

(譯本：一切內容以英文版作準)

香港灣仔
港灣道 1 號
會展廣場辦公大樓 20 樓 2002 室
平等機會委員會轉交
同值同酬專責工作小組召集人
楊港興先生

楊先生：

《公營部門同值同酬研究報告》擬稿修訂本

「同值同酬」專責工作小組(工作小組)在二零零四年三月二日的會議上決定，《公營部門同值同酬研究報告》(報告)擬稿應以顧問報告的形式發表。其後，工作小組成員獲邀就報告擬稿的修訂本提供意見。我們的整體意見載述如下，具體意見則載於附件。

我們對報告的研究方法和結果，以及所提出的結論和建議，仍表關注。我們認為，顧問採用的研究方法，不宜用來評估香港公營部門的職位。更重要的是，有關的調查結果、結論及建議，並不能反映工作小組成員的共識。

儘管我們的詳盡意見已載於附件，但我們仍要在這裏指出，報告採用的研究方法有根本上的問題，因為各項分析因素所佔比重(特別是學歷所佔的比重)的分配方式、抽樣方法，以及只選擇某些職位作比較的做法，均令人對研究結果的準確程度，以至報告所提出的結論及建議存疑。

我們對報告內詮釋數據以及得出結論的方法，也有所保留。顧問在報告內表示：“假如男性或女性均沒有受到歧視，我們便可預期男性和女性的「最佳擬合線」會大致重疊。不過，假如兩條線清楚地分開，就有表面證據作出結論，指兩條線之間的距離反映出存在某程度的歧視，而歧視程度的大小視乎兩線之間的距離多少”。我們從報告附錄 7 至附錄 12 的圖表可看到，女性和男性的「最佳擬合線」在中間點相交，

(譯本：一切內容以英文版作準)

顯示某些主要由女性擔任的工作薪酬較高，而其他工作的薪酬則較主要由男性所擔任工作的薪酬為少。由於男性的「最佳擬合線」並非整條線高於女性的「最佳擬合線」，因此沒有確實證明性別歧視導致工資不平等。然而，報告並無清楚說明這項研究結果。導致薪金出現差異的原因可能還有很多，但顧問接著並沒有集中分析工資線，反而只選擇個別職位作比較，並按有關的分析結果作出結論和提出建議。

我們不贊成就工資平等立法或修訂《性別歧視條例》的建議。我們認為《性別歧視條例》已包含「同值同酬」的原則，而研究結果也沒有顯示事實並非如此。

工作小組在收集成員的意見後，或要考慮要求顧問進一步闡明成員所提出的問題，然後才把最後報告提交平等機會委員會研究。

民政事務局局長
(朱潘潔雯代行)

副本分送：	公務員事務局局長	(經辦人：麥德偉先生)
	生福利及食物局局長	(經辦人：張鎮宇先生)
	勞工處處長	(經辦人：鄭嘉慧女士)
	醫院管理局	(經辦人：謝坤文先生)

二零零四年六月十八日

附件

第 10 頁第 26 段

有關內容指工作小組“積極參與”整個研究過程，似乎言過其實。由二零零零年五月二十四日至二零零一年十月三十一日，工作小組共召開了四次會議，討論這項研究的大概結構及進行方法。其後，工作小組在二零零二年三月十八日至二零零四年五月十二日期間召開了四次會議，討論研究報告的擬稿。這些資料大可如實報告。

第 18 頁第 16 及 17 段

顧問在第 16 段中表示，他們為這項研究進行工作評估時，並沒有把僱主的觀點包括在內。然而，按照國際慣例，有關各方(即僱主及僱員)均應參與工作評估過程。這個做法對工作的評分會有很大影響，並會令研究結果有所偏差。

第 16 及 17 段指出，研究基本上採用加拿大模式，並略為修改。就公務員工作而言，學歷列入“技能”組別的“知識”因素項下，所佔比重為 16%。這與香港通常較為著重教育程度的做法並不一致，扭曲了調查結果。

第 32 頁的第 31 段所載的結論是：“現時的工資釐訂制度幾乎只是眼於一個因素，即教育程度；至於工作的具體情況、多元化工作，以及更複雜的溝通模式，在釐訂工資時卻不在考慮之列。”我們不同意這個有誤導成分和籠統的結論(其實，第 28 至 29 頁的第 14 及 15 段已指出，薪金與“技能”、“責任”及“努力”是正相關的)，而更加值得關注的是，假如把學歷所佔的比重增加，整個調查的結果便會截然不同。鑑於現時的社會價值觀、市民的期望，以及就業市場的慣例，我們認為學歷理應佔更大比重。

(譯本：一切內容以英文版為準)

第 25 頁第 4 段

由於研究所涉的工作並非完全“隨機”選出(而是採用專家建議的抽樣方法)，加上“傳統”男性或女性工作類型也是預先選定的，研究結果自然有所偏差。

第 25 頁第 5 段

福利和津貼並未被計算在薪酬之內，這樣會大大影響研究結果。

第 27 頁第 7 段和註 4

第 7 段提到，工作小組同意這項研究的基本方式，註 4 則列出商定的主要原則。我們必須強調，工作小組只討論了研究的大概結構和概念，但沒有詳細討論有關的細節，所以工作小組從未同意實際的工作選取程序和各項因素的確實比重。

第 29 頁提述附錄 7 至附錄 9 的部分

報告並無解釋為何只透露部分工作名稱，有些卻保密；以及為何只選擇某些工作作比較。尤其令我們費解的是，為何在各項位於男性工資線以下，並主要由女性擔任的工作中，只有小學教師和護士被提及。

附錄 7 至附錄 9 - 在評分為 500 分的工作當中，有些主要由女性擔任的工作的薪酬，比主要由男性擔任的較高分工作的薪酬為高。在評分為 600 至 700 分之間的工作當中，主要由女性擔任的工作(在附錄 9，這類職位包括“助理小學學位教師”)的薪酬，也較其他主要由男性所擔任工作的薪酬為高。然而，報告的分析部分並沒有提及這兩點。

第 29 頁第 21 段

(譯本：一切內容以英文版為準)

顧問在這段中指出，有“幾類”男性職位的薪酬非常接近，但評分卻有相當大的差距，以致其價值也有很大分別，顯示現行釐定薪級表的制度不能清楚劃分價值較高和價值較低的職位。然而，我們認為，只有“幾類”職位出現這個情況，實不足以支持這個結論。

第 30 頁第 23 段

附錄 8 及附錄 9 的圖表顯示，在男性工資線以下，主要由女性擔任的職位是小學教師(圖表沒有顯示其他職位名稱)。該段歸結到，箇中原因主要在於現行的薪酬政策沒有認同一些與女性職位有較大關係的因素的價值，例如是“靈巧手藝”及“多元化工作”。不過，“靈巧手藝”並不是與教學有關的工作因素；另外，在這項研究所採用的工作評估模式中，“多元化工作”也並未列為與工作有關的因素。因此，我們不明白顧問如何得出上述結論。

第 31 頁第 27 段

有鑑於目前高級知識產權審查主任的人數很少(共有 11 名)，而且只有少數屬該職級的人接受了訪問，因此我們質疑這個工作所得的評分是否具有代表性。由於這個工作的評分代表性不足，單是把這個工作與另一個評分少 18 分的工作作比較，便以此作為高層工作工資不平等的例子，並不合理。因此，我們認為該段首句的論點理據不足。

第 32 頁第 29 段

這段的結尾指出：“與非紀律人員比較，消防員在年資較短時便可獲得房屋福利，但這並不足以抵償薪金的差距。”然而，由於員工福利根本不在這個研究的考慮之列，所以這個論點並不成立。

(譯本：一切內容以英文版為準)

香港灣仔

港灣道 1 號

會展廣場辦公大樓

20 樓 2002 室

平等機會委員會轉交

同值同酬專責工作小組

召集人

楊港興先生

楊先生：

公營部門同值同酬顧問報告

本處對上述報告有以下意見：

顧問提出的建議

(譯本：一切內容以英文版作準)

2. 第一階段研究的經驗顯示，對香港來說，「同值同酬」是一種相當嶄新的概念。由於同一工種在不同或同一行業均有可能（或可能被認為）需要具有不同程度的技能、負起不同程度的責任及/或付出不同程度的努力，因此對於應採用何種工作評估方法和評估所得的結果，難以達成共識。此外，實施「同值同酬」原則明顯會對經濟、勞工市場和商業帶來深遠影響，尤其是本地公司以中小型企業為主。因此，我們應審慎考慮如何能最有效地推廣此原則，特別是現時正值香港經濟和勞動市場剛開始逐漸好轉的時候。

3. 就目前的情況而言，我們認為並沒有需要就同酬的課題進行立法，亦無必要修訂《性別歧視條例》，因為該條例已體現了「同值同酬」的原則。不過，我們應考慮如何能更有效地加強公眾教育及宣傳，以提高公眾對僱傭範疇的平等機會的認識，其中包括「同值同酬」原則。

(譯本：一切內容以英文版為準)

「同值同酬」專責工作小組的去向

4. 鑑於「同值同酬」屬平等機會委員會(平機會)的職責範圍之一，而平機會無論在資源和定位兩方面都較為適宜對此項原則進行宣傳，專責工作小組應不再需就此問題提出意見。

經濟發展及勞工局

常任秘書長(勞工)

(鄭嘉慧代行)

副本送：公務員事務局局長 (經辦人：麥德偉先生)

民政事務局局長 (經辦人：朱潘潔雯女士)

衛生福利及食物局局長 (經辦人：張鎮宇先生)

醫院管理局行政總裁 (經辦人：謝坤文先生)

二零零四年六月二十一日

附件 2

(譯本：一切內容以英文版為準)

(譯本：一切內容以英文版作準)

羅勝強教授對顧問報告之意見

電郵日期：2004 年 6 月 25 日

茲附上有關報告的三個篇章和本人的意見 - 全部以紅色標示。本人未能出席下星期會議，謹此致歉。希望我的意見對委員會處理性別薪酬歧視問題有幫助。

(譯本：一切內容以英文版作準)

羅勝強教授對顧問報告的意見

第一章，第 2 段：薪酬差距的成因之一，源於工作間中「兩性職業分隔」與「女性相對較低薪酬」兩者間的關係。「分隔」包括：男女分別群集在不同職業組別、在這些組別中的不同職業、在這些職業中的不同工作、以及在不同行業或公司中的同樣工作。性別的分隔可能是選擇職業時受社會教化和就業市場期望的影響的結果。由於低估「女性的工作」的價值，故無論在較高或較低的薪酬架構中，以「女性為主」的職業，其薪酬往往較以「男性為主」的職業的薪酬為低。

意見：我認為作者所講的是加拿大或美國的情況，不是香港的。我懷疑(1)香港有否強力證據顯示以「女性為主」工作（如：護士、秘書等）的「價值被低估」；(2)即使該等工作的價值被低估了，亦無證據顯示，它們因為是「女性的工作」而被低估價值。

第一章，第 9 段：自加拿大安大略省在 1993 年的「同值同酬」法例加入使用「薪酬線」的方法後，至今加拿大已普遍使用「男性薪酬線」作為基準。「薪酬線」顯示出工作價值（工作評估結果）與薪酬的關係。

(譯本：一切內容以英文版作準)

一般而言，有兩套使用「薪酬線」(wage line)的方法，即：「工作對線比較」(job-to-line method)和「線對線比較」(line-to-line method)。根據「工作對線比較」，僱主需把在「男性薪酬線」以下的女性工作的薪酬提高至「男性薪酬線」的水平；而「線對線比較」，就是把整條「女性薪酬線」提高至「男性薪酬線」的水平，至於原先各項女性工作，不論它們處於「女性薪酬線」之上或下，其關係(比例)則維持不變。法案進一步訂明確定某項工作屬以「男性為主」或「女性為主」的須用準則和分析方法(「工作與工作比較法」、「薪酬線法」)，以及進行工作評估的須用因素(即：技能、努力、責任和工作環境/條件)。

意見：在研究方法上，缺乏充分理由要用「工作對線比較」(“job-to-line” approach)和「線對線比較」(“line-to-line” approach)法。「工作對線比較」法是不切實際的。若把任何女性工作(即以「女性為主」工作的簡稱)拉到男性工作線一樣高，就只不過是利用男性工作去決定「平等」薪酬(我假設採用「工作對線比較」法的人，也會把在男性工作線以上的女性工作，拉低至與男性工作線相等)。同一問題亦發生於「線對線比較」法，只不過是利用男性工作去決定薪酬。一個較為合理的方法，是從工作層面探討這個問題(並非把它們分成男性工作與女性工作)。應用所有男性工作和女性工作來繪製一條迴歸線。最後，所有

(譯本：一切內容以英文版作準)

在該條由所有工作繪成的迴歸線以上或以下 x%(主觀決定)的工作(不論是男性工作或女性工作) 都需經過仔細審查。

(1) 我們需要定出迴歸線以上或以下 x%的可容許誤差，因為

(a) 並不存在客觀的「市場」薪酬：不論市場中平均數、中位數或模式或其他統計數字都會影響到研究結果；

(b) 「市場」薪酬浮動不定：不可以因為某工作的薪酬僅在該年偏離「市場薪酬」值而更改其薪酬；

(2) 在方法學上而言，分設男性工作線和女性工作線亦缺乏理據。當樣本規模小（如：少於 30 份工作）時尤其真確。我們需要考慮到隨機抽樣的統計學誤差和管理上的誤差。

事實上，這些問題有部分會在下文第 10 點提到。

第一章，第 13 段：持續的兩性薪酬差距可歸因於多個因素，如職業分隔、社會文化、女性工作的價值被低估、市場需求和歧視等。此差距值得關注，並進一步作深入調查，以清楚地確定其潛在原因。

意見：這一點，我完全同意作者的看法。我會建議香港政府應花點工

(譯本：一切內容以英文版為準)

夫找出兩性之間薪酬差異（若有的話）的根源。「同值同酬」只是其中一個可能的解決方法，在未就薪酬差異課題（例如：有關的問題和成因）進行適當調查前，不應加以實施。例如：若能有效地實施，《性別歧視條例草案》可能是其中一個解決辦法。只要女性能顯示她們有能力做得到，女性也可以從事「高薪酬的男性工作」。

第一章，第 27 段：專責工作小組為第一階段定出下列工作目標：...

意見：我認為這有點誇張。我們只研究了政府內少數工作作為試點。

當其時人們對工作評估技巧並不熟識。我們只是用了一些政府工作做試驗研究，以證明工作評估或「同值同酬」是可以實行的。若委員會成員、立法會或公眾能接受，即可以對政府部門工作進行全面研究。我懷疑我們能否基於此試驗研究就對「兩個公營部門僱主」的薪酬不平等作出結論。

(譯本：一切內容以英文版作準)

第二章，第 10 段：於 2000 年，公務員人數共有 185,868 名，其中約 67% (124,303 人) 為男性，33% (61,565 人) 為女性。為方便委員會進行研究，專責工作小組決定，凡工作的在職者有 75%或以上屬同一性別，該等工作會被劃分為以「男性為主」或「女性為主」的工作。根據此定義，在公務員的入職職級之中，有 154 項以「男性為主」工作和 26 項以「女性為主」工作。若把晉升職級亦計算在內，以「男性為主」工作總數躍升至 341 項，而以「女性為主」工作總數增至 51 項。

意見：目前用以選出工作作研究分析的方法可能不大好。目前研究人員首先找出兩組工作：一組是「男性為主」工作，一組是「女性為主」工作。之後他們會檢測兩組工作的薪酬有否過高或過低。若「女性為主」工作的薪酬較「男性為主」薪酬低，結論便是薪酬歧視。我的判斷是，這會誇大實際的薪酬歧視問題。例如：若我們擴大研究的工作樣本，我們可能發現許多其他性別中立工作是薪酬過高或過低的。最後可能得出的結論是，薪酬歧視是因工作而異，而非因性別而異。以現時採用的方法發現的薪酬差異只會得出以下的結論：究竟兩大僱主的工作有否存在薪酬歧視，但不一定存在薪酬方面的性別歧視。

(譯本：一切內容以英文版作準)

第二章，第 32 段：用以評估醫管局工作因素的比重與加拿大所用的標準大致相同。不過，必需承認每間機構都有不同的需要，所以可能需要因應機構的需要和工作環境，把已編配的分數作出微調。

意見：作者沒有解釋何以醫管局所用的各項工作評估比重與香港政府所用的不同。實際上，若覺得加拿大制度（我猜那是用於政府工作的制度）是可以接受的制度，就應繼續使用同樣的制度不作任何更改。若不同機構使用不同的制度，最後便難以作出任何判斷。因為不同的評估計劃會得出相當不同的評估結果。

第三章，第 1 段：「工作評估」是一套發展成熟，廣為人接受的方法，用於比較不同工作的份量與價值。人們都認為這種方法夠客觀、具分析性、而且公平，得出的數據結果可作研究用途。私營部門常用此方法比較工作的“大小”、把工作分類到各職系和釐定薪酬幅度。工作評估方法有多種，但大多數方法都只是參照幾項工作「因素」如技能、技術知識、決策能力等來進行工作分析。這是個透徹、客觀、定量、和公平的方法，以處理關於比較不同工作價值的眾多問題。

(譯本：一切內容以英文版作準)

意見：我不認為有人會說工作評估方法是「客觀的」。肯定來說，任何工作評估方法都是主觀的。我們只可以說，一個良好的工作評估制度會詳細說明每項因素及其計分因素，以便把主觀成份減至可以接受的水平。

第三章，第 3 段：儘管有以上的局限，這是比較不同工作價值的最有效方法。是項研究所採用的工作評估方法，是獲國際認可為研究「同值同酬」的方法。這是一項積極主動的過程，研究僱傭制度內是否存在歧視，並制定一套方案，以求在一段時間內解決有關問題。這套性別中立的評估方法 - 研究技能、責任、努力和工作條件及環境 - 已在加拿大各地使用。英國採用類似的方法 - 研究技能、責任和努力。專責工作小組一開始已假設並同意採用這套已經測試的方法，乃進行是項研究的最可靠、最為人接受的方法。顧問認為，香港的情況或香港的工作方式並無甚麼與別不同之處，以致這個確定工作價值的方法(即工作評估)無效，或因此有理由用一個與其他國家不同的獨特方法去做評估。

意見：我也不會說工作評估是比較不同工作的價值的「最有效」方法。

(譯本：一切內容以英文版作準)

不同機構可能用不同的工作評估制，而不同的評估制可能得出全然不同的結果。再一次，我只會說，工作評估是一般在決定薪酬時普遍採用的方法。以我所知，政府所採用的是分類制而非工作評估制。

第三章，第 4 段：根據專家的意見，是項研究採用的抽樣方法，是透過評估過程，從「男性為主」或「女性為主」的工作中抽出 10%至 15%的工作進行檢討及評估。研究小組選取了傳統以「女性為主」的工作，如：文員、秘書、小學教師及護士作研究。同時亦選取傳統以「男性為主」的工作類別，如：消防員和工程師作研究。由於在相對不多的抽樣中夾雜一些不尋常的工作，可能對整體結果造成相當影響，因此這方面對最後結果可靠程度會的影響最大。不過，一般而言，如採用隨機抽樣，抽取 15%樣本已足以克服有關問題。可是現在的情況證明難以在各職級平均地選取以「男性為主」或「女性為主」的工作，因此，所選取作研究的工作不是完全以隨機方式抽取的。唯一可以克服此問題的方法是分析多一些工作，但由於時間及資源所限而無法辦到。

意見：以上一點是能公道地描述研究的困難之處。不過，最終問題是我們是否有興趣探討政府部門中有否存在一般的薪酬不公平情況，或

(譯本：一切內容以英文版作準)

男女薪酬不公平的情況。

第三章，第 6 段：當機構制定「同值同酬」方案時，它會設立一個「僱主-僱員工作小組」以決定「技能」、「責任」、「努力」及「工作環境」等方面所佔的比重。由於每間機構各不相同，業務有異，因此，每間機構在釐定比重時可以稍有不同。雖然醫管局成立了「醫院觀察員小組」協助進行研究，包括分配比重，此小組並未得到醫管局授予全權，以確認他們所定的比重。至於公務員方面並無成立任何小組，亦不願意定出任何適用於工作因素的比重。結果，專責工作小組決定由評估專家和本地顧問作出決定，他們選擇了曾在加拿大同類機構使用的比重。

意見：由於顧問扼要點出不少國家都用工作評估對其政府工作進行評估，公平的做法是採用兩至三套工作評估比重制，以察看計分評估的可靠程度。

第三章，第 12 段：加拿大就使用這種繪畫圖線的方法，若女性的「最

(譯本：一切內容以英文版作準)

佳擬合線」低於男性的「最佳擬合線」，就顯示「女性所得的薪酬較男性低」。在這情況下，僱主可在若干年時間內逐步把薪金拉平。在香港，如政府認為《性別歧視條例》可用於執行「同值同酬」，這方法提供了一套已經過試用和測試的基準，可以從中看出女性或男性工作的薪酬是否相對較低。

意見：迴歸線方法令遠離該線的工作非常敏感。我建議在擬好迴歸線後，把高於或低於該線 10% 的數據（每一點即為一項工作）刪去。

第三章，第 20 段：公務員工作的起薪點、中點及頂薪點圖表走勢都非常相似，使人對研究結果有全面的概覽。圖表顯示，低層職級的以「女性為主」工作的薪酬較同值的以「男性為主」工作的薪酬高，但中層及高層職級的以「女性為主」工作的薪酬則較同值的以「男性為主」工作的薪酬低。

(譯本：一切內容以英文版為準)

意見：我認為我已在上次報告的分析結果中評論對此一點。鑑於樣本數目少，我不認為需要繪一條男性工作線，與女性工作線作比較。較合適的做法是，為盡量得到最多的樣本數目，宜繪製一條總迴歸線。然後檢視有多少「女性為主」工作低於平均迴歸線。不過，正如我所說，即使我們發現有許多「女性為主」工作低於平均迴歸線，也不表示在薪酬方法存在性別歧視。我們必須同時察看有多少性別中立的工作也低於平均迴歸線。另一重要因素是要考慮隨機誤差。正如我所建議，必須在平均迴歸線兩旁，利用估計的標準誤差繪製兩條平衡線作比較。至於實際上誤差多大才被視為可接受，則屬主觀的判斷。

第三章，第 44 段：醫院職工都需要長期輪班，且不會因這種影響社交的輪班或極之頻密的轉更制而得到補償。護士亦需要輪班，經常當夜班，這樣的慣性做法肯定令她們的待遇較男同事為差。在私營部門，轉更次數遠較為少，以便讓身體時鐘能調節，且輪班工作會另外得到報酬。鑑於護士的薪酬相低於男性工作，輪班沒有薪酬的事實令情況更為惡化。

意見：在所有這些分析之末，我想重點指出，有關的分析方法導致可

(譯本：一切內容以英文版作準)

能得出一個結論 - 是否在薪酬方面存在工作歧視，而非兩性間存在薪酬歧視。正如作者在第 25 段正確地指出，頂多只能說「女性未能公平地分享這些薪酬較優厚的職位」。除非有證據顯示，有人不准女性從事這些工作，否則就不能說兩性間存在薪酬歧視。正如作者指出「這現象可能是歷史因素、僱用習慣、或有關職位的女性應徵者較少等原因使然。這亦反映出過去存在強烈性別定型觀念，今日依然如故。」

第三章，第 46 段：公務員即將進行的「薪酬制度及薪酬政策」檢討會
包括本研究所找到的問題，並建議把現時過於側重學歷的薪酬釐定制
度換成考慮多項因素（包括“努力”和“工作環境”等）的制度。

意見：這一點，我完全贊同作者的說法。

(譯本：一切內容以英文版作準)

李立新先生對顧問報告之意見

電郵日期：2004 年 6 月 25 日

對於一名服務於公務員薪俸及服務條件非官方諮詢組織的秘書處成員，何以會成員專責工作小組的一員，至今我仍感疑惑不解。我沒有參與專責工作小組的前期討論，無論如何，本人對報告草稿有一些意見。這純粹著眼於若有一天把該報告公開，從報告鋪排的角度提出的一些意見。

明顯地，研究只用了單一的標準去判斷香港的情況。報告通篇提到加拿大的價值與經驗，至於英國及明尼蘇達州的經驗也略有觸及，但例子仍是非常片面的。在我們最近的公務員薪酬政策及制度研究中，我們的顧問探討了五個國家的經驗，包括：澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國。更重要的，是包括了一個本區內的國家（即新加坡）。我知道有些成員不喜歡提及亞洲價值，但若把香港與區內的國家相比較，報告會更有說服力。不是所有亞洲國家都是「落後的」，日本就是經濟合作與發展組織的成員，也是一個已發展國家。

(譯本：一切內容以英文版作準)

更具體地，第一章第 4 段說，

“...某行業如多數聘用女性，那麼，這份工作便會被視為只適合女性擔任。如果不能挑戰這種定型觀念，就會因女性多選擇某類職業，而男性則選擇別的而導致工作按性別「自然」劃分。這樣一來，個別僱主會受到定型觀念的影響，認為只有男性或女性具備某種才幹，能為機構作出貢獻，因而只聘用男性或女性擔任不同類型的工作。”

但在第三章第 49 及 50 段又建議：“須審視其招聘及晉升常規，鼓勵更多女性申請傳統上以「男性為主」的工作及高層職位”和“須在早期教育階段鼓勵女童修讀傳統上以「男性為主」的專業，取得專上專業資格”。

積極行動措施既非香港政策亦非常見做法，在公務員方面肯定沒有這樣的做法，因為公務員只是根據個人的長處而非根據性別進行聘用。

以上的建議只可在第一章所述的性別定型情況中施用。由於委員會是「平等機會委員會」(而非「婦女事務委員會」)，第三章第 49 及 50 段似乎應修訂為“應鼓勵男性申請傳統以「女性為主」的工作”及“應鼓勵男童修讀傳統上以「女性為主」的專業，取得專上專業資格”。這並非不切實際。愈來愈多男性成為護士，有一天將會有更多男幼稚園教師，就像許多已發展國家的情況一樣。

(譯本：一切內容以英文版為準)

在報告鋪排方面，把小學學位教師與高級技術主任及懲教署的主任相比較是很難令人信服的。督導天使般似的小童與監管頑劣成性的罪犯簡宜是天淵之別。更不消說今天懲教署內不少職員已是女性。第三章第 4 段用男性「他」去形容懲教主任不是 100%準確。

本人只是從“門外漢”的觀點提出若干觀察。

將設法出席下星期二的會議。由於我做了兩個小手術，正在養病，因而無法出席上次的會議。

電郵日期：2004 年 2 月 19 日

我對「同值同酬」報告的意見，我已於 2003 年 6 月 24 日以電郵交予貴會林小慧小姐。我仍保持電郵內所陳述的看法，若你想把該等意見交其他專責小組成員，我不會反對。

電郵日期：2003 年 6 月 24 日

閱畢禁止公開的報告草稿，本人對報告中若干點感疑惑：

例如第 29 段說，登記護士的薪酬較工作“c”低；

第 30 段說，註冊護士的薪酬亦較 100%在職者為男性的以「男性為主」的工作“d”低；

第 31 段說，病房經理的薪酬明顯較 75%在職者為男性的以「男性為主」工作“e”低。

要讀者信服有關比較是公平的，便應說明兩類互作比較的工作是甚麼，換言之，究竟工作“c”，“d”，“e”是甚麼工作呢？至少應讓讀者自行判斷，究竟是否因有關工作的獨特工作要求，以致較大可能要由男性擔任。以警隊為例，今時今日「警察機動部隊」各級中不少隊員為女性，這是十年前聞所未聞，至於亞洲其他國家會否讓女警執行反暴動職務也頗成疑問。不過，至今未有女性加入特警隊(俗稱「飛虎隊」)，並非女性不能申請該等職位，而是特警隊成員需配備極之重型的攻擊

(譯本：一切內容以英文版作準)

武器、炸藥、對講機、防彈衣、煙霧罩及其他裝備。至今未有任何女警的體能應付如此嚴格的測驗。事實上，大多數男警在同一測驗中亦不及格。這並非性別歧視，這是工作需要。

當進行工作比較時，只說出一種工作的名稱（即登記護士、註冊護士、病房經理與“c”，“d”，“e”相比），我認為不能令人信服，因為我不知是否蘋果與蘋果比，橙與橙比。

人們習慣把護士聯想到照料、溫柔的女性，因為是南丁格爾始創這門高尚的專業。但「沙士」期間唯一殉職的護士是一名男性。他從事這專業已超過十年。根據我獲香港政府派駐日本（亞洲唯一已發展國家）工作三年半的經驗，我必須說，香港實在做得不差，儘管仍有進步的空間。

以本研究而言，正如公務員事務局的信已指出，政務主任職系的男女比例較行政主任職系的男女比例更為切題。但報告反而選擇描述後者。

正如我在出席過的幾次會議中曾說過，要探討究竟申請工作時有否人為性別障礙，和招聘程序是否性別中立是更為重要。我不認為當恐怖

(譯本：一切內容以英文版作準)

主義威脅全球之際，應在特警隊推行積極行動。

遲了提交意見書，謹此致歉。我會將此電郵副本寄交我同時服務的首
長級薪俸及服務條件常務委員會委員梁國輝先生。

(譯本：一切內容以英文版為準)

香港灣仔

港灣道 1 號

會展廣場辦公大樓 20 樓

平等機會委員會

同值同酬專責工作小組

召集人

楊港興先生

楊先生：

公營部門「同值同酬」顧問報告

貴專責工作小組讓我們有機會閱覽上述報告，謹此致謝。我們的意見如下：

我們認為研究公營部門「同值同酬」的課題，最重要是了解有很多因素(如歷史因素)導致某些工作的從業員以某類性別為主。而能夠明白這些構成目前情況的重要因素，將會有助研究

(譯本：一切內容以英文版為準)

解決方案。雖然顧問研究能夠扼要點出勞動人口中的婦女人數在一九八五年至二〇〇〇年十五年間已增加超過 44%，但是卻未有指出在不少界別中男女職業分隔的情況已經開始改善。我們見到愈來愈多婦女加入傳統以男性為主的行業，例如醫生和律師。此外，相比二十多年前，也有更多的婦女出掌高層管理職位，這在公務員行列當中亦反映出來。我們認為男女職業分隔的情況才是問題的根源。由於這項研究只集中在某個短暫時期，並沒有考慮與職業分隔相關的歷史根源、發展及趨勢，以及改變的模式，我們對報告內的建議能否減輕男女職業分隔的情況存疑。因為，此外，我們亦懷疑報告內的建議會否削弱婦女加入以男性為主的專業的誘因，從而令職業分隔的情況持續下去。

我們認為消除性別定型和男女職業分隔才是至為重要。我們應以此作為長期努力的目標。如能達到這項目標，以男性為主及以女性為主的工作之間的同值同酬課題將不再存在。若研究能找出妨礙男性或女性進入某些專業的原因、克服這些障礙所需的措施，以及制定適合的公眾教育計劃，以減輕教育、僱傭以及整體社會的性別定型，這樣將會更有建設性。我們認為，

(譯本：一切內容以英文版作準)

上述問題可能是需要進一步仔細探討的方向。

報告並無建議如何加強能力、培養專門知識以及加強公眾認知，但這些其實也是這項研究的目的。鑑於社會對這項課題認識有限，我們認為有需要制定一套全面的策略，有效處理上述的工作。

衛生福利及食物局局長

(張鎮宇 代行)

二〇〇四年六月二十六日

(譯本：一切內容以英文版作準)

同值同酬顧問報告

引言

這份紀要摘錄公務員事務局對平等機會委員會委託顧問進行同值同酬研究的顧問報告的主要意見。公務員事務局的詳細意見載於附件。

對研究方法的意見

2. 在顧問研究過程中，公務員事務局對於研究如何進行提出多項基本問題。這些問題嚴重影響顧問的研究結果，和隨之提出的建議的效力。據了解，顧問在其報告中並沒有正視或處理這些問題。

3. 第一，顧問把同一套工作因素和就每個工作因素以同樣的比重，用於評估所有被揀選作研究的公務員職位。這做法甚有問題。鑑於公務員工作種類繁多，工作性質迥然不同（例如：紀律部隊工作對比於一般行政工作），以這方式進行工作評估並不恰當¹。

4. 第二，顧問在揀選職位作研究，和就每個職位揀選在職者進行小組訪問時所採用的抽樣方法，令人懷疑研究結果在統計學上的可靠程度。顧問承認抽樣並非完全隨機²。儘管所選取的每個職位的編制最多達 19,000 名在職者，顧問就每個職位只訪問了一至六名在職者。

5. 第三，顧問比較不同職位的薪酬的基礎（即只計算基本薪金）並不全面，因此得出的結果明顯會把實況扭曲。顧問籠統地指“其他現

¹ 由一位學者進行的研究表示：「當不同工作種類的工作內容有巨大差異時，便可能要對每一種類的工作採用截然不同的因素，以考慮應予的報酬。」(譯本) 參閱《「同值同酬」可行性研究》，宋恩榮教授等(1998 年 4 月 14 日)，第 6 頁。

由一名專業顧問所進行的研究認為，在工作因素比較法下，對某些公務員職位（例如紀律部隊職位）須採用不同的工作因素以考慮其獨特的工作性質，並且不宜把工作性質截然不同的職位進行薪酬比較。參閱《公務員薪酬水平調查方法最後報告》，Hay Group Limited (2004 年 11 月)，第 2.28 段。

² 參閱顧問報告第三章第 4 段。

(譯本：一切內容以英文版作準)

金津貼，若把各有關工作在職者的津貼作整體平均，則津貼數目未足以對總結果產生任何實質影響。”³，其說法並無任何事實或數據支持。事實上，向若干類別公務員發出的工作相關津貼（例如辛勞津貼）及/或房屋福利（例如房屋津貼）不能也不應被視為不大重要。

6. 第四，顧問有選擇性地分析調查數據的做法亦甚有問題。其所指“低層職級的以「女性為主」工作的薪酬較同值的以「男性為主」工作的薪酬高，但中層及高層職級的以「女性為主」工作的薪酬則較同值的以「男性為主」工作的薪酬低。”的意見甚為誤導，完全並無理會從整體調查數據來看，並無證據證明在薪酬方面有性別歧視的情況。

對顧問主要建議的意見

建議研究個別職位之間的異常薪酬差距

7. 顧問表示，雖然工作評估方法有本質上的問題，但這些問題可在評估多項職位的過程中，基於統計學的原因得以消除，但對個別職位的評估，所得出的結果就未必完全準確⁴。但顧問有選擇性地把個別職位與最佳擬合線作比較，以致得出誤導性的結論，指所選取的職位之間有異常薪酬差距的情況。這顯然與其較早時的觀點不同。這類性質的研究應集中觀察一般情況，把個別職位與最佳擬合線比較，然後作出結論的做法，是非常危險的⁵。

目前釐定薪酬的制度過於側重學歷，建議應改為考慮多項因素（例如須付出的努力和工作環境）

8. 公務員只根據學歷要求來釐定薪酬這說法與事實不符。各公務員職級的薪酬是經考慮多項因素釐定的，這些因素包括按工論酬（按照總體工作比重、工作條件和其他相關因素評定）、資歷（即學歷、專業資格和相關工作經驗），以及所屬廣分職級（所有工作比重和要求相若的職系採用相若的薪酬架構和薪級表）。顧問的建議缺乏事實根據，亦不正確。從一個紀律部隊職系的入職薪金較另一個具同等學歷要求的

³ 參閱顧問報告第三章第 5 段。

⁴ 參閱顧問報告第三章第 2 段。

⁵ 同值同酬專責工作小組成員之一羅勝強教授也有此見解。

(譯本：一切內容以英文版作準)

文職職位高出 67% 的例子足以證明這點⁶。

建議起薪點應反映學歷要求的轉變

9. 一個職位的學歷要求根據有關的工作要求，而非獲聘人員所擁有的資格而定。聘用學歷高於入職要求的求職者，並不表示有關工作的要求已經提高。這僅反映人力市場內求職者普遍有較高學歷的情況。政府不時會按需要檢討各公務員入職職級的入職資歷要求。

建議審視招聘及晉升常規，鼓勵更多女性申請傳統上以男性為主的職位及高層職位

10. 鼓勵和利便某一性別申請若干公務員職位而影響另一性別，實有違平等機會原則，這樣做相比起目前公務員聘用和晉升方面皆不論性別，按與工作相關的技能、經驗、素質和才能，透過公開公平的競爭挑選最合適人選的做法，無疑是一種倒退。

結論

11. 由於研究基於一個不合適的方法進行，調查方法在統計學上並不可靠，而比較的基礎亦不全面，研究自然會得出不正確的結果。難怪顧問研究個別職位的工作價值得出一些難以解釋的結果。接受任何根據不正確的研究結果所作的結論或建議，是不恰當及危險的做法。

12. 釐定公務員薪酬的政策和安排並不涉及任何性別因素的考慮，並且完全遵守《性別歧視條例》現有框架下對同值同酬的要求。我們定會繼續在公務員體系中奉行平等機會原則，維持相關措施以避免在公務員隊伍中出現任何歧視女性或男性的情況。

公務員事務局

⁶ 舉例來說，「學位及相連職系」的基準薪酬點定為總薪級表 11 點（目前金額為 15,215 元）。具學位資格的警務督察，其入職起薪點為警務人員薪級表第 21 點（目前金額為 25,480 元），其薪酬較「學位及相連職系」的基準薪金，即總薪級表 11 點（15,215 元）為高，以反映相關的工作因素（例如須輪班工作）和特別工作環境（例如須面對危險情況）。

公務員事務局對顧問報告的詳細意見

對是項調查所發現的問題

調查方法

為進行這項研究，顧問採用了加拿大公營機構所採用的工作評估法，並根據這個方法研究所得結果作出結論。據我們了解，研究同值同酬有許多方法，而加拿大模式只是其中之一¹。我們須指出《性別歧視條例》並沒有規定採用加拿大模式作為現時落實同值同酬原則的方法。在進行這項研究的過程中，顧問並無分析不同方法的利弊。也沒有因應香港的情況分析加拿大模式是否大體上適用於香港，尤其是香港的公務員體系。

2. 顧問把同一套工作因素和就每個工作因素以同樣的比重，用於評估所有被揀選作研究的公務員職位。必須注意的是，香港公務員隊伍的編制約有 163,000 個職位，涵蓋超過 400 個職系和 1,000 個職級。公務員體系內的職位種類繁多，當中涉及不同的職位級別和工作性質。我們認為，**顧問沒有考慮到各公務員職位迥然不同的性質（例如：紀律部隊工作對比於一般行政工作），而使用同一套工作因素和就每個工作因素以同樣的比重，用於評估所有被揀選作研究的公務員職位，是不恰當的²。**

1 根據平等機會委員會辦事處的研究結果，除加拿大和英國外，其他國家在實踐同值同酬這個概念時，並非普遍採用工作評估法。

² 由一位學者進行的研究顯示：「當不同工作種類的工作內容有巨大差異時，便可能要對每一種類的工作採用截然不同的因素，以考慮應予的報酬。」（譯本）參閱《「同值同酬」可行性研究》，宋恩榮教授等(1998 年 4 月 14 日)，第 6 頁。

由一名專業顧問所進行的研究認為，在工作因素比較法下，對某些公務員職位（例如紀律部隊職位）須採用不同的工作因素以考慮其獨特的工作性質，並且不宜把工作性質截然不同的職位進行

(譯本：一切內容以英文版作準)

數據資料

3. 顧問指出，這類性質的研究通常會 眼於報酬總值，把所有僱員福利包括在內³。然而，今次進行的研究卻只集中於薪金，至於其他報酬組成部分，例如根據工作情況而發放的工作相關津貼，以及其他僱員福利等，卻並未納入研究中。我們要指出，某些福利／工作相關津貼只發放予若干類別的公務員，而非一般所有公務員。事實上，向若干類別的公務員（例如紀律部隊人員）發出的工作相關津貼（例如辛勞津貼）及／或房屋福利（例如房屋津貼），不能也絕不應被視為不大重要。**顧問比較不同職位薪酬的基礎（即只計算基本薪金）並不全面，因此得出的結果顯然會把實況扭曲。**

數據蒐集

4. 蒐集數據的過程有頗多不善之處。對於每個被揀選作研究的職級的樣本數目，顧問最多只會見六名在職者；而在一些情況下更只會見一名在職者，縱使每個選取職位的編制最多達 19,000 名在職者。鑑於某些被揀選的職級的人數相當多，而同一職級在不同部門的不同崗位的職責可能相差甚大，我們對於受訪職位的代表性，以及工作評估結果能否真實反映相關職級的工作價值有極大懷疑。就抽樣方法而言，顧問指出，以非隨機方法抽選職位所得出的研究結果，可靠程度成疑，因為在職位樣本數目相對較小的情況下，即使納入少量非典型的職位也足以對整體結果產生顯著的影響⁴。然而，這項研究所涵蓋的職位並非完全以隨機抽樣方法選取。研究也未見採用了有系統和一致的方法，來核實職位評估結果，以確保數據有一致的基礎。鑑於上述各點，**顧問在揀選職位作研究，以及就每個職位揀選在職者進行小組訪問時所採用的抽樣方法，在統計學上的可靠程度都大有商榷餘地。**

薪酬比較。參閱《公務員薪酬水平調查方法最後報告》，Hay Group Limited (2004 年 11 月)，第 2.28 段。

³ 參閱顧問報告第三章第 5 段。

⁴ 參閱顧問報告第三章第 4 段。

(譯本：一切內容以英文版作準)

數據分析

5. 在報告擬稿的其他一些部分，**顧問分析數據的方法並不一致。**舉例來說，顧問指“若任何性別都沒有受歧視，可以預期兩條「最佳擬合線」[一線為以男性為主的職位，而另一線則為以女性為主的職位]大致重疊。不過，若兩條線清楚地分開，就有表面證據作出結論，指兩條線之間的距離反映出存在某程度的歧視。”⁵。據報告擬稿附件 7 至 9 有關公務員的三幅圖表所示，兩條最佳擬合線相交，但沒有明顯分開。事實上，附件 7 所示的兩條起薪點曲線非常貼近。從這些曲線圖來看，**我們認為顯然沒有任何實質的證據，可作出有因性別而引致薪酬差異的結論**⁶。然而，顧問對這次調查的結果作出結論時所採用的方法，與他之前所闡釋的方法截然不同。顧問並不理會上述曲線圖所代表的整體調查結果，而是選擇性地根據一些調查數據，而作出“低層職級的以「女性為主」工作的薪酬較同值的以「男性為主」工作的薪酬高，但中層及高層職級的以「女性為主」工作的薪酬則較同值的以「男性為主」工作的薪酬低。”⁷這令人質疑的結論。

6. 顧問曾表示，工作評估方法的本質問題，可在評估多項職位時基於統計學的原因得以消除，但對個別職位的評估，所得出的結果就未必完全準確⁸。儘管有這樣的說法，顧問却選擇性地把個別職位與最佳擬合線作比較。**這類性質的研究應集中觀察一般情況，把個別職位與最佳擬合線作比較，然後作出結論的做法，是非常危險的**⁹。

研究結果

7. **以不當方式、在統計上不可靠的方法、和並非全面的比較所做的研究，自然會得出不正確的研究結果。**難怪顧問研究在個別工作的

⁵ 參閱顧問報告第三章第 10 段。

⁶ 同值同酬專責工作小組成員之一羅勝強教授也有此見解。

⁷ 參閱顧問報告第三章第 20 段。

⁸ 參閱顧問報告第三章第 2 段。

⁹ 同值同酬專責工作小組成員之一羅勝強教授也有此見解。

(譯本：一切內容以英文版作準)

工作價值方面得出許多難以理解的結果。**任何根據不正確的研究結果所作的結論或建議，都是不恰當及危險的。**

對顧問報告第三章的其他意見

第 1 段：“「工作評估」是一套……私營部門常用此方法……”

8. 這裏帶出的根本問題，就是研究所採用的工作評估法是否適用於香港的公務員體系。在研究過程中，顧問把同一套工作因素及就每個工作因素以同樣的比重用於研究所涵蓋的所有職位，這做法也許適宜於私營機構，因為相對於公務員隊伍，私營機構僱員人數較少，同一私營公司內的工作性質也較為類似，但鑑於香港公務員隊伍的編制龐大，無論在工作性質或工作內容方面都極其多樣化，我們不能假定這個方法也同樣適用於香港的公務員體系。

第 2 段：“不過，由於種種局限影響到「工作評估」的絕對準確性，這種方法絕非也不可視之為完美無瑕。舉例說，在描述本身職責，和解釋工作中要求較高的方面時，不同在職者的表達能力可能頗參差。…然而統計過程中處理的工作數據眾多，會把差異消除，但在個別工作的層面上，評估就未必完全準確。”

9. 顧問已指出，在個別職位的層面上，所得結果未必完全準確。儘管如此，再加上研究所包括的職級的數據數量有限，但顧問仍然在報告的較後部分，通過分析以可靠程度不一的方法取得的不齊全調查數據，為研究下結論。

第 3 段：“儘管有以上的局限，「工作評估」仍然是比較不同工作價值的最有效方法。”

10. 這是非常籠統且缺乏根據的說法。顧問並沒有設法處理工作評估法各項已知的不足之處，因此，我們對研究所採用的方法、結果和顧問所作結論的可信性有極大的保留。

(譯本：一切內容以英文版作準)

第 3 段：“顧問認為，香港的情況或香港的工作方式並無甚麼與別不同之處，以致不能使用這個確定工作價值的方法（即工作評估），或因此有理由使用與其他國家不同的獨特方法去做評估。”

11. 顧問似乎誇大了工作評估法的普及程度。根據平等機會委員會辦事處所進行的一項研究結果顯示，除了加拿大和英國之外，其他國家在實踐同值同酬這個概念時，並非普遍採用工作評估法。

第 4 段：“……研究小組選取了傳統以「女性為主」的工作，如：文員、秘書、小學教師及護士作研究。同時亦選取傳統以「男性為主」的工作類別，如：消防員和工程師作研究。由於在相對不多的樣本中夾雜一些異常的工作樣本，可能對整體結果造成相當影響，從而可能影響到最後結果的可靠程度。……可是現在的情況顯示，難以在各職級平均地選取以「男性為主」或「女性為主」的工作，因此，所選取作研究的工作不是完全以隨機方式抽取的。……”

12. 顧問已清楚表明研究結果或不可靠，因為有關職位並非完全以隨機抽樣方式選取。這令人懷疑研究結果是否準確可信。

(譯本：一切內容以英文版作準)

第 5 段：“這類性質的研究通常會把所有福利收益計算入薪酬總額內。……。顧問亦認為，其他現金津貼，若把各有關工作在職者的津貼作整體平均，則津貼數目未足以對總結果產生任何實質影響。……”

13. 顧問在作出結論前，並沒有分析這些不被納入研究範圍的項目的性質，以及剔除這些項目對調查結果可能造成的影響，因此其結論既無事實亦無數據的支持。由於某些福利／工作相關津貼只向某些類別的公務員而非全體公務員發放，因此，對於顧問在沒有詳加分析有關資料的情況下所作的結論，我們深感懷疑。有鑑於此，我們關注到調查結果所反映的是一個扭曲的情況，以致有關結論不足為憑。

第 6 段：“當機構制定「同值同酬」方案時，它會設立一個「僱主-僱員工作小組」以決定「技能」、「責任」、「努力」及「工作環境」等方面所佔的比重。由於每間機構各不相同，業務各異，因此，每間機構在釐定比重時可以稍有不同。……”

14. 一如顧問指出，僱主與僱員雙方須就每項工作因素的比重達成一致意見，是工作評估過程中的一個重要步驟，以在研究中充分反映每項工作的性質。由於在研究公務員職位的過程中，管方和職方並沒有參與釐定工作因素的相對比重，而是由顧問以海外所採用的比重作為評估結果的基礎，我們質疑這個做法能否反映香港公務員工作的性質和要求，以至有關研究所涵蓋的職位的真正價值。

15. 我們亦須指出，有關研究廣泛涵蓋不同的公務員職位，這些職位的職能、工作性質和內容多樣化。最值得注意的，是研究範圍涵蓋文職和紀律部隊職位。我們因此質疑對性質不同的職位採用同一套工作因素，並就每項因素以相同比重來進行評估的做法是否適當。

第 7 段：“……。因此專責工作小組先就研究方法進行頗詳細的討論，除了適用於各工作因素的比重問題外，專責工作小組就基本方法達成協議。”

16. 展開有關研究前，顧問只向專責工作小組簡介研究將採用的大體方法，但沒有清楚解釋調查方法的細節、所涉及的眾多相關考慮因素（例如揀選職位的方法、職位抽樣方法、研究的報酬範圍），以及分析數據的方法。專責工作小組並未就詳細的調查方法表示同意，而有關方面也沒有特別尋求專責工作小組的成員對此表示同意。許多調查方法的不足之處，是在研究完成後及顧問草擬報告的階段才發現的。

(譯本：一切內容以英文版作準)

第 8 段：“匯報結果時，須謹記這些限制。雖然如此，此報告無論如何應被視為至今為止最準確及最客觀的結果和結論，而報告內重點敘述的趨勢和結果，正有力地帶出一些非常實在的問題。”

17. 顧問報告沒有交代在匯報結果時如何顧及這些局限。一如上文第 1 至 6 段所述，我們對調查方法是否適用於公務員體系、調查方法是否可靠，以及蒐集數據的方法和分析數據的過程是否可靠和有效表示質疑。因此，我們並不認同有關研究結果所顯示的問題。

第 12 段：“加拿大就使用這種繪畫圖線的方法，……在香港，如政府認為《性別歧視條例》可用於執行「同值同酬」，這方法提供了一套已經過試用和測試的基準，可以從中看出女性或男性工作的薪酬是否相對較低。”

18. 以加拿大模式作為基礎的研究方法，僅在本港這項同值同酬試驗研究中首次採用。我們無法了解，為何這個方法提供經實踐證明為有效的基準，以評估某職位就同值同酬而言是否獲得較差的薪酬。

第 16 段：“公務員工作中「工作環境/條件」因素的相關係數為負數（-0.173），顯示在釐定薪金時未有顧及此項因素，可能會對要在惡劣環境／條件下工作的職業不利。”

19. 某些公務員職級的人員如須在可能導致身體或肢體損傷的工作環境執行職務，可獲工作相關津貼。有關研究的薪酬範圍並不包括工作相關津貼，這點可能正可解釋有關研究發現的負面互連關係。因此，顧問沒有分析從研究範圍剔除工作相關津貼對研究結果所帶來的影響，卻貿然斷定那些涉及較差工作環境的職位的待遇較差，實屬不確。

第 20 段：“公務員工作的起薪點、中點及頂薪點圖表走勢都非常相似，使人對研究結果有全面的概覽。圖表顯示，低層職級的以「女性為主」工作的薪酬較同值的以「男性為主」工作的薪酬高，但中層及高層職級的以「女性為主」工作的薪酬則較同值的以「男性為主」工作的薪酬低。”

20. 根據顧問對最佳擬合線方法的解釋，只在代表以男性為主職位的一條線與代表以女性為主職位的一條線明顯分開的情況下，才有表面證據推論有歧視情況存在（見第三章第 10 段）。附件 7 至 9 中有關

(譯本：一切內容以英文版為準)

公務員的三個圖表顯示，兩條最佳擬合線相交，亦沒有明顯分開。事實上，附件 7 中所示的兩條起薪點曲線十分貼近。我們認為，顧問提出“就同等價值的職位而言，擔任初級職位的女性，薪酬比男性高，但擔任中層及高層職級的女性，薪酬則比男性為低”的結論，欠缺實證。我們對於顧問在詮釋結果時，把最佳擬合線的不同節段作比較，而並非把研究結果作整體考慮表示質疑。

第 21 段：“在薪酬幅度較低的工作中，有多項男性工作的薪酬非常相近，但工作評分和工作價值卻相差甚遠。這顯示，現行釐定薪級的制度，未能似多因素評估方法一樣，有效地區別這些低層職級工作間的高值工作和低值工作，……”

21. 正如顧問在報告第三章第 2 段所述，在個別職位的層面上，研究結果從統計角度看未必準確。因此，這樣籠統的結論並無可信的研究結果支持。

第 22 段：“在較低薪酬階層，以「女性為主」工作的薪酬較以「男性為主」工作的薪酬高（在薪級起點者除外），這強烈反映傳統把藍領體力勞動工作和白領寫字樓工作區分的做法。要把藍領與白領薪酬比較，可以把丈量員、工目、技工及汽車司機與文書助理作比較。……”

22. 一些人員若須執行職責說明書涵蓋範圍以外的工作，或其職系或職級的人員通常無須執行的工作，可獲發放工作相關津貼，作為補償，這個做法在體力勞動工作中頗為普遍。進行薪酬比較時若不把工作相關津貼考慮在內，會扭曲真實情況。

第 23 段：“在總薪級表上的中層及高層，以「女性為主」工作的薪酬與以「男性為主」工作的薪酬差距愈拉愈遠。……這可能主要由於目前的薪酬政策未對某些較大程度存在於女性崗位中的工作因素（如身手靈巧和同時應付多項工作等）作出認同。”

23. 沒有證據顯示我們現行的薪酬政策未有充分顧及那些以女性為主職位中較為重要的工作因素。在我們的制度下，公務員的薪酬是經考慮多項因素而釐定。而這些因素對兩性一視同仁，與性別並無關連（請參考下文我們就第 29 段提出的意見）。

第 24 段：“這可舉出薪金低於男性薪酬線的小學教師作為例子。助理小學學位教師的得 587 分，其起薪點為 17,100 元，經 17 個增薪點後至頂薪點 38,695 元。若與以「男性為主」的高級技術主任相比，高級技

(譯本：一切內容以英文版作準)

術主任得較低的 514 分，但起薪點顯著較高，有 29,400 元而經 7 個增薪點後至頂點，同樣是 38,695 元。但若助理小學學位教師與懲教主任相比，懲教主任得 459 分，其起薪點為 20,765 元，經 17 個增薪點後，至較高的頂薪點 47,675 元。雖然兩項工作增薪點的數目一樣，但得分較低的男性工作，其起薪點較高，而頂薪點亦較高。可見助理小學學位教師的工作價值雖較高，薪酬大致與工作價值較低的職位相等。”

24. 助理小學學位教師是小學教師職系的入職職級，高級技術主任則屬技術主任職系的第二層級別，而懲教主任則是紀律部隊主任級職位的入職職級。助理小學學位教師的工作價值評分竟遠遠超越其餘兩個職位，這令人難以理解。這個結果也許是由於所採用的方法本身的局限和不足之處（例如以同一套工作因素為文職及紀律部隊職位評分）所致。

第 25 段：“處於總薪級表上較高位置，屬專業工程師的工作幾乎全部以「男性為主」，……這顯示女性未能公平地分享這些薪酬較優厚的職位。這現象可能是歷史因素、僱用習慣、或有關職位的女性應徵者較少等原因使然。這亦反映出過去存在強烈性別定型觀念，今日依然如故。”

25. 我們須指出，分別以男性和女性為主的職位，其相對數目和分布情況並非這項研究所探討的主題。在招聘公務員方面，我們堅持公平角逐、公開競爭的原則。不論是招聘或晉升選拔，我們皆透過公開公平的競逐程序，按與工作相關的技能、經驗、素質和才能，不論性別，挑選最合適的人選。選拔擢升公務員的程序既公開又公平，晉升選拔委員會以一視同仁的方法考慮每名符合資格的人員，按表現優劣作出甄選。在整個過程中，公務員 用委員會（一個獨立的法定組織）亦會給予意見及進行監察。基於以上原因，加上顧問沒有提出任何證據，我們不能接受顧問指稱某些公務員職位由男性擔任居多可能是“招聘方法”所致。

第 26 段：“當研究有關工作的晉升職級時，就會發現位居上級的男性人數較多。舉例說：屬入職職級的助理民航事務主任，約 60%在職者為女性，但到了民航事務主任級，就變成 32%為女性，至高級民航事務主任級更無女性。本研究在這方面所發現的例子不多，無足夠資料作出確切的結論，但值得日後進一步探究有關情況（附件 5）。”

26. 我們須再指出以男性或女性為主的職位的相對數目和分布情況，並非這項研究所探討的主題。單憑一個職系的研究結果，判斷晉

(譯本：一切內容以英文版作準)

升職級以男性居多，實為誤導。以政務主任職系為例，首長級人員之中半數是女性。

第 27 段：“高級職位薪酬不公平的情況，從以「女性為主」的高級知識產權審查主任的例子可見一斑。該工作的價值為 694 分，經 10 個增薪點後至頂薪點 73,815 元。該工作的頂薪點，與工作價值較它低 18 分（676 分）的「男性為主」工作工程師的頂薪點差不多。”

27. 上述例子顯示，工程師職位的評分比高級知識產權審查主任的評分低 18 分（或 2.6%），而事實上，工程師職級的起薪點（總薪級表第 27 點）和薪金中點（總薪級表第 37 點），都不及高級知識產權審查主任（分別是總薪級表第 34 點和 39 點）。顧問所舉的例子並不顯示高級人員的薪酬存在任何不公平情況。

第 29 段：“同樣地，由消防員至消防總隊目的薪酬持續低於「男性薪酬平均線」，揭示他們可能未公平地享有其他以「男性為主」工作同等的薪酬。這幾乎肯定是受到工作的學歷要求較低的強烈影響，但卻未充分考慮到他們為社會提供高水平的服務、工作面對的危險和在惡劣環境下工作等因素。消防員的工作得 426 分，其起薪點為 12,940 元，經 12 個增薪點至頂薪點 18,965 元。另一方面，以「女性為主」工作高級牙科手術助理員的價值較低，得 425 分，其起薪點為 23,170 元，經 5 個增薪點後至頂薪點 29,400 元。雖然消防員可享房屋福利的年資較非紀律部隊員工低，但不足以彌補薪酬的差距。”

28. 消防員的職位評分(426)只略低於懲教主任的評分(459)，這實在令人難以理解。後者屬於紀律部隊的主任級，其工作要求和所承擔責任的輕重，都超出屬於紀律部隊員佐級的前者。我們十分質疑這項職位評估結果的準確程度。

29. 研究指消防員的薪級表主要是根據學歷要求釐定，職位的工作條件並未考慮在內，這個說法與事實不符。各公務員職級的薪酬，是經考慮多項因素而釐定的，這些因素包括按工論酬（按照總體工作比重、工作條件和其他相關因素而評定）、資歷(即學歷、專業資格和相關工作經驗)，以及所屬廣分職級（所有工作比重和要求相若的職系採用相若的薪酬架構和薪級表）。在執行上，這制度會就招聘公務員所要求的一般基本資歷定出基準薪點，然後參照相關的基準薪點，並考慮到其他相關因素（例如工作條件），就入職職級所需的具體資格定出起薪

(譯本：一切內容以英文版作準)

點¹⁰。釐定公務員入職職級以上的各級薪酬時，關鍵的考慮因素是有關職級人員所須執行的責任的輕重。

30. 根據上文所述的公務員薪酬釐定方法，公務員職位如在需承擔責任的輕重及在工作技能要求（反映於培訓及才能要求）方面相若，則其薪酬會以大致相若的方式釐定，並在適當情況下再根據工作條件的差異及其他相關因素作合理調整。三個獨立的公務員薪俸及服務條件諮詢委員會（即公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會，以及首長級薪俸及服務條件常務委員會）不時就個別公務員職系及職級進行薪酬檢討，對相關的薪級表作出調整，以反映有關職系及職級在工作性質與工作要求方面的轉變。

31. 以顧問所引述的消防員為例，我們須指出，一名在香港中學會考取得五科（包括英文）合格成績的消防員，其薪點為一般紀律人員（員佐級）薪級表第 3 點（即 13,388 元），薪酬較學歷相同的文職職級人員（屬於總薪級表第 2 點，即 8,965 元）高出 49.3%。

第 30 段：“在研究薪酬幅度時發現，平均而言，以「女性為主」職位增薪點較多，薪酬幅度較以「男性為主」工作稍長。女性工作平均有 9.45 個增薪點，而以男性工作則為 8.31。但增薪點多少似乎並無規則亦不理性，但無論如何，可視為不公平對待工作不同而工作價值相若的人士。”

32. 據我們了解，被揀選作研究的職位中，屬以男性為主的職位較屬以女性為主的職位包含更多的高層職級。一般而言，公務局的高層職級的薪級表較低層職級的為短。這解釋以女性為主職位似乎較以男性為主職位有較長的薪級表的現象。但並無證據顯示薪級表長短所反映的薪幅差異表示對同值職位有不公平的對待。

第 31 段：“整體而言，結果顯示以多因素基礎進行工作評估，會出現大量不正常情況。有解釋認為目前的釐定薪酬制度幾乎完全只側重學歷因素，卻未及顧及工作的體力要求、需同時處理多項職務、及更複雜的溝通形式等因素。”

¹⁰ 例如，「學位及相連職系」的基準薪點為總薪級第表 11 點（目前金額為 15,215 元）。助理社會工作主任屬於這個學歷組別，考慮到其特殊工作性質及須持有相關學位的入職要求，該職級的入職薪點定為總薪級表第 13 點（目前金額為 17,145 元，即高於基準薪點兩點）。另一個子是具學位資歷的警務督察，其入職薪點為警務人員薪級表第 21 點（目前金額為 25,480 元）。其薪酬較「學位及相連職系」的基準薪點，總薪級表第 11 點（15,215 元）為高，以反映相關的工作因素（例如須要輪班工作）和特別的工作環境（例如須面對危險情況）。

(譯本：一切內容以英文版作準)

33. 顧問的解釋毫無根據，也反映出顧問並不了解公務員薪酬制度。我們已在上文就第 29 段所提出的意見中解釋，在釐定每個公務員職位的薪酬時，我們不單止考慮學歷要求，也顧及其他相關的工作因素。

第 32 段：“過份側重工作的學歷要求衍生的其中一個問題，是這些要求可能隨時間而逐漸改變，但招聘方面有時卻沒有正式認可這種改變，或在釐定薪酬時也未顧及已發生的改變。舉例在進行是項研究時，當局定出對警長和警務督察的學歷要求似乎與普遍的情況不同。這可能純粹反映較高資歷的申請人申請有關工作，並一般會獲挑選，又或有關工作已變得更為複雜精密，需要更高學歷的人擔任。”

34. 這項意見再次反映顧問並不了解公務員的薪酬制度。在釐定職位的學歷要求時，當局所考慮的是工作要求而非入職者持有的資格。有一些資歷高於入職資格要求的應徵者獲得聘用，並不代表工作要求已經提高，這只是反映出當前人力市場內求職者的學歷普遍提高的情況。當局不時按需要檢討公務員入職職級的入職資歷要求。舉例來說，經過有關的檢討，我們曾把行政主任和中文主任（現改稱法定語文主任）的入職資格要求，由預科提升至學位程度，以反映較高的工作要求。

第 46 段：“公務員即將進行的「薪酬制度及薪酬政策」檢討應包括本研究所找到的問題，並建議把現時過於側重學歷的薪酬釐定制度換成考慮多項因素（包括“努力”和“工作環境”等）的制度。”

35. 指我們的薪酬制度過份側重學術資歷並不正確。我們已在上文就第 29 段所提出的意見中解釋，在釐定每個公務員職位的薪酬時，我們不單止考慮學歷要求，也顧及其他相關的工作因素。

第 47 段：“政府對公務員的入職資格有系統地進行檢討，以確保獲認可的工作要求與目前的招聘做法一致。如現時已要求較高學歷，而又能證明有關工作已這樣做，則有關變動應獲承認，且應在起薪點上反映出來。”

36. 此項建議乃因顧問對公務員薪酬政策有所誤解而提出，我們不接受此建議。（參閱上文我們就第 32 段提出的意見）

(譯本：一切內容以英文版作準)

第 48 段：“工作與工作間的薪酬幅度和薪級表差異極顯著，以致出現不正常，這種情況可被理解為歧視。整個架構需要重新檢討，以便更公平地反映增薪點相似的工作，由起薪點至頂薪點的情況。”

37. 正如上文所解釋，個別公務員職系／職級的薪酬架構，是根據資歷要求以及其他相關的工作因素釐定。學歷要求相若的職系，其薪酬架構相類似，但亦有可能出現差異，爲了反映特別的工作性質和要求，個別職系／職級會獲得額外的薪點。各公務員職位之間的薪酬幅度和薪級表的差異，正好反映出它們不同的工作要求和因素。顧問的建議與「按工論酬」的原則不一致。

第 49 段：“須審視其招聘及晉升常規，鼓勵更多女性申請傳統上以「男性爲主」的工作及高層職位。”

38. 我們不同意此項建議。我們認爲，鼓勵和利便某一性別申請若干公務員職位而影響另一性別，實有違平等機會原則，這樣做相比起目前公務員在聘用方面不論性別，按與工作相關的技能、經驗、素質和才能，透過公開公平的競爭挑選最合適人選的做法，無疑是一種倒退。

第 51 段：“須按廣泛的評估準則檢討教師的薪酬，制定措施以收窄教師與以「男性爲主」工作間的薪酬差距。”

39. 正如公務員其他所有職位一樣，教師行業的薪酬是參照同等的準則釐定，當中並無性別因素的考慮。正如上文第 7 段指出，以不當方式、在統計學上不可靠的方法、和並非全面的比較所做的研究，得出的研究結果必然是不正確的。

第 52 段：“較重體力勞動的以「男性爲主」工作，薪酬似乎不公平地低。須參照私營部門的薪酬，研究是否他們的薪酬可能受到市場力量的影響。”

40. 鑑於對是項研究的方式和方法所發現的種種問題，我們不能接受在以男性爲主職位中出現薪酬異常情況的指稱，因爲這是根據不正確的研究結果而作出的結論。

(譯本：一切內容以英文版為準)

《從婦女運動角度看同值同酬》*

白嘉露[#]

一. 引言

自從婦女進入勞工市場後，她們得到的工資一直較男性為少。原本，不平等工資是一個明確的政策。例如香港的薪酬委員會在 1947 年指出，女性公務員的工資應約為從事類似工作的男性職員薪酬的八成¹。這不是基於任何證據顯示女性的生產力較男性為低，而是基於一個假設，就是女性不用賺取「維持生活的工資」，理由是她們的丈夫負責養家。僱主和決策者(幾乎全為男性)相信很大機會是受到一個信念影響，即女性應該賺取比她們的丈夫為少的工資，並認為如不這樣便會威脅到家庭內的傳統權力均衡。

女性的工資低於男性的工資這個情況，直至八十年代之後才被正式否定。給予女性公務員平等薪酬和福利要到 1980 年代方全面實施。在私營機構方面，性別歧視在 1996 年以前是完全合法的。註明性別要求的招聘廣告(例如招聘「男工程師」及「女文員」)甚為普遍，且顯示出我們的勞動市場是性別分隔的，而這種性別分隔包括橫向(即某些行業是把女性摒諸門外的)和縱向的(即管理階層的職位有較大機會預留給男性，即使在主要聘請女性的行業亦然)²。

幸而，由於有《性別歧視條例》第 43 條規管，加上平等機會委員會嚴格執行法例，歧視性廣告終於消聲匿跡。但如我們假設原先令僱主刊出歧視性廣告的態度在法例生效短短幾年後神奇地消失便未免過於天真。普通常識告訴我們，僱主在聘請、升遷及補償方面的決定仍然受到性別主義的想法所影響。要戰勝這些歷史模式的影響，將需要經年的教育及執行法例。

本文考慮了「同值同酬」的概念(亦稱為「同值同酬」及「公平薪酬」)作為一個解決兩性薪酬差距的工具。第二部份考慮了歧視是引致傳統女性職位得到低於應得的待遇的證據，以及用同值同酬來解決這個現象的可能性。第三及第四部份分析香港現時的立法架構。在這部份中我提出論據，認為《性別歧視條例》第 11 條(這條文廣泛地禁止在僱傭方面的歧視)已禁止在某些環境之下的同值同酬歧視。但是，僱傭實務守則卻引起混淆，關乎僱主應在何時推行同值同酬政策，以及這政策現時沒有得到(僱主或僱員)積極追求。我認為該實務

* 版權©白嘉露 2000，版權所有，不得翻印。

[#] 香港大學法律學院副教授

¹ 張妙清博士, ed., "Engendering Hong Kong Society: A Gender Perspective of Women's Status (中文大學出版社 1997)"第 248 頁, Kwok Pui-lan, Grace Chow, Lee Ching-Kwan和Rose Wu, "Women and the State in Hong Kong".

² 參看例子如Ho Suk Ching, 「香港勞工市場的女性地位：招聘廣告內容分析」, (1985)10 勞工與社會 334。要參閱有關香港勞工市場性別分隔的一般討論，可參考Veronica Pearson及Benjamin K.P. Leung, eds, 女性在香港(Oxford University Press 1995)之內Thomas W. P. Wong的「女性與工作：機會與經驗」。

(譯本：一切內容以英文版為準)

守則應加以修訂，而平等機會委員會應積極研究，香港的傳統女性工作是否由於歧視而被貶值。

(譯本：一切內容以英文版為準)

二. 同值同酬歧視

在尋求女性得到平等待遇的運運中，其中一個最重要的目的應是消除兩性薪酬差距。其他國的研究顯示，一個引致男女性薪酬差距的重要原因是由於女性被分隔到某些職位，而這些職位被貶值的原因正是由於她們的工作被認為是「女性工作」。這類工作的例子有護士、圖書館理員、小學教師、語言治療師和文職工作者。研究發現這些工作的薪酬低於應得，是**由於**它們全是女性主導的職業。例如在 1980 年(加利福尼亞州)聖荷西市委託機構研究其薪金制度，發現大部份女性主導工作，薪酬比男性主導的相若工作低出 15-25%。當地報界還刊出較為顯眼的不平等例子，包括：

- 一名護士的年薪較一名消防車技工少 9,120 美元(約為港幣 70,000 元)；
- 一名高級圖書館理員的年薪較一名高級葯劑師少 5,304 美元(約為港幣 40,000 元)；
- 一名法律秘書的年薪較一名裝備技工少 7,288 美元(約為港幣 56,000 元)；
- 秘書一般賺取較只需有第 8 年級教育的男性工人(包括清洗該市汽車的男性)少。³

同樣地，丹佛市的護士亦發現市政府給予他們的薪酬比剪樹工人還低，儘管護士所需的學歷要高得多。費城給予實務護士(大部份為女性)低於園丁(大部份為男性)的薪酬。這幾個例子只是很多根據工作評估研究而發現的低於應得薪酬的女性主導工作的一小部份，而且，差距的程度是難以用非歧視性的因素來解釋的。相反，要找到一份能讓一名合理的人覺得在相若的技能、努力或艱辛的工作環境的情況下，男性工作的薪酬低於女性工作則非常困難。⁴

新古典經濟學家經常辯稱，女性薪酬不同可以她們的投入程度、教育、經驗或其他人力資本的不同而加以解釋。不過，當這些理論受到實際測試時，它們並不能完全解釋兩性薪酬差距。最近一個有關研究的檢討有這樣的結論：

人力資本理論大部份都經不起仔細的檢查。兩性薪酬差距不能以女性缺乏教育、技能、或對有薪工作不夠投入為解釋。首先理論化的關係看來主要倚賴一些有關女性工作的假設多於倚賴確實的證據。其次，人力資本理論未能解釋為何有大量證據顯示出，即使在技能、教育、培訓、勞

³ Linda M. Blum, 「女性主義與勞工：同值同酬運動的重要性」(University of California Press 1991), 第 60 及 82-3 頁。

⁴ Paula England, *同值同酬：理論及證據*(New York: Walter de Gruyter, Inc. 1992),第 2 頁。

(譯本：一切內容以英文版為準)

工市場經驗等各方面均一致的時候，男性依然賺取比女性為多的薪酬。⁵

同樣地，由國際勞工局所進行的研究發現，即使大部份由女性擔任的行業「與大部份由男性擔任的行業需要相同的技能、努力、責任和工作環境，女性為主的工作仍然得到較男性為主的工作為低的薪酬。」⁶一個在 1999 年作出的有關若干個不同研究的檢討得到一個結論，就是在考慮其他因素後，某個職業或職業類別的性別組合對其薪酬水平有一個淨效應。⁷因此，我們應小心，有人會指稱香港的兩性薪酬差距可以用非歧視性的因素來解釋。香港政府在 1992 年便曾嘗試運用這個觀點(在無事實根據的有關性別歧視的跨部門工作小組的研究結果之內⁸)及再次在 1993 年(男女平等機會綠皮書⁹)。不過，政府最終承認，它在作出這說法時是沒有進行過任何真正的有關香港男/女性薪酬差距的調查的。

承認兩性薪酬差距最低限度有部份原因是歧視造成的經濟學家經常堅稱問題的根源是聘請方面的歧視，而不是薪酬方面的歧視。他們辯稱由於僱主拒絕聘請女性擔任傳統的「男性」工作，因此女性被迫從事傳統的「女性」工作，造成這些工作的女性供應過盛，而由於正常的供求力量引致工資下降。不過，其他研究員已得出結論，即這個「排擠效應」並非引致女性工作工資降低的主要原因。反而，他們認為是傳統有關女性的能力和她們對機構的貢獻方面的歧視態度，才是引致她們的工作被貶值的原因。因此，僱主有傾向給予某工作較少工資只是因為那工作是女性擔任，而原因可以是「由於對所需技巧或該工作對利潤的貢獻有認知錯誤或是由於僱主相信女性比男性需要或應得較少金錢。」¹⁰一旦工資按這種存有偏見的方法而定出，女性被放在薪金表上的低於男性的位置，而制度化的慣性更使這錯誤長久保留。

雖然有部份經濟學者辯稱單單市場力量已足以消除這些態度上的偏見(理由是這些偏見本身是無效率的)，但其他經濟學者相信這看法過於樂觀。¹¹實在，假如市場力量可以消除僱主對女性的偏見，為甚麼還需要立法來制止香港

⁵ Aileen McColgan, *女性的合理薪酬*(Oxford University Press 1997), 第 238 頁

⁶ Morley Gunderson, 「從國際觀點看同值同酬與性別歧視」(日內瓦國際勞工局 1994)第 1 頁。

⁷ 請參閱Paula England, 「為何要有同值同酬」(1999)39 *經濟及財務季度回顧* 743-55。

⁸ 我指「無事實根據」是因為該研究結果沒有引述任何研究(只除了模糊地提及不知名的調查顯示香港女性不認為她們是歧視的受害人)。結果顯示該工作小組並沒有進行實際的調查-只是簡單地重覆政府在當時的立場(即是否認有歧視存在和全盤反對任何反歧視法例的立法)。因此，我們不應依賴這些「研究結果」作為解釋引致香港兩性薪酬差距的原因的結論。

⁹ 在*男女平等機會綠皮書*(香港政府印務局, 1993)中，政府堅稱男性和女性薪酬差距可以用若干非歧視性的變數來解釋(例如在教育、能力和經驗方面的差距)。不過，在一次與婦女組織進行的公開會議(於 1993 年 9 月 29 日舉行)上，政務司(在回應由我提出的問題時)承認他沒有證據來支持這個說法。其後致函政府提出相同的問題，亦得不到支持的證據。

¹⁰ England前文註腳 4, 第 284 頁。並請參閱Richard Perlman及Maureen Pike, *勞工市場的性別歧視：同值同酬的好處*(Manchester University Press 1994), 第 12-19 頁。

¹¹ 參閱England前文註腳 4, 第 54-68 頁; Perlman及Pike, 前文註腳 10, 第 12-19 頁; 及在Heidi I. Hartmann, ed, *同值同酬：研究新方向*(National Academy Press, Washington D.C. 1985)內Barbara R. Bergmann的「從經濟看同值同酬的好處」, 第 71-85 頁。

(譯本：一切內容以英文版為準)

僱主刊登廣告招聘「男工程師」和「女文員」呢？明顯地(近至 1996 年)刊登這些廣告的僱主之所以這樣做是由於偏見 - 即是若與吸引最好的人才以獲得最大的利潤這一意願相比，偏見的力量更為強大。經濟學者亦承認，僱主可能把女性排擠在某些職位之外，因為他們「樂意爲了保持那些反對聘請女性的男性工人的士氣而犧牲利潤」。¹²

「同值同酬」的原則(經常被稱爲「同值同酬」和「公平薪酬」)因此被發展成一種直接解決該問題的工具，方法是揭示及消除女性工作的不公平工資。基本上，這個原則規定，性別歧視不單包括女性在與男性擔任完全相同的職位時得到較少的工資，還包括女性的工作若以教育、技能、工作條件及其他因素方面可以與另一份男性擔任的工作相比較時，女性得到較男性爲少的工資。我會稱這情況爲「同值同酬歧視」。

提倡公平薪酬的人認爲同值同酬是對禁止在招聘時作出性別歧視的法例的配合。即使有效推行本地的《性別歧視條例》，仍需要經過不少時間才可以消除勞工市場上的性別分隔。爲了這樣做，我們需要改變的不單是僱主的態度，還要改變教育界人士(不幸地，他們仍不鼓勵香港的女性爭取從事薪酬較高的男性主導工作)的態度。¹³此外，勞工市場的分隔日漸消除亦未必能幫助那些已受聘於被貶值的女性主導工作的婦女。

正如上文所述，美國有數宗廣泛宣傳的個案，當中僱員成功以「同值同酬」原則爭取到加薪。到 1989 年，有 42 個州已立法「強制爲州僱員進行薪酬結構是否公平收集某些數據，已有 21 個州進行了正式的薪酬公平研究，20 個州已進行了某些薪酬公平調整。」¹⁴但美國仍從未訂立全國性的同值同酬的法例，大部分是由於列根/布殊的共同黨政府、宗教界右翼分子、和新古典主義經濟學家(如Mark Killingsworth)的抗拒。新古典主義經濟學家認爲「同值同酬」原則違反自由市場規律¹⁵。不過，某些公共僱員是受到個別州的同值同酬政策或法例所保障的。一個明顯的例子是明尼蘇達州，當地的工作評估顯示有不少情況是女性工作獲得比男性工作爲少的薪酬，縱然女性工作和男性工作在評估尺度上的位置相同或更高。(例如照顧殘疾兒童的女性，收入比男性動物園看守人爲少)¹⁶。立法機關定立了州僱員公平薪酬法，並作出了顯著的調整。有些研究人

¹² England, 上文註腳 7,5.1 節(引述Barbara Bergmann及W. Darity Jr.,「社會關係、生產力和僱主歧視」,(1981)109(4)每月勞工回顧47-49。

¹³ 教師不鼓勵女生進入地位較高的「理科」，而在香港，「理科」可帶來較好的入讀大學和得到較高薪工作的機會。參看Veronica Pearson及Benjamin K.P.Leung, eds, *女性在香港*(Oxford University Press 1995),第 111 頁Choi Po King的「女性與教育」。亦有報告(在 1999 年)指出，接近半數香港男女校仍然阻止女生修讀設計及科技科。雖然教育署已答應要求學校改變這做法，但明顯地，定立該規定的教師，他們的態度不會立即改變過來。與此同時，這些態度會阻礙女生修讀有關的學科。參看南華早報 1999 年 11 月 18 日第 5 頁。

¹⁴ Paula England, 上文註腳 7，第 3 節。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 參看例如在Judy Fudge及Patricia McDermott, eds, *公平薪酬：按女性主義評估公平薪酬*(University of

(譯本：一切內容以英文版為準)

員曾批評明尼蘇達州計劃的各種因素，但其他研究人員卻認為這是一次整體上的成功，對於兩性平等有著重大的貢獻。¹⁷我們還應留意到，很多不受同值同酬法例保障的美國僱員已使用了非立法的機制(例如集體談判及工會行動)來勸喻僱主對得到比相類的男性工作較低工資的女性主導工作作出薪酬調整。¹⁸正如某檢討得出這樣的結論，「公平薪酬[在美國]作為一個改革政策已有很好的成績，雖然其涵蓋範圍有限」。¹⁹

不少其他國家(包括英國、加拿大和澳洲)明確地把同值同酬的原則納入法例之內，並已藉不同的機制積極推行該原則。對於這些政策的影響眾說紛紜。某些經濟學者集中在負面方面--例如他們辯稱為傳統上多由女性擔任的工作提高工資可能會引致有更多女性找尋這類工作(因而延續市場上的分隔)，並引致僱主聘請較這類人(造成失業)。²⁰不過，其他經濟學者的論據則謂，這些負面因素實際上比先前人們所相信的沒有那麼顯著。例如，Perlman及Pike堅稱同值同酬法例可以有「緩解任何負面就業影響的間接或長期效應。」²¹他們亦表示，認識到僱主正在推行一個較公平的工資結構這事實將會為女性工人帶來良好的士氣及增加她們的生產力(從而抵消任何令僱主減低女性就業水平的動機)。²²同值同酬亦可能實際上幫助解決根本的分隔問題，因為它可推動僱主融合傳統上分隔的職位(理由是假如他們的工人不是分隔為「女性」和「男性」，他們被認為需要為同值同酬歧視而負責的機會便會小得多)。²³

我已簡單地評論過這些論據，主要目的是要顯示出，不同的經濟學者及在勞工範疇方面的其他專家，對於同值同酬法例的可能影響各有不同的意見。香港社會應小心探討正反兩方專家的研究。基於此，我質疑同值同酬的可行性研究的客觀程度。我知道這是平等機會委員會委託有關作者(宋恩榮、張俊森、伍錫康、和Paul Hempel)去進行此研究。不過，報告的封面亦列出Mark Killingsworth為「海外專家」。在其最後報告中，作者感謝Killingsworth教授給予意見和指導。並指出報告大量引用他的文章，而他亦曾經來港就有關研究和報告提供建議²⁴。正如本文較早時指出(請見前文註 20)，Mark Killingsworth是美

Toronto Press 1991)第 229 頁Sara M. Evans及Barbara J. Nelson的「把工資增加轉化成社會轉變：明尼蘇達州推行公平薪酬值得國際借鏡」

¹⁷ 同上，第 227-246 頁。亦可參看Elaine Sorensen的*同值同酬：是否一個值得推行的政策?*(Princeton University Press 1994)。第

¹⁸ 參看例如在Peggy Kahn及Elizabeth Meehan, eds, *英國和美國的同值同酬*(Macmillan Press Ltd. 1992)。

¹⁹ Evans及Nelson, 上文註腳 16, 第 243 頁。

²⁰ 兩位具領導地位的學者在批評同值同酬時的例子可參看Steven E. Rhoads的*同值同酬：公平薪酬遇到市場*(Cambridge University Press 1993)；及在上文註腳 11 的*同值同酬：研究新方向*中，Mark R. Killingsworth的「同值同酬的經濟學：分析、實徵及政策問題」

²¹ Perlman及Pike, 上文註腳 10, 第 79 頁。

²² 同上, 第 81 頁。

²³ England, 上文註腳 7 第 5.4 節。

²⁴ 參見宋恩榮、張俊森、伍錫康和Paul Hempel(及Mark Killingsworth為海外專家),同值同酬可行性

(譯本：一切內容以英文版為準)

國出名的同值同酬法例忠實反對者。因此，當*同值同酬的可行性研究*的作者以他作為指導和海外專家，他們實質上已預先決定了研究的結果，就是反對同值同酬政策。當然，Killingsworth教授和四位作者都應有權有自己的意見。但平等機會委員會不能憑藉此項研究，視之為在香港實行同值同酬的可行性的客觀評核報告。反而平等機會委員會應視研究為一份關於反對同值同酬論據的強烈聲明，而在這場重要政策辯論中，應諮詢另一方的專家以另一角度看有關政策的意見。這是唯一的方法，令平等機會委員會可達致平衡的角度，看它是否需要積極地繼續以同值同酬作為香港的一項政策目標。

我們還應留意到，有部份評論同值同酬法例的意見並不是主張要放棄這法例，而是認為應改善和加強有關的機制，以便推行同值同酬。香港大可以從這些建議中得益。例如，現時已有人進行了有關如何設計性別中性的工作評估（以確保評估不會僅僅延續原先引致女性工作工資較少的偏見）²⁵同樣地，在1997年Aileen McColgan出版了一個全面的有關英國、歐洲社會、加拿大和澳洲對公平薪酬的方向的檢討。她的結論是，英國法例現時的其中一個問題是其執行需差不多全然依賴個別投訴，而個別投訴是難以維持和對其他工人沒有直接影響的。她建議對這問題採取一個較為集體的方向，即是執法機關應較為主動處理女性主導職位的系統性貶值問題。²⁶這意味 香港平等機會委員會可以扮演一個更重要的角色--設計性別中性的工作評估準則、研究各僱主的薪級表（特別是從大型公共機構僱主著手），以及為僱主及僱員提供意見。最重要的是現時有不少文憲均不抗拒公平薪酬，反而是對推行公平薪酬的各種機制提出了具建設性的批評。假如我們仔細和客觀地研究，我們將可以發展出一些推行同值同酬的機制，而這些機制比起其他國家先前發展的還更先進和更為有效。

我們亦必須小心，不要單單由於同值同酬代表了對市場的干預（這是反對同值同酬的經濟學者提出反對的主要原因）而抗拒同值同酬的觀念。這相同的反對理由同樣亦可以用來反對很多工人安全法例、禁止童工法例、以及禁止解僱懷孕婦女的法例。實在，整個性別歧視法例的觀念一直受到一些人反對，反對者認為這法例過於具干預性。但整個社會、立法機構甚至政府亦抗拒他們的這種立場--這可以從綠皮書諮詢的結果和當局採納了一條可施行的《性別歧視條例》來證明²⁷因此問題不在於同值同酬是否對市場構成干預，而是在於其是否合理和值得。

我將會在以下兩節分析《性別歧視條例》有關薪酬歧視的條文。我的論據是該條例已禁止了某些情況下的同值同酬歧視。不過，在目前的情況下（即在

研究最後報告(1998年4月16日)“鳴謝”篇

²⁵ 參見上文註腳11的*同值同酬：研究新方向*內，Leslie Zebrowitz McArthur的「同值同酬分析的社會判斷偏見」。

²⁶ Aileen McColgan, 上文註腳5第412頁。

²⁷ 在綠皮書諮詢的結論中，政府被迫承認大部份諮詢回應均支持制定性別歧視法例及把消除對婦女一切形式歧視公約伸延至香港。參看南華早報1993年12月31日第2頁所載S.Y.Yue的「將採納聯合國公約」一文。（當中引述了當時的政務司孫明揚的說話）。

(譯本：一切內容以英文版為準)

沒有積極推行這個觀念的情況下)，該條例對於貶低傳統女性工作的價值這個傾向很可能沒有甚麼重要的影響。

三．同值同酬歧視：香港的法律情況

香港在 1995 年制定了第一條反歧視法例，即《性別歧視條例》²⁸如政府最初草擬這法例般，性別歧視條例草案禁止向求職者提出僱用條件方面的歧視，然而，該法例並無包括禁止現有僱員的僱用條件方面的歧視。²⁹草案中的這個遺漏很可能是由於政府基本上是照抄了英國 1975 年的性別歧視法(該法例並不適用於僱傭合約的薪酬歧視，因為這方面是另外有獨立的法例，即《1970 年平等薪酬法案》來規管)。

這個遺漏在法案委員會在審閱法案時已向政府提出，政府初時建議把平等薪酬的問題全部留給《性別歧視條例》僱傭實務守則來處理。³⁰確實，政府看來是預期實務守則大部份借鑑自英國平等薪酬法的，因為政府在性別歧視條例草案中增加了一項條文，表示有關在僱用條件方面的歧視的實務守則將可能提及或納入香港以外地方的法律。³¹不過，立法局議員亦要求政府在條例本身加入一條有關平等薪酬的條文。政府因而同意修訂條例草案，以便明草案確禁止在僱用條件方面歧視現有僱員(及可能成為僱員的人)。³²

「僱用條件」方面的歧視是一個廣闊的觀念，我本人認為可以同時理解為規定同工同酬和同值同酬。確實，據我理解，政府經常採取這立場，例如當陸恭蕙議員草擬草案以修訂《性別歧視條例》(該條例在 1997 年制定³³)時，她致函政府要求澄清這問題。她留意到，假如法庭理解該條例時認為它在平等薪酬方面所提供的保障少於英國，便會「跟研究性別歧視條例草案的草案委員會所得的理解相反」。³⁴政府的回覆如下：

雖然該條例並未提及同值同酬的觀念，但在決定例如一名婦女是否在薪酬方面受到歧視時，法庭將需要考慮她是否從事與她希望比較的另一名男性的工作可比較或同等的工作。在這方面是否跟從英國平等薪酬法之

²⁸ 香港法例第 480 章。

²⁹ 比較 1994 年 10 月 14 日香港政府憲報第 3 號法律副刊，性別歧視條例草案第 10(1)條和第 10(2)條。

³⁰ 參看 Adam Mayes 在香港的從國際及比較角度看平等機會法律研討會上(1997 年 11 月 10 日)所發表的文件「砌圖上欠缺的部份：《性別歧視條例》之下的平等薪酬權利」文件。

³¹ 這條文現時以《性別歧視條例》第 69(13)條的形式出現。

³² 這條文現時以《性別歧視條例》第 11(2)(b)條的形式出現。

³³ 參看 1997 年 6 月 27 日香港政府憲報第 1 號法律副刊所載的 1997 年《性別及殘疾歧視(雜項規定)條例》草案。

³⁴ (陸恭蕙議員發出)Adam C. Mayes 代行，致政務科的信件，日期為 1996 年 3 月 5 日。(重印為第 278 號文件，香港平等機會法第 4 卷—立法檔案資料 1993-1997, 第 1737 頁) (香港大學比較法及公法研究中心, 1999)

(譯本：一切內容以英文版為準)

下採納的原則將由法庭來決定。³⁵

因此，政府明確表達的意見是，該條例容許婦女提出違法歧視的控訴，假如她能夠證明，在沒有非歧視性的理據的情況下，一名從事「同值或相若價值工作」的男性同事所得到的薪酬比她為多的話。這個對《性別歧視條例》的解釋是完全合理的：假如一名女性僱員的各種環境與一名男性僱員相若(例如相若的資歷、技能和年資，並且是在相若的工作條件下進行相若的工作)，但她所得的薪酬卻比該男性僱員為低，則該女性僱員受到直接歧視的表面證據便成立。³⁶她可以辯稱不平等的薪級表構成基於性別的較差待遇-即她的工作被僱主貶值，理由是這是一份女性工作。請留意法例並無規定原告人證明該僱主有意圖歧視該女性才能證明直接歧視。³⁷此外，《性別歧視條例》第 4 條明確訂明，假如某人作出某一作為的原因是兩個或以上，而其中一個原因是由於原告人的性別的話，則該作為便會被視為是由於原告人的性別而作出，即使原告人的性別並非最重要的原因。這項規定(並無出現在英國的性別歧視法)應可令原告人較容易證明直接歧視。不過，假如僱主可以證明該薪酬差距並不是基於性別(而是基於某個不帶歧視性的因素)，則這待遇差別可能不構成直接歧視。

另外，假如女性僱員辯稱某個看來是中性的規定或條件實際上對女性僱員有不合比例的損害性影響(例如由於該規定或條件的適用對象大部份或全部是女性)的話，間接歧視的個案便成立。例如，假如一名僱主要求所有從事女性主導工作的僱員服務時間較長或是有較高的學歷才可以得到某薪金額，卻容許男性主導職位的僱員在較低要求的情況下升至得到該薪金額，則該適用於女性工作的要求構成間接歧視的個案便成立。假如僱員必須全職工作才可以得到加薪或獎勵工作表現而給予的花紅(而這規定對女性有不合比例的影響³⁸)，亦可構成間接歧視。

我對於《性別歧視條例》的解釋與香港在聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》之下的責任一致。《消除對婦女一切形式歧視公約》明確規定平等薪酬權利，包括同值同酬權利。公約第 11 條訂明，各締約國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，特別是：

(d) 同等價值的工作享有同等報酬包括福利和享有平等待遇的權利，在

³⁵ (政務司發出)Chang King-yiu代行，致陸恭蕙議員助理Adam C.Mayes先生的信件，日期為 1996 年 4 月 18 日(作者加上了標記以便讀者留意)。(重印為第 298 號文件，香港平等機會法第 4 卷—立法檔案資料 1993-1997, 第 1874 頁)(香港大學比較法及公法研究中心, 1999)

³⁶ 參看Enderby v. Frenchay Health Authority [1994] 1 All ER 495 (Court of Justice of the European Communities)第 514 頁(說明當一名女原告人可以證明歧視性薪酬(即當僱主為同一人，而女性所得到的薪酬低於擔任相若工作的男性)的客觀因素，便可以成立「值得信賴」的直接歧視的假設。然後僱主便需要提出反證據，舉出不是基於不平等薪酬所得者的性別的客觀理由為例證。)

³⁷ 在 1995 年Anne Cheung表示關注間接歧視的定義不會包括同值同酬歧視，因為它不涉及「明顯的意圖」。參看Anne Cheung「香港的公平薪酬」(1995)Hong Kong Law Journal, 383 第 393 頁。不過，事實上是，原告人是沒有需要證明明顯的歧視意圖的。

³⁸ 參看Enderby v. Frenchay, 上文註腳 36, 第 515 頁。

(譯本：一切內容以英文版為準)

評定工作的表現方面，也享有平等待遇的權利。

消除對婦女歧視聯合國委員會(該委員會考慮締約國向《消除對婦女一切形式歧視公約》提出的報告)亦已發出一個一般建議，促請締約國更正國際勞工組織公約第 100 號及採取行動以確保同值同酬的原則不僅記載在法例之內，而是得到切實執行。³⁹

《性別歧視條例》並無載有條文明確訂明《消除對婦女一切形式歧視公約》必須以遵守《消除對婦女一切形式歧視公約》的方式解釋(而事實上政府亦成功地反對了有關修訂這些字眼的建議)。然而法例建設的一般規矩仍然是假設立法機關會有意遵守國際公法。⁴⁰如果法例的條款可以合理地作超過一種解釋，有關條約的條款變得尤其適切。因此，如「其中一項可以歸屬於法例的意思是與條約的責任是一致的，而另一項或其他幾項卻與條約不一致，則寧取與條約一致的意思。」⁴¹當香港政府宣布會提出性別歧視條例草案時曾明確告知立法機關，它此舉的目的是為了遵守《消除對婦女一切形式歧視公約》的規定(其時香港政府已承認該公約將延伸至香港)。⁴²此外，政府經常引用《性別歧視條例》為其在香港推行《消除對婦女一切形式歧視公約》的主要途徑⁴³。我們亦應注意到，雖然政府加入了對第 11 條的某些保留(例如有關退休金計劃)，但它沒有表示對同值同酬(亦載於第 11 條)有任何保留。⁴⁴因此，法庭應解釋《性別歧視條例》第 11(2)(b)條的字眼的廣闊意思為遵守《消除對婦女一切形式歧視公約》第 11 條，所以是禁止同值同酬歧視的。

我們亦應考慮到香港在《經濟、社會與文化權利國際公約》的責任，這些責任現載於基本法第 39 條中。這公約第 7(a)(i)條亦承認合理公平條件(包括「同值同酬」)的權利。在 1976 年，當英國把這公約引伸至香港時，加入了一項保留，表明在有關在香港的私營機構的男女同值同酬方面，保留「延遲施行」第 7(a)(i)條的權利。⁴⁵當然，在 1976 年，這項保留是必須的，因為香港當時缺乏有關性別歧視的法例。然而，在 2000 年(即超過 20 年之後)香港已再沒有任何「延遲」施行第 7 條的需要。此外，香港政府亦沒有表示希望它延遲的立場。

³⁹ 消除對婦女歧視委員會的一般建議第 13 項。

⁴⁰ 參看 F.A.R. Bennion 的法定解釋：一個守則 (Butterworths, 第三版 1997), 270 節, 第 630-35 頁。

⁴¹ 參看例子 *Salomon v. Commissioners of Customs and Excise* [1967]2 QB 116, per Diplock, LJ, at 143.

⁴² 1994 年政府告知立法局，政府將有需要「在消除對婦女一切形式歧視公約正式延伸至香港前，引入某種形式的法例以禁止歧視，當中包括平等薪酬法例」。參看民政事務科的《立法局參考資料摘要：男女平等機會》，1994 年 6 月，第 10 段 (重印為第 27 號文件，香港平等機會法第 1 卷—立法檔案資料 1993-1997, 第 336 頁) (香港大學比較法及公法研究中心, 1999)。同樣地，政府於 1994 年 6 月 3 日發出的一份新聞稿表示，「制定性別歧視法例是落實《消除對婦女一切形式歧視》公約的一種方式。」同上，第 26 號文件，第 333-35 頁。

⁴³ 參看的例子如香港特別行政區根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第 18 條提交的第一次報告(香港政府印務局 1998)(此後稱為《消除對婦女一切形式歧視公約》第一次報告)

⁴⁴ 同上，第 78-80 段。

⁴⁵ 參看摘自再次刊印於 Andrew Byrnes 及 Johannes Chan, eds 的公法與人權：香港資源書(Butterworths 1993)第 283 頁的「在公約簽署及正式生效時，英國所作的保留」。

(譯本：一切內容以英文版為準)

反而在 1999 年政府向經濟、社會與文化權利聯合國委員會表示，《性別歧視條例》事實上禁止歧視同值同酬。政府以致函陸恭蕙議員差不多的語言，告知該委員會：

《性別歧視條例》禁止在僱傭方面的所有範圍，包括在工作條款及條件、僱用、升職、員工調職或培訓方面的性別歧視。至於在某情況下由女性原告人所擔任的工作是否與一名她希望與之比較的男性員工同等一或有同值同酬，則應由法庭決定。⁴⁶

請留意，政府並沒有質疑《性別歧視條例》是否規定同值同酬。反而是假定了這是事實，並表明法庭只需要決定由女原告人所做的工作是否與該名她希望比較的男性同事有相若的價值這事實問題。

鑑於《性別歧視條例》第 11 條的用詞廣泛和香港有國際責任，法庭可能會把第 11 條解釋為包含同值同酬的概念。當然這是有一定困難的，因為實務守則(我將在下一節加以討論)在這點上引入了一些令人混淆的地方。

四. 《性別歧視條例》僱傭實務守則

我們都知道，政府並不急於推行《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》。它拒絕在平等機會委員會正式宣布為各條例發出僱傭實務守則前使該法例中的僱傭條文生效。政府繼而花了若干時間成立委員會。它甚至到 1996 年 3 月才發出招聘主席一職的廣告(這時距離法例的制定已 7 個月)。結果，首位主席，即張妙清博士在 1996 年 5 月才聘用，而委員會則直至 1996 年 9 月才聘用了職員和可以運作。此時距離兩條反歧視條例的制定時間已超過了一年，有不少人憂慮，草擬實務守則這艱鉅的工作可能再要花費一至兩年時間。不過，委員會的工作很快捷。兩條實務守則只用了少於六個月時間便草擬完成和進行了兩輪諮詢及修訂。立法局通過兩份實務守則，有關法例在 1996 年 12 月生效。

一如所料，《性別歧視條例》僱傭實務守則的法律概念確然借鑑自英國《平等薪酬法案》。在說明(第 12.1 段)條例禁止在所列載的僱範疇的歧視後，實務守則在「同工同酬」(第 12.2-12.4 段)和「同值同酬」(第 12.5-12.8 段)的題目之下更詳細地討論僱用條款和條件。同工同酬的討論表明，一名女性僱員在擔任與一名男性僱員同樣或相若的工作時，應得到同等的薪酬。「同類工作」的定義是「性質大致相同的工作，而就僱傭條款及條件而言，兩者所做的工作實際上並無重大分別。」，這定義借自英國《平等薪酬法案》。

第 12.5-12.8 段是關乎同值同酬的概念。第 12.6 及 12.7 段說明(我把強調

⁴⁶ 中華人民共和國香港特別行政區就經濟、社會與文化權利國際公約所作的報告(香港政府印務局 1999)，第 81 段。

(譯本：一切內容以英文版作準)

之處以斜體字標出)：

與同工同酬有關的原則就是同值同酬。女性承擔職務的工作要求若與其男性同事的要求一般高，即使兩者擔任不同工作，仍應獲得相同的薪酬和福利，*換句話說，同等價值的工作應獲得相同報酬。*

...僱主可根據市場供求及個人工作表現釐定個別職員的薪酬，*卻不應純以性別為理由而支付較低薪酬予擔任相同價值工作的員工。*

這兩段與政府向立法會議員和經濟、社會與文化權利委員會提出的第 11 段的解釋一致，即是，假如一名女原告人可證明她的薪酬較一名擔任同等價值工作的男僱員為少，而同一位僱主又缺乏非歧視性的理據的話，《性別歧視條例》第 11 條(該條文廣泛地禁止僱用「條件」方面的歧視)容許該女原告人提出違法歧視指控。

(譯本：一切內容以英文版為準)

不過，其後又有一段落帶來了混淆，混淆之處在於僱主在何時需要履行這個不給子女僱員少於同值同酬的薪酬。第 12.8 段說明：

僱主應維持同工同酬的原則，並宜刪除逐步實施同值同酬。執行這原則需要對同一機構內的不同工作崗位進行客觀和專業的評估，或實行其他經事實證明為不含歧視成份而又能達致酬勞均等的方法。公營或私營的大機構，如具備良好的人力資源部門，均可率先執行。

這段落可以理解為表明，僱主一方面有需要推行同同同酬，但他們只是被鼓勵逐步推行同值同酬。我的意見是，這是有潛在危險的意見，因為：

1. 條例本身沒有分別出兩種歧視的不同，只是廣泛地禁止在僱傭方面的歧視；
2. 對香港有約束力的國際條約要求「同值同酬」，以及法庭應以符合該等條約責任的方式來解釋在有關僱傭方面的歧視的禁止；及
3. 政府已向立法會議員和國際條約機關發出聲明，表示《性別歧視條例》確容許一名女性若可證明一名擔任相若工作的男同事得到較她為多的薪酬，而又沒有非歧視性的理據的話，她便可以提出歧視指控。

當然，事實上香港的女性僱員現時可能難以提出這樣的法律行動(原因是她很可能需要有關她的工作和她希望比較的男同事的工作的專業工作評估)。然而，為大機構僱主擔任女性主導工作的女性可能可以得到這必需的資料。例如在政府醫院擔任女性主導工作的女性(例如護士)可能會希望調查在醫院內是否有任何男性主導工作獲得較高的薪酬，即使男性職位並不是特別難聘到人手，亦不需要較高的學歷或擔任較多職務，或是有較差的工作環境。

假如有人提出這樣的投訴，有關的僱主可能會辯稱法庭應(儘管有我在上文提出的三點)採納一個對《性別歧視條例》第 11 條較狹窄的解釋，以便法例只要求同工同酬(雖然法例沒有用這句子)。⁴⁷不過，假如身為被告人的僱主是政府或是某公共機構，我便看不出他們可以如何要求法庭對《性別歧視條例》作出較政府向立法會議員和聯合國經濟、社會與文化權利委員會所提出的更為狹窄的解釋。這立場會非常虛偽，並會為政府帶來國際條約機關的極多批評。

⁴⁷ 支持這點的論據可見於實務守則提交立法機關時，立法機關並沒有刪除第 12.8 段，雖然它某程度上修訂了這段。如委員會初時草擬實務守則時，第 12.8 段訂明僱主應簡單地「考慮」逐步採納同值同酬。這點引起立法機關實質討論，而最後「考慮」一詞被完全刪去，至此該段落訂明：「僱主應.....逐步推行...」參看立法局文件CB(2)881/96-97, Ref: CB2/SS/2/96, 1996 年 12 月 12 日會議記錄，《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》僱傭實務守則及規則小組委員會(重印為第 377 號文件,香港平等機會法第 5 卷—立法檔案資料1993-1997,第 2426-28 頁)(香港大學比較法及公法研究中心, 1999)

(譯本：一切內容以英文版為準)

我們還應留意到，雖然實務守則若與某一問題相關時，可以被法庭接納在考慮之列，但它並不是法律，亦沒有修訂《性別歧視條例》或是延遲條例所規定的責任的效力。⁴⁸例如，假如實務守則建議僱主「逐步」消除註明性別要求的廣告，這意見不能凌駕一個事實，就是《性別歧視條例》第 43 條已禁止了這類廣告。假如實務守則和條例之間有不協調之處，則必須以條例的規定為依歸。

檢討在香港施行的國際條約是否得到遵守的聯合國機構亦有留意到實務守則造成的混淆。例如，經濟、社會與文化權利委員會便曾表達其對於這問題的關注，而香港政府正是回應這關注才表達了我在上文所提到的意見，即是假如法庭裁定一名女性的薪酬比起一名擔任「同值」工作的男性為低的話，該名女性是可以提出指控的。不過，在現行的實務守則內提出的意見則令僱主和僱員得到一個印象，就是同值同酬並不是規定的要求(因此不鼓勵僱主推行，亦不鼓勵僱員提出投訴)。明顯地，這情況不能繼續：政府若向條約機構表示香港法律確實規定同值同酬，而另一方面實務守則卻暗示僱主可以使用沒有註明期限的時間後才在這方面遵守法律要求，這是不恰當的。

五. 結論

我相信實務守則第 12.8 條應加以修訂，而平等機會委員會應發展不同的機制來幫助僱主避免違法地把女性主導的工作的價值貶低。委員會應從研究香港政府及公共機構(我相信他們是樂意合作以確保香港政府遵守其本身的條約責任的)的薪級表著手。委員會亦應向所有僱主提出建議，教導他們如何消除薪級表上的性別歧視。並應鼓勵大型僱主進行本身的研究，以比較女性主導工作和男性主導工作的薪級表，以及消除歧視。

最後，我認為，一個對兩性薪酬差距早著先機的方向對香港來說，比起對其他國家來說更為重要。我這樣說是因為香港缺乏強大的工會和集體談判權。在很多國家，工會(假定他們是支持女性應獲得平等的權利)可以迫使僱主對其明顯貶低女性主導工作的薪級表作出調整。但在香港，工會的權力則小得多。集體談判權(在回歸前)曾得到由直選選出的立法機關短暫地擴大。但這法例幾乎即時被臨時立法會凍結(稍後更被廢除)。在現時的憲制底下，要得到集體談判權看來非常渺茫。⁴⁹因此，我們不能依賴工會行動來解決香港兩性薪酬差距這個問題。我的意見是，這情況令平等機會委員會有更急切的需要，發展不同機制來推行同值同酬。

⁴⁸ 《性別歧視條例》第 69 條訂明「...但在根據本條例而於任何法院進行的法律程序中，根據本條發出的實務守則可獲接納為證據，而如該法院覺得該守則的條文與法律程序中產生的問題有關，在裁決該問題時，該條文須予考慮。」

⁴⁹ 要參考有關這些發展的概略討論，請參閱在Raymond Wacks, ed的「香港的新法律體系」(香港大學出版社 1999)內，Wilson W.S. Chow 及Anne Carver的「僱傭及工會法律：香港勞工法律的思想體系和政治」。

(譯本：一切內容以英文版為準)

日期：2004 年 6 月 28 日

致：同值同酬專責工作小組召集人楊港興先生

由：白嘉露

事由：有關公營部門同值同酬情況顧問報告

楊先生：

茲收到你派送給專責工作小組各成員的《顧問報告》最新草稿，謹此致謝。除了一些輕微的手民之誤外，我認為該報告已就緒，可提交委員會。我希望該報告不久將出版，因為公眾對此研究的結果等待已久。我的理解是（根據我們的討論和最近的會議記錄），該報告現已完成，以《顧問報告》形式，而非以專責工作小組報告形式出現。專責工作小組個別成員如欲提出意見，可以另行提交，但這些意見不會改變《顧問報告》的內容。反之，這些另行提交的意見將分開呈交委員會，在出版《顧問報告》時會作為附錄載入報告。

初時我不打算另行提交意見，因為我認為顧問已履行其責任，而他們的報告是獨立的。不過我留意到專責工作小組內若干成員近期的一些意見（書面的及口頭的），似乎拒絕認同支撐「同值同酬」的整

(譯本：一切內容以英文版為準)

套理論，就是傳統上而言，以「女性為主」工作的價值有被低估的傾向，因為那是女性的工作。當然，專責工作小組個別成員可拒絕該理論。但有成員暗示「無證據」支持該理論實屬不確。事實上全世界有大量證據證明此一現象，尤其是在「護士」及其他仍被普遍視為「女性工作」的工作上。茲附上原刊於香港平等機會委員會 2000 年出版的《同值同酬會議論文集》第 52 至 69 頁《在香港實施同值同酬：一個女性主義的分析》一文，我在當中引述了一些資料來源。我見不到任何證據暗示香港在這方面與世界其他地方有不同之處。必須注意，當初委聘顧問時，沒有人要求他們要捍衛此一般性理論，可能覺得這是「同值同酬」觀念的根基，一項已為不同國際條約及本土反歧視法內吸收的觀念，所以毋需這樣做。

請把此信及附上的文章當作我對《顧問報告》的意見提交委員會，謹此致謝。

香港大學法律系副教授

白嘉露

(譯本：一切內容以英文版為準)

醫管局對「同值同酬」報告之意見

醫管局關注到報告詮釋數據的方法及所作的結論。研究中有若干瑕疵，於下文詳述。

2. 從統計學角度看，由於有以下的局限，以致對數據所作的最後詮釋未能令人信服：

- (a) 選出作研究的醫管局工作，在招聘時並沒有性別限制。用這些工作作為代表數據，並把它們納入迴歸線（男薪酬線及女薪酬線）是不適當的。
- (b) 由於大多數被選的工作都是從雅麗氏何妙齡那打素醫院選出，本研究不是根據隨機抽樣法選取樣本。
- (c) 有些工作屬同一工種（如：登記護士、註冊護士、護士長及病房經理）。這四項工作的起薪點至頂薪點都是互有關連的，把它們當成四項個別數據點，並納入同一迴歸線是不適當的。
- (d) 報告未有說明模型的適切度及模型假設檢驗。當把個別工作與薪酬線作比較時，報告又未說明結果的可信賴水平是多少和在統計學上是否重要。
- (e) 正如結果所反映，評估分數較高的工作通常薪酬較高是合理的。但兩者關係不一定是直線的。本研究未有處理這一點。

3. 由於報告包含一些十分技術性及備受爭議的資料，我們應確保一般讀者能得到正確訊息，避免錯誤理解。但報告未有清晰地帶出本研究有關工作評估的重點，包括：

- (a) 本研究採用的工作因素屬於另一價值體系。究竟這價值體系是否較佳或較適合香港，仍有待證實。事實上，醫管局已有一套因素，不時用以評估新創造的工作職位。有關因素包括對病人護理的貢獻、教育、經驗、付出的

(譯本：一切內容以英文版作準)

努力、工作環境、解決問題及決策。這些因素都不涉及性別考慮。

- (b) 工作評估結果只顯示各工作之間的相對關係，因此在作出某工作究竟薪酬過低或過高的結論時，就必須非常小心。研究所認定的薪酬不正常情況，可能是由於一些男性工作的薪酬過高，而非女性工作薪酬過低所致。工作薪酬不一定與工作評估分數相稱，因為機構在釐定薪酬過程中會考慮其他因素。因此我們首先要弄清楚，本研究所認定的薪酬不正常情況，除了性別偏見外已再無其他令人滿意的解釋，才可作出結論。這需要就工作評估結果作出結論前，把兩個薪酬制度作比較，找出兩者差距的原因。不過本研究並未進行這些工序。

4. 報告所用的資料並無顯示存在明顯的性別偏見趨勢。由於在起薪點、中點及頂薪點所有三種情況中，男性薪酬線及女性薪酬線都約於 500 分的評分點交疊，因此無強烈理據使人認為存在性別偏見。不過報告提出的理據似有偏頗，因而作出這樣的結論。報告結論認為，護理人員的薪酬明顯低於同值的男性工作，而整個護士薪酬問題應進行重新檢討。我們需要指出，這是過早下結論，尤其是在中點薪酬線圖表上（附件 11）亦顯示多項男性工作的薪酬低於同值的護士工作。在釐定護士職系各級的薪酬表時，已考慮到其職務繁重、需要經常當夜班和在星期日及公眾假期上班等因素。事實上，自上次於 1989 年進行的薪酬架構檢討後，註冊護士和護士長職級的起薪點及頂薪點都已經上調一個薪級點。因此，這兩職級的薪酬大致上已較其他需要同樣入職資格的工作為高。正如上文所述，研究觀察到的薪酬異常情況可能是由於一些男性工作的薪酬過高，而非護士工作薪酬過低。在作出這樣的結論前，需要先反證前者的情況，否則很易被人質疑其公信力。

5. 對於報告第三章的研究結果及建議，我們有以下意見：

- (a) 第 41 段稱：「要晉升為註冊護士，登記護士必須修讀銜接課程並取得學位。」這話並非完全正確。更適切的說法應為：「要晉升為註冊護士，登記護士必須修讀符合香港護士管理局註冊要求的銜接課程。」
- (b) 第 44 段稱：「醫院員工，尤其是護理人員，長期需要輪班而沒有獲補償需要在假日輪班或極之頻密的調班。」

(譯本：一切內容以英文版作準)

這話亦不正確。在釐定現有護士職系的薪酬表時，香港公務員薪俸及服務條件常務委員會已考慮到經常需要當夜班及星期日和公眾假期要上班的問題，並已於《1989年薪酬結構檢討》第二號報告書中說明。

- (c) 第 55 段稱：「正如公務員的情況一樣，價值相約的工作，其薪酬幅度差異甚大，因而導致薪酬不公平及異常的情況。」這話不完全正確，可能會誤導讀者。各工作的薪酬幅度長短不一定製造不公平。可能有真正原因需要維持不同工作的不同薪酬幅度。例如薪酬幅度較長的工作比對其他工作可能反映該工作需要較長時間的浸淫。因此當我們作出這樣的結論時，需要極之小心。
- (d) 第 56 段建議：「須檢討招聘習慣，以確保傳統上由一個性別壟斷的工作，在招聘員工時不會出現對男性或女性的偏見。」這話似乎令人覺得醫管局的招聘政策及做法有問題，卻沒有提出證據以支持其說法。正如本局的《人力資源政策手冊》所述，醫管局的宗旨是在招聘和聘用過程中保持原則，力求平等和公平。醫管局實行平等機會僱用原則，不論性別、年齡、婚姻狀況、種族、宗教、傷殘及就業狀況。本局有行政指引，以確保各醫院在招聘時奉行這些原則。以護士專業為例，本局的男護士比率實際上較其他國家為高。我們認為，把這段放在報告內並不適當，因為這並非本研究的主旨。
- (e) 第 58 段稱：「鑑於這些工作評估結果，須重新研究護士薪酬的整體問題，以及須訂定措施逐步減低失衡情況。」正如上文第 4 段已詳述，這是一個缺乏證據支持的主觀結論。
- (f) 第 59 段建議須重新研究護士輪班當值制度的問題，但卻沒有提出任何理由支持這項建議。由於該專業的性質，護士須在醫院輪班。輪班方式可能因部門或醫院而異。醫管局屬下的各醫院並無劃一的輪班方式。一星期的輪班表一般包括五天日更（早更或午更）、一天夜更和一天休息。採用這樣的指引原則，是要應付服務需要、提供連貫性的護理和符合勞工法例，也會考慮到員工的特別要求。各醫院都設有機制，以持續監察和評估輪班制，

(譯本：一切內容以英文版為準)

以保障本局員工的身心健康。我們亦覺察到其他國家的一般做法與醫管局的相似。事實上護士值班的問題並非本研究的主旨。

6. 總而言之，醫管局對贊同此份報告有保留，因為研究未能作出令人信服的結論。我們強烈要求在作出結論前進行更徹底的研究，以確定本研究中所找出薪酬不正常情況的真正原因。我們的看法是，要確定某機構的薪酬是否有性別偏見，就應一併檢討該機構的薪酬釐定制度。工作評估僅是薪酬釐定制度其中一個因素，因此，上述的工作評估分數不一定可以作出結論，指該薪酬制度有偏見。