

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
二零零二年五月二日會議

公務員薪酬政策和制度檢討
第一階段研究中期報告

目的

二零零二年四月二十五日，公務員薪酬政策和制度檢討專責小組發表了第一階段研究中期報告，徵詢公眾意見。專責小組的中期報告，連同專責小組所委託的顧問公司擬備的報告，現載於附件。本文件旨在向議員簡介檢討背景和政府對專責小組發表中期報告的回應。

背景

2. 二零零一年十二月十八日，政府宣布決定全面檢討公務員的薪酬政策和制度，並邀請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和首長級薪俸及服務條件常務委員會提供協助。三個諮詢委員會其後成立了專責小組，開展檢討工作。專責小組由薪常會主席楊家聲先生擔任主席。
3. 政府進行全面檢討的目的，是研究方法改善公務員薪酬制度，使整個制度更加配合目前的情況，與其他地方的最佳做法更趨一致，並且更加精簡靈活，易於管理，達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。
4. 這項檢討工作非常複雜，而且對公務員隊伍及其他有關人士都有深遠影響。為了讓公眾掌握充分資料，就這個複雜課題進行討論，並為全面檢討做好準備，政府分兩個階段進行檢討工作。在第一階段，三個諮詢委員會將會分析研究其他政府在公務員薪酬管理方面的最新發展，找出適用於香港的最佳方法。研究結果會在二零零二年年中提交政府。
5. 在二零零二年下半年，三個諮詢委員會將會根據分析研究的結果和各方面的意見，向政府建議第二階段詳細檢討的範圍、考慮因素、方法和完成時間。政府會慎重考慮這些建議，然後決定如何開展第二階段的檢討工作。

專責小組第一階段研究中期報告

6. 在第一階段檢討中，專責小組分析研究了澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國在公務員薪酬管理方面的最新發展，現正就初步研究結果進行公眾諮詢，諮詢期至二零零二年五月二十五日止。專責小組會在考慮收集所得的意見後，訂定第一階段檢討的報告，在二零零二年年中提交政府。

政府的回應

7. 公務員薪酬是一個非常複雜而又影響深遠的課題。分兩個階段進行全面檢討，是為了讓大家有充分時間仔細考慮所有有關事宜。專責小組發表中期報告，僅為檢討過程的起步階段。政府鼓勵所有公務員和各有關人士細閱專責小組的初步分析研究結果，並提出意見，讓專責小組在訂定第一階段檢討報告時加以考慮。

8. 專責小組研究其他政府在公務員薪酬管理方面的最新發展所得的初步結果，提供了有用的資料，讓大家知悉其他政府在公務員薪酬制度方面因應轉變的環境所採取的措施及其成效。不過，我們在考慮本港公務員薪酬政策和制度未來的發展方向時，除借鏡外國經驗外，還須顧及本港現行制度的發展由來和我們本身的需要。此外，我們也要緊記政府必須提供合理而適當的薪酬和服務條件，讓有志服務社會的人能夠施展抱負，並要衡量各項建議對整體社會的利弊。

9. 一支穩定而充滿幹勁的公務員隊伍，是香港安定繁榮的基石。公務員體制的任何改變，都必須有助我們維持一支廉潔奉公、為人信賴、高質素而又有效率的公務員隊伍，並有助維持公務員隊伍的穩定。

10. 對於應如何改善公務員薪酬政策和制度，政府持開放態度。待三個諮詢委員會完成檢討後，我們會充分考慮公務員和市民大眾的意見，始行就委員會的檢討建議作出決定。

公務員薪酬政策及制度檢討

專責小組

中期報告

二零零二年四月

目錄

	頁數
報告摘要	ii-iii
章節	
一 引言	1-3
二 香港公務員薪酬政策及制度的發展	4-17
三 研究結果及觀察要點	18-29
四 公眾諮詢	30
附錄	
I 專責小組成員名單	
II 專責小組職權範圍	
III 外國公務員薪酬管理制度最新發展 的研究分析顧問報告(中期報告)	

報告摘要

段數

引言

1. 三個公務員薪酬及服務條件諮詢組織，應公務員事務局局長邀請，成立專責小組進行公務員薪酬政策及制度檢討。這是第一階段檢討的中期報告。 1.1-1.4
2. 專責小組委託顧問，就五個國家的公務員薪酬管理制度最新發展進行分析研究。五個主要研究範疇包括(a)薪酬政策、制度及結構；(b)薪幅；(c)薪酬調整；(d)工作表現獎賞制度；以及(e)把薪酬管理工作精簡及下放。 1.5
3. 考慮過顧問中期報告所載資料後，專責小組提出本身的初步研究結果和意見。 1.6-1.7

香港公務員薪酬政策及制度的發展

4. 本港公務員薪酬政策的目標，是“提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率和具成效的服務”，以“可與私營機構作合理比較”為原則。上述目標和原則自二十世紀五十年代沿用至今。 2.2-2.7
5. 為確保公務員的薪酬與私營機構保持相若，政府曾採用各種方法評估薪酬水平和趨勢。在制定薪酬結構方面，政府沿用了“學歷比較法”。 2.8-2.43

6. 政府近年把工作表現獎賞的元素引入公務員體制內，並正推行一個以團隊為本的獎賞試驗計劃。 2.44-2.48
7. 為了進一步把職能下放，政府近年透過“公營部門改革”做了不少工作，但對於把薪酬管理工作納入下放範圍，一直持謹慎態度。 2.49-2.53

研究結果及觀察要點

8. 顧問的五國研究，就專責小組須檢討的五個範疇，提供了資料。 3.1-3.8
9. 專責小組在現階段抱着開放態度，在考慮顧問的研究結果及本港公務員薪酬政策及制度的發展後，提出了一連串問題供各界討論。這些問題包括：薪酬政策及制度是否需要作出改變，這項國際研究提供了什麼經驗，以及這些經驗是否適用於香港。 3.9-3.51

公眾諮詢

10. 專責小組歡迎各界人士提出意見。 4.1-4.6

第一章

引言

(本章概述關於成立專責小組，檢討公務員薪酬政策及制度的背景)

序言

1.1 二零零一年十二月十八日，公務員事務局局長致函公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)及首長級薪俸及服務條件常務委員會(首長級常委會)的三位主席，邀請這三個諮詢組織全面檢討公務員薪酬政策及制度。

背景

1.2 近期社會人士討論公務員薪酬時，曾經指出這方面有全面檢討的需要。部分人士關注到，政府除了在一九九九年檢討過公務員的入職薪酬水平之外，十多年來未曾檢討入職職級以上的薪酬水平，以致某些職系及職級的薪酬已與私營機構脫節。此外，鑑於私營機構的薪酬管理方法已經改變不少，有些人士也關注到公務員現有的每年薪酬調整機制是否仍然發揮原有的作用。近期討論的重點，在於香港目前的公務員薪酬政策及制度是否仍然切合時宜。有見及此，政府建議分兩個階段檢討現行的薪酬政策及制度，使之更配合現今情況，並與其他地方及本港的主要僱主所採用的最佳做法更趨一致，更精簡和易於管理，並且更靈活地達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。

專責小組

1.3 三個諮詢組織在二零零二年一月四日舉行了聯席會議，席上決定接受公務員事務局局長的邀請，並成立專責小組執行上述任務。在向三個諮詢組織的主席徵詢意見

後，以我們為成員的專責小組在一月初成立(成員名單載於附錄 I)。

1.4 我們在一月十日舉行了第一次會議，討論專責小組的職權範圍(見附錄 II)、內務守則及日後的會議日期，並決定委聘外間顧問，就幾個發達國家的公務員薪酬結構及改革，收集資料。至於香港方面，我們會根據本身的知識和經驗，得出自己的意見。

檢討

1.5 經過投標競爭後，普華永道諮詢有限公司獲選進行為期四個月的顧問研究。顧問須就五個國家(澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國)在管理公務員薪酬方面的最新發展，進行分析，研究可能適用於香港的地方，其間須顧及香港公務員薪酬政策及制度的歷史和發展。研究範圍如下：

- (a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構；
- (b) 以薪幅取代固定薪級的經驗；
- (c) 薪酬調整制度和機制；
- (d) 推行表現為本獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
- (e) 把薪酬管理工作精簡及下放的經驗。

中期報告

1.6 我們曾承諾，一俟有關初步研究結果的中期報告在四月下旬備妥，我們便會向三個諮詢組織匯報和徵詢有關各方，包括公務員團體的意見。在審議研究結果及考慮各方意見後，我們會在二零零二年七月，透過三個諮詢組織向當局提交有關這項研究分析的報告，然後在二零零二年下半年建議第二階段檢討工作的範圍、方法、考慮因素和

時間表，以及進行公務員與私營機構僱員薪酬比較研究的方法和時間。

1.7 專責小組考慮顧問研究後，已擬出初步研究結果和觀察要點，載於以下各章。

第二章

香港公務員薪酬政策及制度的發展

(本章概述香港公務員薪酬政策及制度自二十世紀中葉以來的發展，特別着重與五個檢討範疇有關的發展)

2.1 我們認為，首先回顧香港公務員薪酬政策及制度(特別是第一階段檢討工作涵蓋的五個範疇)的發展，可為我們提供實際依據，與顧問研究所得有關五個國家最新發展的情況作比較。

A. 薪酬政策、制度及結構

I. 政策及制度

2.2 據我們了解，本港的現行公務員薪酬政策，是“提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率和具成效的服務。這個薪酬應是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的。在上述準則下，與私營機構薪酬大致相若的原則，是訂定公務員薪酬的一個重要因素。”¹ 這項政策聲明包含兩部分：前半部說明薪酬政策的目標，後半部則闡釋釐定薪酬的原則。

目標

2.3 根據我們翻查所得，現行的薪酬政策目標可追溯至二十世紀六十年代中期。其後，政府在一九六八年作出一項較詳細的聲明，重申同一概念。自此進行的多項公務員薪酬檢討，一再探討並肯定這個目標。事實上，公務員薪酬政策目標——提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人

¹ 一九八九年薪常會第二十三號報告書，第 11 頁

才，為市民提供高效率 and 具成效的服務——向來是無可置疑的。

原則

2.4 探討過政策目標後，我們可以轉談釐定公務員薪酬的原則和制度自二十世紀中葉以來的演變。

原則：可與私營機構作合理比較

2.5 在二十世紀五十和六十年代，政府每隔幾年便委任一個薪俸調查委員會，負責檢討公務員的一般薪酬水平，以及個別職系的薪酬和結構。一九六五年的薪俸調查委員會建議，釐定公務員薪酬時，應以“**可與私營機構作合理比較**”為原則。這項原則，其後獲得一九六八年薪俸調查委員會確認，並獲政府接納。當時政府作出一項詳細聲明，列出以下基本原則：

- (a) 政府同意採用“公務員薪酬應與工作大致相若的私營機構僱員所得薪酬可作合理比較”的原則，作比較時應顧及雙方在其他服務條件上的差別；以及
- (b) 公務員有合理權利要求繼續獲得以生活費用指數為依據的實際收入水平，但須證明其他機構的僱員也有同樣待遇。

2.6 比較薪酬，本身是一項複雜的工作。早在一九七一年，薪俸調查委員會的報告已指出：“政府工作之性質有時無可與私營機構比較者...在私營機構並無類似受紀律約束之人員，而政府之政務主任有其獨特之職務...在甚多方面，政府之職務與私營機構之工作亦有明顯之差別...政府需求繼續性之服務並希望以年資薪級，職位之相當穩定，有良好之晉升機會，及有長俸制度等事項吸引其人員，而

在私營機構之僱主心目中，此等條件不一定構成重要因素。”²

2.7 一九七一年薪俸調查委員會注意到進行薪酬比較的實際困難，但仍贊成採用“可與私營機構作合理比較”的原則。一九七一至七四年，政府接納薪俸調查委員會按“**職業類別**”與私營機構比較薪酬的建議。這個制度把公務員分為不同的職業類別，每一類別包含一系列可在私營機構中找到相類的職位。政府其後進行了一連串的職業類別調查，但由於未能在私營機構中找到相類職位，最終須放棄按職業類別比較薪酬的做法，改為按生活費用數據調整公務員的薪酬。

2.8 由上文可見，與私營機構比較薪酬，涉及兩大項工作：

- (a) 在私營機構中找出相類工作並評估相應的薪酬水平（**薪酬水平評估**）；以及
- (b) 評估私營機構的一般薪酬變動，確保公務員的薪酬變動與私營機構普遍一致（**薪酬趨勢評估**）。

一九七一年薪俸調查委員會建議按職業類別與私營機構比較薪酬，是執行(a)項工作的一個(失敗的)嘗試。由此可見，這項工作十分複雜。在進一步了解政府一直如何進行這項工作前，我們會按事件的發生次序，先簡述(b)項工作。

薪酬趨勢評估

2.9 一九七四年，政府決定進行一項私營機構**薪酬趨勢評估**，確保公務員薪酬與私營機構大致相若。首次薪酬趨勢調查在同年進行。自此，薪酬趨勢調查每年都進行一

² 一九七一年薪俸調查委員會報告書，第4頁。

次。有關薪酬調整制度及機制的演變，詳載於本章 C 部。

薪酬水平評估

2.10 關於第 2.8 段提及的(a)項工作，在一九八六年，隨着首長級加薪，其他公務員也提出了加薪要求，當局於是決定進行一項薪酬水平調查。這項調查，在同年五月委聘顧問進行。

2.11 由於不少政府職位是私營機構沒有類似的，當局決定不把公務員的工作與私營機構直接配對，改為採用職位評值法（因素計分法），就是根據(a)知識和技能、(b)解決問題的能力和(c)問責性這三項因素，把一個可以代表一組政府職位的典型職位與私營機構內一組相類職位的典型職位作比較，然後計算每個職位的總分，再與該職位的薪金和整套薪酬福利互相配對。至於附帶福利，則主要按其對員工的最高估計數值計算。

2.12 一九八六年的薪酬水平調查結果顯示，除第一標準薪級及首長級薪級第 3 和第 4 點外，公務員的薪酬福利條件普遍比私營機構為佳。至於首長級薪級第 4 點以上的職級，則因為缺乏資料而無從比較。一九八七年四月，政府原則上接納了上述薪酬水平調查結果。

2.13 一九八八年，政府參照一九八六年的薪酬水平調查結果，改善了第一標準薪級公務員的薪酬條件（薪金和規定工作時數）。

2.14 不過，高級公務員評議會及警察評議會的職方都拒絕接納上文第 2.12 段概述的調查結果。他們對一九八六年薪酬水平調查結果感到不滿的地方，主要是調查方法，尤其是職位和附帶福利評值的方法存在缺點。具體來說，職方認為：

- (a) 調查方法太籠統，所依賴的統計數據有限。顧問的調查方法，只顧及知識及技能、解決問題

的能力和問責性這三個因素，不但流於主觀、容易出錯，而且有機會被人操縱。這種方法更忽略其他例如體力要求、工作環境等重要因素，因此不適宜用來評估工作性質複雜的公務員職位；

- (b) 以最高估計數值計算福利，對公務員不公平，而計算公務員福利（尤其是宿舍、自行租屋津貼及退休金）的價值時，更有所誇大；
- (c) 當局就調查結果諮詢職方的時間太緊迫，也沒有向職方提供足夠資料；以及
- (d) 調查方法並無考慮紀律部隊的工作特性，例如危險、有壓力、須隨時候召、個人自由受限制等。

2.15 職方猛烈抨擊政府原則上接納整體調查結果的決定，並表示如果政府一意孤行，必會嚴重打擊公務員士氣，以及遭受強烈反抗。這方面的討論未有結果前，當局和職方亦為了一九八八年的薪酬調整幅度而意見分歧。結果，當局在一九八八年八月委任了一個調查委員會，負責研究一九八六年的薪酬水平調查方法及結果，並就這些調查結果可否作為調整公務員薪酬的有力依據，提出意見。

2.16 調查委員會先後在一九八八年十一月及一九八九年三月提交中期及最後報告書。結論是：

- (a) 所採用的比較薪酬方法，既妥善又為人認識，但如果採用職位與職位比較法則更適宜，且能使人對調查結果更有信心；
- (b) 所採用的評估附帶福利價值方法，偏於高估公務員福利，尤其是房屋福利；以及

- (c) 儘管私營機構和公務員的工作的確存在差別，但要推翻主要調查結果的一般要旨，仍欠充分理由。

2.17 政府在一九八九年四月接納了調查委員會的建議，但以第一標準薪級人員已獲改善的薪酬條件保持不變為準。

2.18 調查委員會報告書並建議，按“職位與職位比較法”進行的薪酬水平調查，應該成為調整公務員薪酬的依據，每隔三年進行一次。政府把這項建議記錄在案，因為當時已邀請薪常會全面檢討公務員的薪酬結構，不宜同時進行薪酬水平調查。

2.19 經進一步研究調查委員會的建議後，薪常會表示對這項建議有以下存疑：

- (a) 要在私營機構找到足夠的相類職位作比較，有實際困難。事實上，正是由於這個存在已久的問題，一九八六年薪酬水平調查才採用因素計分法；
- (b) 薪常會留意到，調查委員會認為，公務員薪酬與私營機構大致相若，比所有其他因素都更重要。不過，頻頻調整外部對比關係，難免會影響內部對比關係，對保持公務員體制的穩定並無好處；以及
- (c) 建議的制度將會大幅改變公務員薪酬結構、員工協商和薪酬釐定方面的現有模式。然而，礙於上述困難，新制度不一定會比現有制度更能達到政策目標，而從員工有所保留的態度看來，也不見得會更受員工歡迎。

2.20 一九八八年，考慮到紀律部隊的職責和工作量，加上一九八六年的薪酬水平調查未能從私營機構取得相類的資料，就紀律部隊的特殊工作因素(如危險、有壓力及個

人自由受限制)作比較，政府於是邀請薪常會對紀律部隊的薪俸及服務條件展開獨立檢討。結果，有關的檢討委員會(凌衛理檢討委員會)建議另設警務人員薪級表和一般紀律人員薪級表各一，並建議成立紀常會。

2.21 紀常會在一九八九年成立。應政府要求，紀常會就紀律部隊的首長級、高級警司／監督、警司／監督及同等職級進行了職位評值。這項工作是與紀律部隊的管理層和顧問共同進行。

2.22 評值結果顯示，高級警司／監督和警司／監督或同等職級的薪酬，為本港同等職位薪酬的 75%或以上。不過，首長級職位，尤其是較高層的職位，薪酬待遇則似乎比同等職位差。紀律部隊指評值結果沒有充分反映一些不能量化的特殊因素，而正因為這些因素，他們的工作與文職人員有別。他們建議增加薪酬，部分職級的增幅高達 26%。

2.23 紀常會認為紀律部隊首長級的薪酬應該跟隨市場薪酬線的中位數。一九九零年，紀常會向政府建議新的紀律部隊首長級薪級，但建議高級警司／監督、警司／監督及同等職級的薪級保持不變。

2.24 同年，由於各紀律部隊紛紛要求修訂非首長級的薪級，政府邀請紀常會先後檢討員佐級和主任級的薪酬。檢討結果是，紀常會認為員佐級應該相應採用薪常會就文職職系建議的薪酬基準，但可繼續享有紀律部隊當時比較優厚的薪酬。紀常會亦建議減少員佐級人員的入職薪點數目，並提高他們的薪酬，以承認初級警務人員的職責較為繁重。

2.25 至於各個紀律部隊的主任級人員，紀常會認為除了基本招聘職級外，其他職級的職責大致相若，薪酬方面應反映這一點。紀常會並建議各紀律部隊的相等職級在薪酬方面應該看齊。

2.26 在一九八九年之後的數年內，薪常會的工作重點，是應政府邀請檢討薪酬結構。(下文第 2.30 至 2.32 段會探討薪酬結構。)接着的一次薪酬水平檢討，是在一九九九年進行的入職薪酬檢討。這次檢討仍然維持“可與私營機構比較”這一原則。舉例來說，薪常會建議把一直未能與私營機構作比較的資歷組別刪去(例如資歷組別第 4、6 及 12 組)。此外，鑑於公務員入職點以上的薪酬水平可能仍受關注，薪常會建議當局“應考慮是否需要比較和如何比較公務員與私營機構僱員兩者在入職點以上的薪酬”³。

2.27 一九九九年的檢討結果，是大多數文職職系的基準／入職薪酬被調低 6% 至 31% 不等。根據薪常會有關文職職系起薪的建議，紀常會就紀律人員職系建議了一套新的入職薪酬，把有關入職薪酬調低 3% 至 17% 不等。經修訂的入職薪酬於二零零零年四月生效。政府並接納薪常會的建議，把入職薪酬與每年根據薪酬趨勢進行的薪酬調整脫鉤。

原則：跟隨而非領導私營機構

2.28 另一個經常檢討的原則，是“公務員薪酬應該跟隨而非領導私營機構。政府應該訂定可接受的薪酬水平，而即使支付最低薪酬，也應比多數僱主所支付者高”。一九七一年的檢討再次肯定這項原則，只是措辭略為不同：“至於薪俸水平方面，與私營機構同類職責作公平比較之原則既經決定，則政府應追隨而不應起領先作用。”⁴

2.29 從本章 C 部可見，每年薪酬趨勢調查的設計／方法已反映應該“跟隨而非領導私營機構”這一原則。

³ 一九九九年薪常會第三十六號報告書，第 27 頁。

⁴ 一九七一年薪俸調查委員會報告書，第 4 頁。

II. 薪酬結構

2.30 薪常會在一九七九年成立後，進行了首次薪酬結構檢討，建議政府採用“學歷比較法”。

2.31 薪常會在建議採用這個方法前，曾考慮另外兩個方案：“職業類別比較法”和“核心職系比較法”。前者已證明不可行(見上文第 2.8 段)，後者則須找出一些在私營機構中有相類職系的核心職系，在釐定其他職系的薪酬時作參考之用。薪常會最後認為，“學歷比較法”是當時唯一的可行方法，但不排除將來或會採用“核心職系比較法”，不論是單獨採用或與“學歷比較法”一併採用。

2.32 接着的一次檢討是在一九八九年進行，當時薪常會應政府所請，全面檢討薪酬結構。一九八九至九零年間，薪常會重新肯定“學歷比較法”，並建議根據個別職系已予修改的結構，修訂每一資歷組別的薪酬基準及有關職系的薪酬結構。這些建議都獲得政府採納。

2.33 最後，我們簡述政府近年在處理“海外”和“本地”聘用條件有差別的問題上，有何進展。為消除兩者的差別，政府在一九九四年首次提出“劃一聘用條款和服務條件”的概念，獲得薪常會大力支持。一九九八年，政府建議落實這個制度，但修改原先建議的應用範圍。經諮詢職方並獲得薪常會支持後，這個制度由一九九九年一月一日起對新聘的公務員實施。

B. 以薪幅取代固定薪級

2.34 我們回顧公務員薪酬制度的發展時，並無發現值得注意的資料，顯示香港政府在以薪幅取代固定薪級方面有何經驗。

C. 薪酬調整制度及機制

2.35 一九六八年，為進一步落實“可與私營機構作合理比較”的原則(見上文第 2.5 至 2.29 段)，當時的銓敘科成

立了薪俸調查組，負責透過各項調查，蒐集及分析有關私營機構薪酬及服務條件的資料。

2.36 當時因通貨膨脹加速，顯示政府有需要更頻密地調整公務員的一般薪酬水平。在一九七二及七三年，政府根據生活費用數據調整公務員薪酬，但事實證明，純粹根據生活費用的變動調整公務員整體薪酬，並未能貫徹“可與私營機構作合理比較”的原則。

2.37 政府決定，要確保公務員薪酬與私營機構大致相若，最有效的方法是進行私營機構薪酬趨勢調查，調查結果可作為釐定公務員整體薪酬調整幅度的依據。首次薪酬趨勢調查於是在一九七四年展開。

2.38 薪常會在一九七九年一月成立後，發展薪酬趨勢調查制度便成為其工作範圍之一。同年，為求更公正、獨立，薪俸調查組撥歸薪常會，並改稱為薪酬研究調查組(調查組)，向一個薪酬趨勢調查委員會(薪趨調委會)負責。(薪趨調委會的主席由薪常會成員擔任，成員包括紀常會和職管雙方的代表。)自此以後，薪趨調委會一直不斷檢討定期進行薪酬趨勢調查的需要和調查方法。

薪酬趨勢調查

2.39 調查組每年進行薪酬趨勢調查一次，目的是評估在一段 12 個月的期間內(即由上一年四月二日至當年四月一日)，參與調查的私人公司的全職僱員平均薪酬變動。這項調查不會比較個別職業類別的薪酬。

2.40 薪酬趨勢調查通常在每年一月至五月進行。為方便進行調查，非首長級公務員分為三個薪金級別。參與調查的私人公司須就相應屬於這三個薪金級別的僱員提供下列資料：底薪因生活費用、整體經濟環境和公司業績而出現的變動；市場薪酬及遞增薪額的一般變動；以及附帶福利以外的現金報酬(例如勞績獎賞、花紅)的變動。這些資料會按照議定方法整理和分析，從而得出每個薪金級別的薪

酬趨勢“總指標”。指標以百分率顯示，代表了有關薪金級別內所有接受調查的僱員的平均薪酬調整幅度。

公務員一般薪酬調整

2.41 根據一九八八年調查委員會——其職權範圍包括檢討一九八七至八八年度の薪酬趨勢調查方法——作出的建議(見第 2.16 段)，政府從薪酬趨勢“總指標”減去公務員增薪額佔薪酬的開支(以佔每個薪金級別的薪酬總開支的比率表示)，得出薪酬趨勢“淨指標”。政府釐定薪酬調整幅度時，亦顧及調查委員會的另一項建議：得出的低層薪金級別薪酬趨勢指標如果比中層薪金級別低，就應調高至同一水平，除非有充分的反對理由。

2.42 政府決定並公布通常在四月一日生效的薪酬調整幅度之前，必先諮詢四個中央評議會，並提交行政會議和立法會財務委員會討論。由於調查期是由上一年的四月二日起計的 12 個月，薪酬的調整只會跟隨而不會領導私營機構。

2.43 在釐定薪酬調整幅度時，政府會考慮薪酬趨勢調查的結果、生活費用的變動、經濟狀況、財政預算、職方的加薪要求和公務員士氣。政府和職方商議實際調整幅度時，薪趨調委會和薪常會都不會參與。

D 工作表現獎賞制度

2.44 對工作表現出色的人員，政府通常透過晉升或其他不涉及薪酬或金錢利益的方式表示獎勵，例如由部門或職系首長、政務司司長或行政長官發給嘉許或嘉獎書。二十世紀九十年代中期，若干部門(例如機電工程署)成立“營運基金”，設計了以部門為單位的團隊獎賞，以實物(例如超級市場禮券、周年聚餐等)獎勵員工。假如部門在某一財政年度內達到既定的目標(通常是一套反映服務效率、成效和水平的既定指標)，所有員工都會獲得相同價值的獎賞。

2.45 一九九九年三月，政府發表《公務員體制改革》諮詢文件，建議把工作表現獎賞的元素，逐步引入公務員體制內，以激勵和獎賞表現出色的人員。其後，政府要求部門及職系首長改善就員工工作表現的管理制度，方法包括使用着重關鍵才能的新評核報告表格、設立評核委員會，以及收緊發放增薪的準則。

2.46 作好上述準備後，政府決定在公務員體制內試行以團隊為本的獎賞制度，目的是為部門提供一件管理工具，用以找出表現出色的團隊並加以獎勵，從而提高部門的整體服務水平。政府採用團隊獎賞方式，原因如下：

- (a) 團隊成績較易衡量；
- (b) 可避免倚賴主觀的評核；以及
- (c) 隊員可以互相勉勵，從而提高團隊的工作效率。

2.47 要成功推行工作表現獎勵制度，就要得到高級管理層全力支持，並要公務員廣泛接受這個概念，也要考慮以什麼方法分配獎賞才能符合公正公平的原則。為了使部門和員工認同這個制度，並測試團隊獎賞能否公正公平地分配予員工，六個部門自二零零一年十月起各自推行了一項試驗計劃。試驗計劃的要點如下：

- (a) 得獎單位可以是部門的組別或辦事處，也可以是組別或辦事處的工作隊伍；
- (b) 部門首長可設計部門本身的計劃及釐定分配獎賞的準則；
- (c) 獎賞（約為半個月薪酬）會一次過發放，並不計入底薪內；以及
- (d) 部門首長應與員工共同設計和管理試驗計劃。

2.48 試驗計劃將會推行九至十個月，然後選出優勝隊伍，接着是評核試驗計劃的成效，並就未來路向提出建議。

E. 把薪酬管理工作精簡及下放

2.49 為了提高運作效率、增加制度的透明度及保持內部對比關係，薪酬管理工作一直由公務員事務局，參照有關諮詢組織的建議，根據 13 個預先核准的薪級表（例如總薪級表、警務人員薪級表、首長級薪級表），中央處理。首次把這項工作下放，是在一九九九至二零零零年度。當時，為應付人手短暫不足的問題，部門及職系首長獲授權自行招聘非公務員合約僱員，並釐定這些僱員的薪酬。

2.50 為了進一步把職能下放，近年政府透過“公營部門改革”做了不少工作。除了把更多管理人力資源的權職下放給部門及職系首長外，政府還在五個部門，即公司註冊處、土地註冊處、電訊管理局、郵政署和機電工程署引入“營運基金”的概念，提高服務效率。主管人員可以用商業手法管理人力及財政資源，但員工仍然按公務員薪級表支薪。

2.51 此外，自一九九九至二零零零年度起，政府已逐步在 23 個部門改用整筆撥款安排。這些部門包括漁農自然護理署、民航處、衛生署、香港警務處、政府印務局及水務署等。管制人員可在所屬開支總目下，自由和靈活地調動撥款，應付各項開支。不過，以整筆撥款營運的部門，薪酬及編制仍受中央規管。

2.52 到一九九九至二零零零年度，當局正式把與非公務員合約僱員有關的薪酬管理工作下放，這才帶來真正的轉變。根據新安排，為應付人手短暫不足的問題，管制人員獲授權招聘非公務員合約僱員，並按照若干概括的準則釐定個別僱員的薪酬及酬金，例如他們的聘用條件既不可以低於《僱傭條例》規定的條件，又不可以比同等公務員職級的中點薪金優厚。採用這項安排後，部門可以靈活地應付突然增加的工作量。各部門初步對新安排譽不一，但

一致認為，如要廣泛實施非公務員合約僱員計劃，作為除公務員外另一個招聘人手的固定途徑，政府應該先行深入探討其可行性。

2.53 由此可見，政府對於把薪酬管理工作納入下放範圍，一直持謹慎態度，因為這個做法會對一貫的公務員薪酬管理政策及機制有重大影響。若要考慮更改現有政策及機制，必須先對未來的最佳路向進行徹底檢討並取得共識。

第三章

研究結果及觀察要點

(本章以方便閱讀的點列形式，載述專責小組對顧問研究結果的意見，並提出值得進一步研究的要點)

I. 引言

- 3.1 - 顧問的五國研究，就專責小組須檢討的五個範疇，提供了資料。
- 3.2 - 為應付不同的需要，各國存在差異是無可避免的。就是“公務員”一詞，不同國家都有不同定義。儘管如此，顧問仍能在這些國家中找出一些共通點和相同經驗。
- 3.3 - 我們注意到，顧問觀察得到的要點如下：
 - (a) 薪酬與職級的改革在實施過程中，不可也不應脫離公務員制度的整體改革；
 - (b) 要有長遠目光；
 - (c) 必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾；
 - (d) 要投放較多的資源，這可提供推行薪酬改革時所需的實力和承諾；以及
 - (e) 因應公務員制度改革而對薪酬及職級安排所作出的大規模變動，對公務員而言，難免有得有失。

- 3.4 - 我們不打算在本報告書內複述顧問的研究結果，但希望讀者會細讀顧問報告原文。(顧問報告隨本報告書附上。)
- 3.5 - 直至目前為止，我們對顧問的研究結果和建議持開放態度。
- 3.6 - 無論如何，有一點值得注意的是，這次研究涵蓋的五個國家大多數花了很長的時間(約 10 至 15 年)來推行全面改革，以配合不斷轉變的社會經濟和市民對公務員的期望。
- 3.7 - 我們明白，這項顧問研究只可作參考之用，香港必須按本身的需要採取最合用的公務員薪酬制度。
- 3.8 - 我們在提出本身的意見和建議前，會先從香港現行制度(及第二章所述發展概況)的角度，提出以下問題討論。

II. 有需要作出改變？

- 3.9 - 在按五個研究範疇討論薪酬制度前，我們先要問：現有薪酬制度是經過多年演變而成，在其他因素配合下，為香港帶來一支穩定、廉潔和有效率的公務員隊伍，基本的問題是這個制度是否需要改變？
- 3.10 - 我們一直緊記，要確保今次的檢討公平和全面，我們必須抱着開放態度。不過，得知五個國家在薪酬管理方面的發展後，我們發現了一點，就是香港的現行薪酬制度雖然一直行之有效，但的確需要認真加以研究，以確保這個制度在香港當前的社會經濟情況下仍然管用，可以符合各方的期望和應付未來的挑戰。

- 3.11 - 近期公眾對公務員薪酬開支議論紛紛，正好說明了有作出改變的需要。市民顯然希望當局徹底反思現有薪酬制度所依據的基本原則。雖然香港過去定期進行的薪酬水平、薪酬結構及其他檢討，確實對薪酬制度作出了一些改善，但仍然只就薪酬制度的個別範疇進行零碎的檢討，可能已不足夠。

III. 專責小組對五個範疇的研究結果的意見

A. 薪酬政策、制度及結構

- 3.12 - 正如第二章所述，本港的現行公務員薪酬政策，是“提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率和具成效的服務”。
- 3.13 - 由於公營部門與私營機構的工作性質不同，執行公務的原動力，與私營機構不盡相同。私營機構大多以盈利或業務的增長為主要考慮因素。
- 3.14 - 除了專業知識外，政府較重視員工的忠誠、經驗、服務精神、社會責任感、團結精神、服務的連貫性等。正如第二章指出，對於私營機構的僱主來說，這些因素未必是最重要的。
- 3.15 - 香港政府目前以不同方法吸引、挽留及激勵員工，包括提供具競爭力的薪酬(根據與私營機構大致相若的原則釐定)、合理的工作保障、較好的晉升機會、退休金或強制性公積金。
- 3.16 - 從顧問的五國研究可見，雖然這些地方仍然認為政府應該帶頭做一名“好僱主”，而“招聘、挽留及激勵”員工亦是頗普遍的薪酬政策目標，但提供遞增薪級、工作保障、晉升機會及退休金等，可能已不再是主要的考慮因素。

- 3.17 - 在五個國家中，政府的負擔能力已成為更重要的考慮因素。與私營機構的薪酬作正式比較，也不再那麼重要。
- 3.18 - 每名公務員在遞增薪級、工作保障及退休金等方面的待遇大致上保持相若這一原則，可能不再適用。這些條件正逐漸被下列各項取代：按工作表現給予獎勵，在薪酬(尤其是高級公務員的薪酬)中加入可調節的部分，改用合約安排，或以公積金代替退休金。
- 3.19 - 其他改革結果，包括出現“淨工資政策”，亦即與工作有關的各項津貼都納入薪酬內。
- 3.20 - 在這方面，五個國家的公務員薪酬制度可能與私營機構有越來越多共通點。當然，盈利和業務增長不可能是政府最關注的因素。
- 3.21 - 顧問的結論顯示，似乎對於作出上述轉變的國家而言，轉變成效不錯，至少看來有助於平息就公務員薪酬是否過高、過低或有否隨經濟情況調整等不休的爭論。
- 3.22 - 我們現在並非建議香港跟隨外國的做法，因為我們要有自己的一套制度，藉以維持一貫的服務和團結精神。作出任何改變，導致人手轉換頻仍，會對本港不利。
- 3.23 - 我們想提出以下問題，以供討論：
- (a) 公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變為更着重薪效掛鈎、薪酬以淨工資計算(即以現金取代房屋、醫療等各項津貼)？
- (b) 對高級公務員採用的薪酬政策，應否與中級和初級公務員不同，即前者既要承受薪

酬調整的較大風險，亦有機會獲取較大的賞？

- (c) 處理紀律部隊薪酬的政策，應否與其他公務員不同？
- (d) 我們應否繼續定期檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，確保公務員薪酬與私營機構保持相若？
- (e) 還是政府的負擔能力應成為調整薪酬時的首要考慮因素？
- (f) 在現有薪酬政策及制度中有那些元素應該保留，以維持公務員體制穩定和員工士氣？

(有關推行各項改革的方法和所需時間，暫時不作研究。)

B. 以薪幅取代固定薪級

- 3.24 - 多年來，香港政府一直採用每年有固定增薪的薪級制度。公務員會每年獲得增薪，直至到達所屬職系和職級的頂薪點為止。增薪可因工作表現欠佳而不獲發放，但這個情況甚少發生。
- 3.25 - 香港政府在以薪幅取代薪級方面，沒有經驗。
- 3.26 - 五個國家都引入了靈活的薪幅制度，只是程度有別：有些應用於大部分公務員；有些只應用於高級公務員，而其餘公務員則沿用固定薪級。
- 3.27 - 推行薪幅制度的一般方法，是為個別職級或級別設最低和最高薪酬。員工在這些幅度內獲得較為靈活的薪酬，而薪酬也可按工作表現增減。當局在決定薪酬方面，有頗大彈性。

- 3.28 - 五個國家的經驗顯示，薪幅制度可提供一個講求表現(不只是年資)而更公平的獎賞機制，並可推廣注重工作成效的文化。
- 3.29 - 這些國家的經驗也顯示，採用靈活的薪幅制度，必須同時有一個嚴格的衡量和管理工作表現的機制，以作配合。
- 3.30 - 在研究應否以彈性薪幅取代固定薪級時，有若干問題是要考慮的：
- (a) 以香港而言，引入彈性薪幅制度，對改良工作表現獎賞制度和促進講求工作成效的文化會否有幫助？
 - (b) 引入彈性薪幅制度，會否在公務員當中造成分化？
 - (c) 彈性薪幅制度應適用於所有公務員，還是只適用於管理職務較重的高級公務員？
 - (d) 彈性薪幅制度，應否同時適用於文職職系及紀律部隊？
 - (e) 為配合彈性薪幅制度，現行對工作表現的衡量及評核機制是否要修改？
 - (f) 直接把薪效掛鈎，對促進講求工作成效的文化，是否最佳的方法？

C. 薪酬調整制度及機制

- 3.31 - 在香港，公務員薪酬調整幅度是參照每年進行的薪酬趨勢調查釐定。這項調查的目的，是評估過去 12 個月內私人公司僱員的平均薪酬變動。

- 3.32 - 政府釐定公務員薪酬調整幅度時，也會考慮生活費用的變動、經濟環境、財政預算、職方的加薪要求及公務員士氣。
- 3.33 - 根據顧問觀察所得，由於普遍趨勢是把薪酬管理工作下放給個別部門，五個國家已逐漸摒棄以既定公式釐定薪酬的做法。
- 3.34 - 顧問又觀察到，由於上述轉變，中央機關的角色已有所改變，現今主要是制定整體政策大綱和提供意見，而非直接監管具體的薪酬談判工作。
- 3.35 - 不過，如果仔細閱讀五個國家的研究結果撮要，便會發現有兩個國家的中央政府對釐定薪酬水平和調整幅度的工作似乎仍然有很大控制權，而釐定方法亦相當機械化。至於其餘三個國家，決定薪酬水平和調整幅度的主要因素，似乎是財政限制和薪酬談判結果。
- 3.36 - 在研究五個國家的經驗可否給香港借鏡時，我們必須考慮下列幾個問題：
- (a) 應否繼續遵守“公務員薪酬與私營機構保持大致相若”的原則？
 - (b) 公務員和市民是否仍然認為現行的薪酬調整制度是公平的？是否有其他可以達到這個目標而效果相同或更佳的制度？
 - (c) 現行薪酬調整的制度是否有需要更改或變得更靈活？
 - (d) 在決定薪酬調整幅度時，應否以財政限制為首要因素？

- (e) 薪酬調整應否仍由中央管制、指引？還是下放給部門(見 E 節)，讓各部門行使自主權、靈活運作？兩者之間，要如何平衡才適合香港？權力下放多少才恰當？

D. 推行工作表現獎賞制度

- 3.37 - 正如第二章所述，香港政府推行薪效掛鈎的經驗，十分有限。把工作表現獎賞制度的元素逐步引入公務員體制內的建議，首次見於一九九九年三月發表的《公務員體制改革》諮詢文件。
- 3.38 - 政府引入按才能評核工作表現的表格、設立評核委員會，以及收緊發放增薪的準則，從而改進了對員工工作表現的管理制度。這個制度有所改善後，政府便由二零零一年十月起在六個部門推行一項試驗計劃，測試團隊獎賞能否公平公正地分配予員工，並爭取部門及職方認同和支持這個概念。試驗計劃的成效在二零零二年後期便有分曉，試驗結果相信會對這項措施日後的發展有重大影響。
- 3.39 - 顧問研究顯示，五個國家都致力把薪酬更貼近工作表現。以較靈活的薪幅(按工作表現給予不同薪酬及增薪)取代固定薪級表上自動按年遞加的增薪，是邁向薪效掛鈎的一大步。
- 3.40 - 有些國家已在不同程度上把個人表現獎賞納入底薪內，有些則選擇以一次過的形式發放獎賞，作為員工某年表現良好或對某項工作有貢獻的獎勵。
- 3.41 - 以團隊為本的獎賞並不普遍，而且通常只適用於完成某項工作／計劃或達到某一工作目標的情況。

- 3.42 - 在其他國家，工作表現獎賞至今只限於高級公務員。獎賞佔薪酬的比率，因國家而異，由5%至約40%不等。工作表現獎賞通常不適用於初級公務員。即使適用，獎賞通常都不足薪金的一成。
- 3.43 - 其他國家的經驗顯示，工作表現獎賞制度成功與否，主要取決於當局是否有一個可靠的架構去管理員工的工作表現，以及是否有足夠經費作獎賞之用。在表現管理架構能夠公平和貫徹始終地運作的地方，工作表現獎賞制度似乎更能發揮作用，為職管雙方帶來實際益處。
- 3.44 - 鑑於上述情況，我們要考慮以下問題：
- (a) 把薪效掛鈎的元素引入公務員薪酬制度內，是否對香港有利？
 - (b) 除引入與工作表現掛鈎的薪幅制度外，我們是否還要考慮採用其他形式的工作表現獎賞制度？
 - (c) 應否實施團隊獎賞制度？如果應該，則對哪些級別（高級、中級、低級或各級）實施？準則又如何？
 - (d) 應否引入個人獎賞制度？如果應該，則對哪些級別（高級、中級、低級或各級）實施？準則又如何？
 - (e) 工作表現評核制度近年已有改善，這方面還需要什麼改變，以配合薪效掛鈎制度？

E. 把薪酬管理工作精簡和下放

- 3.45 - 近年，在把工作下放方面，香港政府已把更多管理人力資源的職權轉授給部門，並在5個和

23 個部門分別實施“營運基金”和“整筆撥款”安排。不過，由公務員事務局中央處理的薪酬管理工作，仍沒有下放。

3.46 - 為應付人手短暫不足的問題，香港政府已自一九九九至二零零零年度起，根據聘用臨時工人的經驗，授權各部門只須遵守若干概括的準則便可以自行招聘非公務員合約僱員，並可就個別情況訂定薪酬和酬金。

3.47 - 顧問的研究顯示，五個國家或多或少已把薪酬管理工作下放給個別部門和機構，後者則按一個由中央決定的政策大綱運作，而且在負擔能力和財政預算方面有嚴格限制。這個措施的特點包括：

(a) 部門或機構享有頗大自由；

(b) 高級公務員仍由中央管理；以及

(c) 減少採用津貼。

3.48 - 根據顧問的觀察，上述措施能夠以更公平的方式獎賞員工，使薪酬制度更能配合個別部門或機構的特別情況，精簡有關程序，以及更靈活地應付資源和人手需求，因此在改善個別員工的工作表現和整體生產力方面，看來已經發揮實際作用。

3.49 - 然而，把薪酬管理工作下放，同時影響到內部對比關係，也可能動搖公務員隊伍的共同目標和信念。

3.50 - 五個國家中，很多都已經大幅改革職級方面的安排，一般包括：

- (a) 把一般職系人員(政務職系或同類職位除外)轉為部門人員；
- (b) 精簡職級數目和薪幅，從而建立層次較少的管理架構；
- (c) 把各種職業合併為較大的員工組別，從而改善人力資源管理；
- (d) 建立正式的職位評值制度及程序，以評定職位的比重；以及
- (e) 界定職級或職系時，以工作要求而非學歷為主要因素。

3.51 - 下列問題必須考慮：

- (a) 像香港這樣的城市，應否考慮把管理公務員薪酬的工作下放？
- (b) 如果把公務員薪酬管理工作下放，應該把多少與薪酬及職級界定有關的職責下放給部門？
- (c) 為方便推行以部門為本位的管理工作，應否把部分或全部一般／共通職系人員轉為部門人員？
- (d) 如果把薪酬管理工作下放，過渡期間或會相當長。在這段期間，如何維持服務水準和員工士氣？
- (e) 在精簡工作方面，可否把現有職系合併為多個較大的職業類別？可否進一步精簡組織架構，包括擴闊管理職權和減少架構的層次？

(f) 應否推行正式的職位評值制度？如果應該，則由中央還是部門負責推行？

第四章

公眾諮詢

(本章總結中期報告內容，並邀請各界人士提出意見)

4.1 我們已知悉顧問就五個國家的公務員薪酬管理制度最新發展進行研究的結果，以及顧問認為可能適用於香港的最佳做法。

4.2 然而，在聽取有關各方及公眾就顧問研究結果發表的意見之前，專責小組應繼續持開放態度。中期報告已經發表，我們現正進行諮詢，各界人士可就我們在第三章提出的各項問題，發表意見。

4.3 在這方面，我們同意顧問的看法，即“必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾。盡早向公務員隊伍內的管理人員和員工徵詢意見，將有助公務員加強認識變革需求和各種變革方案，消除他們的疑慮，並在構思改革建議時盡早吸納他們的意見。”⁵

4.4 我們會在二零零二年七月提交最後報告時作出建議。薪常會隨後會聯同其他兩個諮詢組織，在二零零二年下半年就如何進行第二期檢討工作向當局提出建議。

4.5 專責小組歡迎各界人士提出意見。

⁵ 普華永道諮詢有限公司向專責小組提交的中期報告，第3頁。

4.6 如果有任何意見，請於二零零二年五月二十五日或之前送交公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處。地址：香港金鐘道 89 號力寶中心第 2 座 7 樓 701 室；傳真號碼：2877 0750；電郵地址：jsscs@jsscs.gov.hk。

公務員薪酬政策及制度檢討專責小組成員名單

主席：

楊家聲先生，JP

成員：

蒲祿祺先生，BBS, JP

陳智思議員

陳玉樹教授

張炳良教授，BBS, JP

趙世存先生，JP

羅家駿先生

麥平安先生

譚耀宗議員，GBS, JP

楊孝華議員，JP

公務員薪酬政策及制度檢討專責小組
職權範圍

在三個諮詢組織*全面檢討文職及紀律部隊薪酬政策及制度的大前提下，

- (a) 研究其他地方的政府在公務員薪酬管理方面的最新發展、分析箇中利弊，以及在考慮香港公務員薪酬政策及制度的歷史和發展概況後，找出可能適用於香港的最佳做法。研究重點包括：
 - (i) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構；
 - (ii) 以薪幅或其他薪酬制度取代固定薪級的經驗；
 - (iii) 薪酬調整制度和機制；
 - (iv) 引入表現為本獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
 - (v) 把薪酬管理工作精簡及下放（包括涉及其他管理範疇的相關改變）的經驗；
- (b) 委聘顧問協助專責小組對上文(a)段所述工作進行分析研究，並接納顧問提交的中期和最後報告；
- (c) 監察顧問的研究進度及給予指導；

* 三個諮詢組織是：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。

- (d) 就專責小組的初步研究結果和建議，進行公眾諮詢，屆時須顧及職方、部門及職系管理層和市民等有關各方的意見；
- (e) 根據上述研究結果、建議及意見，提議第二階段全面檢討工作的範圍、方法、時間表和考慮因素；以及
- (f) 向三個諮詢組織匯報擬議的未來路向，並依照三個諮詢組織的指示採取跟進行動。

PWC CONSULTING

A business of **PricewaterhouseCoopers**

外國公務員薪酬管理制度最新發展的
研究分析顧問報告



呈交
公務員薪酬政策及制度檢討專責小組的
中期報告

2002年4月

外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問項目 中期報告

	頁
報告摘要	2
引言	
本報告簡介	9
研究範圍和方法	9
本研究所探討的海外國家	10
可資借鑑的經驗與良好措施：研究個案摘要	
研究個案中可資借鑑的經驗	13
普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度	15
以薪酬幅度取代固定薪級的經驗	19
用以釐定薪酬水平和進行薪酬調整的制度和機制	20
推行績效獎勵制度的經驗	22
精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗	24
結論	27
詞彙表	28
附錄 A – E	
各國個案概覽	32

報告摘要

引言

1. 公務員薪酬政策及制度檢討專責小組（「專責小組」）委聘普華永道諮詢有限公司協助研究若干海外國家在公務員薪酬管理方面的最新發展，在顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展下，尋找一些可供香港借鑑的做法。本報告主要根據專責小組在我方職權範圍內所訂下的五個研究重點進行研究：

- 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構
- 以薪酬幅度制或其他薪酬制度取代固定薪級制的經驗
- 用以釐定薪酬水平和薪酬調整幅度的制度和機制
- 推行績效獎勵制度（或其他激勵措施）的經驗
- 精簡和下放薪酬管理職能的經驗。

2. 本報告概述這項中期研究的主要研究成果，着重探討澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國在這方面的一些主要原則和整體安排。為方便論述起見，我們在報告摘要後編纂了一個海外國家公務員薪酬安排概覽表。至於每一國家的有關詳情，可參考附錄內的有關資料。
3. 我們的研究方法旨在確保我們能以一致的方式搜集資料，從而提出精闢而且切合香港實際環境的研究成果。為符合這一準則，我們借助資深顧問對每一國家進行重點研究。我們的顧問大部分為有關國家的離任高級官員，對該國公務員薪酬制度的發展有深入認識。

可資借鑑的經驗與良好措施：研究個案摘要

4. 儘管每一國家都有其不同的公務員薪酬制度以配合各自的特定需要，但我們仍根據本研究的成果把其中的共同課題和可資借鑑的經驗簡介如下：
 - **薪酬與職級的改革在實施過程中，不可也不應脫離公務員制度的整體改革。**薪酬及職級改革若要取得成功，必須在其他多個範疇內推行相輔相成的改革，例如把人力資源與財務管理職能下放予各部門和機構，及設立輔助性的績效評核和管理架構，以便薪酬和職級改革能夠以公平而一致的方法進行。
 - **要有長遠目光。**一般而言，薪酬及職級安排的推行需時多年，必須按步就班，才可減低風險和培養公務員隊伍的實力。無論在政治層面或公務員上層架構的層面，政府高層必須對改革作出持續的承諾和支持，才可維持動力。

- **必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾。**盡早向公務員隊伍內的管理人員和員工徵詢意見，將有助公務員加強認識變革需求和各種變革方案，消除他們的疑慮，並在構思改革建議時盡早吸納他們的意見。
 - **要投放較多的資源。**這可提供推行薪酬改革時的所需實力和承諾。資源的投放領域一般包括：相關培訓和技能發展；通訊；改變公務員理念體系和促進績效文化發展的特別措施；發展支援設施（例如技術系統）以確保薪酬管理制度的有效運作。
 - **因應公務員制度改革而對薪酬及職級安排所作出的大規模變動，對公務員而言，難免有得有失。**推行薪酬或職級安排以取得成效絕非易事，難題與挫折常有發生。以下都是一些有待處理的問題：員工對改變現狀的抗拒；員工在新制度下若有所失、因而士氣低落以至工作動力頓減；如何取得充足經費推行建議中的改革。
5. 在介紹過這些可資借鑑的經驗後，我們以下將會根據上文所提到的五個研究重點，進一步論述我們就海外個案的良好措施所取得的研究成果。

普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度

6. 以下是上述國家薪酬政策的普遍趨勢：
- 進一步把薪酬政策和管理職能下放予個別部門和機構
 - 認為公務員在某些領域內（如平等機會）可作為優秀僱主並帶頭樹立榜樣，連帶在薪酬政策上也發揮其應有作用，例如：從平等機會的角度強調薪酬安排的公正無私
 - 強調財政負擔能力（受預算規範約束），提供足以招聘、留用和激勵員工的薪金，減少着重公務員薪酬與私人機構的掛鈎
 - 透過不同形式的績效獎勵，致力加強公務員薪酬與表現的聯繫
 - 以較靈活的措施（例如合併津貼並把其併入基本薪金）取代僵硬的中央統籌制度
 - 至於上述國家內與香港紀律部隊大致相若的部門，其中只有少數因受特別規條約束（例如被取消採取工業行動的權利）而獲提供獨立的薪酬安排；事實上，其他隊伍的待遇與一般政府部門或公營部門的職類並無分別。

以薪酬幅度取代固定薪級的經驗

7. 上述五國均以較靈活的薪酬幅度取代高級公務員的固定薪級（按年資自動增薪）。有些國家在這方面的發展步伐較快，已將靈活薪幅制推廣至全體或大部分公務員。在薪酬幅度制下，每一薪酬幅度均設有最低薪點和最高薪點，公務員的薪酬可根據個人表現在薪酬幅度內自由移動。

用以釐定薪酬水平和進行薪酬調整的制度和機制

8. 上述五個國家都在不同程度上把薪酬水平和調整幅度的釐定職能下放予個別部門和機構。影響所及，大部分國家都摒棄了由中央以計算公式釐定薪酬的做法，不再強調公務員薪酬與私人機構的比較，而是着重以符合預算規範的財政負擔能力、實現績效目標、如何「招聘、留用和激勵」員工作為主要的考慮因素。薪酬趨勢和水平調查一般只用作公務員按議薪準則訂立集體和個人僱傭協議時的參考信息，並不會用來主導公務員的薪酬調整工作。
9. 影響所及，中央機構的角色已出現轉變，着重制定整體的薪酬政策架構及提供諮詢意見，不再直接參與薪酬釐定事宜。

推行績效獎勵制度的經驗

10. 上述改革在薪酬方面的一個共同課題，就是致力使公務員（尤其是高級公務員）薪酬進一步與表現掛鉤。除了上文已介紹過的靈活薪幅制外，上述各國所推行的其他績效薪酬措施還包括：
 - 個人表現花紅，包括「一次過」的表現花紅和併入基本薪金的表現花紅
 - 團隊制績效金 — 較少採用，一般要求工作團隊實現既定的績效目標或完成某一任務或項目。
11. 高級公務員是績效獎勵制的重點推行對象。究其原因，一方面是表現優異的高級公務員有必要得到適當獎勵和激勵，另一方面是高級公務員的工作一般要求他們運用較大的酌情權和監控力度。高級公務員的績效薪酬（屬於不固定薪酬）在其薪酬總額內的比重，各國均有不同，而且分別甚大。新加坡的高級公務員薪酬平均約有40%是按個人表現與整體經濟表現發放的薪酬，可見新加坡政府在推行績效薪酬制方面步伐最快。
12. 績效薪酬制的推行成效主要取決於兩個關鍵因素：發展一個可以信賴而且穩健的績效管理架構，以及提供充足經費以便能有效分辨表現平庸與表現突出的員工。

精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗

13. 正如上文所指出，上述各國都按照一個由中央制定的政策架構，在不同程度上把薪酬職能下放予個別部門和機構。雖然這方面的措施大大改善了公務員的服務效率，

但職能下放也帶來了一些有待正視和認真處理的棘手問題，尤其是有意見認為這會使公務員隊伍出現分化。

14. 大部分上述國家也對其職級安排進行了重大改革。以下是職級改革方面的一些共同特點：

- 把一般職系人員併入不同部門
- 透過精簡職級數目以及薪酬幅度數目，減少管理結構的層級
- 把職類合併為範圍較廣的員工組別，藉此改善職級及人力資源管理
- 建立用以評估職位比重的職位評值制度和程序
- 不再過度強調以學歷作為職級或職系評定的首要標準。

對香港有何啓示

15. 本報告不擬提出任何具體建議。但我們相信，根據上述五國的經驗以及香港公務員隊伍所面對的挑戰，上文所提到的五個關於薪酬與職級制度的重點範疇值得加以進一步探討。具體而言，香港公務員隊伍可：

- 對其薪酬政策及其背後原則進行更深入的檢討
- 進一步探討應否引入靈活薪幅制
- 檢討現時用以釐定薪酬水平和調整幅度的機制
- 探討可否進一步推行以績效為主的薪酬與獎勵制度
- 探討可否進一步把薪酬與人力資源管理的職能下放至個別部門。

海外國家公務員薪酬安排概覽

16. 我們在本報告內擬訂了一個簡略的圖表（第 6 至第 8 頁），以便讀者能對上述各國的公務員薪酬安排能一目瞭然。該概覽表按專責小組所指定的五個研究重點簡介各國的有關資料。我們期望該表能有助讀者閱覽本報告內的各項主要研究成果。

17. 在制定該表時，我們難免只就每一國家的有關資料提供簡單摘要，因此讀者在閱讀有關資料時必須多加留意。為免誤解，讀者應參考附錄 A 至附錄 E 內關於各國的詳盡資料。

海外國家公務員薪酬安排概覽表

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度						
是否下放薪酬管理職能？ - 公務員？ - 高級公務員？	已相當程度下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定其薪酬政策	否 - 薪酬政策大部分仍由中央釐定 (有關當局正在檢討這項措施)	已在很大程度上下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定薪酬政策	已中等程度下放職能 - 各部門具有一些靈活性；中央機構仍維持其影響力	已高度下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定其薪酬政策	下放薪酬管理職能是一個重要課題。高級公務員的薪酬事宜仍由中央統籌處理，以促進這類公務員的流動性，亦便於中央控制
是否獨立處理紀律部隊的薪酬事宜？	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	這類公務員受多種因素影響 (例如：法定罷工權利，獨立處理薪酬安排的需要，各種職務要求，以及過去所訂下的議薪安排)，因而有各種不同的薪酬安排
是否按私人機構的薪酬水平釐定公務員的薪酬調整幅度？	否 - 只作為市場薪酬水平的指引	是 - 按職業比較	否 - 只作為市場薪酬水平的指引	是 - 公務員隊伍內的所有職位，都強調其相對於私人機構的競爭力，並視此為招聘和留用優秀員工的重要準則	否 - 只作為招聘、留用和激勵員工這項原則的指引	大部分國家均已減少着重公務員薪酬與私人機構的對比關係，轉而以財務負擔能力作為主要的衡量準則
「財務負擔能力」是否薪酬調整的主要考慮因素？	是	是	是	是	是	
學歷是否內部薪酬對比關係的重要因素？	只是多項因素之一	只是多項因素之一	只是多項因素之一	只是多項因素之一	只是多項因素之一	較全面的職位比較日趨普遍
津貼是否已被減省或合併？	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	上述各國均已減省津貼，藉此提高透明度和減少行政成本

以薪酬幅度取代固定薪級的經驗

靈活薪酬制度是否已取代自動按年增薪？	是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪酬制	不適用於大部分已參加社會的員工，儘管現時正推出一項新計劃；對高級公務員 (非工會成員) 已實行薪酬制	是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪酬制	大部分員工都得到自動按年增薪，而對高級公務員已實行薪酬制	是 (除了少數部門外，例如監獄服務處)	一般的趨勢是傾向採用彈性的薪幅，尤其是對於高級職員的薪酬方面
--------------------	----------------------	--	----------------------	------------------------------	---------------------	--------------------------------

澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
----	-----	-----	-----	----	----

用以釐定薪酬水平和進行薪酬調整的制度和機制

調整薪酬時是否考慮公務員薪酬與私人機構的對比關係？	否 - 但調整幅度必須符合經中央核准的財務預算	否 - 但強調可比較性，以及調整必須符合經中央核准的財務預算	是 - 與私人機構薪酬水平比較	否 - 但調整必須符合經中央核准的財務預算	這方面的趨勢是：以較靈活的方式釐定薪酬增幅，容許各機構按照一個由中央制定的架構視乎本身需要而釐定薪酬增幅
中央機構在釐定薪酬方面有何重要角色？ - 就薪酬增長制定或核准預算？	核准整體財務預算	在財政預算和具體的薪酬調整方面擔當重要的統籌角色	制定整體財務預算	核准整體財務預算	
- 提供意見和指導或制定整體薪酬政策？	提供意見和指導	訂下方針，制定整體薪酬政策	訂下方針，制定整體薪酬政策	提供意見和指導，核准議薪準則	

推行績效獎勵制度的經驗

是否普遍採用績效薪酬制？	是 - 對大部分員工已實行某種形式的績效薪酬制	只局部推行 - 適用於一小部分的高級公務員，不固定部分最高佔總薪酬的 20%	逐步採用 - 與個人表現與整體經濟表現掛鈎	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工	績效薪酬制現時已被廣泛採用，尤其以高級職員為然
績效獎勵是否已併入基本薪金內？	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於大部分員工	
績效獎勵是否以一次過花紅的方式發放（並非併入基本薪金內）？	是 - 適用於部分員工	只限於高級公務員	是 - 適用於部分員工	只在極例外的情況下才發放花紅	
有沒有團隊制績效獎金？	個別採用 --- 通常是項目完成後便發放獎金	甚少採用	甚少採用	較少採用 - 仍被視作試驗方案	雖然一般支持其大原則，但仍沒有出現大量成功的例子
是否已建立一個穩健的績效管理架構？	現時使用各式各樣的評核方法，其中全面評核法日趨普遍；技能發展仍持續	對大部分員工仍採用傳統的評核方法，這種方法缺乏一致的評核準則	制度完善，技能水平高 - 採用自我評核及全面評核法的方式很普遍。報告主要着重能力方面的事項	現時使用各式各樣的評核方法，其中全面評核法日趨普遍；技能發展仍持續	這是支援與表現掛鈎薪酬方式的要素，但需要大量教育及技能發展以促使行為上的改變

澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
----	-----	-----	-----	----	----

精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗

<p>是否已透過薪酬和職級制度的精簡化，建立層級較少的結構？</p>	<p>是- 澳洲公務員只有 11 個職級</p>	<p>持續進行，現行制度相當複雜，有 72 個職類，105 個支類，以及 840 個不同級別</p>	<p>是- 大部分部門及執行單位已獨立地採用層級較少、更靈活的結構，而職級級別亦較少</p>	<p>近年已進行一些精簡工作，特別是把高層人員的薪酬級別合併</p>	<p>是- 大部分部門及執行單位已獨立地採用層級較少、更靈活的結構，而職級級別亦較少</p>	<p>傾向採用較簡化的薪酬及職級制度，目的在於提高部門/執行單位的運作彈性</p>
<p>是否已採用職位評值制？</p>	<p>是- 在某程度上。每類職務都根據其工作價值要求分類</p>	<p>是- 已引入現成系統，評值高級行政官員的職位；至於其他職位，則採用整體職位比較，並按不同職業歸類</p>	<p>是- 採用以職位作比較的職業調查，又或當沒有可供比較的職位時，則採用現成系統進行。</p>	<p>是- 在某程度上。</p>	<p>是- 採用的等級制度適用於所有公務員</p>	<p>趨向採取較廣泛，以一般性職業類別分類的方 式，而脫離採用狹義的職責說明</p>

引言

本報告簡介

18. 公務員薪酬政策及制度檢討專責小組（「專責小組」）在 2002 年 2 月委聘普華永道諮詢有限公司協助研究若干海外國家在公務員薪酬管理方面的最新發展，在顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展下，尋找一些可供香港借鑑的做法。本研究以澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國作為主要探討對象。

19. 本報告包含這項中期研究的主要成果。我們按照專責小組所提出的五個研究重點簡介本研究的主要成果：

- 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構
- 以薪酬幅度制或其他薪酬制度取代固定薪級制的經驗
- 用以釐定薪酬水平和薪酬調整幅度的制度和機制
- 推行績效獎勵制度（或其他激勵措施）的經驗
- 精簡和下放薪酬管理職能的經驗。

20. 儘管我們已詳細探討這五個國家的公務員薪酬制度，但本報告將集中討論這些國家在公務員薪酬制度方面所採用的主要原則和整體安排。我們相信借助這方面的重點論述，本報告將可在本階段的薪酬檢討工作內，作為公眾諮詢的輔助渠道，協助公眾就香港公務員隊伍薪酬管理制度未來面貌的各種策略性方案進行深入討論。

21. 薪酬管理涉及不少通用術語，但各國在這些術語的運用上並不一致。舉例說，就香港公務員隊伍而言，grade 一詞指職系，但在海外國家則指職級，其意思倒與香港的 rank 相若。為了統一處理這些通用術語的意義和用法，我們根據這些術語在香港公務員隊伍內的實際用法（如適用的話）編纂了一個**詞彙表**，以供讀者查閱。

22. 本報告的附錄 A 至附錄 E 分別摘錄了各有關國家公務員薪酬管理安排的主要特色和當中可資借鑑的經驗，作為我們在介紹各國良好措施和可資借鑑經驗時的背景資料。

研究範圍和方法

各國個案研究的範圍

23. 我們在着手進行本研究時，曾與專責小組確定了各國個案研究的範圍。雙方同意本研究應：

- 具體處理專責小組所提出的五個研究重點
- 着重對上述國家公務員薪酬安排的主要原則和整體特色提供合理論述，並對這些措施的發展原因、成效和可資香港借鑑的經驗進行深入探討
- 就海外國家內相當於香港紀律部隊的公務員隊伍探討其薪酬安排（原因在於這類公務員的薪酬安排一般有別於其他公務員）
- 就整體薪酬結構內的各種主要福利和津貼進行概括介紹；但本報告不擬討論整體人力資源管理事宜，除非這方面的討論有助人們概括瞭解各種薪酬安排和發展
- 着重探討中央/聯邦政府的公務員薪酬制度，除非當中有一些職位組別（相當於香港公務員隊伍內的主要職位組別）的管理職能由中央公務員體系以外的機構負責。

研究方法

24. 按照我們的研究方法，我們務求在緊迫的時間內提出精闢而且切合專責小組工作要求的研究成果。研究進行其間，我們：

- 制定了一個詳細而結構嚴謹的研究框架，以確保關於上述各國公務員薪酬制度的介紹和評述都能按一致的方式和理念進行。
- 借助資深顧問對每一國家進行重點研究。我們的顧問大部分為有關國家的離任高級官員，對該國公務員薪酬制度的發展有深入認識，而且與該國政府現任高層官員保持接觸，因而可迅速取得有關資料和觀點。
- 對香港公務員的薪酬安排、其歷史背景和主導其發展的一些特別考慮因素進行研究。儘管就本研究的工作範圍而言，我們無需對香港公務員薪酬制度作出評論，但若能瞭解其實際運作及其發展原因，對於我們按照香港的實際情況評估海外國家有哪些可資借鑑的經驗和發展，將有重要的參考作用。
- 與專責小組緊密合作，確保本研究能以最有效和最切合所需的方式滿足其檢討工作的要求。

本研究所探討的海外國家

25. 本節旨在向讀者扼要介紹上述各國的政府體制及其公務員制度。如欲進一步瞭解有關細節，可參考附錄 A 至 E 內的各國個案概覽。

個案國家介紹

26. 專責小組指定本研究以澳洲、新加坡和英國作為比較對象，普華永道諮詢則建議把加拿大、新西蘭也列作比較對象。這些國家之所以被視作本研究的比較對象，主要出於以下的考慮因素：

- 政府體制和管治模式 --- 上述各國的政府制度都直接或間接地以英國的「西敏寺」模式作為其歷史根源
- 專業的公務員隊伍 --- 上述各國都有一支專業而且以常額編制的公務員隊伍，很多公務員都把本身工作視作終身職業
- 公營部門改革計劃 --- 過去 20 餘年上述各國都在推行大規模的公營部門改革，而且現時仍把其作為當前的主要課題
- 價值觀 --- 上述各國公務員隊伍均有其共同的價值觀：廉潔正直，不偏不倚地為人民提供服務；而且在大部分個案內，政治中立是公務員的一個重要價值觀。

27. 正如範圍廣泛的公營部門改革的背景和性質，以及公務員的現行薪酬及獎勵措施，對本研究都有着非常重要的意義，政府體制也是本研究的一個重要環節。

政府體制

28. 這五個國家展示了一組不同的政府體制。相對於其他國家而言，新加坡政府採用集權和單一的管治模式，而英國、加拿大和澳洲則各有三層職責各異的政府架構。新西蘭處於新加坡與英、加、澳之間。這些不同的政府體制使我們難以對香港和這些國家進行直接的比較。

改革計劃

29. 這五個國家的公營部門長遠改革計劃有不少可資借鑑的經驗。有些國家（如新西蘭）推行較激進的改革，其他國家（如加拿大）則推行漸進式的改革。但所有國家的公營部門改革都或多或少地具有一些共同的範疇：

- 重組和重新界定公務員隊伍的核心職能，逐步把職責下放予一些自治性機構和其他政府層面
- 致力提高公務員隊伍的服務質數、效率和成效
- 加強私人機構對公共服務的參與程度，引入市場競爭作為改革動力
- 發展以客為本的服務文化（包括多項電子政府計劃）

- 加強財務規劃、財務管理和控制的成效，着重把財務管理的職能下放予個別機構和管理人員
 - 培養績效文化以加強公務員隊伍的透明度以及集體和個人的問責精神
 - 着重全面改革人力資源管理政策和實務，鼓勵公務員提升表現，致力吸納、留用和激勵優秀員工。
30. 我們必須明白這些範疇在影響以及（在某些情況下）支援各國公務員薪酬及職級改革方面，均有重要的作用。

可資借鑑的經驗與良好措施：研究個案摘要

31. 本節摘錄我們的主要研究成果，並探討這些研究成果對香港公務員隊伍有何重要啓示。我們會先重點介紹一些可資借鑑的經驗，然後再深入探討我們在上文所說的五個範疇內所取得的主要研究成果。

研究個案中可資借鑑的經驗

32. 這些海外研究成果的一個最可注意的地方，就是作為我們研究對象的五個海外國家都推行了一連串薪酬及職級改革。除了加拿大仍在處理一些重大的改革問題外，其他國家均已在過去十多年大大改變了本身的薪酬和職級安排。這些國家的政府一般認為這些改革與公營部門管理方面的其他改善措施，對公務員隊伍的整體表現有重要的正面影響，例如：加強資源管理的靈活性和成效，提高效率和服務質素；加強透明度和問責性；精簡公務員隊伍的規模，減省其薪酬開支；協助公務員隊伍培養「以客為本」的績效文化。
33. 這些海外個案有何可資借鑑的重要經驗？我們認為第一個可資借鑑的經驗，就是**薪酬與職級的改革在實施過程中，不可也不應脫離公務員制度的整體改革**。作為本報告探討對象的五個國家內，薪酬與職級的改革在定位和推行上都被視作人力資源管理改革的一個重要環節。同樣，人力資源管理改革在推行上也被視作公營部門改革的一個重要部分。
34. 具體而言，以下是一個可資借鑑的明確經驗：薪酬與職級改革成功與否取決於其他領域內一系列相輔相成的改革，例如：
- 把人力資源管理職責下放予個別部門和機構，以便他們可有效管理各自的員工
 - 下放財務管理和監控職責，以便高層人員可有效管理資源從而爭取較佳成效
 - 設立輔助性的績效評核和管理架構，以確保薪酬和職級改革能以公平而一致的方式進行。
35. 同樣，這五個國家似乎都總結出一個道理（姑且不論這一道理是對或錯）：若然沒有一個以提高靈活性和強調績效表現為宗旨的薪酬及職級政策從旁配合，公營部門的改革便無法完全推行。
36. 第二個可資借鑑的經驗，就是**要有長遠的目光才可成功推行薪酬及職級改革**。這五個國家的政府由於面對一系列內外壓力（經濟衰退，通脹惡化，公務員隊伍被指欠缺效率，工會權力的壯大令人關注等等），都不約而同地在 80 年代中或 80 年代末着手推行公務員制度改革。各國政府推行了一系列涉及薪酬和職級政策所有主要範疇的改革。但就我們所知，這五個國家在推行有關改革時並沒有依循一個總體計

劃或藍圖。相反，各國政府只制定了一些廣泛的施政方針，然後逐步作出改動及推行改革，因而每一階段的改革都是建基於上一階段改革的經驗和教訓之上。

37. 這方面的成功因素似包括以下各項：

- 無論在政治層面或公務員上層架構的層面，政府高層必須對改革作出持續的承諾和支持。
- 分階段按步就班地（而非急進地）推行改革。唯一例外是新西蘭：新西蘭在 90 年代初瀰漫着危機意識，因而開展了一系列影響深遠的改革；最近其中一些較為激進的改革措施由於其推行成效備受關注，因而不少舊有措施都回復原貌。
- 借助試點研究試驗各種建議方案後才加以廣泛推行，藉此減低風險，協助培養公務員隊伍的變革能力。

38. 第三個可資借鑑的經驗，就是**必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾，這對於改革的成敗起着相當重要的作用**。上述各國在這方面所採用的方針包括：

- 及早向所有關鍵人士（尤其是公務員隊伍內的管理人員和一般員工）徵詢意見。
- 採取措施培養公務員隊伍內的變革能力和相關經驗。海外國家的政府在改革初期常常尋求外界協助，以便為改革項目提供所需的專業知識和資源；同時也會致力使這方面的知識逐步傳授予公務員，以培養其變革能力及其對改革的承諾。
- 就個別國家而言，初期容許有關員工或部門以自願方式推行改革。以澳洲為例，個別部門可自行決定是否改變其薪酬和職級制度。事實上，不少部門初期只沿用一些舊有的中央政策和規則，其後加以檢討和修訂，使其更能切合部門本身的特定需求。

39. 第四個可資借鑑的經驗，就是**薪酬及職級改革的成功推行，實有賴政府投入較多的資源**。上述各國在以下領域均投放了較多的資源：

- 員工培訓及技能發展（尤其是績效管理技能的培訓）
- 通訊及公關
- 推行範圍較廣的變革管理，以協助僱主克服員工對變革的抗拒，改變員工的「理念體系」，促進績效文化的發展
- 資助新舊制度更替所涉及的額外開支。

40. 第五個也是最後一個可資借鑑的經驗，就是因應公務員制度改革而對薪酬及職級安排所作出的大規模變動，對公務員而言，難免有得有失。上述各國在推行富於實效的薪金改革時常遇到一些難題及挫折，例如：

- 克服公務員及其代表對任何改變現狀的措施所產生的強烈抗拒
- 部分員工有感工作不再安穩、薪金遞增不再理所當然，變得士氣低落（雖然也有員工認為這類改革可為其帶來裨益）
- 缺乏經費因而無法全力支持新措施的推行（例如：為鼓勵員工提升表現而發放的區別性績效獎金）
- 由於某些國家（例如英國）已把議薪職能的權力下放至個別部門，使公務員隊伍的團結性和文化凝聚力受到衝擊。尤其是部門各自釐定其薪金水平和職級安排，各部門公務員（最高層的公務員除外）能否簡便快捷地重新調度和配置，已成為當前的一個重要課題。

41. 在介紹了一系列可資借鑑的經驗後，本節將於下文進一步討論我們的研究成果。為方便讀者起見，我們會按照上文所提到的五個重點範疇進行論述。

普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度

42. 儘管上述各國在某程度上有共同的歷史和文化淵源，但卻各自發展出甚為不同的薪酬政策和制度以配合本身的特定需要。有必要指出這些政策由面世至今，為配合不同因素的出現（例如：招聘及留用人手方面的困難，勞工市場及經濟的整體發展趨勢，當前的政治取向以及優先處理的課題）而經歷多番轉變。舉例說，英國和新西蘭已毅然放棄以往將公務員的正規薪酬與私人機構掛鈎的政策，轉而按財務負擔能力發放足以招聘、留用和激勵合適員工的薪酬。不過，除了這些差別外，我們也看到各國在這方面的一些重要的共同課題，下文將逐一加以介紹。

薪酬決策和管理職能的下放

43. 上述各國（事實上也有不少其他國家）在公務員薪酬改革方面的一個關鍵而長遠的課題，就是如何進一步下放薪酬決策及管理職能，藉此提高公務員的靈活性、問責性以及整體表現和效率。相對於其他國家而言，澳洲、新西蘭和英國推行較為激進的改革：這些國家已在相當程度上淘汰了以往全國性的議薪安排，轉而根據由政府統一制定的準則和指引，把大部分薪酬職能下放予個別機構和部門。新加坡和加拿大保留了一些較為集權化的制度，但兩國也給予個別部門和機構一定程度的自主和靈活性。

44. 在這種發展趨勢中有一重要例外，這就是高級公務員的薪酬安排。上述各國皆繼續由中央統一管理大部分或全體高級公務員的薪酬事宜和整體人力資源管理事宜。有意見認為這種方法能有效控制公營部門的薪酬開支，可確保個別部門及機構的最高

層人員的自由流動和凝聚力。現時香港公務員隊伍內首長級人員的薪酬與人力資源管理安排，跟上述國家的有關安排有一些共通之處，但並非完全相同。

公務員隊伍作為優秀僱主的重要性

45. 上述各國的政府都認為公務員隊伍作為優秀僱主，必須在某些領域（如平等機會）帶頭樹立榜樣。因此在上述國家內，公務員隊伍都被視作某些領域（例如：平等機會政策，僱員培訓發展，以績效考核為基礎的任用和晉升政策等等）的典範。這些政策對薪酬政策和結構都有一定影響。

財政負擔能力

46. 上述各國近年在財政及公共開支上都受到相當的的掣肘。影響所及，政府一方面縮減公務員隊伍的規模，另一方面嚴格控制公務員的薪酬水平。以加拿大為例，過去十多年公務員核心職位數目減少了大約 40%，而整個 90 年代大部分時間公務員的薪酬水平幾乎停滯不前。同期，英國公務員隊伍的規模平均每年縮減大約 4%。在這種情況下，難怪財政負擔能力成為這些國家的公務員薪酬政策的一個主導特色。尤其在薪酬職能已在相當程度上下放予個別部門和機構，預算撥款限額成為政府控制公務員薪酬的主要機制時，財政負擔能力的重要性更為突出。
47. 由於這些國家着重嚴格控制公共開支，缺乏充足的資源以推行與績效掛鈎的薪酬制度，因而削弱了這些國家進一步推行這類制度的能力。這無疑對這類制度在上述國家的認受性和評價造成負面影響。

與市場水平掛鈎

48. 正如上文所指出，由於財政負擔問題日漸受到關注，上述國家在 80 年代及 90 年代初所推行的公務員薪酬改革減少着重公務員薪酬與私人機構的掛鈎。但上述各國政府仍致力提供足以吸納、留用和激勵合適員工的薪酬。上述各國政府仍務求公務員薪酬與私人機構薪酬水平「大致相若」，儘管這些國家已不再強調兩者之間的明確聯繫。上述各國也沒有試圖促使公務員的薪酬水平超越私人機構的薪酬水平：當中有些國家（例如新加坡）致力促使公務員薪酬在整體上緊貼私人機構的水平，也有其他國家仿效英國的做法，明確強調公營部門的薪酬水平相對於私人機構的薪酬水平而言，應存在一定程度的「折讓」，以反映公務員在工作上所享有的某些額外福利，例如工作較為安穩、享有無需供款的退休金等等。
49. 不過，以澳洲和英國為例，一個越來越引起人們關注的現象，就是上述政策導致高級公務員的薪酬水平過度落後於私人機構的水平，而有關當局近年已設法縮短兩者的距離。以新加坡為例，由於這一問題已引起人們關注，政府設法使高級公務員的薪酬水平與私人機構最高薪者掛鈎；這一政策雖引起爭議，但卻符合新加坡繼續致力招納「最優秀和最聰穎的人才」加入公務員隊伍的政策目標。

公務員薪酬制度的內部對比關係

50. 內部對比關係一直是公務員薪酬政策制定方面的一個重要課題，無疑這一情況以後仍會繼續。但這方面的一個普遍趨勢，就是內部對比關係在公務員薪酬釐定工作上的重要性似乎有所削弱。這主要有兩個原因：首先，上文所提到的職能下放已削弱了部門與部門之間、職類與職類之間（但並非部門與機構內部）內部對比關係的重要性；其次，上述各國政府考慮到內部對比關係會嚴重影響政府在私人就業市場的招聘能力，因而已設法不再過度強調內部對比關係的重要性。

薪酬與表現的聯繫

51. 上述各國在薪酬政策方面的一個普遍趨勢，就是各國政府一直致力加強薪酬與表現（指個人表現與公營部門生產力的提高）的聯繫。其目標在於提高公務員隊伍的效率和生產力，協助公務員培養績效文化，以及提高公務員隊伍的靈活性。上述各國在這方面的整體發展趨勢，在於透過一系列以績效為本的薪酬安排，包括靈活薪幅、表現花紅以及其他獎勵計劃（下文將有詳細介紹）取代或補充傳統上或多或少以自動增薪為主的固定薪級制。這類新設立的薪酬安排初期一般只應用於高級管理層。

靈活性與反應力

52. 上述各國政府已致力推行更為靈活的薪酬政策以免重蹈以往的覆轍 --- 使公務員隊伍受僵硬、繁瑣的政策方針或其他繁文縟節所掣肘。英國、澳洲和新西蘭均以較簡單和靈活的中央統籌措施取代原有的制度，事實上這符合各國政府把公務員隊伍的管理職能進一步下放予個別部門的方針。其中新加坡的做法最為矚目：鑑於 80 年代中期經濟衰退的衝擊，新加坡自那時起便逐步推行一系列影響深遠的措施，以確保政府在調整公務員薪酬以反映經濟狀況方面具有相當的靈活性。現時新加坡高級公務員薪酬內酌情發放的部分約佔薪酬總額的 30% 至 40%，只有部分能併入基本薪金內（因而不可全部用來計算退休金）。

合併及取消津貼

53. 我們必須指出，上述各國與香港在公務員所享津貼及其歷史因素方面存在頗大的差別。具體而言，上述各國只有極少數的公務員享有的津貼超過其總薪酬（不包括應享退休金）的 10%，而某些國家（例如英國）甚至已取消大部分津貼。
54. 上述各國均已採取不同措施合併及取消公務員津貼，藉此提高公務員薪酬制度的透明度，加強公務員隊伍的問責性，減省行政開支。舉例說，據加拿大政府估計，處理公務員津貼所涉及的開支，約佔人力資源服務總成本的三分之一以上。這方面的政策一般受到公務員隊伍的歡迎，因為把津貼併入基本薪金內，能讓公務員在運用薪金方面享有更大的自由度。舉例說，新加坡政府推行「單一薪」制政策，多類津貼和額外賞賜（例如高級公務員的用車津貼）已被取消或併入基本薪金內；新西蘭

容許高級公務員在無需有關部門或機構承擔額外開支的前提下，自行決定以何種方式安排其薪酬方案。

55. 至於得到保留的津貼，一般是因為少數特別原因才予以保留。例如：執行艱辛或厭惡性職務；在偏遠或生活指數偏高的地區工作；超時或額外工作；吸納和留用人才以填補需要特殊技能但暫時人手短缺的職位。

紀律部隊的獨立安排

56. 我們的研究顯示，上述各國在處理相當於香港紀律部隊（懲教署、海關、消防處、政府飛行服務隊、入境事務處、警務處）的公務員隊伍的薪酬安排上彼此並無一致的方式。這方面的整體趨勢在於為這類公務員（這些都是已被取消罷工或採取工業行動的權利，及（或）有必要確保其薪酬釐定工作不受政府支配也不受政治干擾的公務員）提供獨立的薪酬安排。舉例說，英國監獄服務處人員最近被取消在採取工業行動方面所享有的法定權利，其薪酬則改由獨立的薪酬檢討委員會負責釐定。
57. 事實上，上述各國（新加坡除外）都已為其警察部隊制定獨立的薪酬措施。至於其他紀律部隊，除個別部門外（例如英國的監獄服務處），其薪酬管理制度與其他政府部門或公營部門的職類並無分別。但我們必須指出，鑑於上文所提到的各種職能下放的措施，這些紀律部隊其實有條件按其實際情況制定各自的薪酬措施。
58. 上述國家的警隊及個別其他紀律部隊所關注的問題，就是制服人員與非制服人員（文職人員）傳統上均有不同的薪酬安排。普遍意見認為這造成了一系列關於人力資源管理及效率的問題。這些國家當中有不少正採取措施，進一步把全體制服與非制服人員納入單一的薪酬及人力資源管理架構內（以加拿大為例，加拿大皇家騎警除了一般警員外，還有兩類待遇不同的文職人員）。

對香港有何啓示

59. 上述各國為回應各種外來壓力，已在多個範疇內對其薪酬及職級政策進行重大改革。總括而言，這些國家的政府均認為這些改革已取得成效，因為各國公務員隊伍的表現和生產力均有所提高。在某些國家內，這些改革成效更得到一些獨立性較高的評估項目的充分肯定。但我們也要指出，個別員工和工會對此類改革意見不一，尤其在改革初期其抗拒心態較為明顯。
60. 儘管香港特區政府近年已推行了一些關於薪酬及職級政策的改革，平心而論這些改革相對於上述各國而言（可能除了加拿大外），無論在本質上和程度上都較為局限。由於香港與上述各國均面對相近的外來壓力，而上述各國均認為本身的公務員薪酬改革已見成效，我們認為**香港公務員隊伍值得深入檢討其薪酬政策及其基本原則**。若然如此，以下問題必須加以處理：
 - 香港有沒有條件進一步把薪酬方面的職責下放予各決策局和部門？

- 香港特區政府整體公務員僱傭政策是否稱得上優良的僱傭政策？
- 應否繼續讓公務員薪酬與私人機構掛鈎？若然如此，應以甚麼方式進行？
- 香港特區政府應否摒棄以學歷為主的內部薪酬對比關係原則？
- 為配合薪酬調整而進行的整體資源配置工作，應否以預算規範內的財務負擔能力作為主導原則？
- 能否加快或擴展現時用以整頓、合併及簡化公務員津貼的各種措施？
- 現時紀律部隊的薪酬事宜應在多大程度上繼續以獨立方式處理？

以薪酬幅度取代固定薪級的經驗

61. 上述五國均以較靈活的薪酬幅度取代高級公務員的固定薪級（按年資自動增薪）。那些已大幅度地把薪酬管理職能下放予個別部門的國家（例如英國、澳洲和新西蘭）更將靈活薪幅制推廣至全體或大部分公務員。
62. 在薪酬幅度的具體執行細節上，上述各國，以至在一些已進一步下放薪酬職能的國家內各部門與機構之間，皆有不同的做法。不過，我們仍可把薪酬幅度的主要特色概括如下：
 - 每一薪酬幅度均設有最低薪點和最高薪點，每一薪酬幅度均有所屬的職級或級別
 - 薪酬幅度內的升遷一般視乎表現而定（不會自動增薪）
 - 公務員的薪酬可根據薪酬幅度或特定指引自由移動（例如設置固定支薪點，員工可根據表現獲得 0、1、2 甚至 3 個支薪點）
 - 薪酬幅度內的薪階遠比傳統的固定薪級為闊，各個薪酬幅度彼此重疊的情況也較多
 - 與香港紀律部隊大致相若的公職人員一般較為抗拒薪酬幅度的制。這些部門的作風一般較為保守，資歷較深，在日常工作上較着重等級和階別的劃分，因此按表現釐定薪酬的方法並不符合這些部門的主流文化。
63. 公務員對推行靈活薪幅制意見不一。上述各國政府及高級公務員一般認為薪幅制的推行頗見成效，尤其是這一機制有助建立更公平的獎勵制度（以工作表現而不是工作年資作為釐定薪酬的標準），提倡着重表現的公務員文化。但這個機制也遭到工會及某些員工的反對，他們認為薪幅制的推行可導致公務員隊伍出現分化，與公務員當前的主流文化也背道而馳。個別國家在這方面更遇上一個棘手難題。以英國為

例，由於政府無力為這類計劃提供充足資助，因而對這類計劃的可信性和成效直接造成負面影響。

64. 從這些海外國家的實際經驗中，我們知道靈活薪幅制的成效以及人們所稱道的不偏不倚，實際上視乎有關部門能否以全面的方法進行績效評估和管理。以下是上述各國在這方面的一些良好措施：
- 就政府的整體施政目標、部門/機構的工作目標與公務員個人的事業目標確立三者間的清晰聯繫
 - 要求公務員制定個人績效計劃或合約，並取得主管人員在這方面的共識，以此作為評核日後工作表現的依據
 - 着重發展精審而全面的績效評估標準，但也明白事實上難以對公營部門許多範疇的表現進行準確評估
 - 制定精密的員工考核方法
 - 確保考核程序可處理表現優秀和表現欠佳的員工。

對香港有何啓示

65. 鑑於上述各國均已推行靈活薪幅制（至少就高級公務員而言），而一般意見認為只要推行得宜，這些改革措施將有助提高公務員隊伍的問責性和表現，我們認為**香港公務員隊伍值得深入探討應否推行靈活薪幅制**。我們認為以下是一些必須處理的問題：
- 薪酬幅度應否只適用於高級公務員？
 - 薪酬幅度應由中央統一制定？還是容許決策局和部門自行制定？
 - 薪酬幅度應有多大靈活性（舉例說，是否應保留支薪點制度）？
 - 政府的現行績效評核機制和員工考核制度應作何改動才可有效支援靈活薪幅制的推行？
 - 對撥款安排有何啓示？

用以釐定薪酬水平和進行薪酬調整的制度和機制

66. 上述各國的公務員隊伍歷來都採用由中央統籌的全國性薪酬釐定制度。這類制度一向非常倚賴以計算公式為本的薪酬釐定方法，而且一般着重公務員薪酬與私人機構

薪酬水平大致相若的原則。除新加坡外，上述各國都推行由僱主和工會代表共同參與的集體議薪制度。

67. 上述各國在 80 年代末和 90 年代初面對上文所提到的各種外來壓力，均採取各種措施把公務員薪酬水平和調整幅度的釐定工作下放予個別部門和機構。影響所及，英國、新西蘭和澳洲（在某程度上加拿大和新加坡也是如此）都摒棄了由中央統籌並以計算公式為本的薪酬釐定方法（這正是香港現時所採用的方法），這種方法強調公務員薪酬趨勢和水平與私人機構的比較。取而代之的是以下現象：個別部門在釐定薪酬方面享有更大的權責，着重以財務負擔能力、實現績效目標、如何「招納、留用和激勵」優秀員工作為主要的考慮因素。按照統一制定的議薪及預算準則而進行的集體及個別議薪，或以此方式訂立的多年服務合同，現已成為普遍的現象。這些議薪安排意味着各國仍在進行薪酬趨勢比較調查，並參照私人機構的薪酬水平釐定公務員的薪酬基準，但這方面的調查結果只供參考，不會用來規限公務員的薪酬調整工作。
68. 中央機構的角色已經轉變，而且仍會持續演變。現時，中央機構在薪酬釐定方面的角色一般為：
- 釐定高級公務員的薪酬水平與調整幅度。上述各國均有不同的處理方法。舉例說，英國政府向這方面的一個獨立委員會徵詢意見，而澳洲和新西蘭則容許高級公務員各自議定本身的服務合約。
 - 為某類待遇不同的公務員釐定薪酬水平與調整幅度。以英國為例，不准採取工業行動（或至少政府不預期他們會採取工業行動）的某類職業組別（例如高級公務員、醫生和牙醫、護士、軍隊、教師及監獄服務署人員等），其薪酬檢討事宜便由 6 個獨立的薪酬檢討機構負責。
 - 制定整體的薪酬架構及政策，以便個別部門和機構能藉此自行釐定各自的薪酬安排。各國在這方面的實際運作分別頗大。舉例說，澳洲和新西蘭的整體薪酬架構強調財務負擔能力以及某些最低要求（例如要求按生產力的提升與否來釐定加薪幅度），但個別部門在相當程度上卻可自行釐定本身的薪酬安排。相反，英國和新加坡的政府部門卻必須就如何提高薪酬安排方面的靈活性，事先與有關政府機構進行磋商和取得共識。
 - 研究薪酬水平和動向。這類研究一般以私營及公營機構為對象，並以各類調查和數據為基礎，而且可供公眾查閱。研究成果可用作統一釐定薪酬時的參考資料，並為其他部門和機構在釐定薪酬時提供重要指引；但一般而言，薪酬研究成果與薪酬調整幅度之間的任何「公式」化聯繫已被否定。個別部門和機構亦可自行進行薪酬研究，以探討各自的薪酬水平在某類勞工市場上的競爭力。
 - 就薪酬問題向個別部門和機構提供意見和指導。以澳洲為例，就業及勞資關係部 (Department of Employment and Workplace Relations) 在處理績效薪酬事宜上一向發揮着重要的影響力。

69. 這些強調進一步下放職權的措施，其主要優點在於個別部門和機構在按本身實際需要制定薪酬政策和制度上，可享有更大的權力和靈活性，因而也必須進一步承擔問責義務。職能下放所引起的變革，既能大大簡化統一釐定的薪酬措施，亦能導致薪酬制度轉趨複雜和繁瑣。以英國為例，該國在摒棄了統一釐定薪酬的制度後，卻須面對全國 170 多個獨立議薪單位的繁複局面。不過，這方面另一可資借鑑的經驗，就是在變革初期，當公務員體制內的管理人員正學習如何適應截然不同的環境時，必須盡早推行嚴格的開支控制。

對香港有何啓示

70. 在探討可資香港借鑑的經驗以及上述措施對香港有何啓示時，我們必須指出香港其實只是一個由單一政府（不存在地方政府的體制）管治的城市，並沒有正式的集體議薪安排。不過，考慮到上述各國均在逐步推行以職能下放為主的薪酬調整機制，較少着重公務員薪酬與私人機構薪酬水平的掛鈎，藉此提高公務員隊伍的效率和表現，我們認為這是一個值得深入探討的課題。由於公眾對這方面的事務日益關注，我們認為**現在是適當時候檢討現時用以釐定香港公務員薪酬水平和調整幅度的機制。**
71. 基於我們就海外個案所進行的研究，我們認為以下是一些必須處理的問題：
- 香港政府應否繼續採用基於計算公式的方法來釐定公務員薪酬？如果繼續採用的話，這一計算公式是否須予修訂或以不同的方式應用？
 - 個別決策局及部門在釐定本身的薪酬水平和調整幅度上應否及應有多大的自主權？
 - 公務員事務局及庫務局等中央機構在未來的薪酬釐定工作上應擔當甚麼角色？
 - 政府應否繼續統一釐定某類公務員（例如首長級人員）的薪酬水平和調整幅度？現行的安排是否需要作出變動？

推行績效獎勵制度的經驗

72. 上述各國在薪酬改革方面的一個共同課題，就是致力使薪酬進一步與表現掛鈎。正如上文所指出，事實上這意味逐步放棄沿用多時、或多或少地牽涉自動增薪的固定薪級制度，轉而採用一系列以績效為本的薪酬安排。除了上文已介紹過的靈活薪幅制外，上述各國所推行的其他績效薪酬措施還包括：
- 個人表現花紅，包括「一次過」的表現花紅和併入基本薪金的表現花紅
 - 團隊制績效金 --- 較少採用，一般要求工作團隊實現既定的績效目標或完成某一任務或項目。

73. 高級公務員一直是績效獎勵制的重點推行對象。究其原因，一方面是表現優異的高級公務員有必要得到適當獎勵和激勵，另一方面是高級公務員的工作一般要求他們運用較大的酌情權和監控力度。高級公務員的績效薪酬（屬於不固定薪酬）在其薪酬總額內的比重，各國均有不同，而且分別甚大。以澳洲為例，大約 80% 的高級公務員均有資格獲發放某類花紅：這些花紅平均約為個人總薪酬的 5%，但個別高級公務員的花紅比重可達 30% 以上。新加坡的高級公務員薪酬平均約有 40% 是按個人表現與整體經濟表現發放的薪酬，可見新加坡政府在推行績效薪酬制方面步伐最快。至於職級較低的公務員，或許未符合領取績效薪酬的資格，或許雖符合領取資格，但款額較少，一般不到總薪酬的 10%（實際情況視乎個別國家而定）。
74. 在大部分推行績效獎勵制度的國家內，公務員的現行基本薪金一般都不會受到影響。某些國家（例如澳洲）在推行績效獎勵制時，初期把取消常年固定增薪所節省的開支用來資助薪酬幅度內按個人表現的升遷。在一些已下放薪酬職能的國家內，個別部門正加強控制績效獎勵金（遞增獎金或一次過花紅）所涉及的開支，致力把這方面的開支嚴格控制在個別部門的整體開支預算內。
75. 普遍意見認為績效獎勵制是公營部門整體改革的一個重要環節。但績效獎勵制（尤其在推行初期）卻在某些國家遭到工會和員工的強烈反對。與靈活薪幅制一樣，績效薪酬制成功與否，取決於其支援架構 --- 績效管理架構 --- 的實際成效。如能成功建立一個被視為公正無私管理架構、在具體應用上既能一視同仁亦能就實際情況作出相應調整的管理架構，那麼績效獎勵制度便可為政府和公務員帶來實際而明顯的效益。

對香港有何啓示

76. 鑑於其他國家的政府都很重視加強公務員薪酬水平與表現的聯繫，而香港公務員隊伍直至目前為止對績效薪酬的應用仍然相當有限，我們認為**香港可進一步推行以績效為本的公務員薪酬政策**。我們在進一步探討這方面的問題時，必須借鑑這些海外個案的實際經驗，詳加規劃和部署。以下關鍵問題尤需認真處理：
- 應否推行個人表現花紅？如要推行的話，可應用於哪類公務員？以甚麼方式推行？
 - 根據迄今所累積的經驗，香港現時是否更有條件推行團隊式績效獎勵制度？
 - 個人或團隊花紅應以「一次過」方式發放，還是併入基本薪金內？
 - 政府的現行績效評核及管理架構是否須作出改動以配合這方面的變革？
 - 這個措施在撥款方面有何特別安排？

精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗

77. 除了績效薪酬外，薪酬與職級改革的另一重點就是下放和精簡職能。我們已在上文指出，上述各國都按照一個由中央制定的政策架構，在不同程度上把薪酬職能下放予個別部門和機構。其主要特色如下：

- 容許個別部門和機構在制定和管理各自的薪酬制度上享有相當大的自由度
- 但個別部門和機構在這方面的自由度，除了要符合由中央制定的薪酬政策和議薪準則外，還必須受財務負擔能力和預算規範所約束
- 繼續由中央獨立處理高級公務員的薪酬事宜
- 採取措施簡化津貼制度：合併或取消現行津貼，並把現行津貼轉為非實報實銷的津貼（也就是有資格領取津貼的員工可自動獲發放津貼）。

78. 儘管我們難以提出一些肯定而獨立的證據以支持職能下放的成效，但職能下放所帶動的改革趨勢似乎已令公務員的個人表現和整體生產力都得到顯著改善，其方法主要為：

- 使個別部門和機構的薪酬制度更能切合各自的實際環境
- 使個別部門和機構建立一個更為公平的獎勵機制（但其薪酬制度本身必須公平而且一視同仁）
- 提高個別部門和機構在資源調度方面的靈活性
- 簡化有關安排，使其較易理解，並降低行政成本
- 使個別部門和機構在招攬專才或市場渴求的人才方面更具實力。

79. 然而，下放薪酬職能並非就可解決所有問題。從海外個案的經驗中得知，薪酬職能的下放可能會引致一些棘手問題和風險，這些都有待正視和認真處理。

- 在不同部門或機構負責類近或相同職務的公務員，彼此之間所存在的內部對比問題；以英國為例，最近發現不同機構的某些類近或相同職位彼此在薪酬上存在 10% 或以上的差距，引致個別員工之間出現矛盾，並引致員工產生薪酬浮動的感覺
- 英國、澳洲等國政府在合併那些薪酬安排截然不同的部門時遇到一定困難
- 公務員隊伍的整體凝聚力（擁有共同目標和價值觀）受到衝擊
- 必須嚴格控制整體預算開支，以免新制度推行期間（尤其是新舊制度交替期間）出現意想不到的開支增長。

80. 大部分上述國家在下放薪酬職能時，也對其職級安排進行了重大改革。唯一例外是加拿大，儘管加拿大現在正推行大規模的職級檢討，以回應外界對其現行制度的成本和成效提出越來越多的批評。其他四個國家在職級改革方面均有以下共同特點：
- 容許個別部門和機構在職級問題上（以及整體的人力資源管理問題上）享有更大的自主權
 - 把一般職系人員（在個別情況下不包括政務級人員或與其大致相若的職系）併入不同部門
 - 精簡職級數目以及薪酬幅度數目，藉此設立數目較少但薪階較闊的薪酬級別；總括而言，這有助減少管理結構的層級，讓員工薪酬按實際表現在較寬闊的薪酬級別內向上移動，而無須等到晉升時才有機會加薪
 - 把職類合併為範圍較廣的員工組別；例如，新加坡政府把某類職務的多種服務計劃合併為單一的服務計劃
 - 建立用以評估職位比重的職位評值制度和程序；在某些國家內（如英國和加拿大）這類制度仍由中央統籌（但卻由個別部門負責推行）；至於其他國家（如新西蘭）則已經把這方面的職能下放予個別部門；近年有些國家正在考慮是否進一步推行以才能為本的評估模式以取代或輔助職位評值方法
 - 不再過度強調以學歷作為職級或職系評定的首要標準，轉而着重對員工在滿足工作要求 (job demands) 方面的表現進行較全面的評核。
81. 職級改革獲員工接受。對於政府和高層管理人員來說，職級改革使其在提升效率方面具有更大的靈活性和運作空間。對於員工（尤其是已達現行薪級頂點的員工）來說，職系改革也使其有更多機會從事與事業有關的培訓和發展。有意見認為職位評值制度能以更公平的方式為不同職位評值，就平等機會政策（這是一個備受各國政府重視的課題）而言，事實上這也是一項相當重要的措施。
82. 職級改革與職能下放最令人關注的問題，就是如何避免有關開支大幅增加。以加拿大為例，職級改革一直遲遲未見實行，主要原因在於這方面的成本開支已引起人們關注：與香港一樣，加拿大公務員隊伍內有很大比重的員工已到達薪級頂點，在這種情況下高級公務員能否和是否願意管理這方面的事務，已成為不少人所關心的問題。

對香港有何啓示

83. 一般意見認為香港的公務員薪酬及職級制度稍嫌複雜。因此，根據上文所提到的海外經驗，我們認為**香港公務員隊伍值得進一步下放和精簡薪酬與職級職能**。以下是這方面一些有待處理的關鍵問題：

- 政府應在多大程度上把薪酬與職級職能進一步下放予決策局和部門？應以何種方式下放（自願或協商）？
- 實報實銷的津貼，除了在特別情況外，有沒有理據予以保留？
- 能否根據範圍較廣的職位類別合併現行職級？
- 應否把現時全部或部分的一般職系人員併入不同部門？
- 能否推行範圍較闊的薪酬級別以減少現時的職級數目？推行甚麼措施才可保持薪酬制度的透明度，並確保開支能繼續得到嚴格控制？
- 應否引入職位評值制度？如果引入的話，這一制度應由中央統籌還是把其職能下放予個別部門？
- 能否進一步推廣以能力為本的評估模式？這一模式如何與職位評值制度互相結合？

結論

84. 本中期報告概述了我們就以上五個國家的薪酬與職級的發展所取得的初步研究成果。我們的工作旨在就這些國家在這方面所推行的各種改革，介紹其主要原則和特色。爲了從高層次的角度探討這些問題，我們的討論有時難免過於簡略或概括。雖然時間緊迫，但我們仍相信本研究能掌握海外國家在薪酬及職級制度改革方面的一些普遍趨勢，從而指出其中一些可供香港借鑑的經驗。
85. 我們已從這些海外個案中找到了一些可供香港借鑑的經驗，並已評估這些經驗對香港的啓示。但我們必須強調本報告不擬提出任何具體的建議，而只指出上文就薪酬與職級制度所提到的五個重要範疇，值得進一步加以探討。我們期待各界人士在公眾諮詢的過程中能對本報告給予寶貴意見，以便我們就下一階段檢討工作的範圍與性質向公務員薪酬政策及制度檢討專責小組提交最後報告時，可對這些意見加以充分考慮和歸納。

詞彙表

詞彙	說明
津貼	為逾時工作、輪班工作、奉召執勤或其他特殊工作情況而設的獨立報酬，這些津貼不算作薪酬 / 薪金的一部分，而是獨立的項目(故有「薪金及津貼」一詞)。
福利	在薪金以外構成僱員整體報酬一部分的全部附加項目。福利可以金錢或非現金 / 金錢形式(例如年假)發放，福利對僱員來說具有實質或心理上的價值，對僱主來說則是成本的一部分。
固定花紅	由合約條款規定的定額花紅，固定花紅的金額通常以基本薪金作為參照，例如「等同一個月薪金的花紅」，通常在每年的同一時間發放。參見「僱傭合約條款」。
工作表現花紅	根據機構以及團隊或個人表現而發放的一筆過現金花紅。
非固定花紅	金額每年可變的花紅，金額根據預先訂定的公式計算(或由管理階層的酌情權決定)。非固定花紅的金額一般在機構公佈業績後，根據機構的財政狀況而定，某些機構則按個人的工作表現分配非固定花紅。
補償	基本上等同於「薪酬」，包括所有和薪金有關的項目，例如基本薪金、花紅和津貼，但不包括福利。
持續僱用或永久僱用或「無限期」合約	沒有載明僱用期的僱傭合約，因此雙方均可以假設僱傭關係會繼續，直至其中一方通知另一方終止這項關係，或者僱員已屆退休年齡為止。
僱傭合約條款	僱傭合約或聘書上所訂的僱傭條款的詳細內容，僱主或僱員均有責任遵守。

詞彙	說明
入職薪金	新聘僱員在入職或加入薪酬結構時的薪金，一般來說(但不一定如此)，入職薪金為有關職位薪幅中的最低薪金或有關職系的最低薪金。
薪俸	一般指發給僱員的現金或等同現金的報酬(亦見「薪金」)。
職系	某種職位等級的名稱或說明，可以將多個職位歸入同一職系，並有共同的薪幅或薪級表。職系有時是透過工作評估分數或描述同等級或同價值工作的其他方法予以界定的。
申訴及爭議	一般是指僱員向主管或其直屬上司作出申訴、提出反對或對主管的決定提出爭議的程序。
房屋津貼	用以繳付或資助僱員及其家屬的住屋開支的現金津貼，這種津貼可以採取多種形式，可以發放給僱員或直接繳交業主。這種津貼有多種名稱，例如樓宇按揭津貼或租金津貼。
非自願解僱	僱主終止僱傭合約的行動，例如裁員、革職、強迫退休等。
工作評估	確定某機構內(或內部相對性)職位相對價值的系統化方法，評定職位等級的過程一般根據某些議定的因素(例如知識、管轄範圍、複雜性等)對職位作出評估，並給予每個因素一個分數。一般而言，職位的評分越高，等級和責任則越大，而薪金亦越高。
非僱傭合約條款	大致確定但並不具體規定細節的條款，這些條款不一定會生效，特別適用於非合約酬金的情況。非合約酬金是經協議 可能 發放的酬金，但其金額並不固定，而且不一定會發放。這種酬金亦稱為 非固定花紅 或 酌情花紅 。
非實報實銷現金津貼	接受者無須解釋用途的現金津貼。這種津貼可用來支付某些指定費用，但不論這些開支是否確實存在，也不論有多少津貼被用於其他用途，接受者均無須解釋。這種津貼一般被視為有別於基本薪金，在計算僱員的退休金計劃供款或福利，或計算其他津貼如逾時工作津貼時，一般不把這種津貼計算在內。
固定薪酬	預先訂定水平且適用於有關職位的薪金，其金額是固定的，適用於擔任有關職位的全體僱員。

詞彙	說明
薪酬水平	發給個別僱員的實際薪金或總薪俸額。薪酬水平更常指的是某群僱員相對於其他僱員的平均薪金，因此薪酬水平調查是比較某群僱員相對於其他僱員的實得薪金。
薪酬 / 薪金	發給僱員的現金或等同現金的報酬。
薪點	預先訂定的薪金「階梯」，用來界定某職位薪金的上限和下限。因此，薪金是按某職位所指定的薪點發放的，某薪點代表某預先訂定的薪金額，以及與較高或較低個薪點之間的關係。薪酬調整可以採取增加所有薪點的價值，或者讓僱員跳升至較高薪點的方法。
薪酬政策	薪酬政策規定在機構的業務策略、文化和薪酬理念的前提下，如何在高層制定和執程序，並為管理階層和從事人力資源管理的專門人員提供基本框架，以解決特定和經常性的薪酬問題，例如薪酬金額的問題。薪酬政策有助作出一致的決策(如情況適合)，但亦同時需保持彈性和避免政策僵化。
薪幅	預先確定的薪金上限和下限，適用於某一職位／職務／職系。薪幅範圍由最低點到最高點，薪幅中的任何一點均可能成為現實的薪金(即沒有固定的增薪額或薪點)。
薪級表	預先訂定的薪金上限和下限，適用於某一職位。薪金上限和下限之間設有固定的增薪額或薪點，只能使用這些固定薪級作為現實的薪金。
薪酬策略	相對於其他公司某類僱員或整個勞動力市場而言，最理想且具競爭力的薪酬定位。薪酬策略規定平均薪酬應相等於、高於或低於比較對象的薪酬，以及其差距，例如中位數薪酬策略或第 75 百分點策略等。
薪酬結構	不同職位之間的關係，以及描述機構內所有職位薪酬的數學或財政模式。薪酬結構須考慮內部的一致性、外界競爭力以及職位的議定等級(如適用)等因素。薪酬結構的類型包括分級、廣分職級、職位群、個人薪級、薪酬曲線、職位等級和薪酬主幹等。
薪酬制度	管理薪酬並將薪轉化為薪俸記錄的制度，「薪俸記錄系統」是整個薪酬制度的一部分。簡單來說，即機構運用或操作薪酬結構的方法。薪俸系統是一個意義不太嚴格的用

詞彙	說明
薪酬趨勢	<p>語，用以涵蓋薪酬實際運作上各方面以及所有必須遵守的規則和程序。</p> <p>薪酬從某年或某段時期到下一年或下一時期的變動，通常以上升或下降的百分比表示。因此薪酬趨勢調查是比較過去 12 個月薪酬的增幅或減幅，此項調查只考慮變化的百分比，不考慮薪金額(薪酬水平)。</p>
與工作表現掛鈎的薪金	<p>直接或間接與個人、團體或機構業績，或某職位已達到的整體表現水平掛鈎的薪金，需運用某些量度或評估工作表現的方法，以決定薪酬水平或應增加的薪金。實際發給報酬的方式包括增加基本薪金、酬金或佣金。</p>
定期合約或合約服務條款	<p>一般僅稱合約條款，是指合約內明確訂明僱用期的合約條款，僱用期可以是一年、兩年或更長年期。合約期滿時，除非另訂新約，否則僱傭關係即告終止。</p>
額外賞賜／特權	<p>福利的其中一部分，通常是指整體福利中非金錢的成分，這些福利可以是應課稅的，也可以是無須課稅的，這是北美洲的常用解釋，但在英國一般是指與某職位相關的特權，包括辦公室的大小、特別停車位或膳食安排等。</p>
宿舍	<p>僱主直接提供給僱員及其家屬居住的房屋或宿舍，以代替供僱員自行安排住宿的現金津貼。有關物業可以是僱員擁有或並非僱員擁有的。如果物業並非僱員直接擁有，則由僱主負責租賃物業和繳付一切款項，並將物業分配給僱員。</p>
職級	<p>規定職位的等級，職級較高的職位與職級較低的職位比較，有較高等級和薪金。相同職級的職位即使薪金有所不同，也被視為具有同等地位。</p>
薪津	<p>基本等同於薪金，包括所有現金項目，如基本薪金、津貼、花紅等，但不包括非金錢福利。</p>
獎勵	<p>結合財政或非財政(福利)因素的計劃，用以吸引、獎勵、挽留和鼓勵僱員。</p>

附錄

A – 澳洲個案概覽

B – 加拿大個案概覽

C – 新西蘭個案概覽

D – 新加坡個案概覽

E – 英國個案概覽

附錄 A — 澳洲個案概覽

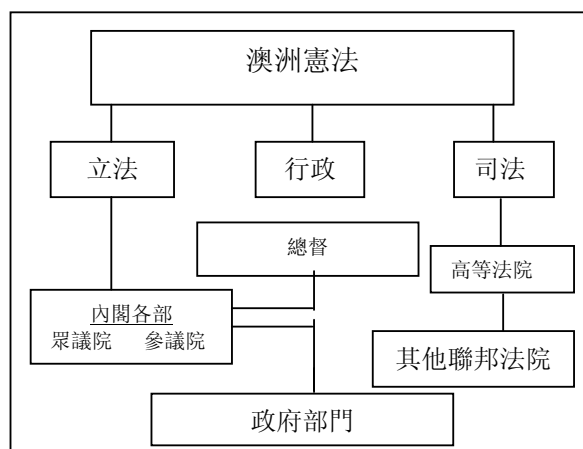
政府體制

政府架構ⁱ

澳洲的政府體制主要有兩大特色：

- 推行英國西敏寺式的內閣體制，在眾議院佔多數議席的政黨或聯合政黨成為執政政府，並設有部長(包括總理)，所有議員、部長均為國會成員。
- 推行聯邦制，聯邦政府與 6 個州政府劃分職權。

行政大權集中在總理、內閣 (負責聯邦政府的集體決定和政策)和行政會議(召集人是作為女王代表的聯邦總督，其成員包括各部部長和議會秘書。行政會議的職能在於給予聯邦政府內閣所通過的決議以法律效力，以及發佈公告和規章制度)。聯邦議會作為體現各方利益的機構，被賦予立法和監督政府的權力。



根據聯邦憲法的規定，聯邦政府在外貿、各州之間的工商貿易往來、稅收、福利發放(例如退休金和失業救濟金)、廣播、郵電、國防、貿易和金融機構、外交等事務上有管轄權。現時內閣有 17 個職能部門組合(Portfolio)，各部部長均為國會議員，並就所屬職能部門組合的事務向國會問責。職能部門組合一般由一個部門及一系列執行單位組成，負責政策諮詢、提供或外判服務。

各州有其憲法，州議會有權就該州的有關任何事務進行立法。因此，各州政府在司法、治安、教育、衛生、社區服務、運輸、文娛事業方面都享有基本權力。不過，由於聯邦政府獨自掌握全國所得稅的徵收權，並向各州政府撥款，而且有權在撥款上附帶條件，因而聯邦政府在憲法規定下的權力也得到加強。藉此，聯邦政府現已過問不少原本屬於州政府基本管轄範圍的事務，例如衛生和教育事務。

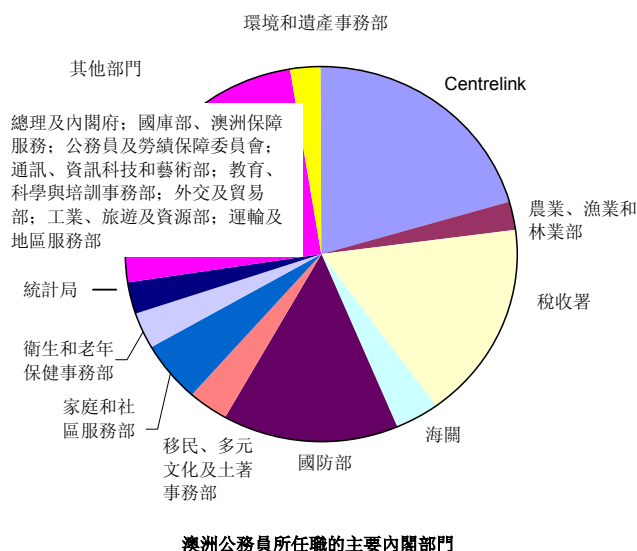
各州立法機關(州議會)賦予地方政府行政權力，並監督地方政府的運作。地方政府主要負責工程(公路、街道橋樑、污水排水系統的建設和維修)、社區服務(老人及兒童護理、消防)、環境服務(垃圾處理及環境保護)、管理服務(樓宇、食肆及動物管理)，以及文康服務(圖書館、畫廊和博物館等管理)等。

公務員隊伍概覽ⁱ

聯邦政府內的公務員隊伍 (Australian Public Service) 以常額編制，也就是員工一般以長期條款聘用。澳洲公務員隊伍所指的，是那些在國會辦事機構、內閣各部、多個執行單位和企業、裁判處、專責委員會等單位任職的公務員。澳洲公務員隊伍大部分根據《澳洲公務員法》(Australian Public Service Act) 聘用。至於其他公職人員，例如聯邦警察，則根據其他法例聘用。相當於香港紀律部隊內，入境及海關服務也屬於公務員隊伍，但警察、消防、懲教等服務人員則歸各州政府管轄，並不包括在澳洲公務員隊伍內。澳洲沒有一個相當於政府飛行服務隊的部門。

- 澳洲的公營部門約有 189,500 名僱員，其中澳洲公務員隊伍約佔 63%(接近 119,000 名僱員)
- 澳洲公務員隊伍佔澳洲整體就業人口的 1.3%
- 澳洲公務員大部分(91%)為全職人員。

澳洲根據《公務員法》(Public Service Act)設置了高級行政官 (Senior Executive Service) 這一職級。高級行政官負責內閣各部的高層次決策諮詢工作、管理及專業職務，亦可調度至部內或其他執行單位擔任不同職務，以便提升公務員隊伍的整體效率。澳洲公務員隊伍內約有 1,600 名高級行政官，佔公務員總數的 1.5%。



《澳洲公務員法》就公務員的價值觀和行為準則 (Value and Code of Conduct) 作出了明確規定，並訂明公務員在部長責任制下對聯邦議會的問責義務。總體而言，公務員價值觀要求公務員在執行職務時保持政治中立；以績效作為錄用準則；就其工作表現向公眾問責；以公正而有禮貌的方式提供服務；著重領導才能；著重成效和績效管理。至於行為準則，則要求公務員廉潔正直，勤奮工作，禮貌待人，嚴守秘密。

公營部門改革ⁱⁱⁱ

公營部門改革

過去 20 年，澳洲經歷了兩期性質截然不同的公營部門改革。霍克總理所領導的工黨政府在 1983 年至 1996 年間推行了第一階段的公營部門改革，其間制定了清晰明確的公務員服務政策，以便各部部长能加強控制各項政策措施。這次改革旨在確立更明確的施政目標，下放權力，透過績效評核以加強公務員的問責性。當中涉及一連串的改革，包括開展個別服務的公司化和私有化；加強財務管理；撤銷中央對員工數目的控制(但嚴格控制高級行

政官員的任免和數目)；推行一系列人事及管理上的改革(包括設立高級行政官)；簡化職業分類結構，撤銷中央對職業分類的控制。經過這次改革，公務員制度由以往過份強調資源的投入轉為著重產出的效益，而以往政府負責的服務則大大提高了效率。但政府的整體效率仍未受到充分評核，大部分政府服務仍未能受到市場的競爭壓力。

替任的霍華德總理所領導的保守聯合政府非常質疑澳洲公務員隊伍的效率，認為公務員在行政、工業與財務事宜上都欠缺靈活性，加上遵從規定的成本過高，政府架構的效率落後於其他國家的政府和私人機構。為此，政府把聯邦預算開支削減了 5%，並推行了一系列新措施：

- **勞資關係的轉變**：聯邦政府授權各執行單位主管及有關當局制定其僱員的聘用條款和條件。各執行單位可自行根據聯邦政府的政策規範與僱員磋商聘用合約(見下)。這措施給予各單位更大的靈活性及權力，以處理本身的工作。
- **新財務法規**：聯邦政府頒佈了一系列新法規以取代《稽核法 1901》(*Audit Act 1901*)，把財務管理的權力大幅下放予機構主管，摒棄了複雜繁瑣的財務法規。新的《行政首長指令》(*Chief Executive Instructions*)容許機構主管制定合適的財務架構和流程，以配合機構本身的業務需要。由於不少機構初期只根據舊有的財務指令制定《行政首長指令》，固而影響較少，但現時很多機構都在修訂其《行政首長指令》，以便制定出一些較切合實際和目標更為明確的財務安排。
- **競爭性投標和承包機制**：這已成為聯邦政府公營部門改革的主要環節。所有機構都被視為必須對有關業務和服務進行市場測試 (*marketing testing*)。聯邦政府為回應澳大利亞產業委員會 (*Industry Commission*) 的《公營機構的競爭性投標與承包機制》報告 (*Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies*)，要求所有部門和機構有系統地檢討其所有業務，以確保公務員隊伍集中處理聯邦核心事務。如某業務並非聯邦政府的管轄範圍，各機構必須考慮是否把該類業務下放予較合適的政府層面，或使該類業務私有化，或把其淘汰。如果該類業務得到保留，管理人員必須透過基準評估、流程再造、競爭性投標與承包機制等工具，致力提高該類業務的效率和成效。政府的資訊科技基礎設施是其中一個值得注意的領域，儘管人們對這類業務的外判成效評價不一。直至目前為止，企業服務(例如：人力資源管理、財務服務、檔案管理、設施與物業管理)仍然是這類變革措施的重點所在。
- **服務憲章 (*Service charters*)**：所有直接向公眾提供服務的政府部門及機構，均須訂立顧客服務憲章，當中訂明向顧客提供有關服務時的主要服務標準；顧客的權利和義務；顧客有不滿時如何投訴；如未能符合有關的服務標準時，有關單位如何所作出回應；如何就服務憲章提出意見。上述原則要求各部門按憲章所訂定的標準，監督有關工作的表現，並通過公佈有關資料，交待是否在實際運作上符合有關標準。現時，差不多所有單位已訂立了這些服務憲章準則，並切實執行。根據財政部於 2001 年所進行的一項調查顯示，80%的單位在提供服務方面均有所改善。

- *網上政府 (Government online)*: 在利用投資促進增長 (*Investing for Growth*) 的措施之中，政府承諾於 2001 年將所有合適的政府服務上網。其中一項主要的策略性優先工作，就是加強為澳洲各地區提供服務。作為該策略的其中一部分，各部門均須於 2000 年年底前，以電子方式支付所有供應商帳項；而到了 2001 年年底前，則須以電子方式處理所有「少額採購物品」。這些目標均已達成。現在每個部門均須公佈其網上行動計劃 (*Online Action Plan*)，並須就其主要工作範疇的進度，每年向政府匯報兩次。
- *應計制預算 (Accrual budget)*: 澳洲已在 1999 年 5 月公佈的預算案中，首次採用應計制制訂預算。新的架構同時改變了聯邦政府的量度方式及對象 (產出及成果)，以達到預算會計及匯報的目的。新制度要求聯邦政府部門及單位的經理須懂得一套新的財務管理技巧。雖然這樣會為部門及單位帶來壓力，而在實行新制度時亦需更多支援及指引，包括需要配備符合專業資格的會計人員，但是在 2000 年 5 月公佈的第二份應計制財政預算案則遠較第一份順利；不過，在資料的質量方面仍有需要改善的地方。

這最近一次改革的結果，就是把焦點嚴格集中於改善公共服務的效益及效率方面，為大量的政府服務引入競爭的壓力。雖然有關改革讓各部門在處理有關事務上，可以採用更新、更具彈性的方式，但是這些部門在適應及利用這些優點時，仍然是進展緩慢；從改革的實際成果來看，可以是毀譽參半。

薪酬改革

1996 年以前，澳洲的薪酬制度高度集中化，絕大部分聘用條件均由澳洲工業關係委員會 (Australian Industrial Relations Commission) 制定，而每年薪酬增幅則由一年一度的全國工資專案 (National Wage Case) 決定。澳洲公務員體系中，制訂聘用條款及條件的裁定超過 100 項，其共同特色在於薪級是固定的—雖然每個職系內通常設有薪幅；但個人薪點極欠靈活性，實際上可說是因循職系內的薪點自動遞增。

透過《勞資關係法 1996》 (*Workplace Relations Act 1996*) 訂立的新架構 (適用於整個經濟體系，包括公營和私營部門的僱員) 將工業關係制度重整，使僱主與僱員間能建立更直接的關係。1997 年，制訂澳洲公務員薪酬及聘用條件的任務，轉由各執行單位自行負責。勞資關係變化的主要特色包括：

- 簡化裁定：這是改革的主要部分。聘用及勞資關係處 (Department of Employment and Workplace Relations) 負責處理適用於澳洲公務員體系的裁定。為此，當局於 1995 年將有關澳洲公務員體系的 100 多項裁定整合而成一套九項的裁定：「1995 年澳洲公務員綜合聘用條件裁定」 (APS General Employment Conditions Award 1995)、各項職業類別裁定及「1995 年澳洲公務員執行單位具體規定裁定」 (APS Agency Specific Provisions Award 1995)。此舉目的在簡化聘用條件，以便集中處理各項最低標準，整頓津貼及休假權利、廢除限制或阻礙生產力及工作效率的規章、使用淺白英文表達裁定條款、廢除過時條款及作出其他改變等。

- 裁定安全網：以往，澳洲公務員體系的裁定指明聘用條件；自 1996 年改革後，僱員的實際條件往往在協議中訂明，裁定的角色亦有相應的轉變。九項裁定的簡化範圍提供了基本的或最低的聘用條件，讓各部門與單位在這基礎上自行制訂年度協議。如今，澳洲工業關係委員會以推行工資及聘用條件的最低安全網為任務。
- 制定協議之選擇：實際工資與條件以及工作安排，一般由僱主與僱員於工作層面達成的協議而決定。新法規定採用注重個人（大部分為高級行政官）的《澳洲勞資協議》（*Australian Workplace Agreements*）及較集體性和涵蓋大部分澳洲公務員體系的《經核證協議》（*Certified Agreements*）。
- 結社自由：此項變革讓僱員自由選擇是否加入工會（強迫入會事屬非法）。
- 工業行動：就協議進行磋商時，罷工的權利有所限制；此視乎一方達成協議的真實意圖而定，但一旦協議生效即不受限制。工業行動因此得以減少。

各執行單位與部門均樂意接受新勞資關係協議所帶來的靈活性。大部分執行單位目前已有兩次制定協議的經驗，而第三次亦即將開始。經過一次又一次的協議制定工作，各執行單位似乎不斷學習而過程日益改善。以上改變以改善工作表現為重點，讓薪酬及聘用條件與生產增長掛鉤，以有效的工作表現安排帶動薪酬變化。

現行薪酬及管理安排概覽^{iv}

澳洲已在經濟體系內全面推行現有的薪酬及管理安排，涉及的包括所有公務員（聯邦、州及地區—包括澳洲公務員體系以外的紀律部隊，如警察、消防及懲教服務）以及私營部門。本概要集中討論作為「公職人士服務」核心的澳洲公務員體系。

薪酬管理政策和原則

聯邦公職人士的薪金與聘用條件的制訂極不劃一，有關事宜已於 1997 年授權各執行單位分別處理。由聘用及勞資關係處所制定政策之重點為：

- 讓僱主與僱員建立更直接的關係
- 薪酬及聘用條件與生產力增長掛鉤
- 薪酬開支由執行單位撥款支付（除薪酬及其他聘用條件的任何變動受部門可動用預算局限之外，在預算方面並無其他限制）
- 有權進行強制性調遣、裁員及減工，惟不能以此作為執行單位加強處理現存冗員之手法
- 保存澳洲公務員體系分類或執行單位結構（但有能力可進一步廣分職級），有助提高流動性及維持一支統一的澳洲公務員隊伍；採用有效的表現管理安排，有利調整薪酬和保留休假權利的靈活性。

聘用及勞資關係處亦就澳洲公務員體系薪金、分類及聘用條件方面，提供意見及資訊，但對各執行單位在薪酬磋商方面並無統一控制。

根據《年勞資關係法 1996》，員工受以下兩種協議所涵蓋：

- 《個人澳洲勞資協議》：目前有 5%的澳洲公務員體系僱員簽訂了這種協議，其中包括 94%的高級行政官。此類屬於個人協議，須由個人簽署，但亦可以透過集體方式達成。僱員們可委任議價代理（包括工會）代表進行協商，雖然很少按這種方式進行。
- 《經核證協議》（涵蓋超過 94%的澳洲公務員體系僱員）。此類協議既可直接與僱主訂立，亦可通過工會達成；然而以後者居多，工會在僱員的要求下，便必須強制性參與訂立協議的事項。《經核證協議》須經澳洲工業關係委員會核實，確保其對僱員並無不利，亦須就協議向有關僱員作詳細解釋，並確保大部分受協議影響的僱員均明白及支持有關內容。

各執行單位須於核證協議前透過所屬部長取得政府批准（呈交評估聘用及勞資關係處所提供政策目的之意見書）。

薪酬結構及其組成部分

等級及基本薪酬結構^v

以往的分類結構既複雜又受繁複規條所限制。最近的簡化方式，深受各方歡迎。根據澳洲公務員體系等級標準（「等級」(grades) 相當於香港的「職級」(ranks)），澳洲公務員體系可分為 11 組別。

- 公務員體系 1-6 級，包括大部分澳洲公務員
- 行政 1-2 級，包括中層管理人員
- 高級行政服務 1-3 級；由高級行政人員組成。

澳洲公務員隊伍的分類規則亦規定了有關的培訓分類，這包括澳洲公務員隊伍及所屬執行單位的受訓人員。對於任何工作，部門或執行單位須就職責組別的工作價值進行分類。

《經核證協議》內訂明各等級的薪幅，通常在某一薪幅內有數個固定薪點。每一澳洲公務員體系分類水平的薪幅已大大拓寬，通常薪幅間亦有很多重疊之處。各執行單位可隨意澳洲公務員體系的分類結構（即是將多項等級歸納於一薪級內；這樣，僱員無需正式晉級而薪酬亦得以提升）廣分職級。但他們須留意公務員敘用處處長（Public Service Commissioner）的觀點，那就是為了配合勞績及合理晉升機會的政策，其間至少須設有兩個關限，僱員需要參與公開的甄選，擇優而錄。因此，（廣分職級後）等級之間的調動亦需透過競爭性甄選。

薪酬組成部分

薪酬主要組成成分通常包括基本薪金、逾時和有關的膳食津貼及與工作表現掛鈎的薪酬（加薪或分紅）。此外，亦有數項附加津貼（見下文）。實際工資與聘用條件一般由僱主與僱員用協議決定。簽訂《經核証協議》的個人僱員，其薪酬（包括起薪點）可定於其所屬等級的薪幅內任何薪點，惟不可超出上限，亦不可低於下限。簽訂《澳洲勞資協議》的個人僱員在薪酬方面則無限制。

許多執行單位仍然提供大量附加津貼，儘管在大部分情況下已被整頓，甚至取消。然而，津貼的潛在價值低，通常並不超過薪金的 10%。有些較激進的《經核証協議》簽訂人士致力剷除在過往數十年形成錯綜複雜的津貼制度，將津貼歸入基本薪金來計算。例如，財政及行政處（Department of Finance and Administration）幾乎廢除了所有的津貼，包括逾時津貼一額外工作則藉與工作表現掛鈎的薪酬部分反映，或以休假補償。

由於執行單位轉用信用卡系統或發還款項的方式以管理開支，因此非實報實銷的現金津貼（用於公務旅程的除外）的制度不算普遍。通常，執行單位提供房屋津貼（或房屋）給在僻遠地區工作的人士，如遙遠的國家公園或土著社區等，或像悉尼這樣的高生活消費地區，但僅有少數人士可獲此類津貼。

與工作表現掛鈎的薪酬在薪酬總額中仍佔相對小的比例，平均約為 5%，但在某些執行單位中已增至 15%，或介乎定額 500–2000 澳元之間，兩者都在協議中訂明。與工作表現掛鈎的花紅於高級公務員間較為普遍。至少 80% 合資格的高級公務員可獲得花紅，最高可佔其基本薪金的 32%，平均約佔其薪酬總額的 5%。有些部門根據完成的指定工作或任務，頒發花紅來認可及獎勵團隊表現。例如，財務及行政處的應計預算小組（Accrual Budget Group）於 2000 年 6 月 30 日成功完成其工作項目，因此有資格獲得相當於三個月薪金的表現花紅。

薪酬制度及管理

薪酬結構的設計及處理，以及薪酬管理經已把權力下放予各部門負責，並無中央管制。然而，各部門及執行單位自於 1996 年承擔此類職責以來，普遍需要向外界尋求專業協助。薪酬結構乃透過《澳洲勞資協議》或《經核証協議》來實施，如未得有關員工同意，均不予核實。薪酬管理通常屬於外判範疇，作為前述競投及訂約改革措施的一部分。

薪級內的變動

一般而言，經廣分職級後的職系內升遷由表現決定，表現優異可獲加速晉升。澳洲公務員隊伍之表現管理架構非屬命定性質，各執行單位可靈活採取各種最切合個別需求的手法進行表現管理。

幾乎所有與表現掛鈎的薪酬，都是按個人表現合約而衡量個人表現，由僱員上司進行評核，通常使用同業審核（peer review），並時常由高級管理層覆實或調整。大部分簽訂

《經核証協議》的僱員沿經已廣分職級後的職系內的眾多薪點晉升；通常有效工作表現可增一個薪點，而工作表現優越的僱員可增兩個薪點（另一做法是一議定薪金變動之百分比）。

制定薪酬水平及調整幅度的制度和機制^{vi}

1996 年以前，通常一年一度舉行的全國工資專案決定大部分工人的薪酬增幅。工資談判兩方包括主要的僱主團體及工會組織。其共同特色在於支薪點是固定的，而級別內沿薪點晉升實際上是自動的。但在《勞資關係法 1996》實施以後，這做法已有所改變；有關責任已轉移各部門及執行單位承擔，經僱員及其代表協商達成。聘用及勞資關係處進行的 2001 年調查顯示，現時各執行單位為配合其指定的工作優先次序及需求而制定的整體薪酬差異很大。

聘用及勞資關係處負責就公營及私營部門人力薪酬中所有組成部分進行調查，並公佈調查結果。雖然政府並無指定要求執行單位在與僱員談判時使用這些資料，但由於這些單位是通過競爭環境招聘及挽留員工，即使兩者並無必然聯繫，單位仍會參考這些比較不同市場薪酬的資料。然而各部門在商議聘用協議時，必須與政府的澳洲公務員隊伍薪酬政策一致，即是薪酬及其他聘用條件須與生產力增長掛鉤，而薪酬變化由工作表現管理安排帶動；於是薪酬得隨工作表現而變動。

紀律部隊的安排^{vii}

本節以澳洲聯邦警察為例，說明對紀律部隊的安排。

與香港警察最為相對的聯邦部門是澳洲聯邦警察（Australian Federal Police），他們在澳洲公務員隊伍以外。然而，《勞資關係法 1996》條款適用於澳洲聯邦警察，亦同樣適用於經濟體制內任何其他僱員。即是說適用於澳洲聯邦警察的安排實際上與本文所討論適用於澳洲公務員隊伍的安排相同。

澳洲聯邦警察執行聯邦刑事法，令聯邦及國家利益得以保護，不為澳洲及海外發生罪行所影響。澳洲聯邦警察是澳洲國際法的執法及警政代表，亦是向澳洲政府提供警政建議的主要來源（提供標準警察服務則是省政府的責任）。

澳洲聯邦警察自 1979 年成立以來不斷遞變。在轉變過程中，澳洲聯邦警察不斷發展更高質素的執法能力，並持續為社會及政府提供更高質素的服務。聯邦政府根據《澳洲聯邦警法》（*Australian Federal Police Act*）第 13(2)分節所作的最新部門指引中，已清楚闡述其對澳洲聯邦警察的期望。要達致這些期望，澳洲聯邦警察必須實施改革，並不斷改進管理結構及資源管理方式。

《澳洲聯邦警法 1979》（*Australian Federal Police Act 1979*）及其他聯邦僱員法例為所有澳洲聯邦警察僱員確立聘用架構。支援員工的薪酬制度與警務人員相同。所有澳洲聯邦警察僱員（除高級管理人員外）的具體服務條件列載於《澳洲聯邦警察經核証協議 1999-

2002》中。高級管理人員的服務條件則分別透過各《澳洲勞資協議》簽訂人個人進行協商。

《澳洲聯邦警察經核證協議 1999-2002》的目標之一是繼續發展為更靈活及專業的薪酬及福利組合，以反映澳洲聯邦警察工作性質的靈活性及多樣化，並按此向員工支付薪酬，使其建基於澳洲聯邦警察與僱員彼此間之互信。

協議的薪酬策略包括四方面，以共同釐定澳洲聯邦警察僱員的薪金。計有：

- 評估在澳洲聯邦警察中僱員職務的工作價值；
- 個人於職務上投入的技能、知識及個人特質；
- 在該組/個人的僱員表現計劃中議定的成效及其表現記錄；及
- 在適當時，澳洲聯邦警察參考外間市場情況的需要。

在澳洲聯邦警察各聘用類別之間，視乎在澳洲或海外的工作地點、執行工作種類、工作模式以及工作與生活間的平衡等，其薪酬及某些權利或會有所分別。

協議內的其他組成部分亦包括：

- 在四年內實施員工全面加薪
- 根據財務及行政處編制的工資成本指數，每年檢討 22 職級（即等級）的薪酬基幹 (salary spine)
- 兩級別間的晉升須透過競爭決定
- 按正式的表现管理計劃 (performance management plan) 所作評核取得表現花紅
- 按表现管理計劃及最後升級日期將薪酬沿基幹提升，又根據表现管理計劃及警務處長 (Police Commissioner) 的勞績評核加快提升
- 注重在工作層面上訂定靈活的安排，例如工作時間或休假安排。

附加津貼包括如海外服務津貼、高生活成本區調遣津貼及超逾一週 40 小時正常工作時間之彈性工作時間補償金。例如：

- 在指定行動地區工作之全職僱員，津貼額為該僱員基本年薪之 33%；
- 社區行動僱員，津貼額為基本年薪之 25%加上任何兩週帶薪工作 84 小時後雙倍加班酬金；及
- 在指定商業區工作僱員，津貼額為僱員基本年薪之 3%。

在與澳洲公務員隊伍相同的總體政策下，澳洲聯邦警察致力於引進更為靈活的工作層面安排，更加大力強調表現為薪酬沿基幹變動的驅動因素。

改革薪酬管理安排—可資借鑒的經驗

以薪幅取代固定薪級的經驗

如前所示，此職責已被轉授予執行單位及部門。執行更靈活的薪酬安排沒有受到大阻力。《澳洲勞資協議》或《經核証協議》成爲員工加薪之唯一途徑，儘管工會擔心結果會產生薪酬差異（實際上，由於必須在預算內分配加薪所需資金，而非屬高級行政官的員工薪酬所達致的內部一致性跟以前規管制度相距不遠，故此薪酬出現差異的幅度極爲有限）。但是，隨著執行單位有權施新安排以迎合本身的需要，澳洲公務員隊伍等級的薪幅已出現顯著拓闊及重疊之處。他們需要使用外界資源以支援這個新安排的實施過程。

推行與表現掛鈎的薪酬制度—可資借鑒的經驗^{viii}

澳洲在實施表現管理方面曾受一定阻力。表現評估及薪酬安排透過個人表現評核。政府於1992年首次於澳洲公務員隊伍的高級行政官級別引入個人表現評核，工會尤其認爲這做法有損團隊表現。採納制度與否由投票決定，但在很多情況下，高級人員投反對票，寧願在建議的表現管理制度中不設附加薪酬或花紅。1996年，執政政府的更替令澳洲公務員隊伍內部產生劇變，包括藉《勞資關係法1996》廣泛推行的與表現掛鈎的薪酬制度。

「澳洲公務員價值」（Australian Public Service Values）清楚指出，取得成果及對表現加以管理是澳洲公務員隊伍的核心工作。政府要求各部門在年多時間內設計並實施其本身制度，因此需要在很大程度上倚賴外界專家協助完成過程，並向公營部門傳授技能。由於表現管理制度已成爲僱員聘用條件協商中不可或缺的部分，因此僱員與其工會代表須進行廣泛磋商，這對於能否在過程的早期階段獲得足夠的員工支持至爲重要。然而，這亦給工會帶來壓力，使磋商初段過程變得冗長、複雜及氣氛緊張。工會曾一度猛烈反對這過程，但現在卻廣泛接受；如今執行單位即將釐訂第二及第三次的年度協議，過程亦變得更順利。大部分執行單位亦爲僱員提供培訓，作爲實施過程的其中一環。

在澳洲實施表現管理是一項動態的過程，制度隨年日而被修訂，執行單位均就等級表、薪酬安排、與業務規劃優先次序的聯繫，以及調整和諮詢過程等事宜進行新的磋商。此外，有少數部門爲認許表現而提供的利益及獎勵，這包括有澳洲國慶日榮銜等；而非正式的獎勵則包括劇院門票、發展機會、書面表揚、家庭辦公計劃及休假替代安排，以及更明確的表現酬金安排；相信此類部門爲數會不斷上升。仍須注意的是，如該等獎勵被視作對待某些特別人士的優惠，則有可能招致相反效果。

接受聘用及勞資關係處調查的執行單位受訪者被要求陳述其協議中最重要的提升表現條文的廣義性質。排列榜首五位條文是表現管理安排（74%）、配合家庭生活的工作安排（亦爲74%）、彈性工作時間（61%）、按執行單位的工作訂定的聘用條件（57%）及休假權利的簡化（56%）。

雖然這制度已取得重大進展，但仍需面對重要挑戰。據管理顧問委員會（Management Advisory Committee）所作一項研究發現，制度的可信性是問題之一，尤其是僱員普遍對

實際應用中的公正及一貫性有著負面的觀感，認為調整方面 (moderation) 則缺乏效率。最重要的是表現衡量措施的質素與意義及其與執行單位業務之間的聯繫。亦有人提出關注，認為對表現欠佳的情況缺乏管理。但執行單位架構確實為解決此等問題付出努力；例如，國庫部 (Treasury) 提供所需程序以確保一貫性時，亦提供雙向反饋、技能發展基礎、電腦制度控制來助長透明度及公正、以及制訂解決表現欠佳問題的條文。

簡化及分化薪酬管理職能—可資借鑒的經驗

請參閱前文「薪酬制度及管理」一節。

1996 年霍華德政府當權時，面臨重大問題，立法及行政均有欠靈活。澳洲素有遵守不合時宜及命令式的規則及規例的文化，導致執政成本高昂。當時處理中央薪酬制度過渡 2000 年的問題成本龐大，政府決定放棄方案。簡化職業分類結構及將職責轉移各執行單位大受澳洲公務員隊伍歡迎。各工會及許多員工不願接受津貼的整頓，但至終他們同意將其作為《經核証協議》的一部分，與其他利益一同包括在內。

薪酬管理的分化及權力下放令執行單位承擔一系列新的責任。通常的手法是取得相當的外間支援，以便順利過渡。執行單位亦傾向仿效已告作廢的中央控制方式，以之為第一步，隨後再加以修正。開支縮減所得，已透過加薪的方式攤分給員工，而目前的安排普遍更簡單，亦更易理解及處理。有些行政工作，如處理薪金單，已作外判。

要點事項

現時的安排讓津貼得以整頓，既減少行政成本，亦簡化薪酬安排。根據 2001 年的聘用及勞資關係處調查，由此節省的成本以加薪方式分給員工。

由於具備靈活性，執行單位如今可以更合身地制訂薪酬安排，以切合執行單位及僱員的需要；此亦更簡單、更易於理解及處理（通常以外判方式進行），並有空間為取得高需求的技術人才而競爭（如資訊科技）。各部門及執行單位的薪酬安排均有以下的共同特色：由於靈活運用分類結構，工作時間及安排具有彈性；休假、津貼與罰則條文亦得以簡化。其間亦有平衡工作與家庭責任的措施。新協議亦用以維持僱員於機構變動時之承擔。相信這些成果日後更見顯著。

但是有些執行單位並未完全放棄舊有的薪酬安排，亦未充分利用新制度下的靈活性。執行單位彼此之間未能配合會妨礙功能及人才的橫向交流，因為需要處理不同的聘用條件；同時，很多人認為新安排對單一公務員隊伍的概念帶來負面影響。

毫無疑問，澳洲公務員隊伍變革成功的關鍵在於工作層面安排中引入更多一般的變化；在這方面，《勞資關係法》解除了整個澳洲經濟體系的薪酬及聘用條件的管制。因此，對澳洲公務員隊伍及紀律部隊的薪酬放寬管制，正正是這廣泛議程的一部分。工會一度強烈反對變革，但目前已逐步接受有關新安排。他們關注的是高級管理層給自己大幅加薪，卻反

對給員佐加薪（尤其是因為《澳洲勞資協議》合約屬個人和保密性質），他們還關注個人是否具備有效協商的能力（雖然個人具有陳述的合法權力）。工會亦認為，在許多情況下應設有團隊與工作表現掛鈎的薪酬（但須留意，在現時的安排中並無排除此種做法）。此等重大變化及協商所需技能需要大量資源支持，而對此規模較小的執行單位可能難以做到。能夠獲得由內部或私營部門提供的策略性人力資源意見及培訓是十分重要；同時約束性的預算亦可確保靈活性並無濫用。上下一心齊承擔的精神是建立信譽的基本要素。

主要趨勢

各部門及執行單位經過兩次制訂勞資協議後，已就聘用職責的轉移作出相應措施，這些單位目前即將進行第三次協商。政府有關勞資關係方面的政策，以及聘用及勞資關係處就協議制訂方面所進行的調查，均提供了變革及趨勢的指標。這包括：

- 繼續強調表現管理制度
- 加強表現評核及與工作表現掛鈎的薪酬之間的聯繫
- 更靈活地使用分類結構，包括廣泛地使用廣分職級法（Broadbanding）
- 更多使用靈活的工作時間及安排，簡化休假、津貼及罰則，並致力平衡員工的工作與家庭責任
- 在一些部門正試驗於計劃完成後支付花紅時，更多考慮以團隊表現為獎賞基本
- 更多使用業經磋商的協議，以確保對組織目標及文化變更有所承擔，正如政府政策所倡導，務使支付薪酬成分端視組織目標能否達成而定。

雖然人們存在許多不同觀點，但總體而言，普遍認為目前的安排在改變澳洲公務員隊伍內薪酬協商文化方面已經取得成功；隨著每次新協商的展開，成效無疑是有增無已。表現管理制度表面上促使管理人員與員工展開對話，從而使問題得到正面解決。

參考資料

- i “The Parliament: An overview” www.aph.gov.au; “Australia in focus” www.pmc.gov.au
- ii Budget Paper No 1 2001-01, p4.8; Public Service and Merit Protection Commission “Australian Public Service Statistical Bulletin” 2000-01
- iii “Reforming the Australian Public Service”, A statement of the Government’s intentions, Australian Government Publishing Service, Canberra 1983
- iv Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, “2001 Survey of Agreement Making in the APS” Canberra 2001; Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, Supporting Guidance for the Policy Parameters for Agreement Making in the APS, Canberra, 2000
- v Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, Public Service Classification Rules 2000, Canberra 2000
- vi 2000 Senior Executive Service Remuneration Survey; 2001 Non-SES Remuneration Survey; all available on the website www.dewrsb.gov.au, also Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, 2000 Senior Executive Service Broader Market Comparison, Canberra 2000, p5.
- vii Australian Federal Police, Conditions of Service, www.afp.gov.au, Australian Federal Police, AFP Certified Agreement 1999-2002, www.afp.gov.au
- viii Management Advisory Committee, Performance Management in the Australian Public Service, Canberra, 2001; Public Service and Merit Protection Commission, 1999, State of the Service Report 1998-99

附錄 B — 加拿大個案概覽

政府體制

政府架構

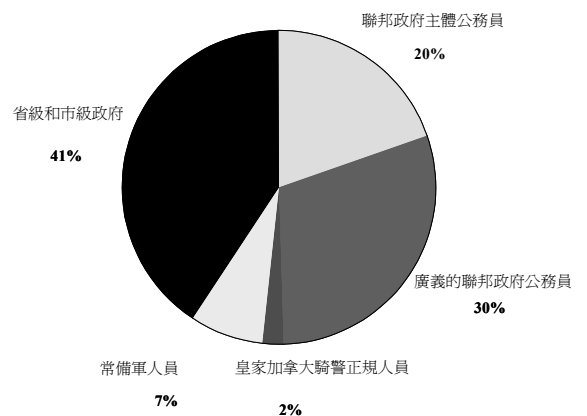
加拿大實行聯邦議會制，政府架構共分三層，分別是聯邦（中央）政府、省政府和市政府（地方政府）。聯邦政府獲憲法授予有關國防、外交、海關、銀行監管、航空、省際及國際交通、商業及通訊、廣播，以及有關核能和刑法等一切事宜的職權。聯邦和省級立法議會均擁有農業、入境事務和自然資源／環境等方面的權力，但如果聯邦法律和省級法律在上述方面有所抵觸，則以聯邦法律為準。聯邦政府和省政府均擁有老年、傷殘和未亡人退休方面的權力，但如果兩者的法律有所抵觸，則以省級法律為準。省政府在教育 and 醫療保健方面負有優先責任，但由於撥款安排，聯邦政府可以對上述兩方面的標準施加影響。市政府事實上是由省政府派生出來的：省政府負責劃分省級和市級政府各自的職權範圍。

現時聯邦政府轄下約有 30 個分部（部門）。此外，還有多間獨立運作的公營公司和執行單位，其中大多透過一名內閣部長向國會負責，而部分機構更直接向國會負責。

公務員隊伍概覽

加拿大的公務員 (Public Service) 一般是指財政部所僱用的人員，但廣義的公務員隊伍還包括聯邦政府多個機構和公營公司所僱用的僱員。這些執行單位 (Agencies) 和公營公司均具有「僱主的地位」，有其本身的薪酬政策和計劃，儘管這些政策和計劃大多以主體公務員的制度作為藍本。

- 財政部所僱用的公務員為數 147,000；而廣義的公務員隊伍人員則有 220,000 人(不包括公營商業公司的僱員，但包括獨立執行單位僱員和主體公務員的人數)
- 公務員（包括等同於本港若干部分紀律部隊¹）約佔加拿大總勞動人口的 4.6%
- 約有一半公務員，包括軍隊、皇家加拿大騎警和其他聯邦執行單位，受僱於聯邦政府
- 79%的公務員為常額編制人員，其他則為固定合約或季節性合約僱員。



¹ 有關詳情請參閱附錄 B - ii

跟本港公務員隊伍比較，加拿大的公務員或廣義的公務員隊伍的職能更加廣泛，部分職能例如郵政、海關和食物檢查並不屬於主體公務員的服務範疇，而是獨立聯邦執行單位的職能。

加拿大聯邦政府在數年前取消了公務員的職業分類，有關職業分類結構大致相當於本港公務員的職業分類結構：

香港公務員職業分類	加拿大公務員以往的職業分類	最低入職資格	大約人數
公務員管理及行政人員	行政職類 政務及外交職類	有關大學學位及／或同等經驗	行政職級 = 750 政務及其他職級人員 = 55,000
文書人員及秘書	行政助理	高中教育／職業或秘書訓練	40,000
專業人員	科技及專業人員	有關專業的大學學位或專業資格	34,000
技術人員	技術人員	證書或文憑，不過越來越多技術人員擁有大學學位，甚至深造學位	10,000
體力勞動工人	行動人員	中五教育 部分職位需要具備行業證書	10,000

以下為等同本港紀律部隊的概況：

- 皇家加拿大騎警類似一個公營執行單位，透過總檢察長向國會負責。該警隊包括一些文職公務員，此外還有一些正規人員和文職人員，這些人員一般不算作公務員。
- 聯邦政府只僱用極少數消防員；加拿大絕大多數消防員均受僱於市級消防部門。
- 海關部門並非主體公務員的一部分，但屬於廣義的公務員隊伍，隸屬於一個新成立的獨立執行單位－加拿大海關及稅務局。海關以往屬於主體公務員的架構，但由 1999 年 11 月起已脫離公務員架構。
- 入境事務署一般屬於主體公務員架構(即被視為公務員)。此外，該部門亦在國外聘請「當地僱員」任職於領事館和大使館，這些僱員並非公務員。
- 聯邦政府只僱用極少數飛行服務人員，某些省則設有較大的飛行服務隊，負責執行森林救火和空中救護的工作。不過，各級政府大多採取外判形式以提供飛行服務。

公務員的基本信念和公眾形象

加拿大公務員的基本信念包括：

- 成爲一支專業的公務員隊伍，聘任制度以學歷資格爲依據，不受政治影響
- 保持誠信，以公眾利益爲依歸，以法治國
- 問責性
- 爲納稅人提供物有所值的服務
- 在服務公眾和管理公務員隊伍方面做到公平和公正。

此外，聯邦政府亦奉行一套全國一致的「泛加拿大」價值理念，這理念成爲公務員聘任制度的其中一項國家標準。

加拿大公務員一般來說具有正面的公眾形象。雖然傳媒偶然會作出煽情的負面報導，公眾一般認爲公務員是專業和獨立的。不過，研究顯示，一般人寧可選擇在商界工作，而不把各級政府視爲「首選的僱主」。雖然這種情況因爲近年的經濟衰退而有所減弱，但長遠而言，各級政府仍有需要提高其競爭力。

公營部門改革ⁱⁱ

公共服務檢討：推動因素及影響

在過去十年，減少赤字是推動改革的最顯著動力。由於需要減少財政赤字，各個政府部門均進行「服務檢討」，即重新檢討各服務項目，審視這些服務是否仍然符合公眾利益、政府是否仍須在提供這些服務方面扮演主要角色，還是可以通過其他途徑提供這些服務 (Alternative Service Delivery)。檢討的結果是實行一連串服務外判、權力下放給省級及市級政府，以及重新整頓多項服務。

「服務檢討」的另一個後果是將部分服務剔除於主體公務員職權範疇以外，並成立新的更具獨立性且有其本身聘用制度的執行單位。這些新機構包括稅務及海關、公園管理和食物檢查。隨著獨立僱主數目的增加，薪酬結構和管理模式正日趨多元化。

服務檢討也導致聯邦政府公務員人數大幅下跌，減幅估計達 40%。縮減人手部分是透過提早退休和以一筆過補償金鼓勵年青公務員自願離職的方法達致的，其結果是現時的公務員隊伍以中年人士居多。由於將有大批公務員將於未來十年內退休，因此有需要爲公務員隊伍注入新血，並將重點轉移至招募和挽留人才方面。

財政承擔始終是推動革新的主要動力，而科技則促使進一步的革新。加拿大政府已決定將更多服務納入服務電子化計劃，其目的是改善服務質素，而在網上提供服務亦可節省成本。另外，在人力資源管理方面亦同時出現服務電子化的趨勢。

薪酬改革

推動聯邦政府公務員薪酬改革的主要動力包括以下各點：

- 薪酬平等法例－有關法例規定政府須確保其薪酬政策不存在性別歧視。
- 需要精簡薪酬及退休金管理制度－這需要源自社會人士不斷要求政府提高運作效率。
- 在薪酬方面需要提高市場競爭力，尤其是技術及專業人員方面。

因為上述首兩點，加拿大在 1995 年推出一項名為「統一分類標準²」的新計劃，其目的是用同一因數計點法 (point factor method) 為所有公務員職類進行工作評估。使用「劃一」的工作評核方法，使公務員體系符合前述的薪酬平等法例（《加拿大人權法案》）(Canadian Human Rights Act) 的規定。這是一項龐大的計劃，現在仍在進行中。

第二項推動薪酬改革的動力著重提高薪酬和退休金管理制度的效率，其目的是使薪酬和退休金管理自動化，將提供服務的單位整合為共同的服務中心，並將更多薪酬管理工作轉移至網上處理。在九十年代初曾初步嘗試將薪酬管理現代化，但由於嚴重超支，計劃實行了數年便遭擱置。上述試行計劃採用統一的特別訂製軟件，經初步嘗試失敗後，各個部門遂各自採用市面上現有的人力資源管理系統(大多數採用 PeopleSoft 系統)。這做法起初收效不大，但隨著各個部門將系統升級，所有部門均推出自助式服務，並陸續調整其服務模式。上述多層新服務模式節省了約 30% 的薪酬管理運作成本。

近年隨著公務員隊伍在「公共服務檢討」後開始重整人手以配合新的服務計劃，因而出現了上述第三種改革推動力。雖然在招聘支援人員方面並無障礙，但要在一個富競爭性的勞動力市場中吸引和挽留高技術人才則越來越困難。政府現在已不再以增加基本薪金 (這樣做會為其他職類造成先例，使他們也採取類似獎勵方式)，而是採取新的方式，對個別職系發放有時限津貼 (terminable allowances)，使整體薪酬水平與外面的市場比較更具競爭力。獲發這類有時限津貼的職系包括電腦系統專業人員、工程師、技術檢查人員、醫生和部分護士。如要發放有時限津貼，必須要提出極具說服力的理據，而其中一個發放這種津貼的理由就是出於招聘及挽留的需要。有時限津貼並不視作可供計算退休金的薪酬的一部分。此外，在理論上，當市場情況有所轉變，「熱門」的技能不再供不應求的時候，有時限津貼亦可以停止發放，雖然到現時為止沒有出現這種情況。

現行薪酬管理安排概覽ⁱⁱⁱ

薪酬管理原則和政策

法律架構

有關公務員薪酬的法律基礎由若干條法例共同組成。《財務管理法》(Financial Administration Act) 授權財務部釐定薪酬水平和有關薪酬管理的職權，並確立了按工作(而

²有關詳情請參閱「簡化和分散管理薪酬管理的經驗」部分。

非按技能)支薪的概念。《公務員員工關係法》(*Public Service Staff Relations Act*) 規定政府須訂定職業分類準則 (classification plan) 和承認代表職類利益的談判組織。《加拿大人權法案》(第 11 條) (*Canadian Human Rights Act s11*) 則體現了薪酬平等的原則。

薪酬政策的基本原則

聯邦政府的薪酬政策具有兩個目標，即薪酬水平是**可以承擔的** (affordability)，並且**與私營機構大致相若** (comparability)。第一個目標是要配合緊縮開支限制，並且符合為公眾利益服務的理念；第二個目標則更具實際意義，因為政府有需要保持競爭力，以吸引和挽留人才，尤其是管理、專業和技術方面的人才。推動公務員與私人薪酬水平貼近的因素有兩個，最主要的推動力是公務員的集體談判力量，但這力量所持的論據會被談判另一方所持的照顧財務承擔能力的論據所抵銷。另一種推動力則是由僱主自費進行的個別勞動力市場的薪酬水平分析。

事實上，上述兩項目標(承擔能力和競爭力)往往難以並存。在九十年代的首七年內，為了控制預算赤字，加拿大公務員連續凍薪七年。在這段凍薪期內，一切集體談判活動均告停頓。由於在這段時期政府亦同時在精簡人手，因此沒有看到，也並不承認政府在招募／挽留人才方面的競爭力正日益下降。但在過去數年，隨著加拿大勞動力市場變得極具流動性，上述影響便日趨明顯，政府在招募和挽留人才方面遇到了巨大困難。

第三個重要原則是**平等**原則。除了有關薪酬平等的法例(以女性為主的工作類別的薪酬不得低於有同等價值但以男性為主的工作類別)外，亦強烈要求達致內部平等或兼顧內部的相對情況。傳統上，聯邦政府的公務員隊伍是一支終身任職的公務員隊伍，大多數僱員均會在政府任職 20 至 30 年，因此他們的比較對象自然傾向是其他公務員團體。由於幾乎所有公務員均加入工會，集體談判遂達致內部的相對性。任何一個談判組織開始新一輪談判，均會為其他談判組織造成先例。這種談判模式使各個談判組織所代表的職類在薪酬和福利方面日益趨同。

薪酬結構及其組成部分

薪酬及等級

除了少數沒有工會代表的公務員(例如行政人員、人力資源管理人員)外，全體公務員的薪酬均是透過集體談判釐定的。主體公務員的談判組織是按職類設立的，各個職類組別人數不等，多者如文書人員共超過 40,000 人，少者如空中交通控制員只有不足 50 人。

如上文所述，薪酬和職級架構正處於變化中。以往的職類組別架構共包括 72 個職類組別和 105 個次組別，每一個職類或次職類組別分為各個職級。上述架構是以職位而非以人為基礎的。每一個職位均根據工作界定，並按照工作的價值予以評級。透過這個工作評估(分類)過程，每一項工作均被歸入某一職類組別，並被評定為某一級。某一職類組別及職級(例如一級文員)有四至六個薪級點。每個職級不會採用廣分職級法分級 (broad banded)，而薪級點之間的薪酬差距不大。某人在入職時的薪級一般為最低的薪級點，然後按年增

薪，四至五年後便達到該職級的頂薪點。全體公務員共分為 840 個不同職級，各職類組別合計共有數千個薪級點。

在以往的職業分類準則，上述過程主要是透過一整套釐訂工作基準的方法完成的。新的職業分類準則採用因數計點法。在新方案下，職類組別的數目會較少，但員工歸屬各談判組織的情況則不變。談判內容主要集中於基本薪酬以及某些特別的服務條件，其他服務條件則主要透過中央統籌的主體協議談判予以確定。

薪酬的組成部分

加拿大公務員的薪酬結構以基本薪酬為主，基本薪酬的薪級點因職類組別和職級而異（這些職類組別和職級是透過集體談判予以確定的）。當某職類組別（例如文員）達成新的集體協議後，某職級（例如一級文員）的所有增薪點一般均會同時作出調整，例如某文員在舊薪級表下的第二增薪點基本薪酬，會改為新薪級表下的第二增薪點（如此類推）。加拿大全職公務員每年平均基本薪酬約為 45,000 加元。所有全職僱員，不論是根據固定條件還是非固定條件聘任，其薪級點的計算都是一樣的。兼職僱員的薪酬則按比例計算。

極少數公務員（主要為行政職級的公務員）會獲得與工作表現掛鈎的報酬（約為基本薪酬的 5 至 10%）。加拿大公務員不會獲發放酌情花紅（discretionary bonus），但個別職類人員除基本薪酬外，還會獲得有時限津貼。設立這類津貼，是由於某些職類因人才短缺，故須在招募和挽留人才方面引入競爭。

所有全職公務員，包括紀律部隊的僱員，基本上享有相同的福利，工作時間每星期不足 20 小時的僱員並無資格享有福利。合約僱員在首六個月服務期內不受退休金計劃保障，但在服務滿六個月後，便可參加退休金計劃，而且可以補購首六個月服務期內的退休金計劃。

公務員福利相等於基本薪酬的 22%，其中包括退休金、擴充的醫療³和牙醫福利、人壽保險和長期傷殘保險。退休金計劃由僱主和僱員共同供款（雖然聯邦退休金帳目並無獨立的「供款」項目）。由於公務員退休金計劃與公積金計劃（加拿大公積金計劃和魁北克公積金計劃）結合為一，僱員實際上根據兩個不同供款率向退休金計劃供款：

- 低於公積金計劃所涵蓋最高薪金的部分，供款率為 4%
- 超過公積金計劃所涵蓋最高薪金的部分，供款率為 7.5%。

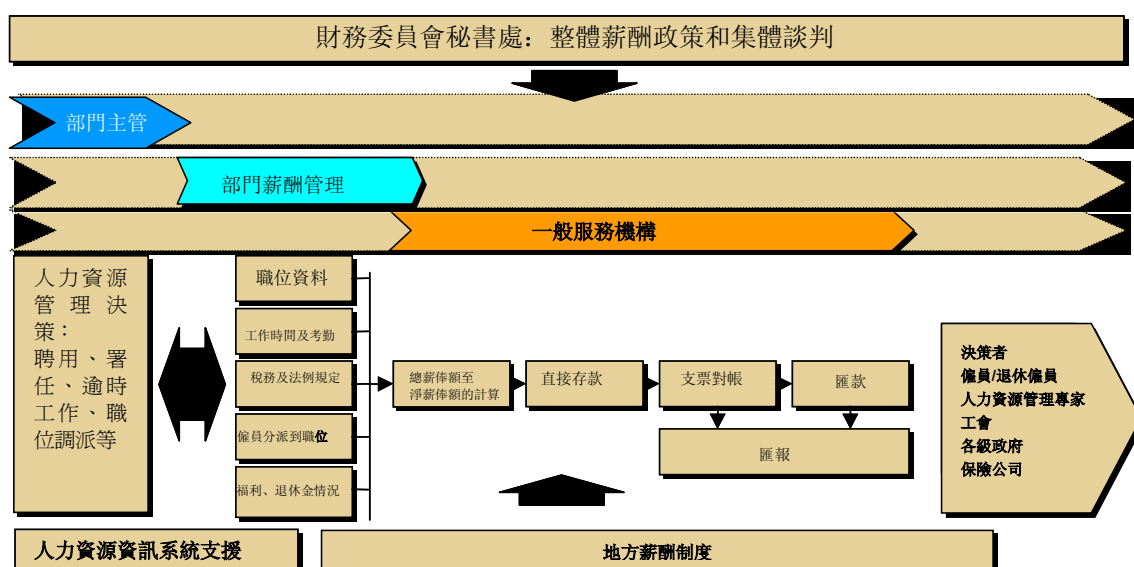
少數僱員（視乎工作性質而定）會獲得特別津貼，這些津貼包括從事監獄工作的危險津貼以及在偏遠地區或海上工作的津貼。房屋津貼（不論是以物業形式還是以津貼形式）甚為罕有，而且是應課稅的。公務員亦可獲得逾時工作補償，一般為基本薪酬的 1.5 倍（以超過每天 7.5 小時的逾時工作時數計算），如需在法定假日工作，最多可為基本薪酬的 2.5 倍。逾時工作必須在事前取得批准。在某些情況下，政府會鼓勵僱員補假以代替逾時補償金。

³加拿大設有一個公共醫療保健計劃，包括基本的醫療和住院服務，擴充的醫療服務包括藥物、眼科保健和私家醫院的住院津貼。

薪酬制度

薪酬管理的角色和職責分配

下圖顯示薪酬管理過程和職責分配的概況：



財務部秘書處負責制定薪酬政策，最終決策者則是財務部內的部長。財務部秘書處扮演主體公務員僱主的角色，進行所有集體談判。在達成新的集體協議後，財務部秘書處會重新審閱集體協議的內容，並將集體協議的條文演繹為薪酬管理的規則。加拿大工務和政府服務處 (Public Works and Government Services Canada) 會將這些規則編入傳統的薪酬系統。財務部秘書處亦會就如何詮釋新的集體協議提供指引。

財務部亦會將談判權(即釐訂整體薪酬預算的權力)授予部分具有僱主地位的獨立執行單位。紀律部隊有關事宜的整體監督與主體公務員相同。

參與制訂及評值薪酬政策的其他有關人士包括：

- 加拿大人權委員會 (Canadian Human Rights Commission) 對有關薪酬平等事宜有管轄權，受影響的僱員可向該委員會作出申訴，要求作出調查。
- 審計署長對於人力資源管理的成效有廣泛的權力，薪酬問題經常是審計報告的主題。
- 高級薪酬諮詢委員會 (Advisory Committee on Senior Compensation) 是一個由私營機構主管組成的獨立組織，該委員會就行政人員的薪酬水平提供意見。
- 樞密院辦事處 (Privy Council Office) 擔當輔助的角色，負責監察公營公司行政人員的薪酬。
- 加拿大工務和政府服務處 (Public Works and Government Services Canada) 負責有關薪俸記錄(總薪俸額至淨薪俸額的計算)和退休金計劃的管理事宜。

各部門負責有關計算總薪俸額、領取福利的資格、津貼和逾時工作補償的日常管理事宜，各部門亦會就個別職類對其特定業務利益或影響其運作的其他因素向財務部秘書處提供有關集體談判的意見。

管理階層在薪酬決策方面只有很少權責，部門內各科系主管所作決定對薪酬有一定影響，但不能直接控制個別的薪酬決策結果。科系主管負責界定某職位的主要工作、職責、技能、工作量和工作條件，然後由部門各科系主管組成一個委員會對該職位作出評核。上述過程會決定該職位所屬的職類和職級。

僱員的薪級變動

除了少數例外情況(例如行政人員、研究科技人員)，所有僱員均會每年按增薪點增薪。有少數職位只規定最低和最高薪級點，在此情況下，則根據工作表現決定每年的增薪額。

若某僱員是從公務員隊伍以外聘請的，其入職薪級點通常為所屬職類組別及職級中最低的薪級點。倘若是由公務員隊伍內部聘請的，則須由部門薪酬顧問嚴格依照預先擬定的公式確定該名僱員的應有薪級點。假如該名僱員並未到達所屬職類組別及職級的頂薪點，則其基本薪酬會在每年的最初入職日期自動跳升一個薪級點。

理論上，科系主管有權以工作表現欠佳為理由，對上述每年增薪點的過程作出限制，但如要這樣做，科系主管必須提出充分證據，而且僱員很可能會提出申訴，因此大多數主管都不願意這樣做。

制定薪酬水平及調整幅度的制度和機制

直至九十年代初，財務部秘書處設有一個薪酬研究處負責進行薪酬水平比較。不過，現時則通常會聘請外間顧問公司進行這項研究。

該機制有以下主要特色：

- 比較的重點在於基本薪酬和其他現金報酬，此外亦會考慮部分福利項目。(鑑於公務員福利相當劃一，比較的重點在於其他用以比較的機構是否設有該種福利。)
- 比較通常是按職類進行－選擇哪些機構以作比較，會因應職類而定。
- 比較的焦點是整個職類，而非比較實際的工作；因此比較的對象是提供該職類人才的行業。(政府的工作與業界的工作並不完全吻合，但業界是為政府提供人才的來源。)

集體協議一般為期兩年，但是並非在進行每一輪談判時，均會與外間機構進行薪酬水平比較。加薪的幅度是集體談判的結果，一般會定為現有基本薪酬的某個百分比。

紀律部隊的安排

紀律部隊沒有自己的工會，但其薪酬政策和結構與一般公務員相若。事實上，有關方面已努力做到與其他公務員一致。軍隊內各軍階的總薪酬會與公務員的主要職類組別比較，並作出調整，以反映軍隊的特點，例如每星期七天、每天二十四小時當值。

紀律部隊與其他公務員的主要分別是，紀律部隊主要根據職類組別訂定薪酬，各個職類組別之間只有極小的差別。但對於部分專業人員(例如工程師、醫生、牙醫、飛機師)，軍隊會給予他們額外津貼，以補償與外界市場的薪酬差距，這些額外津貼可視為招募／挽留人才的津貼。

皇家加拿大騎警(警隊)和軍隊會就薪酬方案與財務部磋商，總薪酬額分析的重點是與主體公務員的薪酬水平是否一致，某些職級／軍階會設有一些「基準」點。

改革薪酬管理安排—可資借鑒的經驗^{iv}

取代固定薪級的經驗

目前加拿大公務員實行固定薪級表制度，因此該國沒有改行薪酬級別制度或其他制度的經驗。

推行與表現掛鈎的薪酬制度—可資借鑒的經驗

在現有的薪酬結構中，與工作表現掛鈎的薪酬所佔比重相對較小。但是，最近這種獎勵制度又重新引起注意，主要的原因是有關方面意識到有需要為公務員隊伍注入新血。由於薪酬必須更具競爭力，而私營機構普遍實行與工作表現掛鈎的薪酬制度，因此須重新引入這種制度。凡是實行與工作表現掛鈎的薪酬制度的部門/機構，都是由主管評核僱員的工作表現水平，並由與該名主管同級的其他主管(組成一個工作表現覆核委員會)作出覆核。

大部分尚未實行與工作表現掛鈎的薪酬制度的政府機構正開始討論這種制度，目前，工會一如既往對這種薪酬制度表示抗拒。事實上，以往他們的做法是在協商過程中，盡量堅持避免採用以工作表現為準的薪酬制度，而繼續沿用固有的增薪方式。

簡化和分散薪酬管理職能—可資借鑒的經驗

如上文所述，職業分類和薪酬改革是隨著九十年代末實行統一分類標準而開始的。當時加拿大政府面對大量有關薪酬平等 (pay equity) 的要求 (即同值同酬)，而這一改革就是特別為了回應這些要求而進行的。現在加拿大仍在進行上述改革。新方案的目的是要擴闊薪酬幅度，並提高薪酬管理的彈性和加強管理階層的酌情權。

統一分類標準與原有職業分類方案的分別在於前者使用因數計點法，統一分類標準設有四個量度工作價值的主要元素：職責、技能、工作量和條件，在上述四個元素下設有

16 個項目。顧名思義，統一分類標準的原意是要為公務員的所有職類組別確立劃一的分類模式。

統一分類標準的其中一項假設，就是在同一個薪酬線上把所有職位與其他職位作出比較，從而作出評值(並釐訂薪酬水平)。實施統一分類標準預期可以減少職系的數目，而廣分職級是實施這方案的一個組成部分。但是，根據現時傳媒的估計，對於不同組別的職員，政府可能會考慮放棄「劃一」的做法，而採取按個別情況特別制定的薪酬方式，並設立多重而非單一的薪酬線，使更有效地反映市場對其職業技能的需求。如果大部分「專業」僱員(例如，律師、工程師、資訊科技專家、經濟師等)的現有薪金需要跟隨「時價」，可能會出現薪酬大幅波動的情況。鑒於這些憂慮，因而引入多重而非單一薪酬線的做法。薪酬事宜對於政府來說是十分關鍵的事項，而政府目前正面對大量勞動力流失的問題；這是由於勞動人口老化，以及日益嚴重的全球性技術勞力短缺的問題，引致公營及私營部門互相爭奪人才所致。新聞界估計，差不多有一半現職公務員會在未來的十年內會離開政府。但是，薪酬平等仍然是關注的事項，需要得到正視處理的。一般的共識似乎是，分類改革將會繼續進行，但形式將會與原先預計的有所不同；而在實施方面，則將需要好一段時間，並且是以分階段方式進行。

實施方法

職業分類和薪酬改革的範圍局限於由財務部聘用的文職公務員，部分獨立執行單位亦曾推行類似計劃。軍隊亦正研究引入統一分類標準，或是由此衍生出來的方案，以評核軍隊內的職類，不過，一切尚在起步階段。目前，統一分類標準只適用於公務員，不包括皇家加拿大騎警的成員。但是長遠而言，皇家加拿大騎警的所有文職人員將會被納入統一的聘任制度之下。

上述方案是由財務部負責，但是加拿大人權委員會亦積極參與方案的實施。多年來，該委員會一直關注同工同酬的問題。雖然該委員會的批評集中於原有的職類制度，但很明顯，新方案須力求避免重蹈舊方案的覆轍。為此，有關方面已對加拿大人權委員會代表的意見加以考慮，該等代表的意見主要圍繞性別平等的問題。

方案設計小組使用開放式問題的問卷方式，向整個公務員隊伍搜集有關職位工作的資料，從約 400 名僱員樣本的答案中整理出工作特徵。在 1997 年年中，設計小組已從統一分類標準的概念模式階段發展至運作模式階段，並著手使這個運作模式更臻完善。

在 1998 年，各部門開始為 5,000 個職位樣本擬定工作說明，這 5,000 個職位樣本是以整個公務員隊伍的 3,800 種不同工作為基礎而選出的。在 1998 年夏季末，財務部秘書處公佈了統一分類標準工作評估方法的「初版」。

在隨後 12 個月內，各部門在擬定工作說明和進行評值方面面對巨大壓力，緊迫的工作限期令各部門和財務部秘書處的設計及實施小組士氣低落，其後有關方面將工作限期延長了。

下一個步驟是衡量不同項目之間的比重，並將有關比重和初步擬定的職級報告各副部長，以諮詢其意見，這步驟有助發掘某些關鍵的內部一致性問題。

多個部門仍在繼續這過程，這些部門仍有空間對其工作或組織架構作出調整，以配合新的分類標準。

經驗教訓

直至目前為止，從這項計劃獲得的經驗教訓主要包括：

- 不要低估改革薪酬制度的難度，因為這項改革直接影響僱主與僱員關係的核心。
- 應盡早取得上級管理層的承諾－保持這項承諾，讓他們集中於計劃的好處方面，但亦應讓他們注意其風險。
- 某些沒有處理薪酬問題經驗的主管曾被要求作出他們現有能能力範圍以外的決定，由此應獲得一個技術方面的教育。例如，若某些部門對一致性問題所反映的深層信息沒有深入準確的分析，便可能會「將問題解決」，而這些「問題」根本不是問題，而實際是工作的重新評估。同樣，他們可能沒有把握機會考慮如何重新分配工作，以配合新的統一分類標準下的組織理念。
- 將薪酬改革與整體架構改革／業務計劃結合。
- 改革意味著改變－而且必須貫徹至所有階層，這意味著須有廣泛參與，而不僅是人力資源管理部門的事。此外亦須明白，並非所有對改革的抗拒都是非理性的。
- 不要設定過於急進的時間表或企圖推出翻天覆地的改革－分階段實施往往較容易，所引起的混亂亦較少。
- 擬定一個能從人員調整中獲益的實施計劃。
- 資料的質素是至關重要的－先行解決系統問題。

要點事項

現行薪酬管理安排的主要特色

- 雖然沒有一套明確的薪酬原則，但政府和各部門均以達致內部一致性並與私營部門大致看齊作為目標。
- 加拿大一向沿用的薪酬結構與香港的薪酬結構類似，即包含一個職類組別架構和固定的薪級點(每年增薪點)制度，以達致內部的一致性。
- 這是一套中央集權的薪酬制度，財務部負責釐訂薪酬政策，由各部門負責日常管理工工作。

導致現有安排的最新發展的影響及成功之處

加拿大公務員薪酬制度的基本優點同時也是其主要缺點：

- 這制度在作出有關薪酬的決策時乃建基於客觀的基礎，僱員所獲薪酬水平並非取決於個別主管的喜好。但是，上述這種客觀性是透過僵化的管理制度達致的，主管只有極少酌情權。因此，主管沒有從薪酬決策過程中培養出問責性，因而難以轉變至一套與工作表現掛鈎的薪酬制度。
- 根據職位決定薪酬的制度符合客觀公平的原則，但亦抹殺了個人基於自發性和才能而作出的超出最低工作要求的貢獻。
- 加拿大公務員有較大的內部一致性，但是這種內部一致性造成僵化。隨著外部市場發生變化，有必要提高部分職類(例如財務和資訊科技)的平均薪酬，因此傳統的內部一致性已變得越來越難以維持。
- 職業分類改革減少了職類的數目，簡化了行政管理，但同樣亦使政府難以為擁有某些「熱門」技能的少數僱員提供具競爭力的薪酬。雖然可以提供有時限津貼，但是這樣做的先決條件，是必須清楚界定可獲得這些額外津貼的準則。
- 公務員普遍加入工會和集體談判制度，這導致薪酬結構具有廣泛一致性，但無可避免亦同時導致制度缺乏彈性。由於工會進行談判時是代表處於基層的大多數會員，集體談判容易導致高層公務員薪酬被壓縮。
- 一個多元化的機構實難以在不犧牲整體承擔能力的條件下做到薪酬完全平等，因此只可以達到某種特定意義下的薪酬平等。
- 以職類為本的薪酬制度容許與外部勞動力市場作出比較，其目的是達到而非超過外部市場的薪酬水平。不過，在一個地域遼闊且存在區域性差異的公務員隊伍，作出這種比較的前提是各地區的勞動力市場具有相似的條件，但事實卻並非如此。事實上，加拿大公務員的實際薪酬水平在某些地區大大超過外部市場的水平，而在其他地區則大大低於市場水平。因此，各地區如果希望保持一支充滿活力的公務員隊伍，便必須考慮地區因素。

主要趨勢

預計加拿大公務員薪酬的未來發展趨勢包括：

- 更廣泛使用有時限津貼的方式，而且這種方式會更具目標性，以便與外部市場的薪酬水平大致看齊。
- 在中層管理和部分專業部門更廣泛使用與工作表現掛鈎的薪酬制度。

- 引入具彈性的福利制度 – 在此制度下僱員可以從多種福利或福利水平中作出選擇。
- 界定工作的方式逐步從非常狹義的方式轉變為以職位系屬為基礎的方式，以便為薪酬制度開拓更廣闊的空間，並將釐定薪酬水平的重點更多放在個人技能和才能方面。
- 改革退休金計劃以減少「金手銬」(golden handcuff) 的情況。
- 利用市面上現有的應用軟件實現薪酬管理系統現代化。
- 透過互聯網改善整個薪酬制度的溝通機制。

參考資料

- i www.tbs-sct.gc.ca; www.psc-cfp.gc.ca
- ii www.tbs-sct.gc.ca, 國家顧問；PwC 有關加拿大公務員薪酬及人力資源改革的顧問報告
- iii www.tbs-sct.gc.ca, 國家顧問；PwC 有關加拿大公務員薪酬及人力資源改革的顧問報告
- iv www.tbs-sct.gc.ca, 國家顧問；PwC 有關加拿大公務員薪酬及人力資源改革的顧問報告

附錄 C — 新西蘭個案概覽

政府體制

政府架構ⁱ

新西蘭政府實行單一架構的國會制。國會議員以混合比例代表制的方式選出。國會透過制訂法律和法案，擔當監察的角色，負責控制稅收及公共開支。

首相及各級部長組成行政會議，具有行政權力。由部長組成的內閣，是政府行政機關的中央決策組織，負責制訂和通過新法例、審訂政策建議、訂立其執行的先後次序，並統籌一系列職能。部長必須為國會議員。

政府的組成是：

- 三大中央部門(即財政部、首相及內閣部以及國家事務部)
- 36 個其他部門，他們大多負責制訂政策，少部分則負責執行或兩者兼負
- 160 個直轄機構 (Crown entities)，他們不會與部長直接接觸，負責執行具體仔細的工作
- 19 家國有企業 (State Owned Enterprises)及 10 家直轄公司 (Crown-owned companies) (同屬政府的商貿機構)。

新西蘭的政府架構以中央政府為首，權力廣泛下放，但並未採用區域或省份/聯邦政府的模式。地方政府部門的權力僅有限。

地方政府

地方政府分兩層：區域議會及地域議會 (地區或城市議會)。

區域議會負責：

- 管理食水、海水、空氣和土地
- 管制區內動植物病害的衛生安全
- 河道治理、防洪及減輕侵蝕問題
- 區內交通規劃及外判乘客服務
- 港口交通及安全、海水污染和油污
- 區內保安防衛。

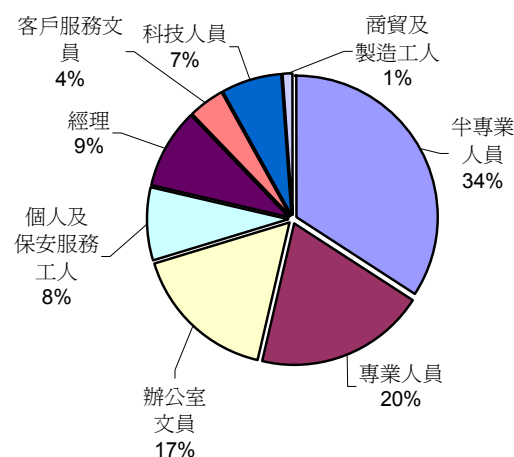
地域議會(地區及城市議會)負責：

- 社區福利及社區發展
- 環境安全與衛生(包括建築物管制、保安防衛及環境衛生等問題)
- 基建(道路交通、渠道、雨水/暴雨)
- 康樂文化
- 資源管理，包括用地計劃及發展管制。

公務員隊伍概覽ⁱⁱ

公務員隊伍在當地稱為 (Public Service) 「公務員」。受僱於公營部門的員工享有大致上相同的服務條件及薪酬。事實上，他們的服務條件亦較優越，而薪金亦較優厚。

- 新西蘭的公營部門僱員人數，政府部門佔 30,000 名，直轄機構佔 75,000 名，而政府的商貿機構佔 25,000 名
- 公務員佔全國總勞動人口的比率為 1.79%
- 在 2001 年，以固定合約形式聘用的公務員所佔比率為 7.4%。



新西蘭公務員主要工作職位分類

新西蘭將大部分專業工種的公務員職位取消，而不少等同香港公務員職位的工作則由政府以外的機構負責。例如：

- 直轄研究部門的化驗師/食水化驗師屬於半商業性質的直轄研究單位
- 新西蘭工務部門以前聘有工程師和測量師，但現已遣散。所有工程及測量工作現由私人機構承辦
- 上述情況亦出現於電機、電子及機械督察職系，現只保留少數必需的人手。公務員隊伍專責制訂這方面的服務標準，並監管外判服務的運作
- 只保留少數的漁業農務主任，負責制訂及監管標準，其餘工作則交由私人機構承辦
- 環境保護事務由地方政府負責。

新西蘭與香港的紀律部隊相比：

- 入境事務人員及海關人員屬「核心」公務員隊伍的一部分，兩者並不獨立運作。部門員工穿著制服，並具有執行任務的權力
- 消防服務屬直轄機構

- 警隊不屬於公務員隊伍或直轄機構僱員，以維持其獨立性。在實際上，警隊的管理運作與公務員隊伍的情況十分接近¹
- 新西蘭政府內並無政府飛行服務隊。

工作價值觀

新西蘭的公務員有很明確的服務宗旨，就是為當時的執政政府服務。有關宗旨載於多份文件，其中以《工作守則》為主。公務員需遵守三大原則：

- 以專業及公正的操守，為政府完成法例所訂的工作
- 以誠實、忠誠和高效率的態度工作，並尊重市民及同事的權利
- 不作任何令公務員隊伍蒙羞的私人行為。

公營部門改革

公營部門改革ⁱⁱⁱ

改革的推動因素

新西蘭主要按《國家公務員法》(State Sector Act 1988)、《公共財務法》(Public Finance Act 1989)及《僱傭合約法》(Employment Contracts Act 1991)，制訂公務員的組織、架構及職責。

自 1984 年起，新西蘭推行一連串重大的公務員改革，原因在於：

- 經濟危機以及引發經濟危機的情況
- 工黨內閣部長對公務員隊伍的不滿，包括大部分政府部門缺乏清晰明確的目標或管理計劃、缺乏檢討部門表現的有效機制、部門缺乏運作上的管理自主、過份強調控制投入資源，以及對表現欠佳的高層人員缺乏有效的評核機制
- 工黨於 1984 年上台執政後，對原有的體制安排進行大改革。工黨成功連任至 1990 年。其後當選的國民黨，繼續推行改革，但方式較溫和。

主要改革方案

新西蘭自 1988 年起不斷推行包括有關一般事務及薪酬事宜的公營部門改革。

詳細內容如下：

¹ 詳情請參閱附錄 C - x，「警察及其他紀律部隊的待遇」部分。

- 1988 年：制訂《國家公務員法》(*State Sector Act*)，目標是要提高管理自主及訂立清晰明確的問責範圍，以加強公務員隊伍的效率和有效管理。此外，保持公務員隊伍對社會的價值及維持公務員隊伍的誠信操守。
- 1989 年：制訂《公共財務法》(*Public Finance Act*)，為運用公共資源訂立新的法律架構。
- 1991 年：《僱傭合約法》就勞資關係引入新的制度，以及建立新的僱傭合約架構。同時亦對過往進行的公務員隊伍改革進行重大檢討，包括國會問責、群體利益、內閣制訂的策略、危機管理、部長與主要部門主管的關係、中央機構的角色、高層人員的發展以及人力資源與財務管理。
- 1993 年：對政府部門進行大型重組，並設立負責醫療、科學、房屋及交通等事務的直轄機構。
- 1994 年：制訂《財政責任法》(*Fiscal Responsibility Act*)，規定政府公佈及定期修訂國家財政狀況，以展望未來十年的發展。
- 2001 年：為部門訂立策略業務計劃，並公佈有關直轄機構的改革方案。方案的目標是要令直轄機構的管理及問責安排更清晰、集中及連貫。
- 2002 年：政府資助一項名為「重建中心」的大型計劃，目的是要鞏固中央機構的功能，並將直轄機構的表現配合核心的公共服務。推行上述計劃的原因是，新西蘭的公務員隊伍的職權過份下放及分散，因此需要建立一個更決斷及具領導作用的中央核心。

改革的影響^{iv}

上述種種改革均以下列的主題為本，他們對現有運作構成重大影響：

- **權力下放**：令政府部門及直轄機構在資源投入方面有較大的管理決定權
- **商業管理**：為評核部門的成本效益及競爭力而設計出一套以財務為本的運作指引
- **企業化經營**：促成設立專注商業業務的直轄公司及國有企業
- **商業模式**：對公營服務機構，特別是直轄機構，(在更大的自主權運用資源上)提供更清晰的目標以及更精簡的架構
- **架構重組**：由 1984 年中至 1993 年末，將原來共 53 個「核心」公營部門及執行單位大幅削減至 35 個，而全職員工由 86,000 人降至 34,000 人。不過，與此同時，直轄機構及政府商貿機構卻有所增長。

過往十多年來的改革，令新入職的年輕公務員多以個別合約方式受聘，而不是以前的劃一聘用方式(以個別合約方式受聘的僱員，年齡越大，人數越少。例如，15 至 19 歲為 72%，但 60 至 64 歲則僅為 34%)。不少人同意，公共服務在效率、質素以及回應客戶方面均有所改進，雖然他們認為國家機構的統籌仍有待改善，以便為公眾提供更全面妥善的服務。

薪酬改革

在 1988 年以前，公營部門的薪酬透過中央協商制訂。代表政府協商的為國家事務部 (State Services Commission)，而代表公營部門員工會的則是同業工會議會 (Council of Trade Unions)。雙方協商後，將達成每年總薪酬調整。在 1988 年以前，公務員的薪酬主要是由強制工會、談判過程以及一套兼顧相對性的制度制訂。1998 年實施的《公營部門法》(State Sector Act) 開始推動了權力下放的過程。

薪酬改革的主要內容包括：

- 1991 年：制訂《僱傭合約法》(Employment Contracts Act)，引入企業商討的方式，令勞資關係變得更有彈性。不再沿用以往勞資雙方發生爭議時採用的國家勞資仲裁制度，取而代之的是包含個人申訴程序的個人合約法例。
- 2000 年：制訂《勞資關係法》(Employment Relations Act)，取代 1991 年的《僱傭合約法》，為僱主、僱員及工會之間的關係引入改變。本法案的最終目標是要僱主、僱員及工會作出改變，希望三方以真誠、互相信任的態度，自行解決問題，達致高效的勞資關係。此外，新的 2000 年《勞資關係法》確認工會為重要的商討機構。

《僱傭合約法》大大改變了新西蘭的公務員隊伍。原來負責審裁所有未獲續聘的公務員申訴的公共事務上訴局 (Public Service Appeal Board) 其後解散了。各部門現有本身適用的聘任檢討程序。國家事務部亦將其集體勞資談判的權力，授予各部及部門主管。不過，部門主管須遵守政府所訂的談判標準，並向國家事務部諮詢談判策略。(參閱「法律架構」部分)

促使上述權力下放的主要原因是要下放管理責任、讓最適當階層作出決定(倣效附屬公司的模式)、推行問責制以及強調紀律和透明度。

薪酬改革的影響

下放關於薪酬的行政安排所帶來的影響如下：

- **職業類別更有彈性：**改革以前，公務員有一套標準的職業分類，訂有固定的職級及薪級表。改革後，每個部門可在財政範圍內，自行決定職銜、職業類別以及薪酬等級。為配合各機構的運作需要及員工的工作技能發展，各部門大多採用較基本而廣闊的職業分類。就整體公營部門及勞動力而言，《僱傭合約

法》為整體公營部門及公務員帶來更大的職位彈性，令工會人數減少以及工會之間的差異收窄。

- **薪酬更有彈性：**公務員按職業類別而硬性規定的薪級表取消了，取而代之的是多樣化的薪酬制度。各部門再無既定的薪酬開支分配，而是自行按本身的工作目標來制訂薪酬策略。
- **合約安排的改變：**以往，公務員聯會(Public Service Association)是最大的工會，大部分的公務員均為會員，並由該會作代表。該會負責代表公務員與政府商討薪酬及聘用條件。制訂《僱傭合約法》以前，差不多所有公務員均自動地接受整體僱傭合約(Collective Employment Contract)所訂的薪酬條件。現在，公務員可自行決定選派何方或何人擔任其僱傭事務的代表，就個人或整體的僱傭合約形式進行勞資雙方的談判。
- **勞工的供求：**硬性規定的職業分類以及招聘政策在未作改革以前，新西蘭擔心政府部門難以招聘或培訓具備適當技術的人才，以應付快速轉變的環境。改革以後，為公務員隊伍及公營部門改變了原來所訂的技能要求，並提高彈性以適應改變。

現行薪酬管理安排概覽

薪酬管理的原則和政策⁹

法律架構

為薪酬制度提供權力下放政策的規管法例有1988年的《國家公務員法》(State Sector Act)及1991年的《僱傭合約法》。《僱傭合約法》把以往強制參加工會改為自願加入工會，取消勞資糾紛仲裁，並以企業談判方式取代全國劃一按職位訂獎賞的方法。工會的作用下降，取而代之的是談判代理人(或任何委任代表)。總括來說，上述的法案有利推行「按個人工作要求與工作表現以訂立僱傭合約」，以取代原來的「以規條及程序為主的公務員制度」(Kettl, 1996年, 頁453)。

政府意識到，勞資雙方並不是在平等的基礎上磋商而訂立協議，往往僱主佔有優勢。而2000年實施的《僱傭關係法》(Employment Relations Act 2000)平衡了僱傭關係，要求僱主以誠信磋商有關事宜。雖然現在是由合約(contract)改稱為「協議」(agreement)，但是上述法例並沒有重大改變以個人工作要求及工作表現為基礎的僱傭關係。

薪酬管理的主要原則

目前執政的新西蘭政府於 1999 年當選，現行的政策因應過去逾十年的改變而訂定，當中的薪酬政策便是在這背景之下產生的。

在 1988 至 1999 的十年間，薪酬政策主要按兩大原則而訂：其一為權力下放，另外則為按相對而言不受干預的市場情況而訂立薪酬水平。直至 1999 年為止，薪酬水平的釐定主要是在考慮財政的負擔能力以後，按市場情況而定。首要考慮的是財政負擔能力，而非僱傭規條。其次，以工作表現決定薪酬。薪酬的其中一項主要元素就是存在「風險」，經理級和高級專業人員的情況更是如此。

對於部門與各單位應如何與僱員談判僱傭條件，國家事務部制訂了以下的基本政策與指引：

- 作為「良好的僱主」，提供平等的僱用機會
- 訂立有關公佈職位空缺、按才能聘任及審核聘任程序的要求
- 與國家事務部共同培育高級行政人員
- 實際的談判策略指引

薪酬結構及其組成部分

職級與基本薪酬結構

新西蘭並未為各部及部門制訂劃一的中央職級和薪酬級別架構。現行的制度是採用分類較寬的職位類別和內部薪金幅度。以政策分析員為例，其職位類別就可分作三級：分析員，高級政策分析員、經理(某些部門會為具備管理級技能而不願擔任經理的一些人士設立一個特別的職位類別)。這個制度具有最大的彈性，有利控制財政開支，並可按工作表現獎勵員工。不過，部門主管的薪酬政策及結構受中央控制，這是唯一的例外。

部門主管

國家事務部自 1988 年起以工作評估方式來評定部門主管的職能。直至 1997 年為止，部門主管的薪酬是按薪酬線而定，薪酬是根據職位的高低反映於工作量評估積點上而調升。政府過往同意提高整個薪酬線，或容許薪酬線出現輕微調整。不過，國家事務部發覺，整體薪酬政策並非大問題；反而，如何為某些需要罕有技能的職位釐訂薪酬才是問題。此外，國家事務部亦認為，薪酬線會限制獎勵工作表現持續優異的個別部門主管。

新西蘭在 1997 年制訂了新的薪酬結構，採用多個薪酬級別(現時為五類)。每一級別按工作評估計算的得分而計算工作量。在訂立部門主管薪酬方面，國家事務部仍

然是局限於只能運用政府每年撥予可供部門主管薪酬調整的總金額。國家事務部談判薪酬調整所得的結果，首相及國家事務部長必須同意通過。

根據以往的政策，部門主管的薪酬收益包括：基本薪金以及各項福利(汽車、退休金僱主供款、專業費及每年 1,000 元的開銷津貼)。1997 年以後，薪酬調整是以整體的一筆總金額計算。部門主管可選擇收取不同組合的薪酬，無論其選擇組合如何，僱主不會有額外的支出。

薪酬與工作表現掛鈎，獎勵金可加 10%(1997 年前)至 15%。獎勵金是按薪酬總金額計算，而非像 1997 年以前般按基本薪金計算。根據政府政策次序而訂的策略獎勵計劃，將按完成指標的程度計算工作表現獎勵。以固定的薪酬收益部分(指薪金及有關福利，但不包括工作表現獎勵)作計算，部門主管在 1996/97 年與 1997/98 年間得到上調薪酬 7%至 8%。同期，部門主管的獎勵金佔薪酬總金額的比率則由 4.3%上升至 6.9%。部門主管的薪酬除了受財政限制外，更屬於中央的薪酬政策與結構，可作為公務員隊伍及公營部門有關事宜的先例，影響深遠。

政府部門

各部門負責自行制訂及管理本身的薪酬結構。每一部門對薪酬幅度各有不同的方案，但大多按外界機構的工作分類重新組合為較大的類別，再在最高與最低薪級點之間劃分不同級別。員工基本上按所訂薪幅聘用。每位員工均可按工作表現獲發獎勵金，即使年資極長的員工亦然。

不少部門及部借助外界的顧問協助工作設定薪酬事宜。不過，部門均致力發展內部資源以自行承擔，而不希望長期外判這項被視為核心的組織性功能。制訂薪酬制度時，部門會邀請員工及工會參與訂立工作的工作量、範圍、薪酬幅度及工作表現評核。不過，整個制度及有關工作表現和薪酬，則由部門的高級管理層作最後決定。

薪酬制度

薪酬管理的責任與職能分配

新西蘭有別於其他國家的是，並沒有超越《國家公務員法》(State Sector Act)所訂，率先就人力資源管理訂立整體的政府政策或指引，而是將這方面的責任下放給各部門。除了在工業關係方面有部分限制以外，各部門基本上可自由制訂本身的策略、政策及措施。不過，各部門不斷修訂，過了一段時間以後亦有所變動，而有關的談判準則亦日漸增多，變得更仔細具體。

新西蘭實行權力下放的政府模式。在制訂整體財政標準方面，財政部最具影響力。每年進行的財政預算，可讓各部門了解財政方面將可享有的變動。有關變動並不限於薪酬方面，而是涉及該部門的整體金額，其中包括對新政策及工作的撥款。國家事務部負責統籌談判的準則，並且制訂部門主管的薪酬政策及結構。自 1999 年

起，政府重新加強國家事務部作為中央統籌的職能，負責制訂一套新的談判準則，以便把權力下放的制度統合起來。現行的準則側重發展及維持公務員在提供服務的能力。

在制訂中央財政規限後，各部門可以最大彈性就內部的執行情況而訂立政策，以配合本身運作。他們可按政府所訂的談判準則，在整體總金額之內決定薪酬開支。

自 2000 年實施的《僱傭關係法》後，工會現再獲重新參與薪酬談判的過程。不過，工會過往多年未有參與這過程，加上會員人數節節下降，已大大削弱了工會參與談判的角色。

部門的薪酬級別變動

公務員不會自動遞增薪點。部門將按員工的工作表現考核而決定其是否可在其薪幅中獲得上調。要調升至另一薪幅(例如從分析員調升至高級分析員)，一般由部門內成立的小組正式評核後決定。

政府整體的財政預算考慮，將引申至各部門，規限了其薪酬的水平及調整幅度。各部門不再有既定的人事開支分配。

公務員的入職薪酬雖然會考慮應聘者的教育程度，但主要還是由市場決定。政府內的入職職位薪酬與私人機構相近。不過，職級越高，薪酬差距越大。政府的高級管理層職位(包括部門主管)所得薪酬大約相等於私人機構同等職級的 80 至 85%。計及獎勵金後，差距更大。

制定薪酬水平及調整幅度的制度和機制^{vi}

國家事務部制訂部門主管的薪酬時，是以在國家機構工作的部門主管所得的薪酬作比較，而不是與私人機構作比較。至於職員方面，部門則通常與其他部或部門作薪酬比較，方法或是透過部門與部門之間的積極合作，或是借助市場力量進行。不論方法如何，部門彼此之間都會明白對方的薪酬水平。

例如，勞工署(Department of Labour)一直需要以薪酬線的方式來檢討職位薪酬。首先，會把不同的工作量編入不同的工作類別，而同一級別內有最高和最低的薪酬水平。部門會為所屬六個服務單位的每個職位類別檢討職級，同類別的職級薪酬可有 5% 的差別。此外，部門每年會根據各方面搜集所得的市場資料，修訂薪酬線。倘若新舊薪酬線的差別大於正負 5%，則部門會作薪酬調整，以便與市場的薪酬水平一致。不過，由於薪酬線的方式過於受市場變動影響，因此勞工署改為採用一籃子的方式，進行兩項廣泛的比較調查：

- 按職位作比較調查：勞工署按職責說明將同一類的特定職位與一般職位作比較(例如勞工署的安全檢查主任與一般的檢查主任作比較)

- 工作評估方式：就職位本身作評核，不作比較。

對於某些只有政府才會設立的職位，例如入境事務主任，勞工署明白無法與私人機構作比較，因此勞工署主要以政府職位作內部比較。不過，對於較高級的職位，則會同時以政府及私人機構的同類職位作比較。勞工署認為政府並非在勞工市場居領導的地位，因此會採用中間的薪點作比較。不過，部分所屬的服務單位(尤其是政策單位)要求用較高的薪點作比較，令勞工署稍有壓力。

雖然一籃子的方式解決了薪酬線方式所出現的問題，但服務單位之間仍有內部差異(高達新西蘭幣 15,000 元)，因此尚未能完全解決問題。此外，薪酬線及一籃子方式均有採用職位評估的方法，但這種方法的準確程度卻令人懷疑，因為倘若擔任有關職位的僱員向負責評估的人員加以游說，便會令原來的評核目標偏離。

紀律部隊的安排^{vii}

新西蘭的紀律部隊同樣按權力下放及中央下放的模式管理運作。海關與入境事務同屬核心公務員隊伍，兩部門的員工所得薪酬服務條件大致與其他公務員一致。警隊不屬於公務員體制，以保持警隊執行任務的獨立性。警務處長由國會直接委任，但上任處長卻由國家事務部促使委任，這反映出警隊在法律上雖然不屬於公務員體制，實際上卻是。現時立法方面已經準備就緒，以確認警務處長根據上述方式委任。

相比其他民職公務員，上述所有紀律部隊均極為支持工會。即使新西蘭過去十年大事改革，這情況仍未改變。雖然政府的薪酬政策與架構同時適用於民職與紀律部隊的公務員，但很多人都知道，有關改變極難在紀律部隊推行，主要的原因是：工會強大、勞動力老化，還有過去多年累積而成的深厚階級及級別文化等，都阻礙了確認及量度工作表現。

警隊

新西蘭警隊有別於公務員隊伍，因為他們無權罷工。此外，倘若勞資雙方無法達成協議，則會進行強制性的仲裁程序，按「最後所提建議」進行仲裁。「最後所提建議」指雙方各自表明立場，說明想要達到的目標，然後由仲裁人裁決採納哪一方的建議。仲裁人決定以後，任何一方不可上訴。

對「最後所提建議」作仲裁的方法，原是為了解決出現極端的情況。然而，這方法過去避免了出現極大的改變，而帶來較溫和保守的結果。通常來說，一大堆複雜的問題到了最後提建議的地步，就會變得簡化。因此，薪酬問題的細節不會在最後建議中提出，取而代之是一個適用於全體員工的百分率調整。

為改善勞資雙方的關係與談判過程，新西蘭於 1995 年制訂「警隊協商架構」(Police Negotiating Framework)，以資訊和真誠為主要的談判基礎。勞資雙方在 97/98 年度須作仲裁，但最近的兩次談判均成功達成協議，無需仲裁。

根據以上的架構，警隊開始編排職位等級，訂立薪酬線、職位類別以及按工作表現而定薪金幅度。不過，以工作表現調整薪酬的方法並不成功，結果類近遞增薪點。職位類別一般按級別分類，但並非絕對。警隊過往很少按工作量分等級(其中一個例子，就是警察訓練學院內所採用的等級)。

警察部門的員工分作極不同的宣誓與非宣誓兩類。在 1989 年制訂《警隊修訂法》(Police Amendment Act) 以前，非宣誓的員工隸屬國家事務部，而宣誓的員工則隸屬警務處長。上述法案將兩類員工視為一體，但並無改變不同員工隸屬不同處長的歷史傳統。雖然兩類員工各有不同的薪酬結構，但在整訂薪酬調整時，兩類員工卻可聯合起來與資方作單一的談判。例如，制訂薪酬調整時，非宣誓員工主要參考內外較廣闊的工作市場情況，但宣誓員工卻並非如此。

消防處

消防處員工隸屬消防處長，而消防處長則負責向內務部長匯報。在薪酬及服務條件方面，消防處有兩套不同但相關的薪酬線：一套是為 1,690 名「基本」消防員而訂，另一套則為 434 位管理人員和支援員工而訂。

「基本」消防員的薪酬和服務條件，主要是按技能及消防員協會(勞方工會)(Fire Service Association (union))以集體僱傭合約方式與資方談判達成的一套固定支薪點。消防員有固定的層級，僱員最初入職時為消防員，兩年後一般可晉升為合格消防員，再過五年後可升為高級消防員。員工透過修習課程及考試而達到所需的技能，加上年資，薪酬就可自動獲得上述的晉升。消防主任分作兩級：分局主任(屬於第一級的主任，負責主管四名不同級別的消防員)以及高級分局主任。

由於有深遠的歷史傳統，新西蘭在「基本」消防員架構上推行改革方面，只進行了數次較溫和的嘗試。過往多年以來，勞資雙方的薪酬談判過程極其艱辛，加上員工的強大工會，因此難以在這方面作改變。政府並未為「基本」消防員施行按工作表現訂薪酬及花紅的方式。

不過，當局為消防處的管理層作出改革。透過內部架構重組後，資深的員工需重新申請任職。當局為所有管理及非執行消防任務職位編排等級。由於非執行消防任務的職位可從整體勞動市場作招聘，因此當局同時參考政府及私人機構工作市場的情況而制訂薪酬指標。

非執行消防任務的員工按工作表現而訂薪酬，包括基本薪金的調整以及獎金。工作表現評核與薪酬調整並無直接掛鉤，但會作為薪酬檢討過程的參考資料。工作表現按目標與指標作評核。

海關

新西蘭海關與消防處不同，並未推行激烈的重組改革，而是逐步改變。員工強烈抗拒改革，而勞資關係頗對立。資深員工仍享有早期訂立的服務條件，因此在超時工作方面有極高開支。(具有 30 至 40 年年資的員工為 13%，而具有 20 至 30 年年資的員工則為 25%。)

由於勞資雙方過往的對立關係，因此海關在改革薪酬與服務條件方面，只能採取短期的快速措施，例如改變少數專門的職位的薪級，而不改動廣泛的職級。這種方式有異於其他的公務員隊伍。此外，海關在施行按工作表現管理與訂立薪酬方面，進展也是緩慢的。

1998 年出現轉捩點，海關出現財政赤字，部分原因是購置了昂貴的新電腦系統。海關被逼重組，以降低開支，並把原來以區域為基礎的服務方式改為全國服務。隨後，海關制定了能力架構，開始推行實習技能訓練以及技能評核，並按此訂立薪酬。

改革薪酬管理安排—可資借鑒的經驗

取代固定薪酬級的經驗

新西蘭政府在 1988 年制訂《國家公務員法》後，以不同薪幅取代固定薪級制。大部分部門逐步取消原來固定的薪級制，改行重組職級類別，在每一類別內按工作表現訂立不同的薪幅。(參閱上節「部門的薪酬級別變動」所述的細節安排)

改革的目的是提高彈性，以改善工作表現及加強理財紀律。政府相信市場的調節功能優於中央干預決定薪酬的方式。

有關改革同時於民職公務員及紀律部隊推行。不過，在紀律部隊方面推行較困難，原因包括：工會強大、勞動力老化，還有過去多年累積而成的深厚階級及級別文化等，都阻礙了確認及量度工作表現。

部門的理財方法是採用發放「一次性」的表現花紅，而非上調基本薪金。但是，目前執政的政府表明，不會改變現行強調工作表現的方式，並希望在未來透過把花紅綜合計算在基本薪金內，獎勵表現優異者。

推行與表現掛鈎的薪酬制度—可資借鑒的經驗

新西蘭政府推行工作表現評核制度後，於八十年代末引入按工作表現訂薪酬的方式。負責執行的是各部門。新西蘭推行工作表現評核及按工作表現訂薪酬，以推動改進公務員隊伍。其中的一個原因是，政府部長大多認為公務員隊伍表現欠佳。此

外，私人機構在這方面的影響很大，說明應賞罰並重。政府的目的是要建立強調工作表現的內部勞動市場。

績效管理架構

部門大多以個人為單位進行工作評核制度及按工作表現訂薪酬，但也有少部分部門獎勵成功完成計劃項目的小組。

評核的工作是由上而下的逐級推行。為各部長服務的部門主管與代表各部長的國家事務部訂立特定的工作表現協議，該等工作表現協議列明需達到的目標以及雙方同意的行為準則。部門主管向各部或部門的高級管理層人員傳達目標及準則，再由他們轉向其下屬的高級管理層訂明目標與行為要求。經理希望員工達致某些目標及有所表現。部門可採取各種不同的可行方法，以達到目標和準則。其中之一的方法是「均衡評分表」(Balanced Scorecard)。

按工作表現訂獎賞的方式，隨著工作表現評核制度建立後實行。部門各有不同的工作評核制度，但大多融合同事級人員的評分以及多項客觀的數據標準，包括數量和質量方面的技巧、傳意與人際技巧和工作表現結果。此外，部門大多按本身的特定工作性質訂出適當才能架構作評核指引。

為薪酬調整制定預算

按工作表現訂立薪酬的財政預算，由各部門負責。部門主管可全權作獨立的決定，但需遵守通行的規則。此外，倘若預算過大的話，國家事務部及財政部長可提問。不過，倘若部門為新成立，或僱有年長的資深員工，或需具有新技能的人材進行新任務，則可採取較積極的策略以招聘獎勵所需人材。

需預留作獎勵工作表現的金額，通常由各部門的人力資源單位負責決定。該等單位通常保存過往決定的大量記錄，並存有員工的記錄和個人資料，以便就此作出建議。

與工作表現掛鈎的各種薪酬方式

大部分公務員所得的薪酬，均包含按工作表現計算的部分。當中所佔的比例，視乎擔任的職位及所屬部門的政策而定。然而，自九十年代起，高級經理及專業人員的薪酬中，屬於「存在風險」的部分佔很大比重，因而薪酬不升反跌。就其他僱員而言，有關比例亦出現減幅，例如勞工署已於 2000 年把按工作表現計算的部分由 5%減低至 2.5%。

按工作表現而得的薪酬，包括以下的方式：

- 花紅：通常在完成某一特定工作項目後支付(換言之，可全年不斷收取花紅)。然而，發放「一次性」表現花紅的方式在現時政府的政策之下已日漸式微
- 在所屬薪酬級別內加薪：員工定期收取的薪水因工作表現而獲得增加。這種增加基本薪水的方式，通常只會每年在正式年度工作評核後施行一次。不過，部門一般訂有政策，容許經理在年內任何時間提出這樣的建議，以表揚特別優異表現者或挽留員工
- 加薪至另一較高的薪酬級別：這是較少有的方式，通常只有持續不斷的優異表現才會有此決定。此外，除特殊情況外，負責作此決定的是評核小組，而非獲獎員工所屬的單位經理。

警隊按工作表現的管理制度卻未如原先設想般運作。警隊內的一些單位將部分花紅留起，然後平均分與合資格的員工，實際上等於每年遞增薪點。

改革的影響與成功

工作評核與按表現獎賞已牢固地成為新西蘭公務員的文化。除了少數專業的員工外，大部分公務員均以正面的態度接受這一改革。在八十和九十年代執政的政府均肯定當時的改革帶來了正面的財政影響，一方面維持勞工成本，另一方面則改善了公務員隊伍。

公務員隊伍經理認為透過工作評核和獎賞計劃收集意見反應，以改善表現，加以提升。

較初級的員工則對此不大接受，他們認為只有重要的職級才會得到獎賞。因此，不少部門特別把部分花紅留給初級員工，並採取用劃一的工作目標和指標，以緩和這種負面的想法。

所帶出的問題及未來的發展

新政府將按工作表現所得的酬金逐漸納入員工的基本薪金。這樣，將來的薪金會包括這部分的金額，因此管理層對此會加以小心考慮。不過，自 1988 年起，工作表現就跟基本薪酬緊密掛鉤。新政府並沒有改變這樣的方向。

簡化和分散薪酬管理職能—可資借鑒的經驗

1988 年的《國家公務員法》和 1991 年的《僱傭合約法》，大大改變了新西蘭公務員隊伍的薪酬措施。主要來說，中央的薪酬結構和機制已被推倒，改由公營機構的部門主管決定。

在 1998 年制訂《國家公務員法》以前，國家事務部是所有部門的中央人事機構，負責為所有部門招聘員工，並在公務員手冊中列明人事政策及程序。《國家公務員

法》把法例所訂的人力資源管理責任，由國家事務部手上，下放至各部門的部門主管。

推行改革的方式

改革主要由中央機構，特別是國家事務部負責推行。不過，國家事務部將集體僱傭談判的所有權力，下放予各部及部門的部門主管，而同時亦把大部分執行方面的權力授予他們。但是，他們須遵守政府所訂的談判準則，並向國家事務部諮詢談判策略。

不少部門借助外界的顧問協助工作。不過，部門均致力發展內部資源以自行承擔，而不希望長期外判這項被視為核心的組織性功能。

改革的影響與成功

公務員隊伍的經理認為改革成功，因為他們可更直接控制多項重要的資源和開支。部分僱員則認為權力明顯從勞工組織(工會及專業團體)轉移至僱主。《僱傭合約法》取消後，權力則趨向平衡。

所帶出的問題及未來的發展

新西蘭繼續維持高度權力下放的薪酬制度，但現時的執政政府卻有意重建中央，把下放分散的制度凝聚起來，變得整體連貫。因此，中央談判的準則開始收緊。財務操控仍舊集中於財政部，但政府願意為財困的部門投放更多資源，例如司法部門在2001年的財政預算以外，獲得大筆撥款作員工招聘及發展之用。

要點事項

形成現行薪酬措施的主要因素

新西蘭政府現行薪酬措施的成功，主要由於以下的因素：

- 薪酬政策及架構的改革，只是政府功能與事務大改革的一環。這一點的重要性不應被過於高估。推行人力資源改革前，各部門嚴格理財的原則及問責制度，為以市場為主導的薪酬政策及結構提供了必須的準則。
- 新西蘭政府認為公務員隊伍間存在的差異較多於相似的地方，因此容許機構按其情況、文化及工作性質，建立有不同職位結構及內部薪酬幅度。這樣並不表示要拋棄「公務員隊伍」的共同價值信念，而是反思並發掘該等價值，但重點不在於共同的結構和薪酬方面，而是在於共同的憲制角色，以及服務大眾的共同目標上。

- 多數人同意薪酬幅度以及有關的工作表現管理措施，不會一開始便成功，而是需要各方共同努力解決問題及施行。要實施薪酬幅度，必須有清晰的程序、員工投入參與以及管理層的決心承諾。管理層應以身作則，讓員工追隨。
- 新西蘭政府最想達到的目標是，既維持理財原則，又達到理想工作表現。方法之一是盡量採用「一次性」的工作表現花紅，而不是增加基本薪金。各部門可管理控制整個薪酬制度，因此有較強的推動力控制員工的薪酬調整。不過，長遠來說，要求部門削減本身的開支，即是說部門在十年以來，在數額大致相同或僅稍稍增長的財政撥款之下，需要做出更多成績。結果是削弱了部門的能力，成為現行政府擔憂的問題。
- 導致作出現行安排的另一因素是，政府認識到薪酬改革是一個不斷演變的問題，以及在任何事情已證實為不可行時，必須承認及願意改變方針 – 無論這會否對某些特定組別或政府的整體「業務」構成不利影響。

主要趨勢

在高度權力下放的薪酬措施底下，新西蘭公務員體制的主要趨勢如下：

- 雖然仍然強調工作表現，並將薪酬與工作表現掛鉤，現行的政府更多強調把工作表現所得的酬金逐漸納入員工的基本薪金，而不是採用一次性的花紅方式。
- 為維持高度權力下放的公務員薪酬制度，政府正設法加強中央統籌薪酬措施，以便各部門在這方面融合成一整體。政府主要採取兩項措施：收緊中央的談判準則，另外就是讓中央有更大的彈性辦事。中央一方面可行使更嚴格的財政控制措施，防止過度運用資源，另一方面則可為財困的部門投入更多資源。
- 不少部門聘用外界的顧問，為其設計施行符合該部門所需的薪酬安排。不過，各部門了解到這是本身的核心工作，正致力發展內部資源及技能以自行承擔，而不希望長期外判。

參考資料

- i www.stats.gov.nz; www.oecd.org; “Towards Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada”, Office of the Auditor General of Canada, 1995; and advice from the State Services Commission
- ii State Services Commission HRC Survey 2001; and State Services Commission: Code of Conduct 1995 and 2001
- iii www.oecd.org; “Towards Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada”, Office of the Auditor General of Canada, 1995
- iv An independent study of the reforms by Prof Alan Schick from Maryland University; State Services Commission HRC Survey 2001
- v “Bargaining Parameters and Guidelines, Including Guidelines on Use of One-off Performance Payments and Other Special Payments, Approved by Government” from SSC; comment from the PSA, the main Public Service union, the partner in the “Partnership for Quality” agreement with the SSC, which represents the Government; and interviews with senior DoL personnel in the Office of the Chief Executive
- vi Pay Movement Trends and Labour Cost Index, Statistics New Zealand; and interviews with senior DoL personnel in the Office of the Chief Executive
- vii Interviews with the Director of HR in the NZ Fire Service

附錄 D – 新加坡個案概覽

政府體制

政府架構ⁱ

新加坡是一個實行議會制的共和國，其管治模式仿效英國的議會制度。總理及其內閣被賦予行政權，領導和控制政府，並向國會負責。內閣各部由部長統領，各部長既是國會議員，也是內閣成員，須就部門事務向國會問責。

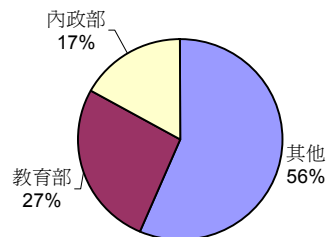
新加坡在體制上把中央政府與地方政府合二為一，這符合該國只有大約 401 萬人口的實際情況。截至 2002 年 1 月止，新加坡內閣轄下共有 14 個部，21 個政府部門和 68 個法定機構。

作為這個城市島國的管治機構，新加坡政府負責大部分主要服務的規劃、預算和監督事宜。個別服務已交由法定機構負責處理。這些法定機構根據特別法令成立，是負責履行特定職能的自治性官方機構。為進一步提高營運上的靈活性（例如，就所提供的服務收取費用），有個別法定機構更成立附屬公司；也有其他法定機構進一步推行公司化，最後更進行私營化（例如：從事電力與煤氣供應、電訊與廣播服務等機構）。

公務員ⁱⁱ

新加坡現有超過 114,500 名公營部門僱員，包括高級公務員、擔任政治職位者，在 14 個內閣部門任職的公務員和法定機構僱員。公營部門僱員約佔整體就業人口的 5.23%。

一般而言，新加坡公務員隊伍並不包括法定機構、官營企業及新加坡武裝部隊。新加坡約有 63,300 名公務員，其數目佔全體公營部門僱員的 55%。其中約有 270 名 (0.43%) 行政服務官，他們在內閣各部及各大法定機構中擔任要職，有些則借調到官聯企業內任職。



"其他"指其他部、總理辦公室及其他公務員及擔任政治職位者

新加坡內政部制服人員 (Home Affairs Uniformed Services) 相當於香港的紀律部隊，被視作公務員隊伍，歸內政部 (Ministry of Home Affairs) 統轄。關稅及國產稅署 (Customs and Excise Department) 人員則歸財政部 (Ministry of Finance) 管轄。這些相當於香港紀律部隊的僱員約有 20,000 名，其中警察部隊成員約佔 13,000 名或 65%（這數目不包括國民服役人員）。

新加坡公務員絕大部分以常額（長期）方式聘用。除了需要專門技能的特別職務外，固定期限合約未被普遍採用。新加坡政府在把公務員的合約條款轉為常額條款前，會着重考慮有關服務的連續性和技能需要。

新加坡公務員的主要價值觀：

原則	實踐
着重政治領導	<ul style="list-style-type: none"> • 堅強的政治意志和良好榜樣、廉潔正直，是政治領袖和公務員必須遵守的行為準則 • 在應付外來挑戰時，不斷重申政府處理事務的方法
薪職相符	<ul style="list-style-type: none"> • 績效管治與平等機會： <ul style="list-style-type: none"> - 根據學歷和相關工作經驗，以公開和公正的方式招聘及甄選公務員 - 着重公務員表現考核 • 參考市場水平釐定公務員的薪酬
務實而果斷	<ul style="list-style-type: none"> • 透過不斷的檢討和改進實現持續學習 • 勇於作出及推行重大決策

一般認為新加坡公務員富有效率，處事嚴謹，擅於從策略角度處理事務，而且作風務實，在近來服務質數不斷改善。近年公務員隊伍的技能提升及對資訊科技的重視，受到若干界別人士關注，特別是年長一輩的市民，他們認為這方面的服務對政府的裨益多於對市民的利益。儘管如此，新加坡公務員隊伍仍被視為優秀職業，尤其是新入職者的培訓基地。

公營部門改革

公營部門改革ⁱⁱⁱ

從 80 年代初到現在，新加坡公務員隊伍在 20 年間經歷了若干重大改革，改革重點在於改善公共服務的質素，以及進一步下放財務管理的權力。詳情如下：

- **企業管理模式及預算撥款改革**。公務員隊伍引入企業管理原則，這方面的重要措施包括：推行整體撥款分配機制及成本管理會計制度（作業為本的成本計算方法）；內閣各部推行「零基考核」。
- **公司化/私有化及成立法定機構的成立**。私有化是新加坡政府的長遠政策之一，以期把政府在傳統上所扮演的眾多角色和職能逐步下放；但政府透過政府全資控股公司（如淡馬錫控股有限公司）控制為數眾多的官方或半官方機構，並透過把離任公務員擢升為此類公司的負責人等一系列措施，對這些組織仍然維持一定程度的監控力度。新

加坡政府透過結合運用私有化、公司化、法定機構以及其他企業管理措施，以確保政府機構的有效運作。

- **邁向以客為尊的公共行政方式**。新加坡正進一步推行以客為本的公共行政理念。其表現方式主要為：提供更富有效率和以客為本的服務，透過辦公室電腦化及其他措施整頓各種規則和作業流程，減少繁文縟節。新加坡政府近年在這方面推行了一項新措施 - 「21 世紀公共服務計劃」(Public Service 21)，該計劃旨在改變公務員的理念體系，培養有利於不斷變革以提升服務效率和效益的公務員文化。

以上各項措施，加上政府於 1986 年的隨後 5 年減省公務員數目 10% 所下達的指令，均有助提高公務員的整體效率。儘管政府並沒有凍結入職人手，但招聘工作只限於必要職位的補缺人員。政府也成功改善客戶服務質素，尤其是政府部門和辦事處的前台服務和處事程序更具顯著改善。新加坡政府以全面而整合的方式推行上述措施，並對考核、獎勵及培訓發展等制度作出相應改動，以期配合有關措施的推行。

薪酬改革^{iv}

公務員薪酬改革是新加坡公務員人事改革的一個重要環節。這包括 1995 年對憲法的如下修訂：行政服務官 (Administrative Service) 以外各級公務員的招聘及晉升職能，由公共服務委員會 (Public Service Commission) 下放至內閣各部的人事部門 (Personnel Boards)。

新加坡公務員薪酬改革的主要發展包括：

- 鑑於 1985 年所出現的經濟衰退，新加坡政府在 1988 年 7 月推行**靈活薪酬制**，確保常年固定加薪以外的加薪額均以年中或年底的不定額花紅方式發放。這使政府可根據未來經濟情況更靈活地調整薪酬。
- **提高高級公務員薪酬的競爭力**。新加坡政府在 1993 年底大幅增加行政服務官 (Administrative Service Officers) 與其他高級公務員的薪酬，增幅分別約為 20% 及 21% - 34%，以回應當年這兩類公務員入職率偏低、離職率偏高的現象。1994 年，新加坡政府分別為擢升到特級一級 (Staff Grade I) 的部長及其他高級公務員，與擢升到超級 G 級 (Superscale G，即超級薪級第一級) 的行政服務官制定不同的薪酬計算標準，使這兩類公務員的薪酬與私人機構有關專業中最高薪者的平均薪酬水平掛鈎。其他各類公務員的薪酬水平可根據這兩個標準作出相應調整。
- **對全體公務員隊伍實行與表現掛鈎的薪資制度**。按公務員的個人表現釐定績效獎勵。
- 為減輕人民日後的經濟負擔，新加坡政府**逐步以保健儲蓄計劃代替傳統的醫療福利，並把退休金逐步轉為中央公積金**。在新制度下，政府在保健儲蓄計劃（這是一項國民儲蓄計劃，把僱員部分薪酬撥入其保健儲蓄戶口內作為住院補貼）的法定繳交率以外，為部分公務員提供相當於其月薪 1% 的額外保健儲蓄，以取代原來的住院福利。

- **高級公務員按薪酬幅度制發放薪酬**，以增加人事管理上的靈活性。高級公務員每年可根據其經過考核評定的個人潛能和工作實績，享有不超過其薪酬幅度的勞績加薪。

改革的整體影響

有意見認為以上各項改革措施就其目標而言大體尚算成功，至於一些近期推行的措施（例如高級公務員薪酬幅度制及表現花紅）是否有同樣正面的影響，現時則尚言之過早。新加坡公務員認為能否透過有效的變革管理措施以及靈活的實施方法，取得公務員對改革措施的支持和認同，將成為這些改革措施能否成功推行的一個關鍵因素。

現行薪酬管理安排概覽^v

薪酬管理原則和政策

薪酬政策的制定與實施

公共服務署 (Public Service Division) 統一制定和確保內閣各部能以一致方式推行公務員薪酬政策。由於主要的人事職能已下放至內閣各部的人事部門，內閣各部現時對其所屬員工的薪酬政策和措施均有影響力。舉例說，內政部在 2000 年自行聘請顧問公司對其制服人員進行薪酬檢討。

財政部負責制定內閣各部的整體預算，包括人力開支部分的預算。公共服務署則負責監督指定薪酬部分（例如表現花紅）的預算款額。內閣各部可按照與公共服務署聯合制定的架構，處理部內員工的薪酬管理事宜。內閣各部可根據公務員的整體指引，在預算撥款的範圍內，作出調整以配合部內不同服務的特定需求。

薪酬原則

以下為新加坡公務員的薪酬原則：

- **緊貼私人機構的薪酬水平**。新加坡近年越來越重視公務員相對於私人機構薪酬的競爭力，不過這一政策所強調的是公務員薪酬與市場掛鈎而非超越市場水平。
- **每年薪酬檢討**。為了保持競爭力，新加坡政府每年均進行薪酬檢討，以確定薪酬的調整幅度。新加坡政府根據全國工資理事會 (National Wage Council) 每年所提出的工資調節建議及指導原則，釐定公務員的薪酬調整。
- **公務員薪酬結構靈活性**。公務員的薪酬結構由多個部分組成，每個部分均可根據經濟表現作出調整，而不會過度影響基本工資的水平。最近新加坡更推行按個人表現發放的「表現花紅」。

- 「單一薪」制。公務員薪酬以單一薪制為主，並以現金取代各類津貼和免費住房和免費醫療福利。其中一個方案就是以「中央公積金」取代全國退休金計劃。
- 內部對比關係。學歷是決定起薪點和取錄的一個重要考慮因素。
- 以長遠策略處理問題。新加坡公務員以長遠的眼光處理薪酬管理事宜，這對薪酬結構和制度的設計均有重要影響：
 - 公務員隊伍致力加強行政服務官與私人機構高薪人員在薪酬水平上的聯繫。這反映人們對遏止公務員隊伍人才流失的重視，因為優秀人才的流失勢將影響高級公務員的順利接班。
 - 決策者一方面樂意採用一些最新和最有效的措施，一方面堅持公務員必須向公眾負有長遠的問責義務。
 - 相對於私人機構的薪酬調節幅度，公共服務署傾向以較窄的幅度調節新加坡公務員的薪酬，以便從長遠角度提高公務員隊伍的穩定性，以及調動公務員提供優質服務的積極性。

薪酬結構及其組成部分

等級結構

新加坡公務員隊伍中的職位按其職務和學歷，可分為以下四類：

類別	細節
第一類	行政管理通才和專業職級（須有學士學位）
第二類	包括執行及監督職級（至少具有劍橋‘A’水準會考學歷）
第三類	包括文書、技術及其他支援職級（至少具有劍橋‘O’水準會考學歷）
第四類	從事體力勞動或低技術工作的職級（例如辦公室服務員）

以上各類公務員可再細分為多個職類，例如政務組別、護士組別等等。每一組別均有一個招聘職級（新加坡稱為 **grade**，與香港的 **rank** 意思相同）和一個或多個晉升職級，反映不同的職責和工作難度。

政務組別的所有職級（高級公務員和行政服務官）全屬第一類，其他組別的職級可分別屬於不同類別。舉例說，見習護士屬於第三類，護士長則屬於第一類。

多個組別的聘用條件已詳載於各自所屬的服務計劃 (**schemes of service**) 內。服務計劃載有有關組別的入職學歷、職級、薪酬、整體職責、試用期、職制、任用和晉升要求等。過去 5 年的一個重要發展，就是公務員的各種服務計劃已被合併為多個服務職群：高級公職人員、管理輔助人員、技術輔助人員和企業輔助人員職群。這一變動旨在改善公務員的事業發展前途和調度性。

薪酬結構的制定方針

新加坡公務員薪酬結構的制定方針強調以職位為本 (job-based approach) 的混合方式。通過職位評值，某一服務計劃內的工作可按工作難度和職責輕重，自上而下地排列出來，目的在於確保：

- 同工同酬
- 獲晉升者皆須承擔較重要的職責。

由於公務員的薪酬水平按僱員的學歷和（在大多數情況下）年齡與其相應的市場水平掛鉤，因而各種服務計劃及其薪酬幅度的內部對比關係，實際上並非一個問題。

公務員的薪酬結構

新加坡公務員從 1988 年起開始推行靈活工資制。薪酬結構內的每月薪酬及常年花紅均有其靈活部分：

每月薪酬的組成

基本薪酬	用於計算公務員退休金的固定薪酬
非供計算退休金的部分	需就其醫療福利計劃分擔付費的公務員所享有的薪酬。這一部分的薪酬用來償付公務員就本身醫療需要而負擔的醫療費用，公務員如不選擇參加設有「共付比率」的醫療福利計劃，便不獲發放這一部分的薪酬。這類薪酬不用來計算退休金。
每月可變動部分	包括全國工資理事會在 1982-1984 年度所提出的薪酬調整幅度；可用來計算公務員的退休金，在經濟不景時可予調整。
非供計算退休金的可變動部分	包括全國理事會從 1993 年起所提出的所有薪酬調整幅度，不用於計算退休金，在經濟不景時可予調整。

常年花紅

非供計算退休金的常年津貼	相當於一個月薪金 --- 類似私人機構的常年薪酬補助或第 13 個月薪金；從 1972 年起每年 12 月發放予公務員，在經濟不景時可暫停發放。
每年可變動部分	相當於兩個月薪金 --- 這類花紅源自全國工資理事會在 1988 至 1991 年度的建議薪酬調整幅度，當時公務員的薪酬調整以這類花紅發放而非計算入每月薪酬內。這類花紅分兩期在 7 月和 12 月發放，在經濟不景時可暫停發放。
特別花紅	這是在經濟表現特出時一次過發放的花紅。
表現花紅	這是不定額花紅，視乎個別公務員的職級而定；適用於擔任高層及中層管理職務的公務員。

大部分公務員都有固定薪級，這包括最低薪點、最高薪點以及固定增薪額。唯一例外就是行政服務官的薪級和薪酬點，已於 2000 年被薪酬幅度制取代。

在現行安排下，薪酬中的可變和半可變部分可佔基本薪酬的 30% 至 40%，從而可提供適當的緩衝以便經濟衰退時能調整薪酬水平。政府經常提醒僱員其薪酬內的相當部分並非固定，而是視乎整體經濟情況而定。

在新加坡公務員薪酬架構中，津貼相對較少，較常見的津貼包括：

- 高級公務員所享有的交通津貼，這符合「單一薪」制政策的精神，而且與新加坡政府控制車輛數目的政策互相配合。
- 行政服務官、法定機構和擔任政治職位者所享有的特別津貼，這類津貼相當於一個月的薪酬，以獎勵身居要職或經考核評定具有勝任高級職務潛能之公務員。
- 職級較低的公務員如須從事具有特定風險的工作，或其工作環境存在風險（例如在警察部隊從事某類工作），均可享有特別津貼。

至於福利則一般包括休假與病假、一些購屋貸款優惠、房屋裝修貸款優惠、購車貸款優惠、電腦貸款優惠、低價租住政府度假別墅以及公務員俱樂部會籍。內閣各部公務員所享有的福利或稍有不同；舉例說，有個別部門容許員工租住海外的度假別墅和享用度假營設施。

薪酬制度

正如上文所指出，公務員任用和晉升時的薪酬水平，均由內閣各部轄下的人事部門在參考公共服務署的指引後加以釐定。除了高級公務員外，公務員薪酬的管理工作一律由內閣各部負責。

薪酬管理程序的主要特色

以下是新加坡公務員薪酬管理制度的主要特色：

- **釐定入職薪酬**。政府根據學歷、相關工作年資和國民服役年數來確定入職薪酬。取得榮譽學士學位的入職者，其入職薪酬比取得一般學位者為高。完成國民服役的人員可獲額外增薪以表揚他們的貢獻。
- **在年資薪級或薪酬幅度內調節薪酬**。採用年資薪級制的公務員每年可按固定遞增薪額加薪，直至薪級頂點為止，只有在極例外的情況下該遞增薪額才會變動。新加坡公務員事實上均有常年固定加薪（除非工作表現欠佳，或需接受紀律處分者，例如被控以貪污罪名的公務員）。

在薪酬幅度制下的人員每年可根據其經考核評定的潛能和工作實績，享有在其薪酬幅度的勞績加薪。

制定薪酬水平和調整幅度的制度和機制^{vi}

釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制已局部下放。公共服務署統一規管公務員的薪酬結構，每年對各個政府部門的人力流失、空缺、薪酬競爭力等問題進行檢討。但內閣各部可自行評估其服務計劃的競爭力。用作比較的對象包括整個公營部門和私人機構。這些數據有助內閣各部就薪酬水平向公共服務署反映意見。新加坡公務員的薪酬調整基本原則為緊貼而非超越市場水平，並顧及當前關於公務員的招聘或留用等問題。

實際薪酬水平及薪酬調整機制

新加坡政府制定了一項計算公式，使高級公務員的薪酬與一組六個專業的最高薪者的薪酬掛鉤。所選的專業與高級公務員的工作性質類近，例如銀行管理層人員、會計師、工程師、律師、跨國公司和本地製造業公司的管理層人員。薪酬的比較點為六個專業內年屆 32 歲排在第 15 位的應課稅繳納者的主要收入平均值。

這一薪酬基準只是一個平均數估值，而不是一個固定薪酬點。這基準還包括基本薪酬、常年花紅內非供計算退休金的常年津貼和每年可變動部分、表現花紅、用車津貼（及其設算稅項）以及新設的特別津貼。新加坡政府根據入息稅報稅表內的數據，每年推算薪酬基準，從而使公務員的薪酬水平可據此作出相應的高低調整（儘管新舊基準之間存在時間差距）。政府每五年會對公營部門的薪酬基準進行檢討。

相對於私營機構的相應薪酬水平，大部分公務員（內閣部長除外）的薪酬基準並不存在「折讓」，原因在於政府認為使公務員在加入公共服務行列時作出財政上的犧牲，這一做法既不切合實際環境，也不公平。

新加坡政府在 2000 年首次對高級公務員的薪酬基準進行檢討，發現私人機構最高薪者的薪酬水平超出高級公務員薪酬水平的幅度可達 50% 或以上。新加坡政府並不滿足於這些表面數據，反而詳細檢討這項薪酬基準的釐定方法和機制。據研究發現，薪酬基準大致運作良好，過去五年能有效吸納和留住優秀的行政服務官。因此新加坡政府決定保留這一薪酬基準方法。

公共服務署每年根據中央公積金局和新加坡國內稅務局所收集到的數據，對全體公務員與市場的薪酬水平進行比較。內閣各部可自行聘請顧問公司進行薪酬調查，調查結果有助內閣各部就其服務計劃向公共服務署反映意見。人手不足的服務項目，如其僱員薪酬水平與公務員薪酬標準的差距超過如 15%，便可暫時按市場水平調整薪酬。

最近的薪酬調整^{vii}

新加坡政府最近對公務員薪酬作出調整，這個決定背後有不同原因。而新加坡政府也必須在經濟環境與公務員的招聘和留用問題上尋找一個折衷方案。

新加坡政府認為在經濟逆轉時期，政府有責任向國民反映經濟局面的嚴峻，並有責任在薪酬調控方面帶頭樹立榜樣。因此，所有擔任政治職位者及高級公務員（其薪酬水平與私人機構掛鈎）的月薪均由 2001 年 11 月 1 日起下調 10%，為期 12 個月。除了職級較低的公務員外（第二類至第四類），其他類別的公務員一概不獲發放常年花紅內的每年可變動部分。至於其他同期的薪酬調整則予凍結。這次下調只影響每月薪酬的可變動部分，並不影響基本薪酬。

新加坡政府在這個問題上採取強硬立場，並與工會一同落實這項措施。公務員的薪酬結構有一些「靈活」部分，使政府能夠作出相應行動，以配合市場的實際情況。

現時釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制，強調定期跟進市場的薪酬趨勢。薪酬趨勢調查由於涉及各行各業的所有僱員，因而並不存在統計甄選的問題；但其可能缺點在於薪酬數據可因市場季節的轉換及某些意外因素而異。儘管公務員的薪酬與市場水平掛鈎，但一般認為公務員的晉升與職級升遷速度仍不及私人機構（行政服務官除外）。

整體而言，新加坡的現行安排運作良好，儘管有意見認為高級公務員的薪酬基準評估方法過於慷慨。以下是一些有助改善薪酬安排的措施：委任獨立或國際性的專家小組負責檢討高級公務員的薪酬基準評估方法，並研究為何公務員隊伍未能吸引或留住一些最優秀的人才（繼續）擔任要職。至於其他類別的公務員，則可透過一些以職位為主的調查，以加強相類職位的比較基礎，而非單憑中央公積金局及稅務部門所搜集的數據釐定薪酬基準。

紀律部隊的安排

新加坡警察部隊隸屬負責境內安全、法治和秩序的內政部。

薪酬原則

上文關於公務員薪酬的普遍原則同樣適用於這些職系的人員，儘管當中也有若干變化以配合個別類別人員的特定需求。舉例說，應徵者可申請加入警隊成為高級警官 (Senior Officer)、初級警官 (Junior Officer) 或內政部高級執行主任 (Home Affairs Senior Executive)（相當於其他政府部門的高級主任）。入職薪酬視乎學歷、國民服役年數以及（負責指揮職務）個別體能質素要求而定。這類職系的人員其入職薪酬大約比私人機構的相應水平高 10%。

內政部制服人員薪酬的全面檢討 (2000 年)

內政部在 1997 年 12 月調整其制服人員的薪酬。隨後在 1998 年和 1999 年對其制服人員的薪酬競爭力進行評估。鑑於當時經濟仍在復蘇階段，他們認為暫時無需對其制服人員的薪酬作出重大調整。內政部在 2000 年對警察部隊、民防部隊 (Singapore Civil Defence Force)、監獄部門和中央肅毒局 (Central Narcotics Bureau) 人員進行全面的檢討。該檢討旨在使制服人員的各類服務計劃能緊貼勞工市場的未來發展趨勢，並使內政部制服人員隊伍保留優秀僱主的地位。該檢討着重對內政部制服人員的各種工作元素，包括薪酬、福利、事業管理、留任措施、持續學習和培訓發展、職級結構等項目。

檢討結果

以下是該薪酬檢討所促成的主要措施：

- **把留任獎勵金推廣至相當於 Senior Station Inspector 2 或以下職級的所有內政部制服人員。**為減少下層制服人員的流失，內政部在 2001 年 10 月修訂了當時監獄部門人員的留任獎勵計劃，並把其推廣至相當於 Senior Station Inspector 2 或以下職級的所有內政部制服人員。在該計劃下，有關人員可在首 6 年任期內每年獲得相當於一個月薪酬的留任獎勵金，此後在第 7 至第 10 年內每年可獲得相當於 1.5 個月薪酬的留任獎勵金。有關人員可分別在任期內的第 6、第 8、第 10 和第 12 年支取這筆款項。
- **薪酬調整。**內政部採取了僱員薪酬與市場水平掛鈎的原則（主要以年齡作為比較基礎）而非按照其他公營部門的服務計劃來釐定內部人員的薪酬調整幅度。鑑於上文所提到的薪酬檢討發現相當於 Station Inspector 或以下職級的內政部制服人員的薪酬落後於市場水平，內政部決定從 2001 年 6 月 1 日起，把這類制服人員的薪酬向上調整一個增薪點。Corporal 和 Sergeant 這兩類職級的制服人員，其入職薪酬也由同日起向上調整一個增薪點。相當於 Senior Station Inspector 或以上職級的制服人員，以及已達薪級頂點的其他制服人員，由於其薪酬已接近市場水平，因而不會獲得薪酬調整。
- **新離職金計劃。**這項名為 INVEST 的離職金計劃已於 2001 年實施。該計劃旨在協助新入職的制服人員（其退休年齡低於現任制服人員 --- 相當於 Senior Station Inspector 2 或以下職級的制服人員，其退休年齡為 50 歲，Senior Officer 的退休年齡為 55 歲）將來可安享退休生活。在這項退休金計劃下，制服人員每月的退休金帳戶內都可獲得一筆額外供款，帳戶內的累積供款獲投資保值。現任制服人員可選擇沿用現時的退休金計劃，也可參加這項新計劃（若然他們參加這項計劃，便須同意降低其退休年齡，並退出現時的退休金計劃）。這項新計劃的優點在於計劃內的成員如提早在退休年齡前退休，便可取回部分累積供款，這與現時的退休金計劃規定提早退休人士將喪失所有供款的做法不同。

改革薪酬管理措施 --- 可資借鑑的經驗

取代固定薪級制 --- 可資借鑑的經驗

新加坡在 2000 年以薪酬幅度取代行政服務官及擔任政治職位者的薪酬點。14 個超級和特級薪級合併為 9 個薪酬幅度，而目前的 4 個年資薪級則轉為 4 個薪酬幅度，使政府在人事管理上更具靈活性，而這兩類人員每年可根據其經考核評定的潛能和工作實績，獲得其薪酬幅度內的勞績加薪。

薪金點	薪酬幅度	擔任政治職位者
特級 IV 級、V 級	MR1	副總理/ 部長 MR1
特級 III 級	MR2	部長 MR2
特級 II 級	MR3	部長 MR3
特級 I 級	MR4	部長 MR4
超級 B 級	SR5	高級政務部長
超級 C 級	SR6	政務部長
超級 D 級	SR7	高級政務次長
超級 E 級	SR8	政務次長
超級 G 級	SR9	
高級首席助理秘書*	R10	
首席助理秘書	R11	
助理秘書	R12	
高級行政助理	R13	
行政助理	R14	

*: 新設薪幅
以上薪酬幅度的最低薪點與最高薪點並未向外公布

對於超級和特級薪級的公務員來說，在舊制度下加薪和晉升是同步進行的，而在新制度下，他們無需等到晉升時才有機會加薪，因而新制度對他們更為有利。對於採用年資薪級制的行政服務官（屬於新設薪酬幅度 R10 至 R14）來說，他們的增薪點可能會受到影響。但由於薪酬幅度制以現行的績效考核制度（這是一個獲普遍認同而且被視為卓有成效的制度）為基礎，這方面的變革並未引起公務員的強烈不滿。

為確保新制度能順理推行，有關當局必須讓監督人員明白考核工作的重要性。為此，公務員晉升為監督人員的先決條件之一，就是他們必須有能力進行和參與考核工作。

推行與表現掛鈎的薪酬制度 --- 可資借鑑的經驗

正如上文所指出，新加坡公務員的薪酬結構特點在於其月薪部分（非供計算退休金的可變動部分、每月可變動部分）和年薪部分（非供計算退休金的常年津貼、每年可變動部分、特別花紅和表現花紅）都具有與表現掛鈎的元素。

表現花紅

公務員表現花紅於 1989 年首次推行，當時只限於超級薪級公務員和行政服務官，後來在 2000 年推廣至所有公務員。這措施容許公務員直接按個人工作表現獲取花紅。此舉有助加強公務員薪酬結構的靈活性，為管理層提供較佳管理工具以獎勵表現優異的公務員。各類公務員的花紅簡介如下：

公務員	表現花紅
大部分公務員	相當於 0.5 個月薪酬（以此為基率）
超級 C 級及以上職級的行政服務官	相當於平均 5 個月薪酬
超級 D1 級及以下職級的行政服務官	相當於平均 3 至 4 個月薪酬

最近調高高級公務員薪酬的可變部分及「與國內生產總值掛鈎」的花紅

就高級公務員而言，第 13 個月的可變薪酬（非供計算退休金的常年津貼、每年可變動部分和表現花紅）佔全年總薪酬的 30%。對高級官員（超級 G 級及以上職級）來說，這個比例在 2000 年調高至 40%。當中包括個人表現花紅和「與國內生產總值掛鈎」的花紅（也就是與經濟表現掛鈎的花紅）。

經濟年增長率	花紅月數
8% 或以上	2 個月
5%（預計的長期增長潛能 4 至 6% 的中點）	1 個月
2% 或以下	0

資料來源：Deputy Prime Minister BG (NS) Lee Hsien Loong, *Civil Service NWC Award, Public Sector Salary Revisions and Review of Salary Benchmarks*, Ministerial Statement on 29 June 2000

為了獎勵和挽留員工，新加坡政府在 2000 年推行只適用於高級公務員的累積花紅制度 (bonus pool)。在該制度下，員工可即時獲得當年應得的一半表現花紅，政府將另一半存入累積花紅。該公務員只要繼續留在行政服務部門，便可在 12 個月和 24 個月後，分兩次相等數額取得累積花紅。離職或遭革退的高級公務員不准提取累積花紅裏的任何剩款，但退休時則可提取剩款。

績效管理架構

新加坡按照現行的公務員績效管理架構，管理與表現直接掛鈎的薪酬。現行的績效管理架構經過多年實踐，證明效果理想。該架構以個人表現評定績效，而「與國內生產總值掛鈎」的花紅則視乎經濟表現而定。

新加坡公務員的績效考核制度分為兩個部分：考核報告和考核評分（「預期潛能評分」(Currently Estimated Potential Ranking)）。考核報告所採用的主要是以個人績效目標及特質為主 (trait-base) 的考核準則。考核評分可再分為兩個部分：績效評分和潛能評分（潛

能評分也是決定晉升和獎勵時所採用的準則)。績效評分制度以強制分佈法(即上級主管對每個考評檔次設置比例)進行績效評估,所採用的評估原則主要是工作團隊或個人之間的相對表現。

總體而言,一般認為現行的績效管理措施頗為成功,在評定績效薪酬方面也一直發揮其良好作用。現行結構確保個別期望等工等酬的公務員可根據市場水平公正合理地獲得其應得回報,並在承擔責任較重的職務時可取得相應的回報;相反,不願克盡己職的公務員便不會獲得額外報酬。不過,也有意見認為現行的績效管理措施只對那些透過門面工夫博取上司好感的僱員有利,並認為忠心盡職的公務員往往得不到應有的認同。

簡化和下放薪酬管理職能---可資借鑑的經驗

上文已提到這方面的一些細節。總的來說,近年這方面主要有兩項主要變動:

- 為改善人事決策流程的反應力而不致對內部對比關係、透明度等基本原則造成影響,新加坡政府正致力下放公務員人事管理的權力,讓內閣各部在公務員的任用、確任和晉升事宜上可享有更大的自主權。

人事管理職能的下放分多個階段進行。多年來公共服務署下放予內閣各部的人事管理職能已逐步增加。這方面的成果受到人們普遍歡迎,因為內閣各部自此可每年進行公務員的晉升選拔,並自行挑選適當人選填補空缺。

- 把公務員的多個服務計劃合併為多個服務職群。聘用程序和薪酬結構都得到整頓,當局亦按實際需要增加晉升職級讓公務員享有更多的晉升機會。這措施有助上級按公務員的潛能與能力,更大效地調度和發展員工,使其不致受到入職時的服務計劃所束縛。

在引進服務職群方面,以薪酬幅度制取代年資薪級制的公務員,可選擇以不低於原來水平的聘用條款加入合適的服務職群。選擇沿用其現行服務計劃者將繼續受其所屬計劃管轄。雖然直至目前為止,這項措施只影響少數公務員(薪酬幅度制的推行是一個循序漸進的過程),但仍可稱得上成功,因為超過 95% 受影響的員工都選擇加入服務職群。

以下是這些變革措施在規劃及執行上的一些應作實際考慮的因素:

- 如何傳達正確訊息
- 如何在推行期間盡早向有關人士/機構(決策者、受影響的公務員以及負責執行變革的公務員)及有關團體(例如工會)徵詢意見,以便反映和疏導其實際期望。

要點事項

新加坡公務員薪酬在管理上的一個主要課題，就是如何一方面提供足以「吸引、激發和留用」公務員的薪酬水平，另一方面把公務員的整體理念（公眾利益重於個人利益）與薪酬政策互相配合。為此，新加坡政府必須作出一些艱難的決定，包括調低薪酬。雖然減薪決定難免令人不快，但有關決定最終仍能付諸實行，原因在於新加坡政府選擇以較長遠和全面的角度看待這個問題。

新加坡公務員隊伍採用的是一個規範、有系統而不僵硬的薪酬結構和制度。該制度正好符合其希望達到的目標，同時亦顯示出其靈活性足以應付外界的挑戰。鑑於薪酬決定的實施工作已下放至內閣各部，此舉有助確保薪酬結構在實際運作上的透明度和一致性。但令人遺憾的是，人們較難從互聯網或公眾文件上（這是私人機構的一般做法）取得公務員薪酬的資料。這曾引起人們對公務員公眾問責性的關注，而這種不向外公佈太多資料的做法，與公務員隊伍一向認為只須在狹小人力市場進行競爭的觀點相一致。

薪酬是吸引優秀人才加入公務員隊伍的一個重要元素，但就公務員隊伍本身而言，薪酬並非唯一的考慮因素。多年來，新加坡政府非常着重公務員的培訓。結果，新加坡公務員隊伍已成功塑造出為新入職人士的首選培訓場所。

就大部分職級的員工而言，薪酬管理的職能已下放至內閣各部。儘管內閣各部可在一些預設的範疇內自由執行這方面的職能，但由於當地公務員文化，內閣各部既然處於公務員體系之內，因而不可能太過偏離一些既定的薪酬政策。曾有內閣部門要求提高優秀員工的薪酬，但公共服務署在公務員薪酬上的立場，卻傾向採取有別於私人機構的做法，在窄幅內調節薪酬。公共服務署認為這有助加強公務員隊伍的穩定性，並認為公務員隊伍的穩定性對提高公務員的工作效率有相當重要的作用。

新加坡公務員的薪酬制度建基於一些深思熟慮的原則上。人事職能下放的一個重要課題，就是如何確保內閣各部的人事部門和部門主管清楚認識這些原則，從而以明智而非機械的方式加以運用。政府一直強調儘管公務員的薪酬制度經過精心安排，但其成功與否仍取決於負責推行的人員的實際成效。

總括而言，新加坡的薪酬制度在這個着重嚴密管理但作風務實的環境下大致運作順利。現行的薪酬安排經歷多年發展，而且政府在推行重大改革前，均會充分考慮各方面的影響。舉例說，政府經過接近 5 年的討論最後才決定把表現花紅推廣至所有公務員；同樣，在推行績效薪酬制時，薪酬的釐定仍與多年來運作良好的績效考核制度掛鉤。新加坡政府在推行一些薪酬措施時採用一種務實方法：修訂或設計一些符合未來公務員需求的制度，先讓新入職者採用，然後讓現任公務員選擇是否加入這些新制度內。此舉有助新加坡在不涉及大量開支的情況下推行重大改革。

在推行新措施時，中層決策者有必要讓各方關鍵人士/機構（例如內閣各部的人事部門僱員、工會以至包括高層決策者在內的公務員）認同和接納這些新措施。高層決策者的一

項重要任務，就是盡力反映和疏導員工的期望，使其明白任何新政策或制度的影響都無法預見，因而有必要隨時間作出變動，從而做到推陳出新。

主要趨勢

展望未來，主要發展趨勢可概括如下：

- 加強績效與薪酬的聯繫
- 按部就班地試驗各種經私人機構採用而證實有效的薪酬安排，並同時確保這些薪酬安排不會影響公務員薪酬結構背後的理念。

新加坡政府考慮在公務員隊伍內推廣薪酬幅度制，儘管薪酬幅度制是否適用於各個級別的公務員仍有待深入探討。

參考資料

- i "Yearbook of Statistics - Singapore 2001", Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore; <http://www.gov.sg>
- ii "Public Service Reforms in Singapore", Janet Tay, http://magnet.undp.org/Docs/psreform/civil_service_reform; Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office; "Yearbook of Statistics - Singapore 2001", Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore; <http://www.adminservice.gov.sg/main.htm>; "The New Public Administration: Global Challenges Local Situation - The Singapore Experience", Paper presented at the biennial Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) Conference, 21-24 April 1996; Principles of governance as outlined by Mr Lim Siong Guan, Head of Civil Service, in the Singapore Country Paper for ASEAN Resource Centre, Seminar on Leadership, Ethics and Public Sector Reforms, 22 to 24 September 1999
- iii "Public Administration in Singapore: Continuity and Reform" by David Seth Jones, Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific Basin, Ed. by Hoi-kwok Wong, New York: M Dekker, c1999
- iv "Economic Restructuring and Flexible Civil Service Pay in Singapore" by David CE Chew, Public Sector Pay and Adjustment - Lessons from five countries, Ed by Christopher Colclough, Routledge, Great Britain, 1997; "Wielding the Bureaucracy for Results: An Analysis of Singapore's Experience in Administrative Reform" by Jon. S.T. Quah, National University of Singapore, Asian Review of Public Administration, Vol. VIII, No.1 (July- December 1996)
- v Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office; "Economic Restructuring and Flexible Civil Service Pay in Singapore" by David CE Chew, Public Sector Pay and Adjustment - Lessons from five countries, Ed by Christopher Colclough, Routledge, Great Britain, 1997; <http://www.gov.sg>
- vi Republic of Singapore "Competitive Salaries for Competent and Honest Government: Benchmarks for Ministers and Senior Public Officers", Singapore, White Paper, Command 13, 21st October 1994; Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office
- vii Deputy Prime Minister BG (NS) Lee Hsien Loong, *Civil Service NWC Award, Public Sector Salary Revisions and Review of Salary Benchmarks*, Ministerial Statement on 29 June 2000; Deputy Prime Minister BG (NS) Lee Hsien Loong, *Second off-budget measures 2001 - Tackling the Economic Downturn*, delivered in Parliament on 12 Oct 01; Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office.

附錄 E — 英國個案概覽

政府體制

政府架構ⁱ

英國奉行議會民主，該政制結合行政及立法機關。國會擁有最高的立法權力。行政機關包括內閣的資深政治家，由首相出任主席，他同時亦是政府的領導人。中央政府的每個部門均由一位部長主管，而該位部長亦是國會成員之一，就所有有關其轄下部門的事務向國會負責。

中央政府負責經濟政策及國家層次的稅務及關稅事宜；監督(但不提供)醫療及教育服務；直接提供主要的社會保障福利、國家退休金及就業服務；監督警察機關及刑事司法機關；提供監獄服務；負責國防；主理運輸政策(運輸服務則大部分已私營化)；監督地方政府的運作及重要規劃事項；負責貿易及工業政策、外交政策及其他國家層面的服務。有些服務，例如環境保護及河流管理等，則由國家層面的自治性非部門公營機構 (Non-Departmental Public Bodies) 負責。

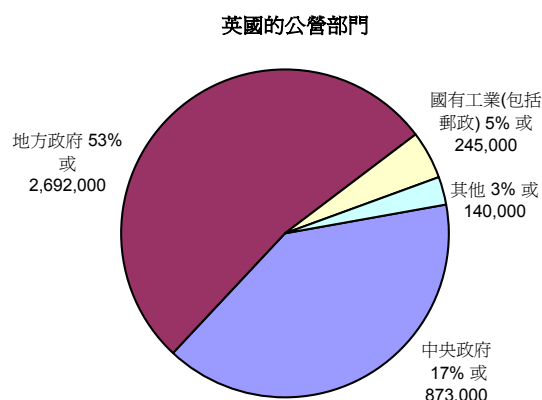
自 2000 年起，英國的三個地區(蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭，佔總人口 10%)分別擁有自己的國會或議會，中央政府亦把部分權力下放給他們，至於有關其他事務(如經濟政策、稅收、國防及外交政策等，以至於蘇格蘭及威爾斯的社會保障及就業服務)則仍由中央政府及國會掌管。

由選舉產生的地方政府負責主管地方層面的服務，如垃圾收集、公園及圖書館管理、地方上的道路維修、大部分的規劃事項及多項社會福利服務；地方政府一般來說亦會根據國家標準資助及監督中小學教育。警察機關受地方政府資助及監督，但在運作方面，則按國家監管標準獨立運作。消防服務也是類似情況。醫療服務由一系列地方上的保健信託基金 (Health Trusts) 提供及管理，由中央政府委任，並須向中央政府問責。地方政府的經費來自當地稅收以及中央政府的撥款，約 48%的開支由中央政府的撥款支付。職員分別由有關地方政府自行招聘。

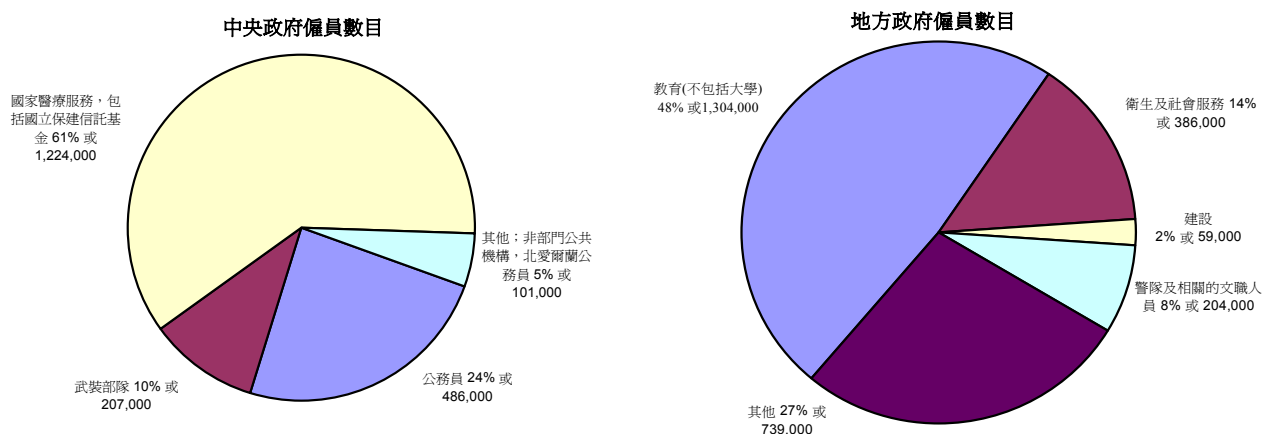
整體來說，公營部門僱用了約 500 萬人，佔整體勞動人口 18%。

公務員隊伍概覽ⁱ

英國的公務員隊伍包括約 486,000 名在中央政府部門及執行處 (Executive Agencies) 工作的職員，其中涵蓋多種與香港公務員隊伍相約的職員類別，如監獄服務處職員、海關人員及



入境處人員等。但英國的公務員隊伍並不包括警隊、消防人員，以及多個等同香港公務員隊伍中與提供地方社區服務有關的職系，如教師、醫護人員、社會工作者等等。在中央或地方政府均沒有直接等同香港政府飛行服務隊。



執行處 (Executive Agencies) 及一些設有類近職能的部門，合共佔整體公務員隊伍的 77% (即那些實際負責在國家層面上執行計劃及提供服務的人員)。雖然這些機構不享有獨立的法律地位，但他們仍隸屬其上級部門之下，在行政上則獲賦予相當程度的權力，可自行制訂不同的薪酬及職級/職系結構。有些則類近香港有關單位的情況，以自籌營運基金的方式運作。

在公務員體制中，職位最高的 3,300 個職位 (佔公務員總數的 0.7%) 組成高級公務員隊伍 (Senior Civil Service)，其中包括一般的行政主任/經理及高級專業人員。他們需要在公務員體制內各個不同崗位工作，以支援統一連貫的行政運作。與所有其他類別的公務員不同，高級公務員的薪酬是根據一套單獨統一的薪酬結構發放的。

公務員制度現仍被視為一個職業制度，因此很少採用固定期限合約的方式，大概不多於 5% 至 10% 的高級公務員及/或專門人員是以這種方式聘用的。似乎一般的趨勢都是不採用固定期限合約的方式。除其他明文規定外，固定期限合約職員在合約中訂明薪酬(加上花紅或與表現掛鈎的獎勵，這通常與其任職機構的目標掛鈎)，其薪酬的檢討事宜大致按照一般公務員薪酬的檢討情況進行；但是這些職員通常並沒有跟隨主要的薪酬增長機制進行調整。

公務員一般來說擁有相當聲譽，他們誠實、廉潔，絕少貪污。這反映在公務員的服務道德守則之中，包括：

- 政治中立及延續性
- (從招聘程序的獨立性確保)根據勞績而獲委任及晉升
- 對所有市民均公平對待、不偏不倚。

近年的公營部門改革ⁱⁱⁱ

在過去的二十年，英國的公務員制度進行了重大改革。於 1979 年至 1997 年保守黨執政期間，改革主要由政治因素推動，目的在於精簡政府的規模，政府只負責必需的核心服務。1997 年以後執政的工黨政府所進行的改革側重提高效率及對實際情況的考慮。

主要的改革包括：

- *財務管理改革方案 (Financial Management Initiative)* (1980 年代早期)，目的在於引入強調「產出成本」的概念，從而改善生產力及服務質素。結果，政府機制均設立了管理資訊及成本計算系統，儘管進度緩慢。
- *續階改革方案 (Next Steps)* (1988 年)，被認為是自十九世紀諾斯科特-杜威廉 (Northcote-Trevelyan) 多項改革以來，最重要的公務員架構改革：
 - 1988 年的報告建議，政府的行政職能由各部門內的特定單位執行，稱為執行處 (Executive Agencies)。該單位的任務是要為公眾提供質素更好的服務
 - 在公開的架構文件中訂明，執行處有具體界定的職責、所隸屬的部門，以及清晰的目標。部長負責訂立主要的工作表現指標，包括服務質素、財務表現及效率，以及資源分配等。執行處的主管依舊是公務員，須就該單位的表現及開支向有關的部長負責
 - 140 個執行處及四個部門按*續階改革*路線運作，涉及 77% 的公務員。有些執行處類似香港政府內的一些部門，以自籌營運基金的方式運作
 - 該方案促使在生產力及質素方面均有重大改善。
- *從比較中提升質素方案 (Competing for Quality)* (1991 年)，通過制訂基準及市場測試，與私營部門作出比較，並把可能外判的服務交給私營機構負責提供，目的在於加強公共服務的競爭力。這做法現已由稱為「最佳價值」(Best Value) 的另一項地方政府政策所取代，中央政府也實行類似的措施，對外判並不抱有固定的立場，因而可容許具競爭力的內部服務供應商 (即政府內的部門) 提供有關服務。
- *公民憲章計劃 (Citizen's Charter Programme)* (1991 年)，是一個為期十年的計劃，目的在於通過訂立憲章，改善公共服務的質素，讓公務員隊伍能夠更好地回應用戶的要求：
 - 現時所有政府部門及單位均須公開其資料、制訂標準，以及備有投訴程序
 - 該計劃對於地方及中央政府內前線公務員的態度有重大的影響，並加強了公務員注重用戶利益、不單只為盈虧而服務的公務員文化道德。有關證據顯示，實施這項計劃在改善服務質素的同時，也提升了生產力。
- *公務員制度白皮書：延續與轉變 (Civil Service White Papers: Continuity and Change)* (1994 年) 及 *延續邁步向前與轉變 (Taking Forward Continuity and Change)* (1995 年)，訂立了政府在嚴格控制營運成本之下，期望能進一步改善服務表現。自 1995 年起，各部

門須於每年春季制訂效率促進計劃 (Efficiency Plans) ，當中訂明如何在營運成本限制之下達到節省開支的目標。此外，所有聘用 12 名或以上高級職員的部門，均須於 1996 年 4 月以前完成高級管理人員檢討工作 (Senior Management Review) ，以取消不必要的管理層級，並知會開設高級公務人員職位。進行高級管理人員檢討工作後，促使在 1994 年至 1996 年期間削減了 23% 的高級公務員。

- *綜合支出檢討 (Comprehensive Spending Review)* (2000 年) 於 1997 年首次在部門級別的兩個層級上進行，以配合內閣高級部長委員會對政府所進行更廣泛的整體檢討工作。綜合支出檢討工作讓政府將公共開支計劃配合其工作的優先次序，以作為一套一致的目標。該項工作促使在每個部門與財政部之間引入公共服務協議 (public service agreements) ，以訂立可量度的效率及效益指標，從而能夠監督有關工作的進度。
- *內閣辦公室檢討 (Review of the Cabinet Office)* (1998 年) ，由內閣秘書長 (Cabinet Secretary) 及本地公務員事務主管 (Head of the Home Civil Service) 找出多個中央政府顯著的缺點，並建議如何作出回應，它們包括：
 - 政策制訂與推行之間的聯繫
 - 處理政策及提供服務兩者之間跨領域的問題事項
 - 探討未來的機遇及威脅
 - 檢討政府實施有關政策的結果及達成目標的情況。
- *政府現代化 (Modernising Government)* (1999 年) ，訂下政府現代化的遠景目標及改革的配套。該計劃的目的在於：
 - 確保政策的制訂能夠互相銜接，並更具策略性
 - 確保公共服務的用戶才是政策推行時的重點
 - 提供優質及高效的公共服務這促使政府十分注重處理涉及跨範疇的事務，最終建立一個有利於更好地發展及提供跨範疇事務的架構。
- *大選後的變革 (Post-Election Changes)* (2001 年)：在 2001 年大選之後，首相辦公室 (Prime Minister's Office) 及內閣辦公室 (Cabinet Office) 內均設立了多個新的協調及監督單位以帶動推行政府的各項計劃(即確保關鍵的計劃都能夠切實執行)，把公共服務現代化，並檢討未來的策略。內閣辦公室及財政部共同合作，以加強監督公共服務協議的執行。

改革的影響

各項改革導致公務員隊伍的規模大幅減小：在 1990 年代期間，公務員隊伍規模每年削減 4%。在這 4% 之中，1% 是由於私營化及外判造成的「界限變動」(boundary change)，而其餘的 3% 是從提高生產力及削除不必需要的服務而達到的。

除了在生產力方面增加之外，由於為執行處訂立了表現指標，加上在達致有關指標時，容許這些單位可以擁有管理上的自由，可量度的服務質素標準因而亦有所提高。服務質素的改善包括處理簽發許可證、護照的所需時間；在社會保障辦事處櫃台輪候及電話答覆查詢的時間；投訴機制把焦點集中在滿足「顧客」的期望，以及處理稅務事項時的準確性等等。

以經濟角度來說，促進推行改革的推動力不單只是節省成本，還有通過私營化而把風險轉移，目的是要消除龐大的公共開支赤字、提高價格及改善效率。這些目標大致上都能成功達到，而轉職至私營部門的公務員的聘用條件，則通過以歐盟為基礎的規定——特別是業務轉移(僱傭保障條例 1981) (Transfer of Undertaking (Protection of Employment Regulations) 1981) ——而得到保障。但是，近期鐵路私營化則極不成功，而在政治上及公眾對私營化的熱衷亦至少暫時退卻了。

近年來政府十分強調效率，向納稅人承諾利用更少資源提供更多服務；以及提供高水準的服務，以滿足市民的需要，這即是說脫離了以生產者主導的文化。

薪酬改革

在過去十年來，英國在有關薪酬安排方面，一直在進行循序漸進而影響深遠的改革。在公務員體制內的三項主要發展，包括(注意：這些發展不適用於警隊、消防人員或其他地方政府職員)：

- *把薪酬管理的權力下放給所有部門及單位。*每個部門/單位現在均有權就高級公務員職級以下人員的薪酬制度、薪酬水平及職級/職系結構等進行協商，以取代全國性的薪酬協商。這些有關安排同樣適用於公務員中的「紀律人員」，即海關人員、監獄服務處人員及入境處人員等(雖然其所謂「紀律人員」的意義與香港所謂「紀律人員」的意義不同)。
- *以「工作比重」評級制度代替高級公務員職級/職系制度*，設有一系列 4/5 薪酬級別，每個級別均與部分「工作比重」級別表掛鉤。公務員在某一薪酬級別的提升，由所屬部門的常任秘書長 (Permanent Secretary) 根據該公務員的表現及可供運用的薪酬預算額而決定。該項改革的目的是在於讓不同部門/單位在有限的資源下，制訂高級公務員的架構。
- *取消按年自動增薪點* (監獄服務處人員例外)，而選擇採用多種與工作表現掛鉤的制度。這種做法通常可容許在可供運用的薪酬預算額之內，按訂定的目標衡量表現而釐定某一職級/職系/工作比重級別的薪級增幅時，可以有不同的增幅率。

引入這種權力下放、以表現為基礎的制度的結果是，把舊有的職級/職系架構完全打破，變成有各種各樣的方式。這制度亦給予各部門及單位在制訂薪酬安排方面有更大的靈活性，從而能夠符合個別的實施情況及表現要求。

現行薪酬管理安排概覽

薪酬管理政策和原則

對於大部分公務員來說，直至 1990 年代初為止，訂定薪酬事宜的指導原則都是以私營部門作比較，管理層及職員工會均定期共同進行正式的薪酬比較檢討。在 1990 年代初期，薪酬劇漲的問題漸漸減少，以下三個新的原則取代了薪酬比較的做法(這使職員工會惱怒)：

- 薪酬應該足以招聘、挽留及激勵職員；這是一項管理層的應用原則，雖然工會可協助促進激勵作用。這可助鞏固測試負擔能力。
- 在部門及單位的層面來說，全國性的薪酬協商方式應由權力下放的薪酬制度(及職級/職系結構)取代。
- 取消與服務年期長短掛鈎的按年自動增薪做法(除監獄服務處人員外，現時已全面實施這項做法)，由各種與表現掛鈎的制度取代。

除高級公務員外，其他所有公務員的薪酬安排均高度下放給有關部門及單位負責，並通過財政部對有關事項的批准而作出監控。高級公務員的薪酬是一個單一的、由中央控制的薪酬制度，該制度不容許協商調整，由政府全權制訂後頒佈。該制度對於其他所有公務員起著最高限額及統一的作用。高級公務員的薪酬建議由一個獨立的高級公務員薪俸檢討機構 (Senior Salaries Review Body) 提出。

薪酬結構及其組成部分

等級劃分及基本薪酬結構

自 1995 年起已逐步廢除中央職級/職系，而公務員體系已再沒有一般通用的工作等級劃分制度。每個部門/單位設有各自的制度，在該制度之下設有一系列不同級別的工作。在規模較大的部門裡，高級公務員一般有四級，而高級公務員以下的職員則有五或六級。具體工作的職級根據一個適用於所有公務員的工作比重評級級別表而決定，該級別表稱為「工作評估職級級別表」(Job Evaluation Grading Scale)，該表與曦士點制度 (Hay system) 類似，為公務員隊員獨有。當某一工作被指定為某一「職級」時，「工作評估職級級別表」會考慮其財務責任、職員人數、專業技能及能力等。)

每個工作比重級別均與一個薪酬級別掛鈎。至於有關細節，則各部門/單位之間均有所不同。有些設有固定的薪酬點；而所有部門及單位將會有固定的薪金最低點及最高點。這個薪酬級別制度亦可對表現一般的職員，在任職規定年期後，訂定「表現指標水平」。該薪酬級別將會每年檢討一次，作為薪酬協商事宜的一部分。大部分職位現時都是擇優錄用，因此，如果該職位是在市場上公開招聘的話，已到達某一特定職級的職員，將需要與其他希望晉升該職級的職員競爭，又或者需要與部門/單位之外的人競爭。至於學歷的高低，

一般與此不大相關，雖然專業資格、現有薪酬及以往的相關經驗可能影響入職時的薪酬水平。

地方政府人員的薪酬，包括警隊及消防人員，仍未如中央政府公務員的薪酬那般發展成各種各樣的不同方式制度。至於地方政府，國家談判制度仍作為一個架構，但有些地方政府改變或甚至放棄採用國家訂定的條件。國家談判制度決定每年基本薪酬的增薪率、薪幅最低點及最高點的變動，以及某些服務福利及條件的變更。對於一些協商組別(negotiating groups)，地方政府可自行把不同職位配對薪幅上任何視為適當的水平。有關當局亦可選擇在基本薪酬以外，補貼市場薪酬的餘額或發放其他補貼。如果一處地方的勞力市場情況有所改變時，地方政府可選擇把工作重新劃分等級，或者改變非基本薪酬的組成部分。至於其他協商組別，地方政府亦可選擇就某一工作支付即期薪金 (spot salary)，或通過與國家薪幅掛鈎的薪級而容許調高薪酬。地方政府亦可在其薪酬結構內，選擇薪酬級別的大小，以及會影響一個級別的薪酬升幅的因素，如服務年期、表現或能力；但一般來說，與表現掛鈎的薪酬制度仍未在地方政府發展起來，按年增薪仍然是常規¹。

薪酬組成部分

除了少數部門/單位發放一次性的花紅外，所有公務員薪酬都是「基本薪酬」。現時只有相對少數的花紅計劃，雖然有些部門/單位已開始試驗非綜合性(不算入退休金)的一次性花紅 (non-consolidated (non-pensionable) one-off bonuses)，從而盡量利用有限薪酬預算額。但是這個方法在一定程度上仍然不大普及，同時亦有違公務員體系的文化。

一般來說，除了大部分高級公務員以下職級人員享有逾時工作津貼外，大部分公務員的津貼已經取消(這通過把津貼綜合至基本薪金之內或發放一次過款項的安排)。各部門可自行決定與有關人員協商津貼事宜作為薪酬的一部分，例如對某些工作的人員發放衣服津貼，但這情況畢竟很有限。監獄服務處仍然就特殊技能及特殊工作發放津貼，有關人員可獲得提供低租金的住宿。作為公務員隊伍以外的人員，警隊及消防人員亦仍然可享有一些現金津貼。很多制度在實施一些地域的調整時，可以直接發放的津貼，又或者是在一些地方把一些僱員的薪酬級別提高於其他人員，但是這些津貼通常都不會佔基本薪酬中很大的比例。

同樣地，非財務性的報酬也不佔重要的比重，雖然有關部門/單位在通常的預算限制之內，有自由發放這類報酬。與表現掛鈎的報酬方式，如晚膳、禮券、證書等，作為對個人或小組在薪酬制度以外的輔助激勵方式；都不是薪酬制度的主要部分，雖然很多職員聲稱因為獲得認同而受到鼓勵。其中一個例子，就是監獄服務處所實施的計劃²，包括官方的嘉許、證書、鮮花及禮物或向女皇推薦頒授勳銜。

¹"Pay in Local Government 2001" by the Local Government Employers Organisation - www.lg-employers.gov.uk

²www.hmprisonservice.gov.uk/corporate

薪酬制度及管理

直至 1990 年代中期，高級公務員以下職員的薪酬，是在全國性的職級/職系結構內，經財政部與工會之間的協商達成的。從一些執行處開始，有關權力最終已轉授給每個部門及單位；現時已分別有約 170 個薪酬協商單位，每個均可以(在有關限制之下)自由協商適合本身情況及策略目標的薪酬制度、薪酬水平及職級/職系結構。結果導致情況變得十分複雜，出現各種各樣的薪酬方式。這些安排同樣適用於公務員體制中的「紀律人員」，即海關人員、入境處人員(雖然其所謂「紀律人員」的意義與香港所謂「紀律人員」的意義不同)。監獄服務處是唯一例外(見下)。

高級公務員人數有 3,300 人，通過一個單一中央控制的薪酬制度，為有關制度設置「上限」。高級公務員的薪酬制度並不是由協商產生，而是政府根據一個獨立的高級公務員薪俸檢討機構 (Senior Salaries Review Body) 每年所提交的報告而規定的 (該機構亦就司法部及等同高級公務員級別的武裝部隊，即准將或以上，以及首相和部長，提供薪酬建議)。高級公務員薪俸檢討機構是六個專為公營部門專業組別而設的薪酬檢討機構之一。這些公營部門的專業組別是不准許進行工業行動的，至少是不期望他們會這樣做的。這些專業組別包括醫生及牙醫；護士及其他輔助醫護專業人員；軍隊；數年前因採取激烈的抗爭行動而獲給予法定地位的教師；此外，隨著監獄服務人員採取激烈的抗爭行動，於 2001 年亦成立了監獄服務處人員薪酬檢討機構，法定取消他們罷工的權利。

薪酬級別內的升降

在英國的薪酬安排之中的一項關鍵改變，就是全面廢除按年自動增薪的做法(除監獄服務處人員外)，以各種與表現掛鈎的制度取代。這種做法通常是在可供運用的薪酬預算額之內，按訂定的指標衡量表現而釐定某一職級/職系/工作比重級別的薪級增幅時，可以有不同的增幅率。

作為公共服務協議的一部分，每個部門均須把一年期的指標配合部門的目標，然後向部門及單位內各級公佈執行，而落實為每個個別職員的「個人表現計劃」。這些計劃為每個職員提供具體可量化及需要在指定時間達成的個人指標。每個「個人表現計劃」每年最少接受兩次監察，以便作出檢討，而如有需要，也可以採取糾正行動。大部分的培訓都是為了使到個人指標/目標更明確及更加量化。按預先界定的說明用語，進行正式的表現評核程序，負責評核的人員與接受評核的人員同樣可提出開放式的評語。此外，現正積極試驗採用全方位回饋的評核方式。

服務年期的長短、表現及能力、工作目標的達成與否均會影響薪酬級別的晉升。可通過薪酬協商，決定加薪的百分比，或按每個職員的表現，在三或五點評級表的上晉升薪酬級別中的多少點數 (有時稱為「公平分額準則」(equity share scheme) 或「公平分額薪酬量」(fair share of the pay pot))。例如，稅務局設有一個直接聯繫到達成個人指標的三級表現評核制度 – 超越工作指標、達到工作指標、未能達到工作指標。大部分其他部門仍然沿用傳統的五級定性評核方法，雖然可量度的工作成績中也經常採用這種評核方式。在五點評級表及 2.5% 通漲率之下，一名表現一般的職員可得到 3% 的加幅，表現優秀的職員可得到

7% 的加幅，而表現欠佳的職員則不會獲得加薪。一般是通過一個強制性分配程序來攤分這些加幅額的。一般來說，不會有額外的花紅獎勵表現優秀的職員，但是，有少數部門/單位正進行試驗，對有特別卓越工作成績的職員或那些已到達頂薪點的職員，發放一次性的花紅。

制定薪酬水平及調整幅度的制度和機制

公營部門的薪酬整體來說大致跟上私營部門，雖然有關變動是一個互相帶動的關係 – 首先是私營部門帶動，然後反過來由公營部門帶動。尤其在 1970 年代及 1980 年代更是如此。當時薪酬飛漲是一個重大的經濟問題，而公營部門凍結薪酬導致最終出現異常的情況。現時，與私營部門比較已不是釐訂薪酬時的顯著步驟。

但是，公營部門的專業及高級人員的薪酬明顯地落後於私營部門的有關人員。現時，高級公務員薪俸檢討機構及其他薪酬檢討機構在評核薪酬調整時所採用的機制均有所不同，尤其視乎是否有可供比較的情況。高級公務員薪俸檢討機構採用該調查的結果，但這不是作為薪酬調整的單一依據。高級公務員薪俸檢討機構也考慮到其他因素，如招聘及挽留、績效管理、負擔能力等，該機構同時了解到「公營部門折扣」的情況，這亦會影響其有關決定。近年在制訂各層級公務員表現與薪酬掛鈎制度方面，高級公務員薪俸檢討機構所給予的建議甚具影響力³。

其他的薪酬檢討機構在適當時亦委託進行類似的研究，但沒有慣性做法。他們亦會聽取職員協會等的意見，但不是以「協商的模式」。

紀律部隊的安排

海關人員、入境處人員、警隊及消防人員均沿用傳統的方式協商薪酬事宜。海關人員及入境處人員大抵如其他公務員一樣，採用與表現掛鈎的薪酬制度。由於監獄服務處人員以往曾採取抗爭行動，並導致後立法禁止他們罷工，他們是唯一一支「紀律人員」隊伍採用獨立檢討機構的方式而不是採用協商制度作出薪酬檢討的。

以下我們討論一下(在地方政府的架構內)監獄服務處人員、警隊及消防人員的薪酬管理制度，以顯示各制度的不同之處：

- 監獄服務處人員薪酬檢討機構就該處人員的薪酬事宜提供建議，雖然政府不一定要接納有關建議。監獄服務處已引入與表現掛鈎的廣分職級法，以處理高級及行政人員的薪酬事宜；但員佐級人員仍採用以時間計算的增薪方式。但是，把與表現掛鈎的做法擴展至適用於員佐級人員仍然是一項議題，雖然以他們現時採取抗爭行動的情況來說，能實施的機會不大。
- 警隊的薪酬是在一個稱為警隊協商機構 (Police Negotiating Body) 的法定架構內，與職員工會協商後訂定的。警務人員亦是法定禁止罷工的，雖然這樣好像是削弱了他們的

³ www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/index.htm

談判能力，但實際上卻沒有，這是因為滅罪工作的迫切性，以及需要增加招聘的人數。因此，在這些因素之下，警隊的薪酬仍保持在相對較高的水平。政府現正與警隊協商機構協商發放以能力作為基準計算的補貼（預計有 75% 的警員可得到這項補貼），或向執行要求極高的任務的警員發放酌情補貼。這已是警務人員採取類近以表現為基準計算薪酬的做法。

- 各地方政府有權協商及訂定消防人員的薪酬條件。根據地方政府僱主組織最近所進行的一項調查顯示，很多地方政府拒絕接受以表現為基準計算薪酬的概念。但是，地方政府支持有關研究就绩效管理、以表現及能力衡量薪酬等所提供的指導意見。

改革薪酬管理安排—可資借鑒的經驗

取代固定薪級的經驗

雖然職員工會抗拒廢除全國性的談判制度，改變公務員制度固定薪酬級別的過程一般來說是成功的。諮詢以個別個案的方式進行，循序漸進地進展，首先於 1990 年在稅務局推行，然後擴展至其他單位，作為續階改革方案中的一部分。培訓及經驗交流是這過程的重要一環。

雖然有關職責已轉授給各部門/單位，但實際上，財政部曾經(而現在仍然)對各獲得授權的單位，給予正式的協商指引，訂明有關的經濟背景，並強調需要鞏固以表現作基準的制度⁴。在這個制度之下，每個單位不只要在預算內運作，而對於任何結構上的改變，還須制備有關變更的計劃書，預先得到財政部的批准，取得「薪酬協商委託權限」(pay negotiating remit)。雖然在執行時，這樣會導致出現年度獎賞隨每年情況不同而改變，但是同時亦會造成在一段時間內薪酬及職級/職系結構上的重大差異 – 部分出現歪曲的效果，類近的工作的薪酬在不同部門之間的差額常常可高達 10%。(如最近當部門合併時，便會引致嚴重的問題)。委託權限制度亦適用於非部門機構。

推行與表現掛鈎的薪酬制度—可資借鑒的經驗

所有在中央政府任職的公務員的薪酬，包括高級公務員及常任秘書長，均大致是與表現掛鈎的(但是，監獄服務處大部分職員的薪酬仍是採用以時間計算、按年固定遞加增薪的做法)。很多部門利用外界的顧問，協助制訂薪酬制度，其中包括提供私營部門的觀點。部門或單位之間的大量經驗交流亦可輔助制訂有關制度。

與表現掛鈎的薪酬並不是從一筆特定的預算額支付，事實上就算是一般的薪酬也不是採用這種方式的；雖然庫務署及部門/執行單行在決定整體預算額時，已作出了各項假設，但部門/執行單行仍有權在薪酬與其他現行的支出項目之間靈活運用政府給予的撥款。雖然假設平均每人的薪酬會增加某個百分比(一般是少許高於通漲率)，但是這些增加了的支

⁴ www.pcs.org.uk/pay/negotiations/paynews/05remit.htm

出，將因為生產力提升後減少所需人手數目而抵消。有關職員數目的假設考慮到在工作量方面任何可預計的增減。現時預算額的薪酬部分將會是總結上述因素制訂而成的。正如上面所解釋，每位職員根據表現獲得的薪酬將會高於或低於平均的薪酬額，而自動遞增薪酬的做法也不再存在。

實際上，英國的薪酬預算局限了利用大幅的激勵性加薪來獎賞表現出色的職員的能力。雖然部長及經理一般認為，與表現掛鈎的薪酬必定有其有利的影響，但沒有有力獨立的證據顯示，單單採用與表現掛鈎的薪酬制度便可達至該有利的效果(雖然一些職員，尤其是較年輕的職員，認為與表現掛鈎的薪酬制度比舊有制度「更加公平」，因舊有制度不考慮表現方面的貢獻或努力)。表現掛鈎薪酬作為更廣泛的績效管理制度的其中一環，當中包括個人指標及評核，而更多人一致同意表現掛鈎薪酬會帶來改善。高級公務員的薪酬於2002年作出了調整，增加對表現突出的職員的獎勵，但其成效仍將要視乎多項因素而定，而其中一項便是是否有充足經費。職員，尤其是工會，已一貫地抗拒以表現來釐訂薪酬的做法，他們質疑單就有關制度本身是否實際上能激勵職員改善工作表現。

簡化及分散薪酬管理職能—可資借鑒的經驗

採用轉授權責制度的結果是，完全打破舊有的職級/職系制度，變成各種各樣的方式(同時亦在比較部門之間的層級時，造成某程度上的混亂)；但是，亦大幅減少了工會藉著工業行動要脅政府的力量(近年已沒有全國性的罷工或罷工的威脅)。個別單位偶爾仍然受到工業行動的威脅。沒有清楚的證據顯示，權力下放會引致一般薪酬水平低於沒有實行權力下放制度的情況：很多觀察人士認為，如果職員工會真的「贏得」甚麼東西的話，這就是他們所贏得的東西(薪酬並不低於在沒有實施有關制度的情況之下)。另一方面，一般認為，職級/職系結構及表現掛鈎薪酬制度的發展，能配合每個單位的情況，因而促使生產力的提高。

要點事項

過去十年英國公務員隊伍薪酬安排的發展，如上所述，很大程度上是回應了執行處的設立，同時有關發展亦是成立該單位的直接結果。有關的焦點集中在促進靈活性及績效管理，並通過以下各項而達成：

- 大幅度轉授權責以滿足市場的需要，並同時確保符合部門或單位的實際情況，而不是因循僵化的官僚辦事方式
- 較少嚴格的工作分類程序
- 在單位及個人的層次上訂立清晰的指標，而不是一般性的定性表現評核準則
- 擴大採用與表現掛鈎的薪酬方式。

這安排的結果是成功抑制通漲性的增幅，同時亦發展出明顯改善了服務質素及生產力的服務文化。這項轉變能維持一班高質素的公務員，加上各個職位都是公開競爭、擇優而錄，而層級的數目也減少了；職員可以更自由地轉職至其他部門，從而發展其職業前途。

成功發展至現時的情況有賴下列各個關鍵因素：

- 1990 年代中期，工會勢力一般較弱，這是由於 1980 年代期間推行了一個削減權力的長期計劃所致。因而在管理公務員的事務上，較容易實施多項與薪酬有關的變革，如果出現團結一致的全國性反對意見，則這些變革將會較難付諸實行
- 轉授權責的措施涉及誠信 (act of faith)，也要在「放手」讓獲得授權的經理作主，以及保留一定程度的中央統籌權力之間，小心取得平衡
- 在處理工作表現以至進行表現考核上的培訓及經驗交流等投入大量資源
- 經過一段時間的發展，制訂充足妥善的方法，以評核相對表現(以指標/目標及/或其職員作為參照)。

現有的安排對於建立以表現為準的服務文化，已作出了積極的貢獻 — 雖然只有在與績效管理其他方面(例如，工作指標、按目標或其他職員工作表現而進行定期評核)聯繫起來，才能發揮其功效。但是，現時分別有 170 個協商單位，而近來由於多個部門合併的結果，亦帶出了內部相對性的問題。在部門內及部門之間出現了不同的用語，例如，按工作比重/薪酬條件來說，內閣辦公室的「副總監」(Deputy Director) 大致等同於貿易工業部的「總監」(Director)。亦有人質疑，出現各種各樣的薪酬制度已損害了公務員文化的一貫性，因而影響了公務員為集體負責的內閣工作的能力。

其他引起關注的事項還包括挽留的問題，尤其是對於高級公務員及特殊技能組別。一般的印象都認為，導致這個問題的其中一個主要原因是，以表現為基準的薪酬計劃沒有得到充分的撥款，因而未能發揮真正的激勵作用。這限制了表現最好職員與表現最差職員之間實際薪酬的分攤情況，同時將高級職位及特殊技能職位的公務員薪酬，維持在確保適當工作質素以下的薪酬水平，尤其是如果希望利用有關薪酬來吸引公務員架構以外新的人才加入的話，則這樣的薪酬水平實難以收到預期的效果。有些人認為，必須接受在運用「招聘、挽留及激勵」這一原則時，把薪酬提高至私營部門的水平，而不單只是跟上通漲的幅度。有關方面需要取得平衡，在使表現最優秀的職員得到合理水平的回報的同時，不致把表現一般的職員的期望降低至打擊工作士氣的程度。此外，倡議以表現為準的薪酬制度的人士認為，通過適當的薪酬制度來促進表現，可維持一班數目較少但高質素及表現優秀的公務員。

儘管有上述問題，但一般意見均一致認為，發展權力下放、以表現為準的薪酬安排，能建立更公平的回報制度，因為這種方式強調功績而不是根據服務時間的長短，同時對於各部門及單位的資源運用及表現要求亦可以作更靈活的處理。

主要趨勢

- 政府要將公務員隊伍現代化的壓力，促使繼續發展以表現為準的薪酬制度，以改善所提供的服務質素
- 逐漸把以表現為準的薪酬制度擴展至應用於紀律人員
- 採用兩年期而非每年協商的協議

- 薪酬級別表上可以有更高的頂薪，即表示職級高的人員有可能取得更高薪酬(需要依賴撥款)。

參考資料

- i “The Civil Service in Liberal Democracies: An Introductory Survey”; OECD country profile; UK Adviser
- ii “Economic Trends”, Annual Supplement 2001: The Stationery Office; Civil Service Statistics, www.civil-service.gov.uk/statistics/documents/pdf/css00.pdf
- iii “Strategic Review and Reform – the UK Perspective”, OECD; “The Civil Service in Liberal Democracies: An Introductory Survey” Kingdom, J E, Routledge, 1990; “The State of the Higher Civil Service After Reform: Britain, Canada, and the United States”, OECD, February 1999; OECD country profile; UK Adviser

公務員薪酬政策及制度檢討 諮詢文件

目的

應當局邀請而成立的公務員薪酬政策及制度檢討專責小組，現邀請各界人士就顧問的五國研究結果，以及專責小組本身在二零零二年四月二十五日發表的中期報告中提出的一些相關問題，提供意見。

背景

2. 二零零二年一月四日，來自三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織¹的成員組成一個專責小組，全面檢討公務員薪酬政策及制度。研究重點是香港現行的公務員薪酬政策及制度是否仍然切合時宜。

3. 檢討工作分兩個階段。第一階段是對外國公務員薪酬管理制度最新發展和最佳做法進行分析研究。專責小組會考慮這項分析研究能否提供參考資料，用以進行第二階段更詳盡的檢討。

4. 專責小組決定委託外間顧問，就某幾個國家的公務員薪酬結構和改革，收集資料。經過一項競爭性投標後，專責小組委聘了普華永道諮詢有限公司，就澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國在管理公務員薪酬方面的最新發展，進行分析研究，在顧及本港公務員薪酬政策和制度發展過程的情況下，探討香港可以借鏡的地方。

5. 顧問研究特別涵蓋下列範疇：

(a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構；

¹ 三個組織分別是：

- (a) 公務員薪俸及服務條件常務委員會；
- (b) 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會；以及
- (c) 首長級薪俸及服務條件常務委員會。

- (b) 以薪幅取代固定薪級的經驗；
- (c) 薪酬調整制度和機制；
- (d) 推行表現為本獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
- (e) 把薪酬管理工作精簡及下放的經驗。

顧問的研究結果及觀察要點

6. 普華永道諮詢有限公司已在二零零二年四月中向專責小組提交中期報告。

—— 7. 顧問的研究結果及觀察要點，載於附錄 A。編排採用表列方式，方便參考。

8. 專責小組希望重申顧問關注的一個問題：由於摘要非常簡短，每個國家的具體細節，唯有予以歸納和簡化，因此，閱讀時務請小心。為免有所誤解，顧問建議讀者閱覽每個國家的有關詳細資料。這些資料，載於顧問報告(見網頁：www.info.gov.hk/jsscs)附上的個案概覽。

香港公務員薪酬政策的發展

9. 顧問進行研究時，專責小組同時按上述五個範疇回顧香港公務員薪酬政策及制度的發展。這樣可以提供實際依據，與顧問的研究結果作比較。

—— 10. 香港公務員薪酬制度過去五十多年的發展概況，也載於專責小組的中期報告。本文件附錄 B以記事形式撮述這些發展，方便參閱。

專責小組的觀察要點

11. 審議過顧問的中期研究結果後，專責小組注意到，為應付不同的需要，各國存在差異是無可避免的。就是“公

務員”一詞，不同國家都有不同定義。儘管如此，顧問仍能在這些國家中找出一些共通點和相同經驗。

12. 專責小組特別注意到，顧問指出：薪酬與職系的改革在實施過程中，不可也不應脫離公務員制度的整體改革；要有長遠目光；必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾。

13. 顧問並指出：當局必須投放較多資源，這可提供推行薪酬改革時所需的實力和承諾；因應公務員制度改革而對薪酬及職級安排所作出的大規模變動，對公務員而言，難免有得有失。

14. 顧問的研究結果和觀察要點，在此不能盡錄。有關詳情，請參閱專責小組中期報告(見網頁：www.info.gov.hk/jsscs)附上的顧問報告全文。

15. 專責小組仔細考慮顧問的研究結果後，決定在現階段繼續持開放態度。

16. 不過，參考過五個國家在薪酬管理方面的發展後，我們發現了一點，就是香港的現行薪酬制度，在其他因素配合下，雖然為香港帶來一支穩定、廉潔和有效率的公務員隊伍，但的確需要認真加以研究，以確保這個制度在香港當前的社會經濟情況下仍然管用，可以符合各界期望和應付未來挑戰。

17. 據專責小組所見，公眾都希望當局徹底反思現有薪酬制度所依據的基本原則。仍然只就個別範疇進行零碎的檢討，可能已不足夠。

18. 為撰寫最後報告作好準備，專責小組現邀請各界人士就有關五個研究範疇的一些問題，提供意見。

19. 關於薪酬政策、制度及結構

- (a) 公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變為更着重薪效掛鈎、薪酬以淨工資計算(即以現金取代房屋、醫療等各項津貼)？
- (b) 對高級公務員採用的薪酬政策，應否與中級和初級公務員不同，即前者既要承受薪酬調整的較大風險，亦有機會獲取較大的賞？
- (c) 處理紀律部隊薪酬的政策，應否與其他公務員不同？
- (d) 我們應否繼續定期檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，以確保公務員薪酬與私營機構保持相若？
- (e) 還是政府的負擔能力應成為調整薪酬時的首要考慮因素？
- (f) 在現有薪酬政策及制度中有那些元素應該保留，以維持公務員體制穩定和員工士氣？

20. 關於以薪幅取代固定薪級

- (a) 以香港而言，引入彈性薪幅制度，對改良工作表現獎賞制度和促進講求工作成效的文化會否有幫助？
- (b) 引入彈性薪幅制度，會否在公務員當中造成分化？
- (c) 彈性薪幅制度應適用於所有公務員，還是只適用於管理職務較重的高級公務員？
- (d) 彈性薪幅制度，應否同時適用於文職職系及紀律部隊？

- (e) 為配合彈性薪幅制度，現行對工作表現的衡量及評核機制是否要修改？
- (f) 直接把薪效掛鉤，對促進講求工作成效的文化，是否最佳的方法？

21. 關於薪酬調整制度及機制

- (a) 應否繼續遵守“公務員薪酬與私營機構大致相若”的原則？
- (b) 公務員和市民是否仍然認為現行的薪酬調整制度是公平的？是否有其他可以達到這個目標而效果相同或更佳的制度？
- (c) 現行薪酬調整的制度是否有需要更改或變得更靈活？
- (d) 在決定薪酬調整幅度時，應否以財政限制為首要因素？
- (e) 薪酬調整應否仍由中央管制、指引？還是下放給部門，讓各部門行使自主權、靈活運作？兩者之間，要如何平衡才適合香港？權力下放多少才恰當？

22. 關於推行工作表現獎賞制度

- (a) 把薪效掛鉤的元素引入公務員薪酬制度內，是否對香港有利？
- (b) 除引入與工作表現掛鉤的薪幅制度外，我們是否還要考慮採用其他形式的工作表現獎賞制度？
- (c) 應否實施團隊獎賞制度？如果應該，則對哪些級別（高級、中級、低級或各級）實施？準則又如何？

- (d) 應否引入個人獎賞制度？如果應該，則對哪些級別(高級、中級、低級或各級)實施？準則又如何？
- (e) 工作表現評核制度近年已有改善，這方面還需要什么改變，以配合薪效掛鉤制度？

23. 關於把薪酬管理工作精簡和下放

- (a) 像香港這樣的城市，應否考慮把管理公務員薪酬的工作下放？
- (b) 如果把公務員薪酬管理工作下放，應該把多少與薪酬及職級界定有關的職責下放給部門？
- (c) 為方便推行以部門為本位的管理工作，應否把部分或全部一般／共通職系人員轉為部門人員？
- (d) 如果把薪酬管理工作下放，過渡期間或會相當長。在這段期間，如何維持服務水準和員工士氣？
- (e) 在精簡工作方面，可否把現有職系合併為多個較大的職業類別？可否進一步精簡組織架構，擴闊管理職權和減少職級的層次？
- (f) 應否推行正式的職位評值制度？如果應該，則由中央還是部門負責推行？

24. 上述問題，摘自專責小組的中期報告。這些問題背後的成因，已載於中期報告內，本文件不能一一盡錄。讀者可先參考中期報告，再作回應。

25. 專責小組考慮過所有在諮詢期內收集到的意見後，會在二零零二年七月發表最後報告。三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織隨後會在二零零二年下半年，就如何進行第二階段檢討向當局提出建議。

公眾諮詢

26. 我們歡迎社會各界人士對專責小組中期報告內容及本諮詢文件第 19 至 23 段載列的問題，提出意見。

27. 讀者如果有任何意見，請於二零零二年五月二十五日或之前送交：

公務及司法人員薪俸及服務條件
諮詢委員會聯合秘書處

地址：香港金鐘道 89 號力寶中心第 2 座 7 樓 701 室

傳真號碼：2877 0750

電郵地址：jsscs@jsscs.gov.hk

公務員薪酬政策及制度
檢討專責小組

二零零二年四月

五個海外國家公務員薪酬安排概覽表

(由專責小組所委聘的顧問所編)

澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
----	-----	-----	-----	----	----

普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度

<p>是否下放薪酬管理職能？</p> <p>- 公務員*？</p>	<p>已相當程度下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定其薪酬政策</p>	<p>否 - 薪酬政策大部分仍由中央釐定 (有關當局正在檢討這項措施)</p>	<p>已在很大程度上下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定薪酬政策</p>	<p>已中等程度下放職能 - 各部門具有一些靈活性；中央機構仍維持其影響力</p>	<p>已高度下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定其薪酬政策</p>	<p>下放薪酬管理職能是一個重要課題。高級公務員的薪酬事宜仍由中央統籌處理，以促進這類公務員的流動性，亦便於中央控制</p>
<p>- 高級公務員？</p>	<p>否 - 由中央統一處理</p>	<p>否 - 由中央統一處理</p>	<p>否 - 由中央統一處理</p>	<p>否 - 由中央統一處理</p>	<p>否 - 由中央統一處理</p>	
<p>是否獨立處理紀律部隊的薪酬事宜？</p>	<p>海關及入境部門的安排與其他公務員相近；消防、懲教及警隊人員不屬於核心公務員隊伍</p>	<p>入境、警隊、飛行服務和懲教人員的安排與其他公務員相近；消防、海關不屬於核心公務員隊伍</p>	<p>海關、入境、警隊和懲教人員的安排與其他公務員相近；消防人員不屬於核心公務員隊伍</p>	<p>相當於紀律部隊的公務員的安排與其他公務員的安排大致類近，儘管當中有一些特別的安排</p>	<p>海關和入境人員的安排與其他公務員相近；懲教人員有獨立安排；消防與警隊人員不屬於核心公務員隊伍</p>	<p>這類公務員受多種因素影響 (例如：法定罷工權利，獨立處理薪酬安排的需要，各種職務要求，以及過去所訂下的議薪安排)，因而有多種不同</p>

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
						的薪酬安排
是否按私人機構的薪酬水平釐定公務員的薪酬調整幅度？	否 - 只作為市場薪酬水平的指引	是 - 按職業比較	否 - 只作為市場薪酬水平的指引	是 - 公務員隊伍內的所有職位，都強調其相對於私人機構的競爭力，並視此為招聘和留用優秀員工的重要準則	否 - 只作為招聘、留用和激勵員工這項原則的指引	大部分國家均已減少着重公務員薪酬與私人機構的對比關係，轉而以財務負擔能力作為主要的衡量準則
「財務負擔能力」是否薪酬調整的主要考慮因素？	是	是	是	是	是	
學歷是否內部薪酬對比關係的重要因素？	只是多項因素之一	只是多項因素之一	只是多項因素之一	是	只是多項因素之一	較全面的職位比較日趨普遍
津貼是否已被減省或已被取消，或併入	是 - 大部分津貼已被取消，或併入	是 - 大部分津貼已被取消，或併入	是 - 大部分津貼已被取消，或併入	是 - 大部分津貼已被取消，或併入	是 - 大部分津貼已被取消，或併入	上述各國均已減省津貼，藉此提

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
合併？	入基本薪金內	基本薪金內	基本薪金內	入基本薪金內	入基本薪金內	高透明度和減少 行政成本

澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
----	-----	-----	-----	----	----

以薪酬幅度取代固定薪級的經驗

<p>靈活薪幅制是否已取代自動按年增薪?</p>	<p>是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪幅制</p>	<p>不適用於大部分已參加工會的員工，儘管現時正推行一項新計劃；對高級公務員（非工會成員）已實行薪幅制</p>	<p>是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪幅制</p>	<p>大部分員工都得到自動按年增薪，而對高級公務員已實行薪幅制</p>	<p>是（除了少數部門外，例如懲教處）</p>	<p>一般的趨勢是傾向採用彈性的薪幅，尤其是對於高級職員的薪酬方面</p>
--------------------------	-----------------------------	---	-----------------------------	-------------------------------------	-------------------------	---------------------------------------

澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
----	-----	-----	-----	----	----

調整薪酬的制度和機制

<p>調整薪酬時是否考慮公務員薪酬與私人機構的對比關係？</p>	<p>否 - 但調整幅度必須符合經中央核准的財務預算</p>	<p>否 - 但強調可比較性，以及調整必須符合經中央核准的財務預算</p>	<p>否 - 但調整幅度必須符合經中央核准的財務預算</p>	<p>是 - 與私人機構薪酬水平比較</p>	<p>否 - 但調整必須符合經中央核准的財務預算</p>	<p>這方面的趨勢是：以較靈活的方式釐定薪酬增幅，容許各機構按照一個由中央</p>
<p>中央機構在釐定薪酬方面有何重要角色？</p> <p>- 就薪酬增長制定或核准預算？</p>	<p>核准整體財務預算</p>	<p>在財政預算和具體的薪酬調整方面擔當重要的統籌角色</p>	<p>核准整體財務預算</p>	<p>制定整體財務預算</p>	<p>核准整體財務預算</p>	<p>制定的架構視乎本身需要而釐定薪酬增幅</p>

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
- 提供意見和指導 或制定整體薪酬政策？	提供意見和指導	訂下方針，制定整體薪酬政策	提供意見和指導，制定準則	訂下方針，制定整體薪酬政策	提供意見和指導，核准議薪準則	

推行績效獎勵制度的經驗

是否普遍採用績效薪酬制？	是 - 對大部分員工已實行某種形式的績效薪酬制	只局部推行 - 適用於一小部分的高級公務員，不固定部分最高佔總薪酬的 20%	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工	逐步採用 - 與個人表現與整體經濟表現掛鉤	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工	績效薪酬制現時已被廣泛採用，尤其以高級職員為然
績效獎勵是否已併入基本薪金內？	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於部分員工	是 - 逐漸適用於更多員工	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於大部分員工	

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
績效獎勵是否以一次過花紅的方式發放（並非併入基本薪金內）？	是 - 適用於部分員工	只限於高級公務員	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於部分員工	只在極例外的情況下才發放花紅	
有沒有團隊制績效獎勵金？	個別採用 --- 通常是項目完成後便發放獎勵金	甚少採用	甚少採用 - 通常是項目完成後便付予花紅	甚少採用	較少採用 - 仍被視作試驗方案	雖然一般支持其大原則，但仍沒有出現大量成功的例子
是否已建立一個穩健的績效管理架構？	現時使用各式各樣的評核方法，其中全面評核法日趨普遍；技能發展仍持續	對大部分員工仍採用傳統的評核方法，這種方法缺乏一致的評核準則	制度完善，技能水平高 - 採用自我評核及全面評核法的方式很普遍。報告主要着重能力方面的事項	傳統但穩健的制度。近年強調發展均衡評分表的模式	現時使用各式各樣的評核方法，其中全面評核法日趨普遍；技能發展仍持續	這是支援與表現掛鉤薪酬方式的要素，但需要大量教育及技能發展以促使行為上的改變

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概況
精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗						
是否已透過薪酬和職級制度的精簡化，建立層級較少的結構？	是 - 澳洲公務員只有 11 個職級	持續進行，現行制度相當複雜，有 72 個職類，105 個支類，以及 840 個不同級別	是 - 大部分部門及執行單位已獨立地採用層級較少、更靈活的結構，而職級/級別亦較少	近年已進行一些精簡工作，特別是把高層人員的薪酬級別合併	是 - 大部分部門及執行單位已獨立地採用層級較少、更靈活的結構，而職級/級別亦較少	傾向採用較簡化的薪酬及職級制度，目的在於提高部門/執行單位的運作彈性
是否已採用職位評值制？	是 - 在某程度上。每類職務都根據其工作價值要求分類	是 - 已引入現成系統，評值高級行政官員的職位；至於其他職位，則採用整體職位比較，並按不同職業歸類	是 - 採用以職位作比較的職業調查，又或當沒有可供比較的職位時，則採用現成系統進行。	是 - 在某程度上。	是 - 採用的等級制度適用於所有公務員	趨向採取較廣泛，以一般性職業類別分類的方式，而脫離採用狹義的職責說明

香港公務員薪酬政策及制度 發展概覽

(A) 一般職系、文職職系及非首長級職級

二十世紀
五、六十年代 政府每隔五至六年便委任一個薪俸調查委員會，負責檢討公務員的一般薪酬水平，以及個別職系的薪酬和結構。

一九六五年 一九六五年薪俸調查委員會建議，釐定公務員薪酬時，應以“可與私營機構作合理比較”為原則。

一九六八年 政府接納一九六八年薪俸調查委員會的建議，並作出一項聲明，載列以下薪酬政策基本原則：

- (a) 政府同意採用“公務員薪酬應與工作大致相若的私營機構僱員所得薪酬可作合理比較”的原則，作出比較時應顧及雙方在其他服務條件上的差別；以及
- (b) 公務員有合理權利要求繼續獲得以生活費用指數為依據的實際收入水平，但須證明其他機構僱員也有同樣待遇。

其後，當時的銓敘科成立了薪俸調查組，負責蒐集及分析有關私營機構薪酬及服務條件的資料。

一九七一年 一九七一年薪俸調查委員會贊成採用“可作合理比較”的原則。

- 一九七二至
七四年 政府接納一九七一年薪俸調查委員會建議的“職業類別比較法”，按職業類別與私營機構比較薪酬，但由於未能在私營機構中找到相類職位，最終須放棄這方法，改為按生活費用數據調整公務員的薪酬。
- 一九七四年 薪酬趨勢調查首次進行，自此每年進行一次。
- 一九七九年 公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)成立，同年進行首次的薪酬結構檢討，發現“職業類別比較法”和“核心職系比較法”這兩個方法不是不可行便是不太合適，因此建議政府採用“學歷比較法”。
- 一九八二年 薪俸調查組撥歸薪常會秘書處，並改稱為薪酬研究調查組。
- 一九八六年 隨着首長級加薪，職方提出了加薪要求，當局於是進行一項薪酬水平調查。

當局採用了以(a)知識和技能、(b)解決問題能力和(c)問責性為依據的職位評值法，而附帶福利則按其對員工的最高估計數值計算。
- 一九八七年 政府在二月向職方公布薪酬水平調查結果。職方表示對所採用的職位和附帶福利評值方法，極有保留。

政府在四月原則上接納上述薪酬水平調查結果。

- 一九八八年 政府參照一九八六年的薪酬水平調查結果，改善了第一標準薪級公務員的薪酬條件。
- 職方並不接納一九八八年的薪酬調整方案。根據一九六八年與職方達成的協議，政府委任了一個調查委員會研究此事。
- 一九八九年 調查委員會先後在一九八八年十一月及一九八九年三月提交中期及最後報告，指出一九八六年薪酬水平調查結果，並未為薪酬的具體調整幅度提供有力依據。委員會並建議，日後計算薪酬趨勢淨指標時，應改用一個經修訂的公式，而低層薪金級別的調整額如果比中層薪金級別低，就應調高至同一水平。這些建議都獲政府採納。
- 一九八九年三月，薪常會應政府邀請，全面檢討薪酬結構。
- 一九八九至九一年 政府接納薪常會提交的第一、第二及第三份薪酬結構檢討報告書，並落實與個別職系有關的建議。
- 一九九九至二零零零年 一九九九年，政府進行公務員入職薪酬檢討。經修訂的入職薪酬(調低了約 6% 至 31% 不等)在二零零零年四月生效。
- 二零零零至零一年 當局設計並推行一項團隊獎賞試驗計劃。
- 二零零一年 在十二月，三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織應公務員事務局局長邀請，全面檢討薪酬政策及制度。

(B) 紀律部隊

- 一九七九年 薪常會在第一份公務員薪酬結構檢討報告書中，建議設立一個特別的紀律人員薪級表。按該薪級表支薪的人員，薪酬比總薪級表人員高。
- 一九八八年 政府在二月邀請薪常會對紀律部隊的薪俸及服務條件展開獨立檢討(凌衛理檢討委員會)。
- 凌衛理檢討委員會在十月提交最後報告書，建議另設警務人員薪級表及一般紀律人員薪級表各一，並建議成立紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)。
- 一九八九至九零年 應政府及紀律部隊要求，紀常會自一九八九年起進行了多項檢討。主要的檢討項目如下：
- (a) 紀律部隊的首長級、高級警司／監督、警司／監督及同等職級的薪酬；
 - (b) 紀律部隊員佐級的薪酬；以及
 - (c) 紀律部隊主任級的薪酬。
- 一九九二年 紀常會建議改善初級警務人員的薪酬和其他福利，以解決招聘和挽留員工的問題。
- 一九九八年 紀常會建議提高初級警務人員的頂薪點，從而改善他們的薪級。
- 一九九九年 紀常會考慮薪常會有關文職職系起薪的建議後，為紀律部隊建議了一套新的入職薪酬(薪酬調低約3%至17%不等)。

二零零一年 紀常會支持當局的建議，把警務人員的每周規定工作時數由 51 小時減少至 48 小時，薪級則維持不變。

二零零一年十二月，公務員事務局局長邀請三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織全面檢討薪酬政策及制度。

(C) 首長級

一般 由一九六四年開始，首長級薪俸及服務條件常務委員會(首長級常委會)根據每數年進行一次的私營機構薪酬調查所得結果，就首長級的薪酬調整幅度向政府提供意見。在兩次全面檢討之間，首長級每年按非首長級高層薪金級別的加薪幅度，暫時調整薪酬。最近一次全面檢討，是在一九八九年六月進行。自此以後，首長級的薪酬每年按照非首長級高層薪金級別的調整幅度予以調整。

一九八五年 一九八五年，首長級常委會檢討了首長級職級結構、部門的歸類、首長級的薪酬及服務條件。

一九八五年七月，政府接納建議，按照擬議幅度(6.4%至 13.8%)增加首長級的薪酬。

一九八六年 政府委聘負責非首長級薪酬水平調查的顧問公司，同時就首長級薪酬進行調查。

一九八七年 首長級常委會知悉一九八七年二月公布的調查結果，認為首長級人員以一九八六年年中為準的薪酬是適當的。

- 一九八九年 首長級常委會進行第十次首長級薪酬及服務條件全面檢討，工作之一，是安排進行一項私營機構高層管理人員薪酬趨勢調查。調查結果建議首長級薪級人員應加薪 19% 至 27% 不等。
- 一九九零年 政府研究首長級常委會的建議後，在一九九零年四月決定分兩期調整首長級的薪酬，即由一九九零年四月一日起上調 7.5%，餘下的 7.5% 則由同年十月起實施。
- 一九九一年至今 首長級薪酬每年按高層薪金級別的調整額調整(一九九八年除外，當時，高層級別和首長級薪級第 2 點及以下增加薪酬 6.03%，但首長級薪級第 3 點及以上的薪酬則凍結)。
- 二零零一年 在十二月，公務員事務局局長邀請三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織，全面檢討公務員的薪酬政策及制度。