

## 附錄 C — 新西蘭個案概覽

### 政府體制

#### *政府架構<sup>i</sup>*

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。

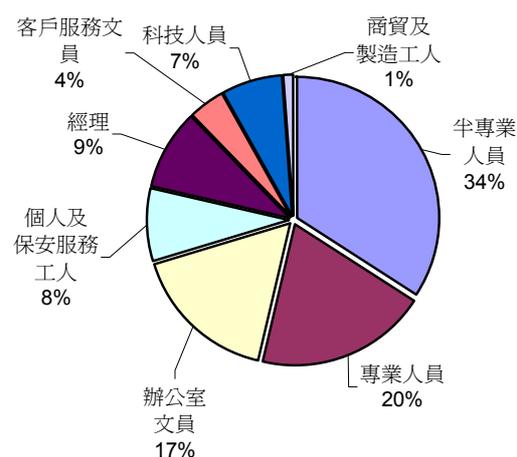
地域議會(地區及城市議會)負責：

- 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<sup>ii</sup>

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<sup>1</sup>
- 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<sup>iii</sup>

#### 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：

---

<sup>1</sup> 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<sup>iv</sup>

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<sup>9</sup>

#### 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<sup>vi</sup>**

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<sup>vii</sup>**

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，原是為避免出現極端的情況。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