

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 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	否 - 由中央統一處理 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	否 - 由中央統一處理 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	否 - 由中央統一處理 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相近，儘管當中有一些特別的安排	否 - 由中央統一處理 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	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，儘管現時正推行一項新計劃；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，尤其是對於高級職位的薪幅方面
--------------------	----------------------	--	----------------------	------------------------------	---------------------	--------------------------------

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？ - 提供意見和指導或制定整體薪酬政策？	核准整體財務預算 提供意見和指導	在財政預算和具體的薪酬調整方面擔當重要的統籌角色 訂下方針，制定整體薪酬政策	制定整體財務預算	核准整體財務預算 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 是 - 適用於部分員工	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工 是 - 逐漸適用於更多員工	逐步採用 - 與個人表現與整體經濟表現掛鈎 是 - 適用於部分員工	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工 是 - 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	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>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- 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