

附錄 A — 澳洲個案概覽

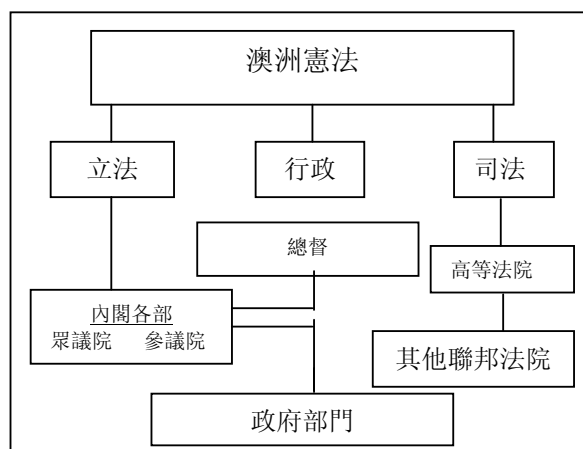
政府體制

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，其成員包括各部部长和議會秘書。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)，各部部长均為國會議員，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。

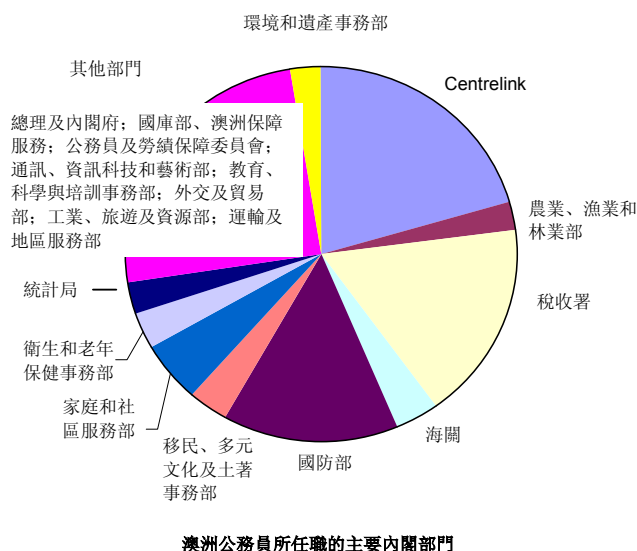
各州立法機關(州議會)賦予地方政府行政權力，並監督地方政府的運作。地方政府主要負責工程(公路、街道橋樑、污水排水系統的建設和維修)、社區服務(老人及兒童護理、消防)、環境服務(垃圾處理及環境保護)、管理服務(樓宇、食肆及動物管理)，以及文康服務(圖書館、畫廊和博物館等管理)等。

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