

附錄 B — 加拿大個案概覽

政府體制

政府架構

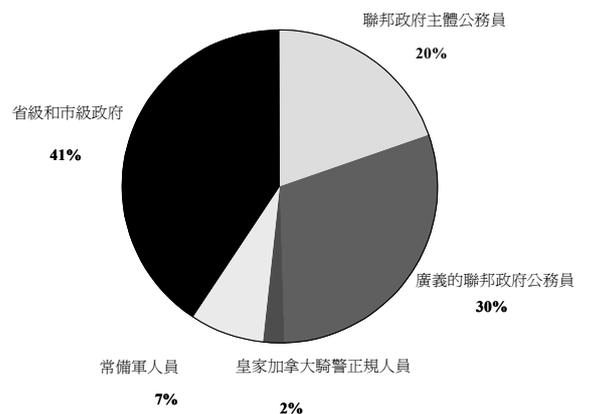
加拿大實行聯邦議會制，政府架構共分三層，分別是聯邦（中央）政府、省政府和市政府（地方政府）。聯邦政府獲憲法授予有關國防、外交、海關、銀行監管、航空、省際及國際交通、商業及通訊、廣播，以及有關核能和刑法等一切事宜的職權。聯邦和省級立法議會均擁有農業、入境事務和自然資源／環境等方面的權力，但如果聯邦法律和省級法律在上述方面有所抵觸，則以聯邦法律為準。聯邦政府和省政府均擁有老年、傷殘和未亡人退休方面的權力，但如果兩者的法律有所抵觸，則以省級法律為準。省政府在教育 and 醫療保健方面負有優先責任，但由於撥款安排，聯邦政府可以對上述兩方面的標準施加影響。市政府事實上是由省政府派生出來的：省政府負責劃分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

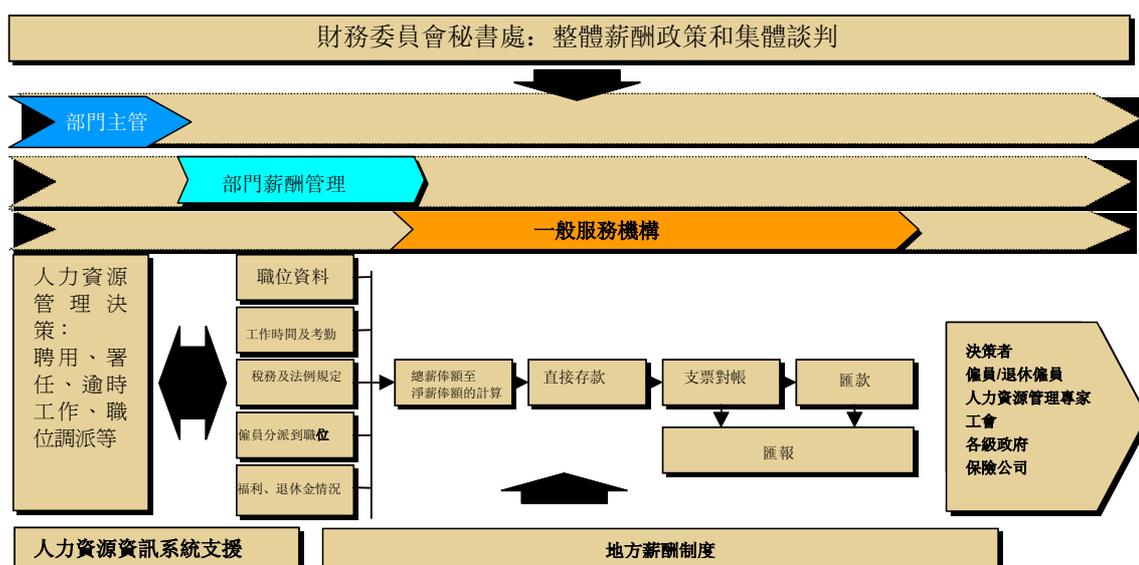
少數僱員（視乎工作性質而定）會獲得特別津貼，這些津貼包括從事監獄工作的危險津貼以及在偏遠地區或海上工作的津貼。房屋津貼（不論是以物業形式還是以津貼形式）甚為罕有，而且是應課稅的。公務員亦可獲得逾時工作補償，一般為基本薪酬的 1.5 倍（以超過每天 7.5 小時的逾時工作時數計算），如需在法定假日工作，最多可為基本薪酬的 2.5 倍。逾時工作必須在事前取得批准。在某些情況下，政府會鼓勵僱員補假以代替逾時補償金。

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