

外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問項目 期終報告

目錄	頁
報告摘要	2
引言	5
公眾諮詢回應概覽	6
建議在薪酬檢討第二階段進一步考慮的範疇	20
未來展望	28
結論	30
附錄 A – 中期報告摘要	
附錄 B – 外國在推行薪酬制度改革方面的一些可資借鑑的經驗	

報告摘要

1. 公務員薪酬政策及制度檢討專責小組（「專責小組」）於 2002 年 2 月委聘普華永道諮詢有限公司 (PwC Consulting) 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。該研究項目針對專責小組所訂下的五個專題，探討澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國在薪酬管理方面所採用的一些主要原則和整體安排：
 - 普遍採用的薪酬政策、制度和結構；
 - 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. 2002 年 4 月，我們向專責小組提交了本研究的中期報告，專責小組隨後公開該報告內容以便進行公眾諮詢。至於本期終報告則概述各方人士對公眾諮詢內所提事項的回應，並就公務員薪酬檢討第二階段中薪酬管理改革內值得進一步考慮的範疇，向專責小組提出我們的建議。

公眾諮詢所收集的意見

3. 專責小組收到合共 337 份公眾諮詢意見書。這些意見書來自各方不同人士及團體，包括政府部門管理層、公務員工會、職員協會及諮詢團體、公務員隊伍內的個別管理人員和一般員工、公眾人士及外界利益團體等。在所有收到的意見書中，約有四成來自部門管理層、職員團體及公務員工會/協會。另外約有兩成來自公務員隊伍內的個別管理人員和一般員工。
4. 此外，專責小組亦為公務員管理層、一般公務員代表及公眾人士舉辦了六場諮詢大會。
5. 公眾諮詢所收集得來的意見對於大部分問題都出現分歧，各利益攸關的組別之間及其組別內部也意見不一。對於公務員薪酬制度改革，公務員隊伍管理層和非公務員人士及團體在其回應意見內一般都採取較為開放的態度。一般公務員及工會的回應意見則傾向於保留現有安排，並認為現行安排證明行之有效及值得信賴。
6. 對於是否須要就現行薪酬政策及制度進行根本性改革，或只作有限度的改進，公務員隊伍內的各方諮詢意見均顯得審慎。他們認為：
 - 改革仍缺乏清楚明確的理據；要推行改革，必須先清楚了解在現有制度下哪些可取，哪些不可取，而非只為改革而改革；
 - 必須繼續維持公務員隊伍的穩定性和員工士氣；
 - 任何合理的改革均應按步就班，並須配合充份的員工溝通和參與。

7. 一般公務員的回應意見亦表示，問題的關鍵並不在於現行安排是否足夠或合適，而是管理層選擇以何方式應用現行安排。他們亦質疑政府在這個時候進行薪酬制度檢討的意圖。
8. 一般來說，公務員隊伍內包括管理層、一般員工、工會等的各方意見，在多個薪酬管理的範疇內均傾向維持現狀，包括：
 - 保留與私人機構薪酬水平大致相若的原則；
 - 不接納財務負擔能力作為薪酬調整時的主導考慮因素（儘管公務員隊伍內有個別管理人員的意見傾向支持這個觀點）；
 - 保留為紀律部隊所作的獨立薪酬安排；
 - 保留現有的薪酬調整機制；
 - 薪酬及職級管理職能不予下放（儘管公務員隊伍內有個別管理人員的意見也傾向支持這個觀點）。
9. 同時，公務員隊伍內的各方諮詢意見亦支持：
 - 精簡職系及引入範圍較廣的職位類別；
 - 引入正式的職位評值機制作為決定內部對比關係的基礎。
10. 對於其他各種可能推行的改革，公務員管理層的諮詢意見一般較為正面。這些改革包括：
 - 引入單一薪制政策；
 - 對高級公務員的薪酬採取獨立的安排；
 - 以靈活薪幅制代替固定薪級；
 - 引入績效獎勵制度；
 - 把一般/共通職系併入不同部門。

建議在薪酬檢討第二階段作進一步考慮的範疇

11. 本顧問報告不擬就香港公務員未來的薪酬管理安排提出任何具體建議。但是，根據我們對香港公務員薪酬管理的背景及發展的了解、個案國家的經驗以及公眾諮詢所收集的意見，我們認為專責小組值得在薪酬檢討第二階段內，對本研究所涉及的五個有關薪酬及職級的範疇進一步進行探討，特別是對以下各項：
 - 徹底檢討現行公務員薪酬政策、原則及安排，以及未來需要及選擇方案，並按檢討所得結果，對適用改革的程度和步伐作出周詳考慮；
 - 就單一薪制訂立更明確的政策；
 - 進一步探討如何以最佳方式應用與私人機構薪酬水平大致相若的原則；
 - 進一步探討能否及如何將財務負擔能力的原則，應用於公務員薪酬的釐定及調整工作上；

- 對高級公務員薪酬的獨立處理再作探討；
 - 檢討紀律部隊薪酬獨立安排的背後原則和政策；
 - 進一步探討應否及如何引入靈活薪幅制；
 - 檢討用以釐定薪酬水平及調整的機制；
 - 進一步探討績效獎勵制度及有關方案；
 - 研究進一步把薪酬及人力資源管理的職能授予個別部門的可行性；
 - 探討精簡職系的範圍和方式。
12. 從本質而言，上述課題不少均互有關連或互相依存。因此，我們認為專責小組應以一個綜合、全面而且強調先後緩急的方式來進一步探討上述課題。具體而言，對於專責小組認為政府應予實施的薪酬管理安排，我們鼓勵其儘早就這些安排的主要原則和特點概要，訂下高層次的遠景目標。
13. 正如在中期報告內所指出，薪酬及職級改革成功與否，一般視乎其他範疇的改革能否加以配合，例如：下放人力資源及財務管理的職能，以及引進穩健及可信賴的績效考核及管理制度。所以，專責小組在考慮上述課題和改革機會時，應一同考慮政府就公務員體制整體改革所訂下的步驟，而且也會在相當程度上受到這些改革步驟所影響。
14. 展望未來，專責小組也應考慮如何以最佳方式才可實施任何經議定的薪酬制度改革，因為這與改革本身同樣重要。卓有成效的實施規劃和變革管理，是非常重要的。了解和回應利益攸關人士所提出的事項和關注，也是不可或缺的。

引言

15. 公務員薪酬政策及制度檢討專責小組（「專責小組」）於 2002 年 2 月委聘普華永道諮詢有限公司 (PwC Consulting) 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經驗。本研究項目主要根據專責小組所訂下的五個專題進行研究：
 - 普遍採用的薪酬政策、制度和結構；
 - 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。
16. 在 2002 年 4 月，我們向專責小組提交了本研究的中期報告。其後，專責小組以該報告作為專責小組中期報告的附件，向公眾進行諮詢。我們所提交的報告闡述了關於外國同類經驗的研究成果，著重探討澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國在薪酬管理方面所採用的一些主要原則和整體安排。為了方便參照，本報告的附錄部分收錄了中期報告的研究成果和結論簡介。
17. 公眾諮詢期由 2002 年 4 月 25 日開始，原本為期一個月，但其後專責小組應各有關團體的要求，將公眾諮詢期延長至 2002 年 6 月 30 日止。專責小組收到合共 337 份公眾諮詢的意見書。這些意見書來自各方不同人士及團體，包括政府部門管理層、公務員工會、職員協會及諮詢團體、公務員隊伍內的個別管理人員和一般員工、公眾人士及外界利益團體。專責小組亦為公務員隊伍內的有關人士和團體及公眾人士舉辦了六場諮詢大會。我們已對意見書及諮詢大會中提出的所有意見及建議作出慎重考慮。
18. 在本期終報告內，我們：
 - 根據本研究的五個專題，概述公眾諮詢所收集的回應意見；
 - 參照外國經驗的研究成果和公眾諮詢的意見，對於我們認為專責小組應在公務員薪酬檢討第二階段內進一步探討的薪酬管理改革主要範疇，向專責小組提出我們的建議。
19. 我們必須重申，根據我們的授權範圍，本報告不擬評估香港公務員現行薪酬管理安排的優點和缺點，也不擬就最切合本地需要的未來公務員薪酬政策、結構和制度提出具體建議。這些都是專責小組未來須要處理的事項。

公眾諮詢回應概覽

引言

20. 在這一部分，我們會概述 2002 年 4 月 25 日至 6 月 30 日公眾諮詢期內，從多方不同人士及團體所收集到的廣泛回應、意見和觀點。
21. 這 337 份意見書的來源、性質和質量各有不同，包括集體及個人的意見，其中約有六成來自公務員隊伍。有部分意見書只就薪酬制度檢討提出一般的論述，也有一部分（尤其來自公務員隊伍的）意見書，則就專責小組諮詢文件內提出的個別問題作出詳細的回應。有個別部門和有關團體向其成員進行意見調查，並提供了這些自發性調查的成果。從離職及現職公務員的回應可見，他們對本研究的課題有充分認識。公務員管理層的回應意見則富有深度，而且扼要有力。
22. 上述六場諮詢大會所收集的意見同樣眾見紛紜，代表了有關團體和個人的立場。諮詢大會所收集的意見與意見書所載的大抵一致。
23. 我們按專責小組所訂下的五個專題來整理收集得來的意見。在對意見書內容進行系統分析後，我們說明不同人士對薪酬管理改革個別範疇的支持程度或反對程度。我們也參考了意見書和各方人士在諮詢大會的意見，就回應人士關於具體課題、有關問題和觀點的論點，作出回應。
24. 在歸納公眾諮詢的意見時，我們把回應人士分為五個類別：
 - 公務員管理層組別及個別管理人員；
 - 一般公務員組別，包括部門內部的諮詢委員會和個別人士；
 - 工會及公務員協會；
 - 非公務員利益團體，例如商會和政黨；
 - 公眾人士。

普遍採用的薪酬政策、結構及制度

現行安排所需的改革程度

25. 約有 200 份意見書就應否對公務員薪酬政策及制度進行徹底改革提出意見。整體來說，無論是公務員隊伍內部或是社會大眾，對於公務員薪酬改革這一基本問題均沒有明確共識。
26. 公務員管理層組別內有接近一半的諮詢意見，而個別管理人員中稍多於一半的意見均支持對公務員薪酬安排進行廣泛檢討。對於進行重大改革以緊貼不斷轉變的

時代要求和期望，他們均持開放態度。他們認為，這是建立一套靈活的薪酬政策、制度及結構的良機，從而激勵員工，提升效率，以應公眾的期望及未來的挑戰。至於其餘的公務員管理層組別及個別管理人員的回應意見，則傾向於維持現狀，或是對於需要進行重大改革，表示有所保留。有些意見認為，應更加選擇性地集中改善現有安排的一些範疇（在諮詢文件中並沒有特別提及這一選擇方案）。

27. 大部分公務員隊伍內的職工組別及公務員利益團體（例如，職系協會、公務員工會及聯會）的回應意見，均不支持對現行薪酬政策、結構及制度進行徹底改革，他們所持的理由是，公務員隊伍須要維持穩定及士氣。他們質疑推動這一改革方案背後的因素，並傾向把薪酬改革與最近公佈的公務員減薪事件相提並論。他們認為，大部分現行政策及制度已確立多年，同時亦行之有效；因此，並不相信有必要進行重大改革。他們憂慮重大改革將帶來不明朗的情況，對員工士氣造成負面影響。但是，他們同意必須找出需要改善的地方，並定期檢討薪酬制度，從而跟上不斷轉變的環境，並能貼近私人機構的薪酬水平。
28. 差不多所有來自非公務員利益團體的回應意見，以及超過半數來自公眾人士的個人回應意見，均支持對公務員薪酬制度作重大檢討及徹底改革。這些外界人士及團體認為，鑒於公營部門及私人機構之間在薪酬方面存在相當差距，一些從以往遺留下來的福利及津貼已不合時宜，以及現行安排缺乏靈活性等等，這些都是對公務員薪酬制度作重大檢討及徹底改革的有力理據。
29. 在考慮這一課題時，無論是在意見書或諮詢大會上所收集到的不同意見之中，均提出了一些具體事項，需要進一步考慮，包括需要：
 - 在向公眾提供服務方面，更深入了解公務員隊伍未來的角色及規模，以及這些事項對不同公務員薪酬安排的合適程度的影響；
 - 更清楚明白整體公營部門改革的背景，因進行薪酬改革是其中一個環節；
 - 清楚了解薪酬改革的方針，並訂下長期及短期的實施目標；
 - 對現行安排的優點進行妥善的評估（即哪些可取，便應予以保留；哪些不可取，則予以改善），並確定須要優先處理的範疇；
 - 確認非金錢因素可以激勵公務員（例如，職業保障、使命感 / 為公眾服務所帶來的滿足感）；
 - 在實施任何進一步改革之前，檢討最近有關入職薪金及非公務員合約員工僱傭條件作出的改變所帶來的效益。
30. 回應意見中有關實施薪酬改革的建議包括：
 - 應以循序漸進的方式推行改革，以確保順利進行及公共服務的延續性；
 - 需要與職員及工會作公開及坦誠的討論，以取得他們的認同及支持，並處理有關公務員隊伍的穩定性、士氣及完整性方面的關注事項；
 - 任何新的制度只適用於新入職的員工；

- 讓現有職員有權選擇是否豁免任何建議中的轉變。

單一薪制政策

31. 約有 130 份意見書就單一薪制政策及公務員整體福利及津貼提出意見。
32. 很大部分公務員管理層團體及個人的回應意見，均顯示支持單一薪制政策。他們認為推行這政策會帶來好處，因為可以節省行政成本，減低技術上違規或濫用情況，增加職員運用福利的彈性，以及免除因個人狀況而享有不同福利或津貼的情況，例如，是否有子女。
33. 另一方面，公務員職員組別及工會/協會對這一事項的回應則意見紛紜。有些回應意見支持推行單一薪制政策，而大部分意見則認為寧可維持現狀或表示中立。他們對單一薪制政策的憂慮包括：
 - 當局可能會利用這一政策作為取消一些現有福利的藉口；
 - 擔心由於領取不同津貼類別的需要及資格有所不同，這一政策會導致不公平或職員取得雙重福利的情況；
 - 這一政策有可能令公眾產生錯誤的印象，認為公務員薪酬過高。
34. 大部分個別公務員的回應意見與公眾人士及非公務員團體的回應意見相同，他們均支持推行單一薪制政策。他們認為，有些「不合時宜」的津貼應該取消，而推行單一薪制政策可提高公務員津貼及福利的透明度。
35. 回應人士提出來作進一步考慮的具體事項包括：
 - 給予福利及津貼是否受《基本法》或現行僱傭條件所保障，以及政府更改福利及津貼的權力；
 - 需要全面檢討作為薪酬一部分的公務員福利及津貼，以確保能維持與私人機構薪酬大致相若的水平；
 - 領取以現金代替福利及津貼的資格及有關的計算方法。
36. 有些意見建議，如果推行單一薪制政策，首先應只適用於新入職或剛晉升的公務員。

與私人機構薪酬水平大致相若

37. 約有 160 份意見書就諮詢文件中這一問題提出意見。
38. 公務員隊伍內的各方回應意見均強烈支持保留與私人機構薪酬水平大致相若的做法。他們認為，極有需要把公務員薪酬維持在與私人機構薪酬大致相若的水平，甚至應稍為高於私人機構的薪酬水平，才能招聘及挽留人才。公務員管理層組別的回應意見一般支持政府繼續定期進行薪酬水平、結構及趨勢的調查。一些公務員職員組別及公務員工會的回應則建議政府作為良好僱主，必須確保與私人機構

大致相若的薪酬水平，包括繼續定期進行薪酬趨勢調查，並以市場幅度的上四分位值作為基準。

39. 大部分一般公眾人士的回應意見均支持與私人機構薪酬水平大致相若的原則。雖然在非公務員利益團體的意見書中，有些意見支持與私人機構薪酬水平大致相若的原則，其他意見則表示鑒於現時公營部門與私人機構薪酬水平存在明顯的差距，因而對這原則的實踐方面表示關注。至於要達到與私人機構薪酬大致相若的水平方面，有些回應意見認為，鑒於私人機構薪酬水平與公營部門薪酬水平多年以來積累了明顯的差距，當局必須進行定期的薪酬趨勢調查及正式的職位評值。有些回應意見則指出，現時把龐大單一的公營薪酬制度與多個不同的私人機構薪酬制度作出比較的機制並不有效。他們建議採用另一個做法，就是比較職業組別之間的薪酬水平，而不是把公務員隊伍整體的薪酬與私人機構薪酬作出比較。
40. 在意見書中提出來作進一步考慮的具體事項包括：
 - 公營部門與私人機構的職務在性質上均有所不同；因此，在訂定薪酬時需要有另一套獨立的考慮因素；
 - 過去 13 年當局並未進行薪酬水平調查，如何確保與私人機構薪酬水平大致相若是一個應予考慮的問題；
 - 私人機構內並沒有一些相應的公務員工作類別，因而未能提供相應的基準以作比較；
 - 依賴最低學歷作為訂定工作價值的基本因素是否可取。

財務負擔能力作為薪酬釐定的主導考慮因素

41. 約有 170 份意見書就這一事項提出意見。
42. 絕大部分來自公務員隊伍的回應意見，均反對以財務負擔能力作為決定薪酬調整的主導考慮因素。很多意見表示擔心這一原則容易受政治考慮和經濟因素及決策所影響，因而打擊公務員的士氣。
43. 有些公務員管理層的回應意見認為，對於需要財政上自足的部門，例如營運基金，更有理由按財務負擔能力來調整薪酬。其中少數意見則建議通過精簡工序及/或自願遣散計劃來控制職員成本。
44. 一些公務員職員組別及個別公務員的回應意見認為，須要清楚界定「負擔能力」一詞，因為當中涉及很多因素(例如，賺取收入及資源分配)。他們指出，他們需要穩定的收入來支付日常生活開支，並且無論經濟環境如何也應獲得應有的薪酬。他們也認為本身不應成為經濟不景下首先受到打擊的一群，因為他們在過往從沒有分享到經濟繁榮時的成果(例如年終花紅)。
45. 對於財政負擔能力應否作為決定薪酬調整的主導考慮因素，一般公眾人士及非公務員利益團體的回應則存在分歧。反對者與公務員所持的論據相同。支持這一原

則的意見認為，職員成本佔公共開支一個重要的百分比，因此，以財務負擔能力來決定薪酬有助政府更能嚴格理財，控制現有財政赤字的情況。

46. 在意見書中，回應人士提出了一個具體事項作進一步考慮，就是如果要以財務負擔能力作為薪酬調整的首要決定因素，政府應否考慮探討在經濟蓬勃時與公務員隊伍分享經濟成果。

為高級公務員設立獨立薪酬制度

47. 有關為高級公務員設立獨立薪酬制度方面，約有 130 份意見書就這一事項提出意見。對於這一事項，公務員各方的回應持有不同觀點。
48. 接近一半的公務員管理層組別的回應意見及一半以上的個別管理人員的回應意見顯示，支持高級公務員應有一套不同的薪酬政策，當中應更強調風險及獎勵因素。他們相信，一個獨立的高級公務員薪酬制度有助反映這一高層公務人員內在特有的工作性質、角色及職責，以及其問責性，而最終能更妥善地給予報酬。有關實施方面，他們亦認為，由於這一公務員組別的薪酬政策及制度的改革涉及的職員人數相對較少，可以更迅速及容易地進行及商定妥當。其餘的公務員管理層的回應意見則較為支持保持現狀，他們指出，需要更清楚界定「高級公務員」的定義，並認為高級公務員的工作推動力來自工作滿足感、成就感及可以影響公共政策的能力，而不只單單是金錢上的誘因。他們亦認為如果引入獨立的高級公務員薪酬安排，可能會在高級公務員與中初級公務員之間造成分化。在意見書中，另一個可供選擇的主要建議，就是在現行績效考核機制之下，在訂立個人目標時，加強風險及獎勵方面的因素。
49. 來自公務員職員組別及工會對這一事項的回應意見極之分歧。有些意見對這事項採取中立態度；但更多意見支持維持現狀(即不要設立獨立安排)，而不支持作出改革。反對設立獨立安排的意見認為，現行的薪級已經足以反映工作性質及問責性的不同之處，因此無需為高級公務員設立獨立的薪酬制度。他們擔心，過分強調風險 / 獎勵因素會歪曲公務員隊伍的基本價值（即注重問責性及穩定的工作環境）。他們亦憂慮設立獨立的安排，將會擴闊高級、中級及初級公務員之間的薪酬差距，因而造成公務員隊伍內更大的分化情況。
50. 大部分非公務員利益團體的回應意見及比重略少的一般公眾人士回應意見，支持為高級公務員設立與其他公務員不同的獨立薪酬安排。他們所持的理由是：
- 高級公務員的職責及問責性均較大；
 - 高級公務員的薪酬需要緊貼私人機構相關職務的薪酬，以招聘、激勵及留用人才；
 - 對於已有豐厚薪酬的公務員，在增薪方面需要有更嚴謹的準則。
51. 有些非公務員人士及團體的意見亦特別指出，需要為中初級公務員訂立類似的風險 / 獎勵因素，因為他們也是團隊的成員之一，對於高級管理層成功完成有關工作起著重要的支持及輔助的作用。

52. 在意見書中，就這一課題提出來作進一步考慮的具體事項包括：
- 需要清楚界定何謂「高級公務員」；
 - 在更加強調獎勵良好表現時，也需要研究如何管理表現未及標準的高級公務員；
 - 高級公務員隊伍內需要更大的流動性，以協助事業發展及更妥當的職位調配。

紀律部隊的薪酬安排

53. 約有 150 份意見書就這一事項提出意見。在所有的意見之中，一個共同提及的主題，就是將來應按所涉及的部門及工種，為紀律部隊所涵蓋的範圍作出清楚的界定。
54. 從紀律部隊提交的意見之中，在很大程度上是支持繼續實行獨立的薪酬制度，正如大部分公務員管理層的回應意見一樣。他們認為，紀律部隊需要一套獨立的薪酬安排，以確認同其特別的工作性質，其中涉及高度危險、工作時間不定、壓力大、嚴格的紀律守則，以及維持完整的執法運作的重要性。有些回應人士相信，現有安排(即警隊及一般紀律部隊薪級)已足以區分文職人員與紀律部隊的不同薪酬安排。
55. 公務員職員組別及工會/協會對這一事項的回應也是意見紛紜，雖然較多數意見支持保留獨立的薪酬安排。反對作出獨立薪酬安排的意見則認為這樣做有可能造成分化。
56. 大部分非公務員利益團體的回應意見均支持紀律部隊需要一套獨立的薪酬制度，他們一如其他組別的意見，提出類似的論據來支持作出這項薪酬安排上的區分。公眾人士對於應否為紀律部隊設立獨立的薪酬安排這一事項的回應，支持及反對的意見各佔一半。
57. 在意見書中，回應人士提出了一個主要事項作進一步考慮，就是將來如何界定「紀律部隊」。例如，應該包括哪些部門？哪些部分更適合於被納入文職隊伍？紀律部隊薪酬安排應否包括那些在紀律部門內工作的行政及其他文職職員？

以薪酬幅度制或其他薪酬制度取代固定薪級

58. 約有 175 份意見書就這一事項提出意見。
59. 剛多於一半的公務員管理層組別的回應意見以及比重略少的個別管理人員的回應意見，表示支持公務員隊伍中引入靈活薪幅制。在支持採用薪幅制的意見之中，很多認為這樣做有以下好處：
- 有助激勵職員（尤其是那些薪級已到達頂點的職員）；

- 加強績效文化；
- 薪酬可因應市場趨勢作彈性處理；
- 在公務員隊伍中鼓勵合理地冒險及創新。

這一組別內持反對意見的人士則認為這樣做可能會鼓勵「擦鞋」、奉承文化及偏袒的情況。

60. 一半的公務員職員組別的回應意見以及很大部分的工會回應意見均反對引入薪幅制。他們相信，固定薪級制更適合於大多以提供服務為主的公務員隊伍；同時，如果妥善管理這一制度，可以挽留有才能的職員，從而維持公務員隊伍的穩定性。他們擔心，如果引入薪幅制，可能會導致不同部門內相同職位的薪酬出現大幅度的差距。他們特別指出在實施階段時多個可能出現的問題事項，例如：
- 大部分工作難以用一個客觀的方式來量化及量度；
 - 有些職員以團隊的方式工作，因此難以評估其個人表現；
 - 由於職員不能選擇他們的工作，而有些工作可以有較大機會顯示個人的工作能力，公平問題成為人們所關注的事項；
 - 強調績效與薪酬掛鈎的做法將引致出現短視的措施或短期的目標，以取得快速的回報；
 - 可能會引致職員與主管之間出現大量爭端，結果導致需要增加資源來處理上訴及投訴事項。
61. 大部分非公務員利益團體的回應意見及比重略少的一般公眾人士的回應意見，表示支持引入薪效掛鈎的靈活薪幅制。他們大部分不支持固定薪級制，認為常年固定增薪主要是以年資為主，而不是以勞績為主；在沒有顧及經濟情況及財務負擔能力的情況下，固定增薪會加重職員成本。
62. 在意見書中，有助激勵職員的其他建議包括：
- 在現有固定薪級頂薪點以外引入薪幅制作為薪級的延續，由一筆獨立的撥款來獎勵表現好的職員；
 - 改善現行常年固定增薪制度的管理（例如，表現卓越的職員可享有更多固定增薪點，表現欠佳的則完全沒有增薪點）以區分不同水平的工作表現；
 - 其他方式的獎勵，如免費旅遊及海外培訓。
63. 在意見書中，有關實施方面的建議包括：
- 引入的薪幅制只適用於新入職的員工，讓現職公務員有權選擇是否參與新的制度；
 - 改善現有績效考核制度，因為現有制度不適用於有關用途；
 - 建立一個公平可信及客觀的績效考核及評估制度，並訂立清晰的指引，以協助引入薪幅制；

- 起初只推行狹窄的績效幅度（例如，約為基本薪金的一成），如果試驗成功，才擴大非固定薪酬部分。

薪幅制所涵蓋的範圍

64. 至於應在哪個公務員層級推行薪幅制這一事項方面，意見不一。大部分回應意見支持政府在高級公務員級別試行這一構思。其中的主要理由是，高級公務員的管理職責較為繁重，同時對其執行的職務亦可作出影響及選擇。這些意見亦認為，初級職員可仍然按固定薪級制處理，直至他們準備就緒才推行有關制度。這些意見建議，如果試行成功，應考慮在高級公務員級別以下的人員推行薪幅制。
65. 有些意見認為，如果要實施薪幅制，則所有級別的公務員都應該跟隨相同的薪酬制度，因為這樣才可確保公平性，並避免在公務員隊伍內造成分化。
66. 至於應否在紀律部隊推行薪幅制，意見也是不一。公務員管理層組別的回應意見一般認為，這一原則同樣適用於文職人員及紀律部隊。但是，有些意見則特別指出，紀律部隊可能有其獨特的考慮因素，對於把薪幅制擴展至適用於紀律部隊這一方面，他們較為審慎。
67. 從紀律部隊提交的意見中，極大部分認為在紀律部門中推行薪幅制沒有太大好處，因為如果不小心管理這新制度，便有可能出現越軌及不必要的競爭情況。
68. 公務員職員協會及工會的回應亦堅決反對在紀律部隊中實施薪幅制。他們認為，執法及相關工作的性質是被動的，在大部分的情況下工作並不受紀律人員的控制，從而影響其表現。他們相信表現與薪幅掛鈎亦可能會導致紀律部隊出現貪污的情況。

薪酬調整的制度及機制

69. 約有 150 份意見書就這一具體事項提出意見。
70. 大部分來自公務員的回應意見認為，現有的調整機制是公平的，而且是行之有效的，不應以其他機制取代，除非另外有更好而可行的選擇。他們一般支持更頻密地定期作出檢討，以確保現有制度可以跟上不斷轉變的環境。他們認為，雖然現行機制似乎不大靈活，卻能給予公務員在入職時所期望的穩定性，因此他們不用擔心基本的生活需要，而可以集中精神工作。（註：同時請參閱第 8 頁「與私人機構薪酬水平大致相若」部分）
71. 在公務員隊伍內提交的意見書中，提出來作進一步考慮的具體事項包括：
 - 需要向公眾提供更多資訊，並教育公眾，從而糾正他們對現有薪酬調整機制的誤解及公開批評；
 - 需要找出現有機制的任何缺點，並作出改善；
 - 將公務員薪酬調整與國內生產總值增長掛鈎是否可行及是否恰當。

72. 大部分來自非公務員利益團體及公眾人士在回應意見中均指出，現有計算公式的不足之處及缺乏薪酬水平調查引致公務員隊伍與私人機構薪酬差距擴大。除了其他改善步驟外，他們建議擴闊薪酬趨勢調查中所採用的私人機構樣本，以包括中小型企業。他們亦認為，極需要做到公營部門及私人機構之間類近工種大致相若的薪酬水平，而不只是總體的薪酬調整。(註：同時請參閱第 8 頁「與私人機構薪酬水平大致相若」部分。)

推行績效獎勵制度

73. 接近 170 份意見書就這一事項提出意見。整體來說，就推行績效獎勵制度這一問題上，公務員各方的回應意見分歧。
74. 一半公務員管理層組別及個別管理人員的回應意見支持推行績效獎勵制度。這些意見歡迎實施績效獎勵制度，認為這是一個有效的機制，可激勵職員，鼓勵良好表現，尤其是對那些已到達頂薪點的職員。他們亦認為這制度有其好處，就是可以改善效率、生產力及問責性，加強公務員隊伍內的績效文化。但是有些回應意見則認為，績效獎勵制度只在下列的情況才能有效：
- 部門獲全權管理其資源（例如，擴大整筆撥款的安排）和以有效的方式解決上訴事項；
 - 獎勵的多少應佔基本薪金中的一個重要部分（即不少於一成）。
75. 公務員職員組別及工會/協會之間的回應也意見不一。職員組別的回應傾向反對推行績效獎勵制度，個別職員的回應卻較為支持這一概念。有些工會/協會的回應意見表示支持推行某種形式的績效獎勵制度，但是大部分意見則反對這一構思。反對的意見認為，推行績效獎勵制度可能會損害職員的士氣，促使分化，同時有可能引致公務員隊伍內出現奉承文化。他們尤其關注，如果要成功推行績效獎勵制度，必須有賴一個公平、透明度高及客觀的績效考核及評估制度。在這一組別的意見中，所提出來的具體事項包括：
- 靈活薪幅制與績效獎勵制度之間的關係；
 - 憂慮這制度會造成壓力，促使職員只會注重短期的機會，從而更快取得成果；
 - 實施管理績效薪酬制度時的困難及行政成本，因為涉及不同部門的多個職系及職級；
 - 量化及量度工作成果所帶出的實際或技術問題。
76. 極大部分非公務員利益團體的回應意見及超過半數公眾人士的回應意見，表示支持推行績效獎勵制度，相信可以收到潛在的激勵效應。
77. 有些意見建議對成功推行績效獎勵制度訂下一些要訣，包括：
- 需要設立一套全面的績效考核制度，必須是公平及透明度高的；

- 需要有充裕的撥款，以支援實施有關方案；如果只能取得任何細小的效益，則不值得進行有關方案；
- 需要有效的離職及紀律制度，以處理表現欠佳的職員。

績效獎勵制度的種類

78. 有一些回應人士就績效獎勵制度的種類提供意見，但意見紛紜。
79. 雖然大部分回應意見認為個別獎賞可以產生潛在的激勵效應，但他們一般都擔心，競爭的元素將會損害公務員隊伍內的和諧或團隊工作精神，而個別獎賞計劃在實際實施時難以管理。
80. 其他意見則支持以團隊為本的獎勵制度，因為團隊的建立及團隊精神有助促進公務員隊伍內和諧的工作環境。他們亦相信，從工作的性質來看，尤其是以高級職員以下來說，較多是以團隊為基礎，並且團隊獎勵制度也較為初級職員所接受。有些回應意見則指出，以團隊為本的獎勵制度不一定是以個人績效為本的獎勵制度的另一選擇。
81. 在意見書中，提出有關以團隊為本的獎勵制度在實施方面的困難包括：
- 部門之間 / 其本身及職系之間 / 其本身，工作性質及團隊規模均有不同；
 - 如何訂定、量化及量度團隊目標（及妥善地分隔開外來因素的影響，而這些因素是參與獎勵制度的團隊控制以外的）；
 - 在一個團隊內區分高績效與低績效，從而以公平及公正的方式分配獎賞。
82. 在意見書中，就適合的績效獎勵方式這一事項所提出的其他建議包括：
- 在保留常年固定增薪制度下，對表現卓越或成功完成特別項目或任務的職員給予年終花紅；
 - 更多利用非實質的獎勵，例如，表示嘉獎的說話、嘉許狀及其他認同工作表現的方式、旅遊、培訓及發展機會。

績效獎勵制度所涵蓋的範圍

83. 有些意見建議，個人獎勵制度應先在高級公務員中試行，然後才逐漸擴展推行至其他公務員組別。他們認為這樣可確保在公務員隊伍所有級別推行公平及一致的安排。
84. 至於應否在紀律部隊推行績效獎勵制度這一事項，意見極之分歧。有些回應意見持審慎態度，認為在紀律部隊推行任何制度應小心處理，以強化及獎勵正當的行為及可取的成績 / 成果。

精簡和下放薪酬及職級管理職能

下放薪酬及職級管理職能

85. 約有 180 份意見書就這一事項提出意見，對薪酬管理下放在香港公務員隊伍中是否可行，提出各種不同的觀點。
86. 有些公務員管理層組別的回應意見表示歡迎這個構思，認為薪酬管理職能下放可以促使在人力資源及財務管理方面有更大的自由度及控制權。他們相信，在廣泛的中央政策及參考準則之內，是有可能把薪酬管理權力下放給部門，從而最妥善地滿足各部門的需要。但是，大部分管理層的回應意見認為，香港的地方太細小，沒有充足理由支持實行職能高度下放的安排；並且憂慮這做會重複及增加行政成本，在一個四分五裂的制度下損失內部對比關係，部門間出現爭取資源的競爭情況，以及在部門層次缺乏管理有關制度的專業知識、技巧及資源。
87. 整體來說，大部分職員組別及工會/協會的回應意見均是支持維持現狀，雖然超過四分之一的工會/職會協會的回應意見及約一半個別職員的回應意見支持下放更大的薪酬管理職能。反對下放更大的薪酬管理職能的回應人士及團體認為，這樣做會有可能在公務員隊伍內造成分化，對於一些職系會造成損失重新調配的機會，出現更大的不明朗情況，同時亦會出現部門管理層對資源的控制享有過度權力的情況。他們相信，在實施方面將會是一項極具挑戰性的工作。
88. 非公務員人士及團體對這一事項的回應意見紛紜，雖然外間的利益團體大部分的回應均支持給予部門更大程度的自主權。支持作出改革的意見認為，現行集權中央的薪酬制度阻礙了有效及問責的部門運作，而要在部門進行必需的改革，職能下放是不可或缺的一環。對這一事項有所保留的人士及團體的回應所持的理由，與支持維持現狀的公務員隊伍管理層及員工的回應相似。
89. 有關這一事項的意見之中，所提出來的具體事項包括：
- 薪酬管理職能下放的適當程度，以及未來中央就這些事宜所擔當的角色；
 - 確認薪酬管理下放應與部門事務、財務資源管理及人力資源職能下放等更廣泛的計劃配合；
 - 任何下放薪酬及職級管理職能的安排，均需要在公務員體制內同時實施一個具透明度及競爭性的委任及晉升制度來互相配合。
90. 回應意見中，有關實施方面的意見包括：
- 支持試行職能下放，最初以整筆撥款或以營運基金方式運作的部門作為試點；
 - 支持設立一個中央性的職能，負責處理投訴及不滿事宜，並審核各部門的薪酬管理，以確保有效地管理及運用資源。

把一般/共通職系併入不同部門

91. 約有 155 份意見書就一般及共通職系併入不同部門這一事項提出意見。不同的有關人士組別之間也是意見分歧。
92. 在部門管理人員的回應意見之中，剛超過一半支持這一建議。他們認為把一般及共通職系併入不同部門有利於有效的資源管理，尤其是初級職員和文職及秘書職系。但是對於這一構思有所保留的意見強烈表示，一般及共通職系職員現時輪調的安排能擴闊他們的工作經驗，可讓他們接觸良好的作業方式及新的視野，同時亦能對部門管理層起了應有的制衡作用。他們認為這些方面都是十分重要的，不應摒棄。在大部分公務員隊伍管理人員的回應意見中，他們均表示十分關注行政主任及其他一般及共通職系人員可能會失去事業發展的機會。
93. 很大部分的公務員團體的回應對這一構思持反對意見。他們認為，這建議的壞處是：在招聘、培訓及調配人手方面會失去規模經濟的好處；尤其任職於規模較小部門的職員限制了事業前途；當部門工作外判、部門私有化或縮減人手時，員工可能遭到遣散；以及損失了部門內一般及共通職系人員所擔當的制衡角色。
94. 公務員工會/協會的回應一般來說對這一事項意見紛紜。
95. 一般及共通職系公務員所提交的意見書大多反對這一構思。他們認為這樣做會限制他們未來的晉升前途，剝奪了他們的事業發展機會，同時亦限制了在緊迫時限內完成特別職務時所需的彈性調度(例如，進行選舉活動)。
96. 非公務員人士及團體的回應，尤其是外間利益團體的回應，均支持這一構思。他們指出，必須先把一般/共通職系併入不同部門，才能促進其他方面的改革，如授予部門更大的薪酬及職級管理職能的自主權、績效檢討及精簡公務員職級的改革。
97. 在提交的意見之中，提出作進一步考慮的具體事項包括：
 - 一般/共通職系一旦併入不同部門，如果這些職員在取得必須的學術及專業資格後，是否可以轉職為有關部門的專業或技術職系人員；
 - 需要提供足夠的調配規劃及培訓以促進技能轉移；
 - 先在文書職系內試行這一構思，如果合適的話，才推展至一般/共通職系內的其他組別實行。

在範圍較廣的職位類別中合併現有職系

98. 約有 140 份意見書就這一事項提出意見。大部分回應意見均支持職系合併的構思，雖然來自公務員的回應意見之中各種不同的觀點。

99. 超過半數部門管理層的回應意見及大多來自個別公務員隊伍管理人員的回應意見認為，確實有一定的空間，可以做到合併職系及精簡架構，從而提高效率及簡化行政。很多意見認為，很多職系及職級已經過時，而很多職位在職系/職級方面的分野已變得模糊。
100. 相比起來，公務員職工團體的回應對這一構思則表示憂慮，認為這方面的改革減少整體公務員的晉升機會減少；嚴重影響他們的職業保障，尤其是在中層及低層公務員方面；最終對公務員的士氣造成打擊。對此並沒有具體建議的情況下，他們認為需要對每個職系作仔細檢討，逐一考慮每個合併個案所帶來的好處。
101. 紀律部隊的回應對這一事項表示關注。他們認為，由於工作性質特別的緣故，因而應保留現有架構。但是，他們亦表示，文職職系仍有作出精簡的空間。
102. 大部分非公務員人士及利益團體的回應均十分支持簡化職系的構思。他們認為，透過減少不必要的層級及人手，可以提高部門運作的靈活性及效率，並能減低成本。
103. 在意見書中建議的具體精簡職系方案包括：
- 把公務員隊伍中職業上或學歷上有類似要求的職系合併；
 - 引入職位評值制度，採取工作要求的模式來決定職系及職級。
104. 在提交的意見之中，提出作進一步考慮的具體事項包括：
- 需要確認精簡架構與合併職系及職級是兩個不同的課題，因此應該分開獨立處理；
 - 如要擴大職責範圍，便有可能需要擴闊薪級；
 - 在縮減層級方面，需要在控制範圍及有效性兩者之間作出平衡，這是十分重要的。
105. 意見書中有關精簡職系在實施方面的意見包括：
- 在職級管理的事宜上，需要授予部門更大的自主權；
 - 需要處理職員對縮減人手及損失事業機會的憂慮，這是十分重要的；
 - 需要先就部門管理層架構進行檢討，然後才擴展至下級人員，從而取得一般員工的認同及支持。

引入正式的職位評值制度

106. 約有 120 份意見書就這一事項提出意見。
107. 來自公務員管理層、個別公務員管理人員及一般職員，以及外界的非公務員人士及團體的回應意見之中，佔最少一半均表示支持引入正式的職位評值制度。公務

員員工、工會/協會所提交的團體意見書中的意見，則對這一構思持較為審慎的態度。

108. 在支持引入正式的職位評值制度的意見之中，對於有關制度應否由中央集中處理，支持及反對的意見約各佔一半。支持中央集中處理模式的意見大多基於營運效率及專業知識、內部對比關係、透明度及公平性等理由。支持在中央指引下職能下放給部門的理由，主要是部門本身更能了解有關工作的要求。
109. 意見書中所提出的一些主要建議包括：
 - 任何正式的職位評值制度應由一個獨立機構執行；
 - 引入正式的職位評值制度時，應簡化範圍較廣的職位類別中的現有職系，從而互相配合；
 - 如果政府引入職能下放式的職位評值制度，政府至少應擔綱制定整體架構及指引的角色，並負責執行監督的職能。

建議在薪酬檢討第二階段進一步考慮的範疇

110. 本部分就公務員薪酬管理的主要範疇，向專責小組提供建議，我們認為這些範疇應在第二階段的薪酬檢討中作進一步處理。我們的結論按研究的五個主要範疇編排，當中已兼顧到(中期報告所研究的)五個國家相關的公務員薪酬安排及發展，以及在公眾諮詢期間所收集到的意見。

普遍採用的薪酬政策、結構及制度

公務員的薪酬政策及制度作徹底改革的需要

111. 在所有研究的國家之中，除了加拿大剛開始進行公務員薪酬改革之外，其餘的國家均已就公務員薪酬政策、結構及制度，進行了重大而長遠的改革計劃，雖然其成功有爭議之處。每個國家均有不同的起步點，並因應不同壓力及情況而進行有關的改革。在大部分的情況下，改革是整體的公營部門改革的一部分，並由此而推動的。這些改革背後共同因素是：希望在公務員隊伍中建立一個更強而有力的績效文化；促進更大的靈活性以確保適當地滿足提供公共服務的人手需要；以及提高公務員的問責性及公共服務的成本效益。
112. 根據公眾諮詢的回應，對於就現有薪酬制度作出徹底的改革方面，似乎在公務員隊伍內只獲得有限度的支持；但是他們也默認現行安排有較溫和的檢討及改善的空間。在缺乏有力支持改革的理據下，公務員一般員工及工會/協會的團體回應認為現有的安排是行之有效及值得信賴的，他們相信，任何必要的改革均應該以漸進的方式，用較長的時間來實施，才能避免影響公務員隊伍的穩定性或士氣。相比之下，來自外界利益團體的回應則更支持需要對公務員薪酬制度作出重大改革。
113. 基於上述各點，我們認為儘管香港公務員的薪酬制度有確切改革的地方，現時有必要進一步就這項改革的程度與步伐作出周詳的考慮。以下是我們覺得專責小組或須考慮處理的問題：
- 推行整體公營機構管理改革的空間和時間，因它可影響公務員薪酬管理制度的未來發展方向；
 - 現行薪酬安排的優劣及它們符合未來需求的適當程度；
 - 個人加入或離開公務員隊伍的動機，以及薪酬安排對於其決定是否加入公務員隊伍的重要性；
 - 有必要就薪酬改革提供令人信服的理據及遠景目標，以便就公務員薪酬政策及其背後的關鍵原則進行全面檢討；
 - 有必要制定薪酬改革策略和時程，以實現薪酬制度改革的目標；
 - 確定薪酬管理制度內有必要即時處理和制定臨時方案的範疇。

單一薪制政策

114. 儘管研究各國的公務員福利和津貼佔總薪酬的比例遠低於香港，他們均已採取措施檢討和精簡公務員的各種福利和津貼。單一薪制政策普遍受上述國家的員工歡迎，因為這一政策能讓他們在運用薪金方面享有更大的自由度，也有助減省行政開支。至於得到保留的津貼，一般局限於艱辛或厭惡性工作、工作地點偏遠或生活指數較高，和那些要求極高或人手短缺的工作。
115. 從公眾諮詢的意見可見本地公務員隊伍的管理階層和個別管理人士的回應都支持採用單一薪制，認為這項政策有助減省行政開支，減少濫用資源的機會及提高公務員在運用津貼方面的靈活性。相反，一般公務員及公務員工會/團體的回應對此卻意見不一。有部分人士憂慮如把現行福利和津貼併入基本薪金內或予以撤銷，將使他們蒙受損失。外界意見則強烈主張推行單一薪制，以提高公務員薪酬的透明度。
116. 儘管政府現時對公務員的津貼正進行持續性檢討，**我們認為值得開展工作，以制定更明確的單一薪制政策**。以下是一些專責小組或須考慮處理的具體事項：
- 加快或延伸現行措施以精簡、合併或簡化現時各類津貼的空間；
 - 決定保留現行津貼還是以更有效的方式處理津貼的原則；
 - 推行單一薪制的最佳方法。

與私人機構的薪酬水平掛鈎

117. 為了提供足以吸納、留用和激勵合適員工的薪酬，研究各國政府都已務求公務員薪酬與私人機構薪酬水平「大致相若」，儘管這些國家已放棄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（例如英國）明確強調公營部門的薪酬水平，應存在一定程度的「折讓」。減少着重公務員薪酬與私人機構的掛鈎，現時使高級公務員的薪酬水平過度落後於私人機構的水平，引起一些關注。
118. 根據公眾諮詢結果，公務員隊伍與公務員以外的回應意見大多支持維持公務員薪酬與私人機構薪酬水平大致相若的做法，儘管有部分意見（尤其是公務員隊伍以外的意見）認為薪酬比較應局限於個別職群類層面上而非應用在整個公務員隊伍上（正如現時薪酬趨勢調查所採用的方法）。
119. **我們的結論是：公務員薪酬與市場水平掛鈎的做法有可能繼續成為公務員薪酬釐定工作的一個特色，當局有必要進一步探討如何才可恰當應用這一原則。**以下是專責小組或須處理的具體事項：
- 公務員相對於私人機構薪酬水平的定位（即何謂「與私人機構薪酬水平掛鈎」）；

- 不同的職群或資歷薪酬水平的定位；
- 在薪酬釐定工作上時，如何衡量與市場水平掛鈎與其他因素(例如：財政負擔能力)的關係；
- 如有意見認為公營機構與私人機構的薪酬水平現時存在相當差距，那麼應如何貫徹和維持與市場水平掛鈎這一原則。

財政負擔能力作為最重要的考慮因素

120. 財政負擔能力已成為有關國家公務員薪酬政策的主要特色，反映這些國家近年在公共財政和開支上所面對的嚴重掣肘。薪酬職能逐步下放予個別部門和機構已成一趨勢，這加強了注意整體撥款內支付公務員薪酬開支的能力。
121. 觀乎公務員隊伍在公眾諮詢內的意見，大多反對以財政負擔能力作為公務員薪酬政策的主導原則，唯恐這一原則易受政治壓力和宏觀經濟因素所影響。但公務員管理階層和個別管理人士的回應均同意財政負擔能力為制定薪酬政策過程中的眾多考慮因素之一。外界對這一問題有不同意見，但都認為財政負擔能力有助政府恪守審慎理財的原則。
122. 就香港現時關注公共開支所面對的掣肘而言，我們相信專責小組值得進一步探討在釐定和調整公務員薪酬水平時，應否和如何應用財政負擔能力。專責小組可處理的具體問題包括：
- 「財政負擔能力」的適當定義；
 - 財政負擔能力與其他因素(例如與市場水平掛鈎)的關係；
 - 公務員架構內尤其與財務負擔能力有關的範疇。

高級公務員的獨立薪酬安排

123. 有關國家大多為高級公務員另行制定獨立的薪酬安排。舉例說，在那些薪酬職能已高度下放的国家內，維持一支集中管理的高級公務員隊伍，被視為維繫整體公務員隊伍的凝聚力、控制公務員薪酬開支的重要渠道。在那些按個人表現釐定薪酬的国家內，高級公務員薪酬內承受風險部分的比重一般較高。
124. 來自公務員隊伍的回應對高級公務員在薪酬上應否有不同待遇意見不一。有意見認為薪酬待遇不同，正可反映高級公務員肩負較重要的職責和日趨重要的問責性；但也有意見關注到高級公務員薪酬待遇不同，將拉闊公務員隊伍內的薪酬差距，使公務員隊伍出現分化。外界的回應意見一般支持高級公務員享有不同的薪酬待遇，部分原因基於此舉可更有效地把高級公務員與私人機構高級人員的薪酬水平貼近。
125. 我們認為高級公務員享有不同的薪酬待遇這一原則值得加以深入探討。專責小組可處理的具體問題包括：

- 「高級公務員」的定義；
- 在顧及整體管理及人力資源配置的基礎上，高級公務員應在何種程度上享有不同的薪酬待遇；
- 高級公務員隊伍在何種程度上可作為薪酬制度改革的試點對象；
- 是否有必要就高級公務員隊伍制定不同的薪酬檢討機制，以便更好地反映私人機構內相應組別的薪酬變動；
- 正如一般公務員所指出，如何減低薪酬差距擴大和公務員隊伍出現分化的風險。

紀律部隊的待遇

126. 儘管有關國家在處理紀律部隊或相當人員的薪酬安排時，並無一致方式，其總體趨勢在於那些被取消罷工或採取工業行動的權利，及(或)有必要確保其薪酬水平的釐定不受政府支配也不受過度的政治干擾的組別，才可享有獨立的薪酬待遇。這意味著儘管大部分國家的警察隊伍實際上仍保留獨立的薪酬安排，但其他紀律部隊或相當人員的薪酬和其他方面的管理與其他公務員隊伍並無分別。
127. 公眾諮詢中，紀律部隊及公務員隊伍內的管理人員的回應意見都認為紀律部隊工作特殊，因此極為贊成保留紀律部隊的獨立薪酬安排。其他職級的公務員以及公務員工會/團體的回應對此意見不一，儘管大抵傾向保留紀律部隊的特別待遇，有部分人士卻對特別待遇或會引致分化表示關注。外界回應意見大多支持紀律部隊享有不同的薪酬安排。
128. **我們認為值得就紀律部隊享有獨立的薪酬待遇進一步探討其理據與政策。**專責小組可處理的具體事項包括：
- 用以確定是否保留獨立薪酬安排的原則；
 - 用以保留個別紀律部隊現行薪酬安排的理據；
 - 支持個別紀律部隊享有不同薪酬待遇的獨特考慮因素；
 - 一些/其他紀律部隊與其他公務員隊伍在薪酬制度上建立聯繫的實際作用。

以薪酬幅度或其他薪酬制度取代固定薪級的經驗

129. 研究中的有關國家均以靈活的薪酬幅度取代高級公務員按年資自動增薪的固定薪級制度。那些已將薪酬管理職能下放的國家，亦已將靈活薪幅制推廣至其他各類公務員或大部分公務員。公務員隊伍內的管理階層認為這項改革的推行有助於建立更公平的獎勵制度、提倡更著重表現的公務員文化。相反，一般員工及工會均反對這方面的改革，認為薪幅制度的推行將導致公務員隊伍出現分化，與公務員當前的主流文化背道而馳。從外國的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，實際上取決於有關部門能否以全面的角度進行績效評估和管理。

130. 在本港公務員管理階層及外界的回應意見均傾向逐步摒除固定薪級制度，藉此提高薪酬制度的靈活性，進一步按員工表現而非年資提供獎勵。一般員工及公會/公務員團體的回應意見則傾向保留現狀，有部分意見認為只須加強管理現時按年資自動增薪的制度，同樣可以達致論功行賞在薪酬制度內的重要性。
131. 有見及此，**我們認為值得進一步深入探討是否並如何推行靈活薪幅制**。以下是專責小組或需考慮處理的問題：
- 支薪點制度應否保留，或只須保留最高和最低支薪點；
 - 至少作為臨時措施而言，考慮加強現時按年資自動增薪的制度，摒棄按年資自動增薪的做法，以便進一步將員工表現作為增薪依據；
 - 能否在高級公務員隊伍及少數部門內試行與表現掛鈎的薪幅制，這項措施若然可行，能否逐步推廣至整體公務員隊伍；
 - 引入廣分職級的利弊與方法。

用以釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制

132. 儘管加拿大和新加坡在這方面的改革步伐較為緩慢，研究中的有關國家已逐步摒棄由中央統籌和以計算公式為本的薪酬釐定方法。個別部門現已在釐定薪酬方面享有較大 權責，強調以財務負擔能力、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。透過集體及個別商議的合約現已成為普遍現象，而薪酬趨勢調查及以私人機構的薪酬水平為基準的做法，只作參考用途，不會用來規限公務員的薪酬調整工作。
133. 本地公務員管理階層及一般員工的回應意見大多認為現行薪酬調整機制公平合理而且運作順利，除非有其他更佳和經過驗證的選擇，否則不應予以取代。但有不少外界回應意見認為現行計算公式存在漏洞，加上未有進行薪酬水平調查，使公務員隊伍與私人機構的薪酬差距越來越大。
134. **我們認為，為配合薪酬管理工作的其他改革建議，現在有必要深入探討各個方案，並提供建議未來用以釐定薪酬水平和調整幅度的最合適機制**。以下是專責小組或需考慮處理的問題：
- 是否對現行機制作出臨時改動以趕上 2003 年的薪酬制度檢討工作；
 - 探討進行薪酬水平調查的理據與實際方法，從而確定現行薪酬檢討機制的所需改革幅度，並為任何新設立的薪酬結構奠定基礎；
 - 個別決策局及部門在釐定本身的薪酬水平上應有多大的自主權；
 - 公務員事務局、財經事務及庫務局等中央機構在未來的薪酬釐定工作上應擔當的角色；

- 儘管現時的總體趨勢強調將公務員的薪酬事宜逐步下放予個別部門和機構，應否繼續由中央機構釐定高級公務員或個別組別的薪酬水平。

推行績效獎勵制度的經驗

135. 引入績效獎勵制度是海外國家在薪酬改革方面的一個重要課題，也被視作提升公務員績效標準的一個重要因素。除了按個人表現決定增薪幅度的靈活薪幅制外，其他已推行以績效為本的薪酬安排還包括：個人表現花紅、團隊制績效金、按經濟表現掛鈎發放的薪酬(類似新加坡所推行的措施)。正常而言，一般公務員的現行基本薪金都不會受到影響，而高級公務員的績效薪酬佔其薪酬總額的比重一般比職級較低的公務員為高。績效薪酬制成功與否，取決於能否成功建立一個公正無私而且一視同仁的績效管理架構。
136. 公務員隊伍在公眾諮詢中對績效薪酬制意見不一。公務員管理階層的回應內約有一半意見以及不少外界團體的回應都支持推行以績效為本的薪酬制度，藉此加強公務員的靈活性、激勵員工士氣和加強績效文化。一般公務員的反應對此卻較為冷淡，工會/公務員團體回應的支持更甚；他們認為績效薪酬制可導致公務員隊伍出現分化，削弱員工士氣。至於某形式的績效薪酬制是否比另一形式的績效薪酬制理想(例如：個人績效金相對於團隊制績效金)，並未得到各方面的清晰回應。
137. **我們認為績效獎勵制是一個值得深入探討的重要課題。**以下是專責小組或需考慮處理的問題：
- 在推行績效獎勵制以切合部門的實際需要和環境上，怎樣才算是最適的範疇和方法；
 - 公務員隊伍現時所採用的績效管理制度的成效和穩定性；情況適用的話，在確立可靠的績效管理制度方面有何最佳途徑；
 - 以高級公務員作為個人表現薪酬制的試驗對象；
 - 其他形式的績效獎勵措施是否適用於本地公務員隊伍，例如：
 - 個人表現花紅
 - 團隊制績效金，現時有 6 個部門參與試驗計劃
 - 機構獎勵計劃，當部門整體達到或超越某些既定的績效指標時，所有員工都可獲獎勵；現時某些營運基金也有採用，儘管規模不大
 - 按香港整體經濟表現發放的獎金
 - 經過改良的非現金獎勵；
 - 與績效獎勵有關的撥款安排。

精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗

下放薪酬和職級管理職能

138. 在某程度上將薪酬和職級管理職能下放，一直是有關國家公務員薪酬制度改革的重要環節。個別部門或機構可自行管理其薪酬安排(包括薪酬政策和薪酬結構)，以切合其實際需要和環境。此舉有助部門或機構加強本身的財務問責性，突顯績效表現的重要性，但另一方面，公務員隊伍的整體性受損，不同部門或機構負責類似職務的員工在薪酬待遇上難求一致，事業發展及部門的人員調遷受到限制等等，都引起一些關注。
139. 公眾回應對於香港公務員隊伍下放薪酬職能是否可行，可謂意見分歧。儘管部分公務員管理階層的回應意見歡迎在中央機構的統籌下加強資源及財務上的自主性，但有更多人認為香港面積有限，難以引證由中央統籌公務員的薪酬安排。有員工憂慮管理層若然擁有更大權力，可能出現濫權情況；也擔心不同部門類似職位之間的薪酬差距擴大及調遷機會減少。外界的回應意見傾向支持進一步下放薪酬職能，以提高公務員的效率和問責性。
140. 我們認為這是一個有待專責小組在第二階段深入探討的重要課題，因為將來無論薪酬職能下放程度是深是淺，都會對日後薪酬制度其他方面的發展有著重要影響；舉例說，職能下放如能深入推行，可能會突顯財政負擔能力在釐定薪酬水平和調整幅度時的重要性，同時亦會使整體公務員隊伍內職級整頓的範圍收窄。
141. 以下是專責小組或需考慮處理的具體問題：
- 能否進一步把管理或人事職能納入職能下放的範圍，以及此舉對薪酬職能下放有何啓示；
 - 在確定日後薪酬管理職能下放的程度時所採用的原則；
 - 中央機構在下放薪酬職能的機制內所擔當的未來角色和職責。

職級改革(包括精簡職系數目、把一般職系人員併入不同部門、建立正式的職位評值制度)

142. 研究中的有關國家對本身的職級安排進行了重大改革，一般是把與職級事項有關的職能下放予個別部門或機構。這方面的改革包括：
- 把一般職系人員(高級公務員除外)併入不同部門；
 - 引入範圍較廣的職群，制訂薪階較闊的薪酬級別；
 - 建立用以評估職位比重的職位評值制度或以才能為本的評估模式；
 - 脫離以學歷作為職級及職系評定的首要標準。
143. 在本港，有不少公務員管理階層內的回應意見都支持職級改革(包括精簡職級數目，把一般職系人員併入不同部門，建立職位評值制度)，以改善公務員隊伍的

效率和資源管理。一般公務員的回應對於職級改革意見不一，有部分人士憂慮晉升機會被減少，影響公務員的工作安全感。來自公務員隊伍的回應卻有不少意見認為職位評值制度或其他職位評值方法有助政府以更公平的手法設定內部對比關係。公務員工會/團體的意見中，有過半數支持精簡職系數目並把現時職類合併為範圍較廣的職位組別。

144. 總括來說，我們認為值得進一步探討職級改革的範疇，確認職級改革必須與薪酬管理職能的下放一併考慮。以下是專責小組或需考慮處理的具體問題：
- 能否容許個別部門或機構在職級問題上(包括將一般職系人員併入不同部門)享有更大的自主權；
 - 根據對現行職系類別的詳細分析，推行綜合職系結構的可能性和方案；
 - 透過職位評值制度或其他評值方法制定內部對此關係，建立合理而公平的職系結構的理據；
 - 可否以某一部門(或高級公務員隊伍)作為職位評值制度的試驗對象，以便日後可推廣至整體公務員隊伍。
145. 在推行上述改革時，消除員工對可能喪失轉職和就業機會的疑慮將會是十分重要的。

未來展望

146. 在本報告的上述部分，我們就薪酬制度改革中認為專責小組應在下一階段進一步探討薪酬制度改革的各種問題和機會，提供建議。
147. 展望未來，專責小組現時必須釐定最能符合香港未來需求和環境的公務員薪酬和職級安排。這評估必須顧及現行安排的優點和弱點，並了解政府在相關的重要領域(例如下放人力資源和財務管理職權)推行公務員改革的意向。
148. 就本質而論，這些課題有不少是相關的。我們認為專責小組(與政府)必須採取全面而協調的方法進一步探討這些課題。具體而言，我們鼓勵專責小組儘早就一些關鍵原則確立全面而長遠的目標，並勾劃政府所屬意的公務員薪酬管理安排的特色。借助以上目標和廣泛的實施藍圖，可與有關人士共同探討公務員薪酬制度的未來方向，避免詳細的改革計劃最後被人分割處理。
149. 要求專責小組在同一時間詳盡探討所有有待改革的範疇，顯然不切實際。我們根據本身的豐富經驗，建議專責小組先行處理以下範圍較廣泛的課題（儘管當中或會互有重複）：
- 首先，檢討薪酬釐定及調整機制。除了探討現行計算公式及調整程序的一些短期修正措施外，還應考慮：
 - 政府採用的薪酬政策，包括在與私人機構薪酬水平比較時，如何把公務員薪酬定位，以實現其關於人力資源的施政方針；
 - 如何實現和維持公務員薪酬與私人機構薪酬水平的大致相若（若這原則適用的話）；
 - 財政負擔能力與其他管理方面的考慮因素在制訂薪酬水平上的角色。
 - 然後詳細探討如何精簡現行薪酬及職級結構以及推行改革的最佳途徑。這包括：
 - 決定薪酬及職級管理權責的下放程度，以及下放程序所應遵守的中央政策；
 - 檢討及確定精簡現行職級和職系結構的範疇和方法；
 - 決定是否摒棄固定薪級；若然放棄，有何合適的方案？如何推行這些替代方案？
 - 探討利用職位評值制度作為制定內部對比關係的較佳渠道；
 - 制定單一薪制政策，並對各類津貼進行檢討。
 - 第三，進一步探討績效獎勵制的理據以及在公務員隊伍內推行績效獎勵制的最佳渠道。這包括：
 - 根據公營及私人機構的經驗，探討推行個人表現薪酬的可行性以及最適合推行個人表現薪酬的制度；

- 確定及評估其他以績效為本的獎勵制度（例如：團隊或部門獎賞，「一次過」發放的表現分紅，以及其他非現金的認同計劃）；
 - 檢討現行績效管理制度以加強培養績效為本的獎勵文化；
 - 在公務員隊伍內推行績效獎勵制度前，先在試點推行這項安排。
150. 專責小組必須小心探討推行改革的最佳方法。從公眾諮詢的意見可知取得公務員的認同是確保改革成功的關鍵因素。關於這一點，我們可從上述國家在推行公務員薪酬制度的改革方面所累積的經驗中得到印證。附錄 B 載有上述國家在推行有關改革方面的一些可資借鑒的課題。

結論

151. 本報告就公務員薪酬管理制度內一些我們認為有必要在公務員薪酬政策和制度第二階段研究進一步探討的事務，向專責小組提交我們的意見。在提出我們的意見時，我們已考慮過我們對香港現行公務員薪酬安排的背景和發展的認識，個案國家在這方面的經驗以及從中期報告公眾諮詢所收集得來的意見。
152. 我們認為這項薪酬檢討代表著一個重要、及時而且令人興奮的機會，當局可藉此全面檢討香港公務員隊伍未來需要的薪酬管理制度。
153. 我們沒有低估專責小組現時所面對的挑戰。現時可供考慮的有多個方案和因素。從公眾諮詢的意見可發現一個重要信息，就是有必要說服公務員隊伍改變一些關於薪酬安排和職級事項的固有觀念。提供改革的理據以及對未來薪酬安排賴以運作的關鍵原則和特徵提供方針，都是未來的首要任務。
154. 我們期待專責小組就本階段的研究項目撰寫的最後報告，並衷心祝願第二階段的研究能順利開展。

研究個案摘要：可資借鑑的經驗與良好措施

A1. 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：

- **薪酬與職級改革的實施過程，不可也不應脫離公務員制度的整體改革議題。**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，以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，政府高層對改革作出持續的承諾和支持以維持動力，這是極為關鍵的因素。
- **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，這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，**以建立推行薪酬改革時所需的實力和承諾。資源的投放領域一般包括：相關培訓和技能發展；溝通；改變公務員理念體系和促進績效文化發展的特別措施；支援設施的配合（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。以下都是一些常見而將有待處理的問題：員工抗拒改變現狀；在新制度下員工若有所失、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。

A2. 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，進一步論述海外個案的良好措施。

普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度

A3. 有關五個研究國家薪酬政策的普遍趨勢如下：

- 進一步把薪酬政策和管理職能下放予個別部門和機構；
- 在某些領域內（如平等機會），公務員隊伍應帶頭樹立優秀僱主的榜樣，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（即量入為出），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，繼續致力加強公務員薪酬與表現的聯繫；
- 以較靈活的方式（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，許多國家的相若組別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

A4. 五個研究國家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和最高薪點，公務員的薪酬按個人表現在薪酬幅度內可獲相當彈性的移動。

用以釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制

A5. 五個研究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按議薪準則訂立集體和個人僱傭協議時的參考，並不會用來主導公務員的薪酬調整工作。

A6. 因此，中央機構的角色已轉變，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

A7. 各研究國家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，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」發放的和併入基本薪金的表現花紅；
- 團隊制績效金 --- 這較少採用，一般要求工作團隊實現既定的績效目標或完成某一指定任務或項目。

A8. 到目前為止，高級公務員是績效獎勵制的重點推行對象。究其原因，一方面鑑於適當獎勵和激勵對表現優異的高級公務員的重要性，另一方面是他們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（屬於不固定薪酬部分）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四成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。

A9. 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能更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系管理職能的經驗

A10. 正如上文所指出，研究國家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。雖然職能下放提升了作業效率，但也帶來了一些有待正視和認真處理的挑戰，尤其是有意見認為這會使公務員隊伍出現分化。

A11. 大部分研究國家也對其職系安排進行了重大改革。其共同特點包括：

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

對香港有何啓示

A12. 本報告不擬提出任何具體建議。但我們相信，根據研究國家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均值得加以進一步探討。具體而言，香港公務員隊伍值得：

- 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

A13. 我們在本報告內擬訂了一個簡略的圖表（見背頁），以便讀者能對研究國家的公務員薪酬安排一目瞭然。該概覽表按專責小組所指定的五個研究專題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。

A14. 在制定該表時，我們難免會簡化各國的公務員薪酬安排，因此讀者在閱讀有關資料時必須多加留意。為免誤解，讀者應參考中期報告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？	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
- 高級公務員？	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	
是否獨立處理紀律部隊的薪酬事宜？	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	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	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	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	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），因而有多種不同的薪酬安排
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叫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

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
「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

靈活薪幅制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幅制	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	是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪幅制	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幅制	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
-------------------	----------------------	--	----------------------	------------------------------	--------------------	--------------------------------

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	否 - 但調整幅度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
---------------------------	-------------------------	--------------------------------	-------------------------	-----------------	-----------------------	----------------------------------

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
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	核准整體財務預算	制定整體財務預算	核准整體財務預算	中央制定的架構視乎本身需要而釐定薪酬增幅
- 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勾	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	
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	
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	對大部分員工仍採用傳統的評核方法，這種方法缺乏	制度完善，技能水平高 - 採用自我評核及全面評核法	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	

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
	遍；技能發展仍持續	一致的評核準則	的方式很普遍。報告主要叫重能力方面的事項		遍；技能發展仍持續	育及技能發展以促使行為上的改變

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

附錄 B – 外國在推行薪酬制度改革方面的一些可資借鑑的經驗

B1. 研究國家在對公務員薪酬管理制度進行重大改革方面所累積的經驗，對於新舊制度間的順利和成功過渡均有不少可資借鑑的經驗。我們認為這些經驗與香港的環境息息相關，特此簡介如下：

- **尋找令人信服的改革理據**，然後，積極而持續地傳達和宣傳改革成效。公眾諮詢內的意見再次印證取得公務員對薪酬制度改革的認同是何等重要。
- 對改革的最終成效有**清晰明確的認識**，並朝著這個方向努力實現目標。
- 必須明白**薪酬結構和制度的改革往往取決於公務員隊伍內關於管理制度和人力資源方面的一些範圍更廣的改革**。
- **採取循序漸進的方法**，配合一致而經過充份闡釋的改革計劃，以期重新確立公務員隊伍的信心和加強其凝聚力。舉例說，新西蘭過去由於面臨危機，初期採用激進的方法推行薪酬制度改革，後來已採取較審慎的態度考慮改革中哪些須要保留改革，哪些須要恢復舊貌，或哪些須予進一步調適。
- **設定符合實際的推行時限**，以便在維持改革動力之餘，也有助於各項改革的整合，以免公務員隊伍疲於應付各種改革。
- **確保公務員隊伍內部具備充足的專業知識和技巧**以推行改革，在必要時可借助外間協助以推動改革工作。
- **不可開展實際上難以有效推行或維持的改革**。舉例說，英國政府在改革高級公務員薪酬安排方面曾遇上若干難題，因其實際上欠缺足夠經費以全面推行績效為本的薪酬制度。
- **尋找平衡點**，例如：容許公務員選擇是否參與某些改革項目，讓他們感覺到某程度上可參與一些影響自身的決定。
- 在必要時**敢於執行艱難決定**以確保改革的推行。例如，提高高級公務員的績效薪酬佔總薪酬的比重，下放薪酬管理的職能以改變個別部門的安逸作風。必須有決心從根本上推行改革，因為旁枝細節的改革難以帶來重大變革或成效。
- **鼓勵各階層的員工代表積極參與**制定各項薪酬改革措施。此舉有助推動改革的順利實施，並能及早察覺各種潛在問題。
- **對員工的情緒和必須進行深入諮詢和參與的改革事項保持高度敏銳的觸覺**。
- **確保相關的教育、培訓和溝通工作能持續進行**，以便公務員隊伍可適應任何新的措施和舉措。有意見認為上述各國大多過早停止這類工作。