

## 第七章

### 訂定薪酬制度

#### 現行協商制度

7.1 目前，有關公務員薪酬及服務條件的協商事宜，是在中央層面透過下列各評議會處理：

- (a) 高級公務員評議會，成員包括香港政府華員會、香港外藉公務員協會及本地高級公務員協會三個主要公務員協會的職方代表；
- (b) 第一標準薪級公務員評議會，成員包括七個公務員協會／職工會的職方代表，他們代表所有第一標準薪級的公務員；
- (c) 警察評議會，職方包括警司協會、本地督察協會、外藉督察協會及員佐級協會四個警務人員協會。

7.2 高級公務員評議會是於一九六八年在三個主要公務員協會與政府達成協議（即「一九六八協議」）後成立的，而該三個公務員協會隨後成為該評議會的職方。第一標準薪級公務員評議會是在一九八二年十二月在政府接納薪俸常委會第四號報告書有關公務員協商組織的建議後成立。

7.3 根據警察條例的規定，警務人員不得成為工會會員，包括上述三個成為高級公務員評議會職方的主要公務員協會。但是，根據警察條例第8條的規定，警務處處長可授權警務人員成立協會，並可向已成立的協會諮詢「福利及服務條件」事宜。在警察評議會成立之前，警隊內的協商工作分別由高級警務人員及員佐級人員的「協商委員會」負責。警察評議會於一九八二年在政府接納薪俸常委會第四號報告書的建議後成立。政府當局曾向警察評議會諮詢各項薪酬及服務條件事宜，例如歷次薪酬趨勢調查、一九八六年薪酬水平調查及新長俸計劃的實施等等。

7.4 除警務人員外，其他紀律部隊人員並無獨立的協商組織，因其薪酬及服務條件事宜交由高級公務員評議會處理。消防處、懲教署、香港海關及人民入境管理隊的人員與警務人員不同，既可成為本身協會的會員，亦可自由參加上述三個主要公務員協會的其中一個協會。香港政府華員會除接受個人會員外，亦接受團體會員（即附屬會員）。下列的紀律部隊人員協會，作為香港政府華員會的團體會員，可透過該會向高級公務員評議會表達意見：—

(a) 香港消防處本地官員協會

(b) 香港海關非海外僱聘官員協會

據我們所知，在44 000名紀律部隊人員中，約有6 000名已成為上述三個主要公務員協會的會員，其中約10%亦屬上述的兩個附屬會員。我們獲悉，大部分紀律部隊人員並不認為一般的公務員協會在組織上能有效地代表他們的利益，而且大部分加入這些協會的人員，並非為了在諮詢過程中取得代表地位，而是為了取得其他方面的利益。

7.5 此外，還有4 800名紀律部隊人員參加了香港海關關員公會、香港消防控制組職員會、香港消防處救護員會和香港人民入境管理隊入境事務助理員工會。這四個團體附屬香港公務員總工會。因此，在第一標準薪級評議會上亦間接有代表。

### 薪酬趨勢調查

7.6 現行協商程序中的一項重要工作，就是進行每年薪酬趨勢調查，評估私營機構的薪酬趨勢。

7.7 在薪酬趨勢調查中，薪俸常委會的薪酬研究調查組負責蒐集若干經挑選的公司的薪酬調整數據。接受調查的公司要將一般的加薪與屬於勞績或升級的加薪分開。在計算薪酬趨勢指標時，祇採用這些公司所提供的一般加薪資料。如某公司不能將一般加薪與勞績加薪區分，則該公司的資料不會列入計算之內。

7.8 薪酬趨勢調查的範圍涉及香港五大經濟行業的公司。這五大行業的公司僱員人數，不一定相等於全香港這類公司的確實僱員人數。我們從各行業取得數字後，再經加權數處理，以使它們能符合該等行業在香港的實際僱員數目。然後就上、中、下三個薪酬級別分別計算出一個薪酬趨勢指標。這個指標是以百分率表示，祇作為對各薪酬級別內僱員一般加薪的加權平均數。

7.9 這些薪酬趨勢指標會提交薪酬趨勢調查委員會，其成員包括各職方及警察評議會的代表。一俟薪酬趨勢調查委員會贊同有關的計算後，即可公布該份調查報告。在這階段，當局會開始考慮公務員的薪酬調整，並諮詢各職方及警察評議會的意見。

### 訂定薪酬 — 未來發展

7.10 有些意見書，對現行訂定紀律部隊薪酬的制度表示相當不滿。主要是警務人員認為他們應有獨立的薪酬評定制度及獨立的薪級；而其他紀律部隊則表示現有的諮詢方法對他們不公平，因為他們作為紀律部隊的一分子，並沒有與政府直接溝通的途徑，只能與其他公務員團體一併由高級公務員評議會代表，而警務人員則可由警察評議會直接獨立代表。支持改善現行制度的意見堅決認為，在現有的諮詢情況下，紀律部隊的獨特情況及問題未有予以所需的考慮。此外，一般認為私營機構對公務員薪酬的評定有過大的影響力，並對薪酬趨勢調查所蒐集得到的資料有所懷疑，主要（但非完全）是因為不包括勞績獎償，故不能充分反映出私營機構的一般薪酬趨勢，更使所得的結果不能顯示出一般的加薪額。

### 警務人員的薪酬評定制度

7.11 警務人員陳述他們應有獨立的薪酬評定制度，主要原因有兩點（第八章內有摘要闡明警務人員的意見書，其中對這兩點有較詳盡的陳述）：—

- (a) 原則上的論據 — 警隊不能聯同由工會或團體代表的其他團體參與有關薪酬事宜的談判，因為談判可能最終演變為涉及政治方面的糾紛，或有關糾紛可能需要警務人員協助維持治安；

- (b) 實際上的論據 — 現有的薪酬評定制度未能認定警隊的各项問題，亦未能根據這些問題而訂定適當的薪酬及服務條件。

7.12 第二點論據顯然亦適用於其他紀律部隊。如認為有需要，可設立一個包括所有紀律部隊的特別薪酬評定制度。但基於第一點論據，則不能作出這樣的安排。第一點論據其中牽涉很多問題，須要詳細考慮。在這份初步報告，我們將會列出各點可理解的論據，並試圖加以探討。

7.13 根據香港法例第232章警察條例第8條的規定，警務人員不得加入工會為會員。但其他紀律部隊的條例則無類似的規定。

7.14 可能由於警察罷工的想法純屬不可思議，故任何法例或任何有關的規例並無明確禁止警察罷工的規定。但是，警察條例第62條則明確禁止警務人員作任何形式的工業行動，故即已有效地禁止罷工行動。該條例規定：—

「任何人士，如引致或企圖引致，或所作出之行動足以引致警務人員產生不滿情緒者，或引誘或企圖引誘，或所作出之行動足以引誘任何警務人員停止服務或違反紀律者，即屬違法，一經簡易程序審訊定罪，可判罰款二千元及監禁兩年。」

人民入境管理隊人員亦受相類的條文規限。

7.15 這兩項法定規定一致說明，須確保警務人員執行法律、維持治安的職責不能因他們可能涉及工業糾紛而受到影響。各級警務人員皆全心全意接受這項無權加入工會或參加罷工的限制，並認為這些限制是職責所需。

7.16 此外，警務人員指出，這些限制意味其協會不能聯同其他可能採取或威嚇會採取工業行動的團體參與薪酬談判或諮詢事宜。在這類聯合協商事件中，警務人員的意見可能對「同意」或「不同意」起決定性的作用，而「不同意」可引致工業行動。在這些情況下，警務人員會被禁止發表他們所堅持的意見，但如果警務人員可以進行獨立的協商，則可絕對自由地發表意見。

7.17 警務人員認為他們的龐大部隊和複雜編制結構、職責、工作及服務條件，是有充份理由設立一個獨立的薪酬評定制度，根據警隊工作的情況而訂定有關薪酬的建議。

7.18 有關的意見書向我們提出兩個可行的方案。第一個方案是警隊職方最初在一九八六年十二月向警察評議會提交的，內容是「成立一個獨立的諮詢及磋商組織，負責研究警隊的薪酬及服務條件事宜」。這個組織相當於一個擴大的警察評議會，由一位司法部的人員擔任主席，管方成員包括行政立法兩局議員，而職方成員則包括警隊差不多各職級(除最高的職級外)的代表。另一獲大多數警務人員支持的方案，是成立一個警察薪俸及服務條件常務委員會，為警務人員處理有關薪俸及服務條件的問題，一如目前為整體公務員處理有關問題的薪俸常委會及首長級薪俸及服務條件常務委員會。

#### 其他紀律部隊

7.19 其他紀律部隊的意見書，對成立薪酬評定制度的關注程度，較警隊的為低。他們關注的是，在現有情況下(見上文第7.4段)，這些紀律部隊人員可向當局就諮詢每年薪酬事發表意見的機會，實際很少，而且效果不大，而警務人員則可透過警察評議會發表意見。這四個紀律部隊的公務員協會／工會已成立一個紀律部隊人員工會／協會聯絡小組。成立這個小組的其中一個目的是尋求更佳的協商途徑。據我們所知，他們曾與銓叙科舉行過兩次會議。

7.20 該聯絡小組曾要求與我們開會。會議上，他們表示有需要成立一個脫離其他公務員，代表全部五個紀律部隊的薪俸及服務條件聯席協商組織。我們仍待聽取大量的事實資料，但至目前為止，我們的感覺是這類組織會得到該四個紀律部隊人員的大力支持，但並不符合警務人員所提出的要求。

#### 未來的方案

7.21 至此，值得注意的是五個紀律部隊的總人數如下：警隊26 829人；消防處6 672人；懲教署5 312人；香港海關2 634人；及人民入

境事務處2 822人。與此比較，常委會所代表的人員有181 787人。因此，我們認為，若為五個紀律部隊分別成立一個如警隊所提議的獨立協商組織，則並無充份理由，因此不會再考慮這個方案。

7.22 目前似乎只有四個主要方案：—

- (a) 維持現狀；
- (b) 繼續現行的制度(即薪俸常委會及首長級薪俸及服務條件常務委員會分別負責紀律部隊各級的薪酬及服務條件問題)，但須更改其結構，增加成員人數，或設立專責小組委員會，以便警務人員及其他紀律部隊的薪酬及服務條件事宜獲得更緊密的關注。
- (c) 設立獨立的制度 — 例如一個新的薪俸常務委員會，處理全部五個紀律部隊的有關事宜，而警隊則可能另有其獨立的協商組織，使其代表毋須與其他四個紀律部隊一起進行商討。
- (d) 另設兩個全新的機構，一個負責處理警隊而有關事宜，另一個則負責其他四個紀律部隊。

在這四個方案的範圍內，很明顯仍可以有各種變化。

7.23 無論設立什麼制度，我們現在認為在任何情形下，對於反映私營機構的薪酬趨勢及一般經濟、社會和財政預算狀況的每年薪酬調整，紀律部隊應與其他公務員相同。任何可能設立的獨立組織，應不時在適當時間，為招聘、挽留人手或激勵上進心的原因，決定紀律部隊的薪酬及服務條件須作怎樣的特別調整，並反映紀律部隊的特別需要及發展。

### 薪酬趨勢調查的前景

7.24 在我們開始工作的時候，已察覺評定紀律部隊每年加薪的方法，是一項必須研究的事項。我們發覺英國政府接納有關英國警務人員的艾德偉報告書及一九七八年消防人員的薪酬協議，主要因素是每

年加薪的措施。警隊所採取的決定每年加薪額的指數，是英國「最新入息調查」公布的每月平均入息指數的全年變動情況。至於消防人員，其平均入息約相等於體力勞動成年男工平均入息的上四分位數，因此亦是參照該「最新入息調查」所提供的有關入息指數而作出最新調整。至此，我們可補充說，我們知道如此簡單地應用入息指數，將會受到很多有充分根據的批評。我們認為不應以單一個指數的變動作為紀律部隊薪酬調整的根據。

7.25 由於我們所聽到的大多關乎薪酬評定制度的意見，皆針對薪酬趨勢調查，因此我們曾經考慮過研究其他有關私營機構薪酬及入息變動的資料，作為協助消除公務員對這方面不滿的方法。由於確定一個人的生活水平的準則是總入息而非基本薪酬，況且計量總入息變動情況或有助於消除人們在這方面對薪酬趨勢調查的懷疑態度，所以在評定薪酬的過程中，應先考慮總入息的變動情況。我們認為這點很重要。我們很高興知道政府統計處早已收集了大量有關入息的資料，雖然這些資料原非為協助評定薪酬之用。

7.26 然而，政府在委任本委員會後，宣布預備成立一個仲裁委員會，負責研究政府最近與非首長級公務員之間因一九八八年薪酬調整問題所引起的糾紛。據我們所知，仲裁委員會的首要職責是檢討現行的薪酬趨勢制度。因此，我們認為不應進一步探討此事，亦不打算在最後報告內討論此事。我們只會將收到有關現行調查的意見紀錄下來。