

士氣

8.135 我們所得的意見書，對於士氣問題，看法不一。我們對很多提出意見的人員的工作熱誠，感到印象深刻，這是我們須強調的一點。意見書都是以積極和富建設性的精神提出意見，並無任何憤世嫉俗成份。從我們多次探訪所見和從閱讀意見書所悉，懲教署人員對該署執行工作的效率，引以自豪，而我們亦看到該署人員熱誠工作的情況。然而，如果我們不在這裡指出，員工士氣似乎受到某些因素影響，那我們便有失職之嫌。影響士氣的原因包括：在偏遠地方工作而得不到適當補償；要長期面對脫離社會常軌的人和死硬罪犯；以及要應付大量湧來的越南難民。

8.136 意見書力稱，如果各個紀律部隊的待遇不平等，懲教署人員的士氣便會受到打擊。在上文所述的意見書中，很多一再強調，如再將目前人們所察覺到的現有差距擴大而非將之縮窄，那便可能會令懲教署人員士氣低落和影響該署服務的質素。

IV. 香港海關

薪酬

8.137 我們曾接獲不少有關薪酬的意見，大部分都集中在海關人員的薪酬與總薪級表及與警務人員薪酬懸殊的問題上。發表意見的人士明白到，由於紀律人員與政府一般職系人員的工作性質不同，因此當局為紀律人員另設一個不同的薪級表，即紀律人員薪級表，但他們認為，紀律人員薪級表與總薪級表現時的差別，並未能適當地反映紀律部隊的實際工作及職責。此外，有人認為紀律人員薪級表（主任級）第29點相等於總薪級表第43點是不公平的，因為若與同級的紀律人員比較，一般職系人員的工作「是輕鬆得多」，而紀律人員則須執行緊急的任務。有一份意見書指出，紀律人員薪級表的結構應予改善及修訂，以反映紀律人員的實際工作，特別是他們須承擔「巨大的工作壓力，時刻面對難以容忍的工作環境及隨時遇到危險。」

8.138 意見書提出三個要點，將海關和警隊的薪酬互作比較。正如我們在上文提及其他人士的意見書時說過，我們列述這些意見，並非旨在造成意見分歧，而只是本着是次檢討的精神，盡量將收集到的不同意見反映出來。

8.139 在上述三個要點中，第一點是與入職的資歷及薪酬有關。據我們所知，海關人員及警務人員的入職資歷大致相同，因此吸引同樣資歷的人士應聘。然而，警務督察在紀律人員薪級表(主任級)享有的入職薪點，比同等資歷的海關督察高了四點；至於員佐級人員方面，海關關員的入職薪點亦比持有同等資歷的警員低了三點。有人認為，這些由「一九七九年薪酬檢討報告書建議的不公平待遇」，令海關更難以招聘有合適才幹的人選(此點將在下文再詳加闡述)。

8.140 第二，意見書認為警務人員與海關人員的職業前途及升級機會，十分懸殊。意見書指出，警務督察及高級督察是一個合併職級，督察工作三至五年後，只要通過升級考試便可獲得晉升，但海關督察必須透過競爭性的晉升制度才能升為海關高級督察。至於升級的比例，則是每3.82名海關督察中只有一名獲晉升為海關高級督察。此外，警務高級督察毋須執行監督督察的職責，但海關高級督察卻要承擔這個責任。有人利用一九八七年香港政府公務員名表，計算主任級人員平均要工作多少年才獲晉升，辦法是將屬於有關職級的人員升級前的總年資除編制職位的數目。結果顯示，一名警務督察平均只需11.5年的時間便獲晉升為總督察，但海關督察卻平均需要22年才晉升至與警務總督察相等的助理監督職級。有人更指出，海關部隊已差不多完全本地化，警隊則不然，警隊在未來數年的本地化政策，將會為本地警務人員提供更多的升級機會。有一點特別與員佐級人員有關的是，雖然警隊和海關兩者之間的升級比例並不太懸殊，但是，由於警隊的編制較大，因此，員佐級警務人員獲晉升為主任級人員的機會較大。一般的意見是，若與警隊比較，海關人員的升級機會頗差。

8.141 第三個關於海關與警隊互作比較的要點是，有些海關人員認為，在執行掃毒及海陸巡邏工作時，他們所擔任的工作與警務人員類似。據我們所知，在一九七四年，薪酬調查組曾總結說：「在很多方面，海關人員的職責、法律權力、工作條件等大致上均可與警務人員相比」此外，有些意見書更認為，海關人員不單只在掃毒及一些對付非法入境者及難民的部門聯合行動中與警務人員分擔工作，並且要在緊急時期擔任內部保安工作，提供240個軍裝小組(約1 000人)負責保護和看守食物及監督食物的派發。新的版權條例在一九七三年制定後，海關人員更接替警隊執行版權法例的工作。此外，自七十年代

起，海關人員需要兼負額外工作及職責，所以更有需要與警務人員的工作及薪酬看齊，亦充份證明要消除兩個部隊之間的差別（我們將在下文繼續比較兩個部隊的工作）。另一個論據是，由於警務人員及海關人員負責執行的工作，種類繁多，因此更有別於工作目標較為狹窄的其他紀律部隊。上述論據指出海關人員與警務人員可作比較和有差異的地方。這些論據均指向同一結論，就是海關人員的薪酬應「與警務人員看齊」，而且兩者之間現有的差距，肯定不應再予擴大。一份意見書總結說，根據這些論據，當局「在訂定海關人員的薪酬時，應以警務人員的薪酬水平為基礎」。

8.142 關於當局在招聘方面所遇困難及流失的問題，我們獲得不少資料。總括來說，我們知道海關正面對職位空缺不斷增加的問題，儘管該部門人手短缺，對繁重的工作不勝負荷，但仍然要維持高水準的服務。一九八三年，該部門的職位空缺共有46個，但到一九八八年卻增至108個（增幅達135%），而在同期內，編制人數則由原來的2 471人增至2 751人（增幅達11.33%）。

8.143 近年來，招募海關督察的成績未如理想。在一九八四至八六年間，投考督察職位的人數每年約有2 000人，但到一九八七年則只有1 192人。根據紀錄，投考海關關員的人數更大幅下跌，由一九八六年的16 675人減至一九八八年的964人。在過去數年，實際到任的人數約佔獲取錄人數的60%，而在這些年來，獲取錄的人數一直只佔空懸職位的66%左右。據我們所知，海關工作的吸引力，近年明顯地不及其他政府部門和私人機構，主要是薪酬低、升職機會微和服務條件差所致。

8.144 我們獲得詳細的人員流失數字，顯示出提早離職的人數有所增加。在試用或試任期間離職的人數都有上升的趨勢，由一九八六年的八人增至一九八七年的11人，在一九八八年首四個月便有九人。這類人員的最高流失率，上一次是在一九八三年出現，當時共有37人離職。此外，當局對那些已完成試用階段因而被視為已訓練成材和有經驗的人員相繼流失，甚表關注。這類人員的流失率在一九八三年亦很高，共有39人離職。流失率其後雖有一年曾下降，但隨即又再度上升，由一九八六年的30人增至一九八七年的51人，一九八八年首四個

月就已有26人。在一九八七年，離職的有62人，正常退休的則有15人；在一九八八年首四個月，離職的已有35人，正常退休的則有17人。我們從一項調查得悉，在離職的人員中，55.35%是因為找到另一份薪酬較高、升職機會較佳的工作而離職，另有20.46%則因為找到一份服務條件較佳的工作。我們獲知，海關人員當中有不少認為他們的升職機會欠佳，大部分工作繁重、壓力大、危險性高又不受人歡迎，而且現時的薪酬與他們所付出的努力和所作出的犧牲並不相稱。有這些想法的，並不限於離職的人員。

8.145 總括來說，我們接獲有關薪酬方面的意見如下：

- (a) 薪酬與職責和服務條件不相稱，應該加以改善；
- (b) 薪酬應與警隊看齊；及
- (c) 現時的薪酬水平偏低，以致不能招聘足夠的適當人手，亦不能挽留受過訓練和有經驗的人員。

海關的工作及其發展

8.146 本報告內有關香港海關的附件，對這個部門的工作及其發展過程作一簡介，並就這方面提供有用的資料。因此，我們在本章只探討意見書特別向我們指出有關海關工作及其發展的一些重要問題。不少意見書都強調海關的工作是多元化的。據我們所知，除警隊外，其他每一個紀律部隊似乎都須肩負兩種職務。然而，海關所負責的職務範圍卻非常廣泛，包括收取稅收、掃毒、緝私、保障版權和執行30條條例。海關人員還須執行18種不同的職責，每一種的性質都不相同，但全部都需要訓練和經驗。此外，海關職位類別繁多，據我們所知，每一名海關人員「均被視為萬能老倌，必須具備很強的適應力。」

8.147 我們獲告知，在一九七九年，香港海關負責執行14條條例，數目僅次於警務處。現在海關負責執行20條條例，並負責另外10條條例的部分執法工作，因此海關的法定職責共包括30條法例。該部門各方面的主要發展如下。

8.148 自版權條例於一九七三年制定後，海關人員便開始接替警務人員執行版權法例的職責；至今科技上的發展已導致當局須制定更複雜的法例，例如有關電腦軟件的法例。假冒商品的種類及製造技術日趨複雜和多樣化，而這類案件的數目及扣押物品的數字亦不斷上升。

8.149 海關於一九七二年起負責陸上的掃毒行動，其對付毒品販運的工作亦於該年擴大。近年，香港不斷被利用作為金三角至北美地區的毒品轉運站。販運毒品技術及路線日趨複雜，組織亦更為完善。海關在近年加強了與鄰近國家聯絡及交換情報的工作，目前更負責亞太區海關有關毒品情報的統籌工作。海關人員在海上工作的能力預料會進一步提高，以便在後海灣及大鵬灣執行反走私及防止非法入境者湧入的工作。

8.150 我們獲悉，隨着入境旅客不斷的大量增加，香港的出入口關卡數目由一九七九年的五個，增至一九八八年的10個。機場入境旅客人數亦差不多增加了四倍，一九八〇年的入境旅客人數約為300萬名，而一九八七年則增至1 200萬名。

8.151 我們知悉，自從中國在七十年代末期採取「開放」政策後，香港與中國大陸之間的走私活動，無論在邊境地區及海上，均有顯著增加。這類活動通常由海路進行，海關已大大加強搜查本港船隻（於一九八〇年共進行搜查2 786次，於一九八七年增至24 049次）及入境遠洋輪船（於一九八〇年共進行搜查10 933次，於一九八七年增至15 660次）。遠洋輪船更包括日趨增多的貨櫃輪船，進行此類搜查工作必須採取不同的搜查技術。

8.152 我們又得悉消費稅方面的發展，特別是於一九八四及一九八五年實施對歐洲酒類及化妝品徵收從價稅，以及煙草稅的計算方法有所改變等。應課稅品法例修改後，海關人員必須對消費稅有進一步的認識及專門知識。

8.153 我們知悉，檢控的數目不僅較一九七九年的數字增加，案件亦更為複雜。同時，辯方現有更多途徑取得適當的法律代表，這使檢控工作更為複雜，負責檢控工作的人員不僅職級須予提高，人數方面亦須增加。以前一向是由督察處理所有案件，現在他們只能負責裁判司署的案件，地方法院或最高法院的案件則由高級督察處理。

8.154 正如上文所述，我們所收到的意見書中，海關人員的工作能與警務人員的工作相比是常提到的要點，意見書也列舉了兩者在工作方面一些相似之處，例如，正如刑事偵緝處人員一樣，有些海關人員在上下班時均須攜帶武器；兩個部隊的人員均執行多項相同的條例，例如危險藥物條例、抗生素條例、藥劑及毒藥條例；同時兩個部隊的人員均須作海陸巡邏，執行法例。有關人員並向我們指出，海關在其他方面的工作，例如搜查船隻、保護版權、檢查貨物及在檢查站進行的工作，「均與警務人員的工作一樣，既複雜而又富挑戰性」。

8.155 我們獲告知一些具體例子，說明海關人員認為與警務人員比較，在反毒及海上工作方面他們處於較遜地位。首先，我們知悉警務處毒品調查科是由一名總警司（屬首長級薪級第一點的職級）掌管，並由一名高級警司（紀律人員薪級表（主任級）第34至37點）協助其工作，而海關調查局則由一名高級監督掌管，他除負責反毒工作外，並須督導海關調查工作、與版權條例有關的行動及檢控事宜。我們又知悉海關調查局毒品及機場調查課的監督須指揮175名人員，而毒品調查科調查及行動組的警司只須指揮107名人員。我們知悉，從事此項工作的其他職級之間的類似比較顯示，雖然海關人員與警務人員的工作及職責水平相若，但與警務人員比較，海關人員的職級似是偏低，因此所獲的薪酬也較低。由警務人員和海關人員所組成的聯合情報小組的指揮架構便是一例。

8.156 第二方面的比較是水警與規模較小的海域及突擊搜查科之間的比較。我們獲告知，上述兩者均負責截停及搜查不同的船隻，防止私運違禁品，以及管制非法入境者湧入本港。意見書表示明白兩者在規模上的分別，但意見書指出，水警輪的指揮人員均為督察或高級督察，但海關的指揮人員只是海關督察。此外，水警的「副主管人員」通常由警署警長擔任，而在海關則由職級低一級的高級關員擔任。

8.157 有關人員就警隊與海關的工作可互相比較而向我們提出的一般論點是：—

- (a) 海關人員可根據各項條例而擁有逮捕、搜查及扣押物品等權力，這些權力與警務人員所獲賦予者相同；

- (b) 正如警務人員的工作一樣，海關人員的工作亦是既屬職責規定又屬可酌情處理的。海關人員工作時，往往要酌情決定是否要搜查貨物和個別人士及進行調查，這需要有「非常高度的專業判斷能力」。

8.158 最後，有關人員向我們特別指出，與其他紀律部隊不同的是，海關在徵收稅收方面扮演重要的角色。在一九八七年，海關共徵收了約36.18億元，而部門總開支則為3.2億元（即佔所徵收的收入的8.8%）。

工作性質

8.159 海關的主要工作目的及目標是防止走私、反毒、徵收稅收及保護智力資產和版權。

8.160 搜查船隻一般被視作最討厭的職責，是一項「極不好受的工作」。此項工作十分骯髒（包括搜查船上的洗手間及化糞池）、嘈吵及令人感到不快（例如須在悶熱及狹窄的地方或機房進行搜查）、同時亦十分危險（例如油桶內的毒氣、須爬上爬落極高的桅杆、可能會被吊杆及其他機器或貨物擊中）。

8.161 我們獲告知海關人員在執行任務時會遇到的各項危險，包括在執行搜查任務及秘密行動，特別是偽裝毒品買家及跟蹤交貨行動，會遭遇反抗及襲擊（海關人員必須攜帶武器，足以證明他們容易受到襲擊）；可能接觸到危險物品；在搜查船隻時可能會遭遇意外；可能會遭人毆打或報復及其他與工作有關的危險。我們獲告知，在一九八七年共有51宗在執行職務時發生的意外，這是一九七九年總數字的三倍，據指出，海關人員的工作在近年變得越來越容易發生受傷意外。

8.162 我們獲告知多項有關工作壓力的意見，有一份意見書將壓力分為三類。外來因素所造成的壓力，包括與市民之間的衝突，例如在進行搜身時產生的衝突；遭受惡意投訴及內部調查所造成的壓力（投訴個案的數目由一九八〇年的11宗增至一九八七年的117宗），以及他

們所擔任的職務部分含有與市民互相對抗的因素。內部因素所造成的壓力來自該部隊的組織及管理情況，包括須遵守許多詳細的命令和規例；須遵守嚴格的紀律及恐怕受到紀律處分；須避免丟失武器鎗械及裝備；升級機會有限及在薪酬方面受到不公平的待遇。與工作有關的因素所造成的壓力直接與各種行動有關，例如惡劣的工作環境；工作時間及進餐時間不固定；須與罪犯密切接觸；懼怕遇到危險及受傷；須在短期內適應不同的工作；以及在進行調查工作時，由於害怕洩露消息而不能與家人或朋友討論工作，因此須承受精神上的壓力。

8.163 我們又收到說明上述各方面壓力的事實資料。例如，該部隊的人員必須遵守嚴格的紀律，我們獲告知，在過去五年內共聆訊62宗紀律個案，涉及78名人員，有14名人員遭停職。有一份意見書指出，由於人手不足，故此不能時時詳細檢查入口行李，若經檢查的行李其後被其他執行人員檢獲走私物品或違禁品，可能會導致該員受內部或廉政公署進行調查，這對有關人員造成不少壓力。我們又獲悉有關指稱海關人員貪污並由廉政公署進行調查的個案數目，由一九八三年的13宗增至一九八七年的28宗，不過，所調查的案件數目則為一九八三年的最多10宗至一九八七年的最少6宗不等。有關人員向我們指出，工作上過多的壓力造成各項身心問題，在一九八七年，有159名人員須入院接受治療，而在一九八〇年則有84名。

8.164 我們亦收到有關實際工作情況的意見，論點主要關於在惡劣的環境及天氣下工作。共有11個單位被列為工作環境相當差，大約有1 195名人員(部門實際總人數的45.2%)在這11個單位工作。我們亦得知擔任輪班及戶外工作(如在海上搜船)的人員，沒有固定的進食飯盒時間，尤其是在冬天不能吃到煮熱的正餐，令一些人員的消化系統出現毛病。擔任監視工作的人員，往往因工作關係而未能用膳，而且除非有其他人員接班，否則不許離開工作崗位。意見書表示在膳食安排方面，海關人員所獲的待遇較警員或消防員為差，原因是巡邏警員可獲載返警署食堂進膳，而消防員在執行救火工作時則有流動餐車供應膳食。

工作時數

8.165 據我們所得的解釋，海關人員的規定工作時數是每周48小時，而紀律部隊特別津貼是在每周工作時數超逾51小時後才發放的。有一份意見書表示，紀律部隊特別津貼通常只發給擔任調查工作的人員，並建議執行正規職務的人員，亦應獲得發放某種形式的逾時工作津貼，而不應只可獲得補假作為補償。據稱放取補假會令返回崗位時，有一大堆積壓的工作。我們得知有超過70%的海關人員是擔任輪班工作的，而且得知香港海關所採用的七種按編定當值時數的基本輪班方式，這些輪班方式是根據所涉及的工作及地點而定。大多數輪班的人員(582人)以四個工作日為一個循環，每日分三班八小時工作。搜船及守衛隊、巡邏接送船及機場有稅品倉海關人員都是按這個方式輪班的。有20%輪班人員是按照不固定的輪班形式工作，他們只可在當值的早一天確知自己的當值時間，而且工作時間和休假的編排，皆沒有固定的形式。海關調查局便是把這個制度應用於擔任調查工作的人員。一般而言，香港海關所安排的輪班形式，是為了提供足夠的人手應付需求，例如各個出入口關卡在繁忙時間或旺季的需求，及進行掃毒或掃蕩冒牌貨特別行動時所需的人員。

8.166 一份意見書表示，紀律部隊享有較高薪酬的其中一個原因，是他們須輪班工作，令家庭及社交生活受到影響。此外，意見書又指出，並非所有紀律部隊人員均須輪班工作（但他們所獲薪金相同）。因此，該意見書建議應將薪酬降低「一至兩點」，而節省下來的公帑則應以輪班工作津貼的形式發付給那些輪班工作，特別是通宵輪班工作的人員，原因是後者的健康會受損害。

8.167 意見書提出不固定工作時間及輪班形式工作，是導致海關人員的家庭及社交生活受到擾亂的主要原因。上述工作時間是指有關人員須在公眾假期或深夜或短時間通知的情況下工作。許多人員須上班候命工作或隨時候召工作，而且根據香港法例第342章第17條的規定，海關人員「在情況需要他採取行動，執行任何一條指定條例的規定時，便須採取行動，一如在他實際當值時的情形一樣」。據稱這樣會影響正常婚姻關係及對子女的教養，有時更會帶來家庭糾紛或使關係緊張。這種工作時間令海關人員與他們的朋友疏遠。我們得知在高

級督察及以上職級有72.3%人員，而在督察及以下職級則剛有過半數人員，是須在當值時間以外接聽公事上的以電話發出指示或報告有關工作的情況。而在總關員及以上職級的人員，有31%須在當值時間以外監督員工的工作。因此，大多數人員是須在私人時間從事公務。我們得知擔任調查工作的人員，皆獲發給傳呼機或無線電話，以便接收有關行動事宜的最新消息，並在休班的時間監察屬員的工作。據稱這樣相等於全時間候召工作。

8.168 雖然我們並不是收到很多詳細資料，意見書亦表示輪班工作會影響健康，導致失眠、食慾不振、消化不良及引起潰瘍。

個人限制

8.169 上文所述不固定工作時間及輪班工作，嚴重干擾家庭及社交生活，這點亦被視為影響最大的限制。

8.170 其他限制包括各員須穿著制服、在舉止、態度及行為上小心謹慎、不應與不良份子結交或前往聲譽不佳的場所；不能從事兼職工作；不能參與工業行動。他們說海關人員的「社會地位很低」，但沒有人對這點加以證實或說明。

服務條件

8.171 除了上面所提及的各事項外，我們收到的有關服務條件的意見，多集中於退休年齡及宿舍的問題。

8.172 意見書表示規定海關人員須在55歲退休，而不可像其他公務員一樣，根據新長俸計劃在60歲退休，但所提高長俸額不足以補償他們該五年在收入上的損失。

8.173 我們得知香港海關的部門宿舍是作為行動用途，而所有529名實額主任級人員均有資格入住。不過，目前只有221名人員(41.8%)獲配給部門宿舍，其中有66名人員實際上是居住在員佐級人

員宿舍，而只有21名人員是居住在適當等級宿舍。在員佐級人員方面，共有497名人員(或實際總人數的23.5%)居住在部門宿舍，而其中只有135名獲配給適當等級宿舍。有一份意見書指出，「宿舍是這些職位最具吸引力的一環」，亦是令有關人員繼續留任的主要因素。

8.174 雖然嚴格而言，福利並不是一個服務條件，但我們收到一些意見，特別是與警務人員的福利作比較。警方的福利基金有多個不同的來源，而海關的基金只由公帑提供，每個已設立的紀律職位每年僅獲12元。據說不論在每人所獲的福利基金或各種設施方面，例如會所及渡假屋等，兩者都有很大的差距。

士氣

8.175 我們所得的印象是，一向以來海關人員竭誠工作、盡忠職守，有很卓越的工作表現。意見書表示，海關人員雖然面對工作壓力及差劣的工作環境，但他們士氣高昂，有助於提高工作效率，而從各份意見書中可以看出，海關人員對於他們具有挑戰性的工作及良好的工作表現感到自豪。據說一個強大而效率高的海關，對於維持香港在主要貿易夥伴間的信譽，以及對於仿如香港命脈而日益蓬勃的出口貿易，是十分重要的。對於掃毒、保障版權、控制出口配額等等問題積極承擔國際上的責任，這點應是香港所願意及能夠做到的。

8.176 意見書一致認為，如將海關及警務人員在薪酬及服務條件方面的差距拉遠，便會對海關人員的士氣及工作效率構成打擊，而且會在招聘適當人選及留用資深人員方面出現困難。他們指出，一個竭誠服務的海關組織「應有的工作水準，是不能以廉價勞工獲得的」。