

## V. 人民入境管理隊

### 薪酬

8.177 我們所接到的意見書，主要是談及人民入境管理隊和其他紀律部隊在薪酬上的差距。我們獲悉，人民入境管理隊人員普遍不滿常委會一九七九年的報告書。報告書載明，他們的入職職級（助理入境事務主任）的職責，與中學畢業程度較為相稱；而他們的工作與責任亦不如其他紀律部隊般複雜。意見書指出，在一九七九年之前，高級人民入境事務督察的薪級比警隊的總督察高一點；而人民入境事務主任督察則比警務總督察高三點。有關人員認為常委會嚴重低估人民入境管理隊工作的重要性、複雜和敏感程度。關於主任職系的入職資歷，意見書認為中學畢業生並不能勝任主任職級的工作，尤其是從長遠來看，有關當局須培訓他們肩負更重要的職責。

8.178 意見書指出較低職級在薪酬上的差別：員佐級人員，即入境事務助理員的起薪點是紀律人員薪級表（員佐級）第三點（3,950元），而消防處、懲教署及香港海關相等職級人員的起薪點則是第五點（4,225元），警隊相等職級人員的起薪點則是第八點（4,655元）；主任職系的起薪點是紀律人員薪級表（主任級）第一點（6,165元），屬紀律部隊中最低者——香港海關及懲教署是第六點（8,110元），消防處是第八點（9,097元），警隊則是第十點（10,035元）。據解釋說，這是因為入境事務處設有助理入境事務主任職級，這是其他紀律部隊所無的。但我們亦知悉，即使在入職後第一次升級，高級入境事務助理員或入境事務主任的薪酬仍僅為其他紀律部隊最低職級的中點；而高級入境事務助理員的最高薪酬和其他紀律部隊相同職級人員比較，亦是最低。意見指出，入境事務處的職級結構有欠妥善。入境事務主任必須在升級後才能到達高級入境事務主任的頂薪點，但警隊的督察／高級督察職級和消防處的消防隊長／高級消防隊長職級都是合併的。

8.179 意見書建議，我們應仔細考慮每一部隊在職責上的個別特點；而在訂定薪酬水平時，應比照其他紀律部隊的類似職位，詳加審查部隊內每一個別職位，才決定有關職位應屬那個職級。意見指出人民入境管理隊高級人員須管轄的範圍遠比其他紀律部隊相等職級人員廣泛。因此，他們督導屬員和本身肩負的責任也更為繁重。高級人員數目既然比較少，初級人員便得在最少程度的督導下執行職務，因而所負責任亦較大。

8.180 有些意見書認為，由於需要督導的人員數目龐大，而首席入境事務主任和助理首席入境事務主任又人手不足，以致各科及分科主管的管轄範圍過於廣泛。我們獲悉，在紀律部隊之中，人民入境管理隊的高級人員（紀律人員薪級表（主任級）第24至37點）和初級人員（紀律人員薪級表（主任級）第1至23點）的比例最低；而若干個首席入境事務主任和助理首席入境事務主任職位與警隊相等職級相比，則定得過低。舉例來說，首席入境事務主任（管制）負責管理港口管制、機場管制及管制行政各分科，轄下人員達1116名；助理首席入境事務主任（機場管制）和助理首席入境事務主任（港口管制）分別管轄528及527名人員；至於負責一切調查、遣送離境和遞解出境工作的首席入境事務主任（調查）則有237名屬員，分別在座落不同地點的八個組別執行職務。意見書指出，警隊方面肩負類似職責的人員是毒品調查科和商業罪案調查科的主管，職級為總警司（首長級第一點）。問題的部分原因，是由於入境事務主任職級內沒有首長級第一點的職級，致使目前若干首長級人員（首長級第二點）工作量過多，而有些首席入境事務主任（紀律人員薪級表（主任級）第34至37點）職級則定得過低。

8.181 意見書指出，在工作量方面，人民入境管理隊的特點之一，就是大部分崗位的工作都是源源不絕，當值人員在辦公時間內須不停工作。因此有意見書建議應查察及計算出各職級的真正工作量，以及考慮工作所帶來的壓力及對工作質素的要求後，訂定這些職級的適當薪酬水平。

8.182 有關方面告訴我們，人民入境管理隊人員的升級機會，並不吸引，尤以較低的職級為甚。以員佐級人員來說，由於沒有總入境事務助理員的職級，高級入境事務助理員便沒有晉升機會；同時，由於在公開招聘中競爭激烈，他們獲聘為助理入境事務主任的機會也很微（每年平均有21名高級入境事務助理員獲聘用為助理入境事務主任，即佔1355名員佐級人員的1.5%）。主任級人員的升級機會也有限。入境事務主任與高級入境事務主任的比例是3.15:1，高級入境事務主任與總入境事務主任是3.52:1，而總入境事務主任與助理首席入境事務主任是3.11:1，但在警隊或消防處，最低的兩個主任職級的比例是接近1:1。在五個紀律部隊中，人民入境管理隊主任級的低級人員所佔比率最高（佔80.85%），而高級人員只佔主任職級總數的很小比率。因此，他們通常要服務七至八年才獲晉升。由於現行的薪酬及職級結構不同，該處初級人員的晉升，不能與其他紀律部隊的同級人員看齊，使他們的士氣大受到打擊。

8.183 首席入境事務主任及助理首席入境事務主任須擔任行政及行動職務，有關意見書建議將他們的工作和職責與高級政務主任/總行政主任、政務主任/高級行政主任，以及高級警司和警司相比。意見書中亦表示，與警隊比較，首席入境事務主任與助理首席入境事務主任的職務及職責範圍都較大。根據這點，有些意見書提醒我們注意以下一項比較，以說明在職責及工作量可資比較的職級中，升級點並不一致：

紀律人員薪級表(主任級)	=	總薪級表第48至51點
<u>第34至37點</u>		
首席入境事務主任		高級政務主任
高級警司		總行政主任
紀律人員薪級表(主任級)		
<u>第30至33點</u>		
助理首席入境事務主任		
警司		<u>總薪級表第38至47點</u>
	=	政務主任
紀律人員薪級表(主任級)		高級行政主任
<u>第24至29點</u>		
總入境事務主任		
總督察		

有關人員指出，政務主任及高級行政主任兩個一般職系按正常增薪而毋需升級便可達到的薪金水平，在紀律部隊的相等職系(助理首席入境事務主任、警司、總入境事務主任、總督察)，則必須經過晉升，才可達到。

8.184 我們接獲的一些意見書，強調挽留人手及招聘職員的困難。鑑於入境事務工作繁複，高度敏感和需精深技巧，他們堅決認為，人民入境管理隊有必要招聘資歷較佳的人員，才能應付這些艱巨的工作，並在日後擔任重要職位。他們指出，獲選聘用的人士有很多沒有報到，這個情況肯定表示獲選聘用者對有關職位的吸引力重新估量，或有其他更佳職位可供選擇。我們所獲得的招聘職員資料顯示，在過去五年，平均有2 500人申請助理入境事務主任的職位。不過，其中只有1 500人(60%)可列入候選名單，並且只有53人(佔3.5%)獲選聘用。在獲選聘用的人士中，有36人(佔68%)報到。入境事務助理員的申請人，亦經類似的程序而逐步篩減。在7 188名申請人中，2 731名(38%)獲列入候選名單，191人(7%)獲選聘用，但實際上只有130人(佔獲選聘用者的67%)報到。

8.185 在過去五年，人民入境管理隊各職級共有450人離職，其中355人是助理入境事務主任及入境事務助理員。辭職或轉任其他政府部門職位的總人數有392人(佔87%)。以服務年資計，有325人(72%)服務不足五年便離職。他們多數有較佳資歷，例如在188名離職的助理入境事務主任中，134人持有大學學位或是預科畢業生，而在167名離職的入境事務助理員中，117人持有中學會考證書。此外，據說也有多名高級及資深人員(助理首席入境事務主任及首席入境事務主任)提早或提前退休。除非晉升機會、薪酬及服務條件能夠改善，否則這個趨勢預料會持續下去。一般認為工作性質、薪酬較低及升級機會不大，都是導致流失率高的原因。

8.186 有關薪酬方面，我們接到具體的建議如下：

(a) 入境事務助理員及高級入境事務助理員的薪點應修訂如下：

	<u>現行</u>	<u>建議</u>
入境事務助理員	紀律人員薪級表 (員佐級)第3至 16點	第5至19點
高級入境事務助理員	紀律人員薪級表 (員佐級)第17至 25點	第20至28點

(b) 取消助理入境事務主任的職級，並增設總入境事務助理員一職(總入境事務助理員：紀律人員薪級表(員佐級)第29至33點)，使該職級能與其他紀律部隊的相等職級看齊；

(c) 改善提供職員宿舍的不平等情況(這點會在下文加以引申)；

(d) 提高人民入境管理隊人員的薪酬及服務條件在紀律部隊中的相對水平；

(e) 將員佐級人員的入職資格提高，並相應調整其入職薪點；

- (f) 為認許首席入境事務主任及助理首席入境事務主任職責的重要性比以前有所增加，這些職級的薪酬及服務條件水平應提高至超過可資比較的一般職系公務員，並應與警隊的高級警司及警司職級看齊，而部門宿舍的供應情況，亦應予以改善。

8.187 意見書指出，如果現時的不公平現象仍持續下去，特別是職級及責任相若的職系之間如有重大差距，則有關人員會士氣低落，不願留任，使招募工作更見困難。

### 工作及職責的發展

8.188 根據所收到的意見書，自一九七九年以來，人民入境管理隊的工作量、以及其複雜及敏感程度已有大幅增加。新增的職務包括原來由註冊總署負責的生死及婚姻註冊手續。為應付新職務，人民入境管理隊人員須熟習40多項本港註冊法例及其他有關條例，包括國際法及外國法例。由於非宗教性質的註冊十分重要，因此須由主任級人員，而非由員佐級人員執行註冊職務，在某些情況下，他們須運用專業知識來進行調查、查核報稱資料是否正確或判斷有否違反法例。他們須處理以往由註冊總署律師負責的複雜註冊事案。此外，他們亦須執行戶外職務，和到越南難民禁閉中心辦理出生註冊。註冊工作，包括出生註冊，是與入境管制有關，例如工作人員須調查及評審嬰孩父母及新生嬰孩的入境身份。意見書中強調，有關人員須同時執行註冊及出入境管制職務。此外，自從當局推行管制措施，在辦理出生註冊及其他註冊程序時須確定註冊人士的入境身份，有關工作須有主任級人員參與，以防日後有關人士作出不當要求。

8.189 意見書亦特別強調管制中國非法入境者的工作。在域多利監獄內的人民入境事務處域多利中心負責處理來自中國的非法入境者（並非指那些抵港即被堵截的非法入境者）的事務，工作甚為艱巨，因為工作人員須迅速確定非法入境者的身份、背景及入境身份；亦須提高警覺，查核有否虛報資料；如有需要，更須從速進行外勤調查工作，澄清疑點；同時，他們亦須考慮應否基於人道或其他特別因素，作出例外的安排。

8.190 一九八三至八七年的全面換領身份證工作，亦有論及。人民入境管理隊職員須學習使用電腦和新器材，以便在簽發和換領身份證

時加強審核。該隊人員獲授權可即場查核身份證，一九八四年一月至一九八八年四月期間，人民入境管理隊採取一連串特別行動，搜查多處非法入境者可能匿藏的住宅區、酒樓及工廠。意見書指出往來中港間的一般旅客，亦與日俱增。

8.191 所有意見書都強調工作量增加和工作日趨複雜，並列舉統計資料，顯示往來中國的旅客人數，有所增加（一九八零年為690萬人次，一九八四年為1 288萬人次，而一九八七年則增加至2 288萬人次）。統計資料亦顯示，往來中國的車輛數目，亦有所增加（一九八一年為44萬架次、一九八四年為116萬架次，而一九八七年則為283萬架次）；還有，自從台灣解除旅遊禁令後，台灣居民申請入境證的個案數目，亦由一九八五年的215 940宗，增加至一九八七年的423 750宗。人手的增加，並未能追上工作量的急劇增加，沉重的工作壓力，足以對職員造成重大精神壓力。

8.192 意見書指出，在涉及越南難民的工作上，人民入境管理隊扮演一個領導的角色。這項工作很複雜，因為大部分難民是文盲，他們來自不同地區，而身份也有分別，例如難民中有中國的非法入境者，以及從中國非法入境的越南人，工作人員須把他們區別出來，因為根據收容難民政策，他們不能獲准在本港逗留，須遣返中國。為此，人民入境管理隊職員須經常留意中國及越南的情況，同時亦要知道什麼地區的難民會湧來香港等最新發展趨勢。最新實施的「甄別」政策，用以區別從越南來的人屬經濟移民或真正難民，更加重人民入境管理隊人員的工作量、複雜及敏感程度。人民入境管理隊的職員是唯一負責推行甄別政策的政府人員。他們須在正常辦公時間以外再長時間工作，以應付突然湧入本港的難民，而且難民營的工作環境十分惡劣。

8.193 意見書向我們指出，為實施聯合聲明，人民入境管理隊和其屬下人員都要盡力確保香港本土人士獲得簽發適當的證件，並要確保政府所簽發的旅遊證件，廣為外國接受，以及各項出入境政策得以貫徹執行。

8.194 我們又從意見書知道，自從台灣政府解除不得直接前往港澳的禁令後，台灣旅客的數目激增，人民入境管理隊因而須採取應急措施，例如緊急抽調人員、加開職位等。據悉由於人手增長追不上工作量的增加，因此，職員往往須超時工作，使有關工作能依期完成。

8.195 意見書指出，人民入境管理隊職員必須留意世界政治形勢的轉變，以便採取相應的措施。他們對維持香港的經濟繁榮，有很大的貢獻，因為他們須運用本身的專業知識，讓對本港經濟會有幫助的真

正商人和專業人士入境，但同時又要把那些不受歡迎的人士，拒諸門外。

8.196 我們又從意見書中獲悉關於偵查偽造證件的工作。人民入境管理隊職員須與其他部門緊密合作，制訂妥善的措施，以防偽造本港的旅行證件。他們並須留意偽造證件的最新趨勢和方法，又須經常與警方的商業罪案調查科、刑事情報科、國際刑警，其他國家的情報組以及駐港的外國領事館，保持接觸，收集有關偽造證件的情報。該處有一組調查人員，專門負責在各管制站暗中展開偵查行動，以及經常進行突擊搜查涉嫌偽造證件的工場。上述行動和搜查，每年平均進行4 300次，以確保能夠徹底偵破偽造證件活動。

8.197 人民入境管理隊已採用四套電腦系統作管制用途，處理身份證和旅行紀錄。運用高科技來加強出入境管制工作，人民入境管理隊人員必須掌握更先進的技術。為應付日趨繁複、精細的工作和各項新發展，例如擴展現有管制站的設施，設立新的管制站和推行電腦化計劃，人民入境管理隊更需要吸納學歷較佳和質素較高的人才，加入服務。

#### 工作性質

8.198 據意見書所說，人民入境管理隊的工作包括出入境管制，簽發證件、辦理登記等既繁雜而又高度敏感，數量又不斷增加。人民入境管理隊人員須對進出香港的人，執行管制。他們有法定權力，審核和批准抵港旅客入境；阻止旅客出入境及進行調查；以及扣留和遣送旅客離境。在執行有關法律和辦理有關手續時，都可能與市民發生磨擦，特別是在高度敏感和爭論性的政策宣布後，發生磨擦的可能性便更大。人民入境管理隊職員是前線的工作人員，並須對其職務上所作的決定負責，而這決定，往往會招致市民的批評和投訴。我們從意見書得悉，在一個變動中的政治環境，出入境管制工作，更是非常敏感，而有關人員必須做到管制要嚴格，關係要良好。這些因素，對職員產生精神壓力。

8.199 每日經羅湖來往中港兩地的陸路旅客人數平均有62 700人，我們得知，羅湖是世界上最繁忙的陸路邊境站。人民入境管理隊人員須有政治觸覺，老練圓通才能有效地履行職務。有關人員力稱，負責聯絡工作的職員以半外交人員身份擔任職務，他們須對邊境事務及政治敏感問題有深切認識，溝通技巧卓越，為人老練圓通，有外交手腕，明白外交禮節及談判技巧高超。

8.200 人民入境管理隊人員備受壓力的另一原因，是因為他們須在短時間內作出重要決定，並須對所作決定負責。例如在管制站工作時，須即時決定旅客的旅遊證件是否有效。犯了嚴重錯誤的職員，可能會遭受紀律處分。況且，職員須經常與要求日高，且動輒提出投訴的眾多市民接觸。雖然職員被指稱貪污或毆打的事件，往往是查無實據，但是當局進行內部調查時，卻使有關人員平添額外壓力。據我們所知，工作時間亦是導致壓力的因素。關於這點，我們會在下文另行討論。

8.201 意見書指出，人民入境管理隊人員須在惡劣的環境下工作，例如在域多利監獄內的人民入境事務處域多利中心工作；在停泊處執行任務的人員只能逗留在人民入境管理隊的船隻上，以便審查各類船隻的乘客和船員；有些人員要在機房、貨艙、油缸或水缸，以及貨車搜索非法入境者；此外，亦有人員要在躉船或彈藥庫從事處理越南難民的工作。

8.202 意見書指出，該處人員須從事一些令人厭惡的工作，例如在調查與入境法例有關的罪行時，有關人員須經常與可疑人物接觸。員佐級人員負責執行遣送離境令，故此要將違法者從拘留地點押送至離境處，並要確保途中的保安和安全。有意見書指出，根據現行的遣送離境政策，有關人員要將非法入境的妻子／子女與在香港居住的丈夫／父母分開，以及將老人和小孩從照顧他們的人手中帶走；他們對這種工作，尤其感到厭惡。

8.203 意見書促請我們注意人民入境管理隊人員在工作上可能遇到的危險。他們在進行調查或執行其他職務時，都是沒有鎗械的。不論在執行拘捕、遣返非法入境者、押送或突擊搜查非法入境者和偽造證件者時，這些人都可能拒捕，猛烈反抗。此外，在管制站執行檢查任務的人員，由於置身於工作前線，可能會接觸到恐怖分子或被通緝的不法之徒。這些人的行為無法預測，使工作更增危險。在機場執行的職務亦包括反恐怖份子的防範措施，以及採取特別行動，偵查是否有人從問題國家來港賣淫。在核證過程中，有關人員必須對旅客的親友加以盤問。部分受盤問者本身可能是犯罪集團的成員，故此有關人員要倍加防範，確保本身安全。

8.204 人民入境管理隊人員在工作上遇到的危險還包括：在船上工作時遇上惡劣天氣，波濤洶湧時可能造成意外；經常接觸國際間的旅遊人士、非法入境者及越南難民等，可能感染傳染病；此外，由於他們獲授予廣泛的法律權力，特別容易成為行賄對象。



## 工作時數

8.205 意見書指出，不定時的輪班工作帶來頗大壓力，尤以節日期間為然。當早班的人員不少須在早上五時離家，因為早班通常是在上午六時或六時三十分開始，而當夜班時，又須到午夜才下班，回家時已是凌晨一時。輪班的更次有多種，通宵值班亦是其中之一。因此，人民入境管理隊人員往往需在一天內的任何時間返回工作崗位。例如單是啓德機場的工作，已經有三十多種更次。遇有工作量增加或是緊急情況，例如越南難民或中國非法入境者大量湧入，通常定時工作的人員便須在接獲通知後，立即趕赴有關管制站和單位增援。意見書指出，職員往往須連續不斷地工作，而且當值時間甚長。此外，他們通常每天都有不同的工作時間。在管制站工作的人員只有極短的進膳時間。遇有大批旅客或回港的市民排隊輪候時，工作人員更無正式的進膳休息時間，只能夠等待其他人員到來接替其櫃檯工作時，才可離開。有意見書舉出一九八八年復活節假期羅湖管制站的情況為例。在最後更次值班的人員曾數度須延長工作時間，以應付旅客人潮。有兩名職員更因為無法抵受長時間工作的壓力而暈倒。雖然有關人員須面對種種壓力，但他們仍須經常保持衣着整齊、對人有禮，並且在當值時能夠隨時當機立斷。

8.206 香港法例第331章人民入境管理隊條例第10條規定：

「管理隊的每名隊員，倘有需要如在當值時一般採取行動，應被視為一直在當值論，而在香港任何其當值的地方，擔任及行使本條例或任何其他法例所規定的職責及職權。」

根據這項條文，有關人員必要時須在有礙與親友交往的時間工作，而且有時只有短時間通知，便須逾時工作，例如調查科人員在進行監視和採取突擊搜查行動時，便經常有這種情況。

8.207 我們從意見書得知，在一九八七年四月一日，2 575名人員的累積補假總額為216 895.65小時。有關人員逾時工作，可獲補假及領取紀律部隊特別津貼作為補償。不過，據我們所得到的解釋，以目前的人手情況來說，有關人員很少有機會放取補假，而紀律部隊特別津貼方面，則因撥款不足，未能應付實際需要。

8.208 每逢節日，出入境旅客通常會最擠擁，因此，在這些期間，駐守管制站人員的休假表會暫時撤銷，以便可以在管制站增派足夠的

人手。遇上重要節日，特別是農曆新年、聖誕節和元旦時，在辦公室工作的人員亦可能須擔任管制站的工作。上述安排令人民入境管理隊人員在長假期內，無機會與家人團聚。

## 限制

8.209 有些意見書向我們指出，人民入境管理隊人員的行為、紀律和工作方式須受紀律嚴格約束和受部門規例所限制。職員如未能遵守這些命令和指示，可能會遭受紀律處分。人民入境管理隊人員須經常待人有禮，衣着整齊。他們須遵守行為守則，同時表現專業態度，舉例來說，在管制站當值時，即使連續工作數小時，也不得在櫃檯進食茶點或擅離職守。有些意見書認為，輪班工作影響人民入境管理隊人員的健康、家庭和社交生活。我們亦從意見書得知，很多人員因不能幫助他們的親友辦理申請出入境手續，而經常感到尷尬。根據規例規定，有關人員不能作為擔保人或介入與入境事務有關的事案，因為這些事宜與他們的職責有關。我們從意見書得知，親友求助時，他們須敬而遠之，以免出現利益衝突。有一份意見書指出，許多時由於有關人員的親屬可能與受限制國家有密切聯繫，結果使他們須與這些親屬疏遠及斷絕往來。

8.210 意見書指出，擔任某些職位的人員，因工作關係而受到特別限制，例如倘他們打算前往某些指定的國家旅遊，則須提早一個月前通知，並獲得特別批准，方可成行。

## 服務條件

8.211 在服務條件方面，意見書所最重視的問題，就是部門宿舍供應不足。我們從意見書得知，人民入境管理隊只有34個按工作而編配的宿舍和128個非按工作而編配的宿舍，合共162個宿舍，供應2 831名人員的需要，比率為5.7%。意見書向我們指出，就部門宿舍的供應情況來說，這是所有紀律部隊中最低的比率。宿舍供應不足對人民入境管理隊人員造成影響，因為他們通常須另行租住居所以致開支增加。我們又從意見書得知，以助理首席入境事務主任為例，他們雖然有資格享受一般公務員的房屋福利，但入住「寬敞的部門宿舍」的機會，卻比其他紀律部隊同等職級的人員為低。意見書認為，倘當局不能解決宿舍不足的情況，則在訂定薪金時，應把這項因素考慮在內。

## 士氣

8.212 意見書向我們傳達的主要訊息是，雖然人民入境管理隊空缺增加，特別以初級人員職級為然，加上香港一般的國際交通日益繁忙，以及與中國的聯繫增加，導致工作量加重，但人民入境管理隊人員仍能保持效率，勤奮工作。不過，意見書向我們指出，現時薪金、部門宿舍、以及現行職級結構的差距，都是值得關注的問題，倘不能把差距拉近，反而進一步擴大時，則會導致士氣下降，而且在招聘新人和挽留人手方面，都會出現困難。