

# 第一章

## 引言

### 紀常會

1.1 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會（“紀常會”）是獨立的諮詢組織，由行政長官委任，負責就紀律部隊的薪俸和服務條件，以及各職系、職級及薪酬架構，提供意見。紀常會的職權範圍和成員名單載於附錄 1和附錄 2。

1.2 紀律部隊包括七個部門或機構，即懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊、香港警務處、入境事務處和廉政公署。

### 職系架構檢討

1.3 當局於二零零六年進行公務員薪酬水平調查。鑑於市場上並無相類職位可作比較，紀律部隊職系沒有獲納入調查範圍。其後當局根據紀律部隊與文職職系之間當時的薪酬對比關係，把薪酬水平調查結果應用於紀律部隊。紀常會於二零零七年十一月接受當局邀請，就紀律部隊職系進行職系架構檢討，以研究該套對比關係是否仍然適用和合適。

### 職系架構檢討範圍

1.4 紀常會接受當局的邀請後，決定是次職系架構檢討主要研究紀律部隊各職系和職級，包括員佐級、主任級和各紀律部隊首長以下首長級人員的適當薪級；以及按適當情況，研究個別紀律部隊職系的架構，例如現有職系架構及職級數目是否適當。

1.5 由於當局最近已完成工作相關津貼（例如附加職務津貼）的全面檢討，並已實施經修訂的附帶福利性質的津貼（例如教育津貼和旅費津貼），所以是次職系架構檢討範圍並不包括津

貼及福利。進行是次檢討期間，我們遇到一些不在檢討範圍，但與有效率及具成效管理紀律部隊有關的事宜。對於這些事宜，我們亦已一併研究，以便向當局提出意見，提請他們適當地作出跟進或關注。

## 檢討方法

1.6 職系架構檢討進行時，我們研究各紀律部隊的發展和過往相關的檢討、搜集及核實資料、審議書面意見、探訪紀律部隊並由紀律部隊講解相關情況、與部門管方和職方討論並舉行非正式會議。此外，紀常會及各小組委員會亦舉行了一連串會議。

1.7 根據紀常會的職權範圍，紀常會透過三個小組委員會運作，即一般紀律人員小組委員會（涵蓋的部門包括懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊和入境事務處）、警務人員小組委員會及廉政公署人員小組委員會。在進行職系架構檢討時，我們按照這既定運作模式進行檢討工作，由各小組委員會研究其負責的紀律部隊的相關事宜，紀常會則負責給予整體指導，並從中協調。

1.8 在職系架構檢討期間，我們給予管方和職方足夠機會以書面或透過非正式會議發表意見。一如過往的檢討，我們邀請紀律部隊管方和職方提交意見書。截至二零零八年十一月十五日，我們接獲 441 份由各有關方面提交的意見書，詳細名單載於 **附錄 3**。其中包括一份由 3 615 名消防處人員簽署的意見書、一份由 11 373 名一般紀律部隊人員簽署的意見書，以及一份夾附 19 220 封警務人員信件的意見書。我們對每份意見書的內容都詳加研究，並且按需要取得補充資料或進一步說明。

1.9 職系架構檢討期間，三個小組委員會共進行了 16 次訪問，到訪過七支紀律部隊（**附錄 4**）。這些訪問有助我們更深入了解紀律部隊人員在工作上遇到的挑戰，並讓我們有機會與前線人員會面，聽取他們的意見。

1.10 我們與七支紀律部隊的管方和員工代表舉行 37 次非正式會議。員工代表包括警察評議會職方、紀律部隊評議會職方和廉

政公署部門職系委員會等中央員工協會，以及其他主要跨部門公務員工會，例如政府紀律部隊人員總工會，和各部門工會。

## 指導原則和考慮因素

1.11 我們知道這次職系架構檢討可說是期待已久，各有關方面對檢討結果都寄予厚望，而所關注的事項和意見則不盡相同，甚至有所矛盾。有些希望可以徹底改革薪酬和職級架構，有些則傾向維持現狀及盡少改變。共通的是，大家都期望有不同形式或程度的改善。從開始我們便深知這次檢討工作充滿挑戰，涉及眾多不同的課題。我們竭盡所能，以公開、公平的方式進行獨立檢討。我們的目標是於考慮所有相關資料、意見和因素後，找出適當的平衡。

1.12 進行職系架構檢討時，我們根據委員會的職權範圍，採用一套指導原則和準則，劃一應用於所有紀律部隊。我們已充分考慮所有相關因素，包括當局提出邀請時所建議的以下因素：

- (a) 政府的公務員薪酬政策，是提供足夠的薪酬以吸引、挽留和激勵有合適才幹的人，為市民提供效率和成效兼備的高質素服務，並確保公務員薪酬是公務員和他們所服務的市民都認為是公平的；及
- (b) 紀律部隊是香港特別行政區公務員隊伍中不可或缺的一部分。

1.13 我們亦特別注意以下因素：

- (a) 一九八八年凌衛理檢討及其後紀常會在九十年代進行檢討後，因應社會、經濟和政治形勢的不斷改變，引致各紀律部隊工作性質、職務、職責和工作量，以及公眾期望的轉變；
- (b) 各紀律部隊職系及職級在招聘和挽留人員，以及事業發展方面的情況；
- (c) 各紀律部隊的員工管理和士氣；以及

- (d) 任何紀常會認為須予注意的廣泛公眾利益，包括財政及經濟因素。

1.14 再者，我們亦考慮了其他多個相關因素，部分會在下文各段闡述。

### ***既定的原則和架構***

1.15 紀律部隊的悠久歷史，早於香港開埠初期確立。紀律部隊現行的職系和職級架構、薪酬及服務條件，反映了以往多次檢討的詳細審議結果，特別是一九八八年的凌衛理檢討，以及紀常會在九十年代進行的檢討。數十年來，紀律部隊一直表現卓越，顯示現行制度大致運作暢順。為使紀律部隊得以精益求精，我們認為恰當而務實的做法是以現行薪酬和職系架構作起點，找出可予改善的地方，並提出適切的解決方案。

### ***對比關係及相互比較***

1.16 在檢討期間提交的意見書和進行的討論中，經常被提及的是各紀律部隊之間，以及紀律部隊與文職職系之間的內部對比關係或相互比較。

1.17 我們知道，職系架構檢討的一個主要目的，是研究文職職系與紀律部隊之間現行的對比關係是否仍然適用和合適。為此，我們曾請當局說明“內部對比關係”的含義，所得答覆如下：

- (a) “內部對比關係”是按事實客觀描述不同資歷組別<sup>1</sup>的基準薪酬之間的關係，或相同資歷組別內各職系薪酬之間的關係，或各薪級（例如總薪級和首長級薪級）之間的關係，並按各實際情況，以薪點、金

---

<sup>1</sup> 公務員入職薪酬主要根據學歷要求，以及私營機構內學歷要求相若的職位的入職薪酬而釐定。文職職系內各入職職級分為多個學歷資歷組別；目前共有 12 個這些資歷組別。第三章會深入討論這課題。

額或比率上的差異來顯示。這是一個中性和不具政策含意的詞語。

- (b) 只在推行與薪酬有關的政策時，“內部對比關係”才具有政策含意，例如廣分職級政策；進行入職薪酬調查並把調查結果應用於文職及紀律部隊職系；進行職系架構檢討並實施有關個別職系或個別界別的薪酬建議（例如按照一九八八年凌衛理檢討的建議，提高所有紀律部隊的薪酬）。

1.18 我們從開始便知道紀律部隊角色獨特，私營機構並無相類職位可作比較。紀律部隊與文職職系各有不同，雖然兩者因同屬公務員隊伍故有某些共通之處，但工作環境卻非常不同。細看個別部門的情況後，我們亦確信每支紀律部隊都有本身獨特之處。在這背景之下，我們有以下意見：

- (a) 除以下 (b) 項所述情況外，我們不可能也不宜直接比較各個紀律部隊，或直接比較紀律部隊與文職職系。反之，我們認為應集中檢討個別職系和職級，在檢討時得顧及所有相關考慮因素，尤其是個別職系和職級在招聘和挽留人員以及事業發展方面的情況。我們認為不論是在薪點、金額或比率方面，都不應為不同職系之間的薪酬訂明對比關係。撇開政策問題不談，由於不同職系在職級架構、事業發展、薪級及福利條件（例如房屋福利）方面都有差別，因此實難訂定劃一的對比關係。
- (b) 紀常會在一九九一年進行檢討後，認為紀律部隊各主任級職級（入職職級除外）大致相若，因此便把這些職級的薪酬和職級架構，按廣分職級法來釐定。這種做法也適用於首長級職級，並與現時適用於整體公務員的“廣分職級”原則一致。不同職系的較高職級都根據這原則廣分職級，這是因為他們的主要工作是管理和指揮職責，而這點亦比職系的其他個別特質較為重要。經研究紀律部隊主任級職系的職務和職責後，我們注意到主任職級（入職職級除外）及首長職級在各紀律部隊之間的工作比重

大致相若，所以我們認為繼續採用廣分職級原則和做法以釐訂他們的薪酬和職級架構是合適的。不過，我們也尊重基於個別職系的獨特情況而本已存在的差異。

- (c) 雖然我們認為不宜訂明各職系之間的薪酬對比關係，但我們在檢討過程中清楚看到，現時各紀律部隊之間的對比關係是經多年深入探討後確立的，能保持各方面的適當平衡，並且一直為有關人員所尊重，所以除非有充分理據支持，否則不應更改。

1.19 我們明白，紀律部隊會關注，當局在應用涉及整體公務員的調查（例如預定在二零零九年進行的入職薪酬調查）結果時，會否考慮以至如何反映紀律部隊與文職職系之間的關係（或內部對比關係）。一如一九九九年及二零零六年進行的入職薪酬調查，如當局徵詢紀常會在這方面的意見，我們會樂意在適當的情況下研究有關課題。

### ***工作因素、特殊因素和上次檢討後的改變***

1.20 凌衛理委員會和紀常會在過往的檢討中，對紀律部隊個別職系和職級進行了全面評估，當時考慮的有以下的工作因素和特殊因素：

#### 六項工作因素

- (a) 資歷；
- (b) 技能和知識；
- (c) 體格要求；
- (d) 個人須肩負的責任；
- (e) 工作範圍和複雜程度；以及
- (f) 採取行動的酌情權／自由。

## 11 項特殊因素

- (a) 工作壓力；
- (b) 辛勞；
- (c) 危險；
- (d) 紀律；
- (e) 自由受到限制；
- (f) 社交隔離；
- (g) 工作時數；
- (h) 須隨時奉召出動；
- (i) 輪班模式；
- (j) 所費心力的程度；以及
- (k) 前途問題（指紀律部隊人員當時對於一九九七年香港回歸不明朗因素的看法）。

1.21 當局在考慮上述因素後，在以往的檢討中調整了紀律部隊個別職級的薪酬水平，並把某些津貼予以修訂或納入薪酬內。根據以往檢討所得經驗，我們會集中研究隨着社會、經濟和政治形勢的轉變，紀律部隊在工作性質、職務、職責和工作量方面的改變；另外也會顧及紀律部隊在招聘和挽留人才、事業發展、員工管理和士氣方面的情況。我們以平均計算方法研究紀律部隊的工作因素和特殊因素，並會繼續根據所有相關考慮因素（包括工作因素和特殊因素）來釐定紀律部隊的薪酬。

## **人力資源管理**

1.22 從以往的檢討可見，我們不能單靠採取適當的薪酬政策來維持公務員隊伍的效率和優良表現，其他人力資源管理措施也非常重要。這些措施包括嘉許員工、提供足夠人力資源、維持良好的員工關係、健全的工作表現管理制度、循序漸進和有系統的

員工培訓、合理的事業發展，以及有效的管理制度和程序。一如在本報告稍後部分所闡述，我們就薪酬和職系架構提出的建議只是協助管職雙方面對挑戰所需措施的一部分。