

第四章

懲教署

概況

懲教署的職責

4.1 香港懲教服務歷史悠久，可以追溯至一八四一年。當年，香港第一所監獄：域多利監獄設立，並由當時負責管理警隊和監獄的總裁判官管轄。一八七九年，監獄脫離警隊管理，成為獨立機關。監獄署在一九八二年正式易名為懲教署，以反映不斷擴展的工作範疇，以及對罪犯更生的重視。

4.2 作為香港刑事司法體系重要的一環，懲教署是根據《監獄條例》（第234章）履行職責。懲教署以安全、穩妥、合適而人道的環境羈押交由該署監管的人士，並提供全面的更生服務，幫助他們重返社會，成為奉公守法的市民。全賴懲教署人員盡忠職守，不辭辛勞，香港的懲教制度備受國際推許，並對罪犯的改造及更生日益重視。

組織架構

4.3 懲教署由懲教署署長領導，屬下有一名副署長。副署長之下有四名助理署長、一名政務秘書（文職職位）、兩名懲教事務總監督及一名總經理（懲教署工業組），均屬首長級人員。懲教署設有五個科，分別負責特定的工作範疇：

- (a) *行動科*：負責管理 23 間懲教院所、三間中途宿舍、四間更新中心、兩個設於公立醫院的羈留病房，以及一個羈留中心；
- (b) *服務質素科*：專責執行條例、規則及規例；取締懲教院所內的非法活動（例如打擊囚犯的賭博活動和阻截毒品）；以及調查投訴；

- (c) *更生事務科*：負責協調更生服務（判刑前評估、福利及輔導、心理服務、教育及職業訓練等）及促進社區對更生人士的支援；
- (d) *人力資源科*：負責管理部門的人力資源；以及
- (e) *行政、人事及策劃科*：為部門及懲教院所提供多種支援服務，包括資訊科技及公共關係。

人手編制

4.4 截至二零零八年一月一日，懲教署的編制共有6 622個職位，其中5 940個（包括九個首長級職位）屬紀律部隊職系及職級，員佐級職系職位佔4 817個（81%），主任級職系職位佔1 123個（19%）。如表4.1所示，約90%的人員在懲教院所（即行動科）工作。

表4.1：二零零八年一月一日懲教署非首長級職位的分布情況

科	員佐級職系		主任級職系			合計
	懲教助理	工藝教導員	懲教主任/監督	工業主任	工藝導師	
行動	4 425 (95.2%)	171 (100%)	678 (71.6%)	40 (71.4%)	111 (100%)	5 425 (91.5%)
服務質素	114 (2.4%)	—	44 (4.6%)	—	—	158 (2.7%)
更生事務	102 (2.2%)	—	155 (16.4%)	—	—	257 (4.3%)
人力資源	3 (0.1%)	—	11 (1.2%)	—	—	14 (0.2%)
行政、人事及策劃	2 (0.1%)	—	59 (6.2%)	16 (28.6%)	—	77 (1.3%)
總計	4 646 (100%)	171 (100%)	947 (100%)	56 (100%)	111 (100%)	5 931 (100%)

職系和職級架構

4.5 懲教署紀律部隊人員組織架構共分18個職級，按一般紀律人員薪級表支薪。懲教署紀律部隊人員的職級架構和現行薪級表載於**附錄6**。

4.6 懲教助理職系和懲教主任／懲教事務監督職系，負責執行羈管職務，維持在囚人士的紀律、整潔和安全。一九九三年設立的懲教事務總監督職級（一般紀律人員（指揮官級）薪級第1點），主要負責監督兩大高度設防懲教院所的運作。

4.7 懲教署工業組的職務，由三個紀律部隊人員職系執行，並由首長級的總經理（懲教署工業組）（一般紀律人員（指揮官級）薪級第1點）領導。工藝教導員和工藝導師屬於單一職級職系，由工業主任職系督導，但工藝教導員有時會由主管小型工場的工藝導師督導。

相關考慮因素

工作因素和特殊因素

4.8 我們曾研究懲教職系及職級的工作因素和特殊因素。一如其他紀律部隊的工作，懲教服務有其獨特之處，包括但不限於以下各點：

- (a) 懲教人員管理的囚犯來自社會各階層，在非自願情況下被收押在不同保安等級的懲教院所（包括六間高度設防院所）。懲教人員在工作上需與囚犯近距離接觸，有些囚犯患有傳染病或精神病，有些則背景複雜，懲教人員處理囚犯工作，不但面對潛在危險和暴力威脅，還承受精神壓力。懲教人員當值時必須時刻保持警覺，適時作出正確的決定，以及應付各種違規、突發甚或暴力情況，包括可能在懲教院所內發生的騷亂。此外，懲教人員須要處理厭惡性工作，例如監視涉嫌吸毒者排便及在糞便中搜尋毒品。

- (b) 對員工的體能要求相當高，因為員工經常須要執行戶外和巡邏職務，以及在當值時間內長時間站立。
- (c) 所有懲教人員均須輪班工作，每周規定工作 49 小時，並須奉召出勤及候命工作。為維持 24 小時運作，根據懲教署的輪班及輪值制度，員工須經常通宵當值，並且沒有固定的休假日和用膳時間。現時，只有 5% 的員工每周工作五天。
- (d) 懲教院所日漸陳舊，環境侷促，並不舒適，而且往往過度擠迫，不少更位處偏遠地區（只有五間位於市區）。

上次檢討後的變化

4.9 隨着本港社會不斷發展，多年來懲教服務經歷了很多轉變，亦遇到新挑戰。懲教署的意見書載述了一些較為明顯的轉變，現概述如下：

- (a) *監獄過度擠迫和設施過時*：二零零七年，23 間懲教院所平均每日合共收容 9 987 名囚犯，收容率為 102%。女懲教院所和羈押中心的擠迫情況特別嚴重。九間懲教院所已有四十多年歷史，另八間並非特別設計作現時用途。
- (b) *在控制懲教院所內的非法活動方面遇到新挑戰*：由於科技進步和在囚人口增加，在懲教院所內從事非法活動的機會和次數均有所增加。由於囚犯賭波和濫用精神藥物有上升趨勢，懲教署需要採取新措施，例如新的危險藥物檢測設備和驗尿方法。此外，在囚人口的組合亦有變化，來自內地和南亞的囚犯日益增加，在處理語言及文化差異問題方面構成更大挑戰。懲教院所已加強情報網絡，過去兩年更進行超過 200 次特擊搜查，以打擊賭博活動和對付藏有違禁品的情況。
- (c) *加強更生服務與提升質素*：二十年來，懲教署因應不斷轉變的需要和新發展，工作重點出現重大變

化。當中尤其重要的轉變，是從主要提供羈管服務，轉為着重更生，幫助罪犯成為奉公守法的市民。當局制定了四條新法例，推出六項專為照顧及監督青少年罪犯和成人囚犯的懲教計劃。懲教人員除了在懲教院所負責羈管和更生職務外，亦要處理不斷增加的釋囚監管個案。自從懲教署着重協助罪犯更生以來，一直以雙管齊下的方式加強更生服務（例如福利和輔導），並透過公眾教育，及與非政府機構和社區領袖合作，以爭取社會支持。另一項新發展，是懲教署工業組產品質素提升；例子包括洗熨服務和標誌製品服務取得國際標準組織（ISO）品質管理認證，以及為紀律部隊製造獲“Gore-Tex”特許的高檔鞋具。懲教署工業組為公共機構提供產品／服務的商業價值，由一九八八年的 1.787 億元大幅增至二零零七年的 4.124 億元。

- (d) *對問責的期望越來越高*：懲教署對投訴及申訴機制採取了重大的改善措施。舉例來說，懲教署分別由二零零零年和二零零四年起，就部門處理投訴的制度和巡視懲教院所機制，採用了 ISO 標準。此外，《申訴專員條例》及《香港人權法案條例》制定後，懲教署須要執行新的強制規定，因而訂定更嚴格的內部運作命令及訓令。懲教人員進行搜查及嚴密監察工作時，受到更多限制。犯人及外界團體使用投訴機制、法律及司法程序提出申訴，令懲教人員面對更大挑戰、更重的精神壓力和工作量。

4.10 懲教署的部分工作量指標載於**附錄7**。懲教院所的收容率一直超出收容限額。更生事務方面，輔導及福利服務晤談及探訪次數穩步增加。自當局推行提高效率以節省資源措施後（例如一九九九年之資源增值計劃及二零零二年之提高效率的資源計劃），懲教署至二零零七年十二月三十一日已刪除805個職位，即編制已削減8%，員工的工作量及精神壓力有增無減。

招聘情況

4.11 根據我們觀察所得，懲教署所有招聘職級，包括二級懲教助理、懲教主任、工藝教導員及工業主任職級，均沒有招聘困難。申請該等職位的人數眾多，競爭非常激烈。工藝導師則由合資格的工藝教導員內部晉升。表4.2概述相關統計數字。

表 4.2：懲教署招聘統計數字（最近期的招聘工作）

職級(招聘年度)	目標招聘人數	收到的申請數目	發出的聘書數目
二級懲教助理 (2006-07 年度)	133	4 639	133
懲教主任 (2006-07 年度)	30	4 980	30
工藝教導員（懲教事務） (2006-07 年度)	38	456	17 註
工業主任（懲教事務） (2005-06 年度)	5	1 593	8

（註：一些聘書在下一年度發出）

挽留人員情況

4.12 懲教署各職級在挽留人員方面沒有任何困難。離職（不包括退休等自然流失）人數不多。二級懲教助理及懲教主任職級的流失數字載於表4.3。其他招聘職級於同期的流失人數更少，工業主任和工藝教導員職級均只有一人離職。

表 4.3：過去五年二級懲教助理及懲教主任職級的流失情況

招聘職級		2003-04 年度	2004-05 年度	2005-06 年度	2006-07 年度	2007-08 年度
二級 懲教助理	流失人數	2	1	2	10	22
	佔實際人數 百分比	0.1%	0.03%	0.1%	0.3%	0.8%
懲教主任	流失人數	0	0	1	3	11
	佔實際人數 百分比	—	—	0.2%	0.5%	1.9%

（註：自然流失不計算在內）

4.13 然而，我們收到意見認為懲教助理職系，特別是二級懲教助理，提早退休的情況頗為嚴重，顯示工作壓力沉重，導致一些人員選擇提早離職。正如第三章所述，提早退休基本上是個人抉擇，而且與主要公務員職系相比，相關退休數字並非不尋常。不過，我們認同有需要關注處於事業發展中期和資深的二級懲教助理的士氣及留任問題。

事業發展

4.14 我們注意到，懲教助理和懲教主任兩個職系的事業發展比二十年前為差。不過，我們必須強調，升職並非一種權利，晉升機會或會基於多項因素而改變，包括職級架構、晉升職級的編制、員工資歷、個別人員的表現。懲教助理職系的兩級架構，相比紀律部隊大多數員佐級職系的三級架構，對晉升更為有利。二級懲教助理與一級懲教助理的職級，人數比例為1.5：1，與大多數紀律部隊比較，頗為佔優。

4.15 懲教署工業組的工藝教導員和工藝導師，均屬單一職級職系。工藝導師可循內部聘任的途徑轉往工業主任職系，工藝教導員亦可循相同途徑轉任工藝導師。

4.16 懲教署基本職級不少人員的薪級已達頂薪點。不過，我們發現這個情況在公務員隊伍中很普遍。在二零零八年一月一日，懲教署約有72%紀律部隊人員的薪級已達所屬職級的頂薪點。表4.4概述入職職級的有關情況。

表4.4：薪級已達頂薪點的入職職級人員（二零零八年一月一日的情況）

職級	薪級達頂薪點的人數	佔總數百分比
二級懲教助理	2 498	87%
懲教主任	369	59%
工藝教導員（懲教事務）	58	42%
工藝導師（懲教事務）	68	63%
工業主任（懲教事務）	10	45%

分析和建議

懲教助理職系

4.17 我們接獲不少有關懲教助理職系的加薪要求。總括來說，管職雙方均建議把二級和一級懲教助理職級的薪級上調，認為有助招聘和挽留人員、激勵士氣，並得與警務處人員的薪酬看齊。

4.18 以現行薪酬和服務條件招聘二級懲教助理，情況令人滿意，因此我們認為該職級的入職薪酬水平恰當，無需改變。該職級的挽留情況大致可以接受。於入職初年的人手流失，部分原因可能是員佐級職系招聘時取錄了不少資歷較高的應徵者。整體而言，現行安排，即服務滿一年的人員可獲一個跳薪點，服務滿五年並通過升級檢定考試的人員可再獲一個跳薪點，能夠在有關人員入職初期吸引他們留任。

4.19 我們研究有關懲教助理職系的情況後，認為宜針對薪酬已達頂薪點的資深懲教助理（特別是二級懲教助理）推行改善措施。在第三章（第3.21至3.24段），我們建議加設長期服務增薪點並重訂有關安排，讓年資滿12年、18年、24年及30年而服務令人滿意的二級懲教助理可以獲得一個增薪點。（**建議4.1**）

4.20 計及各項工作因素、特殊因素，以及上次檢討後種種轉變帶來的其他相關考慮因素，我們進一步建議在二級懲教助理職級的頂薪點提高一個薪點。至於一級懲教助理職級，我們留意到，這個職級的人員執行的領導職務較以前為多；這個情況在推行提高效率以節省資源的措施及縮減部門編制後尤其顯著，因為主任級人員部份較簡單的職責現由年資較長的員佐級人員擔任。我們認為這個趨勢或會持續。個別人員要求在一級懲教助理職級之上加設一個職級（例如高級懲教助理職級），以增加晉升機會。我們研究這項要求後，認為職能上並無需要增設職級，並相信現行指揮架構是恰當的。為了反映一級懲教助理職級的職責和職能多年來不斷增加，我們建議把該職級的頂薪點提高兩個薪點，並將起薪點提高一個薪點。如落實這些改善建議，懲教助理職系的薪級表會修訂如下（**建議4.2**）：

職級	現行薪級表	建議薪級表
	一般紀律人員（員佐級）薪級	一般紀律人員（員佐級）薪級
二級懲教助理	第 2 至 13 點 另加兩個長期服務增薪點 （在所屬職級服務滿 18 年及 25 年後，可分別獲得一個增 薪點）	第 2 至 14 點 另加四個長期服務增薪點 （在所屬職級服務滿 12 年、 18 年、24 年及 30 年後，可 分別獲得一個增薪點）
一級懲教助理	薪級第 14 至 27 點	薪級第 15 至 29 點

懲教主任／懲教事務監督職系

4.21 我們收到的意見書有一共同主題，就是提高各個職級的薪酬，只是增幅不同，以及薪酬應與警務處人員看齊。一如4.11及4.12段所述，我們注意到懲教署主任職級在招聘及挽留人員方面並無困難，因此建議維持現時的入職薪酬水平。經檢視懲教主任職系的情況後，我們認為應針對基本職級處於事業發展中期的人員及較高職級的資深人員，採取改善措施。

4.22 一如第三章（第3.29至3.35段）所闡述，我們不贊成懲教署主任級職系採用直通薪級。對處於事業發展中期的主任級人員而言，我們注意到他們的晉升機會備受關注；我們也同意有需要維持員工士氣和激勵員工。因此，我們建議為懲教主任職級增設兩個跳薪點。懲教主任如通過升級檢定考試，並在所屬職級服務滿五年後可獲一個跳薪點和在服務滿八年後可再獲一個跳薪點（**建議4.3**）。除上述建議增設的跳薪點外，現時懲教主任級人員在完成第一年服務後可獲一個跳薪點。

4.23 考慮到懲教主任職系的職責範圍擴大，工作性質亦較以前複雜，加上其他相關因素，我們建議提高非首長級職級的薪級（**建議4.4**），詳情如下：

職級	現行薪級表	建議薪級表
	一般紀律人員（主任級）薪級	一般紀律人員（主任級）薪級
懲教主任	第 5 至 20 點	第 5 至 21 點
高級懲教主任	第 21 至 25 點	第 22 至 26 點
總懲教主任	第 26 至 31 點	第 27 至 32 點
懲教事務監督	第 32 至 35 點	第 33 至 36 點
懲教事務高級監督	第 36 至 38 點	第 37 至 39 點

4.24 我們收到一些在懲教院所執行醫院職務¹⁷的懲教主任的意見書，他們認為雖然本身是合資格的註冊護士，但薪酬和晉升機會均不及醫院管理局的護理人員，因此要求改善薪酬待遇，以反映他們須要執行的護理職責。目前，根據懲教主任職級多個入職薪點的安排，擁有註冊護士資格或學位學歷的新聘人員，入職薪酬會較高。鑑於醫院工作只是懲教主任職級多項職務之一，而且擁有註冊護士資格的懲教主任亦會調派到部門不同崗位工作，我們認為不宜與醫院管理局的護理人員直接比較。此外，我們留意到這些懲教主任有資格晉升至部門高層職級。考慮過以上各項因素後，我們不贊成上述要求。

懲教署工業組職系

工藝教導員（懲教事務）職系

4.25 懲教署工業組職系專責教導犯人職業技能及監督他們的工作、監督生產工序，以及保持產量和質素。工藝教導員職系是懲教署工業組的員佐級職系，負責監督小型工場，進行日常生產。

4.26 職方建議取消此單一職級職系和把這個職系和工藝導師（懲教事務）職系合併，原因是兩個職系的角色和責任相若。我們注意到，現時合資格的工藝教導員可循內部聘任途徑轉任工藝導師。懲教署表明已為工藝教導員提供不同類別的在職訓練，包括生產管理、督導技巧，以提升他們的轉任機會。然而，部門認為維持工藝導師為招聘職級，可讓工業組更靈活調整其工作，以配合不同時期的轉變和發展。經衡量各相關因素後，我們認為維持現行的職系架構是恰當的。我們注意到懲教署工業組的工作因素較前繁重，因此建議將工藝教導員職級的頂薪點提高一個薪點（**建議4.5**），詳情如下：

¹⁷ 懲教署現有兩個設於公立醫院的羈留病房，該署各懲教院所均設有醫院或醫務室，為囚犯提供基本的醫療和保健服務。

職級	現行薪級表 一般紀律人員（員佐級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（員佐級）薪級
工藝教導員 （懲教事務）	第 3 至 19 點	第 3 至 20 點

工藝導師（懲教事務）職系

4.27 工藝導師職系的工作環境和性質與工藝教導員職系類似，只是工藝導師職系負責監督較大型工場，利用較先進的機器和設備進行較複雜的生產工序。基於工藝導師職系的工作性質較以前複雜，我們建議把這個單一職級職系的頂薪點提高一個薪點（**建議4.6**）：

職級	現行薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級
工藝導師 （懲教事務）	第 4 至 13 點	第 4 至 14 點

4.28 我們不贊成為工藝導師職系設立長期服務增薪點的建議。工藝導師職系原屬文職職系，按總薪級表支薪，一九九一年轉為紀律部隊職系，按一般紀律人員（主任級）薪級表支薪，當時已決定不會為這個單一職級職系設立跳薪點和長期服務增薪點。鑑於至今實際情況並無變化，尤其是該職系並沒有招聘或挽留人員的問題，要更改上述決定，理據並不充分。

工業主任（懲教事務）職系

4.29 工業主任職系負責整體管理懲教院所的製造單位。如上文第4.22段所述，我們不贊成工業主任職系採用直通薪級。我們建議改善工業主任職系的薪酬，方案與懲教主任職系相同，詳情如下（**建議4.7**）：

職級	現行薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級
工業主任 （懲教事務）	第 5 至 20 點	第 5 至 21 點
高級工業主任 （懲教事務）	第 21 至 25 點	第 22 至 26 點
總工業主任 （懲教事務）	第 26 至 31 點	第 27 至 32 點
懲教事務監督 （工業組）	第 32 至 35 點	第 33 至 36 點

4.30 上文第4.22段建議增設兩個跳薪點的安排，同樣適用於工業主任職級。（**建議4.8**）

首長級職級

4.31 管理層建議刪除高級監督職級，從而縮短晉升至首長級職級的階梯，利便籌劃繼任安排。另外亦建議將九個高級監督職位升格至總監督職級（按一般紀律人員（指揮官級）薪級第1點支薪），以及把三個高級監督職位降為監督職級職位。

4.32 目前，高級監督與總監督兩個職級的職責明顯有別：高級監督是懲教署最高的非首長級職級；總監督是懲教署首長級第一級職級，後者監督工作範圍更廣泛，管理職責更繁重複雜。在廣分職級法情況下，其他紀律部隊指揮架構，亦包含與這兩個職級類似的重要組成部分。有見及此，我們認為鑑於職能需要，這兩個職級應該保留。（**建議4.9**）

4.33 關於重整職系的建議，我們在此強調，審訂職位的職級，應以職能上的需要為依歸。晉升和接任計劃這些考慮因素，並不是提高職位等級相關或充分的理由。雖然如此，我們注意到懲教署某些職務的範圍有所擴大，工作亦較以前複雜，或許需要較高層次的指導和參與。管理層可檢討是否有理由提高某些職位的等級，或開設新職位，以應付部門不斷轉變的需要。我們注意到處理相關事宜的機制行之有效，懲教署可以按現行機制研究此事，然後向當局提交正式建議和詳盡理據。

4.34 我們就首長級薪級所提出的建議，載於第十一章（第11.10段）。

規定工作時數

4.35 部份懲教人員關注到他們的“可支配時間”有限，因為每周規定工作時數為49小時，及工作地點偏遠。他們同時亦指出不固定輪班制度和飲食不定時令員工格外辛勞。另有有員工要求把每周規定工作時數減至48小時（或以下），以減輕工作壓力，並讓他們有更多時間休息。

4.36 正如第三章（第3.44至3.47段）所述，紀律部隊及公務員隊伍並無劃一的規定工作時數。各紀律部隊現行規定工作時數，是按照一系列因素釐定，包括工作需要、各部隊的整體職責、人手情況及資源調配，而更改規定工作時數可能會對薪酬造成影響。我們檢討職系架構期間，對於減少規定工作時數的建議，由始至終持開放態度，原則是建議須符合以下先決條件：不需額外財政資源；不涉及額外人手；及維持為市民提供的服務水平。我們曾與懲教署管理層討論此事，得悉管方諮詢員方後，鑑於上述三個條件，目前未能進一步研究這項建議。此外，我們注意到，該署已推行若干支援措施。舉例來說，各懲教院所均有為奉召值勤人員而設的職員宿舍；調節輪班模式讓員工可在緊接當值之前或之後用膳，而一小時用膳時間計入每周規定工作時數；為駐守偏遠地區的人員設立工作相關津貼（詳見第4.37段）。總括來說，是否需要更改規定工作時數，需有待懲教署管理層視乎情況並諮詢當局及員工後再行研究。如當局日後徵詢紀常會在這方面的意見，我們樂意研究有關課題。

工作相關津貼

4.37 現時，懲教署人員有資格申領駐守偏遠地區津貼及相關額外津貼，以及執行通宵隨時候召的特別津貼。當局在二零零七年檢討工作相關津貼時，並無檢討上述津貼。當局現正諮詢懲教署，警務處及有關政策局，積極檢討這些特別津貼。紀常會已促請當局盡快完成檢討。據知，建議會包括擴大合資格人數、更新釐定津貼額機制和調整津貼額。我們得悉檢討工作已進

入最後階段，約在二零零八年年底會有結果，屆時我們會提供意見。

主要建議摘要

4.38 總結來說，我們建議：

- (a) 提高懲教署非首長級人員的薪級，詳情載於**附錄8**；及
- (b) 維持現時高級監督與總監督兩個職級的架構。