

第四章

工作相關津貼的類別

4.1 本章載述我們就薪常會於一九八六年檢討報告(即第十五號報告書)內所載列的工作相關津貼類別的意見及建議。

背景

4.2 在現行的制度下，工作相關津貼主要分為四個類別，而在其中兩個之下再細分為副類別。現行的各主要類別及副類別如下—

(甲) 額外職務津貼

- (i) 額外職務津貼(第一級補充職務)
- (ii) 額外職務津貼(第二級補充職務)
- (iii) 額外職務津貼(第二級補充職務—另類)
- (iv) 額外職務津貼(責任)

(乙) 辛勞津貼

- (i) 辛勞津貼(厭惡性職務)
- (ii) 辛勞津貼(危險職務)
- (iii) 辛勞津貼(酌情發放)

(丙) 輪班工作津貼

(丁) 特別津貼

四個主要津貼類別以一九九八/九九年度津貼開支計算的分布情況載於圖表一。

4.3 上述的津貼類別主要源自一九八六年的檢討，而在一九九一年曾作輕微修改。這種類別分布存在若干需要正視的問題。第一，意義的含糊。這是由於出現於副津貼

類別中的某些用詞例如「補充職務」,「厭惡性職務」,「酌情發放」等,若非重複主要津貼類別的意義,就是使出現於主要津貼類別的用詞如「額外」及「辛勞」等意義變得含糊。第二,隨意性。由於主要津貼類別的用詞例如「額外職務津貼」及「辛勞津貼」缺乏明確定義,而「額外職務津貼」既被分為不同級別但卻缺乏清楚及可量度的級別分類準則使到整個制度的運作充滿隨意性,衍生不少行政上的問題。第三,主觀性。由於「辛勞津貼(酌情發放)」等副類別及「特別津貼」等主要類別的存在,標誌着在決定某公務員所執行的工作是否值得發放津貼時,均取決於批核人員的主觀判斷。上述情況除削弱了行政制度的客觀性外,更加深了其含糊及隨意性。

是次檢討

4.4 在現行的檢討中,我們再次考慮定義的問題,看看能否重新界定發放工作相關津貼的目的從而消除制度內含糊的地方和取消副津貼類別以便簡化行政管理。

定義的問題

4.5 在一九八六年的檢討時,薪常會覺得為「額外職務津貼」及「辛勞津貼」下一個清楚定義是不大可行的做法。

4.6 就「額外職務津貼」來說,薪常會認為「根據制訂明確職責說明或聘任指南而為額外職務下定義,但又要不損政策的靈活性及效率,將不切實可行」(第十五號報告書第5.3段)。因此,薪常會沒有就「額外職務津貼」的正式定義作任何建議,但卻要求「部門首長應定期修訂其負責管理職位的職務及責任,以確保其屬下職員明白及接納他們的最新工作要求。」

4.7 就「辛勞津貼」來說,薪常會留意到雖然公務員事務條例中載有「辛勞津貼」的定義(即辛勞津貼是因職員須要執行特別令人厭惡的職務,或在危險或特別令人不快的情況下執行這些職務而發給的津貼),但一直以來,就某類特別職務是否含有辛勞的因素,均是按個別情況以主觀

方式加以決定。有見及此，薪常會遂建議「毋須為辛勞一詞下正式定義」，但「就有關個別職務是否含有辛勞因素一事，可繼續按照個別情況而定。」(第十五號報告書第 5.17 段)。

4.8 我們認同要找出一個適用於各種情況的確切定義是十分困難的。這樣的定義要不是太缺乏靈活性以致抑制員工的申請，便是太寬鬆以致鼓勵員工的申請。但無論如何不應因此而放棄為「額外職務津貼」及「辛勞津貼」下一定義。事實上，從「額外職務津貼」可根據技術及責任和「辛勞津貼」可根據厭惡性，危險性和酌情發放等因素再細分為不同的副類別一事上已說明，在某程度上是可以為這些津貼作出界定的。在缺乏對主要類別作出清楚界定的情況下，現行的制度由於過份倚賴主觀判斷，就會變得含糊，再加上整個制度缺乏經常和有利的監管，含糊的情況就會變本加厲。從行政角度來說，這是非常不理想的。

4.9 在這情況下，一個務實的做法是不要憑空制定津貼的定義，但可根據現行發放「額外職務津貼」及「辛勞津貼」的種種原因重新釐定該等津貼的定義。從檢視由公務員事務局提供的一系列「額外職務津貼」及「辛勞津貼」項目後(詳情載於附錄二及三)，可知悉「額外職務津貼」和「辛勞津貼」是用作補償某些員工在執行和他們同一職系或職級的其他同事一般不須承擔的「額外職務」及不會置身其內的「工作環境」。而量度甚麼是構成「額外職務」或「工作環境」的最好方法就是從了解他們的具體工作說明入手。這些都是客觀事實，可從實際的證據中得出結論。

4.10 在分析現行發放「額外職務津貼」及「辛勞津貼」的種種原因後我們覺得「額外職務津貼」及「辛勞津貼」的目的可歸納如下：

額外職務津貼

該津貼是發放給那些須要經常執行與他們同職系或職級的員工不須要執行的額外職務的員工。職務是否屬於額外，可由部門首長根據有關員工的最新職責說明來審

訂。在現行制度下，員工因執行額外職務而須要掌握新的工作技巧或承擔新的責任時，可獲得「額外職務津貼」作為補償。發放這類津貼的着眼點在於所執行的工作必須是其他相同職系或職級員工通常無須執行的額外工作，或無須具備的新工作技巧或責任。

辛勞津貼

該津貼是發放給那些須要在他們相同職系或職級的員工通常不會遇到的工作環境裏工作的員工。而該等工作環境可能會引致他們身體受到損傷或殘障。發放這類津貼的着眼點在於所承受的身體損傷或殘障程度一般是不會發生在其他相同職系或職級的員工身上的。

副類別

4.11 額外職務津貼現時根據技術和責任劃分為兩個副類別，分別為額外職務津貼（補充職務）和額外職務津貼（責任）等。包括在這兩個副類別下的津貼項目載列於附錄二。在一九九八／九九年度內該兩個副類別所佔的政府津貼支出分布情況見圖表二。就技術層次來說主要劃分為兩個級別，和以「第二級補充職務—另類」命名的第三個級別。如此分類稍嫌粗畧隨意。例如，現時在日常職務時需要駕駛政府車輛的員工可支取額外職務津貼（補充職務）第一級別的津貼額，而在化驗所工作，須要經常處理血液、尿液及分解性物質等的員工則可支取額外職務津貼（補充職務）第二級別的津貼額。究竟駕駛政府車輛是否只須要“一些工作技巧”（因而只可領取較低的第一級津貼額）；而在化驗所處理血液、尿液等則須要“特別技巧”（因而可領取較高的第二級津貼額）不是沒有爭議的。根據公務員事務局的資料，一些部門／政策局對如何區分第一級及第二級津貼額頗感困難。

4.12 至於額外職務津貼（責任）一項則是發放給那些須要執行屬於另一個工作崗位的額外工作的員工。該津貼的制定與署任津貼的制定頗為相同，但卻是在不適宜發放署任津貼的情況下發放的。這情況令人質疑當局曾否妥善管理額外職務津貼（責任）的發放。由於當局最近已收緊

署任津貼的發放，我們認為公務員事務局應與部門首長商議，根據發放署任津貼的新準則對現時所有額外職務津貼（責任）的個案進行仔細審議，以確保所有案例皆發放得宜，不會成為當局在收緊對署任津貼管制後的漏洞。

4.13 從 4.10 段所載的對設立額外職務津貼的目的所作的重新說明來看，似乎無須將額外職務再區分為補充職務及責任兩種副類別。而將補充職務再細分為三個級別，只會令整個津貼系統變得更複雜，尤其是當區分的準則並非太清楚的時候。我們建議當局應簡化額外職務津貼的管理，取消目前存在的各副津貼類別，使之成為包含技術和責任在內的單一的額外職務津貼類別。

4.14 辛勞津貼現時分別劃分為三個副類別：即（1）辛勞津貼（厭惡性職務）；（2）辛勞津貼（危險職務）；及（3）辛勞津貼（酌情發放）。包括在這三個副類別下的津貼項目載於附錄三。在一九九八／九九年度內該三個副類別所佔的津貼開支分布情況見圖表三。

4.15 “厭惡性”一詞的含意頗難準確界定。在該詞的眾多意義中，其中一個是指“一種不喜歡的精神狀況”，這種狀況是甚難加以量化，亦未必會對員工的身體構成任何損傷。至於員工被指派執行他／她們不喜歡的職務時，僱主是否需要向他／她作出賠償是頗值得商榷的問題。雖然“厭惡性”一詞一直沿用，但從詳細審閱現時獲得此項津貼的“厭惡性”職務的情況來看，明顯地，辛勞津貼（厭惡性職務）的發放原因，並非為補償員工的「不喜歡」，而是為補償員工在處理諸如動物排泄物、屍體、污垢及廢料時，可能會被細菌感染致病或引致其他的身體損傷。

4.16 明顯地，辛勞津貼（厭惡性職務）的發放主要的着眼點在於員工的身體損傷或殘障。這與辛勞津貼（危險職務）和辛勞津貼（酌情發放）的着眼點大致一樣，三者所不同的只是員工所遭受的損傷或殘障的程度不同而已。

4.17 我們建議取消這三個辛勞津貼的副類別，將它們劃一統稱為辛勞津貼。此外，現時將颱風、黑色暴雨警告津貼納入辛勞津貼（酌情發放）類別內的做法看來是不太

適合的。我們因此建議增設一個新的颱風／黑色暴雨警告津貼類別，以便在特定的天氣情況下，例如在懸掛八號風球或以上時或在黑色暴雨警告訊號下，執行職務的公務員可以支取該項津貼。

輪班工作津貼及特別津貼

4.18 至於其他兩個主要的津貼類別，即輪班工作津貼和特別津貼（分見附錄四及五），我們認為前者由於與工作模式有關，因此應繼續維持為一獨立類別，但後者因為是和職務本身或工作環境有關因此應予取消，而目前包括在該類別內的個別津貼項目可適當地歸納入額外職務津貼或辛勞津貼類別內。

工作相關津貼的新制度

4.19 就上文所述，工作相關津貼的新制度的主要特點包括：

（甲）重新說明津貼的目的

在公務員制度內設立工作相關津貼的目的是提供額外報酬給予在四種指定情況下工作的員工。這四種指定情況分別是與職務的職責、工作環境、天氣情況或工作模式有關而同時符合下述條件：

（i） 職責

涉及的職責必須是在員工的職務說明以外的工作而在執行該等額外職責時必須使用或承擔其他相同職系或職級的員工一般來說都無須使用的額外工作技巧或承擔的新的責任；

（ii） 工作環境

涉及的工作環境必須是可能引致員工遭受到其他相同職系或職級的員工一般來說不會遭受到身體損傷或殘障；

(iii) 天氣情況

涉及的必須是特定的天氣情況如八號或以上颱風訊號懸掛時或黑色暴雨警告訊號發出時；及

(iv) 工作模式

所指的特定工作模式，是指在相同職系或職級的員工一般來說都無須擔當的輪班工作。

(乙) 簡化了的制度

工作相關津貼將來只分為四大類，即：額外職務津貼；辛勞津貼；颱風訊號／黑色暴雨警告津貼及輪班工作津貼。無須設立任何副津貼類別。

4.20 根據目前個別津貼項目發放的目的來重新說明額外職務津貼及辛勞津貼的目的，是不會對當局或目前支取津貼的公務員造成問題的。我們所做的無非是令現行的制度更加合情合理。不過，由於要符合領取津貼的先決條件，是要證明那些職責必須是屬於有關員工最新的職責說明以外的額外職責，因此我們建議部門首長應盡快依據有關員工的最新職責說明及載於第三章的薪常會所建議的新的津貼發放原則，檢討其轄下現時所有已發出的工作相關津貼項目，以便確保只有符合這些標準的津貼項目才可繼續發放。之後，部門首長應定期檢討員工的職責說明，因應辦公室自動化的發展，技術的改進，以及新的人事管理概念的推行，更新員工的職責說明以便能追上因工作技術和工作環境改善而帶來的轉變。

4.21 為了讓部門首長有時間進行檢討，我們建議在一段時間內，除非得到公務員事務局局長的特別批准，當局應暫緩審批新的工作相關津貼的申請個案。有關設立暫緩審批期的建議，我們將會在第六章詳述。