

第二章

紀律部隊

引言

2.1 在初步報告的第二章，我們曾討論五個紀律部隊的起源、歷史、現時的工作和職責，以及紀律地位。我們一直都知道，單是使用「紀律部隊」一詞，已經引起不少爭論。我們認為須明確表示我們支持用這一名詞來形容這五支部隊，這點十分重要。它們在維持香港社會的公安、穩定和安寧方面，擔任艱巨的工作，發揮重要的作用，因此在公務員體制中佔一特別地位。

2.2 我們在開始檢討工作時，便提出一個問題，是否所有部隊都有需要成為紀律部隊，奉行紀律部隊必須遵守的一切規定？各紀律部隊都有一個共同的主要因素，這個因素很簡單，卻極端重要：當上級人員發出命令時，下級人員受法律規限必須執行。這項規定在很多方面都有重要意義，而且可以確保這五支部隊在每一種情況出現時，都能夠有紀律地和可靠地派遣及指示屬下人員加以應付。如果有關人員不是隸屬紀律部隊，便很難可以這樣做。有人向我們建議，人民入境管理隊毋須成為紀律部隊，可改為一個普通的文職部門。經緊密觀察該部隊的工作情況和詳細考慮後，我們認為基於該部隊負責主要的管制功能；該部隊人員所執行的職務，有關方面對他們的要求，部隊中為完成任務而調派人手的方法等，人民入境管理隊應繼續為一支紀律部隊。更廣泛而言，我們深信各紀律部隊條例的主要條款都極為重要，使五支紀律部隊能繼續發揮功能和保持效率。

2.3 本委員會的職權範圍，規定我們須就紀律部隊的職責和工作量在最近及將來的發展，壓力和危險，紀律部隊人員和其家庭所受的限制，招聘、激勵上進心和挽留人手等，達成結論。在本最後報告中，我們以不同形式討論以上各項問題。但為符合這一特定的指示，我們就這些問題在這裏列出我們的一般結論，以及我們認為有同等重要性的其他有關各點。

紀律部隊的工作

2.4 在初步報告的附件中，已詳細說明了五個紀律部隊的結構、編制、職責和工作。我們不打算重覆這些細節，但我們認為在本最後報告中概述每一部隊的主要職責範圍和調派到各主要組別的人手比例，仍然是有用的。

皇家香港警察隊

2.5 皇家香港警察隊所負的廣泛責任，列載於警察條例內。警隊職責包括在香港境域和海域維持公眾安寧和秩序；防止及偵查罪案；防止生命財產受損；管制交通；協助執行稅務、關稅、衛生、保護自然環境、檢疫、入境以及外國人登記等法例；火警時協助保護生命財產；護送及監管囚犯；執行法院發出的傳票、傳召出庭令、扣押令和其他由法庭發出的訴訟程序令；進行檢控；及任何法律規定警務人員執行的其他職務。警務人員獲得大部分香港法例賦予權力，並可根據法例採取行動。

2.6 警隊的組織基本上由三位副處長分別負責政治部、行動及管理事務。政治部的責任包括保護顯要人物，反恐怖活動，統籌保安工作。行動職務按地域分派給各總區執行，又按不同職責分派由警察總部各單位執行。全港有四個總區：港島總區、九龍總區、新界總區和水警總區。前三個總區又分為警區（機場和地下鐵路兩特別警區隸屬九龍總區）。區內的警務工作包括軍裝人員的守衛及監護職責；調查、偵緝罪案及其他違法行為（如特警隊處理的色情、賭博和毒品活動），以及提出檢控；指揮交通；保持處理內部騷亂的能力。警察總部的行動單位負責執行全港的特定警務工作。行動部管轄警察機動部隊，行動課和爆炸品處理組。支援部負責警察公共關係，輔助警察總部及牌照事務。交通部的主要組成單位有交通管理課、中央交通違例檢控課和行政課（包括道路安全組、意外研究組和法律修訂組）。刑事部處理有組織及嚴重罪案、商業罪案、毒品、刑事情報和刑事紀錄，國際刑警聯絡，而負責支援的單位有鑑證科和彈械鑑證科等。管理事務包括人事（職業發展、招募、福利、員工關係、紀律）；訓練

(警察訓練學校、警察偵緝訓練學校、考試)；管理(研究、資訊應用、通訊系統、警察車隊和警察駕駛學校)；監察(管理檢討、投訴警察課、內部調查課)；及文職政務(物料供應、財政、策劃及發展)。

2.7 警隊現有人數為32 444人，其中紀律人員有26 829人。大部分警務人員(18 604人或紀律人員的70%)在四個總區工作，在總部各行動單位工作的有4 449人或16%，負責管理事務的有1 764人或6%。紀律人員中有21 065人或78%是軍裝人員。

消防處

2.8 消防處的責任列載於消防條例，包括滅火；在火警和災難中保護生命財產；提供防火和火警危險的意見；救護車服務；及任何其他法律規定或總督指定的責任。

2.9 消防處共分六個總區。港島、九龍和新界消防總區各自負責區內的滅火、拯救工作和執行防火法例。港島消防總區也負責處理離島和海上發生的事故。全港共有56間消防局，600部現代化消防車輛和六艘滅火輪，分屬這三個總區。防火組負責全面防火政策，在全港執行這些政策及消除火警危險。該組審核建築圖則及向私營及政府機構就防火安全提供意見。防火工作由該組、三個防火組分區辦事處及各區的消防局共同負責。他們的工作包括多種防火巡視，如樓宇的逃生途徑、通風設備、危險品、木園、學校、消防設備、公共集會或娛樂場所、幼兒中心等。救護總區負責全港救護車服務，轄下有226輛救護車和七輛救護電單車，分駐23個救護站/局。總部總區的職責範圍包括中央消防通訊中心，負責消防和救護人員及裝備的整體控制、動員和通訊，以應付緊急事故和市民的求助；訓練發展(包括消防訓練學校和體能訓練)；策劃，管理，人事及文職政務。總部總區也負責管理機場的滅火和拯救行動，機場內設有兩間消防局。每一消防總區和救護總區分為若干區，每區有若干間消防局或救護站/局，而總部總區和防火組又分若干科/組來執行不同的工作。

2.10 消防處現有人員7 335人，其中6 672人為紀律人員。紀律人員中有3 564或53.4%是在三個地域總區工作，1 892人或28.4%在救護總區工作；而防火組有85人或1.2%，總部總區有1 131人或17%，其中包括173人擔任控制任務。

懲教署

2.11 懲教署的主要職責是為那些根據法庭頒令或判處監禁的人提供穩固和人道的監禁設施，並確保所有犯人和所員均能行使其權利；在懲教機構施行自新程序及提供有意義的工作；透過善後輔導和監管，協助獲釋的犯人和所員重返社會，評估還押人士所需的懲教；及將等候前往第三國定居的越南難民及船民收容在禁閉營內，而等候遣返的越南非法入境者則拘押在羈留營內。

2.12 懲教署內部分為五個主要科/組。監察及難民組負責監察各個懲教機構，以確保各機構遵守有關的規定；各機構的保安和投訴事宜；及收容越南難民和非法入境者的六所羈留中心和禁閉中心的管理工作。行動科負責管理12間收容成年犯人的懲教機構；八個收容年輕犯人的機構（包括懲教所、教導所、勞役中心和過渡期宿舍）；兩間戒毒所和一間過渡期宿舍；一個押解組，負責押解被囚禁的犯人前往法院、醫院和其他機構，及管理法院羈留室；善後輔導；犯人和所員的教育課程。政務及工業科由文職和紀律人員組成，該科屬下的懲教署工業，為犯人和所員提供有薪酬的工作，讓他們有機會學得一技之長，獲釋後可以受僱工作；工程及策劃；統計及研究；公共關係及行政方面的工作。人事科負責職業發展、其他人事工作及訓練，包括管理職員訓練院。心理事務及程序發展科提供廣泛的輔導服務，為法庭擬備評估報告以協助宣判，在部門內評估犯人是否適合參與各項懲教計劃。

2.13 懲教署現有職員6 045人，其中5 312人是紀律人員。該署大部分人員，計有3 844人或72%的紀律人員隸屬行動科（3 451人主要派駐各懲教機構、監獄和中心），而821人或15%在監察及難民組工作。人事科（包括職員訓練院的職員及新招募人員）和政務及工業科則分別有271人（5%）及363人（6.8%），其餘13人在心理事務及程序發展科工作。

香港海關

2.14 香港海關的主要組成部分為海關部隊，此外還有文職的貿易管制部。海關部隊在30條法例下有職責和權力負責徵收和保護來自應課稅品的稅收；遏止非法販賣毒品；禁止和偵查走私，就禁制物品執行牌照管制；保障智力及工業資產產權人的利益，保障消費者免受冒牌貨和貼上虛假標籤的貨品蒙騙；及根據不同條例代其他政府部門執行廣泛的職務。

2.15 海關部隊分為三個主要部分：即行政處、行動處和調查處。海關總部負責行政、人事、訓練、策劃和發展、法例草擬、內部視察和一切與應課稅品有關的事宜。行動處分為港島、九龍和新界三區，各自負責區內的緝私（包括搜船和守衛）；查驗海空進口貨物，以偵查是否偷運毒品、應課稅品和其他違禁品；行政及管制，其中包括稅務組，管制中國式釀酒廠、啤酒廠、煙廠、持牌的普通倉庫和保稅倉庫等，以保障稅收；行動組偵查和阻截違禁品、毒品的入境，和查禁販毒及稅務舞弊活動；並在各進出口處設立關卡，檢查出入境旅客、貨物和郵包（包括機場、邊境管制及搜查車輛）。港島區也負責突擊搜查，在香港海域截查小船艇，搜查是否載有違禁品、毒品、應課稅品、未報關貨物以及非法入境者。調查處設有海關調查局和文職的貿易管制部。調查局人員穿着便裝，負責調查毒品和藥物的販運和情報工作；檢控；侵犯版權；虛假商品說明和偽冒商標；海外聯絡和情報。

2.16 海關部隊現有3 557人，其中2 700人為紀律人員。有1 954人或72%在行動處的三個區內工作，423人或16%在海關調查局工作，323人或12%在總部工作。

人民入境管理隊

2.17 人民入境管理隊的主要職責，是按照政府政策執行入境管制，限制移民入境的人數，但為真正的遊客和商業來訪者提供方便；調查及檢控與入境有關的違法行為；保障本地工人免受海外勞工不公平的競爭；防止不受歡迎人士進入和通緝犯離境。該處也負責個人證件，例如為本港居民簽發身份證，護照和其他旅行證件；辦理出生、死亡和婚姻註冊；根據英國國籍法的規定辦理入籍和登記手續；簽發入境批准和護照；及代表英國政府提供廣泛的領事服務。

2.18 人民入境事務處分為四部。管制及調查部負責所有經由海陸空來港及離港的管制；邊境聯絡；執行拘捕；審查及遣返非法入境者；對違反人民入境條例及人事登記條例的事件進行調查及檢控；遞解出境及遣送離境；簽發各類簽證；審查及甄別所有越南船民；批准延期在港逗留；安排難民／經濟移民的移居或遣返；處理訴願事件。個人證件部負責簽發旅行證件；根據英國國籍法的規定辦理入籍及登記申請；代表英國及一些英聯邦國家提供領事服務，包括簽發簽證；出生、死亡和婚姻註冊；登記及簽發身份證；執行人事登記條例；處理訴願事件。行政及策劃部負責提供行政上的支援（例如財政、人事、紀律、福利）；公共關係；資源策劃；職員的管理和訓練；電腦系統和自動化系統的維修和發展。特別職務部負責策劃和發展一切有關履行就香港前途所作的中英聯合聲明的入境事務。除這四個部門外，還有一個由副處長領導的管理審核科。

2.19 該處現時有職員4 993人，其中紀律人員有2 707人。大部分紀律人員（即1 952人或72%）派駐管制及調查部，半數以上擔任邊境和管制站工作；442人或16%隸屬個人證件部；298人或11%在行政及策劃部工作。特別職務部和管理審核科只有少數工作人員。隨着一九九七年過渡期內的工作量增加，預料特別職務部的編制會有增長。

職責及工作量

2.20 我們對一九七九年以來各紀律部隊的職責及工作量的演變和增加情況進行研究，因為公務員薪俸及服務條件常務委員會曾在該年全面檢討各級公務員的薪酬，包括紀律部隊在內。

2.21 我們以兩個不同的方式進行這部分的工作。首先，我們請各紀律部隊提交資料文件，闡述各項職責和最近的職責變動情況，以及指出預期不久會出現的變動。這些由各紀律部隊本身擬備的資料，其中要點經載於「初步報告」附件2.1至2.5。在檢討工作的前半期，有關的部門管理當局、職方代表及個別人士亦提交了一些範圍廣泛而內容詳盡的資料，補充了上述資料的不足。在檢討工作量時，我們採取同樣的步驟，邀請各紀律部隊提交他們認為最能反映這多年來工作量轉變情況的統計數字，並以意見書和口頭陳述所得有關工作量的資料，作為補充。

2.22 其次，我們曾往各紀律部隊部門進行了一連串訪問，與各級別的人員作簡短會談和討論，以及進行觀察，所觀察的職務和活動，範圍非常廣泛。通過這些訪問，我們有機會知道紀律部隊在工作上所須遵行的規定和慣例以及工作的數量和性質，歷年來如何演變，以及如何受到種種因素的影響，這些因素包括政府政策的轉變；本港經濟、居住環境及社會的演變；人口增加；邊境開放；越南難民和船民湧入香港及非法入境者的問題。

2.23 我們的職責範圍亦訂明，我們必須特別注意警隊為遏止非法入境者而恢復執行的邊境任務。我們曾往邊境視察，而有關人員（包括軍方人員）亦就邊境任務、警隊如何接替這項職責、須動員的人數，以及調配人員的方式，向我們作詳盡解釋及提供詳細資料。我們也曾觀察目前巡邏邊境所採用的方法和技巧，以及邊境的日間和夜間工作環境。在研究薪俸及服務條件時，我們已考慮到這項工作的性質，以及有關人員須執行邊境任務的期間。我們確信，警務處處長已訂定一個制度，有效地利用人力物力，同時把邊境任務列入絕大部分人員入職初期的職務範圍內，確保個別人員執行該項任務的期間是合理的。

2.24 我們相信這五個紀律部隊的職責，在質量方面均隨着香港的發展而演變。紀律部隊現在要承擔的任務，遠較一九七九年時繁重。以下四個因素或多或少都曾影響各個或大部分的紀律部隊：

- (a) 市民對紀律部隊的期望和要求較前為高，而紀律部隊須進一步對屬下人員執行職務的表現及工作負責；
- (b) 香港政府為適應社會和商業的發展以及應付日益繁多的問題，就各類事務制訂了更多法例；
- (c) 已建設地區及其交通與通訊網的現代化發展；
- (d) 由於各類客貨往來及貿易大幅增長（包括因開放邊境而導致的大幅增加），香港的國際地位日益重要，而本港的基本設施亦因而有了重大發展。

這些發展，對於各紀律部隊應如何應付職務上的要求，執行法例及訓練人員，都有影響。隨着本港社會日趨先進，各界人士亦期望各紀律部隊增進專業知識，提高效率，以及繼續提供可靠和迅速有效的服務。

2.25 雖然我們所得的資料並不齊備，但我們所研究過的統計數字，明確地顯示各紀律部隊的工作量在過去幾年大幅增加。舉例來說，警隊方面，一九七九至一九八七年間，雜項報案數字由522 000宗增至991 000宗，增幅達90%；一九八五至一九八七年間，九九九緊急求救召喚由203 000宗增至238 000宗，增幅為17.3%，而翻查犯罪紀錄的數字則由2 621 000宗增至3 722 000宗，增幅為42%。如以罪案數字來衡量工作量，必須審慎處理；不過一九七九至一九八七年間，有紀錄的罪案由64 653宗增至82 914宗，增幅達28.2%(值得欣慰的是，與創下最高紀錄的一九八五年比較，最近的數字下降了差不多5%)。消防處方面，一九七九至一九八七年間，火警召喚數字由18 700宗增至33 700宗，增幅為80%；特別救援召喚(困於電梯、企圖自殺等)由5 600宗增至12 800宗，增幅達128%，而救護車服務召喚則由199 000宗增至333 000宗，增幅為67.4%。香港海關方面，一九八五至一九八七年間，搜查貨品數量由6 393 000件增至7 277 000件，增幅為13.8%；檢查車輛數目由1 599 000部增至3 015 000部，增幅達89%，而檢控數字則由2 890宗增至4 300宗，增幅為48.9%。懲教署方面，一九七九至一九八七年間，服刑人數由7 998人增至9 033人，增幅為12.9%；一九八二至一九八七年間，善後輔導個案數字由4 162宗增至5 514宗，增幅為32.5%；禁閉中心人數由1 440人增至23 278人，增幅達1 517%，而懲教署工業產品及服務總值則由2,200萬元增至1.6億元，增幅達627%。至於人民入境事務處方面，一九八三至一九八七年間，所處理的旅客人數由2 757萬人增至3 402萬人，增幅達22.9%；檢控及解出境個案則由7 350宗增至9 110宗，增幅為23.9%。而簽發入境證和簽證數字的大幅增加，差不多相等於旅行證件的下降幅度。這些數字雖經抽選，但也具相當代表性。經實地觀察及與有關人員討論後，我們相信各紀律部隊的工作量確實大幅增加。更詳盡的統計資料見附件2.1至2.5。所選用的統計年份，反映出有關的統計數字並不齊備。