

## 工作量與實際人數的比較

2.26 如要估計職員工作量的轉變，一個明顯的方法，是利用手上最可靠有用的統計數字，就工作量的轉變與職員人數的轉變作一比較。這個方法，構思無疑簡單，但無論在實際上及理論上都遇到種種困難。就實際方面而言，最大的困難是在我們主要關注的一段期間內（一九七九至一九八八年），有關工作量的統計數字並不齊備，這是由於欠缺較早期間的紀錄所致。此外，某些紀律部隊，其中以警隊最為明顯，而懲教署次之，但也包括其他部門的某些組別，大部分的工作是無法以數字衡量，更難以數字來衡量工作效率的轉變。這無論在實際上或理論上都有困難。有紀錄罪案數字增加，是證明警隊的效率有所提高還是有所下降呢？步行巡邏時數增加，是投入資源還是生產成果增加呢？凡處理警隊行政事務的人士都不會對這些問題感到陌生。較廣泛而言，就我們檢討的所有紀律部隊來說，若以工作量來衡量工作成績，是會產生鼓勵有關人員採取敷衍了事和墨守成規的工作態度。這種危機，不但對達到主要工作目標會產生嚴重影響，而且更會帶來更多問題，以致得不償失。

2.27 另一個理論上的問題，就是每名職員的工作量有所增加，也不一定表示他們須加倍辛勞地工作。以那些備有合理和具意義的工作量統計數字的部隊，即如消防處、香港海關及人民入境事務處來說，是可以估計出每名職員某段期間內工作量的轉變（見附件2.1至2.5）。此外，有關部隊在部分特別工作方面，是備有詳細的數字，顯示每名人員的工作量確實有非常顯著的增加。工作量的增加，可透過多種方法應付，在若干情況下包括某種程度的改組及在基本設施上的投資。如果不作出改組或投資，有關人員是無法承擔增加的工作量的。因此，效率的提高在若干程度上並不一定反映職員已加倍努力工作。另一方面，由於這些部隊的工作屬勞工密集性質，效率的提高，無疑表示每名職員必須處理大量個案或事故，而任何改組或投資必須以縮短職員在每件工作之間所需的時間為主。這正是在我們實地觀察時屢次注意到的情況。檢討有關因素時，我們經已考慮到這點，特別是工作的緊張程度和持續性這項因素的應用。近年來，每名職員工作量有顯著增加的部門為香港海關及消防處。至於其他部門，工作量似乎增幅較小，雖則一九八八年發生的事件，顯然經已大大加重了懲教署及人民入境事務處每名職員的工作量。

2.28 在警隊方面，警務人員的時間大多用於無法以數字衡量的工作。唯一可以衡量的，是那些所得成果等同於所用去資源的工作，如市區步行巡邏的時數，便是其中一個例子。我們從可得的統計數字，挑選了那些我們認為與估計工作量的轉變有關的資料，納入附件2.1內。這些數字顯示工作的緊張程度不斷提高，反映出警隊處理資源的方法亦續有改進。

2.29 我們亦應特別一提紀律部隊，尤其是人民入境事務處、警隊及懲教署，因越南難民和船民的不斷湧來而須承擔的大量額外職責及工作量。其中，以懲教署人員所承擔的額外工作最多，所受的壓力也特別大。差不多所有懲教機構，包括高度設防的機構在內，均廣泛出現人手大量減少的現象，導致各人員須承擔額外的的工作。

### 未來發展

2.30 據我們對過去十年的發展及目前趨勢所作的研究顯示，如果沒有一些未可預見的重大轉變，我們可以肯定所有紀律部隊日後的工作量仍會繼續增加。雖然服刑人數最近打破了以往的最高紀錄，而增長並無穩定下來的迹象，我們預計目前及日後的決策，會令懲教署的工作範圍擴大，因此，工作量及職責亦會進一步增加。一般來說，我們預計隨著日益開明的政府致力推動目前各項政策、市民教育水平日高、經濟持續增長、科技更為先進、基本設施更趨發達、邊境交通不斷增加，以及國際間各方面的聯繫繼續加強，社會對各紀律部隊的要求以及紀律部隊工作的複雜程度，亦會隨之而提高。

### 壓力

2.31 我們收到很多提及壓力問題的意見書，從中發現及獲悉若干特別嚴重的事例及情況。我們認為我們所得有關紀律部隊所受壓力的資料，已足夠顯示出問題的嚴重性。不過，我們同時留意到部分紀律部隊人員會認為承認有壓力是軟弱的表現，與紀律部隊應有的態度不符。我們肯定每一紀律部隊都須承受壓力，而據我們所得的印象，初級人員一般來說是（但並不一定是）較高級人員面對更大壓力。我們在

初步報告中曾提及多項壓力成因及例子。其中一些例子包括警務人員遭市民提出惡意的虛假投訴；消防處消防及救護人員所作的決定及工作表現或會造成生死攸關的差別；懲教署人員須經常看管觸犯嚴重罪行、無時無刻都在俟機生事的囚犯；海關人員在執行搜身任務時，會與市民發生磨擦；人民入境管理隊人員在出入境管制站一方面要在持續不斷的壓力下應付大量出入境旅客，另一方面則要識別偽造證件或旅客所作的虛假聲明。

2.32 上述每種情況可能造成的壓力有多大，仍有待商榷，但我們留意到，各紀律部隊人員對所肩負的責任非常認真，他們本身及其上司都要求能經常保持最高水準。一些外人看來微不足道的壓力因素，對負責的人員來說，會有不同的感受。危險是造成壓力的原因之一，但並非所有壓力都與危險有關。壓力大部分來自紀律部隊各方面工作不斷出現的工作重壓及緊張工作環境。很多意見書都堅稱紀律部隊的薪酬並沒有充分考慮到工作所造成的心理及生理壓力。我們留意到，常委會一九七九年的文件中，並沒有將壓力列為考慮因素之一，這點實在不足為奇，因為工作壓力這個意念在最近數年才廣受重視。我們認為常委會的評估雖然未有將造成壓力的所有原因考慮在內，但肯定有顧及其中某些成因。我們認為這是我們必須給予適當比重的因素之一。

## 危險

2.33 各個紀律部隊都會遇到各種不同程度的危險，很明顯，常委會於一九七九年經已充分考慮到這個因素。他們並特別承認消防員及警員須面對更大的危險。常委會認為，在某些情況下，上述人員的職責令他們要刻意處身極端危險的情況。我們注意到，消防員除了身體會受嚴重創傷外，在火場吸入濃煙，長遠來說亦會令健康受損。我們認為常委會可能未有充份考慮到救護員、懲教署及海關人員所會遇到的危險，我們曾檢討的因工受傷數字可反映出他們面對的危險。我們亦認為，與一九七九年比較，目前確是危險更大，例如禁閉營內的暴力事件、及接觸某些嚴重的傳染病病毒。後者對救護員來說，特別值得關注，但其他人員，包括與難民有接觸的人員，亦受到同等程度的威脅。我們在檢討各項因素時，已考慮到以上各點，但一般來說，我們認為常委會在訂定薪級時，已充份考慮到這個因素。

## 限制

2.34 委員會接到許多意見書，陳述紀律部隊人員所受的種種限制。在初步報告中，我們已詳細論及紀律部隊人員所受的各项法定限制，特別是警務人員不得加入工會及參與有組織的工業行動。其他紀律部隊指出，雖然各主要條例對警務人員及他們在這方面的限制有所不同，但有關規則及規例實際上亦禁止他們參加工業行動。我們已對這個論點所涉及的影响加以研究，並把我們的意見，列在就薪級及訂定薪酬制度所提的建議內。這些規則及規例在這方面顯然對紀律人員構成重大的限制。

2.35 我們亦曾就各項可視作對紀律部隊人員構成限制的其他情況進行探討——其中紀律守則規定各人員在工作上須服從命令，以及通常在接獲短時間通知或沒有預先通知的情況下，即須更改工作時間或延長工作時數；內容詳盡，與紀律守則有相同約束力的部門訓令；紀律部隊人員在有需要時須隨時被視為當值的原則（已列入法例或規則內）、與社會隔離及紀律部隊人員的地位問題；須不定時工作和在無法預計的情況下須隨時受命工作，以致影響社交活動及家庭關係，舉例來說，紀律部隊人員須隨時受命上班及在不是本身選擇的日子放取補假；紀律部隊人員無論在個人舉止、儀容及行動方面，無不受到限制，另一點經常提及的是，紀律部隊人員由於須輪班或不定時工作，以致無法報讀部分時間進修課程。

2.36 我們亦了解到紀律部隊某些工作會影響家庭生活。擔任特別任務的人員須不時與家人分開居住；須輪班工作的人員無法在晚上、週末及公眾假期與配偶和子女共叙天倫；至於駐守偏遠地區的人員，則在家庭關係和子女教育方面受到極大困擾等等。

2.37 我們認為，紀律部隊的工作對有關人員造成頗大限制。作為紀律部隊人員，無論在個人及家庭生活方面，經常都會受到頗大影響。

## 招聘及流失人數

2.38 附件 2.6 至 2.7 的一覽表，顯示一九七九年以來，若干選用年份以及一九八八年部分期間各紀律部隊基本職系（入職時所屬職系）相對於編制和實際人數的招聘和流失情況。除這項基本資料外，我們亦取得不少有關招聘和流失情況的資料，包括各紀律部隊大部分職級一九八八年招聘和流失趨勢的資料。就招聘和流失人數綜合而論，懲教署懲教主任和二級懲教助理，以及人民入境事務處助理入境事務主任和入境事務助理員的情況，顯然最為嚴重。前者在過往三年，提前離職的流失人數遠遠超逾招聘人數。不過，根據較詳盡及最新的數字顯示，其他職級亦有同類問題。

## 招聘情況

2.39 我們曾深入研究過往數年的招聘趨勢，並與一九七九年的情況比較。我們曾向各紀律部隊索取詳細的統計資料，包括實際投考人數、獲邀面試人數、出席面試人數，獲聘用人數以及實際加入服務的人數，以研究各項招聘趨勢。我們亦曾考慮各紀律部隊每一職級的編制和實際人數。我們發現，即使在同一年內，擬招聘的目標人數，亦會因不同因素而改變，例如因流失而出現的空缺，該財政年度獲准設立的職位數目，以及部門可容納多少人員受訓。我們並得悉部分招聘工作，如同一些其他公務員職系，並非每年一度而是持續不斷地進行。

2.40 我們並沒有試圖將研究招聘統計數字所得的結果，與其他公務員職系比較。我們認為紀律部隊有關體格方面的入職條件，以及要選擇能適應紀律生活人選的需要，與其他職系截然不同，即使互作比較，亦無作用。我們亦知道，大部分中學畢業生和專上畢業生都會同時投考多份職位，然後再決定實際上投身那份工作。初步申請的數字少不免會包括這類人士，故此我們對這方面只給予有限度的比重。

2.41 在主任級方面，我們發現在招聘消防處消防隊長、懲教署懲教主任和人民入境事務處助理入境事務主任的各階段程序中，投考人數均有下降趨勢。以懲教署懲教主任和助理入境事務主任來說，兩者在一九八六至八七年度和一九八七至八八年度擬招聘的目標人數相同，而實際投考人數均大幅度下降。儘管過往數月的投考人數有所增加，但我們並沒有理由預期現有的趨勢會有任何重大轉變。此外，這兩職級的聘任人數亦告下降，顯示具適當資格而願意投考這些職位的人士日漸減少。

2.42 在員佐級方面，我們發現在招聘消防處各級救護人員和人民入境事務處入境事務助理員的程序中，各階段的參與人數均顯著下降。救護員職級的數字顯示，過往兩年擬招聘的目標人數雖續有增加，但參加面試、獲取錄和實際加入服務的人數卻大為減少。我們發現在招聘入境事務助理員方面，情況亦相若。我們並認為，懲教署二級懲教助理和香港海關關員的情況亦值得關注。

## 流失

2.43 正如在招聘方面，我們盡力搜集有關人手流失的最準確的數字，其中包括過去三年的數字，一九七九至八零年度的數字，尤其是最新的數字（截至一九八八年八月底九月初為止）。我們特別留意提前離職的流失問題，即辭職、轉職和提前退休，也獲提供有關這一批人的服務年資概況。我們曾研究各紀律部隊每一職級的流失問題，並將注意力集中在那些流失情況較為顯著的職級上。

2.44 有關提前離職的人手流失問題，經研究後，我們發現在下列幾個職級中，流失情況最為嚴重：懲教署的懲教主任及二級懲教助理、香港海關關員，和人民入境事務處的助理入境事務主任及入境事務助理員。在一九八七及一九八八年，懲教署資深人員辭職的人數顯著增加，而這趨勢似在繼續下去。在挽留資深二級懲教助理方面，懲教署也遇到類似的困難，按比例計，今年由四月至九月，二級懲教助理辭職的人數較去年為多。至於香港海關方面，關員辭職的人數也穩步上升，尤其值得注意的其中以資深關員為多。最新的數字顯示，辭職人數急劇上升，在一九八七至八八年度，提前離職的海關關員，總數是

58名，但由一九八八年四月一日至九月一日，香港海關已經流失了67名關員。入境事務助理員這一職級也出現類似的情況，在一九八七至八八年度，提前離職的人數為63名（數目已經遠超以往數年），據一九八八年四月一日至九月一日的紀錄顯示，提前離職的人員已達73名。我們認為警員職級的流失情況也須加關注，因為最新的統計數字顯示，具五至十年經驗的警員辭職人數顯著上升。在一九八五年有50人，一九八六年有77人，一九八七年有78人。可是在一九八八年一月至八月期間提前離職的，則已有119人。

2.45 我們認為警隊督察及高級督察的流失情況也同樣值得關注，因為最新的數字顯示，具五年至十年經驗的督察及高級督察離職人數也有增加；消防處方面，雖然目前提出辭職的高級消防隊長人數不算多，但有迹象顯示，會有更多人辭職；我們也須特別留意高級入境事務主任和入境事務主任這兩個職級的流失情況，因為由本年四月一日至九月一日止，已經有20名入境事務主任提前離職。

2.46 我們也已全面研究整體的流失問題，（即提前離職、自然流失和非自願性的流失），並將紀律部隊人員與全體公務員的流失情況，作出比較。我們應審慎處理收集得的數字，不過，這些數字確定與我們對流失情況觀察所得的整體印象大致照合，即懲教署人員流失的情況最為嚴重，接着是人民入境事務處，再其次是香港海關。根據流失總數的百分率顯示，一直以來，懲教署和人民入境事務處人員的流失率都是最高的，其中懲教署人員的流失率更常遠超其他部門的總和。自一九八五至八六年度起，人民入境事務處的總流失率也顯著提高，同樣遠超其他部門之上。

2.47 我們所做的研究，有助於找出那些職級，在挽留人手方面有困難，不論是什麼原因導致這問題出現，我們在提出有關薪酬的建議時，已考慮及這個因素。不過，如以為無論是什麼原因引起流失問題，只要改善薪酬及服務條件，就能把所有流失問題解決，那便顯然是錯誤的。因為有一點很明顯，在紀律部隊流失的人員中，有相當多是屬於員佐級職系中最低入職職級的人員，他們大多數都比較年輕，可能仍未立定主意要在那一行業發展，而其他工作對他們的吸引力也可能較大。目前，香港人既能充份就業，而勞工又呈短缺，在此情形下，職位方面總會出現一定程度的流動性。

## 激勵上進心

2.48 雖然人手的招聘和流失方面可用數量計算，但有關激勵人員上進心的情況，則須運用判斷才可得知。根據我們所得的印象，紀律部隊人員的上進心受多種因素的激勵——一個人的專業優越感、對所屬部隊的自豪感、具挑戰性而又多樣化的工作、服務社群等。在多份意見書中都有提及這方面的看法。而鑑於這次檢討的性質，所有意見書都不提薪酬及服務條件是激勵上進心的一項因素，這點是可以理解的。然而，從多次會談中，我們發現薪酬水平是招聘人手的重要因素。在某些職位中，我們觀察到有人對作為僱主的政府，抱有某一程度的偏激態度；然而他們在本身職業方面，非常忠於所屬的部門和同事。我們認為這情況將會引起隱憂。在激勵上進心方面，我們認為仍有繼續改進的餘地，並可藉着適當改善薪酬及服務條件來達成這目標，而這對長期服務的人員尤其重要。這樣說或會有只是提出顯而易見的事實之嫌，但即使是顯而易見的事實，也不容忽略。

## 效率及功能

2.49 我們曾邀請每個紀律部隊，就他們現行採用的監察及衡量效率及功能的方法、已達致的成果、以及他們認為這檢討如何能協助提高效率及功能，提供有關資料。每個紀律部隊在提供資料時，都是解釋其部門、組織及其屬下單位的整體工作表現，是按部門的政策、目標、職責及工作程序去衡量，並同時採用有關的統計及趨勢去考查工作表現。我們獲悉，紀律部隊定期檢討組織結構及工作程序，使能人盡其才、物盡其用，並簡化工作的步驟和常規。各紀律部隊指出，評核個別人員的考績制度，有助於提高工作表現的水平。至於公眾輿論和傳播媒介的意見，是監察各紀律部隊的服務和工作表現及指出其中不足之處的重要因素。各紀律部隊的主要建議是以調整薪酬來提高效率及功能，建議包括利用跳薪點鼓勵紀律人員通過升級考試，而對具長期服務年資但沒有晉升機會的人員，則可利用長期服務增薪點以激勵他們的上進心。一般來說，我們所收到的意見，都認為較佳的薪酬及服務條件，會有助於招聘及挽留較優秀的人才，從而提高效率及功能。



2.50 我們非常感激各紀律部隊盡力協助及提供資料；然而我們在這方面的工作進展不大。雖然根據我們所得有關工作量及人手增長的資料顯示，在很多情況下，工作量的實質增長，遠較人手的增長為高；但我們無法以有效的方法，去衡量各紀律部隊效率的提高。我們承認，就該五個紀律部隊所擔任的工作而論，他們的工作效率是不易衡量，但毫無疑問，我們曾檢討的香港紀律部隊，是具有很高的世界水準。在世界各地，香港較許多同樣面積大小、繁榮先進或尚處於發展初期的其他城市更為安全，市民受更少暴力侵襲或盜竊損失，在絕大多數其他城市中，這些危險遠較香港為大。自從一九七九年以來，雖然人口及建築物的數目劇增，但火警所招致的損失卻大大減少。這與新建大廈的質素提高固然有關，但防火與滅火工作的效率改善，也功不可沒。懲教署轄下懲教機構的紀律和活動極具水準，而該署所主辦的懲教計劃，亦獲得非常美滿的成果。香港在經濟上的成就，極有賴其與國際間的聯系及國際地位，以及對快速進出邊境的旅客和貨物加以小心監察和控制。人民入境事務處和海關極高效率的表現，不單有助於香港在經濟上的成就，而且對維持香港的安全和聲譽，也貢獻良多。

2.51 我們了解香港政府過去並沒有深入探討更精確衡量效率及功能的概念，在其他工作中，尤其有關行動性的工作，可能更不會優先考慮這個概念。但我們認為這是日後工作的一個重要環節。因此我們建議，擬成立的紀律人員薪酬及服務條件常務委員會，應與每一個紀律部隊繼續研究此事，釐定評估效率及功能的更佳方法，並考慮有沒有方法使這些資料應用於訂定薪酬方面。