

## 第三章

### 因素

#### 引言

3.1 在初步報告，我們曾說打算把艾德偉委員會在一九七七/七八年研究英國警隊薪酬的方針，應用於所有紀律部隊。該委員會認為進行研究最適當的方法，就是檢討一切有關因素，然後盡他們所能作出最佳判斷。就初步報告提出意見的人士中，沒有一位認為我們應修訂上述簡單的方法。不過，若干提出意見的人士指出，艾德偉委員會在有關段落內的其他意見只與警隊有關。隨著工作的進展，我們更加確定，雖然這個方法明顯地會令我們的判斷力受到嚴重考驗，就檢討職權範圍所包括的紀律部隊而言，這仍是恰當的方法。

3.2 我們以為在初步報告第九章已經詳列所有建議須要考慮的因素，但其實不然。其中一個我們沒有列出的因素是工作的緊張程度與持續性。多位提出意見的人士向我們指出，各人員所受到的持續壓力的幅度及那種壓力的程度是按個別部隊而異，有時亦因個別工作而不同。根據我們得到的事實資料，特別是按我們進行探訪時觀察所得，我們完全同意這是個值得我們加以重視的考慮因素。

3.3 根據我們所接獲的意見書，在所有因素中，祇有三個因素被認為不應列入考慮範圍。這三個因素或許屬於亦或許不屬於我們所說的「其他收入和福利」這個因素的一部分，就是宿舍、福利及晉升機會。警隊的意見認為評定薪酬時，根本不應把宿舍和福利列作考慮因素。懲教署的意見則認為將提供宿舍列為考慮因素是正確的，但不應包括工作場地專設宿舍在內。銓叙科指出，在評定薪酬時，傳統上並不接納晉升機會為考慮因素，這是既定的原則。

## 福利

3.4 我們已從各紀律部隊取得有關他們所享有的福利的資料。各部隊所享有的福利差異極大。福利收入方面的差距(見附件3.1)，主要是由於消防處及警務處均可按有關規例的規定，保留自提供服務與設施所得的收入，以作福利用途。此外，各界人士的慷慨捐贈以及各人員的自願捐助，連同投資基金所帶來的利息，亦是福利收入有差距的部分原因。各紀律部隊福利收入最高和最低的差額是每人每月不足19元。

3.5 這個差距雖非微不足道，但與我們所考慮的其他因素相比，卻屬輕微。這主要由於政府在這方面間接上有所付出，因為提供服務及設施的費用是公帑支付，作為有關紀律部隊正常開支的一部分。我們認為政府若擬矯正紀律部隊間福利的不平衡狀態，便應採取直接措施，而不應循薪酬一途加以解決。此外，我們亦不願意提出任何建議，使捐贈人士覺得無論程度是多輕微，他們的捐款可能對欲予協助的人員造成不良影響。鑑於上述種種原因，我們決定不把福利計算在內。

## 宿舍

3.6 無論在紀律部隊人員心目中或以價值而論，宿舍是遠較福利重要。我們所接獲的意見書以及在探訪各紀律部隊部門時蒐集得到的眾多意見，均能充份證明這點。這些意見明確顯示，獲配宿舍及未能享用宿舍的人員均視宿舍為政府對他們所作補償中重要的一項。那些未有宿舍或所住宿舍水準較本身有權享用者為低的人員，經常提出激烈的投訴，以所涉及的款額，加以說明。我們經取得各紀律部隊宿舍供應情況的資料，並已表列於附件3.2。

3.7 宿舍可分高級公務員宿舍及部門宿舍。所有公務員在達到某一薪酬水平或符合聘用條件內的特別規定時，均有資格享用高級公務員宿舍。就此事而言，紀律部隊及非紀律部隊人員並無分別。由於我們須相對於其他公務員職系來擬定建議，既然所有公務員均可享用這些宿舍，我們便毋須再予考慮。

3.8 部門宿舍可分為工作用或非工作用宿舍，而工作用宿舍又可再分為專為職位工作需要而設的宿舍。我們實在無法理解為何有工作用宿舍或非工作用宿舍之分。在若干紀律部隊，居於被列為工作用宿舍的人員，即使被調往另處偏遠一隅的崗位，仍然會留居原有宿舍。我們不能說將上述宿舍列為「工作用宿舍」是不當的，我們只不過是對這個專門名詞的使用，感到有點混淆；我們亦不打算因上述宿舍被界定為工作用宿舍，而進一步斷言不應將之視作有關人員在職業上所獲得的福利的一部分。

3.9 另一方面，從字義上來看，為職位工作需要而設的宿舍當然是工作用宿舍，即是這些宿舍是專為從事某項特別工作的人員而設，他們由於工作需要而必須入住這些宿舍。這點對我們來說，實在是清楚不過，故此我們決定不將這些宿舍列入考慮範圍。

3.10 有人認為由於工作用及非工作用宿舍的分野並不明確，而在大部分紀律部隊中，有些人員獲編配宿舍，而有些則沒有，故不應將宿舍算作福利的一部分。我們認為這個論點足以令我們在考慮各個因素時，給予宿舍因素較輕的比重；但由於不同紀律部隊的宿舍供應情況有極大分別，我們實在不能完全忽視這個因素。

3.11 我們認為，最能配合我們就基本薪酬作出建議時所採用的平均計算方法的做法是，除為職位工作需要而設的宿舍外，所有部門宿舍，無論是工作用或非工作用宿舍，都一律視作福利計算，但在作出判斷時則給予這個因素較輕的比重。故此，各紀律部隊毋須憂慮我們所建議的薪酬水平，會因而顯著降低，因為有關數字遠遠追不上各人員所居住宿舍的估計租值。

### 晉升機會

3.12 傳統薪酬政策所持的觀點，就是在評定薪酬水平時，不應將晉升機會列入考慮範圍。但這個傳統政策往往也有例外，尤其在紀律部隊方面，當局利用特長的薪級表和長期服務增薪點，來激勵服務年資長但沒有晉升機會的人員。我們認為，為招聘、挽留人手及激勵上進心著想，在評定某些職級的薪級表時確有需要將晉升機會列為考慮因素之一。鑑於招聘、挽留人手及激勵上進心的需要，晉升機會偏低的職級，薪酬水平或須予以調高。

## 其他因素

3.13 獲本委員會考慮的其他因素，已在初步報告內有所討論。這些因素包括：知能、解決問題的能力及職責；年齡及資歷；工作時數、輪班編排及隨時召喚人員上班；壓力、危險（在這方面我們特別包括可能發生危險的成份在內）及辛勞；與社會隔離、紀律及自由受到限制。上述種種都是與僱主支付薪酬後得到的回報以及僱員獲發薪酬後付出的努力有關。此外，我們也就職權範圍內特別提及的招聘、激勵及留置人員等重要考慮事項，連同功能及效率，一併加以檢討。

3.14 至於如何把功能及效率列入訂定薪酬的考慮範圍內，正如我們在第二章所述，我們在這方面的工作，並無多大進展。但我們也陳述了我們所得的一般印象，這些印象對我們的看法自然有一定影響。我們研究那些根據上述其他因素而作出的新薪酬表具體建議時，已考慮到招聘、挽留人手和激勵上進心的問題。這些會在第四章及第五章的有關部分討論。至於我們如何考慮前段所述的其他因素，則會在以下各段闡述。

## 檢討各項因素

3.15 根據職權範圍的規定，檢討應盡可能分為兩個不同部分，首先是警隊，然後是其他紀律部隊。在檢討上述各項因素時，我們發現，我們必須首先逐一考慮每個因素，並研究搜集所得的資料和接獲的意見，然後判斷每個因素對各部隊的適用程度，從而作出比較。除此以外，大抵別無他法。只要對所須考慮因素的性質稍加研究，我們便會知道，這項工作並非收集統計資料，然後根據這些資料而訂定各職級的薪級表那麼簡單。雖然我們接獲（並撮錄）很多由紀律部隊提供的統計資料，但即使這些資料如何全面，我們在作出決定時，也須小心判斷。在這部分的檢討中，我們特別注意員佐級及初級主任人員的問題，因為那些使紀律部隊有別於其他公務員的獨特因素，在他們所屬的階層最為明顯。

3.16 我們要決定的一項非常重要的問題，就是如何處理那些對同一部隊內某些人員有極大影響，但對其他人員則只有輕微或完全沒有影響的因素。這個問題，不但與辛勞及危險等特別因素有關，也與影響所有公務員的共同因素，如知能及解決問題的能力等有關。在初步報告中，我們表示贊成採用發放與工作有關的津貼的做法，這是因應環境轉變而作出的一項既靈活又符合經濟原則的方法，也是酬報額外工作及責任的一個既實際又具成本效用的途徑；有些意見書建議，我們應鼓勵當局盡量就特定工作的特定要求，給予額外薪酬。這是我們幾經考慮的問題。在聆聽會議席上，遇有適當機會，我們也有提出討論。我們希望個人薪酬能更準確地反映出實際的工作要求，從而有助於提高效率、效率和激勵人員的上進心；我們選出一些工作範圍，與管理當局的代表進行深入討論，看看可否循這些方針取得進展。

3.17 最後，我們不得不承認，在本身的工作範圍內，未能就這方面提出值得推行的建議；隨著工作的進展，我們越加認為，在合理的情況下，我們對各紀律部隊應該盡量採用「平均計算」的方法，既顧及某項因素對有關人員的影響程度，又考慮到受這因素影響的人員所佔的比例。這種做法定會引起似乎不公平的情況：某些人員擔任要求較高的工作，所得的薪酬較他們應得的少，而那些擔任要求較低的工作的人員，所得的薪酬卻比他們應得的多。我們認為這種情況多少是不可避免的，而一般來說，有關人員在若干年內是會輪流派調擔任不同職務，相信這可重新達至平衡。這也是各部門管理當局和各公務員協會及職工會所堅持的意見。

3.18 雖然我們認為這次檢討採用平均計算原則是正確的做法，而在本報告的其他章節內，我們亦建議通過全面調整基本薪酬的方法來終止或取替多種津貼，但我們並不希望各部隊的管理當局因而認為即使在情況確有需要時，亦不應建議發放新津貼，然而我們相信發放的準則應相當嚴格。至於有關建議必須符合那些準則方可獲得通過，在第7.16至7.24段會詳細討論。

3.19 我們把各種因素分為兩組。我們首先考慮的一組因素，大致可視作僱主支付薪酬所得的回報，包括知能、解決問題的能力及責任、年齡及資歷、工作時數以及工作的持續性和緊張程度。我們認為這些因素綜合起來，可以作為衡量工作質量的標準。在工作時數這個因素方面，我們採用了對各紀律部隊實際慣常工作時數所能作出的最準確估計，而不是規定工作時數（見附件1.3）。

3.20 第二組因素除了反映工作要求付出的努力的質量外，亦顯示出有關工作對僱員的利弊。這些因素包括輪班編排、隨時召喚人員上班、壓力、危險及辛勞、與社會隔離、紀律及對自由的限制；晉升機會和宿舍。我們承認在這些因素中，若干是互有關連的，例如輪班編排及危險都是造成壓力的主要原因。因此，我們感到，把這些因素和其他因素綜合一起考慮，是有幫助的。

3.21 在初步檢討中，我們曾嘗試把所有有關時間的因素，即工作時數、輪班編排及隨時召喚人員上班，歸為一類，因為這些因素似乎有密切關連。不過，在作進一步研究時，我們發覺最好還是把它們分開，依照上文所述的方式，與其他因素一起重新分組。在第七章，我們會討論逾時工作的問題，在該章中我們提及在評定基本薪酬時已加入另一要素，即我們稱為隨時召喚人員上班的因素，以包括一般須不定時及逾時工作的要求。在各紀律部隊之間，上述責任當然互有差異。我們認為，輪班工作這項適用於各紀律部隊絕大部分人員的工作要求，不應以津貼作為補償，而應視為評定基本薪酬的一項因素。我們便是以此觀點處理這個因素。

3.22 我們綜合研究這兩組因素後，得以把各紀律部隊清楚劃分為三大組別，詳情如下：

- 第一組 皇家香港警察隊
- 第二組 消防處(行動組)  
懲教署  
香港海關
- 第三組 人民入境管理隊  
消防處(救護組)  
消防處(控制組)

3.23 以上第二組和第三組個別部隊的排列次序，並無特別意義。我們估計，第二組各部隊級別都是相等，第三組亦然。經多方面檢討各項因素後，我們深信以訂定薪酬來說，這個將紀律部隊分組的制度是健全的。分組辦法亦進一步支持我們按其他理由得出的結論，那就是警隊適宜與其他紀律部隊分開，另訂一個獨立的薪級表。我們應補充一點，我們檢討各項因素所得的其中一個結果是：我們為這三個組別建議的薪級，彼此之間的差距較現時更少。

3.24 我們希望對上述分組辦法略加解釋，因為我們曾接獲很多方面提交的意見書，強烈表示所有紀律部隊，包括警隊，薪酬應該劃一。我們相信，大部分提出該項意見的人士亦認為，即使把警隊分開，其他紀律部隊的薪酬亦應劃一。在本章較前部分，我們已解釋過決定在可能範圍內，盡量採取「平均計算」原則的理由。這次，我們依據評估各部隊眾多資料，在詳盡及審慎研究各項因素後，認為如果將平均計算的原則，引伸至將上開六個小組全部歸入同一薪級表，則所建議的薪酬水平，對第二組的部門會是不合理地偏低，而對第三組則是不合理地偏高。

3.25 與各紀律部隊在現有紀律人員薪級表上的薪級點比較，我們建議的組別，有兩項主要變動。首先，我們把懲教署和香港海關與消防處（行動組）歸入同一組別。一向以來，消防處主任級人員的薪級都較其他兩個部隊的同級人員為高。我們在檢討各項因素和審慎考慮後，認為舊有的薪級不能公平地反映懲教署和香港海關主任級人員職務的複雜和艱辛程度，特別是他們的工作和責任自一九七九年以來一直不斷增加。

3.26 其次，我們把消防處控制組和救護車組與行動組分開，並把該兩組與人民入境管理隊同列為第三組。這種做法反映出以下幾點：第一，我們對各項因素的檢討把這些部隊組合一起；第二，檢討的結果使我們相信，消防處控制組和救護車組人員的薪酬值得提高，即使增幅不如我們就其他組別所建議一般大，平均來說亦應該有實質的增加；第三，雖然我們收到的意見書力持相反意見，但是檢討的結果使我們確信，若干導致消防處行動組人員在薪級表上佔很高位置的因素，對消防處控制組或救護車組人員的適用程度，並不一樣，縱使有其他抵銷因素，亦難以追上行動組人員的領先位置。我們因此決定在評定薪酬方面，須將消防處人員分為兩類。我們明白這項安排不會為受影響人士歡迎，但這項建議是依據事實而作出，而我們認為事實上確有此需要。最後一點是，經研究各項因素後，我們認為人民入境管理隊的薪酬應大幅提升。