

第八章

訂定薪酬及就薪酬與 服務條件進行協商的制度

引言

8.1 目前訂定紀律人員薪酬和服務條件的機構(不包括每年的加薪),主要是公務員薪俸及服務條件常務委員會,這個常委員會經常就整體公務員的薪酬及服務條件向政府提出建議,並不時就其中某些公務員的薪酬及服務條件提出特別建議。常委會所提的建議會由有關的決策科和部門考慮,而銓叙科也會就準備實施的建議諮詢公務員的代表團體,包括高級公務員評議會和警察評議會(這些評議會可接受或提出修改有關的建議),並會考慮他們的意見,然後才把建議提交行政局批准。至於各首長級的職系,初步的建議則由首長級薪俸及服務條件常務委員會(即羅斯委員會)提出。

8.2 當局根據這個制度制訂了兩個紀律人員薪級表,一個是員佐級的,另一個是主任級的,而首長級職系的紀律人員則按首長級的薪級表支薪。

8.3 由一九七九年常委會成立並制訂了兩個紀律人員薪級表以來,紀律人員薪級表與總薪級表之間的相互關係沒有多大改變(如初步報告附件4的圖表所示)。此外,當局對這些薪級表也沒作過多大的個別更改。

8.4 根據本委員會的職責範圍,我們須顧及紀律部隊的責任和工作量在近期及未來的發展,檢討紀律部隊的工作。根據檢討的結果,我們認為,以目前的情況來說,常委會當年的建議未能充份反映紀律部隊自一九七九年以來在責任和工作量方面的發展。我們相信這主要是由於常委會須負責的職系過多所致。常委會及其職員所面對的壓力,是須經常從大局着眼,照顧整體公務員的需要,但我們相信,對薪酬和服務條件所積壓的不滿,是由於紀律人員的薪酬及服務條件根本不是根據他們所須執行的工作及工作的方式而評定。這並非表示紀律部隊的工作與一般政府部門完全沒有相近之處,而是說以大部分的工作而言,兩者實在有很大的差別,因此,假如要公平地處理,便須有一套特訂的辦法。

8.5 在我們蒐集資料的過程中，大部分人士都持同樣的看法。雖然也有不少贊成維持現時的安排，有些更贊成在常委會的架構內設立一個紀律部隊小組委員會，但我們認為由另一個機構來客觀地考慮紀律部隊的需要，並就如何最能解決這些問題向政府提出意見，會容易得多。同一個機構或者可以透過其小組委員會，便可以用那些我們相信是必需的特訂辦法來處理紀律部隊的事務。

8.6 有關首長級職系方面，也出現了一個問題。直至目前為止，一般認為紀律部隊裡這些較高職系的工作，與政府其他部門的較高職位的工作十分相似，因此可以根據羅斯委員會的既定原則，把他們歸入其他首長級的職系之內。這個原則主要是把各科及各部門分級，以便為各最高職位確立適當的首長級職系，有了這個職系之後，就可以按等級制度的原則決定其他職系的等級。這個制度使整個政府在較高階層得以維持一個井然的薪酬模式。

8.7 我們認為除了那些最高層職位之外，指揮行動的工作是屬於紀律部隊中大部分首長級職位特有的工作，本質上和政府其他部門大部分首長級職位的工作並不相同，而這些指揮的工作在每一支紀律部隊裡又會產生由高層直至基層的指揮關係。因此，在經過仔細考慮薪酬水平和薪級後，我們作出一項主要建議，為警隊所有職級制訂一個薪級表，適用於基層至高層的人員，包括員佐級、主任級及首長級職系。在其他的紀律部隊裡，也有同樣的指揮關係，因此我們也曾希望為所有四個部隊建議一個薪級表或為個別部隊各設一個薪級表，不過，基於在5.7段解釋過的理由，這個做法並不切實可行。

8.8 我們也留意到，各紀律部隊之間的職級結構及高層職位的責任水平並不相同，主要是由於有關方面在過去多年曾就某些部隊作了一些特別的決定所致，這點也使我們在檢討時遇到很大的困難。我們相信有需要仔細考慮每支部隊的職級結構和高層職位的責任水平，我們要考慮的，不是局限於一般公務員工作所需的結構，而是要針對各紀律部隊中指揮結構的需要。不同的紀律部隊，指揮結構差別很大。我們相信檢討所得的建議很可能無法配合一般性的結構，對其他的公務員並不適用。

新制度的範圍

8.9 關於新制度應有的範圍，各種意見大有分歧。警隊管職雙方都認為需要一個專責處理警隊人員有關事宜的機構（而警隊亦應有其獨立的薪級），以確保受法律限制不能成為工會的警察員工協會，無須在薪俸的諮詢問題上與其他屬於工會性質的員工組織有所聯繫。他們亦認為，由於警隊在任何情況下，包括在工潮事件中，都要公平地執法，所以警隊不應在可能發生工潮事件的情況下，與任何其他員工組織有所聯繫。

8.10 其他四個紀律部隊部門及其員工組織不接納前段所述的最後一個論據。他們提出有關各部隊的條例規定及歷史背景的資料，以說明法律上及實際上他們在大多數情形下均須照規則和慣例去執行任務，而這些規則和慣例有效地禁止工業行動。我們與各職員協會及職工會的討論顯示，他們絕大部分人員認為，雖然凡屬工會組織均須根據工會條例登記，而該條例載有條文保障參加和平糾察行動以進一步支持工潮的工會會員免受法律行動，但作為紀律部隊人員，他們是不能隨意採取工業行動的。

8.11 有關工會條例這項條文如何與其他顯然有抵觸性條文的條例（如人民入境事務條例有禁止煽動不滿的條文，與警察條例的條文相同）互相協調，我們並未就此徵詢法律意見，因為我們認為，在發生工潮時，主要的問題並不是在於對法律作出精確的解釋。事實上，我們相信，以我們現在所討論的問題來說，由於本港法律的效力和紀律部隊的服務精神，工潮發生的機會微乎其微。

8.12 根據本委員會職權範圍關於處理服務條件的條文，我們曾考慮過，應否建議將禁止成為工會會員及禁止煽動不滿的規定正式列入其他四個紀律部隊的條例內，使這些條例與警察條例相同。經審慎考慮後，我們認為不應建議修改有關條例，部分原因是在更改條例的過程中明顯會有困難，同時可能遭遇基本上的反對。此外，在目前任何政治改變都可能引起敏感話題及做成不應有的爭議的時候，即使在具有紀律部隊特色的一個組別中，任何修改條例的行動，雖只為某一特別目的，亦可能會被廣泛認為一項實質的政治改變。

8.13 所以我們須要根據現行的法律情況而就此事擬定建議。在現行的情況下，警隊和其他四個紀律部隊明顯不同之處，是有關規定禁止警務人員加入工會，而其他紀律部隊人員卻可自由參加工會，許多人且已行使了這項權利。

8.14 在是否需要設立一個或多個訂定薪酬及服務條件的機構的爭論中，另一個要考慮的重大問題是各機構的運作方法。正如常委會一般，我們設想的那一類機構，將會考慮員工代表團體及部門提出的意見，並於適當時候舉行會議，以澄清有關問題，及討論有關論據是否成立。我們希望有一個或多個這類的機構，這比須處理廣泛事務的常委會能有更多時間去聽取意見。

8.15 我們獲得的確定結論就是需要另行設立一個制度。關於警隊人員希望本身能有一個專責處理警隊事務的機構，我們認為有需要考慮，而且亦須顧及警隊人員不准加入工會這個因素。但我們並不認為這構成充份的理由，為警隊設立一個完全獨立的諮詢委員會。我們相信可以在一個共同的常務委員會內作出個別考慮，該常務委員會的工作範圍，應包括所有五個紀律部隊在內，有關工作則交由兩個小組委員會負責，其一負責警隊事務，另一則負責其他四個紀律部隊的事務。所有意見須先交小組委員會考慮，並由小組委員會與員工代表團體及部門舉行會議，而小組委員會負責分別制訂建議。常務委員會的職責是監察兩個小組委員會的工作，考慮及批准他們的建議（並於認為適當時加以修訂），及將建議提交政府當局。

8.16 鑑於8.6至8.8段所述各點，我們認為建議成立的機構應考慮所有關於本委員會所建議薪級的問題，但不包括紀律部隊部門首長的薪俸。我們建議另行作出安排，使政府可取得對五個紀律部隊部門首長薪俸的意見；這些安排可包括規定要與建議成立的常務委員會和現有的首長級薪俸及服務條件常務委員會進行諮詢。

新機構的職責

8.17 基於上述理由，我們建議當局成立一個新的非法定諮詢機構，稱為「紀律人員薪俸及服務條件常務委員會」。職權範圍應容許新機構的成員考慮現時由常委會及首長級薪俸及服務條件常務委員會處理的有關紀律人員的全部事宜。

8.18 因此，我們建議職權範圍應規定該常務委員會須執行以下各項工作：

就各紀律部隊事宜向總督提供以下的意見及建議：

- (a) 決定職系、職級和薪俸結構的原則和一般做法，包括開設和取消各職系和職級；
- (b) 個別職系的薪俸水平和結構；
- (c) 對各項工作進行評估，以決定薪俸及服務條件；
- (d) 除薪金以外，其他有關訂定薪酬的服務條件和福利；
- (e) 評估特為紀律人員而設的津貼的水平 and 領取津貼的資格；
- (f) 影響紀律人員而又須要因應公務員薪俸定期全面檢討制度而加以特別考慮的事項；
- (g) 薪酬相當於首長級公務員薪級起點或以上的各職系和職級人員的每年增薪，但不包括各部隊的部門首長；
- (h) 開設薪酬相當於首長級公務員薪級起點或以上的各職系和職級的常設職位；
- (i) 管職雙方磋商常務委員會職權範圍以內事項的協商制度和程序；
- (j) 常務委員會是否有需要委託他人或自行對本身權限以內事項進行特別或定期的檢討；
- (k) 總督轉交常務委員會處理的事項，或常務委員會認為屬本身職權範圍以內的事項。

8.19 常務委員會不應考慮個別人員的事項，或牽涉委任、晉升或紀律處分事宜。

8.20 我們決定新常務委員會的工作時，在有關訂定每年增薪的制度的問題方面感到特別困難。常委會的職責中，有一項是新常務委員會不應有的，就是對非首長級薪級的全面檢討應否繼續以薪酬趨勢調查及有關的協商措施為根據，以及這些做法應否以其他制度代替，向總督提供意見。我們相信這項職責(可能因現時的薪酬調整及有關事宜調查委員會的調查結果而加以修訂)將繼續由常委會負起。然而，我們在上文第8.18(f)段已加入一項條文，使新常務委員會可以在特殊問題發生時，就該問題參與提供意見。

8.21 有一要點必須在此一提的，是我們不認為非首長級紀律人員的每年增薪應與政府其他非首長級人員的有所分別，因為每年增薪的目的是反映私人機構的薪酬趨勢，現時的釐訂方法是以薪酬趨勢調查為根據。然而，由於非首長級紀律人員是政府中第二個人數最多的非首長級人員組別，而新常務委員會是要就這個組別的薪酬提供意見，因此我們認為新常務委員會在薪酬趨勢調查中應擔任一個角色。我們建議薪酬趨勢調查委員會應增加其成員名額，加入新常務委員會委任的一名成員及建議成立的紀律人員評議會的代表。有關紀律人員評議會，我們會在本報告加以評論。

8.22 我們亦曾對新常務委員會如何就整體公務員的服務條件參與提供意見一事加以考慮，以確保該委員會就這些服務條件對紀律人員的影響所提出的意見，獲得有關方面考慮。我們建議當局在接獲常委會這方面的意見後，應就這些服務條件如何適用於紀律人員一事徵詢新常務委員會的意見。

小組委員會的結構和成員

8.23 兩個小組委員會在很多方面將會是新常務委員會的主要運作機構。我們建議以下的結構：

常務委員會

主席 1名

成員 10名

警務人員小組委員會

主席 1名

成員 4名

一般紀律部隊小組委員會

主席 1名

成員 4名

小組委員會的主席和成員應選自常務委員會。我們認為這樣的成員人數最為適當，雖然經驗可能證明並不如此，而且應保持相當的彈性。此外，我們建議兩個小組委員會的成員人數應該一樣。

8.24 我們建議小組委員會的主席和成員只為一個小組委員會服務，雖然常務委員會的主席不應為任何一個小組委員會的成員，但他應該有權以觀察員的身份自由列席任何一個小組委員會的會議，參與討論。小組委員會的主席應可同樣列席另一個小組委員會的會議。

8.25 我們在檢討工作中發現，考慮與警隊有關的問題時，令我們對其他紀律部隊的事情有更深入的認識，而反來也是一樣。我們在本章建議的各項安排，是為了使新常務委員會繼續利用這些機會，對警隊和其他紀律部隊的情況有同樣深入的認識，也同時能為警隊和其他部隊分別進行考慮和協商。。

委任和成員組織

8.26 我們建議常務委員會主席和成員應由總督委任，任期兩年，可以連任。總督亦應委任兩個小組委員會的主席。

8.27 新常務委員會的成員人選必須審慎考慮。鑑於新常務委員會所關注的紀律人員的職責特殊，以及五個紀律部隊在薪級、職系和職級結構方面與一般公務員不相同的地方，我們認為選擇範圍應當放得寬廣。我們沒有可能，而且不適宜定下嚴格的規則，因為問題極大部分取決於有沒有適當人選和他們願不願意為這一個機構服務。挑選成員應該首先考慮適當的個人質素和經驗。成員不應該包括已退休或曾任紀律部隊的人員。

8.28 基於以上的考慮因素，我們建議有關當局可從下列人士挑選常務委員會的成員：

主席

德高望重的公眾人士

成員

立法局議員兩名

對委員會工作感興趣的學術界人士兩名

工商界人士兩名

司法界人士一名

其他人士三名

(具有人事管理經驗者、草根階層人士、退休高級公務員等等)

8.29 常務委員會應由獨立的秘書處提供服務，工作人員由一般公務員出任。

協商安排

8.30 我們收到若干關於現有協商安排不足的意見書。主要的投訴來自代表警隊以外其他四支紀律部隊的各個職員協會和工會。他們認為，在現有的安排之下，由於他們沒有類似高級公務員評議會或警察評議會等正式組成的協商機構，他們在有關薪酬和服務條件的問題上與政府協商時欠缺有效的發言力量。雖然各紀律部隊中若干個別人士是一般公務員協會的會員，這些協會在高級公務員評議會也有代表，但他們認為該評議會未有充份反映他們的意見，原因是提出討論研究的問題主要是有關一般公務員的利益，而有關紀律部隊的問題很多都是性質特殊。我們對高級公務員評議會所反映的這些意見也曾加以評論。經過審慎的考慮，我們認為需要更好的安排。

8.31 若干意見書指出應設單一的紀律部隊評議會，代表所有五支紀律部隊，但也有相當多意見支持應有一個只代表警隊以外的四支紀律部隊的評議會。以建議另訂一個警務人員薪級表和新常務委員會應設小組委員會的同樣理由，**我們建議**設立一般紀律人員評議會以代表警隊以外的所有紀律部隊，而警隊則繼續由警察評議會代表。我們理解到當我們進行檢討時，公務員薪俸及服務條件常務委員會已一直與有關人士在討論警隊以外四支紀律部隊的協商安排。我們希望這件事能以上述方案解決。我們也希望該評議會能代表視為管方的首長級或相當於首長級人員以外的各級紀律人員。