

第五章

香港海關

概況

香港海關的職責

5.1 海關部隊在一九零九年成立，為前出入口管理處的軍裝隊伍，原稱“緝私隊”，後來在一九七七年改稱香港海關，以使與世界各地相若部隊看齊。一九八二年，香港海關成為獨立部門。

5.2 香港海關根據《香港海關條例》（第 342 章）執行職務，包括防止走私、保障和徵收應課稅品稅款、緝毒和防止販毒及濫用受管制藥物、保護知識產權、保障消費者權益，以及保障和利便正當工商業及維護本港貿易的信譽。這些職務範圍廣泛，涵蓋保安局、商務及經濟發展局和財經事務及庫務局三個不同決策局的工作範疇。香港海關為香港把關，執行反走私和緝毒工作，對於維持香港作為國際港口和貿易中心的地位，擔當重要角色。香港海關亦致力保護知識產權、保障公共收入和消費者權益，為香港各行各業提供寶貴的服務。

組織架構

5.3 香港海關的首長是海關關長，其轄下首長級人員包括一名副關長、四名助理關長、一名高級首席貿易管制主任（文職職位）和兩名總監督。香港海關主要有兩大組成部分，即海關部隊和貿易管制處。海關部隊是根據《香港海關條例》設立的紀律部隊，而貿易管制處¹⁸的工作由屬文職職系的貿易管制主任職系負責。海關部隊分為四個處，分別負責下列職務：

¹⁸ 截至二零零八年一月一日，貿易管制處有 431 名貿易管制主任職系人員。貿易管制處負責有關貿易管制及保障消費者權益事宜。

- (a) 邊境及港口處，專責出入口管制事宜；
- (b) 情報及調查處，主要負責有關毒品和反走私的執法事宜，以及有關保護知識產權的工作；
- (c) 稅務及策略支援處，負責應課稅品事宜、向首長級人員提供策略支援，以及負責國際海關聯絡和合作事宜；以及
- (d) 行政及人力資源發展處，負責整個海關部隊的人事管理、訓練和發展事宜，以及其他行政支援服務。

人手編制

5.4 截至二零零八年一月一日，海關部隊共有 4 536 個紀律部隊職位，包括八個首長級職位、840 個主任級督察／監督職系職位，以及 3 688 個員佐級關員職系職位。海關部隊共佔香港海關總編制的 81%，非首長級職位分布情況概列於表 5.1。

表 5.1：二零零八年一月一日香港海關非首長級職位的分布情況

	關員職系	督察／ 監督職系	合計	百分比
邊境及港口處	2 792	442	3 234	71.4%
情報及調查處	761	207	968	21.3%
稅務及策略支援處	63	107	170	3.8%
行政及人力資源發展處	63	54	117	2.6%
貿易管制處	9	23	32	0.7%
部門總部	—	7	7	0.2%
總計	3 688	840	4 528	100%

職系和職級架構

5.5 海關部隊設有四個首長級職級（包括一九九三年開設的海關總監督職級）、五個主任級職級，以及三個員佐級職系職級。有關的職級架構和現行薪級的詳情，載於附錄 9。

相關考慮因素

工作因素和特殊因素

5.6 我們考慮了海關職務的工作因素和特殊因素。現於下文概述所接獲意見書或就職系架構檢討交流時提到的一些主要特點：

- (a) 香港海關職責範圍廣泛。職務包括公眾安全、食物安全、利便貿易、保護知識產權，以及禁毒和反走私等。海關人員必須具備廣闊的知識和技能，以執行規管、偵查和調查工作，並在適當情況下，處理涉及廣泛範圍的檢控個案。
- (b) 海關人員的規定工作時數為每周 51 小時，相對較長。超過 81% 的人員須輪班工作（當中約 32% 的人員須通宵輪班工作）和擔任戶外職務；大約一半人員的工作地點涉及較長的交通時間；只有 17% 的人員享有五天工作周，當中包括須隨時候召工作的人員。各種不同的輪班工作模式和不定時工作，令前線行動人員倍感辛勞。
- (c) 海關人員在工作上，特別是在採取行動打擊走私、販賣毒品和非法買賣應課稅品等集團式犯罪活動期間，會遇到危險、並須承受風險和面對健康方面的威脅。不少海關人員須在惡劣環境下工作，例如搜查廁所、徹底搜查骯髒的船隻、在不潔的倉庫驗貨、在污染環境下的陸路邊境管制站處理載貨清單，以及為打擊非法或走私活動而長途跋涉和攀登荒嶺以搜索環境惡劣的匿藏地點。此外，他們由於要在公眾和傳媒密切監察下工作，以及在有需要時佩帶槍械，因此須承受身心壓力。

上次檢討後的變化

5.7 香港海關的管職雙方在意見書中特別指出，一些重大的轉變為他們帶來了不少新挑戰。現把其中一些新挑戰概述如下：

- (a) *新法例*：香港海關負責執行的條例在一九八八年有 30 條，至今增至 53 條，增幅為 77%；影響所及，海關人員須應付更大量和更複雜的職責和工作。
- (b) *與內地更緊密聯繫*：香港與內地更緊密的聯繫、二零零三年推行的“個人遊計劃”、二零零四年簽署的《泛珠三角區域合作框架協議》，以及中國的蓬勃經濟發展，都加速了跨境旅客流量和貨運流量的增長。前線人員須應付更大量的工作，同時要提升專業和科技才能，以維持高效快捷的清關服務。
- (c) *更積極參與國際組織活動*：根據《基本法》，香港為單獨的關稅地區。近年，香港海關積極參與國際組織活動，包括世界海關組織及亞太區經濟合作組織的活動，並與各地海關當局簽署多項海關合作備忘錄。隨着香港發展成為一個國際港，川流不息的海陸空交通使香港自然成為不法分子走私毒品、應課稅品和冒牌貨品的主要目標。香港海關與不同司法管轄區的海關當局建立更緊密聯繫，交換情報，實施新的海關標準和採取執法行動。為應付這方面的挑戰，香港海關不斷發展，並已成為一個掌握多項技能的機構，包括運用科學分析、高科技設備和複雜軟件的能力，並成功提高海關管制的成效和效率。與此同時，由於香港海關同時擔當執法和利便貿易的重任，因此需要在兩者之間取得適當的平衡。
- (d) *罪案趨勢的改變*：隨着科技進步和跨境活動增加，犯罪活動越來越複雜。犯罪集團不斷改變犯罪手法，以逃避偵查和執法行動。因此，香港海關須採取新措施，而且須培訓海關人員，讓他們得以掌握打擊罪行的新知識和技巧。新措施通常涉及新的法例和法律程序，因此海關須經常修訂內部的工作程序。
- (e) *保障消費者權益、產品安全、優質服務等*：隨着香港社會不斷發展，市民越來越關注消費者權益和產品安全，香港海關必須回應這些關注和面對有關的

壓力。國際間在海關服務上的新趨勢、市民越來越高的期望，以及傳媒的積極關注，都大大增加了香港海關的工作量和壓力。

5.8 香港海關的部分工作量指標載於**附錄 10**。我們注意到，管制站頻繁的人流和車流量、販賣毒品的新方法，以及互聯網罪行，均導致工作量大增。香港海關已採用彈性人手調配安排、風險管理和先進技術，應付工作量大增的情況。

招聘情況

5.9 海關人員的入職職級（即關員和督察職級）並沒有任何招聘困難，這可從招聘時收到大量申請可見。一些近期的招聘統計數字載於表 5.2，以供參考。

表 5.2：香港海關招聘統計數字(最近期的招聘工作)

職級 (招聘年度)	目標 招聘人數	收到的 申請數目	發出的聘書 數目
關員 (2006-07 年度)	431	8 914	497
督察 (2005-06 年度)	67	6 692	70

挽留人員情況

5.10 主任級方面，督察職級的流失數字（自然流失例如退休除外）顯示只有少數離職者。員佐級方面，關員職級的流失數字近年有所上升，但仍處於合理水平（見表 5.3）。我們相信，關員職級流失率上升的原因之一，可能與職級聘請了高資歷者有關，因為這些人士或許不願意以員佐級職系的工作為長期事業。以二零零七至零八年度為例，逾 57% 的離職關員具備學位或以上學歷。

表 5.3：過去五年關員和海關督察職級的流失情況

招聘職級		2003-04 年度	2004-05 年度	2005-06 年度	2006-07 年度	2007-08 年度
關員	流失人數	2	5	14	35	80
	佔實際人數百分比	0.1%	0.3%	0.7%	1.7%	3.5%
海關督察	流失人數	0	0	2	3	1
	佔實際人數百分比	—	—	0.5%	0.8%	0.2%

(註：自然流失不計算在內)

事業發展

5.11 升職並非必然，而是受多項因素影響，例如是否有空缺、運作需要、在職人員的年齡分布，以及個別人員的工作表現。儘管如此，我們從統計數字得知，由關員晉升至高級關員和總關員職級，需時較長，而近年似乎變得更長。

5.12 主任職級方面，督察職級職位有 419 個，高級督察編制有 300 個職位，就這個比例而言，督察晉升至高級督察職級的前景看來合理。不過，我們注意到，助理監督及以上級別的職位數目相對較少，高級督察以上職級的晉升機會有限。

5.13 總的來說，截至二零零八年一月一日，61% 的海關職系人員在所屬職級已達到頂薪點，當中包括 60% (1 559 名) 的關員和 53% (218 名) 的督察，均屬招聘職級。我們明白員工對事業發展的關注，但必須指出，有關情況在公務員隊伍中是個普遍現象。

分析和建議

關員職系

5.14 我們收到關員職系要求增薪達到和警隊相同職級的同等待遇，包括如警員一樣，在服務初年設增跳薪點。

5.15 我們在第三章（第 3.17 至 3.20 段）已說明，我們不贊成在現階段更改入職資格，也不同意在招聘員佐級人員方面為較高資歷設立多個入職薪點。我們建議維持關員職級的現行入職資格和薪酬。不過，對於有要求取消低於香港中學會考五科及格及以下的入職學歷，我們並不反對。就關員職級來說，現時的基本入職資格（一般紀律人員（員佐級）薪級第 4 點）是香港中學會考五科及格，這將會維持不變。（**建議 5.1**）

5.16 招聘關員的情況令人滿意。雖然通過招聘補充人手並無困難，但員工流失數字持續上升，已引起關注。在第三章（第 3.27 段），我們已表示贊成，關員在服務滿五年或以上並已通過升級考試的話，可獲一個跳薪點。這個建議，加上現行安排，即關員在服務滿 12 個月後可獲跳薪點，將有助於在職初年挽留及激勵關員。此外，正如第 5.10 段所述，審慎務實的招聘策略，將有助處理員工挽留的課題。（**建議 5.2**）

5.17 考慮到工作因素較前繁重，我們認為有充分理由提高關員職級的頂薪點。很多關員職級人員都已達職級頂薪點多年，雖然這情況在許多員佐級架構頗為常見，但已引起在士氣和事業發展上的關注。為肯定那些優秀、盡忠職守和資深人員的價值和經驗，我們在第三章（第 3.21 至 3.24 段）建議設立更多長期服務增薪點，讓關員在完成 12 年、18 年、24 年和 30 年良好服務後，均可獲得一個增薪點。（**建議 5.3**）

5.18 考慮到各項工作因素、多年來職責範圍和工作複雜程度均有所增加，以及其他相關因素，我們進一步建議把關員職級頂薪點提高一個薪點，並把高級關員職級的起薪點和頂薪點分別提高一個薪點。總關員職級方面，我們留意到這職級歷年來肩負了更多指揮工作和領導職務，尤其是在落實重整工序措施及其他計劃後，主任級的部份較簡單的職責已下放給員佐級職系中最高的職級；這趨勢可能會持續。我們收到建議在總關員職級之上開設一個新職級，以改善關員職系的晉升機會。根據原則，只有在符合職能需要的情況下，才可開設新職級。經考慮管理層的意見，以及職系的現行架構和工作，我們認為現有的指揮架構恰當，在職能方面沒有充足理據支持在總關員職級之上開設一個新職級。為反映多年來總關員職級的職責和職能均有所增加，我們建議把總關員職級頂薪點和起薪點分別提高兩個薪點和一個薪點。在推

行有關的改善建議後，關員職系的薪級表將修訂如下（**建議 5.4**）：

職級	現行薪級表 一般紀律人員（員佐級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（員佐級）薪級
關員	第 2 至 13 點 另加兩個長期服務增薪點（在所屬職級服務滿 18 年及 25 年後，可分別獲得一個增薪點）	第 4*至 14 點 （*取消較低的入職薪點） 另加四個長期服務增薪點（在所屬職級服務滿 12 年、18 年、24 年及 30 年後，可分別獲得一個增薪點）
高級關員	第 14 至 22 點	第 15 至 23 點
總關員	第 23 至 27 點	第 24 至 29 點

海關督察／監督職系

5.19 我們收到為海關督察／監督職系加薪的要求，以反映自上次檢討以來該職系人員須承擔的有所增加的工作量和職責，並爭取與警隊人員的薪酬看齊。這些要求當中，部分強調香港海關與警隊在調查、禁毒和反走私方面的職務相若，其他則提到凌衛理委員會就警務處督察／警司職系與海關督察／監督職系薪酬對比關係所提的建議。

5.20 正如第一章（第 1.16 至 1.18 段）所述，每支紀律部隊各有本身獨特之處。雖然不同隊伍之間有某些相似的地方，但在其他方面都有很大差別，因此每支隊伍都是一個獨特的部門。在這種情況下，進行直接比較既不恰當，也不可能。紀常會在九十年代初期進行全面檢討時，曾重新研究凌衛理委員會的建議，並按情況所需，作出一些修訂。目前的對比關係，是歷年來慎重和詳細考慮的成果。在這次職系架構檢討中，我們的重點是在工作因素和特殊因素、招聘人員、挽留人員、事業發展及個別職系和職級的士氣方面。

5.21 我們注意到，海關督察／監督職系沒有招聘人員或挽留人員的問題。此外，正如第三章（第 3.9 至 3.16 段）所述，我們不支持更改入職資格。因此我們建議維持督察級的入職資格及薪酬在現行水平。（**建議 5.5**）

5.22 關於要求採用直通薪級一事，我們明白背後的想法和關注。我們已在第三章（第 3.29 至 3.35 段）解釋直通薪級的獨特歷史背景，並重申凌衛理委員會的觀點，即有關安排不應進一步擴展至其他職系。在作出這項建議時，我們留意到員工關注事業發展至中期的晉升機會，另外我們也明白有需要維持士氣和動力。因此，我們建議就海關督察職級增設兩個跳薪點，讓有關人員在所屬職級服務滿五年和八年及通過海關高級督察升級檢定考試後，可分別獲得一個跳薪點（**建議 5.6**）。連同現時在第一年服務後發放的跳薪點，海關督察職級會合共有三個跳薪點。

5.23 為反映海關督察／監督職系的職責日益繁重、工作日趨複雜和職務範圍越來越廣泛，我們建議把職級薪級的起薪點(招聘職級除外)和頂薪點分別調高一個薪點（**建議 5.7**）：

職級	現行薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級
海關督察	第 5 至 20 點	第 5 至 21 點
海關高級督察	第 21 至 25 點	第 22 至 26 點
海關助理監督	第 26 至 31 點	第 27 至 32 點
海關監督	第 32 至 35 點	第 33 至 36 點
海關高級監督	第 36 至 38 點	第 37 至 39 點

5.24 有意見關注到職系中某些職位所負責的職務，在其他紀律部隊通常是由職務範圍相若但較高級的職級執行。我們有考慮到這些關注。正如第 5.12 段所述，助理監督及以上級別的職位數目相對較少。考慮到部門多年來職能、職責範圍和複雜程度的增長，管理層可按照職能需要，檢討某些職位的編制和職級。

5.25 有些要求建議把助理監督、監督和高級監督三個職級重整為兩個職級，以提高工作效率、改善接任計劃和激勵士氣。各職級的存在是有特定的職能需要，我們認為沒有充分的職能理據去改變這三個職級的架構。然而，我們支持部門持續探討及按需要推行措施以重整工序，提高工作效率。我們鼓勵管方更加善用現有機制，透過更完善的工作表現管理制度，及早物色及提拔優秀人才，以改善接任安排。

首長職級

5.26 管方就職系架構檢討提交建議時，強調需要增設首長級職位，以加強首長級架構，應付不斷增加的挑戰。部門的要求是增設一個副關長、兩個助理關長職位，以及把海關部隊七個主要科系的主管職位，由高級監督提升至總監督職級。

5.27 在不影響日後審視進一步細節的前提下，我們的初步看法是，香港海關的職務範圍日益擴大，以及肩負管理超過約 5 600 名員工的重大責任，部門或有理由考慮是否需要加強目前的首長級架構。就現有職級開設職位，目前已有既定機制。管方可制訂具前瞻性和策略性的計劃，檢討首長級人員編制，以及在適當情況下，循慣常程序跟進有關建議。

5.28 我們就首長級薪級所提出的建議，載於第十一章（第 11.10 段）。

規定工作時數

5.29 海關職系的規定工作時數為每周 51 小時，除了消防處消防組的行動人員外，這是所有紀律部隊中最長的工作時數。海關管方和員工協會都曾向我們提出，海關人員的工作時間比其他紀律部隊人員的工作時間長，包括比警務人員長三小時和比入境事務處人員長七小時，這是不公平的。他們強調，過長的規定工作時數，加上各種不同的輪班模式，以及前往各邊境管制站的交通時間，都不利於海關人員的個人“可支配時間”，影響了他們的士氣、家庭生活和健康生活模式。

5.30 香港海關已跟當局商討一段時間，希望可把每周規定工作時數由 51 小時縮短至 48 小時。雖然雙方尚未達成協議或找到切實可行的方案，香港海關已透過改善效率和重整工序的措施，以及更廣泛使用科技，得以在選定組別以每周 48 小時的規定工作時數，試行新的輪班模式和輪更表。我們知悉透過上述安排，約有 85% 的海關紀律部隊人員實際每周工作 48 小時，餘下的 15% 則每周工作 51 小時。逾時工作津貼的申領資格，仍以每周工作超過 51 小時的規定工作時數為計算基礎。

5.31 正如第三章所述，公務員隊伍或紀律部隊沒有劃一的規定工作時數。此外，縮短規定工作時數而不相應地調低薪酬，實際是改善了薪酬和服務條件。我們亦須注意對其他紀律部隊可能產生的影響。雖然如此，我們維持原有立場，對縮短規定工作時數的建議持開放態度，但有關要求必須符合三個先決條件，就是不需額外財政資源、不涉及額外人手及維持為市民提供的服務水平。這三個條件與二零零一年縮短警隊的規定工作時數由 51 小時至 48 小時，以及最近公務員隊伍實施五天工作周的主導原則一致。

5.32 在審議香港海關所提建議期間，我們徵詢了海關管職雙方的意見。海關管方表示，受惠於現代科技和多年來推行改善效率措施所取得的成效，海關可把每周工作時數由 51 小時縮短至 48 小時，並維持目前的服務水平和標準。此外，香港海關也承諾，會通過有效控制超時工作，以及節省其他方面的支出，以應付任何額外開支。在清楚知悉上述三個條件都得以符合的前提下，我們支持香港海關的要求，將規定工作時數由每周 51 小時縮短至 48 小時。（**建議 5.8**）

主要建議摘要

5.33 總結來說：

- (a) 我們建議提高海關部隊非首長級人員的薪級，詳情載於**附錄 11**；及
- (b) 基於署方明確表示可符合三個先決條件，即不需額外財政資源、不涉及額外人手和維持為市民提供的服務水平，我們支持香港海關的要求，將規定工作時數由每周 51 小時縮短至 48 小時。

