

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1135/09-10號文件

檔號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2010年2月22日舉行的會議

促進公務員廉潔守正的措施 背景資料簡介

目的

本文件旨在就公務員事務局在促進公務員廉潔守正方面的工作提供背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")以往討論此議題時所表達的主要意見和關注。

背景

2. 在1998年5月，公務員事務局與廉政公署(下稱"廉署")合辦"廉潔守正"研討會，對象為政府高層人員。繼舉辦研討會後，當局發出公務員良好行為指南，訂明由最高層的管理人員以至前線人員應有的行為標準，並就如何避免利益衝突和在處理公私事務時保持崇高操守提供指引。

3. 為求再接再勵，促進公務員廉潔不阿的文化，公務員事務局和廉署在2000年3月合辦了為期兩天的"2000年誠信領導新紀元會議"。在2000年，公務員事務局又委託一間公司，調查首長級公務員對職業道德的意見。當局在推展促進公務員隊伍廉潔守正的工作時，亦有考慮在調查中蒐集所得的資料。自此，當局在促進公務員廉潔守正方面的工作更趨多元化，歷經多年，公務員事務局和廉署發展出下列三管齊下的措施，與各局／部門攜手合作促進公務員廉潔守正 ——

- (a) 預防：制訂清晰的政策、指引和程序，讓所有公務員有所依循，並在各局／部門的運作和服務制度下建立適當的制衡機制；

- (b) 教育：不斷向各級公務員推廣良好品行，包括提供入職指導和培訓、舉辦研討會，以及發布規則和指引，促進公務員認識並秉持應有的崇高操守標準；及
- (c) 制裁：在2004年4月至2009年3月的5年期間，共有140名公務員因涉及濫用公職身份¹的罪行或不當行為而遭受紀律處分，當中39名人員(約28%)遭受免職處分(即迫令退休或革職)。

4. 政府當局定期向事務委員會匯報有關促進公務員廉潔守正措施的最新情況。從政府當局上次在2009年5月作出的簡介，事務委員會得悉當局在預防和教育方面所推行的工作，這些工作撮述於**附錄I**。**附錄II**所載的主要指標顯示，近年公務員整體的貪污個案數字保持穩定。根據國際反貪機構"透明國際"於2008年發表的周年報告，在180個國家及城市的清廉指數排名中，香港位列全球最廉潔地方的第12位，較2007年上升兩位，而在2009年的清廉指數排名中，香港亦再次位列全球最廉潔地方的第12位。

事務委員會在過往討論中表達的主要意見和關注

預防

5. 部分委員認為，由於難以監察公務員如何行使酌情決定權，因此不應輕率賦予他們該等權力。為了防止濫用酌情決定權，當局應在行使該等權力時須依循的程序中加入適當的制衡。部分委員又認為有必要打擊以下"軟性貪污"的趨勢，此類貪污可能發展成為更嚴重的貪污，並損害公務員的廉潔操守 ——

- (a) 涉及"接受禮物及免費／折扣用餐或款待"的公務員數目有所增加；及
- (b) 涉及公務員有"不良聯繫"(即與涉及刑事活動的人士及三合會分子有聯繫)的個案數目有所增加。

6. 政府當局表示，當局有需要容許指定人員在理據充分的情況下行使酌情決定權，為市民提供更佳服務。舉例而言，有關人

¹ 濫用公職身份的不當行為包括：

- (a) 根據《防止賄賂條例》(第201章)被定罪；
- (b) 未經批准接受有公事往來人士的利益或款待；
- (c) 未經批准為有公事往來人士擔任外間工作；
- (d) 未經批准披露政府資料；
- (e) 濫用政府財物；及
- (f) 利用藉公職獲取的資料或權力謀取私利。

員有需要基於值得同情或其他理據充分的理由行使酌情決定權，豁免公共租住房屋申請人須符合訂明的居港年期規定，或豁免綜合社會保障援助申請人符合訂明的資格。然而，如有關人員行使酌情決定權會有重大影響，有關的局／部門會請廉署協助進行防貪研究及設立所需的制衡。至於對"軟性貪污"的關注，當局會就公務員接受利益和以公職身份接受禮物或款待的事宜提供更清晰的指引。

教育

7. 委員認為應為公務員舉辦更多防貪及誠信培訓課程。隨着在本港上市的內地公司數目日增，當局亦應提供培訓，讓公務員為貿易和貪污做法方面可能出現的轉變作好準備。

8. 政府當局指出，廉署已定期為公務員舉辦防貪和促進公務員廉潔守正的講座及研討會。透過個案研究，公務員亦注意到整體貪污情況的新趨勢，以及如何處理這些情況。在2001年，公務員事務局亦與廉署攜手推出網上公務員誠信管理資源中心，供全體公務員使用，並一直把不當行為的典型個案上載到公務員誠信管理資源中心，向公務員提供最新的參考資料，以便查閱。

制裁

9. 為了確保當局會施加適當的制裁以遏止貪污，委員很希望確定當局會否對廉署就公務員貪污舞弊行為發表的周年報告採取跟進行動。政府當局向委員保證，當局會就廉署轉介的所有個案迅速採取行動。

10. 委員很希望確保現行法例有足夠條文防範各類"公職人員行為失當"的情況，而政府亦會提供指引，訂明在何種情況下決定把某類失當行為當作紀律問題或刑事案件處理；以及確保當局提醒公務員注意該等情況，以免他們會因"公職人員行為失當"的定義含糊不清，而無意中涉及可能令他們須負上刑事法律責任的失當行為。

11. 政府當局解釋，有關的公務員事務規例及通告已就公務員在特定活動中的操守訂定規則及指引。舞弊行為有違公眾對公職人員在執行職務時應達到某些道德標準的期望，可能不會純粹當作內部紀律問題來處理。根據普通法的"公職人員行為失當"罪行，當局可就此種行為提出刑事訴訟。如表面證據確立的行為失當個案涉及刑事法律責任，紀律當局便會把有關個案轉介執法當局作進一步調查，紀律程序繼而會暫停。無論執法當局後來有否對有關人員採取法律程序，以及他們是否被定罪，紀律當局在考慮對有關人員作出何種制裁時(如有的話)，都會考慮執法當局收集的證據及／或法庭的判決。

欠債員工的管理

12. 部分委員關注到欠債問題對公務員誠信的影響。他們認為有需要確定公職人員行為失當的情況有所增加，與經濟氣候是否有任何關係。他們又認為有需要把申報投資的制度擴大至包括超過某一金額(如10萬元)的債務。然而，亦有某些委員認為破產與一個人的誠信和操守並無關係，又認為當局把破產視作不當行為並不公平。

13. 政府當局解釋，在規定公務員申報個人資料方面，政府當局應在公眾利益與公務員的私隱權之間取得適當的平衡。公務員事務局在諮詢律政司和廉署後認為，如公務員透過合法途徑獲得貸款，而其工作表現並未因此受到影響，政府當局不宜規定公務員申報負債。

促進非公務員合約僱員廉潔守正的措施

14. 部分委員認為，當局應為非公務員合約僱員和政府承辦商的僱員舉辦防貪及誠信培訓課程。政府當局回應時表示，為非公務員合約僱員提供的入職培訓設有一個環節，提醒他們各級人員應秉持的崇高操守標準。當局並聯同廉署為工務工程承建商及其管理人員舉辦講座。政府又認為有必要要求非公務員合約僱員秉持同樣崇高的標準，他們的聘用條款亦已訂明有關的規定。

最新發展

15. 政府當局建議在事務委員會2010年2月22日的會議上，向委員匯報有關向公務員提倡誠信管理及教育公務員誠信管理的各項措施的最新情況。

有關文件

16. 有關文件的一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年2月18日

**政府當局在促進公務員廉潔守正方面所做的工作
(撮錄自公務員事務局於2009年5月提交的
題為"促進公務員廉潔操守的措施"的文件)**

過去數年，政府當局推行了多項措施，以加強誠信管理。現把在預防和教育方面的工作綜述如下：

適用於全體公務員的指引

2. 公務員事務局不時檢討適用於全體公務員的品行指引，確保這些指引清晰明確、切合時宜。這方面的工作包括發出和定期更新涵蓋各類事宜的通告，內容包括利益衝突、申報私人投資，以及公務員以公職或私人身份接受利益、款待及贊助訪問等。

誠信管理及推廣計劃

3. 多年來，公務員事務局與廉政公署(下稱"廉署")攜手合作，致力加強誠信教育，深化各級公務員的誠信價值。公務員事務局與廉署合辦了多項活動，包括2004年的公務員廉潔操守深化計劃。在這項計劃下，公務員事務局與廉署首長級人員所組成的外展隊造訪了34個局／部門(轄下員工總數約124 000名)，就與誠信有關的管理事宜交換意見。2005年，公務員事務局與廉署合辦以"誠信為本，卓越管治"為題的領導論壇，讓公營和私營機構領袖聚首一堂，探討誠信挑戰和分享誠信領導方面的經驗。2006年，前環境運輸及工務局工務科與公務員事務局和廉署攜手合作，在該科轄下的工務部門推行加強誠信管理計劃。根據該計劃，該科與公務員事務局和廉署編製了供工務部門參考的《誠信管理手冊》、為首長級人員舉辦了6個簡介會、為7 700名專業人員和工地監工舉辦了150個誠信培訓工作坊，以及為承辦商及其僱員舉辦培訓講座。

4. 2006年12月，公務員事務局與廉署攜手合辦誠信領導計劃，作為雙方未來數年的工作重點。計劃的目的是透過各局及部門的高層管理人員的領導和積極投入，進一步鞏固公務員的廉潔價值，務求在公務員隊伍內持續發揚誠信文化。

5. 為了令公務員更了解推動誠信管理的重要性，公務員事務局與廉署在誠信領導計劃下繼續探訪個別的局／部門。公務員事務局與廉署在2007-2008年度內造訪了地政總署和房屋署的高層管理人員，其後又為這兩個部門的首長級人員舉辦了多輪簡報會，涉及的內容包括利益衝突、貪污、公職人員行為失當和督導責任等。公務員事務局與廉署現正計劃日後安排更多同類的探訪和簡報會。

網上資源和經驗分享

6. 2001年，公務員事務局與廉署攜手推出網上公務員誠信管理資源中心，供所有公務員使用。這個一站式電子資源中心匯集了多種資料，包括適用於全體公務員的最新操守規例、有關誠信的刊物、操守指引或守則樣本，以及常見問答。為了向公務員提供最新的參考資料以便查閱，公務員事務局與廉署繼續更新和增加不當行為的個案示例。這些個案示例涵蓋的範疇包括：利益衝突、公職人員行為失當、督導責任、擅離職守、虛報出勤紀錄、接受有公務往來人士的款待，以及涉及欺詐、偽造、盜竊和襲擊的刑事罪行個案等。

刊物

7. 政府當局亦透過出版及更新小冊子和手冊，在預防和教育方面推廣公務員誠信。這方面的工作較顯著的例子包括在2005年更新《公務員良好行為指南》並派發予各級政府僱員，以及在2007年編製和出版《誠信事務主任手冊》。

有關欠債員工的管理

8. 公務員無力償債或破產的個案，由2007年的138宗減少至2008年的95宗。公務員事務局一直通過欠債宗數較多的部門定期提交的報表，密切監察公務員欠債的情況。公務員事務局已發出適用於全體公務員的指引，提醒各人員審慎理財。如人員的財務問題導致其行為不當(例如未經許可接受貸款)，或其私人財務問題是由應受斥責的原因(例如賭博)導致，便會對有關人員採取合適的行動。政府當局會繼續採取積極措施，確保個別人員的私人財務問題不會妨礙公務員隊伍的效率或損害其誠信。

培訓及入職課程

9. 在截至2008年的3年內，約有66 700名各級人員參加了超過1 700個防貪培訓課程，當中包括以防貪為題的講座，以及有關誠信操守和避免利益衝突的簡介會。

舉報公務員貪污個案的主要指標
(立法會CB(1)1646/08-09(04)號文件的附件修訂本)

	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
廉署接獲涉及公務員的貪污舉報個案	1 286	1 161	1 068	975	960	1 061
因貪污和相關罪行而被檢控的公務員人數(註1)	38	25	24	25	12	廉署的網頁並無此項資料
被裁定貪污和相關罪行罪名成立的公務員人數(註2)	26	16	19	17	4	廉署的網頁並無此項資料
由廉署轉介局／部門考慮採取紀律處分或行政措施的個案所涉及的公務員人數(註3)	161	170	150	123	105	66

註(1)： 年內提出檢控的案件數目。

註(2)： 年內提出檢控的案件中被定罪的公務員人數。

註(3)： 對於廉署沒有向個別人員提出檢控，但在調查中發現可能有不當或違規行為的個案，廉署在徵詢審查貪污舉報諮詢委員會的意見後，可轉介有關的局／部門考慮採取紀律處分或行政措施。

資料來源：廉署

促進公務員廉潔守正的措施

有關文件的一覽表

公務員及 資助機構員工 事務委員會 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
19.6.2000	<p>政府當局就"促進公務員的廉潔操守"提交的文件</p> <p>會議紀要</p>	<p>CB(1)1837/99-00(02)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/papers/a1837c02.pdf</p> <p>CB(1)2112/99-00</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/minutes/ps190600.pdf</p>
18.2.2002	<p>政府當局就"促進公務員的廉潔操守"提交的文件</p> <p>政府當局提供的補充資料</p> <p>會議紀要</p>	<p>CB(1)1034/01-02(03)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ps/papers/ps0218cb1-1034-3c.pdf</p> <p>CB(1)1291/01-02(01)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ps/papers/ps0218cb1-1291-1c.pdf</p> <p>CB(1)1285/01-02</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ps/minutes/ps020218.pdf</p>
18.4.2005	<p>政府當局就"促進公務員的廉潔操守"提交的文件</p> <p>"公務員良好行為指南"的最新版本</p>	<p>CB(1)1248/04-05(04)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ps/papers/ps0418cb1-1248-4c.pdf</p> <p>CB(1)1193/04-05</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ps/papers/pscb1-1193-c.pdf</p>

公務員及 資助機構員工 事務委員會 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
18.4.2005	<p>政府當局提供的 補充資料</p> <p>會議紀要</p>	<p>CB(1)1500/04-05(01)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ps/papers/ps0418cb1-1500-1c.pdf</p> <p>CB(1)1521/04-05</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ps/minutes/ps050418.pdf</p>
8.2.2007	<p>政府當局就"推行 公務員的誠信教 育"提交的文件</p> <p>會議紀要</p>	<p>CB(1)843/06-07(04)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ps/papers/ps0208cb1-843-4-c.pdf</p> <p>CB(1)1245/06-07</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ps/minutes/ps070208.pdf</p>
18.2.2008	<p>政府當局就"促進 公務員廉潔操守 的措施"提交的文件</p> <p>政府當局就貪污 相關個案統計數 字提供的補充資 料</p> <p>會議紀要</p>	<p>CB(1)764/07-08(05)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/papers/ps0218cb1-764-5-c.pdf</p> <p>CB(1)989/07-08(03)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/papers/ps0218cb1-989-3-c.pdf</p> <p>CB(1)966/07-08</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/minutes/ps080218.pdf</p>

公務員及 資助機構員工 事務委員會 會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
29.5.2009	政府當局就"促進 公務員廉潔操守 的措施"提交的文件 會議紀要	CB(1)1646/08-09(04) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0529cb1-1646-4-c.pdf CB(1)2019/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20090529.pdf

立法會秘書處
 議會事務部1
 2010年2月18日