

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)483/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PS/1

公務員及資助機構員工事務委員會

會議紀要

日 期：2002年11月18日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
李鳳英議員, JP (副主席)
李卓人議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳國強議員
陳智思議員, JP
黃宏發議員, JP
楊孝華議員, JP
張宇人議員, JP
麥國風議員
陳偉業議員
梁富華議員, MH, JP

缺席委員：丁午壽議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP

出席公職人員：議程第IV項

署理公務員事務局常任秘書長
王倩儀女士, JP

公務員事務局副秘書長(2)
丁葉燕薇女士, JP

公務員事務局副秘書長(3)
麥綺明女士, JP

議程第V項

署理公務員事務局常任秘書長
王倩儀女士, JP

公務員事務局副秘書長(2)
丁葉燕薇女士, JP

列席秘書 : 總主任(1)5
陳美卿小姐

列席職員 : 高級主任(1)9
馬海櫻女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會 CB(1)261/02-03 號 —— 2002 年 10 月 23 日
文件 會議的紀要)

2002年10月23日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議後發出的資料文件

(立法會 CB(1)141/02-03(01) —— 公務員事務局局
及(02)號文件 長 2002 年 10 月 24
日的來函連同有
關公務員表現的
調查結果)

2. 委員察悉政府當局提供的資料文件。

III. 2002年12月至2003年6月事務委員會會議的建議討論事項

(立法會 CB(1)260/02-03(01) —— 待議事項一覽表)
號文件

3. 主席報告，他曾於2002年11月15日與公務員事務局局長商討委員及政府當局就2002年12月至2003年6月事務委員會會議建議的討論事項。他繼而向委員簡述立法會 CB(1)260/02-03(01)號文件所載的建議討論事項。

4. 主席指出，除“自願退休計劃”此一事項外，所有其他建議討論事項均已編配暫定討論日期。公務員事務局局長明白委員關注政府當局實施該計劃的最新計劃，並同意在適當時候就此事向事務委員會作出簡報。

5. 主席亦指出，2002年12月至2003年6月會議的建議討論事項只是暫定的，稍後將須加以檢討和更新，以符合事務委員會和政府當局的需要。

6. 委員同意在2002年12月16日下次例會上，討論下列事項：

- (a) 公務員培訓；及
- (b) 有關公務員工作壓力管理事宜。

IV. 公務員紀律機制

(立法會CB(1)260/02-03(02)號——政府當局提供的文件)

政府當局作出簡報

7. 公務員事務局副秘書長(3)表示，政府當局提供的文件旨在簡介公務員紀律機制，以及闡釋當局自2000年以來如何精簡和改善這個機制的運作。她提出下列各點，供委員參考：

- (a) 政府當局在進行公務員體制改革時曾檢討紀律機制，公務員事務局其後因應檢討結果在2000年4月實施一個新機制。該局除精簡了紀律程序外，亦成立了公務員紀律秘書處(“紀律秘書處”)，負責中央處理《公務人員(管理)命令》(《管理命令》)所指的所有正式紀律個案。在推行新機制後，處理個案的時間大致上已經縮短，但仍可保持自然公正的原則；
- (b) 根據《管理命令》設立的紀律機制，已加入多項保障措施，確保被控行為不當的人員獲得公平聆訊，以及有合理機會為自己辯護；及
- (c) 由2002年11月1日起，常任秘書長／部門首長有權根據《管理命令》，對總薪級表第34點或同等薪點以下的甲類人員施加懲罰(革職除外)。在此之前，他們只有權處分總

薪級表第14點以下的甲類人員。預期進一步下放權力會有助再縮短處理紀律個案的時間，而又無損自然公正的原則。

8. 公務員事務局副秘書長(3)向委員保證，政府當局會不時檢討紀律機制，加強機制的成效。

討論

統計數字

9. 主席提述文件附件A及B就2000至01年度、2001至02年度及2002至03年度(截至2002年9月30日)所處理的紀律個案提供的統計數字，並詢問該等個案所涉人員的職級。公務員事務局副秘書長(3)表示，根據所處理的個案，大概情況如下：

紀律個案所涉人員 在總薪級表的支薪點	佔紀律個案總數 的百分比
總薪級表第14點以下	約55%
總薪級表第14點至第34點以下	約30%
總薪級表第34點及以上	約15%

現行紀律機制的成效

10. 張文光議員認為，根據文件提供的有限資料，委員難以評估現行公務員紀律機制的成效。依他之見，政府當局應就紀律機制提供更多詳情，例如處理紀律個案所涉及的程序、負責處理不同職級人員紀律個案的當局、公務員敘用委員會(“敘用委員會”)的角色，以及有關人員的上訴渠道等。黃宏發議員贊同張議員的看法。應委員的要求，公務員事務局副秘書長(3)答允在會後提供所需資料。

11. 張文光議員引述敘用委員會1998至2001年年報所載的數字，並指出在諮詢敘用委員會的紀律個案當中，敘用委員會曾就約20%的個案提出疑問。這個百分比偏高，令人懷疑政府當局有否公正處理該等紀律個案。公務員事務局副秘書長(3)表示，敘用委員會提出的部分問題只為澄清疑問，在政府當局提供更多資料後已經得到解決。她亦指出，自紀律秘書處在2000年4月成立以來，紀律個案一直由一組對處理紀律事宜素有經驗的人員專責中央處理，這安排不但縮短了處理個案的時間，同時亦令程序更加貫徹一致。

12. 張文光議員再次引述敘用委員會年報所載的數字，並指出在2000及2001年(即紀律秘書處成立之後)，敘用委員會曾分別就27及22宗紀律個案提出疑問，而政府當局其後分別修改23及16宗個案的懲罰。張議員關注紀律秘書處並非有效運作。公務員事務局副秘書長(3)指出，就大部分個案而言，懲罰輕重的差異所關乎的是懲罰的嚴重程度而非種類。為方便雙方就先例交換意見，紀律秘書處定期與敘用委員會舉行會議。鑒於紀律秘書處在2001至02年度才全面運作，在未來數年可望再作改善。

適當程序

13. 梁富華議員提述文件第9(d)段，並察悉被控人員會有足夠機會為自己申辯。他要求政府當局闡釋這項安排的詳情。公務員事務局副秘書長(3)表示，被控人員在紀律程序的不同階段均有機會提出申述。在聆訊展開之前，紀律秘書處會向被控人員簡述有關程序。預備提交研訊人員作為支持指控的證據和文件，會在聆訊進行前交給被控人員，以便他為辯護作好準備。被控人員會有足夠機會為自己申辯，並傳召證人出席聆訊，以支持他的申辯。有關人員如感到受屈，可向行政長官提出申述及／或就他們的個案尋求司法覆核。

14. 應許長青議員的要求，公務員事務局副秘書長(3)答允提供資料，說明以往有多少宗紀律個案涉及有關人員向行政長官提出申述。

15. 公務員事務局副秘書長(3)回應梁富華議員時表示，若被控人員承認控罪，則會盡早安排進行聆訊，而所涉及的紀律程序會較為簡單。然而，該等人員未必得到較輕的懲罰，因為懲罰的輕重會視乎多項因素而定，其中包括所作不當行為的性質，以及有關人員的不當行為是否與其主要職務直接相關。

16. 麥國風議員提到部分公務員職工會對上司誣告下屬的個案的意見，他認為應把普通法中“疑點利益歸於被告”的原則應用於公務員紀律程序，以保障被控人員的利益。署理公務員事務局常任秘書長及公務員事務局副秘書長(3)指出，公務員紀律程序並非法律程序，而是政府員工管理機制的一部分。政府當局認為不應嚴格遵循法院在進行法律程序時所採取的做法，更恰當的是恪守自然公正原則，並讓被控人員有足夠機會為自己申辯和解釋。他們亦指出，在有足夠表面證據控告有關人員作出不當行為的情況下才會安排進行紀律聆訊。當局會按情況在紀律程序的不同階段徵詢律政司的意見，確保研訊恰當地進行和研訊結果有證據支持。

17. 麥國風議員堅持認為應把“疑點利益歸於被告”的原則應用於公務員紀律程序，以保障被控人員的利益。主席及黃宏發議員贊同麥議員的看法。黃議員認為，若不把這項原則應用於紀律程序，被控人員將處於十分不利的境況。他提及上司誣告下屬的先例，並認為有必要制訂足夠的保障措施，確保進行公平的聆訊。

18. 公務員事務局副秘書長(3)指出，政府當局明白採取適當程序的重要性，並已在紀律機制加入多項保障措施，確保被控人員的權益。她強調，被控人員將獲得公平的聆訊，在聆訊中，獨立的研訊人員會考慮被控人員、其上司及其他有關各方的證供和陳詞，然後裁定行為不當的指控是否成立。若行為不當的指控成立，紀律秘書處會就應施加的懲罰徵詢有關部門主管的意見，並參考性質相若的先例。負責處理紀律個案的當局繼而會就有關部門首長的建議諮詢敘用委員會，然後才就所施加的懲罰作出決定。

19. 公務員事務局副秘書長(3)回應黃宏發議員時表示，若某事件涉及同一部門的人員，有關的紀律個案可安排在同一次聆訊上審理。當局會就個別或集體進行聆訊的安排諮詢被控人員，並會尊重他們的選擇。

懲罰的輕重

20. 陳偉業議員質疑現行的紀律機制是否公平的機制，因為作出同類不當行為但職級不同的人員得到輕重不同的懲罰。職級較高的人員所得的懲罰一般比職級較低的人員為輕。公務員事務局副秘書長(3)澄清，情況並非如此。她重申，政府當局明白在紀律程序中採取適當程序的重要性。根據《管理命令》設立的紀律機制，已加入多項保障措施，確保被控行為不當的人員，不論職級，均會得到公平的聆訊，以及有合理機會為自己辯護。在決定懲罰的輕重時，負責處理紀律個案的當局會按個案的性質和情況，審慎衡量不當行為的嚴重性，如果涉及刑事罪行，則會考慮在有關法律程序中所透露的事實。有關人員的職級並無關聯。如有關人員所作的行為與其主要職務直接相關，又對所提供的公共服務造成不良影響，則所判處的懲罰會較重。有關當局會就懲罰的輕重徵詢敘用委員會的意見，該委員會為法定組織，負責就公務員的聘任和紀律事宜向政府提供不偏不倚的意見。公務員事務局副秘書長(3)亦向委員保證，政府當局在處理紀律個案時，會恪守自然公正的原則，而有關的人員會得到公正和公平的待遇。

21. 為方便委員考慮此事，陳偉業議員及梁富華議員要求政府當局就文件附件B有關“在完成正式紀律程序後對違規人員施加的懲罰”的統計數字提供更多詳情。應陳議員和梁議員的要求，公務員事務局副秘書長(3)答允就該等個案提供分項數字，以說明：

- (a) 有關人員的職級及每個職級的實際人數；
- (b) 有關人員所作的不當行為類別；及
- (c) 向有關人員施加的懲罰類別。

涉及刑事罪行的紀律個案

22. 張文光議員指出，涉及刑事罪行並轉交紀律秘書處諮詢的個案數目，由1998年的28宗增加至2001年的52宗，他詢問政府當局處理的紀律個案總數是否有上升趨勢，以及所涉刑事罪行的種類為何。公務員事務局副秘書長(3)回答時表示，每年根據《管理命令》處理的刑事個案約有200宗，該等個案大部分與交通違例事項有關。就關乎交通違例事項的個案而言，若有關人員所犯的罪行並非與其主要職務直接相關，對所提供的公共服務又沒有造成不良影響，該等人員可能無須受到懲罰。公務員事務局副秘書長(3)回應張議員進一步提出的詢問時表示，以往曾有公務員涉及嚴重刑事罪行(例如貪污或盜竊)的個案。應張議員的要求，公務員事務局副秘書長(3)答允就文件附件B所載的紀律個案提供分項數字，說明該等個案涉及的人員所作的不當行為類別。

23. 鑒於曾犯刑事罪行的公務員除受到法院判處的懲罰外，還須受到根據公務員紀律程序施加的懲罰，主席及陳國強議員詢問，有關的公務員實際上是否受到雙重懲罰。若情況確實如此，陳議員認為這對有關的公務員並不公平，因為在私營機構工作的人員如犯了相同罪行，也無須受到雙重懲罰。公務員事務局副秘書長(3)表示，政府當局並無就公營和私營機構的紀律程序或懲罰的輕重進行任何比較研究。然而，她強調政府當局致力維持公務員有高度的誠信，並會從速對行為不當的公務員採取紀律行動。如涉及刑事罪行，當局會考慮採取正式的紀律行動，而在決定懲罰的輕重時，負責處理有關紀律個案的當局會按個案的性質和情況，審慎衡量不當行為的嚴重性，並在適當的情況下，考慮在有關法律程序中所透露的事實。

24. 麥國風議員詢問，政府當局在維持公務員有高度誠信方面作出了何種努力。公務員事務局副秘書長(3)解釋，公務員事務局多年來一直與廉政公署(“廉署”)及各部門緊密合作，向公務員提倡廉潔風氣及灌輸誠信文化。公務員事務局與廉署過去數年在此方面進行的工作包括檢討和更新有關公務員操守和誠信的中央指引、協助部門就避免利益衝突和接受利益的事宜擬備補充指引，以及為部門管理人員安排培訓和經驗交流機會，從而協助他們提倡廉潔操守和良好行為。

進一步下放權力

25. 對於進一步下放權力，使常任秘書長及部門首長有權處分總薪級表第34點以下甲類人員一事，麥國風議員表示關注。他詢問，政府當局有否就權力下放的事宜諮詢各部門協商委員會，以及該等委員會對此等改變有何意見。公務員事務局副秘書長(3)回應時表示，政府當局在2002年11月1日落實有關改變之前，已就進一步下放權力的事宜向職方作出簡報。職方代表主要關注在權力下放後，紀律機制如何保障員工的權益。政府當局已向他們保證，在下放權力後會保留紀律機制現已訂立的保障措施。

(會後補註：政府當局為回應委員在上文第10、14、21及22段所述的關注事項而提供的文件，已於2002年12月11日隨立法會CB(1)501/02-03(01)號文件送交委員參閱。)

V. 外勤行車津貼檢討

(立法會CB(1)260/02-03(03)——政府當局提供的
號文件 文件)

政府當局作出簡報

26. 公務員事務局副秘書長(2)向委員簡述政府當局提供的文件。她表示，現時外勤行車津貼率的釐定公式同時計及車輛的固定開支和經常開支。在1999年10月發表的審計署署長第三十三號報告書中，審計署署長批評政府向使用私家車出勤的人員發還的款項較外勤行車的直接開支為多，實在過於優厚。政府當局其後因應審計署署長的意見，檢討外勤行車津貼率的釐定公式，並確定有改善的空間。政府當局認為，由於車主在購買車輛時便須承擔固定開支，因此無理由向申領外勤行車津貼的人員發還其車輛的固定開支。然而，當局認為向申領津貼的人員發還外勤行車所涉及的全部經常開支實屬合

理。經參照車輛經常開支的最新數字，政府當局建議由2003年1月起，把汽車的外勤行車津貼率修訂為每公里2.07元，而電單車及小型電單車的津貼率則修訂為每公里0.77元。

27. 公務員事務局副秘書長(2)又指出，外勤行車津貼率現時按津貼各個分項開支的變動而調整。外勤行車津貼率現時的調整方法過於繁複，又缺乏定期調整的機制。為方便日後調整外勤行車津貼率，並確保津貼率不時作出調整，政府當局建議由2004年開始，在每年的4月1日，按照上一曆年計至12月的綜合消費物價指數有關開支項目，與之前一年同期比較所得的價格變動，調整外勤行車津貼率。

28. 公務員事務局副秘書長(2)補充，現時外勤行車津貼率的釐定公式，是在1990年7月13日由當時的立法局財務委員會通過的。若委員支持建議的外勤行車津貼率及每年調整機制，政府當局打算在2002年12月20日財務委員會會議上，徵求該委員會批准該等建議。

討論

申領外勤行車津貼的資格

29. 張文光議員認為，政府當局提供的文件並無載述足夠資料，讓委員考慮修改外勤行車津貼率的建議。張議員指出，他所關注的主要是領取外勤行車津貼的人員有否濫用津貼的情況，他並要求政府當局提供資料，說明合資格領取外勤行車津貼的人員所屬的部門，有關人員的職級，以及評估他們是否合資格領取津貼的準則。

30. 公務員事務局副秘書長(2)指出，雖然他明白張文光議員的關注，但外勤行車津貼可能被濫用與檢討外勤行車津貼率的釐定公式屬兩項不同的事宜。她表示，任何公務員如使用私家車前往工地或位於偏遠地區的其他地點執行職務，均有資格申領外勤行車津貼。部門管方在處理申領外勤行車津貼的申請時，須信納有關的申請在工作上確有理據，並核實各項申請。根據2001至02年度的申領數字，在外勤行車津貼方面開支最大的部門為房屋署、建築署、路政署及警務處。公務員事務局副秘書長(2)回應張議員進一步提出的詢問時表示，部門管方在考慮有關人員就執行外勤工作申報的行車哩數是否合理時，會顧及各項相關因素，例如編配予申領人員的工作及路程的遠近。

31. 應張文光議員的要求，公務員事務局副秘書長(2)同意就此事向事務委員會提供補充資料，說明合資格領取外勤行車津貼的人員所屬的部門、有關人員的職級，以及評估他們是否合資格領取津貼的準則，並把該等資料納入向財務委員會提交的文件內。

調低外勤行車津貼率的建議

32. 張文光議員察悉，審計署署長曾提議把外勤行車津貼率調低至只計及外勤行車所涉直接開支(即燃料費)的水平。鑒於政府當局現時提出的建議較審計署署長的提議優厚，張議員詢問政府當局有否就調整外勤行車津貼率的建議徵詢審計署署長的意見。公務員事務局副秘書長(2)回應時表示，政府當局在敲定建議前已考慮審計署署長的提議。依當局之見，由於發放外勤行車津貼的目的，是向基於工作理由使用私家車出勤而又合資格的人員提供合理補貼，因此向申領人員發還外勤行車所涉及的全部經常開支是合理的。政府當局並無就最新的建議徵詢審計署署長的意見。

33. 黃宏發議員認為，員工使用私家車出勤的安排符合成本效益，因為此安排既可減少購買和維修部門車輛的公共開支，又可節省交通時間。因此，他認為向合資格的人員發還其私家車的固定開支及外勤行車所招致的經常開支實屬合理。換言之，修改外勤行車津貼率並無必要。他提醒一點，就是調低外勤行車津貼率可能令員工不大願意使用私家車出勤，因而增加部門在交通方面的開支。此外，有關人員如乘搭巴士，所需的交通時間會較長。麥國風議員有相同的關注。公務員事務局副秘書長(2)向委員保證，政府當局在檢討外勤行車津貼率的釐定公式時，已顧及審計署署長及職方的意見，並考慮了多個方案。政府當局認為現時提出的建議合理。

34. 張文光議員詢問維修保養開支的計算公式，公務員事務局副秘書長(2)回應時請委員參閱文件第10段。她解釋，維修保養的開支是按照若干指定車種某個行車哩數的平均資本開支的10%計算。應張議員的要求，公務員事務局副秘書長(2)答允就此方面向事務委員會進一步提供資料，並把有關資料納入向財務委員會提交的文件內。

調低外勤行車津貼率的建議對財政的影響

35. 李鳳英議員表示，文件第12段所載的財政影響並不全面。文件除了計算政府當局估計按建議修改外勤行車津貼率的計算方法和調整機制後所節省的款額外，

亦應顧及部門在交通方面的開支可能增加。李議員提述，職方認為外勤行車津貼率一經調低，員工會不大願意使用私家車出勤，以致對部門車輛的需求會有所增加。就此，她要求政府當局提供資料，說明此方面的開支估計會增加多少。麥國風議員亦關注建議是否符合成本效益。

36. 公務員事務局副秘書長(2)指出，2002至03年度及其後每年估計可節省的金額只屬粗略估計，因為實際可節省的金額將視乎合資格人員申報的行車哩數而定。在現階段，政府當局並不預期調低外勤行車津貼率的建議會引致對部門車輛的需求驟增。按照一般規則，部門管方會確保員工在運作許可的情況下，使用最符合經濟效益的交通工具出勤。然而，政府當局可在實施有關建議後，檢討調低外勤行車津貼率後實際節省的金額。

37. 公務員事務局副秘書長(2)回應主席的詢問時表示，部門管方經考慮可否及是否適宜使用部門車輛及其他公共交通工具後，若認為的士是最合適的交通工具，可容許有關人員乘搭的士出勤。她亦指出，只要講求效率和合乎經濟原則，部門管方可根據不同情況，彈性決定適宜使用哪種交通工具。

員工諮詢

38. 麥國風議員注意到汽車的外勤行車津貼率將由每公里3.44元減至每公里2.07元，他認為減幅頗大。他詢問政府當局有否諮詢有關的部門協商委員會。公務員事務局副秘書長(2)請委員參閱文件第13段，並指出政府當局已就各項建議諮詢4個中央評議會的職方及有關部門。警察評議會的職方特別要求在外勤行車津貼率的釐定公式保留保險費這個開支項目，以顧及警務人員通常因駕駛私家車出勤而須額外繳付的保險費。政府當局已徵詢保險業監理處和保險界的意見，並得知汽車的保險費取決於多項因素。沒有證據顯示使用車輛作工作相關用途一定會被徵收額外的保險費。政府當局明白員工的憂慮，但相信外勤行車哩數只會佔員工私家車總行車哩數的一小部分。當局依然認為車輛的固定開支應由車主自行承擔，而外勤行車津貼應只計及直接與使用車輛出勤有關的經常開支。

(會後補註：政府當局為回應一名委員在上文第31及34段所述的關注事項而提供的文件，已於2002年12月11日隨立法會CB(1)501/02-03(02)號文件送交委員參閱。)

經辦人／部門

VI. 其他事項

39. 議事完畢，會議於下午12時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2002年12月12日