

政府帳目委員會

就
審計署署長
第34號
衡工量值式
審計報告書
提交的報告書

2000年6月

政府帳目委員會第34號報告書

政府帳目委員會
就審計署署長
第34號
衡工量值式
審計報告書
提交的報告書

2000年6月

政府帳目委員會第34號報告書

目錄

	頁數
I. 引言	
1. 政府帳目委員會的成立	1
2. 委員會的成員	1
II. 程序	
1. 委員會的程序	2
2. 委員會的報告書	2
3. 政府的回應	3
III. 審計署署長衡工量值式審計報告書(第33A號報告書)	
1. 提交報告書	4
2. 政府覆文	4
IV. 審計署署長1998至99年度香港特別行政區政府帳目 審計及衡工量值式審計報告書(第33號報告書)	
1. 提交報告書	5
2. 政府覆文	5
V. 委員會的研究工作	
1. 研究審計署署長提交的報告書	6
2. 會議	6
3.- 4. 報告書的編排	6
5. 鳴謝	6

目錄

	頁數
VI. 章節	
1. 破產管理署提供的服務	7-35
2. 戶外道路維修人員的管理	36-60
3. 司法機構的行政事務	61-80
 委員會主席、副主席及各委員署名	 81
 經政府帳目委員會研議的審計署署長第34號報告書內章節	 82

目錄

	頁數
附錄1 《香港特別行政區立法會議事規則》	83-84
附錄2 1998年2月11日臨時立法會會議上政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》	85-86
附錄3 出席委員會聆訊的證人	87
附錄4 2000年4月6日(星期四)政府帳目委員會主席李家祥議員, JP在委員會首次公開聆訊中的序辭全文	88
有關“破產管理署提供的服務”的附錄	
附錄5 署理行政署長2000年5月24日的來函	89-90
附錄6 署理破產管理署署長2000年4月13日的來函	91-105
附錄7 財經事務局局長2000年5月6日的來函	106-110
附錄8 署理破產管理署署長2000年4月29日的來函	111-113
附錄9 審計署署長2000年4月28日的來函	114-116
附錄10 署理破產管理署署長2000年5月24日的來函	117-118
附錄11 署理破產管理署署長2000年5月18日的來函	119-120
附錄12 署理破產管理署署長2000年5月12日的來函	121
有關“戶外道路維修人員的管理”的附錄	
附錄13 路政署署長2000年4月18日的來函	122-137
附錄14 路政署署長2000年5月10日的來函	138-141
附錄15 路政署署長2000年5月17日的來函	142-143
附錄16 公務員事務局局長2000年5月24日的來函	144
附錄17 公務員事務局局長2000年6月8日的來函	145

目錄

	頁數
附錄18 審計署署長2000年4月20日的來函	146-155
附錄19 路政署署長2000年5月16日的來函	156-158
附錄20 公務員事務局局長2000年4月14日的來函	159
附錄21 路政署署長2000年5月24日的來函	160-163
附錄22 公務員事務局局長2000年5月15日的來函	164
有關“司法機構的行政事務”的附錄	
附錄23 司法機構政務長於2000年4月5日發出的參考便覽	165
附錄24 審計署署長2000年5月24日的來函	166-167
附錄25 審計署署長2000年4月28日的來函	168-172
附錄26 司法機構政務長2000年4月28日的來函	173-185
附錄27 司法機構政務長2000年4月20日的來函	186-200
附錄28 2000年3月31日發出有關小額薪酬索償仲裁處的資料摘要	201-202
附錄29 勞工處處長2000年4月17日的來函	203-204
附錄30 署理司法機構政務長於2000年5月23日致審計署署長的便箋	205-207
附錄31 教育統籌局局長2000年4月19日的來函	208-209

I. 引　　言

政府帳目委員會的成立　政府帳目委員會根據《香港特別行政區立法會議事規則》第72條的規定成立，這些規定載於本報告書**附錄1**。

2. 委員會的成員　立法會主席根據《立法會議事規則》第72(3)條任命下列議員為委員會成員：

主席　　：李家祥議員, JP

副主席　：李華明議員, JP

委員　　：朱幼麟議員
吳亮星議員
梁劉柔芬議員, JP
劉江華議員
劉慧卿議員, JP

秘書　　：林葉慕菲女士

法律顧問：馬耀添先生, JP

II. 程序

委員會的程序 委員會根據《立法會議事規則》第72條決定的行事方式及程序如下：

- (a) 根據《立法會議事規則》第72條被傳召出席委員會會議的官員，通常應為審計署署長在其報告書裏提及的收支總目的管制人員；如果有關問題影響一個或以上的收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府總部的有關政策局局長或其他適當人員。到委員會席前應訊，應是被傳召官員的個人責任。雖然他可以由屬員陪同出席，協助解釋細節，但委員會要求提出的資料、紀錄或文件，均應由他單獨負責；
- (b) 如果審計署署長的政府帳目審計報告書所提及的任何事項與政府補助機構的事務有關，則到委員會席前應訊的人士通常應為管制補助費撥款的人員。如傳召補助機構的代表有助審議，則委員會亦可傳召該代表出席；
- (c) 管制人員或其他人士向委員會提供資料或解釋時，委員會會要求審計署署長及庫務局局長協助；
- (d) 委員會在報告書內提及不屬於政府及補助機構的任何人士或機構前，須先行聽取這些人士或機構的陳辭；
- (e) 委員會通常不應單憑審計署署長報告書所述而就某一事項提出建議；
- (f) 委員會不應容許管制人員以書面作證，但作為親身到委員會席前應訊的附加資料，則屬例外；及
- (g) 委員會應不時與審計署署長進行非正式磋商，向署長建議甚麼地方可進行有收穫的衡工量值研究。

2. 委員會的報告書 本報告書對應於2000年3月29日提交立法會的審計署署長第34號衡工量值式審計報告書。審計署署長是根據1998年2月11日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件所列的準則及程序進行衡工量值式審計。該份文件載於**附錄2**。

程 序

3. 政府的回應 政府對委員會報告書的回應，載於政府覆文內。在該覆文內，政府就委員會的結論及建議提出意見，並就委員會或審計署署長指出的不合規則事宜，提出糾正方法；如有需要，更解釋政府不擬採取行動的理由。政府已表示會在本委員會的報告書提交立法會後3個月內，向該會呈交覆文。

III. 審計署署長衡工量值式審計報告書 (第33A號報告書)

提交報告書 審計署署長衡工量值式審計報告書(第33A號報告書)已於1999年10月13日提交立法會。委員會隨後撰寫的報告書(第33A號報告書)其中載有委員會就審計署署長第32號衡工量值式審計報告書提交的補充報告書，亦已於1999年12月8日提交立法會，因此符合《立法會議事規則》第72條的規定，在審計署署長提交報告書後3個月內，將其報告書提交立法會。

2. 政府覆文 回應委員會第33A號報告書的政府覆文，已於2000年3月1日提交立法會。委員會將於下一份報告書內論述該覆文所引起的事宜。

IV. 審計署署長1998至99年度香港特別行政區 政府帳目審計及衡工量值式審計報告書 (第33號報告書)

提交報告書 審計署署長的1998至99年度香港特別行政區政府帳目審計及衡工量值式審計報告書(第33號報告書)，已於1999年11月17日提交立法會。委員會隨後撰寫的報告書，亦已於2000年2月16日提交立法會，因此符合《核數條例》及《立法會議事規則》第72條的規定，在審計署署長提交報告書後3個月內，將其報告書提交立法會。

2. 政府覆文 回應委員會第33號報告書的政府覆文，已於2000年5月10日提交立法會。委員會將於下一份報告書內論述該覆文所引起的事宜。

V. 委員會的研究工作

研究在2000年3月29日提交立法會的審計署署長報告書 一如往年，委員會認為不必深入調查審計署署長報告書所提出的每個事項。因此，委員會只選出其認為在審計署署長第34號報告書中涉及較嚴重的違反常規情形或弊端的章節進行調查。委員會就這些章節所進行的調查，構成本報告書的主要內容。

2. 會議 委員會先後召開了10次會議和4次公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了16名證人，包括3名政策局局長和4名部門首長的證供。證人名單載於本報告書**附錄3**。主席在2000年4月6日公開聆訊席上所發表的序辭，則載於**附錄4**。

3. 報告書的編排 出席委員會聆訊的證人所作的證供，以及委員會根據這些證供及研究審計署署長報告書有關章節後所作出的結論和建議，分別載於下文第1至3章。

4. 委員會公開聆訊過程的逐字記錄本將存放於立法會圖書館，供市民查閱。

5. 鳴謝 委員會衷心感謝所有應邀出席作證的人士，他們都採取非常合作的態度；同時，亦很多謝庫務局局長、委員會法律顧問和秘書，他們一直從旁給予協助，提供有建設性的意見。此外，審計署署長在編寫其報告書時，採用了客觀而專業的手法，委員會深表謝意；署長及其屬下人員更在整個研議期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

第1章

破產管理署提供的服務

委員會察悉，審計署就破產管理署提供的服務所達到的節省程度、效率和效益進行審查。該項審查的範圍如下：

- 監察員工的工作量；
- 破產／清盤案財產中資產的確定和變現；
- 變現資產的分發和執法工作；
- 衡量服務表現與提供服務；
- 委聘私營清盤從業員處理清盤案；
- 監察私營清盤從業員的工作表現及其收費；及
- 破產管理署的收費。

監察員工的工作量

2. 委員會察悉，破產管理署並未為破產管理主任的生產力定下標準，而同一職級的破產管理主任彼此的工作量差異很大。據審計署署長報告書第2.4段所述，所有破產管理主任處理的個案，大部分是小額個案(即可變現資產不超過50,000元的個案)，而完成每宗個案所需的時間，應少於40人時。破產管理主任的工作量有很大差別，顯示他們完成某些個案的時間，可能已有不當的延誤，以致處理中的個案大量積壓。基於以上所述，委員會詢問：

- 當局有否制訂準則，用以釐定個別破產管理主任處理的破產／清盤案的數目；
- 破產管理署有否規定其員工在40人時內完成小額個案；及
- 破產管理署會否考慮為其員工設定完成一宗破產／清盤案的時限。

3. 署理破產管理署署長區敬樂先生及破產管理署助理署長(個案處理)麥炳華先生表示：

破產管理署提供的服務

- 多年來，本港曾有一些極複雜和人所共知的破產／清盤案，例如1991年的國際商業信貸銀行清盤案，以及較近期的正達集團及百富勤集團公司清盤案。這類個案須指派富經驗的專責個案破產管理主任處理；
- 個案破產管理主任在處理每宗破產／清盤案時，須完成若干步驟，其中包括刊登憲報及廣告、評估債權，這些工作所需的時間不應超過40人時。根據過往經驗，署方並不預期破產管理主任會花過多時間辦理循簡易程序處理的個案。但遇有問題時，有些個案或需較長時間才能完成；及
- 過往破產管理署並沒有規定內部員工完成有關個案的時限。因應審計署署長報告書的意見，破產管理署已實行一項措施，規定破產管理主任處理的個案，大部分須在收到檔案後9個月內完成。

4. 據審計署署長報告書第2.15段所述，由破產管理署個案處理組所處理可變現資產不超過20萬元的清盤個案中，需超過3年才完成者約佔22%。鑑於破產管理署於1992年6月已成立，但只在近期才設定目標完成時間，委員會質疑為何破產管理署的管理人員多年來一直容忍破產管理主任完成部分個案的時間，存在不當的延誤情況。委員會亦詢問，破產管理署以何準則評核破產管理主任的工作表現。

5. **署理破產管理署署長及破產管理署助理署長(個案處理)回應時表示：**

- 破產管理署自1992年起設立若干表現指標，那些指標當時被視為有助衡量員工的表現及效率。這類指標包括所採取的檢控行動、個別破產管理主任所處理個案的數目、列為攤還債款的個案數目。但事後看來，那些指標並非相關的主要表現指標；
- 破產管理署的工作量在過去數年不斷增加。自1998年起情況更趨嚴重，當時發生亞洲金融風暴，加上香港經濟不景氣，以致清盤及個人破產個案數目大幅增加。面對日益增加的工作量，破產管理署完全處於被動，因為該署須接受法院轉交的所有個案。與此同時，破產管理署並沒有增加人手，以應付急劇增加的工作量。在此情況下，破產管理主任只能集中處理新的個案，而把一些較舊的個案暫擱一旁；

破產管理署提供的服務

- 由於破產管理主任的工作量已相當繁重，破產管理署過往未能衡量個別破產管理主任處理個案的數目。一向以來，破產管理署透過部門督導架構，監察破產管理主任的工作表現，即由高一級的人員負責督導低一級的下屬。破產管理署於1999年年初明白到問題所在後，已延請管理參議署進行檢討；及
- 破產管理署亦曾實施一些重整措施，以處理審計署長報告書中所提及的關注事項。舉例來說，各總破產管理主任須為其屬下全組破產管理主任的工作進度負責，而非由組別內較高級的人員各自督導其下屬。每月製備的報告會呈交高層管理人員，以便對情況作出監察。

6. 關於財經事務局對破產管理署的表現所須負上的責任，**財經事務局局長許仕仁先生**表示：

- 破產管理署是一個專業部門，負責處理破產／清盤案。由於破產／清盤案涉及法律程序，有時實在無法藉行政方法規定完成某宗個案的時間。況且，財經事務局亦欠缺設定有關時限所需的專業知識；
- 在過去數年，財經事務局關注到破產管理署的工作量不斷增加。在政策層面上，該局從基本角度來分析問題。所考慮的各項事宜，包括破產管理署的人手編制是否足夠、該署是否有效率地運作、如何改善工作效率、現時的運作模式應否繼續，以及應否把更多個案外判予私營清盤從業員；
- 財經事務局確曾收到破產管理署在過去數年所處理個案的統計數字。但該局並沒有就完成有關個案的時限作出任何指令。他同意的一點是，如該局以對待大額個案的同樣方式來看待小額個案，定會發現破產管理署積壓的個案將進一步增加，因為破產管理主任未有把個案盡快了結。不過，財經事務局實際上更加關注法院經常作出指令而人所共知的大額個案，或者那些已成立審查委員會的個案。沒有成立審查委員會的個案受關注的程度較低，因為債權人較不關心可收回的資產數額；及

破產管理署提供的服務

——財經事務局一方面了解破產管理署的工作量逐年遞增，但另一方面亦注意到該署在處理大額個案方面未有任何失誤。審查委員會並無提出任何投訴，而法院亦沒有指出有任何問題。因此，該局把小額個案交予破產管理署全權處理。

7. 鑑於財經事務局局長的言論，委員會認為財經事務局並無妥為監督破產管理署的表現。**財經事務局局長**回應時表示：

——財經事務局確實沒有監察破產管理署如何處理每宗個案，或如何把個案分配予個別破產管理主任。考慮到現時的經濟情況，清盤案定必續有增加。為解決這問題，該局一直集中處理根本的事宜，例如檢討破產管理署的角色。該局亦曾探討如何提高破產管理署的效率，藉以減少完成每宗個案所需的時間。該局無意擴大破產管理署的編制，而且確曾拒絕增加人手的申請。在過去5年，破產管理署只增添了一個共有17名人員的小組；及

——如委員會建議財經事務局更密切參與監察破產管理署的工作，包括監察破產管理署內如何分配個案，他便要考慮這樣做是否恰當。財經事務局認為，作為一個政策局，應在政策層面上處理問題。因此，該局建議檢討破產管理署的角色，以期在不加重納稅人負擔的情況下滿足市民需求。

8. 為了澄清各政策局與其轄下部門之間的關係，以及各政策局在監察轄下部門的工作方面所肩負的職責，委員會要求行政署長提交書面資料。**署理行政署長**在2000年5月24日的來函(**附錄5**)中就委員會的查詢作覆如下：

——政策局局長就其管轄範圍內的事務制訂政策，並提出立法建議，而部門首長則實施獲通過的政策、為市民直接提供服務、在適當時執行有關法例條文，並就這些工作向各自的政策局局長負責；及

——政策局局長也負責監察轄下各部門的運作情況，以確保各部門達到該政策局的整體政策目標。不過，政策局在某項部門事宜中的參與程度，須視乎與個案相關的工作情況而定，而這點是由有關政策局局長決定。

破產管理署提供的服務

9. 委員會從審計署報告書第2.20及2.21段得悉，雖然破產管理署已發出技術通告，要求破產管理主任填寫工時記錄表，但部分個案破產管理主任沒有遵從該項規定。委員會詢問：

- 當局曾採取那些行動對付沒有填寫工時記錄表的破產管理主任；
- 誰人負責執行技術通告的規定；及
- 如沒有工時記錄表，破產管理署如何就其向法院提出發還收費的申請提供證據。

10. **署理破產管理署署長、破產管理署助理署長(個案處理)及破產管理署助理署長(財務)萬能知先生**表示：

- 儘管技術通告有所規定，但很多破產管理主任以往並沒有填寫工時記錄表。自審計署報告書發表後，情況已得到改善。破產管理主任須填寫一份表格，述明用於處理每宗個案的人時；
- 破產管理署的管理人員及各組的總破產管理主任負責確保有關人員遵守技術通告的內容。至今該署未有對並無填寫工時記錄表的個別破產管理主任採取任何跟進行動；及
- 在破產管理署使用工時記錄表，不如私營機構般合適。就私營清盤從業員而言，他們是按工時收費。因此，他們在工時記錄表上記錄用於處理每宗個案的時數。相比之下，破產管理署只可在破產管理署署長擔任臨時清盤人時按工時收費。故此，該署較不著重按工時記錄表計算費用。至於在破產管理署署長擔任臨時清盤人的少數個案中，該署均有記錄工時，當破產管理署向法院提出申請時，會以此作為支付費用的理據。

11. **財經事務局局長**補充，他會與破產管理署的管理人員一同研究審計署報告書中所揭露的個案。如發現有個案應按《公務員事務規例》採取紀律處分行動，便會作出跟進。

12. 委員會提及管理參議署進行的檢討時詢問，破產管理署為何須尋求另一個部門協助檢討其內部管理問題，而這項工作理應是該署能

破產管理署提供的服務

力範圍內可以進行的。委員會亦詢問，部門首長應否負責監察其轄下部門的管理制度。

13. 署理破產管理署署長表示：

- 有時局中人反而不能看清問題所在，因此需由獨立一方確定問題。該署在1999年年中接觸管理參議署，請其研究破產管理署的運作情況，以期找出可作改善的地方；及
- 在1999年12月發出的檢討報告中，管理參議署向破產管理署提出若干有關工序重整及提高效率的建議，例如設立專責破產小組，以盡快處理小額破產個案。管理參議署提出的建議大多已經實施。

14. 庫務局局長俞宗怡女士表示：

- 根據《公共財政條例》，所有管制人員(包括部門首長)須對其掌管單位的開支負責及作出交代，以確保符合物有所值及成本效益的原則。幾乎所有部門首長在某些時候均會認為，隨著時間的過去，其部門的工作及辦事方式，甚或其執行的法例可能變成過時。他們自然會問是否要作出改變，並且調配內部資源以檢討其部門的工作；
- 管制人員每隔數年便覺得有需要邀請外間專家研究更為根本的問題，或認為這樣做有好處。在這樣的情況下，管制人員有兩個選擇。他們可尋求管理參議署提供協助，或申請撥款進行顧問研究。私營機構亦有這樣的做法。大型私營公司的管理高層經常會就公司運作進行檢討。但他們亦間或委聘外間顧問公司進行徹底檢討；及
- 政府當局認為，如某些部門申請撥款延聘管理顧問協助其進行徹底檢討，這樣做仍符合物有所值的原則。事實上，在2000至01年度政府已撥款800萬元，由財經事務局及破產管理署共同委託顧問研究破產管理署的運作。

15. 委員會詢問，破產管理署在接觸管理參議署尋求協助前，以往多年有否不時檢討其內部管理制度及運作情況。**審計署署長陳彥達先生**回應委員會的詢問時表示，據審計署所知，並無任何證據顯示破產管理署曾進行這類檢討。

破產管理署提供的服務

16. **庫務局局長**表示：

- 各部門的高層管理人員具有酌情權及行事彈性，可選用最適當的方法來處理部門管理的問題；及
- 如其他政府部門請管理參議署進行檢討，管理參議署會首先考慮現有的工作。如有資源的話，該署通常會接受邀請。提出邀請的部門有時可能須等候數月，管理參議署才可分配人手進行有關檢討。如管理參議署未能調配額外資源進行有關工作，便可能建議提出要求的部門尋求顧問公司協助。

17. 就有關破產管理署曾否就其運作情況進行內部檢討的問題，**財經事務局局長**表示：

- 財經事務局注意到，破產管理署的管理階層以往多年曾嘗試透過編製指引及設計適當的監督架構等行政措施，改善處理個案的工作；
- 雖然審計署報告書揭示了各項措施在實施方面存在的若干不足之處，但這並不表示破產管理署的管理人員沒有進行任何檢討。事實上，這類檢討必定會進行，因為破產管理署與其他部門一樣，每年均會申請增加人手，而這類申請一般都不獲批准。因此，管理人員須檢討部門運作情況，並認真考慮如何提高效率；及
- 破產管理署尋求管理參議署協助，因為在亞洲金融風暴後，清盤及個人破產的個案急劇增加。該署在運作上可能有必要作出某些根本性的改變，而非只按照既定程序處理個案。舉例而言，可能有需要修訂現行法例，以縮短處理個案的時間。在破產管理署法律事務部工作的人員，他們身為律師，對法律規定非常熟悉，亦因此未必能夠以嶄新角度審視問題。因此，該署便邀請第三者進行客觀的檢討。

18. 應委員會的要求，**署理破產管理署署長**在2000年4月13日的來函（**附錄6**）中提供了管理參議署研究的範圍如下：

- 檢討現行個案處理程序的同時，亦檢討處理清盤／破產案所採用的基本程序；

破產管理署提供的服務

- 確定在現行個案處理程序中或會出現的阻塞或延誤情況；
- 進行檢討時如可獲提供資料，則把私營清盤從業員及破產管理署人員所採用的時間比率及程序作出比較，以確定當中有何地方可以借鑒；
- 提出改善個案處理程序的建議；
- 為經修訂的個案處理程序制訂衡量服務表現的準則；及
- 向督導委員會呈交研究結果及建議。

19. 鑑於當局預留了800萬元進行有關破產管理署的顧問研究工作，委員會詢問這項研究的詳情。**財經事務局局長**回應時表示：

- 財經事務局在過去數年一直十分關注破產管理署的工作量。破產管理署是根據以英國法例為藍本的現行法例而進行工作，而現行法例已在很久以前制定。過去數年，在包括英國在內的普通法司法管轄區，在這方面已出現一些轉變。公眾人士開始質疑，為何政府和納稅人要無止境地負擔處理破產／清盤案所引致的支出；及
- 破產管理署所面對的問題，有時與欠缺效率無關，而是法律規定已經過時。破產管理署如沿用相同的舊制度，即使部門管理方式極佳，亦無法處理所有個案。破產管理署如繼續接受所有向其轉介的個案，工作質素便會受到影響。法律改革委員會其實曾建議在這方面進行改革，但有關建議仍局限於傳統框框之內。因此，當局尋求來自英國和澳洲的海外法律專家協助，對整個破產／清盤程序進行研究，藉以徹底改革有關制度。這項顧問研究預期於2000年秋季展開。

20. 應委員會的要求，**署理破產管理署署長**在2000年4月13日的來函（**附錄6**）中提供該項顧問研究的範圍。簡要而言，顧問研究的目的如下：

- 審慎及徹底檢討破產管理署署長在提供破產／清盤處理服務時所擔當的法定角色；

破產管理署提供的服務

- 確定破產管理署署長在提供破產／清盤處理工作方面的未來角色；
- 就應如何改善外判計劃進行研究及提出建議，以期令私營機構可盡量參與提供有關服務；
- 把破產管理署目前的運作模式與破產管理署署長新定下的角色作出比較，然後建議應如何改變目前的運作模式；及
- 制訂策略性計劃及各項里程碑，據以推行破產管理署擬進行的改變。

21. 至於政府當局會否以公開招標的方式甄選顧問，**財經事務局局長**在2000年5月6日的來函(**附錄7**)中告知委員會：

- 財經事務局已分別致函英國和澳洲政府，邀請他們提名合適人選去負責這項檢討工作。英國和澳洲的無力償債管理制度與本港的制度有很多共通之處，而該兩個國家最近均對其無力償債管理服務推行一連串現代化的改革。當局現正等候回覆；及
- 視乎該兩個政府的回覆結果，財經事務局可能透過招標展開甄選工作，以便從海外或本地的個別人士／公司當中，物色最合適的人選。當局現正制訂有關投標說明書和招聘工作的細節。

22. 委員會詢問他在何時首次察覺到有需要就破產管理署署長的角色進行徹底檢討，**財經事務局局長**回應時表示：

- 大約在兩三年前，在法律改革委員會正處理公司法的改革事宜時，他曾向該委員會提出此事。當時，該委員會正考慮應否容許無力償債公司在若干情況下繼續運作；及
- 財經事務局在研究過程中曾建議，最終的接管責任不應由政府承擔。

破產管理署提供的服務

23. 因應委員會的查詢，**署理破產管理署署長**在2000年4月13日的來函(**附錄6**)中提供資料，述明自1997年1月1日以來，破產管理署管理層的人事變動情況。委員會察悉，在過去數年，破產管理署的最高管理層人事變動頻繁。委員會詢問在填補有關職位方面有何困難。委員亦質疑，既然人事變動頻繁，如何確保該署進行的改革工作得以持續。

24. **財經事務局局長**答稱：

- 破產管理署於1992年在當時的註冊總署改組後成立。破產管理署曾遇到人員接任問題。在前破產管理署署長夏理德先生於1998年退休後，政府當局除考慮在內部委任適當人選外，亦曾嘗試以公開招聘的方式填補有關空缺，但反應欠佳，只有數名來自私營機構的申請人。其後他們當中一人退出，另一人亦在面試後撤回申請。政府當局曾與法律界討論這問題，並嘗試在英國物色適當人選，但可惜徒勞無功；
- 至於在1999年1月4日至1999年8月31日出任破產管理署署長的寶禮先生，他在擔任這個職位一段短時期後，便因個人理由返回地政總署；
- 政府當局內有兩類專業律師。一類是律政司的政府律師，另一類則是以往為註冊總署職員，屬統一律師職系的律師。重組後，他們被調往破產管理署、土地註冊處及公司註冊處。從專業的角度來看，他們可在該3個部門之間調任，因為律師應能夠處理不同範疇的法律工作，但實際上卻存在個人意向的因素。過往的招聘經驗顯示，對破產管理署署長一職感興趣的政府律師並不多；
- 儘管有上述困難，政府當局仍已就這職位展開另一輪招聘工作，並初步甄選出兩名申請人，於稍後進行面試，希望從中可覓得合適人選；及
- 作為改善破產管理署內部管理的即時措施，他會安排一名富經驗的管理專家，協助破產管理署署長改善管理上的問題。同時，當局亦會進行顧問研究，不過該項研究需較長時間才能完成。這次檢討範圍如此全面，應可有助解決核心問題。

破產管理署提供的服務

25. 委員會詢問破產管理署署長一職有否任何內在問題，例如薪酬水平等，以致這個職位變得不甚吸引。**財經事務局局長**表示：

- 基於歷史原因，破產管理署署長的職級不算太高。然而，除掌管一個專業部門外，破產管理署署長亦負責管理統一律師職系，包括調配律師到上述3個部門。他在與香港律師會的領導層進行討論後，了解到在私營機構中確有處理破產／清盤案的專才，他們有良好資歷，足以勝任這個職位。不過，這些人均有能力賺取優厚入息，相比之下，破產管理署署長一職便不大吸引，尤其是考慮到其職責範圍相當廣泛；及
- 破產管理署必須依循法定程序，而且這個部門的首長亦時常會被傳召出庭，就多項事宜作出解釋。若由非法律專業人士處理有關工作會相當吃力。換言之，擔任破產管理署署長一職的人士，本身除了是專長於破產／清盤工作的法律專業人士外，亦須是幹練的管理人員。這類人才並不容易招攬。

破產／清盤案財產中資產的確定和變現

26. 據審計署報告書第3.5段所述，破產管理署並無備存財務部轉交個案處理部跟進的可疑個案統計數字。委員會詢問，在沒有這類統計數字的情況下，破產管理署如何能確信，財務部和個案處理部在查核隱藏資產及檢控有關的無力償債罪行方面，均能有效進行工作。

27. **署理破產管理署署長**表示：

- 財務部的職責主要是審查無力償債公司的資產負債狀況說明書、帳簿、紀錄及檔案，以便向個案處理部和法律事務部提供資料，證明就財務角度而言，有關董事有否履行其法定責任。財務部的工作性質和範圍，須視乎無力償債公司的負債款額，以及是否需要額外資料來決定是否作出檢控而定；
- 財務部會在檔案中向個案處理部提供書面意見，並載述研究每宗個案的結果。擬備一份開列跟進工作範圍的清單是工作重點，並可作為編製統計數字的依據。不過，個案處

破產管理署提供的服務

理部認為，統計數字和覆核資產的結果，未必能夠反映有關人員的工作成效。在公司倒閉與其被破產管理署接管之間，必然相隔一段時間。因此，有時難以收集書面證據，以助採取追收行動；

- 清盤人須視乎破產／清盤案財產中的資產來決定可否循民事訴訟進一步追收債項。在破產管理署所處理的個案中，很多清盤公司的財產中只有很少或甚至沒有資產，以致當局無法向或有的第三方採取如民事訴訟的行動，以期收回債項。即使破產管理署希望向債權人籌措資金，用以收回或有的隱藏資產，很多時都會為債權人拒絕，因為他們不願花更多金錢在不能保證可收回款項的個案上；及
- 簡言之，在調查清盤公司和破產人財產方面，破產管理署已履行其監察和檢控職能。不過，破產管理署會發出更多有關檢控無力償債罪行的指引，並加強署內人員此方面的培訓。

28. 委員會同意，單憑已採取追收行動的個案數目來判斷破產管理署工作表現，實有欠全面。但委員會質疑，在缺乏統計數字的情況下，破產管理署如何證明，該署已就有關個案採取適當的跟進行動，以及對其工作負責。

29. 署理破產管理署署長及破產管理署助理署長(財務)表示：

- 雖然該署可編製統計數字，但這樣做未必具有成本效益。事實上，並沒有證據顯示署內人員未有採取適當行動，跟進財務部發現的不當行為。在1999至2000年度，該署發現248項各類可能有問題的不當事件。這些不當事件包括可能構成欺詐的優惠和董事帳戶之間交易的情況。財務部在審查這些無力償債公司的資產負債狀況說明書時，都會提示要留意這些方面的情況。這些不當事件亦全部清楚記錄在個案檔案中；及
- 個案破產管理主任在提出把個案呈交法庭審理之前，必須對個案詳加審查，並能提出合理證據，證明沒有採取某些跟進行動是有理據支持的。很多時，某宗個案雖然表面看來應採取跟進行動，但實際上因欠缺所需資料而未必需要這樣做。

破產管理署提供的服務

30. 委員會明白到每宗個案的詳情均記錄在個案檔案內。不過，鑑於破產管理署處理的個案為數眾多，委員會質疑，既然缺乏可用作摘要資料的統計數字，該署的管理人員如何能夠對個案作出監察。他們亦質疑管理人員有否可能審閱每宗個案的檔案，以確定前綫員工的工作表現。**財經事務局局長**回應時表示：

- 按照常理，編製所需的統計數字並不困難。破產管理署不願這樣做，原因是從他們的經驗得知，這類管理措施的作用不大。多年來，破產管理署處理了大量破產和清盤個案。在很多這類個案中，破產管理署有否向有關董事追收債項無關重要，因為最終都是無法追回任何款項。債權人在初期已放棄收回債項的希望。因此，從管理角度來看，破產管理署認為不必備存這些統計數字。管理人員只會在有需要時查閱檔案；及
- 應注意的是，破產管理署的工作並未因沒有採用這些管理工具而蒙受不良影響，而該署亦不曾出現任何疏忽職守或嚴重犯錯的情況。不過，為提高破產管理署工作的公信力，仍有需要編製有關的統計數字。將派往破產管理署的管理專家會參考審計署的建議，協助該署訂立一個妥善的管理制度。

31. 關於破產管理署的追收帳面債項計劃，委員會從審計署署長報告書第3.17及3.18段得悉，在過去多年已完結的破產／清盤個案中，各有關追收債項代理收回帳面債項的比率偏低。此外，破產管理署在沒有調查詳情或要求代理提供未能收回債項的證據的情況下，便按代理的建議註銷帳面債項。委員會詢問：

- 破產管理署有否發出明確指引，指示個案破產管理主任如何確保代理在追收債項時作出應盡的努力；
- 破產管理署與追收債項代理所訂立的合約中，是否訂有條文授權破產管理署審查代理追收帳面債項的工作；及
- 破產管理署採取了甚麼行動來監察代理的工作表現。

32. **破產管理署助理署長(個案處理)**表示，破產管理署曾於1992年就署內職員處理債項註銷的工作發出指引，而這些指引現時仍然有效。如有代理建議註銷某帳面債項，破產管理署的職員會依循1992年的指

破產管理署提供的服務

引，決定應否接納有關建議。審計署所發現的數宗該署不加質疑便接納代理註銷債項建議的個案，均屬個別事件。有時，由於個案時間久遠，實難確定有關的債務人。

33. 署理破產管理署署長告知委員會：

- 在審計署報告書發表後，破產管理署已對代理所完成的個案進行隨機抽查；及
- 破產管理署的確有權覆核代理在收回帳面債項方面的工作。不過，代理既為專業律師行和香港律師會會員，他們在為客戶及代表客戶行事的方式上，受到律師會的紀律機制所約束。他們有受信責任和謹慎責任，而對於專業律師行來說，這些責任的標準十分嚴格和相當高。

34. 署理破產管理署署長在2000年4月29日的來函(附錄8)中補充：

- 在破產管理署與追收債項代理訂立的合約中，訂有條文容許破產管理署以表現欠佳為理由終止代理的合約；
- 代理一旦完成對獲轉介個案檔案的調查工作後，便會把調查結果的報告提交破產管理署，當中包括應否採取進一步行動的建議。此外，該署亦要求現時的代理按月擬備情況報告，有關報告必須呈交負責該個案的破產管理主任；
- 在決定是否接納代理的建議時，有關的破產管理主任必須遵照署方的指引，即該名破產管理主任須信納，在註銷債項前，已用盡一切追收有關債項的辦法，但徒勞無功；及
- 在追收債項時亦要顧及商業實況。如有關債項不大，例如只涉及2,000元，未必值得要一名破產管理主任在展開訴訟程序前花多個小時收集證據，結果仍不能保證可否收回有關債項。在很多涉及追收較小額債項的個案中，追收債項的實際費用可能遠遠超過有關債項。

35. 關於破產管理署的職員在考慮追收債項代理提出註銷帳面債項的建議時，有否依循部門指引一事，審計署署長在2000年4月28日的來函(附錄9)中告知委員會：

破產管理署提供的服務

- 外間追收債項代理負責的追收帳面債項計劃始於1994年11月。破產管理署在1992年6月26日發出的技術通告第2/92號未有載述特別指引，指示破產管理主任如何確保追收債項代理在追收債項時作出應盡的努力。該署並無就此方面發出其他技術通告；
- 破產管理署與追收債項代理所訂立的合約，並無條文規定代理在建議註銷帳面債項時，須要依循破產管理署的內部指引。破產管理署亦沒有就註銷帳面債項事宜向代理發出特別指引；及
- 並無文件證據顯示破產管理署的職員在考慮按照追收債項代理的建議註銷債項時，依循1992年發出的內部指引。

36. 委員會從審計署署長報告書第3.21段得悉，部分轉介予代理的債項可輕易收回，例如只是發出繳款通知書而已。不過，據審計署署長報告書第3.24(e)段所述，破產管理署不同意審計署署長的建議，即應經常首先利用內部職員收取破產／清盤案財產的帳面債項。因此，委員會詢問破產管理署為何認為在外判個案前先由其職員加以審核的建議並不合理。

37. 委員會亦從審計署署長報告書第3.17段得悉，由於不論追收行動的結果怎樣，追收債項代理均有權就每宗個案收取3,000元作為處理費，因此，他們傾向建議註銷難以收回的帳面債項。委員會詢問破產管理署如何防止代理濫用有關制度。

38. 署理破產管理署署長及破產管理署助理署長(財務)答稱：

- 破產管理署堅信，把追收公司債項的工作整批外判，不但最具成本效益，亦符合政府、納稅人和債權人的最佳利益。外判予代理的個案中，很多屬小額個案。在一宗個案中可能有很多帳面債務人，各人所欠的款額相對較小，債項總值為20,000元或以上。如較易收回的債項由破產管理署追收，而較難追收的個案則交由代理負責，不大可能有追收債項代理有興趣承接這項工作；
- 若破產管理署審核所有個案，篩選出較易收取的債款，這意味著該署的職員須翻閱所有檔案及文件。無力償債公司的帳簿往往雜亂無章，很多證據可能不知所蹤。鑑於涉及

破產管理署提供的服務

款額相對較小的債項為數很多，要求公務員花時間翻查有關公司的分類帳的做法，不符合成本效益的原則；及

—— 至於防止濫用制度一事，有關的代理須提交每月進度報告及每季報告，由破產管理署審核及監察。破產管理署與代理之間的合約亦訂明，代理的表現若未如理想，該署可提早終止合約。破產管理署將在有關合約終止時，審慎檢討現時委聘的代理的工作表現。

39. 為查明涉及相對較易收回帳面債項的個案所佔百分率，委員會要求審計署進行隨機查核，以確定在所查核的個案樣本當中，涉及政府部門或公營機構的欠債，而可在發出繳款通知書後收回債項的個案數目。應委員會的要求，審計署從1997年1月1日至2000年4月25日期間涉及帳面債項的478宗個案中，隨機抽出50宗由追收債項代理處理的個案進行查核。**審計署署長**在2000年4月28日的來函(**附錄9**)中提供查核結果如下：

—— 在50宗轉介予追收債項代理的清盤個案中(涉及760筆合共13.96億元的帳面債項)，有82筆合共192,913元(即0.01%)的帳面債項已收回；及

—— 在82筆已收回的帳面債項中，有76筆帳面債項(包括在兩宗清盤個案中，一個政府部門欠下的一筆為數5,577元的帳面債項，以及一所高等教育院校欠下的一筆為數3,230元的帳面債項)均在發出繳款通知書後收回。

40. 委員會從審計署署長報告書表五得悉，破產管理署自從在1994至95年度推行追收帳面債項計劃以來，把款額龐大的帳面債項轉介予追收債項代理。據第3.12段所述，多年來，同一時間只有一個代理獲委聘處理破產管理署外判的所有個案。舉例而言，在1997年6月至1999年5月期間，款額達29億6,700萬元的帳面債項獲轉介予同一個代理。有鑑於此，委員會詢問破產管理署在委聘代理時，有否進行任何招標程序。

41. **破產管理署助理署長(財務)**告知委員會，追收帳面債項計劃於1994年開始推行，是與一間律師行合辦的試驗計劃，為期兩年。該律師行堅稱未有從這項工作中獲利。在有關合約屆滿時，破產管理署曾接觸約10間不同的律師行，邀請其提交書面報價。其中一間律師行因提出最優厚的條件而中選，獲批予為期兩年的合約。但該律師行最終

破產管理署提供的服務

亦表示，該項工作令其有所虧損，因為就每宗個案只收取3,000元處理費實在過低，而且其職員須翻閱大量文件。破產管理署是在1999年取得兩間律師行的報價後，委聘現時的代理。

42. 署理破產管理署署長在2000年5月24日的來函(附錄10)中補充：

- 破產管理署在1997年6月委聘本身為一間律師行的有關代理前，曾邀請10間律師行根據局限性投標計劃遞交標書。結果有9間律師行就上述邀請遞交標書。由破產管理署6名高級人員組成的遴選委員會其後召開會議，仔細審核有關標書。該律師行獲甄選作進一步考慮。署方其後與該律師行舉行會議，討論其投標條款。在該次會議後，該間律師行獲委聘為追收帳面債項計劃的單一代理；及
- 由於有關合約於1999年6月12日屆滿，破產管理署遂於1999年2月就續約事宜與該律師行展開洽商。其間，兩間曾獲聘用的追收債項代理於1999年4月接觸破產管理署，並建議為該署所處理的破產／清盤案提供追收債項服務。由於原先的代理已表示根據現有條款一直虧損，如不調高費用將不會續約，但破產管理署認為經修訂的費用過高，而在當時實在沒有足夠時間進行公開招標，故破產管理署在1999年5月初決定考慮該兩個代理的建議。破產管理署認為，該兩個代理所提出的條款較原有代理經修訂的條款更具吸引力。經仔細考慮後，該署結果委聘了現時的代理。

43. 關於同時委聘多於一個追收債項代理的建議，委員會詢問破產管理署有否進行市場調查，以了解私營機構的公司在目前經濟不景氣的情況下，是否有興趣承辦有關工作。

44. 署理破產管理署署長回應時表示，自1999年9月以來，破產管理署曾致函香港律師會及香港大律師公會，請其代為邀請其會員表明是否有興趣為及代表破產管理署工作，範圍並不限於追收帳面債項。結果，破產管理署接獲香港律師會約20至25間會員律師行的回覆。來自私人機構的大約50位大律師亦表示有興趣參與。該署現正擬備表示有興趣的公司／人士的名冊。

破產管理署提供的服務

變現資產的分發和執法工作

45. 審計署署長報告書第4.4段指出，儘管破產管理署承諾會在切實可行範圍內盡快分發債款，但該署仍持有大筆款項尚待分發。就此，委員會詢問：

- 破產管理署在加快把債款分發予債權人方面有何進展；及
- 破產管理署有否就資產變現後分發中期及末期債款所需的時間訂定服務承諾。

46. **署理破產管理署署長**回應時表示：

- 在審計署署長報告書的擬稿於2000年1月發表後，破產管理署已向屬下職員發出指示，要求他們確定所有年期已超過3年、有可分發但仍未分發債款的個案。結果經確定的這類個案共有270宗。該署已採取措施，以求在2000年4月底前分發所有這類個案所涉及的債款。只有一至兩宗個案未能達致目標，而這些個案所涉及的債款亦會在2000年6月前支付；
- 所有年期在1至3年的個案，若財產的貸方結餘足以支付債款，破產管理署的目標是在2000年7月底前支付有關債款；及
- 為確保日後可盡快分發債款，破產管理署已發出新的指令。就可向債權人支付債款的個案而言，有關債款須在處理個案的人員接收檔案後9個月內分發。署方不會接受任何延誤的藉口。

47. 委員會從審計署署長報告書第4.7段得悉，存放於銀行的破產／清盤案財產所賺取的利息，部分會撥歸政府一般收入。委員會就此詢問，在過去3年藉此撥入政府一般收入的利息總額為何。**署理破產管理署署長**在2000年5月18日的來函(附錄11)中指出：

- 根據《破產條例》(第6章)第128A條及《公司條例》(第32章)第294條，從破產案帳目及公司清盤案帳目把剩餘資金作存款所賺得的利息須轉撥至政府一般收入；

破產管理署提供的服務

—— 根據《公司條例》第295條，清盤案的財產現金結餘如超過100,000元，在這些存款獲付的利息中，一筆相等於投資款項按年率1.5%計算所得的款項，須轉撥政府一般收入。餘款則須存入公司帳戶的貸方；及

—— 過去3年從上述收入來源轉撥政府一般收入的款額如下：

	1997至98年度 (百萬元)	1998至99年度 (百萬元)	1999至2000年度 (百萬元)
破產案	7.7	10.2	11.8
清盤案	18.9	53.2	82.7
	26.6	63.4	94.5

衡量服務表現與提供服務

48. 據審計署長報告書第5.15段所述，政府當局已通過破產管理署有關透過公共服務電子化基礎建設裝置聯機查冊設施的建議。若獲得立法會財務委員會批准撥款，當局將在2000至01年度就該計劃進行可行性研究。委員會詢問為何需要進行可行性研究。

49. 署理破產管理署署長在2000年4月29日的來函(**附錄8**)中告知委員會：

- 當表面上有足夠理據支持推行電腦化的初步要求後，通常在未申請撥款推行計劃前，有需要進行可行性研究。研究的目的是評估用電腦解決問題的可行性，以及把擬定電腦系統的需求、成本、好處和其他牽涉的問題分別列出；
- “通過公共服務電子化基礎建設進行的聯機破產及強制公司清盤查冊”計劃的目的，是在破產管理署管理資訊系統和公共服務電子化基礎建設之間建立一個界面，讓公眾人士可透過這個界面，以電子方式就破產及強制公司清盤案進行查冊；及
- 為該計劃擬進行的可行性研究會探討接收及處理查冊要求的範圍及需求詳情、如何通過公共服務電子化基礎建設或互聯網把查冊結果送給公眾人士，為他們提供24小時聯機

破產管理署提供的服務

服務。該項研究亦會評估牽涉現有系統及基礎建設的問題，以及列明成本及效益，並建議實施時應選擇的技術系統。

50. 委員會察悉，破產管理署並無修訂其工作表現指標，以反映現今實際情況。根據審計署署長報告書第5.7段，審計署建議破產管理署參考客戶需要及海外破產管理機構的服務承諾，改善其現行的服務承諾。就此，委員會詢問在此方面有何進展。

51. 署理破產管理署署長在2000年5月12日及24日的來函(分別載於**附錄12及10**)中告知委員會：

- 自2000年4月1日起，破產管理署已就內部員工完成一宗破產／清盤案的時限，以及發放債款所需時間訂定以下服務承諾：
 - (a) 在12個月內完成一宗循簡易程序辦理而沒有足夠資產供分發的個案；及
 - (b) 如有足夠款項可供分發，在9個月內分發債款／中期債款；
- 上述服務承諾是在諮詢破產管理署服務諮詢委員會(諮詢委員會)後作出，該諮詢委員會由來自香港會計師公會、香港律師會、香港銀行公會及香港公司秘書公會的代表組成；
- 破產管理署在達致上述服務承諾方面的實際表現，會在諮詢委員會於每年1、4、7及10月舉行的季會上報告。破產管理署所有服務承諾的每年成果均會公布，而市民亦可從破產管理署每年公布的服務承諾、該署的年報及該署在互聯網上的主頁得知有關結果；及
- 破產管理署最近已提升管理資訊系統，讓市民可經聯機電腦申請破產／清盤個案查冊。該署的查冊範圍將在2000年7月設置兩部終端機，令使用該服務的人士可以聯機把檢索準則輸入進行查冊。使用者可在繳付查冊費後一個工作小時內取得查冊結果。該署會聯同諮詢委員會，因應客戶的需要，不時檢討一小時的處理時間。

破產管理署提供的服務

委聘私營清盤從業員處理清盤案

52. 委員會知悉，破產管理署自1996年5月開始推行A組計劃，委聘私營清盤從業員(主要是會計師行)處理可變現資產估計超過200,000元的強制清盤案。該署由1997年9月開始實施一項B組計劃，委聘私營清盤從業員為破產管理署的代理人，處理可變現資產估計不超過200,000元的強制清盤案。與A組計劃相同的是，破產管理署是根據一份認可的名單輪流委聘B組計劃的私營清盤從業員。根據B組計劃獲委聘的私營清盤從業員最高可獲破產管理署資助60,000元，用以支付每宗清盤案的清盤費用。

53. 據審計署署長報告書第6.8段所述，政府當局正計劃把輪流委聘制改為招標制。委員會詢問此方面的進展情況，以及若採用招標制，在挑選私營清盤從業員時有何準則。

54. 署理破產管理署署長回應時表示：

- B組計劃的其中一個目的，是培養更多私營機構處理破產／清盤案的專才。事實上，在審計署署長報告書發表前，破產管理署及財經事務局正考慮是否可能訂立招標制，以減低政府的資助。為減省用於資助的開支，當局已在1999年年底把私營清盤從業員處理每宗清盤案最高可獲得的資助額削減至40,000元；及
- 當局仍在擬備招標制及挑選準則的細節。除減少資助外，另一項政策目標是把規模較小的從業員納入計劃內，從而增加本港處理破產／清盤案的專才。

55. 財經事務局局長補充：

- 自他出任現職以來，便著手研究是否可能把更多機構納入A組計劃內。然而，此舉暫時並不可行，原因是處理破產／清盤案是非常專門的工作，一直只由數間大型會計師行辦理；
- 市場上若僅有少數公司具備處理破產／清盤案的專門知識，單單推行招標制，實在意義不大，因為有關計劃仍會被部分規模較大的公司壟斷。要使招標制達到目的，便須訂立某些機制，增加香港處理破產／清盤案的專才。就此，

破產管理署提供的服務

政府當局已與香港會計師公會達致共識。該公會將開辦相關課程，以便修畢這些課程的人士可合資格處理破產／清盤案；及

—— 香港會計師公會雖然支持增加處理破產／清盤案的專才，但對於服務質素表示關注。該公會希望作出的任何改變，不會過於急進或倉猝，令服務質素受損。

56. 委員會認為，規模較小的公司的開價可能較規模較大者更具競爭力。委員會詢問，政府當局為何認為若B組計劃採用招標制，規模較小的公司的競爭力可能不及規模較大者。

57. 財經事務局局長在2000年5月6日的來函(**附錄7**)中表示：

—— 雖然在現階段難以下斷言，指若從B組計劃開始推行時便採用投標制，則極有可能出現被大規模會計師行壟斷，而把小規模者拒諸門外的情況，但這種情況極可能發生的理由如下：

- (a) 大會計師行可隨時派出富經驗、合水平和職級相符的人員處理這項工作；
- (b) 大會計師行符合規模經濟效益；
- (c) 大會計師行設有已上軌道的破產管理工作常規及程序；及
- (d) 大會計師行有能力利用部分工作來實際培訓資歷較淺的人員；及

—— 由於該計劃已實施逾兩年，破產管理署正準備採用投標制，把B組計劃下的個案外判。財經事務局認為，現時是適當時機這樣做，因為在過去一段期間，一些小規模的公司已取得寶貴經驗。此外，署方亦會降低符合該計劃要求的會計師取得專業資格後的執業年期，從而擴大從業員名單。

破產管理署提供的服務

監察私營清盤從業員的工作表現及其收費

58. 委員會從審計署署長報告書第7.16及7.17段得悉，在1998年3月，法院對擔任臨時清盤人的私營清盤從業員，就一公司集團的清盤工作申請批准的收費水平及開支，表示關注。在1998年11月，法院表示，破產管理署署長是適當人選，協助獲委任的訟費評定官覆檢臨時清盤人帳單。就此，委員會詢問破產管理署可提供甚麼支援，以協助法院評估清盤人的收費及開支。

59. 審計署署長報告書第7.19及7.20段亦指出，考慮到上述法院個案，破產管理署認為應檢討擬備清盤人帳單的指引。在1998年11月，破產管理署署長向私營清盤從業員發出破產管理署通告第2/98號(此通告取代破產管理署第1/97通告)，要求他們提供詳情，作為他們按工時計算收費的支持理據及證明。然而，在1999年5月，法院認為第1/97號及第2/98號通告超越了破產管理署署長的權限範圍。通告所載的規定隨後已經撤銷。委員會詢問，破產管理署採取了甚麼跟進行動來解決此事。

60. 財經事務局局長在2000年5月6日的來函(**附錄7**)件中告知委員會：

- 鑑於法院提出關注，破產管理署已開始對清盤人交來的帳單先作出審核，以便從公司清盤案帳戶撥款支付有關費用；
- 關於破產管理署的通告，這些通告只是旨在列出有關的行政程序，讓清盤人申請從公司清盤帳戶內支出款項以結算其費用。這些通告絕無意成為法律文件，不過這些通告是諮詢過破產管理署的法律事務部後擬備的；
- 破產管理署於1999年7月致函法院，解釋發出通告的理由。此外，為回應法院對清盤人費用和償款等整體問題的關注，破產管理署已把這些通告改寫為一套指引。這些指引是在諮詢專業及商業團體後擬備的，當中清楚說明如何收取清盤費用及開支；及
- 指引擬稿已發給有關人士(包括司法機構)傳閱，讓他們提供意見。指引可望在2000年9月實施。這些指引預期會成為日後計算清盤費用的共同基礎，但有關收費仍須獲得法院批准。

破產管理署提供的服務

破產管理署的收費

61. 據審計署長報告書第8.8段所述，破產管理署在1992年6月至1999年3月期間的營運虧損總額達3億元。在1998至99年度，該署的收回成本比率僅為67%。在該報告書第8.12段中，審計署認為，破產管理署釐定收費時，如用破產／清盤案的十足管理成本為計算基礎，可以較公平而合理地解決破產／清盤案管理的收回成本問題。

62. 關於收回全部成本的問題，財經事務局局長在2000年5月6日的來函(**附錄7**)中表示，要收回全部成本，便意味著所徵收的費用將視乎每宗案件的簡單或複雜程度而各有不同，最終可能會導致很多案件的收費大幅增加，令債權人或債務人因此而卻步，不敢使用破產／清盤服務，從而令他們喪失根據有關法例享有的權利。

63. 結論及建議 委員會：

—— 對破產管理署署長於審計署長報告書所涉及的期間，在以下方面的管理工作疏忽職守深表遺憾：

- (a) 監察員工的工作量；
- (b) 破產／清盤案財產中資產的確定和變現；
- (c) 變現資產的分發和執法工作；
- (d) 衡量服務表現與提供服務；
- (e) 委聘私營清盤從業員處理清盤案；
- (f) 監察私營清盤從業員的工作表現及其收費；及
- (g) 破產管理署的收費；

監察員工的工作量

—— 對破產管理署缺乏一個妥善的管理制度深表遺憾，因為：

- (a) 破產管理主任的工作量差異很大，而破產管理署未有為破產管理主任的生產力訂定標準；

破產管理署提供的服務

- (b) 破產管理署並沒有為內部的個案處理組設定完成一宗破產／清盤個案的時限，而破產管理署完成一宗破產／清盤個案所需的時間平均較私營清盤從業員所需的時間為長；及
- (c) 負責個案的破產管理主任沒有遵從填寫工時記錄表的規定；

——促請破產管理署署長：

- (a) 制訂衡量服務表現的準則(例如人力資源預算)，以評估個別破產管理主任的生產力和釐定他們須處理的破產／清盤個案的數目；及
- (b) 為監察工作表現和計算收費，從速設立工時記錄系統，以記錄人力資源預算及破產管理署職員完成破產／清盤個案實際所用的時間；

——邀請審計署署長針對現行管理管制制度中已確定存在的不足之處及所需作出的廣泛改善，待政府提交覆文後對破產管理署進行跟進審查；

破產／清盤案財產中資產的確定和變現

——對以下情況深表遺憾：

- (a) 破產管理署在1997年6月至1999年5月期間把總值高達29億6,700萬元的巨額帳面債項轉介予單一個追收債項代理處理；及
- (b) 各個追收債項代理在這些年間就已完成的破產／清盤個案收回帳面債項的比率偏低，而破產管理署沒有調查詳情或提出疑問，便按追收債項代理的建議註銷帳面債項；

——促請破產管理署署長：

- (a) 要求財務部和個案處理部人員提供更多有關他們審查和調查破產人和無力償債公司所報資產結果的管理資

破產管理署提供的服務

料(例如統計數字)，並審慎評估財務部和個案處理部工作的成本效益；

- (b) 檢討及密切監察現時追收債項代理的工作表現，以確保追收債項代理所建議任何帳面債項的註銷均有充分理據支持，並確保其所收到的全部債項均交付破產管理署；
- (c) 考慮同時委聘多於一個追收債項代理，以促進競爭，而在與追收債項代理訂立合約前，先行徵詢所需的法律意見；及
- (d) 確保與追收債項代理訂立的合約中訂有條文，使破產管理署可獲取與委託代理收取的債項有關的紀錄，並有權查核這些紀錄；

變現資產的分發和執法工作

——譴責破產管理署，因為：

- (a) 儘管破產管理署承諾會在切實可行範圍內盡快分發債款，但該署仍持有大筆款項尚待分發；截至1999年7月31日，以破產管理署名義存放於銀行的無力償債公司的45億2,300萬元財產中，有23億7,800萬元(即52.6%)已持有超過一年；
- (b) 破產管理署不適當地延遲分發債款，是對債權人的權利有損而對政府有利，因為根據法例規定，存放於銀行的破產／清盤案財產所賺取的利息，部分會撥歸政府一般收入；及
- (c) 破產管理署的管理高層多年來面對裁定債權和分發債款工作的明顯延誤，一直採取拖拉遲疑的態度；

——知悉破產管理署承諾在2000年7月前就所有長期尚待處理的個案支付債款；

破產管理署提供的服務

- 促請破產管理署署長：
 - (a) 從速採取行動，確保盡早向債權人和股東分發破產／清盤案財產中剩餘的款項；
 - (b) 密切監察日後分發變現資產的進度；及
 - (c) 備存破產管理署執法行動所用資源的妥善紀錄，並定期檢討負責個案的破產管理主任和律政人員的工作，以確保他們用於工作上的時間與管理層預先設定的水平相符；
- 希望當局繼續向其報告檢討所有積存大量現金結餘的破產／清盤個案的結果；

衡量服務表現與提供服務

- 知悉破產管理署：
 - (a) 已訂立以下服務承諾，為署內人員設定完成一宗破產／清盤個案的時限及分發債款所需的時間：
 - (i) 完成一宗循簡易程序辦理而沒有足夠資產供分發的個案的時間為12個月；及
 - (ii) 如有足夠款項可供分發，分發債款／中期債款的時間為9個月；及
 - (b) 已提升其管理資訊系統，讓公眾人士可經聯機電腦申請破產／清盤個案查冊，並可在繳付查冊費用後一個工作小時內獲得查冊結果；
- 希望當局繼續向其報告破產管理署在達致上述目標方面的實際表現；

委聘私營清盤從業員處理清盤案

- 促請破產管理署署長在下列兩項條件兼備時，考慮尋求方法，在委聘私營清盤從業員前，確保他們提出具競爭力的

破產管理署提供的服務

開價(例如，以招標競投的制度委聘私營清盤從業員，以取代現行的輪流委聘制)：

- (a) 參考檢討破產管理署署長角色的顧問研究結果，妥為確立破產管理署署長在監管私營清盤人方面的角色；及
- (b) 私營機構可提供數量足夠的處理破產／清盤案的專才；

監察私營清盤從業員的工作表現及其收費

- 對破產管理署沒有採取足夠的有效措施，監察私營清盤從業員的工作表現表示關注；
- 知悉破產管理署與香港會計師公會正著手草擬聯合通告，以便為私營清盤從業員提供指引；
- 促請破產管理署署長：
 - (a) 審慎查核獲聘為清盤人的私營清盤從業員所呈交的帳目，確保內容正確無誤；如帳目有任何不合常規之處，便迅速採取跟進行動；及
 - (b) 採取更主動積極的行動，審查由獲聘為清盤人的私營清盤從業員呈交的帳目及收費，以期及早解決任何問題；

破產管理署的收費

- 對下述情況表示深切關注：
 - (a) 破產管理署在1992年6月至1999年3月期間的營運虧損總額達3億元；及
 - (b) 在一些個案中，破產管理署於管理破產／清盤財產時，未有充分考慮到節省開支的問題；

破產管理署提供的服務

—— 促請破產管理署署長：

- (a) 提醒所有破產管理主任施行適當監控的重要性，以及有需要繼續設法減少須由破產／清盤案財產支付的開支；及
- (b) 在徵詢財經事務局局長和庫務局局長的意見後：
 - (i) 因應當前的經濟環境，定期檢討收回成本的目標比率，並提交相應的收費建議，以期達致收回成本的目標比率；及
 - (ii) 在顧及債權人及債務人權益的情況下，審慎考慮可否按管理破產／清盤案的十足成本徵收破產管理服務費用；及

—— 希望當局繼續向其報告檢討破產管理署署長角色的顧問研究結果。

第2章

戶外道路維修人員的管理

委員會察悉，審計署曾就路政署對各路政區辦事處的戶外道路維修人員工作的管理和監察進行審查。審計署的主要審查結果如下：

- 路政署沒有正式的工作時間／生產力標準，用以評估維修人員和直屬員工隊隊員的工作量。該署是依靠督導人員根據個人經驗和判斷來決定下屬的工作量；
- 路政署缺乏足夠的管理資料，讓該署的高層管理人員客觀地評核戶外工作人員的生產力；
- 路政署未有發出明確的指示，訂明戶外工作人員工作質量的核實程序；
- 路政署削減直屬員工隊人手的計劃並不包括督導人員和汽車司機，該署只能有限度成功調離直屬員工隊的二級工人；
- 直屬員工隊未獲有效使用。直屬員工隊隊員把太多時間用在準備工作和非核心職務上，而空閒時間佔其工作時間的部分也相當大。直屬員工隊提供的服務，所需成本遠比承辦商提供的同類服務為高；
- 路政區辦事處有很多路政署人員經常大量逾時工作。路政署曾對若干理應以補假作償的個案發放逾時工作津貼；及
- 路政署轄下3個路政區辦事處未有就補假的獲取、申請、批准及放取事宜備存足夠的正式紀錄。

戶外工作人員的監察

2. 委員會從審計署長報告書第2.5及2.6段得悉，公務員事務局在1998年11月要求所有政府部門檢討其員工監督制度，並於1999年10月發出一套監督戶外工作的指引。根據審計署的意見，路政署的監察機制在1999年11月仍未能完全符合公務員事務局的規定。委員會亦從審計署長報告書第2.14段獲悉，路政署的研究拓展部曾建議改善工地視察報告的質素，以及建議各個路政區辦事處應抽樣查核監工的視察報

戶外道路維修人員的管理

告，以確定有關報告是否準確反映工地的實際情況。不過，截至1999年11月，路政署未有採取具體行動來解決這問題。委員會詢問：

- 路政署自1998年11月以來，有否採取任何行動檢討和改善其員工監督制度；及
- 為何路政署未有採取任何行動，落實其研究拓展部提出的建議。

3. **路政署署長梁國新先生**表示：

- 因應公務員事務局的要求，路政署在1999年1月完成檢討該署的員工監督制度。路政署在1999年2月發出3份部門通告，訂明若干有關監察員工生產力的一般指引。在執行指引方面，則有可作改善之處；
- 一如審計署報告書第2.14段載述，有關的監工並沒有按照適當的程序，在視察報告中記錄有問題的項目。不過，有關監工已直接致電公用事業公司，跟進有問題的項目；及
- 他不同意審計署指路政署未有採取具體行動，以改善工地視察報告的質素。事實上，此事已列為維修技術工作小組每月會議經常討論的議題。

4. **路政署部門主任秘書莊國輝先生**亦表示：

- 路政署的研究拓展部在1998年(亦即在審計署於1999年進行審查前)已進行標準化行動；及
- 在發表標準化報告後，研究拓展部已聯同各個路政區辦事處的代表進行工地視察，並已商定如何改善視察報告的質素。

5. **審計署署長陳彥達先生**告知委員會，在進行審計的過程中，路政署從沒有表示不同意審計署報告書第2.14段所載審計署的意見。關於第2.14段最後兩句，並沒有證據證明路政署已落實其研究拓展部的建議，抽樣查核監工的視察報告。

戶外道路維修人員的管理

6. 關於路政署所採取的跟進行動，**公務員事務局副局長栢志高先生**表示：

- 審計署報告書第2.5段清楚載述，路政署署長已因應公務員事務局的要求，檢討該署的員工監督制度，並在1999年2月(亦即在公務員事務局於1999年10月就監督戶外工作發出通告前)發出3份部門通告；及
- 這些部門通告已訂明若干有關進行工地視察的規定，而工地視察是公務員事務局關注的事宜之一。雖然他不宜評論路政署有否採取適當的跟進行動，但平情而論，路政署署長確實已對公務員事務局原先的要求作出適當回應。

7. 審計署報告書第2.14段指出，據審計署的觀察所得，路政署有需要改善監工的工地視察報告的質素。委員會就此詢問：

- 確保路政署人員依從部門通告所載指引行事的責任誰屬；及
- 路政署有否對有關監工採取任何紀律處分行動。

8. **路政署署長**表示：

- 路政署轄下3個路政區辦事處各由一名助理署長掌管，並由總工程師、高級工程師、工程師和總技術主任輔助。該3名助理署長負責確保路政署人員依從部門通告所載的指引行事，而工程師及總技術主任則直接負責維修方面的工作；
- 視察公用事業工地的工作有可作改善之處。因此，路政署已要求研究拓展部進行有關的標準化行動，並已指派另一隊監工視察這些工地。如發現任何不妥善的情況，便會在維修技術工作小組每月舉行的會議上討論；及
- 路政署曾就審計署報告書第2.14段所提及的個案進行調查，以查明為何沒有記錄有問題的項目。該署所得的解釋是，由於有關監工已將有問題的項目通知公用事業公司，所以沒有記錄在視察報告內。鑑於這做法被認為不合乎程序，研究拓展部與路政區辦事處舉行例會時，曾討論如何可糾正有關情況。自此之後，情況已有顯著改善。

戶外道路維修人員的管理

9. **路政署助理署長(總辦事處)黃志強先生**補充，研究拓展部和維修人員在處理有問題的項目時，採取不同的做法。研究拓展部就進行標準化行動期間所發現有問題的項目備存適當紀錄，而有關監工則即時採取行動，要求公用事業公司糾正有問題的項目。路政署了解工地視察報告的質素存有問題，並已採取行動改善有關情況。

10. 對於委員會關注路政署內部採取不同的做法，**路政署署長**回應時表示：

- 此事與有關員工的工作方式有關。有些員工會即時採取行動，直接通知公用事業公司糾正有問題的項目，有些員工則選擇以備忘錄形式，向路政署匯報有問題的項目。不過，他同意為求紀錄完備，亦應把致電進行跟進的工作加以記錄；及
- 署方會對那些屢次沒有就所進行的工作備存適當紀錄的人員，採取紀律處分行動。

11. 委員會詢問路政署所採取的紀律處分行動，**路政署署長**在2000年4月18日及2000年5月10日的函件(**附錄13及14**)中提供了以下資料：

- 路政署的3份部門通告(即在1999年2月23日發出的人事通告第1/99、2/99及3/99號)夾附在2000年4月18日來函的附錄I；
- 路政署現正就新界區計時員擅自缺勤一事進行紀律研訊，並正在調查審計署的審查結果指個別督導人員違反部門訓令的個案；及
- 路政署一直密切監察屬下人員的工作表現，並已採取所需的防範措施。自1999年1月起，路政署已就8宗個案進行紀律處分程序，當中涉及共10名不同職系和職級的人員。在該8宗個案中，其中一宗是在公務員事務局於1999年10月發出指引後才提出的。除了一宗個案外，其餘的個案均涉及與職務有關的失當行為。該8宗紀律處分個案的詳情載於2000年5月10日的函件中。

12. 對於委員會的詢問，**路政署署長**在2000年5月17日的函件(**附錄15**)中答稱，政府當局一向按照保障個人資料原則及《個人資料(私隱)條例》

戶外道路維修人員的管理

的規定處理查閱資料的要求，因此路政署建議在委員會報告書中略去涉及紀律處分個案的人員的姓名。

13. 就同一問題，**公務員事務局局長**在2000年5月24日及2000年6月8日的函件(**附錄16及17**)中表示：

- 《個人資料(私隱)條例》(第486章)附表1保障資料第3原則訂明，“如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於下列目的以外的目的 – (a) 在收集該等資料時會將其使用於的目的；或(b)直接與(a)段所提述的目的有關的目的。”為遵從上述原則及為確保任何其後進行的紀律處分程序不受影響，路政署署長作為資料使用者，建議委員會在報告書刊載其答覆時略去有關人員的姓名。公務員事務局認為這項要求是合理和適當的；及
- 政府的現行做法，是不會公布紀律處分個案所涉及人員的姓名以供內部或公眾人士參閱。公務員事務局嚴格遵守所有關於保障資料的原則，包括資料不得用於在收集資料時會將其使用於的目的以外的目的。

14. 因應委員會的要求，審計署已審閱路政署所提供的有關文件，以確定路政署署長聲稱該署已採取具體行動，處理有關工地視察質素問題的言論是否屬實。**審計署署長**在2000年4月20日的函件(**附錄18**)中告知委員會：

- 在2000年4月6日的公開聆訊後，路政署已向審計署提供補充資料，說明該署就工地視察質素問題採取的行動。所採取的行動可分為以下3大類：
 - (a) 向路政署各路政區辦事處的維修人員傳達研究拓展部的標準化報告所載各項結果和建議，當中包括有需要抽樣查核監工的工地視察報告；
 - (b) 劃一工地視察的標準，並為維修人員提供培訓，闡明進行工地視察所規定的標準；及
 - (c) 修訂用作計算各項不符合標準情況的數據的方法，使監工更願意記錄在工地上察覺到的不妥善之處；

戶外道路維修人員的管理

- 鑑於路政署所提供的新資料，審計署同意路政署正採取行動，處理工地視察的質素問題；及
- 雖然路政署已進行若干抽樣查核，但該署並未有發出明確指示，說明應如何落實其研究拓展部就抽樣查核提出的具體建議，亦未有備存這些抽樣查核的詳細紀錄。審計署認為，由於欠缺明確指示和足夠文件紀錄，路政署未有全面處理有關問題。

15. 委員會從審計署署長報告書第2.9段得悉，路政署沒有正式的工作時間／生產力標準，用以評估維修人員和直屬員工隊隊員的工作量。委員會詢問：

- 既然缺乏一套劃一而客觀的基準，路政署如何能夠評估屬下人員的生產力；及
- 路政署有否參考私營機構的做法，根據在計劃階段所訂的目標來衡量員工的實際工作表現。

16. 路政署署長表示：

- 路政署過往沒有正式的監察機制。督導人員大概知道屬下隊員的工作時間表。有關人員通常沒有提交視察報告，當發現任何不妥善之處時，便把有問題的項目糾正；
- 路政署缺乏人手監督維修工程。在1997年，這方面共有50個空缺。至於規模較小的工程，視察和監督維修工程的責任須完全交託監工負責。路政署承認，某些工作必須備存適當的紀錄。不過，如規定監工須處理大量文件工作，他們可用於執行督導職務的時間便會減少；
- 路政署可為某些工作，例如清洗交通標誌和欄杆等訂定生產力標準。他承諾會在稍後為這些工作制訂正式的標準；
- 不過，路政署難以就其他工作，例如視察工地等訂定生產力標準，因為各個工地與路政區辦事處的距離不同，而且分派給監工負責的工地數目，以至在工地出現的問題的複雜程度，亦各有不同；

戶外道路維修人員的管理

- 路政署應訂立一套適當的制度，以促進工作上的溝通及方便監工向督導人員作出報告，而不是訂定劃一的生產力標準；及
- 路政署已成立一個由路政署副署長擔任主席的專責小組，研究可否制訂更佳的監察制度。該專責小組已舉行兩次會議，研究審計署的建議。

17. 路政署署長在2000年4月18日的函件(**附錄13**)中進一步告知委員會，路政署的專責小組已決定急需著手進行一項全面的內部研究。由研究拓展部總工程師擔任主席的工作小組，已召開了首次會議，定出研究範圍和方法。直屬員工隊的戶外工作會列作優先研究的項目。路政署亦會借鑒其他僱用大量戶外工作人員的政府部門(例如水務署和食物環境衛生署)的管理經驗。

直屬員工隊的管理

18. 委員會提到審計署報告書第3.26段所述的個案，當中5名隸屬鋪路及補路組組員在一日內只清洗了8個交通標誌和120米欄杆，其他7名組員則沒有發現任何路面坑洞需要填補。委員會關注直屬員工隊的成本效益，並詢問可如何改善有關情況。**路政署署長**表示：

- 此個案所涉及的員工解釋，在一般情況下，署方會安排兩輛車分別接載兩隊直屬員工隊各自執行職務，即一隊負責清洗交通標誌和欄杆，另一隊負責填補路面坑洞。在1999年11月8日，其中一輛車發生故障，須由另一輛車接載全部12名隊員前往當日的工作地點，即山頂。5名隊員抵達後下車執行清潔工作。由於山頂道沿途的交通標誌和欄杆分隔甚遠，隊員全程均須抬著沉重的清潔用具，因此當日的工作效率特別低；
- 3個路政區辦事處派遣轄下直屬員工隊檢查需要填補的路面坑洞，屬日常工序。在1999年11月8日，被派往山頂視察各條道路的隊伍未有發現任何路面坑洞需要填補；
- 他接受員工給予的解釋。不過，他同意應制訂生產力標準，用以評估員工的工作產量。由路政署副署長擔任主席的專責小組會考慮如何跟進此事；及

戶外道路維修人員的管理

—— 關於負責檢查及填補路面坑洞的直屬員工隊的工作模式，可以有兩個運作方式，其一是在接到投訴後出勤，其二是定期派遣隊伍視察道路。

19. **路政署署長**在2000年4月18日的函件(**附錄13**)中進一步告知委員會：

—— 路政署設有24小時電話投訴熱綫為市民提供服務。路政署一旦接到投訴，便會進行所需的檢查工作。如投訴證明屬實，路政署會指示維修承辦商填補路面坑洞，因為承辦商即使在辦公時間之後亦能緊急調動工程人員。然而，若承辦商因有過多工程而無法應付，直屬員工隊會負責餘下的填補路面坑洞工程。透過直屬員工隊與維修承辦商的合作，路政署才可履行其服務承諾，在接到投訴後48小時內修妥路面坑洞；

—— 在1999年，路政署每月平均收到35宗由市民提出的路面坑洞投訴；及

—— 約95%的路面坑洞均由維修人員及直屬員工隊在檢查道路時發現。直屬員工隊會盡量填補大部分路面坑洞，餘下的路面坑洞，尤其是緊急的個案，則由維修承辦商處理。路政署每月約填補共2 100個路面坑洞，其中43%由直屬員工隊負責填補，57%則由維修承辦商處理。

20. 委員會關注24小時電話投訴熱綫使用率偏低及進行道路視察的成本效益，就此，**路政署署長**在2000年5月10日及2000年5月16日的函件(**附錄14及19**)中作出以下回應：

—— 署方透過各種渠道宣傳所設的24小時電話投訴熱綫。路政署每年平均收到9 000宗投訴，其中一半是透過電話熱綫接獲的。有關路面坑洞的報告只是署方收到的眾多投訴類別之一；

—— 署方調派約32名工地督導人員及15輛合約汽車每天視察道路，檢查包括路面坑洞的道路損毀。至於直屬員工隊，署方每天調派約16名隊員及4輛車執行填補路面坑洞的職務；

戶外道路維修人員的管理

- 除透過電話投訴熱綫和進行道路視察外，路政署亦鼓勵員工報告在上、下班途中和辦公時間以外發現的道路損毀；及
- 路政署會考慮設立一項鼓勵計劃的可行性及技術細節，作為加強措施，以宣傳路政署的道路損毀報告／投訴制度，並表揚市民熱心履行公民義務。

21. 委員會從審計署長報告書第3.21及3.22段及圖一所載得悉，直屬員工隊執行核心職務(即重鋪道路、填補路面坑洞和驗路)的時間，以百分率計算，所佔的百分率不僅偏低，在過去數年的變化亦很大(在1996至97年度為46%、1997至98年度為31%、1998至99年度為25%，而在1999年4月至9月則為38%)。委員會詢問為何出現這情況，以及是否因計劃欠佳所致。**路政署署長**表示：

- 核心職務工作數量的多寡，視乎天氣、交通／運輸情況及其他部門提出的要求等因素而定；
- 他同意直屬員工隊提供的服務欠缺成本效益。正因如此，路政署已決定削減直屬員工隊人手，並一直嘗試把重鋪道路、填補路面坑洞等核心職務盡量外判。這也解釋了員工隊執行核心職務的時間所佔百分率持續下降的部分原因；及
- 在完成削減直屬員工隊人手前，署方仍須派直屬員工隊執行工作。因此，他們被調派執行列為非核心職務的次要職務。不過，執行這些職務亦須大量人手，也沒有浪費人力。

22. 鑑於審計署長報告書第3.24段所載的審計署研究結果顯示，直屬員工隊提供的服務所需成本，遠比承辦商提供的同類服務為高，委員會關注到調派成本較高的直屬員工隊執行次要職務的成本效益。委員會詢問是否應調派直屬員工隊執行更多核心職務，以取得更高的成本效益。**路政署署長**表示：

- 儘管直屬員工隊的成本較高，但多數隊員均屬工人職系，沒有執行其他責任較重職務的資歷。要達致較高的成本效益，其中一個方案是削減直屬員工隊所有人手；及

戶外道路維修人員的管理

——亦有論據反對調派直屬員工隊執行更多核心職務，因為承辦商可以較低成本提供同類服務。若不調派直屬員工隊執行次要職務，路政署將須承擔額外開支，因為署方要支付承辦商執行上述工作的費用。

23. 委員會要求審計署在諮詢路政署署長的意見後，就調派直屬員工隊執行審計署報告書第3.24段所述各項工作(即重鋪道路、填補路面坑洞及清潔道路設備)所需的相對成本效益作一比較。**審計署署長**在2000年4月20日致委員會的函件(**附錄18**)附件B中，表列審計署對直屬員工隊執行3類工作的相對成本效益所作的計算。審計署所作的計算已計及路政署提供的額外資料，這些資料載述路政署為有意改善直屬員工隊的效率和運作模式而推行的措施。審計署根據產值和成本總額之間的差距，得出該3類工作的相對成本效益。這些工作按成本效益高低排序如下：

- 填補路面坑洞；
- 清潔道路設備；及
- 重鋪道路。

24. 委員會從審計署報告書第3.23段得悉，在1991至92年度到1994至95年度，路政署曾就直屬員工隊鋪路組進行了數次成本效益研究。這些研究顯示，使用直屬員工隊進行重鋪道路工程所需成本幾乎是聘用承辦商所需成本的兩倍。自1995年以來，路政署再沒有進行同類的成本效益研究。委員會就此詢問：

- 自1995年以來，路政署為何未有就直屬員工隊鋪路組進行成本效益研究；
- 既然缺乏直屬員工隊每個工作產量單位成本的資料，路政署自1995年以來是如何監察使用直屬員工隊執行各類工作的效益；及
- 在削減直屬員工隊所有人手前，路政署是否有任何計劃以提高其運作的成本效益。

戶外道路維修人員的管理

25. 路政署署長在2000年5月10日的函件(附錄14)中答稱：

- 路政署在1991至95年期間曾進行成本效益研究，評估由直屬員工隊和定期維修承辦商進行工程的成本差別。這些研究旨在就直屬員工隊的未來路向制訂政策。結果顯示，直屬員工隊的運作欠缺成本效益，署方其後亦確立了削減直屬員工隊人手的政策。因此，路政署決定無須再進行成本效益研究；
- 在實施削減直屬員工隊人手的政策時，路政署首要確保直屬員工隊餘下的隊員有足夠工作，並確保各項工程妥善完成。署方每月和每周均訂定計劃，確保直屬員工隊隊員有足夠的工作，並利用每日工作紀錄以監察員工執行的工作。與交通安全有關的工程(例如填補路面坑洞)會優先進行；及
- 在審計署的成本效益研究完成後，路政署已將直屬員工隊負責的鋪路工作轉交定期維修承辦商進行。原本負責監督直屬員工隊執行鋪路工作的工程督察和監工，可重新調配執行其他職務。同時，署方已加強直屬員工隊在填補路面坑洞和清潔工作所擔當的角色。署方現正制訂有關這些工作的生產力標準，並會據此作為監察直屬員工隊工作產量的準則。

26. 根據審計署署長報告書第3.7段，路政署預期在2006年7月前，所有二級工人均會主要透過調往其他組別的方式離開直屬員工隊。委員會察悉，報告書第3.10段所載的審計署分析指出，路政署只能做到有限度成功調離二級工人。委員會就此詢問：

- 調職是否必須得到有關員工同意；及
- 路政署有否要求公務員事務局協助促成轄下二級工人調職。

27. 公務員事務局副局長表示：

- 調職只是現行可供選用的方案之一。理想的做法當然是有關人員和接收部門皆同意調任安排。然而，亦有某些情況，部門是基於人手過剩而須把員工調職。在這些情況下，唯

戶外道路維修人員的管理

一的規定是，被調職的人員須執行的工作應與其教育水平和培訓相配合；及

——為處理多出的人手，公務員事務局已設立中央人手配對機制。政府各部門可要求公務員事務局協助，把多出的人手調返政府。這項計劃在運作首年相當成功，共有超過300名員工已成功調職。此外，公務員事務局最近曾推出多項自願退休建議，並正研究不同方案，以協助政府各部門處理人手過剩的情況。

28. 路政署署長又表示：

——自1990年以來，路政署有41名直屬員工隊隊員已調任負責署內其他工作，另有19名隊員已調往政府其他部門；

——路政署的專責小組現正跟進調任安排。可能再有10名直屬員工隊隊員會被調往署內其他組別工作；及

——路政署過去一直採取協商的手法。雖然署方可以採取較強硬的做法，但亦須評估員工的心態。

29. 公務員事務局局長在2000年4月14日的函件(**附錄20**)中告知委員會，根據公務員事務局的紀錄，路政署署長未有要求協助調配其員工(包括直屬員工隊隊員)往其他部門。路政署一直邀請有關員工申請內部調職，以便調往署內其他分部。

30. 鑑於路政署只能做到有限度成功調離二級工人，委員會詢問路政署是否仍預期到2016年可把直屬員工隊整隊人手削減，以及該署有否為此定出更明確的時間表。**路政署署長**表示：

——以為路政署把2016年定為完成削減直屬員工隊人手的最後限期，實在是個誤解。事實上，路政署在1996年開始削減直屬員工隊人手，並決定每隔10年檢討其人手情況，因而選定2006年及2016年作為評估人手情況的重要年份。署方多年來均密切注意直屬員工隊的成本效益。如有理據要求盡早削減人手，路政署會認真考慮此方案；及

——政府推行自願退休計劃，會造就另一機會加快削減直屬員工隊的人手。路政署亦會物色是否有任何私營公司可接手

戶外道路維修人員的管理

負責直屬員工隊執行的驗路職務。署方在作出任何妥善安排前，不會削減直屬員工隊所有人手。路政署的專責小組會進一步考慮此事。

31. 委員會從審計署長報告書第3.29(c)段得悉，直屬員工隊已獲分配執行“健康生活新紀元”運動的清潔服務。鑑於這項運動在1998年推行，並將於2001年結束，委員會詢問路政署有否就現時獲派為這項運動提供清潔服務的直屬員工隊隊員，制訂任何調配計劃。**路政署署長**在2000年4月18日的函件(**附錄13**)中告知委員會：

- 3個路政區辦事處的直屬員工隊共16名高級技工、28名技工及31名二級工人參與了“健康生活新紀元”運動，提供多方面的清潔服務。在運動結束後，直屬員工隊會按照路政署的服務承諾，繼續執行清潔道路設備的工作，並響應政府一直奉行的“清潔香港”政策；及
- 路政署應委員會的要求，現正與審計署進行磋商，詳細制訂安排，以便透過最具成本效益的方式調配及善用直屬員工隊，直至該隊全面解散為止。

32. 關於直屬員工隊的調任安排，委員會要求路政署署長就以下方面提交補充資料：

- 路政署曾採取甚麼具體措施，鼓勵直屬員工隊隊員填補署內其他組別的空缺；及
- 路政署為何只能做到有限度成功調離直屬員工隊隊員。

33. **路政署署長**在2000年5月16日的函件(**附錄19**)中告知委員會：

- 路政署自1996年7月就直屬員工隊編制進行檢討以來，截至2000年1月，直屬員工隊的編制已由161人減至120人。署方預期在2001年4月前有13名二級工人會分階段調往路政署的測量部，另有5名二級工人會調往署內各個總務組。路政署會繼續研究可否將直屬員工隊隊員調任，以填補署內其他組別的空缺。署方不時向所有直屬員工隊隊員發出通告，公布有關空缺，並且作出安排，向員工解釋可供調任職位的性質。署方亦透過3個路政區的每季員工會議，向直屬員工隊代表講解內部調職的機會；

戶外道路維修人員的管理

- 直屬員工隊隊員調職的進度受路政署其他組別的空缺名額及員工心態影響。為協助員工對工作轉變建立正面的態度，並避免任何不必要的對立情況，路政署在過去採取諮詢及鼓勵方式，而非強迫員工調職。結果，只有事業心較強的二級工人，才有興趣申請晉升至測量部的丈量員職級。至於高級技工及技工，他們可否調職則受路政署其他組別極為有限的空缺名額所限。他們亦可申請轉任為路政署及其他工務部門的二級監工。然而，他們卻礙於其教育程度所限，自1990年至今，只有一名高級技工及5名技工成功轉任為監工；及
- 自願退休計劃會為削減直屬員工隊人手造就額外機會。路政署亦正探討可否重新調派直屬員工隊隊員執行其他新工作，例如執行品質保證計劃要求的校正測量設備工作。

34. 委員會又詢問直屬員工隊的隊員服務條件是否不容許路政署將其隊員調離，以及有否任何證據證明以往曾出現署方與員工對峙的局面。**路政署署長**在2000年5月24日的函件(**附錄21**)中答稱：

- 直屬員工隊的隊員服務條件未有限制將隊員調離路政署。主要的障礙其實是隊員不願調職、其他組別沒有合適空缺，以及隊員的技能和教育水平有限；及
- 路政署採取自願調職的方式，主要為建立正面的員工關係，並避免因採取強制調職政策而可能造成的員工對峙局面。雖然未有確切證據證明以往曾出現員工對峙局面，但路政署根據從直屬員工隊隊員的諮詢渠道得知的情況，預計如採取強制調職政策，直屬員工隊隊員會抗拒調職。

35. 鑑於路政署一直只靠自然流失及自願調職的方式，削減直屬員工隊人手，迄今只能取得有限度的成功，委員會詢問公務員事務局有否任何計劃，協助路政署處理直屬員工隊人手過剩的情況。**公務員事務局局長**在2000年5月15日的函件(**附錄22**)中表示，為協助削減直屬員工隊人手，直屬員工隊的各個職系已納入自願退休計劃。公務員事務局預計首批透過這項計劃而退休的員工，將在2000至01年度第三季離職。公務員事務局會密切監察路政署在此事上的進展，以確保那些不選擇自願退休的員工獲得適當重新調配。

戶外道路維修人員的管理

逾時工作的管理

36. 委員會從審計署報告書第4.8及4.9段得悉，路政署很多員工經常大量逾時工作。根據廉政公署的意見，經常或過量逾時工作會增加員工行賄的機會及影響員工的工作效率。按照公務員事務局的指引，若逾時工作的情況經常出現或已到達過量的程度，部門應檢討其工作模式，並考慮採用其他調配人手的方法，例如重新編排當值時間或每周的休息日等。委員會提到由審計署抽選逾時工作津貼申領人進行個案研究的個案3，在這個案中，九龍區直屬員工隊的驗路組員工過度長時間工作，並就執行驗路職務申領逾時工作津貼。委員會詢問路政署有否違反公務員事務局的指引。

37. **路政署署長**表示：

- 這個案屬個別特殊事件。該直屬員工隊執行在龍翔道和呈祥道一帶的驗路工作。驗路工作的時間經常十分緊迫。就這個案而言，警務處只批准署方在農曆新年後數天內完成該項驗路工作。該項工作分段進行，使有關員工無須因持續工作而沒有休息時間；及
- 至於申領逾時工作津貼，只有數宗個案值得關注。他已指示屬下督導人員要防止員工申領超額的逾時工作津貼；如有需要，應使用替假工人或調配其他隊伍接手執行有關工作。

38. 委員會詢問審計署研究的個案是特殊事件，還是代表了普遍情況。**審計署署長**表示，即使抽選的個案未必代表了普遍情況，但它們並非完全是性質獨特或情況特殊的個案。他請委員會注意審計署報告書附錄K註5，該備註顯示個案3並非直屬員工隊過長時間工作的唯一個案，但肯定是最嚴重的個案之一。

39. 委員會從審計署報告書第4.10段得悉，九龍區直屬員工隊的驗路組組員在1998年8月至1999年7月期間，一共獲發3 799小時的逾時工作津貼。同一期間，他們在正常當值時間內卻錄得一共4 600小時的空閒時間。委員會亦從第4.11段得悉，3個路政區辦事處轄下的組別，並非全部均就補假的獲取、申請、批准及放取事宜備存足夠的正式紀錄。委員會詢問：

戶外道路維修人員的管理

- 以補假作償會否是更恰當的補償方式；及
- 所發現的問題是否顯示路政署的高層管理人員疏於職守。

40. 路政署署長表示：

- 以往沒有正式表格供員工申請補假作償，僅以放取假期申請表作紀錄。署方在審計署進行審查後已糾正這情況，現時已備有新的表格供員工填寫；
- 空閒時間是個複雜問題，必須審慎詳加研究。就某些個案而言，有關員工只是未有細心記錄所做的工作。員工在那些未有妥為記錄的時間是否真正投閒置散，亦存有疑問。舉例來說，花在交通上的時間可能沒有予以記錄；及
- 他會要求員工日後更詳細記錄其工作。路政署的專責小組亦正研究應如何要求員工就其工作備存合理紀錄。

41. 鑑於審計署報告書第4.18段載述審計署認為督導人員未有監管逾時工作，而第4.23段亦提到審計署建議，路政署應採取有力行動，加強上司督導屬員的責任，委員會詢問路政署有否就此採取跟進行動。**路政署署長表示：**

- 路政署曾遇到人手嚴重短缺的問題，以致員工需大量逾時工作。在1997年，由於建造業興旺，人力需求競爭激烈，路政署在招聘人手方面出現困難，以致有50個監工空缺無人填補。在1998年，本港經濟放緩，情況略有改善，但仍舊有27個職位懸空。這些空缺其後因政府實施凍結招聘公務員措施，未能予以填補。該27個職位涉及的工作量相當於60 000個工時，須由現有員工分擔執行。因此，員工逾時工作在所難免；
- 經公務員事務局同意，路政署已計劃聘請合約員工填補上述職位空缺。他有信心在填補這些職位後，逾時工作數量會隨即減少；
- 關於審計署發現一名高級技工和一名二級工人幾乎每晚逾時工作，以監督清潔服務承辦商在快速公路上沿途清掃道

戶外道路維修人員的管理

路和檢拾廢物，路政署會檢討“跟車”監督工作的安排，以減低逾時工作的需要；及

—— 路政署亦已改善有關逾時工作的報告和記錄系統，規定員工須填寫更多表格。

42. **路政署署長**在2000年4月18日的函件(**附錄13**)中進一步告知委員會：

—— 在1997年9月，路政署的結構部取得ISO 9001檢定證書。此後，該部所有工作和員工管理事務均有完善的紀錄。路政署現正根據結構部的經驗，將品質管理和記錄系統擴展至整個部門，以期在2000年年底為部門全面取得ISO 9001檢定證書；

—— 關於逾時工作的管制，路政署在審計署開始研究前已檢討署內的人手和新承諾的服務，並決定削減逾時工作開支。結果，在1999至2000年度逾時工作的實際開支，比4,170萬元的核准撥款少了1,090萬元，即減少了26%；

—— 在2000至01年度，路政署已承諾進一步削減500萬元的逾時工作開支；及

—— 路政署十分重視員工管理和對員工表現的監察工作。署方已制訂紀錄管理系統。這套系統會因應署內實施ISO 9001而進一步改善。路政署承諾不斷求進，並正認真和全力跟進審計署的建議。

43. 為確定路政署的高層管理人員在管理逾時工作方面有否疏於職守，委員會請路政署署長就審計署對逾時工作的分析所帶出的各項問題提供補充意見。**路政署署長**在2000年5月16日及2000年5月24日的函件(**附錄19及21**)中提供了以下資料：

—— 大部分逾時工作由工程督察和監工執行。這些工作包括監督基於各種原因而須於夜間或周末進行的道路維修工程。由於這些職務涉及工程技術，不能由直屬員工隊中較初級的員工包括高級技工、技工和二級工人執行，因此工程督察／監工執行的逾時工作，與直屬員工隊執行的工作並沒有關係；

戶外道路維修人員的管理

- 直屬員工隊亦須執行逾時工作，因為部分鋪路、驗路工程和部分次要監督工程須於辦公時間以外進行，以免造成交通問題；
- 以往直屬員工隊的職務並沒有“核心”和“非核心”職務之分。直屬員工隊隊員的工作根據督導人員指定的職務優先次序而定。路政署對審計署署長報告書註21所述的計算方法，把“候命”和沒有活動紀錄的時間計算為空閒時間有所保留。這些“候命”和“未有記錄”的工作包括每日員工簡報、起卸裝備及設備、往返廠房和工地、一般設施維修等。由於記錄標準欠佳，使用的報告表格又有所不足，因此這類工作沒有清楚記錄下來。為改善運作數據管理系統，署方已修訂直屬員工隊每日工作紀錄的標準表格，以確保表格可詳載員工所執行的工作；
- 路政署已不斷嘗試盡量減少逾時工作和員工的空閒時間。以下措施說明了署方在這方面作出的努力：

(a) 重新編排當值時間

路政署已重新編排員工的工作時間／工作日，並會繼續在有需要時重新編更，以應付運作需要。不過，重新編更並非經常可行，因為署方的道路督導人員在正常工作時間還有其他職務；

(b) 就逾時工作以補假作償

路政署確有就逾時工作以補假作償。不過，署方不能就所有逾時工作以補假作償，因為過去數年，監工職系曾因建造業興旺而出現大量空缺。監工職系在1997至98年度、1998至99年度和1999至2000年度的空缺數目分別為49個、34個和27個。儘管出現員工短缺的情況，路政署當時仍盡量減少逾時工作，並盡量在可行的情況下以補假作償。在1999至2000年度，給予維修人員的逾時工作津貼，實際開支為1,280萬元，少於核准撥款的1,370萬元；給予直屬員工隊的逾時工作津貼，實際開支則為300萬元，遠少於核准撥款的500萬元。此外，預計在本財政年度還可節省500萬元；

戶外道路維修人員的管理

此外，路政署已發出通告，提醒督導人員有關逾時工作政策，以及需要監督逾時工作，而在批准給予逾時工作津貼前，應先行充分考慮以補假作償的做法；

(c) 聘用合約承辦商代替直屬員工隊

一直以來，如聘用承辦商執行有關工作會更具成本效益，路政署會使用定期合約承辦商取代直屬員工隊執行在正常當值時間以外進行的工作。過去數年，大部分重鋪路面工程已逐步轉交定期合約承辦商負責。自審計署長報告書發表後，直屬員工隊再沒有負責任任何重鋪路面工程；其餘由直屬員工隊進行的夜間工程，則只限於驗路工作，因為目前未能在私人機構物色可負責這類工程的服務機構。路政署現正與有關私營化驗所聯絡，研究可否將這些測試工作外判給他們負責；

(d) 生產力標準

路政署的工程師一直根據其專業判斷和經驗分配工程和監察員工作生產力。然而，要就檢查、監工、協調或掘路工程等維修工作訂定生產力標準會相當困難，因為有關生產力受所涉工程的性質和複雜程度影響。路政署同意應就清潔道路標誌和欄杆等簡單工作訂定生產力標準；及

(e) 按照路政署部門規定抽樣進行實地查核

審計署對部門規定抽樣進行實地查核的詮釋，與路政署對此的詮釋有所不同。就審計署長報告書附錄J所載個案而言，路政署抽樣進行實地查核的次數，遠較部門規定擬進行的次數為多(即推薦人員和核准人員每月只須對同一宗申請的其中一名員工抽樣進行實地查核)。

戶外道路維修人員的管理

44. 結論及建議 委員會：

戶外工作人員的監察

—— 對以下情況深表關注：

- (a) 儘管公務員事務局在1998年11月已要求所有政府部門檢討其員工監督制度，並於1999年10月發出一套監督戶外工作的指引，但路政署除了發出3份部門通告及進行各項內部研究外，未有迅速採取有效的行動，加強其監察機制，而且在很多方面仍然沒有顯著改善；及
- (b) 路政署署長在2000年4月6日的公開聆訊中有如下說法：
 - (i) 要為路政署戶外工作人員訂定正式的生產力標準會相當困難；及
 - (ii) 維修工程的監察工作須完全交託督導人員負責；

—— 建議路政署應為執行道路維修及公用設施工程職務的各個職級／職系人員訂定全面的生產力標準和指引，以便製備足夠的管理資料，讓高層管理人員評估整個部門的生產力；

—— 促請路政署署長盡快實施審計署的建議，尤其應該：

- (a) 制訂各項程序，以確保能充分收集人力資源運用的數據(例如員工執行各項工作所需的時間和工作產量)，並作有系統的分析，從中得出關乎員工生產力的管理資料，並且確保路政署高層管理人員會定期檢討有關的管理資料；
- (b) 透過進行工作研究和分析運作數據，制訂正式的工作時間／生產力標準；
- (c) 發出明確的指示，訂明核實路政署戶外工作人員工作質量的次數和程序，以及記錄查核結果的方法；

戶外道路維修人員的管理

- (d) 密切監察有關執行預訂行程表和記錄抽樣實地查核的新規定的情況；
- (e) 採取積極的措施，改善工地視察工作的質素，確保可以發現工地內所有有問題的項目，並按適當程序作出報告及糾正；及
- (f) 把定期進行標準化行動的規定納入路政署的部門訓令內，確保工地視察工作獲得獨立的質素保證；

—— 知悉路政署：

- (a) 已就該名隸屬新界區的計時員擅自缺勤的行為採取紀律處分行動；
- (b) 現正調查審計署長報告書中指出個別督導人員違反部門訓令的個案；及
- (c) 自1999年1月以來，已對10名行為不當的不同職系和職級人員採取紀律處分行動；

直屬員工隊的管理

—— 對以下情況表示驚訝及深表遺憾：

- (a) 根據審計署計算所得，由直屬員工隊執行的3類工作，即重鋪道路、填補路面坑洞及清潔道路設備，全都欠缺成本效益，所需成本遠比維修承辦商提供的同類服務為高；由直屬員工隊進行該3類工作的成本，分別是聘用維修承辦商進行這些工作所需成本的兩倍、5倍及16倍；
- (b) 路政署自1995年以來，再沒有就直屬員工隊鋪路組進行任何成本效益研究，亦沒有採取有效行動，以解決直屬員工隊提供服務的成本效益問題；
- (c) 路政署的高層管理人員未有給予直屬員工隊足夠的核心職務工作，並縱容署內人員工作散漫；

戶外道路維修人員的管理

- (d) 路政署在1996年7月計劃在20年內，亦即不遲於2016年，削減直屬員工隊的所有人手，但該署既未有積極將二級工人調離，亦未有積極削減直屬員工隊督導人員及汽車司機的人數(這些人員佔了直屬員工隊職工成本的44%)；
- (e) 路政署一直只靠自然流失及自願調職的方式，削減直屬員工隊的實際人數，即使公務員事務局副局長已表明，以自願方式作出調任安排，並非唯一可以採取的做法；
- (f) 路政署未有要求公務員事務局提供任何協助，將該署多出的人手調返政府，這反映路政署沒有下定決心認真解決該問題；及
- (g) 即使在公開聆訊上，路政署署長仍然拒絕就削減直屬員工隊人手的事宜定下更確實的時間表；

——促請路政署署長：

- (a) 在諮詢公務員事務局的意見後，盡快為削減直屬員工隊的所有人手(包括督導人員及汽車司機)訂定較早的目標日期，並為此研究各項落實措施；
- (b) 確保作出妥善安排：
 - (i) 處理多出的人手，以盡量避免裁員；及
 - (ii) 改善直屬員工隊的工作表現，包括分派足夠的核心職務工作給其隊員，並在完成削減該隊的所有人手前，改善其運作模式；及
- (c) 訂立機制(包括為各項具體行動擬訂時間表)，以便路政署的高層管理人員：
 - (i) 定期監察削減直屬員工隊人手的進展；及

戶外道路維修人員的管理

- (ii) 在考慮到“健康生活新紀元”運動將於2001年結束的情況下，審慎檢討繼續調配逾70名直屬員工隊員提供清潔服務的理據；

—— 察悉路政署：

- (a) 已設有各種渠道，讓市民報告道路的損毀情況(包括路面坑洞的問題)或提出投訴；及
- (b) 會考慮設立一項鼓勵計劃的可行性及技術細節，作為加強措施，以宣傳路政署的道路損毀報告／投訴制度，並表揚市民熱心履行公民義務；

逾時工作的管理

—— 認為以下情況令人不可接受，並深表遺憾：有明顯跡象顯示，路政署的高層管理人員在管理逾時工作方面疏忽職守，有關的情況包括：

- (a) 雖然路政署很多員工(包括有極多空閒時間的直屬員工隊)經常大量逾時工作，但路政署未有審慎檢討及修訂調配員工的方法，以解決有關問題；
- (b) 雖然直屬員工隊隊員在正常當值時間內，大部分時間都是執行非核心職務或報稱沒有執行職務，但他們卻獲發大量逾時工作的津貼；以九龍區直屬員工隊的驗路組為例，該組隊員的空閒時間多於其逾時工作時數；
- (c) 現行的管理制度未能有效防止路政署人員超額放取補假或申領超額的逾時工作津貼；
- (d) 路政署曾對若干理應以補假作償的個案發放逾時工作津貼；
- (e) 路政署在發放逾時工作津貼前，未有充分考慮以補假作償；

戶外道路維修人員的管理

- (f) 路政署未有就員工執行各項工作所需的時間，以及補假的獲取、申請、批准及放取事宜備存足夠的正式紀錄；
- (g) 路政署沒有制訂可用作編配工作及監察員工生產力的生產力標準；及
- (h) 路政署的督導人員未有按照所屬部門的規定抽樣進行實地查核，路政署署長就這些規定的用意(亦即推薦人員和核准人員每月只須對同一宗逾時工作申請的“其中一名員工”抽樣進行實地查核)作出的解釋亦欠說服力；

——促請路政署署長：

- (a) 徹底檢討申領大量逾時工作津貼的人員／組別的工作模式、工作量及生產力，以評估是否真正有需要逾時工作；
- (b) 制訂生產力標準，以協助評估逾時工作的需要；
- (c) 考慮重新編排有關人員的當值時間或每周的休息日，以期盡量減少逾時工作的情況；
- (d) 確保路政署今後以補假作為逾時工作的補償方法；如改為發放逾時工作津貼，批核人員應擬備文件評估人手安排／工作量的情況，使路政署的高層管理人員信納以補假作償並非可行辦法；
- (e) 確保具備足夠有關以補假作償的紀錄，並制訂適當的程序，防止員工放取多於他們應得的補假；
- (f) 研究可否將直屬員工隊多出的人手(尤其是督察級人員和監工)調任路政署其他組別，以減少有關組別因職位無人填補而導致員工需要逾時工作；
- (g) 如聘用承辦商執行有關工作會更具成本效益，便應由承辦商取代直屬員工隊執行在正常當值時間以外進行的工作；

戶外道路維修人員的管理

- (h) 發出清晰的部門訓令，規定督導人員嚴格遵從有關抽樣實地查核的規定行事、根據風險評估訂定抽樣實地查核計劃，以及妥為記錄進行抽樣實地查核的日期／時間；
 - (i) 發出部門訓令，清楚說明督導人員必須對下屬的任何失當行為負責，並定期提醒他們必須妥為執行督導職務；
 - (j) 對未有妥為執行督導職務的督導人員採取適當行動（包括紀律處分行動）；及
 - (k) 訂立一套機制，讓路政署的高層管理人員可定期檢討上述各項事宜，以確保逾時工作經常盡量減至最少；
- 知悉路政署已成立一個由路政署副署長出任主席的專責小組，跟進各項與以下範疇有關的事宜：
- (a) 監察戶外工作人員的工作；
 - (b) 直屬員工隊的管理；及
 - (c) 逾時工作的管理；
- 促請路政署署長從速採取行動，跟進該專責小組提出的任何其他措施，以處理所提及的各項問題；及
- 希望當局繼續向其報告以下事項：
- (a) 路政署為落實上述各項建議而採取的行動；
 - (b) 路政署對訂立鼓勵計劃，作為宣傳其道路損毀報告／投訴制度的加強措施一事的考慮結果；
 - (c) 所採取的各項紀律處分行動的進展；及
 - (d) 路政署檢討在“健康生活新紀元”運動於2001年結束後，是否仍有需要調配一組為數眾多的直屬員工隊隊員提供清潔服務的有關事宜。

第3章

司法機構的行政事務

委員會察悉審計署進行了一次審查，研究司法機構的行政運作是否合乎經濟原則，並評估其效率及成效。審計署在是次審查中曾探討下述各項事宜：

- 司法機構是否已採取足夠措施縮短法院案件的輪候時間；
- 司法機構採取了何種措施，確保在法定時限內審理勞資糾紛案件；
- 司法機構在運用司法時間及法庭這兩項主要資源方面的情況；及
- 為法院的有效率及有效益運作而提供的支援服務。

2. 在研究審計署長報告書內提出的各項問題時，委員會完全明白司法機構的獨立性，並得悉審計署的審查範圍並不包括按法官執行司法職務的成效來評估司法表現。

法院案件輪候時間

3. 委員會從審計署長報告書第2.9及2.10段和表二得悉，在較高級別的法院，司法機構未能完全達到審理案件的輪候時間目標。高等法院原訟法庭處理的案件的輪候時間更大大超出所訂目標。在1999年1月至8月期間，刑事案件、來自裁判法院的上訴案件及民事案件的實際輪候時間，分別較目標輪候時間超出48%、43%及24%。委員會亦從司法機構政務長在公開聆訊席上提交的參考便覽(**附錄23**)得悉，在2000年1月至3月期間，上述案件的實際輪候時間已經縮短。委員會詢問該文件所載的最新數字，是否顯示在審計署長報告書發表後，原訟法庭處理的案件的實際輪候時間已大致上有所改善。

4. **司法機構政務長徐志強先生表示：**

- 審計署已在審計署長報告書內證實，雖然案件數量大幅增加，但司法機構在縮短法院案件輪候時間方面已取得一些顯著的成效；及

司法機構的行政事務

——在該次帳目審查後，司法機構已作出不少努力，盡量縮短高等法院原訟法庭處理的案件的輪候時間。司法機構已委任5名暫委法官，使暫委法官總數增至10人，協助清理積壓的案件及把案件的實際輪候時間縮短至服務承諾所訂的目標水平。他有信心只要再加努力，定能達到案件的輪候時間目標。

5. 委員會察悉，司法機構建議把區域法院的民事司法管轄權金額上限由12萬元調高至60萬元，此舉將有助於把大量民事案件重新分配並轉至區域法院審理，從而減輕高等法院的工作壓力。然而，政府當局仍未制定所需的法例修訂。委員會詢問，在1999年10月提交立法會省覽的《1999年區域法院(修訂)條例草案》現時的進展如何。

6. **司法機構副政務長(發展)劉嫣華女士**表示：

——《1999年區域法院(修訂)條例草案》現正由立法會轄下一個法案委員會進行審議。該法案委員會至今已先後舉行了9次會議，最後一次會議的舉行日期是2000年4月19日。法案委員會主席將於4月底向內務委員會提交報告。司法機構希望該條例草案可於5月中恢復二讀辯論；及

——如該條例草案可於本立法年度內獲得通過成為法例，司法機構可於2000年8月或9月調高區域法院的民事司法管轄權金額上限。

7. 委員會察悉司法機構政務長在審計署署長報告書第2.33(k)段作出的承諾，亦即在高等法院原訟法庭的工作量獲得紓減，而案件輪候時間亦縮短至目標水平以內時，可減少署任暫委法官的人數。委員會詢問，《1999年區域法院(修訂)條例草案》獲得通過後，會否對高等法院原訟法庭的人手狀況造成任何影響。**司法機構政務長**表示，司法機構將會盡量停止作出署任安排。然而，司法機構須評估調整區域法院的民事司法管轄權金額上限對於重新分配民事案件所造成的影響，以決定是否需要更多人力資源。

8. **司法機構副政務長(發展)**亦表示：

——司法機構預期在實施新的區域法院民事司法管轄權金額上限後，區域法院的工作量將大幅增加。區域法院處理的案件數目及進行審訊的案件數目，估計會分別增加20%及

司法機構的行政事務

30%。非正審申請數目會大幅增加170%，而訟費評定案件的數目亦預計會增加20%。然而，司法機構須因應實際工作量評估案件數目增加對資源造成的影響；

- 為應付區域法院工作量預期有所增加的情況，司法機構建議採取聆案官制度，由聆案官處理非正審申請，使其他法官可集中處理較複雜及富爭議性的案件。如實施上述新制度，區域法院須增設7名法官及24名輔助人員；
- 由於高等法院的工作量預期會減少，司法機構相信可縮減4名法官、4名司法人員及10名輔助人員。這些職位均可轉調至區域法院；及
- 司法機構相信案件數目不會驟然增加，而是在一段時間內逐步增加。司法機構會密切監察有關情況，如有需要，會調配額外資源應付有關需求。

9. 委員會對於司法機構花了一段長時間就區域法院的民事司法管轄權金額上限進行檢討，以及日後檢討各級法院民事司法管轄權金額上限的機制感到關注。**司法機構政務長**回應時表示：

- 如《1999年區域法院(修訂)條例草案》獲得通過，區域法院的民事司法管轄權金額上限將調高至60萬元。司法機構已決定在兩年後檢討此金額上限，並研究可否將其進一步調高至100萬元；及
- 司法機構亦已承諾與所有相關的人士和機構進行磋商，以便定期檢討各級法院的民事司法管轄權金額上限。

10. 委員會其後得悉，《1999年區域法院(修訂)條例草案》已於2000年5月17日恢復二讀辯論，並於同日獲得通過。

11. 雖然調整民事司法管轄權金額上限導致的工作量重新分配，將有助縮短民事案件的輪候時間，但委員會對於刑事案件的輪候時間感到關注。根據司法機構政務長在公開聆訊席上提交的參考便覽(**附錄23**)，在2000年1月至3月期間，刑事案件及來自裁判法院的上訴案件的實際輪候時間分別是165天及113天，兩者均超出服務承諾所訂的

司法機構的行政事務

目標輪候時間(分別為120天及90天)。委員會詢問，司法機構會否採取任何行動，縮短這兩類案件的輪候時間。**司法機構政務長**表示：

- 在過去數年，刑事案件的數目並無大幅增加。輪候時間過長是由於複雜案件的數目相對上有所增加所致。舉例而言，涉及商業罪行的案件數目由1998年的6宗增至1999年的11宗，而這些案件一般需時20個星期才審理完畢；
- 自1997年年底開始出現的經濟不景氣，導致民事案件數目大幅增加。由於須調配人力資源處理這些案件，刑事案件的輪候時間亦因而受到影響；
- 當有更多案件轉交區域法院處理後，高等法院將有更多法官可轉調往處理刑事案件。此外，當局亦會委任更多暫委法官。如此一來，案件輪候時間將可縮短至服務承諾所訂的120天目標水平以內。這些措施亦可有助縮短來自裁判法院的上訴案件的輪候時間；及
- 司法機構將竭盡所能，務求達到各類案件的輪候時間目標。然而，由於案件的複雜程度及完成有關法律程序所需的時間未可預料，他不能承諾在一段確切的時間內達到有關目標。

12. 審計署署長在2000年5月24日的函件(**附錄24**)中向委員會提供下述補充資料：

- 刑事案件及來自裁判法院的上訴案件輪候時間較長的主要原因，是高等法院原訟法庭的整體工作量大幅增加，這情況在很大程度上是由於民事案件數目大幅上升所致。審計署署長報告書的表一顯示，在1989至1998年間，民事案件數目增加了170%。由於高等法院法官一般須同時處理刑事及民事案件，民事案件的工作量增加，自然會影響刑事案件的輪候時間；
- 當原訟法庭的民事案件工作量轉移至區域法院後，原訟法庭處理刑事案件及來自裁判法院的上訴案件的輪候時間將可隨之縮短；及

司法機構的行政事務

—— 司法機構政務長已表示應從速採取行動，把輪候時間縮短至服務承諾所訂目標水平以內。除了預期中對原訟法庭整體工作量作出的紓減之外，他亦會考慮採取若干改善措施。

13. 在進行公開聆訊後，委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究其他司法管轄區在下述各個範疇的常規及經驗：

- 現時是否訂有任何既定標準，用以衡量各級法院／審裁處的平均開庭時數；
- 案件在法院排期審理的安排；及
- 如何監察司法時間的運用情況。

資料研究及圖書館服務部主管劉騏嘉女士告知委員會，經初步翻查有關資料所得的結果顯示，其他普通法司法管轄區包括美國最高法院、英國司法部、澳洲高等法院及加拿大最高法院，通常採用下述量化標準評定執行司法工作的效率：

- 入稟法院的案件數目；
- 上訴許可申請的數目；
- 已進行上訴聆訊的案件數目；
- 已作出的上訴判決數目；及
- 法律程序中各個不同階段的平均所涉時間。

14. 關於上述各項量化標準，**審計署署長**在2000年4月28日的函件(**附錄25**)中向委員會提出以下意見：

- 入稟法院的案件、上訴案件，以及終審法院的上訴案件和上訴許可申請的數目，均載於周年預算的司法機構管制人員報告內；
- 顯示案件由入稟法院或排期聆訊至首次聆訊之間的平均所涉時間的法院案件平均輪候時間，已納入為司法機構管制人員報告內一項主要服務表現指標；

司法機構的行政事務

- 在進行審查的過程中，審計署已就採用法律程序中各個不同階段的平均所涉時間作為服務表現指標的可行性，諮詢司法機構政務長。審計署其後獲告知，案件在進行首次聆訊後，法律程序中其他各個階段的所涉時間，均受法院管理人員能夠控制的範圍以外的多個因素所影響。一宗案件應否展開下一階段的法律程序，在很大程度上是一項司法決定。監察及評估案件在進行首次聆訊後的各個階段平均所涉時間，可影響或被視為影響上述的司法決定。鑑於司法機構政務長表示這種做法會妨礙司法獨立，審計署認為不宜在是次審查中跟進處理此事；及
- 在顧及有關各方的權益下，為機構及其多元化工作範疇選取適合的服務表現指標，基本上是每個機構的責任。當局應鼓勵司法機構繼續找出其他具有效用的服務表現指標，以提高其透明度及對公眾的問責性。

15. 關於其他普通法司法管轄區在採用量化標準方面的經驗，**司法機構政務長**在2000年4月28日的函件(**附錄26**)中表示：

- 大部分普通法司法管轄區均採用案件數量、案件性質及輪候時間作為服務表現指標。然而，純粹根據數字比較執行司法工作的效率，將有一定困難。各司法管轄區的法律條文、法庭規則、實務指示等均各有不同，統計數字並未能把這些差異完全反映出來；
- 司法機構在達到服務承諾所訂標準方面的成績，除了會在管制人員報告內發表外，亦會刊登於市民可查閱得到的司法機構年報內。此外，年報內亦載有司法機構為提高其行政效率而採取各項改善措施的進度報告；及
- 關於採用法律程序中各個不同階段的平均所涉時間作為服務表現指標的可行性，必須指出的一點是，在案件一旦展開審訊後，控制甚或企圖控制用作進行審訊的時間，是絕對不恰當的行為。除了存在不能給予訴訟人充分時間說明其申索或抗辯(因而令公義不能獲得充分伸張)的危險之外，有若干並非法官所能控制的因素亦可拖延進行審訊的時間，例如律師因為進行談判、傳召更多證人或找不到專家證人而申請把案件押後審訊。

司法機構的行政事務

勞資審裁處

16. 委員會察悉根據法例規定，除非有關的各方同意作出其他安排，否則勞資審裁處須於案件入稟當日起計30天內，就有關申索進行聆訊。根據審計署署長報告書第3.5及3.8段所載，為確保所有送交勞資審裁處處理的案件均可在30天法定時限內審理，司法機構自1992年開始使用預約時間登記冊，預先記錄所接獲的案件。前立法局議員於1995年獲告知，在設立第十庭後，勞資審裁處應無須依賴預約時間登記制度，而能夠應付新增的案件。司法機構期望勞資審裁處從此可在接獲案件之日起正式受理入稟案件，而不必再使用預約時間登記冊。鑑於勞資審裁處現時仍須依賴預約時間登記制度，委員會詢問：

- 司法機構有否徵詢法律意見，查證採用預約時間登記冊在法律上是否可以接受，以及採用這制度是否屬於規避30天法定時限的做法；
- 司法機構有否考慮修訂《勞資審裁處條例》，從而對30天法定時限的規定作出修改；及
- 司法機構何以未有履行在1995年作出的承諾，至今仍然使用預約時間登記制度。

17. 關於30天時限的規定，**立法會秘書處法律顧問馬耀添先生**表示，《勞資審裁處條例》第13條規定，司法常務主任須作出安排，在不早於申索書提交時起計10天及不遲於申索書提交時起計30天，就有關個案進行聆訊。至於法律程序於何時展開，則視乎申索人於何時正式提交申索書。

18. **司法機構政務長**表示：

- 預約時間登記冊可發揮緩衝作用，協助應付勞資審裁處日益增加的工作量。如沒有這制度，勞資審裁處將難以及時調動資源，應付在經濟不景的情況下驟然增加的勞資糾紛個案。這制度的目的是協助申索人盡快提交申索書；
- 《勞資審裁處條例》早於1973年制定。社會人士的期望、勞資糾紛的性質及處理這些個案的方法，在多年來已有所改變，而該條例亦經過多次修訂。儘管有關當局多年來曾不斷就預約時間登記冊進行討論，但同意有實際需要保留

司法機構的行政事務

這制度。司法機構雖不排除修訂法例的可能性，但須顧及目前的勞資關係狀況及公眾人士對於延長30天法定時限的建議有何反應；

—— 司法機構於1995年估計，在設立第十庭後將無須再倚賴預約時間登記制度。可是，1997年年底開始出現的金融風暴導致勞資糾紛個案數目突然上升，上述估計亦因而有變。下述數字可證明這種情況：

<u>年份</u>	<u>案件數目</u>
1995	7 645
1996	7 862
1997	6 319
1998	9 476
1999	11 594

—— 審計署署長報告書的圖三所載的數字，有助證明1995年作出的估計是正確的。在1996年，案件記錄在預約時間登記冊的平均輪候時間是11天，而提交申索書至首次聆訊之間則相距23天。因此，30天法定時限的規定已差不多可以達到。由於案件數量在1998年增加了50%，而在1999年又增加了22%，案件的平均輪候時間亦由1997年的15天增至1998年的27天，以至1999年的38天；

—— 為應付工作量方面的增加，司法機構已在現有的10個勞資審裁處法庭以外，在其中3個法庭實行晚間聽審的安排，以及在其中一個法庭進行星期六聆訊。由於資源有限，採用預約時間登記制度是應付服務需求的一項合理措施。當局希望在經濟情況好轉後，勞資糾紛個案的數目會有所減少，屆時便可實行在接獲案件之日受理入稟案件的安排；及

—— 司法機構察悉，審計署建議就案件記入預約時間登記冊至正式入稟之間相距的時間訂定目標。自審計署署長報告書發表以來，司法機構已就案件記入預約時間登記冊的時間訂定為時30天的目標。這是一個合理的目標，司法機構會竭盡所能，務求達到該指標。

司法機構的行政事務

19. 鑑於《勞資審裁處條例》並未就預約時間登記制度作出規定，委員會詢問審計署為何建議司法機構就案件記入預約時間登記冊至正式入稟之間相距的時間訂定目標。**審計署署長陳彥達先生**表示，審計署並非贊同應把預約時間登記制度合法化。事實上，當初制訂該制度的用意是以之作為一項臨時措施，藉以應付勞資審裁處日益增加的工作量。由於現時的情況證明仍有需要採取這項措施，審計署認為須為該制度訂定目標，以確保其有效運作。長遠而言，當金融風暴的影響消退後，司法機構應考慮停止以預約時間登記冊作為緩衝措施，應付日益增加的工作量。

20. 委員會詢問當局將於何時檢討採用預約時間登記制度的情況，**司法機構政務長**答稱：

- 以其他司法管轄區的經驗而言，勞資糾紛案件的候審時間遠較本港的勞資審裁處為長。儘管如此，司法機構完全明白社會大眾均期望勞資糾紛能盡速獲得解決；及
- 司法機構承諾在情況穩定下來後檢討採用預約時間登記制度的情況。司法機構會每兩個星期一次，檢討記錄在預約時間登記冊內的案件的輪候時間，直至輪候日數達到零天為止。與此同時，司法機構會按照有關預約時間登記冊的服務承諾，盡力使申索人無須等候超過30天的時間才可提交申索書。

21. **司法機構政務長**在2000年4月20日的函件(**附錄27**)中補充：

- 根據紀錄所載，預約時間登記冊早於1987年已經存在；
- 司法機構一直有遵從及定期公布有關法定規定。按照該項法定規定，一項申索並不會在早於申索書提交當日起計10天，亦不會遲於申索書提交當日起計30天進行聆訊。這項資料已刊登於法庭服務簡介系列中名為《勞資審裁處》的小冊子內。相同的資料亦可透過互聯網上的司法機構網頁取得，或於回覆所有口頭或書面查詢時告知查詢人；
- 由於勞資審裁處並不容許訴訟所涉各方聘用法律代表，該處的調查主任有責任協助申索人進行提交申索書的準備工作，以減少申索人在聆訊前往勞資審裁處的次數。預約時間登記制度可確保申索人於早經約定的時間前往審裁處進

司法機構的行政事務

行會面時，可得到足夠的協助。該制度亦可使工作量獲得平均的分配，從而確保以最具效益的方法調配人力資源。預約時間登記制度有其實際需要，尤以牽涉數以百計申索的集體案件為然；及

——除非出現不可預見的情況，否則勞資審裁處應能達到在預約當日起計30天內入稟案件，以及入稟案件當日起計30天內進行聆訊的輪候時間目標，從而逐步減少積壓的案件。以案件數量、複雜程度及牽涉大量申索人而論，他認為所訂的輪候時間目標是十分合理的指標。然而，由於超出司法機構控制範圍的變數甚多，而且會導致案件數量出現大幅度波動，他難以確切指出可於多少時間之內把積壓的案件全數清理。

22. 委員會從審計署報告書第3.7段得悉，小額薪酬索償仲裁處於1994年成立，其作用是接手處理原來由勞資審裁處審理的小額索償案件。在1997年，小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限提高至每名申索人8,000元，案件所涉及的申索人數目上限亦增至10名。此外，委員會亦從報告書第3.15段得悉，審計署認為有需要考慮提高小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限，使某些目前由勞資審裁處審理的小額薪酬索償案件可轉交小額薪酬索償仲裁處仲裁，藉以紓緩勞資審裁處工作量日益增加所造成的壓力。勞工處處長於報告書第3.19段表示，他並不反對上述建議，但須視乎勞工處是否獲分配額外人手及其他必需的資源，以應付額外的工作量。然而，司法機構政務長在報告書第3.18(k)段中指出，小額薪酬索償仲裁處的仲裁官並非具有法律專業資格的人員。在考慮提高小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限時，除了須證明有關做法具成本效益外，亦須考慮這是否維持司法服務質素及有關專業水平的最佳辦法。鑑於上述意見，委員會詢問：

——小額薪酬索償仲裁處在提供仲裁服務方面的成效如何；及
——如何能夠縮短勞資糾紛案件的輪候時間，而又同時可以確保司法服務的質素。

23. 勞工處處長張建宗先生表示：

——小額薪酬索償仲裁處已證實是行之有效及具有效率的機制。在申索人提交薪酬申索後，小額薪酬索償仲裁處可於5個星期內進行仲裁。約有67%案件可在一次聆訊中審結。只

司法機構的行政事務

有在少數案件中，申索人會就小額薪酬索償仲裁處的裁決向原訟法庭提出上訴許可申請。近年的上訴申請無一成功，而覆核個案數目亦甚少。1998及1999年的覆核個案數目分別為23宗及16宗。上述種種數字皆可顯示，有關的各方對於小額薪酬索償仲裁提供的仲裁服務均感滿意；

- 勞工處並沒有就小額薪酬索償仲裁提供的服務進行任何服務使用者滿意程度調查。不過，各工會普遍支持採用該機制。僱主提出的投訴亦寥寥可數；
- 小額薪酬索償仲裁處所有仲裁人員均是富經驗的高級勞工事務主任，他們皆經過全面的訓練。律政司亦為這些人員提供為期14個半天的法律訓練課程。因此，他們實有足夠能力應付小額薪酬索償仲裁處的勞資糾紛個案；
- 如獲提供額外資源，勞工處樂意接手處理更多小額薪酬索償個案。在較早時與司法機構政務長進行的商討中，雙方同意勞資審裁處和勞工處進一步合作的可能性，可留待日後再作研究。在這方面有多個方案可供探討，舉例而言，小額薪酬索償仲裁處可開設晚間仲裁聆訊及星期六仲裁聆訊。此外，當局亦可進行為時數個星期至6個月的試驗，讓小額薪酬索償仲裁處協助清理勞資審裁處積壓的案件；及
- 根據過去4個月的工作量，如把小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限調高至1萬元，估計小額薪酬索償仲裁處能夠處理多700宗案件。為了處理這些案件，該處須增設1.5個仲裁人員職位。

24. 勞工處處長向委員會提供了若干與設立小額薪酬索償仲裁處有關的背景資料及相關的統計數字(**附錄28**)。此外，他亦在2000年4月17日的函件(**附錄29**)中指出：

- 根據從各個途徑收集所得的意見，勞工處相信小額薪酬索償仲裁處一直以有效及高效率的方式運作，令使用其服務的人士感到滿意。在收集所得的意見中，包括了勞工處市民聯絡小組的市民代表提出的意見。該聯絡小組於1993年成立，目的是收集市民對勞工處服務的意見及了解他們對有關服務的期望。工人團體及職工會偶爾亦會提出意見，

司法機構的行政事務

他們的意見亦令勞工處更加確信，市民對小額薪酬索償仲裁處的服務感到滿意；

- 在過去數年，就小額薪酬索償仲裁處的裁決向原訟法庭申請上訴許可的個案為數甚少。在1997年有8宗，1998年有11宗，而1999年則有9宗，上述數目在該3年的審結案件總數中，分別僅佔0.5%、0.4%及0.3%。在這些上訴申請中，沒有任何一宗能成功推翻小額薪酬索償仲裁處的裁決；及
- 在1999年，小額薪酬索償仲裁處審理一宗案件的平均成本是5,873元。

25. 委員會從署理司法機構政務長於2000年5月23日致審計署署長的便箋(附錄30)中得悉，勞資審裁處在1999至2000年度審理一宗案件的平均成本是7,636元。

26. 司法機構對於小額薪酬索償仲裁處的仲裁人員並非具有法律專業資格的人員感到關注，關於此事，**司法機構政務長**表示：

- 私人糾紛屬民事案件，這些案件應否交由行政部門處理而非由法院作出仲裁，是一項重要的政策事宜。司法機構僅負責進行執法工作。然而，司法機構樂意與勞工處處長、其他政府官員及立法會議員商討此事；及
- 當局基於實際考慮因素，於1994年成立小額薪酬索償仲裁處。這是用以紓緩勞資審裁處沉重工作量的行政措施。儘管有關機制已證實能有效處理小額薪酬索償個案，但應否由一個行政部門負責就民事案件作出仲裁，仍屬一重要問題，必須予以進一步研究。

27. 鑑於司法機構對上述事宜表示關注，委員會邀請教育統籌局局長就小額薪酬索償仲裁處的設立目的及職能，以至其日後的發展，提出他對有關的政府政策的意見。**教育統籌局局長王永平先生**在2000年4月19日的函件(附錄31)中表示：

- 雖然小額薪酬索償仲裁處的仲裁人員並不具備法律專業資格，但他們均是資深的高級勞工事務主任，在處理勞資糾紛方面經驗豐富，亦熟諳《僱傭條例》及各項僱傭安排細則。此外，他們根據《小額薪酬索償仲裁處條例》執行仲

司法機構的行政事務

裁職務之前，曾接受經過特別設計的訓練，課程內容包括基本法律知識；

- 鑑於小額薪酬索償仲裁處已證實能有效就小額薪酬索償個案作出仲裁，仲裁處樂意協助勞資審裁處清理積壓的案件。不過，是否接納這項建議，仍須由司法機構作出決定；及
- 小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限，已於1997年6月由每名申索人5,000元調高至8,000元，以抵銷自1994年12月以來的累積薪金增長。如有需要，當局會因應薪金水平變化檢討有關的金額上限。

司法機構資源的運用

28. 委員會從審計署署長報告書第4.8及4.9段得悉，早於1993年開始，前立法局議員已就法官的平均開庭聽審時數提出關注。至於法官每天開庭聽審多久才算合理的問題，當時的首席大法官曾於1994年表示，經過反覆思量後，他認為每年平均每天開庭聽審4小時，已屬恰當。然而，在事隔6年之後，司法機構仍未能就各級法院／審裁處的平均開庭時數訂立任何指標。司法機構政務長在報告書第4.28段作出的回應中表示，他將與終審法院首席法官及法庭庭長商討有關開庭時數的規範，可否作為司法機構的標準開庭時數。有見及此，委員會詢問在這方面可有任何進展。

29. 司法機構政務長表示：

- 一般人普遍均會誤解，法官的工作時間僅限於在法庭聽審的時間。事實上，司法時間同時包括法官在法庭內聽審及在法庭外工作的時間。除了開庭聽審的時間外，法官還須在法庭外處理大量工作，例如翻閱法庭檔案及參考資料。根據在1999年就司法時間的用途進行的一項調查，法官須把頗多時間花在庭外工作上。這項安排事實上是符合公眾利益的做法，因為如法官及雙方的法律代表能多花一些時間進行案件準備工作及在開庭前細閱有關資料，有關的各方將可在聆訊期間專注處理較具爭議性的事宜。這不單可令仲裁過程更加順利，同時亦可減低訴訟開支；

司法機構的行政事務

- 終審法院首席法官認為1999年的調查結果合理。此外，他亦成立了一個由高等法院首席法官領導的檢討委員會，負責檢討現時就民事案件作出仲裁的程序。要求雙方法律代表在開審前提交更多書面論據及文件的建議一旦獲得接納，開庭時數將進一步修訂；及
- 司法機構並非不願意就平均開庭時數訂定指標。事實上，這方面的資料對於司法機構政務人員監察使用司法時間的趨勢將十分有用。在決定應否訂立任何指標時所需考慮的問題是，應否把有關的指標施加於法官身上，並用以評估他們的工作表現。司法機構擔憂此舉會給予公眾人士錯誤的印象，使他們誤以為法官在法庭工作的時間越長，他們的工作能力便越高。

30. 據審計署署長報告書第4.28(a)段所載，司法機構過往多年進行的調查結果顯示，在開庭時數方面已有若干規範。委員會詢問這些規範是甚麼，以及司法機構有否汲取其他司法管轄區在監察司法時間使用情況方面的經驗。**司法機構政務長**表示：

- 上述規範是透過司法機構在過往多年進行的調查而取得的。有關規範顯示平均開庭時數介乎2.5至4小時之間。在開庭時數方面並無單一的指標；
- 司法機構經常參考其他司法管轄區的做法。然而，這些資料未必十分全面，因為有關資料通常是本港法官和其他司法管轄區的法官進行經驗交流時取得的。據他所知，這些司法管轄區並沒有為法官的開庭聽審時數訂定任何硬性指標；及
- 司法機構會繼續監察一直有備存紀錄的開庭時數。至於用作處理庭外工作的時間，法官過去一直以非常合作的態度提供有關資料。司法機構會研究日後如何以不致對法官造成不便的方式取得這方面的資料。

31. **司法機構政務長**在2000年4月20日的函件(**附錄27**)中補充：

- 關於法律制度與香港特別行政區相若的海外司法管轄區，在法官開庭聽審時數方面採用了何種規範，司法機構並無任何書面或已發表的資料。然而，根據司法機構內部普遍

司法機構的行政事務

所知，各普通法司法管轄區所採用的開庭時數模式有極大差別，因為有些司法管轄區對於在法庭上進行口頭答辯施以極大限制，有些司法管轄區則不大倚重書面陳詞。因此，即使對開庭時數作出記錄，這些資料亦只能反映個別司法管轄區的程序綱領及案件管理常規，其他用途則不大；

- 以目前的程序綱領及各級法院／審裁處使用資訊科技的水平而言，過往調查所得出的規範似乎頗為合理。然而，程序綱領及法院使用科技的廣泛程度倘再有改變，他不排除進一步修訂這些規範的可能性；及
- 他會諮詢終審法院首席法官及法庭庭長，決定可否及應否以這些規範作為司法機構的標準開庭時數，以及如以之作為標準，應從何種角度理解有關的規範。如終審法院首席法官及法庭庭長同意有需要定期進行調查，監察使用司法時間的趨勢，他會詳細研究應採用何種方法進行調查。在進行調查方面有很多不同的方法，要求法官填寫工作日誌只是其中一個選擇。他認為在現階段不宜亦無需就此事作出決定。

32. 委員會詢問法官的工作時數為何，以及為何只有勞資審裁處及裁判法院的法官須於星期六開庭聽審。**司法機構政務長**回應時表示，法官每星期須最少工作44小時，但實際的工作時數則長得多。雖然部分法院在星期六並無開庭聽審，但法官在星期六亦有其他職務需要處理，例如擬備判決書及翻閱參考資料。舉例而言，在1999年，原訟法庭的法官在星期六的工作時數共為290小時。除此以外，他們亦須參與其他活動，例如大律師及律師的註冊工作及出席培訓課程，以便掌握最新的法律知識。

33. 關於法官及司法人員的培訓活動，**司法機構政務長**在2000年4月20日的函件(**附錄27**)中進一步表示：

- 司法機構認為專業培訓及提高專業水平實至為重要。在星期六進行培訓，將令法院的正常運作所受到的影響減至最低，而且可舉辦為時數個小時的培訓課程，以取得較大的成效。因此，於星期六舉行司法人員培訓委員會策劃的活動，實為適當安排。至於需時較短的培訓課程或由客席嘉賓主講的研討會，亦會定期在星期六以外的日子舉行；及

司法機構的行政事務

—— 在1999至2000年度，司法機構為法官及司法人員舉辦了共179項培訓課程，其中63項於星期六舉行，參加人數為669人，另外的116項培訓則於星期六以外的日子舉行，參加人數達783人(或以上)。

34. 據審計署報告書第4.32及4.33段所載，審計署曾分析1998至99年度區域法院26個法庭的實際使用時數，並發現法庭的平均使用率僅得45%。審計署亦發現在區域法院的上午或下午時段，平均約有43%法庭閒置。鑑於得出上述分析結果，委員會詢問司法機構會否採取任何措施，把法庭設施充分善用。**司法機構政務長**表示：

- 根據現行的案件排期聆訊政策，法官預計會整天使用所獲編配的法庭，即每一周日使用法庭約5小時。然而，由於案件在審訊期間會出現無法預知的發展，排期聆訊工作遂變得非常複雜。就刑事案件而言，倘被告在審訊初段認罪，有關案件很快便會審結。民事案件的審訊時間可能會更為冗長。不過，過去亦有某些個案的涉案各方協議庭外和解，而審訊過程亦隨之結束。在區域法院於過去6個月審理的案件中，有16.6%刑事案件的被告認罪，另有37.9%民事案件則庭外和解；
- 法院不一定可以利用因案件終止審訊而騰空的法庭，因為有關的法官在同一日再無其他案件需要審理。這是由於涉案各方必須在展開審訊前24小時獲得通知；
- 為提高法庭的使用率，司法機構要求法官利用閒置法庭審理一些簡單的案件。此外，排期進行聆訊的案件亦會較正常為多。區域法院的民事案件排期聆訊比率會超出30至50%，而刑事案件的排期聆訊比率則會超出15至20%。不過，這項安排會對有關方面造成不便及令其需要支付額外費用；
- 儘管司法機構已採取上述措施，但現時仍有未被使用的時段。當局需要考慮的問題是，應否令法庭達到100%的使用率，或要求有關的各方忍受所帶來的不便及承擔所需開支。司法機構已竭盡所能，務求在兩者之間取得平衡，以充分利用法庭設施；及

司法機構的行政事務

—— 司法機構已採納審計署的建議，在設計新法院設施時建造不同面積的法庭。

35. 委員會從審計署長報告書第5.20段得悉，自1998年4月以來，法庭速記主任的職能已由直接提供法庭記錄服務，轉為監管私人承辦公司的工作。根據審計署的觀察所得，監管法庭記錄服務的費用偏高。有見及此，委員會詢問司法機構會否進一步縮減法庭速記主任辦事處的人手。**司法機構政務長**表示：

—— 在獲得適當的培訓後，法庭速記主任可被調派執行其他職務。事實上，現時已有兩名法庭速記主任被調派執行和電腦有關的職務。其中一人最近已轉調往執行公共關係職務，另一人則被調派至人事部工作。此外，有兩名法庭速記主任被派往法律資料參考系統部工作；及

—— 司法機構最終會保留20名法庭速記主任，負責執行監管工作。

36. 結論及建議 委員會：

法院案件輪候時間

—— 對下述情況表示關注：

(a) 在2000年1月至3月期間，原訟法庭處理的刑事案件、來自裁判法院的上訴案件及民事案件的實際輪候時間，分別是165天、113天及199天，全部均超出這些案件的目標輪候時間(即120天、90天及180天)。這情況與司法機構政務長指訟費過於昂貴或案件延誤過久，等於把市民拒諸司法門外的言論所表現的精神並不一致；及

(b) 有越來越多民事案件須交由較高級別法院審理，因為在《1999年區域法院(修訂)條例草案》於2000年5月17日獲得通過之前，當局從未制定任何法例，調高區域法院的民事司法管轄權金額上限；

司法機構的行政事務

—— 知悉司法機構政務長：

- (a) 同意有需要定期檢討各級法院的民事司法管轄權金額上限，並同意與法官、律政司、法律援助署及法律界人士磋商，制訂一套檢討機制；
- (b) 同意首先盡可能重新調配人手，然後才在法院／審裁處增設職位；及
- (c) 在高等法院原訟法庭的工作量獲得紓減，而案件輪候時間亦縮短至目標水平以內時，將會減少署任暫委法官的人數；

勞資審裁處

—— 對於司法機構利用預約時間登記制度規避勞資審裁處須在30天法定時限進行聆訊的規定表示遺憾；

—— 促請司法機構政務長：

- (a) 從速檢討採用預約時間登記制度的情況；
- (b) 採取有效措施，清理勞資審裁處積壓的案件，包括實行晚間法庭制度及在星期六進行聆訊；及
- (c) 積極考慮調高小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限，使該仲裁處能接手處理更多小額薪酬索償案件；

司法機構資源的運用

—— 對下述情況深表遺憾：

- (a) 關於以開庭時數作為衡量是否有效運用司法時間的指標的問題，自前立法局於1993年首次提出以來，至今尚未獲得解決，儘管當時的首席大法官曾於1994年表示，每年平均每天開庭聽審4小時，已屬恰當；及
- (b) 法官開庭聽審時數及法庭閒置時間，並無任何改善跡象；

司法機構的行政事務

—— 察悉終審法院首席法官於1999年曾作出以下陳述：

“……法官須認同法庭時間是一種公共資源。跟所有的公共資源一樣，這種資源是有限的。因此，法庭必須確保這項公共資源得以公平和有效地分配和使用。對於法庭時間的使用，法官將越來越需要向公眾作出交代……”；

—— 促請司法機構政務長竭盡所能，提高司法機構在運用公共資源方面的透明度及對公眾的問責性；

—— 為方便立法會就此事作出跟進，已要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部繼續研究其他司法管轄區在下述各個範疇的常規及經驗：

- (a) 現時是否訂有任何既定標準，用以衡量各級法院／審裁處的開庭時數；
- (b) 案件在法院排期審理的安排；及
- (c) 如何監察司法時間的運用情況；

—— 促請司法機構政務長與終審法院首席法官及法庭庭長商討下述事宜：

- (a) 有關開庭時數的規範可否作為司法機構的標準開庭時數，以及是否有需要定期進行調查，監察使用司法時間的趨勢；
- (b) 改善支援服務以方便法官執行其職責；
- (c) 進行法庭服務使用者滿意程度調查，以便確切了解法庭服務使用者對是否需要在星期六開庭聽審的意見；
- (d) 在新法院設施建造不同面積的法庭，以及按照案件性質而非不同的法官編配法庭；及
- (e) 改善法庭的使用情況，例如集中分配法庭；

司法機構的行政事務

提供支援服務

——促請司法機構政務長：

- (a) 檢討法庭速記主任辦事處的人手狀況，研究可否進一步縮減人手；及
- (b) 經諮詢公務員事務局後，就法庭速記主任職系進行全面的檢討；及

——希望當局繼續向其報告司法機構政務長就下述事宜採取的行動的進展：

- (a) 清理高等法院原訟法庭及勞資審裁處積壓的案件；
- (b) 制訂檢討機制及檢討各級法院的民事司法管轄權金額上限；
- (c) 檢討勞資審裁處採用預約時間登記制度的情況；
- (d) 檢討小額薪酬索償仲裁處的司法管轄權金額上限；
- (e) 就訂立開庭時數指標、是否需要定期進行調查以監察司法時間運用的趨勢，以及在新法院設施建造不同面積的法庭，徵詢終審法院首席法官及法庭庭長的意見；
- (f) 改善支援服務以方便法官執行其職責；
- (g) 進行法庭服務使用者滿意程度調查；
- (h) 處理法官提出的關注事項，包括透過重新調配資源加強各項支援服務；及
- (i) 檢討法庭速記主任職系的人手狀況，以及該職系在長遠上須予保留的理據。

委員會主席、副主席及各委員署名

李家祥(主席)

李華明(副主席)

朱幼麟

吳亮星

梁劉柔芬

劉江華

劉慧卿

2000年6月9日

經政府帳目委員會研議的
審計署署長第34號報告書內章節

**審計署署長
第34號報告書
章節**

項目

5 破產管理署提供的服務

1

6 戶外道路維修人員的管理

2

7 司法機構的行政事務

3

**政府帳目委員會
第34號報告書
章節**

《香港特別行政區立法會議事規則》

72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少5整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者的數目相等，則在此情況下他有權作決定性表決。

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起3個月內(或根據《核數條例》(第122章)第12條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起3個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

**1998年2月11日臨時立法會會議上
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》**

工作範圍

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。
2. “受審核機構”一詞包括——
 - (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
 - (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
 - (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第122章)第15條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。
3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

準則

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。
5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第122章)第9條所授予的權力。

程序

7. 審計署署長須將其“衡工量值式審計”研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後7個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年4月7日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於4月30日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後3個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。

**出席委員會聆訊的證人
(按作證次序排列)**

區敬樂先生	署理破產管理署署長
麥炳華先生	破產管理署助理署長(個案處理)
萬能知先生	破產管理署助理署長(財務)
劉嘉寧先生	署理破產管理署助理署長(法律事務)
許仕仁先生, GBS, JP	財經事務局局長
陳煥兒女士	財經事務局首席助理局長(公司)
俞宗怡女士, JP	庫務局局長
梁國新先生, JP	路政署署長
黃志強先生	路政署助理署長(總辦事處)
莊國輝先生	路政署部門主任秘書
栢志高先生, JP	公務員事務局副局長
何鑄明先生	署理運輸局局長
徐志強先生	司法機構政務長
劉嫣華女士	司法機構副政務長(發展)
朱傅金女女士	司法機構秘書
張建宗先生, JP	勞工處處長

2000年4月6日(星期四)
政府帳目委員會主席李家祥議員, JP
在委員會首次公開聆訊中的序辭全文

各位先生、女士，早晨。歡迎各位列席政府帳目委員會的公開聆訊。

為使公眾人士和各有關方面對委員會有更深入的了解，我會先簡單介紹委員會的角色和職能。

政府帳目委員會是立法會轄下一個常設委員會。審計署署長對政府和接受政府資助的組織進行帳目審計和衡工量值審計工作，並將報告書提交立法會後，政府帳目委員會便會研究該等報告書，藉以監察公共開支。根據《立法會議事規則》第72條，委員會必須在審計署署長將審計報告書提交立法會省覽當日起計的3個月內，就該份報告書提交報告。委員會研究審計署署長報告書的目的，是聽取和報告書內容有關的證供，從而確保所確立的事實真相準確無誤，並且抱著建設性的精神和進取的態度作出結論及建議。我同時強調一點，整項研究工作的目的是希望從過往經驗中汲取的教訓，以及委員會對有關官員的表現所提出的意見，能有助政府當局在顧及經濟原則和講求效率及效用的前提下，改善對公帑開支的控制。

委員會按照既定程序研究審計署署長的報告書，在有需要的情況下會舉行公開聆訊，並會進行內部商議及發表委員會的報告書。委員會已訂定程序，確保有關的各方都有合理的陳詞機會。當委員會信納本身已確立有關的事實真相後，便會根據這些事實作出判斷，然後擬訂報告書的結論及建議。

審計署署長在1999年10月至2000年2月期間完成的第34號衡工量值式審計結果報告書，已在2000年3月29日向立法會提交。委員會經過初步研究審計署署長第34號報告書後，決定邀請有關的官員和人士今天到委員會席前應訊，回答我們就報告書中3個章節提出的問題。我們在研究有關問題和聽取所需的證供後，便會作出結論與建議，以反映委員會獨立而公正的判斷和觀點。這些建議會在我們於3個月內向立法會作出報告時公布。在該日前，我們不會以委員會或個人名義，公開發表任何結論。

我現在宣布聆訊正式開始。