

第 8 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

公務員事務局

公務員津貼的管理

公務員津貼的管理

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1–1.2
帳目審查的目的及範圍	1.3
第 2 部分：管理津貼的架構	
公務員事務局和部門首長所擔當的角色	2.1
檢討津貼委員會	2.2
諮詢團體所擔當的角色	2.3
修訂服務條款及條件的安排	2.4–2.5
修訂津貼的政策	2.6–2.8
審計署的意見	2.9–2.14
審計署的建議	2.15–2.16
當局的回應	2.17–2.18
第 3 部分：廉政公署職位津貼	
背景	3.1–3.2
由來及理據	3.3–3.4
對廉政公署職位津貼進行的檢討	3.5–3.9
審計署的意見	3.10–3.14
審計署的建議	3.15
當局的回應	3.16–3.17
第 4 部分：往返住所及辦事處交通津貼	
由來及申領準則	4.1–4.2
往返住所及辦事處交通津貼的檢討	4.3–4.8
審計署的意見	4.9–4.19
審計署的建議	4.20
當局的回應	4.21
第 5 部分：行車津貼	
由來及理念	5.1–5.5
行車津貼額的釐定	5.6–5.7

目 錄 (續)

	段數
行車津貼開支的分析	5.8
審計署的意見	5.9–5.16
審計署的建議	5.17–5.18
當局的回應	5.19–5.21
第 6 部分：家具及用具津貼	
背景	6.1
家具及用具津貼之由來	6.2
一九九零年十月之前發放家具及用具津貼的規例	6.3
家具及用具津貼擴展至參與自置居所資助計劃的人員	6.4–6.7
最近的發展	6.8
審計署的意見	6.9–6.11
審計署的建議	6.12
當局的回應	6.13–6.14
第 7 部分：方言津貼	
背景	7.1–7.4
對方言津貼進行的檢討	7.5–7.9
傳譯工作	7.10–7.15
審計署的意見	7.16–7.21
審計署的建議	7.22
當局的回應	7.23–7.26
第 8 部分：逾時工作津貼	
背景	8.1–8.2
申領準則	8.3–8.4
廉政公署的檢討	8.5–8.7
一九九七年公務員事務局的檢討	8.8–8.9
逾時工作津貼被視作薪金的一部分	8.10–8.13
1998–99 年度逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼的開支減少	8.14
警務處為減省紀律部隊逾時工作津貼開支作出的努力	8.15–8.16
審計署的意見	8.17–8.21
審計署的建議	8.22
當局的回應	8.23–8.28

目 錄 (續)

	段數
第 9 部分：署任津貼	
背景	9.1–9.4
符合資格支取署任津貼的署任期	9.5–9.6
一九八七年至一九八九年間署任津貼的檢討	9.7–9.8
審計署向公務員事務局提供的意見	9.9–9.10
一九九九年公務員事務局對署任制度的檢討	9.11–9.12
審計署的意見	9.13–9.17
審計署的建議	9.18
當局的回應	9.19–9.20
附錄 A：一九八九年至一九九八年間廉政公署人員的編制、在職人數和 流失人數	
附錄 B：若不能申領的來回程數額提升至 25 元後在 1998–99 年度估計節 省的往返住所及辦事處交通津貼的款額	
附錄 C：1998–99 年度各政府部門在行車津貼方面的開支	
附錄 D：由 1994–95 年度至 1998–99 年度期間在逾時工作津貼及紀律部隊 逾時工作津貼方面開支最大的十個部門	
附錄 E：中文版從略	

公務員津貼的管理

撮要及主要審計結果

A. 引言 除薪金外，公務員會基於不同原因獲得各類津貼。就規例、行政安排和項目的性質而言，整個津貼制度可說相當複雜。審計署最近就公務員津貼的管理進行帳目審查，發現在若干方面仍有可改善之處 (第 1.1 及 1.3 段)。

B. 管理津貼的架構 由於多項津貼在很久以前引入，事隔多年，情況可能已經改變。但公務員事務局並無制定一套計劃，定期檢討各項津貼，以確保繼續發放津貼仍有充分理據，而有關的申領準則亦屬適當。檢討津貼委員會為公務員事務局及庫務局提供一個機制，就津貼事宜進行討論。自一九八零年以來，檢討津貼委員會再沒有就津貼事宜進行任何檢討 (第 2.2 及 2.9 段)。

C. 廉政公署職位津貼 廉政公署職位津貼於該署在一九七四年成立時開始發放，目的是招聘及挽留人員。由於自 1989-90 年度以來，廉政公署並無招聘及挽留人員的困難，因此，繼續發放廉政公署職位津貼是否有充分的理據是可質疑的 (第 3.3 及 3.11 段)。

D. 往返住所及辦事處交通津貼 如果員工的工作地點在市區以外，便可申領往返住所及辦事處交通津貼，以發還部分交通費。但這項津貼的申領準則，並沒有配合連接市區和新界的基本運輸建設迅速發展而改變。此外，由於往返住所及辦事處交通津貼只在若干特定條件下發放，故會出現異常現象。現行的方法趨於把不能申領的數額定得太低，以致當局要支付較高的往返住所及辦事處交通津貼。當局於一九七五年訂定長遠目標，以期取消這項津貼，但至今仍未實現 (第 4.1、4.9、4.11、4.15 及 4.18 段)。

E. 行車津貼 獲部門首長批准在出差時使用私家車的員工，可為使用私家車出差及往返住所及辦事處申領行車津貼。不過，公務員事務局局長沒有就在什麼情況下才可使用私家車出差這方面提供詳細指引。審計署注意到，在許多情況下，在出差時使用私家車是因為貪圖方便，並非是有必要的。此外，行車津貼額包括運行成本和固定成本的成份，並非完全及只與出差事宜有關 (第 5.1、5.3、5.11、5.13 及 5.15 段)。

F. 家具及用具津貼 家具及用具津貼是為沒有提供家具及用具而退還給居住於宿舍或領取自行租屋津貼的員工的租金。一九八一年，根據自置居所資助計劃受資助的人員，亦可領取家具及用具津貼，雖然他們毋須繳交租金給政府。這些自置居

所資助計劃的受益人獲准繼續領取家具及用具津貼，直至他們離職為止，甚至在他們已領取自置居所資助計劃下可享用的所有津貼後亦然。自一九八二年起，庫務局已質詢發放家具及用具津貼給自置居所資助計劃的受益人的做法。不過，公務員事務局僅同意停止向一九九零年十月一日或之後參加自置居所資助計劃的人員發放家具及用具津貼 (第 6.2、6.4 至 6.7 及 6.10 段)。

G. 方言津貼 通曉若干經核准的中國方言的中文主任、警察翻譯主任及法庭傳譯主任可獲發方言津貼，不論有關人員在其傳譯工作中使用方言的次數之多寡。統計數字顯示，領取方言津貼的人員不常在其傳譯工作中使用方言。此外，大部分領取方言津貼的人員均是由於通曉普通話而獲發津貼。由於政府的既定目標旨在培育一支通曉兩文三語的公務員隊伍，當局有需要重新考慮應否把普通話列為可申領津貼的方言 (第 7.1、7.4、7.16、7.18 及 7.19 段)。

H. 逾時工作津貼 文職人員和紀律部隊人員執行逾時工作，可分別獲發逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼，作為補償。近年來，廉政公署和公務員事務局曾揀選一些部門就其逾時工作問題進行檢討。一九九八年五月，公務員事務局發出通告，提醒部門應減少過多或定期的逾時工作，並嚴格限制和適當控制逾時工作。不過，年前在逾時工作津貼上有龐大開支的部門，在 1997-98 年度及 1998-99 年度，仍須發放鉅額的逾時工作津貼。在若干個案中，逾時工作津貼因數額大及定期發放，而可能令有關人員把這項津貼視為實收薪金的一部分 (第 8.1、8.5 至 8.10 及 8.17 段)。

I. 署任津貼 署任是管理層一項自行決定的行政安排。審計署估計，在 1998-99 年度，為期少於 30 天的署任，佔署任數目的 69% 及署任津貼付款額的 28%。公務員事務局認為，安排人員署任因現職者短暫缺勤而出現的臨時空缺，在大部分部門 / 職系已成為頗為理所當然的做法，而是否需要作出該等署任安排似有疑問。公務員事務局認為，符合資格支取津貼的署任期，應有足夠長的時間才可反映署任人員已擔當大量額外的職務和職責。不過，自一九八九年以來，公務員事務局沒有發出任何指引，說明只有基於工作上需要的理由，才可批准署任 (第 9.1、9.11、9.13 及 9.16 段)。

J. 審計署的建議 審計署提出以下主要建議：

——公務員事務局局長應：

- (i) 考慮實施計劃，定期在政策層面上檢討發放個別津貼的理據 (第 2.15 段第一分段)；
- (ii) 重新權衡員工士氣在津貼檢討中所佔的比重，以期在保持良好的員工關係和用於津貼上的公帑開支的問責方面，都能妥善兼顧 (第 2.15 段第三分段)；及

- (iii) 基於原則，若某項津貼不再有充分的理據支持，便應立即採取行動，停止發放該項津貼 (第 2.15 段第四分段)；

—— 公務員事務局局長應聯同有關部門首長：

- (i) 檢討應否繼續發放廉政公署職位津貼，以及如無足夠理據支持繼續發放該項津貼，從速採取行動終止其發放 (第 3.15 段第一及第二分段)；
- (ii) 考慮到目前情況的轉變和有關取消往返住所及辦事處交通津貼的長遠目標，審慎檢討提供該項津貼的理據 (第 4.20 段第一分段)；
- (iii) 修訂往返住所及辦事處交通津貼的申領準則和不能申領的數額水平，從而去除該津貼的異常現象和不必要的開支 (第 4.20 段第二分段)；
- (iv) 審慎檢討提供出差行車津貼的需要和準則，以及考慮盡快廢除往返住所及辦事處行車津貼 (第 5.17 段第一及第二分段)；
- (v) 檢討現時不論有關人員使用方言的次數之多寡，一律每月獲發放方言津貼的做法，以及審慎研究把普通話列為可申領津貼方言的理據 (第 7.22 段第一及第二分段)；及
- (vi) 定期監察部門發放逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼的情況，並採取積極行動，以期減少定期發放的及過多的逾時工作補薪 (第 8.22 段第三分段)；

—— 公務員事務局局長和庫務局局長應：

- (i) 就釐定行車津貼額的公式作出檢討，將現有過分慷慨的優惠元素撇除，並只發還在出差時使用私家車所招致的直接成本 (第 5.18 段)；
- (ii) 重新檢討容許自置居所資助計劃的受益人領取家具及用具津貼的理據，特別是那些已領取全部自置居所津貼的人員，以及如果決定自置居所資助計劃的受益人沒有資格領取家具及用具津貼，應迅速採取行動，停止發放這項津貼 (第 6.12 段第一及第二分段)；及
- (iii) 從速採取行動，確保只有基於真正工作需要，才作出署任安排，以及頒布指引，規定政策局局長及部門首長作出署任安排時，須審慎行事 (第 9.18 段)；及

——庫務局局長應：

- (i) 藉着參與檢討津貼委員會的工作，在津貼的管理和收緊對津貼的財政規控方面發揮積極的作用 (第 2.16 段)；及
- (ii) 考慮限制給予短期署任的撥款，從而加緊對署任津貼的財政預算控制 (第 9.18 段第二分段)。

K. 當局的回應 當局同意審計署提出的大部分建議。公務員事務局局長表示，這個審計報告是切合時宜的，因為他在公務員體制改革工作中，正審慎研究公務員享有的各種福利和津貼。他同意須檢討所有津貼的繼續發放。

第1部分：引言

背景

1.1 除薪金外，公務員會基於以下原因獲得各類津貼：

- 提供附帶福利；
- 執行逾時及額外職務；
- 工作所需的特別技能；
- 執行職務招致的費用；及
- 職務的特殊性質。

多年來，當局考慮到公務員不同職級及職系的特定性質和情況，推出各類津貼。現時共有六大類津貼。就規例、行政安排和項目的性質而言，整個津貼制度可說相當複雜。管理津貼制度已成為公務員事務局的重要職務。在1998–99年度，有關津貼的總開支為75.84億元。1998–99年度津貼開支分析載於下文表一。

表一

1998–99 年度津貼開支分析

類別	開支 (百萬元)
發還費用	226
逾時及額外職務	1,595
與工作有關連津貼	905
房屋及與房屋有關連的福利	3,618
教育及旅費津貼	680
紀律部隊津貼	560
總計	<u>7,584</u>

資料來源：庫務署的記錄及審計署的分析結果

根據決定津貼額的機制，與工作有關連津貼 (例如額外職務津貼及辛勞津貼) 可分為“標準”及“非標準”津貼。標準的與工作有關連津貼的津貼額是以總薪級表第 1 點的某個百分率計算，其他非標準的與工作有關連津貼的津貼額則以其他方法計算。

1.2 津貼的申領準則及規例由公務員事務局局長聯同庫務局局長及有關部門首長決定，並載於《公務員事務規例》及公務員事務局通告。

帳目審查的目的及範圍

1.3 審計署最近就公務員津貼的管理進行帳目審查。這次審查涵蓋管理津貼的架構及多項選定的津貼，該等津貼是審計署根據風險評估、重要性及衡工量值等因素揀選的。帳目審查顯示，在若干方面仍有可改善之處。近期的審計報告提及的津貼 (註 1) 均不在是次審查範圍內。

註 1：近期的審計報告提及的津貼的例子有房屋福利 (《審計署署長第二十五號報告書》第 1.1 至 1.57 段、《審計署署長第二十六號報告書》第 4.1 至 4.58 段，以及《審計署署長第二十八號報告書》第 1 章) 及旅費津貼 (《審計署署長第二十七號報告書》第 1 章)。

第 2 部分：管理津貼的架構

公務員事務局和部門首長所擔當的角色

2.1 公務員事務局負責津貼的整體管理，而部門首長則負責批核發放與工作有關連津貼予個別員工。此外，部門首長亦必須進行定期檢討，最少每隔兩年一次，以確保有關津貼的發放仍有充分理據支持。

檢討津貼委員會

2.2 檢討津貼委員會於一九七七年八月成立，接管前公務員津貼常務委員會的職務。檢討津貼委員會由公務員事務局局長擔任主席，成員包括公務員事務局和庫務局的代表。檢討津貼委員會為該兩局提供一個機制，就津貼事宜進行討論。至於其主要職責範圍，正如《公務員事務規例》第 660 條所規定，是“定期檢討《公務員事務規例》第四章載列的津貼及政府總部提交予檢討津貼委員會考慮的其他津貼的發放情形及數額”。在一九八零年以前，檢討津貼委員會定期舉行會議，檢討各項津貼。直至一九八零年，檢討津貼委員會決定應只研究津貼政策的問題。自此以後，檢討津貼委員會再沒有就津貼事宜進行任何檢討。公務員事務局與庫務局之間亦只靠書信往來，代替定期舉行正式會議。

諮詢團體所擔當的角色

2.3 公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）為行政長官提供有關津貼管理事宜的意見。自1981-82年度開始，薪常會每年均就私營機構的附帶福利進行調查，亦不時就各項津貼作出檢討。在一九八六年及一九九一年，薪常會特別就與工作有關連津貼整個制度進行兩次大型檢討。紀律人員薪俸及服務條件常務委員會（紀常會）為行政長官提供有關紀律人員事宜的意見。紀常會亦在一九九一年就紀律部隊的與工作有關連津貼進行檢討。

修訂服務條款及條件的安排

2.4 根據一九六八年政府與主要職工會所達成的協議，政府承諾在未向適當的協會提出諮詢前，不會對服務條件作出任何“重大的更改”，而影響到大部分公務員，或一個或以上主要職工會大部分的會員。上述諮詢必須透過高級公務員評議會進行，該會由政務司司長委任的人員和主要職工會所組成。主要職工會包括香港政府華員會、香港外籍公務員協會和本地高級公務員協會。

2.5 如經諮詢後仍未能達成協議，一九六八年的協議亦規定，可在特定的情況下設立一個獨立調查委員會。

修訂津貼的政策

2.6 津貼若屬附帶福利，則視為連同每份聘書發出的服務條件說明書所載的其中一項僱用條款及條件。該份說明書列明，政府有權在其認為有需要的情況下，更改任何員工的聘用條款或服務條件。不過，根據公務員事務局沿用的“不剝奪現有福利”慣例，在職人員可選擇保留現有福利或接受新的福利。當局認為這項安排對維持公務員的穩定性非常重要。最近套用“不剝奪現有福利”這慣例的例子，便是停止家具及用具津貼的發放。該項津貼的停止發放只適用於在一九九九年五月一日或之後受聘的新招聘人員(見下文第 6.8 段)。在此日期前受聘的公務員，可繼續支取這項津貼。

2.7 另一方面，公務員在執行其職系或職級所規定以外的職務時，往往會獲發放津貼作為補償，而這些津貼並不是附帶福利的一種。公務員事務局的政策是當有關的額外職務毋須執行時，有關津貼便應停止發放。

2.8 薪常會在一九九八年一月發出的第 34 號報告書中表示，薪常會對“不剝奪現有福利”這慣例極有保留，因為該慣例與私營機構普遍的做法不符，私營機構一般會以新的安排取代現行的安排。薪常會注意到，這是為公務員提供整套更優惠附帶福利的主要原因。薪常會對當局的“不剝奪現有福利”慣例可能會限制該會就公務員薪酬改革方面提出意見，表示關注。

審計署的意見

2.9 鑑於涉及的開支龐大，當局必須設立健全的架構，確保津貼的管理能達至物有所值。由於多項津貼在很久以前引入，事隔多年，情況可能已經改變。因此，發放個別津貼的理據和條款應定期進行檢討。關於這點，審計署注意到，公務員事務局並無制定一套計劃，定期檢討各項津貼，以確保繼續發放津貼仍有充分理據，而有關的申領準則亦屬適當。公務員事務局只會特地就津貼政策進行檢討，因而不能保證會及時檢討各項津貼政策，以及每隔一段時間有系統地檢討所有津貼。

2.10 儘管當局已制定一套系統，讓部門首長在執行層面上進行檢討，但在政策層面上，部門首長並不是最恰當的人選去檢討津貼的發放是否有充分的理據支持。廉政公署職位津貼便是一個恰當的例子。儘管廉政公署的人事編制情況已大大改善，廉政公署仍未有採取行動，研究發放廉政公署職位津貼的理據是否仍然充分(見下文第 3.7 至 3.11 段)。

2.11 更改或撤銷某些津貼的程序，會因員工反對或預期員工提出反對而受阻。例如，雖然公務員事務局注意到廉政公署職位津貼已經過時，但決定讓該項津貼“自然地消逝”，而不即時把它撤銷。結果，此舉為政府帶來了龐大的不必要開支(見下文第 3.12 至 3.14 段)。

2.12 公務員事務局並沒有明確界定，當局可怎樣修訂個別津貼的發放條款或撤銷發放個別津貼。至於當作服務條件的一部份的津貼，公務員事務局的慣例是以員工士氣和穩定性為理由，不會更改在職人員的津貼政策。審計署理解到，根據一九六八年與主要職工會所達成的協議，在對服務條件作出更改前，諮詢員工是很重要的。不過，審計署注意到，服務條件說明書訂明，政府具有修訂聘用條款和服務條件的權力。此外，薪常會對該項沿用的“不剝奪現有福利”慣例有所保留（見上文第 2.8 段）。審計署同意薪常會的意見。

2.13 檢討津貼委員會本可提供一個適當的機制，讓庫務局聯同公務員事務局，密切監察津貼的管理情況。不過，自一九八零年開始，檢討津貼委員會在對各項津貼進行檢討方面的職能已被減低，而庫務局在監察津貼開支方面的職責亦已減少。

2.14 審計署的意見是，當局應在政策層面上進行更深入的檢討，以確保繼續發放各項津貼是有充分理據的。審計署認為，雖然員工士氣很重要，但同時亦應衡量公帑開支的問責性。

審計署的建議

2.15 審計署建議公務員事務局局長應：

- 考慮實施計劃，定期在政策層面上檢討發放個別津貼的理據；
- 考慮界定檢討津貼委員會在進行津貼檢討方面的職責，並加強其作用；
- 重新權衡員工士氣在津貼檢討中所佔的比重，以期在保持良好的員工關係和用於津貼上的公帑開支的問責方面，都能妥善兼顧；及
- 基於原則，若某項津貼不再有充分的理據支持，便應立即採取行動，停止發放該項津貼。

2.16 審計署亦建議庫務局局長應藉着參與檢討津貼委員會的工作，在津貼的管理和收緊對津貼的財政規控方面發揮積極的作用。

當局的回應

2.17 公務員事務局局長表示：

- 這個審計報告是切合時宜的，因為他在公務員體制改革工作中，正審慎研究公務員享有的各種福利和津貼。他同意須檢討所有津貼的繼續發放；
- 根據聘用條款，合資格的人員可享有附帶福利，但這些附帶福利可能是以津貼形式發放的。其他發放予公務員的津貼，則大多是因為有關人員履行了其職系或職級人員在正常情況下毋須擔任，而正常的薪級表亦無反映的額外工作的補償，又或是員工因執行職務所引致的開支的補償；

- 他注意到對於取消福利時在職公務員不受影響這項政策的批評。即使撇除這方面的法律限制不談，他也堅決認為，為了原則，他不應在處理員工事宜上獨行獨斷。他認為作為一個良好僱主，不應取消在職公務員現時享有的福利。不過，他想向審計署保證，公務員事務局一向均有根據情況轉變，更新公務員的聘用條款及條件。公務員事務局這樣做的目的，是為了在保持員工士氣及公務開支的問責方面，都能得以兼顧；
- 他承認當局應採取更多措施去檢討各項津貼。他已踏出第一步，請薪常會和紀常會分別就非紀律人員和紀律人員的與工作有關連津貼進行檢討。有關檢討預計將於二零零零年年中完成；及
- 他同意應有制度監察和檢討各項津貼的發放。此事會在新常會和紀常會進行的檢討中處理。他亦同意為了原則，若某項津貼不再有充分的理據支持，便應採取行動予以取消，但有關行動必須是合理的。

2.18 庫務局局長表示，她歡迎是次至為合時的帳目審查，因為財政司司長在一九九九年的政府財政預算案中曾表示，政府應總結目前的情況和參考私營機構及其他機構的慣常做法，審慎檢討各項發放給公務員的津貼是否有充分理據支持。她會在有需要時，協助公務員事務局局長推行改動。她亦表示：

- 政府內不乏可供公務員事務局和庫務局討論津貼事宜的機制。政府內有一個常設的公務員事務局／庫務局聯絡小組，該聯絡小組定期舉行會議，討論雙方關注的事項。聯絡小組由公務員事務局局長和她一同出任主席，成員則包括這兩局的高級人員。過去數年來，聯絡小組曾討論和檢討過各項津貼。對於審計報告建議的定期檢討，應否由檢討津貼委員會或在現有的機制進行，她並無特別的意見。她可以保證，庫務局會繼續發揮積極的作用；
- 為了加強有效管理的觀念和對市民的問責性，她在過去多年把資源管理的責任轉交各決策局局長和管制人員。只要各決策局和部門所要求的撥款是在可接受的水平內，而最終又獲得立法會通過，她認為庫務局實不宜再審查部門就個別津貼提出的撥款建議。庫務局畢竟與部門運作的距離太遠，實在無法判斷在部門的整體預算中，個別項目的開支水平怎樣才算適當。庫務局在制定開支預算時，對個別開支項目採取任何財政管制或收緊開支措施，都不免有武斷之虞；及
- 她認為庫務局可在以下各方面作出貢獻：
 - (i) 繼續監察在整個公務員體制下若干類別津貼的整體開支，並請公務員事務局和有關係的決策局注意那些值得關注的範疇；

- (ii) 按情況所需，協助公務員事務局檢討發放津貼的理據、申領準則和津貼額，以確保能夠善用公共資源；
- (iii) 提醒各管制人員，他們在開支預算草案的津貼分目下申請的財政撥款，應只供應付絕對必須的開支；及
- (iv) 創造有利的環境，讓管制人員可以有效管理在津貼方面的開支，例如容許在有需要時在各分目之間重新調配資源，或把省下的津貼開支計作資源增值計劃的節省款項。

第 3 部分：廉政公署職位津貼

背景

3.1 廉政公署在職人員按下文表二所示的款額獲發給廉政公署職位津貼。

表二

廉政公署職位津貼款額

按廉政公署人員 薪級表支薪的人員	按總薪級表支薪的人員	每月津貼
(薪級點)	(薪級點)	(元)
—	1 — 6 (及第一標準薪級)	200
1 — 9	7 — 15	400
10 — 37	16 — 44	700
38 — 40	—	1,000

資料來源：庫務署的記錄

按首長級薪級表或同等薪點支薪的高級人員不能領取廉政公署職位津貼。

3.2 廉政公署發出的委聘書上訂明受聘人員可獲發放津貼。在1998–99年度，廉政公署職位津貼的總開支大約為 870 萬元。

由來及理據

3.3 廉政公署職位津貼於該署在一九七四年成立時開始發放，目的在於以額外獎賞來吸引人員加入這個稍為孤立和發展中的新機構工作，而不會因為廉政公署工作性質不受歡迎，有時甚至是令人感到厭惡和覺得艱巨而卻步。廉政專員認為，很少具合適才幹的人會自願加入廉政公署服務，除非以職位津貼作為獎賞去吸引他們，更重要的是以此挽留他們。

3.4 廉政公署職位津貼惹來不少公務員的批評，尤其是香港警務處(警務處)。曾經有論點指由於該津貼是基於招聘及挽留人員而發放，當廉政公署在這兩方面沒有困難時，該津貼便應予以取消。

對廉政公署職位津貼進行的檢討

3.5 自廉政公署職位津貼於一九七四年發放以來，當局已進行過三次檢討。一九七九年，薪常會獲邀對廉政公署人員的薪酬及服務條件進行檢討。薪常會在一九八零年六月發表的第三號報告書中作出總結表示：

- 仍有需要保留廉政公署職位津貼作為額外獎賞以吸引及挽留人員；及
- 當時的津貼款額是足夠的。

3.6 一九八九年，當局在檢討廉政公署的薪級與警務處相等職級的關係時，亦同時探討廉政公署職位津貼，而得出的結論是廉政公署職位津貼應維持不變。

3.7 一九九二年十一月，公務員事務局進行的內部檢討認為，廉政公署職位津貼是“過時的公務員福利”，應予以檢討及整理。公務員事務局進行的檢討發現，在1989–90年度至1991–92年度期間，廉政公署在招聘及挽留人員方面，並沒有遇到困難。因此，要保留津貼的理據並不充分。不過，基於下列理由，公務員事務局決定不取消廉政公署職位津貼：

- 由於該津貼自廉政公署成立以來即已發放，員工已把該津貼當作實收薪金的一部分。要說服員工沒有理據繼續發放該津貼將會十分困難；
- 員工的感受將會很強烈，他們亦會提出強烈反對。要取消該津貼，須列舉強而有力的理由；及
- 津貼的價值在過去多年一直下跌，津貼對政府資源的影響亦日益減少。

3.8 公務員事務局認為取消該津貼會嚴重傷害與員工的關係，在法律上亦可能受挑戰，管職雙方並可能因此產生爭執。當局的結論是，雖然有充分的理由來停止發放津貼，員工是否能夠接納是另一個需要認真考慮的問題。因此，當局決定繼續發放該津貼，讓其真正價值逐漸下降，且“自然地消逝”。不過，並沒有迹象顯示公務員事務局在檢討中曾諮詢廉政公署管職兩方的意見。

3.9 自一九九二年起，當局再沒有對發放廉政公署職位津貼的理據或其款額進行檢討。公務員事務局或廉政公署均沒有表示廉政公署在招聘及挽留人員方面有困難。現時廉政公署職位津貼的款額與一九七四年首次發放津貼時的款額相同（見上文第3.1段）。

審計署的意見

3.10 審計署發現，在一九九三年至一九九八年間，廉政公署的職位空缺比率和流失率一直分別低於5%和7%。近年來，該署的招聘工作均獲良好反應。一九九六年，廉政公署從逾1 800名應徵者當中，選聘了76名出任助理調查主任。一九九七年則從逾2 100名應徵者中，選出66名出任助理調查主任。附錄A顯示廉政公署人員的流失率由一九八九年的11%穩步改善至一九九八年的5.1%。

3.11 根據公務員事務局進行的檢討(見上文第3.7段)和上述審計署進行的審查結果，自1989–90年度以來，廉政公署並無招聘及挽留人員的困難。因此，繼續發放廉政公署職位津貼是否有充分的理據是可質疑的。

3.12 審計署注意到，廉政公署職位津貼款額在接近25年來未作調整。然而，期間薪級表卻向上修訂。因此，廉政公署職位津貼的實質價值已大減。下文表三顯示廉政公署職位津貼款額與合資格人員薪金之比較。

表三

廉政公署職位津貼額佔
廉政公署合資格人員薪金中位數的百分比

津貼款額	1973–74	1998–99
(元)	(百分比)	(百分比)
200	30.8%	2.0%
400	30.4%	2.2%
700	21.1%	1.5%
1,000	14.9%	1.1%

資料來源：審計署的計算結果

上文表三可見，在1998–99年度，該津貼的價值相對於廉政公署人員的薪金只屬小數目。因此，該津貼能否仍達到其作為獎賞的原來目的，是成疑問。

3.13 另一方面，廉政公署職位津貼的總額卻不少。在1993–94年度至1998–99年度期間，每年用於廉政公署職位津貼的開支載於下文表四。

表四

廉政公署職位津貼的開支
1993–94 年度至 1998–99 年度

年度	每年開支 (百萬元)
1993–94	7.4
1994–95	7.7
1995–96	7.8
1996–97	8.2
1997–98	8.3
1998–99	8.7
總計	<u>48.1</u>

資料來源：庫務署的記錄

3.14 審計署認為，倘當局在一九九二年根據公務員事務局의 檢討即時採取行動，由 1993–94 年度起，終止發放廉政公署職位津貼，到 1998–99 年度，應可節省約共 4,800 萬元的款額。

審計署的建議

3.15 審計署建議公務員事務局局長應：

- 根據廉政公署職位津貼在於吸引及挽留人員的原意和廉政公署目前的人手情況，與廉政專員商討，檢討應否繼續發放該項津貼；及
- 如無足夠理據支持繼續發放廉政公署職位津貼，從速採取行動終止發放該項津貼。

當局的回應

3.16 公務員事務局局長表示，他已邀請紀常會檢討為紀律人員提供的與工作有關連津貼，廉政公署職位津貼亦包括在內。

3.17 廉政專員表示：

- 廉政公署職位津貼在一九七四年設立時所依據的考慮因素，到今天仍然適用。儘管現時廉政公署廣受公眾認許，但其工作性質不受歡迎，有時甚至令人感到厭惡和覺得艱巨。廉政公署人員通常不能廣結人緣，不論政府部門或私營機構的人員，都會與他們保持一定距離。作為合約制僱員，他們所得的職業保障較長俸制公務員為少。此外，廉政公署人員須遵守極為嚴格的紀律和克己自制；
- 儘管廉政公署職位津貼的實質價值經過多年已大減，但對於初級職員仍然是金錢上的獎勵。這項津貼自廉政公署成立以來便一直發放給員工，因此已具象徵意義。它代表着政府對廉政公署人員在本港肅貪倡廉的獨有貢獻的嘉許；
- 任何取消廉政公署職位津貼的意圖，將有損該署人員的士氣。廉政公署人員現已擔心在續約時，約滿酬金的金額會因僱主須向強制性公積金計劃供款而被削減。政府現正推出一系列公務員體制改革措施，在這不明朗的時勢下，這項津貼如被取消，相信會遭員工方強烈反對；及
- 有些員工或會認為取消廉政公署職位津貼的建議，有違他們的服務條件，並可能將這問題訴諸法律。

第 4 部分：往返住所及辦事處交通津貼

由來及申領準則

4.1 根據《公務員事務規例》，如果員工的工作地點在市區以外（即在新界），便可申領往返住所及辦事處交通津貼，以發還部分交通費。發還金額只限於最便宜路線，以及超逾不能申領的數額的那部分交通費。這不能申領的數額在考慮到當時在憲報公布的本港專利巴士公司的票價後，經常予以修訂。在一九九八年七月一日至一九九九年六月三十日期間，不能申領的來回程數額為 10.8 元，而單程則為 5.4 元。一九九九年七月一日，不能申領的來回程數額修訂至 11.4 元，而單程則為 5.7 元。在 1998–99 年度，政府在往返住所及辦事處交通津貼的開支為 6,700 萬元。

4.2 往返住所及辦事處交通津貼最先在一九五九年發放，當時新界屬偏遠地區。那時候，前往新界及往來新界各區並不方便，很多地方是公共交通工具不能到達的。由於路途遙遠及不方便，設於新界的崗位不受歡迎。因此，當局發放往返住所及辦事處交通津貼，以補償在新界工作的員工到偏遠地區工作的不便，以及所需的額外交通費。

往返住所及辦事處交通津貼的檢討

4.3 自發放往返住所及辦事處交通津貼後，鑑於情況的轉變，當局已數度作出檢討。

一九七五年的檢討

4.4 當局在一九七五年五月就往返住所及辦事處交通津貼進行第一次檢討。當局成立工作小組，為節省發放往返住所及辦事處交通津貼，建議一些措施。由於新界區的公共交通迅速擴展，工作小組認為市區及新界的分別越來越不明顯。有建議提出取消往返住所及辦事處交通津貼。然而，工作小組認為，有關的員工很自然會反對取消他們一直以來享有，並視為常規月入一部分的津貼。員工協會及有關政府部門不可能支持此項建議。

4.5 在一九七五年十月的報告中，工作小組的結論是，總括來說，在那階段不建議取消往返住所及辦事處交通津貼。然而，工作小組建議長遠目標應是取消這項津貼。一九七五年十二月，當時的公務員津貼常務委員會贊同以取消往返住所及辦事處交通津貼為長遠目標。

一九七九年至一九八五年的檢討

4.6 當局於一九七九年成立另一工作小組，檢討往返住所及辦事處交通津貼，並在有需要的時候提出修改。工作小組於一九八三年八月完成檢討，並把報告呈交公務員事務局。一九八四年五月，公務員事務局的結論為：

- 仍然有需要補償往新界工作的員工；
- 需要收緊準則，原則上只限支付往返住所及辦事處交通津貼給那些在新界“外圍”工作的員工；及
- 基於在市區工作是常規，因此沒有需要津貼由新界出市區的交通費用，除非員工被要求住在新界。

4.7 公務員事務局認為即時取消往返住所及辦事處交通津貼是不切實際的。作為邁向取消此項津貼長遠目標的第一步，便是把不能申領的數額提升至一個較實際的水平。一九八四年九月，公務員事務局提議把不能申領的數額與市區所有巴士的平均收費掛鉤，並修訂適用於津貼的界限，使在荃灣、葵涌及沙田工作的員工，不可享有申領往返住所及辦事處交通津貼的資格。然而，員方就修訂界限提出反對。這項建議在一九八四年十一月撤銷，不過，員方接納不能申領的數額應在考慮當時的巴士票價後，定期作出檢討。一九八五年一月，公務員事務局的結論是，往返住所及辦事處交通津貼的體制及其申領準則，予以保留。

一九九二年的檢討

4.8 一九九二年一月，公務員事務局檢討往返住所及辦事處交通津貼，並探討更改發還款項準則的可能性。當局從六個部門（即消防處、區域市政總署、衛生署、漁農處、醫院事務署及警務處）收集有關開支模式及員工可能的反應的資料。重新界定可申領發還款項地區（即將荃灣、葵涌及沙田不包括在合資格申領津貼的界限內）的建議被再度提出。然而，公務員事務局預期員工反應激烈，在一九九二年八月決定把這項建議擱置，並保留作為員方日後可能提出改善公務員福利的交換條件。

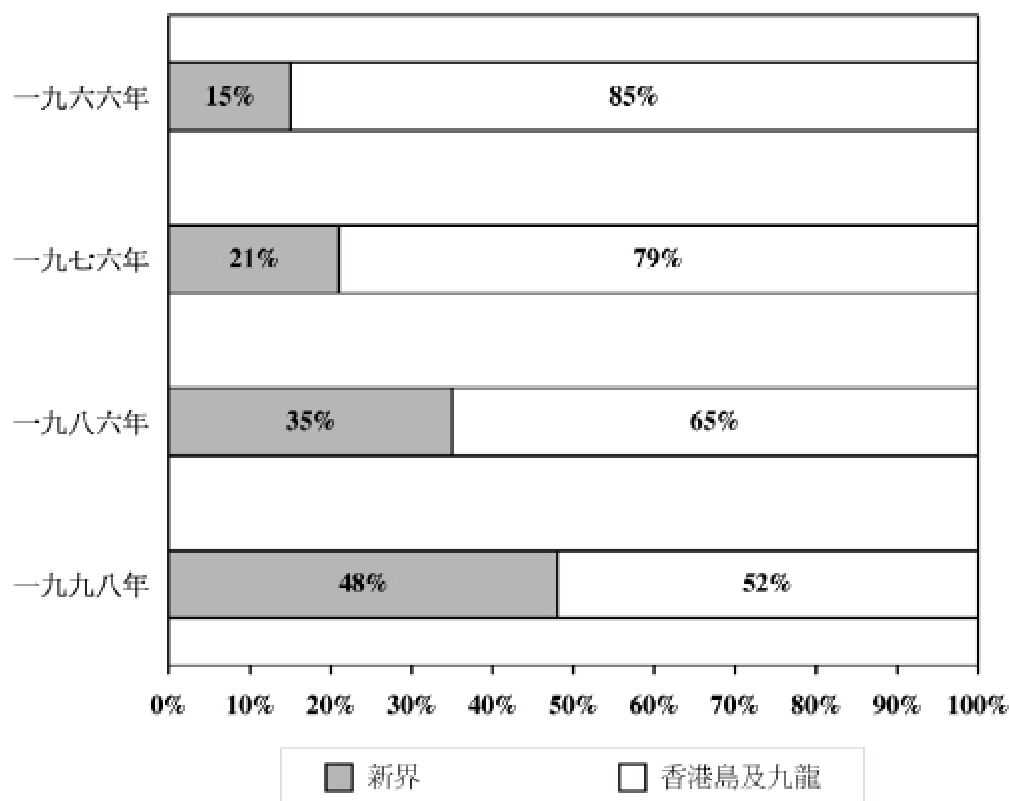
審計署的意見

導致發放往返住所及辦事處交通津貼的情況有所轉變

4.9 審計署注意到，自一九五九年發放往返住所及辦事處交通津貼後，其申領準則保持不變，但當中其實有很重大的發展。透過興建隧道、公路及集體運輸鐵路系統，基本運輸建設迅速發展。本港大部分地方，現已有完善的運輸網連接起來。運輸系統的改善加速新界區新市鎮的發展，並把人口從市區轉移至新界。到了一九九八年，差不多一半的人口住在新界。下文圖一顯示一九六六年至一九九八年人口的地理分布情況。

圖一

人口的地理分布情況
一九六六年至一九九八年



資料來源：政府統計處的記錄

4.10 新界城市化及基本運輸建設的改善，把市區和新界大部分地區結合起來，前往新界及往來新界各區，以時間及費用而言，與市區同樣方便。因此，採用粗略的方法，把整個新界區定為市區以外，並不恰當。新界多處地區 (例如荃灣、葵涌及沙田) 不應包括在合資格申領往返住所及辦事處交通津貼的準則內。

4.11 審計署認為，往返住所及辦事處交通津貼顯得過時。此外，由於往返住所及辦事處交通津貼，只准許往新界工作的員工申領，便有可能出現異常的現象。例如，在灣仔居住而到沙田工作的員工可以申領往返住所及辦事處交通津貼，但在沙田居住而往灣仔工作的員工卻不可以申領津貼。然而他們兩人支付的每日交通費是相同的。另一異常現象是，如果一名在上水居住的員工，乘搭九廣鐵路往返位於沙田的辦事處，便可申領往返住所及辦事處交通津貼。不過，如果他的辦事處是位於旺角，縱使需要額外的行車時間及交通費，卻不可以申領該項津貼。

審計署審查往返住所及辦事處交通津貼的申領

4.12 審計署在一九九九年六月，審查 100 宗申領往返住所及辦事處交通津貼的隨機樣本，顯示大約 40% 的往返住所及辦事處交通津貼，是支付給那些工作地點有足夠公共交通工具提供服務的員工。典型的例子是：

- 在集體運輸鐵路沿線的新市鎮，如葵涌、荃灣、上水、沙田及大埔；及
- 在公路完善的新市鎮，如將軍澳及馬鞍山。

4.13 審計署認為，就前往上述地點的往返住所及辦事處的路程，支付往返住所及辦事處交通津貼，已不再合理。審計署估計，如果這些路程不包括在合資格申領往返住所及辦事處交通津貼的準則內，政府在往返住所及辦事處交通津貼方面的開支，每年會減少 2,700 萬元 (即 1998-99 年度 6,700 萬元的 40%)。

不能申領的數額的釐定

4.14 現時，不能申領的數額，是以 182 條市區巴士路線及 29 條過海隧道巴士線在憲報公布的票價的平均數來釐定。因此，所釐定的不能申領的數額，其實是市區以內的平均交通費。

4.15 審計署認為，用平均交通費來釐定不能申領的數額，並不恰當。提供往返住所及辦事處交通津貼是為發還員工超過他們所能負擔及不合理的部分交通費。因此，不能申領的數額應釐定在某一水平，超逾這水平的交通費便視為過高及不合理，而不是釐定在一個代表平均巴士票價的水平。現行的方法趨於把不能申領的數額定得太低，以致當局要支付較高的往返住所及辦事處交通津貼。例如，在一九九八年七月一日至一九九九年六月三十日期間適用的不能申領的來回程數額為 10.8 元，而用作計算此數額的巴士票價則為 4.6 元至 22 元。似乎 10.8 元的不能申領的數額釐定得太低，因為有很多上班人士每日在往返住所及辦事處的路程上支付高於此數額的費用。

4.16 此外，很多上班人士使用地下鐵路或巴士過海上班，每日兩程的過海地下鐵路車程費用為 18 元至 26 元，而每日兩程的過海隧道巴士車程費用則為 14.6 元至 21.2 元。至於住在新界而到香港島工作的人士，便要支付更高昂的交通費。工作人口不會認為每日 20 元至 30 元的交通費過高，因為事實上很多人要支付這水平或超逾這水平的交通費，他們會認為這是可接受的水平。

4.17 審計署認為，把不能申領的數額釐定得較高，例如將來回程的數額定為 25 元 (20 元與 30 元的平均數)，而非 10.8 元，並非不合理。假若如此，審計署估計，單在 1998-99 年度，往返住所及辦事處交通津貼會減少 4,100 萬元。審計署的計算詳情載於附錄 B。

往返住所及辦事處交通津貼的檢討

4.18 早於一九七五年，當局已知道有需要檢討往返住所及辦事處交通津貼，並訂定長遠目標，以期取消這項津貼。對於修訂發放往返住所及辦事處交通津貼的條款，員方的反應是主要的障礙。當局一直容忍往返住所及辦事處交通津貼存在異常現象，而不能使員方清楚明白修訂有關津貼是必要的。

4.19 審計署注意到，在一九九七年十二月，公務員事務局就往返住所及辦事處交通津貼展開新一輪的檢討。一九九八年一月，該局向各政府部門發出問卷，調查員工往返住所及辦事處所需負擔的交通費。在一九九九年八月，公務員事務局發出諮詢文件，建議修訂往返住所及辦事處交通津貼。審計署認為，必須加快進行檢討，並糾正申領往返住所及辦事處交通津貼的異常現象，以便早日取消支付不必要的津貼費用。

審計署的建議

4.20 審計署建議公務員事務局局長應：

- 考慮到目前情況的轉變和有關取消往返住所及辦事處交通津貼的長遠目標，審慎檢討提供該項津貼的理據；
- 修訂往返住所及辦事處交通津貼的申領準則和不能申領的數額水平，從而去除該津貼的異常現象和不必要的開支；及
- 考慮審計署的意見，早日完成有關往返住所及辦事處交通津貼的檢討。

當局的回應

4.21 公務員事務局局長表示：

- 他注意到審計報告內，為說明申領往返住所及辦事處交通津貼的異常現象而特別提出的事例。很明顯，新界各區以內及前往新界的運輸網已得到改善，因此有足夠理由更改現行的制度，而這正是他現時檢討往返住所及辦事處交通津貼後打算採取的做法；
- 審計署用作分析的100宗申領津貼個案，只佔每月處理的18 000宗申領個案的0.56%，因此不能用作顯示整體往返交通模式。在一年發還的6,700萬元總額中，有大部分款項用以津貼在凌晨時分往返新界市中心辦公地方的交通費，而這時段的交通費又較日間為高。自一九九八年七月新機場啟用後，往返住

所及辦事處交通津貼的申領數目大增，以致不可能大幅削減總開支(註2)。無論如何，他現正擬定有關往返住所及辦事處交通津貼的檢討報告，結果應是大幅節省有關津貼；

- 他知道如把不能申領的數額提升至較高的水平，便可節省往返住所及辦事處交通津貼方面的開支。雖然他未能成功提升有關數額至較高水平，但他仍謹守一項原則，就是只有選用最便宜的公共交通路線的員工，才可申領發還交通費用，這個做法一直有助控制開支；及
- 他同意應檢討現有提供往返住所及辦事處交通津貼的理據，並已取得有關往返住所及辦事處交通模式的詳細資料，以進行上述檢討。他現正諮詢員工及相關的諮詢團體，以便早日引入新制，配合各部門的運作需求和員工的需要。

註2：審計署注意到，很多政府合署均設於新市鎮(例如沙田和荃灣)，並且有很多在這些政府合署工作的員工申領往返住所及辦事處交通津貼。審計署用以分析的個案雖只佔申領宗數的一小部分，但也足以說明修訂現有安排將可大幅節省這項津貼。審計署考慮過發還凌晨時分所支付的交通費用的需要後，結果發現約有40%的往返住所及辦事處交通津貼，是付給無論地點或時間均有足夠公共交通工具提供服務的路程(見上文第4.12段)。

第 5 部分：行車津貼

由來及理念

5.1 根據《公務員事務規例》，員工可按既定的條件，就出差時使用私家車和往返住所及辦事處申領行車津貼。出差行車津貼在四十年代開始發放，原則是員工應獲發還出差時使用私家車的實際開支。一九五九年推出往返住所及辦事處交通津貼後（見上文第 4.2 段），在新界工作的員工獲准申領往返住所及辦事處行車津貼，而非往返住所及辦事處交通津貼，作為優待，但他們抵達辦事處後，必須使用私家車執行職務。

5.2 《公務員事務規例》規定，出差時應採用的交通工具，依次序排列如下：

- 公共交通工具 (的士除外)；
- 私家車 (註 3)；
- 部門自用車；
- 由政府車輛管理處提供的公用集調車；及
- 的士。

5.3 在正常的情況下，員工出差時應採用公共交通工具 (的士除外)。如獲部門首長批准，員工方可在出差時使用私家車。在選擇交通工具時的先後次序中，私家車僅次於公共交通工具 (的士除外)，因為對政府來說，支付出差行車津貼比使用部門自用車、公用集調車或的士更合乎經濟原則。其實，為了紓緩部門自用車和公用集調車的壓力，當局於《公務員事務規例》中訂明一些措施，增強出差行車津貼的吸引力，以鼓勵員工出差時使用私家車。

5.4 其中一項措施是容許在新界工作的員工申請往返住所及辦事處行車津貼，而不是往返住所及辦事處交通津貼，條件是“員工在同日必須使用其車輛出差”。員工如在一個歷月內，超過 13 天使用他的私家車執行職務，便可就該月份的所有工作天，申領往返住所及辦事處行車津貼。

5.5 另一項為鼓勵員工出差時使用私家車的措施是把這個精神融入計算行車津貼額的公式中，以確保津貼額定於具吸引力的水平 (即員工出差時使用私家車，可申領發還多於直接運行成本的款項)。詳情載於下文第 5.6 及 5.7 段。

註 3：私家車包括汽車及電單車。汽車和電單車的津貼額並不相同。由於甚少有人為電單車的行車路程申領行車津貼，因此是次審查不包括電單車。

行車津貼額的釐定

5.6 行車津貼額的計算公式是在六十年代訂定的，其後曾予以修改。現時的公式是在一九九零年七月訂定的，其中包括車輛的運行成本和固定成本等整套成本成份。當局定期按成本成份的價格波動，修訂行車津貼額。現時的出差行車津貼額為每公里 3.44 元，而往返住所及辦事處行車津貼額則為每公里 2.44 元。下文表五顯示構成行車津貼的各個成本成份。

表五

行車津貼的成本成份

成本成份	出差 (元 / 公里)	往返住所及辦事處 (元 / 公里)
固定成本		
折舊	0.69	0.53
牌照費	0.18	—
保險費	0.66	—
固定成本總額	<u>1.53</u>	<u>0.53</u>
運行成本		
燃料	0.96	0.96
維修項目 (註 1)	0.95	0.95
運行成本總額	<u>1.91</u>	<u>1.91</u>
行車津貼額	<u>3.44 (註 2)</u>	<u>2.44</u>

資料來源：公務員事務局的記錄及審計署的計算結果

註 1：維修項目包括維修及保養(82%)、輪胎(11%)、加滑油(4%)及滑機油(3%)。

註 2：基本行車津貼額適用於計算在一個財政年度內首4 800 公里的行車津貼，首4 800 公里以外的里數的行車津貼，會按基本行車津貼額的80% 計算。

5.7 出差行車津貼和往返住所及辦事處行車津貼都包括發還過橋收費和隧道費，但申請人所選的路線，必須為最直接和最經濟的。出差所需的泊車費亦可獲發還。

行車津貼開支的分析

5.8 在1998–99年度，政府在行車津貼方面的開支為6,236萬元，其中的4,746萬元為支付予4 971名員工的出差行車津貼，平均每人獲發9,547元。其餘的1,490萬元則為支付予1 568名員工的往返住所及辦事處行車津貼，平均每人獲發9,503元。附錄C載列1998–99年度各部門在行車津貼方面的開支。

審計署的意見

節省交通費的需要

5.9 下文表六詳細分析在1998–99年度，政府在支付交通費方面的開支。

表六

1998–99 年度政府在支付 出差及往返住所及辦事處交通費方面的開支分析

用途	行車津貼			發還交通費		總計
	出差	往返住所 及辦事處	往返住所 及辦事處 (即往返住所及 辦事處交通津貼)	乘坐公共 交通工具 出差 (的 士除外)	乘坐 的士出差	
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
行車津貼	47.46	14.90	—	—	—	62.36
發還費用	—	—	67.01	8.20	1.79	77.00
總計	<u>47.46</u>	<u>14.90</u>	<u>67.01</u>	<u>8.20</u>	<u>1.79</u>	<u>139.36</u>
包括：						
出差	47.46	—	—	8.20	1.79	57.45
往返住所及 辦事處	—	14.90	67.01	—	—	81.91
員工人數	4 971	1 568	31 699	不適用	不適用	不適用
平均每名員工獲 發還的款額	9,547 元	9,503 元	2,114 元	不適用	不適用	不適用

資料來源：庫務署的記錄和審計署的計算結果

5.10 在1998–99年度，政府在支付出差及往返住所及辦事處交通費方面的開支為1.3936億元。在5,745萬元的出差交通費中，有4,746萬元(或83%)是員工因使用私家車而

申領的出差行車津貼。只有999萬元(或17%)是出差時使用公共交通工具的交通費。審計署認為，公務員出差時，有需要多加使用公共交通工具。

出差時使用私家車的需要

5.11 儘管《公務員事務規例》規定在出差時必須首先採用集體運輸公共交通工具，但部門首長亦有酌情權，批准屬下員工在出差時使用私家車。不過，《公務員事務規例》卻沒有清楚說明在什麼情況下才可不使用公共交通工具而使用私家車，公務員事務局局長亦沒有就這方面提供詳細指引。審計署認為，只有在沒有集體運輸公共交通工具可供使用或使用公共交通工具並不可行的情況下，才應在出差時使用私家車，當局亦應發出詳細指引，以確保在出差時使用私家車是有必要的，而非貪圖方便。

5.12 審計署審查了若干申領出差行車津貼的表格，發現許多出差所到的地區，均是有足夠的公共交通工具提供服務的地方。至於涉及偏遠地區的行程，審計署注意到，可先乘搭集體運輸公共交通工具(例如地下鐵路和九廣鐵路)到最近的交匯處，然後再乘搭的士到目的地。這樣會較為整個行程支付出差行車津貼更合乎經濟原則。審計署對使用私家車較使用部門自用車、公用集調車或的士更合乎經濟原則這個論點有所保留，而當局是以此論點是作為支付出差行車津貼的理據(見上文第5.3段)。審計署認為，當局並無考慮多加使用公共交通工具和／或的士這個選擇。

政府的交通管理政策

5.13 限制私家車的數目或使用私家車的數目的增長，是政府的整體交通管理政策的一部分。過去20年，香港的公共運輸網發展迅速，現已差不多擴展到香港每個地區。因此，審計署認為，在許多情況下，在出差時使用私家車是因為貪圖方便，並非是有必要的，故在出差時使用私家車不但不合乎經濟原則，並且與政府的交通管理政策不相符。政府實有需要限制員工只在不可能使用公共交通工具的情況下，才在出差時使用私家車。

提供往返住所及辦事處行車津貼的需要

5.14 往返住所及辦事處行車津貼是為鼓勵在新界工作的員工在出差時使用私家車而設。在1998-99年度，有關這項津貼的開支達1,490萬元，支付予1,568名員工，平均每人獲發9,503元(這個數額與每名員工所得的9,547元出差行車津貼的數額差不多，見上文表六)。結果，政府其實既發放了出差行車津貼，亦發放了往返住所及辦事處行車津貼，給1,568名在新界工作的員工。審計署認為，時至今日，當局並無必要鼓勵員工使用私家車出差，因為新界很多地區均有方便的公共交通工具可供使用。

行車津貼額的釐定

5.15 如上文表五顯示，釐定行車津貼額的成本成份包括運行成本和固定成本。審計署認為，一名員工在出差時使用其車輛所招致的直接成本是燃料費。維修項目的費用乃屬

間接運行成本，並非完全及只與出差事宜有關。此外，對車主而言，所有固定成本項目(即車輛的資本成本折舊、牌照費和保險費)均屬無可避免的費用。審計署認為，政府向在出差時使用其私家車的員工發還多於其所招致的直接成本的款項，實屬過分慷慨。實際上，政府是間接資助有關員工擁有車輛。

5.16 審計署認為，行車津貼額應減除鼓勵員工使用私家車的元素，同時亦應只發還員工所招致的直接成本。審計署估計，若行車津貼額減至撇除所有固定成本項目的水平，每年可節省 2,308 萬元。若行車津貼額進一步減至撇除燃料費以外的所有運行成本的水平，估計每年將節省 4,261 萬元。詳情見下文表七。

表七

按扣減現行行車津貼額計算的估計節省款額

	出差行車津貼		往返住所及辦事處行車津貼		總計
	津貼額	開支	津貼額	開支	
	(元 / 公里)	(百萬元)	(元 / 公里)	(百萬元)	(百萬元)
(A) 按現行津貼額計算的實際開支	3.44	47.46	2.44	14.89	
按經扣減的津貼額計算 (只包括運行成本) 的估計開支	1.91	27.61	1.91	11.66	
估計節省款額		<u>19.85</u> (註)		<u>3.23</u>	23.08
(B) 按現行津貼額計算的實際開支	3.44	47.46	2.44	14.89	
按經扣減的津貼額計算 (只包括燃料費) 的估計開支	0.96	13.88	0.96	5.86	
估計節省款額		<u>33.58</u> (註)		<u>9.03</u>	42.61

資料來源：庫務署的記錄和審計署的計算結果

註：計算出差行車津貼的估計節省款額時，有考慮到在一個財政年度內，申領超過首 4 800 公里的行車津貼，乃按經扣減津貼額(即每公里 3.44 元的 80%) 計算。

審計署的建議

5.17 審計署建議公務員事務局局長應：

- 考慮可供使用的公共交通工具和政府的交通管理政策的情況，審慎檢討提供出差行車津貼的需要和準則；
- 考慮盡快廢除往返住所及辦事處行車津貼；及
- 發出指引，包括批准發放津貼的準則，以確保出差行車津貼只在不可能使用公共交通工具的情況下才發放。

5.18 審計署亦建議公務員事務局局長和庫務局局長應就釐定行車津貼額的公式作出檢討，將現有過分慷慨的優惠元素撇除，並只發還在出差時使用私家車所招致的直接成本。

當局的回應

5.19 公務員事務局局長表示：

- (a) 政府在制定有關政策時，從未有意圖故意提供優惠，鼓勵員工在出差時使用私家車。此舉的唯一目的，是為那些必須在出差時使用其私家車的員工提供公平的補償。部門必須確定有關的申請實屬合理，而且使用其他交通工具是不可行的。由於出差是必須的，使用員工的私家車可節省在政府車輛和司機方面的公共開支。這點非常重要；
- (b) 在出差時(例如到偏遠地區調查罪案和實地視察)使用私家車是真正有工作上的需要的。使用公共交通工具可能並非合適的選擇；
- (c) 他已留意到關於審計署認為當局應加以考慮一併使用集體運輸公共交通工具和的士這點。不過，現行的《公務員事務規例》闡明，管制人員必須考慮部門的整體效率及節約情況，並確定屬下員工已採用最合適的交通工具；
- (d) 現行的《公務員事務規例》已規定在出差時應使用合適的公共交通工具的優先次序。他會提醒各管制人員嚴加管制在出差時使用私家車；
- (e) 把固定成本包括在內，只為了提供公平合理的資助，足以支付在出差時使用私家車的費用。折舊一項乃用以反映隨着車輛使用次數增加而招致的破損，而保險一項則保障行走額外路程而發生意外的可能；及
- (f) 他同意應就出差行車津貼的發放和釐定有關津貼額的公式進行檢討。有關檢討會盡快進行。他亦會考慮應否廢除往返住所及辦事處行車津貼。他會將這點納入上文第 4.21 段第四分段所述的往返住所及辦事處交通費的檢討內。

5.20 政府車輛管理處處長表示，公務員事務局局長在發出指引及批准發放出差行車津貼的準則前，除考慮可供使用的公共交通工具外，亦應考慮現時部門自用車的運作效率及可供使用情況。

5.21 庫務局局長表示，在有需要時，她會協助公務員事務局局長推行改動 (另見上文第 2.18 段)。

第 6 部分：家具及用具津貼

背景

6.1 政府為合資格的人員提供一系列房屋福利，包括宿舍及購置居所的津貼。倘有關人員須就獲提供的房屋福利 (例如自行租屋津貼、高級公務員宿舍或部門宿舍) 向政府繳付租金，《公務員事務規例》說明政府必須為有關人員提供家具及用具。如沒有家具及用具提供，有關人員會獲發放家具及用具津貼代替。截至一九九八年十二月三十一日，共有 10 343 名人員領取家具及用具津貼。在 1998–99 年度，發放的家具及用具津貼達 1,470 萬元。

家具及用具津貼之由來

6.2 家具及用具津貼的由來可追溯至五十年代。一九五五年，政府決定宿舍的租金應包括使用宿舍、家具及雪櫃的費用。因此，獲提供宿舍的人員亦應該獲政府提供家具及用具。當時，倘有關人員沒有領取任何家具，每月可少交租金 25 元。如宿舍沒有雪櫃提供，則可再少交 5 元。一九六零年，少交的租金轉化為每月 30 元的津貼 (即家具為 25 元，用具為 5 元)。其後在一九八一年，津貼款額調整至 100 元 (家具 80 元及用具 20 元)，一九八七年則調整至 150 元 (家具 100 元及用具 50 元)。根據其由來，家具及用具津貼主要是政府因沒有提供家具及用具而退還給員工的租金。

一九九零年十月之前發放家具及用具津貼的規例

6.3 領取家具及用具津貼的資格載列於《公務員事務規例》。一九九零年十月之前，政府按照當時的《公務員事務規例》：

- 向所有海外人員及月薪在舊總薪級表 (註 4) 第 48 點或以上的本地人員提供家具及用具或發放家具及用具津貼代替，不管他們是否正租住宿舍及是否正繳付租金給政府；
- 向所有月薪在舊總薪級表第 38 至 47 點的本地人員發放家具及用具津貼，不管他們是否正租住宿舍及是否正繳付租金給政府；及
- 向月薪在舊總薪級表第 21 至 37 點的本地人員發放家具及用具津貼，但他們必須正租住宿舍及繳交租金給政府。

註 4：薪常會在一九八九年進行薪俸結構檢討後，在一九八九年十月一日推出新的總薪級表。在本報告內，“舊總薪級表”指在一九八九年十月一日之前適用的薪級表，而“總薪級表”則指自一九八九年十月一日起引用的薪級表。

家具及用具津貼擴展至參與自置居所資助計劃的人員

6.4 一九八一年十一月，政府推出自置居所資助計劃，旨在鼓勵公務員自置居所，並減輕政府為高級人員提供大量補貼形式的居所的長期及沉重負擔。在自置居所資助計劃下，個別政府人員按其支薪點每月獲發放自置居所津貼，最高期限為十年，協助其償還為購置居所而由財務機構提供的按揭貸款。根據自置居所資助計劃的條款及條件，在計劃下受資助的人員，毋須繳交租金給政府。不過，在舊總薪級表第38點 (或同等薪點) 或以上的人員，可領取家具及用具津貼。

6.5 自一九八二年起，庫務局曾質詢公務員事務局自置居所資助計劃的受益人是否有資格領取家具及用具津貼。庫務局認為家具及用具津貼實際上是租金的退還，而自置居所資助計劃的受益人居住在自置的居所，毋需繳付租金，因此，應沒有資格領取家具及用具津貼。不過，公務員事務局認為：

- 領取家具及用具津貼是服務條件之一，除非在職人員自願放棄這項福利，否則不得撤銷；及
- 海外人員或薪金在舊總薪級表第38點或以上的本地人員，均有資格領取自行租屋津貼或私有房屋津貼，因為那是服務條件之一。在這兩個情況下，有關人員亦有資格領取家具及用具津貼。由此推論，決定一名人員是否有資格領取家具及用具津貼不在於他有否繳交租金，而在於他是否有資格領取自行租屋津貼或私有房屋津貼。

6.6 庫務局堅持以下意見：

- 由於領取自置居所津貼的人員並沒有租住宿舍或繳交任何租金給政府，因此他們沒有資格領取家具及用具，這些人員亦不應領取家具及用具津貼；及
- 家具及用具津貼是對為居所 (無論是宿舍或租住的私人樓宇) 而繳交租金予政府的人員的一種補償。因為有關人員所繳交的租金包括家具及用具的費用，如他沒有向政府領取家具及用具，才應獲發放津貼。

修訂《公務員事務規例》

6.7 一九八八年二月，公務員事務局終於同意庫務局的建議，不再發放家具及用具津貼予新的自置居所資助計劃受益人。一九九零年九月，公務員事務局發出通告，宣布在一九九零年十月一日或之後開始領取自置居所津貼的人員，沒有資格領取家具及用具津貼。不過，在一九九零年十月一日之前領取自置居所津貼的人員，可繼續領取家具及用具津貼，直至他們離職為止，不管他們是否同時領取自置居所津貼 (該津貼最多只發放十年)。

最近的發展

6.8 一九九九年四月，公務員事務局通函第11/99號公布停止向在一九九九年五月一日或之後聘請的人員發放家具及用具津貼。公務員事務局在通函中表示，提供家具及用具津貼大致上已跟目前環境脫節，而當初提供這項津貼的原因已不再存在。

審計署的意見

6.9 審計署認為，根據其背景，家具及用具津貼實質上是政府因為沒有提供家具及用具而退還給有關人員的部份租金。不過，審計署注意到，由五十年代開始發放該津貼起至一九九零年九月一段很長的時間內，海外人員及薪金在舊總薪級表第38點或以上的本地人員，均可領取家具及用具津貼，不管他們有否繳交租金給政府。由於發放家具及用具津貼的原來目的是因為政府沒有提供家具及用具而向有關人員退還部份租金，公務員事務局的做法是可質疑的，並會引致發放有違其發放原意的家具及用具津貼。自置居所資助計劃在一九八一年十一月推出之前，所有房屋福利(例如宿舍及自行租屋津貼)均要求人員繳交租金。當時，不恰當地發放家具及用具津貼的情況，只會在有關人員雖然有資格但卻沒有租住宿舍或領取自行租屋津貼的罕見個案中發生。

6.10 一九八一年十一月，政府推出自置居所資助計劃，讓人員購置居所。審計署認為，公務員事務局當時應採取行動，確保政府不會發放家具及用具津貼給自置居所資助計劃的受益人，因為他們毋須繳交租金。不幸的是，過了八年多的時間，公務員事務局才修訂《公務員事務規例》，禁止自置居所資助計劃的受益人領取家具及用具津貼。此外，取消家具及用具津貼只適用於在一九九零年十月一日或之後參與自置居所資助計劃的人員。在該日期之前參與自置居所資助計劃的人員獲准繼續領取家具及用具津貼，直至他們離職為止，甚至在他們領取其可享用最高十年的自置居所津貼後，仍可領取家具及用具津貼。實際上，甚至在他們沒有領取房屋福利的時候，他們仍獲准領取家具及用具津貼。審計署注意到，截至一九九八年十二月三十一日，共有2 347名自置居所資助計劃的受益人領取家具及用具津貼，其中2 052人已領取全部自置居所津貼。

6.11 審計署認為，有關人員不應繼續領取有違發放原意的福利。就此，審計署估計，倘自置居所資助計劃的受益人一直不獲准領取家具及用具津貼，由一九八一年十一月開始實施自置居所資助計劃至一九九九年三月三十一日這段期間，政府可節省家具及用具津貼逾6,800萬元。審計署估計，以截至一九九八年十二月三十一日止有2 347名自置居所資助計劃受益人計算，政府每年就發放家具及用具津貼而支出的款項為420萬元。公務員事務局有迫切需要盡早採取必需的行動，停止發放有關津貼。

審計署的建議

6.12 審計署建議公務員事務局局長和庫務局局長應：

- 重新檢討容許自置居所資助計劃的受益人領取家具及用具津貼的理據，特別是那些已領取全部自置居所津貼的人員；及
- 如果決定自置居所資助計劃的受益人沒有資格領取家具及用具津貼，應迅速採取行動，停止發放這項津貼。

當局的回應

6.13 公務員事務局局長表示：

- 八十年代後期，根據當時的法律意見，撤銷在職人員領取家具及用具津貼的資格會帶來違反聘用條款中的合約權利問題。因此，政府決定限制發放家具及用具津貼，應只適用於在一九九零年十月一日或之後參與自置居所資助計劃的人員；及
- 他同意應重新檢討容許自置居所資助計劃的受益人領取家具及用具津貼的理據。他計劃分階段停止或限制發放家具及用具津貼予在職人員。他正考慮若干方案，包括停止發放家具及用具津貼給自置居所資助計劃的受益人。

6.14 庫務局局長表示，在有需要時，她會協助公務員事務局局長推行改動 (另見上文第 2.18 段)。

第 7 部分：方言津貼

背景

7.1 方言津貼屬與工作有關連津貼。《公務員事務規例》第 705 條說明，中文主任、警察翻譯主任 (前稱警察傳譯員) 及法庭傳譯主任如符合下列規定，便可每月獲發津貼：

- 通曉一項經核准的中國方言 (不包括粵語)，並在方言考試中取得及格；及
- 他們的全部或部分時間是擔任傳譯工作。

《公務員事務規例》第 706(1)條列明經核准方言包括廈門話、潮州話、福州話、客家話、海南話、鶴佬話、普通話、上海話及台山話。

7.2 下文表八顯示在一九九九年六月，申領每種方言津貼的人數。

表八

一九九九年六月申領方言津貼的人數

方言	申領津貼人數			總計	所佔百分比
	中文主任	警察 翻譯主任	法庭 傳譯主任		
廈門話	6	3	6	15	3%
潮州話	16	21	24	61	12%
福州話	1	1	3	5	1%
海南話	2	2	2	6	1%
客家話	7	16	8	31	6%
鶴佬話	—	1	4	5	1%
普通話	57	171	121	349	68%
上海話	6	9	8	23	4%
台山話	8	7	4	19	4%
總計	<u>103</u>	<u>231</u>	<u>180</u>	<u>514</u>	<u>100%</u>

資料來源：法定語文事務署、警務處及司法機構的記錄

每種方言的每月津貼額定為總薪級表第 1 點的 10.5%，即 906 元。在 1998–99 年度，方言津貼的開支達 570 萬元。

7.3 以該三個合資格領取方言津貼的職系(即中文主任、警察翻譯主任及法庭傳譯主任)來說，其聘用條件並無規定須通曉方言。個別人員通曉某種方言，往往是因家庭關係或曾受語言訓練。不論何種情況，學習任何方言都是自發的。有關人員只是偶爾擔任須操方言的傳譯工作。

7.4 雖然《公務員事務規例》第 705 條規定，領取方言津貼的人員必須全部或部分時間擔任傳譯工作，但並無明確規定在某段期間內，使用方言的次數或時間。因此，方言津貼是每月發放，不論有關人員在該月提供方言傳譯服務的次數。

對方言津貼進行的檢討

公務員事務局於一九八一年進行的檢討

7.5 根據財務委員會在一九八一年三月二十五日的文件，當局表示合資格領取方言津貼的人員，應局限於“經常擔任”傳譯工作的人員。因此，庫務局在一九八一年四月要求公務員事務局進行調查，以探討各政府部門的方言津貼，是否正確地向“經常擔任”傳譯工作的人員發放。調查結果顯示，回應部門中的 37% 表示未能確定有關人員是否經常擔任方言傳譯工作，因為他們不肯定“經常擔任”一詞的正確解釋。公務員事務局最後決定，“經常擔任”這個額外準則難於執行，因此對申領方言津貼的準則不作出任何更改。

薪常會對所有與工作有關連津貼的檢討

7.6 薪常會在一九八三年至一九八六年間，對所有與工作有關連津貼進行廣泛檢討。薪常會在一九八六年二月發表的第十五號報告書內，就發放與工作有關連津貼建議若干一般原則。以下兩個原則與方言津貼有關：

- 額外職責佔去人員大部分工作時間的，才應發放與工作有關連津貼；及
- 與工作有關連津貼不應純粹因為掌握或擁有某種技能而發放。有關人員被指派運用有關技能的次數，亦須考慮。

公務員事務局於一九八五年進行的特別檢討

7.7 公務員事務局於一九八五年進行一項特別工作，檢討發放方言津貼的情況，以確保有關津貼得以妥善運用。檢討結果顯示，69% 的申領人未曾擔任需使用獲發津貼的方言之傳譯工作。下文表九概述公務員事務局在一九八五年二月就使用方言的傳譯工作所收集的資料。

表九

一九八五年二月申領人在其傳譯工作中的方言使用量

	申領人並 沒有使用方言		申領人使用方 言少於 5 小時		申領人使用方 言 5 小時或以上		總計	
	(人數)	(百分比)	(人數)	(百分比)	(人數)	(百分比)	(人數)	(百分比)
中文主任	125	75%	29	18%	12	7%	166	100%
警察翻譯主任	91	84%	17	16%	—	—	108	100%
法庭傳譯主任	69	49%	39	27%	34	24%	142	100%
總計	<u>285</u>	69%	<u>85</u>	20%	<u>46</u>	11%	<u>416</u>	100%

資料來源：公務員事務局의記錄

根據以上結果，公務員事務局認為，有需要合理化方言津貼的適用範圍，並提出初步意見如下：

- 除非人員實際使用有關方言，否則不應獲發方言津貼；實際的使用情況也應達至合資格支取津貼的最低使用時數，或經部門首長証明；及
- 應設有制度定期再測試申領人的方言能力，以確保申領人隨時都能操流利的方言。

7.8 公務員事務局曾就上述建議徵詢管理該三個職系的決策局局長／部門首長的意見。就再測試的建議，決策局局長／部門首長各有不同意見，但他們對於制定最低使用時數都有所保留。公務員事務局其後提議以獎金計劃代替方言津貼。在方言考試中取得及格的人員，如承諾提供傳譯服務，可獲發放一筆過的款項。不過，由於反應欠佳，該獎金計劃並未推行。

薪常會在一九九一年進行的跟進檢討

7.9 一九九一年，薪常會進行與工作有關連津貼的跟進檢討。薪常會在一九八六年發表的第十五號報告書所制定的一般原則(如上文第 7.6 段所述)，再度獲得確認。

傳譯工作

中文主任

7.10 中文主任這個職系現由法定語文事務署管理。截至一九九九年四月一日，該職系有 548 名中文主任 (418 名派駐各部門 / 決策局，其餘 130 名則在法定語文事務署工作)。

7.11 中文主任的工作以翻譯為主，只有在個別情況下才須擔任傳譯工作。為支援各決策局和部門與內地機關的官方接觸，法定語文事務署於一九八五年成立普通話傳譯組，組內的中文主任曾接受嚴格的普通話傳譯技巧培訓。

7.12 法定語文事務署定期統計中文主任的傳譯工作量，並把普通話傳譯組的中文主任與其他中文主任分開統計。下文表十及表十一顯示中文主任的傳譯工作量。

表十

普通話傳譯組的中文主任的傳譯工作量

	一九九五年	一九九六年	一九九七年	一九九八年
擔任傳譯工作的日數 (a)	699.7	747.8	351.0	306.6
年底時的在職人數 (b)	16	16	15	7
每名中文主任擔任傳譯工作的平均日數 (c) = (a) ÷ (b)	44	47	23	44

資料來源：法定語文事務署的記錄及審計署的計算結果

表十一

普通話傳譯組以外的中文主任
提供的傳譯服務節數 (以半天為一節)

方言	一九八九年	一九九零年	一九九一年	一九九二年	一九九三年	一九九四年	一九九五年	一九九六年	一九九七年	一九九八年
廈門話	—	1	10	5	1	1	—	1	—	—
潮州話	37	56	53	44	14	9	—	—	1	—
福州話	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
海南話	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
客家話	—	19	24	17	22	11	—	—	—	1
鶴佬話	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
普通話	288	229	200	271	226	177	—	103	55	55
上海話	10	3	3	5	—	1	—	2	—	—
台山話	2	12	5	6	4	1	—	—	1	—
總計	<u>337</u>	<u>320</u>	<u>295</u>	<u>348</u>	<u>267</u>	<u>201</u>	<u>—</u>	<u>106</u>	<u>57</u>	<u>56</u>

資料來源：法定語文事務署的記錄

註：法定語文事務署在一九九五年並沒要求派駐各部門的中文主任提交擔任傳譯工作的記錄。

警察翻譯主任

7.13 警察翻譯主任的主要工作是翻譯警署的控罪書及報告，只須偶爾擔任傳譯工作，並且通常是英語和廣東話對譯。

7.14 警察翻譯主任在一九九八年擔任的傳譯工作，約為 10 567 小時，但並無記錄顯示他們使用取得方言津貼的有關方言的實際時間。根據警察翻譯主任職系在一九九八年年底時的在職人數 433 人，每名警察翻譯主任在一九九八年用在傳譯工作 (包括英語及廣東話) 方面的時間，平均不足 25 小時。

法庭傳譯主任

7.15 法庭傳譯主任的工作，包括在裁判法院及法院提供英語與廣東話傳譯服務。在傳譯工作中使用方言並不是他們日常工作的一部分。司法機構並沒有備存法庭傳譯主任擔任傳譯工作的時數及他們使用的方言的記錄。

審計署的意見

發放方言津貼的準則

7.16 領取方言津貼的中文主任及警察翻譯主任，並不常在其傳譯工作中使用方言。雖然沒有法庭傳譯主任的有關統計數字，但上文表九顯示，在一九八五年二月，領取方言津貼的法庭傳譯主任，只有 24% 使用有關方言擔任 5 小時或以上的傳譯工作。

7.17 審計署認為，由於領取方言津貼的人員並不常使用方言，公務員事務局需要檢討現時不論有關人員在其傳譯工作中使用方言的次數之多寡，一律每月發放津貼的做法。事實上，這個做法並不符合薪常會第十五號報告書就與工作有關連津貼建議的原則（見上文第 7.6 段）。

普通話作為認可的方言

7.18 在一九九五年九月，政府發表其既定的目標，旨在培育一支通曉兩文（中英文俱佳）及三語（廣東話、普通話和英語）的公務員隊伍，審計署對於普通話作為國家語言，於今天是否仍應被界定為可申領津貼的方言，有所保留。在這方面，審計署注意到，在一九九六年，薪常會已促請當局檢討應否把普通話列為可申領津貼的方言。

7.19 下文表十二顯示在一九九九年六月申領普通話方言津貼的人數。

表十二

一九九九年六月申領普通話方言津貼的人數

申領人	人數
中文主任	57
警察翻譯主任	171
法庭傳譯主任	121
總計	<u>349</u>

資料來源：法定語文事務署、警務處及司法機構的記錄

審計署估計，普通話方言津貼的每年總開支達 379 萬元（註 5）。

註 5：普通話方言津貼的每年開支，計算方法如下：

$$\begin{aligned} & \text{申領人數} \times \text{每月津貼額} \times \text{月數} \\ &= 349 \times 906 \text{ 元} \times 12 \\ &= \underline{\underline{3,794,328 \text{ 元}}} \end{aligned}$$

聘用外間傳譯員

7.20 由於在傳譯工作中並不常用方言，發放方言津貼以獲得方言傳譯服務，未必是最具成本效益的做法。例如，普通話傳譯組以外的中文主任，在一九九八年擔任傳譯工作而須使用方言的次數只有 56 節 (即約 210 小時)。可是，每年向這些人員發放的方言津貼約達 104 萬元 (註 6)，平均費用為每小時 4,952 元。相比之下，庫務局局長核准的兼職傳譯員時薪僅為 204 元。

7.21 一般來說，政府部門除因特殊情況基於運作理由而獲庫務局局長批准外，不能聘請非政府傳譯員擔任中、英文傳譯。不過，政府部門對兼職傳譯員的需求不少。根據司法機構備存的經核准非政府傳譯員登記名冊，於一九九七年二月至十二月期間，有 11 298 宗聘用兼職傳譯員個案。一九九八年聘用兼職傳譯員的個案則有 15 542 宗。審計署認為，政府需要涉及方言的傳譯服務時，聘用更多兼職傳譯員會更具成本效益。

審計署的建議

7.22 審計署建議公務員事務局局長應在諮詢法定語文專員、警務處處長及司法機構政務長的意見後：

- 檢討現時不論有關人員使用方言的次數之多寡，一律每月獲發放方言津貼的做法；及
- 審慎研究把普通話列為可申領津貼方言的理據。

當局的回應

7.23 公務員事務局局長表示同意審計署的兩項建議。事實上，他正與有關的職系首長商討這事項，他會繼續研究，以期將發放方言津貼的做法合理化。由於薪常會現時就與工作有關連津貼所進行的檢討會包括方言津貼在內，他會對當中提出的建議加以考慮。

7.24 法定語文專員表示：

- 他同意檢討現時發放方言津貼而不理會領取人使用方言的次數的做法。到目前為止，通過方言考試的有關人員，每月會獲發方言津貼，條件是在有需要時奉召提供方言傳譯服務。由於這類傳譯服務是因應各部門的要求而提供，因此並無預先定下可發放方言津貼的服務次數 / 最低使用時數。為確保公帑

註 6：發放方言津貼的總額，計算方法如下：

$$\begin{aligned} & (\text{領取方言津貼的中文主任人數} - \text{普通話傳譯組的中文主任人數}) \times \text{每月津貼額} \times \text{月數} \\ &= (103 - 7) \times 906 \text{ 元} \times 12 \\ &= \underline{\underline{1,043,712 \text{ 元}}} \end{aligned}$$

得以善用，加上考慮到過去十年方言傳譯的需求量，他已準備考慮終止就各有關方言發放方言津貼，但普通話則除外；

——只有將普通話傳譯加入新聘的中文主任的入職條件內，法定語文事務署才可終止向在職中文主任發放普通話方言津貼。目前，法定語文事務署尚未可將普通話傳譯列為中文主任的入職條件。他可把通曉普通話定為一項入職條件，而不對招攬優秀人才構成問題。可是，若把普通話傳譯定為入職條件，在揀選申請人時則會大受限制，因為精通普通話的申請人未必同樣精通英語，亦未必能提供這兩類口語的對譯。由於現時學校更廣泛推廣普通話，學習和使用普通話的人亦日多，法定語文事務署預計約在五年後或可把普通話傳譯定為中文主任的入職條件。在此期間，仍須提供普通話傳譯的在職中文主任，會因提供這項入職時未有規定的額外服務，而繼續期望獲得一些經濟上的嘉許。有鑑於此，提供普通話傳譯的人員應繼續獲發放方言津貼；及

——發放普通話方言津貼是支持法定語文事務署的普通話傳譯組(派駐七名中文主任)繼續運作的必須條件。普通話方言津貼如被取消，法定語文事務署為這個政府內唯一的普通話傳譯組進行招聘、訓練和挽留人手的工作時，可能會遇上困難。保留這個組別在政府的運作中是不可或缺的，該組是作為最後的支援，為有需要的政府人員提供高水準的普通話傳譯服務。

7.25 警務處處長表示，由於在傳譯工作中方言的使用率偏低，每月發放方言津貼而不理會在傳譯工作中方言的使用量，是不再有理據支持。因此，他支持審計署的建議，公務員事務局應進行檢討，研究方言津貼的申領準則、津貼額和發放模式。有關普通話是否應繼續列為可申領津貼的方言，亦應詳加研究。他初步認為，除非精通普通話成為中文主任、警察翻譯主任和法庭傳譯主任職系或全體公務員的聘用條件，否則仍有理據把普通話列為可獲發放方言津貼的方言。

7.26 司法機構政務長表示：

——公務員事務局局長一直就方言津貼的發放準則與他保持聯繫；

——上文第7.21段提及的兼職傳譯員服務需求數字，是包括其他語言(如越南語)傳譯的需求。據他粗略估計，方言傳譯在上述需求數字中僅約佔一半；及

——對於他可藉增加僱用兼職傳譯員，獲取更具成本效益的方言傳譯服務的建議，他有所保留。在盡可能的情況下，他都會調派全職法庭傳譯主任提供方言傳譯服務。理由如下：

- (i) 現時在司法機構的經核准非政府傳譯員登記名冊上，並無提供方言與英語互譯服務的兼職傳譯員。兼職的方言傳譯員只提供方言與廣東話互譯服務；

- (ii) 即使他着手招聘方言與英語互譯的兼職傳譯員，成功的機會亦不大。雖然在登記名冊上的兼職方言傳譯員當中，有少數先前是全職法庭傳譯主任，應能提供方言與英語互譯的法庭傳譯，但他們均表明不願接受方言與英語的法庭傳譯任務，因為接辦這類任務須事先作大量準備，工作壓力甚大。作為兼職人員，他們只願意接受較易應付的方言與廣東話的法庭傳譯任務；及
- (iii) 法庭大部分審訊均以英語進行。如僱用方言與廣東話互譯的兼職傳譯員，則需進行雙重傳譯(即方言與廣東話對譯及廣東話與英語對譯)。這會使法庭的審訊時間無必要地拖長，所涉費用極為高昂。不僅司法機構須支付高昂的費用，訴訟雙方亦須承擔。除費用外，案件排期上庭時間亦會延長，這是極不理想的。

第 8 部分：逾時工作津貼

背景

8.1 逾時工作是指人員在規定工作時數以外執行職務。根據《公務員事務規例》，逾時工作通常應以補假作償。倘此並不可行，便會向文職人員發放逾時工作津貼，而紀律部隊人員則會收取紀律部隊逾時工作津貼。

8.2 1993–94 年度至 1998–99 年度期間之逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼開支載於下文表十三。

表十三

逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼開支
1993–94 年度至 1998–99 年度

年度	逾時工作津貼		紀律部隊逾時工作津貼		總計	
	款額	較去年增減	款額	較去年增減	款額	較去年增減
	(百萬元)	(百分比)	(百萬元)	(百分比)	(百萬元)	(百分比)
1993–94	801	—	422	—	1,223	—
1994–95	948	18.4%	482	14.2%	1,430	16.9%
1995–96	1,115	17.6%	523	8.5%	1,638	14.5%
1996–97	1,224	9.8%	587	12.2%	1,811	10.6%
1997–98	1,431	16.9%	537	(8.5%)	1,968	8.7%
1998–99	1,384	(3.3%)	354	(34.1%)	1,738	(11.7%)

資料來源：庫務署的記錄

申領準則

8.3 申領逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼的準則載於《公務員事務規例》。除某種特殊情況外，倘有關文職人員之職級的頂薪點為總薪級表第 25 點 (32,190 元) 或以下，而起薪點為總薪級表第 19 點 (24,320 元) 或以下，便有資格申領逾時工作津貼。至於紀律部隊方面，按一般紀律人員 (員佐級) 薪級表支薪的人員及頂薪點為下列薪點或以下的人員，均有資格申領紀律部隊逾時工作津貼：

——一般紀律人員 (主任級) 薪級表第 25 點 (56,910 元) 或警務人員薪級表第 47 點 (71,130 元)；或

——廉政公署人員薪級表第 30 點 (63,350 元)。

8.4 逾時工作津貼的正常每小時津貼額是有關人員月薪的1/140，而紀律部隊逾時工作津貼的每小時津貼額為有關人員月薪的1/175。紀律部隊逾時工作津貼額較低，是因為紀律部隊的基本薪酬已反映有關人員須工作較長時間。

廉政公署的檢討

8.5 在一九九四年至一九九六年間，廉政公署接獲約 600 宗有關公務員管理員工方面行為不當的投訴，包括偽造簽到記錄、正式辦公時間內從事外間工作及騙取逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼。此外，亦接獲有關分配職務及分派逾時工作時偏袒的投訴。為數不少的公務員因擅自缺勤、偽造簽到記錄和騙取逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼，而遭紀律處分。

8.6 在一九九四年至一九九七年間，廉政公署完成七份有關若干政府部門管理逾時工作、假期和簽到記錄的專案研究。廉政公署發現：

——在某些個案中，有人員經常大量逾時工作。發放予個別人員的逾時工作津貼數額可達其月薪一半或以上；

——由於經常獲分派逾時工作，有關人員可能會把逾時工作津貼視為其定期的實收薪金。豐厚的金錢利益或會誘使人員透過行賄來確保獲得繼續分派逾時工作；及

——如此長時間逾時工作，員工是否仍能有效率及有效地執行職務亦成疑問。

廉政公署建議，在上述情況下，管理層應檢討工作模式，並考慮其他方法調配員工，譬如重新編排工作時間或每周休息日。倘問題變得嚴重，便應檢討有關辦事處的編制和在職人數，研究是否需要增撥資源。

8.7 因應廉政公署的研究結果和建議，公務員事務局在一九九八年五月向各決策局局長及部門首長發出第10/98號通告，頒布一套有關控制和管理逾時工作的修訂指引。根據指引，各管理人員應盡量減少過多或定期的逾時工作，各決策局局長／部門首長須確保嚴格限制及適當控制逾時工作。他們尤須注意：

——倘逾時工作已成為定期的工作模式或已達到過量的水平時，便應檢討工作模式，並考慮其他方法調配員工，譬如重新編排工作時間或每週休息日；及

——倘問題嚴重，便應檢討有關辦事處的編制和在職人數，研究是否需要增撥資源。

一九九七年公務員事務局的檢討

8.8 一九九七年二月，公務員事務局因應立法會公務員及資助機構員工事務委員會的要求，進行一項調查，以期找出逾時工作津貼支出最多的部門。結果顯示，在一九九六年，水務署、房屋署和郵政署是眾部門中逾時工作津貼支出最多的部門。

8.9 公務員事務局要求上述三個部門提供資料，說明出現大量逾時工作的原因和理據，以及他們是否計劃透過重新調配、重新編排例行工作或開設額外職位來減少逾時工作量。三個部門對出現大量逾時工作提出的主要理由包括：

- 需要應付未能預見的緊急情況；
- 人手短缺；
- 需要在正常辦公時間以外工作；及
- 工作量不穩定。

一九九七年三月，公務員事務局向立法會公務員及資助機構員工事務委員會匯報上述結果。

逾時工作津貼被視作薪金的一部分

8.10 在若干個案中，逾時工作津貼因數額大及定期發放，而可能令有關人員把這項津貼視為實收薪金的一部分。一九九八年十一月，庫務局局長通知公務員事務局局長：

- 庫務局在一九九零年評估一名因工受傷郵差的和解金額時，發現在1990–91年度至1997–98年度的八年內，郵差職系逾時工作的時數極多。在這段期間，郵差職系的逾時工作總時數一直在上升中，平均每名郵差每月逾時工作57.8小時。其逾時工作開支水平相當於郵差薪金的41.5%；
- 在庫務局與郵政署的討論中，庫務局獲悉，為減低成本，郵政署的一貫做法是調配現職人員逾時工作，而非聘任額外的常額／臨時人員去應付額外工作量。在1996–97年度及1997–98年度，郵政署用於逾時工作的開支分別為4.13億元和5.13億元；及
- 鑑於公務員事務局是負責逾時工作政策的機構，因此庫務局局長須促請公務員事務局局長注意郵政署的情況，以便採取所需的跟進行動。

8.11 審計署的進一步分析顯示，以發放給員工的逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼的總支出佔部門總薪金支出的百分比去計算，郵政署一直居於首位。詳情見下文表十四。

表十四

發放給員工的逾時工作津貼及
紀律部隊逾時工作津貼的總支出佔部門總薪金支出的百分比

部門	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
(1) 郵政署	33.3%	33.9%	36.8%	41.5%	35.2%
(2) 政府車輛管理處	12.7%	13.8%	14.4%	16.0%	14.4%
(3) 機電工程署	7.9%	8.8%	9.7%	11.3%	13.0%
(4) 選舉事務處	11.5%	16.5%	1.1%	14.9%	10.2%
(5) 行政長官辦公室 (註)	12.6%	12.8%	13.1%	13.6%	9.2%

資料來源：庫務署的記錄

註：這些數字包括前總督的編制。

最近的發展

8.12 由於檢討所有津貼的需求及發放是公務員體制改革的其中一環，因此公務員事務局在一九九九年年初檢討逾時工作津貼。為了對現時的情況作出評估，公務員事務局在一九九九年二月對各決策局和部門進行了一次調查，以收集有關各決策局和部門如何控制逾時工作津貼的資料。調查結果顯示：

- 依重要次序排列，人手短缺、運作上有需要在辦公時間以外工作、季節性繁忙的工作量及須履行駕駛職務，是各部門和各決策局須逾時工作的主要原因；
- 不容易明白為何這樣多的逾時工作不能以其他方式代替，例如要求調配額外人員、引進輪班制度、重新編配員工的職責，或聘用非公務員合約員工以應付短期的工作需求；
- 看來以補假作償代替發放逾時工作津貼這個原則，並未獲嚴格遵守。很少部門和決策局有解釋為何支付逾時工作津貼而非補假作償；
- 公務員事務局通告第 10/98 號就如何處理和控制逾時工作所載的程序指引，未獲嚴格遵守；及
- 大多數部門和決策局均無就逾時工作訂定有系統和定期的檢討機制。

8.13 公務員事務局得出的結論是，經常逾時工作和慣性發放逾時工作津貼，以應付偶然增加的工作量或人手短缺問題，顯示有關部門沒有積極尋找其他方法，去確保服務能夠持續不斷，例如引進輪班制度或重新編配職責等。在這方面，公務員事務局正研究日後可採取什麼措施去管理逾時工作。

1998–99 年度逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼的開支減少

8.14 在 1998–99 年度，政府整體的逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼開支減少了 11.7% (見上文表十三)。審計署認為，紀律部隊逾時工作津貼和逾時工作津貼開支減少 (兩者分別減少了 34.1% 和 3.3%) 的原因可能有以下各點：

- 經濟活動** 若干政府部門和機構 (例如土地註冊處) 在逾時工作津貼方面的開支，取決於經濟活動情況。隨着 1998–99 年度的經濟活動放緩，這些部門在逾時工作津貼方面的開支亦告減少；
- 公務員事務局發出的指引** 一九九八年五月，公務員事務局就逾時工作的管理發出最新的指引，闡明妥善監察逾時工作的重要性。這份指引提醒了部門有需要妥善管理逾時工作；及
- 警務處節省了大量紀律部隊逾時工作津貼** 在 1998–99 年度，紀律部隊逾時工作津貼得以大幅減少，主要是由於警務處大量節省紀律部隊逾時工作津貼的開支。

警務處為減省紀律部隊逾時工作津貼開支作出的努力

8.15 直至 1996–97 年度為止，警務處在逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼方面的開支總額一直有上升趨勢。1998–99 年度，逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼的開支均大幅減少，詳情見下文表十五。

表十五

警務處所支付的逾時工作津貼和紀律部隊逾時工作津貼

年度	逾時 工作津貼	紀律部隊 逾時工作津貼	總計	與上年 比較的 增減百分比
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百分比)
1994–95	9	356	365	—
1995–96	10	385	395	8.2%
1996–97	11	402	413	4.6%
1997–98	12	366	378	(8.5%)
1998–99	9	170	179	(52.6%)

資料來源：庫務署的紀錄

8.16 對於公務員事務局在一九九九年二月就警務處逾時工作的管理制度所進行的調查(見上文第 8.12 段)，警務處處長回應如下：

- 警務處在一九九八年上半年曾就警務處有關逾時工作管理的程序進行了一次大型檢討，其後並在一九九八年六月就此發出 1998 年總部通令第 14 號。自從發出了這份通令，更強調資源管理和節約資源後，已大量節省了紀律部隊逾時工作津貼方面的開支；及
- 在過去兩年，警務處的管理階層已實施了一些計劃，旨在減少逾時工作，但同時要維持向市民提供的服務。以下是其中兩項能夠大量節省紀律部隊逾時工作津貼的措施：
 - (i) **重整水警總區的工作慣例以取消已預設逾時工作的輪班模式** 方法是在輪班模式下加入額外的休假日；及
 - (ii) **把野外巡邏支隊編制納入邊境區** 以往，野外巡邏大隊是按已預設逾時工作的輪班模式工作的。在新的制度下，有關人員每星期工作五天而不預設逾時工作。

審計署的意見

8.17 審計署注意到，儘管公務員事務局曾於一九九七年年初檢討逾時工作津貼，年前在逾時工作津貼上有龐大開支的三個部門(即郵政署、房屋署及水務署)，在1997-98年度及1998-99年度，仍須發放鉅額的逾時工作津貼。就1994-95年度至1998-99年度期間，在逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼方面開支最大的十個部門所作的分析載於附錄D。

8.18 審計署亦注意到，許多文職及紀律部隊人員，須長時間逾時工作(比如說一年逾1 000小時)。詳情見下文表十六。

表十六

1998-99 年度逾時工作時數的分析

逾時工作時數	文職人員 (人員數目)	紀律部隊人員 (人員數目)
1 至 500	53 505	31 093
501 至 1 000	5 976	1 515
1 001 至 1 500	2 007	37
1 501 至 2 000	592	—
2 001 至 2 500	160	—
2 501 至 3 000	9	—
總計	<u>62 249</u>	<u>32 645</u>

資料來源：審計署對庫務署的記錄所作的分析

註：逾時工作超逾1 500 小時的人員主要是郵政署、房屋署及水務署的人員。一名人員的正常工作時間一年約為2 000 小時。

8.19 審計署認為，公務員事務局未有採取足夠行動，去處理各政府部門須大量逾時工作的問題。從廉政公署的檢討所得出的結果可以看到(見上文第8.6段)，定期或過多的逾時工作會增加人員透過賄賂來確保獲得繼續分配逾時工作的危險。還有，如此長時間逾時工作，員工是否仍能有效率及有效地執行職務，亦成疑問。雖然有些部門聲稱逾時工作是必要的，但仍有方法可以減少逾時工作的，例如聘請散工及把工作外判予私營機構。最重要的是，公務員事務局應確定部門稱逾時工作更合乎經濟原則及較具成本效益這個說法是否正確，特別是長時間逾時工作對工作效率和有關員工的身心健康會否有不良影響。

8.20 警務處成功地削減紀律部隊逾時工作津貼，樹立了良好的榜樣，證明只要管職雙方群策群力，就能找出方法減少過多或定期的逾時工作(見上文第8.16段)。就此，審計署注意到，警務處在其1998年總部通令第14號推行以下新措施，強調責任承擔、資源管理、預先計劃及物有所值的原則：

- 區／分區指揮官及同等職級人員負責在所屬單位內恰當及有效地管理逾時工作；及
- 區／單位指揮官及主要單位指揮官進行的審查工作，除了審查通令內所開列的程序及資金的控制外，亦包括審查有關單位管理逾時工作及紀律部隊逾時工作津貼是否有效。雖然每個單位的情況都有不同，審查工作涵蓋以下範疇：

- (i) 逾時工作的時數及補償的趨向；
- (ii) 適當分配人手給各單位／隊；
- (iii) 就已知及預期工作編訂的輪班模式的適合程度；
- (iv) 待處理案件的分配；及
- (v) 妥善管理預先計劃的行動，以減少不必要的逾時工作。

8.21 審計署認為，公務員事務局要汲取警務處的經驗，制定策略去處理其他政府部門的大量逾時工作問題，是十分重要的。

審計署的建議

8.22 審計署建議公務員事務局局長應：

- 採取積極行動，執行盡量減少過多逾時工作的規定，以及再促請各決策局局長及部門首長注意遵守這規定的重要性；
- 聯同有關的部門首長，盡快檢討部門經常發放鉅額逾時工作津貼一事，以期減少支付這些津貼。特別是公務員事務局局長應：
 - (i) 制定策略以減少政府部門的逾時工作。在這樣做的時候，公務員事務局可汲取警務處減少支付紀律部隊逾時工作津貼的經驗；
 - (ii) 規定有關部門對人手需求進行全面檢討，以確定盡量減少逾時工作的方法；及
 - (iii) 考慮請庫務局局長提供協助，在審核逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼的周年預算時，以期減低逾時工作開支；及
- 定期監察部門發放逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼的情況，並採取積極行動，以期減少定期發放的及過多的逾時工作補薪。

當局的回應

8.23 公務員事務局局長表示：

- 過去數月，他一直與郵政署署長討論郵政署內逾時工作的情況，以確保公務員事務局通告第10/98號所訂指引獲得遵從。他注意到，郵政署除了調配人手外，也有用其他方法（例如聘請臨時／合約員工）去解決額外工作量。郵政署已證明有採取積極措施減少逾時工作。他特別注意到，在一九九九年四月至七月間的逾時工作補薪，已較一九九八年同期的逾時工作補薪減少了4,000萬元（即23%）；

- 他已採取行動，提醒管制人員盡量把逾時工作開支減至最少。就逾時工作的控制及管理事宜發出的公務員事務局通告第10/98號，已闡明這方面的政策。此外，他已與那些逾時工作開支最大的部門一起進行工作檢討，以期減少逾時工作。然而，公務員事務局確實無法向部門指明何為逾時工作的適當水平。逾時工作的適當水平視乎眾多因素而定，例如緊急情況和人手短缺，這些都是部門難以控制，甚至無法控制的因素；
- 部門首長所處位置最能決定怎樣調配人手才可以最配合部門運作需要。在權力下放的趨勢下，管制人員越加須要肩負這個責任。公務員事務局局長的主要角色是制定逾時工作政策，而非執行80多個部門和決策局的逾時工作行政事宜；及
- 他同意各決策局局長和部門首長必須遵守盡量減少過多逾時工作的規定，並會繼續提醒他們這項規定。他將會諮詢庫務局局長，檢討逾時工作津貼，包括申領資格及發放準則、現行有關逾時工作的管理及控制的指引是否足夠，以及減少逾時工作的策略。此外，他會繼續與逾時工作開支最大的部門聯絡，研究是否須訂定減少逾時工作的方法。

8.24 警務處處長表示知悉審計署對警務處為減少紀律部隊逾時工作津貼開支作出的努力給予的正面評語。在逾時工作津貼的管理方面，警務處最近檢討了各單位逾時工作的分配。檢討結果顯示，各單位已妥善管制逾時工作的管理。只要工作需要許可，都會以補假代替逾時工作津貼。為了重申妥善管理逾時工作津貼的重要性，警務處提醒各單位採取管制措施，包括精簡工作程序、重整工作分配、重新編排工作時間／模式及聘用非公務員合約員工，以減少逾時工作。他會繼續執行可減少逾時工作的良好措施。

8.25 水務署署長表示：

- 他知悉水務署在逾時工作津貼方面的開支頗為龐大，並已檢討情況，確保逾時工作具成本效益，以及是在確有需要時才進行；
- 在1994-95年度至1998-99年度期間，水務署雖然在逾時工作津貼方面的開支每年均有增加，但開支增加主要是由於同期間曾進行每年薪酬調整所致。雖然如此，逾時工作時數卻減少，由1994-95年度的121.6萬小時減至1998-99年度的107.3萬小時；及
- 他正繼續努力削減水務署在逾時工作津貼方面的開支。在未來三年，他計劃根據1999-2000年度的價格水平，削減開支約20%。

8.26 郵政署署長表示：

- (a) 他完全明白逾時工作是需要嚴加管制的一個主要開支項目。他一直不斷地檢討如何最佳調配人力資源，以及按需要削減逾時工作。在運作層面上，管理

及監督人員正檢討每日或甚至每小時的逾時工作需要。在最高管理層面方面，由他擔任主席的保持盈利能力策略小組會把削減逾時工作列入會議席上定期提出的待議事項。現行分配逾時工作的制度與廉政公署的建議一致；

- (b) 他有大量措施管制郵政署的逾時工作，加上工會及工作人員的合作，他一直都取得良好進展。目前，郵政署亦正進行多項檢討（例如制定全年計劃，以調整所有負責派遞工作的郵差的準備時間及送信路線細節）。在完成這些研究後，他希望能在二零零零年進一步削減逾時工作；
- (c) 逾時工作開支的數字受到每年的薪酬調整及增薪點所影響，因此，分析逾時工作時數會較有意義。1996-97 年度及 1997-98 年度的逾時工作時數異常增加，部分原因是集郵熱潮所致。1998-99 年度的逾時工作時數顯著下跌了 12%；
- (d) 逾時工作有其優點，且在配合郵政署的運作需要方面十分有用。他反對為削減逾時工作而削減逾時工作的做法。作為營運基金部門，他必須特別注意成本。使用常額人員較逾時工作昂貴。因此，只有在他信納常額人員最能切合運作需要時，才開設公務員職位；
- (e) 郵政工作需要很多人手。除其他資源外，使用逾時工作作為管理郵務的一個方法，應以正確的角度來看待。他採取的政策一般是維持最起碼的人手，以應付工作不多時的需要，然後輔以逾時工作及臨時人員以應付繁忙時的需要。在決定如何將這三種人手資源最適當地配合時，他會適當地顧及成本效益、營運效率、服務要求及顧客的期望；
- (f) 他已研究所有可能適用方案的可行性，並使用以下代替逾時工作的方法：
 - (i) 聘請散工；
 - (ii) 外判；
 - (iii) 重新調配人手及重新編配工作；
 - (iv) 每週休息日及以補假作償；及
 - (v) 開設額外的公務員職位；
- (g) 他很關注員工的身心健康。由於逾時工作是自願的，人員可在考慮自己的情況後，自行決定是否逾時工作。他亦會監察員工日常工作及逾時工作期間的生產力；及

- (h) 公務員事務局作為一個決策局，把運作事宜及安排留給部門首長處理是適當的。部門管理層所處位置最能決定應如何安排人員調配，包括逾時工作。公務員事務局可在策略性的層面上提供政策指引及監察表現。

8.27 房屋署署長表示，直至在一九九八年五月公布了公務員事務局通告第10/98號，他已就強調需要適當地執行逾時工作這一項目修改了部門員工通告。他亦已開始對房屋署的逾時工作開支進行了一次全面檢討，以找出再收緊控制逾時工作補薪的方法，尤其是加強管理及控制逾時工作機制的方法，以確保這些逾時工作補薪是在真正有需要的情況下支付。他將會在這方面繼續與公務員事務局密切工作。

8.28 庫務局局長表示，在有需要時，她會協助公務員事務局局長推行改動 (另見上文第 2.18 段)。

第 9 部分：署任津貼

背景

9.1 在公務員體系中，署任是管理層一項自行決定的行政安排，以便委任某人員負起一個空缺職位的職責。有關署任及署任津貼的規定，可追溯至四十年代，其後曾予以修訂，並納入《公務員事務規例》之內。署任安排及署任津貼的發放，並非聘用條款或服務條件的一部分。

9.2 在下述情況下可採用署任安排：

——委任某人員署理一個較高職級的空缺職位，以評定他是否適合實際晉升至該職位。署任期通常超過六個月；及

——委任某人員暫時負起另一職位的職責，該職位懸空基於多種理由 (例如目前出任該職者正在休假；接受培訓或公幹；該職位是有時限的，不能由實任人員填補)。署任期通常較短，如超過六個月，便應加以檢討。

9.3 根據《公務員事務規例》可安排下列各類署任：

——**署理較高職級** 委任某人員負起一個較高職級職位的職責；及

——**兼署理較高職級、兼署理同一職級或兼署理較低職級** 委任某人員除擔任本身職位的職務外，兼負起較高職級、同一職級或較低職級職位的職責。

9.4 1994–95 年度至 1998–99 年度期間署任津貼的開支載於下文表十七。

表十七

署任津貼的開支	
1994–95 年度至 1998–99 年度	
年度	署任津貼 (百萬元)
1994–95	518
1995–96	603
1996–97	660
1997–98	690
1998–99	709

資料來源：庫務署的記錄

符合資格支取署任津貼的署任期

9.5 在一九八九年十一月以前，只有連續署任至少 30 個曆日，才獲發放署任津貼。根據公務員事務局，這30天的申領準則，相信在一九四零年以前已經實行，採用這個準則是與發放薪金及有關津貼的傳統安排一致。當時，公務員放取較長海外假期，署任 30 天便符合資格支取津貼這個準則，應足以讓所有在這情況下承擔額外職務的人員獲得署任津貼。

9.6 一九七二年六月，人員署任部門首長職位及首長級職位可獲豁免遵守30天申領準則的規定。當局認為署任部門首長職位的責任重大，而署任首長級職位的工作亦十分繁重。因此，承擔這類額外責任，應獲得認許及獲發酬金。

一九八七年至一九八九年間署任津貼的檢討

9.7 一九八七年二月，公務員事務局應員方的要求，對符合資格支取津貼的署任期進行了檢討。檢討結果如下：

- 過去10至15年，由於機票價格下降及公務員較前富裕，影響了放假的次數和假期的長短。海外人員休假超過兩個月的情形已較少；
- 不建議保持現狀，因為這安排會造成不公。以職務繁重為理由，豁免首長級職位的署任安排遵守有關規定，難以令人信服。由於這個論據在某程度上亦適用於兼署理較高職級的非首長級職位，因此宜把兩者之間的分歧收窄；
- 員方建議全面廢除這30天的申領準則不獲支持，因為這會帶來額外行政工作及對財政有影響。這項建議難以用解決職能上需要為理據，因為某人員署理較高職級或兼署理較高職級，可能只是“掛名充數”；及
- 當局快將修訂假期的安排，修訂事項包括當放假12天或少於12天時，只彈性計算實際休假日數。在這種情況下，缺勤日數大約為15天，這看來是符合資格支取署任津貼的合理基礎。不過，以15天為符合資格支取津貼的署任期，可能仍有“掛名充數”的問題。

9.8 公務員事務局局長在廣泛諮詢庫務局及各職工會後，在一九八九年九月公布署任條例的修訂事項，包括：

- 把署任非首長級職位的符合資格支取署任津貼的署任期由30天改為14天；及
- 當署任首長級職位時，規定其符合資格支取署任津貼的署任期（兼署理較高職級為7天；署理較高職級、兼署理同一職級及兼署理較低職級為14天）。

審計署向公務員事務局提供的意見

9.9 一九八九年三月，公務員事務局局長通知審計署對署任制度的建議修改。審計署在回應時主要提供了下述意見：

- 署任津貼基本上是為承擔額外的職責和工作而設的報酬；
- 公務員傾向放取較短假期這個單一理由，是否足以支持把非首長級人員符合資格支取津貼的署任期由 30 天放寬至 14 天，這一點令人懷疑；
- 縮短符合資格支取津貼的署任期，大有可能導致署任的次數和須支付的署任津貼額整體上大增，處理署任安排的開支亦會相應提高。1988–89 年度，署任津貼的發放總額達 1.48 億元。津貼金額即使只增加 10%，每年所需的額外開支亦會達約 1,500 萬元，這筆開支不是一個小數目；
- 建議的修訂涉及重大的政策性決定，並非純粹精簡現行的行政安排。因此，當局應徵求薪常會的意見；及
- 鑑於建議的修訂可能對財政有重大影響，在付諸實行前應轉交財務委員會審批。

9.10 公務員事務局局長根據審計署的意見，把署任制度的建議修訂送交薪常會審議。薪常會只備悉有關修訂，沒有給予意見。至於把此事呈交財務委員會審批，庫務局認為，假如過往當就署任津貼的規例或款額諮詢財務委員會，才應就有關修訂徵詢其意見。於是，儘管有關修訂可能帶來額外的財政影響，公務員事務局局長在一九八九年六月決定毋須諮詢財務委員會。然而，對於審計署質疑放寬 30 天的規則是否有充分理據這一點，公務員事務局並無進一步研究。

一九九九年公務員事務局對署任制度的檢討

9.11 一九九九年一月，公務員事務局決定應檢討署任制度。公務員事務局注意到：

- 安排人員署任因現職者短暫缺勤而出現的臨時空缺，在大部分部門／職系已成為頗為理所當然的做法；
- 根據下述的考慮因素，是否需要作出該等署任安排似有疑問：
 - (i) 職員休假應在無緊急職務的情況下才予批准；
 - (ii) 在團隊工作的環境下，某名人員缺勤，其職務或會由團隊內其他人員共同分擔，而不是分配予某一人員代辦；及
 - (iii) 署任人員在兼任其他人員的職務期間，可能只是繼續按正常工作時間工作，並擔當類似的職責。

較之長期署任，任期較短的署任與這些考慮因素更息息相關。原則上，符合資格支取津貼的署任期，應有足夠長的時間才可反映署任人員已擔當大量額外的職務和職責；及

——安排署任和發放署任津貼的做法，現時在私營機構並不常見。

9.12 一九九九年四月，公務員事務局向各決策局局長和部門首長發出內部諮詢文件，當中載列修訂現行的發放署任津貼規則的建議。諮詢文件內提出下列意見供考慮：

——政府的署任制度是為利便管理而設，以應付員工短暫缺勤時的工作需要，並用以確定有關人員是否適宜獲晉升；

——部門首長和職系首長必須確保，只有在有真正工作需要的情況下，才應安排人員署任，署任安排須受密切監察，而審批權亦應掌握在適當層次的人士手中；及

——符合資格支取津貼的署任期應有足夠長的時間以反映署任人員已擔當大量的額外職務和職責。

公務員事務局現正綜合整理各決策局局長／部門首長／職系首長的意見，並會在一九九九年年底前提出建議諮詢職方。

審計署的意見

9.13 早在一九八九年三月，審計署已告知公務員事務局，不宜純粹因公務員傾向放取較短假期而將符合資格支取津貼的署任期，由 30 個曆日修訂為 14 個曆日。審計署已警告，有關修訂可能對財政有很大影響，並須徵得財務委員會批准。結果，署任津貼付款額由 1988–89 年度的 1.48 億元，增加至 1998–99 年度的 7.09 億元。審計署估計，為期少於 30 天的署任，佔署任數目的 69% 及署任津貼付款額的 28%。詳情見下文表十八及表十九。

表十八

1998–99 年度支付署任津貼的情況

署任期 (曆日)	署任安排		署任津貼	
	(數目)	(百分比)	(百萬元)	(百分比)
少於 30 天	67 451	69%	198	28%
30 天或以上	30 688	31%	511	72%
總計	<u>98 139</u>	<u>100%</u>	<u>709</u>	<u>100%</u>

資料來源：庫務署的記錄

表十九

1998-99 年度的署任安排分析

署任期	署任安排		署任日數	署任津貼	
(曆日)	(數目)	(百分比)	(數目)	(百萬元)	(百分比)
少於 7 天	2 220	2.3%	8 095	3	0.4%
7 – 14 天	23 379	23.8%	302 496	52	7.3%
15 – 21 天	34 001	34.6%	568 519	105	14.8%
22 – 28 天	6 983	7.1%	174 829	33	4.7%
超過 28 天	31 556	32.2%	3 444 955	516	72.8%
總計	<u>98 139</u>	<u>100.0%</u>	<u>4 498 894</u>	<u>709</u>	<u>100.0%</u>

資料來源：庫務署的記錄

9.14 公務員事務局在其一九九九年四月有關檢討署任制度的諮詢文件中，提醒各部門首長及職系首長，在作出署任安排前，必須仔細研究在工作上是否有需要，而非視之為例行公事。公務員事務局認為，符合資格支取津貼的署任期應該有足夠長的時間，以反映署任人員已擔當大量額外的職務和職責。

9.15 根據一九九九年公務員事務局確認的上述準則，即以工作需要為本，該局在一九八九年九月將當時符合資格支取津貼的署任期下限，由30個曆日修訂為14個曆日的理據是可質疑及不合理的，尤其是該局已知道，縮短符合資格支取津貼的署任期可能會帶來“掛名充數”的效應。據公務員事務局所述，其主要關注的事項，是要確保對首長級及非首長級人員一視同仁，並修訂符合資格支取津貼的署任期，以配合放取較短假期這個趨勢。

9.16 審計署認為，令署任安排成為理所當然的做法，並非全屬部門的責任。以現行形式而言，《公務員事務規例》沒有提及只有基於工作需要，才可作出署任安排。公務員事務局在一九八九年十月就一般職系署任事宜發出通函，說明行使獲授權力批准署任的人員，須確保有“職務上需要作出署任安排”。在一九八九年十一月採用新訂的符合資格支取津貼的署任期後，審計署未能在公務員事務局發出的其他通函或通告中找到任何語句，具體指出只有基於工作上需要的理由，才可批准署任。

9.17 審計署支持公務員事務局最近的做法，包括主動檢討署任制度及強調各部門作出署任安排時，須根據以工作需要為本的原則。如上文表十八顯示，1998-99年度為少於30個曆日的署任而支付的津貼，總額達1.98億元。鑑於這些短期署任對財政影響甚大，

審計署認為，公務員事務局必須加快諮詢各職工會。當局必須採取行動，確保只有基於工作上需要的理由，才可作出署任安排。

審計署的建議

9.18 審計署建議公務員事務局局長應聯同庫務局局長，從速採取行動，確保只有基於真正工作需要，才作出署任安排。審計署特別建議：

- 公務員事務局局長應頒布指引，規定政策局局長及部門首長作出署任安排時，須審慎行事。對所有署任安排的理據，尤須嚴格審核，特別是少於30天的短期署任；及
- 庫務局局長應在諮詢公務員事務局局長後，考慮限制給予短期署任的撥款，從而加緊對署任津貼的財政預算控制。

當局的回應

9.19 公務員事務局局長表示：

- 1988–89年度至1998–99年度期間，薪金約增加了165%。假設署任津貼與薪金成正比，署任津貼付款額的實質增幅約81%；及
- 他認為一九八九年修訂符合資格支取津貼的署任期的理據，不能視作可質疑及不合理。鑑於主要考慮因素是署任安排應配合職系及部門的工作需要，一九八九年修訂符合資格支取津貼的署任期，以顧及公務員傾向放取較短假期，因而必須作出較短的署任安排的情況，此舉並非無理。

9.20 庫務局局長表示，在有需要時，她會協助公務員事務局局長推行改動（另見上文第2.18段）。

附錄 A
(參閱第 3.10 段)

一九八九年至一九九八年間
廉政公署人員的編制、在職人數和流失人數

年份(註)	編制	在職人數	流失人數	職位空缺比率	流失率
	(a)	(b)	(c)	$(d) = \frac{(a) - (b)}{(a)} \times 100\%$	$(e) = \frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
一九八九年	1 237	1 149	136	7.1%	11.0%
一九九零年	1 217	1 179	82	3.1%	6.7%
一九九一年	1 219	1 148	95	5.8%	7.8%
一九九二年	1 161	1 090	115	6.1%	9.9%
一九九三年	1 129	1 114	77	1.3%	6.8%
一九九四年	1 168	1 157	80	0.9%	6.8%
一九九五年	1 202	1 175	67	2.2%	5.6%
一九九六年	1 247	1 237	85	0.8%	6.8%
一九九七年	1 287	1 225	90	4.8%	7.0%
一九九八年	1 336	1 283	68	4.0%	5.1%

資料來源：廉政公署的記錄

註：編制和在職人數的數字是截至年底的數字，而流失人數的數字則為全年總數。

附錄 B
(參閱第 4.17 段)

若不能申領的來回程數額提升至 25 元後
在 1998–99 年度估計節省的往返住所及辦事處交通津貼的款額

每名員工 每年發還的款額	員工數目	1998–99 年度 的發還款額	每名員工每一 來回程的平均 發還款額 (註)	估計把不能申領的數額由 10.8 元提升至 25 元所節省的款額 (註)	
				每名員工	總計
	(a)	(b)	$(c) = \frac{(b)}{(a) \times 137}$	(d)	$(e) = (d) \times (a) \times 137$
		(百萬元)	(元)	(元)	(百萬元)
1 元 — 1,000 元	11 449	5.40	3.44	3.44	5.40
1,001 元 — 2,000 元	7 699	11.28	10.69	10.69	11.28
2,001 元 — 3,000 元	4 950	12.19	17.98	14.20	9.63
3,001 元 — 4,000 元	3 198	11.04	25.20	14.20	6.22
4,001 元 — 5,000 元	1 814	8.08	32.51	14.20	3.53
5,000 元以上	2 589	19.02	53.62	14.20	5.04
總計	<u>31 699</u>	<u>67.01</u>			<u>41.10</u>

資料來源：庫務署的記錄和審計署的計算結果

註：根據申領記錄，審計署估計平均每名員工一年內約有 137 天申領發還交通費。

附錄 C
(參閱第 5.8 段)

1998–99 年度各政府部門在行車津貼方面的開支

部門	出差行車津貼			往返住所及辦事處行車津貼		
	員工人數	總額	發給每名 員工的平均款額	員工人數	總額	發給每名 員工的平均款額
		(百萬元)	(元)		(百萬元)	(元)
房屋署	856	6.58	7,687	463	2.84	6,134
建築署	332	6.12	18,434	60	0.90	15,000
警務處	583	2.84	4,871	290	3.78	13,034
路政署	281	4.31	15,338	39	0.31	7,949
地政總署	315	2.34	7,429	181	1.79	9,890
區域市政總署	187	2.56	13,690	124	1.35	10,887
民政事務總署	163	2.28	13,988	94	1.50	15,957
社會福利署	192	1.98	10,313	53	0.36	6,792
機電工程署	148	2.00	13,514	18	0.20	11,111
渠務署	138	1.74	12,609	11	0.24	21,818
其他	1 776	14.71	8,283	235	1.63	6,936
總計	<u>4 971</u>	<u>47.46</u>	9,547	<u>1 568</u>	<u>14.90</u>	9,503

資料來源：庫務署的記錄

附錄 D
(參閱第 8.17 段)

由 1994–95 年度至 1998–99 年度期間在
逾時工作津貼及紀律部隊逾時工作津貼方面開支最大的十個部門

部門	1994–95	1995–96	1996–97	1997–98	1998–99
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
(1) 郵政署	298	345	413	513	477
(2) 警務處	365	395	413	378	179
(3) 機電工程署	69	85	101	123	154
(4) 房屋署	95	132	141	140	134
(5) 水務署	93	106	109	110	114
(6) 市政總署	97	109	86	113	90
(7) 區域市政總署	32	39	46	58	56
(8) 懲教署	54	54	81	59	50
(9) 消防處	23	25	25	37	48
(10) 入境事務處	31	31	52	40	43
其他	273	317	344	397	393
總計	<u>1,430</u>	<u>1,638</u>	<u>1,811</u>	<u>1,968</u>	<u>1,738</u>

資料來源：庫務署的記錄