

第 10 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

保安局
公務員事務局

政府部門

香港警務處

香港警務處部分公務員負債問題的跟進帳目審查

香港審計署

一九九九年十月十一日

香港警務處部分公務員負債問題的跟進帳目審查

目 錄

	段 數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
政府對公務員借貸的政策	1.1–1.5
公務員負債的問題	1.6–1.7
一九九三年的帳目審查	1.8–1.12
跟進的帳目審查	1.13–1.14
第 2 部分：警務處公務員的負債情況	
負債情況	2.1–2.17
審計署的意見	2.18–2.20
審計署的建議	2.21
當局的回應	2.22–2.29
第 3 部分：警務處處理警務人員負債問題的措施	
警務處處理負債問題的政策	3.1–3.3
警務處處理負債問題的措施	3.4–3.9
審計署對警務處處理負債問題的措施的審查	3.10
審計署對查明有關人員全部債務一事的意見	3.11–3.13
審計署對查明有關人員全部債務一事的建議	3.14
當局的回應	3.15–3.16
審計署對單位指揮官與無法償債警務人員面談一事的意見	3.17–3.18
審計署對單位指揮官與無法償債警務人員面談一事的建議	3.19
當局的回應	3.20–3.21
審計署對分發行政指示一事的意見	3.22–3.23
審計署對分發行政指示一事的建議	3.24
當局的回應	3.25–3.26
審計署對警務處處理貸款申請的程序的審查	3.27–3.31
審計署對警務處處理貸款申請的程序的意見	3.32–3.33
審計署對警務處處理貸款申請的程序的建議	3.34
當局的回應	3.35

目 錄 (續)

- 附錄 A：一九九四年一月至一九九九年六月無法償債警務人員數目的變動
- 附錄 B：一九九四年一月至一九九九年六月無法償債警務人員的負債額
- 附錄 C：一九九四年一月至一九九九年六月根據《公務員事務規例》第 456 條呈報的嚴重經濟拮据個案的數目
- 附錄 D：一九九四年一月至一九九九年六月根據《公務員事務規例》第 458 條呈報的破產個案的數目
- 附錄 E：1994–95 年度至 1998–99 年度根據債權扣押令扣薪的個案的數目
- 附錄 F：1994–95 年度至 1998–99 年度扣薪個案佔在職人數的百分比
- 附錄 G：1994–95 年度至 1998–99 年度根據《公務員事務規例》第 618 條預支薪金個案的數目
- 附錄 H：1994–95 年度至 1998–99 年度預支薪金個案佔在職人數的百分比
- 附錄 I：一九九四年至一九九八年警察福利基金及警察儲蓄互助社向警務處公務員提供貸款的宗數
- 附錄 J：一九九四年至一九九八年警察福利基金及警察儲蓄互助社向警務處公務員提供貸款的總額
- 附錄 K：一九九四年至一九九八年被判定犯了與債務有關紀律罪行的警務人員的數目
- 附錄 L：一九九四年至一九九八年被判定犯了與債務有關紀律罪行的警務人員所接受的懲罰
- 附錄 M：鑑別和處理無法償債警務人員的步驟
- 附錄 N：以同一理由根據《公務員事務規例》第 618 條申請預支薪金及向警察福利基金申請貸款的個案
- 附錄 O：中文版從略

香港警務處部分公務員負債問題的跟進帳目審查

撮要及主要審計結果

A. 引言 政府必須應付公務員負債的問題，因為無法償還的債項會影響公務員的工作表現、迫使他從事貪污活動或損害公務員隊伍的聲譽。一九九三年，審計署對政府在處理警務人員負債問題時所採取的行動，進行了檢討。在考慮過審計署的審查結果後，政府帳目委員會(帳目委員會)在一九九四年一月發表的《第二十一號報告書》中，建議警務處處長應立即採取行動，以鑑別嚴重負債的警務人員，並紓緩其經濟拮据情況(第 1.7 至 1.9 段)。

B. 回應帳目委員會的建議，香港警務處(警務處)已發布一套處理警務人員負債問題的政策。此外，警務處已採取策略性方法來處理員工負債的問題，以及發出行政指示，就不同層面應採取的步驟訂明指引，以鑑別和處理欠下無法償還債務的警務人員(無法償債警務人員)。在審批警務處人員根據《公務員事務規例》第 618 條提出的預支薪金申請以及警察福利基金貸款申請方面，警務處亦已加強管制(第 1.10 段)。

C. 帳目審查 一九九八年年底，帳目委員會注意到，警務人員負債的情況漸趨惡化，因為無法償債警務人員的數目大幅增加。帳目委員會在一九九九年二月發表的《第三十一號報告書》中，促請審計署署長密切監察有關情況，並在適當時候向委員會作出匯報。因此，審計署進行了這項跟進的帳目審查，以便：(a) 評估警務人員的負債情況；及 (b) 審查警務處就處理員工負債問題所採取的措施，以探討是否有改善餘地(第 1.13 及 1.14 段)。

D. 員工負債情況 警務處內無法償債警務人員的數目，由一九九四年上半年的 180 名下降至一九九七年上半年的 75 名。不過，自一九九七年下半年以來，這個數目一直上升，到一九九九年上半年，更升至 165 名。警務處解釋說，一九九七年下半年的金融風暴對員工負債的問題有重大影響，這從無法償債警務人員的數目趨勢逆轉可見一斑。自一九九七年下半年起，員工負債情況迅速惡化。審計署認為，長遠來說，採取預防措施，在警務處裏建立審慎理財和健康生活方式的文化，較其他懲戒措施更能有效地處理員工負債問題(第 2.1 至 2.3 及 2.18 段)。

E. 員工負債情況的其他指標，例如涉及破產的員工佔在職人數的百分比和接獲債權扣押令的員工佔在職人數的百分比，顯示懲教署和市政總署同樣有嚴重的員工負債問題。在一九九九年年初，公務員事務局委託廉政公署進行一項研究，以審查政府部門在監察員工嚴重負債的問題時所採取的措施。這項研究涉及七個聘用大量

員工的部門，其中包括警務處。根據廉政公署的研究結果，比較之下，其他部門處理員工負債問題所採取的措施，沒有警務處所採取的措施那麼積極（第 2.19 及 2.20 段）。

F. 警務處處理員工負債問題的措施 審計署揀選了八個有大批無法償債警務人員個案的警區，以審查警務處處理警務人員負債問題的措施。審計署發現下述範疇須予改善：(a) 查明警務人員全部債務的方法；(b) 與有嚴重債務的無法償債警務人員進行面談的安排；及 (c) 分發行政指示（第 3.10 至 3.13、3.17 至 3.18，及 3.22 至 3.23 段）。

G. 審計署就根據《公務員事務規例》第 618 條預支薪金及警察福利基金貸款所進行的審查，亦發現警務處處理預支薪金申請及警察福利基金貸款申請的程序，存在規管漏洞，不能有效防止同一名人員以同一理由申請預支薪金及警察福利基金貸款（第 3.31 至 3.33 段）。

H. 審計署的建議 審計署提出以下主要建議：

- (a) 公務員事務局局長應該敦促有大量員工負債個案的部門，如懲教署及市政總署，採取更積極的措施，以處理員工負債問題（第 2.21 段第二分段）；
- (b) 警務處處長應繼續實施現行處理員工負債問題的措施，特別是目的在於在警務人員中提倡和建立審慎理財和健康生活方式的文化的預防措施（第 2.21 段第一分段）；
- (c) 警務處處長應指示單位指揮官，當與警務人員面談以確定該員有否欠下無法償還的債項時，他們應：(i) 向有關人員清楚解釋警務處處理警務人員負債問題的政策；及 (ii) 規定有關人員必須在書面陳述內清楚聲明已如實披露全部債務（第 3.14 段）；
- (d) 警務處處長應：(i) 在行政指示內強調單位指揮官或副指揮官每月與有嚴重債務的無法償債警務人員進行面談的重要性；及 (ii) 確保這面談規定得到遵行（第 3.19 段）；
- (e) 警務處處長應：(i) 把行政指示分發至警長及警署警長級人員；以及 (ii) 定期把行政指示傳閱（第 3.24 段）；及
- (f) 警務處處長應改善處理貸款申請的程序，藉以查察和防止同一名人員以同一理由申請預支薪金和警察福利基金貸款（第 3.34 段）。

I. 當局的回應 警務處處長、保安局局長和公務員事務局局長大致上接納審計署的建議。懲教署署長和市政總署署長亦贊成採取更積極的措施，以處理員工負債的問題（第 2.22 至 2.29、3.15 至 3.16、3.20 至 3.21、3.25 至 3.26，及 3.35 段）。

第 1 部分：引言

政府對公務員借貸的政策

1.1 公務員理應有審慎的理財計劃。作為僱主，政府希望公務員能量入為出，維持均衡的家庭收支預算。一般而言，由於他們入息固定，要做到這點不應太困難。

1.2 公務員一如其他市民，有時可能遭遇經濟拮据問題，無法自行解決。政府容許公務員從核准來源獲得貸款。不過，公務員如果索取或接受非核准類別的貸款，政府可能會對該員作出紀律處分或根據《防止賄賂條例》(第 201 章) 提出檢控。

1.3 政府不時提醒公務員，在借取巨額貸款前，必須先作判斷，以免陷入債台高築的窘境。雖然負債本身並不構成違反紀律，但根據《公務員事務規例》第 455 條，公務員如果嚴重經濟拮据，會視為有損他的工作效率。如果該員陷入上述窘境是由於輕率魯莽或其他應受譴責的行為所引致，便可構成一項紀律指控。

公務員核准貸款的來源

1.4 《公務員事務規例》第 482 條訂明，公務員可以從下述來源借款：

- (a) 根據《公務員事務規例》從政府預支薪金(註 1)；
- (b) 政府部門所設的濟急基金及福利基金；
- (c) 紀律部隊所設的福利基金；
- (d) 自助節約貸款合作社及儲蓄互助社；
- (e) 財務機構提供的貸款設施；及
- (f) 親屬(註 2)。

註 1：根據《公務員事務規例》第 618 條，公務員可申請預支薪金，為數不超過總薪級表第 21 點的金額，用以支付：

- 遷往新居的費用；
- 結婚或子女結婚的費用；
- 受養人的殯葬費；
- 受供養子女在海外接受全時間教育所需費用；或
- 民事訴訟或與買樓自住有關的法律服務費用。

預支薪金的還款通常是分期按月從薪金扣減。

註 2：公務員可向《1992 年接受利益(總督許可)公告》所界定的親屬借款。親屬意指配偶、父母、祖父母、子女、兄弟、姊妹等等。

1.5 並不是所有公務員都可以利用以上所述的貸款來源，因為某些貸款，例如來自紀律部隊所設的福利基金和儲蓄互助社的貸款，其對象只是某一類特定的公務員。舉一個例，隸屬香港警務處(警務處)的公務員才可以向警察福利基金(註3)和香港警察儲蓄互助社(警察儲蓄互助社——註4)借款。

公務員負債的問題

1.6 政府不時提醒公務員須審慎理財，避免借取超出其償債能力的債項。公務員無法償債的一般原因是沉迷賭博，入不敷支。如能審慎理財，量入為出，則可避免陷入無法償債的窘境。

1.7 政府必須應付公務員負債的問題，因為公務員嚴重負債會影響其工作效率或表現、迫使他從事貪污活動或損害公務員隊伍的聲譽。公務員事務局通告第4/97號“公務員債務問題”指出，個別公務員固然有責任確保本身的財政安排不會影響工作，而管方亦有責任察悉個別人員的情況，並留意是否有人員因財政困難而工作表現轉差。

一九九三年的帳目審查

1.8 一九九三年，審計署對政府在處理所有公務員，特別是警務處公務員負債的問題時，所作的行政安排的效率和所採取的行動，進行了檢討，並在同年十月的《核數署署長第二十一號報告書》，匯報審查結果。主要的審查結果載列如下：

- 由於公務員事務局在九十年代初期決定終止監察公務員的整體負債情況，警務處就調查處內的整體負債情況所面對的行政壓力，因而減少。因此，當局錯失了許多幫助嚴重負債警務人員的機會；
- 警務處並沒有對來自庫務署有關債權扣押令的資料，採取適當行動，以找出嚴重負債的警務人員(債權扣押令是由稅務局局長發出的，旨在通過扣減薪金追收拖欠的稅款，也是有關人員負債的跡象)；及
- 警務處內部向警務人員發放貸款的工作，缺乏協調，而且亦沒有程序將貸款申請與債權扣押令的資料互相覆核，因此存在着向警務人員過度貸款的風險。

1.9 在考慮過審計署署長的審查結果後，政府帳目委員會(帳目委員會)在一九九四年一月發表的《第二十一號報告書》中：

- (a) 對當局缺乏有效方法對付警務人員負債的問題，表示關注；

註3：警察福利基金是根據《警隊條例》(第232章)而設立的，主要為警務處人員提供貸款及資助。

註4：警察儲蓄互助社是根據《儲蓄互助社條例》(第119章)註冊的儲蓄互助社，主要目的是鼓勵社員養成儲蓄的習慣。此外，警察儲蓄互助社會為有需要的社員提供低息貸款，以促進社員間的團結精神。

- (b) 對警務人員獲發債權扣押令的數目，與整體公務員比較，多至不符比例一事，表示關注；
- (c) 建議應採取行動，找出警務人員嚴重負債個案較其他公務員為多的理由；
- (d) 建議警務處處長應立即採取行動，會見獲發債權扣押令而又同時須歸還根據《公務員事務規例》所預支的薪金或其他貸款的警務人員，以鑑別嚴重負債的個案，並採取適當行動紓緩其經濟拮据情況；
- (e) 知悉並支持警務處處長對嚴重負債個案採取紀律行動的做法；
- (f) 知悉在重新設計預支薪金的申請表格時，當局特意包括一份程序核對表，以方便處理貸款申請，同時希望獲悉重新設計申請表格的結果；
- (g) 對警務處處長過去未有採取行動，確保政府及警察儲蓄互助社的貸款有良好統籌，及確保沒有向警務人員作過度貸款，表示關注；及
- (h) 希望獲悉警務處進行的負債調查的結果。

一九九三年帳目審查後處理公務員負債問題的措施

1.10 政府接納帳目委員會的建議後，落實了多項處理公務員負債問題的措施。警務處已發布一套處理警務人員負債問題的政策、採取策略性方法來處理警務人員負債問題，以及發出一套指引，訂明在不同層面應採取的步驟，以鑑別和處理那些欠下無法償還債務的警務人員（無法償債警務人員）（見下文第 3.1 至 3.9 段）。此外，警務處在審批警務人員根據《公務員事務規例》第 618 條提出的預支薪金申請及警察福利基金貸款申請方面，亦已加強管制（見下文第 3.27 至 3.30 段）。

1.11 一九九四年年底，公務員事務局委託廉政公署就公務員負債問題進行研究，這項研究涉及 11 個經選定的政府部門。廉政公署進行研究後，提出了多項建議。公務員事務局考慮過有關建議後，發出了公務員事務局通告第 4/97 號（見上文第 1.7 段），建議各局 / 部門須採取下述措施，以處理公務員負債問題：

- 規定所有新入職者必須根據《公務員事務規例》的相關條文，申報不屬於核准類別的貸款（見上文第 1.4 段），並為這些貸款申請批准；
- 為新入職者舉行簡介會，解釋審慎理財的重要性；
- 指派一名人員（例如部門的員工福利主任）處理及輔導負債的員工；及
- 規定上司對懷疑有財政困難的下屬加以輔導；如相信下屬的工作表現轉差，是與負債有關，則須把情況向高層管理人員報告。

1.12 政府亦修訂了根據《公務員事務規例》第 618 條預支薪金的申請表格 (通用表格第 421 號), 使申請預支薪金的員工須於申請表格上填報其仍未償還的貸款, 以便負責審批的人員對申請人的還款能力作出評估。

跟進的帳目審查

1.13 在帳目委員會發表《第二十一號報告書》後, 政府定期向帳目委員會匯報警務處每半年就警務人員負債情況進行調查所得的結果。一九九八年年底, 帳目委員會注意到, 警務人員負債的情況漸趨惡化, 因為無法償債警務人員的數目大幅增加。帳目委員會在一九九九年二月發表的《第三十一號報告書》中, 促請審計署署長密切監察有關情況, 並在適當時候向委員會作出匯報。

1.14 因此, 審計署進行了這項跟進的帳目審查, 以便:

- 在研究過警務處最近就負債情況進行調查的結果及現有各種的公務員負債指標, 及在參照其他部門公務員的負債情況後, 評估警務處內公務員的負債情況; 及
- 審查警務處就處理處內公務員負債問題所採取的措施, 以探討是否有改善餘地。

第 2 部分：警務處公務員的負債情況

負債情況

警務處內無法償債警務人員

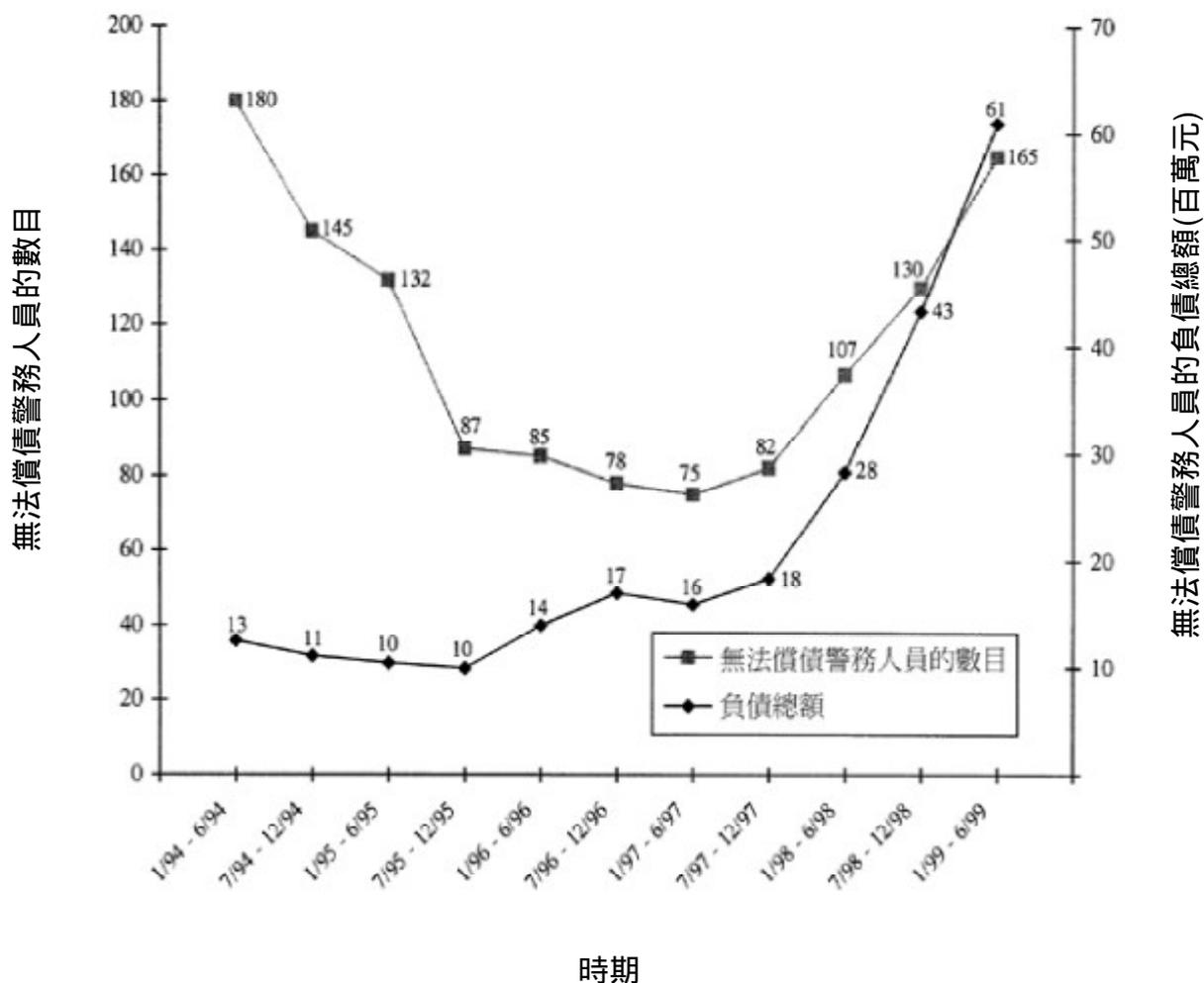
2.1 警務處每半年均會在所有警隊單位內進行警務人員負債情況的調查，管理層藉此了解警務人員的負債情況。附錄 A 顯示由一九九四年一月至一九九九年六月，警務處內無法償債警務人員數目的變動。從中可見，無法償債警務人員的數目由一九九四年上半年的 180 名下降至一九九七年上半年的 75 名。不過，自一九九七年下半年以來，無法償債警務人員的數目一直上升，到一九九九年上半年，更升至 165 名，是一九九七年上半年的數目的兩倍以上。

2.2 附錄 B 顯示由一九九四年一月至一九九九年六月，無法償債警務人員的負債總額。從中可見，自一九九七年下半年以來，無法償債警務人員的負債總額不斷激增。此外，無法償債警務人員的平均負債額已由一九九四年上半年的 69,723 元，逐步上升至一九九九年上半年的 369,090 元，增幅超過四倍。

2.3 下列圖一以圖表顯示由一九九四年一月至一九九九年六月，無法償債警務人員的數目和負債總額的變動。自一九九七年下半年以來，無法償債警務人員的數目和負債總額急劇增加，警務處解釋這是由於一九九七年的金融風暴對警務人員及其家人造成重大影響，正如整個社會都受到衝擊一樣。警務人員及其家人投資和生意失利，在一定程度上引致警務人員負債情況急劇惡化。

圖一

一九九四年一月至一九九九年六月
無法償債警務人員的數目及負債總額

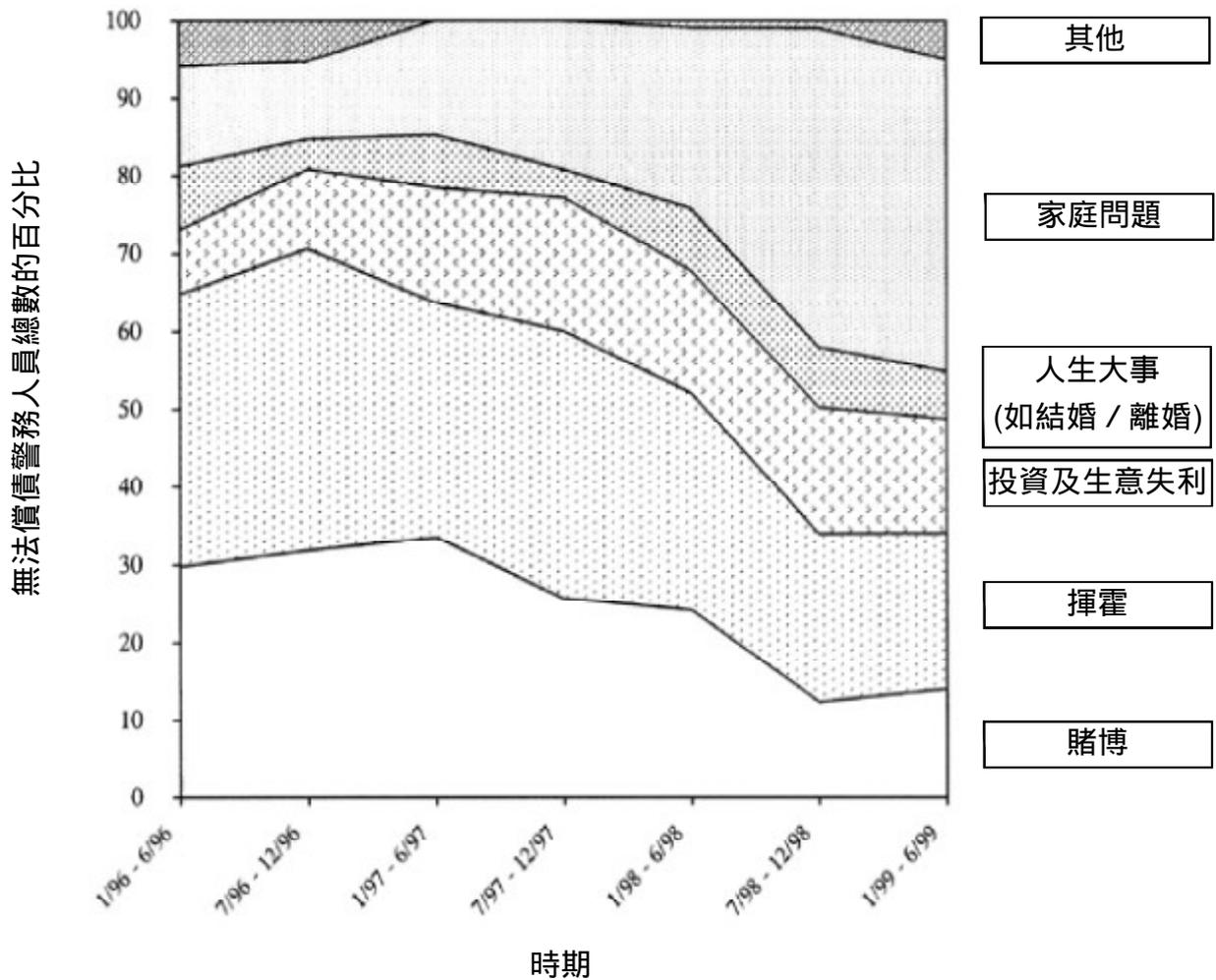


資料來源：警務處的記錄

2.4 下列圖二是由一九九六年一月至一九九九年六月，警務人員無法償債的主要原因的分析。從中可見，賭博和揮霍一直是有關人員無法償債的主要原因，而近年來，家庭問題 (例如家人賭博、揮霍，以及投資和生意失利) 已成為另一個主要原因。

圖二

一九九六年一月至一九九九年六月
警務人員無法償債主要原因的分析



資料來源：警務處的記錄

註：一九九六年之前的數據未能提供。

嚴重經濟拮据和破產個案

2.5 根據《公務員事務規例》，下述機制是用來監察公務員的負債個案：

- 根據《公務員事務規例》第 456 條，如有情況顯示公務員正陷嚴重經濟拮据，所屬部門須負責向公務員事務局呈報（註 5）；
- 根據《公務員事務規例》第 458 條，公務員一旦無力償債或宣告破產，即使未遭起訴，亦須盡早向所屬部門遞交一分詳盡的陳述書，告知事件的始末，再由該部門把陳述書轉送公務員事務局；及
- 根據《公務員事務規例》第 459 條，凡公務員遭人循破產程序起訴，破產管理署署長須把有關個案向公務員事務局呈報。

2.6 在接獲破產管理署署長根據《公務員事務規例》第 459 條呈交的報告後，公務員事務局會把報告與根據《公務員事務規例》第 458 條提交的陳述書互相覆核。如發現某一人員未曾就本身破產一事向公務員事務局提交陳述書，公務員事務局會建議該名人員所屬的部門要求該名人員按照《公務員事務規例》第 458 條提交陳述書。當局可能對未有呈報破產事宜的人員採取紀律行動。

2.7 附錄 C 列出由一九九四年一月至一九九九年六月，根據《公務員事務規例》第 456 條呈報五宗或以上嚴重經濟拮据個案的部門。附錄 D 則列出曾在這段期間，根據《公務員事務規例》第 458 條呈報五宗或以上破產個案的部門。

2.8 從附錄 C 可見，由一九九四年一月至一九九九年六月，整個公務員隊伍的嚴重經濟拮据個案總數有上升趨勢。附錄 C 所列出的三個部門當中，警務處每年呈報的個案數字維持穩定。不過，懲教署每年呈報的個案數字則由一九九五年的 2 宗上升至一九九八年的 11 宗。

2.9 與附錄 C 所顯示的嚴重經濟拮据個案總數的增幅比較，附錄 D 所顯示的破產個案總數的增幅更令人不安。一九九四年的破產個案總數為 6 宗；一九九八年增加至 78 宗，一九九九年上半年更急劇增加至 147 宗。由一九九四年一月至一九九九年六月，附錄 D 所列出的十個部門中，市政總署呈報的破產個案數字最高，共 72 宗；第二位是懲教署，共 36 宗；第三位則是警務處，共 20 宗。

2.10 從附錄 D 可見，在一九九九年上半年，市政總署呈報了 41 宗破產個案；懲教署呈報了 23 宗；而警務處則呈報了 7 宗。**當考慮及部門的在職人數時**，在一九九九年上半年，懲教署的破產個案佔在職人數的百分比為最高 (0.33%)；第二位是市政總署 (0.26%)。警務處的百分比則是附錄 D 所列出的十個部門當中最底的 (0.02%)。

註 5：《公務員事務規例》並無界定“嚴重經濟拮据”的定義。廉政公署在一九九四年進行的研究(見上文第 1.11 段)顯示，某些部門在確定某一人員的個案是否須呈報時，遇到困難，因而引致部分個案未有呈報。

根據債權扣押令扣減薪金的個案

2.11 稅務局局長可發出債權扣押令，藉扣減薪金追收拖欠的稅款。根據債權扣押令扣減薪金的個案數目也是公務員負債情況的一個指標。廉政公署在一九九四年進行的研究(見上文第1.11段)顯示，公務員因債權扣押令而被扣減薪金的百分比，與整個社會的相應數字比較，並不顯著。

2.12 附錄E列出由1994–95年度至1998–99年度，根據債權扣押令扣減薪金的個案達500宗或以上的部門。從中可見，整個公務員隊伍每年的個案總數，由1994–95年度的3 898宗下降至1998–99年度的3 235宗，減幅為17%。附錄E所列出的七個部門當中，在這段期間個案數目最多的三個部門分別是警務處(4 338宗，涉及5,130萬元)、懲教署(1 926宗，涉及2,220萬元)和市政總署(1 701宗，涉及890萬元)。在這段期間，警務處的個案數目跌幅最大，由1994–95年度的1 254宗下跌至1998–99年度的651宗。

2.13 當考慮及這七個部門的在職人數時，從附錄F可見，在1998–99年度，懲教署因債權扣押令而被扣減薪金的人員佔在職人數的百分比最高(5.5%)。第二位是市政總署(2%)，而第三位則是警務處和消防處(1.9%)。在1994–95年度至1998–99年度，警務處因債權扣押令而被扣減薪金的人員的百分比跌幅最大，由1994–95年度的3.8%下跌至1998–99年度的1.9%。

根據《公務員事務規例》第618條預支薪金

2.14 根據《公務員事務規例》第618條預支薪金個案的數目也是公務員負債情況的一個指標。附錄G列出在1994–95年度至1998–99年度，根據《公務員事務規例》第618條預支薪金的個案達2 500宗或以上的部門。附錄G所列出的九個部門當中，在這段期間個案數目最高的兩個部門分別是警務處(17 470宗)和消防處(5 780宗)。

2.15 當考慮及這九個部門的在職人數時，從附錄H可見，香港海關的預支薪金個案佔在職人數的百分比最高(11.5%)。第二位是懲教署(10.2%)，第三位是警務處(10.0%)。事實上，首五位的部門均屬紀律部隊。這些部門大部分人員均獲編配部門宿舍。與其他公務員比較，他們更換住所的機會較大，因而較常需要預支薪金，以應付更換住所的開支。這可能是紀律部隊的預支薪金個案的百分比高於其他政府部門的原因。

警察福利基金及警察儲蓄互助社為警務處人員提供的貸款

2.16 如上文第1.5段所述，在警務處工作的公務員，可向警察福利基金和警察儲蓄互助社借貸。警務處每半年調查警務人員的負債情況時，也有收集這兩個來源的貸款資料。附錄I顯示由一九九四年至一九九八年，警察福利基金和警察儲蓄互助社向在警務處工作的公務員提供的貸款宗數。附錄J顯示由一九九四年至一九九八年，這兩個來源的貸款總額。從中可見，在這段期間：

- 就貸款宗數和貸款總額而言，警察儲蓄互助社借出的貸款，大大多於警察福利基金借出的貸款；及
- 警察儲蓄互助社借出的貸款總額大幅增加，部分原因是貸款宗數增加；另一原因是貸款上限在一九九五年四月由9萬元提升至10.8萬元，在一九九七年一月再提升至12萬元。

2.17 審計署注意到：

- 根據警察儲蓄互助社所提供的資料，他們借貸給社員時，會相當審慎。警察儲蓄互助社處理貸款申請時，會評估：
 - (i) 貸款的理由是否恰當；
 - (ii) 申請人過去的還款和儲蓄記錄；及
 - (iii) 申請人的還款能力；及
- 根據警務處每半年調查的結果，來自財務機構(警察儲蓄互助社以外)的貸款，佔無法償債警務人員的債項超過90%。

審計署的意見

2.18 審計署發現，一九九四年至一九九七年上半年期間，無法償債警務人員的數目減少，顯示警務處能夠成功地抑制員工負債問題。這方面的成績，有賴警務處採取措施處理這個問題。不過，正如警務處所解釋(見上文第2.3段)，一九九七年下半年的金融風暴對這個問題有重大的影響，這從無法償債警務人員的數目趨勢逆轉可見一斑。自一九九七年下半年起，警務人員的負債情況迅速惡化。審計署認為，長遠來說，採取預防措施，在警務處裏建立審慎理財和健康生活方式的文化，較其他懲戒措施會更有效。

2.19 當考慮及員工負債情況的其他指標(例如涉及破產的員工佔在職人數的百分比和接獲債權扣押令的員工佔在職人數的百分比)，可見懲教署和市政總署同樣有嚴重的員工負債問題(見上文第2.9至2.10及2.12至2.13段)。

2.20 審計署注意到，在一九九九年年初，鑑於公務員破產個案增加，公務員事務局於是委託廉政公署進行一項研究，類似該署在一九九四年進行的研究，再行審查各政府部門在監察員工嚴重負債的問題時所採取的措施。這項研究涉及七個聘用大量員工的部門，其中包括警務處(註6)。廉政公署在一九九九年七月完成該項研究。根據廉政公署的研究結果，比較之下，其他部門處理員工負債問題所採取的措施，沒有警務處所採取的措施那麼積極。

註6：廉政公署的研究所涉及的七個部門是警務處、懲教署、香港海關、市政總署、房屋署、水務署和機電工程署。

審計署的建議

2.21 審計署建議：

- 警務處處長應繼續實施現行處理員工負債問題的措施，特別是目的在於在警務人員中提倡和建立審慎理財和健康生活方式的文化的預防措施；及
- 負責全面監察公務員負債問題的公務員事務局局長，應該敦促有大量員工負債個案的部門，如懲教署及市政總署，採取更積極的措施，以處理員工負債問題。

當局的回應

2.22 警務處處長表示，警務處在防止、鑑別和處理無法償債警務人員所投入的資源和工作，顯示了該處在處理員工負債問題時的態度。警務處不斷探索和推行新措施，以抑制這個問題。自一九九七年開始，警務處推行了“健康生活方式”運動，目的是在警務人員中建立審慎理財和健康生活方式的文化。毋庸置疑，警務處會繼續調整策略和工作，以應付不斷變化的內部和外部環境。

2.23 警務處處長亦評論如下：

- (a) **一般情況** 根據下文第 (b) 至 (g) 分段所述指標的研究，所得的印象是警務處的員工負債問題在公務員隊伍中並不特別嚴重。同樣地，根據破產管理署的破產個案統計數字及稅務局的欠稅個案統計數字顯示（見下文第 (d) 及 (e) 分段），與香港一般情況比較，警務處的員工負債問題，並不特別嚴重。鑑於警務處主動和努力不懈地加強應付員工負債問題的措施，警務處所採取的措施一般來說是全面而有效的；
- (b) **無法償債警務人員的數目** 一九九九年上半年無法償債警務人員的數目 (165 名)，雖然是一九九七年上半年最低數目 (75 名) 的兩倍以上，但仍低於一九九四年上半年首次調查員工負債情況時的數目 (180 名)；
- (c) **嚴重經濟拮据個案** 鑑於沒有清楚界定“嚴重經濟拮据”的定義，根據《公務員事務規例》第 456 條所呈報的嚴重經濟拮据個案的數目，也許不能清楚反映部門員工的負債情況。廉政公署在一九九四年的研究指出，有些部門並沒有將嚴重經濟拮据個案向公務員事務局呈報；
- (d) **破產個案** 根據破產管理署的統計數字，香港的破產個案由一九九四年的 420 宗增至一九九八年的 1 362 宗，在一九九九年上半年則增至 684 宗。這顯示一九九八年及一九九九年上半年警務處員工破產個案數目的增加，是與香港的總體趨勢一致的。一九九七年下半年的金融風暴及在一九九八年四

月生效的《破產條例》(第6章)的修訂(見下文第2.27(c)段),可能是導致破產個案增加的原因;

- (e) **因債權扣押令而被扣減薪金的個案** 根據稅務局的統計數字,1997-98年度香港的拖欠稅款的百分比大約是14%。警務處員工拖欠稅款的百分比則低得多;1997-98年度是2.1%,1998-99年度則是1.9%(見附錄F);
- (f) **預支薪金個案** 一九九九年上半年的預支薪金個案中,有61%是用作支付遷居費用。這符合審計署的發現,即紀律部隊的預支薪金個案有很高的百分比,是與這些部門有宿舍提供有關。這同時亦顯示,預支薪金個案的百分比也許並不反映部門的員工負債情況;及
- (g) **警察儲蓄互助社提供的貸款** 只有警察儲蓄互助社社員才可向互助社貸款。由一九九四年至一九九八年,警察儲蓄互助社社員人數平均每年增加5.2%。社員人數增加,可能是警察儲蓄互助社貸款宗數增加的一個成因。

2.24 保安局局長表示:

- (a) 她同意審計署的意見,認為長遠來說,在警務處裏建立審慎理財和健康生活方式的文化的預防措施,比懲戒措施更有效處理員工負債問題。警務處管理層亦認為,在警務人員中提倡健康的生活方式及灌輸忠直誠信的價值觀,是解決員工負債問題的最佳方法;
- (b) 她同意審計署的建議,認為警務處應繼續實施現行的措施,以提倡審慎理財及健康的生活方式。雖然警務處管理層已實施了一連串措施,包括財政管理研討會及健康生活方式宣傳運動,但她仍然歡迎與這方面有關的新措施的建議;
- (c) 懲教署一直都正視員工負債問題。該署嚴格遵行《公務員事務規例》的有關條文,並且自行制定一套完善制度,處理這個問題。她支持懲教署的積極態度,並歡迎該署在參考審計署的審查結果後,最近所制定的策略性計劃及一系列積極措施,以監察及應付員工負債問題(見下文第2.26(f)段);及
- (d) 警務處及懲教署會參考審計署的建議,進一步改善有關措施。她會繼續與各紀律部隊緊密合作,致力解決員工負債問題。

2.25 公務員事務局局長表示,為推行廉潔守正計劃,該局已經與廉政公署成立工作小組,檢討有關利益衝突的中央指引。檢討工作現正進行,檢討範圍包括公務員事務局通告第4/97號“公務員債務問題”、公務員事務局通函第28/91號“公務員的借貸問題及財政來源”,及《公務員事務規例》中有關的條文。此外,工作小組正審閱廉政公署在一九九九年七月發表的“公務員負債問題”報告(見上文第2.20段)。工作小組知悉審計署的建議,並會於審閱廉政公署的報告時,一併考慮審計署的建議。

2.26 懲教署署長評論如下：

- (a) **一般情況** 懲教署不會容忍工作表現欠佳的人員，尤其是因無法償債以致工作表現欠佳的人員。一直以來，懲教署都遵行《公務員事務規例》中有關的條文，務求妥為監察員工負債的個案；
- (b) **嚴重經濟拮据個案** 懲教署自一九九六年起便一直採取積極的態度，處理員工負債的個案。只要發現屬下員工有任何負債的跡象，該署即會深入調查。到目前為止，該署已向公務員事務局報告了不少嚴重經濟拮据的個案，在一九九六年和一九九七年各有8宗，一九九八年有11宗，一九九九年上半年則有5宗（見附錄C）；
- (c) **破產個案** 一九九九年上半年向公務員事務局報告的23宗破產個案當中，家庭成員投資及生意失利佔了11宗。其他原因包括揮霍（6宗）、賭博（2宗）、揮霍及投資失利（2宗），及家庭成員發生重大事故（2宗）。這些破產個案大多是一九九七年不可逆料的金融風暴所致；
- (d) **因債權扣押令而被扣減薪金的個案** 至於因債權扣押令而被扣薪的個案，由1994–95年度至1998–99年度，懲教署的每年個案數目維持相當穩定的水平（見附錄E）。根據廉政公署一九九四年的研究，公務員因債權扣押令而被扣薪的百分比，與整個香港社會的相應數字比較，並不顯著；
- (e) **預支薪金個案** 至於預支薪金個案佔在職人數的百分比，在1998–99年度，懲教署排行第二位（10.2%）。事實上，懲教署的預支薪金個案的數目，已由1994–95年度的871宗減至1998–99年度的719宗（見附錄G）；及
- (f) **懲教署處理員工負債問題的措施** 懲教署非常正視員工負債的問題，而署方及員工的明確目標，都是“量入為出”。懲教署會制定全面的策略性計劃來應付這個問題，及日後會採取下述的積極措施：
 - (i) 設立督導小組，以鑑別及探討造成員工負債的更廣泛原因及問題、員工負債的個別情況，及制定策略，預防及處理員工無法償債的問題；
 - (ii) 為新入職人員舉辦主題為“個人審慎理財”的訓練班，並把這納入懲教所的在職訓練課程內。此舉旨在透過教育和健康的生活方式，提倡審慎理財，以免員工陷入經濟窘境；
 - (iii) 部門和懲教所的管理層會注視具意義的指標的趨勢，以監察員工負債的問題；

- (iv) 分區總懲教主任(職員關係及福利)會就已知的員工負債個案定期與有關人員面談，如有需要，亦會向他們提供意見和幫助；
- (v) 如負債人員需要接受深入輔導，有關個案便會轉介予懲教署的臨床心理學家；及
- (vi) 懲教署會針對每宗員工負債個案的情況，制定一套切合需要的處理措施。

2.27 市政總署署長表示：

破產個案

- (a) 她注意到破產個案的數目有所增加，並對此深感關注。72宗破產個案是一九九四年以來所累積的數目，而在一九九八年以前，市政總署只有4宗破產個案(見附錄D)。相對市政總署16 000名的人員編制來說，該72宗個案所涉及的員工僅佔人員編制的0.5%。在全部這些個案中，有關人員均毋須處理涉及公務的工作；
- (b) 一九九七年的金融風暴，對本港經濟帶來了整體的影響。市政總署人員和他們的家屬，與其他一般市民一樣，都受到金融風暴的嚴重衝擊。在72宗破產個案中，約有55%是由於有關人員或其家屬投資失利而引致的；
- (c) 一九九八年四月一日，《破產條例》的修訂開始生效，這也可能是導致破產個案數目激增的一個原因。在72宗破產個案中，68宗是在一九九八年和一九九九年上半年發生的。根據經修訂的《破產條例》，首次被宣布破產的人，如已根據法院命令在指定四年內向債權人還款，破產人便可獲解除破產。在該條例修訂以前，破產人必須清償所有債項，才可獲解除破產。某些人選擇破產，可能就是以此為解決債項的一種方法；
- (d) 在這72宗破產個案中，當有關人員向署方呈報其已破產時，市政總署都即時通知其上司，以確保不需要該名人員處理涉及公務的工作。此外，市政總署亦要求負債人員的上司作出報告，說明該名人員的工作表現有否因破產而受到影響。在上述所有個案中，上司提交的報告均顯示，有關人員的工作表現並沒有受到不當的影響。市政總署會繼續監察這些人員的表現；
- (e) 市政總署亦在個人層面上幫助有財政困難的人員。該署會根據公務員事務局通告第4/97號的規定，指派員工福利主任輔導有財政困難的人員。事實上，在72宗破產個案當中，部分有關人員在宣布破產前，曾徵詢員工福利主任的意見。員工福利主任會跟進這些個案，盡量幫助和輔導有關人員，並提

醒他們務須審慎理財。市政總署注意到，在這些個案當中，部分有關人員認為，破產令有助紓緩他們向債權人清償債項的壓力；

因債權扣押令而被扣減薪金的個案

- (f) 1998–99 年度因債權扣押令而被扣薪的個案逾 300 宗，當中只有六個人員其後宣布破產。因此，認定因債權扣押令而被扣薪與欠下無法償還債項有密切的關連，是不恰當的。市政總署認為，應審慎從事，避免以過於激烈的方法來處理因債權扣押令而被扣薪的個案；
- (g) 雖然如此，市政總署會密切監察這些個案。經驗顯示，因債權扣押令而被扣薪只不過是負債的其中一個跡象。員工如欠下債項，通常會有其他跡象，例如收到財務機構的查詢信件、有關人員要求以現金支付薪金等。如出現上述種種負債跡象，市政總署會注視財政出現問題的人員。不過，該署無權要求這些人員透露有關其債務的私人資料，市政總署只能提醒他們，根據《公務員事務規例》第 455 條，公務員如果嚴重經濟拮据，會視為有損他的工作效率。如果該員陷入上述窘境是由於輕率魯莽或其他應受譴責的行為所引致，便可構成一項紀律指控；

市政總署處理員工負債問題的措施

- (h) 市政總署意識到有需要及早向員工提供恰當的審慎理財指引，並已發出一本有關個人品格及操守的指南，勸喻員工避免高風險投資和沉迷賭博。儘管該署已採取上述措施，市政總署同意，從破產個案的數目來看，該署的員工負債問題相當嚴重。不過，除了收到貸款機構向該署的查詢，要鑑別其他無法償債的人員實是困難。根據現行制度，市政總署在收到貸款機構的查詢後，會立即通知有關人員的上司，要求他採取下述行動：
 - (i) 確保不需要該員工處理公帑；
 - (ii) 監察該員工的工作表現；及
 - (iii) 審慎地確定該員工是否有無法償還的債項；及
- (i) 為加強監察員工負債的制度，市政總署會慎重考慮採取警務處現正推行的措施。不過，警務處的各项措施，不是全部都可以在文職部門予以推行。為加強現行監察員工負債的制度，市政總署現正考慮採取下述改善措施：
 - (i) 擬定一份員工負債跡象的一覽表，供監督人員參考；
 - (ii) 提供更詳盡的指引，以便監督人員鑑別無法償債的人員；

(iii) 加強為新入職人員及在職人員而設的訓練課程，提醒他們審慎理財的重要性；及

(iv) 如情況許可，向有財政困難的人員提供更多忠告和輔導。

2.28 海關關長表示，雖然他認同預支薪金可作為員工負債的參考資料，但他證實，申請預支薪金的海關人員均無財政困難。海關大部分人員都認為，預支薪金是他們可享有的一種福利。海關的部隊福利主任既負責處理預支薪金的申請，亦被指派處理員工負債個案。部隊福利主任在審批每份預支薪金申請時，會妥為考慮有關員工的財政狀況。此舉有助部隊福利主任鑑別懷疑負債的員工及作出審慎的查詢。海關內部已有確立的制度，以輔導負債的員工及協助重新制定償還貸款時間表。

2.29 消防處處長表示，消防處的員工負債問題並不嚴重。

第 3 部分：警務處處理警務人員負債問題的措施

警務處處理負債問題的政策

3.1 警務處已發布一套處理警務人員負債問題的政策，共有多項規定，其中包括：

- 警務人員在處理個人財務時，應克己審慎。警務人員的嚴重經濟拮据，不論原因為何，均視作影響該員工作效率的理由，處方是不會容忍的。警務人員務須量入為出，避免入不敷支；
- 對於那些因無法預料及 / 或值得同情的情況而欠債的警務人員，警務處會體恤他們，並盡力協助他們清償債項；
- 不過，警務人員若涉及下列事情則不會獲得體恤：
 - (i) 他們參與非法賭博活動、在警務處的地方賭博或在當值期間賭博；
 - (ii) 他們沒有根據《警察通例》第 6-01(4) 條 (見下文第 3.2 段) 的規定而借貸；或
 - (iii) 他們因嚴重經濟拮据以致工作效率受到影響。嚴重經濟拮据的例子，包括有關警務人員在可見的將來無望清償債項；及
- 負債問題的處理，基本上是指揮人員的職責。警務處所有督導職級警務人員均有責任留意下屬是否有負債跡象，並採取跟進行動。

3.2 在《警察通例》之中，第 6-01(4)及 6-01(8) 兩條規例，都與警務人員負債問題有關。第 6-01(4) 條訂明，警務人員不得向非核准來源借貸 (見上文第 1.4 段)。第 6-01(8) 條則訂明警務人員須小心處理自己的財務，如出現嚴重經濟拮据，不論原因為何，均視作影響該名警務人員工作效率的理由。根據《警隊條例》(第 232 章) 的《警察 (紀律) 規例》，任何不遵守《警察通例》的警務人員，均會因違反警察規例而被檢控。

3.3 附錄 K 顯示由一九九四年至一九九八年，被判定犯了與債務有關的紀律罪行，例如向高利貸者借貸和理財失當而損害工作表現的警務人員的數目。附錄 L 顯示給予這些警務人員的懲罰。從附錄 L 的資料可見，這些懲罰相當嚴厲，因為當中接近 75% 的人員須離開警隊。

警務處處理負債問題的措施

策略性方法

3.4 警務處已採取策略性方法，處理警務人員負債問題。這方法着重於採取下列的措施：

- 透過教育和宣傳，防止人員淪為無法償債警務人員；
- 鑑別無法償債警務人員；及
- 處理無法償債警務人員。

3.5 警務處職員關係課有責任協調各項措施，處理警務人員負債問題。到目前為止，已實施的預防措施包括：

- (a) 自一九九七年開始舉辦“健康生活方式”運動，透過一連串的教育和康樂活動，提倡身心健康和審慎理財；
- (b) 自一九九七年開始舉辦“實踐價值觀”工作坊（註7），提倡警隊的價值觀，例如正直誠實、信任和內部溝通；
- (c) 定期向新入職和在職人員講授關於審慎理財和負債陷阱的知識；
- (d) 在警務處內部刊物《警聲》中，就審慎理財和負債陷阱提供意見；
- (e) 透過海報和富教育性的小冊子，宣傳賭博和揮霍的禍害、簡樸生活的好處和同儕互相支持的重要性（四張上述海報刊於中間內頁圖三至圖六）；及
- (f) 在一九九八年十二月至一九九九年一月，進行了一項試驗性質的研究，就二至三年服務年資的初級人員的生活方式，收集有關欠債成因的資料，用作制定進一步的預防措施。

3.6 警務處採取了下列措施，以鑑別無法償債警務人員：

- (a) 發出一份有關負債跡象的詳細一覽表，以幫助督導人員鑑別無法償債警務人員；
- (b) 如有跡象顯示警務人員欠下債項，督導人員會與該員面談；
- (c) 訓練及職員關係主任會在定期舉辦的訓練日進行團隊精神的培訓，以加強管方和職方之間的信任，從而鼓勵有問題的人員及早尋求協助；及
- (d) 規定警務人員如往內地或澳門作私人旅行，必須通知其上司。

3.7 在鑑別出無法償債警務人員後，警務處會嚴密監察他們的問題。監察措施包括：

- (a) 把無法償債警務人員調離敏感性工作崗位；

註7：一九九六年年底，警務處發表了警隊的“抱負、目標和價值觀”。自此之後，警務處舉辦了多個“實踐價值觀”工作坊，目的是讓警務人員探討警隊的價值觀、找出實踐價值觀的障礙和消除這些障礙的方法。

- (b) 協助無法償債警務人員制定償還貸款計劃；
- (c) 訓練及職員關係主任每月與無法償債警務人員進行面談，以提供輔導和協助，並查核償還貸款的進展情況；
- (d) 對於欠債逾10萬元的無法償債警務人員，單位指揮官每月與他們進行面談，並向職員關係課提交季度進展報告；
- (e) 為無法償債警務人員舉辦處理壓力研習班；及
- (f) 就警務人員負債情況每半年進行調查一次。

行政指示

3.8 警務處處長已發出詳細的“處理負債問題的行政指示”(行政指示)。該套指引，闡明在不同層面處理警務人員負債問題所須採取的步驟。行政指示大部分內容在於如何鑑別和處理無法償債警務人員。附錄M的流程表載列行政指示內有關鑑別和處理無法償債警務人員的步驟。

處理負債問題的新措施

- 3.9 警務處已計劃推行以下兩項新措施，務求更有效地處理警務人員負債的問題：
- 向無法償債警務人員發出警告信，要求他們盡力改善其財政狀況，並在再行借貸時，通知其單位指揮官；及
 - 規定向警務處申請首次或重行聘用的人員，須申報其債務，作為聘用條件之一。警務處在決定是否聘用申請人時，會考慮申請人負債的數額。

警務處已就這些新措施諮詢法律意見。律政司明確指出，這些措施乃合法，亦不抵觸《香港人權法案條例》(第383章)。

審計署對警務處處理負債問題的措施的審查

- 3.10 警務處設有23個警區。審計署揀選了其中八個有大批無法償債警務人員個案的警區，以審查警務處處理警務人員負債問題的措施。審計署發現下述範疇須予改善：
- 查明警務人員全部債務的方法；
 - 單位指揮官或副指揮官與有嚴重債務的無法償債警務人員進行面談的安排；及
 - 分發行政指示。

審計署對查明有關人員全部債務一事的意見

3.11 財務機構或收數公司如來信查詢某警務人員的情況，即顯示該員可能欠下無法償還的債項。根據行政指示，在收到財務機構或收數公司的查詢信件後，有關人員的上司便會與他面談，以確定他是否欠下無法償還的債項。在進行面談時，管方必須查明有關人員的全部債務。可能出現的情況是：

- (a) 沒有把該員歸類為無法償債警務人員。管方因此沒有及時採取行動協助該員和監察其債務。風險是：
 - (i) 該員或會繼續沉溺賭博或肆意揮霍，以致欠下更多債項；或
 - (ii) 為掩飾未有披露的債項，該員或會從事某些勾當，以致損及他本人和警隊的聲譽；或
- (b) 把該員歸類為無法償債警務人員。不過，由於該員沒有向管方披露其全部債項，故管方協助該員和監察其債務的工作都不能奏效。例如，由於償還貸款計劃沒有顧及未有披露的債項，該員或許無法按照計劃償債。警察福利主任與債權人磋商以制定償還貸款計劃的工作，會因此而徒勞無功。

3.12 審計署發現，部分警務人員傾向於隱瞞債務的嚴重性。在審計署所審查八個警區的 87 宗警務人員無法償債個案中，有 43 宗個案，有關人員都沒有如實披露本身的全部債務。原因可能是：

- 有關人員並未清楚了解警務處處處理警務人員負債問題的政策，其實，無法償債警務人員不一定會遭受紀律處分；及
- 有關人員害怕遭受紀律處分。

3.13 審計署亦發現，為鑑別無法償債警務人員而進行面談的方法，並不一致。部分警區要求有關人員就債務作出書面陳述，並在陳述書中清楚聲明他已披露全部債務。在這情況下，有關人員知道假如他沒有披露全部債務，便是作出虛假聲明，此屬違反紀律行為。因此，有關人員受較大的壓力披露他的全部債務。不過，審計署所審查的八個警區，都並非一致實行上述做法。

審計署對查明有關人員全部債務一事的建議

3.14 為使面談更為有效，審計署建議警務處處長應指示單位指揮官，當與警務人員面談以確定該員有否欠下無法償還的債項時，他們應：

- 向有關人員清楚解釋警務處處處理警務人員負債問題的政策；
- 規定有關人員必須作出有關其債務情況的書面陳述；及
- 規定有關人員必須在書面陳述內清楚聲明已如實披露全部債務。

當局的回應

3.15 警務處處長表示：

——警務處定期通過有效渠道，向各級警務人員傳達該處處理警務人員負債問題的政策。儘管有些無法償債警務人員或會基於種種原因隱瞞部分債務，但沒有證據證明，他們這樣做是對有關政策缺乏了解所致。事實上，這類人員無法記起債項數額和誰是債主的情況，並不罕見；及

——由於審計署的建議旨在加深警務人員對有關政策的了解，以及劃一現行的做法，故警務處會採納審計署的建議。

3.16 保安局局長對審計署的建議表示支持。

審計署對單位指揮官與無法償債警務人員面談一事的意見

3.17 行政指示規定，單位指揮官或副指揮官每月必須與欠債逾 10 萬元的無法償債警務人員進行面談。這些面談可發揮以下作用：

——讓無法償債警務人員知道，管方對他們的負債問題極為關注；及

——管方可確定是否已及時對無法償債警務人員採取所需的措施。

3.18 不過，審計署所審查的八個警區中，有兩個並無遵行這面談規定，顯然是由於面談的目的沒有在行政指示中清楚說明。再者，警務處亦沒有機制確保這面談規定得到遵行。

審計署對單位指揮官與無法償債警務人員面談一事的建議

3.19 審計署建議警務處處長應採取以下措施：

——在行政指示內清楚說明，單位指揮官或副指揮官每月與無法償債警務人員進行面談的目的，這些目的應包括表示管方關注他們的情況，並確保已及時對他們採取所需的措施（例如調職的需要，制定償還貸款計劃及輔導）；

——在行政指示內強調遵行上文第一分段所載的面談規定的重要性；及

——確保這面談規定得到遵行（例如規定職員關係課定期查閱無法償債警務人員的檔案）。

當局的回應

3.20 警務處處長表示：

- 由於行政疏忽，有兩個警區的指揮官／副指揮官，曾有數次並無每月與有嚴重債務的無法償債警務人員進行面談。這種與行政指示不符的情況，只屬個別事件，而且自一九九九年年初以來已經糾正。現時這兩個警區已實行新的監察制度，確保能完全符合行政指示的規定；及
- 警務處將會全面落實審計署的建議。新修訂的行政指示(現時仍在諮詢階段，尚未正式發布)，已載列與審計署建議一致的行政程序。

3.21 保安局局長表示，原則上同意審計署的建議，唯需顧及警務處從工作需要的角度所提出的意見。

審計署對分發行政指示一事的意見

3.22 行政指示具體說明了處理警務人員負債問題的措施。此外，亦向督導人員提供有用的資料和指引，使他們保持警覺，從而鑑別和處理無法償債警務人員。現時行政指示(英文版)，只分發給通常是督察級的小隊指揮官及以上各級人員。儘管警長和警署警長亦擔當督導的角色，卻可能對行政指示並無所知，以致在鑑別和處理其下屬之中的無法償債警務人員時，可能會遇到困難。審計署認為，為了充分發揮行政指示的作用，有需要把行政指示分發給警長和警署警長。行政指示的中譯本對部分警長和警署警長可以提供幫助。

3.23 此外，由於行政指示所提供的資料和指引有助鑑別和處理無法償債警務人員，因此，審計署認為，警務處應定期把行政指示傳閱，藉以提醒所有督導人員。

審計署對分發行政指示一事的建議

3.24 審計署建議警務處處長應採取以下措施：

- 把行政指示分發至警長及警署警長級人員，以幫助他們鑑別和處理下屬之中的無法償債警務人員；及
- 定期(例如每六個月一次)把行政指示傳閱，藉以提醒督導人員在處理警務人員負債問題方面所擔當的角色。

當局的回應

3.25 警務處處長表示，鑑於行政指示內容繁複，因此只宜把當中相關的部分發給警長和警署警長。

3.26 保安局局長表示，原則上同意審計署的建議，唯需顧及警務處從工作需要的角度所提出的意見。

審計署對警務處處理貸款申請的程序的審查

3.27 在一九九三年的審查中，審計署發現，警務處在處理按《公務員事務規例》第618條申請預支薪金，以及向警察福利基金申請貸款的程序，並不足以解決以下問題：

- 警務處可能會在沒有考慮及有關人員的還款能力的情況下，批准預支薪金或警察福利基金貸款；及
- 警務處可能會批准有關人員以同一理由獲得預支薪金和警察福利基金貸款。這樣做違反政府政策。

其後，警務處修訂了有關程序，加強對批准預支薪金和警察福利基金貸款的規管。

3.28 根據經修訂的程序，警務處人員在申請預支薪金或警察福利基金貸款時，必須：

- 填寫標準申請表一份，列出預支薪金或貸款的理由，並且申報當時的債項。若該名人員申請警察福利基金貸款，則還須作出聲明，指出他並無亦將不會在同一事件以同一理由，申請預支薪金；及
- 提供證明文件，以證明申請表上填報的資料屬實。這些證明文件通常包括薪俸結算書，因為薪俸結算書可顯示該名人員是否已獲得預支薪金或警察福利基金貸款（因為預支薪金或貸款是以扣減薪金的形式償還的）。

3.29 預支薪金的申請，是經推薦人員（紀律人員由警司推薦，文職人員則由高級行政主任推薦）呈交庫務署署長的。推薦人員在作出推薦之前，必須：

- 根據證明文件核對申請表內填報的資料；
- 在考慮及申請表內所申報的一切債項的情況下，確信申請人有能力償還預支薪金；及
- 向總區警察福利主任（即獲授權批准警察福利基金貸款的人員）查證申請人曾否以同一理由獲得警察福利基金貸款。

3.30 警察福利基金貸款的申請，是經訓練及職員關係主任或單位指揮官送交總區警察福利主任批准的。訓練及職員關係主任或單位指揮官在作出推薦之前，必須核對申請表內填報的資料，並指明該名申請人曾否以同一理由申請預支薪金。總區警察福利主任會評估申請人的還款能力，並核對（由庫務署署長提供的）有關記錄，以查證申請人曾否以同一理由獲得預支薪金。

3.31 審計署從庫務署的薪俸記錄系統中，揀選了共5 681宗截至一九九九年三月底仍未完全清還的預支薪金及警察福利基金貸款個案，以審查經修訂的程序，能否有效防止以同一理由獲得預支薪金和警察福利基金貸款。審計署的審查結果和建議，載於下文第3.32至3.34段。

審計署對警務處處理貸款申請的程序的意見

3.32 審計署發現有20宗個案，當中的人員均以同一理由，在差不多同一時間申請預支薪金和警察福利基金貸款，並獲批准。該20宗個案載列於附錄N。在這20宗個案中，有16宗個案，其申請預支薪金的理由，是支付“遷往新居”的費用，而其申請警察福利基金貸款的理由，則是支付“家居裝修”的費用。這16宗個案違反了警務處的指引，因為指引訂明，以遷居為理由申請預支薪金的人員，不應同時以家居裝修為理由獲得警察福利基金貸款。在上述20宗個案中，申請人都在警察福利基金貸款的申請表上作出聲明，表示“本人並沒有，也將不會為同一目的及同一事件，根據《公務員事務規例》申請預支薪金”，儘管申請表上亦有這項聲明：“本人了解如果本人在申請過程中提供虛假資料，將遭受紀律處分”。

3.33 上文第3.32段提及的20宗個案，顯示警務處處理貸款申請的程序存在規管漏洞，以致無法有效防止同一名人員以同一理由獲得預支薪金和警察福利基金貸款。這個漏洞，似乎是因為預支薪金和警察福利基金貸款的申請，是由不同的人員負責。預支薪金的申請，由申請人直接隸屬的管理階層（警司或高級行政主任）負責處理並作出推薦，而警察福利基金貸款的申請，則由訓練及職員關係主任或單位指揮官負責處理，然後由警察福利主任批准。要補救這個規管漏洞，其中一個方法是規定預支薪金和警察福利基金貸款的申請，均經由訓練及職員關係主任處理，藉以查察和防止以同一理由申請預支薪金和警察福利基金貸款。

審計署對警務處處理貸款申請的程序的建議

3.34 審計署建議警務處處長應採取以下措施：

- 改善處理貸款申請的程序，方法是規定預支薪金和警察福利基金貸款的申請須經由同一班人員（例如訓練及職員關係主任）處理，藉以查察和防止同一名人員以同一理由申請預支薪金和警察福利基金貸款；及
- 跟進審計署指出的20宗個案（個案中的人員以同一理由，在差不多同一時間申請預支薪金和警察福利基金貸款），藉以確實這些個案在何種情況下獲得批准，及可否在程序上作出改善。

圖三

警務處有關賭博害處的海報
(參閱第 3.5(e)段)



資料來源：警務處

圖四

警務處有關賭博及揮霍害處的海報
(參閱第3.5(e)段)



資料來源：警務處

圖五

警務處有關健康生活方式的海報
(參閱第3.5(e)段)



資料來源：警務處

圖六

警務處有關健康生活方式的海報
(參閱第3.5(e)段)



資料來源：警務處

當局的回應

3.35 警務處處長表示：

- 警務處會採納審計署的建議，日後預支薪金和警察福利基金貸款的申請，會經由同一班人員處理，藉以查察和防止以同一理由申請預支薪金和警察福利基金貸款；
- 以遷居為理由申請預支薪金，不應同時以家居裝修為理由獲得警察福利基金貸款，這個警務處的指引，是警察高級福利主任(福利服務)發給警察福利主任的內部指示，並沒有向其他警務人員公布。這項指引將進行檢討，如有需要，會向其他人員公布(註8)；
- 根據警察福利基金管理委員會通過的貸款及補助金一覽表，以“遷居”為理由和以“家居裝修”為理由申請的警察福利基金貸款，被分類為不同的項目。因此，在該16宗個案中，以“遷往新居”為理由申請預支薪金，又以“家居裝修”為理由申請警察福利基金貸款的人員，其作出的聲明，即他們並沒有，也將不會在同一事件以同一理由，根據《公務員事務規例》申請預支薪金，亦屬真實無訛；及
- 警務處容許同時申請預支薪金和警察福利基金貸款，以支付殯葬費和教育費。基於這個原因，當局在其餘四宗個案中，批准了申請人在同一事件以同一理由獲得預支薪金和警察福利基金貸款。不過，日後如有相若的情況出現，當局會提醒有關人員，就此在警察福利基金貸款申請表上作出聲明。

註8：這項內部指引／指示符合政府政策，即一名人員不應在同一事件以同一理由，從不同的來源獲得貸款。假如這項指引／指示已恰當地向警務人員公布，有關方面定可查察和防止審計署所指出的個案。

附錄 A
(參閱第 2.1 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
無法償債警務人員數目的變動

時期	債務已降至 可償還水平的 警務人員數目 (a)	被解僱的 無法償債 警務人員數目 (b)	新鑑別的 無法償債 警務人員數目 (c)	期末時 無法償債 警務人員數目 (d)= 前期數目 - (a) - (b) + (c)
1/94 – 6/94	N.A.	N.A.	N.A.	180
7/94 – 12/94	N.A.	N.A.	N.A.	145
1/95 – 6/95	N.A.	N.A.	N.A.	132
7/95 – 12/95	N.A.	N.A.	N.A.	87
1/96 – 6/96	34	9	41	85
7/96 – 12/96	28	7	28	78
1/97 – 6/97	20	8	25	75
7/97 – 12/97	10	12	29	82
1/98 – 6/98	16	10	51	107
7/98 – 12/98	19	13	55	130
1/99 – 6/99	15	26	76	165

資料來源：警務處的記錄

註：“N.A.”表示未能提供有關數據。

附錄 B
(參閱第 2.2 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
無法償債警務人員的負債額

時期	無法償債警務人員數目	負債總額 (元)	平均負債額 (元)
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)}$
1/94 – 6/94	180	12,550,177	69,723
7/94 – 12/94	145	11,109,267	76,616
1/95 – 6/95	132	10,437,716	79,074
7/95 – 12/95	87	9,918,411	114,005
1/96 – 6/96	85	13,986,614	164,548
7/96 – 12/96	78	17,003,719	217,996
1/97 – 6/97	75	15,931,546	212,421
7/97 – 12/97	82	18,384,842	224,205
1/98 – 6/98	107	28,328,458	264,752
7/98 – 12/98	130	43,223,528	332,489
1/99 – 6/99	165	60,899,813	369,090

資料來源：警務處的記錄

附錄 C
(參閱第 2.7 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
根據《公務員事務規例》第 456 條
呈報的嚴重經濟拮据個案的數目

部門	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	一九九九年 (一月至六月)	總計
懲教署	—	2	8	8	11	5	34
警務處	2	3	1	2	—	1	9
入境事務處	—	—	1	—	1	3	5
其他部門	—	3	1	4	6	4	18
總計	2	8	11	14	18	13	66

資料來源：公務員事務局的記錄

附錄 D
(參閱第 2.7 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
根據《公務員事務規例》第 458 條
呈報的破產個案的數目

部門	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	一九九九年 (一月至六月)	總計
市政總署	2	—	—	2	27	41	72
懲教署	—	1	3	—	9	23	36
警務處	2	1	1	3	6	7	20
房屋署	—	—	1	—	5	14	20
區域市政總署	1	—	—	—	1	11	13
郵政署	—	—	—	—	2	7	9
機電工程署	—	—	—	1	1	4	6
衛生署	—	—	—	—	2	4	6
水務署	—	—	—	—	3	3	6
消防處	—	—	1	—	—	4	5
其他部門	1	1	1	4	22	29	58
總計	6	3	7	10	78	147	251

資料來源：公務員事務局的記錄

附錄 E
(參閱第 2.12 段)

1994–95 年度至 1998–99 年度
根據債權扣押令扣薪的個案的數目

部門	1994–95 年度 (數目)	1995–96 年度 (數目)	1996–97 年度 (數目)	1997–98 年度 (數目)	1998–99 年度 (數目)	總計 (數目)	涉及總額 (百萬元)
警務處	1 254	920	821	692	651	4 338	51.3
懲教署	386	380	379	396	385	1 926	22.2
市政總署	409	359	285	329	319	1 701	8.9
房屋署	238	240	205	220	222	1 125	8.6
區域市政總署	178	156	166	187	181	868	3.8
消防處	91	107	112	130	162	602	4.6
水務署	129	109	96	103	89	526	4.5
其他部門	1 213	1 229	1 144	1 173	1 226	5 985	64.7
總計	3 898	3 500	3 208	3 230	3 235	17 071	168.6

資料來源：庫務署的記錄

附錄 F
(參閱第 2.13 段)

1994–95 年度至 1998–99 年度
扣薪個案佔在職人數的百分比

部門	1994–95 年度	1995–96 年度	1996–97 年度	1997–98 年度	1998–99 年度
懲教署	5.5%	5.3%	5.3%	5.4%	5.5%
市政總署	2.7%	2.4%	1.8%	2.1%	2.0%
警務處	3.8%	2.8%	2.4%	2.1%	1.9%
消防處	1.1%	1.3%	1.4%	1.6%	1.9%
區域市政總署	1.8%	1.6%	1.7%	1.8%	1.7%
房屋署	1.8%	1.8%	1.5%	1.6%	1.6%
水務署	2.4%	1.9%	1.6%	1.7%	1.5%

資料來源：上述數字是審計署根據庫務署的記錄計算出來的。

附錄 G
(參閱第 2.14 段)

1994–95 年度至 1998–99 年度
根據《公務員事務規例》第 618 條
預支薪金個案的數目

部門	1994–95 年度	1995–96 年度	1996–97 年度	1997–98 年度	1998–99 年度	總計
警務處	3 393	2 971	3 202	4 527	3 377	17 470
消防處	802	1 471	1 167	1 550	790	5 780
房屋署	1 177	1 185	1 039	950	897	5 248
市政總署	711	851	850	886	889	4 187
懲教署	871	861	768	855	719	4 074
香港海關	463	555	672	693	529	2 912
入境事務處	547	581	535	547	504	2 714
郵政署	465	531	558	560	460	2 574
區域市政總署	483	420	509	596	565	2 573
其他部門	5 254	6 110	6 125	5 756	5 378	28 623
總計	14 166	15 536	15 425	16 920	14 108	76 155

資料來源：庫務署的記錄

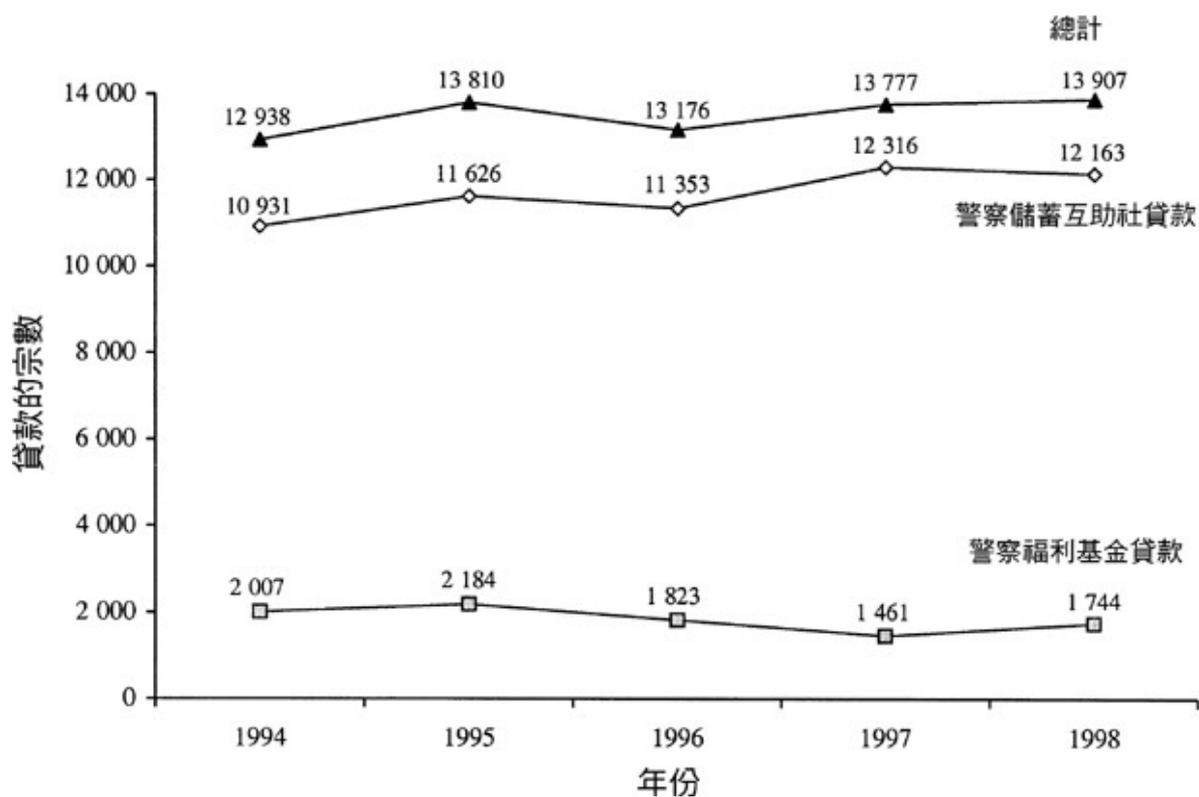
附錄 H
(參閱第 2.15 段)

1994-95 年度至 1998-99 年度
預支薪金個案佔在職人數的百分比

部門	1994-95 年度	1995-96 年度	1996-97 年度	1997-98 年度	1998-99 年度
香港海關	11.9%	13.9%	16.2%	16.3%	11.5%
懲教署	12.3%	12.0%	10.7%	11.7%	10.2%
警務處	10.2%	8.9%	9.5%	13.5%	10.0%
消防處	10.0%	18.5%	14.5%	18.8%	9.2%
入境事務處	9.8%	10.3%	9.7%	10.3%	9.2%
郵政署	8.8%	9.8%	10.0%	9.8%	7.8%
房屋署	9.0%	9.0%	7.6%	6.8%	6.4%
市政總署	4.8%	5.6%	5.5%	5.7%	5.7%
區域市政總署	4.9%	4.3%	5.1%	5.7%	5.3%

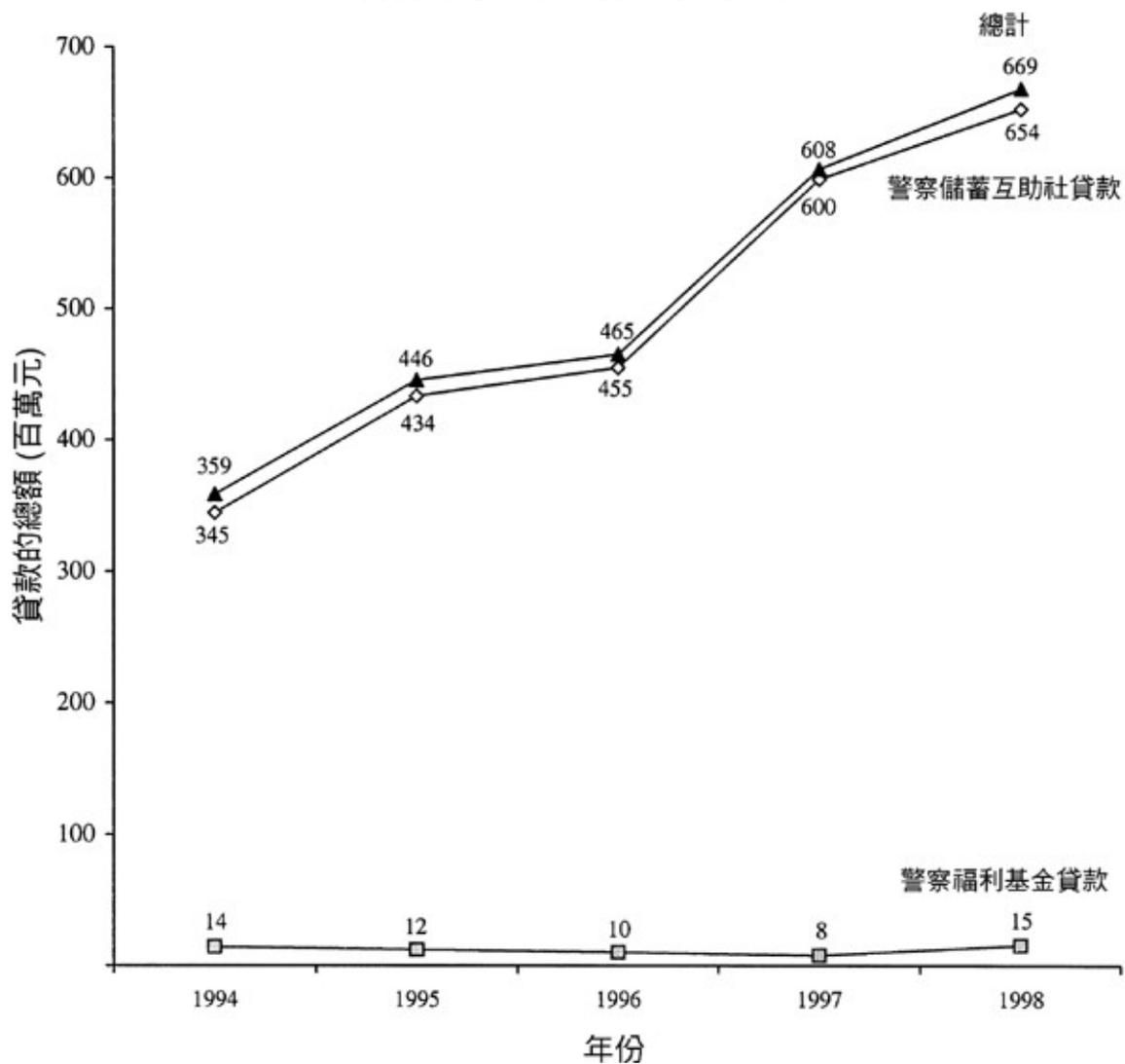
資料來源：上述數字是審計署根據庫務署的記錄計算出來的。

一九九四年至一九九八年
警察福利基金及警察儲蓄互助社
向警務處公務員提供貸款的宗數



資料來源：警務處的記錄

一九九四年至一九九八年
警察福利基金及警察儲蓄互助社
向警務處公務員提供貸款的總額



資料來源：警務處的記錄

一九九四年至一九九八年
被判定犯了與債務有關紀律罪行的警務人員的數目

年份	向高利貸者 借貸	向非核准來源 (朋友或同事) 借貸	因理財失當 而影響工作效率	總計
1994	2	4	2	8
1995	3	5	3	11
1996	1	2	2	5
1997	3	2	3	8
1998	12	6	5	23
總計	21	19	15	55

資料來源：警務處的記錄

附錄 L
(參閱第 3.3 段)

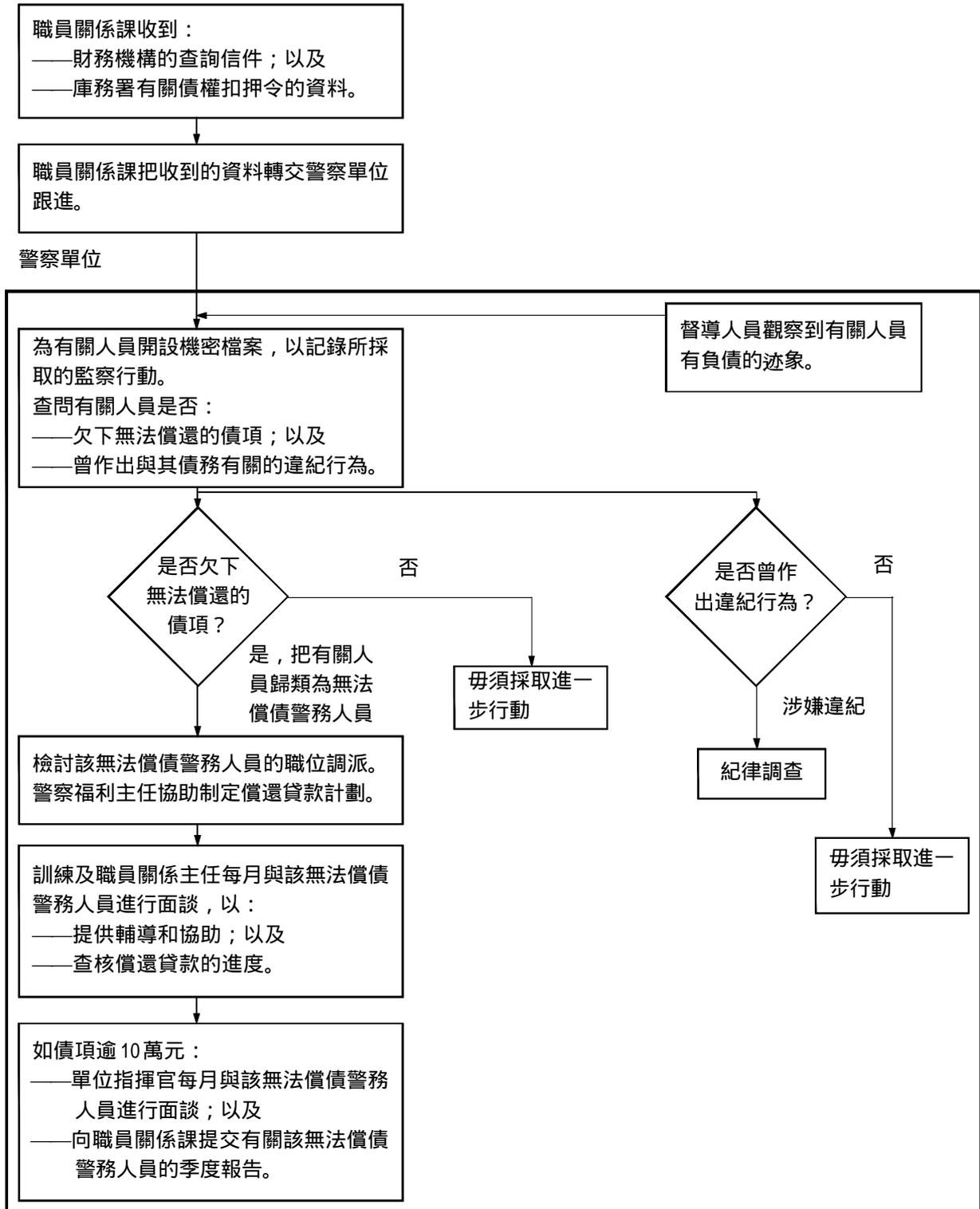
一九九四年至一九九八年
被判定犯了與債務有關紀律罪行的警務人員所接受的懲罰

年份	譴責或嚴重譴責	強迫退休	着令辭職	革職	總計
1994	3	1	—	4	8
1995	4	1	2	4	11
1996	1	—	—	4	5
1997	2	2	1	3	8
1998	5	9	2	7	23
總計	15 (27%)	13 (24%)	5 (9%)	22 (40%)	55 (100%)

資料來源：警務處的記錄

註：上述數字包括暫時中止懲罰的個案的數目。

鑑別和處理無法償債警務人員的步驟



資料來源：根據警務處發出的「處理負債問題的行政指示」編製

以同一理由根據《公務員事務規例》第 618 條
申請預支薪金及向警察福利基金申請貸款的個案

警察總區	預支薪金			警察福利基金貸款		
	申請日期	數額 (元)	申請理由	申請日期	數額 (元)	申請理由
水警	3.7.1998	25,340	遷往新居	3.7.1998	13,000	家居裝修
	3.6.1998	25,000	遷往新居	3.6.1998	13,000	家居裝修
	8.10.1998	25,000	遷往新居	18.10.1998	13,000	家居裝修
	27.5.1998	25,000	遷往新居	27.5.1998	13,000	家居裝修
	8.5.1998	25,000	遷往新居	18.5.1998	13,000	家居裝修
	12.12.1998	25,000	遷往新居	12.12.1998	13,000	家居裝修
	9.12.1998	26,800	遷往新居	30.12.1998	13,000	家居裝修
	14.7.1998	25,000	遷往新居	1.9.1998	13,000	家居裝修
港島	14.7.1998	25,340	遷往新居	21.7.1998	13,000	家居裝修
	8.6.1998	25,000	遷往新居	8.6.1998	10,000	家居裝修
	29.6.1998	25,340	遷往新居	27.6.1998	13,000	家居裝修
	6.8.1998	26,800	海外教育	5.8.1998	8,000	教育

以同一理由根據《公務員事務規例》第 618 條
申請預支薪金及向警察福利基金申請貸款的個案

警察總區	預支薪金			警察福利基金貸款		
	申請日期	數額 (元)	申請理由	申請日期	數額 (元)	申請理由
東九龍	16.11.1998	25,000	遷往新居	16.11.1998	10,000	家居裝修
	10.1.1999	26,800	殯葬	11.1.1999	15,000	殯葬
	9.11.1998	26,800	殯葬	9.11.1998	15,000	殯葬
	1.12.1998	25,000	遷往新居	24.11.1998	13,000	家居裝修
西九龍	1.9.1998	26,800	遷往新居	19.8.1998	13,000	家居裝修
	22.12.1998	25,000	遷往新居	22.12.1998	13,000	家居裝修
新界北	28.7.1998	24,984	遷往新居	28.7.1998	9,700	家居裝修
新界南	16.12.1998	26,800	殯葬	31.12.1998	15,000	殯葬

資料來源：警務處的記錄及庫務署的薪俸記錄系統