

第 6 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府部門

路政署

戶外道路維修人員的管理

戶外道路維修人員的管理

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2–1.3
路政署的道路維修人員	1.4–1.5
帳目審查	1.6–1.7
第 2 部分：戶外工作人員的監察	2.1
維修人員的工作	2.2–2.3
直屬員工隊的工作	2.4
路政署就監督屬下人員的制度進行的檢討	2.5
公務員事務局就監督戶外工作發出的通告	2.6–2.7
路政署的監察機制有待改善	2.8
審計署對監察員工生產力的意見	2.9–2.11
審計署對查察及防範措施的意見	2.12–2.15
審計署對監察戶外工作人員的建議	2.16
當局的回應	2.17–2.20
第 3 部分：直屬員工隊的管理	3.1
直屬員工隊的組織	3.2–3.4
路政署一九八八年縮減直屬員工隊人手的決定	3.5
路政署一九九六年再度縮減直屬員工隊人手的決定	3.6–3.7
審計署就直屬員工隊的人員編制作出的分析	3.8–3.10
有限度成功調離二級工人	3.11–3.12
須要作更大努力以達到縮減人手的目標	3.13–3.14
審計署對管理人員和汽車司機人員編制的意見	3.15–3.16
直屬員工隊的工作表現	3.17
審計署對直屬員工隊使用情況的分析	3.18–3.20
審計署對直屬員工隊使用情況的意見	3.21–3.22
使用直屬員工隊和路政署承辦商的成本比較	3.23–3.24
審計署對成本比較的意見	3.25–3.26
支持保留直屬員工隊的理據須加以檢討	3.27
審計署對管理直屬員工隊的建議	3.28
當局的回應	3.29–3.31

目 錄 (續)

	段數
第 4 部分：逾時工作的管理	4.1
背景	4.2–4.3
廉政公署的檢討	4.4
公務員事務局經修訂的指引	4.5
審計署就路政署對逾時工作的管理進行帳目審查	4.6
審計署對一九九八年八月至一九九九年七月期間逾時工作時數的分析	4.7
審計署對逾時工作時數的分析所引起的問題	4.8–4.13
審計署抽選逾時工作津貼申請人進行個案研究	4.14–4.22
督導屬員的責任和高層管理人員的職責	4.23–4.24
執行道路維修及公用設施工程以外職務的人員的逾時工作情況	4.25–4.26
審計署就路政署管理逾時工作情況作出的建議	4.27
當局的回應	4.28–4.31
附錄 A：戶外維修人員和直屬員工隊隊員人數（截至一九九九年十月）	
附錄 B：各路政區直屬員工隊的人數（截至一九九九年十月）	
附錄 C：一九九六年四月至一九九九年九月港島區直屬員工隊鋪路和補路組的使用情況	
附錄 D：一九九六年四月至一九九九年九月港島區直屬員工隊驗路組的使用情況	
附錄 E：一九九六年四月至一九九九年九月新界區直屬員工隊鋪路和補路（東）組的使用情況	
附錄 F：一九九六年四月至一九九九年九月新界區直屬員工隊鋪路和補路（西）組的使用情況	
附錄 G：一九九六年四月至一九九九年九月新界區直屬員工隊驗路組的使用情況	
附錄 H：一九九六年四月至一九九九年九月九龍區直屬員工隊驗路組的使用情況	
附錄 I：審計署個案研究——個案一	
附錄 J：審計署個案研究——個案二	
附錄 K：審計署個案研究——個案三	
附錄 L：審計署個案研究——個案四	
附錄 M：審計署個案研究——個案五	
附錄 N：中文版從略	

戶外道路維修人員的管理

撮要及主要審計結果

引言

A. 超過 400 名不同職級和職系的人員（每年總職工成本為 1.55 億元）在路政署三個路政區辦事處執行戶外道路維修和公用設施工程職務。這些戶外工作人員包括督察級人員和監工（維修人員），他們負責監督道路維修承辦商進行的工程，以及檢查公用事業機構的掘路工程工地。戶外工作人員也包括直屬員工隊的隊員，該隊負責進行小型的道路維修工程（第 1.5 段）。

帳目審查

B. 審計署在一九九九年七月至十一月，就路政署對各路政區辦事處的戶外工作人員工作（包括逾時工作）的管理和監察進行了帳目審查，並找出了值得注意的地方，詳見下文 C 至 K 段（第 1.6 段）。

戶外工作人員的監察

C. 生產力標準 由於缺乏維修人員和直屬員工隊的正式工作時間 / 生產力標準，路政署依靠管理人員根據個人經驗和判斷來決定屬下的工作量，而他們可能各有一套非正式的生產力標準。審計署認為這個安排不能為路政署提供一套劃一而客觀的基準，從而有效監察戶外工作人員的生產力和工作量（第 2.9 段）。

D. 管理資料 審計署注意到，路政署有關員工生產力的管理資料有待改善，例如路政署沒有有系統地收集和分析有關維修人員所用時間的數據，以協助高層管理人員客觀地評核他們的工作表現（第 2.11 段）。

E. 查察及防範措施 審計署注意到，路政署並沒有就透過查核文件和實地查核以核實戶外工作人員的工作質量的程序，發出明確的指示。審計署也注意到，路政署研究拓展部在一九九八年進行的三次特別標準化行動的結果顯示，工地視察報告的質素須予改善。審計署認為有需要定期進行類似的標準化行動，使工地視察的質素獲得獨立保證（第 2.12 至 2.15 段）。

直屬員工隊的管理

F. 路政署縮減直屬員工隊人手的決定 在一九八八年完成檢討後，路政署認為由承辦商承辦直屬員工隊部分工作更符合成本效益，因此着手縮減該隊的人手。一

九九六年，路政署決定進一步縮減該隊的人手，最終把該隊所有工作轉交承辦商。路政署預期到二零零六年，所有二級工人均可透過自然流失和調任調離直屬員工隊，而到二零一六年可完全縮減該隊的人手。不過，審計署根據自然流失方式所作的估計顯示，到二零零六年，直屬員工隊仍會有27名二級工人。審計署注意到，把二級工人調往路政署其他組別工作的成效有限，因為調職屬自願性質，而且二級工人對調往其他組別並不熱衷。審計署也注意到，路政署的縮減人手計劃並未包括直屬員工隊所有人員。審計署認為，縮減人手計劃應包括佔直屬員工隊職工成本44%的管理人員和汽車司機（第3.5至3.16段）。

G. 直屬員工隊未被有效使用 審計署對直屬員工隊由一九九六年四月至一九九九年九月的工作報告的分析顯示，該隊未被有效使用。直屬員工隊未有獲分派足夠的核心職務，而且把太多時間花在準備工作和非核心職務上，空閒時間佔其工作時間的部分也相當大（第3.20至3.22段）。

H. 使用直屬員工隊成本甚高 根據審計署進行的成本比較研究的結果，直屬員工隊提供的服務，成本遠較承辦商提供的同類服務為高。審計署注意到，直屬員工隊的生產力偏低，該隊的運作模式有改善餘地（第3.24至3.26段）。

逾時工作的管理

I. 逾時工作津貼方面的開支 各個路政區辦事處執行道路維修和公用設施工程職務人員的逾時工作津貼開支，由1995-96年度的1,260萬元增至1999-2000年度的約1,800萬元（第4.3段）。

J. 審計署對逾時工作時數的分析 審計署對一九九八年八月至一九九九年七月這12個月發放的逾時工作津貼的分析顯示，路政署很多人員經常大量逾時工作。舉例來說，81名人員各獲發超過500小時的逾時工作津貼，其中17人更獲發超過800小時，分別相當於他們正常當值時數的25%和40%以上。這項分析引起了數個須待路政署高層管理人員研究的問題（第4.7及4.8段）。這些問題是：

- (a) 有需要審慎檢討並修訂路政署調配員工的方法，以削減在逾時工作津貼方面的開支、提高員工的生產力和盡量減少行賄的機會（第4.9段）；
- (b) 有需要就以補假作償存備充足的記錄，並確保在發放逾時工作津貼前，充分考慮以補假作為逾時工作的補償（第4.10及4.11段）；
- (c) 有需要使用承辦商（代替直屬員工隊）在正常當值時間以外執行職務，如這樣做更符合成本效益（第4.12段）；及

- (d) 有需要使用生產力標準，保證在不影響工作需要的原則下，把逾時工作減至最少（第 4.13 段）。

K. 抽選逾時工作津貼申請人進行個案研究 審計署亦抽選了一些逾時工作津貼申請人進行個案研究，結果顯示路政署在批准逾時工作的程序和監察逾時工作方面均有改善餘地（第 4.14 段）。

審計署的建議

L. 審計署根據審查結果向路政署署長作出以下的主要建議。審計署建議路政署署長應：

戶外工作人員的監察

- (a) 制訂程序，確保可以有系統地蒐集足夠的使用人力資源的工作數據，並加以分析，以得出有關員工生產力的有用管理資料，而路政署的高層管理人員應定期檢討有關的管理資料（第 2.16(a) 段）；
- (b) 透過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（第 2.16(b) 段）；
- (c) 就核實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，發出明確指示（第 2.16(c) 段）；
- (d) 把定期進行標準化行動的規定納入路政署的部門訓令內，為工地視察的質素提供獨立保證（第 2.16(f) 段）；

直屬員工隊的管理

- (e) 鑑於直屬員工隊服務並不符合成本效益，嚴格檢討支持保留該隊至二零一六年的理據（第 3.28(a) 段）；
- (f) 如果沒有理據支持保留該隊至二零一六年，則就縮減該隊的人手制訂較早的目標日期（第 3.28(b) 段）；
- (g) 徵詢公務員事務局的意見，積極探討加速縮減該隊人手的措施（第 3.28(c) 段）；
- (h) 訂立機制，以便路政署高層管理人員定期監察縮減該隊人手的進展（第 3.28(d) 段）；
- (i) 在現階段積極改善該隊的工作表現（第 3.28(e) 段）；及

逾時工作的管理

- (j) 採取有力行動，加強管理層對逾時工作的管制，以及盡量減少這方面的開支。路政署署長特別應：
- (i) 徹底檢討申領大量逾時工作津貼的人員／組別的運作模式、工作量和生產力，以評估是否真正有需要逾時工作（第 4.27(a) 段）；
 - (ii) 確保路政署經常以補假作為逾時工作的正常補償方法。若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，使高層管理人員信納以補假作償並非可行辦法（第 4.27(d) 段）；及
 - (iii) 設立一套機制以便路政署高層管理人員定期檢討本審計報告所提事宜，以確保逾時工作經常盡量減至最少（第 4.27(l) 段）。

當局的回應

M. 路政署署長原則上接納審計署的整套建議。他已設立一個以路政署副署長為主席的工作小組，跟進審計署的建議，及制訂適當措施加強該署的監察制度。路政署署長已向審計署保證，會盡快堵塞可能存在的漏洞（第 2.17、3.29 及 4.28 段）。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述是項帳目審查的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 近年來，市民越來越關注政府戶外工作人員的工作表現。審計署在一九九八年挑選了三個政府部門，審查其對戶外工作人員的監察工作。這項審查揭示多項管理弊端，審查結果已在一九九八年十月的《審計署署長第三十一號報告書》第 12 章內公布(註 1)。當局支持審計署的建議，並贊成對戶外工作人員的工作質素和生產力嚴加監管。

1.3 政府帳目委員會在一九九九年二月發表的第 31 號報告書中表示，該委員會關注到其他部門在監察戶外工作人員亦可能有類似問題，認為審計署應對其他政府部門在這方面的運作進行同類調查。

路政署的道路維修人員

1.4 路政署負責維修所有公用道路，包括道路設備、排水系統及路旁斜坡，並負責統籌及管理公用道路上的公用事業機構掘路工程。這些道路維修和公用設施工程職務由路政署轄下三個路政區(即港島區、九龍區和新界區)辦事處負責進行。

1.5 超過 400 名不同職級和職系的人員(每年總職工成本為 1.55 億元)在各個路政區辦事處定期執行戶外維修和公用設施工程職務。這些人員是：

- (a) **維修人員** 維修人員包括負責維修和公用設施工程職務的督察級人員和監工。他們負責籌劃、視察和監督承辦商進行的維修工程，以及檢查公用事業機構的掘路工程工地和調查市民的投訴。截至一九九九年十月，這些維修人員一共有 315 人(詳情見附錄 A)，1999–2000 年度的每年職工成本為 1.29 億元；及
- (b) **直屬員工隊** 直屬員工隊執行人手密集的道路維修職務，包括重鋪路面、填補路面坑洞和道路測驗。直屬員工隊的戶外工作人員包括高級技工、技工、二級工人和汽車司機，由總技術主任、督察級人員和監工督導。截至一九九九年十月，這些戶外工作人員一共有 109 人(詳情見附錄 A)，1999–2000 年度的每年職工成本為 2,600 萬元。

註 1：該三個獲挑選的部門分別是政府統計處、政府物料供應處和水務署。審計署對區域市政總署、房屋署和市政總署管理戶外工作人員作出的意見，分別載於一九九八年十月發表的《審計署署長第三十一號報告書》第 3 章、一九九九年三月發表的《審計署署長第三十二號報告書》第 1 章，以及一九九九年十月發表的《審計署署長第三十三號報告書》第 1 章內。

帳目審查

1.6 在考慮到執行道路維修和公用設施工程職務的人員的工作性質和運作模式，審計署認為在監察他們的工作表現方面，容易出現問題（註2），因此，審計署於一九九九年七月至十一月在路政署各個路政區辦事處進行了審查：

- (a) 探討路政署如何管理和監察負責道路維修和公用設施工程職務的戶外工作人員的工作（包括逾時工作）；及
- (b) 查明是否有改善餘地。

1.7 這項帳目審查顯示出一些路政署高層管理人員須要注意的地方。審查結果會按下列次序在本報告內列出：

- (a) *第2部分* 本部分探討路政署如何管理執行道路維修和公用設施工程職務的戶外工作人員；
- (b) *第3部分* 本部分探討直屬員工隊的工作表現和路政署在縮減該隊人手方面的進展；及
- (c) *第4部分* 本部分探討路政署如何管理屬下員工的逾時工作情況。雖然審計署的工作重點是執行戶外維修和公用設施工程職務的員工，但為使工作更為全面，也按情況研究其他員工的逾時工作情況。

註2：與負責基本工程項目的人員不同，負責道路維修和公用設施工程職務的人員執行戶外職務時沒有辦事處留駐。此外，雖然維修人員須要前往不同的工地，但在審查期間，審計署注意到路政署並沒有預訂行程表，以便監察他們的工作。考慮到這種運作模式，審計署認為這方面容易出現問題。

第 2 部分：戶外工作人員的監察

2.1 本部分探討路政署如何管理執行道路維修和公用設施工程職務的戶外工作人員。

維修人員的工作

2.2 **督察級人員** 督察級人員列為戶外工作人員，因為他們部分工作時間須在工地工作，其餘工作時間在辦公室處理各類工作，包括處理有關掘路許可證的申請，籌劃維修工程和發出工作通知單。

2.3 **監工** 監工由督察級人員督導，主要負責實地監督維修工程的進行，以及視察公用事業機構掘路工程。他們每日巡視多個工地，大部分時間在工地工作。他們根據承辦商提交的進度報告和正在進行的公用事業機構掘路工程的數目，編訂到工地視察的時間表。

直屬員工隊的工作

2.4 直屬員工隊通常以七至十人為一組，由一名監工督導。直屬員工隊根據路政署各個組別的工作通知單執行道路維修和道路測驗工作。如無已安排的維修或驗路工作，直屬員工隊會調配執行其他雜務，例如清洗交通標誌和割草。

路政署就監督屬下人員的制度進行的檢討

2.5 審計署發表有關監察三個政府部門的戶外工作人員的報告後，公務員事務局在一九九八年十一月要求所有政府部門檢討各自監督屬下人員的制度。路政署因應這項要求在一九九九年一月完成有關檢討，並於同年二月發出三張部門通告，收緊和確立內部查核機制，以查證簽到記錄是否可靠和監察員工的生產力。這些通告訂明有關監察員工工作產量的一般指引，供辦事處主管和管理人員參考。根據這些指引，對員工工作產量的監察包括完成的工作數量、完成工作的方法，以及有關工作是否根據時間的編排嚴格地執行。此外，指引亦概括地提到管理人員應定期進行實地查核和評估工作程序。

公務員事務局就監督戶外工作發出的通告

2.6 一九九九年十月，公務員事務局就監督戶外工作發出一套指引（公務員事務局通告第 11/99 號）。該局告知各決策局和部門：

- (a) 由於戶外工作的性質因部門而異，各局和部門應制訂切合本身的情況的監察機制，另應定期就有關機制擬備和發布部門訓令；
- (b) 培養為市民提供優質服務的文化，至為重要。高層管理人員應親自監察並密切留意，以確保監督和監察機制奏效；及

- (c) 現行督導員工的機制即使已屬妥善和有效，日後仍有改善的餘地。部門應設立機制，定期檢討現行的監察制度，以便根據經驗和不斷改變的情況改良和加強制度。

2.7 根據公務員事務局的通告，有效監察戶外工作的制度包括以下要素：

- (a) **工作量必須切合實際** 分派給戶外員工的工作量必須切合實際。部門應確保戶外工作時間表編排妥當，使員工的當值時間得以充分利用。部門也應就完成有關工作所需的時間／生產力訂定適當標準，以及因應情況的改變定期檢討和更新工作量及工作時間表；
- (b) **明確指示和期望** 部門應確保執行戶外工作的人員清楚了解管理層的期望和要求。部門應就值勤、工作程序、目標完成時間及工作的質量向個別戶外員工發出明確指示。定期的戶外工作應預先批核和編排，工作路線亦應預先指定。上司和下屬之間應定期並充分溝通；
- (c) **防範措施** 部門應確保簽到簿會提供足夠資料，可供日後查核和找出不當的行為。部門應就簽到簿的使用、管理和監察發出充分指引，另應委任一名人員，親自監督員工填寫簽到簿。部門並應安排戶外員工報告已完成的工作；
- (d) **查察措施** 部門應制訂機制，使管理層能夠發現任何不當行為。部門應安排進行文件查核和實地查核。文件查核工作包括查核簽到記錄、工作記錄等。部門並應盡可能進行互核，例如互核實際完成的工作或與第三者互核。實地查核工作包括由上司定期及抽樣進行實地查核，確保員工準時值勤及妥善執行戶外職務。如有理由懷疑員工有不當行為或員工過往曾有這類記錄，應加緊進行實地查核。部門並應發出清晰指引，訂明進行文件查核和實地查核的次數和程序。查核人員的職級亦應清楚訂明。查核的日期、時間和結果等均應詳細記錄在案。一旦發現任何不當行為，應立即跟進；
- (e) **服務審查** 有大量員工執行戶外工作的部門應成立質素保證／審查組，負責檢查部門提供的服務是否符合品質保證、找出程序上須作出改善之處，以及查核員工是否已遵照內部管制、常規和程序；及
- (f) **紀律處分** 部門應對試圖濫用戶外工作安排的人員作出適當的懲罰，並確保從速對懷疑失職或行為不當的員工採取紀律處分。

路政署的監察機制有待改善

2.8 一九九九年十一月，審計署注意到路政署的監察機制，未能完全符合公務員事務局的規定。審計署認為以下範圍有改善的餘地：

- (a) 路政署監察員工生產力的方法；及
- (b) 路政署的查察和防範措施。

審計署對監察員工生產力的意見

2.9 **釐訂生產力標準的困難** 審計署注意到路政署在評估維修人員和直屬員工隊的工作量方面，缺乏正式的工作時間／生產力標準(註3)。該署是依靠管理人員根據個人經驗和判斷來決定下屬的工作量，而他們可能各有一套非正式的生產力標準。審計署認為現行安排不能為路政署提供一套劃一而客觀的基準，從而有效監察戶外工作人員的生產力和工作量。由於每名管理人員對工作的要求可能會不同，因此，審計署認為全憑不同的個人判斷來監察員工的生產力和工作量，並未完全令人滿意。在討論審查結果時，路政署向審計署解釋，要為戶外工作人員訂定正式的生產力標準相當困難，因為戶外工作人員與工廠工人不同，他們須執行多種職務，而當中有很多因素會影響他們完成工作的時間。儘管面對種種困難，路政署對這個問題持開放態度，而且樂意考慮審計署的意見。

2.10 **有需要訂定生產力標準** 審計署認為，雖然在實行時可能會遇到困難，訂定生產力標準以便有效地監察員工表現和確保他們有足夠工作量，是一個良好的管理方法。審計署認同研訂生產力標準需要時間和人力，而且是一項持續的工作，故此認為路政署必須盡快展開有關工作，對署內工作進行研究和收集／分析運作數據，亦須不斷根據經驗修訂有關標準。

2.11 **需要足夠的管理資料** 審計署注意到路政署的高層管理人員在評估員工的生產力方面缺乏足夠的管理資料，而且發現以下值得路政署留意的事項：

- (a) **維修人員** 在進行審查時，路政署的管理資料主要着眼於員工的工作產量。對於戶外工作人員完成這些工作產量所需的時間，路政署並無收集足夠資料。舉例來說，維修人員須視察公用事業機構掘路工程，並把視察結果記錄在固定形式的視察報告內。路政署每月均會統計各路政區進行視察的次數，但並無有系統地收集並分析每名監工進行視察的次數和用於視察的時間(註4)。在缺乏足夠管理資料的情況下，路政署的高層管理人員無法客觀地評估監工的表現或為他們訂定生產力標準；及

註3：工作時間／生產力標準指完成某項維修工作(例如處理工作通知單或檢查公用設施工程)預期所需的時間。

註4：一九九八年底，路政署要求所有負責道路維修及公用設施工程職務的督察級人員和監工，填報他們在一九九八年十一月十六日至十二月六日這三個星期內的工作時數。這項研究旨在找出能充分利用工地人力資源的方法。審計署欣賞路政署能主動進行這項研究，但卻注意到：(a) 填報工作時數只屬短暫安排；(b) 鑑於這項研究屬自願參與性質，並非所有員工均有填報時數；及(c) 有關資料以不記名方式提交，故此無法予以核實。

- (b) **直屬員工隊人員** 直屬員工隊每天的工作、工作地點及工作產量會在工作報告中顯示。不過，路政署並沒有有系統地分析有關數據來製備管理資料，協助高層管理人員評估直屬員工隊的生產力。審計署對上述工作報告的數據分析顯示，直屬員工隊的生產力並不理想。審查結果載於下文第 3.20 至 3.22 段。

審計署對查察及防範措施的意見

2.12 **需要訂立明確指示** 審計署注意到，路政署並沒有就透過查核文件和實地查核以核實戶外工作人員工作質量的程序，發出明確的指示。該署亦沒有清楚訂明哪些人員負責進行上述查核工作，以及應如何記錄查核結果。由於沒有明確規定，路政署的高層管理人員並無客觀的文件記錄可以確定戶外工作人員的工作質量均令人滿意。他們只能倚賴前線監管人員的概括保證。

2.13 **有需要進行實地查核** 根據公務員事務局的通知，由上司定期及抽樣進行實地查核，能有效確保戶外工作的進行。審計署注意到，雖然路政署訂明了有關實地查核逾時工作的規定（見附錄 J 第 9 段），但卻沒有就正常工作時間內進行實地查核的次數和程序，發出明確指示。此外，該署並沒有為監工制訂工作時間表，監工亦毋須就其每天巡視的工地，預先通知督導他們的督察級人員，因此，路政署難以進行有效的實地查核，確保監工確實在工地。一九九九年年底，當審計工作接近完成時，路政署制訂了記錄表格，用以記錄戶外維修人員的工作，又為直屬員工隊制訂固定形式的實地查核記錄表格。二零零零年一月，路政署考慮制訂固定形式的表格，規定監工預先填報每日會巡視的工地（即預訂行程表）。審計署對這些新規定表示歡迎，並認為路政署必須密切監察新規定是否得以落實，確保戶外工作人員遵從新規定，而督察級人員亦根據預訂行程表進行有效的實地查核。

2.14 **工地視察報告的質素須予改善** 一九九八年二月至十一月，路政署的研究拓展部就各路政區曾視察的多個公用事業工地進行了三次特別的標準化行動，目的是比較三個路政區與研究拓展部的工地視察水準。根據研究拓展部的標準化報告，工地視察報告的質素須予改善。舉例來說，一九九八年十一月，研究拓展部進行了多項標準化視察，其中 17 項在已於同日經各路政區監工視察的工地進行。研究拓展部在該 17 項標準化視察中發現了 19 處有問題的項目，但各監工提交的視察報告並無記錄任何不妥善之處。進行上述標準化行動後，研究拓展部建議三個路政區應抽樣查核監工的視察報告，以確定有關報告是否準確反映工地的實際情況。不過，截至一九九九年十一月，路政署並未採取具體行動解決這問題。

2.15 **有需要作出獨立的質素保證** 根據公務員事務局的通知，有大量員工執行戶外工作的部門應成立質素保證組（見上文第 2.7(e) 段）。由於研究拓展部的運作獨立於各路政區辦事處，因此適合用作公務員事務局指引所建議的質素保證組，一九九八年的特別標準

化行動結果證明其獨立性。審計署認為路政署應定期進行類似的行動，使工地視察的質素獲得獨立保證。

審計署對監察戶外工作人員的建議

2.16 審計署建議路政署署長應實施一套有效的監管機制，以監察該署所有戶外工作人員（特別是執行道路維修及公用設施工程職務的人員）的工作表現。這套監管機制應包括公務員事務局一九九九年十月發出的通告內所規定的所有要素。路政署署長尤其應該：

監察員工的生產力

(a) 制訂程序，確保：

- (i) 可以有系統地蒐集足夠的使用人力資源的工作數據（包括員工執行各項工作所需的時間和工作產量），並加以分析，以得出有關員工生產力的有用管理資料（見上文第 2.11 段）；及
- (ii) 路政署的高層管理人員會定期檢討和評核有關戶外工作人員生產力的管理資料（見上文第 2.11 段）；

(b) 透過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（見上文第 2.10 段）；

查察及防範措施

(c) 就下列事項發出明確指示：

- (i) 透過文件查核和實地查核，核實戶外工作人員工作質量的次數和程序（見上文第 2.12 段）；及
- (ii) 記錄查核結果的方法，訂明負責查核的人員的職級（見上文第 2.12 段）；

(d) 密切監察有關預訂行程表和記錄實地查核的新規定是否得以落實，以確保戶外工作人員遵守這些規定，而督察級人員亦根據預訂行程表進行有效的實地查核（見上文第 2.13 段）；

(e) 積極處理研究拓展部在標準化行動中發現的問題，特別是採取措施改善監工進行工地視察的質素，確保工地內所有有問題的項目都得以發現、報告及糾正（見上文第 2.14 段）；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 (見上文第 2.15 段)。

當局的回應

2.17 路政署署長對審計署有關加強路政署監察機制的建設性建議，表示歡迎。他原則上接納審計署的整套建議。他並表示：

- (a) 公務員事務局有關監督戶外工作的通告 (見上文第 2.6 段) 在一九九九年十月二十九日公布，路政署需要一段時間才能完全符合有關規定。他贊同審計署的意見，認為路政署的工作仍有改善餘地，而持續改善服務一直是他的首要工作目標。在持續改善計劃下，路政署結構部 (註 5) 已制訂符合 ISO 9001 檢定系統的程序和標準。路政署現正把這些程序和標準推廣至屬下所有辦事處，以期在二零零零年年底以前，使整個部門獲得 ISO 認可資格。屆時，該署的監管戶外工作人員的機制便會採用更妥善的記錄及劃一的方法；及
- (b) 路政署會盡力並盡快堵塞可能出現的漏洞。該署已成立一個由路政署副署長出任主席的工作小組，研究審計署的建議，並制訂適當措施，改善該署的監察制度。他會不時告知審計署有關工作的進度。

2.18 公務員事務局局長表示，他會與路政署合力改善監督戶外工作人員的制度。

2.19 庫務局局長表示，一如以往，她歡迎審計署對監察戶外工作人員的工作進行調查。

2.20 運輸局局長歡迎審計報告提出的建議，並支持路政署為改善監督和監察戶外工作人員而採取 (及將會採取) 的積極行動。

註 5：結構部由路政署總辦事處的一名總工程師掌管，負責道路結構，例如橋樑和天橋的維修工作。截至一九九九年十月，該部約有 50 名戶外工作人員 (主要是督察級人員和監工)。如上文第 1.6 段所述，審計署的審查對象主要是各個路政區辦事處負責道路維修及公用設施工程職務的人員。審查的範圍並不包括結構部，因為該部在監察員工表現方面，出現問題的機會不大。

第 3 部分：直屬員工隊的管理

3.1 本部分探討直屬員工隊的工作表現和路政署在縮減該隊人手方面的進展。

直屬員工隊的組織

3.2 路政署使用承辦商進行道路維修工程。一九九八年，支付承辦商的道路維修 (包括重鋪路面和小型重建工程) 費用達 8.6 億元。路政署亦派遣該署的直屬員工隊人員 (見上文第 1.5(b) 段) 進行小型重鋪路面工程，填補路面坑洞及道路測驗。

3.3 直屬員工隊由總技術主任管理，總技術主任則由督察級人員協助。該隊的人員一共分為八組 (港島區兩組，九龍區三組和新界區三組)，每組有一名監工，並有高級技工、技工、二級工人及汽車司機。此外，另有其他人員 (例如文書人員) 提供支援服務。直屬員工隊的人員以設於多個地點的廠為基地，而這些廠聘有產業看管員提供保安服務。

3.4 截至一九九九年十月，三個路政區的直屬員工隊一共有 127 名員工，包括支援及戶外工作人員。詳情見附錄 B。1999–2000 年度，該隊每年的職工成本 (不包括逾時工作津貼) 為 3,300 萬元。

路政署一九八八年縮減直屬員工隊人手的決定

3.5 直屬員工隊在路政署歷史悠久。一九八八年，路政署的一個工作小組完成了一項有關該隊運作情況的檢討，並認為雖然保留鋪路組合乎成本效益，但由維修承辦商承辦油漆組及路務組的工作就更合乎成本效益 (註 6)。當時成立了一個專責小組負責落實工作小組的建議，逐步縮減油漆組及路務組的人手。專責小組的目標，是要在一九九二年年年底前把直屬員工隊的人手由一九八九年的 360 人縮減至 264 人。結果，直屬員工隊的人手於一九九六年七月縮減至 121 人 (不包括總技術主任、督察級人員、監工和汽車司機)。

路政署一九九六年再度縮減直屬員工隊人手的決定

3.6 一九九六年，路政署決定再縮減直屬員工隊的人手，並最終把該隊所有工作轉交維修承辦商負責。在一九九六年七月舉行的一個路政署署長會議 (註 7) 上，與會者討論了一份有關該隊人員編制，自然流失及工作機會的情況報告。該報告主要談及高級技工、技工、二級工人、計時員及產業看管員，並建議一項縮減這類員工的計劃，如下文表一所示。

註 6：當時，直屬員工隊分為鋪路組、油漆組及路務組。鋪路組負責重鋪路面工程；油漆組負責塗上交通標記；路務組負責填補路面坑洞、清洗交通標誌、割草及驗路。

註 7：路政署署長會議的成員包括署長、副署長、助理署長 (總辦事處) 及部門主任秘書。

表一

路政署一九九六年七月縮減直屬員工隊人手的計劃

	截至 一九九六年 七月的人數 (a)	一九九六至 二零零六年 退休的人數 (b)	將於 一九九六至 二零零六年 調離的人數 (c)	預計到 二零零六年 七月的人數 (d)=(a)-(b)-(c)	二零零六至 二零一六年 退休的人數 (e)	預計到 二零一六年 七月的人數 (f)=(d)-(e)
高級技工	18	7	—	11	9	2
技工	34	14	—	20	12	8
二級工人	53	11	42	—	—	—
計時員	3	1	—	2	1	1
產業看管員	13	6	—	7	6	1
總計	121	39	42	40	28	12

資料來源：路政署的記錄

3.7 路政署預期到二零零六年七月，所有二級工人均主要透過調往其他組別而調離直屬員工隊（見上文表一(d)欄）。該署計劃屆時將重新編配餘下的 11 名高級技工和 20 名技工執行適當的職務，直至他們的人數透過自然流失進一步減少（註 8）。路政署預期到二零一六年，高級技工及技工的人數將減至十人，而冗員問題亦會變得易於處理。

審計署就直屬員工隊的人員編制作出的分析

3.8 自路政署在一九九六年作出縮減人手的決定以來，直屬員工隊的員工數目（見上文表一(a)欄）已由一九九六年七月的 121 人減至一九九九年十月的 87 人。

3.9 考慮到有關員工的退休日期及假設員工只會透過自然流失方式離開，審計署對直屬員工隊在二零零六年（即路政署所訂計劃的首個重要階段）的人員編制作出估計。下文表二顯示審計署所作的估計，並將之與路政署所訂的目標作出比較。

註 8：路政署認為以這批員工的技能和教育水平來說，他們可能無法在政府內另覓職位。

表二

審計署估計直屬員工隊到二零零六年的員工人數
(只基於自然流失)

	截至 一九九九年十月 的實際人數	路政署的目標 (至二零零六年 七月)	審計署的估計 (至二零零六年 七月)	估計差異 (d)=(c)-(b)
	(a)	(b)	(c)	
高級技工	16	11	10	(1)
技工	28	20	18	(2)
二級工人	31	—	27	27
計時員	3	2	2	—
產業看管員	9	7	7	—
總計	87	40 (註)	64	24

資料來源：審計署對路政署的記錄所作的分析

註：見上文第3.6段表一(d)欄。

3.10 從上文表二所見，除了二級工人外，直屬員工隊大致可以按照所訂目標縮減人手。關於二級工人，審計署的分析顯示：

- (a) 路政署只能有限度成功調離二級工人；及
- (b) 由於直屬員工隊仍有27名二級工人，路政署如要達到直屬員工隊在二零零六年再沒有二級工人這個目標，便須要作更大努力。

有限度成功調離二級工人

3.11 **依賴調職** 路政署不能單靠自然流失方式縮減直屬員工隊二級工人的實際人數，因為他們大部分屬較年輕組別(註9)。根據上文第3.6段表一，路政署計劃在一九九六至二零零六年把42名二級工人調離直屬員工隊。一九九六年七月的路政署署長會議後，

註9：截至一九九九年十月，直屬員工隊31名二級工人的年齡分布如下：41歲以下八名；41至45歲九名；46至50歲七名；51至55歲五名；55歲以上兩名。這些員工(兩名除外)的正常退休年齡為60歲。

路政署曾七次(計至一九九九年十月)邀請直屬員工隊的二級工人轉任該署其他組別的職位。結果,只有18名二級工人成功轉職,如下文表三所示。

表三

一九九六年八月至一九九九年十月期間
調離直屬員工隊的二級工人數目

期間	調離人數
1996年8月至1997年3月	7
1997-98年度	6
1998-99年度	5
1999年4月至10月	0
總計	18

資料來源：審計署對路政署的記錄所作的分析

註：一九九六年七月，直屬員工隊有二級工人53名(見上文第3.6段表一(a)欄)。一九九六年八月至一九九九年十月期間，有4名人員離開公務員行列，另有18名調離直屬員工隊。一九九九年十月，直屬員工隊有二級工人31名(見上文第3.9段表二(a)欄)。

3.12 二級工人反應冷淡 審計署的調查顯示，路政署目前的做法是讓二級工人自願申請調職，但直屬員工隊的二級工人對轉任其他組別的職位並不熱衷。例如，在一九九八年，路政署其他組別有29個二級工人空缺(註10)，但直屬員工隊的二級工人對這些職位的興趣不大。路政署須要向外招聘，結果招聘了12名二級工人。二級工人反應冷淡，大大解釋了為何截至一九九九年十月，只有18名二級工人調離。

須要作更大努力以達到縮減人手的目標

3.13 根據上文第3.9段表二，如果路政署單靠自然流失，到了二零零六年的目標日期，直屬員工隊仍會有27名二級工人。為達到縮減人手目標，審計署認為必須採取更積

註10：二級工人職位是為非技術工人而設。因此，就技術方面來說，由直屬員工隊的二級工人執行其他組別二級工人的工作，應該毫無困難。

極的做法 (例如透過指令調職), 確保路政署其他組別有空缺出現時 (註11), 直屬員工隊的二級工人會調往那些組別。

3.14 此外, 政府其他職級 / 職系可能會有初級人員空缺, 提供轉職機會。為了不會失去這些機會, 路政署應諮詢公務員事務局, 積極考慮重新培訓這些二級工人, 協助他們填補政府其他職位空缺。

審計署對管理人員和汽車司機人員編制的意見

3.15 如上文第 3.6 段所述, 一九九六年七月的情況報告只集中討論高級技工、技工、二級工人、計時員和產業看管員, 當中並無提及管理人員 (例如督察級人員和監工) 和汽車司機。審計署的調查顯示, 這是因為管理人員能夠輕易調往路政署其他組別, 而汽車司機則可以調回政府車輛管理處以切合該署的需要。因此, 路政署首先要處理的是其他人員。

3.16 審計署注意到一九九六年八月至一九九九年十月期間, 直屬員工隊的管理人員由 20 人減至 19 人, 汽車司機則由 19 人減至 18 人 (即各減少 5%), 減幅遠低於同期其他人員的 28% (註 12)。由於管理人員和汽車司機佔直屬員工隊職工成本的 44%, 審計署認為路政署必須制訂詳細的行動計劃, 訂明具體行動的明確時間表, 解決縮減直屬員工隊整體人手 (包括管理人員和汽車司機) 的問題。

直屬員工隊的工作表現

3.17 下文第 3.18 至 3.27 段會探討直屬員工隊的工作表現, 從下文可見:

- (a) 直屬員工隊未被有效使用; 及
- (b) 直屬員工隊提供服務的成本, 遠高於維修承辦商提供的類似服務。

審計署對直屬員工隊使用情況的分析

3.18 **路政區的保證** 一九九九年四月, 路政署總辦事處要求三個路政區提交直屬員工隊的調配報告。同年五月, 三個路政區向總辦事處保證已充分利用直屬員工隊的人手, 並表示假如重鋪、補路和驗路的工作不足的話, 便會調派他們執行次要工作, 例如割草、清潔道路設備 (包括欄杆、街名牌和交通標誌)、修理工具、調校和維修試驗設備, 以及協助處理一般辦公室工作。

註 11: 審計署估計由現在到二零零六年, 路政署其他組別會有約 20 個二級工人空缺。在估計空缺數目時, 審計署已考慮到現有二級工人、技工 (快速公路組) 和丈量員的正常退休日期。技工 (快速公路組) 和丈量員的退休與此有關, 因為他們的空缺可由二級工人填補。

註 12: 一九九六年七月, 除了管理人員和汽車司機外, 直屬員工隊有 121 人 (見第 3.6 段表一 (a) 欄)。一九九九年十月, 有關人員的數目是 87 人 (見第 3.9 段表二 (a) 欄), 即減少了 34 人, 減幅為 28%。

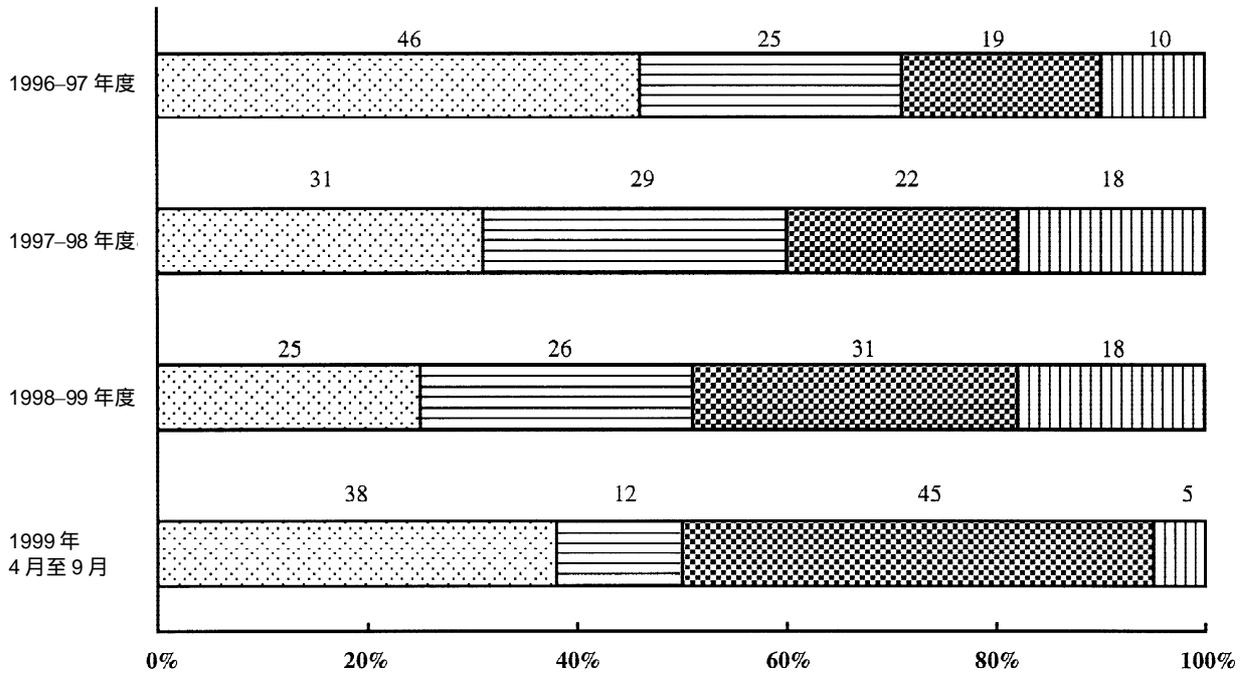
3.19 *直屬員工隊的工作報告* 審計署的調查顯示，路政署並沒有現成管理資料，記錄直屬員工隊每項工作所花的時間。為了找出他們如何運用時間，審計署須要參考由每隊直屬員工隊的監工或督察級人員擬備的每週 / 每月工作報告。這些報告顯示了直屬員工隊在一星期或一個月內每天的工作 (例如重鋪路面)、工作地點和工作產量 (例如重鋪的路面面積)。

3.20 *審計署對直屬員工隊工作報告的分析* 三個路政區的直屬員工隊一共有八組。為了確定他們如何運用正常工作時間 (即不包括逾時工作)，審計署分析了其中六組 (註 13) 由一九九六年四月至一九九九年九月的工作報告。審計署的整體分析結果載於下文圖一，個別組的進一步分析載於附錄 C 至 H。

註 13：其餘兩組是九龍路政區的鋪路組和補路組。它們雖然存有工作記錄，但記錄未能提供是次分析所需的細節，因此不在分析之列。關於這一點，審計署注意到所有直屬員工隊要到一九九九年六月才採用一個標準的工作報告格式。

圖一

一九九六年四月至一九九九年九月六組直屬員工隊的
整體使用情況



用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：



核心職務(包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)



準備工作(包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)



非核心職務(包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)



空閒時間(見下文註14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

審計署對直屬員工隊使用情況的意見

3.21 上文圖一顯示直屬員工隊的使用模式如下：

- (a) **核心職務** 直屬員工隊在核心職務(即重鋪、填補路面坑洞和驗路)方面，獲派的工作量不足。執行核心職務的時間，以百分率計算，由1996-97年度的46%減少至1998-99年度的25%，雖然在1999-2000年度首六個月回升至38%，但仍較1996-97年度為少；
- (b) **準備工作** 在1996-97至1998-99三個年度內，執行核心職務前的準備工作的時間，百分率平均超過25%，似乎過多；在1999-2000年度首六個月，則銳減至12%；
- (c) **非核心職務** 如果核心職務不足，直屬員工隊便會執行這類工作(見上文第3.18段)。這些工作包括割草、清潔道路設備，以及協助處理一般辦公室工作。直屬員工隊執行這些工作的時間，百分率甚高(而且不斷上升)。有關百分率在1996-97年度是19%，在1998-99年度上升至31%，在1999-2000年度首六個月再升至45%；及
- (d) **空閒時間** 空閒時間(註14)的百分率在1996-97年度是10%，在1997-98和1998-99年度上升至約18%，其後在1999-2000年度首六個月則減少至5%。這主要是由於使用直屬員工隊清潔道路設備和割草的情況增加所致。

3.22 從上文可見，直屬員工隊由於獲派核心職務的工作量不足，因此一直未被有效地充分使用。直屬員工隊把太多時間花在準備工作和非核心職務上，空閒時間佔其工作時間的部分也相當大。

使用直屬員工隊和路政署承辦商的成本比較

3.23 **路政署進行的成本比較研究** 目前由直屬員工隊負責的所有工作均可交由承辦商執行，而且可以達到一樣的水準。在1991-92至1994-95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工程的成本幾乎是使用承辦商的兩倍。自一九九五年以來，路政署再沒有進行同類的成本效益研究。

3.24 **審計署進行的成本比較研究** 為查明現況，審計署把港島區直屬員工隊每個工作產量單位的成本與承辦商的收費作出比較(註15)。選取港島區是因為該區在工作產量和

註14：審計署留意到，直屬員工隊各組有時沒有在工作報告內填報任何工作，有時則填上“候命”。不管是哪種情況，兩者均沒有記下工作。為方便分析，審計署把它們一概歸入“空閒時間”類別。

註15：在比較成本時，審計署使用的是路政署在一九九九年批出的四張維修合約中承辦商收取的費用。在這四張合約中，兩張的合約期由一九九九年四月至二零零一年三月，另外兩張則由一九九九年四月至二零零二年三月。

日常工作方面的記錄一直較好。審計署比較了一九九九年四月至九月由直屬員工隊執行的下列工作：

- (a) **重鋪道路** 在選定期內，直屬員工隊重鋪了約 17 000 平方米的道路。根據報稱所用的時間，審計署計算出由該隊重鋪道路的職工和用料成本，是每平方米 64 元 (註 16)，較承辦商的收費每平方米 33 元高出 94% (即 31 元)；
- (b) **填補路面坑洞** 在選定期內，直屬員工隊填補了約 2 100 個坑洞。審計署計算出由該隊填補坑洞的職工和用料成本，是每個坑洞 555 元 (註 16)，較承辦商填補一個相同大小坑洞的收費 76 元約高出六倍；及
- (c) **清潔道路設備** 在選定期內，直屬員工隊清潔了約 4 400 個交通標誌，660 個街名牌和 9 000 米欄杆。根據報稱所用的時間，審計署計算出直屬員工隊清潔一項道路設備 (例如一個交通標誌或一米欄杆) 的職工和用料成本，是 159 元 (註 16)。承辦商提供同類服務的平均收費，則為每項設備 7 元。直屬員工隊清潔道路設備的成本較承辦商的收費高出超過 20 倍。

審計署對成本比較的意見

3.25 上文的成本比較清楚顯示，直屬員工隊提供的服務，成本遠較承辦商提供的同類服務為高。下文第 3.26 段的個案說明為何直屬員工隊的服務成本會這樣高。

3.26 **運作模式** 一九九九年十一月八日 (星期一)，港島區鋪路及補路組被派往山頂道工作。該組有 12 名成員，包括監工一名、高級技工四名、技工四名、二級工人兩名和汽車司機一名。五名成員被派清潔道路設備，而七名成員被派視察及填補路面坑洞。根據路政署的記錄，該組於上午八時四十分抵達工作地點，一直工作至上午十一時二十分。記錄並無顯示上午十一時二十分至下午一時四十分之間 (包括一小時的正式午膳時間) 發生的事，只記載了該隊於下午一時四十分繼續工作至下午四時。記錄也沒有記載下午四時後發生的事 (儘管審計署其後的調查顯示該組於那時離開工作地點，返回銅鑼灣廠，然後逗留至下午五時)。根據記錄，該五名被派清潔道路設備的組員在該日一共清洗了八個交通標誌和 120 米欄杆。換言之，每名成員平均只清洗了 1.6 個交通標誌和 24 米欄杆。至於其他七名組員，記錄顯示該組當日沒有填補過任何坑洞。直屬員工隊如此低的生產力顯示出他們的運作模式有大大改善的餘地。

註 16：在計算直屬員工隊每個工作產量單位的成本時，審計署只計算職工和用料成本，這是由於沒有關於辦公地方、存貨和設備及間接行政費用等成本的現成資料。如果把這些成本都計算在內，直屬員工隊每個工作產量單位的成本會遠高於此。

支持保留直屬員工隊的理據須加以檢討

3.27 鑑於直屬員工隊的服務不符合成本效益，審計署認為路政署有需要嚴格檢討支持保留該隊至二零一六年的理據（見上文第 3.7 段），以及研究加速縮減人手過程的所有可行方案（例如自願退休或取消職位）。在現階段，直屬員工隊的工作表現也須予以改善。

審計署對管理直屬員工隊的建議

3.28 審計署建議路政署署長應：

縮減直屬員工隊的人手

- (a) 鑑於直屬員工隊服務並不符合成本效益，嚴格檢討支持保留該隊至二零一六年的理據（見上文第 3.27 段）；
- (b) 如果沒有理據支持保留直屬員工隊至二零一六年，則就縮減該隊的人手制訂較早的目標日期（見上文第 3.27 段）；
- (c) 諮詢公務員事務局意見，積極探討加速縮減直屬員工隊人手的措施。舉例來說，路政署署長應：
 - (i) 積極鼓勵直屬員工隊員工調任路政署其他組別或政府其他部門的同類職位（見上文第 3.13 段）；
 - (ii) 在適當情況下，指令直屬員工隊員工填補路政署其他組別的空缺（見上文第 3.13 段）；
 - (iii) 考慮再培訓直屬員工隊的員工，協助他們調任政府其他職級 / 職系的空缺職位（見上文第 3.14 段）；
 - (iv) 考慮讓員工選擇自願退休（見上文第 3.27 段）；及
 - (v) 如有需要，考慮採取行動取消直屬員工隊的職位（見上文第 3.27 段）；
- (d) 訂立機制，以便路政署高層管理人員定期監察縮減直屬員工隊人手的進展。就此，路政署應制訂詳盡的行動計劃。該計劃應：
 - (i) 涵蓋直屬員工隊所有員工，包括管理人員和汽車司機（見上文第 3.16 段）；及
 - (ii) 就各項具體行動（即把直屬員工隊員工調離、再培訓、自願退休或取消職位等行動）訂立明確的時間表（見上文第 3.16 段）；及

直屬員工隊的工作表現

- (e) 在現階段採取積極行動改善直屬員工隊的工作表現。路政署署長特別應：
- (i) 確保有足夠的核心職務工作分派給直屬員工隊，從而減少空閒時間和用於非核心職務的時間 (見上文第 3.22 段)；
 - (ii) 嚴格檢討直屬員工隊的運作模式，以期改善該隊的工作程序和提高成本效益 (見上文第 3.25 及 3.26 段)；及
 - (iii) 訂定生產力標準和制訂有效的機制，監察直屬員工隊的工作表現 (見上文第 2.16(a) 及 (b) 段)。

當局的回應

3.29 路政署署長表示，審計署對管理直屬員工隊提出的意見，會由路政署副署長擔任主席的工作小組考慮和跟進 (見上文第 2.17(b) 段)。他並表示：

- (a) 同意由直屬員工隊負責維修職務並不符合成本效益，這也是該署打算縮減並最終解散直屬員工隊的原因；
- (b) 分派給直屬員工隊負責的核心職務數量受下列因素影響：
 - (i) 由於受其他方面，包括警務處、運輸署、環境保護署和公眾的反對、投訴或嚴格規定所限，某些工作不能在正常工作時間內進行；
 - (ii) 由於直屬員工隊缺乏所需設備和工具，因此刨去路面舊瀝青 (註 17) 工程須交由承辦商進行，而直屬員工隊則須候命，負責隨後的重鋪工作；及
 - (iii) 星期六只有半個工作日，直屬員工隊通常留在廠內維修設備和工具。由於交通需時，直屬員工隊也無法到偏遠地方工作；及
- (c) 基於上述情況，直屬員工隊已獲分配其他工作，例如清洗交通標誌、街名牌和欄杆。這個安排既能推廣“健康生活新紀元”運動 (註 18)，又有助實踐路政署的服務承諾。

3.30 庫務局局長表示：

- (a) 為符合成本效益，她贊成加快縮減直屬員工隊的人手；及

註 17：“刨去路面舊瀝青”指清除路面現有表層，這是在路面鋪上瀝青前的一項工序。

註 18：“健康生活新紀元”運動是政府在一九九八年五月推出的一項運動，為期三年，目的是提高香港的環境衛生、食物衛生及個人衛生水平。在這項運動中，路政署除負責保持道路設備、行人天橋和隧道整潔外，還須負責割草和清理道路排水系統。

(b) 不過，鑑於當局希望盡量避免裁員，因此，須為多出的人手作出妥善安排。為此，當局正主動嘗試重新調配部門內和部門之間的人手，並慎重考慮自願退休的方案。

3.31 運輸局局長表示，鑑於運作成本高昂，他同意早日解散直屬員工隊。

第 4 部分：逾時工作的管理

4.1 本部分探討路政署如何管理執行維修及公用設施工程職務的人員的逾時工作情況。雖然審計署的工作重點主要是執行戶外維修及公用設施工程職務的人員，但為使工作更為全面，也按情況研究其他人員逾時工作的情況。

背景

4.2 逾時工作是指員工在規定工作時數以外執行的職務。合資格人員可就逾時工作領取一筆逾時工作津貼(註 19)。這項津貼的每小時津貼額通常為有關人員月薪的 1/140。

4.3 路政署轄下負責維修 / 公用設施工程職務的各個職級 / 職系人員均合資格申領逾時工作津貼。他們包括助理工程督察、一級及二級監工、高級技工、技工、二級工人、汽車司機和其他支援人員(例如文書人員)。該署在1995-96至1999-2000年度向以上各類人員發放的逾時工作津貼總額，載於下文表四。

表四

1995-96 至 1999-2000 年度逾時工作津貼開支

年度	維修人員		直屬員工隊		總計	
	款額	相對於上一 年度的增幅	款額	相對於上一 年度的增幅	款額	相對於上一 年度的增幅
	(百萬元)	(%)	(百萬元)	(%)	(百萬元)	(%)
1995-96 年度	7.4		5.2		12.6	
1996-97 年度	8.7	17.6%	5.5	5.8%	14.2	12.7%
1997-98 年度	11.8	35.6%	5.3	(3.6%)	17.1	20.4%
1998-99 年度	13.9	17.8%	5.0	(5.7%)	18.9	10.5%
1999-2000 年度 (註)	13.7	(1.4%)	5.0		18.7	(1.1%)

資料來源：路政署的記錄

註： 1999-2000 年度所列出的款額為該年度的核准撥款。一九九九年十月底以前七個月的實際開支總額為980萬元(即維修人員的開支為780萬元，直屬員工隊的開支為200萬元)。

註 19：申領逾時工作津貼的準則載於《公務員事務規例》。在正常情況下，倘有關文職人員所屬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。

廉政公署的檢討

4.4 近年來，廉政公署就政府部門對逾時工作的管理進行了多次檢討。檢討結果顯示：

- (a) 在某些個案中，有員工經常大量逾時工作；
- (b) 由於經常獲分派逾時工作，員工可能會把逾時工作津貼視為定期的實收薪金。豐厚的金錢利益或會誘使他們透過行賄來確保繼續獲得分派逾時工作；及
- (c) 如過度逾時工作，員工能否繼續有效率和有效地執行職務也成疑問。

公務員事務局經修訂的指引

4.5 因應廉政公署的檢討結果，公務員事務局於一九九八年五月，向各決策局和部門公布了一套管理逾時工作的經修訂指引(公務員事務局通告第 10/98 號)。根據指引：

- (a) 員工只應在無可避免的情況下才逾時工作。部門首長應親自承擔責任，確保在不影響工作需要的原則下，把逾時工作減至最少，並確保逾時工作時刻受到嚴格管制和適當監察；
- (b) 為確保緊密監察逾時工作，部門應視乎適當情況，採納下列管制措施，藉此建立一套員工熟知的制度：
 - (i) 逾時工作申請應以書面提出，並須事先獲得並無資格領取逾時工作津貼的人員批准。申請表格內應列明逾時工作的目的和工作地點、預計所需的逾時工作時數、擬逾時工作的員工人數和職級，以及不逾時工作的後果等資料；
 - (ii) 可行的話，應指派一名組長在員工逾時工作期間進行監管；
 - (iii) 可行的話，上司應在下屬逾時工作期間親身前往辦公地點巡視，並作出妥善的記錄；
 - (iv) 應預先編訂逾時工作時間表，方便上司隨時前往辦公地點巡視；
 - (v) 在適當情況下，應向客戶求證，確定員工已履行職務；
 - (vi) 逾時工作的效率應予監管，最好是以既定的衡工標準作為準則；及
 - (vii) 部門應定期提醒各級上司，他們可能要對下屬的不當或失職行為負責，特別是擅自缺勤或訛稱逾時工作的行為；
- (c) 部門應盡量避免員工過量或經常逾時工作。假如逾時工作的情況經常出現或已達到過量的程度，部門應檢討工作模式，並考慮採用其他方法調配人手，

例如重新編排當值時間或每周的休息日等。假如問題嚴重，部門應檢討有關辦事處的編制，研究是否需要增撥資源；及

- (d) 逾時工作通常應以補假作償。逾時工作津貼只應在不能安排補假作償時才發放。

審計署就路政署對逾時工作的管理進行帳目審查

4.6 鑑於發放給執行維修 / 公用設施工程職務人員的逾時工作津貼金額龐大，審計署參考公務員事務局指引，就路政署對逾時工作的管理進行了帳目審查。帳目審查所採用的方法如下：

- (a) 審計署分析了一九九八年八月至一九九九年七月期間這些人員的逾時工作時數，以全面了解他們逾時工作的模式和程度 (見下文第 4.7 至 4.13 段)；及
- (b) 審計署進行了個案研究，以確定路政署在監督和管制逾時工作方面是否令人滿意 (見下文第 4.14 至 4.22 段)。

審計署對一九九八年八月至一九九九年七月期間逾時工作時數的分析

4.7 審計署的分析顯示，在一九九八年八月至一九九九年七月這 12 個月內，約有 400 名負責維修 / 公用設施工程職務的人員獲發逾時工作津貼。審計署也分析了他們獲發的逾時工作津貼，發現在這段期間：

- (a) 這 400 名人員每人平均獲發 360 小時的逾時工作津貼 (即相當於他們正常當值時數的 18%——註 20)；
- (b) 有 81 名人員每人獲發超過 500 小時的逾時工作津貼，其中 17 人更超過 800 小時 (即分別相當於他們正常當值時數的 25% 和 40% 以上)；及
- (c) 直屬員工隊的隊員一共獲發 45 000 小時的逾時工作津貼，但他們在正常當值時間內，大部分時間都是執行非核心職務或報稱沒有執行職務 (見上文第 3.21 及 3.22 段)。

審計署對逾時工作時數的分析所引起的問題

4.8 審計署上述的分析顯示，很多員工經常大量逾時工作。由此產生了數個問題須予研究，這些問題會在下文第 4.9 至 4.13 段討論。

註 20：每名人員每年的正常當值時數約為 2 000 小時。

4.9 **有需要檢討員工的調配** 廉政公署曾指出，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。根據公務員事務局指引，倘逾時工作的情況經常出現或已到達過量的程度，部門便應檢討其工作模式，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。鑑於路政署很多員工經常大量逾時工作，審計署認為路政署必須審慎檢討並修訂調配員工的方法，以削減該署在逾時工作津貼方面的開支、提高員工的生產力和盡量減少行賄的機會。

4.10 **未有充分考慮以補假作償** 根據公務員事務局指引，逾時工作津貼只應在不能安排補假作償時發放。審計署曾詢問路政署有否遵照公務員事務局指引，所得回覆是署內獲發超過 800 小時逾時工作津貼的員工（見上文第 4.7(b) 段）大部分隸屬快速公路組，他們在獲發津貼前均已應署方要求放取了大量補假作償，故此其逾時工作時數並非全數以津貼作償。路政署以新界區快速公路組一名監工為例，指他在一九九九年三月逾時工作共 132.5 小時，其中 70 小時以逾時工作津貼作償，52 小時以補假（大部分在當值夜班後放取）作償，其餘 10.5 小時則撥入其補假餘額。路政署表示上述安排已順利推行了數年，並向審計署保證不會在非必要的情況下發放逾時工作津貼。儘管路政署作出保證，審計署發現路政署曾對應以補假作償的個案發放逾時工作津貼。九龍區直屬員工隊的驗路組便是一個好例子。審計署注意到，該組的成員在一九九八年八月至一九九九年七月期間，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（註 21），顯示他們理應可放取補假。不過，並無任何文件證明路政署在發放逾時工作津貼前有充分考慮以補假作償。

4.11 **有關以補假作償的記錄不足** 根據公務員事務局指引，補假申請必須事先向部門首長親自指派負責此事的人員提出，而補假作償的批准必須妥為記錄。路政署的部門訓令亦訂明逾時工作的補假必須妥為記錄。不過，審計署留意到三個路政區轄下的組別，並非全部都有就補假的獲取、申請、批准和放取事宜存有足夠的正式記錄。在審計署提出要求時，路政署只能提供新界區快速公路組和報案中心的補假記錄予審計署查核（見下文第 4.18(b) 段）。

4.12 **直屬員工隊的使用並不合乎成本效益** 與路政署的維修承辦商比較，由直屬員工隊進行維修工程的成本顯然較高（見上文第 3.25 段）。因此，除非直屬員工隊的成員能在正常當值時間內放取補假以減少他們的空閒時間（或用於非核心職務的時間），否則要求直屬員工隊在其正常當值時間以外工作並不合乎成本效益。

4.13 **有需要訂定生產力標準** 由於警方等其他部門所實施的限制，不少道路工程都只能在夜間或假期內進行。雖然這個理由能解釋有關員工為何必須在正常當值時間以外工作，但卻未能確保他們會在不影響工作需要的原則下，把逾時工作減至最少（見上文第 4.5(a) 段）。為此，審計署認為路政署有需要評估員工的生產力，並證明他們工作時均極

註 21：4 600 小時的空閒時間（審計署根據該組的工作報告計算所得）包括報告內列為“候命”的時數和沒有任何工作記錄的時數。

具效率。正因如此，路政署有需要訂定生產力標準，並利用這些標準去編配工作和監察員工的生產力。不過，由於路政署目前並未為有關員工訂定任何生產力標準（見上文第 2.9 段），故此該署亦無法作出上述保證。

審計署抽選逾時工作津貼申請人進行個案研究

4.14 審計署除了對逾時工作時數進行整體分析外，還抽選了一些逾時工作津貼申請人進行個案研究，以確定路政署實際上如何監督和管制員工的逾時工作情況。審計署在研究這些個案時，發現路政署在批准逾時工作的程序和監督逾時工作方面均有改善餘地。下文列舉數個經審計署研究的個案，以資說明。

個案一

4.15 **背景** 本個案的當事人（人員 A）是一名隸屬新界區的計時員。他的主要職務包括監察駐九龍灣廠的直屬員工隊成員上下班的打卡時間，並就該隊成員的逾時工作和值勤情況擬備每月記錄。在一九九八年八月至一九九九年七月期間，人員 A 獲發的逾時工作津貼，相等於其基本薪金的 40%。他慣常地以下述原因獲批逾時工作（上午七時至八時、下午五時至八時、晚間及星期日）：

- (a) 一般計時工作及開啟 / 關閉辦公室大門；及
- (b) 文書工作及核對工作日誌。

4.16 **審計署的意見** 審計署隨機揀選了人員 A 三個月的逾時工作批准表格及申領表格予以審查。審計署有以下意見（詳情載於附錄 I）：

- (a) 關於上文第 4.15(a) 段，審計署發現，逾時工作的批核情況並不符合路政署有關直屬員工隊上下班打卡程序的部門訓令。由於這些部門訓令並不需要計時員於上午七時三十分前、下午五時三十分後、晚間及星期日當值，因此，是否需要人員 A 於這些時間逾時工作，值得質疑（見附錄 I 第 6 段）；
- (b) 關於上文第 4.15(b) 段，在批准人員 A 逾時工作前，並無文件證據顯示該署有徹底評估其工作量（見附錄 I 第 7 段）；
- (c) 該署亦無進行有記錄可查的評估，以清楚說明不能以補假作償代替逾時工作津貼（見附錄 I 第 8 段）；
- (d) 有時並沒有足夠的文件證據，以證明人員 A 的上司確曾實地查核他的逾時工作（見附錄 I 第 11(a) 段）；及
- (e) 在高風險的時段，部門卻沒有進行實地查核，以便查察人員 A 是否有擅自缺勤（見附錄 I 第 11(b) 段）。

個案二

4.17 **背景** 在這個個案中，審計署審查了新界區快速公路組的五名人員的逾時工作津貼申領。他們包括三名監工、一名高級技工和一名二級工人。在一九九八年八月至一九九九年七月期間，該五名人員平均每人獲取相等於基本薪金的 58% 的逾時工作津貼。

4.18 **審計署的意見** 由於快速公路日間的交通流量高，由承辦商負責的維修工程大多在晚上和周末 / 假日進行。因此，監工幾乎每晚都逾時工作，以監督維修工程；高級技工和二級工人也幾乎每晚逾時工作，以監督清潔服務承辦商在快速公路上沿途清掃道路和檢拾廢物。審計署有以下意見 (詳情載於附錄 J)：

- (a) 雖然這些人員逾時工作的模式固定而且所執行的工作也屬例行職務，但並無任何文件證明路政署曾檢討並嘗試重新編排員工的當值時間，以期減少逾時工作的需要 (見附錄 J 第 3 段)；
- (b) 曾有員工放取補假多於逾時工作的時數。路政署並無正式程序防止員工超額放取補假 (見附錄 J 第 4 段)；
- (c) 高級技工和二級工人是乘坐承辦商的貨車 (一人乘坐掃街車，一人乘坐垃圾農夫車) 監督清潔承辦商的工作。他們差不多每晚都逾時工作四至六小時 (由晚上八時至凌晨二時) 以執行“跟車”監督工作。例行“跟車”監督工作是否符合成本效益，值得質疑 (見附錄 J 第 5 至 7 段)；
- (d) 雖然承辦商收集垃圾的行程於每晚八時三十分開始，然而該名高級技工就“跟車”監工申領的逾時工作津貼，經常為四小時，即由晚上八時至午夜十二時。逾時工作的批核表格上並無載明必須於每晚八時至八時三十分額外逾時工作半小時的理由 (見附錄 J 第 8 段)；及
- (e) 督導人員沒有遵守就逾時工作進行實地查核的路政署部門訓令 (見附錄 J 第 9 段)。

個案三

4.19 **背景** 在九龍區，直屬員工隊的驗路組由一名監工擔任主管，以八名成員組成，包括一名高級技工、一名技工、兩名汽車司機和四名二級工人。一九九八年八月至一九九九年七月期間，每名員工平均獲發的逾時工作津貼約佔基本薪金的 25%。該組不時會通宵工作，然後就執行驗路工作申領逾時工作津貼。通宵工作時，該組通常會於晚上八時左右開始逾時工作，然後工作至翌日早上三時至六時左右。之後他們會於早上八時繼續正常工作至下午五時。間中，這個工作模式會重複地持續數天。

4.20 **審計署的意見** 審計署分析了一九九九年二月二十三日上午八時至二十六日下午五時連續81小時期間該組的當值時間(正常工作和逾時工作時數也計算在內)。該組的員工連續每晚要逾時工作，以進行一項驗路工作。審計署的分析顯示，該組員工一般都過度長時間工作。在八名組員中，有六名當值了56至60小時(即佔該段期間的69%至74%)不等。這引起了多個問題，需要路政署的高層管理人員正視。這些問題列舉如下(詳情見附錄K)：

- (a) 由於工作時間過長，該組能否有效率及有成效地執行職務，實屬疑問。審計署對該組工作記錄的分析，令人懷疑在該四天正常工作時間內該組的生產力。舉例來說，工作記錄並無顯示二月二十四日及二十六日上午發生何事。此外，該組據報在這兩天整個下午都在“候命”(即等待工作)(見附錄K第4(a)段)；
- (b) 工作時間過長會對員工的健康及安全有不良影響。然而，路政署要該組連續數天通宵工作前，有否充分考慮健康和安全的問題，值得質疑(見附錄K第4(b)段)；及
- (c) 鑑於該組日間的生產力偏低，又有健康及安全方面的問題，審計署相信在這情況下，補假作償是最恰當的補償。然而，沒有文件證據證明路政署已充分考慮給予補假作償的做法(見附錄K第4(c)段)。

4.21 路政署在研究上述審查結果時告知審計署，這宗個案正好說明路政署進行部分維修工程時所遇到的困難。在這項工作中，路政署人員長時間工作，顯示路政署致力在警務處訂定的極嚴格規定下依時完成工程。路政署表示，該署非常關心員工的健康和安全，並盡力減少同類事件發生。

個案四及五

4.22 其他與前述個案有若干相似之處的例子(即個案四及五)，載於附錄L及M。

督導屬員的責任和高層管理人員的職責

4.23 **督導屬員的責任** 前線的督導人員須負責評估日常的逾時工作需要，並監督有關工作。非必要的逾時工作和不當的行為(例如長時間擅離職守)不大可能瞞得過盡責的上司。因此，督導人員的監管，是管理逾時工作最重要的元素。然而，審計署的個案研究顯示，路政署督導人員對屬員的監管有改善的必要。審計署認為，路政署必須採取有力行動，加強上司督導屬員的責任。

4.24 **高層管理人員的職責** 根據公務員事務局指引，部門首長個人有責任確保逾時工作因應運作需要而盡量減至最少，並且在任何時間都受到嚴格監控和適當監督(見上文第4.5(a)段)。這次審查結果揭示了需要路政署高層管理人員注意的問題。審計署認為，路政署高層管理人員必須立即處理這些問題，並制訂一套機制定期檢討逾時工作的管理。

執行道路維修及公用設施工程以外職務的人員的逾時工作情況

4.25 除了負責道路維修及公用設施工程職務的員工外，路政署其他人員(例如負責道路基本工程項目的人員)亦經常逾時工作。在1999-2000年度，這些路政署人員支取的逾時工作津貼估計多達2,300萬元。審計署分析他們在一九九八年八月至一九九九年七月期間的逾時工作時數，顯示超過750名人員每人平均獲得198小時的逾時工作津貼(即相等於他們正常當值時數的10%)。此外，這些人員中有52人各得超過500小時的逾時工作津貼，其中六人更超過800小時(即分別相等於他們正常當值時數的25%及40%以上——註22)。

4.26 審計署認為，路政署制訂將來的行動計劃以處理本報告提出的問題時，應確保該計劃涵蓋整個路政署有關逾時工作各方面的問題。

審計署就路政署管理逾時工作情況作出的建議

4.27 審計署建議路政署署長應採取有力行動，加強管理層對逾時工作的管制，以及盡量減少這方面的開支。行動計劃應涵蓋所有逾時工作的路政署人員。路政署署長特別應：

評估逾時工作的需要

- (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、工作量和生產力，以評估是否真正有需要逾時工作。此外，應特別留意本報告提及的特殊個案，包括個案一的計時員、個案二和四的“跟車”安排，以及個案三和五的過多通宵工作安排(見上文第4.13、4.16(a)及(b)、4.18(c)及(d)、4.20段及附錄L及M)；
- (b) 盡快制訂生產力標準，以協助監察員工的生產力和評估逾時工作的需要(見上文第4.13段)；
- (c) 考慮重新編排有關人員的當值時間或每周的休息日，以配合須在晚上或星期日及公眾假期進行的工作(見上文第4.9段)；
- (d) 確保路政署經常以補假作為逾時工作的正常補償方法。若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(見上文第4.10、4.16(c)及4.20(c)段)；

註22：六名獲發超過800小時逾時工作津貼的員工，其中三人於新界區總務組工作，一人於新界區區域組工作，一人於九龍區總務組工作，一人則於總辦事處工作。

- (e) 確保有足夠的記錄，以保存有關賺取、申請、批准和放取補假的資料，尤應制訂適當的程序，防止員工放取多於實際賺得的補假 (見上文第 4.11 及 4.18 (b) 段)；
- (f) 對於路政署認為須在正常當值時間以外進行的工作，如聘用承辦商執行會更合乎成本效益，便應由承辦商取代直屬員工隊執行工作 (見上文第 4.12 段)；

對逾時工作進行實地查核

- (g) 規定管理人員在逾時工作津貼申領表格上清楚記錄實地查核日期 / 時間，以提供適當文件，證明確已進行有關查核 (見上文第 4.16(d) 段)；
- (h) 規定管理人員根據風險評估訂定實地查核計劃並予以執行。在很有可能出現擅自缺勤情況的時段，應進行足夠的實地查核 (見上文第 4.16(e) 段)；
- (i) 確保有關人員遵守路政署規定批核人員和推薦人員須對逾時工作進行定期實地查核的部門訓令 (見上文第 4.18(e) 段)；

督導屬員的責任

- (j) 發出部門訓令以清楚說明督導人員必須對下屬的任何失當或瀆職行為負責，並定期提醒他們必須妥善執行督導職務 (見上文第 4.23 段)；
- (k) 對未有妥善執行督導職務的督導人員採取適當行動 (包括紀律處分) (見上文第 4.23 段)；及

高層管理人員的職責

- (l) 設立一套機制以便路政署高層管理人員定期檢討本審計報告所提事宜，以確保逾時工作經常盡量減至最少 (見上文第 4.24 段)。

當局的回應

4.28 路政署署長表示，以該署副署長為主席的工作小組 (見上文第 2.17(b) 段) 定會考慮並跟進審計署就管理逾時工作提出的建議。對於以補假作償一事，他表示：

- (a) 路政署的人手多年來均嚴重短缺。舉例來說，過去由於建造業發展蓬勃，該署為數 360 人的監工職系的職位空缺比率，在一九九六年十月曾錄得破記錄的 16%，一九九八年則錄得 13% (即缺少約 50 名員工)；及
- (b) 隨着過去兩年本港經濟放緩，路政署的職位空缺比率才得以降低。由於人手不足的情況已有改善，該署亦終可容許逾時工作的人員放取補假作償。有見

及此，該署在一九九九年年中決定削減在逾時工作津貼方面的開支。雖然路政署近年承擔了不少新工作（例如 12 000 幅路旁斜坡的保養工作和有關“健康生活新紀元”運動的工作等），勢將需要額外的人手，但該署仍採取了上述措施。一九九九年七月，路政署告知庫務局，該署計劃在2000-01年度把逾時工作津貼開支削減 500 萬元。

4.29 公務員事務局局長表示，他會協助路政署改善該署對逾時工作的管理，必要時會採取適當的紀律處分。

4.30 庫務局局長表示歡迎審計署就逾時工作的管理進行調查，並已採取下述措施確保在財務上更有效地管制逾時工作津貼：

- (a) 有關逾時工作津貼和其他工作相關津貼的撥款，現時均設有現金支出限額以便規管。她在要求各管制人員提交 2000-01 年度預算草案時，已要求他們嚴格控制津貼方面的撥款，確保所申請的款額均屬必需。如有管制人員因運作需要而申請較多撥款，她會要求他們自其他開支中實際省回款額以作抵銷；及
- (b) 為鼓勵部門節省逾時工作津貼，在這方面省下的款項可計入從資源增值計劃省下的款項。

4.31 運輸局局長歡迎審計報告提出的建議，並支持路政署為改善管理逾時工作而採取（及將會採取）的積極行動。

附錄 A
(參閱第 1.5(a) 及 (b) 段)

戶外維修人員和直屬員工隊隊員人數
(截至一九九九年十月)

	港島區	九龍區	新界區	總計
維修人員				
督察級人員 (註 1)	40	32	51	123
監工 (註 2)	48	50	86	184
其他初級人員 (註 3)	0	0	8	8
小計	88	82	145	315
直屬員工隊				
督察級人員 (註 1)	2	2	2	6
監工 (註 2)	2	5	3	10
高級技工	6	5	5	16
技工	10	8	10	28
二級工人	4	13	14	31
汽車司機	5	6	7	18
小計	29	39	41	109
總計	117	121	186	424

資料來源：路政署的記錄

註 1：督察級人員包括高級工程督察、工程督察和助理工程督察。

註 2：監工包括一級和二級監工。

註 3：其他初級人員為高級技工、技工和二級工人。

註 4：截至一九九九年十月，上述人員的月薪中位數如下：高級工程督察(51,355 元)；工程督察(37,818 元)；助理工程督察(23,170 元)；一級監工(19,533 元)；二級監工(15,628 元)；高級技工(14,730 元)；技工(12,595 元)；二級工人(9,980 元)；汽車司機(12,595 元)。

附錄 B
(參閱第 3.4 段)

各路政區直屬員工隊的人數
(截至一九九九年十月)

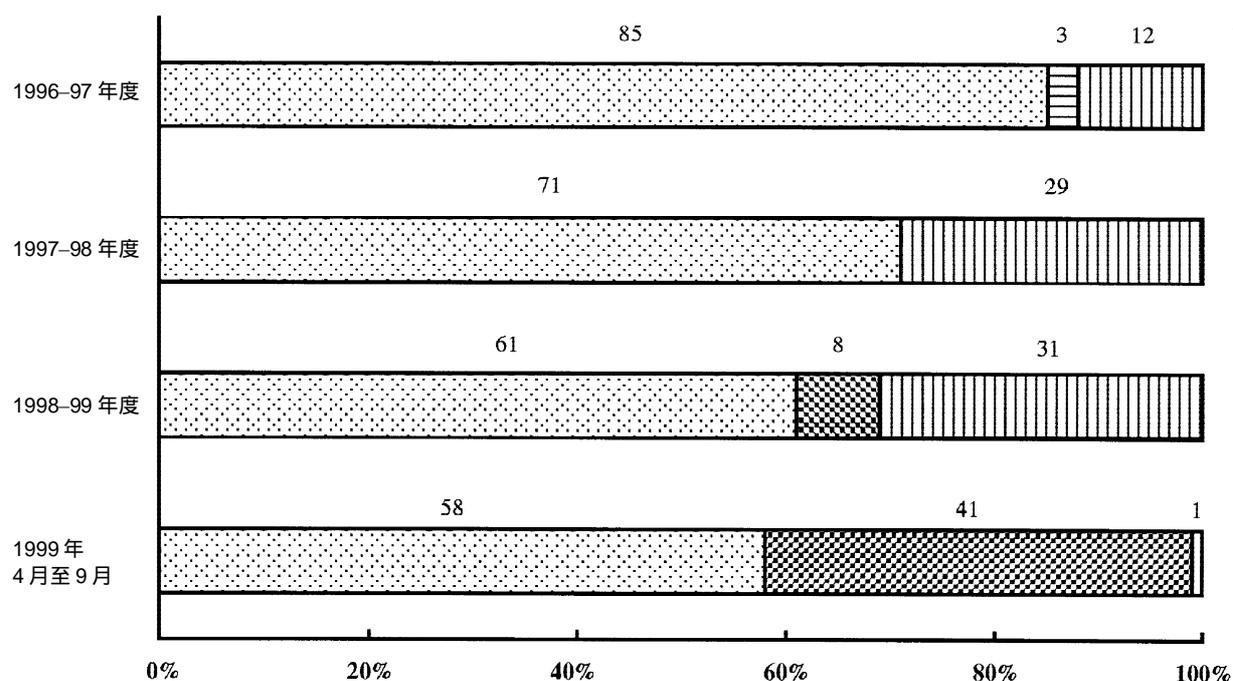
	港島區	九龍區	新界區	總計
總技術主任	1	1	1 (註 1)	3 *
督察級人員	2	2	2	6
監工	2	5	3	10
高級技工	6	5	5	16
技工	10	8	10	28
二級工人	4	13	14	31
汽車司機	5	6	7	18
計時員	1	1	1	3 *
文書人員	0	1	2	3 *
產業看管員	4	0	5	9 *
總計	35	42	50	127 (註 2)

資料來源：路政署的記錄

註 1：新界區直屬員工隊由兩名總技術主任管理，各人花上一半時間管理直屬員工隊。

註 2：在總數 127 名員工中，有 109 人屬戶外工作人員(見附錄 A)，18 人屬戶內工作人員(有 * 號者)。

一九九六年四月至一九九九年九月
港島區直屬員工隊鋪路和補路組的使用情況



用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：



核心職務 (包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)



準備工作 (包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)



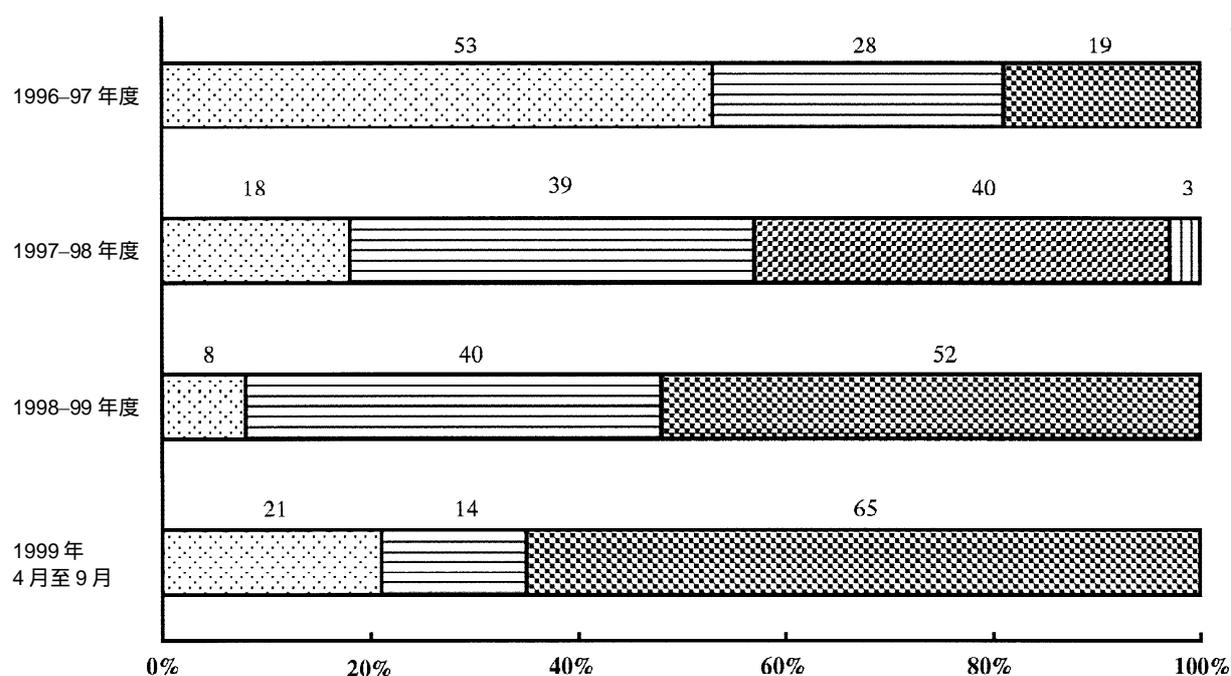
非核心職務 (包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)



空閒時間 (見上文註14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

一九九六年四月至一九九九年九月
港島區直屬員工隊驗路組的使用情況



用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：



核心職務 (包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)



準備工作 (包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)



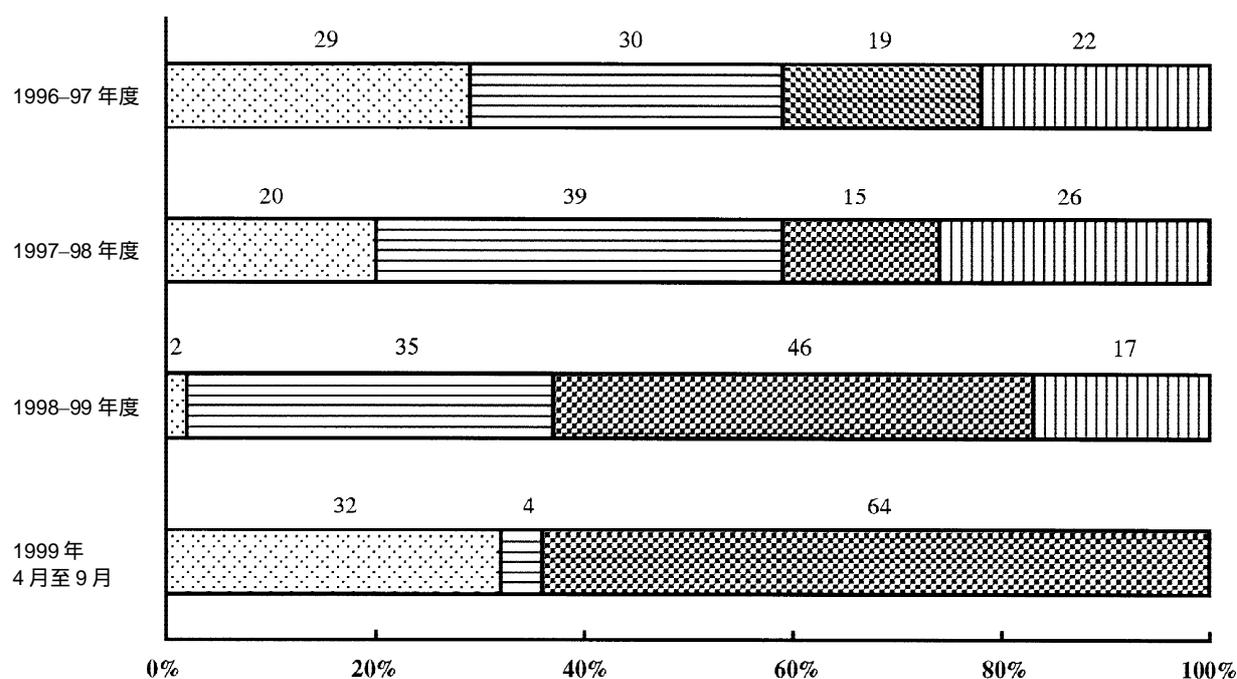
非核心職務 (包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)



空間時間 (見上文註 14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

一九九六年四月至一九九九年九月
新界區直屬員工隊鋪路和補路 (東) 組的使用情況



用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：



核心職務 (包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)



準備工作 (包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)



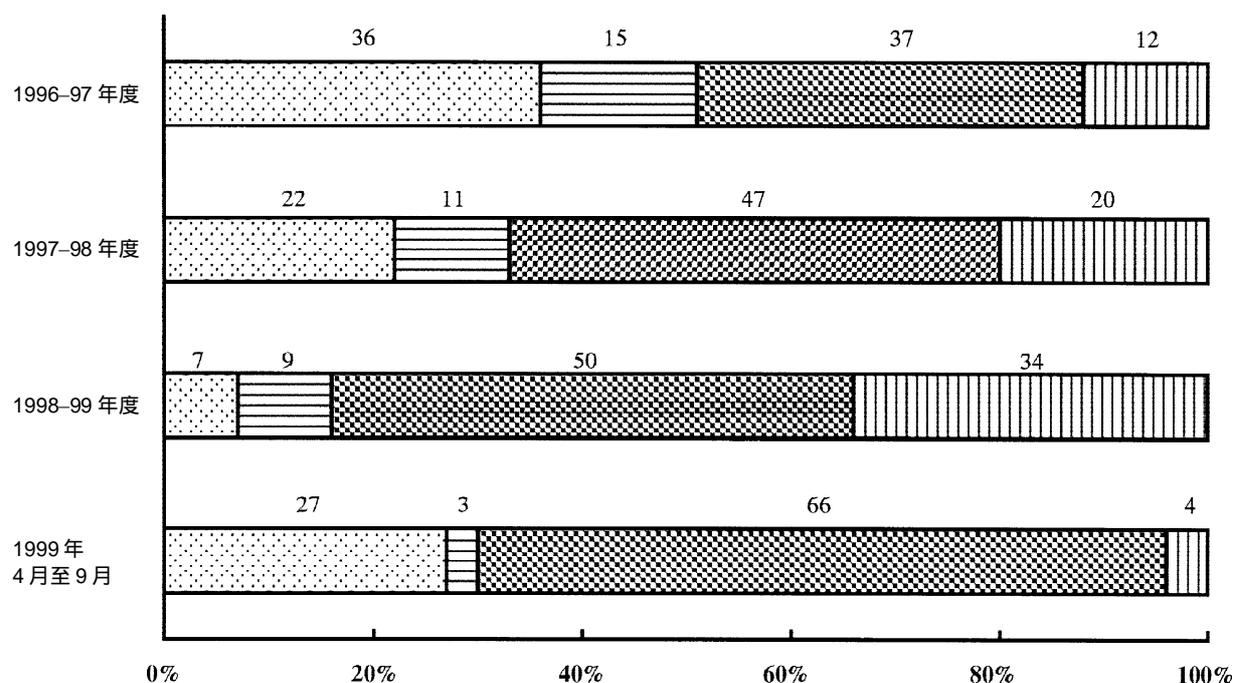
非核心職務 (包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)



空間時間 (見上文註 14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

一九九六年四月至一九九九年九月
新界區直屬員工隊鋪路和補路 (西) 組的使用情況



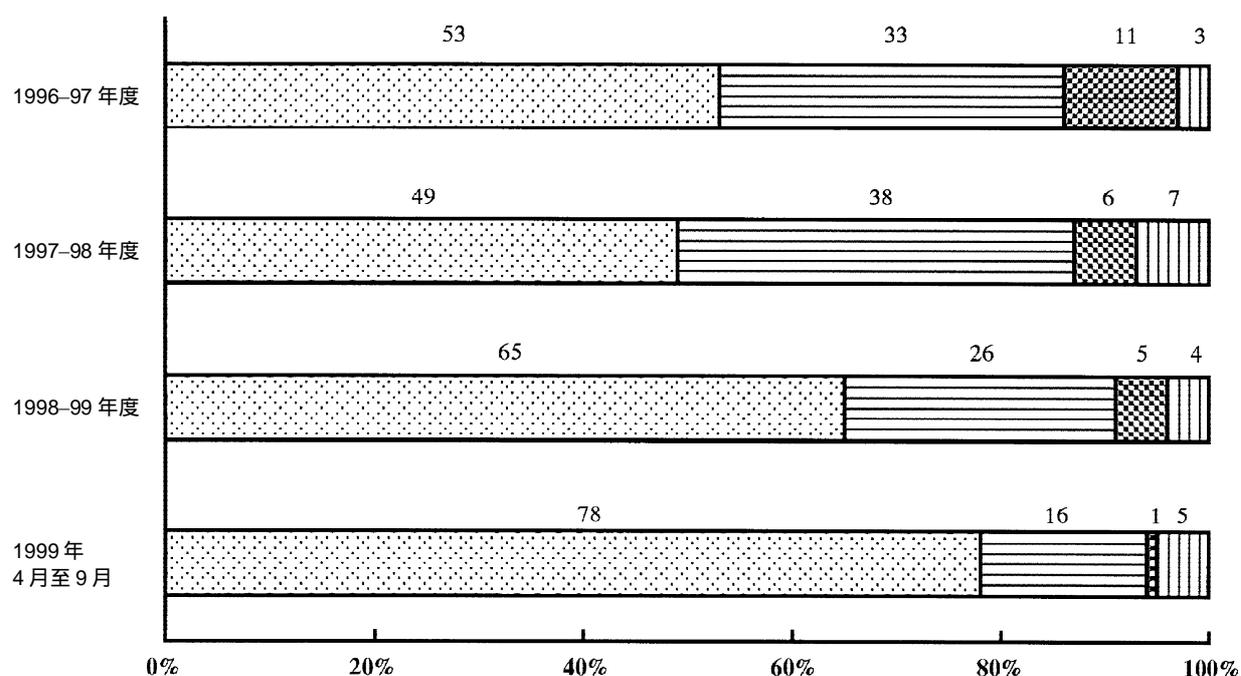
用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：

-  核心職務 (包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)
-  準備工作 (包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)
-  非核心職務 (包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)
-  空間時間 (見上文註 14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

一九九六年四月至一九九九年九月
新界區直屬員工隊驗路組的使用情況



用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：



核心職務 (包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)



準備工作 (包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)



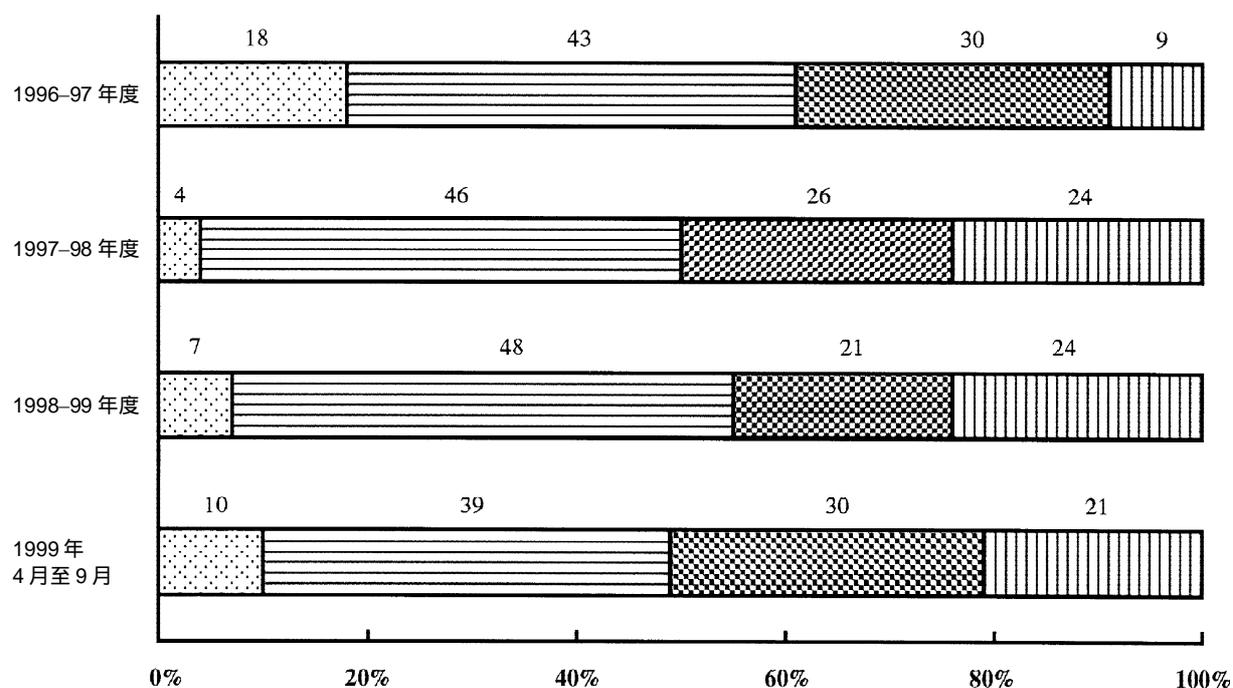
非核心職務 (包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)



空間時間 (見上文註 14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

一九九六年四月至一九九九年九月
九龍區直屬員工隊驗路組的使用情況



用於各項工作的時間所佔的百分率

圖解：



核心職務 (包括重鋪、填補路面坑洞及驗路)



準備工作 (包括測定、保養和維修工具、以及調校設備)



非核心職務 (包括清潔道路設備、割草及協助處理辦公室工作)



空閒時間 (見上文註 14)

資料來源：審計署根據路政署記錄所作的分類

審計署個案研究——個案一

背景資料

1. 本個案的當事人(人員 A) 是一名隸屬新界區的計時員。他的主要職務包括監察駐九龍灣廠的直屬員工隊成員上下班的打卡時間，並就該隊成員的逾時工作和值勤情況擬備每月記錄。

2. **大量逾時工作** 人員 A 的正常當值時間是星期一至五上午八時至下午五時和星期六上午八時至下午一時。除此之外，人員 A 還經常逾時工作。一九九八年八月至一九九九年七月期間，人員 A 一共獲發 694 小時的逾時工作津貼，相等於其基本薪金的 40%。

對逾時工作的需要評估不足

3. **審批過程** 逾時工作須事先申請並按月審批。推薦人員須在申請表上註明，逾時工作確有必要而且不能以補假作償。在人員 A 的個案中，人員 A 每月遞交兩份逾時工作申請表，分別由新界東組及新界西組兩位總技術主任審批。

4. **審計署查閱逾時工作申請表** 為了多些了解路政署審批逾時工作的過程，審計署隨機抽查人員 A 三個月份的逾時工作申請表。下文臚列審批的詳情：

一九九八年九月和十一月及一九九九年六月 人員 A 獲准逾時工作的時數

月份	逾時工作時間	新界西組		新界東組	
		批准逾時工作時數	逾時工作時間	批准逾時工作時數	批准逾時工作總時數
一九九八年九月	上午七時至八時 下午五時至八時三十分	50	星期日及晚間	30	80
一九九八年十一月	上午七時至八時 下午五時至八時	75	星期日及晚間	50	125
一九九九年六月	上午七時至八時 下午五時至八時	50	星期日及晚間	60	110

資料來源：路政署的逾時工作申請表

5. **批准逾時工作的原因** 申請表上列出人員 A 須逾時工作的原因如下：
 - (a) 一般計時工作及開啟 / 關閉辦公室大門；及
 - (b) 文書工作及核對工作日誌。
6. **偏離上下班打卡程序** 關於上文第 5(a) 段，審計署發現逾時工作的批核情況並不符合路政署有關直屬員工隊上下班打卡程序的部門訓令，詳情如下：
 - (a) **上班打卡程序** 根據部門訓令，計時員應在早上七時三十分前回廠以開啟時間記錄卡的存櫃。他應親自將記錄卡分派給每位人員並監察上班打卡程序。不過，上文第 4 段卻顯示，身為計時員的人員 A，經常獲准在上午七時至八時逾時工作。有關資料並無解釋他必須在上午七時(而非如部門訓令所定在上午七時三十分)開始工作的原因。因此，上午七時至七時三十分的逾時工作是否必要，值得質疑；及
 - (b) **下班打卡程序** 部門訓令又規定，計時員應在下午四時五十分，親自將時間記錄卡分派給每位人員並監察下班打卡程序。除須逾時工作的人員外，所有人員應在下午五時三十分前打卡下班。五時三十分後，計時員應將所有記錄卡鎖好。如有直屬員工隊隊員須於當日逾時工作，計時員應將記錄卡(及鑰匙)交給其隊長，以便監察其上下班打卡程序。有關的隊長須負責在離廠前把記錄卡鎖好，並在第二天把鑰匙交回計時員。根據這些指示，計時員毋須在下午五時三十分後留在廠內。不過，上文第 4 段卻顯示人員 A 經常獲准逾時工作至下午八時(或八時三十分)，以及在星期日和晚間工作。資料並無解釋偏離部門訓令的原因。因此，下午五時三十分至八時(或八時三十分)及星期日和晚間的逾時工作是否必要，值得質疑。
7. **沒有適當評估工作量 / 生產力** 關於上文第 5(b) 段，儘管直屬員工隊的工作和文書工作已隨着該隊人手近年大幅縮減而相應減少(見本報告第 3.5 及 3.8 段)，但人員 A 仍經常獲批大量逾時工作。由此可見，路政署沒有在批准人員 A 逾時工作前，仔細評估他的工作量和生產力。該署並無進行有記錄可查的評估，亦未對工作量及生產力進行分析，以確定人員 A 確實不能在正常工作時間內完成文書工作，而逾時工作是“在無可避免的情況下進行”(見本報告第 4.5(a) 段)。
8. **沒有以補假作償** 該署亦無進行有記錄可查的評估，以清楚說明不能以補假作償的理由。

實地查核逾時工作情況

9. 根據公務員事務局指引，上司在可行情況下，必須在下屬逾時工作期間進行實地查核，並作出妥善記錄。路政署的部門訓令亦規定管理人員須就其負責監督的逾時工作，每月最少進行一次抽樣實地查核。

10. 管理人員在向路政署會計組提交的每月逾時工作津貼申領表格上，必須記錄進行查核的日期和時間，並於旁邊簽署。

11. 有關人員 A 方面，審計署揀選了三個月的逾時工作津貼申領表格審查，發現查核程序有下列漏洞：

- (a) **實地查核記錄不足** 有時即使上司的簽名出現在申領表格的實地查核欄內，但卻沒有記錄實地查核的時間，因此沒有足夠的文件證據證明確曾進行實地查核；及
- (b) **不涵蓋高風險時段** 審計署發現，在申領表格有記錄了確實查核時間的六次實地查核，全部都在星期一至六進行。審計署亦發現，在這六次查核中，一次是在上午七時四十五分進行，其餘五次則於下午五時十五分至四十五分進行。至於上午七時四十五分之前、下午五時四十五分之後、星期日或晚上這些被審計署視為擅自缺勤風險高的逾時工作時段，部門卻沒有進行實地查核。

未經批准擅自缺勤

12. **調查投訴** 一九九九年九月底，審計署收到有關人員 A 在逾時工作期間未經批准擅自缺勤的投訴。審計署把投訴轉介路政署調查。在調查期間，該署的調查小組(包括一名署理總技術主任和一名助理工程督察)於一九九九年十月十三日突擊檢查九龍灣廠，而人員 A 當日應於該處逾時當值。調查小組於下午六時三十八分抵達並逗留了大約一小時，他們發現人員 A 未經批准便離開了該廠，而直屬員工隊的時間記錄卡亦沒有鎖好，違反上文第 6 段所述的部門訓令。截至二零零零年一月，有關人員 A 的紀律研訊仍在進行中。

13. **有需要涵蓋高風險時段** 如上文第 11(b) 段所述，所有定期實地查核都是在低風險時段(例如下午五時四十五分之前)進行，其間並無發現不當情況。有關投訴促使部門於一九九九年十月十三日下午六時三十八分的高風險時段進行突擊檢查，結果發現嚴重不當情況。這證明部門須於高風險時段進行實地查核工作。

審計署個案研究——個案二

1. **背景** 如本報告第 4.7(b) 段所述，一九九八年八月至一九九九年七月期間，有 17 名人員每人獲發超過 800 小時的逾時工作津貼，其中 16 人任職新界區快速公路組。審計署選取了逾時工作時數最多的五名人員進行審查，他們包括三名監工、一名高級技工和一名二級工人。
2. **大量逾時工作** 監工的正常當值時間是星期一至五上午八時至下午五時十五分，長周的星期六則由上午八時三十分至下午五時。高級技工和二級工人的當值時間是星期一至五上午八時至下午五時，星期六則由上午八時至下午一時。一九九八年八月至一九九九年七月期間，該五名人員總共獲發 4 856 小時 (即平均每人每月 81 小時) 的逾時工作津貼，津貼額相等於基本薪金的 58%。

對逾時工作的需要評估不足

3. **逾時工作以執行例行職務** 根據公務員事務局的指引，部門應盡量避免員工過量或經常逾時工作 (見本報告第 4.5(c) 段)。審計署注意到，該五名人員幾乎每晚都有編排逾時工作。路政署回應審計署的查詢時表示，由於快速公路日間的交通流量高，由承辦商負責的維修工程大多在晚上和周末 / 假日進行。因此，監工要在晚上逾時工作以監督維修工程；高級技工和二級工人則要在晚上監督清潔服務承辦商在快速公路上沿途清掃道路和檢拾廢物。雖然這些人員逾時工作的模式固定而且所執行的屬例行職務，但審計署發現並無任何文件證明路政署曾檢討並嘗試重新編排員工的當值時間，以減少逾時工作的需要。
4. **對補假作償的管制不足** 審計署注意到，快速公路組的補假作償記錄顯示，曾有員工放取補假多於逾時工作的時數。不過，審計署發現，路政署並無正式程序防止員工超額放取補假。審計署也找不到任何證據，證明員工超額放取補假前曾提出適當理由並獲得批准。
5. **承辦商負責的清潔工作** 如上文第 3 段所述，高級技工和二級工人逾時工作是要監督清潔服務承辦商的工作。根據與路政署商定的行車道清潔計劃，承辦商要：
 - (a) 安排一輛掃街車每日由晚上八時至翌日上午六時清掃快速公路 (註 1)；

註 1：掃街車裝有吸掃裝置，收集近慢線和快線路邊的垃圾、沙土和碎石。這項工作旨在確保道路清潔和安全。

- (b) 安排另一組工人由晚上八時三十分至翌日上午六時，駕車沿快速公路檢拾行車道的廢物 (註 2)；及
- (c) 安排工人在日間由上午八時至下午五時，徒步沿路旁檢拾垃圾 (註 3)。

6. **監督方式** 就上文第 5(a) 及 (b) 段所述，審計署注意到，高級技工和二級工人是乘坐承辦商的貨車 (一人乘坐掃街車，一人乘坐垃圾農夫車) 監督承辦商的工作。由星期一至六，他們差不多每晚都逾時工作四至六小時 (由晚上八時至凌晨二時)，執行“跟車”監督工作。他們通常不會監督承辦商的第二更工作 (即由凌晨二時至早上六時)，也不會監督承辦商進行上文第 5(c) 段所指的徒步收集垃圾工作。

7. **監督方式受質疑** 審計署認為，每晚花四至六小時“跟車”執行例行監督工作是否符合成本效益，實在值得質疑。顯然，路政署如改為抽樣實地查核承辦商的工作進度，並按情況輔以視察工作成效 (例如在掃街後巡視) 等查核措施，應會更具成本效益。審計署認為，路政署必須嚴格檢討“跟車”安排的成本效益，並研究改用其他更具成本效益的監督方法的可行性。

8. **審計署對“跟車”監督工作的進一步意見** 根據上文第 5(b) 段所述的承辦商工作時間表，收集垃圾的行程於每晚八時三十分開始。然而，審計署留意到，申領表格填報的“跟車”監工逾時工作時間經常為四小時，即由晚上八時至午夜十二時 (註 4)。逾時工作的批核表格上並無載明必須每晚由八時至八時三十分額外逾時工作半小時的理由。

實地查核逾時工作

9. 根據路政署的部門訓令，批核人員和推薦人員須每月最少抽樣實地查核逾時工作一次。審計署審查了該五名人員在一九九八年八月至一九九九年七月的 60 份逾時工作申領表格，發現：

註 2：這組工人乘坐車輛沿著遠離路邊的行車道，檢拾道路上體積較大的廢物，例如動物屍體、輪胎、磚塊和從車上掉下的物件等。這項工作旨在確保道路安全。

註 3：承辦商的一名工人負責在日間徒步沿路旁用手檢拾紙張、瓶罐等垃圾。

註 4：根據快速公路組的逾時工作及補假記錄，高級技工和二級工人通常每天申報四小時逾時工作，而餘下的一至兩小時則以補假作償。

- (a) 有 11 份申領表格 (即 18%)，批核人員和推薦人員均沒有在實地查核一欄簽署以表明曾進行每月的查核工作；
- (b) 有 32 份申領表格 (即 53%)，在實地查核一欄中只有推薦人員的簽署，但沒有批核人員的簽署；及
- (c) 有 17 份申領表格 (即 29%)，推薦人員和批核人員均有遵照部門訓令在實地查核一欄簽署。

10. 審計署認為，路政署必須確保批核人員和推薦人員均遵照部門訓令，每月最少實地查核逾時工作一次 (並於申領表格上註明)。

審計署個案研究——個案三

1. **背景** 在九龍區，直屬員工隊的驗路組由一名監工擔任主管，由八名成員組成，包括一名高級技工、一名技工、兩名汽車司機和四名二級工人。一九九八年八月至一九九九年七月的 12 個月內，每名員工平均獲發的逾時工作津貼約佔基本薪金的 25%。
2. **通宵工作** 該組不時會通宵工作，然後就執行驗路工作申領逾時工作津貼。舉例來說，一九九九年二月、三月和六月，該組分別有八個、三個和四個晚上需要通宵工作。通宵工作時，該組通常會於晚上八時左右開始逾時工作，然後工作至翌日早上三時至六時左右。之後他們會於早上八時繼續正常工作至下午五時。間中，這個工作模式會重複地持續數天。
3. **過度長時間工作** 為求清楚了解該組的工作模式，審計署抽選了該組於一九九九年二月底在龍翔道 / 太子道 (東) 進行的一項驗路工作加以研究。審計署分析了一九九九年二月二十三日 (星期二) 至二十六日 (星期五) 該組連續四晚要逾時工作 (註 5) 期間的當值時數 (正常工作和逾時工作時數也計算在內)。審計署的分析涵蓋一段連續 81 小時的期間，即由二月二十三日上午八時至二十六日下午五時。審計署發現，在這 81 小時內，該組員工一般都過度長時間工作。在八名組員中，有六名在該 81 小時內當值了 56 至 60 小時 (即佔該段期間的 69% 至 74%) 不等。為說明情況，下文顯示該組一名技工 (人員 B) 的工作模式。該名員工當值了 60 小時，而每次當值之間只有很短的休班時間。

註 5：這不是直屬員工隊長時間工作的唯一個案 (雖然這肯定是最嚴重的個案之一)。審計署知悉，在抽選作研究的三個月 (見上文第 2 段) 期間，另有兩次 (一次由一九九九年二月八日至十三日；另一次由一九九九年三月二日至七日) 該組也須過度長時間工作。附錄 M 的個案五是另一例子，說明另一區直屬員工隊過度長時間工作的情況。

一九九九年二月二十三至二十六日人員 B 的工作模式

日期	詳情	當值 時數 (註 1)	非當值 時數
一九九九年二月 二十三日 (星期二)	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
	下班 (下午五時至八時)		3
	逾時工作 (下午八時至午夜)	4	
一九九九年二月 二十四日 (星期三)	繼續逾時工作 (午夜至上午六時)	6	
	下班 (上午六時至八時)		2
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
一九九九年二月 二十五日 (星期四)	下班 (下午五時至八時)		3
	逾時工作 (下午八時至午夜)	4	
	繼續逾時工作 (午夜至凌晨三時)	3	
	下班 (凌晨三時至上午八時)		5
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
一九九九年二月 二十六日 (星期五)	下班 (下午五時至六時)		1
	逾時工作 (下午六時至午夜)	6	
	繼續逾時工作 (午夜至上午六時)	6	
	下班 (上午六時至八時)		2
	正常工作 (上午八時至正午) (註 2)	4	
	總計	60	
		== =	

資料來源：路政署的逾時工作申報和出勤記錄。

註1：當值時數包括31小時的正常工作時數和29小時的逾時工作時數。

註2：人員B在一九九九年二月二十六日下午放取例假。

4. **審計署的分析所引起的問題** 審計署對該組的工作模式所進行的分析，引起了多個問題，需要路政署的高層管理人員正視。這些問題現列舉如下：

- (a) **生產力** 由於工作時間過長，該組能否有效率及有成效地執行職務，實屬疑問。審計署對該組工作記錄的分析，令人懷疑在該四天的正常工作時間內該組的生產力。舉例來說，該組的工作記錄並無顯示一九九九年二月二十四日及二十六日上午發生何事。此外，該組據報在這兩天整個下午都在“候命”（即等待工作）；
- (b) **健康與安全** 工作時間過長會對員工的健康及安全有不良影響。假如有關記錄確切反映了該四天的實際情況，又假如有關組員沒有擅自缺勤以便有足夠的休息，那便引起健康和安全的問題。然而，路政署要該組連續數天通宵工作前，有否充分考慮健康和安全的問題，值得質疑；及
- (c) **補假作償** 鑑於該組日間的生產力偏低，又有健康及安全方面的問題，審計署相信在這情況下，補假作償是最恰當的補償。況且，審計署分析該隊時間記錄卡的結果顯示，大部分組員均在審計署抽選的 81 小時內或稍後放取例假。可以放取例假，表示從路政署的運作角度看，給予補假作償是可行的做法。然而，沒有文件證據證明路政署已充分考慮給予補假作償的做法。

5. 路政署在研究上述審查結果時告知審計署，這宗個案正好說明路政署進行部分維修工程時所遇到的困難。在這項工作中，路政署人員長時間工作，只有極短時間休息，顯示路政署致力在警務處訂定的極嚴格規定下依時完成工程。路政署表示，該署非常關心員工的健康和安全，並盡力減少同類事件發生。

審計署個案研究——個案四

背景資料

1. **背景** 本個案的人員 (人員 C) 是港島區直屬員工隊驗路組的一名技工，負責協助裝置交通標誌、劃定驗路位置和進行驗路工作。
2. **大量逾時工作** 人員 C 的正常工作時間是星期一至五上午八時至下午五時，星期六則為上午八時至下午一時。他經常大量逾時工作。舉例來說，在一九九八年八月至一九九九年七月期間，他逾時工作共達 668 小時而獲發有關津貼 (即平均每月逾時工作 56 小時)，津貼額相等於其基本薪金的 40%。

對逾時工作的需要評估不足

3. **逾時工作的批准** 審計署審閱人員 C 在一九九八年八月至一九九九年七月期間的逾時工作申請表，發現港島區總技術主任 / 直屬員工隊每月一次過給予人員 C 和該區直屬員工隊另外約 30 名人員事先批准，容許他們“在星期日上午九時至下午五時”，以及“在下午五時至翌日上午七時，或在有需要時”逾時工作。申請表註明，逾時工作是為進行“重鋪路面、驗路、重漆道路標記、補路——交通擠塞區、監督工程和計時”等工作。
4. **批准並無涵蓋逾時工作時數** 審計署審查有關的逾時工作津貼申領表格，發現人員 C 實際上經常在上午六時至八時逾時工作。雖然這與總技術主任事先給予的批准 (見上文第 3 段) 大有出入，但路政署的內部審核機制並未發現這點而加以糾正。審計署認為，這反映路政署在管理逾時工作方面有不足之處。
5. **以逾時工作執行日常職務** 類似個案二的高級技工和二級工人 (見附錄 J 第 6 及 7 段)，人員 C 幾乎每日逾時工作，以監督清潔承辦商在東區走廊清理廢物的工作 (註 6)。人員 C 每日上午六時在快速公路 / 港島廠簽到，然後乘坐清潔承辦商的車輛兩小時，監督承辦商清理廢物的工作。他為執行這項“跟車”監督工作每日申領兩小時的逾時工作津貼。不過，並無文件證據顯示路政署曾作任何檢討，重新編排人員 C 的當值時間，以減少逾時工作的需要，亦無文件證據顯示路政署在決定提交逾時工作津貼申領表前，已充分考慮以補假作償的方案。

註 6：與新界區的情況類似，港島區把快速公路東區走廊的行車道清理工作外判。根據與路政署協議的行車道清理安排，承辦商須負責多項工作，包括安排車輛分別在每日上午六時至八時和下午清理沿路的危險廢物。

6. **監督方式受質疑** 對審計署在一九九九年十月提出的查詢，路政署答稱，由人員 C 每日執行該項“跟車”監督工作並申領兩小時的逾時工作津貼的安排，存在已久。該署並無安排人員在下午承辦商進行第二輪清理廢物工作時執行類似的“跟車”監督工作。審計署認為，一如個案二，該項日常“跟車”監督工作的成本效益令人質疑。不過，並無文件證據顯示路政署曾考慮使用其他監督模式(例如抽樣實地查核或检查工作產量)，以減少逾時工作，增加運作的成本效益。

實地查核逾時工作情況

7. 審計署審閱人員 C 在一九九八年八月至一九九九年七月 12 個月內的逾時工作津貼申領表格，發現批核人員和推薦人員都沒有在實地查核一欄內簽署，以表明曾每月實地查核人員 C 逾時工作的情況。顯然，路政署內部訓令有關批核人員和推薦人員須每月至少抽樣實地查核逾時工作一次的規定，並未獲得遵守。

審計署個案研究——個案五

背景資料

1. 新界路政區轄下鋪路及補路(西)組，由一名監工主管，其組員逾時工作時數甚多。審計署研究過在一九九八年八月至一九九九年七月逾時工作 600 小時以上的五名組員的逾時工作模式。這五名組員包括一名技工、兩名汽車司機及兩名二級工人。
2. 一九九九年八至十一月的四個月內，上述五名組員合共逾時工作 1 937 小時(即每人每月 97 小時)。不過，自同年十二月起，他們的逾時工作時間已經減少。在一九九八年十二月至一九九九年七月的八個月內，該五名組員合共逾時工作 1 145 小時(即每人每月 29 小時)。

審計署分析該組申報的逾時工作時數後發現的問題

3. **通宵工作** 該組不時通宵進行道路重鋪及補路工程並提出逾時工作申索。舉例來說，他們曾在一九九八年十月、十一月及一九九九年六月，分別通宵工作六晚、五晚及兩晚。通宵工作期間，逾時工作的時間多數是由下午約七時至翌日上午約七時。組員接着在上午八時至下午五時的正常當值時間繼續工作。這種工作模式有時會重複地持續數天。
4. **過度長時間工作** 審計署分析該組在一九九八年十月十八至二十三日的當值時數(包括逾時工作時數及正常當值時數)。在該段連續六天的期間內，組員逾時工作了四個晚上。審計署的分析涵蓋 118 小時，由一九九八年十月十八日(星期日)下午七時至十月二十三日(星期五)下午五時。分析結果顯示，組員在這 118 小時內的當值時間是 93 小時(即整段時間的 79%)。審計署的分析詳情如下。

附錄 M
三之二
(參閱第 4.22 段)

一九九八年十月十八至二十三日該組的工作模式

日期	詳情	當值 時數 (註)	非當值 時數
一九九八年十月 十八日 (星期日)	逾時工作 (下午七時至午夜)	5	
一九九八年十月 十九日 (星期一)	繼續逾時工作 (午夜至上午七時)	7	
	下班 (上午七時至八時)		1
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
	下班 (下午五時至七時)		2
	逾時工作 (下午七時至午夜)	5	
一九九八年十月 二十日 (星期二)	繼續逾時工作 (午夜至上午七時)	7	
	下班 (上午七時至八時)		1
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
	下班 (下午五時至午夜)		7
一九九八年十月 二十一日 (星期三)	下班 (午夜至上午八時)		8
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
	下班 (下午五時至七時)		2
	逾時工作 (下午七時至午夜)	5	
一九九八年十月 二十二日 (星期四)	繼續逾時工作 (午夜至上午七時)	7	
	下班 (上午七時至八時)		1
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
	下班 (下午五時至七時)		2
	逾時工作 (下午七時至午夜)	5	
一九九八年十月 二十三日 (星期五)	繼續逾時工作 (午夜至上午七時)	7	
	下班 (上午七時至八時)		1
	正常工作 (上午八時至下午五時)	9	
	總計	93	
		==	=

資料來源：路政署的逾時工作申報及出勤記錄

註：當值時數包括 45 小時的正常工作時數和 48 小時的逾時工作時數。

5. **生產力** 正如個案三的情況 (見附錄 K 第 4(a) 段), 該組過度長時間工作, 是否有效率及有成效地執行職務, 實屬疑問。具體來說, 該組每日的工作記錄顯示, 在該六天的其中兩天, 組員在通宵工作後的正常當值時間內, 只進行過清理廠房的工作。此外, 記錄顯示, 在一九九八年十月二十四日 (即連續通宵工作後緊接的第一天), 組員只負責搬運辦公室家具。不過, 記錄並無顯示該組所清理範圍的面積及所搬運家具的數目。

6. **補假作償** 與上文個案三的情況類似, 鑑於該組在日間的生產力偏低, 以及基於健康 / 安全理由, 以補假作償會較合適 (見附錄 K 第 4(c) 段)。不過, 沒有任何文件證據顯示路政署已充分考慮以補假作償這個做法。