

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

政府人員的停職安排

香港審計署

二零零零年十月十二日

政府人員的停職安排

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	1.1–1.3
停職的總則	1.4–1.7
行政架構	1.8
帳目審查的目的及範圍	1.9
當局的整體回應	1.10 –1.11
第 2 部分：停職個案概況及持續時間	
停職個案數目	2.1–2.2
停職個案按部門分佈情況	2.3
就停職個案按罪行性質所作的分析	2.4
就停職個案結果所作的分析	2.5–2.6
就停職期間薪金及停職個案的持續時間所作的分析	2.7
審計署對停職個案的持續時間的意見	2.8 –2.14
審計署對停職個案的持續時間的建議	2.15
當局的回應	2.16 –2.19
第 3 部分：停職期間扣發薪金	
扣發薪金的條文	3.1–3.3
扣發薪金做法的演變	3.4–3.6
公務員事務局與警務處的討論	3.7–3.13
審計署對停職期間扣發薪金的意見	3.14 –3.21
審計署對停職期間扣發薪金的建議	3.22 –3.23
當局的回應	3.24 –3.26
第 4 部分：停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員	
停發薪金的條文	4.1–4.3
有關紀律部隊於紀律處分程序中停發薪金的問題	4.4–4.12
審計署對停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員的意見	4.13 –4.16
審計署對停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員的建議	4.17
當局的回應	4.18 –4.21

目 錄 (續)

	段數
第 5 部分：停職人員可享有的假期和假期積存總額	
政府人員可享有的假期	5.1
停職人員可享有的假期和假期積存總額	5.2–5.6
審計署對停職人員可享有的假期和假期積存總額的意見	5.7 –5.10
審計署對停職人員可享有的假期和假期積存總額的建議	5.11
當局的回應	5.12 –5.13
第 6 部分：給予停職人員按年增薪點	
薪級表及按年增薪點	6.1–6.2
公務員敘用委員會與公務員事務局的討論	6.3–6.6
對《公務員事務規例》的建議修訂	6.7
審計署對給予停職人員按年增薪點的意見	6.8 –6.9
審計署對給予停職人員按年增薪點的建議	6.10
當局的回應	6.11
第 7 部分：公務員事務局對停職個案的監察	
公務員事務局的監察角色	7.1–7.2
審計署對公務員事務局監察停職個案的意見	7.3 –7.5
審計署對公務員事務局監察停職個案的建議	7.6
當局的回應	7.7
附錄 A：截至二零零零年三月三十一日八宗冗長的停職個案摘要	
附錄 B：中文版從略	

政府人員的停職安排

撮要及主要審計結果

A. 引言 作為當局對不當行為採取紀律處分程序的一部分，一名政府人員可被着令停止行使其職位的權力和職能。根據有關的規例和程序，部門有責任在適當的時候考慮是否須着令員工停職，並必須把停職建議提交適當的主管當局批准。部門必須經常檢討停職個案，一旦情況許可，便應該安排有關人員復職，切忌不必要地將停職時間延長。審計署最近就着令政府人員停職的行政安排進行審查，發現在多方面都有可以改善的地方(第 1.1、1.5 及 1.9 段)。

B. 停職個案概況及持續時間 在 1999–2000 年度，停職個案共有 288 宗，而紀律部隊的停職個案約佔所有停職個案的三分之二。大部分停職個案 (78%) 都是與刑事罪行的調查或法律程序有關。其餘的個案 (22%) 則是與違紀行為有關。在 116 宗解除停職的個案中，結果是終止聘用的佔 71%。停職期間支付的薪金達 3,600 萬元，總停職日數為 56 119 天。審計署注意到有很多冗長的停職個案 (第 2.1、2.3 至 2.7 及 2.11 段)。

C. 停職期間扣發薪金 停職主管當局可酌情扣發停職人員不多於 50% 的薪金。公務員事務局在《紀律處分程序指南》訂明，作為一項指引，停職人員應被扣發 50% 的薪金。審計署注意到，整個公務員隊伍的做法是，所有公務員，除了香港警務處 (警務處) 警司職級以下的警務人員之外，在停職期間都會根據《紀律處分程序指南》的指引被扣發 50% 的薪金，而警務處則向警司職級以下的停職警務人員發放全薪。審計署亦注意到，停職人員不會獲調派執勤，而且亦有機制讓其後未有被免職的人員獲發還在停職期間被扣發的薪金。審計署認為警務處的做法較其他公務員隊伍而言，實屬過分寬厚。假如對警司職級以下的警務人員採取在停職期間扣發 50% 的薪金的一般做法，審計署估計在 1999–2000 年度，停職期間薪金可減少 353 萬元 (第 3.1、3.14、3.17 及 3.18 段)。

D. 停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員 審計署注意到，現時對被裁定有罪或違紀的人員有不同的處理方式：

—— **刑事罪行** 根據《公務人員 (管理) 命令》和各紀律部隊的條例，公務員如就一項嚴重至足以導致該名人員被革職的刑事控罪被裁定罪名成立，則在該名人員等候當局決定對其處以的懲罰期間會被停發薪金；及

— 違紀行為 根據《公務人員 (管理) 命令》，政府人員在紀律處分程序中被判處革職懲罰後會即時被革職，但有關人員可向行政長官提出申述。根據各紀律部隊的條例，有關人員可向紀律部隊首長就革職懲罰提出上訴。在這些情況下，在上訴期間最多只可扣發其 50% 的薪金。

基於警務處處長作為停職主管當局所獲賦予的酌情權，警司職級以下的警務人員即使在紀律處分程序中被判處革職懲罰，仍獲准在上訴期間支取全薪。公務員事務局在一九八零年及一九八七年先後提出，解決這個問題的長遠方法，是修訂紀律部隊的有關條例，容許在紀律處分程序中被判處革職懲罰的人員在停發薪金的情況下停職。不過，在一九九二年，在與警務處和保安局磋商後，公務員事務局同意擱置修訂紀律部隊有關條例的建議，該建議旨在停發薪金予在紀律處分程序中被判處革職懲罰而提出上訴的人員。自一九九二年起，有關事宜的進展不大。在 1999–2000 年度，在紀律處分程序中被判處免職懲罰的人員提出上訴的個案有 19 宗，這些人員在上訴期支取的停職期間薪金總額達 480 萬元 (第 4.2、4.13 至 4.16 段)。

E. 停職人員可享有的假期和假期積存總額 已任職一段日子的政府人員，通常會積存一些假期。審計署認為，當局在着令某人員停職前，應透過行政安排勸諭該名人員放取已賺取的假期。假設每名停職人員在停職前放取所有積存假期，審計署估計，在 1999–2000 年度，停職期間薪金可減少 550 萬元 (第 5.7、5.8 及 5.10 段)。

F. 給予停職人員按年增薪點 根據《公務員事務規例》，公務員在接受評核的年度內，如品行及工作態度良好，可獲得給予增薪點。不過，按照政府的一貫做法，停職人員亦會獲給予按年增薪點。一九九六年，公務員事務局承認這做法有違常規，並承諾檢討《公務員事務規例》的有關規定。不過，截至二零零零年七月三十一日止，修訂《公務員事務規例》以停止給予停職人員按年增薪點的建議仍未落實。審計署注意到，在 1999–2000 年度，288 名停職人員中，有 59 名在停職期間獲給予按年增薪點。這 59 名人員共獲給予 86 個支薪點，按年計金額約為 889,000 元 (第 6.2、6.6、6.7 及 6.9 段)。

G. 公務員事務局對停職個案的監察 公務員事務局負責有關公務員品行及紀律的政策事宜。然而，該局沒有設立管理資料系統來定期綜合所有停職個案的資料，以便詳細分析過去多年停職個案的概況及趨向。審計署認為，公務員事務局有需要就所有停職個案的持續時間及詳情，備存完整而正確的資料，以便與各部門採取適當的跟進行動。鑑於在處理停職個案的行政安排上有違反常規及欠缺劃一之處，審計署認為，公務員事務局有需要全面檢討停職的規例及慣常做法 (第 7.1、7.3 及 7.5 段)。

H. 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) 檢討及簡化現行紀律處分程序，以加快違紀個案的處理工作，以便停職個案能盡早解除 (第 2.15 段第二分段)；
- (ii) 定期檢討所有停職個案的進展，並與有關的部門首長就冗長的停職個案採取所需的跟進行動 (第 2.15 段第三分段)；
- (iii) 與警務處處長緊密聯絡，以期盡快使對警司職級以下的停職警務人員扣發薪金的做法與其他政府部門的做法一致 (第3.23段第一分段)；
- (iv) 在徵詢各紀律部隊首長的意見後，檢討各紀律部隊條例的有關條文，使那些在紀律處分程序中被判處免職懲罰的人員在上訴期不會獲發薪金 (第 4.17 段)；
- (v) 在徵詢各部門首長的意見後，研究可否在着令停職前，勸諭將會被停職的人員先放取已賺取的假期 (第 5.11 段)；
- (vi) 盡快採取所需行動，以終止給予停職人員按年增薪點的做法 (第 6.10 段)；及
- (vii) 全面檢討停職的規例及慣常做法，並加強現行監察停職個案的機制 (第 7.6 段第一及第二分段)；及

——警務處處長應考慮公務員事務局在《紀律處分程序指南》內所頒布，並獲所有其他部門遵從的扣發停職人員 50% 的薪金的一般指引，然後檢討現時容許警司職級以下的停職警務人員在停職期間獲發全薪的做法 (第 3.22 段)。

I. 當局的回應 公務員事務局局長表示他大致同意審計署的建議。警務處處長表示，他同意當局有需要考慮採取方法來縮短停職個案的持續時間。一九九八年十月成立的警務處紀律工作小組現正檢討該部門的紀律處分程序，目的在於簡化有關處理工作。在接近一九九九年年底時，警務處全面檢討了停職政策，現正在部門內就各項建議進行諮詢工作。

第 1 部分：引言

1.1 作為當局對不當行為採取紀律處分程序的一部分，一名政府人員可被着令停止行使其職位的權力和職能。“停職”一詞指暫時停止執行職務，一般亦稱為暫時停職。

1.2 規管政府人員的品行及紀律的條文，包括停職的行政安排，載於《公務員事務規例》、《公務人員(管理)命令》及《公務人員(紀律)規例》。紀律部隊人員亦受紀律部隊的有關條例、規例和規則的紀律條文所規管。停職程序的詳細指引載於《紀律處分程序指南》。

1.3 一九九七年七月一日之前，有關公務員管理的條文，以及各套紀律規例和指示，載於《英皇制誥》和《殖民地規例》。一九九七年七月一日，《英皇制誥》和《殖民地規例》同告失效。為了繼續採用有關程序，香港特別行政區行政長官頒布了《公務人員(管理)命令》和《公務人員(紀律)規例》，由一九九七年七月一日開始生效，以取代《英皇制誥》和《殖民地規例》的有關條文。處理停職的程序在一九九七年六月三十日之後維持不變。

停職的總則

1.4 根據《紀律處分程序指南》的規定，停職不是一種懲罰，而是一項預防措施，若為了部門理由或廣泛公眾利益必須停止一名人員行使其職位的權力和職能，而又無法替有關人員另覓職務或該名人員不宜擔任其他職務，則該名人員會被着令停職。停職不是必然措施，必須斟酌個案的實況而決定。部門在考慮員工應否被着令停職時，必須考慮下列因素：

- (a) 該名人員被指稱的不當行為或刑事控罪的性質和嚴重程度；
- (b) 轉介紀律處分個案的來源；
- (c) 該名人員的不當行為會否與其公務有所衝突；
- (d) 該名人員如果獲准留任，會否再有相同的不當行為或再犯相同的罪行；
- (e) 該名人員的品格、行為與工作表現記錄，或其他特質；
- (f) 有沒有其他職位適合該名人員出任；
- (g) 部門的人手和士氣；
- (h) 公務員隊伍的整體情況；

- (i) 市民大眾會否受到傷害或危害；及
- (j) 市民大眾的反應和看法。

1.5 根據《紀律處分程序指南》的規定，停職期應該越短越好。當局必須在有關人員被着令停職後，盡快進行紀律處分程序。部門有責任在適當的時候考慮是否須着令員工停職，並必須把停職建議提交適當的主管當局批准。部門必須經常檢討停職個案，一旦情況許可，便應該安排有關人員復職，切忌不必要地將停職時間延長。

1.6 《公務人員 (管理) 命令》的條文訂明，政府人員可在下列情況下被着令停職：

- 根據第13(1)(a) 條規定，已經或行將針對該名人員而提起紀律處分程序，而有關程序可導致該名人員被免職；
- 根據第 13(1)(b) 條規定，已經或相當可能會針對該名人員而提起刑事法律程序，而一旦定罪，可導致該名人員被免職；或
- 根據第13(1)(c) 條規定，該名人員的行為正受有關部門、廉政公署或香港警務處 (警務處) 調查，而讓他繼續行使其職位的權力及職能是違背公眾利益的。如已經或行將根據《公務人員 (管理) 命令》第 12 條，因對該名人員失去信心而向他採取行動，他亦可根據本規例而被着令停職。

1.7 《公務人員 (管理) 命令》第 12 條訂明在顧及公務人員的服務條件、有關人員的作用及有關個案的所有其他情況後，政府人員為公眾利益着想而退休的條文。為公眾利益着想而退休並非一種紀律處分或懲罰，而是一項行政措施。政府人員被着令為公眾利益着想而退休的理由可包括：

- 該名人員的工作表現持續不合標準；及
- 政府對該名人員已失去信心。

行政架構

1.8 公務員事務局負責與公務員品行及紀律有關的政策事宜。公務員敘用委員會則負責就公務員的任用、晉升及紀律有關的事宜向行政長官提供意見。着令政府人員停職的主管當局載於下文表一。

表一

着令政府人員停職的主管當局

主管當局	主管當局所規管的人員
(I) 公務員事務局局長根據《公務人員 (管理) 命令》	(i) 總薪級表第 14 點或以上的甲類人員及總薪級表第 34 點或以上的乙類人員 (註 1) (ii) 不受下文第 (III)(i) 至 (v) 項所列有關條例的條文規管的紀律部隊人員 (註 2)
(II) 部門首長根據《公務人員 (管理) 命令》	(i) 總薪級表第 14 點以下的甲類人員 (ii) 總薪級表第 34 點以下的乙類人員
(III) 紀律部隊首長根據有關條例的條文 (註 2)	有關條例指明的人員： (i) 《警隊條例》(第 232 章) 警司職級以下的香港警務處人員 (ii) 《監獄條例》(第 234 章) 監督職級以下的懲教署人員 (iii) 《香港海關條例》(第 342 章) 助理監督職級以下的香港海關人員 (iv) 《消防條例》(第 95 章) 指定高級人員職級以下的消防處人員 (v) 《政府飛行服務隊條例》(第 322 章) 指定高級隊員職級以下的政府飛行服務隊隊員

資料來源：公務員事務局的記錄

註 1：甲類人員指擔任設定職位並已獲確實聘用為常額編制人員的人員。乙類人員指擔任非設定職位(包括按第一標準薪級表受薪的職位)的人員，或以按月僱用條款或試用條款擔任設定職位的人員，或按合約條款擔任職位的人員。

註 2：其他兩個紀律部隊，即入境事務處和廉政公署，在其有關條例中並無條文規管人員停職事宜。這兩個紀律部隊按照《公務人員(管理) 命令》的條文處理與停職有關的事宜。

帳目審查的目的及範圍

1.9 審計署最近就政府人員的停職安排進行審查。是次帳目審查重點放在停職作為公務員紀律處分機制一部分的行政安排。審計署並無在本報告書內評論個別停職個案的詳情、性質及結果。是次帳目審查顯示出停職的行政安排在很多方面都有可以改善的地方。審計署就有關問題作出了多項建議。

當局的整體回應

1.10 公務員事務局局長表示他大致同意審計署的建議。

1.11 警務處處長表示，他同意當局有需要考慮採取方法來縮短停職個案的持續時間。一九九八年十月成立的警務處紀律工作小組現正檢討該部門的紀律處分程序，目的在於簡化有關處理工作。在接近一九九九年年底時，警務處全面檢討了停職政策，現正在部門內就各項建議進行諮詢工作。

第 2 部分：停職個案概況及持續時間

停職個案數目

2.1 在 1999–2000 年度，停職個案共有 288 宗。審計署分析過由 1997–98 年度至 1999–2000 年度這三年的停職個案數目，結果顯示個案的數目有所增加。詳情見下文表二。

表二

停職個案數目 1997–98 年度至 1999–2000 年度			
	1997–98	1998–99	1999–2000
上一財政年度轉撥的個案	137	105	129
年內新個案	130	152	159
年內個案總數	267	257	288
年內解除停職個案	162	128	116
截至三月三十一日尚未解除停職的個案	105	129	172

資料來源：公務員事務局及庫務署的記錄

註：根據庫務署薪俸記錄系統可提供的資料，審計署只可取得這三個財政年度的停職個案的全面資料。

2.2 新個案的數目由 1997–98 年度的 130 宗增加至 1999–2000 年度的 159 宗。另一方面，解除停職個案的數目則由 1997–98 年度的 162 宗減少至 1999–2000 年度的 116 宗。因此，以截至財政年度結束為止計算，尚未解除停職的個案的數目由一九九八年三月三十一日的 105 宗大幅增加至二零零零年三月三十一日的 172 宗。

停職個案按部門分佈情況

2.3 審計署分析過 1999–2000 年度的停職個案，結果顯示紀律部隊的停職個案約佔所有停職個案的三分之二，而警務處的停職個案則佔全部停職個案的 48.3%。下文表三顯示 1999–2000 年度停職個案按部門分佈情況。

表三

1999–2000 年度停職個案按部門分析

部門	停職人員數目	百分比
香港警務處	139	48.3%
食物及環境衛生署 (註 1)	38	13.2%
懲教署	22	7.6%
香港海關	13	4.5%
醫院管理局 (註 2)	11	3.8%
入境事務處	7	2.4%
消防處	7	2.4%
房屋署	7	2.4%
水務署	7	2.4%
廉政公署	5	1.8%
其他政府部門	32	11.2%
總計	288	100.0%

資料來源：公務員事務局及庫務署的記錄

註1：食物及環境衛生署在二零零零年一月一日成立，接管在同一日解散的前市政總署及前區域市政總署有關環境衛生的職務。

註2：有關的停職人員是在醫院管理局工作的政府人員。

就停職個案按罪行性質所作的分析

2.4 停職個案涉及刑事罪行或違紀行為。違紀行為通常因為有關人員行為不當引起。這些行為包括違抗命令、擅離職守、疏忽職守及致使公共服務聲譽受損。下文表四顯示在 1999–2000 年度的停職個案按罪行性質分析。

表四

1999–2000 年度停職個案按罪行性質分析

罪行性質	個案數目	百分比
刑事罪行		
違反《防止賄賂條例》(第 201 章) 的罪行	95	33.0%
偷竊	24	8.3%
侵犯他人身體	16	5.6%
性罪行	15	5.2%
行使虛假文書	9	3.1%
偽造	8	2.8%
搶劫 / 入屋盜竊	7	2.4%
妨礙司法公正	7	2.4%
欺騙	6	2.1%
謀殺	4	1.4%
其他 (註)	34	11.8%
小計	225	78.1%
違紀行為	63	21.9%
總計	288	100.0%

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

註：這些罪行包括道路交通罪行、刑事毀壞、處理贓物及藏有危險藥物。

就停職個案結果所作的分析

2.5 假如停職人員被裁定刑事罪行或違紀行為的罪名不成立，該名人員通常可獲解除停職而復職。在某些情況下，雖然停職人員被裁定刑事罪行或違紀行為的罪名不成立，假如有關的部門首長表示對該名人員執行職務時所應有的誠信已失去信心，可根據《公

務人員 (管理) 命令》第 12 條，着令他為公眾利益着想而退休(見上文第 1.7 段)。假如停職人員被裁定刑事罪行或違紀行為的罪名成立，該名人員的聘用可予終止 (例如革職或迫令退休)。但假如該名人員所犯罪行並非嚴重至須免去其公務員職務，儘管他或須接受其他懲罰 (例如譴責)，他仍可獲准復職。在其他一些情況下，停職人員亦會因為其他理由 (例如辭職或調任其他非敏感職位) 而獲解除停職。就 1997–98 年度至 1999–2000 年度解除停職個案結果所作的分析載於下文表五。

表五

解除停職個案的結果
1997–98 年度至 1999–2000 年度

結果	1997–98 (宗數)	1998–99 (宗數)	1999–2000 (宗數)
終止聘用			
革職 (包括終止合約)	51	49	56
迫令退休	15	16	12
為公眾利益着想而退休	5	1	4
提前退休	3	2	2
辭職	7	6	4
其他 (註)	4	6	4
小計	85 (52%)	80 (62%)	82 (71%)
復職	77 (48%)	48 (38%)	34 (29%)
總計	162 (100%)	128 (100%)	116 (100%)

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

註：這包括正常退休、因健康理由而退休及死亡。

2.6 上文表五顯示，在 1997–98 年度至 1999–2000 年度，大部分解除停職個案的結果是終止聘用，所佔百分比由 1997–98 年度的 52% 上升至 1999–2000 年度的 71%。

就停職期間薪金及停職個案的持續時間所作的分析

2.7 停職人員仍可支取薪金及享有附帶福利，包括房屋及醫療福利。停職主管當局有權決定扣發停職人員最多 50% 的薪金 (見下文第 3.1 段)。但現時並無對停職時間長短或停職人員可繼續支取薪金及享有附帶福利的時間定下時限。下文表六顯示 1997–98 年度至 1999–2000 年度停職期間薪金總額及停職個案的持續時間。

表六

停職期間薪金總額及停職個案的持續時間
1997–98 年度至 1999–2000 年度

	1997–98	1998–99	1999–2000
(a) 該年度的停職期間薪金總額	2,400 萬元	3,200 萬元	3,600 萬元
(b) 停職個案數目	267	257	288
(c) 總停職日數	40 942	47 972	56 119
(d) 每宗個案在該年度的平均 停職期間薪金 [(d) = (a) ÷ (b)]	89,888 元	124,514 元	125,000 元
(e) 每宗個案在該年度的平均持續時間 [(e) = (c) ÷ (b)]	153 天	187 天	195 天

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

審計署對停職個案的持續時間的意見

停職個案數目及停職期間薪金數額

2.8 在 1997–98 年度至 1999–2000 年度的三個財政年度內，停職個案數目只佔公務員編制 (截至二零零零年三月三十一日為 198 605 名人員) 的一小部分。但審計署注意到，停職期間薪金數額及停職日數在這三年間大幅增加。上文表六顯示，停職期間薪金總額由 1997–98 年度的 2,400 萬元增加至 1999–2000 年度的 3,600 萬元，增幅為 50%。總停職日數則由 1997–98 年度的 40 942 天增加至 1999–2000 年度的 56 119 天，增幅為 37%。審計署認為，由於停職人員並無執勤，有關部門的實際人數因而減少。每一停職日實際上等於一個工作天的損失。因此，除非有實際需要，否則不宜把有關人員停職，而有關人員的停職期亦不宜較絕對必要的為長。這樣才符合《紀律處分程序指南》所訂明的原則，即除非有絕對必要，或無法替該名人員另覓職務或該名人員不宜擔任其他職務，否則不宜動輒着令有關人員停職，而停職期應該越短越好 (見上文第 1.5 段)。

停職個案的平均持續時間及冗長的停職個案

2.9 上文表六第 (e) 項顯示，以某一年度內的停職日數計算，停職個案的平均持續時間由 1997-98 年度的 153 天增加至 1999-2000 年度的 195 天。但以停職的起始日計算，停職個案的持續時間則遠較前者為長。下文表七所載為有關的比較數字。

表七

就停職個案平均持續時間所作的分析 1997-98 年度至 1999-2000 年度

	1997-98 (天)	1998-99 (天)	1999-2000 (天)
每宗個案在該年度的平均持續時間	153	187	195
以起始日計算的所有停職個案 的平均持續時間	372	330	348
以起始日計算的解除停職個案 的平均持續時間	381	310	387

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

2.10 在 1999-2000 年度，由起始日計算，所有停職個案平均持續時間接近一年(348 天)；解除停職個案的平均持續時間則在一年以上 (387 天)。審計署注意到，有很多停職個案的持續時間超過一年。下文表八所載為 1999-2000 年度停職個案年期分析。

表八

停職個案年期分析 1999-2000 年度

停職時間	1999-2000 年度 解除停職個案		截至二零零零年三月 三十一日尚未解除 停職的個案 (註)		總計	
	(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)
一年或以下	74	64%	120	70%	194	67%
一年以上至兩年	27	23%	36	21%	63	22%
兩年以上至三年	10	9%	13	7%	23	8%
三年以上	5	4%	3	2%	8	3%
總計	116	100%	172	100%	288	100%

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

註：尚未解除停職的個案的停職時間，是計算至二零零零年三月三十一日。

2.11 上文表八顯示有很多冗長的停職個案。在 1999–2000 年度的 288 宗停職個案中，為期一年以上的有 94 宗 (33%)，為期三年以上的有八宗，其中最長時間的兩宗分別為期 8.9 年及 10.9 年。有關這八宗冗長的停職個案的摘要載於附錄 A。

2.12 值得注意的是，根據《紀律處分程序指南》，一名人員的停職期應該越短越好。部門必須經常檢討停職個案，一旦情況許可，便應安排有關人員復職，切忌不必要地將停職時間延長 (見上文第 1.5 段)。

2.13 審計署明白，由於停職個案的持續時間須視乎完成刑事法律程序或紀律處分程序所需的時間，因此當局並不能完全控制停職時間的長短。然而，審計署認為，當局有需要考慮採取方法縮短停職個案的持續時間 (例如在適當的情況下，安排有關人員復職，負責其他職務)。

公務員敘用委員會的關注

2.14 一直以來，公務員敘用委員會對處理違紀個案的延誤，以及簡化紀律處分程序的需要，均表示關注。一九九九年二月，公務員事務局就指令附錄 A 個案 2 的人員為公眾利益着想而退休的建議，徵詢公務員敘用委員會的意見。該名人員當時已被停職接近八年。公務員敘用委員會在給予意見時表示，該個案已拖延太久，並建議當局考慮在適當時堵塞法律漏洞的方法，以及研究如何能簡化程序，以加快違紀個案的處理工作。審計署同意公務員敘用委員會的意見，並認為當局有簡化紀律處分程序，以加快違紀個案的處理工作和盡早解除停職的餘地。

審計署對停職個案的持續時間的建議

2.15 審計署建議公務員事務局局長應：

- 對停職個案的持續時間進行整體檢討，並分析處理冗長的停職個案需時甚長的原因；
- 檢討及簡化現行紀律處分程序，以加快違紀個案的處理工作，以便停職個案能盡早解除；及
- 定期檢討所有停職個案的進展，並與有關的部門首長就冗長的停職個案採取所需的跟進行動。

當局的回應

2.16 公務員事務局局長同意審計署的建議，他表示：

- (a) 公務員事務局會採取步驟，確保停職個案可及早解決，並會從速處理有問題的個案；

- (b) 停職主管當局不會隨便着令人員停職，除非無法替有關人員另覓職務或該名人員不宜擔任其他職務，而不着令停職又明顯不符合公眾利益。他一直都注意到有需要將停職期盡量縮短，然而，只有待刑事法律及／或紀律處分程序得出結果後，才可解除停職；
- (c) 他已審查及分析過以往的個案，當中大部分冗長的停職個案都有一個非管理層所能控制的共通因素，那便是冗長的刑事法律程序受制於完成調查、法庭聆訊及隨後的上訴程序所需的時間。究其原因，不是個案性質複雜(例如涉案刑事控罪／人員數目眾多)，便是個案的調查、上訴及司法覆核過程需時。至於涉及紀律處分程序的個案，部分個案因當事人對被處以的懲罰輕重提出上訴，以及在司法覆核得直後須重新聆訊，亦會導致處理時間冗長；
- (d) 他已定期檢討紀律處分程序，使紀律處分得以在效率與成效兼備，並符合自然公正原則的情況下執行。作為在一九九九年展開公務員體制改革的一項主要工作，他已就根據《公務人員(管理)命令》制定的紀律處分機制進行一項全面檢討。因應此項檢討的結果，當局在二零零零年四月成立公務員紀律秘書處，集中處理《公務人員(管理)命令》規管的所有個案。秘書處由一組專責人員組成，負責進行研訊，並已精簡程序以加快工作。他預期在新的安排下，完成紀律處分的時間可縮短多達三個月。同時，各紀律部隊亦已成立各自的工作小組，研究進一步精簡紀律處分程序，以相配合；
- (e) 《紀律處分程序指南》規定，部門須定期檢討停職個案，如情況許可，應盡快讓有關人員復職。部門亦須每季向公務員事務局提交報告，匯報所有停職個案的狀況。公務員事務局會定期檢討有關情況，並在某些情況下，對於停職期較個案性質應處以的停職期為長的個案，要求有關部門作出解釋；及
- (f) 他會建議部門首長嚴格執行既定政策，只能在完全符合規定的準則的情況下，方可着令停職，而部門亦須定期檢討有關的停職個案，確保盡量縮短停職期。

2.17 保安局局長同意在必須的情況下才應着令停職，而停職期也應盡量縮短。她支持審計署的建議，當局應檢討及簡化現行紀律處分程序，以加快違紀個案的處理工作。

2.18 警務處處長同意當局有需要考慮採取方法來縮短停職個案的持續時間。他表示在一九九八年十月成立的警務處紀律工作小組現正檢討該部門的紀律處分程序，目的在於簡化有關處理工作。在接近一九九九年年底時，警務處全面檢討了停職政策，現正在部門內就各項建議進行諮詢工作。他並表示：

- (a) 警務處極之支持和堅守的原則，就是停職不是懲罰，而停職期應盡量縮短；
- (b) 警務處力求對停職政策作出定期檢討。一九七九年至一九九九年期間曾進行過多次檢討，結果對停職政策以至行政指引及程序都帶來轉變；

- (c) 基於授予警務人員的法律權力及責任，停職政策有需要較為嚴厲，以防接受紀律或刑事調查及因而受處分的人士濫用權力；
- (d) 警務處的政策及做法與《紀律處分程序指南》所訂的原則相符。警務工作是獨特的，如不採取停職措施，就要讓接受紀律調查人員擔任其他職位，但毋須行使警察權力或毋須接觸公眾的編制職位極為有限；
- (e) 警務處在一九九七年進行檢討後，引入了一套監察制度，以評估停職理由，並不時檢討個別個案，以找出適合提早復職的個案；及
- (f) 警務人員的新停職個案有所減少 (1997–98 年度有 83 宗、1998–99 年度有 77 宗、而 1999–2000 年度有 65 宗)。

2.19 懲教署署長表示，他會盡力監察每宗停職個案，以縮短其持續時間。他並表示：

- 懲教署堅守的一項原則，就是停職只是一項行政措施而非懲罰措施，在有人員涉及一些刑事個案或有關方面正就任何嚴重行為不當事件進行調查的情況下，暫時免去有關人員的正常職務。由於停職不是必然的，他每次都會尋找其他方法，看實際上是否可以讓有關人員擔任其他職務或放假。因此，停職只是最後才會採取的措施；及
- 停職持續時間主要取決於個別案件的複雜程度及調查時間。

第 3 部分：停職期間扣發薪金

扣發薪金的條文

3.1 《公務人員 (管理) 命令》第 13(2) 條規定，任何人員如根據《公務人員 (管理) 命令》第 13(1)(a) 條或第 13(1)(b) 條被停職，則該名人員在進行刑事法律程序或紀律處分程序期間，可被扣發不多於 50% 的薪金。公務員事務局在《紀律處分程序指南》中訂明，作為一項指引，停職人員應被扣發 50% 的薪金。在特殊情況下，如有關人員能提供足夠證據證明有經濟困難，該名人員會被扣發較少的薪金 (例如 25%)。任何人員如根據《公務人員 (管理) 命令》第 13(1)(c) 條被停職，以便就其行為進行研訊，則該名人員可獲發放全薪。

3.2 《公務人員 (管理) 命令》第 13(3) 條規定，如果針對任何人員的紀律處分程序或刑事法律程序沒有導致該名人員被懲罰，則該名人員有權悉數取回停職期間被扣發的薪金。任何人員如果被處以革職懲罰，被扣發的薪金便會遭沒收。任何人員如果被處以革職以外的懲罰，則可以按照行政長官認為合適的比率取回被扣發的薪金。作為一項指引，遭迫令退休的人員不會獲發還被扣發的薪金。不過，被處以革職和迫令退休以外的懲罰 (例如嚴厲譴責) 的人員則可以悉數取回被扣發的薪金。

3.3 在五個紀律部隊的有關條例中 (見上文第 1.8 段表一)，亦載有規定扣發停職期間薪金和發還被扣發薪金的相類條文。不過，對於紀律部隊的高級人員，在停職方面則根據《公務人員 (管理) 命令》的條文處理。舉例來說，根據《警隊條例》，警務處處長是警司職級以下警務人員的停職主管當局；根據《公務人員 (管理) 命令》，公務員事務局局長是警司職級及以上警務人員的停職主管當局 (見上文第 1.8 段表一)。至於有關扣發停職人員薪金事宜，酌情權歸於有關停職主管當局。

扣發薪金做法的演變

3.4 五十年代期間，《殖民地規例》授予當局酌情權，扣發停職人員不多於 50% 的薪金。不過，過去多年來，行使這項酌情權的做法經歷了很大的轉變。根據一九七七年十月發出的公務員事務局通告第 26/77 號所載，被停職的已婚人員會獲發給其薪金的 75%，而未婚人員則獲發給 50%。除警務處外，所有部門均採取這個做法。一九七八年一月，警務處在未徵得公務員事務局同意下，開始向根據《警隊條例》被停職的警務人員發放全薪。警務處更質疑原則上應否在一名人員停職期間扣發其薪金。公務員事務局在研究有關問題後，於一九七九年三月發出公務員事務局通告第 8/79 號，規定停職人員在一般情況下，應繼續支取全薪。不過，在特殊情況下，有關人員在停職期間宜支取少於全數的薪金。對於這類情況，薪金扣發多寡，概由停職主管當局決定，並應每月檢討一次。

3.5 在 1986–87 年度，公務員事務局對被控涉及挪用公帑或所涉控罪會令公共服務聲譽嚴重受損的停職人員，開始實施扣發 50% 薪金的做法。在一九八八年，公務員事務局進行內部檢討後，正式實施這個做法。自此，當有或將有針對任何人員的紀律處分程序提起，在停職期間該名人員 50% 的薪金便會被扣發。如屬刑事案件，停職人員仍獲發給全薪，直至被控以刑事罪行當日為止。該日之後，其 50% 的薪金會被扣發。倘有關人員有足夠證據證明本身有經濟困難，當局會考慮只扣發其 25% 的薪金。

3.6 一九九三年，《紀律處分程序指南》頒布有關扣發停職人員 50% 薪金的指引。由二零零零年七月起，除警務處外，所有停職主管當局均遵從這個指引，而警務處則繼續向警司職級以下的停職警務人員發放全薪（註1）。這種做法不一致的情況過去一直備受爭議，公務員事務局現正研究根據《公務人員（管理）命令》扣發停職期間薪金的做法及根據紀律部隊規例而實施的做法可否予以改進，以消除這種不一致的情況。

公務員事務局與警務處的討論

3.7 在一九七九年三月公務員事務局通告第 8/79 號發出後，警務處仍繼續向警司職級以下的停職警務人員發放全薪。

3.8 一九九八年，兩名警司職系的警務人員因刑事罪行被起訴。公務員事務局根據《公務人員（管理）命令》第 13(1)(b) 條的規定，把該兩名人員停職，並扣發其 50% 薪金。警務處通知公務員事務局，只發放半薪予停職警務人員，與警務處容許停職警務人員支取全薪的做法不符，並表示此事引起部分警務人員關注。警務處認為，只發放半薪予停職人員，等於在刑事法律程序有結果前預先作出裁決，是對該兩名人員的懲罰措施。

3.9 一九九九年二月，公務員事務局告知警務處：

- 扣發停職人員部份薪金的理據，是有關人員已再無執勤，而且其操守和誠信亦因某些原因受質疑。既然停職人員已沒有執行令其可賺取應得薪金的工作，不發放全薪亦屬公道，不應視作在刑事法律程序有結果前預先作出裁決；
- 為了保障最終證明無罪的停職人員的利益，有關人員在裁定罪名不成立之後，便會獲發還全部被扣發的薪金。此外，若有關人員在停職期間經濟出現問題，《紀律處分程序指南》亦有條文規定，可以只扣發其 25% 的薪金；及
- 《公務人員（管理）命令》第 13 條就着令人員停職及扣發其部分或全部薪金的規則作出規定，這項規定適用於所有受該命令規管的人員，包括警司職系的警務人員。受《公務人員（管理）命令》所規管的公務員數目遠遠超過《警隊條例》所規管的數目。扣發薪金的規定適用於上述所有人員，並無例外。

註 1：懲教署截至二零零零年六月為止仍發放全薪予監督職級以下的停職人員。由二零零零年七月開始，懲教署接納公務員事務局的建議，劃一扣發停職人員 50% 的薪金。

3.10 公務員事務局向警務處表示，雖然《紀律處分程序指南》已頒布有關指引，但警務處仍然向根據《警隊條例》被停職的人員發放全薪。公務員事務局認為，容許停職人員支取全薪，會產生不良的副作用，令有關人員設法延長停職時間，特別是那些預料所犯事項會導致被革職的人員。最近出現許多停職人員的上訴個案，已顯示了這個趨勢。

3.11 一九九九年四月，警務處向公務員事務局表示，警務處明白《紀律處分程序指南》的有關指引，也知道公務員事務局現時的做法是扣發停職人員 50% 的薪金。不過，警務處指出，警務處處長獲賦權就《警隊條例》所規管的所有停職人員作出行政決定，而警務處處長採用的政策，就是所有根據《警隊條例》被停職的人員，均可獲發全薪，直至他們被裁定刑事罪名成立或透過其他途徑被免去在警務處的職位為止。這項政策是根據自然公正原則而訂定的，而警務處處長亦考慮到以下各項因素：

- 扣發薪金的做法被視為帶懲罰性；
- 停職人員在未經證實有罪之前是假定無罪的，因此在被裁定有罪之前，不應受到經濟上的懲罰；及
- 停職人員是警務處的一分子，警務處處長對其福利仍負有責任。若有關人員在未證實刑事罪行或違紀行為的罪名成立前便被削減薪金，會對該名人員以至整個警務處的士氣造成巨大打擊。

3.12 警務處亦對公務員事務局表示，明白該局關注到長期停職但保留全薪的警務人員可能會試圖盡量延長停職期。警務處同意這種情況有可能發生。不過，警務處認為：

- 該等獨立事件不應影響對所有警務人員保持負責任和公平的態度；及
- 支取 50% 薪金的停職人員如可能會被裁定犯下刑事罪行或因其他原因而須被免去在警務處的職務，亦可能會盡量拖延停職時間。

3.13 一九九九年八月，公務員事務局告知警務處：

- 停職人員並無執勤，而他們的操守及誠信亦受到很大質疑；
- 公務員隊伍應保持最高標準的誠信。從員工管理角度來看，當局對那些在紀律處分程序展開時或被控刑事罪行時(代表個案的表面證據成立)被停職而其後被定罪的人員採取強硬態度，並無不合理之處；
- 如有關程序並無導致免職的懲罰，停職人員可獲發還全數被扣發的薪金；及
- 現行條文可以讓能夠提供足夠文件證明經濟出現困難的人員獲扣發較低比率的薪金。

因此，公務員事務局不認為扣發停職人員的薪金會違反自然公正原則。公務員事務局堅持其立場，所以該兩名警司職系的警務人員在刑事法律程序進行期間均在扣發半薪的情況下被停職。

審計署對停職期間扣發薪金的意見

扣發薪金的不同做法

3.14 審計署注意到，現行有不同規例賦權各停職主管當局行使其酌情權，決定停職人員應否被扣發薪金及扣發多少薪金(見上文第1.8段表一)。審計署注意到，自二零零零年七月起，整個公務員隊伍的做法是，所有公務員，除了警司職級以下的警務人員之外，在停職期間都會根據《紀律處分程序指南》的指引，被扣發 50% 的薪金。警務處則繼續向警司職級以下的停職警務人員發放全薪。

3.15 由各停職主管當局行使酌情權，結果導致扣發薪金方面出現以下不同的做法：

- 儘管《公務人員 (管理) 命令》及紀律部隊的條例已就扣發薪金的事宜訂定相類條文，不同部門對其人員所採取的做法仍有不同；
- 同一部門對其人員所採取的做法亦有不同 (例如，警司職級以下的警務人員受《警隊條例》規管，但警務處的文職人員則受《公務人員 (管理) 命令》規管)；及
- 同一紀律部隊對不同職級的人員採取不同的做法 (例如，在警務處，警司職級以下的警務人員受《警隊條例》規管，但警司職級或以上的警務人員則受《公務人員 (管理) 命令》規管)。

3.16 審計署認為不同部門採取不同的做法並不可取。在這方面，審計署注意到，一九九九年三月，某工務部門一名被革職人員投訴政府根據《公務人員 (管理) 命令》在其停職期間 (一九九七年年年初至一九九八年年年初) 扣發其 50% 的薪金。該名人員聲稱一些在類似情況下被停職的警務人員仍可支取全薪。他更申請法律援助，要求就其在停職期間被扣發 50% 薪金的事宜進行司法覆核。不過，他的申請在一九九九年八月被法律援助署署長拒絕。

3.17 審計署認為，所有部門首長均應按照公務員事務局的政策指引行使扣發薪金的酌情權，以確保整個公務員隊伍的做法一致，這是很重要的。審計署注意到，停職人員不會獲調派執勤，而且亦有機制讓其後未有被免職的人員獲發還在停職期間被扣發的薪金。此外，亦有條文賦權停職主管當局向能夠提供足夠文件證明經濟出現困難的人員扣發較低比率的薪金。審計署認為警務處的做法較其他公務員隊伍而言，實屬過分寬厚。

可減少的停職期間薪金

3.18 在 1999–2000 年度，支付予警務處人員的停職期間薪金總額約為 2,170 萬元。假如對警司職級以下的警務人員採取在停職期間扣發 50% 的薪金的一般做法，審計署估計停職期間薪金可減少 353 萬元。下文表九顯示審計署所作估計的詳細資料。

表九

假如警務處在 1999–2000 年度扣發警司職級以下停職警務人員 50% 薪金
估計可減少的停職期間薪金

	(百萬元)
(a) 1999–2000 年度停職期間薪金總額	21.70
(b) 停職期間薪金可供扣發部份 (註 1)	11.96
(c) 假如實行扣發 50% 薪金的做法，可減少的 停職期間薪金 [(c) = (b) × 50%]	5.98
(d) 減：發還最終沒有被革職或迫令退休的 人員被扣發的薪金 [(d) = (c) × 41% (註 2)]	(2.45)
(e) 可減少的停職期間薪金淨額 [(e) = (c) – (d)]	<u>3.53</u>

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

註 1：這金額不包括給予因其行為被調查而停職的警務人員的薪金。在這情況下，這類人員將獲發全薪(見上文第 3.1 段)。

註 2：該 41% 因子乃在 1999–2000 年度最終沒有被革職或迫令退休的停職人員所佔百分比 $[(116 - 56 - 12) \div 116 \times 100\%]$ ——見上文第 2.5 段表五]。

扣發薪金的上限

3.19 審計署注意到，停職期間最多只可扣發 50% 薪金。公務員敘用委員會在一九九六年十月向公務員事務局表示，處理違紀個案需頗長時間才完成，而部分人員在停職多年後才被免職。公務員敘用委員會因此建議公務員事務局檢討在冗長的停職個案中，是否應在某一階段，將停職人員的薪金扣減至低於 50%。在收到該建議後，公務員事務局曾經進行過一次檢討。經考慮後，公務員事務局並不支持在冗長的停職個案中扣發停職人員超過 50% 薪金的建議。

停職人員獲發薪金的時限

3.20 審計署注意到，很多停職人員可獲發全薪超過一年，而現時並無時限規定停職人員何時停止支取薪金。但另一方面，放取病假的人員獲發全薪或半薪的時間長短，却有規定。根據《公務員事務規例》第 1275 條：

- 具有四年或以上服務年資的公務員可獲給予最多 182 天全薪病假及額外 182 天半薪病假，但須扣除過去四年所放取的任何有薪病假；及
- 公務員的服務年資如果不足四年，可獲給予最多 91 天全薪病假及 91 天半薪病假。

公務員事務局的意見

3.21 對於審計署提問是否有需要提高扣發薪金的上限至高於50%及設定停職人員獲發薪金的時限，公務員事務局局長表示，公務員事務局已因應現時情況就有關事項作重新檢討，但他看不到有需要改變現行安排。公務員事務局局長表示：

- 停職是管理層單方面執行的行政措施（因此不應違反有關人員的意願，令其陷入經濟困難的情況）。被控人員在未經裁定犯下刑事罪行或違紀行為前，是假定無罪的。如在定罪前終止支薪，實有違自然公正原則；
- 另一方面，他知道停職人員並沒有為公眾執勤，一經被起訴，則有表面證據顯示該人員的誠信受到質疑。《公務人員（管理）命令》規定的安排，正是務求在上文第一分段所述的各項因素之間取得平衡；
- 按照公務員敘用委員會的建議，他在一九九七年檢討過冗長的停職個案是否應扣發超過50%的薪金。經商議後，他總結認為，根據在上文第一及第二分段作出的考慮及以下因素，有關建議對停職人員不公平：
 - (i) 停職持續時間很大程度上取決於刑事法律程序或紀律處分程序所需的時間，此因素非有關人員所能控制；及
 - (ii) 在刑事法律程序或紀律處分程序尚未有結果前，有關建議等同一種懲罰；及
- 全薪或半薪病假都是僱員入職時經勞資雙方協定可享有的附帶福利，反過來說，停職則是管理層對人員採取的行政措施，而且完成紀律處分或刑事法律程序的時間長短，也非有關人員所能控制。

審計署對停職期間扣發薪金的建議

3.22 審計署建議警務處處長應於考慮下列各點後，檢討現時容許警司職級以下的停職警務人員在停職期間獲發全薪的做法：

- 公務員事務局在《紀律處分程序指南》內所頒布，並獲所有其他部門遵從的扣發停職人員50%薪金的一般指引；及
- 《警隊條例》內有關在停職期間扣發薪金的條文。

3.23 審計署建議公務員事務局局長應：

- 與警務處處長緊密聯絡，以期盡快使對警司職級以下的停職警務人員扣發薪金的做法與其他政府部門的做法一致；及

- 作為處理公務員紀律事宜的決策局局長，應向所有部門首長發出有關停職安排的詳細指引，以確保這方面的做法劃一及整個公務員隊伍都遵守指引的規定。

當局的回應

3.24 公務員事務局局長同意定期檢討公務員在停職期間被扣發薪金的做法，他表示警務處處長已答應在進行中的停職政策檢討中研究此事。公務員事務局局長亦表示，《紀律處分程序指南》已詳列如何處理停職個案的指引，以供一般情況下遵從。包括紀律部隊在內的所有部門，應要遵從該指南，除非在有關法例內另有條文明確規定不同的安排。然而，鑑於個別部門各有特別的運作需要，部門首長基於以下情況，可在他的職權管轄範圍內就有關個案行使酌情權：

- 有合法的管理理據，容許規則有若干程度上的例外；及
- 有關法例載有明確條文，賦權有關的部門首長採取該做法。

3.25 保安局局長及警務處處長表示警務處正檢討讓停職警務人員支取全薪的做法，這是進行中的警隊停職政策檢討工作的重要一環。警務處處長亦表示：

- (a) 他是根據法例、自然公正原則及關懷所有警務人員和其家庭的職責，行使他的法定權力及釐定政策；
- (b) 警務處作為一個主要執法機構，比其他政府部門與市民有更廣泛的接觸。警務人員較容易遭市民投訴及被指控刑事罪行，例如貪污或與警務工作性質有關的嚴重不當行為；
- (c) 由於廉政公署及警務處調查的個案中，有些案情複雜，因此要經過一段時間才能對停職人員提出刑事起訴或不作起訴（遑論被裁定有罪／無罪），這點值得關注。這類調查所需的時間非有關人員所能控制，約 20% 的個案需 6 至 24 個月才能完成調查；
- (d) 警務人員在社會擔當的任務是獨特的。由於“利益衝突”的情況經常存在，他不會容許警務人員在停職期間從事其他工作；
- (e) 在有關人員復職後才獲發還扣發的薪金這個做法並不可取，因為在扣發有關人員的薪金時，可能已對該名人員造成不可彌補的損害（例如有關人員可能需要出售根據政府住屋計劃購置的物業或暫停在海外接受教育子女的學業）。政府亦不能忽略扣發薪金可能導致有關人員債台高築的相關問題；及
- (f) 扣發薪金會令有關人員及其家庭陷入經濟困難的情況。扣發薪金造成的損害可能十分嚴重，因此絕不能單從金錢的角度來看這個問題。

3.26 庫務局局長表示，她歡迎審計署的建議，有關建議提倡在公共開支方面要有更高的財務問責性。當中她尤其同意不同的停職主管當局在扣發停職人員薪金方面採取不同的做法，並不可取，以及有可能被有關人員質疑處理手法不公。她知悉警務處處長正在進行的停職政策檢討，其中一部份是檢討警隊目前的做法。她表示會歡迎當局及早完成檢討，並採取行動糾正不一致之處。

第 4 部分：停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員

停發薪金的條文

刑事罪行

4.1 根據《公務人員 (管理) 命令》第 13(2)(b) 條，公務員若因被提起刑事法律程序而被停職 (即《公務人員 (管理) 命令》第 13(1)(b) 條)，則在該名人員就一項嚴重至足以導致他被革職的刑事控罪被裁定罪名成立後，由定罪當日起，該名人員的薪金會被停發，等候行政長官根據《公務人員 (管理) 命令》決定對其判處的懲罰。如有關人員就一項嚴重至足以導致他被革職的刑事控罪被裁定罪名成立後提出上訴，則在上訴期內，他的薪金會被停發。紀律部隊的條例亦載有有關停職人員被裁定犯了刑事罪行後停發薪金的條文。

違紀行為

4.2 根據《公務人員 (管理) 命令》，政府人員在紀律處分程序中被判處革職懲罰後會即時被革職，但有關人員可向行政長官提出申述。

4.3 根據上文第 1.8 段表一所述的五個紀律部隊的條例，有關人員若在針對他的紀律處分程序進行後被判罰，該名人員可向紀律部隊首長提出上訴，在這些情況下，該項懲罰將會緩期執行，直至上訴個案已經解決或撤銷為止。如有關人員就紀律處分程序的判決提出上訴，則在上訴期內，被扣發的薪金最多為 50%。扣發薪金的比率，由紀律部隊首長酌情決定 (見上文第 3.3 段)。現行的做法是：

- 警司職級以下的停職警務人員如對其在紀律處分程序中被判處革職的懲罰提出上訴，在上訴期間，警務處向他們發放全薪；及
- 在其他有關的紀律部隊的條例中訂明的職級以下的停職人員 (見上文第 1.8 段表一)，如對其在紀律處分程序中被判處革職的懲罰提出上訴，在上訴期間，其他紀律部隊只向他們發放半薪。

有關紀律部隊於紀律處分程序中停發薪金的現行做法的背景，詳述於下文第 4.4 至 4.11 段。

有關紀律部隊於紀律處分程序中停發薪金的問題

4.4 一九八零年十月，懲教署就一名於紀律處分程序完成後，對其革職懲罰提出上訴的人員在上訴期間應獲發的薪金的款額，徵詢公務員事務局的意见。懲教署當時的做法是在該段期間，向有關人員發放全薪。懲教署告知公務員事務局，這做法遭很多人員濫用，他們向更高層的主管當局提出上訴，以便在等待上訴結果期間取得額外薪金。懲教署亦告知公務員事務局，被裁定犯了刑事罪行的人員，在等候判處懲罰的期間，均會被停發薪金。懲教署認為，倘若有關停職人員已被判處革職懲罰，他應被停發薪金。

4.5 一九八零年十一月，公務員事務局告知懲教署，根據《監獄條例》，在等候上訴結果期間，有關人員在紀律處分程序中被判處的懲罰會緩期執行。《監獄條例》的條文似乎並不容許有關人員在獲發少於一半的薪金的情況下被停職。公務員事務局表示，解決這個問題的長遠方法，是修訂《監獄條例》，以容許因違紀行為被判處革職的人員在不獲發薪金的情況下停職。短期來說，公務員事務局建議懲教署安排該等人員繼續工作，或着令他們在支取半薪的情況下停職。公務員事務局認為，這樣可對為了在停職期間取得薪金而提出上訴的人員，產生阻嚇作用。

4.6 一九八四年十一月，懲教署再次徵詢公務員事務局的意見。懲教署請公務員事務局研究一宗個案，個案中一名懲教署人員就紀律處分程序中被判處的革職懲罰提出上訴，但遭駁回。在該個案中，公務員事務局裁定該名人員被革職的生效日期，是他原先被判處革職的日期。懲教署認為，由於該名人員在上訴期間被當作已遭革職，這樣會導致多發薪金。公務員事務局遂就該種情況下的革職生效日期，徵詢法律意見。在一九八五年一月取得的法律意見證實，倘若上訴遭駁回，則有關人員被革職的生效日期，是他原先被判處革職的日期，而採取行動以追討上訴期間支付予該名人員的薪金，並不恰當。

4.7 懲教署認為這個情況極不理想。由於這種性質的上訴平均需時兩個月才能作出決定，因此，政府實際上有兩個月發放薪金(不少於半薪)予被革職人員。懲教署告知公務員事務局：

- 發薪予這類人員的做法並無理據支持，因為這樣做無疑會鼓勵更多人提出上訴；
- 若有關人員被裁定犯了刑事罪行，而該罪行的嚴重程度足以導致他被革職，則會被停發薪金，跟隨此原則行事是較為恰當的處理方法；及
- 懲教署打算修訂《監獄條例》，容許在不發薪的情況下着令因違紀行為而被判處革職的人員停職，以解決這個問題。

4.8 一九八五年十二月，懲教署為了糾正這種發薪予“被革職”人員的不合常理做法，以及更迅速處理革職上訴，遂向保安局建議修訂《監獄條例》，使懲教署獲賦權完全不發薪予那些在紀律處分程序後被判處革職而提出上訴的人員。

4.9 一九八六年五月，公務員事務局表示同意懲教署的建議，並認為應同時研究有關建議對其他紀律部隊的有關條例的影響。其後，公務員事務局向香港海關查詢有否遇到同類問題。一九八六年八月，香港海關在徵詢法律意見後，向公務員事務局表示，《香港海關條例》應維持不變。

4.10 一九八七年五月，在檢討過一宗初級警務人員的違紀個案後，公務員事務局告知警務處，解決這個問題的長遠方法，是修訂有關條例，容許停發薪金予在紀律處分程序中被判處革職的停職人員。短期來說，公務員事務局認為，那些在被判處革職後提出上訴的人員，停職期間應該只獲發半薪。

4.11 一九八九年，警務處通知公務員事務局，該處已考慮過有關修訂《警隊條例》第37(4)條的建議，該建議提出停止向經紀律處分程序被判處革職後提出上訴的人員發放薪金。警務處總結認為，這個制度是公正的，毋須更改。由於有關建議亦關乎其他部門，遂進行過更多討論。一九九二年，保安局通知公務員事務局，該局已再次考慮過有關建議，認為不需要繼續研究該建議，理由如下：

- 有關假上訴的指控，其嚴重程度不致構成需要修改法例的理由；
- 即使上訴個案數目龐大，而受關注的是財政方面的影響，政府當局應致力縮短審理上訴的時間；及
- 大部分的意見是認為建議的做法違反自然公正原則。

公務員事務局不反對保安局的意見，並同意擱置該項建議。

4.12 現時，警司職級以下的停職警務人員如對其經紀律處分程序被判處革職的懲罰提出上訴，在上訴期間，警務處仍然向他們發放全薪，其他紀律部隊則只准許這類在有關的紀律部隊條例中訂明的人員（見上文第1.8段表一）在停職期間支取半薪。

審計署對停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員的意見

刑事罪行——在裁定犯了刑事罪行後停發薪金

4.13 根據《公務人員（管理）命令》和各紀律部隊的條例，公務員如就一項嚴重至足以導致該名人員被革職的刑事控罪被裁定罪名成立，則在該名人員等候當局決定對其處以的懲罰期間會被停發薪金。這些規定的共通之處，是定罪當日便會開始停發薪金。不過，審計署發現，《警隊條例》規定，在定罪翌日（即遲一日）才開始停發薪金。審計署認為，有需要修訂《警隊條例》，使該條例的有關規定，與《公務人員（管理）命令》和其他四個紀律部隊（即懲教署、香港海關、消防處和政府飛行服務隊）的條例的同類規定看齊。

違紀行為——政府人員被裁定有違紀行為後支取薪金

4.14 根據各紀律部隊的條例，對於在紀律處分程序中被判處革職懲罰而提出上訴的人員，最多只可扣發其50%的薪金。基於警務處處長作為停職主管當局所獲賦予的酌情權，警司職級以下的警務人員即使在紀律處分程序中被判處革職懲罰，仍獲准在上訴期間支取全薪。在不少情況下，上訴期長達六個月以上。根據一九八五年一月取得的法律意見（見上文第4.6段），如上訴被駁回，革職的生效日期應是原先判處懲罰的日期。審計署認為，支付薪金予一名被革職的人員的做法並不恰當。審計署認為，被裁定干犯刑事罪行的人員被停發薪金，在紀律處分程序後提出上訴的人員則獲支付部分或全數薪金，兩者處理方式不同，公務員事務局和各紀律部隊應就此進行檢討。

4.15 懲教署在一九八零年曾經指出，被判處革職的人員在上訴期可獲發全薪的做法，可能會被某些人員利用，他們故意提出上訴，藉以取得更多停職期間薪金。公務員事務局在一九八零年及一九八七年先後提出，解決這個問題的長遠方法，是修訂紀律部隊的

有關條例，容許在紀律處分程序中被判處革職的人員在停發薪金的情況下停職。不過，在一九九二年，在與警務處和保安局磋商後，公務員事務局同意擱置修訂紀律部隊有關條例的建議，該建議旨在停發薪金予在紀律處分程序中被判處革職而提出上訴的人員。自一九九二年起，有關事宜的進展不大。審計署認為，公務員事務局應積極採取行動，與各紀律部隊首長聯絡，以解決這個問題。

對財政的影響

4.16 審計署對 1999–2000 年度的所有停職個案的分析顯示，在紀律處分程序中被判處免職懲罰的人員提出上訴的個案有 19 宗，其中 17 宗涉及在上訴期獲發全薪的警務人員，另外兩宗涉及兩名獲發半薪的懲教署人員。這些人員在上訴期支取的停職期間薪金總額達 480 萬元，詳情載於下文表十。

表十

在紀律處分程序中被判處免職懲罰的上訴人 在上訴期支取的停職期間薪金

	個案數目	停職期間 薪金款額 (百萬元)	平均 上訴期 (天)
1999–2000 年度完成的上訴個案			
上訴得直 (註 1)	1	0.11	119
上訴被駁回而上訴人被：			
——革職	9	1.22	209
——迫令退休	2	0.42	229
——下令辭職	1	0.08	94
小計	13	1.83	
截至二零零零年三月三十一日 仍未完成的上訴個案			
有關人員被判處以下懲罰：			
——革職	2	1.02 (註 2)	370 (註 3)
——迫令退休	4	1.95 (註 2)	336 (註 3)
總計	19	4.80	

資料來源：審計署就公務員事務局及庫務署記錄所作的分析

註 1：有關人員對判處的懲罰提出的上訴被判得直，懲罰改為暫緩 12 個月執行。

註 2：停職期間薪金計至二零零零年三月三十一日。

註 3：平均日數計至二零零零年三月三十一日。

審計署對停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員的建議

4.17 審計署建議公務員事務局局長應在徵詢各紀律部隊首長的意見後，檢討各紀律部隊條例的有關條文，使那些在紀律處分程序中被判處免職懲罰的人員在上訴期不會獲發薪金。

當局的回應

4.18 公務員事務局局長同意審計署的建議。他表示：

- 保安局及有關的紀律部隊已研究過有關建議，即建議修訂紀律部隊條例的有關條文，將被處以革職或迫令退休懲罰而提出上訴的停職人員，予以扣發全薪。一九九二年，有關各方認為不需要繼續研究該建議，主要是考慮到假上訴的嚴重程度不致構成需要修改法例的理由，當局應致力縮短處理上訴的時間；及
- 他不反對聯同保安局及各紀律部隊，因應現時的情況再研究有關建議。

4.19 保安局局長表示，考慮到審計署的意見，她不反對公務員事務局在徵詢各紀律部隊首長的意見後，就有關事宜進行檢討。

4.20 警務處處長表示，在進行中的停職政策檢討工作中，他正考慮對在紀律處分程序中被判處革職懲罰而提出上訴的警務人員，採用扣發 50% 薪金的做法。至於有關人員被裁定犯了刑事罪行後停發薪金的生效日期問題，警務處處長同意須徵詢法律意見，如有需要，便須修訂有關法例。

4.21 庫務局局長表示，在停職期間發放薪金，以及向對紀律處分程序的裁決提出上訴的人員在其上訴期間發放薪金，均對有關部門的個人薪酬支出造成影響。由於警務處是以整筆撥款的方式運作，若該處採納審計署的建議，可藉薪酬支出調減而直接獲益。

第 5 部分：停職人員可享有的假期和假期積存總額

政府人員可享有的假期

5.1 政府人員有權享有按不同假期賺取率計算的例假，有關比率視乎該人員的聘用條件、服務年資和薪金水平而定。下文表十一顯示大部分政府人員的例假賺取率和積存限額。

表十一

政府人員的例假賺取率和積存限額

	可賺假服務期滿 一年可得的例假 (天)	積存限額 (天)
第一標準薪級人員		
(i) 服務未滿 10 年	14	45
(ii) 服務滿 10 年或以上	22	90
總薪級表第 14 點以下或同等 薪點的人員 (第一標準薪級人員除外)		
(i) 服務未滿 10 年	22	60
(ii) 服務滿 10 年或以上	31	120
總薪級表第 14 點或以上或同等薪點的人員		
(i) 服務未滿 10 年	31	120
(ii) 服務滿 10 年或以上	40.5	180

資料來源：《公務員事務規例》

註：二零零零年六月一日或以後受聘的政府人員享有新制定的附帶福利，其中例假賺取率和積存限額均較低。

停職人員可享有的假期和假期積存總額

5.2 根據《公務員事務規例》第 1151(1) 條規定，公務員的可賺假服務期，每日均可賺取例假。如沒有可賺假服務期，則不能賺取假期。例如，《公務員事務規例》第 1103(1)(b) 條規定在計算應得假期時，放取例假的期間不得作為可賺假服務期計算。

5.3 在停職期間，有關人員並無執勤。不過，一九九一年以前，停職人員不論支取多少薪金，仍可繼續賺取假期。當時，《殖民地規例》和《公務員事務規例》均無有關政府人員在停職期間可否享有假期的條文。由於停職是政府在對有關人員應否接受紀律

處分／懲罰作出最終決定之前，暫時停止該名人員職務的單方面行為，因此該名人員應繼續享有其服務條款及條件所附帶的全部福利，包括享有賺取假期的權利。若該名人員在停職期後被革職或迫令退休，他所積存的所有假期均會喪失，包括在停職以前或期間所賺取的假期。

5.4 一九九零年，一名人員在其四年半的停職期間賺取了約五個月的假期，最後被建議為公眾利益着想而退休。當時的總督在處理這宗個案時指出，停職人員可賺取假期實屬荒謬。他並指出，若當局有合法權力依據不發放有關假期，便不應批准有關人員賺取任何假期；但若欠缺上述權力依據，則應就有關規則作出修訂。

5.5 公務員事務局其後檢討在停職期間可享有假期的政策。該局決定鑑於有關人員並無執勤，故在停職期間不應享有賺取假期的權利。不過，公務員事務局局長可根據個別情況，給予停職人員全部或部分假期，猶如該人員沒有被停職一樣。一九九一年五月，公務員事務局通告第 14/91 號公布上述新修訂政策，《公務員事務規例》亦作出相應修訂。

5.6 《紀律處分程序指南》規定，如果當局在調查被停職人員後沒有向他提起任何刑事法律程序或紀律處分程序，又或停職人員獲裁定刑事控罪或違紀指控不成立，有關當局通常應該批准他賺取在停職期間本可賺取的假期，猶如他沒有被停職一樣。

審計署對停職人員可享有的假期和假期積存總額的意見

停職人員的假期積存總額

5.7 政府人員可累積例假至《公務員事務規例》所容許的限額（見上文第 5.1 段表十一）。已任職一段日子的人員，包括被停職的人員，通常會積存一些假期。

5.8 根據《紀律處分程序指南》，除非無法替有關人員另覓職務或該名人員不宜擔任其他職務，否則不應着令該名人員停職，而且停職期應該越短越好。基於這些原則，審計署認為，當局在着令某人員停職前，應透過行政安排勸諭該名人員放取已賺取的假期。倘基於部門本身的理由或為了廣泛公眾利益，該名人員宜停止行使其職位的權力和職能，則放取假期是一個可行的方法。對該名人員來說，在進行刑事法律程序或紀律處分程序期間，放取已賺取的假期可能會較被停職來得有尊嚴。此外，該名人員亦毋須擔心休假期間會被扣發部分薪金。

5.9 審計署注意到，公務員事務局曾研究是否可以指令公務員放取假期。不過，由於《公務員事務規例》中沒有適用的條文，因而公務員事務局沒有繼續研究這項構思。審計署又注意到，在一些近期處理的紀律處分個案中，有幾名高級人員都是在停職前於調查期間放取假期。

可減少的停職持續時間及停職期間薪金

5.10 審計署認為，勸諭公務員在停職前放取已賺取假期，既可大為縮短停職的持續時間，又可大幅減少停職期間薪金。已任職一段日子的人員通常都會積存有一定的假期。根據上文第 2.7 段表六所載，在 1999–2000 年度發放給 288 名人員的停職期間薪金為 3,600 萬元，而 1999–2000 年度每宗個案的停職持續時間平均為 195 天。假設每名停職人員平均的假期積存總額為 30 天，並於停職前放取所有積存假期，審計署估計，停職期間薪金可減少 550 萬元。有關審計署的估計詳見下文表十二。

表十二

勸諭公務員在停職前先放取假期估計可減少的停職期間薪金

(a) 1999–2000 年度停職期間薪金總額	3,600 萬元
(b) 每宗個案在 1999–2000 年度的平均持續時間	195 天
(c) 勸諭公務員放取假期估計可減少的停職期	30 天
(d) 估計可減少的停職期間薪金 [(d) = (a) ÷ (b) × (c)]	550 萬元

資料來源：審計署就公務員事務局和庫務署記錄所作的分析

審計署對停職人員可享有的假期和假期積存總額的建議

5.11 審計署建議公務員事務局局長應在徵詢各部門首長的意見後，研究可否在着令停職前，勸諭將會被停職的人員先放取已賺取的假期。

當局的回應

5.12 公務員事務局局長同意審計署的建議。如有關人員自願作出選擇，而運作上又可行，他同意讓有關人員在被着令停職前放取已賺取的假期。

5.13 警務處處長表示：

- 審計署的建議旨在達致一個雙重目的，即暫停將會被停職人員的職務而又不扣發其任何薪金。必須注意的是，休假而持有警察委任證的警務人員可繼續行使其權力，這樣做可能不大恰當，也不合乎公眾利益；及
- 鑑於警務人員情況特殊，並獲授廣泛權力，因此審計署這項建議亦會對公眾利益構成重大影響。這個問題必須審慎研究，而不應單從金錢角度着眼。

第 6 部分：給予停職人員按年增薪點

薪級表及按年增薪點

6.1 政府人員是按有多個支薪點的薪級表支薪的。受聘後，有關人員一般會以薪級表最低一點支取薪金，並可獲按年增薪點，直至到達其薪級表頂點為止。

6.2 《公務員事務規例》第 451(1) 條規定，公務員必須在接受評核的年度內，品行 (包括忠誠、遵從訓令及禮貌) 及工作態度 (即專心工作、盡忠職守及工作勤奮) 良好，才可獲得給予增薪點。《公務員事務規例》第 452 條則就暫停發放及延期發放增薪點作出規定。《公務員事務規例》並沒有說明一名人員在停職期間應否獲得增薪點。不過，按照政府的一貫做法，停職人員亦會獲給予按年增薪點。

公務員敘用委員會與公務員事務局的討論

6.3 一九九五年三月，香港海關徵詢公務員敘用委員會的意見，詢問是否應拒絕讓兩名因為涉及刑事罪行而被停職的人員通過考績關限 (註 2)。因此，公務員敘用委員會尋求公務員事務局闡釋有關政策，說明停職人員應否繼續獲給予按年增薪點。公務員敘用委員會的初步意見是，鑑於有關人員的品行和工作態度受嚴重質疑，以致須被停職，因此令人懷疑給予該等人員按年增薪點是否合理。

6.4 一九九五年六月，公務員事務局回覆公務員敘用委員會時表示，《殖民地規例》或《公務員事務規例》均無授權政府對停職人員扣發按年增薪點。《公務員事務規例》第 451 和 452 條是指公務員工作時的品行和工作態度，與違紀行為或刑事罪行無關。公務員如被停職，通常因涉嫌犯罪或違紀，尚待證實。在未證實有罪或確有違紀前，如假定有關人員在停職前或停職期間表現欠佳，以致須完全扣發按年增薪點是不公平的。公務員事務局的結論是，要對停職人員扣發按年增薪點，在原則上和技術上均有重大困難。

6.5 一九九五年九月，公務員敘用委員會表示按年增薪點並非自動給予的。公務員完成了一年令人滿意的服務，才會獲給予按年增薪點。對於公務員被停職，其工作時的品行和工作態度卻不受質疑 (並毋須因而被扣發按年增薪點)，公務員敘用委員會認為難以理解。一九九五年十一月，公務員事務局答允在下次檢討給予增薪點的規例時，會考慮公務員敘用委員會的意見。

註 2：某些職系的個別職級把薪級表的某些支薪點定為“考績關限”。管理層必須作出決定，證明有關人員能勝任職務和工作效率高，才准予他通過考績關限，並繼續按薪級表增薪。考績關限制度是過去訂立的，主要適用於較多增薪點的職級。考績關限制度已於二零零零年十月廢除。

6.6 一九九六年十月，公務員敘用委員會在審議多宗涉及政府人員被停職的違紀個案時，再度提出有關問題，並認為停職人員不應獲給予按年增薪點，因為其品行受質疑，且不宜執行公職，因而不符取得增薪點的規定。一九九六年十二月，在公務員敘用委員會與公務員事務局舉行的會議上，公務員事務局原則上同意公務員要有良好工作表現和品行才可取得按年增薪點，不應自動給予按年增薪點。可是，《公務人員(管理)命令》和《公務員事務規例》均無闡述停職人員獲給予增薪點的問題。公務員事務局正在更全面地檢討《紀律處分程序指南》及多個相關的問題。公務員事務局承認給予停職人員按年增薪點的做法有違常規，並承諾檢討《公務員事務規例》的有關規定。

對《公務員事務規例》的建議修訂

6.7 公務員事務局在一九九七年進行完內部檢討之後，擬備了一份建議書，建議修訂《公務員事務規例》第451條，加入一項條文，規定除非獲公務員事務局局長批准，否則停職人員在停職期間不能獲給予增薪點。一九九七年十一月，公務員事務局就該建議的修訂是否妥當徵詢律政司的意見。律政司表示，根據《公務員事務規例》第451條，公務員並非必然會獲給予增薪點，而是須品行及工作態度良好才會獲給予增薪點。由於不能評估停職人員的品行及工作態度，因此看來有理由修訂《公務員事務規例》第451條，對停職人員扣發增薪點。不過，截至二零零零年七月三十一日止，修訂《公務員事務規例》以對停職人員扣發按年增薪點的建議仍未落實。

審計署對給予停職人員按年增薪點的意見

6.8 審計署認為，不應自動給予公務員按年增薪點，公務員須提供一年令人滿意的服務後，才能賺取一個增薪點。審計署亦認為，不應給予停職人員按年增薪點，因為他們在停職期間並沒有執勤。審計署注意到，公務員敘用委員會首先在一九九五年三月請公務員事務局注意給予停職人員按年增薪點的問題(見上文第6.3段)，然後在一九九六年十月再次提出這個問題(見上文第6.6段)。公務員事務局最後在一九九六年十二月同意不應給予停職人員增薪點的原則。不過，截至二零零零年七月三十一日止，給予停職人員按年增薪點的做法仍然存在。審計署注意到，在二零零零年六月，公務員事務局發出公務員事務局通告第13/2000號，公布《公務員事務規例》內有關發放、暫停發放及延期發放增薪點等條文的修訂，以及取消考績關限，這是公務員體制改革的其中一環。不過，這份公務員事務局通告並無包括對停職人員扣發按年增薪點的建議在內。審計署認為，公務員事務局應盡快糾正給予停職人員按年增薪點的有違常規做法。

對財政的影響

6.9 審計署的分析顯示，在1999–2000年度，288名停職人員中，有59名在停職期間獲給予按年增薪點。其他人員在停職期間並沒有獲給予按年增薪點，因為他們的薪金已達其薪級表的頂薪點，或他們的停職期在按年增薪日期前已完結。這59名人員在停職

期間共獲給予的增薪點為 86 個支薪點。其中 20 名人員獲給予超過一個增薪點，其中一名人員在停職期間獲給予六個增薪點。這 86 個支薪點的按年計金額約為 889,000 元。在 1999–2000 年度，因在停職期間給予按年增薪點而多給這 59 名人員的薪金約為 315,000 元。

審計署對給予停職人員按年增薪點的建議

6.10 審計署建議公務員事務局局長應盡快採取所需行動，以終止給予停職人員按年增薪點的做法。

當局的回應

6.11 公務員事務局局長同意審計署的建議。他表示，為遵守按年增薪點是賺取得來而非必然給予的這個公務員事務局的立場，他在公務員體制改革的前提下，已決定終止向停職人員給予按年增薪點的做法。他會修訂《紀律處分程序指南》及預期在二零零零年的最後一個季度實施這個新安排。

第 7 部分：公務員事務局對停職個案的監察

公務員事務局監察角色

7.1 公務員事務局負責有關公務員品行及紀律的政策事宜，而根據《公務人員 (管理) 命令》，公務員事務局局長和各部門首長獲賦予着令某類人員停職的權力。五個紀律部隊的首長亦獲賦予權力，可着令有關條例所訂明的人員停職 (見上文第 1.8 段表一)。

7.2 至於公布有關停職的規例及慣常做法的事宜，公務員事務局在過去多年發出了《紀律處分程序指南》及有關的公務員事務局通告，以供各部門遵從。公務員事務局要求各部門首長 (包括紀律部隊首長) 遞交停職個案的季度報告，藉以監察停職個案的整體情況。根據季度報告所載的資料，公務員事務局就所有停職個案編製每季統計摘要。

審計署對公務員事務局監察停職個案的意見

有關停職個案的管理資料

7.3 目前，公務員事務局要求部門在季度報告內提供的資料，只是那些在季度完結時仍有待處理的停職個案。不過，季度報告並無包括在季度期間解除停職個案的資料，亦無包括支付個別停職人員的薪金額。因此，公務員事務局根據季度報告編製的統計摘要，內容主要是仍有待各部門處理的停職個案。公務員事務局沒有設立管理資料系統來定期綜合所有停職個案的資料，以便詳細分析過去多年停職個案的概況及趨向。審計署認為，公務員事務局有需要就所有停職個案的持續時間及詳情，備存完整而正確的資料，以便與各部門採取適當的跟進行動。

7.4 審計署在分析停職個案時，利用庫務署薪俸記錄系統編製停職個案及有關詳情的一覽表，內容包括停職的持續時間及停職期間所支付的薪金。所選取的資料按財政年度及部門分類，以便與由各部門向公務員事務局提交的季度報告所載的資料對照。結果證明，這個方法可幫助及能有效率地識別所有停職個案作詳細分析。藉着利用電腦從薪俸記錄系統取得資料，審計署對1997-98年度至1999-2000年度的停職個案作出如上文第2部分所述的詳細分析。審計署認為，這些分析提供了有用的管理資料，有助監察停職個案的概況及趨向。就此而言，審計署認為，公務員事務局亦應利用薪俸記錄系統，以取得所需資料並編製停職個案的詳細分析作監察之用。

行政安排上有違反常規及欠缺劃一之處

7.5 審計署注意到，在處理停職個案的行政安排上，有不少違反常規及欠缺劃一之處，涉及的事宜有以下幾方面：

—— 停職個案的持續時間 (見上文第 2.8 至 2.14 段)；

- 停職期間扣發薪金 (見上文第 3.14 至 3.21 段)；
- 停發薪金予被裁定有罪或違紀的人員 (見上文第 4.13 至 4.16 段)；
- 停職人員可享有的假期和假期積存總額 (見上文第 5.7 至 5.10 段)；及
- 給予停職人員按年增薪點 (見上文第 6.8 及 6.9 段)。

根據以上審計署的意見，審計署認為，公務員事務局有需要全面檢討停職的規例及慣常做法。

審計署對公務員事務局監察停職個案的建議

7.6 審計署建議公務員事務局局長應：

- 全面檢討停職的規例及慣常做法，以
 - (i) 糾正慣常做法上有違反常規及欠缺劃一之處；及
 - (ii) 實施妥善而穩當的行政安排，以確保各部門遵從；
- 要求各部門遞交所有停職個案的季度報告，內容包括解除停職個案，以加強現行監察停職個案的機制；及
- 定期詳細分析所有停職個案，以監察停職個案的概況及趨向。

當局的回應

7.7 公務員事務局局長同意審計署的建議。他表示：

- 公務員事務局會繼續定期檢討有關安排，並在適當的情況下向部門首長發出指引，確保既定的政策及規定得以嚴格遵從；
- 公務員事務局會修訂季度報告的格式，以包括附加資料，以期及早發現可能出現問題的個案；及
- 公務員事務局會制定一套管理資訊系統，收集有關停職個案的資料，以作日後翻查數據用途，這可有助當局有效地監察每宗個案的進展、及早發現問題以及有助管理層就處理方法和政策進行檢討。

附錄 A
(參閱第 2.11 段)

截至二零零零年三月三十一日八宗冗長的停職個案摘要

個案	由	停職期 至	持續 時間 (年)	停職期間 支付的薪金 (千元)	備註
1	一九八九年五月	仍然停職	10.9	1,151	該名人員於一九九三年年中，在外國被裁定罪名成立，並判處入獄。自一九九三年年中起，他的薪金已被停發。他正在當地進行上訴。
2	一九九一年四月	二零零零年三月	8.9	2,863	該名人員於一九九三年年中被裁定罪名成立，並在一九九五年年初上訴得直。由於他聲稱身體健康不適合進行聆訊，故此不能展開紀律處分程序。二零零零年年初，該名人員被指令為公眾利益着想而退休。
3	一九九三年十月	二零零零年三月	6.4	1,555	該名人員於一九九三年年底及一九九六年年中被控干犯刑事罪行，並於一九九七年年初被裁定一項罪名成立。二零零零年年初，他被着令為公眾利益着想而退休。
4	一九九五年二月	仍然停職	5.1	3,216	該名人員於一九九五年年中被裁定罪名成立，但該項判罪於一九九六年年初被推翻。他被當局判處迫令退休的懲罰，但該項懲罰遭司法覆核推翻。當局其後恢復進行紀律處分程序，而有關程序仍在進行中。
5	一九九五年六月	二零零零年二月	4.7	1,422	在一九九六年年底，對該名人員的刑事控罪被裁定罪名不成立。他在紀律處分程序完成後被判處迫令退休的懲罰。
6	一九九五年九月	二零零零年三月	4.5	1,043	在一九九六年年初，對該名人員的刑事控罪被裁定罪名不成立。他在紀律處分程序完成後被判處革職的懲罰。
7	一九九五年九月	二零零零年三月	4.5	1,103	於一九九六年年初，對該名人員的刑事控罪被裁定罪名不成立。他在紀律處分程序完成後被判處革職的懲罰。
8	一九九七年二月	仍然停職	3.1	809	該名人員於一九九七年年中被裁定違紀行為罪名成立，並被革職。該項懲罰經一九九九年年初進行的司法覆核推翻。當局其後恢復進行紀律處分程序，而有關程序仍在進行中。

資料來源：公務員事務局及庫務署的記錄