

第 8 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

公务员事务局

公务员津贴的管理

香港审计署

一九九九年十月十一日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。

如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

公务员津贴的管理

目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.2
帐目审查的目的及范围	1.3
第 2 部分：管理津贴的架构	
公务员事务局和部门首长所担当的角色	2.1
检讨津贴委员会	2.2
谘询团体所担当的角色	2.3
修订服务条款及条件的安排	2.4 – 2.5
修订津贴的政策	2.6 – 2.8
审计署的意见	2.9 – 2.14
审计署的建议	2.15 – 2.16
当局的回应	2.17 – 2.18
第 3 部分：廉政公署职位津贴	
背景	3.1 – 3.2
由来及理据	3.3 – 3.4
对廉政公署职位津贴进行的检讨	3.5 – 3.9
审计署的意见	3.10 – 3.14
审计署的建议	3.15
当局的回应	3.16 – 3.17
第 4 部分：往返住所及办事处交通津贴	
由来及申领准则	4.1 – 4.2
往返住所及办事处交通津贴的检讨	4.3 – 4.8
审计署的意见	4.9 – 4.19
审计署的建议	4.20
当局的回应	4.21
第 5 部分：行车津贴	
由来及理念	5.1 – 5.5
行车津贴额的厘定	5.6 – 5.7

目 录 (续)

	段数
行车津贴开支的分析	5.8
审计署的意见	5.9 – 5.16
审计署的建议	5.17 – 5.18
当局的回应	5.19 – 5.21
第 6 部分：家具及用具津贴	
背景	6.1
家具及用具津贴之由来	6.2
一九九零年十月之前发放家具及用具津贴的规例	6.3
家具及用具津贴扩展至参与自置居所资助计划的人员	6.4 – 6.7
最近的发展	6.8
审计署的意见	6.9 – 6.11
审计署的建议	6.12
当局的回应	6.13 – 6.14
第 7 部分：方言津贴	
背景	7.1 – 7.4
对方言津贴进行的检讨	7.5 – 7.9
传译工作	7.10 – 7.15
审计署的意见	7.16 – 7.21
审计署的建议	7.22
当局的回应	7.23 – 7.26
第 8 部分：逾时工作津贴	
背景	8.1 – 8.2
申领准则	8.3 – 8.4
廉政公署的检讨	8.5 – 8.7
一九九七年公务员事务局的检讨	8.8 – 8.9
逾时工作津贴被视作薪金的一部分	8.10 – 8.13
1998 – 99 年度逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴的开支减少	8.14
警务处为减省纪律部队逾时工作津贴开支作出的努力	8.15 – 8.16
审计署的意见	8.17 – 8.21
审计署的建议	8.22
当局的回应	8.23 – 8.28

目 录 (续)

	段数
第 9 部分：署任津贴	
背景	9.1 - 9.4
符合资格支取署任津贴的署任期	9.5 - 9.6
一九八七年至一九八九年间署任津贴的检讨	9.7 - 9.8
审计署向公务员事务局提供的意见	9.9 - 9.10
一九九九年公务员事务局对署任制度的检讨	9.11 - 9.12
审计署的意见	9.13 - 9.17
审计署的建议	9.18
当局的回应	9.19 - 9.20
附录A： 一九八九年至一九九八年间廉政公署人员的编制、在职人数和流失人数	
附录B： 若不能申领的来回程数额提升至 25 元后在1998 - 99年度估计节省的往返住所及办事处交通津贴的款额	
附录C： 1998 - 99年度各政府部门在行车津贴方面的开支	
附录D： 由1994 - 95年度至1998 - 99年度期间在逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴方面开支最大的十个部门	
附录E： 中文版从略	

公务员津贴的管理

撮要及主要审计结果

A. **引言** 除薪金外，公务员会基于不同原因获得各类津贴。就规例、行政安排和项目的性质而言，整个津贴制度可说相当复杂。审计署最近就公务员津贴的管理进行帐目审查，发现在若干方面仍有可改善之处(第1.1及1.3段)。

B. **管理津贴的架构** 由于多项津贴在很久以前引入，事隔多年，情况可能已经改变。但公务员事务局并无制定一套计划，定期检讨各项津贴，以确保继续发放津贴仍有充分理据，而有关的申领准则亦属适当。检讨津贴委员会为公务员事务局及库务局提供一个机制，就津贴事宜进行讨论。自一九八零年以来，检讨津贴委员会再没有就津贴事宜进行任何检讨(第2.2 及2.9 段)。

C. **廉政公署职位津贴** 廉政公署职位津贴于该署在一九七四年成立时开始发放，目的是招聘及挽留人员。由于自1989 - 90 年度以来，廉政公署并无招聘及挽留人员的困难，因此，继续发放廉政公署职位津贴是否有充分的理据是可质疑的(第3.3 及3.11 段)。

D. **往返住所及办事处交通津贴** 如果员工的工作地点在市区以外，便可申领往返住所及办事处交通津贴，以发还部分交通费。但这项津贴的申领准则，并没有配合连接市区和新界的基本运输建设迅速发展而改变。此外，由于往返住所及办事处交通津贴只在若干特定条件下发放，故会出现异常现象。现行的方法趋于把不能申领的数额定得太低，以致当局要支付较高的往返住所及办事处交通津贴。当局于一九七五年订定长远目标，以期取消这项津贴，但至今仍未实现(第4.1 、4.9 、4.11 、4.15 及4.18 段)。

E. **行车津贴** 获部门首长批准在出差时使用私家车的员工，可为使用私家车出差及往返住所及办事处申领行车津贴。不过，公务员事务局局长没有就在什么情况下才可使用私家车出差这方面提供详细指引。审计署注意到，在许多情况下，在出差时使用私家车是因为贪图方便，并非是有必要的。此外，行车津贴额包括运行成本和固定成本的成份，并非完全及只与出差事宜有关(第5.1 、5.3 、5.11 、5.13 及5.15 段)。

F. **家具及用具津贴** 家具及用具津贴是为没有提供家具及用具而退还给居住于宿舍或领取自行租屋津贴的员工的租金。一九八一年，根据自置居所资助计划受资助的人员，亦可领取家具及用具津贴，虽然他们毋须缴交租金给政府。这些自置居

所资助计划的受益人获准继续领取家具及用具津贴，直至他们离职为止，甚至在已领取自置居所资助计划下可享用的所有津贴后亦然。自一九八二年起，库务局已质询发放家具及用具津贴给自置居所资助计划的受益人的做法。不过，公务员事务局仅同意停止向一九九零年十月一日或之后参加自置居所资助计划的人员发放家具及用具津贴(第6.2、6.4至6.7及6.10段)。

G. 方言津贴 通晓若干经核准的中国方言的中文主任、警察翻译主任及法庭传译主任可获发方言津贴，不论有关人员在其传译工作中使用方言的次数之多寡。统计数字显示，领取方言津贴的人员不常在其传译工作中使用方言。此外，大部分领取方言津贴的人员均是通晓普通话而获发津贴。由于政府的既定目标旨在培育一支通晓两文三语的公务员队伍，当局有需要重新考虑应否把普通话列为可申领津贴的方言(第7.1、7.4、7.16、7.18及7.19段)。

H. 逾时工作津贴 文职人员和纪律部队人员执行逾时工作，可分别获发逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴，作为补偿。近年来，廉政公署和公务员事务局曾拣选一些部门就其逾时工作问题进行检讨。一九九八年五月，公务员事务局发出通告，提醒部门应减少过多或定期的逾时工作，并严格限制和适当控制逾时工作。不过，年前在逾时工作津贴上有庞大开支的部门，在1997-98年度及1998-99年度，仍须发放巨额的逾时工作津贴。在若干个案中，逾时工作津贴因数额大及定期发放，而可能令有关人员把这项津贴视为实收薪金的一部分(第8.1、8.5至8.10及8.17段)。

I. 署任津贴 署任是管理层一项自行决定的行政安排。审计署估计，在1998-99年度，为期少于30天的署任，占署任数目的69%及署任津贴付款额的28%。公务员事务局认为，安排人员署任因现职者短暂缺勤而出现的临时空缺，在大部分部门/职系已成为颇为理所当然的做法，而是否需要作出该等署任安排似有疑问。公务员事务局认为，符合资格支取津贴的署任期，应有足够长的时间才可反映署任人员已担当大量额外的职务和职责。不过，自一九八九年以来，公务员事务局没有发出任何指引，说明只有基于工作上需要的理由，才可批准署任(第9.1、9.11、9.13及9.16段)。

J. 审计署的建议 审计署提出以下主要建议：

—— 公务员事务局局长应：

- (i) 考虑实施计划，定期在政策层面上检讨发放个别津贴的理据(第2.15段第一分段)；
- (ii) 重新权衡员工士气在津贴检讨中所占的比重，以期在保持良好的员工关系和用于津贴上的公帑开支的问责方面，都能妥善兼顾(第2.15段第三分段)；及

(iii) 基于原则，若某项津贴不再有充分的理据支持，便应立即采取行动，停止发放该项津贴(第2.15 段第四分段)；

—— 公务员事务局局长应联同有关部门首长：

(i) 检讨应否继续发放廉政公署职位津贴，以及如无足够理据支持继续发放该项津贴，从速采取行动终止其发放(第3.15段第一及第二分段)；

(ii) 考虑到目前情况的转变和有关取消往返住所及办事处交通津贴的长远目标，审慎检讨提供该项津贴的理据(第4.20 段第一分段)；

(iii) 修订往返住所及办事处交通津贴的申领准则和不能申领的数额水平，从而去除该津贴的异常现象和不必要的开支(第4.20段第二分段)；

(iv) 审慎检讨提供出差行车津贴的需要和准则，以及考虑尽快废除往返住所及办事处行车津贴(第5.17 段第一及第二分段)；

(v) 检讨现时不论有关人员使用方言的次数之多寡，一律每月获发放方言津贴的做法，以及审慎研究把普通话列为可申领津贴方言的理据(第7.22 段第一及第二分段)；及

(vi) 定期监察部门发放逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴的情况，并采取积极行动，以期减少定期发放的及过多的逾时工作补薪(第8.22 段第三分段)；

—— 公务员事务局局长和库务局局长应：

(i) 就厘定行车津贴额的公式作出检讨，将现有过分慷慨的优惠元素撇除，并只发还在出差时使用私家车所招致的直接成本(第5.18段)；

(ii) 重新检讨容许自置居所资助计划的受益人领取家具及用具津贴的理据，特别是那些已领取全部自置居所津贴的人员，以及如果决定自置居所资助计划的受益人没有资格领取家具及用具津贴，应迅速采取行动，停止发放这项津贴(第6.12段第一及第二分段)；及

(iii) 从速采取行动，确保只有基于真正工作需要，才作出署任安排，以及颁布指引，规定政策局局长及部门首长作出署任安排时，须审慎行事(第9.18段)；及

—— 库务局局长应：

- (i) 藉着参与检讨津贴委员会的工作，在津贴的管理和收紧对津贴的财政规控方面发挥积极的作用(第2.16段)；及
- (ii) 考虑限制给予短期署任的拨款，从而加紧对署任津贴的财政预算控制(第9.18 段第二分段)。

K. 当局的回应 当局同意审计署提出的大部分建议。公务员事务局局长表示，这个审计报告是切合时宜的，因为他在公务员体制改革工作中，正审慎研究公务员享有的各种福利和津贴。他同意须检讨所有津贴的继续发放。

第1部分：引言

背景

1.1 除薪金外，公务员会基于以下原因获得各类津贴：

- 提供附带福利；
- 执行逾时及额外职务；
- 工作所需的特别技能；
- 执行职务招致的费用；及
- 职务的特殊性质。

多年来，当局考虑到公务员不同职级及职系的特定性质和情况，推出各类津贴。现时共有六大类津贴。就规例、行政安排和项目的性质而言，整个津贴制度可说相当复杂。管理津贴制度已成为公务员事务局的重要职务。在1998 - 99年度，有关津贴的总开支为75.84亿元。1998 - 99年度津贴开支分析载于下文表一。

表一

1998 - 99年度津贴开支分析

类别	开支 (百万元)
发还费用	226
逾时及额外职务	1,595
与工作有关连津贴	905
房屋及与房屋有关连的福利	3,618
教育及旅费津贴	680
纪律部队津贴	560
总计	7,584

资料来源：库务署的记录及审计署的分析结果

根据决定津贴额的机制，与工作有关连津贴(例如额外职务津贴及辛劳津贴)可分为“标准”及“非标准”津贴。标准的与工作有关连津贴的津贴额是以总薪级表第1点的某个百分率计算，其他非标准的与工作有关连津贴的津贴额则以其他方法计算。

1.2 津贴的申领准则及规例由公务员事务局局长联同库务局局长及有关部门首长决定，并载于《公务员事务规例》及公务员事务局通告。

帐目审查的目的及范围

1.3 审计署最近就公务员津贴的管理进行帐目审查。这次审查涵盖管理津贴的架构及多项选定的津贴，该等津贴是审计署根据风险评估、重要性及衡工量值等因素拣选的。帐目审查显示，在若干方面仍有可改善之处。近期的审计报告提及的津贴(注1)均不在是次审查范围内。

注1： 近期的审计报告提及的津贴的例子有房屋福利(《审计署署长第二十五号报告书》第1.1至1.57段、《审计署署长第二十六号报告书》第4.1至4.58段，以及《审计署署长第二十八号报告书》第1章)及旅费津贴(《审计署署长第二十七号报告书》第1章)。

第2部分：管理津贴的架构

公务员事务局和部门首长所担当的角色

2.1 公务员事务局负责津贴的整体管理，而部门首长则负责批核发放与工作有关津贴予个别员工。此外，部门首长亦必须进行定期检讨，最少每隔两年一次，以确保有关津贴的发放仍有充分理据支持。

检讨津贴委员会

2.2 检讨津贴委员会于一九七七年八月成立，接管前公务员津贴常务委员会的职务。检讨津贴委员会由公务员事务局局长担任主席，成员包括公务员事务局和库务局的代表。检讨津贴委员会为该两局提供一个机制，就津贴事宜进行讨论。至于其主要职责范围，正如《公务员事务规例》第660条所规定，是“定期检讨《公务员事务规例》第四章载列的津贴及政府总部提交予检讨津贴委员会考虑的其他津贴的发放情形及数额”。在一九八零年以前，检讨津贴委员会定期举行会议，检讨各项津贴。直至一九八零年，检讨津贴委员会决定应只研究津贴政策的问题。自此以后，检讨津贴委员会再没有就津贴事宜进行任何检讨。公务员事务局与库务局之间亦只靠书信往来，代替定期举行正式会议。

谘询团体所担当的角色

2.3 公务员薪俸及服务条件常务委员会(薪常会)为行政长官提供有关津贴管理事宜的意见。自1981-82年度开始，薪常会每年均就私营机构的附带福利进行调查，亦不时就各项津贴作出检讨。在一九八六年及一九九一年，薪常会特别就与工作有关津贴整个制度进行两次大型检讨。纪律人员薪俸及服务条件常务委员会(纪常会)为行政长官提供有关纪律人员事宜的意见。纪常会亦在一九九一年就纪律部队的与工作有关津贴进行检讨。

修订服务条款及条件的安排

2.4 根据一九六八年政府与主要职工会所达成的协议，政府承诺在未向适当的协会提出谘询前，不会对服务条件作出任何“重大的更改”，而影响到大部分公务员，或一个或以上主要职工会大部分的会员。上述谘询必须透过高级公务员评议会进行，该会由政务司司长委任的人员和主要职工会所组成。主要职工会包括香港政府华员会、香港外籍公务员协会和本地高级公务员协会。

2.5 如经谘询后仍未能达成协议，一九六八年的协议亦规定，可在特定的情况下设立一个独立调查委员会。

修订津贴的政策

2.6 津贴若属附带福利，则视为连同每份聘书发出的服务条件说明书所载的其中一项雇用条款及条件。该份说明书列明，政府有权在其认为有需要的情况下，更改任何员工的聘用条款或服务条件。不过，根据公务员事务局沿用的“不剥夺现有福利”惯例，在职人员可选择保留现有福利或接受新的福利。当局认为这项安排对维持公务员的稳定性非常重要。最近套用“不剥夺现有福利”这惯例的例子，便是停止家具及用具津贴的发放。该项津贴的停止发放只适用于在一九九九年五月一日或之后受聘的新招聘人员(见下文第6.8段)。在此日期前受聘的公务员，可继续支取这项津贴。

2.7 另一方面，公务员在执行其职系或职级所规定以外的职务时，往往会获发放津贴作为补偿，而这些津贴并不是附带福利的一种。公务员事务局的政策是当有关的额外职务毋须执行时，有关津贴便应停止发放。

2.8 薪常会在一九九八年一月发出的第34号报告书中表示，薪常会对“不剥夺现有福利”这惯例极有保留，因为该惯例与私营机构普遍的做法不符，私营机构一般会以新的安排取代现行的安排。薪常会注意到，这是为公务员提供整套更优惠附带福利的主要原因。薪常会对当局的“不剥夺现有福利”惯例可能会限制该会就公务员薪酬改革方面提出意见，表示关注。

审计署的意见

2.9 鉴于涉及的开支庞大，当局必须设立健全的架构，确保津贴的管理能达至物有所值。由于多项津贴在很久以前引入，事隔多年，情况可能已经改变。因此，发放个别津贴的理据和条款应定期进行检讨。关于这点，**审计署注意到，公务员事务局并无制定一套计划，定期检讨各项津贴，以确保继续发放津贴仍有充分理据，而有关的申领准则亦属适当。**公务员事务局只会特地就津贴政策进行检讨，因而不能保证会及时检讨各项津贴政策，以及每隔一段时间有系统地检讨所有津贴。

2.10 尽管当局已制定一套系统，让部门首长在执行层面上进行检讨，但在政策层面上，部门首长并不是最恰当的人选去检讨津贴的发放是否有充分的理据支持。廉政公署职位津贴便是一个恰当的例子。尽管廉政公署的人事编制情况已大大改善，廉政公署仍未有采取行动，研究发放廉政公署职位津贴的理据是否仍然充分(见下文第3.7至3.11段)。

2.11 更改或撤销某些津贴的程序，会因员工反对或预期员工提出反对而受阻。例如，虽然公务员事务局注意到廉政公署职位津贴已经过时，但决定让该项津贴“自然地消逝”，而不即时把它撤销。结果，此举为政府带来了庞大的不必要开支(见下文第3.12至3.14段)。

2.12 公务员事务局并没有明确界定，当局可怎样修订个别津贴的发放条款或撤销发放个别津贴。至于当作服务条件的一部份的津贴，公务员事务局的惯例是以员工士气和稳定性为理由，不会更改在职人员的津贴政策。审计署理解到，根据一九六八年与主要职工会所达成的协议，在对服务条件作出更改前，谘询员工是很重要的。不过，审计署注意到，服务条件说明书订明，政府具有修订聘用条款和服务条件的权力。此外，薪常会对该项沿用的“不剥夺现有福利”惯例有所保留(见上文第2.8段)。审计署同意薪常会的意见。

2.13 检讨津贴委员会本可提供一个适当的机制，让库务局联同公务员事务局，密切监察津贴的管理情况。不过，自一九八零年开始，检讨津贴委员会在对各项津贴进行检讨方面的职能已被减低，而库务局在监察津贴开支方面的职责亦已减少。

2.14 审计署的意见是，当局应在政策层面上进行更深入的检讨，以确保继续发放各项津贴是有充分理据的。审计署认为，虽然员工士气很重要，但同时亦应衡量公帑开支的问责性。

审计署的建议

2.15 审计署**建议**公务员事务局局长应：

- 考虑实施计划，定期在政策层面上检讨发放个别津贴的理据；
- 考虑界定检讨津贴委员会在进行津贴检讨方面的职责，并加强其作用；
- 重新权衡员工士气在津贴检讨中所占的比重，以期在保持良好的员工关系和用于津贴上的公帑开支的问责方面，都能妥善兼顾；及
- 基于原则，若某项津贴不再有充分的理据支持，便应立即采取行动，停止发放该项津贴。

2.16 审计署亦**建议**库务局局长应藉着参与检讨津贴委员会的工作，在津贴的管理和收紧对津贴的财政规控方面发挥积极的作用。

当局的回应

2.17 公务员事务局局长表示：

- 这个审计报告是切合时宜的，因为他在公务员体制改革工作中，正审慎研究公务员享有的各种福利和津贴。他同意须检讨所有津贴的继续发放；
- 根据聘用条款，合格的人员可享有附带福利，但这些附带福利可能是以津贴形式发放的。其他发放予公务员的津贴，则大多是因为有关人员履行了其职系或职级人员在正常情况下毋须担任，而正常的薪级表亦无反映的额外工作的补偿，又或是员工因执行职务所引致的开支的补偿；

- 他注意到对于取消福利时在职公务员不受影响这项政策的批评。即使撇除这方面的法律限制不谈，他也坚决认为，为了原则，他不应在处理员工事宜上独行独断。他认为作为一个良好雇主，不应取消在职公务员现时享有的福利。不过，他想向审计署保证，公务员事务局一向均有根据情况转变，更新公务员的聘用条款及条件。公务员事务局这样做的目的，是为了在保持员工士气及公帑开支的问责方面，都能得以兼顾；
- 他承认当局应采取更多措施去检讨各项津贴。他已踏出第一步，请薪常会和纪常会分别就非纪律人员和纪律人员的与工作有关津贴进行检讨。有关检讨预计将于二零零零年年中完成；及
- 他同意应有制度监察和检讨各项津贴的发放。此事会在薪常会和纪常会进行的检讨中处理。他亦同意为了原则，若某项津贴不再有充分的理据支持，便应采取行动予以取消，但有关行动必须是合理的。

2.18 库务局局长表示，她欢迎是次至为合时的帐目审查，因为财政司司长在一九九九年的政府财政预算案中曾表示，政府应总结目前的情况和参考私营机构及其他机构的惯常做法，审慎检讨各项发放给公务员的津贴是否有充分理据支持。她会在有需要时，协助公务员事务局局长推行改动。她亦表示：

- 政府内不乏可供公务员事务局和库务局讨论津贴事宜的机制。政府内有一个常设的公务员事务局 / 库务局联络小组，该联络小组定期举行会议，讨论双方关注的事项。联络小组由公务员事务局局长和她一同出任主席，成员则包括这两局的高级人员。过去数年来，联络小组曾讨论和检讨过各项津贴。对于审计报告建议的定期检讨，应否由检讨津贴委员会或在现有的机制进行，她并无特别的意见。她可以保证，库务局会继续发挥积极的作用；
- 为了加强有效管理的观念和对市民的问责性，她在过去多年把资源管理的责任转交各决策局局长和管制人员。只要各决策局和部门所要求的拨款是在可接受的水平内，而最终又获得立法会通过，她认为库务局实不宜再审查部门就个别津贴提出的拨款建议。库务局毕竟与部门运作的距离太远，实在无法判断在部门的整体预算中，个别项目的开支水平怎样才算适当。库务局在制定开支预算时，对个别开支项目采取任何财政管制或收紧开支措施，都不免有武断之虞；及
- 她认为库务局可在以下各方面作出贡献：
 - (i) 继续监察在整个公务员体制下若干类别津贴的整体开支，并请公务员事务局和有关的决策局注意那些值得关注的范畴；

- (ii) 按情况所需，协助公务员事务局检讨发放津贴的理据、申领准则和津贴额，以确保能够善用公共资源；
- (iii) 提醒各管制人员，他们在开支预算草案的津贴分目下申请的财政拨款，应只供应付绝对必须的开支；及
- (iv) 创造有利的环境，让管制人员可以有效管理在津贴方面的开支，例如容许在有需要时在各分目之间重新调配资源，或把省下的津贴开支计作资源增值计划的节省款项。

第3部分：廉政公署职位津贴

背景

3.1 廉政公署在职人员按下文表二所示的款额获发给廉政公署职位津贴。

表二

廉政公署职位津贴款额

按廉政公署人员 薪级表支薪的人员 (薪级点)	按总薪级表支薪的人员 (薪级点)	每月津贴 (元)
—	1—6(及第一标准薪级)	200
1—9	7—15	400
10—37	16—44	700
38—40	—	1,000

资料来源：库务署的记录

按首长级薪级表或同等薪点支薪的高级人员不能领取廉政公署职位津贴。

3.2 廉政公署发出的委聘书上订明受聘人员可获发放津贴。在1998 - 99年度，廉政公署职位津贴的总开支大约为870 万元。

由来及理据

3.3 廉政公署职位津贴于该署在一九七四年成立时开始发放，目的在于以额外奖赏来吸引人员加入这个稍为孤立和发展中的新机构工作，而不会因为廉政公署工作性质不受欢迎，有时甚至是令人感到厌恶和觉得艰巨而却步。廉政专员认为，很少具合适才干的人会自愿加入廉政公署服务，除非以职位津贴作为奖赏去吸引他们，更重要的是以此挽留他们。

3.4 廉政公署职位津贴惹来不少公务员的批评，尤其是香港警务处(警务处)。曾经有论点指由于该津贴是基于招聘及挽留人员而发放，当廉政公署在这两方面没有困难时，该津贴便应予以取消。

对廉政公署职位津贴进行的检讨

3.5 自廉政公署职位津贴于一九七四年发放以来，当局已进行过三次检讨。一九七九年，薪常会获邀对廉政公署人员的薪酬及服务条件进行检讨。薪常会在一九八零年六月发表的第三号报告书中作出总结表示：

- 仍有需要保留廉政公署职位津贴作为额外奖赏以吸引及挽留人员；及
- 当时的津贴款额是足够的。

3.6 一九八九年，当局在检讨廉政公署的薪级与警务处相等职级的关系时，亦同时探讨廉政公署职位津贴，而得出的结论是廉政公署职位津贴应维持不变。

3.7 一九九二年十一月，公务员事务局进行的内部检讨认为，廉政公署职位津贴是“过时的公务员福利”，应予以检讨及整理。公务员事务局进行的检讨发现，在1989-90年度至1991-92年度期间，廉政公署在招聘及挽留人员方面，并没有遇到困难。因此，要保留津贴的理据并不充分。不过，基于下列理由，公务员事务局决定不取消廉政公署职位津贴：

- 由于该津贴自廉政公署成立以来即已发放，员工已把该津贴当作实收薪金的一部分。要说服员工没有理据继续发放该津贴将会十分困难；
- 员工的感受将会很强烈，他们亦会提出强烈反对。要取消该津贴，须列举强而有力的理由；及
- 津贴的价值在过去多年一直下跌，津贴对政府资源的影响亦日益减少。

3.8 公务员事务局认为取消该津贴会严重伤害与员工的关系，在法律上亦可能受挑战，管职双方并可能因此产生争执。当局的结论是，虽然有充分的理由来停止发放津贴，职工是否能够接纳是另一个需要认真考虑的问题。因此，当局决定继续发放该津贴，让其真正价值逐渐下降，且“自然地消逝”。不过，并没有迹象显示公务员事务局在检讨中曾谘询廉政公署管职两方的意见。

3.9 自一九九二年起，当局再没有对发放廉政公署职位津贴的理据或其款额进行检讨。公务员事务局或廉政公署均没有表示廉政公署在招聘及挽留人员方面有困难。现时廉政公署职位津贴的款额与一九七四年首次发放津贴时的款额相同(见上文第3.1段)。

审计署的意见

3.10 审计署发现，在一九九三年至一九九八年间，廉政公署的职位空缺比率和流失率一直分别低于5%和7%。近年来，该署的招聘工作均获良好反应。一九九六年，廉政公署从逾1 800名应征者当中，选聘了76名出任助理调查主任。一九九七年则从逾2 100名应征者中，选出66名出任助理调查主任。附录A显示廉政公署人员的流失率由一九八九年的11%稳步改善至一九九八年的5.1%。

3.11 根据公务员事务局进行的检讨(见上文第3.7段)和上述审计署进行的审查结果,自1989-90年度以来,廉政公署并无招聘及挽留人员的困难。因此,继续发放廉政公署职位津贴是否有充分的理据是可质疑的。

3.12 审计署注意到,廉政公署职位津贴款额在接近25年来未作调整。然而,期间薪级表却向上修订。因此,廉政公署职位津贴的实质价值已大减。下文表三显示廉政公署职位津贴款额与合资格人员薪金之比较。

表三

廉政公署职位津贴额占
廉政公署合资格人员薪金中位数的百分比

津贴款额	1973 - 74	1998 - 99
(元)	(百分比)	(百分比)
200	30.8%	2.0%
400	30.4%	2.2%
700	21.1%	1.5%
1,000	14.9%	1.1%

资料来源: 审计署的计算结果

上文表三可见,在1998-99年度,该津贴的价值相对于廉政公署人员的薪金只属小数目。因此,该津贴能否仍达到其作为奖赏的原来目的,是成疑问。

3.13 另一方面,廉政公署职位津贴的总额却不少。在1993-94年度至1998-99年度期间,每年用于廉政公署职位津贴的开支载于下文表四。

表四

廉政公署职位津贴的开支
1993 - 94 年度至1998 - 99 年度

年度	每年开支 (百万元)
1993 - 94	7.4
1994 - 95	7.7
1995 - 96	7.8
1996 - 97	8.2
1997 - 98	8.3
1998 - 99	8.7

总计	48.1
	=====

资料来源：库务署的记录

3.14 审计署认为，倘当局在一九九二年根据公务员事务局的检讨即时采取行动，由1993 - 94年度起，终止发放廉政公署职位津贴，到1998 - 99年度，应可节省约共4,800万元的款额。

审计署的建议

3.15 审计署建议公务员事务局局长应：

- 根据廉政公署职位津贴在于吸引及挽留人员的原意和廉政公署目前的人手情况，与廉政专员商讨，检讨应否继续发放该项津贴；及
- 如无足够理据支持继续发放廉政公署职位津贴，从速采取行动终止发放该项津贴。

当局的回应

3.16 公务员事务局局长表示，他已邀请纪常会检讨为纪律人员提供的与工作有关连津贴，廉政公署职位津贴亦包括在内。

3.17 廉政专员表示：

- 廉政公署职位津贴在一九七四年设立时所依据的考虑因素，到今天仍然适用。尽管现时廉政公署广受公众认许，但其工作性质不受欢迎，有时甚至令人感到厌恶和觉得艰巨。廉政公署人员通常不能广结人缘，不论政府部门或私营机构的人员，都会与他们保持一定距离。作为合约制雇员，他们所得的职业保障较长期制公务员为少。此外，廉政公署人员须遵守极为严格的纪律和克己自制；
- 尽管廉政公署职位津贴的实质价值经过多年已大减，但对于初级职员仍然是金钱上的奖励。这项津贴自廉政公署成立以来便一直发放给员工，因此已具象征意义。它代表着政府对廉政公署人员在本港肃贪倡廉的独有贡献的嘉许；
- 任何取消廉政公署职位津贴的意图，将有损该署人员的士气。廉政公署人员现已担心在续约时，约满酬金的金额会因雇主须向强制性公积金计划供款而被削减。政府现正推出一系列公务员体制改革措施，在这不明朗的时势下，这项津贴如被取消，相信会遭员方强烈反对；及
- 有些员工或会认为取消廉政公署职位津贴的建议，有违他们的服务条件，并可能将这问题诉诸法律。

第4部分：往返住所及办事处交通津贴

由来及申领准则

4.1 根据《公务员事务规例》，如果员工的工作地点在市区以外(即在新界)，便可申领往返住所及办事处交通津贴，以发还部分交通费。发还金额只限于最便宜路线，以及超逾不能申领的数额的那部分交通费。这不能申领的数额在考虑到当时在宪报公布的本港专利巴士公司的票价后，经常予以修订。在一九九八年七月一日至一九九九年六月三十日期间，不能申领的来回程数额为10.8元，而单程则为5.4元。一九九九年七月一日，不能申领的来回程数额修订至11.4元，而单程则为5.7元。在1998-99年度，政府在往返住所及办事处交通津贴的开支为6,700万元。

4.2 往返住所及办事处交通津贴最先在一九五九年发放，当时新界属偏远地区。那时候，前往新界及往来新界各区并不方便，很多地方是公共交通工具不能到达的。由于路途遥远及不方便，设于新界的岗位不受欢迎。因此，当局发放往返住所及办事处交通津贴，以补偿在新界工作的员工到偏远地区工作的不便，以及所需的额外交通费。

往返住所及办事处交通津贴的检讨

4.3 自发放往返住所及办事处交通津贴后，鉴于情况的转变，当局已数度作出检讨。

一九七五年的检讨

4.4 当局在一九七五年五月就往返住所及办事处交通津贴进行第一次检讨。当局成立工作小组，为节省发放往返住所及办事处交通津贴，建议一些措施。由于新界区的公共交通迅速扩展，工作小组认为市区及新界的分别越来越不明显。有建议提出取消往返住所及办事处交通津贴。然而，工作小组认为，有关的员工很自然会反对取消他们一直以来享有，并视为常规月入一部分的津贴。员工协会及有关政府部门不可能支持此项建议。

4.5 在一九七五年十月的报告中，工作小组的结论是，总括来说，在那阶段不建议取消往返住所及办事处交通津贴。然而，工作小组建议长远目标应是取消这项津贴。一九七五年十二月，当时的公务员津贴常务委员会赞同以取消往返住所及办事处交通津贴为长远目标。

一九七九年至一九八五年的检讨

4.6 当局于一九七九年成立另一工作小组，检讨往返住所及办事处交通津贴，并在有需要的时候提出修改。工作小组于一九八三年八月完成检讨，并把报告呈交公务员事务局。一九八四年五月，公务员事务局的结论为：

- 仍然有需要补偿往新界工作的员工；
- 需要收紧准则，原则上只限支付往返住所及办事处交通津贴给那些在新界“外围”工作的员工；及
- 基于在市区工作是常规，因此没有需要津贴由新界出市区的交通费用，除非员工被要求住在新界。

4.7 公务员事务局认为即时取消往返住所及办事处交通津贴是不切实际的。作为迈向取消此项津贴长远目标的第一步，便是把不能申领的数额提升至一个较实际的水平。一九八四年九月，公务员事务局提议把不能申领的数额与市区所有巴士的平均收费挂勾，并修订适用于津贴的界限，使在荃湾、葵涌及沙田工作的员工，不可享有申领往返住所及办事处交通津贴的资格。然而，员方就修订界限提出反对。这项建议在一九八四年十一月撤销，不过，员方接纳不能申领的数额应在考虑当时的巴士票价后，定期作出检讨。一九八五年一月，公务员事务局的结论是，往返住所及办事处交通津贴的体制及其申领准则，予以保留。

一九九二年的检讨

4.8 一九九二年一月，公务员事务局检讨往返住所及办事处交通津贴，并探讨更改发还款项准则的可能性。当局从六个部门(即消防处、区域市政总署、卫生署、渔农处、医院事务署及警务处)收集有关开支模式及员工可能的反应的资料。重新界定可申领发还款项地区(即将荃湾、葵涌及沙田不包括在合资格申领津贴的界限内)的建议被再度提出。然而，公务员事务局预期员工反应激烈，在一九九二年八月决定把这项建议搁置，并保留作为员方日后可能提出改善公务员福利的交换条件。

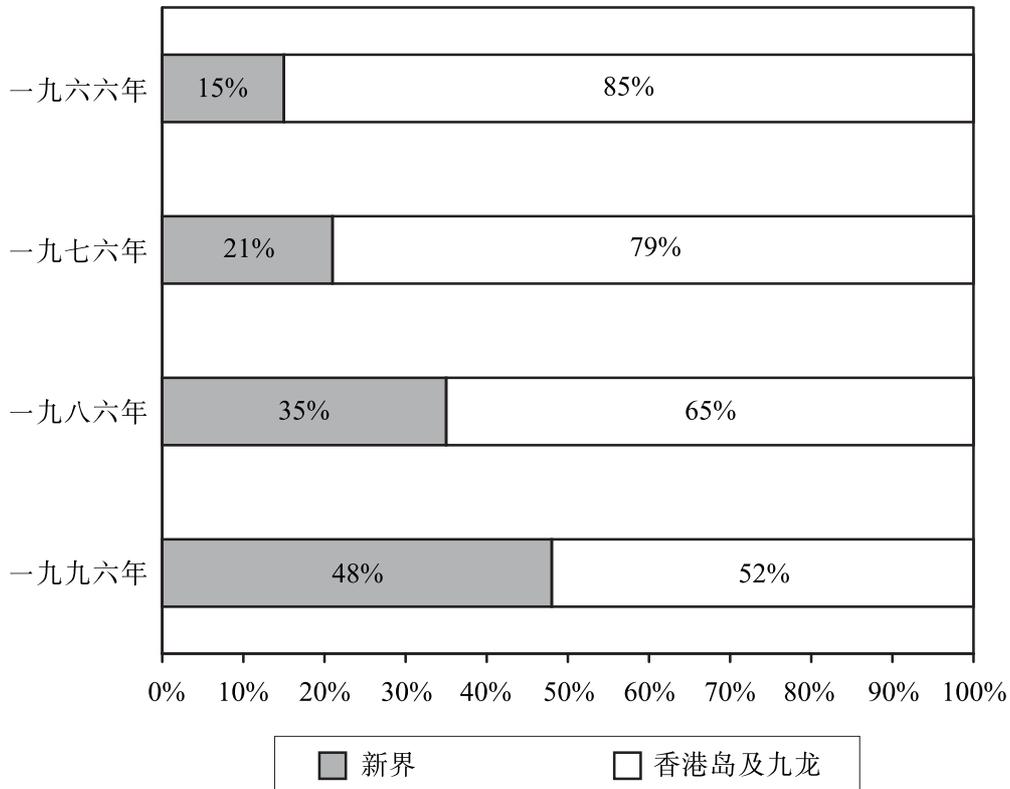
审计署的意见

导致发放往返住所及办事处交通津贴的情况有所转变

4.9 审计署注意到，自一九五九年发放往返住所及办事处交通津贴后，其申领准则保持不变，但当中其实有很重大的发展。透过兴建隧道、公路及集体运输铁路系统，基本运输建设迅速发展。本港大部分地方，现已有完善的运输网连接起来。运输系统的改善加速新界区新市镇的发展，并把人口从市区转移至新界。到了一九九八年，差不多一半的人口住在新界。下文图一显示一九六六年至一九九八年人口的地理分布情况。

图一

人口的地理分布情况
一九六六年至一九九八年



资料来源：政府统计处的记录

4.10 新界城市化及基本运输建设的改善，把市区和新界大部分地区结合起来，前往新界及往来新界各区，以时间及费用而言，与市区同样方便。因此，采用粗略的方法，把整个新界区定为市区以外，并不恰当。新界多处地区(例如荃湾、葵涌及沙田)不应包括在合资格申领往返住所及办事处交通津贴的准则内。

4.11 审计署认为，往返住所及办事处交通津贴显得过时。此外，由于往返住所及办事处交通津贴，只准许往新界工作的员工申领，便有可能出现异常的现象。例如，在湾仔居住而到沙田工作的员工可以申领往返住所及办事处交通津贴，但在沙田居住而往湾仔工作的员工却不可以申领津贴。然而他们两人支付的每日交通费是相同的。另一异常现象是，如果一名在上水居住的员工，乘搭九广铁路往返位于沙田的办事处，便可申领往返住所及办事处交通津贴。不过，如果他的办事处是位于旺角，纵使需要额外的行车时间及交通费，却不可以申领该项津贴。

审计署审查往返住所及办事处交通津贴的申领

4.12 审计署在一九九九年六月，审查100宗申领往返住所及办事处交通津贴的随机样本，显示大约40%的往返住所及办事处交通津贴，是支付给那些工作地点有足够公共交通工具提供服务的员工。典型的例子是：

- 在集体运输铁路沿线的新市镇，如葵涌、荃湾、上水、沙田及大埔；及
- 在公路完善的新市镇，如将军澳及马鞍山。

4.13 审计署认为，就前往上述地点的往返住所及办事处的路程，支付往返住所及办事处交通津贴，已不再合理。审计署估计，如果这些路程不包括在合资格申领往返住所及办事处交通津贴的准则内，政府在往返住所及办事处交通津贴方面的开支，每年会减少2,700万元(即1998-99年度6,700万元的40%)。

不能申领的数额的厘定

4.14 现时，不能申领的数额，是以182条市区巴士路线及29条过海隧道巴士线在宪报公布的票价的平均数来厘定。因此，所厘定的不能申领的数额，其实是市区以内的平均交通费。

4.15 审计署认为，用平均交通费来厘定不能申领的数额，并不恰当。提供往返住所及办事处交通津贴是为发还员工超过他们所能负担及不合理的部分交通费。因此，不能申领的数额应厘定在某一水平，超逾这水平的交通费便视为过高及不合理，而不是厘定在一个代表平均巴士票价的水平。现行的方法趋于把不能申领的数额定得太低，以致当局要支付较高的往返住所及办事处交通津贴。例如，在一九九八年七月一日至一九九九年六月三十日期间适用的不能申领的来回程数额为10.8元，而用作计算此数额的巴士票价则为4.6元至22元。似乎10.8元的不能申领的数额厘定得太低，因为有很多上班人士每日在往返住所及办事处的路程上支付高于此数额的费用。

4.16 此外，很多上班人士使用地下铁路或巴士过海上班，每日两程的过海地下铁路车程费用为18元至26元，而每日两程的过海隧道巴士车程费用则为14.6元至21.2元。至于住在新界而到香港岛工作的人士，便要支付更高昂的交通费。工作人口不会认为每日20元至30元的交通费过高，因为事实上很多人要支付这水平或超逾这水平的交通费，他们会认为这是可接受的水平。

4.17 审计署认为，把不能申领的数额厘定得较高，例如将来回程的数额定为25元(20元与30元的平均数)，而非10.8元，并非不合理。假若如此，审计署估计，单在1998-99年度，往返住所及办事处交通津贴会减少4,100万元。审计署的计算详情载于附录B。

往返住所及办事处交通津贴的检讨

4.18 早于一九七五年，当局已知道有需要检讨往返住所及办事处交通津贴，并订定长远目标，以期取消这项津贴。对于修订发放往返住所及办事处交通津贴的条款，员方的反应是主要的障碍。当局一直容忍往返住所及办事处交通津贴存在异常现象，而不能使员方清楚明白修订有关津贴是必要的。

4.19 审计署注意到，在一九九七年十二月，公务员事务局就往返住所及办事处交通津贴展开新一轮的检讨。一九九八年一月，该局向各政府部门发出问卷，调查员工往返住所及办事处所需负担的交通费。在一九九九年八月，公务员事务局发出谘询文件，建议修订往返住所及办事处交通津贴。审计署认为，必须加快进行检讨，并纠正申领往返住所及办事处交通津贴的异常现象，以便早日取消支付不必要的津贴费用。

审计署的建议

4.20 审计署建议公务员事务局局长应：

- 考虑到目前情况的转变和有关取消往返住所及办事处交通津贴的长远目标，审慎检讨提供该项津贴的理据；
- 修订往返住所及办事处交通津贴的申领准则和不能申领的数额水平，从而去除该津贴的异常现象和不必要的开支；及
- 考虑审计署的意见，早日完成有关往返住所及办事处交通津贴的检讨。

当局的回应

4.21 公务员事务局局长表示：

- 他注意到审计报告内，为说明申领往返住所及办事处交通津贴的异常现象而特别提出的事例。很明显，新界各区以内及前往新界的运输网已得到改善，因此有足够理由更改现行的制度，而这正是他现时检讨往返住所及办事处交通津贴后打算采取的做法；
- 审计署用作分析的100宗申领津贴个案，只占每月处理的18 000宗申领个案的0.56%，因此不能用作显示整体往返交通模式。在一年发还的6,700万元总额中，有大部分款项用以津贴在凌晨时分往返新界市中心办公地方的交通费，而这时段的交通费又较日间为高。自一九九八年七月新机场启用后，往返住

所及办事处交通津贴的申领数目大增，以致不可能大幅削减总开支(注2)。无论如何，他现正拟定有关往返住所及办事处交通津贴的检讨报告，结果应是大幅节省有关津贴；

- 他知道如把不能申领的数额提升至较高的水平，便可节省往返住所及办事处交通津贴方面的开支。虽然他未能成功提升有关数额至较高水平，但他仍谨守一项原则，就是只有选用最便宜的公共交通路线的员工，才可申领发还交通费用，这个做法一直有助控制开支；及
- 他同意应检讨现有提供往返住所及办事处交通津贴的理据，并已取得有关往返住所及办事处交通模式的详细资料，以进行上述检讨。他现正谘询员工及相关的谘询团体，以便早日引入新制，配合各部门的运作需求和员工的需要。

注2： 审计署注意到，很多政府合署均设于新市镇(例如沙田和荃湾)，并且有很多在这些政府合署工作的员工申领往返住所及办事处交通津贴。审计署用以分析的个案虽只占申领宗数的一小部分，但也足以说明修订现有安排将可大幅节省这项津贴。审计署考虑过发还凌晨时分所支付的交通费用的需要后，结果发现约有40%的往返住所及办事处交通津贴，是付给无论地点或时间均有足够公共交通工具提供服务的路程(见上文第4.12 段)。

第5部分：行车津贴

由来及理念

5.1 根据《公务员事务规例》，员工可按既定的条件，就出差时使用私家车和往返住所及办事处申领行车津贴。出差行车津贴在四十年代开始发放，原则是员工应获发还出差时使用私家车的实际开支。一九五九年推出往返住所及办事处交通津贴后(见上文第4.2段)，在新界工作的员工获准申领往返住所及办事处行车津贴，而非往返住所及办事处交通津贴，作为优待，但他们抵达办事处后，必须使用私家车执行职务。

5.2 《公务员事务规例》规定，出差时应采用的交通工具，依次序排列如下：

- 公共交通工具(的士除外)；
- 私家车(注3)；
- 部门自用车；
- 由政府车辆管理处提供的公用集调车；及
- 的士。

5.3 在正常的情况下，员工出差时应采用公共交通工具(的士除外)。如获部门首长批准，员工方可在出差时使用私家车。在选择交通工具时的先后次序中，私家车仅次于公共交通工具(的士除外)，因为对政府来说，支付出差行车津贴比使用部门自用车、公用集调车或的士更合乎经济原则。其实，为了纾缓部门自用车和公用集调车的压力，当局于《公务员事务规例》中订明一些措施，增强出差行车津贴的吸引力，以鼓励员工出差时使用私家车。

5.4 其中一项措施是容许在新界工作的员工申请往返住所及办事处行车津贴，而不是往返住所及办事处交通津贴，条件是“员工在同日必须使用其车辆出差”。员工如在一个历月内，超过13天使用他的私家车执行职务，便可就该月份的所有工作天，申领往返住所及办事处行车津贴。

5.5 另一项为鼓励员工出差时使用私家车的措施是把这个精神融入计算行车津贴额的公式中，以确保津贴额定于具吸引力的水平(即员工出差时使用私家车，可申领发还多于直接运行成本的款项)。详情载于下文第5.6 及5.7 段。

注3：私家车包括汽车及电单车。汽车和电单车的津贴额并不相同。由于甚少有人为电单车的行车路程申领行车津贴，因此是次审查不包括电单车。

行车津贴额的厘定

5.6 行车津贴额的计算公式是在六十年代订定的，其后曾予以修改。现时的公式是在一九九零年七月订定的，其中包括车辆的运行成本和固定成本等整套成本成份。当局定期按成本成份的价格波动，修订行车津贴额。现时的出差行车津贴额为每公里3.44元，而往返住所及办事处行车津贴额则为每公里2.44元。下文表五显示构成行车津贴的各个成本成份。

表五

行车津贴的成本成份

成本成份	出差 (元 / 公里)	往返住所及办事处 (元 / 公里)
固定成本		
折旧	0.69	0.53
牌照费	0.18	—
保险费	0.66	—
	———	———
固定成本总额	1.53	0.53
	———	———
运行成本		
燃料	0.96	0.96
维修项目(注1)	0.95	0.95
	———	———
运行成本总额	1.91	1.91
	———	———
行车津贴额	3.44 (注2)	2.44
	=====	=====

资料来源：公务员事务局的记录及审计署的计算结果

注1：维修项目包括维修及保养(82%)、轮胎(11%)、加滑油(4%)及滑机油(3%)。

注2：基本行车津贴额适用于计算在一个财政年度内首4 800公里的行车津贴，首4 800公里以外的里数的行车津贴，会按基本行车津贴额的80%计算。

5.7 出差行车津贴和往返住所及办事处行车津贴都包括发还过桥收费和隧道费，但申请人所选的路线，必须为最直接和最经济的。出差所需的泊车费亦可获发还。

行车津贴开支的分析

5.8 在1998-99年度，政府在行车津贴方面的开支为6,236万元，其中的4,746万元为支付予4 971名员工的出差行车津贴，平均每人获发9,547元。其余的1,490万元则为支付予1 568名员工的往返住所及办事处行车津贴，平均每人获发9,503元。附录C载列1998-99年度各部门在行车津贴方面的开支。

审计署的意见

节省交通费的需要

5.9 下文表六详细分析在1998-99年度，政府在支付交通费方面的开支。

表六

1998-99年度政府在支付

出差及往返住所及办事处交通费方面的开支分析

用途	行车津贴			发还交通费		
	出差	往返住所及办事处	往返住所及办事处 (即往返住所及办事处交通津贴)	乘坐公共交通工具 出差(的士除外)	乘坐的士出差	总计
	(百万元)	(百万元)	(百万元)	(百万元)	(百万元)	(百万元)
行车津贴	47.46	14.90	—	—	—	62.36
发还费用	—	—	67.01	8.20	1.79	77.00
总计	47.46	14.90	67.01	8.20	1.79	139.36
包括：						
出差	47.46	—	—	8.20	1.79	57.45
往返住所及办事处	—	14.90	67.01	—	—	81.91
员工人数	4 971	1 568	31 699	不适用	不适用	不适用
平均每名员工获发还的款额	9,547元	9,503元	2,114元	不适用	不适用	不适用

资料来源：库务署的记录和审计署的计算结果

5.10 在1998-99年度，政府在支付出差及往返住所及办事处交通费方面的开支为1.3936亿元。在5,745万元的出差交通费中，有4,746万元(或83%)是员工因使用私家车而

申领的出差行车津贴。只有999万元(或17%)是出差时使用公共交通工具的交通费。审计署认为，公务员出差时，有需要多加使用公共交通工具。

出差时使用私家车的需要

5.11 尽管《公务员事务规例》规定在出差时必须首先采用集体运输公共交通工具，但部门首长亦有酌情权，批准属下员工在出差时使用私家车。不过，《公务员事务规例》却没有清楚说明在什么情况下才可不使用公共交通工具而使用私家车，公务员事务局局长亦没有就这方面提供详细指引。审计署认为，只有在没有集体运输公共交通工具可供使用或使用公共交通工具并不可行的情况下，才应在出差时使用私家车，当局亦应发出详细指引，以确保在出差时使用私家车是有必要的，而非贪图方便。

5.12 审计署审查了若干申领出差行车津贴的表格，发现许多出差所到的地区，均是有足够的公共交通工具提供服务的地区。至于涉及偏远地区的行程，审计署注意到，可先乘搭集体运输公共交通工具(例如地下铁路和九广铁路)到最近的交汇处，然后再乘搭的士到目的地。这样会较为整个行程支付出差行车津贴更合乎经济原则。审计署对使用私家车较使用部门自用车、公用集调车或的士更合乎经济原则这个论点有所保留，而当局是以此论点作为支付出差行车津贴的理据(见上文第5.3段)。审计署认为，当局并无考虑多加使用公共交通工具和 / 或的士这个选择。

政府的交通管理政策

5.13 限制私家车的数目或使用私家车的数目的增长，是政府的整体交通管理政策的一部分。过去20年，香港的公共运输网发展迅速，现已差不多扩展到香港每个地区。因此，审计署认为，在许多情况下，在出差时使用私家车是因为贪图方便，并非是有必要的，故在出差时使用私家车不但不合乎经济原则，并且与政府的交通管理政策不相符。政府实有需要限制员工只在不可能使用公共交通工具的情况下，才在出差时使用私家车。

提供往返住所及办事处行车津贴的需要

5.14 往返住所及办事处行车津贴是为鼓励在新界工作的员工在出差时使用私家车而设。在1998-99年度，有关这项津贴的开支达1,490万元，支付予1 568名员工，平均每人获发9,503元(这个数额与每名员工所得的9,547元出差行车津贴的数额差不多，见上文表六)。结果，政府其实既发放了出差行车津贴，亦发放了往返住所及办事处行车津贴，给1 568名在新界工作的员工。审计署认为，时至今日，当局并无必要鼓励员工使用私家车出差，因为新界很多地区均有方便的公共交通工具可供使用。

行车津贴额的厘定

5.15 如上文表五显示，厘定行车津贴额的成本成份包括运行成本和固定成本。审计署认为，一名员工在出差时使用其车辆所招致的直接成本是燃料费。维修项目的费用乃属

间接运行成本，并非完全及只与出差事宜有关。此外，对车主而言，所有固定成本项目(即车辆的资本成本折旧、牌照费和保险费)均属无可避免的费用。审计署认为，政府向在出差时使用其私家车的员工发还多于其所招致的直接成本的款项，实属过分慷慨。实际上，政府是间接资助有关员工拥有车辆。

5.16 审计署认为，行车津贴额应减除鼓励员工使用私家车的元素，同时亦应只发还员工所招致的直接成本。审计署估计，若行车津贴额减至撇除所有固定成本项目的水平，每年可节省2,308万元。若行车津贴额进一步减至撇除燃料费以外的所有运行成本的水平，估计每年将节省4,261 万元。详情见下文表七。

表七

按扣减现行行车津贴额计算的估计节省款额

	出差行车津贴		往返住所及办事处行车津贴		总计 (百万元)
	津贴额 (元 / 公里)	开支 (百万元)	津贴额 (元 / 公里)	开支 (百万元)	
(A) 按现行津贴额计算的 实际开支	3.44	47.46	2.44	14.89	
按经扣减的津贴额 计算(只包括运行 成本)的估计开 支	1.91	27.61	1.91	11.66	
		——		——	
估计节省款额		19.85(注)		3.23	23.08
		=====		=====	
(B) 按现行津贴额计算的 实际开支	3.44	47.46	2.44	14.89	
按经扣减的津贴额 计算(只包括燃 料费)的估计开 支	0.96	13.88	0.96	5.86	
		——		——	
估计节省款额		33.58(注)		9.03	42.61
		=====		=====	

资料来源：库务署的记录和审计署的计算结果

注：计算出差行车津贴的估计节省款额时，有考虑到在一个财政年度内，申领超过首 4 800 公里的行车津贴，乃按经扣减津贴额(即每公里3.44元的80%)计算。

审计署的建议

5.17 审计署建议公务员事务局局长应：

- 考虑可供使用的公共交通工具和政府的交通管理政策的情况，审慎检讨提供出差行车津贴的需要和准则；
- 考虑尽快废除往返住所及办事处行车津贴；及
- 发出指引，包括批准发放津贴的准则，以确保出差行车津贴只在不可能使用公共交通工具的情况下才发放。

5.18 审计署亦建议公务员事务局局长和库务局局长应就厘定行车津贴额的公式作出检讨，将现有过分慷慨的优惠元素撇除，并只发还在出差时使用私家车所招致的直接成本。

当局的回应

5.19 公务员事务局局长表示：

- (a) 政府在制定有关政策时，从未有意图故意提供优惠，鼓励员工在出差时使用私家车。此举的唯一目的，是为那些必须在出差时使用其私家车的员工提供公平的补偿。部门必须确定有关的申请实属合理，而且使用其他交通工具是不可行的。由于出差是必须的，使用员工的私家车可节省在政府车辆和司机方面的公共开支。这点非常重要；
- (b) 在出差时(例如到偏远地区调查罪案和实地视察)使用私家车是真正有工作上的需要的。使用公共交通工具可能并非合适的选择；
- (c) 他已留意到关于审计署认为当局应加以考虑一并使用集体运输公共交通工具和的士这点。不过，现行的《公务员事务规例》阐明，管制人员必须考虑部门的整体效率及节约情况，并确定属下员工已采用最合适的交通工具；
- (d) 现行的《公务员事务规例》已规定在出差时应使用合适的公共交通工具的优先次序。他会提醒各管制人员严加管制在出差时使用私家车；
- (e) 把固定成本包括在内，只为了提供公平合理的资助，足以支付在出差时使用私家车的费用。折旧一项乃用以反映随着车辆使用次数增加而招致的破损，而保险一项则保障行走额外路程而发生意外的可能；及
- (f) 他同意应就出差行车津贴的发放和厘定有关津贴额的公式进行检讨。有关检讨会尽快进行。他亦会考虑应否废除往返住所及办事处行车津贴。他会将这点纳入上文第4.21 段第四分段所述的往返住所及办事处交通费的检讨内。

5.20 政府车辆管理处处长表示，公务员事务局局长在发出指引及批准发放出差行车津贴的准则前，除考虑可供使用的公共交通工具外，亦应考虑现时部门自用车的运作效率及可供使用情况。

5.21 库务局局长表示，在有需要时，她会协助公务员事务局局长推行改动(另见上文第2.18段)。

第6部分：家具及用具津贴

背景

6.1 政府为合格的人员提供一系列房屋福利，包括宿舍及购置居所的津贴。倘有关人员须就获提供的房屋福利(例如自行租屋津贴、高级公务员宿舍或部门宿舍)向政府缴付租金，《公务员事务规例》说明政府必须为有关人员提供家具及用具。如没有家具及用具提供，有关人员会获发放家具及用具津贴代替。截至一九九八年十二月三十一日，共有10 343名人员领取家具及用具津贴。在1998 - 99年度，发放的家具及用具津贴达1,470万元。

家具及用具津贴之由来

6.2 家具及用具津贴的由来可追溯至五十年代。一九五五年，政府决定宿舍的租金应包括使用宿舍、家具及雪柜的费用。因此，获提供宿舍的人员亦应该获政府提供家具及用具。当时，倘有关人员没有领取任何家具，每月可少交租金25元。如宿舍没有雪柜提供，则可再少交5元。一九六零年，少交的租金转化为每月30元的津贴(即家具为25元，用具为5元)。其后在一九八一年，津贴款额调整至100元(家具80元及用具20元)，一九八七年则调整至150元(家具100元及用具50元)。根据其由来，家具及用具津贴主要是政府因没有提供家具及用具而退还给员工的租金。

一九九零年十月之前发放家具及用具津贴的规例

6.3 领取家具及用具津贴的资格载列于《公务员事务规例》。一九九零年十月之前，政府按照当时的《公务员事务规例》：

- 向所有海外人员及月薪在旧总薪级表(注4)第48点或以上的本地人员提供家具及用具或发放家具及用具津贴代替，不管他们是否正租住宿舍及是否正缴付租金给政府；
- 向所有月薪在旧总薪级表第38至47点的本地人员发放家具及用具津贴，不管他们是否正租住宿舍及是否正缴付租金给政府；及
- 向月薪在旧总薪级表第21至37点的本地人员发放家具及用具津贴，但他们必须正租住宿舍及缴交租金给政府。

注4：薪常会在一九八九年进行薪俸结构检讨后，在一九八九年十月一日推出新的总薪级表。在本报告内，“旧总薪级表”指在一九八九年十月一日之前适用的薪级表，而“总薪级表”则指自一九八九年十月一日起引用的薪级表。

家具及用具津贴扩展至参与自置居所资助计划的人员

6.4 一九八一年十一月，政府推出自置居所资助计划，旨在鼓励公务员自置居所，并减轻政府为高级人员提供大量补贴形式的居所的长期及沉重负担。在自置居所资助计划下，个别政府人员按其支薪点每月获发放自置居所津贴，最高期限为十年，协助其偿还为购置居所而由财务机构提供的按揭贷款。根据自置居所资助计划的条款及条件，在计划下受资助的人员，毋须缴交租金给政府。不过，在旧总薪级表第38点(或同等薪点)或以上的人员，可领取家具及用具津贴。

6.5 自一九八二年起，库务局曾质询公务员事务局自置居所资助计划的受益人是否有资格领取家具及用具津贴。库务局认为家具及用具津贴实际上是租金的退还，而自置居所资助计划的受益人居住在自置的居所，毋需缴付租金，因此，应没有资格领取家具及用具津贴。不过，公务员事务局认为：

- 领取家具及用具津贴是服务条件之一，除非在职人员自愿放弃这项福利，否则不得撤销；及
- 海外人员或薪金在旧总薪级表第38点或以上的本地人员，均有资格领取自行租屋津贴或私有房屋津贴，因为那是服务条件之一。在这两个情况下，有关人员亦有资格领取家具及用具津贴。由此推论，决定一名人员是否有资格领取家具及用具津贴不在于他有否缴交租金，而在于他是否有资格领取自行租屋津贴或私有房屋津贴。

6.6 库务局坚持以下意见：

- 由于领取自置居所津贴的人员并没有租住宿舍或缴交任何租金给政府，因此他们没有资格领取家具及用具，这些人员亦不应领取家具及用具津贴；及
- 家具及用具津贴是对为居所(无论是宿舍或租住的私人楼宇)而缴交租金予政府的人员的一种补偿。因为有关人员所缴交的租金包括家具及用具的费用，如他没有向政府领取家具及用具，才应获发放津贴。

修订《公务员事务规例》

6.7 一九八八年二月，公务员事务局终于同意库务局的建议，不再发放家具及用具津贴予新的自置居所资助计划受益人。一九九零年九月，公务员事务局发出通告，宣布在一九九零年十月一日或之后开始领取自置居所津贴的人员，没有资格领取家具及用具津贴。不过，在一九九零年十月一日之前领取自置居所津贴的人员，可继续领取家具及用具津贴，直至他们离职为止，不管他们是否同时领取自置居所津贴(该津贴最多只发放十年)。

最近的发展

6.8 一九九九年四月，公务员事务局通函第11/99号公布停止向在一九九九年五月一日或之后聘请的人员发放家具及用具津贴。公务员事务局在通函中表示，提供家具及用具津贴大致上已跟目前环境脱节，而当初提供这项津贴的原因已不再存在。

审计署的意见

6.9 审计署认为，根据其背景，家具及用具津贴实质上是政府因为没有提供家具及用具而退还给有关人员的部份租金。不过，审计署注意到，由五十年代开始发放该津贴起至一九九零年九月一段很长的时间内，海外人员及薪金在旧总薪级表第38点或以上的本地人员，均可领取家具及用具津贴，不管他们有否缴交租金给政府。由于发放家具及用具津贴的原来目的是因为政府没有提供家具及用具而向有关人员退还部份租金，公务员事务局的做法是可质疑的，并会引致发放有违其发放原意的家具及用具津贴。自置居所资助计划在一九八一年十一月推出之前，所有房屋福利(例如宿舍及自行租屋津贴)均要求人员缴交租金。当时，不恰当地发放家具及用具津贴的情况，只会在有关人员虽然有资格但却没有租住宿舍或领取自行租屋津贴的罕见个案中发生。

6.10 一九八一年十一月，政府推出自置居所资助计划，让人员购置居所。审计署认为，公务员事务局当时应采取行动，确保政府不会发放家具及用具津贴给自置居所资助计划的受益人，因为他们毋须缴交租金。不幸的是，过了八年多的时间，公务员事务局才修订《公务员事务规例》，禁止自置居所资助计划的受益人领取家具及用具津贴。此外，取消家具及用具津贴只适用于在一九九零年十月一日或之后参与自置居所资助计划的人员。在该日期之前参与自置居所资助计划的人员获准继续领取家具及用具津贴，直至他们离职为止，甚至在他们领取其可享用最高十年的自置居所津贴后，仍可领取家具及用具津贴。实际上，甚至在他们没有领取房屋福利的时候，他们仍获准领取家具及用具津贴。审计署注意到，截至一九九八年十二月三十一日，共有2 347名自置居所资助计划的受益人领取家具及用具津贴，其中2 052 人已领取全部自置居所津贴。

6.11 审计署认为，有关人员不应继续领取有违发放原意的福利。就此，审计署估计，倘自置居所资助计划的受益人一直不获准领取家具及用具津贴，由一九八一年十一月开始实施自置居所资助计划至一九九九年三月三十一日这段期间，政府可节省家具及用具津贴逾6,800万元。审计署估计，以截至一九九八年十二月三十一日止有2 347名自置居所资助计划受益人计算，政府每年就发放家具及用具津贴而支出的款项为420万元。公务员事务局有迫切需要尽早采取必需的行动，停止发放有关津贴。

审计署的建议

6.12 审计署建议公务员事务局局长和库务局局长应：

- 重新检讨容许自置居所资助计划的受益人领取家具及用具津贴的理据，特别是那些已领取全部自置居所津贴的人员；及
- 如果决定自置居所资助计划的受益人没有资格领取家具及用具津贴，应迅速采取行动，停止发放这项津贴。

当局的回应

6.13 公务员事务局局长表示：

- 八十年代后期，根据当时的法律意见，撤销在职人员领取家具及用具津贴的资格会带来违反聘用条款中的合约权利问题。因此，政府决定限制发放家具及用具津贴，应只适用于在一九九零年十月一日或之后参与自置居所资助计划的人员；及
- 他同意应重新检讨容许自置居所资助计划的受益人领取家具及用具津贴的理据。他计划分阶段停止或限制发放家具及用具津贴予在职人员。他正考虑若干方案，包括停止发放家具及用具津贴给自置居所资助计划的受益人。

6.14 库务局局长表示，在有需要时，她会协助公务员事务局局长推行改动(另见上文第2.18段)。

第7部分：方言津贴

背景

7.1 方言津贴属与工作有关津贴。《公务员事务规例》第705条说明，中文主任、警察翻译主任(前称警察传译员)及法庭传译主任如符合下列规定，便可每月获发津贴：

- 通晓一项经核准的中国方言(不包括粤语)，并在方言考试中取得及格；及
- 他们的全部或部分时间是担任传译工作。

《公务员事务规例》第706(1)条列明经核准方言包括厦门话、潮州话、福州话、客家话、海南话、鹤佬话、普通话、上海话及台山话。

7.2 下文表八显示在一九九九年六月，申领每种方言津贴的人数。

表八

一九九九年六月申领方言津贴的人数

方言	申领津贴人数			总计	所占百分比
	中文主任	警察 翻译主任	法庭 传译主任		
厦门话	6	3	6	15	3%
潮州话	16	21	24	61	12%
福州话	1	1	3	5	1%
海南话	2	2	2	6	1%
客家话	7	16	8	31	6%
鹤佬话	—	1	4	5	1%
普通话	57	171	121	349	68%
上海话	6	9	8	23	4%
台山话	8	7	4	19	4%
	——	——	——	——	——
总计	103	231	180	514	100%
	=====	=====	=====	=====	=====

资料来源：法定语文事务署、警务处及司法机构的记录

每种方言的每月津贴额定为总薪级表第1点的10.5%，即906元。在1998-99年度，方言津贴的开支达570万元。

7.3 以该三个合资格领取方言津贴的职系(即中文主任、警察翻译主任及法庭传译主任)来说，其聘用条件并无规定须通晓方言。个别人员通晓某种方言，往往是因家庭关系或曾受语言训练。不论何种情况，学习任何方言都是自发的。有关人员只是偶尔担任须操方言的传译工作。

7.4 虽然《公务员事务规例》第705条规定，领取方言津贴的人员必须全部或部分时间担任传译工作，但并无明确规定在某段期间内，使用方言的次数或时间。因此，方言津贴是每月发放，不论有关人员在当月提供方言传译服务的次数。

对方言津贴进行的检讨

公务员事务局于一九八一年进行的检讨

7.5 根据财务委员会在一九八一年三月二十五日的文件，当局表示合资格领取方言津贴的人员，应局限于“经常担任”传译工作的人员。因此，库务局在一九八一年四月要求公务员事务局进行调查，以探讨各政府部门的方言津贴，是否正确地向“经常担任”传译工作的人员发放。调查结果显示，回应部门中的37%表示未能确定有关人员是否经常担任方言传译工作，因为他们不肯定“经常担任”一词的正确解释。公务员事务局最后决定，“经常担任”这个额外准则难于执行，因此对申领方言津贴的准则不作出任何更改。

薪常会对所有与工作有关连津贴的检讨

7.6 薪常会在一九八三年至一九八六年间，对所有与工作有关连津贴进行广泛检讨。薪常会在一九八六年二月发表的第十五号报告书内，就发放与工作有关连津贴建议若干一般原则。以下两个原则与方言津贴有关：

—— 额外职责占去人员大部分工作时间的，才应发放与工作有关连津贴；及

—— 与工作有关连津贴不应纯粹因为掌握或拥有某种技能而发放。有关人员被指派运用有关技能的次数，亦须考虑。

公务员事务局于一九八五年进行的特别检讨

7.7 公务员事务局于一九八五年进行一项特别工作，检讨发放方言津贴的情况，以确保有关津贴得以妥善运用。检讨结果显示，69%的申领人未曾担任需使用获发津贴的方言之传译工作。下文表九概述公务员事务局在一九八五年二月就使用方言的传译工作所收集的资料。

表九

一九八五年二月申领人在其传译工作中的方言使用量

	申领人并没有使用方言		申领人使用方言少于5小时		申领人使用方言5小时或以上		总计	
	(人数)	(百分比)	(人数)	(百分比)	(人数)	(百分比)	(人数)	(百分比)
中文主任	125	75%	29	18%	12	7%	166	100%
警察翻译主任	91	84%	17	16%	—	—	108	100%
法庭传译主任	69	49%	39	27%	34	24%	142	100%
总计	285	69%	85	20%	46	11%	416	100%

资料来源：公务员事务局的记录

根据以上结果，公务员事务局认为，有需要合理化方言津贴的适用范围，并提出初步意见如下：

- 除非人员实际使用有关方言，否则不应获发方言津贴；实际的使用情况也应达至合资格支取津贴的最低使用时数，或经部门首长证明；及
- 应设有制度定期再测试申领人的方言能力，以确保申领人随时都能操流利的方言。

7.8 公务员事务局曾就上述建议征询管理该三个职系的决策局局长 / 部门首长的意见。就再测试的建议，决策局局长 / 部门首长各有不同意见，但他们对于制定最低使用时数都有所保留。公务员事务局其后提议以奖金计划代替方言津贴。在方言考试中取得及格的人员，如承诺提供传译服务，可获发放一笔过的款项。不过，由于反应欠佳，该奖金计划并未推行。

薪常会在一九九一年进行的跟进检讨

7.9 一九九一年，薪常会进行与工作有关连津贴的跟进检讨。薪常会在一九八六年发表的第十五号报告书所制定的一般原则(如上文第7.6段所述)，再度获得确认。

传译工作

中文主任

7.10 中文主任这个职系现由法定语文事务署管理。截至一九九九年四月一日，该职系有548名中文主任(418名派驻各部门 / 决策局，其余130名则在法定语文事务署工作)。

7.11 中文主任的工作以翻译为主，只有在个别情况下才须担任传译工作。为支援各决策局和部门与内地机关的官方接触，法定语文事务署于一九八五年成立普通话传译组，组内的中文主任曾接受严格的普通话传译技巧培训。

7.12 法定语文事务署定期统计中文主任的传译工作量，并把普通话传译组的中文主任与其他中文主任分开统计。下文表十及表十一显示中文主任的传译工作量。

表十

普通话传译组的中文主任的传译工作量

	一九九五年	一九九六年	一九九七年	一九九八年
担任传译工作的日数(a)	699.7	747.8	351.0	306.6
年底时的在职人数(b)	16	16	15	7
每名中文主任担任传译工作的平均日数(c) = (a)÷(b)	44	47	23	44

-资料来源：法定语文事务署的记录及审计署的计算结果

表十一

普通话传译组以外的中文主任

提供的传译服务节数(以半天为一节)

方言	一九八九年	一九九零年	一九九一年	一九九二年	一九九三年	一九九四年	一九九五年	一九九六年	一九九七年	一九九八年
厦门话	—	1	10	5	1	1	—	1	—	—
潮州话	37	56	53	44	14	9	—	—	1	—
福州话	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
海南话	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
客家话	—	19	24	17	22	11	—	—	—	1
鹤佬话	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
普通话	288	229	200	271	226	177	—	103	55	55
上海话	10	3	3	5	—	1	—	2	—	—
台山话	2	12	5	6	4	1	—	—	1	—
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
总计	337	320	295	348	267	201	—	106	57	56
	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

资料来源：法定语文事务署的记录

注：法定语文事务署在一九九五年并没要求派驻各部门的中文主任提交担任传译工作的记录。

警察翻译主任

7.13 警察翻译主任的主要工作是翻译警署的控罪书及报告，只须偶尔担任传译工作，并且通常是英语和广东话对译。

7.14 警察翻译主任在一九九八年担任的传译工作，约为10 567小时，但并无记录显示他们使用取得方言津贴的有关方言的实际时间。根据警察翻译主任职系在一九九八年年底时的在职人数433人，每名警察翻译主任在一九九八年用在传译工作(包括英语及广东话)方面的时间，平均不足25小时。

法庭传译主任

7.15 法庭传译主任的工作，包括在裁判法院及法院提供英语与广东话传译服务。在传译工作中使用方言并不是他们日常工作的一部分。司法机构并没有备存法庭传译主任担任传译工作的时数及他们使用的方言的记录。

审计署的意见

发放方言津贴的准则

7.16 领取方言津贴的中文主任及警察翻译主任，并不常在其传译工作中使用方言。虽然没有法庭传译主任的有关统计数字，但上文表九显示，在一九八五年二月，领取方言津贴的法庭传译主任，只有24%使用有关方言担任5小时或以上的传译工作。

7.17 审计署认为，由于领取方言津贴的人员并不常使用方言，公务员事务局需要检讨现时不论有关人员在其传译工作中使用方言的次数之多寡，一律每月发放津贴的做法。事实上，这个做法并不符合薪常会第十五号报告书就与工作有关津贴建议的原则(见上文第7.6段)。

普通话作为认可的方言

7.18 在一九九五年九月，政府发表其既定的目标，旨在培育一支通晓两文(中英文俱佳)及三语(广东话、普通话和英语)的公务员队伍，审计署对于普通话作为国家语言，于今天是否仍应被界定为可申领津贴的方言，有所保留。在这方面，审计署注意到，在一九九六年，薪常会已促请当局检讨应否把普通话列为可申领津贴的方言。

7.19 下文表十二显示在一九九九年六月申领普通话方言津贴的人数。

表十二

一九九九年六月申领普通话方言津贴的人数

申领人	人数
中文主任	57
警察翻译主任	171
法庭传译主任	121
	——
总计	349
	=====

资料来源：法定语文事务署、警务处及司法机构的记录

审计署估计，普通话方言津贴的每年总开支达379万元(注5)。

注5： 普通话方言津贴的每年开支，计算方法如下：

申领人数×每月津贴额×月数

= 349×906元×12

= 3,794,328元

=====

聘用外间传译员

7.20 由于在传译工作中并不常用方言，发放方言津贴以获得方言传译服务，未必是最具成本效益的做法。例如，普通话传译组以外的中文主任，在一九九八年担任传译工作而须使用方言的次数只有56节(即约210小时)。可是，每年向这些人员发放的方言津贴约达104万元(注6)，平均费用为每小时4,952元。相比之下，库务局局长核准的兼职传译员时薪仅为204元。

7.21 一般来说，政府部门除因特殊情况基于运作理由而获库务局局长批准外，不能聘请非政府传译员担任中、英文传译。不过，政府部门对兼职传译员的需求不少。根据司法机构备存的经核准非政府传译员登记名册，于一九九七年二月至十二月期间，有11 298宗聘用兼职传译员个案。一九九八年聘用兼职传译员的个案则有15 542宗。审计署认为，政府需要涉及方言的传译服务时，聘用更多兼职传译员会更具成本效益。

审计署的建议

7.22 审计署建议公务员事务局局长应在咨询法定语文专员、警务处处长及司法机构政务长的意见后：

- 检讨现时不论有关人员使用方言的次数之多寡，一律每月获发放方言津贴的做法；及
- 审慎研究把普通话列为可申领津贴方言的理据。

当局的回应

7.23 公务员事务局局长表示同意审计署的两项建议。事实上，他正与有关的职系首长商讨这事项，他会继续研究，以期将发放方言津贴的做法合理化。由于薪常会现时就与工作有关津贴所进行的检讨会包括方言津贴在内，他会就当中提出的建议加以考虑。

7.24 法定语文专员表示：

- 他同意检讨现时发放方言津贴而不理会领取人使用方言的次数的做法。到目前为止，通过方言考试的有关人员，每月会获发方言津贴，条件是在有需要时奉召提供方言传译服务。由于这类传译服务是因应各部门的要求而提供，因此并无预先定下可发放方言津贴的服务次数 / 最低使用时数。为确保公帑

注6： 发放方言津贴的总额，计算方法如下：
(领取方言津贴的中文主任人数 - 普通话传译组的中文主任人数) × 每月津贴额 × 月数
= (103 - 7) × 906元 × 12
= 1,043,712元
=====

得以善用，加上考虑到过去十年方言传译的需求量，他已准备考虑终止就各有关方言发放方言津贴，但普通话则除外；

- 只有将普通话传译加入新聘的中文主任的入职条件内，法定语文事务署才可终止向在职中文主任发放普通话方言津贴。目前，法定语文事务署尚未可将普通话传译列为中文主任的入职条件。他可把通晓普通话定为一项入职条件，而不对招揽优秀人才构成问题。可是，若把普通话传译定为入职条件，在拣选申请人时则会大受限制，因为精通普通话的申请人未必同样精通英语，亦未必能提供这两类口语的对译。由于现时学校更广泛推广普通话，学习和使用普通话的人亦日多，法定语文事务署预计约在五年后或可把普通话传译定为中文主任的入职条件。在此期间，仍须提供普通话传译的在职中文主任，会因提供这项入职时未有规定的额外服务，而继续期望获得一些经济上的嘉许。有鉴于此，提供普通话传译的人员应继续获发放方言津贴；及
- 发放普通话方言津贴是支持法定语文事务署的普通话传译组(派驻七名中文主任)继续运作的必须条件。普通话方言津贴如被取消，法定语文事务署为这个政府内唯一的普通话传译组进行招聘、训练和挽留人手的工作时，可能会遇上困难。保留这个组别在政府的运作中是不可或缺的，该组是作为最后的支援，为有需要的政府人员提供高水准的普通话传译服务。

7.25 警务处处长表示，由于在传译工作中方言的使用率偏低，每月发放方言津贴而不理会在传译工作中方言的使用量，是不再有理据支持。因此，他支持审计署的建议，公务员事务局应进行检讨，研究方言津贴的申领准则、津贴额和发放模式。有关普通话是否应继续列为可申领津贴的方言，亦应详加研究。他初步认为，除非精通普通话成为中文主任、警察翻译主任和法庭传译主任职系或全体公务员的聘用条件，否则仍有理据把普通话列为可获发放方言津贴的方言。

7.26 司法机构政务长表示：

- 公务员事务局局长一直就方言津贴的发放准则与他保持联系；
- 上文第7.21段提及的兼职传译员服务需求数字，是包括其他语言(如越南语)传译的需求。据他粗略估计，方言传译在上述需求数字中仅约占一半；及
- 对于他可藉增加雇用兼职传译员，获取更具成本效益的方言传译服务的建议，他有所保留。在尽可能的情况下，他都会调派全职法庭传译主任提供方言传译服务。理由如下：
 - (i) 现时在司法机构的经核准非政府传译员登记名册上，并无提供方言与英语互译服务的兼职传译员。兼职的方言传译员只提供方言与广东话互译服务；

- (ii) 即使他着手招聘方言与英语互译的兼职传译员，成功的机会亦不大。虽然在登记名册上的兼职方言传译员当中，有少数先前是全职法庭传译主任，应能提供方言与英语互译的法庭传译，但他们均表明不愿接受方言与英语的法庭传译任务，因为接办这类任务须事先作大量准备，工作压力甚大。作为兼职人员，他们只愿意接受较易应付的方言与广东话的法庭传译任务；及
- (iii) 法庭大部分审讯均以英语进行。如雇用方言与广东话互译的兼职传译员，则需进行双重传译(即方言与广东话对译及广东话与英语对译)。这会使法庭的审讯时间无必要地拖长，所涉费用极为高昂。不仅司法机构须支付高昂的费用，诉讼双方亦须承担。除费用外，案件排期上庭时间亦会延长，这是极不理想的。

第8部分：逾时工作津贴

背景

8.1 逾时工作是指人员在规定工作时数以外执行职务。根据《公务员事务规例》，逾时工作通常应以补假作偿。倘此并不可行，便会向文职人员发放逾时工作津贴，而纪律部队人员则会收取纪律部队逾时工作津贴。

8.2 1993 - 94年度至1998 - 99年度期间之逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴开支载于下文表十三。

表十三

逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴开支

1993 - 94年度至1998 - 99年度

年度	逾时工作津贴		纪律部队逾时工作津贴		总计	
	款额 (百万元)	较去年增减 (百分比)	款额 (百万元)	较去年增减 (百分比)	款额 (百万元)	较去年增减 (百分比)
1993 - 94	801	—	422	—	1,223	—
1994 - 95	948	18.4%	482	14.2%	1,430	16.9%
1995 - 96	1,115	17.6%	523	8.5%	1,638	14.5%
1996 - 97	1,224	9.8%	587	12.2%	1,811	10.6%
1997 - 98	1,431	16.9%	537	(8.5%)	1,968	8.7%
1998 - 99	1,384	(3.3%)	354	(34.1%)	1,738	(11.7%)

资料来源：库务署的记录

申领准则

8.3 申领逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴的准则载于《公务员事务规例》。除某种特殊情况外，倘有关文职人员之职级的顶薪点为总薪级表第25点(32,190元)或以下，而起薪点为总薪级表第19点(24,320元)或以下，便有资格申领逾时工作津贴。至于纪律部队方面，按一般纪律人员(员佐级)薪级表支薪的人员及顶薪点为下列薪点或以下的人员，均有资格申领纪律部队逾时工作津贴：

- 一般纪律人员(主任级)薪级表第25点(56,910元)或警务人员薪级表第47点(71,130元); 或
- 廉政公署人员薪级表第30点(63,350元)。

8.4 逾时工作津贴的正常每小时津贴额是有关人员月薪的1/140，而纪律部队逾时工作津贴的每小时津贴额为有关人员月薪的1/175。纪律部队逾时工作津贴额较低，是因为纪律部队的基本薪酬已反映有关人员须工作较长时间。

廉政公署的检讨

8.5 在一九九四年至一九九六年间，廉政公署接获约600宗有关公务员管理员工方面行为不当的投诉，包括伪造签到记录、正式办公时间内从事外间工作及骗取逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴。此外，亦接获有关分配职务及分派逾时工作时偏袒的投诉。为数不少的公务员因擅自缺勤、伪造签到记录和骗取逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴，而遭纪律处分。

8.6 在一九九四年至一九九七年间，廉政公署完成七份有关若干政府部门管理逾时工作、假期和签到记录的专案研究。廉政公署发现：

- 在某些个案中，有人员经常大量逾时工作。发放予个别人员的逾时工作津贴数额可达其月薪一半或以上；
- 由于经常获分派逾时工作，有关人员可能会把逾时工作津贴视为其定期的实收薪金。丰厚的金钱利益或会诱使人员透过行贿来确保获得继续分派逾时工作；及
- 如此长时间逾时工作，员工是否仍能有效率及有效地执行职务亦成疑问。

廉政公署建议，在上述情况下，管理层应检讨工作模式，并考虑其他方法调配员工，譬如重新编排工作时间或每周休息日。倘问题变得严重，便应检讨有关办事处的编制和在职人数，研究是否需要增拨资源。

8.7 因应廉政公署的研究结果和建议，公务员事务局在一九九八年五月向各决策局局长及部门首长发出第10/98号通告，颁布一套有关控制和管理逾时工作的修订指引。根据指引，各管理人员应尽量减少过多或定期的逾时工作，各决策局局长 / 部门首长须确保严格限制及适当控制逾时工作。他们尤须注意：

- 倘逾时工作已成为定期的工作模式或已达到过量的水平时，便应检讨工作模式，并考虑其他方法调配员工，譬如重新编排工作时间或每周休息日；及
- 倘问题严重，便应检讨有关办事处的编制和在职人数，研究是否需要增拨资源。

一九九七年公务员事务局的检讨

8.8 一九九七年二月，公务员事务局因应立法会公务员及资助机构员工事务委员会的要求，进行一项调查，以期找出逾时工作津贴支出最多的部门。结果显示，在一九九六年，水务署、房屋署和邮政署是众部门中逾时工作津贴支出最多的部门。

8.9 公务员事务局要求上述三个部门提供资料，说明出现大量逾时工作的原因和理据，以及他们是否计划透过重新调配、重新编排例行工作或开设额外职位来减少逾时工作量。三个部门对出现大量逾时工作提出的主要理由包括：

- 需要应付未能预见的紧急情况；
- 人手短缺；
- 需要在正常办公时间以外工作；及
- 工作量不稳定。

一九九七年三月，公务员事务局向立法会公务员及资助机构员工事务委员会汇报上述结果。

逾时工作津贴被视作薪金的一部分

8.10 在若干个案中，逾时工作津贴因数额大及定期发放，而可能令有关人员把这项津贴视为实收薪金的一部分。一九九八年十一月，库务局局长通知公务员事务局局长：

- 库务局在一九九零年评估一名因工受伤邮差的和解金额时，发现在1990 - 91年度至1997 - 98年度的八年内，邮差职系逾时工作的时数极多。在这段期间，邮差职系的逾时工作总时数一直在上升中，平均每名邮差每月逾时工作57.8小时。其逾时工作开支水平相当于邮差薪金的41.5%；
- 在库务局与邮政署的讨论中，库务局获悉，为减低成本，邮政署的一贯做法是调配现职人员逾时工作，而非聘任额外的常额 / 临时人员去应付额外工作量。在1996 - 97年度及1997 - 98年度，邮政署用于逾时工作的开支分别为4.13亿元和5.13亿元；及
- 鉴于公务员事务局是负责逾时工作政策的机构，因此库务局局长须促请公务员事务局局长注意邮政署的情况，以便采取所需的跟进行动。

8.11 审计署的进一步分析显示，以发放给员工的逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴的总支出占部门总薪金支出的百分比去计算，邮政署一直居于首位。详情见下文表十四。

表十四

发放给员工的逾时工作津贴及
纪律部队逾时工作津贴的总支出占部门总薪金支出的百分比

部门	1994 - 95	1995 - 96	1996 - 97	1997 - 98	1998 - 99
(1) 邮政署	33.3%	33.9%	36.8%	41.5%	35.2%
(2) 政府车辆管理处	12.7%	13.8%	14.4%	16.0%	14.4%
(3) 机电工程署	7.9%	8.8%	9.7%	11.3%	13.0%
(4) 选举事务处	11.5%	16.5%	1.1%	14.9%	10.2%
(5) 行政长官办公室(注)	12.6%	12.8%	13.1%	13.6%	9.2%

资料来源：库务署的记录

注：这些数字包括前总督的编制。

最近的发展

8.12 由于检讨所有津贴的需求及发放是公务员体制改革的其中一环，因此公务员事务局在一九九九年年初检讨逾时工作津贴。为了对现时的情况作出评估，公务员事务局在一九九九年二月对各决策局和部门进行了一次调查，以收集有关各决策局和部门如何控制逾时工作津贴的资料。调查结果显示：

- 依重要次序排列，人手短缺、运作上有需要在办公时间以外工作、季节性繁忙的工作量及须履行驾驶职务，是各部门和各决策局须逾时工作的主要原因；
- 不容易明白为何这样多的逾时工作不能以其他方式代替，例如要求调配额外人员、引进轮班制度、重新编配员工的职责，或聘用非公务员合约员工以应付短期的工作需求；
- 看来以补假作偿代替发放逾时工作津贴这个原则，并未获严格遵守。很少部门和决策局有解释为何支付逾时工作津贴而非补假作偿；
- 公务员事务局通告第10/98号就如何处理和控制逾时工作所载的程序指引，未获严格遵守；及
- 大多数部门和决策局均无就逾时工作订定有系统和定期的检讨机制。

8.13 公务员事务局得出的结论是，经常逾时工作和惯性发放逾时工作津贴，以应付偶然增加的工作量或人手短缺问题，显示有关部门没有积极寻找其他方法，去确保服务能够持续不断，例如引进轮班制度或重新编配职责等。在这方面，公务员事务局正研究日后可采取什么措施去管理逾时工作。

1998 - 99年度逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴的开支减少

8.14 在1998 - 99年度，政府整体的逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴开支减少了11.7%(见上文表十三)。审计署认为，纪律部队逾时工作津贴和逾时工作津贴开支减少(两者分别减少了34.1%和3.3%)的原因可能有以下各点：

- **经济活动** 若干政府部门和机构(例如土地注册处) 在逾时工作津贴方面的开支，取决于经济活动情况。随着1998 - 99年度的经济活动放缓，这些部门在逾时工作津贴方面的开支亦告减少；
- **公务员事务局发出的指引** 一九九八年五月，公务员事务局就逾时工作的管理发出最新的指引，阐明妥善监察逾时工作的重要性。这份指引提醒了部门有需要妥善管理逾时工作；及
- **警务处节省了大量纪律部队逾时工作津贴** 在1998 - 99年度，纪律部队逾时工作津贴得以大幅减少，主要是由于警务处大量节省纪律部队逾时工作津贴的开支。

警务处为减省纪律部队逾时工作津贴开支作出的努力

8.15 直至1996 - 97年度为止，警务处在逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴方面的开支总额一直有上升趋势。1998 - 99年度，逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴的开支均大幅减少，详情见下文表十五。

表十五

警务处所支付的逾时工作津贴和纪律部队逾时工作津贴

年度	逾时 工作津贴	纪律部队 逾时工作津贴	总计	与上年 比较的 增减百分比
	(百万元)	(百万元)	(百万元)	(百分比)
1994 - 95	9	356	365	—
1995 - 96	10	385	395	8.2%
1996 - 97	11	402	413	4.6%
1997 - 98	12	366	378	(8.5%)
1998 - 99	9	170	179	(52.6%)

资料来源：库务署的纪录

8.16 对于公务员事务局在一九九九年二月就警务处逾时工作的管理制度所进行的调查(见上文第8.12段), 警务处处长回应如下:

- 警务处在一九九八年上半年曾就警务处有关逾时工作管理的程序进行了一次大型检讨, 其后并在一九九八年六月就此发出1998年总部通令第14号。自从发出了这份通令, 更强调资源管理和节约资源后, 已大量节省了纪律部队逾时工作津贴方面的开支; 及
- 在过去两年, 警务处的管理阶层已实施了一些计划, 旨在减少逾时工作, 但同时要维持向市民提供的服务。以下是其中两项能够大量节省纪律部队逾时工作津贴的措施:
 - (i) **重整水警总区的工作惯例以取消已预设逾时工作的轮班模式** 方法是在轮班模式下加入额外的休假日; 及
 - (ii) **把野外巡逻支队编制纳入边境区** 以往, 野外巡逻大队是按已预设逾时工作的轮班模式工作的。在新的制度下, 有关人员每星期工作五天而不预设逾时工作。

审计署的意见

8.17 审计署注意到, 尽管公务员事务局曾于一九九七年年年初检讨逾时工作津贴, 年前在逾时工作津贴上有庞大开支的三个部门(即邮政署、房屋署及水务署), 在1997-98年度及1998-99年度, 仍须发放巨额的逾时工作津贴。就1994-95年度至1998-99年度期间, 在逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴方面开支最大的十个部门所作的分析载于附录D。

8.18 审计署亦注意到, 许多文职及纪律部队人员, 须长时间逾时工作(比如说一年逾1 000小时)。详情见下文表十六。

表十六

1998 - 99年度逾时工作时数的分析

逾时工作时数	文职人员 (人员数目)	纪律部队人员 (人员数目)
1至500	53 505	31 093
501至1 000	5 976	1 515
1 001至1 500	2 007	37
1 501至2 000	592	—
2 001至2 500	160	—
2 501至3 000	9	—
	-----	-----
总计	62 249	32 645
	=====	=====

资料来源：审计署对库务署的记录所作的分析

注：逾时工作超逾1 500小时的人员主要是邮政署、房屋署及水务署的人员。一名人员的正常工作时间一年约为2 000小时。

8.19 审计署认为，公务员事务局未有采取足够行动，去处理各政府部门须大量逾时工作的问题。从廉政公署的检讨所得出的结果可以看到(见上文第8.6段)，定期或过多的逾时工作会增加人员透过贿赂来确保获得继续分配逾时工作的危险。还有，如此长时间逾时工作，员工是否仍能有效率及有效地执行职务，亦成疑问。虽然有些部门声称逾时工作是必要的，但仍有方法可以减少逾时工作的，例如聘请散工及把工作外判予私营机构。最重要的是，公务员事务局应确定部门称逾时工作更合乎经济原则及较具成本效益这个说法是否正确，特别是长时间逾时工作对工作效率和有关员工的身心健康会否有不良影响。

8.20 警务处成功地削减纪律部队逾时工作津贴，树立了良好的榜样，证明只要管职双方群策群力，就能找出方法减少过多或定期的逾时工作(见上文第8.16段)。就此，审计署注意到，警务处在其1998年总部通令第14号推行以下新措施，强调责任承担、资源管理、预先计划及物有所值的原则：

- 区 / 分区指挥官及同等职级人员负责在所属单位内恰当及有效地管理逾时工作；及
- 区 / 单位指挥官及主要单位指挥官进行的审查工作，除了审查通令内所开列的程序及资金的控制外，亦包括审查有关单位管理逾时工作及纪律部队逾时工作津贴是否有效。虽然每个单位的情况都有不同，审查工作涵盖以下范畴：

- (i) 逾时工作的时数及补偿的趋向；
- (ii) 适当分配人手给各单位 / 队；
- (iii) 就已知及预期工作编订的轮班模式的适合程度；
- (iv) 待处理案件的分配；及
- (v) 妥善管理预先计划的行动，以减少不必要的逾时工作。

8.21 审计署认为，公务员事务局要汲取警务处的经验，制定策略去处理其他政府部门的大量逾时工作问题，是十分重要的。

审计署的建议

8.22 审计署建议公务员事务局局长应：

- 采取积极行动，执行尽量减少过多逾时工作的规定，以及再促请各决策局局长及部门首长注意遵守这规定的重要性；
- 联同有关的部门首长，尽快检讨部门经常发放巨额逾时工作津贴一事，以期减少支付这些津贴。特别是公务员事务局局长应：
 - (i) 制定策略以减少政府部门的逾时工作。在这样做的时候，公务员事务局可汲取警务处减少支付纪律部队逾时工作津贴的经验；
 - (ii) 规定有关部门对人手需求进行全面检讨，以确定尽量减少逾时工作的方法；及
 - (iii) 考虑请库务局局长提供协助，在审核逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴的周年预算时，以期减低逾时工作开支；及
- 定期监察部门发放逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴的情况，并采取积极行动，以期减少定期发放的及过多的逾时工作补薪。

当局的回应

8.23 公务员事务局局长表示：

- 过去数月，他一直与邮政署署长讨论邮政署内逾时工作的情况，以确保公务员事务局通告第10/98号所订指引获得遵从。他注意到，邮政署除了调配人手外，也有用其他方法(例如聘请临时 / 合约员工) 去解决额外工作量。邮政署已证明有采取积极措施减少逾时工作。他特别注意到，在一九九九年四月至七月间的逾时工作补薪，已较一九九八年同期的逾时工作补薪减少了4,000万元(即23%)；

- 他已采取行动，提醒管制人员尽量把逾时工作开支减至最少。就逾时工作的控制及管理事宜发出的公务员事务局通告第10/98号，已阐明这方面的政策。此外，他已与那些逾时工作开支最大的部门一起进行工作检讨，以期减少逾时工作。然而，公务员事务局确实无法向部门指明何为逾时工作的适当水平。逾时工作的适当水平视乎众多因素而定，例如紧急情况和人手短缺，这些都是部门难以控制，甚至无法控制的因素；
- 部门首长所处位置最能决定怎样调配人手才可以最配合部门运作需要。在权力下放的趋势下，管制人员越加须要肩负这个责任。公务员事务局局长的主要角色是制定逾时工作政策，而非执行80多个部门和决策局的逾时工作行政事宜；及
- 他同意各决策局局长和部门首长必须遵守尽量减少过多逾时工作的规定，并会继续提醒他们这项规定。他将会谘询库务局局长，检讨逾时工作津贴，包括申领资格及发放准则、现行有关逾时工作的管理及控制的指引是否足够，以及减少逾时工作的策略。此外，他会继续与逾时工作开支最大的部门联络，研究是否须订定减少逾时工作的方法。

8.24 **警务处处长**表示知悉审计署对警务处为减少纪律部队逾时工作津贴开支作出的努力给予的正面评语。在逾时工作津贴的管理方面，警务处最近检讨了各单位逾时工作的分配。检讨结果显示，各单位已妥善管制逾时工作的管理。只要工作需要许可，都会以补假代替逾时工作津贴。为了重申妥善管理逾时工作津贴的重要性，警务处提醒各单位采取管制措施，包括精简工作程序、重整工作分配、重新编排工作时间 / 模式及聘用非公务员合约员工，以减少逾时工作。他会继续执行可减少逾时工作的良好措施。

8.25 **水务署署长**表示：

- 他知悉水务署在逾时工作津贴方面的开支颇为庞大，并已检讨情况，确保逾时工作具成本效益，以及是在确有需要时才进行；
- 在1994 - 95年度至1998 - 99年度期间，水务署虽然在逾时工作津贴方面的开支每年均有增加，但开支增加主要是由于同期间曾进行每年薪酬调整所致。虽然如此，逾时工作时数却减少，由1994 - 95年度的121.6万小时减至1998 - 99年度的107.3万小时；及
- 他正继续努力削减水务署在逾时工作津贴方面的开支。在未来三年，他计划根据1999 - 2000年度的价格水平，削减开支约20%。

8.26 **邮政署署长**表示：

- (a) 他完全明白逾时工作是需要严加管制的一个主要开支项目。他一直不断地检讨如何最佳调配人力资源，以及按需要削减逾时工作。在运作层面上，管理

及监督人员正检讨每日或甚至每小时的逾时工作需要。在最高管理层面方面，由他担任主席的保持盈利能力策略小组会把削减逾时工作列入会议席上定期提出的待议事项。现行分配逾时工作的制度与廉政公署的建议一致；

- (b) 他有大量措施管制邮政署的逾时工作，加上工会及工作人员的合作，他一直都取得良好进展。目前，邮政署亦正进行多项检讨(例如制定全年计划，以调整所有负责派递工作的邮差的准备时间及送信路线细节)。在完成这些研究后，他希望能在二零零零年进一步削减逾时工作；
- (c) 逾时工作开支的数字受到每年的薪酬调整及增薪点所影响，因此，分析逾时工作时数会较有意义。1996 - 97年度及1997 - 98年度的逾时工作时数异常增加，部分原因是集邮热潮所致。1998 - 99年度的逾时工作时数显著下跌了12%；
- (d) 逾时工作有其优点，且在配合邮政署的运作需要方面十分有用。他反对为削减逾时工作而削减逾时工作的做法。作为营运基金部门，他必须特别注意成本。使用常额人员较逾时工作昂贵。因此，只有在他信纳常额人员最能切合运作需要时，才开设公务员职位；
- (e) 邮政工作需要很多人手。除其他资源外，使用逾时工作作为管理邮务的一个方法，应以正确的角度来看待。他采取的政策一般是维持最起码的人手，以应付工作不多时的需要，然后辅以逾时工作及临时人员以应付繁忙时的需要。在决定如何将这三种人手资源最适当地配合时，他会适当地顾及成本效益、营运效率、服务要求及顾客的期望；
- (f) 他已研究所有可能适用方案的可行性，并使用以下代替逾时工作的方法：
 - (i) 聘请散工；
 - (ii) 外判；
 - (iii) 重新调配人手及重新编配工作；
 - (iv) 每周休息日及以补假作偿；及
 - (v) 开设额外的公务员职位；
- (g) 他很关注员工的身心健康。由于逾时工作是自愿的，人员可在考虑自己的情况后，自行决定是否逾时工作。他亦会监察员工日常工作及逾时工作期间的生产力；及

- (h) 公务员事务局作为一个决策局，把运作事宜及安排留给部门首长处理是适当的。部门管理层所处位置最能决定应如何安排人员调配，包括逾时工作。公务员事务局可在策略性的层面上提供政策指引及监察表现。

8.27 房屋署署长表示，直至在一九九八年五月公布了公务员事务局通告第10/98号，他已就强调需要适当地执行逾时工作这一项目修改了部门员工通告。他亦已开始对房屋署的逾时工作开支进行了一次全面检讨，以找出再收紧控制逾时工作补薪的方法，尤其是加强管理及控制逾时工作机制的方法，以确保这些逾时工作补薪是在真正有需要的情况下支付。他将会在这方面继续与公务员事务局密切工作。

8.28 库务局局长表示，在有需要时，她会协助公务员事务局局长推行改动(另见上文第2.18段)。

第9部分：署任津贴

背景

9.1 在公务员体系中，署任是管理层一项自行决定的行政安排，以便委任某人员负起一个空缺职位的职责。有关署任及署任津贴的规定，可追溯至四十年代，其后曾予以修订，并纳入《公务员事务规例》之内。署任安排及署任津贴的发放，并非聘用条款或服务条件的一部分。

9.2 在下述情况下可采用署任安排：

- 委任某人员署理一个较高职级的空缺职位，以评定他是否适合实际晋升至该职位。署任期通常超过六个月；及
- 委任某人员暂时负起另一职位的职责，该职位悬空基于多种理由(例如目前出任该职者正在休假；接受培训或公干；该职位是有时限的，不能由实任人员填补)。署任期通常较短，如超过六个月，便应加以检讨。

9.3 根据《公务员事务规例》可安排下列各类署任：

- **署理较高职级** 委任某人员负起一个较高职级职位的职责；及
- **兼署理较高职级、兼署理同一职级或兼署理较低职级** 委任某人员除担任本身职位的职务外，兼负起较高职级、同一职级或较低职级职位的职责。

9.4 1994 - 95年度至1998 - 99年度期间署任津贴的开支载于下文表十七。

表十七

署任津贴的开支

1994 - 95年度至1998 - 99年度

年度	署任津贴 (百万元)
1994 - 95	518
1995 - 96	603
1996 - 97	660
1997 - 98	690
1998 - 99	709

资料来源：库务署的记录

符合资格支取署任津贴的署任期

9.5 在一九八九年十一月以前，只有连续署任至少30个历日，才获发放署任津贴。根据公务员事务局，这30天的申领准则，相信在一九四零年以前已经实行，采用这个准则是与发放薪金及有关津贴的传统安排一致。当时，公务员放取较长海外假期，署任30天便符合资格支取津贴这个准则，应足以让所有在这情况下承担额外职务的人员获得署任津贴。

9.6 一九七二年六月，人员署任部门首长职位及首长级职位可获豁免遵守30天申领准则的规定。当局认为署任部门首长职位的责任重大，而署任首长级职位的工作亦十分繁重。因此，承担这类额外责任，应获得认许及获发酬金。

一九八七年至一九八九年间署任津贴的检讨

9.7 一九八七年二月，公务员事务局应员方的要求，对符合资格支取津贴的署任期进行了检讨。检讨结果如下：

- 过去10至15年，由于机票价格下降及公务员较前富裕，影响了放假的次数和假期的长短。海外人员休假超过两个月的情形已较少；
- 不建议保持现状，因为这安排会造成不公。以职务繁重为理由，豁免首长级职位的署任安排遵守有关规定，难以令人信服。由于这个论据在某程度上亦适用于兼署理较高职级的非首长级职位，因此宜把两者之间的分歧收窄；
- 员方建议全面废除这30天的申领准则不获支持，因为这会带来额外行政工作及对财政有影响。这项建议难以用解决职能上需要为理据，因为某人员署理较高职级或兼署理较高职级，可能只是“挂名充数”；及
- 当局快将修订假期的安排，修订事项包括当放假12天或少于12天时，只弹性计算实际休假日数。在这种情况下，缺勤日数大约为15天，这看来是符合资格支取署任津贴的合理基础。不过，以15天为符合资格支取津贴的署任期，可能仍有“挂名充数”的问题。

9.8 公务员事务局局长在广泛谘询库务局及各职工会后，在一九八九年九月公布署任条例的修订事项，包括：

- 把署任非首长级职位的符合资格支取署任津贴的署任期由30天改为14天；及
- 当署任首长级职位时，规定其符合资格支取署任津贴的署任期(兼署理较高职级为7天；署理较高职级、兼署理同一职级及兼署理较低职级为14天)。

审计署向公务员事务局提供的意见

9.9 一九八九年三月，公务员事务局局长通知审计署对署任制度的建议修改。审计署在回应时主要提供了下述意见：

- 署任津贴基本上是为承担额外的职责和工作而设的报酬；
- 公务员倾向放取较短假期这个单一理由，是否足以支持把非首长级人员符合资格支取津贴的署任期由30天放宽至14天，这一点令人怀疑；
- 缩短符合资格支取津贴的署任期，大有可能导致署任的次数和须支付的署任津贴额整体上大增，处理署任安排的开支亦会相应提高。1988 - 89年度，署任津贴的发放总额达1.48亿元。津贴金额即使只增加10%，每年所需的额外开支亦会达约1,500万元，这笔开支不是一个小数目；
- 建议的修订涉及重大的政策性决定，并非纯粹精简现行的行政安排。因此，当局应征求薪常会的意见；及
- 鉴于建议的修订可能对财政有重大影响，在付诸实行前应转交财务委员会审批。

9.10 公务员事务局局长根据审计署的意见，把署任制度的建议修订送交薪常会审议。薪常会只备悉有关修订，没有给予意见。至于把此事呈交财务委员会审批，库务局认为，假如过往当就署任津贴的规例或款额咨询财务委员会，才应就有关修订征询其意见。于是，尽管有关修订可能带来额外的财政影响，公务员事务局局长在一九八九年六月决定毋须咨询财务委员会。然而，对于审计署质疑放宽30天的规则是否有充分理据这一点，公务员事务局并无进一步研究。

一九九九年公务员事务局对署任制度的检讨

9.11 一九九九年一月，公务员事务局决定应检讨署任制度。公务员事务局注意到：

- 安排人员署任因现职者短暂缺勤而出现的临时空缺，在大部分部门 / 职系已成为颇为理所当然的做法；
- 根据下述的考虑因素，是否需要作出该等署任安排似有疑问：
 - (i) 职员休假应在无紧急职务的情况下才予批准；
 - (ii) 在团队工作的环境下，某名人员缺勤，其职务或会由团队内其他人员共同分担，而不是分配予某一人员代办；及
 - (iii) 署任人员在兼任其他人员的职务期间，可能只是继续按正常工作时间工作，并担当类似的职责。

较之长期署任，任期较短的署任与这些考虑因素更息息相关。原则上，符合资格支取津贴的署任期，应有足够长的时间才可反映署任人员已担当大量额外的职务和职责；及

—— 安排署任和发放署任津贴的做法，现时在私营机构并不常见。

9.12 一九九九年四月，公务员事务局向各决策局局长和部门首长发出内部谘询文件，当中载列修订现行的发放署任津贴规则的建议。谘询文件内提出下列意见供考虑：

—— 政府的署任制度是为利便管理而设，以应付员工短暂缺勤时的工作需要，并用以确定有关人员是否适宜获晋升；

—— 部门首长和职系首长必须确保，只有在有真正工作需要的情况下，才应安排人员署任，署任安排须受密切监察，而审批权亦应掌握在适当层次的人士手中；及

—— 符合资格支取津贴的署任期应有足够长的时间以反映署任人员已担当大量的额外职务和职责。

公务员事务局现正综合整理各决策局局长 / 部门首长 / 职系首长的意见，并会在一九九九年年底前提出建议谘询职方。

审计署的意见

9.13 早在一九八九年三月，审计署已告知公务员事务局，不宜纯粹因公务员倾向放取较短假期而将符合资格支取津贴的署任期，由30个历日修订为14个历日。审计署已警告，有关修订可能对财政有很大影响，并须征得财务委员会批准。结果，署任津贴付款额由1988 - 89年度的1.48亿元，增加至1998 - 99年度的7.09亿元。审计署估计，为期少于30天的署任，占署任数目的69%及署任津贴付款额的28%。详情见下文表十八及表十九。

表十八

1998 - 99年度支付署任津贴的情况

署任期 (历日)	署任安排		署任津贴	
	(数目)	(百分比)	(百万元)	(百分比)
少于30天	67 451	69%	198	28%
30天或以上	30 688	31%	511	72%
	——	——	——	——
总计	98 139	100%	709	100%
	=====	=====	=====	=====

资料来源：库务署的记录

表十九

1998 - 99年度的署任安排分析

署任期 (历日)	署任安排		署任日数 (数目)	署任津贴	
	(数目)	(百分比)		(百万元)	(百分比)
少于7天	2 220	2.3%	8 095	3	0.4%
7 - 14天	23 379	23.8%	302 496	52	7.3%
15 - 21天	34 001	34.6%	568 519	105	14.8%
22 - 28天	6 983	7.1%	174 829	33	4.7%
超过28天	31 556	32.2%	3 444 955	516	72.8%
总计	98 139	100.0%	4 498 894	709	100.0%

资料来源：库务署的记录

9.14 公务员事务局在其一九九九年四月有关检讨署任制度的谘询文件中，提醒各部门首长及职系首长，在作出署任安排前，必须仔细研究在工作上是否有需要，而非视之为例行公事。公务员事务局认为，符合资格支取津贴的署任期应该有足够长的时间，以反映署任人员已担当大量额外的职务和职责。

9.15 根据一九九九年公务员事务局确认的上述准则，即以工作需要为本，该局在一九八九年九月将当时符合资格支取津贴的署任期下限，由30个历日修订为14个历日的理据是可质疑及不合理的，尤其是该局已知道，缩短符合资格支取津贴的署任期可能会带来“挂名充数”的效应。据公务员事务局所述，其主要关注的事项，是要确保对首长级及非首长级人员一视同仁，并修订符合资格支取津贴的署任期，以配合放取较短假期这个趋势。

9.16 审计署认为，令署任安排成为理所当然的做法，并非全属部门的责任。以现行形式而言，《公务员事务规例》没有提及只有基于工作需要，才可作出署任安排。公务员事务局在一九八九年十月就一般职系署任事宜发出通函，说明行使获授权力批准署任的人员，须确保有“职务上需要作出署任安排”。在一九八九年十一月采用新订的符合资格支取津贴的署任期后，审计署未能在公务员事务局发出的其他通函或通告中找到任何语句，具体指出只有基于工作上需要的理由，才可批准署任。

9.17 审计署支持公务员事务局最近的做法，包括主动检讨署任制度及强调各部门作出署任安排时，须根据以工作需要为本的原则。如上文表十八显示，1998 - 99年度为少于30个历日的署任而支付的津贴，总额达1.98亿元。鉴于这些短期署任对财政影响甚大，

审计署认为，公务员事务局必须加快咨询各职工会。当局必须采取行动，确保只有基于工作上需要的理由，才可作出署任安排。

审计署的建议

9.18 审计署建议公务员事务局局长应联同库务局局长，从速采取行动，确保只有基于真正工作需要，才作出署任安排。审计署特别建议：

- 公务员事务局局长应颁布指引，规定政策局局长及部门首长作出署任安排时，须审慎行事。对所有署任安排的理据，尤须严格审核，特别是少于30天的短期署任；及
- 库务局局长应在咨询公务员事务局局长后，考虑限制给予短期署任的拨款，从而加紧对署任津贴的财政预算控制。

当局的回应

9.19 公务员事务局局长表示：

- 1988 - 89年度至1998 - 99年度期间，薪金约增加了165%。假设署任津贴与薪金成正比，署任津贴付款额的实质增幅约81%；及
- 他认为一九八九年修订符合资格支取津贴的署任期的理据，不能视作可质疑及不合理。鉴于主要考虑因素是署任安排应配合职系及部门的工作需要，一九八九年修订符合资格支取津贴的署任期，以顾及公务员倾向放取较短假期，因而必须作出较短的署任安排的情况，此举并非无理。

9.20 库务局局长表示，在有需要时，她会协助公务员事务局局长推行改动(另见上文第2.18段)。

一九八九年至一九九八年间
廉政公署人员的编制、在职人数和流失人数

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

资料来源：廉政公署的记录

注：编制和在职人数的数字是截至年底的数字，而流失人数的数字则为全年总数。

附录B
(参阅第4.17段)

若不能申领的来回程数额提升至25元后
在1998 - 99年度估计节省的往返住所及办事处交通津贴的款额

每名员工 每年发还的款额	员工数目	1998 - 99年度 的发还款额	每名员工每一 来回程的平均 发还款额(注)	估计把不能申领的数额由 10.8元提升至25元所节省的款额(注)	
				每名员工	总计
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a) \times 137}$	(d)	(e) = (d) × (a) × 137
		(百万元)	(元)	(元)	(百万元)
1元—1,000元	11 449	5.40	3.44	3.44	5.40
1,001元—2,000元	7 699	11.28	10.69	10.69	11.28
2,001元—3,000元	4 950	12.19	17.98	14.20	9.63
3,001元—4,000元	3 198	11.04	25.20	14.20	6.22
4,001元—5,000元	1 814	8.08	32.51	14.20	3.53
5,000元以上	2 589	19.02	53.62	14.20	5.04
总计	31 699	67.01			41.10

资料来源：库务署的记录和审计署的计算结果

注：根据申领记录，审计署估计平均每名员工一年内约有137天申领发还交通费。

附录C
(参阅第5.8段)

1998 - 99年度各政府部门在行车津贴方面的开支

部门	出差行车津贴			往返住所及办事处行车津贴		
	员工人数	总额 (百万元)	发给每名 员工的平均金额 (元)	员工人数	总额 (百万元)	发给每名 员工的平均金额 (元)
房屋署	856	6.58	7,687	463	2.84	6,134
建筑署	332	6.12	18,434	60	0.90	15,000
警务处	583	2.84	4,871	290	3.78	13,034
路政署	281	4.31	15,338	39	0.31	7,949
地政总署	315	2.34	7,429	181	1.79	9,890
区域市政总署	187	2.56	13,690	124	1.35	10,887
民政事务总署	163	2.28	13,988	94	1.50	15,957
社会福利署	192	1.98	10,313	53	0.36	6,792
机电工程署	148	2.00	13,514	18	0.20	11,111
渠务署	138	1.74	12,609	11	0.24	21,818
其他	1 776	14.71	8,283	235	1.63	6,936
总计	4 971	47.46	9,547	1 568	14.90	9,503

资料来源：库务署的记录

由1994 - 95年度至1998 - 99年度期间在

逾时工作津贴及纪律部队逾时工作津贴方面开支最大的十个部门

部门	1994 - 95 (百万元)	1995 - 96 (百万元)	1996 - 97 (百万元)	1997 - 98 (百万元)	1998 - 99 (百万元)
(1) 邮政署	298	345	413	513	477
(2) 警务处	365	395	413	378	179
(3) 机电工程署	69	85	101	123	154
(4) 房屋署	95	132	141	140	134
(5) 水务署	93	106	109	110	114
(6) 市政总署	97	109	86	113	90
(7) 区域市政总署	32	39	46	58	56
(8) 惩教署	54	54	81	59	50
(9) 消防处	23	25	25	37	48
(10) 入境事务处	31	31	52	40	43
其他	273	317	344	397	393
总计	1,430	1,638	1,811	1,968	1,738

资料来源：库务署的记录