

第 10 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

保安局

公务员事务局

政府部门

香港警务处

香港警务处部分公务员负债问题的跟进帐目审查

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。

香港警务处部分公务员负债问题的跟进帐目审查

目 录

	段 数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
政府对公务员借贷的政策	1.1-1.5
公务员负债的问题	1.6-1.7
一九九三年的帐目审查	1.8-1.12
跟进的帐目审查	1.13-1.14
第 2 部分：警务处公务员的负债情况	
负债情况	2.1-2.17
审计署的意见	2.18-2.20
审计署的建议	2.21
当局的回应	2.22-2.29
第 3 部分：警务处处理警务人员负债问题的措施	
警务处处理负债问题的政策	3.1-3.3
警务处处理负债问题的措施	3.4-3.9
审计署对警务处处理负债问题的措施的审查	3.10
审计署对查明有关人员全部债务一事的意见	3.11-3.13
审计署对查明有关人员全部债务一事的建议	3.14
当局的回应	3.15-3.16
审计署对单位指挥官与无法偿债警务人员面谈一事的意见	3.17-3.18
审计署对单位指挥官与无法偿债警务人员面谈一事的建议	3.19
当局的回应	3.20-3.21
审计署对分发行政指示一事的意见	3.22-3.23
审计署对分发行政指示一事的建议	3.24
当局的回应	3.25-3.26
审计署对警务处处理贷款申请的程序的审查	3.27-3.31
审计署对警务处处理贷款申请的程序的意见	3.32-3.33
审计署对警务处处理贷款申请的程序的建议	3.34
当局的回应	3.35

目 录 (续)

- 附录 A : 一九九四年一月至一九九九年六月无法偿债警务人员数目的变动
- 附录 B : 一九九四年一月至一九九九年六月无法偿债警务人员的负债额
- 附录 C : 一九九四年一月至一九九九年六月根据《公务员事务规例》第456条呈报的严重经济拮据个案的数目
- 附录 D : 一九九四年一月至一九九九年六月根据《公务员事务规例》第458条呈报的破产个案的数目
- 附录 E : 1994-95年度至1998-99年度根据债权扣押令扣薪的个案的数目
- 附录 F : 1994-95年度至1998-99年度扣薪个案占在职人数的百分比
- 附录 G : 1994-95年度至1998-99年度根据《公务员事务规例》第618条预支薪金个案的数目
- 附录 H : 1994-95年度至1998-99年度预支薪金个案占在职人数的百分比
- 附录 I : 一九九四年至一九九八年警察福利基金及警察储蓄互助社向警务处公务员提供贷款的宗数
- 附录 J : 一九九四年至一九九八年警察福利基金及警察储蓄互助社向警务处公务员提供贷款的总额
- 附录 K : 一九九四年至一九九八年被判定犯了与债务有关纪律罪行的警务人员的数目
- 附录 L : 一九九四年至一九九八年被判定犯了与债务有关纪律罪行的警务人员所接受的惩罚
- 附录 M : 鉴别和处理无法偿债警务人员的步骤
- 附录 N : 以同一理由根据《公务员事务规例》第618条申请预支薪金及向警察福利基金申请贷款的个案
- 附录 O : 中文版从略

香港警务处部分公务员负债问题的跟进帐目审查

撮要及主要审计结果

A. **引言** 政府必须应付公务员负债的问题，因为无法偿还的债项会影响公务员的工作表现、迫使他从事贪污活动或损害公务员队伍的声誉。一九九三年，审计署对政府在处理警务人员负债问题时所采取的行动，进行了检讨。在考虑过审计署的审查结果后，政府帐目委员会(帐目委员会)在一九九四年一月发表的《第二十一号报告书》中，建议警务处处长应立即采取行动，以鉴别严重负债的警务人员，并纾缓其经济拮据情况(第1.7至1.9段)。

B. 回应帐目委员会的建议，香港警务处(警务处)已发布一套处理警务人员负债问题的政策。此外，警务处已采取策略性方法来处理员工负债的问题，以及发出行政指示，就不同层面应采取的步骤订明指引，以鉴别和处理欠下无法偿还债务的警务人员(无法偿债警务人员)。在审批警务处人员根据《公务员事务规例》第618条提出的预支薪金申请以及警察福利基金贷款申请方面，警务处亦已加强管制(第1.10段)。

C. **帐目审查** 一九九八年年底，帐目委员会注意到，警务人员负债的情况渐趋恶化，因为无法偿债警务人员的数目大幅增加。帐目委员会在一九九九年二月发表的《第三十一号报告书》中，促请审计署署长密切监察有关情况，并在适当时候向委员会作出汇报。因此，审计署进行了这项跟进的帐目审查，以便：(a) 评估警务人员的负债情况；及(b) 审查警务处就处理员工负债问题所采取的措施，以探讨是否有改善余地(第1.13及1.14段)。

D. **员工负债情况** 警务处内无法偿债警务人员的数目，由一九九四年上半年的180名下降至一九九七年上半年的75名。不过，自一九九七年下半年以来，这个数目一直上升，到一九九九年上半年，更升至165名。警务处解释说，一九九七年下半年的金融风暴对员工负债的问题有重大影响，这从无法偿债警务人员的数目趋势逆转可见一斑。自一九九七年下半年起，员工负债情况迅速恶化。审计署认为，长远来说，采取预防措施，在警务处里建立审慎理财和健康生活方式的文化，较其他惩戒措施更能有效地处理员工负债问题(第2.1至2.3及2.18段)。

E. 员工负债情况的其他指标，例如涉及破产的员工占在职人数的百分比和接获债权扣押令的员工占在职人数的百分比，显示惩教署和市政总署同样有严重的员工负债问题。在一九九九年年初，公务员事务局委托廉政公署进行一项研究，以审查政府部门在监察员工严重负债的问题时所采取的措施。这项研究涉及七个聘用大量

员工的部门，其中包括警务处。根据廉政公署的研究结果，比较之下，其他部门处理员工负债问题所采取的措施，没有警务处所采取的措施那么积极(第2.19 及2.20 段)。

F. **警务处处理员工负债问题的措施** 审计署拣选了八个有大批无法偿债警务人员个案的警区，以审查警务处处理警务人员负债问题的措施。审计署发现下述范畴须予改善：(a) 查明警务人员全部债务的方法；(b) 与有严重债务的无法偿债警务人员进行面谈的安排；及(c) 分发行政指示(第3.10 至3.13、3.17 至3.18，及3.22 至3.23 段)。

G. 审计署就根据《公务员事务规例》第618 条预支薪金及警察福利基金贷款所进行的审查，亦发现警务处处理预支薪金申请及警察福利基金贷款申请的程序，存在规管漏洞，不能有效防止同一人员以同一理由申请预支薪金及警察福利基金贷款(第3.31 至3.33 段)。

H. **审计署的建议** 审计署提出以下主要建议：

- (a) 公务员事务局局长应该敦促有大量员工负债个案的部门，如惩教署及市政总署，采取更积极的措施，以处理员工负债问题(第2.21段第二分段)；
- (b) 警务处处长应继续实施现行处理员工负债问题的措施，特别是目的在于在警务人员中提倡和建立审慎理财和健康生活方式的文化的预防措施(第2.21 段第一分段)；
- (c) 警务处处长应指示单位指挥官，当与警务人员面谈以确定该员有否欠下无法偿还的债项时，他们应：(i) 向有关人员清楚解释警务处处理警务人员负债问题的政策；及(ii) 规定有关人员必须在书面陈述内清楚声明已如实披露全部债务(第3.14 段)；
- (d) 警务处处长应：(i) 在行政指示内强调单位指挥官或副指挥官每月与有严重债务的无法偿债警务人员进行面谈的重要性；及(ii) 确保这面谈规定得到遵行(第3.19 段)；
- (e) 警务处处长应：(i) 把行政指示分发至警长及警署警长级人员；以及(ii) 定期把行政指示传阅(第3.24 段)；及
- (f) 警务处处长应改善处理贷款申请的程序，藉以查察和防止同一人员以同一理由申请预支薪金和警察福利基金贷款(第3.34 段)。

I. **当局的回应** 警务处处长、保安局局长和公务员事务局局长大致上接纳审计署的建议。惩教署署长和市政总署署长亦赞成采取更积极的措施，以处理员工负债的问题(第2.22 至2.29、3.15 至3.16、3.20 至3.21、3.25 至3.26，及3.35 段)。

第 1 部分：引言

政府对公务员借贷的政策

1.1 公务员理应有审慎的理财计划。作为雇主，政府希望公务员量入为出，维持均衡的家庭收支预算。一般而言，由于他们入息固定，要做到这点不应太困难。

1.2 公务员一如其他市民，有时可能遭遇经济拮据问题，无法自行解决。政府容许公务员从核准来源获得贷款。不过，公务员如果索取或接受非核准类别的贷款，政府可能会对该员作出纪律处分或根据《防止贿赂条例》(第201章)提出检控。

1.3 政府不时提醒公务员，在借取巨额贷款前，必须先作判断，以免陷入债台高筑的窘境。虽然负债本身并不构成违反纪律，但根据《公务员事务规例》第455条，公务员如果严重经济拮据，会视为有损他的工作效率。如果该员陷入上述窘境是由于轻率鲁莽或其他应受谴责的行为所引致，便可构成一项纪律指控。

公务员核准贷款的来源

1.4 《公务员事务规例》第482条订明，公务员可以从下述来源借款：

- (a) 根据《公务员事务规例》从政府预支薪金(注1)；
- (b) 政府部门所设的济急基金及福利基金；
- (c) 纪律部队所设的福利基金；
- (d) 自助节约贷款合作社及储蓄互助社；
- (e) 财务机构提供的贷款设施；及
- (f) 亲属(注2)。

注 1：根据《公务员事务规例》第618条，公务员可申请预支薪金，为数不超过总薪级表第21点的金额，用以支付：

- 迁往新居的费用；
 - 结婚或子女结婚的费用；
 - 受养人的殡葬费；
 - 受供养子女在海外接受全时间教育所需费用；或
 - 民事诉讼或与买楼自住有关的法律服务费用。
- 预支薪金的还款通常是分期按月从薪金扣减。

注 2：公务员可向《1992年接受利益(总督许可)公告》所界定的亲属借款。亲属意指配偶、父母、祖父母、子女、兄弟、姊妹等等。

1.5 并不是所有公务员都可以利用以上所述的贷款来源，因为某些贷款，例如来自纪律部队所设的福利基金和储蓄互助社的贷款，其对象只是某一类特定的公务员。举一个例，隶属香港警务处(警务处)的公务员才可以向警察福利基金(注3)和香港警察储蓄互助社(警察储蓄互助社——注4)借款。

公务员负债的问题

1.6 政府不时提醒公务员须审慎理财，避免借取超出其偿债能力的债项。公务员无法偿债的一般原因是沉迷赌博，入不敷支。如能审慎理财，量入为出，则可避免陷入无法偿债的窘境。

1.7 政府必须应付公务员负债的问题，因为公务员严重负债会影响其工作效率或表现，迫使他从事贪污活动或损害公务员队伍的声誉。公务员事务局通告第4/97号“公务员债务问题”指出，个别公务员固然有责任确保本身的财政安排不会影响工作，而管方亦有责任察悉个别人员的情况，并留意是否有人员因财政困难而工作表现转差。

一九九三年的帐目审查

1.8 一九九三年，审计署对政府在处理所有公务员，特别是警务处公务员负债的问题时，所作的行政安排的效率和所采取的行动，进行了检讨，并在同年十月的《核数署署长第二十一号报告书》，汇报审查结果。主要的审查结果载列如下：

—— 由于公务员事务局在九十年代初期决定终止监察公务员的整体负债情况，警务处就调查处内的整体负债情况所面对的行政压力，因而减少。因此，当局错失了许多帮助严重负债警务人员的机会；

—— 警务处并没有对来自库务署有关债权扣押令的资料，采取适当行动，以找出严重负债的警务人员(债权扣押令是由税务局局长发出的，旨在通过扣减薪金追收拖欠的税款，也是有关人员负债的迹象)；及

—— 警务处内部向警务人员发放贷款的工作，缺乏协调，而且亦没有程序将贷款申请与债权扣押令的资料互相复核，因此存在着向警务人员过度贷款的风险。

1.9 在考虑过审计署署长的审查结果后，政府帐目委员会(帐目委员会)在一九九四年一月发表的《第二十一号报告书》中：

(a) 对当局缺乏有效方法对付警务人员负债的问题，表示关注；

注 3：警察福利基金是根据《警队条例》(第232章)而设立的，主要为警务处人员提供贷款及资助。

注 4：警察储蓄互助社是根据《储蓄互助社条例》(第119章)注册的储蓄互助社，主要目的是鼓励社员养成储蓄的习惯。此外，警察储蓄互助社会为有需要的社员提供低息贷款，以促进社员间的团结精神。

- (b) 对警务人员获发债权扣押令的数目，与整体公务员比较，多至不符比例一事，表示关注；
- (c) 建议应采取行动，找出警务人员严重负债个案较其他公务员为多的理由；
- (d) 建议警务处处长应立即采取行动，会见获发债权扣押令而又同时须归还根据《公务员事务规例》所预支的薪金或其他贷款的警务人员，以鉴别严重负债的个案，并采取适当行动纾缓其经济拮据情况；
- (e) 知悉并支持警务处处长对严重负债个案采取纪律行动的做法；
- (f) 知悉在重新设计预支薪金的申请表格时，当局特意包括一份程序核对表，以方便处理贷款申请，同时希望获悉重新设计申请表格的结果；
- (g) 对警务处处长过去未有采取行动，确保政府及警察储蓄互助社的贷款有良好统筹，及确保没有向警务人员作过度贷款，表示关注；及
- (h) 希望获悉警务处进行的负债调查的结果。

一九九三年帐目审查后处理公务员负债问题的措施

1.10 政府接纳帐目委员会的建议后，落实了多项处理公务员负债问题的措施。警务处已发布一套处理警务人员负债问题的政策、采取策略性方法来处理警务人员负债问题，以及发出一套指引，订明在不同层面应采取的步骤，以鉴别和处理那些欠下无法偿还债务的警务人员(无法偿债警务人员)(见下文第3.1至3.9段)。此外，警务处在审批警务人员根据《公务员事务规例》第618条提出的预支薪金申请及警察福利基金贷款申请方面，亦已加强管制(见下文第3.27至3.30段)。

1.11 一九九四年年底，公务员事务局委托廉政公署就公务员负债问题进行研究，这项研究涉及11个经选定的政府部门。廉政公署进行研究后，提出了多项建议。公务员事务局考虑过有关建议后，发出了公务员事务局通告第4/97号(见上文第1.7段)，建议各局/部门须采取下述措施，以处理公务员负债问题：

- 规定所有新入职者必须根据《公务员事务规例》的相关条文，申报不属于核准类别的贷款(见上文第1.4段)，并为这些贷款申请批准；
- 为新入职者举行简介会，解释审慎理财的重要性；
- 指派一名人员(例如部门的员工福利主任)处理及辅导负债的员工；及
- 规定上司对怀疑有财政困难的下属加以辅导；如相信下属的工作表现转差，是与负债有关，则须把情况向高层管理人员报告。

1.12 政府亦修订了根据《公务员事务规例》第618条预支薪金的申请表格(通用表格第421号),使申请预支薪金的员工须于申请表格上填报其仍未偿还的贷款,以便负责审批的人员对申请人的还款能力作出评估。

跟进的帐目审查

1.13 在帐目委员会发表《第二十一号报告书》后,政府定期向帐目委员会汇报警务处每半年就警务人员负债情况进行调查所得的结果。一九九八年年底,帐目委员会注意到,警务人员负债的情况渐趋恶化,因为无法偿债警务人员的数目大幅增加。帐目委员会在一九九九年二月发表的《第三十一号报告书》中,促请审计署署长密切监察有关情况,并在适当时候向委员会作出汇报。

1.14 因此,审计署进行了这项跟进的帐目审查,以便:

- 在研究过警务处最近就负债情况进行调查的结果及现有各种的公务员负债指标,及在参照其他部门公务员的负债情况后,评估警务处内公务员的负债情况;及
- 审查警务处就处理处内公务员负债问题所采取的措施,以探讨是否有改善余地。

第 2 部分：警务处公务员的负债情况

负债情况

警务处内无法偿债警务人员

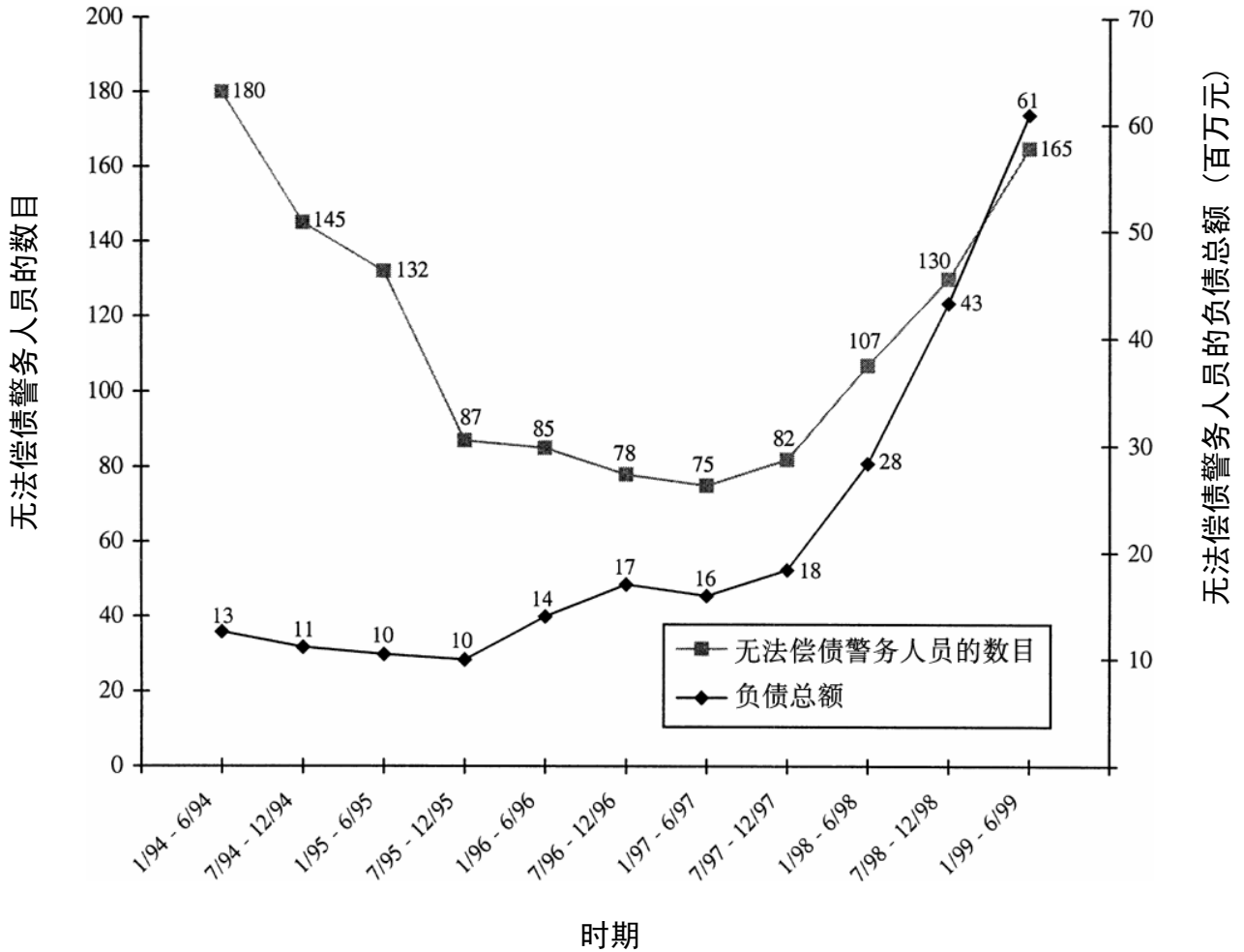
2.1 警务处每半年均会在所有警队单位内进行警务人员负债情况的调查，管理层藉此了解警务人员的负债情况。附录A 显示由一九九四年一月至一九九九年六月，警务处内无法偿债警务人员数目的变动。从中可见，无法偿债警务人员的数目由一九九四年上半年的180 名下降至一九九七年上半年的75 名。不过，自一九九七年下半年以来，无法偿债警务人员的数目一直上升，到一九九九年上半年，更升至165 名，是一九九七年上半年的数目的两倍以上。

2.2 附录 B 显示由一九九四年一月至一九九九年六月，无法偿债警务人员的负债额。从中可见，自一九九七年下半年以来，无法偿债警务人员的负债总额不断激增。此外，无法偿债警务人员的平均负债额已由一九九四年上半年的69,723 元，逐步上升至一九九九年上半年的369,090 元，增幅超过四倍。

2.3 下列图一以图表显示由一九九四年一月至一九九九年六月，无法偿债警务人员的数目和负债总额的变动。自一九九七年下半年以来，无法偿债警务人员的数目和负债总额急剧增加，警务处解释这是由于一九九七年的金融风暴对警务人员及其家人造成重大影响，正如整个社会都受到冲击一样。警务人员及其家人投资和生意失利，在一定程度上引致警务人员负债情况急剧恶化。

图一

一九九四年一月至一九九九年六月
无法偿债警务人员的数目及负债总额

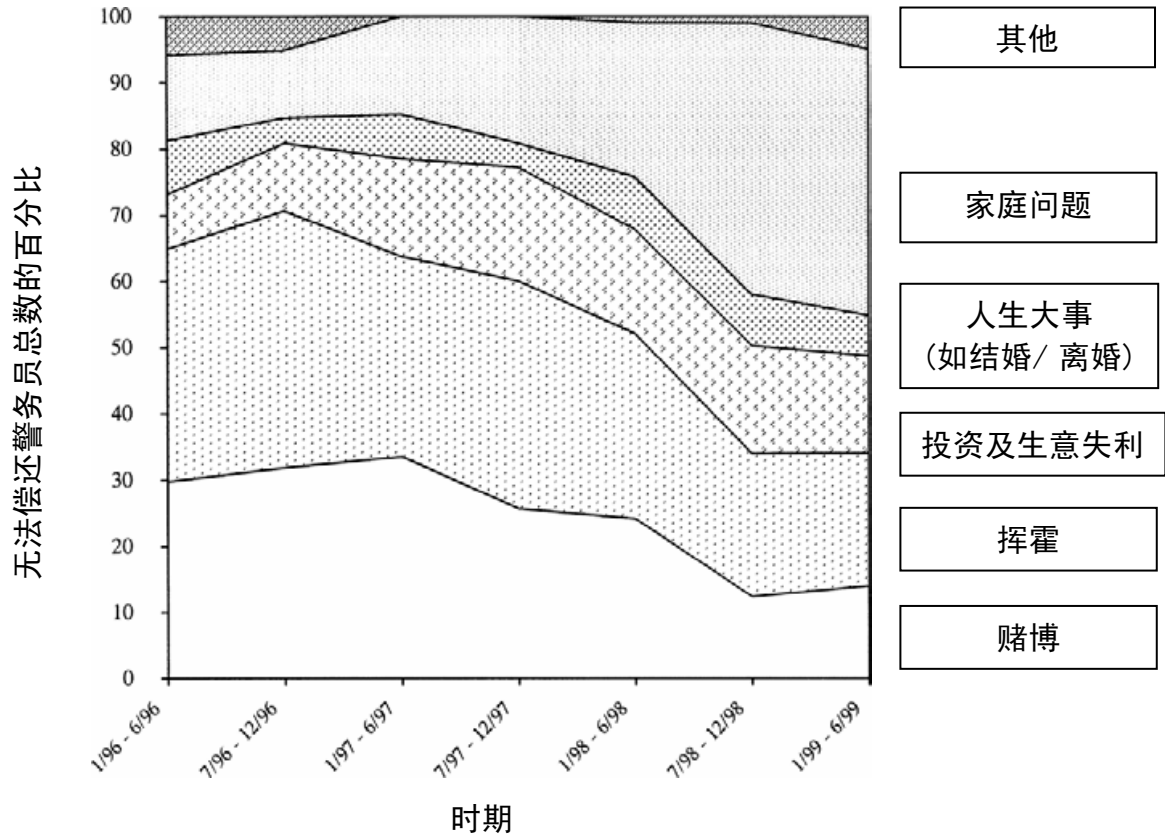


资料来源：警务处的记录

2.4 下列图二是由一九九六年一月至一九九九年六月，警务人员无法偿债的主要原因的分析。从中可见，赌博和挥霍一直是有关人员无法偿债的主要原因，而近年来，家庭问题(例如家人赌博、挥霍，以及投资和生意失利)已成为另一个主要原因。

图二

一九九六年一月至一九九九年六月
警务人员无法偿债主要原因的分析



资料来源：警务处的记录

注：一九九六年之前的数据未能提供。

严重经济拮据和破产个案

2.5 根据《公务员事务规例》，下述机制是用来监察公务员的负债个案：

- 根据《公务员事务规例》第456条，如有情况显示公务员正陷严重经济拮据，所属部门须负责向公务员事务局呈报(注5)；
- 根据《公务员事务规例》第458条，公务员一旦无力偿债或宣告破产，即使未遭起诉，亦须尽早向所属部门递交一份详尽的陈述书，告知事件的始末，再由该部门把陈述书转送公务员事务局；及
- 根据《公务员事务规例》第459条，凡公务员遭人循破产程序起诉，破产管理署署长须把有关个案向公务员事务局呈报。

2.6 在接获破产管理署署长根据《公务员事务规例》第459条呈交的报告后，公务员事务局会把报告与根据《公务员事务规例》第458条提交的陈述书互相复核。如发现某一人员未曾就本身破产一事向公务员事务局提交陈述书，公务员事务局会建议该名人员所属的部门要求该名人员按照《公务员事务规例》第458条提交陈述书。当局可能对未有呈报破产事宜的人员采取纪律行动。

2.7 附录 C 列出由一九九四年一月至一九九九年六月，根据《公务员事务规例》第456条呈报五宗或以上严重经济拮据个案的部门。附录D 则列出曾在这段期间，根据《公务员事务规例》第458条呈报五宗或以上破产个案的部门。

2.8 从附录 C 可见，由一九九四年一月至一九九九年六月，整个公务员队伍的严重经济拮据个案总数有上升趋势。附录 C 所列出的三个部门当中，警务处每年呈报的个案数字维持稳定。不过，惩教署每年呈报的个案数字则由一九九五年的 2 宗上升至一九九八年的11 宗。

2.9 与附录 C 所显示的严重经济拮据个案总数的增幅比较，附录D 所显示的破产个案总数的增幅更令人不安。一九九四年的破产个案总数为6 宗；一九九八年增加至 78 宗，一九九九年上半年更急剧增加至147 宗。由一九九四年一月至一九九九年六月，附录 D 所列出的十个部门中，市政总署呈报的破产个案数字最高，共72宗；第二位是惩教署，共36 宗；第三位则是警务处，共20 宗。

2.10 从附录 D 可见，在一九九九年上半年，市政总署呈报了41宗破产个案；惩教署呈报了23 宗；而警务处则呈报了7宗。**当考虑及部门的在职人数时**，在一九九九年上半年，惩教署的破产个案占在职人数的百分比为最高(0.33%)；第二位是市政总署(0.26%)。警务处的百分比则是附录 D 所列出的十个部门当中最低的(0.02%)。

注 5：《公务员事务规例》并无界定“严重经济拮据”的定义。廉政公署在一九九四年进行的研究(见上文第1.11段)显示，某些部门在确定某一人员的个案是否须呈报时，遇到困难，因而引致部分个案未有呈报。

根据债权扣押令扣减薪金的个案

2.11 税务局局长可发出债权扣押令，藉扣减薪金追收拖欠的税款。根据债权扣押令扣减薪金的个案数目也是公务员负债情况的一个指标。廉政公署在一九九四年进行的研究（见上文第1.11段）显示，公务员因债权扣押令而被扣减薪金的百分比，与整个社会的相应数字比较，并不显着。

2.12 附录 E 列出由1994-95年度至1998-99年度，根据债权扣押令扣减薪金的个案达500宗或以上的部门。从中可见，整个公务员队伍每年的个案总数，由1994-95年度的3 898宗下降至1998-99年度的3 235宗，减幅为17%。附录 E 所列出的七个部门当中，在这段期间个案数目最多的三个部门分别是警务处(4 338宗，涉及5,130万元)、惩教署(1 926宗，涉及2,220万元)和市政总署(1 701宗，涉及890万元)。在这段期间，警务处的个案数目跌幅最大，由1994-95年度的1 254宗下跌至1998-99年度的651宗。

2.13 当考虑及这七个部门的在职人数时，从附录F可见，在1998-99年度，惩教署因债权扣押令而被扣减薪金的人员占在职人数的百分比最高(5.5%)。第二位是市政总署(2%)，而第三位则是警务处和消防处(1.9%)。在1994-95年度至1998-99年度，警务处因债权扣押令而被扣减薪金的人员的百分比跌幅最大，由1994-95年度的3.8%下跌至1998-99年度的1.9%。

根据《公务员事务规例》第618条预支薪金

2.14 根据《公务员事务规例》第618条预支薪金个案的数目也是公务员负债情况的一个指标。附录G列出在1994-95年度至1998-99年度，根据《公务员事务规例》第618条预支薪金的个案达2 500宗或以上的部门。附录 G 所列出的九个部门当中，在这段期间个案数目最高的两个部门分别是警务处(17 470宗)和消防处(5 780宗)。

2.15 当考虑及这九个部门的在职人数时，从附录H可见，香港海关的预支薪金个案占在职人数的百分比最高(11.5%)。第二位是惩教署(10.2%)，第三位是警务处(10.0%)。事实上，首五位的部门均属纪律部队。这些部门大部分人员均获编配部门宿舍。与其他公务员比较，他们更换住所的机会较大，因而较常需要预支薪金，以应付更换住所的开支。这可能是纪律部队的预支薪金个案的百分比高于其他政府部门的原因。

警察福利基金及警察储蓄互助社为警务处人员提供的贷款

2.16 如上文第1.5段所述，在警务处工作的公务员，可向警察福利基金和警察储蓄互助社借贷。警务处每半年调查警务人员的负债情况时，也有收集这两个来源的贷款资料。附录I显示由一九九四年至一九九八年，警察福利基金和警察储蓄互助社向在警务处工作的公务员提供的贷款宗数。附录J显示由一九九四年至一九九八年，这两个来源的贷款总额。从中可见，在这段期间：

- 就贷款宗数和贷款总额而言，警察储蓄互助社借出的贷款，大大多于警察福利基金借出的贷款；及
- 警察储蓄互助社借出的贷款总额大幅增加，部分原因是贷款宗数增加；另一原因是贷款上限在一九九五年四月由9万元提升至10.8万元，在一九九七年一月再提升至12万元。

2.17 审计署注意到：

- 根据警察储蓄互助社所提供的资料，他们借贷给社员时，会相当审慎。警察储蓄互助社处理贷款申请时，会评估：
 - (i) 贷款的理由是否恰当；
 - (ii) 申请人过去的还款和储蓄记录；及
 - (iii) 申请人的还款能力；及
- 根据警务处每半年调查的结果，来自财务机构(警察储蓄互助社以外)的贷款，占无法偿债警务人员的债项超过 90% 。

审计署的意见

2.18 审计署发现，一九九四年至一九九七年上半年期间，无法偿债警务人员的数目减少，显示警务处能够成功地抑制员工负债问题。这方面的成绩，有赖警务处采取措施处理这个问题。不过，正如警务处所解释(见上文第2.3段)，一九九七年下半年的金融风暴对这个问题有重大的影响，这从无法偿债警务人员的数目趋势逆转可见一斑。自一九九七年下半年起，警务人员的负债情况迅速恶化。审计署认为，长远来说，采取预防措施，在警务处里建立审慎理财和健康生活方式的文化，较其他惩戒措施会更有效。

2.19 当考虑及员工负债情况的其他指标(例如涉及破产的员工占在职人数的百分比和接获债权扣押令的员工占在职人数的百分比)，可见惩教署和市政总署同样有严重的员工负债问题(见上文第2.9至2.10及2.12至2.13段)。

2.20 审计署注意到，在一九九九年年初，鉴于公务员破产个案增加，公务员事务局于是委托廉政公署进行一项研究，类似该署在一九九四年进行的研究，再行审查各政府部门在监察员工严重负债的问题时所采取的措施。这项研究涉及七个聘用大量员工的部门，其中包括警务处(注6)。廉政公署在一九九九年七月完成该项研究。根据廉政公署的研究结果，比较之下，其他部门处理员工负债问题所采取的措施，没有警务处所采取的措施那么积极。

注 6：廉政公署的研究所涉及的七个部门是警务处、惩教署、香港海关、市政总署、房屋署、水务署和机电工程署。

审计署的建议

2.21 审计署建议:

- 警务处处长应继续实施现行处理员工负债问题的措施，特别是目的在于在警务人员中提倡和建立审慎理财和健康生活方式的文化的预防措施；及
- 负责全面监察公务员负债问题的公务员事务局局长，应该敦促有大量员工负债个案的部门，如惩教署及市政总署，采取更积极的措施，以处理员工负债问题。

当局的回应

2.22 警务处处长表示，警务处在防止、鉴别和处理无法偿债警务人员所投入的资源和工作，显示了该处在处理员工负债问题时的态度。警务处不断探索和推行新措施，以抑制这个问题。自一九九七年开始，警务处推行了“健康生活方式”运动，目的是在警务人员中建立审慎理财和健康生活方式的文化。毋庸置疑，警务处会继续调整策略和工作，以应付不断变化的内部和外部环境。

2.23 警务处处长亦评论如下:

- (a) **一般情况** 根据下文第(b)至(g)分段所述指标的研究，所得的印象是警务处的员工负债问题在公务员队伍中并不特别严重。同样地，根据破产管理署的破产个案统计数字及税务局的欠税个案统计数字显示(见下文第(d)及(e)分段)，与香港一般情况比较，警务处的员工负债问题，并不特别严重。鉴于警务处主动和努力不懈地加强应付员工负债问题的措施，警务处所采取的措施一般来说是全面而有效的；
- (b) **无法偿债警务人员的数目** 一九九九年上半年无法偿债警务人员的数目(165名)，虽然是一九九七年上半年最低数目(75名)的两倍以上，但仍低于一九九四年上半年首次调查员工负债情况时的数目(180名)；
- (c) **严重经济拮据个案** 鉴于没有清楚界定“严重经济拮据”的定义，根据《公务员事务规例》第456条所呈报的严重经济拮据个案的数目，也许不能清楚反映部门员工的负债情况。廉政公署在一九九四年的研究指出，有些部门并没有将严重经济拮据个案向公务员事务局呈报；
- (d) **破产个案** 根据破产管理署的统计数字，香港的破产个案由一九九四年的420宗增至一九九八年的1 362宗，在一九九九年上半年则增至684宗。这显示一九九八年及一九九九年上半年警务处员工破产个案数目的增加，是与香港的总体趋势一致的。一九九七年下半年的金融风暴及在一九九八年四

月生效的《破产条例》(第6章)的修订(见下文第2.27(c)段),可能是导致破产个案增加的原因;

- (e) **因债权扣押令而被扣减薪金的个案** 根据税务局的统计数字,1997-98年度香港的拖欠税款的百分比大约是14%。警务处员工拖欠税款的百分比则低得多;1997-98年度是2.1%,1998-99年度则是1.9%(见附录F);
- (f) **预支薪金个案** 一九九九年上半年的预支薪金个案中,有61%是用作支付迁居费用。这符合审计署的发现,即纪律部队的预支薪金个案有很高的百分比,是与这些部门有宿舍提供有关。这同时亦显示,预支薪金个案的百分比也许并不反映部门的员工负债情况;及
- (g) **警察储蓄互助社提供的贷款** 只有警察储蓄互助社社员才可向互助社贷款。由一九九四年至一九九八年,警察储蓄互助社社员人数平均每年增加5.2%。社员人数增加,可能是警察储蓄互助社贷款宗数增加的一个成因。

2.24 保安局局长表示:

- (a) 她同意审计署的意见,认为长远来说,在警务处里建立审慎理财和健康生活方式的文化的预防措施,比惩戒措施更有效处理员工负债问题。警务处管理层亦认为,在警务人员中提倡健康的生活方式及灌输忠直诚信的价值观,是解决员工负债问题的最佳方法;
- (b) 她同意审计署的建议,认为警务处应继续实施现行的措施,以提倡审慎理财及健康的生活方式。虽然警务处管理层已实施了一连串措施,包括财政管理研讨会及健康生活方式宣传运动,但她仍然欢迎与这方面有关的新措施的建议;
- (c) 惩教署一直都正视员工负债问题。该署严格遵行《公务员事务规例》的有关条文,并且自行制定一套完善制度,处理这个问题。她支持惩教署的积极态度,并欢迎该署在参考审计署的审查结果后,最近所制定的策略性计划及一系列积极措施,以监察及应付员工负债问题(见下文第2.26(f)段);及
- (d) 警务处及惩教署会参考审计署的建议,进一步改善有关措施。她会继续与各纪律部队紧密合作,致力解决员工负债问题。

2.25 公务员事务局局长表示,为推行廉洁守正计划,该局已经与廉政公署成立工作小组,检讨有关利益冲突的中央指引。检讨工作现正进行,检讨范围包括公务员事务局通告第4/97号“公务员债务问题”、公务员事务局通函第28/91号“公务员的借贷问题及财政来源”,及《公务员事务规例》中有关的条文。此外,工作小组正审阅廉政公署在一九九九年七月发表的“公务员负债问题”报告(见上文第2.20段)。工作小组知悉审计署的建议,并会于审阅廉政公署的报告时,一并考虑审计署的建议。

2.26 惩教署署长评论如下：

- (a) **一般情况** 惩教署不会容忍工作表现欠佳的人员，尤其是因无法偿债以致工作表现欠佳的人员。一直以来，惩教署都遵行《公务员事务规例》中有关的条文，务求妥为监察员工负债的个案；
- (b) **严重经济拮据个案** 惩教署自一九九六年起便一直采取积极的态度，处理员工负债的个案。只要发现属下员工有任何负债的迹象，该署即会深入调查。到目前为止，该署已向公务员事务局报告了不少严重经济拮据的个案，在一九九六年和一九九七年各有8宗，一九九八年有11宗，一九九九年上半年则有5宗(见附录C)；
- (c) **破产个案** 一九九九年上半年向公务员事务局报告的23宗破产个案当中，家庭成员投资及生意失利占了11宗。其他原因包括挥霍(6宗)、赌博(2宗)、挥霍及投资失利(2宗)，及家庭成员发生重大事故(2宗)。这些破产个案大多是一九九七年不可逆料的金融风暴所致；
- (d) **因债权扣押令而被扣减薪金的个案** 至于因债权扣押令而被扣薪的个案，由1994-95年度至1998-99年度，惩教署的每年个案数目维持相当稳定的水平(见附录E)。根据廉政公署一九九四年的研究，公务员因债权扣押令而被扣薪的百分比，与整个香港社会的相应数字比较，并不显着；
- (e) **预支薪金个案** 至于预支薪金个案占在职人数的百分比，在1998-99年度，惩教署排行第二位(10.2%)。事实上，惩教署的预支薪金个案的数目，已由1994-95年度的871宗减至1998-99年度的719宗(见附录G)；及
- (f) **惩教署处理员工负债问题的措施** 惩教署非常正视员工负债的问题，而署方及员工的明确目标，都是“量入为出”。惩教署会制定全面的策略性计划来应付这个问题，及日后会采取下述的积极措施：
 - (i) 设立督导小组，以鉴别及探讨造成员工负债的更广泛原因及问题、员工负债的个别情况，及制定策略，预防及处理员工无法偿债的问题；
 - (ii) 为新入职人员举办主题为“个人审慎理财”的训练班，并把这纳入惩教所的在职训练课程内。此举旨在透过教育和健康的生活方式，提倡审慎理财，以免员工陷入经济窘境；
 - (iii) 部门和惩教所的管理层会注视具意义的指标的趋势，以监察员工负债的问题；

- (iv) 分区总惩教主任(职员关系及福利)会就已知员工负债个案定期与有关人员面谈,如有需要,亦会向他们提供意见和帮助;
- (v) 如负债人员需要接受深入辅导,有关个案便会转介予惩教署的临床心理学家;及
- (vi) 惩教署会针对每宗员工负债个案的情况,制定一套切合需要的处理措施。

2.27 市政总署署长表示:

破产个案

- (a) 她注意到破产个案的数目有所增加,并对此深感关注。72宗破产个案是一九九四年以来所累积的数目,而在一九九八年以前,市政总署只有4宗破产个案(见附录D)。相对市政总署16 000名的人员编制来说,该72宗个案所涉及的员工仅占人员编制的0.5%。在全部这些个案中,有关人员均毋须处理涉及公帑的工作;
- (b) 一九九七年的金融风暴,对本港经济带来了整体的影响。市政总署人员和他们的家属,与其他一般市民一样,都受到金融风暴的严重冲击。在72宗破产个案中,约有55%是由于有关人员或其家属投资失利而引致的;
- (c) 一九九八年四月一日,《破产条例》的修订开始生效,这也可能是导致破产个案数目激增的一个原因。在72宗破产个案中,68宗是在一九九八年和一九九九年上半年发生的。根据经修订的《破产条例》,首次被宣布破产的人,如已根据法院命令在指定四年内向债权人还款,破产人便可获解除破产。在该条例修订以前,破产人必须清偿所有债项,才可获解除破产。某些人选择破产,可能就是以此为解决债项的一种方法;
- (d) 在这72宗破产个案中,当有关人员向署方呈报其已破产时,市政总署都即时通知其上司,以确保不需要该名人员处理涉及公帑的工作。此外,市政总署亦要求负债人员的老上司作出报告,说明该名人员的工作表现有否因破产而受到影响。在上述所有个案中,上司提交的报告均显示,有关人员的工作表现并没有受到不当的影响。市政总署会继续监察这些人员的表现;
- (e) 市政总署亦在个人层面上帮助有财政困难的人员。该署会根据公务员事务局通告第4/97号的规定,指派员工福利主任辅导有财政困难的人员。事实上,在72宗破产个案当中,部分有关人员在宣布破产前,曾征询员工福利主任的意见。员工福利主任会跟进这些个案,尽量帮助和辅导有关人员,并提

醒他们务须审慎理财。市政总署注意到，在这些个案当中，部分有关人员认为，破产令有助纾缓他们向债权人清偿债项的压力；

因债权扣押令而被扣减薪金的个案

- (f) 1998–99年度因债权扣押令而被扣薪的个案逾300宗，当中只有六个人员其后宣布破产。因此，认定因债权扣押令而被扣薪与欠下无法偿还债项有密切的关连，是不恰当的。市政总署认为，应审慎从事，避免以过于激烈的方法来处理因债权扣押令而被扣薪的个案；
- (g) 虽然如此，市政总署会密切监察这些个案。经验显示，因债权扣押令而被扣薪只不过是负债的其中一个迹象。员工如欠下债项，通常会有其他迹象，例如收到财务机构的查询信件、有关人员要求以现金支付薪金等。如出现上述种种负债迹象，市政总署会注视财政出现问题的人员。不过，该署无权要求这些人员透露有关其债务的私人资料，市政总署只能提醒他们，根据《公务员事务规例》第455条，公务员如果严重经济拮据，会视为有损他的工作效率。如果该员陷入上述窘境是由于轻率鲁莽或其他应受谴责的行为所引致，便可构成一项纪律指控；

市政总署处理员工负债问题的措施

- (h) 市政总署意识到有需要及早向员工提供恰当的审慎理财指引，并已发出一本有关个人品格及操守的指南，劝喻员工避免高风险投资和沉迷赌博。尽管该署已采取上述措施，市政总署同意，从破产个案的数目来看，该署的员工负债问题相当严重。不过，除了收到贷款机构向该署的查询，要鉴别其他无法偿债的人员实是困难。根据现行制度，市政总署在收到贷款机构的查询后，会立即通知有关人员的上司，要求他采取下述行动：
 - (i) 确保不需要该员工处理公帑；
 - (ii) 监察该员工的工作表现；及
 - (iii) 审慎地确定该员工是否有无法偿还的债项；及
- (i) 为加强监察员工负债的制度，市政总署会慎重考虑采取警务处现正推行的措施。不过，警务处的各项措施，不是全部都可以在文职部门予以推行。为加强现行监察员工负债的制度，市政总署现正考虑采取下述改善措施：
 - (i) 拟定一份员工负债迹象的一览表，供监督人员参考；
 - (ii) 提供更详尽的指引，以便监督人员鉴别无法偿债的人员；

(iii) 加强为新入职人员及在职人员而设的训练课程,提醒他们审慎理财的重要性; 及

(iv) 如情况许可, 向有财政困难的人员提供更多忠告和辅导。

2.28 海关关长表示, 虽然他认同预支薪金可作为员工负债的参考资料, 但他证实, 申请预支薪金的海关人员均无财政困难。海关大部分人员都认为, 预支薪金是他们可享有的一种福利。海关的部队福利主任既负责处理预支薪金的申请, 亦被指派处理员工负债个案。部队福利主任在审批每份预支薪金申请时, 会妥为考虑有关员工的财政状况。此举有助部队福利主任鉴别怀疑负债的员工及作出审慎的查询。海关内部已有确立的制度, 以辅导负债的员工及协助重新制定偿还贷款时间表。

2.29 消防处处长表示, 消防处的员工负债问题并不严重。

第 3 部分：警务处处理警务人员负债问题的措施

警务处处理负债问题的政策

3.1 警务处已发布一套处理警务人员负债问题的政策，共有多项规定，其中包括：

- 警务人员在处理个人财务时，应克己审慎。警务人员的严重经济拮据，不论原因为何，均视作影响该员工作效率的理由，处方是不会容忍的。警务人员务须量入为出，避免入不敷支；
- 对于那些因无法预料及 / 或值得同情的情况而欠债的警务人员，警务处会体恤他们，并尽力协助他们清偿债项；
- 不过，警务人员若涉及下列事情则不会获得体恤：
 - (i) 他们参与非法赌博活动、在警务处的地方赌博或在当值期间赌博；
 - (ii) 他们没有根据《警察通例》第6-01(4)条(见下文第3.2段)的规定而借贷；或
 - (iii) 他们因严重经济拮据以致工作效率受到影响。严重经济拮据的例子，包括有关警务人员在可见的将来无望清偿债项；及
- 负债问题的处理，基本上是指挥人员的职责。警务处所有督导职级警务人员均有责任留意下属是否有负债迹象，并采取跟进行动。

3.2 在《警察通例》之中，第6-01(4)及6-01(8)两条规例，都与警务人员负债问题有关。第6-01(4)条订明，警务人员不得向非核准来源借贷(见上文第1.4段)。第6-01(8)条则订明警务人员须小心处理自己的财务，如出现严重经济拮据，不论原因为何，均视作影响该名警务人员工作效率的理由。根据《警队条例》(第232章)的《警察(纪律)规例》，任何不遵守《警察通例》的警务人员，均会因违反警察规例而被检控。

3.3 附录 K 显示由一九九四年至一九九八年，被判定犯了与债务有关的纪律罪行，例如向高利贷者借贷和理财失当而损害工作表现的警务人员的数目。附录 L 显示给予这些警务人员的惩罚。从附录 L 的资料可见，这些惩罚相当严厉，因为当中接近75%的人员须离开警队。

警务处处理负债问题的措施

策略性方法

3.4 警务处已采取策略性方法，处理警务人员负债问题。这方法着重于采取下列的措施：

- 透过教育和宣传，防止人员沦为无法偿债警务人员；
- 鉴别无法偿债警务人员；及
- 处理无法偿债警务人员。

3.5 警务处职员关系课有责任协调各项措施，处理警务人员负债问题。到目前为止，已实施的预防措施包括：

- (a) 自一九九七年开始举办“健康生活方式”运动，透过一连串的教育和康乐活动，提倡身心健康和审慎理财；
- (b) 自一九九七年开始举办“实践价值观”工作坊（注7），提倡警队的价值观，例如正直诚实、信任和内部沟通；
- (c) 定期向新入职和在职人员讲授关于审慎理财和负债陷阱的知识；
- (d) 在警务处内部刊物《警声》中，就审慎理财和负债陷阱提供意见；
- (e) 透过海报和富教育性的小册子，宣传赌博和挥霍的祸害、简朴生活的好处和同僚互相支持的重要性(四张上述海报刊于中间内页图三至图六)；及
- (f) 在一九九八年十二月至一九九九年一月，进行了一项试验性质的研究，就二至三年服务年资的初级人员的生活方式，收集有关欠债成因的资料，用作制定进一步的预防措施。

3.6 警务处采取了下列措施，以鉴别无法偿债警务人员：

- (a) 发出一份有关负债迹象的详细一览表，以帮助督导人员鉴别无法偿债警务人员；
- (b) 如有迹象显示警务人员欠下债项，督导人员会与该名面谈；
- (c) 训练及职员关系主任会在定期举办的训练日进行团队精神的培训，以加强管方和职方之间的信任，从而鼓励有问题的人员及早寻求协助；及
- (d) 规定警务人员如往内地或澳门作私人旅行，必须通知其上司。

3.7 在鉴别出无法偿债警务人员后，警务处会严密监察他们的问题。监察措施包括：

- (a) 把无法偿债警务人员调离敏感性工作岗位；

注 7：一九九六年年底，警务处发表了警队的“抱负、目标和价值观”。自此之后，警务处举办了多个“实践价值观”工作坊，目的是让警务人员探讨警队的价值观、找出实践价值观的障碍和消除这些障碍的方法。

- (b) 协助无法偿债警务人员制定偿还贷款计划；
- (c) 训练及职员关系主任每月与无法偿债警务人员进行面谈，以提供辅导和协助，并查核偿还贷款的进展情况；
- (d) 对于欠债逾10万元的无法偿债警务人员，单位指挥官每月与他们进行面谈，并向职员关系课提交季度进展报告；
- (e) 为无法偿债警务人员举办处理压力研习班；及
- (f) 就警务人员负债情况每半年进行调查一次。

行政指示

3.8 警务处处长已发出详细的“处理负债问题的行政指示”(行政指示)。该套指引，阐明在不同层面处理警务人员负债问题所须采取的步骤。行政指示大部分内容在于如何鉴别和处理无法偿债警务人员。附录M的流程表载列行政指示内有关鉴别和处理无法偿债警务人员的步骤。

处理负债问题的新措施

3.9 警务处已计划推行以下两项新措施，务求更有效地处理警务人员负债的问题：

- 向无法偿债警务人员发出警告信，要求他们尽力改善其财政状况，并在再行借贷时，通知其单位指挥官；及
- 规定向警务处申请首次或重行聘用的人员，须申报其债务，作为聘用条件之一。警务处在决定是否聘用申请人时，会考虑申请人负债的数额。

警务处已就这些新措施谘询法律意见。律政司明确指出，这些措施乃合法，亦不抵触《香港人权法案条例》(第383章)。

审计署对警务处处理负债问题的措施的审查

3.10 警务处设有23个警区。审计署拣选了其中八个有大批无法偿债警务人员个案的警区，以审查警务处处理警务人员负债问题的措施。审计署发现下述范畴须予改善：

- 查明警务人员全部债务的方法；
- 单位指挥官或副指挥官与有严重债务的无法偿债警务人员进行面谈的安排；及
- 分发行政指示。

审计署对查明有关人员全部债务一事的意见

3.11 财务机构或收数公司如来信查询某警务人员的情况，即显示该员可能欠下无法偿还的债项。根据行政指示，在收到财务机构或收数公司的查询信件后，有关人员上司便会与他面谈，以确定他是否欠下无法偿还的债项。在进行面谈时，管方必须查明有关人员的全部债务。可能出现的情况是：

- (a) 没有把该员归类为无法偿债警务人员。管方因此没有及时采取行动协助该员和监察其债务。风险是：
 - (i) 该员或会继续沉溺赌博或肆意挥霍，以致欠下更多债项；或
 - (ii) 为掩饰未有披露的债项，该员或会从事某些勾当，以致损及他本人和警队的声誉；或
- (b) 把该员归类为无法偿债警务人员。不过，由于该员没有向管方披露其全部债项，故管方协助该员和监察其债务的工作都不能奏效。例如，由于偿还贷款计划没有顾及未有披露的债项，该员或许无法按照计划偿债。警察福利主任与债权人磋商以制定偿还贷款计划的工作，会因此而徒劳无功。

3.12 审计署发现，部分警务人员倾向于隐瞒债务的严重性。在审计署所审查八个警区的 87 宗警务人员无法偿债个案中，有 43 宗个案，有关人员都没有如实披露本身的全部债务。原因可能是：

- 有关人员并未清楚了解警务处处理警务人员负债问题的政策，其实，无法偿债警务人员不一定会遭受纪律处分；及
- 有关人员害怕遭受纪律处分。

3.13 审计署亦发现，为鉴别无法偿债警务人员而进行面谈的方法，并不一致。部分警区要求有关人员就债务作出书面陈述，并在陈述书中清楚声明他已披露全部债务。在这情况下，有关人员知道假如他没有披露全部债务，便是作出虚假声明，此属违反纪律行为。因此，有关人员受较大的压力披露他的全部债务。不过，审计署所审查的八个警区，都并非一致实行上述做法。

审计署对查明有关人员全部债务一事的建议

3.14 为使面谈更为有效，审计署建议警务处处长应指示单位指挥官，当与警务人员面谈以确定该员有否欠下无法偿还的债项时，他们应：

- 向有关人员清楚解释警务处处理警务人员负债问题的政策；
- 规定有关人员必须作出有关其债务情况的书面陈述；及
- 规定有关人员必须在书面陈述内清楚声明已如实披露全部债务。

当局的回应

3.15 警务处处长表示：

- 警务处定期通过有效渠道，向各级警务人员传达该处处理警务人员负债问题的政策。尽管有些无法偿债警务人员或会基于种种原因隐瞒部分债务，但没有证据证明，他们这样做是对有关政策缺乏了解所致。事实上，这类人员无法记起债项数额和谁是债主的情况，并不罕见；及
- 由于审计署的建议旨在加深警务人员对有关政策的了解，以及划一现行的做法，故警务处会采纳审计署的建议。

3.16 保安局局长对审计署的建议表示支持。

审计署对单位指挥官与无法偿债警务人员面谈一事的意见

3.17 行政指示规定，单位指挥官或副指挥官每月必须与欠债逾 10 万元的无法偿债警务人员进行面谈。这些面谈可发挥以下作用：

- 让无法偿债警务人员知道，管方对他们的负债问题极为关注；及
- 管方可确定是否已及时对无法偿债警务人员采取所需的措施。

3.18 不过，审计署所审查的八个警区中，有两个并无遵行这面谈规定，显然是由于面谈的目的没有在行政指示中清楚说明。再者，警务处亦没有机制确保这面谈规定得到遵行。

审计署对单位指挥官与无法偿债警务人员面谈一事的建议

3.19 审计署建议警务处处长应采取以下措施：

- 在行政指示内清楚说明，单位指挥官或副指挥官每月与无法偿债警务人员进行面谈的目的，这些目的应包括表示管方关注他们的情况，并确保已及时对他们采取所需的措施(例如调职的需要，制定偿还贷款计划及辅导)；
- 在行政指示内强调遵行上文第一分段所载的面谈规定的重要性；及
- 确保这面谈规定得到遵行(例如规定职员关系课定期查阅无法偿债警务人员的档案)。

当局的回应

3.20 警务处处长表示：

- 由于行政疏忽，有两个警区的指挥官 / 副指挥官，曾有数次并无每月与有严重债务的无法偿债警务人员进行面谈。这种与行政指示不符的情况，只属个别事件，而且自一九九九年年初以来已经纠正。现时这两个警区已实行新的监察制度，确保能完全符合行政指示的规定；及
- 警务处将会全面落实审计署的建议。新修订的行政指示(现时仍在谘询阶段，尚未正式发布)，已载列与审计署建议一致的行政程序。

3.21 保安局局长表示，原则上同意审计署的建议，唯需顾及警务处从工作需要的角度所提出的意见。

审计署对分发行政指示一事的意见

3.22 行政指示具体说明了处理警务人员负债问题的措施。此外，亦向督导人员提供有用的资料 and 指引，使他们保持警觉，从而鉴别和处理无法偿债警务人员。现时行政指示(英文版)，只分发给通常是督察级的小队指挥官及以上各级人员。尽管警长和警署警长亦担当督导的角色，却可能对行政指示并无所知，以致在鉴别和处理其下属之中的无法偿债警务人员时，可能会遇到困难。审计署认为，为了充分发挥行政指示的作用，有需要把行政指示分发给警长和警署警长。行政指示的中译本对部分警长和警署警长可以提供帮助。

3.23 此外，由于行政指示所提供的资料 and 指引有助鉴别和处理无法偿债警务人员，因此，审计署认为，警务处应定期把行政指示传阅，藉以提醒所有督导人员。

审计署对分发行政指示一事的建议

3.24 审计署建议警务处处长应采取以下措施：

- 把行政指示分发至警长及警署警长级人员，以帮助他们鉴别和处理下属之中的无法偿债警务人员；及
- 定期(例如每六个月一次)把行政指示传阅，藉以提醒督导人员在处理警务人员负债问题方面所担当的角色。

当局的回应

3.25 警务处处长表示，鉴于行政指示内容繁复，因此只宜把当中相关的部分发给警长和警署警长。

3.26 保安局局长表示，原则上同意审计署的建议，唯需顾及警务处从工作需要的角度所提出的意见。

审计署对警务处处理贷款申请的程序的审查

3.27 在一九九三年的审查中，审计署发现，警务处在处理按《公务员事务规例》第618条申请预支薪金，以及向警察福利基金申请贷款的程序，并不足以解决以下问题：

- 警务处可能会在没有考虑及有关人员的还款能力的情况下，批准预支薪金或警察福利基金贷款；及
- 警务处可能会批准有关人员以同一理由获得预支薪金和警察福利基金贷款。这样做违反政府政策。

其后，警务处修订了有关程序，加强对批准预支薪金和警察福利基金贷款的规管。

3.28 根据经修订的程序，警务处人员在申请预支薪金或警察福利基金贷款时，必须：

- 填写标准申请表一份，列出预支薪金或贷款的理由，并且申报当时的债项。若该名人员申请警察福利基金贷款，则还须作出声明，指出他并无亦将不会在同一事件以同一理由，申请预支薪金；及
- 提供证明文件，以证明申请表上填报的资料属实。这些证明文件通常包括薪俸结算书，因为薪俸结算书可显示该名人员是否已获得预支薪金或警察福利基金贷款(因为预支薪金或贷款是以扣减薪金的形式偿还的)。

3.29 预支薪金的申请，是经推荐人员(纪律人员由警司推荐，文职人员则由高级行政主任推荐)呈交库务署署长的。推荐人员在作出推荐之前，必须：

- 根据证明文件核对申请表内填报的资料；
- 在考虑及申请表内所申报的一切债项的情况下，确信申请人有能力偿还预支薪金；及
- 向总区警察福利主任(即获授权批准警察福利基金贷款的人员)查证申请人曾否以同一理由获得警察福利基金贷款。

3.30 警察福利基金贷款的申请，是经训练及职员关系主任或单位指挥官送交总区警察福利主任批准的。训练及职员关系主任或单位指挥官在作出推荐之前，必须核对申请表内填报的资料，并指明该名申请人曾否以同一理由申请预支薪金。总区警察福利主任会评估申请人的还款能力，并核对(由库务署署长提供的)有关记录，以查证申请人曾否以同一理由获得预支薪金。

3.31 审计署从库务署的薪俸记录系统中，拣选了共5 681宗截至一九九九年三月底仍未完全清还的预支薪金及警察福利基金贷款个案，以审查经修订的程序，能否有效防止以同一理由获得预支薪金和警察福利基金贷款。审计署的审查结果和建议，载于下文第3.32至3.34段。

审计署对警务处处理贷款申请的程序的意见

3.32 审计署发现有20宗个案，当中的人员均以同一理由，在差不多同一时间申请预支薪金和警察福利基金贷款，并获批准。该20宗个案载列于附录N。在这20宗个案中，有16宗个案，其申请预支薪金的理由，是支付“迁往新居”的费用，而其申请警察福利基金贷款的理由，则是支付“家居装修”的费用。这16宗个案违反了警务处的指引，因为指引订明，以迁居为理由申请预支薪金的人员，不应同时以家居装修为理由获得警察福利基金贷款。在上述20宗个案中，申请人都在警察福利基金贷款的申请表上作出声明，表示“本人并没有，也将不会为同一目的及同一事件，根据《公务员事务规例》申请预支薪金”，尽管申请表上亦有这项声明：“本人了解如果本人在申请过程中提供虚假资料，将遭受纪律处分”。

3.33 上文第3.32段提及的20宗个案，显示警务处处理贷款申请的程序存在规管漏洞，以致无法有效防止同一人员以同一理由获得预支薪金和警察福利基金贷款。这个漏洞，似乎是因为预支薪金和警察福利基金贷款的申请，是由不同的人员负责。预支薪金的申请，由申请人直接隶属的管理阶层(警司或高级行政主任)负责处理并作出推荐，而警察福利基金贷款的申请，则由训练及职员关系主任或单位指挥官负责处理，然后由警察福利主任批准。要补救这个规管漏洞，其中一个方法是规定预支薪金和警察福利基金贷款的申请，均经由训练及职员关系主任处理，藉以查察和防止以同一理由申请预支薪金和警察福利基金贷款。

审计署对警务处处理贷款申请的程序的建议

3.34 审计署**建议**警务处处长应采取以下措施：

- 改善处理贷款申请的程序，方法是规定预支薪金和警察福利基金贷款的申请须经由同一班人员(例如训练及职员关系主任)处理，藉以查察和防止同一人员以同一理由申请预支薪金和警察福利基金贷款；及
- 跟进审计署指出的20宗个案(个案中的人员以同一理由，在差不多同一时间申请预支薪金和警察福利基金贷款)，藉以确实这些个案在何种情况下获得批准，及可否在程序上作出改善。

图三

警务处有关赌博害处的海报

(参阅第3.5(e)段)



资料来源：警务处

图四

警务处有关赌博及挥霍害处的海报

(参阅第3.5(e)段)



资料来源：警务处

图五

警务处有关健康生活方式的海报

(参阅第3.5(e)段)



资料来源：警务处

图六

警务处有关健康生活方式的海报

(参阅第3.5(e)段)



资料来源：警务处

当局的回应

3.35 警务处处长表示：

- 警务处会采纳审计署的建议，日后预支薪金和警察福利基金贷款的申请，会经由同一班人员处理，藉以查察和防止以同一理由申请预支薪金和警察福利基金贷款；
- 以迁居为理由申请预支薪金，不应同时以家居装修为理由获得警察福利基金贷款，这个警务处的指引，是警察高级福利主任(福利服务)发给警察福利主任的内部指示，并没有向其他警务人员公布。这项指引将进行检讨，如有需要，会向其他人员公布(注8)；
- 根据警察福利基金管理委员会通过的贷款及补助金一览表，以“迁居”为理由和以“家居装修”为理由申请的警察福利基金贷款，被分类为不同的项目。因此，在该16宗个案中，以“迁往新居”为理由申请预支薪金，又以“家居装修”为理由申请警察福利基金贷款的人员，其作出的声明，即他们并没有，也将不会在同一事件以同一理由，根据《公务员事务规例》申请预支薪金，亦属真实无讹；及
- 警务处容许同时申请预支薪金和警察福利基金贷款，以支付殡葬费和教育费。基于这个原因，当局在其余四宗个案中，批准了申请人在同一事件以同一理由获得预支薪金和警察福利基金贷款。不过，日后如有相若的情况出现，当局会提醒有关人员，就此在警察福利基金贷款申请表上作出声明。

注 8：这项内部指引/指示符合政府政策，即一名人员不应在同一事件以同一理由，从不同的来源获得贷款。假如这项指引/指示已恰当地向警务人员公布，有关方面定可查察和防止审计署所指出的个案。

附录 A
(参阅第2.1 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
无法偿债警务人员数目的变动

时期	债务已降至 可偿还水平的 警务人员数目 (a)	被解雇的 无法偿债 警务人员数目 (b)	新鉴别的 无法偿债 警务人员数目 (c)	期末时 无法偿债 警务人员数目 (d) = 前期数目 - (a) - (b) + (c)
1/94 – 6/94	N.A.	N.A.	N.A.	180
7/94 – 12/94	N.A.	N.A.	N.A.	145
1/95 – 6/95	N.A.	N.A.	N.A.	132
7/95 – 12/95	N.A.	N.A.	N.A.	87
1/96 – 6/96	34	9	41	85
7/96 – 12/96	28	7	28	78
1/97 – 6/97	20	8	25	75
7/97 – 12/97	10	12	29	82
1/98 – 6/98	16	10	51	107
7/98 – 12/98	19	13	55	130
1/99 – 6/99	15	26	76	165

资料来源：警务处的记录

注：“N.A.”表示未能提供有关数据。

附录 B
(参阅第2.2 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
无法偿债警务人员的负债额

时期	无法偿债警务人员数目	负债总额 (元)	平均负债额 (元)
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)}$
1/94 – 6/94	180	12,550,177	69,723
7/94 – 12/94	145	11,109,267	76,616
1/95 – 6/95	132	10,437,716	79,074
7/95 – 12/95	87	9,918,411	114,005
1/96 – 6/96	85	13,986,614	164,548
7/96 – 12/96	78	17,003,719	217,996
1/97 – 6/97	75	15,931,546	212,421
7/97 – 12/97	82	18,384,842	224,205
1/98 – 6/98	107	28,328,458	264,752
7/98 – 12/98	130	43,223,528	332,489
1/99 – 6/99	165	60,899,813	369,090

资料来源：警务处的记录

附录 C
(参阅第2.7 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
根据《公务员事务规例》第456 条
呈报的严重经济拮据个案的数目

部门	一九九四年	一九九五年	一九九六年	一九九七年	一九九八年	一九九九年 (一月至六月)	总计
惩教署	—	2	8	8	11	5	34
警务处	2	3	1	2	—	1	9
入境事务处	—	—	1	—	1	3	5
其他部门	—	3	1	4	6	4	18
总计	2	8	11	14	18	13	66

资料来源：公务员事务局的记录

附录 D
(参阅第2.7 段)

一九九四年一月至一九九九年六月
根据《公务员事务规例》第 458 条
呈报的破产个案的数目

部门	一九九四年	一九九五年	一九九六年	一九九七年	一九九八年	一九九九年 (一月至六月)	总计
市政总署	2	—	—	2	27	41	72
惩教署	—	1	3	—	9	23	36
警务处	2	1	1	3	6	7	20
房屋署	—	—	1	—	5	14	20
区域市政总署	1	—	—	—	1	11	13
邮政署	—	—	—	—	2	7	9
机电工程署	—	—	—	1	1	4	6
卫生署	—	—	—	—	2	4	6
水务署	—	—	—	—	3	3	6
消防处	—	—	1	—	—	4	5
其他部门	1	1	1	4	22	29	58
总计	6	3	7	10	78	147	251

资料来源：公务员事务局的记录

附录 E
(参阅第2.12 段)

1994 - 95 年度至1998 - 99 年度
根据债权扣押令扣薪的个案的数目

部门	1994 - 95	1995 - 96	1996 - 97	1997 - 98	1998 - 99	总计	涉及总额 (百万元)
	年度 (数目)	年度 (数目)	年度 (数目)	年度 (数目)	年度 (数目)		
警务处	1 254	920	821	692	651	4 338	51.3
惩教署	386	380	379	396	385	1 926	22.2
市政总署	409	359	285	329	319	1 701	8.9
房屋署	238	240	205	220	222	1 125	8.6
区域市政总署	178	156	166	187	181	868	3.8
消防处	91	107	112	130	162	602	4.6
水务署	129	109	96	103	89	526	4.5
其他部门	1 213	1 229	1 144	1 173	1 226	5 985	64.7
总计	3 898	3 500	3 208	3 230	3 235	17 071	168.6

资料来源: 库务署的记录

附录 F
(参阅第2.13 段)

1994 - 95 年度至1998 - 99 年度
扣薪个案占在职人数的百分比

部门	1994 - 95 年度	1995 - 96 年度	1996 - 97 年度	1997 - 98 年度	1998 - 99 年度
惩教署	5.5%	5.3%	5.3%	5.4%	5.5%
市政总署	2.7%	2.4%	1.8%	2.1%	2.0%
警务处	3.8%	2.8%	2.4%	2.1%	1.9%
消防处	1.1%	1.3%	1.4%	1.6%	1.9%
区域市政总署	1.8%	1.6%	1.7%	1.8%	1.7%
房屋署	1.8%	1.8%	1.5%	1.6%	1.6%
水务署	2.4%	1.9%	1.6%	1.7%	1.5%

资料来源：上述数字是审计署根据库务署的记录计算出来的。

附录 G
(参阅第2.14 段)

1994 - 95 年度至1998 - 99 年度
根据《公务员事务规例》第 618 条
预支薪金个案的数目

部门	1994 - 95 年度	1995 - 96 年度	1996 - 97 年度	1997 - 98 年度	1998 - 99 年度	总计
警务处	3 393	2 971	3 202	4 527	3 377	17 470
消防处	802	1 471	1 167	1 550	790	5 780
房屋署	1 177	1 185	1 039	950	897	5 248
市政总署	711	851	850	886	889	4 187
惩教署	871	861	768	855	719	4 074
香港海关	463	555	672	693	529	2 912
入境事务处	547	581	535	547	504	2 714
邮政署	465	531	558	560	460	2 574
区域市政总署	483	420	509	596	565	2 573
其他部门	5 254	6 110	6 125	5 756	5 378	28 623
总计	14 166	15 536	15 425	16 920	14 108	76 155

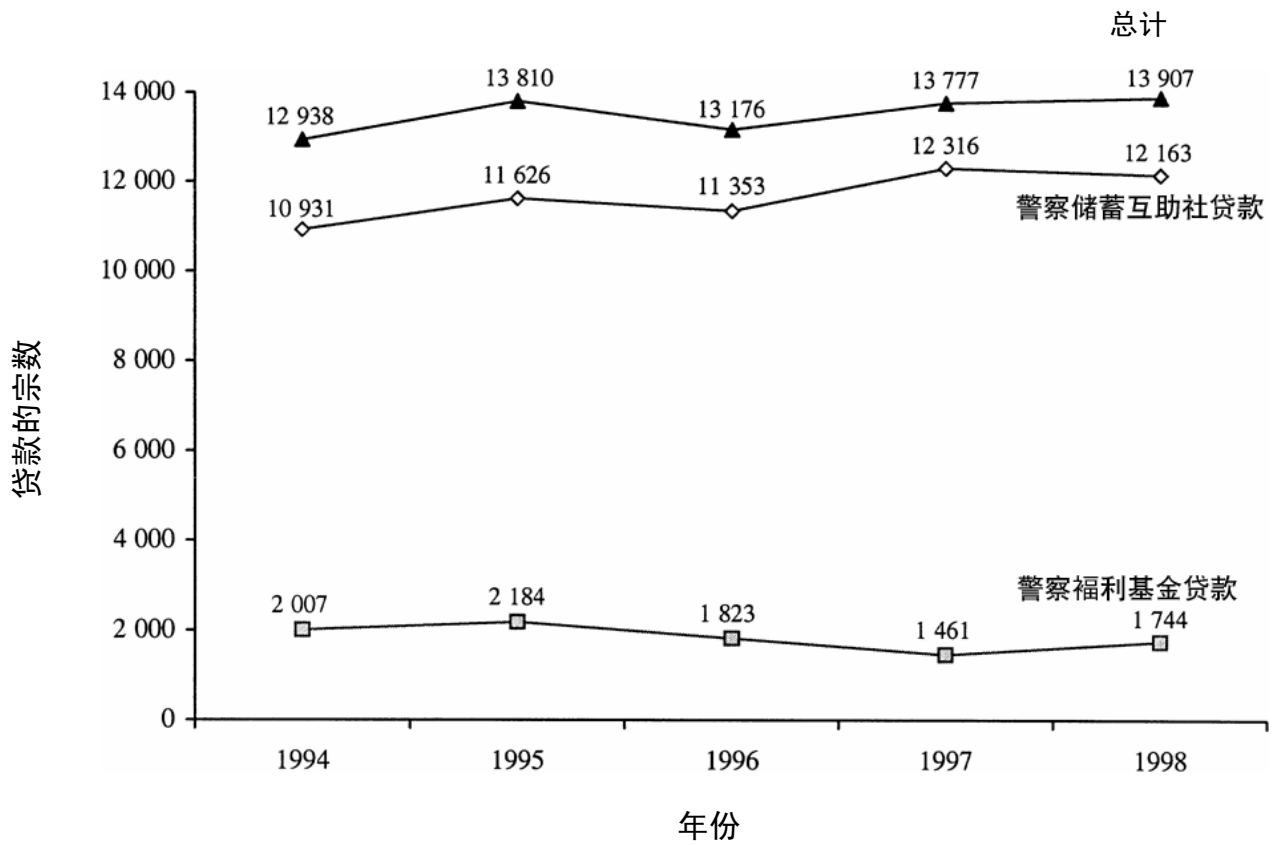
资料来源：库务署的记录

1994 - 95 年度至1998 - 99 年度
预支薪金个案占在职人数的百分比

部门	1994-95年度	1995-96年度	1996-97年度	1997-98年度	1998-99年度
香港海关	11.9%	13.9%	16.2%	16.3%	11.5%
惩教署	12.3%	12.0%	10.7%	11.7%	10.2%
警务处	10.2%	8.9%	9.5%	13.5%	10.0%
消防处	10.0%	18.5%	14.5%	18.8%	9.2%
入境事务处	9.8%	10.3%	9.7%	10.3%	9.2%
邮政署	8.8%	9.8%	10.0%	9.8%	7.8%
房屋署	9.0%	9.0%	7.6%	6.8%	6.4%
市政总署	4.8%	5.6%	5.5%	5.7%	5.7%
区域市政总署	4.9%	4.3%	5.1%	5.7%	5.3%

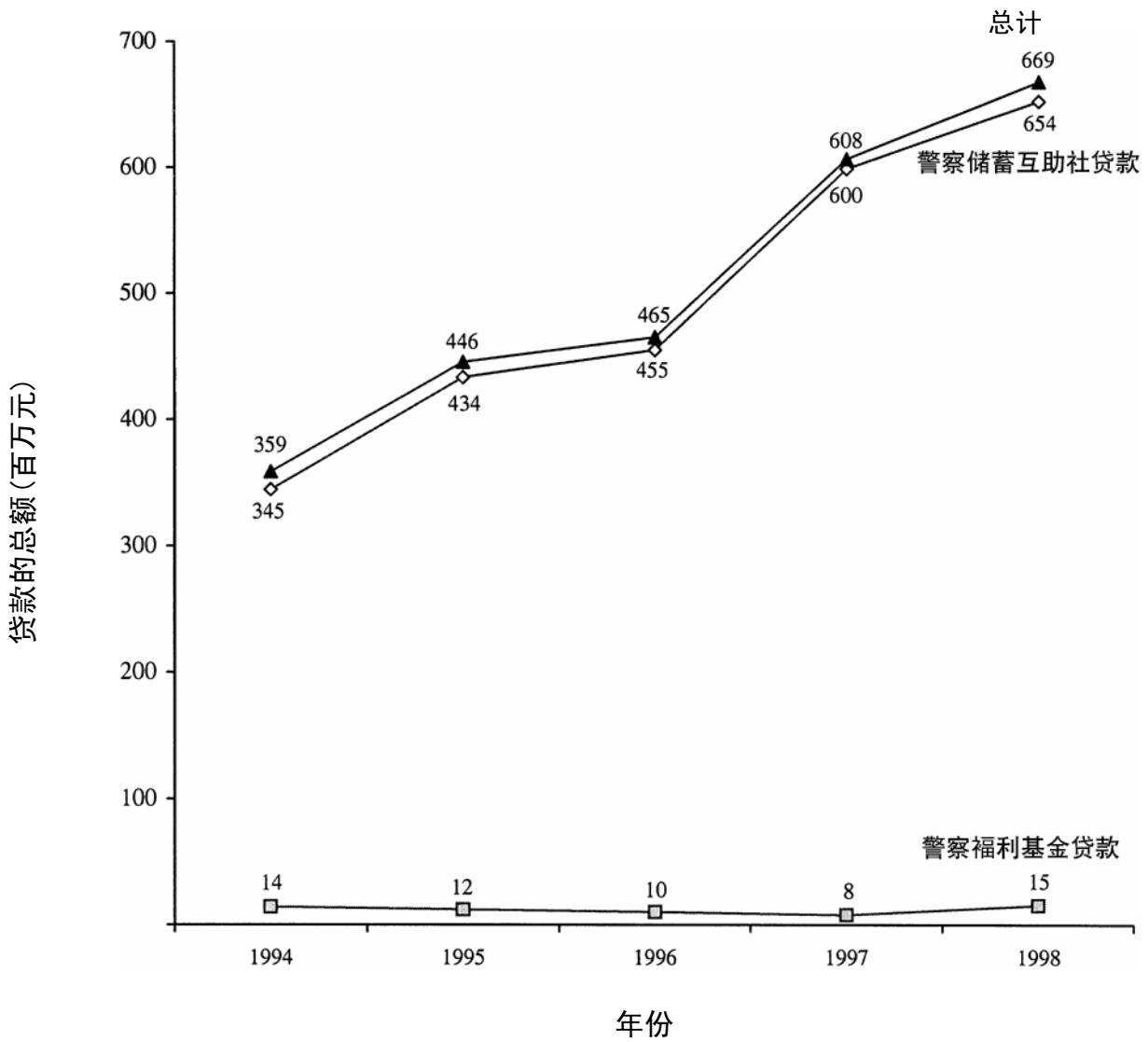
资料来源：上述数字是审计署根据库务署的记录计算出来的。

一九九四年至一九九八年
警察福利基金及警察储蓄互助社
向警务处公务员提供贷款的宗数



资料来源：警务处的记录

一九九四年至一九九八年
警察福利基金及警察储蓄互助社
向警务处公务员提供贷款的总额



资料来源：警务处的记录

一九九四年至一九九八年
被判定犯了与债务有关纪律罪行的警务人员的数目

年份	向高利贷者 借贷	向非核准来源 (朋友或同事) 借贷	因理财失当 而影响工作效率	总计
1994	2	4	2	8
1995	3	5	3	11
1996	1	2	2	5
1997	3	2	3	8
1998	12	6	5	23
总计	21	19	15	55

资料来源：警务处的记录

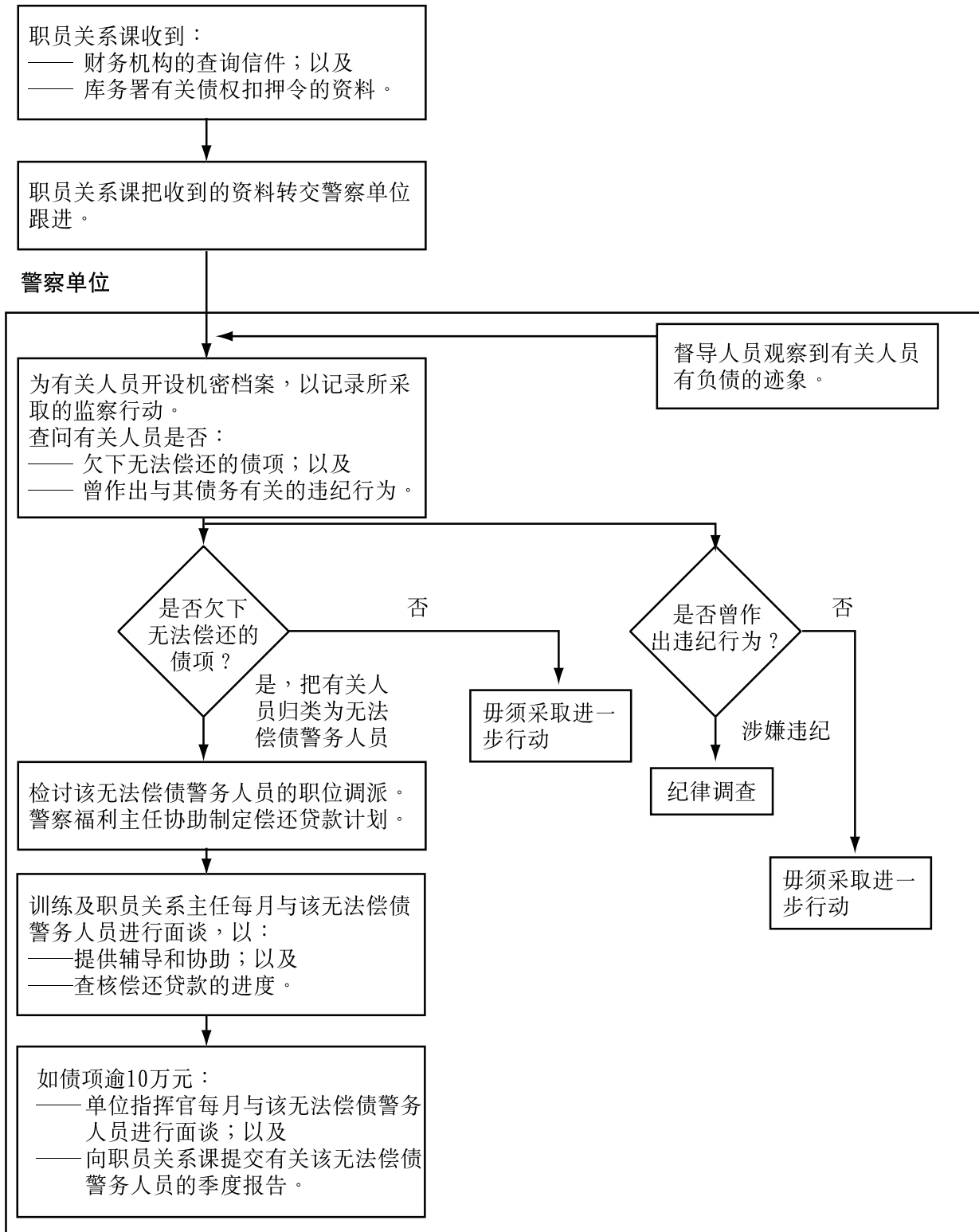
一九九四年至一九九八年
被判定犯了与债务有关纪律罪行的警务人员所接受的惩罚

年份	谴责或严重谴责	强迫退休	着令辞职	革职	总计
1994	3	1	—	4	8
1995	4	1	2	4	11
1996	1	—	—	4	5
1997	2	2	1	3	8
1998	5	9	2	7	23
总计	15	13	5	22	55
	(27%)	(24%)	(9%)	(40%)	(100%)

资料来源：警务处的记录

注：上述数字包括暂时中止惩罚的个案的数目。

鉴别和处理无法偿债警务人员的步骤



资料来源：根据警务处发出的“处理负债问题的行政指示”编制

以同一理由根据《公务员事务规例》第 618 条
申请预支薪金及向警察福利基金申请贷款的个案

警察总区	申请日期	预支薪金		警察福利基金贷款		
		数额 (元)	申请理由	申请日期	数额 (元)	申请理由
水警	3.7.1998	25,340	迁往新居	3.7.1998	13,000	家居装修
	3.6.1998	25,000	迁往新居	3.6.1998	13,000	家居装修
	8.10.1998	25,000	迁往新居	18.10.1998	13,000	家居装修
	27.5.1998	25,000	迁往新居	27.5.1998	13,000	家居装修
	8.5.1998	25,000	迁往新居	18.5.1998	13,000	家居装修
	12.12.1998	25,000	迁往新居	12.12.1998	13,000	家居装修
	9.12.1998	26,800	迁往新居	30.12.1998	13,000	家居装修
	14.7.1998	25,000	迁往新居	1.9.1998	13,000	家居装修
港岛	14.7.1998	25,340	迁往新居	21.7.1998	13,000	家居装修
	8.6.1998	25,000	迁往新居	8.6.1998	10,000	家居装修
	29.6.1998	25,340	迁往新居	27.6.1998	13,000	家居装修
	6.8.1998	26,800	海外教育	5.8.1998	8,000	教育

以同一理由根据《公务员事务规例》第 618 条
申请预支薪金及向警察福利基金申请贷款的个案

警察总区	申请日期	预支薪金		警察福利基金贷款		
		数额 (元)	申请理由	申请日期	数额 (元)	申请理由
东九龙	16.11.1998	25,000	迁往新居	16.11.1998	10,000	家居装修
	10.1.1999	26,800	殡葬	11.1.1999	15,000	殡葬
	9.11.1998	26,800	殡葬	9.11.1998	15,000	殡葬
	1.12.1998	25,000	迁往新居	24.11.1998	13,000	家居装修
西九龙	1.9.1998	26,800	迁往新居	19.8.1998	13,000	家居装修
	22.12.1998	25,000	迁往新居	22.12.1998	13,000	家居装修
新界北	28.7.1998	24,984	迁往新居	28.7.1998	9,700	家居装修
新界南	16.12.1998	26,800	殡葬	31.12.1998	15,000	殡葬

资料来源：警务处的记录及库务署的薪俸记录系统