

## 第 6 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府部门

路政署

户外道路维修人员的管理

香港审计署

二零零零年二月二十九日

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。

# 户外道路维修人员的管理

## 目 录

|                        | 段数        |
|------------------------|-----------|
| 撮要及主要审计结果              |           |
| 第1 部分：引言               | 1.1       |
| 背景                     | 1.2-1.3   |
| 路政署的道路维修人员             | 1.4-1.5   |
| 帐目审查                   | 1.6-1.7   |
| 第2 部分：户外工作人员的监察        | 2.1       |
| 维修人员的工作                | 2.2-2.3   |
| 直属员工队的工作               | 2.4       |
| 路政署就监督属下人员的制度进行的检讨     | 2.5       |
| 公务员事务局就监督户外工作发出的通告     | 2.6-2.7   |
| 路政署的监察机制有待改善           | 2.8       |
| 审计署对监察员工生产力的意见         | 2.9-2.11  |
| 审计署对查察及防范措施的意见         | 2.12-2.15 |
| 审计署对监察户外工作人员的建议        | 2.16      |
| 当局的回应                  | 2.17-2.20 |
| 第3 部分：直属员工队的管理         | 3.1       |
| 直属员工队的组织               | 3.2-3.4   |
| 路政署一九八八年缩减直属员工队人手的决定   | 3.5       |
| 路政署一九九六年再度缩减直属员工队人手的决定 | 3.6-3.7   |
| 审计署就直属员工队的人员编制作出的分析    | 3.8-3.10  |
| 有限度成功调离二级工人            | 3.11-3.12 |
| 须要作更大努力以达到缩减人手的目标      | 3.13-3.14 |
| 审计署对管理人员和汽车司机人员编制的意见   | 3.15-3.16 |
| 直属员工队的工作表现             | 3.17      |
| 审计署对直属员工队使用情况的分析       | 3.18-3.20 |
| 审计署对直属员工队使用情况的意见       | 3.21-3.22 |
| 使用直属员工队和路政署承办商的成本比较    | 3.23-3.24 |
| 审计署对成本比较的意见            | 3.25-3.26 |
| 支持保留直属员工队的理据须加以检讨      | 3.27      |
| 审计署对管理直属员工队的建议         | 3.28      |
| 当局的回应                  | 3.29-3.31 |

## 目 录 (续)

|   | 段数        |
|---|-----------|
| 第4 部分：逾时工作的管理                                 | 4.1       |
| 背景  | 4.2–4.3   |
| 廉政公署的检讨                                       | 4.4       |
| 公务员事务局经修订的指引                                  | 4.5       |
| 审计署就路政署对逾时工作的管理进行帐目审查                         | 4.6       |
| 审计署对一九九八年八月至一九九九年七月期间逾时工作时数的分析                | 4.7       |
| 审计署对逾时工作时数的分析所引起的问题                           | 4.8–4.13  |
| 审计署抽选逾时工作津贴申请人进行个案研究                          | 4.14–4.22 |
| 督导属员的责任和高层管理人员的职责                             | 4.23–4.24 |
| 执行道路维修及公用设施工程以外职务的人员的逾时工作情况                   | 4.25–4.26 |
| 审计署就路政署管理逾时工作情况作出的建议                          | 4.27      |
| 当局的回应   | 4.28–4.31 |
| 附录A : 户外维修人员和直属员工队队员人数 (截至一九九九年十月)            |           |
| 附录B : 各路政区直属员工队的人数 (截至一九九九年十月)                |           |
| 附录C : 一九九六年四月至一九九九年九月港岛区直属员工队铺路和补路组的使用情况      |           |
| 附录D : 一九九六年四月至一九九九年九月港岛区直属员工队验路组的使用情况         |           |
| 附录E : 一九九六年四月至一九九九年九月新界区直属员工队铺路和补路 (东) 组的使用情况 |           |
| 附录F : 一九九六年四月至一九九九年九月新界区直属员工队铺路和补路 (西) 组的使用情况 |           |
| 附录G : 一九九六年四月至一九九九年九月新界区直属员工队验路组的使用情况         |           |
| 附录H : 一九九六年四月至一九九九年九月九龙区直属员工队验路组的使用情况         |           |
| 附录I : 审计署个案研究——个案一                            |           |
| 附录J : 审计署个案研究——个案二                            |           |
| 附录K : 审计署个案研究——个案三                            |           |
| 附录L : 审计署个案研究——个案四                            |           |
| 附录M : 审计署个案研究——个案五                            |           |
| 附录N : 中文版从略                                   |           |

# 户外道路维修人员的管理

## 撮要及主要审计结果

### 引言

A. 超过400名不同职级和职系的人员（每年总职工成本为1.55亿元）在路政署三个路政区办事处执行户外道路维修和公用设施工程职务。这些户外工作人员包括督察级人员和监工（维修人员），他们负责监督道路维修承办商进行的工程，以及检查公用事业机构的掘路工程工地。户外工作人员也包括直属员工队的队员，该队负责进行小型的道路维修工程（第1.5段）。

### 帐目审查

B. 审计署在一九九九年七月至十一月，就路政署对各路政区办事处的户外工作人员工作（包括逾时工作）的管理和监察进行了帐目审查，并找出了值得注意的地方，详见下文C至K段（第1.6段）。

### 户外工作人员的监察

C. **生产力标准** 由于缺乏维修人员和直属员工队的正式工作时间 / 生产力标准，路政署依靠管理人员根据个人经验和判断来决定属下的工作量，而他们可能各有一套非正式的生产力标准。审计署认为这个安排不能为路政署提供一套划一而客观的基准，从而有效监察户外工作人员的生产力和工作量（第2.9段）。

D. **管理资料** 审计署注意到，路政署有关员工生产力的管理资料有待改善，例如路政署没有系统地收集和分析有关维修人员所用时间的数据，以协助高层管理人员客观地评核他们的工作表现（第2.11段）。

E. **查察及防范措施** 审计署注意到，路政署并没有就透过查核文件和实地查核以核实户外工作人员的工作质量的程序，发出明确的指示。审计署也注意到，路政署研究拓展部在一九九八年进行的三次特别标准化行动的结果显示，工地视察报告的质素须予改善。审计署认为有需要定期进行类似的标准化行动，使工地视察的质素获得独立保证（第2.12至2.15段）。

### 直属员工队的管理

F. **路政署缩减直属员工队人手的决定** 在一九八八年完成检讨后，路政署认为由承办商承办直属员工队部分工作更符合成本效益，因此着手缩减该队的人手。一

九九六年，路政署决定进一步缩减该队的人手，最终把该队所有工作转交承办商。路政署预期到二零零六年，所有二级工人均可透过自然流失和调任调离直属员工队，而到二零一六年可完全缩减该队的人手。不过，审计署根据自然流失方式所作的估计显示，到二零零六年，直属员工队仍会有27名二级工人。审计署注意到，把二级工人调往路政署其他组别工作的成效有限，因为调职属自愿性质，而且二级工人对调往其他组别并不热衷。审计署也注意到，路政署的缩减人手计划并未包括直属员工队所有人员。审计署认为，缩减人手计划应包括占直属员工队职工成本44% 的管理人员和汽车司机（第3.5 至3.16 段）。

**G. 直属员工队未被有效使用** 审计署对直属员工队由一九九六年四月至一九九九年九月的工作报告的分析显示，该队未被有效使用。直属员工队未有获分派足够的核心职务，而且把太多时间花在准备工作和非核心职务上，空闲时间占其工作时间的部分也相当大（第3.20 至3.22 段）。

**H. 使用直属员工队成本甚高** 根据审计署进行的成本比较研究的结果，直属员工队提供的服务，成本远较承办商提供的同类服务为高。审计署注意到，直属员工队的生产力偏低，该队的运作模式有改善余地（第3.24 至3.26 段）。

#### 逾时工作的管理

**I. 逾时工作津贴方面的开支** 各个路政区办事处执行道路维修和公用设施工程职务人员的逾时工作津贴开支，由1995-96 年度的1,260 万元增至1999-2000 年度的约1,800 万元（第4.3 段）。

**J. 审计署对逾时工作时数的分析** 审计署对一九九八年八月至一九九九年七月这12个月发放的逾时工作津贴的分析显示，路政署很多人员经常大量逾时工作。举例来说，81 名人员各获发超过500 小时的逾时工作津贴，其中17 人更获发超过800 小时，分别相当于他们正常当值时数的25% 和40% 以上。这项分析引起了数个须待路政署高层管理人员研究的问题（第4.7 及4.8 段）。这些问题是：

- (a) 有需要审慎检讨并修订路政署调配员工的方法，以削减在逾时工作津贴方面的开支、提高员工的生产力和尽量减少行贿的机会（第4.9 段）；
- (b) 有需要就以补假作偿存备充足的记录，并确保在发放逾时工作津贴前，充分考虑以补假作为逾时工作的补偿（第4.10 及4.11 段）；
- (c) 有需要使用承办商（代替直属员工队）在正常当值时间以外执行职务，如这样做更符合成本效益（第4.12 段）；及

- (d) 有需要使用生产力标准，保证在不影响工作需要的原则下，把逾时工作减至最少（第4.13段）。

K. **抽选逾时工作津贴申请人进行个案研究** 审计署亦抽选了一些逾时工作津贴申请人进行个案研究，结果显示路政署在批准逾时工作的程序和监察逾时工作方面均有改善余地（第4.14段）。

### **审计署的建议**

L. 审计署根据审查结果向路政署署长作出以下的主要建议。审计署建议路政署署长应：

#### ***户外工作人员的监察***

- (a) 制订程序，确保可以有系统地搜集足够的使用人力资源的工作数据，并加以分析，以得出有关员工生产力的有用管理资料，而路政署的高层管理人员应定期检讨有关的管理资料（第2.16(a)段）；
- (b) 透过工作研究和分析运作数据，制订正式的工作时间 / 生产力标准（第2.16(b)段）；
- (c) 就核实户外工作人员工作质量的次数和程序，以及记录查核结果的方法，发出明确指示（第2.16(c)段）；
- (d) 把定期进行标准化行动的规定纳入路政署的部门训令内，为工地视察的素质提供独立保证（第2.16(f)段）；

#### ***直属员工队的管理***

- (e) 鉴于直属员工队服务并不符合成本效益，严格检讨支持保留该队至二零一六年的理据（第3.28(a)段）；
- (f) 如果没有理据支持保留该队至二零一六年，则就缩减该队的人手制订较早的目标日期（第3.28(b)段）；
- (g) 征询公务员事务局的意见，积极探讨加速缩减该队人手的措施（第3.28(c)段）；
- (h) 订立机制，以便路政署高层管理人员定期监察缩减该队人手的进展（第3.28(d)段）；
- (i) 在现阶段积极改善该队的工作表现（第3.28(e)段）；及

### **逾时工作的管理**

- (j) 采取有力行动，加强管理层对逾时工作的管制，以及尽量减少这方面的开支。路政署署长特别应：
- (i) 彻底检讨申领大量逾时工作津贴的人员 / 组别的运作模式、工作量和生产力，以评估是否真正有需要逾时工作（第4.27(a) 段）；
  - (ii) 确保路政署经常以补假作为逾时工作的正常补偿方法。若改为发放逾时工作津贴，批核人员应拟备文件评估人手安排 / 工作量的情况，使高层管理人员信纳以补假作偿并非可行办法（第4.27(d) 段）；及
  - (iii) 设立一套机制以便路政署高层管理人员定期检讨本审计报告所提事宜，以确保逾时工作经常尽量减至最少（第4.27(l) 段）。

### **当局的回应**

M. 路政署署长原则上接纳审计署的整套建议。他已设立一个以路政署副署长为主席的工作小组，跟进审计署的建议，及制订适当措施加强该署的监察制度。路政署署长已向审计署保证，会尽快堵塞可能存在的漏洞（第2.17、3.29及4.28段）。

## 第1部分：引言

1.1 本部分阐述是项帐目审查的背景，并概述审查的目的及范围。

### 背景

1.2 近年来，市民越来越关注政府户外工作人员的工作表现。审计署在一九九八年挑选了三个政府部门，审查其对户外工作人员的监察工作。这项审查揭示多项管理弊端，审查结果已在一九九八年十月的《审计署署长第三十一号报告书》第12章内公布(注1)。当局支持审计署的建议，并赞成对户外工作人员的工作质素和生产力严加监管。

1.3 政府帐目委员会在一九九九年二月发表的第31号报告书中表示，该委员会关注到其他部门在监察户外工作人员亦可能有类似问题，认为审计署应对其他政府部门在这方面的运作进行同类调查。

### 路政署的道路维修人员

1.4 路政署负责维修所有公用道路，包括道路设备、排水系统及路旁斜坡，并负责统筹及管理公用道路上的公用事业机构掘路工程。这些道路维修和公用设施工程职务由路政署辖下三个路政区(即港岛区、九龙区和新界区)办事处负责进行。

1.5 超过400名不同职级和职系的人员(每年总职工成本为1.55亿元)在各个路政区办事处定期执行户外维修和公用设施工程职务。这些人员是：

- (a) **维修人员** 维修人员包括负责维修和公用设施工程职务的督察级人员和监工。他们负责筹划、视察和监督承办商进行的维修工程，以及检查公用事业机构的掘路工程工地和调查市民的投诉。截至一九九九年十月，这些维修人员一共有315人(详情见附录A)，1999–2000年度的每年职工成本为1.29亿元；及
- (b) **直属员工队** 直属员工队执行人手密集的道路维修职务，包括重铺路面、填补路面坑洞和道路测验。直属员工队的户外工作人员包括高级技工、技工、二级工人和汽车司机，由总技术主任、督察级人员和监工督导。截至一九九九年十月，这些户外工作人员一共有109人(详情见附录A)，1999–2000年度的每年职工成本为2,600万元。

---

注1： 该三个获挑选的部门分别是政府统计处、政府物料供应处和水务署。审计署对区域市政总署、房屋署和市政总署管理户外工作人员作出的意见，分别载于一九九八年十月发表的《审计署署长第三十一号报告书》第3章、一九九九年三月发表的《审计署署长第三十二号报告书》第1章，以及一九九九年十月发表的《审计署署长第三十三号报告书》第1章内。

## 帐目审查

1.6 在考虑到执行道路维修和公用设施工程职务的人员的工作性质和运作模式，审计署认为在监察他们的工作表现方面，容易出现问题 (注2)，因此，审计署于一九九九年七月至十一月在路政署各个路政区办事处进行了审查：

- (a) 探讨路政署如何管理和监察负责道路维修和公用设施工程职务的户外工作人员的工作(包括逾时工作)；及
- (b) 查明是否有改善余地。

1.7 这项帐目审查显示出一些路政署高层管理人员须要注意的地方。审查结果会按下列次序在本报告内列出：

- (a) **第2部分** 本部分探讨路政署如何管理执行道路维修和公用设施工程职务的户外工作人员；
- (b) **第3部分** 本部分探讨直属员工队的工作表现和路政署在缩减该队人手方面的进展；及
- (c) **第4部分** 本部分探讨路政署如何管理属下员工的逾时工作情况。虽然审计署的工作重点是执行户外维修和公用设施工程职务的员工，但为使工作更为全面，也按情况研究其他员工的逾时工作情况。

---

**注2：** 与负责基本工程项目的人员不同，负责道路维修和公用设施工程职务的人员执行户外职务时没有办事处留驻。此外，虽然维修人员须要前往不同的工地，但在审查期间，审计署注意到路政署并没有预订行程表，以便监察他们的工作。考虑到这种运作模式，审计署认为这方面容易出现問題。

## 第2部分：户外工作人员的监察

2.1 本部分探讨路政署如何管理执行道路维修和公用设施工程职务的户外工作人员。

### 维修人员的工作

2.2 **督察级人员** 督察级人员列为户外工作人员，因为他们部分工作时间须在工地工作，其余工作时间在办公室处理各类工作，包括处理有关掘路许可证的申请，筹划维修工程和发出工作通知单。

2.3 **监工** 监工由督察级人员督导，主要负责实地监督维修工程的进行，以及视察公用事业机构掘路工程。他们每日巡视多个工地，大部分时间在工地工作。他们根据承办商提交的进度报告和正在进行的公用事业机构掘路工程的数目，编订到工地视察的时间表。

### 直属员工队的工作

2.4 直属员工队通常以七至十人为一组，由一名监工督导。直属员工队根据路政署各个组别的工作通知单执行道路维修和道路测验工作。如无已安排的维修或验路工作，直属员工队会调配执行其他杂务，例如清洗交通标志和割草。

### 路政署就监督属下人员的制度进行的检讨

2.5 审计署发表有关监察三个政府部门的户外工作人员的报告后，公务员事务局在一九九八年十一月要求所有政府部门检讨各自监督属下人员的制度。路政署因应这项要求在一九九九年一月完成有关检讨，并于同年二月发出三张部门通告，收紧和确立内部查核机制，以查证签到记录是否可靠和监察员工的生产力。这些通告订明有关监察员工工作产量的一般指引，供办事处主管和管理人员参考。根据这些指引，对员工工作产量的监察包括完成的工作数量、完成工作的方法，以及有关工作是否根据时间的编排严格地执行。此外，指引亦概括地提到管理人员应定期进行实地查核和评估工作程序。

### 公务员事务局就监督户外工作发出的通告

2.6 一九九九年十月，公务员事务局就监督户外工作发出一套指引(公务员事务局通告第11/99号)。该局告知各决策局和部门：

- (a) 由于户外工作的性质因部门而异，各局和部门应制订切合本身的情况的监察机制，另应定期就有关机制拟备和发布部门训令；
- (b) 培养为市民提供优质服务文化，至为重要。高层管理人员应亲自监察并密切留意，以确保监督和监察机制奏效；及

- (c) 现行督导员工的机制即使已属妥善和有效，日后仍有改善的余地。部门应设立机制，定期检讨现行的监察制度，以便根据经验和不断改变的情况改良和加强制度。

2.7 根据公务员事务局的通告，有效监察户外工作的制度包括以下要素：

- (a) **工作量必须切合实际** 分派给户外员工的工作量必须切合实际。部门应确保户外工作时间表编排妥当，使员工的当值时间得以充分利用。部门也应就完成有关工作所需的时间 / 生产力订定适当标准，以及因应情况的改变定期检讨和更新工作量及工作时间表；
- (b) **明确指示和期望** 部门应确保执行户外工作的人员清楚了解管理层的期望和要求。部门应就值勤、工作程序、目标完成时间及工作的质量向个别户外员工发出明确指示。定期的户外工作应预先批核和编排，工作路线亦应预先指定。上司和下属之间应定期并充分沟通；
- (c) **防范措施** 部门应确保签到簿会提供足够资料，可供日后查核和找出不当的行为。部门应就签到簿的使用、管理和监察发出充分指引，另应委任一名人员，亲自监督员工填写签到簿。部门并应安排户外员工报告已完成的工作；
- (d) **查察措施** 部门应制订机制，使管理层能够发现任何不当行为。部门应安排进行文件查核和实地查核。文件查核工作包括查核签到记录、工作记录等。部门并应尽可能进行互核，例如互核实际完成的工作或与第三者互核。实地查核工作包括由上司定期及抽样进行实地查核，确保员工准时值勤及妥善执行户外职务。如有理由怀疑员工有不当行为或员工过往曾有这类记录，应加紧进行实地查核。部门并应发出清晰指引，订明进行文件查核和实地查核的次数和程序。查核人员的职级亦应清楚订明。查核的日期、时间和结果等均应详细记录在案。一旦发现任何不当行为，应立即跟进；
- (e) **服务审查** 有大量员工执行户外工作的部门应成立质素保证 / 审查组，负责检查部门提供的服务是否符合品质保证、找出程序上须作出改善之处，以及查核员工是否已遵照内部管制、常规和程序；及
- (f) **纪律处分** 部门应对试图滥用户外工作安排的人员作出适当的惩罚，并确保从速对怀疑失职或行为不当的员工采取纪律处分。

### 路政署的监察机制有待改善

2.8 一九九九年十一月，审计署注意到路政署的监察机制，未能完全符合公务员事务局的规定。审计署认为以下范围有改善的余地：

(a) 路政署监察员工生产力的方法；及

(b) 路政署的查察和防范措施。

## 审计署对监察员工生产力的意见

**2.9 厘订生产力标准的困难** 审计署注意到路政署在评估维修人员和直属员工队的工作量方面，缺乏正式的工作时间 / 生产力标准(注3)。该署是依靠管理人员根据个人经验和判断来决定下属的工作量，而他们可能各有一套非正式的生产力标准。审计署认为现行安排不能为路政署提供一套划一而客观的基准，从而有效监察户外工作人员的生产力和工作量。由于每名管理人员对工作的要求可能会不同，因此，审计署认为全凭不同的个人判断来监察员工的生产力和工作量，并未完全令人满意。在讨论审查结果时，路政署向审计署解释，要为户外工作人员订定正式的生产力标准相当困难，因为户外工作人员与工厂工人不同，他们须执行多种职务，而当中有很多因素会影响他们完成工作的时间。尽管面对种种困难，路政署对这个问题持开放态度，而且乐意考虑审计署的意见。

**2.10 有需要订定生产力标准** 审计署认为，虽然在实行时可能会遇到困难，订定生产力标准以便有效地监察员工表现和确保他们有足够工作量，是一个良好的管理方法。审计署认同研订生产力标准需要时间和人力，而且是一项持续的工作，故此认为路政署必须尽快展开有关工作，对署内工作进行研究和收集 / 分析运作数据，亦须不断根据经验修订有关标准。

**2.11 需要足够的管理资料** 审计署注意到路政署的高层管理人员在评估员工的生产力方面缺乏足够的管理资料，而且发现以下值得路政署留意的事项：

(a) **维修人员** 在进行审查时，路政署的管理资料主要着眼于员工的工作产量。对于户外工作人员完成这些工作产量所需的时间，路政署并无收集足够资料。举例来说，维修人员须视察公用事业机构掘路工程，并把视察结果记录在固定形式的视察报告内。路政署每月均会统计各路政区进行视察的次数，但并无有系统地收集并分析每名监工进行视察的次数和用于视察的时间(注4)。在缺乏足够管理资料的情况下，路政署的高层管理人员无法客观地评估监工的表现或为他们订定生产力标准；及

---

注3： 工作时间 / 生产力标准指完成某项维修工作(例如处理工作通知单或检查公用设施工程)预期所需的时间。

注4： 一九九八年底，路政署要求所有负责道路维修及公用设施工程职务的督察级人员和监工，填报他们在一九九八年十一月十六日至十二月六日这三个星期内的工作时数。这项研究旨在找出能充分利用工地人力资源的方法。审计署欣赏路政署能主动进行这项研究，但却注意到：(a) 填报工作时数只属短暂安排；(b) 鉴于这项研究属自愿参与性质，并非所有员工均有填报时数；及(c) 有关资料以不记名方式提交，故此无法予以核实。

- (b) **直属员工队人员** 直属员工队每天的工作、工作地点及工作产量会在工作报告中显示。不过，路政署并没有有系统地分析有关数据来制备管理资料，协助高层管理人员评估直属员工队的生产力。审计署对上述工作报告的数据分析显示，直属员工队的生产力并不理想。审查结果载于下文第 3.20 至 3.22 段。

## 审计署对查察及防范措施的意见

2.12 **需要订立明确指示** 审计署注意到，路政署并没有就透过查核文件和实地查核以核实户外工作人员工作质量的程序，发出明确的指示。该署亦没有清楚订明哪些人员负责进行上述查核工作，以及应如何记录查核结果。由于没有明确规定，路政署的高层管理人员并无客观的文件记录可以确定户外工作人员的工作质量均令人满意。他们只能倚赖前线监管人员的概括保证。

2.13 **有需要地进行实地查核** 根据公务员事务局的通告，由上司定期及抽样进行实地查核，能有效确保户外工作的进行。审计署注意到，虽然路政署订明了有关实地查核逾时工作的规定(见附录 J 第 9 段)，但却没有就正常工作时间内进行实地查核的次数和程序，发出明确指示。此外，该署并没有为监工制订工作时间表，监工亦毋须就其每天巡视的工地，预先通知督导他们的督察级人员，因此，路政署难以进行有效的实地查核，确保监工确实在工地。一九九九年年底，当审计工作接近完成时，路政署制订了记录表格，用以记录户外维修人员的工作，又为直属员工队制订固定形式的实地查核记录表格。二零零零年一月，路政署考虑制订固定形式的表格，规定监工预先填报每日会巡视的工地(即预订行程表)。审计署对这些新规定表示欢迎，并认为路政署必须密切监察新规定是否得以落实，确保户外工作人员遵从新规定，而督察级人员亦根据预订行程表进行有效的实地查核。

2.14 **工地视察报告的质素须予改善** 一九九八年二月至十一月，路政署的研究拓展部就各路政区曾视察的多个公用事业工地进行了三次特别的标准化行动，目的是比较三个路政区与研究拓展部的工地视察水准。根据研究拓展部的标准化报告，工地视察报告的质素须予改善。举例来说，一九九八年十一月，研究拓展部进行了多项标准化视察，其中17项在已于同日经各路政区监工视察的工地进行。研究拓展部在该17项标准化视察中发现了19处有问题的项目，但各监工提交的视察报告并无记录任何不妥善之处。进行上述标准化行动后，研究拓展部建议三个路政区应抽样查核监工的视察报告，以确定有关报告是否准确反映工地的实际情况。不过，截至一九九九年十一月，路政署并未采取具体行动解决这个问题。

2.15 **有需要作出独立的质素保证** 根据公务员事务局的通告，有大量员工执行户外工作的部门应成立质素保证组(见上文第2.7(e)段)。由于研究拓展部的运作独立于各路政区办事处，因此适合用作公务员事务局指引所建议的质素保证组，一九九八年的特别标准

化行动结果证明其独立性。审计署认为路政署应定期进行类似的行动，使工地视察的质素获得独立保证。

#### 审计署对监察户外工作人员的建议

2.16 审计署建议路政署署长应实施一套有效的监管机制，以监察该署所有户外工作人员(特别是执行道路维修及公用设施工程职务的人员)的工作表现。这套监管机制应包括公务员事务局一九九九年十月发出的通告内所规定的所有要素。路政署署长尤其应该：

##### *监察员工的生产力*

- (a) 制订程序，确保：
  - (i) 可以有系统地搜集足够的使用人力资源的工作数据(包括员工执行各项工作所需的时间和工作产量)，并加以分析，以得出有关员工生产力的有用管理资料(见上文第2.11段)；及
  - (ii) 路政署的高层管理人员会定期检讨和评核有关户外工作人员生产力的管理资料(见上文第2.11段)；
- (b) 透过工作研究和分析运作数据，制订正式的工作时间 / 生产力标准(见上文第2.10段)；

##### *查察及防范措施*

- (c) 就下列事项发出明确指示：
  - (i) 透过文件查核和实地查核，核实户外工作人员工作质量的次数和程序(见上文第2.12段)；及
  - (ii) 记录查核结果的方法，订明负责查核的人员的职级(见上文第2.12段)；
- (d) 密切监察有关预订行程表和记录实地查核的新规定是否得以落实，以确保户外工作人员遵守这些规定，而督察级人员亦根据预订行程表进行有效的实地查核(见上文第2.13段)；
- (e) 积极处理研究拓展部在标准化行动中发现的问题，特别是采取措施改善监工进行工地视察的质素，确保工地内所有有问题的项目都得以发现、报告及纠正(见上文第2.14段)；及

- (f) 把定期进行标准化行动的规定纳入路政署的部门训令内，确保工地视察工作获得独立的质素保证(见上文第2.15 段)。

## 当局回应

2.17 路政署署长对审计署有关加强路政署监察机制的建设性建议，表示欢迎。他原则上接纳审计署的整套建议。他并表示：

- (a) 公务员事务局有关监督户外工作的通告(见上文第2.6 段) 在一九九九年十月二十九日公布，路政署需要一段时间才能完全符合有关规定。他赞同审计署的意见，认为路政署的工作仍有改善余地，而持续改善服务一直是他的首要工作目标。在持续改善计划下，路政署结构部(注5) 已制订符合ISO 9001 检定系统的程序和标准。路政署现正把这些程序和标准推广至属下所有办事处，以期在二零零零年年底前，使整个部门获得ISO 认可资格。届时，该署的监管户外工作人员的机制便会采用更妥善的记录及划一的方法；及
- (b) 路政署会尽力并尽快堵塞可能出现的漏洞。该署已成立一个由路政署副署长出任主席的工作小组，研究审计署的建议，并制订适当措施，改善该署的监察制度。他会不时告知审计署有关工作的进度。

2.18 公务员事务局局长表示，他会与路政署合力改善监督户外工作人员的制度。

2.19 库务局局长表示，一如以往，她欢迎审计署对监察户外工作人员的工作进行调查。

2.20 运输局局长欢迎审计报告提出的建议，并支持路政署为改善监督和监察户外工作人员而采取(及将会采取) 的积极行动。

---

注5： 结构部由路政署总办事处的一名总工程师掌管，负责道路结构，例如桥梁和天桥的维修工作。截至一九九九年十月，该部约有50 名户外工作人员(主要是督察级人员和监工)。如上文第1.6 段所述，审计署的审查对象主要是各个路政区办事处负责道路维修及公用设施工程职务的人员。审查的范围并不包括结构部，因为该部在监察员工表现方面，出现问题的机会不大。

## 第3部分：直属员工队的管理

3.1 本部分探讨直属员工队的工作表现和路政署在缩减该队人手方面的进展。

### 直属员工队的组织

3.2 路政署使用承办商进行道路维修工程。一九九八年，支付承办商的道路维修(包括重铺路面和小型重建工程)费用达8.6亿元。路政署亦派遣该署的直属员工队人员(见上文第1.5(b)段)进行小型重铺路面工程，填补路面坑洞及道路测验。

3.3 直属员工队由总技术主任管理，总技术主任则由督察级人员协助。该队的人员一共分为八组(港岛区两组，九龙区三组和新界区三组)，每组有一名监工，并有高级技工、技工、二级工人及汽车司机。此外，另有其他人员(例如文书人员)提供支援服务。直属员工队的人员以设于多个地点的厂为基地，而这些厂聘有产业看管员提供保安服务。

3.4 截至一九九九年十月，三个路政区的直属员工队一共有127名员工，包括支援及户外工作人员。详情见附录B。1999-2000年度，该队每年的职工成本(不包括逾时工作津贴)为3,300万元。

### 路政署一九八八年缩减直属员工队人手的决定

3.5 直属员工队在路政署历史悠久。一九八八年，路政署的一个工作小组完成了一项有关该队运作情况的检讨，并认为虽然保留铺路组合乎成本效益，但由维修承办商承办油漆组及路务组的工作就更合乎成本效益(注6)。当时成立了一个专责小组负责落实工作小组的建议，逐步缩减油漆组及路务组的人手。专责小组的目标，是要在一九九二年年年底前把直属员工队的人手由一九八九年的360人缩减至264人。结果，直属员工队的人手于一九九六年七月缩减至121人(不包括总技术主任、督察级人员、监工和汽车司机)。

### 路政署一九九六年再度缩减直属员工队人手的决定

3.6 一九九六年，路政署决定再缩减直属员工队的人手，并最终把该队所有工作转交维修承办商负责。在一九九六年七月举行的一个路政署署长会议(注7)上，与会者讨论了一份有关该队人员编制，自然流失及工作机会的情况报告。该报告主要谈及高级技工、技工、二级工人、计时员及产业看管员，并建议一项缩减这类员工的计划，如下文表一所示。

---

注6：当时，直属员工队分为铺路组、油漆组及路务组。铺路组负责重铺路面工程；油漆组负责涂上交通标记；路务组负责填补路面坑洞、清洗交通标志、割草及验路。

注7：路政署署长会议的成员包括署长、副署长、助理署长(总办事处)及部门主任秘书。

表一

## 路政署一九九六年七月缩减直属员工队人手的计划

|       | 截至<br>一九九六年<br>七月的人数<br>(a) | 一九九六至<br>二零零六年<br>退休的人数<br>(b) | 将于<br>一九九六至<br>二零零六年<br>调离的人数<br>(c) | 预计到<br>二零零六年<br>七月的人数<br>(d)=(a)-(b)-(c) | 二零零六至<br>二零一六年<br>退休的人数<br>(e) | 预计到<br>二零一六年<br>七月的人数<br>(f)=(d)-(e) |
|-------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------------|
| 高级技工  | 18                          | 7                              | —                                    | 11                                       | 9                              | 2                                    |
| 技工    | 34                          | 14                             | —                                    | 20                                       | 12                             | 8                                    |
| 二级工人  | 53                          | 11                             | 42                                   | —  | —                              | —                                    |
| 计时员   | 3                           | 1                              | —                                    | 2  | 1                              | 1                                    |
| 产业看管员 | 13                          | 6                              | —                                    | 7  | 6                              | 1                                    |
| 总计    | 121                         | 39                             | 42                                   | 40                                       | 28                             | 12                                   |

资料来源：路政署的记录

3.7 路政署预期到二零零六年七月，所有二级工人均主要透过调往其他组别而调离直属员工队(见上文表一(d) 栏)。该署计划届时将重新编配余下的11 名高级技工和20 名技工执行适当的职务，直至他们的人数透过自然流失进一步减少 (注 8)。路政署预期到二零一六年，高级技工及技工的人数将减至十人，而冗员问题亦会变得易于处理。

#### 审计署就直属员工队的人员编制作出的分析

3.8 自路政署在一九九六年作出缩减人手的决定以来，直属员工队的员工数目(见上文表一(a) 栏) 已由一九九六年七月的121 人减至一九九九年十月的87 人。

3.9 考虑到有关员工的退休日期及假设员工只会透过自然流失方式离开，审计署对直属员工队在二零零六年(即路政署所订计划的首个重要阶段) 的人员编制作出估计。下文表二显示审计署所作的估计，并将之与路政署所订的目标作出比较。

注8：路政署认为以这批员工的技能和教育水平来说，他们可能无法在政府内另觅职位。

表二

审计署估计直属员工队到二零零六年的员工人数  
(只基于自然流失)

|       | 截至<br>一九九九年十月<br>的实际人数 | 路政署的目标<br>(至二零零六年<br>七月) | 审计署的估计<br>(至二零零六年<br>七月) | 估计差异<br>(d)=(c)-(b) |
|-------|------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
|       | (a)                    | (b)                      | (c)                      | (d)=(c)-(b)         |
| 高级技工  | 16                     | 11                       | 10                       | (1)                 |
| 技工    | 28                     | 20                       | 18                       | (2)                 |
| 二级工人  | 31                     | —                        | 27                       | 27                  |
| 计时员   | 3                      | 2                        | 2                        | —                   |
| 产业看管员 | 9                      | 7                        | 7                        | —                   |
| 总计    | 87                     | 40<br>(注)                | 64                       | 24                  |

资料来源：审计署对路政署的记录所作的分析

注：见上文第3.6 段表一(d) 栏。

3.10 从上文表二所见，除了二级工人外，直属员工队大致可以按照所订目标缩减人手。关于二级工人，审计署的分析显示：

- (a) 路政署只能有限度成功调离二级工人；及
- (b) 由于直属员工队仍有27名二级工人，路政署如要达到直属员工队在二零零六年再没有二级工人这个目标，便须要作更大努力。

#### 有限度成功调离二级工人

3.11 **依赖调职** 路政署不能单靠自然流失方式缩减直属员工队二级工人的实际人数，因为他们大部分属较年轻组别(注9)。根据上文第3.6 段表一，路政署计划在一九九六至二零零六年把 42 名二级工人调离直属员工队。一九九六年七月的路政署署长会议后，

注9：截至一九九九年十月，直属员工队 31 名二级工人的年龄分布如下：41 岁以下八名；41 至 45 岁九名；46 至50 岁七名；51 至55 岁五名；55 岁以上两名。这些员工(两名除外)的正常退休年龄为 60 岁。

路政署曾七次(计至一九九九年十月)邀请直属员工队的二级工人转任该署其他组别的职位。结果,只有 18 名二级工人成功转职,如下文表三所示。

表三

一九九六年八月至一九九九年十月期间  
调离直属员工队的二级工人数目

| 期间              | 调离人数 |
|-----------------|------|
| 1996年8月至1997年3月 | 7    |
| 1997-98年度       | 6    |
| 1998-99年度       | 5    |
| 1999年4月至10月     | 0    |
| 总计              | 18   |

资料来源: 审计署对路政署的记录所作的分析

注: 一九九六年七月, 直属员工队有二级工人53 名(见上文第3.6 段表一(a) 栏)。一九九六年八月至一九九九年十月期间, 有4 名人员离开公务员行列, 另有18 名调离直属员工队。一九九九年十月, 直属员工队有二级工人31 名(见上文第3.9 段表二(a) 栏)。

3.12 **二级工人反应冷淡** 审计署的调查显示, 路政署目前的做法是让二级工人自愿申请调职, 但直属员工队的二级工人对转任其他组别的职位并不热衷。例如, 在一九九八年, 路政署其他组别有29 个二级工人空缺(注10), 但直属员工队的二级工人对这些职位的兴趣不大。路政署须要向外招聘, 结果招聘了12名二级工人。二级工人反应冷淡, 大大解释了为何截至一九九九年十月, 只有18 名二级工人调离。

#### 须要作更大努力以达到缩减人手的目标

3.13 根据上文第 3.9 段表二, 如果路政署单靠自然流失, 到了二零零六年的目标日期, 直属员工队仍会有27名二级工人。为达到缩减人手目标, 审计署认为必须采取更积

---

注10: 二级工人职位是为非技术工人而设。因此, 就技术方面来说, 由直属员工队的二级工人执行其他组别二级工人的工作, 应该毫无困难。

极的做法 (例如透过指令调职), 确保路政署其他组别有空缺出现时 (注11), 直属员工队的二级工人会调往那些组别。

3.14 此外, 政府其他职级 / 职系可能会有初级人员空缺, 提供转职机会。为了不会失去这些机会, 路政署应谘询公务员事务局, 积极考虑重新培训这些二级工人, 协助他们填补政府其他职位空缺。

#### 审计署对管理人员和汽车司机人员编制的意见

3.15 如上文第 3.6 段所述, 一九九六年七月的情况报告只集中讨论高级技工、技工、二级工人、计时员和产业看管员, 当中并无提及管理人员(例如督察级人员和监工) 和汽车司机。审计署的调查显示, 这是因为管理人员能够轻易调往路政署其他组别, 而汽车司机则可以调回政府车辆管理处以切合该署的需要。因此, 路政署首先要处理的是其他人员。

3.16 审计署注意到一九九六年八月至一九九九年十月期间, 直属员工队的管理人员由 20人减至19 人, 汽车司机则由19 人减至18 人(即各减少5%), 减幅远低于同期其他人员的28% (注12)。由于管理人员和汽车司机占直属员工队职工成本的44% , 审计署认为路政署必须制订详细的行动计划, 订明具体行动的明确时间表, 解决缩减直属员工队整体人手(包括管理人员和汽车司机) 的问题。

#### 直属员工队的工作表现

3.17 下文第3.18至3.27段会探讨直属员工队的工作表现, 从下文可见:

- (a) 直属员工队未被有效使用; 及
- (b) 直属员工队提供服务的成本, 远高于维修承办商提供的类似服务。

#### 审计署对直属员工队使用情况的分析

3.18 **路政区的保证** 一九九九年四月, 路政署总办事处要求三个路政区提交直属员工队的调配报告。同年五月, 三个路政区向总办事处保证已充分利用直属员工队的人手, 并表示假如重铺、补路和验路的工作不足的话, 便会调派他们执行次要工作, 例如割草、清洁道路设备 (包括栏杆、街名牌和交通标志)、修理工具、调校和维修试验设备, 以及协助处理一般办公室工作。

---

注11: 审计署估计由现在到二零零六年, 路政署其他组别会有约 20 个二级工人空缺。在估计空缺数目时, 审计署已考虑到现有二级工人、技工(快速公路组) 和丈量员的正常退休日期。技工(快速公路组) 和丈量员的退休与此有关, 因为他们的空缺可由二级工人填补。

注12: 一九九六年七月, 除了管理人员和汽车司机外, 直属员工队有121人(见第3.6 段表一(a) 栏)。一九九九年十月, 有关人员的数目是87人(见第3.9 段表二(a) 栏), 即减少了34人, 减幅为28%。

**3.19 直属员工队的工作报告** 审计署的调查显示，路政署并没有现成管理资料，记录直属员工队每项工作所花的时间。为了找出他们如何运用时间，审计署须要参考由每队直属员工队的监工或督察级人员拟备的每周 / 每月工作报告。这些报告显示了直属员工队在一星期或一个月内每天的工作(例如重铺路面)、工作地点和工作产量(例如重铺的路面面积)。

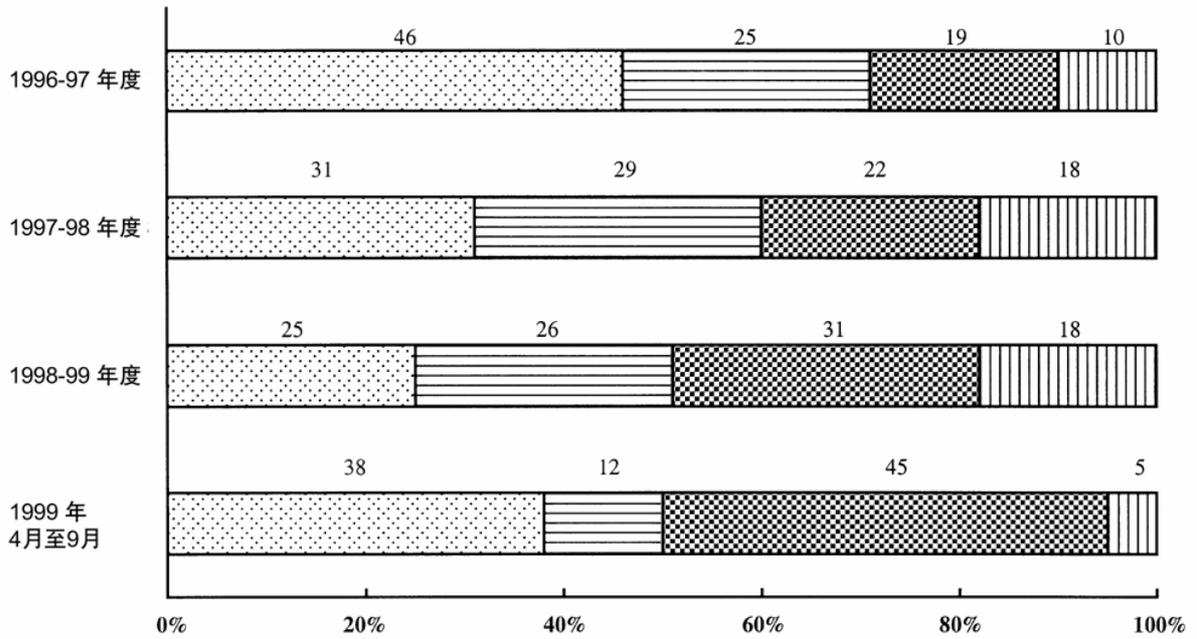
**3.20 审计署对直属员工队工作报告的分析** 三个路政区的直属员工队一共有八组。为了确定他们如何运用正常工作时间 (即不包括逾时工作)，审计署分析了其中六组 (注13) 由一九九六年四月至一九九九年九月的工作报告。审计署的整体分析结果载于下文图一，个别组的进一步分析载于附录C 至H 。

---

**注13:** 其余两组是九龙路政区的铺路组和补路组。它们虽然存有工作记录，但记录未能提供是次分析所需的细节，因此不在分析之列。关于这一点，审计署注意到所有直属员工队要到一九九九年六月才采用一个标准的工作报告格式。

图一

一九九六年四月至一九九九年九月六组直属员工队的整体使用情况



用于各项工作的时间所占的百份率

图解：

-  核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)
-  准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)
-  非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)
-  空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

## 审计署对直属员工队使用情况的意见

3.21 上文图一显示直属员工队的使用模式如下：

- (a) **核心职务** 直属员工队在核心职务(即重铺、填补路面坑洞和验路)方面, 获派的工作量不足。执行核心职务的时间, 以百分率计算, 由1996-97 年度的46%减少至1998-99 年度的25%, 虽然在1999-2000 年度首六个月回升至38% , 但仍较1996-97 年度为少;
- (b) **准备工作** 在1996-97至1998-99三个年度内, 执行核心职务前的准备工作的时间, 百分率平均超过25% , 似乎过多; 在1999-2000 年度首六个月, 则锐减至12%;
- (c) **非核心职务** 如果核心职务不足, 直属员工队便会执行这类工作(见上文第3.18 段)。这些工作包括割草、清洁道路设备, 以及协助处理一般办公室工作。直属员工队执行这些工作的时间, 百分率甚高(而且不断上升)。有关百分率在1996-97 年度是19%, 在1998-99 年度上升至31%, 在1999-2000年度首六个月再升至45%; 及
- (d) **空闲时间** 空闲时间(注14) 的百分率在1996-97 年度是10% , 在1997-98 和1998-99年度上升至约18%, 其后在1999-2000年度首六个月则减少至5%。这主要是由于使用直属员工队清洁道路设备和割草的情况增加所致。

3.22 从上文可见, 直属员工队由于获派核心职务的工作量不足, 因此一直未被有效地充分使用。直属员工队把太多时间花在准备工作和非核心职务上, 空闲时间占其工作时间的部分也相当大。

### 使用直属员工队和路政署承办商的成本比较

3.23 **路政署进行的成本比较研究** 目前由直属员工队负责的所有工作均可交由承办商执行, 而且可以达到一样的水准。在1991-92至1994-95年度, 路政署曾就直属员工队铺路组进行了数次成本效益研究。这些研究显示, 使用直属员工队进行重铺工程的成本几乎是使用承办商的两倍。自一九九五年以来, 路政署再没有进行同类的成本效益研究。

3.24 **审计署进行的成本比较研究** 为查明现况, 审计署把港岛区直属员工队每个工作产量单位的成本与承办商的收费作出比较(注15)。选取港岛区是因为该区在工作产量和

---

注14: 审计署留意到, 直属员工队各组有时没有在工作报告内填报任何工作, 有时则填上“候命”。不管是哪种情况, 两者均没有记下工作。为方便分析, 审计署把它们一概归入“空闲时间”类别。

注15: 在比较成本时, 审计署使用的是路政署在一九九九年批出的四张维修合约中承办商收取的费用。在这四张合约中, 两张的合约期由一九九九年四月至二零零一年三月, 另外两张则由一九九九年四月至二零零二年三月。

日常工作方面的记录一直较好。审计署比较了一九九九年四月至九月由直属员工队执行的下列工作：

- (a) **重铺道路** 在选定期内，直属员工队重铺了约17 000 平方米的道路。根据报称所用的时间，审计署计算出由该队重铺道路的职工和用料成本，是每平方米64 元(注16)，较承办商的收费每平方米33 元高出94% (即31 元)；
- (b) **填补路面坑洞** 在选定期内，直属员工队填补了约2 100 个坑洞。审计署计算出由该队填补坑洞的职工和用料成本，是每个坑洞555 元(注16)，较承办商填补一个相同大小坑洞的收费76 元约高出六倍；及
- (c) **清洁道路设备** 在选定期内，直属员工队清洁了约4 400 个交通标志，660 个街名牌和9 000 米栏杆。根据报称所用的时间，审计署计算出直属员工队清洁一项道路设备(例如一个交通标志或一米栏杆) 的职工和用料成本，是159 元(注16)。承办商提供同类服务的平均收费，则为每项设备7 元。直属员工队清洁道路设备的成本较承办商的收费高出超过20 倍。

#### 审计署对成本比较的意见

3.25 上文的成本比较清楚显示，直属员工队提供的服务，成本远较承办商提供的同类服务为高。下文第3.26 段的个案说明为何直属员工队的服务成本会这样高。

3.26 **运作模式** 一九九九年十一月八日(星期一)，港岛区铺路及补路组被派往山顶道工作。该组有12名成员，包括监工一名、高级技工四名、技工四名、二级工人两名和汽车司机一名。五名成员被派清洁道路设备，而七名成员被派视察及填补路面坑洞。根据路政署的记录，该组于上午八时四十分抵达工作地点，一直工作至上午十一时二十分。记录并无显示上午十一时二十分至下午一时四十分之间(包括一小时的正式午膳时间) 发生的事，只记载了该队于下午一时四十分继续工作至下午四时。记录也没有记载下午四时后发生的事(尽管审计署其后的调查显示该组于那时离开工作地点，返回铜锣湾厂，然后逗留至下午五时)。根据记录，该五名被派清洁道路设备的组员在该日一共清洗了八个交通标志和120 米栏杆。换言之，每名成员平均只清洗了 1.6 个交通标志和 24 米栏杆。至于其他七名组员，记录显示该组当日没有填补过任何坑洞。直属员工队如此低的生产力显示出他们的运作模式有大大改善的余地。

---

注16：在计算直属员工队每个工作产量单位的成本时，审计署只计算职工和用料成本，这是由于没有关于办公地方、存货和设备及间接行政费用等成本的现成资料。如果把这些成本都计算在内，直属员工队每个工作产量单位的成本会远高于此。

支持保留直属员工队的理据须加以检讨

3.27 鉴于直属员工队的服务不符合成本效益，审计署认为路政署有需要严格检讨支持保留该队至二零一六年的理据（见上文第 3.7 段），以及研究加速缩减人手过程的所有可行方案（例如自愿退休或取消职位）。在现阶段，直属员工队的工作表现也须予以改善。

审计署对管理直属员工队的建议

3.28 审计署建议路政署署长应：

*缩减直属员工队的人手*

- (a) 鉴于直属员工队服务并不符合成本效益，严格检讨支持保留该队至二零一六年的理据(见上文第3.27 段)；
- (b) 如果没有理据支持保留直属员工队至二零一六年，则就缩减该队的人手制订较早的目标日期(见上文第3.27 段)；
- (c) 谘询公务员事务局的意见，积极探讨加速缩减直属员工队人手的措施。举例来说，路政署署长应：
  - (i) 积极鼓励直属员工队员工调任路政署其他组别或政府其他部门的同类职位(见上文第3.13 段)；
  - (ii) 在适当情况下，指令直属员工队员工填补路政署其他组别的空缺(见上文第3.13 段)；
  - (iii) 考虑再培训直属员工队的员工，协助他们调任政府其他职级 / 职系的空缺职位(见上文第3.14 段)；
  - (iv) 考虑让员工选择自愿退休(见上文第3.27 段)；及
  - (v) 如有需要，考虑采取行动取消直属员工队的职位(见上文第3.27 段)；
- (d) 订立机制，以便路政署高层管理人员定期监察缩减直属员工队人手的进展。就此，路政署应制订详尽的行动计划。该计划应：
  - (i) 涵盖直属员工队所有员工，包括管理人员和汽车司机（见上文第 3.16 段）；及
  - (ii) 就各项具体行动(即把直属员工队员工调离、再培训、自愿退休或取消职位等行动) 订立明确的时间表(见上文第3.16 段)；及

### 直属员工队的工作表现

- (e) 在现阶段采取积极行动改善直属员工队的工作表现。路政署署长特别应：
- (i) 确保有足够的核心职务工作分派给直属员工队，从而减少空闲时间和用于非核心职务的时间(见上文第3.22 段)；
  - (ii) 严格检讨直属员工队的运作模式，以期改善该队的工作程序和提高成本效益(见上文第3.25 及3.26 段)；及
  - (iii) 订定生产力标准和制订有效的机制，监察直属员工队的工作表现(见上文第2.16(a) 及(b) 段)。

### 当局的回应

3.29 路政署署长表示，审计署对管理直属员工队提出的意见，会由路政署副署长担任主席的工作小组考虑和跟进(见上文第2.17(b) 段)。他并表示：

- (a) 同意由直属员工队负责维修职务并不符合成本效益，这也是该署打算缩减并最终解散直属员工队的原因；
- (b) 分派给直属员工队负责的核心职务数量受下列因素影响：
  - (i) 由于受其他方面，包括警务处、运输署、环境保护署和公众的反对、投诉或严格规定所限，某些工作不能在正常工作时间内进行；
  - (ii) 由于直属员工队缺乏所需设备和工具，因此刨去路面旧沥青(注17) 工程须交由承办商进行，而直属员工队则须候命，负责随后的重铺工作；及
  - (iii) 星期六只有半个工作日，直属员工队通常留在厂内维修设备和工具。由于交通需时，直属员工队也无法到偏远地方工作；及
- (c) 基于上述情况，直属员工队已获分配其他工作，例如清洗交通标志、街名牌和栏杆。这个安排既能推广“健康生活新纪元”运动(注18)，又有助实践路政署的服务承诺。

3.30 库务局局长表示：

- (a) 为符合成本效益，她赞成加快缩减直属员工队的人手；及

---

注17：“刨去路面旧沥青”指清除路面现有表层，这是在路面铺上沥青前的一项工序。

注18：“健康生活新纪元”运动是政府在一九九八年五月推出的一项运动，为期三年，目的是提高香港的环境卫生、食物卫生及个人卫生水平。在这项运动中，路政署除负责保持道路设备、行人天桥和隧道整洁外，还须负责割草和清理道路排水系统。

- (b) 不过，鉴于当局希望尽量避免裁员，因此，须为多出的人手作出妥善安排。为此，当局正主动尝试重新调配部门内和部门之间的人手，并慎重考虑自愿退休的方案。

3.31 运输局局长表示，鉴于运作成本高昂，他同意早日解散直属员工队。

## 第4部分：逾时工作的管理

4.1 本部分探讨路政署如何管理执行维修及公用设施工程职务的人员的逾时工作情况。虽然审计署的工作重点主要是执行户外维修及公用设施工程职务的人员，但为使工作更为全面，也按情况研究其他人员逾时工作的情况。

### 背景

4.2 逾时工作是指员工在规定工作时数以外执行的职务。合资格人员可就逾时工作领取一笔逾时工作津贴(注19)。这项津贴的每小时津贴额通常为有关人员月薪的1/140。

4.3 路政署辖下负责维修 / 公用设施工程职务的各个职级 / 职系人员均合资格申领逾时工作津贴。他们包括助理工程督察、一级及二级监工、高级技工、技工、二级工人、汽车司机和其他支援人员(例如文书人员)。该署在1995-96至1999-2000年度向以上各类人员发放的逾时工作津贴总额，载于下文表四。

表四

1995-96 至1999-2000 年度逾时工作津贴开支

| 年度                  | 维修人员        |                               | 直属员工队       |                               | 总计          |                               |
|---------------------|-------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|-------------|-------------------------------|
|                     | 款额<br>(百万元) | 相对于上一<br>年度的增幅<br>(减幅)<br>(%) | 款额<br>(百万元) | 相对于上一<br>年度的增幅<br>(减幅)<br>(%) | 款额<br>(百万元) | 相对于上一<br>年度的增幅<br>(减幅)<br>(%) |
| 1995-96 年度          | 7.4         | —                             | 5.2         | —                             | 12.6        | —                             |
| 1996-97 年度          | 8.7         | 17.6%                         | 5.5         | 5.8%                          | 14.2        | 12.7%                         |
| 1997-98 年度          | 11.8        | 35.6%                         | 5.3         | (3.6%)                        | 17.1        | 20.4%                         |
| 1998-99 年度          | 13.9        | 17.8%                         | 5.0         | (5.7%)                        | 18.9        | 10.5%                         |
| 1999-2000 年度<br>(注) | 13.7        | (1.4%)                        | 5.0         | —                             | 18.7        | (1.1%)                        |

资料来源：路政署的记录

注：1999-2000年度所列出的款额为该年度的核准拨款。一九九九年十月底以前七个月的实际开支总额为980万元(即维修人员的开支为780万元，直属员工队的开支为200万元)。

注19：申领逾时工作津贴的准则载于《公务员事务规例》。在正常情况下，倘有关文职人员所属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。

## 廉政公署的检讨

4.4 近年来，廉政公署就政府部门对逾时工作的管理进行了多次检讨。检讨结果显示：

- (a) 在某些个案中，有员工经常大量逾时工作；
- (b) 由于经常获分派逾时工作，员工可能会把逾时工作津贴视为定期的实收薪金。丰厚的金钱利益或会诱使他们透过行贿来确保继续获得分派逾时工作；及
- (c) 如过度逾时工作，员工能否继续有效率和有效地执行职务也成疑问。

## 公务员事务局经修订的指引

4.5 因应廉政公署的检讨结果，公务员事务局于一九九八年五月，向各决策局和部门公布了一套管理逾时工作的经修订指引(公务员事务局通告第10/98号)。根据指引：

- (a) 员工只应在无可避免的情况下才逾时工作。**部门首长应亲自承担责任**，确保在不影响工作需要的原则下，把逾时工作减至最少，并确保逾时工作时刻受到严格管制和适当监察；
- (b) 为确保紧密监察逾时工作，部门应视乎适当情况，采纳下列管制措施，藉此建立一套员工熟知的制度：
  - (i) 逾时工作申请应以书面提出，并须事先获得并无资格领取逾时工作津贴的人员批准。申请表格内应列明逾时工作的目的和工作地点、预计所需的逾时工作时数、拟逾时工作的员工人数和职级，以及不逾时工作的后果等资料；
  - (ii) 可行的话，应指派一名组长在员工逾时工作期间进行监管；
  - (iii) 可行的话，上司应在下属逾时工作期间亲身前往办公地点巡视，并作出妥善的记录；
  - (iv) 应预先编订逾时工作时间表，方便上司随时前往办公地点巡视；
  - (v) 在适当情况下，应向客户求证，确定员工已履行职务；
  - (vi) 逾时工作的效率应予监管，最好是以既定的衡工标准作为准则；及
  - (vii) 部门应定期提醒各级上司，他们可能要对下属的不当或失职行为负责，特别是擅自缺勤或讹称逾时工作的行为；
- (c) 部门应尽量避免员工过量或经常逾时工作。假如逾时工作的情况经常出现或已达到过量的程度，部门应检讨工作模式，并考虑采用其他方法调配人手，

例如重新编排当值时间或每周的休息日等。假如问题严重，部门应检讨有关办事处的编制，研究是否需要增拨资源；及

- (d) 逾时工作通常应以补假作偿。逾时工作津贴只应在不能安排补假作偿时才发放。

#### 审计署就路政署对逾时工作的管理进行帐目审查

4.6 鉴于发放给执行维修 / 公用设施工程职务人员的逾时工作津贴金额庞大，审计署参考公务员事务局的指引，就路政署对逾时工作的管理进行了帐目审查。帐目审查所采用的方法如下：

- (a) 审计署分析了一九九八年八月至一九九九年七月期间这些人员的逾时工作时数，以全面了解他们逾时工作的模式和程度(见下文第4.7至4.13段)；及
- (b) 审计署进行了个案研究，以确定路政署在监督和管制逾时工作方面是否令人满意(见下文第4.14至4.22段)。

#### 审计署对一九九八年八月至一九九九年七月期间逾时工作时数的分析

4.7 审计署的分析显示，在一九九八年八月至一九九九年七月这12 个月内，约有400名负责维修 / 公用设施工程职务的人员获发逾时工作津贴。审计署也分析了他们获发的逾时工作津贴，发现在这段期间：

- (a) 这400 名人员每人平均获发360 小时的逾时工作津贴(即相当于他们正常当值时数的18%—— 注20)；
- (b) 有81名人员每人获发超过500 小时的逾时工作津贴，其中17 人更超过800 小时(即分别相当于他们正常当值时数的25% 和40% 以上)；及
- (c) 直属员工队的队员一共获发45 000 小时的逾时工作津贴，但他们在正常当值时间内，大部分时间都是执行非核心职务或报称没有执行职务(见上文第3.21及3.22 段)。

#### 审计署对逾时工作时数的分析所引起的问题

4.8 审计署上述的分析显示，很多员工经常大量逾时工作。由此产生了数个问题须予研究，这些问题会在下文第4.9 至4.13 段讨论。

---

注20：每名人员每年的正常当值时数约为2 000小时。

4.9 **有需要检讨员工的调配** 廉政公署曾指出，经常或过量逾时工作会增加员工行贿的机会及影响员工的工作效率。根据公务员事务局的指引，倘逾时工作的情况经常出现或已到达过量的程度，部门便应检讨其工作模式，并考虑采用其他调配人手的方法，例如重新编排当值时间或每周的休息日等。鉴于路政署很多员工经常大量逾时工作，审计署认为路政署必须审慎检讨并修订调配员工的方法，以削减该署在逾时工作津贴方面的开支、提高员工的生产力和尽量减少行贿的机会。

4.10 **未有充分考虑以补假作偿** 根据公务员事务局的指引，逾时工作津贴只应在不能安排补假作偿时发放。审计署曾询问路政署有否遵照公务员事务局的指引，所得回复是署内获发超过800小时逾时工作津贴的员工(见上文第4.7(b)段)大部分隶属快速公路组，他们在获发津贴前均已应署方要求放取了大量补假作偿，故此其逾时工作时数并非全数以津贴作偿。路政署以新界区快速公路组一名监工为例，指他在一九九九年三月逾时工作共132.5小时，其中70小时以逾时工作津贴作偿，52小时以补假(大部分在当值夜班后放取)作偿，其余10.5小时则拨入其补假余额。路政署表示上述安排已顺利推行了数年，并向审计署保证不会在非必要的情况下发放逾时工作津贴。尽管路政署作出保证，审计署发现路政署曾对应以补假作偿的个案发放逾时工作津贴。九龙区直属员工队的验路组便是一个好例子。审计署注意到，该组的成员在一九九八年八月至一九九九年七月期间，一共获发3 799小时的逾时工作津贴。同一期间，他们在正常当值时间内却录得一共4 600小时的空闲时间(注21)，显示他们理应可放取补假。不过，并无任何文件证明路政署在发放逾时工作津贴前有充分考虑以补假作偿。

4.11 **有关以补假作偿的记录不足** 根据公务员事务局的指引，补假申请必须事先向由部门首长亲自指派负责此事的人员提出，而补假作偿的批准必须妥为记录。路政署的部门训令亦订明逾时工作的补假必须妥为记录。不过，审计署留意到三个路政区辖下的组别，并非全部都有就补假的获取、申请、批准和放取事宜存有足够的正式记录。在审计署提出要求时，路政署只能提供新界区快速公路组和报案中心的补假记录予审计署查核(见下文第4.18(b)段)。

4.12 **直属员工队的使用并不合乎成本效益** 与路政署的维修承办商比较，由直属员工队进行维修工程的成本显然较高(见上文第3.25段)。因此，除非直属员工队的成员能在正常当值时间内放取补假以减少他们的空闲时间(或用于非核心职务的时间)，否则要求直属员工队在其正常当值时间以外工作并不合乎成本效益。

4.13 **有需要订定生产力标准** 由于警方等其他部门所实施的限制，不少道路工程都只能在夜间或假期内进行。虽然这个理由能解释有关员工为何必须在正常当值时间以外工作，但却未能确保他们会在不影响工作需要的原则下，把逾时工作减至最少(见上文第4.5(a)段)。为此，审计署认为路政署有需要评估员工的生产力，并证明他们工作时均极

---

注21：4 600小时的空闲时间(审计署根据该组的工作报告计算所得)包括报告内列为“候命”的时数和没有任何工作记录的时数。

具效率。正因如此，路政署有需要订定生产力标准，并利用这些标准去编配工作和监察员工的生产力。不过，由于路政署目前并未为有关员工订定任何生产力标准（见上文第2.9段），故此该署亦无法作出上述保证。

#### 审计署抽选逾时工作津贴申请人进行个案研究

4.14 审计署除了对逾时工作时数进行整体分析外，还抽选了一些逾时工作津贴申请人进行个案研究，以确定路政署实际上如何监督和管制员工的逾时工作情况。审计署在研究这些个案时，发现路政署在批准逾时工作的程序和监督逾时工作方面均有改善余地。下文列举数个经审计署研究的个案，以资说明。

#### 个案一

4.15 **背景** 本个案的当事人(人员A) 是一名隶属新界区的计时员。他的主要职务包括监察驻九龙湾厂的直属员工队成员上下班的打卡时间，并就该队成员的逾时工作和值勤情况拟备每月记录。在一九九八年八月至一九九九年七月期间，人员A 获发的逾时工作津贴，相等于其基本薪金的 40% 。他惯常地以下述原因获批逾时工作（上午七时至八时、下午五时至八时、晚间及星期日）：

- (a) 一般计时工作及开启 / 关闭办公室大门；及
- (b) 文书工作及核对工作日志。

4.16 **审计署的意见** 审计署随机拣选了人员A 三个月的逾时工作批准表格及申领表格予以审查。审计署有以下意见(详情载于附录I)：

- (a) 关于上文第4.15(a) 段，审计署发现，逾时工作的批核情况并不符合路政署有关直属员工队上下班打卡程序的部门训令。由于这些部门训令并不需要计时员于上午七时三十分前、下午五时三十分后、晚间及星期日当值，因此，是否需要人员A 于这些时间逾时工作，值得质疑(见附录I 第6 段)；
- (b) 关于上文第4.15(b) 段，在批准人员A逾时工作前，并无文件证据显示该署有彻底评估其工作量(见附录I 第7 段)；
- (c) 该署亦无进行有记录可查的评估，以清楚说明不能以补假作偿代替逾时工作津贴(见附录I 第8 段)；
- (d) 有时并没有足够的文件证据，以证明人员A 的上司确曾实地查核他的逾时工作(见附录I 第11(a) 段)；及
- (e) 在高风险的时段，部门却没有进行实地查核，以便查察人员A 是否有擅自缺勤(见附录I 第11(b) 段)。

## 个案二

4.17 **背景** 在这个个案中，审计署审查了新界区快速公路组的五名人员的逾时工作津贴申领。他们包括三名监工、一名高级技工和一名二级工人。在一九九八年八月至一九九九年七月期间，该五名人员平均每人获取相等于基本薪金的58%的逾时工作津贴。

4.18 **审计署的意见** 由于快速公路日间的交通流量高，由承办商负责的维修工程大多在晚上和周末/假日进行。因此，监工几乎每晚都逾时工作，以监督维修工程；高级技工和二级工人也几乎每晚逾时工作，以监督清洁服务承办商在快速公路上沿途清扫道路和检拾废物。审计署有以下意见(详情载于附录J)：

- (a) 虽然这些人员逾时工作的模式固定而且所执行的工作也属例行职务，但并无任何文件证明路政署曾检讨并尝试重新编排员工的当值时间，以期减少逾时工作的需要(见附录J 第3段)；
- (b) 曾有员工放取补假多于逾时工作的时数。路政署并无正式程序防止员工超额放取补假(见附录J 第4段)；
- (c) 高级技工和二级工人是乘坐承办商的货车(一人乘坐扫街车，一人乘坐垃圾农夫车)监督清洁承办商的工作。他们差不多每晚都逾时工作四至六小时(由晚上八时至凌晨二时)以执行“跟车”监督工作。例行“跟车”监督工作是否符合成本效益，值得质疑(见附录J 第5至7段)；
- (d) 虽然承办商收集垃圾的行程于每晚八时三十分开始，然而该名高级技工就“跟车”监工申领的逾时工作津贴，经常为四小时，即由晚上八时至午夜十二时。逾时工作的批核表格上并无载明必须于每晚八时至八时三十分额外逾时工作半小时的理由(见附录J 第8段)；及
- (e) 督导人员没有遵守就逾时工作进行实地查核的路政署部门训令(见附录J 第9段)。

## 个案三

4.19 **背景** 在九龙区，直属员工队的验路组由一名监工担任主管，以八名成员组成，包括一名高级技工、一名技工、两名汽车司机和四名二级工人。一九九八年八月至一九九九年七月期间，每名员工平均获发的逾时工作津贴约占基本薪金的25%。该组不时会通宵工作，然后就执行验路工作申领逾时工作津贴。通宵工作时，该组通常会于晚上八时左右开始逾时工作，然后工作至翌日早上三时至六时左右。之后他们会于早上八时继续正常工作至下午五时。间中，这个工作模式会重复地持续数天。

**4.20 审计署的意见** 审计署分析了一九九九年二月二十三日上午八时至二十六日下午五时连续81小时期间该组的当值时间(正常工作和逾时工作时数也计算在内)。该组的员工连续每晚要逾时工作,以进行一项验路工作。审计署的分析显示,该组员工一般都过度长时间工作。在八名组员中,有六名当值了56至60小时(即占该段期间的69%至74%)不等。这引起了多个问题,需要路政署的高层管理人员正视。这些问题列举如下(详情见附录K):

- (a) 由于工作时间过长,该组能否有效率及有成效地执行职务,实属疑问。审计署对该组工作记录的分析,令人怀疑在该四天正常工作时间内该组的生产力。举例来说,工作记录并无显示二月二十四日及二十六日上午发生何事。此外,该组据报在这两天整个下午都在“候命”(即等待工作)(见附录K第4(a)段);
- (b) 工作时间过长会对员工的健康及安全有不良影响。然而,路政署要该组连续数天通宵工作前,有否充分考虑健康和安全的問題,值得质疑(见附录K第4(b)段);及
- (c) 鉴于该组日间的生产力偏低,又有健康及安全方面的问题,审计署相信在这情况下,补假作偿是最恰当的补偿。然而,没有文件证据证明路政署已充分考虑给予补假作偿的做法(见附录K第4(c)段)。

**4.21** 路政署在研究上述审查结果时告知审计署,这宗个案正好说明路政署进行部分维修工程时所遇到的困难。在这项工作中,路政署人员长时间工作,显示路政署致力在警务处订定的极严格规定下依时完成工程。路政署表示,该署非常关心员工的健康及安全,并尽力减少同类事件发生。

#### 个案四及五

**4.22** 其他与前述个案有若干相似之处的例子(即个案四及五),载于附录L及M。

#### 督导属员的责任和高层管理人员的职责

**4.23 督导属员的责任** 前线的督导人员须负责评估日常的逾时工作需要,并监督有关工作。非必要的逾时工作和不当的行为(例如长时间擅离职守)不大可能瞒得过尽责的上司。因此,督导人员的监管,是管理逾时工作最重要的元素。然而,审计署的个案研究显示,路政署督导人员对属员的监管有改善的必要。审计署认为,路政署必须采取有力行动,加强上司督导属员的责任。

**4.24 高层管理人员的职责** 根据公务员事务局的指引,部门首长个人有责任确保逾时工作因应运作需要而尽量减至最少,并且在任何时间都受到严格监控和适当监督(见上文第4.5(a)段)。这次审查结果揭示了需要路政署高层管理人员注意的问题。审计署认为,路政署高层管理人员必须立即处理这些问题,并制订一套机制定期检讨逾时工作的管理。

## 执行道路维修及公用设施工程以外职务的人员的逾时工作情况

4.25 除了负责道路维修及公用设施工程职务的员工外，路政署其他人员(例如负责道路基本工程项目的人员)亦经常逾时工作。在1999-2000年度，这些路政署人员支取的逾时工作津贴估计多达2,300万元。审计署分析他们在一九九八年八月至一九九九年七月期间的逾时工作时数，显示超过750名人员每人平均获得198小时的逾时工作津贴(即相当于他们正常当值时数的10%)。此外，这些人员中有52人各获得超过500小时的逾时工作津贴，其中六人更超过800小时(即分别相等于他们正常当值时数的25%及40%以上——注22)。

4.26 审计署认为，路政署制订将来的行动计划以处理本报告提出的问题时，应确保该计划涵盖整个路政署有关逾时工作各方面的问题。

### 审计署就路政署管理逾时工作情况作出的建议

4.27 审计署建议路政署署长应采取有力行动，加强管理层对逾时工作的管制，以及尽量减少这方面的开支。行动计划应涵盖所有逾时工作的路政署人员。路政署署长特别应：

#### *评估逾时工作的需要*

- (a) 彻底检讨申领大量逾时工作津贴的人员 / 组别的工作模式、工作量和生产力，以评估是否真正有需要逾时工作。此外，应特别留意本报告提及的特殊个案，包括个案一的计时员、个案二和四的“跟车”安排，以及个案三和五的过多通宵工作安排(见上文第4.13、4.16(a)及(b)、4.18(c)及(d)、4.20段及附录L及M)；
- (b) 尽快制订生产力标准，以协助监察员工的生产力和评估逾时工作的需要(见上文第4.13段)；
- (c) 考虑重新编排有关人员的当值时间或每周的休息日，以配合须在晚上或星期日及公众假期进行的工作(见上文第4.9段)；
- (d) 确保路政署经常以补假作为逾时工作的正常补偿方法。若改为发放逾时工作津贴，批核人员应拟备文件评估人手安排 / 工作量的情况，使路政署的高层管理人员信纳以补假作偿并非可行办法(见上文第4.10、4.16(c)及4.20(c)段)；

---

注22：六名获发超过800小时逾时工作津贴的员工，其中三人于新界区总务组工作，一人于新界区区域组工作，一人于九龙区总务组工作，一人则于总办事处工作。

- (e) 确保有足够的记录，以保存有关赚取、申请、批准和放取补假的资料，尤应制订适当的程序，防止员工放取多于实际赚得的补假（见上文第4.11 及4.18 (b) 段）；
- (f) 对于路政署认为须在正常当值时间以外进行的工作，如聘用承办商执行会更合乎成本效益，便应由承办商取代直属员工队执行工作(见上文第4.12段)；

#### *对逾时工作进行实地查核*

- (g) 规定管理人员在逾时工作津贴申领表格上清楚记录实地查核日期 / 时间，以提供适当文件，证明确已进行有关查核(见上文第4.16(d) 段)；
- (h) 规定管理人员根据风险评估订定实地查核计划并予以执行。在很有可能出现擅自缺勤情况的时段，应进行足够的实地查核(见上文第4.16(e) 段)；
- (i) 确保有关人员遵守路政署规定批核人员和推荐人员须对逾时工作进行定期实地查核的部门训令(见上文第4.18(e) 段)；

#### *督导属员的责任*

- (j) 发出部门训令以清楚说明督导人员必须对下属的任何失当或渎职行为负责，并定期提醒他们必须妥善执行督导职务(见上文第4.23 段)；
- (k) 对未有妥善执行督导职务的督导人员采取适当行动(包括纪律处分)(见上文第4.23 段)；及

#### *高层管理人员的职责*

- (l) 设立一套机制以便路政署高层管理人员定期检讨本审计报告所提事宜，以确保逾时工作经常尽量减至最少(见上文第4.24 段)。

### 当局的回应

4.28 路政署署长表示，以该署副署长为主席的工作小组（见上文第 2.17(b) 段）定会考虑并跟进审计署就管理逾时工作提出的建议。对于以补假作偿一事，他表示：

- (a) 路政署的人手多年来均严重短缺。举例来说，过去由于建造业发展蓬勃，该署为数360人的监工职系的职位空缺比率，在一九九六年十月曾录得破记录的16%，一九九八年则录得13%（即缺少约 50 名员工）；及
- (b) 随着过去两年本港经济放缓，路政署的职位空缺比率才得以降低。由于人手不足的情况已有改善，该署亦终可容许逾时工作的人员放取补假作偿。有见

及此，该署在一九九九年年中决定削减在逾时工作津贴方面的开支。虽然路政署近年承担了不少新工作（例如12 000 幅路旁斜坡的保养工作和有关“健康生活新纪元”运动的工作等），势将需要额外的人手，但该署仍采取了上述措施。一九九九年七月，路政署告知库务局，该署计划在2000-01年度把逾时工作津贴开支削减500 万元。

4.29 公务员事务局局长表示，他会协助路政署改善该署对逾时工作的管理，必要时会采取适当的纪律处分。

4.30 库务局局长表示欢迎审计署就逾时工作的管理进行调查，并已采取下述措施确保在财务上更有效地管制逾时工作津贴：

- (a) 有关逾时工作津贴和其他工作相关津贴的拨款，现时均设有现金支出限额以便规管。她在要求各管制人员提交2000-01 年度预算草案时，已要求他们严格控制津贴方面的拨款，确保所申请的款额均属必需。如有管制人员因运作需要而申请较多拨款，她会要求他们自其他开支中实际省回款额以作抵销；及
- (b) 为鼓励部门节省逾时工作津贴，在这方面省下的款项可计入从资源增值计划省下的款项。

4.31 运输局局长欢迎审计报告提出的建议，并支持路政署为改善管理逾时工作而采取（及将会采取）的积极行动。

附录A  
(参阅第1.5(a)及(b)段)

户外维修人员和直属员工队队员人数  
(截至一九九九年十月)

|              | 港岛区        | 九龙区        | 新界区        | 总计         |
|--------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>维修人员</b>  |            |            |            |            |
| 督察级人员(注1)    | 40         | 32         | 51         | 123        |
| 监工(注2)       | 48         | 50         | 86         | 184        |
| 其他初级人员(注3)   | 0          | 0          | 8          | 8          |
| 小计           | 88         | 82         | 145        | 315        |
| <b>直属员工队</b> |            |            |            |            |
| 督察级人员(注1)    | 2          | 2          | 2          | 6          |
| 监工(注2)       | 2          | 5          | 3          | 10         |
| 高级技工         | 6          | 5          | 5          | 16         |
| 技工           | 10         | 8          | 10         | 28         |
| 二级工人         | 4          | 13         | 14         | 31         |
| 汽车司机         | 5          | 6          | 7          | 18         |
| 小计           | 29         | 39         | 41         | 109        |
| <b>总计</b>    | <b>117</b> | <b>121</b> | <b>186</b> | <b>424</b> |

资料来源：路政署的记录

注1：督察级人员包括高级工程督察、工程督察和助理工程督察。

注2：监工包括一级和二级监工。

注3：其他初级人员为高级技工、技工和二级工人。

注4：截至一九九九年十月，上述人员的月薪中位数如下：高级工程督察(51,355元)；工程督察(37,818元)；助理工程督察(23,170元)；一级监工(19,533元)；二级监工(15,628元)；高级技工(14,730元)；技工(12,595元)；二级工人(9,980元)；汽车司机(12,595元)。

附录B  
(参阅第3.4段)

各路政区直属员工队的人数  
(截至一九九九年十月)

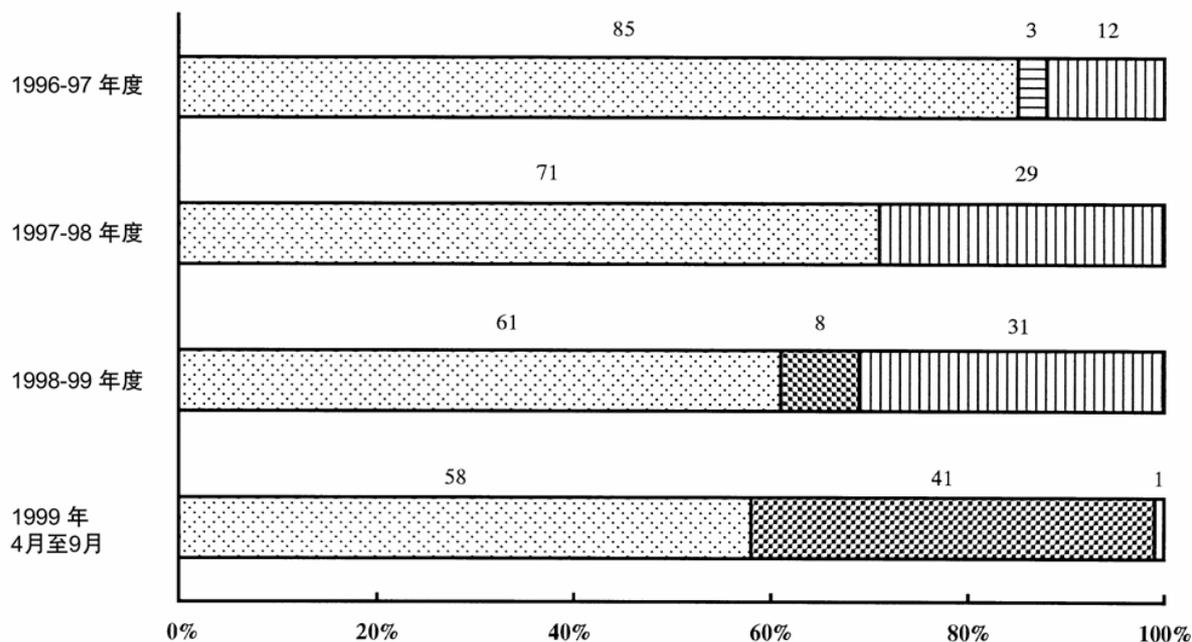
|       | 港岛区 | 九龙区 | 新界区  | 总计   |
|-------|-----|-----|------|------|
| 总技术主任 | 1   | 1   | 1    | 3 *  |
|       |     |     | (注1) |      |
| 督察级人员 | 2   | 2   | 2    | 6    |
| 监工    | 2   | 5   | 3    | 10   |
| 高级技工  | 6   | 5   | 5    | 16   |
| 技工    | 10  | 8   | 10   | 28   |
| 二级工人  | 4   | 13  | 14   | 31   |
| 汽车司机  | 5   | 6   | 7    | 18   |
| 计时员   | 1   | 1   | 1    | 3 *  |
| 文书人员  | 0   | 1   | 2    | 3 *  |
| 产业看管员 | 4   | 0   | 5    | 9 *  |
| 总计    | 35  | 42  | 50   | 127  |
|       |     |     |      | (注2) |

资料来源：路政署的记录

注1： 新界区直属员工队由两名总技术主任管理，各人花上一半时间管理直属员工队。

注2： 在总数127 名员工中，有109 人属户外工作人员(见附录A)， 18 人属户内工作人员(有\* 号者)。

一九九六年四月至一九九九年九月  
港岛区直属员工队铺路和补路组的使用情况



用于各项工作的时间所占的百份率

图解：



核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)



准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)



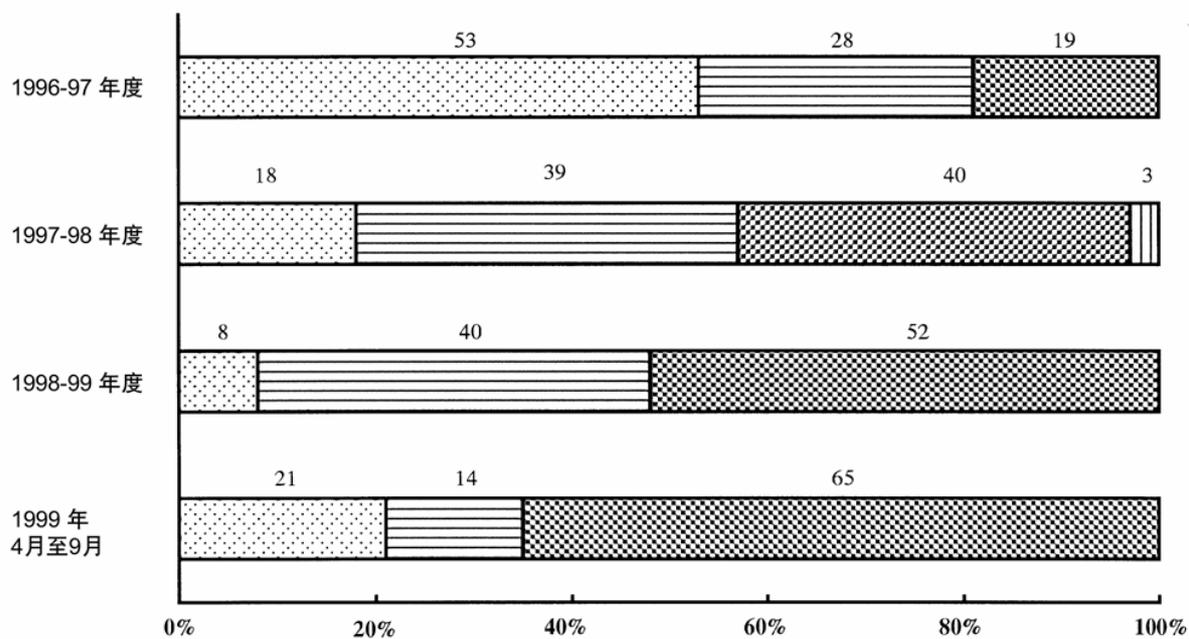
非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)



空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

一九九六年四月至一九九九年九月  
港岛区直属员工队验路组的使用情况



用于各项工作的时间所占的百份率

图解：



核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)



准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)



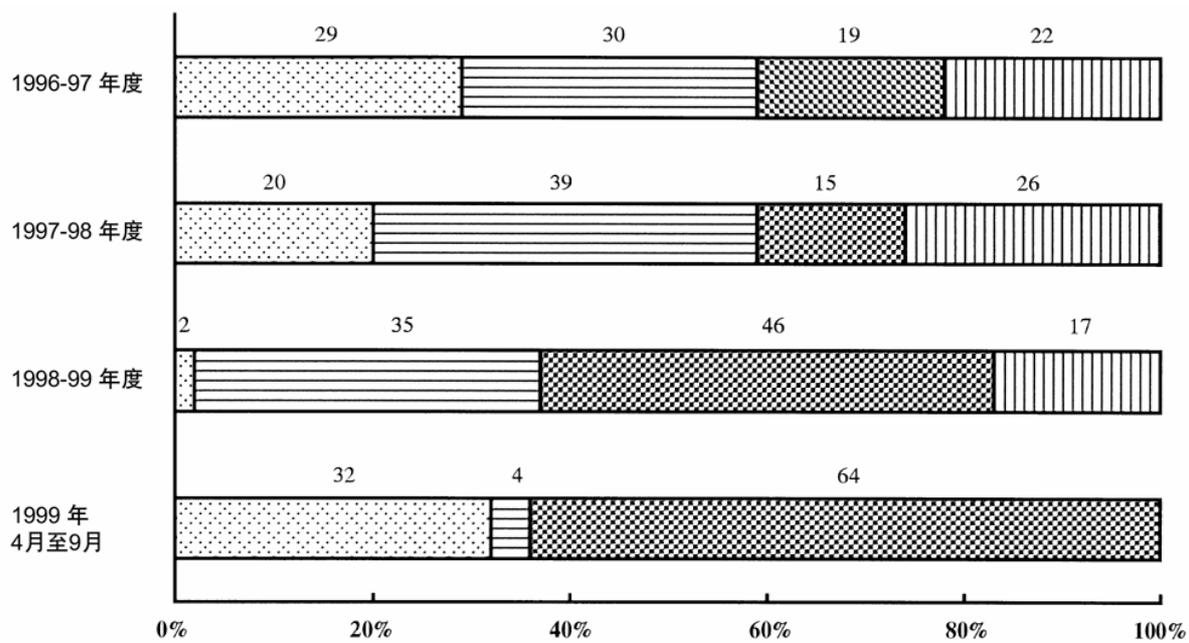
非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)



空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

一九九六年四月至一九九九年九月  
新界区直属员工队铺路和补路(东)组的使用情况



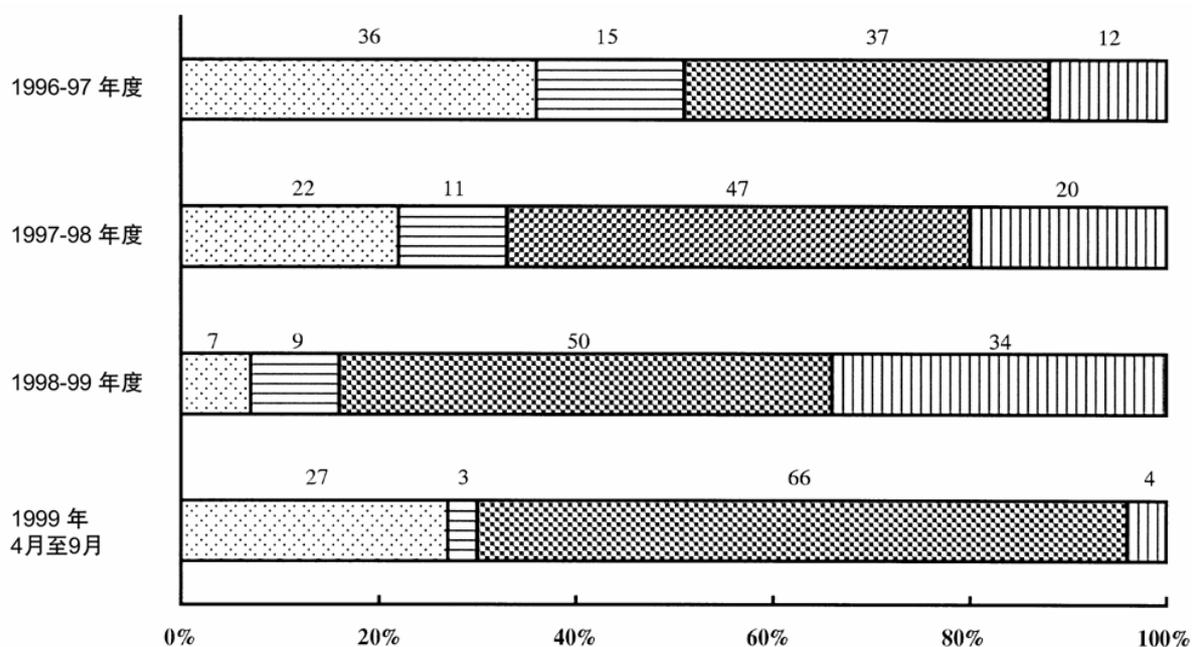
用于各项工作的时间所占的百份率

图解：

-  核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)
-  准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)
-  非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)
-  空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

一九九六年四月至一九九九年九月  
新界区直属员工队铺路和补路(西)组的使用情况



用于各项工作的时间所占的百份率

图解：



核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)



准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)



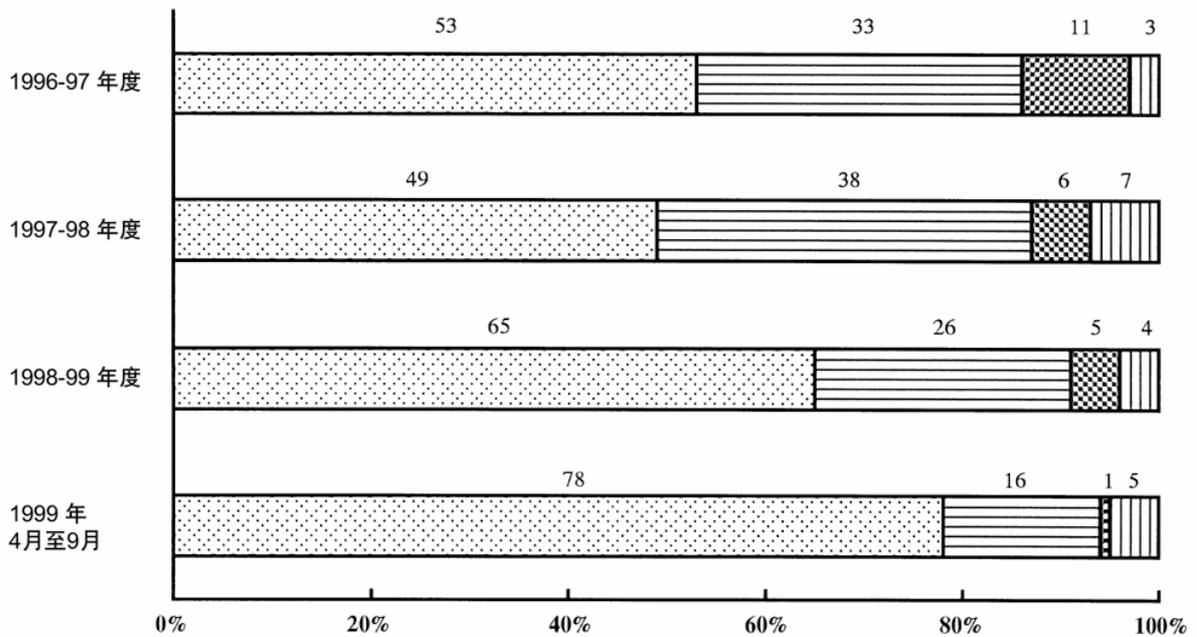
非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)



空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

一九九六年四月至一九九九年九月  
新界区直属员工队验路组的使用情况



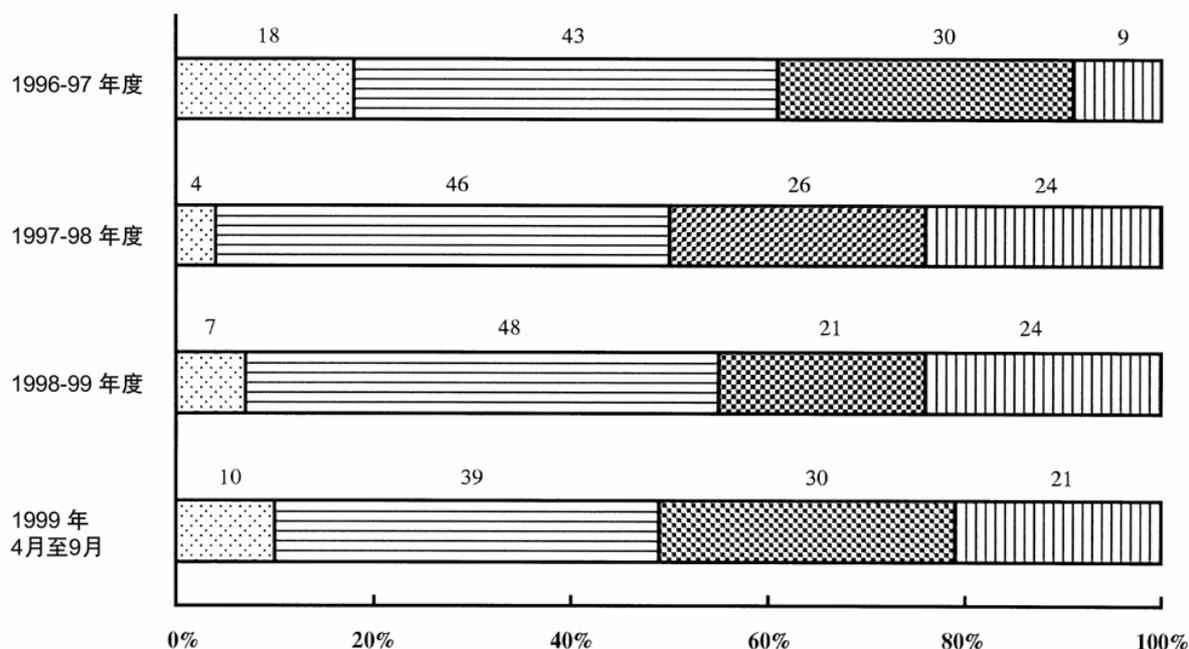
用于各项工作的时间所占的百份率

图解：

-  核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)
-  准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)
-  非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)
-  空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

一九九六年四月至一九九九年九月  
九龙区直属员工队验路组的使用情况



用于各项工作的时间所占的百份率

图解：



核心职务 (包括重铺、填补路面坑洞及验路)



准备工作 (包括测定、保养和维修工具、以及调校设备)



非核心职务 (包括清洁道路设备、割草及协助处理办公室工作)



空闲时间 (见下文注14)

资料来源：审计署根据路政署记录所作的分类

## 审计署个案研究——个案一

### 背景资料

1. 本个案的当事人(人员A) 是一名隶属新界区的计时员。他的主要职务包括监察驻九龙湾厂的直属员工队成员上下班的打卡时间，并就该队成员的逾时工作和值勤情况拟备每月记录。
2. **大量逾时工作** 人员A 的正常当值时间是星期一至五上午八时至下午五时和星期六上午八时至下午一时。除此之外，人员A 还经常逾时工作。一九九八年八月至一九九九年七月期间，人员A 一共获发694 小时的逾时工作津贴，相等于其基本薪金的40% 。

### 对逾时工作的需要评估不足

3. **审批过程** 逾时工作须事先申请并按月审批。推荐人员须在申请表上注明，逾时工作确有必要而且不能以补假作偿。在人员A 的个案中，人员A 每月递交两份逾时工作申请表，分别由新界东组及新界西组两位总技术主任审批。
4. **审计署查阅逾时工作申请表** 为了多些了解路政署审批逾时工作的过程，审计署随机抽查人员A 三个月份的逾时工作申请表。下文胪列审批的详情：

### 一九九八年九月和十一月及一九九九年六月 人员A 获准逾时工作的时数

| 月份           | 新界西组                  |              | 新界东组       |              |               |
|--------------|-----------------------|--------------|------------|--------------|---------------|
|              | 逾时工作<br>时间            | 批准逾时<br>工作时数 | 逾时工作<br>时间 | 批准逾时<br>工作时数 | 批准逾时<br>工作总时数 |
| 一九九八年<br>九月  | 上午七时至八时<br>下午五时至八时三十分 | 50           | 星期日及<br>晚间 | 30           | 80            |
| 一九九八年<br>十一月 | 上午七时至八时<br>下午五时至八时    | 75           | 星期日及<br>晚间 | 50           | 125           |
| 一九九九年<br>六月  | 上午七时至八时<br>下午五时至八时    | 50           | 星期日及<br>晚间 | 60           | 110           |

资料来源：路政署的逾时工作申请表

5. **批准逾时工作的原因** 申请表上列出人员A 须逾时工作的原因如下：

- (a) 一般计时工作及开启 / 关闭办公室大门；及
- (b) 文书工作及核对工作日志。

6. **偏离上下班打卡程序** 关于上文第5(a) 段，审计署发现逾时工作的批核情况并不符合路政署有关直属员工队上下班打卡程序的部门训令，详情如下：

- (a) **上班打卡程序** 根据部门训令，计时员应在**早上七时三十分前**回厂以开启时间记录卡的存柜。他应亲自将记录卡分派给每位人员并监察上班打卡程序。不过，上文第4段却显示，身为计时员的人员A，经常获准在上午七时至八时逾时工作。有关资料并无解释他必须在上午七时(而非如部门训令所定在上午七时三十分)开始工作的原因。因此，上午七时至七时三十分的逾时工作是否必要，值得质疑；及
- (b) **下班打卡程序** 部门训令又规定，计时员应在下午四时五十分，亲自将时间记录卡分派给每位人员并监察下班打卡程序。除须逾时工作的人员外，所有人员应在**下午五时三十分前**打卡下班。五时三十分后，计时员应将所有记录卡锁好。如有直属员工队队员须于当日逾时工作，计时员应将记录卡(及钥匙)交给其队长，以便监察其上下班打卡程序。有关的队长须负责在离厂前把记录卡锁好，并在第二天把钥匙交回计时员。根据这些指示，计时员毋须在下午五时三十分后留在厂内。不过，上文第4段却显示人员A经常获准逾时工作至下午八时(或八时三十分)，以及在星期日和晚间工作。资料并无解释偏离部门训令的原因。因此，下午五时三十分至八时(或八时三十分) 及星期日和晚间的逾时工作是否必要，值得质疑。

7. **没有适当评估工作量 / 生产力** 关于上文第5(b) 段，尽管直属员工队的工作和文书工作已随着该队人手近年大幅缩减而相应减少(见本报告第3.5 及3.8 段)，但人员A 仍经常获批大量逾时工作。由此可见，路政署没有在批准人员A 逾时工作前，仔细评估他的工作量和生产力。该署并无进行有记录可查的评估，亦未对工作量及生产力进行分析，以确定人员A 确实不能在正常工作时间内完成文书工作，而逾时工作是“在无可避免的情况下进行” (见本报告第4.5(a) 段)。

8. **没有以补假作偿** 该署亦无进行有记录可查的评估，以清楚说明不能以补假作偿的理由。

### 实地查核逾时工作情况

9. 根据公务员事务局的指引，上司在可行情况下，必须在下属逾时工作期间进行实地查核，并作出妥善记录。路政署的部门训令亦规定管理人员须就其负责监督的逾时工作，每月最少进行一次抽样实地查核。

10. 管理人员在向路政署会计组提交的每月逾时工作津贴申领表格上，必须记录进行查核的日期和时间，并于旁边签署。

11. 有关人员A 方面，审计署拣选了三个月的逾时工作津贴申领表格审查，发现查核程序有下列漏洞：

- (a) **实地查核记录不足** 有时即使上司的签名出现在申领表格的实地查核栏内，但却没有记录实地查核的时间，因此没有足够的文件证据证明曾进行实地查核；及
- (b) **不涵盖高风险时段** 审计署发现，在申领表格有记录了确实查核时间的六次实地查核，全部都在星期一至六进行。审计署亦发现，在这六次查核中，一次是在上午七时四十五分进行，其余五次则于下午五时十五分至四十五分进行。至于上午七时四十五分之前、下午五时四十五分之后、星期日或晚上这些被审计署视为擅自缺勤风险高的逾时工作时段，部门却没有进行实地查核。

### 未经批准擅自缺勤

12. **调查投诉** 一九九九年九月底，审计署收到有关人员A 在逾时工作期间未经批准擅自缺勤的投诉。审计署把投诉转介路政署调查。在调查期间，该署的调查小组(包括一名署理总技术主任和一名助理工程督察) 于一九九九年十月十三日突击检查九龙湾厂，而人员A 当日应于该处逾时当值。调查小组于下午六时三十八分抵达并逗留了大约一小时，他们发现人员A 未经批准便离开了该厂，而直属员工队的时间记录卡亦没有锁好，违反上文第6 段所述的部门训令。截至二零零零年一月，有关人员A 的纪律研讯仍在进行中。

13. **有需要涵盖高风险时段** 如上文第 11(b) 段所述，所有定期实地查核都是在低风险时段(例如下午五时四十五分之前) 进行，其间并无发现不当情况。有关投诉促使部门于一九九九年十月十三日下午六时三十八分的高风险时段进行突击检查，结果发现严重不当情况。这证明部门须于高风险时段进行实地查核工作。

## 审计署个案研究——个案二

1. **背景** 如本报告第4.7(b)段所述，一九九八年八月至一九九九年七月期间，有17名人员每人获发超过800小时的逾时工作津贴，其中16人任职新界区快速公路组。审计署选取了逾时工作时数最多的五名人员进行审查，他们包括三名监工、一名高级技工和一名二级工人。

2. **大量逾时工作** 监工的正常当值时间是星期一至五上午八时至下午五时十五分，长周的星期六则由上午八时三十分至下午五时。高级技工和二级工人的当值时间是星期一至五上午八时至下午五时，星期六则由上午八时至下午一时。一九九八年八月至一九九九年七月期间，该五名人员总共获发4 856小时(即平均每人每月81小时)的逾时工作津贴，津贴额相等于基本薪金的58%。

### 对逾时工作的需要评估不足

3. **逾时工作以执行例行职务** 根据公务员事务局的指引，部门应尽量避免员工过量或经常逾时工作(见本报告第4.5(c)段)。审计署注意到，该五名人员几乎每晚都有编排逾时工作。路政署回应审计署的查询时表示，由于快速公路日间的交通流量高，由承办商负责的维修工程大多在晚上和周末/假日进行。因此，监工要在晚上逾时工作以监督维修工程；高级技工和二级工人则要在晚上监督清洁服务承办商在快速公路上沿途清扫道路和检拾废物。虽然这些人员逾时工作的模式固定而且所执行的属例行职务，但审计署发现并无任何文件证明路政署曾检讨并尝试重新编排员工的当值时间，以减少逾时工作的需要。

4. **对补假作偿的管制不足** 审计署注意到，快速公路组的补假作偿记录显示，曾有员工放取补假多于逾时工作的时数。不过，审计署发现，路政署并无正式程序防止员工超额放取补假。审计署也找不到任何证据，证明员工超额放取补假前曾提出适当理由并获得批准。

5. **承办商负责的清洁工作** 如上文第3段所述，高级技工和二级工人逾时工作是要监督清洁服务承办商的工作。根据与路政署商定的行车道清洁计划，承办商要：

- (a) 安排一辆扫街车每日由晚上八时至翌日上午六时清扫快速公路(注1)；

---

注1：扫街车装有吸扫装置，收集近慢线和快线路边的垃圾、沙土和碎石。这项工作旨在确保道路清洁和安全。

- (b) 安排另一组工人由晚上八时三十分至翌日上午六时，驾车沿快速公路检拾行车道的废物(注2)；及
- (c) 安排工人在日间由上午八时至下午五时，徒步沿路旁检拾垃圾(注3)。

6. **监督方式** 就上文第 5(a) 及(b) 段所述，审计署注意到，高级技工和二级工人是乘坐承办商的货车(一人乘坐扫街车，一人乘坐垃圾农夫车) 监督承办商的工作。由星期一至六，他们差不多每晚都逾时工作四至六小时 (由晚上八时至凌晨二时)，执行“跟车”监督工作。他们通常不会监督承办商的第二更工作 (即由凌晨二时至早上六时)，也不会监督承办商进行上文第5(c) 段所指的徒步收集垃圾工作。

7. **监督方式受质疑** 审计署认为，每晚花四至六小时“跟车”执行例行监督工作是否符合成本效益，实在值得质疑。显然，路政署如改为抽样实地查核承办商的工作进度，并按情况辅以视察工作成效(例如在扫街后巡视) 等查核措施，应会更具成本效益。审计署认为，路政署必须严格检讨“跟车”安排的成本效益，并研究改用其他更具成本效益的监督方法的可行性。

8. **审计署对“跟车”监督工作的进一步意见** 根据上文第 5 (b) 段所述的承办商工作时间表，收集垃圾的行程于每晚八时三十分开始。然而，审计署留意到，申领表格填报的“跟车”监工逾时工作时间经常为四小时，即由晚上八时至午夜十二时 (注4)。逾时工作的批核表格上并无载明必须每晚由八时至八时三十分额外逾时工作半小时的理由。

#### 实地查核逾时工作

9. 根据路政署的部门训令，批核人员和推荐人员须每月最少抽样实地查核逾时工作一次。审计署审查了该五名人员在一九九八年八月至一九九九年七月的60份逾时工作申领表格，发现：

---

注2： 这组工人乘坐车辆沿着远离路边的行车道，检拾道路上体积较大的废物，例如动物尸体、轮胎、砖块和从车上掉下的物件等。这项工作旨在确保道路安全。

注3： 承办商的一名工人负责在日间徒步沿路旁用手检拾纸张、瓶罐等垃圾。

注4： 根据快速公路组的逾时工作及补假记录，高级技工和二级工人通常每天申报四小时逾时工作，而余下的一至两小时则以补假作偿。

附录J  
三之三  
(参阅第4.17及4.18段)

- (a) 有11 份申领表格(即18%)，批核人员和推荐人员均没有在实地查核一栏签署以表明曾进行每月的查核工作；
- (b) 有32 份申领表格(即53%)，在实地查核一栏中只有推荐人员的签署，但没有批核人员的签署；及
- (c) 有17 份申领表格(即29%)，推荐人员和批核人员均有遵照部门训令在实地查核一栏签署。

10. 审计署认为，路政署必须确保批核人员和推荐人员均遵照部门训令，每月最少实地查核逾时工作一次(并于申领表格上注明)。

### 审计署个案研究——个案三

- 背景** 在九龙区，直属员工队的验路组由一名监工担任主管，由八名成员组成，包括一名高级技工、一名技工、两名汽车司机和四名二级工人。一九九八年八月至一九九九年七月的12个月内，每名员工平均获发的逾时工作津贴约占基本薪金的25%。
- 通宵工作** 该组不时会通宵工作，然后就执行验路工作申领逾时工作津贴。举例来说，一九九九年二月、三月和六月，该组分别有八个、三个和四个晚上需要通宵工作。通宵工作时，该组通常会于晚上八时左右开始逾时工作，然后工作至翌日早上三时至六时左右。之后他们会于早上八时继续正常工作至下午五时。间中，这个工作模式会重复地持续数天。
- 过度长时间工作** 为求清楚了解该组的工作模式，审计署抽选了该组于一九九九年二月底在龙翔道 / 太子道(东) 进行的一项验路工作加以研究。审计署分析了一九九九年二月二十三日(星期二) 至二十六日(星期五) 该组连续四晚要逾时工作(注5) 期间的当值时数 (正常工作和逾时工作时数也计算在内)。审计署的分析涵盖一段连续 81 小时的期间，即由二月二十三日上午八时至二十六日下午五时。审计署发现，在这 81 小时内，该组员工一般都过度长时间工作。在八名组员中，有六名在该81小时内当值了 56 至60 小时 (即占该段期间的 69% 至 74%) 不等。为说明情况，下文显示该组一名技工 (人员B) 的工作模式。该名员工当值了60小时，而每次当值之间只有很短的休班时间。

---

注5: 这不是直属员工队长时间工作的唯一个案(虽然这肯定是最严重的个案之一)。审计署知悉，在抽选作研究的三个月(见上文第2段) 期间，另有两次 (一次由一九九九年二月八日至十三日；另一次由一九九九年三月二日至七日) 该组也须过度长时间工作。附录 M的个案五是另一例子，说明另一区直属员工队过度长时间工作的情况。

附录K  
三之二  
(参阅第4.19至4.21段)

一九九九年二月二十三至二十六日人员B的工作模式

| 日期                       | 详情                | 当值<br>时数<br>(注1) | 非当值<br>时数 |
|--------------------------|-------------------|------------------|-----------|
| 一九九九年二月<br>二十三日<br>(星期二) | 正常工作(上午八时至下午五时)   | 9                |           |
|                          | 下班(下午五时至八时)       |                  | 3         |
|                          | 逾时工作(下午八时至午夜)     | 4                |           |
| 一九九九年二月<br>二十四日<br>(星期三) | 继续逾时工作(午夜至上午六时)   | 6                |           |
|                          | 下班(上午六时至八时)       |                  | 2         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)   | 9                |           |
| 一九九九年二月<br>二十五日<br>(星期四) | 下班(下午五时至八时)       |                  | 3         |
|                          | 逾时工作(下午八时至午夜)     | 4                |           |
|                          | 继续逾时工作(午夜至凌晨三时)   | 3                |           |
|                          | 下班(凌晨三时至上午八时)     |                  | 5         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)   | 9                |           |
| 一九九九年二月<br>二十六日<br>(星期五) | 下班(下午五时至六时)       |                  | 1         |
|                          | 逾时工作(下午六时至午夜)     | 6                |           |
|                          | 继续逾时工作(午夜至上午六时)   | 6                |           |
|                          | 下班(上午六时至八时)       |                  | 2         |
|                          | 正常工作(上午八时至正午)(注2) | 4                |           |
|                          | <b>总计</b>         | <b>60</b>        |           |

资料来源：路政署的逾时工作申报和出勤记录。

注1：当值时数包括 31 小时的正常工作时数和 29 小时的逾时工作时数。

注2：人员B 在一九九九年二月二十六日下午放取例假。

4. **审计署的分析所引起的问题** 审计署对该组的工作模式所进行的分析，引起了多个问题，需要路政署的高层管理人员正视。这些问题现列举如下：

- (a) **生产力** 由于工作时间过长，该组能否有效率及有成效地执行职务，实属疑问。审计署对该组工作记录的分析，令人怀疑在该四天的正常工作时间内该组的生产力。举例来说，该组的工作记录并无显示一九九九年二月二十四日及二十六日上午发生何事。此外，该组据报在这两天整个下午都在“候命”（即等待工作）；
- (b) **健康与安全** 工作时间过长会对员工的健康及安全有不良影响。假如有关记录确切反映了该四天的实际情况，又假如有关组员没有擅自缺勤以便有足够的休息，那便引起健康和方面的问题。然而，路政署要该组连续数天通宵工作前，有否充分考虑健康和方面的问题，值得质疑；及
- (c) **补假作偿** 鉴于该组日间的生产力偏低，又有健康及安全方面的问题，审计署相信在这情况下，补假作偿是最恰当的补偿。况且，审计署分析该队时间记录卡的结果显示，大部分组员均在审计署抽选的81小时内或稍后放取例假。可以放取例假，表示从路政署的运作角度看，给予补假作偿是可行的做法。然而，没有文件证据证明路政署已充分考虑给予补假作偿的做法。

5. 路政署在研究上述审查结果时告知审计署，这宗个案正好说明路政署进行部分维修工程时所遇到的困难。在这项工作中，路政署人员长时间工作，只有极短时间休息，显示路政署致力在警务处订定的极严格规定下依时完成工程。路政署表示，该署非常关心员工的健康和安全，并尽力减少同类事件发生。

## 审计署个案研究——个案四

### 背景资料

1. **背景** 本个案的人员 (人员C) 是港岛区直属员工队验路组的一名技工，负责协助装置交通标志、划定验路位置和进行验路工作。
2. **大量逾时工作** 人员C 的正常工作时间是星期一至五上午八时至下午五时，星期六则为上午八时至下午一时。他经常大量逾时工作。举例来说，在一九九八年八月至一九九九年七月期间，他逾时工作共达 668 小时而获发有关津贴 (即平均每月逾时工作 56 小时)，津贴额相等于其基本薪金的40% 。

### 对逾时工作的需要评估不足

3. **逾时工作的批准** 审计署审阅人员C 在一九九八年八月至一九九九年七月期间的逾时工作申请表，发现港岛区总技术主任 / 直属员工队每月一次过给予人员C 和该区直属员工队另外约 30 名人员事先批准，容许他们“在星期日上午九时至下午五时”，以及“在下午五时至翌日上午七时，或在有需要时”逾时工作。申请表注明，逾时工作是为进行“重铺路面、验路、重漆道路标记、补路——交通挤塞区、监督工程和计时”等工作。
4. **批准并无涵盖逾时工作时数** 审计署审查有关的逾时工作津贴申领表格，发现人员C 实际上经常在上六时至八时逾时工作。虽然这与总技术主任事先给予的批准 (见上文第 3 段) 大有出入，但路政署的内部审核机制并未发现这点而加以纠正。审计署认为，这反映路政署在管理逾时工作方面有不足之处。
5. **以逾时工作执行日常职务** 类似个案二的高级技工和二级工人(见附录J 第6 及7 段)，人员C 几乎每日逾时工作，以监督清洁承办商在东区走廊清理废物的工作 (注6)。人员C 每日上午六时在快速公路 / 港岛厂签到，然后乘坐清洁承办商的车辆两小时，监督承办商清理废物的工作。他为执行这项“跟车”监督工作每日申领两小时的逾时工作津贴。不过，并无文件证据显示路政署曾作任何检讨，重新编排人员 C 的当值时间，以减少逾时工作的需要，亦无文件证据显示路政署在决定提交逾时工作津贴申领表前，已充分考虑以补假作偿的方案。

---

注6: 与新界区的情况类似，港岛区把快速公路东区走廊的行车道清理工作外判。根据与路政署协议的行车道清理安排，承办商须负责多项工作，包括安排车辆分别在每日上午六时至八时和下午清理沿路的危险废物。

6. **监督方式受质疑** 对审计署在一九九九年十月提出的查询，路政署答称，由人员C 每日执行该项“跟车”监督工作并申领两小时的逾时工作津贴的安排，存在已久。该署并无安排人员在下午承办商进行第二轮清理废物工作时执行类似的“跟车”监督工作。审计署认为，一如个案二，该项日常“跟车”监督工作的成本效益令人质疑。不过，并无文件证据显示路政署曾考虑使用其他监督模式(例如抽样实地查核或检查工作产量)，以减少逾时工作，增加运作的成本效益。

#### 实地查核逾时工作情况

7. 审计署审阅人员C在一九九八年八月至一九九九年七月12个月内的逾时工作津贴申领表格，发现批核人员和推荐人员都没有在实地查核一栏内签署，以表明曾每月实地查核人员C 逾时工作的情况。显然，路政署内部训令有关批核人员和推荐人员须每月至少抽样实地查核逾时工作一次的规定，并未获得遵守。

## 审计署个案研究——个案五

### 背景资料

1. 新界路政区辖下铺路及补路(西)组,由一名监工主管,其组员逾时工作时数甚多。审计署研究过在一九九八年八月至一九九九年七月逾时工作600小时以上的五名组员的逾时工作模式。这五名组员包括一名技工、两名汽车司机及两名二级工人。
2. 一九九九年八至十一月的四个月内,上述五名组员合共逾时工作1 937小时(即每人每月97小时)。不过,自同年十二月起,他们的逾时工作时间已经减少。在一九九八年十二月至一九九九年七月的八个月内,该五名组员合共逾时工作1 145小时(即每人每月29小时)。

### 审计署分析该组申报的逾时工作时数后发现的问题

3. **通宵工作** 该组不时通宵进行道路重铺及补路工程并提出逾时工作申索。举例来说,他们曾在一九九八年十月、十一月及一九九九年六月,分别通宵工作六晚、五晚及两晚。通宵工作期间,逾时工作的时间多数是由下午约七时至翌日上午约七时。组员接着在上午八时至下午五时的正常当值时间继续工作。这种工作模式有时会重复地持续数天。
4. **过度长时间工作** 审计署分析该组在一九九八年十月十八至二十三日的当值时数(包括逾时工作时数及正常当值时数)。在该段连续六天的期间内,组员逾时工作了四个晚上。审计署的分析涵盖118小时,由一九九八年十月十八日(星期日)下午七时至十月二十三日(星期五)下午五时。分析结果显示,组员在这118小时内的当值时间是93小时(即整段时间的79%)。审计署的分析详情如下。

一九九八年十月十八至二十三日该组的工作模式

| 日期                       | 详情                 | 当值<br>时数<br>(注) | 非当值<br>时数 |
|--------------------------|--------------------|-----------------|-----------|
| 一九九八年十月<br>十八日<br>(星期日)  | 逾时工作(下午七时至午夜)      | 5               |           |
|                          |                    |                 |           |
| 一九九八年十月<br>十九日<br>(星期一)  | 继续逾时工作(午夜至上午七时)    | 7               |           |
|                          | 下班(上午七时至八时)        |                 | 1         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)    | 9               |           |
|                          | 下班(下午五时至七时)        |                 | 2         |
| 一九九八年十月<br>二十日<br>(星期二)  | 逾时工作(下午七时至午夜)      | 5               |           |
|                          | 继续逾时工作(午夜至上午七时)    | 7               |           |
|                          | 下班(上午七时至八时)        |                 | 1         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)    | 9               |           |
|                          | 下班(下午五时至午夜)        |                 | 7         |
| 一九九八年十月<br>二十一日<br>(星期三) | 一九九八年十月下班(午夜至上午八时) |                 | 8         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)    | 9               |           |
|                          | 下班(下午五时至七时)        |                 | 2         |
|                          | 逾时工作(下午七时至午夜)      | 5               |           |
| 一九九八年十月<br>二十二日<br>(星期四) | 继续逾时工作(午夜至上午七时)    | 7               |           |
|                          | 下班(上午七时至八时)        |                 | 1         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)    | 9               |           |
|                          | 下班(下午五时至七时)        |                 | 2         |
| 一九九八年十月<br>二十三日<br>(星期五) | 逾时工作(下午七时至午夜)      | 5               |           |
|                          | 继续逾时工作(午夜至上午七时)    | 7               |           |
|                          | 下班(上午七时至八时)        |                 | 1         |
|                          | 正常工作(上午八时至下午五时)    | 9               |           |
|                          | 总计                 | 93              |           |

资料来源：路政署的逾时工作申报及出勤记录

注：当值时数包括45小时的正常工作时数和48小时的逾时工作时数。

5. **生产力** 正如个案三的情况(见附录K 第4(a) 段), 该组过度长时间工作, 是否有效率及有成效地执行职务, 实属疑问。具体来说, 该组每日的工作记录显示, 在该六天的其中两天, 组员在通宵工作后的正常当值时间内, 只进行过清理厂房的工作。此外, 记录显示, 在一九九八年十月二十四日(即连续通宵工作后紧接的第一天), 组员只负责搬运办公室家具。不过, 记录并无显示该组所清理范围的面积及所搬运家具的数目。

6. **补假作偿** 与上文个案三的情况类似, 鉴于该组在日间的生产力偏低, 以及基于健康 / 安全理由, 以补假作偿会较合适(见附录K 第4(c) 段)。不过, 没有任何文件证据显示路政署已充分考虑以补假作偿这个做法。