

二零零四年五月十七日會議  
討論文件

## 立法會公務員及資助機構員工事務委員會

### 公務員紀律處分機制及程序

本文件向議員概述政府在處理行爲失當及表現欠佳公務員方面所採取的行動。

#### 規範公務員操守的基本信念

2. 廉潔守正、專業而高效率的公務員隊伍，是維持香港穩定繁榮的重要基石之一。公務員必須守正不阿，大公無私，並且全心全意、竭盡所能，爲市民大眾提供優質專業服務。這些基本信念乃良好管治的基礎，亦充分體現於公務員隊伍的文化。

3. 我們有一套明確的公務員管理制度，獎勵並讚揚表現出色、可作典範的人員，另一方面，管方會對表現欠佳的人員進行監督和輔導，協助他們提升工作表現至應有水平。若有員工表現持續欠佳，我們會採取適當行動，基於公眾利益着令有關人員退休。

4. 除了提供優良服務及實踐工作目標外，公務員亦須恪守各項公務員規例所訂立的操守準則，在履行職務時和日常生活中經常秉持高度的誠信。舉例來說，公務員如犯上刑事罪行，不管是否與其職務有關，除法院判刑外，更可能遭受紀律處分。

#### 公務員紀律處分機制

5. 如失當行爲只屬輕微，部門首長可向有關人員發出警告而無須採取正式紀律行動。若有關人員屢犯輕微失當行爲或有嚴重失當行爲，又或被判犯刑事罪行，則當局會考慮採取正式紀律行動。

6. 正式紀律行動以《公務人員（管理）命令》及《公務人員（紀律）規例》的條文和程序爲依據。至於紀律部隊中受有關紀律部隊條例規管的人員（主要爲員佐級和中級人員），其個案會按照有關條例處理。這些條例因應有關紀律部隊的情況和運作需要，授權紀律部隊首長在適當情況下就失當行爲採取迅速果斷的行動。

## 適當程序

7. 我們明白紀律處分個案必須迅速處理，以收懲前治後之效；另一方面，我們亦十分重視依循適當程序執行紀律處分的重要性。我們訂有一系列措施，確保被指行為失當的人員能得到公平的聆訊及獲賦予充分機會為自己辯解。紀律研訊所用的資料會向當事人全面披露，以便作出自辯及申述。其他保障當事人的措施包括：就證據是否足以證明所指的失當行為屬實諮詢律政司、委任不屬於當事人上司的人員擔任失當行為的研訊人員，以及就處分的輕重徵詢公務員敘用委員會的獨立意見。

8. 有關人員如對紀律裁決不滿，可向行政長官或獲其授權的人員上訴。上訴個案會交由並沒有參與原本紀律研訊的人員覆核。有關人員亦可尋求司法覆核。

## 精簡程序

9. 公務員紀律秘書處（“秘書處”）在二零零零年設立，負責集中處理根據《公務人員（管理）命令》所作的正式紀律行動。秘書處在過去數年推出多項精簡紀律程序的措施，包括：

- (a) 授權部門首長作出處分；
- (b) 以簡易聆訊形式審理準備承認紀律過失的人員；
- (c) 與部門定期舉行會議／個案討論會，以縮短調查時間及減少文書往來；
- (d) 為負責處理個案人員提供培訓，並為研訊人員舉辦更全面的簡介會；
- (e) 向部門發出實用指引，以便更有效率及更有成效地進行紀律調查；以及
- (f) 將以往案例存入電子資料庫，方便當局就處分的輕重作出決定。

10. 上述措施推行後，過去數年紀律個案的處理時間逐漸縮短。

11. 在二零零三至零四年度，超過 80%根據《公務人員（管理）命令》召開聆訊的紀律個案在三至九個月內完結。至於無須召開紀律聆訊的個案，一般可在三個月內處理完畢。少數個案需要較長處理時間，這些大多是複雜個案，需要進行更深入的調查及搜集大量的證據，當中包括等候刑事調查結果及／或法院判決而暫緩紀律行動的個案。

12. 根據《公務人員（管理）命令》處理的個案，其處理時間與過去比較，整體情況表列如下：

	處理時間	
	須召開紀律聆訊的個案 <sup>1</sup>	無須召開紀律聆訊的個案 <sup>2</sup>
2000 年之前	7 至 18 個月	1 至 9 個月
2001 至 02 年度	5 至 12 個月	1 至 6 個月
2002 至 03 年度	4 至 9 個月	1 至 4 個月
2003 至 04 年度	3 至 9 個月	1 至 3 個月

## 作出處分

13. 在截至二零零四年三月的三年內，當局曾根據《公務人員（管理）命令》就 899 宗個案作出處分，詳見 **附件 A**。近年嚴重處分（“嚴厲譴責並處以罰款”或更甚者）的比例較高，顯示當局在堅決懲處有違法紀的公務員方面，絕不姑息。

14. 在作出處分時，我們以失當行為的嚴重程度為首要考慮因素。亦會考慮其他因素，當中包括：參考類近先例的罰則、減刑理由、有關人員的服務及操守記錄，以及有關人員所擔任的職位。根據我們的政策，倘屬相同的失當行為，職級較高人員所受的紀律處分一般會較職級較低的人員為重，因為督導人員理應向下屬樹立榜樣，以身作則。**附件 B** 列出在截至二零零四年三月的三年內，按職級劃分基於紀律理由被免職的公務員數目。

<sup>1</sup> 指根據《公務人員（管理）命令》第 9 及第 10 條處理的個案。

<sup>2</sup> 指根據《公務人員（管理）命令》第 11 條處理的個案（即裁定犯了刑事罪行的個案）及根據《公務人員（管理）命令》第 10(3)條處理的個案（即擅離職守個案）。

## 保持警覺

15. 除了確保紀律個案獲迅速及以一視同仁的方式處理外，秘書處亦經常提醒各局／部門現時大眾對公務員品行和誠信有愈來愈高的期望，因此有需要確保員工有高度誠信，以切合公眾的期望。二零零二年十月至今，秘書處人員曾到各部門進行 46 次探訪。除討論紀律個案外，秘書處人員亦與部門管理層分析紀律情況方面最新的趨勢資料，從而協助他們更妥善地定出管理層在員工管理方面的目標和緩急次序。秘書處亦特別提醒部門在處理缺勤和舞弊等行為失當個案時，留意是否有個別督導人員需要負責<sup>3</sup>。

## 司法覆核

16. 法院對司法覆核個案所作的裁決，就如何完善執行紀律處分機制提供了有用的參考資料。在截至二零零四年三年的三年內，當局根據《公務人員（管理）命令》就 899 宗個案作出處分。其中 6 宗個案的當事人就紀律裁決提出司法覆核。在 4 宗已完結的司法覆核個案中，1 宗上訴得直，詳見附件 C。

17. 在截至二零零四年三年的三年內，根據有關紀律部隊條例<sup>4</sup>被處分的個案有 1 151 宗。其中 31 宗的當事人就有關的紀律裁決提出司法覆核。在 16 宗已完結的司法覆核個案中，4 宗上訴得直或部分得直，1 宗在聆訊召開前和解，詳見附件 D。

18. 我們審慎研究過法院判定當事人勝訴的裁決。就附件 C 所列個案，我們留意到法院關注在紀律聆訊中，研訊人員獲得有關舉證準則的指引是否清晰的問題。就此，秘書處已在徵詢律政司意見後修訂有關指引。另外，警隊管理層在仔細研究附件 D所列的個案及有關的法院裁決後，已採取措施：

---

<sup>3</sup> 某些性質嚴重、以及重複或廣泛出現的失當行為，督導人員在作出合理努力的情況下，應可及早察覺並加以處理。如屬此類個案，督導人員需要為其下屬的失當行為負責。

<sup>4</sup> 有關條例包括：

- (a) 《監獄條例》(第 234 章)及《監獄規則》(第 234A 章)；
- (b) 《香港海關條例》(第 342 章)及《香港海關（紀律）規則》(第 342B 章)；
- (c) 《消防條例》(第 95 章)；
- (d) 《政府飛行服務隊條例》(第 322 章)及《政府飛行服務隊（紀律）規例》(第 322A 章)；
- (e) 《警隊條例》(第 232 章)及《警察（紀律）規例》(第 232A 章)；以及
- (f) 《入境事務隊條例》(第 331 章)。

- (a) 促請主審人員採納適當的舉證責任和舉證準則，並向當事人全面披露所有相關資料，以便當事人為自己的辯解或申述作準備；以及
- (b) 提醒警隊紀律主任在處理當事人的申述時持開明態度。

## 停職

19. 管理層如認為有關人員有必要在洗脫所涉刑事罪行或紀律失當指控之前，停止行使其公職權力或執行職務，而調配有關人員擔任其他職務亦不可行，則會採取停職這項預防措施。

20. 一如處理其他紀律事宜的情況，紀律部隊首長可根據有關紀律部隊條例行使權力，着令屬下的員佐級及中級人員停職。

21. 在二零零一年進行檢討後，我們已請各部門定期報告停職個案的數字。我們亦要求部門管理層保持警覺，確保只有在必需的情況下才作出停職安排，並且把帶薪停職的時間縮至最短。過去幾年，着令停職的個案逐步減少，由二零零一年年中約 150 宗減至二零零四年三月約 100 宗。在二零零三至零四年度內所完結的個案中，停職時間少於一年的個案佔 79%；在二零零一至零二年度內所完結的個案中，同類個案則佔 59%。

## 向公務員推廣廉潔操守

22. 廉政公署所公布的統計數字提供了實用資料，讓我們檢視整體公務員隊伍的“操守文化”。根據檢控個案數字及性質，廉政公署認為政府內的貪污問題受到控制，沒有迹象顯示集團貪污的情況再次出現。

23. 涉及與濫用職權有關的罪行或失當行為而遭受紀律處分的公務員人數，是公務員事務局用以檢視／監察整體情況的主要指標，而廉政公署的評估與這項指標大致相符（見附件 E）。二零零三至零四年度的數字與之前三個年度的數字對照之下，可見整體趨勢保持平穩。

24. 儘管如此，當局充分了解到持之以恆地維持公務員的高度誠信並保持警覺，是十分重要的。公務員事務局聯同廉政公署一直與各部門保持緊密聯繫，向公務員推廣廉潔操守。在這方面，我們特別要求部門注意紀律個案所揭露的問題和管理漏洞，從而訂立適當的預防措施。

25. 過去數年，我們已更新大部分有關公務員品行和紀律事宜的中央指引。我們亦已聯同廉政公署協助部門製訂有關避免利益衝突和接受利益的補充指引，並為部門管理人員安排培訓及經驗分享活動，協助他們推行促進廉潔操守和良好品行的工作。

26. 一支包括公務員事務局及廉政公署首長級人員的外展隊最近展開了“公務員廉潔操守深化計劃”。在該計劃下，我們會外訪部門，促請部門採取積極措施防止貪污，並提高工作間的誠信文化。

### 管理表現持續欠佳的人員

27. 當局亦致力確保公務員維持高水平的工作表現。為了精簡程序處理表現持續欠佳的人員，我們在二零零三年三月頒布一套修訂程序：有關人員若在十二個月期內整體工作表現被評核為“欠佳”，便足以被當局在公眾利益的前提下根據《公務人員（管理）命令》第 12 條着令退休。

28. 在頒布修訂程序時，我們緊記有需要訂立制衡措施保障個別人員的合法權益。根據我們的一貫政策，基於公眾利益着令員工退休的決定只會在多次嘗試協助有關人員均無效的情況下才會作出。

29. 在截至二零零三年三月的四年內，合共有 16 名人員因為表現持續欠佳而被着令退休。頒布精簡程序後，部門管理層一般較著意引用「第 12 條」的機制督促表現未如理想的人員作出改善，遇有表現持續欠佳者，則啟動着令其提早退休的程序。

30. 在截至二零零四年三月的十二個月內，共有約 60 名人員根據「第 12 條」的機制接受督導。不少人員在督導下工作表現有實質進步而無須繼續進行第 12 條的程序。11 名人員因表現並沒有改善而在二零零三至零四年度基於公眾利益被着令退休。目前約有 40 名人員正繼續在有關機制下受到督導。

31. 今後，我們會不斷完善工作表現管理的機制，以便對被評為表現欠佳的人員及早採取適當的管理行動。

## 結語

32. 政府要取得公眾的信任和支持，維持一支廉潔守正、全心全意服務市民的高效率公務員隊伍至為重要。我們會時刻保持警覺，透過適當的紀律處分及行政措施竭力保持公務員廉潔的操守和高水平的工作表現。我們會不時檢討紀律處分或行政措施的程序，確保失當行爲和工作表現欠佳的情況迅速獲得妥善處理。

公務員事務局  
二零零四年五月

根據《公務人員（管理）命令》作出的處分  
（2001/02 年度至 2003/04 年度）

	2001/02 年度	2002/03 年度	2003/04 年度
<b>嚴重處分</b>			
革職	36	38	23
着令退休	29	42	29
降級	1	1	0
嚴厲譴責並處以罰款	46	84	87
小計	112 (39%)	165 (49%)	139 (49%)
<b>其他處分</b>			
嚴厲譴責	32	24	15
譴責並處以罰款	5	17	6
譴責	36	34	29
警告	102	91	92
小計	175 (61%)	166 (51%)	142 (51%)
總計	287	331	281

括號內數字代表在個案總數中所佔的比例。

按處分及職級劃分的公務員紀律處分個案  
(2001/02 年度至 2003/04 年度)

		免職			非免職 <sup>1</sup> (d)	總計 (c)+(d)	免職在個案中 所佔百分比	革職在個案中 所佔百分比
		革職 (a)	着令退休 (b)	小計 (c)			$\frac{(c)}{(c)+(d)} \times 100\%$	$\frac{(a)}{(c)+(d)} \times 100\%$
《公務人員 (管理) 命令》 個案 <sup>2</sup>	首長級	1	2	3	1	4	75%	25%
	總薪級表 第 14 至 49 點 <sup>3</sup>	35	37	72	159	231	31%	15%
	總薪級表第 14 點以下	61	61	122	542	664	18%	9%
	小計	97	100	197	702	899	22%	11%
紀律 部隊 條例 個案 <sup>4</sup>	中級人員 <sup>5</sup>	7	7	14	77	91	15.4%	7.7%
	初級人員 <sup>6</sup>	74	71	145	915	1060	13.7%	7%
	小計	81	78	159	992	1151	13.8%	7%
總計		178	178	356	1694	2050	17.4%	8.7%

<sup>1</sup> 包括降級、嚴厲譴責、譴責、罰款，以及在正式紀律研訊後發出警告。

<sup>2</sup> 根據《公務人員（管理）命令》處理的個案。

<sup>3</sup> 同時包括相等薪級的紀律部隊人員。

<sup>4</sup> 根據紀律部隊條例處理的個案；涉及高級紀律部隊人員（例如警司級或以上）的個案則根據《公務人員（管理）命令》處理。

<sup>5</sup> 督察級人員（例如警務督察、海關督察、助理消防區長等）。

<sup>6</sup> 員佐級人員（例如警員、關員、消防員等）。

二零零一年四月一日至二零零四年三月三十一日期間  
對紀律裁決進行的司法覆核

根據《公務人員（管理）命令》處理的個案

情況	宗數
司法覆核或司法覆核申請書被駁回	3
司法覆核得直	1 <sup>(1)</sup>
等候裁決	1
等候司法覆核	1
司法覆核申請書總數	6 <sup>(2)</sup>

註

- (1) 隨附個案摘要。
- (2) 2 宗屬於衛生署個案（涉及一名註冊護士及一名前醫生）  
2 宗屬於房屋署個案（涉及一名前技工及一名前一級工人）  
1 宗屬於食物環境衛生署個案（涉及一名小販管理主任）  
1 宗屬於水務署個案（涉及一名前二級監工）

職位／部門	裁決日期	個案摘要	司法覆核／上訴理據	司法覆核／上訴結果
衛生署 一名註冊 護士	2002年	有關人員因為在未有進行規定火警演習的情況下捏造火警演習報告及訓練記錄而被嚴厲譴責並處以罰款。	<p>由於研訊委員會錯誤地把舉證責任轉移到有關人員身上及／或錯誤地採納了較低的舉證準則，因此其裁決不合法。</p> <p>指有關人員犯錯的裁決不合理，因為研訊委員會沒有足夠證據證明所指的失當行為屬實。</p> <p>指有關人員犯錯的裁決在程序上有不恰當之處，因為研訊委員會未能履行其處事公正的職責，沒有向有關人員充分披露資料。</p>	<p>司法覆核得直。</p> <p>法官認為儘管研訊委員會沒有出錯，部門卻因未有向有關人員披露某些相關資料的內容（即調查期間所用的一份問卷）而對該名人員造成實質不公平的情況。</p> <p>法官亦指出舉證準則必須與所指的失當行為的嚴重性相符。</p>

### 備註

有關處分在法院就司法覆核作出決定後撤銷。當局經諮詢律政司後重新召開紀律聆訊。有關人員結果被裁定行為失當，被嚴厲譴責並處以罰款。

當局留意到法院指出在紀律聆訊中，研訊人員所獲得有關舉證準則的指引不夠清晰。公務員紀律秘書處在諮詢律政司後已相應修訂有關指引。研訊人員現獲清楚告知，舉證準則必須與所指的失當行為的嚴重性相符。如所指的失當行為相當嚴重，可能對有關人員造成革職等嚴重後果，研訊人員應在裁定有關人員犯錯前先確定是否有足夠證據及佐證證明有關失當行為屬實。在聆訊召開前，有關方面會促請研訊人員格外留意相關程序及應採納的舉證準則。

二零零一年四月一日至二零零四年三月三十一日期間  
對紀律裁決進行的司法覆核

根據有關紀律部隊條例處理的個案

情況	宗數
司法覆核或司法覆核申請書被駁回	11
司法覆核得直／部分得直或在聆訊召開前和解	5 <sup>(1)</sup>
等候裁決	2
等候司法覆核	10
等候辦理（有關人員在提交司法覆核申請書後未有採取行動）	3
司法覆核申請書總數	<b>31<sup>(2)</sup></b>

註

- (1) 隨附個案摘要。
- (2) 29 宗屬於香港警務處個案（4 名督察及 25 名員佐級人員）
  - 1 宗屬於香港海關個案（員佐級人員）
  - 1 宗屬於懲教署個案（員佐級人員）

職位／部門	裁決日期	個案摘要	司法覆核／上訴理據	司法覆核／上訴結果
前警員	2003 年	<p>有關人員被裁定 25 項違抗警令的罪名（擅自進入警隊的電腦系統）。</p> <p>警隊紀律主任把處分由嚴厲譴責加重至着令退休。</p> <p>有關人員就警隊紀律主任加重處分的決定申請司法覆核。</p>	<p>(a) 有關方面遲遲未把警隊紀律主任加重處分的決定告知有關人員。</p> <p>(b) 有關方面違反《警察（紀律）規例》有關 14 天限期的規定。（警隊紀律主任未能按照該規例第 14 條所訂，在 14 天內作出裁定。）</p> <p>(c) 警隊紀律主任要求有關人員作申述時，已預先就處分作決定。</p>	<p>(a)及(b)項理據被駁回。</p> <p>(c)項理據得直。</p> <p>警務處處長就上述裁決向上訴法庭提出上訴，而有關人員亦申請禁止令，禁止任何警隊紀律主任重新就處分作裁定。警務處處長的上訴及有關人員的申請均被駁回。</p> <p>該個案後經另一名警隊紀律主任重新裁定，有關人員於二零零三年被着令退休。</p> <p>警隊同意警隊紀律主任根據《警察（紀律）規例》第 14(3)(a)條要求有關人員作出申述時，應保持開明的態度。</p>

職位／部門	裁決日期	個案摘要	司法覆核／上訴理據	司法覆核／上訴結果
前警長	2002 年	有關人員被裁定 1 項作出虛假陳述的罪名而被處以降級。	<p>(a) 得出的結論與事實不符。</p> <p>(b) 所採納的舉證責任及舉證準則不恰當。</p>	<p>(a) 項理據被駁回。</p> <p>(b) 項理據得直。</p> <p>警隊同意主審人員在紀律聆訊中未有遵從某些法律原則，但認為法院的裁決並沒有對警隊的紀律政策及有關措施構成整體性的影響。</p> <p>有關方面在二零零三年按照警務處處長的建議，以對該名公職人員失卻信心為由，根據《公務人員（管理）命令》為公眾利益着令該名人員退休。</p>

職位／部門	裁決日期	個案摘要	司法覆核／上訴理據	司法覆核／上訴結果
前警員	2002 年	<p>有關人員被裁定 2 項行為有損公務員聲譽的罪名。</p> <p>有關人員被處以勒令辭職。該名人員拒絕遞交辭職通知書，最終被革職。</p>	<p>(a) 缺乏證據。</p> <p>(b) 有關裁決過於苛刻。</p> <p>(c) 有關方面就該名人員的上訴作決定時沒有向其充分披露相關資料。</p>	<p>(a)及(b)項理據被駁回。</p> <p>(c)項理據得直。</p> <p>警隊同意有關審裁委員會在進行研訊時程序上有不恰當之處。但認為法院的裁決並沒有對警隊的紀律政策及有關措施構成整體性的影響。</p> <p>有關方面重新處理該名人員對勒令辭職的處分所提出的上訴，上訴其後被駁回。有關人員在二零零二年辭職。</p>

職位／部門	裁決日期	個案摘要	司法覆核／上訴理據	司法覆核／上訴結果
警員	2003 年	<p>有關人員被裁定 3 項違抗警令的罪名而被迫令退休。</p> <p>該名人員提出的上訴被警務處處長駁回。</p>	<p>(a) 迫令退休的裁決屬於越權行爲。</p> <p>(b) 警務處處長是在被誤導的情況下才駁回該名人員的上訴申請。</p>	<p>上訴得直。法院裁定警隊紀律主任不應在一項已作出的處分之上再作裁決。由於警隊紀律主任已接納某項裁決，因此沒有需要再考慮作出裁決。法院拒絕判令把個案交還警隊紀律主任重新作出裁決。</p> <p>律政司把事件提交上訴法庭處理。法庭在二零零四年三月九日開庭審議，判決押後宣告。</p>

職位／部門	裁決日期	個案摘要	司法覆核／上訴理據	司法覆核／上訴結果
高級警務督察	2004 年	有關人員拒絕按上司指示使頭髮恢復天然顏色而被裁定 1 項違抗警令的罪名，被處以譴責。	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 聆訊上應有法律代表。</li> <li>(b) 應有進行公開聆訊的權利。</li> <li>(c) 缺乏獨立公正的審裁委員會。</li> <li>(d) 測試不當。</li> <li>(e) 證據不足。</li> <li>(f) 警令不應有追溯效力。</li> </ul>	<p>有關方面根據法院指示及法律意見在聆訊召開前和解。有關紀律裁決被撤銷。</p> <p>警隊收到法院判令後會加以仔細研究並採取適當跟進行動。</p>

涉及與濫用職權有關的罪行／失當行爲  
而遭受紀律處分的公務員數目

*按罪行／失當行爲劃分*

罪行／失當行爲 (註 1)	2000/01 年度	2001/02 年度	2002/03 年度	2003/04 年度	總計
根據《防止賄賂條例》(第 201 章) 被定罪	13	12	15	6	46
擅自接受公職上有往來的人士所提 供的利益／款待	3	1	8	4	16
擅自為公職上有往來的人士擔任外 間工作	0	0	4	0	4
擅自披露政府資料	3	4	0	3	10
濫用政府財物	10	9	8	9	36
利用公事上所獲的資料／權力謀取 個人利益	18	26	9	4	57
<b>總計</b>	<b>47</b>	<b>52</b>	<b>44</b>	<b>26</b>	<b>169</b> (註 2)

註 1: 上表包括所有涉及濫用職權的個案，不論有關個案是否導致刑事調查或紀律研訊。

註 2: 169 名人員中，86 名被口頭或書面警告，35 名被譴責、嚴厲譴責、降級及／或處以罰款，餘下 48 名被着令退休或被革職。

資料來源：公務員事務局