

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

管理行為失當或表現欠佳公務員的措施

目的

本文件旨在向委員概述政府在處理行為失當或表現欠佳公務員方面採取的管理措施。

管理公務員的基本理念

2. 維持一支廉潔守法、專業而高效率的公務員隊伍，有助香港的良好管治，維持社會穩定繁榮；故此我們要求公務員守正不阿、大公無私，並且全心全意、竭盡所能，為市民提供優質專業服務。

3. 我們設立的公務員管理制度，除了獎勵表現出色的員工，亦對表現欠佳的員工進行監督和輔導，協助他們提升工作表現至應有水平。如果有員工表現持續欠佳，我們會採取適當行動，包括着令他們退休。在維持公務員紀律方面，我們設有明確的紀律處分機制。遇有公務員涉及不當行為，當局會根據既定的紀律處分程序秉公處理。

處理公務員的失當行為

公務員紀律處分機制

4. 我們要求每一名公務員必須堅守法治、大公無私，同時恪守公務員規例所訂立的操守準則，在履行職務及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。

5. 遇有公務員輕微行為不當的個案，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。若有關員工屢犯輕微失當行為或有嚴重失當行為，又或干犯刑事罪行被定罪，當局則會採取正式的紀律行動。

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》的條文和程序為依據。紀律部隊中受相關紀律部隊條例規管的人員（主要為員佐級和中級人員），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員工的失當行為採取迅速果斷的行動。

7. 爲了加快及更有系統地處理公務員行爲不當的個案，政府在二零零零年設立公務員紀律秘書處（“秘書處”），集中處理根據《公務人員（管理）命令》所作的正式紀律行動。在推行多項精簡紀律程序的措施後（包括授權部門首長直接採取紀律行動，使各局與部門在人力資源管理方面更有更大權責；向部門發出實用指引；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等），過去數年紀律個案的處理時間逐漸縮短。在二零零零年秘書處成立以前，須召開紀律聆訊的個案¹一般需時七至十八個月完結，而無須召開紀律聆訊的個案²一般需時一至九個月；在二零零四至零五年度，所需的時間已分別縮短至三至九個月及一至三個月。

紀律處分

8. 透過正式紀律行動處理的個案，處分包括譴責、嚴厲譴責、罰款、降級、着令退休及革職。在截至二零零五年三月的三年內，當局曾根據《公務人員（管理）命令》就 859 宗個案作出處分，詳見**附件 A**。

9. 在作出處分時，當局會以失當行爲的嚴重程度爲首要考慮因素。同時亦會考慮其他因素，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，倘屬相同的失當行爲，職級較高人員所受的紀律處分一般會較職級較低的人員爲重，因爲督導人員理應向下屬樹立榜樣，以身作則。**附件 B** 列出在截至二零零五年三月的三年內，按職級劃分基於紀律理由被免職的公務員數目。

10. 有鑑於社會對公務員操守的期望，我們會不時檢討紀律處分機制，研究懲處的尺度是否切合時宜。早前，我們便曾檢討公務員屢次干犯輕微刑事罪行的個案，並頒布指引，提醒部門首長因應每宗個案的案情及具體情況，在適當情況下向有關人員處以免職處分，以收懲前治後之效。

保持警覺及與廉政公署（“廉署”）緊密合作

11. 公務員紀律秘書處亦定期派員探訪部門，除協助部門對涉及行爲不當的員工採取紀律行動外，亦會與部門管理層分析紀律方面的趨勢及最新情況，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。二零零二年十月至今，秘書處人員曾到各部門進行 68 次探訪。

12. 爲確保公務員有良好操守和高度誠信，我們與廉署保持緊密聯繫，密切注視公務員隊伍的整體情況，打擊貪污和舞弊行爲。根據現行機制，廉署會按審查貪污舉報諮詢委員會的建議，將公務員涉嫌違規或舞弊的個案轉介有關政府部門，以便部門首長考慮採取紀律行動或行政措施。

13. 部門首長接獲審查貪污舉報諮詢委員會的轉介個案後，會視乎當中可能揭露的失當或舞弊行爲展開調查，以決定應否對有關人員作出紀律處

¹ 指根據《公務人員（管理）命令》第 9 及第 10 條處理的個案。

² 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）。

分。部門如在進行調查期間取得充分證據，證明有理由懲處有關人員，將會根據《公務人員（管理）命令》（如有關人員受相關紀律部隊條例所規管，則按照有關的紀律部隊條例）採取紀律行動。公務員紀律秘書處會與部門緊密合作，確保所採取的紀律處分或行政措施公正及時。為促使部門能就轉介個案作出適時的調查及跟進，廉署的調查人員會因應部門要求，在需要時就某宗個案與部門舉行個案會議。

適當程序

14. 在從速處理紀律個案的同時，當局會依循適當程序執行紀律處分。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給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舉例有：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絀用委員會的獨立意見。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來紀律研訊的人員覆核。有關人員亦可尋求司法覆核。

管理表現欠佳的員工

15. 為了確保員工向市民大眾提供高效率及優質的服務，公務員工作表現的管理是重要的一環。政府一方面致力向員工提供各種與工作或技能相關的培訓，並投放資源為員工提供學習機會和資助計劃，鼓勵所有公務員不論是前線或中高層管理人員在公餘時間持續進修，從而提升個人及所提供服務的質素。另一方面，對於工作表現持續欠佳的人員，當局則會根據《公務人員（管理）命令》第 12 條（簡稱第 12 條）³ 採取行動着令有關人員退休。

16. 在二零零三年三月，我們修訂了處理工作表現欠佳人員的修訂指引和程序。根據修訂程序，任何人員在其 12 個月內整體工作表現被評核為“欠佳”（而該名人員亦已獲得適當輔導和事先警告），當局即可引用第 12 條對有關人員採取行動。

17. 實施修訂程序後，着令表現欠佳員工退休所需的時間較前縮短。在截至二零零五年三月底的兩年內，有 18 名員工因表現持續欠佳被着令退休，數目比之前 4 年被着令退休的 16 名員工為多。在此期間，另有 79 名員工根據第 12 條的機制接受督導，當中 34 名員工因工作表現有實質改善而無須繼續第 12 條的程序；至於其餘 45 名員工，有 16 名因其他理由離開政府，其餘 29 名則繼續在第 12 條的機制下接受督導。

18. 我們定期檢討有關的制度，確保制度行之有效，切合時需。我們最近正因應修訂程序實施兩年以來的實際經驗，檢討有關程序。我們初步認為有關程序有進一步簡化的空間，讓部門管理層能採取更有效的行動處理

³ 根據《公務人員（管理）命令》第 12 條，當局可為公眾利益而着令工作表現持續欠佳的人員退休。

表現欠佳的員工，以進一步改善現行公務員工作表現管理制度。

19. 在擬定如何進一步簡化第 12 條的程序時，我們會維持採取第 12 條行動的先決條件，即管理人員對工作表現未達應有標準的人員，會先行透過輔導、培訓或其他適當的行政措施，協助其作出改進，只有在有關措施並不奏效時，才會引用第 12 條採取行動。在此前提下，我們會考慮是否可縮短整個過程所需的時間及精簡步驟。我們會確保所採取的程序符合公平公正的原則，有關人員應有的權利得到合理保障。

20. 我們會於短期內就有關建議諮詢公務員敘用委員會及職方的意見。

結語

21. 在二零零零／零一至二零零四／零五的五年內，每年平均約有 120 名人員因為紀律處分被免職或因表現欠佳而根據第 12 條被着令退休(詳見附件 C)。未來我們將繼續根據有關的規例，公正並有效率地處理行為失當或表現欠佳的員工。

22. 為了確保香港繼續擁有一支優質、高效率和公正守法的公務員隊伍，政府有責任因應時需，經常檢討及改善有關的措施，以確保公務員紀律處分制度繼續發揮有效的作用，以及處理表現欠佳員工的準則切合時宜。

23. 整體而言，香港公務員隊伍的廉潔和效率在國際上獲得高度評價。根據世界銀行最近發表的一項研究報告，香港的管治質素在二零零四年有所改善。當中在政府效能方面的評分由二零零二年的 1.44，上升至二零零四年的 1.49。在控制貪污方面，香港的評分亦由二零零二年的 1.43 上升至二零零四年的 1.57。另一方面，根據瑞士國際發展學院公布的二零零五年全球競爭力年報，香港的整體競爭力排名第二，僅次於首位的美國。而在各項反映競爭力的主要因素中，香港的政府效率及營商效率所得的評分最佳，位於全球首位。

公務員事務局
二零零五年五月

根據《公務人員（管理）命令》作出的處分
（2002/03 年度至 2004/05 年度）

	2002/03 年度	2003/04 年度	2004/05 年度
嚴重處分			
革職	38	23	26
着令退休	42	29	39
降級	1	0	0
嚴厲譴責並處以罰款	84	87	43
小計	165 (49%)	139 (49%)	108 (44%)
其他處分			
嚴厲譴責	24	15	26
譴責並處以罰款	17	6	8
譴責	34	29	20
警告	91	92	85
小計	166 (51%)	142 (51%)	139 (56%)
總計	331	281	247

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
(2002/03 年度至 2004/05 年度)

		免職			非免職 ¹ (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 ²	首長級	1	1	2	1	3	67%	33%
	總薪級表 第 14 至 49 點 ³	34	46	80	170	250	32%	14%
	總薪級表 第 14 點以下	52	63	115	491	606	19%	9%
	小計	87	110	197	662	859	23%	10%
紀律 部隊 條例 個案 ⁴	中級人員 ⁵	6	4	10	87	97	10%	6%
	初級人員 ⁶	74	89	163	783	946	17%	8%
	小計	80	93	173	870	1043	17%	8%
總計		167	203	370	1532	1902	20%	9%

¹ 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。

² 根據《公務人員（管理）命令》處理的個案。

³ 同時包括相等薪級的紀律部隊人員。

⁴ 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。

⁵ 督察級人員（例如警務督察、海關督察、助理消防區長等）。

⁶ 員佐級人員（例如警員、關員、消防員等）。

因紀律處分或第 12 條行動被免職的人員數目
(2000/01 年度至 2004/05 年度)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
因紀律處分而被免職的人員數目	97	111	134	113	123
因工作表現持續欠佳根據第 12 條被着令退休的人員數目	3	5	8	11	7
總計	100	116	142	124	130