

二零零九年四月二十日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序

目的

本文件向議員概述紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序。

公務員紀律處分機制

2. 廉潔守正、專業而高效率的公務員隊伍，是香港賴以成功和維持穩定的重要基石。公務員須秉持高度的誠信，並以誠實、不偏私的方式對待市民和其他公務員同事。我們有一套明確的公務員管理制度，獎勵並表揚表現出色的公務員；同時，對行為不當或干犯罪行的公務員，會適當地採取紀律行動及作出懲處。

簡易紀律行動

3. 如文職及紀律部隊職系公務員涉及輕微不當行為(例如偶爾上班遲到、違反政府規例或規則而個案性質輕微等)，有關局／部門首長可向該名公務員發出口頭或書面警告，而無須採取正式紀律程序。這類行動稱為簡易紀律行動，目的是讓管方可以盡速並及時糾正輕微和個別的不當行為。在簡易紀律行動中遭口頭或書面警告的公務員，在一年內不會獲考慮晉升或委任另一職系的職位。

正式紀律行動

4. 若有關公務員屢次作出輕微不當行為或更嚴重的不當行為(例

如經常上班遲到、濫用職權或蓄意違反公務上的指示等)，或被裁定干犯刑事罪行¹，管方會考慮採取正式紀律行動。

5. 對文職職系的公務員和紀律部隊職系的高級人員²採取的正式紀律行動，以《公務人員(管理)命令》(“《命令》”)及相關的《公務人員(紀律)規例》³的條文為依據。有關的局／部門在接獲對公務員不當行為的指控或有公務員被裁定干犯刑事罪行的通知後，便會研究有關資料，並進行初步調查。如經過調查及完成相關程序後，認為可能有足夠證據採取正式紀律行動，有關的局／部門會將個案轉介公務員事務局轄下的公務員紀律秘書處(“紀律秘書處”)，以考慮是否採取正式紀律行動。所有根據《命令》採取的正式紀律行動，一概交由紀律秘書處集中處理。紀律秘書處專門處理公務員紀律事宜，並就此與各局／部門保持緊密聯繫。除向部門提供紀律程序及懲處尺度的意見外，紀律秘書處亦會與部門分析紀律方面的趨勢，從而協助他們掌握處理紀律個案的重點。

6. 對紀律部隊職系的中級和初級人員採取的正式紀律行動，則以相關的紀律部隊法例⁴的條文為依據。紀律部隊法例授權六個紀律部隊的首長，向被指行為不當或干犯罪行的上述職級的人員開展紀律程序。這項安排對紀律部隊妥善執法至為重要，同時亦顧及到每支紀律部隊運作上的獨特性，以及在緊急情況下迅速作出回應的需要。

懲罰

7. 根據《命令》及紀律部隊法例採取正式紀律程序後可施加的懲罰包括譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。紀律部隊法例亦訂明若干只適用於紀律部隊的懲罰(例如警誡、

¹ 公務員如被裁定干犯刑事罪行(不管是否與其公職有關)，除法院判刑外，亦可能遭受紀律懲處。

² 一般指職級相等於監督(警司)／助理監督或以上職級的人員。

³ 《命令》是由行政長官根據《基本法》第 48(4)條發出的行政命令。該命令詳列行政長官管理公務員(包括紀律事宜)的權力。《公務人員(紀律)規例》則是根據《命令》制定的規例。

⁴ 這是指適用於香港警務處、消防處、懲教署、香港海關、入境事務處及政府飛行服務隊的指定紀律部隊職系／職級的主要條例和附屬法例。在入境事務處方面，隸屬入境事務助理職系的初級紀律部隊人員，其涉及紀律部隊法例所載的違紀行為的個案，按有關法例處理；至於其他紀律個案，則按《命令》處理。

額外職責等)。此外，當局可因應不當行為的嚴重性，在作出某些處分的同時施加罰款。

8. 一直以來，當局在決定懲罰的輕重時，會以有關不當行為的性質和嚴重程度作為首要的決定性因素。其他相關的考慮因素包括對同類不當行為慣常作出的懲罰、任何從寬處理的因素、有關公務員的職位、服務及紀律記錄等。由於高級公務員理應以身作則，樹立榜樣，因此，倘屬相同的不當行為，被裁定行為不當而職級較高的公務員所受的懲罰，一般會比職級較低的公務員為重。

9. 在二零零三年四月一日至二零零八年十二月三十一日期間，根據《命令》及紀律部隊法例作出懲罰的個案共有 2 680 宗，詳情載於**附件 A**。期間共有 192 名公務員被革職，這些革職個案按有關公務員的職級和不當行為／刑事罪行性質歸類的分項數字，載於**附件 B**。

適當程序

10. 紀律個案須迅速處理，但同時亦須依循適當的程序，並符合自然公正的原則。我們已訂定若干措施，確保被指行為不當的公務員得到公平聆訊，並有充足機會為自己申辯。這些措施包括：

- (a) 在紀律聆訊前，向被指行為不當的公務員講解其權利和紀律程序，並向他提供管方將援引的整套證據和將出席紀律聆訊的證人名單，以便該員能為申辯作準備；
- (b) 委任比被控公務員職級更高，且並非其上司的人員擔任研訊／主審人員，以進行紀律聆訊；
- (c) 在紀律聆訊期間，容許被控公務員可盤問證人，及邀請助辯人或辯方代表進行助辯；
- (d) 在紀律程序的不同階段邀請被控人員作出申述；
- (e) 在有需要時徵詢律政司的意見，確保紀律程序及研訊結果均為恰當；以及

- (f) 如適用的話，就紀律處分當局擬對被裁定行為不當的公務員施加的懲罰，徵詢公務員敘用委員會的獨立意見⁵。

11. 無須進行紀律聆訊的個案，一般所需的處理時間為一至三個月不等；須進行紀律聆訊而無律師代表參與的個案，一般需時三至九個月不等。

12. 公務員如對紀律處分當局的決定感到不滿，可根據《基本法》第四十八條向行政長官提出申訴、根據相關的紀律部隊法例提出上訴、或根據《命令》第 20(1)條向行政長官作出申述。公務員亦可就紀律處分當局的決定向法庭尋求司法覆核。

正在進行的檢討

13. 一直以來，為精簡和改善紀律程序，並加強各局和部門在員工誠信管理方面的角色，我們推行了多項措施，其中包括轉授權力予各局和部門的首長，使他們在處理紀律事宜方面有更大的權責；與各局和部門在處理紀律個案方面交流經驗和分享相關的指引；設立以往案例的資料庫，協助各局和部門考量懲罰的輕重等。此外，我們會因應實際的運作經驗和法庭判決，經常檢討公務員紀律處分制度，以確保該制度繼續符合現今情況的需要。

因應維港巨星匯事件檢討處理紀律個案的做法

14. 就原訟法庭對於一名文職職系公務員，因維港巨星匯事件須面對根據《命令》進行的紀律程序，繼而向法院提出司法覆核所作出的判決，我們已與律政司檢討法庭判決所提述的各個事項。因應檢討結果，我們修訂了紀律程序中研訊／主審人員舉證準則的指引。我們正準備發出經修訂的指引，說明紀律程序的舉證準則，以及在紀律聆訊中如何應用有關

⁵ 所有涉及甲類公務員的正式紀律個案，會就擬施加的懲罰徵詢公務員敘用委員會的意見(香港警務處的紀律人員職級除外，因為根據《公務員敘用委員會條例》(第 93 章)第 6(2)條，警隊不在敘用委員會的職權範圍內；另其他紀律部隊內的紀律職系人員的個案，如其懲罰並非由行政長官或其授權代表決定，亦無須徵詢敘用委員會的意見)。根據《命令》，甲類人員指獲委任並已獲確實受聘擔任設定職位的人員。

準則。此外，我們正加強對處理紀律個案人員的培訓，讓他們熟識舉證的準則和如何將其應用於紀律研訊。我們已制訂更詳細的指引，協助紀律處分當局處理根據《命令》須面對紀律程序的公務員所提出聘請律師代表的申請⁶。經二零零八年十一月徵詢本委員會的意見後，行政長官會同行政會議已修訂《命令》第19條，讓行政長官可把第20(1)條所賦予的權力轉授予其他公職人員⁷。此外，律政司亦已訂定措施，避免由於在紀律程序的不同階段中擔當不同角色，而可能被指存有偏見的情況。

檢討紀律部隊進行紀律程序的做法

15. 紀律部隊職方關注受紀律部隊法例規管的公務員的紀律程序的若干做法，以及就現行紀律部隊法例和《命令》在處理公務員紀律個案做法上的差異。為此，我們聯同各個紀律部隊管理層成立了專責小組，研究職方所提出的事項。專責小組現正研究根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊的記錄方式(包括書面和錄音)、現職公務員為被控人員以辯方代表／證人身份出席紀律聆訊的休假安排、以及調查員工懷疑涉及行為不當所需的時間。專責小組亦正研究，個別紀律部隊根據所屬紀律部隊法例進行紀律程序的不同做法，是否及在哪些方面須予統一。同樣地，專責小組也正研究根據紀律部隊法例與根據《命令》進行紀律程序的不同做法，是否及在哪些方面須予統一。

16. 對於終審法院於二零零九年三月就一名公務員在根據所屬紀律部隊法例進行的紀律程序中，不獲批准聘請律師代表一事所作的裁決⁸，我們正與有關的政策局及部門跟進所需的改善措施，包括修訂有關紀律部隊法例以廢除被裁定違憲的條文，以及研究如何處理有關公務員就根據紀律部隊法例進行的紀律聆訊提出聘請律師代表的申請。

⁶ 在《公務人員(紀律)規例》第8(3)條下，受《命令》規管的公務員可由一名行政長官認可的非公務人員(包括律師)協助抗辯。在原訟法庭於有關維港巨星匯事件的司法覆核的判決中，其主要爭議點並非有關紀律條文是否容許法律代表協助抗辯，而是紀律處分當局拒絕有關公務員就該宗個案聘請律師代表的決定，是否公平。

⁷ 詳情載於立法會 CB(1)169/08-09(07)號文件。

⁸ 林少寶 訴 警務處處長(終院民事上訴 2008 年第 9 號)

17. 另一方面，紀律部隊職方要求當局就《命令》第 20(2)條⁹所訂明的覆核委員會的運作，定出細則。該覆核委員會取代回歸前公務員可向英国外交及聯邦大臣或英女皇提出上訴的渠道。我們現正研究有關課題。關於這項事宜和上述各項檢討，我們會就檢討的進度與職方保持密切聯繫，並徵詢職方對檢討結果的意見。

相關事宜

停職

18. 停職是一項預防措施，當一名公務員被調查是否有嚴重不當行為或干犯刑事罪行，或當局已經或將會對其開展紀律或司法程序時，管方可基於公眾利益，着令有關公務員停止行使其公職的權力及職能。停職並非紀律處分，也不是假定有關公務員有罪¹⁰。如情況合適，停職適用於受《命令》或紀律部隊法例規管的公務員。

19. 在考慮公務員應否被停職時，有關的局／部門須研究所有相關因素，包括：指稱的不當行為或刑事控罪的性質和嚴重程度、有關公務員的不當行為與其公務之間可能產生的衝突、該員如獲准留任會否重蹈覆轍、是否有其他職位適合調派該員擔任、人手和士氣的考慮因素、會否損害或危及市民大眾、市民大眾對該員留任的反應和觀感等。

20. 被停職的公務員在所涉案件調查期間，可獲發全數薪酬。如該員被控觸犯不當行為或刑事罪行，一般會被扣起一半薪酬。在特殊情況下(例如有關公務員證明有經濟困難)，被扣的薪酬比例或會減少。該員一旦被裁定刑事控罪罪名成立，而有關罪行的嚴重程度足以令其被革職，當局即會扣起其全部薪酬。如被停職的公務員在紀律程序或司法程序後，其被指的不當行為或刑事罪行被裁定不成立及沒有受到懲罰，則被扣的薪酬會獲悉數發還。如該員被處以革職以外的

⁹ 根據《命令》第 20(2)條，行政長官可委出覆核委員會，就致予他的某些他認為合適的而關乎公務人員的任命、革職和紀律事宜的申述提供意見。

¹⁰ 楊頌明 訴 警務處處長(終院民事上訴案件 2007 年第 22 號)一案已確定這點。

懲罰，則他可按紀律處分當局認為合適的比率，獲支付被扣起的薪酬。

與廉政公署(“廉署”)合作

21. 當局與廉署保持緊密聯繫，密切監察公務員隊伍有否出現貪污舞弊的情況。遇有公務員涉嫌行為不當或違規的個案，廉署會因應審查貪污舉報諮詢委員會(“委員會”)的建議，把個案轉介有關的局／部門，考慮採取紀律行動或行政措施。在接獲委員會的轉介個案後，有關局／部門的首長會展開調查，研究有關公務員被指的不當或違規行為的表面證據是否成立。為協助局／部門就轉介個案作出調查，廉署會因應需要，與局／部門舉行個案會議。如該員被指的任何不當或違規行為表面證據成立，當局便會根據《命令》或紀律部隊法例(視乎何者合適)對有關公務員展開紀律程序。紀律處分當局如在紀律程序結束後確定對該員的指控成立，便會向他處以適當的懲罰。由委員會轉介個案的數目持續下降(由二零零三年的 234 宗下降至二零零八年的 105 宗)可見，在公務員隊伍中不當或違規行為的情況大致穩定，並受到控制。

結語

22. 我們十分清楚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。本局會一如既往，致力維持公務員隊伍崇高的誠信和操守。我們會不時檢討紀律處分及相關程序，確保行為不當的個案適時獲得公平處理。

公務員事務局
二零零九年四月

**對公務員所作懲罰
(2003/04 年度至 2008/09 年度)**

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09 (2008 年 4 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日)	總計
革職	51	50	25	27	20	19	192
迫令退休	62	73	40	26	33	24	258
降級	6	6	3	2	1	1	19
嚴厲譴責並 處以罰款	97	60	53	59	71	43	383
嚴厲譴責	144	121	85	81	83	52	566
譴責並處以 罰款	9	11	15	17	12	18	82
譴責	109	68	57	72	78	57	441
警告	136	125	91	103	102	87	644
其他	30	20	26	6	4	9	95
總計	644	534	395	393	404	310	2 680

按有關公務員職級歸類的革職個案分項數字
(2003/04 年度至 2008/09 年度)

		革職個案數目						
		2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09 (2008 年 4 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日)	總計
《公務人員(管理)命令》 ¹ 個案	首長級	-	-	-	-	-	-	-
	總薪級第 14 至 49 點或同等薪點 ²	11	11	13	9	2	3	49
	總薪級第 14 點以下或同等薪點	12	15	3	5	6	3	44
	小計	23	26	16	14	8	6	93
紀律部隊法例 ³ 個案	中級人員 ⁴	4	1	4	1	2	-	12
	初級人員 ⁵	24	23	5	12	10	13	87
	小計	28	24	9	13	12	13	99
總計		51	50	25	27	20	19	192

1. 根據《公務人員(管理)命令》處理的個案。
2. 紀律部隊職系高級公務員(例如警司、海關助理監督、消防區長等)包括在內。
3. 根據紀律部隊法例處理的個案。
4. 督察級公務員(例如警務督察、海關督察、助理消防區長等)。
5. 員佐級公務員(例如警員、關員、消防員等)。

**按不當行為／刑事罪行性質歸類的公務員革職個案分項數字
(2003/04 年度至 2008/09 年度)**

不當行為／刑事罪行性質		革職個案數目						總計
		2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09 (2008年4月 1日至2008年 12月31日)	
不當行為	擅離職守	13	6	6	10	4	3	42
	疏忽職守／不履行職責／違反上級指示	3	2	1	1	-	1	8
	未經批准而接受貸款及其他利益	-	2	-	-	-	-	2
	其他(例如濫用職權、捏造文件、未盡督導責任等)	4	5	1	-	-	1	11
	小計	20	15	8	11	4	5	63
刑事罪行	觸犯《防止賄賂條例》的罪行	3	7	2	4	5	2	23
	串謀欺詐／偷竊／行騙	3	7	2	-	1	3	16
	盜竊	3	2	5	5	3	2	20
	性罪行	4	1	3	1	-	1	10
	偽造文書	1	4	-	-	-	-	5
	公職人員行為不當	4	1	3	-	-	1	9
	謀殺／襲擊／傷人／打鬪	1	-	-	1	2	1	5
	交通違規事項	-	1	-	-	1	-	2
	其他(例如管有藥物、刑事毀壞、虛假聲稱、妨礙公職人員、拒捕等)	12	12	2	5	4	4	39
小計	31	35	17	16	16	14	129	
總計		51	50	25	27	20	19	192