

2025年4月28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

公務員紀律機制優化措施

目的

本文件向委員簡介公務員紀律機制各項優化措施的實施進度及進一步的優化建議。

公務員紀律概況

2. 政府絕不姑息違法違規的公務員。在2019-20至2023-24五個財政年度，共有1 073名公務員因干犯或被裁定嚴重的不當行為或刑事罪行而須接受正式紀律行動和懲處，另有2 080人因干犯性質較輕微的不當行為而須接受簡易紀律行動。在上述期間須接受正式紀律行動和懲處的人員當中有214人被免職。在2024-25財政年度（截至2024年12月31日為止），有194名公務員須接受正式紀律行動和懲處，當中有25人被免職，而須接受簡易紀律行動的則有458人（見附件）。

公務員紀律機制優化措施

3. 近年，政府一直透過推出各項優化措施，致力提升公務員紀律機制的效率和效能。我們在2024年2月向立法會公務員及資助機構員工事務委員會匯報各項優化措施的落實進度（見立法會文件[CB\(4\)215/2024\(03\)號](#)），主要措施進度簡述如下。

監察政策局／部門（「局／部門」）採取紀律行動的計劃

4. 公務員事務局於2024年1月推出監察計劃，要求所有局／部門每半年向部門高級管理層（部門副首長級別）和公務員紀律秘書處（「紀律秘書處」）匯報處理紀律個案的進度，以加強監察紀律個案的處理時間，以及施加的懲處是否嚴寬合度。紀律秘書處至今已收到兩次半年度報告，並向相關局／部門提供意見和協助。計劃讓我們有效地審視局／部門處理紀律案件的進度。

加強局／部門監察對在試用期內的公務員採取簡易紀律行動

5. 為確保試用人員在獲長期聘任前，局／部門能及時採取合適的簡易紀律行動，糾正他們的輕微不當行為，並決定是否通過或延長其試用期，公務員事務局於2024年10月要求所有部門管理人員或前線督導人員，如擬對試用人員採取簡易紀律行動，須事先通知部門主任秘書。措施可利便部門主任秘書監察處理個案的時間，包括確保及時向公務員敍用委員會提交延長試用期的建議，以及就合適的懲處提供意見，而公務員事務局則會檢視各局／部門的季度報表，按需要向各局／部門提供回饋和建議。此措施同樣適用於試任人員¹。

繼續提升局／部門調查紀律個案的能力

6. 紀律秘書處在2024年為約140名部門管理人員舉辦了三個工作坊，內容涵蓋部門調查涉及不當行為的個案所需的技巧（包括調查工作及面談方面），反應良好。紀律秘書處在2024年年底為紀律個案較多的一個部門約80名管理人員開辦專設的導師培訓課程。紀律秘書處加強了工作坊的內容，包括有助從速處理紀律個案的調查技巧和心得。紀律秘書處會在2025年繼續為局／部門舉辦工作坊和導師培訓課程。

¹ 試任人員指已經加入常額編制但需要在服務不中斷的情況下，根據試任條款轉任另一個設定職位的人員。

出版《認識公務員紀律機制》小冊子

7. 公務員事務局將於2025年年中出版《認識公務員紀律機制》小冊子，透過向所有公務員和其他政府僱員介紹紀律機制，並分享紀律個案，從而提高他們守規遵紀的意識。

修訂《公務人員（管理）命令》（「《命令》」）和《公務人員（紀律）規例》（「《規例》」）²

8. 《行政長官2024年施政報告》宣布，政府會檢視《命令》和《規例》，進一步優化公務員紀律機制。公務員事務局已完成有關檢討，並會就以下三項主要範疇提出修訂。

(1) 簡化紀律程序

9. 我們會修訂《規例》的相關部分以**簡化根據《命令》第9、第10和第11條³進行的紀律程序**：

- i. 現時，如被控人員在聆訊前“承認指控”，仍須召開聆訊，主要讓被控人員在聆訊上請求從寬處理。但同時在聆訊後，我們會發信給被控人員，再次讓被控人員提出請求從寬處理的申述。為減少重複程序，我們認為**若被控人員已承認指控，當局便無須進行聆訊**，以增加處理紀律個案的效率。在作出修訂後，被控人員仍有機會在兩個階段（即在其以書面承認指控後以供紀律處分當局考慮懲罰；以及在紀律處分當局決定懲罰前）作出申

² 《命令》是由行政長官根據《基本法》第四十八條第四款發出的行政命令，當中列出行政長官管理公務員（包括紀律事宜）的權力。《規例》是根據《命令》第9或10條進行研訊的規則和程序而作出。

³ 《命令》第9條處理不足以成為革職或迫令退休（即非免職懲罰）理由的不當行為；第10條處理足以成為革職或迫令退休（即免職懲罰）理由的不當行為。這兩項條文所處理的紀律個案皆須透過聆訊而進行獨立研訊。《命令》第11條規定了人員被裁定犯了刑事罪行後的進一步紀律行動，這些行動無須召開聆訊，可能導致免職、非免職或不予紀律處分。

述；

- ii. 為有效處理被控人員的拖延策略或不合作的行為，如被控人員沒有提出獲研訊人員或研訊委員會⁴接納的合理原因下缺席聆訊或在聆訊進行時離開，即使是首次，聆訊也可在該人員缺席的情況下繼續進行。擬議條文讓聆訊在這些情況下仍可繼續進行，而被控人員會在聆訊後獲書面清楚通知聆訊在其缺席的情況下進行，並獲提供該次聆訊的錄影記錄的複本。現時的規定是只有在被控人員第三次缺席聆訊且未能提出令研訊人員或研訊委員會接納的原因下，聆訊才可在該人員缺席的情況下繼續進行，修訂可減少被控人員拖延聆訊程序的誘因；以及
- iii. 明確授權研訊人員／研訊委員會就有秩序地進行聆訊發出指令，包括(i)要求休會；(ii)發出指示，禁止被控人員及其朋友或法律代表拖延聆訊（俗稱“拉布”），讓聆訊繼續進行；(iii)如替被控人員辯護的人士⁵不遵守規則和研訊人員／研訊委員會的指示，則不准他們出席聆訊。現時，《規例》賦權研訊人員／研訊委員會，在《規例》列出的程序不適用的情況下，指示聆訊如何有秩序地進行。不過，曾有被控人員質疑研訊人員／研訊委員會行使的權力是否恰當，造成阻礙聆訊進行的效果。修改後的《規例》訂明具體條文，明確授權研訊人員／研訊委員會發出維持聆訊有秩序地進行的指示。

10. 根據《命令》第11條的規定，人員如干犯了刑事罪行，可向該人員施加懲罰而無須進行研訊。現時，紀律處分當局決定向被定罪人員施加懲罰前，必須取得相關法庭文件。索取法庭文件的過程需時可能以月計，嚴重拖延施加懲罰的時間。在作出修訂後，當局面對被法院定罪的個案時，尤其被裁定干犯

⁴ 研訊人員和研訊委員會（包括一名主席和一名或多於一名成員）分別獲委任為施行根據《命令》第9和第10條而進行獨立研訊。

⁵ 根據《規例》第8(3)條的規定，被控人員可由另一名公務人員或行政長官認可的其他人協助進行抗辯。後者包括被控人員的朋友或法律代表。

嚴重罪行的人員，可根據法庭判刑及有關個案的其他事實和情節（即定罪的性質和嚴重程度）作懲罰決定，而無須取得法院程序的記錄方才施加懲罰。然而，若紀律處分當局不清楚個案的事實和情節，仍可選擇等待取得法庭文件。

(2)(i) 優化停職安排—擴大停職涵蓋的範圍

11. 現時，根據《命令》第13(1)條，人員可因以下情況被停職：(i)根據《命令》第10條針對該人員提起紀律處分程序；(ii)針對該人員提起刑事法律程序；或(iii)該人員的行為正受研訊，而讓他繼續行使其職位的權力及職能會違背公眾利益。我們會修訂《命令》第13條⁶下各項有關的安排，**擴大停職的適用範圍，涵蓋因工作表現持續欠佳而收到部門／職系首長根據《命令》第12條發出的「擬令退休通知書」（即「第12條行動」⁷）的人員。**在這階段，對有關人員的觀察期（即改善工作表現的最後機會）已結束，而人員的工作表現並無提升至足以停止「第12條行動」的水平。考慮到這些人員在其工作崗位實在不能發揮應有的作用，繼續留下會令其他同事倍加辛勞，辦公室效率低下，甚至會造成管理上的問題，將停職安排擴大到這些人員對保障公眾利益實屬必要。

(2)(ii) 優化停職安排—收緊停職期間扣起薪酬的安排

12. 現時，在被提起違紀指控／刑事起訴前而正在接受部門／刑事調查而被停職的人員，或管方因對其「失去信心」而正採取「第12條行動」的程序時，其薪酬不會被扣起。現行扣起薪酬的適用範圍被認為過於狹窄，尤其沒有包括涉及懷疑嚴重違規或違法個案。雖然停職乃管方的決定，但根據「無工無酬」原則，有關人員的每月部分薪金應予扣除。就此，我們建議在下列情況可在人員停職期間扣起其最多一半薪酬：(i)人員

⁶ 根據《命令》第13條，停職屬行政措施而非紀律行動。

⁷ 根據《命令》第12條為公眾利益而着令公務員退休的行動是行政措施而非紀律行動。此等行動可基於以下兩種維護公眾利益的原因進行：(1)人員工作表現持續欠佳；或(2)管方對人員繼續執行公職失去信心。對於基於因「失去信心」而進行「第12條行動」個案中的人員，現時已可施以停職安排，即本段提述的第(iii)類。

在接受部門／刑事調查期間被停職；或(ii)人員正接受《命令》第12條的程序而被停職。因應我們建議將停職範圍擴大至因「工作表現持續欠佳」而被採取「第12條行動」程序的人員，上述扣薪建議亦會適用於這類人員。

13. 現時，《命令》第13(2)(b)條規定停職人員如被法院定罪而有關刑事罪行嚴重程度足以對其作出革職的紀律處分，停職薪酬須被全數扣起⁸。在公務員紀律機制下，當局對其作出「迫令退休」處分的個案也屬嚴重，因此我們建議《命令》加入新增要求，若停職人員被裁定罪成的刑事罪行嚴重程度足以令紀律處分當局對其作出「迫令退休」的紀律處分，在紀律處分當局作出有關處分決定前，該人員薪酬亦同樣會被全數扣起。停職當局會考慮每宗個案的情況和相關情節⁹，有權決定實際所扣薪酬的比率。

(2)(iii) 優化停職安排—收緊沒收停職期間所扣起的薪酬的安排

14. 現時，《命令》第13(4)條訂明，被停職人員如遭處以革職以外的懲罰，可獲發還部分被扣起的薪酬。《命令》第13(3)條訂明，如紀律處分程序沒有導致該人員被處以任何懲罰，會向該人員發還被扣起的薪酬。我們建議修訂向被停職人員發還已扣起薪酬的安排，由紀律處分當局在特定情況下可決定是否全數沒收被扣起的薪酬，詳情如下：

- i. 人員如在程序完結前離職（例如辭職／退休），紀律處分程序自然沒有辦法完成，導致人員沒有被處以任何懲

⁸ 雖然人員已被法院定罪，但仍須根據《命令》第11條作適當考慮以施加懲罰。《命令》第13(2)(b)條指的薪酬可被全數扣起的時期，是定罪後及至紀律處分當局施加懲罰之間的時間。雖然本文件第10段的建議實施後，這段時間可以縮減，但仍不應在這期間發放薪酬予被定罪人員。

⁹ 考慮因素包括涉嫌不當行為或刑事罪行的性質和嚴重程度（主要考慮因素）、有關人員的職位和職級、有關罪行或不當行為是否與職務有關、有關人員的品行和工作表現記錄、提出指控的根據、調查或有關程序的所處階段、有關人員的個人情況等，上述各項因素會載於本局為局／部門提供的指引。

罰。為堵塞有關漏洞，我們建議作出修訂，人員在刑事／紀律程序完結前離職，而根據紀律處分當局評估，若紀律程序完成，很可能會因被定罪／不當行為查明屬實被處以革職或迫令退休的懲罰，紀律處分當局可全數沒收人員在停職期間被扣起的薪酬；

- ii. 同樣地，如人員正處於《命令》第12條程序當中而在程序完結前離職，當局評估若有關程序完成，該人員很可能會為公眾利益而被着令退休，我們建議也可全數沒收人員在停職期間被扣起的薪酬；及
- iii. 紀律處分當局施加懲罰時，《命令》現時訂明如懲罰為革職，可全數沒收人員在停職期間被扣起的薪酬。我們建議人員如(i)被處以迫令退休的紀律懲罰；或(ii)根據《命令》第12條為公眾利益而被着令退休，亦同樣可全數沒收人員在停職期間被扣起的薪酬。

15. 因應上述改動，我們也建議修訂條文，賦權紀律處分當局在以下情況可沒收部分被扣起的薪酬：

- i. 人員被處以革職或迫令退休以外的紀律懲罰；或
- ii. 人員在刑事／紀律程序完結前離職，而根據紀律處分當局評估，若紀律程序完成，很可能會因被定罪／不當行為查明屬實，被處以革職或迫令退休以外的懲罰。局／部門在決定是否沒收被扣起的薪酬和沒收的比率時，會考慮每宗個案的一系列因素¹⁰以評估情況。

16. 此外，我們也建議清晰地列明在以下情況紀律處分當局可全數發還被扣起的薪酬：

¹⁰ 考慮因素包括不當行為、刑事罪行的性質和嚴重程度或採取《命令》第12條行動的原因（主要考慮因素）、紀律程序若得以進行和完成所處懲罰的輕重、人員離職時刑事程序、紀律程序或《命令》第12條程序的所處階段，以及從寬處理的因素。

- i. 對人員採取的《命令》第12條程序完成後，該員無須為公眾利益而被着令退休，或因當局暫緩進一步行動而沒有採取「第12條行動」；或
- ii. 人員在部門／刑事調查期間和在展開紀律／刑事程序或《命令》第12條程序前已離職。這是考慮到人員在被指控的行為表面證據成立或紀律／刑事法律程序展開前離職，發還被扣起的薪酬是合適和平衡的做法。

(3) 其他建議

17. 此外，我們會對《命令》和《規例》作出以下的技術修訂：

- i. 訂明人員如被執法機關拘捕，須向其部門首長呈報；部門首長視乎事件性質須向公務員事務局作出報告。現時，這項規定以行政方式頒布而並未在《規例》訂明。我們建議把這項規定納入《規例》內；
- ii. 清楚訂明部門／職系首長可主動提交報告以展開「第12條行動」，並保留行政長官（或公務員事務局局長或其授權代表）可要求部門／職系首長提交相關報告以展開「第12條行動」的安排；
- iii. 把提交報告以展開「第12條行動」的責任方由「部門首長」擴展至「部門／職系首長」；
- iv. 根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（《香港國安法》）第三十五條，人員經法院判決干犯危害國家安全罪行的，會喪失其職務。因已有法律規定，對於此等人員，政府不需要根據《命令》第11條施以革職的懲罰。現時，《命令》第16條規定被革職的人員喪失對退休福利或其他類似的福利及對其任何其他福利或利益的申索權。然而，《命令》並沒有條文適用於涉及《香港國安法》第三十五條的免職個案。因此，我們建議修訂有關條文，以涵蓋國安罪行的定罪個案。

我們已對退休金法例和公務員公積金計劃作出相應修訂。隨著《維護國家安全條例》通過後，政府於 2024 年相應修訂退休金法例和《公積金計劃條款》，訂明任何已離職的公務員如被裁定犯了任何危害國家安全的罪行，其退休金可予取消、暫停支付或扣減；而政府或會向其追討全部或部分根據公積金計劃已發放來自政府自願性供款的累算權益及來自政府特別紀律部隊供款的累算權益（如適用）；以及

- v. 訂明適用的過渡安排。

未來路向

18. 我們已在2025年4月初就《命令》和《規例》的建議諮詢公務員敍用委員會，獲得全力支持。我們在2025年4月14日向職方簡介上述建議。我們會考慮職方和立法會公務員及資助機構員工事務委員會的意見，展開草擬工作。我們的目標是在2026年落實《命令》和《規例》的優化安排。

徵詢意見

- 19. 請委員閱悉本文件的內容。

公務員事務局
2025 年 4 月

2019-20 年度至 2024-25 年度免職懲罰的數目

		2019 -20	2020 -21	2021 -22	2022 -23	2023 -24	2024-25 (截至 2024 年 12 月 31 日)
《命令》：	革職	6	5	19	28	13	3
	迫令退休	8	7	5	8	13	8
	小計	14	12	24	36	26	11
法例：	革職	9	8	16	19	14	7
	迫令退休	6	2	12	5	11	7
	小計	15	10	28	24	25	14
總數：	革職	15	13	35	47	27	10
	迫令退休	14	9	17	13	24	15
	免職個案總數	29	22	52	60	51	25

《命令》：《公務人員(管理)命令》

法例：紀律部隊法例