

# 立法會公務員及資助機構員工事務委員會參考便覽

## 公務員負債問題

### 目的

本便覽闡述公務員事務局為加強管理公務員負債問題而建議採取的改善措施，供議員參考。

### 背景

2. 本年四月二十六日本委員會會議上，有議員表示關注公務員負債問題。有鑑於此，我們檢討了現行管理員工負債問題的措施，務求改善不足之處。

3. 檢討結果和建議概述如下。

### 政策

4. 對於員工負債問題，我們的現行政策強調，個別人員有責任確保私人財務安排無礙工作，同時強調管方有責任注意員工的工作表現。如果員工出現負債問題，我們會致力確保問題不影響：

(a) 公務員隊伍的效率和有效運作；

(b) 市民對公務員操守的信心。

5. 當局一向“三管齊下”，處理員工負債問題：

(a) 預防

我們為新聘人員舉辦入職簡介會，簡介審慎理財之道，並讓他們知道我們很重視公務員的操守。新聘人員在入職時獲發的文件包括《公務員貸款須知》。

(b) 辨識

新聘人員在入職前經非認可途徑取得的一切貸款，均須申請批准。申請預支薪金的人員必須申報尚未清還的貸款，以便

當局評估他們的財務狀況和還款能力。根據《公務員事務規例》第 458 條，公務員一旦破產，必須通知所屬部門，由部門轉告公務員事務局。部門如就個案有任何建議，也一併提交公務員事務局考慮。根據《公務員事務規例》第 456 條，部門管理人員必須對任何可能顯示員工經濟嚴重拮据的跡象保持警覺。

(c) 管理

懷疑有財務問題的人員會由指定人員加以輔導；其工作表現也會受到密切監督。他們不可執行處理公帑或易於受賄的職務。

任何人員如受個人財務困難所影響，以致工作表現不如理想，管方可就此採取適當的行政措施（由延期增薪、喪失晉升機會以至為公眾利益着想而退休不等）。如因經濟嚴重拮据引致行為不當（例如未經許可貸款或從事外間工作），則須接受紀律處分。

如有需要，當局可安排臨牀心理學家或合資格社工輔導有關人員，協助他們處理財務問題所帶來的壓力和憂慮。

檢討

6. 我們參考公務員破產個案的數目分析了公務員負債問題的現況；分析焦點是有較多員工破產的部門。

7. 近年公務員因負債而破產的個案數目如下：

	<u>1998 年</u>	<u>1999 年</u>	<u>2000 年</u>	<u>2001 年</u> (截至六月)
整體數目	893	3 071	4 606	3 395
公務員個案數目	78 (8.7%)	342 (11.1%)	380 (8.3%)	255 (7.5%)

8. 我們深入研究上述統計數字後，發現有較多員工破產的部門包括警務處、食物環境衛生署、懲教署、消防署、康樂及文化事務署、郵政署、房屋署和水務署。我們進一步分析這些部門的情況，結果顯示

約 77%破產人員是初級人員（第一標準薪級、總薪級表第 13 點以下或相同職級的人員）、21%中級人員（總薪級表第 14 至 33 點或相同職級的人員）、約 2%高級人員（總薪級表第 34 至 49 點或相同職級的人員）。首長級人員並無破產個案。據報負債的常見原因是家庭問題（包括為家人作擔保）、投資失敗、賭博、超支和過度使用信貸。

### **協助**

9. 負債人員通常由上司加以輔導；如有需要，部門內負責員工福利的人員也會給予輔導。此外，還可能安排臨牀心理學家或社工提供專業輔導服務（警務處、懲教署、郵政署和房屋署內部設有這項服務，其他部門則轉介社會福利署）。若干部門會為員工舉辦壓力管理工作坊。

10. 一般來說，部門管理層對已知的負債個案均提高警覺，並即時採取行動，確定實際情況。如有需要，會調派負債人員擔任毋須處理現金或較少機會受賄的職務。部門管理層會密切監察負債人員的工作表現，如發現不當行為（例如未經許可貸款或從事外間工作），會妥為處理。

11. 若干部門還主動採取預防措施如下：

- (a) 為督導人員舉辦研討會，探討如何管理財務出現困難的員工；
- (b) 提供有關管理負債員工的指引，供前線督導人員參考；
- (c) 舉辦審慎個人理財培訓班；
- (d) 培養審慎理財的文化並推廣健康生活之道，例如警務處舉辦的健康生活之道推廣運動；
- (e) 在部門通訊中發表有關賭博禍害的文章。

### **加強管理的措施**

12. 儘管部門通常都採取積極進取的態度，處理已知的負債個案，但我們發現尚有若干地方可加以改善，尤其是可以讓部門更早辨識可能陷入債務危機的員工和進一步防患未然。這些地方包括：

- (a) 協助部門及早辨識有負債問題的員工。我們建議：
- (i) 向部門列舉種種顯示員工可能有財務困難的跡象，例如濫用信用卡、受到收數人的滋擾、稅務局局長發出債權扣押令等；
  - (ii) 要求部門訂明，個別督導人員有責任注意下屬是否有負債的跡象，並在徵詢部門管理層和福利人員的意見後即時跟進；
  - (iii) 要求有較多員工負債的部門考慮定期進行調查，監察員工負債問題的發展趨勢和概況，並定期檢討尚未清還債項個案的情況；
  - (iv) 要求員工數目較多的部門，尤其是員工負債問題較嚴重的部門，除了在總部層面指定負責人員外，還在總區和區的層面指定負責人員，務求加強辨識和監察的工作；
- (b) 增訂指引，指導部門管理層如何向負債人員提供輔導和協助，並鼓勵部門為指定負責處理這類個案的人員提供額外培訓；
- (c) 邀請尚未設有內部專業輔導服務的部門，考慮為有需要的員工提供這項服務；
- (d) 要求部門視乎部門情況和負債人員可能受賄的機會，明確制訂適用於負債人員的部門調職政策；
- (e) 要求有較多員工破產的部門，除了定期申報破產人員和經濟嚴重拮据人員的資料外，還定期報告實施改善措施的進展和員工負債問題的整體情況，以便公務員事務局監察，以及部門互相交流經驗；
- (f) 舉辦有關管理負債員工的經驗交流工作坊，讓部門取長補短，因應本身的運作情況套用個別部門的有效措施；
- (g) 鼓勵有較多員工負債的部門加強教育工作，推廣健康生活之道和審慎理財的文化。這些工作可包括：

- (i) 為員工舉辦有關反賭博、量入為出、避免投資陷阱之類題材的活動和培訓 / 簡介會；
- (ii) 印發有關如何辨識和管理負債人員的簡單指引，供初級督導人員參考。

### **曾經考慮的其他措施**

13. 我們也曾研究其他措施，包括議員所提出有關規定高級人員和若干職系的人員必須申報負債的建議。

14. 我們認為員工如何處理私人財務是員工個人的事。雖然管理層有責任注意員工的負債問題，以免影響公務員隊伍的有效運作和誠信，但我們應該避免無理干預員工的私隱。

15. 再者，如果規定員工在負債額超過其入息水平的某一倍數時便須申報負債，我們可以預見，要就此設定一個為人普遍接受的倍數下限，會有很大困難。目前，利用按揭貸款置業或作其他投資的做法十分普遍，除非我們把下限訂得很高，否則難免侵犯個人私穩。如果把員工所持資產的價值（而有關價值可能隨時間改變）也計算在內的話，則計算公式會非常繁複。此外，人們也可爭辯說，個別員工的整體財務狀況不但取決於他的收入和其所持資產的總值，還可能視乎其家人在經濟上的支持。總之，無論採用什麼計算公式，都會惹人爭議，難於實行。

16. 基於上述問題，當局認為不宜採納建議，規定公務員申報個人負債。我們相信，要達到及早發現員工負債問題的目標，依上文第 12 段進一步加強管理措施會更為有效。這些建議措施，加上現行規定高級人員必須定期申報個人投資並且在獲聘任高級職位前必須通過操守審查等措施，可以提供額外保障，防止員工貪污和不當使用職權。

### **破產個案上升趨勢**

17. 上文第 7 段所載的統計數字顯示，破產個案數目日益增加並非公務員隊伍獨有的現象。這個現象看來大半是由於過去數年本港經濟不景氣和有較多債務人自行提出破產呈請。

18. 我們知道，財經事務局最近曾召開高層次圓桌會議，與香港銀行公會等有關方面商討如何應付本港消費者債項和破產個案持續增加的問題。會上討論的建議措施包括為借款人提供債務寬免計劃、收緊銀行的消費者貸款政策、推動銀行同業共用資料，以及促進銀行與政府部門之間的合作，對付濫用問題。破產管理署和香港金融管理局會與有關方面跟進這些建議。

### 未來路向

19. 公務員事務局會定期檢討員工負債問題，必要時會加強管理；此外也會繼續致力在公務員隊伍中提倡廉潔的操守。

公務員事務局  
二零零一年十月