

政府當局對法案委員會委員於二零零一年月二十八日
就《2001年申訴專員（修訂）條例草案》
提出的問題所作的回應

1. 有關‘申訴專員’一職的委任及任期（條例草案第3款）
（核對項目表第1至3點）

答：政府當局的原意是以法例訂明申訴專員的職位屬單一法團，並訂明須委任一人擔任該職位。鑑於委員的關注，我們建議重新草擬第3條如下 -

“(1) 為本條例的施行，須設一個名為“申訴專員”的單一法團。

(2) 專員屬永久延續，並 -

- (a) 可以該法團名稱起訴及被起訴；及
- (b) 須備有正式印章。

(3) 行政長官須親自簽署文書委任一人為專員。

(3A) 除第(4)款另有規定外，獲委為專員的人的任期為5年，並有資格獲委連任。”

‘申訴專員’在第2(1)條的定義亦應予以相應修訂，指明屬於第3(1)條的專員。

我們已參考過其他法定機構的有關條文，並未發現任何政策或執行方面的理據支持限制有關專員被次委任的條款。因此，我們建議條例現行安排無須改變。

2. 委任條款及條件（《申訴專員條例》第 6 條）（核對項目表第 4 點）

答：在六月二十八日的法案委員會會議上，委員表示鑑於條例草案的一個主要目標是容許申訴專員靈活處理公署的行政和財務安排，以達致有效運作和加強公署在社會人士眼中的獨立性，要求政府當局考慮：

(a) 賦申訴專員決定職員的委任條款及條件；以及

(b) 採取適當安排以確保申訴專員在制定其職員的薪酬待遇時，會與其他受公帑資助機構一樣以不比政府提供的待遇優越為原則。

我們同意委員就申訴專員須繼續因應現行條例在僱員的薪酬、委任條款方面取得政府的批准表示關注，並正就上述建議諮詢有關決策局。但是我們並不同意有關設立管理委員會以取代申代專員決定職員委任條款及條件的建議。

3. 顧問（條例草案第 6 款）（核對項目表第 5 點）

答：鑑於委員的意見，我們建議在條例草案訂明‘顧問’應只給予專業或技術性的意見，以跟負責執行職務的公署職員識別。

4. 以調解方式處理投訴（條例草案第 10 款）（核對項目表的第 6 至 8 點）

答：**背景**

為協助委員考慮建議中新的第 11B 條，我們現就申訴專員設立調解服務的背景、目的，以及服務推行以來的一般情況作出介紹。

前任申訴專員在一九九七年年初與前立法局議員的會議上，曾對議員解釋公署計劃在一九九七年四月成立調解服務。正如在當時提交前立法局的資料文件中提述（節錄於附件 A），調解是透過中立的第三者排解糾紛的方法，申訴專員漸多採用這方法排解糾紛。因為這種方法可使投訴及時得到處理，最終會令投訴人和有關機構都感到更加滿意。

推行調解計劃的目的在於：

- (a) 提供另類方法以解決投訴所涉問題，而不一定要展開正式調查，讓投訴人及有關機構均有機會聽取對方詳述己見，藉以消除意見分歧；
- (b) 提供便捷的途徑，在法律、政策，以及有關機構資源條件許可的情況下，讓投訴人的不滿可以迅速得到解決；以及
- (c) 讓涉及糾紛的各方可有更多方法解決糾紛。

在立法局議員的支持下，調解計劃自一九九七年四月推行以來，一貫的安排如下：

- (a) 調解是所涉各方在自願和保密的情況下進行，各方均可隨時中止調解；及
- (b) 若調解不成功，申訴專員會就有關投訴作出調查，並確保先前作出的調解不會影響日後的調查。

申訴專員其後於一九九七年十一月向議員報告新成立的調解計劃的運作。申告專員亦自一九九八年開始，透過年報向立法會議員匯報調解服務的運作情況。自從一九九七年四月推行調解服務以來，在過去四年分別有 16、19、10

及 29 宗個案透過調解方式而最終得到解決（其間公署處理的投訴分別為 3,010，3,828，3,411 和 3,476 宗）。申訴專員二零零零／零一年度的年報的節錄載於附件 B。

現時，33 名調查主任中共有 21 名已接受有關調解的訓練。除了保證職員不會同時參與個別投訴的調解和調查工作外，申訴專員亦考慮成立一支由兩至三人組成的基本隊伍以集中處理調解工作的可行性。該等職員不會參與任何調查工作。有關隊伍的人手或會因應工作量有所轉變。

建議新增第 11B 條的目的

鑑於以上成立調解服務的背景，建議新增第 11B 條的目的是要把申訴專員現時提供的調解服務和保障機制納入條例之內，以確保申訴人的利益不會受影響。此外，這項安排亦充分保障調解不成功後就同一個案展開調查時的中立性。因此，本條並不會為申訴專員的現行職能帶來重大的改變。條例草案中建議的第 11B(4)，(6)，(7)及(8)條是要確保 -

- (a) 各方均是在完全自願的情況下參與調解；
- (b) 任何一方均可隨時中止調解；
- (c) 若調解不成功，調解人將不會擔任同一個案的調查員；以及
- (d) 未取得有關方面的同意，調解過程提出的任何資料及文件均不會用作其後調查工作之用。

就上次法案委員會會議上委員的提問，我們的意見如下 -

- (a) 申訴專員不應擔任調解人（核對項目表第 6 點）

- 政府當局同意可刪除第 11B(2)(a)條，以確保申訴專員本人不會擔任調解人，以避免任何可能及可預見的利益衝突。
- (b) 建議在條例草案中訂明準則，以決定哪些投訴應以調解方式處理（核對項目表第 7 點）
- 正如委員在上次的法案委員會會議上亦注意到，在條例草案中訂明準則，以決定哪些投訴應以調解方式來處理，未必可取及可行。在條例中加上調解條文的主要目的是希望為投訴者提供多一項服以有效處理投訴。參與調解與否是完全自願的。只有在申訴人及所涉組織均認為以調解方式能解糾紛的情況下，才會進行有關的程序。在條訂草案中訂明準則，實質上會對申訴人選擇是否以這種另類、額外的方式處理投訴加上限制。
- (c) 在條例草案中載明調解人的資歷(核對項目表第 8 點)
- 我們希望指出申訴專員供的調解服務，目的只是透過所涉各方自願參的過程達成和解。基於投訴的情質，調解服務皆以行政及社交而非正式商業的模式進行。因此，申訴專員提供調解服務的原意是與一般正式仲裁或商業調解有別。儘管如此，申訴專員已承諾採取措施確保有關職員獲相關訓練。
 - 目前共有 21 位調查主任曾接受澳洲 Accord Group 聯同香港調解中心提供的訓練。有關課程是一項為期 40 小時的訓練，藉着參與處理模擬個案，學員可充分了解正式調解的過程及學習實用的調解技巧。有關課程並獲香港國際仲裁中心評審委員會承認。

- 鑑於申訴專員的調解服務的性質，我們認為無須亦不宜在條例草案中載明提供調解服務人員的資歷。

5. 處理就申訴專公署人員進行的調解／調查結果而提出的上訴的現行機制的有關資料（以及去年的統計數字）（核對項目表第 9 點）

答：申訴專員在二零零零／零一年度接獲的投訴數字可分為以下幾類：

- (a) 就調解服務提出的投訴：0 宗
- (b) 就調查結果提出的投訴：243 宗
- (c) 就行政失當提出的投訴(因(b)項投訴引起)：9 宗

就(b)項而言，助理申訴專員級別的高級人員會覆檢所有投訴。助理申訴專員會考慮所有有關陳述，並覆檢促成前線調查主任作出原來決定的所有行動和審議工作。副申訴專員隨即會再檢核助理申訴專員的調查決定和建議，然後由申訴專員親自考慮後作出結論。

在二零零零／零一年度，申訴專員公署隨機選取了 60 宗上述上訴個案以再作分析。上述 60 宗上訴個案中，有 40 宗前無新證據或資料證明要進一步處理的有關投訴；14 宗顯示有新論點，但與投訴內容重點無關；只有 6 宗出現了新證據或重點。經進一步覆檢後，其中 3 宗個案的結論已被修改或推翻。

就(c)項而這，每宗投訴均由獨立於調查主任或有關組別的首席行政主任（行政及發展部主管）進行調查，然後向申訴專員提交報告，由申訴專員考慮後作出結論。到目前為止，共接獲 9 宗投訴，但無一成立。

政府當局建議就
《2001年申訴專員(修訂)條例草案》提出的修訂

1. 建議中的第 20 條為現在擔任申訴專員一職的人士提供過渡安排。為確保申訴專員的法律地位轉變為單一法團後，不會影響任何現有的僱傭合約的效力，或對申訴專員現行的權利與義務構成疑問，我們建議第 20 條的保留條文擴大如下—

“20. 釋義

在本部中,除文意另有所指外 —

“《申訴專員條例》”(The Ombudsman Ordinance)
指在緊接指定日期前有效的《申訴專員條例》(第 397 章)；

“指定日期”(appointed day)指第 II 部生效的日期；

“前專員”(former Ombudsman)指《申訴專員條例》所指的申訴專員；

“經修訂條例”(amended Ordinance)指經第 II 部修訂的《申訴專員條例》；

“新專員”(new Ombudsman)指經修訂條例所指的申訴專員。

20A. 財產、權利及法律責任的歸屬

- (1) 自指定日期起，前專員的所有財產、權利及法律責任即憑藉本修而歸屬新專員。
- (2) 本條例並不影響前專員在指定日期前合法地作出的事情的有效性，亦不影響在指定日期前就前專員合法地作出的事情的有效性。
- (3) 在不抵觸本條例的範圍內，在緊接指定日期前正由前專員進行或正就前專員而進行的事情，可由

新專員繼續進行或就新專員而繼續進行。

20B. 委任的延續

- (1) 在第(2)款的規限下，在緊接指定日期前根據《申訴專員條例》擔任申訴專員一職的人，自該日期起即視作已根據經修訂條例第 3(3)條獲委為申訴專員，委任的條款及條件與在緊接該日期前適用於該人的條款及條件相同。
- (2) 根據第(1)款視作獲委為申訴專員的人，只在該人先前的委任的任期的餘下部分內擔任該職，但有資格根據經修訂條例第 3(3A)條獲委連任。
- (3) 在第(4)款的規限下，獲前專員根據《申訴專員條例》第 6 條委任並在緊接指定日期前擔任某職任的人，自該日期起即視作已獲新專員根據經修訂條例第 6 條委任擔任該職任，委任的條款及條件與在緊接該日期前適用於該人的條款及條件相同。
- (4) 根據第(3)款視作獲新專員委任的人，只在該人先前根據《申訴專員條例》第 6 條獲委任的任期的餘下部分內擔任其職任。
- (5) 就任何與前專員訂立並在緊接指定日期前有效的僱傭合約而言，第(3)款的效力是按自該日期起以新專員取代前專員的方式修改該合約，據此，並在不論任何其他法律是否有其他規定的原則下，根據該款所適用的僱傭合約受僱於前專員及新專員者，均視作為在單一項連續受僱下受僱於單一僱主。

上述條文的第 II 部指條例草案的第 2 至 19 條。我們會作出其他相應修訂，例如加入各部標題。

節錄自申訴專員公署向立法局提交的文件
(一九九七年一月二十日會議)

4. 「機構內部投訴處理計劃」(又稱「現處計劃」)及計劃提供的「調解服務」

申訴專員於一九九六年一月引進「現處計劃」，這項計劃成效顯著。有鑑於此，申訴專員現擬推行另一項排解糾紛的方法——「調解計劃」。「現處計劃」讓有關機構有機會迅速處理／解決性質簡單或純屬個人事件的投訴。「現處計劃」自實於以來，一直普遍為投訴人及被投訴機構所樂意接受。按照「現處計劃」轉介有關機構處理後終結的投訴持續增加，由一九九六年上半年的 57 宗增加至下半年約 259 宗（或佔終結個案總數 20%）。

「調解」是透過中立的第三者排解糾紛的方法，申訴專員機構漸多採用這方法排解糾紛，因為這種方法可使投訴及時得到處理，最終會令投訴人和有關機構都感到更加滿意。推行這種法正好與申訴專員所奉行的處事原則相符，那就是致力於尋求解決問題之策，而不是着意挑剔責難。進行「調解」，目的於促成一個「雙方均贏」的局面，即是無論投訴人或有關機構最終都毋須有挫敗感。推行「調解計劃」，目的在於：

- (a) 提供另類方法以解決投訴所涉問題，而不一定要展開正式調查，讓投訴人及有關機均有機會聽取對方詳述己見，藉以消除意見分歧；
- (b) 提供便捷的途徑，在法律、政策、以及有關機構資源條件許可的情況下，讓投訴人的不滿可以迅速得到解決；以及
- (c) 讓涉及糾紛的各方可有更多方法解決糾紛。

「調解」是雙方在保密和自願的情況下排解糾紛，任何一方均可隨時退出。「調解」失敗，不一定引致本署對該宗投訴或投某部分展開調查，或是排除本署對投訴或投訴某部分展開調查的可能性。本署會重新評定個案的是非曲直，作出適當的處理。公署現正進行這方面的籌備工作，希望可於一九九七年四月推行這項「調解計劃」。

節錄自申訴專員二零零零/零一年度的年報

第十三期年報

即使投訴個案是以提供協助／作出澄清的方法處理，本署亦會視乎情況所需，就被投訴的機構所採取的行動作出評論及／或提出建議，促請他們推行全面的改善措施。

實質上，這個方法所涉及的工作，與全面調查的初步工作無異，唯一的分別，只是不用經過隨後宣布進行調查，以及要求被投訴的機構就調查報告的內容作出評論這些正式程序。我相信這個方法對處理以下兩類投訴尤為合適，即沒有證據證明被投訴的機構行政失當的投訴個案，或被投訴的機構已採取行動去糾正投訴人所指出的錯失或遺漏。更廣泛採用這個方法，可以簡化處理投訴的程序，讓本署可以更專心調查一些性質較嚴重和較複雜的個案。在本報告年度內，在提供協助／作出澄清後終結的投訴個案有 700 宗，較上年度的數字減少 27.76%。有關這類個案的分析載於表 9。

(c) 調解服務

本署於一九九七年四月推出調解服務，作為另一種另類排解糾紛的方法。調解過程是事涉各方在自願和保密的情況下進行的。投訴人與被投訴機構的代表會晤，討論投訴事項，並尋求解決辦法，本署的調查員只會居中調停，不會提出意見或作出決定。調查員純粹是中立的中間人，安排各方會面，讓他們討論彼此的分歧，並找出一個各方均接受的解決方法。

進行調解，可使投訴個案在較和諧的氣氛下及早得到處理。如果雙方能透過磋商，找到可行的解決辦法，則調解可令投訴人和有關機構感到更加滿意。進行調解的目的與申訴專員奉行的處事原則貫徹一致，都是在於致力尋求解決問題的方法，而不是着意挑剔責難。

申訴專員公署

本署的調解工作，由本署的調查人員負責。他們輪流擔當調解員及／或助理調解員，居中調停。本人及本署 24 名人員已完成一個獲香港調解中心及多間專業機構認可的調解課程。

在本報告年度內，經我們調解後終結的投訴個案有 29 宗，涉及 15 間《申訴專員條例》附表所載列的機構。在上一個報告年度內，經我們調解後終結的投訴個案有 10 宗，涉及機構則為 6 間。個案終結後，我們會要求投訴人及被投訴機構填寫問卷，就本署處理其個案的方法提出意見。從交回本署的問卷可以知道，在大部分個案中，投訴人及被投訴機構均認為調解是一個有效、便捷及較平和的解決問題方法。

~~4.22 本署的主要職能是為那些不滿公營機構的行動的市民紓解不滿；本署的最終目的，是希望藉着徹底解決問題和防止再有同類的投訴，全面改善公共行政的質素。如果投訴成立，本署會盡力與有關機構磋商，建議該機構推行全面的改善措施，並把問題徹底解決。在一般的情況下，所有調查報告均會以草擬本的形式送交有關機構的首長，請他們作出評論及／或提出意見。我們以往亦一再強調，我們進行調查的目的並不是要找出罪魁禍首，加以責難。如需對個別人員採取任何行動，亦是管理方面的事，應該由有關機構的首長處理。可是，有些投訴人似乎不理解或不接受這種處事方法。~~

4.23 市民提出投訴時，通常都是內心憤憤不平，情緒十分激動；被投訴的機構往往亦會因為被人投訴而感到氣憤和心有不甘。我們明白必須對投訴人及被投訴的機構一視同仁，並會堅守這個原則。申訴專員會按事實評理，不會偏袒任何一方。

職權範圍

4.24 二零零零年六月三十日，香港地下鐵路公司轉為私營，並成為上市公司，因此，不再是《申訴專員條例》附表 1 所載列