

立法會 *Legislative Council*

立法會 CP 532/00-01 號文件
(此份會議紀要業經申訴專員審閱)

檔號：CP/G06/4 (V)

立法會議員與申訴專員戴婉瑩女士, JP
於2000年12月5日星期二上午11時
在立法會大樓會議室 A 舉行會議的紀要

出席議員：周梁淑怡議員, JP (主席)
李柱銘議員, SC, JP
吳亮星議員
劉江華議員
勞永樂議員
黃成智議員

應邀出席者：申訴專員公署

申訴專員
戴婉瑩女士, JP

首席行政主任
黃馮佩嫻女士

列席職員：秘書長
馮載祥先生, JP

總主任(申訴)
甘伍麗文女士

高級主任(申訴)2
陳李湘雯女士

經辦人／部門

I. 主席致開會辭

主席歡迎申訴專員戴婉瑩女士及首席行政主任黃馮佩嫻女士出席會議。她表示，是次會議旨在讓申訴專員向議員簡報申訴專員公署的工作情況，並讓雙方就共同關注的事項交換意見。

2. 主席請議員注意，在2000年6月13日的上次會議席上，議員與申訴專員已同意將會議的次數改為每年一次，每次在年底舉行。她提醒議員，是次會議不受《立法會(權力及特權)條例》(第382章)保障，以及會議上不會討論個別個案。

II. 申訴專員就申訴專員公署的工作作出簡報 (立法會CP 238/00-01(03)號文件)

3. 應主席的邀請，申訴專員向議員簡介申訴專員公署(下稱“公署”)的工作情況，有關內容已載於早前提供的文件(立法會CP 238/00-01(03)號文件)。申訴專員表示，在過去6個月內，公署的工作量急劇增加，查詢和投訴個案數目有上升的趨勢。此趨勢如持續，公署全年的工作量估計將會上升約20%。在2000至2001報告年度首6個月內，公署共接到6 399宗查詢和1 864宗投訴。在上一報告年度內，經正式調查的投訴共有194宗，其中122宗證明成立或部分成立。公署在年內完成了3項直接調查，現時有4項直接調查仍在進行中。在申訴專員就投訴事項提出的138項建議當中，有99%獲政府當局接納，部分且已付諸實行。

4. 申訴專員補充，過去6個月來，公署積極展開一連串新的宣傳活動及社區關係工作，其中包括在5月份推出新一輯宣傳短片、印製新的宣傳海報和單張，以及更新該署的網頁等。公署亦已製備一本名為“投訴錦囊”的小冊子。自11月以來，申訴專員公署在市民經常前往的6座政府辦公大樓舉行一連串的巡迴展覽，介紹公署的工作。此外，公署每年都會為公營機構舉辦講座，預計下一個對象可能是立法會議員及區議會議員的助理。此類講座的目的是讓參加者能清楚瞭解公署的權力和局限，並明白公署處理投訴的流程和方法，方便他們把涉及行政失當的個案轉介公署辦理。

5. 申訴專員回應李柱銘議員時解釋，在上一報告年度，申訴專員向政府提出的建議當中，只有1%不獲部門接納和付諸實行，原因是有關部門需要時間尋求額外資源及與其他相關部門協調，或為實施該等建議而需要適當修改有關的政策。至於有否個案是有關部門完全不接納申訴專員的建議，申訴專員表示，數年前曾有一宗關於違例建築物的個案，申訴專員根據《申訴專員條例》第16(3)條就該個案向當時的總督呈交報告。申訴專員認為，由此可見，部門接納申訴專員公署建議的百分比相當高，這亦可顯示申訴專員的建議公正客觀，公署是以理服人，而不是施加強權。觀乎機構大多能在調查報告

完成前著手實施申訴專員的建議，便足以證明申訴專員制度的長處。

6. 李柱銘議員表示，判斷申訴專員的建議是否合理難有絕對客觀的標準。故此，他認為申訴專員在作出建議時不應採取較為寬鬆的準則，使部門易於接受。此外，李議員亦詢問申訴專員是否應以投訴人的滿意程度作為申訴專員公署認受性的指標。申訴專員回答時向議員保證，公署既是法定機構，申訴專員會憑藉法例賦予的權力辦事，故此申訴專員作出判斷時，絕對無需考慮政治或妥協的問題，而只需秉持獨立、客觀、公正的精神處理每宗個案。申訴專員亦強調，她絕對不會受任何外來因素影響而作出妥協。申訴專員回答李議員的問題時表示，她會憑公義良心作出判斷。如申訴人有所不滿或提出指責，申訴專員會就個案再作檢討。但若結果證實公署的決定正確，公署會擇善固執，維持原來的判斷。

7. 吳亮星議員從該文件中察悉，公署已開始接受透過電話及電子郵件作出的投訴。他憂慮一些投訴人會藉電話投訴掩飾其身份，作出惡意指控。吳議員詢問公署如何界定投訴的真偽。他又希望瞭解公署會否把電話投訴的談話內容錄音，以及該兩項服務對人手及資源的影響。

8. 申訴專員回應時表示，隨著《電子交易條例》制定後，公署已開始接受以電子郵件形式作出的投訴，每周均收到數封電子郵件。然而，根據《申訴專員條例》的保密規定，公署不能用電子郵件直接與投訴人通訊，談論其投訴事項，因為透過電子郵件通訊無法確定收件人即為投訴人。公署會與投訴人聯絡，請他提供個人資料及住址等，以便確認身份及跟進聯絡。

9. 申訴專員亦向議員講述，公署以往只接受書面投訴，是因為需要確保投訴內容正確無誤，才可展開跟進調查。不過，公署已在本年4、5月期間進行一項試驗計劃，接受電話投訴。公署人員在接聽電話時把投訴內容記錄下來，並以書面方式把投訴事項的要點寄交投訴人，由投訴人核實記錄內容，然後交回公署跟進。為確保投訴事項的紀錄真確無誤，公署人員會先徵求投訴人的同意，才把電話談話錄音。倘若投訴人拒絕進行錄音，公署人員會要求他按照正常程序，寫信或親身前往公署作出投訴。

9. 申訴專員已初步評估這項試驗計劃，結果顯示接受電話投訴是可行的做法，這樣可協助一些在書寫方面有困難的投訴人。不過，電話投訴只適宜用於性質較

為簡單的個案，對於一些需要翻查大量文件的個案，則不太合適。公署已確認這項計劃可作為長遠的服務目標。由於這項計劃尚在試驗階段，公署只調派內部後勤人員負責接聽電話，不過，現時已着手招聘4名申訴助理，擔當接聽電話投訴的工作。公署將於明年正式推出這項新服務，然後再決定應否將接聽電話投訴的做法確立為常設的投訴渠道。

11. 吳亮星議員認為，實際上，公署仍需以一貫的書面方式跟進透過電子郵件及電話作出的投訴，所以這不能說是一項新服務。吳議員認為其成效可能在於吸引更多新個案。申訴專員不同意此點，她表示，投訴人從前必須親身前往公署作出投訴，現在足不出戶便可做到，投訴內容由公署人員筆錄，這方面已屬新猶。不過，申訴專員同意議員所述，即該兩項服務方便易用，可能會令新個案的數目有所增加。但她強調，這並不是公署的價值取向。公署致力執行的基本職能，是為那些不滿公營機構措施的市民紓解不滿，從而徹底解決問題及防止同類投訴再次出現。

12. 申訴專員亦請議員注意，在電話投訴方面，值得關注的是某些投訴人在作出電話投訴後可能已宣洩了怒氣，當公署人員隨後接觸他們以跟進其投訴時，他們便不作回應及不予核實投訴要點，以致有關個案只能在那個階段結束。然而，這對公署的資源有很大影響。吳亮星議員建議，公署可考慮分層次處理該類投訴，以避免投入過多資源。申訴專員強調，雖然該類投訴可能會虛耗公署的資源，但申訴專員仍須依據法例的要求，嚴謹地跟進處理每一宗投訴個案。不過，公署在評審所有投訴時，可以按個案的嚴重程度考慮是否展開調查，或採用另一類的排解糾紛方法處理。對於性質較嚴重和複雜的投訴個案，申訴專員會作出深入和全面的正式調查；至於較輕微的投訴個案，公署可在徵求投訴人同意後，根據“現處計劃”直接把投訴轉介有關的部門或機構，由該部門或機構按其內部的處理投訴程序進行調查及答覆投訴人。公署會密切留意部門或機構的回覆，如認為有關部門或機構沒有適當地處理或圓滿解決該投訴，公署便會介入或作出跟進。申訴專員亦告知議員，她已向政府當局提交有關《申訴專員條例》的擬議修訂，希望在下一年度將彈性處理投訴的形式正式納入法例。如此一來，公署在正式調查外，亦可以提供調解服務作為另一類排解糾紛的方法。

13. 主席認為，公署接受電話投訴，確能為市民帶來方便，故此應將之確立為一項常設服務。既然公署已試驗電話投訴服務及初步認為可行，她詢問為何仍需待

明年才正式推出此項服務。此外，主席亦查詢，公署以何準則界定某投訴事項屬於查詢抑或投訴個案。申訴專員回應時表示，在上一報告年度，公署接到九千多個初步查詢電話。除非投訴人能夠有條理地清楚指出其投訴事項和部門名稱，而公署又認同投訴內容已有表面證據證明涉及行政失當，才會將該個案歸類為投訴。至於為何未能立即將電話投訴服務轉為常設服務，申訴專員解釋，公署必須為這項新服務預先安排配套的人手、電話線設施及議定跟進行動等。

14. 主席關注電話投訴服務將會帶來的工作量。她瞭解到，公署在上年度接到的3 000宗投訴中，只有194宗經過正式調查。她詢問這是否意味其餘個案都是較輕微，而且部分已透過電話處理。她進而詢問申訴專員有否估計這方面的工作量並在資源上作出配合。申訴專員澄清，這並不表示公署只處理過194宗嚴重個案。事實上，公署接到任何投訴時，會首先作出審核，然後決定是否進行全面調查，或透過各種另類的排解糾紛方法，包括“現處計劃”、“提供協助”或“調解服務”，處理較輕微的投訴。去年，透過“現處計劃”由部門處理的個案有四百多宗。公署在這方面的工作是審核投訴內容，如有表面證據，便會徵求投訴人同意，然後將投訴轉介有關部門直接處理。在第二個層次上，如被投訴的部門有失當之處，需作出跟進改善，而該部門又表示願意這樣做，申訴專員認為應讓部門有機會作出改善，而非由公署高調地進行正式調查。去年，此類個案的數目有九百多宗。至於第三個層次的個案，即部門不承認犯錯，但公署並不認同，且認為有關個案性質嚴重，而投訴人與部門已無合理機會以調解方式解決問題，公署必定會對此類個案進行正式調查。事實上，處理第二及第三個層次個案的方法所涉及的工作與正式調查無異，其中包括作出多方面的初步調查，例如翻查檔案及會見證人等。而唯一與正式調查不同的，是無需依照法律程序宣布展開調查，亦無需要求被投訴機構循正式程序就調查報告的內容作出評論。

15. 黃成智議員詢問公署曾否對投訴人的背景進行調查。他指出，公署的公眾教育及宣傳活動似乎未有明顯的目標對象。根據他在社區服務方面的經驗，他認為公署的宣傳策略似乎不及部分機構(例如廉政公署)那樣可以滲透至每一階層。因此，黃議員認為，公署在資源許可下，應特別顧及一些對公署的服務一無所知的基層人士。申訴專員表示，公署並無對投訴人的背景進行調查，但根據日常的觀察，向公署求助的投訴人當中，不乏社會各階層的人士，故此實難決定應以哪類人士作為推廣目標。不過，由於公署必須確保所提供的服務廣為

人知，故此會採用廣泛普及的宣傳方法，如透過電視、海報等媒介作出宣傳。在政府辦公大樓舉行的巡迴展覽，目的正是針對一些有可能對政府部門有所不滿的投訴人。公署亦已制訂一系列的宣傳推廣活動及社區關係計劃，藉此將其宣傳計劃擴展至地區層面。該等活動包括透過服務機構的安排，邀請長者及學生團體前往參觀公署的資源中心。事實上，公署已開始接觸一些基層社區組織，希望能加深基層人士對公署工作的瞭解。舉例來說，公署曾接觸一個名為“賢毅社”的婦女組織。就黃議員的提議，申訴專員強調，雖然公署希望盡可能擴大接觸面，但礙於資源所限，公署實際上不可能接觸地區上所有不同階層的人士。為彌補這方面的不足，申訴專員認為可依賴熟悉地區事務的區議員作為橋樑，讓申訴專員公署的工作更廣為人知，或在有需要的情況下將個案轉介有關機構。申訴專員重申，最重要的是公署與各方緊密合作，互補不足。黃成智議員提議申訴專員可考慮與地區組織協辦一些宣傳活動。申訴專員確認，公署每年都會派員到每個區議會逐一訪問及交換意見。

16. 吳亮星議員查詢公署對香港房屋委員會及房屋署管理建造工程事宜的直接調查將於何時完成。申訴專員回應時表示，公署現已完成接見所有有關人員，預計在明年首季末可將報告的初稿送交部門作回應。

17. 申訴專員回應主席時表示，公署曾於兩、三年前進行一項簡單調查，以瞭解市民對公署工作的認識和看法，明年將會再次進行較詳細的調查，並會在下一份年報中及在下一次會議上向立法會議員交代調查結果。

III. 立法會議員提出的討論事項

(a) 申訴專員公署聘用非公務員的進展

(立法會CP 238/00-01(04)號文件)

18. 黃成智議員代替李華明議員提出此事項。黃議員指出，根據上述文件所載，公署到2002年才可完成有關聘用非公務員的所需程序，他認為這進度實太緩慢。李柱銘議員憶述，立法會議員與申訴專員於2000年6月13日舉行的會議上，議員已一再強調，公署應盡快聘用非公務員擔任所有職位，這對公署能否獲得市民信任及建立公正獨立的形像十分重要。公署早於1989年成立，議員在過去多年來亦曾不斷向申訴專員提出此事，惟此方面的工作進展極為緩慢。李議員對此感到失望，他詢問公署的獨立過程進展緩慢的原因，以及問題所在。

19. 申訴專員回應時表示，她自1999年4月出任申訴專員後，已隨即開始與政府當局商討公署脫離政府編制的可行性、擬備建議及進行內部審議和諮詢等，並於同年9月與政府達成原則上的協定。在不足兩年內，她已取得政府當局的同意，並在尚未獲得撥款前先展開招聘工作。她是全心全意地為提高公署的獨立性而努力，並已取得極佳成果。申訴專員憶述，在2000年6月13日的上次會議上，議員堅持申訴專員應制定有關聘用非公務員擔任公署所有職位的確實時間表。不過，申訴專員當時仍未能就所有細節與政府當局達成協議，但現在她已能夠提供一個兩年的時間表。事隔數月，情況已大有進展。

20. 李柱銘議員仍然認為兩年時間委實太長。倘若公署是一間私營機構，應該可在很短時間內完成招聘。由於聘用非公務員的工作在初期進展太緩慢，所以現在理應加速進行，以彌補失去的時間。申訴專員回應時重申，自她上任以來，她一直以迅速的行動及不失謹慎的態度，為申訴專員公署的獨立展開工作。她補充，政府辦事須按部就班，遵守各項程序的要求，實不宜與私營公司相比，她籲請議員務須諒解客觀事實。

21. 主席同意申訴專員所述，即政府的辦事程序會造成一定的掣肘。她亦認同脫離政府編制一事需要一段過渡期。她憶述，立法會秘書處獨立前，亦曾經過多年的構思及討論，最終才脫離政府編制，故此公署的獨立過程尚不算太緩慢。然而，最重要的一點並非職員的招聘，而是公署是否整個脫離政府架構，這樣才可確保公署享有較大的自由度。申訴專員回應時表示，公署在本財政年度獲得政府當局批出一筆過撥款，這項財政安排是公署脫離政府編制的第一步。公署獨立的過程將包括為屬下各級人員訂定擬議聘用條款，設立行政及財務管理系統，而在現職公務員調返政府前，亦需擬備一套完整的工作守則，以確保新聘的非公務員得到適當指導。申訴專員重申，申訴專員公署獨立的長遠目標是不會改變的。

22. 李柱銘議員詢問，現職公務員為何不選擇留任，繼續為公署服務。申訴專員回答，公署基於財政上的考慮，只能以市場水平的薪酬聘請職員，這與一般公務員所享有的優厚聘用條件相比，吸引力難免稍遜。

23. 黃成智議員批評，前任申訴專員似乎未有履行承諾，盡快實行獨立。黃議員憂慮，戴女士一旦離職，將不能確保公署會繼續邁向獨立的目標。李柱銘議員補充，公署獨立一事拖延經年，或可歸咎於政府欠缺決心。

申訴專員回應時堅決表示，她會致力在5年的任期內完成招聘及脫離政府編制的重要工作。

24. 主席總結時表示，公署獨立之聲其實並非始於成立初期。在九十年代中期，前任申訴專員已逐步開放某些職位，並開始招聘合約職員。在是次會議上，議員首次獲悉一個清晰的時間表、往後的方向及申訴專員的計劃。這已明顯比前跨進一大步。

(b) 申訴專員的建議未有全部付諸實行的個案
(立法會CP 238/00-01(05)號文件)

25. 主席再次提醒議員，是次會議只討論處事的原則，不應談論個別個案。

26. 劉江華議員提出此事項，並強調必須概述有關個案的情況，才能說明問題所在。申訴專員已就該個案進行調查及作出建議，並認為有關部門需向受影響的住戶道歉及為住戶購買家居保險。當有關的申訴團體滿心歡喜，以為事件終可圓滿解決時，怎料部門卻拒絕實施公署的建議，更認為居民需要分擔購買家居保險的費用。該團體遂再次向公署求助，但申訴專員認為事件已獲得解決，並表示會終止處理該個案。申訴團體因未有獲得公平對待而感到氣憤難平。

27. 申訴專員解釋，公署作出建議的其中一個最終目標，是防止部門再犯同類錯誤。一般來說，公署所作出的建議，平均有95%獲部門或機構接納，只有5%因資源或政策所限而不獲接納。雖然申訴專員同意這情況並非最理想，但若部門或機構建議採取其他合理的補救或改善措施，而該些建議同樣可達致原有建議的預期效果，即防止再犯同類錯誤，申訴專員在考慮後可能會接受該些建議。

28. 劉江華議員不同意此說法。他認為申訴專員應以開放的態度處理個案。以所述個案為例，事件的癥結是有關部門並未承擔申訴專員認為它應該承擔的責任，而申訴團體則因為問題仍未獲得解決而覺得沒有受到公平對待。申訴專員在事件的發展仍未能令人滿意時決定終止處理該個案，這做法將大大影響申訴專員公署的形象。

29. 主席表示，她雖不知道個案的詳情，但亦能理解申訴團體的不滿。申訴團體只希望申訴專員能妥善處理他們的不滿及要求獲得公平對待。他們並非期望有關部門能防止類似事件再次發生，因為這是部門而非申訴

團體的責任。至於部門本身面對的困難，申訴團體所關注的是政府部門必須糾正所犯的錯誤。

30. 申訴專員指出，所述個案涉及的是並無絕對對或錯的樓宇設施的設計問題。一般來說，公署在調查後作出的建議不會提供法律上的補救方法。申訴專員的決定對政府部門或機構並無約束力。舉例而言，若某部門犯了錯失而公署認為須予改進，可採取的改進方法其實有很多。申訴專員需要確實知道部門已採取長遠措施，避免同類事件再次發生，而部門亦可提出能達致相同目的的其他建議。然而，申訴專員不能接受部門不採取任何補救行動。申訴專員認為，在某些情況下，公署經調查後提出的建議，可循政治途徑予以跟進及付諸實行。

31. 主席建議將上述個案交由立法會申訴部處理。劉議員回應時表示，該個案早已經由申訴部處理，但不得要領。問題的關鍵是申訴專員並無引用《申訴專員條例》第16條向行政長官提交報告，而在該條例的保密條文亦規定申訴專員不得與議員討論公署作出該決定背後的原因。另一方面，議員只能與政府部門舉行會議，但無法改變部門堅持的立場。因此，在此個案而言，申訴團體已投訴無門。

32. 申訴專員解釋，礙於《申訴專員條例》所限，申訴專員只能向投訴人本人交代他的個案詳情。若非如此，投訴人對其身份獲申訴專員公署保密的信心將會大為動搖。而且《申訴專員條例》的嚴格要求，亦促使申訴專員在引述某些個案的概況時須小心用詞，以免惹人猜測案中當事人的身份。故此，申訴專員認為，在結束個案的調查工作後，餘下的問題可以在政治層面處理，藉以監察有關部門及機構實施申訴專員的建議的情況。

33. 主席總結時表示，申訴專員可根據《申訴專員條例》所賦予的權力，決定接受部門實施而她亦認為合理的建議。由於此議項的討論已超出是次會議所涵蓋的範圍，故此她認為應將議員所關注的事項提交內務委員會討論，以便研究如何設立機制，讓議員跟進此類個案。

34. 主席多謝申訴專員及她的同事和議員出席會議。

35. 會議於12時50分結束。

立法會秘書處
2001年2月27日