

立法會

Legislative Council

立法會CP 495/02-03號文件
(此份會議紀要業經申訴專員審閱)

檔號：CP/G06/4 (VII)

立法會議員與申訴專員戴婉瑩女士, JP
於2002年12月10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, GBS, JP (主席)
朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
李柱銘議員, SC, JP
吳亮星議員, JP
劉江華議員
劉慧卿議員, JP
李鳳英議員, JP
麥國風議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

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：副秘書長
羅錦生先生, JP

首席主任(申訴)
甘伍麗文女士

高級主任(申訴)4
曾慶苑女士

I. 主席致開會辭

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

II. 於2001年12月5日舉行的上次會議的續議事項

公署職員的薪酬福利條件 (立法會CP 176/02-03(03)號文件)

2. 申訴專員向與會者簡介立法會CP 176/02-03(03)號文件。簡括而言，申訴專員表示，她與政府當局已就公署職員的服務條件達成共識，即公署職員的服務條件不得較政府架構內相類職系人員的服務條件優厚；該項規定將會在行政安排備忘錄內訂明。申訴專員並已藉脫離政府架構的機會，按照“不得較為優厚”的原則，檢討及簡化公署的薪級表和職員可享有的附帶福利。鑒於政府已率先調減基準職級的入職薪酬，申訴專員亦隨之對所有其他有關職級的入職薪酬作出類似的調整。新訂薪級表的薪酬水平較“舊有”薪級表減少約10%至24%。此外，公署亦取消了按年增薪額；換言之，公署職員在合約期內將會獲發固定的薪金。而為簡化薪酬福利條件，公署向職員發放現金津貼，以取代政府向公務員發放的多種不同附帶福利，如海外教育津貼、房屋津貼等。此外，公署亦將部分職級合併，以精簡職員架構。

3. 劉慧卿議員關注到，鑒於申訴專員向擬聘用的職員提出僱傭合約及釐定薪酬福利條件時，須遵從上述“不得較政府架構內相類職系人員的服務條件優厚”的原則，這樣會否令申訴專員在聘用員工方面出現困難，尤其是公署所提出的服務條件或未能吸引優秀人才投考公署的職位空缺。

4. 申訴專員回應時表示，公署每次進行招聘，均接獲很多申請，而其中不少申請人更具備優良資歷；公署去年並曾聘用若干名具專業資格的人士出任調查員的職位空缺。她強調，公署在招聘及挽留人員方面迄今並無任何特別困難。應議員的要求，申訴專員承諾於會後提供書面資料，就公務員與公署職員對等職級中的總行政主任和首長薪級第2點人員的薪酬福利條件作出比較，以供議員參考。

申訴專員

5. 申訴專員回應劉慧卿議員的進一步提問時表示，自公署於2001年4月開始全面自行聘用合約員工及建立完全獨立的人事和行政制度以來，從政府借調過來的公務員已陸續返回政府部門工作。在本年度內，已約有50多名公務員返回政府部門。

6. 就申訴專員將薪級表的薪金調低10%至24%一事，申訴專員回應吳克星議員及李鳳英議員的提問時表示，新訂薪級表只適用於由2001年4月開始聘任的公署職員。至於在2001年4月之前受聘的職員，除非其獲晉升至較高職級或獲委任至另一職級，否則，舊有薪級表將繼續適用。倘職員獲晉升至較高職級或獲委任至另一職級，則其新職級的新訂薪酬福利條件將會適用。

7. 就此方面，主席及李鳳英議員關注到，由於新訂薪級表的薪金大幅調低，即使公署職員獲晉升至較高職級，但其薪金卻可能不加反減。申訴專員表示，上述情況理論上可能出現，因此當以舊有服務條件聘用的職員獲晉升時，公署在決定其在新訂薪級表下的薪級點時，會考慮有關職員的現有薪酬福利條件。公署作出此項考慮的目的，旨在確保在為期3年的合約期內，有關職員所獲發放的薪酬總額，不會少於其在先前合約期內所得的薪酬。

8. 對於李鳳英議員詢問公署人員的委任及薪酬福利條件是否全由申訴專員決定，申訴專員回應時指出，根據《申訴專員條例》(第397章)的規定，公署的職員全由申訴專員聘任，專員並可決定他們的薪酬和服務條件，但實際上，公署設有一套客觀的遴選制度，以防止裙帶關係。公署的行政及發展科並負責執行和督導公署的聘用制度。該科會對申請人進行初步篩選，例如審核其學歷及相關的工作經驗。初步入選的申請人須接受中、英文筆試及面試。該科隨後會評核申請人在筆試和面試的表現，而其他高級職員則會以輪流方式協助進行有關的評核工作，以便推薦合適的申請人予申訴專員考慮。

9. 麥國風議員關注到，公署取消按年增薪的制度後，可能無法為員工提供足夠的工作原動力，因而令公署的工作素質下降。申訴專員指出，此問題不會出現，因公署所有職員在受聘前均已清楚知悉，他們在合約期內將不會享有增薪點。此外，職員亦清楚知悉，公署會視乎職員的工作表現而決定是否為其續約。這項安排應可提供足夠的原動力，確保職員保持優良服務素質。就此方面，朱幼麟議員認為，公署其實可考慮將新訂薪級

表的起薪點略為降低，其後再給予員工每年增薪額，此舉可在一定程度上提升職員的工作原動力。

III. 申訴專員就申訴專員公署的工作作出簡報 (立法會CP 176/02-03(04)號文件)

10. 申訴專員按立法會CP 176/02-03(04)號文件所載資料，向與會者簡介上述議項。

工作量

11. 就葉國謙議員及朱幼麟議員關注公署所接獲的投訴數目是否有上升趨勢一事，申訴專員表示，在2001／2002報告年度所涵蓋的10個半月內(即2001年5月至2002年3月期間)，公署共接獲3 736宗投訴個案，較上一年度全年所接獲的投訴數目(即3709宗)為多。公署所接獲的投訴個案的多寡，在一定程度上與社會當時有否發生重大事件而引致市民不滿有關，故此難以估計公署所接獲的投訴數目會否增加。不過，2001／2002年度每月平均接獲的投訴個案為357宗，比較之下，2002／2003年度的首8個月(即2002年4月至11月期間)每月平均接獲的投訴個案為402宗，因此她估計公署本年度所接獲的投訴個案將會上升。

12. 朱幼麟議員詢問，公署接獲的投訴個案上升，是否反映政府部門的表現欠佳，還是市民的訴求日益提高，抑或反映出公署提供的服務優良並作廣泛宣傳。此外，朱議員、葉國謙議員、劉炳章議員及麥國風議員亦關注公署如何應付不斷增加的工作量。

13. 申訴專員回應時指出，造成投訴個案數目上升的原因，除朱議員所提及的上述因素外，與市民的負面情緒亦不無關係，故此實難以一概而論。為了應付工作量，公署會重整及簡化工序，並會在工作量增加的高峰期間，聘請具備豐富公共行政經驗的人員擔任臨時個案主任，協助處理投訴個案。她強調，倘靈活採用上述安排，將不會對公署造成沉重的財政負擔，因為此舉不會增大公署的常規編制。申訴專員回應麥國風議員的查詢時表示，由於政府正在削減公共開支，因此她預料政府將會削減公署未來數年的開支預算。雖然如此，公署將無須基於財政預算的理由而裁減員工。

14. 不過，麥國風議員關注，雖然申訴專員就職位保障作出保證，但面對日益沉重的工作量，公署員工的士氣或會受到一定影響。主席及麥議員並認為，公署的

工作量日益繁重，加上削減財政預算，或會影響到公署履行服務承諾的情況。

15. 申訴專員強調，雖然公署的工作量相當沉重，但員工士氣高漲，工作素質亦沒有因此而下降。至於服務承諾方面，公署現已訂明公署人員處理投訴的目標處理時間。舉例而言，公署職員須在5個工作天內回覆市民的書面查詢、在5個工作天內就市民的投訴完成初步審查並發出認收函件，以及在10個工作天內就公署職權管轄範圍以外或調查受到限制的個案發出覆函，當中會詳列公署不展開調查的原因。她表示，由於工作繁重，她不排除會因此而令處理投訴個案的時間稍為延長，但就現階段而言，公署會盡量在現有的目標處理時間內完成工作。鑒於公署會重整工序並在工作量高峰期間聘用臨時個案主任，故此，她有信心公署能夠應付沉重的工作量。

16. 然而，麥國風議員認為，公署不應只專注處理投訴，而應更積極地改善公共行政服務的素質和水平，以減低市民的不滿情緒，從而減輕公署的工作量。申訴專員回應時指出，這個正是其工作宗旨。公署的使命就是希望透過獨立、客觀和公正的調查，為市民處理及解決因公營部門行政失當而引致的不滿及所引發的問題，藉以改善公共行政服務的素質與水平，從而減少投訴。除了為公職人員編訂《良好服務指引》外，公署每年均舉辦處理投訴的研討會，讓政府部門及公營機構的員工交流處理投訴的心得，並提高員工處理投訴的專業水平。

員工招聘

17. 關於員工招聘方面，申訴專員告知，公署已經聘請63位合約人員(佔公署職員編制的60%)，以取代借調到公署的公務員。公署期望在2003／04年度內，所有公務員均會以合約人員取代。

18. 劉炳章議員詢問，公署根據何種準則聘用員工，以及倘若公署職員缺乏處理某些個案所需的專業知識，公署會否聘請特約人員。

19. 申訴專員表示，基於工作性質的關係，倘有關人士具備公共行政工作經驗、曾從事調查工作或具法律知識背景，公署會視之為具備與調查工作相關的工作經驗。此外，鑒於公署設立了多個專責不同專業範疇的顧問小組，以便職員在處理涉及較專門範疇的投訴／查詢時，可徵求顧問專家的意見，因此公署無須在招聘職員的階段要求職員具備某方面的專業知識。

20. 就此方面，劉炳章議員關注到，倘某一類的投訴大幅減少，而公署又礙於與負責該類投訴的人員所訂的合約尚未屆滿而須繼續聘用有關員工，這樣會否出現人力資源錯配的情況。申訴專員表示，原則上，公署職員須處理向公署提出的每類投訴，因此人力資源錯配的問題及因而令某類專業人才過剩的情況並不會出現。

辦公地方

21. 劉慧卿議員察悉，根據申訴專員在立法會 CP 176/02-03(04)號文件所提供的資料，公署用於購置辦公地方的費用較原先申請的撥款為低。她因此詢問申訴專員，這是否由於地產物業價格下調所致。

22. 申訴專員表示，物業價格下降是其中一項因素，而其他令公署得以減少購置辦公室支出的因素則包括：所購置的樓面面積減少了10%、購買時間，以及議價能力等。不過，鑒於新辦事處座落於舊建築物內，故此，雖然公署在裝修新辦事處時已採用簡單及儉樸的設計，但仍須花費不少開支以進行翻新電線等必要工程項目。她同時請議員注意，有關“傢俬及器材”的預算開支應為138萬元，而非文件所載的180萬元。此外，申訴專員表示，她亦曾考慮議員早前的建議，即由公署直接監督裝修工程。不過，業經研究有關的可行性及考慮到公署並無監管裝修工程的專業知識後，她最終決定由建築署負責監督招標工作及新辦事處的裝修工程。因應議員提出的要求，申訴專員承諾於會後提供書面資料，闡述除立法會 CP 176/02-03(04)號文件第7段所提述的費用外，建築署有否就其提供管理工程計劃服務向公署收取費用。

申訴專員

(會後補註： 申訴專員於2003年1月2日去信主席，確認建築署並沒有就有關裝修工程計劃的服務向公署收取費用。)

23. 就劉慧卿議員詢問公署所購置的樓面面積較核准面積為少的原因為何，申訴專員告知，由於信德中心的物業業權分散，故她只可考慮在市場上發售的物業。她並表示，倘能在兩個相連樓層設置辦事處當然理想不過，但她不希望為了將辦事處設於相連樓層而付出她認為是過高的價錢。她在作出決定時所考慮的兩項最重要因素為：有關物業是否在市場上發售及其價格；而公署購入物業的價格，更創這兩座大廈的物業成交價格新低。她並承認，公署辦公地方略有不足的確不太理想，但公署將會妥為應付此情況。

24. 葉國謙議員關注到，公署的新辦事處分別座落於信德中心兩座不同大廈，可能對公署的有效運作構成影響。申訴專員同意，倘辦事處能夠位於相連樓層，當然是理想的安排，但如此一來，購置辦公室的費用將會大幅增加。為審慎運用公帑起見，她最終決定以更相宜的價錢購置位於另一座大廈的辦公室，作為公署行政組的辦公室，並會致力透過資訊科技，例如舉行視像會議，以解決辦公室分別設於兩座大廈對運作造成的不便，令工作保持暢順無礙。

IV. 立法會議員提出的討論事項

(a) 就政府部門的熱線電話服務進行電話錄音 (立法會CP 176/02-03(05)號文件)

25. 劉慧卿議員察悉申訴專員就上述事項提供的資料(載於立法會CP 176/02-03(05)號文件)。她並詢問，公署人員有否就其與投訴人的談話內容進行電話錄音。

26. 申訴專員表示，公署新辦公室的電話系統備有錄音設施，員工可自行決定是否有需要就他們與投訴人的談話進行電話錄音。一般而言，對於某些可能十分複雜的個案，又或是情緒十分激動的投訴人，把談話內容錄音可有助提供確切證據，證明有關職員有否就投訴人的申訴作出適當處理。至於電話投訴，公署則會一律進行電話錄音。公署職員並會告知投訴人，其電話對話正被錄音。

27. 就此方面，余若薇議員關注到，倘投訴人不同意公署職員就其電話談話內容進行錄音，公署職員將如何處理。申訴專員表示，假如遇到這樣的情況，公署職員會建議投訴人考慮改用書面方式或親臨公署投訴。假如有關投訴人在電話中對公署職員惡言相向，職員可運用酌情權，決定掛斷電話。

28. 至於政府部門應否就其熱線電話的談話內容錄音一事，申訴專員表示，這全視乎有關部門的首長認為是否有此需要。不過，誠如上文所述，倘當事人(如求助市民)的情緒變得極為激動時，有關的談話過程錄音帶無疑可提供客觀和確切的證據，以驗證投訴人日後就該談話內容所作的指稱(尤其是涉及員工態度等問題)是否屬實。

(b) 濫用申訴專員制度

(立法會CP 176/02-03(06)至(09)號文件)

29. 何秀蘭議員表示，申訴專員於2002年6月發表的《香港申訴專員年報》中指出，“許多人作出投訴的目的，都是想向公職人員提出某些要求，甚至是過分的要求……。有些投訴人其實另有企圖，只想‘利用’本署(申訴專員公署)，以達到他們的目的。”她關注到，在毫無實質數據支持的情況下，申訴專員的上述言論不但可能會給予政府部門及公營機構錯誤信息，誤以為公署認同政府部門及公營機構無須為市民提供協助，更可能會令有關部門／機構(如房屋署和社會福利署)的員工感到無所適從，擔心他們在行使部門的酌情權時，反會被公署斥為向壓力低頭，構成另類的行政失當。何議員特別關注該年報中的表3和表9有關懲教署的個案。

30. 劉慧卿議員認同何議員的觀點。她並認為，申訴專員在年報中提出上述言論時，應同時清楚列明公署在界定何謂濫用申訴制度個案時所採用的準則，以及所涉及的濫用個案數字等；這樣才能提供充分理據，證明申訴專員的指稱屬實。此外，麥國風議員亦認為，在一定程度上，申訴專員的上述言論會令市民卻步，不敢向公署提出投訴。就此，他詢問公署有否為前線員工提供培訓，讓他們具備足夠專業知識，以評估投訴人有否濫用公署的申訴制度。

31. 申訴專員澄清，在年報中“緒言”一節內的想法為她個人的感想，旨在透過提醒投訴人和被投訴機構有需要善用申訴機制，以培養正面的投訴文化。她亦希望藉着有關言論，讓公職人員清楚知悉，他們應按照現行政策，認真地履行職務；倘若他們向不合理的要求讓步，有關行為本身亦可能構成行政失當。申訴專員並指出，市民向公署作出投訴／求助時，只須提出表面證據，顯示政府部門有行政失當的行為便已足夠。假如市民能提出表面證據，他們便有權提出申訴。在這階段，一般不會出現濫用申訴機制的問題。公署經調查後會告知投訴人其投訴是否成立。而當公署已判斷投訴不成立，但投訴人仍鏗而不捨地要求得到一些公署認為他們不應得到的利益時，才會出現濫用申訴機制的情況。同樣地，倘政府部門／公營機構罔顧既定做法，向投訴人的不合理要求作出讓步，以期平息控訴，這亦可以視作行政失當。在這些情況下，公署會在其回覆或調查報告內清楚指出有關情況。因此，遭批評的政府部門／公營機構不可能對其應有的行事標準一無所知。她並補充，有關她在年報中就濫用申訴制度發表的言論，本港傳媒均以相當篇幅作出報道，而絕大部分傳媒均以正面報道有關言論，

並正確反映其上述用意。此外，申訴專員澄清，與懲教署有關的147宗個案全屬“要求協助”個案，當中並無涉及濫用申訴制度的情況。她並向議員保證，公署明白由在囚人士提出投訴的情況特殊，因此公署不大可能會將這類投訴視為濫用申訴機制。

32. 至於就懷疑濫用申訴制度的個案數字作出統計一事，申訴專員指出，截至目前為止，公署並無就這方面的數字作出統計，以免產生標籤效應。她之所以在年報中提出上述觀點，是希望在濫用問題蔚然成風之前，公開發表她對這類濫用申訴機制事件的看法，並藉此提醒公職人員，即使有人以提出投訴作威脅，他們也要秉持原則、堅守崗位。不過，鑒於議員對此提出關注，她承諾會考慮就該等懷疑濫用公署申訴制度的個案數字作出統計。

33. 對於申訴專員敢於在年報中指出有市民濫用申訴制度，劉江華議員表示讚賞，並建議專員可考慮在來年的年報中發表有關濫用申訴制度的個案數字，以供公眾人士備悉。就此方面，他詢問，自申訴專員發表上述言論後，投訴文化有否任何改變，以及除公開發表該等言論外，申訴專員會否考慮制訂其他措施，以防止濫用公署申訴制度的情況。

34. 申訴專員回應時告知，她發表上述言論後，公署職員似乎更敢於指出懷疑涉及濫用申訴制度的情況。政府部門／公營機構亦給予正面回應，因公職人員把申訴專員的言論視作對他們的支持，鼓勵他們在履行職務時必須秉公辦理，對無理取鬧的投訴人採取報復行動無畏無懼。至於杜絕濫用申訴制度方面，她同意會考慮在下一年度的年報內，就政府部門／公營機構這方面的表現作出評估。

35. 主席總結時表示，議員均認同在善用有限社會資源的大前提及公平的原則下，濫用申訴制度的風氣應予以遏止。不過，由於申訴專員的言論令人產生有**很多人**濫用申訴制度的印象，但公署卻沒有備存有關的統計數據，議員才會就此事提出關注。她並認為，申訴專員應慎重考慮，日後發表類似言論時應同時清楚說明有關立論的背景資料或數據，以免引起不必要的誤會或傳達不正確的信息。

(會後補註：申訴專員已於2003年1月2日去信主席，進一步澄清她在年報中的言論，表明該言論只是希望帶出“**有些投訴人**其實另有企圖，只想‘利用’本署，以達到他們的目的”的信息。)

V. 其他事項

36. 鑒於議員沒有提出其他事項，主席宣布會議結束，並多謝申訴專員和她的同事及議員出席會議。

37. 會議於下午1時正結束。

立法會秘書處

2003年3月4日