

立法會 *Legislative Council*

立法會CP 451/08-09號文件
(此份會議紀要業經申訴專員審閱)

檔號：CP/G06/4 XIII

立法會議員與申訴專員戴婉瑩女士, JP
於2008年12月9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：劉健儀議員, GBS, JP (主席)
何俊仁議員
李華明議員, JP
余若薇議員, SC, JP
王國興議員, MH
梁國雄議員
湯家驊議員, SC
劉秀成議員, SBS, JP
陳淑莊議員
葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
謝偉俊議員
譚偉豪議員, JP

應邀出席者：申訴專員公署

申訴專員
戴婉瑩女士, JP

總行政主任
莫潤泉先生

高級行政主任(外務)
陳錫霞女士

列席職員 : 首席議會秘書(申訴)
湯李燕屏女士

高級議會秘書(申訴)4
曾慶苑小姐

經辦人／部門

主席歡迎申訴專員戴婉瑩女士及其同事出席會議。她表示是次會議旨在邀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,並就雙方共同關注的事項交換意見。主席提醒議員,是次會議不受《立法會(權力及特權)條例》(第382章)保障,亦不會討論個別個案。

I. 申訴專員公署去年的工作 (立法會CP 201/08-09號文件)

工作量

2. 申訴專員向議員簡介公署上年度的工作。她重點提述,公署在2006-2007年度接獲5 606宗個案,在2007-2008年度則有4 987宗。她指出,雖然2007-2008年度的工作量似乎有所下降,但事實並非如此,因為2006-2007年度有兩項公眾關注的事件(颱風派比安襲港,帶來超過200宗針對香港天文台作出的類似投訴;以及廣播事務管理局對香港電台的一個節目作出批評,造成超過1 300宗投訴),引發"串燒式"投訴湧現。撇除與這兩件事有關的投訴,2007-2008年度接獲的投訴,實際上較2006-2007年度為多。她表示,一如慣常,當出現某些引起廣泛公眾關注的事件,投訴的數字便會飆升。總的來說,在過去10年間,向公署作出的投訴數字一直上升。

直接調查

3. 王國興議員讚揚申訴專員歷年來的工作。就此,他察悉並關注到,雖然申訴專員已完成有關政府當局如何處理滲水投訴的直接調查,並提出卓越的觀點和建議,惟鮮見改善或進展(例如政府當局沒

有就申訴專員提出設立樓宇事務審裁處的建議採取行動)。他認為申訴專員應探討有何方法確保她的建議獲得有效實行。葉國謙議員表達相若的意見，認為公署作為確保把錯誤糾正的監察者，公眾對之抱有高度期望，申訴專員的建議亦宜獲得有效實行。

4. 申訴專員解釋，依據《申訴專員條例》(第397章)，申訴專員主要擔當評論者的角色。申訴專員會就行政失當的投訴進行調查，或在沒有接獲投訴的情況下，就重大事項主動展開直接調查，然後就調查所得提出改善建議，供有關政府部門／機構考慮。她強調，她的建議並無約束力。若有關政府部門／機構不聽從她的建議，她只能向行政長官報告，再由他在立法會會議上提交報告，令議員和公眾注意。就此而言，她認為由立法會各事務委員會與有關政府部門／機構在政策層面作進一步跟進，是適當的做法。在此方面，她表示公署去年所作的建議，多數已獲政府部門／機構接納。她整體上滿意政府當局作出正面回應並實行公署的建議。

5. 關於處理滲水投訴的直接調查，申訴專員表示，滲水問題基本上是由物業業主自行負責的樓宇管理及維修問題，只有在變成衛生滋擾、影響樓宇結構或浪費食水的情況下，政府才會牽涉在內，並有法定責任介入。建築署和食物環境衛生署已成立聯合辦事處(下稱"聯辦處")，以改善部門之間協調滲水投訴的處理。然而，儘管已成立聯辦處，有關處理滲水問題的投訴仍然不斷。公署因此決定主動展開直接調查，以探討聯辦處處理滲水投訴的成效。調查結果的報告在2008年4月出版，當中全部建議獲聯辦處同意採納。公署會繼續留意建議實行的進度。就此，申訴專員承諾提供在公布有關政府當局如何處理滲水投訴的直接調查結果的記者會上向傳媒分發的文件，供議員參閱，當中詳列申訴專員向聯辦處提出的建議。

(會後補註：申訴專員提供的資料，已於2008年12月12日隨立法會CP 239/08-09號文件送交議員。)

6. 申訴專員進一步回覆李華明議員時表示，雖然《申訴專員條例》並無規定申訴專員須跟進對被

投訴的政府部門／機構提出的建議，但有關人員會按照公署的內部指引，要求被投訴的政府部門／機構定期(如3至6個月)提交報告，以監察實行的進度。

7. 有關為有特殊學習困難的學生提供考試特別安排是直接調查，何俊仁議員詢問主動展開此項調查的原因，特別是如何界定是否主動就某項可能涉及政府政策的事宜展開調查。

8. 申訴專員回覆時表示，公署曾接獲多宗關於有特殊學習困難的學童未能獲得及時評估或輔導服務的投訴。經平等機會委員會確認該會並無計劃查究此事，公署決定主動展開直接調查，當中亦為確保公眾注意此事，以及教育市民，若能及早識別並有專業支援，會有助有特殊學習困難的學童克服障礙。例如給予他們考試優待，可消除他們因特殊學習困難而造成的弱勢，讓他們有"公平競爭"的機會；否則，有特殊學習困難的學生會受負面影響(這可能因教育當局的行政失當所致)，因而可能會出現不公平的情況。公署在2007年4月宣布主動展開直接調查，當中包括研詢教育當局在提供合理安排(即特別安排)予此類學生方面所擔當的角色，以及增加家長、學生、老師和校方對此等特別安排的注意等。申訴專員合共提出19項建議。她強調，有特殊學習困難的學生如得不到政府承諾的合理安排，則可能屬行政失當，公署由此角度主動展開調查。何俊仁議員察悉申訴專員提供的資料，並讚揚她進行直接調查以保障弱勢社羣的福祉。

9. 葉國謙議員就仍在進行的6項直接調查提問。申訴專員回覆時表示，雖然她的任期將於2009年3月終結，公署會繼續進行該等調查，事實上亦以致力在她任期終結前完成盡量多的調查為目標。申訴專員通常會在直接調查完成後舉行記者招待會，公布調查結果。除了問責及透明度的考慮外，市民對她所公布的結果的反應，會使公署緊貼公眾對很多社會問題的價值觀和情緒。

10. 李華明議員察悉，申訴專員主動展開了對房屋署(下稱"房署")如何處理有關租戶因房署或其承辦商所引致受損傷或財物受損毀的投訴，而有關調查仍在進行中。李議員其後提出詢問。申訴專員解

釋，公共房屋住戶不時向公署投訴房署處理此類個案不當。她察悉並關注到，若投訴包含損毀申索，房署幾乎會一律把個案留待其承保人的公證行處理，而不會自行研究事件以確定改善服務或管理的需要。因此，她決定主動展開直接調查，內容包括房署處理有關由房署或其承辦商引致租戶受損傷或財物受損毀的投訴的程序，以及房署對公證行調查的監察機制。

申訴專員任內關注的問題

11. 陳淑莊議員察悉，申訴專員在2007-2008年度年報的緒言中，談及某些值得關注的問題，其中之一是公開資料。她認為，自2005年起實施的政府《公開資料守則》(下稱"《守則》")十分有用，公眾可藉提出要求索取政府管有的資料。她隨後查詢申訴專員就這方面提出的建議，以及至今在這問題上作出的改善(如有的話)。

12. 申訴專員告知議員，在2007-2008年度，公署接獲15宗有關不符合或錯誤引用《守則》的投訴。數宗個案所涉及的部門在拒絕提供市民索取的資料時，不但沒有說明理由，甚至提出不符合《守則》的理據。而在一兩宗個案中，負責的公開資料主任對守則的條文竟沒有認識。她察悉並特別關注到，即使高級公務員也不熟悉《守則》的條文，以致公眾作出了不必要的投訴。因此，她曾促請政制及內地事務局加強公務員對《守則》的認知，以及為他們提供相關的培訓。然而，政制及內地事務局認為，投訴數字不算多，可見政府在這方面的表現也不算太差。

13. 申訴專員關注到，涉及超過一個部門的問題往往缺乏協調。劉秀成議員對此亦有同感。他表示，儘管成立了發展局，但政府部門之間仍欠缺協調。他詢問造成這現象的原因。

14. 申訴專員回應時表示，當出現涉及數個部門的事件時，該等部門通常只顧做自己的工作，不願為有關問題承擔主要責任。即使公署把事情提升至相關的政策局，許多時候情況亦無甚分別。她表示，政府各政策局／部門應從較宏觀的角度來看他們的

角色；無論牽涉的政策局／部門有多少個，市民仍會把它們視為同屬一個政府。政策局／部門之間互相推搪，會令市民對政府整體產生壞印象。逃避責任最終會損害政府的公信力。

15. 葉劉淑儀議員的意見與申訴專員相同；她認為政府官員有時並未盡力協助處理市民的不滿。因此，她詢問申訴專員如何幫助政府官員秉持申訴專員的價值觀，竭誠為市民服務。

16. 申訴專員表示，她一直盡力以公正、客觀的態度進行調查，目的是找出方法處理市民的不滿，並改善各個行政制度。公眾對政府的期望越來越高。然而，在一些投訴個案中，高層管理人員似乎並未知曉前線員工的過失及公眾的不滿程度。不過，她很高興得悉，在申訴專員的某些直接調查中，部分政府部門未待調查完成便主動改善其制度或程序。總括而言，她表示，她的使命是提高公共行政的質素和水平，並促進行政公平。她將繼續與政府部門和官員共同努力，協助他們提升服務質素。

17. 葉劉淑儀議員察悉申訴專員的意見，並認為申訴專員如果能考慮為公務員舉辦更多講座，幫助他們秉持申訴專員的價值觀，那將會很理想。

職權範圍檢討

18. 申訴專員在會上表示，她已完成申訴專員職權範圍的檢討，並向政府當局提出多項建議以供考慮。檢討的第一部分已於2006年11月提交，這部分研究把公營機構納入申訴專員職權範圍的準則，並建議加入一些機構。第二部分則於2007年11月提交。這部分主要討論世界各地申訴專員制度的發展方向，以及若採納這些方向對香港申訴專員制度可能帶來的影響。

19. 謝偉俊議員關注到，市民不時投訴香港旅遊業議會的發牌制度。故此，他認為應把香港旅遊業議會和香港旅遊發展局納入申訴專員的職權範圍。

20. 申訴專員表示，考慮到有關機構的行政權力、與公眾人士有廣泛的接觸或影響，以及其所涉主要資助來源，她已建議將8間機構納入《申訴專員

條例》附表1第I部，該等機構分別為醫療輔助隊、民眾安全服務隊、華人永遠墳場管理委員會、華人廟宇委員會、消費者委員會、地產代理監管局、選舉管理委員會及區議會。鑒於香港旅遊業議會和香港旅遊發展局並不符合納入申訴專員職權範圍的上述準則，所以她未有建議加入這兩間機構。申訴專員補充，立法會司法及法律事務委員會正在與政府當局跟進申訴專員職權範圍的檢討，議員可考慮在該事務委員會的會議上，建議加入其他機構或調整把機構納入申訴專員職權範圍的準則，以供與政府當局作進一步討論。

21. 王國興議員察悉並關注到，儘管申訴專員兩年前(即2006年11月)已提交建議，可是政府當局仍未就檢討的第一部分作出正式回應。他認為政府當局應立刻回覆，尤其是現任申訴專員的任期將於2009年3月屆滿。申訴專員表示，政府當局一直審議她的建議，並已承諾在2009年第一季提供正式的回應。

22. 余若薇議員表示，現時有許多渠道處理投訴人的不滿，但協助他們索償的途徑卻很少。她詢問申訴專員會否認為公署的職權範圍應擴大至涵蓋處理有關申索的投訴。

23. 申訴專員表示，她的立場一向清晰，就是申訴專員的法定權力是調查有關行政失當的投訴。任何涉及法律糾紛或申索的投訴，均超出公署的職權範圍。鑒於申索賠償無可避免會觸及就法律責任問題所作的決定，故應交由法庭處理。她補充，在某些投訴個案中，如行政失當直接導致投訴人蒙受經濟損失，而他們無須就其損失負上任何責任，那麼她可能會建議政府當局提供處理方法，形式可以是支付金錢。

24. 何俊仁議員詢問申訴專員的意見，即香港若要成立金融申訴專員公署，這個公署與申訴專員公署合併，會否是理想的做法。

25. 申訴專員表示，歸根到底都是政策問題。海外的經驗各異。舉例來說，英國的國會申訴專員兼任醫護服務申訴專員。然而，部分國家則成立多個

專業申訴專員公署，負責不同的範疇。香港的申訴專員制度的運作模式會由有關政策決定。

26. 梁國雄議員察悉，申訴專員可就證券及期貨事務監察委員會和香港金融管理局行使其行政職能的情況進行調查。鑒於雷曼兄弟相關迷你債券的投資者針對這兩間機構提出了許多投訴，而該等投訴又尚未得到解決，他詢問申訴專員會否運用其職權，調查這兩間機構不必要地拖延回應投訴人一事。梁議員並關注到，申訴專員會否就強制性公積金計劃管理局的不濟表現作出調查，因為《申訴專員條例》附表1第I部亦涵蓋該管理局。

27. 申訴專員表示，她會密切監察備受公眾關注的當前社會問題。她的調查工作只能集中於行政失當投訴。與雷曼兄弟有關的投訴所涉及的層面較行政事宜為廣。她認為立法會可提供更有效的調查渠道，並察悉立法會已成立小組委員會，研究此事引起的問題。由於有關當局已展開調查，申訴專員須避免重覆調查，以免浪費資源。不過，她會注視事態(包括立法會的調查)的發展。倘若最終她認為某些事項尚未獲得處理，且屬公署的職權範圍，她或會考慮在較後時間就該等事項進行調查。

28. 梁國雄議員隨後舉出部分香港人滯留泰國的個案，並詢問申訴專員會否認為政府延遲派包機疏散該等港人有行政失當之嫌。主席提醒議員，《申訴專員條例》下的保密規定禁止專員與第三者討論個別個案。

II. 其他事項

29. 議事完畢，會議於下午12時20分結束。主席感謝申訴專員出席會議，並祝她退休生活愉快。

立法會秘書處

2009年2月5日