

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)375/01-02號文件

檔號：CB2/BC/17/00

《2001年申訴專員(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年申訴專員(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《申訴專員條例》(第397章)(下稱“該條例”)旨在委任一位申訴專員，對政府或公共機構涉嫌行政失當的投訴進行調查。申訴專員雖然一直獨立地履行職務，但與政府的關係密切，而且其運作大體上儼如政府部門。舉例而言，在現有的90個常額職位中，74個由借調自公務員隊伍的一般職系人員出任；其營運開支受政府資源分配及會計制度管轄；以及由其他部門提供行政支援服務。

3. 立法會議員已多次表示關注申訴專員的獨立性。他們擔心，由公務員隊伍借調人手的安排，或會削弱申訴專員的獨立性，因為該些公務員會被調回公務員隊伍。此外，按照現行安排，申訴專員在選擇或挽留人員，以及迅速調整人員編制以適應不斷轉變或突如其來的工作量方面，均有欠靈活。

4. 基於上述因素，當局建議申訴專員正式“脫離”政府架構，並訂立獨立於公務員制度的行政及財務管理系統。申訴專員亦將以合約僱員逐步取代借調的公務員。

5. 為正式確定申訴專員脫離政府架構，該條例必須加入新條文，使申訴專員成立為單一法團。

條例草案

6. 條例草案的主要目的是修訂該條例，使申訴專員成為單一法團，能以獨立於政府當局的模式運作。作為單一法團，專員將能起訴及被起訴、取得和持有財產以提供地方給專員及其職員、處置財產、訂立合約，以及就所提供的服務收取費用。條例草案亦建議向根據該條例出於真誠執行職能或行使權力的人所作出的行動給予豁免。

7. 條例草案為該條例加入新訂的附表1A，使申訴專員須受某些會計和審計規定所限制。申訴專員須向行政長官提交其報告、帳目及核數師報告，而行政長官須安排將之提交立法會省覽。審計署署長有權審核專員在使用其資源方面是否合乎經濟原則及講求效率及效驗，但該項審核不得令審計署署長有權質疑專員的政策目標是否可取。審計署署長可向立法會主席報告關於該項審核的結果。

8. 除為“脫離”政府架構一事建議訂立條文外，條例草案亦提出其他修訂，為某些由申訴專員執行的職能提供法定依據。這些修訂包括加入條文，訂明可以進行初步查訊、以調解方式處理申訴及委任顧問。

9. 此外，當局已取得平等機會委員會(下稱“平機會”)及個人資料私隱專員公署(下稱“私隱專員公署”)的同意，把該兩個機構的職務納入申訴專員的管轄範圍。

10. 條例草案亦對《防止賄賂條例》(第201章)作出相應修訂，把“申訴專員”列入第201章附表1的第I部分。

法案委員會

11. 在2001年6月1日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究本條例草案。法案委員會由吳靄儀議員擔任主席，共舉行4次會議，與政府當局及申訴專員進行討論，並曾審閱香港律師會提交的意見書。

12. 法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

法案委員會的商議過程

13. 法案委員會支持賦予申訴專員獨立地位，使其成為單一法團。法案委員會委員已詳細審議各項條文，特別是有關委任及任期、申訴專員的權力及職能、監察申訴專員的工作表現、以調解方式處理申訴及脫離政府架構後的人手安排等條文。法案委員會的商議過程綜述於下文各段。

委任及任期(條例草案第3條)

14. 法案委員會發現，“the Ombudsman”(專員)和“The Ombudsman”(申訴專員)同樣見於條例草案及該條例的現有條文，容易引起混淆。委員建議，條例草案第3條應清楚區分任職者與單一法團，使人較易理解兩者分別擁有的權力及職能。

15. 政府當局解釋，“The Ombudsman”(申訴專員)現時是申訴專員作為公職人員的職銜，條例草案獲通過成為法例後，它亦會是申訴專員

作為單一法團的名稱。根據該條例第2條所載的定義，“Ombudsman”(專員)指根據該條例第3條委任的申訴專員。條例草案獲通過成為法例後，申訴專員將成為第3(1)條所指的單一法團，而第2條所載的定義亦會作出相應修訂，表明其涵義為第3(1)條所指的申訴專員。為區分任職者與單一法團，前者將會在該條例中被稱為“獲委為申訴專員的人”。

16. 法案委員會部分委員質疑一人可無限次獲委任為申訴專員的理據。他們指出，根據該條例，任何人一經獲委任為申訴專員，則只會在非常特殊的情況下，例如他不能執行職能或行為不當，才會被免任。這些委員認為，一個如申訴專員這般重要的職位，肩負着調查不公平事件及行政失當的投訴的責任，不應由一人無限期擔任，以免該人不思進取及貪污舞弊。這些委員建議應按照私隱專員公署的做法，限制同一人只可獲委連任為申訴專員最多1次，任期5年。

17. 政府當局不同意施加上述限制，因為這樣會使申訴專員連任的任期成為作出有關任命的首要考慮因素。政府當局表示，作出有關任命時的主要考慮因素，在於確保獲委任為申訴專員的人，是堪當有關法定重任的最適當人選。在物色適當人選時，政府當局會充分考慮經驗和能力等重要因素，同時亦須確保申訴專員的運作持續暢順。政府當局亦表示，未有發現任何政策或執行方面的理據，可支持限制申訴專員的任期。除了私隱專員公署這個特殊例子外，並無其他法定組織或機關須受到相同的限制。

18. 鑑於政府當局仍然認為不必亦不宜就申訴專員一職的連任次數施加限制，法案委員會在2001年9月26日的會議席上，決定由法案委員會主席動議一項委員會審議階段修正案，以限制申訴專員只可再獲委任多1個5年的任期。討論期間有4位委員在席，其中3位贊成動議委員會審議階段修正案，而曾鈺成議員則表示對該項建議並無強烈意見。

專員轄下的職員

19. 法案委員會委員察悉，該條例第6條訂明，申訴專員轄下職員的薪金、委任條款及條件，須按行政長官所批准者而定。鑑於條例草案的精神是讓申訴專員靈活處理其行政和財務安排，委員要求政府當局考慮賦權申訴專員決定職員的委任條款及條件。委員並建議政府當局制訂安排，訂明申訴專員在決定其職員的薪酬待遇時，應與其他公帑資助機構一樣，遵守“不能較政府的待遇優厚”的原則。

20. 政府當局已接納委員的意見，同意修訂該條例第6(2)條，把行政長官批准職員的委任條款及條件的權力轉歸申訴專員。政府當局表示，上述修訂的前提，是申訴專員在決定轄下職員的薪酬福利條件時會嚴格遵守“不能較政府的待遇優厚”的原則，確保其僱員的薪酬不會高於政府同等職級人員的薪酬。如申訴專員擬提出任何偏離此原則的建議，須先徵詢行政署長的意見。申訴專員將與政府當局訂立行政安排備忘錄，具體訂明此一理解，該份備忘錄內亦會加入由申訴專員作出匯報的某些安排。

21. 法案委員會對申訴專員“脫離”政府架構後的人手安排表示關注。就此方面，申訴專員向委員保證，在“脫離”政府架構後不會裁員，因為大部分現有職員均為借調自公務員隊伍的一般職系人員，他們將會調回政府，以便重新調派職位。申訴專員現正自行招聘職員。

22. 法案委員會要求申訴專員在條例草案獲通過成為法例後，向立法會匯報人事上的安排，以確保“脫離”政府架構的安排不會引起裁員問題。申訴專員戴婉瑩女士承諾於2001年12月中旬，透過申訴部安排的會議，向立法會匯報有關進展。法案委員會並建議，倘若議員於2001年12月中旬聽取有關報告後有意繼續討論此事，可將此事轉交人力事務委員會跟進。

顧問的委任(條例草案第6條)

23. 因應法案委員會的意見，政府當局同意在條例草案第6條中清楚訂明“顧問”只給予專業或技術意見，與申訴專員轄下職員負責執行的職務有所不同。

監察申訴專員的運作及工作表現

24. 法案委員會部分委員認為，在維持申訴專員的獨立地位的同時，亦應有足夠制衡，以監察申訴專員的工作。鑑於申訴專員須履行重要的法定職能，這些委員認為申訴專員的管理及運作應受到立法會或法定的諮詢或管理委員會監察。這些委員要求政府當局參考其他公帑資助機構的做法或借鑒海外經驗，從而考慮應否設立一個諮詢或監察組織，以監督申訴專員的工作及管理。

25. 政府當局表示，申訴專員向行政長官及立法會負責，而且現行的《申訴專員條例》已訂有足夠和有效的監管及問責條文。舉例而言，根據第3(4)(b)條，申訴專員可經立法會以決議方式批准而由行政長官免任，而第6(3)條則訂明，申訴專員轄下職員的薪金或利益，須由立法會為該用途而通過的撥款支付。此外，該條例第22條亦規定申訴專員須向行政長官提交年報，由行政長官將之提交立法會省覽。根據該條例第16條，如有有關機構未有就報告充分採取行動，或遇有嚴重的不當或不公平事件，申訴專員有權向行政長官作出報告。就後述情況而言，行政長官必須將報告提交立法會省覽。一直以來，申訴專員維持每年與立法會議員舉行一至兩次會議的做法，討論其工作情況。

26. 政府當局強調，申訴專員亦須受審計署署長及市民大眾監察。政府當局相信，現時已有足夠制衡，故此認為無須成立常設的監察組織，監督申訴專員的運作或工作表現。政府當局又表示，海外普遍採用的監察措施包括：規定申訴專員須向立法機關提交周年報告、就不公平事件作出特別報告，以及就有有關機構未有因應建議採取行動提交報告。政府當局並未發現任何例子顯示海外國家設有法定的諮詢或管理委員會，以監督當地申訴專員的工作。

費用(條例草案第9條)

27. 委員察悉，條例草案加入了新訂的第9A條，賦權申訴專員就其提供的服務收取合理費用。政府當局解釋，新訂第9A條旨在訂明申訴專員將按照既定機制，就徵收此等費用尋求行政署長的批准。申訴專員將會按照現行做法，根據庫務局批准的機制，就影印服務及電話錄音複製服務徵收費用。

以調解方式處理申訴(條例草案第10條)

28. 法案委員會委員要求政府當局澄清引入新訂第11B條的背景，以及有何基本原則及準則決定哪些個案可透過調解處理。委員關注到，法例條文及申訴專員應避免令公眾及申訴人以為他們可能會被迫接受以調解代替調查，尤其是倘若投訴的事項涉及不公平事件或嚴重的行政失當。

29. 政府當局及申訴專員解釋，新訂第11B條的目的只是把申訴專員現時提供的調解服務正式納入條例之內。此條文亦提供保障，維護申訴人的利益，並確保隨後進行的調查公正無私。舉例而言，新訂第11B(4)、(6)、(7)及(8)條確保 ——

- (a) 申訴人與申訴所涉機構參與調解屬於自願，任何一方可隨時退出；
- (b) 若調解不成功，有關調解員將不會以調查人員的身份參與隨後就同一申訴進行的調查工作；及
- (c) 未經有關一方同意前，調解過程中提交的任何資料或文件，均不會用於隨後進行的調查工作。

30. 法案委員會察悉，調解服務的目的是提供積極正面的方案，使性質輕微及簡單直接的申訴可以無須進行正式調查，而透過其他方式獲得解決。委員亦察悉，申訴專員自1997年4月實施調解計劃以來，在過去4年分別有16、19、10及29宗個案透過調解方式最終得到解決，佔所接獲的申訴個案的不足1%。

31. 至於哪類投訴應以調解方式處理，政府當局及申訴專員表示，只有涉及輕微事項及簡單直接的個案才會以調解方式處理。申訴專員在進行初步評估及查訊後，才會建議就適當的個案進行調解。在評估過程中，申訴專員須顧及各種因素，例如有關個案並不涉及制度上的流弊或公眾利益、雙方均期望能盡快解決有關事件，以及所涉各方能否透過協商達成和解。據申訴專員所述，建議以調解方式處理並獲當事人接納的申訴個案約可在1至3個月內解決。到目前為止，曾參與調解計劃的各方普遍對該計劃給予好評。

32. 法案委員會委員認為，條例草案應盡可能訂立客觀標準，以決定可建議哪些個案以調解方式處理。政府當局表示，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，是不可行的。為回應委員的關注，政府當局同意按照法案委員會的建議，修訂條例草案第11B條，訂明“不涉及行政失當或只涉及輕微的行政失當”的個案才可以調解方式處理。

33. 法案委員會亦認同香港律師會提出的關注。該會認為申訴專員不應親自進行調解，因為若調解失敗，便可能須就有關投訴進行正式調查。由於申訴專員會全盤監督轄下職員進行的所有調查工作，法案委員會認為，條例草案應明文規定申訴專員不得親自出任調解員，以免發生利益衝突。政府當局已接納法案委員會的意見，並會修訂擬議的第11B條，確保獲委任為申訴專員的人不會親自出任調解員。

34. 法案委員會亦察悉，律師會曾建議，獲委任進行調解的人應是獲認可機構承認的調解員。法案委員會曾要求政府當局考慮在條例草案中訂明提供調解服務的人員所須具備的資格。政府當局解釋，申訴專員提供的調解服務，目的只是透過有關各方自願參與的過程達成和解，其原意並非作為或等同一般正式仲裁或商業調解。鑑於申訴專員所提供的調解服務的性質，政府當局認為無須亦不宜在條例草案中載明提供調解服務的人員所須具備的資格。不過，申訴專員已為提供調解服務的人員安排相關的培訓。目前有21名調查主任曾接受訓練，有關課程已獲香港國際仲裁中心評審委員會承認。

處理就調解或調查結果提出的上訴及投訴的機制

35. 法案委員會亦要求當局澄清申訴專員如何處理申訴人因不滿調解或調查結果而提出的投訴或上訴。法案委員會察悉，副申訴專員會覆檢所有該類投訴。為確保覆檢過程公正無私，副申訴專員通常會指派一名先前並無參與處理有關個案的助理申訴專員負責覆檢此等個案。副申訴專員會進一步研究助理申訴專員的建議或決定，然後交由申訴專員親自考慮。

公布調查報告及年報(條例草案第13及19條)

36. 法案委員會察悉，該條例第16(1)條訂明，申訴專員可就其調查所得發出調查報告，當中會載明得出該等調查結果的理由及任何可採用的補救辦法的建議或提議。委員察悉，實際上，申訴專員除向有關機構的首長發出調查報告外，亦會向申訴人發出有關報告。

37. 法案委員會亦察悉，該條例第16條訂明，申訴專員在某些情況下可向行政長官作出報告。該等情況包括申訴專員認為適宜的情況、有關機構未有就其建議充分採取行動，或發生嚴重的不當或不公平事件。此外，第16A條賦權申訴專員在符合公眾利益的情況下，將調查報告公布。有關公布不得披露以下人士的身份：感到受屈的人、申訴人、正受到調查的人或牽涉在該項調查中的人。

38. 為方便立法會深入瞭解及監察申訴專員的工作，法案委員會委員建議，申訴專員提交予立法會省覽的年報內應加入按調查結果分

類的申訴個案數字，以及有關申訴的結果。此舉亦可提高申訴專員對立法會及對公眾的問責性。申訴專員已同意法案委員會的建議。

豁免權(條例草案第15條)

39. 委員察悉，條例草案第15條之下加入了新訂的第18A條，以訂明“任何人如在執行該條例下的任何職能或行使該條例下的任何權力時出於真誠”，“便無須負上個人民事法律責任，亦無須對任何民事申索負上個人法律責任”。律師會認為新訂第18A條非常廣泛，使因申訴專員疏忽而感到受屈的申訴人無法提起法律程序。

40. 法案委員會察悉，有關條文是以平機會條例中的類似條文為藍本。法案委員會的法律顧問認為，雖然上述的豁免權條文保障申訴專員的個別職員，但沒有禁止任何感到受屈的人對作為單一法團的申訴專員提起法律程序。

委員會審議階段修正案

41. 政府當局已提出各項修訂，以回應法案委員會的大部分關注事項。政府當局與法案委員會的法律顧問商討後，亦已作出其他修訂，使有關條文更加清晰，行文更加流暢。政府當局提出的委員會審議階段修正案全文載於**附錄II**。

42. 法案委員會已提出委員會審議階段修正案，以限制獲委任為申訴專員的人只可再獲委任多1個5年的任期。將由法案委員會主席動議的委員會審議階段修正案擬稿載於**附錄III**。

諮詢內務委員會

43. 法案委員會於2001年11月2日諮詢內務委員會，並徵求內務委員會同意恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部2
2001年11月14日

附錄I

《2001年申訴專員(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 吳靄儀議員

委員 曾鈺成議員, JP
劉漢銓議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
鄭家富議員
余若薇議員, SC, JP

(總數：7位議員)

事務委員會秘書 李蔡若蓮女士

法律顧問 李裕生先生

日期 2001年7月3日

草稿

《2001 年申訴專員（修訂）條例草案》

委員會審議階段

由政務司司長動議的修正案

條次 建議修正案

詳題 (a) 刪去“，並”而代以頓號。

(b) 刪去句號而代以“，並就有關事宜訂定條文。”。

新條文 在第 1 條之前加入 —

“第 I 部

導言”。

新條文 在第 2 條之前加入 —

“第 II 部

對《申訴專員條例》的修訂”。

2 刪去“(2)(a)”而代以“(1)”。

3 刪去(a)及(b)段而代以 —

“(a) 廢除第(1)至(3)款而代以 —

“(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
和被起訴；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。”；”。

5 刪去(b)段而代以 —

“(b) 廢除第(2)款而代以 —

“(2) 本條例中所有適用於獲委
為專員的人的條文（第 3(3)、(3A)及(4)
條除外），均適用於獲委為署理專員的
人。”。”。

新條文 加入 —

“5A. 專員的職員

第 6(2)條現予修訂，廢除在“須”之後的所
有字句而代以“由專員決定。”。”。

6 在建議的第 6A 條中，在“顧問”之前加入“技術或專
業”。

8 刪去該條而代以 —

“8. 專員的職能及權力

第 7 條現予修訂，加入 —

“(1A) 專員可作出所有為更佳地執行其職能而需要作出的或連帶須作出的事情，亦可作出所有有助於更佳地執行其職能的事情，而在不損害前文的一般性的原則下，專員尤可 —

(a) 取得和持有他認為為以下目的而需要的任何類別的財產 —

(i) 提供地方給專員或任何根據第 6(1)條委任的人；

(ii) 執行專員的任何職能，

並可在持有該財產所按的條款及條件的規限下處置該財產；

(b) 訂立、履行、轉讓、更改或撤銷任何合約、協議或其他義務，或接受他人所轉讓的任何合約、協議或其他義務。” 。” 。

10

在建議的第 11B 條中 —

(a) 刪去第(1)及(2)款而代以 —

“(1) 專員在考慮有關個案的所有情況後，如認為某宗申訴的標的事項不涉及行政失當，或只涉及輕微的行政失當，則可決定根據本條以調解方式處理該宗申訴。”；

(b) 在第(3)款中，刪去“為施行第(2)(b)款，”；

(c) 加入 —

“(3A) 根據第 3(3)條獲委為專員的人不得以調解員身分參與任何調解。”。

新條文

在第 20 條之前加入 —

“第 III 部

保留及過渡條文”。

20

刪去該條而代以 —

“20. 穩義

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條而歸屬新專員。

(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的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位的人，自該日期起即視作已獲新專員根據經修訂條例第 6 條委任擔任該職位，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位。

(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。”。

21 刪去在該條之前的“對《防止賄賂條例》作出的有關修訂”標題而代以 —

“第 IV 部

對《防止賄賂條例》的有關修訂”。

《2001 年申訴專員（修訂）條例草案》

委員會審議階段

由吳靄儀議員動議的修正案

條次

建議修正案

3 刪去該條而代以 -

“3. 委任及任期

第 3 條現予修訂 -

(a) 廢除第(1)至(3)款而代以 -

“(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和被起訴；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，並有資格再獲委任，但再獲委任的任期只可為多 1 個 5 年任期。”；

(b) 在第(5)及(6)款中，廢除“專員”而代以“獲委為專員的人”；

(c) 加入 -

“(7) 附表 1A 所載關於財務及報告的條文就專員具有效力。”。”。