

立法會

Legislative Council

立法會 CP 403/04-05 號文件
(此份會議紀要業經申訴專員審閱)

檔號：CP/G06/4 IX

立法會議員與申訴專員戴婉瑩女士, JP
於2004年12月7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
李柱銘議員, SC, JP
呂明華議員, JP
楊森議員
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員
張宇人議員, JP
余若薇議員, SC, JP
方剛議員, JP
李國英議員, MH
林健鋒議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
湯家驊議員, SC
詹培忠議員
鄭經翰議員

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

列席職員 : 首席議會秘書(申訴)
甘伍麗文女士

高級議會秘書(申訴)1
黃麗容小姐

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總行政主任莫潤泉先生出席會議。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，並讓雙方就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。

II. 申訴專員就申訴專員公署的工作作出簡報 (立法會CP 168/04-05(03)號文件)

簡介

2. 申訴專員按立法會CP 168/04-05(03)號文件所載資料，向議員簡介公署於2003至2004年度和2004至2005年度首7個月的工作。

3. 申訴專員表示如下：

- (a) 當最後一位公務員於下星期內調回政府後，公署內所有職員均由申訴專員直接聘任。由於公署在過往3年內聘任多名新職員，故此公署十分著重員工培訓，當中包括語言和技能方面，並由富經驗的員工協助加強新職員對公署運作和《申訴專員條例》(第397章)(下稱“條例”)的認識。此外，為避免經驗的流失，公署還編製了一些有關政府部門的運作指引，以幫助員工瞭解政府部門內部運作，及加強調查員在處理個案時所需的知識和技巧。
- (b) 在財政方面，一如政府部門，公署亦受到撥款削減的影響，為更有效運用資源，公署實行精簡行政及支援人員的架構，同時亦加強調查人員的編制。此外，公署亦實行簡化工序及聘用臨時員工以應付突然增加的工作量。公署於兩年前購置的辦公室，亦因近月樓價上升而在賬面上錄得逾倍升值。

職權範圍

4. 申訴專員在回應湯家驊議員查詢有關公署會否就紅灣半島事件作出調查時表示，自1994年起，即使在沒有投訴下，專員有權以公眾利益為理由而對某事件進

行直接調查。然而，紅灣半島事件涉及商業決定、合約和批地等事宜，條例附表2第8項述明“關乎政府土地權益的批出、延期或續期條件的施加或更改的決定”屬於不受調查的行動。事實上，公署在處理涉及土地事宜的投訴時，常常與有關部門就專員有否權力進行調查而出現意見分歧。由於公署的調查權力受到較多限制，申訴專員認為審計署更適合進行調查紅灣半島事件。

5. 湯家驊議員亦關注到，申請領匯房地產投資信託基金(下稱“領匯”)的人士只可以英文填寫申請表，而不能以中文填寫。湯議員查詢公署會否就此特殊要求，進行調查。

6. 申訴專員回應謂，公署曾就政府部門使用單一定語文(往往是中文)，向公眾發放公文或宣傳單張，表示關注，並向政府建議應兼顧另外的法定語文用者的需要。縱然部門認為以中文(或英文)發出文件以滿足絕大部份讀者的要求，也應在該文件內加上英文(或中文)註釋，讓只懂英文(或中文)的人士知道文件內容為何及如何可索取與該文件有關的資料。

7. 鄭經翰議員質疑政府有否在領匯事件上以過低的價錢售賣資產，以及為何市民擬獲配的基金數目偏低，以致外國財團可能從中獲取更大利潤。鄭議員向申訴專員查詢會否作出調查。

8. 申訴專員解釋謂，公署經常關注社會時事，但在決定會否作出調查時，公署必須參考條例附表2載述的不受調查的行動。一般而言，合約或商業交易所作的行動，並不屬於公署可調查的職權範圍。

9. 何俊仁議員認為，政府將領匯上市是屬於落實政府政策的行為，這並不屬於商業行為。申訴專員回應謂，在領匯事件上，似乎立法會在政策層面與政府作出跟進較公署的調查更為合適。

10. 何俊仁議員表示，事實上，當議員索取有關領匯的資料時，政府往往以商業秘密的理由而拒絕，並認為議員將事件政治化。因此，他希望專員以其獨立的身分考慮會否作出調查。申訴專員答允會考慮議員的意見。

申訴專員

11. 何俊仁議員表示，有關西九龍文娛藝術區發展建議邀請書載述了一些既定條件，當中包括興建天幕。何議員向申訴專員查詢，上述邀請書可否被視為招標的文件，即是並不屬於附表2當中不受調查行動的範圍。申

訴專員回應謂，現時未有足夠資料證明有關邀請書的做法，並不依照招標程序而涉及行政失當的行為。

12. 劉慧卿議員關注到，在審計署完成的報告中，載述有關愉景灣的發展商修改了發展藍圖，侵佔政府土地用作高爾夫球場多年，令政府收入減少超過億元。她質疑為何公署未能就此事向投訴人離島區議員容詠嫦小姐提供協助。鄭經翰議員亦表示，據悉公署並未積極作出調查。

13. 申訴專員回應謂，公署在接獲投訴時，只能就涉及行政行為的投訴進行調查。若投訴涉及批地事，則條例中附表2第8項已述明批地事宜，不屬公署可調查的事。因此，若投訴涉及批地事宜，公署只調查部門的行政行為。由於行政行為往往只是投訴的一部份(甚至是很小的一部份)，故此公署的結論往往只能隔靴搔癢，達不到投訴人的期望。相反來說，審計署對調查批地事宜便沒有制肘，就有關愉景灣批地事宜的行政行為，審計署在報告中亦已載述了公署的建議，並對此表達了其看法。

14. 鄭經翰議員向申訴專員查詢，當公署認為某投訴不屬於其職權範圍時，會否建議投訴人聯絡其他部門作出跟進。申訴專員回應謂，在公署人員決定無權或不曾調查一些投訴，而覺得有其他更適合的機構可處理該投訴，公署會將意見告知投訴人。若公署察覺到投訴涉及法律程序，公署人員甚至會提醒投訴人有關的時間限制。

檢討《申訴專員條例》

15. 鑒於第三屆立法會選舉混亂，而政制事務局屬於申訴專員可調查的範圍，湯家驊議員查詢，公署可否就選舉混亂一事作出調查。此外，湯議員亦建議申訴專員考慮將選舉管理委員會納入可調查的職權範圍。

16. 申訴專員回應謂，前任申訴專員曾向當局建議將選舉管理委員會納入在條例下可調查的範圍，但遭政府拒絕。故此，雖然政制事務局屬於申訴專員可調查的職權範圍，但不能藉此引伸至調查選舉管理委員會。但申訴專員透露，她現正就條例作出內部檢討，當中包括在執行條例時可改善之處，以及申訴專員的職權範圍。她亦再會考慮是否要求將選舉管理委員會納入職權範圍，並會參考其他國家的申訴專員的做法。

17. 李柱銘議員查詢申訴專員是否希望立法會支持，以便在檢討條例時解除附表2載述有關不受調查行動的限制。他亦詢問，假如政府在某些批地行動中偏袒大財團，以致庫房的收入劇減，申訴專員能否就此現象作出調查。

18. 申訴專員表示感謝議員對解除有關公署不受調查行動限制的支持。她將會探討在附表2現時限制的存在原因，哪些限制應予解除，並參考其他國家的申訴專員的職權範圍，以及在擴大職權範圍後會對公署所造成的影響。她強調，申訴專員必須在修訂條例附表2的第8項後獲得權力，才可就有關批地行動的投訴個案的行政行為作出調查。

19. 林健鋒議員向申訴專員查詢，香港的申訴專員與外國的申訴專員在職責和架構方面的異同。申訴專員回應謂，香港與普通法國家的申訴專員制度十分相似，但某些國家例如瑞典的申訴專員可調查有關人事方面的投訴，或政府當局已外判的服務，有些亞洲區的申訴專員更兼負反貪的工作。她本人是國際申訴專員協會和亞洲申訴專員協會的秘書長，她希望透過明年的亞洲申訴專員協會會議，從而加深對其他國家例如亞太區的申訴專員的職權範圍的發展的認識，並在檢討條例時考慮有關發展是否適合香港。

申訴專員

20. 議員要求申訴專員在完成對條例的內部檢討後，把檢討結果提交議員討論，並在討論完成後，才由申訴專員將有關的修訂建議提交政府考慮。申訴專員同意跟進，惟她指出由於檢討尚在初步階段，故此將需較長時間才有檢討結果。以及由於未能確定此事應由哪個事務委員會跟進，主席建議日後可考慮由內務委員會成立小組委員會跟進。

調查權力及有關事宜

21. 楊森議員向申訴專員查詢，有鑒於《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規限，公署如何獲得相關資料，以調查政府部門是否有行政失當。申訴專員回應謂，公署會要求投訴人同意將其投訴向有關部門披露，投訴人亦需同意公署向有關部門索取投訴人的資料。然而，在某些情況下，公署會因保護投訴人而不向有關部門發放投訴人的資料。事實上，條例已有保密的規定，條例第15條述明，公署人員不可披露因行使公署權力而獲得的資料。違者須負上刑事責任。

22. 申訴專員在回應楊森議員查詢有關公署在執行工作時遇到的困難時表示，一些機構例如平等機會委員會、個人資料私隱專員公署本身也設有保密條款，當公署向這些機構索取資料時，彼此可能因某些法例上的規定而產生衝突，公署希望盡量可找到彼此間均可接受的做法。若果未能獲得共識，或需訴諸於法庭，雖然至今並未發生此事。

23. 劉慧卿議員向申訴專員查詢有關在2003至2004年度內，公署接到共4 661宗投訴，在所有終結的投訴個案中，有1.8%在超過6個月後才能終結的原因。

24. 申訴專員解釋謂，服務承諾是一個工作指標，由於一些個案較為複雜，故此需要較長時間進行調查，但期間公署仍會與投訴人保持聯絡，至於劉議員要求舉出例子，以說明公署只能對一些投訴個案作出局部調查，申訴專員解釋，由於保密關係，公署不能提供個別個案的資料。但她舉例說明，在處理一些涉及地政的個案，公署會與地政總署往往就有關投訴是否可調查，而進行冗長爭辯，從而影響處理個案的時間。

25. 蔡素玉議員關注到，在維多利亞公園出現多名妓女及小販聚集的問題，以致遊人感到不便。蔡議員遂向申訴專員查詢在哪些情況下，才可對一些事件作出直接調查。

26. 申訴專員回應如下：

- (a) 根據條例的規定，公署只可接納一些由受屈人士提出的投訴，這些人士須提供表面證據顯示政府的行政行為令他受到損害。若專員經研究投訴後決定不作出跟進，條例規定專員須向投訴人以書面作出解釋。
- (b) 另一方面，專員可以對一些涉及公眾利益的事宜決定會否進行直接調查。事實上，公署每年研究是否需要作出直接調查的個案大約為8至9宗，進行直接調查的個案約為5至6宗。

27. 申訴專員在回應何俊仁議員查詢如何處理有關投訴專員的個案時表示，雖然基於保密的原則下，專員不會就個別投訴個案作出回應，但她已要求公署人員在調查報告或回覆申訴人的信件中，詳細載述公署的立場和調查的結果及理由。申訴專員並建議，若議員在審閱調查報告或公署致投訴人的信件後，同意公署的立場，

便應如實告知投訴人。相反地，若議員持有不同公署的論點，議員可告知專員，以便她考慮作出覆核。

推廣和資源

28. 林健鋒議員向申訴專員查詢，公署如何推廣服務，使更多市民認識公署的工作。申訴專員回應謂，公署每年均向不同階層的人士和運用學校的教材介紹其服務，從而使更多人認識公署的工作，並透過電視廣告作出宣傳。

29. 林健鋒議員關注到一些人士可能向不同部門提出其申訴，以致浪費資源。申訴專員回應謂，假如公署接獲一些同時致多個部門和公署的投訴信件，公署會建議投訴人等待有關部門的回覆，若果在接獲回覆後，投訴人仍然不滿，則屆時可要求公署考慮是否跟進該投訴，此舉可避免浪費資源。至於林議員查詢廉政公署與申訴專員公署的工作在資源方面會否出現重疊，申訴專員解釋，申訴專員公署於1989年才成立，當時廉政公署已成立多時。申訴專員的工作不包括反貪，故此公署的工作與廉政公署沒有重疊。

III. 議員提出的討論事項

申訴專員公署的效率和服務

(立法會 CP 168/04-05(04)至(06)號文件)

30. 楊森議員關注到，在財政緊絀的情況下，公署如何招聘和保留高質素的人員，以確保公署的工作效率不受影響。申訴專員回應如下：

- (a) 由於公署財政穩健，故此可以聘用和保留合適的人材，以及為現職人員提供穩定的職業及發展機會，這是其他政府資助機構可能無法相比的。
- (b) 自2001年脫離政府機制後，公署便一直透過內部人力資源調配及聘請富經驗的臨時或非全職人員來應付突然增加的工作量。這些靈活安排使公署得以從容面對工作量的變動，成效顯著。

31. 楊森議員向申訴專員查詢，有否就2002年的508宗電話投訴下跌至2004年的267宗電話投訴一事，分析箇中原因。申訴專員回應謂，公署在2001年3月底推出電話

投訴服務，方便市民。不過，這項服務只適合以下類別的投訴：

- (a) 投訴事項簡單直接，可以在15分鐘內說明情況(假如投訴熱線常被佔用，其他投訴人無法在合理時間內接通公署的電話，便會轉而投訴公署)。
- (b) 所涉及的部門或機構不多於兩個。
- (c) 無須提供大量文件或其他資料作證。

鑑於投訴數字有整體上升趨勢，儘管電話投訴的數字下降，但公署認為這可能只反映在某些時間內，投訴人較喜歡採用某種投訴方式，或者是他們提出的投訴性質較為複雜，並不適合以電話投訴方式處理。

申訴專員

32. 楊森議員建議申訴專員就電話投訴的服務作出檢討，以方便市民。申訴專員回應謂，公署的管理階層經常留意前線的服務，並會按照經驗對電話投訴服務作出檢討，但亦關注到若果電話投訴涉及多個部門，公署人員可能需與投訴人作出澄清，而令後者不勝其煩。

IV. 其他事項

33. 主席表示，下次會議將於2005年12月舉行。秘書處屆時將就會議的確實日期諮詢議員及申訴專員。主席亦多謝申訴專員、公署總行政主任和議員出席會議，並宣布會議結束。

34. 會議於下午12時50分結束。

- (會後補註： (a) 經主席同意，鑒於條例的修訂和申訴專員公署的運作事宜一向交由立法會司法及法律事務委員會跟進，故此秘書處於2004年12月9日致函申訴專員，請她在完成條例的內部檢討後通知秘書處，並將檢討結果交予該事務委員會跟進。議員亦決定無須由內務委員會成立小組委員會跟進。
- (b) 其後，秘書處接獲申訴專員於2004年12月31日的來函。專員表示，由於法例檢討工作尚剛起步，而按照現行修訂法例程序，修訂草案一般由政府當局提交立法會審議。申訴專員建議待

經辦人／部門

日後檢討工作完成而認為有需要修訂法例時，再與立法會和行政機構商討正式提交程序。在此期間，議員若對條例有任何意見，歡迎向公署提出。

- (c) 經主席同意，秘書處已將申訴專員上述的來函交給有關的立法會議員和司法及法律事務委員會主席參閱。)

立法會秘書處

2005年2月7日