

選定地方申訴專員制度的職權範圍

2006年6月22日

周柏均

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號萬國寶通銀行大廈5樓

電話：(852) 2869 9593

圖文傳真：(852) 2509 9268

網址：<http://www.legco.gov.hk>

電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第1章 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
第2章 —— 英國	2
基本安排	2
職權範圍及調查權力	3
國會行政事務專員	3
英格蘭醫療服務專員	7
英格蘭地方行政事務專員	10
英格蘭公營機構申訴專員的改革	11
蘇格蘭公共服務申訴專員	12
威爾斯公共服務申訴專員	13
其他申訴專員服務	15
第3章 —— 新西蘭	16
基本安排	16
職權範圍及調查權力	17
申訴專員公署	17
其他申訴專員服務	19
第4章 —— 加拿大不列顛哥倫比亞省	20
基本安排	20
職權範圍及調查權力	21
不列顛哥倫比亞省的申訴專員	21
第5章 —— 澳洲	23
基本安排	23
職權範圍及調查權力	24
聯邦申訴專員	24
澳洲其他管轄區的申訴專員	28

第6章 —— 分析	29
引言	29
申訴專員服務的安排	30
有關警方的申訴	31
保護人權及兒童權利	32
受調查的事宜	33
屬調查範圍的機構	35
不列入職權範圍的事宜	37
調查權力	38
參考資料	50

研究報告為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究報告作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

1. 英國有多個申訴專員計劃。國會事務專員處理有關政府部門的申訴、醫療服務專員處理有關醫療服務的申訴，而地方行政事務專員則處理有關地方主管當局的申訴。近年由於權力下放，蘇格蘭及威爾斯都設立了單一的綜合公共服務申訴專員。
2. 在新西蘭，申訴專員是國會人員，負責調查針對中央、地區及地方政府機構或機關的申訴。加拿大不列顛哥倫比亞省("卑詩省")的申訴專員為省立法機關人員，負責處理有關省政府各部及地方機構的申訴。
3. 澳洲設有聯邦申訴專員，負責處理針對聯邦政府所作決定的申訴，而各州和北領土亦設有申訴專員，負責處理地方事務。聯邦申訴專員亦擔任國防申訴專員、入境事務申訴專員、郵務業申訴專員及稅務申訴專員的職務。
4. 在選定地方中，申訴專員與警方的關係各有不同安排。在英國、新西蘭和卑詩省，警方不屬於這些地方申訴專員的職權範圍。然而，這3處地方均設有獨立的法定機構，負責監督處理投訴警方的制度。英國的投訴警方獨立監察委員會及新西蘭的投訴警察監察局，都有權對嚴重投訴進行獨立調查。卑詩省投訴警方專員是省立法機關人員。
5. 在澳洲，對於針對警方的投訴，申訴專員一般肩負重新調查的職能。雖然在一些司法管轄區，投訴可直接向申訴專員或向警方提出，但初步的調查通常由警方進行。申訴專員的角色是監察警方的內部調查，確保調查工作妥善進行。申訴專員只在不信納警方內部調查的結果時，方可作出調查，惟新南威爾士州是個例外。新南威爾士州申訴專員有權對警方使用權力事宜進行直接調查，並有權監督警方進行的初步調查。。
6. 在作為研究對象的地方中，針對人權及兒童權利的申訴並非透過申訴專員制度處理。新西蘭及澳洲都有設立人權委員會。英國正籌備成立平等及人權委員會。在卑詩省，有關人權的申訴由該省的人權審裁處處理。

7. 就保護兒童權利而言，英國各司法管轄區及新西蘭均設有獨立的兒童及青年事務專員。卑詩省有兒童及青年主任，並正考慮設立新的兒童及青年專責代表。在澳洲，保護兒童權利屬國家人權委員會的管轄範圍，在某些州亦屬兒童事務專員的管轄範圍。在新南威爾士州，申訴專員有權調查涉嫌虐待兒童的個案。
8. 除了繼續履行傳統職能調查有關行政失當的申訴外，在選定地方的公營機構申訴專員亦獲委以新職能，調查因服務欠妥而引起的申訴，監察資訊自由與受保障披露等範疇，並確保政府承辦商向公眾提供服務的質素。
9. 在英國、新西蘭和卑詩省，在申訴專員的賦權法例載列了屬其職權範圍內的機構。當局須明確把新的機構列入申訴專員的職權範圍，申訴專員才可處理針對這些機構的申訴。在澳洲，屬於聯邦申訴專員的職權範圍的機構，以"政府部門或指明主管當局"等較廣義用語列明。
10. 在選定地方中，不屬各地申訴專員調查範圍的事宜大致相同，包括影響下列事宜的行動：外交、罪案調查、保衛國家安全和民事或刑事法律程序。大部分在英國的申訴專員禁止對公務員人事管理及列明機構商業上交易的事宜進行調查，但新西蘭和卑詩省的申訴專員不受這種限制。在澳洲的昆士蘭州和維多利亞州，申訴專員亦可處理與公務員的人事管理有關的事宜。

選定地方申訴專員制度的職權範圍

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 立法會司法及法律事務委員會於2005年12月15日的會議上要求資料研究及圖書館服務部就選定地方申訴專員制度的職權範圍進行研究。

1.2 研究範圍

1.2.1 是項研究探討數個選定地方申訴專員制度的職權範圍，並集中研究下列範疇：

- (a) 申訴專員服務的安排；
- (b) 所涵蓋的機構；及
- (c) 調查權力及範圍。

1.2.2 是項研究探討英國、新西蘭、加拿大不列顛哥倫比亞省("卑詩省")及澳洲的經驗。是項研究只會討論選定地方的主要公營申訴專員服務。

1.2.3 選擇英國及澳洲為研究對象，是由於該兩地方設有的申訴專員制度種類繁多。英國亦正就英格蘭的公營申訴專員服務進行檢討。選擇新西蘭是由於它是首個成立申訴專員的普通法司法管轄區，此外，其申訴專員的管轄範圍近年已擴展至資訊自由及受保障披露的範圍。選擇卑詩省是因為它可作為有用的地域性參考例子。

1.3 研究方法

1.3.1 本報告的資料取自互聯網、政府報告及相關的參考材料。本部亦有向選定地方的有關當局作出查詢。

第2章 —— 英國

2.1 基本安排

2.1.1 英國有多項申訴專員計劃，當中部分涉及公營機構，其他則涉及私營機構。當地設有法定及非法定的申訴專員組織。¹

2.1.2 英國在六十及七十年代開始為公營機構引入申訴專員制度。國會行政事務專員("行政事務專員"，即國會申訴專員)於1967年設立。在八十及九十年代，申訴專員計劃的應用範圍延伸至私營機構。當地在1981年推行首個私營機構計劃，成立了保險申訴專員局。

2.1.3 英國現時有3個主要的公營機構申訴專員計劃：國會行政事務專員處理有關政府部門的申訴，醫療服務專員處理有關醫療服務的申訴，地方政府專員則處理有關地方主管當局的申訴。近年，由於權力下放，蘇格蘭及威爾斯都設立了單一的綜合公共服務申訴專員。

2.1.4 除了最近設立的申訴專員外，英國公營機構申訴專員的法定職銜並無採用"申訴專員"一詞²，而是使用"專員"一詞。然而，法律上並無限制使用"申訴專員"這個職銜。

2.1.5 在英國，由申訴專員以外的其他公共機構處理有關人權的申訴。英國國會現正審議《平等條例法案》，該項法案就成立平等及人權委員會作出規定。³ 平等及人權委員會將會是單一的綜合機構，取代3個現有的平等委員會——即種族平等委員會、平等機會委員會及殘疾權利委員會。平等及人權委員會將有權進行研訊及調查。平等及人權委員會的職權範圍會涵蓋英格蘭、威爾斯及蘇格蘭。現時，北愛爾蘭設有一個人權委員會。

¹ 有關英國申訴專員計劃的一覽表，請瀏覽http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_35.html。

² 舉例而言，"申訴專員"一詞用於設立法律服務申訴專員及金融服務申訴專員的法例中。

³ 有關進一步資料，瀏覽<http://www.commonleader.gov.uk/output/Page962.asp>。

2.1.6 就保護兒童權利而言，英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭均設有獨立的兒童及青年事務專員。英格蘭兒童事務委員會根據《2004年兒童法令》設立，是一個較新成立的獨立機構。兒童事務委員會的職權範圍，是照顧兒童及青年的整體利益。該委員會並非申訴專員，無權考慮個別個案。另一方面，威爾斯兒童事務專員有覆核及調查權力，並可要求有關人士交出資料(人及文件)，而為了支援這方面的權力，專員有權控告不交出資料的人士藐視法庭。

2.1.7 英國設有專門機制處理有關警察事務的投訴。⁴ 投訴警方獨立監察委員會根據《2002年警方改革法令》成立，是一個非政府部門的公共機構。該委員會於2004年4月1日成立，負責監督處理針對英格蘭和威爾斯警隊⁵ 的申訴的制度。該委員會有本身的獨立調查員，就嚴重的申訴而言，該委員會可選擇監督警方的調查工作，或親自進行獨立調查。⁶ 該委員會不屬行政事務專員的職權範圍。

2.1.8 在北愛爾蘭，監督投訴警方制度的工作，由北愛爾蘭警務申訴專員負責，而在蘇格蘭，則由地方檢察官⁷ 負責。

2.2 職權範圍及調查權力

國會行政事務專員

2.2.1 行政事務專員根據《1967年國會專員法令》("《國會專員法令》")設立。⁸ 行政事務專員一開始已與下議院一個專責委員會合作，而自1997年起，該委員會為公共行政專責委員會。

⁴ 進一步的討論，參閱 Seneviratne (2002) chapter 8。

⁵ 英國警隊一般按行政區組織。首府警隊的某些部門(包括反恐怖分子科、皇室及外交保護署，以及特別事務科某些單位，在全國各地運作。

⁶ 在大多數個案中，警方會處理投訴，而投訴警方獨立監察委員會則監督調查工作，或由警方單獨處理個案。對於不太嚴重的個案，該委員會會管理警方的調查工作。對於較為嚴重的個案(例如襲擊指控或涉及嚴重損傷的個案)，該委員會可進行完全獨立的調查。

⁷ 地方檢察官隸屬刑事部及地方檢察官服務處，負責在蘇格蘭檢控罪案，調查突然或可疑的死亡事件及針對警方的申訴。

⁸ 有關行政事務專員的詳細歷史，參閱 Gregory & Giddings (2002) part II。

2.2.2 根據《國會專員法令》，行政事務專員由君主委任。行政事務專員是下議院人員，他若"品行良好"，可一直任職至65歲。君主可應行政事務專員本人的要求，或在國會兩院通過決議後，解除他的職務。

2.2.3 實際上，行政事務專員是經諮詢反對黨領袖及公共行政專責委員會主席後，由女皇按首相的建議委任。⁹

職權範圍

2.2.4 根據《國會專員法令》第5(1)條，如有市民聲稱在該法令適用的政府部門或其他主管當局所採取的任何行動中，或由他人代該政府部門或主管當局採取的任何行動中，他因與該行動相關的行政失當而遭受不公平待遇，行政事務專員可對該項行動作出調查。

2.2.5 《國會專員法令》並無界定何謂"行政失當"。在國會審議該法令時，當時的下議院領袖科羅斯曼先生曾就行政失當提供下列例子：偏見、疏忽、漫不經心、延誤、不稱職、笨拙、固執任性、卑鄙及武斷。這些例子稱為"科羅斯曼目錄"。¹⁰ 如某事宜屬行政事務專員的職權範圍，他有廣泛的酌情權決定是否接納有關申訴。¹¹

2.2.6 受行政事務專員調查的主管當局載於《國會專員法令》附表2¹²。經《1987年國會及醫療服務專員法令》修訂後，行政事務專員的職權範圍加入了約50個非政府部門的公共機構。由於行政事務專員獲授權調查附表所載任何主管當局所採取的行動，或由他人代該主管當局採取的行動，代表政府部門行事的行政機關亦屬行政事務專員的職權範圍。

2.2.7 根據《國會專員法令》第4(3)、(4)及(5)條，任何公共機構只有在以下情況下才可加入上述附表：(i)該公共機構是政府部門或代君主行事；(ii)該公共機構最少一半收入來自國會或法定的費用及收費；及(iii)該公共機構完全或局部由君主或某政府部門委任。涉及教育或非工業訓練、專業資格及操守或申訴調查的機構，不應加入該附表。

⁹ Gregory & Giddings (2000) p. 23.

¹⁰ 有關進一步的資料，參閱Senevirantne (2002) pp. 40-53。

¹¹ 《國會專員法令》第5(5)條規定，"在決定是否根據本法令展開、繼續或停止某項調查時，專員須在符合本條前述規定的情況下，按照本身的酌情權行事；而任何有關申訴是否根據本法令妥為提出的問題，須由專員決定。"有關討論，參閱Senevirantne (2002) pp. 113-5。

¹² 原先，附表2所列的主管當局主要是中央政府的部門。

2.2.8 現時，行政事務專員的網頁載列約350個屬其職權範圍的政府部門及公共機構，當中包括政府部門、選舉委員會、諮詢委員會及各個文化主管當局。行政事務專員的職權範圍可藉樞密院頒令或其他立法方式修訂及／或更新。

2.2.9 《1990年法院及法律服務法令》把行政事務專員的職權範圍擴大至包括行政法院及審裁處人員行使的行政職能。其後於1996年，約有37個審裁處增添到行政事務專員的職權範圍，受調查的事宜則只限於有關審裁處行政人員的行政職能。

2.2.10 根據行政事務專員現時的職權範圍，不受行政事務專員調查的部門及事宜依然很多。舉例而言，警方¹³、國營工業、聯合情報機關、首相辦公室及英倫銀行一概不列入行政事務專員的職權範圍。《國會專員法令》附表3載列不列入調查範圍的事宜，該等事宜現綜述如下：

- (a) 影響外交事務的行動；
- (b) 在英國以外地方採取的行動(領事館人員採取的行動除外)；
- (c) 就海外領土採取的行動；
- (d) 引渡逃犯；
- (e) 調查罪案；
- (f) 保衛國家安全(包括護照事宜)；
- (g) 在任何英國法院或任何國際法庭或審裁處席前進行的法律程序，以及武裝部隊的一切紀律程序；
- (h) 特赦權及向某些法院轉介問題；
- (i) 醫院服務；
- (j) 合約及商業上的交易，但強制或協議徵用土地及處置如此徵用的多餘土地除外；
- (k) 公務員及武裝部隊的一切人事問題(包括薪酬、紀律及免職)，或政府有權採取、決定或批准行動的一切人事問題；

¹³ 參閱本研究報告第2.1.7段。

- (l) 君主頒賜勳銜、獎賞、特權或特許權；及
- (m) 法院或審裁處的行政人員按照該審裁處的法官或成員明示或暗示的指示或授權採取的行動。

2.2.11 在不列入行政事務專員職權範圍的事宜中，有兩項甚富爭議的事宜，就是公務員的人事管理，以及合約和商業上的交易。英國國會曾多番嘗試把這些事宜列入行政事務專員的職權範圍，但至今尚未成事。¹⁴ 現時，有其他機制處理某些有關公務員人事問題的申訴。舉例而言，有關離職金事宜的申訴可由退休金申訴專員處理，有關委聘程序的事宜則可由公職人員聘任委員會¹⁵ 處理。

2.2.12 官方就不把合約及商業上的交易列入行政事務專員的職權範圍提供的理據是，行政事務專員的職權範圍應限於感到受屈的市民而非感到受屈的貨物及服務供應商對政府提出的申訴。然而，有意見認為，如某政府部門在決定合資格的合約標書時受到不當影響，或武斷地作出決定，行政事務專員應能調查有關申訴。¹⁶

調查權力

2.2.13 行政事務專員不得主動進行調查。向行政事務專員提出的所有申訴均須由國會議員轉介，而有關程序稱為國會議員篩選程序。根據《國會專員法令》，行政事務專員可接受由個人、公司、合夥人、受託人、市容團體或利益團體提出，並經國會議員轉介的申訴。感到受屈的人士須自行提出申訴。他若無法自行提出申訴，可委派代表行事。¹⁷

2.2.14 根據《國會專員法令》第7(1)條的規定，如行政事務專員建議調查某項申訴，他須提供機會，讓有關部門或主管當局的主管人員及在有關申訴中被指採取了或授權採取了所投訴的行動的任何人士，就申訴所載的任何指控作出解說。

¹⁴ 參閱 Seneviratne (2002) pp. 105-10。

¹⁵ 該委員會負責規管及監察招聘人員加入公務員隊伍及公共服務機構的工作。

¹⁶ 參閱 Seneviratne (1994) pp. 23-4。

¹⁷ 《國會專員法令》第6(2)條規定，凡任何人士基於任何理由無法自行提出申訴，須由死者的遺產代理人，或由家人或其他合適的代表代為行事。

2.2.15 所有調查須在不公開的情況下進行。¹⁸ 行政事務專員有權決定其認為在有關個案的情況下屬適當的調查程序。¹⁹ 特別一提的是，行政事務專員可要求任何部長、有關部門或主管當局的人員或成員，或與調查有關的任何其他人士提供任何資料，或出示任何文件。²⁰

2.2.16 行政事務專員可強迫證人作證，而且有權監誓。證人不可以皇室特權拒絕作證。²¹ 然而，行政事務專員不得規定或授權任何人士就內閣或內閣任何委員會的程序提供任何資料或回答任何問題，或就這些程序出示任何文件。內閣大臣經首相批准，可核證任何與內閣有關的資料、問題、文件或文件的部分，而所發出的證明書是不可推翻的。²²

2.2.17 如任何人士沒有合法辯解而阻礙行政事務專員或其任何人員履行其職能，或因與調查有關的任何作為或不作為而被定罪，則行政事務專員可向法庭證實該人所犯的罪行，而該項調查如被視作法庭的法律程序，有關的作為或不作為將構成藐視法庭。²³

英格蘭醫療服務專員

2.2.18 英國醫療服務申訴專員制度於1973年設立。²⁴ 以往，行政事務專員亦擔任英格蘭、威爾斯及蘇格蘭的醫療服務專員。如今由於權力下放，蘇格蘭及威爾斯分別設立了蘇格蘭公共服務申訴專員及威爾斯公共服務申訴專員。這些新職位在所屬行政區擔當醫療服務專員的角色。

2.2.19 現時，行政事務專員擔任英格蘭醫療服務專員一職，但並無正式規定訂明該職位須由行政事務專員擔任。醫療服務專員由君主委任，他可一直任職至65歲。醫療服務專員只可在喪失履行職務能力或國會兩院通過決議的情況下，由君主免除職務。²⁵

¹⁸ 《國會專員法令》第7(2)條。

¹⁹ 同上。

²⁰ 《國會專員法令》第8(1)條。

²¹ 《國會專員法令》第8(1)、(2)及(3)條。

²² 《國會專員法令》第8(4)條。

²³ 《國會專員法令》第9(1)條。

²⁴ 參閱 Gregory & Giddings (2002) pp. 493-516。

²⁵ 《1993年醫療服務專員法令》附表1。

職權範圍

2.2.20 醫療服務專員根據經修訂的《1993年醫療服務專員法令》("《醫療服務專員法令》")²⁶ 的條文行事。該法令第2條規定，下列機構須受醫療服務專員調查：

- (a) 策略性及特別醫療主管當局²⁷；
- (b) 國民保健署信託；
- (c) 基層護理信託²⁸；
- (d) 國民保健署基礎信託²⁹；及
- (e) 牙醫執業委員會。

2.2.21 醫療服務專員可調查就下列情況所造成的不公平待遇或困境提出的申訴：

- "(a) 醫療服務機構提供的服務欠妥；
- (b) 該機構未能提供其有責任提供的服務；或
- (c) 與該機構所採取或由他人代該機構採取的任何其他行動相關的行政失當"³⁰

2.2.22 醫療服務專員的職權範圍遠不止行政失當。醫療服務專員可調查就國民保健署或相關機構未能提供服務、服務欠妥或行政失當所造成的困境或不公平待遇提出的申訴。

²⁶ 經《1996年醫療服務專員(修訂)法令》及《2000年醫療服務專員(修訂)法令》修訂。

²⁷ 主管當局及信託是在地區層面營辦國民保健署的兩類不同的機構。整個英格蘭分為28個策略性醫療主管當局。

²⁸ 基層護理信託是用來管理為病人提供的基層護理，可涉及醫生、牙醫、視光師或藥劑師提供的服務。

²⁹ 國民保健署基礎信託是新一類國民保健署機構，以獨立非牟利公眾利益法團的形式設立，向所屬的地方社區負責，不受中央政府控制。

³⁰ 《醫療服務專員法令》第3(1)條。

2.2.23 當局根據《1996年醫療服務專員(修訂)法令》對醫療服務專員的職權範圍作出了3項主要修訂。³¹ 首項修訂是把醫療服務專員的職權範圍擴大至包括一般醫療、牙科、眼科和藥劑服務的提供者，以及在獨立界別中向國民保健署病人提供服務的人士。第二項修訂是從不列入醫療服務專員職權範圍的事宜中，刪除有關臨床判斷的事宜。醫療服務專員因而可調查有關臨床判斷的事宜，包括臨床決定的優劣利弊。

2.2.24 第三項修訂涉及在國民保健署內設立兩個階段的申訴程序。首個階段("基層調解")規定服務提供者嘗試解決申訴。如申訴不能由基層調解方式解決，申訴人可要求醫療護理委員會³² 覆核個案(即第二個階段)。醫療服務專員不能接手調查個案，直至他信納當事人已援引及用盡申訴程序各個前期階段，除非他相信在有關情況下此舉並不合理。

2.2.25 某些事宜不受醫療服務專員調查，特別是：

- (a) 感到受屈的人士現時或過去有權向審裁處提出上訴、轉介審裁處審理或要求審裁處覆核，或可透過法院的法律程序獲得補救的事宜——除非醫療服務專員信納在某些情況下，要求受屈的人士應使用這些方法並不合理；
- (b) 屬特別法定研訊的對象的行動；及
- (c) 受蘇格蘭精神福利委員會保護的行動。³³

2.2.26 醫療服務專員無權調查與僱傭、薪酬、紀律或其他人事問題有關的事宜。³⁴ 合約或其他商業上的交易亦不受調查，但下列各項除外：

- (a) 國民保健署就社區護理簽訂的合約；及
- (b) 國民保健署機構與某非國民保健署機構作出向病人提供服務的安排所引致的事宜。³⁵

³¹ 進一步的討論，參閱Giddings (2004)。

³² 醫療護理委員會是一間獨立機構，成立的目的是促使提高醫療護理及公共衛生的質素。該委員會的法定職責之一，是考慮有關國民保健署機構而這些機構未能自行解決的申訴。

³³ 《醫療服務專員法令》第4(1)至(3)條。

³⁴ 《醫療服務專員法令》第7(1)條。

³⁵ 《醫療服務專員法令》第7(2)條。

調查權力

2.2.27 市民有權直接向醫療服務專員提出申訴。根據《醫療服務專員法令》第11(1)條的規定，如醫療服務專員建議對某項申訴進行調查，他須提供機會，讓有關的醫療服務機構及在有關申訴中被指採取了或授權採取了所投訴的行動的任何人士，就申訴所載的任何指控作出解說。³⁶

2.2.28 所有調查須在不公開的情況下進行。³⁷ 醫療服務專員有權決定其認為在有關個案的情況下屬適當的調查程序。³⁸ 特別一提的是，醫療服務專員可在他認為適當的情況下，以任何方式向任何人士取得資料，並作出任何查詢。他亦可決定任何人士是否由律師代表。³⁹

2.2.29 如任何人士沒有合法辯解而阻礙醫療服務專員或其任何人員履行其職能，或因與調查有關的任何作為或不作為而被定罪，則醫療服務專員可向法庭證實該人所犯的罪行，而該項調查如被視作法庭的法律程序，有關的作為或不作為將構成藐視法庭。⁴⁰

英格蘭地方行政事務專員

2.2.30 英格蘭有3名地方行政事務專員，他們按地理位置分工。一名地方行政事務專員處理針對英格蘭北部及英格蘭中部部分地方的主管當局的申訴；另一名地方行政事務專員處理有關倫敦北部、巴金漢郡、伯克郡、哈爾弗德郡、埃塞克斯、肯特、薩里、薩塞克斯、塞弗克及考文特里市的主管當局的申訴。第三名地方行政事務專員處理有關倫敦南部及英格蘭其他地方的主管當局的申訴。

2.2.31 地方行政事務專員由君主按國務大臣的推薦委任。他們若"品行良好"，可一直任職至65歲。君主可應地方行政事務專員本人的要求，或以他們喪失履行職務能力為理由，免除他們的職務。

³⁶ 更詳細的討論，參閱Giddings (2000)。

³⁷ 《醫療服務專員法令》第11(2)條。

³⁸ 《醫療服務專員法令》第11(3)條。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 《醫療服務專員法令》第13(1)條。

職權範圍

2.2.32 地方行政事務專員根據經修訂的《1974年地方政府法令》的條文行事。地方行政事務專員有權調查就地方主管當局及多個其他公共機構行政失當所引致的不公平待遇提出的申訴。受調查的主管當局包括地方議會、地方警察當局⁴¹、發展公司及水務委員會。⁴²

2.2.33 地方行政事務專員可調查有關地方議會大部分事宜，包括房屋、規劃、教育、社會服務、公路、消費者保障、渠務及地方稅務的申訴。地方行政事務專員亦可調查有關地方議會運作的申訴，但不能在沒有錯失的情況下質疑地方議會所作決定的優劣利弊。

2.2.34 《1974年地方政府法令》附表5載列地方行政事務專員不可調查的事宜，例如與學校內部管理有關的事宜、人事問題、有關展開法律程序及刑事調查的行動，以及商業和合約上的事宜。

調查權力

2.2.35 市民有權直接向地方行政事務專員提出申訴。授予地方行政事務專員的調查權力，與醫療服務專員的調查權力相若。地方行政事務專員可在他們認為適當的情況下，以任何方式向任何人士取得資料，並作出任何查詢。他們亦可決定任何人士是否由律師代表。⁴³ 所有調查須在不公開的情況下進行。此外，如該法律程序被視作在法庭進行，地方行政事務專員有權證明有關的妨礙行為、作為或不作為將構成藐視法庭。⁴⁴

英格蘭公營機構申訴專員的改革

2.2.36 在1998年10月，地方行政事務專員及國會和醫療服務申訴專員⁴⁵ 聯合向英國政府提交文件，建議全面檢討英格蘭的公營機構申訴專員制度。該份文件建議成立委員會，提供處理申訴的單一途徑。在1999年，政府成立檢討公營機構申訴專員內閣事務部。內閣事務部在2000年4月發表檢討報告⁴⁶，其後就有關檢討發出諮詢文件⁴⁷。

⁴¹ 警察當局的行政活動，而非個別警務人員的行為，屬地方行政事務專員的職權範圍。

⁴² 《1974年地方政府法令》第25(1)條。

⁴³ 《1974年地方政府法令》第28(2)條。

⁴⁴ 《1974年地方政府法令》第28(8)條。

⁴⁵ 國會行政事務專員當時亦擔任醫療服務專員。

⁴⁶ 檢討的目的是在更形融合的公共服務的背景下考慮為申訴專員作出的安排。Collcutt & Hourihan (2000)。

⁴⁷ 內閣事務部(2000)。

2.2.37 在2000年8月，英國國會公共行政專責委員會發表報告："英格蘭公營機構申訴專員的檢討"，該份報告支持成立單一委員會。英國政府於2001年7月藉一項國會質詢作出回應，同意檢討的各項建議，並宣布會在適當時候公布詳細建議。然而，英國政府至今仍未落實有關建議。

2.2.38 在2005年8月，內閣事務部發表另一份諮詢文件，題為"改革英格蘭公營機構申訴專員服務的諮詢文件"。⁴⁸ 該份文件所建議的改革旨在讓各公營機構申訴專員能攜手合作，包括互相諮詢及共用資料，以及讓他們能進行聯合調查及聯手編製報告；發出指引及提出意見；以及尋求其他解決申訴的方法。該份文件建議在2006年落實各項修訂建議。

蘇格蘭公共服務申訴專員

2.2.39 蘇格蘭公共服務申訴專員根據《2002年蘇格蘭公共服務申訴專員法令》("《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》")設立。這個職位取代先前設立的3個職位——蘇格蘭國會及醫療服務申訴專員、蘇格蘭地方政府申訴專員及蘇格蘭房屋協會申訴專員。《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》所涵蓋的人士及機構載於該法令附表2，包括蘇格蘭國會、蘇格蘭行政機關、蘇格蘭公共主管當局、醫療服務機構及地方主管當局。

2.2.40 除了把這些職位合併外，為蘇格蘭公共服務申訴專員作出的安排，主要是以行政事務專員作出的安排為藍本，但主要的例外情況如下：

- (a) 蘇格蘭公共服務申訴專員及副申訴專員由君主按蘇格蘭國會的提名委任。⁴⁹ 蘇格蘭公共服務申訴專員及副申訴專員在任期內，不得擔任某些公職或受薪職位。他們在任期屆滿後的3年內，亦不得擔任某些公職或受薪職位。⁵⁰

⁴⁸ 內閣事務部(2005)。

⁴⁹ 《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》第1(1)及(2)條。蘇格蘭公共服務申訴專員及副申訴專員的任期由蘇格蘭國會法團決定，不得超過5年。他們有資格連任，但只有在特殊並符合公眾利益的情況下才准許第三度委任他們。

⁵⁰ 《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》附表1第3段。該段規定，任何人士在停止擔任申訴專員及副申訴專員後的3年內，不得(a)經委任或選舉成為任何列明的主管當局的成員或人員，或(b)經委任成為任何列明的主管當局的受薪職位。

- (b) 調查範圍已予擴展，不但包括主管當局所採取的行動，亦包括任何"服務欠妥"的情況，即所提供的服務欠妥或未能提供服務的情況。⁵¹
- (c) 向蘇格蘭公共服務申訴專員提出的申訴，無須經蘇格蘭國會任何議員篩選。只要有市民聲稱因行政失當、服務欠妥或其他行動(視乎何者適用而定)而遭受不公平待遇或陷入困境，便可向申訴專員提出申訴。調查工作亦可應受影響的公共主管當局的要求進行。⁵²
- (d) 英格蘭公共服務申訴專員可調查達成合約或商業上交易前的行政失當，例如不邀請某公司投標。⁵³
- (e) 已制定新條文，讓蘇格蘭公共服務申訴專員能採取行動，以非正式的方式解決申訴。⁵⁴
- (f) 有規定訂明《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》所列的主管當局須宣傳該項申訴專員服務。⁵⁵

威爾斯公共服務申訴專員

2.2.41 威爾斯公共服務申訴專員一職根據《2005年威爾斯公共服務申訴專員法令》("《威爾斯公共服務申訴專員法令》")設立，而該法令於2006年4月1日生效。這個新職位取代之前設立的威爾斯地方政府申訴專員、威爾斯醫療服務申訴專員、威爾斯行政事務申訴專員及威爾斯社會房屋申訴專員的職位。屬威爾斯公共服務申訴專員職權範圍的人士及機構，載於《威爾斯公共服務申訴專員法令》附表3，當中包括威爾斯國家議會、地方政府機構、醫療和社會護理院社及學校管治機構。

⁵¹ 《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》第5條授權蘇格蘭公共服務申訴專員調查以下事宜：(a)任何列明的主管當局(醫療服務機構、獨立提供者、家庭醫療服務提供者或註冊社會業主除外)在履行行政職能時所採取的行動以及服務欠妥的情況；(b)任何醫療服務機構或獨立提供者服務欠妥的情況，以及該醫療服務機構或獨立提供者所採取或由他人代其採取的任何行動；(c)家庭醫療服務提供者就提供家庭醫療服務的事宜而採取或由他人代其採取的任何行動；以及註冊社會業主所採取或由他人代其採取的任何行動。

⁵² 《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》第2(2)條。

⁵³ 有關合約及商業上交易事宜的行動依然沒有列入申訴專員的職權範圍。《英格蘭公共服務申訴專員法令》附表4第7段。

⁵⁴ 《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》第2(4)條規定，"申訴專員可就有關申訴或要求，採取該等申訴專員認為可能有助達成任何決定的行動。"該等行動可包括為解決有關申訴或要求而採取的行動。

⁵⁵ 《蘇格蘭公共服務申訴專員法令》第22條。

2.2.42 除了把這些職位合併外，為威爾斯公共服務申訴專員作出的安排，主要是以行政事務專員作出的安排為藍本，但例外情況如下：

- (a) 威爾斯公共服務申訴專員由君主按國務大臣的推薦委任。國務大臣在作出推薦前須諮詢威爾斯國家議會。⁵⁶ 威爾斯公共服務申訴專員的任期為7年，不可連任。與蘇格蘭公共服務申訴專員相若，威爾斯公共服務申訴專員在任期屆滿後3年內，不得擔任某些公職或受薪職位。
- (b) 調查範圍已予擴展，不但包括主管當局所採取的行動，亦包括任何"服務欠妥"的情況。
- (c) 向威爾斯公共服務申訴專員提出的申訴，無須經威爾斯國家議會任何議員篩選。只要有市民聲稱因行政失當或服務欠妥而遭受不公平待遇或陷入困境，便可向申訴專員提出申訴。威爾斯公共服務申訴專員本身亦有權主動作出調查。
- (d) 《威爾斯公共服務申訴專員法令》明文確保在醫療及社會護理界別中，申訴專員可全盤考慮有關與臨床專業人員一起工作的社會護理專業人員所作決定的後果的申訴⁵⁷。換言之，威爾斯公共服務申訴專員可調查的事宜，不只包括臨床判斷，亦包括在醫療和社會護理方面所作的專業判斷。
- (e) 威爾斯公共服務申訴專員對所列主管當局的合約或商業上的事宜進行調查並無受到禁止。
- (f) 威爾斯公共服務申訴專員有權採取步驟，以非正式的方式解決申訴，而無須進行正式調查。⁵⁸
- (g) 威爾斯公共服務申訴專員享有執行權力。如任何列明的主管當局沒有合法辯解而故意不理會其報告，威爾斯公共服務申訴專員可就此向高等法院發出證明書。⁵⁹
- (h) 威爾斯公共服務申訴專員有權就良好行政做法的要求，向屬其職權範圍的所有機構發出指引。⁶⁰ 與蘇格蘭公共服務申訴專員相若，有規定訂明《威爾斯公共服務申訴專員法令》所列的主管當局須宣傳該項申訴專員服務。⁶¹

⁵⁶ 《威爾斯公共服務申訴專員法令》附表1第1段。

⁵⁷ 《威爾斯公共服務申訴專員法令》第11(2)條。

⁵⁸ 《威爾斯公共服務申訴專員法令》第3條。

⁵⁹ 《威爾斯公共服務申訴專員法令》第20條。

⁶⁰ 《威爾斯公共服務申訴專員法令》第31條。

⁶¹ 《威爾斯公共服務申訴專員法令》第33條。

其他申訴專員服務

2.2.43 除上文所述外，英國還有其他公營機構申訴專員服務。舉例而言，北愛爾蘭設立了一名申訴專員負責考慮有關政府部門及其他公共機構的申訴，並設立了一名警務申訴專員。

2.2.44 此外，金融服務申訴專員負責調查有關英國各地金融服務提供者(例如銀行、保險公司及按揭提供者)的申訴⁶²，而法律服務申訴專員則負責監督有關英格蘭及威爾斯律師的申訴的處理工作。英格蘭亦有房屋申訴專員，負責處理影響當地房屋供應商——包括所有社會業主(例如各房屋協會)及部分私人業主和管理代理——的糾紛⁶³。

2.2.45 在資訊自由方面，根據《2000年資訊自由法令》委任的資訊專員有範圍廣泛的權力，可調查有關下述事宜的申訴：未能提供公共主管當局所持有的個人資料、在沒有要求的情況下提供直接促銷資料，以及未能提供公共主管當局所持有的有關環境的資料。

⁶² 《2000年金融服務及市場法令》第XVI部及附表17。

⁶³ 《1996年房屋法令》第51條及附表2。

第3章 —— 新西蘭

3.1 基本安排

3.1.1 新西蘭的申訴專員公署於1962年成立。⁶⁴ 申訴專員是獨立的國會人員，向國會而不是向政府問責。

3.1.2 申訴專員公署最初成立時，其職權範圍只限於調查有關中央政府部門及機構的申訴。申訴專員的職權範圍不斷擴大——於1968年涵蓋教育及醫院委員會；於1976年加入地方政府機構；於1980年代在資訊自由的範疇內納入獨立覆核的職能；於2001年在受保障披露範疇內納入指導的職能；在2004年，其職權範圍已包括所有皇室官方機構(投訴警察監察局除外)。

3.1.3 在新西蘭，"申訴專員"的名稱受到法律保障。根據法律，除申訴專員外的任何人士，除非在某項法令下或取得首席申訴專員的書面同意，否則不得使用"申訴專員"的名稱從事任何商業活動、貿易、職業或提供任何服務。⁶⁵

3.1.4 在新西蘭，由申訴專員以外的其他公共機構處理關於人權的投訴。人權委員會有權調停與《1993年人權法令》所訂非法歧視⁶⁶ 相關的糾紛。此外亦有根據《2003年兒童事務專員法令》設立的兒童事務專員，他有權調查就任何兒童作出的任何決定或建議，或任何作為或不作為。人權委員會及兒童事務專員均在申訴專員的管轄範圍之內。

3.1.5 投訴警察監察局是根據《1988年投訴警察監察局法令》成立的獨立機構，專門處理針對警方執行警務的投訴。投訴警察監察局有權調查涉及警方行為不當、疏忽職守的指稱，或對警方的做法、政策或程序感到受屈的嚴重個案。投訴警察監察局亦會調查涉及警務人員的死亡或嚴重傷害事件。投訴警察監察局不屬申訴專員的職權範圍。

⁶⁴ 該公署的詳細歷史，參閱Gilling (1988)。

⁶⁵ 《1975年申訴專員法令》第28A(1)條。

⁶⁶ 包括基於性別、婚姻狀況、宗教信仰、道德信仰、膚色、種族、民族本源或國家本源、殘障、年齡、政見、受僱狀況、家庭狀況及性傾向所產生的歧視。進一步討論，參閱立法會秘書處(2004)。

3.2 職權範圍及調查權力

申訴專員公署

3.2.1 申訴專員公署主要根據《1975年申訴專員法令》的條文運作。⁶⁷ 該法令有條文訂明可委任多於一名申訴專員(稱為負責調查的國會人員及專員)，其中一名申訴專員會獲委任為首席申訴專員。所有申訴專員均具有同等的法定權力。所有申訴專員均經眾議院推薦，由總督委任。該國現時有兩名申訴專員。

3.2.2 申訴專員的任期為5年，可再獲委任。如眾議院就申訴專員殘障、破產、疏於職守或行為不當作出陳辭，總督可基於該等理由將申訴專員罷免或停職。⁶⁸

職權範圍

3.2.3 《1975年申訴專員法令》第13(1)條訂明，若遭投訴的行動屬行政事宜，並影響任何有關人士，則申訴專員可調查該法令所列的任何政府部門或機構的任何決定、建議、作為或不作為。

3.2.4 在新西蘭，"行政"與"政策"往往不能有清楚的分野，可作不同詮釋。⁶⁹ 可採取的兩個不同解釋取向為：(a)集中在字面意思和字典解釋的狹義取向及(b)考慮到申訴專員辦事處的獨特之處並將之與法院特點作出比較的較廣義取向。⁷⁰

3.2.5 該法令第13(2)條賦權申訴專員調查部門向各部長作出的建議，該等建議可以是由任何部門、機構、委員會、官員或僱員作出。部長本身亦可成為申訴專員的調查對象。

⁶⁷ 制訂該法令的目的，是要綜合和修訂《1962年國會事務專員(申訴專員)法令》。

⁶⁸ 《1975年申訴專員法令》第6(1)條。

⁶⁹ 新西蘭首任國會事務專員Sir Guy Powles承認，他覺得行政／政策難以分野又複雜。他的解決方法是：如投訴關乎行政事宜，又涉及某指明政府部門，則即使該事項亦與政策有關，仍屬於他的職權範圍。參閱Gilling (1988) pp. 53-4。

⁷⁰ 參閱Keith (1971) 及 Keith (2005)。

3.2.6 受申訴專員管轄的政府部門及機構，載列於《1975年申訴專員法令》附表1，當中包括總理及內閣署、各政府部門、教育當局、選舉委員會、公營醫療機構及地方機構。⁷¹

3.2.7 申訴專員並無權調查與法庭訴訟程序、警方⁷²及軍方相關的事宜。然而，申訴專員就公務員人事管理事宜及列明機構商業上的交易進行調查並無受到禁止。

3.2.8 根據《1982年官方資料法令》⁷³，申訴專員可調查和覆核受該法例規管的各政府部長、中央及地方政府部門和機構就向其提出要其提供其所持有的官方資料的要求而作出的任何決定。⁷⁴

3.2.9 《2000年受保障披露法令》⁷⁵或"告發"法例於2001年1月起生效。根據此法令，申訴專員必須履行額外職能，其中最重要的職能是向已作出或正考慮作出受保障披露的僱員提供意見。⁷⁶

調查權力

3.2.10 每名申訴專員可因應投訴作出調查，亦可主動進行調查。申訴專員亦須調查由眾議院委員會轉介給他的任何呈請書，並提交報告。⁷⁷在獲得首席申訴專員的同意下，總理可將其認為應由申訴專員調查的任何事宜轉交申訴專員調查。⁷⁸

3.2.11 若要調查的事宜是在接獲有關申訴前超過12個月以上發生，又或現時已有補救，或申訴人有向法院或行政機關提出上訴的權利；或該事宜已無須再作調查；或有關申訴微不足道、瑣屑無聊或無理取鬧、或並非本着真誠作出；或申訴人本身不受影響，則申訴專員可以拒絕調查該宗申訴。⁷⁹

⁷¹ 截至2006年4月，該法令共列出166個中央政府部門及機構，以及49個地方主管當局及機構。

⁷² 請參閱本研究報告第3.1.5段。

⁷³ 該法令規定，若有人提出要求，新西蘭政府必須提交不在該法令條文豁免範圍內的官方資料，而不論有關資料會否對政府構成損害。

⁷⁴ 進一步討論，參閱Belgrave (2005)。

⁷⁵ 該法令旨在藉對某機構內發生或該機構所作的"嚴重錯失"作出公開和調查提供方便，令公眾利益獲得更大保障。

⁷⁶ 《2000年受保障披露法令》第15條。

⁷⁷ 《1975年申訴專員法令》第13(4)條。

⁷⁸ 《1975年申訴專員法令》第13(5)條。

⁷⁹ 《1975年申訴專員法令》第17條。

3.2.12 申訴專員須告知受影響政府部門或機構的主管其調查的目的。所有調查必須在不公開的情況下進行。申訴專員可向他認為恰當的任何人士聽取或索取資料，亦可作出他認為恰當的任何研訊。⁸⁰

3.2.13 申訴專員可要求任何人士提供資料或出示文件。此外，申訴專員可以經宣誓傳召在其管轄範圍內政府部門及機構的任何人員或僱員，或對宣誓後的有關人員或僱員進行訊問。⁸¹

3.2.14 《1975年申訴專員法令》第20條規定不可以公眾利益豁免權為由而不向申訴專員披露或出示文件，除非檢察總長證明交出資料可能會危害新西蘭的安全、防衛或國際關係，或不利於調查或偵查罪行，或披露內閣的商議內容或機密程序。

其他申訴專員服務

3.2.15 新西蘭另有其他覆核機關和機構，負責處理申訴專員職權範圍以外的投訴。⁸² 舉例而言，醫療及殘障事務專員有權處理關於醫療或殘障服務方面的投訴。該專員的職責集中於當局提供的醫療及殘障服務的質素，而不會處理如何獲取有關服務或服務撥款的問題。然而，針對醫務專業人士的申訴則由新西蘭醫藥理事會處理。醫療及殘障事務專員公署受《1975年申訴專員法令》所規管，但新西蘭醫藥理事會卻不受該法令規管

⁸⁰ 《1975年申訴專員法令》第18(3)條。

⁸¹ 《1975年申訴專員法令》第19(2)條。

⁸² 請瀏覽 <http://www.ombudsmen.govt.nz/alternat.htm> 網站。

第4章 —— 加拿大不列顛哥倫比亞省

4.1 基本安排

4.1.1 加拿大的聯邦政府並無申訴專員一職，但加拿大的10個省中，有8個設有省申訴專員。⁸³ 在該8個省中，不列顛哥倫比亞省("卑詩省")是最後一個設立申訴專員的省份，該職位於1979年設立。卑詩省申訴專員是省立法機關人員，向省立法機關負責。

4.1.2 在卑詩省，關乎人權的申訴由卑詩省人權審裁處處理。該審裁處乃根據《卑詩省人權守則》成立的獨立半司法機構，負責接收、甄別、調停有關人權的申訴並作出裁決。

4.1.3 卑詩省政府在2002年認為卑詩省兒童事務委員會⁸⁴、卑詩省死因裁判事務處⁸⁵、維護兒童青年及家庭利益辦事處，以及申訴專員的工作有過多重疊，於是決定將卑詩省兒童事務委員會及維護兒童青年及家庭利益辦事處廢除。該省目前設有兒童及青年事務主任，該職位由內閣委任，向檢察總長問責。

4.1.4 卑詩省廢除卑詩省兒童事務委員會一事引起很多爭議。在2005年11月，政府決定對該省的兒童保護制度進行獨立檢討。檢討報告於2006年4月公布，當中建議設立一名新的兒童及青年專責代表。⁸⁶ 該名代表是隸屬於省立法機關的獨立人員，與申訴專員及總審計長具同等地位。

4.1.5 與此同時，卑詩省申訴專員在維護兒童的人權上一直十分積極。在1987年，申訴專員在公署內指派一名兒童及青年副申訴專員。雖然副申訴專員的職位於1990年終止，但公署仍非常關注兒童及青年的權利。⁸⁷

4.1.6 卑詩省投訴警方專員公署是根據《警務法令》成立的獨立機構，負責監督處理針對市警方的投訴，以確保該等投訴獲得公平和公正的處理。在大多數情況下，有關投訴由所涉及警察部門的內務部／專業標準分部負責調查。在某些情況下，當局會要求另一個警察部門負責調查。投訴警方專員是省立法機關人員。因此，該專員公署完全獨立於任何警察部門或政府各部，而直接向省立法機關負責。

⁸³ 參閱Bernt & Owen (2000)。

⁸⁴ 卑詩省兒童事務委員會為法定機構，於1996年成立。

⁸⁵ 死因裁判事務處的職責之一，是調查涉及兒童死亡的特別案件。

⁸⁶ Hughes (2006)。

⁸⁷ 參閱Reif (2004) pp. 304-5。

4.2 職權範圍及調查權力

不列顛哥倫比亞省的申訴專員

4.2.1 卑詩省申訴專員根據《申訴專員法令》的條文⁸⁸運作。申訴專員經卑詩省立法議會推薦，由副總督委任。⁸⁹ 申訴專員的任期為6年，可再獲委任多一任。

4.2.2 若基於某種理由或申訴專員喪失履行職務的能力，副總督必須依從立法議會的建議，將申訴專員停職或免職。⁹⁰ 申訴專員亦可自行要求辭職。

職權範圍

4.2.3 就行政事宜方面，申訴專員可調查指明主管當局令人感到受屈或有此可能的決定、作為，或所用的程序⁹¹。與新西蘭的情況相似，有關"行政事宜"是否涉及"政策事宜"一事，一直是備受爭議的問題。有一宗法庭案件認為應將"行政事宜"一詞作廣義理解，以包含"政府當局在實施政府政策時所做的一切"。⁹² 法庭亦裁定只有立法機關及法庭的活動才可獲豁免，不受申訴專員調查。

4.2.4 在申訴專員管轄範圍內的公營機構繁多，該等機構已載列於《申訴專員法令》附表內。該等機構包括省政府各部、國營公司、各政府委員會、選舉劃界委員會⁹³、醫院及地方衛生機關，以及各縣市及地方政府。副總督會同省議會可藉作出命令，在附表內加入更多主管當局。

⁸⁸ 經修訂的《1996年不列顛哥倫比亞法規》第340章。

⁸⁹ 《申訴專員法令》第2(1)條。

⁹⁰ 《申訴專員法令》第6(2)條。

⁹¹ 《申訴專員法令》第10(1)條。

⁹² *British Columbia Development Corporation v Friedmann* [1984] 2 S.C.R. 447。

⁹³ 同時，卑詩省選舉委員會是省議會機構，負責執行各項選舉法例。該委員會不屬申訴專員的職權範圍。

4.2.5 申訴專員無權調查某些申訴，如針對銀行、法庭、醫生、市警隊及私立學校的申訴。然而，公務員人事管理和列明當局的商業上交易屬申訴專員可調查的事宜。⁹⁴

調查權力

4.2.6 申訴專員可以因應申訴作出調查，或主動進行調查。倘若申訴專員調查某事情，他必須知會受影響的有關當局及他認為應當知會的任何其他人士。⁹⁵

4.2.7 申訴專員可以他認為恰當的方式收取及索取資料。此外，申訴專員亦有酌情權進行聆訊。⁹⁶

4.2.8 申訴專員如認為與調查有關，他有權要求某人提供該名人士所管有或控制的資料，或出示其所管有或控制的文件或材料。⁹⁷ 申訴專員有權傳召和訊問任何人士，如申訴專員相信該名人士可提供與某宗調查有關的資料。⁹⁸

4.2.9 向申訴專員提供資料的人士受到法律保障。《申訴專員法令》第16條訂明，任何人士不得因另一名人士在該法令下提出申訴、作證或協助調查而將該名人士解職、停職、開除，或向其作出恐嚇、脅迫、驅逐、施加任何罰款或其他罰則，或歧視該名人士。

4.2.10 倘若交出資料可能會阻礙有關方面偵查某項罪行，導致行政會議的商議內容公開，或導致行政會議對某些機密事宜所作的程序公開，而公開有關資料並不符合公眾利益，則檢察總長可發出證明書，限制申訴專員的調查權力。⁹⁹

⁹⁴ 該等事宜須引致行政程序上的公平問題，並已窮盡內部的審查機制及該事宜並未提交法庭處理。資料由卑詩省申訴專員公署提供。

⁹⁵ 《申訴專員法令》第14(1)條。

⁹⁶ 《申訴專員法令》第15(1)條。

⁹⁷ 《申訴專員法令》第15(2)(b)條。

⁹⁸ 《申訴專員法令》第15(2)(d)條。

⁹⁹ 《申訴專員法令》第18(1)條。

第5章 —— 澳洲

5.1 基本安排

5.1.1 澳洲設有聯邦申訴專員，專責處理針對聯邦政府所作決定的申訴，而各州和北領土亦各設有申訴專員。西澳洲是澳洲首個設立申訴專員一職的司法管轄區，當時是1972年。聯邦申訴專員於5年後設立。根據澳洲首都直轄區("首都直轄區")法例及澳洲政府與首都直轄區政府之間的安排，聯邦申訴專員的職權範圍亦包括首都直轄區¹⁰⁰。

5.1.2 在澳洲，關乎人權的申訴並非由申訴專員處理。人權及平等機會委員會為國家的獨立法定政府機構，於1986年成立。該委員會專責處理關乎人權的事宜，有權就政府機構及機關違反人權的作為或做法作出調查並提交報告，兒童權利亦屬其職權範圍。¹⁰¹

5.1.3 現時，澳洲部分州份，包括新南威爾士州、昆士蘭州、塔斯馬尼亞州及維多利亞州¹⁰²，均設有兒童及青年事務專員公署。其他州份亦曾就設立類似機構進行討論。¹⁰³

5.1.4 在澳洲，對於針對警方的投訴，申訴專員一般肩負重新調查的職能。《1981年申訴(澳洲聯邦警察)法令》訂立一個機制，讓公眾可就澳洲聯邦警隊("聯邦警隊")個別成員的行動作出投訴。有關投訴可向聯邦申訴專員或聯邦警隊的專業標準小組提出。

5.1.5 在大多數情況下，投訴由聯邦警隊的專業標準小組調查，但申訴專員可接手調查工作。而在某些情況下，如投訴關乎警隊的慣例和程序，申訴專員更可從一開始便進行調查。申訴專員監督聯邦警隊專業標準小組所作的調查工作。雖然只有申訴專員才可決定不需要進行某項調查，但很多投訴是透過調解解決的。

¹⁰⁰ 首都直轄區申訴專員根據《1989年直轄區申訴專員法令》、《1994年公眾利益披露法令》及《1989年資訊自由法令》獲授權力。

¹⁰¹ 參閱Burdekin(2000) pp. 806-7。

¹⁰² 新南威爾士州及塔斯馬尼亞州均設有兒童事務專員。維多利亞州有兒童安全專員，而昆士蘭州則有一名兒童及青年事務專員兼兒童監護人。

¹⁰³ 詳細討論，參閱Reif(2004) pp. 324-5。

5.1.6 在昆士蘭州及南澳洲，申訴專員無權過問針對警方的投訴，該類投訴由其他機構處理。另一方面，由1993年起，新南威爾士州的申訴專員有權直接調查警方使用權力事宜，並有權監督警方進行的初步調查。

5.1.7 聯邦申訴專員亦擔任國防申訴專員、入境事務申訴專員、郵務業申訴專員及稅務申訴專員。以下討論主要關乎聯邦申訴專員，但亦會論及各州申訴專員公署的近期發展。

5.2 職權範圍及調查權力

聯邦申訴專員

5.2.1 設立聯邦申訴專員公署的法例於1976年制定，而首任聯邦申訴專員於1977年7月1日履新。聯邦申訴專員主要根據經修訂的《1976年申訴專員法令》的規定執行任務。與很多其他司法管轄區不同，聯邦申訴專員並非國會人員。聯邦申訴專員公署是總理及內閣署的一部分。

5.2.2 《1976年申訴專員法令》規定可委任最少一名、最多3名副聯邦申訴專員。聯邦申訴專員及副聯邦申訴專員均經總理推薦，由總督委任。¹⁰⁴ 他們的任期最長7年，任滿後有資格再獲委任。

5.2.3 申訴專員可以書面提出辭職。經申訴專員同意，總督可以專員在身體或精神上喪失履行職務的能力為由，辭退申訴專員。此外，總督亦可基於行為不當或身體或精神上喪失履行職務的能力為由，將申訴專員免職或停職。無論如何，如要將專員免職，必須根據國會兩院在同一國會會期內作出的決議作出。¹⁰⁵

5.2.4 當局於2003至04年度展開對設立聯邦申訴專員公署法例的檢討，該工作仍繼續進行。該項檢討旨在改善和更新法例架構，以期向政府提出建議，制訂新的《申訴專員法令》。

¹⁰⁴ 《1976年申訴專員法令》第21條。

¹⁰⁵ 《1976年申訴專員法令》第28條。

職權範圍

5.2.5 聯邦申訴專員有權調查政府部門或指明主管當局就行政事宜採取的任何行動¹⁰⁶。澳洲亦存在如何區分行政／政策的問題，法庭在數宗訴訟案件中曾就此問題作出審查。¹⁰⁷《1976年申訴專員法令》經2005年所作的修訂後，已把申訴專員的職權範圍擴及所有政府承辦商。¹⁰⁸

5.2.6 有關下列事宜的申訴並不屬於申訴專員的職權範圍：¹⁰⁹

- (a) 部長採取的行動(但某機關人員就部長的決定而向部長提出的建議或採取的其他行動，則屬其職權範圍)；
- (b) 構成國會程序的行動；
- (c) 各司法人員採取的行動(行政措施除外)；及
- (d) 某些與政府僱用人員有關的行動(包括委任、薪酬、紀律及免職)。

5.2.7 申訴專員有權酌情不調查下列情況¹¹⁰：

- (a) 在某項決定後超過12個月才提出的申訴；
- (b) 瑣屑無聊、無理取鬧或並非出於真誠所提出的申訴；
- (c) 投訴人在有關決定中並無足夠相關利益的申訴；
- (d) 投訴人並未向有關機關提出有關事宜的申訴；

¹⁰⁶ 該部門指國務院，但不包括本身為行政機關或法定機關的任何部分。澳洲選舉委員會屬於申訴專員的職權範圍。

¹⁰⁷ 詳細的討論，參閱Biganovsky (1999)。

¹⁰⁸ 《1976年申訴專員法令》第3(4B)條規定，承辦商及分承辦商向公眾提供貨物及／或服務時，為澳洲政府機關或代有關機關行使權力或執行職能而採取的行動，將視為有關機關採取的行動。

¹⁰⁹ 《1976年申訴專員法令》第5(2)條。

¹¹⁰ 《1976年申訴專員法令》第6條。

- (e) 投訴人即使不提出申訴，仍有另一途徑可就有關決定作出覆核；
- (f) 有另一機構有權處理申訴所關乎的事宜，該申訴即須轉交該機構處理；及
- (g) 經考慮所有情況，有關申訴不值得調查。

5.2.8 除處理有關政府部門及機關的申訴外，聯邦申訴專員亦有特殊職責，處理與軍方、聯邦警察、資訊自由、入境、郵務及稅務有關的申訴。

5.2.9 《1976年申訴專員法令》第IIA部授予聯邦申訴專員國防申訴專員的職能。國防申訴專員可調查有關國防部隊的行政措施及僱傭事宜的申訴，但不能調查關於其就紀律處分程序所採取的行動或向個別人士頒賜或拒絕頒賜勳銜或獎賞的事宜。

5.2.10 《1982年資訊自由法令》規定，公眾一般有權取覽政府機關存備的文件。該法令規定，公眾有特殊權利就政府機關對公眾要求提供文件所作出的行動，向聯邦申訴專員提出申訴。

5.2.11 根據《1979年電訊(截取)法令》及《1914年刑事罪行法令》，聯邦申訴專員負責監察聯邦警隊及澳洲罪案委員會("罪案委員會")截取電訊及受管制(秘密)行動的紀錄是否完整。自《2004年監察器具法令》於2004至05年度通過後，這項職能已有所擴大，對於聯邦警隊及罪案委員會使用監聽器及同類技術方面，授予申訴專員同等職能。

5.2.12 《1976年申訴專員法令》於2005年經修訂後，訂明聯邦申訴專員在執行與入境及羈留有關的職能時，可使用入境事務申訴專員的職銜，而申訴專員在入境事宜方面的職責亦有所加重，包括評估違反入境法例的長期被羈留者，以及覆核可能出錯的入境羈留事宜。

5.2.13 隨着設立郵務業申訴專員的法例於2006年3月通過，郵務業申訴專員將於今年稍後展開工作。郵務業申訴專員可調查有關澳洲郵局及向該申訴專員計劃註冊的其他郵務業經營者的申訴。

5.2.14 聯邦申訴專員可調查所有關乎稅務管理的申訴。如申訴有理，申訴專員可建議澳洲稅務局重新考慮其決定、就其決定提供進一步理由、支付賠償及／或修改現行程序。

調查權力

5.2.15 聯邦申訴專員可調查公眾提出的申訴，亦可主動作出。¹¹¹ 申訴專員在展開調查之前，必須告知有關機關的主管。

5.2.16 所有調查須在不公開的情況下進行。聯邦申訴專員如認為恰當，可向任何人士索取資料，亦可作出任何研訊。

5.2.17 聯邦申訴專員獲賦權傳召任何人士作證或向調查人員出示文件。證人可被要求宣誓作證。任何人士不能以為免自招罪責或根據另一法規他有保密責任為由，拒絕回答問題或出示文件。¹¹²

5.2.18 檢察總長如可證明提供資料會損害保安、國防或國際關係，涉及聯邦與州之間的資料披露而導致雙方之間關係受損，或涉及內閣或行政會議的程序公開，則檢察總長可行使其本身的權力，限制聯邦申訴專員索取資料的權力。¹¹³

5.2.19 當聯邦申訴專員所作的調查需要各州申訴專員之間的合作，或調查關乎聯邦與一個或多個州聯合採取的行動時，聯邦申訴專員可與州申訴專員作出合作安排。

5.2.20 在調查完成前或完成後，申訴專員均可與負責的部長或有關事宜所涉及的其他部長，商討與調查相關的任何事宜。¹¹⁴

¹¹¹ 《1976年申訴專員法令》第5條。

¹¹² 《1976年申訴專員法令》第8(2B)、(2C)及(2D)條。

¹¹³ 《1976年申訴專員法令》第9(3)條。

¹¹⁴ 《1976年申訴專員法令》第8(8)條。

澳洲其他管轄區的申訴專員

5.2.21 各州及北領土的申訴專員公署雖然在職權範圍上略有不同，但大致上都仿效聯邦申訴專員的模式。¹¹⁵ 其中各州的申訴專員公署有一些特點值得一提。

5.2.22 昆士蘭州申訴專員公署經過主要的獨立檢討及議會檢討後，昆士蘭州議會制定了《2001年申訴專員法令》。該法令確認申訴專員的雙重角色，即就有關行政措施的申訴作出補救，以及協助政府機關在決策和處理申訴上作出改善。該法令亦方便申訴專員作出非正式調查和調解申訴。此外，該法令並未禁止申訴專員調查公務員的人事管理事宜。

5.2.23 在維多利亞州，申訴專員獲授予全面嶄新的權力，可調查告發者提出的申訴，以及監察該等申訴的調查工作。¹¹⁶ 維多利亞州議會亦授予申訴專員不直接參與解決國民針對政府的申訴的職能，例如根據電訊截取法例審查警方截聽電話的紀錄¹¹⁷。至於對公務員所作的申訴方面，雖然申訴專員不能調查與僱傭有關的事宜，但他可作出干預，阻止不公正事件發生。¹¹⁸

5.2.24 在新南威爾士州，申訴專員獲授權調查涉嫌虐待兒童的個案。¹¹⁹ 這表示申訴專員的傳統角色已有重大轉變。除政府機關外，申訴專員的職權範圍已擴闊至包含私人機構(包括私立學校及幼兒中心)的行動。此外，他亦獲授權調查行政失當以外的事宜，即虐待兒童事件曾否發生。¹²⁰

¹¹⁵ 有關詳情，參閱Pearce (2000)及Del Villar (2003)。

¹¹⁶ 《2001年告發者保護法令》，於2002年1月開始實施。

¹¹⁷ 《1988年電訊(截取)(州規定)法令》讓維多利亞州警隊可取得手令，截取和記錄電話談話。

¹¹⁸ 《1973年申訴專員法令》第5條規定，“申訴專員不得就現時或過往受僱於某主管當局的人士，調查任何關乎僱用條款及條件(包括與委任、擢升、免職、薪酬、紀律及退休金有關的事宜，以及其他人事問題)的事宜，但如申訴專員認為有關事宜值得調查，以避免不公正情況，則不在此限。”

¹¹⁹ 《1974年申訴專員法令》第3A部。

¹²⁰ 參閱Reif (2004) pp. 308-9。

第6章 —— 分析

6.1 引言

6.1.1 當局於1988年制訂《行政事務申訴專員條例》¹²¹，隨後設立了香港申訴專員制度。該條例規定當局委任一名行政事務申訴專員調查有關行政措施的投訴。有關投訴須由立法局議員轉介。只有該條例附表1所列的政府部門及公共機構才列入行政事務申訴專員的職權範圍。警務處及總督特派廉政專員公署("廉政公署")均沒有列入。¹²²

6.1.2 當局於1994年修訂《行政事務申訴專員條例》，讓投訴人可直接向行政事務申訴專員作出投訴，把專員的職權範圍擴闊至包含6個主要公共機構¹²³，容許專員公布其調查報告，而不披露投訴人及不利的報告結果所針對的人士的身分，並賦權專員展開直接調查。¹²⁴

6.1.3 在1996年，當局進一步修訂《行政事務申訴專員條例》，把行政事務申訴專員的職銜改為申訴專員，並授予申訴專員與《公開資料守則》有關的監察權力。

¹²¹ 香港政府於1987年4月發表《投訴有門》諮詢文件，並於1987年10月以白紙條例草案形式發表《1987年行政事務申訴專員條例草案》，供公眾討論。立法局成立了專責小組研究該條例草案。1988年5月，政府決定向立法局提交條例草案。《行政事務申訴專員條例》於1988年7月制定，並於1989年2月1日生效。

¹²² 政府解釋，不把警務處和廉政公署列入調查範圍的原因是，"第一：警務處和廉政公署都已設有受到獨立監察的申訴制度，而且運作良好，因此並無理由要予以取代或重複這方面的工作；第二：倘行政事務申訴專員接手負責這些機構的工作，則需要把大部分時間花在處理對警方的投訴事宜上，因為這方面的投訴每月約達400宗，這個數字約為該專員原來預計每月要處理的投訴個案數目的8倍；及第三：對警務處和廉政公署的投訴，大部分可轉交法庭審理或涉及內部紀律處分，因此，與針對行政失當的投訴，在性質上有很大的分別"。請參閱1988年6月22日的立法會會議過程正式紀錄第1 040頁。然而，該立法局專責小組認為，應將該兩部門列入行政事務申訴專員的職權範圍。

¹²³ 該等機構為香港地下鐵路公司、九廣鐵路公司、證券及期貨事務監察委員會、市政局、區域市政局及香港房屋委員會。

¹²⁴ 這些修訂是因應在1992年年中進行的一項全面檢討的結果而作出。當時，當局曾發表一份諮詢文件徵詢公眾意見。立法局亦成立專責小組監督該項檢討。讓行政事務申訴專員可主動展開調查的修正案是由立法局議員提出的，但該修正案不獲政府支持。請參閱1994年6月15日的立法會會議過程正式紀錄第3 175至3 185頁。

6.1.4 當局於2001年對《申訴專員條例》作出另一項重大修訂，正式將申訴專員公署獨立於政府以外，給予其調解法定地位，用以作為處理申訴的另一排難解紛的方法，並把平等機會委員會及個人資料私隱專員公署納入申訴專員的調查權限範圍。

6.1.5 香港特別行政區("香港特區")申訴專員在2004年年報中表示正檢討申訴專員的職權範圍。申訴專員亦在2005年年報中提及該項檢討，並解釋會向政府提出下列建議：

- (a) 在《申訴專員條例》附表1納入更多機構；
- (b) 放寬《申訴專員條例》附表2對申訴專員公署調查權力的某些限制；及
- (c) 解決申訴專員公署人員在執行職務時遇到的某些困難和疑慮。¹²⁵

6.1.6 表1至5(載於第40至49頁)撮述作為研究對象的4個地方及香港特區申訴專員制度的職權範圍的不同特點。下文所載的分析將審視其中部分與香港特區有關的重要事項。

6.2 申訴專員服務的安排

6.2.1 香港特區只有一項申訴專員計劃。與此同時，立法會實行一套申訴制度，讓市民可就政府政策、決定及辦事程序所引起的問題作出申述或尋求解決辦法。¹²⁶ 根據該申訴制度，如理據充分，立法會議員會向因政府的措施或政策而感到受屈的市民伸出援手。他們亦會處理市民就政府政策和法例作出的申述，及其他公眾關注的事項。¹²⁷

¹²⁵ 申訴專員公署年報(2005)第2.27段。

¹²⁶ 根據香港特區《基本法》第七十三(八)條，立法會的職權之一，是"接受香港居民申訴並作出處理"。

¹²⁷ 立法會申訴制度的前身為兩局議員辦事處處理投訴的制度。兩局議員辦事處即"行政立法兩局非官守議員辦事處"，於1963年成立。成立該辦事處的主要原因之一，是提供渠道，處理因政府措施或政策而感到受屈的市民的申訴。有關進一步資料，參閱 OMELCO Office (1970) 及 Scott (1983)。

6.2.2 在英國，有多項申訴專員計劃。國會行政事務專員("行政事務專員")處理有關政府部門的申訴；醫療服務專員處理有關醫療服務的申訴，而地方行政事務專員則處理有關地方行政部門的申訴。近年由於權力下放，蘇格蘭及威爾斯都設立了單一的綜合公共服務申訴專員。

6.2.3 在新西蘭，申訴專員是國會人員，負責調查針對中央、地區及地方政府機構或機關的申訴。加拿大不列顛哥倫比亞省("卑詩省")的申訴專員為省立法機關人員，負責處理有關省政府各部及地方機構的申訴。

6.2.4 澳洲設有聯邦申訴專員，負責處理針對聯邦政府所作決定的申訴，而各州和北領土亦設有申訴專員，負責處理地方事務。聯邦申訴專員亦擔任國防申訴專員、入境事務申訴專員、郵務業申訴專員及稅務申訴專員的職務。

6.3 有關警方的申訴

6.3.1 根據《申訴專員條例》附表2第10段，廉政公署、香港警隊或香港輔助警隊就防止、偵查或調查任何刑事罪或罪行而作出的行動，均不受香港特區申訴專員調查。

6.3.2 在選定地方中，只有澳洲新南威爾士州設有一個與香港特區相若的反貪污機構。該機構亦稱為廉政公署，並不屬於新南威爾士州申訴專員的調查範圍。因此，下列討論集中於有關警方的申訴。

6.3.3 在香港特區，針對警方的投訴由香港警務處投訴警察課處理。投訴警察課的調查工作受行政長官委任的獨立諮詢委員會——投訴警方獨立監察委員會("警監會")監察和覆核。申訴專員或其代表是警監會的當然委員。¹²⁸

¹²⁸ 香港特區政府於2006年5月宣布會盡快向立法會提交法案，將警監會定為法定機構。參閱立法會CB(2)2200/05-06(04)號文件。

6.3.4 在選定地方中，申訴專員與警方的關係各有不同安排。英國設有專門機制處理有關警察事務的投訴。警方不屬行政事務專員的職權範圍。在英格蘭和威爾斯，投訴警方獨立監察委員會負責監督處理投訴警方的制度。該委員會有本身的獨立調查員，就嚴重投訴可選擇監督警方作出調查，或親自進行獨立調查。

6.3.5 在北愛爾蘭，監督投訴警方制度的工作，由北愛爾蘭警務申訴專員負責，而在蘇格蘭，則由地方檢察官負責。

6.3.6 在新西蘭，針對警方的投訴由獨立法定機構——即投訴警察監察局——負責。投訴警察監察局有權調查涉及警方行為不當、疏忽職守的指稱，或對警方做法、政策或程序感到受屈的嚴重個案。投訴警察監察局亦會調查涉及警務人員的死亡或嚴重傷害事件。投訴警察監察局並不屬申訴專員的職權範圍。

6.3.7 在卑詩省，申訴專員無權調查針對市警方的投訴。然而，該省設有投訴警方專員公署，負責監督針對市警方的投訴，以確保這些投訴得到公平公正的處理。投訴警方專員是省立法機關人員，故該公署完全獨立於任何警方部門或政府各部，並直接向省立法機關負責。

6.3.8 在澳洲，對於針對警方的投訴，申訴專員一般肩負重新調查的職能。雖然在一些司法管轄區，投訴可直接向申訴專員或向警方提出，但初步的調查通常由警方進行。申訴專員的角色是監察警方的內部調查，確保調查工作妥善進行。申訴專員只在不信納警方內部調查的結果時，方可作出調查，惟新南威爾士州是個例外。由1993年起，新南威爾士州申訴專員有權對警方使用權力事宜進行直接調查，並有權監督警方進行的初步調查。

6.4 保護人權及兒童權利

6.4.1 在2006年2月10日立法會民政事務委員會會議上，香港特區政府表示曾就申訴專員的職權範圍應否擴大，由申訴專員兼任人權事務專員或兒童事務專員一事，與申訴專員作初步討論。¹²⁹

¹²⁹ 參閱立法會CB(2)1294/05-06及CB(2)1727/05-06(01)號文件。

6.4.2 在作為研究對象的地方中，針對人權的申訴並非透過申訴專員制度處理。¹³⁰ 此類申訴由其他公共機構處理。新西蘭及澳洲都有其人權委員會。英國正籌備成立平等及人權委員會。在卑詩省，有關人權的申訴由該省的人權審裁處處理。

6.4.3 就保護兒童權利而言，英國各管轄區均有成立獨立的兒童及青年事務專員。這些專員有不同的權力，例如威爾斯兒童事務專員有覆核及調查權力，並可藉有控告對方藐視法庭的權力的支援，要求對方交出資料(人及文件)。另一方面，英格蘭兒童事務委員會的職權範圍，是照顧兒童及青年的整體利益。該委員會並非申訴專員，無權考慮個別個案。

6.4.4 新西蘭設有兒童事務專員，有權就對任何兒童作出的決定或建議，或作出或不作出的任何作為進行調查。卑詩省有兒童及青年主任，並正考慮設立新的兒童及青年專責代表。該省的申訴專員在維護兒童的權利上一一直十分積極。

6.4.5 在澳洲，保護兒童權利屬國家人權委員會的管轄範圍，在某些州亦屬兒童事務專員的管轄範圍。在新南威爾士州，申訴專員有權調查涉嫌虐待兒童的個案。

6.5 受調查的事宜

6.5.1 在香港特區，凡任何指明機構在行使該機構的行政職能時採取或由他人代其採取任何行動(《申訴專員條例》附表2所指明的行動除外)，則申訴專員在任何人士提出申訴，聲稱因與該行動相關的行政失當，以致他遭受不公平待遇的情況下，可調查該行動。¹³¹

6.5.2 《申訴專員條例》把"行政失當"界定為"行政欠效率、拙劣或不妥善"。¹³² 行政失當的例子包括不合理行為，例如拖延、無禮及不為他人着想的行為；濫用權力包括基於法律上或事實上的錯誤而作出的決定，以及偏頗的決定和程序。¹³³

¹³⁰ 部分拉丁美洲及歐洲地方的申訴專員擔當維護人權的角色。參閱 Hossain (2000)。

¹³¹ 《申訴專員條例》第7(1)條。

¹³² 《申訴專員條例》第2條。

¹³³ 同上。

6.5.3 在香港特區，申訴須關乎某指明機構"在行使該機構的行政職能時"採取或由他人代其採取任何行動所導致的不公平待遇。《申訴專員條例》並未界定"行政職能"的涵義。在1997年的一宗法律訴訟¹³⁴中，原訟法庭理解其涵義是指"某機構在管理本身事務時所採取的任何行動"。該法庭又裁定，醫務人員作出臨床判斷，並非一項行政職能。¹³⁵

6.5.4 香港特區申訴專員可調查與《公開資料守則》有關的申訴。除申訴專員職權範圍內的公共機構外，申訴專員亦獲授權就廉政公署、香港警務處、香港輔助警隊及公務員敘用委員會秘書處違反該守則的投訴展開調查。

6.5.5 近年來，世界各地公營機構申訴專員的職能不斷擴大。除了繼續履行傳統職能調查有關行政失當的申訴外，在選定地方的公營機構申訴專員亦獲委以新職能，調查因服務欠妥而引起的申訴，監察資訊自由與受保障披露等範疇，並確保政府承辦商向公眾提供服務的質素。

6.5.6 在英國，如有公眾人士聲稱在指明政府部門或主管當局所採取或由他人代該政府部門或主管當局採取的任何行動中，他因與該行動相關的行政失當而遭受不公平待遇，行政事務專員可對該行動作出調查。

6.5.7 在英國，與行政事務專員不同，醫療服務專員的職權範圍遠不止行政失當。醫療服務專員可因有關國民保健署或相關機構未能提供服務、服務欠妥或行政失當所造成的困境或不公平待遇而提出的申訴進行調查。此外，醫療服務專員亦可調查有關臨床判斷事宜，包括臨床決定的優劣。與此同時，地方行政事務專員有權調查對地方主管當局及多個其他公共機構行政失當所引致的不公平待遇而提出的申訴。

6.5.8 此外，在英國，蘇格蘭公共服務申訴專員及威爾斯公共服務申訴專員的職權範圍，不但包括主管當局所採取的任何行動，亦包括任何"服務欠妥"，即所提供的服務欠妥或未能提供服務的情況。此外，威爾斯公共服務申訴專員的調查範圍，亦包括臨床判斷，以及就醫療和社會護理行使的專業判斷。

¹³⁴ *Ong Kin Tony v The Commissioner for Administrative Complaints, [1997] Hong Kong Law Reports and Digest, 1191.*

¹³⁵ 參閱Cooray (1999) 註14。

6.5.9 在新西蘭，受申訴專員調查的事宜並不限於行政失當。如遭投訴的行動屬行政事宜，並影響任何有關人士，則新西蘭申訴專員可調查任何指明部門或機構的任何決定、建議、作為或不作為。此外，新西蘭申訴專員的職權範圍近年已擴展至資訊自由與受保障披露等範疇。在卑詩省，就行政事宜而言，申訴專員可調查指明主管當局令人感到受屈或有此可能的決定、所作的作為或所用的程序。

6.5.10 在澳洲，聯邦申訴專員獲授權調查政府部門或指明主管當局所採取的任何與行政事宜有關的行動。當局曾修訂法例，由2005年起把申訴專員的職權範圍擴闊至包含所有政府承辦商。除處理有關政府部門及機關的申訴外，聯邦申訴專員亦有特殊職責，處理關乎軍方、聯邦警察、資訊自由、入境、郵務及稅務的申訴。

6.5.11 有關如何區分行政／政策的問題，即"行政事宜"是否涉及"政策事宜"，在申訴專員的職權範圍是以"行政事宜"為本的地方，例如新西蘭、卑詩省、澳洲及香港特區，經常出現。

6.6 屬調查範圍的機構

6.6.1 在作為研究對象的大部分地方及香港特區，在申訴專員的賦權法例載列了屬其職權範圍內的機構。當局須明確把新的機構列入申訴專員的職權範圍，申訴專員才可處理針對這些機構的申訴。

6.6.2 唯一例外的是澳洲的聯邦申訴專員。聯邦申訴專員獲賦權調查政府部門或指明主管當局所採取任何與行政事宜有關的行動。"政府部門"及"指明主管當局"的涵義載於申訴專員的賦權法例中的釋義條文。

6.6.3 在香港特區，《申訴專員條例》所涵蓋的機構載於該條例附表1。這些機構包括所有政府部門(香港警務處及廉政公署除外)及17個主要法定機構¹³⁶。

6.6.4 在英國，可受行政事務專員調查的機構載於《1967年國會專員法令》附表2，並包括中央政府部門、行政機關、選舉委員會、諮詢團體及某些非部門公共機構。在醫療服務專員職權範圍內的機構載於《1993年醫療服務專員法令》第2條。這些機構屬國民保健署的機構，包括替國民保健署提供服務的私營服務機構。《1974年地方政府法令》第25條載列可受地方行政事務專員調查的機構，包括地方議會、地方警察當局、發展公司及水務委員會。

6.6.5 《2002年蘇格蘭公共服務申訴專員法令》所涵蓋的人士及機構載於該法令附表2，當中包括蘇格蘭國會、蘇格蘭行政機關、蘇格蘭公共主管當局、醫療服務機構及地方主管當局。可受威爾斯公共服務申訴專員調查的人士及機構載於《2005年公共服務申訴專員(威爾斯)法令》附表3，當中包括威爾斯國家議會、地方政府機構、醫療和社會護理院及學校管治團體。

6.6.6 在新西蘭，《1975年申訴專員法令》附表1列明屬申訴專員職權範圍的部門及機構，包括總理及內閣署、各政府部門、教育當局、選舉委員會、公營醫療機構及地方機構。在卑詩省，所涵蓋的機構載於《申訴專員法令》的附表，當中不但包括省政府各部、國營公司、選舉劃界委員會、醫院及地方衛生機關、亦包括學院和大學、校務會、專業紀律團體及縣市機關。

¹³⁶ 該等機構為機場管理局、僱員再培訓局、平等機會委員會、香港藝術發展局、香港考試及評核局、香港房屋委員會、香港房屋協會、香港金融管理局、香港康體發展局、醫院管理局、九廣鐵路公司、立法會秘書處、強制性公積金計劃管理局、個人資料私隱專員公署、證券及期貨事務監察委員會、市區重建局，以及職業訓練局。

6.7 不列入職權範圍的事宜

6.7.1 在香港特區，《申訴專員條例》附表2訂明下列事宜不受調查：

- (a) 行政長官證明與保安、防衛或國際關係有關的行動；
- (b) 法律程序或檢控決定；
- (c) 行政長官行使權力赦免罪犯；
- (d) 在合約或商業交易上所作的行動；
- (e) 公共機構的人事問題¹³⁷；
- (f) 政府頒賜勳銜、獎賞或特權；
- (g) 行政長官親自作出的行動；
- (h) 土地批出條件的施加或更改；
- (i) 與"香港公司收購、合併及股份購回守則"有關的行動；及
- (j) 廉政公署或警方就防止和調查刑事罪所作的行動。

6.7.2 香港特區申訴專員在2004及2005年年報中一再提及，在有關公務員的人事問題上，申訴專員會否受到不當限制一事。¹³⁸ 在1992年年中進行的全面檢討中，當局亦曾考慮行政事務申訴專員的職權範圍應否擴闊至包含有關公務員的申訴一事。¹³⁹

¹³⁷ 《申訴專員條例》附表2第5段規定：

"與以下項目有關的任免、薪酬、服務條件、紀律、退休金、離職金或其他人事問題上所作出的行動 —

(a) 在政府或任何機構的職位或受僱工作中服務；或

(b) 在任何職位或根據任何服務合約而提供服務，而就該項服務作出與上述各問題有關的行動的權力，或決定採取或批准採取該行動的權力，是賦予行政長官或任何機構者。"

¹³⁸ 申訴專員公署年報(2004)第5.5段及申訴專員公署年報(2005)第5.6段。

¹³⁹ 參閱本研究報告第124項註腳。

6.7.3 在英國，不受行政事務專員調查的事宜很多，包括影響下列事宜的行動：外交、罪案調查、保衛國家安全、民事或刑事法律程序、公務員的人事管理(包括薪酬、紀律及免職)及合約和商業上的交易。

6.7.4 在不列入行政事務專員職權範圍的事項中，有兩項甚富爭議，就是公務員的人事管理及合約和商業上的交易。英國國會曾多番嘗試把這些事項納入行政事務專員的職權範圍，但至今尚未成事。

6.7.5 在英國，不受醫療服務專員調查的事宜包括人事問題、合約或商業上的交易(為病人提供服務而作出者除外)、受法定研訊的事宜及在法律上可作出補救的個案。地方行政事務專員無權調查與學校的內部管理有關的事宜、人事問題、有關展開法律程序及刑事調查的行動，以及商業和合約事宜。不受蘇格蘭公共服務申訴專員及威爾斯公共服務申訴專員調查的事宜，與不受行政事務專員、醫療服務專員及地方行政事務專員調查的事宜相若。

6.7.6 在新西蘭，申訴專員無權調查與法庭程序、警方及軍方有關的事宜。在卑詩省，針對銀行、法院、醫生、市警隊及私立學校的申訴，申訴專員無權過問。然而，新西蘭申訴專員及卑詩省申訴專員就公務員人事管理事宜及列明機構商業上的交易進行調查並無受到禁止。

6.7.7 在澳洲，聯邦申訴專員無權調查的事宜，包括部長採取的行動、構成國會程序的行動、各司法人員採取的行動(行政措施除外)及某些與政府僱用人員有關的行動(包括委任、薪酬、紀律及免職)。在昆士蘭州及維多利亞州，申訴專員亦可處理與公務員的人事管理有關的事宜。

6.8 調查權力

6.8.1 在選定地方及香港特區，所有申訴專員均獲賦予廣泛權力執行調查工作。他們的權力頗為相近，包括索取資料(包括機密文件)、在申訴專員認為適當時作出研訊，及以傳召證人作供的權力。為支援這些權力，當局訂有罰則，懲罰在申訴專員調查時不予合作的行為。

6.8.2 在新西蘭、卑詩省、澳洲及香港特區，申訴不經立法者篩選，而這些地方的申訴專員亦可主動作出調查。在英國，向行政事務專員提出的申訴須由國會議員轉介，而只有威爾斯公共服務申訴專員有權作出直接調查。

表1 —— 委任程序

地方	申訴專員	設立年份	主要的有關法例	委任程序
英國	國會行政事務專員("行政事務專員")	1967	《1967年國會專員法令》	行政事務專員由君主委任，若"品行良好"可一直任職至65歲。在實行上，行政事務專員是經諮詢反對黨領袖及公共行政專責委員會主席後，由女皇按首相的建議委任。
	英格蘭醫療服務專員("醫療服務專員")	1973	《1993年醫療服務專員法令》	醫療服務專員由君主委任，可一直任職至65歲。
	英格蘭地方行政事務專員("地方行政事務專員")	1974	《1974年地方政府法令》	地方行政事務專員由君主按國務大臣的推薦委任，若"品行良好"可一直任職至65歲。
	蘇格蘭公共服務申訴專員	2002	《2002年蘇格蘭公共服務申訴專員法令》	蘇格蘭公共服務申訴專員及副申訴專員由君主按蘇格蘭國會的提名委任。他們的任期由蘇格蘭國會法團決定，不得超過5年。他們有資格再獲委任為第二任申訴專員。至於第三任則只在特殊情況下並符合公眾利益，才獲批准。
	威爾斯公共服務申訴專員	2006	《2005年威爾斯公共服務申訴專員法令》	威爾斯公共服務申訴專員由君主按國務大臣的推薦委任。國務大臣在作出推薦前須諮詢威爾斯國家議會。威爾斯公共服務申訴專員的任期為7年，只可服務一任。

表1 —— 委任程序(續)

地方	申訴專員	設立年份	主要的有關法例	委任程序
新西蘭	負責調查的國會人員及專員	1962	《 1975 年 申 訴 專 員 法 令 》	所有申訴專員均由總督按眾議院的推薦委任，其中一人獲委任為首席申訴專員。所有申訴專員的任期均為5年，可以再獲委任。
加拿大不列顛哥倫比亞省	申訴專員	1979	《 申 訴 專 員 法 令 》	申訴專員由副總督按不列顛哥倫比亞立法議會的推薦委任。申訴專員的任期為6年，可再獲委任多6年。
澳洲	聯邦申訴專員	1977	《 1976 年 申 訴 專 員 法 令 》	聯邦申訴專員及聯邦副申訴專員均由總督按總理的推薦委任。他們的任期不超過7年，有資格再獲委任。
香港特別行政區	申訴專員	1988	《 申 訴 專 員 條 例 》	申訴專員由行政長官委任，任期5年，有資格再獲委任。

表2 —— 受調查的事宜

地方	申訴專員	受調查的事宜
英國	國會行政事務專員 ("行政事務專員")	如有公眾人士聲稱，在指明政府部門或主管當局所採取或由他人代該政府部門或主管當局採取的任何行動中，他因與該行動相關的行政失當而遭受不公平待遇，行政事務專員可對該行動作出調查。
	英格蘭醫療服務專員 ("醫療服務專員")	醫療服務專員可因有關國民保健署或相關機構未能提供服務、服務欠妥或行政失當所造成的困境或不公平待遇而提出的申訴進行調查。
	英格蘭地方行政事務專員 ("地方行政事務專員")	地方行政事務專員可調查因地方主管當局及多個其他公共機構行政失當所引致的不公平待遇而提出的申訴。
	蘇格蘭公共服務申訴專員	蘇格蘭公共服務申訴專員可調查因任何列明主管當局服務欠妥及其在履行行政職能時所採取的行動而引起的申訴。
	威爾斯公共服務申訴專員	威爾斯公共服務申訴專員可調查因任何列明主管當局服務欠妥及其在履行行政職能時所採取的行動而引起的申訴。
新西蘭	負責調查的國會人員及專員	如遭投訴的行動屬行政事宜，並影響任何有關人士，則申訴專員可調查任何指明部門或機構的任何決定、建議、作為或不作為。申訴專員亦有特別責任處理有關資訊自由與受保障披露範疇所提出的申訴。

表2 —— 受調查的事宜(續)

地方	申訴專員	受調查的事宜
加拿大不列顛哥倫比亞省	申訴專員	就行政事宜而言，申訴專員可調查指明主管當局令人感到受屈或有此可能的決定、所作的作為或所用的程序。
澳洲	聯邦申訴專員	聯邦申訴專員獲授權調查任何政府部門或指明主管當局所採取的任何與行政事宜有關的行動，亦可調查包括政府承辦商的行動。申訴專員亦有特殊職責，處理關乎軍方、聯邦警察、資訊自由、入境、郵務及稅務的申訴。
香港特別行政區	申訴專員	凡任何指明機構在行使其行政職能時採取或由他人代其採取任何行動，則申訴專員在有投訴人聲稱因與該行動相關的行政失當，以致他遭受不公平待遇的情況下，可調查該行動。申訴專員亦可調查與《公開資料守則》有關的申訴。

表3 —— 受調查的機構

地方	申訴專員	受調查的機構
英國	國會行政事務專員 ("行政事務專員")	中央政府部門、諮詢團體、行政機關、選舉委員會、某些非政府部門的公共機構及審裁處。
	英格蘭醫療服務專員 ("醫療服務專員")	國民保健署機構 — 包括替國民保健署提供服務的私營服務提供者。
	英格蘭地方行政事務專員 ("地方行政事務專員")	地方議會、地方警察當局、發展公司及水務委員會。
	蘇格蘭公共服務申訴專員	蘇格蘭國會、蘇格蘭行政機關、蘇格蘭公共主管當局、醫療服務機構及地方主管當局。
	威爾斯公共服務申訴專員	威爾斯國家議會、地方政府機構、醫療和社會護理院及學校管治團體。
新西蘭	負責調查的國會人員及專員	總理及內閣署、各政府部門、教育當局、選舉委員會、公營醫療機構及地方機構。

表3 —— 受調查的機構(續)

地方	申訴專員	受調查的機構
加拿大不列顛哥倫比亞省	申訴專員	省政府各部、國營公司、校務會、選舉劃界委員會、醫院及地方衛生機關、學院和大學、專業紀律團體及縣市機關。
澳洲	聯邦申訴專員	任何政府部門及指明主管當局，包括澳洲選舉委員會。
香港特別行政區	申訴專員	所有政府部門(香港警務處及廉政公署除外)及17個主要法定機構。

表4 —— 不列入職權範圍的事宜

地方	申訴專員	不列入職權範圍的事宜
英國	國會行政事務專員 ("行政事務專員")	影響下列事宜的行動：外交、罪案調查、保衛國家安全、民事或刑事法律程序、公務員的人事管理(包括薪酬、紀律及免職)及合約和商業上的交易。
	英格蘭醫療服務專員 ("醫療服務專員")	人事問題、合約或商業上的交易(為病人提供服務而作出者除外)、受法定研訊的事宜及在法律上可作出補救的個案。
	英格蘭地方行政事務專員 ("地方行政事務專員")	與學校的內部管理有關的事宜、人事問題、有關展開法律程序及刑事調查的行動，以及商業和合約事宜。
	蘇格蘭公共服務申訴專員	與不受行政事務專員、醫療事務專員及地方行政事務專員調查的事宜相若。
	威爾斯公共服務申訴專員	與不受行政事務專員、醫療事務專員及地方行政事務專員調查的事宜相若。
新西蘭	負責調查的國會人員及專員	與法律程序、警方及軍方有關的事宜。
加拿大不列顛哥倫比亞省	申訴專員	針對銀行、法院、醫生、市警隊及私立學校的申訴。

表4 —— 不列入職權範圍的事宜(續)

地方	申訴專員	不列入職權範圍的事宜
澳洲	聯邦申訴專員	部長採取的行動、構成國會程序的行動、各司法人員採取的行動(行政措施除外)及某些與政府僱用人員有關的行動(包括委任、薪酬、紀律及免職)。
香港特別行政區	申訴專員	有關保安、防衛或國際關係的行動；法律程序或檢控決定；行使赦免罪犯的權力；合約或商業交易；公共機構的人事問題；政府頒賜勳銜、獎賞或特權；行政長官親自作出的行動；土地批出條件的施加或更改；與"香港公司收購、合併及股份購回守則"有關的行動；以及警方或廉政公署就防止和調查刑事罪所作的行動。

表5 —— 調查權力

地方	申訴專員	經立法者篩選	直接調查	傳召證人	取閱文件(包括機密文件)	對調查期間不合作的懲罰
英國	國會行政事務專員("行政事務專員")	是。	不可。	可以。	可以。	有。
	英格蘭醫療服務專員("醫療服務專員")	否。	不可。	可以。	可以。	有。
	英格蘭地方行政事務專員("地方行政事務專員")	否。	不可。	可以。	可以。	有。
	蘇格蘭公共服務申訴專員	否。	不可。	可以。	可以。	有。
	威爾斯公共服務申訴專員	否。	可以。	可以。	可以。	有。

表5 —— 調查權力(續)

地方	申訴專員	經立法者篩選	直接調查	傳召證人	取閱文件(包括機密文件)	對調查期間不合作的懲罰
新西蘭	負責調查的國會人員及專員	否。	可以。	可以。	可以。	有。
加拿大不列顛哥倫比亞省	申訴專員	否。	可以。	可以。	可以。	有。
澳洲	聯邦申訴專員	否。	可以。	可以。	可以。	有。
香港特別行政區	申訴專員	否。	可以。	可以。	可以。	有。

參考資料

英國

1. Cabinet Office. (2000) *Review of the Public Sector Ombudsmen in England: A Consultation Paper*. Available from: http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/consultation.pdf [Accessed 3 April 2006].
2. Cabinet Office. (2005) *Reform of Public Sector Ombudsmen Services in England*. Available from: http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/documents/ombudsmen_reform.pdf [Accessed 3 April 2006].
3. Collcutt, P. & Hourihan, M. (2000) *Review of the Public Sector Ombudsmen in England*. Available from: http://www.e-envoy.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/ombudsmenreview.pdf [Accessed 4 April 2006].
4. Elliott M. (2006) Asymmetric devolution and ombudsman reform in England, *Public Law*, pp. 84-105.
5. Giddings, P. (2000) The United Kingdom: Health Service Commissioner schemes. In: Gregory R. & Giddings P. (ed.) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, pp. 339-54.
6. Giddings, P. (2004) The British Health Service Ombudsman. In: Mackenney S. & Fallberg L. (eds.) *Protecting Patients' Rights? A Comparative Study of the Ombudsman in Healthcare*. Oxon, Radcliffe Medical Press, pp. 115-36.
7. Gregory, R. & Giddings, P. (2000) The United Kingdom Parliamentary Ombudsman scheme. In: Gregory R. & Giddings P. (eds.) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, pp. 21-45.
8. Gregory, R. & Giddings, P. (2002) *The Ombudsman, the Citizen and Parliament: A History of the Office of the Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioners*. London, Politico's Publishing.
9. Himsworth, C. M. G. & O'Neill, C. M. (2003) *Scotland's Constitution: Law & Practice*. London, LexisNexis Butterworths.
10. House of Commons Public Administration Select Committee. (2003) *Ombudsman Issues: Third Report of Session 2002-03*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/448/448.pdf> [Accessed 5 April 2006].

-
11. Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Annual Reports* (various years).
 12. Scottish Executive Legal and Parliamentary Service Department. (2002) *A Modern Complaints System: The New Scottish Public Services Ombudsman*. Available from: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2002/10/15564/11761> [Accessed 10 May 2006].
 13. Seneviratne, M. (1994) *Ombudsmen in the Public Sector*. Buckingham, Open University Press.
 14. Seneviratne, M. (2002) *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*. London, LexisNexis Butterworths.
 15. Seneviratne, M. (2006) A new Ombudsman for Wales, *Public Law*, pp. 6-14.
 16. The National Assembly for Wales. (2003) *A Public Services Ombudsman for Wales: Powers and Jurisdiction*. Available from: <http://www.wales.gov.uk/keypubconsultation/content/ombudsman/cons-2003-e.pdf> [Accessed 10 May 2006].
 17. Wade, S.W. & Forsyth, C. (2004) *Administrative Law*. 9th ed. Oxford, Oxford University Press.

新西蘭

18. Belgrave, J. (2005) The evolving ombudsman office: freedom of information and protected disclosure legislation – the New Zealand experience. Address to the 9th Asian Ombudsman Association Conference Hong Kong, 28 November – 1 December 2005. Available from: <http://www.ombudsman.gov.hk/aoapaper/Session%204/2nd%20panelist%20-%20John%20Belgrave%20-%20New%20Zealand.doc> [Accessed 2 May 2006].
19. Cameron, A. (2001) The ombudsman: time for a jurisdictional expansion – the case for extending the jurisdiction of the statutory ombudsmen to cover the exercise of public power in the private sector, *Victoria U. Wellington Law Review*, vol. 32, pp. 549-71.
20. Gilling B. (1998) *The Ombudsman in New Zealand*. Palmerston North, Dunmore Press Ltd.
21. Joseph, P. A. (2001) *Constitutional and Administrative Law in New Zealand*. 2nd ed., Wellington, Brookers Ltd.
22. Keith K. J. (1971) The Ombudsman and "wrong" decisions. *New Zealand Universities Law Review*, vol. 4, pp. 361-93.

-
23. Keith K. J. (2005) Development of the role of the Ombudsman with reference to the Pacific. Address to the 22nd Australasian and Pacific Ombudsman Regional Conference, 9-11 February 2005. Available from: <http://www.ombudsmen.govt.nz/APOR%20docs/Sir%20Kenneth%20Keith.pdf> [Accessed 26 May 2006].
 24. Office of the Ombudsmen, *Reports of the Ombudsmen* (various years).

加拿大不列顛哥倫比亞省

25. Bernt, W. & Owen, S. (2000) The ombudsman in Canada. In: Gregory R. & Giddings P. (eds.) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, pp. 127-41.
26. Hughes, T. (2006) BC children and youth review: an independent review of BC's child protection system. Available from: <http://www.childyouthreview.ca/report.htm> [Accessed 26 May 2006].
27. Office of the Ombudsman, *Annual Reports* (various years).

澳洲

28. Biganovsky E. (1999) The experiences of the South Australian Ombudsman: 'policy-administration-jurisdiction of the Ombudsman'. In: Institutional Ombudsman Institute & Reif L. C. (eds.) *The International Ombudsman Anthology*. The Hague, Kluwer Law International, pp. 455-78.
29. Commonwealth Ombudsman, *Annual Reports* (various years).
30. Del Villar, K. (2003) Who guards the guardians? recent developments concerning the jurisdiction and accountability of ombudsmen. *AIAL Forum No. 36*, pp. 25-53. Available from: <http://law.anu.edu.au/aial/Publications/webdocuments/Forums/Forum36.pdf> [Accessed 29 May 2006].
31. McLeod, R. (2003) Twenty five years of the Commonwealth Ombudsman. *AIAL Forum No. 36*, pp. 15-24. Available from: <http://law.anu.edu.au/aial/Publications/webdocuments/Forums/Forum36.pdf> [Accessed 29 May 2006].
32. McMillan, J. (2003) Future directions for Australian administrative law – the ombudsman. Address to the National Administrative Law Forum, 3-4 July 2003. Available from: [http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/AttachmentsByTitle/speeches_2003_03/\\$FILE/futuredirections-AIAL-4july03.pdf](http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/AttachmentsByTitle/speeches_2003_03/$FILE/futuredirections-AIAL-4july03.pdf) [Accessed 29 May 2006].

-
33. McMillan, J. (2005) Freedom of information and whistleblower legislation: an Australian perspective. Address to the 9th Asian Ombudsman Association Conference Hong Kong, 28 November – 1 December 2005. Available from: <http://www.ombudsman.gov.hk/aoapaper/Session%204/1st%20panelist%20-%20John%20McMillan,%20Australia.doc> [Accessed 16 May 2006].
 34. Pearce, D. (2000) Ombudsman in Australia. In: Gregory R. & Giddings P. (ed.) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, pp. 93-105.
 35. Stuhmcke, A. (2003) The Commonwealth Ombudsman: twenty five years on and no longer along. *AIAL Forum No. 36*, pp. 54-62. Available from: <http://law.anu.edu.au/aial/Publications/webdocuments/Forums/Forum36.pdf> [Accessed 16 May 2006].
 36. Wood, J. T. D. (2005) The Commonwealth Ombudsman – time for independence? Democratic Audit of Australia. Available from: http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20050114_wood_ombuds.pdf [Accessed 16 May 2006].

香港

37. Cooray, M. J. A. (1999) Hong Kong's ombudsman: the first decade. In: Institutional Ombudsman Institute & Reif L. C. (eds.) *The International Ombudsman Yearbook Vol. 3*. The Hague, Kluwer Law International, pp. 71-88.
38. Cooray, M. J. A. (2000) Ombudsman in Asia: a case-study of Hong Kong and Sri Lanka. In: Gregory R. & Giddings P. (eds.) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, pp. 75-91.
39. Legislative Council Secretariat. (2004) *Research Report on Monitoring Mechanisms for the Implementation of International Human Rights Treaties in the United Kingdom, New Zealand and Canada*. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/sec/library/0304rp03e.pdf> [Accessed 30 May 2006].
40. Lo, C. & Wickins, R. J. (2002) Towards an accountable and quality public administration in Hong Kong: redressing administrative grievances through the ombudsman. *International Journal of Public Administration*, vol. 25, pp. 737-72.
41. Office of the Ombudsman, *Annual Reports* (various years).
42. OMLCO Office. *Annual Reports* (various years).
43. Scott, I. (1983) Hong Kong. In: Caiden G. E. (ed.) *International Handbook of the Ombudsman*. Westport, Greenwood Press.

-
44. Scott, I. (1994) Reforming the ombudsman: the evolution of the Commissioner for Administrative Complaints Office in Hong Kong. *Public Law*, vol. 27, pp. 27-38.
 45. Tai, A. (2002) The impact of social and political environments and their influence on the work of the ombudsman: Hong Kong. In: Institutional Ombudsman Institute & Reif L. C. (eds.) *The International Ombudsman Yearbook Vol. 5*. The Hague, Kluwer Law International, pp. 73-82.

其他

46. Gregory, R. & Giddings, P. (eds.) (2000) *Righting Wrong: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press.
47. Hossain, K. et al. (2000) *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*. The Hague, Kluwer Law International.
48. Reif, L.C. (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.