

立法會 *Legislative Council*

立法會CP 351/05-06號文件
(此份會議紀要業經申訴專員審閱)

檔號：CP/G06/4 XI

立法會議員與申訴專員戴婉瑩女士, JP
於2005年12月14日星期三上午9時
在立法會大樓會議室B舉行會議的紀要

出席議員 : 劉健儀議員, GBS, JP (主席)
李國寶議員, GBS, JP
李華明議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
林健鋒議員, SBS, JP
張超雄議員
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC

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)2
陳李湘雯女士

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 200/05-06(03)號文件)

簡介

2. 申訴專員按立法會CP 200/05-06(03)號文件所載資料，向議員簡介公署於2004至2005年度和2005至2006年度首7個月的工作。

3. 申訴專員表示如下：

- (a) 公署在2004／05報告年度共接到4 654宗投訴，這兩年處理的個案數目都高居於4 500至4 600之間，工作量比較過往數年整體上錄得上升的趨勢，而終結處理的投訴個案在該年度亦有上升。在過去12個月內，公署先後公布了5項直接調查的結果。同時間內，公署亦已完成了6個直接查審研報告。公署在該年度向政府部門及受調查的機構提出了270項建議，其中263項(即97.4%)獲所涉部門和機構接納。
- (b) 在該年度內，有少數個案(3.0%)未能按服務承諾的目標在6個月內完成。處理個案需時較長的原因包括個案複雜，個案有新的發展或有關投訴人或事涉機構等提出質疑。情況在專員的年報第5.4段已有詳細敘述。
- (c) 公署已開展了進行檢討《申訴專員條例》(下稱“該條例”)的工作。公署會根據本身的運作經驗及海外同類組織的做法進行研究，並檢視於16年前訂立該條例的原意，從而考慮是否適宜將較多在運作上與政府及公營機構相似的機構納入附表1申訴專員職權範圍之內，以及放寬附表2內有關對公署調查權力的限制的可行性。公署會於日後向政府提出建議。
- (d) 在宣傳工作方面，公署於該年度製作了新的宣傳短片，並將在電視台黃金時段播出，讓市民更瞭解申訴專員的工作。此外，公署在年內亦做了不少推廣的工

作，以加深各界人士對公署職能的認識，對象包括政府部門、社區團體、議員助理及社工等。公署來年的目標，是與政府部門處理申訴的人員直接對話以作交流。

- (e) 至於與海外機構的聯繫方面，香港申訴專員擔任亞洲申訴專員協會及國際申訴專員協會的秘書長。公署剛於2005年11月在本港主辦了第九屆亞洲申訴專員協會會議。

調查職權重疊

4. 林健鋒議員表示，在去年會議中專員曾表示會透過參考外地申訴專員的工作，從而加深對其他國家申訴專員的職權的瞭解。林議員查詢目前的情況。

5. 申訴專員回應謂，申訴專員制度始自瑞典，至2009年將有200週年的歷史。香港申訴專員公署則只有16年歷史，職權範圍屬於較傳統的模式，即只根據行政法而作出行政監督，並就政府部門／機構的行政失當行為進行調查。然而，近十多年來在不同地域的申訴專員制度已有所轉變，例如在拉丁美洲和歐洲等國家，申訴專員都肩負了保障人權或資訊自由等角色，而澳門的申訴專員亦同時承擔監管警方和反貪污等機構的職責。這些發展，對香港申訴專員現行的職權範圍是否需要重新定位，甚具參考價值。

6. 林健鋒議員表示關注本港各個處理申訴機構的職權會否有重疊、互相之間有沒有進行溝通以避免資源重疊，以及如何讓投訴人清楚得悉哪些投訴不是在公署的調查範圍之內。

7. 申訴專員表示，該條例內已清晰訂明申訴專員的權力範圍，乃是調查有關政府部門／機構在行使行政職權及行為是否有失當之處。從表面看來，公署的工作可能與立法會秘書處申訴部或審計署重疊。但事實上在實際運作方面，機構間早已有共識，倘若有某機構已就投訴進行調查，其他機構便會避免重複調查。此外，機構間亦會作出轉介，以便投訴得到更有效的處理。例如立法會議員在發現一些涉及行政失當的申訴時，便會將其轉介予公署。而倘若公署認為一些申訴的問題癥結是在政府的政策方面，公署人員亦會請投訴人向立法會提出。至於有關市民對公署權限的認知方面，公署已進行了大量的推廣工作，以加強市民對公署權限的瞭解。

8. 楊孝華議員查詢公署的工作是否會與政府效率促進組有所重疊。申訴專員解釋，效率促進組的職責是改善政府服務，它會在問題發現之前構思可行方案，並與政府部門商討以收未雨綢繆之效。公署的工作則是透過調查處理有關公營機構行政失當而引起的問題，向部門／機構提出改善建議，藉以提

高公共行政的質素。倘若專員發覺任何個案中的有關部門／機構需在程序上有所改進，在不違反公署的保密原則下，公署會建議由效率促進組跟進處理。

9. 李華明議員指出，雖然政府政策不在專員的職權範圍之內，但政府政策及行政失當兩者之間往往難以清楚劃分。他詢問專員，會否主動將涉及政策的申訴個案轉交立法會有關事務委員會討論。申訴專員表示，公署接到的投訴絕少只涉及純粹政策上的問題，而通常皆會牽涉到部門執行職務的行動。基於保密要求，公署並不能將個別投訴個案直接交予立法會事務委員會跟進，否則公署人員便須負上刑事責任。公署人員只可請投訴人將有關政策上的申訴直接向立法會反映。鑒於議員只可從公署的年報中得悉向公署作出投訴的人士對政府政策的不滿之處，故李議員擔心立法會未能迅速知悉並處理市民對政策上的不滿。專員表示，對於一些重大及關乎政策事宜的個案，專員會透過新聞發布告知公眾。除政府部門有責任跟進外，議員屆時亦可決定在立法會作出跟進。

公署會晤投訴人

10. 張超雄議員表示，有投訴人向他提出希望公署能採取面談的方式接見投訴人士，讓他們充分表達其冤屈之處。張議員指出，由於有部分基層市民的書寫能力有限，故未能按公署的要求以書面形式表達意見。

11. 申訴專員表示，自公署於2001年3月接受電話投訴以來，當值的公署職員會為有需要的投訴人筆錄投訴事項，再把書面記錄寄給投訴人核實。一般而言，投訴人若能清晰地將個案資料表達，公署的做法都是透過書面處理個案。但在某些情況下，例如投訴人遞交的資料未夠充分，或政府當局在回應時的說法與投訴人所述存有差異，公署職員便會安排與投訴人會面。專員明白，直接見面能讓投訴人的情緒在某程度上得以宣洩，但對個案的處理未必有實際幫助。況且，倘若公署約晤所有投訴人，將會加重已經十分繁重的工作。不過，申訴專員亦請議員放心，公署的回覆函件中均有列明負責處理個案人員的聯絡電話號碼，倘有需要，投訴人可直接致電該負責人員以進一步表達其意見。

12. 劉慧卿議員認為，由於議員稍後在議程第III項所提出的兩項事宜都屬於專員工作簡報的跟進問題，故若將這些事宜劃分到其後的議程項目中才討論，似乎有欠自然，並會防礙提問的流暢。她請主席檢討有關的安排。主席囑咐立法會秘書處，研究下次會議的議程形式是否需要就此作出調整。

立法會
秘書處

III. 議員提出的討論事項

(立法會 CP 200/05-06(04)至(07)號文件)

《申訴專員條例》的檢討

13. 劉慧卿議員表示瞭解檢討該條例的工作繁複，但她十分關注檢討的進展，並對是次專員仍未能提供實質的建議頗為失望。既然申訴專員亦已在文件中指出，有市民就該條例附表2所列的限制，質疑申訴專員的權力，而事實上亦有不少市民認為該條例的涵蓋範圍應予以擴大以包括例如廉政公署、投訴警方獨立監察委員會及選舉管理委員會等機構，故此她希望專員告知正考慮將哪些機構納入公署的調查範圍內。此外，為盡力協助專員推動檢討工作，劉議員提議立法會成立小組委員會，藉以與申訴專員就該條例的檢討保持聯繫，並收集市民對該條例修訂的意見給予議員及專員參考。

14. 申訴專員多謝議員對檢討的支持，她強調公署並不會拖延檢討工作。公署現正着手歸納過去數年來所接獲在其職權範圍以外所涉及的機構，及考慮可否根據制訂附表1的相同原則，將它們納入調查範圍。為避免引起不必要的揣測及迴響，她未能應議員的要求預早公開會被考慮納入的機構。但她歡迎議員就此作出提議，倘若專員在考慮後認為不能將有關機構納入範圍內，她會向議員解釋有關原因。至於立法會成立小組委員會的建議，申訴專員指出，公署的人員是最熟悉該條例的內容及運作，而該署亦與外國的申訴專員有緊密聯繫，故此，倘若立法會同時進行檢討，可能會產生資源重疊。專員指出，當公署完成檢討後便需進行立法及向立法會交代，倘若立法會屆時才成立小組委員會，便可收事半功倍之效。

15. 就黃定光議員詢問檢討的時間表，申訴專員回應時表示，現時檢討的工作分為兩個層面。就該條例本身所作的檢討，期望可於明年與議員再次會晤時已訂立方案。但有關申訴專員的職能的未來方向的考慮，則比較繁複並須借鏡外國的經驗。故此，專員亦未能就何時完成檢討訂下界線。不過，申訴專員強調，她會全力以赴，盡最大努力從速進行檢討。

16. 主席表示，由於有關該條例的修訂和公署的運作事宜一直交由立法會司法及法律事務委員會跟進，故劉議員可於翌日事務委員會的會議席上提出她的建議交予事務委員會考慮。

17. 劉慧卿議員亦提出要求立法會資料研究及圖書館服務部進行獨立的研究及擬備報告，探討外國申訴專員的權限，以及搜集社會各界對申訴專員權限的意見，例如該條例的範圍是否亦應涵蓋廉政公署、投訴警方獨立監察委員會及選舉管理委員會等機構。主席表示，劉議員亦可將上述要求交由事務委員會一併跟進。申訴專員表示願意向立法會資料研究及圖書館服務部提供有關海外申訴專員的資料。

申訴專員

申訴專員公署的服務承諾

18. 張超雄議員查詢，申訴專員年報內顯示公署未能於目標時間內達至完成處理個案的有關服務承諾的原因，以及這是否與公署的資源有關。

19. 申訴專員解釋謂，年報中顯示2004／05年度有若干個案未能達至服務承諾的原因，並非因為資源緊絀，而是由於個案性質較繁雜，或投訴人或所涉機構提出質疑或異議等等原因，引致處理個案的時間延長。專員表示，現時的工作量遠比在1997年制訂目前的服務承諾指標時為多。2004／05年度所處理的投訴個案為4 564宗，相對於1996／97年度的3 073宗上升了接近50%。在處理投訴的人手方面，則反而由最高的91人縮減至現時的80多人。雖然如此，公署仍能繼續維持其一貫的服務承諾，這是因為公署人員皆作出極大努力。申訴專員解釋，另一個原因，是公署在最初制訂服務承諾指標時，並沒有預計投訴人寄回同意書所需的時間，由於這些時間並不是公署可以控制的，因此，申訴專員認為可將服務承諾的計算日期調整至由在收齊投訴人交來的資料當天起計，以反映真實的情況。申訴專員認為應盡量維持目前的服務承諾指標，但歡迎議員就此課題提出意見。

20. 張超雄議員認為申訴專員的意見合理。申訴專員表示會作適當的跟進。

IV. 其他事項

(立法會CP 220/05-06(01)號文件)

政府部門向投訴人作出補償

21. 主席表示，陳偉業議員在會議前通知秘書處，擬在此項目詢問申訴專員會否仿做法庭的做法，在發布有關行政失當投訴成立的調查報告時，提議有關部門向投訴人作出補償。由於陳議員趕不及前來出席會議，故由劉慧卿議員代為提問。

22. 申訴專員回應時解釋，雖然在法律上申訴專員不能取代法庭的角色，裁定原訴人應得的賠償，而該條例亦並未載備有關賠償的條文，但事實上，公署在處理個案時亦會考慮到投訴人有否直接及無疑問地因行政失當行為而蒙受金錢損失。若上述情況是確立的話，公署便會提議部門將投訴人的情況還原至未發生行政失當事件之前。換言之，若投訴人因行政失當而直接地蒙受了金錢上的損失，公署或會建議部門向投訴人作補償。至於主席查詢專員會否就投訴人在時間上的損失提出類似建議，申訴專員表示不會，而即使外地的申訴專員亦沒有類似做法。

23. 申訴專員強調，由於設立公署的原意並不是取代法庭的地位，對行政失當的部門／機構判罰，故此要求申訴專員仿做法庭做法的提議事實上涉及重大的法律原則性及制度上的改革。她補充謂，如專員建議部門作出賠償，公署必須得到投訴人的同意和承諾不會再訴諸法庭。然而，倘若專員認為投訴人循法律途徑可能獲得更多賠償，專員亦會建議投訴人循法律途徑跟進。按議員的要求，申訴專員答允在會後提供近數年曾處理有關建議政府部門／機構向投訴人作出賠償的個案的數字及金額。申訴專員闡明，公署亦曾建議涉案雙方私下商討賠償，但公署並未知悉該些個案所涉賠償的數額。

申訴專員

(會後補註：專員在會議後來函表示，公署並沒有對涉及建議“賠償”的個案作正式統計，故此未能提供確實數字。專員只能憑各位職員的記憶，盡可能嘗試翻查這類個案的記錄。因此，相信當中或許尚有缺漏。

就記憶所及，申訴專員過去五年曾在處理13宗個案中，建議所涉的政府部門或機構向投訴人作出“賠償”或“特惠補償”。這些個案涉及的補償金額由數百元至65,000元不等。

公署提出有關建議的主旨，是使這些個案的投訴人回復到沒有行政失當事件之前的情況。至於那些未能明確計算出損失數額的個案，專員只會作

原則性的補償建議，而由投訴人與所涉部門或機構商討具體的賠償金額和安排。)

24. 湯家驊議員詢問，在一些個案中，政府採取行政措施在多發了傷殘津貼的人士的每月津貼中扣除多付的津貼額，專員將如何處理此類個案。申訴專員表示，雖然她不可以就個別個案作出回應，但在處理相類似個案時，專員若在研究後認為政府有不當之處，便會作出批評及建議。

25. 張超雄議員亦詢問，申訴專員是否有權力懲罰及糾正部門的不當行為。申訴專員回應時表示，法例只容許專員向所涉部門作出建議，而並未有載列懲罰的權力。專員的職責是通過建議去改善公營機構的行政機制及辦事程序，而並非代管方履行其人事管理的職務。

26. 主席表示，下次會議將於2006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。

27. 會議於上午10時35分結束。

立法會秘書處

2006年2月1日