

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CP 286/07-08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2007年12月11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  
楊森議員, JP  
劉慧卿議員, JP  
張超雄議員  
黃定光議員, BBS

**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)  
李蔡若蓮女士  
高級議會秘書(申訴)3  
陳向紅女士

---

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。

### I. 申訴專員公署去年的工作

(立法會CP 131/07-08(01)-(04)號文件)

2. 應劉慧卿議員要求，主席同意，劉慧卿議員和張超雄議員可在申訴專員向議員簡介公署去年的工作後，提出他們的問題。

#### 申訴專員進行簡報

3. 申訴專員向議員簡介公署於2006-2007年度和2007-2008年度首7個月的工作(立法會CP 131/07-08(01)號文件)。她表示，為應付不斷增加的工作量，公署增聘了3名調查人員，並把調查組的數目由4個增加至5個。

#### 檢討申訴專員的職權範圍

4. 申訴專員表示，檢討內容包括《申訴專員條例》(第397章)(下稱"該條例")的運作方式，以及有關世界各地其他申訴專員機構最新發展的多個理論範疇。第一部分的檢討報告已於2006年11月提交政府當局。該部分涵蓋以下3方面：

##### (a) 擴大申訴專員的職權範圍

5. 申訴專員向議員簡述把公共機構納入申訴專員職權範圍內的準則，以及把某些機構加入該條例附表1第I部的可行性。考慮到有關機構的主要資助來源、行政權力，以及與公眾人士有廣泛的接觸或影響，申訴專員建議加入8間公共機構。

6. 申訴專員表示，她從政府當局向司法及法律事務委員會提交的文件察悉，政府當局對於把區議會和選舉管理委員會(下稱"選管會")納入該條例附表1有保留。申訴專員遂解釋建議納入區議會和選管會的理由。她表示，區議會的角色將擴大至管理部分地區設施，例如康

樂及體育設施，因此區議會將會轉變為有行政實權的單位，類似兩個前市政局。既然兩個前市政局過往亦屬申訴專員的職權範圍，所以她建議把區議會納入申訴專員的職權範圍。至於納入選管會的建議，她表示，其用意是調查涉及選舉的行政安排的投訴，申訴專員不會處理與選舉有關的事宜。

(b) 放寬對申訴專員的調查權力所施加的限制

7. 申訴專員表示，該條例附表2對申訴專員的調查權力所施加的限制應有放寬的空間。關於附表2第(4)及(8)項，政府曾就附表2第(4)項是否適用於有關地政的投訴，以及附表2第(8)項中有關批出土地的"條件"的詮釋，對其調查提出異議。迄今為止，申訴專員已在有關政府部門合作下完成所有這類投訴的調查。鑑於上述問題不時引起爭議，她建議政府當局澄清其對詮釋附表2第(4)及(8)項的立場。

8. 對於附表2第(5)項把任免及薪酬等人事問題豁除於申訴專員職權範圍外，申訴專員認同她不應調查屬於員工管理範疇的人事問題。然而，她認為有充分理由放寬第(5)項的限制，授權她調查有關人事問題的行政事宜的投訴。

(c) 《申訴專員條例》中的保密規定與其他條例之間存在的矛盾

9. 申訴專員請議員注意，個人資料私隱專員公署(下稱"私隱專員公署")、平等機會委員會(下稱"平機會")與公署在各自職權範圍內的事宜上互相監管，這情況可能產生矛盾。根據法例，上述每一間機構都有權取得與其接獲的投訴有關的資料，但同時被禁止在另一方作出查詢或調查時披露該等資料。如有人向其中一間機構提出針對另一間機構的投訴，則難免會產生矛盾。在申訴專員方面，雖然她有法律責任把與投訴和調查有關的資料保密，不過在其他兩間機構的條例下，這項責任並非獲豁免披露資料的理由。申訴專員認為，長遠而言應解決這種矛盾。

10. 至於檢討的第二部分，申訴專員表示，公署剛完成有關工作，並於2007年11月23日把報告提交政府當局。這部分的檢討簡略介紹關於推廣與保障人權等範疇的近期發展，並指出香港假如循這方面發展，對現有申訴專員制度可能產生的某些影響。申訴專員進一步表示，她深明這些範疇基本上屬政策事宜，須由政府當局

考慮。然而她應議員的要求，在檢討過程中評述世界各地其他申訴專員公署近期的趨勢及發展。

### 申訴專員與政府當局跟進以落實其作出的建議

11. 申訴專員提到她為是次會議提交的文件(立法會CP 131/07-08(01)號文件)。她表示，雖然申訴專員的建議並不具法律約束力，但絕大部分均獲有關部門或機構接納。她解釋，申訴專員無權干預政府或該條例附表所列機構的工作。如所涉機構的首長在沒有恰當理由的情況下，在一段合理時間內仍拒絕落實申訴專員的建議，申訴專員最終可以把報告，連同她認為適當的進一步意見，呈交行政長官。該條例第16(6)條規定，行政長官在收到該報告後，須於一個月內提交立法會省覽，讓事情透過向立法會及傳媒披露，由公眾輿論評斷。

## **討論**

### 申訴專員的工作

12. 議員讚賞申訴專員過去數年的工作。張超雄議員表示，申訴專員展開的直接調查對於協助找出公共行政需予改善之處非常有效。他提到，申訴專員近年提出的建議的數目有所減少，並詢問申訴專員是否需要增加公署的資源，以應付日益繁重的工作。

13. 申訴專員感謝議員支持公署的工作。她表示，在2006-2007年度，公署提出共134項改善公共行政不同範疇的建議，97%已獲有關部門或機構接納，並付諸實行，但一些與政策及法例有關的建議，則需較長時間才可落實。申訴專員表示，據她記憶所及，政府當局只是試過有一次因應某份直接調查報告的結果，發出新聞公報，為政府的立場辯護，而該次是關乎執行"半山區發展限制"的情況。她進而表示，申訴專員制度已運作近20年，政府各決策局／部門在多方面已作出改善。在部分個案中，有關的決策局／部門在申訴專員進行調查期間已主動糾正問題。故此，議員可以把建議的數目有所下降，視為公共行政改善及申訴專員制度收效的跡象。

14. 申訴專員表示，公署提出的建議，旨在就特定個案提供補救辦法，或對有關機構的行政制度、程序及工作方法提出改善措施。公署會跟進其建議，要求所涉機構就落實該等建議或可接受的其他解決辦法定期提供進度報告。申訴專員回應何俊仁議員時表示，她並無關

於政府當局根據申訴專員的調查而對個別官員採取紀律行動的資料。

15. 至於是需要額外資源，申訴專員表示，公署自從於2001年脫離政府當局的架構後，是根據整筆撥款安排而獲得經費。為了長遠規劃及有效管理根據這項安排而獲得的資源，她在當年已為合約員工訂立新的薪酬福利條件，讓公署既可持續運作，又能在有需要時調整工作重點，以應付越來越高的服務需求，而無需申請額外資源。公署去年已預留資源增聘6名合約員工，以成立多一個調查組。

16. 何俊仁議員察悉，在2006-2007年度，經申訴專員處理並終結的投訴有5 340宗，當中只有71宗是全面調查後終結的投訴。在這71宗調查個案中，有31項指稱(佔全部調查個案40%)最終查明屬成立或部分成立。他詢問公署根據哪些甄選準則決定調查方式，以及鑑於全面調查證實非常有效，公署有否投入足夠的資源以進行這項工作。

17. 關於調查程序及工作方法，申訴專員表示，在決定是否需要展開全面調查之前，公署會先根據該條例進行初步查訊。對於性質較簡單的個案，公署一般會以初步查訊的方式處理。由於這類查訊無須經過全面調查的法定程序，故通常可於較短時間內完成。對於涉及原則問題、嚴重行政失當、極不公平的情況、制度上出現流弊或程序上有缺失的複雜個案，申訴專員會指令進行全面調查。調查過程涉及廣泛而深入的探討，以蒐集證據。公署在完成全面調查及備妥調查報告草擬本後，會讓被投訴的機構、受批評或蒙受負面影響的個別人員對草擬本提出意見；而最終的調查報告則會送交有關機構的首長，供他們參閱及落實申訴專員的建議。

18. 何俊仁議員認為，儘管全面調查也許要用較長時間及更多人力才可完成，但這方法證實能更有效地找出行政失當之處。因此，他促請申訴專員調配足夠的資源進行全面調查，並在有需要時申請額外撥款。他又詢問申訴專員曾否就公署的工作進行用戶滿意程度調查。

19. 申訴專員答稱，公署不時進行內部質素控制。公署亦推行多項措施，方便市民使用其服務。現時，任何人如未能以書面方式充分訴說其不滿，他可透過電話提出投訴。公署會以點列形式撮錄其投訴內容，然後將之寄交投訴人確認。至於不在申訴專員職權範圍內的個案，公署會告知投訴人應循哪些適當的途徑跟進他們的個案。

檢討申訴專員的職權範圍

20. 楊森議員表示，他支持申訴專員的建議，把區議會和選管會納入申訴專員的職權範圍，原因是18個區議會將獲賦權管理若干地區設施及審批區內小型工程項目的預算。由於區議會角色的擴大，它們不再純粹是諮詢組織。楊議員又指出，最近2007年區議會選舉在港島區的安排亦有必要檢討，這些安排也應納入申訴專員的管轄範圍。劉慧卿議員及張超雄議員持有相同見解。

21. 申訴專員表示，申訴專員無意干預各項選舉或區議會和選管會履行的任何法定職能。申訴專員的權力和職能在該條例中已清楚界定，申訴專員只能夠調查某機構在執行其行政職能所採取的行動。在這基礎上，她建議把區議會和選管會納入申訴專員的職權範圍，供立法會和政府考慮。

22. 楊森議員指出，該條例已制定多年。鑑於公眾的期望不斷提升，政府當局和立法會應全面檢討該條例。主席表示，司法及法律事務委員會即將在2007年12月13日舉行的會議上，討論與該項檢討有關的事宜。議員可在該事務委員會會議上跟進這些事項。

23. 對於政府當局需用一年多的時間，以研究申訴專員就擴大申訴專員職權範圍所提出的建議，劉慧卿議員表示遺憾。由於她深切關注香港保障人權的安排和機制，她希望檢討的第二部分能夠及早完成。她又認為，有關檢討申訴專員職權範圍及人權保障的事項由立法會不同的委員會處理，有欠理想，令議員在跟進有關事項方面存在困難。

24. 申訴專員解釋把檢討分作兩部分的理據。她表示，檢討的第一部分直接關乎申訴專員的職權範圍。在這方面，她重新研究把公共機構納入申訴專員職權範圍的準則，並建議加入若干公共機構。該項檢討亦重新探討有關申訴專員調查權力的一些限制的立法原意，以及解決在查訊過程中遇到的困難或不明確情況。檢討的第二部分涵蓋海外司法管轄區申訴專員制度的發展及其對香港申訴專員制度的影響，這些事項並非直接屬於其職權範圍。不過，因應議員要求，她彙集了有關世界各地其他申訴專員機構近期的發展的資料，但並無提出任何具體建議。她亦已將檢討結果送交政府當局考慮。

25. 張超雄議員詢問為何未能公布檢討的第二部分的結果。申訴專員表示，由於檢討將會涉及修訂《申訴

專員條例》，她認為她首先把檢討結果送交政府當局考慮，是較恰當的做法。她亦期望政府當局先向她作出回應，然後將之提交議員討論。

26. 因應議員要求，申訴專員提供有關世界各地其他申訴專員公署近期的趨勢和發展的資料。就新近成立的申訴專員機構，申訴專員的事務範圍已擴大至超越申訴專員的傳統職能，以涵蓋人權保障。至於香港現時的申訴專員制度，基本上沿用英國的制度，由行政長官委任申訴專員，負責調查涉及公共服務行政失當的投訴，而傳統申訴專員的職能並無包括監督人權保障的責任。

27. 關於香港現時的人權保障機制，申訴專員表示，不同的法定組織和機構，包括申訴專員、平機會、私隱專員公署及其他本地組織，都擔當各自條例下所訂明的角色。至於應否設立單一機構負責監督所有涉及香港人權保障的事項，這問題屬政策事宜，須由政府當局研究。在該項檢討中，她重點指出建立此制度會帶來的影響，供政府當局考慮。申訴專員進一步表示，政府當局認為香港已經有一個廣泛的人權保障機制，故沒有明顯需要建立另一個人權組織，重複或取代現時的機制。

28. 劉慧卿議員詢問申訴專員，依其看法及經參考海外的經驗，申訴專員的角色應否擴大至涵蓋人權保障。申訴專員表示，此事應交由政府當局作出政策決定，她不便置評。然而，在檢討的第二部分中，她有提供關於獲取官方資料和保障告密者的一些基本實況資料。

29. 關於獲取公開資料方面，申訴專員告知議員，政府已發出《公開資料守則》，指明擬向公眾提供的資料的範疇。據觀察所得，政府官員沒有充分瞭解守則的適用情況，市民亦非完全知道他們獲取公開資料的權利。

30. 在保障告密者方面，申訴專員表示，這項關注的焦點在於看到有需要為了符合公眾利益，讓"告密者"披露不當或違法作為。這問題數年前曾作出討論，政府當局認為既然有其他保障措施，便無需在這方面立法。

31. 劉慧卿議員詢問，有否任何的海外申訴專員把警方納入其職權範圍。申訴專員表示，部分海外申訴專員機構亦有處理針對警方的投訴。她答允提供她在這方面的研究結果，供議員參閱。

(會後補註：申訴專員其後提供資料，說明部分海外申訴專員處理針對警方的投訴的做法。有關資料已送交議員參閱，副本抄送司法及法律事務委員會秘書。)

其他事項

32. 楊森議員對限制半山區建築物發展以紓緩交通擠塞的行政限制的現時情況表示關注。他表示，高等法院最近裁定，關於某私人發展商建議在半山區某地盤發展高層住宅大廈，城市規劃委員會對該地盤實施限制的做法不當。他希望申訴專員公署會就其對"半山區發展的行政限制"的調查作出跟進。

33. 議員察悉，地鐵有限公司(下稱"地鐵公司")於2000年由法定公共機構轉變為私人公司後，已經從該條例附表1第I部刪去。然而，隨着兩鐵合併，地鐵公司將會成為合併後的公司的法律實體，而該條例附表1第I部並不涵蓋合併後的公司。

**II. 其他事項**

34. 議事完畢，會議於下午12時35分結束。

立法會秘書處

2008年2月6日