

立法會 *Legislative Council*

立法會CP 295/06-07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2006年12月11日星期一上午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)
李柱銘議員, SC, JP
李華明議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
張宇人議員, JP
余若薇議員, SC, JP
王國興議員, MH
林健鋒議員, SBS, JP

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)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 161/06-07(03)號文件)

簡介

2. 申訴專員按立法會CP 161/06-07(03)號文件所載資料，向議員簡介公署於2005至2006年度和2006至2007年度首7個月的工作。

3. 申訴專員表示，除卻文件內所介紹各項之外，她特別希望就公署目前所面對的下列四項困難，向議員匯報：

(a) 工作量

公署所接到的投訴數目在過去5年度逐步上升，自2001-2002年度的3 736宗投訴數字，到本年首7個月所錄得的4 266宗。如此趨勢持續，公署本年內所接到的投訴總數字將會超越5 000宗。

(b) 人力資源

公署過去多年來將全職常設職位的數目維持在80至90個左右。在有需要時，公署會聘用臨時個案主任，協助全職人員。但在過去一年，由於香港經濟普遍向好，公署面對員工流失的問題。公署在過去一年半內已流失24名職員，雖然大部分不是調查人員，但由於公署需要時間聘用、培訓及令新加入的人員熟習工作環境，故此人力資源問題亦對公署造成壓力。

(c) 服務承諾

就公署需在服務承諾訂定的指明時限內終結個案方面，有兩種情況是公署並不能控制的。第

一種情況是被投訴機構或需要較長時間才能整理及向公署提交資料，倘若機構有充分的理據，公署會考慮接納延長回覆時限；第二種情況是有某些投訴人遲遲未能向公署提供投訴的資料，以致公署未能迅速展開研訊及在時限內終結個案。鑒於議員在上年度曾向專員表示，公署的服務承諾應更具意義和更切實地反映工作表現，公署已實施新的計算方法，現時會在投訴人給予同意，並向公署提供個案的表面證據後，才開始計算處理個案的時間。

(d) 向投訴人說明理由

在處理不在公署職權範圍內的個案，過往公署採用"範本函件"的方式。但為了提高透明度，公署現時會在回覆投訴人時，說明該署不跟進其投訴的理由，故處理這些個案所需的時間亦較前為長。

III. 議員提出的討論事項

(立法會CP 161/06-07(04)至(07)號文件)

檢討《申訴專員條例》(第397章)

4. 申訴專員表示，公署已完成檢討《申訴專員條例》的工作，內容涉及條例的運作方式及申訴專員的職權範圍的檢討，檢討的結果會分為兩部分作出報告。

5. 就第I部分研究把更多機構納入申訴專員職權範圍內的可能性，專員表示，《申訴專員條例》上次的修訂已是於2001年進行，現時有若干調整的空間。專員表示在研究過公署的成立背景，及參照過往經驗和海外情況後，公署已向政府作出建議。由於尚待政府的回應，故此在現階段不便透露更多資料。鑒於公眾廣泛關注到，一些目前不在申訴專員職權範圍的公營機構將會被納入《申訴專員條例》附表1而受到監管，專員已建議下列準則，用以決定適宜納入監管範圍的機構：

- (a) 該些機構須執行公共行政職務，因此諮詢機構不屬可納入之列；
- (b) 該些機構的經費全部或大部分由公帑資助；及
- (c) 該些機構與市民有極多接觸。

6. 關於研究放寬申訴專員的調查權力所施加限制的部分，專員表示已完成檢討，並認為可考慮將附表2內對申訴專員的調查權力所施加的限制其中一兩項加以放寬。該建議仍待政府考慮。至於《申訴專員條例》中的保密規定與其他條例之間的明顯矛盾之處，專員已就可行解決方法的因由作出分析。由於該等矛盾亦會影響平等機會委員會及私隱專員公署，故此該事項應予以詳細考慮。

7. 至於檢討的第II部分，申訴專員表示仍在研究外國申訴專員職能的發展及研究該些發展對香港申訴專員制度的影響。公署會盡快完成此部分的檢討。

8. 劉慧卿議員認為，由公署進行檢討並不恰當。她認為專員雖可表達意見，但該項檢討應由另一機構(例如由立法會)負責，以確保其獨立性及公正性。劉議員認為立法會的角色不應過於被動。鑒於立法會司法及法律事務委員會一直跟進《申訴專員條例》的檢討，她會要求該委員會繼續跟進討論此課題，及邀請公眾人士就該檢討表達意見。她認為政府應先備妥文件作公眾諮詢，然後向事務委員會匯報。劉議員表示會在翌日的司法及法律事務委員會會議上提出此建議。

(會後補註：申訴部已將劉議員的要求轉達事務委員會秘書。)

9. 王國興議員表示，隨著愈來愈多的公營機構轉為私營或將公共服務外判而脫離申訴專員的規管範圍，市民原來的申訴權利會被剝削，對申訴專員公署的工作亦造成一定衝擊。舉例而言，公共屋邨的商場在轉售予領匯並以商業模式管理後，商場租戶便立即變得投訴無門。此外，一些經營手法(例如電訊行業推銷員在街上的硬銷行為)亦缺乏監管。王議員尤其擔心九廣鐵路在與地下鐵路合併後亦會脫離專員的監管。由於一般市民都極信任專員能為他們伸張正義，王議員詢問專員會否考慮改變政策，繼續監管該些原本為公營機構而其後私有化的公共服務。

10. 申訴專員回覆，在《申訴專員條例》的附表1內列明了屬專員職權範圍內的政府機構及公營機構。原則上，商業機構並不適宜受到與資助機構一樣的監管。其他國家的申訴專員亦抱持相同的看法。雖然專員亦認同，一些公營機構在私有化後脫離公署的監管範圍後，確實對公署的工作有一定衝擊，但王議員的建議在政策上需要作出重大改變及對有關法例的修訂，故必須仔細考慮。但就機構外判服務方面，專員請議員放心，因部

門對外判服務仍負有最終的責任，故此有關服務仍受公署所監管。

11. 專員表示，有關投訴電訊公司的銷售手法現時界定為顧客服務方面的投訴，並不屬於公署的職權範圍。不過，專員仍可就電訊管理局對有關銷售行為的監管是否足夠而作出審查。至於兩鐵合併之後是以何種模式管理，由於直至目前仍未有確實決定，故專員會將議員的關注向政府當局反映。

12. 劉慧卿議員表示，議員可以在立法會《兩鐵合併條例草案》委員會的會議上跟進有關兩鐵合併後的服務質素監管問題。

13. 李柱銘議員認為，應確保在兩鐵合併後，現有的投訴渠道不會被削弱。李議員亦認為，公署現時亦應處理一些關於九鐵服務質素惡劣的投訴，並告知投訴人有關的結果。申訴專員解釋，投訴人可向公署作出投訴，但公署須衡量人手資源，若投訴是有關九鐵的服務惡化至遠離一貫標準的個案，公署必會處理。至於其他個別的個案，例如投訴脫班延誤等，公署雖然會作出跟進，但鑒於人手資源的限制，公署只可調查該些延誤是否有其特性，是否有足夠理由需要公署作出特別考慮。

14. 專員解釋，公署必須將其有限的人力資源盡量投放於公共行政失當的調查上。對有關九鐵不能達到已經設定的服務承諾指標的投訴，公署必會作出跟進，但對於一些日常發生的小問題，公署認為應交由該機構本身的投訴機制處理。

15. 主席表示，市民對各項交通投訴的數量極多，就現有的投訴機制是否有效的問題，她相信以專題討論的方式跟進會較為恰當。主席指出，公署的著眼點主要是有關機構的整體服務質素等問題，就此方面，議員如有不同的意見，可以在相關的事務委員會作出深入探討。有關對兩鐵合併的關注，由於目前仍未有定案，應否將九鐵繼續保存在專員的監管範圍內的課題仍待討論。

申訴專員公署的服務承諾

16. 李華明議員表示瞭解公署的工作量增多，但他質疑就一些不在公署職權範圍內的個案，公署為何不能按照指標在10天內完成70%的個案，而需15天才能完成大部分的個案。李議員認為需要15天才通知投訴人公署不

能處理有關投訴是不理想的做法。他詢問是否由於人手或其他理由，以致未能達標。

17. 申訴專員解釋，有關問題涉及工作量及公署對本身工作的要求。正如她先前所述，公署以往是採用"範本函件"告知投訴人其投訴不在公署的職權範圍，但現今的投訴人已不會接受公署以簡單的答覆拒絕跟進他們的投訴。公署在近年採取了較為坦率和開放的態度，因應個別情況回覆申訴人，為他們分析個案及說明不作出跟進的原因，處理個案所需時間因而大增。申訴專員強調，就一些簡單直接的個案而言，公署人員當然可以盡快把決定告知申訴人，但現在向申訴專員公署提出的投訴大多並不簡單。投訴人經常詳細陳述其個案，以致投訴信的內容十分冗長繁複。公署調查人員需花費大量時間閱讀和理解該些信件，而可能最後發現只有少部分涉及行政失當的事宜可以跟進。

18. 至於更改服務承諾方面，專員表示公署內部對此曾有討論並存有不同的意見。總括而言，公署認為不應把指標數字隨意調整。專員表示歡迎議員的提議。專員鄭重表示，公署人員一貫的處事方式是審慎及有效率地盡快處理手上的個案，絕不會等待至臨近指標屆滿日期才開始處理個案。

IV. 其他事項

以調解方式處理個案

19. 李柱銘議員詢問，就一些不在公署職權範圍內的個案，專員是否會考慮以調解方式促成投訴人與所涉機構雙方和解。申訴專員表示，調解乃是《申訴專員條例》第11B條訂明的處理投訴的其中一種解決方式。公署人員全部都已接受調解的訓練，不過，公署亦需小心篩選適當的個案。根據條例，公署只能調解不涉及嚴重的行政失當個案。此外，公署亦需視乎個案所涉及的雙方是否願意以調解方式解決，以及這種方式能否圓滿終結個案。

20. 李柱銘議員詢問較嚴重的行政失當個案是否亦可以考慮以調解方式處理。申訴專員回覆，就嚴重的行政失當問題，公署傾向選擇採用直接調查方式，因為公署可建議改善措施，甚或公布調查報告，以令公眾得悉有關的行為。

21. 李議員認為，就一些不在公署調查職權範圍以內的個案，申訴專員亦應以調解方式協助雙方解決問題。專員回覆，根據法例，雖然專員並不會處理職權範圍以外的個案，但公署仍然願意進一步協助有關投訴人，包括向他轉介適當的投訴機構，或請他尋求專業調解人員或香港調解中心的協助等。

調查職權重疊

22. 林健鋒議員詢問，基於公署須嚴格遵守保密協議，公署如何避免與本港其他處理申訴的機構重覆調查相同個案。申訴專員表示，公署須對所有投訴個案保密，但是當調查的範疇已超越一般個案時，公署會考慮直接與有關部門及機構溝通。由於公署本身資源有限，若公署發現其他機構就相同個案亦正在作出調查，公署便會視乎有關調查的進展，才決定是否及如何跟進。另一方面，公署亦理解，就一些引起公眾關注的事件，各個不同的處理申訴機構都可能對該事件作出跟進，就這些個案，公署只會要求涉案部門將曾提供給其他調查機構的資料交給公署，而不需部門耗用額外資源另行回覆公署。

公署的資源

23. 林健鋒議員詢問公署資源被削減後，對其工作及人手有何影響。申訴專員表示，削減公共開支資源乃政府及有關機構在過去數年需面對的困難。不過，由於公署在2001年正式獨立運作，故此其薪酬架構及營運角度都較貼近市場現況，亦較少財政上的包袱。另外，公署奉行審慎理財原則，故此直至現在其財政上仍有盈餘。專員表示，由於政府以一筆過形式向公署發放補助金，故此公署在處理財政上能較獨立靈活，這種撥款形式在其他地區的申訴機構並不多見。

24. 多位議員都對申訴專員的人力資源表示關注。林健鋒議員認為，為免影響公署的調查進度及服務承諾，專員不應太倚賴臨時工作人員，而應考慮增加常規全職人員的數目。林議員詢問公署有否調整其工作程序以作配合。申訴專員表示多謝議員的關注，並告知議員，公署去年只有1.2個臨時個案主任。雖然公署現亦認為增加全職人員是解決問題的最佳方法，但由於投訴個案的數量難以預計，故公署必須小心考慮其全職人員編制，以免會出現人手過剩而需裁減人員的不理想局面。申訴專員強調，雖然工作量增多及人員流失都對公署造成壓

力，但申訴專員仍要求人員維持工作質素，及不對任何應進行的程序作出妥協。

25. 主席多謝申訴專員、公署總行政主任和議員出席會議，並宣布會議結束。主席表示，下次會議將於2007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。

26. 會議於中午12時15分結束。

立法會秘書處
2007年2月9日