

立法會 *Legislative Council*

立法會CRM 608/13-14號文件
(此份會議紀要業經申訴專員審閱)

檔號：CP/G06/4 XVIII

立法會議員與申訴專員黎年先生 舉行會議的紀要

日期：2013年12月3日(星期二)
時間：上午11時
地點：立法會綜合大樓2樓會議室1

出席議員：梁君彥議員, GBS, JP (主席)
何俊仁議員
王國興議員, BBS, MH
何秀蘭議員
張國柱議員
葉國謙議員, GBS, JP
毛孟靜議員
姚思榮議員
莫乃光議員
陳志全議員
陳恒鑾議員
陳家洛議員
張華峰議員, JP
廖長江議員, JP
鄧家彪議員
盧偉國議員, BBS, MH, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

應邀出席者：申訴專員
黎年先生, GBS, JP

助理申訴專員
馬啟濃先生

- 列席職員** :
- 首席議會秘書(1)
衛碧瑤女士

 - 總議會秘書(申訴)
曾慶苑小姐

 - 高級議會秘書(申訴及資源管理)4
俞沈淑娟女士

經辦人／部門

主席歡迎申訴專員黎年先生及助理申訴專員馬啟濃先生出席會議。他表示，是次會議旨在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，以及讓雙方就彼此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. 申訴專員簡報公署去年的工作 (立法會CRM 279/13-14號文件)

申訴專員作出簡報

2. 申訴專員向議員簡報公署上年度的工作。他重點提述，過去數年公署接獲查詢和投訴的個案數字一直保持平穩，平均每月接獲約1 000宗查詢和約450宗投訴。大部分個案在3個月內完成，10%左右的個案在6個月內完成，而餘下不足1%的個案需時超過6個月完成。

3. 申訴專員表示，2012-2013年度接獲的投訴個案中，大約74%是以書面方式提出，其中電子郵件仍然是最多人採用的通訊途徑，約佔公署接獲的投訴個案的40%。他並告知，公署在2012-2013年度完成了6項主動調查及47項主動調查審研工作。公署就如何改善公共行政的各個不同範疇提出多項建議，大部分建議(約90%)獲得有關部門或公營機構接納，並付諸實行。

討論

處理投訴及公署的個案數量

4. 鄧家彪議員讚揚公署的工作表現，但他擔心個案繁多會對公署的人力資源造成影響。此外，他關注到，按照現行規定，感到受屈的人士必須親身向公署作出投訴，然而，部分投訴人目不識丁，未能以書面向公署作出投訴，又或不便親臨公署作出投訴。為此，鄧議員詢問，申訴專員會否檢討有關規定。

5. 申訴專員表示，他上任後已精簡處理投訴的程序，並透過與公署職員有效的討論，以及按照優先次序來分配資源，藉此應付公署的工作量。他並表示，根據《申訴專員條例》(第397條)，感到受屈的人士須向公署作出投訴，公署才能受理，除非投訴人不能親自行事，則可授權代表代為作出投訴。不過，申訴專員指出，除親臨公署外，投訴人亦可透過電話作出投訴；公署事後會把投訴紀錄寄交投訴人確認。

6. 姚思榮議員要求專員澄清，公署會否處理匿名投訴，以及在2012-2013年度接獲的個案中，有0.7%(大約40宗個案)需時超過6個月才能完成的原因。鑒於公署在2012-2013年度接獲大量個案(共12 255宗查詢及5 501宗投訴)，姚議員建議申訴專員可考慮將部分投訴個案轉交其他職員處理，以期可加快工作進度。

7. 申訴專員表示，根據《申訴專員條例》，公署不受理匿名投訴。關於公署的個案數量，申訴專員表示，公署目前尚能應付，他並已將處理部分個案的權力轉授予助理申訴專員。如有需要，他會檢討是否需要進一步轉授有關權力。關於需時超過6個月才能完成的個案，申訴專員解釋，該等個案往往是較為複雜的個案，並涉及多個政府部門。有時亦因為投訴人及有關的政府部門／公營機構遲遲未應公署要求提供資料，以致辦理需時。

8. 何俊仁議員注意到，公署有時會嘗試以調解方式來處理個案。他詢問，以這種方法解決糾紛，會否與申訴專員作為調查行政失當的調查者的主要角色有所衝突。

9. 申訴專員表示，公署只會在涉及輕微行政失當或沒有涉行政失當的個案中採用調解的方法。獲派處理該等個案的職員均曾接受調解訓練，並會以不偏不倚的態度擔任調解員。他並向議員保證，公署會對涉及重大行政失當的投訴個案展開調查。

10. 何俊仁議員表示，證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")往往託詞有必要保密而拒絕向投訴人披露處理投訴個案的進展。就此，他要求申訴專員澄清公署曾否接獲投訴證監會行政失當的個案。張華峰議員補充，據他所知，對於涉及糾紛的個案，證監會往往會建議投訴人自行徵詢法律意見。

11. 申訴專員回應時表示，他不便評論個別個案。然而，他指出，一般而言，政府部門／公營機構對投訴遲遲不作處理，或沒有向投訴人作出回覆，均可構成行政失當。不過，倘若被投訴的部門／公營機構已經回覆投訴人，而只是投訴人對回覆未感滿意，則未必構成行政失當。關於證監會處理投訴的方式，申訴專員建議議員可考慮在立法會相關的事務委員會上作出跟進。

12. 何秀蘭議員提述關於針對上任廉政專員展開的調查時表示，她關注到公署是否設有內部機制，確保高級管理人員在辦公室的行政管理及處理職員投訴方面，須恪守適當程序及受有關規例管限。

13. 申訴專員表示，公署已編製手冊，供全體職員閱覽。此外，《申訴專員條例》亦規定，倘申訴專員無能力履行職能或行為不當，立法會可通過決議，並由行政長官免除申訴專員的職務。

主動調查

14. 王國興議員提到公署就社會福利署(下稱"社署")如何審批傷殘津貼及處理上訴個案所展開的主動調查時表示，議員曾於2012年12月18日對上一次與申訴專員舉行會議時討論有關事宜；會後，申訴專員向他發出函件，告知他將會由勞工及福利局(下稱"勞福局")牽頭跟進調查報告所提出的各項建議，他為此向申訴專員表示謝意。就此方面，他詢問，申訴專員會否就要求政府當局在落實各項建議方面設定時限；若否，倘若政府當局未能落實各項建議，申訴專員將會採取甚麼行動。

15. 申訴專員回應時表示，勞福局已成立跨部門工作小組，跟進各項建議。由於建議涉及政策方面的事宜，政府當局需要時間擬訂實施計劃，故此他認為不宜設定時限。不過，公署會繼續密切注意有關的工作進度，若再接獲類似投訴，可能會再次展開調查。申訴專員補充，議員亦可考慮在立法會相關的事務委員會上跟進有關的政策事宜。

16. 鄧家彪議員詢問，公署就運輸署對專營巴士行車班次的監察機制所展開的主動調查將於何時完成。他並關注到，巴士的服務班次有欠穩定，尚須大幅改善，然而，巴士公司最近仍提出增加車費的建議。為此，他詢問，公署將如何落實各項有關巴士公司的建議。

17. 申訴專員表示，該項主動調查應可於幾個月內完成。由於巴士公司不屬申訴專員的職權範圍，故此，公署會透過運輸署向巴士公司收集資料，以及提出建議。

18. 廖長江議員提到，公署在2013年10月公布的"政府當局如何監管不受法定規管的醫護專業主動調查報告"顯示，超過7 300名分屬15類醫護專業的人員不受法定規管。他關注到，衛生署會否就落實公署所提的各項建議制訂具體時間表，以保障市民免受力有不逮的醫護人員的失當行為所影響。

19. 申訴專員表示，衛生署已表示接納公署的建議，亦承諾會採取適當的跟進行動。公署會每隔3至6個月監察有關的工作進度。

20. 盧偉國議員提到，申訴專員在"政府當局對食肆違例擴展營業範圍的規管及執法行動主動調查報告"中作出強烈批評，包括批評食物環境衛生署(下稱"食環署")和地政總署決心不足，以及未有積極處理問題。他支持申訴專員的觀察，即政府當局應推廣設置露天座位的經營模式，促使其合法化及規範化。然而，他關注到，在確保當局有效落實公署的建議(尤其是關於在合適地區劃定適宜設立露天座位地點的建議)方面，公署所扮演的角色為何。

21. 申訴專員表示，建議適宜在哪些地方設立露天座位，並非其職責所在，區議會可提出可行建議供政府當局考慮。他並認為，各部門在採取打擊食肆違例擴展營業範圍的執法行動時，應兼顧"法、理、情"的原則。

22. 何俊仁議員詢問關於公署在"「私人遊樂場地契約」政策之執行主動調查報告"中提出的建議，在落實方面的實際成效。申訴專員回應時表示，對於由政府批出"私人遊樂場地契約"的體育會(該等體育會是以免收租金或只收取象徵式租金在契約土地上經營)須對外開放其設施予合資格團體使用的安排，市民現已更加了解。就他所知，某些學校已提出申請使用該等體育會設施。

23. 王國興議員表示，他接獲多個居民組織投訴安裝在住宅樓宇天台的流動電話發射基站有不良影響，危害居民的身體健康。其中一個例子是，一名居民因其居住的大廈天台安裝流動電話發射基站，以致患上腦腫瘤。鑒於政府部門(例如通訊事務管理局辦公室)均拒絕對居民的投訴作出跟進，他詢問申訴專員會否就此展開主動調查。

24. 申訴專員回應時表示，公署展開主動調查，旨在以積極主動的方式回應市民廣泛關注的問題。公署要有足夠理據才會就某個事項

展開主動調查。關於王議員的關注，他建議感到受屈的居民可考慮向公署作出投訴，以便公署作出跟進。

25. 毛孟靜議員讚揚公署工作表現出色。她並詢問，由於政府拒絕向香港電視發出本地免費電視節目服務牌照一事廣受市民關注，申訴專員在其職權範圍內能否就此事展開調查。

26. 申訴專員回應時表示，根據《申訴專員條例》，作出有關決定的行政會議不屬公署調查的對象。公署只可就載列於該條例附表1的政府部門及公營機構涉及行政不當的事宜進行調查。

主動調查審研工作

27. 關於公署就"私人樓宇維修資助申請的審批"所進行的主動調查審研工作，葉國謙議員詢問，公署曾否接獲有關向符合近日推行的強制驗窗計劃及強制驗樓計劃的法定要求的私人樓宇長者業主提供資助的投訴。他並要求專員澄清，公署是否會在完成上述審研工作後，展開主動調查。

28. 助理申訴專員解釋，就決定應否展開主動調查之前，公署會首先作出初步調查，即進行主動調查審研，以確定是否有必要展開主動調查。若發現不涉及重大行政失當，公署會結束主動調查審研工作，並將結果送交有關部門／公營機構，如有需要，亦會一併提出改善建議。助理申訴專員補充，公署歡迎市民就葉議員所提的事宜作出投訴。

II. 議員提出的討論事項

(a) 有關香港檔案管理制度的主動調查

29. 何秀蘭議員指出，調查南丫島附近撞船事故、調查前行政長官曾蔭權先生的外遊開支及有關安排，以至調查湯顯明先生任職廉政專員期間的外訪、酬酢、餽贈及收受禮物事宜等事件，均彰顯備存完整政府檔案的重要性。

為此，何議員關注到，公署就香港的檔案管理制度展開主動調查的範圍，尤其是公署會否檢視檔案流失的原因，以及會否全面查找現行制度的不足之處。此外，她亦促請公署調查當局在備存政府檔案方面是否備有指引，以供政府人員遵從。她亦注意到，政府內部以電子方式（例如以"WhatsApp"通訊應用程式）進行溝通的情況日趨普遍。為此，她認為，主動調查的範圍亦應包括如何妥善管理電子檔案，以免資料流失，日後無法追溯參考。她並請申訴專員向議員匯報該項調查工作的進度，以及調查的初步結果。

30. 申訴專員察悉何議員的關注，他並確認該項主動調查的範圍會包括電子檔案。他補充，自從公署展開該項主動調查以來，迄今共接獲39份市民意見。公署已向相關的政策局及政府部門作出查詢，要求提供資料，亦曾參考海外司法管轄區的檔案管理制度。由於該項調查工作將於三數個月內完成，他認為現階段不宜過早披露初步調查的結果。

31. 何秀蘭議員詢問，公署曾否參考英國的檔案管理系統，以及主動調查的範圍會否包括儲存在英國國家檔案館的香港歷史檔案。

32. 申訴專員指出，他是國際申訴專員協會的司庫，藉着該協會的網絡，公署曾研究若干國家的檔案管理系統。他並表示，公署現正進行的主動調查會致力查找香港制度的不足之處，以及提出改善建議。就此方面，他認為，香港不宜罔顧本地情況而跟從某個特定司法管轄區的檔案管理制度。

33. 毛孟靜議員認為，調查工作除應臚列關於政府當局的事實資料外，若找出目前的檔案管理系統有任何不足之處，申訴專員應作出批評。此外，申訴專員亦應提出改善建議，供政府當局考慮。

(b) 公署無法跟進的個案及涉及社會福利署的個案

34. 張國柱議員引述立法會CRM279/13-14號文件附件II第8項"對籌款活動的監管"，當中載列公署在2012-2013年度接獲投訴社署但無法跟進的個案性質分類統計。他關注到，各政府部門(例如社署、地政總署及民政事務總署)在發牌進行街頭慈善籌款活動的事宜上缺乏協調，亦欠缺足夠透明度和問責性。他認為，申訴專員應就有關事宜進行研究，並向相關的政府部門提出改善建議。此外，張議員亦關注到涉及投訴社署對非政府機構的監管的個案，(即載於立法會CRM279/13-14號文件附件II第9項的個案)。他認為，引致該等投訴的原因，主要是由於當局推行的整筆撥款津助制度，令非政府機構的運作過於靈活，以致社署難以對該等非政府機構作出有效監察。一個常見的爭議事項是關於非政府機構調高薪酬的事宜。他促請申訴專員提出建議以解決有關問題。

35. 申訴專員回應時表示，公署曾就監察慈善籌款活動的事宜進行研究，並已於2003年2月發表主動調查報告，建議政府當局考慮以註冊方式對慈善活動實行更嚴格監管所涉及的各種利弊，以及考慮設立阻嚇濫用籌款活動和懲罰該等行為的機制。至於對非政府機構作出監察一事，申訴專員表示，公署會研究張國柱議員提出的意見。

36. 葉國謙議員提到申訴專員2013年年報列出有3 116宗公署無法跟進處理的個案。他詢問，公署無法跟進處理該等個案的原因，尤其是有關公署未有跟進181宗投訴破產管理署的個案的原因。

37. 申訴專員回應時表示，他手邊沒有關於投訴破產管理署個案的資料。他承諾於會後以書面提供公署未有跟進該等投訴個案的原因。就此方面，他表示，一般而言，公署無法作出跟進的個案包括屬申訴專員職權範圍以外的個案(例如對警方作出的投訴)；公務員與上司之間就工作表現評核的糾紛；已經完竣而投訴人重複投訴但又未能提供新資料以證明值得再次展開調查的個案；以及投訴內容不知

申訴專員

所云，難以理解的個案。不過，他向議員保證，舉凡市民向公署作出的投訴，公署均會秉公辦理，務求解決由於公營部門行政失當而引致的不滿。

38. 姚思榮議員詢問是由哪一級的人員負責將個案歸類為無法跟進處理的個案。申訴專員回應時表示，除申訴專員本人外，副申訴專員亦有此權力。他們會經常與負責有關個案的個案主任磋商，然後決定是否不會就有關個案作出跟進。

(c) 教育局為少數族裔人士所提供的支援

39. 毛孟靜議員表示，平等機會委員會在2011年發表的"少數族裔教育工作小組報告"中，批評教育局未有為少數族裔人士提供足夠支援。她並表示，行政長官在競選活動時曾承諾會提高少數族裔人士學習中文的能力，然而，政府當局在這方面的工作乏善足陳。就此方面，她詢問申訴專員會否考慮主動調查有關在學前教育及中、小學為少數族裔學童提供中文訓練的事宜。

40. 申訴專員回應時表示，雖然他目前沒有即時計劃就有關事宜展開主動調查，但他會研究此事，亦不排除日後若有需要時展開主動調查的可能性。

III. 其他事項

41. 議事完畢，會議於下午12時55分結束。

立法會秘書處
2014年2月21日