

參考便覽

立法會議員與申訴專員舉行的會議

2017年12月5日

I. 申訴專員公署的工作

(i) 2016-2017 年度

處理查詢及投訴

在 2016-2017 年度，公署接到共 11 564 宗查詢及 4 862 宗投訴，並完成處理 4 974 宗投訴。

2. 公署在過去三個年度及 2017-2018 年度首七月（即 4 月至 10 月）內接到的查詢及投訴數字表列如下：

		報告年度 ¹			
		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18 (4至10月)
(1)	查詢	12 940	12 159	11 564	7 241
(2)	投訴				
	(a) 須處理的投訴個案	6 241	6 112	5 732	3 769
	- 接到的投訴	5 339[428]	5 244[213]	4 862[74]	3 011[44]
	- 由上年度轉入	902	868	870	758
	(b) 已完成的投訴個案	5 373[472]	5 242[224]	4 974[74]	2 971[50]
	已跟進並終結	3 025[203]	3 100[205]	2 907[40]	1 702[40]
	- 經查訊後終結 ²	2 573[78]	2 740[175]	2 556[16]	1 444[33]
	- 經全面調查後終結 ³	314[125]	226[30]	218[24]	110[14]
	- 經調解後終結 ⁴	138	134	133	148
	經評審並終結 ⁵	2 348[269]	2 142[19]	2 067[34]	1 269[3]
	(c) 已完成的投訴個案百分比 =(b)/(a)	86.1%	85.8%	86.8%	不適用
	(d) 轉撥下年度 = (a) - (b)	868	870	758	不適用
(3)	已完成及公布的主動調查數目	7	8	11	8

- 註1. 自每年4月1日至翌年3月31日。
- 註2. 根據《申訴專員條例》第11A條跟進的一般性質的個案。
- 註3. 根據《申訴專員條例》第12條跟進的較複雜的個案，當中可能涉及嚴重的行政失當、行政體制上的流弊等。
- 註4. 根據《申訴專員條例》第11B條跟進的個案，當中不涉及行政失當，或只涉及輕微的行政失當。
- 註5. 受《申訴專員條例》所限不得調查或個案缺乏理據不予跟進並已終結。
- [] 表示屬於同類主題投訴個案的數目。

3. 根據投訴人所提出的指稱作統計，在2016-2017年度引致市民投訴的三大原因如下：

- 出錯、意見或決定錯誤（33.8%）
- 監管不力（14.3%）
- 延誤／沒有採取行動（12.9%）

這三個最常見的原因與2015-2016年度相同，排行次序也一樣。

4. 在已跟進並終結的2 907宗投訴個案當中，查訊仍然是公署最主要的處理投訴方式。經查訊後終結的個案佔87.9%，而經全面調查及調解後終結的個案則分別佔7.5%及4.6%。

5. 公署於2014-2015年度以調解方式處理的投訴數目有上升趨勢，而調解個案數字在過去兩個年度亦大體上持續。在2016-2017年度，每宗個案的平均處理時間由2015-16年度的19天大幅減至13.4天，當中有54.9%的個案能在10天內完成，而88.7%則在一個月內完成。根據收回的意見問卷統計，有91.7%的投訴人及所有參與的機構都認為調解達到了他們預期的目的；而97.2%的投訴人及所有參與的機構均對公署調解員的表現感到滿意。

6. 以全面調查方式終結的218宗投訴個案中，有85宗（佔39.0%）的結論是「成立」、「部分成立」或「投訴不成立，但機構另有缺失」。在以查訊方式終結的2 556宗個案當中，有452宗（佔17.7%）是所涉機構有缺失或不足之處。

主動調查

7. 申訴專員有權在沒有接到投訴的情況下展開主動調查。這項權力使專員能夠從較宏觀的角度審研行政體制本身或普遍性的流弊，而不只局限於處理個別投訴。在 2016-2017 年度，公署完成並公布了下列 11 項主動調查：

- (1) 政府的樹木管理制度及工作
- (2) 政府對於般咸道四棵石牆樹的處理
- (3) 海事處對海上事故調查報告所作建議的跟進機制
- (4) 政府就公營骨灰龕供應不足的跟進
- (5) 康樂及文化事務署公眾泳池／泳灘因救生員不足而須臨時關閉的問題
- (6) 地政總署就非法佔用政府土地及違反地契條款的個案之規範化制度
- (7) 教育局對幼稚園收取報名費的監管
- (8) 公共屋邨展示宣傳品的安排
- (9) 政府對為行動困難人士提供「特別交通服務」的監管
- (10) 教育局對提供非本地高等及專業教育課程的機構之監管
- (11) 房屋署對公屋租戶在單位內進行違規改動的跟進機制

建議

8. 在年度內，公署就改善公共行政的多個不同範疇提出共 254 項建議，其中有 177 項是因應個別投訴個案提出的，而 77 項則是於完成主動調查後提出。截至 2017 年 10 月，有 91.7% 的建議，已獲所涉部門及機構接納並同意落實。

服務承諾

9. 在服務承諾方面，不屬於公署職權範圍內或受條文所限不得調查的投訴個案，當中有 97.3% 都能在 10 個工作天內終結，超越了公署所承諾不少於 70% 的目標，而在 15 個工作天的目標時限內終結的個案為 99.9%。在受理的個案中，有 87.6% 能在三個月內終結，較服務承諾不少於 60% 的目標為高。至於未能在服務承諾訂明的六個月時限內完成的個案則進一步下降至 0.2%，而超過時限的原因包括個案十分複雜、在調查期間出現新的發展，又或者被投訴機構／部門延遲回覆公署等。

(ii) 2017-2018 年度首七個月 (4 月至 10 月)

處理查詢及投訴

10. 2017 年 4 月至 10 月期間，公署接到共 7 241 宗查詢及 3 011 宗投訴。

主動調查

11. 迄今公署已完成並公布了八項主動調查，另有 12 項仍在進行中。

已完成並公布的主動調查

- (1) 香港機場管理局簽發機場禁區通行證的機制
- (2) 政府對工廠食堂的規管
- (3) 食物環境衛生署發出「食物安全命令」後 公布商號名單與否的決定準則
- (4) 房屋署及水務署就公共屋邨公共地方和空置單位的水費交收安排
- (5) 康樂及文化事務署採購和註銷圖書館資料的準則和程序
- (6) 地政總署對某違規村屋的管制行動
- (7) 運輸署對長期被圍封及閒置道路的處理
- (8) 食物環境衛生署對進口蔬果安全的監控制度

12. 公署預計可於2017-2018年度內完成與上年度數量相若的主動調查。

13. 在程序上，公署在考慮是否需要展開主動調查時，許多時先作初步查訊。為了提高我們在這方面工作的透明度，公署會盡可能把合適的初步查訊提升為主動調查，以便我們可以行使法例賦予的法定權力，在完成主動調查後向公眾發表調查結果。一如以往，公署會將所有主動調查報告上載公署網頁，並挑選涉及廣泛公眾利益或深受市民關注的主動調查報告結果在新聞發布會上公布。

涉及公開資料的投訴

14. 《申訴專員條例》賦權公署調查涉及《公開資料守則》（「《守則》」）的事宜。鑑於《守則》只適用於政府部門及部分已列明的公營機構，對於關乎其他公營機構拒絕向市民提供資料的投訴，公署會參照《守則》所秉持的原則，審研有關機構在拒絕提供資料方面是否涉及行政失當。

15. 公署留意到近年接到涉及公開資料的投訴個案，不論是投訴《守則》所涵蓋的政府部門或機構，還是《守則》涵蓋範圍以外的公營機構，均有上升趨勢，而個案亦趨複雜。在2017-2018年度首七個月公署已接到57宗相關個案，預計全年數字會超越2016-2017年度的85宗，正反映市民對索取資料權利的認知日益提高。

16. 在公署於2016-2017年度完成處理的公開資料個案當中，超過四成（42.4%）的調查發現被投訴的部門／機構有失當之處。政府部門／公營機構在處理市民查閱資料要求上，委實有改善的空間。

17. 提高透明度是實行良好管治的重要基礎。儘管公署獲法例賦權，就涉嫌違反《守則》的投訴個案展開調查，以及指出政府無理拒絕市民索取資料要求的情況，畢竟《守則》並無法律約束力，公署不能強制違反《守則》的部門／機構改正或施加懲罰。公署早於2014年3月完成有關香港的公開資料制度的主動調查後，已建議政府考慮立法以訂明市民有索取資料的權利。公署認為，政府應就資訊自由加快立法的步伐。

提升公共行政質素

18. 公署的調查工作及建議，有助推動政府部門及公營機構在多方面改善行政措施，提升公共行政質素，以及為市民提供更優良的服務。以下列舉的兩個例子正反映公署工作的成效。

19. 在2013年年報中，公署已鼓勵公職人員向遭受不公平對待的投訴人道歉，並且促請政府就制定相關範疇的法例展開研究及討論，以立法為道歉者提供保障。公署欣悉，立法會已於2017年7月通過《道歉條例草案》，而《道歉條例》將於2017年12月1日生效。

20. 另一個例子是政府對網絡媒體採訪的政策。政府新聞處接納公署的建議，檢討了其「一律拒絕網媒進場採訪」的政策，並於2017年9月推出新安排，容許合資格的純網上運作媒體，進場採訪政府新聞發布會和傳媒活動，有關媒體亦可申請成為政府新聞處新聞發布系統登記用戶，收取政府發出的新聞稿和採訪通知。

公眾教育及宣傳

21. 公署十分重視宣揚公署的信念及職能，希望透過多種多樣的宣傳策略及渠道，讓各界了解公署的工作。繼在2016年與香港電台聯合製作一輯共五集的電視短片《申訴五分鐘》之後，公署再接再厲，在2017年4月推出《申訴II》，新一輯共八集的電視劇，在本地電視台、社交網絡平台及公共交通工具等不同媒體上播放。

II. 答覆議員的提問

1. 有關環境衛生的事宜

(將由周浩鼎議員提出)

[現時政府的外判清潔服務是以“價低者得”的方式招標，服務質素屢受批評。例如清潔服務承辦商長期人手和設備不足，以致衛生黑點的環境衛生情況堪虞。此外，食物環境衛生署沒有就衛生黑點訂定服務承諾，即使該署接獲投訴轉介，有關黑點的衛生情況亦一直沒有改善。有鑒於此，申訴專員會否考慮就上述情況進行主動調查？]

- (1) 過去兩年，公署接獲有關食物環境衛生署(「食環署」)的潔淨服務之投訴數目不多，投訴內容主要關於食環署或其潔淨服務承辦商就清掃街道及收集垃圾方面的服務欠妥，影響環境衛生。
- (2) 公署就相關投訴個案進行查訊或調查後發現，食環署有既定機制監管潔淨服務承辦商的表現。就大部分個案而言，食環署在接獲市民投訴後，均有採取適切的跟進行動，包括：派員巡查及執法、要求承辦商即時清掃街道及增加服務頻次。
- (3) 然而，的確有個別個案顯示承辦商的表現未如理想，反映食環署對承辦商的監管有不足之處，惟沒有證據顯示問題跟食環署外判清潔服務的招標制度有關。在公署介入調查後，食環署已向承辦商發出失責通知書，責成承辦商改善。公署亦已敦促該署更嚴謹地監管承辦商的工作；如其表現繼續不妥，便應作出實質處分。
- (4) 公署備悉周議員的意見，並會一如既往，從社會時事、投訴個案等多方面密切留意對食環署所提供的潔淨服務之情況，以及公眾的意見。如有需要，公署會考慮就有關議題進行主動調查。

2. 有關樓宇滲水的事宜 (將由柯創盛議員提出)

[隨著樓宇老化，近年涉及樓宇滲水的投訴個案數目大幅增加。現時涉及滲水的投訴是由食物環境衛生署和屋宇署組成的聯合辦事處("聯辦處")負責處理，然而，聯辦處處理個案的手法一直為市民所詬病。據聯辦處指出，倘有關業主／佔用人合作，該處通常可於90個工作天內完成調查，並把結果通知投訴人，然而，不少個案的調查時間普遍超過3個月；倘投訴個案涉及需進入懷疑滲水的單位蒐證，調查時間更會大幅延長。此外，聯辦處沿用多年的色粉測試滲水源頭方法，一直被批評為擾民及低成效。雖然聯辦處所委聘的顧問公司以試用形式，使用新儀器和技術，以助追查複雜個案的滲水源頭，但有關的新技術卻未獲廣泛應用。有鑒於此，申訴專員會否考慮就聯辦處的工作成效進行主動調查？]

- (1) 市民對於滲水投訴調查聯辦處在處理滲水投訴方面的不滿，公署充分知悉。公署同意，聯辦處處理某些滲水個案時間過長，有改善空間；而公署每次在終結投訴個案時，均會向聯辦處指出須改善之處。不過，公署亦須指出，由於聯辦處只能使用非破壞性和逐一排除滲水源頭的方法去尋找和確定源頭，有些個案難免需要較長時間才能完成調查。
- (2) 聯辦處曾向公署解釋，色水測試的結果，對涉嫌造成滲水的人士來說，較難提出法律挑戰，故色水測試在執法檢控角度而言是相對有效的工具。雖則如此，公署早已留意到，在一些滲水個案中，聯辦處經多次色水測試後仍無法找到滲水源頭，顯示重複相同測試並無作用。遇到該些情況，公署會敦促聯辦處，如環境許可，便改用紅外線和微波測試技術嘗試尋找滲水源頭，冀能盡快解除受影響者之苦。

- (3) 公署知悉，聯辦處所委聘的顧問快將完成使用新技術的研究，稍後會向該處提交報告。公署期望該處會更多使用新技術。
- (4) 就市民對聯辦處工作的各種不滿，公署已透過處理他們的投訴，有了清楚的掌握，並不時會作出適切的建議。因此，公署暫無計劃另行展開主動調查。

3. 有關租用議員辦事處的事宜

(將由何俊賢議員提出)

[香港房屋委員會("房委會")在公共屋邨提供議員辦事處，旨在方便立法會議員和區議會議員與居民溝通，以及提供所需的服務。然而，根據房委會現時處理租用議員辦事處的申請程序，所屬選區的民選區議會議員為第一優先組別獲優先編配議員辦事處，而經功能界別選舉產生的立法會議員的輪候次序則屬最後組別，以致經功能界別選舉產生的立法會議員往往難以在公共屋邨獲分配議員辦事處，而需透過聯名共同承租形式方可獲得分配。經功能界別選舉產生的立法會議員和民選區議會議員雖然同樣需要在地區與居民溝通，然而，房委會的上述分配方法沒有公平對待所有申請者，有"厚此薄彼，處事不公"之嫌。為此，申訴專員會否考慮就有關事宜進行主動調查？]

- (1) 公署知悉，現時房屋署接受區議員及立法會議員以個人或聯名方式，申請租用房屋署轄下屋邨非住宅單位作議員辦事處，並按以下優先次序分配：
- 第一組別：所屬區議會選區的民選區議員；
 - 第二組別：所屬區議會的其他區議員；
 - 第三組別：所屬立法會地方選區的立法會議員；及
 - 第四組別：立法會功能界別議員。

- (2) 公署認同，無論經功能界別選舉產生的立法會議員或是民選區議會議員同樣重視與市民溝通。然而，由於資源所限，房屋署訂定優先次序編配公共屋邨內合適的單位作為議員辦事處，做法無可厚非。
- (3) 根據公署向房屋署了解，房屋署把相關屋邨所屬的區議會的區議員界定為第一和第二優先組別，是考慮到這兩個組別的區議員（特別是所屬選區的民選區議員），他們的首要服務對象是當區的居民。立法會地方選區的民選議員，由於是由所屬選區的選民選出，他們的首要服務對象也是所屬選區的居民；然而，由於立法會的選區一般比區議會選區大，故立法會民選議員能選擇作為議員辦事處的地區範圍亦會較大。至於立法會功能界別議員，他們是由全港相關功能界別的選民選出，服務對象可說遍蓋全港，故他們可從更多的區份和地方選擇議員辦事處，因此在申請租用房屋署議員辦事處的優先次序不如其他組別高。不過目前房屋署容許議員聯名共同承租辦事處，亦可滿足到部份議員在屋邨尋找合適地方開設辦事處的殷切需求。
- (4) 另外，根據房屋署提供的資料，目前有 6 名屬第四組別的立法會功能界別議員在該署轄下屋邨租用合共 13 個議員辦事處；當中 2 名議員獨立租用議員辦事處，另外 4 名則與其他議員聯名共同承租。該署表示，截至 2017 年 10 月，該署轄下屋邨尚有 18 個可作議員辦事處的空置單位可供申請租用，遍佈港九新界地區。如議員欲了解有關空置單位的位置或申請租用該署的議員辦事處，可向房屋署查詢。
- (5) 基於上述，公署現階段不擬就有關議題進行主動調查。然而，若任何議員發覺房屋署在租出議員辦事處方面有行政失當，請隨時與公署聯絡，公署定會跟進。

4. 有關中藥材安全檢測標準及品質監管制度的事宜

(將由黃碧雲議員提出)

[鑒於本港的中藥材安全檢測標準似乎過於寬鬆，中藥材的品質監管制度或存在漏洞，以致早前有出售的中藥材被驗出含有殘留農藥、重金屬及二氧化硫，會嚴重影響市民的健康。有鑒於此，申訴專員會否考慮就上述情況進行主動調查？]

- (1) 公署留意到，有團體抽樣化驗發現市面常見的中藥材當中所含農藥、重金屬及二氧化硫超標。據本署了解，該些藥材部分屬《中醫藥條例》附表 1 及 2 內的受規管藥材，亦有部分化驗的食材，例如枸杞子、菊花、金銀花，並不在《中醫藥條例》附表 1 及 2 的中藥材名單中，故不受該條例規管。就這些食材，當局會按《公眾衛生及市政條例》的規定，作一般食品規管。
- (2) 就中藥材的規管是否足夠，公署已初步向食物及衛生局了解，得悉政府有既定機制，按中醫藥管理委員會所訂標準，抽驗中藥材中的農藥及重金屬的含量有否超標。中醫藥管理委員會現時有就中藥材中所含農藥和重金屬的含量限度訂下標準，至於二氧化硫的含量限度標準，則尚在審研中。公署會向政府當局索取進一步資料，包括政府如何規管不在《中醫藥條例》附表 1 及 2 的中藥材名單中的食材，以決定是否就此課題展開主動調查。

5. 有關發展局擬採用"組裝合成"建築法的事宜

(將由黃碧雲議員提出)

[發展局表示正考慮在公營建築項目試行"組裝合成"建築法，即"透過採用'先裝後嵌'的概念，以製造業生產的模式，在預制場先行完成人手密集的傳統工序，然後把

已完成預製預裝的樓房單位運送至工地裝嵌"的建築法。鑒於大部分的預制組件或在內地或其他國家生產並輸入本港，而政府當局目前欠缺完善的監察機制，以確保該等組件內的水喉及其他供水部件能符合水務署訂明的要求，可能會危害市民的健康，申訴專員會否考慮就上述情況進行主動調查，以免該等預製組件內的部件(如潔具和水喉等)影響食水安全？]

- (1) 公署留意到，在今年十月公布的《施政報告》中，政府提出推動和領導建造業界推行「組裝合成」建築法。據本署了解，發展局會就「組裝合成」建築法的技術和所涉問題作出跟進和研究，並會在有需要時聯絡相關政策局／部門作商討。另一方面，屋宇署正就「組裝合成」建築法草擬作業備考，當中包括結構及消防安全、品質監管等範疇。
- (2) 由於「組裝合成」建築法現時仍在籌劃和研究階段，當中涉及的樓宇安全以及食水安全問題仍有待探討和處理，故公署認為現階段應給予時間讓政府制定這項新措施的具體運作方案。議員如關注這事宜的最新發展和食水安全監察機制，可向發展局查詢和反映意見。倘若日後議員發現政府在處理此事上可能涉及行政失當，可向公署提供相關資料，以便公署考慮是否就此課題展開主動調查。

6. 有關在囚人士受到性騷擾的事宜

(將由黃碧雲議員提出)

[鑒於懲教署遲遲仍未制訂預防及處理在囚人士避免受到性騷擾的政策，亦沒有訂定處理有關投訴的機制，以致在囚人士的權益未獲全面保障，申訴專員會否考慮就懲教署有否盡力營造在性方面不具敵意環境的有關事宜進行主動調查？]

- (1) 公署近年並沒有接獲在囚人士投訴在懲教署的院所服刑時遭受性騷擾。公署會聯絡懲教署，以探討議員關注的問題。若議員有資料顯示在囚人士於服刑時遭受性騷擾，公署亦歡迎議員提供證據。在審研所有資料後，若認為有需要，公署會考慮進行主動調查。

7. 有關監管進口食品的事宜

(將由黃碧雲議員提出)

[供港大閘蟹曾出現二噁英超標事件，顯示政府當局沒有就食物內二噁英含量立法規定上限，亦沒有與內地保持良好溝通，建立共識，以致兩地採取不同的監管標準，兼且巴西進口的食品出現虛假衛生證書問題，亦顯示本港的食品安全監管機制或有欠妥善，未能保障市民的健康。有鑒於此，申訴專員會否考慮就有關事宜進行主動調查？]

- (1) 就食品安全的議題，公署剛於 2017 年 11 月 13 日公布一項題為「食物環境衛生署對進口蔬果安全的監控制度」的主動調查報告，就該署對蔬果的抽檢及有關法例標準方面提出了八項改善建議。
- (2) 有關巴西進口食物出現虛假衛生證明書的事件，本署留意到，食物環境衛生署的食物安全中心（「食安中心」）自 2017 年 9 月接獲某食物進口商投訴來自巴西的雞腳附有虛假衛生證明書後，已立即暫停該批衛生證明書所涉及的出口商及兩間巴西生產廠房進口產品到香港。公署亦從食安中心得知，無論進口食物附有衛生證明書與否，食安中心都會按既定機制作出抽檢。

- (3) 因應上述問題及今年 3 月發生的巴西食品公司售賣腐壞及懷疑致癌肉類事件，食安中心已開展和巴西當局商討，完善巴西冷藏肉類和禽肉的進口安排，包括考慮限制出口產品到本港的巴西廠房名單及數目，並進一步審視擬議的進口管制安排。資料顯示，食安中心建議限制巴西進口香港廠商數目減至 80 間。應食安中心的邀請，業界已在 11 月中旬或之前就建議提出意見。食安中心會分析相關意見，以便在加強保障食物安全及便利業界營商中取得平衡。
- (4) 至於大閘蟹二噁英超標的事件，食安中心近月已開始抽檢本季度進口的大閘蟹，如發現樣本不合格，會與進口商跟進。11 月中，食安中心指，已獲悉內地有關部門準備把二噁英列為其中一種須要在出口前檢測的化學物質，兩地專家將就二噁英檢測標準和方法作詳細技術研究。此外，食物及衛生局局長表示，食安中心未來一年會全面檢視大閘蟹檢測標準，考慮是否立法規管。
- (5) 食安中心已着手檢視上述兩項問題，公署會繼續密切留意事態發展，暫時無需展開主動調查。
