

立法會

Legislative Council

立法會CP 650/98-99號文件
(此份會議紀要的英文本業經
申訴專員審閱)

檔 號 : CP/G 06/4

立法會議員與申訴專員蘇國榮先生 於1998年9月17日星期四上午11時 在立法會大樓會議室A舉行會議的紀要

出席議員 : 梁智鴻議員(主席)

何鍾泰議員
李卓人議員
吳亮星議員
許長青議員
陳智思議員
梁劉柔芬議員
黃容根議員
楊孝華議員
劉慧卿議員
蔡素玉議員
鄭家富議員

應邀出席者 : 申訴專員公署

申訴專員
蘇國榮先生

副申訴專員
陳英麟先生

助理申訴專員
陳慧冰小姐

署理助理申訴專員
梁家洪先生

首席行政主任
鄺柏明先生

總調查主任
陳溢年先生

列席秘書 : 總主任(申訴)
盧程燕佳女士

列席職員 : 高級主任(申訴)4
曾慶苑女士

經辦人／部門

I. 主席致開會辭

主席歡迎申訴專員及他的同事出席是次會議。他表示，應申訴專員的要求，議員自1994年開始一直定期與申訴專員舉行會議，以便申訴專員向議員簡報申訴專員公署的工作情況及最新工作計劃，並就共同關注的事宜交換意見。議員認為這是有效的溝通渠道。

II. 申訴專員作出簡報

(立法會CP 294/98-99(01)號文件)

2. 應主席之請，申訴專員向與會者簡略介紹有關申訴專員公署各項工作的參考便覽所載的要點。議員隨即提出幾點事項，以便與申訴專員進行討論。會上討論的主要內容撮述於下文各段。

保護告密人法例

3. 在1998年3月26日的上次會議席上，當時的臨時立法會議員曾與申訴專員討論上述事項，就此，申訴專員向與會者表示，他已就澳洲其中兩個州，即南澳大利亞州及新南威爾士州的保護告密人法例的共同目的和為告密人提供的保障進行研究，他認為《申訴專員條例》現有的條文已授予他足夠的權力，在接獲有人指稱被針對而該作為屬於行政失當時，展開調查，以及為投訴人提供所需保障，防止有人針對他們。他向議員保證，過往從沒有投訴人因向申訴專員公署作出投訴而被人針對。

4. 申訴專員在回應楊孝華議員時重申，就保障投訴行政失當的人士而言，他認為沒有必要制訂保護告密人法例。至於是否有必要制訂該類法例，以保障那些向

其他機構(例如廉政公署)披露有關刑事罪行資料的“告密人”，則不屬於他的職權範圍，所以他不便置評。

工作量及人手問題

5. 申訴專員在回應劉慧卿議員時告知與會者，申訴專員公署所接獲的查詢及投訴激增，有部分原因是市民對該署信心日增。儘管如此，該署整體上能夠履行其服務承諾，在接獲書面投訴後10天內向投訴人作出初步答覆，在3個月內完結簡單的個案，以及在6個月內完結較複雜的個案。比較1994年6月尚未實施直接申訴制度前5年的每年平均數字，所接獲的查詢及投訴分別增加了10倍及17倍。1998年5月至8月期間每月平均接獲的查詢及投訴，較諸上一個報告年度的每月平均數字，分別增加了38%及40%。有鑑於此，在去年的資源分配工作中，該署要求增設10個職位，以便應付日益繁重的工作量，以及就可能涉及廣泛公眾利益及在社會上普遍引起關注的事宜，進行更多直接調查。然而，該署在本財政年度只獲准增設兩個職位。申訴專員雖再三要求增加人手，但政府當局仍未有為該署提供足夠人手。然而，申訴專員向議員保證，縱使面對人手不足的問題，該署的工作質素不會因工作量增加而下降。

6. 申訴專員在回應許長青議員時解釋，該署所接獲的投訴個案有上升趨勢不一定意味著市民的不滿愈來愈多或公營機構服務倒退，因為回顧過去數年，證明屬實或部分證明屬實的投訴個案所佔的百分比大致相若。箇中原因是市民對本身的權利及該署的工作認識日益加深，他們願意主動向該署提出投訴以糾正個別的錯誤事件，而且對一個公開、公平和負責的公共行政機關的期望愈來愈殷切，其他原因包括公營機構擴大服務範圍，較崇尚“以顧客為本”的精神，以及是傳媒資訊發達所致。

7. 劉慧卿議員繼而詢問該署的編制人數。申訴專員表示，目前三分之二的調查人員是從政府調派到該署的行政職系人員，餘下三分之一是該署直接招聘的合約僱員。

直接調查

8. 申訴專員表示，法例賦權申訴專員自行決定展開調查，讓申訴專員公署就可能涉及廣泛公眾利益及在社會上引起普遍關注的事宜，積極主動地展開直接調查。他認為這樣有助消除問題的根本成因，從而防止再有同類的投訴。他表示，自1994年以來，該署已就多種

問題完成了18項直接調查，現時正進行5項直接調查。除了由該署主動進行調查外，根據“太平紳士協助推廣計劃”，申訴專員亦就社會關注的範疇及公共行政上的不善之處而或有理由進行直接調查者，徵詢太平紳士的意見。

9. 申訴專員在回應鄭家富議員時表示，自從該署對衛生署轄下藥房的配藥服務展開直接調查後，衛生署已答應悉數實施申訴專員公署所提出的合共28項建議。此外，在立法會衛生事務委員會1998年9月14日會議席上，政府當局亦答允改善公立醫院職員的專業能力及醫院的臨床監督、臨床審計及品質保證制度、風險管理及投訴管理制度。故此，申訴專員表示，雖然直接調查通常需時頗長，但對於偵查及糾正不善之處卻很有效用。

申訴專員銘謝狀

10. 申訴專員表示，為了在香港培育正面的投訴文化，同時亦為答謝投訴人不遺餘力地協助找出公共行政上的問題、改善公營機構服務質素及促進社會公平，由本年7月開始，申訴專員會向已完結的個案中值得贊揚的投訴人頒發“申訴專員銘謝狀”，以示嘉許。鑑於《申訴專員條例》訂有保密條文，銘謝狀上只有投訴人的姓名及檔案編號。

在互聯網上開設網頁

11. 申訴專員告知與會者，為了利用互聯網的資訊超級公路推廣該署的工作，方便市民使用該署的服務，並加強與市民的溝通，該署於1998年9月7日在互聯網上開設了申訴專員公署網頁。該署所設的是獨立網站，共有30多個網頁，網頁的主題是“培育正面的投訴文化”。

12. 申訴專員在回應楊孝華議員的查詢時表示，該署設有能夠計算使用人數的點算機制。在網頁面世的翌日，不計該署職員，已錄得51名使用者。申訴專員在進一步回應楊孝華議員時表示，開設該網頁的首要目的，是方便個別市民和機構取閱有關該署的最新資料，例如《申訴專員條例》、處理投訴的程序、投訴表格、該署最新編印的通訊和刊物、該署所提供的服務及服務承諾，並藉此提供有效便捷的渠道，方便申訴專員與世界各地的申訴專員及同類機構通訊，互相交換資料和意見。然而，該署不會接受透過電子郵件作出的投訴，因為該署難以核實透過互聯網提出投訴的人士的身份，而法例亦限制該署處理匿名投訴。

III. 議員提出的討論事項

(立法會CP 294/98-99(02)號文件)

政府當局對申訴專員的態度及其與申訴專員合作的情況

13. 申訴專員在回應李卓人議員時表示，政府當局對該署大致上抱持正面態度，而且願意合作。這包括政府當局願意接納並實施申訴專員的建議(在1997/98報告年度，該署所提出的385項建議中，超過95%獲得政府當局採納)，並向申訴專員公署提供支援，例如提供辦事處，讓該署使用政府免費在電子傳媒播送資訊的時段，播放申訴專員的宣傳短片，以及積極參與該署舉辦的教育及培訓計劃等。然而，申訴專員表示，在其他方面，例如分配資源及支持該署各項新建議方面，政府當局應該可以採取更加積極合作的態度。

14. 關於向政府當局提出的建議，申訴專員解釋，大體而言，該等建議可分為以下類別：促使有關部門／機構就所犯錯誤道歉或作出金錢上的補償以昭雪冤屈，以及改善公共行政措施。應李卓人議員的要求，申訴專員答允提供書面資料，說明有關他在1997/98報告年度所提出的建議中，有5%未獲政府當局接納的詳情，供議員參考。關於此點，申訴專員告知議員，他已於1998年7月向行政長官提交第十期年報。政務司司長在收到該年報後，通常會在3個月內以政府覆文的形式告知議員是否已充分實施申訴專員的建議。

(會後補註：申訴專員就李卓人議員的提問所作出的書面答覆已於1998年9月23日隨立法會CP 359/98-99(01)號文件送交議員。)

15. 就蔡素玉議員的提問，申訴專員表示，雖然政府的現行架構沒有重大缺點，但在公眾諮詢、部門之間的協調與溝通、人事及風險管理各方面，政府當局仍可進一步作出改善。

申訴專員履行使命的情況

16. 申訴專員在回應鄭家富議員時強調，現今的申訴專員不會四處大聲疾呼或發施號令。反之，他的使命是處理及解決因公營部門行政失當而引起的不滿及問題，為本港市民服務，並以獨立公正的調查和友善的態度向各有關方面解釋、彼此商討和進行游說，以期使公

共行政架構更臻完善。他表示，現行的法例已授予他足夠權力，使他得以履行以下職責：

- (a) 為個別人士昭雪因公營機構行政失當而蒙受的冤屈；
- (b) 淡化官僚制度；
- (c) 減少市民與公營機構之間的隔膜；
- (d) 擔當監察政府的角色；
- (e) 防止濫用職權；
- (f) 紹正個別錯誤事件；
- (g) 指出公職人員所受到的不公平指責；
- (h) 提高公營機構的工作效率和服務質素；及
- (i) 保障人權。

申訴專員認為，由於他的職責是處理不滿，所以在尋求問題的解決辦法時，適宜採取靈活而務實的方針。就此，申訴專員指出，雖然他所提的建議在法律上不具約束力，但經他向有關部門／機構解釋及游說後，其建議通常有大部分獲得採納。

17. 蔡素玉議員詢問，成立申訴專員公署是否政府當局的表面工夫，申訴專員在回應時表示，政府當局在1989年通過《行政事務申訴專員條例草案》，成立申訴專員公署，其後再於1994年6月對《行政事務申訴專員條例》(現稱《申訴專員條例》)作出重大修訂，顯示政府當局有誠意成立申訴專員公署，以提供多一種獨立渠道，以促進公共行政的公平和問責性。現時，市民可直接向該署提出投訴，而申訴專員亦有權主動展開直接調查，以及在不透露當事人身份的情況下公開調查結果。而且，申訴專員的調查範圍更進一步擴展至包括主要的法定機構。此外，申訴專員指出，雖然該署的運作不受《基本法》所保障，但該署能夠過渡九七，成為香港特別行政區良好管治的一部分，亦反映出政府當局在成立對香港意義重大的申訴專員公署一事上所作出的承擔。

18. 在這方面，申訴專員強調，該署是由行政長官委任的獨立機構，負責處理有關行政失當的投訴。該署是良好管治的整個部分，而不是政府架構的一部分。申訴專員表示，與行政長官會晤及定期與立法會議員、臨時區議會議員及公營機構舉行會議，以便向他們報告該署的最新工作情況，是他的重要工作，亦有助他向有關人士簡報該署的最新工作情況。為此，申訴專員表示，他最近亦已致函行政會議，建議與行政會議的非官方成員定期舉行會議，以便概括討論其工作情況及交換意見。

19. 何鍾泰議員繼而詢問，鑑於申訴專員公署成立至今已接近10年，現時是否檢討申訴專員制度的適當時機。申訴專員表示，有關檢討申訴專員制度的工作應由政府當局進行，但該署會在各方面提供協助。此外，他向議員表示，該署其實一直都不時檢討本身的制度，以便進一步作出改善。舉例來說，該署將於本年12月舉行策略規劃會議，以討論該署在下一世紀提供的服務有否需予改善之處。此外，該署現正研究《申訴專員條例》，以考慮是否需要提出立法修訂，藉以改善本港的申訴專員制度。

申訴專員對新機場事件進行的調查

20. 申訴專員表示，由於赤鱲角新機場出現各種運作上的問題，引起很多市民對機場的籌備及管理，尤其是客運、貨運及服務的關注，因此，基於公眾利益的理由，他決定對新機場的籌備啟用及實際運作展開直接的獨立調查。他表示，一如過往進行的其他直接調查，該署是次調查主要是針對行政方面的問題，並集中研究問題的根源，以及該等問題對社會的影響。

21. 申訴專員在回應何鍾泰議員時表示，鑑於調查工作仍在進行，在未發表調查報告前，他不宜披露有關詳情。但他告知與會者，有關的調查工作進展順利。他又表示，雖然該署、立法會及胡國興法官主持的調查聆訊同時對此事進行調查，但他向議員保證，該署會盡力避免在其研議過程中出現資源重複的情況。就此，他強調，該署對新機場事件的調查肯定不會影響該署在其他方面的工作，因為該署會繼續處理由市民提出的投訴。此外，該署會盡量善用現有資源，以滿足市民的需求。

就全港關注航機噪音聯委會投訴民航處行政失當一事所進行的跟進工作

22. 申訴專員在回應鄭家富議員時重申，由於該署所接獲的任何投訴的資料，包括全港關注航機噪音聯委會就民航處行政失當一事作出的投訴，無論對投訴人、被投訴的部門／機構及該署而言，均屬機密資料，因此他不宜披露有關該宗投訴及其後採取的跟進行動的資料。不過，他向議員表示，一般而言，如在接獲投訴後兩個月內仍未能完結有關個案，該署會以口頭或書面形式將有關個案的進展通知投訴人。倘有任何特殊情況影響投訴個案的完結，該署亦會通知有關的投訴人。

23. 對於此點，申訴專員在回應主席的提問時表示，他和屬下職員均須根據法律上的保密條文，將有關投訴的資料保密。因此，該署職員在嚴守保密規則的情況下只會與投訴人會晤。除非在特殊情況下，投訴人有合理理由要求在他人陪同下進行會晤，否則該署不會考慮放寬有關規則。

政府當局對股票及期貨市場的干預

24. 鄭家富議員表示，政府近期為捍衛港元及打擊威脅本港經濟的市場操控活動而對股票及期貨市場作出的干預，受到廣泛批評。有見及此，他詢問申訴專員會否基於公眾利益的理由，考慮就此事展開直接調查。申訴專員在回答時澄清，該署只會就涉及行政失當及不公平情況的問題展開調查。若牽涉政策事宜，該署便無權調查。然而，申訴專員認為，在區分何謂純政策事宜及何謂行政事宜方面，可能有灰色地帶。遇有這種情況，他會慎重決定是否進行調查。申訴專員在進一步回應鄭家富議員時表示，該署已接獲多宗有關這問題的查詢。

有關合併申訴專員公署與審計署的建議

25. 申訴專員在回應吳亮星議員時表示，香港的申訴專員有別於其他國家(例如以色列)的申訴專員，該等國家的申訴專員除處理有關行政失當的投訴外，還須負責審計和反貪污的工作，而香港的申訴專員公署、審計署及廉政公署則各自有本身的工作範圍及職責。他表示，現時國際上的申訴專員制度亦是朝著分擔責任的方向發展。再者，申訴專員制度的存在價值及成功之處，是它能夠獨立於政治、政府及其他機構。故此，他依然認為不應合併申訴專員公署與審計署。

其他投訴渠道

26. 申訴專員在回應許長青議員的提問時表示，成立該署的目的並不是要取代現有的其他申訴渠道，而是設立一個具有法定地位及有法例授權的獨立機關，以處理涉及行政失當的投訴，並提出補救方法。

27. 申訴專員在回應主席時向與會者保證，自1994年廢除經由當時的立法局議員將市民的投訴轉介予申訴專員公署的制度後，該署一直採取審慎的態度以決定是否就所接獲的投訴進行調查，該署亦有一組人員專責審核投訴個案，以確保該署的服務不會被人濫用。申訴專員在進一步回應主席時表示，根據《基本法》第七十三

條，立法會議員亦有法定權力接受香港居民申訴並作出處理。因此，他認為應由投訴人自行決定向哪個渠道提出其投訴。吳亮星議員就此事作出查詢，申訴專員在回應時表示，若議員決定將某宗投訴轉介該署處理，只要該署認為有充分理由辦理該個案，便會將之視作該署本身的個案處理。基於保密的規定，該署在完成調查後，只會將結果通知有關的投訴人，而不會通知有關議員。

有關申訴專員是否再獲委任的事宜

28. 申訴專員在回應劉慧卿議員時表示，他感謝議員和市民對他是否留任一事的關注。他表示，這純屬個人問題，與該署的工作不應有任何關連。申訴專員在進一步回應劉慧卿議員時告知與會者，他的合約將於1999年1月31日屆滿。他對本身的工作感興趣，但是否再獲委任，則須由行政長官決定。然而，他向議員保證，無論他是否再獲委任，他會繼續竭力服務社會。

29. 會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處
1998年12月7日

cp650/L