

回應二零零六年六月發表的
《香港申訴專員第十八期年報》的

政府覆文

政府總部
二零零六年十二月二十日

目錄

	<u>頁數</u>
<u>引言</u>	1
<u>第一部分 一 已完成調查的個案</u>	
漁農自然護理署	2
屋宇署	4
食物環境衛生署	6
政府總部 – 經濟發展及勞工局	12
醫院管理局	13
房屋署	16
地政總署	18
法律援助署	23
電訊管理局	25
社會福利署	28
水務署	32
<u>第二部分 一 直接調查個案</u>	
政府當局管理街市檔位競投的情況	35
醫療收費減免機制	39
對物業管理服務公司的監督情況	44
監察外判個案的情況	48

回應二零零六年六月發表的
《香港申訴專員第十八期年報》的政府覆文

引言

政務司司長在二零零六年七月五日立法會會議席上提交《香港申訴專員第十八期年報》。政府承諾會就這份年報擬備政府覆文。

ii. 本覆文旨在陳述政府及相關的公共機構因應申訴專員在其調查報告中就各個案提出的建議所採取或打算採取的行動。載於覆文第一及第二部分的個案分別是年報附件 11 及附件 7 載述的個案。

第一部分

已完成調查的個案

漁農自然護理署(漁護署)

個案編號 2004/4681: 在審批一項鳥獸展覽臨時許可證的申請時處理失當，以及職員態度欠佳。

某貓會的代表投訴漁護署沒有妥善處理該會申請鳥獸展覽臨時許可證的事宜。投訴人在籌辦貓隻展覽期間，得知漁護署職員曾聯絡其贊助人，指該會未為展覽申請許可證。投訴人於是致電漁護署，但接聽電話的職員態度惡劣，而且未能解釋為何聯絡該贊助人而不聯絡該會，令該會與贊助人之間的關係受到影響。

2. 投訴人最終遞交了許可證申請表，然而漁護署用了十多天時間，在展覽舉行之前一天才發出許可證。據稱是要就需否申請許可證徵詢法律意見。投訴人指漁護署拖延簽發許可證。此外，投訴人指在展覽舉行當天，該署職員未獲授權便到場視察，造成騷擾。

3. 申訴專員指出任何人舉辦不超過一個月的鳥獸展覽，而展覽又招待公眾人士繳費入場，必須向漁護署申請臨時許可證。由於漁護署收到投訴，指有關展覽沒有申請許可證，漁護署有責任調查有關展覽活動是否需要許可證。由於時間緊迫，該署職員又無法聯絡到投訴人，於是便聯絡展覽的贊助人(其姓名印於展覽單張上)。申訴專員認為漁護署無意損害投訴人與贊助人之間的關係。事實上，該署已向投訴人道歉，並表示願意致函該贊助人澄清事件。但投訴人沒有回應。漁護署就有關法例引起的不同詮釋而向律政司徵詢法律意見是恰當的。漁護署在收到法律意見後，已在兩天之內發出許可證，可見該署沒有拖延處理申請。申訴專員亦認為，漁護署職員到展覽場地巡視已申領許可證的活動，確保活動遵守訂明的條例是恰當的。申訴專員認為這宗投訴不成立。

4. 漁護署接受申訴專員的建議，並採取了以下措施：

- (a) 漁護署自二零零六年一月起已經改善保存記錄和存檔工作。所有職員已被提醒應因應情況在文件檔案/錄事上登錄其簽名、姓名、職銜和日期，並會安排抽檢記錄，以確保有關檔案確已妥善保存。

- (b) 漁護署已於二零零五年七月發布建議檢查工作程序指引。檢查期間參照標準檢查表格亦已自二零零五年十一月起採用。
- (c) 漁護署在通知申請人領取臨時展覽許可證的函件中，已表明其展覽須經漁護署人員檢查，並將有關規定納入發牌條件中。

屋宇署

個案編號 2004/2234: 沒有執行城市規劃委員會的一項規劃許可附帶條件。

5. 於一九八四年十月，城市規劃委員會（城規會）批准香港堅道 91-93 號的發展計劃，但附帶兩項條件。其中一項條件要求進出該物業的車輛需使用卑利街，並達致運輸署署長滿意的程度。

6. 發展商曾提交建築圖則，表示擬開設一個由堅道經加冕臺進出新物業停車場的車輛進出口。鑑於有關建議不符合城規會訂明的條件，而且運輸署及當時的城市設計處（現為“規劃署”）提出反對，當時建築拓展署轄下的建築物條例執行處（現為“屋宇署”）於一九八五年四月拒批該份圖則。

7. 於一九八五年八月，建築物條例執行處批准有關發展的修訂建築圖則。該圖則顯示車輛會經由卑利街進出該物業，符合城規會訂明的條件，而城市設計處及運輸署亦沒有提出反對。該圖則顯示沒有車輛進出口往堅道。

8. 於一九八八年十一月，當時屋宇地政署轄下的建築物條例執行處（現為“屋宇署”）接獲另一套修訂圖則，當中顯示新物業在加冕臺沿路會有一個通口。該處認為，該項修訂符合城規會訂明的條件，因為圖則沒有顯示會對先前已批准經卑利街的車輛進出口作任何改動，而擬設於加冕臺沿路的通口並不是作車輛進出的用途。該通口的淨闊度約為 3.5 米，而正常供車輛使用的進出口的闊度應為 6 米。此外，《建築物條例》並沒有禁止這類通口的設置。為此，該處沒有徵詢城市設計處或運輸署的意見，並批准有關修訂圖則。

9. 該物業於一九九零年落成時，雖然已按照批准於卑利街設置車輛進出口，但在落成後，有些業主卻為求方便而使用加冕臺沿路的通口從物業的停車場進出堅道。該物業其中一位住戶認為這個情況對他造成滋擾，遂於二零零四年四月向申訴專員投訴。

10. 申訴專員認為，基於城規會所訂明的條件，以及城市設計處及運輸署先前就擬議經加冕臺前往堅道的車輛進出口所提的反對意見，該份顯示於沿加冕臺會有一個通口的修訂圖則應會引起當時的

建築物條例執行處關注，促使其如先前一樣，徵詢城市設計處和運輸署的意見，並徵詢法律意見。申訴專員認為處方在建築圖則的審批事宜上，做法未能一致或有所遺漏。

11. 屋宇署接納申訴專員的建議，並已修訂跨部門的轉介程序，規定屬員須將所有受規劃條件限制的修訂圖則均轉介規劃署，以徵詢意見。有關修訂的轉介程序，已載於部門的內部作業備考，並發給所有有關人員。在審批建築圖則時，如發現法定條文或要求定義含糊，屋宇署亦會徵詢法律意見。

食物環境衛生署(食環署)

個案編號 2004/0411：(a)延誤處理一宗關於違例拆除兩個毗鄰街市檔位之間的分隔牆；以及(b)容許兩個街市檔主以不符合規格的材料重建分隔牆；以及(c)對違例擴大經營範圍的街市檔位執法不公。

12. 投訴人於二零零一年九月向食環署投訴，指其轄下的某街市（「A 街市」）內，兩個檔戶（「B 號檔及 C 號檔」）之間的分隔牆在未獲該署批准下被人拆去。食環署發現投訴屬實，並指令有關承租人重建分隔牆。但自食環署於二零零一年十月首次發出口頭警告，至二零零三年九月食環署向 B 號檔及 C 號檔承租人發出第三封警告信，歷時兩年。兩檔承租人以影響經營為藉口，再三拖延至二零零三年十一月才以另一種物料重建分隔牆。

13. 根據食環署現行的街市政策，涉事兩檔承租人根本不符合申請拆除分隔牆的資格，卻在未經批准下擅自拆了牆。雖然食環署多次作出要求，但兩檔承租人未有按要求盡快重建分隔牆。

14. 食環署關注到 A 街市檔戶阻塞通道的情況比較嚴重，由於屢次接獲投訴，故此食環署在二零零三年四月至二零零四年三月期間經常採取行動，檢控違例檔戶承租人，其中包括投訴人在內。

15. 投訴人最終就下列事項向申訴專員投訴食環署：

- (a) 延誤處理她對 B 號檔及 C 號檔承租人在未獲授權下拆去位於兩檔之間的分隔牆的投訴；
- (b) 容許上述承租人以防火膠板及木料代替磚頭及混凝土重建分隔牆了事；
- (c) 執法不公，A 街市內很多檔戶均有違規在經營範圍以外的公眾地方擺放貨品，唯獨是她經常遭到較嚴厲的對待(包括檢控)；以及
- (d) 街市職員出言不遜，曾向她表示，因她對上述的「拆牆」事件提出投訴，得罪了該署官員，故此該署定會經常對她採取較嚴厲的執法行動。

16. 申訴專員認為，食環署在跟進 B 號檔及 C 號檔承租人重建分

隔牆一事上，處理不善，不斷延誤。而兩檔承租人根本不符合拆牆的資格，卻在未經批准下擅自拆了牆。食環署理應及早要求他們還原分隔牆，以對其他檔戶發出正確的訊息，顯示不容許檔戶擅自增設或更改攤檔。因此投訴(a)及(b)成立。

17. 就投訴(c)而言，申訴專員得悉食環署因屢接投訴，指 A 街市檔戶阻塞通道的情況比較嚴重，所以經常採取執法行動。而且，投訴人常不聽勸諭和採取不合作態度，因此此項投訴並不成立。至於投訴(d)，因指控並沒有獨立證據佐證，申訴專員認為此項投訴不成立。

18. 食環署已按照申訴專員的建議，作出了下列的行動：

- (a) 食環署已於二零零五年三月修訂《街市管理工作守則》，指定街市管理人員親自派遞警告信等有關文件給街市檔位承租人或其登記助手，並要求他們簽收；
- (b) 根據法律意見，如街市檔位內有違例改裝，食環署可於租約期內要求承租人糾正，無須待至租約期滿才執行。食環署已於二零零五年六月進一步修訂《街市管理工作守則》，要求檔位承租人在指定限期內糾正在未獲得該署署長的書面准許而增設或更改攤檔的固定附着物或裝置。如檔戶未能在限期前完成有關工程，食環署將要求建築署署長進行或安排進行所需工程，使該攤檔回復其在作出更改或增設前的狀況，並向有關檔戶追討該等工程的費用；
- (c) 食環署會安排員工在派駐街市組前或上任初期，接受街市管理培訓；如有需要，會開辦復修課程予有關員工；
- (d) 食環署紀律組分別於二零零四年十一月及二零零五年十二月發出三封有關遵守部門工作指引的勸誠信給事涉人員；
- (e) 有關承租人包括 B 號檔及 C 號檔的承租人已用磚頭及混凝土重建分隔牆；以及
- (f) 食環署已就有關指控完成調查，發現並沒有足夠證據證明本個案檔戶有非法分租的情況，並已於二零零五年五月把調查結果通知投訴人。

個案編號 2004/3685：(a)職員擅自進入私人物業；以及(b)延誤處理有關的投訴。

19. 投訴人指食環署一名職員沒有預先通知，便擅自進入他的村屋並盜取財物；而事涉職員的上司亦拖延處理他就此事提出的投訴。

20. 二零零四年八月，食環署接到七宗舉報，指投訴人的村屋存放着腐肉、死魚、死蝦及垃圾等，環境衛生非常惡劣，而且發出臭味。食環署職員前往調查，但無法進入投訴人的村屋，於是在隔鄰村屋爬上梯子視察投訴人村屋後院的情況。在確定舉報的情況屬實後，職員在大門鐵閘貼上通告，請投訴人與食環署聯絡。

21. 投訴人一直沒有聯絡食環署，而該名職員其後數次前往村屋時又無人應門。食環署決定引用法例賦予的權力進入村屋，以確定村屋是否被非法用作食品加工場，以及清理垃圾，之後再向村屋佔用人追討費用。

22. 食環署職員及清潔工人最後由鄰屋攀牆，進入投訴人村屋的後院，把腐爛的豬頭、滿載蛆蟲的箱、死蝦、盛滿污穢物的桶和其他垃圾搬走，然後運往垃圾站棄置。兩名鄰居亦在場目睹清理過程。

23. 投訴人其後指食環署職員非法進入他的村屋。他聲稱上述物品是他布置的“風水陣”，豬頭的口內更有一枚玉墜，故要求食環署賠償財物損失。他表示已向警方報案，指食環署職員擅闖民居盜竊。然而，警方調查後認為沒有足夠證據提出檢控，並把個案終結。

24. 食環署後來根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第 132 章，附屬法例 BK)檢控投訴人沒有最少每 24 小時清理住戶廢物一次。投訴人被定罪及罰款。

25. 申訴專員認為食環署職員事前沒有張貼具法律效力的「擬進入處所通知書」或申請手令，便進入投訴人的村屋清理有關物品，因此，(a)項投訴部分成立。

26. 而事涉職員的上司在收到投訴後，已隨即作出內部轉介，署方其後每月均再給投訴人簡覆，可見食環署沒有拖延處理投訴，故(b)項投訴不成立。

27. 食環署考慮申訴專員的建議後，已修訂《環境衛生服務工作

守則》，及採取下列的跟進行動：

- (a) 食環署已修訂及新增指引，給予前線職員更清晰的指示，以確保有嚴重環境衛生事故時，處理得宜。新增指引包括指示前線職員在逼切的情況下，如未能確定處所佔用人以進入事涉私人處所進行調查及清除妨擾時，必須考慮向法庭申請手令，以進入該處所；
- (b) 食環署已指示屬下人員在處理可能嚴重妨擾公眾衛生的事件時，須果斷和迅速行事；
- (c) 食環署已修訂指引，指示前線職員必須盡快定時呈交巡查報告予主管審核，直至妨擾調查完結為止，修訂指引並涵蓋有關的監察制度；以及
- (d) 食環署深入考慮了修訂《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)，以阻嚇蓄意造成滋擾，影響環境衛生的人的建議。然而，食環署認為現行的《公眾衛生及市政條例》足以涵蓋所有有關衛生妨擾問題以及其處理方法，包括賦予權力進入私人處所執行行動。無論事件是蓄意造成與否，現行法例加上清晰的指引，已足以達到迅速處理妨擾事故的目標。食環署相信當前線執法人員執行經修訂的工作指引後，應可有效處理同類問題。

個案編號 2005/0265：在處理一宗食肆轉讓牌照的申請時行政失當，以及沒有跟進有關無牌食肆的舉報。

28. 投訴人購入一間食肆的設備，並獲食環署批准承讓該處所的食肆牌照。然而，由於業主拒絕把該處所租與投訴人，食肆無法營業。食環署警告投訴人，若食肆未能在六個月內復業，其牌照便會被取消。其後，投訴人發現有人在該處所無牌經營食肆。他遂多次向食環署舉報，但該署並沒有採取執法行動。

29. 投訴人就下列各點向申訴專員投訴：

- (a) 食環署在批准有關牌照轉讓予投訴人前，未有確認他是否擁有或有權使用該處所；以及

(b) 食環署未有就投訴人舉報有人在該處所無牌經營食物業採取合適的執法行動。

30. 申訴專員認為，投訴人在申請承讓有關牌照前，有責任確保自己擁有或有權使用該食肆處所。食環署是按照有關法例及現時政策行事，並無失職之處。因此，(a)項投訴不成立。

31. 食環署表示該署已因應投訴採取了適當的行動。然而，申訴專員認為食環署一直只把蒐證工作着眼於投訴人有否在該處所營業，以及應否取消投訴人的牌照，而非針對是否有人在該處所非法經營。申訴專員認為食環署未有適當回應投訴人有關非法經營食肆的舉報，故(b)項投訴成立。

32. 食環署已經按照申訴專員的建議，就非持牌人經營持牌處所的情況進行詳細檢討，以及為處理有關問題發出適當的指引。針對下列問題的指引已於二零零五年十月初制訂和實施，又於二零零六年四月對指引再作修訂：

(a) 食環署已加快處理程序，一旦發現食物業處所長期暫停經營 / 停業，會向持牌人發出擬取消牌照通知書，警告持牌人除非在警告信發出後十天內復業，或能提供合理解釋，否則牌照將會被取消；

(b) 倘食物業的經營者並非持牌人，且未取得持牌人的同意，食環署人員會在蒐集足夠證據後檢控經營者；以及

(c) 為方便營商和在一般情況下，食環署會繼續如常處理已另外領有有效牌照的處所的牌照申請，但只會在取消現有牌照後才發出新的牌照。

個案編號 2005/2124：在撿拾骨殖前沒有先行通知死者的家屬。

33. 投訴人亡夫的遺體於一九九六年下葬在食環署轄下某墳場（「A 墳場」）。二零零五年四月，投訴人先後接觸該署兩個墳場及火葬場辦事處（「B 辦事處及 C 辦事處」），查詢撿拾骨殖的事宜。她指稱，兩個辦事處的職員均表示骸骨仍葬在 A 墳場內。

34. 石廠工人到 A 墳場欲撿拾骨殖時，發現骸骨不在墓穴內。食環署其後證實，該署已於二零零五年一月撿拾骸骨，而事前曾發信

通知家屬。不過，投訴人聲稱從沒收過有關通知（(a)項投訴）。此外，投訴人亦不滿兩個辦事處的職員不肯承認錯誤，推卸責任((b)項投訴)。

35. 申訴專員留意到食環署在撿拾骨殖前有於《憲報》及數份報章刊登公告及命令，就一九九六年下葬在指定公眾墳場墓段內的人類遺骸，指示有關人士須於同年六月三十日或之前安排自行撿拾，否則該署會代為處理。此外，食環署也有發信通知投訴人的兄長。後者沒有收到信件，是因為地址錯誤而被退回。有關職員須為疏忽負責。因此，(a)項投訴部分成立。

36. 申訴專員亦提到當投訴人於二零零五年四月接觸 B 辦事處時，電腦記錄尚未更新。B 辦事處的職員是根據電腦紀錄回覆投訴人，問題出於食環署的電腦通報系統。C 辦事處三名職員沒有留意遺體下葬年份為一九九六年，故此沒有跟 A 墳場的辦事處核實駭骨殖是否已被撿拾，便發出撿拾骨殖許可證予投訴人。C 處的三名職員均承認因為工作繁忙而錯誤批出撿拾骨殖許可證。由於他們均承認錯誤，因此(b)項投訴不成立。

37. 食環署已落實執行申訴專員的建議，於二零零五年十一月三十日修訂其有關撿拾骨殖的內部工作指引及更新有關撿拾骨殖的電腦通報系統。經修訂的內部工作指引，清楚列明在食環署每年進行的大型撿拾骨殖工作中，每一個有關的辦事處或員工分別所需負責的工作及完成日期，並要求員工準確記錄與土葬申請有關的資料及覆核被退回的家屬通知書的地址及聯絡電話。指引亦列明員工在大型撿拾骨殖工作後應作出的跟進工作。至於更新後的電腦通報系統，則改善了有關進行大型撿拾骨殖工作的通報機制，使食環署職員在跟進家屬查詢或辦理撿拾骨殖許可證申請時，可獲得最新的資料。

38. 食環署亦賠償投訴人安排石廠工人到墳場撿拾骨殖所涉及的費用。

政府總部 — 經濟發展及勞工局

個案編號 2004/0344：(a)沒有就一項大型公共藝術計劃諮詢市民；(b)延遲回覆投訴人的多次查詢；以及(c)沒有妥善監管工程地盤的情況。

39. 投訴人不滿昂坪一大片草地被鏟掉，並豎立了一支逾八呎高的木柱，於是自二零零三年十一月多次向政府投訴及查詢。雖然建築署曾兩度致電投訴人解釋，投訴人不滿該署的回覆，並去函申訴專員投訴下列事項：

- (a) 展開一項大型公共藝術計劃前沒有諮詢公眾；
- (b) 延遲回覆投訴人的查詢；以及
- (c) 沒有有效監管工程，投訴人作出投訴兩個多月後，工地情況仍未有改善。

40. 經調查後，申訴專員得悉旅遊事務署與建築署確曾公布有關工程的計劃、向有關區議會呈交文件、與部分環保團體聯絡，並透過環保及規劃申請間接收市民的意見。然而，申訴專員留意到，當局的諮詢工作仍有不足之處，故認為(a)項的投訴成立。

41. 在回覆投訴人方面，申訴專員認為建築署已盡快處理，而旅遊事務署在接獲建築署的轉介後多天才聯絡投訴人，故認為(b)項的投訴對建築署不成立，對旅遊事務署則部分成立。

42. 此外，由於植坡修復工程涉及技術評核小組時間上的安排，並非建築署可以監管，故申訴專員認為(c)項投訴不成立。

43. 總括而言，申訴專員認為投訴部分成立。

44. 旅遊事務署已接納申訴專員的建議及採取下列措施：

- (a) 為改善諮詢區議會的安排，旅遊事務署日後向區議會提交諮詢文件時，會清楚標明邀請議員提供意見；以及
- (b) 日後接獲市民查詢或投訴時，如有聯絡地址或電話提供，會盡快給予初步回覆。如有關查詢或投訴涉及較複雜事宜，可考慮主動約見有關人士，以便可以作出更清晰詳細的講解。

醫院管理局(醫管局)

個案編號 2004/2867：沒有應投訴人的要求，妥善安排他接受治療。

45. 投訴人爲內地人士，他於二零零三年五月至二零零四年八月期間，在本地的監獄服刑。二零零三年五月，投訴人開始感到下頷痛楚，並察覺下唇左下方長出肉瘤。他遂於六月底於獄中的醫院(由衛生署管轄)求診，並要求醫生安排專科診治，惟未獲接納。由於投訴人的肉瘤其後不斷長大，並有間歇性痛楚，他最終於二零零三年十一月獲獄中的醫生轉介專科診治。二零零四年六月二日，他獲安排前往收押所接受醫管局的外派專科醫生診治。該名專科醫生爲投訴人檢查後，轉介他於二零零四年七月七日往其隸屬的甲醫院外科部接受進一步治療。

46. 二零零四年七月七日，投訴人如期被送到甲醫院外科診所接受治療。經檢查後，主診醫生認爲，他需接受一項非緊急小手術，切除下頷的肉瘤。由於醫院並無羈留設施，醫生認爲把投訴人所戴的手扣除掉以進行手術，可能引起保安問題。因此，院方在考慮到該項手術的非急切性、醫院的設施和保安問題後，決定不即時進行手術。

47. 其後，投訴人經懲教署轉介往設有羈留設施的乙醫院，而院方根據他的非緊急病情及該院的輪候準則，安排他於二零零四年十二月十三日接受診治。可是，投訴人於二零零四年八月刑滿出獄及返回內地。

48. 投訴人指稱：-

(a) 不滿監獄職員延誤安排專科診治；及

(b) 甲醫院以病歷有錯誤爲理由而需押後進行手術，他於二零零四年七月十日向申訴專員作出投訴。醫院管理局就有關指稱向專員提供以下的進一步資料：

(i) 投訴人於二零零四年七月七日首次於甲醫院接受診治，院方並無他的任何病歷，故此當日院方並沒有發生投訴人病歷紀錄有錯誤的情況。

(ii) 專科醫生於二零零四年六月二日爲投訴人的轉介，是爲求盡快替他作進一步診治及進行手術；然而，院方會否

即時為他進行手術，仍須由主診醫生考慮及判斷，考慮的因素包括進一步診斷的結果、手術的急切性和醫院的設施等。

- (iii) 專科醫生是基於投訴人最大利益的前提下，為投訴人安排二零零四年七月七日的約期。雖然當日甲醫院沒有為他進行手術，但是次覆診能讓他多獲一次評估，以確定他的情況屬非緊急，亦可令他更放心。醫管局認為不能以非醫療專業見解或表面上對病人造成不便的觀點，而忽略醫生在醫療上的考慮，並據此作出醫管局有行政失當的推論。

49. 有關(a)項指稱，申訴專員認為懲教署只是依照主診醫生的指示安排投訴人接受治療，並無行政失當。

50. 至於(b)項指稱，申訴專員經考慮醫管局提供的資料及回應後，認為該名專科醫生理應清楚甲醫院並無羈留設施，不論進一步評估的結果為何，亦不能為投訴人進行非緊急小手術。故此，申訴專員認為指稱部分成立，並建議醫管局總辦事處檢討有關轉介安排。儘管如此，申訴專員亦得悉縱使專科醫生於二零零四年六月二日已把投訴人直接轉介往設有羈留設施的醫院，投訴人也來不及在二零零四年八月出獄前獲得該院安排手術。

51. 申訴專員得悉，甲醫院已因應本個案作出檢討，並改善轉介可能需要非緊急小手術的犯人的安排。專員並認為，醫管局亦應把有關安排伸延至懲教署所有院所的服刑人士，以免類似本個案的情況在其他院所發生。

52. 經考慮有關個案及申訴專員的建議後，醫管局外科專科委員會已就轉介服刑人士往醫院接受手術的程序制定指引，以供各公立醫院外科部門參照：

- (a) 在考慮應否轉介病人到有羈留設施的醫院時，首要的考慮因素是病人治療的連貫性。
- (b) 在下列情況下，醫院應考慮將服刑人士轉介附設羈留設施的醫院：
 - (i) 病人情況需要住院以接受治療；
 - (ii) 羈留病房能夠向病人提供所需的護理水平；以及

(iii) 病人的治療質素不會因治理連貫性受阻而受到顯著影響。

房屋署(房署)

個案編號 2005/1041(房屋署)、2005/1043 (地政總署)、2005/1909 (規劃署)：推卸責任及延誤處理違例搭建物。

53. 投訴人指房屋署、地政總署及規劃署互相推諉，延誤處理關於在其屋苑毗鄰地段（「地段」）內，對屋苑保安構成威脅的違例搭建物的投訴。

54. 投訴人曾去信規劃署及地政總署轄下某分區地政處，要求對上述僭建物採取行動。兩部門隨即通知房屋署，因為房屋署才是負責清拆在已批租土地上僭建物的部門。

55. 根據城市規劃委員會（「城規會」）批准的規劃申請，事涉地段部分土地可用作經營臨時五金店。而根據「分區計劃大綱圖」，有關的僭建物本身不算是「違例發展」，但在該處存放建築材料則屬違例。規劃署已按照《城市規劃條例》對違例事項採取管制行動並發出警告。

56. 然而，由於房屋署及地政總署因等待地段業權人／使用人向城規會申請更改土地用途或向地政總署申請短期豁免書，並沒有對僭建物採取任何行動，事件遂拖延近兩年。

57. 房屋署解釋，地段的業權人／使用人曾先後三次向城規會申請更改土地用途，並兩次要求覆核申請。此外，地政總署亦曾表示會考慮批出短期豁免書。因此，房屋署沒有發出任何通告，訂明清拆的限期，並稱要等待城規會和地政總署的最終決定，才能夠採取行動。

58. 地政總署解釋當該署仍在處理該短期豁免書的申請時，竟發現在該地段上搭建了一座大型類似工廠的構築物，其面積及用途均與城規會所批准的不符。該分區地政處遂將個案轉介規劃署及房署採取適當的執法行動，並於二零零三年八月七日否決該短期豁免書的申請。地政署於二零零三年十一月二十四日及二零零四年八月三十一日收到就該地段的違例僭建物所作出的投訴。有關投訴已轉介有關部門跟進。

59. 根據地政署的資料，該地段業權人於二零零三年十一月四日

提交新的規劃申請，但遭否決。該業權人遂要求覆檢，不過再遭否決。地政處亦將此個案列入「執行契約條款行動登記冊」。

60. 申訴專員不接受房屋署的解釋，因為當中至少有兩段較長的期間，事涉業權人／使用人並沒有提交任何豁免書或更改土地用途的申請。房屋署沒有理由不着手處理有關個案。因此，對房屋署的投訴成立。

61. 申訴專員認為地政總署可在該兩段期間採取行動。該署把個案列入「執行契約條款行動登記冊」，只是意圖拖延採取行動而已。因此，對地政總署的投訴成立。

62. 房屋署及地政總署大致上接納申訴專員的建議，並就此個案作出以下回應：

- (a) 房屋署一直有與地政總署及規劃署保持緊密聯絡，並沒有將處理問題的責任推卸給其他政府部門，但承認在處理有關事件時是有延誤，與其他政府部門的協調方面亦有不足之處。

自二零零五年八月開始，房屋署和地政總署的高層管理人員展開經常性會議，以加強雙方協調，並在不同期間進行了聯合清拆行動。至二零零六年一月，該違例搭建物部分已被清拆，而地政總署亦考慮將所餘部分規範化。

- (b) 在二零零六年四月一日寮屋管制職務全面移交地政總署負責前，房屋署已遵照申訴專員公署的建議，與其他部門加強溝通及協調，檢討及適當修訂指引，從而令日後處理類似個案及採取相應行動時，更有效率。隨着寮屋管制職務全面移交地政總署後，該署已落實相關的程序指引。
- (c) 地政總署已於二零零六年四月向有關業權人出規範該地段的構築物的短期豁免書。

地政總署

個案編號 2004/4362：拖延處理護土牆滲水的問題。

63. 於二零零四年十月，投訴人就民政事務總署拖延處理他投訴屋後一幅護土牆滲水一事作出投訴。投訴人其後於二零零四年十一月同時投訴地政總署。

64. 申訴專員經調查後發現，地政處在接獲投訴後，並沒有迅速採取行動以釐清護土牆的業權和維修責任誰屬。申訴專員認為地政處執行職務的態度散漫，該處於接獲投訴時，理應先行確立土地業權。

65. 其後，地政處提出「受惠人須負責維修」的原則及其他理據，確定投訴人作為地段業權人，有責任維修保養該護土牆。

66. 申訴專員認為地政處在處理事件時有數次的疏忽。因此，這項投訴成立。

67. 地政總署已接納申訴專員的建議，訓誡有關職員在處理投訴時須積極辦事，以免引起任何不必要的延誤。就護土牆的維修責任的爭議，地政總署已於二零零五年四月去信投訴人作出澄清及提醒他作為該地段的業權人，必須負責維修護土牆。該署並未收到投訴人的回覆。

68. 地政總署亦已就「受惠人須負責維修」的原則（下稱「該原則」）尋求法律意見，並已向申訴專員澄清該署引用該原則的理據，以及投訴人作為地段業權人必須負責維修護土牆的理由。

案件編號 2005/0985：沒有監督某項小型屋宇建設工程，以及在小型屋宇建築工程豁免證明書中列入一項誤導性條件。

69. 丈量約份第 256 約地段第 708 號(有關地段)及丈量約份第 256 約地段第 707 號(投訴人的地段)均在二零零零年二月三日根據小型屋宇政策以私人協約方式批出。這兩個地段原擬發展為兩座半獨立式的小型屋宇。

70. 於二零零四年二月十九日，有關地段的承批人獲發建築工程豁免證明書。該建築工程豁免證明書包括一項標準條件，規定「申請人在根據香港法例第 123 章妥為完成地盤平整工程前，不得展開任何建築工程」。

71. 投訴人的小型屋宇展開地盤平整工程的時間明顯較有關地段的屋宇為早。不過，有關地段上的建築工程進度卻超越投訴人地段上的工程。因此，投訴人懷疑有關地段的工程並沒有遵從適當的程序進行，並可能影響他的屋宇的斜坡地基工程。

72. 投訴人分別在二零零五年四月四日和二零零五年四月二十日去信屋宇署和地政處以表達他的關注。由於有關的地盤平整工程圖則是由屋宇署審批的，地政處遂把個案轉介屋宇署以作評核。屋宇署在二零零五年五月十七日進行了視察，證實有關地段的地盤平整工程已經大致完成，該地段並無結構上及土力方面的危險，而毗鄰的地段，即投訴人的地段，亦沒有受到不利影響。

73. 於二零零五年五月二十日，屋宇署回覆投訴人，表示有關地段的地盤平整工程已按照核准圖則大致完成。屋宇署在二零零五年五月二十日致地政處的便箋中指出，在地盤平整工程完成之前豎建新界豁免管制屋宇，於某些情況下可能會構成危險，因此建議在日後的新界豁免管制屋宇豁免證明書中規定，如果地盤情況許可，必須在豎建新界豁免管制屋宇之前完成所需的地盤平整工程。

74. 地政總署承認，對地盤不會構成危險的個案，即使未得屋宇署證明地盤平整工程已妥為完成，有關的建築工程仍可展開。

75. 申訴專員注意到，負責平均每三個月巡視地盤一次的地政處人員並沒有遵照地政指示所訂明的時間表進行視察，以監督有關的建築工程。此外，地政處亦沒有確保建築工程豁免證明書就是項小型屋宇發展工程所訂明的「標準條件」已被執行。

76. 地政總署接納了申訴專員的建議，並採取了以下的行動：

(a) 地政總署已要求新界各分區地政處就監督小型屋宇發展工程而可切實進行實地視察的次數提供意見。地政總署在收集到新界各分區地政處的意見後，已著手檢討地政指示。

(b) 地政總署在諮詢過屋宇署和土力工程處後，已考慮並實施有

關的建議:-

- 檢討應否視乎需要才在建築工程豁免證明書中納入所謂的「標準條款」，並事先在適當的情況下諮詢屋宇署；
- 一旦把任何有關的條款納入豁免證明書，便須確保會嚴格執行；以及
- 把地政處擬因安全等理由執行「標準條款」的所有個案通知屋宇署。

地政總署已在二零零六年七月向新界各分區地政處發出便箋。該署正安排修訂地政指示以體現上述的建議。

案件編號 2005/0991: 沒有就某鄉村一項掘路工程展開調查及採取糾正措施，以致投訴人屋旁的排水渠被阻塞。

77. 於二零零四年九月底，地政處收到投訴人透過綜合電話查詢中心所作的投訴。該項投訴內容是關於投訴人屋旁的新修建石階造成排水渠淤塞事宜。

78. 自二零零四年十月起，地政處進行了數次實地視察，嘗試查出有關工程由誰負責。路政署、渠務署及水務署均證實沒有批准工程進行。地政處繼而要求民政事務處跟進此個案。民政事務處於二零零五年三月底回覆指排水渠並非由該處建造。水務署於二零零五年四月接獲地政處的轉介後，着其承辦商進行實地視察，發現渠口淤塞與水務署於二零零二年進行的喉管更換工程無關。不過，鑑於清除淤塞的工序並不複雜，該承辦商遂義務進行清理工作。

79. 地政處至今仍未能查出排水渠淤塞應由誰負責，相信事件可能涉及非法挖掘工程。

80. 申訴專員認為，地政處可採取較彈性的策略，先解決塞渠的問題，然後才追究責任。事實上，各分區地政處有責任妥善處理在未批租政府土地上發生的問題。按此原則，儘管找不到事涉者，地政處仍須承擔最終的清理責任，但遺憾的是地政處並沒有主動處理問題。總括而言，雖然有不同的因素妨礙了調查工作，但在拖慢處理投訴人的個案方面，地政處確須承擔部分責任。

81. 就申訴專員認為地政總署應避免轉介個案，地政總署解釋由於解決這類問題的關鍵是需要進行技術性的工程，例如移除混凝土使排水渠外露、清理淤塞、以及進行修復工程。地政總署並不具有解決有關問題的技術知識。分區地政署已主動擔當中樞經理的角色，透過實地查詢及要求其他部門協助/跟進來調查事件。分區地政處向民政事務處作出轉介，原因是民政事務處乃負責推行鄉郊小工程計劃的主管部門，而該計劃目的就是在於改善鄉郊基礎設施及居住環境。

82. 申訴專員建議分區地政處應代表政府處理所有在未批租政府土地內，而又不屬於其他政府部門或機構的職權範圍的問題，就此地政總署已向申訴專員解釋為何未能全面接納該建議。地政總署解釋，申訴專員的建議超越了地政總署的角色及職權範圍，使其涵蓋所有可能在未批租政府土地內出現，但與土地管理本身無關的問題。

83. 然而，地政總署接納了申訴專員要求該署更積極及靈活地處理問題，避免作費時失事的轉介的建議。地政總署已向各分區地政處及有關組別發出便箋，提醒他們應有中樞管理概念，並需要以靈活及積極的方式處理查詢。

個案編號 2005/1043：推卸責任及延誤處理違例搭建物。

84. 請參閱在房屋署下的個案編號 2005/1041。

個案編號 2005/1395：沒有對一棟違例構築物採取管制行動。

85. 投訴人於二零零三年三月一日向地政處投訴，指丈量約份第 102 約地段第 3190 號有違例建築工程，並聲稱有關地段不屬土地註冊處的註冊地段。

86. 地政處土地類別圖顯示有關地段為私人擁有的註冊地段。其後該處進行實地視察，發現該地段正進行一些違例建築工程。個案遂轉交屋宇署跟進，投訴人亦獲通知有關安排。

87. 於二零零三年三月十三日，投訴人堅稱有關地段確實為政府

土地。然而，地段業主、佔用人和新田鄉事委員會主席均指有關地段為「失圖據地段」。在這情況下，地政處便就有關地段的土地類別展開全面核查，而執行管制行動則局限於該地段附近非法佔用政府土地的範圍。可是，地政處的執行管制行動遭到佔用人和當地村民強烈反對。

88. 為確定有關地段的土地類別，地政處於是向各政府部門徵詢意見。分區測繪處表示，雖然有關記錄圖上註有一個地段號數，但該地段應視作政府土地。屋宇署和投訴人亦於二零零三年十二月獲知會此事。個案其後轉交地政處土地管制組根據優先次序採取管制行動。

89. 於二零零五年五月十日，投訴人向申訴專員作出投訴。在這期間，地段佔用人在新田鄉事委員會主席的支持下，表示有意就逆權管有該地段提出要求。

90. 申訴專員對地政處拖延執法行動表示失望。該項投訴因此成立。

91. 地政總署接納申訴專員的建議，並採取下列的行動：

- (a) 當局正就處理政府土地佔用人提出逆權管有要求事宜擬備新的程序指引；
- (b) 由於佔用人沒有遵守根據《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)所發出告示的規定，地政總署正考慮向佔用人提出檢控；及
- (c) 倘若佔用人就有關地段提出逆權管有的要求得到通過，地政處將確保他須遵守新界豁免管制屋宇的所有規定。該「業主」必須委托一名認可人士證明有關地段上的構築物符合安全標準。

法律援助署(法援署)

個案編號 2005/0227：拖延替投訴人辦理兩宗索償案件，以及自二零零零年十月至二零零四年十月一直沒有通知他有關申索的進展。

92. 投訴人於一九九六年提出兩宗法律援助(「法援」)申請，以入稟法院追討兩項賠償。一九九七年，法援署批出法援，並委派 A 律師辦理兩宗案件。

93. 投訴人聲稱，曾於二零零零年十月至二零零二年六期間多次嘗試致電 A 律師，欲查詢案件進度及通知更改地址，但 A 律師一直沒有回覆。法援署於二零零四年一月才通知他等候約見，而直至同年十月始安排 B 律師跟他會面。投訴人不滿法援署四年來沒有向他交代處理案件的情況，而兩宗案件亦一直沒有進展。

94. 投訴人兩宗申索的法律程序分別於一九九七年一月及一九九八年二月展開。在一九九八年至二零零零年十月期間，法援署曾就有關案件 15 次發信給投訴人，但他甚少回覆。A 律師亦曾在一九九八年二月至九月及二零零零年十月至二零零三年十二月期間，多次嘗試致電聯絡投訴人，但每次均無人接聽。其間，A 律師曾向上司匯報有關案件的情況。然而，法援署並沒有 A 律師致電投訴人及其向上司匯報的書面記錄。由於投訴人未有給予任何指示，法援署不能就有關案件採取任何行動。儘管法援署與投訴人失去聯絡，但考慮到投訴人申索賠償的勝訴機會及所涉的訟費，法援署決定不撤銷投訴人的法律援助證書。

95. 直至二零零四年一月，法援署終於成功透過電話聯絡投訴人，並於同日發信給他，要求他聯絡 A 律師。然而，投訴人並沒有回覆。A 律師曾在二零零四年一月至六月期間，嘗試致電投訴人。二零零四年七月，法援署作出新工作安排，把該兩宗案件轉交署內另一名律師(“B 律師”)處理。B 律師於二零零四年九月至十月期間，多次致電投訴人，終於在二零零四年十月五日找到他，並於二零零四年十月七日與他會面。

96. 至於投訴人的更改地址通知，法援署在二零零四年十月才收到。

97. 二零零五年一月，投訴人向申訴專員投訴。申訴專員認為 A

律師沒有積極聯絡投訴人，而投訴人亦對本身的案件漠不關心。對於這次延誤辦理申索案件，兩方均有責任。

98. 法援署署長已接納申訴專員的建議，並因此於二零零五年十月二十八日發出內務通告：

- (a) 訓示職員必須在個案檔案內詳細記錄所採取的跟進行動，以便日後翻查之用；以及
- (b) 提醒他們必須向法援受助人交代案件進展，若多次致電法援受助人不果，便應以書面或其他方式與他們聯絡。

電訊管理局

個案編號 2004/1387: 在審批一宗設置流動電話基站的申請事宜上處理失當，以及沒有妥善處理有關的投訴。

99. 投訴人居所毗鄰的住宅單位被某電訊服務營辦商(「營辦商」)租用作設置流動電話基站(「基站」)。她認為該單位只可用作住宅，並擔心基站幅射及消防安全問題，於是向電訊管理局(「電訊局」)及屋宇署投訴，但最終基站仍獲准設立。她不滿有關部門審批不當，互相推卸規管責任。

100. 基站設備只要符合《電訊條例》及電訊局的要求，不致對其他無線電裝置造成干擾，而所產生的「非電離輻射」水平亦符合國際安全標準，申請便會獲得批准。

101. 電訊局的申請指引規定營辦商須自行向其他部門提出申請，並由各部門獨立審批。然而，基於人手及其他資源限制，電訊局不會就每宗申請進行實地視察或與有關部門進行巡查，也不會要求營辦商提交向其他部門申請審批或豁免的資料。若有任何部門反對建站，電訊局祇會暫停處理申請，但不會拒絕申請。

102. 在本個案中，電訊局曾對有關基站進行技術評估，並在有關單位內兩度進行勘查及測量，證實基站的技術規格及非電離輻射水平符合要求，才批准設站。

103. 申訴專員指出，雖然單位內的電線及電力裝置均為核准設備，並由認可人員安裝，不過，若營辦商沒有同時向屋宇署提交申請，該署便無從審核基站的樓宇結構及走火通道的安全，但電訊局仍會批出申請，這樣的安排顯然不足以保障居民的安全。

104. 再者，申訴專員亦認為，電訊局在不知悉營辦商有否遵守指引或取得其他相關行政當局豁免的情況下，可能批出申請，而電訊局亦沒有說明不遵守指引的後果或相關的懲罰。電訊局的法律意見認為，法庭並不會反對行政當局在考慮申請時參考其他部門的意見，故此，申訴專員對電訊局在這問題上的取態有保留。

105. 申訴專員得出結論，電訊局作為審批基站申請的行政當局，應與相關部門協調。電訊局過於依賴營辦商的自律性及審批程序也

許不是萬全之策，沒有充分保障市民。

106. 電訊局接納了申訴專員的建議。該局所作的最新跟進行動茲列於下：

- (a) 電訊局已在二零零五年十一月開始實施一項新措施，將流動營辦商在新地點建設基站或在原有地點對基站作出結構性改變的申請，送交相關部門（包括屋宇署、地政總署及規劃署）傳閱。現時各相關部門已得悉各營辦商提交給電訊局的申請。

此外，電訊局與營辦商及相關政府部門亦已進行多輪討論，檢討現有審批安排，包括研究實施「一站式」的流動基站審批安排的可行性。在考慮律政司就有關電訊局是否有權拒絕有關基站申請的法律意見（見下文(c)段）後，電訊局正與相關部門及營辦商進一步聯繫和商討，以期盡快制定改善審批程序的安排。

- (b) 上文(a)段提及的檢討，已包括電訊局是否有需要引入「暫准許可」的安排。
- (c) 律政司建議電訊管理局局長（電訊局長）採用行政法原則，研究相關部門的決定與《電訊條例》下的申請是否有關。在考慮有關的法律意見後，電訊局長認為安全規定是考慮審批基站申請時的相關因素，因此電訊局長不會根據《電訊條例》，批准危及人員及結構安全的無線電裝置申請。然而，電訊局長認為原則上，個別部門應負責執行和行使個別法例賦予他們的權力。
- (d) 電訊局已落實申訴專員就抽查可疑個案和派人上門視察基站提出的建議。現時，電訊局每星期約有四次在不同地點量度非電離輻射的水平。在資源許可的情況下，電訊局會增加實地視察的次數，以確保營辦商遵從電訊局的規定。
- (e) 電訊局將會在審批安排的檢討完成後，修訂發給電訊營辦商的申請指引，提示電訊營辦商務須注意及符合政府打擊違建物的政策及大廈公契的規定。

- (f) 電訊局將會在審批安排的檢討完成後，修訂現行指引內，有關電訊營辦商可豁免向屋宇署提交審批的條款。正如上文(a)段所述，電訊局經已實施新措施，將流動營辦商在新地點建設基站或在原有地點對基站作出結構性改變的申請送交相關部門傳閱。這項安排能確保所有相關部門得悉已向電訊局提交的申請。
- (g) 電訊局已透過不同渠道，加強向公眾發放有關幅射安全問題的資訊。電訊局已在二零零五年十一月，把與非電離輻射安全有關的指引、獲類型檢定的流動電話清單、相關小冊子及其他宣傳資料，上載至電訊局網頁。同時，電訊局的網站亦已加上世界衛生組織及國際非電離輻射防護委員會的超連結。這兩個網站均有提供電磁輻射對健康影響的最新資訊。

為進一步提高市民對基站安全的認識，由二零零六年五月起，電訊局已把輻射安全納入「電訊服務多面體」宣傳計劃。

107. 電訊局將繼續與營辦商及相關部門商討，以期盡快制定改善審批程序的安排。

社會福利署(社署)

個案編號 2004/4489：延誤處理投訴人妻子的傷殘津貼申請。

108. 在二零零四年八月九日，投訴人妻子經社署駐醫院的醫務社會服務部申請傷殘津貼。醫務社工將醫療評估表格發給主診醫生以評估申請人是否符合資格。主診醫生評估投訴人妻子符合領取普通傷殘津貼的資格，並在二零零四年九月十三日將填妥的醫療評估表格交回醫務社會服務部，但負責個案的醫務社工當時正在休假。

109. 負責個案的醫務社工於二零零四年九月二十七日復工。由於她要先處理積壓的工作，及兼顧一位休假同事的部分工作，故未有即時處理投訴人妻子的傷殘津貼申請。到二零零四年十月十五日，負責個案的醫務社工將填妥的醫療評估表格寄交社署屯門區蝴蝶社會保障辦事處，繼續辦理申請手續。蝴蝶社會保障辦事處在十月二十一日接獲轉介申請。該辦事處職員在十月二十七日聯絡投訴人安排辦理他的妻子餘下的申請手續時，獲告知投訴人的妻子已於當日早上去世。由於當時投訴人妻子尚未簽署傷殘津貼申請表和有關聲明，社署不能繼續處理她的申請。

110. 投訴人不滿社署經兩個多月後才指出他的妻子欠簽署，認為社署有延誤處理之嫌。

111. 申訴專員認為社署在處理這宗申請時確有延誤，投訴人妻子亦因而未能獲發傷殘津貼。

112. 社署接納申訴專員的結論，並制訂了下列改善計劃；

- (a) 明確訂定服務指標，列明接受申請後轉介給醫生作醫療評估及遞交評估報告予社會保障辦事處的時限；
- (b) 訂立清晰的監察制度，以確保各醫務社會服務部主管能妥善處理休假同事的工作；以及
- (c) 透過培訓加強員工安排工作緩急次序的警覺性和敏感度。

113. 此外，社署接納申訴專員的建議，並已實施以下措施：

- (a) 於二零零五年五月十八日致函向投訴人道歉。
- (b) 分別於二零零五年二月四日及五月十八日向醫務社會服務單位發出工作指引，明確訂定處理傷殘津貼申請的服務指標，列明接受申請後轉介給醫生作醫療評估及遞交評估報告予社會保障辦事處的時限。此外，工作指引亦列明醫務社工可於獲得醫生填妥的醫療評估表格前，將病人轉介往有關的社會保障辦事處，以便病人可盡早辦理申請傷殘津貼手續。
- (c) 提醒醫務社會服務部主管必須妥善處理休假同事的工作安排，並透過定期培訓及員工會議，加強員工對工作緩急的警覺性和敏感度。

個案編號 2004/4737：沒有適當監管某安老院的服務，導致投訴人的祖父不幸逝世，並且拒絕對事件展開全面調查。

114. 投訴人的祖父當時居於事涉安老院舍，有吞嚥困難，只能進食糊狀食物。他於二零零三年七月六日被發現因進食香蕉而哽噎，送院途中死亡。

115. 投訴人認為其祖父之死是由於事涉安老院舍職員疏忽，以及社署對該院舍的服務監管不力所致。他亦對於社署拒絕他於二零零四年十月提出要求展開全面調查感到不滿。他於二零零四年十二月向申訴專員投訴社署。

116. 事實上，死因裁判法庭(「死因庭」)已於二零零四年七月裁定其祖父「死於不幸」。社署在得悉事件後，曾到事涉安老院舍進行特別突擊巡查，認為後者能完全符合發牌條件。社署因此認為再進行調查的意義不大。

117. 申訴專員認為安老院牌照事務處(牌照處)透過定期巡查及在接到投訴後進行巡查，以確保安老院舍遵守發牌條件的做法合理及恰當。申訴專員備悉，在二零零二年初至二零零五年初期間，牌照處巡查事涉安老院舍共 13 次。

118. 申訴專員認為在事發逾一年，及在死因庭已經完成死因聆訊而事涉院舍亦已落實其建議之後，再要求社署進行調查的意義不大。

119. 申訴專員認為投訴不成立。

120. 不過，申訴專員認為，社署無須安老院舍就意外或傷亡事故向該署呈報，而只透過接獲投訴和死因庭通知才知悉安老院舍發生重大事故的安排有欠妥善。

121. 就申訴專員建議社署檢討其一般處事方式及糾正職員的工作態度，並就巡查及監管安老院舍的工作制訂更清晰的指引，社署已採取以下措施：

- (a) 與醫院管理局社區老人評估小組、衛生署長者健康外展隊及勞工處建立了通報及協作機制，以交換訊息及向違規的安老院舍採取聯合行動；
- (b) 正繼續加強牌照處的人手，以增加巡查和加強對違反發牌條件的院舍的執法；
- (c) 改良了牌照處巡查報告的格式和內容，及增補了牌照處的工作守則和內部指引，以加強其監管工作的效率，及配合《安老院實務守則(二零零五年十月修訂版)》的全面落實；
- (d) 為現職和新入職的牌照處同事舉辦特設的培訓、分享會和重修課程，以提升他們巡查安老院舍時察覺違規情況(包括重大意外或死亡)的敏感度和技巧；以及
- (e) 於二零零五年底委託了效率促進組就牌照處的工作效率進行研究，以期於二零零六年底前就改善該處監管工作的流程和效率提出建議。

122. 申訴專員亦建議社署應就安老院舍發生重大事件時的調查工作擬定部門指引；以及修訂實務守則，訂明安老院舍必須呈報諸如意外死亡等重大事件。社署已／將會採取下列跟進措施：

- (a) 要求安老院舍由二零零五年十一月起，就重大事故，包括涉及長者住客「非自然」死亡的事故或嚴重意外，在事發七個工作天內向牌照處呈報，以便該處適時作出調查及糾正措施；
- (b) 自二零零五年底起採用了一套三層的檢查機制，由牌照處不

同職級的同事就重大事故的報告進行複檢，以加強監督有關的調查和跟進行動。社署將於二零零六年底前檢討有關機制的成效；以及

- (c) 會考慮將來修訂《安老院實務守則》時加入要求，規定安老院舍必須適時向牌照處呈報重大事故。

123. 社署於二零零五年十二月及二零零六年七月向申訴專員匯報了上述措施。

水務署

124. 二零零五年五月至六月期間，水務署多名客戶(「投訴人」)曾分別就帳戶或供水事宜致電該署的查詢熱線。他們指稱，在選擇與客戶服務員聯絡後，電話系統會表示所有線路都很繁忙，指示他們稍後再來電。他們往往要花上數十分鐘，不斷重複同一個電話操作程序，才能進入系統內輪候，等待客戶服務員接聽。以下是與水務署電話熱線有關的投訴。

個案編號 2005/1529, 2005/1635, 2005/1650, 2005/1666 及 2005/1775：客戶服務熱線效率欠佳。

個案編號 2005/1529

125. 二零零五年五月二十三日，投訴人致電水務署客戶電話諮詢中心(下稱電話中心)，查問其大廈無沖廁水供應的原因。他投訴在輪候接聽期間，須在語音系統重複按下「1、2、9、0」的按鍵，三個小時後才有接線員接聽他的電話。

126. 電話中心其後通知該署分區職員處理有關投訴。有關人員於二零零五年五月二十四日致電投訴人，然而，投訴人表示其大廈的沖廁供水已經恢復正常。

個案編號 2005/1635

127. 投訴人欲為其新居申請用戶轉名。他投訴他分別在二零零五年五月二十日、二十一日和二十三日致電電話中心時都未能接通至該中心的接線員。投訴人於是改向該署郵寄其承接用戶資格的申請，而水務署亦於同年六月二十三日處理了有關申請。為此，投訴人投訴電話中心的工作欠缺效率。

個案編號 2005/1650

128. 投訴人欲結束其住所的用水帳戶。他投訴稱，大約在二零零五年五月底左右，花了一個多星期時間，多次致電電話中心都未能接通至該中心的接線員。於是，他改向該署傳真其結束帳戶的申請。該署其後處理了有關申請，並在二零零五年六月二十八日向投訴人發出終結單。

個案編號 2005/1666

129. 二零零五年六月一日，投訴人致電電話中心，替其當事人向水務署提出用戶轉名的要求。當時，投訴人的電話由一位原是負責

處理「供水」和「水喉爆裂」事宜的接線員接聽(該署相信，投訴人當初是從電話諮詢服務的選單中選擇了「供水」或「水管爆裂」的查詢類別)。該接線員於是告知投訴人，其用戶轉名的要求須由另一個小組處理，而且，有關申請亦須由將承接用戶權的新任註冊用戶親自遞交。投訴人堅持要接線員把其來電轉駁至「用戶轉名組」，可是，在輪候接駁期間，她卻掛斷了電話。為此，投訴人投訴電話中心浪費她的時間。

個案編號 2005/1775

130. 投訴人懷疑其終結單上所示的水錶編號與實際不符。他在二零零五年六月九日致電電話中心欲就此事作出澄清，但未能接通至該中心的接線員。在接到申訴專員公署就有關投訴的轉介後，水務署在二零零五年七月二十九日與投訴人聯絡，然而，投訴人表示其問題已獲解決，該署因而無須採取進一步行動。

131. 因應申訴專員公署的建議，水務署已採取下列行動：

- (a) 該署不斷密切監察電話中心的工作情況，並於二零零六年三月一日把中心的工作重組，以期進一步提高其運作效率。該署亦已詳細檢視客戶服務及發單系統的工作程序，以求簡化及改進有關之程序。有關結果已見示於二零零六年五月二十五日向申訴專員所提交的監察報告。據結果顯示，二零零六年二月至四月期間，電話中心的整體表現水平已告提升，較二零零四/零五年度的為高，而與二零零三/零四年度的相若。
- (b) 客戶帳務組定期將資料告知電話中心，以便其將有關現行處理各類客戶帳務問題的所需時間轉告客戶。

至於二零零六年二月至四月期間的帳戶服務，工作成績亦與二零零三/零四年度的相若。有關結果已見示於二零零六年五月二十五日向申訴專員所提交的監察報告。

- (c) 該署已檢討電話中心的所需人手，並且以合約制方式招聘了更多的客戶服務員接聽中心熱線。

個案編號 2005/1556：(a)客戶服務熱線效率欠佳；以及(b)延誤退還水費按金。

132. 二零零五年四月，投訴人致電水務署客戶電話諮詢中心(下稱電話中心)表示欲終止其用戶權。他投訴其間未能接通至帳務查詢組

的接線員，並爲此而刻意在語音系統的選項中選取了「水管爆裂」的查詢服務，從而接駁至負責處理查詢水管爆裂事宜的小組。其後，投訴人的來電再由該處轉駁至電話中心的「用戶轉名組」。最後，該組處理了他的申請，終止其用戶權。二零零五年四月二十日，水務署向投訴人發出了有關終結單，可是，過了該署服務承諾中所定的處理時間，投訴人仍未獲退還按金。於是，他爲此不斷致電電話中心，直到二零零五年五月十九日，才接獲庫務署發還有關按金的支票。

133. 投訴人投訴電話中心工作欠缺效率及延誤退還其水費按金。

134. 因應申訴專員公署的建議，水務署已採取在第 131 段所列的行動。

個案編號 2005/1853：(a)客戶服務熱線效率欠佳；以及(b)延誤回覆投訴人的查詢。

135. 二零零五年六月六日至六月十三日期間，投訴人致電水務署客戶電話諮詢中心(下稱電話中心)表示欲終止其舊居和承接新居的用戶權。然而，由於未能接通至該中心負責處理用戶轉名的接線員，投訴人於是在二零零五年六月七日改以電郵方式向水務署提出申請，卻仍未獲該署的回應。於是，他在二零零五年六月十三日改以傳真方式向水務署遞交有關申請。終於，在二零零五年六月十四日和六月二十一日分別接獲該署發出舊居用戶權的終結單和新居的水費按金繳款通知單。

136. 投訴人投訴電話中心的工作欠缺效率和接線員的人手不足，以及該署延誤回覆他的電郵和傳真查詢。

137. 申訴專員認爲有關客戶服務熱線效率欠佳的投訴成立，但延誤回覆其查詢的投訴則不成立。

138. 因應申訴專員公署的建議，水務署已採取在上文第 131 段所列的行動。

第二部分

直接調查個案

食物環境衛生署

政府當局管理街市檔位競投的情況

139. 在二零零五年年初，食環署負責管理 104 個公眾街市，共提供約 15 500 個檔位。

140. 這類檔位一般以競投方式出租。申訴專員在處理一些投訴個案時，注意到檔位競投安排存在漏洞：別有用心的租戶可用高價投得鄰近檔位，然後提早終止租約，從而杜絕或減少競爭對手。由於這類被騰空的檔位通常要三至五個月後才會再推出競投，競投者只要重施故技，便可壟斷街市有關行業。這對其他競投者，尤其是對街市的顧客並不公平。有鑑於此，申訴專員在初步查訊後，決定就食環署以競投方式出租公眾街市檔位的行政安排主動展開直接調查。

141. 申訴專員認為，競投是公平公開的分配辦法，亦能為公共收入帶來最佳的收益。可惜，食環署的招租程序及安排存在漏洞，令立心不良者可藉機謀取私利。食環署有必要檢討競投檔位的安排。申訴專員有以下的意見：

批出租約

- (a) 申訴專員知悉政府的政策，是透過自然縮減逐步淘汰持牌流動小販（流動小販）。為鼓勵他們放棄牌照，食環署會優先把公眾街市檔位出租予願意交還牌照的流動小販。然而，由於預計餘下流動小販人數自然縮減的情況，食環署應檢討交回抽籤表格的比率；
- (b) 食環署應在適當時候檢討讓流動小販優先揀選空置街市檔位的政策；
- (c) 申訴專員雖然認同讓持牌流動小販優先揀位的政策，但認為

安排騰空的檔位再推出作競投的時間實在太長。食環署應大幅縮短把空置街市檔位推出競投所需的時間；

終止租約

- (d) 在現行制度下，除非發現租戶違反租約條款或違法，否則食環署須遵守三年的租約期。然而，租戶方面要解約卻十分容易，他們根本不用提出任何理由，而署方亦沒有訂定罰則，以阻嚇租戶任意提早解約。申訴專員認為這做法未能平衡各方(包括有意競投檔位者、街市顧客及食環署或政府方面)的利益，更助長濫用情況。因此，申訴專員建議食環署檢討租約條款，訂定合適的最短承租期，租戶如在期內提早終止租約，則須繳付罰款；
- (e) 食環署應在街市檔位租約中訂定合適的最短承租期，若在期內提早終止租約，便須繳付罰款。申訴專員建議食環署向競投者公布關於提早終止租約的規限期和罰款；
- (f) 食環署應注意提早終止租約的個案，並保存有關記錄，以供參考；

終止租約的通知期

- (g) 為增加提早終止租約的成本，防止有關的安排被利用，食環署應考慮提高按金金額，或延長終止租約所需的通知期；

對競投者的限制

- (h) 食環署應設立機制，在日後舉行競投時，對曾經要求提早終止租約的租戶實施某些限制。

142. 食環署已落實執行申訴專員的建議如下：

批出租約

- (a) 立法會食物安全及環境衛生事務委員會通過的劃一流動小販牌照政策，讓流動小販可以自願交還牌照以選擇空置固定攤位、空置街市攤檔或換取特惠金。根據這項政策，他們可在二零零七年十二月三十一日前作出抉擇。食環署已採取措

施，縮短把空置街市攤檔納入公開競投的時間（詳情請參閱下文(b)項），並會繼續監察仍未作出抉擇的流動小販交回抽籤表格的比率；

- (b) 由二零零五年三月起，在過去十二個月曾在“圍內抽籤及揀位程序”中讓流動小販揀選的新騰空街市攤檔，如在揀位當日起計的十二個月內再度空置，會立即推出作公開競投；

由二零零五年第二季起，食環署透過加快工作程序，在每季首六周內完成讓流動小販揀選街市攤檔的“圍內抽籤及揀位程序”，沒有被流動小販揀選的新騰空街市攤檔在同一季度的最後一個月便可推出作公開競投；

終止租約

- (c) 食環署在所有於二零零五年六月一日或之後生效的新的三年租約，增訂了最短承租期為三個月的新條款。承租人如在首三個月內終止租約，仍須繳付該三個月的租金和該三個月的冷氣費（如適用）；如未有給予一個月通知，會另外損失相等於一個月租金的按金；
- (d) 食環署在二零零五年五月修訂了競投規則，新規則訂明最短承租期為三個月，以及在首三個月內終止租約的罰則。食環署在每次舉行街市攤檔公開競投前，向有意競投者公布有關規則；
- (e) 由於食環署把最短承租期定為三個月而非更長時間，因此，容許確有需要的承租人提早終止租約而無須罰款的特殊情況應不會經常發生。儘管如此，食環署會按個別情況考慮每宗可能需要特別處理的個案；
- (f) 食環署已保存在首三個月內選擇終止租約人士的記錄，並把詳細資料輸入街市攤檔租賃系統。該系統會突顯由街市攤檔租約生效日期起計三個月內終止租約的個案，並提示個案人員把在十二個月內兩次終止同一攤檔租約的人列入黑名單；

終止租約的通知期

- (g) 新租約把最短承租期定為三個月，承租人提早終止租約的最

低成本已增至三個月租金和冷氣費（如適用）。承租人如未有給予一個月通知，會另外損失相等於一個月租金的按金。從成本角度來說，這跟延長終止租約的通知期有同樣效果；

- (h) 凡在二零零二年七月或以後啓用的新街市（例如聯和墟街市和大埔墟街市），食環署已把承租人的按金金額修訂為相等於兩個月租金，以及租金須按月繳付。食環署稍後會考慮在其他街市實施上述安排；

對競投者的限制

- (i) 投得攤檔人士若在十二個月內兩次租用同一攤檔三個月或不足三個月，將會被列入黑名單，從第二次租約終止日期起計十二個月內，不得競投同一街市的任何攤檔。食環署自二零零五年五月起在公開競投採用上述措施，至今沒有承租人因上述理由被列入黑名單。食環署會密切留意情況。
- (j) 食環署曾徵詢律政司的意見。律政司表示，對於在申訴專員研究的個案中發現曾濫用制度的競投者，食環署可考慮根據上文(i)項所述的新機制實施行政制裁。根據這項意見，食環署查核這些競投者的競投記錄，發現他們就不只一次在十二個月內租用同一攤檔三個月或不足三個月，其最後一次終止租約的日期分別為二零零三年十月一日、二零零四年七月一日及二零零四年八月一日。如食環署根據新機制向這些競投者實施行政制裁，禁止競投的期限分別應為二零零三年十月一日至二零零四年九月三十日、二零零四年七月一日至二零零五年六月三十日，以及二零零四年八月一日至二零零五年七月三十一日。由於上述期限已屆滿，因此無須採取進一步行動。

醫院管理局及社會福利署

醫療收費減免機制

143. 政府的政策，是確保沒有人會因為無法負擔醫藥費而得不到醫療照顧。為協助低收入及其他弱勢社群，政府一直設有醫療收費減免機制，由醫院管理局(醫管局)及社會福利署(社署)負責執行。

144. 由於公共資源有限，當局必須致力確保公帑能用於幫助真正有需要的人士，並杜絕濫用情況，這也是市民普遍的期望。申訴專員在接獲一宗指稱濫用收費減免機制的投訴後，於二零零五年十月二十七日宣布展開直接調查，以審研：

- (a) 醫管局及社署在執行醫療收費減免機制中的角色；
- (b) 現時為查核、阻嚇及防止濫用而訂立的機制；以及
- (c) 現行機制是否適切有效。

145. 經過調查後，申訴專員有以下的觀察和意見：

- (a) 有關個案的醫務社工是審批減免申請的第一道防線，許多時候甚至是唯一的防線。在申訴專員的直接調查報告援引的一宗個案，當中一位醫務社工依正確程序審批一宗減免申請，並指出早前在同一宗個案處理減免申請時的錯誤，但她不僅沒有得到上司讚賞，反遭警告以紀律處分而要她「閉嘴」；
- (b) 現行的醫療收費減免機制內，從沒有發現濫用個案。加上沒有關於被拒個案的統計數字，而減免申請亦接近百分之百獲批出，均顯示當局可能沒有充分關注減免申請的真實需要，又或沒有小心審批申請。非經濟因素的審批條件模糊不清，亦可能導致醫務社工之間在審批申請時標準不一；
- (c) 有鑑於申請個案數目龐大，申訴專員接納當局採用「誠信制度」的需要。但是認為當局亦應同時抽查已批個案，發現詐騙後亦應採取行動，以儆效尤。

146. 社署歡迎申訴專員的建議，並認為建議與部門一直推行的措

施一致。但對於報告中對醫管局和社署安於現行機制的批評，則認為是不公平和未能反映真實情況。事實上，醫管局及社署一直謹慎處理有關減免機制的問題，在文件紀錄，資料收集和查核機制等方面不斷推行持續改善措施；亦分別於二零零五年五月及二零零六年三月修訂為前線社工所制定的減免機制工作指引，由此可見社署及醫管局這方面的努力。再者，社署亦已盡力執行申訴專員報告所提的建議，其詳情將列於下文第 150 段。

147. 就報告中所援引的個案，社署不同意申訴專員就個案所作的批評。社署總部及地區福利辦事處已依據既定的指引調查及處理有關投訴，並總結個案只涉及員工管理問題，而案中申請減免的精神病患者並沒有涉及蓄意欺詐。

148. 因應以上申訴專員報告援引的個案，立法會公務員及資助機構員工事務委員會主席要求公務員事務局提交報告，以確定申訴專員報告所述的醫療收費減免個案中，有關醫務社工所出的投訴是否已按〈公務員事務局通告〉第 20 / 91 號的指引適當處理；並向委員會匯報當局是否認為有需要對現行處理員工投訴的機制作出改善，以提高其成效，如有需要改善的話，則會有何具體措施。在二零零六年七月，公務員事務局完成調查並向委員會提交文件。指出並沒有證據顯示〈公務員事務局通告〉第 20 / 91 號所載的指引及程序不能達到原定的目的；以及沒有證據顯示該通告所載的基本指引，即任何人員均不會因出於真誠的投訴而遭受處分這項原則，已遭違反。

149. 申訴專員支持政府的政策，為所有有需要人士提供方便且能負擔的醫護服務。然而，申訴專員認為現行收費減免機制有不足之處，應加強監控。

150. 醫管局一向致力完善本身的行政程序。局方大致上接納申訴專員提出進一步完善醫療收費減免機制的建議，並已落實多項建議以達致持續改善質素的目標，包括不斷加強各方面的保障措施，如引入覆核機制以針對高風險的申請個案，例如基於非經濟理由而審批的個案；引進電子醫療收費減免系統；以及要求主管從已審批的個案中，定期抽樣覆核及確保審批的質素。局方已於二零零六年三月二十八日公布一套經修訂的工作指引，為醫務社工提供更清晰明確的指導，以進一步改善審批的程序和質素。此外，亦會不斷檢討機制，以切合病人及家屬的需要，並確保機制不偏不倚。社署亦已採納及推行申訴專員的建議，具體來說，醫管局及社署落實申訴專

員所提建議的進度如下：

遵循減免收費的宗旨

- (a) 醫管局 – 已於二零零六年三月二十八日公布一套修訂指引，向醫務社工提供更清晰明確的指導，以改善審批的程序和質素。局方已於二零零六年三月十五日和二零零六年四月二十七日舉辦兩個培訓課程，使醫務社工熟習已改善的程序，並提醒他們處理申請時必須審慎。

社署 – 一如以往，在為醫務社工舉辦的定期訓練中，將繼續強調需謹慎處理醫療收費減免申請的重要性，以確保工作指引能確實執行。

- (b) 醫管局 – 修訂指引中包括一套更清晰明確、適用於弱勢社群的非經濟因素準則。

社署 – 自二零零五年六月，即申訴專員調查期間，已加強查核機制，所有因非經濟因素而獲減免的個案須呈交主管覆核；而有關的要求亦已加進於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中。

- (c) 醫管局 – 修訂指引中亦納入清晰的指導及抽查機制。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，要求正確記錄處理精神病患者申請減免時會作的任何特殊考慮因素及審批的理據。

- (d) 醫管局 – 已制定機制，要求醫務社工部門定期抽查已審批的個案，並將抽查結果呈報醫管局總辦事處。醫管局總辦事處有關部門已定期編製統計報告，與前綫主管人員進行覆核，以監察減免機制的運作。醫管局內部審計組亦會對樣本個案進行審核，以確保全面遵從運作指引。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，加入個案覆核機制，服務單位須每六個月作一次隨機抽樣，覆核百分之一的醫療收費減免個案，當中包括那些獲全數減免而收入高於入息中位數 50% 的病人的申請。

- (e) 醫管局 – 修訂指引為處理懷疑濫用個案的人員提供恰當指導。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，加入「處理懷疑欺詐及濫用個案」的部份，以指示醫務社工需舉報懷疑濫用的個案。

防止濫用

- (f) 醫管局 – 一直以來，有關的工作指引已有足夠指示。最近舉辦的兩個培訓課程及修訂指引，在這方面精益求精。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，列明要求醫務社工需小心審查申請人提交的資料。

- (g) 醫管局 – 已訂定措施確保恰當地處理減免申請，包括對所有減免申請進行覆核及抽查已審批的個案。

社署 – 在現行的機制下，醫務社工對未能定論的個案，只會發給一次過的減免證明書，並會要求申請人於下一次申請減免時需要帶備足夠證明文件。醫管局現正考慮抽查部分個案作跟進覆核/調查，以作為進一步防止濫用的措施。

- (h) 醫管局 – 探討委任或成立調查小組覆核懷疑個案的可行性。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，加入隨機抽樣覆核機制，服務單位須每六個月作一次隨機抽樣，覆核百分之一的醫療收費減免個案。

- (i) 醫管局 – 當建立抽查機制後，考慮安排恰當的宣傳。

社署 – 就抽樣覆核減免個案申請的安排，已詳列於派發給公眾的「申請簡介」單張內。有關資料的海報亦已張貼於醫院及專科門診內的醫務社會服務單位，使公眾明白有關安排。

- (j) 醫管局 – 一如以往，醫務社工會在審批過程中向申請人讀出警告提示，說明蓄意提供虛假、不確或不完整資料的法律

後果。

社署 – 在醫療費用減免評估表內設有「聲明及保證」的部份，以提醒申請人若提供虛假、不正確或不完整資料的法律後果，而申請人在簽署此部份前，醫務社工亦需向申請人解釋此部份的內容。

- (k) 醫管局 – 會以堅決的態度，處理及公布已證實為詐騙的個案。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，加入「處理懷疑欺詐及濫用個案」的部份，並會對詐騙個案採取適當的行動。

減免收費的有效期

- (l) 醫管局 – 檢討某些類別病人可獲得醫療收費減免的期限。檢討會盡量在病人的方便程度及行政工作／成本方面取得平衡，以確保機制的成本效益。

社署 – 修訂後的減免機制工作指引已提供足夠的指引，訂明醫務社工可因應病人的實際需要和情況，酌情決定所發出的減免證明書有效期的長度。工作指引亦已列明有效期長達十二個月的減免證明書，只可發給合資格的長期病患者及需經常覆診的長者。

精神病患者

- (m) 醫管局 – 檢討有關安排，鼓勵有負擔能力的病人繳付費用，同時亦確保病人不會因此而不願繼續接受所需的精神科治療。

社署 – 已於二零零六年三月發出的修訂減免機制工作指引中，列明處理精神病患者申請減免時所考慮的特殊因素。

151. 社署大致接納申訴專員就醫療收費減免機制所作的建議。然而，在為減免機制作持續及具成本效益的改善時，需給予彈性，容許考慮非經濟因素，以確保弱勢社群得到適切的醫療照顧。

房屋署

對物業管理服務公司的監督情況

152. 房屋署是房屋委員會的執行部門，負責管理轄下的租住公屋。自一九九六年起，該署已把部分屋邨的管理工作外判給物業管理服務公司（「管理公司」）。截至二零零五年八月，該署共有 153 個公共屋邨，合計約 590 000 個住宅單位，其中 84 個屋邨共約 290 000 個單位的管理工作已外判給管理公司。

153. 在有關房屋署的投訴當中，不少都涉及屋邨管理問題。申訴專員甚表關注，認為房屋署必須有效監督管理公司，確保為住戶提供妥善服務，因此決定主動進行直接調查。

154. 房屋署主要透過與管理公司的交接會議，以及發出「最佳管理指引」，作為該署提供的支援。然而，房屋署期望管理公司在日常工作中，能夠熟悉該署的所有內部通告、訓令和指引。

155. 房屋署規定，管理公司須獨立運作，在屋邨內設立本身的辦事處。這些公司須按照房屋署的內部訓令，處理各項有關屋邨管理的投訴，同時亦須獨力負責小型維修保養工程，無須事先請示房屋署。假如服務合約還包括大型維修項目和保養工程計劃，管理公司亦須擔任工程總監，監督房屋署的工程承辦商。

156. 房屋署雖然並未有把法定權力轉授管理公司，卻期望這些公司能協助執行有關的法定職務。

157. 房屋署主要透過評分制監督管理公司的表現。評分制包括以下三個環節：(a)房屋署的評分（每月一次）、(b)屋邨管理諮詢委員會（「邨管諮委會」）的評分（每兩個月一次）和(c)住戶的評分（每季一次）。

158. 房屋署轄下劃分五個地區，各設立一個物業管理服務小組，其下各有四至五個管理公司監察組，而每個監察組則負責監察由兩至三間管理公司管理的六至八個屋邨。監察組在各個屋邨每月進行定期視察，並且每月最少進行一次突擊巡查，但通常只以特定的服務範圍為巡查目標。各小組的主管會檢討轄下各監察組的每月評核報告，作為一種協調機制，以確保大家有一致的評分標準。

159. 是次調查的重點，是房屋署是否明白到屋邨管理工作雖然外判，但該署仍須承擔最終責任，為公屋住戶提供優質服務。

160. 申訴專員認同把屋邨管理服務外判，可以為公屋住戶提供既有效率又富彈性的服務，而且也合乎成本效益。申訴專員亦同意，要求房屋署監督管理公司運作的各項細節，或直接處理所有住戶的要求或投訴，是不切實際和不合理的。然而，鑑於房屋署對公共屋邨的管理有最終的責任，在監督管理公司的表現時，應採取較堅決和積極主動的立場，確保為住戶提供優質服務。房屋署亦應給予這些公司適當指導和積極支援（例如執法行動）。

161. 房屋署大致上接納申訴專員的建議，並已採取以下跟進措施：

問責原則

- (a) 房屋署在 2006 年 1 月為屋邨管理處轄下的物業管理服務小組的人員舉辦四個工作坊，確保他們充分了解房屋署在屋邨管理方面須承擔的最終責任。此外，房屋署亦發出「最佳管理指引」，提醒員工履行沒有授權管理公司處理的法定職務；
- (b) 自 2005 年 12 月起，居於管理工作已外判的屋邨租戶，可透過房屋資訊頻道（設於公屋大廈地下大堂的液晶顯示屏所播放的文字信息），得知房屋署在公屋管理方面擔當的監督角色和責任。該信息會定期重複播放，以加強宣傳作用；

為房屋署及管理公司的員工提供協助

- (c) 房屋署不時為員工舉行經驗分享會，就近期在屋邨發生的事故，討論有關處理及應對技巧。在 2006 年 1 月舉行的工作坊中，亦討論了房屋署人員應在何時介入或支援管理公司，以及應作什麼程度的介入和支援；
- (d) 部門不時擬備和更新訓令，以確保訓令容易理解、內容全面而且切合時宜，並向房屋署人員和管理公司的員工發出「最佳管理指引」。近期已發出了七份新的「最佳管理指引」；

- (e) 不時為房屋署人員和管理公司的員工舉行簡介會、研討會和交流會，以加深他們對房屋署的指引、程序和訓令的了解，例如 2006 年年初便舉辦了四個工作坊；

監督保養工程

- (f) 房屋署現正檢討外判工作的範圍，並積極評估可否由房屋署人員接管屬管理公司合約範疇的大型改善工程。在檢討時，必須同時考慮房屋署是否有足夠人力資源承擔有關工作；
- (g) 自 2005 年 7 月起，房屋署在管理公司的標書中加入了新規定，要求投標者提交小型保養和維修工程的建議書。部門會就該建議書作出評分，俾能更確切評估投標者承擔維修保養工程的能力；
- (h) 房屋署不時為管理公司安排培訓課程，講解房屋署工程的有關程序，例如由 2005 年 8 月起，為房屋署人員和管理公司的員工舉辦電腦化「繳款範本」的實習課程；
- (i) 在每月定期舉行的管理公司會議中報告表現差劣的房屋署定期合約承辦商，已成為常規的做法。如有需要，物業管理服務小組的人員會要求房屋署合約管理員協助，密切監察有關的定期合約承辦商；
- (j) 管理公司如獲發「負面報告」，房屋署會採取累進方式規管該等公司，密切監察他們在履行物業服務合約時的表現。倘管理公司在四個季度內獲發三份「負面報告」，房屋署可考慮終止部份的服務合約；

評核及補救措施

- (k) 自 2006 年 4 月起，房屋署的表現評分機制已加入「管理人員評分」項目，作為評分準則之一。「管理人員評分」所考慮的因素，包括「突擊查核」的結果、機構穩健程度、提供物業管理服務的整體能力和承擔等。這可讓合約管理小組易於作出更中肯的評核；
- (l) 各分區的高級物業服務經理會在物業管理公司區域月會中，調和區內評分準則的差異。而於 2005 年成立的管理公司監察工作小組，則負責協調五個區域的評分標準；
- (m) 房屋署為管理公司監察小組舉辦定期交流會，讓人員彼此分享經驗，多了解各區的情況；

- (n) 房屋署自 2005 年 11 月開始，採用了一套電腦化的投訴及查詢管理系統，以便更有效地監察和分析所收到的投訴；
- (o) 爲求更公正地評核管理公司的表現，房屋署已檢討了各評分項目。由 2006 年 4 月起，邨管諮委會所佔的評分比重，已由原來的 20% 調低至 10%，以減少極端評分的影響。部門已發出有關的「最佳管理指引」，促請邨管諮委會的委員在評核管理公司的表現時，給予切合實際的評分。房屋署於 2005 年 10 月至 12 月期間，已就管理公司的表現，在各屋邨進行住戶意見調查；及
- (p) 房屋署施行更嚴厲的名冊管理措施，對在同一份或不同的管理服務合約中取得負面報告、表現差劣的管理公司，採取不同程度的累進規管行動。

法律援助署

監察外判個案的情況

162. 《基本法》第 35 條訂明，市民有權向法院提出訴訟和得到秘密法律諮詢。法援署在一九七零年成立，負責管理由公帑資助的法律援助計劃，旨在為那些沒有能力負擔訟費但通過經濟審查和案情審查的人士提供法律援助。

163. 法援案件會由署內律師或該署委派的私人執業律師（“外委律師”）辦理。申訴專員的調查集中於法援署對外判民事案件的監察，使受助人獲得妥善服務，並確保法律援助計劃基金運用得宜，合乎成本效益。

164. 在二零零四／零五年度，約有 5,300 宗民事案件（佔這類案件總數的三分之二）外判，涉及的支出達 2.85 億元。

165. 經調查後，申訴專員的觀察所得及意見如下：

- (a) 法援署、法援受助人及外委律師三者之間存在相互關係。作為政府部門，法援署有責任為市民提供服務，以及確保法援計劃合乎成本效益；
- (b) 政府部門雖則可將服務外判，但並不表示同時可把確保服務質素、效率和效用的責任也一併外判；
- (c) 許多法援受助人並不知悉或不理解第一押記的意義及其影響；
- (d) 個案研究顯示，法援署雖然訂有指引，但往往只是紙上談兵，而沒有按照指引行事。該署的指引和行動，並未能保障受助人的權益或確保公帑運用得宜。部門監委會似乎亦無能為力，未能對不稱職及／或辦事不力的外委律師產生阻嚇作用；
- (e) 確保所有案件能及時獲得處理固然是適當的做法。可是，個別人員在查核案件後，有很大的自由度去決定是否要外委律師提交進度報告。在某宗案件中，法援署竟可容忍外委律師

對署方在三年內發出的共 15 封催辦函件置之不理。該署實應主動採取更嚴厲的行動；

- (f) 法援署設有簡報評核制度，用以評核表現欠佳的外委律師的工作。我們認為這做法可取，然而，有關“表現欠佳”的定義及描述太含糊。若有明確的指標，應該有助及早發現問題，並確保評核工作有較明確的方向及更貫徹一致的準則；
- (g) 法援署外判個案中“表現欠佳”報告寥寥可數。該署應為這類評核訂定更嚴格的標準，在維持現有的“負面”評核的做法之餘，亦應輔以在部門監察委員會監督下設立簡單而有效的評分制度，在案件終結時為個別外委律師作整體評分；
- (h) 在某宗個案中，外委律師最初於二零零三年四月暗示有資金周轉困難，但法援署竟然從寬處理，沒有採取行動。最終，該名外委律師於二零零五年一月潛逃。結果，受助人收不到分文，對他造成不公平的打擊，而且平白浪費公帑；
- (i) 假如外委律師有專業行為失當，法援署可向兩個法律專業團體報告。然而，該署在過去三年只會發出一次報告。我們認為，法援署的現行指引太模糊，其處事方式亦太馬虎；
- (j) 法援署應在適當時候採取果斷行動，執行法庭的判決，在發出適當警告後，便應取行動，入稟法院。否則，不單受助人得不到公平對待，政府的公信力以致司法制度的威信亦會因此受影響；及
- (k) 法律援助服務局(法援局)雖然努力監督近十年，但該局的努力對監察外委律師所起的作用看來微乎其微。

166. 二零零五年三月十八日，申訴專員就法援署外判法援個案的行政安排、監察外判個案進度的機制，以及評核外委律師的制度展開直接調查。有關調查在二零零六年一月十七日完成。調查期間，申訴專員一共審研了 36 個超過 5 年才完結的檔案。申訴專員在二零零六年一月十九日發表調查報告，對其中 7 個檔案作出評論。

167. 申訴專員認為，法援署監察法援案件的觀念和方式必須作出基本的改變。申訴專員向法援署署長提出若干建議。

168. 法援署已採取下列行動，回應申訴專員的建議：

第一押記

- (a) 法援署已審閱有關第一押記的刊物，包括小冊子及海報，並把有關資料與其他地區的法援組織的刊物作比較。法援署認為部門印製的刊物，用語已很淺白。至於向獲批法援的申請人派發的第一押記小冊子，其內容已於二零零六年一月修訂，文內引述的常見例子有七個之多，清楚說明法援署署長在什麼情況下會執行第一押記。此外，法援署人員已知悉，如有任何個案，涉及為受助人討回或保留財產，該署人員須向外委律師發出標準形式的公函，要求他們向受助人講解第一押記的運作方式及影響。法援署人員亦會在訴訟的不同階段向受助人說明第一押記的運作和含意。法援署會保持警惕，繼續探討可予改善之處，作為持續進行的工作。

監察

- (b) 法援署已於二零零六年一月舉辦講座，提醒員工，就保障公帑及維護受助人的權益而言，監察外判個案是其職責範圍的重要職務之一。
- (c) 法援署一直與法援局緊密合作，協助該局研究有關與外委律師訂立更正式的“合約”安排，而法援署今後會繼續這樣做。

進度報告

- (d) 法援署署長已提醒員工盡可能遵照“按時查核”機制監察個案，並在有需要時，要求外委律師提交進度報告。如外委律師對提交進度報告的要求或催辦函件置之不理，或沒有作出適當回應，法援署人員應採取進一步行動。
- (e) 法援署已提升個案管理系統，以便定期把個案檔案呈示高級首長級人員作檢討。此外，法援署已與法援局轄下的外判制度及監察法援外判個案興趣小組(興趣小組)磋商，研究可予改善之處。其中一項建議是，如處理法援個案的外委律師對法援署索取進度報告的要求或發出的催辦函件，經多番催

促，仍置之不理，法援署便知會有關律師樓的高級合伙人。這建議現正落實執行。

- (f) 二零零六年六月，法援署修訂用以評核外委律師工作表現的表格，並已簡化匯報外委律師表現欠佳的程序。

對外委律師的評核及評分

- (g) 法援署已訂定若干評核外委律師工作表現的指標，例如在接獲法援受助人投訴或法庭對外委律師的工作表現有所不滿時，對其進行評核。法援署現正就這些指標作最後定稿，之後會向員工發出指引。
- (h) 法援署署長認為，在推行(g)項的改善措施後，便無需對外委律師的整體表現給予評分。在任何情況下，對外委律師給予整體評分並不簡單，在執行上亦有實際困難。法援署已向申訴專員表達其意見，而申訴專員亦表示接納。

法援署的介入

- (i) 一個以高級首長級人員為首的工作小組已經成立，以推展申訴專員在這方面的建議。

執行判決

- (j) 一直以來，法援署會根據個案的情況採取各項措施，強制執行判決及密切監察追討過程。法援署今後亦會繼續貫徹這個方針。法援署在決定是否提出強制執行判決訴訟程序或起訴藐視判決的人士時，須要考慮若干因素，例如欠繳的判決金額、涉及的訴訟費用及對訟一方的財政狀況等。

程序清單

- (k) 法援署已與法援局及轄下的興趣小組詳細研究這方面的建議。法援局在七月舉行的會議原則上同意這建議，由法援署擬訂程序清單供外委律師使用，以協助他們匯報進度，惟此舉必須不會涉及額外的費用或增加受助人或公帑的開支。此事會在法援局日後的會議上跟進。

法援服務的監管

- (1) 法援署一向與法援局緊密合作，向該局提供所需的協助。法援署今後亦會繼續協助該局。