

直接調查報告摘要

有關水務署多收水費的指稱

背景資料

近年，本署不時接到投訴水務署多收水費的個案，當中有些水費單涉及較大金額，亦有指水務署沒有妥善處理投訴。

2. 由於上述情況可能反映發出水費單及處理有關水費投訴的程序存在行政制度上的問題，申訴專員遂宣布，根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查，以審研：

- (a) 引致多收水費的原因；
- (b) 處理多收水費投訴的程序和做法；
- (c) 解決水費爭議的方法及跟進行動；以及
- (d) 其他補救措施。

發單機制

3. 水務署自二零零五年一月開始，全面應用客戶服務及發單系統（「客戶系統」）。這個綜合電腦系統處理達 268 萬個水費帳戶，並負責協調水務署各項有關客戶服務（包括發單）的職能。該署的發單程序如下：

- (a) **確定用水量**。水務署每四個月完成一輪抄讀全港水錶的工作。假如因為無法到達水錶所在位置、水錶損壞或不知所終，而未能錄得實際的讀數，則該署會估算用水量。在一些情況下，新帳戶及已終止的帳戶亦可能會按估算用水量以發單。

- (b) **計算水費**。水務署根據四級漸進式收費制度，計算住宅用戶的水費；用水量愈多，收費的增幅愈大，藉此鼓勵節約用水。至於非住宅用戶均按照劃一收費率計算，但建築業及遠洋輪船客戶則按較高收費率計算。
- (c)(i) **第一階段稽核：水錶的最高用水量**。水務署先根據用戶過去的用水習慣及行業類別（非住宅用戶）設定可接受最高用水量，然後與抄錶結果對照並進行稽核。假如發現有異常情況，該署人員通常會進行特別抄錶。
- (ii) **第二階段稽核：水費最高金額**。水務署根據每戶已獲接納的水錶讀數計算水費後，再參照既定的水費最高金額進行稽核。假如有上文(c)(i)所述情況，該署人員亦會採取行動跟進。
- (d) **發出水費單**。水務署每四個月發出一輪水費單。

多收水費個案

4. 二零零五年四月一日至二零零七年十月三十一日期間，水務署接到共 85,666 宗懷疑多收水費的投訴，其中 32,945 宗隨後已獲證實並予糾正，涉及多收水費共計 3,807 萬元。導致這類個案的原因如下：

表 1.已證實多收水費個案的原因(2005 年 4 月 1 日至 2007 年 10 月 31 日)

原因	個案數目	百分比
抄錶出錯	2,554	7.75%
水錶損壞	3,037	9.22%
估算不準確	18,218	55.30%
水錶配置錯誤 ¹	460	1.40%
室內供水喉管滲漏	92	0.28%
水務署未能確定原因 ²	8,584	26.05%
總計	32,945	100%

實際個案

5. 本署審研了二零零五／零六及二零零六／零七兩個年度期內涉及較大金額的 20 宗個案。各宗多收的金額，為應收水費額的 18% 至 3,697 倍不等。以下摘錄四宗實際個案為例：

個案一： 非住宅用戶終止帳戶時，對其水費估算過高。

個案資料： 用戶在二零零五年四月遷離處所，但沒有通知水務署。該署於二零零五年七月十四日得悉後，立即終止帳戶，並估算出二零零五年四月至七月的最後一期水費單為 146,477.40 元。用戶提出質疑，並提供一張於二零零五年七月二十三日拍攝的水錶照片。水務署隨後把水費修訂為 39.60 元。

¹ 通常是因為用戶沒有通知水務署便進行水管工程，期間無意中把本身和其他用戶的水錶掉亂所致。

² 包括以下情況的個案：(a) 水費確是根據水錶讀數計算出來；(b) 水錶經測試後證實操作正常；以及 (c) 沒有滲漏跡象。在這類個案中，該署經磋商後接受投訴人提出的合理理據並調整水費。

觀察所得： 水務署在處理這宗個案時，實可以更審慎，例如先聯絡該用戶，或進行特別抄錶（該署可在 14 天內安排）。事實上，該署最後接受了用戶在終止帳戶後第九天錄得的讀數。換言之，雖則該署有規定用戶須在終止帳戶前 14 天通知，但按照帳戶終止後數天錄得的讀數來計算最後一期水費，亦是接受的辦法。

個案二： 對新的非住宅用戶估算的水費過高。

個案資料： 有關帳戶於二零零五年十月十三日開立，第一次抄錶原訂於二零零六年三月初進行。二零零六年二月十四日，水務署按估算用水量發出水費單 277,320.50 元。該用戶提出質疑，並提供數張於二零零六年二月二十三日拍攝所涉水錶的照片。該署隨後把水費修訂為 35,008.10 元。

觀察所得： 在二零零六年二月十四日發出水費單前，水務署有四個月時間儘可安排特別抄錶，又或者可以等到二零零六年三月初正式抄錶後才發出水費單。再者，既然水務署最終還是接受了用戶抄錄的水錶讀數，則最初便應聯絡用戶自行報錶。

個案三： 人為錯誤，加上人手緊絀導致沒有跟進稽核。

個案資料： 於二零零五年五月十日，水務署發現用戶的水錶損壞，遂於同月二十日換上新水錶。其後，水務署向該用戶發出二零零五年五月十日至九月六日的帳單。按照新水錶的讀數，五月二十日至九月六日期間的實際用水量為 54 立方米，水務署需要估算

五月十至二十日的用水量，但由於人為錯誤而採納了更換水錶時錯誤抄錄的 10,933 立方米。雖然水務署在第一和第二階段稽核時已發現問題而暫停發出該水費單，可惜由於人手緊絀而未能按程序跟進。客戶系統於是重新處理該帳戶，並發出 117,918.40 元的水費單。在用戶提出質疑後，該署把水費修訂為 288.50 元。

觀察所得： 這宗個案反映人手緊絀導致稽核機制失效，顯示這個機制必須有足夠的人手，以支援跟進工作。

個案四： 抄錶出錯，加上人手緊絀導致沒有跟進稽核。

個案資料： 用戶水錶記錄的讀數為 3,419 度(由上一次的 3,401 度起計，即用水量 18 立方米)，但抄錶員錯誤抄錄為 342 度³，折算為 10,342 度或用水量 6,941 立方米。雖然水務署在兩個階段的稽核中先後發現水錶讀數及水費計算出錯，但由於人手緊絀，沒有按規定跟進。客戶系統隨後重新處理個案，並發出逾期繳付水費的帳單 74,998.70 元。在用戶提出質疑後，該署把水費修訂為 466.60 元。

觀察所得： 這宗個案與個案三的情況相似，同樣反映即使有電腦機制把關，客戶系統仍須有人手支援，而水務署亦須確保有足夠的支援人員。

³ 水錶可顯示四位數字。就這宗個案而言，讀數若在進位後「重新起錶」計至 342 度，即表示該水錶的實際讀數應折算為 10,342 度。

觀察所得及意見

6. 水務署每年發出逾 800 萬份水費單。可見多收水費的個案雖然只佔極小部分，但實有損水務署的聲譽及在市民眼中專業可靠的形象。況且，用戶若不察覺被多收水費，問題根本不會顯露。因此，多收水費的整體情況尚難確定。用戶發覺被多收水費的眾多個案使該署增加補救工作的成本，需要額外工時處理投訴和糾正錯誤，更導致受影響的用戶感到焦慮和對政府產生怨憤。這些代價雖不明顯，但確實存在，而且其影響不容低估。

7. 水務署對這些已證實的個案所作的分類，亦令人關注。該署只把多收水費的問題歸咎於五種原因，未免過份簡化，不足以反映實況。在**個案三**，該署把原因歸類為「水錶損壞」，但其實是人為錯誤，採納了已知是錯誤的讀數。至於**個案四**，該署列為「抄錶出錯」，但主因其實是該署人員未能即時跟進有問題的帳單。

8. 已證實的個案正好讓水務署了解多收水費的問題，以及藉此制定預防措施。把個案準確地分類，是確保進行有效分析及制定補救措施的基本條件。

9. **確定用水量**。多收水費的個案中有 9.22%是因水錶損壞所致（參見**表 1**）。水錶的最佳使用壽命為 12 年，但截至二零零六年四月止，使用 12 年以上的水錶約有 120 萬個，更有達 20 年的水錶仍在使用。為此，水務署推行了一項計劃，在二零一一年三月底之前把屆時使用年期超過 12 年的所有水錶更換。到目前為止，該署已更換了約 400,000 個水錶。

10. 二零零五年四月至二零零七年十月，水務署接到共 2,554 宗因「抄錶出錯」而多收水費的投訴個案（參見**表 1**）。考慮到該署每年需要抄錶超過 800 萬次，整體準確度達 99.97%可算不俗。儘管如此，「抄錶出錯」仍佔多收水費個案 7.75%（參見**表 1**），而誤差的幅度或程度可以極大（參見**個案四**）。

11. **估算水費。**在部分水費估算過高的個案中，多計金額的程度可以相當驚人（例如**個案一**中較修訂後的水費高估了超過 146,000 元或 3,697 倍，**個案二**中較修訂後的水費高估了超過 242,000 元或 6.9 倍）。事實上，水費「估算不準確」是多收水費的主因，佔個案總數的 55.3%（參見**表 1**）。

12. 就**個案一**及**二**而言，水務署實無必要估算水費，這反映該署傾向為自己方便而忽略用戶的權益或憂慮。就本署所見，水務署在未能（或根本沒有）安排特別抄錶時，寧可估算水費，也不接受用戶自行報錶。水務署這種只圖方便的處理方法殊不值得鼓勵，實應將之摒棄。

13. 本署同意水務署的優先考慮是保障公共收入。遇有某些情況，亦確實需要進行估算。然而，如非必要，則不應採用此法，而在估算時，必須按常理審慎進行。在可行情況下，該署應加強主動的客戶服務，以代替估算水費。

14. **稽核。****個案三**及**四**的稽核問題顯示，除技術層面之外，嚴密的監察和積極主動的人手支援同樣重要，能夠有效認清問題和及早防範。然而，水務署似乎在兩方面都有所不足。

15. **人手緊絀。****個案三**及**四**反映人手緊絀，而導致客戶系統的稽核機制失效。水務署解釋，人手緊絀是由於工作量突然增加及客戶系統應用初期出現的過渡問題。然而，上述個案分別出現在客戶系統推出九個月和 14 個月之後，意味此情況持續，令人有理由質疑該署的人手規劃是否妥善，以及為推行客戶系統而提供的員工培訓是否足夠。

16. **處理查詢及投訴。**二零零五年年初，水務署引進客戶系統後，處理查詢及投訴的服務一度面臨嚴峻考驗。自二零零五年年中起，情況開始逐步改善。不過，水務署仍應定期進行檢討，如有需要，應擴大系統的容量，以便迅速回應市民的查詢及投訴。

建議

17. 全賴水務署多年來的努力，香港市民一直獲得安全可靠的食水供應；但在提供服務上，該署仍須改善。基於這次調查的結果，申訴專員向水務署署長提出下列建議：

一般情況

- (1) 加強員工對錯誤收費問題的關注，並對可能出現問題的跡象提高警覺。
- (2) 就處理多收水費個案與進行特別抄錶這兩方面所涉及的資源，進行比較研究，以期得出既符合經濟原則，又利便客戶的方案。
- (3) 檢討已證實多收水費的個案，除表 1 所列的原因外，鑑別其他原因（例如人為錯誤及人手緊絀）。
- (4) 檢討對已證實多收水費的個案所定的分類，以便進行有效分析和總結管理決策。

發單機制

確定用水量及水費的估算

- (5) 經常提示抄錶員，必須注意準確抄錶，並確保有效監察他們的工作表現。

- (6) 檢討估算的機制，特別是對沒有用水記錄可以作為估算基準的帳戶，以減少超出比例估算過高的水費。
- (7) 在實際可行的情況下，盡量進行實際抄錶，而不是依靠估算。
- (8) 在實際可行情況下，請用戶自行報錶，盡量減少估算。
- (9) 在適當情況下聯絡用戶，以更清楚了解用戶在某段期間（例如處所空置）的用水習慣及特殊情況，以便進行較準確的估算。

稽核

- (10) 提示客戶帳務組人員，必須迅速跟進在稽核程序中發現的個案。

人手緊絀

- (11) 檢討跟進在稽核程序中發現的個案方面所需的人手。

處理查詢及投訴

- (12) 定期進行檢討，如有需要，擴大客戶系統的容量，以便迅速回應市民的查詢及投訴。

- (13) 採取措施，加強市民對水費計算方法和提出查詢及投訴的途徑的認識。

水務署的評論

- 18. 水務署大致上接受本署的建議，並預計可於一年內落實。

結語

- 19. 申訴專員感謝水務署署長及水務署人員在是次調查期間與本署衷誠合作；而該署對調查結果迅速回應，態度積極，尤其值得讚賞。

- 20. 本署將監察水務署落實建議的進度。

申訴專員公署
二零零八年三月