

申訴專員公署
二〇一四 / 一五報告年度第二期
(二〇一四年十月十三日)

主動調查報告
政府對旅館業的規管

申訴專員的主動調查發現，本港近年旅館數目不斷增加，在開設有旅館的大廈內之住戶往往感到日常生活受影響。然而，專責規管旅館業的民政事務總署（「民政總署」）未有及早積極檢討《旅館業條例》，該署在審批牌照申請時，完全不會考慮大廈公契及土地契約的限制性條文及居民的意见，未有顧及受影響人士的要求。

調查亦發現，民政總署對無牌旅館的檢控數字一直嚴重偏低。本署認為，該署實應及早研究改變執法策略，以提升執法成效。

最近，民政總署終於就《旅館業條例》的檢討進行了公眾諮詢。本署大致上支持該署就優化發牌制度和加強執法力度提出的建議。申訴專員並且敦促民政總署：

- (1) 在發牌過程中若決定進行地區諮詢，須就如何衡量居民的意见，制訂具體和合理的評審準則，以確保牌照申請獲得公平公正的審批；
- (2) 考慮將必須符合土地契約條款列為發牌條件；以及
- (3) 在調查無牌旅館時，多採取喬裝顧客方式搜證，以提升執法成效。

調查報告載於附件一。

调查报告摘要
食物环境卫生署配售骨灰坛位的安排

申诉专员最近完成调查一宗关于食物环境卫生署（「食环署」）配售骨灰坛位的投诉。一名市民于二〇一二年向食环署申请认购新建成的骨灰坛位，惟在既定的抽签方式及不设「候补制度」的配售安排下，他一直未抽中，只能继续等候运气来临。



本署调查显示，食环署将早已落成在和合石及钻石山的龕位分三年逐批配售，无视公众对龕位急切的需求，亦有违政府尽快增加供应龕位的政策目标。此外，该署以随机抽签方式配售龕位，令部分申请人因屡抽不获而无了期地等待。本署认为，公营龕位乃政府向市民提供的基本服务，一如公共房屋或医疗服务。该署若采用「先登记，先获分配」的轮候方式配售龕位，会较合情合理。

申诉专员认为，食环署在部署配售龕位的安排实有欠周全；不应以行政方便为由，影响公众利益。该署应从速全面检讨其配售龕位的安排，并考虑日后以轮候方式配售龕位，务求尽快和有序地把所有已落成的龕位予以配售。即使往后仍保留抽签方式，该署也应加以优化，例如给予屡抽不获的人士优先机会，以及设立「候补制度」，将中签者放弃认购的龕位实时推售，以免浪费资源。

调查报告摘要载于附件二。



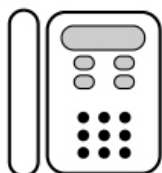
调查报告摘要
水务署及地政总署
拒绝接收及维修政府道路范围内的水务设施

申诉专员已完成调查一宗有关水务署及地政总署的投诉：某私人屋苑内的五条政府街道，路上各类设施，包括道路、路牌、街灯、排污渠、路面指示等，均已由相关政府部门负责管理、保养及维修。然而，上述两部门却推说并未接收该五条街道范围内的水务设施及消防龙头，拒绝维修及保养，把责任推向投诉人，并不合理。

本署的调查发现投诉有理，水务署及地政总署行政确有不当地，令事件拖延了 16 年。

本署就改善机制提出多项建议，两部门均已表示接纳。

调查报告摘要载于附件三。



查询

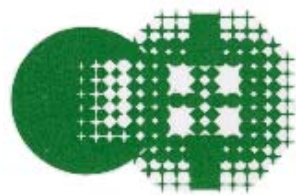
如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署

二〇一四年十月十三日

主动调查报告

政府对旅馆业的规管



香港申诉专员公署

目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
调查过程及范围	1.5 – 1.12
2 调查所得	
旅馆发牌制度	2.1 – 2.10
对付无牌旅馆的措施	2.11 – 2.18
公众对于现行规管制度的意见	2.19 – 2.23
经营旅馆违反地契条款的问题	2.24 – 2.26
3 当局的咨询文件	3.1
优化发牌制度	3.2
提升执法取缔无牌旅馆	3.3
4 本署的评论及建议	
本署的评论	4.1 – 4.10
建议	4.11 – 4.12
鸣谢	4.13

背景

1.1 在香港，旅馆业的规管是由民政事务总署（「民政总署」）辖下的牌照事务处（「牌照处」）负责。根据《旅馆业条例》，牌照处在处理旅馆牌照申请时，会就拟开设旅馆的处所之消防安全及楼宇结构进行审核；如有旅馆涉嫌违规或无牌经营，牌照处在取得足够证据时会提出检控。

1.2 本署不时接获市民投诉。他们指称，牌照处滥发旅馆牌照，未有考虑旅馆设在有民居的大厦可能会对大厦居民造成滋扰，甚至危险。部分投诉人更指称，在其大厦经营旅馆实违反大厦公契的规定，但牌照处却仍然发出牌照。

1.3 此外，亦有投诉人指摘牌照处执法不力，未能有效打击无牌经营的旅馆，以致无牌旅馆到处林立，其中可能涉及消防安全及楼宇结构问题。

1.4 二〇一三年十二月，北角五洲大厦发生火警，酿成一死二十多人受伤，当中包括入住该大厦内旅馆之旅客。事件揭露了，在该大厦内，除持牌旅馆外，亦有为数不少的无牌旅馆。因此，公众高度关注政府有否妥善规管旅馆业。

调查过程及范围

1.5 有见及此，本署于二〇一四年一月展开「主动调查审研」（即初步查讯），以评估有否需要作出正式「主动调查」，探究现行规管旅馆业的制度及程序之不足。

1.6 在「主动调查审研」阶段，本署研究了《旅馆业条例》、政府有关旅馆及其他行业的牌照申请的指引，以及相关的传媒报道。本署亦有直接向民政总署索取数据。

1.7 经审研上述数据后，本署认为有需要就以下两方面进行更深入的调查：

- (1) 现行的旅馆发牌制度是否足以保障入住者及公众的安全及权益；
- (2) 当局打击无牌旅馆的制度及措施是否有效。

1.8 申诉专员遂于二〇一四年六月五日根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条对民政总署展开正式「主动调查」，以索取进一步资料。同月十二日，本署就是项主动调查发出新闻公报，并邀请各界人士就有关课题提供意见及资料。

1.9 鉴于据报有些旅馆除违反大厦公契外，亦涉嫌违反土地契约的土地用途规定，本署亦向负责执行地契条款的地政总署作出查询。

1.10 为深入了解有牌及无牌旅馆的营运情况，本署更派员到旅馆业特别蓬勃的地区（包括铜锣湾、北角、尖沙咀及旺角），进行实地视察。

1.11 七月四日，民政总署就《旅馆业条例》的检讨展开公众咨询。就其在咨询文件中所提出的建议，本署于同月十日与该署举行会议，交换意见。

1.12 七月二十五日，本署将调查报告的初稿全文及相关部分分别送交民政总署和地政总署，请两署置评。经考虑他们的意见后，本署于八月十四日完成这份报告。

2

调查所得

旅馆发牌制度

发牌制度的来由

2.1 一九八八年，尖沙咀重庆大厦一家旅馆发生火警，导致一名旅客死亡，事件引起公众广泛关注。事后，政府决定透过立法订立发牌制度，规管旅馆业。《旅馆业条例》于一九九一年六月成为法例。

2.2 在草拟《旅馆业条例》时，政府咨询了持份者及当时的立法局。政府在向立法局呈交的文件表明：

- (1) 制定法例的主要目的是透过发牌制度，确保用作旅馆的处所在**楼宇结构**和**消防安全**方面达到指定标准，以保障入住者及公众安全；
- (2) 发牌条件并没有规定旅馆须符合**地契**或**大厦公契**的条款。如旅馆违反地契或大厦公契，应由相关政府部门或大厦业主行使其法定权力，采取执行契约行动。

法例相关条文

2.3 《旅馆业条例》第 8(3)条订明，旅馆业监督（即民政事务局局长；牌照处获授权执行其有关职能）有权以其认为有以下情况为由，拒绝就有关旅馆发出牌照：

- (a) 将会用作旅馆的处所，因为关乎 -
 - (i) 地点、出入方法、设计、建造、大小、设备或建筑物种类；或
 - (ii) 在《消防条例》下对生命及财产的保障的理由，不适合用作旅馆；
- (b) 该等处所不符合《建筑物条例》所列的关于设计、结构、防火、健康、卫生及安全的规定；或

(c) 旅馆的经营、开设、管理及其他方式的控制，将不会在获发牌照的人的持续亲自监督下进行。

2.4 《旅馆业条例》第 8(4)条订明，旅馆业监督如拒绝发出牌照，必须向申请人发出书面命令，说明是根据上段哪一项理由拒绝发出牌照。

发牌不考虑的因素

2.5 民政总署表示，由于《旅馆业条例》并无赋予该署权力，以该条例第 8(3)条以外的理由拒绝旅馆牌照申请（**第 2.4 段**），故该署不会因为经营旅馆违反地契或大厦公契条款，又或因为申请遭公众反对而拒绝发牌。

2.6 该署并指出，大厦公契是大厦各业主、物业管理人和发展商所签订的私人契约，各方均可根据公契赋予的权力，向违反公契条文的一方采取适当的行动。不同的大厦公契内容也有所不同；大厦公契内有否对经营旅馆施加限制的条款，涉及私人契约的诠释问题，该署无权干预。

2.7 虽则如此，牌照处所发出的旅馆牌照，并不会免除任何由政府所批出的地契、租约或任何其他牌照内所载的任何条件，亦不会影响或改变旅馆所在楼宇的大厦公契或其他私人契约的条文。牌照处已清楚提醒持牌人：如在有关处所经营旅馆违反相关契约内所载的条款及条件，后果自负。

发牌程序

2.8 在接获牌照申请后，牌照处会派出由屋宇署及消防处借调该处的专业人员，进行实地视察及勘查楼宇结构及消防安全。牌照处或会要求申请人进行所须的改善工程。牌照处会参照《建筑物条例》关于逃生途径的规定，以及经屋宇署批准的图则，在发牌条件中订明该旅馆可入住人数的最高限额，以确保预期占用大厦的总人数不会因为该旅馆的开设而超越核准图则上所订的最高数目。

2.9 在处理续牌申请时，牌照处同样会派员实地视察，在确保有关处所仍然符合安全标准后，才会批准续牌。

统计数字

2.10 二〇一一至一三年期间，持牌旅馆及新签发牌照的数目如下

:

	2011年	2012年	2013年
持牌旅馆数目	1,400	1,493	1,600
新签发牌照数目	64	125	145

对付无牌旅馆的措施

巡查及调查

2.11 为加强打击无牌旅馆，牌照处执法分组于二〇一一年起由具执法经验的消防处人员组成，并增加人手和聘用具执法经验的前线人员。当发现涉嫌无牌经营旅馆的活动或接获举报时，牌照处会派员巡查。经调查后，如有足够证据证明有关处所涉及无牌经营旅馆，便会提出检控。此外，牌照处亦会重点加强巡查火警风险较高的大厦。

2.12 鉴于近年有无牌旅馆为掩人耳目而只透过互联网进行宣传 and 交易，牌照处已成立专责网络执法小队，浏览互联网网页、讨论区、博客专栏等，一方面搜寻怀疑无牌旅馆的信息和情报，另一方面呼吁旅客选择入住持牌旅馆。

2.13 民政总署表示，牌照处人员若经多次尝试仍未能进入涉嫌经营无牌旅馆的处所视察，便会发信要求业主及旅馆经营者合作，安排该处人员进入该处所进行调查。

刑罚及统计数字

2.14 无牌经营旅馆属刑事罪行，一经定罪，最高可被罚款 200,000 元及监禁两年，并可在罪行持续期间每天另加罚款 20,000 元。

2.15 二〇一一至一三年期间，对无牌经营旅馆的执法行动的资料如下：

		2011 年	2012 年	2013 年
(1)	有关无牌旅馆的投诉数目	696	1,418	1,225
(2)	巡查无牌旅馆的次数	3,125	6,791	9,889
(3)	对无牌旅馆的检控宗数	53	128	171
(4)	定罪宗数	39	110	161
(5)	最高罚款	20,000 元	50,000 元	20,000 元
(6)	最长监禁刑期	三个月	两个月	两个月

2.16 对于检控数字虽有增长但仍属偏低（**第 2.15 段第(3)项**），民政总署解释：无牌经营旅馆属刑事罪行，可被判监禁及留有案底，故法庭对证据的要求十分严谨，裁定罪成的举证准则是要求无合理疑点。因此，牌照处必须确证有关处所提供收费的短期住宿，才能提出检控。虽然该处人员在巡查中往往发现到「间接证据」（*circumstantial evidence*），例如处所被分间成多间房间、由旅客所提供以日租方式租住的收据，但曾入住的旅客往往拒绝提供证人口供或不愿意回港出庭担任证人。律政司的意见指，单凭上述「间接证据」并不足以确证当日有人在该处所无牌经营旅馆，因此不建议提出检控。

2.17 该署补充，在二〇一一至一三年期间，被裁定无牌经营旅馆罪成的所有个案（**第 2.15 段第(4)项**），牌照处的执法人员均是透过以乔装顾客方式成功搜证以作出检控。

本署实地视察所得

2.18 根据本署职员实地视察所见（**第 1.10 段**），持牌旅馆经营者涉嫌在大厦内其他单位开设无牌旅馆（俗称「影子宾馆」）的情况颇为普遍。本署职员目睹持牌旅馆的当值职员肆无忌惮地引领旅客参观该些「影子宾馆」。该些单位被分间成多间房间，而通往各房间的唯一走廊颇为狭窄。根据牌照处网页所载的持牌旅馆名单，该些其他单位并非持牌旅馆。

公众对于现行规管制度的意见

2.19 从「主动调查」期间所收集到的公众意见（**第 1.8 段**），以及报章的相关报道，本署留意到，大厦居民和旅馆经营者所持的意

见主要如下。

大厦居民 / 业主立案法团的意见

2.20 居于有单位被用作旅馆的大厦之居民认为，近年愈来愈多单位被改建成旅馆，对他们的日常生活造成影响，例如：

- 垃圾数量增加，影响环境卫生，各业主并须负担额外清洁费用；
- 大厦居民与旅馆顾客经常因升降机的使用问题发生争执；
- 升降机负荷过度以致须经常维修，维修费用却由全部业主分担；
- 水电供应，以及排污渠的负荷亦受影响；
- 大厦经常有陌生人出入，容易引致治安问题。

2.21 对于民政总署表示大厦业主可自行透过法律行动处理经营旅馆违反大厦公契的问题（**第 2.6 及 2.7 段**），居民认为该署的说法不负责任。他们批评政府明知在某些大厦经营旅馆可能违反公契条款，但仍一方面发牌，另一方面却要业主承担诉讼费用，等同政府制造矛盾，然后将问题抛给市民处理。

2.22 总括而言，大厦居民认为民政总署在审批旅馆牌照申请时应考虑经营旅馆会否违反大厦公契，并应就每宗申请咨询居民。

旅馆经营者的意见

2.23 另一方面，旅馆经营者认为现行的发牌制度已足够保障入住持牌旅馆的旅客和大厦居民的安全，政府只须着力打击无牌旅馆便可。至于大厦公契和居民的意见，旅馆经营者认为不应纳入为发牌条件：旅馆与其他于有民居的大厦内经营之行业，例如咖啡店、发廊和补习社并无分别，对大厦居民或多或少都会带来影响。政府若只针对旅馆业加设额外发牌关卡，是对旅馆经营者不公。

经营旅馆违反地契条款的问题

2.24 就在某类处所经营旅馆会否违反地契条款的土地用途限制之问题，地政总署告知本署，若地契订明土地只可作「私人住宅用途」或「工业用途」，在有关处所经营旅馆一般来说可视为违反地

契条款。

2.25 地政总署并指出，若收到因经营旅馆而违反地契条款的投诉 / 转介个案，该署会作出调查。若确定有违反地契条款的情况，在按需要征询法律意见后，该署会采取适当的执行地契条款行动。该署可先对违规者发出警告信，并把警告信登记于土地注册处；若警告无效，该署可考虑收回有关处所。

2.26 根据地政总署所提供的资料，在二〇一一至一三年期间，该署共接获 12 宗相关的投诉 / 转介个案。该署经调查后确定全部均没有违反地契条款。

3

当局的咨询文件

3.1 在本署公布展开是项主动调查后，民政总署因应社会各界对现行规管旅馆业的制度之关注，于二〇一四年七月四日就《旅馆业条例》的检讨展开公众咨询（第 1.11 段）。在其咨询文件，该署提出了多项改善建议，主要分两方面：

- (1) 优化发牌制度；
- (2) 提升执法取缔无牌旅馆。

优化发牌制度

3.2 在发牌制度方面，民政总署提出了包括以下两项修订《旅馆业条例》的建议：

- (1) 容许该署在审批旅馆牌照申请时可基于大厦公契条文明确禁止经营旅馆而拒绝发牌 / 续牌或撤销牌照；
- (2) 容许该署在发牌过程中进行地区咨询，以考虑居民的意见。

提升执法取缔无牌旅馆

3.3 在取缔无牌旅馆方面，民政总署提出了包括以下三项修订《旅馆业条例》的建议：

- (1) 在条例加入可采纳「间接证据」的「推定」条文，以降低牌照处的举证门坎，令该处可较易对无牌旅馆的拥有人和经营者提出检控；
- (2) 订定条文让牌照处可向法庭申请令状，以便该处职员进入，以及在有需要时可强行进入怀疑无牌旅馆视察；
- (3) 提高无牌经营旅馆的最高刑罚至罚款 500,000 元及监

禁 3 年，希望法庭会相应判处较现时为高的刑罚。

4

本署的评论及建议

本署的评论

4.1 基于第 2 章所述的调查所得，本署对于现行的旅馆发牌制度及对付无牌旅馆的措施有以下评论。

旅馆发牌制度

4.2 鉴于《旅馆业条例》的立法原意（**第 2.2 段**），以及该条例相关条文的内容（**第 2.3 及 2.4 段**），本署认为，民政总署目前在审批旅馆牌照申请时，只按条例所赋予的权力考虑楼宇结构及消防安全等因素，而不考虑地契或大厦公契的条款，在这个层面来说，是依法办事；而从行政角度而言，不算失当。

4.3 不过，近年旅馆数目因应旅客的需求不断增加，住在有旅馆的大厦之居民感到日常生活受到影响（**第 2.20 段**），是可以理解的。居民期望政府对旅馆业的规管，显然已不单限于安全层面，而是同时关乎他们的日常生活。现行发牌制度没有顾及的大厦公契及居民意见，是当局必须正视的问题。本署认为，民政总署作为专责规管旅馆业的部门，早应就上述问题积极进行检讨，提出改善方案甚或修例，以响应市民的要求。

4.4 民政总署终于就《旅馆业条例》的检讨展开了公众咨询，并在咨询文件中建议在审批旅馆牌照申请时可考虑大厦公契内明确的限制性条文（**第 3.2(1)段**）（「建议(1)」）及居民的意见（**第 3.2(2)段**）（「建议(2)」）。

4.5 本署支持建议(1)，因为此举可免却在旅馆牌照发出后大厦业主须自行向旅馆经营者提出诉讼的麻烦及费用（**第 2.21 段**）。

4.6 至于建议(2)，本署认为原则上亦值得支持。然而，本署亦理解业界忧虑加添发牌条件对其行业的影响，故本署认为日后落实此建议的细节需要斟酌：例如对于已完全符合法例要求（包括在修例后可能会增添须符合大厦公契甚至地契条款（**第 4.7 段**）的规定）之旅馆牌照申请，民政总署在进行地区咨询以收集及考虑居民对该些申请的意见时，须审慎行事，就如何衡量居民所提出的反对意见是否理据充分，应制订一套具体和合理的准则，以确保该些申请获

得公平公正的审批。

4.7 民政总署没有在咨询文件建议该署可基于地契限制土地用途的条款拒绝发牌 / 续牌或撤销牌照。该署表示，因鲜有违反地契条款的个案，故无须作出如此建议。虽然地政总署的数据显示在二〇一一至一三年两年间没有一宗个案被确证违反地契条款（**第 2.26 段**），但难保他日会有违反地契条款的个案出现。故此，本署认为，当局应认真考虑藉此修订《旅馆业条例》的契机防患于未然，及早制止违反地契条款的情况出现。

4.8 本署了解，地政总署须处理涉及多方面的土地行政工作，部分个案颇为复杂。因此，该署采取执行地契条款行动，可能需时颇长。若民政总署能于审批旅馆牌照申请时及早咨询地政总署，以堵截违反地契条款的情况，大厦居民日后便无须就该些违规情况向地政总署作出投诉，更无须等候地政总署采取执行地契条款行动。

对付无牌旅馆的措施

4.9 尽管牌照处于过去数年已加强人手，增添巡查和调查，以对付如雨后春笋的无牌旅馆（**第 2.11 及 2.12 段**），但从一直严重偏低的检控率可见（**第 2.15 段第(3)项**），该处的执法行动实为事倍功半。主要原因如下：

- (1) 目前当局不能单凭「间接证据」提出检控（**第 2.16 段**）；
- (2) 遇上业主及旅馆经营者不合作时，牌照处便难以进入处所调查（**第 2.13 段**）；
- (3) 刑罚太低（**第 2.14 及 2.15 段**）；
- (4) 有增加乔装搜证行动的需要（**第 2.17 段**）。

4.10 本署认为，民政总署有见上述不理想的情况，早应谋求改变执法策略（例如调拨资源，增加以乔装顾客方式搜证），以提升执法成效。事实上，在过往，本署于调查投诉个案时，已有提示该署须采取新的策略，以对付无牌旅馆层出不穷的伎俩。该署在最近发出的咨询文件针对性地提出了多项改善建议，包括加设可采纳「间接证据」的「推定条文」、可向法庭申请进入处所令状，以及提高刑罚（**第 3.3 段**）。相信该些建议将有助提升该署的执法成效。既然民政总署亦承认乔装调查所取得的证据可获法庭接纳（**第 2.17 段**），本署认为，牌照处须进一步增加乔装调查行动的次数及力度，

以搜集有力证据。

建议

4.11 综合上文所述，本署大致上支持民政总署在咨询文件所提出的改善建议。不过，申诉专员敦促该署：

- (1) 若决定在发牌过程中进行地区咨询，须就如何衡量居民反对意见的理据，制订具体和合理的评审准则（第 4.6 段）；
- (2) 考虑将必须符合地契条款纳入为发牌条件（第 4.7 及 4.8 段）。

4.12 本署关注，民政总署所建议的法例修订需时。因此，申诉专员亦敦促民政总署在此过渡时期：

- (3) 进一步优化牌照处调查无牌旅馆的做法，多以成功检控比率较高的乔装顾客方式搜证，以提升执法成效（第 4.10 段）。

鸣谢

4.13 本署进行调查期间，获民政总署通力合作，而地政总署亦有提供协助。申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/354

二〇一四年八月

有关食物环境卫生署 配售新骨灰坛位安排失当的投诉 调查报告摘要

投诉内容

二〇一四年五月，一名市民向本署投诉，指称食物环境卫生署（「食环署」）配售龕位的安排不当，以致他迟迟未获分配龕位。

2. 事缘该名市民于二〇一二年九月为先人向食环署申请「和合石桥头路灵灰安置所第五期」（「和合石」）及「钻石山灵灰安置所扩建部分」（「钻石山」）的新骨灰坛位。然而，他在首两阶段抽签皆没抽中，而食环署不设「候补制度」，以致他须待第三阶段再抽签。

本署调查所得

本港骨灰坛位的供求状况

3. 根据政府的统计数字，未来五年（即二〇一四至二〇一八年）本港死亡人数预计为 233,600 人（平均每年约 46,720 人），火化宗数则约为 215,875 宗（平均每年约 43,175 宗）。根据过往经验，市民对政府（食环署）及华人永远坟场管理委员会^註（「华永」）所提供的龕位之需求约占火化宗数的 40%。按此计算，未来五年市民对食环署及「华永」的龕位之需求约为 86,350 个（平均每年约 17,270 个）。

4. 目前，食环署的八个公众骨灰坛场共有约 213,300 个龕位，大部分已经配售。截至二〇一四年七月，只有约 24,000 个「和合石」及「钻石山」龕位仍在配售中。「华永」现时管理四个坟场连骨灰坛场，提供约 224,800 个龕位，除少量可重用外，已经全数配售。宗教团体营办的坟场，合共提供约 126,700 个龕位。截至二〇一三年十一月，共有 28,400 个龕位仍在配售中。至于其他私营机

^註「华人永远坟场管理委员会」是根据《华人永远坟场条例》（第 1112 章）所成立的法定非牟利机构，主要为香港华裔永久性居民提供各类墓地及龕位。

构所提供的龕位，政府并无统计数字。

龕位的配售安排

5. 「和合石」和「钻石山」的新龕位俱于二〇一二年落成，共有 45,250 个骨灰坛位，其中 43,710 个位于「和合石」，1,540 个位于「钻石山」。同年九月，食环署开始分三个阶段配售该些龕位。「和合石」和「钻石山」的龕位是一并配售的，即申请人不能在申请表上拣选其中一个龕场的龕位。

6. 食环署采用计算机抽签方式配售龕位。该署会按抽签的次序邀请中签者拣选及认购龕位。在首两阶段，该署不设「候补制度」：无人认购的龕位会全数拨入第三阶段再作配售。

7. 各阶段配售龕位的详情，见附录。

8. 在审研投诉人及食环署所提供的资料后，本署发现该署配售龕位的安排，有以下不妥善的地方。

分阶段推售，以致大量龕位长期丢空

9. 食环署将四万多个早已落成的龕位分三年逐批推出配售，每天只约处理 110 宗申请。该署解释，分阶段推售龕位，是基于以下理由：

(1) 确保未来数年均持续及稳定的龕位供应，以及照顾在每个阶段期内去世的人士之需要；

(2) 首阶段以「试行」性质推出较少量的龕位配售，以减低操作失误的风险，以及有利职员积累经验和提升工作效率。

10. 食环署若先小规模「试行」，以减低风险和积累经验，本署可以理解。

11. 然而，该署所采用的抽签配售方式，根本上并非如该署所声称能够照顾到在每个阶段期内有亲人去世的人士的需要，因在有关阶段期内去世的人士的家人未必会有幸中签。

12. 最不合理的是，该署分三年逐批推售龕位，令大量龕位长期丢空：逾 24,000 个龕位要待第三阶段才配售，由其落成至开始正式配售竟空置达两年！该署声称「未来数年均有持续及稳定的龕位供应」，但其实 45,000 多个龕位早已落成，该署只是分批出售，制造假象。该署没有尽快推出已落成的龕位，不但无视公众急切的需求，在本质上亦有违政府尽快增加龕位供应的政策目标。

13. 此外，该署每天处理的申请宗数（110 宗），亦明显过少。

市民屡抽不中，无了期地等待

14. 食环署以计算机抽签方式配售新龕位，乃按廉政公署的建议，目的是符合防贪及公平的原则，本署同意抽签是公平的方式。

15. 然而，以抽签方式随机配售龕位，有可能令屡抽不中的申请人须无了期地等待。在龕位供不应求下，先人去世多年而骨灰仍未获安置，市民所受的困扰可想而知；惟向私营骨灰坛场购买龕位，却又往往须面对龕场可能违法的问题和风险。因此，食环署必须正视龕位申请人屡抽不中的问题。

16. 本署认为，公营龕位是政府向普罗市民提供的基本服务。一如公共房屋或医疗服务，配售龕位若采用轮候（先登记，先获分配）方式，会较合情合理。只要该署有周详的安排，本署不见得轮候方式会造成贪污漏洞。即使往后该署仍保留抽签方式，该署亦应加以优化，例如给予屡抽不中的人士优先机会，尽可能避免市民须无了期等待运气来临。

不设「候补制度」，以致未有实时处理剩余龕位

17. 根据食环署的统计，在这次配售过程，首两阶段共有 5,607 名中签者放弃认购龕位，占该两阶段可供配售龕位约 20%。

18. 放弃认购龕位的人，实在不少。本署认为，如此情况，应该可以预见。首先，食环署的配售需时，部分申请人难免会在等候期间选择购买其他私营坟场或机构提供的龕位。其次，该署将「和合石」和「钻石山」一并配售，部分只欲认购市区龕位的人士如在中签后发现「钻石山」龕位已售罄，便可能放弃认购「和

合石」龔位。

19. 「候補制度」雖會令首兩階段的配售期延長，但亦可縮短第三階段的工序和時間。若擔心時間上難以控制，該署大可为候補的名額設限。重要的是，「候補名單」可尽早滿足申請人對龔位的需求和期望，減少每階段的空置龔位，避免浪費資源。因此，本署認為，設立「候補名單」比不設「候補名單」更可取。食環署不應以行政方便為由，影響公眾利益。

總結

20. 總言之，申訴專員認為，食環署是次配售龔位的安排有欠周全，**這宗投訴成立。**

建議

21. 隨著人口增加及老化，可預計的是，公眾對龔位的需求只會不斷增加。有鑒于此，申訴專員敦促食環署循下述方向，從速檢討其配售安排，冀能有效率及有秩序地向公眾提供龔位：

- (1) 考慮以輪候方式配售龔位，並採取積極措施以解決申請人久候多時而未能為先人覓得龔位的問題；
- (2) 縱使保留抽籤方式，亦須優化有關安排，例如給予屢抽不中的人士優先機會，以及設立「候補制度」，務求盡快將已落成的龔位全部推出配售；
- (3) 研究如何進一步加快配售龔位的工序。

申訴專員公署

二〇一四年十月

食环署各阶段配售龕位的数字及时序

	第一阶段	第二阶段	第三阶段
供配售龕位的数目 (包括「和合石」 及「钻石山」)	10,742	15,562	24,474 (包括在首两阶段中签 者放弃认购的龕位)
合格的申请宗数	24,267	28,038 (包括首阶段未获成 功配售龕位的申请者)	31,342 (包括第二阶段未获成 功配售龕位的申请者)
中签 但放弃认购的宗数 (占配售总数)	1,765 (16%)	3,842 (25%)	不适用
接受申请日期	2012年9月3日	2013年6月18日	2014年6月24日
完成配售日期	2013年5月8日	2014年5月14日	2015年底
历时	8个月	11个月	18个月

调查报告摘要
水务署及地政总署
拒绝接收及维修政府道路范围内的水务设施

投诉内容

一个私人屋苑的业主立案法团（「投诉人」）向本署投诉水务署及地政总署。投诉人指，屋苑内有五条政府街道（「事涉街道」），路上各类设施，包括道路、路牌、街灯、排污渠、路面指示等，均已由相关政府部门负责管理、保养及维修。然而，上述两个部门却推说并未接收该些街道范围内的供水设施及消防龙头，拒绝维修及保养，把责任推向投诉人，个案前后拖延十六年。

本署调查所得

背景

2. 根据地政指引，分区地政处在屋宇署收到「入住许可证」申请时，会同步处理签发「满意纸」的程序。屋宇署会通知各相关政府部门，检视业权人是否已履行地契条款内由该些部门所订立的要求和责任，并直接将结果告知地政处。地政处在得到该些部门确认业权人已按地契条款符合其要求时，才会签发「满意纸」。这个签发「满意纸」的程序至今已实行逾 30 年。就本个案而言，根据地契的特别条款，业权人须在指定期限内，把地契图则内标示的区域平整（平整后成为事涉街道）及交回政府接管。当政府发出「满意纸」时，事涉街道即被视作由政府接管。

3. 事涉屋苑共分三期发展，并先后于一九八六、一九九二及一九九七年获地政总署发出「满意纸」。政府在一九九七年八月接管了事涉街道，负责管理及维修。水务署于同年九月与分区地政处商讨安排预备接收事涉街道范围内的水务设施（包括地底水管和消防龙头）。

水务署处理个案的经过及其立场

4. 投诉人曾应水务署的要求，在一九九七年十月提交了一份

图则。水务署在一九九七至二〇〇四年期间，多次透过分区地政处向投诉人表示其提交的竣工图则难以阅读，要求再提交一份能清楚显示水管路线及配件位置的图则，并声明在未接获有关图则前，不会接收相关水务设施。而且，该署并没有要求发展商为政府敷设水管。因此，这些由发展商敷设的水管，不可视为公共供水设施及假设该署会接收有关的水管。二〇一〇年，投诉人开始直接与水务署书信来往，惟水务署上述立场不变，并指投诉人有责任保养及维修相关水务设施。

5. 水务署指，操作及维修水务设施需要准确的竣工数据，例如水管的位置、物料、深度及水掣位置等，水务署透过分区地政处要求投诉人提交包括以上资料的竣工图则，是根据政府「土木工程项目管理手册」就交收竣工工程所订定的指引及行业常规而作出的。水务署曾建议投诉人聘用持牌水喉匠找出有关地下水管的确实位置。由于水务署并未接收相关的水务设施，投诉人仍是设施拥有人及有管理、保养及维修的责任。

6. 从工程专业的角度而言，竣工图则对水管的管理及维修十分重要，而提交该等图则，除符合政府「土木工程项目管理手册」有关交收工务工程所订定的指引外，亦是工程专业负责承建的一方，将已完成的工程交付负责维修的一方时所需的正常安排。水务署认为，这是为确保日后能妥善维修有关设施，是对维修部门负责任的做法。

7. 水务署指，在响应上述有关「入住许可证」申请的咨询时，有关批地条款内没有提及政府需要接收水管，因此该署当时无表示有关地段的发展不符合要求，亦没有要求发展商提交水务设施竣工图则。虽然如此，水务署鉴于这宗个案的情况特殊，在本署介入后，已主动于二〇一三年十二月十二日与投诉人会面，着手制定相关竣工图则，以期尽早解决问题。水务署并承诺待有关竣工图则制定完成后，会再与投诉人商讨接收水管的安排。在此期间，如有需要，水务署会因应投诉人的要求，代为维修相关的水务设施。事实上，水务署已先后于二〇一三年十二月三十日及二〇一四年一月十六日分别为投诉人维修一条渗漏的水管及更换闸掣井盖。

地政总署处理个案的经过及其立场

8. 分区地政处就屋苑三期发出「满意纸」前，已咨询包括水务署在内的各相关政府部门，并获确认发展符合要求。该处分别于一九八六、一九九二及一九九七年发出「满意纸」。因此，事涉街道（包括地下的水务设施）已先后由政府接管。根据记录，在该署发出每一期的「满意纸」前，水务署均有确认发展符合要求。

9. 根据地契条款，自签发「满意纸」日期起，事涉街道即由相关部门接管及负责维修。投诉人于一九九七年十月透过分区地政处向水务署递交有关地下供水喉管的平面图，分区地政处在转交平面图的便笺内已向水务署指出，该屋苑已获发「满意纸」，在法律上，事涉街道已由政府接管，因此水务署须接收相关水务设施。

10. 由于水务署因投诉人提交的图则不清晰而不同意接收相关水务设施，分区地政处遂应水务署的要求跟进，把该署的要求转告投诉人，并曾多次致函投诉人，重申水务署的立场，指如投诉人未能提交所需图则，便仍负有保养相关水务设施的责任。

11. 地政总署表示，由于保养及维修水务设施的工作不属地政总署的工作范畴，该署没有相关的技术及资源处理水务工程，故只能要求投诉人响应水务署的要求，提供所需图则，以便水务署考虑接收。地政总署正就签发「满意纸」及接收水务设施的程序，与水务署进行磋商，寻求可改善的地方，以避免同类事件再发生。

本署的评论

水务署

12. 本署认为，假如水务署于上文第 4 段的说法成立（即事涉水管不可视为公共供水设施而假设该署会接收），该署在回复分区地政处时，便应明确表示不会接收相关水务设施，而不是只提出要求投诉人提交竣工图则。况且，分区地政处于一九九七年十月致水务署的函件中已指出，由于在发出「满意纸」前水务署已确认有关条款，水务署理应按既定指引接收有关水管。然而，当时水务署没有实时澄清，而只是重申要求提供竣工图则的立场，这难免给予市民有「卸膊」的感觉，亦显示该署在此方面根本未有深入去找出问题所在。再者，所有五条事涉街道已为相关政府部

门接收，只有水务署以「未有设施的竣工图则」为因而坚拒接收，这既不符合指引，在情理角度而言，处理程序也不妥善。

13. 由于水务署一直抱着事不关己的态度，一再错过向该屋苑的发展商索取相关竣工图则的机会。直至一九九七年，该署突然知悉要接收有关设施，竟转而向并不持有相关图则的小业主索取，甚至要求小业主自行聘请专业人士为水管分布进行勘察，徒添小业主的负担，却对解决问题丝毫无助。事件虽然拖延久远，但似乎一直没有引起水务署高层关注。虽然水务署向本署表示，负责个案的工程师及高级工程师曾请示上级，惟未能提交相关记录，本署对此说法存疑。况且，这宗个案已拖延多年，投诉人对水务署的不满，确有根据。

地政总署

14. 地政总署于一九九七年十月向水务署转交投诉人提供的图则时，的确指出了既已发出「满意纸」，事涉街道已由政府接管。然而，地政总署未能坚持这一看法，当水务署拒绝接收街道下的水管时，地政总署不但没有与该署商讨，谋求解决分歧，反而把问题转给投诉人。即使投诉人表示不能接受时，地政总署仍只是向投诉人重申水务署的错误观点。

结论

15. 这宗个案前后拖延 16 年，若非投诉人向本署投诉，未知要拖延多久。投诉人抱怨水务署把维修保养有关水务设施的责任推给投诉人，并非无理。因此，就水务署而言，申诉专员认为这宗投诉**成立**。

16. 地政总署原本立场正确，但在水务署否认责任时未能坚持，反而代水务署向投诉人传达要求，乃属不当。因此，就地政总署而言，申诉专员认为这宗投诉**部分成立**。

建议

17. 申诉专员向两个部门提出以下建议：

水务署

- (一) 应立即全面接收事涉范围的水务及消防设施，并考虑向原发展商索取竣工图则；如有需要，应安排专业人员勘察以制定竣工图则。
- (二) 应就涉及接收发展商兴建的水务及消防设施事宜订定指引，清楚订明处理程序和流程，包括从接获地政总署有关签发「满意纸」的咨询时开始，直至正式接收设施期间应采取的行动和措施，以及何时及在何种情况下必须把个案提升至更高级别的人员处理。

地政总署

- (三) 检讨签发「满意纸」前的咨询安排，并与水务署及其他相关部门商讨，以清楚确立所有相关部门的权责；如有需要，应发出适当指引，以避免同类事件再发生。

申诉专员公署

二〇一四年十月