

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見，未有顧及受影響人士的訴求。

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見，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。

調查報告摘要

食物環境衛生署配售骨灰龕位的安排

申訴專員最近完成調查一宗關於食物環境衛生署（「食環署」）配售骨灰龕位的投訴。一名市民於二〇一二年向食環署申請認購新建成的骨灰龕位，惟在既定的抽籤方式及不設「候補制度」的配售安排下，他一直未抽中，只能繼續等候運氣來臨。

本署調查顯示，食環署將早已落成在和合石及鑽石山的龕位分三年逐批配售，無視公眾對龕位急切的需求，亦有違政府盡快增加供應龕位的政策目標。此外，該署以隨機抽籤方式配售龕位，令部分申請人因屢抽不獲而無了期地等待。本署認為，公營龕位乃政府向市民提供的基本服務，一如公共房屋或醫療服務。該署若採用「先登記，先獲分配」的輪候方式配售龕位，會較合情合理。



申訴專員認為，食環署在部署配售龕位的安排實有欠周全；不應以行政方便為由，影響公眾利益。該署應從速全面檢討其配售龕位的安排，並考慮日後以輪候方式配售龕位，務求盡快和有秩序地把所有已落成的龕位予以配售。即使往後仍保留抽籤方式，該署也應加以優化，例如給予屢抽不獲的人士優先機會，以及設立「候補制度」，將中籤者放棄認購的龕位即時推售，以免浪費資源。

調查報告摘要載於**附件二**。

調查報告摘要
水務署及地政總署
拒絕接收及維修政府道路範圍內的水務設施



申訴專員已完成調查一宗有關水務署及地政總署的投訴：某私人屋苑內的五條政府街道，路上各類設施，包括道路、路牌、街燈、排污渠、路面指示等，均已由相關政府部門負責管理、保養及維修。然而，上述兩部門卻推說並未接收該五條街道範圍內的水務設施及消防龍頭，拒絕維修及保養，把責任推向投訴人，並不合理。

本署的調查發現投訴有理，水務署及地政總署行政確有不當，令事件拖延了 16 年。

本署就改善機制提出多項建議，兩部門均已表示接納。

調查報告摘要載於**附件三**。

查詢



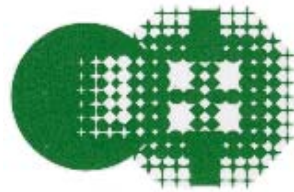
如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

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



香港申訴專員公署

目錄

| 章節 | 段落 |
|---------------|-------------|
| 1 引言 | |
| 背景 | 1.1 – 1.4 |
| 調查過程及範圍 | 1.5 – 1.12 |
| 2 調查所得 | |
| 旅館發牌制度 | 2.1 – 2.10 |
| 對付無牌旅館的措施 | 2.11 – 2.18 |
| 公眾對於現行規管制度的意見 | 2.19 – 2.23 |
| 經營旅館違反地契條款的問題 | 2.24 – 2.26 |
| 3 當局的諮詢文件 | 3.1 |
| 優化發牌制度 | 3.2 |
| 提升執法取締無牌旅館 | 3.3 |
| 4 本署的評論及建議 | |
| 本署的評論 | 4.1 – 4.10 |
| 建議 | 4.11 – 4.12 |
| 鳴謝 | 4.13 |

背景

1.1 在香港，旅館業的規管是由民政事務總署（「民政總署」）轄下的牌照事務處（「牌照處」）負責。根據《旅館業條例》，牌照處在處理旅館牌照申請時，會就擬開設旅館的處所之消防安全及樓宇結構進行審核；如有旅館涉嫌違規或無牌經營，牌照處在取得足夠證據時會提出檢控。

1.2 本署不時接獲市民投訴。他們指稱，牌照處濫發旅館牌照，未有考慮旅館設在有民居的大廈可能會對大廈居民造成滋擾，甚至危險。部分投訴人更指稱，在其大廈經營旅館實違反大廈公契的規定，但牌照處卻仍然發出牌照。

1.3 此外，亦有投訴人指摘牌照處執法不力，未能有效打擊無牌經營的旅館，以致無牌旅館到處林立，其中可能涉及消防安全及樓宇結構問題。

1.4 二〇一三年十二月，北角五洲大廈發生火警，釀成一死二十多人受傷，當中包括入住該大廈內旅館之旅客。事件揭露了，在該大廈內，除持牌旅館外，亦有為數不少的無牌旅館。因此，公眾高度關注政府有否妥善規管旅館業。

調查過程及範圍

1.5 有見及此，本署於二〇一四年一月展開「主動調查審研」（即初步查訊），以評估有否需要作出正式「主動調查」，探究現行規管旅館業的制度及程序之不足。

1.6 在「主動調查審研」階段，本署研究了《旅館業條例》、政府有關旅館及其他行業的牌照申請的指引，以及相關的傳媒報道。本署亦有直接向民政總署索取資料。

1.7 經審研上述資料後，本署認為有需要就以下兩方面進行更深入的調查：

- (1) 現行的旅館發牌制度是否足以保障入住者及公眾的安全及權益；
- (2) 當局打擊無牌旅館的制度及措施是否有效。

1.8 申訴專員遂於二〇一四年六月五日根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條對民政總署展開正式「主動調查」，以索取進一步資料。同月十二日，本署就是項主動調查發出新聞公報，並邀請各界人士就有關課題提供意見及資料。

1.9 鑑於據報有些旅館除違反大廈公契外，亦涉嫌違反土地契約的土地用途規定，本署亦向負責執行地契條款的地政總署作出查詢。

1.10 為深入了解有牌及無牌旅館的營運情況，本署更派員到旅館業特別蓬勃的地區（包括銅鑼灣、北角、尖沙咀及旺角），進行實地視察。

1.11 七月四日，民政總署就《旅館業條例》的檢討展開公眾諮詢。就其在諮詢文件中所提出的建議，本署於同月十日與該署舉行會議，交換意見。

1.12 七月二十五日，本署將調查報告的初稿全文及相關部分分別送交民政總署和地政總署，請兩署置評。經考慮他們的意見後，本署於八月十四日完成這份報告。

2

調查所得

旅館發牌制度

發牌制度的來由

2.1 一九八八年，尖沙咀重慶大廈一家旅館發生火警，導致一名旅客死亡，事件引起公眾廣泛關注。事後，政府決定透過立法訂立發牌制度，規管旅館業。《旅館業條例》於一九九一年六月成為法例。

2.2 在草擬《旅館業條例》時，政府諮詢了持份者及當時的立法局。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過發牌制度，確保用作旅館的處所在**樓宇結構**和**消防安全**方面達到指定標準，以保障入住者及公眾安全；
- (2) 發牌條件並**沒有**規定旅館須符合**地契**或**大廈公契**的條款。如旅館違反地契或大廈公契，應由相關政府部門或大廈業主行使其法定權力，採取執行契約行動。

法例相關條文

2.3 《旅館業條例》第 8(3)條訂明，旅館業監督（即民政事務局局长；牌照處獲授權執行其有關職能）有權以其認為有以下情況為由，拒絕就有關旅館發出牌照：

- (a) 將會用作旅館的處所，因為關乎 -
 - (i) 地點、出入方法、設計、建造、大小、設備或建築物種類；或
 - (ii) 在《消防條例》下對生命及財產的保障的理由，不適合用作旅館；

- (b) 該等處所不符合《建築物條例》所列的關於設計、結構、防火、健康、衛生及安全的規定；或
- (c) 旅館的經營、開設、管理及其他方式的控制，將不會在獲發牌照的人的持續親自監督下進行。

2.4 《旅館業條例》第 8(4)條訂明，旅館業監督如拒絕發出牌照，必須向申請人發出書面命令，說明是根據上段哪一項理由拒絕發出牌照。

發牌不考慮的因素

2.5 民政總署表示，由於《旅館業條例》並無賦予該署權力，以該條例第 8(3)條以外的理由拒絕旅館牌照申請（**第 2.4 段**），故該署不會因為經營旅館違反地契或大廈公契條款，又或因為申請遭公眾反對而拒絕發牌。

2.6 該署並指出，大廈公契是大廈各業主、物業管理人和發展商所簽訂的私人契約，各方均可根據公契賦予的權力，向違反公契條文的一方採取適當的行動。不同的大廈公契內容也有所不同；大廈公契內有否對經營旅館施加限制的條款，涉及私人契約的詮釋問題，該署無權干預。

2.7 雖則如此，牌照處所發出的旅館牌照，並不會免除任何由政府所批出的地契、租約或任何其他牌照內所載的任何條件，亦不會影響或改變旅館所在樓宇的大廈公契或其他私人契約的條文。牌照處已清楚提醒持牌人：如在有關處所經營旅館違反相關契約內所載的條款及條件，後果自負。

發牌程序

2.8 在接獲牌照申請後，牌照處會派出由屋宇署及消防處借調該處的專業人員，進行實地視察及勘查樓宇結構及消防安全。牌照處或會要求申請人進行所須的改善工程。牌照處會參照《建築物條例》關於逃生途徑的規定，以及經屋宇署批准的圖則，在發牌條件中訂明該旅館可入住人數的最高限額，以確保預期佔用大廈的總人數不會因為該旅館的開設而超越核準圖則上所訂的最高數目。

2.9 在處理續牌申請時，牌照處同樣會派員實地視察，在確保有關處所仍然符合安全標準後，才會批准續牌。

統計數字

2.10 二〇一一至一三年期間，持牌旅館及新簽發牌照的數目如下：

| | 2011年 | 2012年 | 2013年 |
|---------|-------|-------|-------|
| 持牌旅館數目 | 1,400 | 1,493 | 1,600 |
| 新簽發牌照數目 | 64 | 125 | 145 |

對付無牌旅館的措施

巡查及調查

2.11 為加強打擊無牌旅館，牌照處執法分組於二〇一一年起由具執法經驗的消防處人員組成，並增加人手和聘用具執法經驗的前線人員。當發現涉嫌無牌經營旅館的活動或接獲舉報時，牌照處會派員巡查。經調查後，如有足夠證據證明有關處所涉及無牌經營旅館，便會提出檢控。此外，牌照處亦會重點加強巡查火警風險較高的大廈。

2.12 鑑於近年有無牌旅館為掩人耳目而只透過互聯網進行宣傳和交易，牌照處已成立專責網絡執法小隊，瀏覽互聯網網頁、討論區、博客專欄等，一方面搜尋懷疑無牌旅館的資訊和情報，另一方面呼籲旅客選擇入住持牌旅館。

2.13 民政總署表示，牌照處人員若經多次嘗試仍未能進入涉嫌經營無牌旅館的處所視察，便會發信要求業主及旅館經營者合作，安排該處人員進入該處所進行調查。

刑罰及統計數字

2.14 無牌經營旅館屬刑事罪行，一經定罪，最高可被罰款 200,000 元及監禁兩年，並可在罪行持續期間每天另加罰款 20,000 元。

2.15 二〇一一至一三年期間，對無牌經營旅館的執法行動的資料如下：

| | | 2011年 | 2012年 | 2013年 |
|-----|-------------|---------|---------|---------|
| (1) | 有關無牌旅館的投訴數目 | 696 | 1,418 | 1,225 |
| (2) | 巡查無牌旅館的次數 | 3,125 | 6,791 | 9,889 |
| (3) | 對無牌旅館的檢控宗數 | 53 | 128 | 171 |
| (4) | 定罪宗數 | 39 | 110 | 161 |
| (5) | 最高罰款 | 20,000元 | 50,000元 | 20,000元 |
| (6) | 最長監禁刑期 | 三個月 | 兩個月 | 兩個月 |

2.16 對於檢控數字雖有增長但仍屬偏低（**第 2.15 段第(3)項**），民政總署解釋：無牌經營旅館屬刑事罪行，可被判監禁及留有案底，故法庭對證據的要求十分嚴謹，裁定罪成的舉證準則是要求無合理疑點。因此，牌照處必須確證有關處所提供收費的短期住宿，才能提出檢控。雖然該處人員在巡查中往往發現到「間接證據」（*circumstantial evidence*），例如處所被分間成多間房間、由旅客所提供以日租方式租住的收據，但曾入住的旅客往往拒絕提供證人口供或不願意回港出庭擔任證人。律政司的意見指，單憑上述「間接證據」並不足以確證當日有人在該處所無牌經營旅館，因此不建議提出檢控。

2.17 該署補充，在二〇一一至一三年期間，被裁定無牌經營旅館罪成的所有個案（**第 2.15 段第(4)項**），牌照處的執法人員均是透過以喬裝顧客方式成功蒐證以作出檢控。

本署實地視察所得

2.18 根據本署職員實地視察所見（**第 1.10 段**），持牌旅館經營者涉嫌在大廈內其他單位開設無牌旅館（俗稱「影子賓館」）的情況頗為普遍。本署職員目睹持牌旅館的當值職員肆無忌憚地引領旅客參觀該些「影子賓館」。該些單位被分間成多間房間，而通往各房間的唯一走廊頗為狹窄。根據牌照處網頁所載的持牌旅館名單，該些其他單位並非持牌旅館。

公眾對於現行規管制度的意見

2.19 從「主動調查」期間所收集到的公眾意見（**第 1.8 段**），以及報章的相關報道，本署留意到，大廈居民和旅館經營者所持的意見主要如下。

大廈居民／業主立案法團的意見

2.20 居於有單位被用作旅館的大廈之居民認為，近年愈來愈多單位被改建成旅館，對他們的日常生活造成影響，例如：

- 垃圾數量增加，影響環境衛生，各業主並須負擔額外清潔費用；
- 大廈居民與旅館顧客經常因升降機的使用問題發生爭執；
- 升降機負荷過度以致須經常維修，維修費用卻由全部業主分擔；
- 水電供應，以及排污渠的負荷亦受影響；
- 大廈經常有陌生人出入，容易引致治安問題。

2.21 對於民政總署表示大廈業主可自行透過法律行動處理經營旅館違反大廈公契的問題（**第 2.6 及 2.7 段**），居民認為該署的說法不負責任。他們批評政府明知在某些大廈經營旅館可能違反公契條款，但仍一方面發牌，另一方面卻要業主承擔訴訟費用，等同政府製造矛盾，然後將問題拋給市民處理。

2.22 總括而言，大廈居民認為民政總署在審批旅館牌照申請時應考慮經營旅館會否違反大廈公契，並應就每宗申請諮詢居民。

旅館經營者的意見

2.23 另一方面，旅館經營者認為現行的發牌制度已足夠保障入住持牌旅館的旅客和大廈居民的安全，政府只須着力打擊無牌旅館便可。至於大廈公契和居民的意見，旅館經營者認為不應納入為發牌條件：旅館與其他於有民居的大廈內經營之行業，例如咖啡店、髮廊和補習社並無分別，對大廈居民或多或少都會帶來影響。政府若只針對旅館業加設額外發牌關卡，是對旅館經營者不公。

經營旅館違反地契條款的問題

2.24 就在某類處所經營旅館會否違反地契條款的土地用途限制之問題，地政總署告知本署，若地契訂明土地只可作「私人住宅用途」或「工業用途」，在有關處所經營旅館一般來說可視作違反地契條款。

2.25 地政總署並指出，若收到因經營旅館而違反地契條款的投訴／轉介個案，該署會作出調查。若確定有違反地契條款的情況，在按需要徵詢法律意見後，該署會採取適當的執行地契條款行動。該署可先對違規者發出警告信，並把警告信登記於土地註冊處；若警告無效，該署可考慮收回有關處所。

2.26 根據地政總署所提供的資料，在二〇一一至一三年期間，該署共接獲 12 宗相關的投訴／轉介個案。該署經調查後確定全部均沒有違反地契條款。

3

當局的諮詢文件

3.1 在本署公布展開是項主動調查後，民政總署因應社會各界對現行規管旅館業的制度之關注，於二〇一四年七月四日就《旅館業條例》的檢討展開公眾諮詢（**第 1.11 段**）。在其諮詢文件，該署提出了多項改善建議，主要分兩方面：

- (1) 優化發牌制度；
- (2) 提升執法取締無牌旅館。

優化發牌制度

3.2 在發牌制度方面，民政總署提出了包括以下兩項修訂《旅館業條例》的建議：

- (1) 容許該署在審批旅館牌照申請時可基於大廈公契條文明確禁止經營旅館而拒絕發牌／續牌或撤銷牌照；
- (2) 容許該署在發牌過程中進行地區諮詢，以考慮居民的意見。

提升執法取締無牌旅館

3.3 在取締無牌旅館方面，民政總署提出了包括以下三項修訂《旅館業條例》的建議：

- (1) 在條例加入可採納「間接證據」的「推定」條文，以降低牌照處的舉證門檻，令該處可較易對無牌旅館的擁有人和經營者提出檢控；
- (2) 訂定條文讓牌照處可向法庭申請令狀，以便該處職員進入，以及在有需要時可強行進入懷疑無牌旅館視察；

- (3) 提高無牌經營旅館的最高刑罰至罰款 500,000 元及監禁 3 年，希望法庭會相應判處較現時為高的刑罰。

4

本署的評論及建議

本署的評論

4.1 基於第 2 章所述的調查所得，本署對於現行的旅館發牌制度及對付無牌旅館的措施有以下評論。

旅館發牌制度

4.2 鑑於《旅館業條例》的立法原意（**第 2.2 段**），以及該條例相關條文的內容（**第 2.3 及 2.4 段**），本署認為，民政總署目前在審批旅館牌照申請時，只按條例所賦予的權力考慮樓宇結構及消防安全等因素，而不考慮地契或大廈公契的條款，在這個層面來說，是依法辦事；而從行政角度而言，不算失當。

4.3 不過，近年旅館數目因應旅客的需求不斷增加，住在有旅館的大廈之居民感到日常生活受到影響（**第 2.20 段**），是可以理解的。居民期望政府對旅館業的規管，顯然已不單限於安全層面，而是同時關乎他們的日常生活。現行發牌制度沒有顧及的大廈公契及居民意見，是當局必須正視的問題。本署認為，民政總署作為專責規管旅館業的部門，早應就上述問題積極進行檢討，提出改善方案甚或修例，以回應市民的訴求。

4.4 民政總署終於就《旅館業條例》的檢討展開了公眾諮詢，並在諮詢文件中建議在審批旅館牌照申請時可考慮大廈公契內明確的限制性條文（**第 3.2(1)段**）（「建議(1)」）及居民的意見（**第 3.2(2)段**）（「建議(2)」）。

4.5 本署支持建議(1)，因為此舉可免卻在旅館牌照發出後大廈業主須自行向旅館經營者提出訴訟的麻煩及費用（**第 2.21 段**）。

4.6 至於建議(2)，本署認為原則上亦值得支持。然而，本署亦理解業界憂慮加添發牌條件對其行業的影響，故本署認為日後落實此建議的細節需要斟酌：例如對於已完全符合法例要求（包括在修

例後可能會增添須符合大廈公契甚至地契條款(第 4.7 段)的規定)之旅館牌照申請,民政總署在進行地區諮詢以收集及考慮居民對該些申請的意見時,須審慎行事,就如何衡量居民所提出的反對意見是否理據充分,應制訂一套具體和合理的準則,以確保該些申請獲得公平公正的審批。

4.7 民政總署沒有在諮詢文件建議該署可基於地契限制土地用途的條款拒絕發牌/續牌或撤銷牌照。該署表示,因鮮有違反地契條款的個案,故無須作出如此建議。雖然地政總署的資料顯示在二〇一一至一三年兩年間沒有一宗個案被確證違反地契條款(第 2.26 段),但難保他日會有違反地契條款的個案出現。故此,本署認為,當局應認真考慮藉此修訂《旅館業條例》的契機防患於未然,及早制止違反地契條款的情況出現。

4.8 本署了解,地政總署須處理涉及多方面的土地行政工作,部分個案頗為複雜。因此,該署採取執行地契條款行動,可能需時頗長。若民政總署能於審批旅館牌照申請時及早諮詢地政總署,以堵截違反地契條款的情況,大廈居民日後便無須就該些違規情況向地政總署作出投訴,更無須等候地政總署採取執行地契條款行動。

對付無牌旅館的措施

4.9 儘管牌照處於過去數年已加強人手,增添巡查和調查,以對付如雨後春筍的無牌旅館(第 2.11 及 2.12 段),但從一直嚴重偏低的檢控率可見(第 2.15 段第(3)項),該處的執法行動實為事倍功半。主要原因如下:

- (1) 目前當局不能單憑「間接證據」提出檢控(第 2.16 段);
- (2) 遇上業主及旅館經營者不合作時,牌照處便難以進入處所調查(第 2.13 段);
- (3) 刑罰太低(第 2.14 及 2.15 段);
- (4) 有增加喬裝蒐證行動的需要(第 2.17 段)。

4.10 本署認為,民政總署有見上述不理想的情況,早應謀求改變執法策略(例如調撥資源,增加以喬裝顧客方式搜證),以提升執

法成效。事實上，在過往，本署於調查投訴個案時，已有提示該署須採取新的策略，以對付無牌旅館層出不窮的伎倆。該署在最近發出的諮詢文件針對性地提出了多項改善建議，包括加設可採納「間接證據」的「推定條文」、可向法庭申請進入處所令狀，以及提高刑罰（**第 3.3 段**）。相信該些建議將有助提升該署的執法成效。既然民政總署亦承認喬裝調查所取得的證據可獲法庭接納（**第 2.17 段**），本署認為，牌照處須進一步增加喬裝調查行動的次數及力度，以蒐集有力證據。

建議

4.11 綜合上文所述，本署大致上支持民政總署在諮詢文件所提出的改善建議。不過，申訴專員敦促該署：

- (1) 若決定在發牌過程中進行地區諮詢，須就如何衡量居民反對意見的理據，制訂具體和合理的評審準則（**第 4.6 段**）；
- (2) 考慮將必須符合地契條款納入為發牌條件（**第 4.7 及 4.8 段**）。

4.12 本署關注，民政總署所建議的法例修訂需時。因此，申訴專員亦敦促民政總署在此過渡時期：

- (3) 進一步優化牌照處調查無牌旅館的做法，多以成功檢控比率較高的喬裝顧客方式搜證，以提升執法成效（**第 4.10 段**）。

鳴謝

4.13 本署進行調查期間，獲民政總署通力合作，而地政總署亦有提供協助。申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/354

二〇一四年八月

**有關食物環境衛生署
配售新骨灰龕位安排失當的投訴
調查報告摘要**

投訴內容

二〇一四年五月，一名市民向本署投訴，指稱食物環境衛生署（「食環署」）配售龕位的安排不當，以致他遲遲未獲分配龕位。

2. 事緣該名市民於二〇一二年九月為先人向食環署申請「和合石橋頭路靈灰安置所第五期」（「和合石」）及「鑽石山靈灰安置所擴建部分」（「鑽石山」）的新骨灰龕位。然而，他在首兩階段抽籤皆沒抽中，而食環署不設「候補制度」，以致他須待第三階段再抽籤。

本署調查所得

本港骨灰龕位的供求狀況

3. 根據政府的統計數字，未來五年（即二〇一四至二〇一八年）本港死亡人數預計為 233,600 人（平均每年約 46,720 人），火化宗數則約為 215,875 宗（平均每年約 43,175 宗）。根據過往經驗，市民對政府（食環署）及華人永遠墳場管理委員會^註（「華永」）所提供的龕位之需求約佔火化宗數的 40%。按此計算，未來五年市民對食環署及「華永」的龕位之需求約為 86,350 個（平均每年約 17,270 個）。

4. 目前，食環署的八個公眾骨灰龕場共有約 213,300 個龕位，大部分已經配售。截至二〇一四年七月，只有約 24,000 個「和合石」及「鑽石山」龕位仍在配售中。「華永」現時管理四個墳場連骨灰龕場，提供約 224,800 個龕位，除少量可重用外，已經全數

^註「華人永遠墳場管理委員會」是根據《華人永遠墳場條例》(第 1112 章)所成立的法定非牟利機構，主要為香港華裔永久性居民提供各類墓地及龕位。

配售。宗教團體營辦的墳場，合共提供約 126,700 個龕位。截至二〇一三年十一月，共有 28,400 個龕位仍在配售中。至於其他私營機構所提供的龕位，政府並無統計數字。

龕位的配售安排

5. 「和合石」和「鑽石山」的新龕位俱於二〇一二年落成，共有 45,250 個骨灰龕位，其中 43,710 個位於「和合石」，1,540 個位於「鑽石山」。同年九月，食環署開始分三個階段配售該些龕位。「和合石」和「鑽石山」的龕位是一併配售的，即申請人不能在申請表上揀選其中一個龕場的龕位。

6. 食環署採用電腦抽籤方式配售龕位。該署會按抽籤的次序邀請中籤者揀選及認購龕位。在首兩階段，該署不設「候補制度」：無人認購的龕位會全數撥入第三階段再作配售。

7. 各階段配售龕位的詳情，見**附錄**。

8. 在審研投訴人及食環署所提供的資料後，本署發現該署配售龕位的安排，有以下不妥善的地方。

分階段推售，以致大量龕位長期丟空

9. 食環署將四萬多個早已落成的龕位分三年逐批推出配售，每天只約處理 110 宗申請。該署解釋，分階段推售龕位，是基於以下理由：

(1) 確保未來數年均有持續及穩定的龕位供應，以及照顧在每個階段期內去世的人士之需要；

(2) 首階段以「試行」性質推出較少量的龕位配售，以減低操作失誤的風險，以及有利職員積累經驗和提升工作效率。

10. 食環署若先小規模「試行」，以減低風險和積累經驗，本署可以理解。

11. 然而，該署所採用的抽籤配售方式，根本上並非如該署所聲稱能夠照顧到在每個階段期內有親人去世的人士的需要，因在有關階段期內去世的人士的家人未必會有幸中籤。

12. 最不合理的是，該署分三年逐批推售龕位，令大量龕位長期丟空：逾 24,000 個龕位要待第三階段才配售，由其落成至開始正式配售竟空置達兩年！該署聲稱「未來數年均有持續及穩定的龕位供應」，但其實 45,000 多個龕位早已落成，該署只是分批出售，製造假象。該署沒有盡快推出已落成的龕位，不但無視公眾急切的需求，在本質上亦有違政府盡快增加龕位供應的政策目標。

13. 此外，該署每天處理的申請宗數（110 宗），亦明顯過少。

市民屢抽不中，無了期地等待

14. 食環署以電腦抽籤方式配售新龕位，乃按廉政公署的建議，目的是符合防貪及公平的原則，本署同意抽籤是公平的方式。

15. 然而，以抽籤方式隨機配售龕位，有可能令屢抽不中的申請人須無了期地等待。在龕位供不應求下，先人去世多年而骨灰仍未獲安置，市民所受的困擾可想而知；惟向私營骨灰龕場購買龕位，卻又往往須面對龕場可能違法的問題和風險。因此，食環署必須正視龕位申請人屢抽不中的問題。

16. 本署認為，公營龕位是政府向普羅市民提供的基本服務。一如公共房屋或醫療服務，配售龕位若採用輪候（先登記，先獲分配）方式，會較合情合理。只要該署有周詳的安排，本署不見得輪候方式會造成貪污漏洞。即使往後該署仍保留抽籤方式，該署亦應加以優化，例如給予屢抽不中的人士優先機會，盡可能避免市民須無了期等待運氣來臨。

不設「候補制度」，以致未有即時處理剩餘龕位

17. 根據食環署的統計，在這次配售過程，首兩階段共有 5,607 名中籤者放棄認購龕位，佔該兩階段可供配售龕位約 20%。

18. 放棄認購龕位的人，實在不少。本署認為，如此情況，應該可以預見。首先，食環署的配售需時，部分申請人難免會在等

候期間選擇購買其他私營墳場或機構提供的龕位。其次，該署將「和合石」和「鑽石山」一併配售，部分只欲認購市區龕位的人士如在中籤後發現「鑽石山」龕位已售罄，便可能放棄認購「和合石」龕位。

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，該署大可為候補的名額設限。重要的是，「候補名單」可盡早滿足申請人對龕位的需求和期望，減少每階段的空置龕位，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，食環署是次配售龕位的安排有欠周全，**這宗投訴成立。**

建議

21. 隨着人口增加及老化，可預計的是，公眾對龕位的需求只會不斷增加。有鑑於此，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龕位：

- (1) 考慮以輪候方式配售龕位，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龕位的問題；
- (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龕位全部推出配售；
- (3) 研究如何進一步加快配售龕位的工序。

申訴專員公署

二〇一四年十月

食環署各階段配售龕位的數字及時序

| | 第一階段 | 第二階段 | 第三階段 |
|---------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 供配售龕位的數目 (包括「和合石」 及「鑽石山」) | 10,742 | 15,562 | 24,474 (包括在首兩階段中籤 者放棄認購的龕位) |
| 合資格的申請宗數 | 24,267 | 28,038 (包括首階段未獲成 功配售龕位的申請者) | 31,342 (包括第二階段未獲成 功配售龕位的申請者) |
| 中籤 但放棄認購的宗數 (佔配售總數) | 1,765 (16%) | 3,842 (25%) | 不適用 |
| 接受申請日期 | 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 |
| 歷時 | 8個月 | 11個月 | 18個月 |

調查報告摘要
水務署及地政總署
拒絕接收及維修政府道路範圍內的水務設施

投訴內容

一個私人屋苑的業主立案法團（「投訴人」）向本署投訴水務署及地政總署。投訴人指，屋苑內有五條政府街道（「事涉街道」），路上各類設施，包括道路、路牌、街燈、排污渠、路面指示等，均已由相關政府部門負責管理、保養及維修。然而，上述兩個部門卻推說並未接收該些街道範圍內的供水設施及消防龍頭，拒絕維修及保養，把責任推向投訴人，個案前後拖延十六年。

本署調查所得

背景

2. 根據地政指引，分區地政處在屋宇署收到「入伙紙」申請時，會同步處理簽發「滿意紙」的程序。屋宇署會通知各相關政府部門，檢視業權人是否已履行地契條款內由該些部門所訂立的要求和責任，並直接將結果告知地政處。地政處在得到該些部門確認業權人已按地契條款符合其要求時，才會簽發「滿意紙」。這個簽發「滿意紙」的程序至今已實行逾 30 年。就本個案而言，根據地契的特別條款，業權人須在指定期限內，把地契圖則內標示的區域平整（平整後成為事涉街道）及交回政府接管。當政府發出「滿意紙」時，事涉街道即被視作由政府接管。

3. 事涉屋苑共分三期發展，並先後於一九八六、一九九二及一九九七年獲地政總署發出「滿意紙」。政府在一九九七年八月接管了事涉街道，負責管理及維修。水務署於同年九月與分區地政處商討安排預備接收事涉街道範圍內的水務設施（包括地底水管和消防龍頭）。

水務署處理個案的經過及其立場

4. 投訴人曾應水務署的要求，在一九九七年十月提交了一份圖則。水務署在一九九七至二〇〇四年期間，多次透過分區地政處向投訴人表示其提交的竣工圖則難以閱讀，要求再提交一份能清楚顯示水管路線及配件位置的圖則，並聲明在未接獲有關圖則前，不會接收相關水務設施。而且，該署並沒有要求發展商為政府敷設水管。因此，該些由發展商敷設的水管，不可視為公共供水設施及假設該署會接收有關的水管。二〇一〇年，投訴人開始直接與水務署書信來往，惟水務署上述立場不變，並指投訴人有責任保養及維修相關水務設施。

5. 水務署指，操作及維修水務設施需要準確的竣工資料，例如水管的位置、物料、深度及水掣位置等，水務署透過分區地政處要求投訴人提交包括以上資料的竣工圖則，是根據政府「土木工程項目管理手冊」就交收竣工工程所訂定的指引及行業常規而作出的。水務署曾建議投訴人聘用持牌水喉匠找出有關地下水管的確實位置。由於水務署並未接收相關的水務設施，投訴人仍是設施擁有人及有管理、保養及維修的責任。

6. 從工程專業的角度而言，竣工圖則對水管的管理及維修十分重要，而提交該等圖則，除符合政府「土木工程項目管理手冊」有關交收工務工程所訂定的指引外，亦是工程專業負責承建的一方，將已完成的工程交付負責維修的一方時所需的正常安排。水務署認為，這是為確保日後能妥善維修有關設施，是對維修部門負責任的做法。

7. 水務署指，在回應上述有關「入伙紙」申請的諮詢時，有關批地條款內沒有提及政府需要接收水管，因此該署當時無表示有關地段的發展不符合要求，亦沒有要求發展商提交水務設施竣工圖則。雖然如此，水務署鑑於這宗個案的情況特殊，在本署介入後，已主動於二〇一三年十二月十二日與投訴人會面，着手制定相關竣工圖則，以期盡早解決問題。水務署並承諾待有關竣工圖則制定完成後，會再與投訴人商討接收水管的安排。在此期間，如有需要，水務署會因應投訴人的要求，代為維修相關的水務設施。事實上，水務署已先後於二〇一三年十二月三十日及二〇一四年一月十六日分別為投訴人維修一條滲漏的水管及更換閘掣井蓋。

地政總署處理個案的經過及其立場

8. 分區地政處就屋苑三期發出「滿意紙」前，已諮詢包括水務署在內的各相關政府部門，並獲確認發展符合要求。該處分別於一九八六、一九九二及一九九七年發出「滿意紙」。因此，事涉街道（包括地下的水務設施）已先後由政府接管。根據記錄，在該署發出每一期的「滿意紙」前，水務署均有確認發展符合要求。

9. 根據地契條款，自簽發「滿意紙」日期起，事涉街道即由相關部門接管及負責維修。投訴人於一九九七年十月透過分區地政處向水務署遞交有關地下供水喉管的平面圖，分區地政處在轉交平面圖的便箋內已向水務署指出，該屋苑已獲發「滿意紙」，在法律上，事涉街道已由政府接管，因此水務署須接收相關水務設施。

10. 由於水務署因投訴人提交的圖則不清晰而不同意接收相關水務設施，分區地政處遂應水務署的要求跟進，把該署的要求轉告投訴人，並曾多次致函投訴人，重申水務署的立場，指如投訴人未能提交所需圖則，便仍負有保養相關水務設施的責任。

11. 地政總署表示，由於保養及維修水務設施的工作不屬地政總署的工作範疇，該署沒有相關的技術及資源處理水務工程，故只能要求投訴人回應水務署的要求，提供所需圖則，以便水務署考慮接收。地政總署正就簽發「滿意紙」及接收水務設施的程序，與水務署進行磋商，尋求可改善的地方，以避免同類事件再發生。

本署的評論

水務署

12. 本署認為，假如水務署於上文第 4 段的說法成立（即事涉水管不可視為公共供水設施而假設該署會接收），該署在回覆分區地政處時，便應明確表示不會接收相關水務設施，而不是只提出要求投訴人提交竣工圖則。況且，分區地政處於一九九七年十月致水務署的函件中已指出，由於在發出「滿意紙」前水務署已確認有關條款，水務署理應按既定指引接收有關水管。然而，當時

水務署沒有即時澄清，而只是重申要求提供竣工圖則的立場，這難免給予市民有「卸膊」的感覺，亦顯示該署在此方面根本未有深入去找出問題所在。再者，所有五條事涉街道已為相關政府部門接收，只有水務署以「未有設施的竣工圖則」為由而堅拒接收，這既不符合指引，在情理角度而言，處理程序也不妥善。

13. 由於水務署一直抱着事不關己的態度，一再錯過向該屋苑的發展商索取相關竣工圖則的機會。直至一九九七年，該署突然知悉要接收有關設施，竟轉而向並不持有相關圖則的小業主索取，甚至要求小業主自行聘請專業人士為水管分布進行勘察，徒添小業主的負擔，卻對解決問題絲毫無助。事件雖然拖延久遠，但似乎一直沒有引起水務署高層關注。雖然水務署向本署表示，負責個案的工程師及高級工程師曾請示上級，惟未能提交相關記錄，本署對此說法存疑。況且，這宗個案已拖延多年，投訴人對水務署的不滿，確有根據。

地政總署

14. 地政總署於一九九七年十月向水務署轉交投訴人提供的圖則時，的確指出了既已發出「滿意紙」，事涉街道已由政府接管。然而，地政總署未能堅持這一看法，當水務署拒絕接收街道下的水管時，地政總署不但沒有與該署商討，謀求解決分歧，反而把問題轉給投訴人。即使投訴人表示不能接受時，地政總署仍只是向投訴人重申水務署的錯誤觀點。

結論

15. 這宗個案前後拖延 16 年，若非投訴人向本署投訴，未知要拖延多久。投訴人抱怨水務署把維修保養有關水務設施的責任推給投訴人，並非無理。因此，就水務署而言，申訴專員認為這宗投訴**成立**。

16. 地政總署原本立場正確，但在水務署否認責任時未能堅持，反而代水務署向投訴人傳達要求，乃屬不當。因此，就地政總署而言，申訴專員認為這宗投訴**部分成立**。

建議

17. 申訴專員向兩個部門提出以下建議：

水務署

- (一) 應立即全面接收事涉範圍的水務及消防設施，並考慮向原發展商索取竣工圖則；如有需要，應安排專業人員勘察以制定竣工圖則。
- (二) 應就涉及接收發展商興建的水務及消防設施事宜訂定指引，清楚訂明處理程序和流程，包括從接獲地政總署有關簽發「滿意紙」的諮詢時開始，直至正式接收設施期間應採取的行動和措施，以及何時及在何種情況下必須把個案提升至更高級別的人員處理。

地政總署

- (三) 檢討簽發「滿意紙」前的諮詢安排，並與水務署及其他相關部門商討，以清楚確立所有相關部門的權責；如有需要，應發出適當指引，以避免同類事件再發生。

申訴專員公署

二〇一四年十月