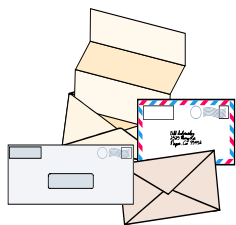


香港申訴專員公署
二零零五／零六報告年度第四期
[二零零五年十月二十七日]



有關醫院管理局及社會福利署
實施的醫療收費減免機制的直接調查

本署將根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，對醫院管理局及社會福利署實施的醫療收費減免機制主動進行直接調查。這次直接調查的背景、目的和範圍載於**附件 A**。

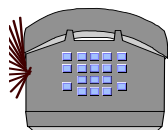


不披露個案所涉人士身份的調查報告

兩份不披露個案所涉人士身份的調查報告撮要載於**附件 B**及**附件 C**。

- i) 有關電訊管理局及屋宇署在審批設置流動電話基站的申請事宜上處理失當的投訴（**附件 B**）
- ii) 有關房屋署、地政總署及規劃署沒有妥善處理違例僭建物的投訴（**附件 C**）

二零零五／零六年度第四期



查詢

如有查詢，請與高級外務主任陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：katchan@ombudsman.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零零五年十月二十七日

申訴專員主動直接調查 政府醫療收費減免機制

申訴專員將會就醫院管理局（「醫管局」）及社會福利署（「社署」）實施的醫療收費減免機制，主動展開直接調查。

申訴專員戴婉瑩女士今天（十月二十七日）表示：「所有香港市民都可享有本港的公營醫療服務。為確保低收入人士及其他弱勢社群，不會因無法負擔醫藥費而得不到醫療照顧，政府設有收費減免機制。不過，公共資源有限，為確保這方面的公帑只用於幫助有需要的人，當局必須審慎處理有關申請，防止減免機制遭濫用。」

「本署曾接到舉報，指有濫用情況。本署進行初步查訊後，得悉在二零零四／零五年度內獲批准的減免收費申請達 110 萬宗，合計約 5.27 億元。醫管局及社署均聲稱沒有發現濫用機制的個案，亦沒有關於不獲批准的申請數字及不批准的原因等資料。本署認為，鑑於獲批減免的金額相當龐大，必須審研現行的制度是否足以杜絕濫用，確保公帑運用得宜。」

基於以上所述，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii) 條主動展開直接調查。調查範圍包括：

- (a) 醫管局及社署在實施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。

本署歡迎市民就這項調查提出意見。請於二零零五年十一月二十八日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式，把意見和建議送達本署（地址：香港干諾道中 168-200 號信德中心招商局大廈 30 樓；傳真號碼：2882 8149；電郵地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申訴專員公署
二零零五年十月

個案撮要

投訴電訊管理局及屋宇署在審批設置流動電話基站的申請事宜上處理失當

投訴

投訴人居所毗鄰的住宅單位，被某電訊營辦商租用作設置流動電話基站（「基站」）。投訴人曾向電訊管理局（「電訊局」）及屋宇署投訴，指基站違反了單位只可純用作住宅的規定，但最終基站仍獲准設立。投訴人擔心基站輻射及消防安全的問題，認為事涉部門審批不當，互相推卸規管責任，於是向本署投訴。

有關部門的解釋

2. **電訊局**表示，根據現行審批准則，只要基站設備符合《電訊條例》及該局的要求，不致對其他無線電裝置造成干擾，而所產生的「非電離輻射」（non-ionizing radiation）水平亦符合國際安全標準，電訊局便會批出申請。

3. 不過，該局的申請指引中，已提示基站須符合其他相關法例的規定。電訊營辦商須分別向其他有關部門提出申請，由各部門獨立審批。另外，若基站的運作屬「隱蔽式」，居民不易察覺，該局則會要求電訊營辦商呈交聲明，證明已取得大廈業主立案法團（「法團」）、業主委員會或大廈管理處的同意。

4. 電訊局解釋，基於人手及資源所限，該局無法就每宗基站申請進行實地視察，或主動向其他有關當局查詢，亦不會要求電訊營辦商提交向其他部門申請審批或豁免的資料。

5. 電訊局承認，事涉電訊營辦商早在二零零三年中已在該單位裝置基站設備，但到二零零三年八月才向該局遞交申請。不過，該局在收到投訴後曾派員調查，證實基站尚未正式啟用。

6. 在收到投訴後，電訊局已將該基站的申請暫時擱置。其後，電訊營辦商證明基站工程符合豁免要求和地區規劃的用途，無須向屋宇署或城市規劃委員會另作申請。電訊局在進行技術評估後，於二零零四年三月正式批准設站。事後，電訊局曾兩次到大廈單位進行勘查及測量，結果顯示該處的非電離輻射安全水平及基站規格，都符合要求。其後，電訊局書面回覆投訴人，告知其跟進的結果。

7. 假如有部門反對建站，該局會暫停處理申請。不過，擱置時間不能太長，因為該局無權以未符合其他法例或其他部門的規定為理由，不批准有關申請，否則可能會招致法律訴訟。另外，該局亦不會介入電訊營辦商與法團就基站涉及違反大廈公契的糾紛。

8. **屋宇署**在調查後確認，被投訴的基站裝置規格，不涉及建築物的結構改動，屬獲得豁免的建築工程，無須向該署申請審批。

9. 屋宇署澄清，該大廈的入伙紙訂明，單位只能作住宅用途。可是，屋宇署參考了法律意見後認為，由於單位改作基站用途並不屬於法例上禁止的「重大更改」，因此不會採取執法行動。該署遂把投訴記錄在案，並且以書面回覆投訴人。

本署觀察所得

調查過程

10. 本署曾派員到現場實地視察，並分別向地政總署、規劃署、環境保護署（「環保署」）及衛生署諮詢，了解他們對在住宅單位內設置基站的立場和意見。

基站的輻射問題

11. 有關基站對健康的影響屬醫療專業判斷，並非行政事宜，本署不予置評。

12. 然而，電訊局為保障公眾安全起見，已制定相關守則，供電訊營辦商遵守，以保障基站工作人員和居民的安全及健康。

規管責任

13. **地政總署**表示，一般而言，凡於批地文件上指定作純住宅用途的樓宇，不可改作商業用途。但是，事涉大廈的地契上並無土地用途限制，因此設置基站並無違反批地條款。**環保署**則表示只會管制噪音污染問題，而基站的熱力及輻射並非其職權管轄範圍。

14. 至於**電訊局**，除非收到投訴，否則不會知悉電訊營辦商有否依照申請指引，向其他當局申請審批，或是否符合其他豁免規定。此外，指引亦沒有說明不遵守指引的後果或相關的懲罰。假如營辦商沒有遵照其他部門的規定，電訊局在不知情下仍會批出申請。

15. 本署得悉，該局的法律意見認為，法庭並不會反對有關當局參考其他部門的意見，作考慮申請的相關因素。故此，本署對電訊局辯稱無權基於其他部門的意見而拒絕基站申請的解說，甚有保留。

16. 另外，只有當裝置「隱蔽式」基站時，電訊局才會要求營辦商聲明已取得法團或大廈管理公司等同意。基站天線若安裝在大廈天台或外牆上，電訊營辦商則無須徵求同意。故此，當電訊營辦商無法取得法團等許可時，便可能會將天線「違規」安裝在大廈外牆上，從而獲得電訊局批出申請。本署認為，有關當局容許此情況，實太粗疏，應研究如何制止。

17. 此外，現行的指引內，並沒有提示電訊營辦商須注意大廈公契的限制。

消防安全的問題

18. 本署在實地視察時發現，基站的單位內佈滿電線及電力裝置，均屬電訊局認可的電力裝設，由認可專業人士安裝，該局故此認為已確保安全及符合要求。

19. 可是，本署發現，若電訊營辦商不向屋宇署提交申請，屋宇署便無從審核基站的樓宇結構、防火及走火通道等的安全，而電訊局則仍會批出申請。如此行政安排，對大廈居民的保障而言，顯然並不足夠。

本署的結論

20. **申訴專員**認為，**電訊局**的處理方式過分依賴電訊營辦商自律，容易造成審批漏洞，對居民的保障亦不足。電訊局既負責審批申請，便應統籌各有關部門的工作。現行程序實欠妥善，因此對該局的投訴**部分成立**。

21. **屋宇署**是根據《建築物條例》的規定及參考電訊局的指引，以處理基站的申請和投訴，並沒有推卸責任。因此，申訴專員認為，對該署的投訴**不成立**。

22. 總括而言，這宗投訴**部分成立**。

本署的建議

23. 申訴專員向電訊局提出七項建議：

- (一) 研究加強監察審批或由該局負責統籌審批申請的可行性；
- (二) 研究發出「暫准許可」給電訊營辦商使用基站的可行性，同時制訂罰則，以阻嚇電訊營辦商違規擅自安裝及啟用基站；
- (三) 尋求法律意見，以釐定該局可以拒絕申請的權力範圍；
- (四) 加強抽查可疑個案，並增派人員上門視察基站，確保電訊營辦商遵守規定；
- (五) 於指引內提示電訊營辦商，務須符合政府打擊違建物的政策及大廈公契的規定；
- (六) 研究如何加強審核基站消防安全規格；以及
- (七) 透過不同渠道，加強公眾教育，釋除居民對基站安全的疑慮。

有關部門的回應

24. **屋宇署**接納本調查報告的結論及建議(就其涉及該署工作之方面)，並計劃將大廈天台上裝置基站的工程，納入建議中的「小型工程監管制度」之列。在新審批制度下，電訊營辦商只要遵循有關程序，便無須再向該署申請審批。電訊局亦同意新制度將有助解決審核天台基站的消防安全。

25. **電訊局**不認同這宗投訴「部分成立」的結論。該局強調，有關的申請指引並非法律文件，不能強制令電訊營辦商遵行；然已清楚聲明，營辦商有責任向各有關部門申請批核，確保基站符合各部門的要求。故現行安排對大廈消防安全的保障，並無不足。

26. 電訊局認為，本港六家電訊營辦商對建設基站已有很豐富的經驗，增加不必要的審批程序只會拖慢建站速度，影響其優化網絡覆蓋範圍及服務質素。

27. 至於建議由電訊局負責統籌類似「一站式」的審批申請模式，該局認為會予電訊營辦商和政府部門沉重的工作量，而且該局並無判斷基站是否符合其他部門規定的專業能力，故不能履行「把關」責任。況且，基站在啟用前不會產生輻射或干擾，故無須事先獲得電訊局批准安裝，這是該局的一貫政策。

28. 此外，該局無權評核基站是否違反其他法例，並以此為理由拒絕申請；但若有其他部門提出充分證據，證實有關單位不適合用作基站，則該局可以拒絕申請或暫停處理。然而，由於《電訊條例》缺乏相關條文，電訊局擔心此舉仍可能會引致司法覆核的風險。

申訴專員的結語

29. **申訴專員**認為，電訊局作為發牌機構，既然代表政府批出基站申請，便應確保基站的設立和運作符合法例及其他有關當局的要求，而不應漠視營辦商有否遵照同屬政府一部分的其他部門的規定。

30. 電訊局聲稱不能統籌審批申請手續，此實非負責任的發牌機構應有的態度。本署認為，電訊局應修訂現行申請指引的內容，使營辦商更清楚了解申請啟用基站前須履行的責任。

31. 另一方面，就可否基於其他部門的意見而拒絕或暫停基站申請的問題，電訊局應進一步研究，亦考慮修訂發牌條款，或發出有法定效力的指引文件，以加強規管。

32. 就此，申訴專員決定，維持結論不變，並敦促電訊局積極落實上述建議。

最新發展

33. 其後，電訊局回覆表示，會再考慮調查報告的建議，與其他有關部門磋商及研究如何統籌審批基站申請的程序，包括「一站式」的審批程序。

申訴專員公署
二零零五年十月

個案撮要

投訴房屋署、地政總署及規劃署推卸責任 及延誤處理違例僭建物

投訴

二零零五年四月，投訴人向本署投訴房屋署、地政總署及規劃署，指各部門在處理有關其屋苑毗鄰地段內違例僭建物的投訴時互相推諉。

背景資料

2. 二零零三年八月及九月，投訴人去信要求某分區地政處及規劃署對上述僭建物採取行動，因為僭建物對屋苑住戶的保安構成威脅。兩部門隨即通知房屋署。

3. 事件拖延近兩年，在此期間，規劃署根據《城市規劃條例》（「《城規條例》」）執行管制行動並發出警告，而房屋署及地政總署則沒有採取任何行動，只是等待地段業權人／使用人向城市規劃委員會（「城規會」）申請更改土地用途或向地政總署申請短期豁免書。

觀察所得及意見

對房屋署的投訴

4. 房屋署解釋，自二零零三年年初至二零零五年七月，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。由於地政總署亦曾表示會考慮把在該地段的僭建物規範化，批出短期豁免書，房屋署因此並沒有發出任何通告，訂明清拆僭建物的限期。房屋署堅稱要等待城規會和地政總署的最終決定，才能夠採取行動。

5. 本署不接受房屋署的解釋，因為當中最少有兩段期間（即二零零四年四月二日至七月二十二日和二零零四年八月二十六日至二零零五年五月五日），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。該署只是一直延擱採取行動，因此，對該署的投訴**成立**。

對地政總署的投訴

6. 地政總署辯稱，對於在未領有牌照或豁免書的私人土地上新建造的僭建物，該署一般會通知房屋署進行清拆。根據《城規條例》，規劃署亦可對「違例發展」採取檢控行動。地政總署認為，雖然該署可透過短期豁免書把僭建物規範化，又或採取執行契約條款行動，但該署認為，由其他部門採取行動會較為直接和有效。

7. 有鑑於此，地政總署把個案轉介房屋署及規劃署處理。二零零五年三月，該署亦把個案列入「執行契約條款行動登記冊」，即可能會於「三至五年內」採取行動。

8. 然而，本署認為在上文第 5 段所述的兩段期間，地政總署明顯地可以採取執行契約條款行動。該署於二零零五年三月把個案列入「執行契約條款行動登記冊」，不過是拖延採取行動的手段而已。因此，對該署的投訴**成立**。

對規劃署的投訴

9. 規劃署負責對《城規條例》中所界定的「違例發展」採取檢控行動。根據城規會於二零零三年四月批准的規劃申請，事涉地段獲准經營臨時五金店。

10. 另一方面，根據城規會的「分區計劃大綱圖」，事涉的僭建物本身不算「違例發展」，但在該處存放建築材料，卻是違例。

11. 故此，規劃署並無法定權力，對僭建物執行管制行動。不過，經該署警告後，事涉地段使用人已於二零零四年七月停止存放建築材料。因此，對規劃署的投訴**不成立**。

結論及建議

12. 整體而言，這宗投訴**部分成立**。
13. 申訴專員建議房屋署及地政總署（必要時可聯同規劃署）：
 - (a) 日後應積極共同商議及採取措施，加快對僭建物的管制行動，切勿再找藉口拖延，或意存觀望，讓其他部門解決問題；以及
 - (b) 按照上文(a)點檢討部門指引，並作適當修訂。
14. 本署會監察清拆僭建物的進度，以及各部門落實上述建議的情況。

申訴專員公署

二零零五年十月