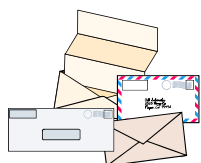


香港申訴專員公署
二零零四／零五報告年度第六期
[二零零五年一月二十日]



有關房屋署監管物業服務公司的情況的直接調查

本署將根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，對房屋署監管物業服務公司的情況主動進行直接調查。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) 有關六個政府部門未能有效解決市民在公眾地方晾曬衣物問題的投訴（**附件 B**）
- ii) 投訴破產管理署沒有及時跟進涉及破產罪行的舉報（**附件 C**）



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
二零零五年一月二十日

申訴專員主動調查 房屋署監管物業服務公司的情況

申訴專員宣布，就房屋署監管物業服務公司的情况，主動進行直接調查。

申訴專員戴婉瑩女士今天（一月二十日）表示：「房屋署現行政策，是把公共屋邨的物業管理服務逐步外判。這些服務包括大廈維修和屋邨管理。自二零零零年起，屋邨管理服務外判的步伐已經加快。目前，約有半數的租住屋邨已交由物業服務公司管理。本署曾接獲多宗投訴，指房屋署在監管這些公司處理住戶的投訴方面出現問題。在審研過程中，本署發現房屋署的表現參差，對各個屋邨的服務監管不一。」

戴婉瑩女士指出：「對於房屋署是否能夠有效監管物業服務公司，確保為住戶提供妥善服務，本署十分關注。歸根結柢，房屋署最終仍須為轄下各公共屋邨的物業管理承擔責任。」

因此，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條主動進行直接調查，調查的範圍如下：

- (a) 在指導和監管物業服務公司下述的工作時，房屋署所擔當的角色和責任 —
 - (i) 為屋邨住戶提供物業管理；以及
 - (ii) 處理住戶的投訴；
- (b) 為補物業服務公司之不足，房屋署所採取的措施，包括根據《房屋條例》採取的執法行動；
- (c) 在監管物業服務公司方面，房屋署為員工提供的培訓和指引，其中包括雙方的角色和責任；

(d) 物業服務公司若工作表現欠佳，房屋署應採取的補救行動；以及

(e) 現有各項安排的成效。

申訴專員已知會房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋）有關進行是次直接調查的決定，而他對於本署進行是次直接調查並無異議。

本署歡迎市民就這項調查提出意見。請於二零零五年二月十九日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式把意見和建議送達本署（郵遞地址：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
二零零五年一月

個案撮要

有關六個政府部門未能有效解決 市民在公眾地方晾曬衣物問題的投訴

緒言

香港地少人稠，樓宇密集，很多住所根本沒有足夠地方晾曬衣物，部分市民因而利用住所附近的公眾地方晾曬衣服及被褥雜物等。

2. 舊日社會（尤其鄉郊社群）一般都接受在公眾地方晾曬衣物的做法。但隨着大眾對居住環境的要求日漸提高，這種做法已引起部分市民的反感，認為是罔顧公德、破壞市容的行為。由於政府部門認為法例沒有授權他們採取取締行動，有市民遂投訴政府未能有效解決這個問題。

投訴

3. 投訴人住在西貢區，每天行經某行人區，樹木夾道，環境優美。可惜，樹上和通道梯級的欄杆上經常掛滿衣物，破壞景致，有礙觀瞻。投訴人曾向房屋署、路政署及食物環境衛生署（「食環署」）投訴，但他們均表示「不屬其管轄範圍」。民政事務總署（「民政總署」）則表示問題需要由多個政府部門合力處理。投訴人不滿各部門「互相推諉」，於是向本署投訴。

4. 這宗投訴涉及六個政府部門：**民政總署、地政總署、食環署、康樂及文化事務署（「康文署」）、路政署及運輸署。**

協調工作

5. 地政總署、民政總署、食環署、路政署、運輸署、建築署及警務處曾於二零零三年十一月中舉行跨部門會議，就街道管理的「灰色地

帶」進行商討，包括市民在公眾地方晾曬衣物的問題。

6. 與會者均重申，所代表的部門未獲授權處理此問題。最後，會議同意，在路政署取得法律意見之前，如部門多次接到有關同一地區的投訴，可向該區的民政事務處（「民政處」）反映，由民政處勸諭區內居民合作。

各部門提供的補充資料

7. 分區民政處曾就這宗投訴，發信予事涉公共屋邨及附近私人屋苑的管理處和業主立案法團，促請他們處理問題，並在二零零四年五月中召開跨部門會議（「五月會議」）。地政總署、食環署、康文署、路政署及運輸署（合稱「五署」）均有派代表出席。民政處建議先在區內晾曬衣物黑點（「黑點」）懸掛告示牌提出警告，然後五署再派員巡查，將發現的衣物移放在地上。除擬定事涉地區的黑點名單外，民政處亦設計告示牌，供各部門懸掛在其管轄範圍內的黑點。**民政總署**認為，由一個部門採取綜合行動，成效應更大，但現時沒有法例授予任何特定部門足夠權力處理此問題。

8. **地政總署**認為，《土地（雜項條文）條例》只授權該署清理在未批租政府土地上的構築物，並且須給予違例者最少一天的通知。此例不適用於僅晾曬數小時的衣物，故引用此例採取執法行動是不切實際的。該署表示，宜根據五月會議的決議，採取跨部門聯合行動以解決問題。

9. **食環署**表示，市民晾曬的衣物並非廢物，不會妨礙該署人員清掃垃圾，亦不會阻塞道路。故此，不能引用《公眾衛生及市政條例》或《簡易程序治罪條例》採取執法行動。不過，根據五月會議的決議，各部門的工作人員可把衣物移放在路旁，如物主不取回，食環署人員便可當作垃圾處理。食環署認為，政府應向居民進行宣傳教育，並在屋邨範圍內劃設晾曬區。

10. **康文署**表示，只負責保養事涉地點內的植物，無權清理市民晾曬

的衣物。不過，因應五月會議的決議，該署已在該區張貼告示，勸諭市民不要在公眾地方晾曬衣物，現時情況已有改善。康文署人員在進行樹木保養工作前，會把掛在樹上的衣物放在樹旁。

11. **路政署**認為，根據《道路交通（交通管制）規例》，該署人員於障礙物妨礙工程／維修工作，或對行人或車輛構成危險時，才能採取行動加以清除。在公眾地方晾曬衣物屬地區性問題，並涉及由多個部門管轄的不同設施，宜由當地的民政處統籌，採取跨部門聯合行動，以免個別部門須單獨應付對有關執法行動感到不滿的市民。

12. **運輸署**表示，在公眾地方晾曬衣物與交通運輸管理無關，故不屬該署的職責範圍。而這宗投訴涉及的地點並不接近馬路或行人過路處，在該處晾曬衣物應不會妨礙交通，或對車輛和行人構成危險。該署一般會把投訴轉介至晾曬衣物地點所屬的管轄部門跟進，若接到轉介的投訴，亦須從道路交通的角度，評估在事涉地點晾曬衣物會否影響道路使用者的安全。

本署觀察所得及意見

13. **民政處**除發信予有關屋邨及團體外，亦召開了五月會議，並擬定黑點名單及設計告示牌供有關部門使用，又積極聯絡有關部門採取聯合行動，以尋求解決問題的方法，充分發揮了地區上的協調角色。

14. **地政總署**有責任確保未批租政府土地不被非法佔用。市民在公眾地方晾曬衣物，等同佔用官地作私人用途，該署理應採取行動。地政總署以須給予一天「通知期」的技術理由，不採取行動，其實是迴避解決問題。

15. 在公眾地方晾曬衣物有損市容及破壞景觀。**食環署**亦沒有正視問題的癥結所在，以解決問題。該署現已有權清理宣傳品，其實亦可以同樣理由延伸至清理在公眾地方晾曬的衣物。若有需要，可考慮修訂《公眾衛生及市政條例》或訂立新法例。

16. 市民在樹上晾曬衣物的問題存在已久，但**康文署**一直迴避問題，

沒有嘗試謀求徹底的解決方法。

17. 這宗個案涉及的其中一個晾曬點，是斜坡梯級的欄杆。行人由於無法以欄杆作扶手，而影響他們的安全，但**路政署**卻沒有採取行動將衣物清理。

18. 若晾曬在行人路旁的衣物被風吹到馬路上，可能對車輛構成障礙和危險，故此不能說與交通運輸管理無關。然而，**運輸署**卻如其他部門，只是從本身的角度看問題，沒有從政府整體更宏觀的角度尋求解決方法。

結論

19. 本署認為，民政總署轄下的分區民政處在事件中恰如其份地積極協調各有關部門，致力解決地區性的問題。因此，對該署的投訴**不成立**。

20. 地政總署、食環署、康文署、路政署及運輸署既聲稱本身未獲法例授權，清理晾曬在公眾地方的衣物，則何來法理依據採取聯合取締行動？本署認為，實情是五署均不願獨力承擔或帶頭解決問題，拖拖拉拉，沒有採取適當行動。故此，對這五個部門而言，這宗投訴**成立**。

各部門的回應

21. 六個部門均就本署的調查結果提交回覆。除**民政總署**表示對調查報告沒有意見外，五署都提交了補充意見。

22. **地政總署**稱明白本身有責任解決非法佔用官地的問題，但同時澄清，非法佔用官地的形式多樣化（如展示宣傳品或棄置車輛等），各部門會因應不同情況，採取不同手段。就這宗投訴而言，事涉部門均同意，聯合行動能夠暫時解決問題。

23. **食環署**重申，在公眾地方晾曬的衣物不屬於宣傳品，又沒有足夠證據證明它們是廢物，會妨礙途人或構成危險，因此該署不能引用法例清理。此外，各部門應考慮相關法例的立法精神，研究是否有需要加以修訂或訂立新法例，以及若有需要的話，應修訂哪一條。

24. **康文署**認為，樹木保養承辦商把掛在樹上的衣物移到樹旁，已照顧到保養植物的需要，再者，該署過去在接到類似投訴時，已即時轉介運輸署及路政署跟進。

25. **路政署**並不同意本署認為對該署的投訴成立。該署表示，市民在公眾地方晾曬衣物，本質上是市容整潔的問題，只要修訂《公眾衛生及市政條例》，授予食環署適當權力，應可解決。從法理、政策、行政安排，以至公共資源運用的角度來看，食環署應該是最適合的部門。

26. **運輸署**對於在綠化地帶晾曬衣物會影響道路安全的看法，有所保留。不過，該署同意，假如衣物是晾曬於馬路旁、交通交匯點或行人過路處，則可能會阻擋行人或駕駛人士的視線，影響道路安全。

申訴專員的結語

27. 五署過於憂慮各自採取行動可能會招致市民不滿，引發衝突，因此寧願把責任交給分區民政處，由該處統籌，採取聯合行動。然而，跨部門聯合行動策劃需時，只能是權宜之計，未能長遠地解決問題。五署應徵詢法律意見，以便獲得足夠授權，在各自的職責範圍內採取執法行動，清理在公眾地方晾曬的衣物。政府內部亦應同時達成協議，指派一個部門肩負起帶頭責任，以便在日常巡查時採取清理行動，解決市民在公眾地方晾曬衣物的問題。如有需要，當局也許須修訂有關法例。

28. 經考慮各部門的補充意見後，申訴專員重申，她對五署所作的結論維持不變。

29. 這宗個案清楚顯示事涉部門沒有能力或決心徹底解決問題。由於問題源於欠缺有效的中央統籌，為補救問題，申訴專員已促請政務司

司長介入，以考慮：

- (a) 是否應責成某部門帶頭處理市民在公眾地方晾曬衣物的問題；
- (b) 是否需要修訂現有法例或訂立新法例，確保部門有適當權力，採取執法行動；以及
- (c) 與房屋署、民政總署及屋宇署等部門探討在公共屋邨、「居者有其屋」屋苑及私人屋苑範圍內劃設晾曬區的可行性。

申訴專員公署

二零零五年一月

個案撮要

投訴破產管理署沒有及時跟進涉及破產罪行的舉報

投訴

投訴人向破產管理署（「破管署」）舉報，指一名破產人在破產期內以不誠實手法向他借錢。投訴人指破管署沒有及時跟進他舉報的事項。

事件經過

2. 二零零零年三月，法院頒令 A 女士（「破產人」）破產，並於同年五月頒令破管署署長為破產人的財產受託人。

3. 二零零一年七月，法院頒令解除署長為受託人的職務。隨之，破管署視破產人的個案為「非活躍」。

4. 二零零二年五、六月期間，破產人多次向投訴人借款合共數萬元。其後，他得悉破產人早已被頒令破產。

5. 二零零二年十一月，投訴人致函破管署，舉報破產人隱瞞破產身份向他借錢一事。

6. 舉報後至二零零三年十二月期間，投訴人曾主動約見破管署負責個案的主任 B 先生，並每兩個月致電查詢處理個案的進展，惟每次得到的都是「人手問題，個案繁多，仍在處理中」等類似答覆。

7. 二零零三年十二月，B 先生退休離職。

8. 去年三月，投訴人致電破管署，查詢進展。接替 B 先生的個案主任 C 女士表示，檔案已轉存貨倉，需取回檔案以了解詳情。約一星期後，C 女士回覆他，破產人的破產令剛已解除，他可就聲稱之欠款，向破產人提出再次破產的呈請。

9. 去年四月，投訴人向本署投訴破管署沒有及早跟進他的舉報。

破管署提供的資料

10. 破管署有內部指引，要求職員在十天內回答外來信件。如因調查需時，亦應在十天內給予臨時回覆。另外，亦有規定個案主任於收到舉報後進行調查，並把搜集好的資料送交檢控組律師審視，以決定是否檢控。

11. 破管署要求每名個案主任盡快完成每宗舉報的調查工作，並在最少兩個階段轉介給上司審視及批核：即建議申請簡易程序處理案件，及向法庭申請解除破管署署長作為受託人的職務之際。由於投訴人是在法庭解除署長作為受託人的職務後才舉報，因此，個案屬「非活躍個案」而無須經上司審視。

12. 該署收到本署轉介的投訴後，C女士與破產人在去年五月十二日會面了解情況。其後，該署檢控組決定，並無足夠證據提出檢控。

13. 在相關的檔案中，除了載有一份投訴人的身份證影印本（上有投訴人的簽署及日期）外，並無任何記錄，記載B先生曾進行的調查工作，或給予投訴人任何口頭或書面的回覆。

本署觀察所得及意見

B先生的調查工作

14. B先生曾與投訴人及破產人作電話交談，但並無把個案交予檢控組律師考慮是否進行檢控，亦沒有在退休前就此個案註錄任何「工作移交紀要」(handover notes)。因此，無從得知B先生是認為個案的調查已完結，或尚待跟進。

15. B先生未有按破管署既定指引，在十天內給予投訴人臨時回覆，亦未有按常規記錄調查進程，更沒有把調查結果正式回覆投訴人。此等處事模式明顯嚴重失當，破管署已就此致函投訴人道歉。

16. 經審研相關檔案後，本署認為，B先生並無就舉報事項進行詳細調查，亦無向接手的同事交代所需的跟進工作。此為嚴重失當和失職，不獨對投訴人不公，亦令破管署蒙羞。

破管署的監察工作

17. 對於如何處理和監察舉報的個案，破管署的行政程序確有不足之處。這宗個案顯示，個案主任可以獨自決定終結個案，甚至無須徵詢檢控組律師或上司的意見，便決定不提出檢控。即使舉報人不滿個案主任的決定而要求覆檢時，署方亦沒有規定個案主任必須通知其上司及／或其他高級職員。

18. 該署雖有處理「投訴」的一般程序（「投訴」或可包括舉報人對個案主任的決定提出的不滿），以及規定高級職員須審核調查投訴的結果，但舉報人未必知悉有關的「投訴程序」。若他只是表達對調查結果的不滿，而並非說明是「投訴」，則其不滿未必會被署方按「投訴程序」覆檢。

19. 另外，破管署並無要求離職同事就「非活躍個案」提交「工作移交紀要」，以致 C 女士對個案毫不知情。

結論

20. 本署認為，破管署處理舉報破產罪行的個案，特別是「非活躍個案」，並無一套有效的監察程序，其內部指引亦不清晰，不能確保所有舉報都得到適當的跟進和調查。

21. 本署在調查另一宗投訴時，亦發現有這宗個案所顯示的弊病。在該宗投訴裏，投訴人雖曾作出多次書面查詢，但破管署的個案主任一直沒有回覆，而其上司對此毫不察覺，顯見該署並無足夠的監察機制。

22. 申訴專員認為，這宗投訴**成立**。

建議

23. 本署建議破管署署長：

- (一) 就如何界定「非活躍」個案和「毋須再跟進」個案，制訂相關指引。

- (二) 就如何監察有關《破產條例》罪行的舉報個案的處理等事宜，制定相關指引。
- (三) 應不時提醒個案主任，必須按既定指引跟進破產罪行的舉報，以及記錄與舉報人談話或會面等關鍵事項。

破管署的回應

24. 該署表示，就過去六年有 77,000 宗新個案之工作量而言，目前的監察措施已有效提供高效率的無力償債服務。該署相信，現存的監察措施已足夠，但承諾會：

- (一) 提醒職員，在接到舉報時將有關個案再轉為「活躍個案」。
- (二) 要求職員向其上司報告所有接到的舉報，並將會保留該等報告的記錄。「毋須再跟進」的決定須得到上司批准。
- (三) 每三個月發「催辦通知」給個案主任。

結語

25. 本署同意該署有為個案主任提供指引，但沒有監察個案主任處理個案進度的安排。因此，進一步設立監察措施是必須的，而原先的結論及建議應維持不變。

申訴專員公署
二零零五年一月