

香港申诉专员公署
二零零九 / 一零报告年度第一期
(二零零九年六月二日)



**有关政府当局如何执行
消防安全规管措施的主动调查**

本署根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii) 条，就政府当局如何执行消防安全规管措施展开主动调查。这次主动调查的背景、目的和范围载于**附件 A**。



有关公开考试试卷的编制的主动调查

调查报告摘要载于**附件 B**。



不披露个案所涉人士身份的调查报告

有关投诉渔农自然护理署及效率促进组的一份不披露个案所涉人士身份的调查报告撮要载于**附件 C**。



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@omb.gov.hk）。

申诉专员主动调查 当局如何执行消防安全规管措施

去年八月嘉禾大厦的一场火警，引起了市民大众对商业大厦消防安全的广泛关注，亦令人质疑消防处的规管及执法行动是否有效。

申诉专员黎年先生今天（六月二日）宣布展开主动调查，审研消防处执行商业处所消防安全措施的程序和方法。这次主动调查亦会研究食物环境卫生署（「食环署」）的发牌机制如何确保食肆的消防安全合乎标准。

按消防处目前实行的核证制度，楼宇内的消防装置及设备必须由注册承办商定期检查。承办商会把检查结果记录在一份证明书上，然后把证明书副本送交消防处。此外，消防处会巡查商业处所，以监察有否阻塞逃生通道的情况或其它火警危险。

黎先生表示：「我们希望查明若承办商在证明书上注明消防装置或设备严重不合规格，消防处会否采取适当行动跟进。市民大众必须得到保证，消防处的巡查计划及执法行动適切有效。」

食物业牌照涵盖食肆、酒吧、夜总会及卡拉 OK 场所等多种业务。根据现时的程序，有关处所必须符合消防处订立的消防安全规定，食环署才会发出食物业牌照。然而，本署在查讯一宗投诉时，发现该署在续牌时却没有同样的要求。

黎先生指出：「此与当局处理戏院、酒店及会所等其它种类牌照续期的方式并不一致，实在令人讶异，亦显然欠妥善。市民普遍相信领有牌照的处所均符合消防安全规定，而他们有此期望亦合情合理。我们认为，这种误以为安全而实欠保障的情况非常危险。」

这次主动调查的审研范围包括：

- (a) 当局执行商业处所消防安全规管措施的程序和方法；

- (b) 当局在审批食物业牌照时，如何规管消防安全方面的安排；
- (c) 当局监察有关处所符合规定的机制；以及
- (d) 应改善的地方。

申诉专员欢迎市民就这项调查提出意见。请于**二零零九年七月一日**前把意见送达本署：

地址： 香港干诺道中 168-200 号
信德中心招商局大厦 30 楼
传真： 2882 8149
电邮： complaints@omb.gov.hk

传媒如有查询，请联络：
高级行政主任(外务)陈锡霞女士(电话：2629 0565)

申诉专员公署
二零零九年六月二日

主动调查报告摘要 公开考试试卷的编制

引言

香港考试及评核局（「考评局」）每年举办多项公开考试，包括香港中学会考（「会考」）及香港高级程度会考（「高考」）。

2. 二零零八年，本署接到多宗有关会考及高考若干试卷出错的投诉。有鉴于此，申诉专员展开这项主动调查，审研考评局编制试卷的机制。

考评局的架构

3. 考评局由考评局委员会负责管理，秘书处则负责日常运作事务。全职的评核发展经理专责确保各科试卷没有错漏或含糊之处；而兼职人员主要是富经验的教师，负责下列职务：

试卷主席	主管试卷的编制，着重试卷的取向、范围及水平。
审题员	协助试卷主席复核并审订试卷，特别是其取向、涵盖范围及水平。
拟题员	草拟试卷初稿。
评核员	试做整份试卷，确保试题切实可行，没有错误。
校对员	校对试卷。
助理试卷主席	在评分过程中协助并支持试卷主席。
阅卷员	评阅考生的答卷，给予评分。

程序及做法

试卷的编制

4. 试卷的编制分为两个阶段：
 - (a) **第一阶段**（拟订及审核试题）
确保试题符合课程纲要的目标，特别注意其重点、范围及难度。
 - (b) **第二阶段**（复核及校对）
确保试题及题目指示恰当，特别着重意思清晰和准确，并且修饰语文，试做试题，以及作九次校对。
5. 为防止各项职务有角色冲突，考评局订有下列指引：
 - 拟题员不得担任审题员。
 - 评核员不得出任审题委员会委员。
 - 校对员最好不是审题委员会的成员。

评卷参考的编制

6. 评卷参考的编制分为三个步骤：
 - (a) **评卷参考草拟本**与试卷初稿一并拟订。
 - (b) 考试之后，试卷主席会评阅一些**样本答卷**，随而决定评分原则及标准，并在有需要时修订评卷参考草拟本。
 - (c) **修订的评卷参考**会在阅卷员会议上分发给所有阅卷员，并可能根据讨论结果作**进一步修订**。

考试的检讨工作

7. 每年会考及高考后，各科目委员会会检讨有关试卷、评分过程及考生的表现。考评局会为每份试卷出版考试报告及试题专辑（「试题专辑」），内容包括试卷、评卷参考及试卷主席对考生一般表现的评语。

投诉处理

8. 考评局的投诉处理指引第 A2 条订明，**所有**考试相关的投诉均须由常设委员会（「常委会」）处理。常委会为内部议会，由秘书长或副秘书长主持。然而，指引第 B6 条却提及「不属常委会」的个案之处理方式，显示有些投诉并非由常委会处理。这显然与第 A2 条的规定有矛盾。

9. 这类「不属常委会」的个案是根据所谓「工作共识」处理，亦即是说，职员之间有非正式的协议。

个案研究

10. 本署曾审研三份有显著错误的二零零八年会考及高考试卷，以便了解试卷编制的程序。有关个案的详情载于调查报告**第 4 章**。

本署观察所得

11. 在主席带领下，考评局已付出不少努力，在局内建立积极响应市民的文化，提高了透明度，并不断改善服务质素。该局在这方面的努力值得嘉许。但是，上述几宗个案反映该局某些工序仍有严重缺失，尚待改善。

12. **未有厘清重要职责**：个案所述的试卷失误，全都是由于评核发展经理在修订试题时出错；即使试卷其后经过复核及校对，仍无人发现错误。考评局向本署提供的各种守则、指引或记录表格，均无列明评核发展经理的主要职责是确保付印的试卷不会有错漏或含糊之处。

从本署与考试事务人员的会面讨论，我们发现并非所有人员都清楚知道评核发展经理的职责。

13. **主要负责人员有角色冲突**：考评局已订有指引，避免参与编制试卷的人员出现角色冲突。然而，在上述一宗个案中，该局容许负责审题及校对的评核发展经理，同时担任试卷的拟题工作。这种安排即使不抵触考评局指引的条文，亦肯定有违指引的精神或原意。

14. **校对程序未能奏效**：考评局制订了仔细的复核及校对程序和指引。然而，前述的几宗个案却显示，即使精密的机制亦往往未能找出明显错误。

15. 我们质疑何以每张试卷都需要那么多次的校对。如此反复校对的程序，或会使各校对员掉以轻心，甚至对下一轮的校对员心存倚赖。

16. 此外，考评局的指引及清单对各项细节描述甚详（例如试卷是否已加上正确页码，以及版面设计是否符合 A4/A5 纸张的大小等），但却甚少提及原则问题（例如题目指示是否清晰，或试题的水平是否恰当等）。

17. 为求更有效和适当地调配人手，校对次数应可减则减。此外，不同校对人员应集中注意力核对试卷的不同范畴：例如试卷主席集中于专业问题（如试卷取向、范围及水平）；而评核发展经理则审核试卷的用词和是否准确无误，找出错误或意思含糊之处。

18. **没有妥善保存重要记录**：所有修订均由评核发展经理在计算机软复本上进行，但没有保留正式记录。妥善保存记录对于追查及复核编制试卷过程十分重要。

19. **对错误得过且过**：前述个案中，有两宗个案的错误是由于参与试卷编制过程的人员粗心大意。本署人员与他们会面时察觉到，有些人认为不小心出错是人之常情。可是，公开考试极为重要，对考生的前途和考评局的公信力影响深远。这种得过且过、不思改进的态度实极不可取。

20. 粗疏错漏亦可能是编制人员对「安全网」的倚赖所造成；皆因评卷参考可以一再修订，以迁就试题的错误或欠妥之处。事实上，为评卷参考保留一定弹性的原意，是让评卷员可以接纳不寻常但同样合理的答案，而非为掩饰错误。

21. **不愿承认错误及未能纠正**：在所述的一宗个案，考评局在编印试题专辑时没有纠正题目内含糊之处，继续误导教师和学生，本署对这种做法感到失望。

22. 考评局部分职员对试卷出错满不在乎，且不愿意在出版试题专辑时更正错误，显示他们的心态仍有问题。我们认为，加强外界监察会有助改善这种情况。

23. **处理投诉的指引不足**：本署发现，考评局就如何处理「不属常委会」的投诉个案的指引模糊不清，故职员非常倚赖不成文的「工作共识」。

24. 此外，指引虽详列程序，但没清楚订明原则。

25. **补救措施不足**：考评局迅速检讨了二零零八年的考试，并制订补救措施。然而，该等措施主要都是「头痛医头、脚痛医脚」，只从程序着手，治标不治本。这可能正是为何考评局虽有详细的复核及校对程序，但错误仍不时出现的原因。我们认为，委员会应从更宏观的角度深入分析，找出问题的根源。

建议

26. 鉴于以上所述，申诉专员向考评局提出下列建议：

角色与责任

- (a) 令全体人员明白，考评局作为公开考试举办机构的角色十分重要，对本港社会有长期和深远的影响；

- (b) 透过职员培训并在工作守册、指引及拟定试题的记录中，清楚订明评核发展经理的角色和责任；
- (c) 再次审视有关角色冲突的指引，以便严格把关及确保质素；在应用指引时，应着重指引的精神和原意，而非只按程序办事；

复核及校对

- (d) 检讨复核及校对的次数，以及令有关人员重视这项工作和对本身的角色感到自豪；
- (e) 可行的话，应制订阻吓措施，甚或就错误或疏忽订立罚则；
- (f) 检讨复核和校对的指引及清单，删除枝节，列明重要原则；
- (g) 于校对清单中注明，在检视整份试卷同时，每位校对员须集中注视不同的重点；

保存记录

- (h) 确保重要记录（包括评核发展经理所作的改动）均予以保留；

修订评卷参考

- (i) 倘若因试题错误而须大幅度修订评卷参考，则要小心核对事实，查找出错的根源、所涉的人员及可改善之处，并须向考评局委员会报告事件；

试题专辑

- (j) 先更正有错误的试题，然后才编制试题专辑。

外界意见

- (k) 尝试征求更多外界的意见，例如可以组织持份者联络小组；

处理投诉

- (l) 检讨有关处理投诉的指引时，着眼于决策过程的原则及重点问题；以及

进一步检讨

- (m) 委员会以更宏观角度深入检讨考评局的体制、程序和职员的心态。

申诉专员公署

二零零九年六月

个案撮要

有关渔农自然护理署及效率促进组 误把报失狗只人道毁灭的投诉

投诉

投诉人指渔农自然护理署（「渔护署」）粗心大意，没有察觉到她的报失狗只在报失当日已被寻获及送往辖下一所动物管理中心，等待处理，更讹称狗只染上严重皮肤病，企图掩饰把牠人道毁灭的错误。此外，投诉人亦不满效率促进组辖下 1823 电话中心（「电话中心」）职员没有妥善处理她的电话查询，更误导她以为经转驳后接听的是渔护署职员，令她没有进一步追查狗只下落。

事件经过

2. 二零零七年十一月某日下午，投诉人致电电话中心，报失其于当天上午在街上遗失的啡白色西施狗，并指出狗只没有植入芯片或领牌，但颈上系有虱带及蓝色尼龙狗带。半小时内，一名渔护署职员致电她，指未有寻获她的狗只，有消息便会联络她。

3. 两天后，投诉人再致电电话中心，接听的职员表示会实时把电话转驳至渔护署有关职员处理。随后接听的职员表示，寻获狗只后会通知她，所以她无须每天致电查询。然而，经本署查证，得悉后来接听的实非渔护署职员，而是该中心一名负责渔护署热线的职员，而该热线职员并没有把她的查询转介渔护署直接处理。

4. 报失八天后，动物管理中心的一名职员（「职员 A」）致电投诉人，通知她狗只已于遗失当日下午寻获，请她前往办理领回手续。然而，30 分钟后再有另一名职员（「职员 B」）通知她，表示由于狗只染上严重皮肤病，未及通知她便已安排人道毁灭。投诉人质疑：狗只于报失当日已被寻回，不可能在短时间内染上严重皮肤病。况且，她在接到通知后随即到该中心检视狗只遗体，并没有发现任何皮肤病症状或明显伤口。

5. 投诉人不满该署始终没有向她详细交代整件事情。

效率促进组的评论

6. 电话中心接获投诉人报失狗只后，已实时转介个案予渔护署相关的动物管理中心跟进。同日，动物管理中心以电邮回复电话中心，表示已直接回复投诉人，电话中心遂以为个案已完结。

7. 两天后，投诉人再致电电话中心查询狗只下落。职员确实曾表示会把来电转驳至「渔护署热线同事」，因而令她误会其后接听的是渔护署职员，但实际上为一名在电话中心负责处理渔护署查询的职员。该组对有关误会表示歉意，但认为事涉职员已根据数据库及电话系统内的数据，充分地解答投诉人的查询。

渔护署的评论

8. 在投诉人报失狗只的同日下午，该署在报失地点附近捕获一头灰啡白色的「杂番狗」。送返动物管理中心后，职员按照程序，登记该狗只的特征及安排入住狗房，不过当时未有认出牠便是投诉人的报失狗只。

9. 一般而言，被安排人道毁灭的狗只，均是没有被报失或植入芯片，并已在动物管理中心被扣留超过四天，而期间没有狗主前来认领。

10. 八天后，投诉人的狗只已符合上述销毁条件，因此被当值主任（即职员 A）列入人道毁灭清单。不过，职员 A 在核对报失资料时，发现该狗只可能是投诉人的报失狗只，于是马上前往狗房查看，并证实该狗只是投诉人的报失狗只。她随即从草拟中的清单删去该狗只的记录，代表要保留，并通知投诉人认领。然而，其上司（职员 B）自行影印了她较早前放在桌上但**未完成**的清单，然后凭影印本到狗房进行核实工作。

11. 根据职员 A 的供词，她当日共删去两项记录，当中包括投诉人的报失狗只。完成后，她把清单交给职员 B，并指着删除线，向后者说：「有两只。」然后，她致电通知投诉人办理领回手续。

12. 然而，职员 B 与职员 A 的供词有明显分别。

13. 职员 B 声称，职员 A 把清单交给他时，并没有所谓的删除线，怀疑有人在事后才加上去。

14. 渔护署认为，事件属个别职员的沟通问题。只要职员 A 当日把清单交给职员 B 时，清楚表明要求保留狗只，继而请职员 B 确认明白她的意思，便可避免是次误会。

15. 就投诉人指他讹称狗只染上严重皮肤病，职员 B 称，他并没有主动向投诉人透露，是投诉人在电话中称狗只曾患皮肤病，他只是「认同」她的说法，然后解释动物管理中心已按既定程序，把狗只人道毁灭。

16. 内部指引规定，动物管理中心的相关职员（个案中的职员 B），须在狗只被销毁前 24 小时拟备一份清单，供负责销毁工作的兽医复核。此外，在进行人道毁灭前，该名职员应与兽医一起进行最后检查，以防误把已报失狗只销毁。

17. 该署证实，当日执行人道毁灭工作的兽医，是从该署其它组别暂借过来。虽然该名兽医在开始销毁工作前，并没有与职员 B 为动物作最后检查，不过，他曾核实数据，确定投诉人的狗只已符合列于上文第 9 段的销毁条件，亦没有察觉有异常情况。

18. 至于为何除职员 A 外，没有其它职员能认出狗只，该署解释，判别狗只须细心观察和经验。因此，只有职员 A 能认出报失狗只实不足为奇。况且，该狗只的狗带一直被颈毛遮盖，增加了辨认的难度。

本署观察所得及意见

效率促进组

19. 根据该组与渔护署之间的服务协议，一般而言，除非来电者的查询事项比较特殊或复杂，而该组的数据库亦没有答案，否则电话中心的职员会先行代渔护署处理市民的查询。

20. 本署认为，该组在回答查询时，必须确保数据库的数据正确无误。否则，若数据「过时」，便不能反映实际情况，而致减低寻回动物的机会。本个案正可说明这个道理。

21. 本署亦认为，电话中心职员的表达方式，确实容易令投诉人误会其后接听的职员隶属渔护署。本署相信，投诉人当时若得知有关职员实为电话中心职员，可能会实时要求直接联络渔护署。

渔护署

22. 对渔护署指，职员因狗带被颈毛遮盖而未能察觉该捕获狗只便是投诉人的报失狗只，本署不能认同。根据职员 A 的供词，她当日无须用手拨开狗只的毛发，已看见牠颈上挂着两条如报失数据描述的狗带。因此，本署相信，若其它职员曾用心观察，早就可以认出狗只。

23. 此外，本署亦不认同渔护署的评论，指事件纯属个别职员的沟通问题，与动物管理中心处理狗只的程序无关。本署认为，沟通问题只是其中一个因素，真正导致投诉人的报失狗只误遭人道毁灭的原因，是该署处理捕获及报失动物的程序有不足之处。

24. 本署发现，该署《处理捕获流浪狗程序》内所载的流程表，只列出销毁动物须符合的条件，却没有详列职员在安排人道毁灭时应采取的各项程序细节，以确保将销毁的动物并非报失的动物。正因为该署没有向职员发放清晰指引，职员 B 才会罔顾出错的风险，径自影印职员 A 未完成的销毁清单，去做核对的工作。

25. 本署亦发现，按照当时惯用的程序，负责草拟清单的职员 A，以及执行人道毁灭的兽医均须在清单上签署核实。但是，职员 B 却无须签署，而职员 A 则无须在场目睹人道毁灭的过程。结果，职员 A 只能于事后才发现职员 B 及兽医没有应她的要求，保留有关动物。

结论

26. 基于以上所述，申诉专员认为，对效率促进组的投诉**成立**。

27. 至于渔护署方面，申诉专员认为，这宗个案反映该署在处理报失动物及销毁工作方面的机制，以及职员在执行这项工作的心态，均存在问题，有违爱护动物的宗旨。因此，投诉人对渔护署的投诉**成立**。

28. 正如渔护署解释，不少狗只在外形上相似，特征亦不明显，该署并不一定能成功为狗主寻回报失狗只。因此，狗主确实有责任依照法例，为狗只领取牌照。本署亦认同，若投诉人有按照法例，为狗只领取牌照及植入芯片，该署应根据计算机记录，联络她领回狗只，而这宗「误杀」事件当可避免。

建议

29. 申诉专员建议渔护署：

- (i) 澄清动物管理中心有关职员的工作范围及程序。
- (ii) 检讨现行销毁动物前的准备工作，包括要求职员切实执行部门指引，在人道毁灭 24 小时前拟备清单给兽医复核，以及在销毁动物前与兽医作最后检查。
- (iii) 禁止职员在当值主任完成核对清单前，自行影印及使用任何未完成的清单。
- (iv) 安排为所有进入动物管理中心的动物拍照，并把照片存放至中心的计算机，以方便当值主任随时翻查，辨别和寻回报失动物。

(v) 尽快解决动物管理中心长期欠缺兽医的问题。

(vi) 加强向狗主宣传为狗只植入芯片的重要性。

30. 申诉专员并建议渔护署及效率促进组：

(i) 重新检讨电话中心是否仍适宜继续代表渔护署，回答市民有关报失动物的查询。若决定维持现状，电话中心便应主动向来电者提供动物管理中心的电话号码，以便对方能直接查询。

(ii) 渔护署若在接获电话中心转介报失个案后回复市民，应尽快把回复内容通知电话中心，以更新记录。

(iii) 电话中心若发现有需要把来电转驳至「负责接听渔护署热线的同事」，须向来电者清楚说明，以免对方误会接听转驳电话的是渔护署职员。

申诉专员公署
二零零九年六月