

香港申诉专员公署  
二零零五 / 零六报告年度第三期  
[二零零五年九月一日]



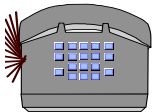
有关政府当局为有特殊学习困难的儿童  
所提供的评估服务的直接调查

本署将根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，对政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估服务主动进行直接调查。这次直接调查的背景、目的和范围载于**附件 A**。



有关房屋署监督物业管理服务公司的情况的  
直接调查

调查报告摘要载于**附件 B**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：  
2629 0565；电邮：[katchan@ombudsman.gov.hk](mailto:katchan@ombudsman.gov.hk)）。

香港申诉专员公署  
二零零五年九月一日

二零零五 / 零六年度第三期



## 申诉专员主动调查 政府当局为有特殊学习困难的儿童 所提供的评估服务

申诉专员将会就政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估服务，主动展开直接调查。

「特殊学习困难」基本上是一种无法解释的现象，指儿童在学习上有某方面或多方面的严重障碍，而问题并非由于智障、脑部损伤或疾病等后天因素所致。有特殊学习困难的儿童尽管智力正常甚或比较聪颖，而且有充分的机会接受教育，但在掌握言语或文字技巧以至学习其它基本技能上，往往有一定困难。这些技能包括：

- ◆ 聆听
- ◆ 说话
- ◆ 阅读
- ◆ 书写
- ◆ 推理
- ◆ 数学

特殊学习困难的原因未明，须由专家诊断及评估儿童在智力、学业成绩及其它特别技能方面的发展，尝试找出问题根源和学习困难所在，以确定他们需要哪类支持服务。若得到适当训练和辅助，儿童可以学会如何克服重重障碍。

申诉专员戴婉莹女士今天（九月一日）表示：「本署曾接到若干投诉，涉及当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估及支持服务。很多家长其实并不知道可以获得甚么服务、谁会提供这些服务、如何获得服务，以及服务的范围等。此外，部分传媒报道指有特殊学习困难的儿童人数，实际上远比政府在过去三年所公布的约三千人为多。故此，我们很关注当局为这些儿童及其家长所提供的服务和协助是否適切有效。」

基于以上所述，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii) 条主动展开直接调查。戴婉莹女士指出：「鉴于问题十分复杂，且涉及不同层面的服务，单靠一次调查未必足够。因此，本署会先集中于当局为幼儿园及小学学生提供评估服务的安排，之后或会继续调查当局在支持服务方面的安排。」

这次直接调查将审研教育统筹局（「教统局」）及卫生署在以下各方面的行政安排：

- (a) 为幼儿园至小六的学生评定是否有特殊学习困难的评估服务；
- (b) 教统局及卫生署在提供这类评估服务方面的角色；
- (c) 协调工作 —
  - (i) 政府内部；以及
  - (ii) 政府部门与非政府机构之间；
- (d) 政府为提高市民（尤其是家长和教师）对特殊学习困难的认知而采取的措施；以及
- (e) 现行机制的服务效率。

本署将咨询这方面的专家，并寻求社会福利署、医院管理局、香港考试及评核局、平等机会委员会等其它部门和非政府机构的协助。

申诉专员已知会教育统筹局常任秘书长及卫生署署长关于此次直接调查。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零五年十月三日或之前，以邮递、传真或电邮方式，把意见和建议送达本署（地址：香港干诺道中 168-200 号信德中心招商局大厦 30 楼；传真号码：2882 8149；电邮地址：[complaints@ombudsman.gov.hk](mailto:complaints@ombudsman.gov.hk)）。

**申诉专员公署**

**二零零五年九月**

## 直接调查报告摘要

### 房屋署监督物业管理服务公司的情况

#### 引言

房屋署是房屋委员会（「房委会」）的执行部门，负责管理辖下的租住公屋。自一九九六年起，该署已把部分屋邨的管理工作外判给管理公司。

2. 在本署接到有关房屋署的投诉当中，有不少都是涉及屋邨管理问题。本署在进行查讯时发现，房屋署在监督各个屋邨的管理公司表现方面标准参差，成效不一。由于公屋住户占全港三分之一人口，申诉专员甚表关注，认为房屋署必须有效监督这些管理公司，确保为住户提供妥善服务。二零零五年一月，申诉专员宣布主动进行直接调查，调查的范围如下：

- (a) 房屋署在指导和监督管理公司下述的工作时，所担当的角色和责任：
  - (i) 为屋邨住户提供物业管理服务；以及
  - (ii) 处理住户的投诉；
- (b) 房屋署为配合管理公司的工作所采取的行动，包括根据有关条例采取的执法行动；
- (c) 在如何管理这类公司方面，房屋署为属下职员提供的培训和指引，包括厘清双方的角色和责任；
- (d) 管理公司若表现欠佳，房屋署应采取的补救行动；以及
- (e) 现有各项安排的成效。

## 外判策略

### 背景资料

3. 截至二零零五年八月，房屋署共管辖 153 个公共屋邨，合计约 590,000 个住宅单位，其中有 84 个屋邨共约 290,000 个单位的管理工作已外判给管理公司。

4. 一九九六年，房屋署初次把一般物业管理和小型保养工程交由管理承办商（当时称为「屋邨管理公司」）负责，但仍有房屋署职员驻守屋邨，监督公屋管理工作。

5. 二零零零年，房委会开始新的外判安排，使行政管理更符合成本效益和更具弹性。每张给「物业服务公司」的管理合约包括两至三个屋邨（合计约 6,000 至 10,000 个住宅单位），连同附属的购物中心和停车场。

6. 房屋署已把不同的管理承办商名单汇合为统一的物业管理服务公司（「管理公司」）名册。

### 管理公司的服务

7. 房屋署规定，管理公司须独立运作，在其管理的屋邨内设立本身的办事处，房屋署则撤走驻守屋邨的职员。这些公司须负责物业管理（包括保养服务）和租务管理工作，同时亦须按照房屋署的内部训令，处理各项与屋邨管理事宜有关的投诉。管理公司须独力负责小型维修保养工程，无须事先请示房屋署。假如服务合约还包括大型维修项目和保养工程计划，这些公司亦须担任工程总监，监督房屋署的工程承办商。房屋署虽然并未有把法定权力转授予管理公司，却期望这些公司能协助执行有关的法定职务。

### 房屋署的责任

8. 房屋署须监督管理公司，亦仍须负责处理特别的租务管理事宜（例如分户）。

## 物业管理服务合约的审批

9. 房屋署透过公开招标批出物业管理服务合约。管理公司在投标时，可在该署列明的各项主要成效指标下作出服务水平承诺，或者纯粹遵照该署规定的最低服务水平。署方在审批标书时，对投标价格和有关技术内容会同样重视。

## 对管理公司的监督

### 为管理公司提供的支持

10. 房屋署主要透过与管理公司的交接会议，以及发出「最佳管理指引」，作为该署提供的支持。然而，房屋署期望管理公司在日常工作中，能够熟悉该署的所有内部通告、训令和指引。

### 表现评分制

11. 房屋署主要透过表现评分制监督管理公司的表现。评分制包括以下三个环节：

<u>环节</u>	<u>比重</u>
(a) 房屋署的评分	50%
(b) 屋邨管理咨询委员会 (「邨管谘委会」) 的评分	20%
(c) 住户的评分	30%
<hr/>	
整体评分	100%

### 房屋署的评分

12. 房屋署辖下划分五个地区，各设立一个物业管理服务小组，以下各有四至五个管理公司监察组，而每个监察组则负责监察由两至三间管理公司管理的六至八个屋邨。监察组由六至七名不同职系的人员组成，在各个屋邨每月进行一次定期视察，并按照服务合约所订的服务水平，评核管理公司的表现。除上述每月先作预告的视察外，监察组

还会每月最少进行一次突击巡查，但通常只以特定的服务范围为巡查目标。各小组的主管会检讨辖下各监察组的每月评核报告，作出适当的调整，以确保大家有一致的评分标准。

### *邨管谘委会的评分*

13. 管理公司亦会由邨管谘委会评分。邨管谘委会由四至十人以上组成，当中包括屋邨各座楼宇的互助委员会主席。在每两个月一次的会议上，邨管谘委会成员会根据个人观感及一些居民意见，评核负责该屋邨的管理公司的表现。

### *住户的评分*

14. 房屋署亦聘用顾问公司，每季进行一次住户意见调查。他们会从每间管理公司负责的所有屋邨中，随机抽出最多 150 个家庭，利用电话询问他们对管理公司职员、屋邨环境、保安及保养维修工作的意见，藉以了解住户对负责其屋邨的管理公司的整体满意程度。

### *管理公司表现检讨委员会*

15. 管理公司表现检讨委员会由房屋署助理署长（屋邨管理）任主席，成员包括各区的总经理，每季举行会议，审阅房屋署每月的评分、邨管谘委会每两月一次的评分及住户每季的评分，再按总分的高低排列各管理公司。排名最高的 25% 公司可参与房屋署未来的各个投标项目；排名榜末的 25% 不准参与；至于中间的 50%，则只可参与部分项目。

16. 委员会亦会针对整体得分最低的三间管理公司，以及分别在三个评分环节（即房屋署、邨管谘委会及住户的评分）中得分最低的三间公司，以研究应否发出「负面」报告。连续接到三次「负面」报告的公司，在接着的六个月内会被自动取消参与投标的资格。假如管理公司连续接到多于三份「负面」报告，房屋署更可能终止其合约。



## *服务欠佳的补救措施*

17. 若有管理公司表现欠佳，房屋署会发出警告信、作负面评级、与该公司管理层会面、禁止该公司参与投标达六个月、纠正不善之处（费用由该公司承担）、收回屋邨管理权（即由房屋署接管全部或部分管理职务），或将该公司从管理公司名册上剔除。

## **个案研究**

18. 为深入了解房屋署如何监督管理公司的工作表现，本署研究了若干个案，发现有些公司：

- (a) 对大型保养工程的管理能力欠佳；
- (b) 在某些维修工程方面需时过长；
- (c) 由于缺乏房屋署的支持，难以执行属该署法定职能的工作；
- (d) 由于房屋署从不过问，几乎完全取代了该署编配公屋单位的角色；或
- (e) 对本身在审批市民申请借用屋邨场地方面的角色认识不足。

上述情况显示房屋署没有为管理公司提供足够支援，亦没有紧密监督其工作及在有需要时及时介入。此外，由于宣传不足，很多住户都不了解房屋署在监督屋邨管理方面的角色。

## **本署观察所得及意见**

19. 是次调查的重点，是房屋署是否明白在屋邨管理工作外判后，该署仍须承担最终责任，为公屋住户提供优质服务。

## *房屋署的支援*

20. 在监督管理公司表现时，房屋署有意保持距离。批出服务合约后，该署只安排一次交接简介会及发出一些书面训令，便期望管理公司能独立运作而不需要该署积极支持。事实上，服务合约要求管理公

司协助执行多项公屋政策，这是一般私人屋苑管理合约中所没有的。故此，管理公司须边做边学，透过实践去逐渐掌握并适应政府部门的工作方式。

21. 此外，由于房屋署仍保留所拥有的法定权力，因此管理公司缺乏法律依据去执行诸如驱赶非法小贩、收回住户单位等职务；另一方面，在管理公司面对困难时，房屋署又未能随时提供积极支持，以致管理公司无法有效执行这类职务。

22. 鉴于房屋署某些政策及内部训令的内容相当复杂，我们认为房屋署不能单靠「最佳管理指引」及交接简介会，去「培训」管理公司承担该署的法定职能。再者，期望所有管理公司（不论其经验如何）都能够边做边学，而且完全独立工作，亦是不切实际的。房屋署应为职员提供培训，定期举办讲座及研讨会，以便发布最新资料及交流经验。该署亦应为管理公司定期安排简介会及积极提供支持，在适当时候更应调派职员协助，使他们能适当地执行职务，尤其是在有需要行使法定权力时。

#### *对保养工程的监督*

23. 房屋署职员承认，很多管理公司缺乏所需的经验及专业知识，去应付该署的工程承办商，以及按照署方的程序管理工程合约。本署认为，房屋署应认真检讨要求这些公司监督或管理大型维修项目和保养工程计划的做法。该署若决定继续这样做，则必须为管理公司提供适当支持及足够指导，尤其是在管理服务合约初期。此外，房屋署亦应检讨及简化工程程序，以提高管理公司的运作效率及在监督工程承办商方面的成效。

#### *每月的视察*

24. 房屋署虽然每月定期进行视察，但过于着重形式，加上与住户缺乏沟通，在视察前又先作预告，致未能充分发挥评核管理公司表现的效用。我们相信，突击巡查比事先安排的视察更能反映实况，应该在对管理公司的评核中列为一个独立的重要环节。

25. 由于监察组成员背景各异，房屋署必须提供适当指导，确保大家有一致的评分标准，才能公平公正地评核管理公司。本署关注到，不同地区和不同监察组对管理公司表现的实际评分标准并不一致。我们认为，除了发出各种训令及程序指引之外，房屋署应该定期为监察组举办研讨会，藉此检讨工作方法、交流意见和加强共识。

#### 邨管谘委会的评分

26. 本署留意到若干不合理现象：

- (a) 邨管谘委会无论成员人数多寡或代表性有多大，其评分在总评分中所占的比重都一样；
- (b) 邨管谘委会的评分有时差别甚大；以及
- (c) 评分主要是根据委员的个人观感。

#### 住户的评分

27. 无论管理公司负责多少个屋邨，也不管屋邨住户数目的多寡，每季住户意见调查的抽样数目一律限定为每间公司 150 个家庭。这类调查旨在评核**每间管理公司**负责的所有屋邨的住户对该公司的整体满意程度。本署建议，住户意见调查其实亦应包括住户对这些公司在**每个公共屋邨**的表现的满意程度。

28. 本署同时留意到，房屋署总部接到的关于屋邨管理问题的投诉中，来自管理公司负责的屋邨的投诉数目，远比由该署直接管理的屋邨的投诉为多（例如在二零零五年一月至三月期间，前者为 209 宗，后者为 131 宗）。这跟该署的「公屋住户意见调查」所得的结果并不吻合。该项调查结果显示，二零零四年，住户对于管理公司负责的屋邨的满意程度为 65.1%。故此，房屋署应分析所接到的投诉数目与投诉的性质，务求辨别每间管理公司的优劣，了解不同屋邨住户的需要，以及确定调查统计方法中可以改善之处。

## *整体评分*

29. 得分最高的 25% 公司与得分最低的 25% 公司，往往在评分上的差别甚小，由此亦反映出现行评分制之不足。在我们曾研究的一宗个案中，最低评分是 45.85，而最高评分只是 53.77。然而，房屋署就是根据这些公司的得分，去考虑会否再予聘用。

30. 为了消除评分制的明显偏差，本署认为房屋署应及早进行检讨，尤其是调整三个评分环节所占的比重。

## *房屋署在监督方面的表现*

31. 当管理公司接手管理屋邨后，房屋署便会把属下职员全部撤离。因此，住户未必知道在屋邨管理事宜上，房屋署仍有最终的控制权和责任。在面对住户的投诉时，有些房屋署职员便会以服务外判为挡箭牌，把责任推卸给管理公司。

32. 房屋署部分职员认为他们没有责任去培训或指导管理公司。有些则担心过分直接介入，便等于为这些公司工作，而这点亦不无道理。然而，本署认为，虽然房屋署有意在监督这些公司时保持距离，但亦必须使属下职员明白，该署对公共屋邨的管理仍负有最终的责任。

## *对表现欠佳的公司处分*

33. 理论上，连续三次以上接到「负面」报告的管理公司会被终止合约。然而，这种情况从未发生过。房屋署只是向这些表现欠佳的公司重复发出警告，又或者禁止他们再竞投新合约。过去五年，房屋署只曾向一间公司收回部分管理权，即有关合约内的保养工程部分的管理权。本署建议房屋署，在有管理公司严重失职时，应该终止与该公司的合约，接管部分或全部的屋邨管理职务。

## 结论及建议

34. 本署认同，把屋邨管理服务外判，可以为公屋住户提供既有效率又富弹性的服务，同时亦合乎成本效益。本署亦同意，要求房屋署监督管理公司运作的各项细节，或直接处理所有住户的要求或投诉，是不切实际和不合理的。然而，鉴于房屋署对公共屋邨的管理有最终的责任，该署在监督管理公司的表现时，应采取较坚决和积极主动的立场，确保为住户提供优质服务。该署亦应给予这些公司适当指导和积极支持（例如在执行条例方面）。

35. 基于以上所述，申诉专员向房屋署提出下列建议：

### 问责的原则

- (a) 发出书面指引及透过简介会和培训，使属下职员明白该署仍会继续履行那些不能转授予管理公司的法定职能，以及对屋邨的整体管理依然有最终的责任；
- (b) 加强宣传，让市民更清楚了解该署在监督管理公司方面的角色，以及对公屋管理的责任；

### 为房屋署及管理公司的职员提供协助

- (c) 为该署职员制定指引和程序，订明介入管理公司的工作或提供支持的范围及适当时候；
- (d) 定期更新各项训令及「最佳管理指引」，确保其内容全面，容易理解，而且切合时宜；
- (e) 定期为该署及管理公司的职员举办简介会、研讨会及讲座，加强他们对该署各项指引、程序及训令的了解；

### 监督保养工程

- (f) 检讨及简化工程程序，方便管理公司运作；
- (g) 在评选管理公司时，应更审慎地评估竞投者在

- 公屋保养工程方面的能力；
- (h) 为管理公司提供有关房屋署工程程序的培训；
- (i) 考虑各种措施，以便管理公司能有效地监督房屋署的工程承办商；
- (j) 如有需要，向管理公司收回管理权；

### 评核及补救措施

- (k) 进行更多次全面的突击巡查，并在整体评核中，把巡查结果及评分列为独立的重要环节；
- (l) 检讨署方的协调机制，确保评分标准一致；
- (m) 定期为监察组举办讲座，藉此分享经验和加强共识；
- (n) 在评核住户满意程度和管理公司表现时，仔细分析接到的投诉数目及性质；
- (o) 认真地检讨—
  - (i) 邨管谘委会评分所占的比重，以及复核和调整委员中差别较大的评分的方法；以及
  - (ii) 住户调查的方法，以涵盖住户对**每间管理公司及每个公共屋邨**的管理工作的满意程度。
- (p) 制定有效措施，以处分失职的管理公司，并在有需要时果断地执行这些措施。

### 现况

36. 房屋署大致上同意本署的结论和建议，并已开始推行部分改善措施。

37. 申诉专员对房屋署的积极响应表示欢迎。

申诉专员公署

二零零五年九月