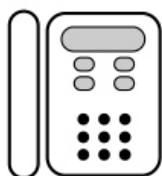


香港申诉专员公署  
二零零七 / 零八报告年度第三期  
(二零零八年三月十三日)



**有关水务署多收水费的指称的直接调查**

调查报告摘要载于附件 A。



**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：2202 8821；电邮：[kathleenchan@omb.gov.hk](mailto:kathleenchan@omb.gov.hk))。

香港申诉专员公署  
二零零八年三月十三日

二零零七 / 零八年度第三期

## 直接调查报告摘要

### 有关水务署多收水费的指称

#### 背景资料

近年，本署不时接到投诉水务署多收水费的个案，当中有些水费单涉及较大金额，亦有指水务署没有妥善处理投诉。

2. 由于上述情况可能反映发出水费单及处理有关水费投诉的程序存在行政制度上的问题，申诉专员遂宣布，根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查，以审研：

- (a) 引致多收水费的原因；
- (b) 处理多收水费投诉的程序和做法；
- (c) 解决水费争议的方法及跟进行动；以及
- (d) 其它补救措施。

#### 发单机制

3. 水务署自二零零五年一月开始，全面应用客户服务及发单系统（「客户系统」）。这个综合计算机系统处理达 268 万个水费账户，并负责协调水务署各项有关客户服务（包括发单）的职能。该署的发单程序如下：

- (a) **确定用水量**。水务署每四个月完成一轮抄读全港水表的工作。假如因为无法到达水表所在位置、水表损坏或不知所终，而未能录得实际的读数，则该署会估算用水量。在一些情况下，新账户及已终止的账户亦可能会按估算用水量以发单。

- (b) **计算水费**。水务署根据四级渐进式收费制度，计算住宅用户的水费；用水量愈多，收费的增幅愈大，藉此鼓励节约用水。至于非住宅用户均按照划一收费率计算，但建筑业及远洋轮船客户则按较高收费率计算。
- (c)(i) **第一阶段稽核：水表的最高用水量**。水务署先根据用户过去的用水习惯及行业类别（非住宅用户）设定可接受最高用水量，然后与抄表结果对照并进行稽核。假如发现有异常情况，该署人员通常会进行特别抄表。
- (ii) **第二阶段稽核：水费最高金额**。水务署根据每户已获接纳的水表读数计算水费后，再参照既定的水费最高金额进行稽核。假如有上文(c)(i)所述情况，该署人员亦会采取行动跟进。
- (d) **发出水费单**。水务署每四个月发出一轮水费单。

## 多收水费个案

4. 二零零五年四月一日至二零零七年十月三十一日期间，水务署接到共 85,666 宗怀疑多收水费的投诉，其中 32,945 宗随后已获证实并予纠正，涉及多收水费共计 3,807 万元。导致这类个案的原因如下：

表 1.已证实多收水费个案的原因(2005 年 4 月 1 日至 2007 年 10 月 31 日)

原因	个案数目	百分比
抄表出错	2,554	7.75%
水表损坏	3,037	9.22%
估算不准确	18,218	55.30%
水表配置错误 <sup>1</sup>	460	1.40%
室内供水喉管渗漏	92	0.28%
水务署未能确定原因 <sup>2</sup>	8,584	26.05%
总计	32,945	100%

## 实际个案

5. 本署审研了二零零五／零六及二零零六／零七两个年度期内涉及较大金额的 20 宗个案。各宗多收的金额，为应收水费额的 18% 至 3,697 倍不等。以下摘录四宗实际个案为例：

**个案一：** 非住宅用户终止账户时，对其水费估算过高。

个案资料：用户在二零零五年四月迁离处所，但没有通知水务署。该署于二零零五年七月十四日得悉后，立即终止账户，并估算出二零零五年四月至七月的最后一期水费单为 146,477.40 元。用户提出质疑，并提供一张于二零零五年七月二十三日拍摄的水表照片。水务署随后把水费修订为 39.60 元。

<sup>1</sup> 通常是因为用户没有通知水务署便进行水管工程，期间无意中把本身和其它用户的水表掉乱所致。

<sup>2</sup> 包括以下情况的个案：(a) 水费确是根据水表读数计算出来；(b) 水表经测试后证实操作正常；以及 (c) 没有渗漏迹象。在这类个案中，该署经磋商后接受投诉人提出的合理理据并调整水费。

观察所得：水务署在处理这宗个案时，实可以更审慎，例如先联络该用户，或进行特别抄表（该署可在 14 天内安排）。事实上，该署最后接受了用户在终止账户后第九天录得的读数。换言之，虽则该署有规定用户须在终止账户前 14 天通知，但按照账户终止后数天录得的读数来计算最后一期水费，亦是接受的办法。

**个案二：** 对新的非住宅用户估算的水费过高。

个案资料：有关账户于二零零五年十月十三日开立，第一次抄表原订于二零零六年三月初进行。二零零六年二月十四日，水务署按估算用水量发出水费单 277,320.50 元。该用户提出质疑，并提供数张于二零零六年二月二十三日拍摄所涉水表的照片。该署随后把水费修订为 35,008.10 元。

观察所得：在二零零六年二月十四日发出水费单前，水务署有四个月时间尽可安排特别抄表，又或者可以等到二零零六年三月初正式抄表后才发出水费单。再者，既然水务署最终还是接受了用户抄录的水表读数，则最初便应联络用户自行报表。

**个案三：** 人为错误，加上人手紧绌导致没有跟进稽核。

个案资料：于二零零五年五月十日，水务署发现用户的水表损坏，遂于同月二十日换上新水表。其后，水务署向该用户发出二零零五年五月十日至九月六日的账单。按照新水表的读数，五月二十日至九月六日期间的实际用水量为 54 立方米，水务署需要估算五月

十至二十日的用水量，但由于人为错误而采纳了更换水表时错误抄录的 10,933 立方米。虽然水务署在第一和第二阶段稽核时已发现问题而暂停发出该水费单，可惜由于人手紧绌而未能按程序跟进。客户系统于是重新处理该账户，并发出 117,918.40 元的水费单。在用户提出质疑后，该署把水费修订为 288.50 元。

观察所得：这宗个案反映人手紧绌导致稽核机制失效，显示这个机制必须有足够的人手，以支持跟进工作。

**个案四：**抄表出错，加上人手紧绌导致没有跟进稽核。

个案资料：用户水表记录的读数为 3,419 度(由上一次的 3,401 度起计，即用水量 18 立方米)，但抄表员错误抄录为 342 度<sup>3</sup>，折算为 10,342 度或用水量 6,941 立方米。虽然水务署在两个阶段的稽核中先后发现水表读数及水费计算出错，但由于人手紧绌，没有按规定跟进。客户系统随后重新处理个案，并发出逾期缴付水费的账单 74,998.70 元。在用户提出质疑后，该署把水费修订为 466.60 元。

观察所得：这宗个案与个案三的情况相似，同样反映即使有计算机机制把关，客户系统仍须有人手支持，而水务署亦须确保有足够的支持人员。

---

<sup>3</sup> 水表可显示四位数字。就这宗个案而言，读数若在进位后「重新起表」计至 342 度，即表示该水表的实际读数应折算为 10,342 度。

## 观察所得及意见

6. 水务署每年发出逾 800 万份水费单。可见多收水费的个案虽然只占极小部分，但实有损水务署的声誉及在市民眼中专业可靠的形象。况且，用户若不察觉被多收水费，问题根本不会显露。因此，多收水费的整体情况尚难确定。用户发觉被多收水费的众多个案使该署增加补救工作的成本，需要额外工时处理投诉和纠正错误，更导致受影响的用户感到焦虑和对政府产生怨愤。这些代价虽不明显，但确实存在，而且其影响不容低估。

7. 水务署对这些已证实的个案所作的分类，亦令人关注。该署只把多收水费的问题归咎于五种原因，未免过份简化，不足以反映实况。在**个案三**，该署把原因归类为「水表损坏」，但其实是人为错误，采纳了已知是错误的读数。至于**个案四**，该署列为「抄表出错」，但主因其实是该署人员未能实时跟进有问题的账单。

8. 已证实的个案正好让水务署了解多收水费的问题，以及藉此制定预防措施。把个案准确地分类，是确保进行有效分析及制定补救措施的基本条件。

9. **确定用水量**。多收水费的个案中有 9.22%是因水表损坏所致（参见**表 1**）。水表的最佳使用寿命为 12 年，但截至二零零六年四月止，使用 12 年以上的水表约有 120 万个，更有达 20 年的水表仍在使使用。为此，水务署推行了一项计划，在二零一一年三月底之前把届时使用年期超过 12 年的所有水表更换。到目前为止，该署已更换了约 400,000 个水表。

10. 二零零五年四月至二零零七年十月，水务署接到共 2,554 宗因「抄表出错」而多收水费的投诉个案（参见**表 1**）。考虑到该署每年需要抄表超过 800 万次，整体准确度达 99.97%可算不俗。尽管如此，「抄表出错」仍占多收水费个案 7.75%（参见**表 1**），而误差的幅度或程度可以极大（参见**个案四**）。

11. **估算水费**。在部分水费估算过高的个案中，多计金额的程度可以相当惊人（例如**个案一**中较修订后的水费高估了超过 146,000 元或 3,697 倍，**个案二**中较修订后的水费高估了超过 242,000 元或 6.9 倍）。事实上，水费「估算不准确」是多收水费的主因，占个案总数的 55.3%（参见**表 1**）。

12. 就**个案一**及**二**而言，水务署实无必要估算水费，这反映该署倾向为自己方便而忽略用户的权益或忧虑。就本署所见，水务署在未能（或根本没有）安排特别抄表时，宁可估算水费，也不接受用户自行报表。水务署这种只图方便的处理方法殊不值得鼓励，实应将之摒弃。

13. 本署同意水务署的优先考虑是保障公共收入。遇有某些情况，亦确实需要进行估算。然而，如非必要，则不应采用此法，而在估算时，必须按常理审慎进行。在可行情况下，该署应加强主动的客户服务，以代替估算水费。

14. **稽核**。**个案三**及**四**的稽核问题显示，除技术层面之外，严密的监察和积极主动的人手支持同样重要，能够有效认清问题和及早防范。然而，水务署似乎在两方面都有所不足。

15. **人手紧绌**。**个案三**及**四**反映人手紧绌，而导致客户系统的稽核机制失效。水务署解释，人手紧绌是由于工作量突然增加及客户系统应用初期出现的过渡问题。然而，上述个案分别出现在客户系统推出九个月和 14 个月之后，意味此情况持续，令人有理由质疑该署的人手规划是否妥善，以及为推行客户系统而提供的员工培训是否足够。

16. **处理查询及投诉**。二零零五年年初，水务署引进客户系统后，处理查询及投诉的服务一度面临严峻考验。自二零零五年年中起，情况开始逐步改善。不过，水务署仍应定期进行检讨，如有需要，应扩大系统的容量，以便迅速响应市民的查询及投诉。



## 建议

17. 全赖水务署多年来的努力，香港市民一直获得安全可靠的食水供应；但在提供服务上，该署仍须改善。基于这次调查的结果，申诉专员向水务署署长提出下列建议：

### 一般情况

- (1) 加强员工对错误收费问题的关注，并对可能出现问题的迹象提高警觉。
- (2) 就处理多收水费个案与进行特别抄表这两方面所涉及的资源，进行比较研究，以期得出既符合经济原则，又利便客户的方案。
- (3) 检讨已证实多收水费的个案，除表 1 所列的原因外，鉴别其它原因（例如人为错误及人手紧绌）。
- (4) 检讨对已证实多收水费的个案所定的分类，以便进行有效分析和总结管理决策。

### 发单机制

#### 确定用水量及水费的估算

- (5) 经常提示抄表员，必须注意准确抄表，并确保有效监察他们的工作表现。

- (6) 检讨估算的机制，特别是对没有用水记录可以作为估算基准的账户，以减少超出比例估算过高的水费。
- (7) 在实际可行的情况下，尽量进行实际抄表，而不是依靠估算。
- (8) 在实际可行情况下，请用户自行报表，尽量减少估算。
- (9) 在适当情况下联络用户，以更清楚了解用户在某段期间（例如处所空置）的用水习惯及特殊情况，以便进行较准确的估算。

#### 稽核

- (10) 提示客户帐务组人员，必须迅速跟进在稽核程序中发现的个案。

#### **人手紧绌**

- (11) 检讨跟进在稽核程序中发现的个案方面所需的人手。

## **处理查询及投诉**

(12) 定期进行检讨，如有需要，扩大客户系统的容量，以便迅速响应市民的查询及投诉。

(13) 采取措施，加强市民对水费计算方法和提出查询及投诉的途径的认识。

## **水务署的评论**

18. 水务署大致上接受本署的建议，并预计可于一年内落实。

## **结语**

19. 申诉专员感谢水务署署长及水务署人员在是次调查期间与本署衷诚合作；而该署对调查结果迅速响应，态度积极，尤其值得赞赏。

20. 本署将监察水务署落实建议的进度。

**申诉专员公署**

**二零零八年三月**