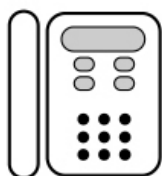


香港申诉专员公署
二零零七 / 零八报告年度第四期
(二零零八年四月十日)



**有关食物环境卫生署、屋宇署及水务署
处理渗水投诉的直接调查**

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：2629 0565；电邮：kathleenchan@omb.gov.hk)。

香港申诉专员公署
二零零八年四月十日

二零零七 / 零八年度第四期

直接调查报告摘要 有关渗水投诉的处理

引言

渗水基本上是楼宇管理及维修问题，应由业主负责。但假如造成公众卫生滋扰、影响楼宇结构安全或浪费食水，政府便有责任介入。

2. 渗水问题涉及三个部门：食物环境卫生署（「食环署」）、屋宇署及水务署。二零零六年年中，屋宇署及食环署设立联合办事处（「联办处」），以加强部门之间的协调¹。

3. 渗水问题的处理经常引发投诉。自二零零三年起，申诉专员每年都在年报中对问题表示关注。然而，即使当局设立了联办处，这类投诉仍然持续不断。有鉴于此，申诉专员于二零零七年七月五日宣布，根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查，审研以联办处模式处理渗水投诉的成效。

4. 当局在设立联办处时订明，会在三年后进行检讨。本署在撰写这份报告时，政府正在进行中期检讨。

背景资料

政府当局的权责

5. 私人楼宇的维修保养属业主的责任，渗水问题往往是维修事宜，业主须自行处理。事实上，业主有时未能取得邻居的合作，遂向政府求助。政府当局处理渗水事宜的权责来自下列法例：

- 《公众卫生及市政条例》（第 132 章）第 127 条授权食环署发出妨碍事故通知书；

¹ 二零零四年十二月，政府当局在深水埗区试行设立联办处。二零零六年年中，联办处计划扩大至全港各区。

- 《建筑物条例》(第 123 章)授权屋宇署规定业主拆卸违例建筑工程(第 24 条),使危险建筑物安全(第 26 条),勘测楼宇欠妥之处及进行补救工程(第 26A 条),以及勘测及补救欠妥的排水渠(第 28 条);以及
- 《水务设施条例》(第 102 章)第 16 条授权水务署,假如出现浪费供水,即发出通知书规定进行修理。

6. 假如渗水问题没有造成公众卫生滋扰、影响楼宇安全或浪费供水,政府当局便没有权力执法。

联办处的运作

7. 联办处旨在取代原先的三方协议安排²,提供「一站式」服务,处理有关渗水的投诉。联办处由屋宇署及食环署职员组成,但不包括水务署,因为政府认为水务署在处理渗水投诉方面的工作有限。

8. 联办处调查渗水投诉的工作分三个阶段:第 I 阶段(确定渗水滋扰)由食环署职员进行初步查核,第 II 阶段(基本调查)及第 III 阶段(专业调查)则分别由食环署及屋宇署职员尝试找出渗水的源头。

9. 假如找到源头,并认为适宜根据《公众卫生及市政条例》采取执法行动,联办处便会向有关人士发出妨碍事故通知书;但假如认为适宜根据《建筑物条例》或《水务设施条例》采取执法行动,则会把个案转交屋宇署总部或水务署跟进。

10. 然而,上述三个部门并不一定能够就执法权责达成共识。以供水喉管渗水为例:

² 在这项安排下,食环署担任第一联络部门,并按情况转介予屋宇署及水务署作进一步调查。

- 水务署认为，除非渗水情况严重，导致浪费食水，否则应由食环署根据《公众卫生及市政条例》采取执法行动；
- 由于渗水源头是食水，食环署认为，并不构成公众卫生滋扰，因此不宜根据《公众卫生及市政条例》采取执法行动；以及
- 屋宇署认为，可根据《水务设施条例》或《公众卫生及市政条例》采取执法行动。

联办处的组织架构

11. 联办处共有 19 个分区办事处，分别隶属两个区域办事处，详情载于**附录一**。值得注意的是：

- 虽然两个区域办事处由屋宇署职员主理，但联办处却没有正式主管；
- 六个分区设有合并分区办事处，内有屋宇署及食环署的职员一起办公；以及
- 其余 13 个分区设有「分体式」分区办事处，食环署职员在内工作，而屋宇署职员则在区域办事处和其它分区办事处提供支持。

联办处的统辖制度

12. 联办处的运作统辖制度载于**附录二**，而人事管理统辖制度则载于**附录三**。值得注意的是：

- 联办处区域办事处的主管只是有名无实，因为处内的食环署职员并非他们的部属；

- 在运作及人事管理方面，屋宇署及食环署的职员互不从属，各自有独立的统辖制度；以及
- 食环署职员的人事管理，包括职位安排及调职，均由并无参与联办处工作的食环署高级人员决定。

对顾问公司的监督

13. 顾问公司在联办处的第 III 阶段调查工作担当重要角色。至今联办处已批出 19 份定期合约予八间顾问公司，为期最多 12 个月，约满须重新招标。

14. 联办处规定顾问公司每两星期提交进度报告及出席进度会议。假如顾问公司表现欠佳，联办处会发出警告信，或建议屋宇署总部给予负面报告。如有需要，屋宇署总部可终止合约或暂停其参与竞投新合约。

15. 二零零五年六月至二零零七年十一月期间，联办处曾向该八间顾问公司发出共 57 封警告信和六份负面报告。

联办处的工作表现

16. 二零零六年七月至二零零七年六月期间，即联办处全面运作的首 12 个月内（「本署调查期间」），联办处调查了 5,787 宗投诉，成功率为 54%，而在联办处成立前则是 14%。成功率的计算方法载于**附录四**。

17. 在本署调查期间，联办处根据《公众卫生及市政条例》发出了共 487 份妨碍事故通知书，屋宇署总部根据《建筑物条例》发出 17 份修葺令，而水务署根据《水务设施条例》则发出 33 份修理通知书。这些执法数字和**第 16 段**的投诉数目，只代表联办处在本署调查期间所采取的行动，两组数字不能作直接比较。而联办处只备存根据《公众卫生及市政条例》发出的妨碍事故通知书的统计数字，并没有关于由屋宇署及水务署执法的个案数字。

业主自行解决问题

18. 假如邻居能够互相合作，业主通常都可自行解决渗水问题。然而，有许多业主需要向联办处求助，或要求政府当局采取强制补救措施，另外有些业主则选择自行采取法律行动。

个案研究

19. 本署审研了超过 30 宗个案，并在调查报告内撮述其中七宗，以说明当局在处理渗水投诉方面的缺失：

个案编号	显示的缺失
个案一	监察进度不力
个案二	联办处职员未有依从指引；监察进度不力；联办处职员调动频密
个案三	屋宇署、食环署及水务署未能就执法权责达成共识；联办处未能及时解决意见分歧
个案四	顾问公司办事缺乏效率及力有不逮；联办处未能有效监督顾问公司；并未有尝试介入解决极为恶劣的情况
个案五	业主自行处理，较联办处解决渗水问题更为有效；联办处职员没有依从指引进入处所；未能有效监督顾问公司
个案六	就顾问公司须先采取甚么行动，然后才转介食环署申请入屋令一事上，屋宇署及食环署职员意见分歧；两署职员之间缺乏合作和协调
个案七	在处理市民索取联办处的数据方面，以及响应本署的查讯时，屋宇署及食环署都缺乏协调

最新发展

20. 政府当局正就联办处模式进行中期检讨(参见**第4段**)。同时,当局亦已推行若干措施,以改善行动的时限、进入怀疑渗水的单位和对顾问公司的管理及监督的程序。

观察所得及意见

21. 本署认为,政府当局在处理渗水投诉的安排,有以下不妥善之处。

找出渗水源头并不容易

22. 联办处计算的个案调查成功率,由联办处成立前的14%大幅提高至本署调查期间的54%。然而,这并非同模拟较,而是因为联办处在成立以后,采用了新准则以甄别投诉。事实上,在本署调查期间的12个月内,联办处未能找出渗水源头的个案亦有98宗(参见**附录四**)。

23. 联办处绝不能对成功率上升感到自满,应继续寻求方法,进一步提升勘察能力和技巧。

没有明确的行动时限

24. 联办处监察个案进度的方法有待改善。在**个案一**和**个案四**,联办处职员和联办处(屋宇署)的顾问公司分别有23个月及五个月完全没有采取行动,正是好例证。

25. 本署审研联办处行动指引的结果显示,联办处有很多任务种没有订明目标时限或服务承诺,亦没有明文规定须向投诉人汇报进度。

26. 为此,联办处近期已经就第III阶段的进度监察工作订定主要指标,并打算制订工作指引,订明职员须定期通知投诉人个案处理的进度。

27. 除了上述改善措施，本署认为，还应该加入以下两项：

- 为第 I 及第 II 阶段的进度监察工作订定指针；以及
- 为各阶段订定的指标，应确立为服务承诺，并公布周知。

进入怀疑渗水单位有困难

28. 联办处要进入怀疑渗水单位，往往遇到实际困难，因而延误调查。在本署调查期间，联办处为进入事涉单位所花的时间，最长达七个月。

29. 在一些个案中，联办处职员尽管曾多次尝试而无法进入有关单位，但结果仍不运用进入处所的法定权力。再者，联办处在行使进入处所的权力时，亦须面对负责不同步骤的部门之间互相配合的问题。在**个案六**，联办处内食环署及屋宇署的职员对于把个案转介食环署职员跟进申请入屋令前，是否已遵照规定的程序，各有不同看法。

30. 为加快处理过程，联办处最近实行了多项改善措施，包括采用一份标准核对表，确保在把投诉转介食环署职员跟进前，已遵照所有的程序。

31. 本署认为，除上述改善措施外：

- 联办处应检讨进入处所的指引，特别是向职员和顾问公司澄清对各项规定的诠释，以及促进事涉各方的互相配合；
- 联办处职员在行使进入处所的法定权力（特别是当发觉对方很可能拒绝合作）时，行事应果断迅速、积极主动；以及
- 联办处应建立监察进度的系统，避免延误。

对执法权责的意见分歧

32. 虽然联办处的功能是协调执法工作，但由于食环署、屋宇署和水务署未能就执法权责达成共识（参见**第 10 段**），因而造成延误，甚至妨碍行动。部分个案更拖延了很长时间（例如**个案三**，意见分歧达 18 个月之久），没有顾及受影响人士遭受的困扰。

33. 本署认为，有关部门（如有需要，可联同所属决策局）应从速设立机制，以解决部门之间意见分歧。

对「妨碍」的诠释不一致

34. 各有关部门对于本身的权责意见分歧或未能确定，而且对「妨碍」也有不同诠释，令问题变得复杂。食环署认为涉及雨水或食水的渗水不构成妨碍，但屋宇署和水务署却往往把无法根据《建筑物条例》和《水务设施条例》采取行动的渗水个案，均视作可根据《公共卫生及市政条例》采取行动的妨碍事件。

35. 为解决此问题，食环署应为「妨碍」制订一个清晰明确，而对公众亦具说服力的定义，并就发出妨碍事故通知书订定指引，让职员有所依循。我们认为，食环署在这方面有「主导」责任，但亦明白该署需要与其它部门磋商和协调，以澄清法律权限，方能确定日后政府的整体立场。

未能对共有业权业主采取执法行动

36. 假如渗水源头位于建筑物共有业权的公用部分（例如外墙或天台），联办处便不会采取执法行动，因为要确定维修的责任（如查核大厦公契），以及识别所有相关业主并向他们发出妨碍事故通知书，均需大量资源。此外，联办处认为，投诉人身为要分担共同维修责任的业主或住户，向其发出妨碍事故通知书未免不合情理。

37. 本署认为，联办处有法定责任发出消除滋扰的通知书，不应顾及须承担责任者是单一业主，或共有业权业主。即使投诉人是共有业

权的一名业主，联办处亦须向他发出通知书；不能以耗费资源为借口，而不采取适当的执法行动。

联办处执法工作的管理信息不足

38. 联办处在衡量其工作表现时，只考虑调查成功率的做法并不理想。事实上，联办处并没有备存全面的统计数字，以监察找出渗水源头后所采取的行动是否有效（参见**第 16 至 17 段**）。联办处若要充分监察其整体表现，必须致力补救管理信息系统的不足。

联办处的组织架构不完善

39. 调查和执法出现问题的主因之一，是联办处组织架构上的缺陷。首先，渗水个案有 12%是与供水喉管有关，但联办处没有包括水务署，以致未能对这类个案采取全面的执法行动，甚至因水务署不接纳联办处的调查结果，而造成执法困难（例如**个案三**）。

40. 其次，联办处的 19 个分区办事处当中，有 13 个是「分体式」分区办事处，屋宇署及食环署的职员各在不同办事处工作（参见**第 11 段**）。这安排无助加强内部沟通或强化团队精神，更可能令公众对「联办」处的概念感到困惑。

41. 第三，联办处虽由屋宇署及食环署分别抽调职员组成，但彼此的合作形式松散（参见**第 12 段**），任何一方均无法对联办处职员行使适当的管辖权，或全面负责联办处的工作表现。更因此使两个职系的员工难以有效地协调或沟通，亦无从发展出衷诚合作的工作模式。

需要确立正式主管

42. 为加强协调及提高效率，本署敦促三个部门与所属决策局一起，认真检讨联办处的组织架构及人手编制，指派一个部门作为联办处的正式主管，并确立其权力，以及就人手借调及办公室管理订出明确的统属关系。在进行检讨时，应考虑把水务署亦纳入联办处。

联办处职员经常调动

43. 职员经常调动亦是导致联办处运作效率欠佳，以及造成延误的原因。虽然这种现象或是由于多个不同因素引致，但亦可能与联办处内食环署职员的调配，并非由负责联办处工作的食环署高级人员所决定有关。为联办处指定正式主管，并赋予管理职员的权力（参见**第 42 段**），应该有助解决这方面的问题。

对顾问公司的监督不力

44. 联办处对顾问公司的监督实须大大改进。以**个案四**为例，尽管合约规定顾问公司须在六星期内提交技术报告，而联办处（屋宇署）亦曾多次口头及书面发出催办通知，但 A 顾问公司仍只是在四个月和 13 个月后才分别提交初步及修订报告，并在 18 个月后才提交第二次修订报告。此外，尽管每两星期举行一次进度报告会议，A 顾问公司竟可以在五个月内毫无任何行动。

45. 为加强监督顾问公司，联办处已修订在二零零七年批出的顾问合约条款。屋宇署总部不久前亦与顾问公司订明每两个月举行一次会议，以便加强监督。

46. 联办处更打算推出其它改善措施，包括在未来的合约中订定提供主要服务的时限；要求顾问公司采用标准格式提交报告，以便进行监督；以及为发给顾问公司的警告信拟定标准格式。

47. 此外，本署认为：

- 联办处（屋宇署）应更密切监督渗水顾问公司的运作情况，特别注重其工作成效；以及
- 假如顾问公司表现极度差劣，或工作有严重延误，则联办处（屋宇署）应考虑介入处理问题。

顾问公司合约期过短

48. 部分顾问公司表现差劣的原因之一，或许是由于合约期过短（最长为 12 个月）。本署明白短期合约的好处是让联办处有更大的灵活性，可以修订合约条款及剔除表现欠佳的公司。不过，另一方面，合约期过短却意味着顾问公司及其职员在掌握了一定的知识及经验时，合约却即将届满。而且，由于合约期短，顾问公司在招聘及挽留优秀人才方面亦相对困难。我们认为，联办处应考虑批出较长期的合约，但须按顾问公司的表现分配工作。

解决楼宇维修的民事诉讼问题

49. 对于选择循民事诉讼索偿的业主而言，现时解决纠纷的途径均有缺点：

- 一般民事法律程序既花时间，而且费用昂贵。
- 小额钱债审裁处只能处理已确实渗水责任，而造成损失的索偿额不多于五万元的个案。假如怀疑造成渗水的一方对调查拒绝合作或不肯进行维修，则这索偿途径便无济于事。

50. 显然，当局实在需要就解决渗水纠纷提供更有效而便捷的途径。

51. 本署留意到，政府自二零零五年起已在考虑设立楼宇事务审裁处，作为解决楼宇管理及维修事宜（包括渗水问题）的另一方案。我们敦促政府优先研究这项建议。

52. 再者，本署认为，新的楼宇事务审裁处应具备下列两项主要特点：

- 程序简单，而且不应容许法律代表出席发言³；以及
- 有权下令进行调查及维修。

建议

53. 政府能够主动设立联办处提供「一站式」服务，并寻求方法改善其运作，实在值得嘉许。申诉专员提出下列建议，以便政府作进一步改善：

调查渗水源头

- (1) 联办处应探讨其它方法，以改善其勘察能力和技巧（参见**第 22 至 23 段**）。

联办处的工作程序

- (2) 联办处不仅应就第 III 阶段调查订定指标，亦应就第 I 及第 II 阶段调查订定指针，以便监察进度（参见**第 24 至 27 段**）。
- (3) 联办处应把供内部参考的各项指标订立为服务承诺，并公布周知（参见**第 27 段**）。

进入处所

- (4) 联办处应检讨进入处所的指引，特别是向职员和顾问公司澄清对有关规定的诠释，并改善事涉各方的互相配合（参见**第 28 至 31 段**）。

³ 可参考《小额钱债审裁处条例》（第 338 章）第 19 条及《劳资审裁处条例》（第 25 章）第 23 条。当中订明大律师或律师均没有在审裁处出庭发言的权利（除非本身为申索人或被告人）。

- (5) 联办处职员在行使进入处所的法定权力时，应果断迅速、积极主动（参见第 31 段）。
- (6) 联办处应建立监察个案进度的制度，避免延误（参见第 31 段）。

对执法权贵的意见分歧

- (7) 屋宇署、食环署及水务署（如有需要，可联同所属决策局）应研究建立机制，解决彼此间对执法权贵的歧见（参见第 32 至 33 段）。

对「妨碍」的诠释

- (8) 食环署应为「妨碍」制订一个清晰明确，并对公众具说服力的定义（参见第 34 至 35 段）。
- (9) 食环署应就发出妨碍事故通知书订定可行指引，让职员有所依循（参见第 35 段）。

对共有业权的业主采取执法行动

- (10) 假如劝谕式措施无效，联办处在有需要时应向共有业权的业主采取执法行动（参见第 36 至 37 段）。

改善联办处执法工作的管理信息

- (11) 联办处应改善其管理信息，就有关调查成功个案的结果及所采取的补救或执法行动，整理全面的统计数字（参见第 38 段）。

联办处的组织架构及人手编制

- (12) 屋宇署、食环署及水务署（如有需要，可联同所属决策局）应认真检讨联办处的组织架构及人手

编制，以指定一个部门作为正式主管，赋予实权，并在职员及办公室管理方面订定明确的统属关系（参见第 39 至 43 段）。

- (13) 在进行第 (12) 项的检讨工作时，应考虑把水务署纳入联办处的运作机制中（参见第 42 段）。

对顾问公司的监督

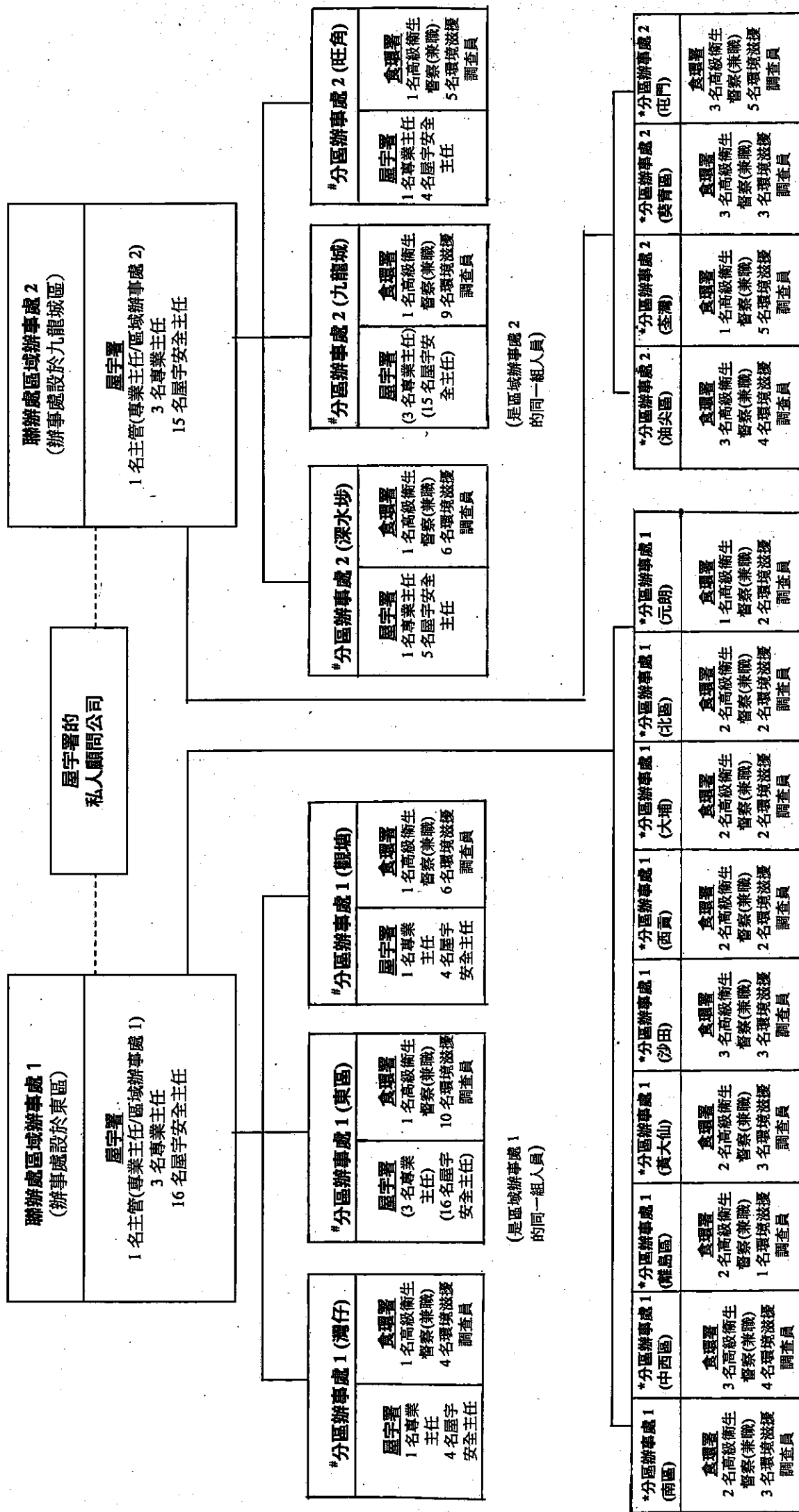
- (14) 联办处应加倍留意监督渗水顾问公司的运作情况，同时更注重其工作成效（参见第 44 至 47 段）。
- (15) 假如顾问公司表现极度差劣，或工作有严重延误，则联办处应考虑介入处理问题（参见第 47 段）。
- (16) 联办处应考虑批出较长期的顾问公司合约（参见第 48 段）。

楼宇维修纠纷的解决方法

- (17) 屋宇署应与所属决策局讨论优先设立楼宇事务仲裁处的建议（参见第 49 至 52 段）。

申诉专员公署
二零零八年三月

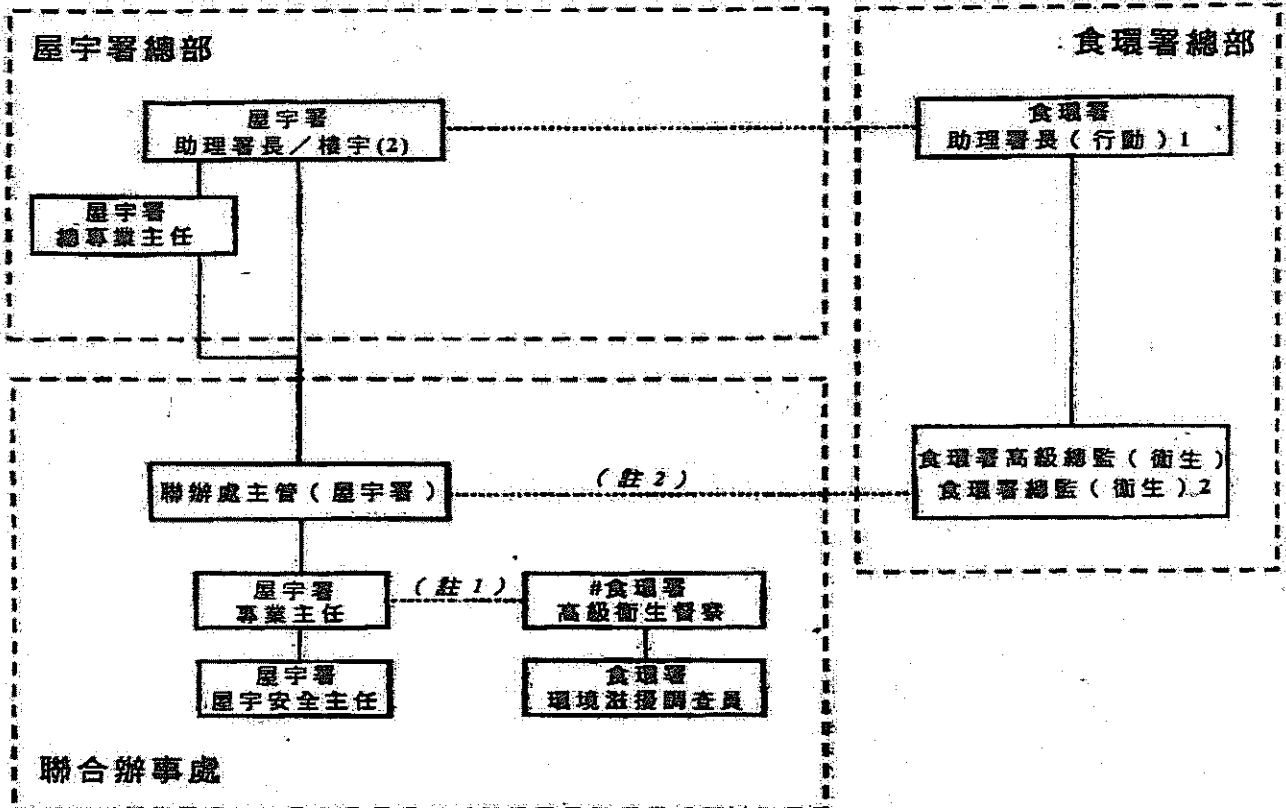
聯合辦事處的組織架構及人手編制



這六個分區辦事處是合併辦事處，屋宇署和食環署職員在同一辦事處內工作。

* 這 13 個分區辦事處是「分體式」辦事處，屋宇署職員在兩個區域辦事處及其他分區辦事處工作。

聯辦處的運作統轄制度



備註

工作屬兼職性質

註 1 — 食環署的高級衛生督察及環境滋擾調查員負責第 I 及第 II 階段調查工作。

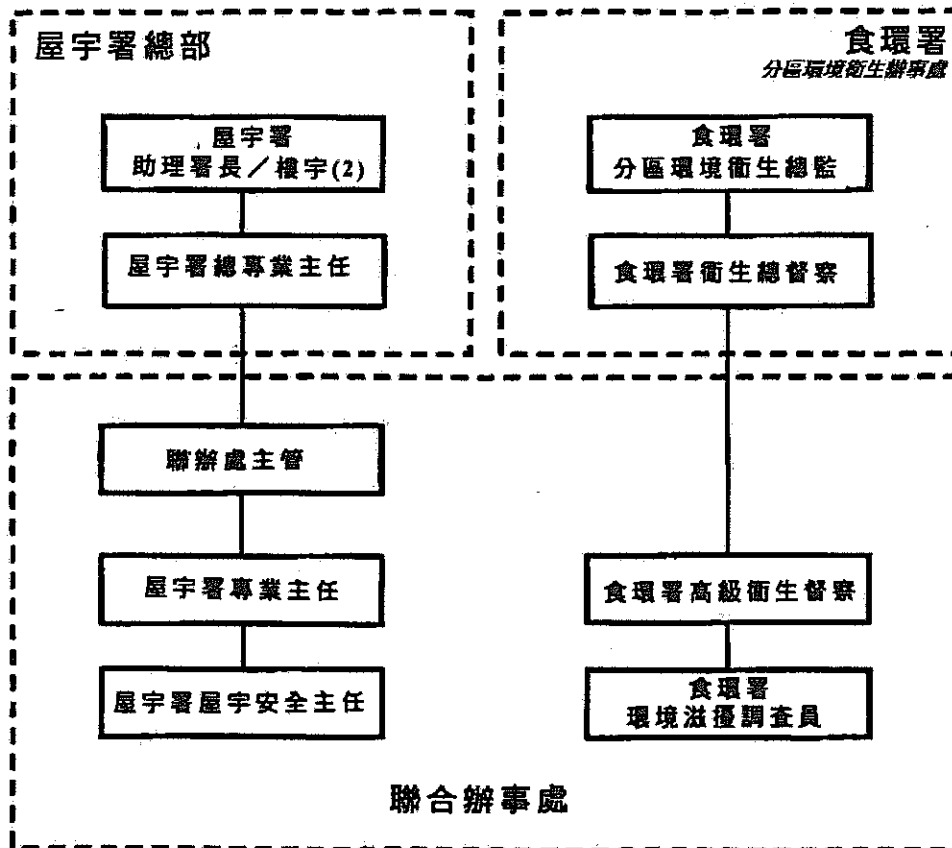
— 若在第 I 及第 II 階段調查時需要技術支援，高級衛生督察及環境滋擾調查員會徵詢專業主任的意見。

— 如有需要，專業主任會在第 III 階段調查時向食環署求助，例如要求高級衛生督察及環境滋擾調查員提供協助，以進入處所，或根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)採取執法行動。

註 2 — 在有關聯合辦事處日常運作的政策事宜及程序指引檢討中擔當協調角色。

資料來源：圖表由屋宇署提供，並已加入食環署提供的資料。

聯辦處的人事管理統轄制度



資料來源：圖表由屋宇署提供，並已加入食環署提供的資料。

聯辦處調查個案的成功率

已終結的投訴分類	2004年深水埗區 聯辦處成立以前 的投訴數目	在本署調查期間 全港聯辦處接到 的投訴數目
已終結的投訴	609	11,371
甄別後不予調查的投訴 ¹	97	5,584
經調查的投訴	512 [100%]	5,787 [100%]
（找到源頭）[成功率]	(73) [14%]	(3,103) [54%]
（滲水已停止）	(54) [11%]	(2,586) [44%]
（未能找出源頭）	(385) [75%]	(98) [2%]

資料來源：聯辦處

¹ 聯辦處成立後已採用新準則，把過去的甄別工作規範化。若投訴只涉及乾水印或濕度測試低於35度，即甄別為不予調查。