

香港申诉专员公署
二零零六 / 零七报告年度第五期
[二零零七年三月二十二日]



有关水务署多收水费的指称的直接调查



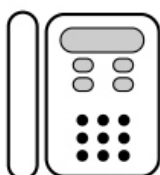
本署根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就水务署被指多收水费事主动展开直接调查。这次直接调查的背景、目的和范围载于**附件 A**。

有关食物环境卫生署监察有检控时限的个案的情况的直接调查



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：kathleenchan@omb.gov.hk）。

香港申诉专员公署
二零零七年三月二十二日

二零零六 / 零七年度第五期

申诉专员直接调查 对有关当局多收水费的指称

申诉专员根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就水务署被指多收水费事，主动展开直接调查。

申诉专员戴婉莹女士今天（二零零七年三月二十二日）指出：「引致多收水费的投诉的原因不一而足，包括喉管渗漏、水表损坏、用户延误取消登记。我所关注的是，不少投诉看来是因为水务署处理欠佳，因此水费累积到庞大数额。此外，水务署处理多收水费个案的表现亦未如理想。」

戴婉莹女士表示：「这种情况显示水务署保障用户权益的安排上可能出了问题，而发出水费单及处理关于水费的投诉的程序，亦出现了问题。另一方面，市民对于登记用户的权利和义务，也可能认识不足。」

这项直接调查的范围如下：

- (a) 引致多收水费的投诉的原因；
- (b) 处理多收水费的投诉的程序和做法；
- (c) 解决水费争议的方法及跟进行动；
- (d) 就这类投诉而采取的补救措施；
- (e) 豁免或注销水费的准则；以及
- (f) 豁免或注销水费的程序和做法。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零七年四月二十三日或之前，以邮递、传真或电邮方式，将意见送达本署（地址：香港干诺道中 168-200 号信德中心招商局大厦 30 楼；传真号码：2882 8149；电邮地址：complaints@ombudsman.gov.hk）。

申诉专员公署
二零零七年三月

直接调查报告摘要

食物环境卫生署监察有检控时限的个案的情况

背景资料

食物环境卫生署（「食环署」）负责执行关于食物安全及环境卫生的条例和规例；法例规定有关罪行必须在六个月的法定时限内提出检控。

2. 本署从处理投诉中注意到，食环署有时因过了法定时限而未能检控违法者。本署的初步审研显示，这方面存在行政制度上的流弊。因此，申诉专员在二零零六年九月十四日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查。这项直接调查的范围如下：

(g) 食环署处理有检控时限的个案的程序和方式（并非检控与否的决定）；以及

(h) 该署有否监察制度，以及能否保证适时采取检控行动。

检控程序

3. 食环署在全港共有 19 个分区环境卫生办事处，分由港岛、九龙及新界区各一名助理署长（行动）负责，全面统筹地区内的环境卫生事宜。此外，食物监察及管制科亦隶属另一名助理署长，负责处理与食物有关的个案。卫生事务工作手册列明有关检控程序。

分区工作

4. 分区环境卫生办事处负责管理街市、清洁街道、管理小贩、

巡查持牌食肆和采取执法行动等工作。分区行动主任（「行动主任」）若发现有违法行为，会拟备传票档案，向职级为高级卫生督察（「高级督察（分区）」）的分组主管报告。高级督察（分区）¹会审核传票档案，确保有充分表面证据提出检控，然后把档案送交总部的检控组。

检控组

5. 检控组在收到传票档案后，会采取下列行动：

- (a) 文书人员登记收到的个案，并在档案套钉上便条，提示检控时限届满日期（「检控时限」）。
- (b) 高级卫生督察（检控）（「高级督察（检控）」）复核有关证据，假如发现有不妥之处，把档案退回分区，以便提供进一步证据或作澄清。
- (c) 假如个案没有问题，高级督察（检控）把档案交给文书人员，以便编配部门档号。
- (d) 文书人员随而把数据输入司法机构的「个案及传票管理系统」，以便发出传票。若个案过了检控时限，系统会自动拒绝处理。

撤销检控

6. 个案若由于过了检控时限或其它原因而要撤销检控，须获卫生总督察（分区）批准。假如个案因投诉而起，则高级督察（分区）须把有关结果告知投诉人。

¹ 为求精简，投诉若是由食物监察及投诉组负责处理，则本报告所述的高级督察（分区）亦指该组的高级督察。

观察所得及意见

7. 过去三年，共有 33 份传票过了检控时限，原因如下：

原因	传票数目
错误	3
对法例规定不了解	3
误放档案	2
延误	12
政府化验所在检控时限过后才发出报告	11
律政司在检控时限当日或之后才提供意见	2

8. 检控与否属于部门政策，不在是次调查的范围之内。然而，本署的调查显示了下列问题：

- (a) 当局一旦决定检控，绝不应该因执法人员疏忽或延误而让违例者逍遥法外；
- (b) 署方应该与政府化验所加强协调；
- (c) 署方的监察机制似有若无；以及
- (d) 有权批准撤销检控个案的人员职级太低。

9. 就那些未能检控的个案，本署撮录了下列一些例子，说明过了检控时限的各种原因。

10. **不负责任的审核态度。个案一：**食环署某人员态度散漫；忽略了档案内的另外两张传票表格。假如他能仔细翻阅档案，查核是否有充分证据进行检控，理应注意到共有三项罪行在三个不同日期发生。

11. **处理个案旷日持久。个案二**：检控组需时近三个月才为个案编配部门档号及申请发出传票。

12. **错误计算检控时限**。根据法律意见，擅自更改申领牌照处所图则的个案，检控时限通常由最后一次核对核准图则的日期开始计算，而非由发现违规的日期起计。**个案三**便是因为对此不了解，错误计算以致过了检控时限。在三年内，有三宗个案是由于这个原因而过了检控时限。食环署应考虑修订法例，以便该署职员能在发现有人擅自更改图则后六个月内提出检控。

13. **没有彻底跟进。个案四**：检控组人员误放档案，其后档案虽被寻回，但已过检控时限。**个案五**：传票档案从未送达检控组，但负责发送该档案的分区办事处人员竟懵然不知。这不但显示派递程序可能有纰漏，亦说明检控组与分区办事处人员之间沟通不足，也无制度上的跟进。

14. **个案管理欠佳。个案六**：法定时限已迫在眉睫，高级督察（分区）亦曾多次提示行动主任个案紧急，但后者依然爱理不理，结果过了检控时限。作为组别主管，高级督察（分区）理应采取更积极行动；若敦促行动主任跟进无效，便应另作跟进。

个案的分类

15. **个案七**：政府化验所在检控时限过后才向食环署提交报告，表示证据不足。本署认为，食环署在将这类个案分类时，应坦白承认撤销检控是由于过了检控时限，并非纯粹因为证据不足。

16. 食环署及政府化验所已主动采取措施，缩小时间差距。然而，食环署应提醒政府化验所时间紧迫，并查询化验进展，以赶上检控时限。

17. **延误将食物样本送交化验。个案八**：投诉人迟了数小时才向食

环署投诉，而食环署人员则迟了四天才将一个奶类样本送交化验及分析。食环署就检控时限征询法律意见，律师认为，由于上述延迟，成功检控的机会甚微，结果只好撤销个案。

撤销检控

18. 审批撤销检控的决定要有一致准则，必须有首长级人员参与。审批人员亦应审阅给投诉人的覆函，以免出现下列错误，影响执法行动的威信。

19. 在个案八，食环署起初通知投诉人会提出检控，但三个星期后却告诉他不会检控。这种出尔反尔的情况只会令投诉人感到疑惑和失望，而对该署失去信心。食环署与投诉人联络时应小心谨慎，确保数据准确及维持高透明度。

20. 本署所研究的个案中，有两宗是由于食环署误放传票档案而致过了检控时限。然而，署方给予投诉人的解释却与事实不符。个案四的检控时限实为二零零五年七月三日，但食环署在向投诉人解释为何不作检控时，却隐瞒真相，只表示所涉无牌食肆已于二零零五年七月三十一日停止营业，对于过了检控时限则只字不提，企图蒙混过关。

21. 个案五的档案数据显示证据充足。然而，食环署却向投诉人表示因证据不足而决定撤销检控，这亦是与事实完全不符。

22. 上述蓄意提供虚假数据的做法，其实是企图以撒谎来掩饰错误，这做法会令市民怀疑署方的诚信，这样错上加错，比原先错误的本质更为严重。

结论

23. 适时及妥善管理个案，尤其是决定撤销检控等重大问题，对于有效地执行职务以维护公义至为重要。为此，在本署展开是次直接

调查后，食环署已决定由总部负责监察未终结的个案，并推行其它改善措施。本署认为，首长级人员应审视整体情况，对于不予继续跟进（不论原因为何）及已终结的检控个案，均应加以监察。该署亦应就已提出检控（说明所花时间）及撤销检控（说明理由）的个案定期向总部呈交报表，以供审核及让首长级人员抽查有关档案。

24. 食环署已采取补救措施，改善处理决定提出检控的个案及监察个案进展的程序，本署对此表示赞赏。然而，这些补充指示及指引均是透过电邮发出。该署实应将它们编订后纳入工作手册之中，不时予以检讨及在有需要时更新。

25. 食环署透过执行《公众卫生及市政条例》及各项规例，保障食物安全及公众卫生。对此，市民抱有很高的期望。即使是一两次差错，也可能会严重损害食物安全，并影响市民对法例及执法部门的信心，因此，食环署总部必须严密监察。

26. 根据上述观察所得，申诉专员向食物环境卫生署署长提出下列建议：

分区²工作

- (1) 检讨分区工作与检控组之间的协调，确保有紧密直接的联系（第 13 段）；
- (2) 检讨文件派递程序（第 13 段）；
- (3) 向所有高级督察（分区）灌输妥善管理个案的观念（第 14 段）；以及
- (4) 检讨处理食物样本，特别是容易腐烂的食物样本的程序，确保适时进行分析（第 17 段）。

² 为求精简，本报告所述的分区亦指食物监察及投诉组。

检控组

- (5) 检讨处理提出检控的个案及查核证据的程序（第 10 段）；
- (6) 令职员明白，高级督察（检控）须为文书人员负责的工作承担责任（第 10 段）；
- (7) 提示职员必须注意检控时限（第 11 段）；
- (8) 提示职员迅速采取行动（第 11 段）；以及
- (9) 定期评估司法机构为不同检控单位订定的限额，如有需要，检讨这些限额是否足够（第 11 段）。

延长检控时限

- (10) 考虑修改法例，以检控擅自更改楼宇图则的违规行为（第 12 段）。

撤销检控

- (11) 设立制度，订明撤销检控的个案须经首长级人员批准（第 18 段）；
- (12) 若个案撤销检控，给投诉人的回复须经首长级人员详细审核（第 18 段）以及
- (13) 就没有进行检控的个案（不论原因何在）定期递交报表，以供首长级人员详细审核（第 23 段）。

与市民沟通

- (14) 提醒职员在与市民沟通时，必须注意数据准确及具透

明度（第 19 段）；

(15) 尽可能向市民披露完整真实的数据（第 20 段）；以及

(16) 警告职员不得蓄意向市民发放虚假数据，以图掩饰错误（第 21 至 22 段）。

个案分类

(17) 就撤销检控的个案分类订定指引（第 15 段）。

与政府化验所协调

(18) 提示政府化验所留意紧急个案及检查进度，以免过了检控时限（第 16 段）。

地区总部的监察

(19) 向地区总部定期提交已终结个案的报表，以便详细审核（第 22 段）。

法律意见

(20) 检讨目前向有关职员发放重要资料（例如法律意见）的安排（第 12 段）；以及

(21) 检讨征询适时法律意见的程序（第 17 段）。

工作手册

(22) 整合补充指引，并把它纳入工作手册（第 23 段）。

食环署的评语

27. 食环署接纳本署的所有建议。事实上，该署已开始落实部分建议。

申诉专员的结语

28. 申诉专员感谢食环署在这次调查过程中与本署紧密合作，并就调查结果迅速和正面地响应，以及积极落实建议。我们特别欣赏的，是在这次直接调查展开后不久，该署即自发地采取改善措施。此外，该署首长级人员藉此机会改善监察机制的认真态度，也值得赞赏。

申诉专员公署

二零零七年三月