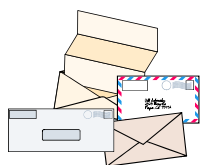


香港申诉专员公署  
二零零四 / 零五报告年度第六期  
[二零零五年一月二十日]



有关房屋署监管物业服务公司的情况的直接调查

本署将根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，对房屋署监管物业服务公司的情况主动进行直接调查。这次直接调查的背景、目的和范围载于**附件 A**。



不披露个案所涉人士身份的调查报告

两份不披露个案所涉人士身份的调查报告撮要载于**附件 B**及**附件 C**。

- i) 有关六个政府部门未能有效解决市民在公众地方晾晒衣物问题的投诉（**附件 B**）
- ii) 投诉破产管理署没有及时跟进涉及破产罪行的举报（**附件 C**）



## 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  
二零零五年一月二十日

## 申诉专员主动调查 房屋署监管物业服务公司的情况

申诉专员宣布，就房屋署监管物业服务公司的情况，主动进行直接调查。

申诉专员戴婉莹女士今天（一月二十日）表示：「房屋署现行政策，是把公共屋邨的物业管理服务逐步外判。这些服务包括大厦维修和屋邨管理。自二零零零年起，屋邨管理服务外判的步伐已经加快。目前，约有半数的租住屋邨已交由物业服务公司管理。本署曾接获多宗投诉，指房屋署在监管这些公司处理住户的投诉方面出现问题。在审研过程中，本署发现房屋署的表现参差，对各个屋邨的服务监管不一。」

戴婉莹女士指出：「对于房屋署是否能够有效监管物业服务公司，确保为住户提供妥善服务，本署十分关注。归根结柢，房屋署最终仍须为辖下各公共屋邨的物业管理承担责任。」

因此，申诉专员决定根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条主动进行直接调查，调查的范围如下：

- (a) 在指导和监管物业服务公司下述的工作时，房屋署所担当的角色和责任 —
  - (i) 为屋邨住户提供物业管理；以及
  - (ii) 处理住户的投诉；
- (b) 为补物业服务公司之不足，房屋署所采取的措施，包括根据《房屋条例》采取的执法行动；
- (c) 在监管物业服务公司方面，房屋署为员工提供的培训和指引，其中包括双方的角色和责任；

(d) 物业服务公司若工作表现欠佳，房屋署应采取的补救行动；以及

(e) 现有各项安排的成效。

申诉专员已知会房屋及规划地政局常任秘书长（房屋）有关进行是次直接调查的决定，而他对于本署进行是次直接调查并无异议。

本署欢迎市民就这项调查提出意见。请于二零零五年二月十九日或之前，以邮寄、传真或电邮方式把意见和建议送达本署（邮递地址：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**  
**二零零五年一月**

## 个案撮要

### 有关六个政府部门未能有效解决 市民在公众地方晾晒衣物问题的投诉

#### 绪言

香港地少人稠，楼宇密集，很多住所根本没有足够地方晾晒衣物，部分市民因而利用住所附近的公众地方晾晒衣服及被褥杂物等。

2. 旧日社会（尤其乡郊社群）一般都接受在公众地方晾晒衣物的做法。但随着大众对居住环境的要求日渐提高，这种做法已引起部分市民的反感，认为是罔顾公德、破坏市容的行为。由于政府部门认为法例没有授权他们采取取缔行动，有市民遂投诉政府未能有效解决这个问题。

#### 投诉

3. 投诉人住在西贡区，每天行经某行人区，树木夹道，环境优美。可惜，树上和通道梯级的栏杆上经常挂满衣物，破坏景致，有碍观瞻。投诉人曾向房屋署、路政署及食物环境卫生署（「食环署」）投诉，但他们均表示「不属其管辖范围」。民政事务总署（「民政总署」）则表示问题需要由多个政府部门合力处理。投诉人不满各部门「互相推诿」，于是向本署投诉。

4. 这宗投诉涉及六个政府部门：**民政总署、地政总署、食环署、康乐及文化事务署（「康文署」）、路政署及运输署。**

#### 协调工作

5. 地政总署、民政总署、食环署、路政署、运输署、建筑署及警务处曾于二零零三年十一月中举行跨部门会议，就街道管理的「灰色地

带」进行商讨，包括市民在公众地方晾晒衣物的问题。

6. 与会者均重申，所代表的部门未获授权处理此问题。最后，会议同意，在路政署取得法律意见之前，如部门多次接到有关同一地区的投诉，可向该区的民政事务处（「民政处」）反映，由民政处劝谕区内居民合作。

## 各部门提供的补充数据

7. 分区民政处曾就这宗投诉，发信予事涉公共屋邨及附近私人屋苑的管理处和业主立案法团，促请他们处理问题，并在二零零四年五月中召开跨部门会议（「五月会议」）。地政总署、食环署、康文署、路政署及运输署（合称「五署」）均有派代表出席。民政处建议先在区内晾晒衣物黑点（「黑点」）悬挂告示牌提出警告，然后五署再派员巡查，将发现的衣物移放在地上。除拟定事涉地区的黑点名单外，民政处亦设计告示牌，供各部门悬挂在其管辖范围内的黑点。**民政总署**认为，由一个部门采取综合行动，成效应更大，但现时没有法例授予任何特定部门足够权力处理此问题。

8. **地政总署**认为，《土地（杂项条文）条例》只授权该署清理在未批租政府土地上的构筑物，并且须给予违例者最少一天的通知。此例不适用于仅晾晒数小时的衣物，故引用此例采取执法行动是不切实际的。该署表示，宜根据五月会议的决议，采取跨部门联合行动以解决问题。

9. **食环署**表示，市民晾晒的衣物并非废物，不会妨碍该署人员清扫垃圾，亦不会阻塞道路。故此，不能引用《公众卫生及市政条例》或《简易程序治罪条例》采取执法行动。不过，根据五月会议的决议，各部门的工作人员可把衣物移放在路旁，如物主不取回，食环署人员便可当作垃圾处理。食环署认为，政府应向居民进行宣传教育，并在屋邨范围内划设晾晒区。

10. **康文署**表示，只负责保养事涉地点内的植物，无权清理市民晾晒

的衣物。不过，因应五月会议的决议，该署已在该区张贴告示，劝谕市民不要在公众地方晾晒衣物，现时情况已有改善。康文署人员在进行树木保养工作前，会把挂在树上的衣物放在树旁。

11. **路政署**认为，根据《道路交通（交通管制）规例》，该署人员于障碍物妨碍工程／维修工作，或对行人或车辆构成危险时，才能采取行动加以清除。在公众地方晾晒衣物属地区性问题，并涉及由多个部门管辖的不同设施，宜由当地的民政处统筹，采取跨部门联合行动，以免个别部门须单独应付对有关执法行动感到不满的市民。

12. **运输署**表示，在公众地方晾晒衣物与交通运输管理无关，故不属于该署的职责范围。而这宗投诉涉及的地点并不接近马路或行人过路处，在该处晾晒衣物应不会妨碍交通，或对车辆和行人构成危险。该署一般会把投诉转介至晾晒衣物地点所属的管辖部门跟进，若接到转介的投诉，亦须从道路交通的角度，评估在事涉地点晾晒衣物会否影响道路使用者的安全。

### 本署观察所得及意见

13. **民政处**除发信予有关屋邨及团体外，亦召开了五月会议，并拟定黑点名单及设计告示牌供有关部门使用，又积极联络有关部门采取联合行动，以寻求解决问题的方法，充分发挥了地区上的协调角色。

14. **地政总署**有责任确保未批租政府土地不被非法占用。市民在公众地方晾晒衣物，等同占用官地作私人用途，该署理应采取行动。地政总署以须给予一天「通知期」的技术理由，不采取行动，其实是回避解决问题。

15. 在公众地方晾晒衣物有损市容及破坏景观。**食环署**亦没有正视问题的症结所在，以解决问题。该署现已有权清理宣传品，其实亦可以同样理由延伸至清理在公众地方晾晒的衣物。若有需要，可考虑修订《公众卫生及市政条例》或订立新法例。

16. 市民在树上晾晒衣物的问题存在已久，但**康文署**一直回避问题，

没有尝试谋求彻底的解决方法。

17. 这宗个案涉及的其中一个晾晒点，是斜坡梯级的栏杆。行人由于无法以栏杆作扶手，而影响他们的安全，但**路政署**却没有采取行动将衣物清理。

18. 若晾晒在行人路旁的衣物被风吹到马路上，可能对车辆构成障碍和危险，故此不能说与交通运输管理无关。然而，**运输署**却如其它部门，只是从本身的角度看问题，没有从政府整体更宏观的角度寻求解决方法。

## 结论

19. 本署认为，民政总署辖下的分区民政处在事件中恰如其份地积极协调各有关部门，致力解决地区性的问题。因此，对该署的投诉**不成立**。

20. 地政总署、食环署、康文署、路政署及运输署既声称本身未获法例授权，清理晾晒在公众地方的衣物，则何来法理依据采取联合取缔行动？本署认为，实情是五署均不愿独力承担或带头解决问题，拖拖拉拉，没有采取适当行动。故此，对这五个部门而言，这宗投诉**成立**。

## 各部门的回应

21. 六个部门均就本署的调查结果提交回复。除**民政总署**表示对调查报告没有意见外，五署都提交了补充意见。

22. **地政总署**称明白本身有责任解决非法占用官地的问题，但同时澄清，非法占用官地的形式多样化（如展示宣传品或弃置车辆等），各部门会因应不同情况，采取不同手段。就这宗投诉而言，事涉部门均同意，联合行动能够暂时解决问题。



23. **食环署**重申，在公众地方晾晒的衣物不属于宣传品，又没有足够证据证明它们是废物，会妨碍途人或构成危险，因此该署不能引用法例清理。此外，各部门应考虑相关法例的立法精神，研究是否有需要加以修订或订立新法例，以及若有需要的话，应修订哪一条。

24. **康文署**认为，树木保养承办商把挂在树上的衣物移到树旁，已照顾到保养植物的需要，再者，该署过去在接到类似投诉时，已实时转介运输署及路政署跟进。

25. **路政署**并不同意本署认为对该署的投诉成立。该署表示，市民在公众地方晾晒衣物，本质上是市容整洁的问题，只要修订《公众卫生及市政条例》，授予食环署适当权力，应可解决。从法理、政策、行政安排，以至公共资源运用的角度来看，食环署应该是最适合的部门。

26. **运输署**对于在绿化地带晾晒衣物会影响道路安全的看法，有所保留。不过，该署同意，假如衣物是晾晒于马路旁、交通交汇点或行人过路处，则可能会阻挡行人或驾驶人士的视线，影响道路安全。

## 申诉专员的结语

27. 五署过于忧虑各自采取行动可能会招致市民不满，引发冲突，因此宁愿把责任交给分区民政处，由该处统筹，采取联合行动。然而，跨部门联合行动策划需时，只能是权宜之计，未能长远地解决问题。五署应征询法律意见，以便获得足够授权，在各自的职责范围内采取执法行动，清理在公众地方晾晒的衣物。政府内部亦应同时达成协议，指派一个部门肩负起带头作用，以便在日常巡查时采取清理行动，解决市民在公众地方晾晒衣物的问题。如有需要，当局也许须修订有关法例。

28. 经考虑各部门的补充意见后，申诉专员重申，她对五署所作的结论维持不变。

29. 这宗个案清楚显示事涉部门没有能力或决心彻底解决问题。由于问题源于欠缺有效的中央统筹，为补救问题，申诉专员已促请政务司

司长介入，以考虑：

- (a) 是否应责成某部门带头处理市民在公众地方晾晒衣物的问题；
- (b) 是否需要修订现有法例或订立新法例，确保部门有适当权力，采取执法行动；以及
- (c) 与房屋署、民政总署及屋宇署等部门探讨在公共屋邨、「居者有其屋」屋苑及私人屋苑范围内划设晾晒区的可行性。

**申诉专员公署**

**二零零五年一月**

## 个案撮要

### 投诉破产管理署没有及时跟进涉及破产罪行的举报

#### 投诉

投诉人向破产管理署（「破管署」）举报，指一名破产人在破产期内以不诚实手法向他借钱。投诉人指破管署没有及时跟进他举报的事项。

#### 事件经过

2. 二零零零年三月，法院颁令 A 女士（「破产人」）破产，并于同年五月颁令破管署署长为破产人的财产受托人。

3. 二零零一年七月，法院颁令解除署长为受托人的职务。随之，破管署视破产人的个案为「非活跃」。

4. 二零零二年五、六月期间，破产人多次向投诉人借款合共数万元。其后，他得悉破产人早已被颁令破产。

5. 二零零二年十一月，投诉人致函破管署，举报破产人隐瞒破产身份向他借钱一事。

6. 举报后至二零零三年十二月期间，投诉人曾主动约见破管署负责个案的主任 B 先生，并每两个月致电查询处理个案的进展，惟每次得到的都是「人手问题，个案繁多，仍在处理中」等类似答复。

7. 二零零三年十二月，B 先生退休离职。

8. 去年三月，投诉人致电破管署，查询进展。接替 B 先生的个案主任 C 女士表示，档案已转存货仓，需取回档案以了解详情。约一星期后，C 女士回复他，破产人的破产令刚已解除，他可就声称之欠款，向破产人提出再次破产的呈请。

9. 去年四月，投诉人向本署投诉破管署没有及早跟进他的举报。

## 破管署提供的數據

10. 破管署有內部指引，要求職員在十天內回答外來信件。如因調查需時，亦應在十天內給予臨時回復。另外，亦有規定個案主任於收到舉報後進行調查，并把搜集好的資料送交檢控組律師審視，以決定是否檢控。

11. 破管署要求每名個案主任盡快完成每宗舉報的調查工作，並在最少兩個階段轉介給上司審視及批核：即建議申請簡易程序處理案件，及向法院申請解除破管署署長作為受托人的職務之際。由於投訴人是在法庭解除署長作為受托人的職務後才舉報，因此，個案屬「非活躍個案」而無須經上司審視。

12. 該署收到本署轉介的投訴後，C 女士與破產人在去年五月十二日會面了解情況。其後，該署檢控組決定，並無足夠證據提出檢控。

13. 在相關的檔案中，除了載有一份投訴人的身份證影印本（上有投訴人的簽署及日期）外，並無任何記錄，記載 B 先生曾進行的調查工作，或給予投訴人任何口頭或書面的回復。

## 本署觀察所得及意見

### B 先生的調查工作

14. B 先生曾與投訴人及破產人作電話交談，但並無把個案交予檢控組律師考慮是否進行檢控，亦沒有在退休前就此個案注錄任何「工作移交紀要」（handover notes）。因此，無從得知 B 先生是認為個案的調查已完結，或尚待跟進。

15. B 先生未有按破管署既定指引，在十天內給予投訴人臨時回復，亦未有按常規記錄調查進程，更沒有把調查結果正式回復投訴人。此等處事模式明顯嚴重失當，破管署已就此致函投訴人道歉。

16. 經審研相關檔案後，本署認為，B 先生並無就舉報事項進行詳細調查，亦無向接手的同事交代所需的跟進工作。此為嚴重失當和失職，不獨對投訴人不公，亦令破管署蒙羞。

## 破管署的监察工作

17. 对于如何处理和监察举报的个案，破管署的行政程序确有不足之处。这宗个案显示，个案主任可以独自决定终结个案，甚至无须征询检控组律师或上司的意见，便决定不提出检控。即使举报人不满个案主任的决定而要求覆检时，署方亦没有规定个案主任必须通知其上司及／或其它高级职员。

18. 该署虽有处理「投诉」的一般程序（「投诉」或可包括举报人对个案主任的决定提出的不满），以及规定高级职员须审核调查投诉的结果，但举报人未必知悉有关的「投诉程序」。若他只是表达对调查结果的不满，而并非说明是「投诉」，则其不满未必会被署方按「投诉程序」覆检。

19. 另外，破管署并无要求离职同事就「非活跃个案」提交「工作移交纪要」，以致 C 女士对个案毫不知情。

## 结论

20. 本署认为，破管署处理举报破产罪行的个案，特别是「非活跃个案」，并无一套有效的监察程序，其内部指引亦不清晰，不能确保所有举报都得到适当的跟进和调查。

21. 本署在调查另一宗投诉时，亦发现有这宗个案所显示的弊病。在该宗投诉里，投诉人虽曾作出多次书面查询，但破管署的个案主任一直没有回复，而其上司对此毫不察觉，显见该署并无足够的监察机制。

22. 申诉专员认为，这宗投诉**成立**。

## 建议

23. 本署建议破管署署长：

- (一) 就如何界定「非活跃」个案和「毋须再跟进」个案，制订相关指引。

- (二) 就如何监察有关《破产条例》罪行的举报个案的处理等事宜，制定相关指引。
- (三) 应不时提醒个案主任，必须按既定指引跟进破产罪行的举报，以及记录与举报人谈话或会面等关键事项。

## **破管署的回应**

24. 该署表示，就过去六年有 77,000 宗新个案之工作量而言，目前的监察措施已有效提供高效率的无力偿债服务。该署相信，现存的监察措施已足够，但承诺会：

- (一) 提醒职员，在接到举报时将有关个案再转为「活跃个案」。
- (二) 要求职员向其上司报告所有接到的举报，并将会保留该等报告的记录。「毋须再跟进」的决定须得到上司批准。
- (三) 每三个月发「催办通知」给个案主任。

## **结语**

25. 本署同意该署有为个案主任提供指引，但没有监察个案主任处理个案进度的安排。因此，进一步设立监察措施是必须的，而原先的结论及建议应维持不变。

**申诉专员公署**  
**二零零五年一月**