

香港申诉专员公署
二零零九 / 一零报告年度第二期
(二零零九年八月二十七日)



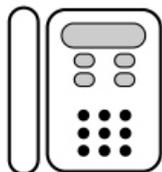
有关升降机安全的规管制度的主动调查

调查报告摘要载于附件 A。



有关房屋署如何处理涉及索偿的投诉的主动调查

调查报告摘要载于附件 B。



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
二零零九年八月二十七日

主动调查报告摘要

机电工程署对升降机安全的规管制度

背景资料

二零零八年十月以来，本港发生了多宗升降机事故，引起市民高度关注。有见及此，申诉专员遂于本年一月十五日宣布进行主动调查，审研机电工程署（「机电署」）对升降机安全的规管制度，调查范围包括：

- (a) 《升降机及自动梯（安全）条例》（第 327 章）对升降机检查工作的规定；
- (b) 机电署的监察措施；
- (c) 规管架构的成效；以及
- (d) 可予改善之处。

本港对升降机安全的规管

2. 升降机安全规管架构有赖三个组成部分。

(A) 法定证明书制度

3. 升降机拥有人须安排注册升降机工程师（「注册工程师」）最少每 12 个月一次检查升降机。注册工程师若满意检查结果，便会透过注册升降机承建商（「注册承建商」，通常是他的雇主）发出升降机证明书，然后由升降机拥有人把证明书送交机电署加签。加签后的证明书会交回升降机拥有人，以便展示在升降机内的显眼位置。上述各步骤均订有严格的时间规定。机电署可发出表格 9 的命令，饬令升降机拥有人安排检查升降机，并可进一步发出表格 16 的命令，禁止使用该升降机。

(B) 承建商及工程师登记制度

4. 只有已向机电署登记的承建商及升降机工程师(即注册工程师及注册承建商)，才合资格进行升降机维修及保养工程。机电署订立了一套违例记分行政制度(称为「表现监测记分制度」)，可以把注册承建商或注册工程师转交纪律仲裁委员会。该委员会可决定采取制裁行动，包括将有关注册承建商或注册工程师从名册删除。

(C) 直接巡查及执法行动

5. 机电署人员会巡查升降机，若有记分制度所列举的违规事项，便会发出警告信。然而，在二零零五至零八年期间，机电署只曾发出两份表格 9 的命令，以及曾经考虑把一宗个案转交纪律仲裁委员会。

机电署的改善措施

6. 升降机事故发生后，机电署已实时采取行动，加强规管措施，包括检讨注册工程师登记制度及违规罚则的法例，加紧升降机巡查工作，进行突击巡查以核实注册工程师曾否亲自检查升降机，又确保尽快公布升降机事故，并透过表现评分制度披露注册承建商及注册工程师的工作表现，同时加强公众教育，提高市民对升降机安全的认识。

7. 于本署展开调查后，机电署更推出进一步措施，包括提早向注册承建商及／或升降机拥有人发出催办通知书，提醒他们检查升降机，发现逾期个案时及早进行实地巡查，并适时发出检查升降机的命令。假如升降机证明书逾期 12 星期仍未送达，该署会进行调查。倘若注册承建商及注册工程师屡次延误检查升降机，便会向他们发出警告信。此外，该署若在巡查时发现违规事项，不但会向有关注册承建商及注册工程师给予违例记分，亦会将违规事项通知升降机拥有人。

发现的问题及本署观察所得

8. 发生连串升降机事故后，机电署已增加直接巡查次数，采取果

断的执法行动，这点值得赞扬。然而，政府不可能亦不应单独承担全港所有升降机的维修和安全责任。机电署应提倡「共同责任」原则及实行「使用者监察」。

9. 升降机拥有人亦是升降机使用者。由于涉及切身的利益，他们固然应为升降机安全肩负主要责任，但注册承建商及注册工程师受聘维修及保养升降机，亦应共同承担责任。升降机证明书是实行「使用者监察」的主要凭据，假如记录妥善完整，证明书既能证明升降机安全，亦是反映升降机现况的主要资料来源。机电署提高对注册承建商采取纪律行动记录的透明度，即可让升降机拥有人作出明智的选择，而业界亦会视此举为鼓励他们保持服务水平。消费者的选择有助业务发展，而市场竞争更是有效的质量保证。

标准、统计数字、监察及趋势分析

10. 机电署必须订明有关升降机检查及提交安全证明书方面的维修标准及时间规定，以便监察注册承建商及注册工程师的工作表现，并针对违例个案采取执法行动。然而，机电署订立的标准及时间规定并不清晰，又没有备存重要数据和统计数字。本署在调查期间，留意到该署人员的处事态度及方法均转趋积极。我们希望该署能够投入时间和人力，订定明确的标准及建立运作数据库。

处理逾期个案

11. 本署留意到，机电署发出催办通知书的时限很长（升降机检查逾期七个星期后才会发出），亦与该署发出表格 9 的命令（五个星期）及禁止令（八个星期）的法定时限不相符。尽管该署已加强监察升降机的检查及催办仍未办妥的升降机证明书，但仍须监督和定期评估这些措施的成效。

追查延误提交证明书的责任

12. 本署注意到，机电署未能确定哪方面须为延误提交升降机证明书负责，也没有设定时限，规定注册承建商须于何时之前加签证明书，然后送交升降机拥有人。在当局修订法例以堵塞有关漏洞之前，机电

署应规定注册承建商须记录向升降机拥有人发出证明书的日期，并对屡次延误提交证明书的违例者予以行政制裁。

公开纪律行动记录

13. 当局披露表现评分制度下的纪律行动记录，为升降机拥有人在选择注册承建商时提供了有用的参考。注册承建商及注册工程师为维护声誉及不致业务受损，定会积极注意，以免被列入机电署的黑名单。本署建议，机电署可通知保险业界，该署的网页载有上述制度的数据，以进一步鼓励注册承建商遵从良好工作守则及维持高标准的服务。

展示升降机证明书

14. 本署留意到，升降机证明书许多时并非展示在容易看到的显眼位置，而字体亦较小。机电署应修订证明书的格式，使字体更清晰可见，尤其是有效日期更应以粗黑体和标准格式显眼地展示。

纪律行动的漏洞

15. 假如有注册承建商或注册工程师在 12 个月内接到三封警告信，机电署一般应采取纪律行动。在机电署曾考虑对某注册承建商采取纪律行动的唯一个案中，本署发现下述问题：

- (a) 负责覆检个案的工程师没有向上司报告结果，而有关个案其后亦未有跟进；
- (b) 由于计算机系统出错，尽管符合有关准则，机电署亦没有发出四封警告信；
- (c) 由于计算机系统出错，机电署错误发出五封警告信。

16. 机电署应检讨并加强有关程序，以及订明关于采取纪律行动的职责。此外，该署亦应检讨根据表现监测记分制度发出警告信的程序和准则，并在文件上列明规则及理据，同时更新记分制度的有关文件

及向业内人士公布。

建议

17. 申诉专员向机电工程署署长提出 13 项建议，当中包括：

- (i) 加强公众教育及宣传活动，推广升降机安全的「共同责任」及「使用者监察」的原则；
- (ii) 修订升降机证明书的格式，并加强执行「展示在显眼位置」的规定；
- (iii) 提醒保险业界，该署已推行表现评分制度；
- (iv) 投入时间和人力以订定标准及建立数据库；
- (v) 在六个月内检讨关于跟进逾期检查升降机和发出证明书的违例个案的机制；
- (vi) 要求注册承建商提交向升降机拥有人发出证明书的日期等资料，并对违例者予以制裁；
- (vii) 考虑制定适当的工作守则及责任等级，以决定是否对注册承建商或注册工程师采取纪律行动，包括监察纪律研讯的进度；以及
- (viii) 检讨根据表现监测记分制度发出警告信的程序和准则，并在文件上列明规则及理据，同时更新记分制度的有关文件及向业内人士公布。

18. 机电署接纳本署的建议，并提供了落实各项有关措施的暂定时间表。

申诉专员公署
二零零九年八月

主动调查报告摘要 房屋署如何处理涉及索偿的投诉

背景

房屋署在处理涉及索偿的投诉时，往往只顾把索偿那一部分交由其保险公司所委托的公证行处理，而不会自行调查事件的起因，或检讨有否需要改善服务或管理的水平。

2. 这种做法既不符合房屋署所订的工序，亦无法解决引致投诉的根源。有鉴于此，申诉专员遂展开主动调查，以审研：

- (a) 房屋署如何处理涉及索偿的投诉；以及
- (b) 该署监察公证行查讯工作的机制。

处理投诉的程序

3. **一般程序**：房屋署总务通告第 1/2009 号就认收投诉和进行调查，以及向投诉人汇报进度并给予回复，均订定了清晰的时间表。该通告亦订明给予投诉人的回复应包括哪类数据，以及职员必须采取跟进行动以解决问题，避免再有同类事情发生。

4. **涉及向房屋署索偿的投诉**：房屋署购买了公众责任保险，以保障该署因疏忽而须作赔偿。在接获投诉时，房屋署应按照上述一般程序处理投诉，并按保险单的规定，把索偿事宜交由公证行跟进。公证行会直接联络索偿人，而房屋署则会监察公证行对索偿个案的处理，确保公证行遵照既定程序及服务标准，包括在指定时限内认收索偿要求、向索偿人汇报进度并给予回复，以及提出赔偿方案。

5. **涉及向房屋署承办商索偿的投诉**：房屋署应按一般程序处理投诉，并把索偿事宜转交承办商处理，承办商会转交本身的保险公司所

委托的公证行¹跟进。房屋署的前线人员均获指示，督促承办商主动解决租户的索偿要求。然而，对于如何监察这类个案，则没有既定程序。房屋署要求承办商就索偿个案报告进度及最终结果，但由于其前线人员的取态一般较为被动，该署对该些个案的记录因而并不完整。

个案研究

6. 本署研究的个案（载于调查报告**第三章**）反映出房屋署在处理涉及索偿的投诉方面有不足之处。

观察所得及意见

涉及向房屋署索偿的投诉

7. 房屋署承诺会有效地处理投诉，但本署研究的个案却显示，有些涉及索偿的投诉不获适当地处理。事实上，对于该些投诉个案，房屋署似乎都只是自动转交公证行处理，然后便完全置之不理。

8. 虽然房屋署有清晰的工序，指示职员如何处理涉及索偿的投诉，但却没有完全按程序办事。在本署研究的部分个案中，房屋署既未有向投诉人发出认收函件或给予初步和具体回复，亦没有找出问题所在，以便采取跟进行动或纠正问题。

9. 房屋署这种忽视或漠视本身的程序，单靠公证行进行调查的处理方式，既不足亦不当。公证行只会参照保险单的内容调查和计算赔偿，至于服务或管理水平需否改善等问题，则不在保险单涵盖的范围内。故此，房屋署必须自行处理，同步进行调查，找出问题的根源。

10. 保险旨在减轻房屋署须作赔偿时的财政负担，而并非免除其责任。房屋署实须承担最终责任，确保索偿个案获确切处理。不过，在本署研究的部分个案中，公证行未有及时向索偿人发出认收通知或给

¹ 这做法正逐步由一项新的保险安排取代，改为在房屋署监察下以一「伞括」型的保险单，集中处理涉及承办商的索偿。

予初步回复，而房屋署显然未有妥善监察。

涉及向房屋署承办商索偿的投诉

11. 由于没有订明任何服务标准，房屋署在监察承办商处理索偿个案方面很宽松，结果该署的个案记录并不完善，部分更并没有记录。

12. 房屋署惯常「鼓励」承办商以谋求和解的方式处理索偿，这与其任由公证行处理索偿的个案，毫不参与的取态截然不同。房屋署在监察向该署及其承办商索偿的个案方面，实应采取相同的态度。

协助索偿人

13. 在本署研究的部分个案中，房屋署盲目依从公证行的意见，拒绝为索偿人提供合理的协助。本署认为，房屋署不仅应该提供所有相关的数据，以便公证行得出有根有据的结论，同时亦应顺应索偿人的要求，尽可能为他们提供数据及协助。该署应明智地评估公证行对索偿的意见，因为有关意见难免只局限于该署保险单涵盖的责任。

建议

14. 房屋署在处理涉及索偿的投诉时，往往忽略了查究问题的根源。就此，申诉专员向房屋署提出了 11 项建议，当中包括：

处理投诉

- (a) 提示职员须按照既定程序处理涉及索偿的投诉；
- (b) 提示职员须在公证行处理索偿的同时，就投诉本身进行调查，以找出问题的根源及作适当改善；

公证行对索偿的处理

- (c) 检讨并加强对公证行处理索偿事宜的监察；

承办商对索偿的处理

- (d) 制订划一的方法，监察公证行及承办商对索偿的处理；

备存记录

- (e) 规定承办商提供处理索偿的进度报告；
- (f) 规定职员须备存向承办商索偿的个案之记录；以及

协助索偿人

- (g) 为有需要的索偿人提供数据或其它方式的协助。

申诉专员公署

二零零九年八月