

香港申诉专员公署
二零一一 / 一二报告年度第一期
(二零一一年四月十九日)

有关政府当局对新界豁免管制屋宇的违例建筑工程所采取的执法行动的主动调查报告

申诉专员已就政府当局对新界豁免管制屋宇(「新界村屋」)的违例建筑工程所采取的执法行动,完成主动调查。



根据现行的按优先执法的策略,当局基本上只对新界村屋「正在施工」的违例建筑工程采取执法行动。新界村屋「正在施工但已实际完工」的违例建筑工程及其新的违例构筑物,均不在当局执法之列。本署的调查发现,如此按优先执法的策略及狭窄的执法空间,不足以有效遏止新界村屋的违例建筑工程繁衍。我们又发现,当局的执法行动准则不一,对新界村屋的违例建筑工程问题缺乏监察,而执法策略又为执法行动增添了不必要的障碍,令人觉得当局对新界村屋及其它楼宇厚此薄彼。

申诉专员向屋宇署、地政总署及发展局提出了改善建议。

调查报告撮要载于 **附件 A**。

有关七个政府部门延误处理 一宗道路复修工程的投诉的调查报告

一条通往某游乐场的行人路因路面下陷出现积水问题，有市民向效率促进组辖下的 1823 电话中心投诉，个案其后被转介予地政总署、康乐及文化事务署（「康文署」）、路政署、渠务署、民政事务总署以及食物环境卫生署跟进，但拖延数月，仍没有部门愿意承担维修责任。



本署调查发现，路陷问题一直未获得妥善跟进，除了因为事涉行人路的维修责任不清外，亦由于电话中心处理跨部门投诉方面欠缺效率、地政总署处理投诉和核实土地数据疏漏马虎、康文署对拨地条款误解、以及渠务署误置档案，以致行人路的复修工作被延误。民政事务总署则在解决地区问题上欠缺积极和主动。

调查显示，多个事涉部门对解决问题均采取「各家自扫门前雪」的心态，没有切实考虑到市民的真正需要。从投诉人看来，政府部门之间未有协调合作，且互相推卸责任，没有切实和认真解决问题，有损政府形象。

本署已分别向效率促进组、地政总署及康文署提出共 11 项改善建议，包括：检视及改善处理投诉的程序、检讨并改善档案管理系统，以及加强职员培训等。

调查报告摘要载于 **附件 B**。

有关房屋署 编配公屋过程不公的调查报告



某市民于二零零六年向房屋署申请公屋。二零一零年六月中，他到房屋署的客务中心查阅「上楼」结果时，发现在其轮候组别中，公屋轮候册编号在他之后的申请者已获编配单位，但他则仍未收到编配通知。他随即向职员查询，但未获合理解释，于是向本署投诉。

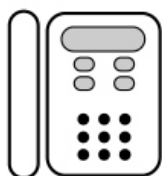
调查显示，房屋署在每月公布「已接受配房的最高申请编号」时，未有就实际配房时间可能与轮候册申请的先后次序不符的因素加以解释。再者，该署每当收到公

屋申请人查询时，便假定他们会提出影响编配的要求而暂停有关配房程序。投诉人提出查询后，在毫不知情的情况下，被房屋署暂停他的配屋进程，直至他获回复。

本署认为，就其每月公布配房进度时，由于房屋署未有恰当解述有关影响配屋先后次序的因素，这会令公屋申请人容易因后来者先获配单位而感到不满；另一方面，房屋署不论查询的原因，一律暂停投诉人配房的做法，无疑是一种变相的惩罚，对提出查询的申请者明显不公。

在调查过程中，房屋署提出了改善建议，加快处理不影响编配次序的查询及投诉。本署建议房屋署适时检讨已实施的改善措施，以及在公布最新配房进度时，扼述导致实况与轮候公屋先后次序不符的因素。

调查报告摘要载于**附件 C**。



查询

如有查询，请与助理行政主任（外务）陈雪瑁女士联络（电话：2629 0513；电邮：jennychan@omb.gov.hk）。

香港申诉专员公署

二零一一年四月十九日

主动调查报告摘要

政府当局对新界豁免管制屋宇的违例建筑工程 所采取的执法行动

调查范围

申诉专员展开是项主动调查，旨在审研：

- (a) 现行的执法策略能否有效遏止新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）¹ 的违例建筑工程² 繁衍；以及
- (b) 现行的执法策略是否有任何需要改善之处。

有关部门的法定权力

- 2. 屋宇署及地政总署均可以对新界村屋的违例建筑工程采取执法行动。
- 3. 屋宇署可以根据《建筑物条例》（第 123 章）第 24 条发出法定命令，要求业主在指定限期内清拆任何非法或危险的构筑物，否则该署可以代为清拆，并向业主追讨费用。业主如不遵从清拆令，即属违反《建筑物条例》第 40(1)(B)条，可被判处监禁及罚款。
- 4. 地政总署可以对违反土地契约条件的违例建筑工程采取执行契约行动。该署作为土地管理人，有权根据《土地（杂项条文）条例》（第 28 章）第 12 及 13 条清拆违例构筑物，而根据《政府土地权（重收及转归补救）条例》（第 126 章）第 4 条，亦有权重收土地及取消地契。

¹ 新界豁免管制屋宇包括：男性原居村民根据新界小型屋宇政策获批土地后，在其上兴建的屋宇；以及在新界小型屋宇政策范围以外，由不论是否原居村民按照新界豁免管制屋宇规格兴建的屋宇。

² 违例建筑工程指未经屋宇署或地政总署批准的建筑工程。

执法政策

5. 二零零一年，由当时的规划环境地政局、屋宇署、地政总署及规划署组成的工作小组，决定采纳按优次执法的策略，逐步对香港所有楼宇采取执法行动。该策略订明，屋宇署应优先取缔几类违例构筑物，当中包括「新的」违例建筑工程（即在过去 12 个月内新近完成的工程），以及对生命财产构成明显威胁或迫切危险的违例建筑工程。

6. 二零零二年，工作小组修订对新界村屋的政策。据此，屋宇署只会对「正在施工」，以及构成明显威胁或迫切危险的违例建筑工程采取执法行动。与其它楼宇的处理手法不同，新界村屋「新的」违例建筑工程，不会在该署执法之列。地政总署则只会对公然违规的个案，例如建筑尺寸过大的新界村屋，优先采取执行契约行动。

7. 二零零六年，发展局（取代了规划环境地政局）、屋宇署、地政总署及规划署决定，兴建中的违例建筑工程若已「实际完工」，即构筑物的混凝土架构或建筑物的楼梯盖已完成，便不应被视作「正在施工」的工程。有关构筑物是否处于「正在施工」的阶段，乃视乎首次视察当天的地盘状况而定。

8. 依照上述定义，新界村屋的违例建筑工程即使仍在进行中，但只要主体结构已经完成，便不会被列为「正在施工」的个案，而屋宇署亦不会实时采取执法行动。下文把这项政策称为「在建工程政策」。

工作程序

视察及转介

9. 屋宇署在接到有关「正在施工」的个案之投诉后，会考虑是否需要采取行动。地政总署向该署转介个案时，会尽量一并提供相关的土地数据（例如土地类别图、地段详情表、业权记录），以及显示有关地盘及周边范围的照片。

实地视察及报告

10. 在接到投诉后，屋宇署会于 48 小时内安排该署的顾问作实地视察。顾问其后会向屋宇署提交视察报告，供该署考虑应否采取执法行动及采取哪种行动。

清拆令

11. 屋宇署如确定某宗个案属于「正在施工」的类别，会发出「停工劝谕信」及清拆令，要求事涉地段拥有人停工及清拆违例构筑物。假如拥有人不清拆有关的构筑物，屋宇署会考虑提出检控。

12. 清拆令规定拥有人在特定限期（由 30 天至数月不等）内清拆违例构筑物。屋宇署会派员视察拥有人有否遵办，或会批准延长清拆限期。

执行契约行动

13. 地政总署通常把新界村屋的违例建筑工程列为低度优先处理个案。在接到关于违例建筑工程的投诉后，该署会到事涉楼宇进行视察，以确定有没有违反土地契约条件的情况。假如情况属实，地政总署会发出警告信，要求地段拥有人在指定期间内纠正违例情况。假如违例情况持续，地政总署可能会采取进一步的执行契约行动，包括在土地注册处把警告信注册在事涉物业的业权登记册内。

整体监察

14. 根据地政总署的资料，截至二零零四年二月，新界村屋约有 13,000 宗违反土地契约条件的违例构筑物。地政总署在二零零四／零五年度进行的目视调查确认，新界村屋的违例建筑工程问题十分严重。不过，地政总署及屋宇署此后均没有作任何进一步的调查研究，以评估问题的严重程度。

本署观察所得

15. 本署在进行调查及个案研究中发现，尽管政府当局承诺对新界村屋的违例建筑工程加强执法，但现行的执法制度显然仍有不足的地方。

执法效率不高，成效存疑

16. 屋宇署及地政总署在二零零七至一零年期间采取执法行动的统计数字，令人怀疑执法制度的效率及成效：

- (a) 屋宇署接到 2,400 宗「正在施工」的个案，但对其中 1,492 宗（62%）并没有采取执法行动。而在该 1,492 宗个案中，931 宗（62%）是因为「正在施工的个案已实际完工」或「并无工程正在进行」；在某程度上，这已反映该署把执法准则及行动局限于非常狭窄的范围。
- (b) 屋宇署接到的 2,400 宗个案中，只有 755 宗（31%）获该署确认为「正在施工」的个案，因此会采取执法行动。尽管该署对当中 721 宗个案发出清拆令，但截至二零一一年二月二十五日，仅有 285 宗（40%）获解决，其余 436 宗（60%）的违例构筑物尚未清拆。
- (c) 早在二零零七年发出的 129 项清拆令中，有 57 项（44%）截至二零一一年二月二十五日仍未执行。二零零八、零九及一零年的相关数字同样未如理想。
- (d) 地政总署处理的 2,161 宗个案中，只有 118 宗（5%）取得成效（拆除违例构筑物）。在其余的个案中，有 1,147 宗（53%）已发出警告信及于土地注册处注册，而 888 宗（41%）则仍未采取行动。该署从未有运用过重收土地或取消地契的权力。

17. 屋宇署执行清拆令的进度缓慢，而地政总署仅将警告信在土地注册处注册，效果都极不理想，尤其是关于新界村屋违例建筑工程的投诉数字一直在上升（从二零零七至一零年录得 49% 的升幅）。

执法行动有局限

18. 按照现时针对新界村屋违例建筑工程的执法策略，政府当局仅会对(a)「正在施工」的个案及(b)对生命财产构成明显或迫切危险的违例建筑工程优先采取执法行动。根据现行的执法策略，并非在兴建中或不存在危险的违例建筑工程，便不属于采取行动的类别。

19. 可在短时间内完工的简单构筑物，很容易回避当局的执法行动。当局假如没有在短暂的施工期间内积极巡查这些「正在施工」的个案，最终便只能放弃对有关工程采取执法行动。另外，拥有人假如拒绝让执法当局在施工期间进入事涉楼宇及搜集证据，当局最后亦很可能惟有放弃就违例建筑工程采取执法行动。

有违常理逻辑

20. 在很多个案中，屋宇署其实都掌握环境证据，例如现场有建筑材料或工人，或拥有人承认正在施工，足以证明违例建筑工程正处于施工阶段。然而，该署却以违例建筑工程的主体结构已完工为理由，而不将其列为「正在施工」的工程。按照「正在施工」的个案的定义，屋宇署的决定虽然从技术角度尚说得通，但显然有违常理逻辑，而且肯定不符合政府当局致力遏止新界村屋违例建筑工程繁衍的承诺。

对新界村屋及其它楼宇厚此薄彼

21. 对于新界村屋以外的其它楼宇，屋宇署对「新的」违例建筑工程均会优先采取执法行动。这显示，该署现时对新界村屋违例建筑工程所采取执法空间狭窄的「在建工程政策」，实与一般的做法不同。这项政策对于新界村屋「新的」违例建筑工程的执法行动增添不必要的障碍，令人觉得当局对新界村屋及其它楼宇厚此薄彼，而新界村屋的拥有人则得到优待。

采取行动的准则不一致

22. 本署在个案研究中发现，屋宇署及地政总署人员对于「正在施工」的个案的诠释宽松而不一致。有时候，地政总署会把「正在施工」的个案连同环境证据及相片转介屋宇署，以为该署可以采取行动，但屋宇署却表示有关工程已「实际完工」。在有些个案中，地政总署未必同意屋宇署的判断，而有时甚至屋宇署本身对不同个案所作决定的理据，亦有不一致的情况。

23. 由于准则不一致，有关部门白白浪费时间精力于转介个案及作徒劳无功的视察，所采取的执法行动亦欠公平。

延误

24. 本署留意到有关部门延误采取执法行动，往往是由于他们花费太多时间去确定「正在施工」的个案的状况，又或是纯粹因为部门态度拖拉所致。

25. 地政总署的运作指引订明，该署职员把怀疑「正在施工」的个案转介屋宇署时，必须提供土地数据及环境证据（例如相片），以免屋宇署人员到现场视察而徒劳无功。然而，要取缔「正在施工」的个案，掌握时间至为重要。本署认为，地政总署职员应尽快把怀疑「正在施工」的个案转介屋宇署，至于未能实时提供的环境证据，则可以稍后搜集及补交。

对拥有人的拖延手法束手无策

26. 有些违例构筑物的拥有人会采取拖延手法，藉拒绝屋宇署或地政总署人员进入楼宇视察，又或就事涉违例建筑工程的完工日期争辩不休，企图证明当局不应对其违例建筑工程实时采取执法行动。

27. 本署发现，政府当局优柔寡断，助长了这种拖延手法。在进入楼宇视察的权力获加强之前，发展局应检讨部门转介「正在施工」的个案及采取执法行动的准则。该局亦应探讨其它搜集证据的方法，例如利用科技器材或寻求投诉人或邻近居民的协助。

档案记录保存不周

28. 屋宇署的顾问拟备的视察报告，载有关于新界村屋违例建筑工程的第一手数据。然而，本署所研究的个案显示，屋宇署的决定可能有别于顾问的评估及建议。但是，屋宇署没有把个中理由或理据存档，亦没有告知其顾问。这种做法既无助于确保该署作出理据充分且前后一致的决定，亦未能协助顾问了解该署的想法及要求。

缺乏监察

29. 对于发展局及有关部门未能有系统地收集及监察关于新界村屋违例建筑工程的统计数据，本署感到失望。本署认为，缺乏这类统计数字，当局要准确评估现行针对新界村屋违例建筑工程的执法策略有多大成效，即使未必不可能，但工作也会相当困难。

扩大执法范围的可行性

30. 发展局及屋宇署表示，要扩大执法行动的范围，以涵盖新界村屋「新的」违例建筑工程，存在以下困难：

- (a) 与《建筑物条例》规管的其它楼宇不同，新界村屋并无详细的建筑图则或其后进行改建及加建工程的图则，当局因此难以确定构筑物是否「违例」。
- (b) 当局往往缺乏证据证明事涉工程是「新的」违例建筑工程，即在过去 12 个月内新近完成的。
- (c) 扩大执法行动的范围未必符合成本效益，当局必须审慎地衡量市民大众的期望。

31. 本署的回应如下：

- (a) 并非所有新界村屋的个案都难以证明建筑工程「违例」。典型的新界村屋³尺寸已有明文规定，屋宇署可以很容易察觉有关新界村屋是否有违例建筑工程。至于非典型的新界村屋⁴，由于缺乏详细的建筑图则，屋宇署可能难以确定事涉构筑物是否「违例」。在这种情况下，该署最终可能无法对拥有人采取执法行动。然而，这类执行上的问题不论于「正在施工」的个案或「新的」违例建筑工程个案均有可能出现。本署看不出有任何理由，把这项困难作为借口，而不将执法范围扩大至涵盖新界村屋「新的」违例建筑工程。
- (b) 发展局及屋宇署在确定事涉工程是否「新的」违例建筑工程方面，为自己订立了过高的举证标准。当然，屋宇署在发出清拆令前，理应尽责地确定事涉工程是「新的」违例建筑工程，例如透过向拥有人及其邻居查询，以及查察事涉构筑物等。在清拆令发出后，辩护责任便落到拥有人身上。他须提供充分证据，以证明事涉构筑物并非「新的」违例建筑工程，而屋宇署不应根据优先采取执法行动的政策实时清拆。这相信不会对拥有人构成过大负担。
- (c) 本署并非要求屋宇署承担不可能的任务。本署只是建议该署按照适用于所有其它楼宇的政策，打击新界村屋「新的」违例建筑工程，毋让不对该类个案采取执法行动成为一项常规或政策。该署若能以一致及平等的态度处理所有违例建筑工程，相信市民大众都会欢迎，而在执行上遇到的困难亦会得到谅解。

³ 新界村屋的尺寸规格在《建築物條例（新界適用）條例》（第121章）已有訂明。

⁴ 在一九六一年一月一日之前落成的新界村屋，於興建時不受《建築物條例》規管，故此尺寸亦不受《建築物條例（新界適用）條例》限制。

结论及建议

32. 政府曾声言会全面打击违例建筑工程，但「在建工程政策」使新界村屋的违例构筑物获得豁免，而当局又未能对此提出充分理据。结果，大量新界村屋「新的」违例建筑工程回避了执法行动。除非有积极的改变，否则上述情况将会持续。

33. 鉴此，申诉专员提出下列建议：

- (a) 政府当局应完全取消「在建工程政策」，务求公平一致地就新界村屋及其它楼宇的违例建筑工程问题采取有效的执法行动；
- (b) 屋宇署与地政总署应统一双方对问题的理解及处理方法，并且建立个案数据库，记录不同的个案；
- (c) 屋宇署及地政总署应精简程序，以提高运作效率；
- (d) 屋宇署及地政总署应探讨搜集证据的其它方法，例如利用科技器材或寻求投诉人或邻近居民的协助；
- (e) 屋宇署应记录对于违例建筑工程个案所作的决定及背后的理据，并让该署的顾问知悉；以及
- (f) 发展局应联同屋宇署及地政总署，尽快评估新界村屋违例建筑工程问题的严重程度，以期客观分析执法策略的成效。

申诉专员公署

二零一一年四月

七个政府部门延误处理 一宗道路复修工程的投诉

个案撮要

投诉

投诉人发现一条通往某游乐场的行人路（「事涉行人路」）出现下陷，每当下雨时便有积水。他于二零一零年四月向**效率促进组**辖下的 1823 电话中心（「电话中心」）投诉，电话中心其后将个案转介**路政署、地政总署、渠务署**、康乐及文化事务署（「**康文署**」）、民政事务总署（「**民政总署**」）以及食物环境卫生署（「**食环署**」）跟进，但这六个部门均不承认维修责任。其中，路政署曾向投诉人表示该署「只处理有街道名称的道路，由于事涉行人路没有街道名称，故不属该署的管辖范围；而该行人路为通往康文署辖下游乐场的专用道路，应由康文署负责」。食环署则指地陷位置所囤积的是水，并非垃圾，不属该署职权范围内的事，故拒绝跟进。

2. 投诉人认为，各部门互相推卸责任，而电话中心更在不熟识各部门权责的情况下，胡乱转介他的投诉，遂向本署投诉。

事件经过

3. 二零零九年三月，地政总署接获一名市民投诉，指事涉行人路下雨后会出现水浸问题。该署随即派员视察并确定水浸问题属实。同年六月，该署通知康文署，指出根据拨地条款，康文署负责维修该行人路。康文署收到地政总署的通知后核对数据，发现地图上显示事涉行人路在游乐场范围外，认为未有足够理据证明该行人路已纳入游乐场的拨地范围内，故于同月发便笺予地政总署索取相关文件以确定该行人路的维修责任，惟地政总署未有收到该便笺。同年十月及二零一零年三月，地政总署到场视察，没有发现水浸情况，决定暂停跟进。

4. 二零一零年二月，投诉人向渠务署投诉，指事涉行人路有积水问题。渠务署职员进行视察，证实积水是由于行人路面下陷，并非渠道问题，不属该署的工作范畴，故分别将投诉转介予路政署及民政总

署。其后，两署回复渠务署，指行人路并非由他们负责维修，渠务署于四月十三日将投诉转介地政总署跟进。

5. 四月十七日，投诉人就同一问题向电话中心投诉。电话中心按指引把个案转介路政署跟进。路政署进行实地查察后，确定事涉行人路不属其负责保养的道路范围，建议电话中心把个案转交地政总署。路政署并指出，投诉人的个案与电话中心于四月十三日转介的另一名市民（非投诉人）的投诉性质相同。

6. 四月二十七日，地政总署回复电话中心，指事涉行人路属未分配政府土地，由于地政总署并非工程部门，故未能提供协助，而因投诉地点的路灯由路政署及民政总署共同负责，故建议电话中心将投诉转介该两署跟进。四月二十八日，电话中心把个案转介路政署路灯部及民政总署跟进。

7. 其后，民政总署回复电话中心，指事涉行人路只通往康文署的临时游乐场，故个案应转介康文署跟进。路政署路灯部亦回复电话中心，指个案不属其职责范围。电话中心于五月二日转介个案给康文署。

8. 五月三日，电话中心要求地政总署、康文署、民政总署及路政署的联络主任跟进事件。五月十四日，康文署回复电话中心，表示事涉行人路未纳入游乐场的拨地范围内，并非其管辖范围，建议转介地政总署跟进。五月十五日，投诉人致电电话中心，指事涉行人路有严重积水。电话中心以水浸个案转介予渠务署跟进。

9. 五月十七日，渠务署发电邮给路政署、民政总署及地政总署，表示应从速处理事件，建议民政总署维修事涉行人路。五月十八日，路政署再次实地视察后回复电话中心，指事涉地点不在该署负责保养的范围。民政总署则指电话中心应建议康文署考虑负责事涉行人路的保养工作。六月一日，康文署向电话中心表示，游乐场附近的其它政府用地将来可能会拨作其它用途，届时事涉行人路并非只通往游乐场，故不宜由该署接管该行人路的保养工作。

10. 六月七日，效率促进组首席行政主任要求地政总署、民政总署及康文署的投诉主任介入处理。六月八日，地政总署向康文署提供游乐场的拨地条款数据，指获分配游乐场用地的部门须负责行人路的维修工作。六月九日，康文署要求电话中心回复投诉人，该署和建筑署会安排维修事涉行人路。八月十七日，建筑署因应康文署要求完成维修工程。

11. 二零一零年二月至八月期间，投诉人曾多次致电电话中心，指行人路有积水，要求食环署清理。食环署每次收到转介后，均有到事涉地点巡查并清理积水。

本署调查所得及评论

12. **效率促进组**指出，在界定负责部门的过程中，电话中心职员会根据投诉人提供的资料按指引作出转介，期间亦需要参考部门的意见，但并不代表中心胡乱转介。电话中心设有投诉专责小组，协助分析及归纳个案，在有需要时提升至部门管理层处理。然而，本署调查发现，虽然电话中心已按照既定程序提升个案的处理层面，但不同职员在先后处理投诉人的多次投诉时，不单没有翻查旧有记录，亦未知悉中心经理已将个案提升至部门的管理层处理，因此仍就投诉人的同一投诉开设不同的个案编号和作出多次的内部转介。此外，职员亦未有参详数据库内的数据，只根据投诉人提供的数据以及其它环境数据，估算负责维修部门，而投诉专责小组也未能发挥分析和归纳个案的作用，迅速处理投诉，以致投诉人感到电话中心胡乱转介其投诉。因此，投诉人对效率促进组的投诉**成立**。

13. **地政总署**表示，已就二零零九年三月接获的投诉进行了两次实地视察，发现行人路没有出现水浸，认为康文署已完成工程，故终结个案。当该署于二零一零年四月收到电话中心转介投诉人的个案后，曾翻查土地类别图，但有关数据未有显示负责该路的维修部门。经观察行人路的位置、外观及物料后，该署认为行人路可能由民政总署及路政署建造，故建议电话中心向两署查询。其后，该署参阅了行人路的拨地文件，确定该路的建造及日后的维修应由康文署负责。该署指出，一直配合电话中心寻找负责部门。就翻查土地数据方面，分区地政处不会拥有所有政府非工务工程的档案，因此，各相关部门亦应自行查核档案，以查明是否负责维修的部门。

14. 本署调查发现，地政总署职员虽然已将二零零九年的个案转介康文署跟进，但在未确定维修工作是否已完成前，便草率终止个案，而期间的两次实地视察亦非在下雨天后进行，故根本不会发现水浸。此外，该署最初并不察觉二零零九年的个案与二零一零年的投诉相关，当察觉后将两档合并，但却未有留意到二零零九年的档案其实已存备了事涉行人路的相关拨地资料，结果延至二零一零年六月才向康文署展示有关土地文件资料，从而确定后者的维修责任。再者，该署在没有全面理解个案的情况下，便草率地建议电话中心将个案转介到早前已否认维修责任的路政署及民政总署，加剧各部门互相推让的现象。

本署认为，虽然地政总署的分区地政处未必拥有其它政府部门负责的工程维修数据，但该署作为管理土地事务的专责部门，有责任查核清楚相关的土地记录，以便尽快澄清权责，但职员处理却疏漏马虎，导致事涉行人路的修复被延误。故此，投诉人对该署的投诉**成立**。

15. **康文署**承认，在收到地政总署二零零九年的通知后，曾向后者索取进一步资料，不过其后因事忙而未有跟进。在处理此投诉个案时，职员对拨地条款缺乏充分的了解和认知，未有彻底翻查拨地记录，误以为行人路未有纳入游乐场的拨地图则内，便不属康文署的管理范围，以致延误处理道路的维修工作。本署认为，该署对于拨地条款的误解，以及未有适时跟进地政总署二零零九年的通知和澄清拨地条款，是导致这宗投诉的主因。此外，即使在收到投诉初期，该署认为维修工作不属其责，但因行人路只通往辖下的游乐场，该署亦应切实考虑游乐场使用人士的需要，主动跟进事件。故此，投诉人对康文署的投诉**成立**。

16. **渠务署**在二零一零年二月二十六日得悉事涉行人路并非路政署的工作范围后，由于职员调动，个案被误置一旁，个多月后才再跟进。根据政府工务部门处理跨部门投诉的机制，该署须以「接获投诉的部门」身份努力寻找「保养部门」。若该署能及早跟进，事情可能较早获得解决。因此，该署在延误修复事涉行人路一事上应负上部分责任。投诉人对该署的投诉**部分成立**。

17. 虽然如此，渠务署在未能找到有部门跟进个案的情况下，曾主动提出承担事涉行人路的维修责任，此举实属难得，值得其它部门效法。

18. **民政总署**表示，为免资源重迭，造成浪费，该署按既定指引，不会提供由其它政府部门提供的服务。由于事涉行人路并非由当区民政处负责维修，而该路亦是通往游乐场的唯一通道，故该署建议电话中心将个案转介康文署。本署认为，民政总署在延误修复行人路一事上，无实质责任。故此，投诉人对民政总署的投诉**不成立**。然而，本署调查发现，民政总署于六月一日从电话中心得悉康文署不会跟进事涉行人路的维修后，没有主动联络有关部门寻求解决问题的方法。当效率促进组首席行政主任于六月九日提升个案邀请民政总署及其它部门一同介入解决事件，民政总署完全没有回复。这与该署标榜「透过部门之间的磋商及合作迅速解决地区问题」的职能不完全吻合。该署处理此个案欠缺积极和主动。

19. **路政署**虽然曾就同一投诉重复实地视察，但属审慎之举。就投诉人指该署职员曾表示只会处理「有街名的路」，以及「该行人路为通往康文署辖下游乐场的专用道路，应由康文署负责」，该署申明，如属路政署保养范围，即使是未命名的道路，该署亦会安排维修；该署否认职员曾向投诉人作出上述言论。本署调查发现，上述言论是1823电话中心职员因对路政署职责误解而给予投诉人的错误讯息。总括而言，投诉人对路政署的投诉**不成立**。

20. **食环署**已按其职能及既定程序清理事涉行人路的积水。至于投诉人指该署职员曾表示地陷路段囤积的是水，并非垃圾，故拒绝跟进，该署职员否认有关指称。在缺乏独立左证的情况下，本署对有关指称不拟置评。整体而言，投诉人对食环署的投诉**不成立**。

建议

21. 申诉专员向效率促进组、地政总署以及康文署提出以下改善服务的建议：

效率促进组辖下的 1823 电话中心

- (1) 检视及改善处理投诉的程序和储存投诉数据系统，使职员能及早识别相关的重复来电和投诉；
- (2) 职员主动与来电者确定是否重复投诉，减少就同一事宜开设多个档案编号；
- (3) 在启动提升个案处理的程序后，让职员知悉事情的最新资讯和进展；
- (4) 加强职员处理跨部门投诉方面的技巧；
- (5) 检讨内部转介机制，避免混淆市民和需要市民覆述事件；
- (6) 改善投诉专责小组在归纳个案方面的工作流程；

地政总署

- (7) 协助康文署处理刊宪康乐场地的拨地条款及图则的资料搜集工作；
- (8) 检讨并改善现行的档案管理系统与程序，协助职员更有效地使用档案记录；
- (9) 加强职员培训，协助他们以积极和主动的态度，审慎处理投诉；

康文署

- (10) 不时检讨因应此宗投诉而实施的改善措施的成效；改善措施包括翻查康乐场地的拨地条款及图则数据、加强员工指导、以及设立存备土地记录的场地数据库等；以及
- (11) 继续寻求地政总署协助，跟进刊宪康乐场地拨地条款及图则的资料搜集工作。

22. 效率促进组、康文署及地政总署接纳及承诺跟进上述建议。

申诉专员总结

23. 路面下陷引致积水问题迟迟未获得妥善解决，除了因为维修责任不清和职员的疏忽外，还因为多个事涉部门对解决问题均采取「各家自扫门前雪」的心态，没有切实考虑到市民的真正需要。若各部门在履行本身职责的同时，能积极主动多走一步跟进问题，结果将大有不同。在此个案，纵使有部分部门已按部门指引行事，但从投诉人看来，政府部门之间未有协调合作，且互推责任，没有认真解决问题，有损政府形象。

申诉专员公署
二零一一年四月

有关房屋署 编配公屋过程不公的投诉 调查报告摘要

投诉

投诉人于二零零六年向房屋署申请公屋。二零一零年年中，他到该署的客户服务中心查看编房进度，发现在其轮候组别中，公屋轮候册申请书编号（「轮候册编号」）在他之后的申请者已获编配单位，而他则仍未收到编配通知。他随即向房屋署职员查询，但未获合理解释，于是向本署投诉。

背景资料

公屋编配程序

2. 房屋署大致上会按公屋申请人在轮候册上的登记先后次序（即轮候册编号）、家庭人数及选择地区，以计算机随机方式为申请者编配公屋单位。申请在首次进入编配阶段前，房屋署会调查并核实申请人的公屋申请资格。至于申请何时到达编配阶段，则受众多因素影响，例如申请人所选地区内符合编配面积的单位数量，或申请人曾否更改所选地区等。

3. 有特殊编配需要的申请人，房屋署在资源许可的情况下会尽量配合。为确保申请人在签署租约时仍符合资格，该署亦可能会抽查个案，或复核已核实资格超过两年的申请个案。

4. 房屋署每月十五日在报章、该署网页及客户服务中心公布各类型公屋申请书的「已接受配房的最高申请编号」（「最高编号」）。该编号是供公屋申请人参考的指标，并不表示所有编号较前的申请人已接受公屋编配。合资格的申请人可获三次配房机会。

投诉人的个案

5. 投诉人的公屋申请于二零零六年获登记在轮候册上，并获发一个轮候册编号。二零零八年年初，房屋署首次为投诉人编配一个位于其所选地区的单位，但他不接纳。同年六月，投诉人更改其公屋选择地区。

6. 二零一零年年初，房屋署再次核实投诉人的编配资格。六月中，投诉人发现该署公布其轮候组别的「最高编号」，已超越了他的轮候册编号。六月至七月期间，投诉人五度向该署查询编配的进展，要求尽快编配单位给他。房屋署职员每次致电或函覆他加以解释，着他耐心等待。投诉人在七月底终接获第二次配房通知。

房屋署的回应

7. 房屋署否认延误处理投诉人的申请。该署澄清，二零一零年六月中公布的「最高编号」，包括了于首次配房时即接受获编配单位的申请。其它与投诉人的轮候册编号相若，并同样须于编配单位前进行某些程序（如每两年复核资格及被抽查的个案）的申请个案，他们获第二次编配的时间与投诉人差不多。

8. 投诉人的申请在二零一零年六月底到达编配阶段。由于他在期间多次提出查询，房屋署每次须暂停为他编配单位，以先行了解他需否更新资料或提出新的编配要求，为免因编配了不合适的单位而令他失去一次编配机会。

9. 房屋署承认上述程序须予改善，并已于二零一零年十一月推出「分流」措施。假如公屋申请人的查询或投诉不会影响编配次序，且不涉及额外的编配要求，职员必须在两至三个工作天内回复。行将到达编配阶段的申请个案，亦会放在指定的文件架上，以便集中管理及密切跟进。

本署的评论

10. 房屋署在处理公屋申请人的查询时，先假定申请人会提出影响编配程序的要求而暂停为他们编配单位，可能对他们造成不公。在本案中，投诉人的查询与编配房屋的考虑因素无关，但房屋署却在他毫不知情下，暂停为他编配单位，会令人感到是一种变相惩罚，对他来说显然不公平。再者，房屋署一直未有对暂停编配房屋的做法提出合理解释。

结论

11. 基于以上所述，申诉专员认为，对房屋署的投诉**成立**。

其它观察所得

12. 房屋署每月透过公布各类「最高编号」，让公屋申请人知悉最新的编配情况（上文**第 4 段**），做法固然可取。然而，该署没有说明前述各种可能影响实际编配房屋先后次序的因素（上文**第 2 及 3 段**），申请人难免会因为后来的申请人先获配单位而感到不满。

本署的建议

13. 申诉专员建议房屋署适时检讨「分流」安排及其它措施（上文**第 9 段**），以确保其获全面及有效的实施；另外，考虑在公布有关公屋申请的最新资料时（上文**第 4 段**），扼要地解释可能导致该署未能依照轮候册编号的先后次序编配单位的各种原因。

申诉专员公署
二零一一年四月