

# 渗水投诉调查联合办事处处理渗水举报的成效 主动调查报告摘要

## 引言

渗水投诉调查联合办事处（「渗水办」）是由食物环境卫生署（「食环署」）及屋宇署组成，专责进行调查以找出造成卫生妨碍的渗水源头，并采取相应执法行动。本署于 2008 年就同一课题完成主动调查后，仍继续接到市民对渗水办的投诉，主要指该办往往用很长时间进行测试，但仍找不到渗水源头，以及依靠色水测试来确定渗水源头的做法落后。本署亦注意到，该办使用较新技术（例如红外线热成像分析、微波断层扫描）协助追查渗水源头的情况并不普遍、调查需时甚长并有大量积压个案。

## 本署调查所得

2. 综合本案调查所得，本署就渗水办处理渗水举报的成效问题，有以下评论。

### *处理举报的效能*

#### (I) 个案积压问题严重

3. 在 2018 及 2019 年，渗水办分别有 13,889 及 17,034 宗未完成行动的个案，个案积压情况严重。截至 2020 年 6 月，渗水办共有 23,403 宗未完成行动的个案，当中 8,437 宗属 2019 年或以前接获。本署认为，渗水办须积极研究积压个案原因，并采取有效行动清理个案；如有需要，政府应增拨资源予该办，以便尽早清理积压个案。

#### (II) 需时较长（即超过 90 个工作天）才完成调查情况普遍

4. 根据渗水办的工作指引，就简单容易处理并得到有关业主 / 住户配合的个案，渗水办一般可于 90 个工作天内完成调查，以及告知举报人调查结果。以渗水办于 2019 年完成行动的 30,910 宗个案为例，在 90 个工作天内完成的个案占 64%；超过 90 个工作

天完成的个案占 36%。就完成调查的 8,605 宗个案，有 31%是在 90 个工作日内完成；69%的完成时间超过 90 个工作日，41%更需上述处理时间两倍或以上的才能完成。上述数据显示，渗水办需超过 90 个工作日才完成行动的个案为数实在不少，需时逾 90 个工作日才完成调查的个案更是十分普遍。本署认为，渗水办应为需时较长的个案研究制订可行的参考 / 表现指标，以及须全面探讨需时较长才完成行动的原因，并制订改善措施。另一方面，本署建议，渗水办检讨业务流程，探讨缩短顾问公司在接获个案后 20 个工作日内前往怀疑渗水单位调查的时间的可行性，以加快个案流转。

(III) 未有分析需时较长（超过 90 个工作日）才完成行动的原因及编制相关统计数据

5. 渗水办解释，由于每宗个案的复杂情况不尽相同，该办未能把引致需时较长才完成行动的原因分类，因而没有编制相关统计数据。本署认为，渗水办需要处理大量个案，该办须编制相关统计数据，以有系统方式了解需时较长才完成行动的不同原因，制订对应方法。本署知悉，截至 2020 年 11 月，就渗水办运作进行检讨的专责检讨小组（「检讨小组」）已落实数项精简工序的措施。本署建议，渗水办根据累积所得的经验，就有关问题制订个案管理策略，以提升处理渗水举报的效率。

(IV) 应修订工作指引，在初次到访怀疑渗水单位前，致电与单位业主 / 住户安排到访时间

6. 渗水办（食环署）的工作指引并无要求职员初次到怀疑渗水单位调查前，致电单位业主 / 住户安排到访时间，故该办职员不一定能成功进入单位调查。本署建议渗水办修订相关工作指引，订明若举报资料已包括怀疑造成渗水单位的业主 / 住户的联络电话，职员便可于初次到访有关单位前，致电与单位业主 / 住户约定到访时间，以便善用调查资源。

(V) 未有在第三阶段调查及确证测试调查期间定期告知举报人调查进度

7. 关于在第三阶段调查期间遇到困难的个案，在 2019 年 9 月前，渗水办不会定期告知举报人调查进度。自 2019 年 9 月起，

顾问公司仅会在到访受渗水影响单位日期起计的 20 至 35 个工作日内函告举报人调查进度。若调查再有延误，顾问公司不会再函告举报人调查进度。渗水办计划在 2021 年第一季度起批出的顾问合约订明顾问公司如未能于获指派个案的 20 个工作日内到怀疑渗水单位进行调查，便须于此 20 个工作日内函告举报人有关调查进度及解释未能展开调查的原因。如情况持续，顾问公司须每 20 个工作日内函告举报人调查进度。本署建议，在实施有关安排前，就顾问公司已函告举报人而延误情况持续的个案，渗水办应定期函告举报人调查进度。就需进行确证测试的个案，该办亦应定期函告举报人调查进度。

#### (VI) 研究简化调查报告，加快完成第三阶段调查

8. 在 2017 至 2019 年 10 月，渗水办因业主 / 住户不遵从「妨碍事故通知」（「通知」）或「妨碍事故命令」而要提出检控的个案平均每年约 100 宗；顾问公司在上述年份每年向该办提交的调查报告约 10,000 份。换言之，只有极少数的调查报告会呈上法庭。本署明白，调查报告对渗水个案十分重要，渗水办须在证据充足的情况下才可发出「通知」，惟该办亦应考虑如何可以更加善用资源。因此，本署建议渗水办征询律政司的意见，探讨在不影响执法及检控的情况下，按行动需要简化调查报告的可行性，以便善用资源及加快完成第三阶段调查。

#### ***使用新技术测试方法的效能***

#### (VII) 新技术测试方法寻找渗水源头的成功率较高

9. 以 2019 年为例，渗水办使用新技术测试方法（包括红外线热成像分析及微波断层扫描）找到渗水源头的成功率是 76%。该办在「试点地区」使用新技术测试方法寻找渗水源头的成功率较使用传统色水测试方法高 32 个百分点，显示新技术测试方法较传统色水测试方法更有效找到渗水源头。此外，使用新技术测试方法能即时收集调查数据，故较使用传统色水测试方法更能提升渗水调查的效率。本署建议，渗水办积极考虑把在八个「试点地区」使用新技术测试方法寻找渗水源头的做法推展至其他地区，为更多个案找到渗水源头。

## 监察效能

### (VIII) 在使用「渗水投诉管理系统」逾两年半后仍未能使用该系统编制各项统计及管理报表

10. 「渗水投诉管理系统」可编制完成各阶段调查和完成行动所需时间的数据，对监察渗水办职员及顾问公司的工作有重要作用。本署难以理解为何渗水办自 2018 年 3 月起已使用该系统，但及至 2020 年 11 月才完成把该办在 2018 至 2020 年 6 月处理的个案的资料输入该系统，为相关资料进行核对，以及测试系统编制统计及管理报表的功能及准确性，并开始定期编制管理报告。本署促请渗水办汲取经验，避免上述情况再次发生。

### (IX) 对顾问公司监察力度不足

11. 调查报告第五章的个案显示，顾问公司处理渗水举报的不足之处包括未有及早启动申请进入处所的手令的程序、延误提交调查报告、未有妥善保存调查资料及须多次更正调查报告的错漏。虽然顾问公司最终已就其疏漏作出更正或采取补救行动，但个案进度已被拖慢，对有关单位业主 / 住户亦造成不便。本署认为，渗水办须加强对顾问公司的监察力度。另一方面，有个案显示，有顾问公司因延误展开调查及延误提交调查报告，被该办发警告信及连续给予两份不合格表现评核报告，惟仅被禁止竞投屋宇署的顾问合约三个月，惩罚的阻吓力成疑，未必可以改善顾问公司的表现。本署建议渗水办（屋宇署）与所属政策局商讨加强对表现欠佳的顾问公司的罚则，以收阻吓作用。

### (X) 制订参考 / 表现指标

12. 因应「检讨小组」的建议，渗水办拟就简单容易处理的个案制订可行的表现指标，并定期公布服务表现。本署建议，该办就较复杂的个案同样地制订可行的参考 / 表现指标，让公众知悉及让职员遵循和让该办作出内部监察，以免调查良久仍未有进展。

## 其他方面

### (XI) 展开调查的湿度标准

13. 在本署接获的公众意见中，有指渗水办就确定有否渗水情况所订立的标准过高，渗水办解释，混凝土和批荡的表面容易受周边环境的相对湿度影响。根据该办处理个案的经验和数据，混凝土和批荡表面的湿度水平若低于 35%，便难以找出渗水源头。因此，该办将湿度水平订于 35%或以上作为展开调查的标准，旨在有效运用资源。渗水办以哪一个湿度水平作为展开调查的标准，是该办的专业判断，本署不拟置评。

### (XII) 有关在第三阶段调查发出「通知」及提出检控的安排

14. 对于有意见指由渗水办（食环署）职员就第三阶段调查的结果发出「通知」，以及向不遵从「通知」的业主提出检控的做法欠缺效率，本署认为，渗水问题所造成的妨碍本质上属环境卫生滋扰，食环署既是负责执行《公众卫生及市政条例》的政府部门，由该署职员执行上述两项工作，并非不合理。对市民大众来说，不论执行上述两项工作的是来自哪个部门的人员，有效率地执行有关工作才是最重要。本署认为，渗水办可检视现行安排是否达至上述目标的最佳做法；否则该办应探讨个中原因，改善现行做法。

### (XIII) 由一个主导部门统筹及监督渗水办的运作并设立「个案经理」制度

15. 渗水办由食环署和屋宇署共同运作，可能会出现权责分散的情况。本署从所接获的公众意见注意到，有渗水办职员认为两署在该办的分工不合理，而该办欠缺主导部门的架构亦造成来自不同专业背景的职员出现争拗和磨擦。本署关注，两署职员若在管理架构上没有从属关系，可能容易出现「各自为政」的心态，协调度欠理想，以及对解决问题欠决心。渗水办处理渗水举报的一些不足之处，包括调查时间冗长及对顾问公司监管不足的问题多年来挥之不去，可见该办应由一个主导部门统筹及监督其运作，以及对其表现问责。设立地区联合办公室确有助促进渗水办两署职员的沟通，惟不足以彻底解决上述问题。本署建议，渗水办尽快探讨并落实由一个主导部门统筹及监督其运作。本署虽认同渗水办两署現時的工作安排确能产生协同效应，但考虑到切合市民早日解决渗

水问题的期望及持续多时的结构问题，本署认为由一个主导部门统筹及监督渗水办的运作，可让该办两署的协同效应有更大发挥。此外，渗水办现时并无「个案经理」的制度。本署认为，设立有关制度有助该办更密切监察个案进度，以及便利市民透过单一联络人了解个案的情况。追本溯源，政府介入处理渗水问题，出发点是处理卫生妨碍，以保障公众卫生。本署建议渗水办积极考虑由一个部门担纲主导部门及设立「个案经理」制度，并向「检讨小组」提出有关建议，让该组考虑。

#### (XIV) 水务署应否纳入渗水办的架构

16. 至于有意见认为应把水务署纳入渗水办的架构，本署认为，渗水办成立的目的是要找出构成妨碍的渗水源头，并采取相应的执法行动。由于供水喉管渗漏的食水并非不洁水，在一般情况下不会构成环境卫生妨碍，故当局没有把水务署纳入渗水办的架构，有其道理。但对市民而言，天花渗水无论是否源自食水，所造成的妨碍都不相伯仲，市民期望称为渗水办的部门解决问题，实属合理。事实上，渗水办每年有把数百宗怀疑涉及供水喉管渗漏的渗水个案转介予水务署跟进。本署认为，水务署能否及早介入该些个案，较是否把该署纳入渗水办的问题更重要。本署欣悉，渗水办会与水务署商讨把持续滴水而滴水速度平均的渗水举报转介安排恒常化，让该署及早介入。

#### (XV) 处理由僭建物造成的渗水问题

17. 就有意见指屋宇署对渗水办（屋宇署）把由僭建物造成的渗水个案转介至该署本部表现不积极，以及就违规分间单位造成的渗水问题，只要求业主处理渗水问题，而非纠正僭建问题，本署认为，决定渗水问题是否因僭建物造成及须否优先取缔，属屋宇署的专业判断，本署不拟置评。至于业主应先处理渗水还是僭建问题，本署认为，若有关僭建物は屋宇署对僭建物的执法政策下须优先取缔的类别，该署便须向有关业主发出清拆令，取缔有关僭建物。否则，渗水办便应向有关业主发出「通知」，解决渗水所构成的环境卫生滋扰问题，而屋宇署应按序取缔有关僭建物。

## (XVI) 以调解方式解决渗水争议

18. 渗水办在 2018 至 2020 年 6 月完成行动的个案中，每年有约 14 至 17% 的个案是在调查期间因渗水情况停止 / 举报人撤销举报而终止跟进。本署不排除，部分个案的渗水情况停止是由于该办介入后，有渗水单位的业主 / 住户主动进行所需维修。本署建议渗水办参考民政事务总署的「大厦管理义务专业调解服务试验计划」，研究推出调解服务，让业主寻求解决渗水争议的双赢方法，以及加强彼此的沟通，修补邻舍关系。

## 建议

19. 综合以上评论，申诉专员建议渗水办：

- (1) 积极研究积压个案原因，并采取有效行动清理个案；如有需要，政府应增拨资源予该办；
- (2) 检讨和改善业务流程：探讨是否有空间缩短顾问公司由获派个案至前往怀疑渗水单位进行调查的时间；在可行情况下先致电怀疑造成渗水单位的业主 / 住户以约定初次到访时间；定期函告举报人个案进度；以及检视由食环署职员就第三阶段调查结果发出「通知」及提出检控是否最能够符合目标的做法；
- (3) 征询律政司的意见，探讨在不影响执法及检控的情况下，简化顾问公司的调查报告的可行性；
- (4) 研究设立机制，了解需时较长（超过 90 个工作日）才完成行动的原因并编制统计数据，以制订个案管理策略，提升处理渗水举报的效率，并就复杂的个案制订可行的参考 / 表现指标；
- (5) 积极考虑把在「试点地区」使用新技术测试方法寻找渗水源头的做法推展至其他地区；
- (6) 渗水办（屋宇署）加强对顾问公司的监察，并与所属政策局商讨加强对表现欠佳的顾问公司的罚则；

- (7) 积极考虑由一个部门担纲主导部门、设立「个案经理」制度，并向「检讨小组」提出有关建议；以及
- (8) 尽快落实由相关政策局及部门合组的「专责检讨小组」的各项中期建议，包括设立尚待成立的新界东联合办公室、与水务署进一步商讨把转介举报的安排常态化、完善「管理系统」和定期公布服务表现、设立顾客服务小组及精简工作程序，以及进一步研究推出针对渗水争议的调解服务。

申诉专员公署

2020年12月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

