

滲水投訴調查聯合辦事處處理滲水舉報的成效 主動調查報告摘要

引言

滲水投訴調查聯合辦事處（「滲水辦」）是由食物環境衛生署（「食環署」）及屋宇署組成，專責進行調查以找出造成衛生妨擾的滲水源頭，並採取相應執法行動。本署於 2008 年就同一課題完成主動調查後，仍繼續接到市民對滲水辦的投訴，主要指該辦往往用很長時間進行測試，但仍找不到滲水源頭，以及依靠色水測試來確定滲水源頭的做法落後。本署亦注意到，該辦使用較新技術（例如紅外線熱成像分析、微波斷層掃描）協助追查滲水源頭的情況並不普遍、調查需時甚長並有大量積壓個案。

本署調查所得

2. 綜合本案調查所得，本署就滲水辦處理滲水舉報的成效問題，有以下評論。

處理舉報的效能

(I) 個案積壓問題嚴重

3. 在 2018 及 2019 年，滲水辦分別有 13,889 及 17,034 宗未完成行動的個案，個案積壓情況嚴重。截至 2020 年 6 月，滲水辦共有 23,403 宗未完成行動的個案，當中 8,437 宗屬 2019 年或以前接獲。本署認為，滲水辦須積極研究積壓個案原因，並採取有效行動清理個案；如有需要，政府應增撥資源予該辦，以便盡早清理積壓個案。

(II) 需時較長（即超過 90 個工作天）才完成調查情況普遍

4. 根據滲水辦的工作指引，就簡單容易處理並得到有關業主／住戶配合的個案，滲水辦一般可於 90 個工作天內完成調查，以及告知舉報人調查結果。以滲水辦於 2019 年完成行動的 30,910 宗個案為例，在 90 個工作天內完成的個案佔 64%；超過 90 個工作

天完成的個案佔 36%。就完成調查的 8,605 宗個案，有 31%是在 90 個工作天內完成；69%的完成時間超過 90 個工作天，41%更需上述處理時間兩倍或以上的時間才能完成。上述數據顯示，滲水辦需超過 90 個工作天才完成行動的個案為數實在不少，需時逾 90 個工作天才完成調查的個案更是十分普遍。本署認為，滲水辦應為需時較長的個案研究制訂可行的參考／表現指標，以及須全面探討需時較長才完成行動的原因，並制訂改善措施。另一方面，本署建議，滲水辦檢討業務流程，探討縮短顧問公司在接獲個案後 20 個工作天內前往懷疑滲水單位調查的時間的可行性，以加快個案流轉。

(III) 未有分析需時較長（超過 90 個工作天）才完成行動的原因及編制相關統計數據

5. 滲水辦解釋，由於每宗個案的複雜情況不盡相同，該辦未能把引致需時較長才完成行動的原因分類，因而沒有編制相關統計數據。本署認為，滲水辦需要處理大量個案，該辦須編制相關統計數據，以有系統方式了解需時較長才完成行動的不同原因，制訂對應方法。本署知悉，截至 2020 年 11 月，就滲水辦運作進行檢討的專責檢討小組（「檢討小組」）已落實數項精簡工序的措施。本署建議，滲水辦根據累積所得的經驗，就有關問題制訂個案管理策略，以提升處理滲水舉報的效率。

(IV) 應修訂工作指引，在初次到訪懷疑滲水單位前，致電與單位業主／住戶安排到訪時間

6. 滲水辦（食環署）的工作指引並無要求職員初次到懷疑滲水單位調查前，致電單位業主／住戶安排到訪時間，故該辦職員不一定能成功進入單位調查。本署建議滲水辦修訂相關工作指引，訂明若舉報資料已包括懷疑造成滲水單位的業主／住戶的聯絡電話，職員便可於初次到訪有關單位前，致電與單位業主／住戶約定到訪時間，以便善用調查資源。

(V) 未有在第三階段調查及確證測試調查期間定期告知舉報人調查進度

7. 關於在第三階段調查期間遇到困難的個案，在 2019 年 9 月前，滲水辦不會定期告知舉報人調查進度。自 2019 年 9 月起，

顧問公司僅會在到訪受滲水影響單位日期起計的 20 至 35 個工作天內函告舉報人調查進度。若調查再有延誤，顧問公司不會再函告舉報人調查進度。滲水辦計劃在 2021 年第一季起批出的顧問合約訂明顧問公司如未能於獲指派個案的 20 個工作天內到懷疑滲水單位進行調查，便須於此 20 個工作天內函告舉報人有關調查進度及解釋未能展開調查的原因。如情況持續，顧問公司須每 20 個工作天函告舉報人調查進度。本署建議，在實施有關安排前，就顧問公司已函告舉報人而延誤情況持續的個案，滲水辦應定期函告舉報人調查進度。就需進行確證測試的個案，該辦亦應定期函告舉報人調查進度。

(VI) 研究簡化調查報告，加快完成第三階段調查

8. 在 2017 至 2019 年 10 月，滲水辦因業主／住戶不遵從「妨擾事故通知」（「通知」）或「妨擾事故命令」而要提出檢控的個案平均每年約 100 宗；顧問公司在上述年份每年向該辦提交的調查報告約 10,000 份。換言之，只有極少數的調查報告會呈上法庭。本署明白，調查報告對滲水個案十分重要，滲水辦須在證據充足的情況下才可發出「通知」，惟該辦亦應考慮如何可以更加善用資源。因此，本署建議滲水辦徵詢律政司的意見，探討在不影響執法及檢控的情況下，按行動需要簡化調查報告的可行性，以便善用資源及加快完成第三階段調查。

使用新技術測試方法的效能

(VII) 新技術測試方法尋找滲水源頭的成功率較高

9. 以 2019 年為例，滲水辦使用新技術測試方法（包括紅外線熱成像分析及微波斷層掃描）找到滲水源頭的成功率是 76%。該辦在「試點地區」使用新技術測試方法尋找滲水源頭的成功率較使用傳統色水測試方法高 32 個百分點，顯示新技術測試方法較傳統色水測試方法更有效找到滲水源頭。此外，使用新技術測試方法能即時收集調查數據，故較使用傳統色水測試方法更能提升滲水調查的效率。本署建議，滲水辦積極考慮把在八個「試點地區」使用新技術測試方法尋找滲水源頭的做法推展至其他地區，為更多個案找到滲水源頭。

監察效能

(VIII) 在使用「滲水投訴管理系統」逾兩年半後仍未能使用該系統編制各項統計及管理報表

10. 「滲水投訴管理系統」可編制完成各階段調查和完成行動所需時間的數據，對監察滲水辦職員及顧問公司的工作有重要作用。本署難以理解為何滲水辦自 2018 年 3 月起已使用該系統，但及至 2020 年 11 月才完成把該辦在 2018 至 2020 年 6 月處理的個案的資料輸入該系統，為相關資料進行核對，以及測試系統編制統計及管理報表的功能及準確性，並開始定期編制管理報告。本署促請滲水辦汲取經驗，避免上述情況再次發生。

(IX) 對顧問公司監察力度不足

11. 調查報告第五章的個案顯示，顧問公司處理滲水舉報的不足之處包括未有及早啟動申請進入處所的手令的程序、延誤提交調查報告、未有妥善保存調查資料及須多次更正調查報告的錯漏。雖然顧問公司最終已就其疏漏作出更正或採取補救行動，但個案進度已被拖慢，對有關單位業主／住戶亦造成不便。本署認為，滲水辦須加強對顧問公司的監察力度。另一方面，有個案顯示，有顧問公司因延誤展開調查及延誤提交調查報告，被該辦發警告信及連續給予兩份不合格表現評核報告，惟僅被禁止競投屋宇署的顧問合約三個月，懲罰的阻嚇力成疑，未必可以改善顧問公司的表現。本署建議滲水辦（屋宇署）與所屬政策局商討加強對表現欠佳的顧問公司的罰則，以收阻嚇作用。

(X) 制訂參考／表現指標

12. 因應「檢討小組」的建議，滲水辦擬就簡單容易處理的個案制訂可行的表現指標，並定期公布服務表現。本署建議，該辦就較複雜的個案同樣地制訂可行的參考／表現指標，讓公眾知悉及讓職員遵循和讓該辦作出內部監察，以免調查良久仍未有進展。

其他方面

(XI) 展開調查的濕度標準

13. 在本署接獲的公眾意見中，有指滲水辦就確定有否滲水情況所訂立的標準過高，滲水辦解釋，混凝土和批盪的表面容易受周邊環境的相對濕度影響。根據該辦處理個案的經驗和數據，混凝土和批盪表面的濕度水平若低於 35%，便難以找出滲水源頭。因此，該辦將濕度水平訂於 35%或以上作為展開調查的標準，旨在有效運用資源。滲水辦以哪一個濕度水平作為展開調查的標準，是該辦的專業判斷，本署不擬置評。

(XII) 有關在第三階段調查發出「通知」及提出檢控的安排

14. 對於有意見指由滲水辦（食環署）職員就第三階段調查的結果發出「通知」，以及向不遵從「通知」的業主提出檢控的做法欠缺效率，本署認為，滲水問題所造成的妨擾本質上屬環境衛生滋擾，食環署既是負責執行《公眾衛生及市政條例》的政府部門，由該署職員執行上述兩項工作，並非不合理。對市民大眾來說，不論執行上述兩項工作的是來自哪個部門的人員，有效率地執行有關工作才是最重要。本署認為，滲水辦可檢視現行安排是否達至上述目標的最佳做法；否則該辦應探討箇中原因，改善現行做法。

(XIII) 由一個主導部門統籌及監督滲水辦的運作並設立「個案經理」制度

15. 滲水辦由食環署和屋宇署共同運作，可能會出現權責分散的情況。本署從所接獲的公眾意見注意到，有滲水辦職員認為兩署在該辦的分工不合理，而該辦欠缺主導部門的架構亦造成來自不同專業背景的職員出現爭拗和磨擦。本署關注，兩署職員若在管理架構上沒有從屬關係，可能容易出現「各自為政」的心態，協調度欠理想，以及對解決問題欠決心。滲水辦處理滲水舉報的一些不足之處，包括調查時間冗長及對顧問公司監管不足的問題多年來揮之不去，可見該辦應由一個主導部門統籌及監督其運作，以及對其表現問責。設立地區聯合辦公室確有助促進滲水辦兩署職員的溝通，惟不足以徹底解決上述問題。本署建議，滲水辦盡快探討並落實由一個主導部門統籌及監督其運作。本署雖認同滲水辦兩署現時的工作安排確能產生協同效應，但考慮到切合市民早日解決滲

水問題的期望及持續多時的結構問題，本署認為由一個主導部門統籌及監督滲水辦的運作，可讓該辦兩署的協同效應有更大發揮。此外，滲水辦現時並無「個案經理」的制度。本署認為，設立有關制度有助該辦更密切監察個案進度，以及便利市民透過單一聯絡人了解個案的情況。追本溯源，政府介入處理滲水問題，出發點是處理衛生妨擾，以保障公眾衛生。本署建議滲水辦積極考慮由一個部門擔綱主導部門及設立「個案經理」制度，並向「檢討小組」提出有關建議，讓該組考慮。

(XIV) 水務署應否納入滲水辦的架構

16. 至於有意見認為應把水務署納入滲水辦的架構，本署認為，滲水辦成立的目的是要找出構成妨擾的滲水源頭，並採取相應的執法行動。由於供水喉管滲漏的食水並非不潔水，在一般情況下不會構成環境衛生妨擾，故當局沒有把水務署納入滲水辦的架構，有其道理。但對市民而言，天花滲水無論是否源自食水，所造成的妨擾都不相伯仲，市民期望稱為滲水辦的部門解決問題，實屬合理。事實上，滲水辦每年有把數百宗懷疑涉及供水喉管滲漏的滲水個案轉介予水務署跟進。本署認為，水務署能否及早介入該些個案，較是否把該署納入滲水辦的問題更重要。本署欣悉，滲水辦會與水務署商討把持續滴水而滴水速度平均的滲水舉報轉介安排恆常化，讓該署及早介入。

(XV) 處理由僭建物造成的滲水問題

17. 就有意見指屋宇署對滲水辦（屋宇署）把由僭建物造成的滲水個案轉介至該署本部表現不積極，以及就違規分間單位造成的滲水問題，只要求業主處理滲水問題，而非糾正僭建問題，本署認為，決定滲水問題是否因僭建物造成及須否優先取締，屬屋宇署的專業判斷，本署不擬置評。至於業主應先處理滲水還是僭建問題，本署認為，若有關僭建物は屋宇署對僭建物的執法政策下須優先取締的類別，該署便須向有關業主發出清拆令，取締有關僭建物。否則，滲水辦便應向有關業主發出「通知」，解決滲水所構成的環境衛生滋擾問題，而屋宇署應按序取締有關僭建物。

(XVI) 以調解方式解決滲水爭議

18. 滲水辦在 2018 至 2020 年 6 月完成行動的個案中，每年有約 14 至 17% 的個案是在調查期間因滲水情況停止／舉報人撤銷舉報而終止跟進。本署不排除，部分個案的滲水情況停止是由於該辦介入後，有滲水單位的業主／住戶主動進行所需維修。本署建議滲水辦參考民政事務總署的「大廈管理義務專業調解服務試驗計劃」，研究推出調解服務，讓業主尋求解決滲水爭議的雙贏方法，以及加強彼此的溝通，修補鄰舍關係。

建議

19. 綜合以上評論，申訴專員建議滲水辦：

- (1) 積極研究積壓個案原因，並採取有效行動清理個案；如有需要，政府應增撥資源予該辦；
- (2) 檢討和改善業務流程：探討是否有空間縮短顧問公司由獲派個案至前往懷疑滲水單位進行調查的時間；在可行情況下先致電懷疑造成滲水單位的業主／住戶以約定初次到訪時間；定期函告舉報人個案進度；以及檢視由食環署職員就第三階段調查結果發出「通知」及提出檢控是否最能夠符合目標的做法；
- (3) 徵詢律政司的意見，探討在不影響執法及檢控的情況下，簡化顧問公司的調查報告的可行性；
- (4) 研究設立機制，了解需時較長（超過 90 個工作天）才完成行動的原因並編制統計數據，以制訂個案管理策略，提升處理滲水舉報的效率，並就複雜的個案制訂可行的參考／表現指標；
- (5) 積極考慮把在「試點地區」使用新技術測試方法尋找滲水源頭的做法推展至其他地區；
- (6) 滲水辦（屋宇署）加強對顧問公司的監察，並與所屬政策局商討加強對表現欠佳的顧問公司的罰則；

- (7) 積極考慮由一個部門擔綱主導部門、設立「個案經理」制度，並向「檢討小組」提出有關建議；以及
- (8) 盡快落實由相關政策局及部門合組的「專責檢討小組」的各項中期建議，包括設立尚待成立的新界東聯合辦公室、與水務署進一步商討把轉介舉報的安排恆常化、完善「管理系統」和定期公布服務表現、設立顧客服務小組及精簡工作程序，以及進一步研究推出針對滲水爭議的調解服務。

申訴專員公署
2020年12月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

