

公共屋邨展示宣传品的安排

主动调查报告摘要

在香港，居住于公共屋邨的人口约占整体人口的三分之一。作为管理公共屋邨的政府部门，房屋署有必要制订適切措施，让这庞大人口取得有关社区服务的资讯，包括在各屋邨设定位置，让有关人士／团体展示宣传品或向公屋居民传递相关资讯。另一方面，现今社会上的团体和组织十分多元化，他们都希望尽量把其资讯发放给公屋居民。若房屋署对屋邨内宣传品的展示和发放未能管理得当，未能确保有关程序公平有序，很容易会造成团体甚至居民之间的矛盾，引发投诉和不满，更予人不公和黑箱作业的感觉。

本署调查所得

2. 是次主动调查揭示了房屋署在审批展示宣传品申请、审批宣传品内容的准则，以及监控机制这三方面有可改善之处，下文将逐一分述。

(一) 审批展示海报申请的准则混淆、行使酌情权欠原则

3. 房屋署就展示海报的申请会以「先到先得」方式处理，但当该署在非办公时间收到数份申请，而现有的展示位置供不应求，则该署会按「优先次序」¹作出批核。

4. 「先到先得」方式本来是一个清晰、简单、易行及公平的安排，应不需要另加审批准则。房屋署以「非办公时间递交申请」为由，用「优先次序」方式代替「先到先得」，导致两个截然

¹ 房屋署订明的优先次序为：

第一优先：相关选区的民选区议员

第二优先：相关地区的委任／当然区议员，如他／她是当村屋村管理咨询委员会的委员或在当村设有办事处（就区议会选举中涉及多于一个区议会选区的屋村而言，该相关屋村内任何一个选区的民选区议员申请在其所属选区以外但在该相关屋村内展示宣传品，该名民选区议员可获第二优先，因他／她是当村屋村管理咨询委员会的委员或在当村设有办事处）

第三优先：相关地方选区的民选立法会议员，或在当村设有办事处的其他立法会议员

第四优先：其他区议员及立法会议员

第五优先：当村的互助委员会／居民协会，或当区的非政府组织

第六优先：其他认可慈善／非牟利机构

不同的准则同时适用于同一类申请，容易令人混淆，亦会令优次较低的申请人的展示海报机会受损。

5. 再者，房屋署并没有限制展示海报的数量。若申请人在申请首日递交申请要求展示大量海报，数量足以占据所有设定的展示位置，该署便会透过「专业判断」、「协商」、「弹性安排」与各持份者解决海报张贴位置不足的问题。然而，该署没有订立如何酌情行使「专业判断」、「协商」、「弹性安排」的原则，结果引致不同屋邨的职员处理手法可能完全不同，而公众或相关持份者无从知悉其所作决定的理据。这情况并不理想，容易招致投诉和不满。

(二) 对宣传品内容理解不一、审批标准各异

6. 现时，个别屋邨办事处独立处理宣传品的审批，遇上具争议性的宣传品内容，屋邨办事处职员会转介至总部房屋事务经理审批。然而，如何界定宣传品是否具争议性，除涉及个别职员的判断外，也涉及署方是否有向职员提供足够的培训和参考资料。调查报告中**第 3 章个案一**显示，不同屋邨职员对「违法」有不同理解，导致同一海报在不同屋邨得出不一样的审批结果。同样地，不同职员对哪些内容属争议性需作转介亦会有不同理解。虽然房屋署的「指引」中附有一些「可接受」和「不可接受」的宣传品内容语句例子供职员参考，但该些例子于二〇一二年写下后再没有更新，而过去数年社会环境起了很大变化，很多语句成为敏感语句而变得具争议性。房屋署没有与时俱进，令个别职员如何作出判断，诚属难事。

(三) 监察机制不足

对不予事先审查的宣传品监控不足

7. 房屋署基本上不会审查立法会 / 区议会议员 / 非政府机构展示于其租用的非住宅单位外告示板、互助委员会专用告示板、以及派递至住户信箱的宣传品及其内容。虽然房屋署在其网页及「指引」中均有说明宣传品内容须符合的条件，但遇上违规情况或内容具争议性的情况（如调查报告中**第 3 章个案二及三**），该署只会在接获投诉后才作跟进。然而，资讯一旦发放，往后才跟进的效用成疑，对受影响人士或其他持份者而言亦可能构成不公。事实上，近日传媒亦报道一宗关于某候选立法会议员获房屋署批准将传单派发至住户信箱，但该署其后发现传单内容具争议

性而撤销批准的个案。这反映房屋署有需要检讨现行规管上述宣传品内容的措施是否有效。

8. 就本署于上段的观点，房屋署表示，事先审查议员 / 机构租用的非住宅单位外告示板张贴的海报，可能会引起言论审查的争议。至于派递至住户信箱的宣传品，由于申请数量甚多，而审批时间非常短促，故逐次审查这些宣传品内容未必切实可行。惟该署同意，应加强提示申请人 / 团体有关展示宣传品的守则，防止违规情况。

9. 本署认为，即使房屋署认为就上述宣传品目前仍不宜作事先审查，亦应加强巡查，以尽早阻止违规情况的出现或持续出现。

执行租约条款过度宽松

10. 调查报告中**第 3 章个案二**显示，有议员在其租用的非住宅单位办事处内外均展示另一名议员的宣传品，违反租用非住宅单位租约条款，但房屋署只作口头提示，没有按租约条款跟进，执行上过度宽松，引致不公。

对违规团体 / 人士没有制订罚则

11. 房屋署指，屋邨办事处可在不预先通知的情况下随时撤销展示宣传品的批准、清除未经批准、违反展示规定及超逾展示期限的宣传品，并收取行政费用。然而，根据该署记录，该署从未收取过相关行政费。此外，调查报告中**第 3 章个案三**显示，该署即使向违规者发警告信，亦未能防止违规事件重演。

未有制订措施避免「双重身份」人士衍生的利益冲突

12. 调查报告中**第 3 章个案四**显示，当区民选区议员会自动成为当邨管理咨询委员会（「邨管咨委会」）委员，并在当邨展示宣传品申请上获优先处理，但他在邨管咨委会上以邨管咨委会委员身份就增加展示宣传品地点一事上参与讨论和提供意见，最终该议案被否决。姑勿论该位区议员的参与是否导致有关议案被否决，但房屋署并未有明文指引予邨管咨委会委员参考，避免此类利益冲突情况发生，令有关持份者感到不公。

欠缺展示宣传品的管理资讯系统

13. 房屋署没有设立统一资料库管理和储存经由总部审批的展示宣传品申请的资料（包括宣传品原文）、审批结果和理据。这不但妨碍管理层监控展示宣传品申请的审批效率，亦错失为负责审批工作的前线职员提供有用的参考资料的机会。

建议

14. 鉴于以上所述，申诉专员向房屋署提出以下改善建议。

- (一) 贯彻及切实地采用「先到先得」方式审批展示海报的申请；
- (二) 考虑限制展示海报的数量。若各屋邨设计不同，屋邨应各自设定同一申请人展示海报数量的限额；
- (三) 考虑制订职员在处理展示宣传品申请时行使酌情权的先决条件和原则；
- (四) 定期更新部门指引中「可接受」和「不可接受」的宣传品内容、例句，协助前线职员识别「具争议性」的宣传品内容；
- (五) 定期举办职员培训课程，加强职员掌握审批宣传品内容的能力；
- (六) 考虑加强巡查展示于出租非住宅单位外告示板及互助委员会专用告示板的宣传品，以符合租约条款的规定，以及定期提示派递信箱的宣传品申请人 / 团体有关宣传品的申请守则，防止违规情况；
- (七) 考虑制订罚则，惩戒在展示宣传品事宜上违规的团体 / 人士；
- (八) 考虑制订明确指引处理调查报告中**第3章个案四**所述的「双重身份」衍生的利益冲突情况；以及

(九) 考虑设立管理资讯系统以更有效监察审批展示宣传品的申请。

申诉专员公署

二〇一七年一月