



申诉专员公署



主动调查报告 公共屋邨展示宣传品的安排

2017年1月

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 - 1.3
调查范围	1.4
调查过程	1.5 - 1.6
2 公共屋邨内可展示的宣传品的种类、申请手续和展示安排	
申请人资格	2.1
宣传品的种类及内容性质	2.2 - 2.3
展示海报	2.4 - 2.5
展示横额 / 宣传板	2.6 - 2.7
派发小册子 / 传单 / 工作报告	2.8
无须申请便可展示的宣传品	2.9 - 2.11
展示位置、监管、清理的安排	2.12 - 2.13
具争议性的申请及上诉渠道	2.14 - 2.15
3 投诉个案分析	3.1 - 3.2
个案一：审批标准不一	3.3
个案二：执行租约条款过度宽松及审查机制存在漏洞	3.4
个案三：惩处措施不足及审查机制有明显漏洞	3.5 - 3.6
个案四：处理因「双重身份」而引致的利益冲突欠妥当	3.7
个案五：展示安排欠公允	3.8 - 3.10
4 本署的评论及建议	
整体评论	4.1 - 4.18
本署的建议	4.19
附件	
小册子 / 传单 / 工作报告放入住户信箱 声明书	

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 / 她是当邨屋邨管理咨询委员会的委员或在当邨设有办事处（就区议会选举中涉及多于一个区议会选区的屋邨而言，该相关屋邨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邨内展示宣传品，该名民选区议员可获第二优先，因他 / 她是当邨屋邨管理咨询委员会的委员或在当邨设有办事处）

第三优先：相关地方选区的民选立法会议员，或在当邨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：当邨的互助委员会 / 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

Executive Summary

Direct Investigation into Arrangements on Display of Publicity Materials in Public Housing Estates

In Hong Kong, about one-third of the population are residing in public housing estates. The Housing Department (“HD”), being responsible for management of public housing estates, is duty bound to formulate proper measures for ensuring that this huge sector of residents can obtain information on related community services, including designation of places in public housing estates for relevant persons/organisations to display publicity materials (“PMs”) or disseminate information to local residents in those estates. Meanwhile, many groups and organisations with diverse interests in the community are also keen to reach out through their messages to public housing residents. Any improper management of the display and distribution of PMs in public housing estates and failure to ensure fair and efficient procedures could easily lead to conflicts among different organisations, or even among the residents. This would not only generate complaints and grievances, but also give the public an impression that the Department is acting unfairly and operating in a clandestine manner.

Our Findings

2. Our direct investigation has revealed that HD has room for improvement in three areas, namely the vetting and approval of applications for display of PMs; the criteria for vetting and approving the contents of PMs; and the monitoring mechanism. Our findings are given below.

(1) Confusing Criteria for Vetting and Approving Applications for Display of Posters, and Lack of Principles in Exercising Discretionary Powers

3. HD normally processes applications for display of posters on a first come, first served basis. However, if HD receives several applications outside office hours and where the available display spots are not enough to cope with the demand, it will make approval according to the order of priority¹.

¹ The order of priority as stipulated by HD is as follows:

1st priority: Elected District Council (“DC”) Members of the constituency concerned

2nd priority: Appointed/ex-officio DC Members of the district concerned, if they are members of the Estate Management Advisory Committee of the estate concerned or have office accommodation set up in the estate concerned (For an estate with more than one DC constituency under DC Election, elected DC Members of any one of the constituencies in the estate concerned who apply for display of PMs outside their own constituency but within the estate concerned will be accorded the 2nd priority, as they are members of the Estate Management Advisory Committee of the estate concerned or have office accommodation set up in the estate concerned)

3rd priority: Elected Legislative Council (“LegCo”) Members of the geographical constituency concerned or other LegCo Members with office accommodation set up in the estate concerned

4th priority: All other DC and LegCo Members

5th priority: Mutual Aid Committees/Residents’ Associations of the estate concerned, or local non-governmental organisations

6th priority: Other approved charitable/non-profit-making organisations

4. The first come, first served basis is a clear, simple, practical and fair arrangement in itself. There should be no need to supplement it with other vetting and approving criteria. By substituting the order of priority for the first come, first served basis on the grounds of “applications received outside office hours”, HD is allowing two entirely different criteria to be applicable to the same type of applications. This would easily cause confusion, and those applicants accorded lower priority would be left with fewer opportunities to display their posters.

5. Moreover, HD has not set any limit on the number of posters to be displayed. If on the first day of application an applicant applies for displaying such a large number of posters that they would take up all the designated spots, HD will have to resolve the problem of insufficient spots with all the stakeholders by means of “professional judgement”, “consultation” and “flexible arrangement”. Yet, HD has not laid down any principles on how “professional judgement”, “consultation” and “flexible arrangement” should be applied in a discretionary way. As a result, the staff of different estate offices might handle such cases in vastly different ways, while the public or the stakeholders would have no means to know the justifications behind the staff’s decisions. An unsatisfactory situation like this would easily attract complaints and grievances.

(2) Different Understanding of PMs, with Different Vetting and Approving Criteria

6. Currently, applications for display of PMs are processed separately by estate offices. Where the contents of PMs may seem controversial, staff of estate offices will refer the applications concerned to the Housing Managers at the Headquarters. However, the decision as to whether the PMs are controversial depends on the staff’s own judgement and on whether sufficient training and reference materials are provided by HD. **Case 1 in Chapter 3** of our direct investigation report has revealed that different estate offices have different understanding of what kind of wording is “unlawful”. As a result, different housing estates can have different decisions in vetting and approving the display of the same poster. Similarly, staff of different estate offices may hold different views as to what sorts of contents are controversial and should be referred to the Headquarters. Although HD has provided in its guidelines some examples of “acceptable” and “unacceptable” contents and wording of PMs, those examples were compiled in 2012 and no updates have been provided despite the fact that many wordings and phrases now carry a sensitive and controversial meaning following changes in the social environment these few years. HD has failed to keep pace with the time, making it difficult for staff to make proper judgements.

(3) Inadequate Monitoring Mechanism

Inadequate Control of PMs Not Vetted before Display

7. Basically, HD will not screen PMs (and their contents) displayed by Legislative Council (“LegCo”) and District Council (“DC”) Members or NGOs on the notice boards outside their non-residential rental units or on the notice boards for exclusive use by mutual aid committees. Neither will HD check the PMs delivered to tenants’ mail boxes. Although HD has set out the requirements for contents of PMs on its website

and in its guidelines, HD will only take follow-up actions if complaints about violations or controversial contents are received (as in **Cases 2 and 3 in Chapter 3** of our direct investigation report). However, once the information is disseminated, subsequent follow-up action may not have much remedial effect and so it may be unfair to those affected or to other stakeholders. Recent media reports have revealed a case where a candidate for the LegCo Election obtained HD's approval to deliver PMs to tenants' mail boxes but HD later revoked its approval on finding controversial contents in those PMs. In this light, HD should review the effectiveness of its existing measures of monitoring the contents of PMs.

8. Regarding our views in the above paragraph, HD has noted that prior screening of posters to be put up on the notice boards outside the non-residential unit leased out to Councillors/organisations may arouse controversy about censorship and freedom of speech. Given the large quantities of PMs to be delivered to tenants' mail boxes and the tight schedule for vetting and approving applications, it may not be feasible to vet the contents of PMs every time. Yet, HD has agreed that it should draw the attention of applicants (persons/organisations) to the rules of display of PMs to prevent violations.

9. In our opinion, even though HD finds it inappropriate to vet those PMs prior to display, it should step up its inspections to prevent violations from the outset or recurrence of the problem.

Lax Enforcement of Tenancy Agreements

10. In **Case 2 in Chapter 3** of our direct investigation report, a Councillor displayed outside the non-residential unit rented as office the PMs of another Councillor. That was in violation of the terms and conditions of tenancy agreements for non-residential units. Nevertheless, HD only gave a verbal reminder without any follow-up action in accordance with the tenancy agreements. Such lax enforcement has caused unfairness.

No Penalties for Violations by Persons/Organisations

11. HD pointed out that estate offices can, at any time without prior notice and at an administrative cost to be recovered, revoke an approval for displaying PMs, remove unapproved PMs or those violating the display conditions or exceeding the approved display period. However, the Department's records showed that no relevant administrative costs had ever been recovered. **Case 3 in Chapter 3** of our direct investigation report also showed that even issuing warning letters to offenders could not stop the recurrence of such violations.

No Measures to Prevent Conflict of Interests Involving Individuals with "Dual Identities"

12. In **Case 4 in Chapter 3** of our direct investigation report, an elected local DC Member would automatically become a member of the local Estate Management Advisory Committee ("EMAC") and be given priority in his/her applications for displaying PMs in the estate. However, that DC Member, while attending an EMAC meeting in the capacity as an EMAC member, also participated in the discussions and

expressed his/her opinions on a proposal to designate more display spots in the estate. The proposal was vetoed in the end. Setting aside the question of whether his/her participation had led to the proposal being rejected, stakeholders concerned considered it unfair that HD had not drawn up any written guidelines for reference by EMAC members for preventing such cases of conflict of interests.

No Management Information System Regarding Display of PMs

13. HD has not set up a central database for the management and storage of information on applications for display of PMs (including the original versions of PMs) vetted by the Headquarters, the application results and relevant justifications. The absence of such a database has not only hampered the management's monitoring of the efficiency in processing applications for display of PMs, but also led to missed chances of providing valuable reference materials to frontline staff responsible for processing applications.

Recommendations

14. In the light of the above, The Ombudsman made the following recommendations for improvement to HD:

- (1) to fully and consistently adhere to the first come, first served basis in processing applications for displaying posters;
- (2) to consider setting a limit on the number of posters to be displayed. Where the designs/practices vary in different estates, then individual estates should set their own limit on the number of posters allowed to be displayed by the same applicant;
- (3) to consider drawing up the prerequisites and principles of exercising discretion in processing applications for display of PMs;
- (4) to update regularly the departmental guidelines concerning "acceptable" and "unacceptable" contents of PMs with examples in order to help frontline staff to identify "controversial" contents of PMs;
- (5) to organise regular training courses for staff to enhance their ability to understand and assess contents of PMs;
- (6) to consider stepping up inspections of PMs put up on notice boards outside non-residential rental units and those on notice boards for exclusive use by mutual aid committees so as to ensure that they comply with the terms and conditions of the tenancy agreement; and to regularly remind those persons/organisations who deliver PMs to the tenants' mail boxes of the rules of applications for display, such that violations can be prevented;

- (7) to consider drawing up penalties for persons/organisations for breaching the display conditions;
- (8) to consider formulating clear guidelines on handling cases of conflict of interests due to “dual identities” as cited in **Case 4 in Chapter 3** of our direct investigation report; and
- (9) to consider setting up a management information system for more effective monitoring of applications for display of PMs.

Office of The Ombudsman
January 2017

背景

1.1 截至二〇一六年六月，房屋署辖下的出租公共屋邨共 173 个、租者置其屋屋邨共 39 个，公屋单位的数目接近 79 万个，居住于公屋单位的人口超过 210 万（占香港总人口约 30%）。房屋署管理公共屋邨，主要目标是为居民提供安全、清洁、宁静及具备多元化服务的居住环境。为方便居民获得区内不同持份者提供的服务资讯，房屋署在各屋邨设置免费的固定位置，让有关的持份者（团体 / 人士）展示他们的宣传品（例如横额、宣传板、海报、小册子 / 传单）。另一方面，庞大的公屋人口对不少社区团体而言是重要的服务使用 / 资讯发放对象。房屋署如何确保有关宣传品能公平有序地在公屋范围内展示，是一个值得关注的课题。

1.2 过去数年，申诉专员公署曾接获投诉，亦有报章报道，指房屋署在处理公共屋邨内展示宣传品的安排上审查标准不清、审批结果不一及展示安排不公，反映房屋署的有关运作机制可能欠妥善。

1.3 为此，申诉专员经初步查证后，于二〇一五年十二月七日通知房屋署，决定根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii) 条就公共屋邨展示宣传品安排，展开主动调查，公署于二〇一六年二月二日就是项调查，邀请公众提供意见。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 房屋署在非「选举期」¹审批公共屋邨内展示宣传品申请的准则和张贴宣传品的安排；
- 房屋署监察公共屋邨内展示宣传品事宜的机制（包括处理投诉、储存、审批记录，以及惩罚违规人士等机制）；及
- 可予改善之处。

调查过程

1.5 这项主动调查的工作主要包括以下几方面：

- 审研房屋署在处理公共屋邨内展示宣传品的相关政策、指引和程序；
- 实地视察房屋署辖下一些公共屋邨的宣传品张贴情况；
- 审研本署曾处理涉及处理公共屋邨内展示宣传品的投诉个案；
- 与房屋署职员会面，了解处理宣传品的实际运作情况；及
- 邀请公众人士提供意见。

1.6 二〇一六年十一月十八日，本署将调查报告的初稿送交房屋署评论。应该署要求，本署于十二月七日与该署职员会面，听取该署对调查报告初稿的意见，并于二〇一七年一月十七日收到该署的书面回应。经考虑及适当纳入该署的意见后，本署于二〇一七年一月十八日完成这份报告。

¹ 根据相关选举规例的定义，就行政长官选举、选举委员会界别分组选举、立法会选举、区议会选举，以及《邨代表选举条例》（第 576 章）中的选举而言，「选举期」始于提名首日，并于投票结束当日或分别根据各相关规例而作出宣布当日结束。房屋署在「选举期」内只接受有关选举的候选人的展示宣传品申请，而有关的处理机制有别于一般日常非「选举期」的安排。这次主动调查的范围只涵盖非「选举期」的安排。

2

公共屋邨内可展示的宣传品的种类、申请手续和展示安排

申请人资格

2.1 所有立法会或区议会的议员、政府部门、当区非政府组织、当邨互助委员会 / 居民协会以及其他认可慈善 / 非牟利机构，均可申请使用公共屋邨内设定的展示位置以展示宣传品、或将宣传品放入住户的信箱或放置于护卫员柜位供住户取阅。

宣传品的种类及内容性质

2.2 可获准在公共屋邨内展示的宣传品大致可分为以下三类：

- (1) 海报；
- (2) 横额 / 宣传板；及
- (3) 小册子 / 传单 / 工作报告。

2.3 根据房屋署在其网页上公布的「展示宣传品的安排」指引（「指引」），宣传品的内容须：

- (1) 属资讯性；
- (2) 以提供福利 / 服务为原则及非牟利性质；
- (3) 不可含有违法、不雅、诽谤、影射、批评或指斥个别人士 / 团体的讯息；及

- (4) 不得用于在任何公共选举中促使或阻碍任何候选人当选。

展示海报

2.4 根据「指引」，海报的面积不得超过 A3 标准（即 40 厘米乘 30 厘米）。申请人在指定的布告板上张贴海报前，必须于办公时间内向屋邨办事处申请在海报上盖章，以示批准。申请时无需提交海报副本。有关的申请会以「先到先得」方式处理。如未能以「先到先得」方式处理（例如在非办公时间收到数份申请），而现有的布告板不敷应用，便会按订明的优先次序²作出批核。不论批准日期为何，所有已张贴的海报均会在每月的 1 日、11 日及 21 日被清除，以张贴新批核的海报。

2.5 至于张贴海报的数量，「指引」并无订明。房屋署解释，由于每个屋邨的公众地方面积及住宅大厦的设计各有不同，该署不能硬性就海报数量的分配作划一的厘定。如海报张贴位置不足够，该署职员会透过「专业判断」，与各申请人「协商」，以及「弹性分配」，以达致各个持份者都能接受的安排。

展示横额 / 宣传板

2.6 根据「指引」，横额 / 宣传板的面积不可超逾 1 米乘 2.5 米。申请人需于拟展示期前 4 至 20 个工作日递交书面申请，但不需递交宣传品的副本。有关的申请会以「先到先得」方式处理、额满即止。如未能以「先到先得」方式处理（例如在非办公时间收到数份申请），而现有的指定展示位置不敷应用，便会按订明的优先次序（上文注 2）作出批核。若同一优先次序组别有多份申请，则以「抽签」作决。由展示日起计，横额一般不得悬挂超过 1 个月，而宣传板的展示限期则是 3 个月。

² 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 / 她是当邨屋邨管理咨询委员会的委员或在当邨设有办事处（就区议会选举中涉及多于一个区议会选区的屋邨而言，该相关屋邨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邨内展示宣传品，该名民选区议员可获第二优先，因他 / 她是当邨屋邨管理咨询委员会的委员或在当邨设有办事处）

第三优先：相关地方选区的民选立法会议员，或在当邨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：当邨的互助委员会 / 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

2.7 房屋署容许每名申请人在同一申请时段内在不同位置的展示位提交一份申请，但获准展示的横额 / 宣传板数量上限为每名申请人两份。

派发小册子 / 传单 / 工作报告

2.8 根据「指引」，申请人可申请把小册子 / 传单 / 工作报告摆放在大堂护卫员柜台上供住户取阅，或直接放入住户的信箱内（住户已在其信箱标示不接受宣传品的除外）。前者须于展示前不少于 4 个工作日递交申请书，获批后可摆放的期限为 2 星期；而后者只须于派发前不少于 2 天递交「声明书」³，声明所派的宣传品内容不含有违法、不雅、诽谤及牟利性质的讯息。申请人无需提交宣传品的副本。

无须申请便可展示的宣传品

立法会 / 区议会议员及非政府机构租用非住宅单位外告示板的宣传品

2.9 根据房屋署现行政策，立法会、区议会议员及非政府机构可租用该署辖下屋邨非住宅单位作为办事处。房屋署会按优先次序批核租用申请。有关租约条款规定，承租人不得在该楼宇外任何部分张贴、促使或容许他人张贴海报、广告或陈设招牌，但如经业主书面同意，并在其认可之地点及按照其认可之方式进行者，则属例外。然而，房屋署表示，在现行的安排下，承租人无需房屋署事前审批便可在租用单位外墙告示板张贴海报等宣传品，亦没有展示期等限制。房屋署解释，由于有关告示板并非由该署提供，故该署没有为该些办事处专用布告板制定使用规则。

³ 「声明书」详细内容见附件。

互助委员会专用告示板的宣传品

2.10 张贴于互助委员会专用告示板的宣传品无需经房屋署审批。

屋邨管理咨询委员会专用告示板的宣传品

2.11 屋邨管理咨询委员会（「邨管咨委会」）⁴专用告示板上所张贴的通讯必须经邨管咨委会审批及由房屋署职员张贴。其他邨管咨委会委员一律不可以自行在该告示板上张贴宣传品。

展示位置、监管、清理的安排

2.12 申请人在申请获批准后必须自行把宣传品张贴、悬挂、或摆放于指定的位置，而有关位置不得交换或转让。当张贴海报时，必须顺序，不得覆盖，转移或毁坏其他海报。邨管咨委会的海报，必须由屋邨办事处职员张贴。至于横额 / 宣传板，申请人必须自行将宣传品系稳但非永久性地牢固在指定的位置，不得对行人或车辆造成阻碍或危害驾驶人士及行人的安全。当展示期限届满时，房屋署职员会负责清除海报，而申请人则需自行拆除 / 移除其他到期的宣传品。

2.13 房屋署表示，该署（或外判管理公司）屋邨办事处职员在日常巡视屋邨公共设施时若发现一些违规情况，会立即跟进及要求有关人士 / 团体纠正。根据该署指引，屋邨办事处可在不预先通知的情况下随时撤销批准，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，屋邨办事处职员一般会以口头方式要求违规人士尽快作出纠正。在本署进一步查询下，该署承认，没有口头劝谕的事件记录，也没有因清除违规宣传品而收取行政费用的纪录。另外，针对违规的情况，房屋署并没有设立一套惩罚机制，并无对违规者施行罚则。

⁴ 邨管咨委会负责就屋邨管理事宜与居民沟通和咨询，并在邨管咨委会会议上讨论及议决。邨管咨委会主席为当邨房屋事务经理，而委员包括：当邨互助委员会主席或当选代表、房委会商户代表或当选代表以及当区 / 邨民选区议员（自动成为邨管咨委会）。

具争议性的申请及上诉渠道

2.14 在公共屋邨展示宣传品的申请由所属屋邨办事处负责审批。个别屋邨办事处职员在审批过程如遇有具争议性的宣传品，会透过电邮将有关申请转交房屋署总部的房屋事务经理审理。负责审理的房屋事务经理经审研或与相关同事商议后，便会向屋邨办事处发出审批结果。倘若商议时出现不一致的意见而又未能达成共识，便会咨询助理署长（屋邨管理）意见后回复屋邨办事处。若申请人不满审批决定，个案将提交至助理署长或以上人员覆检。申请人一般都可以从申请书或拒绝申请通知得悉可就申请结果提出上诉。在二〇一二 / 一三年至二〇一四 / 一五年三个年度期间，只有 3 宗申请须由房屋署助理署长覆检。

2.15 房屋署并没有设立统一资料库管理和储存经由总部房屋事务经理或助理署长或以上级别审批的申请资料、审批结果和不接纳申请的理据等。调查期间，本署要求该署提供经由总部房屋事务经理或助理署长或以上级别审批的申请个案记录。为应本署要求，该署需从个别职员的电邮记录中翻查这些个案记录。该署亦没有综合分析这些个案的问题所在，或抽出具代表性的个案以供职员参考。

3

投诉个案分析

3.1 房屋署表示，该署就公共屋邨展示宣传品的安排有一套清晰的执行指引，有关原则自一九九九年沿用至今，期间只略作修订，一直运作畅顺，接获的投诉亦寥寥可数（截至二〇一五年六月的过去三个年度只有 5 宗投诉，但不包括下段所述本署接获并转介至该署的投诉）。该署认为，已公平公正地分配展示宣传品的位置，并已作出有效监控。

3.2 本署由二〇一一至二〇一六年间共接获 9 宗有关公共屋邨内展示宣传品的投诉。本署在处理这些投诉时发现，房屋署处理展示宣传品的现行机制存在一些漏洞。以下个案反映一些潜在问题。

个案一：审批标准不一

日期 (月/年)	事件经过
7/2011	投诉人向房屋署申请在新界西北区九个屋邨张贴同一海报，内容是号召群众聚集。当中三个屋邨办事处回复申请人表示，若有关集会未经相关政府部门批准，可能违法，并向申请人要求进一步资料。由于没有获得申请人正面回答，故该署最终未能接纳该些申请。其余六个屋邨办事处则认为申请人有责任自行向有关政府部门申请集会许可，不认为有违法的问题，故批准了申请。六个批准申请的其中一个屋邨办事处其后又联络申请人，表示基于集会可能违法的原因，有关的海报或需被移除。不过，房屋署因部分申请已获批，最终没有要求申请人移除海报。
2/2012	就上述的投诉，房屋署解释由于各前线同事经常要处理不同类别的海报，而海报内容种类所包含甚广，训令难以完全包罗各种可能出现的案例或情况，再基于各屋邨亦有其独特性，故前线员工需要有独立判断和处理。房屋署其后已更新「指引」，除因应社会上实际情况的转

变而更新内容外，亦就可接受及不可接受的宣传品内容提供例子，以便各屋邨前线人员参考。此外，该署亦指示职员，凡宣传品内容具争议性的，必须交房屋署总部房屋事务经理审批。

本署观察所得

3.3 此个案反映以下问题：

- 「指引」列明禁止展示违法、含不雅或诽谤讯息的宣传品（见上文第 2.3(3)段），而审批是由不同屋邨办事处职员负责。如职员对「违法」的理解不同，便出现个案中个别屋邨办事处职员认为申请人会自行向有关部门取得集会许可，而有关的海报并没有触犯「违法」的规定，故最终批准了申请，至于其他屋邨办事处职员则因对海报内容的合法性存疑而拒绝申请。尽管处理申请的职员在事件上看来并无违反「指引」。惟各自对「违法」的理解不一致，导致审批结果不一致。
- 纵使房屋署指示职员须把宣传品内容具争议性的交由房屋署总部房屋事务经理审批，个别职员对哪些是「具争议性」亦可能有不同理解，导致处理方法不一致。

个案二：执行租约条款过度宽松及审查机制存在漏洞

日期 (月/年)	事件经过
2-3/2013	投诉人向房屋署投诉,不满该署包庇议员甲在租用的屋邨办事处门外告示板张贴了议员乙的相关宣传品。 房屋署职员分别于二〇一三年二月及三月巡视,发现议员甲租用的单位外、内均展示议员乙的宣传品,遂提示议员甲。其后,议员甲移除有关宣传品。
9/2013	投诉人仍感不满,向本署投诉。

本署观察所得

3.4 正如上文第 2.9 段所述,根据有关租约条款,公共屋邨非住宅单位的租用者不得在该单位任何部分张贴、促使或容许他人张贴海报(经房屋署同意在认可地点及方式进行除外)。然而,房屋署一直以来却不会审查这些租用办事处外布告板上展示的宣传品,亦无为这些办事处专用布告板制定使用规则。显而易见,该署现行审查宣传品的机制与租约规定并不吻合,造成漏洞。此宗个案不单反映房屋署在执行租约条款上过于宽松,令租用者可随意违规展示他人的海报,直至收到投诉;此等情况既对其他遵守租约人士构成不公,同时亦反映房屋署并无措施防止租用者向公共屋邨居民展示可能违法的宣传品,或进行其他违规行为如商业宣传。事实上,承租办事处者利用房屋署不审查办事处外宣传品的漏洞发放他人的宣传资讯,会令人质疑承租者滥用办事处。本署认为,该署须认真检视一直以来有否及如何执行租约条款,另一方面应检视现行规管这些办事处外布告板上的宣传品的措施是否有效。

个案三：惩处措施不足及审查机制有明显漏洞

日期 (月/年)	事件经过
5/2014	<p>投诉人投诉房屋署容许某议员派递带有商业资讯的宣传单张至住户信箱内,以及在有关屋邨互助委员会专用告示板及其他多处地方展示带有同一商业资讯的海报。</p> <p>房屋署在核实事件后向该名议员发出警告信,提醒在屋邨展示的宣传品内容须为非牟利性质。然而,该议员在短期内再次作出同一违规行为,而房屋署除移除有关的宣传品外,并没有采取其他措施。</p>
6/2014	<p>就上述投诉,房屋署回应指,事后已责成管理公司必须再次核对与原来申请人随申请表提交的宣传单张无异后,才可派递至住户信箱。同时,管理公司亦已加强巡视,即时移除张贴于宣传板内的违规宣传品。房屋署认为有关安排运作畅顺,行之有效。</p>

本署观察所得

3.5 根据「指引」,由合资格团体/人士(见上文**第 2.1 段**)派递至住户信箱的宣传品无需经房屋署审批,派递者事前只须递交「声明书」。此个案反映「声明书」未能有效防止违规行为。此外,房屋署也没有设立惩罚机制惩处持续违规人士,未能避免违规事件重演。

3.6 另一方面,互助委员会专用告示板张贴的海报以及派递至住户信箱的宣传品不需房屋署审批。如上文**个案二**一样,房屋署只当收到投诉后才检视有关宣传品的内容,但派递者的宣传目的已达。相对于需经审批才可展示的海报,房屋署对这些宣传品不予事先审查,在机制上有明显漏洞。

个案四：处理因「双重身份」而引致的利益冲突欠妥当

日期 (月/年)	事件经过
4/2015	有市民向本署投诉，指房屋署容许某区议员（身兼邨管咨委会委员）在邨管咨委会中就屋邨增加横额展示位置一事参与讨论及议决。由于该区议员在邨内展示宣传品有优先权，他的参与讨论和议决构成利益冲突，最终该议题被否决，令其他持份者减少展示宣传品的机会。
1/2016	就上述投诉，房屋署解释，当屋邨管理咨询委员会(邨管咨委会)委员遇上委员与拟讨论的事项有任何利益冲突的情况时，倘其他委员并无提出异议，身兼邨管咨委会主席的房屋事务经理/物业服务经理须决定已申报利益的委员是否可就有关事项发言或投票、继续列席或应该退席。如有任何委员提出反对，除申报利益的委员外，所有委员得以投票方式进行表决。

本署观察所得

3.7 此个案反映以下问题：

- 当区民选区议员同时自动成为邨管咨委会委员（见注 4），享有双重身份，由于当区民选区议员身份在展示宣传品安排上已获优先（见注 2），而其在邨管咨委会会议中又以当然委员身份讨论增加展示宣传品地点的事宜，产生明显的利益冲突。在邨管咨委会讨论后，有关议题最终被否决，难免令人怀疑邨管咨委会处事不公。
- 虽然房屋署称邨管咨委会主席会审视情况作出决定，但就如何处理上述「双重身份」衍生的利益冲突问题，该署未有明文指引予邨管咨委会委员参考。

个案五：展示安排欠公允

日期 (月/年)	事件经过
2014 年中	某议员向本署反映，指房屋署容许一名区议员在某公共屋邨张贴 9 张海报，而其他议员只可张贴 2 至 3 张海报。
1/2016	就上述情况，房屋署解释，事涉屋邨自 2011 年入伙至 2014 年 10 月，一直未有收到海报展示位置不足的反映，因此未有就上述海报展示安排咨询相关持份者。根据「指引」所订，房屋署会按需求在邨内尽量提供足够数量的告示板，因此房屋署在得悉某议员未能有足够位置张贴海报后，已立即多设一块告示板，以舒缓其他持份者的需求，房屋署认为问题亦已得到解决。

本署观察所得

3.8 房屋署在事涉屋邨安排了整块告示板(可张贴 9 张海报)给一名区议员，而其他议员 / 社区团体只可共用剩下一块告示板张贴海报，处理上明显欠公允。

3.9 房屋署解释，事涉屋邨未能为当区民选区议员提供办事处，故分配了整块告示板给该区议员发放资讯。虽然房屋署在得悉有关事件后已作出调动，多设一块告示板供其他议员 / 团体所用，但仍然没有改变该区议员可张贴较多海报的安排。

3.10 房屋署在决定上述海报展示安排前，显然没有咨询相关持份者，引致不满，而有关的安排(即分配整块告示板予未获提供办事处的当区民选区议员的安排)亦不符「指引」所订。

4

本署的评论及建议

整体评论

4.1 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，房屋署制订适切措施，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，有其必要性。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宜，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。

4.2 房屋署在一九九九年订立一套处理展示宣传品的原则供职员参考，并于二〇一二年正式向前线职员发出指引（屋邨管理处训令第 M20/2012 号），让他们参照遵行，除于二〇一四年稍作补充外，有关指引沿用至今，指引中的安排亦载于该署网页供公众参阅（见上文第 2.3 段）。房屋署认为，现行的展示宣传品安排行之有效，该署职员的「专业判断」及处理能平衡各持份者的需要，达到为公屋居民提供广泛服务资讯的目的。

4.3 然而，从上文第 3 章的个案可见，该署的现行安排及审批机制存在漏洞，不但会引发投诉及不满，更予人不公和黑箱作业的感觉。本署认为，房屋署不应忽视屋邨内宣传品展示事宜的重要性，务须针对不足之处作出改善。

4.4 综合而言，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

4.5 根据「指引」，展示海报的申请会以「先到先得」方式处理，额满即止。如未能以「先到先得」方式处理（例如在非办公时间收到数份申请）而现有的展示位置供不应求，便会按既定的「优先次序」（见上文注 2）作出批核（见上文第 2.4 段）。

4.6 「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。然而，房屋署认为，当一些申请在办公时间以外递交及展示空间供不应求时，便难以执行「先到先得」。

4.7 本署认为，若房屋署切实地以「先到先得」方式处理申请，即使申请人在办公时间以外交来申请，该署应不难安排办公时间以外的当值职员，如当邨保安员，记录递交申请的先后次序而以「先到先得」方式批核。该署以「非办公时间递交申请」为例（该署未能说明尚有哪些其他例子）以「优先次序」方式代替「先到先得」，导致两个截然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。既然该署展示宣传品的宗旨是让居民获取多方面资讯，而每月有三次申请展示海报的机会，为对所有申请人公平及减省人手处理「优次」问题，该署应考虑贯彻以「先到先得」方式审批展示海报申请。

4.8 再者，房屋署并没有限制展示海报的数量。假设申请人在申请首日递交申请展示大量海报，而数量足以占据所有设定的展示位置，则该署未有明确指引指示前线职员在这情况下可如何审批。按该署解释，其职员会透过「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，该署没有订立酌情行使「专业判断」、「协商」、「弹性安排」的原则，也没有解释为何没有订立。换言之，不同屋邨的职员处理手法可能不同，而公众或相关持份者无从知悉其所作决定的理据。本署认为，这情况并不理想，容易招致投诉和不满。

4.9 从上文第 3 章个案五可见，房屋署某屋邨职员以该屋邨没有可供当区民选区议员租用的非住宅单位作办事处为由，酌情容许该区议员张贴 9 张海报，比其他持份者只可张贴 2 张的数量多数倍，引致不满。本署认为，该署应就展示海报的数量设定限制，以便更多合资格团体 / 人士向居民发放资讯。此外，该署应制订职员行使酌情权的基本原则，以避免制造不公的现象。

(二) 对宣传品内容理解不一、审批标准各异

4.10 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，也涉及署方有否向职员提供足够的培训和参考资料。

4.11 上文第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。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没再更新，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。个别职员如何作出判断殊非易事。本署认为，房屋署有需要定期更新「指引」中的例句，以及定期举办培训课程，协助前线职员审批宣传品内容时更易掌握哪些语句具争议性或「不可接受」，尽量减少审批结果不一致的情况。

(三) 监察机制不足

对不予事先审查的宣传品监控不足

4.12 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（见上文第2.3段），但遇上违规情况或内容具争议性的情况（如上文第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的措施是否有效。

4.13 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。

4.14 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

4.15 从上文**第 3 章个案二**可见，房屋署在处理违反租用非住宅单位租约条款时，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（见上文**第 3.4 段**）。

对违规团体 / 人士没有制订罚则

4.16 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（见上文**第 2.13 段**）。然而，根据该署记录，该署从未收取过相关行政费。此外，上文**第 3 章个案三**显示，该署向违规者发警告信，未能防止违规事件重演。本署认为，该署应考虑制订罚则，加强监管展示宣传品的团体 / 人士，否则对其他守规的持份者不公。

未有制订措施避免「双重身份」人士衍生的利益冲突

4.17 上文**第 3 章个案四**显示，当区民选区议员在当邨展示宣传品申请上获优先处理，但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。姑勿论他的参与是否导致「增加宣传品展示地点」的议案遭否决，但其「双重身份」衍生利益冲突则是存在的。然而，房屋署未有明文指引予邨管咨委会委员参考（见上文**第 3.7 段**），避免此类利益冲突情况发生，令有关持份者感到不公。本署认为，该署应考虑制订明确指引处理此类可能发生的利益冲突，避免制造不公。

欠缺展示宣传品的管理资讯系统

4.18 如上文**第 2.15 段**所述，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。房屋署应认真考虑设立有关的管理资讯系统，统一储存经由总部审批的所有展示宣传品申请的资料，作出分析，并适时更新有关内容，使前线职员可及时掌握最新资讯，协助他们更公平有效地处理展示宣传品的申请。

本署的建议

4.19 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（上文第 **4.7** 段）；
- (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（上文第 **4.8** 段）；
- (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（上文第 **4.9** 段）；
- (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（上文第 **4.11** 段）；
- (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（上文第 **4.11** 段）；
- (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（上文第 **4.12** 至 **4.15** 段）；
- (七) 考虑制订罚则，惩处在展示宣传品事宜上违规的团体 / 人士（上文第 **4.16** 段）；
- (八) 考虑制订明确指引处理上文第 **3** 章个案四所述的「双重身份」衍生的利益冲突情况（上文第 **4.17** 段）；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（上文第 **4.18** 段）。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/383

二〇一七年一月

附件

Undertaking (Annex VII)

小冊子 / 傳單 / 工作報告放入住戶信箱聲明書

_____ 邨*房屋事務經理/物業服務經理

*本人 / 本團體擬於____年____月____日 (*上午/下午) 把____份 (*小冊子 / 傳單 / 工作報告) 直接派遞入_____座 / 樓住戶信箱。*本人 / 本團體聲明如下：

- 1) 上述宣傳品內容不含有違法、不雅、誹謗及牟利性質的訊息。
- 2) *本人/本團體明白不可將宣傳品派遞人已貼上「不收取宣傳品」標貼的信箱。
- 3) *本人/本團體須對宣傳品的內容負責，並須對房屋委員會（房委會）及房屋署因宣傳品派遞入住戶信箱或所有關於該物品的一切事宜而招致的一切申索、損失及賠償申訴，作出補償。
- 4) *本人/本團體明白房委會/房屋署有權隨時撤銷批准而無需事先通知。
- 5) *本人/本團體明白*本人/本人代表/本團體代表須向屋邨職員/大廈護衛員出示證明文件，以證明本人的身份或本人代表/本團體代表獲本人/本團體授權到訪派遞宣傳品，否則，會被拒絕進入大廈。

*申請人 / 申請團體名稱 : _____

*申請人 / 負責人簽署 : _____

負責人姓名及職位 : _____

(團體適用) : _____

團體印章 : _____

聯絡電話號碼 : _____

日期 : _____

*請刪去不適用者