



申诉专员公署



**主动调查报告**  
**民政事务总署对**  
**社区会堂 / 社区中心设施租用**  
**的管理**

**2016年3月23日**

# 目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查过程	1.3
2 对社区会堂 / 社区中心租用的管理	
区议会的参予	2.1 – 2.3
民政总署工作小组所进行的检讨	2.4
租订制度的一些指导原则	2.5 – 2.6
租订制度的一些指导原则	2.7 – 2.8
3 本署观察所得	
租订设施	3.1
个人租订申请	3.2 – 3.3
社区会堂/社区中心由非政府机构租用 及负责管理的计划	3.4 – 3.5
豁免收费	3.6
惩罚制度	3.7 – 3.8
监察措施	3.9
4 评论及建议	
综述	4.1
本署的评论	4.2. – 4.6
建议	4.7
结语	4.8

## 附录

# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 本署不时接到投诉，指民政事务总署（「民政总署」）未有妥善管理社区会堂 / 社区中心的设施（「设施」）的租订申请。过去五年，我们接到共 24 宗关于社区会堂 / 社区中心管理问题的投诉，当中 7 宗与租订程序有关。尤其值得关注的是：当中有指控有人滥用设施的豁免收费机制，亦有人避过就违反设施租用条款的惩罚制度之情况。

**1.2** 由于社区会堂 / 社区中心主要是为举办社区建设活动而设，因此，政府必须确保可能会组织活动的团体 / 人士都有公平机会租用有关设施，并尽量避免设施遭滥用或浪费。在这个前提下，申诉专员于二〇一五年八月二十五日展开主动调查，审研民政总署对设施租用之管理，以找出可改善之处。

### 调查过程

**1.3** 我们研究了民政总署的相关文件和记录，随后于二〇一六年二月五日把调查报告的初稿送交该署，请其置评。经考虑其意见后，本署于二〇一六年三月二十一日完成这份调查报告。

## 2

# 对社区会堂 / 社区中心 租用的管理

**2.1** 一九八五年，民政总署接替社会福利署负责社区会堂 / 社区中心的管理工作，目的是促进地区团体租用有关设施举办社区建设活动。

**2.2** 一般而言，每个社区会堂 / 社区中心的设施包括一个多用途礼堂、大小会议室各一，以及一些化妆室。该些设施开放予地区团体租订，用作举办各类社区活动，包括康乐及文化活动、与大厦管理有关的活动、会议、嘉年华会及讲座等。社区中心与社区会堂的不同之处，在于前者有部分处所出租予非政府机构为当区居民提供社会福利服务。

**2.3** 民政总署目前负责管理共 64 间社区会堂和 39 间社区中心。除了几个地区没有社区中心外，大部分地区均同时设有社区会堂及社区中心。

### 区议会的参与

**2.4** 区议会在地区行政担当日益重要的角色。自二〇〇八年起，各区区议会已开始透过辖下的地区设施管理委员会（「地管会」）参与社区会堂 / 社区中心的管理工作。民政总署辖下各分区民政事务处（「民政处」）及相关的地管会亦因应当区的需要，为有关设施订立了不同的租订申请程序，并订明可供租订的时段，以及申请者须遵守的规则和规定等。民政处则按照该些已订立的规则、规定和申请程序，来管理有关设施的租订申请。

### 民政总署工作小组所进行的检讨

**2.5** 鉴于各区民政处所采纳的申请程序、规则 and 规定不尽相同，民政总署遂于二〇一一年成立了一个由一名副署长率领的工作小组（「工作小组」），检讨有关社区会堂 / 社区中心在管理方面的主要运作事宜，包括租订程序、豁免租金收费，以及就违反设施租用条款设立的惩罚制度。「工作小组」建议订立一些主要的申请规则、规定及良好工作守则，供各区采纳。

**2.6** 「工作小组」的建议经各区的地管会考虑后，于二〇一二年开始落实执行。因应「工作小组」的建议，各区就设施租订制度的某些重要范畴已大致采纳划一的准则，而各民政处经考虑当区地区团体的需要及当区地管会的意见后，制订了适用于当区的租订制度。因此，各区之租订制度在某些方面略有不同，例如：可供租订的每节时数；给予不同类别团体的租订优先次序；同一团体在某个特定期间内可租订的节数上限；以及是否接受以个人（相对于团体）的名义提出租订申请。

## 租订制度的一些指导原则

**2.7** 「工作小组」就租订制度的几个重要范畴订立了一些指导原则：

### (1) 租订及获豁免收费的资格

- (a) 原则上不接受商业机构的租订申请，但民政处及地管会可酌情批准商业机构申请举办关乎公众利益或备受当区居民关注的活动（例如公众咨询会、简介会等）。
- (b) 非商业机构如计划举办具意义或有助社区建设的活动，即使该活动预计会带来收益，亦可提出申请，惟须缴付租用设施的费用。
- (c) 以个人名义举办的活动若对当区居民有益，则其租订申请亦可获接纳，但在抽签编配时该类申请的优先次序会较地区团体的申请为低。

- (d) 指定团体（包括受资助福利机构、慈善机构及非牟利组织）若举办非牟利活动，可获豁免租用设施的费用。符合资格可获豁免收费的团体 / 机构类别详情见附录 I。

## (2) 租订时段的编配

- (a) 若就任何时段收到超过一份申请，民政处会以抽签方式作出编配。
- (b) 不同地区可给予不同类别团体不同的租订优先。
- (c) 不同地区可按当区的需要，决定租订时段每节的长短、同一团体在某特定期间内（例如每个季度）可租订时段的节数上限，以及同一团体可长期租订某个时段（例如逢星期二的同一时段）的限制。

## (3) 惩罚制度

- (a) 各地区均已设立惩罚制度，处理违反设施租用条款的情况。租用设施的团体 / 个人若违反租用条款，将会被记分：「轻微违规」记 3 分，「严重违规」记 5 分，而「非常严重违规」则记 10 分。违规记分制度详情载于附录 II。
- (b) 租用团体 / 个人若在 12 个月内累计被记 10 分或以上，于随后两个季度将被禁止在当区提出任何租订设施的申请。
- (c) 被记分的租用团体 / 个人将收到一封警告信，信中之列明违规事项、被记分数及禁止租订期。各区分别以计算机记录违规者之被记分数。

**2.8** 民政总署根据「工作小组」所订立的指导原则，修订了租订设施的指引及规则模板，供各区因应当区的需要及地管会的意见，自行调整其指引的内容。

# 3

## 本署观察所得

### 租订设施

**3.1** 经审研民政总署对设施租用的管理后，本署认为有以下几方面特别值得留意。

#### 个人租订申请

**3.2** 大部分民政处都不接受以个人名义提出的租订设施申请。对此，民政总署的解释是：因为有关设施旨在供地区团体为当区居民举办活动（**第 2.1 段**）。只有两个民政处接受个人租订申请，而另有两个民政处会视乎每宗个人申请的情况予以考虑。

**3.3** 本署留意到，民政总署的相关指导原则实容许上段所述的例外情况，只要以个人名义提出的租订申请符合了某些条件（**第 2.7(1)(c)段**）。本署认为，如有地区的某些设施的使用率不高，当区民政处应接受个人租订申请以提升其使用率。

### 社区会堂 / 社区中心由非政府机构租用及负责管理的计划

**3.4** 一九九一年，民政总署推出「社区会堂 / 社区中心由非政府机构租用及负责管理的计划」（「管理计划」），授权非政府机构负责社区会堂 / 社区中心的部分管理工作。「管理计划」的目的是提高社区会堂 / 社区中心的使用率，并鼓励非政府机构多举办各类活动。有 11 个非政府机构参加了「管理计划」，当中有 6 个机构在指定时段租订设施，会较其他地区团体有优先权。

**3.5** 在二〇一一至一二年度，「工作小组」在检讨「管理计划」后总结指出，鉴于各区对设施已有颇大需求，而多用途礼堂的平均使用率又稳步上升，各区民政处应考虑冻结「管理计划」，停止让非政府机构优先租订设施。二〇一三年，有两个民政处接纳「工作

小组」的建议，冻结了该计划。然而，另有一个民政处，因应当区地管会的意见，仍然让两个参与「管理计划」的非政府机构享有优先租订权，理由是这可让该两个机构在区内唯一合适的场地继续推动文艺及康体活动。

## 豁免收费

**3.6** 某些指定团体（「指定团体」）可获豁免租用有关设施的费用（第 2.7(1)(d)段），但必须遵守下列规定：

- (1) 必须在所举办的活动结束后一个月內，提交有关该活动的账目报表；
- (2) 如未能在此限期内提交账目报表，将会在违规记分制度下被记 5 分；
- (3) 若在该活动中收取入场费，有关的账目报表须列明活动所产生的一切收支项目；如该活动带来收益，则须缴付租用设施的费用；
- (4) 有关该活动的收支项目单据必须保存两年，以便民政总署随时抽查；不过，租用团体不会因为未有遵照这项要求而被记分；而且亦未必会因此而被要求缴付租用设施的费用。

## 惩罚制度

**3.7** 根据惩罚制度，租用设施的机构 / 个人如在 12 个月内累计被记 10 分或以上，于随后两个季度将被禁止在当区提出租订设施申请（第 2.7(3)(b)段）。为免已违规的团体 / 个人以活动的协办团体 / 赞助机构的名义租订设施以避过惩罚，沙田民政处在租用设施指引中明文禁止该种做法。然而，其他地区的民政处却未有在其指引订立同样清晰的规定。在本署进行调查期间，民政总署确认，在惩罚制度下被禁止在当区租订设施的团体，在同期内亦不能以活动的协办 / 赞助团体的身份使用有关设施。民政总署同意，在整体检讨惩罚制度时，在其指导原则订明该项规定。



**3.8** 更为重要的是，现行的违规记分制度是在每区独立执行（**第2.7(3)(c)段**）。团体 / 个人即使已被禁止在随后两个季度租订某区内的设施，实际上是仍可以申请租订其他地区的设施的。这在某程度上是与民政总署惩罚违反租用条款者的原意相悖。民政总署在响应本署的质疑时表示，由于各区民政处就租用设施订立了不同的条款，因此若要跨区执行惩罚制度，便必须先统一各区的租用条款。

## **监察措施**

**3.9** 至于监察设施的使用方面，民政处的驻场职员有责任就每项活动进行巡查，以及填写报告。这些工作旨在记录活动进行的情况，同时确定租用者没有把设施用作举行租订申请表格所申报的用途以外的活动，以及确认没有发现任何违规情况。租用者若被民政处透过这个查核机制发现有违规行为，便会被记下违规分数。此外，民政处的监督人员亦有责任对活动作突击巡查。本署曾要求民政总署提供一些民政处的巡查记录，但该署在提供有关资料时亦承认，有些民政处在突击巡查后并未有备存完整的巡查记录。

# 4

## 评论及建议

### 综述

**4.1** 本署留意到，「工作小组」已就管理设施的租用订立了一套指导原则，供各区民政处参考，以便民政处在咨询当区的地管会后，因应当区的需要自行拟备租用指引（**第 2.4 至 2.6 段**）。本署明白，如此「分散管理」的做法，是符合政府鼓励地区参与管理的政策。然而，本署认为，民政总署应收紧监控机制中某些关键性的原则，以便更公平有效地执行租订制度，及让更多人有机会使用有关设施。

### 本署的评论

#### 个人租订设施申请

**4.2** 目前，大部分民政处均不接受以个人名义提出的租订设施申请（**第 3.2 段**）。本署不否定地区团体相比于个人往往能够发挥更大的协同效应，所举办的活动亦时常能吸引较多参与者，因而令更多市民受惠。不过，本署认为，只要个人租订申请在抽签编配时的优次较团体的申请为低，而拟举办的活动可令社区受惠，则接受个人申请会有助于善用资源，特别是在设施租用率偏低的地区（**第 3.3 段**）。事实上，「工作小组」的指导原则中已订明该些条件（**第 2.7(1)(c)段**）。

#### 「管理计划」

**4.3** 根据「工作小组」二〇一一至一二年度检讨的结果，当初推行「管理计划」的目标已经达到，因此，现在似乎再没有理据让某些非政府机构优先租订设施。目前仍有一个民政处继续让两个非政府机构享有优先租订权，其做法值得商榷（**第 3.5 段**）。为免令公

众觉得政府优待某些机构，本署认为，民政总署宜考虑彻底废除如此做法；倘若该署认为该做法有利于地区文化及 / 或康体之发展，因而不应予以废除，该署可改为考虑制订清晰且适用于所有地区的准则，把有关做法规范化，以确保公平公正。

## 豁免收费

**4.4** 指定团体须遵守两项规定，方可获豁免租用设施的费用：

规定(1) 在活动结束后一个月內，就所举办的活动提交账目报表（**第 3.6(1)段**）；

规定(2) 保留与账目报表有关的收支项目单据两年，以便民政总署随时抽查（**第 3.6(4)段**）。

本署认为，为确保只有真正非牟利的活动方可获豁免收费，上述两项规定是不可或缺。然而，现时民政总署的做法是，尽管违反规定(1)的团体会被记 5 分，违反规定(2)却不会被记分。更令人忧虑的是，违规团体未必会被追收应缴的租用设施费用。这些不合理的情况须予以纠正。

## 惩罚制度

**4.5** 正如上文**第 3.8 段**所述，现时在各区独立执行的惩罚制度存在漏洞：因违规而被记满分的团体 / 个人，只要到其他地区租订设施，便可以绕过惩罚制度。要堵塞该漏洞，本署认为民政总署应为各区民政处设立违规记分制度的中央数据库，以便跨区计算分数；被记满分的团体 / 个人在所有地区都会被禁止租订设施。各区民政处的设施租用条款便因而可能须采纳某些划一的准则。

## 监察措施

**4.6** 民政处的监督人员在有活动于辖下的设施举行期间须进行突击巡查，并填写巡查报告。本署在审研巡查记录时发现，有些民政处在突击巡查后没有备存完整记录（**第 3.9 段**）。巡查记录是重要的监察工具，可确保驻场职员已进行巡查及妥善处理所发现的违规事项，民政总署理应严格规定各区民政处备存相关记录。

## 建议

**4.7** 基于以上各项分析，申诉专员敦促民政总署：

- (1) 考虑把各区民政处辖下的设施都一律开放给个人申请租订（**第 4.2 段**）；
- (2) 考虑废除容许个别非政府机构优先租订设施的做法；倘若因地区文化或康体发展的原因而不予废除，便应把该做法规范化（**第 4.3 段**）；
- (3) 在惩罚制度下新增违规记分项目，若指定团体没有保留活动的收支项目单据，便会被记分，并会被追收租用设施的费用（**第 4.4 段**）；
- (4) 探讨为违规记分制度设立中央数据库的可行性，以便跨区执行惩罚制度（**第 4.5 段**）；
- (5) 指示各区民政处加强监察设施使用情况，特别是在监督巡查后必须妥善备存所有巡查记录（**第 4.6 段**）。

## 结语

**4.8** 本署在进行调查期间，得到民政总署的通力合作，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案编号：**OMB/DI/400**

二〇一六年三月

附录 I  
(第 2.7(1)(d)段)

下列指定举办非牟利活动机构在租用民政总署辖下社区会堂 / 社区中心的设施时，可获豁免收费

1. 资助福利机构
2. 资助教育机构、津贴学校及非牟利学校
3. 立法会议员及区议员的办事处
4. 根据《税务条例》(第 112 章)第 88 条获豁免缴税的任何属公共性质的慈善机构或慈善信托
5. 根据《社团条例》(第 151 章)注册或根据《公司条例》(第 622 章)成立为法团的非牟利机构，而有关机构的会章或组织章程大纲须订明当机构解散时，成员不会摊分其任何利润或资产
6. 政府认可的当区委员会 / 组织，例如地区青少年活动委员会、各区扑灭罪行委员会、互助委员会、乡事委员会、街坊福利会、业主立案法团、业主委员会等等

附录 II  
(第 2.7(3)(a)段)

违规记分制度

事项编号	违规事项 (违反租用条款性质)	严重程度	所记分数
1.	出席人数未达最低要求。	轻微	3
2.	迟到 15 分钟或以上。		
3.	使用有关设施时轻微违规, 例如: 把粉末洒在地板上、没有清理场地及把场地回复原状等。		
4.	轻微行为不当, 例如: 造成滋扰, 或未得民政处批准而悬挂横额、张贴海报或标语, 或在场地内进食。		
5.	放弃租用获分配的时段而未能于活动举行日期前最少 7/14*个工作天通知民政处。		
6.	更改活动的性质而未有于活动举行日期前最少 7/14*个工作天提出申请。		
7.	未能出示租用有关设施的批准通知书。		
8.	未能依时交还场地。		
9.	出席人数超出场地可容纳人数上限。	严重	5
10.	没有在已获豁免费用的收费活动结束后一个月内提交活动后的账目报表。		
11.	没有到场使用有关设施。		
12.	更改活动的性质而事前没有取得民政处的批准。		
13.	令有关设施永久受损 (例如导致广播系统、有硬件损坏而需更换)。租用的团体 / 个人须缴付更换设备的费用。	非常严重	10 (或视乎情况实时撤销租用设施的批准)
14.	严重行为不当及违规, 例如: 吸烟、煮食, 或燃放爆竹烟花。		
15.	把获分配的时段转让予另一团体 / 个人。		
16.	把原本声称不收费的活动改为收费活动。		

\*民政处人员可按当区的既定做法, 酌情采纳 7 或 14 个工作天