

## 前民政事务局终止互助委员会计划的决定 调查报告

投诉人于 2022 年 10 月 18 日向本署投诉政府未有先进行咨询，便单方面作出终止互助委员会（「互委会」）计划的决定，做法不当。

### 投诉内容

2. 投诉人是某公共屋邨大厦的互委会主席。2022 年 1 月，深水埗民政事务处发信告知大厦互委会：社会有意见认为互委会所担当的角色日渐式微，故前民政事务局（「前民政局」）决定终止互委会计划，互委会须于指定日期前解散。投诉人指，互委会一直担当政府与地区之间的沟通桥梁、协助公共房屋居民向房屋署及管理公司反映及跟进邨内各项设施问题，以及透过不同社区活动联系邨内居民。惟政府未经任何咨询，便指互委会「日渐式微」属一厢情愿，亦有违政府决策公开透明的原则。此外，投诉人认为解散互委会如同废除居民共同监察屋邨事务，斩断居民与政府部门之间的桥梁，但前民政局没有提出其他机制或平台代替互委会的角色，令屋邨问题无人跟进。

3. 总的而言，投诉人不满前民政局未经适当考虑及在没有任何咨询的情况下便决定终止互委会计划。

### 调查工作

4. 经审研涉案资料后，申诉专员于 2022 年 10 月决定根据《申诉专员条例》对本案展开全面调查。由于投诉涉及前民政局的决定，而政府架构已于 2022 年 7 月 1 日重组，所以本署要求民政及青年事务局（「民青局」）回应本署的全面调查。经考虑所有相关资料，本署于 2023 年 4 月完成调查，结果如下。

## 本署调查所得

### *制定政策的工作*

5. 一般而言，除非涉及法例要求 / 规定，当局没有明确指引列明政府在制订政策或作出政策决定时必须进行的步骤和程序。视乎个别政策背景 and 需要等情况，当局会决定需否就有关事宜进行公众咨询。上述情况适用于互委会计划的政策。

### *互委会计划的背景*

6. 1970 年代初，多层住宅大厦渐趋普及，但少有大厦成立居民组织或聘请专业物业管理公司管理大厦，故屡屡出现治安及卫生等问题。政府因此于 1973 年推行互委会计划，藉此改善大厦治安、居住环境及管理，促进邻里关系，并为政府与居民之间提供沟通的途径。互委会成立初期以私人多层大厦为主，其后进一步扩展至公共屋邨。互委会的常见工作包括组织社区安全巡逻队、收取管理费、为大厦单位安装铁门和防盗警报系统、清洁大厦的公共部分，以及协助大厦进行翻新工程等。

7. 互委会计划下的互委会，由每栋大厦居民互选产生，获民青局局长批准免受《社团条例》规管<sup>1</sup>；一般每三年须更新有关批准。批准通知书指明，当局可随时撤销批准，而无须说明任何理由。自 2014 年 4 月起，互委会计划下新成立的互委会获政府当局发放上限为 6,000 元的一次性津贴，以资助互委会设立办事处；其后每季获发上限为 2,000 元的实报实销津贴，以供支付基本运作开支（例如差饷及地租、电费、电话费、办事处设备及文具）。

### *互委会计划的政策检讨*

8. 随着社会在过去数十年的发展，大厦管理模式和邻里关系有所改变，影响互委会所能发挥的角色和作用；社

---

<sup>1</sup> 《社团条例》附表第 11 项订明，条例不适用于民青局局长藉书面通知批准的处所拥有人或占用人组织。

会上亦有声音关注互委会计划是否持续有效。政府遂于2021年检讨互委会计划的政策，检讨的主要结果如下。

### 角色和职能

9. 在大厦管理模式方面，以往没有其他居民组织或专业物业管理公司的情况已出现根本的转变。就私人大厦而言，业主可透过《建筑物管理条例》成立业主立案法团（「法团」）。法团为法人团体，有法定权力代表所有业主管理建筑物的公用部分，包括处理大厦的卫生、安全或其他管理问题。此外，全港近70%的私人大厦（不论大厦有否成立法团）已聘请物业管理公司，为大厦提供专业管理。至于大部分互委会所在的公共屋邨，香港房屋委员会（「房委会」）/房屋署或其聘用的物业服务机构负责屋邨管理，执行清洁、保安、维修等工作。

10. 至于沟通方面，互委会过往透过邻里网络，向居民传播公众信息，从而促进政府与居民之间的沟通。然而，现今资讯科技发达，政府有更多有效和更具效率的渠道发放信息和与市民直接沟通（见下文**第14至17段**）。

### 互委会数目

11. 互委会的角色和职能持续减弱，反映于持续下降的互委会数目。在2003年，全港约有3,100个互委会。然而，截至2019年年底，互委会的数目只有约1,600个（当中约75%的互委会设于公共屋邨；约25%的互委会设于私人大厦）。每年平均有超过100个互委会解散，只有少于30个新的互委会成立。

### 终止互委会计划

12. 当局经检讨后，决定终止互委会计划，即撤销批准互委会免受《社团条例》规管，以及不再向互委会提供任何津贴。

13. 民政总署于2022年1月去信互委会，公布分两阶段终止互委会计划，并提醒互委会在结束会务时应注意的事

项。在聆听不同持份者（包括互委会）的意见及经审视后，民政总署于 2022 年 3 月公布划一终止日期至 2023 年 1 月 1 日，以及提供一次性非实报实销津贴，补贴互委会因结束事务而衍生的额外开支。民政总署及地区民政事务处亦与互委会保持紧密联系，就结束互委会会务提供支援，如协助有需要的互委会联络其电讯服务供应商，处理结束合约事宜等。

## **政府与居民的沟通渠道**

14. 当局认为，终止互委会计划并不影响居民与政府部门之间的沟通。事实上，政府现时有多种渠道与居民互相沟通。除了传统的沟通方式（如会面、电话和 1823 热线）及发放信息渠道（如电视和电台），政府亦善用资讯科技（如电邮、互联网和社交媒体平台）接触市民。政府同时会协助业主成立法团，并透过不同地区组织（如分区委员会）加强与地区的联系。

15. 就公共屋邨而言，根据房屋署提供的资料，房委会多年来已订立多种方式宣传房委会 / 房屋署的工作及与公屋租户沟通，包括张贴通告 / 海报、出版《屋邨通讯》、在屋邨办事处设置意见箱，以及利用社交媒体平台（包括 Facebook、Instagram 和 YouTube 频道）等。租户亦可亲身前往屋邨办事处，以及经 1823、电邮或致电屋邨办事处与房屋署职员交流屋邨管理事务的意见。房委会亦会扩阔与居民的沟通渠道，透过传统和电子方式，善用资讯科技配套直接收集更多租户的意见。当中包括在住宅大厦地下大堂设置意见箱、在通告上展示二维码和超连结，以及扩大「房署资讯通」流动应用程序的使用范围，让租户以更快捷便利的渠道，就屋邨管理事务（例如动用屋邨拨款进行小型维修项目、屋邨及社区建设活动计划的主题等）直接向房屋署提出意见。

16. 就监察和评核屋邨服务承办商（包括物业服务公司、工程承办商、洁净及护卫服务承办商）的工作表现，房委会现时已有一套严谨的评核制度，当中包括由屋邨职员评分，以及定期进行「屋邨服务及例行维修承办商工作表现统计访问（「统计访问」）」以收集租户的意见。房委会

会加大「统计访问」的样本规模，增加「统计访问」的次数，直接收集更多公屋租户对屋邨服务承办商工作表现的意见，以提升屋邨管理服务水平。

17. 此外，房屋署会继续与公屋租户保持紧密联系，并派员定期出席区议会及分区委员会会议，讨论及收集他们对屋邨地区事务及房委会政策的意见。房委会亦会邀请有兴趣参与屋邨管理事务的居民担任项目活动大使，协助推行屋邨及社区建设活动。例如现时担任环保项目活动大使约有 700 人，主要为前互委会成员。房委员 / 房屋署会继续秉承以民为本的服务精神，为公屋租户提供一个和谐共融的居住环境。

### **民青局 / 民政总署的整体回应**

18. 政府在制定政策和作出政策决定时，会考虑所有相关因素，包括视乎个别政策的背景及需要等情况而决定需否在事前进行公众咨询。就本案而言，虽然当局事前没有进行公众咨询，但终止互委会计划是政府经过检讨（包括分析客观数据和检视互委会的职能）后，审慎作出的政策决定。

### **本署的评论**

19. 是否终止互委会计划，以及有关决定的背后考虑因素和相对比重，属前民政局 / 民青局的政策事宜和决定，并非本署可处理的行政事宜，故本署不会干预或评论有关决定。本署的调查重点，是从行政角度审研前民政局没有进行公众咨询一事有否违反政府的既定政策和程序，以及是否如投诉人所称般，在过程中未经适当考虑便决定终止互委会计划。

20. 就事实而言，前民政局的确没有先咨询公众便决定取消互委会计划。但本署从公共领域中的资讯发现，政府于不同场合均表示，其施政方针是确保施政公开、具透明度和向公众负责。为履行有关承诺，政府必须及时回应市民的诉求，以及作出政策决定时顾及民意。

21. 2021年6月更新的政府总务通告有如下论述：「审慎评估从咨询及分析所得的民意，应有助政府了解市民对建议的行动或政策改变可能产生的反应。公众辩论既有助于就公共政策的方向取得共识，亦有助不受欢迎但无可避免的措施获得市民支持。如已知建议的措施不受欢迎，政府尤须及时并全面地作出咨询，并让市民知道政府采取这种行动。如能预先让市民就有关问题充分发表意见，应比采取保密和出人意表的手法更能赢取市民对最终推行的有关措施的谅解和支持。」此外，前民政局/民青局秉承促进政府与香港市民的沟通的使命，本署相信该局应会同与市民保持良好沟通属其工作的重要一环。

22. 虽然互委会数目近年大幅降低，但截至2019年底仍有1,600个，数量不少，而且涉及的持份者众多。根据上文**第11段**所述推算，有约1,200个互委会设于公共屋邨。香港房屋委员会的数字显示，截至2022年12月，公共租住房屋单位共有81万9千多个，住户数目逾80万，认可居民超过210万。加上互委会计划已运作多年，终止计划对有关居民组织及其代表的居民有直接和深远的影响，持份者期望当局会按一贯施政方针在作出对其有影响的决定前获得咨询，可谓合理。

23. 就本案而言，当局决定终止互委会计划前，应可预计有关决定可能不受互委会成员及/或其代表的居民的欢迎，甚至有强烈反对意见。本署留意到，前民政局就互委会计划的政策进行检讨及最终决定终止计划的时间，正值疫情严峻之时。对于疫情有否影响前民政局在终止计划事宜上和持份者（包括各互委会）的沟通（包括决定需否就有关政策决定展开公众咨询），以及有否和如何考量上述的反对意见，本署不得而知。根据现有资料，前民政局决定终止计划时虽已考虑相关因素（见上文**第8至17段**），但当中似乎未有以公开咨询方式，主动邀请持份者表达意见，尤其是直接受影响的互委会，而是于决定后才去信全港各互委会交代其决定、依据，以及相关安排。这或未能符合部分人士就政府在作出重大政策转变及作出决定前咨询持份者的期望。

24. 本署认为，前民政局的处理过程可更臻完善。倘若政府能于作出有关决定前与各互委会及持份者充分沟通，应会更为理想，除可争取持份者对有关决定的谅解和支持，亦贯彻上文提及政府公开、透明及顾及民意的施政方针，同时可更好实践前民政局 / 民青局促进政府与香港市民沟通的使命。

25. 至于在政策上是否必须先进行咨询，民青局 / 民政总署已在上文**第 5 段**澄清，政府在制订政策或作出政策决定前没有硬性规定必须进行哪些步骤和程序。本署审研多份政府文件，包括「公众咨询工作的指引」（档号：立法会 CB(2)337/03-04(02)号文件）、政府总部总务通告第 7/2008 号、政府给立法会议员的回复，发现当局只就如何进行公众咨询订定原则和臚列注意事项，而未有表示进行公众咨询是作出政策决定前的必要步骤。由此引伸，进行公众咨询并非政府作政策决定前的必要条件，而前民政局考虑相关客观因素后未有就终止互委会计划一事进行公众咨询，从行政角度而言，难言程序失当。

26. 另一方面，民青局 / 民政总署已解释政府早年推行互委会计划的背景、当局进行政策检讨的情况，以及决定是否终止计划时涉及的考虑因素。民青局 / 民政总署亦已引述房屋署指现时公屋租户可透过多种渠道与房屋署相互沟通，跟进和监察地区及屋邨管理事务。

27. 本署知悉，投诉人认为终止互委会计划会切断居民与政府部门之间的沟通桥梁及废除居民共同监察屋邨事务的角色。随着时代转变和资讯科技的应用越趋普及，政府部门和居民之间的沟通模式亦变得更多元化，双方现时可透过各式各样的渠道直接联系和沟通，互委会作为两者之间的桥梁的角色难免有所改变。就公共屋邨而言，房委会 / 房屋署透过不同方式向公屋租户传递资讯及收集意见，并加强他们在屋邨管理事务的参与度（详见上文**第 14 至 17 段**）。本署现时虽无从比较透过互委会与上述崭新模式进行咨询及沟通孰优孰劣，但未见民青局 / 民政总署的解释有不合理之处。

28. 总括而言，虽然前民政局未有先咨询公众便决定取消互委会计划属事实，但现行政府政策没有明文规定决策局 / 部门必须先进行咨询才可作政策决定。前民政局亦已研究及综合考虑不同方面的资料 / 情况后作出相关决定，所以不能说是没有适当考虑便作出取消互委会计划的决定。本署理解，投诉人作为互委会主席，固然期望在前民政局决定终止互委会计划前先获咨询。除非违反政府的既定程序和指引，否则是否咨询公众，属当局考虑相关因素后所作的判断，其没有先作咨询的代价亦然。惟本署希望指出，没有违反制订政策 / 作出政策决定的程序，仅属基本标准，维持资讯透明、向公众负责及让市民理解并支持政府的政策和决定，更为重要。

## 总结

29. 综合上文第 19 至 28 段所述，申诉专员认为，投诉人对前民政局 / 民青局的投诉不成立。

申诉专员公署  
2023 年 4 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)