

前民政事務局終止互助委員會計劃的決定 調查報告

投訴人於 2022 年 10 月 18 日向本署投訴政府未有先進行諮詢，便單方面作出終止互助委員會（「互委會」）計劃的決定，做法不當。

投訴內容

2. 投訴人是某公共屋邨大廈的互委會主席。2022 年 1 月，深水埗民政事務處發信告知大廈互委會：社會有意見認為互委會所擔當的角色日漸式微，故前民政事務局（「前民政局」）決定終止互委會計劃，互委會須於指定日期前解散。投訴人指，互委會一直擔當政府與地區之間的溝通橋樑、協助公共房屋居民向房屋署及管理公司反映及跟進邨內各項設施問題，以及透過不同社區活動聯繫邨內居民。惟政府未經任何諮詢，便指互委會「日漸式微」屬一廂情願，亦有違政府決策公開透明的原則。此外，投訴人認為解散互委會如同廢除居民共同監察屋邨事務，斬斷居民與政府部門之間的橋樑，但前民政局沒有提出其他機制或平台代替互委會的角色，令屋邨問題無人跟進。

3. 總的而言，投訴人不滿前民政局未經適當考慮及在沒有任何諮詢的情況下便決定終止互委會計劃。

調查工作

4. 經審研涉案資料後，申訴專員於 2022 年 10 月決定根據《申訴專員條例》對本案展開全面調查。由於投訴涉及前民政局的決定，而政府架構已於 2022 年 7 月 1 日重組，所以本署要求民政及青年事務局（「民青局」）回應本署的全面調查。經考慮所有相關資料，本署於 2023 年 4 月完成調查，結果如下。

本署調查所得

制定政策的工作

5. 一般而言，除非涉及法例要求／規定，當局沒有明確指引列明政府在制訂政策或作出政策決定時必須進行的步驟和程序。視乎個別政策背景和需要等情況，當局會決定需否就有關事宜進行公眾諮詢。上述情況適用於互委會計劃的政策。

互委會計劃的背景

6. 1970 年代初，多層住宅大廈漸趨普及，但少有大廈成立居民組織或聘請專業物業管理公司管理大廈，故屢屢出現治安及衛生等問題。政府因此於 1973 年推行互委會計劃，藉此改善大廈治安、居住環境及管理，促進鄰里關係，並為政府與居民之間提供溝通的途徑。互委會成立初期以私人多層大廈為主，其後進一步擴展至公共屋邨。互委會的常見工作包括組織社區安全巡邏隊、收取管理費、為大廈單位安裝鐵門和防盜警報系統、清潔大廈的公共部分，以及協助大廈進行翻新工程等。

7. 互委會計劃下的互委會，由每棟大廈居民互選產生，獲民青局局長批准免受《社團條例》規管¹；一般每三年須更新有關批准。批准通知書指明，當局可隨時撤銷批准，而無須說明任何理由。自 2014 年 4 月起，互委會計劃下新成立的互委會獲政府當局發放上限為 6,000 元的一次性津貼，以資助互委會設立辦事處；其後每季獲發上限為 2,000 元的實報實銷津貼，以供支付基本運作開支（例如差餉及地租、電費、電話費、辦事處設備及文具）。

互委會計劃的政策檢討

¹ 《社團條例》附表第 11 項訂明，條例不適用於民青局局長藉書面通知批准的處所擁有人或佔用人組織。

8. 隨着社會在過去數十年的發展，大廈管理模式和鄰里關係有所改變，影響互委會所能發揮的角色和作用；社會上亦有聲音關注互委會計劃是否持續有效。政府遂於2021年檢討互委會計劃的政策，檢討的主要結果如下。

角色和職能

9. 在大廈管理模式方面，以往沒有其他居民組織或專業物業管理公司的情況已出現根本的轉變。就私人大廈而言，業主可透過《建築物管理條例》成立業主立案法團（「法團」）。法團為法人團體，有法定權力代表所有業主管理建築物的公用部分，包括處理大廈的衛生、安全或其他管理問題。此外，全港近70%的私人大廈（不論大廈有否成立法團）已聘請物業管理公司，為大廈提供專業管理。至於大部分互委會所在的公共屋邨，香港房屋委員會（「房委會」）／房屋署或其聘用的物業服務機構負責屋邨管理，執行清潔、保安、維修等工作。

10. 至於溝通方面，互委會過往透過鄰里網絡，向居民傳播公眾信息，從而促進政府與居民之間的溝通。然而，現今資訊科技發達，政府有更多有效和更具效率的渠道發放信息和與市民直接溝通（見下文**第14至17段**）。

互委會數目

11. 互委會的角色和職能持續減弱，反映於持續下降的互委會數目。在2003年，全港約有3,100個互委會。然而，截至2019年年底，互委會的數目只有約1,600個（當中約75%的互委會設於公共屋邨；約25%的互委會設於私人大廈）。每年平均有超過100個互委會解散，只有少於30個新的互委會成立。

終止互委會計劃

12. 當局經檢討後，決定終止互委會計劃，即撤銷批准互委會免受《社團條例》規管，以及不再向互委會提供任何津貼。

13. 民政總署於 2022 年 1 月去信互委會，公布分兩階段終止互委會計劃，並提醒互委會在結束會務時應注意的事項。在聆聽不同持份者（包括互委會）的意見及經審視後，民政總署於 2022 年 3 月公布劃一終止日期至 2023 年 1 月 1 日，以及提供一次性非實報實銷津貼，補貼互委會因結束事務而衍生的額外開支。民政總署及地區民政事務處亦與互委會保持緊密聯繫，就結束互委會會務提供支援，如協助有需要的互委會聯絡其電訊服務供應商，處理結束合約事宜等。

政府與居民的溝通渠道

14. 當局認為，終止互委會計劃並不影響居民與政府部門之間的溝通。事實上，政府現時有多種渠道與居民互相溝通。除了傳統的溝通方式（如會面、電話和 1823 熱線）及發放信息渠道（如電視和電台），政府亦善用資訊科技（如電郵、互聯網和社交媒體平台）接觸市民。政府同時會協助業主成立法團，並透過不同地區組織（如分區委員會）加強與地區的聯繫。

15. 就公共屋邨而言，根據房屋署提供的資料，房委會多年來已訂立多種方式宣傳房委會／房屋署的工作及與公屋租戶溝通，包括張貼通告／海報、出版《屋邨通訊》、在屋邨辦事處設置意見箱，以及利用社交媒體平台（包括 Facebook、Instagram 和 YouTube 頻道）等。租戶亦可親身前往屋邨辦事處，以及經 1823、電郵或致電屋邨辦事處與房屋署職員交流屋邨管理事務的意見。房委會亦會擴闊與居民的溝通渠道，透過傳統和電子方式，善用資訊科技配套直接收集更多租戶的意見。當中包括在住宅大廈地下大堂設置意見箱、在通告上展示二維碼和超連結，以及擴大「房署資訊通」流動應用程式的使用範圍，讓租戶以更快捷便利的渠道，就屋邨管理事務（例如動用屋邨撥款進行小型維修項目、屋邨及社區建設活動計劃的主題等）直接向房屋署提出意見。

16. 就監察和評核屋邨服務承辦商（包括物業服務公司、工程承辦商、潔淨及護衛服務承辦商）的工作表現，房委會現時已有一套嚴謹的評核制度，當中包括由屋邨職員評

分，以及定期進行「屋邨服務及例行維修承辦商工作表現統計訪問（「統計訪問」）」以收集租戶的意見。房委會會加大「統計訪問」的樣本規模，增加「統計訪問」的次數，直接收集更多公屋租戶對屋邨服務承辦商工作表現的意見，以提升屋邨管理服務水平。

17. 此外，房屋署會繼續與公屋租戶保持緊密聯繫，並派員定期出席區議會及分區委員會會議，討論及收集他們對屋邨地區事務及房委會政策的意見。房委會亦會邀請有興趣參與屋邨管理事務的居民擔任項目活動大使，協助推行屋邨及社區建設活動。例如現時擔任環保項目活動大使約有 700 人，主要為前互委會成員。房委員／房屋署會繼續秉承以民為本的服務精神，為公屋租戶提供一個和諧共融的居住環境。

民青局／民政總署的整體回應

18. 政府在制定政策和作出政策決定時，會考慮所有相關因素，包括視乎個別政策的背景及需要等情況而決定需否在事前進行公眾諮詢。就本案而言，雖然當局事前沒有進行公眾諮詢，但終止互委會計劃是政府經過檢討（包括分析客觀數據和檢視互委會的職能）後，審慎作出的政策決定。

本署的評論

19. 是否終止互委會計劃，以及有關決定的背後考慮因素和相對比重，屬前民政局／民青局的政策事宜和決定，並非本署可處理的行政事宜，故本署不會干預或評論有關決定。本署的調查重點，是從行政角度審研前民政局沒有進行公眾諮詢一事有否違反政府的既定政策和程序，以及是否如投訴人所稱般，在過程中未經適當考慮便決定終止互委會計劃。

20. 就事實而言，前民政局的確沒有先諮詢公眾便決定取消互委會計劃。但本署從公共領域中的資訊發現，政府於不同場合均表示，其施政方針是確保施政公開、具透明

度和向公眾負責。為履行有關承諾，政府必須及時回應市民的訴求，以及作出政策決定時顧及民意。

21. 2021年6月更新的政府總務通告有如下論述：「審慎評估從諮詢及分析所得的民意，應有助政府瞭解市民對建議的行動或政策改變可能產生的反應。公眾辯論既有助於就公共政策的方向取得共識，亦有助不受歡迎但無可避免的措施獲得市民支持。如已知建議的措施不受歡迎，政府尤須及時並全面地作出諮詢，並讓市民知道政府採取這種行動。如能預先讓市民就有關問題充分發表意見，應比採取保密和出人意表的手法更能贏取市民對最終推行的有關措施的諒解和支持。」此外，前民政局／民青局秉承促進政府與香港市民的溝通的使命，本署相信該局應會認同與市民保持良好溝通屬其工作的重要一環。

22. 雖然互委會數目近年大幅降低，但截至2019年底仍有1,600個，數量不少，而且涉及的持份者眾多。根據上文**第11段**所述推算，有約1,200個互委會設於公共屋邨。香港房屋委員會的數字顯示，截至2022年12月，公共租住房屋單位共有81萬9千多個，住戶數目逾80萬，認可居民超過210萬。加上互委會計劃已運作多年，終止計劃對有關居民組織及其代表的居民有直接和深遠的影響，持份者期望當局會按一貫施政方針在作出對其有影響的決定前獲得諮詢，可謂合理。

23. 就本案而言，當局決定終止互委會計劃前，應可預計有關決定可能不受互委會成員及／或其代表的居民的歡迎，甚至有強烈反對意見。本署留意到，前民政局就互委會計劃的政策進行檢討及最終決定終止計劃的時間，正值疫情嚴峻之時。對於疫情有否影響前民政局在終止計劃事宜上和持份者（包括各互委會）的溝通（包括決定需否就有關政策決定展開公眾諮詢），以及有否和如何考量上述的反對意見，本署不得而知。根據現有資料，前民政局決定終止計劃時雖已考慮相關因素（見上文**第8至17段**），但當中似乎未有以公開諮詢方式，主動邀請持份者表達意見，尤其是直接受影響的互委會，而是於決定後才去信全港各互委會交代其決定、依據，以及相關安排。這或未能

符合部分人士就政府在作出重大政策轉變及作出決定前諮詢持份者的期望。

24. 本署認為，前民政局的處理過程可更臻完善。倘若政府能於作出有關決定前與各互委會及持份者充分溝通，應會更為理想，除可爭取持份者對有關決定的諒解和支持，亦貫徹上文提及政府公開、透明及顧及民意的施政方針，同時可更好實踐前民政局／民青局促進政府與香港市民溝通的使命。

25. 至於在政策上是否必須先進行諮詢，民青局／民政總署已在上文**第 5 段**澄清，政府在制訂政策或作出政策決定前沒有硬性規定必須進行哪些步驟和程序。本署審研多份政府文件，包括「公眾諮詢工作的指引」（檔號：立法會 CB(2)337/03-04(02)號文件）、政府總部總務通告第 7/2008 號、政府給立法會議員的回覆，發現當局只就如何進行公眾諮詢訂定原則和臚列注意事項，而未有表示進行公眾諮詢是作出政策決定前的必要步驟。由此引伸，進行公眾諮詢並非政府作政策決定前的必要條件，而前民政局考慮相關客觀因素後未有就終止互委會計劃一事進行公眾諮詢，從行政角度而言，難言程序失當。

26. 另一方面，民青局／民政總署已解釋政府早年推行互委會計劃的背景、當局進行政策檢討的情況，以及決定是否終止計劃時涉及的考慮因素。民青局／民政總署亦已引述房屋署指現時公屋租戶可透過多種渠道與房屋署相互溝通，跟進和監察地區及屋邨管理事務。

27. 本署知悉，投訴人認為終止互委會計劃會切斷居民與政府部門之間的溝通橋樑及廢除居民共同監察屋邨事務的角色。隨着時代轉變和資訊科技的應用越趨普及，政府部門和居民之間的溝通模式亦變得更多元化，雙方現時可透過各式各樣的渠道直接聯繫和溝通，互委會作為兩者之間的橋樑的角色難免有所改變。就公共屋邨而言，房委會／房屋署透過不同方式向公屋租戶傳遞資訊及收集意見，並加強他們在屋邨管理事務的參與度（詳見上文**第 14 至 17 段**）。本署現時雖無從比較透過互委

會與上述嶄新模式進行諮詢及溝通孰優孰劣，但未見民青局／民政總署的解釋有不合理之處。

28. 總括而言，雖然前民政局未有先諮詢公眾便決定取消互委會計劃屬事實，但現行政府政策沒有明文規定決策局／部門必須先進行諮詢才可作政策決定。前民政局亦已研究及綜合考慮不同方面的資料／情況後才作出相關決定，所以不能說是沒有適當考慮便作出取消互委會計劃的決定。本署理解，投訴人作為互委會主席，固然期望在前民政局決定終止互委會計劃前先獲諮詢。除非違反政府的既定程序和指引，否則是否諮詢公眾，屬當局考慮相關因素後所作的判斷，其沒有先作諮詢的代價亦然。惟本署希望指出，沒有違反制訂政策／作出政策決定的程序，僅屬基本標準，維持資訊透明、向公眾負責及讓市民理解並支持政府的政策和決定，更為重要。

總結

29. 綜合上文第 19 至 28 段所述，申訴專員認為，投訴人對前民政局／民青局的投訴**不成立**。

申訴專員公署

2023 年 4 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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