

公共屋邨展示宣傳品的安排

主動調查報告摘要

在香港，居住於公共屋邨的人口約佔整體人口的三分之一。作為管理公共屋邨的政府部門，房屋署有必要制訂適切措施，讓這龐大人口取得有關社區服務的資訊，包括在各屋邨設定位置，讓有關人士／團體展示宣傳品或向公屋居民傳遞相關資訊。另一方面，現今社會上的團體和組織十分多元化，他們都希望盡量把其資訊發放給公屋居民。若房屋署對屋邨內宣傳品的展示和發放未能管理得當，未能確保有關程序公平有序，很容易會造成團體甚至居民之間的矛盾，引發投訴和不滿，更予人不公和黑箱作業的感覺。

本署調查所得

2. 是次主動調查揭示了房屋署在審批展示宣傳品申請、審批宣傳品內容的準則，以及監控機制這三方面有可改善之處，下文將逐一分述。

(一) 審批展示海報申請的準則混淆、行使酌情權欠原則

3. 房屋署就展示海報的申請會以「先到先得」方式處理，但當該署在非辦公時間收到數份申請，而現有的展示位置供不應求，則該署會按「優先次序」¹作出批核。

¹ 房屋署訂明的優先次序為：

第一優先：相關選區的民選區議員

第二優先：相關地區的委任／當然區議員，如他／她是當邨屋邨管理諮詢委員會的委員或在當邨設有辦事處（就區議會選舉中涉及多於一個區議會選區的屋邨而言，該相關屋邨內任何一個選區的民選區議員申請在其所屬選區以外但在該相關屋邨內展示宣傳品，該名民選區議員可獲第二優先，因他／她是當邨屋邨管理諮詢委員會的委員或在當邨設有辦事處）

第三優先：相關地方選區的民選立法會議員，或在當邨設有辦事處的其他立法會議員

第四優先：其他區議員及立法會議員

第五優先：當邨的互助委員會／居民協會，或當區的非政府組織

第六優先：其他認可慈善／非牟利機構

4. 「先到先得」方式本來是一個清晰、簡單、易行及公平的安排，應不需要另加審批準則。房屋署以「非辦公時間遞交申請」為由，用「優先次序」方式代替「先到先得」，導致兩個截然不同的準則同時適用於同一類申請，容易令人混淆，亦會令優次較低的申請人的展示海報機會受損。

5. 再者，房屋署並沒有限制展示海報的數量。若申請人在申請首日遞交申請要求展示大量海報，數量足以佔據所有設定的展示位置，該署便會透過「專業判斷」、「協商」、「彈性安排」與各持份者解決海報張貼位置不足的問題。然而，該署沒有訂立如何酌情行使「專業判斷」、「協商」、「彈性安排」的原則，結果引致不同屋邨的職員處理手法可能完全不同，而公眾或相關持份者無從知悉其所作決定的理據。這情況並不理想，容易招致投訴和不滿。

(二) 對宣傳品內容理解不一、審批標準各異

6. 現時，個別屋邨辦事處獨立處理宣傳品的審批，遇上具爭議性的宣傳品內容，屋邨辦事處職員會轉介至總部房屋事務經理審批。然而，如何界定宣傳品是否具爭議性，除涉及個別職員的判斷外，也涉及署方是否有向職員提供足夠的培訓和參考資料。調查報告中**第 3 章個案一**顯示，不同屋邨職員對「違法」有不同理解，導致同一海報在不同屋邨得出不一樣的審批結果。同樣地，不同職員對哪些內容屬爭議性需作轉介亦會有不同理解。雖然房屋署的「指引」中附有一些「可接受」和「不可接受」的宣傳品內容語句例子供職員參考，但該些例子於二〇一二年寫下後再沒有更新，而過去數年社會環境起了很大變化，很多語句成為敏感語句而變得具爭議性。房屋署沒有與時並進，令個別職員如何作出判斷，誠屬難事。

(三) 監察機制不足

對不予事先審查的宣傳品監控不足

7. 房屋署基本上不會審查立法會／區議會議員／非政府機構展示於其租用的非住宅單位外告示板、互助委員會專用告示板、以及派遞至住戶信箱的宣傳品及其內容。雖然房屋署在其網頁及「指引」中均有說明宣傳品內容須符合的條件，但遇上違規情況或內容具爭議性的情況（如調查報告中**第 3 章個案二及三**），

該署只會在接獲投訴後才作跟進。然而，資訊一旦發放，往後才跟進的效用成疑，對受影響人士或其他持份者而言亦可能構成不公。事實上，近日傳媒亦報道一宗關於某候選立法會議員獲房屋署批准將傳單派發至住戶信箱，但該署其後發現傳單內容具爭議性而撤銷批准的個案。這反映房屋署有需要檢討現行規管上述宣傳品內容的措施是否有效。

8. 就本署於上段的觀點，房屋署表示，事先審查議員／機構租用的非住宅單位外告示板張貼的海報，可能會引起言論審查的爭議。至於派遞至住戶信箱的宣傳品，由於申請數量甚多，而審批時間非常短促，故逐次審查這些宣傳品內容未必切實可行。惟該署同意，應加強提示申請人／團體有關展示宣傳品的守則，防止違規情況。

9. 本署認為，即使房屋署認為就上述宣傳品目前仍不宜作事先審查，亦應加強巡查，以盡早阻止違規情況的出現或持續出現。

執行租約條款過度寬鬆

10. 調查報告中**第 3 章個案二**顯示，有議員在其租用的非住宅單位辦事處內外均展示另一名議員的宣傳品，違反租用非住宅單位租約條款，但房屋署只作口頭提示，沒有按租約條款跟進，執行上過度寬鬆，引致不公。

對違規團體／人士沒有制訂罰則

11. 房屋署指，屋邨辦事處可在不預先通知的情況下隨時撤銷展示宣傳品的批准、清除未經批准、違反展示規定及超逾展示期限的宣傳品，並收取行政費用。然而，根據該署記錄，該署從未收取過相關行政費。此外，調查報告中**第 3 章個案三**顯示，該署即使向違規者發警告信，亦未能防止違規事件重演。

未有制訂措施避免「雙重身份」人士衍生的利益衝突

12. 調查報告中**第 3 章個案四**顯示，當區民選區議員會自動成為當邨管理諮詢委員會（「邨管諮委會」）委員，並在當邨展示宣傳品申請上獲優先處理，但他在邨管諮委會上以邨管諮委會委員身份就增加展示宣傳品地點一事上參與討論和提供意見，最終該議案被否決。姑勿論該位區議員的參與是否導致有關議案被否

決，但房屋署並未有明文指引予邨管諮委會委員參考，避免此類利益衝突情況發生，令有關持份者感到不公。

欠缺展示宣傳品的管理資訊系統

13. 房屋署沒有設立統一資料庫管理和儲存經由總部審批的展示宣傳品申請的資料（包括宣傳品原文）、審批結果和理據。這不但妨礙管理層監控展示宣傳品申請的審批效率，亦錯失為負責審批工作的前線職員提供有用的參考資料的機會。

建議

14. 鑑於以上所述，申訴專員向房屋署提出以下改善建議。

- （一）貫徹及切實地採用「先到先得」方式審批展示海報的申請；
- （二）考慮限制展示海報的數量。若各屋邨設計不同，屋邨應各自設定同一申請人展示海報數量的限額；
- （三）考慮制訂職員在處理展示宣傳品申請時行使酌情權的先決條件和原則；
- （四）定期更新部門指引中「可接受」和「不可接受」的宣傳品內容、例句，協助前線職員識別「具爭議性」的宣傳品內容；
- （五）定期舉辦職員培訓課程，加強職員掌握審批宣傳品內容的能力；
- （六）考慮加強巡查展示於出租非住宅單位外告示板及互助委員會專用告示板的宣傳品，以符合租約條款的規定，以及定期提示派遞信箱的宣傳品申請人／團體有關宣傳品的申請守則，防止違規情況；
- （七）考慮制訂罰則，懲處在展示宣傳品事宜上違規的團體／人士；

- (八) 考慮制訂明確指引處理調查報告中**第3章個案四**所述的「雙重身份」衍生的利益衝突情況；以及
- (九) 考慮設立管理資訊系統以更有效監察審批展示宣傳品的申請。

申訴專員公署

二〇一七年一月