



申訴專員公署



**主動調查報告**  
**民政事務總署對**  
**社區會堂 / 社區中心設施租用的**  
**管理**

**2016年3月23日**

# 目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程	1.3
2 對社區會堂 / 社區中心租用的管理	
區議會的參予	2.1 – 2.3
民政總署工作小組所進行的檢討	2.4
租訂制度的一些指導原則	2.5 – 2.6
租訂制度的一些指導原則	2.7 – 2.8
3 本署觀察所得	
租訂設施	3.1
個人租訂申請	3.2 – 3.3
社區會堂/社區中心由非政府機構租用 及負責管理的計劃	3.4 – 3.5
豁免收費	3.6
懲罰制度	3.7 – 3.8
監察措施	3.9
4 評論及建議	
綜述	4.1
本署的評論	4.2. – 4.6
建議	4.7
結語	4.8

## 附錄

# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 本署不時接到投訴，指民政事務總署（「民政總署」）未有妥善管理社區會堂／社區中心的設施（「設施」）的租訂申請。過去五年，我們接到共 24 宗關於社區會堂／社區中心管理問題的投訴，當中 7 宗與租訂程序有關。尤其值得關注的是：當中有指控有人濫用設施的豁免收費機制，亦有人避過就違反設施租用條款的懲罰制度之情況。

**1.2** 由於社區會堂／社區中心主要是為舉辦社區建設活動而設，因此，政府必須確保可能會組織活動的團體／人士都有公平機會租用有關設施，並盡量避免設施遭濫用或浪費。在這個前提下，申訴專員於二〇一五年八月二十五日展開主動調查，審研民政總署對設施租用之管理，以找出可改善之處。

### 調查過程

**1.3** 我們研究了民政總署的相關文件和記錄，隨後於二〇一六年二月五日把調查報告的初稿送交該署，請其置評。經考慮其意見後，本署於二〇一六年三月二十一日完成這份調查報告。

## 2

# 對社區會堂／社區中心 租用的管理

**2.1** 一九八五年，民政總署接替社會福利署負責社區會堂／社區中心的管理工作，目的是促進地區團體租用有關設施舉辦社區建設活動。

**2.2** 一般而言，每個社區會堂／社區中心的設施包括一個多用途禮堂、大小會議室各一，以及一些化妝室。該些設施開放予地區團體租訂，用作舉辦各類社區活動，包括康樂及文化活動、與大廈管理有關的活動、會議、嘉年華會及講座等。社區中心與社區會堂的不同之處，在於前者有部分處所出租予非政府機構為當區居民提供社會福利服務。

**2.3** 民政總署目前負責管理共 64 間社區會堂和 39 間社區中心。除了幾個地區沒有社區中心外，大部分地區均同時設有社區會堂及社區中心。

### 區議會的參與

**2.4** 區議會在地區行政擔當日益重要的角色。自二〇〇八年起，各區區議會已開始透過轄下的地區設施管理委員會（「地管會」）參與社區會堂／社區中心的管理工作。民政總署轄下各分區民政事務處（「民政處」）及相關的地管會亦因應當區的需要，為有關設施訂立了不同的租訂申請程序，並訂明可供租訂的時段，以及申請者須遵守的規則和規定等。民政處則按照該些已訂立的規則、規定和申請程序，來管理有關設施的租訂申請。

## 民政總署工作小組所進行的檢討

**2.5** 鑑於各區民政處所採納的申請程序、規則和規定不盡相同，民政總署遂於二〇一一年成立了一個由一名副署長率領的工作小組（「工作小組」），檢討有關社區會堂／社區中心在管理方面的主要運作事宜，包括租訂程序、豁免租金收費，以及就違反設施租用條款設立的懲罰制度。「工作小組」建議訂立一些主要的申請規則、規定及良好工作守則，供各區採納。

**2.6** 「工作小組」的建議經各區的地管會考慮後，於二〇一二年開始落實執行。因應「工作小組」的建議，各區就設施租訂制度的某些重要範疇已大致採納劃一的準則，而各民政處經考慮當區地區團體的需要及當區地管會的意見後，制訂了適用於當區的租訂制度。因此，各區之租訂制度在某些方面略有不同，例如：可供租訂的每節時數；給予不同類別團體的租訂優先次序；同一團體在某個特定期間內可租訂的節數上限；以及是否接受以個人（相對於團體）的名義提出租訂申請。

## 租訂制度的一些指導原則

**2.7** 「工作小組」就租訂制度的幾個重要範疇訂立了一些指導原則：

### (1) 租訂及獲豁免收費的資格

- (a) 原則上不接受商業機構的租訂申請，但民政處及地管會可酌情批准商業機構申請舉辦關乎公眾利益或備受當區居民關注的活動（例如公眾諮詢會、簡介會等）。
- (b) 非商業機構如計劃舉辦具意義或有助社區建設的活動，即使該活動預計會帶來收益，亦可提出申請，惟須繳付租用設施的費用。
- (c) 以個人名義舉辦的活動若對當區居民有益，則其租訂申請亦可獲接納，但在抽籤編配時該類申請的優

次會較地區團體的申請為低。

- (d) 指定團體（包括受資助福利機構、慈善機構及非牟利組織）若舉辦非牟利活動，可獲豁免租用設施的費用。符合資格可獲豁免收費的團體／機構類別詳情見**附錄 I**。

## (2) 租訂時段的編配

- (a) 若就任何時段收到超過一份申請，民政處會以抽籤方式作出編配。
- (b) 不同地區可給予不同類別團體不同的租訂優次。
- (c) 不同地區可按當區的需要，決定租訂時段每節的長短、同一團體在某特定期間內（例如每個季度）可租訂時段的節數上限，以及同一團體可長期租訂某個時段（例如逢星期二的同一時段）的限制。

## (3) 懲罰制度

- (a) 各地區均已設立懲罰制度，處理違反設施租用條款的情況。租用設施的團體／個人若違反租用條款，將會被記分：「輕微違規」記 3 分，「嚴重違規」記 5 分，而「非常嚴重違規」則記 10 分。違規記分制度詳情載於**附錄 II**。
- (b) 租用團體／個人若在 12 個月內累計被記 10 分或以上，於隨後兩個季度將被禁止在當區提出任何租訂設施的申請。
- (c) 被記分的租用團體／個人將收到一封警告信，信中會列明違規事項、被記分數及禁止租訂期。各區分別以電腦記錄違規者之被記分數。

**2.8** 民政總署根據「工作小組」所訂立的指導原則，修訂了租訂設施的指引及規則範本，供各區因應當區的需要及地管會的意見，自行調整其指引的內容。

# 3

## 本署觀察所得

### 租訂設施

**3.1** 經審研民政總署對設施租用的管理後，本署認為有以下幾方面特別值得留意。

#### 個人租訂申請

**3.2** 大部分民政處都不接受以個人名義提出的租訂設施申請。對此，民政總署的解釋是：因為有關設施旨在供地區團體為當區居民舉辦活動（**第 2.1 段**）。只有兩個民政處接受個人租訂申請，而另有兩個民政處會視乎每宗個人申請的情況予以考慮。

**3.3** 本署留意到，民政總署的相關指導原則實容許上段所述的例外情況，只要以個人名義提出的租訂申請符合了某些條件（**第 2.7(1)(c)段**）。本署認為，如有地區的某些設施的使用率不高，當區民政處應接受個人租訂申請以提升其使用率。

#### 社區會堂 / 社區中心由非政府機構租用及負責管理的計劃

**3.4** 一九九一年，民政總署推出「社區會堂／社區中心由非政府機構租用及負責管理的計劃」（「管理計劃」），授權非政府機構負責社區會堂／社區中心的部分管理工作。「管理計劃」的目的是提高社區會堂／社區中心的使用率，並鼓勵非政府機構多舉辦各類活動。有 11 個非政府機構參加了「管理計劃」，當中有 6 個機構在指定時段租訂設施，會較其他地區團體有優先權。

**3.5** 在二〇一一至一二年度，「工作小組」在檢討「管理計劃」後總結指出，鑑於各區對設施已有頗大需求，而多用途禮堂的平均使用率又穩步上升，各區民政處應考慮凍結「管理計劃」，停止讓

非政府機構優先租訂設施。二〇一三年，有兩個民政處接納「工作小組」的建議，凍結了該計劃。然而，另有一個民政處，因應當區地管會的意見，仍然讓兩個參與「管理計劃」的非政府機構享有優先租訂權，理由是這可讓該兩個機構在區內唯一合適的場地繼續推動文藝及康體活動。

## 豁免收費

**3.6** 某些指定團體（「指定團體」）可獲豁免租用有關設施的費用（**第 2.7(1)(d)段**），但必須遵守下列規定：

- (1) 必須在所舉辦的活動結束後一個月內，提交有關該活動的帳目報表；
- (2) 如未能在此限期內提交帳目報表，將會在違規記分制度下被記 5 分；
- (3) 若在該活動中收取入場費，有關的帳目報表須列明活動所產生的一切收支項目；如該活動帶來收益，則須繳付租用設施的費用；
- (4) 有關該活動的收支項目單據必須保存兩年，以便民政總署隨時抽查；不過，租用團體不會因為未有遵照這項要求而被記分；而且亦未必會因此而被要求繳付租用設施的費用。

## 懲罰制度

**3.7** 根據懲罰制度，租用設施的機構／個人如在 12 個月內累計被記 10 分或以上，於隨後兩個季度將被禁止在當區提出租訂設施申請（**第 2.7(3)(b)段**）。為免已違規的團體／個人以活動的協辦團體／贊助機構的名義租訂設施以避過懲罰，沙田民政處在租用設施指引中明文禁止該種做法。然而，其他地區的民政處卻未有在其指引訂立同樣清晰的規定。在本署進行調查期間，民政總署確認，在懲罰制度下被禁止在當區租訂設施的團體，在同期內亦不能以活動的協辦／贊助團體的身份使用有關設施。民政總署同意，在整體檢



討懲罰制度時，在其指導原則訂明該項規定。

**3.8** 更為重要的是，現行的違規記分制度是在每區獨立執行（**第2.7(3)(c)段**）。團體／個人即使已被禁止在隨後兩個季度租訂某區內的設施，實際上是仍可以申請租訂其他地區的設施的。這在某程度上是與民政總署懲罰違反租用條款者的原意相悖。民政總署在回應本署的質疑時表示，由於各區民政處就租用設施訂立了不同的條款，因此若要跨區執行懲罰制度，便必須先統一各區的租用條款。

## **監察措施**

**3.9** 至於監察設施的使用方面，民政處的駐場職員有責任就每項活動進行巡查，以及填寫報告。這些工作旨在記錄活動進行的情況，同時確定租用者沒有把設施用作舉行租訂申請表格所申報的用途以外的活動，以及確認沒有發現任何違規情況。租用者若被民政處透過這個查核機制發現有違規行為，便會被記下違規分數。此外，民政處的監督人員亦有責任對活動作突擊巡查。本署曾要求民政總署提供一些民政處的巡查記錄，但該署在提供有關資料時亦承認，有些民政處在突擊巡查後並未有備存完整的巡查記錄。

# 4

## 評論及建議

### 綜述

**4.1** 本署留意到，「工作小組」已就管理設施的租用訂立了一套指導原則，供各區民政處參考，以便民政處在諮詢當區的地管會後，因應當區的需要自行擬備租用指引（**第 2.4 至 2.6 段**）。本署明白，如此「分散管理」的做法，是符合政府鼓勵地區參與管理的政策。然而，本署認為，民政總署應收緊監控機制中某些關鍵性的原則，以便更公平有效地執行租訂制度，及讓更多人有機會使用有關設施。

### 本署的評論

#### 個人租訂設施申請

**4.2** 目前，大部分民政處均不接受以個人名義提出的租訂設施申請（**第 3.2 段**）。本署不否定地區團體相比於個人往往能夠發揮更大的協同效應，所舉辦的活動亦時常能吸引較多參與者，因而令更多市民受惠。不過，本署認為，只要個人租訂申請在抽籤編配時的優次較團體的申請為低，而擬舉辦的活動可令社區受惠，則接受個人申請會有助於善用資源，特別是在設施租用率偏低的地區（**第 3.3 段**）。事實上，「工作小組」的指導原則中已訂明該些條件（**第 2.7(1)(c)段**）。

#### 「管理計劃」

**4.3** 根據「工作小組」二〇一一至一二年度檢討的結果，當初推行「管理計劃」的目標已經達到，因此，現在似乎再沒有理據讓某些非政府機構優先租訂設施。目前仍有一個民政處繼續讓兩個非政

府機構享有優先租訂權，其做法值得商榷（**第 3.5 段**）。為免令公眾覺得政府優待某些機構，本署認為，民政總署宜考慮徹底廢除如此做法；倘若該署認為該做法有利於地區文化及／或康體之發展，因而不應予以廢除，該署可改為考慮制訂清晰且適用於所有地區的準則，把有關做法規範化，以確保公平公正。

## 豁免收費

**4.4** 指定團體須遵守兩項規定，方可獲豁免租用設施的費用：

規定(1) 在活動結束後一個月內，就所舉辦的活動提交帳目報表（**第 3.6(1)段**）；

規定(2) 保留與帳目報表有關的收支項目單據兩年，以便民政總署隨時抽查（**第 3.6(4)段**）。

本署認為，為確保只有真正非牟利的活動方可獲豁免收費，上述兩項規定是不可或缺。然而，現時民政總署的做法是，儘管違反規定(1)的團體會被記 5 分，違反規定(2)卻不會被記分。更令人憂慮的是，違規團體未必會被追收應繳的租用設施費用。這些不合理的情況須予以糾正。

## 懲罰制度

**4.5** 正如上文**第 3.8 段**所述，現時在每區獨立執行的懲罰制度存在漏洞：因違規而被記滿分的團體／個人，只要到其他地區租訂設施，便可以繞過懲罰制度。要堵塞該漏洞，本署認為民政總署應為各區民政處設立違規記分制度的中央資料庫，以便跨區計算分數；被記滿分的團體／個人在所有地區都會被禁止租訂設施。各區民政處的設施租用條款便因而可能須採納某些劃一的準則。

## 監察措施

**4.6** 民政處的監督人員在有活動於轄下的設施舉行期間須進行突擊巡查，並填寫巡查報告。本署在審研巡查記錄時發現，有些民政處在突擊巡查後沒有備存完整記錄（**第 3.9 段**）。巡查記錄是重要的監察工具，可確保駐場職員已進行巡查及妥善處理所發現的違規事項，民政總署理應嚴格規定各區民政處備存相關記錄。

## 建議

**4.7** 基於以上各項分析，申訴專員敦促民政總署：

- (1) 考慮把各區民政處轄下的設施都一律開放給個人申請租訂（**第 4.2 段**）；
- (2) 考慮廢除容許個別非政府機構優先租訂設施的做法；倘若因地區文化或康體發展的原因而不予廢除，便應把該做法規範化（**第 4.3 段**）；
- (3) 在懲罰制度下新增違規記分項目，若指定團體沒有保留活動的收支項目單據，便會被記分，並會被追收租用設施的費用（**第 4.4 段**）；
- (4) 探討為違規記分制度設立中央資料庫的可行性，以便跨區執行懲罰制度（**第 4.5 段**）；
- (5) 指示各區民政處加強監察設施使用情況，特別是在監督巡查後必須妥善備存所有巡查記錄（**第 4.6 段**）。

## 結語

**4.8** 本署在進行調查期間，得到民政總署的通力合作，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/400

二〇一六年三月

**附錄 I**  
**(第 2.7(1)(d)段)**

下列指定舉辦非牟利活動機構在租用民政總署轄下社區會堂／社區中心的設施時，可獲豁免收費

1. 資助福利機構
2. 資助教育機構、津貼學校及非牟利學校
3. 立法會議員及區議員的辦事處
4. 根據《稅務條例》(第 112 章)第 88 條獲豁免繳稅的任何屬公共性質的慈善機構或慈善信託
5. 根據《社團條例》(第 151 章)註冊或根據《公司條例》(第 622 章)成立為法團的非牟利機構，而有關機構的會章或組織章程大綱須訂明當機構解散時，成員不會攤分其任何利潤或資產
6. 政府認可的當區委員會／組織，例如地區青少年活動委員會、各區撲滅罪行委員會、互助委員會、鄉事委員會、街坊福利會、業主立案法團、業主委員會等等

附錄 II

( 第 2.7(3)(a)段 )

違規記分制度

事項 編號	違規事項 ( 違反租用條款性質 )	嚴重 程度	所記 分數
1.	出席人數未達最低要求。	輕微	3
2.	遲到 15 分鐘或以上。		
3.	使用有關設施時輕微違規，例如：把粉末灑在地板上、沒有清理場地及把場地回復原狀等。		
4.	輕微行為不當，例如：造成滋擾，或未得民政處批准而懸掛橫額、張貼海報或標語，或在場地內進食。		
5.	放棄租用獲分配的時段而未能在活動舉行日期前最少 7/14*個工作天通知民政處。		
6.	更改活動的性質而未有在活動舉行日期前最少 7/14*個工作天提出申請。		
7.	未能出示租用有關設施的批准通知書。		
8.	未能依時交還場地。		
9.	出席人數超出場地可容納人數上限。	嚴重	5
10.	沒有在已獲豁免費用的收費活動結束後一個月內提交活動後的帳目報表。		
11.	沒有到場使用有關設施。		
12.	更改活動的性質而事前沒有取得民政處的批准。		
13.	令有關設施永久受損 ( 例如導致廣播系統、有硬件損壞而需更換 )。租用的團體 / 個人須繳付更換設備的費用。	非常嚴重	10 ( 或視乎情況 即時撤銷租用 設施的 批准 )
14.	嚴重行為不當及違規，例如：吸煙、煮食，或燃放爆竹煙花。		
15.	把獲分配的時段轉讓予另一團體 / 個人。		
16.	把原本聲稱不收費的活動改為收費活動。		

\*民政處人員可按當區的既定做法，酌情採納 7 或 14 個工作天