

民政事务局召开非政府机构社区发展论坛的安排 调查报告

2020年10月27日，投诉人向本署投诉民政事务局（「民政局」）。12月22日，投诉人提交补充资料。

投诉内容

2. 投诉人称，根据民政局的《社区发展政策声明》（「《政策声明》」），非政府机构社区发展论坛（「论坛」）每季召开，是业界代表与局方讨论社区发展议题的平台，藉以促进各持份者就社区发展的整体规划和资源管理、新服务的发展和方向、现有服务的改善、社区的关注和服务需求等议题作恒常交流和咨询。惟民政局过去5年只举办了3次论坛，没有按《政策声明》每季召开论坛，违反向业界所作的承诺。

3. 民政局指一直是按需要召开论坛，但该局没有公开按需要召开论坛的具体准则，亦没有就「需要」咨询及邀请事涉的论坛成员商讨。投诉人认为，该局按需要召开论坛的做法只属一厢情愿，投诉人及业界并不认同。

4. 此外，民政局在未有召开论坛的情况下便结束「邻舍层面社区发展计划」（「邻社层面计划」），并再次以「邻里互助计划」进行招标，后者只以新移民及少数族裔人士（「目标群组」）为主要服务对象，与业界的意见相违背。「邻里互助计划」列明「七对三」的混合比例（即非目标群组最多只可占项目受惠总人数的三成），民政局以非目标群组于过往服务的人次不超出三成为由，认为没有需要举行论坛，属倒果为因，混淆视听。业界过往多年已多次就「七对三」的混合比例表示反对及要求修订该比例，惟由于民政局没有按《政策声明》举行论坛，令业界没有机会及平台提出有关问题／建议。

5. 总括而言，投诉人不满民政局没有按《政策声明》每季召开论坛。

本署调查所得

民政局的回应

有关社区发展政策和服务

6. 民政局表示，推行社区发展服务的目的，在于动用社区资源，鼓励市民透过参与一系列活动和网络组织，彼此互动；并推动人们以自助和互助的模式解决社区问题，以及建立社会支援网络。政府于 2005 年拟备的《政策声明》，载述了政府在社区发展方面的政策和社区发展服务的整体发展方向。

7. 民政局负责监督社区发展政策的推行，而社会福利署（「社署」）和民政事务总署（「民政总署」）则负责现有社区发展服务日常资源和服务表现的管理。现时由社署负责监督的社区发展服务包括 13 间社区中心、17 个「邻舍层面计划」和一个「边缘社群支援计划」。由 2007 至 2008 年度起，民政总署亦负责管理「邻里互助计划」下的社区发展计划。

有关论坛

8. 民政局表示，政府重视与不同持份者的沟通，就社区发展的议题交换意见，亦会与各非政府机构透过不同的渠道保持联系，这些渠道包括举办论坛、非正式会面、小组会议及书信来往等。

9. 根据《政策声明》第 7.2 段，论坛是一个让服务营办者、社署、民政局和相关的关注团体／个人讨论关于社区发展议题的平台。民政局指出，论坛不是一个决策或咨询的法定组织。尽管如此，该局一直有透过此交流平台，就相关事宜收集相关非政府机构的意见。正如该局在 2004 年第一次召开论坛¹时，已经指出论坛不是一个咨询组织，而政府亦会按需要去邀请相关人士出席论坛，同时欢迎任何人士旁听。论坛的存在本身并不会限制或影响这些非政府机构以其他方式向政府表达意见。

¹ 民政局于 2004 年 12 月成立论坛。经过论坛的多次讨论并达成共识后，该局在 2005 年 6 月拟定《政策声明》。

10. 事实上，部分非政府机构曾于 2016 年第 18 次的论坛进行时，因为不满该局未有采纳他们就调整「邻里互助计划」服务对象的要求而中途集体离场，使会议无法继续进行。会议结束后，该局去信香港社会服务联会、各论坛成员和相关的非政府机构，详细解释有关社区发展的政策、服务和立场，以及新一轮「邻里互助计划」公开招标的时间表，同时指出该局会继续根据需要召开论坛。由上述事件可见，论坛并不是唯一或最有效的沟通方式。

11. 在日常施政及管理社区发展服务的事宜上，政府与各持份者、非政府机构以至市民大众均有保持紧密联系，以助密切了解及关心市民的需要，使政府的施政得以与时俱进。事实上，民政总署及社署与各个作为社区发展服务营办者的非政府机构有就不同的事宜保持日常的沟通。当这个紧密的沟通模式已成为日常施政的一部分时，各决策局／部门（包括民政局及民政总署）不时会收到来自非政府机构或其他持份者的来信，以表达意见或提出与政府代表会面的要求。政府内部现时有就回复公众来信订定清晰的指引和相关机制。由此可见，政府与各持份者或公众之间的沟通渠道从未间断，而各非政府机构亦随时可以按需要运用这些沟通方法表达意见或提出会面要求。

12. 过去，曾有立法会议员或非政府机构对论坛召开的日期向民政局表达关注。虽然《政策声明》第 7.3 段指论坛将会每季召开，然而政府一直都是按需要去召开论坛，该局过去亦曾在不同的场合向各非政府机构重申举行论坛的原则。虽然有部分非政府机构曾表示不同意该局召开论坛的准则，但该局已在过去十多年不同的回应中说明将会继续按需要召开论坛。因此，该局认为按实际需要去选择不同的沟通方式，而不单是透过举办论坛与有关非政府机构联系，是更有效及直接的做法。

13. 在 2015 至 2020 年间，民政局共举办了 3 次论坛，上一次的论坛于 2018 年 9 月底召开。该局会继续按需要召开论坛。

有关「邻舍层面计划」及「邻里互助计划」

14. 民政局指出，政府在 1970 年代推出「邻舍层面计划」，为一些没有提供足够或欠缺福利服务及社区设施的贫困和过渡性社区提供服务，以弥补当时初阶的社区福利服务的不足。因此，此

计划的主要服务范围为临时房屋区、寮屋区、水上寮屋、平房区等。自 1970 年代起，香港的公共房屋计划、社会福利服务、社区建设等设施整体上已经显著改善，所投放的资源与所覆盖的地区、对象与类别也大大提升。此外，「邻舍层面计划」原先所服务的过渡性社区亦已基本上被公共屋邨所取代，而社会福利服务也得到基本改善。因此，政府确认不必再提供新的「邻舍层面计划」。

15. 另外，因应「邻舍层面计划」的需求背景所发生的变化，政府根据 1997 年的《审计署署长第二十九号报告书》的观察所得，检讨相关服务的需要，并于 1997 年至 2001 年期间终止或缩减服务人口低于 3,000 名的「邻舍层面计划」。随着房屋及交通网络的发展，社区的组成、结构与需要跟着改变，公共政策的制定、与持份者的沟通方式和实施同样地也需与时俱进。在 2004 至 2010 年间均有「邻舍层面计划」结束。民政局表示，「邻舍层面计划」的终止或缩减并非代表服务的减缩，政府一直以来在投放资源改善社会福利方面都是不遗力的，而政府的社会福利服务亦不断提升（在 2021 至 2022 年度《政府财政预算案》中，政府经常开支的社会福利部分，是特区政府成立以来首次成为各政策组别的第一位，有关的预算为 1,056.9 亿元，占整体政府经常开支的 20.4%）。

16. 根据《政策声明》，当「邻舍层面计划」结束后，所得的资源会根据社区需要用以资助其他社区计划。这些计划（包括由民政总署管理的「邻里互助计划」）隶属民政局辖下「地区及社区关系」的政策纲领，并以社区发展为政策目标。自 2011 年起，政府没有结束「邻舍层面计划」，故亦没有资源因计划结束而需要作出调拨。现有的「邻舍层面计划」、社区中心和「边缘社群支援计划」，亦继续根据与社署签订的津贴及服务协议营办或营运，由社署负责监督及与服务单位作日常沟通。就上述服务而言，有关的非政府机构在现行机制下已经有有效的渠道与政府沟通。因此，民政局认为暂时没有需要以召开论坛的方式，就这些服务的事宜讨论或收集其他论坛成员的意见。

17. 「邻里互助计划」是民政总署由 2007 年至 2008 年度起，利用从 3 个已结束的「邻舍层面计划」所得的资源推出的计划，隶属民政局辖下「地区及社区关系」的政策纲领，并且能达致社区发展的政策目标。「邻里互助计划」辖下各项目主要以目标群组为服务对象。有关项目的服务营办者可同时向目标群组及非目标

群组提供服务，惟向非目标群组提供的服务最多可占项目受惠总人数的三成（即「七对三」的混合比例）。目标群组是民政局关注的对象群组。「邻里互助计划」可以使有限的资源集中于民政局关注的对象，其「七对三」的混合比例亦让服务机构灵活调配资源，服务最多三成非目标群组人士。

18. 除了社区发展服务外，社署一直透过不同的社会福利服务帮助市民，为弱势社群提供支援。民政局认为，政府提供的各项福利服务和社区发展服务应互相协调和避免重叠，以善用公共资源，服务亦应以多元化而非单一的方式推行，并按个别计划或项目的情况和需要采取合适的模式。因此，政府在继续资助现有以地区为本的方式营运的社区发展服务（包括 13 间社区中心及 17 个「邻舍层面计划」）之余，亦会继续将「邻里互助计划」下的资源集中于目标群组。

19. 资料显示，在 7 个 2018 年至 2019 年度批出的「邻里互助计划」的项目中，非目标群组的对象只占总服务人次的比例不足三成，反映现时并未有上调该比例的需要。经检视及考虑后，民政局认为于 2021 年 1 月底结束的上一轮的「邻里互助计划」运作大致畅顺，所采用的「七对三」混合比例、以新来港人士和少数族裔人士为目标群组的运作模式行之有效，并且能达致社区发展的政策目标。因此，该局决定沿用既有的安排推出新一轮的「邻里互助计划」。

民政局的整体评论

20. 民政局指出，在推出新一轮的「邻里互助计划」前，该局除了考虑到当时没有需要就计划的安排收集意见外，亦有审视其他相关因素（包括没有社区发展服务结束营办或新的资源需作调配等），继而达至无需要召开论坛的决定。

21. 民政局指其一向重视与不同持份者的沟通，透过不同的渠道与各非政府机构保持紧密的联系，这些渠道包括但不限于举办论坛，而论坛的召开与否亦不会限制或影响非政府机构以其他方式向政府表达意见。当各非政府机构认为有需要时，亦可以随时主动去信该局提出意见或要求与政府代表会面。该局会因应来信的内容作出回复。事实上，投诉人曾于 2016 年 5 月以书面提出意

见，该局在回函中解释有关社区发展的政策、服务和立场，以及就投诉人的意见作出详细回复。在 2018 年的论坛上，该局亦再次向各非政府机构解释新一轮「邻里互助计划」的安排。该局相信，投诉人已于该局的回信或 2018 年的论坛上得悉政府就「邻里互助计划」的资源及订定目标群组的相关考虑。

22. 民政局解释，《政策声明》是一份概括性的政策文件，载述了社区发展政策的整体发展方向。由于召开论坛的安排只属行政上的安排，按需要去召开论坛并不构成对社区发展政策的重大改变。此外，该局在过去十多年已在不同场合说明会继续按需要去召开论坛，该局相信各非政府机构对这安排并不会感到陌生。民政局对投诉人的不满表示理解，但认为调整相关的行政安排并不会违反《政策声明》就政策方向所订立的原则。该局当时基于上述考虑，认为并无显著需要修订《政策声明》或就召开论坛的准则而作出修订。

23. 《政策声明》发出后，政府一直有和社福界保持沟通。于第八及第九次的论坛上，政府曾邀请各非政府机构就《政策声明》检讨事宜²提出意见，惟没有非政府机构于会后提出意见或检讨的需要。虽然《政策声明》指出论坛会每季召开一次，考虑到当时（即 2010 年）的做法已调整为有需要时才召开论坛，基于社区发展政策没有显著的改动，而各非政府机构亦没有提出意见，政府当时经内部讨论后决定无需要修订《政策声明》。该局表示，欢迎非政府机构就《政策声明》提出意见。

24. 综合而言，民政局并不认同投诉人称业界没有机会或平台提出意见。

本署的评论

25. 如何决定「邻里互助计划」的服务对象及服务对象的比例，属民政局在政策上衡量社区需求及资源运用所作的判断，不属行政事宜，本署不会干预。本署的调查重点，在于投诉人指民政局未有按《政策声明》每季召开论坛。

² 《政策声明》第 8.1 段订明：《政策声明》将每 5 年检讨一次，或在咨询论坛的成员后按需要进行检讨。

26. 就其按需要召开论坛的立场，民政局的解释主要建基于以下各项：论坛不是一个决策或咨询的法定组织、政府一直是按需要召开论坛而非每季召开、该局过去十多年已多次向业界说明这安排而业界对这安排并不陌生、这安排并不构成对社区发展政策的重大改变、该局认为暂时没有需要以召开论坛的方式就现行社区发展服务的事宜讨论或收集论坛成员的意见、非政府机构与政府一向有透过其他渠道保持紧密的联系，以及论坛并不是唯一或最有效的沟通方式（上文第 9、10、11、12、16、20 及 21 段）。总括而言，该局认为按需要召开论坛并无不妥。

27. 民政局亦认为无需修订《政策声明》，原因是政府曾于 2010 年的两次论坛上邀请非政府机构就《政策声明》检讨事宜提出意见，但没有机构提出意见或检讨的需要，而当时论坛已调整为有需要时才召开，社区发展政策亦没有显著的改动（上文第 23 段）。现阶段，鉴于各非政府机构对现行按需要召开论坛的安排不会感到陌生，加上调整召开论坛的行政安排并不会违反《政策声明》就政策方向所订立的原则，民政局认为并无显著需要就召开论坛的准则修订《政策声明》（上文第 22 段）。

28. 本署认为，民政局的上述解说及立论基础不稳当，本署不能认同。

29. 首先，就业界与政府的沟通，《政策声明》第 7.2 段订明：论坛是一个让服务营办者、社署、民政局和相关的关注团体／个人讨论关于社区发展议题的平台；论坛促进就整体规划和资源管理、新服务的发展和方向、现有服务的改善、社区的关注和服务需求等议题作经常性交流和咨询。由此可见，论坛汇聚业界及政府相关部门，而讨论所涉范畴亦是多方面的，不限于某一层面或个别服务，是一个集思广益的平台，作用明显有别于个别团体／个人自行与个别政府部门就个别服务的日常运作事宜联络的沟通模式。

30. 再者，观乎十多年来，尽管非政府机构有其他渠道与政府沟通，业界及立法会仍多番要求民政局按《政策声明》每季召开论坛，这显示民政局认为其他沟通渠道已能满足沟通的需要，只是单方面的想法。民政局按需要召开论坛的安排确有可能只属一

厢情愿。至于民政局引用 2016 年第 18 次论坛中部分非政府机构中途集体离场一事，说明论坛并不是最有效的沟通方式（上文第 10 段），本署认为，论坛自成立以来多次召开，该局以单一事件来论断论坛的价值，属以偏概全，抹杀其整体价值，亦未有善用论坛的架构与非政府机构沟通及交换意见。事实上，在 2016 年的事件后，论坛仍有举行，而民政局从没有告诫业界中途集体离场事件会影响召开论坛的频次。

31. 就相关事实而言，根据民政局向本署提供的资料及该局 2005 年 6 月向立法会民政事务委员会提交的文件（CB(2)1997/04-05(01)号），《政策声明》的内容是经过数月在论坛的一连串讨论以及达至共识后所拟备的。由此可见，当中的内容（包括行政安排）属业界及政府讨论后所得出的结论，应得到各持份者的尊重。既然《政策声明》第 7.3 段订明论坛将每季召开，这显示当时双方均认为每季召开论坛是合适的。而当业界及政府双方同意该安排时，政府已清楚知悉论坛不是一个决策或咨询的法定组织，因此民政局现以此辩解作为不每季召开论坛的其中一个理由，等同单方面否定跟持份者达成的共识，做法令人费解。

32. 至于民政局指《政策声明》载述了社区发展政策的整体发展方向，而召开论坛的安排只属行政上的安排，按需要去召开论坛并不构成对社区发展政策的重大改变，本署并不否定召开论坛属行政上的安排。但业界期望政府按《政策声明》中承诺的所有安排（包括当中的行政安排）行事，实为合理不过，该局在考虑有关的行政安排时，不应漠视其在《政策声明》内的承诺及业界的合理期望。

33. 最后，就民政局指无需修订《政策声明》，本署认为，非政府机构没有就《政策声明》检讨事宜提出意见或检讨的需要，只能视为该些机构认为《政策声明》的内容无需修订，并非已认同政府对召开论坛的调整。以行政角度而言，纵使《政策声明》的目的在于列出政府就社区发展的政策和社区发展服务的整体发展，但《政策声明》由民政局发出，该局既然在《政策声明》内订明论坛将每季召开，便应按此行事；若该局认为论坛应按需要而非每季召开，便应修订《政策声明》，又或在《政策声明》加以补充说明。惟该局一方面认为无需按《政策声明》每季召开论坛，

一方面又认为无需就此修订《政策声明》，令实际运作跟《政策声明》存在重大落差，造成名不副实的状况。虽然业界对这安排可能并不陌生，但却令公众的合理期望落空。

总结

34. 基于上文第 25 至 33 段所言，申诉专员认为，投诉人对民政局的投诉成立。

建议

35. 申诉专员建议民政局检视现行召开论坛的安排以符合《政策声明》，或检视《政策声明》内有关召开论坛的内容并作适当修订或补充说明。

民政局就本署的评论及建议的回应

36. 民政局原则上接纳前段的建议。该局同意应更清晰地向相关团体解释沟通的模式以消除误解，并指出随着半世纪前引入「邻舍层面计划」时的社会环境已不复存在，社区服务亦已更趋多元化、细致化及更有针对性，该局也应更新其与非政府机构合作伙伴的沟通方式，包括采取多元化的方式，按服务与服务对象的性质为沟通安排的考虑之一。该局现正审视近年和未来数年的房屋及其他与人口分布相关的发展可能对推行「地区及社区关系」政策工作的影响，以考虑服务该如何调适，并会把政策阐述的修订一并纳入审视范围。

结语

37. 本署欣悉民政局接纳本署的建议，并会就落实有关建议另行与该局跟进。

申诉专员公署
2021年4月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

