

民政事務局召開非政府機構社區發展論壇的安排 調查報告

2020年10月27日，投訴人向本署投訴民政事務局（「**民政局**」）。12月22日，投訴人提交補充資料。

投訴內容

2. 投訴人稱，根據民政局的《社區發展政策聲明》（「《政策聲明》」），非政府機構社區發展論壇（「**論壇**」）每季召開，是業界代表與局方討論社區發展議題的平台，藉以促進各持份者就社區發展的整體規劃和資源管理、新服務的發展和方向、現有服務的改善、社區的關注和服務需求等議題作恒常交流和諮詢。惟**民政局**過去5年只舉辦了3次論壇，沒有按《政策聲明》每季召開論壇，違反向業界所作的承諾。

3. **民政局**指一直是按需要召開論壇，但該局沒有公開按需要召開論壇的具體準則，亦沒有就「需要」諮詢及邀請事涉的論壇成員商討。投訴人認為，該局按需要召開論壇的做法只屬一廂情願，投訴人及業界並不認同。

4. 此外，**民政局**在未有召開論壇的情況下便結束「鄰舍層面社區發展計劃」（「**鄰社層面計劃**」），並再次以「**鄰里互助計劃**」進行招標，後者只以新移民及少數族裔人士（「**目標群組**」）為主要服務對象，與業界的意見相違背。「**鄰里互助計劃**」列明「七對三」的混合比例（即非**目標群組**最多只可佔項目受惠總人數的三成），**民政局**以非**目標群組**於過往服務的人次不超出三成為由，認為沒有需要舉行論壇，屬倒果為因，混淆視聽。業界過往多年已多次就「七對三」的混合比例表示反對及要求修訂該比例，惟由於**民政局**沒有按《政策聲明》舉行論壇，令業界沒有機會及平台提出有關問題／建議。

5. 總括而言，投訴人不滿**民政局**沒有按《政策聲明》每季召開論壇。

本署調查所得

民政局的回應

有關社區發展政策和服務

6. 民政局表示，推行社區發展服務的目的，在於動用社區資源，鼓勵市民透過參與一系列活動和網絡組織，彼此互動；並推動人們以自助和互助的模式解決社區問題，以及建立社會支援網絡。政府於 2005 年擬備的《政策聲明》，載述了政府在社區發展方面的政策和社區發展服務的整體發展方向。

7. 民政局負責監督社區發展政策的推行，而社會福利署（「社署」）和民政事務總署（「民政總署」）則負責現有社區發展服務日常資源和服務表現的管理。現時由社署負責監督的社區發展服務包括 13 間社區中心、17 個「鄰舍層面計劃」和一個「邊緣社羣支援計劃」。由 2007 至 2008 年度起，民政總署亦負責管理「鄰里互助計劃」下的社區發展計劃。

有關論壇

8. 民政局表示，政府重視與不同持份者的溝通，就社區發展的議題交換意見，亦會與各非政府機構透過不同的渠道保持聯繫，這些渠道包括舉辦論壇、非正式會面、小組會議及書信來往等。

9. 根據《政策聲明》第 7.2 段，論壇是一個讓服務營辦者、社署、民政局和相關的關注團體／個人討論關於社區發展議題的平台。民政局指出，論壇不是一個決策或諮詢的法定組織。儘管如此，該局一直有透過此交流平台，就相關事宜收集相關非政府機構的意見。正如該局在 2004 年第一次召開論壇¹時，已經指出論壇不是一個諮詢組織，而政府亦會按需要去邀請相關人士出席論壇，同時歡迎任何人士旁聽。論壇的存在本身並不會限制或影響這些非政府機構以其他方式向政府表達意見。

¹ 民政局於 2004 年 12 月成立論壇。經過論壇的多次討論並達成共識後，該局在 2005 年 6 月擬定《政策聲明》。

10. 事實上，部分非政府機構曾於 2016 年第 18 次的論壇進行時，因為不滿該局未有採納他們就調整「鄰里互助計劃」服務對象的要求而中途集體離場，使會議無法繼續進行。會議結束後，該局去信香港社會服務聯會、各論壇成員和相關的非政府機構詳細解釋有關社區發展的政策、服務和立場，以及新一輪「鄰里互助計劃」公開招標的時間表，同時指出該局會繼續按需要召開論壇。由上述事件可見，論壇並不是唯一或最有效的溝通方式。

11. 在日常施政及管理社區發展服務的事宜上，政府與各持份者、非政府機構以至市民大眾均有保持緊密聯繫，以助密切了解及關心市民的需要，使政府的施政得以與時並進。事實上，民政總署及社署與各個作為社區發展服務營辦者的非政府機構有就不同的事宜保持日常的溝通。當這個緊密的溝通模式已成為日常施政的一部分時，各決策局／部門（包括民政局及民政總署）不時會收到來自非政府機構或其他持份者的來信，以表達意見或提出與政府代表會面的要求。政府內部現時有就回覆公眾來信訂定清晰的指引和相關機制。由此可見，政府與各持份者或公眾之間的溝通渠道從未間斷，而各非政府機構亦隨時可以按需要運用這些溝通方法表達意見或提出會面要求。

12. 過去，曾有立法會議員或非政府機構對論壇召開的日期向民政局表達關注。雖然《政策聲明》第 7.3 段指論壇將會每季召開，然而政府一直都是按需要去召開論壇，該局過去亦曾在不同的場合向各非政府機構重申舉行論壇的原則。雖然有部分非政府機構曾表示不同意該局召開論壇的準則，但該局已在過去十多年不同的回應中說明將會繼續按需要召開論壇。因此，該局認為按實際需要去選擇不同的溝通方式，而不單是透過舉辦論壇與有關非政府機構聯繫，是更有效及直接的做法。

13. 在 2015 至 2020 年間，民政局共舉辦了 3 次論壇，上一次的論壇於 2018 年 9 月底召開。該局會繼續按需要召開論壇。

有關「鄰舍層面計劃」及「鄰里互助計劃」

14. 民政局指出，政府在 1970 年代推出「鄰舍層面計劃」，為一些沒有提供足夠或欠缺福利服務及社區設施的貧困和過渡性社區提供服務，以彌補當時初階的社區福利服務的不足。因此，此

計劃的主要服務範圍為臨時房屋區、寮屋區、水上寮屋、平房區等。自 1970 年代起，香港的公共房屋計劃、社會福利服務、社區建設等設施整體上已經顯著改善，所投放的資源與所覆蓋的地區、對象與類別也大大提升。此外，「鄰舍層面計劃」原先所服務的過渡性社區亦已基本上被公共屋邨所取代，而社會福利服務也得到基本改善。因此，政府確認不必再提供新的「鄰舍層面計劃」。

15. 另外，因應「鄰舍層面計劃」的需求背景所發生的變化，政府根據 1997 年的《審計署署長第二十九號報告書》的觀察所得，檢討相關服務的需要，並於 1997 年至 2001 年期間終止或縮減服務人口低於 3,000 名的「鄰舍層面計劃」。隨着房屋及交通網絡的發展，社區的組成、結構與需要跟着改變，公共政策的制定、與持份者的溝通方式和實施同樣地也需與時並進。在 2004 至 2010 年間均有「鄰舍層面計劃」結束。民政局表示，「鄰舍層面計劃」的終止或縮減並非代表服務的減縮，政府一直以來在投放資源改善社會福利方面都是不遺力的，而政府的社會福利服務亦不斷提升（在 2021 至 2022 年度《政府財政預算案》中，政府經常開支的社會福利部分，是特區政府成立以來首次成為各政策組別的第一位，有關的預算為 1,056.9 億元，佔整體政府經常開支的 20.4%）。

16. 根據《政策聲明》，當「鄰舍層面計劃」結束後，所得的資源會根據社區需要用以資助其他社區計劃。這些計劃（包括由民政總署管理的「鄰里互助計劃」）隸屬民政局轄下「地區及社區關係」的政策綱領，並以社區發展為政策目標。自 2011 年起，政府沒有結束「鄰舍層面計劃」，故亦沒有資源因計劃結束而需要作出調撥。現有的「鄰舍層面計劃」、社區中心和「邊緣社羣支援計劃」，亦繼續根據與社署簽訂的津貼及服務協議營辦或營運，由社署負責監督及與服務單位作日常溝通。就上述服務而言，有關的非政府機構在現行機制下已經有有效的渠道與政府溝通。因此，民政局認為暫時沒有需要以召開論壇的方式，就這些服務的事宜討論或收集其他論壇成員的意見。

17. 「鄰里互助計劃」是民政總署由 2007 年至 2008 年度起，利用從 3 個已結束的「鄰舍層面計劃」所得的資源推出的計劃，隸屬民政局轄下「地區及社區關係」的政策綱領，並且能達致社區發展的政策目標。「鄰里互助計劃」轄下各項目主要以目標群組為服務對象。有關項目的服務營辦者可同時向目標群組及非目標

群組提供服務，惟向非目標群組提供的服務最多可佔項目受惠總人數的三成（即「七對三」的混合比例）。目標群組是民政局關注的對象群組。「鄰里互助計劃」可以使有限的資源集中於民政局關注的對象，其「七對三」的混合比例亦讓服務機構靈活調配資源，服務最多三成非目標群組人士。

18. 除了社區發展服務外，社署一直透過不同的社會福利服務幫助市民，為弱勢社群提供支援。民政局認為，政府提供的各項福利服務和社區發展服務應互相協調和避免重疊，以善用公共資源，服務亦應以多元化而非單一的方式推行，並按個別計劃或項目的情況和需要採取合適的模式。因此，政府在繼續資助現有以地區為本的方式營運的社區發展服務（包括 13 間社區中心及 17 個「鄰舍層面計劃」）之餘，亦會繼續將「鄰里互助計劃」下的資源集中於目標群組。

19. 資料顯示，在 7 個 2018 年至 2019 年度批出的「鄰里互助計劃」的項目中，非目標群組的對象只佔總服務人次的比例不足三成，反映現時並未有上調該比例的需要。經檢視及考慮後，民政局認為於 2021 年 1 月底結束的上一輪的「鄰里互助計劃」運作大致暢順，所採用的「七對三」混合比例、以新來港人士和少數族裔人士為目標群組的運作模式行之有效，並且能達致社區發展的政策目標。因此，該局決定沿用既有的安排推出新一輪的「鄰里互助計劃」。

民政局的整體評論

20. 民政局指出，在推出新一輪的「鄰里互助計劃」前，該局除了考慮到當時沒有需要就計劃的安排收集意見外，亦有審視其他相關因素（包括沒有社區發展服務結束營辦或新的資源需作調配等），繼而達至無需要召開論壇的決定。

21. 民政局指其一向重視與不同持份者的溝通，透過不同的渠道與各非政府機構保持緊密的聯繫，這些渠道包括但不限於舉辦論壇，而論壇的召開與否亦不會限制或影響非政府機構以其他方式向政府表達意見。當各非政府機構認為有需要時，亦可以隨時主動去信該局提出意見或要求與政府代表會面。該局會因應來信的內容作出回覆。事實上，投訴人曾於 2016 年 5 月以書面提出意

見，該局在回函中解釋有關社區發展的政策、服務和立場，以及就投訴人的意見作出詳細回覆。在 2018 年的論壇上，該局亦再次向各非政府機構解釋新一輪「鄰里互助計劃」的安排。該局相信，投訴人已於該局的回信或 2018 年的論壇上得悉政府就「鄰里互助計劃」的資源及訂定目標群組的相關考慮。

22. 民政局解釋，《政策聲明》是一份概括性的政策文件，載述了社區發展政策的整體發展方向。由於召開論壇的安排只屬行政上的安排，按需要去召開論壇並不構成對社區發展政策的重大改變。此外，該局在過去十多年已在不同場合說明會繼續按需要去召開論壇，該局相信各非政府機構對這安排並不會感到陌生。民政局對投訴人的不滿表示理解，但認為調整相關的行政安排並不會違反《政策聲明》就政策方向所訂立的原則。該局當時基於上述考慮，認為並無顯著需要修訂《政策聲明》或就召開論壇的準則而作出修訂。

23. 《政策聲明》發出後，政府一直有和社福界保持溝通。於第八及第九次的論壇上，政府曾邀請各非政府機構就《政策聲明》檢討事宜²提出意見，惟沒有非政府機構於會後提出意見或檢討的需要。雖然《政策聲明》指出論壇會每季召開一次，考慮到當時（即 2010 年）的做法已調整為有需要時才召開論壇，基於社區發展政策沒有顯著的改動，而各非政府機構亦沒有提出意見，政府當時經內部討論後決定無需要修訂《政策聲明》。該局表示，歡迎非政府機構就《政策聲明》提出意見。

24. 綜合而言，民政局並不認同投訴人稱業界沒有機會或平台提出意見。

本署的評論

25. 如何決定「鄰里互助計劃」的服務對象及服務對象的比例，屬民政局在政策上衡量社區需求及資源運用所作的判斷，不屬行政事宜，本署不會干預。本署的調查重點，在於投訴人指民政局未有按《政策聲明》每季召開論壇。

² 《政策聲明》第 8.1 段訂明：《政策聲明》將每 5 年檢討一次，或在諮詢論壇的成員後按需要進行檢討。

26. 就其按需要召開論壇的立場，民政局的解釋主要建基於以下各項：論壇不是一個決策或諮詢的法定組織、政府一直是按需要召開論壇而非每季召開、該局過去十多年已多次向業界說明這安排而業界對這安排並不陌生、這安排並不構成對社區發展政策的重大改變、該局認為暫時沒有需要以召開論壇的方式就現行社區發展服務的事宜討論或收集論壇成員的意見、非政府機構與政府一向有透過其他渠道保持緊密的聯繫，以及論壇並不是唯一或最有效的溝通方式（**上文第 9、10、11、12、16、20 及 21 段**）。總括而言，該局認為按需要召開論壇並無不妥。

27. 民政局亦認為無需修訂《政策聲明》，原因是政府曾於 2010 年的兩次論壇上邀請非政府機構就《政策聲明》檢討事宜提出意見，但沒有機構提出意見或檢討的需要，而當時論壇已調整為有需要時才召開，社區發展政策亦沒有顯著的改動（**上文第 23 段**）。現階段，鑑於各非政府機構對現行按需要召開論壇的安排不會感到陌生，加上調整召開論壇的行政安排並不會違反《政策聲明》就政策方向所訂立的原則，民政局認為並無顯著需要就召開論壇的準則修訂《政策聲明》（**上文第 22 段**）。

28. 本署認為，民政局的上述解說及立論基礎不穩當，本署不能認同。

29. 首先，就業界與政府的溝通，《政策聲明》第 7.2 段訂明：論壇是一個讓服務營辦者、社署、民政局和相關的關注團體／個人討論關於社區發展議題的平台；論壇促進就整體規劃和資源管理、新服務的發展和方向、現有服務的改善、社區的關注和服務需求等議題作經常性交流和諮詢。由此可見，論壇匯聚業界及政府相關部門，而討論所涉範疇亦是多方面的，不限於某一層面或個別服務，是一個集思廣益的平台，作用明顯有別於個別團體／個人自行與個別政府部門就個別服務的日常工作聯絡的溝通模式。

30. 再者，觀乎十多年來，儘管非政府機構有其他渠道與政府溝通，業界及立法會仍多番要求民政局按《政策聲明》每季召開論壇，這顯示民政局認為其他溝通渠道已能滿足溝通的需要，只是單方面的想法。民政局按需要召開論壇的安排確有可能只屬一

廂情願。至於民政局引用 2016 年第 18 次論壇中部分非政府機構中途集體離場一事，說明論壇並不是最有效的溝通方式（上文第 10 段），本署認為，論壇自成立以來多次召開，該局以單一事件來論斷論壇的價值，屬以偏概全，抹殺其整體價值，亦未有善用論壇的架構與非政府機構溝通及交換意見。事實上，在 2016 年的事件後，論壇仍有舉行，而民政局從沒有告誡業界中途集體離場事件會影響召開論壇的頻次。

31. 就相關事實而言，根據民政局向本署提供的資料及該局 2005 年 6 月向立法會民政事務委員會提交的文件（CB(2)1997/04-05(01)號），《政策聲明》的內容是經過數月在論壇的一連串討論以及達至共識後所擬備的。由此可見，當中的內容（包括行政安排）屬業界及政府討論後所得出的結論，應得到各持份者的尊重。既然《政策聲明》第 7.3 段訂明論壇將每季召開，這顯示當時雙方均認為每季召開論壇是合適的。而當業界及政府雙方同意該安排時，政府已清楚知悉論壇不是一個決策或諮詢的法定組織，因此民政局現以此辯解作為不每季召開論壇的其中一個理由，等同單方面否定跟持份者達成的共識，做法令人費解。

32. 至於民政局指《政策聲明》載述了社區發展政策的整體發展方向，而召開論壇的安排只屬行政上的安排，按需要去召開論壇並不構成對社區發展政策的重大改變，本署並不否定召開論壇屬行政上的安排。但業界期望政府按《政策聲明》中承諾的所有安排（包括當中的行政安排）行事，實為合理不過，該局在考慮有關的行政安排時，不應漠視其在《政策聲明》內的承諾及業界的合理期望。

33. 最後，就民政局指無需修訂《政策聲明》，本署認為，非政府機構沒有就《政策聲明》檢討事宜提出意見或檢討的需要，只能視為該些機構認為《政策聲明》的內容無需修訂，並非已認同政府對召開論壇的調整。以行政角度而言，縱使《政策聲明》的目的在於列出政府就社區發展的政策和社區發展服務的整體發展，但《政策聲明》由民政局發出，該局既然在《政策聲明》內訂明論壇將每季召開，便應按此行事；若該局認為論壇應按需要而非每季召開，便應修訂《政策聲明》，又或在《政策聲明》加以補充說明。惟該局一方面認為無需按《政策聲明》每季召開論壇，

一方面又認為無需就此修訂《政策聲明》，令實際運作跟《政策聲明》存在重大落差，造成名不副實的狀況。雖然業界對這安排可能並不陌生，但卻令公眾的合理期望落空。

總結

34. 基於上文第 25 至 33 段所言，申訴專員認為，投訴人對民政局的投訴**成立**。

建議

35. 申訴專員**建議**民政局檢視現行召開論壇的安排以符合《政策聲明》，或檢視《政策聲明》內有關召開論壇的內容並作適當修訂或補充說明。

民政局就本署的評論及建議的回應

36. 民政局原則上接納前段的建議。該局同意應更清晰地向相關團體解釋溝通的模式以消除誤解，並指出隨著半世紀前引入「鄰舍層面計劃」時的社會環境已不復存在，社區服務亦已更趨多元化、細緻化及更有針對性，該局也應更新其與非政府機構合作夥伴的溝通方式，包括採取多元化的方式，按服務與服務對象的性質為溝通安排的考慮之一。該局現正審視近年和未來數年的房屋及其他與人口分布相關的發展可能對推行「地區及社區關係」政策工作的影響，以考慮服務該如何調適，並會把政策闡述的修訂一併納入審視範圍。

結語

37. 本署欣悉民政局接納本署的建議，並會就落實有關建議另行與該局跟進。

申訴專員公署
2021 年 4 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

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

