

布政司署 — 衛生福利科

個案編號：OMB 1966/95

投訴布政司署衛生福利科 — 未有就興建基層健康護理中心及護養院一事進行充分諮詢

投訴人代表東九龍區一私人屋苑居民組成的關注小組投訴衛生福利科，指該科未有就在該屋苑附近興建基層健康護理中心及護養院一事，充分徵詢居民的意見，而且事前計劃不周，選址方面亦有不當。鑑於第二點投訴涉及政策事宜，不在申訴專員的職權管轄範圍內，故此只對第一點有關諮詢不足的投訴展開調查。

2. 居民不滿當局興建護理中心及護養院，主要是因為工程地點過於接近民居。他們認為工程會對環境、衛生、治安、交通，以至走火通道構成嚴重的不良影響。此外，他們亦不滿當局未有就工程計劃各項事宜，包括選址及擴大有關設施服務範疇等問題，徵詢他們的意見。

3. 這項工程計劃始於一九八三年，原為一項結合普通科門診診療所及鄰里社區中心的發展項目。及至一九九三年十月，工程計劃的規模有所擴大，除了普通科門診服務，還加設學生健康服務、皮膚病及經由性接觸傳染疾病（包括愛滋病）日間治療中心、綜合放射服務中心及老人護養院。衛生署曾於一九九五年三月把一份有關這項工程計劃的資料文件提交有關區議會的社會服務委員會討論。一九九五年七月，有關工程提升為工務工程計劃甲級工程。衛生福利科認為此事屬於地區事務，有可能會影響區內居民的生活、居住環境或福祉，而衛生署因為考慮到這點，所以已根據政府的有關政策及程序，適當地徵詢區議會的意見。不過，據投訴人所稱，居民要到一九九五年七月工程已提升為甲級工程時，始間接得知工程計劃的規模有所擴大。

4. 雖然衛生福利科認為工程不會對附近環境、衛生、治安、交通及走火通道構成任何不良影響，但本署認為擬建的分科診療所及護養院樓高11層，又那麼接近民居，最低限度在環境外觀上也會對居民造成影響，故此當局理應適當地徵詢他們的意見。

5. 在確定當局在此事上是否有進行足夠的諮詢時，本署曾考慮布政司署總務通告第2/95及8/95號有關政府在公開諮詢工作方面的政策和程序，以及下列各項準則：

- (a) 在策劃、制定、修訂(如有需要)及推行這項計劃之前，是否一直有充分諮詢受影響的個別人士及團體？
- (b) 諮詢方式是否適當？進行諮詢的時間是否恰當？
- (c) 是否一開始就讓受影響的人士清楚知道當局是如何作出最後決定？

6. 本署根據上述準則進行調查後，有如下所得：

- (a) 目前並沒有任何證據顯示當局曾就這項工程計劃進行廣泛及具體的諮詢。當局由一九八七年開始，主要是向有關區議會的社會服務委員會進行諮詢，但「諮詢」形式卻存有問題。這點可從下列幾項不足之處加以印證：
 - (i) 所謂進行「諮詢」，其實只是提供資料而已；
 - (ii) 當局從未就這項工程計劃發出任何詳盡的諮詢文件；
 - (iii) 自一九八七年以來，當局只曾連同其他多個工程項目，向有關區議會的社會服務委員會簡單匯報診療所建設工程的進展情況；及
 - (iv) 當局曾於一九九五年三月把一份有關診療所擴充成多用途健康服務大樓的文件提交該社會服務委員會討論，但該份文件只是簡短的資料文件，並不是詳盡的諮詢文件，而且也沒有提及擴充後的診療所的確實位置。
- (b) 衛生福利司認為，雖然一九九五年三月提交社會服務委員會省覽的文件屬資料文件，不過，衛生署當天已派出一名代表出席會議，以方便委員進行討論及回應委員發表的意見。派員出席會議、親身提交文件，以及回答委員提問等做法，其實已屬諮詢行動；及
- (c) 至於說衛生署所提交的文件雖屬資料文件，但該署實際上已諮詢區議會這點，本署必須重申，假如該署有意作出諮詢，便不應採取這樣隱晦的做法，也不應以資料文件形式提交。按照布政司署總務通告第8/95號有關進行公開諮詢的基本規定和指引，該份資料文件並未具備諮詢文件應有的內容，因為文件既沒有清楚說明有哪些方案可供考慮，亦

未有列出個別方案優劣之處，以及當局要就甚麼事項徵詢區議會的意見。再者，該份文件只是在一九九五年三月的社會服務委員會會議上提交。假如衛生福利司打算以這種方式進行諮詢，則這次諮詢行動無論在內容、形式及推行方法上，均亟需改善。如果衛生署沒有特別籲請社會服務委員會就在有關地點興建診療所及診療所服務範疇等事宜提供或表達意見，則即使該署曾派員出席社會服務委員會會議，並在會上提交文件及回答委員提問，亦不能證明該署有進行實質的諮詢工作。該委員會的會議紀錄並無片言隻字可以證明衛生署曾經作出上述籲請。

7. 這宗投訴的調查工作主要是審研當局除卻「諮詢」區議會外，是否有就這項工程計劃充分徵詢居民的意見。無疑，當局在選擇諮詢形式和對象時，須視乎有關事項的性質而作出抉擇。在這宗個案中，有關居民要到很後階段，在工程已提升為甲級工程後，始間接得知工程計劃的規模有所擴大，這種情況明顯反映出諮詢不足。

8. 申訴專員的看法是，上文所述的布政司署總務通告已清楚說明區議會在整個地方行政計劃中所擔演的重要角色，以及所承擔的職能。不過，這並不代表當局毋須再諮詢其他代表市民的組織，例如分區委員會、互助委員會、大廈業主法團等居民團體，甚至個別市民。當有關事項會對上述人士造成直接影響時，當局更應徵詢他們的意見。事實上，總務通告第8/95號訂明，部門應該因應諮詢事項的性質，靈活地採用不同的方法徵詢市民的意見。衛生福利科視這項工程計劃為地區性工程計劃，其實施和諮詢工作，均由衛生署負責。申訴專員認為，既然衛生福利科負責監督衛生署的工作，該科也應該對衛生署在地區層面所進行的諮詢工作負責。因此，申訴專員認為這宗指稱衛生福利科未有充分徵詢居民意見的投訴是成立的。

9. 有鑑於這宗投訴，申訴專員建議衛生福利科日後展開諮詢工作時，應考慮本署在《衡量行政是否公平的準繩》內臚列的準則，以衡量所進行的諮詢工作是否公平恰當，同時亦應參考布政司署發予各部門參閱的公開諮詢工作指引。本署亦已致函行政署長，要求他參考本署以往公布的同類投訴個案，檢討有關進行公開諮詢的指引。