

**有關土木工程拓展署延誤提供一份交通及運輸影響評估報告
及過度遮蓋報告內容的投訴
(本案與《公開資料守則》有關)**

調查報告

2019年3月24日，X先生向本署投訴土木工程拓展署(「土拓署」)。

投訴內容

2. 2019年1月17日，X先生發電郵至政府電話簿的查詢電郵地址，根據《公開資料守則》(「《守則》」)索取「連接堅尼地城與東大嶼都會的運輸基建技術性研究—初步交通及運輸影響評估報告」(「評估報告」)的副本。同月21日，這電郵轉介至土拓署處理；同月30日，土拓署發出認收電郵，告知X先生該署會在2月10日或之前通知他該署處理他的索取資料要求的最新進度。2月8及22日，土拓署再發電郵向X先生解釋該署必須檢視「評估報告」內容並按《守則》的規定把有關商業或敏感的資料遮蓋，才可向公眾發放該報告。就此，該署須徵詢並整合相關技術部門的意見，故需要較多時間處理他的索取資料要求。

3. 3月12日，土拓署函告X先生，表示已備妥「評估報告」的副本供他閱覽；當中部分內容已按《守則》第2.9段(「公務的管理和執行」)、2.12段(「不當地獲得利益或好處」)、2.13段(「研究、統計和分析」)及2.16段(「商務」)的規定被遮蓋。同月14日，X先生閱讀「評估報告」的副本，發現土拓署遮蓋了報告相當多的內容，包括報告內有關「交通預測」和「總結及建議」兩個部分的內容，以及有關預計交通流量的24個圖表。X先生認為，報告副本的內容被遮蓋後，已無參考價值可言。同月15日，X先生致函土拓署提出關注並要求該署覆檢其決定。與此同時，他向本署提出投訴。

4. X先生投訴土拓署：

- (1) 過度遮蓋供他閱覽的「評估報告」的內容，程度超出《守則》的規定，與該署的聲稱不符(上文第3段)。他並質疑該署所遮蓋的資料是否商業敏感資料；以及

- (2) 延誤處理他的索取資料要求。他認為，土拓署處理他的索取資料要求時，未有盡早回覆他，而是盡用《守則》所訂明作出回應的預定時間。

本署調查所得

5. 經審閱土拓署所提供的資料及解釋，包括「評估報告」全文及該署向 X 先生提供的版本(上文第 3 段及下文第 9 及 14 段)後，本署於 2019 年 9 月 23 日完成調查。結果如下。

《守則》及其「詮釋和應用指引」(「指引」)

6. 《守則》授權和規定公務員按慣例或因應要求提供資料，除非有《守則》第 2 部列載的拒絕理由。該些理由包括：
 - (1) 第 2.9(a)段：資料如披露會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害。
 - (2) 第 2.12 段：資料如披露可能會導致不當地獲得利益或好處。
 - (3) 第 2.13(a)段：如披露與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益。

根據「指引」第 2.13.2 段，《守則》第 2.13(a)段的條文認同，如與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料會造成誤解，部門可不予披露。不過，如附上註釋解釋資料的不足之處，部門或可決定發放這類資料。

- (4) 第 2.14(a)段：資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

- (5) 第 2.16 段：資料（包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料）如披露會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。
7. 就索取資料要求作出回應的預定時間，《守則》訂明：
- (1) 第 1.16 段：在可能範圍內，會在接獲書面要求後的 10 日內提供有關資料。如情況不許可，亦會在接獲要求的 10 日內給予申訴人初步答覆，而作出回應的預定時間則會是接獲要求起計的 21 日。
- (2) 第 1.18 段：只有在特殊情況下方可延至超過 21 日後才作出回應，但應向申請人解釋有關情況，而再延長的期限通常不得超過 30 日（即接獲有關要求後的 51 日內）。

「評估報告」及土拓署對 X 先生的索取資料要求的處理

8. 「評估報告」的內容涵蓋港島西目前的交通及運輸安排、交通模擬方法、為預測交通流量所採用的假設（例如收費水平假設、東大嶼都會的人口和就業情況及公路基建），以及評估結果和建議。「評估報告」超過 100 頁，分為六個部分，載有 48 個表格、42 個圖表和四份附件。

9. 就回應 X 先生的索取資料要求，土拓署向他提供了一份遮蓋了部分內容的「評估報告」（「報告遮蓋版本 I」）。「報告遮蓋版本 I」所載資料被大幅遮蓋，特別是有關交通流量預測的資料。

投訴點(1)：過度遮蓋「評估報告」內容

土拓署的解釋

10. 土拓署向本署解釋，在接獲 X 先生的索取資料要求（上文第 2 段）後，該署徵詢曾就「連接堅尼地城與東大嶼都會的運輸基建技術性研究」（「技術性研究」）提供資料的相關決策局／部門，包括發展局、運輸及房屋局、運輸署、路政署和規劃署的意見，以識別「評估報告」內須遮蓋的資料，以及應援引《守則》所列載的哪些理由作為依據。其間，土拓署提醒相關決策局／部門盡

量減少遮蓋幅度；而土拓署在整合「報告遮蓋版本 I」時，已審視該些決策局／部門所提議遮蓋的內容。因此，土拓署認為遮蓋「評估報告」內容的幅度，是所有相關決策局／部門（包括土拓署）的集體決定。

11. 土拓署又解釋，「評估報告」載有用以預測 2041 年的交通和運輸狀況的各種規劃數據、參數和假設，以及「技術性研究」的相關預測結果，屬陳舊、過時、與不完整或未完成的分析／研究有關，或在現時已不再適用的資料，例如收費水平假設、交通預測數據、《以 2011 年為基礎年期的全港人口及就業數據矩陣(更新版)》推算的全港人口、根據《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃願景與策略》在 2016 年公布的公路及鐵路網絡，以及東大嶼都會公營房屋的假設百分比。土拓署認為《守則》第 2.13(a)段（上文第 6(3)段）適用，而這亦是供 X 先生閱覽的「評估報告」部分內容被遮蓋的主要原因。

12. 除第 2.13(a)段外，土拓署認為《守則》第 2.9(a)段、2.12 段及 2.16 段亦適用。該署認為，披露某些規劃數據、參數及假設，例如：

- (1) 有關交椅洲的公路網絡及填海幅度的資料，可能會令政府與持份者（例如漁民）的談判及批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害（《守則》第 2.9(a)段，上文第 6(1)段）；
- (2) 有關收費水平假設及土地用途方案的資料，可能導致（有機會較其他人更早）管有資料而有意發展業務的交通營辦商或土地發展商就新路線或發展計劃規劃或尋找商機，或游說他人作投資時，不當地獲得利益或好處（《守則》第 2.12 段，上文第 6(2)段）；以及
- (3) 有關香港國際機場的航空交通／貨運的資料，可能會令以香港為基地的某航空公司的競爭條件或財政狀況受到傷害（《守則》第 2.16 段，上文第 6(5)段），理由是：大部分過境及轉機旅客和貨物轉運都是由該公司處理。如果取得「評估報告」中有關航空交通／貨運的資料，並將之與香港機場管理局（「機管局」）網站所提供的數據比較，便可能得出過境／轉機／轉運貨物的資料；而其他

航空公司或會認為該些資料有用及具價值，有助提升他們與該航空公司競爭的能力。

隨後發展

13. 在處理 X 先生的覆檢要求（上文第 3 段）期間，土拓署徵詢了發展局的法律諮詢部（工務）的意見。法律諮詢部（工務）指，假如提議遮蓋資料的部門能解釋披露資料可影響部門的談判、導致不當地獲得利益或好處，或令人產生誤解，則《守則》第 2.9(a) 段、2.12 段及 2.13(a) 段可作為遮蓋資料的依據。法律諮詢部（工務）並提醒土拓署，假如該署可在披露資料時按照「指引」第 2.13.2 段附上註釋解釋被遮蓋的資料的不足之處，從而釋除可能造成的誤解（上文第 6(3) 段），該署或可決定發放該些根據《守則》第 2.13(a) 段所遮蓋的資料。與此同時，土拓署請相關決策局／部門檢視「評估報告」被遮蓋的幅度，而後者確認無需作任何更改。

14. 雖然如此，考慮到法律諮詢部（工務）的意見，以及公眾對「評估報告」的內容愈趨關注，土拓署向相關決策局／部門提議再次檢視可否披露報告內先前被遮蓋的資料，並在披露時附上註釋解釋有關資料的不足之處，以釋除可能造成的誤解。經與相關決策局／部門討論後，土拓署草擬有關註釋供相關決策局／部門置評。2019 年 5 月 3 日（當時本署已展開調查），土拓署向 X 先生提供附上註釋的「評估報告」副本。除有關香港國際機場的航空交通／貨運的數據仍然被遮蓋（上文第 12(3) 段）外，所有其他先前被遮蓋的資料皆獲披露。

15. 5 月 5 日，X 先生發電郵要求土拓署解釋為何有關香港國際機場航空交通／貨運的數據仍然被遮蓋。同月 8 日，土拓署函覆 X 先生，解釋有關數據被視為商業敏感資料，而資料擁有人（即機管局）不同意披露該些資料。因此，土拓署援引《守則》第 2.16 段（上文第 6(5) 段）及 2.14(a) 段（上文第 6(4) 段）作為拒絕披露該些資料的理由。

本署的評論

16. 《守則》要求各政府部門應盡量披露政府所管有的資料，除非有《守則》第 2 部列載的拒絕理由（上文第 6 段）。

17. 土拓署主要依據《守則》第 2.13(a)段，遮蓋「評估報告」內屬陳舊、過時、與不完整或未完成的分析／研究有關，或在現時已不再適用的資料（上文第 11 段）。然而，「指引」第 2.13.2 段訂明，如能附上註釋解釋與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料有何不足，部門或可決定發放這類資料（上文第 6(3)段）。土拓署向 X 先生提供「報告遮蓋版本 I」時，並無這樣做；直至覆檢階段，該署才披露絕大部分先前被遮蓋的資料，並附上註釋（上文第 14 段）。本署認為，土拓署最初以《守則》第 2.13(a)段為依據，大幅遮蓋「評估報告」的內容，並不合理。

18. 至於土拓署最初依據《守則》第 2.9 段拒絕向 X 先生披露有關交椅洲附近的公路網絡及填海幅度的資料（上文第 12(1)段），本署留意到，東大嶼都會的初步概念（包括於交椅洲附近興建人工島，並以公路及鐵路系統連接對外交通）早於 2016 年 1 月已在大嶼山發展項目的公眾諮詢文件內一併提供。同年 7 月，有傳媒報道交椅洲附近的擬議填海幅度。此外，土拓署的辦事處擺放了一個模型，展示大嶼山的擬議發展，當中包括交椅洲的填海幅度，以供市民參觀。既然在 X 先生提出索取資料要求時，公眾已可查閱有關交椅洲附近的填海工程及在人工島建設公路的資料，本署不認為披露該等資料如何可能會令政府與持份者的談判，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害。本署知悉，土拓署其後已向 X 先生發放該些資料（上文第 14 段）。

19. 有關收費水平假設及土地用途方案，土拓署最初依據《守則》第 2.12 段拒絕披露有關資料（上文第 12(2)段）。該署憂慮管有該些資料而有意發展業務的交通營辦商或土地發展商會不當地獲得利益或好處。若在發放有關資料時附上註釋，這個憂慮便可以釋除。因此，本署認為土拓署最初把有關資料遮蓋的做法並不合理。本署知悉，土拓署其後已向 X 先生發放該些資料（上文第 14 段）。

20. 至於土拓署援引《守則》第 2.16 及／或 2.14(a)段的理由，拒絕披露有關香港國際機場的航空交通／貨運的數據（上文第 12(3)及 15 段），本署接納有關資料為商業敏感資料，並留意到資料是由第三者，即機管局提供，而機管局已拒絕該署披露有關資料（上文第 15 段）。就這宗個案而言，本署不認為披露有關資料有凌駕性的公眾利益，而這些公眾利益超過可能對上文第 12(3)段

提及的航空公司所造成的傷害或損害。因此，本署認為土拓署拒絕披露有關資料，並非無理。

21. 本署留意到，土拓署認為在「報告遮蓋版本 I」遮蓋多少內容是包括該署在內的所有相關決策局／部門的集體決定，而該署已提醒相關決策局／部門盡量減少遮蓋幅度。儘管如此，最終是否如相關決策局／部門所提議遮蓋「評估報告」的內容，是土拓署的決定。

22. 基於以上的分析，申訴專員認為投訴點(1)成立。

投訴點(2)：延誤處理 X 先生的索取資料要求

土拓署的解釋

23. 2019 年 1 月 21 日，土拓署接獲 X 先生的索取資料要求(上文第 2 段)。在同月 24 日至 2 月 8 日期間，該署徵詢及取得就「技術性研究」提供資料的相關決策局／部門的意見，以識別「評估報告」內須遮蓋的資料，以及應援引《守則》所列載的哪些理由作為依據(上文第 10 段)。

24. 在 2 月 8 日至 3 月 12 日期間，土拓署檢視遮蓋報告內容的提議，以整合「評估報告」的遮蓋版本。該署須審閱整份「評估報告」(包括內文、表格、圖表及附件)，以考慮「評估報告」須遮蓋的部分，及確保全面遮蓋同類資料。此外，該署必須仔細考慮每一項被提議遮蓋的資料，以及根據《守則》遮蓋或披露有關資料是否合理。

25. 土拓署認為，上述程序難免耗費時間和人手，亦需要與相關決策局／部門多番協調。其間，土拓署先後於 2019 年 1 月 30 日和 2 月 8 及 22 日向 X 先生發出暫覆，通知他該署處理其索取資料要求的進度(上文第 2 段)。3 月 12 日，即接獲 X 先生的索取資料要求 50 日後，土拓署給予 X 先生具體回覆(上文第 3 段)。

本署的評論

26. 本署留意到，土拓署處理 X 先生的索取資料要求，符合《守則》所訂明作出回應的預定時間(上文第 7 段)。經審閱土拓署處

理 X 先生的索取資料要求的時序及相關記錄，本署並無發現該署延誤處理。投訴點(2)不成立。

結論

27. 整體而言，申訴專員認為這宗投訴**部分成立**。

建議

28. 申訴專員建議土拓署從這宗個案汲取經驗，並加強員工在適當應用《守則》方面的培訓。

申訴專員公署
2019 年 9 月