

# 主动调查报告摘要

## 香港的公开资料制度

### 背景

根据《香港人权法案条例》（第 383 章）第八条中的第十六条，信息自由或公开数据是香港市民的一项基本权利，而该条文是参照《公民权利和政治权利国际公约》第十九条而制定的。《基本法》第三十九条亦订明，《公约》的有关条文适用于香港。

2. 然而，香港并没有专为信息自由或公开数据而设法例。政府于一九九五年开始推行的《公开数据守则》（「《守则》」）是仿照英国当时的行政守则而制定的，并无法律依据。《守则》规定，政府所有决策局及部门都必须向市民公开政府管有的数据，除非有《守则》中订明可拒绝披露的理由（「豁免规定」）。《守则》目前由政制及内地事务局（「政制局」）负责。

3. 尽管政制局近几年已努力改善《守则》的执行情况，本署所曾处理的投诉个案显示，有些局 / 部门尚未完全理解《守则》，亦未能适当地应用其条文。另一方面，不少国家和地区已有重大进展，以满足社会大众对政府开明问责的要求和期望。申诉专员因此决定展开这项主动调查，藉以：

- (1) 进一步在香港的公开数据制度及其标准和做法中，查找不足之处及问题；
- (2) 评估《守则》的成效，特别是对照其它国家和地区，探讨《守则》有否就公开数据提供足够的保障和惩处违规的规例；
- (3) 参考其它国家和地区的制度和执行情况，为香港的公开数据制度寻求改善方法。

### 本署调查所得

4. 本署发现香港的公开资料制度有以下不足之处。

### 一、没有法律支持

5. 据本署研究所得，已订立信息自由法例的国家和地区，他们的做法标志着其政府向公众保证其维持开明问责及高透明度的决心。信息自由法例的元素包括：执法权力、法例涵盖公营机构、披露数据（除非有某些特定理由）、主动披露、定期汇报信息自由的执行及遵从情况、信息自由的倡导、上诉的权利、审裁机构具约束力的决定，以及违规罚则。

6. 本署发现，上列的元素当中有些，在香港的纯行政制度下，根本上不存在，这包括审裁机构具约束力的决定及违规罚则，至于其它元素，亦有多项未获充分体现，例如涵盖公营机构、主动披露、定期汇报及信息自由的倡导等。

7. 虽然申诉专员获法例赋权，专责处理涉及《守则》的投诉，但他只能在完成调查 / 查讯后向所涉的局 / 部门提出劝谕性的建议，而不能作出真正具法定约束力的决定。

### 二、《守则》的涵盖范围狭窄

8. 《守则》涵盖极少数公营机构（只有两个），而所有其它公营机构则可自行选择是否采纳《守则》。即使这些公营机构决定采纳《守则》，他们仍不会被纳入《守则》正式涵盖的范围，因此亦不会受政制局监察。这些公营机构当中，不少是由公帑支付营运经费，并且负责执行重要的公共职能，因此他们理应接受公众监察。鉴于愈来愈多以往由政府履行的公共职能已改由公营机构负责，而每当有新的公共职能出现时，更倾向于设立新的公营机构而非由政府部门来负责，因此，本署认为，政府应严格把公营机构纳入规管公开政府资料的同一制度之下。

### 三、监察范围有限

9. 政制局监察各局 / 部门有否遵从《守则》的方法，是要求他们提交季度报告，列出有关遵从规定的统计数据。据《守则》规定，无论市民索取资料时有否引用《守则》，各局 / 部门都必须按照《守则》的精神处理。可是，上述统计数据却只包括使用《守

则》的特定表格或表明是按《守则》提出的索取资料要求。可想而知，政制局没有监察的索取资料要求为数必定相当多。政制局应参考其它国家和地区就「索取数据要求」所采纳的定义，以扩阔对各局 / 部门遵从《守则》方面的监察范围。

10. 此外，政制局并无就市民的投诉及查询进行系统性分析，以找出《守则》及其应用方面有否体制上的问题或不清晰之处。

#### **四、对豁免规定的认识不足，以致在应用时出错 / 有不一致之处**

11. 本署从投诉个案观察到，各局 / 部门仍未能完全掌握《守则》的精神和字面意义，往往只根据自行诠释来决定豁免规定是否适用。举例而言，各局 / 部门在决定应否基于公众利益而披露「第三者数据」方面的做法不一致，尤其是当他们要处理市民投诉他们没有就第三者的违法行为采取行动，或未能有效制止有关违法行为的时候。亦有一些局 / 部门在决定拒绝提供数据前未有征询那些第三者的意见。

12. 现时并无足够指引说明豁免规定在哪些情况下适用。政制局甚少主动提供意见，协助各局 / 部门诠释及引用《守则》，亦没有设立有效机制确保各局 / 部门以一致的方式引用豁免规定。

13. 保障私隐（个人资料）是各局 / 部门在拒绝发放数据时经常引用的另一项豁免规定。在香港，个人资料受法例保障，但《守则》的规定没有法例支持。结果，当考虑一些看来涉及个人数据的索取数据要求时，政府官员为免触犯法律，往往倾向过度谨慎而拒绝披露。在部分个案中，所涉的局 / 部门未有按照《守则》的规定衡量披露有关资料的公众利益，或尝试询问个人资料当事人是否同意披露，便拒绝了事涉的索取资料要求。大部分局 / 部门甚至不清楚市民所索取的是否属于「个人资料」，甚或在某些个案中是否真的须要考虑「保障个人资料」这回事。然而，政制局未有认真应付这些问题，更没有向各局 / 部门提供有助解决问题的意见。

14. 在香港，个人资料私隐专员是负责保障个人资料的主管当局，但他没有法定职能向各局 / 部门提供意见。政府当局应寻求方法和途径，让各局 / 部门在处理看来涉及个人数据的索取数据要求时，可征询权威专家的意见及有清晰的指引可循。

## 五、缺乏检讨

15. 政府当局自一九九五年采纳《守则》以来，从未作出任何全面检讨，只是偶然对相关的《指引》作出零碎和轻微的修订。

16. 有别于许多其它国家和地区的信息自由法例中的豁免规定，《守则》的豁免规定并没有订明有效期。此外，《守则》缺乏定期检讨各项豁免规定的常设机制，而其它国家和地区则经常检讨及更详细地订明豁免类别，藉以收窄豁免规定的适用范围和缩短其有效期，进一步提升公众索取数据的权利。

17. 本署认为，政制局作为负责推行《守则》的统领者，有必要因应社会转变和科技发展，以及市民投诉所反映的问题，主动就《守则》和《指引》定期进行全面检讨，务求确保《守则》和《指引》切合当前的需要、清晰明确和方便应用，兼且符合现代政府开明问责的标准。

18. 政制局目前并没有既定渠道可以就其涉及公开数据的工作征询其它专家或舆论领袖的意见。政府应考虑就公开数据设立一个独立的顾问机构，采纳类似澳洲的方式，这不但可为政制局的工作引入公众参与的元素，亦能推动政府定期检讨相关的政策及执行程序，以符合社会大众的期望。

## 六、主动披露及定期汇报不足

19. 在向公众发布信息的透明度及全面性方面，香港落后于其它国家和地区。政府当局根据香港现有的主动披露措施向市民例行提供的数据只属一般性质，并不包括行政守则、指引及训令，或其它关于对公众有影响的决定的文件。在其它国家和地区，当地的法例订明上述各类文件均必须主动披露。

20. 其它国家和地区的信息自由法例中不可或缺的一环，是规定政府和主管机构均须发表年度或季度报告，不仅须要提供统计数据，而且须要对索取资料要求的趋势及分项数字作出分析及评论，甚至包括主管机构的覆检决定和相关个案备忘。有些国家和地区（例如英国及澳洲），更会以「披露记录」的形式，公布公众曾要求政府机关提供甚么资料，以及有关机关的回复。

21. 香港没有上段所述的规定。政制局每季发出的新闻稿仅提供少量统计数据，而不会公布市民向各局 / 部门索取数据的种类、局 / 部门拒绝索取数据要求的理由，以及政制局及 / 或各局 / 部门因应申诉专员就相关投诉个案的调查结果而采取的补救措施。市民实难以凭借政制局所提供的资料了解《守则》和监察各局 / 部门遵从《守则》的情况。

## 七、宣传及公众教育不足

22. 政制局为《守则》建立了一个网页 ([www.access.gov.hk](http://www.access.gov.hk)), 供市民浏览。然而，网页所载数据甚少，并无向市民提供实际应用《守则》的数据及政府当局可豁免披露的情况，也没有清楚说明是否有任何途径让市民咨询相关事宜。反观其它国家和地区，例如英国的网页载有关于信息自由各个方面的指引，又引用个案实例来解释信息自由法例及豁免规定，并告知公众有哪些途径可咨询相关事宜；显然与香港的公开资料网页形成强烈对比。

23. 本署亦发现政制局虽然有推出政府宣传短片 / 声带，且不时在电台 / 电视台播出，但它们只提供最简单的信息；对于《守则》的基本原则，例如政府须公开透明，都一概没有介绍。

24. 由于政制局是政府的一个决策局，而在《守则》的使用上又是利益相关机构，难免令人质疑该局是否最适合负责推广及倡导公开资料的工作。

## 本署的建议

25. 鉴于以上所述，申诉专员建议政府考虑立法订明市民有索取数据的权利，涵盖范围包括各局 / 部门及所有公营机构所管有的数据，并设立具执法权力的独立机构监察公开资料的工作。

26. 在制定相关法律前，政府当局应该采取多项措施，包括：

- (1) 订定及落实一套分阶段计划，将《守则》的适用范围及政制局的监察权力扩大至包括所有公营机构；
- (2) 检讨当局对「索取数据要求」的定义，涵盖那些没有

引用《守则》的索取数据要求，以便全面监察各局 / 部门遵行《守则》的情况；

- (3) 向各局 / 部门提供更多关于如何诠释及引用《守则》的意见和支持，特别是《守则》内经常受市民质疑和投诉的豁免规定；
- (4) 拟定及提供不同系列的个案汇编，令各局 / 部门及市民更了解有关执行《守则》的某些课题和应用豁免规定的情况；
- (5) 寻求方法和途径，以便各局 / 部门在处理看来涉及个人数据的索取数据要求时，可以征询权威专家的意见及有清晰的指引可循；
- (6) 设立机制定期检讨《守则》，使之与时俱进，特别是当中的各项豁免规定，以确保其定义清晰及限制不会过多，并尽可能订明各项豁免的有效期；
- (7) 设立一个独立机构，就有关公开资料的事宜向政局局提供意见；
- (8) 向公众发放更多信息，并考虑编制「披露记录」，以便市民了解及监察各局 / 部门的表现；
- (9) 加强宣传，让市民知悉有哪些途径可咨询有关《守则》的事宜。

申诉专员公署  
二〇一四年三月