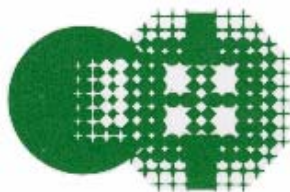


# 主动调查报告

## 香港的公开资料制度

二〇一四年三月



香港申诉专员公署

## 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

# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.8
调查过程	1.9 – 1.10
2 香港的公开资料制度	
行政制度与立法的比较	2.1 –
2.14	
涵盖的机构	2.15 – 2.29
3 《守则》的推行	
概览	3.1 – 3.2
意见、宣传及推广	3.3 – 3.15
监察遵循《守则》的情况	3.16 – 3.25
检讨	3.26 – 3.28
主动披露	3.29 – 3.38
汇报责任	3.39 – 3.48
4 豁免规定	
《守则》的豁免规定	4.1 – 4.18
5 监察责任	
监察责任	5.1 – 5.24
6 结论及建议	
结论	6.1 – 6.3
建议	6.4 – 6.5



附件

- 一 2010年有关政府推行《公开资料守则》的主动  
调查报告中提出的建议
- 二 《公开资料守则》第2部列明的豁免规定
- 三 其它国家和地区的信息自由制度的主要特点
- 四 已采纳《公开数据守则》或类似指引的公营机  
构名单
- 五 申诉专员处理的有关投诉个案

## 背景

《公民权利和政治权利国际公约》（「《公约》」）第十九条订明：人人有自由发表意见的权利，包括寻求、接受及传播消息的自由。但是，这种权利应受某些限制，以经法律规定，且为尊重他人权利或名誉，保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化所必要者为限。《香港人权法案条例》（第 383 章）第八条中的第十六条与《公约》第十九条非常相似。《基本法》第三十九条亦订明，《公约》适用于香港的有关规定继续有效，并通过香港的法律予以实施。

**1.2** 因此，信息自由或公开数据是香港市民的一项基本权利。

**1.3** 然而，香港并没有专为信息自由或公开数据而设的法例。政府于一九九五年开始推行的《公开数据守则》（「《守则》」），并无法律依据，目前由政制及内地事务局（「政制局」）负责《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》订明可拒绝公开资料的理由。《守则》是仿照英国当时的行政守则而制定的。

**1.4** 基本上，《守则》自一九九五年以来从未更新，亦没有作任何重大检讨。政府一直认为，《守则》已提供了有效的框架，让市民大众索取政府所管有的各种资料。

**1.5** 二〇一〇年，本署就政府如何推行《守则》进行主动调查。我们发现，政府当局在职员培训、内部发布信息及向公众宣传《守则》等方面都存在不足，不但未有对各局 / 部门的执行情况给予足够规管，在监察他们遵从有关规定方面亦相当松懈。本署在当时提出的多项改善建议，均获政府当局接纳（附件一）。

**1.6** 政制局自二〇〇七年开始负责监察公开资料的工作以来，显然已致力加强培训职员和宣传《守则》。然而，本署所处理的相关投诉个案显示，有些局 / 部门尚未完全理解《守则》，未有适当地应用其条文。再者，近年不少国家和地区在这方面已有重大进展，以满足社会大众对一个开明问责的政府所抱持的要求及期望。故

此，本署认为，现时应该就香港的公开数据制度进行全面检讨。

**1.7** 为此，申诉专员决定展开这项主动调查，藉此：

- (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。

**1.8** 鉴于妥善保存公共档案对公开数据非常重要，因此，本署亦就香港的公共档案管理制度这个相关课题进行了主动调查。该调查报告应视作这份报告的延续。

## 调查过程

**1.9** 本署的调查工作包括：

- (1) 就政制局在公开数据方面的政策及做法进行查讯；
- (2) 参考本署曾处理的相关投诉个案；
- (3) 查阅立法会文件、政府报告和官方网页上登载的相关资料；
- (4) 研究有关香港及其它国家和地区就这方面的政策及相关的参考文献；
- (5) 向其它国家和地区的相关主管机构查询他们在信息自由方面的制度和执行情况；
- (6) 考虑市民向本署提供的 39 份意见和数据，当中有部分内容同时涉及香港的公共档案管理和公开数据制度。

**1.10** 经考虑政府当局对本署调查结果的意见后，本署于二〇一四年三月十七日完成这份报告。

# 2

## 香港的公开资料制度

### 行政制度与立法的比较

#### 《守则》的行政性质

**2.1** 香港现时并无法例订明市民索取政府管有的资料的权利。

**2.2** 根据《守则》及其补充文件《诠释和应用指引》（「《指引》」）<sup>1</sup>的规定，各局／部门除非基于《守则》订明可拒绝提供数据的 16 项理由当中的一项或多项，否则须向市民发放他们索取的资料。这些理由或豁免规定载列于附件二。《守则》要求各局／部门尽可能在 10 天内响应索取数据的要求，而无论如何不应迟于接到要求后 51 天。《守则》没有就违规行为订立任何罚则。

**2.3** 《守则》订明，索取资料的人士若不满其要求被拒，可向有关局／部门要求覆检及／或向申诉专员投诉。各局／部门在二〇一〇年共接到 2,181 项索取资料要求，并在二〇一二一年增至 3,096 项；而申诉专员接到的相关投诉个案数目，亦由二〇一〇年的 45 宗增至二〇一三年的 80 宗。

**表 1：各局／部门接到索取数据要求的数目**

年份	索取资料要求
2010	2,181
2011	2,330
2012	3,096
2013 (1 月至 9 月)	3,353

资料来源：政制局

**表 2：申诉专员接到涉及《守则》的投诉个案数目**

<sup>1</sup> 《守则》和《指引》均可于「公开政府资料」网页（[www.access.gov.hk](http://www.access.gov.hk)）浏览。

年份	投诉个案
2010	45
2011	41
2012	49
2013	80

## 其它国家和地区的执行情况

**2.4** 本署研究了其它国家和地区的做法，包括英国、新西兰、澳洲、美国、中华人民共和国、联合国人权理事会及欧洲理事会。附件三列载上述国家和地区的信息自由制度的主要特点。

**2.5** 在大部分国家和地区，公众索取资料的权利受法例保障<sup>2</sup>。截至二〇一二年九月，共有 93 项全国性、180 项国家区域性及 3 项国际性的信息自由法例已通过。

**2.6** 信息自由法例的主要内容包括：执法权力、披露资料的推定<sup>3</sup>、主动披露、汇报责任<sup>4</sup>、信息自由的倡导、上诉的权利、负责审裁投诉的机构及其执行决定的权力，以及违规罚则。

**2.7** 下列五个国家均已通过信息自由的法例，当中有部分就违规行为订立罚则。有些国家更在二〇〇〇年代及二〇一〇年代推行全面改革，进一步放宽对公开资料的限制。

**2.8** 在英国，《信息自由法令》最初于二〇〇〇年制定，并于二〇〇五年生效<sup>5</sup>。司法部是负责执行《信息自由法令》的牵头部门<sup>6</sup>。

<sup>2</sup> 最早关于信息自由的法例于 1766 年在瑞典制定。多年后，芬兰（1953 年）、美国（1966 年）及挪威（1970 年）均制定相关法例。此后，大批国家相继立法保障信息自由，包括法国（1978 年）、荷兰（1978 年）、澳洲（1982 年）、新西兰（1982 年）、加拿大（1982 年）、哥伦比亚及丹麦（1985 年）、希腊（1986 年）、奥地利（1987 年）、意大利（1990 年）及英国（2000 年）。在 1992 年至 2006 年期间，27 个位于中欧和东欧地区的国家及前苏联亦制定了信息自由法例。截至 2010 年 2 月，亚太区内有 19 个国家已制定了信息自由法例，包括印度（2005 年）、中华人民共和国（2008 年）及印度尼西亚（2008 年）。

<sup>3</sup> 「披露资料的推定」是指除非基于特定理由不应披露数据，否则所有索取数据的要求一律须按照尽量披露的原则来处理。

<sup>4</sup> 「汇报责任」是指公共机关每隔一段订明期间，便须就执行及遵从信息自由规定的各个范畴作出汇报。

<sup>5</sup> 有关环境的索取资料要求另有《2004 年环境信息规例》（*Environmental Information Regulations 2004*）规管，而环境、食物及乡郊事务部则是该规例的牵头部门。

《信息自由法令》授权信息专员作出对政府机关具约束力的决定，假如政府机关没有遵从信息专员根据《信息自由法令》发出的指示，法院有权进行研讯。

**2.9 澳洲**首次于一九八二年制定《信息自由法令》。根据澳洲政府为提高透明度而进行的大规模改革，《2010年信息专员法令》（Information Commissioner Act 2010）及《2010年信息自由修订（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）于二〇一〇年十一月一日生效，放宽了当地的信息自由制度。任何人若没有按要求到信息专员席前应讯及回答关于遵从《信息自由法令》的提问，即属违法，可判处六个月监禁。

**2.10 新西兰**在一九八二年首次通过《官方数据法令》（Official Information Act），随后亦进行了全面改革，有关措施于二〇〇三年生效。司法部须协助公众索取资料及行使他们的权利。《官方资料法令》授权申诉专员作出具约束力的建议，而各政府机关须在21天内遵办。

**2.11 美国**的《信息自由法令》最先在一九六六年制定，并于一九六七年生效。司法部负责监察《信息自由法令》的落实及执行。《信息自由法令》规定对违法拒绝提供数据的公职人员施以纪律处分。经过二〇〇七年及二〇〇九年的改革，美国进一步制定了《2007年开明政府促进有效管治法令》（Openness Promotes Effectiveness in Our National Government Act 2007）及《2009年开明政府信息自由法令》（OPEN Freedom of Information Act 2009）。

**2.12 中华人民共和国**首项有关信息自由的法律，是国务院在二〇〇七年四月五日通过并于二〇〇八年五月一日开始实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》<sup>7</sup>。国务院办公厅负责推动、指导、协调、监督全国的政府信息公开工作。

---

<sup>6</sup> 在2011年11月之前，牵头部门为宪制事务部。

<sup>7</sup> 有关环境的信息披露由另一项法例实行监管。

## 本署观察所得

### 欠缺作具约束力建议之权力或罚则

**2.13** 信息自由法例标志着政府向市民大众保证其维持开明问责及高透明度的决心。在其它国家和地区，其信息自由法例为信息自由制度提供了正式的框架，订定供公营界别全面遵从的标准，同时赋予监察机构权力及责任，以便倡导、促进及执行公众索取数据的权利，并对违规者施加罚则。香港的公开资料制度既缺乏法例依据，亦不会对违规者作出任何惩罚。政制局现时虽负责监察《守则》的行政规定，但并无法定权力强制各局／部门遵照《守则》行事。申诉专员审研投诉个案后所作的裁定，对局／部门也没有法定约束力，他只能提出劝谕性的建议。如所涉的局／部门没有就他的建议充分采取行动，专员可以采取的最严厉措施只是根据《申诉专员条例》（第 397 章）向行政长官呈交报告，致使有关报告提交立法会省览。换言之，申诉专员的建议并非真正具法定约束力的决定，各局／部门无须严格遵从。以上这些论点将于随后各章中进一步阐述。

### 没有理由自满

**2.14** 政制局表示，政府在现时有关公开资料的行政制度下的表现，与已制定信息自由法例的国家和地区比较，按能全部或部分满足市民索取数据的要求之比率计算（自一九九五年三月实施《守则》至二〇一三年九月底约 18 年间，接到共 35,131 项索取资料要求，当中有 97.6% 即 34,305 项获提供全部或部分数据），成绩纵使不算较优，亦堪称不相伯仲。但本署则认为，政制局不应因此而感到自满。事实上，香港市民的索取资料要求若按人均计算，与其它国家和地区相比其实数量甚少（表 3），个中原因可能是：

- (1) 政制局没有充分推广及教育市民有关公众索取资料的权利（第 3.6-3.15 段）；
- (2) 政制局所提供的索取数据要求数目，只计算市民使用特定的索取数据表格或引用《守则》而作出的要求，并没有包括所有其它索取数据要求（第 3.17 段）；
- (3) 《守则》的适用范围狭窄，只涵盖各局／部门及两个公营机构，而其余数百个由公帑支付营运经费及在不同范

畴执行公共职能的公营机构，均无须遵从《守则》（第 2.15 段）。

表 3：二〇一二年索取数据要求的人均比较数字

	人口	日期	2012 年接到的索取资料要求数目*	人均索取资料要求数目
香港	7,177,900	2012 年年底	3,096	0.0004
英国	63,705,000	2012 年 7 月 1 日	110,202	0.0017
美国	315,085,365	2012 年年底	651,254	0.0021
澳洲	22,680,000	2012 年年底	24,944#	0.0011

\* 所列数目都是有关国家和地区的官方数据。不同国家和地区对计算索取资料要求的定义或有差别。

# 澳洲的信息自由统计数据以二〇一二年四月一日至二〇一三年三月三十一日期间计算，其它国家和地区则以历年计算。

## 涵盖的机构

### 《守则》的适用范围

**2.15** 《守则》适用于所有局 / 部门，但只涵盖两个公营机构，即廉政公署及香港金融管理局，而其余数百个公营机构均无须遵从《守则》。尽管这些公营机构由公帑支付营运经费，执行医疗、教育、交通等多个范畴的公共职能，并且可能对市民的福祉以至香港的社会经济发展有重大影响，但《守则》没有规定这些机构须向市民提供所管有的数据。

### 自愿采纳《守则》

**2.16** 政府有鼓励公营机构自愿采纳《守则》或类似的指引。截至二〇一三年十二月一日，有 22 个公营机构已自愿采纳《守则》，并对其作出若干修订以切合个别机构本身的情况（附件四）。

**2.17** 现时并无任何标准规定或程序，监管公营机构如何应用《守则》的条文。政制局仅要求各局 / 部门与属于各自范畴内的公营机构分享关于执行《守则》的信息，包括「常见问题」及可资参考的个案。



**2.18** 即使有部分公营机构已自愿采纳《守则》，他们并没有责任向政府作出汇报，无须定期提交关于应用《守则》的报告。政局及相关的局 / 部门并没有就市民对公营机构所作出涉及公开资料的投诉备存统计数字。

## 其它国家和地区的执行情况

**2.19** 联合国人权理事会规定，信息自由的法例及法规必须适用于国家行政、立法及司法机关，以及其它执行公职的全国、区域或地区各级公营或政府机构。有关法例在若干情况下亦应适用于半政府组织及执行公职的机构。

**2.20** 英国的《信息自由法令》涵盖约十万个公共机关，包括中央及地方政府、国会、韦尔斯国民议会、武装部队、警队、医院、医生及牙医、学校、大学、公立博物馆、公营公司及执行公职的指定组织。

**2.21** 新西兰的信息自由法例涵盖中央政府各部、各政府机关 / 部门、医院、大学、学校、保安情报局，以及国有企业（例如新西兰邮政、新西兰铁路等）。

**2.22** 在澳洲，《信息自由法令》涵盖联邦政府所有的「部、部门及公共机构」。

**2.23** 美国的《信息自由法令》涵盖总统的行政办公室、各行政部门、军事部门、政府企业、政府控制的企业、独立监管机构及政府行政机关内的其它单位。法院经常要就个别机构是否须遵从《信息自由法令》作出裁定。

**2.24** 美国政府于二〇一三年二月二十二日公布一项新计划，进一步放宽公开资料，规定由公帑资助的研究项目在报告发表后一年，便须公开有关资料让公众免费索取。这项计划进一步扩大了美国公开资料政策的适用范围。

**2.25** 中华人民共和国的信息自由法例涵盖所有政府机关、行使行政权力及提供公共服务的机构，以及公营企业和事业单位。《政府信息公开条例》第 37 条订明，该条例适用于教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企业及事业单位在提供公共服务中涉及的信息。

本署观察所得

**2.26** 与其它国家和地区相比，香港的《守则》仅适用于极少数公营机构（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》。即使那些公营机构决定采纳《守则》，他们仍不属于《守则》正式涵盖的范围，亦不受政制局监察（第 2.17-2.18 段）。

**2.27** 《守则》的适用范围如此狭窄，在协助市民大众索取与公营机构运作有关的资料方面，效力十分有限。可是公营机构大多与社会民生息息相关，实应接受公众监督。

**2.28** 近年的趋势显示，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。为了确保公众可以索取公营机构所管有的数据，政府应严格把所有公营机构都纳入规管公开政府资料的同一制度之下。

**2.29** 由于申诉专员获法例赋权，专责处理涉及《守则》的投诉，因此，所有如此纳入《守则》适用范围的公营机构亦均须纳入专员调查涉及《守则》的投诉的特定权责范围<sup>8</sup>内。

---

<sup>8</sup> 目前在其特定权责范围内有四个公营机构：廉政公署、香港辅助警察队、香港警队及公务员叙用委员会秘书处。

# 3

## 《守则》的推行

### 概览

**3.1** 政制局负责监察政府各局 / 部门推行《守则》的情况。据该局表示，其目前在这方面的的工作是：

- (1) 就推行《守则》向各局 / 部门提出意见；
- (2) 宣传及推广《守则》；
- (3) 加强各局 / 部门对《守则》的认识，并促使他们遵从《守则》；
- (4) 整理有关《守则》的统计数字及其它数据；
- (5) 监察《守则》的整体遵行情况。

**3.2** 政制局规定每个局 / 部门必须委派一名公开数据主任，负责处理《守则》在有关局 / 部门施行的事宜。

### 提供意见、宣传及推广

#### 政制局的工作

**3.3** 根据二〇一〇年至二〇一二年的记录，政制局有就诠释《守则》的豁免规定及其它相关事宜向各局 / 部门提供意见（表 4），而这些意见主要是就局 / 部门的查询的口头答复。政制局亦有在政府内联网登载「常见问题」和个案实例，供各局 / 部门参考，但不会公开予市民查阅。

**表 4：政制局向各局 / 部门提供的意见**

内容	2010 年	2011 年	2012 年
对豁免规定的诠释	54	55	37
程序	47	45	37
收费	16	16	9
第三者资料	8	8	10
合计	125	124	93

**3.4** 政制局亦有以通告的形式，向各局 / 部门提供有关《守则》的一般意见，并间或更新关于《守则》的总务通告，提示各局 / 部门每年须向各有关职员再传阅一次。该通告最近的一次更新是在二〇一〇年五月十二日，目的是点出《守则》的重要部分。该局亦偶尔就《指引》作局部检讨，以涵盖新的情况及相应改变。该局上一次更新《指引》是在二〇一二年十月，主要是因应申诉专员的建议，指示各局 / 部门按科技的演进以不同方式提供数据。至于供各局 / 部门参考的个案实例，政制局曾于二〇一〇年及二〇一三年两度更新。

**3.5** 政制局在政府内部推动《守则》执行的工作，包括不时为各局 / 部门的公开资料主任及其它人员举办工作坊，互相交流经验，以及为新委任的公开数据主任举办简介会。自二〇一〇年开始，当局更规定各局 / 部门必须为职员提供内部培训课程，藉此加强职员培训。在二〇一〇年至二〇一二年期间，64 个局 / 部门合共为五万多名职员安排了 2,758 项课程。

**3.6** 在面向公众方面，政制局专门为《守则》建立了一个网页 ([www.access.gov.hk](http://www.access.gov.hk))，登载《守则》和《指引》的条文及自愿采纳《守则》的公营机构一览表，以及联系该局宣传推广的连结。然而，该网页并无向市民提供实际应用《守则》的数据，或以个案说明《守则》的推行及政府当局可豁免公开资料的情况，亦没有显示市民提出索取数据要求的程序和途径，以及是否有投诉机制。政制局在网页提供了电邮及传真号码，让浏览者提出意见或建议<sup>9</sup>，但所采用的方式或所表达的信息，不足以让人明白市民是否可以透过上述途径向政制局查询如何应用《守则》提出索取数据要求。

**3.7** 自二〇一三年一月以来，在电台及电视播放政府宣传声带 / 短片的次数大幅上升（表 5）。电视宣传短片方面，在二〇一〇年及二〇一二年分别播出了 2,714 及 1,942 次，而单在二〇一三年首

<sup>9</sup> 网页在 2014 年 2 月 28 日所显示的信息为：「欢迎浏览香港特别行政区公开政府资料网页。如果你对本网页有任何意见，请电邮 [access@cmab.gov.hk](mailto:access@cmab.gov.hk) 或传真(852)2523 0565。」

四个月已有 1,024 次。至于电台宣传声带，在二〇一〇年及二〇一二年分别播出了 1,259 及 819 次，而单在二〇一三年首四个月亦已有 722 次。

**表 5：在电视及电台播放有关《守则》的宣传短片 / 声带**

期间	月数	在电视播出的次数	在电台播出的次数
2009 年 (9 月 18 日至 12 月 31 日)	3.5	1,075	421
2010 年	12	2,714	1,259
2011 年	12	2,167	929
2012 年	12	1,942	819
2013 年 (1 月 1 日至 4 月 28 日)	4	1,024	722
合计		8,922	4,150

**3.8** 然而，政制局所推出的政府宣传短片 / 声带，一直以来都只是提供最简单的数据。《守则》已推行了 18 年，但该些宣传短片 / 声带仍然只是告诉市民可根据《守则》向各局 / 部门索取基本数据，例如康乐及文化事务署所举办各项公众活动的资料。对于《守则》的基本原则，例如政府须公开透明，则没有说明。换言之，政府甚少教育市民有关索取资料的权利。

### 其它国家和地区的执行情况

**3.9** 在其它国家和地区，负责监察信息自由的机构提供全面的指引，向公众和政府机关及公营机构说明豁免公开资料的适用范围及有关某些备受关注课题的事宜，并在网页登载所有指引的概要，以供查阅。以英国为例，信息专员公署同时是当地倡导信息自由的独立机构。该署的网页载有关于信息自由各方面的指引的完整索引，方便公营机构和公众参阅。此外，该署会就法例的应用及诠释积极向机构提供意见，并公开其所发出的「决定通知」，以向公众说明对《信息自由法令》的理念与诠释。该署亦会公布个案实例，以及就某些个案给予豁免公开数据方面的意见。

**3.10** 在新西兰，申诉专员亦兼任类似的信息自由倡导者角色，有别于传统的申诉专员（例如香港的申诉专员），主要是调查行政失当的个案并提出改善建议 / 补救措施。

## 本署观察所得

**3.11** 本署留意到，政制局已采取若干措施，以促使各局／部门在执行《守则》及豁免公开数据方面，采取一致的做法。然而，本署从曾经处理的投诉个案所见（附件五所载的实例），各局／部门仍未能完全掌握《守则》的精神和字面意义。再者，该局并没有将这些提供给各局／部门的数据公开予市民大众（作为《守则》的使用者）查阅。政制局应考虑拟定及提供一系列不同个案，向各局／部门及公众解释有关执行《守则》的问题及可豁免公开资料的情况。

**3.12** 据本署观察所得，政制局只是偶然对《指引》作出零碎及轻微的修订。该局是负责推行《守则》的统领者，应该主动就《守则》和《指引》定期进行全面检讨，务求符合现代政府开明问责的标准。

**3.13** 政制局亦应继续提高职员培训课程的质素。在这方面，该局应考虑向职员提供其它国家和地区在贯彻执行信息自由法律方面的最新信息和最佳处理方法，扩阔他们的视野。

**3.14** 政制局近几年来致力加强宣传及推广活动。然而，《守则》的目的是提高政府的公开性和透明度，加深市民对政府运作和政策的认识，并且让市民有较多参与，因此，政制局应大幅增加向市民提供有关《守则》及其适用范围的数据，有关数据亦应更广泛和更具实质内容，而不应只限于在宣传广播发放简单信息。另外，政制局应在网页及其它宣传数据中表明，公众可以向该局咨询有关使用《守则》的事宜。

**3.15** 此外，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，故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。政府实应考虑设立一个独立的专责机构，藉此推广《守则》，倡导市民索取数据的权利，以及监察《守则》的执行情况。

## 监察遵从《守则》的情况

### 政制局的做法

**3.16** 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。季度报告包括收到索取资料要求的数目、处理结果，以及有关局／部门拒绝要求时引用的豁免规定。政制局亦会要求个别局／部门提供某些投诉个案

的详情，以确保他们已采取适当的跟进行动。

**3.17** 据《守则》规定，无论市民索取资料时有否引用《守则》，局／部门都必须按照《守则》的精神处理。可是，各局／部门及政制局备存的统计数据，却只包括使用《守则》特定表格或表明是按《守则》提出的索取资料要求；至于那些没有提到《守则》的索取数据要求，则不包括在内。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。此外，政制局并无对有关投诉及查询作有系统的分析，故难以察觉《守则》及其应用有否存在体制上的问题或不清晰之处。政制局亦没有定期进行审核或统计调查，以评估及监察各局／部门执行《守则》的情况。

### 其它国家和地区的执行情况

**3.18** 相比下，其它国家和地区都有清楚界定何谓「索取资料要求」以便监察。

**3.19** 在**英国**，《信息自由法令》订明，任何根据法令向公营机关索取资料的信函或电邮，均会被视为索取资料要求。要求的形式可以是一条问题，而且并不一定是为了索取特定数据。申请人在提出要求时，无须提及或引用法令。所有机关都获发清晰的指引，以便识别须监察的索取数据要求。

**3.20** 在**澳洲**，根据《信息自由法令》，索取资料要求必须以书面提出。

**3.21** 在一些国家和地区，有关信息自由的法例并且列明对处理索取数据要求的监察范围。

**3.22** **英国**的《信息自由法令》订明，负责监察实施该法令的司法部每年须发表有关英国政府推行及落实法令的统计数据，包括每个机关收到的索取数据要求，以及引用豁免规定的分项数字。这些统计数据都十分详细，方便公众了解法令的整体情况。

**3.23** 在**美国**，有关《信息自由法令》的政府网页会按不同机关的各个方面，以互动方式提供详细的分项统计数字。网页设计以方便浏览为原则，让他们能够容易查阅每个机关在处理索取数据要求、

豁免规定、处理上诉、处理时间、豁免费用、执行情况、处理积压个案和咨询等方面的表现。

## 本署观察所得

**3.24** 本署认为，政制局就监察《守则》的执行情况对「索取数据要求」的定义过于狭窄（第 2.14(2) 及 3.17 段）。该局应参考其它国家和地区所采纳的定义。

**3.25** 政制局同时应定期分析市民的投诉（包括向申诉专员提出的相关投诉）及查询，以找出《守则》及其执行方面有否体制上的问题或不清晰之处，和采取所需要纠正或改善措施。此外，该局亦应尽量公开个别局／部门处理索取数据要求的详情，以便公众监察他们的表现。

## 检讨

### 缺乏检讨

**3.26** 《守则》自一九九五年推行以来，从未进行过全面检讨，有些方面或已无法配合社会转变，亦不能再满足公众的期望和与科技发展并进。

**3.27** 附件五中的个案一说明各局／部门在处理索取数据要求时，显得墨守成规和不合时宜。

## 本署观察所得

**3.28** 信息自由的一项基本原则，是公众在索取数据方面的限制和不便应该愈少愈好。而有些局／部门却只从表面看《守则》及其条文，而不理会《守则》的原意是要求他们尽量向公众提供数据，以致市民的索取数据要求遭到拒绝或阻碍。故此，政府确有必要因应社会和科技的转变，定期检讨《守则》和《指引》，特别是在处理市民的投诉方面，确保《守则》和《指引》切合目前的需要，而且清晰明确和方便应用。

## 主动披露

**3.29** 主动披露是指市民大众未有提出特定要求而政府当局自动



提供资料。在我们所研究的国家和地区中，主动披露是信息自由法例中不可或缺的重要制度，当中包括「例行披露」及「披露记录」两个主要部分。

## 例行披露

### 香港的执行情况

**3.30** 在香港，所有局 / 部门均须在合适的平台发布及 / 或公开下列资料，供市民大众查阅：

- (1) 其组织架构的详情；
- (2) 所提供服务的数据库；
- (3) 其服务表现承诺及履行各项承诺的情况；
- (4) 按类别划分的部门记录一览表；
- (5) 已发布或以其它方式提供的免费或须付费的数据一览表；
- (6) 查阅非例行发布的数据的程序及收费。

**3.31** 每当首次推出新服务或更改某项公共服务时，负责的部门必须发布足够的数据库，说明新服务的性质或服务有何改变，以及哪些人会受到影响。

**3.32** 各局 / 部门目前主动披露的资料只属一般性质，他们不一定要公开行政守则、指引及训令，或其它关于对公众有影响的决定的文件。有些局 / 部门会披露这类数据库，但大部分都不会披露（附件五中的个案五可作为实例）。

### 其它国家和地区的执行情况

**3.33** 在英国<sup>10</sup>、新西兰<sup>11</sup>、澳洲<sup>12</sup>、美国<sup>13</sup>及中华人民共和国<sup>14</sup>，主

---

<sup>10</sup> 英国的《信息自由法令》规定每个机关必须订立一套公布计划模式，作为其日常业务活动的一部分，供信息专员公署审批。订立公布计划即表示机关承诺会列明、主动公布、覆检及定期更新所管有的数据库，并会列明发放资料所收取的费用。机关公布的数据库包括机关本身的一般数据库、地址及联络方法、宪制及法律管治、财政数据库及策略表

动披露的规定已载于当地的信息自由法例之内，主动披露数据的范围很广泛，包括：

- (1) 所提供数据的种类；
- (2) 有关履行职能及职责的书面规程；
- (3) 就行政个案进行审裁时的最终意见及命令；

---

现数据、政策建议及决定、现行有关履行职能及职责的书面规程，以及意见和指引。

<sup>11</sup> 在**新西兰**，《官方资料法令》规定司法部出版一份刊物，当中须载有关于每个机构的特定数据，包括所有实务守则的描述，以及包括政策、原则、规定或指引的类似文件，而就某个人或团体所作的决定或建议是根据这些政策、原则、规定或指引作出的。该份刊物的内容须至少每两年更新一次，并包括下列数据：

- (1) 对机构的组织架构、职能及职责的描述，包括有关其法定人员或咨询委员会的职能及职责的描述；
- (2) 对机构所管有的文件分类的一般描述；
- (3) 关于所有实务守则的描述，以及包括政策、原则、规定或指引的类似文件，而就某个人或团体所作的决定或建议是根据这些政策、原则、规定或指引作出的；
- (4) 关于欲向政府部门或公营机构索取资料的市民应当知道的数据的陈述，包括应向哪位或哪些职员提出索取正式数据或某类数据的要求，以及负责的职员的数据。

<sup>12</sup> **澳洲**已因应 2010 年的信息自由改革，制定了一套「信息公布计划」。每年，每个机关的每名管制部长均须公布一份陈述书，详述机关的职能、所管有的文件的类别，以及把所管有的文件公开让市民查阅的安排。《信息自由法令》第 9 条进一步要求部长必须拟就一份陈述书，列出机关在作出影响市民大众的决定时所使用的文件，并将陈述书放在澳洲国家历史档案局设于各主要城市的办事处，供市民阅览。在可行情况下，该份陈述书须每三个月更新一次，并在任何情况下须于上一份陈述书公布后 12 个月内更新。陈述书中列出的文件均可让市民查阅。

<sup>13</sup> 在**美国**，所有联邦机关均须根据《信息自由法令》，积极、持续及例行地披露政策纲领、就行政个案进行审裁时的最终意见及命令，以及行政人员守则及训令。

<sup>14</sup> 《**中华人民共和国**政府信息公开条例》第九条订明，行政机关应主动披露那些符合某些与公众利益有关的基本准则的政府信息：

- (1) 涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；
- (2) 需要社会公众广泛知晓或参与的；
- (3) 阐述该行政机关的架构、职能、办事程序及其它方面的；
- (4) 其它依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。

- (4) 行政人员守则及训令、意见及指引；
- (5) 政府机关在作出影响市民的决定时所使用的文件；
- (6) 公布及更新各项主动发放的数据的频密度；及 / 或
- (7) 主动披露的数据的形式和模式。

**3.34** 美国甚至已通过对《信息自由法令》的修订，规定必须向公众公开电子档案<sup>15</sup>。

## 披露记录

### *香港与其它国家和地区的执行情况*

**3.35** 在一些国家和地区，政府会以「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。香港并没有订立类似的制度。市民根本不会获悉各局 / 部门曾接到哪些索取数据要求，而局 / 部门因应要求提供了甚么数据。

**3.36** 在英国，隐去个人数据的披露记录会上载至国家历史档案局的网页供市民查阅。澳洲的《信息自由法令》订明政府机关应保存披露记录，公布过往曾根据该法令发放的文件。

## 本署观察所得

**3.37** 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。其它国家和地区（英国及澳洲是较突出的例子）的披露记录制度，充分显示出当地政府致力维护为公众建立及收集公共数据，而公众是这些资料的拥有者的理念。

**3.38** 香港政府应透过例行程序向市民发放更多信息，并考虑采纳

---

<sup>15</sup> 在美国，总统奥巴马特别强调要透过主动披露及科技的应用来提高政府的透明度。他发出了一份《信息自由法令备忘录》，指示政府机关即使没有接到特定要求，仍须「采取积极行动公开数据」，以及「利用现代科技告知市民他们的政府所知悉的事情及已完成的工作」。1996年通过的《电子信息自由（修订）法令》，规定联邦机关于1996年11月1日或以后建立的档案必须也以电子形式公布，政府为此而设立了「电子阅读室」。联邦机关下各部门亦可为文件备存纸本，供公众查阅及复印。

披露记录的做法。

## 汇报责任

**3.39** 各国政府和主管机构会透过不同途径监察有关信息自由规定的执行情况，有些甚至会通过订立法例规定某些政府机关必须发表年报。

## 政制局的执行情况

**3.40** 政制局要求各局 / 部门每三个月一次汇报有关市民根据《守则》提出索取数据要求及处理结果的数据。该局会整理收集到的数据，以新闻稿方式向公众发布。然而，这类新闻稿所载的资料十分有限。

**3.41** 政制局会在新闻稿内公布《守则》的使用情况的季度统计数字，这些数字涵盖各局 / 部门在报告期间所接到根据《守则》提出的索取资料要求的总数、按结果（资料全部披露、部分披露或拒绝披露）的分项数字，以及申诉专员接到的相关投诉个案数目、个案结果或处理情况。

**3.42** 季度新闻稿并不公布所索取数据的种类、拒绝要求的理由，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。政制局宣传《守则》及协调各局 / 部门处理索取数据要求的工作情况，亦没有载述于新闻稿内。

**3.43** 由于没有关于各局 / 部门如何处理索取数据要求的详情，政府当局和市民都难以监察他们在执行《守则》方面的工作表现。

## 其它国家和地区的执行情况

**3.44** 在许多国家和地区，有关信息自由的法例都有特别订明必须定期提交报告，当中亦有规定政府机关须向公众汇报的次数和内容。

**3.45** 在英国，司法部每季公布「英国政府落实规定的统计数据」，并将之上载到其网页。统计数据包括各政府部门及公营机构所接到的索取数据要求的分项数字、有否适时响应要求、要求的初步结果，就提出要求的趋势作分析及评论，以及获豁免及特别处理的个案数目及分布。

**3.46** 在澳洲，政府发放的文件包括各部长提交的文件、各种热门课题的简报、往来信件及呈报数据等。当局按规定每年作出汇报，引致传媒提出更多索取资料的要求，亦鼓励了各机关和部长披露资料。信息专员获《信息自由法令》授权受理涉及信息自由的投诉，每项由专员作出的覆检决定及相关个案备忘的全文，均会上载至其官方网页及澳大利西亚法律信息研究所（Australasian Legal Information Institute）的网页，供公众查阅。

**3.47** 《中华人民共和国政府信息公开条例》规定，各级政府机关于每年三月三十一日前公布有关政府信息公开工作的年度报告。当中须包括机关主动披露的信息、拒绝披露的信息、收取的费用、相关诉讼，以及遇到的主要问题。

#### **本署观察所得**

**3.48** 与其它国家和地区相比，香港的政制局只按季度发出的新闻稿。就各局／部门执行《守则》及处理市民索取资料要求的情况并未有提供实质的数据。这方面还有大幅改善的余地。

# 4

## 豁免规定

### 《守则》的豁免规定

#### 香港的执行情况

**4.1** 根据《守则》，各局 / 部门可引用《守则》所列的 16 项理由（即豁免规定）之中的一项或多项（附件二）而拒绝披露资料。

**4.2** 尽管《指引》规管了在哪些情况下可以引用豁免规定，但本署从投诉个案中发现，各局 / 部门往往根据自行诠释来决定豁免规定是否适用。附件五中的个案二、三、四和六是各局 / 部门错误及 / 或不一致地引用豁免规定的几个实例。

**4.3** 根据《守则》，局 / 部门可引用的豁免规定，大部分须符合「伤害或损害的验证准则」：即局 / 部门应考虑披露数据的公众利益是否凌驾于披露可能造成的任何伤害或损害。若是基于凌驾性的公众利益而应作出披露，则尽管有豁免规定，局 / 部门亦可以披露数据。

**4.4** 然而，在决定应否基于公众利益而披露「第三者数据」<sup>16</sup> 方面，各局 / 部门的做法不一致，甚至同一局 / 部门每次的做法也未必相同，尤其是当它们要处理市民投诉局 / 部门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。附件五中的个案二和三正是两个实例。

**4.5** 《守则》没有就豁免规定订明有效期。《守则》和《指引》也没有提供任何具体说明，以便局 / 部门考虑《守则》的某项豁免规定在引用多久之后会失效。

---

<sup>16</sup> 《守则》第 2.14(a) 段订明：如「数据是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露」，则局 / 部门可拒绝披露有关资料；但是，「如第三者同意或披露数据的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露」。

## 其它国家和地区的执行情况

**4.6** 其它国家和地区的信息自由法例均订明具体的豁免类别，清楚界定在考虑豁免是否适用时须采纳的验证准则，同时订明某些豁免规定的有效期，以及不应获豁免披露的数据类别。近年，**英国**及**澳洲**相继在信息自由方面作出改革，更详细地订明各个豁免类别，藉此收窄豁免的适用范围及放宽公开数据制度。

**4.7** **英国**的《信息自由法令》把 24 项豁免规定划分为 8 项绝对豁免和 16 项有限制豁免。「绝对」豁免在引用时无须评估公众利益，构成绝对禁止披露有关资料。「有限制」豁免在引用时则须采纳有关公众利益的验证准则<sup>17</sup>。有 9 项豁免在引用后 30 年即告失效<sup>18</sup>。少数豁免类别的有效期为 60 年，例如与授勋制度的运作有关的资料。至于涉及执法行动的文件，包括关于防止或侦查罪行、出入境管制措施的运作、维持监狱保安及良好秩序等资料，则会封存 100 年。其它豁免类别并无订明时限，包括关于国家安全、国际关系及防卫的豁免。

**4.8** **新西兰**的《官方数据法令》把拒绝提供数据的理由划分为三大类，当中有 5 项属行政理由，有 5 项是决定性理由，另有 9 项其它理由<sup>19</sup>。

**4.9** 在二〇一〇年对《信息自由法令》作出改革后，**澳洲**引入新的「有条件豁免」类别。有关档案若属于这个豁免类别，而披露并不符合公众利益，则不会予以发放<sup>20</sup>。为确保高透明度及一致性，

---

<sup>17</sup> 「有限制」豁免可再细分为两种：基于类别的豁免（涵盖属于特定类别的数据）及基于伤害的豁免（涵盖披露数据或会造成伤害的情况）。

<sup>18</sup> 这些豁免包括：可能不利于英国内部关系、可能损害公共事务的进行、关于制定政府政策、涉及法律专业保密权或商业利益的数据，以及与英国皇室的通讯。

<sup>19</sup> **行政理由**不被视为可拒绝提供数据的「良好理由」，只是在特定情况下可作为拒绝索取资料要求的依据。如属拒绝提供官方数据的**决定性理由**，则无须考虑拒绝提供数据所涉及的利益会否被更为重要的公众利益因素所凌驾。至于拒绝提供数据的**其它理由**，政府机关须信纳披露数据相当可能对某方面或多方面造成损害，而基于公众利益而使提供数据成为可取的其它考虑因素，与拒绝提供数据所涉及的利益两相比较，并非更为重要。

<sup>20</sup> 如某份文件符合其中一项有条件豁免的准则，决策者须权衡公开文件及不披露两方面的因素，从而考虑在有关情况下公开文件是否符合公众利益。《信息自由法令》具体订明在采纳有关公众利益的验证准则时，应考虑若干可支持公开资料的因素，包括公开数据能否有助达致该法令的目的，例如监察政府活动及鼓励公众参与政府决策过程

《信息自由法令》已具体订明若干类别的档案不得豁免披露（例如科学或技术专家报告、在机关内部成立并根据规例订明的组织或机构所发表的报告，以及在行使权力或仲裁职能期间作出最终裁决的记录）。近年来，昆士兰政府已把全面公布内阁文件的限期由 30 年缩短至 20 年，并计划取消对 10 年或以上的内阁文件的全面豁免规定；据此，只须符合公众利益的验证准则，公众便可以申请索取有关数据。

**4.10** 为确保以清晰一致及高透明度的方式执行，澳洲的《信息自由法令》已具体订明若干文件类别，包括各项研究、调查、科学或技术专家的试验结果等的报告，只要不违反私隐及其它相关法律，便可以披露。《信息自由法令》亦明确地把公众索取资料的权利扩大至代表政府机关提供服务的合约承办商所管有的文件。政府机关在订立合约时必须采取适当措施，确保公众可以索取与履行合约有关的文件。

**4.11** 美国的《信息自由法令》订有 9 项豁免规定，而美国总统的档案则另受一套关于公开档案的豁免规管。《1978 年总统档案法令》（*Presidential Records Act 1978*）订明，于一九八一年一月二十日以后根据《信息自由法令》建立或收到的有关总统或副总统的官方档案，于该届政府任期结束后 5 年即可向公众披露，而总统可引用 6 项禁止公开数据的限制条文，封存所有相关档案 12 年。换言之，《总统档案法令》就索取档案订明的限制条文（即豁免规定）比《信息自由法令》更少<sup>21</sup>。

**4.12** 根据《公约》第十九条，联合国人权理事会对两个范畴设有限制（即豁免规定），就是为了尊重他人的权利或名誉；以及为了保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或风化。上述豁免规定须符合必要和相称的验证准则，并且由法例规定。任何国家单位若提出合法理据限制发表意见的自由，便须以具体和特定方式展示有关威胁的确切性质，并解释所采取的具体行动如何必要和相称，尤其必

---

等。《信息自由法令》亦订明若干不得考虑在内的因素，包括令政府难堪或导致公众对政府失去信心、引起误解、混淆或不必要的争辩，以及撰写文件人员的职位高低。

<sup>21</sup> 《总统档案法令》订明的 6 个限制类别为：(1)国家安全及对外政策；(2)联邦政府官员的委任；(3)获法例豁免；(4)机密商业资料；(5)机密意见；以及(6)个人私隐。《信息自由法令》订明的 9 个豁免类别为：(1)国家安全及对外政策（与《总统档案法令》相同）；(2)政府机关的人事规则及执行情况；(3)获法例豁免（与《总统档案法令》相同）；(4)机密商业数据（与《总统档案法令》相同）；(5)审议过程中的保密权；(6)个人私隐（与《总统档案法令》相同）；(7)调查工作中的执法行动；(8)金融机构报告；以及(9)关于井的地质数据。尽管《总统档案法令》对第(1)、(3)、(4)、(6)类资料的限制于 12 年后撤销，但相应的《信息自由法令》豁免规定仍然有效，故有关档案将会继续保密及不予披露。



须确立发表意见与构成威胁两者之间有直接及实时的关联。豁免规定不应赋予执法机关全无约束的酌情权，免致限制发表意见的自由。人权理事会认为，尽管委任独立的信息专员或其它专责组织会有帮助，但不论有关的定义及基本原则订得如何详细，豁免规定的实质内容仍可能会出现不同的诠释。因此，理事会强调信息自由制度必须确保所有相关决定和理据都保持一致及高透明度。理事会亦要求涉及信息自由的所有决定都必须公开和接受公众监督。

**4.13** 由 47 个成员国组成的**欧洲理事会**在二〇〇八年采纳《公开官方文件公约》(Convention on Access to Official Documents)，内有关于限制索取官方文件的权利之条文。该些条文订明，有关限制必须由法例明文规定，是民主社会所必要的，而且与保障特定范畴的目标相称<sup>22</sup>。各成员国亦须就上述限制订明可适用的时限。

## 本署观察所得

**4.14** 在香港，《守则》所订立的豁免规定之内容，在许多方面都与其它国家和地区的信息自由法例下的豁免规定相似，但是，相似之处亦仅止于此。

**4.15** 现时并无足够指引说明豁免规定在哪些情况下适用，亦没有任何机制确保各局／部门以一致的方式引用豁免规定。再者，各项豁免的适用范围和有效期并无清晰订明。在这情况下，有些局／部门各司各法，根据自己的诠释来引用《守则》的豁免规定。只要索取资料的市民没有对局／部门处理其要求的方式提出投诉，政局局便不会留意到引用豁免的方式有不一致之处甚或出错。

**4.16** 香港与其它国家和地区的主要不同之处，在于香港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，藉此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。

**4.17** 本署认为，政局局应以严谨的态度，以及本着开明问责及高透明度的精神，检讨《守则》中的各项豁免规定，尤其应该清楚界定各项豁免的有效期。

---

<sup>22</sup> 这些范畴包括：国家安全、防卫及国际关系；公众安全；防止、侦查刑事活动及提出检控；纪律调查；公共机关进行的视察、监控及监督；私隐及其它合法私人权利；商业及其它经济权益；国家的经济、金融及汇率政策；法院程序的参与各方获得平等对待及有效的司法制度；环境；或公共机关内部或与其它公共机关之间为审研某项事宜而进行的商议。

**4.18** 政制局也应向各局／部门提供更多关于如何诠释及引用《守则》的意见，特别是《守则》内经常受到市民质疑及投诉的豁免规定。当局也应建立数据库，搜集疑难个案及各项豁免规定的应用实例，供各局／部门参考，以确保引用豁免规定的做法一致。此外，政府实应建立定期检讨各项豁免规定及其适用范围的机制，尽量减少对公开数据的限制。

# 5

## 监察责任

### 监察责任

#### 目前情况

**5.1** 在香港，政制局负责推行《守则》，而申诉专员则负责处理涉及各局 / 部门拒绝或不当地处理索取数据要求的投诉。

**5.2** 政制局表示，该局会向各局 / 部门就推行《守则》提供意见及培训，以协助他们加深了解及遵从《守则》（**第 3.1 段**）。

**5.3** 申诉专员获《申诉专员条例》授权，专责就市民对各局 / 部门未有遵从《守则》的投诉进行调查，然后决定投诉成立、不成立或部分成立。由于申诉专员的决定对局 / 部门并无约束力，因此并不算是正式的上诉架构（**第 2.13 段**）。如发现有局 / 部门没有遵从《守则》，仍须由该局 / 部门自行决定是否处分事涉职员。实际上，从未有局 / 部门曾就这方面采取纪律处分行动。

**5.4** 香港并没有一个正式的独立机构专责倡导和推广信息自由，或就信息自由向政府提供意见。

#### 信息自由和保障个人数据

**5.5** 在考虑公众索取数据的要求时，信息自由和保障个人数据是两个难以分割的课题。信息自由是指尽量披露数据，而保障个人数据则是一个常用的豁免公开资料的理由<sup>23</sup>。

**5.6** 在香港，有关信息自由和保障个人数据的政策之制定，均由政制局负责。然而，执行及监察工作则由不同机构负责：政制局监

---

<sup>23</sup> 《守则》第 2.15 段订明，各局 / 部门可拒绝披露与任何人（包括已故人士）有关的数据（除了向数据所述的当事人或其它合适人士披露外），除非是在某些特定的情况，例如，「披露数据的公众利益凌驾可能造成的伤害或损害」。

察各局 / 部门推行《守则》的情况<sup>24</sup>（由申诉专员负责处理相关的市民投诉），而个人资料私隐专员（「私隐专员」）则根据《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）（「《私隐条例》」）负责保障个人资料。

**5.7** 各局 / 部门往往以私隐（即个人资料）为理由，拒绝市民的索取资料要求。二〇一二年，在本署处理的 49 宗相关投诉个案当中，有 13 宗是有关的局 / 部门以私隐为理由，拒绝投诉人的索取资料要求。

**5.8** 在部分个案中，所涉的局 / 部门未有按照《守则》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，便拒绝了投诉人的要求。有些局 / 部门甚至不清楚市民索取的是否属于「个人资料」，亦不知道是否真的需要考虑「保障个人资料」这回事（附件五中的个案四）。一些局 / 部门会征询内部的法律组或律政司的意见，但不会咨询负责保障个人资料问题的私隐专员，因为私隐专员没有法定职能向各局 / 部门或市民提供这方面的意见。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。

## 其它国家和地区的执行情况

**5.9** 在很多国家和地区，监察信息自由和保障个人资料都集中由信息专员公署负责。英国、澳洲、爱尔兰、斯洛文尼亚、塞尔维亚、匈牙利、墨西哥、法国、德国和葡萄牙都已设立这类信息专员公署。其它国家和地区如澳洲北领地和加拿大卑诗省及安大略省，亦趋向以同一法例涵盖信息自由及保障个人资料这两个范畴。此外，在部分国家和地区（新西兰、瑞典、挪威和波斯尼亚），独立的申诉专员亦获委负责监察公众索取资料的权利。

**5.10** 英国的信息专员公署是独立的公营机构，专责维护公众索取资料的权利，推动公营机构的开明运作，以及保障个人资料。<sup>25</sup> 该署的职责是在公众向政府及公营机构索取数据与保障个人资料之间取得平衡。该署制订规例及指引，覆检拒绝提供数据的决定，指令机构披露数据，向公众推广信息自由的理念，以及向国会汇报有关数据。该署根据《信息自由法令》赋予的权利，透过多种形式确

---

<sup>24</sup> 尽管政制局似乎满足于只是履行部分有关责任（第 3.1 段）。

<sup>25</sup> 信息专员是由英国政府委任，而专员公署的责任是监察《数据保护法令》、《私隐及电子通讯规例》、《信息自由法令》及《环境信息规例》的实施。

保机构遵从法令，包括提出「工作建议」<sup>26</sup>，以及发出「决定通知」<sup>27</sup>、「信息通知」<sup>28</sup>及「执法通知」<sup>29</sup>。信息专员及其公署的工作由一个管理委员会提供支持及监察，而该委员会负责制定长远策略及监管这些策略的实施。

**5.11** 在新西兰，申诉专员是唯一负责覆检各政府机关涉及信息自由的决定的主管机构。申诉专员由总督委任，根据《1975年新西兰申诉专员法令》（New Zealand Ombudsmen Act 1975）赋予的权力，调查及覆检各政府机关的决定，以及裁定各机关有否遵从《官方数据法令》。在覆检有关机关的决定后，申诉专员可提出具约束力的建议，裁定有关机关应拒绝公开或应发放资料。法例规定，有关机构必须在21天内落实建议。不过，申诉专员的决定可以由总督会同议会发出命令（或由地方政府根据《1987年地方政府官方资料及会议法令》（Local Government Official Information and Meetings Act 1987）作出的决议）予以否决。<sup>30</sup>

**5.12** 二〇一〇年，澳洲在信息自由方面进行重大改革，成立了独立的澳洲信息专员公署。该公署负责全面监察和倡导信息自由，其职能包括调查有关推行信息自由的投诉<sup>31</sup>、覆检拒绝公开资料的决

---

<sup>26</sup> 信息专员如认为某机关的执行情况不符合工作守则所订明的标准，可根据《信息自由法令》第48条向该机关发出「工作建议」，以书面方式阐明信息专员认为该机构应采取哪些步骤，修正专员认为不符合工作守则的有关条文，以符合标准。有关机构如未能履行「工作建议」，可视为未有遵守法令；机关若未有考虑「工作建议」，则信息专员可能会在提交予国会的报告内加入负面评语。

<sup>27</sup> 无论是否接到投诉，信息专员如认为某机关未有遵守《信息自由法令》第一部分任何规定，都可以在根据该法令第50条基于投诉而发出的「决定通知」及根据第52条发出的「执法通知」内，提及有关机关没有遵守工作守则。

<sup>28</sup> 信息专员如合理地要求某机关提供数据，以决定该机关有否遵守工作守则，根据《信息自由法令》第51条，可向该机关发出「信息通知」，要求提供有关遵守工作守则的特定资料。

<sup>29</sup> 如有明显证据显示某机关在体制上有较严重的违规情况或已多次违规，信息专员公署可考虑作出规管行动，然后发出「执法通知」。任何职员如隐瞒、更改或蓄意销毁资料，可被检控，若在裁判法院定罪，罚款可高达5,000英镑。机关如未有履行「决定通知」、「信息通知」或「执法通知」，信息专员可去信法院以确定有关机关未有履行通知的规定。法院或会就事情进行查讯，然后以有关机关干犯藐视法院处理。

<sup>30</sup> 总督可发出「内阁否决」，指令机构无须履行申诉专员的决定。然而，高等法院可复核有关的否决。1987年，否决权更改为集体决定；自此以后，这种否决权在新西兰未曾再行使。（在1983年至1987年，在部长可发出否决的制度下，该国共行使了14次否决。）

<sup>31</sup> 信息专员可在收到投诉后，或主动就机关遵从公开数据程序的处理，调查有关机构的行动。任何人若没有按要求到信息专员席前应讯及回答信息专员就违规事宜进行覆检而提出的问题，即属违法，可判处6个月监禁。

定是否恰当、就政府机关披露资料作出具约束力的决定<sup>32</sup>、发布信息自由的指引、就政府的信息政策提出意见，以及推动各政府机关披露资料的文化。涉及信息自由及私隐的投诉，都集中由信息专员公署辖下的排解纠纷科负责处理。至于信息自由、私隐及信息管理方面的政策事宜，则属规管及策略科的工作。信息专员公署亦鼓励各政府机关以综合信息管理方法，处理涉及信息自由及私隐的问题。据悉，这种综合方法已改变了澳洲各政府机关内部以至社会之间的沟通和文化。

**5.13** 在二〇一〇年进行信息自由改革后，澳洲成立了一个信息顾问委员会<sup>33</sup>，就信息专员履行其职能（包括向部长汇报有关当局披露及公众索取政府所管有的数据的事宜，以及《澳洲信息专员法令》所订明的其它职能）方面，提供协助和意见。

**5.14** 在美国，监察《信息自由法令》的执行情况由司法部辖下信息政策办公室负责，其任务是鼓励政府机关遵从《信息自由法令》，以及确保总统的《信息自由法令备忘录》及司法部长的信息自由指引在政府全面落实。信息政策办公室制订并向所有政府机关发布有关适当地执行《信息自由法令》的政策指引；就该法令发布详尽的指南；就该法令的应用向各机关发出适当的指引；为政府所有负责该法令的人员提供培训课程；以及向公众提供使用该法令的一般意见。法例规定，各机关必须每年提交《信息自由法令》年报和信息自由法令总主任的报告，向司法部汇报执行该法令的情况，而信息政策办公室则负责监察、覆检及监管各公营机构的执行情况。信息政策办公室更会覆检上述两份报告，并编制报告摘要。信息政策办公室会根据《信息自由法令》或《1974年私隐法令》对拒绝公开资料的行政上诉案件作出裁决。

**5.15** 拒绝披露资料的人员可遭受纪律处分。任何人如对索取资料要求的决定感到不满，可循以下各种途径提出申诉：机构的主管、（国家历史档案及数据总局辖下的）政府信息服务办公室、司法复核及联邦地区法院<sup>34</sup>。

---

<sup>32</sup> 信息专员有权透过以下方式要求机关遵守信息自由的规定：作出具约束力的决定，不容许机关豁免公开某份文件；发出「实施通知」，规定机构交代将会采取哪些行动以落实信息专员在完成投诉调查后提出的建议；以及发出指引，订明就推行《信息自由法令》机构须遵守的规定。

<sup>33</sup> 信息顾问委员会由信息专员担任主席，成员包括机构的高级人员及由部长委任、具相关资历和经验的其它人士。

<sup>34</sup> 法院有权推翻信息政策办公室的决定，但部长则不能推翻法院的决定。

**5.16** 《中华人民共和国政府信息公开条例》订明，任何人如认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的，可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报。收到举报的机关应当予以调查处理。任何人如认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。如有行政机关未建立健全政府信息公开发布保密审查机制、不依法履行政府信息公开义务、不及时更新公开的政府信息内容、政府信息公开指南和政府信息公开目录、违反规定收取费用、公开不应当公开的政府信息，会由监察机关、上一级行政机关责令改正；情节严重的，对行政机关主要负责人依法给予处分。

## 其它国际标准和执行情况

**5.17** 国际法例并没有订明须设立一个诸如信息专员公署的监察机构。不过，有些国际组织已提出具体建议，应设立独立的监察机构以推广信息自由及进行公众教育。

**5.18** 例如，**欧洲安全及合作组织**（全球最大的地区性安全组织，成员包括来自欧洲、中亚地区和北美洲共 57 个国家）曾于二〇〇七年五月就公众索取数据的权利进行检讨。他们在分析该项权利的核心内容时，也研究设立专责的监察机构，并建议所有成员国设立类似机构，调查拒绝发放资料的个案，并有权命令披露数据<sup>35</sup>。

**5.19** **欧洲理事会**《公开官方文件公约》第八条订明，任何人申请索取官方文件被拒，不论他是遭明示或暗示，也不论其要求是部分或全部被拒，都可以向法院或另一个依法成立的独立公正的机构申请复核。该公约亦订明，申请人必须可以依循一个快捷廉宜的程序，由一个公共机构重新考虑或要求覆检。

## 本署观察所得

**5.20** 保障个人资料是各局／部门在拒绝发放资料时经常引用的理由。在香港，个人资料受法例保障，但《守则》的规定却没有法例支持。结果，在考虑一些似乎涉及个人数据的索取数据要求时，政府官员往往倾向拒绝披露。**附件五中的个案四**正好作为例证。为免触犯法律，官员在保障个人资料方面亦趋于非常谨慎，而事实上，他们大部分并不清楚市民索取的是否属于「个人资料」。

---

<sup>35</sup> 「应设立適切机制，就每宗拒绝披露数据的个案进行上诉。机制应包括设立诸如申诉专员或委员会的独立监察机构，调查有关个案及有权命令披露资料。该机构亦应负责推广信息自由及就这方面进行公众教育。」

**5.21** 目前，香港并无任何机制可以确保各局／部门在审批索取数据要求时，会适当地同时顾及对个人资料的保障及公众索取资料的权利。此外，各局／部门亦无法就《私隐条例》的诠释及《守则》的相关豁免规定的应用问题，征询私隐专员的专家意见，以致各局／部门在应用相关豁免规定时并不一致，甚至出错。

**5.22** 在其它国家和地区，负责监察保障个人数据及信息自由的两个机构已逐渐趋向合并，或者纳入同一法例之下，以确保这两方面均获得周全考虑，而且有一致的应用准则。因此，政府当局应寻求不同的方法和途径，让各局／部门在处理看来涉及个人数据的索取数据要求时，可以征询权威专家的意见及有清晰的指引可循。事实上，如缺少应用私隐（个人数据）豁免规定的清晰指引／专家意见，局／部门可能会很轻易以《守则》为由，拒绝市民合理的索取资料要求。

**5.23** 再者，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。况且，该局是否最适合并能有效地负责促进及倡导公开数据的工作亦存在疑问（**第 3.15 段**）。本署认为，政府应考虑就公开资料设立一个独立的顾问机构，这不但可为政制局的工作引入公众参与元素，且能推动政府定期检讨相关的政策及执行程序，以符合公众的期望。

**5.24** 更好的做法，当然是由政府全面检讨香港的公开资料规管架构，并考虑仿效其它国家和地区，立法及透过设立独立而有执法权力的规管机构，全面保障市民的信息自由。



# 6

## 结论及建议

### 结论

**6.1** 总括而言，本署发现香港的公开资料制度有下列不足之处：

- (1) 《守则》纯属行政安排，欠缺法例支持。没有执法机构可以对各局 / 部门作出具法律约束力的决定，亦无法例订明违规者会受到惩罚（**第 2.13 及 5.3 段**）。
- (2) 《守则》仅适用于极少数公营机构，而其余大部分由公帑资助，并提供重要的公共服务的公营机构均无须遵从（**第 2.26 段**）。
- (3) 就内容及质素而言，当局未有提供足够的信息 / 培训，令各局 / 部门更清楚理解《守则》及豁免规定，以及其它国家和地区的情况（**第 3.11-3.13 段**）；
- (4) 政制局推出的宣传短片 / 声带一直都只是提供最简单的信息，没有宣传政府须公开透明度这些《守则》背后的基本原则，或教育市民有关索取资料的权利（**第 3.14 段**）。
- (5) 由于政制局在应用《守则》方面是利益相关机构，也许并非最适合负责推广及倡导公开资料工作的机构（**第 3.15 段**）。
- (6) 政制局的季度报告欠缺重要数据，以及对投诉个案和查询的分析。该局亦缺乏有系统地收集那些没有引用《守则》的索取数据要求的数据。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，而且难以察觉体制

上的问题或不清晰之处（第 3.17 段）；

- (7) 有些局 / 部门只是从表面看《守则》及其条文，而不理会《守则》的原意是要求他们尽量向公众提供数据，以致市民的索取数据要求遭拒绝或阻碍（第 3.28 段）；
- (8) 与其它国家和地区相比，香港向市民提供有关执行公开数据工作的数据不够广泛和深入，市民不会获悉各局 / 部门曾接到哪些索取数据的要求，以及各局 / 部门因应要求提供了甚么数据，此有别于其它国家和地区公开载有该类数据的「披露记录」的做法。香港市民实难以理解《守则》和监察各局 / 部门的表现（第 3.25 及 3.43 段）。
- (9) 在应用豁免规定方面，各局 / 部门之间甚至同一个局 / 部门内部的做法也未必一致（第 4.4 段）。
- (10) 《守则》没有就各项豁免规定订明适用范围和有效期，政府亦没有订立定期进行全面检讨的机制（第 3.12、3.26-3.27、4.5 及 4.15-4.18 段）。
- (11) 没有设立独立机构就与信息自由有关的事宜向政府当局提供意见（第 5.4 及 5.23 段）；
- (12) 各局 / 部门在处理似乎涉及个人数据的索取数据要求时，没有既定渠道可以咨询这方面的专家，以致各局 / 部门在应用相关豁免规定方面的做法并不一致甚至出错（第 5.21 段）。

**6.2** 香港的公开数据制度具有其它国家和地区的信息自由法例的某些主要特点，即主动披露、披露推定、回复时限、拒绝披露时须说明理由，以及由独立机构（申诉专员）处理相关投诉。然而，市民索取资料的权利并未受到法律保障；换言之，纵使政府当局有心做到开明问责和高透明度，但市民大众在这方面尚未有获得实质的保证。

**6.3** 香港的公开数据制度未能追上国际发展，当局有必要进行全面检讨。

## 建议

## 立法

**6.4** 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。

**6.5** 在制定相关法例前，政府当局应：

## 监察

- (1) 寻求不同的方法和途径，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；
- (2) 设立一个独立机构，就有关公开资料的事宜向政制局提供意见；

## 适用范围

- (3) 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；

## 监察遵行情况及进行统计分析

- (4) 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；

## 提高透明度

- (5) 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；
- (6) 大幅增加定期向市民提供有关《守则》及其适用范围的数据，而有关数据亦应更广泛及更具实质内容；

## 定期检讨及提供个案汇编

- (7) 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；

- (8) 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；

## 提供意见

- (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；
- (10) 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；

## 培训

- (11) 为职员安排更多培训，包括向他们介绍其它国家和地区在贯彻执行信息自由法律方面的知识和最佳处理方法。

## 致谢

**6.6** 政制局为本署这项主动调查提供不少协助，申诉专员谨此致谢。专员亦感谢曾就此课题向本署提供意见和数据的各界人士。

申诉专员公署

档案编号：**OMB/DI/238**

二〇一四年三月

## 2010年有关政府推行《公开资料守则》的主动调查报告中提出的建议

建议	政制及内地事务局（「政制局」）的工作进度
<b>职员培训</b>	
为各局 / 部门的公开资料主任举办更多和更适时的培训, 并提示各局 / 部门为公开数据主任提供适当的指引, 以便他们执行《守则》	<p><b>培训:</b> 政制局自2010年2月开始为新任的公开资料主任举办简介会。截至2011年6月底, 该局已为50个新任的公开资料主任举办六次简介会。</p> <p><b>内部通告 / 指引:</b> 截至2010年年底, 所有局 / 部门已检讨及更新相关的内部通告及指引, 方便执行《守则》。2010年5月, 政府当局发出有关《守则》的最新总务通告, 内容包括提示各局 / 部门为公开数据主任提供适当的指引。</p>
与各局 / 部门合作, 直接为其它职员或经他们所属的部门举办更多培训	自2010年第一季度开始, 规定各局 / 部门必须提交季度报告, 详述已举办有关《守则》的内部培训课程。截至2011年6月底, 65个局 / 部门已为超过28,000名职员举办合共1,460项有关《守则》的培训课程。
<b>宣传</b>	
定期进行有关《守则》的宣传活动	在2011-12年度, 政制局预留约80万元, 用作向公众宣传《守则》。除印制了新的海报外, 当局会继续透过不同途径进行宣传广播。
在政府网页提供《守则》的运用指引中文版	《守则》的运用指引中文版已于2010年5月上载政府网页。
规定所有部门网站的主页必须包含《守则》的简介, 并建立直接联系「公开政府数据」网页的超级链接	所有局 / 部门已在网站的主页加入有关《守则》的简介, 并建立直接联系「公开政府数据」网页的超级链接。
<b>政府的内部推广</b>	
把本署就相关投诉个案的调查结果及各部门覆检个案的结果编制成数据文件, 供职员培训参考之用	自2010年2月开始, 本署部分相关投诉个案的调查结果已用作公开资料主任的培训材料。当局亦已适当地把部分覆检个案的结果纳入有关培训课程的内容。
定期更新及再传阅相关的通告	2010年5月, 当局发出有关《守则》的最新总务通告, 提示各局 / 部门为公开数据主任提供适当的指引, 包括局 / 部门就《守则》发出的内部通告及执行《守则》的详细指引。各局 / 部门必须每年向所有负责执行《守则》的职员再传阅该总务通告一次。
定期更新「常见问题」及个案实例一览表, 并参考有关的数据文件	关于《守则》的「常见问题」及个案实例最近一次的更新分别是2010年1月和3月。两者都会定期更新, 包括市民向申诉专员提出的相关投诉个案进展, 以及局 / 部门收到有关执行《守则》的查询在内。
<b>监察部门指引</b>	

为各部门提供意见，确保部门指引清晰准确，内容最新	截至 2010 年 12 月底，所有局 / 部门已应政制局的要求，更新了有关《守则》的部门通告及指引，而政制局在整个过程中已就各局 / 部门的查询提供意见。
<b>监察执行情况</b>	
定期检讨索取数据要求的季度报表格式	政制局已检讨季度报表格式，并于 2010 年第二季开始采用新的表格，以搜集更多关于部分披露或拒绝披露数据的个案的数据。政制局已承诺会继续监察各局 / 部门遵从《守则》的情况，并定期检讨季度报表格式。
联系那些在申诉专员监察范围内的其它公营机构，要求他们采纳《守则》或类似的指引	在报告内提及未有采纳《守则》或类似指引的六个公营机构当中，已有五个采纳类似的指引。

《公开资料守则》第 2 部列明的豁免规定

- (1) 防务及保安
- (2) 对外事务
- (3) 国籍、出入境及领事事宜
- (4) 执法、法律诉讼程序及公众安全
- (5) 对环境的损害
- (6) 经济的管理
- (7) 公务的管理和执行
- (8) 内部讨论及意见
- (9) 公务人员的聘任及公职人员的委任
- (10) 不当地获得利益或好处
- (11) 研究、统计和分析
- (12) 第三者资料
- (13) 个人隐私
- (14) 商务
- (15) 过早要求索取资料
- (16) 法定限制

## 其它国家和地区的信息自由制度的主要特点

	英国	新西兰	澳洲	美国	中华人民共和国	联合国人权理事会	欧洲理事会
法规	<p>《2000 年信息自由法令》 (Freedom of Information Act 2000)</p> <p>《2004 年环境信息规例》 (Environmental Information Regulations 2004)</p>	<p>《1982 年官方资料法令》 (Official Information Act 1982)</p> <p>《地方政府官方资料及会议法令》 (Local Government Official Information and Meetings Act)</p>	<p>《1982 年信息自由法令》 (Freedom of Information Act 1982)</p>	<p>《1966 年信息自由法令》 (Freedom of Information Act 1996)</p> <p>《2007 年开明政府促进有效管治法令》 (Openness Promotes Effectiveness in Our National Government Act 2007)</p> <p>《2009 年开明政府信息自由法令》 (OPEN Freedom of Information Act 2009)</p>	<p>《中华人民共和国政府信息公开条例》 (2008 年) (Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information)</p>	<p>《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年) (International Covenant of Civil and Political Rights 1966) 第十九条; 以及</p> <p>就第十九条「意见和发表自由」作出的一般评论第 34 项</p>	<p>《公开官方文件公约》(2008 年) (Convention on Access to Official Documents 2008)</p>
地位	全国性法律	全国性法律	全国性法律	全国性法律	全国性法律	国际公约	国际公约
适用范围	约 100,000 个公共机构  中央及地方政府、国会、韦尔斯国民议会、武装部队、警队、医院、医生及牙医、学校、大学、公营博物馆、公营公司、执行公职的指定组织	任何以公职人员身份履行职务的部长、《1975 年申诉专员法令》(Ombudsmen Act 1975) 所列政府部门或机构, 包括中央各部、医院、大学、学校、保安情报局, 以及所有国有企业 (例如新西兰邮政、新西兰铁路等)	联邦政府所有「部、部门及公共机构」	总统的行政办公室、各行政部门、军事部门、政府企业、政府控制的企业、独立监管机构  联邦政府辖下行政机关及独立机构	所有政府机关、行使行政权力及提供公共服务的机构, 以及公营企业和事业单位  教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供公共服务过程中涉及的信	国家行政、立法及司法机关, 以及其它履行公职的全国、区域或地区各级公营或政府机构  在若干情况下亦适用于半政府机构 (一般评论第 7 段)  履行公职的组织 (一般评论第 18 段)	国家、区域或地区各级政府及行政机构  按照国家法律履行行政职能的立法机关及司法机关  行使行政权力的自然人或法人



	英国	新西兰	澳洲	美国	中华人民共和国	联合国人权理事会	欧洲理事会
主管机构或人员	信息专员	司法部	信息专员	司法部（透过本身的「信息政策办公室」）	息 国务院办公厅	-	各成员国
涵盖的数据	英格兰、韦尔斯及北爱尔兰所有公共机构，以及驻于苏格兰的全英国公共机构所管有的任何已记录数据	上述机构所管有的全部资料  未有就「官方数据」订立任何定义（故此诠释弹性颇大）	《信息自由法令》第4条把「文件」界定为：载有文字的各种形式的材料	所有机关必须注册其组织架构、职能及规例、政策的诠释及行政指引  相关法例涵盖的各州 / 地方政府机关管有的档案	行政机关在履行职责过程中制作或获取、并以一定形式记录及保存的信息  涉及公民、法人或组织的切身利益的信息  需要社会公众广泛知晓或参与的信息  关于行政机关的架构、职能及处理行政事务的程序的信息	所有发表形式及其发布途径，包括说话、文字和手语，以及影像和艺术品等非语言发表形式。发表途径包括书籍、报纸、小册子、海报、横额、服装及法律文件。包括所有以影音、电子及透过互联网的发表模式（一般评论第12段）	「官方文件」是指所有由公共机构建立、接收及管有，并以任何形式记录的数据
提出要求的可接受途径	书面要求（按《环境信息规例》提出的要求则可以任何形式提出，包括口头要求）	电话、书面或亲身提出	书面提出	没有订明	书面、电子方式或口头提出	没有订明	没有订明
响应要求的时限	20天	20个工作日  如要求涉及大量资料或事涉机构需先征询意见，则机构可要求延长回复限期一次  如须转介要求，应在10个工作日内作出	接到要求后14天内认收  接到要求后30天内把决定通知提出要求的人士	20天（星期六、星期日及法定公众假期除外，并扣除作出澄清所需的时间）；在特殊情况下可予延长，但不得超过10天  如处理时间超过20天，则不会收费（按照《2007年开明政府法令》，2007 OPEN Government Act）	接到要求后15个工作日，可以延长限期最多15天	没有订明	应尽快处理要求，并尽快或在事先已订明的合理期限内作出决定并通知提出要求的人士，以及执行有关决定

	英国	新西兰	澳洲	美国	中华人民共和国	联合国人权理事会	欧洲理事会
豁免规定	8 项绝对豁免  16 项有限制豁免  (7 项基于类别的豁免 + 8 项基于伤害的豁免 + 1 项基于类别及伤害的豁免)	5 项行政理由  5 项决定性理由  9 项其它理由	9 项豁免  8 项有条件豁免	9 项豁免	7 个可豁免范畴	5 个受限制范畴  限制必须有法例订明  法例不得赋予执行的机关全无约束的酌情权，并须为执行豁免提供充足的指引。	11 个基于伤害的豁免范畴  缔约国应考虑设定时限，订明上述豁免在时限过后即告失效。
制裁行动	隐瞒、涂改或蓄意销毁资料的人员可遭检控，裁判法院可判处罚款，最高为 5,000 英镑  没有遵从「信息通知书」或「执法通知书」可视为藐视法庭	没有订明	任何人若没有按要求到信息专员席前应讯及回答问题，即属违法，可判处六个月监禁	拒绝公开资料的职员须面对纪律行动	行政制裁及民事控罪  刑事处分	没有订明	没有订明
主动披露	《信息自由法令》规定每个公营机构必须订立一套经信息专员审批的公布计划		《信息自由法令》规定须订立「信息公布计划」	自动由各部门的组织在网上公布	法例规定各级行政机关须主动披露特定的政府资料	缔约国应主动在公众平台上公开公众关注的政府资料	没有订明
披露记录	有	没有订明	有	没有订明	没有订明	没有订明	没有订明

已采纳《公开数据守则》或类似指引的公营机构名单  
(截至 2014 年 2 月 28 日)

- (1) 机场管理局
- (2) 医疗辅助队
- (3) 民众安全服务队
- (4) 消费者委员会
- (5) 雇员再培训局
- (6) 平等机会委员会
- (7) 地产代理监管局
- (8) 财务汇报局
- (9) 香港艺术发展局
- (10) 香港房屋委员会
- (11) 香港房屋协会
- (12) 香港体育学院有限公司
- (13) 医院管理局
- (14) 九广铁路公司
- (15) 立法会秘书处
- (16) 强制性公积金计划管理局
- (17) 个人资料私隐专员
- (18) 证券及期货事务监察委员会
- (19) 香港考试及评核局
- (20) 市区重建局
- (21) 职业训练局
- (22) 西九文化区管理局

## 申诉专员处理的有关投诉个案

投诉年份	个案撮要
2011 年	<p><b>个案一：拒绝以光盘形式提供数据</b></p> <p>地政总署拒绝把某些档案数据（逾 180 页）以投诉人要求的形式（即把数据经扫描后烧录成光盘）提供给他，尽管投诉人已表示愿意负担有关的额外费用。该署要求投诉人亲往分区地政处影印所需资料。</p> <p>申诉专员认为，地政总署在处理投诉人的要求时理应多走一步，因为分区地政处确实有扫描仪。专员亦建议政制及内地事务局（「政制局」）不时更新《守则》及《指引》，与时俱进，并且通令各局 / 部门，若市民提出要求，应以光盘形式向他们提供数据。</p> <p>政制局于二〇一二年十月对《指引》作出相应的修订。</p>
2013 年	<p><b>个案二：引用「第三者资料」豁免规定时，做法不一致及出错</b></p> <p>环境保护署（「环保署」）拒绝向投诉人提供两间食肆的油烟处理系统的数据。投诉人指有关系统对他造成滋扰。</p> <p>环保署引用《守则》第 2.14 段「第三者资料」为拒绝理由。</p> <p>然而，食物环境卫生署（「食环署」）却曾向投诉人提供类似的数据。</p> <p>申诉专员发现，环保署的决定不但与食环署的不一致，而且不对，因为没有证据显示投诉人所要求的资料是「为食肆的负责人持有」或「由食肆的负责人提供，并从他们明确知道或获得暗示不会进一步披露」。况且，环保署亦没有说明披露数据如何会对食肆的负责人造成伤害或损害。</p> <p>环保署最终按要求提供数据。</p>
2013 年	<p><b>个案三：引用豁免规定时，做法不一致</b></p> <p>屋宇署拒绝向投诉人提供有关某僭建物的业主就该署发出的清拆命令提出上诉的详情。</p> <p>申诉专员认为，屋宇署基于私隐理由拒绝披露上诉案件的详情，做法合理，因为事涉僭建物位于业主的土地上，对投诉人并无任何影响。换言之，事件不涉及任何公众利益，故屋宇署无须披露数据。</p> <p>不过，专员质疑，屋宇署当初为何告知投诉人该署已发出清拆命令，以及僭建物的拥有人打算提出上诉。事实上，「私隐」理由的豁免规定理应同样适用。</p>
2013 年	<p><b>个案四：诠释「私隐（个人资料）」豁免规定时过于谨慎</b></p> <p>某乡事委员会（「乡委会」）要求民政事务总署（「民政总署」）提供该会过往曾向该署提交的收支结算表复本。民政总署同意提供，但表示须先把签署结算表的乡委会前主席的姓名及签名（「事涉资料」）遮盖。该署引用《守则》第 2.15 段关于「私隐（个人资料）」的豁免规定为理由，表示姓名及签名乃该名前主席的个人资料，而他已拒绝披露。</p>

投诉年份	个案撮要
	<p>申诉专员虽然同意事涉数据属个人数据，但认为并不存在「披露」资料的问题，因为有关资料（过往的结算表）其实正是由该乡委会提交。民政总署根本上无须取得前主席的同意。</p> <p>民政总署随后向乡委会提供所要求的数据。</p>
2013 年	<p><b>个案五：拒绝提供「内部指引」而没有说明理由</b></p> <p>投诉人要求渗水投诉调查联合办事处（「联办处」）提供「联办处处理渗水投诉的全套规例及指引」。负责的职员以有关指引是「内部文件」为理由拒绝其要求，而只向投诉人提供了：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 《公众卫生及市政条例》相关条文的复本</li> <li>· 发给处所业主 / 占用人的「联办处调查渗水投诉的一般程序」。</li> <li>· 进行自助渗水测试的小册子</li> </ul> <p>申诉专员的结论是，联办处并无合理理由拒绝提供指引给投诉人。</p>
2012 年	<p><b>个案六：错误引用「第三者数据」豁免规定</b></p> <p>投诉人要求劳工处提供一份关于某店铺释出的塑料微粒的化验报告，她指该等塑料微粒导致其丈夫死亡。劳工处引用《守则》第 2.14 段「第三者资料」为理由拒绝其要求。该处指报告中载有关于化验所个别人员及店铺负责人的个人资料。劳工处并指出根据《职业安全及健康条例》（「《职安条例》」），公职人员如无合法权限而向另一人披露他根据该条例行使或执行职能时取得的制造秘密或商业秘密或工作程序的数据，即属违法。</p> <p>申诉专员认为，劳工处在拒绝投诉人的要求时错误引用「第三者数据」为理由。该处显然是混淆了「第三者资料」（《守则》第 2.14 段）与「私隐（个人资料）」（《守则》第 2.15 段）。劳工处即使担心会侵犯私隐，亦应尝试询问当事人是否同意披露数据，或可以先把报告中的个人资料遮盖，然后把复本提供给投诉人。</p> <p>劳工处其后告知投诉人有关的化验结果。</p>

有关香港的公开资料制度的主动调查（OMB/DI/238）及  
有关香港的公共档案管理的主动调查（OMB/DI/246）

公众提出的意见

	提出者	意见撮要	所涉的主动调查
1.	个别市民	● 对制定历史档案法表示全力支持	DI/246
2.	个别市民	● 就申诉专员对公共档案管理进行主动调查时应审研的范围提出建议	DI/246
3.	个别市民	● 对申诉专员就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 促请申诉专员建议当局尽快制定具罚则的法例	DI/246
4.	个别市民	● 对申诉专员就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 支持制定历史档案法	DI/246
5.	个别市民	● 认为若不制定法例，市民的知情权便难以得到保障 ● 指出现行档案管理制度的一些问题	DI/246
6.	个别市民	● 对本署就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 指出妥善管理一般档案及历史档案的重要性 ● 提议成立历史资料档案部门	DI/246
7.	个别市民	● 对本署进行是项主动调查表示赞赏，并希望政府及立法会议员采取积极行动，制定全面的历史档案法	DI/246
8.	个别市民	● 强烈表示主动调查报告应建议尽快制定历史档案法，不容再拖延	DI/246
9.	个别市民	● 支持制定历史档案法 ● 指出聘任历史档案管理专家监督公共档案办公室，以及评定一般档案及历史档案的价值并将它们分类的重要性	DI/246
10.	团体 / 机构	● 强调历史档案法可为香港带来的好处，并指出现行公共档案管理制度的问题	DI/246

	提出者	意见撮要	所涉的主动调查
11.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出香港在档案管理方面的问题，特别是目前的档案管理能力与在数码化环境中管理机构档案所需的能力，差距愈来愈大，并讨论其它国家和地区为解决相关问题而采取的步骤</li> <li>● 强调档案管理的重要性，以及差劣的档案保管工作所带来的问题</li> </ul>	DI/246
12.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对本署就公共档案管理进行主动调查表示全力支持</li> <li>● 指出香港因没有历史档案法而出现的一些问题</li> <li>● 对本署就公共档案管理进行主动调查的方向提出建议</li> </ul>	DI/246
13.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对本署就公共档案管理进行主动调查表示欢迎，并支持制定历史档案法</li> <li>● 分享在相关范畴的工作经验及成果</li> </ul>	DI/246
14.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 列举因没有历史档案法而出现的问题</li> </ul>	DI/246
15.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出香港缺乏适用于资讯社会的资讯政策及法律框架</li> <li>● 指出《公开资料守则》的问题</li> </ul>	DI/238
16.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对本署进行是项主动调查表示欢迎</li> <li>● 希望有关香港公开资料制度的主动调查会有助于制定资讯自由的法例</li> </ul>	DI/238
17.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出某些局 / 部门在回应简单直接的索取资料要求时欠缺透明度</li> <li>● 指出政府分享资讯可带来的好处</li> </ul>	DI/238
18.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出香港在保障市民索取资料的法律权利方面远远落后于其它已发展地区，并指出《公开资料守则》(特别是豁免规定)的不足之处</li> </ul>	DI/238
19.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出某些局 / 部门在回应简单直接的索取资料要求时欠缺透明度</li> <li>● 指出政府分享资讯可带来的好处</li> </ul>	DI/238
20.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 分享在建立及管理档案方面与政府交涉的经验及观察所得</li> </ul>	DI/238

	提出者	意见撮要	所涉的 主动调查
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 强调缺乏途径索取公共档案所引致的问题</li> </ul>	
21.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 分享向政府决策局 / 部门索取资料被拒的经验</li> <li>● 考虑是否需要立法，订立框架以清楚订明局 / 部门及公营机构应如何发放资料</li> </ul>	DI/238
22.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对本署进行是项主动调查表示欢迎</li> <li>● 促请当局就公开资料立法</li> <li>● 指出公开资料对香港作为国际金融中心的重要性</li> <li>● 举出数个例子，说明政府未能维护市民索取资料的权利</li> </ul>	DI/238
23.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 分享向局 / 部门索取资料的经验</li> <li>● 指出可以提升标准及改善执行情况的方法</li> </ul>	DI/238
24.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出与现行公开资料制度有关的一些问题</li> </ul>	DI/238
25.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供了一份相关的研究论文</li> </ul>	DI/238
26.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出与考古历史档案管理有关的一些问题</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
27.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 引用例子说明公共档案的重要性，并指出公共档案是以公帑建立及管理的</li> <li>● 支持立法保障市民索取资料及历史档案的权利</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
28.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 引用例子说明公共档案的重要性，并指出公共档案是以公帑建立及管理的</li> <li>● 支持立法保障市民索取资料及历史档案的权利</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
29.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对立法保障市民索取资料及历史档案的权利表示全力支持</li> <li>● 指出公民社会要妥善运作便须订立有关法例，以及缺乏这类法例所衍生的问题</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
30.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对立法保护历史资料和档案，以及保障资讯自由表示全力支持</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
31.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 就主动调查的范围提出意见</li> <li>● 指出其它国家和地区的标准和执行情况，以及有关公共档案管理及资讯自由的法例</li> </ul>	DI/246 及 DI/238



	提出者	意见撮要	所涉的主动调查
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出公共档案管理及资讯自由的重要性</li> </ul>	
32.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 支持制定资讯自由法及历史档案法</li> <li>● 提供了一份相关的研究报告</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
33.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出缺乏监管公共档案管理及资讯自由的法例所引致的问题</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
34.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对申诉专员展开这两项主动调查表示全力支持</li> <li>● 指出公共档案管理的重要性及与现行制度有关的问题</li> <li>● 就私营企业的标准和执行情况分享经验及观察所得</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
35.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指出与香港现行的公开资料制度有关的问题</li> <li>● 就政府及一些政党对公共档案管理的态度表达意见</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
36.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供了一份相关的研究报告</li> <li>● 分享向政府决策局 / 部门提出索取资料要求的经验</li> <li>● 对申诉专员展开这两项主动调查表示全力支持，并支持就公开资料及公共档案管理立法</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
37.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对这两项主动调查表示全力支持</li> <li>● 就政府对于制定有关公共档案管理及历史档案的法例的态度表达意见</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
38.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 对两项主动调查表示欢迎，并希望申诉专员建议当局立法保障香港的资讯自由及保护历史档案</li> <li>● 指出香港现行的公开资料制度及公共档案管理制度问题</li> </ul>	DI/246 及 DI/238
39.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 支持就资讯自由立法</li> <li>● 就管制及分享政府资讯方面应予放宽的范畴提出建议</li> <li>● 就申诉专员咨询公众的方法提出改善建议</li> </ul>	DI/246 及 DI/238