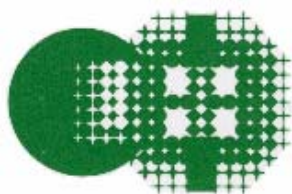


主動調查報告

香港的公開資料制度

二〇一四年三月



香港申訴專員公署

主動調查報告摘要

香港的公開資料制度

背景

根據《香港人權法案條例》（第 383 章）第八條中的第十六條，資訊自由或公開資料是香港市民的一項基本權利，而該條文是參照《公民權利和政治權利國際公約》第十九條而制定的。《基本法》第三十九條亦訂明，《公約》的有關條文適用於香港。

2. 然而，香港並沒有專為資訊自由或公開資料而設法例。政府於一九九五年開始推行的《公開資料守則》（「《守則》」）是仿照英國當時的行政守則而制定的，並無法律依據。《守則》規定，政府所有決策局及部門都必須向市民公開政府管有的資料，除非有《守則》中訂明可拒絕披露的理由（「豁免規定」）。《守則》目前由政制及內地事務局（「政制局」）負責。

3. 儘管政制局近幾年已努力改善《守則》的執行情況，本署所曾處理的投訴個案顯示，有些局／部門尚未完全理解《守則》，亦未能適當地應用其條文。另一方面，不少國家和地區已有重大進展，以滿足社會大眾對政府開明問責的要求和期望。申訴專員因此決定展開這項主動調查，藉以：

- (1) 進一步在香港的公開資料制度及其標準和做法中，查找不足之處及問題；
- (2) 評估《守則》的成效，特別是對照其他國家和地區，探討《守則》有否就公開資料提供足夠的保障和懲處違規的規例；
- (3) 參考其他國家和地區的制度和執行情況，為香港的公開資料制度尋求改善方法。

本署調查所得

4. 本署發現香港的公開資料制度有以下不足之處。

一、沒有法律支持

5. 據本署研究所得，已訂立資訊自由法例的國家和地區，他們的做法標誌着其政府向公眾保證其維持開明問責及高透明度的決心。資訊自由法例的元素包括：執法權力、法例涵蓋公營機構、披露資料（除非有某些特定理由）、主動披露、定期匯報資訊自由的執行及遵從情況、資訊自由的倡導、上訴的權利、審裁機構具約束力的決定，以及違規罰則。

6. 本署發現，上列的元素當中有些，在香港的純行政制度下，根本上不存在，這包括審裁機構具約束力的決定及違規罰則，至於其他元素，亦有多項未獲充分體現，例如涵蓋公營機構、主動披露、定期匯報及資訊自由的倡導等。

7. 雖然申訴專員獲法例賦權，專責處理涉及《守則》的投訴，但他只能在完成調查／查訊後向所涉的局／部門提出勸諭性的建議，而不能作出真正具法定約束力的決定。

二、《守則》的涵蓋範圍狹窄

8. 《守則》涵蓋極少數公營機構（只有兩個），而所有其他公營機構則可自行選擇是否採納《守則》。即使這些公營機構決定採納《守則》，他們仍不會被納入《守則》正式涵蓋的範圍，因此亦不會受政制局監察。這些公營機構當中，不少是由公帑支付營運經費，並且負責執行重要的公共職能，因此他們理應接受公眾監察。鑑於愈來愈多以往由政府履行的公共職能已改由公營機構負責，而每當有新的公共職能出現時，更傾向於設立新的公營機構而非由政府部門來負責，因此，本署認為，政府應嚴格把公營機構納入規管公開政府資料的同一制度之下。

三、監察範圍有限

9. 政制局監察各局／部門有否遵從《守則》的方法，是要求他們提交季度報告，列出有關遵從規定的統計數據。據《守則》規定，無論市民索取資料時有否引用《守則》，各局／部門都必須按照《守則》的精神處理。可是，上述統計數據卻只包括使用《守則》的特定表格或表明是按《守則》提出的索取資料要求。可想而知，政制局沒有監察的索取資料要求為數必定相當多。政制局應參考其他國家和地區就「索取資料要求」所採納的定義，以擴闊對各局／部門遵從《守則》方面的監察範圍。

10. 此外，政制局並無就市民的投訴及查詢進行系統性分析，以找出《守則》及其應用方面有否體制上的問題或不清晰之處。

四、對豁免規定的認識不足，以致在應用時出錯／有不一致之處

11. 本署從投訴個案觀察到，各局／部門仍未能完全掌握《守則》的精神和字面意義，往往只根據自行詮釋來決定豁免規定是否適用。舉例而言，各局／部門在決定應否基於公眾利益而披露「第三者資料」方面的做法不一致，尤其是當他們要處理市民投訴他們沒有就第三者的違法行為採取行動，或未能有效制止有關違法行為的時候。亦有一些局／部門在決定拒絕提供資料前未有徵詢那些第三者的意見。

12. 現時並無足夠指引說明豁免規定在哪些情況下適用。政制局甚少主動提供意見，協助各局／部門詮釋及引用《守則》，亦沒有設立有效機制確保各局／部門以一致的方式引用豁免規定。

13. 保障私隱（個人資料）是各局／部門在拒絕發放資料時經常引用的另一項豁免規定。在香港，個人資料受法例保障，但《守則》的規定沒有法例支持。結果，當考慮一些看來涉及個人資料的索取資料要求時，政府官員為免觸犯法律，往往傾向過度謹慎而拒絕披露。在部分個案中，所涉的局／部門未有按照《守則》的規定衡量披露有關資料的公眾利益，或嘗試詢問個人資料當事人是否同意披露，便拒絕了事涉的索取資料要求。大部分局／部門甚至不清楚市民所索取的是否屬於「個人資料」，甚或在某些個案中是否真的須要考慮「保障個人資料」這回事。然而，政制局

未有認真應付這些問題，更沒有向各局／部門提供有助解決問題的意見。

14. 在香港，個人資料私隱專員是負責保障個人資料的主管當局，但他沒有法定職能向各局／部門提供意見。政府當局應尋求方法和途徑，讓各局／部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循。

五、缺乏檢討

15. 政府當局自一九九五年採納《守則》以來，從未作出任何全面檢討，只是偶然對相關的《指引》作出零碎和輕微的修訂。

16. 有別於許多其他國家和地區的資訊自由法例中的豁免規定，《守則》的豁免規定並沒有訂明有效期。此外，《守則》缺乏定期檢討各項豁免規定的常設機制，而其他國家和地區則經常檢討及更詳細地訂明豁免類別，藉以收窄豁免規定的適用範圍和縮短其有效期，進一步提升公眾索取資料的權利。

17. 本署認為，政制局作為負責推行《守則》的統領者，有必要因應社會轉變和科技發展，以及市民投訴所反映的問題，主動就《守則》和《指引》定期進行全面檢討，務求確保《守則》和《指引》切合當前的需要、清晰明確和方便應用，兼且符合現代政府開明問責的標準。

18. 政制局目前並沒有既定渠道可以就其涉及公開資料的工作徵詢其他專家或輿論領袖的意見。政府應考慮就公開資料設立一個獨立的顧問機構，採納類似澳洲的方式，這不但可為政制局的工作引入公眾參與的元素，亦能推動政府定期檢討相關的政策及執行政序，以符合社會大眾的期望。

六、主動披露及定期匯報不足

19. 在向公眾發布資訊的透明度及全面性方面，香港落後於其他國家和地區。政府當局根據香港現有的主動披露措施向市民例行提供的資料只屬一般性質，並不包括行政守則、指引及訓令，或其他關於對公眾有影響的決定的文件。在其他國家和地區，當地的法例訂明上述各類文件均必須主動披露。

20. 其他國家和地區的資訊自由法例中不可或缺的一環，是規定政府和主管機構均須發表年度或季度報告，不僅須要提供統計數據，而且須要對索取資料要求的趨勢及分項數字作出分析及評論，甚至包括主管機構的覆檢決定和相關個案備忘。有些國家和地區（例如英國及澳洲），更會以「披露記錄」的形式，公布公眾曾要求政府機關提供甚麼資料，以及有關機關的回覆。

21. 香港沒有上段所述的規定。政制局每季發出的新聞稿僅提供少量統計數據，而不會公布市民向各局／部門索取資料的種類、局／部門拒絕索取資料要求的理由，以及政制局及／或各局／部門因應申訴專員就相關投訴個案的調查結果而採取的補救措施。市民實難以憑藉政制局所提供的資料了解《守則》和監察各局／部門遵從《守則》的情況。

七、宣傳及公眾教育不足

22. 政制局為《守則》建立了一個網頁（www.access.gov.hk），供市民瀏覽。然而，網頁所載資料甚少，並無向市民提供實際應用《守則》的資料及政府當局可豁免披露的情況，也沒有清楚說明是否有任何途徑讓市民諮詢相關事宜。反觀其他國家和地區，例如英國的網頁載有關於資訊自由各個方面的指引，又引用個案實例來解釋資訊自由法例及豁免規定，並告知公眾有哪些途徑可諮詢相關事宜；顯然與香港的公開資料網頁形成強烈對比。

23. 本署亦發現政制局雖然有推出政府宣傳短片／聲帶，且不時在電台／電視台播出，但它們只提供最簡單的資訊；對於《守則》的基本原則，例如政府須公開透明，都一概沒有介紹。

24. 由於政制局是政府的一個決策局，而在《守則》的使用上又是利益相關機構，難免令人質疑該局是否最適合負責推廣及倡導公開資料的工作。

本署的建議

25. 鑑於以上所述，申訴專員建議政府考慮立法訂明市民有索取資料的權利，涵蓋範圍包括各局／部門及所有公營機構所管有的資料，並設立具執法權力的獨立機構監察公開資料的工作。

26. 在制定相關法律前，政府當局應該採取多項措施，包括：

- (1) 訂定及落實一套分階段計劃，將《守則》的適用範圍及政制局的監察權力擴大至包括所有公營機構；
- (2) 檢討當局對「索取資料要求」的定義，涵蓋那些沒有引用《守則》的索取資料要求，以便全面監察各局／部門遵行《守則》的情況；
- (3) 向各局／部門提供更多關於如何詮釋及引用《守則》的意見和支援，特別是《守則》內經常受市民質疑和投訴的豁免規定；
- (4) 擬定及提供不同系列的個案彙編，令各局／部門及市民更了解有關執行《守則》的某些課題和應用豁免規定的情況；
- (5) 尋求方法和途徑，以便各局／部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可以徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循；
- (6) 設立機制定期檢討《守則》，使之與時並進，特別是當中的各項豁免規定，以確保其定義清晰及限制不會過多，並盡可能訂明各項豁免的有效期；
- (7) 設立一個獨立機構，就有關公開資料的事宜向政制局提供意見；
- (8) 向公眾發放更多資訊，並考慮編製「披露記錄」，以便市民了解及監察各局／部門的表現；
- (9) 加強宣傳，讓市民知悉有哪些途徑可諮詢有關《守則》的事宜。

申訴專員公署

二〇一四年三月

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.8
調查過程	1.9 – 1.10
2 香港的公開資料制度	
行政制度與立法的比較	2.1 – 2.14
涵蓋的機構	2.15 – 2.29
3 《守則》的推行	
概覽	3.1 – 3.2
意見、宣傳及推廣	3.3 – 3.15
監察遵循《守則》的情況	3.16 – 3.25
檢討	3.26 – 3.28
主動披露	3.29 – 3.38
匯報責任	3.39 – 3.48
4 豁免規定	
《守則》的豁免規定	4.1 – 4.18
5 監察責任	

監察責任	5.1 – 5.24
------	------------

6 結論及建議

結論	6.1 – 6.3
建議	6.4 – 6.5
致謝	6.6

附件

- 一 2010 年有關政府推行《公開資料守則》的主動調查報告中提出的建議
- 二 《公開資料守則》第 2 部列明的豁免規定
- 三 其他國家和地區的資訊自由制度的主要特點
- 四 已採納《公開資料守則》或類似指引的公營機構名單
- 五 申訴專員處理的有關投訴個案

背景

《公民權利和政治權利國際公約》（「《公約》」）第十九條訂明：人人有自由發表意見的權利，包括尋求、接受及傳播消息的自由。但是，這種權利應受某些限制，以經法律規定，且為尊重他人權利或名譽，保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化所必要者為限。《香港人權法案條例》（第 383 章）第八條中的第十六條與《公約》第十九條非常相似。《基本法》第三十九條亦訂明，《公約》適用於香港的有關規定繼續有效，並通過香港的法律予以實施。

1.2 因此，資訊自由或公開資料是香港市民的一項基本權利。

1.3 然而，香港並沒有專為資訊自由或公開資料而設的法例。政府於一九九五年開始推行的《公開資料守則》（「《守則》」），並無法律依據，目前由政制及內地事務局（「政制局」）負責《守則》規定，政府所有決策局及部門都必須向市民公開政府管有的資料，除非有《守則》訂明可拒絕公開資料的理由。《守則》是仿照英國當時的行政守則而制定的。

1.4 基本上，《守則》自一九九五年以來從未更新，亦沒有作任何重大檢討。政府一直認為，《守則》已提供了有效的框架，讓市民大眾索取政府所管有的各種資料。

1.5 二〇一〇年，本署就政府如何推行《守則》進行主動調查。我們發現，政府當局在職員培訓、內部發布資訊及向公眾宣傳《守則》等方面都存在不足，不但未有對各局／部門的執行情況給予足夠規管，在監察他們遵從有關規定方面亦相當鬆懈。本署在當時提出的多項改善建議，均獲政府當局接納（**附件一**）。

1.6 政制局自二〇〇七年開始負責監察公開資料的工作以來，顯然已致力加強培訓職員和宣傳《守則》。然而，本署所處理的相關投訴個案顯示，有些局／部門尚未完全理解《守則》，未有適當地

應用其條文。再者，近年不少國家和地區在這方面已有重大進展，以滿足社會大眾對一個開明問責的政府所抱持的要求及期望。故此，本署認為，現時應該就香港的公開資料制度進行全面檢討。

1.7 為此，申訴專員決定展開這項主動調查，藉此：

- (1) 進一步在香港的公開資料制度及其標準和做法中，查找不足之處及問題；
- (2) 評估《守則》的成效，特別是對照其他國家和地區，探討《守則》有否就公開資料提供足夠的保障和懲處違規的規例；
- (3) 參考其他國家和地區的制度 and 執行情況，為香港的公開資料制度尋求改善方法。

1.8 鑑於妥善保存公共檔案對公開資料非常重要，因此，本署亦就香港的公共檔案管理制度這個相關課題進行了主動調查。該調查報告應視作這份報告的延續。

調查過程

1.9 本署的調查工作包括：

- (1) 就政制局在公開資料方面的政策及做法進行查訊；
- (2) 參考本署曾處理的相關投訴個案；
- (3) 查閱立法會文件、政府報告和官方網頁上登載的相關資料；
- (4) 研究有關香港及其他國家和地區就這方面的政策及相關的參考文獻；
- (5) 向其他國家和地區的相關主管機構查詢他們在資訊自由方面的制度和執行情況；
- (6) 考慮市民向本署提供的 39 份意見和資料，當中有部分內容同時涉及香港的公共檔案管理和公開資料制度。

1.10 經考慮政府當局對本署調查結果的意見後，本署於二〇一四年三月十七日完成這份報告。

2

香港的公開資料制度

行政制度與立法的比較

《守則》的行政性質

2.1 香港現時並無法例訂明市民索取政府管有的資料的權利。

2.2 根據《守則》及其補充文件《詮釋和應用指引》(「《指引》」)¹的規定，各局／部門除非基於《守則》訂明可拒絕提供資料的 16 項理由當中的一項或多項，否則須向市民發放他們索取的資料。這些理由或豁免規定載列於附件二。《守則》要求各局／部門盡可能在 10 天內回應索取資料的要求，而無論如何不應遲於接到要求後 51 天。《守則》沒有就違規行為訂立任何罰則。

2.3 《守則》訂明，索取資料的人士若不滿其要求被拒，可向有關局／部門要求覆檢及／或向申訴專員投訴。各局／部門在二〇一〇年共接到 2,181 項索取資料要求，並在二〇一二年增至 3,096 項；而申訴專員接到的相關投訴個案數目，亦由二〇一〇年的 45 宗增至二〇一三年的 80 宗。

表 1：各局／部門接到索取資料要求的數目

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

資料來源：政制局

¹ 《守則》和《指引》均可於「公開政府資料」網頁 (www.access.gov.hk) 瀏覽。

表 2：申訴專員接到涉及《守則》的投訴個案數目

年份	投訴個案
2010	45
2011	41
2012	49
2013	80

其他國家和地區的執行情況

2.4 本署研究了其他國家和地區的做法，包括英國、新西蘭、澳洲、美國、中華人民共和國、聯合國人權理事會及歐洲理事會。附件三列載上述國家和地區的資訊自由制度的主要特點。

2.5 在大部分國家和地區，公眾索取資料的權利受法例保障²。截至二〇一二年九月，共有 93 項全國性、180 項國家區域性及 3 項國際性的資訊自由法例已通過。

2.6 資訊自由法例的主要內容包括：執法權力、披露資料的推定³、主動披露、匯報責任⁴、資訊自由的倡導、上訴的權利、負責審裁投訴的機構及其執行決定的權力，以及違規罰則。

2.7 下列五個國家均已通過資訊自由的法例，當中有部分就違規行為訂立罰則。有些國家更在二〇〇〇年代及二〇一〇年代推行全面改革，進一步放寬對公開資料的限制。

2.8 在英國，《資訊自由法令》最初於二〇〇〇年制定，並於二

² 最早關於資訊自由的法例於 1766 年在瑞典制定。多年後，芬蘭（1953 年）、美國（1966 年）及挪威（1970 年）均制定相關法例。此後，大批國家相繼立法保障資訊自由，包括法國（1978 年）、荷蘭（1978 年）、澳洲（1982 年）、新西蘭（1982 年）、加拿大（1982 年）、哥倫比亞及丹麥（1985 年）、希臘（1986 年）、奧地利（1987 年）、意大利（1990 年）及英國（2000 年）。在 1992 年至 2006 年期間，27 個位於中歐和東歐地區的國家及前蘇聯亦制定了資訊自由法例。截至 2010 年 2 月，亞太區內有 19 個國家已制定了資訊自由法例，包括印度（2005 年）、中華人民共和國（2008 年）及印尼（2008 年）。

³ 「披露資料的推定」是指除非基於特定理由不應披露資料，否則所有索取資料的要求一律須按照盡量披露的原則來處理。

⁴ 「匯報責任」是指公共機關每隔一段訂明期間，便須就執行及遵從資訊自由規定的各個範疇作出匯報。

〇〇五年生效⁵。司法部是負責執行《資訊自由法令》的牽頭部門⁶。《資訊自由法令》授權資訊專員作出對政府機關具約束力的決定，假如政府機關沒有遵從資訊專員根據《資訊自由法令》發出的指示，法院有權進行研訊。

2.9 澳洲首次於一九八二年制定《資訊自由法令》。根據澳洲政府為提高透明度而進行的大規模改革，《2010年資訊專員法令》（*Information Commissioner Act 2010*）及《2010年資訊自由修訂（改革）法令》（*Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010*）於二〇一〇年十一月一日生效，放寬了當地的資訊自由制度。任何人若沒有按要求到資訊專員席前應訊及回答關於遵從《資訊自由法令》的提問，即屬違法，可判處六個月監禁。

2.10 新西蘭在一九八二年首次通過《官方資料法令》（*Official Information Act*），隨後亦進行了全面改革，有關措施於二〇〇三年生效。司法部須協助公眾索取資料及行使他們的權利。《官方資料法令》授權申訴專員作出具約束力的建議，而各政府機關須在21天內遵辦。

2.11 美國的《資訊自由法令》最先在一九六六年制定，並於一九六七年生效。司法部負責監察《資訊自由法令》的落實及執行。《資訊自由法令》規定對違法拒絕提供資料的公職人員施以紀律處分。經過二〇〇七年及二〇〇九年的改革，美國進一步制定了《2007年開明政府促進有效管治法令》（*Openness Promotes Effectiveness in Our National Government Act 2007*）及《2009年開明政府資訊自由法令》（*OPEN Freedom of Information Act 2009*）。

2.12 中華人民共和國首項有關資訊自由的法律，是國務院在二〇〇七年四月五日通過並於二〇〇八年五月一日開始實施的《中華人民共和國政府信息公開條例》⁷。國務院辦公廳負責推動、指導、協調、監督全國的政府信息公開工作。

⁵ 有關環境的索取資料要求另有《2004年環境資訊規例》（*Environmental Information Regulations 2004*）規管，而環境、食物及鄉郊事務部則是該規例的牽頭部門。

⁶ 在2011年11月之前，牽頭部門為憲制事務部。

⁷ 有關環境的信息披露由另一項法例實行監管。

本署觀察所得

欠缺作員約束力建議之權力或罰則

2.13 資訊自由法例標誌着政府向市民大眾保證其維持開明問責及高透明度的決心。在其他國家和地區，其資訊自由法例為資訊自由制度提供了正式的框架，訂定供公營界別全面遵從的標準，同時賦予監察機構權力及責任，以便倡導、促進及執行公眾索取資料的權利，並對違規者施加罰則。香港的公開資料制度既缺乏法例依據，亦不會對違規者作出任何懲罰。政制局現時雖負責監察《守則》的行政規定，但並無法定權力強制各局／部門遵照《守則》行事。申訴專員審研投訴個案後所作的裁定，對局／部門也沒有法定約束力，他只能提出勸諭性的建議。如所涉的局／部門沒有就他的建議充分採取行動，專員可以採取的最嚴厲措施只是根據《申訴專員條例》（第 397 章）向行政長官呈交報告，致使有關報告提交立法會省覽。換言之，申訴專員的建議並非真正具法定約束力的決定，各局／部門無須嚴格遵從。以上這些論點將於隨後各章中進一步闡述。

沒有理由自滿

2.14 政制局表示，政府在現時有關公開資料的行政制度下的表現，與已制定資訊自由法例的國家和地區比較，按能全部或部分滿足市民索取資料的要求之比率計算（自一九九五年三月實施《守則》至二〇一三年九月底約 18 年間，接到共 35,131 項索取資料要求，當中有 97.6% 即 34,305 項獲提供全部或部分資料），成績縱使不算較優，亦堪稱不相伯仲。但本署則認為，政制局不應因此而感到自滿。事實上，香港市民的索取資料要求若按人均計算，與其他國家和地區相比其實數量甚少（表 3），箇中原因可能是：

- (1) 政制局沒有充分推廣及教育市民有關公眾索取資料的權利（第 3.6-3.15 段）；
- (2) 政制局所提供的索取資料要求數目，只計算市民使用特定的索取資料表格或引用《守則》而作出的要求，並沒有包括所有其他索取資料要求（第 3.17 段）；

- (3) 《守則》的適用範圍狹窄，只涵蓋各局／部門及兩個公營機構，而其餘數百個由公帑支付營運經費及在不同範疇執行公共職能的公營機構，均無須遵從《守則》(第 2.15 段)。

表 3：二〇一二年索取資料要求的人均比較數字

	人口	日期	2012 年接到的索取資料要求數目*	人均索取資料要求數目
香港	7,177,900	2012 年年底	3,096	0.0004
英國	63,705,000	2012 年 7 月 1 日	110,202	0.0017
美國	315,085,365	2012 年年底	651,254	0.0021
澳洲	22,680,000	2012 年年底	24,944#	0.0011

* 所列數目都是有關國家和地區的官方數據。不同國家和地區對計算索取資料要求的定義或有差別。

澳洲的資訊自由統計數據以二〇一二年四月一日至二〇一三年三月三十一日期間計算，其他國家和地區則以曆年計算。

涵蓋的機構

《守則》的適用範圍

2.15 《守則》適用於所有局／部門，但只涵蓋兩個公營機構，即廉政公署及香港金融管理局，而其餘數百個公營機構均無須遵從《守則》。儘管這些公營機構由公帑支付營運經費，執行醫療、教育、交通等多個範疇的公共職能，並且可能對市民的福祉以至香港的社會經濟發展有重大影響，但《守則》沒有規定這些機構須向市民提供所管有的資料。

自願採納《守則》

2.16 政府有鼓勵公營機構自願採納《守則》或類似的指引。截至二〇一三年十二月一日，有 22 個公營機構已自願採納《守則》，並對其作出若干修訂以切合個別機構本身的情況（附件四）。

2.17 現時並無任何標準規定或程序，監管公營機構如何應用《守則》的條文。政制局僅要求各局／部門與屬於各自範疇內的公營機構分享關於執行《守則》的資訊，包括「常見問題」及可資參考的個案。

2.18 即使有部分公營機構已自願採納《守則》，他們並沒有責任向政府作出匯報，無須定期提交關於應用《守則》的報告。政制局及相關的局／部門並沒有就市民對公營機構所作出涉及公開資料的投訴備存統計數字。

其他國家和地區的執行情況

2.19 聯合國人權理事會規定，資訊自由的法例及法規必須適用於國家行政、立法及司法機關，以及其他執行公職的全國、區域或地區各級公營或政府機構。有關法例在若干情況下亦應適用於半政府組織及執行公職的機構。

2.20 英國的《資訊自由法令》涵蓋約十萬個公共機關，包括中央及地方政府、國會、威爾斯國民議會、武裝部隊、警隊、醫院、醫生及牙醫、學校、大學、公立博物館、公營公司及執行公職的指定組織。

2.21 新西蘭的資訊自由法例涵蓋中央政府各部、各政府機關／部門、醫院、大學、學校、保安情報局，以及國有企業（例如新西蘭郵政、新西蘭鐵路等）。

2.22 在澳洲，《資訊自由法令》涵蓋聯邦政府所有的「部、部門及公共機構」。

2.23 美國的《資訊自由法令》涵蓋總統的行政辦公室、各行政部門、軍事部門、政府企業、政府控制的企業、獨立監管機構及政府行政機關內的其他單位。法院經常要就個別機構是否須遵從《資訊自由法令》作出裁定。

2.24 美國政府於二〇一三年二月二十二日公布一項新計劃，進一步放寬公開資料，規定由公帑資助的研究項目在報告發表後一年，便須公開有關資料讓公眾免費索取。這項計劃進一步擴大了美國公開資料政策的適用範圍。

2.25 中華人民共和國的資訊自由法例涵蓋所有政府機關、行使行政權力及提供公共服務的機構，以及公營企業和事業單位。《政府信息公開條例》第 37 條訂明，該條例適用於教育、醫療衛生、計劃生育、供水、供電、供氣、供熱、環保、公共交通等與人民群眾利益密切相關的公共企業及事業單位在提供公共服務中涉及的資訊。

本署觀察所得

2.26 與其他國家和地區相比，香港的《守則》僅適用於極少數公營機構（只有兩個），而所有其他公營機構則可自行選擇是否採納《守則》。即使那些公營機構決定採納《守則》，他們仍不屬於《守則》正式涵蓋的範圍，亦不受政制局監察（**第 2.17-2.18 段**）。

2.27 《守則》的適用範圍如此狹窄，在協助市民大眾索取與公營機構運作有關的資料方面，效力十分有限。可是公營機構大多與社會民生息息相關，實應接受公眾監督。

2.28 近年的趨勢顯示，愈來愈多以往由政府履行的公共職能已改由公營機構負責，而每當有新的公共職能出現時，更傾向於設立新的公營機構而非由政府部門來負責。為了確保公眾可以索取公營機構所管有的資料，政府應嚴格把所有公營機構都納入規管公開政府資料的同一制度之下。

2.29 由於申訴專員獲法例賦權，專責處理涉及《守則》的投訴，因此，所有如此納入《守則》適用範圍的公營機構亦均須納入專員調查涉及《守則》的投訴的特定權責範圍⁸內。

⁸ 目前在其特定權責範圍內有四個公營機構：廉政公署、香港輔助警察隊、香港警隊及公務員絛用委員會秘書處。

3

《守則》的推行

概覽

3.1 政制局負責監察政府各局／部門推行《守則》的情況。據該局表示，其目前在這方面的工作是：

- (1) 就推行《守則》向各局／部門提出意見；
- (2) 宣傳及推廣《守則》；
- (3) 加強各局／部門對《守則》的認識，並促使他們遵從《守則》；
- (4) 整理有關《守則》的統計數字及其他資料；
- (5) 監察《守則》的整體遵行情況。

3.2 政制局規定每個局／部門必須委派一名公開資料主任，負責處理《守則》在有關局／部門施行的事宜。

提供意見、宣傳及推廣

政制局的工作

3.3 根據二〇一〇年至二〇一二年的記錄，政制局有就詮釋《守則》的豁免規定及其他相關事宜向各局／部門提供意見（表 4），而這些意見主要是就局／部門的查詢的口頭答覆。政制局亦有在政府內聯網登載「常見問題」和個案實例，供各局／部門參考，但不會公開予市民查閱。

表 4：政制局向各局／部門提供的意見

內容	2010 年	2011 年	2012 年
對豁免規定的詮釋	54	55	37
程序	47	45	37
收費	16	16	9
第三者資料	8	8	10
合計	125	124	93

3.4 政制局亦有以通告的形式，向各局／部門提供有關《守則》的一般意見，並間或更新關於《守則》的總務通告，提示各局／部門每年須向各有關職員再傳閱一次。該通告最近的一次更新是在二〇一〇年五月十二日，目的是點出《守則》的重要部分。該局亦偶爾就《指引》作局部檢討，以涵蓋新的情況及相應改變。該局上一次更新《指引》是在二〇一二年十月，主要是因應申訴專員的建議，指示各局／部門按科技的演進以不同方式提供資料。至於供各局／部門參考的個案實例，政制局曾於二〇一〇年及二〇一三年兩度更新。

3.5 政制局在政府內部推動《守則》執行的工作，包括不時為各局／部門的公開資料主任及其他人員舉辦工作坊，互相交流經驗，以及為新委任的公開資料主任舉辦簡介會。自二〇一〇年開始，當局更規定各局／部門必須為職員提供內部培訓課程，藉此加強職員培訓。在二〇一〇年至二〇一二年期間，64 個局／部門合共為五萬多名職員安排了 2,758 項課程。

3.6 在面向公眾方面，政制局專門為《守則》建立了一個網頁 (www.access.gov.hk)，登載《守則》和《指引》的條文及自願採納《守則》的公營機構一覽表，以及聯繫該局宣傳廣播的連結。然而，該網頁並無向市民提供實際應用《守則》的資料，或以個案說明《守則》的推行及政府當局可豁免公開資料的情況，亦沒有顯示市民提出索取資料要求的程序和途徑，以及是否有投訴機制。政制局在網頁提供了電郵及傳真號碼，讓瀏覽者提出意見或建議⁹，但所採用的方式或所表達的信息，不足以讓人明白市民是否可以透過上述途徑向政制局查詢如何應用《守則》提出索取資料要求。

3.7 自二〇一三年一月以來，在電台及電視播放政府宣傳聲帶／短片的次數大幅上升（表 5）。電視宣傳短片方面，在二〇一〇年

⁹ 網頁在 2014 年 2 月 28 日所顯示的信息為：「歡迎瀏覽香港特別行政區公開政府資料網頁。如果你對本網頁有任何意見，請電郵 access@cmab.gov.hk 或傳真(852)2523 0565。」

及二〇一二年分別播出了 2,714 及 1,942 次，而單在二〇一三年首四個月已有 1,024 次。至於電台宣傳聲帶，在二〇一〇年及二〇一二年分別播出了 1,259 及 819 次，而單在二〇一三年首四個月亦已有 722 次。

表 5：在電視及電台播放有關《守則》的宣傳短片／聲帶

期間	月數	在電視播出的次數	在電台播出的次數
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
合計		8,922	4,150

3.8 然而，政制局所推出的政府宣傳短片／聲帶，一直以來都只是提供最簡單的資料。《守則》已推行了 18 年，但該些宣傳短片／聲帶仍然只是告訴市民可根據《守則》向各局／部門索取基本資料，例如康樂及文化事務署所舉辦各項公眾活動的資料。對於《守則》的基本原則，例如政府須公開透明，則沒有說明。換言之，政府甚少教育市民有關索取資料的權利。

其他國家和地區的執行情況

3.9 在其他國家和地區，負責監察資訊自由的機構提供全面的指引，向公眾和政府機關及公營機構說明豁免公開資料的適用範圍及有關某些備受關注課題的事宜，並在網頁登載所有指引的概要，以供查閱。以**英國**為例，資訊專員公署同時是當地倡導資訊自由的獨立機構。該署的網頁載有關於資訊自由各方面的指引的完整索引，方便公營機構和公眾參閱。此外，該署會就法例的應用及詮釋積極向機構提供意見，並公開其所發出的「決定通知」，以向公眾說明對《資訊自由法令》的理念與詮釋。該署亦會公布個案實例，以及就某些個案給予豁免公開資料方面的意見。

3.10 在**新西蘭**，申訴專員亦兼任類似的資訊自由倡導者角色，有別於傳統的申訴專員（例如香港的申訴專員），主要是調查行政失當的個案並提出改善建議／補救措施。

本署觀察所得

3.11 本署留意到，政制局已採取若干措施，以促使各局／部門在執行《守則》及豁免公開資料方面，採取一致的做法。然而，本署從曾經處理的投訴個案所見（**附件五**所載的實例），各局／部門仍未能完全掌握《守則》的精神和字面意義。再者，該局並沒有將這些提供給各局／部門的資料公開予市民大眾（作為《守則》的使用者）查閱。政制局應考慮擬定及提供一系列不同個案，向各局／部門及公眾解釋有關執行《守則》的問題及可豁免公開資料的情況。

3.12 據本署觀察所得，政制局只是偶然對《指引》作出零碎及輕微的修訂。該局是負責推行《守則》的統領者，應該主動就《守則》和《指引》定期進行全面檢討，務求符合現代政府開明問責的標準。

3.13 政制局亦應繼續提高職員培訓課程的質素。在這方面，該局應考慮向職員提供其他國家和地區在貫徹執行資訊自由法律方面的最新資訊和最佳處理方法，擴闊他們的視野。

3.14 政制局近幾年來致力加強宣傳及推廣活動。然而，《守則》的目的是提高政府的公開性和透明度，加深市民對政府運作和政策的認識，並且讓市民有較多參與，因此，政制局應大幅增加向市民提供有關《守則》及其適用範圍的資料，有關資料亦應更廣泛和更具實質內容，而不應只限於在宣傳廣播發放簡單資訊。另外，政制局應在網頁及其他宣傳資料中表明，公眾可以向該局諮詢有關使用《守則》的事宜。

3.15 此外，政制局是政府的一個決策局，而在《守則》的使用上又是利益相關機構，故難免令人質疑該局是否最適合負責推廣及倡導公開資料的工作。政府實應考慮設立一個獨立的專責機構，藉此推廣《守則》，倡導市民索取資料的權利，以及監察《守則》的執行情況。

監察遵從《守則》的情況

政制局的做法

3.16 政制局監察各局／部門有否遵從《守則》的方法，是要求他們提交季度報告，列出有關遵從規定的統計數據。季度報告包括收

到索取資料要求的數目、處理結果，以及有關局／部門拒絕要求時引用的豁免規定。政制局亦會要求個別局／部門提供某些投訴個案的詳情，以確保他們已採取適當的跟進行動。

3.17 據《守則》規定，無論市民索取資料時有否引用《守則》，局／部門都必須按照《守則》的精神處理。可是，各局／部門及政制局備存的統計數據，卻只包括使用《守則》特定表格或表明是按《守則》提出的索取資料要求；至於那些沒有提到《守則》的索取資料要求，則不包括在內。可想而知，政制局沒有監察的索取資料要求為數必定相當多。此外，政制局並無對有關投訴及查詢作有系統的分析，故難以察覺《守則》及其應用有否存在體制上的問題或不清晰之處。政制局亦沒有定期進行審核或統計調查，以評估及監察各局／部門執行《守則》的情況。

其他國家和地區的執行情況

3.18 相比下，其他國家和地區都有清楚界定何謂「索取資料要求」以便監察。

3.19 在**英國**，《資訊自由法令》訂明，任何根據法令向公營機關索取資料的信函或電郵，均會被視為索取資料要求。要求的形式可以是一條問題，而且並不一定是為了索取特定資料。申請人在提出要求時，無須提及或引用法令。所有機關都獲發清晰的指引，以便識別須監察的索取資料要求。

3.20 在**澳洲**，根據《資訊自由法令》，索取資料要求必須以書面提出。

3.21 在一些國家和地區，有關資訊自由的法例並且列明對處理索取資料要求的監察範圍。

3.22 **英國**的《資訊自由法令》訂明，負責監察實施該法令的司法部每年須發表有關英國政府推行及落實法令的統計數據，包括每個機關收到的索取資料要求，以及引用豁免規定的分項數字。這些統計數據都十分詳細，方便公眾了解法令的整體情況。

3.23 在美國，有關《資訊自由法令》的政府網頁會按不同機關的各個方面，以互動方式提供詳細的分項統計數字。網頁設計以方便瀏覽為原則，讓他們能夠容易查閱每個機關在處理索取資料要求、豁免規定、處理上訴、處理時間、豁免費用、執行情況、處理積壓個案和諮詢等方面的表現。

本署觀察所得

3.24 本署認為，政制局就監察《守則》的執行情況對「索取資料要求」的定義過於狹窄（**第 2.14(2) 及 3.17 段**）。該局應參考其他國家和地區所採納的定義。

3.25 政制局同時應定期分析市民的投訴（包括向申訴專員提出的相關投訴）及查詢，以找出《守則》及其執行方面有否體制上的問題或不清晰之處，和採取所需要糾正或改善措施。此外，該局亦應盡量公開個別局／部門處理索取資料要求的詳情，以便公眾監察他們的表現。

檢討

缺乏檢討

3.26 《守則》自一九九五年推行以來，從未進行過全面檢討，有些方面或已無法配合社會轉變，亦不能再滿足公眾的期望和與科技發展並進。

3.27 附件五中的個案一說明各局／部門在處理索取資料要求時，顯得墨守成規和不合時宜。

本署觀察所得

3.28 資訊自由的一項基本原則，是公眾在索取資料方面的限制和不便應該愈少愈好。而有些局／部門卻只從表面看《守則》及其條文，而不理會《守則》的原意是要求他們盡量向公眾提供資料，以致市民的索取資料要求遭到拒絕或阻礙。故此，政府確有必要因應社會和科技的轉變，定期檢討《守則》和《指引》，特別是在處理市民的投訴方面，確保《守則》和《指引》切合目前的需要，而且清晰明確和方便應用。

主動披露

3.29 主動披露是指市民大眾未有提出特定要求而政府當局自動提供資料。在我們所研究的國家和地區中，主動披露是資訊自由法例中不可或缺的重要制度，當中包括「例行披露」及「披露記錄」兩個主要部分。

例行披露

香港的執行情況

3.30 在香港，所有局／部門均須在合適的平台發布及／或公開下列資料，供市民大眾查閱：

- (1) 其組織架構的詳情；
- (2) 所提供服務的資料；
- (3) 其服務表現承諾及履行各項承諾的情況；
- (4) 按類別劃分的部門記錄一覽表；
- (5) 已發布或以其他方式提供的免費或須付費的資料一覽表；
- (6) 查閱非例行發布的資料的程序及收費。

3.31 每當首次推出新服務或更改某項公共服務時，負責的部門必須發布足夠的資料，說明新服務的性質或服務有何改變，以及哪些人會受到影響。

3.32 各局／部門目前主動披露的資料只屬一般性質，他們不一定要公開行政守則、指引及訓令，或其他關於對公眾有影響的決定的文件。有些局／部門會披露這類資料，但大部分都不會披露（**附件五**中的**個案五**可作為實例）。

其他國家和地區的執行情況

3.33 在英國¹⁰、新西蘭¹¹、澳洲¹²、美國¹³及中華人民共和國¹⁴，主

¹⁰ 英國的《資訊自由法令》規定每個機關必須訂立一套公布計劃模式，作為其日常業務活動的一部分，供資訊專員公署審批。訂立公布計劃即表示機關承諾會列明、主動公布、覆檢及定期更新所管有的資料，並會列明發放資料所收取的費用。機關公布的資料包括機關本身的一般資料、地址及聯絡方法、憲制及法律管治、財政資料及策略表現資料、政策建議及決定、現行有關履行職能及職責的書面規程，以及意見和指引。

¹¹ 在新西蘭，《官方資料法令》規定司法部出版一份刊物，當中須載有關於每個機構的特定資料，包括所有實務守則的描述，以及包括政策、原則、規定或指引的類似文件，而就某個人或團體所作的決定或建議是根據這些政策、原則、規定或指引作出的。該份刊物的內容須至少每兩年更新一次，並包括下列資料：

- (1) 對機構的組織架構、職能及職責的描述，包括有關其法定人員或諮詢委員會的職能及職責的描述；
- (2) 對機構所管有的文件分類的一般描述；
- (3) 關於所有實務守則的描述，以及包括政策、原則、規定或指引的類似文件，而就某個人或團體所作的決定或建議是根據這些政策、原則、規定或指引作出的；
- (4) 關於欲向政府部門或公營機構索取資料的市民應當知道的資料的陳述，包括應向哪位或哪些職員提出索取正式資料或某類資料的要求，以及負責的職員的資料。

¹² 澳洲已因應 2010 年的資訊自由改革，制定了一套「資訊公布計劃」。每年，每個機關的每名管制部長均須公布一份陳述書，詳述機關的職能、所管有的文件的類別，以及把所管有的文件公開讓市民查閱的安排。《資訊自由法令》第 9 條進一步要求部長必須擬就一份陳述書，臚列機關在作出影響市民大眾的決定時所使用的文件，並將陳述書放在澳洲國家歷史檔案局設於各主要城市的辦事處，供市民閱覽。在可行情況下，該份陳述書須每三個月更新一次，並在任何情況下須於上一份陳述書公布後 12 個月內更新。陳述書中臚列的文件均可讓市民查閱。

¹³ 在美國，所有聯邦機關均須根據《資訊自由法令》，積極、持續及例行地披露政策綱領、就行政個案進行審裁時的最終意見及命令，以及行政人員守則及訓令。

¹⁴ 《中華人民共和國政府信息公開條例》第九條訂明，行政機關應主動披露那些符合某些與公眾利益有關的基本準則的政府信息：

- (1) 涉及公民、法人或者其他組織切身利益的；
- (2) 需要社會公眾廣泛知曉或參與的；
- (3) 闡述該行政機關的架構、職能、辦事程序及其他方面的；
- (4) 其他依照法律、法規和國家有關規定應當主動公開的。

動披露的規定已載於當地的資訊自由法例之內，主動披露資料的範圍很廣泛，包括：

- (1) 所提供資料的種類；
- (2) 有關履行職能及職責的書面規程；
- (3) 就行政個案進行審裁時的最終意見及命令；
- (4) 行政人員守則及訓令、意見及指引；
- (5) 政府機關在作出影響市民的決定時所使用的文件；
- (6) 公布及更新各項主動發放的資料的頻密度；及／或
- (7) 主動披露的資料的形式和模式。

3.34 美國甚至已通過對《資訊自由法令》的修訂，規定必須向公眾公開電子檔案¹⁵。

披露記錄

香港與其他國家和地區的執行情況

3.35 在一些國家和地區，政府會以「披露記錄」的形式，公布公眾曾要求政府機關提供甚麼資料，以及有關機關的回覆。香港並沒有訂立類似的制度。市民根本不會獲悉各局／部門曾接到哪些索取資料要求，而局／部門因應要求提供了甚麼資料。

3.36 在**英國**，隱去個人資料的披露記錄會上載至國家歷史檔案局的網頁供市民查閱。**澳洲**的《資訊自由法令》訂明政府機關應保存披露記錄，公布過往曾根據該法令發放的文件。

¹⁵ 在**美國**，總統奧巴馬特別強調要透過主動披露及科技的應用來提高政府的透明度。他發出了一份《資訊自由法令備忘錄》，指示政府機關即使沒有接到特定要求，仍須「採取積極行動公開資料」，以及「利用現代科技告知市民他們的政府所知悉的事情及已完成的工作」。1996年通過的《電子資訊自由（修訂）法令》，規定聯邦機關於1996年11月1日或以後建立的檔案必須也以電子形式公布，政府為此而設立了「電子閱讀室」。聯邦機關下各部門亦可為文件備存紙本，供公眾查閱及複印。

本署觀察所得

3.37 在向公眾發布資訊的透明度及全面性方面，香港落後於其他國家和地區。其他國家和地區（英國及澳洲是較突出的例子）的披露記錄制度，充分顯示出當地政府致力維護為公眾建立及收集公共資料，而公眾是這些資料的擁有者的理念。

3.38 香港政府應透過例行政序向市民發放更多資訊，並考慮採納披露記錄的做法。

匯報責任

3.39 各國政府和主管機構會透過不同途徑監察有關資訊自由規定的執行情況，有些甚至會通過訂立法例規定某些政府機關必須發表年報。

政制局的執行情況

3.40 政制局要求各局／部門每三個月一次匯報有關市民根據《守則》提出索取資料要求及處理結果的資料。該局會整理收集到的資料，以新聞稿方式向公眾發布。然而，這類新聞稿所載的資料十分有限。

3.41 政制局會在新聞稿內公布《守則》的使用情況的季度統計數字，這些數字涵蓋各局／部門在報告期間所接到根據《守則》提出的索取資料要求的總數、按結果（資料全部披露、部分披露或拒絕披露）的分項數字，以及申訴專員接到的相關投訴個案數目、個案結果或處理情況。

3.42 季度新聞稿並不公布所索取資料的種類、拒絕要求的理由，以及政制局及／或各局／部門因應申訴專員就相關投訴個案的調查結果而採取的補救措施。政制局宣傳《守則》及協調各局／部門處理索取資料要求的工作情況，亦沒有載述於新聞稿內。

3.43 由於沒有關於各局／部門如何處理索取資料要求的詳情，政府當局和市民都難以監察他們在執行《守則》方面的工作表現。

其他國家和地區的執行情況

3.44 在許多國家和地區，有關資訊自由的法例都有特別訂明必須定期提交報告，當中亦有規定政府機關須向公眾匯報的次數和內容。

3.45 在**英國**，司法部每季公布「英國政府落實規定的統計數據」，並將之上載到其網頁。統計數據包括各政府部門及公營機構所接到的索取資料要求的分項數字、有否適時回應要求、要求的初步結果，就提出要求的趨勢作分析及評論，以及獲豁免及特別處理的個案數目及分布。

3.46 在**澳洲**，政府發放的文件包括各部長提交的文件、各種熱門課題的簡報、往來信件及呈報資料等。當局按規定每年作出匯報，引致傳媒提出更多索取資料的要求，亦鼓勵了各機關和部長披露資料。資訊專員獲《資訊自由法令》授權受理涉及資訊自由的投訴，每項由專員作出的覆檢決定及相關個案備忘的全文，均會上載至其官方網頁及澳大利西亞法律信息研究所（**Australasian Legal Information Institute**）的網頁，供公眾查閱。

3.47 《**中華人民共和國**政府信息公開條例》規定，各級政府機關於每年三月三十一日前公布有關政府信息公開工作的年度報告。當中須包括機關主動披露的信息、拒絕披露的信息、收取的費用、相關訴訟，以及遇到的主要問題。

本署觀察所得

3.48 與其他國家和地區相比，香港的政制局只按季度發出的新聞稿。就各局／部門執行《守則》及處理市民索取資料要求的情況並未有提供實質的資料。這方面還有大幅改善的餘地。

4

豁免規定

《守則》的豁免規定

香港的執行情況

4.1 根據《守則》，各局／部門可引用《守則》所列的 16 項理由（即豁免規定）之中的一項或多項（**附件二**）而拒絕披露資料。

4.2 儘管《指引》規管了在哪些情況下可以引用豁免規定，但本署從投訴個案中發現，各局／部門往往根據自行詮釋來決定豁免規定是否適用。**附件五**中的**個案二、三、四和六**是各局／部門錯誤及／或不一致地引用豁免規定的幾個實例。

4.3 根據《守則》，局／部門可引用的豁免規定，大部分須符合「傷害或損害的驗證準則」：即局／部門應考慮披露資料的公眾利益是否凌駕於披露可能造成的任何傷害或損害。若是基於凌駕性的公眾利益而應作出披露，則儘管有豁免規定，局／部門亦可以披露資料。

4.4 然而，在決定應否基於公眾利益而披露「第三者資料」¹⁶ 方面，各局／部門的做法不一致，甚至同一局／部門每次的做法也未必相同，尤其是當他們要處理市民投訴局／部門沒有就第三者的違法行為採取行動，或未能有效制止有關違法行為的時候。**附件五**中的**個案二和三**正是兩個實例。

¹⁶ 《守則》第 2.14(a)段訂明：如「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」，則局／部門可拒絕披露有關資料；但是，「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」。

4.5 《守則》沒有就豁免規定訂明有效期。《守則》和《指引》也沒有提供任何具體說明，以便局／部門考慮《守則》的某項豁免規定在引用多久之後會失效。

其他國家和地區的執行情況

4.6 其他國家和地區的資訊自由法例均訂明具體的豁免類別，清楚界定在考慮豁免是否適用時須採納的驗證準則，同時訂明某些豁免規定的有效期，以及不應獲豁免披露的資料類別。近年，**英國**及**澳洲**相繼在資訊自由方面作出改革，更詳細地訂明各個豁免類別，藉此收窄豁免的適用範圍及放寬公開資料制度。

4.7 **英國**的《資訊自由法令》把 24 項豁免規定劃分為 8 項絕對豁免和 16 項有限制豁免。「絕對」豁免在引用時無須評估公眾利益，構成絕對禁止披露有關資料。「有限制」豁免在引用時則須採納有關公眾利益的驗證準則¹⁷。有 9 項豁免在引用後 30 年即告失效¹⁸。少數豁免類別的有效期為 60 年，例如與授勳制度的運作有關的資料。至於涉及執法行動的文件，包括關於防止或偵查罪行、出入境管制措施的運作、維持監獄保安及良好秩序等資料，則會封存 100 年。其他豁免類別並無訂明時限，包括關於國家安全、國際關係及防衛的豁免。

4.8 **新西蘭**的《官方資料法令》把拒絕提供資料的理由劃分為三大類，當中有 5 項屬行政理由，有 5 項是決定性理由，另有 9 項其他理由¹⁹。

¹⁷ 「有限制」豁免可再細分為兩種：基於類別的豁免（涵蓋屬於特定類別的資料）及基於傷害的豁免（涵蓋披露資料或會造成傷害的情況）。

¹⁸ 這些豁免包括：可能不利於英國內部關係、可能損害公共事務的進行、關於制定政府政策、涉及法律專業保密權或商業利益的資料，以及與英國皇室的通訊。

¹⁹ **行政理由**不被視為可拒絕提供資料的「良好理由」，只是在特定情況下可作為拒絕索取資料要求的依據。如屬拒絕提供官方資料的**決定性理由**，則無須考慮拒絕提供資料所涉及的利益會否被更為重要的公眾利益因素所凌駕。至於拒絕提供資料的**其他理由**，政府機關須信納披露資料相當可能對某方面或多方面造成損害，而基於公眾利益而使提供資料成為可取的其他考慮因素，與拒絕提供資料所涉及的利益兩相比較，並非更為重要。

4.9 在二〇一〇年對《資訊自由法令》作出改革後，澳洲引入新的「有條件豁免」類別。有關檔案若屬於這個豁免類別，而披露並不符合公眾利益，則不會予以發放²⁰。為確保高透明度及一致性，《資訊自由法令》已具體訂明若干類別的檔案不得豁免披露（例如科學或技術專家報告、在機關內部成立並根據規例訂明的組織或機構所發表的報告，以及在行使權力或仲裁職能期間作出最終裁決的記錄）。近年來，昆士蘭政府已把全面公布內閣文件的限期由 30 年縮短至 20 年，並計劃取消對 10 年或以上的內閣文件的全面豁免規定；據此，只須符合公眾利益的驗證準則，公眾便可以申請索取有關資料。

4.10 為確保以清晰一致及高透明度的方式執行，澳洲的《資訊自由法令》已具體訂明若干文件類別，包括各項研究、調查、科學或技術專家的試驗結果等的報告，只要不違反私隱及其他相關法律，便可以披露。《資訊自由法令》亦明確地把公眾索取資料的權利擴大至代表政府機關提供服務的合約承辦商所管有的文件。政府機關在訂立合約時必須採取適當措施，確保公眾可以索取與履行合約有關的文件。

4.11 美國的《資訊自由法令》訂有 9 項豁免規定，而美國總統的檔案則另受一套關於公開檔案的豁免規管。《1978 年總統檔案法令》（Presidential Records Act 1978）訂明，於一九八一年一月二十日以後根據《資訊自由法令》建立或收到的有關總統或副總統的官方檔案，於該屆政府任期結束後 5 年即可向公眾披露，而總統可引用 6 項禁止公開資料的限制條文，封存所有相關檔案 12 年。換言之，《總統檔案法令》就索取檔案訂明的限制條文（即豁免規定）比《資訊自由法令》更少²¹。

²⁰ 如某份文件符合其中一項有條件豁免的準則，決策者須權衡公開文件及不披露兩方面的因素，從而考慮在有關情況下公開文件是否符合公眾利益。《資訊自由法令》具體訂明在採納有關公眾利益的驗證準則時，應考慮若干可支持公開資料的因素，包括公開資料能否有助達致該法令的目的，例如監察政府活動及鼓勵公眾參與政府決策過程等。《資訊自由法令》亦訂明若干不得考慮在內的因素，包括令政府難堪或導致公眾對政府失去信心、引起誤解、混淆或不必要的爭辯，以及撰寫文件人員的職位高低。

²¹ 《總統檔案法令》訂明的 6 個限制類別為：(1) 國家安全及對外政策；(2) 聯邦政府官員的委任；(3) 獲法例豁免；(4) 機密商業資料；(5) 機密意見；以及(6) 個人私隱。《資訊自由法令》訂明的 9 個豁免類別為：(1) 國家安全及對外政策（與《總統檔案法令》相同）；(2) 政府機關的人事規則及執行情況；(3) 獲法例豁免（與《總統檔案法令》相同）；(4) 機密商業資料（與《總統檔案法令》相同）；(5) 審議過程中的保密權；(6) 個人私隱（與《總統檔案法令》相同）；(7) 調查工作中的執法行動；(8) 金融機構報告；以及(9) 關於井的地質資料。儘管《總統檔案法令》對第(1)、(3)、(4)、(6)類資料的限制於 12 年後撤銷，但相應的《資訊自由法令》豁免規定仍然有效，故有關檔案將會繼續保密及不予披露。

4.12 根據《公約》第十九條，**聯合國人權理事會**對兩個範疇設有限制（即豁免規定），就是為了尊重他人的權利或名譽；以及為了保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。上述豁免規定須符合必要和相稱的驗證準則，並且由法例規定。任何國家單位若提出合法理據限制發表意見的自由，便須以具體和特定方式展示有關威脅的確切性質，並解釋所採取的具體行動如何必要和相稱，尤其必須確立發表意見與構成威脅兩者之間有直接及即時的關聯。豁免規定不應賦予執法機關全無約束的酌情權，免致限制發表意見的自由。人權理事會認為，儘管委任獨立的資訊專員或其他專責組織會有幫助，但不論有關的定義及基本原則訂得如何詳細，豁免規定的實質內容仍可能會出現不同的詮釋。因此，理事會強調資訊自由制度必須確保所有相關決定和理據都保持一致及高透明度。理事會亦要求涉及資訊自由的所有決定都必須公開和接受公眾監督。

4.13 由 47 個成員國組成的**歐洲理事會**在二〇〇八年採納《公開官方文件公約》（**Convention on Access to Official Documents**），內有關於限制索取官方文件的權利之條文。該些條文訂明，有關限制必須由法例明文規定，是民主社會所必要的，而且與保障特定範疇的目標相稱²²。各成員國亦須就上述限制訂明可適用的時限。

本署觀察所得

4.14 在香港，《守則》所訂立的豁免規定之內容，在許多方面都與其他國家和地區的資訊自由法例下的豁免規定相似，但是，相似之處亦僅止於此。

4.15 現時並無足夠指引說明豁免規定在哪些情況下適用，亦沒有任何機制確保各局／部門以一致的方式引用豁免規定。再者，各項豁免的適用範圍和有效期並無清晰訂明。在這情況下，有些局／部門各司各法，根據自己的詮釋來引用《守則》的豁免規定。只要索取資料的市民沒有對局／部門處理其要求的方式提出投訴，政局局便不會留意到引用豁免的方式有不一致之處甚或出錯。

²² 這些範疇包括：國家安全、防衛及國際關係；公眾安全；防止、偵查刑事活動及提出檢控；紀律調查；公共機關進行的視察、監控及監督；私隱及其他合法私人權利；商業及其他經濟權益；國家的經濟、金融及匯率政策；法院程序的參與各方獲得平等對待及有效的司法制度；環境；或公共機關內部或與其他公共機關之間為審研某項事宜而進行的商議。

4.16 香港與其他國家和地區的主要不同之處，在於香港缺乏定期檢討各項豁免規定的常設機制，而其他國家和地區則經常續檢討及更詳細地訂明豁免類別，藉此收窄豁免規定的適用範圍和縮短其有效期，進一步提升公眾索取資料的權利。

4.17 本署認為，政制局應以嚴謹的態度，以及本着開明問責及高透明度的精神，檢討《守則》中的各項豁免規定，尤其應該清楚界定各項豁免的有效期。

4.18 政制局也應向各局／部門提供更多關於如何詮釋及引用《守則》的意見，特別是《守則》內經常受到市民質疑及投訴的豁免規定。當局也應建立資料庫，蒐集疑難個案及各項豁免規定的應用實例，供各局／部門參考，以確保引用豁免規定的做法一致。此外，政府實應建立定期檢討各項豁免規定及其適用範圍的機制，盡量減少對公開資料的限制。

5

監察責任

監察責任

目前情況

5.1 在香港，政制局負責推行《守則》，而申訴專員則負責處理涉及各局／部門拒絕或不當地處理索取資料要求的投訴。

5.2 政制局表示，該局會向各局／部門就推行《守則》提供意見及培訓，以協助他們加深了解及遵從《守則》（**第 3.1 段**）。

5.3 申訴專員獲《申訴專員條例》授權，專責就市民對各局／部門未有遵從《守則》的投訴進行調查，然後決定投訴成立、不成立或部分成立。由於申訴專員的決定對局／部門並無約束力，因此並不算是正式的上訴架構（**第 2.13 段**）。如發現有局／部門沒有遵從《守則》，仍須由該局／部門自行決定是否處分事涉職員。實際上，從未有局／部門曾就這方面採取紀律處分行動。

5.4 香港並沒有一個正式的獨立機構專責倡導和推廣資訊自由，或就資訊自由向政府提供意見。

資訊自由和保障個人資料

5.5 在考慮公眾索取資料的要求時，資訊自由和保障個人資料是兩個難以分割的課題。資訊自由是指盡量披露資料，而保障個人資料則是一個常用的豁免公開資料的理由²³。

²³ 《守則》第 2.15 段訂明，各局／部門可拒絕披露與任何人（包括已故人士）有關的資料（除了向資料所述的當事人或其他合適人士披露外），除非是在某些特定的情況，例如，「披露資料的公眾利益凌駕可能造成的傷害或損害」。

5.6 在香港，有關資訊自由和保障個人資料的政策之制定，均由政制局負責。然而，執行及監察工作則由不同機構負責：政制局監察各局／部門推行《守則》的情況²⁴（由申訴專員負責處理相關的市民投訴），而個人資料私隱專員（「私隱專員」）則根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（「《私隱條例》」）負責保障個人資料。

5.7 各局／部門往往以私隱（即個人資料）為理由，拒絕市民的索取資料要求。二〇一二年，在本署處理的 49 宗相關投訴個案當中，有 13 宗是有關的局／部門以私隱為理由，拒絕投訴人的索取資料要求。

5.8 在部分個案中，所涉的局／部門未有按照《守則》規定衡量披露有關資料的公眾利益，或嘗試詢問個人資料當事人是否同意披露，便拒絕了投訴人的要求。有些局／部門甚至不清楚市民索取的是否屬於「個人資料」，亦不知道是否真的需要考慮「保障個人資料」這回事（**附件五**中的**個案四**）。一些局／部門會徵詢內部的法律組或律政司的意見，但不會諮詢負責保障個人資料問題的私隱專員，因為私隱專員沒有法定職能向各局／部門或市民提供這方面的意見。政制局未有認真應付這些問題，更沒有向各局／部門提供有助解決問題的意見。

其他國家和地區的執行情況

5.9 在很多國家和地區，監察資訊自由和保障個人資料都集中由資訊專員公署負責。英國、澳洲、愛爾蘭、斯洛文尼亞、塞爾維亞、匈牙利、墨西哥、法國、德國和葡萄牙都已設立這類資訊專員公署。其他國家和地區如澳洲北領地和加拿大卑詩省及安大略省，亦趨向以同一法例涵蓋資訊自由及保障個人資料這兩個範疇。此外，在部分國家和地區（新西蘭、瑞典、挪威和波斯尼亞），獨立的申訴專員亦獲委負責監察公眾索取資料的權利。

5.10 英國的資訊專員公署是獨立的公營機構，專責維護公眾索取資料的權利，推動公營機構的開明運作，以及保障個人資料。²⁵ 該

²⁴ 儘管政制局似乎滿足於只是履行部分有關責任（**第 3.1 段**）。

²⁵ 資訊專員是由英國政府委任，而專員公署的責任是監察《資料保護法令》、《私隱及電子通訊規例》、《資訊自由法令》及《環境資訊規例》的實施。

署的職責是在公眾向政府及公營機構索取資料與保障個人資料之間取得平衡。該署制訂規例及指引，覆檢拒絕提供資料的決定，指令機構披露資料，向公眾推廣資訊自由的理念，以及向國會匯報有關數據。該署根據《資訊自由法令》賦予的權利，透過多種形式確保機構遵從法令，包括提出「工作建議」²⁶，以及發出「決定通知」²⁷、「資訊通知」²⁸及「執法通知」²⁹。資訊專員及其公署的工作由一個管理委員會提供支援及監察，而該委員會負責制定長遠策略及監管這些策略的實施。

5.11 在新西蘭，申訴專員是唯一負責覆檢各政府機關涉及資訊自由的決定的主管機構。申訴專員由總督委任，根據《1975年新西蘭申訴專員法令》(New Zealand Ombudsmen Act 1975)賦予的權力，調查及覆檢各政府機關的決定，以及裁定各機關有否遵從《官方資料法令》。在覆檢有關機關的決定後，申訴專員可提出具約束力的建議，裁定有關機關應拒絕公開或應發放資料。法例規定，有關機構必須在21天內落實建議。不過，申訴專員的決定可以由總督會同議會發出命令（或由地方政府根據《1987年地方政府官方資料及會議法令》(Local Government Official Information and Meetings Act 1987)作出的決議）予以否決。³⁰

²⁶ 資訊專員如認為某機關的執行情況不符合工作守則所訂明的標準，可根據《資訊自由法令》第48條向該機關發出「工作建議」，以書面方式闡明資訊專員認為該機構應採取哪些步驟，修正專員認為不符合工作守則的有關條文，以符合標準。有關機構如未能履行「工作建議」，可視作未有遵守法令；機關若未有考慮「工作建議」，則資訊專員可能會在提交予國會的報告內加入負面評語。

²⁷ 無論是否接到投訴，資訊專員如認為某機關未有遵守《資訊自由法令》第一部分任何規定，都可以在根據該法令第50條基於投訴而發出的「決定通知」及根據第52條發出的「執法通知」內，提及有關機關沒有遵守工作守則。

²⁸ 資訊專員如合理地要求某機關提供資料，以決定該機關有否遵守工作守則，根據《資訊自由法令》第51條，可向該機關發出「資訊通知」，要求提供有關遵守工作守則的特定資料。

²⁹ 如有明顯證據顯示某機關在體制上有較嚴重的違規情況或已多次違規，資訊專員公署可考慮作出規管行動，然後發出「執法通知」。任何職員如隱瞞、更改或蓄意銷毀資料，可被檢控，若在裁判法院定罪，罰款可高達5,000英鎊。機關如未有履行「決定通知」、「資訊通知」或「執法通知」，資訊專員可去信法院以確定有關機關未有履行通知的規定。法院或會就事情進行查訊，然後以有關機關干犯藐視法院處理。

³⁰ 總督可發出「內閣否決」，指令機構無須履行申訴專員的決定。然而，高等法院可覆核有關的否決。1987年，否決權更改為集體決定；自此以後，這種否決權在新西蘭未曾再行使。（在1983年至1987年，在部長可發出否決的制度下，該國共行使了14次否決。）

5.12 二〇一〇年，**澳洲**在資訊自由方面進行重大改革，成立了獨立的澳洲資訊專員公署。該公署負責全面監察和倡導資訊自由，其職能包括調查有關推行資訊自由的投訴³¹、覆檢拒絕公開資料的決定是否恰當、就政府機關披露資料作出具約束力的決定³²、發布資訊自由的指引、就政府的資訊政策提出意見，以及推動各政府機關披露資料的文化。涉及資訊自由及私隱的投訴，都集中由資訊專員公署轄下的排解糾紛科負責處理。至於資訊自由、私隱及資訊管理方面的政策事宜，則屬規管及策略科的工作。資訊專員公署亦鼓勵各政府機關以綜合資訊管理方法，處理涉及資訊自由及私隱的問題。據悉，這種綜合方法已改變了澳洲各政府機關內部以至社會之間的溝通和文化。

5.13 在二〇一〇年進行資訊自由改革後，澳洲成立了一個資訊顧問委員會³³，就資訊專員履行其職能（包括向部長匯報有關當局披露及公眾索取政府所管有的資料的事宜，以及《澳洲資訊專員法令》所訂明的其他職能）方面，提供協助和意見。

5.14 在**美國**，監察《資訊自由法令》的執行情況由司法部轄下資訊政策辦公室負責，其任務是鼓勵政府機關遵從《資訊自由法令》，以及確保總統的《資訊自由法令備忘錄》及司法部長的資訊自由指引在政府全面落實。資訊政策辦公室制訂並向所有政府機關發布有關適當地執行《資訊自由法令》的政策指引；就該法令發布詳盡的指南；就該法令的應用向各機關發出適當的指引；為政府所有負責該法令的人員提供培訓課程；以及向公眾提供使用該法令的一般意見。法例規定，各機關必須每年提交《資訊自由法令》年報和資訊自由法令總主任的報告，向司法部匯報執行該法令的情況，而資訊政策辦公室則負責監察、覆檢及監管各公營機構的執行情況。資訊政策辦公室更會覆檢上述兩份報告，並編製報告摘要。資訊政策辦公室會根據《資訊自由法令》或《1974年私隱法令》對拒絕公開資料的行政上訴案件作出裁決。

³¹ 資訊專員可在收到投訴後，或主動就機關遵從公開資料程序的處理，調查有關機構的行動。任何人若沒有按要求到資訊專員席前應訊及回答資訊專員就違規事宜進行覆檢而提出的問題，即屬違法，可判處6個月監禁。

³² 資訊專員有權透過以下方式要求機關遵守資訊自由的規定：作出具約束力的決定，不容許機關豁免公開某份文件；發出「實施通知」，規定機構交代將會採取哪些行動以落實資訊專員在完成投訴調查後提出的建議；以及發出指引，訂明就推行《資訊自由法令》機構須遵守的規定。

³³ 資訊顧問委員會由資訊專員擔任主席，成員包括機構的高級人員及由部長委任、具相關資歷和經驗的其他人士。

5.15 拒絕披露資料的人員可遭受紀律處分。任何人如對索取資料要求的決定感到不滿，可循以下各種途徑提出申訴：機構的主管、（國家歷史檔案及資料總局轄下的）政府資訊服務辦公室、司法覆核及聯邦地區法院³⁴。

5.16 《中華人民共和國政府信息公開條例》訂明，任何人如認為行政機關不依法履行政府信息公開義務的，可以向上級行政機關、監察機關或者政府信息公開工作主管部門舉報。收到舉報的機關應當予以調查處理。任何人如認為行政機關在政府信息公開工作中的具體行政行為侵犯其合法權益的，可以依法申請行政覆議或者提起行政訴訟。如有行政機關未建立健全政府信息發布保密審查機制、不依法履行政府信息公開義務、不及時更新公開的政府信息內容、政府信息公開指南和政府信息公開目錄、違反規定收取費用、公開不應當公開的政府信息，會由監察機關、上一級行政機關責令改正；情節嚴重的，對行政機關主要負責人依法給予處分。

其他國際標準和執行情況

5.17 國際法例並沒有訂明須設立一個諸如資訊專員公署的監察機構。不過，有些國際組織已提出具體建議，應設立獨立的監察機構以推廣資訊自由及進行公眾教育。

5.18 例如，**歐洲安全及合作組織**（全球最大的地區性安全組織，成員包括來自歐洲、中亞地區和北美洲共 57 個國家）曾於二〇〇七年五月就公眾索取資料的權利進行檢討。他們在分析該項權利的核心內容時，也研究設立專責的監察機構，並建議所有成員國設立類似機構，調查拒絕發放資料的個案，並有權命令披露資料³⁵。

5.19 **歐洲理事會**《公開官方文件公約》第八條訂明，任何人申請索取官方文件被拒，不論他是遭明示或暗示，也不論其要求是部分或全部被拒，都可以向法院或另一個依法成立的獨立公正的機構申請覆核。該公約亦訂明，申請人必須可以依循一個快捷廉宜的程序，由一個公共機構重新考慮或要求覆檢。

³⁴ 法院有權推翻資訊政策辦公室的決定，但部長則不能推翻法院的決定。

³⁵ 「應設立適切機制，就每宗拒絕披露資料的個案進行上訴。機制應包括設立諸如申訴專員或委員會的獨立監察機構，調查有關個案及有權命令披露資料。該機構亦應負責推廣資訊自由及就這方面進行公眾教育。」

本署觀察所得

5.20 保障個人資料是各局／部門在拒絕發放資料時經常引用的理由。在香港，個人資料受法例保障，但《守則》的規定卻沒有法例支持。結果，在考慮一些似乎涉及個人資料的索取資料要求時，政府官員往往傾向拒絕披露。**附件五**中的**個案四**正好作為例證。為免觸犯法律，官員在保障個人資料方面亦趨於非常謹慎，而事實上，他們大部分並不清楚市民索取的是否屬於「個人資料」。

5.21 目前，香港並無任何機制可以確保各局／部門在審批索取資料要求時，會適當地同時顧及對個人資料的保障及公眾索取資料的權利。此外，各局／部門亦無法就《私隱條例》的詮釋及《守則》的相關豁免規定的應用問題，徵詢私隱專員的專家意見，以致各局／部門在應用相關豁免規定時並不一致，甚至出錯。

5.22 在其他國家和地區，負責監察保障個人資料及資訊自由的兩個機構已逐漸趨向合併，或者納入同一法例之下，以確保這兩方面均獲得周全考慮，而且有一致的應用準則。因此，政府當局應尋求不同的方法和途徑，讓各局／部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可以徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循。事實上，如缺少應用私隱(個人資料)豁免規定的清晰指引／專家意見，局／部門可能會很輕易以《守則》為由，拒絕市民合理的索取資料要求。

5.23 再者，政制局目前並沒有既定渠道可以就其涉及公開資料的工作徵詢其他專家或輿論領袖的意見。況且，該局是否最適合並能有效地負責促進及倡導公開資料的工作亦存在疑問（**第 3.15 段**）。本署認為，政府應考慮就公開資料設立一個獨立的顧問機構，這不但可為政制局的工作引入公眾參與元素，且能推動政府定期檢討相關的政策及執行政序，以符合公眾的期望。

5.24 更好的做法，當然是由政府全面檢討香港的公開資料規管架構，並考慮仿效其他國家和地區，立法及透過設立獨立而有執法權力的規管機構，全面保障市民的資訊自由。

6

結論及建議

結論

6.1 總括而言，本署發現香港的公開資料制度有下列不足之處：

- (1) 《守則》純屬行政安排，欠缺法例支持。沒有執法機構可以對各局／部門作出具法律約束力的決定，亦無法例訂明違規者會受到懲罰（**第 2.13 及 5.3 段**）。
- (2) 《守則》僅適用於極少數公營機構，而其餘大部分由公帑資助，並提供重要的公共服務的公營機構均無須遵從（**第 2.26 段**）。
- (3) 就內容及質素而言，當局未有提供足夠的資訊／培訓，令各局／部門更清楚理解《守則》及豁免規定，以及其他國家和地區的情況（**第 3.11-3.13 段**）；
- (4) 政制局推出的宣傳短片／聲帶一直都只是提供最簡單的資訊，沒有宣傳政府須公開透明度這些《守則》背後的基本原則，或教育市民有關索取資料的權利（**第 3.14 段**）。
- (5) 由於政制局在應用《守則》方面是利益相關機構，也許並非最適合負責推廣及倡導公開資料工作的機構（**第 3.15 段**）。

- (6) 政制局的季度報告欠缺重要數據，以及對投訴個案和查詢的分析。該局亦缺乏有系統地收集那些沒有引用《守則》的索取資料要求的數據。可想而知，政制局沒有監察的索取資料要求為數必定相當多，而且難以察覺體制上的問題或不清晰之處（**第 3.17 段**）；
- (7) 有些局／部門只是從表面看《守則》及其條文，而不理會《守則》的原意是要求他們盡量向公眾提供資料，以致市民的索取資料要求遭拒絕或阻礙（**第 3.28 段**）；
- (8) 與其他國家和地區相比，香港向市民提供有關執行公開資料工作的資料不夠廣泛和深入，市民不會獲悉各局／部門曾接到哪些索取資料的要求，以及各局／部門因應要求提供了甚麼資料，此有別於其他國家和地區公開載有該類資料的「披露記錄」的做法。香港市民實難以理解《守則》和監察各局／部門的表現（**第 3.25 及 3.43 段**）。
- (9) 在應用豁免規定方面，各局／部門之間甚至同一個局／部門內部的做法也未必一致（**第 4.4 段**）。
- (10) 《守則》沒有就各項豁免規定訂明適用範圍和有效期，政府亦沒有訂立定期進行全面檢討的機制（**第 3.12、3.26-3.27、4.5 及 4.15-4.18 段**）。
- (11) 沒有設立獨立機構就與資訊自由有關的事宜向政府當局提供意見（**第 5.4 及 5.23 段**）；
- (12) 各局／部門在處理似乎涉及個人資料的索取資料要求時，沒有既定渠道可以諮詢這方面的專家，以致各局／部門在應用相關豁免規定方面的做法並不一致甚至出錯（**第 5.21 段**）。

6.2 香港的公開資料制度具有其他國家和地區的資訊自由法例的某些主要特點，即主動披露、披露推定、回覆時限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構（申訴專員）處理相關投訴。然而，市民索取資料的權利並未受到法律保障；換言之，縱使政府當局有心做到開明問責和高透明度，但市民大眾在這方面尚未有獲得實質的保證。

6.3 香港的公開資料制度未能追上國際發展，當局有必要進行全面檢討。

建議

立法

6.4 申訴專員建議政府考慮立法訂明市民有索取資料的權利，涵蓋範圍包括各局／部門及所有公營機構所管有的資料，並設立具執法權力的獨立機構監察公開資料的工作。

6.5 在制定相關法例前，政府當局應：

監察

- (1) 尋求不同的方法和途徑，以便各局／部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可以徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循；
- (2) 設立一個獨立機構，就有關公開資料的事宜向政制局提供意見；

適用範圍

- (3) 訂定及落實一套分階段計劃，將《守則》的適用範圍及政制局的監察權力擴大至包括所有公營機構；

監察遵行情況及進行統計分析

- (4) 檢討當局對「索取資料要求」的定義，涵蓋那些沒有引用《守則》的索取資料要求，以便全面監察各局／部門遵行《守則》的情況；

提高透明度

- (5) 向公眾發放更多資訊，並考慮編製「披露記錄」，以便市民了解及監察各局／部門的表現；

- (6) 大幅增加定期向市民提供有關《守則》及其適用範圍的資料，而有關資料亦應更廣泛及更具實質內容；

定期檢討及提供個案彙編

- (7) 設立機制定期檢討《守則》，使之與時並進，特別是當中的各項豁免規定，以確保其定義清晰及限制不會過多，並盡可能訂明各項豁免的有效期；
- (8) 擬定及提供不同系列的個案彙編，令各局／部門及市民更了解有關執行《守則》的某些課題和應用豁免規定的情況；

提供意見

- (9) 加強宣傳，讓市民知悉有哪些途徑可諮詢有關《守則》的事宜；
- (10) 向各局／部門提供更多關於如何詮釋及引用《守則》的意見和支援，特別是《守則》內經常受市民質疑和投訴的豁免規定；

培訓

- (11) 為職員安排更多培訓，包括向他們介紹其他國家和地區在貫徹執行資訊自由法律方面的知識和最佳處理方法。

致謝

6.6 政制局為本署這項主動調查提供不少協助，申訴專員謹此致謝。專員亦感謝曾就此課題向本署提供意見和資料的各界人士。

申訴專員公署

檔案編號：**OMB/DI/238**

二〇一四年三月

2010 年有關政府推行《公開資料守則》的主動調查報告中提出的建議

建議	政制及內地事務局(「政制局」)的工作進度
職員培訓	
為各局／部門的公開資料主任舉辦更多和更適時的培訓，並提示各局／部門為公開資料主任提供適當的指引，以便他們執行《守則》	<p>培訓: 政制局自 2010 年 2 月開始為新任的公開資料主任舉辦簡介會。截至 2011 年 6 月底，該局已為 50 個新任的公開資料主任舉辦六次簡介會。</p> <p>內部通告 / 指引: 截至 2010 年年底，所有局／部門已檢討及更新相關的內部通告及指引，方便執行《守則》。2010 年 5 月，政府當局發出有關《守則》的最新總務通告，內容包括提示各局／部門為公開資料主任提供適當的指引。</p>
與各局／部門合作，直接為其他職員或經他們所屬的部門舉辦更多培訓	自 2010 年第一季度開始，規定各局／部門必須提交季度報告，詳述已舉辦有關《守則》的內部培訓課程。截至 2011 年 6 月底，65 個局／部門已為超過 28,000 名職員舉辦合共 1,460 項有關《守則》的培訓課程。
宣傳	
定期進行有關《守則》的宣傳活動	在 2011-12 年度，政制局預留約 80 萬元，用作向公眾宣傳《守則》。除印製了新的海報外，當局會繼續透過不同途徑進行宣傳廣播。
在政府網頁提供《守則》的運用指引中文版	《守則》的運用指引中文版已於 2010 年 5 月上載政府網頁。
規定所有部門網站的主頁必須包含《守則》的簡介，並建立直接聯繫「公開政府資料」網頁的超連結	所有局／部門已在網站的主頁加入有關《守則》的簡介，並建立直接聯繫「公開政府資料」網頁的超連結。
政府的內部推廣	
把本署就相關投訴個案的調查結果及各部門覆檢個案的結果編製成資料檔案，供職員培訓參考之用	自 2010 年 2 月開始，本署部分相關投訴個案的調查結果已用作公開資料主任的培訓材料。當局亦已適當地把部分覆檢個案的結果納入有關培訓課程的內容。
定期更新及再傳閱相關的通告	2010 年 5 月，當局發出有關《守則》的最新總務通告，提示各局／部門為公開資料主任提供適當的指引，包括局／部門就《守則》發出的內部通告及執行《守則》的詳細指引。各局／部門必須每年向所有負責執行《守則》的職員再傳閱該總務通告一次。
定期更新「常見問題」及個案實例一覽表，並參考有關的資料檔案	關於《守則》的「常見問題」及個案實例最近一次的更新分別是 2010 年 1 月和 3 月。兩者都會定期更新，包括市民向申訴專員提出的相關投訴個案進展，以及局／部門收到有關執行《守則》的查詢在內。

監察部門指引	
為各部門提供意見，確保部門指引清晰準確，內容最新	截至 2010 年 12 月底，所有局／部門已應政制局的要求，更新了有關《守則》的部門通告及指引，而政制局在整個過程中已就各局／部門的查詢提供意見。
監察執行情況	
定期檢討索取資料要求的季度報表格式	政制局已檢討季度報表格式，並於 2010 年第二季開始採用新的表格，以蒐集更多關於部分披露或拒絕披露資料的個案的數據。政制局已承諾會繼續監察各局／部門遵從《守則》的情況，並定期檢討季度報表格式。
聯繫那些在申訴專員監察範圍內的其他公營機構，要求他們採納《守則》或類似的指引	在報告內提及未有採納《守則》或類似指引的六個公營機構當中，已有五個採納類似的指引。

《公開資料守則》第 2 部列明的豁免規定

- (1) 防務及保安
- (2) 對外事務
- (3) 國籍、出入境及領事事宜
- (4) 執法、法律訴訟程序及公眾安全
- (5) 對環境的損害
- (6) 經濟的管理
- (7) 公務的管理和執行
- (8) 內部討論及意見
- (9) 公務人員的聘任及公職人員的委任
- (10) 不當地獲得利益或好處
- (11) 研究、統計和分析
- (12) 第三者資料
- (13) 個人私隱
- (14) 商務
- (15) 過早要求索取資料
- (16) 法定限制

其他國家和地區的資訊自由制度的主要特點

	英國	新西蘭	澳洲	美國	中華人民共和國	聯合國人權理事會	歐洲理事會
法規	<p>《2000年資訊自由法令》 (Freedom of Information Act 2000)</p> <p>《2004年環境資訊規例》 (Environmental Information Regulations 2004)</p>	<p>《1982年官方資料法令》 (Official Information Act 1982)</p> <p>《地方政府官方資料及會議法令》 (Local Government Official Information and Meetings Act)</p>	<p>《1982年資訊自由法令》 (Freedom of Information Act 1982)</p>	<p>《1966年資訊自由法令》 (Freedom of Information Act 1996)</p> <p>《2007年開明政府促進有效管治法令》 (Openness Promotes Effectiveness in Our National Government Act 2007)</p> <p>《2009年開明政府資訊自由法令》 (OPEN Freedom of Information Act 2009)</p>	<p>《中華人民共和國政府信息公開條例》 (2008年) (Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information)</p>	<p>《公民權利和政治權利國際公約》(1966年) (International Covenant of Civil and Political Rights 1966) 第十九條；以及</p> <p>就第十九條「意見和發表自由」作出的一般評論第34項</p>	<p>《公開官方文件公約》(2008年) (Convention on Access to Official Documents 2008)</p>
地位	全國性法律	全國性法律	全國性法律	全國性法律	全國性法律	國際公約	國際公約
適用範圍	約 100,000 個公共機構 中央及地方政府、國會、威爾斯國民議會、武裝部隊、警隊、醫院、醫生及牙醫、學校、大學、公營博物館、公營公司、執行公職的指定組織	任何以公職人員身份履行職務的部長、《1975年申訴專員法令》(Ombudsmen Act 1975)所列政府部門或機構，包括中央各部、醫院、大學、學校、保安情報局，以及所有國有企業	聯邦政府所有「部、部門及公共機構」	總統的行政辦公室、各行政部門、軍事部門、政府企業、政府控制的企業、獨立監管機構 聯邦政府轄下行政機關及獨立機構	所有政府機關、行使行政權力及提供公共服務的機構，以及公營企業和事業單位 教育、醫療衛生、計劃生育、供水、供電、供氣、供熱、環保、公共交通等與人民群眾利	國家行政、立法及司法機關，以及其他履行公職的全國、區域或地區各級公營或政府機構 在若干情況下亦適用於半政府機構（一般評論第7段）	國家、區域或地區各級政府及行政機構 按照國家法律履行行政職能的立法機關及司法機構 行使行政權力的自然人或法人

	英國	新西蘭	澳洲	美國	中華人民共和國	聯合國人權理事會	歐洲理事會
		(例如新西蘭郵政、新西蘭鐵路等)			益密切相關的公共企事業單位在提供公共服務過程中涉及的信息	履行公職的組織(一般評論第 18 段)	
主管機構或人員	資訊專員	司法部	資訊專員	司法部(透過本身的「資訊政策辦公室」)	國務院辦公廳	-	各成員國
涵蓋的資料	英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭所有公共機構,以及駐於蘇格蘭的全英國公共機構所管有的任何已記錄資料	上述機構所管有的全部資料 未有就「官方資料」訂立任何定義(故此詮釋彈性頗大)	《資訊自由法令》第 4 條把「文件」界定為:載有文字各種形式的材料	所有機關必須註冊其組織架構、職能及規例、政策的詮釋及行政指引 相關法例涵蓋的各州/地方政府機關管有的檔案	行政機關在履行職責過程中製作或獲取、並以一定形式記錄及保存的信息 涉及公民、法人或組織的切身利益的信息 需要社會公眾廣泛知曉或參與的信息 關於行政機關的架構、職能及處理行政事務的程序的信息	所有發表形式及其發布途徑,包括說話、文字和手語,以及影像和藝術品等非語言發表形式。發表途徑包括書籍、報紙、小冊子、海報、橫額、服裝及法律文件。包括所有以影音、電子及透過互聯網的發表模式(一般評論第 12 段)	「官方文件」是指所有由公共機構建立、接收及管有,並以任何形式記錄的資料
提出要求的可接受途徑	書面要求(按《環境資訊規例》提出的要求則可以任何形式提出,包括口頭要求)	電話、書面或親身提出	書面提出	沒有訂明	書面、電子方式或口頭提出	沒有訂明	沒有訂明
回應要求的時限	20 天	20 個工作天 如要求涉及大量資料或事涉機構需先徵詢意見,則機構可要求延長回覆限期一次 如須轉介要求,應在 10 個工作天內作出	接到要求後 14 天內認收 接到要求後 30 天內把決定通知提出要求的人士	20 天(星期六、星期日及法定公眾假期除外,並扣除作出澄清所需的時間);在特殊情況下可予延長,但不得超過 10 天 如處理時間超過 20 天,則不會收費(按照	接到要求後 15 個工作天,可以延長限期最多 15 天	沒有訂明	應盡快處理要求,並盡快或在事先已訂明的合理期限內作出決定並通知提出要求的人士,以及執行有關決定

	英國	新西蘭	澳洲	美國	中華人民共和國	聯合國人權理事會	歐洲理事會
				《2007 年開明政府法令》，2007 OPEN Government Act)			
豁免規定	8 項絕對豁免 16 項有限制豁免 (7 項基於類別的豁免 + 8 項基於傷害的豁免 + 1 項基於類別及傷害的豁免)	5 項行政理由 5 項決定性理由 9 項其他理由	9 項豁免 8 項有條件豁免	9 項豁免	7 個可豁免範疇	5 個受限制範疇 限制必須有法例訂明 法例不得賦予執行的機關全無約束的酌情權，並須為執行豁免提供充足的指引。	11 個基於傷害的豁免範疇 締約國應考慮設定時限，訂明上述豁免在時限過後即告失效。
制裁行動	隱瞞、塗改或蓄意銷毀資料的人員可遭檢控，裁判法院可判處罰款，最高為 5,000 英鎊 沒有遵從「資訊通知書」或「執法通知書」可視作藐視法庭	沒有訂明	任何人若沒有按要求到資訊專員席前應訊及回答問題，即屬違法，可判處六個月監禁	拒絕公開資料的職員須面對紀律行動	行政制裁及民事控罪 刑事處分	沒有訂明	沒有訂明
主動披露	《資訊自由法令》規定每個公營機構必須訂立一套經資訊專員審批的公布計劃		《資訊自由法令》規定須訂立「資訊公布計劃」	自動由各部門的組織在網上公布	法例規定各級行政機關須主動披露特定的政府資料	締約國應主動在公眾平台上公開公眾關注的政府資料	沒有訂明
披露記錄	有	沒有訂明	有	沒有訂明	沒有訂明	沒有訂明	沒有訂明

已採納《公開資料守則》或類似指引的公營機構名單

(截至 2014 年 2 月 28 日)

- (1) 機場管理局
- (2) 醫療輔助隊
- (3) 民眾安全服務隊
- (4) 消費者委員會
- (5) 僱員再培訓局
- (6) 平等機會委員會
- (7) 地產代理監管局
- (8) 財務匯報局
- (9) 香港藝術發展局
- (10) 香港房屋委員會
- (11) 香港房屋協會
- (12) 香港體育學院有限公司
- (13) 醫院管理局
- (14) 九廣鐵路公司
- (15) 立法會秘書處
- (16) 強制性公積金計劃管理局
- (17) 個人資料私隱專員
- (18) 證券及期貨事務監察委員會
- (19) 香港考試及評核局
- (20) 市區重建局
- (21) 職業訓練局
- (22) 西九文化區管理局

申訴專員處理的有關投訴個案

投訴年份	個案撮要
2011 年	<p>個案一：拒絕以光碟形式提供資料</p> <p>地政總署拒絕把某些檔案資料（逾 180 頁）以投訴人要求的形式（即把資料經掃描後燒錄成光碟）提供給他，儘管投訴人已表示願意負擔有關的額外費用。該署要求投訴人親往分區地政處影印所需資料。</p> <p>申訴專員認為，地政總署在處理投訴人的要求時理應多走一步，因為分區地政處確實有掃描器。專員亦建議政制及內地事務局（「政制局」）不時更新《守則》及《指引》，與時並進，並且通令各局／部門，若市民提出要求，應以光碟形式向他們提供資料。</p> <p>政制局於二〇一二年十月對《指引》作出相應的修訂。</p>
2013 年	<p>個案二：引用「第三者資料」豁免規定時，做法不一致及出錯</p> <p>環境保護署（「環保署」）拒絕向投訴人提供兩間食肆的油煙處理系統的資料。投訴人指有關系統對他造成滋擾。</p> <p>環保署引用《守則》第 2.14 段「第三者資料」為拒絕理由。</p> <p>然而，食物環境衛生署（「食環署」）卻曾向投訴人提供類似的資料。</p> <p>申訴專員發現，環保署的決定不但與食環署的不一致，而且不對，因為沒有證據顯示投訴人所要求的資料是「為食肆的負責人持有」或「由食肆的負責人提供，並從他們明確知道或獲得暗示不會進一步披露」。況且，環保署亦沒有說明披露資料如何會對食肆的負責人造成傷害或損害。</p> <p>環保署最終按要求提供資料。</p>
2013 年	<p>個案三：引用豁免規定時，做法不一致</p> <p>屋宇署拒絕向投訴人提供有關某僭建物的業主就該署發出的清拆命令提出上訴的詳情。</p> <p>申訴專員認為，屋宇署基於私隱理由拒絕披露上訴案件的詳情，做法合理，因為事涉僭建物位於業主的土地上，對投訴人並無任何影響。換言之，事件不涉及任何公眾利益，故屋宇署無須披露資料。</p> <p>不過，專員質疑，屋宇署當初為何告知投訴人該署已發出清拆命令，以及僭建物的擁有人打算提出上訴。事實上，「私隱」理由的豁免規定理應同樣適用。</p>
2013 年	<p>個案四：詮釋「私隱（個人資料）」豁免規定時過於謹慎</p> <p>某鄉事委員會（「鄉委會」）要求民政事務總署（「民政總署」）提供該會過往曾向該署提交的收支結算表複本。民政總署同意提供，但表示須先把簽署結算表的鄉委會前主席的姓名及簽名（「事涉資料」）遮蓋。該署引用《守則》第 2.15 段關</p>

投訴年份	個案撮要
	<p>於「私隱（個人資料）」的豁免規定為理由，表示姓名及簽名乃該名前主席的個人資料，而 he 已拒絕披露。</p> <p>申訴專員雖然同意事涉資料屬個人資料，但認為並不存在「披露」資料的問題，因為有關資料（過往的結算表）其實正是由該鄉委會提交。民政總署根本上無須取得前主席的同意。</p> <p>民政總署隨後向鄉委會提供所要求的資料。</p>
2013 年	<p>個案五：拒絕提供「內部指引」而沒有說明理由</p> <p>投訴人要求滲水投訴調查聯合辦事處（「聯辦處」）提供「聯辦處處理滲水投訴的全套規例及指引」。負責的職員以有關指引是「內部文件」為理由拒絕其要求，而只向投訴人提供了：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 《公眾衛生及市政條例》相關條文的複本 • 發給處所業主／佔用人的「聯辦處調查滲水投訴的一般程序」。 • 進行自助滲水測試的小冊子 <p>申訴專員的結論是，聯辦處並無合理理由拒絕提供指引給投訴人。</p>
2012 年	<p>個案六：錯誤引用「第三者資料」豁免規定</p> <p>投訴人要求勞工處提供一份關於某店舖釋出的塑膠微粒的化驗報告，她指該等塑膠微粒導致其丈夫死亡。勞工處引用《守則》第 2.14 段「第三者資料」為理由拒絕其要求。該處指報告中載有關於化驗所個別人員及店舖負責人的個人資料。勞工處並指出根據《職業安全及健康條例》（「《職安條例》」），公職人員如無合法權限而向另一人披露他根據該條例行使或執行職能時取得的製造秘密或商業秘密或工作程序的資料，即屬違法。</p> <p>申訴專員認為，勞工處在拒絕投訴人的要求時錯誤引用「第三者資料」為理由。該處顯然是混淆了「第三者資料」（《守則》第 2.14 段）與「私隱（個人資料）」（《守則》第 2.15 段）。勞工處即使擔心會侵犯私隱，亦應嘗試詢問當事人是否同意披露資料，或可以先把報告中的個人資料遮蓋，然後把複本提供給投訴人。</p> <p>勞工處其後告知投訴人有關的化驗結果。</p>

有關香港的公開資料制度的主動調查 (OMB/DI/238) 及
有關香港的公共檔案管理的主動調查 (OMB/DI/246)

公眾提出的意見

	提出者	意見撮要	所涉的主動調查
1.	個別市民	● 對制定歷史檔案法表示全力支持	DI/246
2.	個別市民	● 就申訴專員對公共檔案管理進行主動調查時應審研的範圍提出建議	DI/246
3.	個別市民	● 對申訴專員就公共檔案管理進行主動調查表示全力支持 ● 促請申訴專員建議當局盡快制定具罰則的法例	DI/246
4.	個別市民	● 對申訴專員就公共檔案管理進行主動調查表示全力支持 ● 支持制定歷史檔案法	DI/246
5.	個別市民	● 認為若不制定法例，市民的知情權便難以得到保障 ● 指出現行檔案管理制度的一些問題	DI/246
6.	個別市民	● 對本署就公共檔案管理進行主動調查表示全力支持 ● 指出妥善管理一般檔案及歷史檔案的重要性 ● 提議成立歷史資料檔案部門	DI/246
7.	個別市民	● 對本署進行是項主動調查表示讚賞，並希望政府及立法會議員採取積極行動，制定全面的歷史檔案法	DI/246
8.	個別市民	● 強烈表示主動調查報告應建議盡快制定歷史檔案法，不容再拖延	DI/246
9.	個別市民	● 支持制定歷史檔案法 ● 指出聘任歷史檔案管理專家監督公共檔案辦公室，以及評定一般檔案及歷史檔案的價值並將它們分類的重要性	DI/246
10.	團體／機構	● 強調歷史檔案法可為香港帶來的好處，並指出現行公共檔案管理制度的問題	DI/246

	提出者	意見撮要	所涉的 主動調查
11.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出香港在檔案管理方面的問題，特別是目前的檔案管理能力與在數碼化環境中管理機構檔案所需的能力，差距愈來愈大，並討論其他國家和地區為解決相關問題而採取的步驟 ● 強調檔案管理的重要性，以及差劣的檔案保管工作所帶來的問題 	DI/246
12.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 對本署就公共檔案管理進行主動調查表示全力支持 ● 指出香港因沒有歷史檔案法而出現的一些問題 ● 對本署就公共檔案管理進行主動調查的方向提出建議 	DI/246
13.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 對本署就公共檔案管理進行主動調查表示歡迎，並支持制定歷史檔案法 ● 分享在相關範疇的工作經驗及成果 	DI/246
14.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 列舉因沒有歷史檔案法而出現的問題 	DI/246
15.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出香港缺乏適用於資訊社會的資訊政策及法律框架 ● 指出《公開資料守則》的問題 	DI/238
16.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 對本署進行是項主動調查表示歡迎 ● 希望有關香港公開資料制度的主動調查會有助於制定資訊自由的法例 	DI/238
17.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出某些局／部門在回應簡單直接的索取資料要求時欠缺透明度 ● 指出政府分享資訊可帶來的好處 	DI/238
18.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出香港在保障市民索取資料的法律權利方面遠遠落後於其他已發展地區，並指出《公開資料守則》(特別是豁免規定)的不足之處 	DI/238
19.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出某些局／部門在回應簡單直接的索取資料要求時欠缺透明度 ● 指出政府分享資訊可帶來的好處 	DI/238
20.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 分享在建立及管理檔案方面與政府交涉的經驗及觀察所得 	DI/238

	提出者	意見撮要	所涉的 主動調查
		<ul style="list-style-type: none"> ● 強調缺乏途徑索取公共檔案所引致的問題 	
21.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 分享向政府決策局／部門索取資料被拒的經驗 ● 考慮是否需要立法，訂立框架以清楚訂明局／部門及公營機構應如何發放資料 	DI/238
22.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 對本署進行是項主動調查表示歡迎 ● 促請當局就公開資料立法 ● 指出公開資料對香港作為國際金融中心的重要性 ● 舉出數個例子，說明政府未能維護市民索取資料的權利 	DI/238
23.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 分享向局／部門索取資料的經驗 ● 指出可以提升標準及改善執行情況的方法 	DI/238
24.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出與現行公開資料制度有關的一些問題 	DI/238
25.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供了一份相關的研究論文 	DI/238
26.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出與考古歷史檔案管理有關的一些問題 	DI/246 及 DI/238
27.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 引用例子說明公共檔案的重要性，並指出公共檔案是以公帑建立及管理的 ● 支持立法保障市民索取資料及歷史檔案的權利 	DI/246 及 DI/238
28.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 引用例子說明公共檔案的重要性，並指出公共檔案是以公帑建立及管理的 ● 支持立法保障市民索取資料及歷史檔案的權利 	DI/246 及 DI/238
29.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 對立法保障市民索取資料及歷史檔案的權利表示全力支持 ● 指出公民社會要妥善運作便須訂立有關法例，以及缺乏這類法例所衍生的問題 	DI/246 及 DI/238
30.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 對立法保護歷史資料和檔案，以及保障資訊自由表示全力支持 	DI/246 及 DI/238
31.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 就主動調查的範圍提出意見 ● 指出其他國家和地區的標準和執行情況，以及有關公共檔案管理及資訊自由的法例 	DI/246 及 DI/238

	提出者	意見撮要	所涉的 主動調查
		<ul style="list-style-type: none"> ● 指出公共檔案管理及資訊自由的重要性 	
32.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持制定資訊自由法及歷史檔案法 ● 提供了一份相關的研究報告 	DI/246 及 DI/238
33.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出缺乏監管公共檔案管理及資訊自由的法例所引致的問題 	DI/246 及 DI/238
34.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 對申訴專員展開這兩項主動調查表示全力支持 ● 指出公共檔案管理的重要性及與現行制度有關的問題 ● 就私營企業的標準和執行情況分享經驗及觀察所得 	DI/246 及 DI/238
35.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出與香港現行的公開資料制度有關的問題 ● 就政府及一些政黨對公共檔案管理的態度表達意見 	DI/246 及 DI/238
36.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供了一份相關的研究報告 ● 分享向政府決策局／部門提出索取資料要求的經驗 ● 對申訴專員展開這兩項主動調查表示全力支持，並支持就公開資料及公共檔案管理立法 	DI/246 及 DI/238
37.	團體／機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 對這兩項主動調查表示全力支持 ● 就政府對於制定有關公共檔案管理及歷史檔案的法例的態度表達意見 	DI/246 及 DI/238
38.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 對兩項主動調查表示歡迎，並希望申訴專員建議當局立法保障香港的資訊自由及保護歷史檔案 ● 指出香港現行的公開資料制度及公共檔案管理制度的問題 	DI/246 及 DI/238
39.	個別市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持就資訊自由立法 ● 就管制及分享政府資訊方面應予放寬的範疇提出建議 ● 就申訴專員諮詢公眾的方法提出改善建議 	DI/246 及 DI/238