

**食物环境卫生署拒绝提供天水围公众街市选址的可行性研究  
全文  
(本案与《公开资料守则》有关)  
调查报告**

2021年5月10日，投诉人向本署投诉食物环境卫生署（「食环署」）。

### 投诉内容

2. 2021年3月21日，投诉人根据《公开资料守则》（「《守则》」）向食物及卫生局（「食卫局」）索取有关政府选址在天水围天福路兴建公众街市的可行性研究全文（「可行性研究全文」）。4月12日，食环署代表食卫局回复投诉人，拒绝他索取资料的要求，并援引《守则》第2.10(b)(ii)段（即「资料如披露会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见。这些资料可包括政府官员或顾问向政府提出的看法、意见和建议，以及为政府所作的咨询和审议」）作为拒绝的理由。

3. 投诉人不同意食环署所指公开「可行性研究全文」会妨碍政府内部的坦率讨论，故向本署投诉该署无理拒绝他索取资料的要求。

### 本署调查所得

4. 本署于2021年5月18日对食环署展开查讯。2021年6月30日，本署收到该署的回复。经审研该署的回复后，本署于7月23日展开全面调查。10月15日，食环署提供进一步资料。11月12日，本署完成这份调查报告。

### *《守则》的相关部分*

5. 《守则》订明，政府部门应尽量披露政府管有的资料，除非部门有充分理据并能引用《守则》第2部所载列理由拒绝披露资料，当中包括第2.10(b)(ii)段（上文**第2段**）。《守则》的《论

释和应用指引》（「《指引》」）第 2.10.3 段进一步解释，该条文保障涉及决策过程的公务员可以在无需顾虑他们的看法和意见会受到公众讨论和批评的情况下，表达其看法和提出意见。

6. 《守则》第 2 部的理由亦包括第 2.13(a)段：「如披露与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料，可能会令人产生误解，或剥夺有关部门或任何其他人士发布资料的优先权或商业利益」。《指引》第 2.13.2 段进一步解释，如与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料会造成误解，部门可不予披露；不过，如附上注释解释资料的不足之处，部门或可决定发放这类资料。

7. 《指引》第 2.1.1 段订明，根据《守则》第 2 部大部分条文拒绝披露资料，须经过「伤害或损害测试」，部门须考虑披露资料的公众利益是否超过可能造成的伤害或损害。

## **食环署的回应**

### 背景

8. 行政长官在《2017 年施政报告》中宣布落实在天水围兴建公众街市。其后，食卫局及食环署联同相关政府部门就天水围物色合适的选址进行可行性研究。经考虑不同因素后，政府认为在天水围港铁站对出的天福路路段的选址最为合适。行政长官在《2018 年施政报告》中宣布计划于天水围天福路兴建新公众街市。政府分别于 2018 年 10 月、2020 年 3 月、2021 年 3 月及 6 月向元朗区议会、其辖下委员会或工作小组介绍选址考虑、设计方案及工作进展。

9. 此外，政府已于 2021 年 2 月 21 日向城市规划委员会（「城规会」）申请在天水围天福路兴建新公众街市，申请文件包括天福路选址的详细分析。该项目已于 2021 年 5 月 28 日获城规会辖下乡郊及新市镇规划小组委员会批准。

### 「可行性研究全文」

10. 食环署指出，「可行性研究全文」是政府内部向行政长官提交的机密内部文件，当中除涉及对天水围公众街市选址的分析

和研究外，亦包含政府内部对天福路选址的初步技术评估、设计概念初步建议、对地区反应的评估、初步工程费用估算及内部工作时间表等。

11. 食环署解释，由于「可行性研究全文」涉及政府部门人员在兴建天水围公众街市的决策过程中提出的意见和建议，如该些资料被公开，部分公众人士可能会因不满意天福路选址而批评相关部门对该选址的评估，并可能要求相关部门提供评估的细节及理据，以及派员出席公开会议作出交代。即使「可行性研究全文」未载有任何政府人员的姓名，相关政府部门的代表仍有可能在不同场合或渠道面对个别人士或团体的批评。这无疑会对曾参与讨论并对天福路选址作出评估和判断的人员构成压力，妨碍日后政府内部就兴建天水围公众街市，以至其他公众街市的坦率讨论。

12. 此外，食环署强调，该可行性研究是在 2018 年进行，「可行性研究全文」中的部分资料未尽完善和过时，披露该些资料可能引起公众对新公众街市项目的误解，预计会对随后的工程项目解说工作造成困难和障碍，亦会影响公众对有关项目的信任和支持。食环署认为，「可行性研究全文」载述的资料，并非单纯的资料或数据分析、研究或统计，而是涉及政府内部的讨论和建议，属政府内部决策过程中的一部分。因此，即使附上注释，亦难以全面解释该些资料的不足之处。食环署已于有关资料完备时向区议会及城规会（上文第 8 及 9 段）交代，而有关文件为公开文件，可供公众参阅。

13. 食环署表示，披露「可行性研究全文」除了令政府内部对个别选址的立场遭受公众批评外，不同持份者或会以各样方式要求政府重新审视选址和工程项目，这必定会延误天水围公众街市项目的进度及推迟落成日期。天水围社区一直对公众街市的需求殷切，工程延误将不符合公众利益。因此，该署认为，披露资料可能造成的伤害或损害超过披露资料所带来的公众利益。

### 最新发展

14. 基于天水围公众街市项目的规划申请已于 2021 年 5 月 28 日获得城规会辖下乡郊及新市镇规划小组委员会批准，食环署经重新审视「可行性研究全文」后，认为现阶段可以披露部分内容

（主要涉及背景、曾考虑的选址及总结），但披露该些内容时必须附加注释解释清楚部分资料已经过时，阅览时须倍加注意。

15. 至于「可行性研究全文」内有关政府部门及某集体运输公司的初步评估意见、初步设计构思、初步工程费用估算及初步时间表的部分，食环署则维持上文**第 10 至 13 段**的看法。由于该集体运输公司不同意食环署披露其意见，故该署亦不会披露相关部分。

16. 此外，食环署指出，天水围公众街市的设计及建造合约仍在招标阶段，披露「可行性研究全文」中有关设计策略的部分，有可能会影响相关招标程序。因此，该署认为该部分资料不宜公开。

## 本署的评论

17. 食环署最初根据《守则》第 2.10(b)(ii)段拒绝投诉人的索取资料要求；在本署介入后，该署作重新检视，同意披露「可行性研究全文」的部分内容，但就其余部分，则援引《守则》第 2.10(b)(ii)段及第 2.13(a)段作为拒绝披露资料的理由。

18. 本署已审视「可行性研究全文」及涉案的相关资料。本署理解，「可行性研究全文」于 2018 年编写，相关政府部门进行该可行性研究时只能够根据当时有限的资料作初步分析、评估及设计，经过过往数年的深入技术研究，「可行性研究全文」的部分内容或已失去时效性。如「可行性研究全文」被公开，部分公众人士或会因不满意天福路选址，而批评相关部门当年对该选址的评估或设计方案不完整或与现时方案有出入。在此情况下，虽然「可行性研究全文」并未载有可识别个别政府人员的资料，但参与讨论并对天福路选址作出评估和判断的政府人员，如知道「可行性研究全文」会被公开，或不愿意于项目规划阶段提出初步意见和估算，以免其所属的部门遭受批评或需要忙于辩解。本署经考虑个案的相关资料，接纳食环署所指，披露「可行性研究全文」可能会妨碍政府内部日后对兴建公众街市的坦率讨论。

19. 另一方面，本署理解食环署所指，披露「可行性研究全文」中未尽完善及过时的资料，有可能造成误解，即使加上注释

亦未必可以避免误解，对公众利益并无好处。至于「可行性研究全文」部分内容如披露会影响招标程序，本署认同有需要保障招标程序的公平、稳妥，以及政府的利益，可不予以披露。

20. 至于披露资料所涉及的公众利益，本署认为食环署已透过区议会及城规会的相關程序向公众交代选址的理据，进一步披露「可行性研究全文」不会带来更大的公众利益，以凌驾可能造成的伤害或损害。

21. 综合上文第 18 至 20 段所述，本署认为，食环署拒绝披露「可行性研究全文」，并非无理，故这宗投诉不成立。虽则如此，若该署最初在处理投诉人索取资料的要求时，除了《守则》第 2.10(b)(ii)段外，亦同时援引《守则》第 2.13(a)段作为拒绝披露资料的理由，并详细解释原因，则会较为理想。

22. 综观这宗投诉，本署认为，投诉人欲索取「可行性研究全文」，或源于政府就天水围公众街市项目选址的解说（包括在区议会及城规会），未能完全释除部分公众人士（尤其不同意天福路选址的人士）的疑虑。本署须强调，社会上不同人士对公共政策、服务或措施有不同意见或疑问，乃正常不过，政府部门代表在面对公众的批评或质疑时，有责任耐心解释部门的立场，维持政府的透明度及问责性。本署留意到，虽然食环署过往有向元朗区议会解释选址考虑因素及选址天福路兴建公众街市的原因，但该些说明较为笼统，或未能有效回应抱持疑问的人士的关注。就此，食环署可考虑向公众提供更多资料及理据，包括（如可行的话）提供相关部门基于现时资料所作的技术评估，以更深入解释天福路选址的適切性。本署相信，政府作更多详细解说，将有助争取市民对天水围公众街市项目的支持和认同。

申诉专员公署

2021 年 11 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

**Facebook:**

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

**Instagram:**

[https://www.instagram.com/ombudsman\\_hk/](https://www.instagram.com/ombudsman_hk/)

