

香港警务处拒绝提供「警察福利基金」捐款记录的副本（个案一）以及「警察子女教育信托基金」和「警察教育及福利信托基金」的捐款资料（个案二）

（本案涉及《公开资料守则》）

调查报告

投诉人向本署投诉香港警务处（「警务处」），指该处在处理他的两项索取资料要求时涉嫌违反《公开资料守则》（「《守则》」）。

投诉内容（个案一）

2. 2020年12月14日，投诉人向警务处递交申请索取资料表格，要求索取「警察福利基金」于2014/15年度、2016/17年度及2019/20年度的捐款资料（包括捐款日期、捐款人／机构名称及捐款金额）。该处其后安排投诉人于2021年1月12日的指定时段内在警察总部查阅有关资料，但只准他即场查阅，而没有向他提供相关记录的副本，亦不容许他在查阅资料期间作任何形式的记录（包括笔录或核对他自备的笔记）。

3. 投诉人投诉警务处没有按《守则》向他提供所要求的资料之副本。

本署调查所得

警务处的回应

4. 警务处表示，该处根据「公务员事务局通告第11/2003号—员工福利基金捐款」（「通告」）的规定，就「警察福利基金」备存了一份记录册，详细记录基金的每项捐款资料，以及容许公众索阅（for public inspection on request）记录册上的主要资料（包括捐款人／机构名称、捐款金额、捐款性质和目的及捐款日期），以达到「通告」所要求保持部门透明度和问责性之目的。

5. 按照「通告」的指示，警务处把上段所述的安排逐一以书面告知「警察福利基金」的捐款人，并征求他们同意在记录册上列出其姓名。如果捐款人不愿意，可选择不开姓名，而记录册会记录这点。

6. 至于只安排投诉人查阅记录册而不准许他作任何形式的记录或资料核对，警务处重申，是依照「通告」规定供公众于警察总部索阅「警察福利基金」的记录册。该处认为，「索阅」（inspection）并不涵盖任何形式的记录或对照其他的资料；此外，捐款人并没有授权公众索阅捐款资料时作任何形式的记录或资料核对，故该处未有安排投诉人可记录、拍照、录影或对照其他的记录。事实上，该处一直沿用这安排让公众人士于警察总部查阅「警察福利基金」的记录册。警务处进一步指出，这查阅方式并非该部门独有，选举事务处也采取类似措施让公众查阅选民登记册。

7. 警务处强调该处致力平衡公众人士查阅资料的权利及保障捐款人的私隐和安全，亦有责任确保「警察福利基金」的工作不受影响。该处指出，自 2019 年的社会事件，查阅「警察福利基金」的次数急升，随之而来的媒体报道使捐款人担心被起底及人身安全受威胁。该处曾接获捐款人投诉（包括同意或不同意把其姓名记录于记录册的捐款人），均表示对其个人资料有机会被广泛报道极度忧虑，影响他们对警队的信心及支持部门的意欲。

8. 警务处亦强调，该处是按照「通告」的规定（而非按《守则》）来处理投诉人有关「警察福利基金」的捐款资料之查询，故该处认为本案不属《申诉专员条例》下本署可调查的事¹。

本署的评论

9. 无论部门是否已按照「通告」行事，也须同时按照《守则》的规定处理索取资料的要求。「通告」中并没有任何条文表示部门无须按《守则》处理市民索取关于员工福利基金的资料之要求，「通告」的规定并没有取代《守则》的规定。

¹ 根据《申诉专员条例》第 7(1)条，就警务处而言，本署只可调查该处涉嫌违反《守则》的个案。

10. 公务员事务局回应本署查询时确认各部门须把员工福利基金捐款记录册上的主要资料公开予公众索阅；至于具体的查阅安排，则由相关部门作出。如公众透过《守则》申请索阅有关资料，部门须按照《守则》处理。

11. 关于部门提供所要求的资料之方式，《守则》第 1.13 段列出了四种：

- (1) 提供有关纪录或其部分的副本；
- (2) 提供有关纪录或其部分的抄本；
- (3) 给予合理机会查阅、聆听或查看有关纪录或其部分；
或
- (4) 提供有关纪录或其部分的摘要。

就上述提供资料的四种方式，《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）第 1.13.2 段进一步指示：

..... 有关部门可自行决定就某个案采取哪种方式最为适合。从政策角度看，第一个选择（即“提供有关纪录或其部分的副本”）最为可取... 如果申请人要求使用他自己的相机或任何其他复制器材，为纪录拍摄照片 / 影像或制作副本，则有关部门可答允其要求。拒绝有关要求须有充分理据支持.....

此外，「指引」第 1.13.3 段订明：

倘若部门决定采取其他方式，而放弃首选方式，他必须向申请人解释原因.....

12. 警务处回应本署调查时解释了安排投诉人即场查阅相关资料的考虑（上文第 6 及 7 段），该处认为将有关资料小心保护的理据是明确而充分的，该处有必要以严谨的态度处理公众索阅有关资料的申请。该处补充，投诉人获安排于 2021 年 1 月 12 日在警察总部查阅有关资料时（上文第 2 段），该处人员已清楚向投

诉人作口头解释，指他所查阅的资料涉及个人私隐及敏感资料，为防止资料被用作任何其他用途，该处未能容许投诉人在查阅资料期间作任何形式的记录。投诉人当时并没有对有关安排提出任何疑问或投诉，并按处方的安排查阅记录册。因此，警务处认为该处自行决定以「给予合理机会查阅或查看」的方式处理索阅申请，并已向申请人解释原因，做法符合《守则》规定。

13. 审研本案的焦点在于警务处所述的原因（上文**第 6 及 7 段**）是否足以令该处有需要放弃采用《守则》认为最可取的首选方式提供资料。

14. 首先，本署认同警务处须小心保护捐款人的私隐和安全。捐款人的姓名属个人资料，须得到当事人同意始能公开。事实上，警务处现时只会在捐款人愿意的情况下才将其姓名在记录册上列出（上文**第 5 段**），对被公开资料感到忧虑的捐款人可在该程序中清楚表示不愿意公开姓名。

15. 对于捐款人同意公开姓名是否等于授权警务处复制资料或让公众索阅资料时作记录，本署认为，把「索阅」解读为只容许即场查阅，不提供副本甚至不容许任何形式的记录，是非常狭窄的解读，一般人未必有这样的理解，例如在「指引」提及「供公众索阅」之处，意思也包括印制和派发资料的复本²。又例如，现时官员和议员的利益申报资料登记册、行政长官获赠礼物名册等均已上载网页供公众查阅³。可见在现今世代，「供公众索阅」甚至已可在互联网上实行，让公众可随时随地查阅资料。而公务员事务局也没有规限部门按「通告」安排公众查阅员工福利基金捐款资料时不可或不应提供复本，或不容许查阅人士作记录。

16. 当然，以往捐款人同意在记录册上公开其姓名，有可能是基于上文**第 6 段**所述警务处一向沿用的，查阅期间不作任何记录的安排。而因应警务处提出上文**第 7 段**的情况，不排除捐款人公开姓名的意向或会改变，部门之前取得的同意亦可能因而变得不

² 「指引」第 1.14.3 段提到，大部分部门按惯例会印制大量资料，例如，部门年报、部门手册、资料单张等，供公众索阅。换言之，「供公众索阅」的资料包括已印制和可派发给公众的记录。

³ 行政会议网页上的「行政会议成员的利益申报制度」文件第 6 段中订明「有关申报亦会上载行政会议网址，供公众查阅」。英文版为「The declarations are also uploaded to the ExCo website for public inspection」。

稳妥。但即使这样，部门也应按《守则》和「指引」的规定⁴在文件中涂掉个人资料后把文件提供予申请人。

17. 此外，「指引」第 1.13.2 段（上文**第 11 段**）规定部门拒绝提供文件副本或拒绝申请人自行作记录的要求须有充分理据支持。例如复制过程可能损坏文件，又例如选民登记册（上文**第 6 段**）涉及大量文件难以复制、所涉的个人资料种类繁多和数量庞大等。然而，在这宗个案里，警务处并非基于这原因而不向投诉人提供相关资料的副本或不准许他在查阅记录册期间作记录。

18. 综合以上所述，本署认为，警务处现时只容许公众人士在不作任何记录的情况下查阅相关捐款资料的做法，虽不构成拒绝披露资料，但提供资料方式并不完全符合《守则》和「指引」的要求。

结论

19. 基于上文**第 9 至 18 段**所述，本署认为，就**个案一**，投诉人对警务处的投诉**部分成立**。

建议

20. 本署建议警务处重新检视处理公众索阅「警察福利基金」捐款资料的安排，包括研究向索阅资料申请人提供资料副本及容许他们即场作记录的可行性，以符合《守则》的规定。若捐款人不同意公开姓名，或警务处未能确认过往的捐款人在新安排下是否愿意公开姓名，可在公开记录册时隐去他们的姓名；该处亦应

⁴ 《守则》第 1.13 段：……纪录内若有些资料不可披露，其余部分通常仍可公开。

「指引」第 1.13.1 段：……倘若原来纪录载有属《守则》第 2 部所涵盖的资料，并裁定这类资料不应予以披露，则应在提供予申请人的文件副本中涂掉该资料。凡如此涂掉资料，均须就此提述《守则》第 2 部的相关段落。

「指引」第 2.15.5 段：……假如可从披露内容中删去所涉人士姓名…以免揭露该人身分，则仍须应要求提供资料。

考虑日后接受捐款并征询捐款人公开姓名的意愿时，告知有关最新的安排。

投诉内容（个案二）

21. 2021年1月15日，投诉人根据《守则》向警务处要求查阅2014/15年度至2019/20年度「警察子女教育信托基金」及「警察教育及福利信托基金」（统称「事涉基金」）的捐款资料（包括捐款日期、捐款人／机构名称及捐款金额）。同月26日，警务处函覆他，指事涉基金分别根据相关的法例成立和管理，事涉基金的捐款资料向来没有让公众查阅的机制，在没有捐款人同意的情况下，有关资料不作公开。

22. 投诉人认为事涉基金与个案一所涉的「警察福利基金」性质类同，故警务处不应拒绝他查阅这两项基金捐款资料的要求。此外，投诉人指「警察福利基金」的捐款人若不愿意公开姓名，会以「无名氏」标示。故他认为警务处以「捐款人不同意」为由拒绝提供事涉基金捐款资料的理据欠充分，有违反《守则》之嫌。

本署调查所得

警务处的回应

23. 「警察子女教育信托基金」及「警察教育及福利信托基金」是分别按照《警察子女教育信托基金条例》及《警察教育及福利信托基金条例》成立的。两个基金受到严格监管，其收支详情均会列于公开的《「警察子女教育信托基金」及「警察教育及福利信托基金」年报》内，而基金每年的收入及支出均由审计署署长批核后提交立法会。

24. 警务处表示，虽然该处有将事涉基金的捐款资料作个别记录，但却没有编制「捐款人名册」。而事涉基金亦无须如「警察福利基金」般按「通告」设立让公众索阅的记录册。根据《守则》第1.14段，部门无需编制从来没有存在的记录。因此，该处未能向投诉人提供所需资料。

25. 警务处进一步解释，事涉基金的财务管理工作由基金联合管理委员会、基金联合投资咨询委员会（委员会主席及成员均由特首任命）及基金信托公司负责。警务处作为秘书处，一向是以文本档案形式个别记录捐款人及有关捐款资料，以决定是否接纳捐款，而不须以会计形式个别记录有关资料。因此，该处无法从电脑已有的资料中编制出投诉人所要求的捐款资料以供公众索阅。若要从多个文本档案取出相关资料（涉及超过八百个文本档案）并经电脑重新编制及核对成可供公众查阅的记录册，将会不合理地使用部门的资源。按照《守则》第 2.9(d)段⁵所述，该处可拒绝投诉人的索取资料要求。

26. 此外，即使假设该处有为事涉基金编制「捐款人名册」，事涉基金的捐款资料涉及捐款人的个人隐私，该处在接受事涉基金的捐款时，会要求捐款人填写一份同意书，当中列明所提供的个人资料只供该处用于考虑是否接受捐款的用途。换言之，捐款人明确知道其个人资料不会被进一步披露。因此，该处认为，向投诉人披露捐款资料并不符合当初搜集捐款人的个人资料之目的，根据《守则》第 2.15 段⁶，不应披露该捐款资料。再者，披露该些捐款资料亦有机会令捐款人资料被滥用作起底用途，因而可能或有理由预期对捐款人会造成伤害或损害，故该处不认为披露资料的公众利益超过可能对捐款人造成的伤害或损害。

本署的评论

27. 「指引」引言第(ix)段指出：

《守则》授权和规定公务员提供资料，除非有特别理由拒绝这样做。

⁵ 《守则》第 2.9(d)段：资料要透过不合理地使用部门的资源才能提供。

⁶ 《守则》第 2.15 段：与任何人（包括已故人士）有关的资料（除了向资料所述的当事人或其他合适人士披露外），除非：

- (a) 披露这些资料符合搜集资料的目的，或
- (b) 资料所述的当事人或其他合适人士已同意披露资料，或
- (c) 法例许可披露资料，或
- (d) 披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害。

「指引」第 1.7.1 段又订明：

... ..若是（有人）根据《守则》要求索取资料，而有关资料的查阅并没有法例限制，则要求应予批准，除非基于《守则》第 2 部的理由而拒绝提供资料。

《警察子女教育信托基金条例》及《警察教育及福利信托基金条例》均没有对查阅基金捐款资料施加限制的条文。因此，警务处根据《守则》的授权和规定容许公众查阅事涉基金的捐款资料，与该两条法例并无抵触。

28. 此外，警务处以「没有捐款人同意」为由，援引《守则》第 2.15 段拒绝提供事涉基金捐款资料。本署同意，捐款人的姓名属个人私隐，而警务处在收集事涉基金捐款人的个人资料时所使用的同意书（上文第 26 段），的确没有表明会将捐款人的个人资料供公众查阅。

29. 然而，除了捐款人姓名，本案申请人所索取的其他捐款资料（捐款日期及捐款金额）并不属个人私隐，同意书的内容（上文第 26 段）也没有包含这两项资料。本署认为，当有申请人要求索取事涉基金的捐款资料时，该处仍应按《守则》和「指引」的规定（注 4）在涂掉个人资料后，披露不涉个人私隐的项目。

30. 不过，考虑到事涉基金的财务管理模式及警务处备存捐款人资料的实际情况以及警务处的解释（上文第 25 段），本署同意该处有理由援引《守则》第 2.9(d)段拒绝向投诉人提供所索取的资料。

结论

31. 基于上文第 27 至 30 段所述，本署认为，就个案二，投诉人对警务处的投诉不成立。

综合观察及评论

32. 综合这两宗个案可以观察到，「警察子女教育信托基金」及「警察教育及福利信托基金」由专属法例成立，反映政府及公

众对其运作和监管，相对「警察福利基金」而言，有着更严谨的期望。「警察福利基金」只受行政「通告」规管，但同样采取了上文第 23 段提及的收支呈报和审核收支安排，即每年的收支账目均须由审计署署长批核，然后提交立法会。反观两项信托基金却没有设立让公众索阅捐款记录册的行政机制，在保持透明度和问责性方面，比一般员工福利基金还要逊色。

33. 基金有严谨的审批接受捐款的程序固然重要，公开透明的公众监察更不容忽视，这是防止及处理潜在利益冲突，确保所有收受的捐款实质上和观感上皆堂堂正正，不会惹人误解的不二法门。

34. 根据《守则》的精神，部门应尽量向市民提供资料，让他们充分认识政府的决定和依据。「指引」亦提醒部门，应正面回应公众索取资料的要求，以所索取的资料将予公开的基础来处理；以及《守则》不应被利用或被视作利用来阻挠资料的发放⁷。两宗个案显示，警务处有很大空间可以在无需动用很多额外资源（甚至节省资源），及无损捐款人私隐的情况下，满足市民按《守则》索取基金捐款资料的要求，从而进一步提升三项基金的透明度和问责性。

申诉专员公署 2021 年 9 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/



⁷ 「指引」引言第(vii)段：在根据《守则》公开资料方面，取态应是正面的；即是说，部门应以所索取的资料将予公开的基础来处理有关要求，除非有充分理由根据《守则》第 2 部的规定拒绝披露资料。

「指引」引言第(viii)段：.....无论在政府内外，《守则》都不应被利用或被视作利用来阻挠资料的发放，这点至关重要.....