

**社会福利署拒绝提供其对某安老院的会计审核记录
(本案与《公开资料守则》有关)
调查报告**

2018年12月24日,C先生向本署投诉社会福利署(「社署」)。

投诉内容

2. 据C先生所称,他作为公众人士及市民,一直关注获社署按整笔拨款津助制度资助的某安老院(「安老院甲」)之财务管理状况。C先生怀疑安老院甲的管理层以不正当手段获取利益。2018年12月17日,他根据《公开资料守则》(「《守则》」)向社署索取一些与安老院甲有关的资料,包括该署对安老院甲「为执行年度会计审核(Accounting Inspection)而发出的所有资料,如:会计审核报告等」,包括以下时期的会计审核报告:

(1) 1990年4月10日至2000年3月31日(「资料I」);

(2) 2000年4月1日至2016年3月31日(「资料II」);
以及

(3) 2016年4月1日至2018年3月31日(「资料III」)。

3. 2018年12月20日,社署函覆C先生,表示「资料I」已被销毁,故无法提供。至于「资料II」及「资料III」,该署援引《守则》第2.9(c)段的理由(「资料如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害」)而拒绝向他提供。

4. C先生认为,社署就整笔拨款对受津助机构的财务管治,应接受公众问责,披露「资料II」及「资料III」不会令该署妥善而有效率的运作受到伤害或损害。C先生投诉社署无理拒绝提供「资料II」及「资料III」。

本署调查所得

5. 经审研社署所提供的资料及解释,本署于2019年3月14日完成调查,结果如下。

《守则》及其《诠释和应用指引》的相关部分

6. 根据《守则》，各政府部门（包括社署）应尽量披露政府所管有的资料，让市民充分认识政府及其服务，除非有关资料属《守则》第 2 部可拒绝提供的资料，包括《守则》第 2.9(c) 段：「资料如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害。」

7. 《守则》的《诠释和应用指引》第 2.1.1 段订明，根据《守则》第 2 部大部分条文（包括第 2.9(c) 段）拒绝披露资料，须经过「伤害或损害测试」。有关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。

社署的回应

整笔拨款的会计审查

8. 社署指出，根据《整笔拨款手册》（「《手册》」），社署会对受津贴的机构（包括安老院甲）进行会计审查，目的是审查该等机构有否遵守《手册》内订明的会计及财务申报规定，以及就其内部控制程序进行检视 / 提供意见。在财务申报方面，受津贴机构须向社署提交周年财务报告连同其外聘核数师的审查报告，以及整间机构审计的财务报表。此外，机构亦须提供详细的内部资料，包括但不限于账簿及会计记录、采购记录、全部受津贴职员的个人薪酬支薪表、职员记录（包括聘书）、银行账户记录、相关董事会议记录等。若有需要，机构需就社署提出的相关问题作书面回复。

向公众问责

9. 为顾及公众利益和使受津贴机构就恰当及审慎运用公帑向公众负责，《手册》订明，所有受津贴机构均须向公众披露其向社署提交的周年财务报告，交代使用整笔拨款的详情。受津贴机构可透过发放年报、发出特别通告、通讯或以任何其他方式发布最新的周年财务报告。为方便公众查阅这些周年财务报告，该署于 2017 年起在该署网页上载机构最新呈交的周年

财务报告或建立相关机构网页超连结，供公众浏览^註。安老院甲近三个年度的周年财务报告，亦有上载其网页供公众浏览。

C 先生的索取「资料 II」及「资料 III」要求

10. 社署解释，C 先生要求该署披露对安老院甲进行会计审查而发出的所有资料，涵盖范围十分广泛，除了会计审查报告外，亦涉及安老院甲的内部资料和该署进行审查的方法。该署认为，如披露会计审查的方法，可能会令将来对该院或对其他机构进行会计审查的成效受到损害。

11. 另外，社署所进行的会计审查工作，需有关机构向该署提供详细的内部资料及作出相应配合，方可顺利进行。《手册》内没有提及会计审查报告及有关审查资料会被公开，若该署披露个别机构的有关资料，该署认为将会破坏该署与机构之间的互信关系，该署预料机构往后亦会基于审查资料可能会被公开的缘故，而需用额外时间更谨慎地去考虑和处理该署要求其提供的资料，这最终会增加审查的难度和所需时间，降低会计审查的效率。

12. 考虑到 C 先生已可透过查阅公开的周年财务报告以了解安老院甲使用整笔拨款的情况（上文第 9 段），而会计审查报告只涉及安老院甲的内部会计运作，社署认为，披露该署对该院的会计审查报告未必能带来额外的公众利益，反而会令该署对受津助机构进行会计审查的运作受到伤害或损害。因此，基于《守则》第 2.9(c)段的理由，该署拒绝向 C 先生提供「资料 II」及「资料 III」。

本署的评论

13. 社署已解释了若向 C 先生披露「资料 II」及「资料 III」，何以会令该署妥善而有效率的运作受到伤害或损害（上文第 10-11 段）。本署认为，其解释并非无理。

^註 社署相关网页：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_AFRandRR/

14. 至于「伤害或损害测试」(上文第 7 段), 基于以下原因, 本署不认为披露「资料 II」及「资料 III」的公众利益超过可能造成的伤害或损害:

- (1) 整笔拨款津助制度已设有机制, 要求受津助机构(包括安老院甲)向公众披露其向社署提交的周年财务报告, 交代使用整笔拨款的详情(上文第 9 段)。本署浏览了社署的网页(注), 看到该网页提供了安老院甲网页的超连结, 而该院网页上载了其 2015 / 16 至 2017 / 18 年度(3 年)的周年财务报告和年报及经审核财务报表(涉及「资料 III」和部分「资料 II」的时段, 上文第 2(2)及(3)段)。
- (2) 虽然现时安老院甲的网页没有其 2000 / 01 至 2014 / 15 年度(涉及「资料 II」的其他时段)的周年财务报告, 但本署看不到披露该院多年前的该些报告之公众利益, 会超过可能造成的伤害或损害。

15. 基于上文第 13-14 段的分析, 申诉专员认为, 社署援引《守则》第 2.9(c)段拒绝向 C 先生提供「资料 II」及「资料 III」, 并无不当。这宗投诉不成立。

申诉专员公署
2019 年 3 月