

**运输署拒绝提供
三条新专营巴士路线营办商的遴选名单及结果
（本案与《公开资料守则》有关）**

调查报告

投诉

2018年7月20日，投诉人发电邮给运输署，引用《公开资料守则》（「《守则》」）查询香园围边境管制站（「香园围口岸」）三条新专营巴士路线营办商遴选工作的进展及遴选结果（包括入标者及中标者名单）。运输署当时覆称正在制定有关建议路线的细节。其后，投诉人继续跟进，至2019年1月4日，运输署告知他遴选工作预计可于该月内完成。

2. 因应投诉人2019年1月下旬的跟进查询，运输署曾于2月8日回复投诉人，表示已完成评审营办商所提交的建议书，并正与有关营办商商讨及确认开办新巴士路线的细节。待完成有关工作后，该署便会公布三条新专营巴士路线的营办商及路线详情。

3. 投诉人认为，运输署拒绝向他提供相关专营巴士路线的入标者及中标者名单，不符合《守则》的规定，遂于2月8日要求该署覆检。2月15日，运输署回复投诉人时表示，为使公众人士更全面了解香园围口岸的公共交通服务安排，该署认为与有关营办商商讨及确认细节后才公布详情，是较为合适的做法。该署并预计可于3月底公布有关安排。

4. 就上述事宜，投诉人投诉运输署没有按《守则》的规定去跟进他的索取资料要求，包括没有说明是根据第2部哪项条文拒绝他的要求，以及没有告知他覆检和投诉的渠道。

5. 此外，他指运输署过往曾因应他的要求，适时向他提供有关港珠澳大桥香港口岸（「大桥香港口岸」）及高速铁路（香港段）西九龙站（「高铁西九站」）新开办的巴士路线之营办商遴选名单及结果。

本署调查所得

背景

6. 香园围口岸是港深边界的第七个陆路口岸，连接香港与深圳两地的高速公路。整个口岸包括其连接道路及口岸设施的建造工程预计于2019年内分阶段完成。为照顾往来该新口岸的乘客需求，运输署已规划公共运输服务，其中包括下述三条专营巴士路线（统称「事涉路线」）：

- (1) 香园围口岸 — 上水翠丽花园
- (2) 香园围口岸 — 大围站
- (3) 香园围口岸 — 屯门站

《守则》的相关规定

7. 根据《守则》，除非部门有充分理由根据《守则》第2部的条文拒绝披露资料，否则应按要求予以披露。

8. 《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）的引言第(vi)段指示部门应尽可能根据《守则》第2部的规定，提出拒绝要求的理由……应为提述理由附加注脚，说明有关理由与《守则》所载的拒绝理由一致，并引述《守则》有关段落的编号。部门亦应告知申请人覆检和投诉的渠道。

9. 《守则》第1.16至1.18段要求部门于接获要求后的十天（「天」指「历日」）内提供资料。如情况不许可，则应于十天内给予初步答复，并于21天内提供资料；只有在特殊情况下（例如需时就披露资料征询法律意见或第三者的同意）方可延至超过21天后才回应，但延长的期限通常不得超过30天（即最长的回应时限为接获要求后的51天）。如要求不获接纳，部门亦应在上述时限内通知申请人。

10. 此外，根据《守则》第2部第2.17段，部门可拒绝披露即将公布或因已预定公布或发表而不宜提前披露的资料。「指引」第2.17.1段则进一步解释，上述条文可用于保障接到要求后的60天内部门将会发表的资料。考虑是否引用该条文的因素是：部门

已订有计划发表 / 公布的日期，以及有证据显示在该日期前发放某些资料会损及发表 / 公布的计划，因此不符合公众利益。

运输署的解释

11. 投诉人在 2018 年 7 月首次向运输署索取事涉路线营办商的遴选工作之进展及遴选结果。同月，运输署回复投诉人，告知署方仍在制定事涉路线的细节，换言之，投诉人所需的资料均未落实。及至同年 11 月 28 日，投诉人再次要求运输署提供有关资料，及后并曾五次发电邮向该署作出跟进。而运输署每次回复投诉人时均有告知相关遴选工作的进度，其后亦有提供预计公布结果的日期。

12. 运输署表示，该署于 2019 年 1 月 10 日完成事涉路线的招标工作，并知悉入标及获选的营办商之资料。然而，由于香园围口岸及其连接道路的工程仍在进行，该些工程的进度以至预计完工日期仍存在变数，故该署认为，在可掌握较确实的工程进度下，及与获选的营办商确定较具体的巴士服务安排后，才一并向外公布有关详情，是较为恰当及稳妥的做法。

13. 因此，运输署于 2019 年 2 月 15 日通知投诉人，预计可于同年 3 月底公布有关详情。然而，因应香园围口岸及其连接道路的工程进度，运输署最终未能如原先预计般于 2019 年第一季内完成有关的筹备工作及公布事涉路线的服务详情。

14. 2019 年 5 月 17 日，政府向外公布有关香园围口岸启用后的交通及公共运输安排，当中包括事涉路线的营办商、路线的编号、起讫点、主要服务范围及服务时间等。

15. 同日，运输署向投诉人提供了事涉路线的营办商遴选结果（即中标者名单）。投诉人随即指出该署仍未向他提供入标者名单。5 月 23 日，运输署向投诉人提供入标者名单。对于职员未有在 5 月 17 日的回复同时提供入标者名单，运输署解释是由于职员误以为投诉人只欲查询中标者名单。就此，该署已向有关职员作出提醒。

16. 运输署表示，该署一直计划在恰当的时间向投诉人提供营办商的遴选结果，并没有拒绝他的索取资料要求，所以未有考虑引用《守则》第 2 部的理由去解释情况。此外，虽然该署在接

获投诉人多次查询后均未能提供有关资料，但该署每次皆在《守则》第 1.16 段所定的 21 天内作出适当的回复，告知他有关遴选工作的进度及预计公布的日期。及至政府于 2019 年 5 月 17 日向对外公布香园围公路的通车日期及香园围口岸的工程进度后，运输署随即向投诉人提供了所需资料（上文第 14 及 15 段）。

17. 对于投诉人指运输署以往曾应其所求提供有关大桥香港口岸及高铁西九站新专营巴士路线的营办商遴选名单及结果（上文第 5 段），该署解释，新口岸涉及大型基建工程（包括巴士总站设施及连接道路），往往会在有关遴选工作后的一段时间方能落成启用，期间可能会出现不同变数。经参考大桥香港口岸及高铁西九站两个口岸两个发展计划的发放资讯安排后，运输署认为，在掌握通往香园围口岸的道路设施确实开通安排后，才一并向外公布口岸的交通及公共运输安排，会较为理想，能确保公众获得准确的资讯。

本署的观察和评论

18. 根据运输署在上文第 12 段所述，该署乃于 2019 年 1 月 10 日完成事涉路线的招标工作，并知悉入标及获选的营办商之资料。然而，该署经检讨大桥香港口岸及高铁西九站的公布安排后，认为须与相关营办商确定较具体的巴士服务后才向外公布有关详情，并在 2019 年 2 月两度回复投诉人时作出了上述解释。

19. 本署认为，虽然运输署在 2019 年 1 月已掌握投诉人所要求的资料，但因当时工程进度及预计完成时间存在变数，有关口岸的交通安排及事涉路线的具体服务详情亦可能存在变化，该署在未确实有关安排前不向投诉人披露有关资料，亦可理解。

20. 然而，根据《守则》及「指引」，除非有特殊情况，否则部门须在接获索取资料要求的 21 天内作出回应（上文第 9 段）。不论是否拒绝市民提出的索取资料要求，部门仍须按《守则》所定的时限作出回应。倘若部门不会在时限内提供所需资料，仍须依照《守则》援引第 2 部的相关条文以解释原因，以及向投诉人提供覆检和投诉的渠道（上文第 8 及 9 段）。

21. 资料显示，投诉人在 2018 年 7 月 28 日初次向运输署索取资料时，入标者及中标者名单皆未落实，该署实无从提供。然而，

当投诉人在 2019 年 1 月 21 日再向运输署查问遴选结果（包括入标者及中标者名单）时，该署当时其实已持有相关资料，但未有向投诉人提供。本署认为，若该署不能或不会在《守则》所定的时限内向投诉人提供所索取的资料，便应按《守则》作出具体和合理的解释。运输署以没有拒绝投诉人的索取资料要求为由，而不按《守则》的规定去处理和回应该索取资料要求，并不恰当。

22. 事实上，当运输署在 2019 年 2 月 15 日回应投诉人同年 1 月下旬的索取资料要求时，该署虽不拟即时提供资料，但有表示预计可于同年 3 月底公布香园围口岸的整体公共交通服务安排。在这情况下，该署实可考虑援引《守则》第 2.17 段，以资料「即将公布或因已预定公布或发表而不宜提前披露的资料」为由拒绝披露（上文第 10 段）。

23. 纵然运输署每次接获投诉人查询后均有在 21 天内告知他有关遴选工作的进度（上文第 16 段），但本署须指出，这些简覆并不能视作《守则》所指的回应（即提供资料或解释拒绝提供资料的理据，上文第 7 至 9 段）。运输署最终分别在 2019 年 5 月 17 日及 23 日始向投诉人提供他所要求的中标者和入标者名单，从投诉人于 1 月 21 日再提出索取资料的要求（当时署方已备存相关资料）起计，相距约 4 个月之久，远超《守则》所定的回应时限，有违《守则》的规定。

本署的总结评论

24. 虽然运输署最终向投诉人提供了他所需的资料，但该署并没有按照《守则》的规定跟进及回应其索取资料的要求。基于上文第 18 至 23 段的分析，申诉专员认为，这宗投诉部分成立。

建议

25. 申诉专员建议运输署提醒职员，日后必须遵照《守则》的规定处理市民索取资料的要求，并须确保个案获适时跟进。

运输署的回应

26. 因应本署上述的评论，运输署解释，在接获投诉人 2019 年 1 月 21 日的索取资料要求后，该署也曾考虑援引《守则》第 2.17 段向投诉人解释未能提供资料的原因，然而，该署理解有关条文只适用于部门在接到要求后的 60 天内将会发表的资料（上文第 10 段），而当时预计最快只可于同年 3 月底（即收到要求起计约 70 天后）才向外公布有关的交通安排，运输署因而认为，《守则》第 2.17 段并不适用于处理本案；而《守则》其他部分亦未有适用的指引让该署拒绝向投诉人披露资料或以其他方式处理有关申请。

本署就运输署回应的评论

27. 「指引」的绪论第(i)段已述明，「指引」旨在协助部门诠释和应用《守则》。指引不能涵盖每种可能发生的情况，故有关人员必须根据《守则》的原则，对某些个案作出判断。换言之，「指引」只是提供相关资料及例子让部门作参考，但其诠释不能凌驾《守则》的条文。

28. 《守则》第 2.17 段确立了部门可拒绝提供「即将公布或因已预定公布或发表而不宜提前披露的资料」的原则，没有设定时限；而「指引」则说明该条文「可用于保障接到要求后的 60 日内部门将会发表的资料」，明显地，「可用于保障接到要求后的 60 日内」并非硬性的规定。事实上，「指引」第 2.17.1 段已阐明，考虑是否引用《守则》第 2.17 段的因素是：部门已订有计划发表／公布的日期，以及有证据显示在该日期前发放某些资料会损及发表／公布的计划，因此不符合公众利益。

29. 本署认为，应否引用上述条文的关键在于部门是否已订有公布的日期，而该日期是短期内可见的；以及是否有合理理由不宜过早发放有关资料。在本案中，运输署估计可于约 70 天内公布详情，并已审慎评估倘若早于政府作相关公布便发放有关资料并不符合公众利益。故本署认为，该署仍可援引《守则》第 2.17 段拒绝投诉人的索取资料要求。

30. 本署须指出，运输署在处理任何索取资料要求时，若认为《守则》第 2 部的条文皆不适用，便应按《守则》的规定，向申请人提供所索取的资料。

结论

31. 基于上述，申诉专员决定维持上文第 24 段的结论及第 25 段的建议。

申诉专员公署
2019 年 8 月