

规划署拒绝提供某策略性研究的评估报告 (本案与《公开资料守则》有关)

调查报告

2021年12月31日，投诉人向本署投诉规划署。

投诉内容

2. 2021年12月1日，投诉人根据《公开资料守则》（「《守则》」），向规划署索取「香港2030+可持续发展评估」（「可持续发展评估」）及「香港2030+策略性环境评估可行性研究」（「策略性环境评估」）的报告副本（该两份研究报告以下统称「事涉报告」）。

3. 2021年12月21日，规划署拒绝投诉人的索取资料要求。该署解释，事涉报告是按其时所得的资料，并采用一定假设而进行的概括评估。事涉报告只属辅助性质的工作文件。在制定《香港2030+:跨越2030年的规划远景与策略》（「《香港2030+》」）的最终建议时，政府进一步考虑了各项因素及反映了最新的发展情况。因此，事涉报告并未能完整反映《香港2030+》的最终建议。基于上述，规划署认为不宜独立发布事涉报告，并引用《守则》第2.13(a)段¹作为拒绝披露资料的理由。2021年12月24日，投诉人要求规划署覆检拒绝披露资料的决定。2022年1月28日，规划署维持不向投诉人披露事涉报告的决定。

4. 投诉人认为，事涉报告与明日大屿愿景的环境影响评估高度相关，涉及公众利益。基于上述背景，投诉人向本署投诉规划署拒绝他的索取资料要求。

¹ 《守则》第2.13(a)段规定，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，部门可拒绝披露。

本署调查所得

5. 本署于 2022 年 3 月 16 日向规划署展开查讯。经审研规划署于 6 月 6 日所提供的资料及回应，本署决定就此案对规划署展开全面调查，并于 8 月 25 日将调查报告草拟本送交该署置评。经考虑及适当地纳入规划署的意见，本署于 9 月 8 日完成调查，结果如下。

《守则》的相关规定

6. 《守则》规定各政府部门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，当中包括第 2.13(a)段（见注 1）。

7. 《守则》的《诠释和应用指引》（「《指引》」）第 2.1.1 段订明，根据第 2 部大部分条文拒绝披露资料，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。

8. 根据《指引》第 2.13.2 段，《守则》第 2.13(a)段的条文认同，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。

《香港 2030+》及事涉报告的背景

9. 于 2015 年开始的《香港 2030+》，是规划署就全港发展策略进行的最近一次检讨。《香港 2030+》的策略性空间规划框架旨在为香港跨越 2030 年的规划、土地及基建发展以及塑造都市和自然环境提供指引。《香港 2030+》的最终建议在 2021 年 10 月 8 日公布。此份更新的全港发展策略，以三大相互联系的元素和一个包括两个都会区（即 2021 年施政报告提出的维港都会区和北部都会区）及两条发展走廊所组成的概念性空间框架构成。

10. 规划署分别于 2015 和 2017 年开展「策略性环境评估」及「可持续发展评估」两项顾问研究，目的是在策略性层面概括评估更新的全港发展策略对环境和可持续发展的可能影响。

11. 「策略性环境评估」从策略层面比较「选取方案」情境（有《香港 2030+》建议）及「基本」情境（没有《香港 2030+》建议）的潜在累积环境影响。评估的主要目的是确保在「选取方案」情境下，推行适当环境缓解及友善措施后，概念性空间框架在策略层面上对环境的影响是可接受的，评估亦会建议跟进调查及前瞻性措施，以提升环境容量。「策略性环境评估」并非旨在显示个别项目的环境影响，后者一般都会在项目层面的环境影响评估中分析。

12. 「可持续发展评估」的主要目的是评估更新的全港发展策略在经济、社会和可持续发展方面的总体表现，并提出措施以完善更新的全港发展策略。评估采用策略性和定质研究方法，旨在概括地评估在有和没有《香港 2030+》建议的情境下有关经济、社会和可持续发展的影响。

13. 「策略性环境评估」和「可持续发展评估」皆于 2021 年第一季度左右完成，有关评估是按《香港 2030+》研究当时的建议进行。

《北部都会区发展策略》

14. 2021 年 6 月 1 日，政府宣布委任当时的政策创新与统筹办事处的香港 / 深圳合作策略规划顾问，就香港 / 深圳跨境经济带全面发展的策略规划事务上，为行政长官提供意见。策略规划顾问的工作成果，即《北部都会区发展策略》（「《发展策略》」），于 2021 年施政报告首次公布。

15. 《发展策略》考虑到《香港 2030+》的草拟建议，亦顾及不断转变与最新的国家、区域和地区规划背景和情况，以及与相关政策局 / 部门的讨论，从而提出策略性的土地用途、运输及保育建议。《香港 2030+》最终建议和《发展策略》发布的时间相若，《香港 2030+》最终建议已收纳《发展策略》的新增建议。

规划署的回应

16. 事涉报告是根据当时《香港 2030+》的建议，就环境影响进行的概括评估。由于《发展策略》乃于 2021 年期间考虑了最新情况而制定，因此两份报告未有反映《发展策略》的新增建议。

鉴于事涉报告并未涵盖《香港 2030+》提及的所有建议（包括《发展策略》的建议），而两份报告属概略性质，规划署认为，碍于两份报告所涵盖的范围，独立发布报告可能会构成误导。独立发布报告亦可能会令人对推进《发展策略》的个别新增建议的基础产生不合理的质疑。

17. 此外，正如上文第 10 至 12 段所述，事涉报告只从策略性层面概括评估「选取方案」情境（有《香港 2030+》建议）下的累积影响。事涉报告不会，亦不能评估个别项目对环境或相关影响。事实上，《香港 2030+》列出的个别项目往后需要就不同范畴进行深入的影响评估研究。例如，现正进行的中部水域人工岛的规划及工程研究包括明日大屿愿景的专题研究。规划署认为，该项研究比事涉报告更能反映明日大屿愿景的环境影响评估。项目最终亦须符合所有相关法定程序（包括《环境影响评估条例》下的程序），期间须按法定要求充分咨询公众，公众亦可查阅环境影响评估的相关文件。

18. 规划署曾考虑是否适宜只披露事涉报告中与明日大屿愿景有关的内容。该署最后决定不这样做，因为事涉报告涉及《香港 2030+》的建议于环境和可持续发展方面的累积影响，而非个别项目对环境的影响。

19. 规划署亦曾探讨是否适宜附上注释解释资料的不足之处，以披露事涉报告，惟该署认为这样的披露方式意义亦不大。鉴于事涉报告的涵盖范围不完整，未有完全把《发展策略》这重要部分一并考虑，独立公开事涉报告无助公众全面了解《香港 2030+》的建议于策略性环境和可持续发展方面的影响。即使以加插注释的方式公开，仍可能会导致事涉报告的内容被错误解读及引述的风险，进一步加深误解。

20. 规划署亦已考虑了《守则》下的「伤害或损害测试」。该署解释，披露事涉报告不但不能有意义地帮助公众了解在策略层面上《香港 2030+》最终建议的累积环境及可持续发展方面的影响，亦可能会基于上文第 16 段的因素产生不合理的质疑并削弱公众对《香港 2030+》的最终建议（包括《发展策略》新增建议）的支持。因此，规划署认为披露事涉报告的公众利益未能超过可能造成的伤害或损害。该署强调，即使事涉报告不作发布，公众

知情权亦不会被剥削，公众人士将来仍可从个别项目进行的评估报告了解更多资料。

21. 虽然如此，因应投诉人的关注，规划署已在无损「伤害或损害测试」的原则下尽可能向投诉人提供资料。该署于 2021 年 12 月 21 日给投诉人的回复中提供事涉报告主要结论的摘要。

本署的评论

22. 本署已审研所有与此个案相关的资料，包括投诉人不满规划署拒绝披露资料的理据、规划署的回应、事涉报告、《守则》和《指引》等。

23. 规划署已解释虽然《香港 2030+》最终建议已收纳《发展策略》的新增建议，但事涉报告是按《香港 2030+》研究当时的建议编写并于 2021 年第一季度左右完成，而《发展策略》乃于该年后期考虑了最新情况而制定，因此事涉报告未有涵盖《发展策略》的新增建议。规划署亦解释了披露事涉报告不但不能有意义地帮助公众了解《香港 2030+》最终建议对环境及可持续发展方面的影响，亦可能会令人对其涵盖范围及功能产生误解。经审研规划署的回应及事涉报告，本署接纳该署的解释，事涉报告属《守则》所指的「不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料」，而披露事涉报告可能会令人产生误解，即使附上注释亦未必可以避免误解。

24. 此外，经审研事涉报告，本署接纳规划署所指，事涉报告是评估《香港 2030+》建议的累积环境和可持续发展方面的影响，而不涉及个别项目对环境的影响。因此，并不合适基于个别项目披露报告的部分内容。

25. 至于披露资料涉及的公众利益，规划署已澄清事涉报告只概括评估《香港 2030+》的建议对环境和可持续发展的影响，而不涉及个别项目所引致的影响，相关个别项目往后亦需要进行深入的影响评估研究。规划署亦解释了披露事涉报告为何可能会令人对《香港 2030+》的最终建议（包括《发展策略》新增建议）产生不合理的质疑，以及削弱公众对该策略的支持。因此，本署接纳规划署所指，披露事涉报告的公众利益未能超过可能造成的伤害或损害。

26. 综合上述分析，基于现时《香港 2030+》的最终建议（包括《发展策略》新增建议）仍在初期发展阶段，以及披露事涉报告可能会令人产生误解，本署认为，规划署引用第 2.13(a)段拒绝提供事涉报告，并非无理。

27. 本署理解投诉人关注明日大屿愿景对环境的影响。既然规划署已澄清事涉报告并不涉及个别项目引起的环境或相关影响，投诉人可留意往后涉及明日大屿愿景的相关影响评估报告。

总结

28. 综合上文第 22 至 27 段所述，申诉专员认为，这宗投诉不成立。

申诉专员公署

2022 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/

