

規劃署拒絕提供某策略性研究的評估報告 (本案與《公開資料守則》有關)

調查報告

2021 年 12 月 31 日，投訴人向本署投訴規劃署。

投訴內容

2. 2021 年 12 月 1 日，投訴人根據《公開資料守則》（「《守則》」），向規劃署索取「香港 2030+可持續發展評估」（「可持續發展評估」）及「香港 2030+策略性環境評估可行性研究」（「策略性環境評估」）的報告副本（該兩份研究報告以下統稱「事涉報告」）。

3. 2021 年 12 月 21 日，規劃署拒絕投訴人的索取資料要求。該署解釋，事涉報告是按其時所得的資料，並採用一定假設而進行的概括評估。事涉報告只屬輔助性質的工作文件。在制定《香港 2030+:跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（「《香港 2030+》」）的最終建議時，政府進一步考慮了各項因素及反映了最新的發展情況。因此，事涉報告並未能完整反映《香港 2030+》的最終建議。基於上述，規劃署認為不宜獨立發布事涉報告，並引用《守則》第 2.13(a)段¹作為拒絕披露資料的理由。2021 年 12 月 24 日，投訴人要求規劃署覆檢拒絕披露資料的決定。2022 年 1 月 28 日，規劃署維持不向投訴人披露事涉報告的決定。

4. 投訴人認為，事涉報告與明日大嶼願景的環境影響評估高度相關，涉及公眾利益。基於上述背景，投訴人向本署投訴規劃署拒絕他的索取資料要求。

¹ 《守則》第 2.13(a)段規定，如披露與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益，部門可拒絕披露。

本署調查所得

5. 本署於 2022 年 3 月 16 日向規劃署展開查訊。經審研規劃署於 6 月 6 日所提供的資料及回應，本署決定就此案對規劃署展開全面調查，並於 8 月 25 日將調查報告草擬本送交該署置評。經考慮及適當地納入規劃署的意見，本署於 9 月 8 日完成調查，結果如下。

《守則》的相關規定

6. 《守則》規定各政府部門應盡量披露政府所管有的資料，讓市民充分認識政府及其服務，除非有關資料屬《守則》第 2 部可拒絕提供的資料，當中包括第 2.13(a)段（見註 1）。

7. 《守則》的《詮釋和應用指引》（「《指引》」）第 2.1.1 段訂明，根據第 2 部大部分條文拒絕披露資料，須經過「傷害或損害測試」。有關部門須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

8. 根據《指引》第 2.13.2 段，《守則》第 2.13(a)段的條文認同，如與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料會造成誤解，部門可不予披露。不過，如附上註釋解釋資料的不足之處，部門或可決定發放這類資料。

《香港 2030+》及事涉報告的背景

9. 於 2015 年開始的《香港 2030+》，是規劃署就全港發展策略進行的最近一次檢討。《香港 2030+》的策略性空間規劃框架旨在為香港跨越 2030 年的規劃、土地及基建發展以及塑造都市和自然環境提供指引。《香港 2030+》的最終建議在 2021 年 10 月 8 日公布。此份更新的全港發展策略，以三大相互聯繫的元素和一個包括兩個都會區（即 2021 年施政報告提出的維港都會區和北部都會區）及兩條發展走廊所組成的概念性空間框架构成。

10. 規劃署分別於 2015 和 2017 年開展「策略性環境評估」及「可持續發展評估」兩項顧問研究，目的是在策略性層面概括評估更新的全港發展策略對環境和可持續發展的可能影響。

11. 「策略性環境評估」從策略層面比較「選取方案」情境（有《香港 2030+》建議）及「基本」情境（沒有《香港 2030+》建議）的潛在累積環境影響。評估的主要目的是確保在「選取方案」情境下，推行適當環境緩解及友善措施後，概念性空間框架在策略層面上對環境的影響是可接受的，評估亦會建議跟進調查及前瞻性措施，以提升環境容量。「策略性環境評估」並非旨在顯示個別項目的環境影響，後者一般都會在項目層面的環境影響評估中分析。

12. 「可持續發展評估」的主要目的是評估更新的全港發展策略在經濟、社會和可持續發展方面的總體表現，並提出措施以完善更新的全港發展策略。評估採用策略性和定質研究方法，旨在概括地評估在有和沒有《香港 2030+》建議的情境下有關經濟、社會和可持續發展的影響。

13. 「策略性環境評估」和「可持續發展評估」皆於 2021 年第一季度左右完成，有關評估是按《香港 2030+》研究當時的建議進行。

《北部都會區發展策略》

14. 2021 年 6 月 1 日，政府宣布委任當時的政策創新與統籌辦事處的香港／深圳合作策略規劃顧問，就香港／深圳跨境經濟帶全面發展的策略規劃事務上，為行政長官提供意見。策略規劃顧問的工作成果，即《北部都會區發展策略》（「《發展策略》」），於 2021 年施政報告首次公布。

15. 《發展策略》考慮到《香港 2030+》的草擬建議，亦顧及不斷轉變與最新的國家、區域和地區規劃背景和情況，以及與相關政策局／部門的討論，從而提出策略性的土地用途、運輸及保育建議。《香港 2030+》最終建議和《發展策略》發布的時間相若，《香港 2030+》最終建議已收納《發展策略》的新增建議。

規劃署的回應

16. 事涉報告是根據當時《香港 2030+》的建議，就環境影響進行的概括評估。由於《發展策略》乃於 2021 年期間考慮了最新情況而制定，因此兩份報告未有反映《發展策略》的新增建議。

鑑於事涉報告並未涵蓋《香港 2030+》提及的所有建議（包括《發展策略》的建議），而兩份報告屬概略性質，規劃署認為，礙於兩份報告所涵蓋的範圍，獨立發布報告可能會構成誤導。獨立發布報告亦可能會令人對推進《發展策略》的個別新增建議的基礎產生不合理的質疑。

17. 此外，正如上文第 10 至 12 段所述，事涉報告只從策略性層面概括評估「選取方案」情境（有《香港 2030+》建議）下的累積影響。事涉報告不會，亦不能評估個別項目對環境或相關影響。事實上，《香港 2030+》列出的個別項目往後需要就不同範疇進行深入的影響評估研究。例如，現正進行的中部水域人工島的規劃及工程研究包括明日大嶼願景的專題研究。規劃署認為，該項研究比事涉報告更能反映明日大嶼願景的環境影響評估。項目最終亦須符合所有相關法定程序（包括《環境影響評估條例》下的程序），期間須按法定要求充分諮詢公眾，公眾亦可查閱環境影響評估的相關文件。

18. 規劃署曾考慮是否適宜只披露事涉報告中與明日大嶼願景有關的內容。該署最後決定不這樣做，因為事涉報告涉及《香港 2030+》的建議於環境和可持續發展方面的累積影響，而非個別項目對環境的影響。

19. 規劃署亦曾探討是否適宜附上註釋解釋資料的不足之處，以披露事涉報告，惟該署認為這樣的披露方式意義亦不大。鑑於事涉報告的涵蓋範圍不完整，未有完全把《發展策略》這重要部分一併考慮，獨立公開事涉報告無助公眾全面了解《香港 2030+》的建議於策略性環境和可持續發展方面的影響。即使以加插註釋的方式公開，仍可能會導致事涉報告的內容被錯誤解讀及引述的風險，進一步加深誤解。

20. 規劃署亦已考慮了《守則》下的「傷害或損害測試」。該署解釋，披露事涉報告不但不能有意義地幫助公眾了解在策略層面上《香港 2030+》最終建議的累積環境及可持續發展方面的影響，亦可能會基於上文第 16 段的因素產生不合理的質疑並削弱公眾對《香港 2030+》的最終建議（包括《發展策略》新增建議）的支持。因此，規劃署認為披露事涉報告的公眾利益未能超過可能造成的傷害或損害。該署強調，即使事涉報告不作發布，公眾

知情權亦不會被剝削，公眾人士將來仍可從個別項目進行的評估報告了解更多資料。

21. 雖然如此，因應投訴人的關注，規劃署已在無損「傷害或損害測試」的原則下盡可能向投訴人提供資料。該署於 2021 年 12 月 21 日給投訴人的回覆中提供事涉報告主要結論的摘要。

本署的評論

22. 本署已審研所有與此個案相關的資料，包括投訴人不滿規劃署拒絕披露資料的理據、規劃署的回應、事涉報告、《守則》和《指引》等。

23. 規劃署已解釋雖然《香港 2030+》最終建議已收納《發展策略》的新增建議，但事涉報告是按《香港 2030+》研究當時的建議編寫並於 2021 年第一季度左右完成，而《發展策略》乃於該年後期考慮了最新情況而制定，因此事涉報告未有涵蓋《發展策略》的新增建議。規劃署亦解釋了披露事涉報告不但不能有意義地幫助公眾了解《香港 2030+》最終建議對環境及可持續發展方面的影響，亦可能會令人對其涵蓋範圍及功能產生誤解。經審研規劃署的回應及事涉報告，本署接納該署的解釋，事涉報告屬《守則》所指的「不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料」，而披露事涉報告可能會令人產生誤解，即使附上註釋亦未必可以避免誤解。

24. 此外，經審研事涉報告，本署接納規劃署所指，事涉報告是評估《香港 2030+》建議的累積環境和可持續發展方面的影響，而不涉及個別項目對環境的影響。因此，並不合適基於個別項目披露報告的部分內容。

25. 至於披露資料涉及的公眾利益，規劃署已澄清事涉報告只概括評估《香港 2030+》的建議對環境和可持續發展的影響，而不涉及個別項目所引致的影響，相關個別項目往後亦需要進行深入的影響評估研究。規劃署亦解釋了披露事涉報告為何可能會令人對《香港 2030+》的最終建議（包括《發展策略》新增建議）產生不合理的質疑，以及削弱公眾對該策略的支持。因此，本署接納規劃署所指，披露事涉報告的公眾利益未能超過可能造成的傷害或損害。

26. 綜合上述分析，基於現時《香港 2030+》的最終建議（包括《發展策略》新增建議）仍在初期發展階段，以及披露事涉報告可能會令人產生誤解，本署認為，規劃署引用第 2.13(a)段拒絕提供事涉報告，並非無理。

27. 本署理解投訴人關注明日大嶼願景對環境的影響。既然規劃署已澄清事涉報告並不涉及個別項目引起的環境或相關影響，投訴人可留意往後涉及明日大嶼願景的相關影響評估報告。

總結

28. 綜合上文第 22 至 27 段所述，申訴專員認為，這宗投訴不成立。

申訴專員公署

2022 年 9 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

