

保安局、入境事务处、香港海关、惩教署、香港消防处、
香港警务处及政府飞行服务队
未能提供纪律部队人员接受利益的统计数字
(本案与《公开资料守则》有关)
调查报告

2021年12月17日，投诉人向本署投诉保安局、入境事务处（「入境处」）、香港海关（「海关」）、惩教署、香港消防处（「消防处」）、香港警务处（「警务处」）及政府飞行服务队（「飞行服务队」）。

投诉内容

2. 投诉人于2021年10月先后分别向入境处、海关、惩教署、消防处、警务处及飞行服务队（「事涉六个部门」）及廉政公署（「廉署」）提出传媒查询，要求索取关于上述部门及其职员于2020年1月至2021年9月期间接受利益的资料：

- (1) 其职员以公职身份接受利益的申请、获批及不获批的个案数目（「资料一」）；
- (2) 其职员以私人身份接受利益的申请、获批及不获批的个案数目（「资料二」）；以及
- (3) 上述部门向公务员事务局提交的「局 / 部门接受惠及员工的礼物和捐赠的报表」（「资料三」）。

3. 此外，投诉人亦以传媒查询方式向公务员事务局索取涉及资料三的相关数字，以及整体公务员接受利益的申请、获批及不获批的个案数目（「资料四」）。

4. 10月底，廉署向投诉人提供相关资料。公务员事务局亦向投诉人提供涉及资料三的相关数字，但表示该局并无备存资料四。事涉六个部门则于10月29日覆称，就资料三，请他参阅公务员事务局的回复；至于其他查询，则没有现成的统计资料。投诉人随即于同日根据《公开资料守则》（「《守则》」）向事涉六个部门再次索取资料一及二，以及上述部门职员以员工协会成

员身份接受利益的申请、获批及不获批的个案数目（「资料五」）。

5. 11月5日及19日，事涉六个部门拒绝投诉人的索取资料要求，理由是没有备存有关统计资料；如要提供，便须从众多文件中抽出相关资料，耗时编制和整理有关统计资料，需要大量人手，故根据《守则》第1.14段及/或2.9(d)段拒绝投诉人的要求。

6. 投诉人遂于11月5日及19日向事涉六个部门提出覆检要求，并将索取资料所涉的时段由原先的2020年1月至2021年9月，缩短至2021年9月至10月。

7. 12月2日，保安局在覆检投诉人的索取资料要求后，代表事涉六个部门回复他，重申根据《守则》第1.14段及2.9(d)段拒绝其要求，并进一步解释，因事涉六个部门申报接受利益的表格储存于各部门辖下各组别或单位的项目档案及/或各人员的人事档案，故若要编制有关统计资料，须由各部门中央统筹其辖下各组别或单位，在众多档案中找出相关文件，将耗用大量公共资源。

8. 就投诉人索取资料一、二及五的要求，他对保安局及事涉六个部门有以下不满：

- (1) 事涉六个部门需时约两星期才简短地回复他的传媒查询，并不合理。
- (2) 事涉六个部门未有按《守则》的《诠释和应用指引》（「《指引》」）第2.9.7段，在以《守则》第2.9(d)段为由拒绝他的要求前，与他磋商及探讨是否可以把要求修改至双方均可接受的程度，或更明确地指出所要求的资料。
- (3) 就他的覆检要求，他曾多次以电话及电邮向事涉六个部门查询处理进度，但该些部门未有回复，亦无在《守则》订明的21日期限前，向他解释未能于期限前回复的特殊情况。

- (4) 他于 10 月 29 日提出索取资料要求后，直至 12 月 2 日才从保安局的回复得悉各部门内部收集资料的详细程序，令他未能及早更改索取资料所涉的范围及时段。
- (5) 人手编制约为 1,500 人的廉署能向他提供有关资料，但飞行服务队的人手编制只有约 400 人，却未能向他提供资料，并不合理。
- (6) 廉署能向他提供有关资料，显示有执法部门拥有及可编制该些资料，故事涉六个部门根据《守则》第 1.14 段及 2.9(d)段拒绝他的要求，并不合理。
- (7) 市民对公务员及政府官员的廉洁程度有更大关注，故他的索取资料要求涉及相当大的公众利益，但有关部门在覆检他的要求时未有考虑。保安局在覆检时亦未有充分考虑或回应他已缩短索取资料所涉的时段至两个月。

本署调查所得

9. 经审研投诉人于 2021 年 12 月 17 日及 31 日，以及 2022 年 1 月 19 日提供的资料后，本署于 2 月 9 日就本案向保安局及事涉六个部门展开全面调查，以及要求公务员事务局提供资料及意见。本署于 6 月 24 日完成调查，结果如下。

《守则》的相关部分

10. 《守则》第 1.14 段订明，《守则》不会强制部门提供其没拥有的资料。

11. 《守则》第 1.16 至 1.18 段则规定，部门在可能范围内，会在接获索取资料要求后的 10 天内提供资料。如情况不许可，亦会于 10 天内给予申请人初步答复，并于 21 天内提供资料；只有在特殊情况下方可延至超过 21 天后才回应，但应向申请人解释原因，而延长的期限通常不得超过 30 天。如要求不获接纳，部门亦应在上述时限内通知申请人。《指引》第 1.25.3 段亦订明，部门在处理覆检要求时，应遵守《守则》第 1.16 至 1.19 段所载作出回应的预定时间。

12. 此外，根据《守则》，政府部门应尽量披露政府管有的资料，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2.9(d)段：「资料要透过不合理地使用部门的资源才能提供」。《指引》第2.9.7段进一步解释，当中所指的情况可包括：索取的资料数量庞大，或有关要求设定的范围笼统，而部门根据这条文拒绝索取资料要求前，应先与申请人磋商，探讨是否可以把要求修改至双方都可接受的程度，或请申请人更明确地指出所要求的资料。

保安局及事涉六个部门的回应

13. 保安局及事涉六个部门的回应综合如下。

- (1) 事涉六个部门并无备存投诉人索取的统计资料。若要编制有关资料，各部门均须从其辖下各组别或单位的项目档案及 / 或各人员的人事档案中，找出有关职员申报接受利益的表格及相关文件，而截至2021年3月31日，事涉六个部门的实际人数合共接近66,000人，翻查如此数量的档案将耗用大量公共资源。此外，保安局及事涉六个部门自2020年起均忙于参与紧急的抗疫工作，若要抽调人手编制有关资料，将影响各部门执行抗疫工作，这并非妥善运用资源的做法。因此，保安局及事涉六个部门根据《守则》第1.14段及2.9(d)段，拒绝投诉人的索取资料要求。
- (2) 投诉人于2021年10月15日、19日及29日先后向事涉六个部门提出传媒查询，当中警务处及消防处分别于接获查询后即日及10天回复，其他部门则在收到查询后14天作复。根据既定指引，事涉六个部门在收到查询后，一般须于30天内回复。故此，事涉六个部门的回复时间符合上述指引的规定。
- (3) 保安局在收到投诉人2021年11月5日及19日的覆检要求后，需时了解事涉六个部门收集有关资料的详细程序，才能向他提供最终回复。此外，保安局及事涉六个部门均忙于参与紧急的抗疫工作，在如此特殊的情况下，难以投放额外资源在21日限期内提供最终回复。尽管如此，事涉六个部门均已在21日内通知投诉

人会延长提供最终回复的时间。

- (4) 投诉人提出覆检要求时，将索取资料所涉的时段由 21 个月缩短至两个月。保安局在重新审视投诉人的要求后认为，无论索取资料所涉的时段长或短，编制有关资料所涉的程序相同，亦同样会耗用大量公共资源。故此，保安局维持拒绝投诉人索取资料要求的决定。
- (5) 就廉署能向投诉人提供相关资料，保安局及事涉六个部门均表示不会评论其他机构的运作，亦不会作出比较。

公务员事务局的意见

14. 公务员事务局表示，现时各政策局及部门（「各局及部门」）的职员接受利益的申请、获批及不获批的个案数目，是由各局及部门自行按其本身的运作情况及需要决定是否及如何备存。公务员事务局认为，最重要的是各局及部门有否按照《公务员事务规例》及公务员事务局相关通告的原则处理有关申请，并备存相关记录，以便在有需要时可翻查审批过程。基于每宗申请个案的情况不尽相同，所涉利益性质亦迥异，单看申请、获批及不获批的个案数目，意义不大，故公务员事务局目前无意要求各局及部门备存有关统计资料。

15. 至于各局及部门接受惠及员工的礼物和捐赠，公务员事务局现时要求各局及部门每半年提交一次报表，以助该局监察整体情况。该报表要求各局及部门记录馈赠者姓名、馈赠金额或礼物的估值、馈赠性质及目的，以及批核详情（包括批核当局、批准日期和档号）。

本署的评论

投诉点(1)

16. 根据既定指引，事涉六个部门一般须于 30 天内回复查询。就投诉人 2021 年 10 月的传媒查询，事涉六个部门已按照上述指引处理（上文第 13(2)段）。再者，投诉人的查询涉及索取多项资料，部分部门需要较长时间了解及回复，实属可以理解。

投诉点(2)及(4)

17. 《指引》第 2.9.7 段订明，在根据《守则》第 2.9(d)段拒绝索取资料要求前，有关部门应先与申请人磋商，探讨是否可以把要求修改至双方都可接受的程度，或请申请人更明确地指出所要求的资料（上文**第 12 段**）。

18. 保安局及事涉六个部门在根据《守则》第 2.9(d)段拒绝投诉人的索取资料要求或覆检申请前，的确没有按《指引》先与他磋商索取资料的范围。就此，保安局及事涉六个部门表示，即使投诉人其后将索取资料所涉的时段缩短（上文**第 6 段**），各部门为编制有关的统计资料，同样须从各部门辖下各组别或单位的项目档案及 / 或各人员的人事档案中找出相关文件，因而同样会耗用大量公共资源（上文**第 13(1)及(4)段**）。本署认为，保安局及事涉六个部门基于这个理由认为无需在拒绝投诉人的要求前，与他磋商是否可以把索取资料范围收窄，属无可厚非，但应该在拒绝要求时向他解释为何没有按《指引》在这方面的规定行事。

投诉点(3)

19. 经审阅相关记录后，本署发现，入境处、海关、惩教署、消防处及飞行服务队在接获投诉人 2021 年 11 月 5 日的覆检要求后，直至保安局于 12 月 2 日给他最终回复前，虽有在 21 日限期内通知他会延长提供最终回复的时间（上文**第 13(3)段**），但没有向他解释需要较长时间作出最终回复的原因，做法不符合《守则》的规定（上文**第 11 段**）。本署接纳部门忙于参与抗疫工作是特殊情况，但《守则》订明部门即使在特殊情况下，延期回应仍须向申请人解释原因。

20. 至于投诉人向警务处提出的覆检要求，是于 2021 年 11 月 19 日提出，而保安局已于 12 月 2 日（即 21 日内）给他最终回复，符合《守则》规定。

投诉点(5)至(7)

21. 保安局及事涉六个部门已解释，各部门现时并无编制投诉人索取的统计资料，以及编制有关资料所涉的程序和资源（上文**第 13(1)及(4)段**）。本署同意，因现时各部门只以实体文件的方

式记录关于其员工以不同身份接受利益的资料，若要编制投诉人索取的统计资料，不论有关资料所涉时段的长短，均须安排人手翻查其辖下各组别或单位的相关档案，再从大量的实体文件中找出相关资料，才可作出整合和统计，这必然会耗用大量资源。再者，各部门已投放大量资源于抗疫工作，未能再额外调拨资源以编制有关资料，实属可以理解。故此，本署接纳保安局及事涉六个部门在上述背景下援引《守则》第 1.14 段及 2.9(d)段，作为拒绝投诉人的索取资料要求（包括他其后修改的要求）的理由。

22. 尽管如此，本署不能认同，要求各局和部门编制员工接受利益申请个案的统计资料，是如公务员事务局所指般「意义不大」（上文第 14 段）。妥善备存每宗申请的记录，当然是为了在有需要时可翻查每宗个案的审批过程，但更重要的是让管理层可以有效地监察和维持员工的廉洁操守，属机构诚信管理重要的一环。正如公务员事务局现时会要求各局及部门每半年提交一次关于其接受惠及员工的礼物和捐赠的报表，以助该局监察情况（上文第 15 段），可见从记录摘取相关资料的重要性。本署曾检视该报表的范本，当中列明各局及部门须向公务员事务局提供其接受惠及员工利益的具体资料，包括馈赠者、馈赠金额或礼物的估值，以及馈赠性质及目的等。这正正显示公务员事务局认为有需要透过报表掌握和监察各局和部门的循规情况。同样地，本署认为，各局和部门若要掌握其辖下各组别、单位以至个别员工的循规情况，行政上必须有能力随时便捷地从已备存的记录编制有关的统计资料。况且，个别员工和组别的违规风险理应不会比局和部门的违规风险低。

23. 本署认为，只有透过编制和检视统计资料，公务员事务局及各局 / 部门才可监察员工接受利益的情况，从而及早察觉和系统性地防止出现实际或观感上的利益冲突，例如掌握有否个别局或部门辖下组别 / 单位有特别多员工接受利益，或有否个别人士 / 机构经常向不同局或部门辖下组别 / 单位 / 员工作出馈赠，以评估是否需要采取进一步措施控制贪污及操守方面的风险。

24. 除了让管理层可以进行有效监察之外，备存相关的统计资料亦使局及部门能更充分及快捷地回应市民索取资料的要求，符合《守则》的规定。正如廉署在本个案的做法，不但突显该署相对透明问责和高效，更可巩固市民对该署维持廉洁操守的信心，实在值得公务员事务局及各局 / 部门借鉴和仿效。

25. 本署亦希望特别指出，正如《指引》引言所述，部门应正面积积极回应索取资料的要求，不应利用《守则》来阻挠资料的发放。《守则》第 1.14 段虽然不强制部门编制从来没有存在的记录，但该段的指引同时指出，若有关记录可方便快捷地从电脑的资料中编制，则部门可提供该记录。本案的关键是：即使部门备有投诉人所要求的统计资料所需的材料，这些材料只是以实体文件的方式储存在各组别或单位的项目或人事档案中，须耗用大量人手才可编制成统计资料。本署认为，公务员事务局应鼓励各局及部门善用普及的现代资讯存取科技备存记录，以提升行政管理、内部监察及向外交代的能力。

结论

26. 综合上文第 16 至 25 段所述，申诉专员认为，保安局及事涉六个部门虽然没有与投诉人磋商索取资料的范围，但已大致按照《守则》及《指引》处理他的索取资料要求，拒绝提供资料并非无理。因此，整体而言，这宗**投诉不成立**。本署同时发现，入境处、海关、惩教署、消防处及飞行服务队未有按《守则》规定向投诉人解释延长提供最终回复的时间的原因，在他追问原因后亦未有回应。本署对此的评论见上文第 18 及 19 段，希望有关部门能从本案中汲取经验，避免类似情况再现。

27. 本案显示事涉六个部门未有编制其员工接受利益的统计资料，本署亦知悉公务员事务局未有要求各司局及部门编制有关统计资料，情况可予改善。本署认为，编制有关统计资料，除可在有需要时应对公众查询外，亦可在行政制度上协助政府监察员工接受利益的情况，理应为政府接受公众问责和高效管治的工具。本署相信，这对于确保香港具备开明问责的公共行政体系，以及廉洁奉公的政府雇员有实质帮助。

建议

28. 基于以上所述，申诉专员建议公务员事务局考虑要求各司局及部门善用资讯存取科技备存记录，以便在有需要时可便捷地编制关于辖下员工接受利益的统计资料。

申诉专员公署
2022年6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/

