

**保安局、入境事務處、香港海關、懲教署、香港消防處、
香港警務處及政府飛行服務隊
未能提供紀律部隊人員接受利益的統計數字
(本案與《公開資料守則》有關)
調查報告**

2021年12月17日，投訴人向本署投訴保安局、入境事務處（「入境處」）、香港海關（「海關」）、懲教署、香港消防處（「消防處」）、香港警務處（「警務處」）及政府飛行服務隊（「飛行服務隊」）。

投訴內容

2. 投訴人於2021年10月先後分別向入境處、海關、懲教署、消防處、警務處及飛行服務隊（「事涉六個部門」）及廉政公署（「廉署」）提出傳媒查詢，要求索取關於上述部門及其職員於2020年1月至2021年9月期間接受利益的資料：

- (1) 其職員以公職身份接受利益的申請、獲批及不獲批的個案數目（「資料一」）；
- (2) 其職員以私人身份接受利益的申請、獲批及不獲批的個案數目（「資料二」）；以及
- (3) 上述部門向公務員事務局提交的「局／部門接受惠及員工的禮物和捐贈的報表」（「資料三」）。

3. 此外，投訴人亦以傳媒查詢方式向公務員事務局索取涉及資料三的相關數字，以及整體公務員接受利益的申請、獲批及不獲批的個案數目（「資料四」）。

4. 10月底，廉署向投訴人提供相關資料。公務員事務局亦向投訴人提供涉及資料三的相關數字，但表示該局並無備存資料四。事涉六個部門則於10月29日覆稱，就資料三，請他參閱公務員事務局的回覆；至於其他查詢，則沒有現成的統計資料。投訴人隨即於同日根據《公開資料守則》（「《守則》」）向事涉六個部門再次索取資料一及二，以及上述部門職員以員工協會成

員身份接受利益的申請、獲批及不獲批的個案數目（「資料五」）。

5. 11月5日及19日，事涉六個部門拒絕投訴人的索取資料要求，理由是沒有備存有關統計資料；如要提供，便須從眾多文件中抽出相關資料，耗時編製和整理有關統計資料，需要大量人手，故根據《守則》第1.14段及／或2.9(d)段拒絕投訴人的要求。

6. 投訴人遂於11月5日及19日向事涉六個部門提出覆檢要求，並將索取資料所涉的時段由原先的2020年1月至2021年9月，縮短至2021年9月至10月。

7. 12月2日，保安局在覆檢投訴人的索取資料要求後，代表事涉六個部門回覆他，重申根據《守則》第1.14段及2.9(d)段拒絕其要求，並進一步解釋，因事涉六個部門申報接受利益的表格儲存於各部門轄下各組別或單位的項目檔案及／或各人員的人事檔案，故若要編製有關統計資料，須由各部門中央統籌其轄下各組別或單位，在眾多檔案中找出相關文件，將耗用大量公共資源。

8. 就投訴人索取資料一、二及五的要求，他對保安局及事涉六個部門有以下不滿：

- (1) 事涉六個部門需時約兩星期才簡短地回覆他的傳媒查詢，並不合理。
- (2) 事涉六個部門未有按《守則》的《詮釋和應用指引》（「《指引》」）第2.9.7段，在以《守則》第2.9(d)段為由拒絕他的要求前，與他磋商及探討是否可以把要求修改至雙方均可接受的程度，或更明確地指出所要求的資料。
- (3) 就他的覆檢要求，他曾多次以電話及電郵向事涉六個部門查詢處理進度，但該些部門未有回覆，亦無在《守則》訂明的21日期限前，向他解釋未能於期限前回覆的特殊情況。

- (4) 他於 10 月 29 日提出索取資料要求後，直至 12 月 2 日才從保安局的回覆得悉各部門內部收集資料的詳細程序，令他未能及早更改索取資料所涉的範圍及時段。
- (5) 人手編制約為 1,500 人的廉署能向他提供有關資料，但飛行服務隊的人手編制只有約 400 人，卻未能向他提供資料，並不合理。
- (6) 廉署能向他提供有關資料，顯示有執法部門擁有及可編製該些資料，故事涉六個部門根據《守則》第 1.14 段及 2.9(d)段拒絕他的要求，並不合理。
- (7) 市民對公務員及政府官員的廉潔程度有更大關注，故他的索取資料要求涉及相當大的公眾利益，但有關部門在覆檢他的要求時未有考慮。保安局在覆檢時亦未有充分考慮或回應他已縮短索取資料所涉的時段至兩個月。

本署調查所得

9. 經審研投訴人於 2021 年 12 月 17 日及 31 日，以及 2022 年 1 月 19 日提供的資料後，本署於 2 月 9 日就本案向保安局及事涉六個部門展開全面調查，以及要求公務員事務局提供資料及意見。本署於 6 月 24 日完成調查，結果如下。

《守則》的相關部分

10. 《守則》第 1.14 段訂明，《守則》不會強制部門提供其沒擁有的資料。

11. 《守則》第 1.16 至 1.18 段則規定，部門在可能範圍內，會在接獲索取資料要求後的 10 天內提供資料。如情況不許可，亦會於 10 天內給予申請人初步答覆，並於 21 天內提供資料；只有在特殊情況下方可延至超過 21 天後才回應，但應向申請人解釋原因，而延長的期限通常不得超過 30 天。如要求不獲接納，部門亦應在上述時限內通知申請人。《指引》第 1.25.3 段亦訂明，部門在處理覆檢要求時，應遵守《守則》第 1.16 至 1.19 段所載作出回應的預定時間。

12. 此外，根據《守則》，政府部門應盡量披露政府管有的資料，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2.9(d)段：「資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供」。《指引》第2.9.7段進一步解釋，當中所指的情況可包括：索取的資料數量龐大，或有關要求設定的範圍籠統，而部門根據這條文拒絕索取資料要求前，應先與申請人磋商，探討是否可以把要求修改至雙方都可接受的程度，或請申請人更明確地指出所要求的資料。

保安局及事涉六個部門的回應

13. 保安局及事涉六個部門的回應綜合如下。

- (1) 事涉六個部門並無備存投訴人索取的統計資料。若要編製有關資料，各部門均須從其轄下各組別或單位的項目檔案及／或各人員的人事檔案中，找出有關職員申報接受利益的表格及相關文件，而截至2021年3月31日，事涉六個部門的實際人數合共接近66,000人，翻查如此數量的檔案將耗用大量公共資源。此外，保安局及事涉六個部門自2020年起均忙於參與緊急的抗疫工作，若要抽調人手編製有關資料，將影響各部門執行抗疫工作，這並非妥善運用資源的做法。因此，保安局及事涉六個部門根據《守則》第1.14段及2.9(d)段，拒絕投訴人的索取資料要求。
- (2) 投訴人於2021年10月15日、19日及29日先後向事涉六個部門提出傳媒查詢，當中警務處及消防處分別於接獲查詢後即日及10天回覆，其他部門則在收到查詢後14天作覆。根據既定指引，事涉六個部門在收到查詢後，一般須於30天內回覆。故此，事涉六個部門的回覆時間符合上述指引的規定。
- (3) 保安局在收到投訴人2021年11月5日及19日的覆檢要求後，需時了解事涉六個部門收集有關資料的詳細程序，才能向他提供最終回覆。此外，保安局及事涉六個部門均忙於參與緊急的抗疫工作，在如此特殊的情況下，難以投放額外資源在21日限期內提供最終回覆。儘管如此，事涉六個部門均已在21日內通知投訴

人會延長提供最終回覆的時間。

- (4) 投訴人提出覆檢要求時，將索取資料所涉的時段由 21 個月縮短至兩個月。保安局在重新審視投訴人的要求後認為，無論索取資料所涉的時段長或短，編製有關資料所涉的程序相同，亦同樣會耗用大量公共資源。故此，保安局維持拒絕投訴人索取資料要求的決定。
- (5) 就廉署能向投訴人提供相關資料，保安局及事涉六個部門均表示不會評論其他機構的運作，亦不會作出比較。

公務員事務局的意見

14. 公務員事務局表示，現時各政策局及部門（「各局及部門」）的職員接受利益的申請、獲批及不獲批的個案數目，是由各局及部門自行按其本身的運作情況及需要決定是否及如何備存。公務員事務局認為，最重要的是各局及部門有否按照《公務員事務規例》及公務員事務局相關通告的原則處理有關申請，並備存相關記錄，以便在有需要時可翻查審批過程。基於每宗申請個案的情況不盡相同，所涉利益性質亦迥異，單看申請、獲批及不獲批的個案數目，意義不大，故公務員事務局目前無意要求各局及部門備存有關統計資料。

15. 至於各局及部門接受惠及員工的禮物和捐贈，公務員事務局現時要求各局及部門每半年提交一次報表，以助該局監察整體情況。該報表要求各局及部門記錄饋贈者姓名、饋贈金額或禮物的估值、饋贈性質及目的，以及批核詳情（包括批核當局、批准日期和檔號）。

本署的評論

投訴點(1)

16. 根據既定指引，事涉六個部門一般須於 30 天內回覆查詢。就投訴人 2021 年 10 月的傳媒查詢，事涉六個部門已按照上述指引處理（上文**第 13(2)段**）。再者，投訴人的查詢涉及索取多項資料，部分部門需要較長時間了解及回覆，實屬可以理解。

投訴點(2)及(4)

17. 《指引》第 2.9.7 段訂明，在根據《守則》第 2.9(d)段拒絕索取資料要求前，有關部門應先與申請人磋商，探討是否可以把要求修改至雙方都可接受的程度，或請申請人更明確地指出所要求的資料（上文**第 12 段**）。

18. 保安局及事涉六個部門在根據《守則》第 2.9(d)段拒絕投訴人的索取資料要求或覆檢申請前，的確沒有按《指引》先與他磋商索取資料的範圍。就此，保安局及事涉六個部門表示，即使投訴人其後將索取資料所涉的時段縮短（上文**第 6 段**），各部門為編製有關的統計資料，同樣須從各部門轄下各組別或單位的項目檔案及／或各人員的人事檔案中找出相關文件，因而同樣會耗用大量公共資源（上文**第 13(1)及(4)段**）。本署認為，保安局及事涉六個部門基於這個理由認為無需在拒絕投訴人的要求前，與他磋商是否可以把索取資料範圍收窄，屬無可厚非，但應該在拒絕要求時向他解釋為何沒有按《指引》在這方面的規定行事。

投訴點(3)

19. 經審閱相關記錄後，本署發現，入境處、海關、懲教署、消防處及飛行服務隊在接獲投訴人 2021 年 11 月 5 日的覆檢要求後，直至保安局於 12 月 2 日給他最終回覆前，雖有在 21 日限期內通知他會延長提供最終回覆的時間（上文**第 13(3)段**），但沒有向他解釋需要較長時間作出最終回覆的原因，做法不符合《守則》的規定（上文**第 11 段**）。本署接納部門忙於參與抗疫工作是特殊情況，但《守則》訂明部門即使在特殊情況下，延期回應仍須向申請人解釋原因。

20. 至於投訴人向警務處提出的覆檢要求，是於 2021 年 11 月 19 日提出，而保安局已於 12 月 2 日（即 21 日內）給他最終回覆，符合《守則》規定。

投訴點(5)至(7)

21. 保安局及事涉六個部門已解釋，各部門現時並無編製投訴人索取的統計資料，以及編製有關資料所涉的程序和資源（上文**第 13(1)及(4)段**）。本署同意，因現時各部門只以實體文件的方

式記錄關於其員工以不同身份接受利益的資料，若要編製投訴人索取的統計資料，不論有關資料所涉時段的長短，均須安排人手翻查其轄下各組別或單位的相關檔案，再從大量的實體文件中找出相關資料，才可作出整合和統計，這必然會耗用大量資源。再者，各部門已投放大量資源於抗疫工作，未能再額外調撥資源以編製有關資料，實屬可以理解。故此，本署接納保安局及事涉六個部門在上述背景下援引《守則》第 1.14 段及 2.9(d)段，作為拒絕投訴人的索取資料要求（包括他其後修改的要求）的理由。

22. 儘管如此，本署不能認同，要求各局和部門編製員工接受利益申請個案的統計資料，是如公務員事務局所指般「意義不大」（上文**第 14 段**）。妥善備存每宗申請的記錄，當然是為了在有需要時可翻查每宗個案的審批過程，但更重要的是讓管理層可以有效地監察和維持員工的廉潔操守，屬機構誠信管理重要的一環。正如公務員事務局現時會要求各局及部門每半年提交一次關於其接受惠及員工的禮物和捐贈的報表，以助該局監察情況（上文**第 15 段**），可見從記錄摘取相關資料的重要性。本署曾檢視該報表的範本，當中列明各局及部門須向公務員事務局提供其接受惠及員工利益的具體資料，包括饋贈者、饋贈金額或禮物的估值，以及饋贈性質及目的等。這正正顯示公務員事務局認為有需要透過報表掌握和監察各局和部門的循規情況。同樣地，本署認為，各局和部門若要掌握其轄下各組別、單位以至個別員工的循規情況，行政上必須有能力隨時便捷地從已備存的記錄編製有關的統計資料。況且，個別員工和組別的違規風險理應不會比局和部門的違規風險低。

23. 本署認為，只有透過編製和檢視統計資料，公務員事務局及各局／部門才可監察員工接受利益的情況，從而及早察覺和系統性地防止出現實際或觀感上的利益衝突，例如掌握有否個別局或部門轄下組別／單位有特別多員工接受利益，或有否個別人士／機構經常向不同局或部門轄下組別／單位／員工作出饋贈，以評估是否有需要採取進一步措施控制貪污及操守方面的風險。

24. 除了讓管理層可以進行有效監察之外，備存相關的統計資料亦使局及部門能更充分及快捷地回應市民索取資料的要求，符合《守則》的規定。正如廉署在本個案的做法，不但突顯該署相對透明問責和高效，更可鞏固市民對該署維持廉潔操守的信心，實在值得公務員事務局及各局／部門借鑑和倣效。

25. 本署亦希望特別指出，正如《指引》引言所述，部門應正面積極回應索取資料的要求，不應利用《守則》來阻撓資料的發放。《守則》第 1.14 段雖然不強制部門編製從來沒有存在的記錄，但該段的指引同時指出，若有關記錄可方便快捷地從電腦的資料中編製，則部門可提供該記錄。本案的關鍵是：即使部門備有投訴人所要求的統計資料所需的材料，這些材料只是以實體文件的方式儲存在各組別或單位的项目或人事檔案中，須耗用大量人手才可編製成統計資料。本署認為，公務員事務局應鼓勵各局及部門善用普及的現代資訊存取科技備存記錄，以提升行政管理、內部監察及向外交代的能力。

結論

26. 綜合上文第 16 至 25 段所述，申訴專員認為，保安局及事涉六個部門雖然沒有與投訴人磋商索取資料的範圍，但已大致按照《守則》及《指引》處理他的索取資料要求，拒絕提供資料並非無理。因此，整體而言，這宗**投訴不成立**。本署同時發現，入境處、海關、懲教署、消防處及飛行服務隊未有按《守則》規定向投訴人解釋延長提供最終回覆的時間的原因，在他追問原因後亦未有回應。本署對此的評論見上文第 18 及 19 段，希望有關部門能從本案中汲取經驗，避免類似情況再現。

27. 本案顯示事涉六個部門未有編製其員工接受利益的統計資料，本署亦知悉公務員事務局未有要求各司局及部門編製有關統計資料，情況可予改善。本署認為，編製有關統計資料，除可在有需要時應對公眾查詢外，亦可在行政制度上協助政府監察員工接受利益的情況，理應為政府接受公眾問責和高效管治的工具。本署相信，這對於確保香港具備開明問責的公共行政體系，以及廉潔奉公的政府僱員有實質幫助。

建議

28. 基於以上所述，申訴專員建議公務員事務局考慮要求各司局及部門善用資訊存取科技備存記錄，以便在有需要時可便捷地編製關於轄下員工接受利益的統計資料。

申訴專員公署

2022年6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/

