

康樂及文化事務署
拒絕提供公共圖書館下架 / 註銷的書籍資料
(本案涉及《公開資料守則》)
調查報告

投訴人向本署投訴康樂及文化事務署（「康文署」）。

投訴內容

2. 2022 年 1 月 26 日，投訴人根據《公開資料守則》（「《守則》」）向康文署索取下述資料：

- (1) 2020 年至 2021 年期間，因不符合香港公共圖書館（「公共圖書館」）館藏原則及／或圖書館既定政策而被下架¹的書籍清單，包括書籍的中英文名稱、採購或加入館藏的年份，以及國際標準書號 (ISBN)（如有的話）；
- (2) 因內容涉嫌違反《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（「《香港國安法》」）而被檢視²的書籍清單，包括書籍的名稱、採購年份，以及／或國際標準書號；
- (3) 資料(2)所涉及的書籍之總數（而非單單指所涉書籍名稱的數目）；
- (4) 2020 年至 2021 年期間，因不符合公共圖書館館藏原則而被註銷³的書籍總數，並在可行的情況下提供該些書籍被註銷後的方向。

¹ 英文原文為“removed from library shelves”。

² 英文原文為“under review”。

³ 英文原文為“discarded”。

3. 2022年3月17日，康文署回覆投訴人，表示在2020年至2021年期間，館藏中有一項書籍（共36本）因不符合公共圖書館館藏發展政策（但不涉及《香港國安法》）而被下架（並註銷）⁴（即**資料(4)**），康文署並提供了該書籍的名稱。至於投訴人所要求的其他資料（即**資料(1)至(3)**），康文署認為披露有關資料會令本港的保安、維持安寧、公眾安全或秩序，以及部門的有效運作受到傷害或損害，並且要透過不合理地使用部門的資源才能提供，故該署援引《守則》第2部第2.3(b)段、2.6(f)段、2.9(c)段及2.9(d)段⁵，拒絕向他披露。

4. 投訴人指康文署拒絕提供**資料(1)至(3)**的決定不合理，理據包括：

（一）康文署有責任披露因內容涉嫌違反《香港國安法》而被下架的館藏之相關資料，讓公眾監察其採購館藏的決定。而披露該些資料，讓其他香港的圖書館可作參考和借鏡，實有助於維護國家安全。

（二）康文署拒絕他索取**資料(1)至(3)**的要求時，有以下不符合《守則》規定之處—

- 該署在覆函中只列出所援引的《守則》第2部相關條文，但沒有就投訴人所要求的每項資料（上文**第2段**，**資料(1)至(3)**）逐一說明屬《守則》第2部哪項條文所指的資料類別，亦未有解釋相關歸類的理據。

⁴ 英文原文為“removed from shelves for withdrawal”。

⁵ 《守則》第2部列出可拒絕披露的資料類別，相關段落的内容分別為—
第2.3(b)段：資料如披露會令本港的保安受到傷害或損害。
第2.6(f)段：資料如披露會令維持安寧、公眾安全或秩序、或保障財物的工作受到傷害或損害。
第2.9(c)段：資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。
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。

- 該署在援引《守則》第 2.3(b)段及 2.6(f)段作為拒絕披露有關資料的理由時，沒有說明披露該等資料將如何對本港的保安和公眾安全造成傷害或損害，或如何不合理地干擾香港警務處的工作⁶。
- 該署援引《守則》第 2.9(c)段及 2.9(d)段時，沒有解釋披露因涉嫌違反《香港國安法》而被下架的館藏之相關資料會如何損害或傷害部門的有效運作和不合理地使用部門的資源。投訴人質疑，康文署既向他提供了因其他理由（即不涉及違反《香港國安法》）而被下架的書籍之資料（上文**第 3 段**），卻同時以損害部門運作或資源為由拒絕他的索取資料是自相矛盾。
- 該署沒有按照《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）第 2.2.2 段所述，權衡披露資料可能造成的傷害與公眾利益。

本署調查所得

康文署的回應

5. 根據公共圖書館有關註銷圖書館資料的既定政策，公共圖書館會定期及有系統地揀選殘舊／破損、內容過時、失去參考或研究價值，以及不符合圖書館館藏原則（包括涉嫌違反《香港國安法》或香港特別行政區其他法律、內容涉及淫褻、不雅、暴力或包含錯誤資訊等）的資料，予以註銷。

6. 康文署於 2022 年 1 月 26 日接獲投訴人的要求後，曾徵詢律政司的法律意見。經考慮有關意見後，該署於 3 月 17 日給予回覆。

⁶ 根據《守則》的「詮釋和應用指引」，《守則》第 2.6(f)段旨在反映《警隊條例》第 10 條訂明香港警方的廣泛職務範圍。《守則》不會強制政府披露某些資料，以致有利意圖擾亂公眾安全或對財物構成威脅的人士。

關於資料(1)：2020年至2021年期間，因不符合圖書館館藏原則及／或既定政策而被下架的書籍清單

7. 康文署表示，在過去三個財政年度，公共圖書館按既定政策，每年平均註銷 40 多萬冊殘舊／破損或內容過時的書籍。由於無法透過圖書館電腦系統直接編製投訴人所索取的書籍清單，該署若要提供相關資料，便需要不合理地調撥部門的資源，包括抽調額外人手於特定時間內處理大量數據，因而援引《守則》第 2.9(d)段（即資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供）拒絕披露**資料(1)**。

關於資料(2)：內容涉嫌違反《香港國安法》而被檢視的書籍清單

8. 康文署指出，除了公共圖書館外，書店及其他機構／人士都可能管有該些因涉嫌違反《香港國安法》而被公共圖書館下架檢視的書籍。公布**資料(2)**可能引致其他人士或團體惡意廣泛傳播有關書籍，進而對維護國家安全及公共秩序造成損害。

9. 康文署在考慮投訴人的索取資料要求時，已權衡披露資料可能造成的傷害與公眾利益（包括公眾對涉嫌違反《香港國安法》的書目資料的知情權）。該署認為，監督公共圖書館的館藏發展或加強保安制度，以及監察採購館藏的決定，並不需要披露可能損害或不利於維護香港公共安全的資料，故沒有足夠的理據支持披露相關書目資料的公眾利益，會超過可能對維護國家安全所導致的任何傷害或偏見。

10. 在本署展開本案的查訊後，康文署已覆檢了投訴人的索取資料要求。該署認為，就拒絕披露**資料(2)**（即被檢視書籍的清單）而言，只援引《守則》第 2.3(b)段（即披露資料會令本港的保安受到傷害或損害）更為適切，故無需援引《守則》第 2.6(f)段（即披露資料會令維持公眾安全或秩序等工作受到傷害或損害）作為拒絕披露的理由。

關於資料(3)：內容涉嫌違反《香港國安法》而被檢視的書籍數目

11. 康文署指出，覆檢涉嫌違反《香港國安法》館藏是一個持續的過程，當中包括將圖書下架、檢視圖書內容、決定圖書是否不利於國家安全，以及註銷館藏等不同階段。覆檢完成後，被下架的書籍可能無需註銷而重新上架。因此，被檢視的書籍數目

不時有變更，而且起跌的幅度大。該署因而認為，若披露**資料(3)**可能會引起公眾對圖書館覆檢工作的規模產生錯誤印象（包括認為圖書館就涉嫌違反《香港國安法》而檢視的書籍過多或過少），或會引致不必要的誤會，損害覆檢館藏工作的正常和有效運作。因此，康文署援引《守則》第 2.9(c)段（即資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害）拒絕披露**資料(3)**。

12. 康文署並表示，內部評估認為，**資料(3)**本身以及披露**資料(3)**後可能會引致對圖書館覆檢工作規模的錯誤印象，有可能被惡意詆毀和污衊抹黑《香港國安法》和《香港國安法》的落實，從而破壞香港特區社會繁榮穩定。

關於**資料(4)**：2020 年至 2021 年期間，不符合圖書館館藏原則而被註銷的書籍總數

13. 在 2020 年至 2021 年期間，有一本書籍因內容有誤，含有大量文法及拼寫錯誤，不符合圖書館館藏原則，被康文署註銷。該署於 2022 年 3 月 17 日給投訴人的回覆中已提供相關資料（上文**第 3 段**）。雖然投訴人只索取相關書籍的數目而未有查問書籍名稱，本署留意到康文署在上述回覆中一併提供了書名。

14. 此外，康文署在上述回覆中未有回應書籍註銷後的去向。該署向本署補充，所有被註銷的圖書館資料一般是以廢紙回收或一般棄置廢物方式處理。

本署的評論

關於拒絕披露**資料(1)**

15. 考慮到在 2020 年至 2021 年期間，因不符合圖書館既定政策而被康文署下架及註銷的書籍達 40 多萬冊，數目十分龐大，因所索取的資料不能透過圖書館電腦系統直接編製，該署若需提供有關資料，將需要不合理地調動部門資源。因此，本署認為該署有理由援引《守則》第 2.9(d)段拒絕向投訴人提供**資料(1)**。

關於拒絕披露資料(2)

16. 本署同意，被康文署從公共圖書館下架並檢視的書籍（不論是否涉及可能違反《香港國安法》的因素），都有可能為書店及其他機構／人士所持有。康文署所指，披露**資料(2)**可能對維護國家安全造成的損害（上文**第 8 段**），確有可能發生。

17. 此外，根據上文**第 9 段**，康文署在考慮投訴人的索取資料要求時，已衡量了公眾知情權及公眾利益。事實上，就部門拒絕披露可能引致《守則》第 2 部所提及的「傷害」或「損害」，「指引」第 2.2.2 段提到，政府部門不一定要在個別個案中證實披露某項資料會造成傷害或損害，例如損失或不利；如果在有關情況下可能或有理由預期會造成傷害，已是足夠的理據。此外，如果披露資料可導致極其嚴重的傷害，例如有礙保安，或可能會破壞經濟，則無須證明傷害很可能或必定發生也應加以考慮。因此，本署認為，康文署援引《守則》第 2.3(b)段拒絕披露**資料(2)**，亦屬合理，沒有違反《守則》的規定。至於《守則》第 2.6(f)段，康文署循《守則》訂明的機制覆檢個案後，已決定不會援引該段落作為拒絕披露**資料(2)**的理由。

關於拒絕披露資料(3)

18. 本署曾向康文署了解公共圖書館覆檢書籍的工作流程。本署接納，覆檢圖書是持續的工作，被檢視書籍（包括因涉嫌違反《香港國安法》而被檢視的書籍）的數目會經常變動；披露**資料(3)**可能會令公眾誤解圖書館覆檢工作的規模，加上不同人士對覆檢書籍數目的多寡和速度有不同的意見，本署明白康文署認為相關的討論會對相關人員構成壓力，有可能損害圖書館日後進行有關工作的效率和效能。然而，不少政府部門的工作均受外在因素影響或為季節性，其工作量都會經常變動；而社會不同人士對政府的不少工作的進度都會有不同意見，從良好公共行政的角度而言，政府應該做的並非對此秘而不宣，而是在提供資料的同時作出相關解說。即使**資料(3)**涉及《香港國安法》，相對而言比較敏感，但康文署提出的理由（上文**第 11 段**）似乎仍然未足以支持該署引用《守則》第 2.9(c)段拒絕披露**資料(3)**。

19. 至於康文署提及的內部評估（上文**第 12 段**），若相關評估屬實，則**資料(3)**屬於可根據《守則》第 2.3(b)段拒絕披露的

資料，即資料如披露可能對本港的保安或維護國家安全等造成損害。這評估涉及影響落實《香港國安法》的判斷，本署不會加以評論；如上文**第 17 段**所述，政府部門不一定要在個別個案中證實披露某項資料會造成傷害或損害，而如果披露資料可能有礙保安或會破壞經濟，則無須證明傷害很可能或必定發生也應加以考慮。

20. 因此，本署不認同《守則》第 2.9(c)段足以支持康文署拒絕披露因內容涉嫌違反《香港國安法》而被檢視的書籍數目；但該署基於政府當局的內部評估，可根據《守則》第 2.3(b)段拒絕披露該些資料。

其他觀察

21. 《守則》的「指引」第 2.1.2 段訂明，如政府部門決定不予發放所索取的全部資料或其中部分資料，必須通知有關申請人拒絕的理由，並引述《守則》第 2 部的所有相關段落作為拒絕的依據，同時適當地闡述援引《守則》第 2 部有關段落的理據（如適用的話）。

22. 本署留意到，康文署拒絕投訴人的索取資料要求時，雖有提述《守則》第 2 部的相關理由，但卻沒有就每項所拒絕提供的資料逐一說明是依據《守則》哪項條文作考慮，亦未有具體解釋援引相關段落的理據，未完全符合《守則》及「指引」的要求。無論如何，康文署已於上文**第 7 至 11 段**具體解說該署不擬提供**資料(1)至(3)**的考慮和原因。

23. 另外，康文署已提供**資料(4)**中有關的書籍數目，並在投訴人未有問及下一併提供書名，但卻未有回應被註銷書籍的去向，本署相信是因為該署人員未有仔細審研相關問題。無論如何，康文署已向本署作出補充（上文**第 14 段**）。

結論及建議

24. 基於上文**第 15 至 23 段**的分析，本署認為，投訴人對康文署的投訴**不成立**，但部門另有缺失。

25. 本署建議康文署應加強對職員的培訓，確保他們充分掌握《守則》和「指引」的規定。

申訴專員公署

2023 年 11 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)