

康乐及文化事务署
拒绝提供公共图书馆下架 / 注销的书籍资料
(本案涉及《公开资料守则》)
调查报告

投诉人向本署投诉康乐及文化事务署（「康文署」）。

投诉内容

2. 2022 年 1 月 26 日，投诉人根据《公开资料守则》（「《守则》」）向康文署索取下述资料：

- (1) 2020 年至 2021 年期间，因不符合香港公共图书馆（「公共图书馆」）馆藏原则及 / 或图书馆既定政策而被下架¹的书籍清单，包括书籍的中英文名称、采购或加入馆藏的年份，以及国际标准书号 (ISBN)（如有的话）；
- (2) 因内容涉嫌违反《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（「《香港国安法》」）而被检视²的书籍清单，包括书籍的名称、采购年份，以及 / 或国际标准书号；
- (3) 资料(2)所涉及的书籍之总数（而非单单指所涉书籍名称的数目）；
- (4) 2020 年至 2021 年期间，因不符合公共图书馆馆藏原则而被注销³的书籍总数，并在可行的情况下提供该些书籍被注销后的去向。

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

² 英文原文为“under review”。

³ 英文原文为“discarded”。

3. 2022年3月17日，康文署回复投诉人，表示在2020年至2021年期间，馆藏中有一项书籍（共36本）因不符合公共图书馆馆藏发展政策（但不涉及《香港国安法》）而被下架（并注销）⁴（即**资料(4)**），康文署并提供了该书籍的名称。至于投诉人所要求的其他资料（即**资料(1)至(3)**），康文署认为披露有关资料会令本港的保安、维持安宁、公众安全或秩序，以及部门的有效运作受到伤害或损害，并且要透过不合理地使用部门的资源才能提供，故该署援引《守则》第2部第2.3(b)段、2.6(f)段、2.9(c)段及2.9(d)段⁵，拒绝向他披露。

4. 投诉人指康文署拒绝提供**资料(1)至(3)**的决定不合理，理据包括：

（一）康文署有责任披露因内容涉嫌违反《香港国安法》而被下架的馆藏之相关资料，让公众监察其采购馆藏的决定。而披露这些资料，让其他香港的图书馆可作参考和借镜，实有助于维护国家安全。

（二）康文署拒绝他索取**资料(1)至(3)**的要求时，有以下不符合《守则》规定之处—

- 该署在覆函中只列出所援引的《守则》第2部相关条文，但没有就投诉人所要求的每项资料（上文**第2段，资料(1)至(3)**）逐一说明属《守则》第2部哪项条文所指的资料类别，亦未有解释相关归类的理据。

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

⁵ 《守则》第2部列出可拒绝披露的资料类别，相关段落的内容分别为—
第2.3(b)段：资料如披露会令本港的保安受到伤害或损害。
第2.6(f)段：资料如披露会令维持安宁、公众安全或秩序、或保障财物的工作受到伤害或损害。
第2.9(c)段：资料如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害。
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。

- 该署在援引《守则》第 2.3(b)段及 2.6(f)段作为拒绝披露有关资料的理由时，没有说明披露该等资料将如何对本港的保安和公众安全造成伤害或损害，或如何不合理地干扰香港警务处的工作⁶。
- 该署援引《守则》第 2.9(c)段及 2.9(d)段时，没有解释披露因涉嫌违反《香港国安法》而被下架的馆藏之相关资料会如何损害或伤害部门的有效运作和不合理地使用部门的资源。投诉人质疑，康文署既向他提供了因其他理由（即不涉及违反《香港国安法》）而被下架的书籍之资料（上文**第 3 段**），却同时以损害部门运作或资源为由拒绝他的索取资料是自相矛盾。
- 该署没有按照《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）第 2.2.2 段所述，权衡披露资料可能造成的伤害与公众利益。

本署调查所得

康文署的回应

5. 根据公共图书馆有关注销图书馆资料的既定政策，公共图书馆会定期及有系统地拣选残旧 / 破损、内容过时、失去参考或研究价值，以及不符合图书馆馆藏原则（包括涉嫌违反《香港国安法》或香港特别行政区其他法律、内容涉及淫褻、不雅、暴力或包含错误资讯等）的资料，予以注销。

6. 康文署于 2022 年 1 月 26 日接获投诉人的要求后，曾征询律政司的法律意见。经考虑有关意见后，该署于 3 月 17 日给予回复。

⁶ 根据《守则》的「诠释和应用指引」，《守则》第 2.6(f)段旨在反映《警队条例》第 10 条订明香港警方的广泛职务范围。《守则》不会强制政府披露某些资料，以致有利意图扰乱公众安全或对财物构成威胁的人士。

关于资料(1): 2020年至2021年期间, 因不符合图书馆馆藏原则及 / 或既定政策而被下架的书籍清单

7. 康文署表示, 在过去三个财政年度, 公共图书馆按既定政策, 每年平均注销 40 多万册残旧 / 破损或内容过时的书籍。由于无法透过图书馆电脑系统直接编制投诉人所索取的书籍清单, 该署若要提供相关资料, 便需要不合理地调拨部门的资源, 包括抽调额外人手于特定时间内处理大量数据, 因而援引《守则》第 2.9(d)段 (即资料要透过不合理地使用部门的资源才能提供) 拒绝披露资料(1)。

关于资料(2): 内容涉嫌违反《香港国安法》而被检视的书籍清单

8. 康文署指出, 除了公共图书馆外, 书店及其他机构 / 人士都可能管有该些因涉嫌违反《香港国安法》而被公共图书馆下架检视的书籍。公布资料(2)可能引致其他人士或团体恶意广泛传播有关书籍, 进而对维护国家安全及公共秩序造成损害。

9. 康文署在考虑投诉人的索取资料要求时, 已权衡披露资料可能造成的伤害与公众利益 (包括公众对涉嫌违反《香港国安法》的书目资料的知情权)。该署认为, 监督公共图书馆的馆藏发展或加强保安制度, 以及监察采购馆藏的决定, 并不需要披露可能损害或不利于维护香港公共安全的资料, 故没有足够的理据支持披露相关书目资料的公众利益, 会超过可能对维护国家安全所导致的任何伤害或偏见。

10. 在本署展开本案的查讯后, 康文署已覆检了投诉人的索取资料要求。该署认为, 就拒绝披露资料(2) (即被检视书籍的清单) 而言, 只援引《守则》第 2.3(b)段 (即披露资料会令本港的保安受到伤害或损害) 更为適切, 故无需援引《守则》第 2.6(f)段 (即披露资料会令维持公众安全或秩序等工作受到伤害或损害) 作为拒绝披露的理由。

关于资料(3): 内容涉嫌违反《香港国安法》而被检视的书籍数目

11. 康文署指出, 覆检涉嫌违反《香港国安法》馆藏是一个持续的过程, 当中包括将图书下架、检视图书内容、决定图书是否不利于国家安全, 以及注销馆藏等不同阶段。覆检完成后, 被下架的书籍可能无需注销而重新上架。因此, 被检视的书籍数目

不时有变更，而且起跌的幅度大。该署因而认为，若披露**资料(3)**可能会引起公众对图书馆覆检工作的规模产生错误印象（包括认为图书馆就涉嫌违反《香港国安法》而检视的书籍过多或过少），或会引致不必要的误会，损害覆检馆藏工作的正常和有效运作。因此，康文署援引《守则》第 2.9(c)段（即资料如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害）拒绝披露**资料(3)**。

12. 康文署并表示，内部评估认为，**资料(3)**本身以及披露**资料(3)**后可能会引致对图书馆覆检工作规模的错误印象，有可能被恶意诋毁和污蔑抹黑《香港国安法》和《香港国安法》的落实，从而破坏香港特区社会繁荣稳定。

关于**资料(4)**：2020 年至 2021 年期间，不符合图书馆馆藏原则而被注销的书籍总数

13. 在 2020 年至 2021 年期间，有一本书籍因内容有误，含有大量文法及拼写错误，不符合图书馆馆藏原则，被康文署注销。该署于 2022 年 3 月 17 日给投诉人的回复中已提供相关资料（上文**第 3 段**）。虽然投诉人只索取相关书籍的数目而未有查问书籍名称，本署留意到康文署在上述回复中一并提供了书名。

14. 此外，康文署在上述回复中未有回应书籍注销后的去向。该署向本署补充，所有被注销的图书馆资料一般是以废纸回收或一般弃置废物方式处理。

本署的评论

关于拒绝披露**资料(1)**

15. 考虑到在 2020 年至 2021 年期间，因不符合图书馆既定政策而被康文署下架及注销的书籍达 40 多万册，数目十分庞大，因所索取的资料不能透过图书馆电脑系统直接编制，该署若需提供有关资料，将需要不合理地调动部门资源。因此，本署认为该署有理由援引《守则》第 2.9(d)段拒绝向投诉人提供**资料(1)**。

关于拒绝披露资料(2)

16. 本署同意，被康文署从公共图书馆下架并检视的书籍（不论是否涉及可能违反《香港国安法》的因素），都有可能为书店及其他机构 / 人士所持有。康文署所指，披露资料(2)可能对维护国家安全造成的损害（上文第 8 段），确有可能发生。

17. 此外，根据上文第 9 段，康文署在考虑投诉人的索取资料要求时，已衡量了公众知情权及公众利益。事实上，就部门拒绝披露可能引致《守则》第 2 部所提及的「伤害」或「损害」，「指引」第 2.2.2 段提到，政府部门不一定要在个别个案中证实披露某项资料会造成伤害或损害，例如损失或不利；如果在有关情况下可能或有理由预期会造成伤害，已是足够的理据。此外，如果披露资料可导致极其严重的伤害，例如有碍保安，或可能会破坏经济，则无须证明伤害很可能或必定发生也应加以考虑。因此，本署认为，康文署援引《守则》第 2.3(b)段拒绝披露资料(2)，亦属合理，没有违反《守则》的规定。至于《守则》第 2.6(f)段，康文署循《守则》订明的机制覆检个案后，已决定不会援引该段落作为拒绝披露资料(2)的理由。

关于拒绝披露资料(3)

18. 本署曾向康文署了解公共图书馆覆检书籍的工作流程。本署接纳，覆检图书是持续的工作，被检视书籍（包括因涉嫌违反《香港国安法》而被检视的书籍）的数目会经常变动；披露资料(3)可能会令公众误解图书馆覆检工作的规模，加上不同人士对覆检书籍数目的多寡和速度有不同的意见，本署明白康文署认为相关的讨论会对相关人员构成压力，有可能损害图书馆日后进行有关工作的效率和效能。然而，不少政府部门的工作均受外在因素影响或为季节性，其工作量都会经常变动；而社会不同人士对政府的不少工作的进度都会有不同意见，从良好公共行政的角度而言，政府应该做的并非对此秘而不宣，而是在提供资料的同时作出相关解说。即使资料(3)涉及《香港国安法》，相对而言比较敏感，但康文署提出的理由（上文第 11 段）似乎仍然未足以支持该署引用《守则》第 2.9(c)段拒绝披露资料(3)。

19. 至于康文署提及的内部评估（上文第 12 段），若相关评估属实，则资料(3)属于可根据《守则》第 2.3(b)段拒绝披露的

资料，即资料如披露可能对本港的保安或维护国家安全等造成损害。这评估涉及影响落实《香港国安法》的判断，本署不会加以评论；如上文**第 17 段**所述，政府部门不一定要在个别个案中证实披露某项资料会造成伤害或损害，而如果披露资料可能有碍保安或会破坏经济，则无须证明伤害很可能或必定发生也应加以考虑。

20. 因此，本署不认同《守则》第 2.9(c)段足以支持康文署拒绝披露因内容涉嫌违反《香港国安法》而被检视的书籍数目；但该署基于政府当局的内部评估，可根据《守则》第 2.3(b)段拒绝披露该些资料。

其他观察

21. 《守则》的「指引」第 2.1.2 段订明，如政府部门决定不予发放所索取的全部资料或其中部分资料，必须通知有关申请人拒绝的理由，并引述《守则》第 2 部的所有相关段落作为拒绝的依据，同时适当地阐述援引《守则》第 2 部有关段落的理据（如适用的话）。

22. 本署留意到，康文署拒绝投诉人的索取资料要求时，虽有提述《守则》第 2 部的相关理由，但却没有就每项所拒绝提供的资料逐一说明是依据《守则》哪项条文作考虑，亦未有具体解释援引相关段落的理据，未完全符合《守则》及「指引」的要求。无论如何，康文署已于上文**第 7 至 11 段**具体解说该署不拟提供**资料(1)至(3)**的考虑和原因。

23. 另外，康文署已提供**资料(4)**中有关的书籍数目，并在投诉人未有问及下一并提供书名，但却未有回应被注销书籍的去向，本署相信是因为该署人员未有仔细审研相关问题。无论如何，康文署已向本署作出补充（上文**第 14 段**）。

结论及建议

24. 基于上文**第 15 至 23 段**的分析，本署认为，投诉人对康文署的投诉不成立，但部门另有缺失。

25. 本署建议康文署应加强对职员的培训，确保他们充分掌握《守则》和「指引」的规定。

申诉专员公署

2023年11月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



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



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