

个案撮要

投诉布政司署经济科在欠缺《公开资料守则》所列的合理理由情况下，拒绝提供两份顾问研究报告

一九九六年三月，经济司承诺会于一九九六年七月之前，向立法局某事务委员会 报两项顾问研究的结果。该两项研究分别是：(a)「一九九五至二零零五年香港用电需求及应付用电需求办法研究」（以下简称「用电需求研究」）及(b)「用电需求管理计划及鼓励措施研究」（以下简称「用电需求管理研究」）。前者是因应某电力公司要求在二零零三年加建发电设施，以及基于另一家电力公司所供应的电力出现过剩情况而委托顾问公司进行；后者则旨在找出一些可采取的措施，管理用电需求的模式，以配合政府推广能源效率概念及鼓励节省能源的政策。

一九九六年六月，投诉人向经济科递交申请表，索取这两项研究报告全文，但却遭经济司拒绝，理由是经济司认为研究报告载有下述《公开资料守则》两项条文所指的给予政府的意见及商业上的机密资料：

第 2.10(b)条 — 「数据如披露会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见。这些资料可包括政府官员或顾问向政府提出的看法、意见和建议，以及为政府所作的咨询和审议。」

第 2.16 条 — 「资料如披露会令任何人士的竞争条件或财政状况受到伤害，其中包括商业、金融、科学或技术机密、贸易秘密或知识产权等方面的数据。」

投诉人对此感到不满。首先，当局并没有理据，可以令人相信，披露有关数据会妨碍政府内部的坦率讨论及给予政府的意见。因为当局本来已打算向立法局议员公开研究结果，以便阐释提议加

建发电设施的理由。其次，即使研究结果真的载有某些资料，一经公开，或会对有关方面造成损害，当局也可以考虑先把研究报告原文中那些敏感的数据删去，才把报告交予投诉人。

经济司认为披露「用电需求研究」的内容，并不恰当，理由是这份研究报告载有大量商业上的敏感数据、分析数据，以及根据这些数据而作出的结论。再者，把这些数据和有关的评论内容删去，亦会使报告变成文理不通，无法理解。至于「用电需求管理研究」，经济司也不同意披露其内容，理由是政府与两家电力公司即将进行的谈判，将会以这项研究的内容为依据。

这两项研究于一九九六年七月完成，但事后经济司并没有如期向有关事务委员会报研究结果，理由是研究报告必须先交由经济科内部审阅，待该科把意见整理妥当后，才经由有关事务委员会向公众公布。经济司其后于一九九六年十二月十一日有关事务委员会会议上，公布「用电需求研究」的结果，并且同时简报「用电需求管理研究」的结果。同年稍后，两家电力公司同意披露「用电需求研究」的内容，但要求把当中那些商业上的敏感数据删去。经济科于是先把有关检讨的内容删辑整理，然后才提交事务委员会省览。

经济司确认，经济科和两家电力公司并没有就披露研究报告的问题，明文订下任何政策或协议，但双方却有明确共识，凡属商业上的敏感资料，政府均须予以保密。由于两家电力公司所经营的是商业性业务，由他们决定哪些数据才是敏感数据，会较为恰当。

经济司认为在现阶段不宜向外披露「用电需求管理研究」的内容，理由是政府将会在保密的情况下，分别与两家电力公司商议，拟订用电需求管理协议，阐明如何实施各项用电需求管理计划及有关的鼓励措施，以达到节省能源的目标。此外，经济司认为，事务委员会仍在审议「用电需求研究」及「用电需求管理研究」的内容，在这阶段便立即向市民披露任何一项研究的内容，亦不适当。经济科认为，该科暂时不披露研究内容，是符合《公开资料

守则》第 2.17 条有关过早要求索取资料这项条文的精神。不过，在投诉人递交申请表时，由于两家电力公司早已表明反对发表研究报告中任何商业上敏感的资料，故此经济科无法覆实会否发表有关报告。经审研现存各项纪录后，本署认为：(a)虽然经济科和两家电力公司没有明文订下任何政策或协议，阐明这两项研究中哪些内容属商业上的敏感资料，但双方却有共识，凡是两家电力公司提供的数据均属敏感数据。既然如此，那就显然有点矛盾，因为所谓共识，其实也属一种协议，只不过这种协议是非正式的而已。(b)经删辑的报告中部分被略去的资料，确实属商业上的敏感数据，包括用电需求和营业情况，以及电力需求预测和每年电费预测等。在未经两家电力公司同意前，政府确实不应披露这些资料。(c)经济科初时是引据《公开资料守则》第 2.10(b)及第 2.16 条的规定，拒绝投诉人的要求，但其后在本署进行调查期间，该科又向本署表示在决定拒绝处理投诉人的要求之时，也曾考虑到守则第 2.17 条的规定。

本署也同意研究报告在未经删辑之前，载有商业上的敏感资料，经济科在未向有关事务委员会简述报告的内容前，不向市民公开有关内容，并无不对。虽则《公开数据守则》的「释义及应用指引」订明：「倘文件内的数据经删略后，原文文意尽失或会引起误解，便应考虑提供一份文理通顺，内容能为人明白的撮要……」，可是，经济科却一直没有尝试向投诉人提供一份经删辑的「用电需求研究报告」，而要等到两家电力公司表示同意披露研究内容后，才这样做。从该科有关这宗个案的纪录所见，该科并没有依照指引建议的做法，向投诉人表示愿意提供经删辑的报告。

总括而言，申诉专员认为，虽然经济科拒绝披露两项研究报告的内容并无不对，因为报告确实载有商业上的敏感数据，但该科处理投诉人这宗申请的手法却存在有待改善之处。因此，申诉专员的结论是，这宗投诉是部分成立。经济科不认同这项结论，表示既然本署也认为该科是有合理理由拒绝披露研究报告的内容，却又称这宗投诉「部分成立」，未免既违逻辑，且属谬误。

在终结这宗投诉时，申诉专员表示，综观这宗投诉的整体情况，可以看到经济科拒绝投诉人的申请后，却又在没有给予任何解释的情况下，发放经删辑的研究报告。该科这样做等同改变立场。虽然该科引据《公开数据守则》第 2.10(b)及第 2.16 条的规定，拒绝投诉人的申请，不是没有道理，但本署实在没有理由相信该科并不知道根据《公开资料守则》第 2.17 条的规定，研究内容乃属过早要求索取的资料，故此基于这项条文，也不宜披露研究报告内容。因此，该科在作覆时没有引述第 2.17 条这项条文，即是没有给予投诉人完整的答复，本署就是基于该科的答复有欠完整而裁定这宗投诉部分成立。经济科应该详细考虑投诉人的要求，并且尽可能提供协助，以满足投诉人的要求，即使只有部分要求可以办到。

经济司接纳本署的建议，将会与两家电力公司合作，一起删辑「用电需求管理研究报告」的内容，以便在向立法局有关事务委员会简报与两家电力公司的谈判结果后，能够尽快公开报告的内容。

申诉专员公署

档号：OMB 2176/96(I)

一九九七年五月