

主動調查報告摘要

政府推行《公開資料守則》的成效

背景

政府的既定施政方針是盡可能公開和透明。一九九五年，政府頒布《公開資料守則》（「《守則》」），授權及規定各部門職員盡量向市民披露政府管有的資料，只有某些指定類別的資料可拒絕披露。直至二零零七年六月三十日，《守則》由民政事務局負責推行，其後改由政制及內地事務局負責。

2. 這項主動調查的審研範圍包括：
 - (a) 政府當局如何確保各部門職員了解《守則》的條文，並切實遵從；
 - (b) 政府當局如何監管各部門遵從《守則》規定；以及
 - (c) 政府當局如何提高廣大市民對《守則》的認識。

《守則》

3. 《守則》分為兩部分，適用於所有政府部門及兩個公營機構。第 1 部闡述《守則》的適用範圍、申請程序、部門作出回應的預定時間、要求部門覆核及向申訴專員投訴的途徑；第 2 部則列明可拒絕向公眾披露的 16 類資料，包括：

- (a) 資料與引致或已可能引致刑事或民事訴訟程序的調查有關；
- (b) 如披露資料會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見；

(c) 資料為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露；

(d) 資料與其他人士（包括已故人士）有關，除非：

- 披露該些資料符合蒐集資料的目的；或
- 資料所述的當事人或其他合適人士已同意披露資料；或
- 法例許可披露資料；或
- 披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害。

4. 各部門須指派一名人員擔任公開資料主任，負責促進和監督《守則》的執行、統籌內部職員培訓，以及確保部門遵從《守則》的條文及程序。公開資料主任由二級行政主任以至首長薪級第 1 點的人員擔任。

5. 政府當局自一九九五年已訂定指引，協助各部門詮釋和運用《守則》。有關指引的重點如下：

- (a) 除非有《守則》第 2 部所列的可拒絕披露的合理理由，否則資料**須**予披露。即使市民索取的資料屬於第 2 部所列範疇，也**不一定應該拒絕披露**。
- (b) 不論市民索取資料時有否特別提述《守則》，有關部門都應以相同原則考慮。
- (c) 索取資料的目的，或申請人拒絕透露索取資料的目的，不應成為拒絕披露資料的理由。

- (d) 事涉部門假如拒絕提供資料，必須向申請人解釋，並須引用第 2 部所列的理由，以及說明他可以要求部門內部覆核，或向申訴專員投訴。
- (e) 假如索取資料的要求涉及多個部門，則接到要求的部門應負責統籌回覆申請人。

本署觀察所得

個案研究

6. 調查報告**第 4 章**所載的個案，反映有些部門在執行《守則》方面仍有不足之處。儘管《守則》已推行了十多年，職員對條文仍是一知半解，亦不熟悉當中的程序要求。有些職員在拒絕披露資料時沒有說明理由，或所述理由並無載列於《守則》內，或錯誤引用《守則》載列的理由。部分職員也沒有向申請人說明他可以要求部門內部覆核及向本署投訴。此外，有職員在接到涉及多個部門的要求時，忽略了本身有統籌回覆申請人的責任。

培訓不足

7. 一九九七至二零零四年間，民政事務局並沒有為公開資料主任提供任何培訓；而在二零零二至零七年間，也沒有為政府部門的其他支援人員提供任何相關培訓。

8. 政制及內地事務局現已加強培訓工作。但是，公開資料主任並非於最適當的時候（即在上任前或剛履任時）獲得相關的培訓，以便有效執行職務。該局應為公開資料主任及其他人員安排更多（和更適時的）培訓，並協助各部門舉辦更多內部培訓。

宣傳不足

9. 除了在一九九五、九六及九七年發出新聞稿和透過電台及電視台廣播信息外，政府在過去十一年均沒有再透過媒體積極宣傳。就這

方面，政制及內地事務局於本署進行調查前的查訊工作期間，已自二零零八年年底加強宣傳，本署對此表示讚賞。

10. 政府網頁已上載《守則》（中、英文版兼備）及《守則》的運用指引（只有英文版）。本署認為有需要提供運用指引的中文版，以助市民了解《守則》。

11. 本署亦注意到，各部門的網頁已為市民提供指示，可根據《守則》要求公開資料。然而，有些網頁未有建立超連結，直接聯繫政府的「公開政府資料」網頁，甚至沒有提供關於《守則》的簡介，說明市民有權索取資料。這些不足之處應予糾正。

政府內部宣傳不足

12. 在一九九七至二零零七年六月這十年間，當局只發出過兩份總務通告及一份通函，提示各部門有關《守則》的條文。

部門指引需要更新

13. 有些部門已參照一九九六年的範本，制定有關《守則》的內部通告或指引，但民政事務局卻沒有任何監察或更新措施。結果，可能會出現五花八門的指引，甚或與《守則》的內容不一致。為此，政制及內地事務局最近已發出一份新的通告範本。

監察欠積極

14. 民政事務局從來沒有更新過與《守則》有關的索取資料要求的季度報表格式。自二零零七年接手有關工作後，政制及內地事務局已修訂報表的格式，以便記錄更多詳細資料及個案，進行更有效的監察。

未有涵蓋更多公營機構

15. 鑑於有愈來愈多的公營機構成立，為市民提供服務，當局必須把該些機構也納入《守則》的相同規範內，以推動提高公共行政透明

度的原則及政策。因此，政制及內地事務局應積極跟進，納入在申訴專員監察範圍內但尚未推行《守則》或類似指引的公營機構。

建議

16. 相對於民政事務局微弱的推廣工作，政制及內地事務局確已加大力度，提高政府內外對《守則》的認識，申訴專員表示讚賞。

17. 儘管如此，申訴專員向政制及內地事務局提出 11 項建議，以便更有效地推行《守則》，其中包括：

- (a) 為公開資料主任舉辦更多和更適時的培訓；
- (b) 與各部門合作，為其他職員舉辦更多培訓；
- (c) 在政府的「公開政府資料」網頁上增設運用指引的中文版；
- (d) 規定所有部門網頁必須包含《守則》的簡介，並且建立超連結，直接聯繫「公開政府資料」網頁；
- (e) 為各部門提供意見，確保部門指引清晰準確，內容最新；以及
- (f) 督促那些在申訴專員監察範圍內的其他公營機構，要求他們必須採納《守則》或類似的指引。

申訴專員公署
二零一零年一月