



立法會秘書處  
資料研究組

## 資料摘要

# 選定地方的資訊自由法例

IN10/17-18

## 1. 引言

1.1 在香港，查閱資訊的權利是《香港人權法案條例》(第 383 章) 第 8 條中的第十六條<sup>1</sup> 訂明的基本權利，而該條文是參照《公民權利和政治權利國際公約》第十九條制定。

1.2 然而，香港並無任何規範資訊自由的專門法例，目前只有政府在 1995 年頒布的《公開資料守則》("《守則》")，其沒有法定效力。根據《守則》，市民可要求查閱不同政策局／部門及其他相關機構所持有的資料。自 1995 年至今，《守則》內容大致不變，當中載明擬提供資料的範疇、列出提供資料的方式，並訂明發布資料的相關程序。

1.3 《守則》訂明政策局／部門及其他相關機構須向市民披露所持有的資料，除非具有與公眾、私人或商業利益、第三者或個人私隱有關的合理理由而須予保密。然而，《守則》缺乏法律基礎，且有不少限制，例如涵蓋範圍狹窄、豁免條文的應用不一致和缺乏檢討。<sup>2</sup> 多年來，社會一直有聲音要求政府建立資訊自由的法定制度，賦予市民查閱政府資料的法律權利。<sup>3</sup>

1.4 有別於香港，全球多個地方已建立資訊自由的法定制度。應莫乃光議員的要求，資料研究組進行了一項研究，探討海外司法管轄區的資訊自由法例，特別是英國和美國的情況。兩地設有頗全面的規管制度，讓市民查閱政府資料。本資料摘要綜述香港有關資訊自由的行政制度，並討論全球趨勢及英美兩地資訊自由法例的實施

<sup>1</sup> 根據第十六條，"人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。" 該條亦訂明所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限，包括尊重他人權利或名譽；或保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

<sup>2</sup> 請參閱 Office of The Ombudsman (2014)。

<sup>3</sup> 請參閱 The Law Reform Commission of Hong Kong (2018)。

情況，特別是機構涵蓋範圍、豁免和上訴機制方面。有關的主要特點以列表形式載於**附錄**。

## 2. 香港的《公開資料守則》

2.1 《守則》由政制及內地事務局負責推行，包括為《守則》適用範圍內的機構("公共機關")提供意見，並監察《守則》的遵行情況。目前，《守則》適用於所有政策局／部門和司法機構政務長轄下法院與審裁處的登記處及行政辦事處。<sup>4</sup> 《守則》亦適用於香港金融管理局和廉政公署兩個公營機構。這些機構須向政制及內地事務局提交季度報告，當中須載列有關遵行情況的統計數字。此外，亦有部分其他公營機構自願採納《守則》，並按個別情況作適應修改。然而，這些機構無須就其應用《守則》的情況向政府呈交定期報告。

2.2 政府向公共機關發出《詮釋和應用指引》("《指引》")，以協助公共機關詮釋和應用《守則》。根據《指引》，若公共機關接獲市民索取資料的要求，而其持有該等資料，則須在接獲要求後 10 天內作出回應。現時雖訂有延長時限的條文，但在任何情況下，回應時限不得超過接獲要求後的 51 天。<sup>5</sup> 《守則》第 2 部列出 16 個可豁免披露的資料類別，例如防務及保安、執法、法律訴訟程序及公眾安全、公務的管理和執行、第三者資料和個人私隱，如市民索取的資料屬其中一個或多個豁免類別，接獲要求的公共機關可拒絕披露相關資料。公共機關亦可拒絕確認或否認資料是否存在，但這或只適用於防務、保安或執法等範疇的敏感資料。<sup>6</sup>

2.3 除了少數例外情況，公共機關如拒絕披露資料，須經過傷害或損害測試。有關單位須考慮披露資料的公眾利益是否高於可能造成的傷害或損害。<sup>7</sup> 如披露資料的公眾利益具凌駕性，即使《守則》訂有豁免條文，公共機關仍可披露相關資料。然而，根據《指引》，公共機關無須在任何個別個案中證實披露某項資料會造成傷害或損害，只要在有關情況下，披露資料可能或合理地預期會造成傷害，公共機關已有足夠理據不作披露。

---

<sup>4</sup> 請參閱 Code on Access to Information (2017a)。

<sup>5</sup> 請參閱 Code on Access to Information (2016)。

<sup>6</sup> 資料同上。

<sup>7</sup> 根據《指引》，公眾利益指"一些在金錢或個人意義上對公眾有重要利益關係的東西。它可以是純粹出於好奇，也可以是物質上的利益。"

2.4 如公共機關決定拒絕提供所要求的全部或部分資料，其必須向提出要求的人士交代拒絕的理由，並引述《守則》的相關豁免條文。於 2016 年，當局接獲約 5 140 宗根據《守則》提出的索取資料要求。就該年處理的個案中，84%獲全部接納，2%獲部分接納，而 2%被拒。<sup>8</sup> 此外，6%的要求因缺乏相關資料而未能處理，另有 6%的要求因其後撤回而未獲處理。<sup>9</sup>

2.5 提出要求的人士如認為負責處理的公共機關未有遵行《守則》任何條文，可要求機關內部覆檢其決定。提出要求的人士如對公共機關的回應仍感不滿，只能向獨立組織申訴專員公署投訴。<sup>10</sup> 於 2016-2017 財政年度，申訴專員接獲 85 宗有關查閱資料的投訴，宗數是歷來最多。<sup>11</sup>

## 關注與不足之處

2.6 公眾一直對香港依賴《守則》保障資訊自由表示關注，因其只訂定相關的行政制度，**缺乏法律支持**。此外，本港**未有制定檔案法**，更令社會關注現行的資訊自由制度是否有效，因為檔案法能有助確保當局有效管理和妥善保存政府檔案。現時，政府檔案的管理和保存工作亦是在純行政制度下，由政府檔案處("檔案處")負責。檔案處沒有任何法例作為履行職責的依據，只能不時發出行政工作守則和指示，並依靠政策局／部門自行遵守。至於公眾取閱歷史檔案的安排，則按照一套行政規則辦理，即《1996 年政府資料檔案(取閱)則例》。一般而言，已存在不少於 30 年或內容在過往任何時間曾刊載或全部公開的歷史檔案，均可供公眾取閱。

2.7 申訴專員曾指出，缺乏法律支持是現行資訊自由行政制度的一個不足之處。申訴專員在 2013 年進行的主動調查中發現，由於《守則》缺乏法律支持，政策局／部門在決定是否披露資料時，會因害怕違反其他法例而變得過份謹慎。此外，目前並無執法機關可對政策局／部門作出有法律約束力的決定，亦沒有法定罰則針對違反《守則》的行為。申訴專員列出的其他不足之處包括：**(a)涵蓋的公營機構範圍狹窄；(b)各政策局／部門對豁免條文的應用不一致及缺乏檢討豁免條文的機制；及(c)在主動披露及公眾宣傳方面不足。**

---

<sup>8</sup> 被拒個案中，最常引用的理由是保障第三者資料、個人私隱和執法。

<sup>9</sup> 請參閱 Code on Access to Information (2017b)。

<sup>10</sup> 請參閱 Legislative Council Secretariat (2014)及 GovHK (2017)。

<sup>11</sup> 請參閱 Office of The Ombudsman (2017)。

申訴專員提出一系列改善措施，並建議政府制定資訊自由的專門法例，訂明市民有查閱政府資料的權利。

2.8 就申訴專員的建議，政府採取了一系列跟進行動，例如定期提供處理索取資料要求的統計數字及發布要求被拒的原因，以提高資訊自由系統的透明度。政府並持續於互聯網發布更新的個案彙編，利便政府機關了解豁免的應用。然而，政府尚未處理擴大公營機構涵蓋範圍及設立機制定期檢討《守則》的建議，並將留待法律改革委員會("法改會")的相關研究結果，才會作進一步跟進。法改會在 2013 年成立兩個小組委員會，分別研究檔案法及公眾查閱政府資料的課題。據政府所述，兩個小組委員會將於 2018 年發表諮詢文件，徵詢公眾對有關議題的意見，繼而敲定最終的法律改革報告，供政府考慮。<sup>12</sup>

### 3. 環球趨勢及發展

3.1 保障公眾查閱資料權利的措施，最早見於 1766 年，當時瑞典頒布全球首部法例，授權公眾查閱政府文件。有關資訊自由的法例一直再未見活躍實施，直至芬蘭和美國分別於 1951 年及 1966 年通過當地的資訊自由法例，步伐始見加快。之後，另有 4 個國家在 1970 年代和 5 個國家在 1980 年代制定有關法例。<sup>13</sup> 在全球趨勢下，過去 20 年陸續有更多國家制定資訊自由法例。現時，全球各地有逾 100 個司法管轄區已設有法定的資訊自由制度。<sup>14</sup>

3.2 在亞太區，澳洲及新西蘭早於 1982 年便率先頒布資訊自由法例。南韓其後於 1996 年立法，泰國於 1997 年、日本於 1999 年及印度和台灣於 2005 年制定有關法例。菲律賓、斯里蘭卡<sup>15</sup> 和越南等新興經濟體系亦新近引進這方面的法律框架。

---

<sup>12</sup> 請參閱 GovHK (2017)。

<sup>13</sup> 丹麥、挪威、法國及荷蘭在 1970 年代制定資訊自由法例，而澳洲、新西蘭、加拿大、希臘和奧地利則在 1980 年代制定有關法例。

<sup>14</sup> 請參閱 World Bank Group (2014)及 freedominfo.org (2017)。

<sup>15</sup> 根據 Right to Information Rating (2017)，斯里蘭卡在 2016 年訂立的資訊自由制度，獲得甚高的全球評級。當地法例不僅適用於政府辦公室，亦適用於公營企業、政府資助機構和高等院校。如資訊自由法與其他法例有不一致或抵觸之處，將以資訊自由法為準。然而，由於資訊自由法正分階段實施，其提升政府透明度的效果尚待觀察。

3.3 儘管各個司法管轄區的資訊自由法例互有不同，英聯邦、歐洲議會和美洲國家組織等國際或區域組織均各自訂立關乎資訊自由的一般原則，供各成員國遵循。<sup>16</sup> 此外，由聯合國委任的意見及表達自由特別報告員(Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression)亦於 2000 年根據國際和區域法律和標準、最新演變的慣例及一般法律原則，認可一套有關資訊自由的原則——公眾知情權：資訊自由立法原則(The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation)，當中特別提倡多項原則，包括作最大程度的披露、推動開放政府，以及豁免範圍必須清晰而狹窄並須經過損害或公眾利益測試。<sup>17</sup>

3.4 英國和美國的資訊自由制度在多方面均符合上述國際認可的原則。例如，在美國，政府機構處理索取資料的要求時，應採用傾向披露資料的一般推定原則。在英國，資訊自由制度則採納開放政府的概念，規定公共機關須盡可能在合理切實的範圍內，以可重用的電子形式(即機器可閱讀的格式)發放數據資料。<sup>18</sup> 英國的制度亦就若干豁免安排訂立公眾利益凌駕條款，<sup>19</sup> 而美國的豁免披露資料類別，則透過司法解釋使其頗為清晰。<sup>20</sup> 下文各段闡述兩地規管制度的主要特色，以及兩者在實施和運作上的經驗和障礙。

## 英國

3.5 英國在制定《2000 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000)("《法令》")前，公眾只能透過行政制度查閱政府資料。英國政府於 1997 年發表白皮書，臚列各項旨在促進政府更開誠布公和問責的資訊自由立法建議。<sup>21</sup> 法案經社會詳細討論和國會辯論後於 2000 年通過。最初，《法令》擬分階段實施，由中央政府開始，然後擴展至其他公共機構，但當地最終採用更進取的做法，於 2005 年首天

---

<sup>16</sup> 請參閱 Commonwealth Human Right Initiatives (undated)、Organization of American States (2011)及 Council of Europe (2002)。

<sup>17</sup> 請參閱 United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (2008)。

<sup>18</sup> 請參閱 ICO (2015)。

<sup>19</sup> 公眾利益凌駕條款在法律中以反面方式陳述。《2000 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000)第 2(2)(b)條訂明，如"在個案的所有情況下，維持豁免的公眾利益高於披露資料的公眾利益"，披露規定便不適用。

<sup>20</sup> 請參閱 United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (2008)。

<sup>21</sup> 請參閱 Cabinet Office, the UK (1997)。

一概對所有涵蓋的機構實施《法令》。<sup>22, 23</sup> 《法令》由獨立的資訊專員公署 (Information Commissioner's Office) 負責執行。

### 涵蓋的公共機構

3.6 《法令》涵蓋的範圍廣泛，包括逾 10 萬間位於英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭的**公共機關**。<sup>24</sup> 概括而言，公共機關指履行公共職能的公共團體<sup>25</sup>，包括(a)政府部門、立法機關<sup>26</sup>、地方當局及以公帑資助的大學和學校、警隊、國民保健服務 (National Health Service) (提供保健服務的法定機構) 及其他公共團體 (例如監管機構、諮詢委員會和其他委員會，名單列於《法令》附表 1)；及(b)由皇室及／或公營部門全資擁有的公司。國務大臣 (Secretary of State) 可把更多機構列入名單，以擴大涵蓋範圍。然而，考慮到保安處 (Security Service) 及秘密情報處 (Secret Intelligence Service) 等若干政府單位如納入《法令》的涵蓋範圍，將影響其為國家利益履行職責，因此，這些機構獲明文豁免。<sup>27</sup>

3.7 《法令》涵蓋的公共機關須履行兩項主要責任：(a) 主動發布一般資料，例如組織架構資料及財務資料；及(b) 就索取公共機關資料的要求作出回覆。<sup>28</sup> 任何人如欲索取資料，須以書面形式向相關公共機關提出要求。<sup>29</sup> 如公共機關持有該等資料，而豁免條文不適用，提出要求的人士將有權獲得資料。任何要求須於 20 日內回覆。根據實務指引，公共機關可合理延長回覆時間。然而，如索取資料的要求屬於無理纏擾或重複提出，或披露資料所涉的開支超出上限，<sup>30</sup> 則公共機關在《法令》下並無責任遵行索取資料的要求。

---

<sup>22</sup> 在《法令》於 2005 年 1 月 1 日全面實施前，公共機構已須根據公布資料計劃 (Publication Scheme) 的規定，主動定期公布若干類別的資料 (例如組織架構資料及財務資料)。

<sup>23</sup> 然而，一次過實施《法令》亦引致其他後果，例如各地方政府缺乏過往的參考先例和劃一標準處理要求，以及在處理投訴方面出現重大延誤。

<sup>24</sup> 《法令》並不涵蓋蘇格蘭，當地訂有本身的資訊自由法例。

<sup>25</sup> 請參閱 House of Commons (2017)。

<sup>26</sup> 立法機關包括英國國會、北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly) 及威爾斯國家議會 (National Assembly for Wales)。然而，國會及議會的個別議員不在《法令》的涵蓋範圍。

<sup>27</sup> 請參閱 Cabinet Office, the UK (1997)。

<sup>28</sup> 索取有關環境資料的要求是根據《2004 年環境資訊規例》 (Environmental Information Regulations 2004) 處理。

<sup>29</sup> 請參閱 UK Parliament (2004)。

<sup>30</sup> 中央政府及其他公共機關訂定的開支上限分別為 600 英鎊 (6,570 港元) 及 450 英鎊 (4,930 港元)。如處理要求的開支超出上限，但公共機關選擇處理要求，其可向提出要求者收取費用。

## 豁免

3.8 《法令》包含的豁免範圍廣泛，涵蓋 24 個資料類別，歸納為兩大類：**(a)絕對豁免(absolute exemption)**及**(b)有限制豁免(qualified exemption)**。<sup>31</sup> 如資料屬絕對豁免類別，公共機關可拒絕披露有關資料，而無須評估資料的披露是否涉及公眾利益。例子包括法庭紀錄、議會特權相關資料、私下提供的資料、提出要求者的個人資料及其他法例規定不得披露的資料。

3.9 有限制豁免須經過公眾利益測試，而資料範圍涵蓋國家安全、執法事宜、大臣(ministers)間的通訊和政府政策的制訂，以及近年為保護未公布的研究材料而新增的研究資料類別。值得注意的是，當年法案的原先建議，是把與制訂政府政策相關的資料納入絕對豁免的保障範圍。有關建議在國會審議時引發辯論，當時不少議員認為《法令》主要目的之一，是讓公眾能查閱大臣和高級公務員決定政策時所用的資料。<sup>32</sup> 最後，有關豁免改為須經過公眾利益測試的有限制豁免，並只適用於中央政府。<sup>33</sup>

3.10 如索取的資料屬第三者個人資料，而披露有關資料會違反《資料保障法令》(Data Protection Act)的任何一項資料保障原則，則《法令》的豁免亦適用。公共機關考慮披露資料會否違反資料保障原則時，或須同時考慮公眾利益的元素。<sup>34</sup>

3.11 《法令》並無界定何謂公眾利益，但資訊專員公署有就進行公眾利益測試發出指引。只有在不披露資料較披露資料更符合公眾利益的情況下，公共機關才可拒絕披露有關資料。在《法令》豁免的 24 個資料類別中，15 個類別的資料全部須經過公眾利益測試，另有 3 個類別則只有部分資料須經過公眾利益測試。<sup>35</sup> 如公共機關

---

<sup>31</sup> 豁免亦可分為以類別為本(class-based)或以損害為本(prejudice-based)。雖然《法令》並無界定這兩個用詞，但資訊專員公署發出的實務指引則有闡明。一般來說，以類別為本的豁免，是因有關資料屬某個特定類別(例如持有作調查用途的資料)而予以豁免保障，而以損害為本的豁免，則旨在保障那些如被披露，將會或可能會損害特定利益(例如防止或偵查罪案)的資料。就以損害為本的豁免而言，公共機關必須進行公眾利益測試，即公共機關必須評估拒絕向提出要求者披露資料是否較披露資料更符合公眾利益。請參閱 ICO (2016b)。

<sup>32</sup> 請參閱 World Bank Group (2014)。

<sup>33</sup> 請參閱 ICO (2016a)。

<sup>34</sup> 請參閱 ICO (2017)。

<sup>35</sup> 這 3 個豁免類別分別為"不利於有效推行公共事務"、"與女皇等的通訊及關乎頒授榮譽"及"個人資料"，當中部分子分類的資料屬絕對豁免性質而無須經過公眾利益測試。

確認或否認某項資料是否存在，會等同披露敏感或可能帶來損害的資料，《法令》亦容許公共機關拒絕作出確認或否認。

3.12 根據英國全國統計數字，中央政府在 2016 年完成約 33 340 宗可處理的索取資料要求，當中 46%獲全部接納，17%獲部分接納，而 37%則因豁免保障或開支理由而不獲接納。公共機關最常援引的豁免原因是個人資料、執法、資料擬於日後公布、商業利益和披露禁制。

3.13 雖然公共機關可拒絕披露獲豁免的資料，但豁免披露所涉及的公眾利益一般會隨時間遞減。某些類別的資料在成為歷史檔案後，不應再獲披露豁免。<sup>36</sup> 因此，《法令》就查閱歷史檔案納入了特別條文，有關規管原先在《公共紀錄法令》(Public Records Act)下。當資料成為歷史檔案後，若干豁免將不再適用，例如政府政策相關資訊、大臣間的通訊及法庭紀錄。最初檔案於開立 30 年後會成為歷史檔案，但英國政府在 2000 年代後期進行獨立檢討後，當地把 30 年的門檻修訂為 20 年，以期在開放程度、可負擔性及資料保障之間取得更佳平衡。<sup>37</sup> 根據《法令》，相關公共機關如擬拒絕披露歷史檔案所載的資料，須徵詢國務大臣的意見。

3.14 由於某些類別的資料涉及特定利益，因而有較長封存期，例如貿易秘密和執法紀錄，前者的封存期為 30 年，而後者則為 100 年。<sup>38</sup> 某些類別的資料本身屬敏感資料，因而永久獲豁免披露，例如涉及國家安全和國防、私下提供和與議會特權相關的資料。

## 上訴機制

3.15 如索取資料的要求被拒，有關的公共機關必須以書面通知提出要求的人士。根據《法令》，公共機關並無責任設立投訴機制。然而，資訊專員公署發出的實務指引訂明，公共機關應設有投訴程序及確保在大部分個案中，覆檢時間不多於 20 個工作天；如屬特殊情況，則不多於 40 個工作天。在 2016 年，每 6 宗被中央政府機構拒絕的要求中，便有 1 宗會尋求內部覆檢，而在獲處理的個案中，約有 19%經內部覆檢後獲全部或部分推翻原來的決定。

---

<sup>36</sup> 請參閱 Cabinet Office, the UK (2017)。

<sup>37</sup> 《公共紀錄法令》(Public Records Act)亦有作修訂，將具有歷史價值的檔案存入國家檔案館(The National Archives)的門檻期由 30 年改為 20 年。有關修訂於 2013 年起至 2022 年止的 10 年期內分階段實施。

<sup>38</sup> 根據 The UK government (1993)及 The National Archives (2009)，100 年的封存期適用於載有敏感個人資料的檔案，而公開該等資料會令相關人士或其後代非常困擾或陷入危險。

3.16 如公共機關作內部覆檢後仍拒絕接納索取資料的要求，有關人士可向資訊專員公署上訴。公署會全面評估個案的理據，並決定是否維持公共機關拒絕披露資料的決定。如有關人士對上訴結果不滿，可向初級(資訊權利)審裁處(First-Tier (Information Rights) Tribunal)上訴，要求再全面覆檢個案的理據。如上訴仍遭駁回，上訴者可進一步上訴至上級審裁處(Upper Tribunal)，然後至上訴法院(Court of Appeal)，最終至最高法院(Supreme Court)。

3.17 《法令》特別授權政府內閣可否決資訊專員公署的決定，或審裁處或法庭就上訴個案所作的裁定。然而，政府內閣鮮有運用否決權，而否決權亦可遭司法覆核挑戰。在 2015 年審結的一宗上訴個案中，最高法院承認與否決權相關的條文並不"清晰透徹"，而"可能應用的範圍非常狹窄"。<sup>39</sup>

### 《法令》實施 10 年後的獨立檢討

3.18 在 2015 年，英國政府於《法令》實施 10 年後，成立跨黨派的資訊自由獨立檢討委員會(Independent Commission on Freedom of Information)，就《法令》進行檢討。檢討報告於 2016 年發表，確認《法令》大致行之有效，提升了政府的開放和透明度。然而，檢討報告亦重點指出數項不足之處，並提出改善措施，包括：

- (a) **公共機關的涵蓋範圍應擴大**至公共機關以合約委聘提供公共服務的大型機構／公司；
- (b) **與政府政策制訂或發展有相關的豁免條文應重寫**，以清楚反映政策目的。相關豁免範圍過往曾出現混淆及爭議，例如豁免條文並不清晰指出是否涵蓋政策實施階段的相關資料；
- (c) 就內部覆檢應設定**法定時限**，以劃一相關程序；及
- (d) **上訴機制**應予精簡，因在現有架構下，上訴需時甚長，程序複雜，而資訊專員公署及一級審裁處的覆檢工作亦出現重疊。

英國政府回應檢討報告時表示會審慎考慮當中的建議，但未有承諾修訂法例。<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> 請參閱 UKSC blog (2015)。

<sup>40</sup> 請參閱 GOV.UK (2016)。

## 美國

3.19 美國的《資訊自由法》(Freedom of Information Act) (5 U.S.C. §552) 於 1966 年制定，賦予公民法律權利，查閱聯邦政府未有公開的資料。《資訊自由法》涵蓋範圍頗為全面和廣闊，<sup>41</sup> 一直是美國各州及全球其他地方制定資訊自由法例的參考基礎。多年來，《資訊自由法》經多次修訂，以提升制度的開放及透明度。前美國總統奧巴馬於 2009 年就《資訊自由法》發出行政備忘錄，表明"[《資訊自由法》]"應按清晰的推定原則施行：遇有疑問，以開放為先(In the face of doubt, openness prevails)。司法部(Department of Justice)轄下的資訊政策辦公室(Office of Information Policy)負責監督《資訊自由法》的遵行情況，並就施行《資訊自由法》的各個相關範疇訂定政策指引。

### 涵蓋的政府機構

3.20 《資訊自由法》適用於聯邦政府機構，包括為履行職能而具有重大獨立權力的機構，以及"負責履行政府職能及管控涉及公眾利益的資訊"的機構<sup>42</sup>，包括行政和軍事部門、政府控制或擁有的企業、獨立監管機構和政府行政機關內的其他單位。這些政府機構須委派 1 名高級人員出任資訊自由總主任(Chief FOIA Officer)，以監察《資訊自由法》的實施，並確保獲適當遵行。然而，總統行政辦公室(Executive Office of the President)轄下只負責為總統提供意見和協助的單位，並不納入《資訊自由法》的涵蓋範圍，因為這些單位不被視為具有重大的獨立權力。<sup>43</sup> 此外，《資訊自由法》亦不適用於國會、法院及州和地方政府<sup>44</sup>。

3.21 根據《資訊自由法》，任何人可向政府機構提交索取資料的書面要求，當中須載述所要求索取的檔案。相關政府機構須在接獲要求後 20 個工作天內作出回應；在特殊情況下，則可延長最多 10 個工作天。<sup>45</sup> 法例容許機構收取處理要求的合理費用，但在若干情況下可予豁免。<sup>46</sup> 除了回應公眾索取資料的要求外，政府機構須在

---

<sup>41</sup> 請參閱 World Bank Group (2014)。

<sup>42</sup> 請參閱 U.S. Congress (1975)。

<sup>43</sup> 請參閱 U.S. Department of Justice (2014a)及(2007)。

<sup>44</sup> 美國各州及部分地方已通過其本身類似《資訊自由法》的法例。

<sup>45</sup> 舉例來說，若索取的資料涉及大量必須尋找、整理和檢視的檔案，則回應的時限可以延長。

<sup>46</sup> 這些情況包括：提出要求者能證明披露其索取的資料符合公眾利益，大大有助於公眾了解政府運作和工作。

聯邦登記冊(Federal Register)發布規例、規則和公告等資訊，以及主動披露政策聲明及手冊等資料。

## 豁免

3.22 《資訊自由法》訂有 **9 個豁免資料類別**，屬於這些類別的資料可獲豁免。這些豁免類別包括國防和外交政策的機密資料；調查紀錄；內部程序和通訊；獲其他法規豁免披露的資料；機密商業資料；及牽涉個人私隱的事宜。<sup>47</sup> 至於機密資料的查閱和解密，則由美國總統頒布的行政命令規管。<sup>48</sup> 個人或私隱資料方面，《私隱法》(Privacy Act)明文規定，如在《資訊自由法》下須作出披露，《私隱法》並不禁止相關資料的披露。<sup>49</sup> 政府機構在考慮是否根據《資訊自由法》披露有關資料時，須進行公眾利益平衡測試，<sup>50</sup> 才作決定。

3.23 若干豁免曾遭興訟挑戰，並引發不少司法解釋，<sup>51</sup> 特別是豁免涉及另一法規保障可免披露的資料。現時有多項聯邦法規已被法院裁定合資格列為豁免法規(例如關乎聯邦選舉、專利和銀行秘密的法規)。這類豁免因而被批評為對披露資料造成"不能逾越的障礙"。<sup>52</sup>

3.24 若《資訊自由法》的豁免並非由法律強制規定，政府機構可運用行政酌情權作"**酌情披露**"。《資訊自由法》的豁免類別中可行使最大程度的披露酌情權為第二類豁免，用以保護"純粹關乎機構內部人事規則及行事方式"的文件；以及第五類豁免，用以保護機構之間或內部受保密特權保障的備忘錄或信件。<sup>53</sup> 據司法部所述，可運用酌情權披露資料的情況因每項豁免而不同，政府機構應只在"全面而慎重考慮"所有相關利益及預期傷害性後，才行使酌情權。

---

<sup>47</sup> 請參閱 U.S. House of Representatives (2016)。

<sup>48</sup> 有關資料受行政命令第 13526 號(Executive Order 13526)規管。除非獲得豁免，滿 25 年的檔案會解密。

<sup>49</sup> 請參閱《私隱法》(Privacy Act)(5 U.S.C. § 552a)第(b)(2)條及 U.S. Department of Justice (2015)。

<sup>50</sup> 政府機構須平衡受披露影響人士的私隱利益及披露資料的公眾利益。如披露資料的公眾利益高於個人私隱利益，則有關資料應予披露。

<sup>51</sup> 請參閱 Congressional Research Office (2014)。

<sup>52</sup> 請參閱 U.S. Department of Justice (2016b)及 World Bank Group (2014)。

<sup>53</sup> 一項經常引用的保密特權是商議過程保密特權(deliberative process privilege)，受保護的文件反映屬政府決策及政策制訂過程一部分的諮詢意見、建議和商議內容。該項豁免旨在保持機構決策的質素，鼓勵機構內部就政策事宜作坦誠開放的討論，避免在擬議政策定案前過早披露，亦防止因披露某些最終未獲採納為機構決策的原因及理據，而可能令公眾產生混淆。請參閱 Reporters Committee for Freedom of the Press (2012)。

3.25 在 2016 年，美國政府機構就約 498 000 宗根據《資訊自由法》提出的要求，作出或拒絕作出資料披露。在所有這些個案中，35.2% 獲全部接納，56.2% 獲部分接納，而 8.6% 因豁免保障而被拒。在政府機構引用的豁免當中，與私隱相關的豁免佔逾半，其次最常引用是為保護執法方法、程序及指引而作出的豁免，再其次是機構之間或內部受保密特權保障而可免披露的豁免。<sup>54</sup>

## 豁免

3.26 除豁免外，《資訊自由法》亦就 3 類格外敏感的資料訂有特別保護條文，這類資料即使只是公開承認其存在，也會損害執法或國家安全利益。有關的保護條文稱為"豁免" ("exclusions")，適用於以下情況：(a) 進行中的刑事調查，而當局有理由相信目標對象不知悉調查正在進行；(b) 刑事執法機構須保護不被承認存在或身份保密的資料提供者，因此不能披露相關資料；及(c) 聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation)對敏感資料的保護。<sup>55</sup> 就上述豁免而言，聯邦執法機構獲授權把"這些檔案當作不受[《資訊自由法》]規限"。

## 上訴機制

3.27 如索取資料的要求全部或部分被拒，相關人士可提出上訴，要求作內部覆檢。處理內部覆檢的法定時限為 20 個工作天；在特殊情況下，則可延長最多 10 個工作天。然而，法例並無訂立獨立的行政上訴制度。索取資料的人士如對上訴結果仍感不滿，可透過地區法院(District Court)向有關機構採取法律行動，繼而興訟至區域上訴法院(Regional Court of Appeals)，甚或最終至最高法院(Supreme Court)。除訴訟外，有關人士亦可向政府資訊服務辦公室(Office of Government Information Services)尋求調解服務。<sup>56</sup>

3.28 如政府機構拒絕披露資料之舉被法庭裁定為不恰當，特別專員辦公室(Office of Special Counsel)作為獨立的聯邦調查及檢控機構，會展開程序調查涉事人員是否武斷和輕率行事。調查結果及

<sup>54</sup> 請參閱 U.S. Department of Justice (2017)。

<sup>55</sup> 請參閱 U.S. Department of Justice (2012)。

<sup>56</sup> 政府資訊服務辦公室(Office of Government Information Services)提供調解服務，解決要求索取資料的人士和機構之間的爭議，作為訴訟以外的另一途徑。該辦公室亦會覆檢機構遵行《資訊自由法》的情況、政策和程序。該辦公室隸屬國家檔案及紀錄資料管理局(National Archives and Records Administration)，於 2007 年根據《2007 年開放政府法》(OPEN Government Act of 2007)成立。

所作的建議會送交相關機構跟進。然而，過往把個案轉介特別專員辦公室的情況鮮見。根據政府審計局(Government Accountability Office)近期發表的審計報告，自 2008 年至今，並未有任何法庭命令頒布，要求特別專員辦公室展開有關程序。<sup>57</sup>

### *不足之處和近期的改善措施*

3.29 美國眾議院監察及政府改革委員會(Committee on Oversight and Government Reform)負責獨立監察聯邦政府。在 2015 年，委員會就《資訊自由法》的施行情況進行檢討，收集不同持份者的意見，並舉辦聽證會。檢討報告於 2016 年 1 月發表，當中指出政府機構回應索取資料要求出現過度耽延，是公眾根據《資訊自由法》查閱資料的最大障礙。至於其他不足之處，報告認為，政府機構回應公眾的索取資料要求時，傾向採納以資料保密為先的推定原則，而且處理有關要求的方法亦各有不同。此外，亦有個案涉及政府機構濫用和誤用豁免權，尤其是關乎商議過程保密特權 (deliberative process privilege) 的豁免。

3.30 前總統奧巴馬簽署的《2016 年資訊自由改善法》(FOIA Improvement Act of 2016)，被視為其中一項提升開放和透明度的措施。新法例納入上述委員會提出的若干建議，並於 2016 年獲得通過，當中就《資訊自由法》作出數項修訂，包括：<sup>58</sup>

- (a) 把《資訊自由法》的"預期傷害性標準"("foreseeable harm standard")編纂為成文法則，這項標準在 2009 年由司法部長 (Attorney General) 確立，規定政府機構須根據《資訊自由法》發放資料，除非"機構合理地預期披露有關資料會傷害受豁免保障的利益"或"法例禁止披露有關資料"；
- (b) 設立資訊自由總主任理事會 (Chief FOIA Officers Council) 以制訂建議，改善《資訊自由法》的遵行情況及提升回應索取資料要求的效率，並推行措施以增加透明度和加強遵行《資訊自由法》的規定；

---

<sup>57</sup> 請參閱 U.S. Government Accountability Office (2018)。

<sup>58</sup> 請參閱 Office of the Press Secretary, the White House (2016)。

(c) **就第五類豁免加入日落條款**，訂明"在索取資料要求的提出當日，如有關檔案已開立 25 年或以上，商議過程保密特權的豁免並不適用"；及

(d) **規定政府機構須以電子形式公開檔案**，前提是該等檔案可予公開，而之前已接獲 3 次或以上的索取資料要求。

## 4. 觀察所得

4.1 香港現時並無任何規範資訊自由的專門法例，目前採用的《守則》只是行政守則，缺乏法律支持，且有不少限制。因此，社會一直有聲音要求香港仿效其他司法管轄區，引進資訊自由的法定制度。現時，全球各地有逾 100 個司法管轄區已制定各自的資訊自由法例，賦予公眾查閱政府資訊的法律權利。

4.2 英國和美國分別於 2005 年及 1966 年設立法定的資訊自由制度，以涵蓋的公共機構數目而言，兩地制度的覆蓋範圍頗為廣濶。在英國，資訊自由法例適用於逾 10 萬間公共機構，不單包括政府部門，亦包括公營擁有的公司。在美國，資訊自由法例同樣涵蓋所有政府機構，包括行政和軍事部門、獨立監管機構和政府控制或擁有的企業。反之，香港非法定性質的《守則》只適用於政策局／部門、法院與審裁處的登記處和行政辦事處，以及兩個公營機構。另外，部分其他公營機構自願採納《守則》，但無須向政府呈交報告。

4.3 在香港，如索取的資料屬《守則》指明 16 個豁免類別的其中 1 個或多個類別，公共機構可拒絕披露相關資料。英國的豁免制度範圍較廣，涵蓋 24 個豁免類別，並分為絕對豁免及有限制豁免。雖然豁免制度涵蓋廣闊，但當某些類別的資料成為歷史檔案(一般指開立超過 20 年的檔案)後，豁免保障或不再適用。相比之下，香港的門檻是 30 年。美國訂有 9 個豁免類別，透過司法解釋使其頗為清晰。如法例未有禁止披露資料，政府機構可在考慮所有相關利益後作酌情披露。然而，機密資料的查閱並非由《資訊自由法》規管，而是由行政命令規管。

4.4 美國並無獨立的行政上訴制度，仍以訴訟作為解決《資訊自由法》相關爭議的主要途徑。在英國，則會先由資訊專員公署進行獨立覆檢，隨後可透過司法制度再作上訴。香港並無上訴的法律途徑，索取資料的要求者只可向申訴專員提出投訴。

4.5 近年，英美兩地曾就其資訊自由法例作出若干修訂，以提升制度的開放及透明度。例如，英國在法例內納入數據資料條文，規定公共機關在回應有關索取數據資料的要求時，須以可重用的電子形式發放資料。美國則就商議過程保密特權所保護的資料，加入為期 25 年的日落條款。反之，香港的《守則》自 1995 年頒布以來未作全面檢討。

表 一 選定司法管轄區資訊自由制度的主要特點

	香港	英國	美國
(1) 資訊自由制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>《公開資料守則》("《守則》")。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《2000年資訊自由法令》("《法令》")。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《資訊自由法》(5 U.S.C. §552)。</li> </ul>
(2) 法定制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>否。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>是。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>是。</li> </ul>
(3) 頒布／制定年份	<ul style="list-style-type: none"> <li>1995年。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2000年。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1966年。</li> </ul>
(4) 行政機構	<ul style="list-style-type: none"> <li>政制及內地事務局。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>獨立機構—資訊專員公署。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>司法部轄下的資訊政策辦公室。</li> </ul>
(5) 涵蓋範圍	<ul style="list-style-type: none"> <li>主要為政府機關。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全國和地方層面的公共機關。</li> <li>公共機關泛指履行公共職能的公共團體。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>聯邦政府機構。</li> <li>涵蓋的機構包括為履行職能而具有重大獨立權力的機構，以及"負責履行政府職能及管控涉及公眾利益的資訊"的機構。</li> </ul>
涵蓋的機構	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策局及部門，</li> <li>法院與審裁處的登記處及行政辦事處，及</li> <li>兩個公營機構。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府部門，</li> <li>立法機關，</li> <li>地方當局，</li> <li>國民保健服務，</li> <li>公帑資助的學校和大學，</li> <li>警隊，</li> <li>其他公共團體(例如監管機構、諮詢委員會和其他委員會，名單列於《法令》附表1)，及</li> <li>由皇室及／或公營部門全資擁有的公司。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政部門，</li> <li>軍事部門，</li> <li>政府企業，</li> <li>政府控制的企業，</li> <li>獨立監管機構，及</li> <li>政府行政機關內的其他單位。</li> </ul>
獲豁免的政府單位	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>若干政府單位(例如保安處)獲明文豁免於《法令》之外。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>不涵蓋總統行政辦公室轄下只負責為總統提供意見和協助的單位。</li> </ul>
是否涵蓋立法機關	<ul style="list-style-type: none"> <li>否。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>是，包括英國國會、北愛爾蘭議會及威爾斯國家議會，但不涵蓋有關國會及議會的個別議員。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>否。</li> </ul>
是否涵蓋法院	<ul style="list-style-type: none"> <li>否。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>否。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>否。</li> </ul>

表一 選定司法管轄區資訊自由制度的主要特點(續)

附錄

	香港	英國	美國
<b>(6) 豁免</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 個豁免類別。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>24 個豁免類別。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 個豁免類別。</li> </ul>
分類	<ul style="list-style-type: none"> <li>《守則》並無指明。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>絕對豁免及有限制豁免。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《資訊自由法》並無指明。</li> </ul>
傷害測試／損害測試／公眾利益測試	<ul style="list-style-type: none"> <li>大部分豁免須經過傷害或損害測試。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>有限制豁免須經過公眾利益測試(例如大臣間的通訊和政府政策的制訂)。</li> <li>在 24 個豁免類別中，18 個類別的全部或部分資料須經過公眾利益測試。</li> <li>絕對豁免無須經過公眾利益測試(例如法庭紀錄及私下提供的資料)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私隱相關的豁免須經過公眾利益平衡測試。</li> <li>容許"酌情披露"的豁免(例如受商議過程保密特權保護的資料)須先考慮預期傷害性。</li> </ul>
豁免年期	<ul style="list-style-type: none"> <li>《守則》並無指明。</li> <li>根據《1996 年政府資料檔案(取閱)則例》，公眾可取閱已存在不少於 30 年的檔案。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>如檔案年期已滿 20 年，豁免一般不再適用。</li> <li>若干豁免資料有較長封存期，例如貿易秘密(30 年)。</li> <li>若干類別的資料永久獲豁免披露，例如涉及國家安全的資料。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《資訊自由法》並無指明，但受商議過程保密特權保護的資料則屬例外，這類資料訂有為期 25 年的日落條款。</li> <li>機密資料不受《資訊自由法》規管，而受限於行政命令，一般訂有 25 年封存期。</li> </ul>
可否拒絕確認或否認資料是否存在	<ul style="list-style-type: none"> <li>可以，如資料屬敏感性質。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>可以，如資料屬敏感性質或可能帶來損害。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>可以，3 類格外敏感的資料(與刑事執法及國家安全相關的資料)獲界定屬"豁免"，不受《資訊自由法》規限。</li> </ul>
<b>(7) 上訴機制</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>內部覆檢，繼而可向申訴專員提出投訴。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>內部覆檢，繼而可由資訊專員公署作獨立覆檢。</li> <li>提出要求者如不滿意，可循司法制度採取法律行動。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>內部覆檢，亦可選擇向國家檔案及紀錄資料管理局轄下的政府資訊服務辦公室尋求調解，該辦公室於 2007 年根據《2007 年開放政府法》成立。</li> <li>提出要求者如不滿意，可循司法制度採取法律行動。</li> </ul>
<b>(8) 近年法例修訂</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自《守則》於 1995 年頒布以來未作全面檢討。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>把歷史檔案的 30 年門檻修訂為 20 年。</li> <li>加入研究資料的新增豁免，以保護未公布的研究材料。</li> <li>規定公共機構須以可重用的電子形式發放數據資料。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>就商議過程保密特權所保護的資料加入日落條款。</li> <li>如之前已接獲 3 次或以上的索取資料要求，規定政府機構須以電子形式公開資料。</li> </ul>

## 參考資料

### 香港

1. *Code on Access to Information*. (2016a) Available from: <http://www.access.gov.hk/en/home/index.html> [Accessed May 2018].
2. *Code on Access to Information*. (2016b) *Guidelines on Interpretation and Application*. Available from: <http://www.access.gov.hk/filemanager/content/codeonacctoinfo/guidelines.pdf> [Accessed May 2018].
3. *Code on Access to Information*. (2017a) *Frequently Asked Questions*. Available from: <http://www.access.gov.hk/en/faq/index.html#faq2> [Accessed May 2018].
4. *Code on Access to Information*. (2017b) *Statistics of information requests concluded by individual departments and the result of processing – 2016*. Available from: [http://www.access.gov.hk/en/statistics/info\\_req\\_bds.html#2016](http://www.access.gov.hk/en/statistics/info_req_bds.html#2016) [Accessed May 2018].
5. Constitutional and Mainland Affairs Bureau. (2014) Legislative Council Panel on Constitutional Affairs. *Access to Information: Follow-up Actions to the Recommendations of The Ombudsman's Direct Investigation Report*. LC Paper No. CB(2)435/14-15(05).
6. GovHK. (2016) *LCQ16: Code on Access to Information, 5 June 2013*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201306/05/P201306050285.htm> [Accessed May 2018].
7. GovHK. (2017) *LCQ6: Enacting legislation on freedom of information and improving the Code on Access to Information, 18 October 2017*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201710/18/P2017101800584.htm> [Accessed May 2018].
8. Legislative Council Secretariat. (2014) Panel on Constitutional Affairs. Background Brief prepared by Legislative Council Secretariat for the meeting on 15 December 2014. *Access to information: Follow-up Actions to the Recommendations of The Ombudsman's Direct Investigation Report*. LC Paper No. CB(2)435/14-15(06).

9. Office of The Ombudsman. (2014) *Direct Investigation Report. The Access to Information Regime in Hong Kong*. Available from: [http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238\\_full\\_E-20\\_3\\_2014\\_with\\_Appendix\\_1.pdf](http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238_full_E-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf) [Accessed May 2018].
10. Office of The Ombudsman. (2017) *Annual Report of The Ombudsman, Hong Kong 2017*. Available from: <http://ofomb.ombudsman.hk/doc/yr29/en/index.html#p=l> [Accessed May 2018].
11. The Law Reform Commission of Hong Kong. (2018) *Current Projects – Access to Information*. Available from: <http://www.hkreform.gov.hk/en/projects/accesstoinfo.htm> [Accessed May 2018].
12. 香港社區組織協會及香港人權委員會，2010年，《向立法會政制事務委員會就「公開資料守則及政府檔案的管理」事宜提交之意見書》，立法會 CB(2)1551/09-10(01)號文件。

## 英國

13. Cabinet Office, the UK. (1997) *Your Right To Know. Freedom of Information*. Available from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/272048/3818.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272048/3818.pdf) [Accessed May 2018].
14. Cabinet Office, the UK. (2016) *Independent Commission on Freedom of Information Report*. Available from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504139/Independent\\_Freedom\\_of\\_Information\\_Commission\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504139/Independent_Freedom_of_Information_Commission_Report.pdf) [Accessed May 2018].
15. Cabinet Office, the UK. (2017) *Freedom of Information Statistics in Central Government for 2016*. Available from: <https://www.gov.uk/government/statistics/freedom-of-information-statistics-annual-2016> [Accessed May 2018].
16. *Freedom of Information Act 2000*. Available from: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> [Accessed May 2018].

17. GOV.UK. (2016) *Open and transparent government*. Available from: <https://www.gov.uk/government/speeches/open-and-transparent-government> [Accessed May 2018].
18. House of Commons. (2017) *Freedom of Information requests*. Available from: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02950/SN02950.pdf> [Accessed May 2018].
19. ICO. (2015) *Datasets (sections 11, 19 & 45)*. Available from: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1151/datasets-foi-guidance.pdf> [Accessed May 2018].
20. ICO. (2016a) *Government policy (section 35)*. Available from: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1200/government-policy-foi-section-35-guidance.pdf> [Accessed May 2018].
21. ICO. (2016b) *The Public Interest Test. Freedom of Information Act*. Available from: [https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the\\_public\\_interest\\_test.pdf](https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf) [Accessed May 2018].
22. ICO. (2017) *Guide to freedom of information. When can we refuse a request for information?* Available from: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/> [Accessed May 2018].
23. The National Archives. (2009) *30-Year Rule Review*. Available from: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090516124223/http://www.30yearrulereview.org.uk/background.htm> [Accessed May 2018].
24. The National Archives. (2016) *Freedom of Information exemptions*. Available from: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/freedom-of-information-exemptions.pdf> [Accessed May 2018].
25. The UK government. (1993) *Open Government*. Available from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/271975/2290.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf) [Accessed May 2018].

26. UK Parliament. (2004) *Select Committee on Constitutional Affairs First Report*. Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/79/7905.htm> [Accessed May 2018].
27. UKSC blog. (2015) Case Comment: *R (Evans) & Anor v Attorney General* [2015] UKSC 21. Available from: <http://ukscblog.com/case-comment-r-evans-and-anor-v-attorney-general-2015-uksc-21/> [Accessed May 2018].

## 美國

28. Congressional Research Service. (2014) *The Freedom of Information Act (FOIA): Background, Legislation, and Policy Issues*. Available from: <https://fas.org/sgp/crs/secretary/R41933.pdf> [Accessed May 2018].
29. Office of the Press Secretary, the White House. (2016) *Fact Sheet: New Steps Toward Ensuring Openness and Transparency in Government*. Available from: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/30/fact-sheet-new-steps-toward-ensuring-openness-and-transparency> [Accessed May 2018].
30. *Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. § 552a*. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552a> [Accessed May 2018].
31. Reporters Committee for Freedom of the Press. (2012) *Deliberative Process Privilege*. Available from: <https://www.rcfp.org/federal-foia-appeals-guide/exemption-5/ii-privileges-incorporated-exemption-5/deliberative-process-p> [Accessed May 2018].
32. *The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552*. Available from: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552> [Accessed May 2018].
33. U.S. Congress. (1975) *Freedom of Information Act and Amendments of 1974 (P.L.93-502)*. Available from: [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/FOIA-1974.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/FOIA-1974.pdf) [Accessed May 2018].
34. U.S. Department of Justice. (1982) FOIA Update: FOIA Counselor: *Factoring in the "Public Interest"*. Vol. III, No. 4. Available from: <https://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-foia-counselor-factoring-public-interest> [Accessed May 2018].

35. U.S. Department of Justice. (2001) *New Attorney General FOIA Memorandum Issued*. Available from: <https://www.justice.gov/archive/oip/foiapost/2001foiapost19.htm> [Accessed May 2018].
36. U.S. Department of Justice. (2004a) *FOIA Guide, 2004 Edition: Exemption 6*. Available from: <https://www.justice.gov/oip/foia-guide-2004-edition-exemption-6> [Accessed May 2018].
37. U.S. Department of Justice. (2004b) *FOIA Guide, 2004 Edition: Discretionary Disclosure and Waiver*. Available from: <https://www.justice.gov/oip/foia-guide-2004-edition-discretionary-disclosure-and-waiver> [Accessed May 2018].
38. U.S. Department of Justice. (2007) *Whether the Office of Administration is an "Agency" for Purposes of the Freedom of Information Act*. Available from: <https://www.justice.gov/file/451571/download> [Accessed May 2018].
39. U.S. Department of Justice. (2012) OIP Guidance. *Implementing FOIA's Statutory Exclusion Provisions*. Available from: <https://www.justice.gov/oip/blog/implementing-foias-statutory-exclusions> [Accessed May 2018].
40. U.S. Department of Justice. (2014a) *Guide to the Freedom of Information Act, Procedural Requirements*. Available from: <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/procedural-requirements.pdf#p4> [Accessed May 2018].
41. U.S. Department of Justice. (2014b) *Freedom of Information Act Exemptions*. Available from: <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/foia-exemptions.pdf> [Accessed May 2018].
42. U.S. Department of Justice. (2015) *Overview of the Privacy Act of 1974*. Available from: <https://www.justice.gov/opcl/conditions-disclosure-third-parties#required> [Accessed May 2018].
43. U.S. Department of Justice. (2016a) *OIP Summary of the FOIA Improvement Act of 2016. Congress Passes Amendments to the FOIA*. Available from: <https://www.justice.gov/oip/oip-summary-foia-improvement-act-2016> [Accessed May 2018].

44. U.S. Department of Justice. (2016b) *Statutes Found to Qualify under Exemptions 3 of the FOIA*. Available from: <https://www.justice.gov/oip/page/file/623931/download> [Accessed May 2018].
45. U.S. Department of Justice. (2017) *Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2016*. Available from: [https://www.justice.gov/oip/reports/fy\\_2016\\_annual\\_report\\_summary.pdf/download](https://www.justice.gov/oip/reports/fy_2016_annual_report_summary.pdf/download) [Accessed May 2018].
46. U.S. Government Accountability Office. (2018) *Freedom of Information Act: Federal Court Decisions Have Not Required the Office of Special Counsel to Initiate Disciplinary Actions for the Improper Withholding of Records*. Available from: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-235R> [Accessed May 2018].
47. U.S. House of Representatives. (2016) Committee on Oversight and Government Reform. *FOIA is Broken: A Report*. Available from: <https://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2016/01/FINAL-FOIA-Report-January-2016.pdf> [Accessed May 2018].

## 其他

48. Commonwealth Human Right Initiatives. (undated) *Right to Information: International – Commonwealth Standard*. Available from: [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/cw\\_standards.htm](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/cw_standards.htm) [Accessed May 2018].
49. Council of Europe. (2002) Committee of Ministers – *Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents*. Available from: <https://rm.coe.int/16804c6fcc> [Accessed May 2018].
50. freedominfo.org. (2017) *Chronological and Alphabetical lists of countries with FOI regimes*. Available from: <http://www.freedominfo.org/?p=18223> [Accessed May 2018].
51. Organization of American States. (2011) *Declaration of Principles on Freedom of Expression*. Available from: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=26&lID=1> [Accessed May 2018].

52. Global Right to Information Rating. (2017) *Country data*. Available from: <http://www.rti-rating.org/country-data/> [Accessed May 2018].
53. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. (2008) *Freedom of Information. A comparative legal survey*. Available from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450e.pdf> [Accessed May 2018].
54. World Bank Group. (2014) *Right to Information. Case Studies on Implementation*. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/RighttoInformationonImplementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Accessed May 2018].

---

立法會秘書處  
資訊服務部  
資料研究組  
吳穎瑜  
2018年5月25日  
電話：2871 2122

---

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料摘要的文件編號為 IN10/17-18。