

香港社區組織協會 香港人權委員會  
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

## 1. 前言

資料訊息權(right of access to information)是市民最基本的政治權利。它不但是新聞自由的基石，亦是公民行使知情權，進而利用申訴權以改善政府施政，以達致監督政府工作的先決條件。另方面，政府的權利是由公民賦予，因此必須向公眾解釋行政機關的工作，交代責任，而公民也有權知道政府的資料，審查政府和議員的工作，以提高政府體制的問責性和透明度。假若資料訊息權受到壓制，公眾無從得悉涉及公眾利益的資料，新聞自由的價值將大大降低，輿論傳媒對政府的監督能力亦大大下降，市民的社會參與亦會受到極大限制。

現存規管公眾知資訊息權的包括《公開資料守則》；有關守則並不屬法例，過多年，特區政府對於本港應否制訂資訊自由法均有極大保留；與此同時，現時亦沒有法例規管政府檔案的管理，有關管理的工作主要參考《政府資料檔案(取閱)則例》，惟則例亦非法例。本文將回應早前特區政府對資訊自由法的意見，以倡議制訂《資訊自由法》及《檔案法》的必須性。

## 2. 本港未有立法落實市民的資料訊息權利

直至目前為止，本港仍未有法例規定政府應該提供多少資訊給市民，政府只於1995年3月制訂《公開資料守則》，讓政府及公營部門在有適當的行政守則下公開資料，以增強公眾對公共政策及服務的了解和認識。民政事務局局長在2005年曾表示《公開資料守則》行之有效，認為暫時沒有必要訂立資訊自由法<sup>1</sup>，原因有三：

- (i) 即使在已制定資訊自由法的國家中，市民也不可獲取某些類別的文件。
- (ii) 現行市民若被拒絕向市民提供所要求的資料，可向申訴專員進行投訴，機制亦較向法院申訴來得方便和快捷。
- (iii) 部分國家的資訊自由法例也涵蓋保障取閱及更改政府所持有的個人資料權利，而本港已有《個人資料(私隱)條例》保障市民取閱及更改所持有個人資料。

本會認為，以上理由並不足以否定立法的必須性及迫切性，以下將逐一回應：

<sup>1</sup> 立法會：民政事務局局長就「制定資訊自由法」動議辯論致辭全文(2005年1月28日)  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200501/28/0128322.htm>

### 3. 現行《公開資料守則》不足之處

#### 守則無法律約束力

雖然現時市民可按公開資料守則索取政府或公營部門資料，然而，然而，政府至今並沒有任何法律上責任，將政府資訊公開給市民。儘管近年政府已較願意公開部份資料予市民查閱，例如一些部門調查報告、公共機構的管制法則、地區發展規劃大綱等。然而，一些較內部及被視為機密的文件，則要取決於官員的開放態度，市民放會才得到資料。當中包括：特區政府與內地官員達成的協議和共識、政府部門首長的決策、公營部門的內部守則等，一般市民亦不易得到。

若市民得到有關政策的資訊不足、消息太遲，大多數已成定案，勢在必行的政策，所謂市民參與監察政府亦徒具實質意義，更遑論對政府各部門政策的制訂提供積極和有建設性的意見。若資料的公開全取決於長官意志，這絕對無助促進透明度及問責性。這對社會發展產生嚴重影響，官民亦會因欠缺足夠溝通而容易產生不必要的衝突。

當局最常的說話，便是援引每年按公開資料守則發放的數據，指出守則如何協助市民索取政府部門的資料。然而，縱使被拒提供資料個案不多，當中亦可涉及極大公眾利益，若原則上由政府及行政部門自行決定發放，在傾向規避風險的保留取態下，很多重要的資訊極有可能被政府部門掩蓋，公眾亦無從得知。這反映缺乏法定規管下，根本難以達致具高透明度及有效問責。

#### 投訴機制不獨立 行政部門可不接納建議

現行市民若被拒絕向市民提供所要求的資料，可向申訴專員進行投訴，惟眾所週知，本港的申訴專員均由行政長官委任，其獨立性令人存疑，加上近年申訴專員主要由來自政府職系人員擔任<sup>2</sup>，其決定及取態亦傾斜於行政機關。再者，縱使申訴專員受理有關投訴並認為投訴成立，專員的決定亦無任何法律制約能力，

<sup>2</sup> 現任申訴專員黎年(2009年4月至今)，在擔任申訴專員一職前已在公共行政服務超過30年。黎年1974年6月加入香港政府任職司法書記及行政主任，1976年10月成為政務主任，於2001年8月晉升至局長級官員。黎先生先後服務於多個政府部門，包括：前新界民政署、前民政署、前行政立法兩局非官守議員辦事處、廉政公署、前貿易署及前布政司辦公室轄下行政署及財政科。

1984年5月至1987年3月：借調廉政專員公署，出任社區關係處助理處長  
1991年7月至1993年4月：出任貿易署副署長  
1993年4月至1995年1月：出任副行政署長  
1995年3月至1995年5月：任政務主任遴選委員會副主席  
1995年5月至1996年5月：副庫務司  
1996年7月至1999年7月：工業貿易署署長  
1999年7月至2002年6月：廉政專員  
2001年8月：晉升至首長級甲一級政務官  
2002年7月至2007年11月：財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)  
2009年4月至今：申訴專員

既不能處分涉及投訴的政府或公營部門人員，亦未能為投訴人提供任何救濟或補償(例如：規定部門需要投訴人道歉、或在指定時間內提供某項資料訊息等等)。再者，其向行政部門提出的改善建議亦僅屬意見性質，行政部門可以自行決定是否接納，而非務必需要遵從。由此可見，現存投訴機制在個案層面和政策改善層面上的成效不大。

### 未涵蓋所有涉及公眾利益的部門及機構

現行的《公開資料守則》，只適用於大部份政府或公營部門(參見附件 I)，然而，守則仍未適用於其他涉及重大公眾利益的政府組織，均未被納入守則適用部門之中，包括：行政會議、中央政策組等，其資料均涉及廣泛公共決策及議題，惟卻缺乏透明度，公眾難以得知決策經過及考慮因素等，難以監督有否出現用人唯親、決策向某些利益介別或集團傾斜的現象。

另外，不少人權監督機制，例如：平等機會委員會、獨立監察警方處理投訴委員會、申訴專員公署、個人資料(私隱)專員公署等，以及各個公共機構，均亦未在守則適用之列(包括：消費者委員會、僱員再培訓局、地產代理監管局、監護委員會、香港藝術發展局、香港學術及職業資歷評審局、香港吸煙與健康委員會、香港出口信用保險局、香港生產力促進局、香港體育學院有限公司、香港旅遊發展局、香港科技園公司、香港貿易發展局、醫院管理局、法律援助服務局、立法會秘書處、強制性公積金計劃管理局、個人資料私隱專員公署、證券及期貨事務監察委員會、職業訓練局)，可見守則並未能全面適用各機構，以滿足公眾知情權。

此外，一些由行政機關撥款，資助其提供公共服務的提供者(例如：社會服務機構)，由於他們亦是使用公帑，理應加強其工作問責性及透明度，因此同時應受到守則(或日後的資料訊息立法)的規管。事實上，英國的資料訊息權法例中亦有相關規定，規定透過政府或公共機構的合約，提供與如同公共部門一樣的公共服務時，該機構均應納入公共機構(public authority)的定義中，此皆值得特區政府值鏡。<sup>3</sup>

當局一直指出，縱使有立法的國家，亦有規定市民不可獲取某些類別的文件。然而，這並不能因此作為不立法的理由。相反，公開資料的規定若能透過立法方式進行，議會便有足夠充份的機會，審議各條文字眼，包括：涉及那些機構或部份、以至豁免範圍等規定，此外，若設立獨立於行政部門以外的司法監督部門，更可有效地避免政府部門對規定有過份籠統的定義或寬鬆的詮釋。

<sup>3</sup> The United Kingdom, *Freedom of Information Act 2000, Part I, section 5 (1)*

5.—(1) The Secretary of State may by order designate as a public designate public authority for the purposes of this Act any person who is neither listed in authorities Schedule 1 nor capable of being added to that Schedule by an order under section 4 (1), but who—(a) appears to the Secretary of State to exercise functions of a public nature, or (b) is providing under a contract made with a public authority any service whose provision is a function of that authority. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/pdf/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/pdf/ukpga_20000036_en.pdf)

## 可拒絕披露的資料範圍過闊

此外，《公開資料守則》亦訂明，部門可在考慮披露資料的公眾利益，在評估是否超過可能造成的傷害或損害下，可拒絕披露下列類別的資料：

· 防務及保安	· 公務人員的聘任及公職人員的委任
· 對外事務	· 不當地獲得利益或好處
· 國籍、出入境及領事事宜	· 研究、統計和分析
· 執法、法律訴訟程序及公眾安全	· 第三者資料
· 對環境的損害	· 個人私隱
· 經濟的管理	· 商務
· 公務的管理和執行	· 過早要求索取資料
· 內部討論及意見	· 法定限制

本會認為有關定義過於寬闊，極不利於公眾索取政府或公營部門的資料。舉例來說，現行守則訂明若政府當局認為如披露會令有礙部門有效率的運作、或不合理地使用部門資源才能提供，有礙「公務的管理和執行」，該部門便可拒絕提供有關資料。然而，究竟何謂「部門的有效運作」或「不合理地使用部門資源」，定義卻過於含糊和抽象，令行政當局輕易地便可以此拒絕索取資料的要求，不利公眾監督政府部門運作。

雖然很多已制定資訊自由法的國家中，市民也不可獲取某些類別的文件，但這並沒有否定了立法的重要性。相反，若設立具實權的法定監督機制，將有助於由獨立於政府外的機構，審查各項可拒絕披露的資料範圍在具體個案上的詮釋是否合理。

其次，在「公務人員的聘任及公職人員的委任」資料方面，守則亦訂明若公開資料對有關管理工作會造成傷害或損害，則可拒絕公開有關資料。事實上，近年社會對公務人員的聘任或公職人員的委任均十分關注，由於委任權力主要由行政長官行使且缺乏監察，公務人員的聘用亦繫及公眾利益，為加強行政機關的問責性及透明度，守則應刪除此作為可拒絕披露的資料範圍。

另方面，在「國籍、出入境及領事事宜」方面，守則亦訂明若披露有關資料會令國籍、人事登記、出入境或領事事宜的行政管理或代表其他政府執行的領事工作受到傷害或損害，當局亦可拒絕披露有關資料。本會認為，除非資料涉及個人私隱，否則行政當局在國籍、出入境及領事事宜均涉及公眾利益，務必盡量公開。舉例而言，近年不少異見人士均被拒入境，民間團體及議員一直質疑當局有否就異見人士制訂拒絕入境的黑名單，雖然當局連番否認，惟並不代表當局沒有巧立名目，制訂其他類似的名單。縱使受影響人士或公眾欲根據守則索取有關文

件，行政當局大多以因涉及「在國籍、出入境及領事事宜」拒絕提供該資料，直接阻礙公眾的監察。

本港的公開資料守則一直參考英國制度，若比照英國二千年的資料訊息法，該法例並未有引入以上三項可豁免範圍(即國籍、出入境及領事事宜、公務的管理和執行、公務人員的聘任及公職人員的委任)。特區政府在 2005 年回覆有關資訊自由法的文件中<sup>4</sup>，曾以英國的《資訊自由法》為例，以英國政府可以“申請者能循其他途徑得到所要求的資料”為由，拒絕提供資料，惟特區政府並未享有類似的豁免，從而說明香港守則的進步。事實上，上文已闡釋行政守則與立法規管的區別，再者，若要全面體現公眾知情權，特區政府應將守則的豁免範疇減至愈少愈好。

#### 4. 外國就公民資料訊息權的立法情況：英國的經驗

1997 年回歸前，立法局議員提出修訂《官方機密法》，包括把關於間諜活動條文中《安全或利益》字眼改為《國防事務》；以及加入《公眾利益》及《事前披露》條款作免責辯護，惟因支持票數不足而遭否決。條例一直沿用至今，對資訊自由造成一定程度的限制。回歸以後，民間團體仍要求政府就資料訊息權立法，並批評《公開資料守則》成效不大，可惜政府態度依舊，資訊立法仍然未能成事。現在，政府只承諾把政府三十年或以上的文件公開給市民在政府檔案處歷史檔案室查閱。

相對於其他國家或地區而言，香港的資料訊息權立法實為落後。事實上，現時已經有不少國家已就資訊自由進行立法，就是鄰近香港的中國，亦已於 2007 年 1 月通過《中華人民共和國政府資訊公開條例》，並自 2008 年 5 月 1 日起施行。詳情如下：

有資訊權 立法的國家	瑞典	美國	丹麥	挪威	荷蘭	法國	澳洲	加拿大	新西蘭
立法年份/年	<b>1966</b>	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1970</b>	<b>1978</b>	<b>1978</b>	<b>1982</b>	<b>1982</b>	<b>1982</b>
有資訊權 立法的國家	匈牙利	愛爾蘭	泰國	韓國	以色列	日本	英國	德國	中國
立法年份/年	<b>1982</b>	<b>1997</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>

至於英國則很注重政府資料的保密，對公民的資料訊息權有很大的保留，甚至管制政府官員發放有關政策的資料，違者可能被判罪。2000 年 11 月，英國議會終正式訂定《資料訊息法案》(Freedom of Information Act) (FoI Act 2000)。該

<sup>4</sup> 參見註 1。

法案容許任何人向公共機構，索取機構持有包括個人及非個人的資料，並賦予公共機構法定責任，以提供有關資訊予市民。公共機構包括：政府部門、地方政府、國家醫療服務組織、警務處及上下議員等議會資料。此外，為著推廣及監督法案得以落實，政府亦成立資料訊息專員(Information Commissioner)。該專員亦負責監督《資料訊息法案》及《數據保護法案》的執行。

法案會在 2005 年全面實施，各公共部門在收到市民的書面申請後，需在 20 日內提供有關資料，但有部份資料卻納入豁免條款中，包括：法庭記錄、政府政策制訂文件、甚至是涉及國家安全的資料等。然而，若該公共資料以涉及公眾利益為由而拒絕提供資料時，資料訊息專員便有權進行公眾利益測試(public interest test)，公共部門須提供充分理據，證明不公開資料是更合乎公眾利益。否則，資料訊息專員會傾向將資料公開。若任何一方對專員的決定不滿，可向資料訊息審裁處(Information Tribunal)提出上訴，若果仍不滿意審裁處決議，更可向高等法院作出上訴。

## 5. 現行政府檔案管理不足之處

### 無法例規管政府檔案的管理

在規管政府檔案的管理方面，本港目前只有《政府資料檔案（取閱）則例》和《公開資料守則》規管，惟兩者並非法例。雖然《政府資料檔案（取閱）則例》要求當局將三十年前的歷史檔案公開給市民查閱，惟《公開資料守則》只規定部門不能在無檔案處長同意下銷毀或收起檔案。按目前指引，如部門銷毀資料前，需要向檔案處提供清單，讓檔案處選出相信有歷史價值的資料並保存。

然而，正如前政府檔案處長朱福強曾在一研討會上表示，若部門不願保留資料，只須「撤回申請，稱暫時無意銷毀有關資料，這樣我們便無法取得那些資料，也不知道部門是否真的繼續將資料保存。」<sup>5</sup>事實上，英、美、法、德、中、日、韓、印度、新加坡及台灣等皆有《檔案法》，確保政府文件、書信、會議的保存，惟獨是香港獨欠《檔案法》，無從監督政府檔案的處理。

### 行政部門可自決立檔不立檔 阻礙公眾監察及追查

更重要的是，政府檔案處並無法定權力主動向各政府部門索取檔案，只能處於被動角色，等候政府決定何時可以「立檔」。事實上，朱氏表示，回歸後政府檔案處從沒收到重要決策的檔案；即使公開資料守則規定市民可查閱部門現有的檔案，但守則同時亦列明政府具酌情權拒絕公開部分資料，包括政府內部討論文件，以免「妨礙政府內部的坦率討論」。由於在無法例監管下，政府官員大可銷毀及收

<sup>5</sup> 學者促港立檔案法政策醞釀存檔加強問責 (明報, 2009 年 3 月 9 日, 港聞, A08)

起當年的「施政證據」，對於日後施政失誤，當年誰人曾作出錯誤決定、誰要負責等問題(例如：八萬五房屋政策如何制訂且為何又突然取消？行政長官資助市民買樓電燈膽的決策過程為何？)，市民將無從追查。

### 無獨立機制為「立檔」與否把關

與此同時，為避免行政機關過份干預是否「立檔」以保存公共檔案資料的決定，英國政府亦有國家檔案館(The National Archives)之下，設立國家檔案諮詢委員會(Advisory Council on National Records and Archives)。該委員會不屬政府部門，主席由上訴庭首席大法官擔任，委員會成員包括議會議員、歷史學家、檔案管理學家、圖書館管理人員、退休高級公務員、退休外交官員等，職責是向政府提供獨立意見，以決定是否應保存有關政府檔案；委員會同時亦會審核政府部門要求不公開某些部門資料的申請，確保政府資料不會永久被收藏且不見天日。<sup>6</sup>反觀香港多年來既缺乏法例監管政府檔案的保存，歷史檔案的存封決定全由政府內部決定，實有必要儘快改革。

### 歷史檔案公開查閱時間太長

雖然《政府資料檔案（取閱）則例》要求當局檔案處把 30 年前的歷史檔案公開給市民查閱，然而，封存時間亦太長，很多涉及公眾利益的資料未能及時披露予社會檢視，根本不利公眾監察及達致良好管治。

由於本港現行法例參照早年英國法例規定，英國近年《檔案法》(Public Records Act)的演變實在值得本港借鏡。為促進政府的良好管治，英國首相於 2007 年 10 月宣佈就放寬公開歷史檔案的 30 年規定進行獨立顧問研究，並於 2009 年 1 月公佈結果，英國政府接納報告大部份建議，議會並在 4 月修訂法例，將將現時將歷史檔案公開給市民在政府檔案處歷史檔案室查閱的資料年期，由現時的 30 年下調至 20 年，加強行政問責及透明度。<sup>7</sup>由此看來，香港是否亦有需要縮短檔案披露年期以加強問責？答案不言而喻。

另方面，特區政府雖然曾表示，目前制度切合現時需要，並會優先發展一套電子檔案保管系統，以應付電子化所帶來的挑戰和需要，然而，此舉只是忽略向市民問題及實際公開檔案監管不足的問題，特區政府施政欠問責性且態度被動，正好反映檔案立法的迫切性。<sup>8</sup>

<sup>6</sup> The National Archives of the UK official website, <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/ac-role.pdf>

<sup>7</sup> 參見 Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25) Part 6 Public Records and Freedom of Information [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga\\_20100025\\_en\\_7#pt6](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100025_en_7#pt6)

<sup>8</sup> 民間推動促盡快立檔案法 (信報財經新聞, 2009 年 3 月 9 日, 政策政情, P08)

## 6. 本會建議

基於現行本港在落實公民資料訊息權及政府檔案管理的不足之處，本會建議如下：

儘快制訂《資料訊息法》，落實公民獲取資料訊息權利，強化對行政部門的監察和問責。

資料訊息權進行本地立法的監管對象必須擴展至所有政府、公共單位及公營部門，包括：行政長官辦公室、行政會議等，以及其他人權監察機制(例如：平等機會委員會、申訴專員公署、個人資料(私隱)專員公署)。

設立法定且獨立於行政部門以外的投訴及上訴渠道(例如：資料訊息專員及資料訊息審裁處)，處理市民不獲提供資料訊息時的投訴及上訴申請。

減少政府或公營部門可豁免披露資料訊息的範圍，並詳細訂明該範疇的定義。

儘快制訂《檔案法》，並賦予政府檔案處處長法定權力，有權主動向各政府部門索取檔案，並訂立一般原則，規定重要決策的檔案均需列入檔案處處理範圍進行「立檔」，並只有在符合可豁免範圍的特殊情況下，行政部門方可不公開有關檔案資料。

當局應在行政部門以外設立獨立委員會，委員會應由歷史學家、議員、檔案管理學家、圖書館管理人員等組成，向政府提供獨立意見，決定是否應保存有關政府檔案。

當局應儘快訂立法例或修訂《政府資料檔案（取閱）則例》，將現時歷史檔案公開給市民在政府檔案處歷史檔案室查閱的資料年期，由現時 30 年縮短至 20 年，以促進市民對涉及公眾利益的公共資料及文件有適時及全面掌握。

二零一零年五月

聯絡： 何喜華(主任)

蔡耀昌 (社區組織幹事)

王智源 (社區組織幹事)

## 《公開資料守則》附件 A

本守則適用於對下述政府部門

漁農自然護理署	路政署
司法機構政務長轄下所有法院與審裁處的登記處及行政辦事處	民政事務局 民政事務總署
建築署	香港輔助警察隊
審計署	香港金融管理局
醫療輔助隊(部門)	香港天文台
屋宇署	香港警務處
政府統計處	房屋署
民眾安全服務處(部門)	入境事務處
民航處	廉政公署
土木工程拓展署	政府新聞處
公務員事務局	稅務局
商務及經濟發展局	創新科技署
公司註冊處	知識產權署
政制及內地事務局	投資推廣署
懲教署	公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處
香港海關	勞工處
衛生署	勞工及福利局
律政司	土地註冊處
發展局	地政總署
渠務署	法律援助署
教育局	康樂及文化事務署
機電工程署	海事處
環境局	保險業監理處
環境保護署	電訊管理局
財經事務及庫務局	政務司司長及財政司司長辦公室
消防處	破產管理署
食物及衛生局	規劃署
食物環境衛生署	郵政署
行政長官辦公室總務室	香港電台
政府飛行服務隊	差餉物業估價署
政府化驗所	選舉事務處
政府物流服務署	公務員敍用委員會秘書處
政府產業署	