

**食物環境衛生署拒絕提供天水圍公眾街市選址的可行性研究  
全文  
( 本案與《公開資料守則》有關 )  
調查報告**

2021 年 5 月 10 日，投訴人向本署投訴食物環境衛生署（「食環署」）。

### 投訴內容

2. 2021 年 3 月 21 日，投訴人根據《公開資料守則》（「《守則》」）向食物及衛生局（「食衛局」）索取有關政府選址在天水圍天福路興建公眾街市的可行性研究全文（「可行性研究全文」）。4 月 12 日，食環署代表食衛局回覆投訴人，拒絕他索取資料的要求，並援引《守則》第 2.10(b)(ii)段（即「資料如披露會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。這些資料可包括政府官員或顧問向政府提出的看法、意見和建議，以及為政府所作的諮詢和審議」）作為拒絕的理由。

3. 投訴人不同意食環署所指公開「可行性研究全文」會妨礙政府內部的坦率討論，故向本署投訴該署無理拒絕他索取資料的要求。

### 本署調查所得

4. 本署於 2021 年 5 月 18 日對食環署展開查訊。2021 年 6 月 30 日，本署收到該署的回覆。經審研該署的回覆後，本署於 7 月 23 日展開全面調查。10 月 15 日，食環署提供進一步資料。11 月 12 日，本署完成這份調查報告。

### *《守則》的相關部分*

5. 《守則》訂明，政府部門應盡量披露政府管有的資料，除非部門有充分理據並能引用《守則》第 2 部所載列理由拒絕披露資料，當中包括第 2.10(b)(ii)段（上文**第 2 段**）。《守則》的《詮

釋和應用指引》（「《指引》」）第 2.10.3 段進一步解釋，該條文保障涉及決策過程的公務員可以在無需顧慮他們的看法和意見會受到公眾討論和批評的情況下，表達其看法和提出意見。

6. 《守則》第 2 部的理由亦包括第 2.13(a)段：「如披露與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益」。《指引》第 2.13.2 段進一步解釋，如與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料會造成誤解，部門可不予披露；不過，如附上註釋解釋資料的不足之處，部門或可決定發放這類資料。

7. 《指引》第 2.1.1 段訂明，根據《守則》第 2 部大部分條文拒絕披露資料，須經過「傷害或損害測試」，部門須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

## **食環署的回應**

### 背景

8. 行政長官在《2017 年施政報告》中宣布落實在天水圍興建公眾街市。其後，食衛局及食環署聯同相關政府部門就天水圍物色合適的選址進行可行性研究。經考慮不同因素後，政府認為在水圍港鐵站對出的天福路路段的選址最為合適。行政長官在《2018 年施政報告》中宣布計劃於天水圍天福路興建新公眾街市。政府分別於 2018 年 10 月、2020 年 3 月、2021 年 3 月及 6 月向元朗區議會、其轄下委員會或工作小組介紹選址考慮、設計方案及工作進展。

9. 此外，政府已於 2021 年 2 月 21 日向城市規劃委員會（「城規會」）申請在水圍天福路興建新公眾街市，申請文件包括天福路選址的詳細分析。該項目已於 2021 年 5 月 28 日獲城規會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會批准。

### 「可行性研究全文」

10. 食環署指出，「可行性研究全文」是政府內部向行政長官提交的機密內部文件，當中除涉及對天水圍公眾街市選址的分析

和研究外，亦包含政府內部對天福路選址的初步技術評估、設計概念初步建議、對地區反應的評估、初步工程費用估算及內部工作時間表等。

11. 食環署解釋，由於「可行性研究全文」涉及政府部門人員在興建天水圍公眾街市的決策過程中提出的意見和建議，如該些資料被公開，部分公眾人士可能會因不滿意天福路選址而批評相關部門對該選址的評估，並可能要求相關部門提供評估的細節及理據，以及派員出席公開會議作出交代。即使「可行性研究全文」未載有任何政府人員的姓名，相關政府部門的代表仍有可能在不同場合或渠道面對個別人士或團體的批評。這無疑會對曾參與討論並對天福路選址作出評估和判斷的人員構成壓力，妨礙日後政府內部就興建天水圍公眾街市，以至其他公眾街市的坦率討論。

12. 此外，食環署強調，該可行性研究是在 2018 年進行，「可行性研究全文」中的部分資料未盡完善和過時，披露該些資料可能引起公眾對新公眾街市項目的誤解，預計會對隨後的工程項目解說工作造成困難和障礙，亦會影響公眾對有關項目的信任和支持。食環署認為，「可行性研究全文」載述的資料，並非單純的資料或數據分析、研究或統計，而是涉及政府內部的討論和建議，屬政府內部決策過程中的一部分。因此，即使附上註釋，亦難以全面解釋該些資料的不足之處。食環署已於有關資料完備時向區議會及城規會（上文第 8 及 9 段）交代，而有關文件為公開文件，可供公眾參閱。

13. 食環署表示，披露「可行性研究全文」除了令政府內部對個別選址的立場遭受公眾批評外，不同持份者或會以各樣方式要求政府重新審視選址和工程項目，這必定會延誤天水圍公眾街市項目的進度及推遲落成日期。天水圍社區一直對公眾街市的需求殷切，工程延誤將不符合公眾利益。因此，該署認為，披露資料可能造成的傷害或損害超過披露資料所帶來的公眾利益。

### 最新發展

14. 基於天水圍公眾街市項目的規劃申請已於 2021 年 5 月 28 日獲得城規會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會批准，食環署經重新審視「可行性研究全文」後，認為現階段可以披露部分內容

（主要涉及背景、曾考慮的選址及總結），但披露該些內容時必須附加註釋解釋清楚部分資料已經過時，閱覽時須倍加注意。

15. 至於「可行性研究全文」內有關政府部門及某集體運輸公司的初步評估意見、初步設計構思、初步工程費用估算及初步時間表的部分，食環署則維持上文**第 10 至 13 段**的看法。由於該集體運輸公司不同意食環署披露其意見，故該署亦不會披露相關部分。

16. 此外，食環署指出，天水圍公眾街市的設計及建造合約仍在招標階段，披露「可行性研究全文」中有關設計策略的部分，有可能會影響相關招標程序。因此，該署認為該部分資料不宜公開。

## 本署的評論

17. 食環署最初根據《守則》第 2.10(b)(ii)段拒絕投訴人的索取資料要求；在本署介入後，該署作重新檢視，同意披露「可行性研究全文」的部分內容，但就其餘部分，則援引《守則》第 2.10(b)(ii)段及第 2.13(a)段作為拒絕披露資料的理由。

18. 本署已審視「可行性研究全文」及涉案的相關資料。本署理解，「可行性研究全文」於 2018 年編寫，相關政府部門進行該可行性研究時只能夠根據當時有限的資料作初步分析、評估及設計，經過過往數年的深入技術研究，「可行性研究全文」的部分內容或已失去時效性。如「可行性研究全文」被公開，部分公眾人士或會因不滿意天福路選址，而批評相關部門當年對該選址的評估或設計方案不完整或與現時方案有出入。在此情況下，雖然「可行性研究全文」並未載有可識別個別政府人員的資料，但參與討論並對天福路選址作出評估和判斷的政府人員，如知道「可行性研究全文」會被公開，或不願意於項目規劃階段提出初步意見和估算，以免其所屬的部門遭受批評或需要忙於辯解。本署經考慮個案的相關資料，接納食環署所指，披露「可行性研究全文」可能會妨礙政府內部日後對興建公眾街市的坦率討論。

19. 另一方面，本署理解食環署所指，披露「可行性研究全文」中未盡完善及過時的資料，有可能造成誤解，即使加上註釋

亦未必可以避免誤解，對公眾利益並無好處。至於「可行性研究全文」部分內容如披露會影響招標程序，本署認同有需要保障招標程序的公平、穩妥，以及政府的利益，可不予以披露。

20. 至於披露資料所涉及的公眾利益，本署認為食環署已透過區議會及城規會的相關程序向公眾交代選址的理據，進一步披露「可行性研究全文」不會帶來更大的公眾利益，以凌駕可能造成的傷害或損害。

21. 綜合上文第 18 至 20 段所述，本署認為，食環署拒絕披露「可行性研究全文」，並非無理，故這宗投訴**不成立**。雖則如此，若該署最初在處理投訴人索取資料的要求時，除了《守則》第 2.10(b)(ii)段外，亦同時援引《守則》第 2.13(a)段作為拒絕披露資料的理由，並詳細解釋原因，則會較為理想。

22. 綜觀這宗投訴，本署認為，投訴人欲索取「可行性研究全文」，或源於政府就天水圍公眾街市項目選址的解說（包括在區議會及城規會），未能完全釋除部分公眾人士（尤其不同意天福路選址的人士）的疑慮。本署須強調，社會上不同人士對公共政策、服務或措施有不同意見或疑問，乃正常不過，政府部門代表在面對公眾的批評或質疑時，有責任耐心解釋部門的立場，維持政府的透明度及問責性。本署留意到，雖然食環署過往有向元朗區議會解釋選址考慮因素及選址天福路興建公眾街市的原因，但該些說明較為籠統，或未能有效回應抱持疑問的人士的關注。就此，食環署可考慮向公眾提供更多資料及理據，包括（如可行的話）提供相關部門基於現時資料所作的技術評估，以更深入解釋天福路選址的適切性。本署相信，政府作更多詳細解說，將有助爭取市民對天水圍公眾街市項目的支持和認同。

## 申訴專員公署

2021 年 11 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

**Facebook:**

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

**Instagram:**

[https://www.instagram.com/ombudsman\\_hk/](https://www.instagram.com/ombudsman_hk/)

