

**運輸署拒絕提供
三條新專營巴士路線營辦商的遴選名單及結果
(本案與《公開資料守則》有關)**

調查報告

投訴

2018年7月20日，投訴人發電郵給運輸署，引用《公開資料守則》（「《守則》」）查詢香園圍邊境管制站（「香園圍口岸」）三條新專營巴士路線營辦商遴選工作的進展及遴選結果（包括入標者及中標者名單）。運輸署當時覆稱正在制定有關建議路線的細節。其後，投訴人繼續跟進，至2019年1月4日，運輸署告知他遴選工作預計可於該月內完成。

2. 因應投訴人2019年1月下旬的跟進查詢，運輸署曾於2月8日回覆投訴人，表示已完成評審營辦商所提交的建議書，並正與有關營辦商商討及確認開辦新巴士路線的細節。待完成有關工作後，該署便會公布三條新專營巴士路線的營辦商及路線詳情。

3. 投訴人認為，運輸署拒絕向他提供相關專營巴士路線的入標者及中標者名單，不符合《守則》的規定，遂於2月8日要求該署覆檢。2月15日，運輸署回覆投訴人時表示，為使公眾人士更全面了解香園圍口岸的公共交通服務安排，該署認為與有關營辦商商討及確認細節後才公布詳情，是較為合適的做法。該署並預計可於3月底公布有關安排。

4. 就上述事宜，投訴人投訴運輸署沒有按《守則》的規定去跟進他的索取資料要求，包括沒有說明是根據第2部哪項條文拒絕他的要求，以及沒有告知他覆檢和投訴的渠道。

5. 此外，他指運輸署過往曾因應他的要求，適時向他提供有關港珠澳大橋香港口岸（「大橋香港口岸」）及高速鐵路（香港段）西九龍站（「高鐵西九站」）新開辦的巴士路線之營辦商遴選名單及結果。

本署調查所得

背景

6. 香園圍口岸是港深邊界的第七個陸路口岸，連接香港與深圳兩地的高速公路。整個口岸包括其連接道路及口岸設施的建造工程預計於 2019 年內分階段完成。為照顧往來該新口岸的乘客需求，運輸署已規劃公共運輸服務，其中包括下述三條專營巴士路線（統稱「事涉路線」）：

- (1) 香園圍口岸 — 上水翠麗花園
- (2) 香園圍口岸 — 大圍站
- (3) 香園圍口岸 — 屯門站

《守則》的相關規定

7. 根據《守則》，除非部門有充分理由根據《守則》第 2 部的條文拒絕披露資料，否則應按要求予以披露。

8. 《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）的引言第 (vi) 段指示部門應盡可能根據《守則》第 2 部的規定，提出拒絕要求的理由……應為提述理由附加註腳，說明有關理由與《守則》所載的拒絕理由一致，並引述《守則》有關段落的編號。部門亦應告知申請人覆檢和投訴的渠道。

9. 《守則》第 1.16 至 1.18 段要求部門於接獲要求後的十天（「天」指「曆日」）內提供資料。如情況不許可，則應於十天內給予初步答覆，並於 21 天內提供資料；只有在特殊情況下（例如需時就披露資料徵詢法律意見或第三者的同意）方可延至超過 21 天後才回應，但延長的期限通常不得超過 30 天（即最長的回應時限為接獲要求後的 51 天）。如要求不獲接納，部門亦應在上述時限內通知申請人。

10. 此外，根據《守則》第 2 部第 2.17 段，部門可拒絕披露即將公布或因已預定公布或發表而不宜提前披露的資料。「指引」第 2.17.1 段則進一步解釋，上述條文可用於保障接到要求後的 60 天內部門將會發表的資料。考慮是否引用該條文的因素是：部門

已訂有計劃發表／公布的日期，以及有證據顯示在該日期前發放某些資料會損及發表／公布的計劃，因此不符合公眾利益。

運輸署的解釋

11. 投訴人在 2018 年 7 月首次向運輸署索取事涉路線營辦商的遴選工作之進展及遴選結果。同月，運輸署回覆投訴人，告知署方仍在制定事涉路線的細節，換言之，投訴人所需的資料均未落實。及至同年 11 月 28 日，投訴人再次要求運輸署提供有關資料，及後並曾五次發電郵向該署作出跟進。而運輸署每次回覆投訴人時均有告知相關遴選工作的進度，其後亦有提供預計公布結果的日期。

12. 運輸署表示，該署於 2019 年 1 月 10 日完成事涉路線的招標工作，並知悉入標及獲選的營辦商之資料。然而，由於香園圍口岸及其連接道路的工程仍在進行，該些工程的進度以至預計完工日期仍存在變數，故該署認為，在可掌握較確實的工程進度下，及與獲選的營辦商確定較具體的巴士服務安排後，才一併向外公布有關詳情，是較為恰當及穩妥的做法。

13. 因此，運輸署於 2019 年 2 月 15 日通知投訴人，預計可於同年 3 月底公布有關詳情。然而，因應香園圍口岸及其連接道路的工程進度，運輸署最終未能如原先預計般於 2019 年第一季內完成有關的籌備工作及公布事涉路線的服務詳情。

14. 2019 年 5 月 17 日，政府向外公布有關香園圍口岸啟用後的交通及公共運輸安排，當中包括事涉路線的營辦商、路線的編號、起訖點、主要服務範圍及服務時間等。

15. 同日，運輸署向投訴人提供了事涉路線的營辦商遴選結果（即中標者名單）。投訴人隨即指出該署仍未向他提供入標者名單。5 月 23 日，運輸署向投訴人提供入標者名單。對於職員未有在 5 月 17 日的回覆同時提供入標者名單，運輸署解釋是由於職員誤以為投訴人只欲查詢中標者名單。就此，該署已向有關職員作出提醒。

16. 運輸署表示，該署一直計劃在恰當的時間向投訴人提供營辦商的遴選結果，並沒有拒絕他的索取資料要求，所以未有考慮引用《守則》第 2 部的理由去解釋情況。此外，雖然該署在接

獲投訴人多次查詢後均未能提供有關資料，但該署每次皆在《守則》第 1.16 段所定的 21 天內作出適當的回覆，告知他有關遴選工作的進度及預計公布的日期。及至政府於 2019 年 5 月 17 日向外公布香園圍公路的通車日期及香園圍口岸的工程進度後，運輸署隨即向投訴人提供了所需資料（上文**第 14 及 15 段**）。

17. 對於投訴人指運輸署以往曾應其所求提供有關大橋香港口岸及高鐵西九站新專營巴士路線的營辦商遴選名單及結果（上文**第 5 段**），該署解釋，新口岸涉及大型基建工程（包括巴士總站設施及連接道路），往往會在有關遴選工作後的一段時間方能落成啟用，期間可能會出現不同變數。經參考大橋香港口岸及高鐵西九站兩個口岸兩個發展計劃的發放資訊安排後，運輸署認為，在掌握通往香園圍口岸的道路設施確實開通安排後，才一併向外公布口岸的交通及公共運輸安排，會較為理想，能確保公眾獲得準確的資訊。

本署的觀察和評論

18. 根據運輸署在上文**第 12 段**所述，該署乃於 2019 年 1 月 10 日完成事涉路線的招標工作，並知悉入標及獲選的營辦商之資料。然而，該署經檢討大橋香港口岸及高鐵西九站的公布安排後，認為須與相關營辦商確定較具體的巴士服務後才向外公布有關詳情，並在 2019 年 2 月兩度回覆投訴人時作出了上述解釋。

19. 本署認為，雖然運輸署在 2019 年 1 月已掌握投訴人所要求的資料，但因當時工程進度及預計完成時間存在變數，有關口岸的交通安排及事涉路線的具體服務詳情亦可能存在變化，該署在未確實有關安排前不向投訴人披露有關資料，亦可理解。

20. 然而，根據《守則》及「指引」，除非有特殊情況，否則部門須在接獲索取資料要求的 21 天內作出回應（上文**第 9 段**）。不論是否拒絕市民提出的索取資料要求，部門仍須按《守則》所定的時限作出回應。倘若部門不會在時限內提供所需資料，仍須依照《守則》援引第 2 部的相關條文以解釋原因，以及向投訴人提供覆檢和投訴的渠道（上文**第 8 及 9 段**）。

21. 資料顯示，投訴人在 2018 年 7 月 28 日初次向運輸署索取資料時，入標者及中標者名單皆未落實，該署實無從提供。然而，

當投訴人在 2019 年 1 月 21 日再向運輸署查問遴選結果（包括入標者及中標者名單）時，該署當時其實已持有相關資料，但未有向投訴人提供。本署認為，若該署不能或不曾在《守則》所定的時限內向投訴人提供所索取的資料，便應按《守則》作出具體和合理的解釋。運輸署以沒有拒絕投訴人的索取資料要求為由，而不按《守則》的規定去處理和回應該索取資料要求，並不恰當。

22. 事實上，當運輸署在 2019 年 2 月 15 日回應投訴人同年 1 月下旬的索取資料要求時，該署雖不擬即時提供資料，但有表示預計可於同年 3 月底公布香園圍口岸的整體公共交通服務安排。在這情況下，該署實可考慮援引《守則》第 2.17 段，以資料「即將公布或因已預定公布或發表而不宜提前披露的資料」為由拒絕披露（上文第 10 段）。

23. 縱然運輸署每次接獲投訴人查詢後均有在 21 天內告知他有關遴選工作的進度（上文第 16 段），但本署須指出，該些簡覆並不能視作《守則》所指的回應（即提供資料或解釋拒絕提供資料的理據，上文第 7 至 9 段）。運輸署最終分別在 2019 年 5 月 17 日及 23 日始向投訴人提供他所要求的中標者和入標者名單，從投訴人於 1 月 21 日再提出索取資料的要求（當時署方已備存相關資料）起計，相距約 4 個月之久，遠超《守則》所定的回應時限，有違《守則》的規定。

本署的總結評論

24. 雖然運輸署最終向投訴人提供了他所需的資料，但該署並沒有按照《守則》的規定跟進及回應其索取資料的要求。基於上文第 18 至 23 段的分析，申訴專員認為，這宗投訴**部分成立**。

建議

25. 申訴專員建議運輸署提醒職員，日後必須遵照《守則》的規定處理市民索取資料的要求，並須確保個案獲適時跟進。

運輸署的回應

26. 因應本署上述的評論，運輸署解釋，在接獲投訴人 2019 年 1 月 21 日的索取資料要求後，該署也曾考慮援引《守則》第 2.17 段向投訴人解釋未能提供資料的原因，然而，該署理解有關條文只適用於部門在接到要求後的 60 天內將會發表的資料（上文**第 10 段**），而當時預計最快只可於同年 3 月底（即收到要求起計約 70 天後）才向外公布有關的交通安排，運輸署因而認為，《守則》第 2.17 段並不適用於處理本案；而《守則》其他部分亦未有適用的指引讓該署拒絕向投訴人披露資料或以其他方式處理有關申請。

本署就運輸署回應的評論

27. 「指引」的緒論第(i)段已述明，「指引」旨在協助部門詮釋和應用《守則》。指引不能涵蓋每種可能發生的情況，故有關人員必須根據《守則》的原則，對某些個案作出判斷。換言之，「指引」只是提供相關資料及例子讓部門作參考，但其詮釋不能凌駕《守則》的條文。

28. 《守則》第 2.17 段確立了部門可拒絕提供「即將公布或因已預定公布或發表而不宜提前披露的資料」的原則，沒有設定時限；而「指引」則說明該條文「可用於保障接到要求後的 60 日內部門將會發表的資料」，明顯地，「可用於保障接到要求後的 60 日內」並非硬性的規定。事實上，「指引」第 2.17.1 段已闡明，考慮是否引用《守則》第 2.17 段的因素是：部門已訂有計劃發表／公布的日期，以及有證據顯示在該日期前發放某些資料會損及發表／公布的計劃，因此不符合公眾利益。

29. 本署認為，應否引用上述條文的關鍵在於部門是否已訂有公布的日期，而該日期是短期內可見的；以及是否有合理理由不宜過早發放有關資料。在本案中，運輸署估計可於約 70 天內公布詳情，並已審慎評估倘若早於政府作相關公布便發放有關資料並不符合公眾利益。故本署認為，該署仍可援引《守則》第 2.17 段拒絕投訴人的索取資料要求。

30. 本署須指出，運輸署在處理任何索取資料要求時，若認為《守則》第 2 部的條文皆不適用，便應按《守則》的規定，向申請人提供所索取的資料。

結論

31. 基於上述，申訴專員決定維持上文**第 24 段**的結論及**第 25 段**的建議。

申訴專員公署
2019 年 8 月