

有关土木工程拓展署延误提供一份交通及运输影响评估报告
及过度遮盖报告内容的投诉
(本案与《公开资料守则》有关)

调查报告

2019 年 3 月 24 日，X 先生向本署投诉土木工程拓展署 (「土拓署」)。

投诉内容

2. 2019 年 1 月 17 日，X 先生发电邮至政府电话簿的查询电邮地址，根据《公开资料守则》(「《守则》」) 索取「连接坚尼地城与东大屿都会的运输基建技术性研究—初步交通及运输影响评估报告」(「评估报告」) 的副本。同月 21 日，这电邮转介至土拓署处理；同月 30 日，土拓署发出认收电邮，告知 X 先生该署会在 2 月 10 日或之前通知他该署处理他的索取资料要求的最新进度。2 月 8 及 22 日，土拓署再发电邮向 X 先生解释该署必须检视「评估报告」内容并按《守则》的规定把有关商业或敏感的资料遮盖，才可向公众发放该报告。就此，该署须征询并整合相关技术部门的意见，故需要较多时间处理他的索取资料要求。

3. 3 月 12 日，土拓署函告 X 先生，表示已备妥「评估报告」的副本供他阅览：当中部分内容已按《守则》第 2.9 段(「公務的管理和执行」)、2.12 段(「不当地获得利益或好处」)、2.13 段(「研究、统计和分析」) 及 2.16 段(「商务」) 的规定被遮盖。同月 14 日，X 先生阅读「评估报告」的副本，发现土拓署遮盖了报告相当多的内容，包括报告内有关「交通预测」和「总结及建议」两个部分的内容，以及有关预计交通流量的 24 个图表。X 先生认为，报告副本的内容被遮盖后，已无参考价值可言。同月 15 日，X 先生致函土拓署提出关注并要求该署覆检其决定。与此同时，他向本署提出投诉。

4. X 先生投诉土拓署：

- (1) 过度遮盖供他阅览的「评估报告」的内容，程度超出《守则》的规定，与该署的声称不符(上文第 3 段)。他并质疑该署所遮盖的资料是否商业敏感资料；以及

- (2) 延误处理他的索取资料要求。他认为，土拓署处理他的索取资料要求时，未有尽早回复他，而是尽用《守则》所订明作出回应的预定时间。

本署调查所得

5. 经审阅土拓署所提供的资料及解释，包括「评估报告」全文及该署向 X 先生提供的版本(上文第 3 段及下文第 9 及 14 段)后，本署于 2019 年 9 月 23 日完成调查。结果如下。

《守则》及其「诠释和应用指引」(「指引」)

6. 《守则》授权和规定公务员按惯例或因应要求提供资料，除非有《守则》第 2 部刊载的拒绝理由。该些理由包括：

- (1) 第 2.9(a)段：资料如披露会令部门的谈判、商业或合约活动，或批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害。
- (2) 第 2.12 段：资料如披露可能会导致不当地获得利益或好处。
- (3) 第 2.13(a)段：如披露与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料，可能会令人产生误解，或剥夺有关部门或任何其他人士发布资料的优先权或商业利益。

根据「指引」第 2.13.2 段，《守则》第 2.13(a)段的条文认同，如与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料会造成误解，部门可不予披露。不过，如附上注释解释资料的不足之处，部门或可决定发放这类资料。

- (4) 第 2.14(a)段：资料是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露。但如第三者同意或披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露。

- (5) 第 2.16 段：资料(包括商业、金融、科学或技术机密、贸易秘密或知识产权等方面的资料)如披露会令任何人的竞争条件或财务状况受到伤害。
7. 就索取资料要求作出回应的预定时间，《守则》订明：
- (1) 第 1.16 段：在可能范围内，会在接获书面要求后的 10 日内提供有关资料。如情况不许可，亦会在接获要求的 10 日内给予申诉人初步答复，而作出回应的预定时间则会是在接获要求起计的 21 日。
- (2) 第 1.18 段：只有在特殊情况下方可延至超过 21 日后才作出回应，但应向申请人解释有关情况，而再延长的期限通常不得超过 30 日(即接获有关要求后的 51 日内)。

「评估报告」及土拓署对 X 先生的索取资料要求的处理

8. 「评估报告」的内容涵盖港岛西目前的交通及运输安排、交通模拟方法、为预测交通流量所采用的假设(例如收费水平假设、东大屿都会的人口和就业情况及公路基建)，以及评估结果和建议。「评估报告」超过 100 页，分为六个部分，载有 48 个表格、42 个图表和四份附件。

9. 就回应 X 先生的索取资料要求，土拓署向他提供了一份遮盖了部分内容的「评估报告」(「报告遮盖版本 I」)。「报告遮盖版本 I」所载资料被大幅遮盖，特别是有关交通流量预测的资料。

投诉点(1)：过度遮盖「评估报告」内容

土拓署的解释

10. 土拓署向本署解释，在接获 X 先生的索取资料要求(上文第 2 段)后，该署征询曾就「连接坚尼地城与东大屿都会的运输基建技术性研究」(「技术性研究」)提供资料的相关决策局/部门，包括发展局、运输及房屋局、运输署、路政署和规划署的意见，以识别「评估报告」内须遮盖的资料，以及应援引《守则》所列举的哪些理由作为依据。其间，土拓署提醒相关决策局/部门尽

量减少遮盖幅度；而土拓署在整合「报告遮盖版本 I」时，已审视该些决策局 / 部门所提议遮盖的内容。因此，土拓署认为遮盖「评估报告」内容的幅度，是所有相关决策局 / 部门（包括土拓署）的集体决定。

11. 土拓署又解释，「评估报告」载有用以预测 2041 年的交通和运输状况的各种规划数据、参数和假设，以及「技术性研究」的相关预测结果，属陈旧、过时、与不完整或未完成的分析 / 研究有关，或在现时已不再适用的资料，例如收费水平假设、交通预测数据《以 2011 年为基础年期的全港人口及就业数据矩阵(更新版)》推算的全港人口、根据《香港 2030+：跨越 2030 年的规划愿景与策略》在 2016 年公布的公路及铁路网络，以及东大屿都会公营房屋的假设百分比。土拓署认为《守则》第 2.13(a)段(上文第 6(3)段)适用，而这亦是供 X 先生阅览的「评估报告」部分内容被遮盖的主要原因。

12. 除第 2.13(a)段外，土拓署认为《守则》第 2.9(a)段、2.12 段及 2.16 段亦适用。该署认为，披露某些规划数据、参数及假设，例如：

- (1) 有关交椅洲的公路网络及填海幅度的资料，可能会令政府与持份者（例如渔民）的谈判及批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害（《守则》第 2.9(a)段，上文第 6(1)段）；
- (2) 有关收费水平假设及土地用途方案的资料，可能导致（有机会较其他人更早）管有资料而有意发展业务的交通营办商或土地发展商就新路线或发展计划规划或寻找商机，或游说他人作投资时，不当地获得利益或好处（《守则》第 2.12 段，上文第 6(2)段）；以及
- (3) 有关香港国际机场的航空交通 / 货运的资料，可能会令以香港为基地的某航空公司的竞争条件或财政状况受到伤害（《守则》第 2.16 段，上文第 6(5)段），理由是：大部分过境及转机旅客和货物转运都是由该公司处理。如果取得「评估报告」中有关航空交通 / 货运的资料，并将之与香港机场管理局（「机管局」）网站所提供的数据比较，便可能得出过境 / 转机 / 转运货物的资料；而其他

航空公司或会认为该些资料有用及具价值，有助提升他们与该航空公司竞争的能力。

随后发展

13. 在处理 X 先生的覆检要求（上文第 3 段）期间，土拓署征询了发展局的法律咨询部（工务）的意见。法律咨询部（工务）指，假如提议遮盖资料的部门能解释披露资料可影响部门的谈判、导致不当地获得利益或好处，或令人产生误解，则《守则》第 2.9(a) 段、2.12 段及 2.13(a) 段可作为遮盖资料的依据。法律咨询部（工务）并提醒土拓署，假如该署可在披露资料时按照「指引」第 2.13.2 段附上注释解释被遮盖的资料不足之处，从而释除可能造成的误解（上文第 6(3) 段），该署或可决定发放该些根据《守则》第 2.13(a) 段所遮盖的资料。与此同时，土拓署请相关决策局 / 部门检视「评估报告」被遮盖的幅度，而后者确认无需作任何更改。

14. 虽然如此，考虑到法律咨询部（工务）的意见，以及公众对「评估报告」的内容愈趋关注，土拓署向相关决策局 / 部门提议再次检视可否披露报告内先前被遮盖的资料，并在披露时附上注释解释有关资料的不足之处，以释除可能造成的误解。经与相关决策局 / 部门讨论后，土拓署草拟有关注释供相关决策局 / 部门置评。2019 年 5 月 3 日（当时本署已展开调查），土拓署向 X 先生提供附上注释的「评估报告」副本。除有关香港国际机场的航空交通 / 货运的数据仍然被遮盖（上文第 12(3) 段）外，所有其他先前被遮盖的资料皆获披露。

15. 5 月 5 日，X 先生发电邮要求土拓署解释为何有关香港国际机场航空交通 / 货运的数据仍然被遮盖。同月 8 日，土拓署函覆 X 先生，解释有关数据被视为商业敏感资料，而资料拥有人（即机管局）不同意披露该些资料。因此，土拓署援引《守则》第 2.16 段（上文第 6(5) 段）及 2.14(a) 段（上文第 6(4) 段）作为拒绝披露该些资料的理由。

本署的评论

16. 《守则》要求各政府部门应尽量披露政府所管有的资料，除非有《守则》第 2 部列载的拒绝理由（上文第 6 段）。

17. 土拓署主要依据《守则》第 2.13(a)段，遮盖「评估报告」内属陈旧、过时、与不完整或未完成的分析 / 研究有关，或在现时已不再适用的资料(上文第 11 段)。然而，「指引」第 2.13.2 段订明，如能附上注释解释与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料有何不足，部门或可决定发放这类资料(上文第 6(3)段)。土拓署向 X 先生提供「报告遮盖版本 I」时，并无这样做；直至覆检阶段，该署才披露绝大部分先前被遮盖的资料，并附上注释(上文第 14 段)。本署认为，土拓署最初以《守则》第 2.13(a)段为依据，大幅遮盖「评估报告」的内容，并不合理。

18. 至于土拓署最初依据《守则》第 2.9 段拒绝向 X 先生披露有关交椅洲附近的公路网络及填海幅度的资料(上文第 12(1)段)，本署留意到，东大屿都会的初步概念(包括于交椅洲附近兴建人工岛，并以公路及铁路系统连接对外交通)已于 2016 年 1 月已在大屿山发展项目的公众咨询文件内一并提供。同年 7 月，有传媒报道交椅洲附近的拟议填海幅度。此外，土拓署的办事处摆放了一个模型，展示大屿山的拟议发展，当中包括交椅洲的填海幅度，以供市民参观。既然在 X 先生提出索取资料要求时，公众已可查阅有关交椅洲附近的填海工程及在人工岛建设公路的资料，本署不认为披露该等资料如何可能会令政府与持份者的谈判，或批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害。本署知悉，土拓署其后已向 X 先生发放该些资料(上文第 14 段)。

19. 有关收费水平假设及土地用途方案，土拓署最初依据《守则》第 2.12 段拒绝披露有关资料(上文第 12(2)段)。该署忧虑管有该些资料而有意发展业务的交通营办商或土地发展商会不当地获得利益或好处。若在发放有关资料时附上注释，这个忧虑便可以释除。因此，本署认为土拓署最初把有关资料遮盖的做法并不合理。本署知悉，土拓署其后已向 X 先生发放该些资料(上文第 14 段)。

20. 至于土拓署援引《守则》第 2.16 及 / 或 2.14(a)段的理由，拒绝披露有关香港国际机场的航空交通 / 货运的数据(上文第 12(3)及 15 段)，本署接纳有关资料为商业敏感资料，并留意到资料是由第三者，即机管局提供，而机管局已拒绝该署披露有关资料(上文第 15 段)。就这宗个案而言，本署不认为披露有关资料有凌驾性的公众利益，而这些公众利益超过可能对上文第 12(3)

段提及的航空公司所造成的伤害或损害。因此，本署认为土拓署拒绝披露有关资料，并非无理。

21. 本署留意到，土拓署认为在「报告遮盖版本 I」遮盖多少内容是包括该署在内的所有相关决策局 / 部门的集体决定，而该署已提醒相关决策局 / 部门尽量减少遮盖幅度。尽管如此，最终是否如相关决策局 / 部门所提议遮盖「评估报告」的内容，是土拓署的决定。

22. 基于以上的分析，申诉专员认为投诉点(1)成立。

投诉点(2)：延误处理 X 先生的索取资料要求

土拓署的解释

23. 2019 年 1 月 21 日，土拓署接获 X 先生的索取资料要求（上文第 2 段）。在同月 24 日至 2 月 8 日期间，该署征询及取得就「技术性研究」提供资料的相关决策局 / 部门的意见，以识别「评估报告」内须遮盖的资料，以及应援引《守则》所刊载的哪些理由作为依据（上文第 10 段）。

24. 在 2 月 8 日至 3 月 12 日期间，土拓署检视遮盖报告内容的提议，以整合「评估报告」的遮盖版本。该署须审阅整份「评估报告」（包括内文、表格、图表及附件），以考虑「评估报告」须遮盖的部分，及确保全面遮盖同类资料。此外，该署必须仔细考虑每一项被提议遮盖的资料，以及根据《守则》遮盖或披露有关资料是否合理。

25. 土拓署认为，上述程序难免耗费时间和人手，亦需要与相关决策局 / 部门多番协调。其间，土拓署先后于 2019 年 1 月 30 日和 2 月 8 及 22 日向 X 先生发出暂覆，通知他该署处理其索取资料要求的进度（上文第 2 段）。3 月 12 日，即接获 X 先生的索取资料要求 50 日后，土拓署给予 X 先生具体回复（上文第 3 段）。

本署的评论

26. 本署留意到，土拓署处理 X 先生的索取资料要求，符合《守则》所订明作出回应的预定时间（上文第 7 段）。经审阅土拓署处

理 X 先生的索取资料要求的时序及相关记录，本署并无发现该署延误处理。投诉点(2)不成立。

结论

27. 整体而言，申诉专员认为这宗投诉**部分成立**。

建议

28. 申诉专员建议土拓署从这宗个案汲取经验，并加强员工在适当应用《守则》方面的培训。

申诉专员公署
2019 年 9 月