

《公開資料守則》 詮釋和應用指引

緒論

(i) 本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。政制及內地事務局可協助部門詮釋《守則》，但不能代部門就某索取資料的要求作出決定：這些決定必須由部門作出，如有需要，部門並須提出理據解釋有關決定。

(ii) 如同《守則》本身，指引中所提“部門”一詞是用作描述《守則》適用範圍內的任何組織(政策局、機構、部門、檔案室、秘書處等)。《守則》的摘錄部分會以**粗斜體**顯示。

(iii) 指引將根據運作經驗和《守則》的任何變更而作出增補和修訂。部門如對指引有任何意見或建議，應向政制及內地事務局提出。

(iv) 《守則》及本指引可於以下網站查閱：
www.access.gov.hk。

引言

(v) 為方便監管，索取資料的要求內有提及《守則》，或以《守則》附件 C 的申請表格提出的要求，均視為根據《守則》提出的要求。所有“按《守則》提出的索取資料要求”應根據《守則》及部門所訂定的行政程序處理。至於“非按守則提出的索取資料要求”（即要求內沒有引述《守則》，或沒有以《守則》所指定的申請表格提出的要求），則應根據既定程序處理。所有按《守則》和非按《守則》提出的索取資料要求均應以同一基礎考慮，即是說，所有索取資料的要求都應根據《守則》的規定來決定是否應要求公開資料。根據《守則》的精神，部門在處理非按《守則》提出的索取資料要求時，應盡量遵守《守則》所定作出回應的時限。

(vi) 如非按《守則》提出的索取資料要求須予拒絕，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。如適用的話，部門應為提述的理由附加註腳，說明有關理由與《守則》所載列的拒絕理由一致，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。

(vii) 在根據《守則》公開資料方面，取態應是正面的；即是說，部門應以所索取的資料將予公開的基礎來處理有關要求，除非有充分理由根據《守則》第 2 部的規定拒絕披露資料。

(viii) 每個政府部門都在不同程度上積極回應非正式的索取資料要求。無論在政府內外，《守則》都不應被利用或被視作利用來阻撓資料的發放，這點至關重要。因此，有關人員不應視每項索取資料的要求為根據《守則》提出的正式要求：概括而言，以往按慣例或非正式地提供的資料，應繼續沿用這方式提供；如作出非正式的回應便可提供申請人所要求的資料，則應採用這方式而不應堅持要求對方按《守則》提出正式申請。舉例說，記者按慣例可以在某些情況下獲免費提供資料，而《守則》並沒有任何條文予以阻止。不過，

記者所要求的資料，如根據《守則》提供予其他個別人士即會收取費用，就應向有關記者徵收等額費用。

(ix) 《守則》授權和規定公務員提供資料，除非有特別理由拒絕這樣做。因此，公務員應要求公開資料，無須承擔個人法律責任，惟這必須是其在執行公職時秉公辦理及根據《守則》的規定行事；在這些情況下，任何可能產生的民事責任會由政府承擔。

(x) 任職《守則》所適用部門的非公務員，與公務員同受《守則》的規定所約束。

第 1 部

適用範圍

政府部門

1.1.1 《守則》適用於附件 A 所載列的所有政府部門。《守則》於 1995 年 3 月 1 日在部分政府部門開始推行，由 1996 年 12 月 23 日起在政府整體實行。

法庭、審裁處及調查小組

1.2.1 第 1.2 段旨在將法庭、審裁處及調查小組持有的資料保密，並確保在法律訴訟程序方面，有關披露資料的現行規定不受影響。這些規定訂明在提出法律程序期間所需提交的文件和回答的查詢；案件如涉及人身傷害，則有關工作需在提出法律程序前進行。如有訴訟，或可能有訴訟，部門應把索取資料的要求轉介律政司，徵詢其意見，確保不會損害政府或訴訟任何一方的法律地位。

1.3.1 第 1.3 段的原意是清楚說明《守則》適用於司法機構和其他審裁處及調查小組轄下辦事處所持有的非司法和其他屬行政性質的資料。這類資料可能與審訊的統計資料或資源有關。

注意：就《守則》而言，第 1.2 和 1.3 段適用於任何法庭、審裁處或調查小組的法律訴訟程序。這些程序包括任何具備司法或類似司法職能，或任何有權決定是否接納所傳召證據的法定組織的法律訴訟程序，或行政長官根據《公務人員(管理)命令 1997》第 20 條及《基本法》第四十八(十三)條對呈請的裁決。調查小組包括根據《調查委員會條例》(第 86 章)成立的調查小組或由行政長官設立的其他調查小組。

提供資料

按慣例公布或供查閱的資料

1.4.1 《守則》第 1.4 段要求各部門按慣例每年公布資料，讓公眾了解部門的組織結構、所提供的服務、其服務表現承諾(如有的話)以及履行各項承諾的情況。此外，又規定部門公布或提供資料，以協助個別人士識別和查閱非按慣例公布的資料。

1.4.2 這類按慣例公布或供查閱的資料，應有助減少索取資料申請的數目。同時也應減少部門需要回應個別索取資料申請的次數，因為根據《守則》第 1.4 段，部門可請申請人查閱已公布的源文件。

1.4.3 部門無須為滿足上述《守則》規定而發表另一份周年刊物。現有刊物，例如部門年報，已可應付有關目的。沒有發表年報慣例的部門可考慮這樣做。大量的政府資料均透過出版香港年報或上載至“香港政府一站通”網站等方式集中公布。有關個別部門的資料則可於部門各自的網頁查閱。

1.4.4 部門應充分利用部門網頁發放資料。部門須使其網頁符合《守則》第 1.4 及 1.5 段所列要求。第 1.4 及 1.5 段所列的部門組織結構和服務等一般資料應載於其網頁內。部門須確保上載於其網頁的都是最新資料。就改善部門網頁方面，可按需要徵詢政府資訊科技總監(技術方面)和政府新聞處處長(編輯和設計方面)的意見。

1.4.5 備存一份按類別劃分的部門紀錄一覽表供市民查閱，讓他們知道什麼資料已有提供，什麼資料需要索取，有助市民和部門識別所要求的資料。為達至這目的，當局鼓勵部門盡量提供詳盡的一覽表。其中一個方法是，把部門現存的檔案／紀錄一覽表按主題劃分(範例載於本指引附件 A)。

為提高透明度，在部門認為合適的情況下，也可直接提供現存檔案／紀錄的一覽表。假如公布某個紀錄／主題類別會披露部門持有一些根據《守則》第 2 部的規定不予披露的資料，則部門可在所公布的一覽表上剔除有關類別項目。

1.5.1 《守則》第 1.5 段就確保那些有可能因推出新服務或改變現有服務而受影響的人士可查閱有關資料，將現時可取的做法正式確認。就如何執行方面，當局不可能定出中央指引：由部門自行決定發放這類資料予相關對象羣的最佳方法，是最適合不過的。

應要求提供的資料

1.6.1 《守則》第 1.6 段的規定，連同第 1.25 及 1.26 段有關內部覆檢和向申訴專員投訴的條文，構成《守則》的主要機制，讓市民可以查閱非按慣例公布的政府資料。有關規定更伸延至向該資料所涉的當事人披露個人資料。

1.6.2 請特別留意最後分句的字眼，該句訂明“……資料屬第 2 部所載列的範疇，則可予以拒絕。”雖然這方面的指引見於《守則》第 2 部有關適用範疇的建議，但部門在此應留意，他們是可以自行決定是否拒絕要求，而事實上，指明的資料如屬第 2 部所臚列的範疇，並不表示查閱這些資料的要求應予或將予拒絕。

1.6.3 向申請人提供的資料應是部門現存最近而準確的資料，且符合他的要求。不過，假如所索取的資料涉及過去一段指定時間，那麼，所提供的資料就不一定是最新的。如果從要求看來申請人似是希望取得提出要求日期當日的最新資料，便應提供現存的最新資料。假如部門有理由相信現存的最新資料也已過時，但不認為蒐集更新的資料以應要求是可行或恰當，則部門應提醒申請人，所提供的資料可能已經過時，以及請其留意這些資料的編製日期。如果日後可以提供更新的資料，就應告知申請人。

法定義務及限制

1.7.1 所要求的資料如可以根據法定或合法的查閱權利來索取，則有關權利的地位必然是凌駕於行政守則之上。若是根據《守則》要求索取資料，而有關資料的查閱並沒有法例限制，則要求應予批准，除非基於《守則》第2部的理由而拒絕提供資料。假如根據《守則》第2部有理由拒絕提供資料，但卻有既定的法定查閱權利，就應通知申請人有關查閱資料的法定權利及如何行使該權利。

1.7.2 查閱資料的權利可以在法例之下訂立，例如可以根據法例成立檔案室，供市民查閱資料，即如土地註冊處。同樣地，法例也可禁止披露政府所擁有的資料，例如《稅務條例》(第112章)第4條。《守則》與法定條文之間若有牴觸之處，當以後者為準。

1.7.3 有些條例或附屬法例訂明有關公開文件的情況、方法或時間，例如《公司條例》第146(3)(b)條規定，財政司司長可安排將審查員報告印製與發表。如果在根據相關法例決定是否公開某文件的全部或部分內容之前，部門接獲按《守則》提出索取該文件的要求，則部門應視乎當時的法律狀況處理有關要求。即是說，部門應就當時披露資料是否牴觸法律尋求法律意見，若是的話，部門可根據《守則》第2.18段的理由拒絕有關要求。部門無須拖延至根據相關法例就是否公開文件的全部或部分內容作出決定後才回應有關要求。如果部門決定在當時拒絕有關要求，就應告知申請人，他的要求已記錄在案，如根據相關法例決定公開有關文件的全部或部分內容，部門會再次聯絡他。

1.7.4 雖然普通法不會像法定條例一樣，明確訂出禁止規定(禁制令除外)，但卻在各方之間訂立了責任和義務，例如，在適當情況下須履行保密的義務，而違反這項義務的人士可能需要賠償損失。在這情況下，政府可能被勒令向控訴政府洩露機密並勝訴的人士作出賠償。就這方面的進一步指引，

可參閱本指引標題**第三者資料**下第 2.14.1 至 2.14.14 段及**法定限制**下第 2.18.1 至 2.18.5 段。

1.7.5 其中一項適用於香港的國際協議是有關香港問題的中英聯合聲明。這是一份由兩個主權國簽定的國際條約，並已根據《聯合國公約》第 102 條在聯合國登記。這份聯合聲明附件二第十段規定：

“除非雙方另有協議，聯合聯絡小組討論情況須加以保密。”

1.7.6 就《守則》第 1.7 段而言，**國際協議**將包括諒解備忘錄。

程序

公開資料主任

1.8.1 各部門應指派一名人員擔任公開資料主任，但大部分部門均不會為此專設一個職位。公開資料主任的主要職責是推廣《守則》並監察《守則》的執行情況，包括協調部門遵行《守則》規定的工作，確保部門遵從各項程序，以及就《守則》安排內部培訓。部門公開資料主任的職系／職級應由部門視乎本身情況所需而決定。可供參考的是，部分部門指派部門秘書或其副手擔當這職務；有些部門可能認為指派一位專業職系人員(例如技術秘書)較為適合。各部門的公開資料主任應就所收到索取資料的書面要求和就這些要求所採取的行動備存紀錄。

負責裁決的人員的職級

1.8.2 雖然公開資料主任負責確保部門遵守《守則》所規定的程序，但是否答允某項索取資料的要求最好由負責相關工作範疇的人員決定。然而，這並不妨礙部門授權公開資料主任對簡單直接個案作出是否應要求提供資料的決定。在處理複雜的個案或考慮拒絕披露全部或部分資料時，最好由首長級薪級第 1 點或第 2 點職級的人員作出決定。作出首次裁決的人員的職級不應太高，以免損害《守則》第 1.25 段所規定的內部覆檢程序，這方面的問題會在本指引第 1.25.1 至 1.25.4 段進一步闡述。

索取資料的要求

1.9.1 及 1.10.1 大部分索取資料的要求都是簡單直接的，且可按《守則》第 1.10 段所建議的非正式方式迅速解決。如果個別人士不清楚該向哪個部門尋找他所需的資料，當局就應與他討論他的要求，並應告知該向哪個部門和循何途徑索取資料。就這方面應小心處理，不要令該名人士以為他第一個接觸的部門只是推卸責任；在把索取資料人士轉介另一部門之前，最好先以電話聯絡該部門，確保其確實持有所要求的資料。

1.9.2 及 1.10.2 一般而言，除非所要求的資料屬個人資料或商業敏感資料，否則申請人的身分通常不會影響部門決定是否發放所要求資料。至於個人資料或商業敏感資料，申請人的身分則可能有所影響，因為如果所要求的資料關乎申請人或由申請人以前所提供，則這可能不宜基於資料屬個人資料或商業敏感資料的理由而拒絕其要求。同樣地，索取資料的目的，或申請人拒絕透露索取的目的，不應成為拒絕發放所要求的全部資料或其中部分資料的理由。

1.11.1 雖然《守則》第 1.11 段說明，索取資料的書面要求應寄交有關部門的公開資料主任，但不得以申請人未有遵守這項規定或任何其他這類行政規定作為拒絕考慮其要求的理由。

1.11.2 申請表格(《守則》附件 C)在所有民政事務處或所有部門的公眾諮詢櫃枱可供索取，也可於以下網站下載：
www.access.gov.hk。

回應索取資料的要求

1.12.1 《守則》這段意思顯明，無須解釋。

1.13.1 《守則》第 1.13 段訂明在口頭答覆、提供標準單張或現成的資料等都未能滿足申請人要求的情況下，可採用哪些方式提供資料。如屬可行，部門最好提供載有所索取資料的原來紀錄的副本。倘若原來紀錄載有屬《守則》第 2 部所涵蓋的資料，並裁定這類資料不應予以披露，則應在提供予申請人的文件副本中塗掉該資料。凡如此塗掉資料，均須就此提述《守則》第 2 部的相關段落。倘若塗掉部分十分龐大，以致原有文件變得並無意義或有誤導成分，則應考慮提供一份清楚易明的紀錄撮要，或如果這做法不可行，可考慮拒絕要求，並提述拒絕理由。

1.13.2 就“提供資料”的四種方式，有關部門可自行決定就某個案採取哪種方式最為適合。從政策角度看，第一個選擇（即“提供有關紀錄或其部分的副本”）最為可取。可取的原因是，申請人可得到他所要求的全部資料。如果部門決定向申請人提供相關紀錄的副本，一般做法是向申請人提供有關文件的影印本，並徵收費用。如果申請人要求使用他自己的相機或任何其他複製器材，為紀錄拍攝照片／影像或製作副本，則有關部門可答允其要求。拒絕有關要求須有充分理據支持，例如在複製過程中可能會損壞有關紀錄。如香港政府檔案處這類已制定文件複製政策的部門，則無須答允自行複印的要求。反之，這類部門應公布其複製文件的政策，以避免部門與市民之間可能出現糾紛或爭議。

1.13.3 倘若部門決定採取其他方式，而放棄首選方式，他必須向申請人解釋原因。然而，如部門答應提供副本，但申請人卻堅持閱讀文件原文，申請人可提出其理由。部門可根據申請人的理由和其他考慮因素，決定是否給予申請人“合理機會查閱、聆聽或查看有關紀錄或其部分”。

1.13.4 《守則》第 1.13 段的一項重要條文是“資料會盡量以原來的形式提供。”因此，如果所要求的資料是以單語的文件方式載錄，即應以同樣方式提供。倘若申請人要求把資料掃描或轉換為 PDF 或 JPE 格式並燒錄於唯讀光碟／唯讀數碼多功能光碟等，如屬可行，部門應答允其要求。由於現時並沒有就此釐定標準收費，部門應就每宗個案徵求財經事務及庫務局批准有關收費(請參閱本指引第 1.24.1 段)。

1.14.1 《守則》第 1.14 段載有四個要點。第一，不會強制部門提供其沒擁有的資料，但他們應在可能範圍內把要求轉介適當部門。有關規管部門之間轉介索取資料要求的程序載於本指引第 1.15.1 至 1.15.4 段。

1.14.2 第二，不會強制部門製作從沒有存在的紀錄。然而，倘若有關紀錄可從電腦的資料中編製，而(a)有關部門備有製作有關紀錄所需的材料、軟件和技術，以及(b)編製這紀錄不會妨礙部門的正常運作，則所製作的紀錄將成為部門所擁有的紀錄，並可根據《守則》供人查閱。

1.14.3 大部分部門按慣例會印製大量資料，例如，部門年報、部門手冊、資料單張等，供公眾索閱。《守則》第 1.14 段的第三點清楚訂明部門無須複製以往的刊物，如所要求的資料已有印行本，就應請申請人直接向適當的資料來源處索取資料。

1.14.4 部分部門會向公眾提供指明的服務，並為此定出指定收費制度，例如土地註冊處會就查閱土地紀錄徵收費用。部門日後可決定就提供某些資料而推行新的收費制度，例如為某項資料訂價，以反映有關資料的價值。第 1.14 段的第四點清楚說明這些收費制度不受《守則》影響，須透過收費服務而獲得的資料將不會因索取要求根據《守則》提出而得以豁免收費。

1.15.1 《守則》第 1.15 段提到索取資料要求的轉介。當部門接獲索取資料的書面要求，如遇到下述情況，應把有關要求轉介適當部門 –

- (a) 該部門不持有所要求的資料，而有關資料是由另一部門所持有；或
- (b) 該部門持有所要求的資料，但有關紀錄所涉的事務與該部門的職能無任何關係。

把申請人的要求轉介有關部門前，最好先徵求其同意。如有關轉介涉及把申請人的個人資料轉移至另一部門，則必須徵得其同意。

1.15.2 最先收到要求的部門，其公開資料主任應盡快，最好在一兩日內以最直接的方法，例如傳真或電郵，把要求轉介適當部門，並告知申請人有關情況。在轉介前，有關公開資料主任必須確保所要求的資料的確由另一部門所持有。

1.15.3 轉介至另一部門的要求應視為向該另一部門提出的要求，就作出回應的預定時間而言，應以該部門收到轉介要求之日起計算。

1.15.4 當部門接獲索取資料的要求，而部門的確擁有所要求的資料，並且有關紀錄所涉的事務也與部門職能有關，但

- (a) 同時也與其他部門有關；或
- (b) 有關紀錄來自另一部門，

接獲要求的部門將負責統籌回覆申請人的工作。在這情況下，接獲要求的部門如有需要，應諮詢所有有關方面，然後決定是否答允要求或提供哪些資料。有關部門之間應議定檢索資料的所需時間。他們應以《守則》第 1.16 至 1.19 段所指明作出回應的預定時間為準。有關詳情，部門可參考其行政程序的相關步驟。

作出回應的預定時間

1.16.1 及 1.17.1 《守則》第 1.16 及 1.17 段所定有關作出回應的預定時間應視為規定上限。一般而言，部門應盡快提供資料，故許多時候均可在指定時限內作出回應。為方便參考，在不同情況下處理索取資料要求的時限摘述如下 –

時限	程序
接獲書面要求後的 10 日	<p>提供所要求的資料。若不可行，發出初步答覆。</p> <p>如有關要求涉及收費，須取得申請人口頭上確認接受是項收費。</p> <p>如果申請人接受收費或未能以電話聯絡上，便須發出繳款單，並附以收費細分表，說明待付款後才展開處理工作。</p> <p>如果申請人不接受收費，並表示不願繼續有關申請，他須以書面確認撤回申請。</p> <p>如要求不獲受理，須告知申請人：</p> <ul style="list-style-type: none">(a) 拒絕理由；(b) 有權就裁決申請內部覆檢；(c) 有權向申訴專員投訴。 <p>就涉及第三者資料的要求，須徵求第三者書面同意發放資料，並請其在 30 日內回應。</p> <p>把要求轉介持有所要求資料的另一部門。</p>
接獲要求後的 21 日	如果有關要求不能在 10 日內作出回應，便會以此作為作出回應的預定時間。
接獲要求後的 51 日	就複雜個案作出回應的最長時限。

作出回應的預定時間也適用於以電郵提出的要求。部門也可以電郵回覆直接簡單的個案。如果個案複雜，部門可要求申請人以書面或電郵提供更多資料。

1.16.2 及 1.17.2 倘若資料當事人根據《守則》索取個人資料，部門便須遵守《守則》第 1.16 及 1.17 段所列作出回應的預定時間，在任何情況下，作出回應的時間都不能超過《個人資料(私隱)條例》(《私隱條例》)第 19 及 21 條所定的時限。

1.18.1 在回覆索取資料要求的時限方面，《守則》第 1.18 段容許延長回應時限，**惟只有在特殊情況下方可延至超過 21 日後才作出回應**。這類情況可能涉及需要就有關要求尋求法律意見，或需要廣泛尋找檔案以滿足有關要求。

1.19.1 部門如有必要延長回應的時限，應盡量縮短延遲回應的時間。就涉及收費的個案，通知申請人發放資料的決定及應繳費用金額的信件一經發出，作出回應的時間便會暫時中止計算。當部門收到應繳款項後，即再計算回應時間。如需要向申請人澄清有關要求，作出回應的預定時間應由獲得澄清之日開始計算。

第三者資料

1.20.1 及 1.23.1 在《守則》內，“第三者”，就除《私隱條例》所定義的“個人資料”以外的任何資料而言，指除以下機構／人士外的任何人或組織 –

- (a) 政府；或
- (b) 提出索取資料要求的人士。

“第三者”一詞，就《私隱條例》第 2 條所定義的“個人資料”而言，指除以下人士外的任何人士 –

- (a) 資料當事人；
- (b) 就資料當事人而屬“有關人士”的人；
- (c) 資料使用者；或
- (d) 獲資料使用者為以下事情以書面授權的人 –
 - (i) 在資料使用者的直接控制下收集、持有、處理或使用有關資料；或
 - (ii) 代表資料使用者收集、持有、處理或使用有關資料。

“有關人士”，就《私隱條例》第 2 及 17A 條所定義的個人（不論如何描述該名個人）而言 –

- (a) 如該名個人是未成年人，指對該未成年人負有作為父母親的責任的人；
- (b) 如該名個人無能力處理其本身事務，指由法庭委任以處理該等事務的人；
- (c) 如該名個人屬《精神健康條例》(第 136 章)第 2 條所指的精神上無行為能力 –
 - (i) 根據該條例第 44A、59O 或 59Q 條獲委任擔任該名個人的監護人的人；或
 - (ii) 如根據該條例第 44B(2A)或(2B)或 59T(1)或(2)條，該名個人的監護轉歸社會福利署署長

或任何其他人，或該監護人的職能由社會福利署署長或任何其他人執行，社會福利署署長或該其他人；或

- (d) 就《私隱條例》第 V 部而言，指獲該名個人以書面授權代表該名個人提出以下要求的人 –
- (i) 查閱資料要求；或
 - (ii) 改正資料要求。

1.20.2 及 1.23.2 為第三者資料保密的理據若是明確而充分，索取資料的要求可予拒絕，無須諮詢該第三者。

1.20.3 及 1.23.3 如果公務員認為基於公眾利益或須披露這些資料，他們必須考慮所接獲第三者的意見或陳述，然後才作出結論。如果在第三者沒有回覆或第三者反對披露這些資料的情況下決定披露資料，則必須給予第三者 30 日的裁決通知期，讓其可以尋求現存的法律補救。在 30 日屆滿後，如果第三者沒有(進一步)回應，則資料可予以披露，並就此以書面知會第三者。

1.20.4 及 1.23.4 政府持有的資料來自不同渠道。有些可能是在財務交易或商議過程中，或其他種種情況下，由第三者以機密方式提供。如果要求提供的資料的版權屬第三者所有，則須小心處理。披露這類資料可能受《守則》第 2.14 段(第三者資料)、2.16 段(商務)及 2.18 段(法定限制)及其他規定所限制。此外，也須考慮披露資料會否構成侵犯版權的罪行，因為凡向從事資料交易者披露版權資料的人士，有可能以交易者的助手或教唆者的罪名而被起訴。如有疑問，應徵求律政司的意見。

1.20.5 及 1.23.5 執行公務時，公務員可能會為第三者擬備機密資料，或會在保密的情況下從或為另一第三者接收資料(例如公務員擔任法定或諮詢組織秘書處的人員)。在這些情況下，如果公務員認為基於公眾利益或須披露資料，他須首先徵求相關的第三者同意披露所要求的資料，並通知申請人。

1.20.6 及 1.23.6 部門可能會接獲一些索取資料的要求，而這些披露資料的要求先前(即接獲索取資料要求之前)已遭第三者拒絕。在研究是否再次諮詢第三者時，應考慮下列因素 –

- (a) 由第三者早前的拒絕至是次索取資料要求之間在時間上相距多遠；
- (b) 自第三者早前拒絕披露資料以來情況的變化(如有的話)；以及
- (c) 如果再諮詢第三者，部門及該第三者需耗用多少資源。

1.20.7 及 1.23.7 一般而言，如果在接獲資料要求前不足一個月，第三者曾拒絕披露有關資料，即無須再次諮詢該第三者，除非自拒絕以來情況有明顯改變。如果第三者是在超過三個月之前拒絕披露有關資料，則通常會就所接獲的索取資料要求再次諮詢該第三者。如果由拒絕披露資料至接獲索取要求之間相距一至三個月，則部門應考慮上文第 1.20.6 及 1.23.6(b)及(c)段所述因素來作出裁決。如果情況不太明確，宜再次作出諮詢，因為這樣做可向申請人清楚表明其要求已獲適當處理。

1.20.8 及 1.23.8 有時所涉及的第三者不止一個，例如，資料是由第三者向公務員提供，而該第三者是替另一個第三者保管資料。倘若兩個第三者均拒絕，或其中一個第三者答允或未有回覆，則有關要求會根據《守則》第 1.22 段處理。在徵求其中一個第三者同意的同時，也應知會另一個第三者，無論該另一個第三者有否回覆，也應告知他有關結果。

1.20.9 及 1.23.9 在某些情況下，如果第三者不同意披露，則較合宜的做法是提供有關紀錄所載資料的撮要，或其中部分資料，詳情見《守則》第 1.13 段。這些撮要當然不應包括須妥為保密的資料。

收費

1.24.1 政府的公開資料政策規定，就根據《守則》提供資料而收取的費用應是簡單而不昂貴。第 1.24 段反映了這點，但用詞上故意具有彈性，讓收費制度可予以調整。成功索取資料的申請人只須繳付複製所需文件等的費用；若訂有收費標準，即按當時標準收費。不論所需文件是由申請人親自或由其代表領取，或以郵寄、本地傳真或以任何其他方式寄發，申請人必須繳交標準收費。然而，這項收費制度不適用於那些通常免費提供的文件。資料當事人如要求索取個人資料，則會根據《私隱條例》第 28 條收取費用。鑑於在處理索取資料要求方面時間緊絀，目前仍未設有標準收費的部門應事先徵求財經事務及庫務局批准其收費建議。這類申請應附有審核妥當的收費報表以作支持。在特殊情況下，部門如決定發放所要求的資料，而發放方式尚未有標準收費，則須就每宗個案向財經事務及庫務局申請批准。在此一再強調，收費目的是收回複製的成本。

1.24.2 在任何情況下，部門應事前通知申請人需為所索取的文件複製本繳交多少款額，然後由他們自行決定繼續或放棄要求。部門須公布或提供現行的複製收費表，供公眾查閱。

覆檢

內部覆檢

1.25.1 《守則》第 1.25 段訂明，任何人如認為某部門未有遵行《守則》的任何規定，可要求該部門覆檢有關情況。因此，有關人士可以就建議收費水平、提供資料的方式、回應時間，以及拒絕披露所索取的全部資料或其中部分資料的決定等要求覆檢。

1.25.2 這項條文的目的是提供一個機制，讓部門可以在有關人士正式向申訴專員作出任何投訴之前重新檢視其在較早時根據《守則》所作的決定，不過受屈一方是可以隨時向申訴專員投訴。部門覆檢可減少有關人士向申訴專員作出無根據的投訴，為此，部門應考慮可否通過安排公開資料主任或其他適當人員與投訴人會面，向其解釋有關決定(或修改決定)，藉以消除不滿。

1.25.3 任何覆檢要求應由所屬職級至少較原先作出裁決的人員高一級的首長級人員審理。在正式回應覆檢要求時，須清楚闡明向申訴專員投訴的渠道。在處理覆檢要求時，應遵守《守則》第 1.16 至 1.19 段所載作出回應的預定時間。

1.25.4 在覆檢程序中所考慮的因素應清楚記錄在案，如有關人士向申訴專員投訴，這類紀錄將會有用。

向申訴專員投訴

1.26.1 未能遵守《守則》規定可等同行政失當。《守則》第 1.26 段純粹是要令公眾留意《申訴專員條例》(第 397 章)的條文。該條例授權申訴專員處理有關機構或其代表行政失當的投訴。

* * * * *

第 2 部

可拒絕披露的資料

2.1.1 《守則》第 2 部為可拒絕披露資料的類別下了定義。根據第 2 部大部分條文拒絕披露資料，須經過“傷害或損害測試”。有關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。請注意，關鍵詞是可，而不是須。如果披露資料明顯符合公眾利益，則部門在取得所需授權後，可以把原可拒絕披露的資料公開。《守則》第 2.1 段訂明，部門**可拒絕證實或否認是否持有**所列類別的資料。這規定不會經常被引用，並且很可能只會用於如防務、保安、對外事務或執法等範疇的敏感資料。正如本指引緒論第(vii)段所述，在公開資料方面，取態應是正面的。部門**不應**把《守則》第 2 部開列的條文理解為拒絕披露所索取資料的指令。如對某個案有疑問，部門可徵詢相關政策局的意見及／或如有必要尋求法律意見。

2.1.2 如決定不予發放所索取的全部資料或其中部分資料，必須通知有關申請人 –

- (a) 拒絕的理由，並引述《守則》第 2 部的所有相關段落作為拒絕的依據，同時適當地闡述援引《守則》第 2 部有關段落的理據(如適用的話)；
- (b) 如不滿部門裁決，可向部門高層管理人員尋求內部覆檢；以及
- (c) 可選擇向申訴專員投訴，以及如何作出投訴。

如部門作出下列決定，也須把上述三點事項知會申請人 –

- (i) 只提供紀錄的撮要，而非所要求紀錄的副本；
- (ii) 拒絕就是否持有資料一事加以證實或否認(如提出拒絕披露資料的理由會證實資料的確存在或

不存在，便無須向申請人提供上文第 2.1.2(a)段的資料)。

2.2.1 《守則》第 2.2 段提及**傷害**和**損害**，以及特別提出有需要在披露資料的公眾利益與可能造成的傷害或損害之間作出平衡。

2.2.2 部門不一定要在個別個案中證實披露某項資料會造成傷害或損害，例如損失或不利；如果在有關情況下可能或有理由預期會造成傷害，已是足夠的理據。當權衡披露資料可能造成的傷害與公眾利益時，這個可能性是否值得看重將視乎可能造成的傷害的性質而定。如果披露資料可導致極其嚴重的傷害，例如有礙保安，或可能會破壞經濟，則無須證明傷害很可能或必定發生也應加以考慮。另一方面，如果可能造成的傷害既不太可能發生，也並非嚴重，就不必過於看重。

2.2.3 一如任何其他行政酌情權，公務員必須合理地作出裁決。意思是，他須考慮所有相關資料，不要被無關的考慮因素所影響，以便在特定情況下，作出一個合理的、非荒謬或荒唐的決定。披露資料的公眾利益是個應予考慮的相關因素。

2.2.4 《守則》第 2.2 段的作用是，當沒有法定的限制或法律義務禁止披露資料，而披露所索取的資料卻明顯符合公眾利益，並且有關的公眾利益已超過對政府或任何其他人可能造成的傷害或損害，在這情況下，第 2 部內凡提述**傷害**或**損害**的規定均可不予考慮。

2.2.5 雖然公眾利益鮮有成為披露交易秘密的理據，但在有需要或為適當保障公共衛生及公眾安全或保護環境的情況下，披露被視為商業敏感的資料便有理據。這類考慮因素必須明顯地凌駕對第三者或政府的競爭地位可能造成不利

影響，而預期可能造成的傷害也是確實和具體的。在此情況下，披露資料對公眾的利益會超過將資料保密的公眾利益。

2.2.6 公眾利益是一個難以作出定義的概念，不應與公眾利益豁免權混為一談，後者是政府在法律程序中可以用作拒絕提供資料的依據。法庭曾說在特殊及嚴重的情況下披露資料的公眾利益可能凌駕個人權利，包括版權；惟當中需要避免的傷害或所披露的罪行必定是十分嚴重及性質嚴肅的。在許多個案中曾對公眾利益一詞進行研究，並提供了許多不同的詮釋。公眾利益(*public interest*)清楚地是指：

"something in which the public has a vital interest in either a pecuniary or personal sense. It can mean a purely inquisitive interest as well as a material interest."
(*Stroud's Judicial Dictionary (Fourth Ed.) Vol.4 at 2187*)

[意譯為：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。]

顯而易見，對於什麼是符合公眾利益，看法可能隨時間，以及因應社會在公共政策發展中變得更開放而轉變。鑑於政府制定和推行，或改變政策(例如反吸煙政策或修改運輸政策)，這必然會影響對公眾利益所在的想法。

有關《官方機密條例》的說明

2.2.7 未經授權或不小心地披露高度敏感的資料可能構成罪行。《官方機密條例》訂明公務員及其他人士披露某些類別的資料，即屬刑事罪行。條例訂明，如披露六種指定類別的官方資料(保安及情報資料、防務資料、國際關係資料、外國機密資料、可能會導致干犯罪行的資料，以及根據法定文書進行特別調查的資料)會損害香港利益，即屬犯罪。如果資料是根據法例賦予的權力披露則不屬違法。公務員按其職責披露資料，並出於真誠和遵照《公開資料守則》的規定而行，即算是根據法例賦予的權力披露資料。

機密資料

2.2.8 文件本身如屬某個保安類別，未必是拒絕披露的合理理由。《保安規例》根據非法披露可能造成傷害的程度定出四個保安類別(絕對機密、高度機密、機密、限閱)。《公開資料守則》授權披露資料，但如屬第2部所載的指明情況則屬例外：此處訂明必須允許任何索取機密資料的要求，除非資料屬於第2部所列其中一種或以上的類別。這表明部門在對文件作出保安分類時需要三思：擔心披露紀錄可能引起尷尬或令部門受批評，並不是訂定保安分類或拒絕披露的合理理由。然而，如決定發放這種資料，機密資料應在披露前首先撤銷文件的機密級別。

防務及保安

2.3.1 防務及保安都是公眾資訊和辯論的合理議題。拒絕披露上述資料的規定，原意不是要為資料保密；這些資料，包括政策的事實根據和分析基礎，都是這方面辯論所需材料。然而，在某些情況下，披露這類資料可能會對本港的防務及／或保安造成傷害或損害，或可能或有理由預期會對本港的防務及／或保安造成傷害或損害。在這種情況下，披露這類資料將不符合公眾利益。

(a) 資料如披露會令本港的防務受到傷害或損害。

2.3.2 這項條文旨在保障資料，這些資料如披露 –

- (a) 會對香港武裝部隊執行任務的成效造成不利影響；或
- (b) 對香港部隊人員和他們的文職輔助人員，以及受其保護的市民造成危險。

(b) 資料如披露會令本港的保安受到傷害或損害。

2.3.3 這項條文旨在保障資料，這些資料，包括可能對那些從事間諜活動、陰謀破壞或恐怖活動的人士有利的資料，如被披露，便會傷害或損害香港的保安。這方面包括要保護可能有危險的人士和地點，以及要為資料保密，否則資料外洩，便會對從事香港保安工作的人員所參與的行動、他們的資料來源和所採取工作方法造成損害。

對外事務

(a) 資料如披露會令對外事務或與其他政府或國際組織的關係受到傷害或損害。

2.4.1 這項條文旨在保障資料，這些資料如披露，會有損香港特別行政區政府(香港特區政府)進行對外事務的成效或與其他政府的關係。後者包括香港特區政府本身的宗主國政府及其他宗主國、屬土、省份等的政府，亦包括國際組織，例如聯合國組織、世貿組織、國際刑警及與香港有事務往來的其他機構等。這個資料類別包括如披露會有礙談判的資料(因洩露談判或讓步立場而削弱政府的談判地位)或如披露會損害關係的資料(例如洩露對其他政府的形勢、人物或政治或貿易情況的機密評估)。

2.4.2 這個類別的資料亦包括從其他司法管轄區的公共主管當局取得的資料，該等公共主管當局具有獨立於該司法管轄區政府的法人地位，例如監管當局及銀行業主管當局。

(b) 資料是在保密情況下從其他政府、其他司法管轄區的法庭及國際組織取得，或在保密情況下送交這些政府、法庭及國際組織的。

2.4.3 香港特區政府與其他政府、其他司法管轄區的法庭及國際組織交換的資料甚多。資料通常在保密情況下交出，而如要維持良好工作關係，便須尊重有關的保密安排。因此，不可披露另一方視為機密的任何資料。然而，並非所有原本在保密情況下提供或取得的資料都會一直保持機密：舉例來說，如有關資料其後進入香港或其他地方的公眾領域，便沒有理由繼續將之視作機密，如有懷疑，應徵求另一方同意披露資料。

國籍、出入境及領事事宜

2.5.1 這項條文分為兩部分。第一部分處理與個人出入境或國籍事宜有關的資料；第二部分適用於與入境事務處負責的事宜(在一些情況下，由保安局負責)的行政管理有關的資料。

(a) 與出入境或國籍事宜有關的資料

2.5.2 個人的個案紀錄受到保障，免受資料當事人以外的其他各方查閱。《守則》第 2.15 段(個人私隱)及 2.18 段(法定限制)與此相關。這項條文並無禁止向資料當事人披露其資料，尤其是當資料當事人根據《私隱條例》行使法定權力查閱個人資料。

(b) 資料如披露會令國籍、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。

2.5.3 這項條文涵蓋的大部分資料的保障，均受法律規管，在該等情況下，相關的法律條文適用。遇有並無法律保障的情況，在拒絕披露資料前，須考慮作出披露可能造成的傷害或損害是否大於提供資料所涉的公眾利益。

2.5.4 在處理與領事事宜或代表其他政府執行領事工作有關的索取資料要求時，應參考與相關主管當局商訂或由另一政府制訂的任何披露規則。同時，亦須考慮有關披露是否會傷害與有關當局或另一政府的關係。關於這一點，見《守則》第 2.4 段及本指引第 2.4.1 及 2.4.2 段。

執法、法律訴訟程序及公眾安全

2.6.1 這個範疇所涉及的法律持續轉變，在某些情況下，亦可能與公眾利益豁免的問題相關。部門如有疑問，應尋求法律意見，並確保其依循的任何法律意見符合現況。

(a) 資料如披露會令司法(包括進行審訊和執行或施行法律的工作)受到傷害或損害。

2.6.2 這項條文同時包含執行和施行法律的工作，目的是述明條文同時與刑事和民事法律相關。因此，關於執行法律的提述，除包括紀律部隊的職能外，亦包括規管性質的職能，以及任何可能導致檢控、判處懲罰或制裁，取消資格或喪失牌照的程序。舉例來說，就許多個案而言，披露調查方法及／或程序會令執行或施行法律的工作受到傷害或損害。

2.6.3 《守則》並非旨在影響與在法律訴訟程序中作出披露有關的現行規則及法律規定，或就涉及人身傷害的個案而言，影響適用於訴訟程序開始前的規則。(亦見《守則》第1.2段及本指引第1.2.1及1.3.1段。)

2.6.4 披露資料所涉的公眾利益，以及將在執行和施行法律(包括規例)的過程中收集的資料保密所涉的公眾利益，必須取得平衡。

(b) 資料如披露會令法律訴訟程序或任何曾經或可能會在審裁處或調查小組進行的程序或其公正裁決受到傷害或損害，而不論這些調查是否公開進行或這些資料是否曾經或可能會在上述程序中考慮予以披露。

2.6.5 這項條文旨在保障所有現正進行或可預見會進行的所有民事及刑事法律訴訟程序的誠信。這類法律訴訟程序日後可能展開，未必表示不可根據《守則》披露所索取的資料，

但是，如披露所索取的資料，可能令審訊或聆訊的公正受到損害(若該等聆訊最終展開的話)，則不應作出披露。

2.6.6 這項條文亦適用於在現正進行的任何程序中，披露與否正是訴訟的要點。不過，一旦任何法庭、審裁處和調查小組就披露問題作出裁決，便以該裁決為準。

2.6.7 如披露作出某項行政決定的理由易引起對該決定的上訴，不應以這項條文作為不披露理由的藉口。

2.6.8 就有關審裁處及調查小組的進一步指引，見本指引**法庭、審裁處及調查小組**標題下第 1.2.1 及 1.3.1 段。

(c) 資料是與已審結、終止或延緩的法律訴訟程序，或與引致或已可能引致法律訴訟程序(無論是刑事或民事訴訟程序)的調查有關。

2.6.9 即使法庭、審裁處或調查小組進行的法律訴訟程序已經結束，在某些情況下，可能仍需把在訴訟過程中披露的資料或訴訟結果保密。此外，在一些個案中，無論調查是否導致刑事或民事訴訟程序，亦宜把調查過程中收集的資料保密。

2.6.10 在進行刑事及規管性質調查的過程中，政府會因而持有許多資料，這些資料可能基於種種原因，最終沒有在任何訴訟程序中使用。發放這些資料可能會令資料當事人或在調查中予以合作的人士受到損害，又或損害日後任何類似的調查。

2.6.11 不過，如資料已在公眾領域內，例如在公開法庭披露，便難以提出任何充分理據，拒絕因應要求提供資料。

(d) 因法律專業特權而獲免在法律訴訟程序中提交的資料。

2.6.12 這是所有公開資料機制經常出現的條文。由於在法律訴訟程序中，不得強迫披露法律顧問及客戶(包括政府作為客戶的情況)之間的溝通，因此不宜強制政府根據《守則》，披露有關資料。

2.6.13 不論給予法律意見的，是政府律政人員，或香港或其他地方的私人執業顧問、大律師或律師，這項條文都適用。

2.6.14 不論是否可能或預期會進行訴訟，這項條文都適用。不過，如可能進行訴訟，則應格外小心，確保在法庭席前的透露程序或政府的訴訟能力不會受到損害。

2.6.15 在某些個案中，可能不宜披露是否曾尋求法律意見，或曾向私人執業的法律從業人員還是政府內部尋求意見，而如屬後者，曾向哪個層面的人員尋求意見。

(e) 資料如披露會令防止、調查和偵查罪案及罪行，以及逮捕或檢控罪犯的工作，或任何羈留設施或監獄的保安受到傷害或損害。

2.6.16 《守則》不會強制政府披露資料以助確實或可能違法的人士。這項條文旨在同等適用於刑事及規管性質的罪行。

2.6.17 要有效調查刑事及規管性質的罪行，通常須把調查及調查方法保密，不讓疑犯及其他人士知悉。這表示，與正進行或已完成的調查有關的資料，以及與預期會進行的檢控(檢控最終可能會或不會進行，又或已經進行)有關的資料，通常應予保密。如披露資料會令執行或施行法律的程序受到損害，則即使有關資料並非就該程序的目的而獲取或制訂，都不應披露。

2.6.18 如披露資料會有助逃離任何合法羈留地方的意圖得逞，或擾亂該地方的良好秩序及紀律或保安，則這項條文亦適用。合法羈留地方包括用作臨時或長期合法羈留任何人的任何建築物及其內任何部分，以及任何監獄或任何其他地方(例如非法入境者可能被羈留於各類交通工具)，並包括某些人士被社會福利當局及紀律部隊人員羈留的情況。

2.6.19 這項條文並無規定，作出披露會損害執法程序或助長罪行發生這種可能性必須存在。就這等目的而言，披露所索取的資料如有較大可能造成損害，便已足夠。

(f) 資料如披露會令維持安寧、公眾安全或秩序、或保障財物的工作受到傷害或損害。

2.6.20 這項條文旨在反映《警隊條例》(第 232 章)第 10 條訂明香港警方的廣泛職務範圍。《守則》不會強制政府披露某些資料，以致有利意圖擾亂公眾安全或對財物構成威脅的人士。

(g) 資料如披露可能會危害他人(無論該人是否在香港)的生命或人身安全，或可能會透露為保安目的或為執行或施行法律而在保密情況下提供的資料或協助的來源。

2.6.21 訂立這項條文，是為了保障那些協助紀律部隊執行和施行法律，因而令自己可能受到懲治的人士。條文涵蓋告發人或證人的身分及所在地方等資料。

對環境的損害

資料如披露會令環境、稀有或瀕臨絕種生物及其生長的自然環境受到損害的可能性增加。

2.7.1 這項條文旨在保障資料，這些資料如被披露，將可能對環境造成損害(不論這種損害會否是有意造成或構成刑事罪行)。這項條文的運用應有節制且務須非常小心，以平衡互相矛盾的利益。舉例來說，如某部門發現，有瀕臨絕種的動物在香港某處建立繁殖地，可能不宜揭露有關地點，因為這可能導致好奇的人士騷擾該地點，進一步危害該種生物。

經濟的管理

2.8.1 這項條文旨在保障資料，這些資料如披露，可能引起投機活動；令金融市場、金融服務及金融業不穩定；令取得資料的人士得到不適當的收益或削弱政府管理經濟的能力。根據這項條文，不可披露的資料包括 –

- (a) 在規管金融市場、金融服務及金融業的過程中收集的資料(亦可當作**第三者資料**予以保障)；
- (b) 銀行利率預期出現的變動的資料；
- (c) 金融機構或公共服務機構的規管預期出現的變動；
- (d) 許可土地用途可能出現的改變；
- (e) 對可能有的收入或開支建議的討論；或
- (f) 對政府經濟政策的制訂或修訂有重要影響的建議的討論。

上述各項僅屬指示性舉例。如對某項資料應否根據這項條文不予披露有疑問，應向適當的政策局尋求意見。

公務的管理和執行

2.9.1 這項條文旨在保障政府與第三方往來時的財政狀況以及保障資料，這些資料如披露，可能損害某部門的競爭條件或政府的財政或物業利益。條文亦保障部門有效率的運作，以免因需不合理地耗費時間回應提供資料的要求，令運作效率受損。

(a) 資料如披露會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害。

2.9.2 如披露與談判有關的資料(例如談判及讓步立場)有損部門的談判地位，部門可拒絕披露這些資料。另外，如披露與商業或合約活動有關的資料可能令投標者或政府的商業機密資料受損，部門亦可拒絕披露這些資料。至於與批准酌情補助金或特惠補助金有關的資料，如予以披露會令該等計劃的運作受到損害，則可拒絕披露。

(b) 資料如披露會令政府的競爭條件或財政狀況或物業利益受到傷害或損害。

2.9.3 當部門在商業環境運作，與私營機構競爭時，便須能如對手一樣，保護商業敏感資料。同樣，作為物業的主要租客及業主，政府如披露與物業交易有關的商業敏感資料會有損其在這方面的利益，則可拒絕披露這些資料。

(c) 資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。

2.9.4 這項條文旨在保障資料，這些資料如披露，會損害有關部門的工作。舉例而言，條文可用以保障與部門進行，或為部門進行的測試、管理檢討、審查或審計有關的資料。所使用的方法如被披露，可能令測試的成效或達標的程度受到損害。

2.9.5 這項條文提供的保障，無需限於披露資料會影響某項檢討的進行或令某一個案資料的提供受到損害的情況。只要能顯示披露與某項檢討有關的資料或在該檢討過程中取得的資料，會導致日後較難取得類似的資料或進行其他檢討，又或作出披露可能對其他部門進行類似工作的能力構成負面影響，便已足夠。

(d) 資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供。

2.9.6 這項條文涵蓋部門需大量或不合理地調動執行日常職責的資源才能滿足某項要求的情況。

2.9.7 在處理這些個案時，判定的準則是：要滿足有關要求是否需要不合理地調動資源。例如，由於索取的資料數量龐大，或有關要求設定的範圍籠統，令部門難以確定所索取的資料，以致需抽調正處理其他較緊急職務的人員處理要求。在根據這項條文拒絕一項要求前，部門應先與申請人磋商，探討是否可以把要求修改至雙方都可接受的程度，或更明確地指出所要求的資料。在某一個案中，部門可能認為，考慮到滿足要求所涉及的公眾利益，應特別付出努力處理要求。這類特殊個案，應按個別情況考慮。

2.9.8 申請人如要求以某種形式提供資料，將可能衍生相關問題。然而，部門無須代表申請人展開等同研究的工作。關於這一點，《守則》第 1.13 及 1.14 段與此相關：**資料會盡量以原來的形式提供**，以及部門無須**編製從來沒有存在的紀錄**。

內部討論及意見

2.10.1 香港以至其他地方的慣例是，促成政策決定的政府內部討論必須受到一定程度的保障，這樣才不會因過度的公眾監察而妨礙坦率的討論。同樣的考慮因素適用於政府的諮詢組織及其他人士(例如顧問)向政府提供的見解及意見。

(a) 為行政會議擬備的文件，以及行政會議的會議和審議工作紀錄。

2.10.2 這項條文的制訂是基於行政會議的議事程序需在保密的情況下進行，而並非因為行政會議審議的某些事宜敏感。條文涵蓋所有與行政會議有關的資料，包括文件草擬本。不過，資料並非純粹因納入或夾附於行政會議審議的文件而受到保障：許多事實或統計資料可能以背景資料形式納入提交行政會議的文件；在考慮應否披露這些資料時，應同時考慮規定某些資料不宜披露的其他條文。

(b) 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。

2.10.3 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看法和提出意見，這點是很重要的。同樣的考慮因素適用於政府諮詢組織的成員的討論及其提出的見解和意見等，以及個別人士，不論是有酬(例如顧問)或無酬者的見解和意見等，亦適用於政府在審議各項事宜時可能徵詢專業意見的組織。

2.10.4 不過，這項條文並無授權完全不披露這類資料——條文的涵蓋範圍只限於如披露可能妨礙坦率討論的情況。因此，如這類風險不存在，與諮詢組織、顧問或其他個別人士或組織的看法或意見有關的資料是可予透露的。關於這一點，審慎和禮貌的做法是，就個別諮詢組織希望其意見等獲得保密的程度，徵詢個別諮詢組織的意見。

2.10.5 至於其他個別人士的意見、見解等，部門亦應注意《守則》第 2.14 段就第三者在保密情況下給予的資料提供的保障。

公務人員的聘任及公職人員的委任

對公務人員的管理工作會造成傷害或損害的資料。

2.11.1 這項條文保障由政府持有，與公務員的聘任、公務員以外其他公職人員的委任，及諮詢組織、委員會等(不論是否法定組織)的成員的委任有關的資料。就這個範疇而言，可拒絕披露的資料包括—

- (a) 個人資料(與公務人員的聘用及委任有關)，包括與招聘、續訂和延長合約、更改僱用條款、晉升、紀律事宜及操守審查有關的資料。
- (b) 在保密情況下，就某項委任的人選或某公職人員提供的資料、意見和作出的評估，包括就招聘、晉升、調職、續約和續聘、員工評核、審議紀律個案及操守審查提出的意見。

這項條文應與《守則》第 2.15 段及《私隱條例》一併閱讀，該條例並無禁止向資料當事人披露資料。這項條文在任何情況下都不應妨礙建立良好管理做法，例如向員工披露周年表現評核報告。

不當地獲得利益或好處

資料如披露可能會導致不當地獲得利益或好處。

2.12.1 本指引第 2.8.1 段針對《守則》第 2.8 段(經濟的管理)舉例說明在若干情況下，如披露資料會導致不適當地獲得利益，可拒絕披露資料。這很可能亦包括其他情況，例如與專營權、公共交通收費等有關的情況，在該等情況下，因應要求披露資料，可能導致某一個別人士或組織不適當地獲得利益。這項條文或可用作保障該等資料不被披露。

2.12.2 這項條文不應用作禁止私營企業把從政府來源取得的資料“增值”：把政府擬向公眾發布的資料出售圖利並無不當。在這種情況下，如部門認為應更廣泛向公眾提供某些統計數字或其他資料，應考慮印發更為普及的免費或收費刊物。關於這一點，部門或可保留某些出版資料或擬應公眾要求提供的資料的版權，以防因未經許可覆印，而可能導致不適當地獲得利益(因為有關得益是藉侵犯版權取得的)。

研究、統計及分析

- (a) 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。
- (b) 只為編製統計數字或進行研究而持有與個人、公司或產品有關資料，而這些資料並不會在研究報告或公布的統計數字中提述。

2.13.1 作為一般規則，分析、研究資料及統計數字應依據與任何其他資料相同的準則作出披露：這類資料將有規律地定期公布，當宣布一項政策決定時，亦可公布這類性質的特定資料，協助公眾理解有關決定。

2.13.2 《守則》第 2.13(a)段的條文認同，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。

2.13.3 第 2.13(a)段亦認同，在其他情況下，這類資料不應披露，因為這樣做會剝奪政府或其他人士發布資料的優先權或商業利益，舉例來說，原資料經進一步分析和整理後，可印發出售。

2.13.4 《守則》第 2.13(b)段保障個別人士、公司和產品的資料，如不擬在研究或調查結果中提述該等資料，可將姓名／名稱隱去。

第三者資料

(a) 資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

2.14.1 這項條文並不適用於在得到法定保證予以保密的情況下提供的資料，這些資料不得披露而必須按《守則》第 2.18 段(法定限制)的規定處理。例如根據《稅務條例》(第 112 章)及《普查及統計條例》(第 316 章)提供的資料。

2.14.2 因此，這項條文只適用於自願提供的資料，以及因法律強制規定而提供的資料，或因有關法規無保密規定而可能援引法律強制提供的資料。

2.14.3 涉及第三者的資料務須小心處理。個人、法團或組織在許多不同情況下向政府提供資料，這些資料(包括資料來源)，根據明示及隱含的原則，應予保密。資料中如果包含個人資料或商業敏感資料，《守則》第 2.15 段(個人私隱)及 2.16 段(商務)也可能適用。

2.14.4 《守則》第 1.20 至 1.23 段及本指引第 1.20.2 至 1.23.9 段開列向有關第三者取得同意的程序。

2.14.5 除非因重大的公眾利益關係而必須作出披露(見第 2.14.10 段)，否則自願提供的機密資料在未有提供者同意之下，或在某些情況，未有政府代為收取資料的第三者同意之下，不應披露。

2.14.6 就保密持有的資料而言，雙方必須理解是政府保密持有，或在保密情況下向政府提供的資料。因此，只是資料提供者單方面聲稱保密是不足夠的，除非政府也接受資料是保密持有的。有關的理解可能是雙方說明的，但在許多情況

下是透過暗示的。在與專業人士(例如律師、醫生、醫護人員、社工等)的溝通中，可能會出現這種情況。

2.14.7 為某一目的或應政府要求提供或預備的資料，有別於自願提供的資料，通常隱含把資料保密的責任。在提供或編寫資料時，明示資料要保密持有，是明顯可取的做法。因此，用以收集資料的表格、問卷等應說明這一點。

2.14.8 這項條文不適用於資料已列入公眾領域、廣為人知、或載於公開讓市民查閱的登記冊或其他文件的情況。

2.14.9 這項條文適用於索取的資料如發放可能有礙日後獲提供同類資料，以致對部門的工作有關鍵影響的情況。

2.14.10 除非因凌駕性的公眾利益而需披露資料，否則如果發放資料可能導致政府被控有違保密責任，則部門無責任發放資料。這類情況並不常見，而一般所涉是披露對公共衛生、公共安全或對環境構成危險的資料。不過，為此而披露資料，所涉的公眾利益必須是重大的、明顯凌駕於保密的利益之上的。為此種公眾利益而披露資料，其利大於令政府面對賠償風險的情況，並不常見。

2.14.11 未得資料提供者同意，向第三者披露資料，法律上有所限制，各部門應考慮所得的最新法律意見，如有疑問，應針對實況尋求法律意見。

(b) 資料是由第三者私下提供，如向資料所述的當事人披露，會傷害當事人或任何其他個人的身體或精神健康，或只應由合適的第三者向當事人披露。

2.14.12 政府可能經常獲得與某人就醫情況有關的資料，不論該人是公務員、求職人士，或其資料是在其他情況下為政府所悉。這類資料應視作向政府提供的保密資料，如披露資料便相當可能會對當事人或其他人的精神或身體健康造成

嚴重損害，則可拒絕披露。這項規定與《私隱條例》第 59(1)(a) 條一致。

2.14.13 這項條文也適用於其他專業人士(例如醫護人員或社工)提供的資料，這些資料如披露，會危及當事人或其他人士的健康。

2.14.14 在適當情況下，資料可由合適資格人士，例如醫生或社工，向當事人披露；這些人士的相關經驗可把對當事人造成的傷害或當事人因此而生的誤解，減至最低。如適當的話，部門也應考慮根據《守則》第 1.13 段的規定，只披露部分紀錄。

個人私隱

2.15.1 這項條文旨在保障自然人的私隱，不適用於未組成法團的組織、團體或其他組織的事務，但可用於阻止披露某人是否某一組別或其他結社組織的成員。

2.15.2 與某在世人士直接或間接有關且可在合理可行的情況下用以識別該人身分的資料，只可在《私隱條例》有關規定訂明許可的情況下向第三者披露。與此特別有關的是條例附表 1 的第 3 保障資料原則(個人資料的使用)，這項原則訂明：如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於在收集該等資料時會將其使用於的目的以外的目的，或直接與該目的有關的以外的目的。應注意就個人資料而言，考慮是否發放資料與資料是否已在公眾領域無關。

2.15.3 《私隱條例》第 VIII 部訂明豁免遵守此原則的情況，規定對若干訂明公眾利益可能有損的情況可獲豁免。在擬引用豁免規定向第三者披露個人資料前，應尋求法律意見。

2.15.4 《私隱條例》不適用於已故人士的資料。不過，應考慮披露資料可能侵犯該人在世近親的私隱的程度，因此，可能適宜根據《守則》的這項條文拒絕披露已故人士的資料。

2.15.5 索閱資料的人，如為資料當事人或就當事人而言，是“有關人士”(見《私隱條例》第 2 及 17A 條的定義，以及下文第 2.15.9 段)，條例規定除非條例另訂許可，否則應在 40 日內向該人披露資料。就《守則》而言，“有關人士”即“其他合適人士”(見下文第 2.15.9 段)。不過，這項條文須受第 20 條的規限；第 VIII 部的豁免條文亦可能適用。如擬根據上述豁免條文拒絕應當事人或與就當事人而言的“有關人士”的要求披露個人資料，應尋求法律意見。假如有關披露難免會披露其他人士的有關資料，根據《私隱條例》第 20(1)(b) 條的規定，索取資料的要求須予拒絕。不過，此條文的適用

情況只限於涉及另一人的資料的來源能清楚地確認，而遇有這類情況，假如可從披露內容之中刪去所涉人士姓名或其他足以識別其身分的資料(例如職銜)，以免揭露該人身分(見第20(2)條)，則仍須應要求提供資料。

2.15.6 向第三者披露資料的限制不適用於不可能在合理可行的情況下用以識別該名個人身分的資料。例如，統計數據中隱去人名，因此不可能在合理可行情況下確認或歸納得出某人的身分。

2.15.7 遇有建議向第三者披露個人資料的情況，應小心處理，確保遵守《香港人權法案條例》第8條下的第十四條的規定。該條訂明：

“對私生活、家庭、住宅、通信、名譽及信用的保護

- (一) 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- (二) 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。”

未經某人同意及未有充分理由便披露其個人機密資料是任意侵犯該人的私隱。如有疑問，應尋求法律意見。

2.15.8 這項條文不限於根據明訂或隱含的保密原則提供的資料。為斷定無論屬何類別但可用以識別某人身分的資料是否可向第三者披露，應按上述指引行事。

2.15.9 其他合適人士，對於在世的個人而言，指《私隱條例》第2及17A條所定的“有關人士”，即是—

- (a) 如該名個人是未成年人，指對該未成年人負有作為父母親的責任的人；

- (b) 如該名個人無能力處理其本身事務，指由法庭委任以處理該等事務的人；
- (c) 如該名個人屬《精神健康條例》(第 136 章)第 2 條所指的精神上無行為能力 –
 - (i) 根據該條例第 44A、59O 或 59Q 條獲委任擔任該名個人的監護人的人；或
 - (ii) 如根據該條例第 44B(2A)或(2B)或 59T(1)或(2)條，該名個人的監護轉歸社會福利署署長或任何其他人士，或該監護人的職能由社會福利署署長或任何其他人士執行，社會福利署署長或該其他人士；或
- (d) 就《私隱條例》第 V 部而言，指獲該名個人以書面授權代表該名個人提出以下要求的人 –
 - (i) 查閱資料要求；或
 - (ii) 改正資料要求。

2.15.10 對於已故人士而言，**其他合適人士**指其在世的成年近親(包括其配偶／伴侶、子女、父母或兄弟姊妹，視乎何者合適)、其遺產執行人或承辦人。

2.15.11 也有在罕見情況之下，就算**其他合適人士**同意也需要拒絕向第三者披露資料。當第 3 保障資料原則第 3 款的條件不獲符合(即沒有合理理由相信披露資料明顯是符合資料當事人的利益)，這種情況便有可能發生。遇有這些情況，應就可否合法拒絕披露資料，尋求法律意見。

商務

資料(包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料)如披露會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。

2.16.1 這項條文保障政府以外組織的權益(如商業權益)。政府這方面的權益受到《守則》第 2.9 段的規定所保障。這項條文照顧到保護敏感商業資料的需要，這些資料如被披露，會對資料所涉人士有負面影響。不論資料是按法律規定提供，還是自願提供，這項條文同樣適用。商界需要對政府有信心，相信政府在履行公開更多資料的一般承諾時，不會令商界的合法權益受損，亦不會損及商界對政府的信任。

2.16.2 **商業、金融、科學或技術機密**：商業機密基本上分為兩類—

(a) 有內在商業價值的資料，其價值視乎與資料有關人士把資料保密的能力而定：這類資料的定義基準為資料是商業資料(包括金融、科學或技術資料)，同時又是機密資料。考慮因素如下：

- (i) 資料對原來擁有者有價值；
- (ii) 政府受託持有和接收資料時清楚知道資料須予保密；以及
- (iii) 原來擁有者以保密方式處理資料。

與建議項目、投標、組織決策過程、其收入及成本架構以及發展計劃有關的資料都是這類資料的例子。

(b) 未必有內在商業價值的資料，但資料如被披露，與資料有關人士在處理合法業務、商業、金融或

專業業務時可能被置於不利地位：這類資料可能涉及付予僱員的薪金、物料或服務的價格等。

2.16.3 **商業機密**：商業機密包括下列資料(但不限於產品、設備或機械的方程式、樣式、組成、程序、方法、技術或工序或所載或包含的資料)——

- (a) 正用於或可以用於一個行業或一門生意；
- (b) 並非為該行業或生意廣泛得知；
- (c) 其經濟價值一般人並不知悉；以及
- (d) 其保密性應受合理維護。

2.16.4 **知識產權**：在考慮披露資料會否損及某人的競爭位置時，應緊記在發明品未申請專利前披露資料可能阻礙擁有人取得專利。同樣，過早披露設計可能阻礙設計得到註冊。

程序

2.16.5 接到索取資料，其中包括機密商業資料的要求時，應依循《守則》第 1.20 至 1.23 段的程序行事，以取得相關第三者的同意，除非—

- (a) 需要保密是明顯及高於一切考慮(參考本指引第 1.20.2 及 1.23.2 段)；或
- (b) 披露資料涉及重大且迫切的公眾利益，凌駕於諮詢第三者的責任(例如公共衛生或緊急救援情況)。

過早要求索取資料

即將公布或因已預定公布或發表而不宜提前披露的資料。

2.17.1 這項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。考慮是否引用此條文的因素是：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。

2.17.2 不過，這只是臨時規限，因為內載資料的紀錄一經發表／公布，即成為公共文件。申請人應獲告知有關情況及預定發表／公布日期。不過，如詳細披露擬發表／公布資料的性質或時間會減損其作用，或因市場反應敏感或其他原因而不宜這樣做，則部門無需透露詳情或時間。如果資料最後未有發布，則可順應要求發放資料，除非有《守則》第 2 部所載的其他特別理由，以致需要拒絕透露全部或部分資料。

2.17.3 請注意，這項條文一般適用於定稿文件，而非草稿(除非所公布者為草稿)。考慮索閱草稿副本的要求，應一併考慮其他條文，例如第 2.10 段**內部討論及意見**，原因是草稿一般是在內部討論過程中擬寫的。

法定限制

資料如披露會 —

- (a) 抵觸任何適用於香港的法律，或
- (b) 違反任何根據普通法或適用於香港的國際協議而引起的義務。

2.18.1 這項條文用以明確訂明任何限制或禁止披露資料的法例凌駕《守則》之上，請同時參閱《守則》第 1.7 段(法定義務及限制)及本指引第 1.7.1 至 1.7.6 段。確定上述條文是否適用至關重要，涉及由第三者提供的資料時尤應審慎。

2.18.2 也應注意以下情況：法律並不禁止披露資料，但披露所索取的資料可能令政府面對負上法律責任的風險，例如被控違反保密責任。在此情況下，應先尋求法律意見才考慮是否披露資料。

2.18.3 除注意遵守當時生效的法律條文外，也應注意香港也是許多國際協議的簽約方或適用方，因而有履行協議的責任。這些協議可能是雙邊協議，例如香港與一個貿易伙伴簽署的貿易協議，或是多邊貿易協議，如香港為簽約方的《服務貿易總協定》。

2.18.4 若干國際協議，香港並非簽約方，但是適用於香港。關於這一點，見《守則》第 1.7 段及本指引第 1.7.5 及 1.7.6 段。

2.18.5 如建議基於法定限制的理由不披露資料，應先尋求法律意見。如基於法律限制的理由拒絕披露所要求的全部資料或其中部分資料，應告知申請人適用的法律條文、規條或國際協議。

部門按事務備存檔案／紀錄的範例

行政科

(A) 一般行政事務

意外
辦公樓宇
會社
授權
使用雙語
證明書
通告
委員會或小組
通訊
投訴
大小會議、研討會
文件往來
部門報告
電子數據交換
身分證及通行證
辦公室自動化
條例及規例
印務
宣傳及刊物
保安
文具
統計數字
庫存物品及設備
雜項
翻譯
交通
制服
探訪
福利

(B) 人事及編制

行政
津貼及薪酬
委任及相關事宜
行為及紀律
開設職位
部門編制委員會
公幹
職位編制及實際員額
編制檢討
財政預算
房屋福利
休假及旅費
醫療及牙科服務
年假旅費
員工考績
職員關係
訓練

(C) 會計

預付款項及訂金
支票
財政預算
開支
費用及收費
查詢
收入
薪酬及津貼
撥款
憑單及繳款單
雜項事務

