

## 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

\*\*\*\*\*

以下為民政事務局局長何志平今日（一月二十八日）在立法會會議上就「制定資訊自由法」動議辯論致辭全文：

主席女士：

首先，我很感謝涂謹申議員今天提出的議案，也感謝各位議員提出的修訂和寶貴意見，讓我們有機會在這裏討論有關保障資訊自由的政策和香港的核心價值。

資訊自由、新聞自由和市民的知情權都是香港眾多的核心價值之一。早前有多位社會人士聯署聲明，呼籲港人維護香港的核心價值。他們認為的核心價值包括自由民主、人權法治、公平公義、和平仁愛、誠信透明、多元包容、尊重個人和恪守專業。其中尊重個人這核心價值在一些層面上可能與新聞自由會有所衝突。價值觀是很個人的，社會上有很多關於價值觀的討論，但直至目前為止，似乎還未能達致一個為廣大市民接納的共識，認為我們應該維護哪些核心價值，令它們能世代流傳下去。

香港是一個自由、開放和包容的社會。特區政府會努力維護我們社會的特色。涂謹申議員提出了新聞自由和資訊自由，鄭經翰議員在修訂案中也提及到市民的知情權。就這些核心價值來說，它們都受到香港法律保障。政府對於保障資訊自由、新聞自由和市民的知情權，也一向不遺餘力。

### 法律保障

在法律方面，香港居民的新聞自由、資訊自由及市民知情權現在《基本法》中已經得到充分保障。

在新聞自由方面，《基本法》第三章，尤其是第二十七條訂明，所有香港居民都享有新聞自由，並指明新聞自由是香港居民的基本權利。政府向來的政策，是維持一個有利的環境，讓自由活躍的新聞界可在極少管制下運作，而有關管制也不妨礙新聞自由或編輯自主。

就資訊自由而言，《基本法》第三十九條訂明《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效。根據《香港人權法案》第十六條，人人有發表意見的自由。這種自由包括以語言、文字或出版物等方式，尋求、接受及傳播消息及思想。

然而，資訊自由、新聞自由和市民的知情權是不是社會唯一的核心價值呢？我們是否應給予它們凌駕性的優先次序？社會大眾所提出的核心價值眾多，當中哪些才是獲得廣泛的認同，並認為應給予優先次序，這些問題是否應由市民去決定？個人私隱這基本人權亦是一個重要的核心價值。法律改革委員會剛發表的兩份報告書——《傳播媒介的侵犯私隱行為》和《侵犯私隱的民事責任》提出保障個人私隱，免受無理的侵犯、干擾等。這兩份報告書帶出的問題是如何在個人私隱和新聞自由之間取得平衡。我們相信任何一項人權都不是絕對的，重要的是行使人權的人須同時接受他們行使這些權利時應該負上的責任，以取得平衡。我們相信這樣市民才可更有效地行使他們的權利，推展文明社會，促進香港的和諧和穩定。

### 《公開資料守則》

近年，資訊傳遞日趨快捷方便，市民對政府及公共機構透明度的要求也不斷提高。政府一直十分重視資訊自由。歷年來，我們推行了多項政策，方便市民向政府各部門索取資料，其中包括讓市民查閱本身的個人資料，以及取閱大部分已經封存三十年或以上的歷史檔案。我們更在一九九五年起推行《公開資料守則》，大大增加了政府的透明度。

我們深信，盡量讓市民獲得政府所持有的資料，有助他們充分認識政府及其服務，以及更深入了解政府制定和推行政策的過程。我們在一九九五年三月實施了一套有關公開資料的行政守則，初期只屬試行性質，到了一九九六年十二月，這套守則開始適用於整個政府，並一直沿用至今。

守則清楚界定了可提供資料的範疇，列出按慣例或因應要求提供資料的方式，並訂明發放資料的程序。守則清楚訂明政府部門須在接獲書面要求後的十日內提供有關資料。如果情況不許可，政府部門也必須在接獲要求後十日內給予初步答覆，並在接獲要求後二十一日內

提供有關資料。

## 豁免

守則的第二部分明確界定了政府部門可以拒絕披露的資料類別。這些獲豁免的類別，是當局在參考過外國的資訊自由法例和諮詢過前立法局及香港記者協會等組織後定出的。守則也清楚指出，公開資料是符合公眾利益的；政府部門只有在披露資料可能造成的傷害或損害會超過相關的公眾利益的情況下，才可拒絕披露資料。

## 推行成效

有關的數據和經驗顯示，這套守則提供了一個切實可行的架構，讓市民向政府索取資料。政府各部門應市民要求而提供資料的個案數據，就是最佳的證明。從一九九五年三月一日守則開始實施時起計，至二〇〇四年九月三十日為止，政府一共收到 1 6 4 5 4 宗索取資料的申請，當中有 1 4 7 7 8 宗（即接近九成）的申請人獲提供全部或部分所需的資料；只有 3 1 3 宗（即低於百分之二的申請）被拒。至於其餘 1 3 6 3 宗，則包括已轉介到其他組織的個案、申請人撤回要求的個案或處理中的個案。

## 上訴機制

守則也提供了一套完善而獨立的上訴機制。任何人如被政府部門拒絕提供資料，可要求該部門覆檢有關的個案，更可向申訴專員公署投訴。

截至二〇〇四年九月三十日，申訴專員公署一共處理了三十八宗有關守則的投訴個案，其中只有三宗是申訴專員認為被投訴部門是在沒有足夠理據的情況下拒絕提供資料的，而有關部門後來也把市民所要求的資料公開。由此可見，現行守則已經提供了有效而獨立於行政機關的途徑，讓不滿的申請人提出上訴。

互聯網已是很多市民生活的一部份。互聯網傳遞信息快捷，且流傳甚廣，因此我們鼓勵各部門利用互聯網向外發放資料。所有政府部門都設有部門網頁，載有詳盡的資料供市民參閱，包括部門的目標使命、工作範疇、組織架構、服務承諾、刊物及新聞公佈、最新消息、相關網站、聯絡部門的方法等等。各部門在製作和更新網頁時，都必須遵守《政府網頁發放資料指引》，務求提高網頁的易讀性，為市民提供最新的資訊，增加市民對部門工作的了解。在二〇〇〇年，所有部門網頁的全年總瀏覽次數約為三千萬次。這個數字不斷上升，到了二〇〇四年，總瀏覽次數已躍升至十九億五千萬次。由此可見，市民選擇通過政府網頁瀏覽資料的做法已日趨普遍，亦反映網頁內容切合市民所需。

### 有關記者協會在一九九八年公佈的調查

涂謹申議員也提到在一九九七年底，積極關注資訊自由的香港記者協會進行了一項調查，測試《公開資料守則》的成效。調查結果在一九九八年年初公布，協會的結論是這套守則未能發揮應有作用，並要求政府著手制訂資訊自由條例。記協聲稱他們要求部門提供八十一份文件，只有百分之三十五獲得提供全部要求的資料，百分之二十五被拒絕提供，另百分之三十二則由於各項因素而未能提供。

當時，我們曾翻查了各部門的統計紀錄，發現和記協公布的紀錄不符。我們的統計紀錄是以提供文件的要求宗數為依據。該紀錄顯示，協會的調查人員總共向政府提出四十三宗要求，當中百分之四十獲得提供全部所需資料、百分之十四獲得提供部分所需資料、百分之九遭受拒絕。至於餘下的百分之三十七，則屬於要求提供的文件尚未擬備妥當，或有關部門並未持有該等文件。

為將我們與協會的數字加以比較，我們重新整理了有關的統計資料，改以所要求提供的文件數目為計算依據。所得出的結果是，如不計及那些尚未擬備妥當或有關部門根本未持有的文件，協會向政府要求提供的文件共有 171 份，並獲有關部門提供了當中的 115 份（佔所要求提供文件總數的百分之六十七）。

我們曾繼續嘗試找出記協的計算因何與政府的計算出現差別，但卻未能成功。不過，就一般情況來說，我們相信記協所要求的文件性

質，未必能代表市民一般所要求的文件性質。

### 有關公開西九龍文娛藝術區發展建議的財務資料

梁家傑議員和張超雄議員以公眾未能取得西九龍文娛藝術區發展建議的財務資料為例，說明制定資訊自由法的好處。我想指出，我們承諾在與中選者簽署臨時協議之前，在取得建議者同意後，將全面公開所有相關的財務資料，包括建築成本、文娛設施的營運經費；三個建議者在去年六月向政府提交的原本財務建議，及他們其後的修改，和中選者的最終建議等。但在現階段，政府還未完成評審工作，亦未就建議與建議者磋商。若在時機未成熟時，先行公開財務資料，不但影響需要保密和公平公正進行的評審工作，更會削弱政府日後的議價地位，使政府不能為市民爭取符合公眾利益的方案。作為負責任的政府，這是我們不能接受的。我相信即使特區政府制定了資訊自由法，維護公眾利益會是法例下的重要考慮因素。

### 現行守則更勝外地法例

從另一個角度來看，外國的資訊自由法是不是一定比我們現在在香港的守則優勝呢？我看這並非必然。有些在外國法例中獲豁免提供的文件，在香港的守則中不獲豁免。以英國的《資訊自由法》為例，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，而根據香港的守則，特區政府並未享有類似的豁免。又例如，英國政府可以拒絕申請者要求取閱有關審計部門的資料，而香港的守則就適用於包括審計署在內的所有政府部門。

### 與內地地方政府資訊公開規定的比較

我們參考過內地一些地方政府現時在公開政府資訊方面的政策。以廣州市為例，廣州市政府於二〇〇三年實施了廣州市《政府信息公開規定》，是當時內地地方政府制定的第一部既全面又有系統地規範政府公開資訊的規定。我們嘗試把這套規定和香港的《公開資料守則》作出比較，發現兩地政府設立這些條文的目的十分相近，都是為了讓市民大眾有機會獲得政府的資訊，從而監督政府各部門的工作，增加政府的透明度。在考慮為資訊自由立法的過程中，我們必定

會參考內地城市在這方面的經驗。

我們看到，資訊自由能提升政府的透明度，從而加強政府的問責性；而我們也相信，藉著一套完善而獨立的上訴機制，現行的守則已足以保障資訊和新聞自由。

根據無國界記者組織最新公佈的全球新聞自由指數，香港在全亞洲各地區中排行第一，全球則排行第三十四。這些數字證明了香港的新聞自由已經得到充分的保障，絕不遜色於鄰近國家，著實令每一個香港人都感到驕傲。再者，香港大學民意網站上星期公佈各項自由指標的最新調查結果也顯示，十項指標中以「言論自由」、「新聞自由」和「出版自由」這三項指標較三個月前調查的升幅最大，三者都達到七點三分或以上，十分為滿分。然而，我們不會因而自滿；我們仍然會竭盡所能，保障香港市民的資訊自由、新聞自由和知情權。我們會繼續為市民提供最好的服務，滿足他們索取資料的要求。

我們同意讓市民獲得更多資料，可以增加政府部門的透明度，但我們暫時沒有計劃制定資訊自由法。我們考慮過的因素包括以下三點：

(一)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。香港的守則所訂明可獲豁免提供的文件，與那些國家法例所訂明的大致相同。例如，一般已制定資訊自由法的國家都豁免政府提供有關外交事務的文件，而香港則豁免政府提供有關對外事務的文件。我們不能假定一旦立法後，市民向政府索取資料會較現時更加容易。

(二)有議員認為立法較行政守則優勝，因為一旦立法後，部門如果拒絕向市民提供所要求的資料，市民便可以訴諸法庭，質疑部門的決定。事實上，按照現行機制，對於任何涉及政府部門根據守則提供資料的投訴，申訴專員都可以進行調查，而自守則實施以來，從沒有任何部門拒絕接受申訴專員的決定。這個機制比向法院申訴來得方便快捷。

(三)部分國家的資訊自由法例也涵蓋了保障取閱及更改政府所持有的個人資料的權利。在香港，這項權利已受《個人資料(私隱)條例》所保障，讓市民有權向公私營機構取閱及更改所持有的個人資料。

基於以上三點考慮，我們認為現時並不是推行資訊自由法的最適當時機，而制定資訊自由法也未必是保障新聞或資訊自由的最有效方法。然而，我們對立法給予市民一個法定的知情權是持開放的態度，我們會定期檢討現行的守則，並參考外國的經驗，考慮在適當的時候為保障資訊自由立法。多謝主席。

完

二〇〇五年一月二十八日（星期五）