

資訊自由

近年來在電視廣告中經常看到的藝人汪明荃為政府推銷《公開資料守則》，鼓勵市民向政府部門索取資料。可是，究竟甚麼資料是公開、市民有權索取的呢？那麼，為什麼立法會議員為調查地產發展商有否在出售半山豪宅時托價，而要求公開地產商致政府的解釋信件，政府官員卻拒絕呢？

一個地方有多大資訊自由，很大程度視乎政府有否把關乎民生、涉公眾利益的公共紀錄 (public information) 公開，好些國家及地方有「資訊自由法」(Freedom of Information Act, 簡稱 FOI) 保障這公民權，即是說，若政府部門不合理地拒絕公開公共紀錄，民眾可以控告政府。

香港沒有 FOI，我們有的只是毫無法律約束力的行政守則：《公開資料守則》。趁今年三月為該守則實施十五週年，我為以美國華盛頓為基地、推動和關注全球資訊自由的網絡：freedominfo.org 撰寫了有關香港的資訊自由狀況。原文為英文，以下為部份節錄。

公共紀錄和生活

香港政府的透明程度，不能一概而論：政府部門間比較，開放各異；在很多情況下，民眾無法接觸涉及政策的重要公共紀

錄，但同一時間，好些涉及土地的紀錄、及公職人士的利益申報資料，政府經常更新兼隨時準備給公眾查閱。而民眾要求公共紀錄，很多時是為了解決他們日常生活遇到的問題。

根據政制及內地事務局提供的數據，自《守則》於九五年三月實施以來，直至去年九月，每年平均有 1675 宗按《守則》向政府索取資料的申請。該局無法提供有關申請人的身份背景和申請目的，因為民眾以不記名提出申請；不記名的做法是保障資訊自由權的基礎之一。

而申訴專員公署於今年一月發表有關政府執行《守則》的調查報告，當中有提及五宗民眾投訴的個案(公署也沒有公開投訴人的身份)，他們向政府部門索取資料，目的都是和他們日常生活有關的：

- (1) 一名男子的空郵郵包延期送遞，之後向有關航空公司和香港郵政投訴，期間他向香港郵政要求索取該部門和航空公司之間就其投訴的信件來往；
- (2) 一名男子向屋宇署申請有關他住宅維修的相片；
- (3) 為方便其住宅維修，一名男子申請索取一份早前由屋宇署和食物環境衛生署一同進行的水管漏水調查報告書；
- (4) 一名男子申請索取地政

署就他物業申請差餉豁免所作的報告；

(5) 一班村民向地政署申請索取一份由他們的村代表和另一鄉村的村代表所簽署的文件。

《公開資料守則》適用於所有政府部門，而據政制及內地事務局的數字顯示，自二零零七年七月(為最近一次政府部門重組)至零九年九月期間，接獲最多民眾申請、要求公開資料的頭五名政府部門為：

- (1) 入境處 (752宗)
- (2) 房屋署 (425宗)
- (3) 稅務局 (424宗)
- (4) 學生資助辦事處 (394宗)
- (5) 警務處 (305宗)

記者採訪時，也有要求政府部門按《守則》公開資料。好像於零八年，民眾為奶製產品有否含三聚氰胺而恐慌時，食物環境衛生署只公布不合乎該署所訂下的化驗標準的產品名單，至於合乎標準的產品中究竟有否含三聚氰胺，或者含量多少，食環署就沒有公佈。《蘋果日報》要求該署公佈這些資料，但遭拒絕，後來該報記者向申訴專員公署投訴。申訴專員公署最終認為食環署需要公開資料。

目前，食環署在其網頁還附有一個搜尋功能，讓民眾輸入食物產品的名稱，就可查出其有關三聚氰胺的化驗結果。

沒法例保障的

零八年，在立法會議員和輿論抨擊政府拒絕公開政治助理和副局長的薪酬時，《南華早報》去信要求政府按《守則》披露資料，可是當局卻以私隱為由拒絕，該報向申訴專員投訴，三天後，政府終肯讓步。

《公開資料守則》的盲點

然而，這些數據和案例不能反映民眾對公共紀錄的真正需求。申訴專員在其調查報告指出，政府沒有積極宣傳，以致民眾對此守則的認知度不足；一除了守則實施的頭三年發出新聞稿和透過電台和電視台廣播有關信息外，政府在過去十一年均沒有再透過媒體積極宣傳¹。直至申訴專員公開表示要作出調查，政制及內地事務局才在零八年底展開新一輪宣傳。

此外，還有些民眾因經常被政府部門拒絕而卻步，不再要求政府按《守則》披露公共紀錄。著名股評人兼倡導政府和公司管治透明的 David Webb 是其中一個例子，多年來他要求政府公開數碼港的賬目資料，可是政府卻以商業資料保密原則而多次拒絕。David Webb 早前接受《南華早報》訪問時說：「基本上我已放棄使用此《守則》。」

如早年數碼港般的另一政府和財團合作的投資項目：迪士

尼，有關的財務賬目同樣並不公開。

《公開資料守則》的涵概面有限，除了政府部門外，我們還有數以百計的法定機構、委員會等組織，負責制定重要政策，但它們絕大部份都不在《守則》的適用範圍，換言之，它們無責任向民眾提供公共紀錄。

聘請顧問提供意見，是政府制定政策的慣用手法。聘用這些顧問公司，往往花數以千萬元，但好些顧問報告卻從不公開，難免令人懷疑報告的可靠性、中立性和背後是否存在利益關係。最近高鐵事件引發民間強烈不滿，並觸發數以千人於一月十六日立法會審批六百六十九億元撥款時圍堵立法會大樓，很大程度上是因政府沒有完全公佈顧問就高鐵研究的報告書，民眾懷疑政府隱瞞高鐵的造價及對環境影響的資料。

公開財務利益申報

以上的公共紀錄開放情況，確令人氣餒，但對於公職人員的財務利益申報紀錄，和有關土地/物業交易和發展用途的資料，卻比很多地方開放。政府會定期更新，放在政府網頁給民眾免費和隨時可以查閱，即使部份資料並非在線上，民眾也只需在辦公時間往政府辦事處查閱，或需只

付上少量費用便可；查閱資料，民眾不用留下個人資料。

以下是幾個查閱公職人員財務利益申報紀錄的方法：

(1) 行政長官及行政會議成員：www.ceo.gov.hk/lexco/eng/interests.html

(2) 特區政府主要官員及首長級公務員：可向公務員事務局查詢，有關紀錄可在該局辦事處查閱。

(3) 立法會議員：www.legco.gov.hk

(4) 立法會議員的津貼開支紀錄：可在立法會秘書處的圖書館查閱。

(註：至於有關土地/物業的公共紀錄，我在《傳媒透視》三月號已有詳細介紹，請參考。)

香港政府的開放程度，因部門及政策而異，有關土地/物業的紀錄，及公職人員的利益申報，明顯比其他公共紀錄公開，我相信這和政府向來重視地產業，和銳意保持廉潔政府以吸引投資有關。至於政府問責，不過是近年才成為社會共識，所以很多涉及政策制定和執行的公共紀錄，政府漠視了其公開的重要性。

■陳貝琮

香港大學新聞及傳媒研究中心、
香港中文大學新聞及傳播學院
兼任講師