

香港資訊 公開報告

2014

香港資訊公開報告為香港大學新聞及傳媒研究中心項目，
主要研究政府向互聯網服務供應商提出的用戶資料索取及
移除要求。

目錄

引言.....	1
2014 年數據	2
資料索取要求.....	2
資料移除要求.....	3
2013 年數據	4
資料索取要求.....	4
資料移除要求.....	6
2010-2013 年數據概覽.....	8
資料索取要求.....	8
資料移除要求.....	10
建議.....	12
公開內部指引及監督機制.....	12
建立獨立監督機制.....	12
設立紀錄標準.....	13
定期公開.....	13
擴展披露範圍.....	14
通知用戶.....	14
與供應商合作.....	14
附件一：豁免條款.....	15
個人資料（隱私）條例.....	15
附件二：資料來源.....	16

引言

香港互聯網用戶有權知悉個人數據如何被第三方獲取及使用，政府亦有責任保護及尊重用戶隱私，定期披露其向互聯網服務供應商提出的用戶資料索取及移除要求。

基於此，香港資訊公開報告根據香港《公開資料守則》向政府公開資料主任索取相關數據，補充政府回應立法會議員莫乃光時所提供的數據。

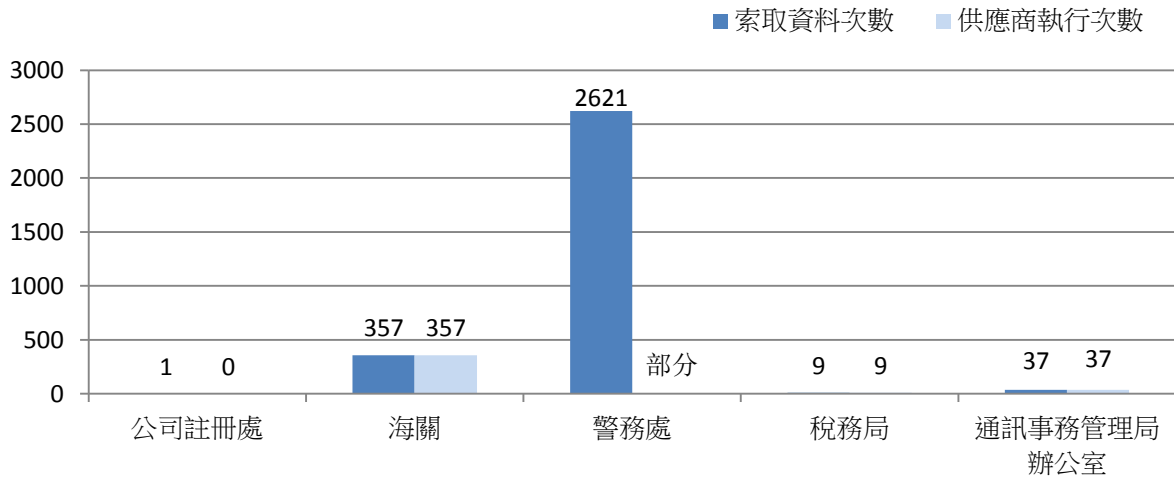
在研究及索取資料過程中，香港資訊公開報告發現了一系列影響政府索取資料的合法性及可信度問題，如缺少司法審核及獨立的監管機構。該報告結尾提出建議，以期改善目前政府的資料索取及移除機制。

2014 年數據

資料索取要求

2014 年 10 月 15 日，涂謹申議員於立法會議上質詢政府自 2014 年 2 月以來向互聯網服務供應商提出的資料索取要求，政府於當日作出書面答復。香港資訊公開報告根據政府提供的數據，作出分析。

2014 年政府資料索取要求



數據來源：政府回應涂謹申議員時所提供的數據

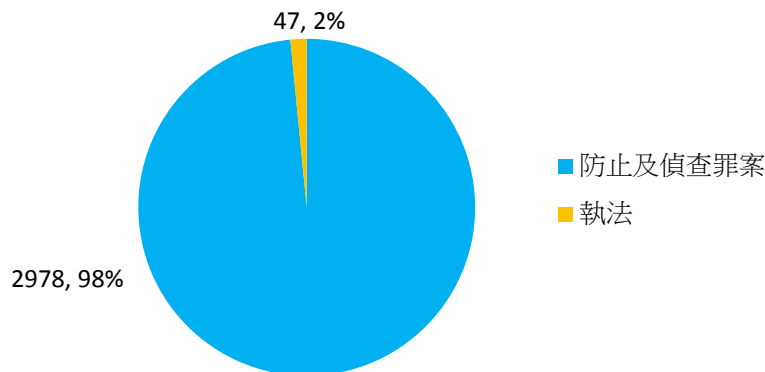
2014 年 2 月至 10 月 15 日，五個政府部門共向互聯網服務供應商提出 3,025 次用戶資料索取要求（包括索取用戶姓名、地址、聯絡資料等）。

政府所有索取要求中，86% (2,621 次) 來自警務處，其次為海關，12% (357 次)。

警務處未能提供要求的執行率。

公司登記處提出的索取要求（共 1 次）已由供應商轉交給其客戶，截至 2014 年 10 月 15 日仍未執行。

2014 年資料索取原因



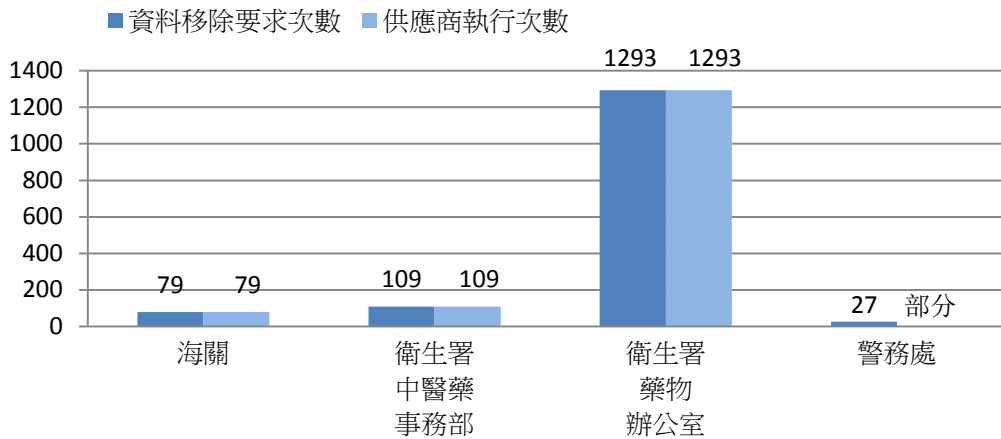
數據來源：政府回應涂謹申議員時所提供的數據

政府索取數據的兩大原因：

- **防止及偵查罪案**：警務處（2,621 次）及海關（357 次）
- **執法**：通信事務管理局辦公室（37 次），稅務局（9 次），公司註冊處（1 次）

資料移除要求

2014 年政府資料移除要求



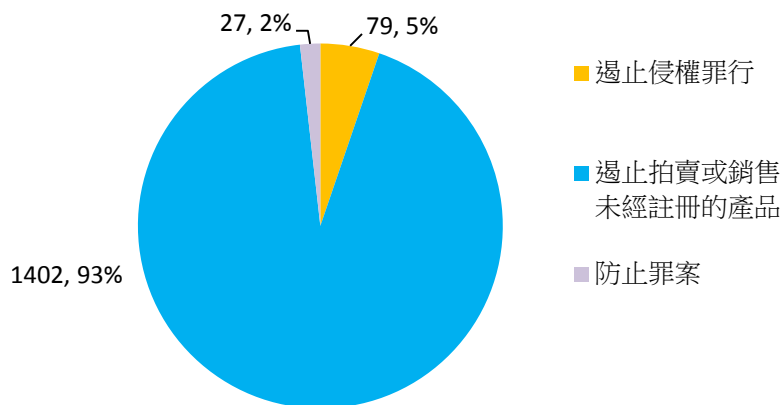
數據來源：政府回應涂謹申議員時所提供的數據

2014 年 2 月至 10 月 15 日，四個政府部門共向互聯網服務供應商提出 1,508 次資料移除要求（移除的內容包括文章、網頁、超連結等），幾乎所有要求獲得供應商執行。

政府所有資料移除要求中，衛生署要求佔 93%（1,402 次），其次為海關 5%（79 次）。

警務處沒有提供其要求的執行率。

2014 年資料移除原因



數據來源：政府回應涂謹申議員時所提供的數據

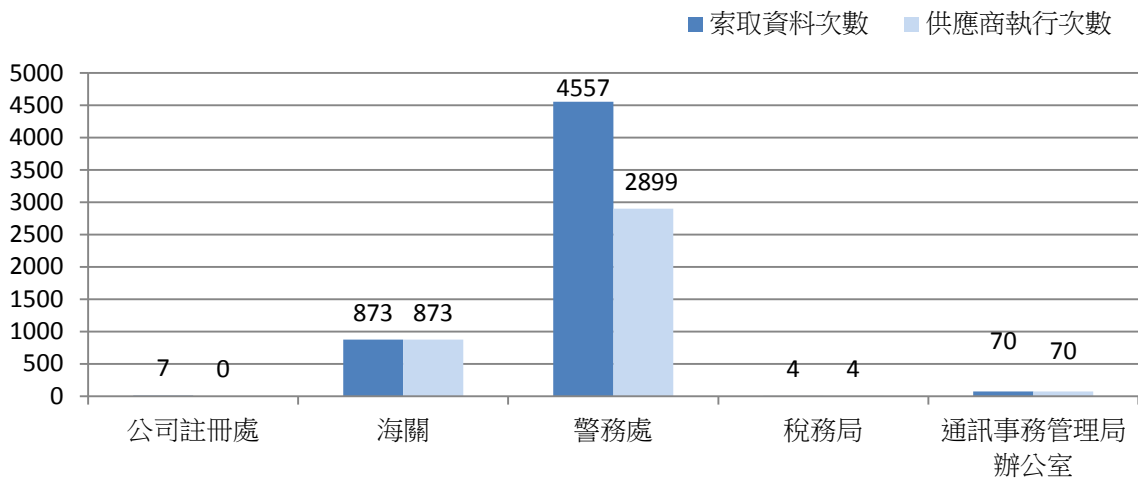
政府移除資料的三大原因:

- 遏止拍賣或銷售未經註冊的產品：衛生署（1,402 個）
- 遏止侵權罪行：海關（79 次）
- 防止罪案：警務處（27 次）

2013 年數據

資料索取要求

2013 年政府資料索取要求



數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

2013 年¹，五個政府部門共向互聯網服務供應商提出 5,511 次用戶資料索取要求（包括索取用戶的聯絡資料、IP 地址等），其中 3,846 次要求（70%）獲得供應商的執行。

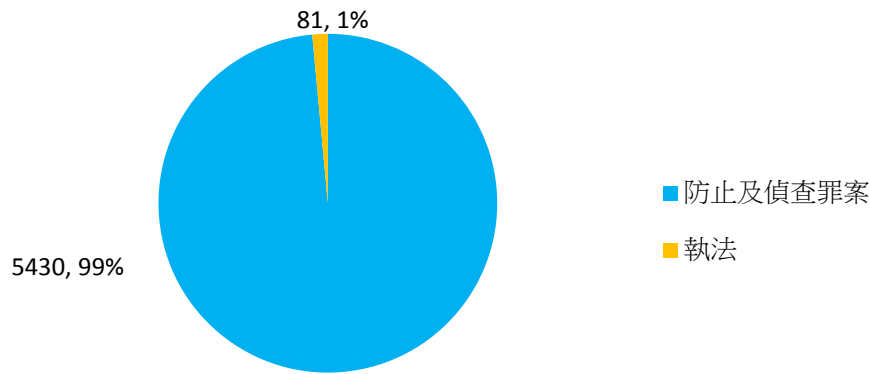
政府所有索取要求中，83% (4,557 次)來自警務處，其次為海關，16% (873 次)。

警務處提出的要求中，執行率僅有 64%。

公司登記處提出的索取要求（共七次）均沒有得到供應商執行。

¹官方關於 2013 年數據的報告日期為 2013 年 2 月至 2014 年 1 月。

2013年資料索取原因

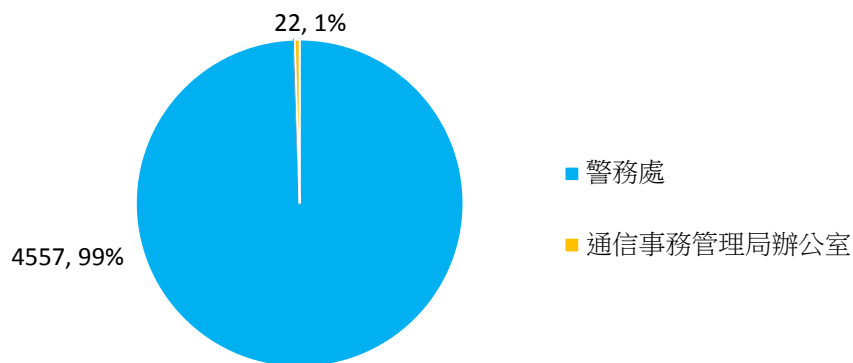


數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

政府索取數據的兩大原因：

- **防止及偵查罪案**：警務處（4,557 次）及海關（873 次）
- **執法**：通信事務管理局辦公室（70 次），公司註冊處（7 次），稅務局（4 次）

牽扯的供應商數目

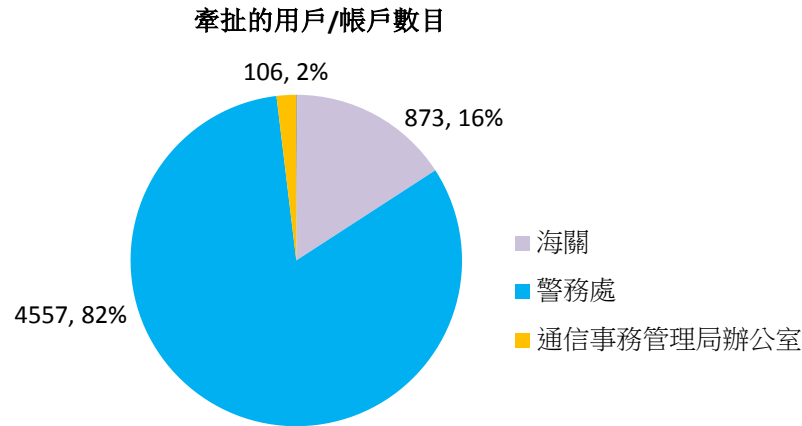


數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

警務處用戶資料索取要求牽扯的供應商數量最多（4,557 次），其次為通信事務管理局辦公室（22 次），稅務局（4 次）。

海關稱沒有這方面數據。

香港資訊公開報告於 2014 年 9 月 2 日向公司註冊處發電郵，要求公司註冊處提供這方面數據。迄今我們仍未收到公司註冊處的回覆。

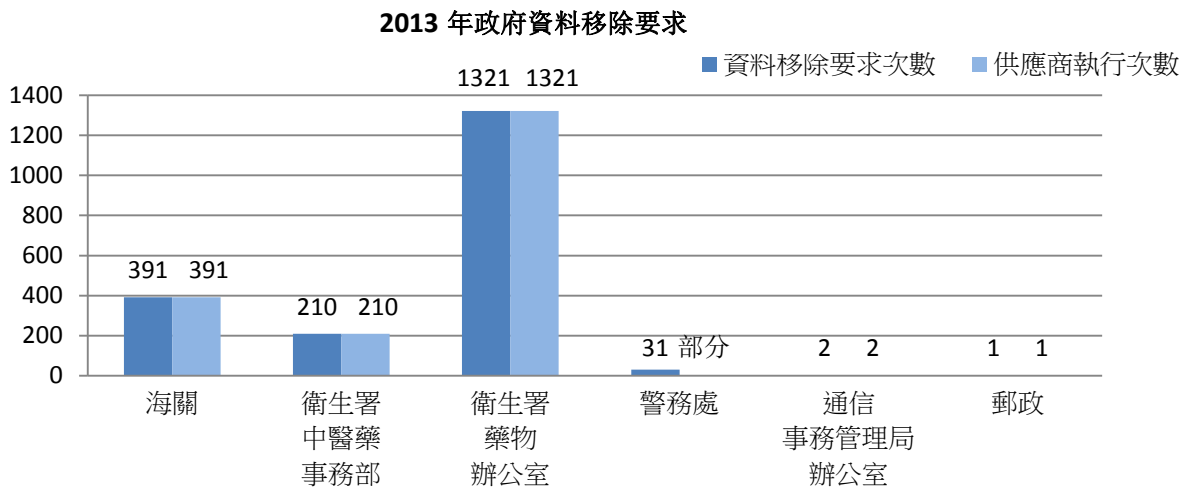


數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

警務處用戶資料索取要求影響的用戶/帳戶數目最多（4,557 次），其次為海關（873 個），通信事務管理局辦公室（106 個），公司註冊處（5 個）。

稅務局稱這方面數據「不能提供，因《商業登記條例》及《稅務條例》的保密規定」。

資料移除要求



數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

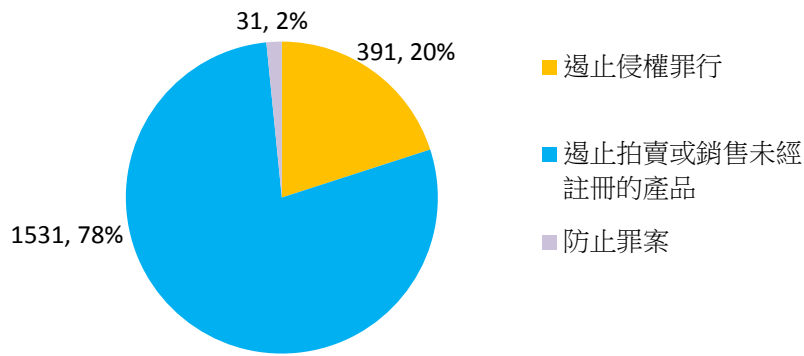
2013 年²，五個政府部門共向互聯網服務供應商提出 1,956 次資料移除要求（要求移除的內容包括文章、網頁、超連結等），幾乎所有要求獲得供應商執行。

政府所有資料移除要求中，衛生署要求佔 78%（1,531 次），其次為海關 20%（391 次）。

警務處沒有提供其要求的執行率，因某些供應商沒有回應警務處要求。

²官方關於 2013 年數據的報告日期為 2013 年 2 月至 2014 年 1 月。

2013年資料移除原因

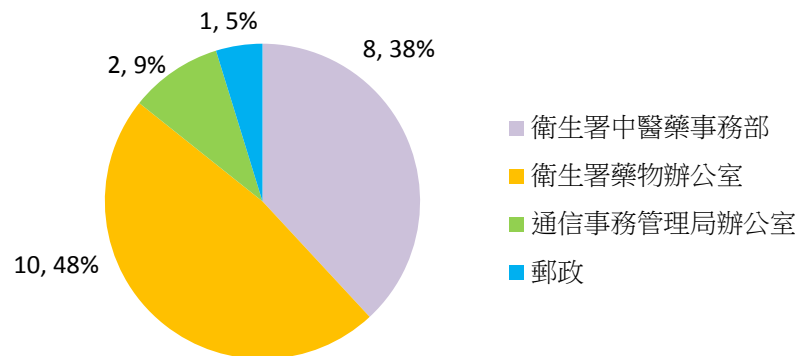


數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

政府提出移除資料要求的三大原因：

- 遏止拍賣或銷售未經註冊的產品：衛生署（1,531 個）
- 遏止侵權罪行：海關（391 個）
- 防止罪案：警務處（31 個）

牽扯的供應商數目

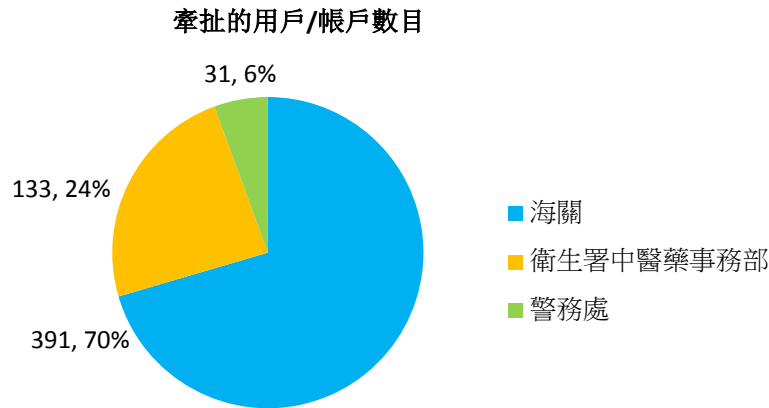


數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

衛生署的資料移除要求牽扯的供應商數目最多（共 18 個），其次為通信事務管理局辦公室（2 個）。海關未提供相應數據。

通信事務管理局辦公室提供了要求移除不雅內容的網站的名稱。

其他政府部門均未能提供所涉及供應商的名稱，因商業、法律或運營限制。



數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

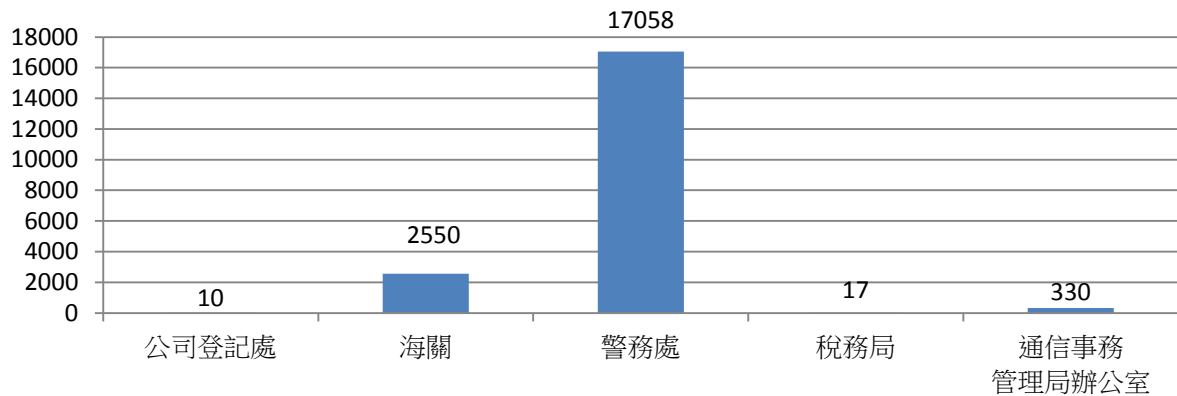
海關的資料移除要求牽扯的用戶/帳戶數目最多（391 個），其次為衛生署中醫藥事務部（133 個），警務處（31 個），通信事務管理局辦公室（2 個），香港郵政（1 個）。

衛生署藥物辦公室稱其沒有保留相關記錄，故不能提供相關數據。

2010-2013 年數據概覽

資料索取要求

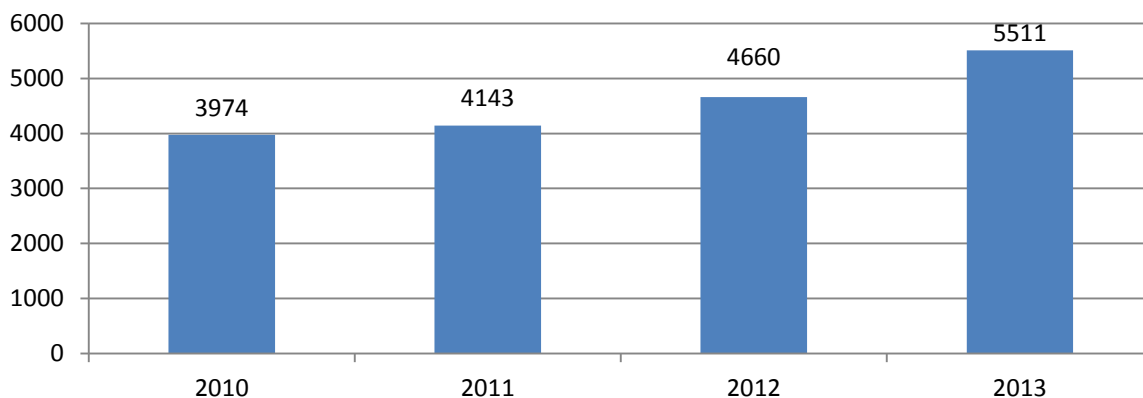
2010-2013 年各政府部門資料索取要求



數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

2010 至 2013 年間，六個政府部門共提出 19,965 次用戶資料索取要求。警務處提出的要求次數佔總要求次數的 85%，即 17,058 次；海關佔 13%，即 2,500 次。

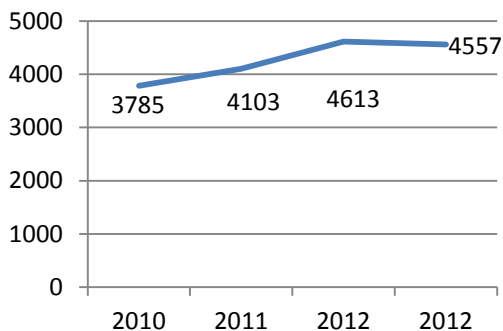
2010-2013 年政府資料索取要求年度總計



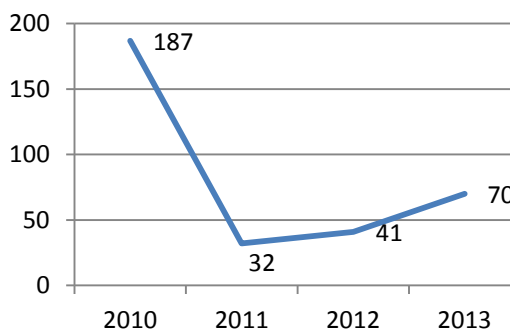
數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

年度統計圖表中缺少海關 2010 至 2012 年的年度細分數據，海關稱不能提供相關數據。海關於 2010 至 2012 年間共提出 1,677 次資料索取要求。

2010-2013年警務處資料索取要求

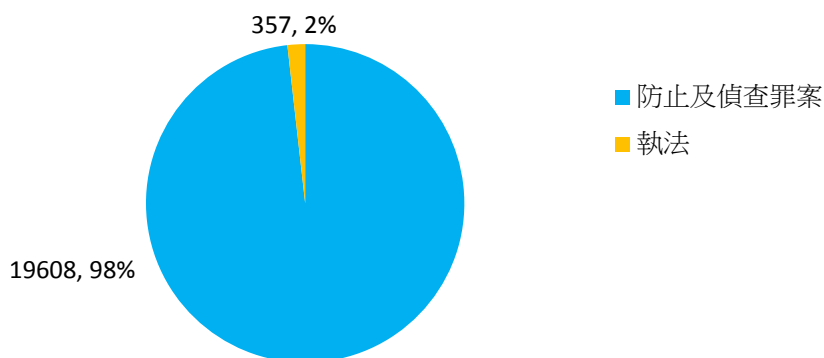


2010-2013年OFCA 資料索取要求



數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

2010-2013年資料索取原因



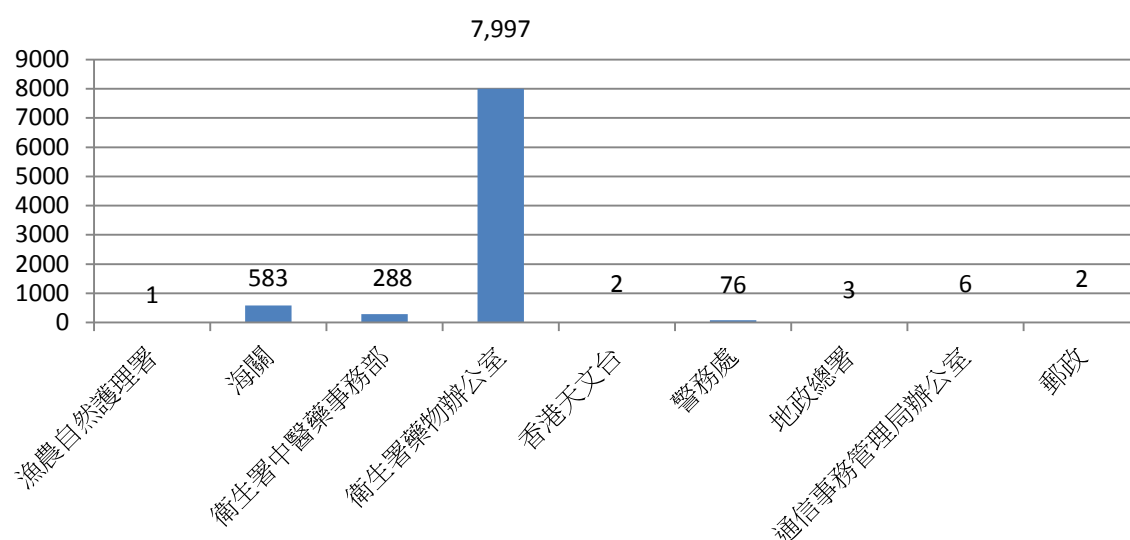
數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

政府索取用戶資料的兩大原因：

- **防止及偵查罪案**：警務處（18,058 次），海關（2,550 次）
- **執法**：通信事務管理局辦公室（330 次），稅務局（17 次），公司註冊處（10 次）

資料移除要求

2010-2013 年各政府部門資料移除要求

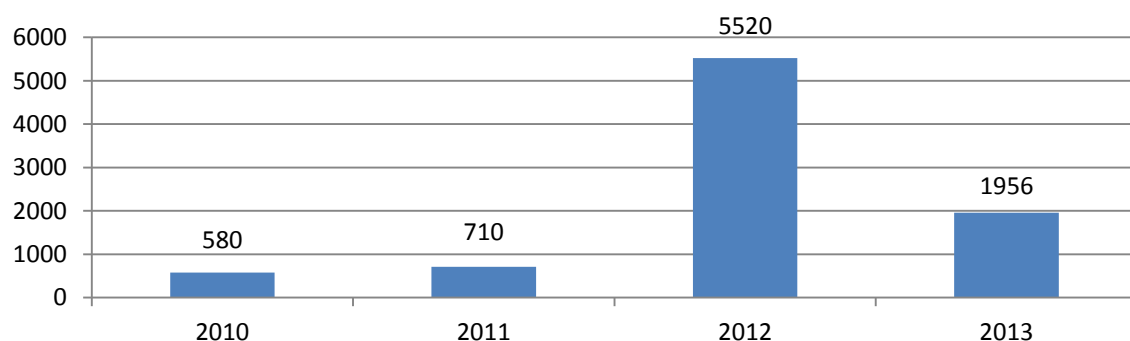


數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

2010 至 2013 年間，八個政府部門總共向互聯網供應商提出 8,958 次資料移除要求。

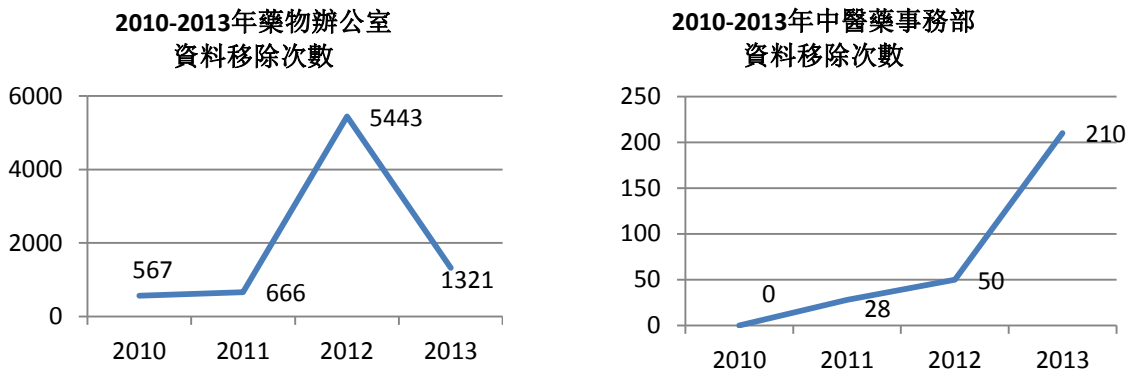
政府要求 92% 來自衛生署藥物辦公室及中醫藥事務部（8,285 次）。海關提出的要求佔 7%（583 次）。

2010-2013 年各政府資料索取要求年度總計



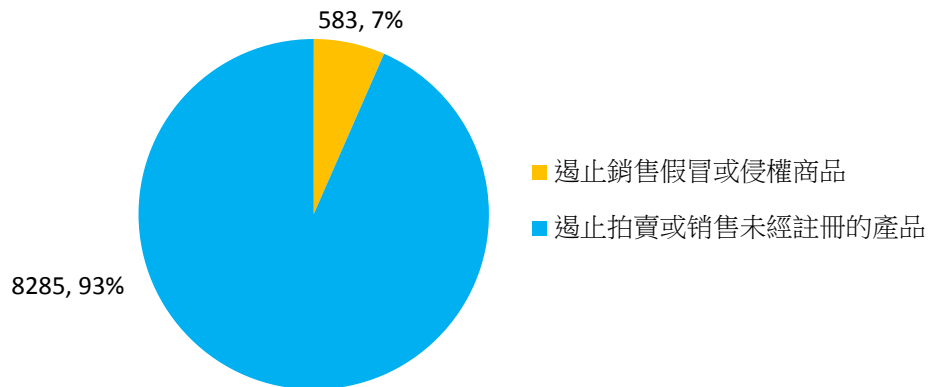
數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

年度統計圖表中缺少海關 2010 至 2012 年的年度細分數據，海關稱不能提供相關數據。海關於 2010 至 2012 年間共提出 193 次資料移除要求。



數據來源：政府回應莫乃光議員時所提供的數據，以及香港資訊公開報告獲取的新數據

2010-2013年資料移除原因



政府提出資料移除要求的三大理由：

- 遏止拍賣或銷售未經註冊的藥物：衛生署（8,235 次）
- 遏止銷售假冒或侵權商品：海關（583 次）
- 遏止罪案：警務處（76 次）

其他原因包括：遏止銷售瀕危物種：漁農自然護理署（1 次）；遏止侵權罪案：香港天文台（2 次）及地政總署（3 次）；遏止不雅內容：通信事務管理局辦公室（6 次）及遏止不適宜內容：郵政（2 次）。

建議

公開內部指引及監督機制

2014年10月15日，立法會議員涂謹申質詢政府，「各政府部門要求供應商公開或移除用戶資料時所使用的程序指引或表格內容有何差異；若否，會否考慮徵詢公署的意見；會否再次考慮統一該等指引和表格；若會，有否訂立時間表；若不會考慮，原因為何」。

商務及經濟發展局局長蘇錦樑在其書面回覆中稱「各政府部門與執法機關人員在執行職務時，如須向有關人士／機構（包括互聯網服務供應商）要求提供資料或作出配合，會按照與其職務相關的法例、既定的程序或守則進行，包括《個人資料（私隱）條例》的規定及有關的守則／指引。現行機制運作良好，我們認為無須另行制訂一套適用於互聯網服務供應商的程序。」

在此之前，立法會議員莫乃光曾於2013年及2014年兩次質詢政府，提問內容包括要求政府公開向供應商提出索取或移除用戶資料要求的內部指引及機制詳情。但商務及經濟發展局局長蘇錦樑及署理商務及經濟發展局局長梁敬國均沒有正面回答該重要問題。

梁敬國於2014年2月回覆莫乃光議員的質詢時稱，「各政府部門的人員在執行職務時，會在有需要時按照相關的法例、既定的程序或守則，要求互聯網服務供應商提供資料。」他認為現行機制運作良好，無須檢討有關的程序或守則。

政府選擇不公開相應機制，公眾無法獲知政府向供應商提出要求流程，政府部門列出的獲取或移除資料（如防止及偵查罪案，執法等）的理由是否充分正當，是否有其他調查罪案且保護用戶私隱的方法，以及當供應商不回應或拒絕政府要求時，政府將採取何種措施。實際上，2013年，政府各部門共計提出5,511次索取用戶資料請求，僅有70%（3,846次）獲得供應商受理。

政府在關鍵問題上的不透明作法將腐蝕公眾對政府行動的信任。政府應儘快公佈其內部指引及監督機制，供公眾檢討，實現政府索取及移除資料過程的公正透明。

建立獨立監督機制

2014年2月至10月15日，政府各部門提出3,025次用戶資料索取要求，幾乎都沒有根據法庭命令提出。政府各部門提出1,508次資料移除要求，完全沒有根據法庭命令提出。

立法會議員涂謹申於2014年10月15日質詢政府，「當局會否考慮檢討現行法例，規定政府部門須取得法庭命令才可向供應商提出公開或移除用戶資料的要求，以防止個人資料被濫用及保障市民私隱？」蘇錦樑於當日的書面回覆時，稱「現行制度運作良好，我們認為無須檢討。」

政府拒絕公開及檢討現行法例，我們有理由質疑：政府在索取或移除網絡資料的過程中，是否存在濫用職權的情況。

政府向供應商提出索取或移除資料的要求之前，有必要建立獨立的監督機構，以質疑並判斷政府發出的要求是否合適必要。換言之，需要有適當的程序來監督政府的資料索取或移除活動。相應的，有必要設立獨立機構，負責監察供應商收到政府要求後的執行情況，以發現目前政府在資料索取或移除過程中的問題和缺陷。

進而，需要設立不同的用戶資料准入級別，使政府可以根據不同的重要性及緊迫性級別，提出不同級別的用戶資料索取要求。美國《電子通訊隱私法》規定政府部門可使用三種法律程序：傳票、法庭命令及搜查令，從供應商處獲取不同級別的用戶資料。該法一定程度上確保政府部門於法律框架內履行職責。

設立紀錄標準

香港資訊公開報告在與政府部門通信過程中發現，政府部門沒有設立標準的紀錄系統，存取其向供應商提出的要求，令到研究人員無法進行周全的比較及分析。而且，沒有跡象表明政府部門計畫建立記錄標準。

某些政府部門沒有逐條記錄其發出的要求及相應的執行情況。譬如：警務處沒有逐條記錄其向供應商提出的要求，以及其提出的要求的執行率。

某些政府部門沒有記錄牽扯的供應商數目。譬如，海關沒有記錄 2010-2013 年間用戶資料索取要求所牽扯的供應商數目。

某些政府部門沒有記錄牽扯的用戶/帳戶數目。譬如，衛生署藥物辦公室沒有記錄 2013 年資料移除要求所牽扯的用戶帳戶數目。

某些政府部門沒有年度數據紀錄。譬如，2013 年 2 月，儘管海關公佈了 2010-2012 年資料索取及移除的統計數據，但卻沒有年度數據紀錄。

警務處及衛生署分別為提出用戶資料索取及移除要求最多的部門。但這兩個部門均未能建立適當的紀錄系統。

一套適當的紀錄系統是開放政府的前提，能夠增加政府透明度及可信度，對公眾與政府均有益。紀錄裏的信息不僅能供政府部門內部參考，亦能使公眾瞭解政府獲取或移除資料的範圍及層次。

定期公開

目前，政府僅於立法會議員質詢時才會公開資料索取及移除要求。政府應考慮定期公佈上述資料，正如政府每季度公佈收到的公眾根據《公開資料守則》索取資料的要求。而且，基於此類資料的性質，政府應以開放數據的形式發佈資料，以便利公眾監察及分析。

政府有機會以透明和負責任的方式，主動告知市民其獲取用戶資料的活動。數據公開後，可減少公務員處理公眾要求的工作量，並促進民間機構與政府一起努力改善目前机制，從而提高政府工作效率及效用。

擴展披露範圍

目前政府披露範圍僅限於向互聯網服務供應商、互聯網平台及網站提出的要求。我們不排除政府亦有向電訊供應商提出要求的可能性。香港資訊公開報告呼籲政府在今後的披露中，將電訊供應商一并納入披露的範圍，以全面告知公眾政府索取及移除資料的範圍及層次。

通知用戶

目前，沒有法律或規定允許或禁止供應商通知用戶政府提出的資料索取或移除要求。鑒於用戶有權利知道其個人資料如何被政府獲取及處理，香港資訊公開報告呼籲建立用戶通知系統，允許供應商於合適情況下，通知用戶政府活動。

與供應商合作

香港資訊公開報告與政府官員通信過程中，有機會獲得某些政府部門提供的細節，如供應商名稱、提出要求的具體日期。但多數情況下，政府機構援引商業、法律或運營限制而拒絕提供相關資料。

另一種情況是，政府需經供應商同意，方可告知供應商名稱。香港資訊公開報告認為該過程可以改善。

譬如，香港資訊公開報告於 2014 年 5 月 22 日向香港郵政提交要求，索取香港郵政於 2013 年提交所牽涉網站名稱。在接下來的三個月裏，香港郵政官員向所涉網站發出幾封郵件，徵求該網站同意。2014 年 8 月 11 日，香港郵政告知該供應商沒有回覆其要求，因此香港郵政不能公佈該網站名稱。

另有一例，公司登記處及海關告知香港資訊公開報告，因供應商名稱涉及大量資訊，政府部門無可能徵得所有供應商同意。因此，上述政府部門不能公佈該網站名稱。

鑒於政府官員在徵求供應商同意上所花費的時間及精力，我們建議政府應儘早與供應商合作，譬如，在政府向供應商提出要求之時，商議制訂可披露事項的清單。

附件一：豁免條款

個人資料（隱私）條例

香港保障資料第 3 原則規定：「限制個人資料使用於當初收集的目的或直接有關的用途上，否則必須先獲得資料當事人的同意。」

根據個人資料（隱私）條例（以下稱「條例」），資料使用者若違反保障資料原則，可處最高 10 萬元罰款及監禁 2 年。

條例亦規定豁免條款。條例第 58 條(1) & (2)規定：

「個人資料是為以下所提述的目的而使用，則該資料獲豁免而不受第 3 保障資料原則的條文所管限：

(a) 罪行的防止或偵測；

(d) 任何人所作的非法或嚴重不當的行為、或不誠實的行為或舞弊行為的防止、排除或糾正(包括懲處)；」

然而，條例及私隱專員網站亦清楚寫明，執法部門（如警務處及海關）發出的索取資料要求並不具有法律約束力。由資料使用者（如互聯網服務供應商）決定執法部門索取的數據是否與調查罪行直接相關。若相關性不明顯，則資料使用者有權拒絕執法部門的資料要求。

條例第 51 條規定：

「凡任何個人資料憑藉本部獲豁免而不受本條例任何條文管限，則就該資料而言及在該項豁免範圍內，該條文既不對任何人賦予任何權利，亦不對其施加任何規定，而與該條文有關(不論是直接有關或間接有關)的本條例其他條文須據此解釋。」

個案分析

以下個案摘錄自香港私隱專員辦公室網站。欲瞭解個案詳情，請參照私隱專員辦公室網站。

「投訴人為一名警員。警務處就一宗刑事恐嚇案件，搜查一間財務公司時，意外地搜到一些與投訴人借貸有關的資料。雖然該宗刑事恐嚇案經調查後，最終證實不涉及任何刑事成份，但警務處繼而對投訴人進行內部調查，並為此目的向一間銀行索取投訴人在該銀行戶口的往來交易紀錄（下稱「該些資料」）。投訴人不滿該銀行在未有事先獲得他同意的情况下，向警務處披露該些資料，於是向本公署作出投訴。

...

在本案的情況，私隱專員認為該銀行不能單憑警務處的信件，便可信納向警務處所指提供該些資料屬條例第 58(1)(d)條的情況，並有理由相信如保障資料第 3 原則適用，便相當可能會損害警方所指的目的，因而可引用條例第 58(2)條的豁免。因此，私隱專員認為該銀行向警務處提供該些資料的做法有違保障資料第 3 原則的規定。」

附件二：資料來源

政府公佈數據

以下數據為香港政府應莫乃光議員及涂謹申議員要求後公佈

[2014年2月至10月15日資料索取及移除要求](#)

[2013年資料索取要求](#)

[2013年資料移除要求](#)

[2010-2012年資料索取要求](#)

[2010-2012年資料移除要求](#)

香港資訊公開報告獲取的新數據

2013年稅務局資料索取要求的執行次數：4次

2013年警務處資料索取要求的執行次數：2899次

2013年通信事務管理局辦公室資料索取要求所牽涉的供應商數目：22個

2010-2012年稅務局資料索取要求所牽涉的供應商數目：6個

2010-2012年稅務局資料索取要求的執行次數：13次

2010-2012年公司登記處、稅務局及通信事務管理局辦公室資料索取要求年度數據

2010-2012年漁農自然護理署、衛生署、香港天文台、香港郵政、地政總署、通信事務管理局辦公室資料移除要求年度數據

2010-2013藥物辦公室資料移除要求供應商細分數據

2010-2013中醫藥事務部資料移除要求供應商細分數據

2011-2013年通信事務管理局辦公室資料移除要求所牽涉的供應商名稱

2012年漁農自然護理署資料移除要求所牽涉的供應商名稱

2011-2012年公司登記處資料移除要求所牽涉的供應商名稱

2011-2012年香港天文台資料移除要求所牽涉的供應商名稱

2011-2012年地政總署資料移除要求所牽涉的供應商名稱

2011-2012年香港郵政資料移除要求所牽涉的供應商名稱

報告更新日誌

發佈日期：2014 年 9 月 26 日

第一次更新日期：2014 年 10 月 16 日（添加政府於 2014 年 10 月 15 日公佈數據）

欲瞭解更多關於香港資訊公開報告的資料，請訪問網站：

<http://transparency.jmhc.hku.hk/>

-結束-