

財務委員會討論文件

2010年5月14日

基本工程儲備基金

總目 710－電腦化計劃

律政司

新分目「建立經核實、經認證及可檢索的香港法例電子資料庫」

請各委員批准一筆為數 79,395,000 元的新承擔額，用以建立一個經核實、經認證及可檢索的香港法例電子資料庫。

問題

香港需要一個準確及具法律地位的最新網上版法例文本。目前，任何人若要在法庭引用香港法例的最新正式版本，只可以香港法例活頁版作為依據。現有的雙語法例資料系統亦提供香港法例的經編訂版本。不過，該系統並無法律地位。

建議

2. 律政司司長建議開立一筆為數 79,395,000 元的新承擔額，用以建立一個經核實、經認證及可檢索的香港法例電子資料庫(下稱「資料庫」)，以準確及具法律地位的最新網上版香港法例文本，取代現有的活頁版及雙語法例資料系統。

理由

現況

3. 根據《1990 年法例(活頁版)條例》規定，現行的香港法例活頁版具有法定地位。活頁版是根據法定權限發行的香港法例經編訂版本，是法例文本的官方資料來源，而活頁版加上憲報則是新法例的官方資料來源。任何人若要在法庭引用香港法例的最新正式版本，只可以活頁版作為依據。

4. 不過，由於活頁版是印刷文本，製備和發出新的替換內頁需時，所以活頁版只能在有限期間內提供最新資料。在未有最新的替換內頁前，使用者須以人手檢查已刊憲的法例，並自行修訂手上文本的有關條文，而等待更新替換內頁的時間更可長達 9 個月。若訴訟各方及法庭沒有有關法例的全面更新版本，判決便有可能基於不正確的法例版本而作出。事實上，這種情況在另一司法管轄區便曾發生過至少一次。此外，訂閱和更新活頁版的費用亦高昂。截至 2010 年 3 月，訂購新一套完整的活頁版的費用約為 180,000 元。最新一期(即第 42 期)的活頁版替換內頁的費用為 2,120 元，並需要一名熟練人員花 2 至 3 個工作天完成替換內頁的工作。

5. 雙語法例資料系統亦提供香港法例的經編訂版本，並自 1997 年 11 月起，讓公眾可透過互聯網在律政司網站使用。雖然該系統的更新可能較快，但系統並無法律地位。事實上，在設計該系統時，並非以其具有法律地位為目的，而目前的系統亦無法重新設計，使其可以用作具法律地位的資料庫。

6. 雙語法例資料系統欠缺使其可具法律地位所必要的保安功能。系統不能追蹤小至欄目層次的改動，也不能提供審核紀錄。若要在已使用逾 10 年的現有平台上將雙語法例資料系統升級，使其符合必要的保安要求，在技術上並不可行。

7. 律政司為了支援現時活頁版印刷文本與雙語法例資料系統的並行運作，無可避免需要更新和校對兩個版本，徒令工作量倍增。此外，處理活頁版替換內頁和進行更新時，亦有可能出錯。這種資源運用欠缺效率和存在出錯風險的做法，愈來愈不理想，特別是現已有其他司法管轄區證明，在技術上可建立電腦系統以穩妥有效地解決這些問題。

建立資料庫的需要

8. 法律可讓公眾查閱，是一個維護法治的司法管轄區的基本元素。在資訊年代，提供具最新資料、可免費查閱、內容可靠、具檢索功能及法律地位的網上經編訂的法例資料庫，實屬必要。香港要成為區內的法律服務及糾紛調解中心，法例資料庫是一項十分重要的基礎設施。

9. 此外，多個司法管轄區已在網上提供具法律地位的法例，讓公眾免費查閱。這些司法管轄區包括新南威爾斯、澳大利亞聯邦(立法文書)、塔斯曼尼亞、新不倫瑞克及加拿大(聯邦)。新西蘭已完成建立這種系統，現正對其法例資料賦予正式地位^註。新加坡及百慕達群島均已着手開發同類系統。

建議的資料庫

10. 鑑於上述情況，律政司已就建立和維持資料庫進行研究。經考慮海外司法管轄區建立同類系統的經驗，以及現有雙語法例資料系統的結構後，研究結果建議，應以新系統取代雙語法例資料系統，以及新系統應向公眾提供具法律地位的電子法例資料。研究結果也建議，應由此單一資料來源印製法例的印刷文本。

11. 我們預期資料庫會為公眾提供一個網站，以便免費查閱準確及具法律地位的最新香港法例。提供香港法例的格式將會方便公眾查閱及下載。此外，資料庫亦會支援律政司法律草擬科的下列運作－

- (a) 收集法例資料－在法例刊憲後收集所需資料，以便匯編香港法例。
- (b) 編訂法例－合併、校對和核實資料庫中的香港法例。
- (c) 網上發布－製備和發布香港法例，以供使用者在網上查閱。

^註 賦予法例資料正式地位這個術語來自新西蘭的法例系統，指將法例資料確認為法例的準確及權威版本。

- (d) 全章重印 – 以類似(或優於)活頁版的版面製備香港法例的全章重印本，以供使用者在網上查閱。
- (e) 審核和檢查 – 審核和檢查已發布的香港法例的所有更新資料。

12. 資料庫將採用模組式設計，以便不同的系統組件可作獨立修改。這種結構更加靈活和易於適配，容許日後更有效地對新系統作出改動。資料庫的設計將具備必要的保安功能，使其可獲賦予法律地位。新系統將具備變動追蹤功能，以便進行校對和核實工作。此外，新系統將設有記錄系統活動的詳細審核紀錄，可以記錄和追蹤系統的所有工作和對法例內容的任何改動。

效益

13. 我們估計，由 2020-21 年度起，實施這項建議每年可節省合共 13,148,000 元，包括 –

(a) 每年 **383,000 元** 可變現的節省款額

這是雙語法例資料系統的營運開支，包括保養維修硬件及軟件的開支及租用數據線的費用。所節省的款額將用作資料庫的部分經常開支。

(b) 每年 **12,765,000 元** 理論上可節省的款額

有關款額包括 –

- (i) 理論上可節省的律政司員工開支 230,000 元。建立資料庫後，更新資料庫和發布香港法例所需的人手可以減少。節省的人手會另行調配，以協助確保所編訂法例的質素與新系統的法律地位相稱；
- (ii) 理論上可減免的員工開支 6,684,000 元。因訂閱活頁版的各政策局及部門無須替換活頁版內頁而得以節省這筆款額；

(iii) 理論上可減免的辦公室空間開支 3,051,000 元。因各政策局及部門無需存放活頁版而得以節省這筆款額；以及

(iv) 理論上可減免的活頁版替換內頁開支 2,800,000 元。因無須為包括各政策局、部門及法定團體的非付費活頁版訂閱者提供有關替換內頁而得以節省這筆款額。

14. 資料庫將可帶來以下的無形效益 –

(a) 提高編訂香港法例的準確性

採用單一資料來源(即資料庫)編訂香港法例，將可避免同一資料有兩個不同來源(即雙語法例資料系統及活頁版)而出現歧異的情況。

(b) 適時發放並讓公眾免費查閱具法律地位的香港法例

採用資料庫後，更新香港法例所需的時間，將由現時要 3 至 4 個星期修訂雙語法例資料系統，以及最長要 9 個月製備活頁版，大幅減至 1 至 5 天完成。

(c) 為法律專業帶來效益

法律相關業界，包括司法機構及法律專業，以及執法機關的成員，將可便捷和有效率地查找香港法例的最新及舊有版本。負責草擬法律的律師會有更多時間專注於提高草擬法例的質素。

(d) 為香港整體帶來效益

資料庫將可讓公眾隨時隨地免費在網上查閱具法律地位的香港法例。這不但反映政府致力讓公眾即時便捷地查閱香港法例，也可大大提升香港的形象。此外，建立資料庫可配合將香港發展成為區內法律服務及糾紛調解中心的意向，以及政府將香港建立為先進數碼城市的計劃。

(e) 更有效運用科技以支援增值服務

資料庫將採用模組式設計，包括使用開放數據格式。此舉將可為第三方(例如法律書刊出版商)開拓機會，讓他們更易提供增值服務。有關平台容許律政司法律草擬科將其他內部運作(如法律草擬工作)與資料庫相整合。

(f) 為綠色生活方式作出貢獻

由於資料庫提供全章重印功能，香港法例印刷文本的需求量將減少，用紙量相應得以節省，為政府正在推廣的綠色生活方式作出貢獻。

(g) 逐步停用活頁版帶來效益

當核實資料庫內的香港法例並對其賦予法律地位(亦即賦予法例資料正式地位)的整個過程完成後，法例的活頁版將可停用。政府以外訂閱者(主要是法律執業者及專業人士)用於替換活頁版內頁的人手及存放活頁版所需的辦公室空間，亦會得以減省。

附件 15. 有關建議的成本效益分析詳載於附件。

對財政的影響

非經常開支

16. 我們估計，由 2010-11 至 2015-16 年度的 6 年期間，實施這項建議所需的非經常開支總額為 79,395,000 元，分項數字如下－

| | 2010-11 萬元 | 2011-12 萬元 | 2012-13 萬元 | 2013-14 萬元 | 2014-15 萬元 | 2015-16 萬元 | 總計 萬元 |
|--|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| (a) 硬件 | - | - | 161.2 | 387.1 | 211.7 | - | 760 |
| (b) 軟件 | - | - | 678.3 | 954.4 | 252 | - | 1,884.7 |
| (c) 系統推行服務 | - | 212.2 | 848.8 | 848.8 | 872.2 | 611.5 | 3,393.5 |
| (d) 合約員工服務 | 39.7 | 121.5 | 144.4 | 144.4 | 144.4 | 96.3 | 690.7 |
| (e) 雜項 (場地準備工 程、通訊網絡、 培訓及消耗品) | - | 12 | 28.2 | - | 350.4 | 98.1 | 488.7 |
| (f) 應急費用 | 4 | 34.6 | 186.1 | 233.5 | 183.1 | 80.6 | 721.9 |
| 總計 | 43.7 | 380.3 | 2,047 | 2,568.2 | 2,013.8 | 886.5 | 7,939.5 |

17. 關於上文第 16 段(a)項，7,600,000 元的預算是用以購置電腦硬件，包括伺服器、網絡設備及工作站。

18. 關於上文第 16 段(b)項，18,847,000 元的預算是用以購置電腦軟件，包括系統操作軟件、內容管理系統、數據庫管理系統、搜尋器、系統備份工具及防毒軟件。

19. 關於上文第 16 段(c)項，33,935,000 元的預算是用以僱用外間服務供應商提供開發資料庫的系統推行服務，其中主要工作包括系統研究、分析及設計、系統開發、安裝及配置、系統整合及測試、數據轉換及遷移、系統啟用及護理。

20. 關於上文第 16 段(d)項，6,907,000 元的預算是用以僱用合約資訊科技專業人員，以輔助內部資訊科技項目小組，提供技術意見及支援，並監察項目的推行。

21. 關於上文第 16 段(e)項，4,887,000 元的預算是用於場地準備工程及伺服器託管服務的設置、安裝數據線路、培訓及購置消耗品(如備份磁帶)。

22. 關於上文第 16 段(f)項，7,219,000 元的預算是應急費用，款額相等於第 16 段(a)至(e)項開支的 10% 左右。

非經常員工開支

23. 實施這項建議所需的非經常員工開支為 35,034,000 元，分項數字如下－

| | 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 | 2015-16 | 2016-17 至 2019-20 | 總計 |
|-----------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|----------------------|----------------|
| | 萬元 | 萬元 | 萬元 | 萬元 | 萬元 | 萬元 | 萬元 | 萬元 |
| 員工開支 | 448.5 | 481.3 | 567 | 576.7 | 656.1 | 479 | 294.8 | 3,503.4 |
| 總計 | 448.5 | 481.3 | 567 | 576.7 | 656.1 | 479 | 294.8 | 3,503.4 |

24. 上述員工開支預算相等於進行採購、項目管理、數據轉換及遷移、賦予法例資料正式地位及用戶驗收測試的法律、技術及文書人員共約 1 002 個人工作月的開支。其中，480 個人工作月用於在 2014-15 至 2019-20 年度進行賦予法例資料正式地位的工作。律政司會調撥內部資源，以應所需。

經常開支

25. 我們估計，為實施這項建議所需的經常開支如下－

| | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 |
|-------------------|----------------|----------------|-------------------|
| | 萬元 | 萬元 | 和以後 每個年度 萬元 |
| (a) 硬件及軟件維修保養 | 226.9 | 311 | 338.7 |
| (b) 通訊網絡 | - | 88.1 | 88.1 |
| (c) 系統維修保養 | 164.8 | 238.5 | 320.3 |
| (d) 雜項(伺服器託管及消耗品) | 56.8 | 170.5 | 170.5 |
| 小計 | 448.5 | 808.1 | 917.6 |
| (e) 員工開支 | 189.5 | 568.4 | 568.4 |
| 總計 | 638 | 1,376.5 | 1,486 |

26. 關於上文第 25 段(a)項，每年 3,387,000 元的預算是用以維修保養硬件及軟件。

27. 關於上文第 25 段(b)項，每年 881,000 元的預算是用以租用新的數據通訊線及互聯網連線。

28. 關於上文第 25 段(c)項，每年 3,203,000 元的預算是用以僱用外間服務供應商，提供持續的應用系統維修保養及支援。

29. 關於上文第 25 段(d)項，每年 1,705,000 元的預算是用以支付伺服器託管服務費和購置消耗品。

30. 關於上文第 25 段(e)項，每年 5,684,000 元的員工開支預算是律政司所需的內部人手開支，用於持續維修保養和支援系統，以及管理資料庫。

31. 上述經常開支會反映在有關年度的預算內。

推行計劃

32. 我們計劃分兩期建立資料庫。第一期涵蓋供法律草擬科用於資料維持及賦予法例資料正式地位的核心功能，第二期則涵蓋供公眾及各政策局及部門使用的功能。雙語法例資料系統將於第二期完成後停用。賦予法例資料正式地位的工作將與第二期同時展開，預計需時 5 年完成。活頁版將因應賦予法例資料正式地位的進度而逐步停用。如撥款申請獲得批准，我們會擬備招標文件並進行招標工作。推行計劃如下－

| 工作 | 預定完成日期 |
|----------------------|-------------|
| (a) 為建立資料庫進行採購工作 | 2011 年 12 月 |
| (b) 合約生效 | 2012 年 1 月 |
| (c) 第一期 | 2014 年 5 月 |
| (d) 第二期 | 2015 年 11 月 |
| (e) 賦予法例資料正式地位及停用活頁版 | 2019 年 5 月 |

33. 在進行數據轉換及遷移時，律政司會確保以消磁方式刪除所有儲存在現有電腦系統內的資料，並且會先把硬磁碟實體銷毀才棄置。我們會確保這些硬磁碟均按照政府有關的程序棄置。

34. 在資料庫投入運作後，法律草擬科將為法官、政府人員及兩個法律專業的成員舉辦有關如何使用資料庫的簡介會。合適的用戶指引及通告亦會不時在律政司網站發布。

公眾諮詢

35. 我們在 2010 年 4 月 26 日諮詢立法會司法及法律事務委員會。該事務委員會的委員支持有關建議，而且不反對就有關建議向財務委員會申請撥款。我們亦已向香港律師會及香港大律師公會的代表簡報有關讓公眾查閱法例及使用法例資料庫的建議。香港律師會在 2010 年 4 月 14 日致函司法及法律事務委員會，表示支持有關建議，並要求當局提供足夠撥款，「令資料庫成為有價值的資源，不單可供法律專業人士使用，而且可供社會大眾使用」。

36. 法律專業人士及公眾均會歡迎載有具法律地位的法例資料的資料庫。如委員批准撥款，有關條例草案會在本屆立法會會期內提交立法會審議，以便為資料庫所需的法律地位立法。

背景

37. 香港法例由法律草擬科編訂，現時以兩種形式，即印刷文本(活頁版)及互聯網文本(雙語法例資料系統)，供公眾查閱。

38. 活頁版在 1991 年首次發行。根據《1990 年法例(活頁版)條例》的規定，「除非證明情況相反」，否則活頁版須「視為正確」。公眾須繳付一筆過的費用購買全套活頁版(現時共有 48 冊)，並繳付訂閱費以收取其後的更新本(即律政司每年發行兩次的替換內頁)。現時訂閱者約有 1 020 個，而更新替換內頁所需的時間有時長達 9 個月。

39. 雙語法例資料系統是一個可供檢索的香港法例電子資料庫，最初在 1990 年開發和啟用，作為律政司人員的內部參考工具。系統其後在 1997 年 11 月供公眾在網上免費查閱，但內容只供參考，不具法律地位。更新雙語法例資料系統所需的時間約為 3 至 4 個星期。

律政司
2010 年 5 月

建立資料庫的成本效益分析

| | 現金流量 (萬元) | | | | | | | | | | | 總計 |
|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2010-11 | 2011-12 | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 | 2018-19 | 2019-20 | 2020-21 | |
| 費用 | | | | | | | | | | | | |
| 非經常 | | | | | | | | | | | | |
| - 開支 | 43.7 | 380.3 | 2,047 | 2,568.2 | 2,013.8 | 886.5 | - | - | - | - | - | 7,939.5 |
| - 員工開支 | 448.5 | 481.3 | 567 | 576.7 | 656.1 | 479 | 93.1 | 93.1 | 93.1 | 15.5 | - | 3,503.4 |
| 小計 | 492.2 | 861.6 | 2,614 | 3,144.9 | 2,669.9 | 1,365.5 | 93.1 | 93.1 | 93.1 | 15.5 | - | 11,442.9 |
| 經常 | | | | | | | | | | | | |
| - 開支 | - | - | - | - | - | 448.5 | 808.1 | 917.6 | 917.6 | 917.6 | 917.6 | 4,927 |
| - 員工開支 | - | - | - | - | - | 189.5 | 568.4 | 568.4 | 568.4 | 568.4 | 568.4 | 3,031.5 |
| 小計 | - | - | - | - | - | 638 | 1,376.5 | 1,486 | 1,486 | 1,486 | 1,486 | 7,958.5 |
| 費用總額 | 492.2 | 861.6 | 2,614 | 3,144.9 | 2,669.9 | 2,003.5 | 1,469.6 | 1,579.1 | 1,579.1 | 1,501.5 | 1,486 | 19,401.4 |
| 節省款額 | | | | | | | | | | | | |
| 可變現的節省款額 | - | - | - | - | - | - | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 191.5 |
| 理論上可節省的款額 | - | - | - | - | 15.9 | 237.1 | 428.9 | 782.1 | 1,135.3 | 1,253 | 1,276.5 | 5,128.8 |
| 節省總額 | - | - | - | - | 15.9 | 237.1 | 467.2 | 820.4 | 1,173.6 | 1,291.3 | 1,314.8 | 5,320.3 |
| 淨差額 | 492.2 | 861.6 | 2,614 | 3,144.9 | 2,654 | 1,766.4 | 1,002.4 | 758.7 | 405.5 | 210.2 | 171.2 | 14,081.1 |
| 累計淨差額 | 492.2 | 1,353.8 | 3,967.8 | 7,112.7 | 9,766.7 | 11,533.1 | 12,535.5 | 13,294.2 | 13,699.7 | 13,909.9 | 14,081.1 | |
