

立法會政制事務委員會

公開資料守則及 政府檔案的管理

目的

本文件向委員簡介《公開資料守則》，以及政府檔案的管理。

《公開資料守則》

2. 作為一個開放和負責任的政府，我們致力盡量為公眾提供政府資料。為此，當局在九十年代，經參考海外司法管轄區在公開資料方面的最佳做法，以及諮詢有關各方（包括當時的立法局資訊政策事務委員會）後，制定了一套守則。《公開資料守則》（《守則》）於一九九五年三月以試驗計劃的形式推行，其後逐步推展，到一九九六年十二月全面推展至整個政府。《守則》所秉持的政策是，政府會提供其所持有的資料，除非有充分理由拒絕披露資料。《守則》在公開資料與保護機密和敏感資料之間取得平衡，這對維持政府的有效運作至為重要。
3. 《守則》（副本載於附件 1）界定政策局及部門需按慣例或應要求提供的資料的範疇，並訂明提供所索取資料的程序及時限。《守則》授權和規定政策局及部門應公眾的要求提供資料，除非根據《守則》的特定條文有充分理由拒絕要求。可拒絕披露的資料包括涉及防務及保安，執法、法律訴訟程序及公眾安全，公務的管理和執行，第三者及個人私隱的資料。對於公開資料，取態必須是正面的 - 各局及部門應按要求提供資料，除非有充分理由根據《守則》的特定條文拒絕披露資料。

4. 根據《守則》，向某局／部門提出索取資料要求的任何人如認為有關局／部門未有遵行《守則》的規定，可要求該局／部門覆檢其決定。除覆檢機制外，《守則》更提供投訴渠道，倘申請人認為某局／部門未有妥善執行《守則》的規定，可向完全獨立於政府的申訴專員投訴。

《守則》的遵行情況

5. 在一九九五年三月至二零零九年十二月，各局及部門共處理了 25 551 宗索取資料的申請，其中 95.5% (24 390 宗) 的申請獲提供全部資料，2.2% (573 宗) 獲提供部分資料，另外 2.3% (588 宗) 的申請遭拒絕。當局是基於《守則》所載述的理由拒絕提供全部或部分資料，主要的理由如下：

- (a) 要求索取的資料涉及個人私隱；
- (b) 要求索取的資料是為第三者持有，或在不會進一步披露有關資料的條件下由第三者提供；以及
- (c) 披露資料會對公務的管理和執行造成傷害或損害。

6. 同期，向申訴專員提出的投訴有125宗，截至二零零九年十二月三十一日，申訴專員已完成處理其中111宗。在這111宗個案中，11宗投訴成立，11宗投訴部分成立。這些個案主要涉及有關局及部門的職員不熟悉程序要求，以及對《守則》的條文認識不足，例如未符合《守則》訂明的時限內處理個案；未有說明拒絕提供資料的理由或覆檢／投訴渠道；拒絕提供資料的理由並非《守則》所載列者；以及提述的理由雖是《守則》所載列者，但以個案的情況而言，引用理由的理據不足。有關改善措施，在下文詳述。至於其他已完成處理的個案，6宗投訴不成立，58宗經向投訴人提供協助／作出澄清後得以解決，另外25宗申訴專員不予跟進。自《守則》施行以來，沒有局／部門拒絕落實申訴專員的建議。

申訴專員就政府推行《守則》的成效的主動調查報告

7. 申訴專員在二零一零年一月發表了有關政府推行《守則》的成效的主動調查報告。報告指出，部分索閱資料個案的處理未如理想，並提出多項建議，使《守則》的推行更具成效。報告同時肯定政府在加強內部培訓工作方面所作的努力，並稱讚政制及內地事務局加大力度，以提高政府內外對《守則》的認識。

8. 我們十分重視報告所載的意見及建議。我們正與各局及部門合作，確保有關建議得以適當跟進。報告提及的主要事項及我們所採取跟進行動的進展載於下文。更詳盡的資料載於附件 2。

政府內部的推廣及培訓工作

9. 申訴專員在報告中建議，政府應為公開資料主任¹舉辦更多和更適時的培訓，以及與各局及部門合作，為其他人員舉辦更多培訓。

10. 為加深政府人員對《守則》的了解和加強遵行《守則》，我們已在政府內部推行多項推廣及培訓計劃，例如發出通函、常問問題及案例(後兩者定期更新)；把《守則》納入有關職系的一般培訓課程中，以及為各局及部門的公開資料主任及培訓人員舉辦簡介會／培訓課程。在二零零九年及二零一零年首四個月，本局為各局及部門的公開資料主任及培訓人員舉辦了兩場培訓導師簡介會，又為新上任的公開資料主任舉辦了兩場簡介會。此外，本局亦曾協助三個部門、行政主任職系及政務主任職系安排有關《守則》的內部培訓。其他一些部門也有自行開辦內部培訓課程。

¹ 各政策局／部門均須指派一名人員擔任公開資料主任，負責推廣《守則》並監察其施行情況、協調部門在遵行《守則》規定方面的工作、確保部門遵從各項程序，以及就《守則》安排內部培訓等。

11. 來年，我們會繼續加強政府內部的培訓工作以推廣《守則》，包括為公開資料主任提供更適時的培訓，以及與各局及部門合作，為其屬下人員舉辦更多定期培訓課程。

12. 我們最近已更新並發出有關《守則》的總務通告，我們在通告中提醒各局及部門為公開資料主任提供適當指引，包括所屬局／部門有關《守則》的內部通告和施行《守則》的詳細指引，以協助他們執行職務。該總務通告會每年發給負責推行《守則》的所有人員傳閱。

監察遵行情況

13. 在監察遵行情況方面，申訴專員建議應定期檢討季度報告的格式。我們以不同方法監察《守則》的遵行情況，例如要求各局及部門就《守則》的施行提交季度報告。各局及部門在報告中呈報的資料，包括所接獲根據《守則》提出的索取資料要求、覆檢個案及向申訴專員提出的投訴的統計數字。

14. 就覆檢個案而言，我們自二零零七年十月起已加強監察這類個案，並要求部門就原先拒絕但經覆檢後應要求提供資料的個案申明所作的考慮。此外，本局要求各局及部門就經申訴專員初步查訊的個案提供詳盡資料，並會特別致函提醒有關的局及部門加緊遵行《守則》。

15. 由二零零八年第二季開始，本局修訂了季度報告的格式，以收集更詳盡的資料，例如就一般個案而言，未能在預定時間內作出回應的理由、收到申請者所繳付費用的日期，以及提供所要求資料的日期。這些資料有助我們監察各局及部門遵行《守則》的情況。

16. 我們在二零一零年四月再次檢討季度報告的格式，要求各局及部門就所接獲的索取資料要求提供詳細的統計數字。為更有效監察遭拒絕或只提供部分資料的個案，由二零一零

年第二季開始，各局及部門須在季度報告中呈報更多資料，例如在回覆中有否說明投訴／覆檢渠道，以及有否充分解釋拒絕披露全部或部分所索取資料的理由。

宣傳

17. 有關申訴專員建議政府當局應定期宣傳《守則》，我們在二零零九至一零年度，用於加強市民對《守則》的認識的宣傳開支約為 100 萬元。宣傳方式包括製作電視宣傳短片及電台宣傳聲帶；透過巴士及鐵路的廣播系統播放宣傳短片；在香港鐵路車站的燈箱展示廣告，以及製作海報及橫額，在各公眾康樂／文娛／體育中心及民政事務總署各區民政事務處張貼／懸掛。

18. 我們在二零一零至一一年度預留了約 80 萬元，用以加強宣傳工作，以提高市民對《守則》的認識。我們會繼續透過電視、電台、互聯網以及巴士及鐵路的廣播系統播放宣傳短片／聲帶，並會在香港鐵路車站展示廣告，以及在政府建築物及公眾場地張貼海報。

其他措施

19. 申訴專員建議，各局及部門應在其網頁中加入有關《守則》的簡介，並且建立超連結，連繫至政府有關《守則》的網頁。我們已要求所有局及部門跟進這項建議，而所有局及部門亦已完成這方面的工作。此外，按申訴專員的建議，我們已把有關《守則》的詮釋和運用指引的中文版上載政府有關《守則》的網頁。

20. 我們按申訴專員的建議，督促那些在申訴專員監察範圍內尚未採納《守則》或同類指引的六間公營機構，要求他們採納《守則》或同類指引。其中四間機構已接納建議，採納《守則》或同類指引。至於其餘兩間機構，我們正繼續進行跟進工作。

21. 過往的經驗顯示，《守則》提供了有效的架構，讓公眾索取政府所持有的各方面的資料。我們會定期檢討《守則》及其施行情況，並採取進一步措施，加強各方對《守則》的認識和促使政府人員遵行《守則》。

管理及查閱政府檔案²

22. 我們充分認識到檔案是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定、滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須存備的。此外，我們亦致力鑑定和保存具歷史價值的政府檔案，從而加深公眾對歷史文獻的認識。每個局和部門負責建立其全面的檔案管理計劃，而政府檔案處（“檔案處”）則負責監督政府的整體檔案管理工作，以確保政府檔案能妥善管理及具有歷史價值的檔案能被挑選作保存及供公眾查閱之用。

23. 檔案處採取的其中一項措施，是頒布檔案管理程序和指引，供各局及部門遵守和參考，以確保妥善管理政府檔案。同時，檔案處亦向各局及部門提供檔案管理培訓及意見，以加強他們的檔案管理能力。一向以來，政府會不時檢討現行的檔案管理行政安排，並在有需要時作出改善。例如，我們於二零零九年四月推出了一套檔案管理的強制性規定，讓各局及部門遵守。這些規定涵蓋的範圍包括妥善管理電子郵件檔案、檔案分類、檔案存廢、適當保管和貯存檔案，以及保護極重要檔案。

24. 我們的政策是為香港市民鑑定和保存具歷史價值的檔案。為此，各局及部門如欲銷毀檔案時，須事先取得檔案處處長同意。在此過程中，如果有關檔案被鑒定為具歷史價值，這些檔案會被移交到香港歷史檔案大樓保存。該大樓設

² 就檔案管理而言，「政府檔案」指在執行立法、司法或行政事務的過程中產生並轉移給政府檔案處或由該處自行取得作永久保存的檔案。

有具保安及環境控制設備的特建歷史檔案貯存庫，用以保護及永久保存具歷史價值的檔案。

25. 查閱已移交檔案處的歷史檔案，須按照《一九九六年政府資料檔案(取閱)則例》辦理。一般而言，公眾可根據上述則例，查閱被鑒定為歷史檔案的公開資料及經封存三十年的機密資料。公眾除可親臨香港歷史檔案大樓察看可供查閱的檔案及其他資料外，亦可透過瀏覽檔案處的網頁，使用利便的線上服務，查閱檔案處藏品目錄及一些數碼化藏品，例如照片及海報等。

26. 為了加深公眾對歷史文獻的認識，以及協助老師和同學們面對新高中課程內有關提交研究習作的挑戰，檔案處與教育局合辦教育活動，向老師和同學們介紹檔案處的服務和研究資源。自二零零九年起，我們已為不同科目的老師舉辦了四次研討會。我們並會於未來數個月內推出一個教育資源網頁。

27. 我們認為現有的檔案管理制度行之有效。檔案處會繼續為公務員舉辦檔案管理培訓課程、更新檔案管理指引以推廣良好做法，以及協助各局及部門符合政府於二零零九年四月公布的強制性檔案管理規定，包括各局及部門定期檢討其檔案管理措施。我們會繼續檢討現行的制度，並在適當時作出改善。

政制及內地事務局
政務司司長辦公室行政署
二零一零年五月

有關申訴專員在推行《守則》的成效主動調查報告中
所提建議的跟進行動的進展

建議	進展
<p>政府內部的培訓及推廣工作</p> <p>(a) 為公開資料主任舉辦更多和更適時的培訓，並提醒各局及部門為公開資料主任提供適當指引，以協助他們施行《守則》；</p>	<p><u>培訓</u></p> <p>我們自二零一零年二月起，在新任的公開資料主任上任後，便為他們舉辦小組簡介會，至今已舉辦了兩場簡介會。我們會視乎公開資料主任的流動情況，再辦簡介會。</p> <p>我們會在二零一零年六月為所有公開資料主任舉辦複修工作坊。</p> <p><u>政策局及部門的內部通告／指引</u></p> <p>目前，各局及部門都制定了內部通告及指引，以便施行《守則》。為確保這些通告及指引切合時</p>

建議	進展
	<p>宜，我們已要求各局及部門檢討通告及指引，並予以更新。</p> <p>我們已檢討及發出經修訂的有關《守則》的總務通告。經修訂的通告增訂了新的段落，提醒各局及部門為公開資料主任提供適當指引，以協助他們執行職務。</p>
<p>(b) 與各局及部門合作，直接或透過其所屬的局／部門，加強為其屬下人員舉辦培訓課程；</p>	<p>由二零一零年第一季開始，各局及部門須按季呈報所舉辦有關《守則》的內部培訓課程的詳細資料。在二零一零年第一季，有十五個部門合共舉辦了 106 個有關《守則》的培訓課程，參加的人員超過 6 000 名。本局會在本年稍後時間協助兩個部門為其屬下人員舉辦有關《守則》的培訓。</p>
<p>(c) 擬備資料教材，收錄申訴專員所進行初步查訊和調查工作的結果，以及各局及部門覆檢個案的結果，以供在培訓員工時參考；</p>	<p>自二零一零年二月起，申訴專員所處理投訴個案的結果，已用作公開資料主任的培訓教材。如合適的話，覆檢個案的結果也會在以後開辦的培訓課程中作教材之用。</p>

建議	進展
(d) 定期根據(c)項提及的資料教材的發展，更新常問問題及案例；	有關《守則》的常問問題及案例分別在二零一零年一月及三月更新，且會根據申訴專員所接獲的投訴個案及各局及部門就《守則》的施行所提出的查詢的發展定期更新。
(e) 定期更新和重新傳閱有關通告；	有關《守則》的總務通告經檢討後已於二零一零年五月發出。該通告提醒各局及部門為公開資料主任提供適當指引，包括所屬局／部門有關《守則》的內部通告和施行《守則》的詳細指引，以協助他們執行職務。各局及部門每年都須重新發出該總務通告，給負責推行《守則》的所有人員傳閱。
<p>宣傳</p> <p>(f) 定期宣傳《守則》；</p>	在二零一零至一一年度，本局預留了約 80 萬元，用以向市民宣傳《守則》。我們會繼續透過電視、電台、互聯網以及巴士及鐵路的廣播系統播放宣傳短片／聲帶，並會在香港鐵路車站展示廣告，

建議	進展
	以及在政府建築物及公眾場地張貼海報。
(g) 把《守則》的詮釋和運用指引的中文版上載政府有關《守則》的網頁；	指引的中文版已於二零一零年五月上載政府有關《守則》的網頁。
(h) 要求所有局及部門在其網頁中加入有關《守則》的簡介，並且建立超連結，連繫至政府有關《守則》的網頁；	所有局及部門都已在其網頁中加入有關《守則》的簡介，並已建立超連結，連繫至政府有關《守則》的網頁。
<p>監察部門指引</p> <p>(i) 為各局及部門提供意見，確保部門指引清晰準確，切合時宜；</p>	我們已要求各局及部門更新其有關《守則》的部門通告及指引。截至二零一零年四月底，逾半數的局及部門已完成更新通告。我們就各局及部門在更新有關《守則》的通告及指引期間提出查詢時，為他們提供意見。我們會繼續按需要提供意見。

建議	進展
<p>監察遵行情況</p> <p>(j) 定期檢討季度報告的格式；以及</p>	<p>按季呈報資料數據的報告格式已予檢討。新的報表會由二零一零年第二季起使用，以收集更多有關遭拒絕／提供部分資料的個案的資料。</p>
<p>推展至公營機構</p> <p>(k) 督促那些在申訴專員監察範圍內的其他公營機構，要求他們採納《守則》或同類指引。</p>	<p>在報告中提述尚未採納《守則》或同類指引的六間公共機構列述如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 僱員再培訓局； (2) 立法會秘書處； (3) 職業訓練局； (4) 財務匯報局； (5) 九廣鐵路公司；以及 (6) 西九文化區管理局 <p>僱員再培訓局、九廣鐵路公司及財務匯報局已分別由二零零九年九月、二零一零年一月及二月起採納同類指引。</p>

建議	進展
	<p>職業訓練局會於二零一零年六月／七月發出同類指引。</p> <p>立法會秘書處會在諮詢其秘書長及各委員會秘書後，制定查閱歷史檔案的和查閱立法會保密檔案的詳細規則。</p> <p>我們正繼續與立法會秘書處和西九文化區管理局進行跟進工作。</p>

政制及內地事務局
政務司司長辦公室行政署
二零一零年五月