

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)526/10-11號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

### 政制事務委員會 會議紀要

日 期：2010年5月17日(星期一)  
時 間：下午2時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：

- 譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
- 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP (副主席)
- 何俊仁議員
- 吳靄儀議員
- 張文光議員
- 梁劉柔芬議員, GBS, JP
- 黃宜弘議員, GBS
- 劉江華議員, JP
- 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
- 劉健儀議員, GBS, JP
- 劉慧卿議員, JP
- 李鳳英議員, BBS, JP
- 余若薇議員, SC, JP
- 王國興議員, MH
- 李永達議員
- 林健鋒議員, SBS, JP
- 張學明議員, GBS, JP
- 黃定光議員, BBS, JP
- 湯家驊議員, SC
- 詹培忠議員
- 劉秀成議員, SBS, JP
- 何秀蘭議員
- 林大輝議員, BBS, JP

陳健波議員, JP  
梁美芬議員  
張國柱議員  
黃國健議員, BBS  
葉國謙議員, GBS, JP  
潘佩璆議員  
謝偉俊議員  
譚偉豪議員, JP

**其他出席議員：** 李卓人議員

**缺席委員** : 黃容根議員, SBS, JP  
霍震霆議員, GBS, JP  
石禮謙議員, SBS, JP  
葉劉淑儀議員, GBS, JP

**出席公職人員：** 議程項目III

政制及內地事務局局長  
林瑞麟先生

政制及內地事務局副局長  
黃靜文小姐

政制及內地事務局副秘書長  
何健華先生

政制及內地事務局首席助理秘書長  
莊幼玲女士

副行政署長  
鄧婉雯小姐

政府檔案處處長  
周仲賢先生

總行政主任(檔案管理及行政)  
李天耀先生

議程項目IV

平等機會委員會主席  
林煥光先生, GBS, JP

高級平等機會主任(規管事務)  
方思佳女士

勞工及福利局康復專員  
蕭偉強先生

**應邀出席者** : 議程項目III

朱福強先生

活力離島

發言人  
胡栢麟先生

香港公共檔案關注組

召集人  
李家豪先生

濤新媒體有限公司

羅子惠先生

香港人權監察

教育幹事  
郭曉忠先生

香港人權聯委會

委員  
蔡耀昌先生

香港社區組織協會

社區組織幹事  
王智源先生

思匯政策研究所

營運總監  
葉澗澗小姐

Archives Action Group

Stacy Gould 女士

Don Brech 先生

香港檔案學會

主席  
錢正民先生

皇家亞洲學會香港分會

Alain le Pichon 先生

議程項目IV

活力離島

發言人  
胡栢麟先生

香港人權監察

主席  
莊耀洸先生

香港社區組織協會

社區組織幹事  
練安妮小姐

香港聾人及手語文化協會

會長  
張錦權先生

**列席秘書** : 總議會秘書(2)3  
戴燕萍小姐

**列席職員** : 高級助理法律顧問2  
張炳鑫先生

助理法律顧問9  
譚淑芳女士

高級議會秘書(2)4  
周封美君女士

議會秘書(2)3  
盧惠貞女士

議會事務助理(2)3  
曾盧鳳儀女士

文書事務助理(2)3  
楊潔儀小姐

---

經辦人／部門

## **I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件**

委員察悉，自上次會議舉行至今曾發出下列文件——

- (a) 劉慧卿議員於2010年4月27日就《粵港合作  
框架協議》發出的函件[立法會  
CB(2)1426/09-10(01)號文件]；及
- (b) 劉慧卿議員於2010年5月12日就行政長官  
有否要求立法會主席投票支持2012年行政  
長官及立法會產生辦法建議方案(下稱"建  
議方案")的問題發出的函件[立法會  
CB(2)1538/09-10(01)號文件]。

## II. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)1517/09-10(01)至(02)號文件]

### 劉慧卿議建議討論的事項

2. 委員察悉，現任立法會主席在2010年4月底播出的一次電視訪問之中表示，若他有理由相信假如建議方案只欠他一票便無法在立法會獲得通過，以致對社會整體利益造成損害，他會考慮辭去主席一職，以便投票支持建議方案。部分曾於2010年5月7日與立法會主席會面的泛民主派議員表示，據他們瞭解，行政長官曾經促請立法會主席投票支持建議方案。行政長官辦公室於翌日發表聲明，澄清有關傳言毫無事實根據，行政長官從來沒有就立法會主席對政改方案的投票取向與立法會主席作任何接觸或討論。立法會主席亦澄清，行政長官及其他政府官員從未游說他投票或辭去主席一職；當日有參與會面的議員曾經承諾互不引述，因此以斷章取義的方式引述他的說話，不啻是違反誠信。劉慧卿議員於2010年5月12日發出函件，對事件影響行政和立法機關的關係表示關注，並建議將此事列入議程，在事務委員會會議上討論。

3. 主席表示，由於會議議程項目繁多，他決定不把劉慧卿議員建議的事項列入會議的討論事項。他請委員就應否將此事列入事務委員會日後會議的議程發表意見。

4. 劉慧卿議員表示，她已把其函件抄送政制及內地事務局局長及行政長官辦公室。她表示，以往從來沒有立法會主席為了在立法會投票而辭任主席一職。現任立法會主席打算辭任，已損害立法會的尊嚴及傳統。因此，她建議事務委員會在日後的會議上討論此事。

5. 葉國謙議員、劉江華議員及謝偉俊議員認為事務委員會不應討論此事。葉議員表示，事務委員會不宜討論關於立法會主席的事宜，特別是此事只是涉及傳言。劉議員表示，傳言並非事實。立法會主席已經以書面向議員解釋其立場，因此沒有必要再討論此事。謝議員表示，由事務委員會討論此

事，立法會主席既不在場，也無法就委員的意見作出回應，他質疑此舉是否公平。

6. 然而，李永達議員及張文光議員贊成劉慧卿議員的建議。他們表示，立法會主席接受電視訪問是確有其事，而他辭去主席一職的理由，本身已值得事務委員會作出討論。他們表示，傳統上立法會主席秉持政治中立，不應在立法會會議上就任何事宜投票。現任立法會主席打算辭任主席一職然後投票，此舉措會對日後的立法會主席造成影響，損害立法會秉持的憲制傳統及價值。

7. 劉健儀議員表示，由於立法會主席經由議員選出，內務委員會或許是討論此事的適當場合。劉慧卿議員表示，若在內務委員會會議上討論此事，則不會有政府官員出席會議回應委員的質詢。

8. 政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局於2010年5月8日發表的聲明中已表明當局的立場。政府當局尊重立法會主席為履行其憲制責任而作出的決定。政府當局會繼續游說不同政黨和議員支持建議方案。

9. 黃宜弘議員建議，事務委員會應以舉手的方式決定是否在下次會議討論此事。張文光議員表示，任何事項只要是屬於事務委員會的職權範圍，委員便有權建議事務委員會就該等事項進行討論。他警告，事務委員會不應單單以舉手的方式輕率地作出決定，否則會立下遏制少數意見及侵犯表達意見自由的不良先例。他指出，雖然立法會主席已經解釋其立場，但並非所有議員都滿意其答覆。再者，立法會主席曾經作出競選承諾，表示會維持不偏不倚的立場。張議員補充，立法會主席可繼續解釋其立場，但在同一時間，政府當局應作出解釋，以釋除市民的疑慮。

10. 梁劉柔芬議員表示，事務委員會要求委員就某項事宜作出決定，此情況並非首次出現。她表示，立法會主席已經澄清其立場，委員建議事務委員會討論的這個事項，只不過是茶杯裏的風波。她

亦認為內務委員會或許會是處理此事的更適當場合。

11. 劉江華議員表示，政制及內地事務局局長已在2012年行政長官及立法會產生辦法建議方案小組委員會的一次會議上，就會上提出的同一項建議作出回應。此外，立法會主席已經澄清，他沒有違反其競選承諾，因為若他打算就建議方案投票，便會辭去主席的職位。劉議員指出，政府官員接觸議員，以游說他們支持當局提出的立法及財政建議，此情況並不罕見。就此而言，立法會主席及政府當局均已向市民表明本身的立場。葉國謙議員亦認為，有關10名泛民主派議員與立法會主席在該次閉門會議所進行的討論，由於目前眾說紛紜，有些言論也前後矛盾，故不適宜由事務委員會討論立法會主席的行為。

12. 張文光議員表示，游說議員支持與游說立法會主席支持是兩件不同的事，後者會損害立法會主席的政治中立。李永達議員表示，59名議員均希望，無論立法會主席是否與任何政黨有聯繫，都會以公正、公平及不偏不倚的方式行事。委員所關注的事宜並非曾鈺成議員的個人行為，而是他以立法會主席的身份所作出的行為，因為有關的行為會影響日後的立法會主席及立法會的傳統。

13. 何俊仁議員表示，他曾出席與立法會主席舉行的閉門會議，是該10名議員的其中一人。他表示，與會者曾經答應會後互不引述，他的原則是會信守承諾，但同時也不會說謊。他表示，該10名議員清楚知道誰在說真話，誰在說謊，他們的言論也沒有前後矛盾的地方。

14. 何秀蘭議員表示，她是出席該次會議的10名議員之一，也曾經確認李卓人議員向傳媒所作的發言。她承認曾經承諾會後互不引述，但議員務須向市民問責，而向市民披露重要事實，並非沒有先例可援。她強調政府當局有責任就當局在此事上的立場作出解釋。她補充，立法會的憲制傳統應以書面方式記錄在案，以便日後參考。

15. 吳靄儀議員表示，問題的關鍵在於劉慧卿議員建議討論的事項是否屬於事務委員會的職權範圍。若主席裁定此事屬於事務委員會的職權範圍，便應該安排時段就此事進行討論，否則的話，事務委員會便不應處理此事項。余若薇議員認同吳議員的意見。余議員表示，事件已經引起公眾關注，主席不可以逃避本身的責任，反而要求委員以舉手方式就此事作出決定。吳議員及余議員促請主席就事務委員會應否討論劉慧卿議員建議討論的事項作出裁決。

16. 主席表示，他接獲劉慧卿議員提出的這項要求時，已經對事務委員會應否討論此事抱有疑問。雖然行政和立法機關的關係屬於事務委員會的職權範圍，但將討論範圍收窄至立法會主席與泛民主派議員在閉門會議所討論的內容卻是另一回事，何況議員亦曾經協議互不引述。由於政府當局已經發表聲明，而立法會主席亦已澄清其立場，他認為事務委員會沒有必要討論此事。他進而申報利益，表明他本人與立法會主席屬於同一政黨。為免令人覺得有任何利益衝突，他已要求委員表達意見及決定是否將此事列入事務委員會日後會議的議程內。

17. 吳靄儀議員及張文光議員表示，主席有責任裁定劉慧卿議員提出的事項是否屬於事務委員會的職權範圍。主席要求委員以舉手方式作出決定，是不適當的做法。吳議員表示，主席可以聽取委員的意見，但主席始終有責任作出裁決。若主席擔心利益衝突的問題，他大可以避席，改由副主席主持會議及作出裁決。副主席表示，主席為避免利益衝突而決定不會自行作出裁決，是適當的做法。

18. 主席表示，由於他已經申報利益，故此會繼續主持會議。他表示，立法會主席先徵詢內務委員會的意見，然後再作決定，此舉並不罕見。在目前的情況下，他會遵照同一做法。由於只有數名委員在會上表達了意見，他打算透過要求委員舉手的方式瞭解委員的立場。

19. 吳靄儀議員表示，主席不應透過要求委員舉手的方式作出裁決，她認為這樣做不符合一貫的做法和原則。她不會參與表決，以示對主席這項決定作出抗議。

20. 李永達議員表示，民主黨認為事務委員會應該討論劉慧卿議員提出的事項。他表示，以過半數通過的方式決定此事，變相是遏制表達意見的自由。

21. 劉江華議員表示，主席已表明，儘管他應作出裁決，他認為聽取委員的意見是合理的做法。王國興議員表示支持主席的決定。葉國謙議員認為不適宜由事務委員會討論劉慧卿議員提出的事項。謝偉俊議員表示，由於缺乏事實和證據，他質疑由事務委員會討論此事是否公平，事務委員會又是否有理據討論此事。因此，他不支持劉慧卿議員的建議。

22. 黃國健議員詢問，議事規則或內務守則是否准許事務委員會主席裁定由事務委員會就某事項作出決定。

23. 劉慧卿議員表示，議事規則及內務守則均沒有訂明主席在作出裁決方面的權力。她關注到若事務委員會以過半數通過的方式決定是否討論此事，將會立下不良先例。

24. 事務委員會秘書回應委員時解釋，某個事務委員會的決定，對立法會任何其他委員會不具約束力。根據議事規則第77(15)條，除議事規則另有規定外，事務委員會的行事方式及程序，由該事務委員會自行決定。

25. 主席表示，據他觀察所得，不支持劉慧卿議員提出的建議，即不同意將此事列入事務委員會日後會議的議程的委員如下：劉江華議員、黃定光議員、王國興議員、梁劉柔芬議員、葉國謙議員、劉健儀議員、謝偉俊議員及張學明議員；而支持劉慧卿議員的建議的委員如下：劉慧卿議員、張文光

議員、李永達議員、何秀蘭議員及何俊仁議員。主席總結時表示，基於大多數委員的意見，劉慧卿議員建議討論的事項不會列入事務委員會日後會議的議程內。

26. 吳靄儀議員不滿主席沒有就此事是否屬於事務委員會的職權範圍作出裁決，她認為主席未有履行作為事務委員會主席的職責。主席不認同她的觀點。他強調自己已經行使主席的權力處理事務委員會的事務，亦以民主的方式行事。

#### 委員建議討論的其他事項

27. 王國興議員詢問，政府當局將於何時就防止議員辭職後參加其空缺的補選提交修訂《立法會條例》(第542章)的立法建議，以供事務委員會審議。

28. 梁美芬議員告知委員，她已就此草擬一項修訂《立法會條例》的議員法案。若政府當局決定就《立法會條例》提出修訂，她會撤回她的建議。政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局正就此事進行研究及徵詢法律意見，當局會在適當時候向事務委員會匯報。

29. 劉慧卿議員詢問事務委員會將於何時討論關於2011年區議會選舉辦法的議項。她曾經提議日後採用比例代表制選出區議會議員，並要求政府當局考慮。政制及內地事務局局長回應時表示，政府當局目前正專注進行關於建議方案的工作。視乎建議方案的進展情況，當局將於2010年7月或暑期休會結束後處理區議會選舉的選舉辦法。他向委員保證會有充裕的時間處理與2011年區議會選舉有關的事宜。

#### 政府當局建議討論的事項

30. 委員同意，事務委員會應按照政府當局的建議，於2010年6月21日舉行的下次會議上討論"香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公

約》提交的第三次報告的項目大綱”，以及聽取各界人士的意見。

### III. 公開資料守則及政府檔案的管理

[立法會 CB(2)1517/09-10(03) 至 (06)、CB(2)1541/09-10(01)、CB(2)1551/09-10(01) 至 (03)及CB(2)1578/09-10(01)至(02)號文件]

31. 政制及內地事務局局長向委員簡介《公開資料守則》(下稱“《守則》”)的背景，以及政府當局因應申訴專員就政府推行《守則》的成效發表的主動調查報告(下稱“申訴專員報告”)所載的觀察所得及建議而採取的改善措施。副行政署長向委員簡介政府檔案的管理，詳情載於政府當局的文件[立法會CB(2)1517/09-10(03)號文件]。

32. 委員察悉立法會秘書處就現時討論的議題擬備的背景資料簡介[立法會CB(2)1517/09-10(04)號文件]。

(會後補註：西貢區議會議員何民傑先生的意見書及東區區議會議員楊位醒先生的意見書已於會議席上提交，並於2010年5月18日隨立法會CB(2)1578/09-10號文件送交委員。)

33. 委員察悉，當局於1995年3月推行《守則》，並以這套行政守則作為各政策局及部門提供資料的正式架構。由2007年7月起，政制及內地事務局負責推行《守則》。《守則》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。每個政策局／部門均須指派一名人員擔任公開資料主任，負責推廣《守則》，並監察其施行及遵行情況。

34. 委員亦察悉，在目前的政府架構下，政府檔案處隸屬政務司司長辦公室轄下的行政署，負責監督整個政府的政府檔案管理工作。政府檔案處已頒布管理政府檔案的檔案管理程序及指引，又向各政策局及部門提供培訓及意見，以助加強檔案管理

工作。按照政府檔案處設立的行政架構，各政策局和部門已委任部門檔案經理，負責管理和處理政府檔案。查閱移交政府檔案處的歷史檔案，須按照《1996年政府資料檔案(取閱)則例》辦理。

### 陳述意見

35. 朱福強先生表示，他曾在政府檔案處工作20多年。他認為制定檔案及資訊自由法，是確保檔案妥善管理及市民有權查閱資料訊息的正確方向。以海外司法管轄區的經驗來看，一般是先制定檔案法，然後制定資訊自由法。英國於1838年制定檔案法，其後分別在1950年代及1967年作出修訂，而資訊自由法則於2000年制定。中華人民共和國分別於1987年及2008年制定檔案法及資訊自由法。朱先生認為，資訊自由法應以檔案法作為後盾。英國在1967年對檔案法作出修訂，促使香港成立當時的歷史檔案處，該處其後易名為政府檔案處。他解釋，檔案法只是要求政府必須開立、記錄及保存全面而準確的檔案紀錄，作為各項政府公務及活動的憑證。這些檔案其後會送交負責歷史檔案的機關評定及保存。被視為具有歷史檔案價值的檔案將會永久保留，成為市民大眾集體回憶的一部分。這兩項法例相輔相成，可加強政府向市民問責的程度。他補充，政府當局應考慮Archives Action Group(下稱"AAG")草擬的法例範本。

36. 活力離島的胡栢麟先生表示，政府當局聲稱，在向各政策局及部門索取資料的申請當中，有90%獲提供全部資料，但他卻聽到市民投訴無法索取政府資料。他質疑當局在這方面為市民提供的政府服務是否足夠。胡先生認為載於《守則》第2部有關可拒絕披露的資料的範圍過於廣泛，而且有欠清晰。舉例而言，對於所索取的資料是否關於某個別人士的私隱，或資料是否為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露，有關的規定均含糊不清。他認為政府當局以《守則》第2部作為拒絕市民索取資料的藉口。他進而質疑有何理據支持《守則》不適用於若干政策局(例如公務員事務局)及部分公營機構。胡先生

認為，政府當局應說明，若公開資料主任拒絕提供市民索取的資料，市民可訴諸何種投訴機制。他主張制定檔案法及資訊自由法。

37. 香港公共檔案關注組的李家豪先生表示，若某個部門需檢索額外資料或匯編現有資料才能夠提供市民索取的資料，該部門即可表示沒有備存有關紀錄而一口拒絕有關的要求。據他記憶所及，大約在6年前，政府帳目委員會曾經就愉景灣更改土地用途一事展開調查，以確定導致政府收入損失1億6,000萬元一事應該由哪一方負責，結果始終是不得要領，因為根本沒有檔案紀錄，有關的政府部門也沒有把相關決定記錄在案。李先生認為，當時若已訂有檔案法，政府應已開立及保存全面而準確的檔案紀錄，作為各項政府公務及活動的憑證，而當局亦不會以"no such record"(即"沒有備存有關紀錄")作為拒絕給予市民知情權的藉口。他強調，檔案法是問責的基礎及民主的基石。沒有檔案法，資訊自由法也無從發揮作用。李先生亦關注到，政府檔案處的工作人員主要來自一般職系，他們會不時調職，也缺乏管理歷史檔案的專業知識。香港公共檔案關注組的意見詳載於該團體的意見書[立法會CB(2)1541/09-10(01)號文件]。

38. 濤新媒體有限公司的羅子惠先生促請政府當局制定檔案法及資訊自由法，以防重要資料被銷毀。他又促請當局將政府檔案處定為獨立於政府的法定組織，以確保政府檔案處職員由具備檔案管理專業知識的專才出任，就政府檔案處所保存的資料及所提供的服務向市民進行推廣和提供這方面的教育。濤新媒體有限公司的意見詳載於該團體的意見書[立法會CB(2)1517/09-10(05)號文件]。

39. 香港人權監察的郭曉忠先生關注到，違反《守則》或檔案管理程序及指引的公務員不會受到紀律處分。他批評《守則》並未涵蓋所有政策局、部門及公營機構。此外，可拒絕披露的資料的範圍過於廣泛，而且有欠清晰。郭先生引述截取通訊及監察事務專員在提交行政長官的2008年周年報告中所提出的一宗關注事項為例，當中涉及一名廉政

公署(下稱"廉署")人員不適當地銷毀了錯誤截取所得的截取成果及有關紀錄，以致專員在履行職責時在若干方面無法展開查核工作。他又提到 *Chu Woan-chyi & Others v Director of Immigration(CACV119/2007)* 一案。在該案件中，入境事務處拒絕讓某些法輪功成員入境，並把有關該項決定的若干紀錄銷毀，法庭批評入境事務處，並質疑此做法的動機。他認為這兩個例子顯示當局有必要制定檔案法及資訊自由法，以確保適當管理檔案、保障市民有權查閱資料，以及監察政府的工作。

40. 香港人權聯委會的蔡耀昌先生主張制定資訊自由法。他指出，《守則》沒有法律約束力、有關拒絕披露資料的投訴機制並非獨立的機制、《守則》不適用於某些政策局、部門及公營機構，而可拒絕披露的資料的範圍亦過於廣泛，而且有欠清晰。香港人權聯委會的意見詳載於該會與香港社區組織協會提交的聯署意見書[立法會CB(2)1551/09-10(01)號文件]。

41. 香港社區組織協會的王智源先生主張制定檔案法。他關注到政府檔案處沒有法定權力下令各政策局及部門將它們的公務及活動記錄在案。此外，關乎政策制訂的資料也未有向市民公開。他表示，香港應考慮設立一個類似英國國家檔案諮詢委員會(Advisory Council on National Records and Archives)的獨立機構，就保存政府檔案的事宜向政府提供意見。王先生並促請政府當局考慮將機密資料封存的年期由30年縮短至20年。香港社區組織協會的意見詳載於該會與香港人權聯委會提交的聯署意見書[立法會CB(2)1551/09-10(01)號文件]。

42. 思匯政策研究所的葉澗澗小姐表示，制定檔案法及資訊自由法有利於推行良好管治。她認為目前的架構成效欠佳。對於政府當局採取措施督促那些在申訴專員監察範圍內的其他公營機構作出跟進，令《守則》適用於所有公營機構，思匯政策研究所表示支持。她贊同其他團體代表的意見，認為雖然檔案法及資訊自由法兩者應相輔相成，但檔案法較為重要。她補充，思匯政策研究所自2006年

以來一直就公開資料及管理政府檔案的政策進行研究，並於2007年就有關課題發表報告。她認為該報告仍然適用於目前的情況，歡迎政府當局及委員參考該份報告。

43. AAG的Stacy Gould女士表示，檔案法與公開資料政策兩者息息相關。要成功推行公開資料政策，主要有賴妥善開立及保存政府檔案。政府檔案必須由一套專業及有效的管理系統作出監管及予以保存，以便能夠適時以具成本效益的方式找出所需資料、確定其位置所在，以及進行檢索。她認為目前的行政架構未有作出所需的規管，未能為政府保存檔案方面的職能提供支援。若沒有法例確保當局按照國際標準及最佳做法開立完備和準確的檔案及進行其後的管理工作，《守則》便會形同虛設。她表示，AAG已草擬有關法例的範本，並希望香港制定有關法例。AAG的意見詳載於該團體的意見書[立法會CB(2)1551/09-10(02)號文件]。

44. 香港檔案學會的錢正民先生表示，每年有不少人士要求查閱政府資料，但他們當中很多人並不知道各政策局、部門及政府檔案處所存放的政府檔案類別。當局應為各類檔案制訂目錄索引，列出各種可供市民查閱的檔案。他注意到，部分政策局及部門未能確定有否備存過去30年的檔案，即使已備存有關檔案，也不能確定可供市民查閱的資料類別。錢先生關注到，在沒有制定檔案法的情況下，政府檔案處是否有權力有效履行本身的職責，而政府檔案處處長又如何能夠確保各政策局及部門會在銷毀政府檔案之前預先通知處長有關的決定。他並關注到政府檔案處人手是否足夠，以及其職員曾否接受管理政府檔案的專業訓練。他指出，香港是亞洲區內少數沒有制定檔案法的地方之一。他認為，制定檔案法對香港市民會有好處，並有助加強政府向市民問責。香港檔案學會的意見詳載於該學會提交的意見書[立法會CB(2)1517/09-10(06)號文件]。

45. Alain le Pichon先生以歷史學家及皇家亞洲學會香港分會會長的身份向事務委員會發言，闡

釋歷史、歷史學家與歷史檔案之間的關係。扼要而言，歷史學家把事實詮釋為有意義和具身份認同作用的敘述，而有關敘述將會成為某個社羣的歷史。他表示，社會的福祉並非純粹建基於經濟成就及成果，亦建基於社羣強烈的身份認同感。在曾經發生的事件當中，以政府記錄在案的歷史檔案至為重要。政府管理的歷史檔案系統必須完整無缺，才能夠保障史學工作資料翔實。皇家亞洲學會香港分會主張制定檔案法。為確保有效管理政府檔案，必須制訂政府需遵守的規則、規則的應用必須切實可行，並須設立制度對這些規則的應用和規則本身進行監察和作出審核。皇家亞洲學會香港分會的意見詳載於該學會的意見書 [立法會 CB(2)1551/09-10(03)號文件]。

#### 與委員進行討論

##### *制定檔案法及資訊自由法*

46. 吳靄儀議員表示，各團體代表異口同聲主張制定檔案法，以確保政府檔案妥善管理，並保證有關檔案可供市民查閱。吳議員詢問政府當局有否持續與這些團體定期對話，以及政府當局將會如何回應各團體代表提出的事宜。

47. 副行政署長表示，政府檔案處一直不時與有關團體交換意見，亦樂意向它們介紹政府檔案處的服務。應吳議員的要求，政府當局答應 ——

政府當局

- (a) 就團體代表在會議席上及意見書中提出的意見及建議作出回應；
- (b) 告知事務委員會，當局曾否與那些曾研究檔案法及資訊自由法的團體交換意見，以及政府當局就這些團體所提出的意見所作出的回應；及
- (c) 若當局日後與那些對公開資料的議題及政府檔案的管理工作有興趣的團體舉行會議，將會向事務委員會匯報有關會議的情

況，並述明當局就這些團體提出的意見所作的回應。

48. 部分委員(包括吳靄儀議員、劉慧卿議員、何秀蘭議員及李永達議員)贊成制定檔案法及資訊自由法，以便妥善記錄及保存公營部門的資料和所作出的決定，供市民查閱。劉議員及李議員對香港在制定檔案法及資訊自由法方面落後於亞洲其他地方表示關注。

49. 關於團體代表提出有關制定檔案法的要求，副行政署長回應時表示，政府當局曾研究其他司法管轄區的檔案法，並信納香港採納的行政架構，已能體現檔案法就檔案管理所訂立的基本原則。該等原則包括訂定檔案保管標準、有關各政府機構保存、保管及保護政府檔案的義務和責任，以及有關銷毀檔案須事先取得授權的規定和市民查閱政府檔案的權利。由於政府當局的政策是為香港市民鑒定並保存具歷史價值的檔案，各政策局及部門如欲銷毀檔案，須事先取得政府檔案處處長同意。一直以來，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，當局於2009年4月推出一套檔案管理的強制性規定，以供各政策局及部門遵守。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、妥善保管和貯存檔案，以及保護極重要檔案。政府當局認為現有的檔案管理制度行之有效，目前沒有必要制定檔案法。

50. 政制及內地事務局局長表示，《守則》已經推行超過10年。任何人士如認為某政策局或部門在提供資料方面未有遵行《守則》的規定，可向申訴專員投訴，申訴專員會與相關的政策局或部門作出跟進。至今的經驗顯示，《守則》整體上提供了有效的架構，讓公眾查閱政府所持有的各方面的資料。就此而言，政府當局在現階段並沒有計劃立法，但會考慮各個代表團體提出的意見。政府當局亦會定期檢討《守則》及其施行情況，以及採取進一步措施，加強各方對《守則》的認識和促使各政策局及部門遵行《守則》。

51. 李永達議員不同意有關公開資料的現行架構行之有效此一觀點。他告知委員，在2010年5月6日的行政長官答問會上，他曾就關於土地供應和建屋數量的長遠房屋策略提問，但得到的回覆卻是有關的房屋策略已經不復存在，令他感到錯愕。李議員認為有必要制定檔案法。倘若當局已設立有系統的歷史檔案管理方式並有效地提供公共資訊，議員及市民便可自行跟進事件的發展，而無需催促政府當局提供資料。

52. 政制及內地事務局局長回應時表示，過去10年已證明《守則》能夠有效處理市民的要求。政制及內地事務局會監察《守則》在各政策局及部門的實施情況，有關的投訴可向申訴專員提出。在1995年3月至2009年12月期間，向申訴專員提出的投訴有125宗，截至2009年12月31日，申訴專員已完成處理其中111宗。在這111宗個案中，有11宗投訴成立，另有11宗投訴部分成立。政府當局只會在有需要時才會進行立法。由於現有的制度行之有效，政府當局會繼續對現行制度作出改善。

53. 何秀蘭議員請團體代表表達意見，表明他們認為應以甚麼原則把政府資料記錄在案，以便有效監察政府的工作。據她瞭解，政府的部分會議紀要只會把集體決定記錄在案，個別人士提出的意見及提出意見者的姓名均不會予以記錄。因此，某些決定是否由某位與會者提出，根本無從稽考。她關注到，若是由於未能就公務備存妥善紀錄而無法監察政府的工作，便可能會導致貪污腐敗的活動出現。

54. 朱福強先生向委員表示，據他瞭解，政府所採取的一貫做法，是各政策局和部門的日常公務無論屬何性質，均會記錄在案及存檔。至於有關文件會否以歷史檔案的形式保存，歷史檔案館的檔案主任會作出專業判斷，決定有關檔案是否具有歷史價值。被鑒定為具有歷史價值的檔案會在香港歷史檔案大樓永久保存。如制定檔案法，有關檔案的開立、保存及貯存等，會由曾接受專業訓練的人員以專業的方式管理。

政府當局

55. 政制及內地事務局局長就何秀蘭議員的意見作出回應時表示，所有公務員均曾接受訓練，會把公務(包括就各項議題進行的討論及作出的決定)作書面記錄。應何議員的要求，政制及內地事務局局長答應告知事務委員會，當局有否就撰寫會議紀要訂定任何內部指引；若有，在甚麼情況下會在會議紀要記下曾在會議上作出評論、表達意見、或提出建議的人士的姓名或職銜。政制及內地事務局局長進而表示，政府的工作受到立法會、廉政公署及傳媒等機構監察。此外，當局在公開場合討論多項有關社會、經濟和政治的事宜及各項財務建議時，亦有提供相關文件。他認為政府的運作具透明度，而披露政府資料的工作亦做得相當全面。

56. 吳靄儀議員就下述事宜徵詢團體代表的意見：目前就檔案管理制訂的行政指引是否足夠；以及由個別政策局及部門自行建立本身的檔案管理計劃，並由政府檔案處負責監督整體管理工作，這項安排的成效如何。吳議員關注到，雖然團體代表均認為應制定檔案法及資訊自由法，但在目前的行政架構下，政府檔案處隸屬政務司司長辦公室，而推行《守則》則屬於政制及內地事務局的職責範圍，這兩項工作是由不同部門分開處理的。

57. 香港公共檔案關注組的李家豪先生認為，為管理政府檔案及公開資料而設立的現行架構有不足之處。問題癥結在於政府檔案處沒有權力，而由於政府檔案處處長的職級低於其他各政策局及部門首長的職級，因而無法下令各政策局及部門必須遵循相關指引。就此而言，對於各政策局及部門有否遵循管理和公開政府檔案的程序，政府檔案處處長根本無法掌握全面的資訊。由於沒有制定檔案法及資訊自由法，李先生沒有信心目前的情況會有所改善。

58. 梁美芬議員詢問，團體代表認為申訴專員公署在監察《守則》推行方面可否作為有效的投訴機制。香港人權監察的郭曉忠先生表示，所涉問題在於市民大眾根本不能確定他們可查閱哪些類別的資料。

政府當局

59. 吳靄儀議員詢問，對於部分團體代表建議設立獨立的監察機制以監察《守則》的遵行情況及政府檔案的管理一事，政府當局有何意見。政制及內地事務局局長回應時表示，申訴專員負責處理有關《守則》推行的投訴，各政策局及部門的首長對專員在此方面的工作均十分重視。申訴專員向市民公開的報告載列多項關於更有效推行《守則》方面的觀察及建議。政制及內地事務局正在協同各政策局及部門確保申訴專員提出的建議得以適當跟進。應吳靄儀議員的要求，政府當局答應會就成立獨立機構監察政府檔案管理工作的建議作出回應。

#### *可拒絕披露的資料*

60. 劉健儀議員指出，部分團體代表認為《守則》第2部所載有關可拒絕披露的資料的範圍過於廣泛，而且有欠清晰。她詢問政府當局會否檢討《守則》，以縮窄有關範圍。她又詢問，制訂《守則》第2部時，當局曾否參考海外(特別是英國)的做法。

61. 政制及內地事務局局長解釋，《守則》授權並規定各政策局及部門提供市民索取的資料，除非根據《守則》第2部所訂明的情況有充分理由拒絕披露資料。可不予披露的資料類別與其他海外司法管轄區的規定類似，該等資料包括關乎防務及保安；對外事務；國籍、出入境及領事等事宜。政制及內地事務局局長進而表示，政府當局一直注意其他國家的發展，以確定是否需要對《守則》作出修訂。雖然《守則》自1995年以來未曾作出重大的修改，但當局不時修訂內部指引的內容，發給各政策局及部門傳閱。政制及內地事務局副秘書長補充，當局向各政策局及部門發出內部指引，以便施行《守則》。指引訂明應如何因應索取資料的要求向市民提供資料，亦訂明各種不予披露資料的情況。當局不時修訂指引內容，加入不同例子，說明如何以更便捷的方式處理索取資料的要求。政制及內地事務局副局長補充，哪些類別的資料可拒絕向公眾披露，各國的做法有所不同，香港採取類似英國的做法。關乎政府政策制定的資料，是英國政府不予披露的其中一種資料。

62. 何秀蘭議員表示，為行政會議擬備的文件、行政會議的會議和審議工作的紀錄等，均被列為不應向市民提供的資料。她詢問團體代表對此事有何意見。

63. 活力離島的胡栢麟先生認為，載於《守則》第2部有關可不予披露的資料的範圍過於廣泛，而且有欠清晰。他認為政府檔案的管理工作應由直接向行政長官負責的獨立部門(而非隸屬政務司司長辦公室的部門)進行。該部門應就須予保留、分類、保存及銷毀的檔案作出獨立決定。

64. 何秀蘭議員表示，據她所知，政府統計處在人口普查期間收集所得的資料，使用後會予以銷毀，但有意見認為，透過人口普查取得的數據，除了對私隱有影響的數據外，其他資料應予保留，因為從這些資料數據當中可以看到社會演變的情況。政制及內地事務局局長表示，據他理解，政府統計處按照國際準則以專業方式進行人口普查。應何議員要求，政制及內地事務局局長答應——

政府當局

- (a) 解釋為何將為行政會議擬備的文件，以及行政會議的會議和審議工作紀錄列為可拒絕向市民披露的資料；及
- (b) 向政府統計處轉達有關當局不應在使用人口普查期間收集所得的數據後，將有關的數據銷毀的意見。

#### *政府檔案處的職員編制*

65. 吳靄儀議員及劉慧卿議員關注到，政府檔案處的職員是否由具備專業知識的專才出任，以確保妥善開立、保存及管理政府檔案。吳議員問及政府檔案處的職員編制、管理隊伍成員的學歷要求，以及他們的職級和職責。劉議員表示，她聽聞政府檔案處有多名主要人員辭職，她對該部門的員工士氣表示關注。她亦關注到政府檔案處是否有權力及專業才能有效履行其職責。

政府當局

66. 政府檔案處處長解釋，政府檔案處的編制共有85名員工，包括屬主任級的行政主任、館長及檔案主任職系人員。行政主任職系的員工主要負責政府檔案處的行政工作及推行政府檔案管理的政策；政府檔案處的館長負責保存政府檔案，以及提供具保安及環境控制的設備，用以保護及永久保存具歷史價值的檔案；而檔案主任則主要負責監督歷史檔案館(為香港特別行政區指定的政府檔案館)的日常運作、鑒定及取得具歷史價值的政府檔案。政府檔案處最近只有一名屬檔案主任職系的人員辭職。至於政府檔案處的運作成效，政府檔案處已履行其服務承諾，包括在兩小時內向閱覽室使用者提供所需的檔案和圖書館資料。政府當局答應以書面方式提供委員要求取得的資料。

#### IV. 《殘疾歧視條例僱傭實務守則》修訂版的公眾諮詢

[《殘疾歧視條例僱傭實務守則》修訂版公眾諮詢文件、立法會CB(2)1517/09-10(07)至(10)、CB(2)1551/09-10(04)及CB(2)1578/09-10(03)號文件]

67. 委員察悉，現行《殘疾歧視條例僱傭實務守則》(下稱"《僱傭實務守則》")自1997年使用至今，為香港僱主提供一般指引，以供在工作間落實有殘疾人士與沒有殘疾人士之間的平等機會。平等機會委員會(下稱"平機會")於2010年4月8日發出《僱傭實務守則》修訂版，並進行為期3個月的公眾諮詢，諮詢期至2010年7月8日為止。平機會擬備了一份文件[立法會CB(2)1517/09-10(07)號文件]，就《僱傭實務守則》修訂版徵詢委員的意見。

68. 委員並察悉與現時討論的議題有關的下列文件——

- (a) 立法會秘書處擬備的背景資料簡介[立法會CB(2)1517/09-10(08)號文件]；及
- (b) 南區區議會議員楊默博士的意見書[立法會CB(2)1517/09-10(10)號文件]。

團體代表的意見及平機會的回應

69. 活力離島的胡栢麟先生表示支持《僱傭實務守則》修訂版。他希望《僱傭實務守則》在晉升、調職及批出病假方面會有助確保殘疾人士獲得平等機會。他批評政府當局為殘疾人士制定的政策零碎不全，未能配合殘疾人士融入社會的需要。胡先生認為，為殘疾人士提供的保障應同時涵蓋就業以外的其他範圍，政府也應竭盡全力為殘疾人士提供協助。他促請政府當局檢討《殘疾歧視條例》(第487章)。

70. 香港人權監察的莊耀洸先生表示，他認為《僱傭實務守則》修訂版比現行《僱傭實務守則》更勝一籌，但不明白平機會為何重新編寫而並非修訂現行《僱傭實務守則》。他關注到，對《僱傭實務守則》目前的使用者而言，《僱傭實務守則》修訂版或會令他們感到難以適從。他詢問平機會是否也打算重新編寫《種族歧視條例》僱傭實務守則及《性別歧視條例》(第480章)下的《同工同酬及同值同酬——給僱主的指引》。莊先生就《僱傭實務守則》修訂版的內容和編寫方式提出以下意見——

- (a) 在第1.4段中，有關“法庭在處理根據《殘疾歧視條例》提出的訴訟時，可參考本守則的建議”一句的中、英文版本並不相符；
- (b) 應在第2.11段舉例說明與工作無關但在受僱用中發生的騷擾行為會否觸犯《殘疾歧視條例》；及
- (c) 由於平機會是獨立機構，因此沒有必要在第12.1段用上“政府全資”的字眼。

71. 香港社區組織協會的練安妮小姐表示，香港社區組織協會曾經比較《僱傭實務守則》修訂版與《性別歧視條例》僱傭實務守則及英國殘疾人士權利委員會出版的《僱傭及職業實務守則》。她認為《僱傭實務守則》修訂版應以更多篇幅處理為殘

疾人士投購保險及防止騷擾行為的事宜。香港社區組織協會的意見詳載於該會的意見書[立法會CB(2)1551/09-10(04)號文件]。

72. 香港聾人及手語文化協會的張錦權先生在手語傳譯員協助下陳述意見。他對平機會沒有充分保障聽障人士溝通的權利表示不滿。此外，關於香港聾人福利促進會，該會是全港最大規模的政府資助聽障人士非政府機構，但該會的執行委員卻不懂手語，他亦對此表示不滿。香港聾人及手語文化協會的意見詳載於該會的意見書[立法會CB(2)1517/09-10(09)及1578/09-10(03)號文件]。

73. 平機會主席就團體代表的意見作出以下回應——

- (a) 他贊同活力離島的意見，認為政府當局為殘疾人士提供的支援服務過於零碎，而且缺乏統籌。政府當局有需要提供全面支援，以協助殘疾人士融入社會。《僱傭實務守則》只是平機會確保殘疾人士獲得平等機會的其中一方面的工作，平機會會在不久的將來就這方面的工作提出更多建議；
- (b) 平機會決定重新編寫《僱傭實務守則》，是因為在1997年草擬原有的《僱傭實務守則》時力求簡便，行文務求緊貼《殘疾歧視條例》原來的措辭，以便能夠在當時迅速落實有關條例。經累積13年執法經驗，並考慮到持份者提出的意見，平機會認為較理想的做法是重新編寫而不是修訂《僱傭實務守則》。他察悉香港人權監察就《僱傭實務守則》修訂版的內容和草擬方式提出的意見，並會在改良《僱傭實務守則》時考慮這些意見；
- (c) 平機會會考慮在《僱傭實務守則》修訂版內加強有關殘疾騷擾的內容，以處理香港社區組織協會提出的相關關注事項。他解

釋，在平機會接獲的投訴當中，根據《性別歧視條例》就騷擾行為提出的投訴，遠遠多於就受僱的情況所提出的殘疾騷擾投訴。平機會已根據所接獲投訴的事實，在《僱傭實務守則》修訂版第9章內加入殘疾騷擾和中傷的例子。至於香港社區組織協會關注到為殘疾僱員投購保險的問題，在與香港保險業聯會及保險業監理專員進行多次磋商後，過去數年的情況已經有所改善。平機會將會檢討是否有需要在《僱傭實務守則》修訂版加強這方面的內容；及

- (d) 據他所知，即使是聽障人士，對於是否應以手語作為聽障人士傳譯意思的媒介也莫衷一是。他認為，視乎所涉的身體殘障類別，現代科技可有助解決若干身體殘障的問題。

### 與委員進行討論

#### *合理遷就*

74. 劉慧卿議員關注到，在工作間為殘疾人士提供的無障礙設施是否足夠，以及僱主是否有責任在工作間進行調適，以作出合理遷就。

75. 平機會主席解釋，並非只是僱主有責任提供無障礙設施，商業樓宇的發展商和業主也有責任，況且很多辦公室只是由僱主租用而非擁有。根據《殘疾歧視條例》，僱主有責任作出合理遷就，以便殘疾僱員履行工作的固有要求。《僱傭實務守則》修訂版第5章涵蓋合理遷就的原則及相關事宜。殘疾僱員在工作間需要得到的服務或設施，會視乎殘疾的情況及該殘疾對有關人士所造成的影響而各有不同。舉例而言，一名視覺受損的人士或許需要放大鏡、聲效器材或電腦設備等額外設備，以協助他執行本身的工作。這些器材對僱主來說所費無幾，但僱主和僱員雙方均會因而受惠。

76. 何俊仁議員憶述，在《殘疾歧視條例》推行期間，曾經有投訴指合理遷就的概念複雜難明。他知悉這項原則適用於政府及例如醫院管理局(下稱"醫管局")等法定組織。他曾聽聞，有人投訴指醫管局有醫護人員在工作期間背部受傷，但康復以後未獲指派其他職務，反而被要求提早退休。何議員認為，公營機構人手編制龐大，應有空間遷就一名受傷員工的需要，覓取適當職位進行所需的工作調配。何議員詢問政府及公營機構是否有法律責任為受傷後康復的員工作出合理遷就，若然有此法律責任，各個機構所採取的做法是否一致；而平機會若接到這種投訴，會否向當事各方提供意見或協助作出調解。

77. 平機會主席回應時表示，人手編制較大的機構，的確比人手編制較小者更有能力為殘疾僱員作出合理遷就。僱主應盡量為受傷的職員作出遷就，如非必要，不應採用提早退休作為解決辦法。假如僱員因工受傷，無法立即在原來的工作崗位復工，建議僱主考慮以臨時工作的方式作出遷就，讓受傷僱員有更充足時間康復；提供服務及設施協助受傷僱員復工；又假如僱員嚴重受傷，無法再履行原本工作的要求，則應考慮將他調往擔任其他職位。若僱主打算作出抗辯，表示僱員因殘疾而不能履行工作的固有要求，又或僱主表示若要為該殘疾人士提供遷就，即會承受不合情理的困難，法庭通常會研究僱主有沒有考慮提供或在合理情況下為有殘疾的僱員提供服務或設施。平機會主席進而表示，僱主作出遷就也是有限度的，有需要時，平機會會為當事各方作出調解。

#### *《僱傭實務守則》修訂版的內容及草擬方式*

78. 潘佩璆議員對《僱傭實務守則》修訂版表示支持。他表示，殘疾人士需要就業，協助他們重拾自尊。他認為很多殘疾人士在工作方面的表現與身體健全的人士沒有分別。潘議員特別關注到精神健康有問題的人士在就業方面有何保障。他指出，這些人是殘疾人士當中最脆弱的一羣，他們可能不願向僱主透露自己的病情、放取病假或告訴別人自

己需要接受精神科治療，因為他們擔心這樣做會令到他們在工作方面受到歧視。潘議員詢問，平機會會否考慮將保障患有不同殘疾的人士(例如精神健康有問題的人士及聽障人士)納入《僱傭實務守則》的範圍。

79. 平機會主席回應時表示，肢體傷殘與心智不健全，在性質上截然不同。精神健康有問題的人士承受沉重壓力，包括由於負面的標籤效應以致在工作間受到殘疾騷擾及中傷。他們當中很多人不願告訴別人自己正在接受精神科治療。《僱傭實務守則》並非旨在提供指引落實某特定類別殘疾的平等機會，但有載列一般應用守則，以防止工作間的歧視。舉例而言，第7章載述管理與殘疾有關的缺勤問題，而第9章則闡述殘疾騷擾及中傷的定義。平機會主席進而表示，《殘疾歧視條例》沒有限制平機會為有特定殘疾的人士制訂指引的權力。事實上，平機會一直有按需要編製有關特定類別殘疾(例如心智不健全)的小冊子。

80. 吳靄儀議員對平機會採用重新編寫而不是修訂《僱傭實務守則》的方式表示支持。她指出，法律語言複雜難明，但《僱傭實務守則》應該深入淺出，以便僱主及僱員容易理解。吳議員進而表示，《僱傭實務守則》除教育大眾甚麼是合法、甚麼是不合法外，也應宣揚及培養工作間平等機會的精神。她補充，不同個案的事實反映推行《殘疾歧視條例》的困難，有關方面應因應這些事實，不時修訂《僱傭實務守則》。

81. 平機會主席回應時表示，平機會的目標是令《僱傭實務守則》深入淺出，以便僱主和僱員容易理解。《僱傭實務守則》修訂版使用先例，協助使用者瞭解《殘疾歧視條例》當中的重要概念，從而體現《殘疾歧視條例》奉行的平等機會精神。在為僱主及僱員提供的培訓當中，強調僱主和僱員須培養健康的夥伴關係，目標是為所有人建立公平和公正的工作環境。平機會打算每隔兩至三年修訂《僱傭實務守則》一次。

82. 平機會主席察悉何俊仁議員及吳靄儀議員對《僱傭實務守則》修訂版的草擬方式提出的意見。何俊仁議員認為守則第8.14段的中、英文版本並不相符，而吳靄儀議員則認為守則第4.20段的中文本不易明瞭。他答應在改良《僱傭實務守則》修訂版時考慮他們的意見。

83. 主席感謝團體代表及平機會出席會議。

84. 會議於下午5時42分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2010年12月9日