

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1517/09-10(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2010年5月17日會議 擬備的背景資料簡介

公開資料守則及政府檔案的管理

目的

本文件綜述立法會議員自第一屆立法會至今就《公開資料守則》及政府檔案的管理提出的主要事項。

背景

政府檔案處

2. 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。政府檔案處公布了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，以助改進他們的檔案管理工作。按照政府檔案處設立的行政框架，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。政府檔案處設有兩個中央檔案中心，提供檔案存廢服務，以及暫時貯存政府非常用檔案，等待最終銷毀或永久保存的安排。鑒定為有永久價值的政府檔案會移交政府檔案處轄下的歷史檔案館永久保存作歷史檔案。根據檔案管理指引，各政策局和部門建議銷毀的檔案，須經政府檔案處審閱，然後才可以落實存廢安排。

3. 謹請委員注意，當局於1994年2月成立檔案管理策導委員會，由效率促進組專員擔任主席，以監督在各政府部門推行的檔案管理策略的制訂和實施工作。政府當局表示，該策略的目的是協助各部門減低檔案存量和增幅，並提高服務質素和經濟效益。當局由1994年12月起以5年時間分期推行這項策略。

4. 委員亦請注意，在2009年11月25日的立法會會議席上，政務司司長在回覆劉慧卿議員就政府的電子檔案提出的書面質詢時表示，自2001年起，政府檔案處、政府資訊科技總監辦公室和效率促進組一直攜手為妥善管理電子檔案制訂政策、策略與標準，目的是發展新的檔案管理措施和工具，以協助各政策局和部門以整合、高效、劃一的方式管理電子與非電子檔案。當局於2001年發表管理電子郵件檔案的指引，協助各政策局和部門識別、開立、歸檔和管理電子郵件檔案。

公眾查閱歷史檔案和政府檔案

5. 按照現行做法，查閱政府檔案處所保存的歷史檔案，須按照《1996年政府資料檔案(取閱)則例》辦理。公眾查閱檔案紀錄或其他資料，可前往位於觀塘的香港歷史檔案大樓，亦可瀏覽政府檔案處網頁，查閱歷史檔案館藏品的線上目錄，以及一些數碼藏品，例如照片及海報等。一般而言，被鑒定為歷史檔案的公開資料，以及經封存30年的機密資料，可開放讓公眾查閱。載有敏感資料的機密歷史檔案，例如與香港防務，保安及對外事務有關的，則須個別處理。

6. 此外，查閱政府各政策局或部門所保存的政府檔案，須按照《公開資料守則》辦理。

《公開資料守則》(下稱"《守則》")

7. 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。效率促進組曾分別於1996年4月11日、1996年7月5日及1996年11月1日向當時的立法局資訊政策事務委員會簡報《守則》的實施情況，包括接獲的要求、拒絕要求的理由、接獲的投訴、職員訓練及延伸《守則》的適用範圍等方面。

8. 由2007年7月1日起，政制及內地事務局接替民政事務局負責推行《守則》。根據政制及內地事務局提供的資料，當局的既定政策是盡量提供資料，讓市民對政府如何制訂和實施政策有更深入的瞭解，從而更有效地監察政府的表現。

9. 《守則》列明必須按慣例公布的資料，並就如何處理索取政府部門其他資料的要求訂明規則。《守則》適用於所有政府部門及兩個公營機構。若市民擬索取由部門持有的資料，應向有關部門的公開資料主任提出。《守則》授權和規定各部門，除有特別理由外，須按慣例或因應要求提供資料。《守則》第2部列明可拒絕向公眾披露的16類資料(**附錄I**)。

10. 當局於1995年訂定《詮釋和運用指引》，以協助政府部門遵循《守則》的規定。該指引的要點包括：

- (a) 除非有《守則》第2部所列的可拒絕披露的合理理由，否則資料須予披露。即使市民索取的資料屬於第2部所列範疇，也不一定應該拒絕披露；
- (b) 不論市民索取資料時有否特別提述《守則》，有關部門都應以相同原則考慮；
- (c) 索取資料的目的，或申請人拒絕透露索取資料的目的，不應成為拒絕披露資料的理由；
- (d) 事涉部門假如拒絕提供資料，必須向申請人解釋，並須引用第2部所列的理由，以及說明他可以要求部門內部覆核，或向申訴專員投訴；及
- (e) 假如索取資料的要求涉及多個部門，則接到要求的部門應負責統籌回覆申請人。

議員就《守則》提出的相關事項

檢討拒絕讓市民查閱資料的理由是否合理

11. 在1998年11月4日的立法會會議上，劉千石議員就根據《守則》索取資料的統計數字提出書面質詢。劉議員提問多項事宜，包括政府當局會否檢討政府部門拒絕向市民提供所索取的資料的理由是否合理，並放寬有關限制，使市民獲得更多政府資料。

12. 當時的民政事務局局長在回覆時告知議員，政府一直以來都有檢討《守則》及《部門指引》，以期作出改善。上次檢討於1997年年中進行，有關的修訂頁已於1998年年初發給各部門。當局定於1998年年底再進行檢討，以確定《守則》及《部門指引》是否有可進一步改善的地方。當時的民政事務局局長進而表示，民政事務局在接獲查詢後不時向公眾發放施行《守則》的統計數字。為提高透明度，政府當局日後會每季通過新聞稿發放這些統計數字。

資訊自由法

13. 在2005年1月28日的立法會會議上，涂謹申議員動議一項議案辯論，促請政府制定資訊自由法。該項議案經曾鈺成議員修正及吳靄儀議員進一步修正後獲得通過。獲通過的議案載於附錄II。

遵守《守則》的情況

14. 在2008年4月9日的立法會會議上，余若薇議員提出書面質詢，詢問於2007年根據《守則》向政府索取資料的個案數目。余議員並查詢申訴專員在過去3年處理有關《守則》的投訴數目。

15. 政制及內地事務局局長在回覆時表示，於2007年，政府共收到2 537宗根據《守則》提出的索取資料要求，其中2 235宗(88%)獲提供資料(當中獲提供全部所需資料佔2 202宗，而部分資料佔33宗)；47宗要求(2%)被拒，105宗要求(4%)其後被申請人撤回；另有86宗要求(3%)所涉及的資料，並非由相關的政策局／部門持有。提供所需資料平均需時9天。政制及內地事務局局長進而表示，由2005年至2007年，申訴專員共接獲23宗與《守則》有關的投訴。

16. 謹請委員注意，根據政制及內地事務局的資料，自《守則》於1995年3月推行起，至2009年9月底為止，各政策局及部門共處理了25 125宗根據《守則》提出的索取資料申請，其中23 986宗(95.5%)申請獲提供全部資料，563宗(2.2%)獲提供部分資料，另576宗(2.3%)申請基於《守則》所提述的理由被拒。

議員就管理政府檔案提出的相關事項

制定檔案法

17. 在2006年10月25日的立法會會議上，吳靄儀議員就管理政府檔案提出書面質詢。吳議員對遺失政府檔案的情況表示關注，並提出有需要制定檔案法。

18. 當時的政務司司長在回覆時表示，查閱政府檔案處所保存的歷史檔案，須按照《1996年政府資料檔案(取閱)則例》辦理；而查閱政府各政策局或部門所保存的政府檔案，則須按照《守則》辦理，該《守則》亦屬行政性質。雖然香港並無歷史檔案或資料檔案法例，但現有制度行之有效，政府當局亦會不斷加以改進。政府當局認為制定檔案法例並不是政府要優先處理的工作。

19. 在2008年12月3日的立法會會議上，何秀蘭議員就政府部門及政策局移交檔案予政府檔案處的事宜提出書面質詢。她並關注到，是否有需要立法保護具歷史價值的政府檔案和資料。現任政務司司長重申，雖然政府沒有就保護具歷史價值的政府檔案和資料立法，但目前制度切合現時的需要，政府當局認為制定有關法例並不是政府要優先處理的工作。

法定機構的紀錄

20. 在2006年11月8日的立法會會議上，吳靄儀議員就妥善管理及保存政府及法定機構紀錄提出書面質詢。

21. 當時的政務司司長在回覆時表示，所有法定機構都須按有關法例的規定運作，並有責任做好本身的管理工作。這些法定機構並不一定要把檔案移交政府檔案處，但政府當局鼓勵它們採取適當措施，以提高透明度，以及加強向公眾問責。很多法定機構已作出安排，讓公眾查閱其會議文件、會議紀錄、統計報告、人力資源資料和統計數字，以及其他文件。

政府檔案的保存期

22. 在2007年4月18日的立法會會議上，李永達議員就政府檔案的保存期提出書面質詢。當時的政務司司長在回覆時表示，政府檔案的存廢是根據實際需要而決定，考慮到行政、運作、財務、法律上的要求及檔案的歷史價值，再按其類別，訂明保存期的長短，例如申請職位落選者的檔案於招聘工作完成後保存1年；有關樓宇管理的日常檔案保存3年；購置、管理及維修政府車輛的政策檔案保存5年；會計文件保存7年；而鑒定為具有歷史價值的檔案則會永久保存。

最新發展

23. 申訴專員於2010年1月發表一份題為"政府推行《公開資料守則》的成效"的主動調查報告。該項主動調查旨在審研：

- (a) 政府如何確保各部門職員瞭解《守則》的條文，並切實遵從；
- (b) 政府如何監管各部門遵從《守則》的規定；及
- (c) 政府如何提高廣大市民對《守則》的認識。

24. 申訴專員向政制及內地事務局提出11項建議，以期更有效推行《守則》。**附錄III**載列申訴專員的觀察及建議摘要。

有關文件

25. 相關文件一覽表現載於**附錄IV**。這些文件已上載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年5月12日

公開資料守則 — 第二部

可拒絕披露的資料

- 2.1 部門可拒絕披露資料，或可拒絕就是否有資料一事加以證實或否認，而在拒絕提供資料時，通常會提述下文所列類別和理由。
- 2.2 凡本部提及的「傷害」或「損害」，包括實際造成的傷害及損害，以及可能或有理由預期會造成的傷害及損害。在這些情況下，有關部門會考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

防務及保安

- 2.3 (a) 資料如披露會令本港的防務受到傷害或損害。
- (b) 資料如披露會令本港的保安受到傷害或損害。

對外事務

- 2.4 (a) 資料如披露會令對外事務或與其他政府或國際組織的關係受到傷害或損害。
- (b) 資料是在保密情況下從其他政府、其他司法管轄區的法庭及國際組織取得或在保密情況下送交這些政府、法庭及國際組織的。

國籍、出入境及領事事宜

- 2.5 (a) 與出入境或國籍事宜有關的資料。
- (b) 資料如披露會令國籍、人事登記、出入境或領事事宜的行政管理或代表其他政府執行的領事工作受到傷害或損害。

執法、法律訴訟程序及公眾安全

- 2.6 (a) 資料如披露會令司法包括進行審訊及執行或施行法律的工作受到傷害或損害。
- (b) 資料如披露會令法律訴訟程序或任何曾經或可能會在審裁處或調查小組進行的程序或所作的公正裁決受到傷害或損害，而不論這些調查是否公開進行或這些資料是否曾經或可能會在上述程序中考慮予以披露。
- (c) 資料是與已審結、終止或延緩的法律訴訟程序，或與引致或已可能引致法律訴訟程序（無論是刑事或民事訴訟程序）的調查有關。
- (d) 因法律專業特權而獲免在法律訴訟程序中提交的資料。
- (e) 資料如披露會令防止、調查及偵查罪案及罪行，以及逮捕或檢控罪犯的工作，或任何羈留設施或監獄的保安受到傷害或損害。
- (f) 資料如披露會令維持安寧、公眾安全或秩序，或保障財物的工作受到傷害或損害。
- (g) 資料如披露可能會危害他人（無論該人是否在香港），的生命或人身安全，或可能會透露為保安目的或為執行或施行法律而在保密情況下提供的資料或協助的來源。

對環境的損害

- 2.7 資料如披露會令環境、稀有或瀕臨絕種生物及其生長的自然環境受到損害的可能性增加。

經濟的管理

2.8 資料如披露會令貨幣政策的推行、維持金融市場穩定，或政府管理經濟的能力受到傷害或損害。

公務的管理及執行

2.9 (a) 資料如披露會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害。

(b) 資料如披露會令政府的競爭條件或財政狀況或物業利益受到傷害或損害。

(c) 資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。

(d) 資料只透過不合理地使用部門的資源才能提供。

內部討論及意見

2.10 (a) 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。

(b) 資料如披露會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。這些資料可包括 —

(i) 任何政府內部會議或政府諮詢組織的會議紀錄；

(ii) 政府官員或顧問向政府提出的看法、意見和建議，以及為政府所作的諮詢和審議。

公務人員的聘任及公職人員的委任

2.11 對公務人員的管理工作會造成傷害或損害的資料。

不當地獲得利益或好處

2.12 資料如披露可能會導致不當地獲得利益或好處。

研究、統計及分析

2.13 (a) 如披露不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益。

(b) 只為編製統計數字或進行研究而保存的個人、公司或產品有關資料，而這些資料並不會在研究報告或已公布的統計數字中提述。

第三者資料

2.14 (a) 資料是為第三者保存或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

(b) 資料是由第三者私下提供，如向資料所述的當事人披露，會傷害當事人或任何其他個人的身體或精神健康，或只應由合適的第三者向其披露。

個人私隱

2.15 與任何人(包括已身故人士)有關的資料(除了向資料所述的當事人或其他合適人士披露外)，除非

(a) 披露這些資料符合蒐集資料的目的，或

(b) 資料所述的當事人或其他合適人士，已同意披露資料，或

(c) 法例許可披露資料，或

- (d) 披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害。

商務

- 2.16 資料如披露會令任何人士的競爭條件或財政狀況受到傷害，其中包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料。

過早要求索取資料

- 2.17 即將公布或因已預定公布或發表而不宜提前披露的資料。

法定限制

- 2.18 資料如披露會 —

- (a) 抵觸任何適用於香港的法律，或
(b) 違反任何根據普通法或適用於香港的國際協議而引起的義務。

附錄 II

2004 至 2005 年度 立法會彙報

第10期（2005年1月29日）

在2005年1月26、27及28日舉行的立法會會議，立法會通過下列兩項決議：

- (1) 由劉健儀議員動議，有關《香港特別行政區立法會議事規則》的決議。
- (2) 由衛生福利及食物局局長動議，有關《2004年藥劑業及毒藥（修訂）（第4號）規例》及《2004年毒藥表（修訂）（第4號）規例》的決議。

在同一會議，立法會通過下列兩項無立法效力的議案：

- (1) 由周梁淑怡議員動議，有關「在石油行業引入公平競爭法」的議案

"鑑於本地的石油產品價格經常加快減慢及各油商調整價格的步伐趨於一致，而石油產品零售價格往往又未能真確地反映入口成本價，本會促請政府積極考慮在石油行業引入公平競爭法及其他有效措施，包括要求競爭政策諮詢委員會關注本港石油市場可能出現的不公平競爭模式，並委託該委員會就有關情況作出監察和研究，以增加石油行業的競爭性和提高產品價格的透明度，從而避免寡頭壟斷，促進公平競爭和保障商戶及市民免受高油價之苦。"

- (2) 由涂謹申議員就「制定資訊自由法」動議，經曾鈺成議員修正及吳靄儀議員進一步修正的議案

"本會促請香港特區政府在充分諮詢社會各方意見，以及在兼顧市民知情權與社會責任的前提下，制定資訊自由法，以保障香港的新聞和資訊自由，加強香港特區政府的透明度和問責性，維護香港社會的公眾利益及鞏固香港的核心價值，並便利公眾參與評估和提出公共政策的建議；而有關法例應訂定下列條文：

- (一) 公眾有權獲得公共機構所持的資料；
- (二) 清晰界定可拒絕披露的資料類別；及
- (三) 行使有關權利的機制及上訴機制。"

本署觀察所得

個案研究

6. 調查報告第4章所載的個案，反映有些部門在執行《守則》方面仍有不足之處。儘管《守則》已推行了十多年，職員對條文仍是一知半解，亦不熟悉當中的程序要求。有些職員在拒絕披露資料時沒有說明理由，或所述理由並無載列於《守則》內，或錯誤引用《守則》載列的理由。部分職員也沒有向申請人說明他可以要求部門內部覆核及向本署投訴。此外，有職員在接到涉及多個部門的要求時，忽略了本身有統籌回覆申請人的責任。

培訓不足

7. 一九九七至二零零四年間，民政事務局並沒有為公開資料主任提供任何培訓；而在二零零二至零七年間，也沒有為政府部門的其他支援人員提供任何相關培訓。

8. 政制及內地事務局現已加強培訓工作。但是，公開資料主任並非於最適當的時候（即在上任前或剛履任時）獲得相關的培訓，以便有效執行職務。該局應為公開資料主任及其他人員安排更多（和更適時的）培訓，並協助各部門舉辦更多內部培訓。

宣傳不足

9. 除了在一九九五、九六及九七年發出新聞稿和透過電台及電視台廣播信息外，政府在過去十一年均沒有再透過媒體積極宣傳。就這方面，政制及內地事務局於本署進行調查前的查訊工作期間，已自二零零八年底加強宣傳，本署對此表示讚賞。

10. 政府網頁已上載《守則》（中、英文版兼備）及《守則》的運用指引（只有英文版）。本署認為有需要提供運用指引的中文版，以助市民了解《守則》。

11. 本署亦注意到，各部門的網頁已為市民提供指示，可根據《守則》要求公開資料。然而，有些網頁未有建立超連結，直接聯繫政府的「公開政府資料」網頁，甚至沒有提供關於《守則》的簡介，說明市民有權索取資料。這些不足之處應予糾正。

政府內部宣傳不足

12. 在一九九七至二零零七年六月這十年間，當局只發出過兩份總務通告及一份通函，提示各部門有關《守則》的條文。

部門指引需要更新

13. 有些部門已參照一九九六年的範本，制定有關《守則》的內部通告或指引，但民政事務局卻沒有任何監察或更新措施。結果，可能會出現五花八門的指引，甚或與《守則》的內容不一致。為此，政制及內地事務局最近已發出一份新的通告範本。

監察欠積極

14. 民政事務局從來沒有更新過與《守則》有關的索取資料要求的季度報表格式。自二零零七年接手有關工作後，政制及內地事務局已修訂報表的格式，以便記錄更多詳細資料及個案，進行更有效的監察。

未有涵蓋更多公營機構

15. 鑑於有愈來愈多的公營機構成立，為市民提供服務，當局必須把該些機構也納入《守則》的相同規範內，以推動提高公共行政透明度的原則及政策。因此，政制及內地事務局應積極跟進，納入在申訴專員監察範圍內但尚未推行《守則》或類似指引的公營機構。

建議

16. 相對於民政事務局微弱的推廣工作，政制及內地事務局確已加大力度，提高政府內外對《守則》的認識，申訴專員表示讚賞。

17. 儘管如此，申訴專員向政制及內地事務局提出 11 項建議，以便更有效地推行《守則》，其中包括：

- (a) 為公開資料主任舉辦更多和更適時的培訓；
- (b) 與各部門合作，為其他職員舉辦更多培訓；
- (c) 在政府的「公開政府資料」網頁上增設運用指引的中文版；
- (d) 規定所有部門網頁必須包含《守則》的簡介，並且建立超連結，直接聯繫「公開政府資料」網頁；
- (e) 為各部門提供意見，確保部門指引清晰準確，內容最新；以及
- (f) 督促那些在申訴專員監察範圍內的其他公營機構，要求他們必須採納《守則》或類似的指引。

申訴專員公署
二零一零年一月

公開資料守則及政府檔案的管理

相關文件

會議	會議日期	文件
資訊政策事務委員會	1995年12月1日	有關"檔案管理策略"的背景資料 [立法會PL252/95-96號文件] 會議紀要 [立法會PL613/95-96號文件]
	1996年4月11日	政府當局就"公開資料守則"提交的文件 [立法會CB(2)993A/95-96(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1187/95-96號文件]
	1996年6月7日	政府當局就"檔案管理策略第I及第II階段的推行進度"提交的文件 [立法會CB(2)1468/95-96A(03)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1744/95-96號文件]
	1996年7月5日	政府當局就"公開資料守則"提交的文件 [立法會CB(2)2068/95-96號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2068/95-96號文件]
立法會	1996年11月1日	政府當局就"公開資料守則"提交的文件 [立法會CB(2)302/96-97(02)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)645/96-97號文件]
	1998年2月25日	蔡根培議員就"公開資料守則"提出書面質詢的會議過程正式紀錄

會議	會議日期	文件
	1998年11月4日	劉千石議員就"公開資料守則"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
	2005年1月28日	涂謹申議員就"制定資訊自由法"動議案的會議過程正式紀錄
	2006年10月25日	吳靄儀議員就"管理政府檔案"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
	2006年11月8日	吳靄儀議員就"管理和保存政府及法定機構的紀錄"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
	2007年4月18日	李永達議員就"設置政府檔案室"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
	2007年6月20日	張超雄議員就"要求政府提供資料"提出口頭質詢的會議過程正式紀錄
	2008年4月9日	余若薇議員就"公開資料守則"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
	2008年12月3日	何秀蘭議員就"具歷史價值的政府檔案"提出書面質詢的會議過程正式紀錄
內務委員會	2009年1月2日	政府當局就一位議員於2008年12月3日立法會會議上提出有關"具歷史價值的政府檔案"的書面質詢提供的補充答覆 [立法會CB(2)614/08-09(01)號文件]
立法會	2009年11月25日	劉慧卿議員就"政府的電子檔案"提出書面質詢的會議過程正式紀錄

立法會秘書處
議會事務部2
2010年5月12日