

資料文件

立法會政制事務委員會 公開資料守則及政府檔案的管理

本文件載述二零一零年五月十七日立法會政制事務委員會會議有關公開資料守則及政府檔案的管理各跟進事項的進展情況。

會上討論的事項

(a) 政府當局就所提出的意見及建議作出的回應

2. 政府當局就有關團體／人士在會上及意見書中提出的意見及建議所作的詳細回應，載於附件。

(b)及(c) 與有關團體交換意見和會面

3. 我們歡迎與有關團體就政府檔案的管理及公開政府資料等事宜交換意見的機會。政府當局分別於二零零九年十二月及二零一零年四月與歷史檔案行動組（Archives Action Group）的代表會面，並向他們解釋各種改善現行檔案管理制度的措施。我們樂意與有關的團體保持聯絡，並會適當地向政制事務委員會匯報所接獲的意見及政府當局的回應。

(d) 設立獨立機構負責監察政府檔案的管理工作

4. 政府檔案處（檔案處）樂於聽取歷史檔案使用者及公眾的意見，並會在鑑定政府檔案的歷史價值時考慮這些意見。我們會探討現時收集有關各方意見的安排是否可以進一步改善。

5. 由於現行檔案管理制度行之有效，我們認為毋須另設組織監察政府檔案的管理。

(e) 政府檔案處的人手編制以及管理隊伍職員的資歷要求

6. 檔案處的編制為85人，主任級職員有22人。關於管理團隊方面，檔案處是由屬首長級薪級表第一點的政府檔案處處長領導，並由檔案主任、高級助理檔案主任、助理檔案主任、館長、二級助理館長、總行政主任、高級行政主任、一級行政主任及二級行政主任提供支援。

7. 有關管理歷史檔案的工作，由檔案主任職系同事負責；歷史檔案的保存及修復工作，由館長職系及檔案主任職系同事共同負責；檔案管理及行政工作由行政主任職系同事負責；而有關電子檔案管理的工作，則由檔案主任職系及行政主任職系同事共同負責。

8. 助理檔案主任（即檔案主任職系的入職級別）的入職資歷要求包括持有歷史、政治科學或公共行政學士學位，另畢業後需研究、修讀上述科目兩年，或接受兩年相關訓練。文物修復組別的二級助理館長（即館長職系從事文物修復工作人員的入職級別）的入職資歷要求為持有學士學位，而當中最少33%的學分須來自文物修復學、應用化學／化學或材料科學／材料工程的學科。二級行政主任（即行政主任職系的入職級別）的入職資歷要求為持有學士學位。

(f) 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

9. 當局在一九九五年制訂《公開資料守則》（《守則》）時，在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，確定了可拒絕披露的資料的類別。把行政會議的文件以及會議和審議工作紀錄列為不予以市民查閱的資料這做法行之已久。這些文件載有敏感資

料。一如英國¹、澳洲²及加拿大³的內閣文件，須嚴加保密，免予披露。

10. 儘管如此，市民可向政府檔案處查閱超過 30 年的行政會議文件及決定，但載有敏感資料，如予以披露會確實危害公眾利益的文件（例如有關保安的資料），則屬例外。

(g) 有關撰寫會議紀錄的內部指引

11. 政府當局有發出政府公文寫作手冊（包括撰寫會議文書的手冊），供公務員參考。會議紀錄大致上可分為以下四類：

- (a) 記述須予執行的決議的決議紀錄。
- (b) 記述會上所有言論的敘事紀錄。
- (c) 清楚述明須採取行動的決議和執行有關行動的人員的行動紀錄。
- (d) 概述討論重點的會議紀要，這類紀要為非正式紀錄。

12. 撰寫會議紀錄的一般原則，是客觀如實地記述會議的過程和討論結果。與會者對議題的看法可能並不一致，會議紀錄應綜述正反意見，無須逐一交代各人的言論。假如議題事關重大，例如涉及方針及政策，便有必要詳細記錄各人的論據，以備日後參考。

13. 此外，公務員培訓處為公務員提供撰寫會議紀錄方面的培訓，同時亦提供網上自學課程。

¹ 英國《2000年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）中有關政府政策制定的條文為涉及部長間的溝通（包括內閣的程序）的文件提供豁免。

² 至於在澳洲方面，《1982年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）訂有條文，保障內閣文件及行政當局的文件免予披露。

³ 1982年《加拿大公開資料法令》（The Access to Information Act of Canada）並不適用於加拿大皇家樞密院（包括皇家樞密院的委員會）、內閣及內閣的委員會的機密資料，但一些例外情況除外。

(h) 人口普查期間收集所得的數據，在使用後不應銷毀

14. 我們已向政府統計處轉達委員提出的意見。根據政府統計處的回覆，政府一貫的做法是每十年進行一次人口普查，並在兩次人口普查中間，進行一次中期人口統計。人口普查是對全港的人口進行點算，並搜集他們的社會和經濟特徵的基本資料（人口特徵的詳細資料是以抽選的屋宇單位樣本作依據）。中期人口統計有別於人口普查，並不進行全面人口點算，只是透過大規模抽樣調查，搜集人口特徵的詳細資料。人口普查／中期人口統計所收集的資料，包括人口特徵，以及個人和個別住戶的社會、經濟、教育、住屋、內部遷移及住戶特徵。

15. 《普查及統計條例》（第 316 章）規定，銷毀普查／統計問卷的日期須在普查令內訂明。在過往進行的人口普查／中期人口統計中，有關的普查令訂明全部問卷須在普查／統計進行之後一年內銷毀。那時候，統計數字的編製工作應已全部完成，因而無需再保留問卷。銷毀問卷的日期宜訂於接近編製工作完成的日期，這安排可嚴格確保統計資料得以保密。

16. 凡載有可以辨別個人、個別住戶及屋宇單位的紀錄的普查／統計問卷及電腦資料檔案，都已按法例規定全部銷毀；不可以辨別某屋宇單位／住戶／個人的電腦資料紀錄，則保存作統計分析和編製統計表之用。這些資料紀錄可用以按使用者的指定要求，編製符合公開有關資料準則的統計表，以因應使用者的特別需要；這項服務須收取費用。

政制及内地事务局
政务司司长办公室行政署
二零一零年十月

公開資料守則及政府檔案的管理
回應有關團體／人士在會上及意見書中提出的意見、查詢及建議

I. 政府當局就有關《公開資料守則》事宜的回應	
意見、建議及查詢摘要	政府當局的回應
1. 制訂資訊自由法的需要	<p>政府當局應制訂資訊自由法，以取代現時的《公開資料守則》(《守則》)。</p> <p>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。一九九五年，政府頒布《守則》，授權及規定各部門職員盡量向市民披露政府管有的資料，除非根據《守則》的特定條文有充分理由拒絕要求。</p> <p>《守則》自一九九五年推行以來，98%的索取資料申請獲提供全部或部分資料，反映《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。2%的申請基於《守則》所載的理由而遭拒絕。整體而言，現時的行政安排已達到讓公眾索取政府資料的目的。</p> <p>我們並沒有計劃制訂資訊自由法。我們會繼續加強各方對《守則》的認識和促使政府人員遵行《守則》，此外並會不時檢討《守則》的推行成效。</p>
2. 可拒絕披露資料的類別	<p>可拒絕披露資料的類別過於廣泛和籠統。有關團體／人士建議減少可拒絕披露資料的類別。政府當局在決定是否應公眾要求提供政府資料方面應有明確的標準。</p> <p>《守則》授權和規定各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</p>

	<p>管理和執行，第三者及個人私隱的資料，範圍相當明確，且經參考海外司法管轄區在公開資料方面的最佳做法後才確定。為協助各局及部門施行《守則》，我們發出了詳盡的詮釋和運用指引，並定期予以更新。</p>
<p>3. 申訴機制</p> <p>有團體關注，如申請人索閱資料的要求遭公開資料主任拒絕，是否有機制讓申請人提出申訴。有團體查詢政府部門如沒有遵行《守則》的規定，須承擔什麼後果。一些代表／團體建議設立法定且獨立於政府的機構，例如資訊專員及資訊審裁處，以處理有關索取資料的上訴。</p>	<p>根據《守則》，凡向某局或部門提出索取資料要求的任何人如認為有關局或部門未有遵行《守則》的任何規定，可要求該局或部門覆檢其決定。除覆檢機制外，《守則》更提供投訴渠道，倘申請人認為某局或部門未有妥善執行《守則》的規定，可向獨立於政府的申訴專員投訴。</p> <p>在一九九五年三月至二零一零年六月，各局及部門共接獲 63 項覆檢要求。在有關的局及部門完成覆檢的 61 宗個案中，40 宗維持原來決定，14 宗的申請人獲發放全部資料，另外 7 宗的申請人獲提供部分資料。</p> <p>同期，申訴專員接獲 148 宗涉及索取政府資料的投訴，並已完成處理其中 136 宗。在這 136 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，例如未有按《守則》訂明的時限處理個案；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；以及提及的理由雖是《守則》所載列者，但以個案的情況而言，</p>

	<p>引用理由的理據不足。自《守則》施行以來，沒有局或部門拒絕落實申訴專員的建議。</p> <p>為加深政府人員對《守則》的了解和加強《守則》的運用，政制及內地事務局在政府內部加緊推廣《守則》。此外，政制及內地事務局更加強監察《守則》的遵行情況，要求各局及部門在季度報告中，呈報更多資料，說明在回覆中有否充分解釋拒絕披露全部或部分所索取資料的理由，以及有否述明投訴／覆檢渠道。</p>
--	--

4. 《守則》的適用範圍

有團體／人士在會上提出，《守則》的適用範圍並不包括所有局及部門，如公務員事務局、中央政策組及行政會議。有建議《守則》的涵蓋範圍應包括所有公帑資助組織。

有建議資訊自由法應適用於所有政府部門、行政會議及公營機構(包括人權組織)，如平等機會委員會、申訴專員公署及個人資料私隱專員公署。

《守則》涵蓋在其附錄所列的所有局及部門，包括公務員事務局。至於中央政策組，該組隸屬政務司司長及財政司司長辦公室，因此，亦須遵守《守則》的規定。

我們一直都有敦促受《申訴專員條例》監察的公營機構採納《守則》或類似的指引。在《申訴專員條例》附表 1 蘆列的 22 個公營機構中，有 19 個已採納《守則》／類似的指引，這些機構包括：

- (1) 香港房屋委員會；
- (2) 醫院管理局；
- (3) 機場管理局；
- (4) 醫療輔助隊；
- (5) 民眾安全服務隊；
- (6) 消費者委員會；
- (7) 僱員再培訓局；

- | |
|----------------------|
| (8) 平等機會委員會； |
| (9) 地產代理監管局； |
| (10) 財務匯報局； |
| (11) 香港藝術發展局； |
| (12) 香港考試及評核局； |
| (13) 香港房屋協會； |
| (14) 香港體育學院有限公司； |
| (15) 九廣鐵路公司； |
| (16) 強制性公積金計劃管理局； |
| (17) 個人資料私隱專員； |
| (18) 證券及期貨事務監察委員會；以及 |
| (19) 市區重建局； |

職業訓練局正制定類似指引，定稿後便會於短期內發出。至於餘下兩個公營機構，即立法會秘書處及西九文化區管理局，有關採納《守則》或類似指引的最新情況如下：

- 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政策和查閱立法會保密檔案的詳細規則。
- 西九文化區管理局已計劃採用《守則》或類似指引。

如日後有其他機構納入申訴專員的監察範圍，我們會要求他們採納《守則》或類似指引。

II. 政府當局就有關政府檔案管理事宜的回應		
意見、建議及查詢摘要	政府當局的回應	
1. 制訂檔案法的需要	<p>政府應制訂檔案法，以取代現時的檔案管理行政安排。</p>	<p>現時以行政安排為基礎的檔案管理制度一直行之有效。《公開資料守則》加上檔案管理制度，能確保政府資訊的問責性、透明度和公眾查閱的權利。我們會繼續不時檢討現行的檔案管理制度，並適時予以改善。</p>
2. 建議檔案法的規管範圍	<p>建議的檔案法涵蓋範圍應包括政府檔案的定義、政府檔案處(“檔案處”)的權力範圍、局／部門的責任，包括開立、保存和管理政府檔案，以及將具歷史價值的檔案移交檔案處供公眾查閱，並賦予公眾在查閱要求被拒後的上訴權利。對於不當行為，例如未經授權而銷毀檔案，應予以制裁。歷史檔案行動組(Archives Action Group)已擬定檔案法範例，如有需要，可提供予政制事務委員會委員及立法會議員。</p>	<p>一般而言，現時政府採用的檔案管理制度已涵蓋所建議事項。而檔案管理的強制性規定，亦適用於所有政府僱員。</p>
3. 檔案管理不善、未經授權銷毀及遺失檔案	<p>曾有局／部門因不妥善保存檔案而發生遺失及未經授權而銷毀檔案的事件。亦有意見關注局／部門有否妥為保存檔案清單、開立足夠的檔案以記錄重要決策／業務，及定期將具歷史價值的檔案存放在歷史檔案館。</p> <p>鑑於過去幾年來電子檔案的使用日益普遍，亦有質疑檔案處發出的行政指引有否與</p>	<p>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，滿足運作和規管的需要，是開放和接受問責的政府所必須備存的。良好的檔案管理不但提升工作效率，亦同時降低支出。我們致力加強局／部門的良好檔案管理。二零零九年四月推出的檔案管理強制性規定，包括要求各局／部門保存準確的檔案清單；公務中產生或收到的電郵應連同紙張文件一起作為檔案保存；定期將具歷史價</p>

<p>時並進，作出更新。</p>	<p>值的檔案移交檔案處；銷毀檔案前先取得檔案處處長的同意；以及作出安排確保檔案得到妥善的保管和貯存等。此外，檔案處已因應電子檔案的普遍使用而就電子檔案保管系統訂立一套檔案管理做法和指引。檔案處亦有定期更新其他行政指引。</p>
<p>4. 電子檔案管理</p> <p>政府應提倡電子檔案管理，並將管理電子檔案視作整個政府檔案管理計劃不可或缺的重要部分，並同時顧及系統的互用性和資訊科技保安的問題。</p>	<p>檔案處一直與政府資訊科技總監辦公室和效率促進組攜手為妥善管理電子檔案制訂政策、策略與標準，目的是訂立新的檔案管理方法和工具，協助局／部門以整合、高效和劃一的方式管理電子和非電子檔案。電子郵件檔案是最常見的電子檔案，因此政府當局於二零零一年發表管理電子郵件檔案的指引，協助各局和部門識別、開立、歸檔和管理電子郵件檔案。政府當局亦於二零零七年九月至二零零八年九月期間試行了電子檔案保管系統，而資訊科技保安就是其中要處理的一項問題。試驗計劃的檢討顯示，當局須進一步推展處理電子檔案管理和保管系統的各項工作，包括為元數據及將檔案由一個電子檔案保管系統轉移至另一個系統制訂相關的檔案管理標準，以及保存具歷史價值的電子檔案。</p>
<p>5. 法定機構</p> <p>檔案管理的行政指引並不適用於接管政府職能的法定機構或政府資助機構。</p>	<p>政府於二零零九年四月推出檔案管理強制性規定，要求局／部門因公司化或私有化等原因而將檔案轉交非政府機構前，要取得檔案處處長的事先同意。此舉可確保在非政府機構成立前，具歷史價值的檔案可以保存在檔案處的歷史檔案館。</p>

6. 檔案處的權力和角色

檔案處應獲賦予更多權力和獨立性，例如直接向行政長官負責，或將檔案處擴展為一個大型政府部門，以便在不受政務司司長辦公室轄下行政署的干涉下執行職務，包括確保局／部門將具歷史價值的檔案定期移交至檔案處進行鑑定和保存、監督局／部門是否遵守檔案管理強制性規定、以及確保政府的檔案管理符合國際標準等。

一般來說，檔案處已具足夠權力和自主權來有效執行職務，但是我們會不時檢討，研究進一步改善的空間。政府於二零零九年四月推行檔案管理強制性規定後，局／部門必須定期將具歷史價值的檔案移交檔案處。此外，各局／部門必須委派一名首長級人員定期檢討檔案管理計劃並向檔案處匯報。這些措施賦予檔案處權力及機會定期或按需要檢討局／部門的檔案管理工作。如有政府僱員不遵守檔案管理強制性規定，會遭當局採取紀律行動。

檔案處認同參照國際標準執行職務的重要性。以電子檔案管理為例，檔案處參照了國際標準，包括一個國際專業組織(即國際檔案理事會)所提倡的最佳做法，以及澳洲、歐盟、英國和美國所採用的最佳做法，來制定一套電子檔案保管系統所需的功能要求，及發展了一套檔案管理做法和指引。此外，檔案處採用的其他檔案管理做法亦大致符合國際檔案管理標準，例如由國際標準化組織頒布的ISO 15489“資訊與文件—檔案管理”。

7. 檔案處的人手及專業知識

有意見關注到檔案處是否有足夠專業人員，包括應否招聘檔案主任職系人員以確保有充足的人手以貫徹一致的方式進行檔案鑑定工作，以及清理積壓的歷史檔案整理工作，以提供檔案予公眾查閱等。

檔案處深知適當的人力調配對其工作的推展至為重要。為有效執行檔案處多樣化的職務，檔案處主任級職員現由不同職系的人員出任，包括檔案主任職系、館長職系及行政主任職系人員。檔案處會按照不同職系人員的專長及工作的性質調配人手。總括來說，人手配對大致適當，但我們會不時檢討有關情況，以作出最適當的安排。

	<p>我們認同加強檔案鑑定工作的需要，並正考慮為此調配額外人手。我們亦借鑑其他地區的經驗，編訂了一套檔案鑑定指引，確保鑑定工作貫徹一致。</p> <p>關於整理歷史檔案以供公眾查閱，檔案處一直採取多項措施加強這方面的工作，包括增加人手及其他資源、定期檢討工作的優先次序，以及精簡工作程序。</p> <p>我們一直非常重視提升檔案處的專業性。檔案處會繼續安排員工接受本地及國際專業培訓、前往海外機構實習，以及參加國際會議／研討會，以確保他們具備相關的專業知識履行檔案管理工作。</p>
--	---

8. 歷史檔案諮詢組織

<p>應設立成員包括公眾的獨立諮詢組織，以檢討制定檔案法例的事宜，或就揀選歷史檔案提供意見。</p>	<p>檔案處樂於聽取歷史檔案使用者及公眾的意見，並會在鑑定政府檔案的歷史價值時考慮這些意見。我們會探討現時收集有關各方意見的安排是否可以進一步改善。</p> <p>由於現行檔案管理制度行之有效，我們認為現階段毋須設立檔案法例的諮詢組織。</p>
--	--

9. 公眾查閱歷史檔案

<p>應把公眾查閱歷史檔案定為權利，並引入上訴機制，讓公眾就拒絕查閱的決定提出上訴；視乎檔案的敏感程度，檔案館內的歷史檔案，應在一段適當時間後，開放給公眾查閱；及歷史檔案的封存期應由 30 年縮短至 20 年。</p>	<p>《一九九六年政府資料檔案(取閱)則例》已清楚訂明有關公眾查閱歷史檔的權利和安排。該則例亦已上載到檔案處網頁。一般而言，被鑑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。這些安排反映出需要根據檔案的敏感程度來封存檔案。雖然有關則例沒有就查閱決定的</p>
---	---

	<p>上訴安排訂立明確的條文，但如有人因要求查閱“封存檔案”被拒而不滿，可透過行政署長、檔案的原屬局或部門、或其他公開渠道，要求覆檢有關決定。</p> <p>公眾可申請查閱載有公開資料的封存檔案。在二零零九年一月至二零一零年六月期間，除一個申請仍有待有關部門覆檢外，所有這類查閱申請均全部或部分獲得批准。由此可見，現在沒有迫切需要把歷史檔案的封存期縮短至 20 年。</p>
<p>10. 政府檔案處及政府檔案的宣傳工作</p> <p>檔案處應加強宣傳該處的工作，特別是使用網頁以外的渠道，以及在香港歷史檔案大樓（大樓）以外的地點進行宣傳。此外，亦應把政府檔案的內容納入中學課程。</p>	<p>檔案處現時已通過網頁以外的渠道，以及在大樓以外的地點宣傳該處的工作。舉例來說，我們與港鐵公司合作在多個地區舉辦攝影展，展示各區的歷史。我們亦與教育局合作，在大樓以外的地點舉行研討會，向中學師生推廣使用歷史檔案。我們會考慮進一步加強這方面的工作。</p> <p>中四至中六的歷史科課程已特別提及使用檔案館保存的政府檔案。</p>

政制及内地事务局
 政务司司长辦公室行政署
 二零一零年十月