

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)435/14-15(06)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會
2014年12月15日的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

公開資料：就申訴專員主動調查報告提出建議的跟進措施

目的

本文件闡述政制事務委員會(下稱"事務委員會")過往就下述事宜進行的討論：政府當局因應申訴專員於2010年1月就香港的公開資料制度發表的主動調查報告(下稱"報告")而採取的跟進行動，以及相關事宜。

背景

《公開資料守則》(下稱"《守則》")

2. 《守則》於1995年3月以試驗計劃的形式推行，其後逐步推展，及至1996年12月全面推展至整個政府。《守則》秉持的政策，是政府會提供所持有的資料，除非有充分理由拒絕披露資料。政府當局表示，《守則》在公開資料與保護機密和敏感資料之間取得平衡，這對維持政府有效運作至為重要。

3. 《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。《守則》授權並規定各政策局及部門提供公眾索取的資料，除非根據《守則》的特定條文有充分理由拒絕披露資料。可拒絕披露的資料包括涉及下列事項的資料：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；第三者資料；以及個人私隱。政府當局曾於2010年5月向事務委員會提供《守則》的文本(立法會CB(2)1517/09-10(03)號文件的附件1)。

4. 根據《守則》，任何人向某政策局或部門提出索取資料的要求後，如認為有關的政策局或部門未有遵行《守則》的規定，可要求該政策局或該部門覆檢其決定。除覆檢機制外，《守則》更提供投訴渠道。申請人如認為某政策局或部門未有適當執行《守則》的規定，可向完全獨立於政府當局的申訴專員投訴。

申訴專員在2010年1月發表的報告

5. 申訴專員曾於2010年1月發表報告。報告指出，部分索閱資料個案的處理方式未如理想，並提出多項建議，使《守則》可更有效推行。因應報告的觀察所得及建議，政府當局已要求各政策局及部門保證會採取適當的跟進行動。報告的主要建議及政府當局的跟進行動進展載於**附錄I**。

管理及查閱政府檔案¹

6. 每個政策局及部門負責訂立其全面的檔案管理計劃，而政府檔案處(下稱"檔案處")則專責監督政府的整體檔案管理工作，以確保政府檔案管理妥善，具歷史價值的檔案亦能獲選作保存及公開查閱之用。

7. 檔案處採取的其中一項措施，是頒布檔案管理程序及指引，供各政策局及部門遵守和參考，從而確保政府檔案管理妥善。檔案處亦會向各政策局及部門提供檔案管理培訓及意見，以加強其檔案管理能力。一直以來，政府當局會不時檢討現行的檔案管理行政安排，並會在有需要時作出改善。舉例來說，政府當局於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。這些規定的涵蓋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。

8. 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。為此，各政策局及部門如欲銷毀檔案，須事先取得檔案處處長同意。有關檔案如獲鑒定為具有歷史價值，將移送香港歷史檔案大樓保存。該大樓專為收藏歷史檔案而興建，當中設有保安及環境控制設備，用以保護具有歷史價值的檔案作永久保存。

¹ 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移交政府檔案處或由該處自行取得作永久保存的檔案。

9. 歷史檔案若已移交檔案處，則查閱該等檔案的事宜須按照《1996年政府資料檔案(取閱)則例》辦理。一般而言，根據上述則例，公眾可查閱載有公開資料的歷史檔案，以及載有已封存30年的機密資料的歷史檔案。公眾除可親臨香港歷史檔案大樓查看可供查閱的檔案及其他資料外，亦可瀏覽檔案處的網頁，以此便捷方式查閱檔案處藏品的線上目錄和部分數碼化藏品，例如照片及海報。

事務委員會就政府當局對報告的跟進行動及相關事宜所進行的討論

10. 2010年5月17日，政府當局向事務委員會簡介當局因應報告的觀察所得及建議而採取的跟進行動。事務委員會亦在會上聽取團體代表對《守則》及政府檔案管理的意見。政府當局對團體代表意見的回應載於立法會CB(2)159/10-11(01)號文件的附件內。事務委員會委員提出的主要意見及關注事項，概述於下文各段。

公開資料制度

11. 部分委員認為，目前讓公眾查閱政府所持資料的架構成效欠佳。他們更認為，可拒絕向公眾披露的資料範圍太廣，應予檢討。此外，他們認為應訂立獨立機制，監察各政策局及部門遵行《守則》的情況。

12. 政府當局解釋，《守則》授權並規定各政策局及部門提供公眾索取的資料，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。政府當局表示，可拒絕披露的資料類別與其他海外司法管轄區的規定類似，例如是關乎防務及保安；對外事務；國籍、出入境及領事事宜等資料。為協助政策局和部門推行《守則》，政府當局已就《守則》的詮釋和應用發出詳細指引。

13. 對於有建議指應設立獨立機構監察各方遵行《守則》的情況，政府當局表示，《守則》的推行情況現已由政制及內地事務局負責監察，相關投訴則可向申訴專員提出。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。政府當局保證會採取適當行動，以跟進申訴專員的建議。政府當局認為，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資料。政府當局會定期檢討《守則》及其推行情況。

制定檔案法及資訊自由法的需要

14. 部分委員贊同團體代表所表達的強烈意見，認為政府當局應制定檔案法及資訊自由法，以確保檔案妥善管理，並保證有關檔案可供公眾查閱。他們對香港在制定這些法例方面落後於亞洲其他地方表示關注。

15. 政府當局表示，海外司法管轄區的檔案法就檔案管理所訂立的基本原則，已體現於檔案處設定的行政架構。這些原則包括檔案保管標準的訂定；各政府機構保存、保管及保護政府檔案的義務和責任；銷毀檔案須事先取得授權的規定；以及公眾查閱政府檔案的權利。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，因此，各政策局及部門如欲銷毀檔案，須事先取得檔案處處長同意。政府當局會不時檢討檔案管理行政安排，並會在有需要時作出改善。舉例來說，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。

政府檔案的管理

16. 部分委員關注到，檔案處是否有權確保各政策局及部門妥善管理政府檔案，或是否有專業才能有效履行其職責(例如鑒定政府檔案的歷史價值)。他們亦建議設立獨立機構，監察政府檔案的管理工作。

17. 政府當局表示，檔案處樂於聽取歷史檔案使用者及公眾的意見，並會在鑒定政府檔案的歷史價值時考慮這些意見。目前，歷史檔案的管理工作由檔案主任職系的人員負責；歷史檔案的保存及修復工作，則由館長職系及檔案主任職系的人員共同負責。政府當局認為，現行的檔案管理制度行之有效，無須另設機構監察政府檔案的管理工作。

新近發展情況

18. 2014年3月，申訴專員發表有關"香港的公開資料制度"的主動調查報告。在2014年12月15日的下次會議上，政府當局會向事務委員會簡介當局就該報告的建議所採取的跟進工作。

相關議案／質詢及文件

19. 在上屆及本屆立法會內，在立法會會議上就《守則》及政府檔案管理提出／動議的質詢及議案，以及已上載至立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件，詳載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年12月10日

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>	<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。</p>

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

《公開資料守則》及政府檔案管理

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2008年12月3日	會議過程正式紀錄 第52至54頁(何秀蘭議員提出的書面 質詢)
內務委員會	2009年1月2日	政府當局就議員在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"的書面質詢作出的補充答 覆
立法會	2009年11月25日	會議過程正式紀錄 第59至62頁(劉慧卿議員提出的書面 質詢)
政制事務 委員會	2010年5月17日 (議程項目III)	議程 會議紀要 立法會CB(2)159/10-11(01)號文件
立法會	2010年5月19日	會議過程正式紀錄 第77至78頁(李國寶議員提出的書面 質詢)
	2011年1月26日	會議過程正式紀錄 第82至84頁(劉慧卿議員提出的書面 質詢)
	2011年7月13日	會議過程正式紀錄 第125至128頁(劉健儀議員提出的書 面質詢)
	2011年10月19日	會議過程正式紀錄 第91至94頁(劉慧卿議員提出的書面 質詢)

委員會	會議日期	文件
	2011年11月16日	會議過程正式紀錄 第144至194頁(吳靄儀議員動議的議案)
	2012年2月15日	政府帳目委員會第五十七號報告書 (第7部第2章有關"政府檔案處的檔案管理工作")
	2013年1月23日	會議過程正式紀錄 第6至15頁(陳家洛議員提出的口頭質詢)
		會議過程正式紀錄 第65至69頁(何秀蘭議員提出的書面質詢)
	2013年6月5日	會議過程正式紀錄 第86至89頁(莫乃光議員提出的書面質詢)
	2013年6月6日	會議過程正式紀錄 第6至69頁(莫乃光議員動議的議案) 政府當局提供的進度報告
	2014年4月16日	會議過程正式紀錄 第8至13頁(劉慧卿議員提出的書面質詢)
	2014年6月4日	會議過程正式紀錄 第25至27頁(莫乃光議員提出的書面質詢)

立法會秘書處
議會事務部2
2014年12月10日