

香港特別行政區政府
政務司司長辦公室轄下行政署



The Government of
The Hong Kong Special Administrative Region
Administration Wing,
Chief Secretary for Administration's Office

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

傳真及電郵

來函檔號 Your Ref.:

共 7 頁

本署檔號 OUR REF : CSO/ADM CR 2/3231/17

來函檔號 YOUR REF : CB2/PL/CA

電話 TEL NO. : 2810 2868

圖文傳真 FAXLINE : 2524 3026

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
政制事務委員會秘書
麥麗嫻女士

麥女士：

政制事務委員會

**莫乃光議員、陳淑莊議員
及郭榮鏗議員提交的聯署函件**

謝謝你二零一七年五月八日的來信，詢問政府對莫乃光議員、陳淑莊議員及郭榮鏗議員以議員法案形式提交的《公共檔案條例草案》的初步意見。隨函附上政府的初步意見，詳情請見附件。

行政署長

(鄭錦榮

鄭錦榮、代行)

連附件

二零一七年五月十五日

政制事務委員會

莫乃光議員、陳淑莊議員 及郭榮鏗議員提交的聯署函件

政制事務委員會秘書於 2017 年 5 月 8 日致函行政署長，詢問政府對莫乃光議員、陳淑莊議員及郭榮鏗議員以議員法案形式提交的《公共檔案條例草案》的初步意見。

2. 我們已就《公共檔案條例草案》（「草案」）作初步研究，並在下文各段闡述對該草案的初步看法。基於時間所限，這些意見只代表我們對草案幾個主要範疇的初步看法，不應視作政府對草案的全面及最終回應。

3. 我們也想指出，法律改革委員會（法改會）轄下的檔案法小組委員會自 2013 年 5 月成立以來，一直致力檢討政府或公共檔案在管理、保存及取閱方面的現行制度，考慮是否需予改革。政府將謹慎研究法改會提出的建議，然後就應否在香港推行公共檔案及歷史檔案法例制訂未來路向。

4. 就草案作初步評估時，我們亦考慮了《基本法》第 74 條所載的原則：

「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」

立法會議員不能提出任何會實質影響（及因而「涉及」）「公共開支」、「政治體制」或「政府運作」的法律草案。另外，根據《基本法》第 74 條的涵義，除非得到行政長官的書面同意，否則立法會議員不能提出涉及「政府政策」的法律草案。

對草案的意見

成立新的歷史檔案及檔案管理局

5. 草案建議成立新的歷史檔案及檔案管理機構，即歷史檔案及檔案管理局（「管理局」）（第 3(1)條），其首長由行政長官委任的政府檔案專員擔任（第 8(2)條及 8(4)條）。此外，草案第 9(9)條載明，政府檔案專員在執行檔案檢閱、審查、鑑定、存廢及移交等職務時，不受任何人士或機構的指示或控制。根據香港現行的檔案管理制度，政府檔案處（檔案處）由政府檔案處處長（檔案處處長）掌管，是政府的中央檔案管理及服務機構，隸屬政務司司長辦公室轄下行政署。草案建議成立的新管理局跟現行的檔案處及檔案處處長在體制安排上有實質差異，這會對政府的檔案及歷史檔案管理政策、運作、架構和公共開支造成重大影響。

把檔案管理制度擴展至涵蓋所有公共機構

6. 草案旨在約束政府及所有公共機構，並界定公共機構為「任何現有、已終止或停止運作的機構、團體或個人，其經費全數或百分之五十以上由公帑資助，在行使公共職能或提供公共服務時產生、接收或保存檔案」，包括「任何委員會、管理局、董事會、小組、工作小組、公司、服務單位、法庭、審裁處或履行香港特別行政區政府在行政、司法及立法權力的任何分科下任何職能的實體」（第 2 及第 5 條）。公共機構也包括「任何因為公共目的而成立的任何組織、任何由行政長官或行政長官會同行政會議命令成立的委員會或調查委員會、及由法例宣佈為公共機關的任何人士、辦事處或機構」（第 2 條）。

7. 目前，政府有關檔案管理的強制性和行政要求只適用於各政府決策局和部門（局／部門），並不適用於公共機構¹。考慮到民政事務局表列的諮詢及法定組織約有 470 個²，加上大量接受政府資金或資助的組織，草案要求涵蓋所有公共機構的規定，將大大擴展香港檔案管理體制的涵蓋範圍，以致對檔案管理政策、政府運作及公共開支造成嚴重影響。為使所有公共機構及受資助機構均能遵照新的法例要求、檔案管理標準和程序，當局須進行全面評核，評估用於提升機構能力以推行包括培訓、貯存及保存歷史檔案等廣泛檔案管理職能所需的公共

¹ 廉政公署及香港金融管理局除外。

² 參閱「諮詢及法定組織」（網址：http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/advisory.htm）。

開支。此外，當局亦有必要先諮詢各公共及受資助機構，以了解它們是否已準備就緒，可遵循有關規定。

成立歷史檔案及檔案管理委員會

8. 草案建議成立一個新的獨立歷史檔案及檔案管理委員會（「管理委員會」）（第 12 條）。管理委員會將獲賦予廣泛的責任和權力，包括就公共檔案及歷史檔案事宜向行政長官及政府檔案專員提供意見、就取閱檔案而提出的上訴作出裁決、就任命政府檔案專員向行政長官提交建議，以及就擬制定的條例的執行及遵從情況向行政長官及政府檔案專員提供意見等。目前，大部分上述的權力和責任歸屬於檔案處及檔案處處長，草案建議成立的管理委員會將對政府的歷史檔案及檔案管理政策和運作造成重大影響。

新的法定檔案管理責任

9. 草案第 13 至 16 條旨在訂明所有公共機構在檔案管理方面的法定責任，涵蓋公共檔案由開立、存廢乃至移交的整個生命週期的管理工作。舉例而言，根據草案，公共機構的首長在指定人員的協助下，須負責以準確、完整、可靠及可用的方式，並在依照政府檔案專員發出的檔案管理標準、建議及指引下開立和維護公共檔案（第 13(1)條）。在檔案存廢方面，公共機構首長須確保沒有公共檔案在未取得政府檔案專員書面同意下予以存廢（第 14(4)條）。草案內所有條款均適用於由公共機構所開立、接收或保存的電子檔案（第 16 條）。同時，公共機構首長必須確保轄下機構有足夠的技術能力，防止電子檔案被任意修改、未經授權取閱、刪除或受科技過時等問題影響，以確保電子檔案的真確性、可靠性、完整性及可用性（第 16(4)(b)條）。

10. 為了履行這些新施加的法定責任，公共機構需要加強人手及改善一貫的運作模式，例如提升檔案管理系統和推行新的電子保存系統。可以預見，並非所有公共機構都具備專業人才及資源以履行有關法定責任。政府需就此進行更深入的評估。

新的法定檔案移交要求

11. 草案建議政府檔案專員在切實可行的情況下盡早，以及在一般情況下不遲於由檔案開立日起計 20 年內，指示及安排已獲鑑定及指定為歷史檔案的檔案移交歷史檔案館的檔案庫或任何指定存放處（第 9(3)(a)條）。公共機構的首長有責任與政府檔案專員合作，依照新的法

定時限移交檔案（第 15(1)條）。

12. 現時，各局／部門須依從經檔案處批核的檔案存廢授權書把已過時的檔案移交檔案處鑑定或保存。採用「不遲於 20 年」的新法定檔案移交時限將明顯偏離現行政策，對政府運作及公共財政開支帶來重大影響。根據英國國家檔案館的經驗，英國正以 10 年時間分階段將檔案移交時限由 30 年縮減至 20 年，使這項重大改變便於實行和易於負擔。我們預期，草案建議實施的新法定檔案移交時限將大大增加檔案處及各局／部門的工作量和開支。我們必需就此詳加研究，以探討相關影響。

新的 20 年取閱規定

13. 草案旨在引進新的 20 年取閱規定（第 17 至 21 條）。根據此項規定，非機密公共檔案在開立後 20 年或之前，在一般情況下必須供公眾查閱；而機密公共檔案則須在開立後 20 年或之前，由開立的公共機構或其接替其職能的機構進行檢討（第 17(2) 及 17(3)條），以決定可否供公眾查閱。公共機構可根據第 17(4)條所提供的理據，要求延長檔案封存期限。任何人士可根據第 19 條向政府檔案專員申請查閱封存檔案。如申請人對查閱封存檔案申請的結果感到不滿，可根據草案第 20 條，以書面方式向管理委員會提出上訴。

14. 上述情況將明顯偏離現行的歷史檔案取閱政策。目前，查閱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。一般而言，已存在不少於 30 年或內容曾獲刊載或全面公開的歷史檔案，可供公眾查閱。檔案處處長可根據政務司司長的指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。公眾人士可以書面方式申請查閱封存檔案，在收到申請後，檔案處會徵詢檔案原屬或移交局／部門的意見，決定是否批准公眾查閱有關檔案。若局／部門認為檔案全部或部分內容不宜公開，須根據《公開資料守則》第 2 部提供理據。自 2015 年起，檔案處已設立上訴／投訴機制，提醒公眾有權就查閱封存檔案的結果向行政署長提出上訴及／或對處理申請過程中涉及任何行政失當向申訴專員投訴。草案中建議的 20 年取閱規定，不但引進新的歷史檔案管理法定要求，也對取閱政府資料的政策造成影響。

就違規行為對全體公務員及公共機構的成員施加刑事法律責任及其他處罰

15. 草案旨在對以下違規行為施加刑事法律責任：

- (1) 未能按照第 13 至 16 條有關檔案保存及檔案管理要求開立或管理公共檔案的公共機構職員或成員，可被處以罰款及監禁 2 年（第 23(1)條）；
- (2) 在未獲得妥善授權的情況下，任何人士如移除或銷毀任何公共檔案／歷史檔案，以及蓄意毀壞任何公共檔案／歷史檔案，均可被處以罰款或監禁 3 年（第 23(2)條）；
- (3) 在沒有合理理由的情況下，任何人士如拒絕提供公共檔案／歷史檔案供他人查閱，均可被處以罰款或監禁 1 年（第 23(3)條）；及
- (4) 任何人士如非法轉移公共檔案／歷史檔案，均可被處以罰款或監禁 3 年（第 24 條）。

16. 現時，凡違反檔案管理要求者須受公務員紀律懲處，而非處以香港法律下的刑事懲罰。草案中建議的新刑事法律責任將對現時處理不當行為的政策產生深遠影響。我們參考一些已實行檔案法的海外司法管轄區，如澳洲、英國、愛爾蘭、新加坡及紐西蘭，注意到他們沒有就在第 15 段第 3 項所述有關拒絕查閱檔案的行為制定懲罰。在這些海外司法管轄區的檔案法中，有關處罰的條文主要僅限於上述第 2 項及第 4 項的行為。紐西蘭的檔案法設有一般條文處理違反法定檔案保存要求的行為，但有關懲處只是罰款而非監禁。在考慮引入草案建議的嚴厲懲處時，必須詳細評估對公務員及公共機構成員的影響，並須及早進行全面諮詢。

對其他現行法例及政策的影響

17. 草案旨在引進新條文，以處理草案及其他香港法例在檔案和歷史檔案管理方面不一致的問題。例如，草案的第 29 條建議政府檔案專員在提供歷史檔案副本以供查閱、內部處理、保存或作教育活動過程中，並不違反任何政府版權或私人版權。顯然，該條文將對《版權條例》（第 528 章）造成直接影響。草案第 30 條及 31 條則尋求處理與個人資料、人口普查及統計記錄有關的需求，因而亦分別對《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）及《普查及統計條例》（第 316 章）造成影響。我們須全面審視上述條文對有關局／部門的政策及運作所造成的影響。

總結

18. 我們已按委員會的要求，在上文闡述對《公共檔案條例草案》的初步評論。基於時間所限，上述評估不應視作政府對該草案的全面及最終回應。然而，誠如在上文各部分所強調，該草案顯然會對公共開支、政府政策及政府運作產生重大影響。如上文第 3 段所闡釋，法改會轄下的檔案法小組委員會現正研究檔案法並檢討香港現時的檔案管理體制。政府會密切留意有關研究結果及慎重研究法改會將會提出的建議，然後才制訂未來路向。

政務司司長辦公室
行政署
2017 年 5 月