

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)661/17-18(06)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 1 月 15 日會議 擬備的背景資料簡介

政府檔案的管理

目的

本文件概述政制事務委員會("事務委員會")過往就政府檔案的管理進行的討論。

背景

政府檔案處

2. 據政府當局所述，政府檔案處("檔案處")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，具歷史價值的檔案能獲選作保存及公開查閱之用。政府通過建立完善的行政架構，配以一套強制性的檔案管理規定，落實對政府檔案實施的管理。上述規定涵蓋由開立、貯存、存廢以至保存的整個檔案管理生命週期，政府人員必須嚴格遵守。各政策局和部門尤其須為所有政府檔案訂立檔案存廢期限表、把具有歷史價值的檔案移交檔案處作永久保存，並在銷毀沒有歷史價值的檔案前取得檔案處處長同意。如政府人員不遵從檔案管理的強制性規定及/或於執行檔案管理職責時疏忽職守，會受到紀律處分。

3. 此外，根據《1996 年政府資料檔案(取閱)則例》，公眾人士可取閱由檔案處保存已存在不少於 30 年的政府資料檔案。檔案處處長亦會按照則例，考慮要求取閱封存檔案(例如存在少於 30 年的檔案)的申請。

法律改革委員會就檔案法進行的研究工作

4. 法律改革委員會("法改會")在 2013 年成立檔案法小組委員會("法改會小組委員會")，研究其他司法管轄區的相關法律，以考慮應否在香港推行改善措施。有關的研究工作仍在進行。

申訴專員在 2014 年 3 月發表的報告

5. 2014 年 3 月，申訴專員發表香港公共檔案管理的主動調查報告("報告")。報告確認香港公共檔案管理制度的不足之處，並提出改善建議。¹報告所載的建議及政府當局就推行該等建議而採取的跟進行動，分別載於**附錄 I(a)**及**附錄 I(b)**。

事務委員會進行的討論

6. 事務委員會曾在 2010 年 5 月 17 日的會議上與團體代表及政府當局討論不同事宜，包括政府檔案的管理。事務委員會其後再於 2017 年 10 月 16 日的政策簡報會及會議上，聽取政府當局簡介政務司司長辦公室的相關政策措施。委員提出的主要意見和關注事項綜述於下文。

政策局及部門須遵守檔案管理的規定

7. 部分委員關注，檔案處是否獲賦予權力，以確保政策局/部門妥善管理政府檔案。對於部分團體代表建議設立獨立的監察機制，以監察政府檔案的管理及《公開資料守則》("《守則》")的遵行情況，他們亦詢問政府當局有何意見。²

8. 政府當局表示，檔案處具有足夠權力和自主權，以有效執行職務。在 2009 年 4 月推行檔案管理的強制性規定後，各個政策局/部門必須定期將具有歷史價值的檔案移交檔案處。此外，各個政策局/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，定期及按需要檢討政策局/部門的檔案管理工作。如有政府僱員不遵守檔案管理的強制性規定，會受到紀律處分。

¹ 報告可於以下網址瀏覽：

http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/OmbudsNews_TC-20_3_2014_0.pdf

² 事務委員會亦曾在 2010 年 5 月 17 日的會議上，討論《守則》的課題。請參閱有關"公開資料：就申訴專員主動調查報告提出建議的跟進措施"的背景資料簡介[立法會 CB(2)435/14-15(06)號文件]，以了解事務委員會就此課題所進行的相關討論。

9. 政府當局進一步表示，由於現行檔案管理制度行之有效，政府當局認為無須另設組織監察政府檔案的管理工作。

政府檔案處的人手及所具備的專業知識

10. 在 2010 年 5 月 17 日的會議上，部分委員關注，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。他們問及檔案處的職員編制、管理隊伍人員的學歷要求，以及他們的職級和職責。

11. 政府當局表示，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。行政主任職系的人員主要負責檔案處的行政工作，以及推行政府檔案管理的政策；檔案處的館長負責保存政府檔案，以及提供具保安和環境控制的設備，用以保護及永久保存具歷史價值的檔案；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，以及鑒定和取得具歷史價值的政府檔案。

12. 政府當局進一步表示，當局非常重視提升檔案處的專業性。檔案處會繼續安排員工參與本地和國際的培訓課程、會議/研討會，以及前往海外機構實習，確保他們具備檔案管理的專業知識。

制定檔案法的需要

13. 部分委員認為，政府當局應制定檔案法和資訊自由法，以確保妥善管理政府檔案，並保證有關檔案可供市民查閱。他們關注，香港在這些範疇制定法例方面，落後於亞洲其他地方。他們認為有需要引入該等法例，以便妥善記錄及保存公營部門的資料和所作的決定，供市民查閱。

14. 政府當局表示，《守則》加上檔案管理制度能確保政府資訊的問責性、透明度和公眾查閱權利。政府當局亦承諾會繼續不時檢討現行的檔案管理制度，並適時作出改善。此外，政府當局察悉，法改會已成立相關的小組委員會，對海外司法管轄區的相關法例展開全面研究，以期提出建議。

15. 在 2017 年 10 月 16 日的政策簡報會及會議上，政府當局告知事務委員會，在法改會就檔案法的研究工作提交報告前，政府當局會一如以往繼續適時地加強檔案管理工作。就此，政府當局已採取下列主要措施：

- (a) 檢討政策局/部門的檔案存廢期限表；
- (b) 在政策局/部門推廣電子檔案管理；
- (c) 設立長遠保存電子檔案的數碼檔案庫；
- (d) 檢討 3 年檔案管理培訓計劃和開發新的網上教學平台；及
- (e) 為具歷史價值的檔案研發新的綜合資訊檢索系統。

委員可參閱政府當局就上述政策簡報會及會議提供的文件[立法會 CB(2)28/17-18(02)號文件]第 8(a)至(e)段，以了解上述各項主要措施的詳細資料。

16. 在同一政策簡報會及會議上，部分委員問及法改會小組委員會就檔案法的課題進行研究工作的時間表。政府當局表示，法改會小組委員會計劃在 2018 年進行公眾諮詢工作。據法改會秘書處所述，法改會小組委員會的目標是在 2018 年年初公布諮詢文件，以進行為期 3 個月的公眾諮詢工作。從公眾諮詢工作收集的意見經整理後會提交法改會考慮，而法改會其後會發表報告。政府當局進一步表示，若法改會在其報告中建議香港制定檔案法，政府當局會充分跟進。

在今屆立法會提出的相關立法會質詢

17. 在 2016 年 11 月 23 日的立法會會議上，莫乃光議員就公共檔案管理提出口頭質詢。該項質詢及政府當局的答覆載於**附錄 II**。

近期發展

18. 政府當局將在 2018 年 1 月 15 日的下次會議上，向事務委員會簡介其就管理政府檔案進行的工作。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄 III**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 1 月 11 日

主動調查報告摘要

香港的公共檔案管理

X X X X X X X X X X

本署的建議

26. 雖然立法未必是解決所有問題的萬應靈丹，但至少可以提供一個架構，為規管公共檔案的管理工作訂定具法律約束力的規則，以確保政府部門和其他機構嚴格遵從，並為市民大眾保護公共檔案和保存歷史文獻。此舉亦可向市民保證，政府當局定會致力確保公共行政開明問責、具透明度。在一個純粹行政制度下管理公共檔案，基本上是依靠參與各方自律，相對於有法律規管的運作，那充其量只是次一級的代替品而已。

27. 有鑑於此，申訴專員促請政府當局認真考慮引入公共和歷史檔案的法例，當中不但應包括各局／部門，也應涵蓋各公營機構，特別是那些為市民提供重要服務的機構。

28. 在進行立法前，政府當局亦應該：

- (1) 致力敦促公營機構遵從其關於檔案管理的規定和標準；
- (2) 成立一個獨立的機構，就檔案管理的政策、執行情況和行動向檔案處提供意見；
- (3) 檢討檔案處的人手編制，確保該處能夠有效及專業地執行職務，同時迅速清理積壓的工作；
- (4) 檢討檔案處與各局／部門就延期把檔案資料移交該處的安排，以確保對延期移交檔案的審批都有充分理據支持；

- (5) 對每個局 / 部門的檔案管理執行情況進行定期審核，以評估遺失及未經授權銷毀 檔案等問題的嚴重程度；
- (6) 定期發布有關各局 / 部門處置檔案的資訊，讓市民大眾了解情況，以便市民監察各局 / 部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料；
- (7) 檢討檔案處封存資料的制度，包括封存期及是否仍有必要考慮檔案的保密級別；
- (8) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實「電子檔案保管系統」，並訂明各有關方面均須遵守的時限；
- (9) 展開研究，評估各局 / 部門的電子檔案管理情況，以鑑別各局 / 部門不同執行情況中的問題，堵塞任何存在的漏洞。

申訴專員公署

二〇一四年三月

立法會CB(2)28/17-18(02)號文件

立法會政制事務委員會

行政長官 2017 年施政報告
政務司司長辦公室有關檔案法的政策措施

X X X X X X X X X

持續加強政府內部的檔案管理工作

7. 檔案處一直採取積極措施，致力提升政府內部的檔案管理工作。因應申訴專員於2014年3月發表有關香港公共檔案管理的主動調查報告，政府已根據報告的建議採取一系列措施，從多方面入手，進一步改善現行的檔案管理制度。除了有關訂立檔案法的建議外，所有其他的建議都已經或正在推行。檔案處為推行有關建議而採取的措施簡述如下-

(a) 就檔案管理的各個範疇制訂相關特定指引

為協助各局／部門執行各種檔案管理工作，檔案處發出了相關的特定指引，例如－

- (i) 於2015年3月發出一份新指引，協助各局／部門定期檢討檔案存廢期限表¹；

¹檔案存廢期限表是一間機構就其檔案制訂有系統的清單及資料，列明在檔案保管、保存期和最終

(ii) 於 2015 年 7 月發出一份新指引，就轉移大批檔案時應採取的正確及安全程序向各局／部門發出指示；以及

(iii) 於 2016 年 3 月發出一份新指引，訂明在混合環境下管理非電子檔案及電子檔案的原則及最佳作業方法。

(b) 檢討局／部門的檔案管理作業方法

為了不斷改善服務和監察檔案管理作業方法是否符合規定，政府自 2012 年 10 月起採用雙管齊下方法，檢討各局／部門的檔案管理作業方法。這包括由檔案處定期統籌全政府進行自我評估，以及檔案處為個別局／部門進行深入的檔案管理檢討。自我評估這個檢討方法在海外司法管轄區如澳洲及英國亦有採用。檔案處會把這些檢討結果連同建議改善措施交予有關的局／部門。除了提供意見及協助局／部門落實建議外，檔案處亦會密切監察建議的推行進度。檔案處迄今共統籌了兩次遍及全政府的自我評估及為 10 個局／部門進行深入的檔案管理檢討。

(c) 加強檔案管理工作的透明度

檔案處的第一份年報於 2015 年出版，除了提供有關其主要職能及工作的重要數據外，亦有就最新公開的檔案作簡介。自此，檔案處已把出版年報作為恆常安排。2016 年，檔案處於其網站設立中央平台，供各局／部門按年公布其過去一年的檔案銷毀資料。最近，檔案處亦於其網站上載了更多的政府檔案管理手冊、指引及通告供公眾取閱。這些做法加強了透明度，並有助公眾了解不同方面的政府檔案管理工作。

(d) 收緊各局／部門延遲移交歷史檔案的安排

自 2014 年 3 月起，各局／部門必須事先諮詢檔案處，並獲得部門內副秘書長或副部門首長職級的首長級人員的書面

存廢方面的安排。各局／部門制訂此等存廢期限表時，應取得檔案處處長的同意。

批准，方可延遲向檔案處移交已屆期限的歷史檔案。各局／部門須提供理據充分、具體詳盡的原因以支持其延遲移交的要求。截至 2017 年 8 月底，檔案處共收到 95 宗延遲移交歷史檔案的要求，當中只有 11 宗因具備充分理據而獲得批准。

(e) 檢討公眾取閱歷史檔案的機制

檔案處就取閱歷史檔案訂立上訴渠道，讓市民可就檔案處的決定向行政署長提出上訴。若市民認為檔案處在處理其申請時有任何行政失當，亦可向申訴專員作出投訴。自上訴渠道於 2015 年 8 月設立後，檔案處沒有接獲任何上訴或投訴。此外，檔案處在檢討批准／拒絕取閱歷史檔案的準則後，依從申訴專員的建議，不再把檔案的保密級別列作審批取閱封存檔案申請的考慮因素。

(f) 增加檔案處人手及加強專業發展計劃

為應付日增的工作量及因實施歷史檔案及檔案管理新措施而需處理的複雜議題，檔案處自 2012 年起已增加 26 個職位（31%）。我們明白持續提升員工專業知識十分重要，故此訂立一套有系統的培訓及發展計劃，提升檔案處人員的能力，以迎接範式轉移所帶來的挑戰，尤其是廣泛使用電子工具作業令電子檔案數量大增所帶來的挑戰。有關培訓計劃以網上課程／研討會組合模式進行，包羅歷史檔案管理、檔案管理，以及數碼保存的培訓，並由認可的專業機構提供有關課程。此外，為擴闊員工視野，了解國際社會的最佳作業方法，檔案處亦安排人員進行海外職務考察和出席專業會議。

(g) 與公營機構聯繫交流

檔案處於 2011 年發布名為《良好檔案管理做法》的小冊子，與公營機構分享檔案管理的良好作業方法，以及鼓勵他們捐出具歷史價值的檔案給檔案處。自 2013 年起，檔案處每年為公營機構舉辦檔案管理研討會，至今已舉辦了四個研討會，共吸引約 1,000 名來自 57 個公營機構的人員參與。

此外，檔案處會應個別公營機構的要求，舉辦檔案管理簡介會及提供意見。

X X X X X X X X X X

政務司司長辦公室行政署
2017 年 10 月

附錄 II

新聞公報

立法會四題：公共檔案的管理

以下是今日（十一月二十三日）在立法會會議上莫乃光議員的提問和政務司司長林鄭月娥的答覆：

問題：

據悉，現時有不少先進國家已制定檔案法，就涉及社會及民生政策的重要公共檔案的保存、管理及公開等事宜作出規定，以確保公共檔案的完整及保障民眾的知情權。另一方面，香港政府一直只透過不具法律效力的行政指令和指引，規管公共檔案的管理事宜。就公共檔案的管理，政府可否告知本會：

（一）鑒於法律改革委員會於二〇一三年五月就檔案法及公開資料分別成立了小組委員會進行研究，該兩個委員會的最新研究進展及結果為何；

（二）鑒於政府檔案處和政府資訊科技總監辦公室於去年聯手進行研究，評估各決策局和政府部門推行電子檔案管理的情況，該項研究的最新進展及時間表為何；及

（三）有哪些決策局和政府部門現正試行或已正式採用電子檔案保管系統；當局有否就該系統的使用情況進行評估及檢討；若有評估，有關的準則為何；當局將於何時把該系統擴展至所有決策局和政府部門，以及有關的預算開支為何？

答覆：

主席：

政府十分重視檔案管理，並一直致力鑑定和保存具歷史價值的政府檔案。香港現時採用行政措施全面規管政府內部的檔案管理。政府檔案處(檔案處)負責監督政府的整體檔案管理工作，以確保政府檔案得以妥善管理，同時讓那些具有歷史價值的檔案能被保存及供公眾查閱。雖然香港目前並沒有實施檔案法，但國際上採用的重要檔案管理原則已經透過一套全面的行政安排，在香港得以落實。這些原則包括頒布檔案保管標準、訂立政府機構對開立、保管、維護和保護政府檔案的義務和責任、銷毀檔案須經檔案管理機關事先批准、訂明安全保管和保護歷史資料的責任，以及讓公眾人士查閱歷史檔案等。檔案處在過去數年亦推行多項新措施，並加強人力支援，致力改善現時政府的檔案管理制度，包括優化檔案在開立、存廢、移交及公眾查閱各方面的安排，提供更加多培訓課程，加強監察各決策局及部門的檔案管理做法及提供相關意見，同時發布更多有關政府檔案管理的資訊以增加透明度。我們相信策劃及執行一套有效的檔案管理行政安排，對完善政府檔案管理十分重要，我們現行的檔案管理制度亦已參考不同國家和地區例如英國、美國及澳洲等的檔案管理制度，以及採取國際公認的標準做法，我們亦派員前往海外考察及交流，以深入了解國際檔案管

理的最新資訊及趨勢。政府會繼續不時檢討現行的行政制度，並適時予以改善。

就莫議員的提問，我的答覆如下：

(一) 法律改革委員會(法改會)於二〇一三年成立了兩個小組委員會，分別由廖長城資深大律師和高浩文資深大律師當主席，負責研究檔案法及公開資料的議題。該兩個小組委員會正研究現行的制度和其他司法管轄區的法律，並將於稍後階段進行公眾諮詢，以便在有需要的時候就可能採取的改革方案提出適當建議。政府將審慎研究法改會提出的建議，然後制定未來路向。

(二) 檔案處在政府資訊科技總監辦公室的協助下，於二〇一五年二月向所有政府決策局和部門發出問卷，以了解他們的電子檔案管理情況。檔案處其後亦進行了抽樣檢視，並探訪有關部門以確認問卷調查的結果。有關研究已於二〇一五年九月完成，結果顯示決策局和部門在電子檔案管理上並沒有出現重大問題。決策局和部門在電子郵件檔案管理上均嚴格遵從「列印後歸檔」(print and file)這個強制性要求。「列印後歸檔」是指傳送或收到電子郵件檔案後，如果決策局和部門尚未推行電子檔案保管系統，須把電子郵件列印並存入紙本檔案保管系統。在使用共用磁碟貯存器設備(Shared Drive)方面，決策局和部門只把該等設備用作貯存非檔案資料或是有關電子檔案的副本，以便內部分享知識和資料，而非代替正式存檔。

是次研究亦顯示有三個部門須要作出一些改善措施，包括一個部門須要確保把貯存在部門共用磁碟貯存器設備內的電子檔案盡快存放於部門的檔案保管系統內，及兩個部門須要定期傳閱「列印後歸檔」的指引以提醒員工認識該強制性規定。有關部門收到檔案處的通知後，已即時採取改善措施。

(三) 效率促進組、檔案處、商務及經濟發展局通訊及創意產業科、差餉物業估價署及渠務署是最早參與推行電子檔案保管系統的部門。政府的電子資料管理督導小組於二〇一四年就上述五個部門推行電子檔案保管系統進行初步評估及檢討，準則包括推行系統的經驗、所涉及的成本及效益回報，例如可以節省的人手、紙張及貯存檔案地方的租金等因素。結果顯示上述五個部門均成功推行電子檔案保管系統，有效地減省部門內各組別雙重存檔的問題，並逐步減低耗紙量及貯存檔案的空間。電子資料管理督導小組其後決定引入一些有較複雜檔案管理需求的決策局和部門參與第二階段的計劃，以確保政府能在全面推行電子檔案保管系統前作出詳細的評估。

第二階段的計劃已於二〇一五年年底展開，涉及六個部門，有關預算超過一億元。其中知識產權署及政府資訊科技總監辦公室已成功推行電子檔案保管系統。其餘的四個部門包括行政署、土木工程拓展署、建築署及海事處，有關系統的推行工作將陸續於二〇一六年年底起分階段完成。待第二階段的計劃在二〇一七／一八年度初步完成後，效率促進組聯同政府資訊科技總監辦公室及檔案處，將會就有關系統在這六個部門的使用情況進行評估及檢討，以制訂長遠發展方案及預算開支，把電子檔案保管系統擴展至其他決策局和部門。

多謝主席。

完

2016年11月23日（星期三）
香港時間14時08分

政府檔案的管理

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	政府當局對議員在 2008 年 12 月 3 日立法會會議上就具歷史價值的政府檔案所提書面質詢的補充答覆
政制事務委員會	2010 年 5 月 17 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)159/10-11(01)號文件
立法會	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)
	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"政府檔案處的檔案管理工作")

委員會	會議日期	文件
	2013 年 1 月 23 日	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)
	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)
	2016 年 11 月 23 日	會議過程正式紀錄第 31 至 39 頁 (莫乃光議員提出的口頭質詢)
政制事務委員會	2017 年 10 月 16 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 1 月 11 日