

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)546/18-19(02)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2019年2月25日的會議

關於政府檔案管理及查閱政府資料的 背景資料簡介

目的

本文件旨在就政府檔案管理的現行機制及關乎查閱政府所持資料的現行制度("查閱資料制度")提供背景資料，並綜述立法會議員就上述及相關議題所提出的主要意見及關注事項。

背景

政府檔案管理

2. 據政府當局所述，當局完全認同檔案管理對加強開放和問責，以至提升效率和加強效能都非常重要，並一直致力鑒定和保存具歷史價值的政府檔案。儘管香港並未實施檔案法，但國際上採用的重要檔案管理原則均已通過建立行政架構，配以一套強制性的檔案管理規定，在香港得以落實。這些原則包括訂立政府機構的義務和責任；頒布檔案保管標準以涵蓋整個檔案管理生命週期，就檔案由開立和收存、分類、編訂存廢期限表、檔案的最終存廢，乃至檔案的移交及讓公眾人士查閱歷史檔案等環節作出規定。

3. 妥善管理政府檔案的責任，由作為中央檔案管理服務機關的政府檔案處("檔案處")與開立和收存檔案的政府政策局和部門("各局/部門")共同承擔。檔案處隸屬政務司司長辦公室轄下行政署，負責制訂和監察有關管理政府檔案的政策和要求；各局/部門則須依循政策和規定，並因應本身的獨特運作和檔案管理需要，建立和推行一套全面的檔案管理計劃。

4. 檔案處亦負責鑒定政府檔案，以決定哪些檔案具歷史價值而應永久保存。各局/部門須根據由檔案處編制的《一般行政檔案存廢期限表》，把已鑒定為具歷史價值的過期檔案移交檔案處作永久保存。

查閱政府所持資料

5. 查閱由檔案處保存的歷史檔案，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、或其內容曾獲刊載或曾向公眾全盤披露的歷史檔案，均可供公眾取閱。檔案處處長可根據政務司司長給予的一般指示，酌情准許任何人士查閱檔案處封存的檔案。

6. 另一方面，查閱各局/部門所保存的政府資料，須按照《公開資料守則》("《守則》")¹辦理。《守則》界定各局/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》授權並規定各局/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。《守則》於1995年3月以試驗計劃的形式推行，其後逐步推展，到1996年12月全面推展至整個政府。

申訴專員及審計署署長發表的報告

7. 政府檔案管理制度及查閱資料制度在過去多年一直受到多方的監察，包括申訴專員曾分別就下述課題發表了3份主動調查報告：政府推行《公開資料守則》的成效²(2010年1月)、香港公共檔案管理³(2014年3月)及香港的公開資料制度⁴(2014年3月)。在2011年10月，審計署署長發表第五十七號報告書，其中一個章節是檔案處的檔案管理工作。⁵

¹ 下列政府網站連結登載《守則》的中英文版本：

² <https://www.access.gov.hk/filemanager/content/codeonacctoinfo/code.pdf>

³ <https://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI189.pdf>

⁴ http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI246_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf

⁵ https://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf

⁵ https://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf

香港法律改革委員會進行的研究

8. 在 2013 年，香港法律改革委員會("法改會")成立兩個小組委員會，研究由律政司司長及終審法院首席法官轉介予法改會的兩個課題。檔案法小組委員會負責檢討關於管理、保存和取閱政府或公共檔案的現行制度，以便考慮是否需要進行改革；如需要進行改革的話，則提出適當的改革建議。公開資料小組委員會負責檢討關於公眾索取政府或公共主管當局所持資料的現行制度，以便考慮是否需要進行改革；如需要進行改革的話，則提出適當的改革建議。

9. 檔案法小組委員會和公開資料小組委員會("兩個小組委員會")討論過如何分工，並同步進行研究。公開資料小組委員會所關注的是查閱資料的權利，而檔案法小組委員會所關注的則是實際取閱事宜的管理。兩個小組委員會明確分工，各司其職，卻又並行工作，以最終應能有一套通用和一致的規則為目標。

議員提出的主要意見和關注事項

10. 立法會議員多年來曾在立法會及委員會會議上，就政府檔案的管理及查閱資料制度(尤其是《守則》)提出各種關注事項。司法及法律事務委員會於 2017 年 12 月 20 日及 2018 年 6 月 25 日的會議上曾特別就兩個小組委員會的工作進展提出關注，而政制事務委員會在 2010 年 5 月 17 日、2014 年 12 月 15 日、2017 年 10 月 16 日及 2018 年 1 月 15 日的會議上亦曾討論有關議題。自 2006-2007 年度立法會會期以來，議員亦提出了約 20 項關乎政府檔案的管理及/或查閱資料制度的質詢。下文綜述議員提出的主要意見和關注事項。

關於政府檔案的管理

監察遵行情況

11. 部分議員關注到，檔案處是否有權確保各局/部門妥善管理政府檔案，並認為現行檔案管理制度有不足之處，未能確保獲得各局/部門遵從。他們建議設立獨立機構，監察政府檔案的管理工作。

12. 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(亦可按需要)檢討各局/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。

13. 議員察悉，政府當局採用雙管齊下的方法，檢討各局/部門的檔案管理作業方式，包括由各局/部門進行自我評估，以及由檔案處為部門進行檔案管理檢討。部分議員質疑，各局/部門採用的自我評估方法，能否有效確保妥善管理政府檔案。政府當局表示，澳洲及英國等海外國家亦有採用此項方法，以監察政府機構遵行檔案管理規定的情況。

14. 關於設立獨立機構以監察政府檔案的管理工作的建議，政府當局表示，透過由檔案處進行深入的檢討，當局信納各局/部門已普遍遵從檔案管理規定。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。

政府檔案處的專業能力

15. 部分議員關注到，檔案處是否有專業能力有效履行其職責，例如鑒定政府檔案的歷史價值。政府當局表示，檔案處的編制包括屬主任級人員的行政主任、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；歷史檔案的管理工作由檔案主任職系的人員負責；而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。政府當局亦表示，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。

政府檔案的保存期及檔案銷毀

16. 議員不時就政府檔案的保存期及檔案的銷毀提出關注，尤其是部分檔案有否被錯誤銷毀。

17. 據政府當局所述，處置過期檔案，即包括銷毀檔案及移交具歷史價值的檔案給檔案處作永久保存，是檔案生命周期不可或缺的一部分，亦是各局/部門檔案管理重要的一環。定期處置檔案，能方便檢索常用檔案，並可減省保管和貯存檔案的支出。

18. 政府當局又表示，行政檔案和業務檔案的存廢規定各有不同。就行政檔案而言，檔案處編制了《一般行政檔案存廢期限表》，按不同主題分類列明這些檔案的保存期和存廢安排。例如，與政策相關的行政檔案如經檔案處鑒定為有永久價值的檔案，會作為歷史檔案予以保存，但與採購和招聘事宜相關的日常行政檔案，則會在最長達 13 年的指定保存期屆滿後銷毀。至於業務檔案，各局/部門

應徵詢檔案處的意見，並因應行政、運作、財務和法律要求及檔案的歷史價值編訂本身的檔案存廢期限表。此外，為確保妥善的內部監管，應由一名不低於高級行政主任或同等職級的人員考慮及以書面簽批檔案的存廢，包括檔案銷毀。

推行電子檔案保管系統

19. 部分議員促請政府當局加快在各局/部門推行電子檔案保管系統，以盡量減少用紙量及方便公眾查閱資料。

20. 政府當局表示，電子檔案保管系統是一個複雜的系統，所涉及的軟件牌照費用預計亦相當高昂。檔案處會在 2018 年先就 6 個局/部門新推行的電子檔案保管系統展開檢討，檢討結果會為電子政府督導委員會提供充分資料，以助政府全面推行電子檔案保管系統的長遠策略作出決定。

關於查閱政府所持資料

拒絕讓市民查閱資料的理由

21. 部分議員認為，目前讓公眾查閱政府所持資料的架構成效欠佳，他們尤其認為可拒絕向公眾披露的資料範圍太廣，應予檢討。

22. 政府當局解釋，《守則》授權並規定各局/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。政府當局亦已就《守則》的詮釋和應用發出詳細指引，以協助各局/部門推行《守則》。自《守則》推行以來，獲提供資料與要求的比率持續超過 95%。

23. 政府當局又表示，如各局/部門決定拒絕提供所索取的全部資料或部分資料，必須通知申請人拒絕的理由，並引述依據《守則》第 2 部作為拒絕提供資料的相關段落，並適當闡述援引有關段落的理據。

完善《公開資料守則》

24. 為增加查閱政府資料制度的認受性和避免各局/部門出現錯誤引用《守則》的情況，部分議員詢問政府當局會否更新《守則》，包括訂定更詳盡的準則以審批該等要求、規定各局/部門在拒絕要求

時須提供詳細理由、列明政府人員違反《守則》的罰則，以及改善供申請人就其要求被拒提出上訴的機制等。

25. 據政府當局所述，向某局/部門提出索取資料要求的任何人士如認為該局/部門未有遵行《守則》的規定，可要求該局/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/部門未有妥善執行《守則》的規定，可向完全獨立於政府當局的申訴專員投訴。

26. 對於不遵從《守則》的政府人員將處以何種罰則，政府當局表示，視乎違規情況和嚴重程度，有關人員可被處以口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降職、被迫令退休，甚至革職等懲罰。

27. 部分議員認為應訂立獨立機制，監察各局/部門遵行《守則》的情況。政府當局回應時表示，《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，而政府當局會保證採取適當行動，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。

管理法定機構紀錄及查閱該等紀錄

28. 在 2006 年 11 月 8 日及 2013 年 6 月 5 日的立法會會議上，議員提出有關管理法定機構紀錄及查閱該等紀錄的質詢。議員就多項事宜提問，包括政府當局有否任何機制確保法定機構檔案得以妥為管理，以體現問責原則並供公眾查閱；以及這些檔案會否獲甄選移交政府的檔案機關保存及供公眾查閱。議員亦詢問政府當局會否規定所有公營機構採納《守則》。

29. 政府當局回應時表示，所有法定機構都須按相關法例的規定運作，並有責任做好本身的管理工作。雖然這些法定機構沒有義務把檔案移交檔案處，但政府當局鼓勵他們採取適當措施，以提高透明度，及加強向公眾問責。政府當局進一步表示，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。截至 2013 年 6 月，受申訴專員管轄的 22 間公營機構中，21 間已經自願採納了《守則》或類似的公開資料指引。

制定檔案法和資訊自由法

30. 部分議員認為，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，在這些範疇制定法例方面香港落後於亞洲其他地方。他們認為有需要引入該等法例，使公營部門的資料和所作的決定得以妥善記錄及保存，供市民查閱。

31. 在申訴專員於 2014 年 3 月發表的"香港的公開資料制度"主動調查報告中，議員察悉其中一項建議是考慮立法訂明市民索取資料的權利，涵蓋範圍包括政府及公營機構所管有的資料，並設立具執法權力的獨立機構，監察公開資料的工作。

32. 在察悉法改會於 2013 年 5 月成立兩個小組委員會後，議員在立法會和司法及法律事務委員會的會議上均密切監察兩個小組委員會的工作進展。議員曾特別就兩個小組委員會的研究預計於何時完成、研究結果會否公布，以及政府當局有否就制定檔案法及資訊自由法訂立時間表，提出立法會質詢。

33. 據政府當局所述，兩個小組委員會一直定期舉行會議，並研究香港現行制度和其他司法管轄區的相關法律和制度。兩個小組委員會又計劃盡早在 2018 年內發表諮詢文件，以徵詢公眾對有關議題的意見。

34. 在 2017 年 10 月 16 日的政制事務委員會會議上，政府當局表示，現時的檔案管理行政機制已包含其他司法管轄區檔案法的重要元素，並大體上跟隨國際標準及最佳作業方法。這包括一套全面的行政措施，以規管檔案開立及收存、分類、編訂檔案存廢期限表、檔案的存廢、移交，以及讓公眾人士查閱歷史檔案。

35. 政府當局進一步告知政制事務委員會，在法改會就檔案法的研究提交報告前，政府當局會一如以往繼續適時地加強檔案管理工作。就此，當局已實施以下主要措施：

- (a) 檢討各局/部門的檔案存廢期限表；
- (b) 在各局/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及開發網上教學平台；及
- (e) 為歷史檔案研發新的綜合資訊檢索系統。⁶

36. 行政長官在其 2018 年施政報告中表示，本屆政府重視政府檔案的完整性，並對訂立檔案法持正面態度。

立法會會議上通過的相關議案及提出的質詢

37. 在 2005 年 1 月 28 日及 2013 年 6 月 5 日的立法會會議上，有關"制定資訊自由法"的議案以及有關"捍衛資訊、新聞及網絡自由"的議案均獲得通過。⁷ 該兩項議案的措辭分別載於**附錄 I 及 II**。

38. 自 2006-2007 年度立法會會期，議員共提出了 20 項關乎政府檔案的管理及/或查閱資料制度的質詢。**附錄 III** 載有該等質詢和政府當局回應以及其他相關文件的超文本連結。

近期發展

39. 在 2018 年 12 月 6 日，兩個小組委員會各自發表諮詢文件，⁸ 諮詢期將於 2019 年 3 月 5 日結束。法改會計劃在 2019 年 2 月 25 日舉行的司法及法律事務委員會會議上向事務委員會簡述該兩份諮詢文件。

40. 據政府當局所述，兩個小組委員會在考慮公眾諮詢所收集的意見後會敲定改革建議，法改會經考慮該兩個小組委員會提交的報告書擬稿後，會發表最後報告書。

立法會秘書處

議會事務部 4

2019 年 2 月 20 日

⁶ 議員可參閱政務司司長辦公室於 2017 年 10 月提供的文件[立法會 CB(2)28/17-18(02)號文件]第 8(a)至(e)段，以了解各主要措施的詳情。

⁷ https://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/legco_rpt/l_rpt_0129.htm#m_3

⁸ 諮詢文件的內容及摘要可於法改會的網站(www.hkreform.gov.hk)閱覽。

在 2005 年 1 月 28 日立法會會議上通過的議案的措辭

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。"

**2013年6月5日的立法會會議
莫乃光議員就
“捍衛資訊、新聞及網絡自由”
動議的議案**

鑒於資訊自由流通是香港經濟及社會發展的重要基石，本會促請政府捍衛資訊自由、新聞自由及網絡自由，以維護市民重視的核心價值和香港的經濟發展優勢。

有關政府檔案管理及查閱政府資料的相關文件

A. 相關文件

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|------------|--------------------------|--|
| 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 |
| 政府帳目委員會 | 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") |
| 政制事務委員會 | 2010年5月17日 (議程第III項) | 會議議程 會議紀要 跟進文件 |
| | 2014年12月15日 (議程第V項) | 會議議程 會議紀要 |
| | 2017年10月16日 (議程第III項) | 會議議程 會議紀要 |
| | 2018年1月15日 (議程第IV項) | 會議議程 會議紀要 |
| 司法及法律事務委員會 | 2017年12月20日 (議程第III項) | 會議議程 會議紀要 |
| | 2018年6月25日 (議程第IV項) | 會議議程 會議紀要 |

B. 在立法會會議上通過的議案及提出的質詢

| 會議日期 | 議案/質詢 |
|-------------|---|
| 2005年1月28日 | 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 |
| 2006年10月25日 | 政府當局就吳靄儀議員所提質詢作出的答覆(質詢 2) |
| 2006年11月8日 | 政府當局就吳靄儀議員所提質詢作出的答覆(質詢 12) |
| 2007年4月18日 | 政府當局就李永達議員所提質詢作出的答覆(質詢 5) |
| 2007年6月20日 | 政府當局就張超雄議員所提質詢作出的答覆(質詢 6) |
| 2008年4月9日 | 政府當局就余若薇議員所提質詢作出的答覆(質詢 15) |
| 2009年11月25日 | 政府當局就劉慧卿議員所提質詢作出的答覆(質詢 15) |
| 2008年12月3日 | 政府當局就何秀蘭議員所提質詢作出的答覆(質詢 10) |
| 2010年5月19日 | 政府當局就李國寶議員所提質詢作出的答覆(質詢 14) |
| 2011年1月26日 | 政府當局就劉慧卿議員所提質詢作出的答覆(質詢 17) |
| 2011年7月13日 | 政府當局就劉健儀議員所提質詢作出的答覆(質詢 19) |
| 2011年10月19日 | 政府當局就劉慧卿議員所提質詢作出的答覆(質詢 18) |

| | |
|-------------|--|
| 2011年12月21日 | 政府當局就何秀蘭議員所提質詢作出的答覆 (質詢 17) |
| 2013年1月23日 | 政府當局就何秀蘭議員所提質詢作出的答覆 (質詢 9) |
| 2013年6月5日 | 政府當局就莫乃光議員所提質詢作出的答覆 (質詢 16) |
| 2013年6月5日 | 莫乃光議員就"捍衛資訊、新聞及網絡自由" 動議的議案 進度報告 |
| 2013年12月18日 | 政府當局就胡志偉議員所提質詢作出的答覆 (質詢 22) |
| 2014年4月16日 | 政府當局就劉慧卿議員所提質詢作出的答覆 (質詢 2) |
| 2014年6月4日 | 政府當局就莫乃光議員所提質詢作出的答覆 (質詢 6) |
| 2016年11月23日 | 政府當局就莫乃光議員所提質詢作出的答覆 (質詢 4) |
| 2017年10月18日 | 政府當局就莫乃光議員所提質詢作出的答覆 (質詢 6) |

立法會秘書處
議會事務部 4
2019年2月20日