

香港法律改革委員會
檔案法小組委員會
諮詢文件
摘要

(諮詢文件載有小組委員會所提出的問題，供諮詢公眾意見之用。本摘要為諮詢文件內容的概要，有意提出意見者宜參閱諮詢文件全文。諮詢文件可向香港中環下亞厘畢道 18 號律政中心東座 4 樓法律改革委員會秘書索取，亦可於法律改革委員會的網站下載，網址是：
<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

回應者應於 2019 年 3 月 5 日或之前將意見提交檔案法小組委員會秘書。
本摘要所使用的簡稱與諮詢文件使用的簡稱相同。)

導言

1. 歷史檔案是決策、行動和記憶的紀錄，是代代相傳的獨特且不可替代的遺產。歷史檔案及檔案也是政府據此承擔責任的工具。管理妥善的歷史檔案及檔案幫助人們明白“政府行動所涉及的人、時、地、方法和因由”。因此，歷史檔案對於良好管治而言是十分重要的。
2. 近年，有關團體、媒體和立法會議員要求政府加強保護政府檔案，當中部分人士促請在香港訂立檔案法。此外，用以管理資料的電子科技發展迅速，資訊系統應用日增，都為傳統的檔案保管機制帶來新挑戰。

檔案法小組委員會的研究範圍

3. 終審法院首席法官聯同律政司司長將檔案法課題轉介予香港法律改革委員會研究。2013 年 5 月，檔案法小組委員會成立，就檔案法課題展開全面研究。小組委員會的研究範圍如下：

“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。”

4. 讀者或許注意到，香港法律改革委員會也在 2013 年成立了公開

資料小組委員會，專責“**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**”（**粗體和斜體後加**）。為免生疑問，現於此指出，公開資料小組委員會所關注的是索取資料的**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**。前者探討例如索取權的確認及有關豁免等事宜；後者則處理與保存歷史檔案有關的行政和運作事宜。因此，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。

第 1 章 香港現行的公共檔案管理架構概覽

行政機制（第 1.2 至 1.5 段）

5. 現時，政府檔案和歷史檔案的管理由行政制度規管，在此制度下的中央檔案管理和服務機關為檔案處。這個行政制度包含行政署長及檔案處所公布和更新的多項行政規則、指引和最佳作業方法。藉總務通告 09¹ 公布的規定旨在向政府人員施加強制責任。任何政府人員如不遵從其內所載規定，可受到紀律處分，包括口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。

適用範圍（第 1.6 段）

6. 雖然各局／部門須受檔案管理行政機制規管，但公營機構則一般不受此限。² 公營機構，包括法定組織、接受政府經常撥款的非政府機構、慈善及宗教團體以及私營機構，在實質管理及保存檔案方面，均不受政府的檔案管理行政機制規管。

¹ 該等檔案管理的強制性規定包括：委任部門檔案經理、準確的檔案清單、妥善管理電郵檔案、檔案分類、檔案存廢（包括為所有業務檔案編訂存廢期限表、至少每兩年處置過期檔案一次、在檔案處處長事先同意下銷毀檔案或把檔案移交非政府機構，以及把具有歷史價值的檔案移交檔案處）、妥善保管和貯存檔案、保護極重要檔案，以及定期檢討檔案管理作業方法。

² 廉政公署和香港金融管理局除外。

檔案處及轄下各組別的職責和職能（第 1.9 至 1.11 段）

7. 現時，檔案處隸屬於政務司司長辦公室轄下的行政署，並歸其監督。檔案處的主要職責如下：³
- (i) 制定和推行全政府的檔案管理政策；
 - (ii) 制定檔案管理的標準、指引及程序；
 - (iii) 提供檔案管理有關的顧問服務和培訓；
 - (iv) 管理檔案中心、檔案存廢和中央縮微攝製等工作；
 - (v) 就部門的檔案管理計劃進行調查、檢察、研究及評核；
 - (vi) 挑選、管理和保存政府歷史檔案及具價值的刊物；
 - (vii) 就政府歷史檔案及選定的刊物，提供取閱和參考服務；
以及
 - (viii) 就管理具有長期（30 年或以上）或永久保存價值的政府檔案、歷史檔案和刊物，提供適當的建議和指令。

評論（第 1.19 至 1.22 段）

8. 公共檔案管理行政制度近年一直受到監察，例如有思匯政策研究所在 2007 年發表的報告書⁴和在 2011 年發表的報告書⁵、審計署 2011 年發表的報告書⁶及申訴專員 2014 年發表的報告⁷。一些報刊文章及其他刊物也載有相關評論，其中有部分提出訂立檔案法的訴求。

³ 《檔管守則》第 220 段。

⁴ 陸恭蕙、溫富錦及 Jamie C Graham：《公共檔案的管理、優質管治與集體回憶的保存：香港需要制定檔案法的理據》（*Managing Public Records for Good Governance and Preservation of Collective Memory: The Case for Archival Legislation*），思匯政策研究所，2007 年 3 月。

⁵ 陸恭蕙及 Nick Frisch：《勿讓歷史留白：香港需要檔案法》（*The Memory Hole: Why Hong Kong Needs an Archives Law*），思匯政策研究所，2011 年 11 月。

⁶ 審計署《第五十七號報告書》，“政府檔案處的檔案管理工作”，2011 年 10 月，見以下網頁：http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf。

⁷ 申訴專員公署，《主動調查報告——香港的公共檔案管理》，2014 年 3 月，見以下網頁：http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI246_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf。

第 2 章 檔案管理週期和相關規則、指引及刊物概覽

9. 為讓讀者透徹掌握政府的檔案管理制度，我們在本章概覽主要的檔案管理階段，並會提述香港現時為管理政府檔案而制定的主要規則及指引。讀者也可參閱本諮詢文件附件 I 的流程表，這或許亦有助益。

檔案管理過程和相應規則、指引及刊物摘要 (第 2.11 至 2.44 段)

(a) 建立全面的檔案管理計劃

10. 每個局／部門應訂立全面的檔案管理計劃，而有關計劃應涵蓋檔案由開立或接收，經過使用期，直至最後存廢的整個生命週期。

(b) 指定首長級人員負責監督各局／部門的檔案管理、委任部門檔案經理，以及推行檔案管理計劃

(c) 各局／部門開立和收存檔案

11. 各局／部門一般須考慮到本身的業務職能，按運作、政策、法律及財務的需要，開立和收存足夠但不過量的檔案。

(d) 各局／部門保存準確的檔案清單以便追查檔案

(e) 內容分類

12. 每個局／部門應按本身職能及組織架構，建立及不斷更新檔案分類表，而該分類表應涵蓋所有正式檔案。

(f) 編訂檔案存廢期限表及檔案存廢

13. 各局／部門須妥善規劃和執行檔案存廢工作。檔案存廢工作是指採取不同的方法和行動處置不再常用的檔案，即是把檔案移交檔案處以鑑定其歷史價值；永久保存作歷史檔案；即時銷毀；或把檔案內容轉移至另一種貯存載體，例如製成縮微資料或以電子方式作長期保存。

(g) 各局／部門使用、保管和貯存檔案

14. 各局／部門應施行適當的安排，確保安全保管檔案。檔案如有遺失、在未經授權下被移走、塗污、改動或銷毀，有關的局／部門須立即向所屬部門檔案經理及檔案處處長報告。

(h) 保護局／部門內極重要檔案

15. 各局／部門應識別極重要檔案，並透過複製檔案或另存他處的方式，保護這些檔案，以確保主要業務職能的運作不受干擾。

(i) 鑑定檔案及把具有歷史價值的檔案移交檔案處

16. 檔案處採用了一套鑑定指引，以挑選歷史檔案。經鑑定為具有歷史價值的檔案應根據存廢期限表移交歷史檔案館，以作永久保存。

(j) 檔案處保護和保存歷史檔案

17. 經鑑定為具有歷史價值的檔案，一般應由歷史檔案館存放在安全和受控制的環境，並永久保存。

(k) 歷史檔案登錄、著錄及整理

(l) 公眾取閱檔案處所保存的歷史檔案

18. 取閱歷史檔案，須按照《取閱則例》辦理。⁸

第 3 章 其他司法管轄區的檔案及歷史檔案管理法例概覽

19. 本諮詢文件集中討論五個司法管轄區，即澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡，並在相關和所需之處，參考其他司法管轄區的情況。這五個司法管轄區均屬普通法適用地區，法

⁸ 見第 7 章“有關取閱檔案的‘30 年規則’”標題下及附件 II “取閱檔案處所保存的歷史檔案”標題下的討論。

律制度與香港較為相近。本章概述這五個司法管轄區在其各自背景下的檔案法。

第 4 章 檔案處的管治

20. 現時，檔案處隸屬政務司司長辦公室轄下的行政署。在制度上，沒有外界機構就處置檔案或有關政府檔案的一般管理等其他事宜方面，向檔案處提供意見。
21. 在澳大利亞、英格蘭、⁹ 愛爾蘭和新加坡，檔案管理機關的行政首長隸屬一名負責的部長管轄。該部長可就有關行政首長（在新加坡則是新加坡圖管局）履行其法定職責及職能方面，向其發出指示。新西蘭的情況則屬例外。雖然新西蘭檔案館也隸屬一名部長管轄，但《2005 年法令》明文規定總檔案主任須獨立行事，不受部長的指示規限。
22. 澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭及新西蘭均已根據檔案法成立諮詢委員會（但新加坡則沒有）。諮詢委員會的職能主要是就檔案保管及歷史檔案事宜，向部長提供獨立意見。澳大利亞、愛爾蘭和新西蘭的諮詢委員會和新加坡圖管局都必須向部長提交年報，年報最終會提交議會。

諮詢問題 1

- (i) 檔案處在政府內的現行編設位置應否維持下去？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，檔案處的編設位置應如何改變，而你的提議理由何在？
- (iii) 是否有需要委出諮詢機構，就公共檔案和歷史檔案的管理事宜提供意見？

⁹ 如本諮詢文件所述，雖然作為非部長級部門的英格蘭國檔館有其“兼管部長”，但該館是直接向國會負責的。

(iv) 如第(iii)段的答案是肯定的話，該諮詢機構的角色、組成及職能應該如何？

第 5 章 檔案處的行政及運作

發布有關檔案處工作的資料 (第 5.2 至 5.11 段)

23. 檔案處過去被批評為欠缺透明度。檔案處其後已採取多項措施，以回應此問題。¹⁰
24. 其他司法管轄區透過不同的方法發布資料。例如，這些司法管轄區的檔案法規定，檔案管理機關及／或相關諮詢機構須呈交年報以供立法機關省覽，而年報亦會上載到檔案管理機關的網站。通常在這些司法管轄區的檔案館網站分享的其他文件及資料，包括關於其組織、檔案管理政策、指引及建議，以至其服務、專題項目及行動計劃等資料。

諮詢問題 2

- (i) 現時在檔案處網站所發布的文件和資料是否足夠（列於諮詢文件第 5.4 段）？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，檔案處還應發布甚麼其他文件和資料，而你的提議理由何在？

開立檔案 (第 5.12 至 5.29 段)

25. 《審計署報告書》指出，《總務通告 09》就檔案管理施加強制性規定，但卻無有關開立檔案的條文。¹¹ 其後，檔案處於 2012 年公布《開立收存指引》通函，以協助各局／部門開立和收存檔案。根據《開立收存指引》通函，所有局／部門均須在 2015

¹⁰ 這些措施見本諮詢文件第 5.4 段。

¹¹ 《審計署報告書》第 2.9 段。

年底或之前就其所有業務職能和活動制訂業務規則，以文件形式記錄各局／部門應開立和保存哪些檔案的決定。根據檔案處的資料，各局／部門已在最後期限前就其所有業務職能和活動訂立超過 33,500 套業務規則。此外，當局公布了《管理電子訊息指引》，以協助各局／部門識別、開立、歸檔和管理電郵檔案。

26. 在澳大利亞和新加坡，促進檔案的開立皆分別被列為澳洲國檔館和新加坡圖管局的職能之一。新西蘭最為嚴格，對公共辦事處或地方主管當局施加積極性的法律責任，規定其須開立檔案，若故意或因疏忽而違反這項責任即構成刑事罪行。英格蘭《1958 年法令》及愛爾蘭《1986 年法令》均沒有就開立檔案的責任作出規定，但英格蘭國檔館則公布了這方面的指引。除新西蘭外，經探討的其他司法管轄區的檔案法均沒有條文對公共主管當局或其職員施加特定的開立檔案責任。沒有開立檔案一事本身，亦並不被這些其他的司法管轄區列為刑事罪行。
27. 我們深明妥善開立公共檔案的重要性，然而，我們也知道需要平衡其他相關因素，包括有關責任的性質、對於不遵從者所施制裁的相稱程度，以及對職員士氣的影響。

諮詢問題 3

- (i) 現行開立公共檔案的責任（受公務員總務規例以及有關開立和收存檔案的指引所規限），是否足以確保檔案的妥善開立？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，現行責任有何地方可以改善，而你的提議理由何在？

存廢期限表的檢討（第 5.30 至 5.39 段）

28. 在現行制度下，各局／部門須根據檔案處所指定或審批的存廢期限表處置檔案，而檔案處則負責整體的檔案存廢授權工作。各局／部門亦須按照檔案處所提供的指引，至少每五年一次（或視乎需要更頻密地）檢討其業務檔案的存廢期限表。然而，申訴專員發現有一問題，就是有關指引並未就檢討存廢期限表時應予考慮的事宜提供實質資料。這導致某些局／部門在

釐定檔案保存期的長度時，或會忽略一些重要因素。¹²

29. 2015年3月，檔案處發出新的《指引及核對表》，旨在便利各局／部門訂定保存期的長度，以平衡以下兩方面的需要：符合運作、政策、法律及財務方面的規定，以及迅速地把具有歷史價值的檔案移交檔案處。《指引及核對表》就八個主要範疇列出28條問題，各局／部門在檢討其存廢期限表時應加以考慮。
30. 在經探討的司法管轄區中，看來並無明晰的指引，專門適用於有關存廢期限表的檢討這項較為狹窄和特定的議題。英格蘭國檔館只指出了定期檢討存廢期限表的重要性，但對於公共主管當局在進行這類檢討時到底應遵從哪些具體準則，該館所提供的指南卻十分有限。新西蘭檔案館雖然就一般的存廢事宜發出過一些指引，但同樣欠缺這方面的特定指南。¹³ 在澳大利亞，存廢期限表是以一份名為“檔案授權文書”（“records authority”）的文件形式編訂。澳洲國檔館建議政府機關應“定期”檢討其檔案授權文書，以確保該等文書配合有關機關事務的最新情況。

諮詢問題 4

- (i) 檔案處向各局／部門所發出有關檢討檔案存廢期限表的現行指引是否足夠？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，還應提供甚麼其他協助，以使各局／部門可以適當地檢討其檔案存廢期限表，而你的提議理由何在？

把檔案移交檔案處（第5.40至5.79段）

31. 把檔案移交歷史檔案館以作鑑定的期限，是基於相關的存廢期限表，並由《檔管守則》第637段作補充。該段守則規定凡屆滿30年的政府檔案均應交由歷史檔案館作鑑定。檔案處被批評為欠缺有效的監管措施或方法，以確保檔案有秩序和適時地移

¹² 《申訴專員報告》第4.19段。

¹³ 關於存廢期限表，新西蘭檔案館只曾發出一份範本，見以下網頁：
<<http://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/disposal-schedule-and-access-status-template/>>。

交以供處置或鑑定。

32. 回應申訴專員的各項評論，行政署長於 2014 年 3 月 21 日發出信件，提醒各局／部門適時把具有歷史價值或潛在歷史價值的過期檔案移交檔案處至為重要，又除非有絕對需要（例如因有進行中的法律程序），否則應避免尋求延遲移交檔案。假如不獲提供充分的理據，檔案處可反對延遲移交檔案的要求。
33. 經鑑定為具有歷史價值的公共檔案，須移交歷史檔案館。移交檔案的局／部門應在把檔案移交歷史檔案館之前，檢討並決定歷史檔案屆滿 30 年時的取閱狀況。除非獲局／部門方面通知檔案須另作處理，否則歷史檔案館會推定，移交該館的檔案屆滿 30 年時便可公開予公眾取閱。在決定歷史檔案的取閱狀況時，局／部門應大致上採用《公開資料守則》第 2 部所列的豁免準則，而檔案是否可供取閱並非取決於保密級別。
34. 就一般保存期(或把檔案移交檔案管理機關的最終期限)而言，澳大利亞為 15 年，英格蘭為 20 年，新西蘭及新加坡均為 25 年，以及愛爾蘭為 30 年。然而，澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭和新西蘭都有法定例外情況，而檔案管理機關的指引或政策有更詳細的規定（例如在澳大利亞和英格蘭）。延遲移交檔案的理由通常包括持續的行政用途，以及具特殊敏感度，例如可能危害保安、防務和國際關係。

諮詢問題 5

- (i) 把政府檔案移交歷史檔案館以作鑑定的現行機制是否適當？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，現行機制應如何改善，而你的提議理由何在？
- (iii) 各局／部門延遲移交檔案的現行安排是否適當？
- (iv) 如第(iii)段的答案是否定的話，現行安排應如何改善，而你的提議理由何在？
- (v) 在檔案移交歷史檔案館以作保存和供公眾取閱之前，由各局／部門檢討和決定檔案的取閱狀況的現行機制是否適當？

(vi) 如第(v)段的答案是否定的話，現行機制應如何改善，而你的提議理由何在？

為檔案處提供的專業及人員支援（第 5.80 至 5.95 段）

35. 2014 年，政府效率促進辦公室委託顧問公司進行研究，以期審慎探討檔案處的人員編制和技能組合，並提出改善建議。經全面檢討香港和其他司法管轄區的情況後，《顧問研究報告書》¹⁴ 列出多項建議。在此情況下，我們不擬就此事項提出任何建議。

電子檔案（第 5.96 至 5.114 段）

36. 自 2001 年起，檔案處已聯同資料辦及效率促進辦公室就如何有效地管理電子檔案及非電子檔案制訂政策、策略、標準及管理工具，長遠目標是各局／部門均能開發一套電檔保管系統。有意見關注到有關進展緩慢，而且政府在要求各局／部門開發或採用電檔保管系統方面沒有訂明時間表。《總務通告 09》第 7 段所規定的現行“列印後歸檔”的做法亦一直受到關注。
37. 政府已一直在推行電檔保管系統。在第一階段，五個局／部門已推行此系統。¹⁵ 第二階段於 2015 年後期開始。在六個參與的局／部門中，有三個已在 2017 年 3 月或之前成功推行電檔保管系統。¹⁶ 其餘三個會在 2017 年 3 月至 2020 年 1 月這段期間內逐步推行此系統。¹⁷
38. 除了在 2011 年至 2014 年期間發出七份有關電檔管理的刊物和指引以供各局／部門遵從和參考外，檔案處亦於 2015 年初期向

¹⁴ 效率促進辦公室，*Review of the Organisation and Staffing Structure of the Government Records Service*，(2015 年 12 月 22 日)，見以下網頁：
<http://www.grs.gov.hk/pdf/PwC_Final_Report.pdf>。

¹⁵ 分別是效率促進辦公室、檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、差餉物業估價署和渠務署。

¹⁶ 這三個局／部門是知識產權署、資料辦和行政署。

¹⁷ 分別是土木工程拓展署、建築署和海事處。

各局／部門公布兩套新訂的電檔保管系統推行指引。¹⁸ 此外，檔案處又於 2016 年 3 月公布一份新文件，為各局／部門在混合檔案管理環境中管理電子與非電子檔案提供具體的指引。¹⁹ 2017 年 12 月，檔案處更新了《管理電子郵件的指引》，並將其易名為《電子訊息指引》。檔案處表示會繼續發出指引，以確保電子檔案能妥善開立、移交和保存。

39. 我們注意到，政府致力促進各局／部門更廣泛地推行電檔保管系統，設立數碼檔案庫，以及制訂並公布指引和標準以協助各局／部門。我們知悉有其他的重要考慮因素，例如資源，以及技術上、運作上和其他實際的障礙。由紙本檔案保管過渡到數碼檔案保管所帶來的挑戰，加上新科技所牽涉的檔案完整性、真確性和保存問題令情況更形複雜，確實影響着全球所有司法管轄區。

諮詢問題 6

你認為政府應採取甚麼其他措施以加快推行電檔保管系統，而你的提議理由何在？

第 6 章 檔案相關法例對檔案管理行政指引的影響

40. 行政規則及指引本質上並無法律效力。當檔案處發出的規則及指引，與對檔案管理有影響力的法律互有衝突時，概以後者為準。受到關注的是，這些行政規則及指引，乃與法律一樣旨在達到重要且正當的目的，故兩者出現矛盾時，不應總是以後者為正宗去解決。在本章中，我們會主要透過討論思匯政策研究所具體提及的兩條條例，探討上述關注的課題。該兩條條例即(1)《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（簡稱“《私隱條例》”）和(2)《普查及統計條例》（第 316 章）（簡稱“《普查條例》”）。²⁰

¹⁸ 分別是《電子檔案保管系統推行指引：主要考慮因素及所需籌備工作》和《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》。

¹⁹ 《在混合環境中管理檔案的指引》。

²⁰ 見《2007 年思匯報告書》第 4.1 及 4.6 段，以及《2011 年思匯報告書》第 3.2 段。

保障私隱或資料的法例（第 6.4 至 6.31 段）

41. 經研究的司法管轄區訂有條文，以解決保障私隱／資料法律與檔案法之間的衝突。在澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭和新西蘭，保障私隱／資料法律的適用設有例外情況，以便利檔案管理工作。在新加坡，則是其他成文法（包括《圖管局法令》）凌駕其保障資料法律。
42. 香港的《私隱條例》第 26 條訂有一項例外情況，容許某些個人資料可不予刪除，條件是不刪除這些資料是符合公眾利益（包括歷史方面的利益）的。此外，《私隱條例》於 2012 年作出立法修訂，就第 3 原則加入豁免條文，以便保存載有個人資料的檔案。

諮詢問題 7

- (i) 現行的《私隱條例》，是否已在保存歷史檔案與保障個人資料兩者之間，取得適當的平衡？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，
- (a)你認為適當的平衡為何？
- (b)可採取甚麼其他措施，以達致此平衡？及
- (c)你的提議是基於甚麼理由？

普查及統計法例（第 6.32 至 6.56 段）

43. 在諮詢文件論及的普查及統計法例中，香港的《普查條例》是唯一規定普查統計表格須予銷毀以保障保密性的法例。在所有其他司法管轄區，主要是透過把未經授權作出披露列為刑事罪行來保障保密性。在英格蘭、愛爾蘭和新西蘭，對保密性的保障會在有關普查起計 100 年後失效，之後普查資料便可供公眾取閱。在澳大利亞，相關期間為 99 年，而個人可選擇是否讓其資料予以保留。有別於這些司法管轄區，新加坡看來並無訂明保密性的保障會失效的期限。

44. 經仔細研究後，我們的初步看法是應效法有保存普查資料的司法管轄區的做法。

諮詢問題 8

- (i) 普查統計表格在普查工作進行後應否予以保存為歷史檔案？
- (ii) 如第(i)段的答案是肯定的話，應否規定須徵得所涉個人的同意，作為可保存其普查統計表格的先決條件？理由為何？

第 7 章 把檔案移交檔案管理機關

45. 在現行制度下，各局／部門乃根據相關的存廢期限表處置檔案。存廢期限表內指明可供採取的存廢行動包括把檔案移交檔案處，以鑑定其歷史價值，或把檔案移交檔案處，作永久保存（如檔案經鑑定為具有歷史價值）。此外，《檔管守則》第 637 段規定“凡開立已滿 30 年的政府檔案，應〔移〕交由歷史檔案館鑑定，以評核該檔案是否具有歷史價值，需要永久保存。”
46. 各局／部門在實際運作上乃根據《行政檔案存廢期限表》或已獲批的存廢期限表(在通常定為少於 30 年的期限內)處置檔案。《檔管守則》第 637 段與《行政檔案存廢期限表》或已獲批的存廢期限表相輔相成，把 30 年定為各局／部門應移交檔案以供鑑定的最後期限。《檔管守則》第 626 段規定，經歷史檔案館鑑定為具有歷史價值的檔案，應移交檔案處的歷史檔案館作永久保存。
47. 針對有關各局／部門把檔案移交檔案處以供鑑定的現行 30 年期限，我們在研究過各海外模式後，觀察到以下幾點：
- (i) 在其他司法管轄區，“移交”一詞指“移交檔案以供保存”，而非“移交檔案以供鑑定”；
- (ii) 取閱檔案不一定取決於檔案是否已先移交檔案管理機關以供保存。故此，檔案移交期限未必會影響到檔案何

時可供公眾取閱；

- (iii) 把檔案移交檔案管理機關以供保存的期限並不一致：現時愛爾蘭為 30 年，新西蘭和新加坡為 25 年，英格蘭為 20 年，澳大利亞則為 15 年。在釐定適當的期限時，必須顧及移交檔案機關（如政府部門）的成本、資源、可能會對其運作帶來的影響，以及個別制度所具備的專業知識等考慮因素；
- (iv) 即使有指明的檔案移交期限，該期限也不是絕對，且仍可容許例外情況、豁免和延後移交；及
- (v) 從實際角度來看，把指明的期限提前，可能須於若干年內分階段實行，另亦須考慮上文第(iii)段所述的因素。

48. 縮短把檔案移交檔案處的現行 30 年期限，有其好處，也有其壞處。總括而言，關鍵是如何取得適當的平衡。

諮詢問題 9

- (i) 應否保留各局／部門把檔案移交檔案處的現行 30 年期限？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，(a)理由為何，及 (b)你認為適當期限是多久及理由為何？

第 8 章 公共檔案管理制度的遵從規定架構

49. 關於香港的檔案管理行政制度，有另一觀點認為，檔案處缺乏有效措施，以確保各局／部門遵從相關規則和指引。我們會在本章檢視香港公共檔案管理制度的遵從規定架構，並集中討論三項特定的評論。

以行政架構規管遵從情況（第 8.2 至 8.33 段）

50. 公務員如不遵從《總務通告 09》或其他與檔案管理有關的政府規例及通告的規定，可受到紀律處分。可能的罰則包括口頭或

書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。²¹

51. 澳大利亞、愛爾蘭及新加坡的檔案法沒有提及不遵行其所訂責任及規定的後果為何，但有把某些嚴重行為（相類於盜竊、刑事損壞等行為）定為罪行。另一方面，英格蘭的《1958年法令》沒有罪行條文，而大致上採取“點名批評”的做法。相比之下，新西蘭的《2005年法令》則明文規定，故意或因疏忽而違反或沒有遵從該法令的任何條文，即屬刑事罪行。新西蘭訂明不遵從《2005年法令》的任何條文即屬刑事罪行的做法，在小組委員會研究過的其他司法管轄區中，似乎並非共通特點。此外，全部五個司法管轄區均透過提交年報的方式，由國會進行審查。

查核檔案和審核檔案管理作業方法的權力（第 8.34 至 8.51 段）

52. 《申訴專員報告》指出，檔案處主要是透過以下途徑進行監察，確保各局／部門遵從該處的檔案管理規定：(1) 由各局／部門進行的自我評估調查；及(2) 由檔案處進行的檔案管理研究。²² 申訴專員表示未能滿意，認為“與其他國家和地區不同，各局／部門的檔案管理執行情況完全未經過獨立的審核”。²³ 回應時，檔案處強調以下三點：²⁴
53. *部門檔案管理檢討* 檔案處團隊會前往各局／部門，視察它們如何管理其檔案，並會按案卷清單抽查案卷。雖然檔案處在進行此等檢討時，並不具有法定授權要求各局／部門提供文件，但據檔案處表示，各局／部門一般都很合作，而檔案處在要求提供資料時也從未遭拒。²⁵

²¹ 《帳委會資料便覽》，第 5 段，見以下網址：
<http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf>。

²² 《申訴專員報告》第 2.6 段。

²³ 《申訴專員報告》第 2.12 段。

²⁴ 有關詳情，請參閱本諮詢文件第 8.37 段。

²⁵ 檔案處為以下日期舉行的小組委員會會議所提供的資料：2013 年 10 月 24 日、2013 年 11 月 15 日、2013 年 12 月 12 日、2015 年 5 月 14 日、2015 年 6 月 30 日、2015 年 12 月 3 日及 2016 年 6 月 16 日。

54. *各局／部門自我評估* 為協助各局／部門進行自我評估，檔案處在 2010 年編訂了一份全面的遵從情況檢討表格，並統籌各局／部門進行第一次有關檔案管理作業方法的自我評估。評估結果及檔案處建議的改善措施已於 2011 年 11 月傳達各局／部門。檔案處亦已檢討自我評估的範圍，並且在《總務通告 12》列明所須涵蓋的各個方面。²⁶
55. *檔案處可在進行鑑定時查核檔案* 在以下情況，檔案處亦可就鑑定檔案的歷史價值而要求查核實物檔案：(a) 各局／部門提交暫擬存廢期限表；(b) 各局／部門提交根據《行政檔案存廢期限表》或已獲批的存廢期限表處置過期檔案的要求；或(c) 檔案處對各局／部門已屆 30 年的檔案進行鑑定。
56. 澳大利亞、愛爾蘭、新西蘭及新加坡的檔案法均就查核的權力訂有相類條文，但該權力的行使方式則各有不同。舉例來說，查核檔案的權力可在給予相關公共辦事處合理通知後行使（新西蘭），可在適當政府人員同意下（或要求下）行使（愛爾蘭），又或可“全面和自由地”行使（但某些豁免情況除外）（澳大利亞）。在英格蘭，資訊專員未獲賦予一般性的查核權力，但他可向相關公共主管當局發出“資訊通知”以索取進一步的資料。
57. 這些司法管轄區在審核檔案管理作業方法方面的權力亦各有不同。新西蘭的《2005 年法令》明文載有這項權力。在愛爾蘭，愛爾蘭國檔館館長的其中一項職能，是就部門檔案的保存“查核和審視相關安排”。新加坡看來則並無訂定審核的權力。澳大利亞及英格蘭所採用的方法之一，是透過調查及／或自我評估來評核政府機構的檔案管理作業方法。

對遺失或未經授權銷毀檔案的處理（第 8.52 至 8.76 段）

58. 雖然各局／部門必須就任何遺失或未經授權銷毀檔案的情況即時向檔案處處長報告，但申訴專員發現，有多宗個案因有關的局／部門拒絕承認遺失檔案而沒有即時報告，而有些個案更甚

²⁶ 兩項相類的自我評估其後分別於 2012 年及 2015 年進行，其範圍涵蓋由檔案開立以至檔案存廢的各個階段的檔案管理事宜。下次檢討於 2018 年後期進行。

至從來沒有報告。²⁷

59. 《總務通告 09》施加了多項規定，以防止遺失或未經授權銷毀檔案。²⁸ 此外，檔案處會進行部門檔案管理檢討，以評估各局／部門對檔案管理規定和作業方法的遵從情況。如發現任何遺失或未經授權銷毀檔案的事故，有關的局／部門須作出跟進。
60. 雖然制裁可阻嚇違規情況，但培訓和教育對提升遵從規定的文化可能更具成效。檔案處已加強工作，以推動所有政府僱員採用最佳作業方法，並向部門檔案經理、其助理和檔案室主管或人員提供專設課程，以灌輸相關知識和技能。
61. 澳大利亞、愛爾蘭、新西蘭及新加坡的檔案法把未經授權銷毀檔案(以及其他相類的嚴重行為)定為違法。²⁹ 在英格蘭，《1958年法令》沒有訂立任何罪行。《2000年法令》則把某些行為定為罪行，其中包括在有人要求取閱資料後，意圖阻止披露而銷毀檔案。如遺失或未經授權銷毀公共檔案乃因沒有遵從《大法官守則》所致，資訊專員可向有關公共主管當局發出“作業方法建議”。在所有五個經研究的司法管轄區中，檔案管理機關亦就檔案及歷史檔案管理提供培訓、指引或意見。
62. 我們相信，良好的公共檔案管理制度，必須設有足夠及有效的措施，以確保有關規定得到妥善遵從。這些措施可以用法律或強制性規定這些較嚴厲的方式來實行。不過，據我們觀察，其他旨在加強妥善檔案管理文化，以及提高有關意識的措施，也同樣重要。

²⁷ 《申訴專員報告》第 6.6 段。

²⁸ 有關詳情，請參閱本諮詢文件第 8.55 段。

²⁹ 在愛爾蘭，《1986年法令》第 18 條把一些行為定為罪行，包括移走、隱藏或損壞歷史檔案(但並非指部門檔案)。在新加坡，《圖管局法令》第 14D 條須與《刑事法典》一併參閱。

諮詢問題 10

- (i) 現有措施是否足以確保各局／部門遵行其檔案管理責任？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，你會提議採取甚麼額外措施，而你的提議理由何在？

第 9 章 為香港訂立檔案法？

63. 正如本章所論及，一方面既有支持在香港制定檔案法的考慮因素，但另一方面在實施上亦有實際要關注的事項。經衡量後，我們的初步看法是確有理據支持訂立檔案法，以進一步加強香港公共檔案及歷史檔案的管理、保護和保存工作。

諮詢問題 11

你認為是否有理據支持訂立檔案法，以加強現行的公共檔案及歷史檔案管理架構？理由為何？

第 10 章 公共檔案管理制度的涵蓋範圍

64. 有評論指現有檔案管理制度的涵蓋範圍太窄。現時除了各局／部門外，香港只有廉政公署和香港金融管理局這兩間公共機構遵從政府所公布有關檔案管理的強制性規定。
65. 從小組委員會研究的海外司法管轄區可見，就如何界定公共機構而言，並無一個統一的模式。同樣地，除了新西蘭有以清單列出有關決定某機構是否“公共辦事處”的考慮因素外，不易看到在界定时還有甚麼基礎理據或準則。各司法管轄區的檔案管理機關對公共機構檔案管理工作的監督程度也並不相同。

66. 小組委員會的觀察是，鑑於各公共機構在性質、職能、架構、權力、規模及資源方面相當多元，故此不論根據現行行政制度或通過立法向其推行強制性統一檔案管理制度之前，必須審慎考慮公共機構的個別情況(如有需要，事前可進行諮詢或溝通)。無論如何，香港目前欠缺合資格的專業檔案人員，這可能會構成一大挑戰。
67. 在受涵蓋公共機構的範圍方面，我們的初步看法認為效法英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡的做法會較為可取，即不時列舉應受公共檔案管理制度規管的特定機構。至於檔案管理機關的監督程度，我們認為採用“針對個別情況處理”的方式會較恰當。

諮詢問題 12

- (i) 你同意我們的初步看法嗎？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，理由為何？