

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.: AW-095-020-030

Tel.: 2810 2868

來函檔號 Your Ref.: CB4/PAC/R74

Fax: 2877 0802

(電郵傳送)

香港中區  
立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
政府帳目委員會秘書  
(經辦人：朱漢儒先生)

朱先生：

政府帳目委員會  
審議《審計署署長第七十四號報告書》  
第 4 章《政府推行電子檔案保管系統的工作》

謝謝你於 2020 年 5 月 22 日發出有關政府帳目委員會審議《審計署署長第七十四號報告書》第 4 章的信函。政務司司長辦公室轄下行政署長就來函的附錄的第(II)部分的回應現載於附件。

我們會盡快提供英文版本。

行政署長

(鄭錦榮  代行)

2020 年 6 月 1 日

副本送： 政府資訊科技總監 (傳真：2511 5359)  
效率專員 (傳真：2524 7267)  
商務及經濟發展局局長 (傳真：2588 1421)  
海事處處長 (傳真：2850 8810)  
財經事務及庫務局局長 (傳真：2147 5239)  
審計署署長 (傳真：2583 9063)

政府帳目委員會審議《審計署署長第七十四號報告書》  
第 4 章《政府推行電子檔案保管系統的工作》

行政署長就政府帳目委員會秘書於 2020 年 5 月 22 日  
所發出的信函的附錄的第 II 部分所作出的回應

第 2 部分：在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

9) 2011 年 10 月公佈的審計署第五十七號報告書曾就政府檔案處的檔案管理工作進行審核，其中在第 5 部分探討開發電子檔案保管系統，當中發現多項問題及提出建議。不過，2011 年發現的問題同樣出現在是次審核中，例如檔案管理標準、機密檔案、保存電子檔案規劃及發展進展緩慢：

- (a) 根據第 2.7 段，各局／部門的推行計劃沒有依時提交，截至 2020 年 2 月 6 日，在 75 個局／部門當中，17 個(23%)尚未提交其推行計劃。政府的回應(第 2.12a(iii)段)指政府會進一步與有關決策局聯絡，要求在 2020 年 4 月 15 日或之前提交尚欠的電子檔案保管系統推行計劃。請問上述 17 個局／部門是否已提交推行計劃；未能提交的原因為何；如未能如期提交計劃會否有任何罰則；及
- (b) 根據第 2.12(c)(i)段，政府回應審計署的建議指會加強高層管理人員對在政府全面推行電子檔案保管系統的支持，為各局／部門的高層管理人員安排簡介會，但第 2.10(b)段發現在 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名(70%)沒有親自出席簡介會，可見高層管理人員不重視電子檔案保管系統。政府可否告知 2019 年 7 月至今的簡介會的出席紀錄，及有何具體措施爭取高層管理人員的支持。

行政署長的回應

審計署在 2011 年 10 月公佈的審計署第五十七號報告書曾就政府檔案處的檔案管理工作進行審核，其中在第 5 部分探討開發電子檔案保管系統。當時，審計署表示注意到雖然電子檔案保管系統進一步的推展工作已於 2009 年 10 月定出，但只有完善功能要求一項工作能於 2011 年 5 月完成，其他工作仍處於規劃及發展階段，詳情撮述如下：

- (a) **檔案管理標準** 2010年12月，政府檔案處計劃在2011年年中前完成有關元數據的檔案管理標準的制訂工作，並在2011年年底前完成有關檔案的輸入、輸出及轉移的檔案管理標準的制訂工作。2011年5月，政府檔案處將預計完成日期分別押後至2011年年底及2012年第一季度；
- (b) **機密檔案** 2011年5月，政府檔案處表示會聯同政府資訊科技總監辦公室提升電子檔案保管系統的功能，以便管理機密檔案及附有數碼簽署的檔案。管理機密檔案的系統功能可於2012年12月推出，供一個局使用；及
- (c) **保存電子檔案** 按照政府檔案處的計劃，該處會於2012年8月進行初步研究，以決定工作範圍和顧問所需的專業知識。根據初步研究結果並在顧問的協助下，該處會在2013年年底前展開全面研究，以期在2014年12月前完成長遠保存電子檔案策略及方案的制訂工作。

審計署當時建議行政署長應聯同政府資訊科技總監及效率促進組專員(現稱“效率專員”)：

- (a) 加緊處理各局／部門推行電子檔案保管系統的相關事宜；及
- (b) 向各局／部門提供足夠的支援，協助他們早日推行電子檔案保管系統。

政府檔案處一直採取措施，跟進審計署第五十七號報告書所指出的問題及建議。由2011年至今，政府已實施以下措施，協助各局／部門加快發展和推行電子檔案保管系統：

- (a) 在制訂檔案管理標準方面，政府檔案處在2012年5月頒布了《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》，並同時更新了在2011年5月頒布的《電子檔案保管系統的功能要求》。各局／部門在開發或採用電子檔案保管系統時，都須遵守該套功能要求及標準的規定。在制訂有關檔案的輸入、輸出及轉移檔案的管理標準方面，政府檔案處在2011年5月至2017年1月期間共進行了3次採購工作，但仍未能物色合適的顧問服務供應商協助制訂有關標準，主要原因估計是當時世界各地的檔案館仍未就相關問題達成認可的統一標準和做法，故此並沒有顧問服務供應商能夠提供有關服務。由於當時政府仍未全面推行電子檔案保管系統，在系統間轉移檔案或把具歷史價值的電子檔案由部門移交至政府檔案處的需求並非急切，因此政府檔案處和政府資訊科技總監辦公室(“資科辦”)在2017年暫緩制訂有關標準，並決定在進行長遠保存電子檔案的全面研究時，才一併要求顧問服務供應商制訂相關標準；

- (b) 除了檔案管理標準外，政府檔案處由 2013 年至今制訂了 4 套電子檔案保管系統推行指引，包括《根據電子資料管理策略擬定的電子檔案保管系統推行指引》、《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》、《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》，及《電子檔案保管系統評估手冊》以協助各局／部門推行電子檔案保管系統；
- (c) 政府檔案處於 2016 年 3 月亦發出一份新指引，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，以確保在仍未推行電子檔案保管系統的各局／部門內的混合環境下，政府檔案(不論其格式和載體)都得到妥善和有效的管理；
- (d) 政府檔案處於 2017 年 4 月更新《原檔存廢(適用於已數碼化並以數碼格式貯存的檔案)》的指導文件，讓各局／部門在評估提早銷毀原檔案的潛在風險時有所依循；
- (e) 政府檔案處亦於 2017 年 12 月更新《管理電子訊息的指引》(前稱《管理電子郵件的指引》)，協助各局／部門識別、開立、歸檔和管理電子訊息檔案，以保留足夠和準確的公務及相關活動的憑證，作運作、政策、法律、財務和歷史檔案用途；
- (f) 在管理機密檔案方面，政府檔案處及資料辦亦已提升電子檔案保管系統的功能，以管理和貯存機密級別的檔案。政府檔案處並已於 2016 年更新相關的電子檔案標準及指引，包括電子檔案保管系統的功能要求及檔案管理元數據標準；
- (g) 在推行電子檔案保管系統方面，政府檔案處於 2014 年 5 月在處內全面推行電子檔案保管系統，並於 2015 年 9 月加強該系統的功能，以管理和貯存機密級別的檔案。該項計劃為政府檔案處帶來更多實際推行電子檔案保管系統的經驗，有助加快在其他局／部門推行電子檔案管理。現時，共有 11 個局／部門已全面或局部推行電子檔案保管系統。在 2019 年 10 月的《施政報告附篇》，政府亦已公布將於 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，以提升保存和管理政府檔案的效率；及
- (h) 在長遠保存電子檔案方面，政府成立了一個跨部門專責小組，成員包括政府檔案處及資料辦的人員。專責小組在 2012 年 2 月至 2013 年 1 月期間進行長遠保存電子檔案的初步研究，研究範圍包括長遠保存電子檔案在業務、保存具歷史價值的檔案及技術方面的要求，以及為保存電子檔案制訂相關政策和策略。由於長遠保存電子檔案的研究涉及複雜的問題，而當時世界各國的檔案館仍在探討相關問題，預期短時間內不會得出完善的解決方案；再者，由於當時大部分部門仍未推行電子檔案保管系統，故此並未有長遠保存電子檔案

的迫切需求，因此決定不會在 2015 年之前展開研究，集中資源先推行電子檔案保管系統試驗計劃的各個項目。雖然政府暫緩展開全面研究，為加深各局／部門對妥善保存電子檔案的認識，以及向各局／部門推廣保存電子檔案的最佳做法，政府檔案處在 2013 年 7 月出版名為《電子檔案保存手冊》的刊物。現時，有關第一階段長遠保存電子檔案的研究已於 2019 年展開，預計在 2021 年年中完成。

政府檔案處聯同資料辦及效率促進辦公室將繼續採取措施，積極協助各局／部門推行電子檔案保管系統。

有關問題第(9)(a)段，所有局／部門已於 2020 年 4 月提交其部門的電子檔案保管系統推行計劃。由資料辦、政府檔案處及效率促進辦公室組成的電子資料管理計劃管理辦公室將與各局／部門負責推行電子檔案保管系統的工作小組進行會議，協助各局／部門展開電子檔案保管系統的推行工作。

至於問題第(9)(b)段，電子資料管理計劃管理辦公室一直採取措施，加強高層管理人員對在政府全面推行電子檔案保管系統的支持。如報告書第 2.9 段所述，政府為高層管理人員安排了簡介會，包括政府資訊科技總監和行政署長在 2019 年 8 月的會議上，一同向與會者(所有與會者均是部門首長)介紹政府推行電子檔案保管系統的建議，資料辦亦已在 2019 年 9 月舉辦的持分者諮詢會議上，介紹政府推行電子檔案保管系統的路向。

此外，在 2019 年 7 月至 2020 年 5 月期間，資料辦、政府檔案處及效率促進辦公室共舉辦了超過 20 場簡介會暨會議，也為 4 個局／部門的高級／首長級人員舉行有關電子檔案保管系統的簡介會暨會議，共有超過 5 千人次出席這些簡介會和會議，當中超過 150 位為首長級人員。在 2019 年 10 月的《施政報告附篇》，政府公布在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，此計劃得到各部門高層管理人員包括首長級人員的支持。

電子資料管理計劃管理辦公室會繼續進行相關工作，具體措施包括與各局／部門的高級／首長級人員舉行有關電子檔案保管系統的簡介會暨會議，亦將向各局／部門提供指引，建議各局／部門設立項目管治架構，並建議由各局／部門的首長級人員擔任項目督導委員會主席，負責督導項目進行，積極地向各局／部門全面推行電子檔案保管系統。

10) 根據第 2.15 段，仍有一些局／部門沒有管理人力資源程序專用的資訊科技系統，需要以紙本案卷保存人事檔案。

- (a) 而根據第 2.15(b)段，在目前並非所有局／部門都推行電子檔案保管系統的情況下，如果有人員調職涉及已推行和未推行電子檔案保管系統的局／部門，則須從系統列印該人員的人事檔案，作為紙本檔案，供未推行系統的局／部門使用，或須把紙本人事檔案掃描，供接收的局／部門的電子檔案保管系統收納，此舉費時失事。請闡述為何部分局／部門未能使用電子檔案保管系統用作管理人事檔案；及
- (b) 根據第 2.16 段，政府資訊科技總監辦公室(“資科辦”)在回應審計署的查詢時表示，“政府人力資源管理服務”系統是資科辦以共用服務方式提供予各局／部門自願採用。請問政府如要全面推行電子檔案保管系統，為何在人力資源管理上仍以自願採用方式進行？如有一些局／部門未有採用該管理服務，或會出現系統及檔案未能協調的情況，產生混亂，當局會如何處理？政府如何全面推行“政府人力資源管理服務”系統？

#### 行政署長的回應

局／部門可以使用電子檔案保管系統用作管理人事檔案，但由於現時只有 11 個局／部門正在使用電子檔案保管系統，而其他超過 70 多個局／部門仍未使用該系統，故此政府檔案處現時並沒有強制要求該 11 個局／部門必須把人事檔案貯存在電子檔案保管系統內。暫時容許它們繼續以紙本檔案形式管理人事檔案，目的是避免在這段期間有人員調職涉及已推行和未推行電子檔案保管系統的局／部門時，需要進行檔案交換，產生不必要的工作和混亂。當所有局／部門在 2025 年全面推行電子檔案保管系統後，政府檔案處將會要求所有局／部門把人事檔案貯存在該系統內，由於貯存在各部門電子檔案保管系統內的檔案可以互相交換，到時候當有人員調職時，便不會在交換人事檔案時產生任何混亂。

根據資科辦提供的資料顯示，“政府人力資源管理服務”系統一直以自願採用方式進行，主要是考慮到部分局／部門早前已主動推行切合其部門需要的人力資源管理系統，為了避免資源重疊及浪費，故此資科辦容許部門以自願方式採用該人力資源管理服務系統。長遠而言，資科辦會繼續積極向部門推廣“政府人力資源管理服務”系統，並鼓勵個別部門如果其自行推行的人力資源管理系統需要進行大規模更新或更換時，考慮轉用中央提供的系統，以達致全面推行“政府人力資源管理服務”系統。

11) 根據第 2.17 及 2.18 段，參加試驗計劃的 11 個局／部門使用的電子檔案保管系統，並不支援遠端存取機密檔案。用戶只有在政府辦公室與政府網絡連接的情況下，才可檢索存於電子檔案保管系統的機密檔案，有關安排有別於支援遠端存取機密電郵的政府電郵系統。鑑於現時疫情持續，政府何時就遠端存取機密檔案徵詢保安局的意見，在必要時推行全面在家工作，減低新型冠狀病毒在社區傳播的風險？

#### 行政署長的回應

資料辦現正與保安局商討有關電子檔案保管系統的保安設計，包括引入提供遠端存取機密檔案所需的保安措施。在徵詢保安局的意見後，資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室將會把有關設計及技術要求，納入擬備中的中央電子檔案保管系統的招標文件內，在系統中適當地引入相關的保安措施，以滿足遠端存取機密檔案的需要。

### 第 3 部分：推行電子檔案保管系統試驗計劃

12) 根據第 3.37 段，審計署挑選了電子檔案保管系統試驗計劃下的 4 個局／部門和兩個在下一階段試行的局／部門，審查在電子檔案保管系統環境下的檔案管理功能和做法。根據第 3.38(b)段，4 個選定的局／部門普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。推動電子檔案保管系統的資料辦有 306 名(30%)電子檔案保管系統用戶沒有使用系統逾一年。而政府的回應並未能解釋使用率偏低的原因。請問 4 個選定的局／部門並未使用系統的原因為何？使用率偏低的用戶為高層管理人員還是其他工作人員？

#### 行政署長的回應

電子檔案保管系統具備完善的檔案管理功能，用戶除了可自行收納檔案，亦可把其電子檔案保管系統的歸檔工作交給組內其他人員、存檔辦公室或秘書處理。用戶可在部門電郵系統或電子檔案保管系統，授權其他人員代為收納電郵檔案或其他電子檔案至電子檔案保管系統，同一組別的人員亦可制訂收納檔案的規則，指定負責收納檔案的人員，以避免出現重覆存檔的情況。在使用檔案方面，用戶可自行搜尋檔案，或由其他人員代為搜尋檔案，然後把相關檔案下載後以電郵發送給有關人員參閱。基於上述原因及相關局／部門的內部運作及分工，部分用戶可能並不需要經常親自使用電子檔案保管系統，而是透過其他工作人員的協助下使用電子檔案保管系統貯存和翻閱檔案。



政府檔案處在 2014 年推行電子檔案保管系統後，曾在 2015 年 1 月檢視政府檔案處用戶在過去兩個月(即 2014 年 11 月及 12 月)使用電子檔案保管系統的情況，發現在該段時間內，大約九成的用戶每月均有使用系統，平均每天有 45% 的用戶曾使用系統。相關數據反映政府檔案處的用戶經常使用電子檔案保管系統管理檔案。

#### 第 4 部分：電子檔案存檔

13) 根據第 4.5 段，按照 2011 年向電子資料管理督導小組提交的原來計劃，有關長遠保存電子檔案的全面研究定於 2013 年 5 月展開，預期於 2014 年 12 月完成。審計署發現，全面研究進度緩慢。截至 2019 年 10 月，電子資料管理計劃管理辦公室設定的經修定目標完成日期是 2021 年 5 月，較原來的目標完成日期 2014 年 12 月延遲約 6 年。政府表示延遲的原因是尚有其他工作需要優先處理，全面研究須押後展開、研究模式更改及預備工作需時甚長。

- (a) 根據第 4.9(b)段，沒有顧問服務供應商表示對第二階段研究有興趣。請問當局有否向顧問服務供應商了解未有投標的原因為何？政府檔案處與資料辦及後自行建立數碼儲存庫，有關數碼儲存庫與政府其他局／部門的電子系統相容性為何？自行建立的數碼儲存庫會否缺乏軟體供應商的支援服務；及
- (b) 根據第 4.21(a)(iii)段，政府解釋考慮到需要優先處理和集中資源推行電子檔案保管系統試驗計劃的各個項目，因此決定不會在 2015 年之前展開研究，以致研究押後。請問當局為何全面研究未能與電子檔案保管系統試驗計劃同步進行？

#### 行政署長的回應

政府檔案處一直與資料辦緊密合作，規劃長遠保存電子檔案的全面研究。政府檔案處在 2017 年 3 月就全面研究進行資料蒐集工作，邀請 65 個顧問服務供應商提供資料。結果，只有 4 個供應商給予回覆，2 家本地顧問公司的建議書不符要求，另外 2 家海外顧問公司只對第一階段的研究有興趣。其中 1 家海外顧問公司在回覆中明確指出，當時坊間只有少量數碼檔案庫成立，就長遠保存電子檔案方案及有關指引方面可提供的顧問意見空間有限，此外，該顧問公司亦表示，在長遠保存電郵檔案方面，目前尚未有成熟的系統及方案，因此不對第二階段的研究表示興趣。另外亦有 3 家海外顧問服務供應商在回覆中表

示，他們沒有人手參與有關研究或全面研究的範圍太廣泛，因此未能提供資料。由於未有顧問服務供應商表示對第二階段的研究有興趣，我們參考了外國檔案館的做法，在 2019 年透過採購一款現成的電腦軟件產品，在政府檔案處建立一個數碼儲存庫作為中期方案，為長遠保存電子檔案作好準備，以便各局／部門把具歷史價值的電子檔案移交政府檔案處作永久保存。建立數碼儲存庫的工作將於 2020 年下旬完成，有關軟件的技術支援和維修服務，將由軟件供應商提供。

政府檔案處和資料辦曾在 2012 年 2 月至 2013 年 1 月期間進行長遠保存電子檔案的初步研究，當時參考了海外國家處理保存電子檔案工作的經驗。根據外國處理這方面工作的經驗，設立數碼檔案庫一般需要花上大量的資源、人手和時間，當時仍沒有國際認可的統一標準和做法，來處理有關問題。由於長遠保存電子檔案的研究涉及複雜的問題，如電子檔案管理和資訊科技應用等，在檔案管理、藏品管理和資訊科技三方面都需要大量專才和技術人員，加上當時世界各國的檔案館仍在探討相關問題，預期短時間內不會得出完善的解決方案，再者，由於當時大部分部門仍未推行電子檔案保管系統，故此並未有長遠保存電子檔案的迫切需求。因此政府決定集中資源，優先處理推行電子檔案保管系統試驗計劃的各個項目，並決定不會在 2015 年之前展開全面研究。政府檔案處在 2016 年 4 月恢復籌備工作，經過資料蒐集、申請撥款、進行採購工作後，政府檔案處已於 2019 年展開第一階段的全面研究，預計在 2021 年年中完成。

14) 根據第 4.17 至 4.19 段，審計署認為，在政府網站及社交媒體戶口的存檔工作上，香港落後於其他海外地區，因此有需要制訂政府網站存檔的長遠策略，以及發布有關在網上環境管理電子檔案的指引。而根據第 4.21(c)段，政府回應指把政府網站存檔牽涉複雜的技術，長遠來說投資甚巨，須審慎評估當前用作遠端收集網站的科技和所需費用。

- (a) 請問政府是否放棄把載於政府網站及社交媒體戶口的政府檔案存檔，繼續落後於其他海外地區；
- (b) 除了第 4.19(b)段提及的政府網站存檔試驗計劃外，政府會否執行其他具體措施把載於政府網站及社交媒體戶口的政府檔案存檔；及
- (c) 會否參考海外地區經驗，制訂政府網站存檔的長遠策略及發布在網上環境管理電子檔案的指引？

## 行政署長的回應

根據海外地區檔案館的經驗，把載於政府網站及社交媒體戶口的政府檔案存檔，需要耗費大量的資源，包括聘請服務供應商定期進行相關工作，並要為有關檔案提供大量的貯存空間。為此，政府檔案處採取審慎方案，在 2018 年先進行了一個有關政府網站存檔的試驗計劃，以測試有關工作的成效和需要注意的地方。政府檔案處會總結從試驗計劃中取得的經驗，並會繼續留意收集網站及社交媒體內容的科技發展及海外地區的經驗，制訂政府網站及社交媒體戶口存檔的長遠策略。在制訂長遠策略方面，政府檔案處將會考慮各種選項，包括聘請合資格的服務供應商，定期為政府網站及社交媒體存檔。此外，政府檔案處亦會參考海外地區經驗，制訂和發布在網上環境管理電子檔案的指引。