

政府推行電子檔案保管系統的工作

審計署就政府推行電子檔案保管系統的工作進行審查。該署以往曾就此事進行相關的審查，並於 2011 年 10 月發表報告。<sup>1</sup>

2. 推行電子檔案保管系統，是政府實施電子檔案管理的措施。電子檔案保管系統是以電子方式收集、組織、分類，以及在檔案整個生命週期中管理檔案的開立、貯存、檢索、分發、維護、使用、存廢及保存的資訊/電腦系統。2009 年，電子資料管理督導小組成立，負責督導政府整體電子資料管理的策略及其推行工作，成員包括政府資訊科技總監辦公室("資科辦")、政務司司長辦公室轄下行政署，以及效率促進辦公室的高層人員。根據資科辦 2011 年公布的電子資料管理策略及框架，各政策局/部門("局/部門")應採用符合行政署轄下的政府檔案處所訂功能要求的電子檔案保管系統。

3. 截至 2019 年 3 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下，11 個局/部門(共約 5 500 名用戶)已全面或局部推行電子檔案保管系統，所涉費用為 1 億 1,000 萬元。2019 年年初，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦聯合完成檢討，確定採用電子檔案保管系統可帶來無形效益(例如降低不慎遺失檔案的風險)和財政效益(例如紙本案卷的貯存空間需求減少)。2019 年 10 月，《施政報告附篇》公布，政府決定在 2025 年年底前，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，所需的非經常費用預計為 12 億 3,400 萬元。

4. 委員會知悉審計署署長報告書所載的以下審查結果：

- 截至 2020 年 2 月，在 75 個局/部門當中，17 個(23%)尚未提交其推行電子檔案保管系統的計劃，即使電子資料管理督導小組轄下的電子資料管理計劃管理辦公室已作出邀請，並要求在 2019 年 12 月底前提交；
- 由 57 個局/部門計劃推行的工作，將未能在截至 2025 年年底的該段期內平均分攤。大多數的局/部門

<sup>1</sup> 《審計署署長第五十七號報告書》第 10 章："政府檔案處的檔案管理工作"。

政府推行電子檔案保管系統的工作

(即約 80%的局/部門)會在 2022 至 2024 年間開始推行電子檔案保管系統；

- 一 在政府全面推行電子檔案保管系統所涉及的 75 個局/部門當中，10 個(13%)委任了非首長級人員出任局/部門唯一的電子資料管理統籌人員，此舉並不符合"電子資料管理策略及框架"的規定。<sup>2</sup> 在 75 個局/部門的 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名(70%)沒有親自出席 2019 年 7 月和 8 月為首長級人員舉行有關推行電子檔案保管系統的簡介會；
- 一 審計署於審查在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作時，發現以下所涉事宜：
  - (a) "政府人力資源管理服務"系統<sup>3</sup> 只是供各局/部門自願採用，未有計劃在所有局/部門全面推行；
  - (b) 基於政府《保安規例》訂明的規定，電子檔案保管系統並不支援遠端存取機密檔案(即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)，員工在政府辦公室以外地點工作時，便不能存取機密檔案；
  - (c) 政府的新電郵系統與電子檔案保管系統在推行時間方面有不同的安排。為免工作重複，以及方便兩個系統的整合工作，當局應在切實可行範圍內同步推行電子檔案保管系統和新的電郵系統；及
  - (d) 應提倡廣泛使用電子檔案保管系統的工作流程功能，<sup>4</sup> 以便把檔案管理工作自動化，從而減少人手輸入數據的工作；

<sup>2</sup> 根據"電子資料管理策略及框架"，各局/部門應委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員，就電子資料管理的政策事宜及項目，通過電子資料管理計劃管理辦公室與電子資料管理督導小組聯絡。

<sup>3</sup> 政府檔案處表示，以"政府人力資源管理服務"系統處理人事檔案最為合宜，該系統由資科辦開發，用作處理人力資源管理運作的中央資訊科技系統。

<sup>4</sup> 工作流程功能是電子檔案保管系統非強制功能要求，個別局/部門可酌情決定是否採用。所有局/部門應制訂其業務規則，記錄有關該局/部門須開立和保存哪些檔案的決策。如果工作流程設施根據業務規則與電子

政府推行電子檔案保管系統的工作

- 電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個項目被發現有 8 個出現延遲；<sup>5</sup>
- 審計署進一步審查海事處推行電子檔案保管系統的情況，發現出現延誤的主要原因是有關承辦商表現未如理想。其中，審計署觀察到：
  - (a) 在 2016 年 9 月至 2017 年 6 月期間，資料辦針對有關承辦商表現欠佳，包括進度嚴重延誤、管理鬆懈及人手資源不足，向其發出 7 封警告信；
  - (b) 承辦商需要長時間才能糾正在系統測試中發現的誤差(以緊急及優先處理個案而言平均需時 92.4 天)。在 2017 年 9 月至 2019 年 10 月期間，海事處共錄得 765 宗測試事故報告，當中 246 宗 (32%)一次或多次未能通過所需測試，失誤次數為 1 至 14 次不等；
  - (c) 儘管有關承辦商表現未如理想，資料辦在批准延後完成日期前，並未就索取算定損害賠償(200 萬元)一事尋求具體法律意見；及
  - (d) 資料辦及海事處監察項目進度的工作有不足之處，例如沒有定期召開項目督導委員會會議；
- 商務及經濟發展局和差餉物業估價署推行電子檔案保管系統 5 年後仍未免除以列印後歸檔的方式記錄電郵檔案；<sup>6</sup>

---

檔案保管系統一同推行，可作為有用的工具，讓用戶啟動工作流程，並方便把檔案管理工作自動化。

<sup>5</sup> 電子檔案保管系統試驗計劃涵蓋 11 個局/部門，包括 5 個於早期試行的局/部門(效率促進辦公室、政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、渠務署和差餉物業估價署)，以及 6 個在下一階段試行的局/部門(行政署、土木工程拓展署、知識產權署、建築署、海事處和資料辦)。

<sup>6</sup> 根據行政署長在 2009 年 4 月發出的《總務通告第 2/2009 號》"檔案管理的強制性規定"所述，由於當時正研究使用電子檔案保管系統，以保存電子檔案，因此除非獲得政府檔案處同意，否則各局/部門應以"列印後歸檔"方式記錄電郵函件，即負責人員應直接從電郵軟件列印電郵檔案，並一如其他檔案存入適當的紙本案卷。

政府推行電子檔案保管系統的工作

- 在設計資科辦電子檔案保管系統時沒有按審計要求為非資科辦用戶開立提供唯讀權限的戶口；
- 審計署根據電子檔案保管系統試驗計劃所選定的 4 個局/部門，普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。舉例來說，審計署發現，截至 2020 年 1 月，在資科辦 1 025 名電子檔案保管系統用戶當中，306 名(30%)沒有使用系統逾一年；
- 審計署根據電子檔案保管系統試驗計劃所選定的 4 個局/部門均沒有在部門指引中訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限。在 2019 年，在資科辦的 35 567 個電郵檔案當中，7 747 個(22%)在電郵發出/接收超過 3 個月後才收納入系統；在商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的 22 700 個電郵檔案當中，3 792 個(17%)在電郵發出/接收超過 3 個月後才收納入系統；
- 就長遠保存電子檔案進行的全面研究延遲約 6 年，至今尚未完成；及
- 當局尚未就政府網站及/或社交媒體戶口存檔事宜制訂長遠策略及相關指引。

5. 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求當局就下述事宜作出書面回應：全面推行電子檔案保管系統的規劃工作，電子檔案保管系統試驗計劃的推行情況，以及電子檔案存檔事宜。**政府資訊科技總監、行政署長、效率專員、商務及經濟發展局局長及海事處處長**的回覆分別載於附錄 41 至附錄 45。

6. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。