

香港法律改革委员会
档案法小组委员会
咨询文件
摘要

(咨询文件载有小组委员会所提出的问题，供咨询公众意见之用。本摘要为咨询文件内容的概要，有意提出意见者宜参阅咨询文件全文。咨询文件可向香港中环下亚厘毕道 18 号律政中心东座 4 楼法律改革委员会秘书索取，亦可于法律改革委员会的网站下载，网址是：
<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

回应者应于 2019 年 3 月 5 日或之前将意见提交档案法小组委员会秘书。
本摘要所使用的简称与咨询文件使用的简称相同。)

导言

1. 历史档案是决策、行动和记忆的纪录，是代代相传的独特且不可替代的遗产。历史档案及档案也是政府据此承担责任的工具。管理妥善的历史档案及档案帮助人们明白“政府行动所涉及的人、时、地、方法和因由”。因此，历史档案对于良好管治而言是十分重要的。
2. 近年，有关团体、媒体和立法会议员要求政府加强保护政府档案，当中部分人士促请在香港订立档案法。此外，用以管理资料的电子科技发展迅速，资讯系统应用日增，都为传统的档案保管机制带来新挑战。

档案法小组委员会的研究范围

3. 终审法院首席法官联同律政司司长将档案法课题转介予香港法律改革委员会研究。2013 年 5 月，档案法小组委员会成立，就档案法课题展开全面研究。小组委员会的研究范围如下：

“检讨关于管理、保存和取阅政府或公共档案的现行制度，以便考虑是否需要进行改革；如需要进行改革的话，则提出适当的改革建议。”

4. 读者或许注意到，香港法律改革委员会也在 2013 年成立了公开

资料小组委员会，专责“检讨关于公众**索取**政府或公共主管当局所持资料的现行制度”（**粗体和斜体后加**）。为免生疑问，现于此指出，公开资料小组委员会所关注的是索取资料的权利，而档案法小组委员会所关注的则是实际取阅事宜的管理。前者探讨例如索取权的确认及有关豁免等事宜；后者则处理与保存历史档案有关的行政和运作事宜。因此，两个小组委员会明确分工，各司其职，却又并行工作，以最终应能有一套通用和一致的规则为目标。

第 1 章 香港现行的公共档案管理架构概览

行政机制（第 1.2 至 1.5 段）

5. 现时，政府档案和历史档案的管理由行政制度规管，在此制度下的中央档案管理和服务机关为档案处。这个行政制度包含行政署长及档案处所公布和更新的多项行政规则、指引和最佳作业方法。藉总务通告 09¹ 公布的规定旨在向政府人员施加强制责任。任何政府人员如不遵从其内所载规定，可受到纪律处分，包括口头或书面警告、谴责、严厉谴责、降级、迫令退休及革职。

适用范围（第 1.6 段）

6. 虽然各局 / 部门须受档案管理行政机制规管，但公营机构则一般不受此限。² 公营机构，包括法定组织、接受政府经常拨款的非政府机构、慈善及宗教团体以及私营机构，在实质管理及保存档案方面，均不受政府的档案管理行政机制规管。

¹ 该等档案管理的强制性规定包括：委任部门档案经理、准确的档案清单、妥善管理电邮档案、档案分类、档案存废（包括为所有业务档案编订存废期限表、至少每两年处置过期档案一次、在档案处处长事先同意下销毁档案或把档案移交非政府机构，以及把具有历史价值的档案移交档案处）、妥善保管和贮存档案、保护极重要档案，以及定期检讨档案管理作业方法。

² 廉政公署和香港金融管理局除外。

档案处及辖下各组别的职责和职能（第 1.9 至 1.11 段）

7. 现时，档案处隶属于政务司司长办公室辖下的行政署，并归其监督。档案处的主要职责如下：³
- (i) 制定和推行全政府的档案管理政策；
 - (ii) 制定档案管理的标准、指引及程序；
 - (iii) 提供档案管理有关的顾问服务和培训；
 - (iv) 管理档案中心、档案存废和中央缩微摄制等工作；
 - (v) 就部门的档案管理计划进行调查、检察、研究及评核；
 - (vi) 挑选、管理和保存政府历史档案及具价值的刊物；
 - (vii) 就政府历史档案及选定的刊物，提供取阅和参考服务；
以及
 - (viii) 就管理具有长期（30 年或以上）或永久保存价值的政府档案、历史档案和刊物，提供适当的建议和指令。

评论（第 1.19 至 1.22 段）

8. 公共档案管理行政制度近年一直受到监察，例如有思汇政策研究所在 2007 年发表的报告书⁴和在 2011 年发表的报告书⁵、审计署 2011 年发表的报告书⁶及申诉专员 2014 年发表的报告⁷。一些报刊文章及其他刊物也载有相关评论，其中有部分提出订立档案法的诉求。

³ 《档管守则》第 220 段。

⁴ 陆恭蕙、温富锦及 Jamie C Graham:《公共档案的管理、优质管治与集体回忆的保存：香港需要制定档案法的理据》（*Managing Public Records for Good Governance and Preservation of Collective Memory: The Case for Archival Legislation*），思汇政策研究所，2007 年 3 月。

⁵ 陆恭蕙及 Nick Frisch:《勿让历史留白：香港需要档案法》（*The Memory Hole: Why Hong Kong Needs an Archives Law*），思汇政策研究所，2011 年 11 月。

⁶ 审计署《第五十七号报告书》，“政府档案处的档案管理工作”，2011 年 10 月，见以下网页：http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf。

⁷ 申诉专员公署，《主动调查报告——香港的公共档案管理》，2014 年 3 月，见以下网页：http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI246_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf。

第 2 章 档案管理周期和相关规则、指引及刊物概览

9. 为了让读者透彻掌握政府的档案管理制度，我们在本章概览主要的档案管理阶段，并会提述香港现时为管理政府档案而制定的主要规则及指引。读者也可参阅本咨询文件附件 I 的流程表，这或许亦有助益。

档案管理过程和相应规则、指引及刊物摘要 (第 2.11 至 2.44 段)

(a) 建立全面的档案管理计划

10. 每个局 / 部门应订立全面的档案管理计划，而有关计划应涵盖档案由开立或接收，经过使用期，直至最后存废的整个生命周期。

(b) 指定首长级人员负责监督各局 / 部门的档案管理、委任部门档案经理，以及推行档案管理计划

(c) 各局 / 部门开立和收存档案

11. 各局 / 部门一般须考虑到本身的业务职能，按运作、政策、法律及财务的需要，开立和收存足够但不过量的档案。

(d) 各局 / 部门保存准确的档案清单以便追查档案

(e) 内容分类

12. 每个局 / 部门应按本身职能及组织架构，建立及不断更新档案分类表，而该分类表应涵盖所有正式档案。

(f) 编订档案存废期限表及档案存废

13. 各局 / 部门须妥善规划和执行档案存废工作。档案存废工作是指采取不同的方法和行动处置不再常用的档案，即是把档案移交档案处以鉴定其历史价值；永久保存作历史档案；即时销毁；或把档案内容转移至另一种贮存载体，例如制成缩微资料或以电子方式作长期保存。

(g) 各局 / 部门使用、保管和贮存档案

14. 各局 / 部门应施行适当的安排，确保安全保管档案。档案如有遗失、在未经授权下被移走、涂污、改动或销毁，有关的局 / 部门须立即向所属部门档案经理及档案处处长报告。

(h) 保护局 / 部门内极重要档案

15. 各局 / 部门应识别极重要档案，并透过复制档案或另存他处的方式，保护这些档案，以确保主要业务职能的运作不受干扰。

(i) 鉴定档案及把具有历史价值的档案移交档案处

16. 档案处采用了一套鉴定指引，以挑选历史档案。经鉴定为具有历史价值的档案应根据存废期限表移交历史档案馆，以作永久保存。

(j) 档案处保护和保存历史档案

17. 经鉴定为具有历史价值的档案，一般应由历史档案馆存放在安全和受控制的环境，并永久保存。

(k) 历史档案登录、著录及整理

(l) 公众取阅档案处所保存的历史档案

18. 取阅历史档案，须按照《取阅则例》办理。⁸

第 3 章 其他司法管辖区的档案及历史档案管理法例概览

19. 本咨询文件集中讨论五个司法管辖区，即澳大利亚、英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡，并在相关和所需之处，参考其他司法管辖区的情况。这五个司法管辖区均属普通法适用地区，法

⁸ 见第 7 章“有关取阅档案的‘30 年规则’”标题下及附件 II“取阅档案处所保存的历史档案”标题下的讨论。

律制度与香港较为相近。本章概述这五个司法管辖区在其各自背景下的档案法。

第 4 章 档案处的管治

20. 现时，档案处隶属政务司司长办公室辖下的行政署。在制度上，没有外界机构就处置档案或有关政府档案的一般管理等其他事宜方面，向档案处提供意见。
21. 在澳大利亚、英格兰、⁹ 爱尔兰和新加坡，档案管理机关的行政首长隶属一名负责的部长管辖。该部长可就有关行政首长（在新加坡则是新加坡图管局）履行其法定职责及职能方面，向其发出指示。新西兰的情况则属例外。虽然新西兰档案馆也隶属一名部长管辖，但《2005 年法令》明文规定总档案主任须独立行事，不受部长的指示规限。
22. 澳大利亚、英格兰、爱尔兰及新西兰均已根据档案法成立咨询委员会（但新加坡则没有）。咨询委员会的职能主要是就档案保管及历史档案事宜，向部长提供独立意见。澳大利亚、爱尔兰和新西兰的咨询委员会和新加坡图管局都必须向部长提交年报，年报最终会提交议会。

咨询问题 1

- (i) 档案处在政府内的现行编设位置应否维持下去？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，档案处的编设位置应如何改变，而你的提议理由何在？
- (iii) 是否需要委出咨询机构，就公共档案和历史档案的管理事宜提供意见？

⁹ 如本咨询文件所述，虽然作为非部长级部门的英格兰国档馆有其“兼管部长”，但该馆是直接向国会负责的。

(iv) 如第(iii)段的答案是肯定的话，该咨询机构的角色、组成及职能应该如何？

第 5 章 档案处的行政及运作

发布有关档案处工作的资料 (第 5.2 至 5.11 段)

23. 档案处过去被批评为欠缺透明度。档案处其后已采取多项措施，以回应此问题。¹⁰
24. 其他司法管辖区透过不同的方法发布资料。例如，这些司法管辖区的档案法规定，档案管理机关及 / 或相关咨询机构须呈交年报以供立法机关省览，而年报亦会上载到档案管理机关的网站。通常在这些司法管辖区的档案馆网站分享的其他文件及资料，包括关于其组织、档案管理政策、指引及建议，以至其服务、专题项目及行动计划等资料。

咨询问题 2

- (i) 现时在档案处网站所发布的文件和资料是否足够 (列于咨询文件第 5.4 段) ?**
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，档案处还应发布甚么其他文件和资料，而你的提议理由何在？**

开立档案 (第 5.12 至 5.29 段)

25. 《审计署报告书》指出，《总务通告 09》就档案管理施加强制性规定，但却无有关开立档案的条文。¹¹ 其后，档案处于 2012 年公布《开立收存指引》通函，以协助各局 / 部门开立和收存档案。根据《开立收存指引》通函，所有局 / 部门均须在 2015

¹⁰ 这些措施见本咨询文件第 5.4 段。

¹¹ 《审计署报告书》第 2.9 段。

年底或之前就其所有业务职能和活动制订业务规则，以文件形式记录各局 / 部门应开立和保存哪些档案的决定。根据档案处的资料，各局 / 部门已在最后期限前就其所有业务职能和活动订立超过 33,500 套业务规则。此外，当局公布了《管理电子讯息指引》，以协助各局 / 部门识别、开立、归档和管理电邮档案。

26. 在澳大利亚和新加坡，促进档案的开立皆分别被列为澳洲国档馆和新加坡图管局的职能之一。新西兰最为严格，对公共办事处或地方主管当局施加积极性的法律责任，规定其须开立档案，若故意或因疏忽而违反这项责任即构成刑事罪行。英格兰《1958 年法令》及爱尔兰《1986 年法令》均没有就开立档案的责任作出规定，但英格兰国档馆则公布了这方面的指引。除新西兰外，经探讨的其他司法管辖区的档案法均没有条文对公共主管当局或其职员施加特定的开立档案责任。没有开立档案一事本身，亦并不被这些其他的司法管辖区列为刑事罪行。
27. 我们深明妥善开立公共档案的重要性，然而，我们也知道需要平衡其他相关因素，包括有关责任的性质、对于不遵从者所施制裁的相称程度，以及对职员士气的影响。

咨询问题 3

- (i) 现行开立公共档案的责任（受公务员总务规例以及有关开立和收存档案的指引所规限），是否足以确保档案的妥善开立？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，现行责任有何地方可以改善，而你的提议理由何在？

存废期限表的检讨（第 5.30 至 5.39 段）

28. 在现行制度下，各局 / 部门须根据档案处所指定或审批的存废期限表处置档案，而档案处则负责整体的档案存废授权工作。各局 / 部门亦须按照档案处所提供的指引，至少每五年一次（或视乎需要更频密地）检讨其业务档案的存废期限表。然而，申诉专员发现有一问题，就是有关指引并未就检讨存废期限表时应予考虑的事宜提供实质资料。这导致某些局 / 部门在

厘定档案保存期的长度时，或会忽略一些重要因素。¹²

29. 2015年3月，档案处发出新的《指引及核对表》，旨在便利各局/部门订定保存期的长度，以平衡以下两方面的需要：符合运作、政策、法律及财务方面的规定，以及迅速地把具有历史价值的档案移交档案处。《指引及核对表》就八个主要范畴列出28条问题，各局/部门在检讨其存废期限表时应加以考虑。
30. 在经探讨的司法管辖区中，看来并无明晰的指引，专门适用于有关存废期限表的检讨这项较为狭窄和特定的议题。英格兰国档馆只指出了定期检讨存废期限表的重要性，但对于公共主管当局在进行这类检讨时到底应遵从哪些具体准则，该馆所提供的指南却十分有限。新西兰档案馆虽然就一般的存废事宜发出过一些指引，但同样欠缺这方面的特定指南。¹³ 在澳大利亚，存废期限表是以一份名为“档案授权文书”（“records authority”）的文件形式编订。澳洲国档馆建议政府机关应“定期”检讨其档案授权文书，以确保该等文书配合有关机关事务的最新情况。

咨询问题 4

- (i) 档案处向各局/部门所发出有关检讨档案存废期限表的现行指引是否足够？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，还应提供甚么其他协助，以使各局/部门可以适当地检讨其档案存废期限表，而你的提议理由何在？

把档案移交档案处（第 5.40 至 5.79 段）

31. 把档案移交历史档案馆以作鉴定的期限，是基于相关的存废期限表，并由《档管守则》第 637 段作补充。该段守则规定凡届满 30 年的政府档案均应交由历史档案馆作鉴定。档案处被批评为欠缺有效的监管措施或方法，以确保档案有秩序和适时地移交以供处置或鉴定。

¹² 《申诉专员报告》第 4.19 段。

¹³ 关于存废期限表，新西兰档案馆只曾发出一份范本，见以下网页：
<<http://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/disposal-schedule-and-access-status-template/>>。

32. 回应申诉专员的各项评论，行政署长于 2014 年 3 月 21 日发出信件，提醒各局 / 部门适时把具有历史价值或潜在历史价值的过期档案移交档案处至为重要，又除非有绝对需要（例如因有进行中的法律程序），否则应避免寻求延迟移交档案。假如不获提供充分的理据，档案处可反对延迟移交档案的要求。
33. 经鉴定为具有历史价值的公共档案，须移交历史档案馆。移交档案的局 / 部门应在把档案移交历史档案馆之前，检讨并决定历史档案届满 30 年时的取阅状况。除非获局 / 部门方面通知档案须另作处理，否则历史档案馆会推定，移交该馆的档案届满 30 年时便可公开予公众取阅。在决定历史档案的取阅状况时，局 / 部门应大致上采用《公开资料守则》第 2 部所列的豁免准则，而档案是否可供取阅并非取决于保密级别。
34. 就一般保存期（或把档案移交档案管理机关的最终期限）而言，澳大利亚为 15 年，英格兰为 20 年，新西兰及新加坡均为 25 年，以及爱尔兰为 30 年。然而，澳大利亚、英格兰、爱尔兰和新西兰都有法定例外情况，而档案管理机关的指引或政策有更详细的规定（例如在澳大利亚和英格兰）。延迟移交档案的理由通常包括持续的行政用途，以及具特殊敏感度，例如可能危害保安、防务和国际关系。

咨询问题 5

- (i) 把政府档案移交历史档案馆以作鉴定的现行机制是否适当？**
- (ii) 如第 (i) 段的答案是否定的话，现行机制应如何改善，而你的提议理由何在？**
- (iii) 各局 / 部门延迟移交档案的现行安排是否适当？**
- (iv) 如第 (iii) 段的答案是否定的话，现行安排应如何改善，而你的提议理由何在？**
- (v) 在档案移交历史档案馆以作保存和供公众取阅之前，由各局 / 部门检讨和决定档案的取阅状况的现行机制是否适当？**

(vi) 如第(v)段的答案是否定的话，现行机制应如何改善，而你的提议理由何在？

为档案处提供的专业及人员支援 (第 5.80 至 5.95 段)

35. 2014 年，政府效率促进办公室委托顾问公司进行研究，以期审慎探讨档案处的人员编制和技能组合，并提出改善建议。经全面检讨香港和其他司法管辖区的情况后，《顾问研究报告书》¹⁴ 列出多项建议。在此情况下，我们不拟就此事项提出任何建议。

电子档案 (第 5.96 至 5.114 段)

36. 自 2001 年起，档案处已联同资科办及效率促进办公室就如何有效地管理电子档案及非电子档案制订政策、策略、标准及管理工具，长远目标是各局 / 部门均能开发一套电档保管系统。有意见关注到有关进展缓慢，而且政府在要求各局 / 部门开发或采用电档保管系统方面没有订明时间表。《总务通告 09》第 7 段所规定的现行“列印后归档”的做法亦一直受到关注。
37. 政府已一直在推行电档保管系统。在第一阶段，五个局 / 部门已推行此系统。¹⁵ 第二阶段于 2015 年后期开始。在六个参与的局 / 部门中，有三个已在 2017 年 3 月或之前成功推行电档保管系统。¹⁶ 其余三个会在 2017 年 3 月至 2020 年 1 月这段期间内逐步推行此系统。¹⁷
38. 除了在 2011 年至 2014 年期间发出七份有关电档管理的刊物和指引以供各局 / 部门遵从和参考外，档案处亦于 2015 年初期向各局 / 部门公布两套新订的电档保管系统推行指引。¹⁸ 此外，

¹⁴ 效率促进办公室，*Review of the Organisation and Staffing Structure of the Government Records Service*, (2015 年 12 月 22 日)，见以下网页：http://www.grs.gov.hk/pdf/PwC_Final_Report.pdf。

¹⁵ 分别是效率促进办公室、档案处、商务及经济发展局辖下的通讯及创意产业科、差饷物业估价署和渠务署。

¹⁶ 这三个局 / 部门是知识产权署、资科办和行政署。

¹⁷ 分别是土木工程拓展署、建筑署和海事处。

¹⁸ 分别是《电子档案保管系统推行指引：主要考虑因素及所需筹备工作》和《电子档案保管

档案处又于 2016 年 3 月公布一份新文件，为各局 / 部门在混合档案管理环境中管理电子与非电子档案提供具体的指引。¹⁹ 2017 年 12 月，档案处更新了《管理电子邮件的指引》，并将其易名为《电子讯息指引》。档案处表示会继续发出指引，以确保电子档案能妥善开立、移交和保存。

39. 我们注意到，政府致力促进各局 / 部门更广泛地推行电档保管系统，设立数码档案库，以及制订并公布指引和标准以协助各局 / 部门。我们知悉有其他的重要考虑因素，例如资源，以及技术上、运作上和其他实际的障碍。由纸本档案保管过渡到数码档案保管所带来的挑战，加上新科技所牵涉的档案完整性、真确性和保存问题令情况更形复杂，确实影响着全球所有司法管辖区。

咨询问题 6

你认为政府应采取甚么其他措施以加快推行电档保管系统，而你的提议理由何在？

第 6 章 档案相关法例对档案管理行政指引的影响

40. 行政规则及指引本质上并无法律效力。当档案处发出的规则及指引，与对档案管理有影响力的法律互有冲突时，概以后者为准则。受到关注的是，这些行政规则及指引，乃与法律一样旨在达到重要且正当的目的，故两者出现矛盾时，不应总是以后者为正宗去解决。在本章中，我们会主要透过讨论思汇政策研究所具体提及的两条例例，探讨上述关注的课题。该两条例例即(1)《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）（简称“《私隐条例》”）和(2)《普查及统计条例》（第 316 章）（简称“《普查条例》”）。²⁰

系统档案管理实务及指引手册》。

¹⁹ 《在混合环境中管理档案的指引》。

²⁰ 见《2007 年思汇报告书》第 4.1 及 4.6 段，以及《2011 年思汇报告书》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) 可採取甚么其他措施，以達致此平衡？及
- (c) 你的提議是基於甚么理由？

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

法管辖区的做法。

咨询问题 8

- (i) 普查统计表格在普查工作进行后应否予以保存为历史档案？
- (ii) 如第(i)段的答案是肯定的话，应否规定须征得所涉个人的同意，作为可保存其普查统计表格的先决条件？理由为何？

第 7 章 把档案移交档案管理机构

45. 在现行制度下，各局 / 部门乃根据相关的存废期限表处置档案。存废期限表内指明可供采取的存废行动包括把档案移交档案处，以鉴定其历史价值，或把档案移交档案处，作永久保存（如档案经鉴定为具有历史价值）。此外，《档管守则》第 637 段规定“凡开立已满 30 年的政府档案，应 [移] 交由历史档案馆鉴定，以评核该档案是否具有历史价值，需要永久保存。”
46. 各局 / 部门在实际运作上乃根据《行政档案存废期限表》或已获批的存废期限表（在通常定为少于 30 年的期限内）处置档案。《档管守则》第 637 段与《行政档案存废期限表》或已获批的存废期限表相辅相成，把 30 年定为各局 / 部门应移交档案以供鉴定的最后期限。《档管守则》第 626 段规定，经历史档案馆鉴定为具有历史价值的档案，应移交档案处的历史档案馆作永久保存。
47. 针对有关各局 / 部门把档案移交档案处以供鉴定的现行 30 年期限，我们在研究过各海外模式后，观察到以下几点：
- (i) 在其他司法管辖区，“移交”一词指“移交档案以供保存”，而非“移交档案以供鉴定”；
 - (ii) 取阅档案不一定取决于档案是否已先移交档案管理机构以供保存。故此，档案移交期限未必会影响到档案何时可供公众取阅；

- (iii) 把档案移交档案管理机构以供保存的期限并不一致：现时爱尔兰为 30 年，新西兰和新加坡为 25 年，英格兰为 20 年，澳大利亚则为 15 年。在厘定适当的期限时，必须顾及移交档案机关（如政府部门）的成本、资源、可能会对其运作带来的影响，以及个别制度所具备的专业知识等考虑因素；
- (iv) 即使有指明的档案移交期限，该期限也不是绝对，且仍可容许例外情况、豁免和延后移交；及
- (v) 从实际角度来看，把指明的期限提前，可能须于若干年内分阶段实行，另亦须考虑上文第(iii)段所述的因素。

48. 缩短把档案移交档案处的现行 30 年期限，有其好处，也有其坏处。总括而言，关键是如何取得适当的平衡。

咨询问题 9

- (i) 应否保留各局 / 部门把档案移交档案处的现行 30 年期限？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，(a)理由为何，及 (b)你认为适当期限是多久及理由为何？

第 8 章 公共档案管理制度的遵从规定架构

49. 关于香港的档案管理行政制度，有另一观点认为，档案处缺乏有效措施，以确保各局 / 部门遵从相关规则和指引。我们会在本章检视香港公共档案管理制度的遵从规定架构，并集中讨论三项特定的评论。

以行政架构规管遵从情况（第 8.2 至 8.33 段）

50. 公务员如不遵从《总务通告 09》或其他与档案管理有关的政府规例及通告的规定，可受到纪律处分。可能的罚则包括口头或

书面警告、谴责、严厉谴责、降级、迫令退休及革职。²¹

51. 澳大利亚、爱尔兰及新加坡的档案法没有提及不遵行其所订责任及规定的后果为何，但有把某些严重行为（相类于盗窃、刑事损坏等行为）定为罪行。另一方面，英格兰的《1958年法令》没有罪行条文，而大致上采取“点名批评”的做法。相比之下，新西兰的《2005年法令》则明文规定，故意或因疏忽而违反或没有遵从该法令的任何条文，即属刑事罪行。新西兰订明不遵从《2005年法令》的任何条文即属刑事罪行的做法，在小组委员会研究过的其他司法管辖区中，似乎并非共通特点。此外，全部五个司法管辖区均透过提交年报的方式，由国会进行审查。

查核档案和审核档案管理作业方法的权力（第 8.34 至 8.51 段）

52. 《申诉专员报告》指出，档案处主要是透过以下途径进行监察，确保各局 / 部门遵从该处的档案管理规定：(1) 由各局 / 部门进行的自我评估调查；及(2) 由档案处进行的档案管理研究。²² 申诉专员表示未能满意，认为“与其他国家和地区不同，各局 / 部门的档案管理执行情况完全未经过独立的审核”。²³ 回应时，档案处强调以下三点：²⁴
53. *部门档案管理检讨* 档案处团队会前往各局 / 部门，视察它们如何管理其档案，并会按案卷清单抽查案卷。虽然档案处在进行此等检讨时，并不具有法定授权要求各局 / 部门提供文件，但据档案处表示，各局 / 部门一般都很合作，而档案处在要求提供资料时也从未遭拒。²⁵
54. *各局 / 部门自我评估* 为协助各局 / 部门进行自我评估，

²¹ 《帐委会资料便览》，第 5 段，见以下网址：
<http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf>。

²² 《申诉专员报告》第 2.6 段。

²³ 《申诉专员报告》第 2.12 段。

²⁴ 有关详情，请参阅本咨询文件第 8.37 段。

²⁵ 档案处为以下日期举行的小组委员会会议所提供的资料：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。

档案处在 2010 年编订了一份全面的遵从情况检讨表格，并统筹各局 / 部门进行第一次有关档案管理作业方法的自我评估。评估结果及档案处建议的改善措施已于 2011 年 11 月传达各局 / 部门。档案处亦已检讨自我评估的范围，并且在《总务通告 12》列明所需涵盖的各个方面。²⁶

55. **档案处可在进行鉴定时查核档案** 在以下情况，档案处亦可就鉴定档案的历史价值而要求查核实物档案：(a) 各局 / 部门提交暂拟存废期限表；(b) 各局 / 部门提交根据《行政档案存废期限表》或已获批的存废期限表处置过期档案的要求；或 (c) 档案处对各局 / 部门已届 30 年的档案进行鉴定。
56. 澳大利亚、爱尔兰、新西兰及新加坡的档案法均就查核的权力订有相类条文，但该权力的行使方式则各有不同。举例来说，查核档案的权力可在给予相关公共办事处合理通知后行使（新西兰），可在适当政府人员同意下（或要求下）行使（爱尔兰），又可“全面和自由地”行使（但某些豁免情况除外）（澳大利亚）。在英格兰，资讯专员未获赋予一般性的查核权力，但他可向相关公共主管当局发出“资讯通知”以索取进一步的资料。
57. 这些司法管辖区在审核档案管理作业方法方面的权力亦各有不同。新西兰的《2005 年法令》明文载有这项权力。在爱尔兰，爱尔兰国档馆馆长的其中一项职能，是就部门档案的保存“查核和审视相关安排”。新加坡看来则并无订定审核的权力。澳大利亚及英格兰所采用的方法之一，是透过调查及 / 或自我评估来评核政府机构的档案管理作业方法。

对遗失或未经授权销毁档案的处理（第 8.52 至 8.76 段）

58. 虽然各局 / 部门必须就任何遗失或未经授权销毁档案的情况即时向档案处处长报告，但申诉专员发现，有多宗个案因有关的局 / 部门拒绝承认遗失档案而没有即时报告，而有些个案更甚至从来没有报告。²⁷

²⁶ 两项相类的自我评估其后分别于 2012 年及 2015 年进行，其范围涵盖由档案开立以至档案存废的各个阶段的档案理事宜。下次检讨于 2018 年后期进行。

²⁷ 《申诉专员报告》第 6.6 段。

59. 《总务通告 09》施加了多项规定，以防止遗失或未经授权销毁档案。²⁸ 此外，档案处会进行部门档案管理检讨，以评估各局 / 部门对档案管理规定和作业方法的遵从情况。如发现任何遗失或未经授权销毁档案的事故，有关的局 / 部门须作出跟进。
60. 虽然制裁可阻吓违规情况，但培训和教育对提升遵从规定的文化可能更具成效。档案处已加强工作，以推动所有政府雇员采用最佳作业方法，并向部门档案经理、其助理和档案室主管或人员提供专设课程，以灌输相关知识和技能。
61. 澳大利亚、爱尔兰、新西兰及新加坡的档案法把未经授权销毁档案（以及其他相类的严重行为）定为违法。²⁹ 在英格兰，《1958 年法令》没有订立任何罪行。《2000 年法令》则把某些行为定为罪行，其中包括在有人要求取阅资料后，意图阻止披露而销毁档案。如遗失或未经授权销毁公共档案乃因没有遵从《大法官守则》所致，资讯专员可向有关公共主管当局发出“作业方法建议”。在所有五个经研究的司法管辖区中，档案管理机构亦就档案及历史档案管理提供培训、指引或意见。
62. 我们相信，良好的公共档案管理制度，必须设有足够及有效的措施，以确保有关规定得到妥善遵从。这些措施可以用法律或强制性规定这些较严厉的方式来实行。不过，据我们观察，其他旨在加强妥善档案管理文化，以及提高有关意识的措施，也同样重要。

²⁸ 有关详情，请参阅本咨询文件第 8.55 段。

²⁹ 在爱尔兰，《1986 年法令》第 18 条把一些行为定为罪行，包括移走、隐藏或损坏历史档案（但并非指部门档案）。在新加坡，《图管局法令》第 14D 条须与《刑事法典》一并参阅。

咨询问题 10

- (i) 现有措施是否足以确保各局 / 部门遵行其档案管理责任？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，你会提议采取甚么额外措施，而你的提议理由何在？

第 9 章 为香港订立档案法？

63. 正如本章所论及，一方面既有支持在香港制定档案法的考虑因素，但另一方面在实施上亦有实际要关注的事项。经衡量后，我们的初步看法是确有理据支持订立档案法，以进一步加强香港公共档案及历史档案的管理、保护和保存工作。

咨询问题 11

你认为是否有理据支持订立档案法，以加强现行的公共档案及历史档案管理架构？理由为何？

第 10 章 公共档案管理制度的涵盖范围

64. 有评论指现有档案管理制度的涵盖范围太窄。现时除了各局 / 部门外，香港只有廉政公署和香港金融管理局这两间公共机构遵从政府所公布有关档案管理的强制性规定。
65. 从小组委员会研究的海外司法管辖区可见，就如何界定公共机构而言，并无一个统一的模式。同样地，除了新西兰有以清单列出有关决定某机构是否“公共办事处”的考虑因素外，不易看到在界定时还有甚么基础理据或准则。各司法管辖区的档案管理机关对公共机构档案管理工作的监督程度也并不相同。

66. 小组委员会的观察是，鉴于各公共机构在性质、职能、架构、权力、规模及资源方面相当多元，故此不论根据现行行政制度或通过立法向其推行强制性统一档案管理制度之前，必须审慎考虑公共机构的个别情况（如有需要，事前可进行咨询或沟通）。无论如何，香港目前欠缺合资格的专业档案人员，这可能会构成一大挑战。
67. 在受涵盖公共机构的范围方面，我们的初步看法认为效法英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡的做法会较为可取，即不时列举应受公共档案管理制度规管的特定机构。至于档案管理机关的监督程度，我们认为采用“针对个别情况处理”的方式会较恰当。

咨询问题 12

(i) 你同意我们的初步看法吗？

(ii) 如第(i)段的答案是否定的话，理由为何？