

香港法律改革委員會

檔案法小組委員會

諮詢文件

檔案法

本諮詢文件已上載互聯網，網址為：<http://www.hkreform.gov.hk>。

2018年12月

本諮詢文件是由法律改革委員會（法改會）屬下的檔案法小組委員會擬備，以供各界人士討論及發表意見。本諮詢文件的內容並不代表法改會或小組委員會的最終意見。

小組委員會歡迎各界人士就本諮詢文件發表意見，並請於 2019 年 3 月 5 日或之前將有關的書面意見送達：

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

檔案法小組委員會秘書

電話：(852) 3918 4097

傳真：(852) 3918 4096

電郵：hklrc@hkreform.gov.hk

法改會和小組委員會日後與其他人士討論或發表報告書時，可能會提述和引用各界人士就本諮詢文件所提交的意見。任何人士如要求將他提出的所有或部分意見保密，法改會當樂於接納，惟請清楚表明，否則法改會將假設有關意見無須保密。

法改會在日後發表的報告書中，通常會載錄就本諮詢文件提交意見的人士的姓名。任何人士如不願意接納這項安排，請於書面意見中表明。

香港法律改革委員會

檔案法小組委員會

諮詢文件

檔案法

目錄

	頁
簡稱列表	1
香港公共檔案管理的主要規則及指引列表	4
導言	7
引言	7
檔案法小組委員會的研究範圍	7
檔案法小組委員會的成員	8
小組委員會的研究方法	8
第 1 章 香港現行的公共檔案管理架構概覽	10
引言	10
行政機制	10
適用範圍	11
檔案處的成立背景	12
檔案處及轄下各組別的職責和職能	12
檔案處的人手編制	13
人員資歷	13
員工培訓	15
檔案處的設施	15

	頁
評論	15
第 2 章 檔案管理週期和相關規則、指引及刊物概覽	18
引言	18
詞語釋義	18
“檔案”、“政府檔案”、“電子檔案”	18
“業務檔案”相對“行政檔案”	19
“歷史檔案”、“檔案館”	19
“檔案管理”	19
檔案管理過程和相應規則、指引及刊物摘要	20
(a) 建立全面的檔案管理計劃	20
(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	21
(c) 各局／部門開立和收存檔案	21
(d) 各局／部門保存準確的檔案清單以便追查檔案	22
(e) 內容分類	22
(f) 編訂檔案存廢期限表及檔案存廢	23
(g) 各局／部門使用、保管和貯存檔案	24
(h) 保護局／部門內極重要檔案	25
(i) 鑑定檔案及把具有歷史價值的檔案移交檔案處	25
(j) 檔案處保護和保存歷史檔案	27
(k) 歷史檔案登錄、著錄及整理	27
(l) 公眾取閱檔案處所保存的歷史檔案	27
電子檔案的管理	28
(a) 保存電子檔案	29
(b) 管理電郵檔案	30
遵從和執行規定	30
(a) 遵從標準和指引	30
(b) 執行及制裁	31
培訓	31

	頁
第 3 章 其他司法管轄區的檔案及歷史檔案管理法例概覽	33
引言	33
澳大利亞	33
背景	33
《1983 年歷史檔案法令》概覽	34
英格蘭	36
背景	36
《1958 年法令》概覽	37
愛爾蘭	38
背景	38
《1986 年法令》概覽	39
新西蘭	41
背景	41
《2005 年公共檔案法令》概覽	41
新加坡	44
背景	44
《圖管局法令》概覽	44
第 4 章 檔案處的管治	47
引言	47
對檔案處管治的評論	47
其他司法管轄區	48
澳大利亞	48
英格蘭	48
愛爾蘭	49
新西蘭	50
新加坡	51
其他司法管轄區的模式摘要	51
公眾諮詢議題	53

	頁
第 5 章 檔案處的行政及運作	56
引言	56
(I) 發布有關檔案處工作的資料	56
(a) 評論	56
(b) 政府的立場或回應	56
(c) 其他司法管轄區	57
公眾諮詢議題	58
(II) 開立檔案	59
(a) 評論	59
(b) 政府的立場或回應	59
(c) 其他司法管轄區	60
公眾諮詢議題	61
(III) 存廢期限表的檢討	63
(a) 評論	63
(b) 政府的立場或回應	63
(c) 其他司法管轄區	64
公眾諮詢議題	64
(IV) 把檔案移交檔案處	65
(a) 評論	65
(b) 政府的立場或回應	66
(c) 其他司法管轄區	68
公眾諮詢議題	73
(V) 為檔案處提供的專業及人員支援	75
缺乏專業支援	75
檔案處人手短缺及積壓工作累增	76
我們的觀察	78
(VI) 電子檔案	78
(a) 評論	78
(b) 政府的立場或回應	80
(c) 其他司法管轄區	81
我們的觀察	82
公眾諮詢議題	83

	頁
第 6 章 檔案相關法例對檔案管理行政指引的影響	84
引言	84
保障私隱或資料的法例	84
香港——《私隱條例》	84
澳大利亞——《1988 年私隱法令》	86
英格蘭——《通用數據保障條例》及《2018 年保障資料法令》	88
愛爾蘭——《數據保障條例》及《2018 年保障資料法令》	90
新西蘭——《1993 年私隱法令》	90
新加坡——《2012 年保障個人資料法令》	91
摘要	91
普查及統計法例	92
香港——《普查條例》	92
澳大利亞——《1905 年普查及統計法令》	93
英格蘭——《1920 年普查法令》	95
《2007 年統計及登記服務法令》	
愛爾蘭——《1993 年統計法令》	96
新西蘭——《1975 年統計法令》	96
新加坡——《普查法令》（第 35 章）	97
《統計法令》（第 317 章）	
摘要	97
我們的初步看法	98
第 7 章 把檔案移交檔案管理機關	99
引言	99
有關取閱檔案的“30 年規則”	99
把檔案移交檔案處	100
用詞	101
其他司法管轄區	102
澳大利亞	102
英格蘭	103

	頁
愛爾蘭	105
新西蘭	106
新加坡	107
我們的觀察	107
諮詢公眾事宜	109
第 8 章 公共檔案管理制度的遵從規定架構	110
引言	110
(I) 以行政架構規管遵從情況	110
政府對有關評論的立場或回應	111
其他司法管轄區的法律和作業方法	112
(II) 查核檔案和審核檔案管理作業方法的權力	118
政府對有關評論的立場或回應	119
其他司法管轄區的法律和作業方法	121
(III) 對遺失或未經授權銷毀檔案的處理	124
政府對有關評論的立場或回應	125
其他司法管轄區的法律和作業方法	127
我們的初步看法	130
第 9 章 為香港訂立檔案法？	131
引言	131
評論	131
政府對擬議法例的立場	132
支持制定檔案法的考慮因素	132
在香港訂立檔案法的關注事項	134
我們的初步看法	134
第 10 章 公共檔案管理制度的涵蓋範圍	136
引言	136
“公共機構”	136

	頁
現有行政制度的涵蓋範圍	137
對現有制度的評論	138
政府的立場及回應	139
其他司法管轄區	139
澳大利亞	139
英格蘭	142
愛爾蘭	143
新西蘭	144
新加坡	146
公共機構是否已準備就緒並願意納入涵蓋範圍	146
調查	147
我們的考慮因素	147
(i) 受涵蓋公共機構的範圍	147
(ii) 檔案管理機關的監督程度	149
我們的初步看法	150
第 11 章 諮詢問題列表	152
附件 1 主要的政府檔案管理過程與適用的規則及指引	156
附件 2 過期檔案(紙本及非紙本)移交過程的步驟摘要	165
附件 3 調查結果摘要	169

簡稱列表

檔案管理機構

英格蘭國檔諮委會	國家檔案及歷史檔案諮詢委員會 (Advisory Council on National Records and Archives) (英格蘭)
愛爾蘭國檔館諮委會	國家檔案館諮詢委員會 (National Archives Advisory Council) (愛爾蘭)
新西蘭檔案諮委會	根據《 2005 年公共檔案法令》 (Public Records Act 2005) 成立的諮詢委員會 (新西蘭)
新西蘭檔案館	新西蘭檔案館 (Archives New Zealand)
檔案處	政府檔案處 (香港)
澳洲國檔館	澳大利亞國家檔案館 (National Archives of Australia)
澳洲國檔館諮委會	澳大利亞國家檔案館諮詢委員會 (National Archives of Australia Advisory Council)
愛爾蘭國檔館	愛爾蘭國家檔案館 (National Archives of Ireland)
新加坡國檔館	新加坡國家檔案館 (National Archives of Singapore)
新加坡圖管局	國家圖書館管理局 (National Library Board) (新加坡)
英格蘭公檔館	公共檔案館 (Public Record Office) (英格蘭)
英格蘭國檔館	國家檔案館 (The National Archives) (英格蘭)

法例

《1958 年法令》	《1958 年公共檔案法令》（Public Records Act 1958）（英格蘭）
《1983 年法令》	《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）（澳大利亞）
《1986 年法令》	《1986 年國家檔案館法令》（National Archives Act 1986）（愛爾蘭）
《2005 年法令》	《2005 年公共檔案法令》（Public Records Act 2005）（新西蘭）
《圖管局法令》	《國家圖書館管理局法令》（National Library Board Act）（第 197 章）（新加坡）
《2000 年法令》	《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）（英格蘭）

報告書

《2007 年思匯報告書》	陸恭蕙、溫富錦及 Jaimie 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》，思匯政策研究所，2007 年 3 月
《2011 年思匯報告書》	陸恭蕙及 Nick Frisch：《勿讓歷史留白：香港需要檔案法》，思匯政策研究所，2011 年 11 月
《審計署報告書》	《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”），2011 年 10 月 25 日
《申訴專員報告》	申訴專員公署於 2014 年 3 月發表的《主動調查報告——香港的公共檔案管理》

《帕爾報告書》	Dagmar Parer，《英聯邦國家檔案法》 （“ <i>Archival Legislation for Commonwealth Countries</i> ”）（英聯邦檔案主任及檔案經理協會（Association of Commonwealth Archivists and Records Managers），2001年）
《檔管計劃研究》	Eric Ketelaar，《歷史檔案及檔案管理法規：檔案及歷史檔案管理計劃研究暨指引》 （“ <i>Archival and Records Management Legislation and Regulations: A RAMP Study with Guidelines</i> ”）（聯合國教育、科學及文化組織（聯合國教科文組織），1985年）

雜項

公開資料小組委員會 局／部門	香港法律改革委員會公開資料小組委員會 政府決策局或部門
《公開資料守則》	《公開資料守則》（香港）
部門檔案經理	部門檔案經理（Departmental Records Manager）
電檔保管系統	電子檔案保管系統
《行政檔案存廢期限表》	《一般行政檔案存廢期限表》
立法會	香港特別行政區立法會
《大法官守則》	《大法官根據〈2000年資訊自由法令〉第46條發出的檔案管理實務守則》（Lord Chancellor’s Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000）（英格蘭）
資科辦	政府資訊科技總監辦公室
《帳委會資料便覽》	致政府帳目委員會就《審計署署長第五十七號報告書》第10章（題為“政府檔案處的檔案管理工作”）而編製的資料便覽（載於2011年12月19日致帳委會秘書的信件）

香港公共檔案管理的主要規則及指引列表

	簡稱	刊物	發出／最後更新日期
1	《原檔存廢》	《原檔存廢》（適用於已數碼化並以數碼格式貯存的檔案）□ （只有英文版）	2017年4月
2	《設立保存圖書館》通告	總務通告第 1/2001 號：《設立政府刊物中央保存圖書館》	2001年 1月30日
3	《建立檔管政策》通函	行政署通函第 5/2012 號：《建立部門檔案管理政策》（只有英文版）□	2012年 7月11日
4	《電子資料管理》通告	政府資訊科技總監辦公室通告第 1/2011 號：《電子資料管理策略及架構》（只有英文版）	2011年 5月3日
5	《系統功能要求》	《電子檔案保管系統的功能要求》（第 1.2 版）（只有英文版）	2016年9月
6	《運送大批檔案指引》	《運送大批政府檔案指引》（只有英文版）	2015年7月
7	《總務通告 06》	總務通告第 5/2006 號：《政府檔案管理》	2006年 12月28日
8	《總務通告 09》	總務通告第 2/2009 號：《檔案管理的強制性規定》	2009年 4月22日
9	《總務通告 12》	總務通告第 5/2012 號：《檔案管理檢討》	2012年 10月5日
10	《開立收存指引》通函	行政署通函第 4/2012 號：《開立和收存檔案指引》（只有英文版）	2012年 7月6日

	簡稱	刊物	發出／最後更新日期
11	《歸檔指引》	《歸檔程序指引》（只有中文版）	2015年10月
12	《分類法執行指引》	《行政檔案標準分類法執行指引》（只有英文版）	2009年5月
13	《電子訊息指引》	《管理電子訊息的指引》	2017年12月
14	《混合環境檔管指引》	《在混合環境中管理檔案的指引》（只有英文版）	2016年3月
15	《總務規例》	香港特別行政區政府《總務規例》（香港特別行政區政府規例卷一）	2016年11月
16	《良好檔管做法》	《良好檔案管理做法》	2011年10月
17	《移交檔案指引》	《把檔案移交政府檔案處歷史檔案館進行評估指引》（只有英文版）	2015年2月
18	《指引及核對表》	《檔案存廢期限表檢討指引及核對表》（只有英文版）	2017年4月
19	《2015年手冊》	《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》（只有英文版）	2015年1月
20	《電檔保存手冊》	《電子檔案保存手冊》（只有英文版）	2013年7月31日
21	《取閱則例》	《1996年政府資料檔案（取閱）則例》□	1996年
22	《檔管元數據標準》	《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》（第1.1版）（只有英文版）	2016年9月
23	《檔管守則》	《檔案管理守則》	2001年8月

	簡稱	刊物	發出／最後更新日期
24	《檔管叢書一》	檔案管理叢書第一號：《編訂檔案存廢期限表及檔案存廢實用指南》（只有英文版）	2015年5月
25	《檔管叢書二》	檔案管理叢書第二號：《常用檔案管理：案卷管理》（只有英文版）	2018年3月
26	《檔管叢書三》	檔案管理叢書第三號：《主題歸檔》（只有英文版）	2018年3月
27	《檔管叢書四》	檔案管理叢書第四號：《一般行政檔案存廢期限表》（只有英文版）	2013年10月
28	《檔管叢書五》	檔案管理叢書第五號：《縮微攝製用戶手冊》（只有英文版）	2018年3月
29	《檔管叢書六》	檔案管理叢書第六號：《保護極重要檔案手冊》（只有英文版）	2017年8月
30	《檔管叢書七》	檔案管理叢書第七號：《妥善管理檔案作業方法專題指南暨核對表》（只有英文版）	2018年3月

導言

引言

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。¹ 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 在香港，政府檔案的管理及存檔工作由行政制度規管。政府檔案處（簡稱“**檔案處**”）隸屬政務司司長辦公室轄下行政署，負責監督政府檔案的整體管理工作，確保檔案得以妥善管理，而具有歷史價值的則獲挑選以作保存和供公眾取閱。政府各決策局及部門（簡稱“**局／部門**”）須按照政府發出的行政指引和規定，訂立各自的檔案管理計劃管理其檔案。

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

¹ 《檔案共同宣言》（*Universal Declaration on Archives*），由聯合國教科文組織於2011年第36屆大會上通過，見以下網頁：https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_CH.pdf。

² 參看“*Why archiving?*”，見國際檔案理事會（International Council on Archives）以下網頁：<https://www.ica.org/en/why-archiving>。

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。

檔案法小組委員會的成員

5. 小組委員會由廖長城先生，**GBS**，資深大律師，太平紳士擔任主席，成員包括相關決策局代表、持份者和律師。小組委員會的成員如下：

廖長城先生， GBS，SC，JP（主席） ³	資深大律師
李達詩女士 ⁴	香港大學檔案中心總監
許偉強先生， SC	資深大律師
陳華疊先生	高露雲律師行顧問
蔡潔如女士， JP	政務司司長辦公室轄下行政署長
羅淑佩女士， JP （任期由 2016 年 9 月 10 日起） ⁵	政制及內地事務局副秘書長(1)

6. 法律改革委員會秘書處的梁東華先生是小組委員會的秘書。⁶

小組委員會的研究方法

7. 小組委員會在 2013 年 6 月展開工作，截至本諮詢文件發表時，共舉行了 43 次會議。

³ 廖長城先生亦是香港科技大學校董會主席。

⁴ 李達詩女士亦是檔案行動組的成員。

⁵ 梁松泰先生，**JP**（時任政制及內地事務局副秘書長(1)），由小組委員會成立起擔任成員，直至 2016 年 9 月 9 日止。

⁶ 李天恩先生與孔慶雯女士曾任小組委員會秘書，任期分別為 2014 年 11 月 6 日至 2015 年 7 月 26 日以及 2015 年 7 月 27 日至 2017 年 11 月 19 日。

8. 本諮詢文件旨在概述香港在政府檔案管理方面的現有機制、有關各方對機制的主要關注，以及政府對這些關注的回應；繼而會列舉需要公眾考慮的相關議題。值得注意的是，檔案及歷史檔案管理本身是一門專門科目，當中的操作詳情及複雜細節，對於一般公眾人士來說可能過於技術性。在本諮詢文件中，我們嘗試用盡量淺白的表達方式，令公眾在考慮相關議題時能掌握情況以作明智決定。因此，在本諮詢文件中，除了在適當之處臚列我們的觀察和初步看法之外，⁷ 我們亦會提出多條諮詢問題（特別是開放式問題），以激發大眾考慮有關議題並作出回應，而我們相信這做法更具建設性。此外亦應注意的是，本諮詢文件無意探討我們知道已廣見於檔案學文獻的理論基礎。研究檔案學的各種理論，本身就是一門學術專科，而且超越我們的研究範圍。

9. 本諮詢文件探討數個司法管轄區的法律和作業方法。我們特別集中探討五個海外司法管轄區（即澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡），但在適當之處也會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，法律制度與香港較為相近，故對於我們的研究而言，它們的公共檔案管理的法律及規則可作為有用的借鑑。

10. 在這次諮詢工作中，小組委員會徵詢公眾關於現行公共檔案管理制度是否需要改革的意見；如認為需要的話，則採用何種改革方案為佳。無疑，我們相信政府檔案是構成屬全民擁有的社會共享遺產不可或缺的一部分，因此我們提出多條諮詢問題，藉以讓盡可能多的公眾人士參與是次諮詢工作，並熱切期待能聽到社會各界的不同聲音。我們希望本諮詢文件有助促進及便利公眾討論當中所提出的議題，並歡迎各界就此等議題發表意見、評論和建議，這將可大大協助小組委員會達致研究範圍定下的目標，而這亦最符合社會的利益。

⁷ 這些初步看法除了會在其首次出現的各章（即第 6、8、9 及 10 章）中闡述，而為方便讀者易於參閱，亦會在第 11 章再次臚列。

第 1 章 香港現行的公共檔案管理架構概覽

引言

1.1 本章簡述(1)香港現有的政府檔案管理行政機制，(2)該機制的適用範圍，以及(3)負責的政府主管機關（即檔案處）的職責和職能。章末也概述關於該制度的各項主要評論，而其後各章會就這些評論作更仔細的探討。

行政機制

1.2 現時，香港沒有特定法例規管政府檔案和歷史檔案的一般管理工作。雖然有一些條例規定不同的公共辦事處和登記處／註冊處須備存特定檔案和文件，並提供取閱的途徑，¹但這些條例的適用範圍僅限於本身所涵蓋的範疇，並無訂立整體的政府檔案管理架構。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。

1.3 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。有關檔案管理的手冊、指引和刊物在政府的內聯網上登載，供各局／部門參考，其中部分手冊和刊物亦存放於檔案處的政府刊物中央保存圖書館供公眾查閱。2017年4月，上述文件大多已上載到檔案處的官方網站供公眾閱覽。²香港公共檔案管理的主要規則及指引（連同其簡稱）列表，載於本諮詢文件的簡稱列表之後。

1.4 行政署長發出的《檔案管理守則》（簡稱“**《檔管守則》**”）是上述各項規則及指引中的核心文件，為各局／部門定下在建立全面檔案管理計劃時所需的實務守則。³《檔管守則》適用於管理各局／部門進行公事及活動時涉及的所有政府檔案，⁴並須與檔案處所發出的一系列《檔案管理叢書》（簡稱“**《檔管叢**

¹ 例如見《公司條例》（第 622 章）第 2 部關於公司註冊處處長的權力及責任；《土地註冊條例》（第 128 章）第 2 條；《生死登記條例》（第 174 章）第 10、15 及 22 條；《土地註冊規例》（第 128A 章）第 4 條；《人事登記規例》（第 177A 章）第 8 條；以及《商標條例》（第 559 章）第 67 至 69 條。

² 檔案處有關檔案管理的指引，見以下網頁：
<http://www.grs.gov.hk/tc/hksar_government_administrative_guidelines_on_record_management.html>。

³ 《檔管守則》第 101 段。

⁴ 《檔管守則》第 106 及 107 段。

書》”) (見香港公共檔案管理的主要規則及指引列表) 一併理解。這是因為該等叢書闡釋如何達致《檔管守則》的要求，詳列有關程序，並提供各種選擇，供靈活使用，以配合各局／部門個別的實際情況和需要。⁵ 此外，其他的指引及通告亦已予發布，以協助各局／部門在其檔案的整個生命週期內施行各方面的管理，包括但不限於檔案開立／收存、檔案分類、檔案保管和貯存、編訂檔案存廢期限表、⁶ 檔案存廢 (包括在徵得檔案處處長事先同意後銷毀檔案，以及把具有歷史價值的檔案移交檔案處)、管理電郵檔案，以及保護極重要檔案。

1.5 這些規則及指引內的規定並非全屬強制性質，而藉總務通告第 2/2009 號：《檔案管理的強制性規定》 (簡稱 “**《總務通告 09》**”)⁷ 公布的規定則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。⁸

適用範圍

1.6 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。⁹ 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。然而，廉政公署 (簡稱 “**廉署**”) 和香港金融管理局 (簡稱 “**金管局**”) 已按照政府公布的檔案管理規定管理其檔案。

⁵ 《檔管守則》第 112 段。

⁶ 編訂檔案存廢期限表，即制訂保留及處置檔案的期限表，以訂明檔案應保留多長時間及其處置方式。“檔案存廢期限表”及“存廢期限表”是可以互通的用詞。有關編訂檔案存廢期限表的更多詳情，見第 2 章的討論。

⁷ 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。

⁸ 見當局就《審計署署長第五十七號報告書》第 10 章 (題為 “政府檔案處的檔案管理工作”) 致政府帳目委員會而編製的資料便覽 (簡稱 “**帳委會資料便覽**”) 第 I 及 II 部，網頁如下：

<http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf> (第 154 至 155 頁) 。

⁹ 廉政公署和香港金融管理局除外。見本諮詢文件較後部分的討論。

檔案處的成立背景

1.7 政府內部在上世紀六十年代開始就訂立保存和處置政府檔案的制度以及設立歷史檔案處的事宜進行討論。1970年5月，立法局財務委員會通過開設一個檔案主任的編外職位。1972年，歷史檔案處成立，隸屬於布政司署轄下的行政及立法兩局事務科，以協助政府部門維持檔案管理標準、提供保管和備存檔案的設施以供永久保存檔案，以及提供檔案作官方參考和私人研究之用。政府檔案統籌組（簡稱“**檔案統籌組**”）在1987年成立，隸屬於副布政司辦公室，負責推行政府的檔案管理工作。當局其後在1989年重組當時的檔案統籌組和歷史檔案處，成立由歷史檔案處、新設的檔案管理處，以及專責事務組組成的政府檔案局。

1.8 在架構上，政府檔案局原隸屬當時的憲制事務科，及至1989年9月1日布政司署重組後改屬布政司辦公室轄下的行政署，後於2003年10月20日重組，並改稱政府檔案處，以期精簡機構服務，致力推行電子檔案管理以及其他關於檔案及歷史檔案管理的新措施。

檔案處及轄下各組別的職責和職能

1.9 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。檔案處是政府的中央檔案管理和服務機關，負責監督整個政府的歷史檔案及政府檔案的管理。

1.10 檔案處的主要職責如下：¹⁰

- (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；

¹⁰ 《檔管守則》第220段。

- (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。

1.11 檔案處由四個組別組成，分別為歷史檔案館、檔案保存及修復服務組、檔案系統發展組，以及檔案管理及行政組。各組別的主要職能如下：

- (i) 歷史檔案館：收集歷史檔案、提供歷史檔案和圖書館藏品的公眾取閱和參考服務、推廣歷史文獻。
- (ii) 檔案保存及修復服務組：保存和修復歷史檔案及圖書館藏品、透過政府縮微服務中心向各局／部門提供攝製影像服務。¹¹
- (iii) 檔案系統發展組：電子檔案管理、發展檔案分類制度及制訂管理資料記錄的新措施。
- (iv) 檔案管理及行政組：檔案中心服務、制訂和推行檔案管理系統、部門檢討服務、培訓及諮詢服務、檔案處內部行政。

檔案處的人手編制

1.12 檔案處的首長為檔案處處長，負責監督和指導處內的運作事宜。檔案處處長向政務司司長辦公室行政署長負責。¹² 截至 2017 年 12 月 31 日，檔案處共有 104 名人員，包括 16 名檔案主任職系人員、四名館長職系人員、19 名行政主任職系人員、兩名圖書館館長職系人員及 63 名其他職系人員。

人員資歷

1.13 檔案主任職系的人職要求包括持有歷史、政治科學、公共行政、資訊管理及圖書館學、歷史檔案及檔案管理的學士學位，或同等資格，另畢業後研究、進修上述科目或接受上述科目的培訓為

¹¹ 政府縮微服務中心在 1997 年成立，負責向各局／部門提供縮微和相關服務，以及檢討各局／部門對縮微服務的需求。

¹² 檔案處的組織圖載於檔案處《2016 年報》第 8 頁，見以下網頁：
<[http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2016_\(Chi\).pdf](http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2016_(Chi).pdf)>。

期兩年，以及具備良好的中文和英文語文能力。現職的 16 名檔案主任職系人員（包括兩名檔案主任、六名高級助理檔案主任和八名助理檔案主任），全都取得歷史、歷史檔案及檔案管理、圖書館學或政治科學等相關科目的碩士學位。檔案主任和高級助理檔案主任更取得歷史檔案及檔案管理的深造文憑，並持續接受相關科目的專業培訓。新聘的助理檔案主任會接受內部培訓，並須在入職一年後通過能力測試，考核形式包括筆試和實習試。測試及格後，他們須修讀歷史檔案及檔案管理的深造課程。

1.14 此外，由康樂及文化事務署署長管轄的館長職系文物修復組和圖書館館長職系也會調派人員到檔案處工作。館長職系人員參與有關以下事項的工作：處理、識別、檢驗及修復歷史檔案和圖書館藏品以及展品借用，歷史檔案貯存和展覽場地的環境監控項目，以及就保存藏品制訂預防性的保護措施。¹³ 館長職系的人職要求包括持有主修文物修復、應用化學／化學、材料科學或材料工程的學士學位，以及具備良好的中文和英文語文能力。他們在整段職業生涯中，會接受在職培訓以及參加相關科目的課程，例如紙本、視聽、照片、歷史檔案及圖書館資料的修復。至於圖書館館長職系人員，他們主要負責圖書館服務。圖書館館長職系人員的人職要求包括持有學士學位，具備良好的中文和英文語文能力，以及在綜合招聘考試中能力傾向測試及格。圖書館館長職級的人員已取得圖書館學文憑，或香港圖書館協會專業會員資格，或同等資格。

1.15 行政主任專門負責辦公室行政、人事、系統及資源管理的工作。他們的職責種類繁多，其中包括在各局／部門內負責檔案管理和監督檔案室的運作。行政主任職系的人職要求包括持有學士學位，具備良好的中文和英文語文能力，以及在綜合招聘考試中能力傾向測試及格。入職後，行政主任會在職業生涯的不同階段中接受培訓。二級行政主任的培訓課程包括一節檔案管理課。在晉升一級行政主任職級後，他們須參與管理發展課程中一個全面的檔案管理培訓單元。至於在檔案處執行檔案管理職務的行政主任，須報讀智能資訊管理協會（Association for Intelligent Information Management）所辦的電子檔案管理證書課程。¹⁴

¹³ 檔案處《2016年報》第16頁。

¹⁴ 智能資訊管理協會是一個提供教育、研究和最佳作業方法的團體，旨在協助機構尋找、管控和優化其資訊。該協會前稱“資訊影像管理協會”（Association for Information and Image Management）。關於該協會的更多資料，見以下網頁：<http://www.aiim.org>。

員工培訓

1.16 檔案處已訂立一套有系統的培訓及發展計劃，提升檔案處人員的能力，以迎接範式轉移所帶來的挑戰，尤其是廣泛使用電子方式作業令電子檔案數量大增所帶來的挑戰。有關培訓計劃以網上課程／研討會組合模式進行，包羅歷史檔案管理、檔案管理，以及數碼保存的培訓，並由認可的專業機構提供有關課程。此外，為擴闊員工視野，了解國際社會的最佳作業方法，檔案處亦安排人員進行海外職務考察和出席專業會議。¹⁵

檔案處的設施

1.17 香港歷史檔案大樓是檔案處專門為保存歷史檔案及圖書館藏品而興建的大樓，在 1997 年啟用。¹⁶ 大樓提供了永久和合適的環境，對保存上述檔案及藏品作出支援，包括設有歷史檔案及圖書館藏品貯存庫、修復檔案實驗室、先進的數碼影像器材、縮微攝影機和膠卷沖洗設施。大樓也設有供訪客查閱歷史檔案及其他資料的閱覽室，以及展覽廳和演講室。此外，檔案管理及行政組負責管理兩個檔案中心，¹⁷ 為各局／部門的非常用檔案提供暫存服務。

1.18 檔案處也負責政府刊物中央保存圖書館的運作。該館把經挑選而又具有永久保存價值的政府刊物和印刷品，保存作為香港的文獻遺產。該館的藏品包括不同形式有關香港的刊物、報告和印刷品，最早可追溯至十九世紀四十年代。截至 2017 年 12 月底，政府刊物中央保存圖書館保存了大約 43,400 份刊物。¹⁸

評論

1.19 本章所討論的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¹⁹（簡稱“《2007

¹⁵ 立法會 CB(2)28/17-18(02)號文件“行政長官 2017 年施政報告——政務司司長辦公室有關檔案法的政策措施”，第 7(f)段。該文件乃為立法會政制事務委員會 2017 年 10 月 16 日的會議而提供：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ca/papers/ca20171016cb2-28-2-c.pdf>。

¹⁶ 香港歷史檔案大樓位於九龍觀塘。

¹⁷ 現址位於屯門兩個不同地點，即屯門政府貯物中心和吉田大廈檔案中心，總樓面面積達 15,200 平方米，可提供 116,000 直線米的貯存空間，以存放非常用檔案。

¹⁸ 據檔案處於 2018 年 3 月 13 日提供的資料。

¹⁹ 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。

年思匯報告書》”)和在 2011 年發表的報告書²⁰ (簡稱“《2011 年思匯報告書》”)、審計署 2011 年發表的報告書²¹ (簡稱“《審計署報告書》”)及申訴專員 2014 年發表的報告²² (簡稱“《申訴專員報告》”)。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。²³ 這些刊物有部分亦舉出涉及銷毀或未能提供公共檔案的事件，以說明香港公共檔案管理制度的問題。²⁴ 法院也曾提及局／部門在檔案管理方面有不足之處。²⁵

1.20 2011 年 11 月 16 日，立法會就“訂立檔案法”進行議案辯論，支持議案的議員指出政府的行政制度涉嫌有缺失之處，並認為香港落後於其他均已訂立檔案法的司法管轄區。議案最終不獲通過，²⁶ 但訂立檔案法的訴求一直持續。2017 年，三名立法會議員尋求以議員私人條例草案形式提交《公共檔案條例草案》(Public Records Bill)。²⁷

²⁰ 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。

²¹ 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。

²² 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。

²³ 例如見：“Records swept away on wave of indifference”，《南華早報》，2008 年 3 月 30 日；“政府總部遷址恐失檔案，前法官促立檔案法”，《信報財經新聞》，2011 年 3 月 7 日；“Fresh call for archive law to halt destruction of documents”，《南華早報》，2011 年 3 月 28 日；王式英（檔案行動組創會成員、香港大學客座教授、前香港特別行政區高等法院原訟法庭法官），“妥善管治和歷史存留：香港為何需要制定檔案法”，《香港律師》，2011 年 7 月，第 16 至 29 頁；“Archivists ask for action, now”，《中國日報》，2011 年 8 月 4 日；Nicholas Frisch, “Hong Kong’s Blind Spot, The territory lacks a law to ensure the government preserves its records”，《華爾街日報》，2011 年 11 月 25 日；Patrick Lo (盧敬之)，*Preserving Local Documentary Heritage, Conversations with Special Library Managers and Archivists in Hong Kong* (香港城市大學出版社，2015 年)，第 1 及 2 章。

²⁴ 2013 年 4 月 10 日發表的《2012 年 10 月 1 日南丫島附近撞船事故調查委員會報告》，顯示海事處在檔案保管方面有不足之處，包括沒有在當時以文件記錄有關決策、政策及工作要求是如何決定下來的。該報告（部分資料被遮蓋）見以下網頁：

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/e/dev/papers/e/dev0527-rpt20130430-c.pdf>。

曾有議員詢問有關政府銷毀檔案的問題。例如見政務司司長於 2011 年 10 月 19 日在立法會上書面答覆劉慧卿議員的問題，網頁如下：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201110/19/P201110190198.htm>。

²⁵ 舉例說，在 *Chu Woan-chyi & Ors v The Director of Immigration* 案 (HCAL 32/2003，第 110 段；[2007] HKCFI 267；[2007] 3 HKC 168)，時任高等法院原訟法庭法官夏正民就政府的歷史檔案中沒有當時的實質檔案可顯示為何四名申請人連同其餘 70 多人被拒絕進入香港一事，表示關注。另見 *Abid Saeed v Secretary for Justice* [2015] 1 HKLRD 1030，第 94 - 101 段。

²⁶ 《香港議事錄》，立法會 2011 - 12 年度會期，2011 年 11 月 16 日，第 1492 頁，見以下網頁：<http://legco.gov.hk/yr11-12/chinese/counmtg/hansard/cm1116-translate-c.pdf>。

²⁷ 他們是陳淑莊議員、郭榮鏗議員和莫乃光議員。《公共檔案條例草案》擬稿文本及其他相關資料，見以下網頁：

<https://www.charlesmok.hk/legco/hon-charles-mok-hon-tanya-chan-and-hon-dennis-kwok-will-table-the-draft-public-records-bill-as-members-bill/>。

1.21 我們已檢視前述各報告、判決和刊物，為使本引言章節完整起見，現將各項主要評論載列如下：

- (i) 與檔案相關的法例令行政規則及指引變為無效；
- (ii) 現行的檔案管理行政架構涵蓋範圍有限；
- (iii) 檔案處在實踐確保政府檔案得以妥善管理的使命時缺乏諮詢機構的支援；
- (iv) 缺乏有效的遵從規定架構；
- (v) 檔案處本身在行政及運作上有不足之處；
- (vi) 關於檔案須移交檔案處鑑定及保存的“30年規則”並不恰當；及
- (vii) 現行制度欠缺法律依據。

1.22 在以下各章，我們會以比較研究方式，並臚列政府的回應和為了積極應對有關評論而採取的措施，去討論上文所列的每項評論，繼而提出我們的初步看法及／或擬備一系列諮詢問題。

第 2 章 檔案管理週期和相關規則、指引及刊物概覽

引言

2.1 正如上一章所述，各局／部門檔案管理工作的不同方面，現時受行政規則及指引規管。有關檔案管理的手冊、指引和刊物在政府的內聯網上登載，供各局／部門參考，其中部分手冊和刊物亦存放於檔案處的政府刊物中央保存圖書館供公眾查閱。2017 年 4 月，這些文件大多已上載到檔案處的官方網站供公眾閱覽。由於這些規則及指引在一般人的日常生活中並不多見，公眾或許不甚熟悉其複雜細節。

2.2 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。凡屬《總務通告 09》訂為強制性的相關規定，均會加上底線示明。

2.3 應該留意的是，雖然本章及流程表看來順序列出各個檔案管理過程，但是實際上部分過程可能是同時進行的，例如檔案的開立和分類通常是一系列同時進行的行動。

詞語釋義

2.4 為充分了解檔案管理規則，必須先熟悉已在《檔管守則》中界定的下述主要詞語。¹

“檔案”、“政府檔案”、“電子檔案”

2.5 “檔案”被界定為指在處理公事過程中所開立或接收，以任何實體形態或貯存載體記錄的資訊，並保存作參考及有關事務的憑證。“政府檔案”是指局／部門在處理公事過程中所開立或接收，以任何實體形態或貯存載體記錄的資訊或數據，並保存下來作為政策、決定、程序、職能、活動和公事往來的憑證。² “電子檔案”是以一種必須透過使用電腦或其他電子設備才能檢索及處理的

¹ 《檔管守則》附錄 B “檔案管理辭彙”。

² 《檔管守則》第 115 段。

方式來記錄的資訊，而這些資訊同時符合《檔管守則》對“檔案”所下的定義。³

“業務檔案”相對“行政檔案”

2.6 “業務檔案”是局／部門在執行與其成立目的有關的主要職能、活動或使命時所開立或接收的檔案。“行政檔案”則是因應日常處理有關財務、辦公樓房、採購與物料供應、編制、人事和其他一般行政事務而開立或收存的檔案。⁴

“歷史檔案”、“檔案館”

2.7 (1) “歷史檔案”(Archives)被界定為個人或機構在處理公務過程中開立或接收和累積的文件和資料，並由於其持續或永久價值而保存下來；(2) “檔案館”(Archives)被界定為負責挑選、收集、保存歷史檔案和提供該等檔案以供使用的機關。⁵與上述中文詞語相對應的英文詞語“Archives”作上文(1)的解釋時，可與“archival records”一詞互換使用。

“檔案管理”

2.8 “檔案管理”被界定為包括與檔案的開立、分類及編製索引、分發、處理、運用、追查、貯存、檢索、保護和存廢有關的策劃、指示、組織、控制、檢討、訓練及其他管理工作，以便為政府政策、決定和公事往來作充足和正確的記錄，並使政府機關的運作可以有高效率和符合成本效益。⁶

2.9 檔案處網站概述香港的政府檔案管理工作，並摘要說明所涉及的政策和過程。扼要來說，其檔案管理計劃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。在檔案生命週期不同階段的檔案管理過程包括：

- (i) 收納
- (ii) 登記
- (iii) 分類

³ 《檔管守則》附錄 B “檔案管理辭彙”。

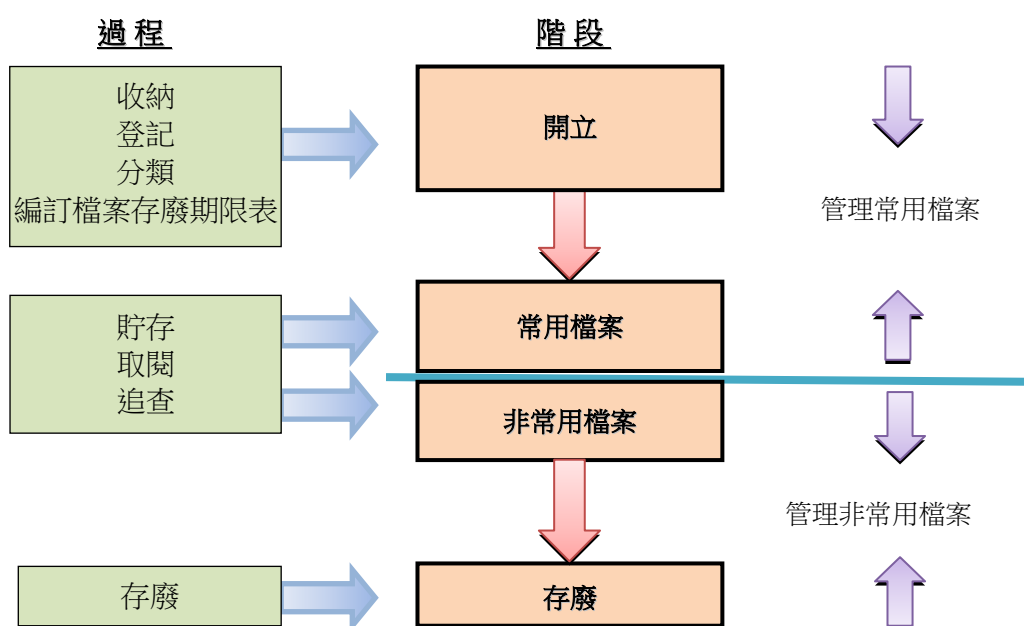
⁴ 《檔管守則》附錄 B “檔案管理辭彙”。

⁵ 《檔管守則》附錄 B “檔案管理辭彙”。

⁶ 《檔管守則》附錄 B “檔案管理辭彙”。

- (iv) 編訂檔案存廢期限表
- (v) 貯存
- (vi) 取閱
- (vii) 追查
- (viii) 存廢。

2.10 這些不同階段可見圖解如下：



檔案管理過程和相應規則、指引及刊物摘要

(a) 建立全面的檔案管理計劃

2.11 根據政府政策，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。⁷

⁷ 《檔管守則》第 200 及 208 段。全面的檔案管理計劃包括(i) 決定應開立的檔案、檔案開立的形式和結構、所需的準確和保安程度；以及(ii) 確保符合法律和規管要求、適用標準和機構的政策。

(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

2.12 各局／部門在實施檔案管理標準、程序和技巧時，須與檔案處緊密合作。⁸ 雖然局／部門的首長肩負檔案管理的整體責任，但應指定一名首長級人員負責監督此事。⁹ 此外，各局／部門也應委任一名部門檔案經理，¹⁰ 協助首長建立和推行部門檔案管理計劃。部門檔案經理的職責包括按照檔案處的指引和指示，訂立和實施有關作業方式及程序，以及與檔案處合作，定期評估及改善該計劃。¹¹

(c) 各局／部門開立和收存檔案

2.13 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。¹² 為盡量減低開立或收存檔案不足的風險，各局／部門應向所有人員公布相關的業務規則及指引，以供他們遵從，¹³ 並至少每兩年檢討該等規則及指引一次。¹⁴

2.14 收納的檔案除了記錄公事往來或活動的內容，也應兼備相關的結構和脈絡資料¹⁵。¹⁶

2.15 檔案應以最合適的載體和形態開立，以便取閱、使用和保存。¹⁷ 至於電子郵件檔案，在推行以電子檔案保管系統（簡稱“電

⁸ 《檔管守則》第 221 段。

⁹ 行政署通函第 5/2012 號——《建立部門檔案管理政策》（簡稱“《建立檔管政策》通函”）附件 I 第 7 段。

¹⁰ 部門檔案經理一般由部門秘書或出任同等職位的人員擔任。

¹¹ 《檔管守則》第 210 及 212 段，以及附錄 C。

¹² 行政署通函第 4/2012 號——《開立和收存檔案指引》所公布的《開立和收存檔案指引》（簡稱“《開立收存指引》通函”）第 2、3 及 8 段；《檔管守則》第 303 段。

¹³ 《開立收存指引》通函所公布的《開立和收存檔案指引》第 8 及 17 段。

¹⁴ 《開立收存指引》通函所公布的《開立和收存檔案指引》第 18 段。

¹⁵ 例如，便箋的結構應涵蓋標題及內文；脈絡資料則應包括發件人、收件人、發出日期、檔號及保密分類。見政務司司長辦公室轄下行政署發出的《帳委會資料便覽》附錄 I(b) 第 I 項，網頁如下：http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf。

¹⁶ 根據《開立收存指引》通函所公布的《開立和收存檔案指引》第 9 段，決定應開立和收存哪些檔案的關鍵考慮因素，包括是否需要在有研訊、審核或其他調查時就過去的行動作出解釋，並在有必要時說明理據。根據《檔管守則》第 302 段和《開立收存指引》通函所公布的《開立和收存檔案指引》第 10 段，應開立及保存的檔案的例子包括(a) 與外界人士和團體所作出並與機構的職能和活動直接相關的往來通訊；(b) 會議紀錄和其他與決策過程、政策及程序的制定或業務往來有關的會面、諮詢和議事記錄；(c) 重要的口頭決定和承諾；(d) 對機構職能和活動有重大影響的酌情判斷；(e) 記錄業務往來／程序的部門／政府表格、紀錄冊、登記冊及資料（電子／非電子形式）；以及(f) 文件擬稿（例如會議紀錄的修訂）而該文件擬稿是有關事宜之完整文件紀錄的組成部分，視何者適合而定。

檔保管系統”) 來保管電子檔案前，各局／部門須將其列印後歸檔，存入紙本案卷¹⁸。經開立或收存的檔案應存放在一個可辨認的檔案保管系統內¹⁹，這個系統內應至少包括一個檔案分類表。

(d) 各局／部門保存準確的檔案清單以便追查檔案

2.16 各局／部門應為所有檔案擬備和保存準確的清單，該清單應至少包括案卷名稱、案卷編號、案卷開立日期與結束日期，以及案卷存放地點。²⁰ 各局／部門應備存有關檔案往來的審計線索，記錄檔案去向的詳情，並推行檔案保管系統以對檔案追查維持控制。²¹

(e) 內容分類

2.17 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。²² 各局／部門應按分類表²³ 編排檔案，以便利取閱及檢索檔案。

2.18 行政檔案與業務檔案²⁴ 的性質不同，應受不同的存廢規定規管。²⁵ 基於行政檔案的一般性質，檔案處公布了一套標準分類表，該表列示有關行政事務的標準首層主題詞，以助各局／部門編排及處置常見的行政檔案。²⁶ 檔案處並制訂一套《一般行政檔案存廢期限表》（簡稱“《行政檔案存廢期限表》”），以助各局／部門處置過期行政檔案。一般而言，各局／部門採用《行政檔案存廢期限表》，便無需編訂自己的行政檔案存廢期限表。²⁷

2.19 《檔管叢書一》訂明分兩個階段執行《行政檔案存廢期限表》所載存廢規定的程序，即(1) 識別及決定恰當的行政檔案存廢規定；以及(2) 處置過期行政檔案。²⁸ 《檔管叢書四》載有一套通用的

¹⁷ 《檔管守則》第 314 段及《開立收存指引》通函所公布的《開立和收存檔案指引》第 7 段。

¹⁸ 《總務通告 09》第 7 段。

¹⁹ 《檔管守則》第 311 段。

²⁰ 《總務通告 09》第 6 段。

²¹ 《檔管守則》第 480 至 482 段。

²² 《檔管守則》第 416 段及《檔管叢書一》第 3.4.3 段。

²³ 根據《總務通告 09》第 8 段，檔案分類表是按以下一個或多於一個項目：業務職能、活動和檔案內容，合乎邏輯地編排檔案的列表。

²⁴ 見本章較前部分所載“行政檔案”及“業務檔案”的定義。

²⁵ 《檔管守則》第 612 至 613 段。

²⁶ 《行政檔案標準分類法執行指引》（簡稱“《分類法執行指引》”）就各局／部門執行行政檔案標準分類法提供指引，包括一項包含七個階段的行動計劃。

²⁷ 《檔管叢書一》第 3.2.2、3.5.1、3.5.2 及 3.6.1 段。

²⁸ 《檔管叢書一》第 3.4.8 段。

存廢期限表、相關指南和指示，而檔案處會不時對其作出檢討及更新。

2.20 由於每個局／部門的業務檔案都獨特不同，因此每個局／部門應參考《檔管叢書三》所載程序，就自己的檔案訂立分類表。

2.21 若行政檔案和業務檔案已混合一起，各局／部門應採納《檔管叢書一》所載的適用原則，以釐定有關檔案的恰當保存期及存廢行動。²⁹

(f) 編訂檔案存廢期限表及檔案存廢³⁰

2.22 各局／部門須妥善規劃和執行檔案存廢工作，以便易於檢索檔案，並盡量減低維護和貯存檔案所需的成本。³¹ 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。³²

2.23 檔案處負責整體的政府檔案存廢工作，其方式包括審批局／部門的檔案存廢要求和檔案存廢期限表，以及發出檔案存廢授權書或有關協議。³³ 檔案存廢期限表有系統地臚列或描述局／部門的檔案，指明其保管、保存期及存廢安排。³⁴ 各局／部門應按照檔案處的指引編訂檔案存廢期限表。

2.24 各局／部門應至少每兩年一次處置過期檔案（意指可為其作存廢安排的非常用檔案，即已滿足《行政檔案存廢期限表》所列明保存期的行政檔案，或已滿足獲審批的存廢期限表所列明保存期的業務檔案）。³⁵ 為確保內部監管妥善，各局／部門應由一名不低於高級行政主任或同等職級的高級人員考慮及以書面簽批檔案的存廢。³⁶

2.25 行政檔案與業務檔案的存廢程序和規定並不相同。在行政檔案方面，各局／部門應採用檔案處公布的《行政檔案存廢期限

²⁹ 《檔管叢書一》第 3.4.4 至 3.4.7 段。

³⁰ 一般資料請參閱《檔管守則》第 600 至 632 段，以及《總務通告 09》第 13 及 14 段。

³¹ 《檔管叢書一》第 6.3.1 段。

³² 《檔管守則》第 625 段及《檔管叢書一》第 2.3.2 段。

³³ 《檔管守則》第 602 段。

³⁴ 《檔管叢書一》第 1.3.1(h) 段。

³⁵ 《總務通告 09》第 17 段及《檔管叢書一》第 2.3.4 及 6.3.1 段。

³⁶ 《檔管叢書一》第 2.3.4 段。

表》，並就有關檔案的存廢取得檔案處的批准。《行政檔案存廢期限表》按行政檔案的六個分類（例如行政、政府產業及設施，以及採購與物料供應），為其下的不同主題編訂了保存期和存廢行動。³⁷

2.26 在業務檔案方面，各局／部門應諮詢檔案處並根據該處的指引編訂自己的檔案存廢期限表。³⁸ 每個局／部門的部門檔案經理可委任一名或多於一名助理部門檔案經理及其他負責人員統籌業務檔案存廢期限表的編訂，以確保有系統和一致地處置業務檔案。³⁹ 暫擬存廢期限表應由各局／部門的人員簽批，然後送交檔案處以徵求檔案處處長同意。⁴⁰ 檔案處會考慮有關的暫擬期限表，並會與相關的局／部門討論，以作最後定稿。

2.27 各局／部門在按照存廢期限表銷毀或處置任何政府檔案前，須徵得檔案處處長同意。⁴¹ 各局／部門也應查核向檔案處移交的具有歷史價值的案卷，以確保完整無缺，⁴² 並應記錄這些查核工作以備問責，以及備存已銷毀檔案的清單。

2.28 各局／部門須至少每五年檢討所有檔案存廢期限表一次，以決定須否修改。⁴³

(g) 各局／部門使用、保管和貯存檔案

2.29 各局／部門應施行適當的安排，確保安全保管檔案。⁴⁴ 檔案應貯存於合適的環境和設施，防止未經授權者取閱、使用、披露、移走或轉移⁴⁵ 檔案，以及避免檔案變壞、遺失、受到破壞或受污垢、蟲鼠、煙霧及化學廢氣威脅等。⁴⁶

2.30 各局／部門應依循有關的保密分類，即根據檔案在某一特定時間內的敏感程度，把檔案分為“絕對機密”、“高度機密”、

³⁷ 《檔管叢書四》第 II 部。

³⁸ 《檔管守則》第 613 段。值得注意的是，根據《檔管叢書一》第 4.2.32 段，非常用業務檔案不宜保管七年以上。

³⁹ 《檔管叢書一》第 4.1.1 至 4.2.2 段。

⁴⁰ 《檔管守則》第 615 及 616 段、《總務通告 09》第 14 及 15 段，以及《檔管叢書一》第 2.5.4 段。

⁴¹ 《檔管守則》第 605 段、總務通告第 5/2006 號：《政府檔案管理》（簡稱“《總務通告 06》”）第 3(d)段、《總務通告 09》第 18 段，以及《檔管叢書一》第 1.1.1 及 2.3.3 段。

⁴² 《總務通告 09》附錄 IV。

⁴³ 《檔管守則》第 617 段及《檔管叢書一》第 4.6.1 段。

⁴⁴ 《總務通告 09》第 21 段。

⁴⁵ 《檔管守則》第 502 段、《檔管叢書一》第 3.8.1 段及《總務通告 09》第 20 段規定，各局／部門如因公司化、私營化或外判等情況而需要把檔案移交非政府機構，必須事先徵求檔案處處長同意。除非檔案處處長事先同意，否則不得把政府檔案移交政府以外機構。

⁴⁶ 《檔管守則》第 510 至 523 段，以及《總務通告 09》第 23 段。

“機密”及“限閱文件”四類，並指明檔案保密的時效。各局／部門的部門檔案經理應至少每五年一次覆核所保管文件和檔案的分類情況。⁴⁷

2.31 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。⁴⁸ 有關的局／部門的部門檔案經理應進行調查、修復有關檔案（如有必要）、採取措施以避免再次發生同類事件，以及考慮對有關人員採取紀律處分或其他行政措施，並應在三個月內向檔案處報告調查結果和已採取的行動。檔案處會考慮有關的局／部門的調查結果和行動，並在適當時提供意見。⁴⁹

(h) 保護局／部門內極重要檔案

2.32 極重要檔案所記錄的是各局／部門在緊急情況或災難之時及之後，賴以持續和有效地運作所必需的資料。⁵⁰ 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。⁵¹ 此外，各局／部門應根據獲提供的指引，就這些檔案建立保護極重要檔案計劃。⁵² 只有獲授權人員才應獲准取閱和傳送極重要檔案。⁵³

(i) 鑑定檔案及把具有歷史價值的檔案移交檔案處

2.33 就業務檔案而言，歷史檔案館會在檢討局／部門編訂的存廢期限表時，鑑定有關檔案的歷史價值。⁵⁴ 經評估為具有潛在歷史價值的檔案會在保存期期滿後，由歷史檔案館再次鑑定，以決定其最終存廢。

2.34 具有《行政檔案存廢期限表》所述的潛在歷史價值的過期行政檔案，應交由歷史檔案館鑑定。⁵⁵ 最重要的是，凡屆滿 30 年的

⁴⁷ 《檔管守則》第 430 至 433 段，以及第 443 段。

⁴⁸ 《檔管守則》第 606 段及《總務通告 09》第 22 段。

⁴⁹ 《總務通告 09》第 22 段。

⁵⁰ 《檔管守則》第 700 段及《檔管守則》附錄 B 所載“極重要檔案”的定義。

⁵¹ 《總務通告 09》第 24 段。

⁵² 《檔管守則》第 701 及 702 段，以及《總務通告 09》第 24 段。建立保護極重要檔案計劃的詳細指引載於《檔管叢書六》。

⁵³ 《檔管守則》第 727 段。

⁵⁴ 《檔管叢書一》第 4.2.10 段。

⁵⁵ 《行政檔案存廢期限表》第 II 部；有關把檔案移交歷史檔案館進行實物鑑定的指引，載於《把檔案移交政府檔案處歷史檔案館進行評估指引》（簡稱“《移交檔案指引》”）；《檔管叢書四》第 I 部第 20 段。

政府檔案，均應由歷史檔案館鑑定，以決定是否具有歷史價值，需要永久保存。⁵⁶

2.35 檔案處採用了一套鑑定指引，以挑選歷史檔案。有可能被挑選為歷史檔案的檔案包括：

- (i) 記錄或反映政府架構、職能和活動的檔案；
- (ii) 記錄政府重要政策、決定、立法和行動的制訂過程、實施情況和結果的檔案；
- (iii) 記錄政府決定、政策和計劃對實際環境、社會、機構和個人的影響的檔案；
- (iv) 記錄公眾與政府的相互關係，以及實際環境和政府的相互關係的檔案；
- (v) 記錄個人、團體、機構和政府的法律權利和義務的檔案；以及
- (vi) 載有重要或獨特資料的檔案，或能加深對香港歷史、實際環境、社會、文化、經濟和市民的了解的年代久遠的文件。⁵⁷

2.36 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。⁵⁸ 把歷史檔案移交歷史檔案館時，各局／部門應提供移交清單，並說明保密檔案的取閱狀況。⁵⁹

2.37 行政署長在 2014 年 3 月 21 日致函各局／部門，表示把具有歷史價值或潛在歷史價值的過期檔案延遲移交檔案處的做法，極不理想，並只應在有絕對需要的情況下方會獲得批准。如要延遲超過兩年，須取得相關局／部門內一名副秘書長／副部門首長職級的首長級人員的書面同意，並須事先徵詢檔案處的意見。⁶⁰ 各局／部門應在檔案處要求下，在合理限期（例如三個月）內備妥案卷，以供鑑定。⁶¹

⁵⁶ 《檔管守則》第 637 段。

⁵⁷ 見《帳委會資料便覽》第 6 段。

⁵⁸ 《檔管叢書一》第 3.7.2 及 4.4.1 段，以及附錄 D(ii)。另見《總務通告 09》第 16 段。

⁵⁹ 見《帳委會資料便覽》第 176 頁。

⁶⁰ 《檔管叢書一》第 2.3.5 段及《總務通告 09》第 17 段。

⁶¹ 行政署長於 2014 年 3 月 21 日給各局／部門的信件第(d)段。

2.38 如根據存廢期限表，檔案經鑑定為沒有歷史價值，各局／部門應在徵得檔案處處長的批准後，安排將其銷毀，並備存已銷毀檔案的清單。⁶²

(j) 檔案處保護和保存歷史檔案

2.39 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。⁶³ 扼要來說，保存指穩定和保護檔案時涉及的過程和工作。⁶⁴

2.40 檔案處負責挑選、管理和保存政府歷史檔案和具價值的刊物。檔案處的歷史檔案館是政府的中央歷史檔案館，並管理負責挑選和集中保存具有永久保存價值的政府刊物和印刷品的政府刊物中央保存圖書館。各局／部門如有新的刊物或印刷品，應將一份送交該圖書館以供挑選，並須在有意處置任何圖書藏品前諮詢該圖書館。

2.41 歷史檔案館可接受捐贈（包括來自政府持有／資助的法定組織的捐贈），前提是有關捐贈經鑑定為具有歷史價值，以供保存作香港的文獻遺產。⁶⁵

(k) 歷史檔案登錄、著錄及整理

2.42 歷史檔案移交檔案處後，檔案處會進行登錄。登錄包含一連串不同工作，包括對檔案進行初步排序、在登記冊上登記有關檔案和開立者的重要資料，並為檔案提供合適的貯存。檔案處會為檔案排序、編列清單、蓋印和裝箱，並將有關檔案的基本資料輸入到歷史檔案資訊系統（即“綜合資訊檢索系統”），其後會描述檔案，以方便使用者從檔案處的大量歷史檔案館藏中找到所需的檔案。著錄資料會按照《歷史檔案著錄國際通用標準》（General International Standard Archival Description）作記錄。

(l) 公眾取閱檔案處所保存的歷史檔案

2.43 取閱歷史檔案，須按照《1996年政府資料檔案（取閱）則例》（簡稱“《取閱則例》”）辦理。⁶⁶ 使用者可透過“綜合資

⁶² 見《帳委會資料便覽》第175頁。

⁶³ 《檔管守則》第626段。

⁶⁴ 《檔管守則》附錄B“保存／長期保存”的定義。

⁶⁵ 檔案處《2014年報》第2頁，見以下網頁：
<[http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2014_\(Chin\).pdf](http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2014_(Chin).pdf)>。

訊檢索系統”搜尋關乎歷史檔案的已著錄的資料或已選定的影像。使用者如欲擁有歷史檔案的複本，可使用收費複印服務及自助拍攝服務。檔案處亦舉辦參觀、研討會、工作坊、專題視像資料欣賞、展覽及其他教育活動，並編製不同種類的網上資源，以加深人們對香港文獻遺產的欣賞。

2.44 為向公眾提供更佳的服務，檔案處就取閱檔案訂立了上訴渠道，讓公眾就檔案處的決定向行政署長提出上訴，又如公眾認為檔案處在處理其要求時有任何行政失當，亦可向申訴專員投訴。此外，檔案處在檢討批准／拒絕取閱歷史檔案的準則後，一如申訴專員報告所建議，不再把檔案的保密級別列作審批查閱封存檔案申請的考慮因素。

電子檔案的管理

2.45 自 2001 年起，檔案處、政府資訊科技總監辦公室（簡稱“**資科辦**”）和效率促進辦公室一直攜手為有效管理電子檔案制訂政策、策略與標準，目的是要發展新的檔案管理作業方法和工具，去協助各局／部門以整合、有效率、一致的方式管理電子與非電子檔案。有關管理電郵檔案的指引已在 2001 年公布，以協助各局／部門識別、開立、歸檔和管理電郵檔案。⁶⁷

2.46 電子資料管理督導小組（簡稱“**督導小組**”）在 2009 年 2 月成立，負責督導全政府的電子資料管理策略及推行工作。一項顧問研究在 2010 年 2 月至 10 月期間進行，就政府內進一步發展及推行電子資料管理（包括電子檔案保管系統（簡稱“**電檔保管系統**”））提出建議。2011 年 5 月 3 日，政府資訊科技總監根據該項研究並經督導小組通過後，發出一份有關《電子資料管理策略及架構》的通告（簡稱“**《電子資料管理》通告**”），公布在各局／部門推行電子資料管理的策略及架構。檔案處也發出一套功能要求（簡稱“**《系統功能要求》**”），以供各局／部門在開發或採用電檔保管系統時遵從。⁶⁸ 根據《電子資料管理》通告：

⁶⁶ 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。

⁶⁷ 立法會 CB(2)1517/09-10(04)號文件第 4 段，見以下網頁：
<<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca0517cb2-1517-4-c.pdf>>。

⁶⁸ 《審計署報告書》第 5.6 – 5.7 段，見以下網頁：<http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf>。

- (i) 各局／部門應把電子檔案管理，列作電子資料管理中不可或缺的一部分，並藉着推行電檔保管系統，在政府推展電子檔案管理；⁶⁹ 及
- (ii) 《系統功能要求》是各局／部門在推行電子資料管理時所應符合的其中一部分強制性要求。⁷⁰

2.47 檔案處在 2012 年 5 月 29 日發出《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》（簡稱“《**檔管元數據標準**》”），指明在電檔保管系統內建立、收納、使用、管理和維護一套核心檔案管理元數據，以支援在檔案整個生命週期內具效率和有效地管理檔案。檔案處其後發出若干指引，以協助和指導各局／部門的部門檔案經理及資訊科技管理小組的資訊科技人員推行並遵從上述《檔管元數據標準》的要求。⁷¹

(a) 保存電子檔案

2.48 2013 年 7 月 31 日，檔案處公布《電子檔案保存手冊》（簡稱“《**電檔保存手冊**》”，其部分內容由資料辦提供），向各局／部門提供具體的指引，述明如何設立和推行部門的保存計劃，以及如何採用恰當的措施和作業方法保存電子檔案，以符合法律和規管要求、業務和運作需要，以及憑證用途。⁷²

2.49 《電檔保存手冊》建議各局／部門策劃和推行電子檔案保存工作，以應付因科技日新月異、載體衰變、硬件和貯存載體受損所帶來的各種挑戰，⁷³ 並重點指出各局／部門在這方面的責任，以及檔案處和資料辦的協助角色。⁷⁴ 《電檔保存手冊》也就各局／部門在策劃、執行及監察其部門的保存計劃時應採取的做法提出建

⁶⁹ 《電子資料管理》通告第 5 段。

⁷⁰ 《電子資料管理》通告第 9 段。另見《系統功能要求》第 1.6 段，當中規定各局／部門須全面符合電檔保管系統的強制性功能要求，並遵從其他有關電子檔案管理及電檔保管系統的標準（包括《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》（簡稱“《**檔管元數據標準**》”）），以確保電檔保管系統具備必要的檔案管理功能，足以在檔案整個生命週期內妥善地管理和貯存檔案。

⁷¹ 這些指引的例子包括：(1) 在 2012 年 7 月發出及最新一次在 2016 年 9 月更新的《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準：推行指引》；(2) 在 2013 年 12 月 31 日發出及最新一次在 2017 年 4 月更新的《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》；(3) 在 2015 年 1 月發出及最新一次在 2017 年 4 月更新的《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》。上述指引現可於檔案處網站查閱：http://www.grs.gov.hk/tc/hksar_government_administrative_guidelines_on_record_management.html。

⁷² 《電檔保存手冊》第 1.1 段。

⁷³ 《電檔保存手冊》第 15 頁。

⁷⁴ 《電檔保存手冊》第 3.1 段及第 3 章的一般資料。

議，⁷⁵ 以及載述十項保存電子檔案的一般良好作業方法和措施，以供各局／部門參考。⁷⁶

(b) 管理電郵檔案

2.50 各局／部門須保留在公事過程中開立或接收的電郵，作為有關業務的憑證。如對應否保存某一電郵為檔案有疑問，有關人員應尋求上司的指示。現時，除非獲得檔案處同意以其他方式處理，否則應以“列印後歸檔”方式記錄電郵函件。⁷⁷

2.51 檔案處在 2001 年 10 月 10 日發出《管理電子郵件的指引》，就識別、開立、歸檔和管理電郵檔案，向各局／部門提供具體的指引。鑑於各局／部門越來越多使用第三方通訊服務⁷⁸ 處理公事，檔案處在 2017 年 12 月更新此份刊物，並改名為《管理電子訊息的指引》（簡稱“《電子訊息指引》”），以重申各局／部門須予遵從的政府政策和規定，並確保妥善管理電子訊息檔案（包括電郵及於短訊服務及其他即時通訊應用程式內的訊息）。

遵從和執行規定

(a) 遵從標準和指引

2.52 《檔管守則》要求所有局／部門盡量依循該守則，以確保政府檔案管理的質素、一致性、問責性、效率和成本效益。⁷⁹

2.53 在現行行政制度下，檔案處負責制定檔案管理的標準、指引和程序，以及就部門檔案管理計劃進行調查和研究，以便利並確保各局／部門遵從。⁸⁰ 具體而言，《檔管叢書七》提供核對表，協助各局／部門評估其檔案管理計劃的狀況，並找出主要的檔案問題。

2.54 檔案處也會按情況需要檢討各局／部門的檔案管理職能，以確保符合規定。⁸¹ 有關的檔案檢討會在檔案處覺得有需要時或應

⁷⁵ 《電檔保存手冊》第 4.4 段及第 4 章的一般資料。

⁷⁶ 《電檔保存手冊》第 5.11 段。

⁷⁷ 《總務通告 09》第 7 段。

⁷⁸ 例如短訊服務、WhatsApp、WeChat、Facebook 等。

⁷⁹ 《檔管守則》第 103 段。

⁸⁰ 《檔管守則》第 220、906 及 907 段。

⁸¹ 《檔管守則》第 900 段及《總務通告 09》第 25 段。另見《檔管守則》第 915 段，當中建議每個局／部門的部門檔案經理，應盡量每五年一次或更頻密地評估有關的檔案管理職能。

局／部門的特定要求而進行。⁸² 檔案處如有意進行檢討，會在至少三個月前以書面通知有關的局／部門。⁸³

2.55 有關檢討以雙管齊下的方式進行，即：

- (i) 各局／部門進行自我評估；以及
- (ii) 檔案處為個別局／部門進行檔案管理檢討。⁸⁴

2.56 檔案處完成檢討後，會把結果連同建議交予有關的局／部門，並會要求該局／部門擬訂執行計劃。如有需要，該等文件更會呈交政務司司長，以尋求進一步指示。⁸⁵

(b) 執行及制裁

2.57 如公務員不服從、忽略或未能遵守關於品行和紀律而又與他們職責有關的政府規例、通告及通函，政府可對該員採取紀律處分程序，而該員亦可能要對因自己不服從、忽略或未有遵守上述規例、通告及通函而令政府蒙受財政上的損失，負上責任。⁸⁶

2.58 遇有遺失或未經授權銷毀檔案的事故，有關的局／部門的部門檔案經理須進行調查，並考慮是否需要採取紀律處分或其他行政措施，以及向檔案處報告調查結果和跟進行動。⁸⁷

2.59 正如第 1 章所述，《總務通告 09》訂明檔案管理的強制性規定，對所有公務員均具約束力，不遵從者可能會受到紀律處分。視乎違規情況及嚴重程度，對有關人員的處分包括口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降職、迫令退休及革職。⁸⁸

培訓

2.60 檔案處其中一項主要職責是提供與檔案管理有關的培訓。⁸⁹ 在這方面，檔案處為各局／部門的檔案管理人員及一般檔案使用者

⁸² 《檔管守則》第 901 段。

⁸³ 《檔管守則》第 902 段。

⁸⁴ 總務通告第 5/2012 號：《檔案管理檢討》（簡稱“《總務通告 12》”）第 4 至 11 段。另見《檔管守則》第 906 至 908 段，當中訂明檔案處處長也可能會進行檔案管理研究和調查，而各局／部門應實施該等檢討、研究和調查所提出的建議。

⁸⁵ 《總務通告 12》第 10 段。

⁸⁶ 香港特別行政區政府《總務規例》（香港特別行政區政府規例卷一）（簡稱“《總務規例》”）第 11 段。

⁸⁷ 《總務通告 09》第 22 段及附錄 I 第(1)段。

⁸⁸ 《帳委會資料便覽》第 5 段。

⁸⁹ 《檔管守則》第 220(c) 段。

提供培訓，形式包括舉辦課程、專題或內部研討會、簡介會及工作坊等。檔案處透過培訓，旨在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。再者，檔案處已主動檢討提供培訓服務的策略。為此，檔案處一直致力發展網上培訓課程及自學材料，以協助政府人員，並徵詢其意見，以改善培訓服務。

2.61 在局／部門中，部門檔案經理負責按有關的局／部門的特定運作需要，為檔案管理人員提供適當的培訓和指導，以補充檔案處相關的培訓及指引。⁹⁰

⁹⁰ 《檔管守則》附件 C 及《總務通告 09》附錄 I。

第 3 章 其他司法管轄區的檔案及歷史檔案 管理法例概覽

引言

3.1 1985 年發表的《檔管計劃研究》，¹ 至今仍是有關歷史檔案及檔案管理法例最全面的研究之一，範圍涵蓋全球約 120 個國家。正如《檔管計劃研究》指出，不同的司法管轄區所採用的歷史檔案及檔案管理模式各異。鑑於並無一個統一的模式，小組委員會的研究涵蓋了多個司法管轄區。² 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，而本諮詢文件較後部分會進一步探討以下相關範疇：

- (i) 檔案處的管治（第 4 章）；
- (ii) 檔案處的行政及運作（第 5 章）；
- (iii) 檔案相關法例對檔案管理行政指引的影響（第 6 章）；
- (iv) 把檔案移交檔案管理機關（第 7 章）；
- (v) 公共檔案管理制度的遵從規定架構（第 8 章）；及
- (vi) 公共檔案管理制度的涵蓋範圍（第 10 章）。

澳大利亞

背景

3.2 澳大利亞早年沒有很大規模地開立檔案。在第一次世界大戰隨後年間，保存檔案的意識有所增加，尤以保存具有歷史價值的

¹ Eric Ketelaar, 《歷史檔案及檔案管理法規：檔案及歷史檔案管理計劃研究暨指引》（*Archival and Records Management Legislation and Regulations: a RAMP Study with Guidelines*, 簡稱“《檔管計劃研究》”）（聯合國教科文組織，1985 年）。

² 經較廣泛研究的司法管轄區有澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡，而其他司法管轄區，包括加拿大、澳門特別行政區、中國內地和美國，也曾予以參考。

檔案為然。但為訂立聯邦檔案管理職能提供最終推動力的，則是第二次世界大戰。³

3.3 戰爭歷史檔案委員會（War Archives Committee）就是在這背景下成立，其後在 1946 年改稱為聯邦歷史檔案委員會（Commonwealth Archives Committee），其角色是監督所有過去與未來檔案的存廢，並統籌戰爭紀念館（War Memorial）和聯邦國家圖書館（Commonwealth National Library）的檔案管理工作。⁴

3.4 到了 1952 年，歷史檔案部（Archives Division）接管戰爭紀念館的檔案管理職責，成為單一的檔案管理機關。1961 年情況進一步發展，歷史檔案部脫離國家圖書館，成為屬於總理部（Prime Minister's Department）的聯邦檔案辦公室（Commonwealth Archives Office）。

3.5 1973 年，前任加拿大自治領檔案館館長（Dominion Archivist of Canada）蘭姆博士（Dr WK Lamb）對澳大利亞的檔案館制度作出檢討，他提出的其中一點，就是堅持應該確認檔案館的角色，並以立法方式令這個角色更加穩固。他指出，現代檔案館制度的功能在於“從政府檔案開立之時起，監察這些檔案的看管、處理及存廢情況，直到這些檔案被銷毀了或被選作永久保存為止”。⁵

3.6 政府的回應之一是在 1974 年把聯邦檔案辦公室改稱為澳大利亞檔案館（Australian Archives），並在 1975 年新設館長（Director-General）一職。

3.7 隨着《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）在 1982 年制定，《歷史檔案法令》（Archives Act）終在翌年獲得通過。1998 年，澳大利亞檔案館改稱為澳大利亞國家檔案館（National Archives of Australia，簡稱“澳洲國檔館”）。⁶

《1983 年歷史檔案法令》概覽

3.8 《1983 年歷史檔案法令》（簡稱“《1983 年法令》”），是澳大利亞首次嘗試為檔案管理工作奠下法例基礎。該法令其後曾

³ 澳大利亞法律改革委員會（Australian Law Reform Commission）—《澳大利亞聯邦檔案：〈1983 年歷史檔案法令〉檢討》（Australia's Federal Record: A Review of Archives Act 1983）（第 85 號報告書，1998 年），第 2.11 至 2.12 段。

⁴ 見澳大利亞國家檔案館網站內“*Our History*”摘要的以下網頁：<http://www.naa.gov.au/about-us/organisation/history/index.aspx>。

⁵ 見澳大利亞國家檔案館網站內“*Our History*”摘要的以下網頁：<http://www.naa.gov.au/about-us/organisation/history/index.aspx>。

⁶ 澳大利亞法律改革委員會——《澳大利亞聯邦檔案：〈1983 年歷史檔案法令〉檢討》（第 85 號報告書，1998 年），第 2.16 段。

作不同的修訂，其中包括加入宗旨條款，⁷ 清楚述明該法令的目標，即：

- (i) 設立澳洲國檔館，其職能包括：
 - (a) 識別聯邦歷史檔案資源；及
 - (b) 保存並把聯邦歷史檔案資源提供予公眾取閱；及
 - (c) 藉釐訂標準並向聯邦機構（定義所指者）提供意見，從而監督聯邦檔案保管工作；及
- (ii) 就聯邦檔案（定義所指者）施加檔案保管的責任。

3.9 根據《1983 年法令》與澳洲國檔館一併成立的是澳大利亞國家檔案館諮詢委員會（National Archives of Australia Advisory Council，簡稱“**澳洲國檔館諮委會**”），⁸ 本諮詢文件較後部分會討論其職責和職能。

3.10 《1983 年法令》適用於所有“**聯邦檔案**”，其定義為屬於聯邦政府或聯邦機構財產的檔案，又或是按照已頒布的規例被視為聯邦檔案的檔案。就《1983 年法令》而言，“**檔案**”包括任何形式（包括任何電子形式）的文件或物品。⁹

3.11 《1983 年法令》規管檔案管理的所有主要階段，包括鑑定、存廢、移交、保管和保存。《1983 年法令》某些條文所訂的責任和權力，凸顯了該法令對澳洲國檔館及其館長所設定的權威和中心角色。舉例來說，館長有權把指明的聯邦檔案或其他資料釐定為屬於聯邦歷史檔案資源。¹⁰ 一般而言，經如此釐定的檔案須於不再屬於“**現行聯邦檔案**”後，在切實可行的範圍內盡快移交澳洲國檔館，但無論如何檔案須在開始存在起計的 15 年內移交。¹¹ 除非獲澳洲國檔館許可或按照澳洲國檔館所批准的作業方法或程序行事，否則禁止把聯邦檔案銷毀或以其他方式處置。¹²

⁷ 《1983 年法令》第 2A 條。

⁸ 《1983 年法令》第 10 條。

⁹ 《1983 年法令》第 3 條。

¹⁰ 《1983 年法令》第 3C 條。

¹¹ 《1983 年法令》第 27 條。澳大利亞在 2010 年對《1983 年法令》第 27(3)(b)條作出修訂，把 25 年的期限縮減至此處所指的 15 年。這項期限縮減並非以分階段形式實行。

¹² 《1983 年法令》第 24 條。

3.12 澳洲國檔館及其館長在看管和保管檔案方面也擔當重要角色。澳洲國檔館的資料須保存在館長認為適當的地方；¹³ 又或如館長認為適當，澳洲國檔館可與任何人作出安排，把須予移交的檔案或把澳洲國檔館的資料交由該人保管。¹⁴

3.13 除非豁免條文適用，否則澳洲國檔館也須安排把處於“公開取閱期”¹⁵ 的檔案，提供予公眾取閱；¹⁶ 而即使檔案尚未處於公開取閱期，也有可能予以提前或特別取閱。¹⁷ 此外，《1983 年法令》訂明就拒絕取閱的決定提出上訴的各種不同途徑。¹⁸

3.14 《1983 年法令》也訂有保障條文，其中包括保障聯邦政府或有關的人，使其免因按該法令的規定讓人取閱檔案而牽涉於某些訴訟，例如誹謗和違反保密責任方面的訴訟。¹⁹

英格蘭

背景

3.15 英格蘭公共檔案館（Public Record Office，簡稱“英格蘭公檔館”）在 1838 年根據《公共檔案館法令》（Public Record Office Act）成立，而該法令旨在“妥善保管公共檔案”。身為資深法官的上訴法院民事法庭庭長（Master of the Rolls），就英格蘭公檔館保管檔案（當時僅為法律文件）的職能肩負整體責任。²⁰

3.16 在十九世紀四十年代期間，雖然當時沒有正式的規定政府部門須移交其文據並提供予公眾取閱，但當局已開始接收政府部門的文據及文件以作保存。在 1877 年和 1898 年的《公共檔案館法令》訂立之前，英格蘭也沒有關於銷毀未選作保存的資料的規定。

3.17 基於葛立哥委員會（Grigg Committee）在二十世紀五十年代初所進行的研究，《1958 年公共檔案法令》（Public Records Act 1958，

¹³ 《1983 年法令》第 63 條。

¹⁴ 《1983 年法令》第 64 條。

¹⁵ “公開取閱期”的涵義見第 7 章的相關討論。

¹⁶ 《1983 年法令》第 31 至 35 條。

¹⁷ 《1983 年法令》第 56 條。

¹⁸ 《1983 年法令》第 42 至 55A 條。

¹⁹ 《1983 年法令》第 57 條。

²⁰ 見英格蘭國檔館官方網站內“*History of the Public Records Acts*”的以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/history-of-pra/>>。

簡稱“《1958年法令》”）因而訂立，並在1959年1月1日生效，首次建立了全面的公共檔案管理架構。

3.18 就並非處於英格蘭公檔館或指定存放地點的公共檔案而言，《1958年法令》規定負責該等檔案的人有責任作出安排，以挑選應作永久保存的檔案和妥善保管該等檔案。²¹ 除例外情況外，該等檔案須在開立後30年內移交英格蘭公檔館或指定存放地點。²² 這項規定在《1967年公共檔案法令》（Public Records Act 1967）訂立後仍然有效，但該“30年”期限則在2010年被縮減至20年，過渡期為十年。²³

3.19 《2000年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000，簡稱“《2000年法令》”）在2000年制定，並在2005年生效。《2000年法令》訂明一套一般性的取閱制度，以取代“30年規則”。²⁴ 簡而言之，在這制度下，除豁免情況外，公共檔案一經開立，公眾即可要求取閱。²⁵

3.20 在2003至2006年期間，英格蘭公檔館與另外三個政府機構，即皇家歷史手稿委員會（Royal Commission on Historical Manuscripts）、英國政府文書局（Her Majesty's Stationery Office）及公營部門資訊局（Office of Public Sector Information），合併為現時的國家檔案館（The National Archives，下稱“英格蘭國檔館”）。²⁶

《1958年法令》概覽

3.21 除了《2000年法令》為取閱檔案事宜帶來了一些改變外，《1958年法令》繼續是主要的規管法律。與澳大利亞的情況相似，一個獨立的諮詢機構也與英格蘭國檔館一併成立，即現時的國家檔案及歷史檔案諮詢委員會（Advisory Council on National Records and Archives，簡稱“英格蘭國檔諮委會”）。²⁷

²¹ 《1958年法令》第3(1)條。

²² 《1958年法令》（經制定）第3(4)條。

²³ 《1958年法令》（經《2010年憲制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）修訂）第3(4)條。

²⁴ 根據經制定的《1958年法令》，獲保存的公共檔案已存在50年時，一般可提供予公眾取閱。《1967年公共檔案法令》把該段期限縮減至30年，這通常稱為“30年規則”。

²⁵ 一般資料請參閱：<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/public-records-system/>。

²⁶ <http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/what-we-do/our-history/>。

²⁷ 本諮詢文件較後部分會討論其職責和職能。另見《1958年法令》第1(2)、(2A)及(3)條。

3.22 《1958 年法令》附表 1 全面地界定“公共檔案”一詞，²⁸ “檔案”的解釋不僅指書面檔案，也包括以任何其他方式傳達資訊的檔案。²⁹ 凡在不同日期開立的檔案，因方便行政而保存於同一案卷或其他匯編，則該案卷或匯編內全部檔案，均須視作在開立當中最後的檔案時開立。³⁰

3.23 《1958 年法令》所訂的一項重要責任，是挑選和移交公共檔案作永久保存，而這些工作由公共檔案主管（Keeper of Public Records）（現時則為英格蘭國檔館的“行政總監兼檔案主管”（Chief Executive and Keeper））所統籌和監督。³¹ 至於無須永久保存的公共檔案，則須銷毀或以任何其他方式處置。³²

3.24 雖然檔案取閱事宜一般已改由《2000 年法令》規管，但《1958 年法令》對於便利取閱檔案來說依然重要，因它對檔案主管施加責任，規定其須安排合理的設施，以供公眾查閱英格蘭國檔館內根據《2000 年法令》可供取閱的公共檔案，並取得該等公共檔案的副本。³³ 同樣地，對於在國務大臣所指定位於英格蘭國檔館以外的其他存放地點持有的公共檔案，國務大臣亦負有相若的責任。³⁴

3.25 《1958 年法令》的雜項條文，包括關於檔案的法律有效性，³⁵ 以及經認證文本在法律程序中的可接納性的條文。³⁶

愛爾蘭

背景³⁷

3.26 1702 年，國家文件處（State Paper Office）成立，目的是作為貯存庫，以存放各任愛爾蘭總督（Lords Lieutenant）（他們是英格蘭君主在愛爾蘭的代表）所領導政府的有關檔案，而在此之前的愛爾蘭總督，均在離任時把其所有檔案帶走。

²⁸ 本諮詢文件較後部分會更詳細地討論《1958 年法令》中“公共檔案”的涵義。

²⁹ 《1958 年法令》第 10(1)條。

³⁰ 《1958 年法令》第 10(2)條。

³¹ 《1958 年法令》第 3(1)、(2)及(4)條。本諮詢文件較後部分會更詳細地討論檔案的挑選和移交。

³² 《1958 年法令》第 3(6)條。

³³ 《1958 年法令》第 5(3)條。

³⁴ 《1958 年法令》第 5(5)條。

³⁵ 《1958 年法令》第 9(1)條。

³⁶ 《1958 年法令》第 9(2)條。

³⁷ 見愛爾蘭國家檔案館（簡稱“愛爾蘭國檔館”）官方網站的以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/history/>>。

3.27 1867年，愛爾蘭公共檔案館（Public Record Office of Ireland）根據《1867年公共檔案（愛爾蘭）法令》（Public Records (Ireland) Act 1867）成立，以收集存在超過20年的行政、法院及遺囑認證的檔案。

3.28 1988年，愛爾蘭國家檔案館（National Archives of Ireland，簡稱“愛爾蘭國檔館”）根據《1986年國家檔案館法令》（National Archives Act 1986，簡稱“《1986年法令》”）成立，以接管於當時遭廢除的前述兩個機構的職能。³⁸

《1986年法令》概覽

3.29 愛爾蘭國檔館是《1986年法令》所訂的中央檔案管理機關，作為其首長的館長（Director）³⁹具有廣泛的權力和職責。⁴⁰愛爾蘭國檔館館長除履行所接管兩個機構的職能外，亦負有其他職責，其中包括：

- (i) 進行歷史檔案的保存、修復、整理及著錄；
- (ii) 製備歷史檔案的指南、清單、索引及其他檢索輔助工具；
- (iii) 把歷史檔案提供予公眾查閱；
- (iv) 製備並提供歷史檔案的副本；
- (v) 發布歷史檔案、檢索輔助工具及其他有關歷史檔案的資料；
- (vi) 提供有關歷史檔案的教育服務。⁴¹

3.30 愛爾蘭總理（Taoiseach）具有多項權力和職能，包括設立國家檔案館諮詢委員會（National Archives Advisory Council，簡稱“愛爾蘭國檔館諮委會”）。⁴²總理可應公共服務機構的要求，宣布該機構的檔案或文件（或某個類別的檔案或文件）為部門檔案。⁴³在諮詢愛爾蘭國檔館館長後，總理也可訂立規例，以規管範圍廣泛的不同事

³⁸ 《1986年法令》第3條。

³⁹ 《1986年法令》第5條。

⁴⁰ 《1986年法令》第4條。

⁴¹ 《1986年法令》第4條。另見愛爾蘭國檔館官方網站的以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/functions/introduction-2/>>。

⁴² 《1986年法令》第20條。本諮詢文件較後部分會更詳細地討論愛爾蘭國檔館諮委會的職能。

⁴³ 《1986年法令》第13條。

宜，例如愛爾蘭國檔館的管理和工作、把部門檔案移交愛爾蘭國檔館的事宜，以及為施行《1986年法令》所需的其他事宜。⁴⁴

3.31 《1986年法令》適用於所有“歷史檔案”，該詞被界定為包括在該法令生效時愛爾蘭公共檔案館或國家文件處所持的檔案和文件，以及根據該法令移交愛爾蘭國檔館並獲接收以作保存的部門檔案。⁴⁵ “部門檔案”一詞被界定為涵蓋文據、案卷、錄音、圖像檔案、縮微膠卷和其他圖像縮影檔案、磁帶、磁碟、光碟或視像光碟、其他可機讀檔案、其他文獻或經處理的資料等；由此清晰可見，電子檔案歸入《1986年法令》的適用範圍。

3.32 相類於前文所述其他司法管轄區的檔案法，《1986年法令》也規管檔案管理的多個主要階段，包括鑑定、存廢、移交及保管。該法令規定，除例外情況外，存在超過30年的部門檔案須由開立有關檔案的國家部門移交愛爾蘭國檔館。⁴⁶ 部門檔案除非已按照《1986年法令》移交愛爾蘭國檔館或處置，否則須保留在開立或持有有關檔案的國家部門內。⁴⁷

3.33 如符合下述條件，愛爾蘭國檔館館長可處置已移交該館保管的歷史檔案：他認為有關檔案不值得由愛爾蘭國檔館保存（而且愛爾蘭國檔館諮委會贊同，以及負責把有關檔案移交國家檔案館的適當政府人員同意如此處置有關檔案）。⁴⁸ 否則，除例外情況外，所有由愛爾蘭國檔館保管或按照《1986年法令》在其他地點持有的歷史檔案，均須提供予公眾查閱。⁴⁹

3.34 《1986年法令》的雜項條文，包括處理版權事宜，⁵⁰ 以及將在未經授權下移走歷史檔案定為不合法的條文。⁵¹

⁴⁴ 《1986年法令》第19條。

⁴⁵ 《1986年法令》第2(1)(a)及(b)條。

⁴⁶ 《1986年法令》第8條。

⁴⁷ 《1986年法令》第7條。

⁴⁸ 《1986年法令》第9條。

⁴⁹ 《1986年法令》第10條；另見第8(1)條。

⁵⁰ 《1986年法令》第17條。

⁵¹ 《1986年法令》第18條。

新西蘭

背景

3.35 1957年，新西蘭制定其首項檔案法，即《1957年歷史檔案法令》（Archives Act 1957）。⁵² 該法令成立了國家檔案館（National Archives）。隨着該館成立，一名總檔案主任（Chief Archivist）亦獲得委任。根據該法令，總檔案主任獲委以“保管、看管、掌控和管理存放於國家檔案館的所有公共歷史檔案”的職責。⁵³

3.36 根據現已廢除的《1957年歷史檔案法令》，凡公共歷史檔案已存在25年或以上，而（總檔案主任認為）其具有足夠保存價值，均須移交總檔案主任保管，並且存放在國家檔案館內。⁵⁴ 該法令的條文亦訂明，公眾可取閱存放在國家檔案館內的歷史檔案，惟須受多項限制所規限。⁵⁵

3.37 2000年，國家檔案館成為獨立部門，改稱為新西蘭檔案館（Archives New Zealand），名稱一直沿用至今。⁵⁶

3.38 2004年9月，《公共檔案法案》（Public Records Bill）提交新西蘭國會審議。該法案的目的之一，是旨在引入可“反映過去半世紀在科技、法例及檔案保管作業方法上的轉變”的新的檔案保管架構。⁵⁷

3.39 《公共檔案法令》（Public Records Act）其後制定，並於2005年4月21日生效。它廢除了《1957年歷史檔案法令》，⁵⁸ 至今仍是新西蘭檔案管理方面的規管法例。

《2005年公共檔案法令》概覽

3.40 相類於澳大利亞《1983年法令》，新西蘭《2005年公共檔案法令》（簡稱“**《2005年法令》**”）包含宗旨條款。《2005年法令》涵蓋範圍全面，正好脗合在新制度下新西蘭檔案館所獲交託的職責有所擴大。據該法令所述，該法令旨在：

⁵² 現已廢除。

⁵³ 《1957年歷史檔案法令》第6條（已廢除）。

⁵⁴ 《1957年歷史檔案法令》第8條（已廢除）。

⁵⁵ 《1957年歷史檔案法令》第20條（已廢除）。

⁵⁶ 新西蘭檔案館的發展時序見該館網站的以下網頁：<http://archives.govt.nz/about/timeline>。

⁵⁷ 《2004年公共檔案法案》法案摘要提述到，由負責新西蘭檔案館的部長於2004年9月1日發出的新聞稿。見以下網頁：<https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/47PLLawBD11481/6184d4bda946495659207df2288fab1f6a1be36a>。

⁵⁸ 《2005年法令》第66條。

- (i) 訂明稱為國家檔案館的公共歷史檔案貯存庫，將以新西蘭檔案館之名延續下去；及
- (ii) 訂明總檔案主任在發展和支援政府檔案保管工作方面的角色，包括就公共檔案及若干地方主管當局歷史檔案的存廢作出獨立決定；及
- (iii) 透過下列方式使政府能夠問責——
 - (a) 確保就中央及地方政府的事務開立並備存完整及準確的檔案；及
 - (b) 規定須保存具有長遠價值的檔案，並須提供予公眾取閱；及
- (iv) 提高公眾對公共檔案和地方主管當局檔案完整性的信心；及
- (v) 就公共辦事處及地方主管當局開立和備存公共檔案及地方主管當局檔案（視屬何情況而定），提供適當的架構；及
- (vi) 透過有系統地開立和保存公共歷史檔案及地方主管當局歷史檔案，使可以更為方便地取閱與新西蘭歷史文化遺產和新西蘭人國民身分認同相關的檔案；及
- (vii) 因應第 7 條的規定，提倡《懷唐伊條約》（ Treaty of Waitangi ）所設想的友好合作精神；及
- (viii) 支援妥善保管私人檔案。⁵⁹

3.41 根據《2005 年法令》，按已廢除的《1957 年歷史檔案法令》成立的國家檔案館繼續是檔案的中央貯存庫，只是改稱為“新西蘭檔案館”而已。⁶⁰ 不過，有一項重大轉變就是總檔案主任的職責有所擴大。在《2005 年法令》下，他實際上是新西蘭檔案館的首長，具有眾多更具體的職責及職能。⁶¹ 相類於其他司法管轄區，新西蘭亦根據《2005 年法令》成立了一個諮詢機構，名為新西蘭檔案諮詢委員會（ Archives Council，簡稱“**新西蘭檔案諮委會**”）。⁶²

⁵⁹ 《2005 年法令》第 3 條。

⁶⁰ 《2005 年法令》第 9 條。

⁶¹ 《2005 年法令》第 11 條。

⁶² 《2005 年法令》第 14 條。本諮詢文件較後部分會更詳細地討論新西蘭檔案諮委會的角色和職責。

3.42 《2005 年法令》適用於所有“公共檔案”，該詞被界定為指公共辦事處在處理事務過程中所開立或接收，以任何形態記錄的某項檔案或某類別檔案的全部或部分。該法令亦進一步對“公共辦事處”一詞作全面界定。⁶³ “檔案”則指處於原本形態或其他形態的資料，包括文件、簽名、蓋章、文字、影像、聲音等，而該等資料是以書面形式在任何物料上，或是在軟片、底片、紀錄帶或其他可予重現的載體上，又或是藉由任何記錄裝置或過程、電腦、或其他電子裝置或過程，而編纂、記錄或貯存（視屬何情況而定）的。⁶⁴

3.43 就如其他司法管轄區的檔案法，《2005 年法令》處理檔案管理的多個主要階段（例如存廢、移交和保管）。舉例來說，各公共辦事處一般須把已存在 25 年的公共檔案，⁶⁵ 移交新西蘭檔案館（或認可貯存庫）管有，並由總檔案主任掌控。⁶⁶ 有關部長可按新西蘭檔案諮詢委員會基於總檔案主任的建議而提出的意見，批准相關機構（例如博物館或圖書館）成為可存放公共歷史檔案以作妥善保管的認可貯存庫。⁶⁷

3.44 在檔案已存在 25 年或當它們即將按規定移交時，掌控檔案的公共辦事處的行政首長須把有關檔案分類為公開取閱的檔案或限制取閱的檔案。⁶⁸ 如檔案被分類為公開取閱的檔案，則須在有人提出查閱要求後，於合理切實可行的範圍內盡快提供予公眾查閱。⁶⁹ 為保存公共歷史檔案起見，或由於有關檔案有待分類、修補或作其他處理，總檔案主任可在他／她認為有需要的期間內禁止公眾取閱有關檔案。⁷⁰

3.45 《2005 年法令》的雜項條文，包括就總檔案主任所作的各種決定設立上訴機制，⁷¹ 以及就損壞或銷毀公共檔案訂定罪行的條文。⁷²

⁶³ 本諮詢文件較後部分會更詳細地討論“公共辦事處”的涵義。

⁶⁴ 《2005 年法令》第 4 條。

⁶⁵ 《2005 年法令》第 21 條。

⁶⁶ 《2005 年法令》第 21(1) 條。

⁶⁷ 《2005 年法令》第 26 條。

⁶⁸ 《2005 年法令》第 43 條。

⁶⁹ 《2005 年法令》第 47 條。

⁷⁰ 《2005 年法令》第 49 條。

⁷¹ 《2005 年法令》第 51 - 56 條。

⁷² 《2005 年法令》第 61 - 62 條。

新加坡

背景

3.46 新加坡國家檔案館（National Archives of Singapore，簡稱“新加坡國檔館”）現由新加坡國家圖書館管理局（National Library Board，簡稱“新加坡圖管局”）管理，其起源可追溯至 1938 年萊佛士圖書博物館（Raffles Museum and Library）開設檔案主任一職。⁷³ 萊佛士圖書博物館本身則由新加坡書院（Singapore Institution）的圖書館演變而成，該書院是在 19 世紀初萊佛士爵士（Sir Stamford Raffles）建立現代新加坡數年後成立的。⁷⁴

3.47 1967 年，新加坡制定《國家檔案與紀錄中心法令》（National Archives and Records Centre Act），以設立國家檔案與紀錄中心（National Archives and Records Centre），而“公共檔案須貯存和保存在其內”。根據這個現已廢除的制度，未經國家檔案與紀錄中心總監（Director of National Archives and Records）授權，任何公共檔案均不得銷毀或以其他方式處置。除例外情況外，任何存在超過 25 年的公共檔案均須移交國家檔案與紀錄中心。公眾可為參考或研究的目的查閱已公開的公共歷史檔案，而有關查閱可能附帶條件。⁷⁵

3.48 1993 年，《國家檔案與紀錄中心法令》被廢除。1995 年，新加坡圖管局依據《國家圖書館管理局法令》（National Library Board Act，簡稱“《圖管局法令》”）成立，以接管新加坡國家圖書館（National Library of Singapore）的職責。

3.49 2013 年，隨着政府部委重組，新加坡國檔館轉而成為新加坡圖管局的一部分，⁷⁶ 並由其管理至今。新加坡圖管局也管理新加坡國家圖書館及全國 26 間公共圖書館。⁷⁷

《圖管局法令》概覽

3.50 按照《圖管局法令》下的現行檔案管理制度，新加坡國檔館由新加坡圖管局管理，而這制度與上文扼要摘述的先前制度，在很多方面都沒有太大分別。

⁷³ 見新加坡國檔館官方網站描述該館歷史的以下網頁：<http://www.nas.gov.sg/nas/AboutUs/History.aspx>。

⁷⁴ 見新加坡圖管局網站的以下網頁：<http://www.nlb.gov.sg/About/HistoryofNationalLibrarySingapore.aspx>。

⁷⁵ 《1967 年國家檔案與紀錄中心法令》第 7、9 及 10 條（已廢除）。

⁷⁶ 同上，新加坡國檔館官方網站。

⁷⁷ 有關新加坡圖管局的概覽，見以下網頁：<http://www.nlb.gov.sg/About/AboutNLB.aspx>。

3.51 新加坡圖管局在《圖管局法令》下具有廣泛的職能和權力。⁷⁸ 隨着體制重組，新加坡國檔館歸由新加坡圖管局管理後，新加坡圖管局新增的職責如下：

- (i) 須審視任何公共辦事處的公共檔案，並就看管和保管該等檔案向有關辦事處提供意見；
- (ii) 須採取必要措施以把公共檔案分類、識別、保存及修復；
- (iii) 須透過任何途徑（包括刊物、展覽及文物推廣活動），讓人知悉關於歷史檔案的資訊；
- (iv) 須進行一項檔案管理計劃，以便有效率地開立、運用、備存、保留、保存和處置公共檔案；
- (v) 須就有關公共檔案管理的標準和程序，向公共辦事處提供意見；
- (vi) 可提供與歷史檔案有關的資訊、諮詢、研究及其他服務；
- (vii) 可複製或發布任何公共歷史檔案，惟須受據以收集有關公共歷史檔案的條款及條件（如有的話）所規限；及
- (viii) 可透過購買、捐贈、遺贈或其他方式，收集新加坡圖管局認為具有或相當可能具有國家意義或歷史意義的任何文件、書刊或其他資料。⁷⁹

3.52 然而，新加坡國檔館的一般管理和掌控工作，須由新加坡國檔館館長（Director）負責，而該館長乃從新加坡圖管局人員中委任而來。⁸⁰

3.53 《圖管局法令》第 2 條界定了一些主要詞語。“公共檔案”被界定為涵蓋“任何公共辦事處在處理公事過程中，又或任何人員在執行公務過程中，所產生或接收的任何種類的”文據、文件、檔案，而且指明包括“電子檔案、錄音和其他形式的紀錄，並包括公共歷史檔案。”“公共歷史檔案”指已存在超過 25 年的公共檔案，而該等檔案獲新加坡圖管局指明為具有國家意義或歷史意

⁷⁸ 《圖管局法令》第 6 及 7 條。

⁷⁹ 《圖管局法令》第 14A(2) 條。

⁸⁰ 《圖管局法令》第 14B 條。

義，並已移交新加坡圖管局或該局決定的其他地點。“公共辦事處”一詞也有寬闊的定義。⁸¹

3.54 相類於舊有制度，未經新加坡圖管局授權，不得銷毀或以其他方式處置任何公共檔案。新加坡圖管局如認為某些指明類別的公共檔案基於其數量、種類或屬例行性質的原因，而不具任何保存為公共歷史檔案的保留價值，則可授權把其銷毀。⁸²

3.55 凡新加坡圖管局認為具有國家意義或歷史意義的公共檔案，均須按照該局與負責該等公共檔案的公共辦事處所議定的時間表或其他協議，移交予新加坡國檔館看管及掌控。⁸³

3.56 《圖管局法令》訂明，任何人可為參考或研究的目的查閱已公開予公眾的公共歷史檔案或紀錄，而有關查閱可能附帶條件。⁸⁴

3.57 《圖管局法令》訂有與新加坡國檔館有關的雜項條文，包括禁止未經授權發布、複製、⁸⁵ 輸出及毀壞⁸⁶ 公共檔案的條文。

⁸¹ 本諮詢文件較後部分會更詳細地討論“公共檔案”和“公共辦事處”兩詞的涵義。

⁸² 《圖管局法令》第 14D 條。

⁸³ 《圖管局法令》第 14C 條。

⁸⁴ 《圖管局法令》第 14E 條。

⁸⁵ 《圖管局法令》第 14G 條。

⁸⁶ 《圖管局法令》第 14H 條。

第 4 章 檔案處的管治

引言

4.1 香港公共檔案管理制度一個被視為不足之處，就是檔案處沒有充分權威性，並且在履行其確保政府檔案獲妥善管理的使命時，缺乏諮詢機構的支持。在本章，我們會先探討這些有關檔案處管治的評論，以及其他可作比較的司法管轄區的制度和作業方法，再列出一些問題，就此課題徵詢公眾意見。

對檔案處管治的評論

4.2 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。¹

4.3 申訴專員指出，澳大利亞、英格蘭和新西蘭的國家檔案館均屬政府的一部分，可向外界的獨立顧問機構諮詢，而此顧問機構必須每年向公眾匯報其工作。² 申訴專員繼而有以下觀察：

“目前，檔案資料的命運完全由檔案處和行政署決定。到有人對他們的決定提出質疑時，查核有關決定所需的證據（即所涉檔案）可能早已被銷毀。因此，政府當局有必要盡快建立一套制度，由檔案處定期向獨立機構諮詢。設立一個獨立的顧問機構會有助於公眾參與及審查檔案工作，亦可提升市民對香港公共檔案管理制度的信心。”³

¹ 《申訴專員報告》第 3.1 段。

² 《申訴專員報告》第 3.2 - 3.3 段。

³ 《申訴專員報告》第 3.4 段。

其他司法管轄區

澳大利亞

4.4 根據《1983年法令》成立的澳洲國檔館是澳大利亞政府轄下的執行機關，⁴由澳洲國檔館館長（Director-General）在部長（現為檢察總長（Attorney General））的領導下管理。⁵

4.5 《1983年法令》訂明設立一個諮詢委員會，即澳大利亞國家檔案館諮詢委員會（National Archives of Australia Advisory Council，簡稱“澳洲國檔館諮委會”），負責在其主動下，或因應部長或澳洲國檔館館長的轉介，就關乎澳洲國檔館職能的事宜，向部長及館長提供意見。⁶

4.6 澳洲國檔館諮委會須向部長提交年報，而部長須安排將年報文本提交國會兩院省覽。⁷

英格蘭

4.7 英格蘭國檔館（由英格蘭公檔館與另外三個機構合併而成⁸）是官方的檔案館，受《1958年法令》規管，屬非部長級部門，⁹現時隸屬數碼、文化、媒體及體育大臣（Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport）（下稱“國務大臣”）管轄。¹⁰

⁴ “執行機關”是澳大利亞公共服務機關的一個類別，由總督（Governor-General）根據1999年第147號法令《1999年公共服務法令》（Public Service Act 1999）藉憲報命令而設立。執行機關的首長一如部門的秘書長，須向政府、國會及公眾負責。

⁵ 見澳洲國檔館官方網站的以下網頁：<http://www.naa.gov.au/about-us/organisation/>，以及《1983年法令》第7條。

⁶ 見《1983年法令》第10至12、14及17條。澳洲國檔館諮委會的組成如下：(a) 一名由參議院選出的參議員、(b) 一名由眾議院選出的該院議員，以及(c) 11名由部長委任的其他成員。所有成員任期以三年為限，並可再獲委任。成員依據第14條獲給予酬金、付還開支或支付津貼。澳洲國檔館諮委會的主席及副主席由部長委任。澳洲國檔館諮委會按執行其職能所需而召開會議。《1983年法令》第15及16條，亦就澳洲國檔館諮委會成員終止職務或辭職方面作出規定。

⁷ 《1983年法令》第68條。

⁸ 即皇家歷史手稿委員會（Royal Commission on Historical Manuscripts）、英國政府文書局（Her Majesty's Stationery Office）及公營部門資訊局（Office of Public Sector Information），見以下網頁：<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/what-we-do/our-history/>。

⁹ 英格蘭的非部長級部門不具直接的部長問責性。“兼管部長”（sponsor minister）對有關部門負有剩餘政策責任，但有關部門獨立於部長運作，一般直接從國會取得經費，並直接向國會負責。見英國國會網站的以下網頁：<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubadm/110/11013.htm>，以及英國政府網站的以下網頁：<https://www.gov.uk/government/organisations>。

¹⁰ 由2015年12月起，大法官（Lord Chancellor）在《1958年法令》下的主要職能，已憑藉《2015年第1897號職能移交（資訊及公共檔案）命令》（Transfer of Functions (Information and Public Records) Order 2015/1897）（2015年12月9日）第6及7條，移交予文化、媒體及體育大臣（Secretary of State for Culture, Media and Sport）。文化、媒體及體育部

4.8 公共檔案主管（Keeper of Public Records）由國務大臣根據《1958年法令》委任，負責在國務大臣的領導下掌管英格蘭國檔館及其內檔案。¹¹

4.9 《1958年法令》也訂明設立公共檔案諮詢委員會（Advisory Council on Public Records），負責就有關公共檔案的一般事宜，以及特別就英格蘭國檔館對使用其設施的公眾人士有影響的工作範疇，向國務大臣提供意見。對於屬《2000年法令》第VI部所指歷史檔案的公共檔案，公共檔案諮詢委員會也可就關乎該法令應用於這些檔案所載資料的事宜，向國務大臣提供意見。¹²

4.10 公共檔案諮詢委員會，與稱為歷史手稿諮詢委員會（Advisory Council on Historical Manuscripts）的另一諮詢委員會，¹³ 其後被納入在2003年成立的國家檔案及歷史檔案諮詢委員會（Advisory Council on National Records and Archives，簡稱“英格蘭國檔諮委會”）之下。自此以後，這三個委員會合為一體（即英格蘭國檔諮委會）運作，並由上訴法院民事法庭庭長（Master of the Rolls）擔任主席，作為獨立諮詢機構向國務大臣提供意見。¹⁴

4.11 國務大臣須每年把有關英格蘭國檔館工作的報告提交國會兩院省覽，其中須包括英格蘭國檔諮委會向他作出的任何報告。¹⁵

愛爾蘭

4.12 《1986年法令》指明由總理（Taoiseach）就愛爾蘭國檔館承擔部長級責任。愛爾蘭國檔館現時隸屬藝術、文物及愛爾蘭語地區事務部（Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht）。¹⁶

（Department for Culture, Media and Sport）自2017年7月3日起改名為數碼、文化、媒體及體育部（Department for Digital, Culture, Media and Sport），見以下網頁：
<<https://www.gov.uk/government/news/change-of-name-for-dcms>>。

¹¹ 《1958年法令》第2條。

¹² 《1958年法令》第1(2)及(2A)條。諮詢委員會主席由上訴法院民事法庭庭長擔任，其餘成員由國務大臣按他指明的條款委任（第1(2)條）。

¹³ 歷史手稿諮詢委員會在2010年5月改組為英格蘭國檔諮委會轄下的小組委員會，名為歷史手稿及學術研究論壇（Forum on Historical Manuscripts and Academic Research），目的是提供途徑，以便可以透過該論壇就有關歷史手稿（私人歷史檔案）的事宜向英格蘭國檔諮委會提出建議，並提供討論學術研究課題的地方，見以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/advisory-council/terms-of-reference/>>。

¹⁴ 根據英格蘭國檔館網站的資料，英格蘭國檔諮委會現時由15名成員組成，當中包括歷史學家、檔案主任、資訊管理專才、前公務員和新聞工作者：

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/advisory-council/>> 及

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/advisory-council/terms-of-reference/>>。

¹⁵ 《1958年法令》第1(3)條。

¹⁶ 因此，賦予總理的大部分職能現由藝術、文物及愛爾蘭語地區事務部部長執行，但總理仍繼續執行某些職能，而該等職能與部門保留存在超過30年的部門檔案，以及拒絕公眾

4.13 國家檔案館館長（Director of National Archives）由藝術、文物及愛爾蘭語地區事務部部長委任（以往則由總理委任），以根據該法令執行該館長的職能。¹⁷

4.14 根據《1986年法令》成立的國家檔案館諮詢委員會（National Archives Advisory Council，簡稱“愛爾蘭國檔館諮委會”），負責就部長行使其法定權力，以及就所有影響歷史檔案及公眾使用歷史檔案的事宜，向部長提供意見，並執行《1986年法令》賦予愛爾蘭國檔館諮委會的其他職能。¹⁸

4.15 國家檔案館館長和愛爾蘭國檔館諮委會均須向部長提交年報。部長須把該兩份年報的文本提交國會（Oireachtas）（即國家議會）兩院省覽。¹⁹

新西蘭

4.16 新西蘭檔案館隸屬內政部部长（Minister of Internal Affairs）管轄，但根據《2005年法令》，總檔案主任（定義見該法令第4條）須就新西蘭公共辦事處的檔案保管及公共歷史檔案管理工作，擔當主導角色。²⁰ 根據上述法令，總檔案主任執行其職能和行使某些權力時，須獨立行事。²¹

4.17 根據《2005年法令》成立的檔案諮詢委員會（Archives Council，下稱“新西蘭檔案諮委會”）²² 為不屬法團的團體，負責因應部長的要求或主動地就檔案保管及歷史檔案事宜向部長提供意見，並就公共辦事處或地方主管當局根據《2005年法令》向部長提出的上訴，向部長作出建議。²³

查閱該等檔案有關。見愛爾蘭國檔館官方網站的以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/ministerial-responsibility-for-archives/>>。

¹⁷ 《1986年法令》第5條。

¹⁸ 根據《1986年法令》第20條，愛爾蘭國檔館諮委會須由一名主席和不超過11名其他成員組成（當中包括至少兩名愛爾蘭手稿委員會（Irish Manuscripts Commission）成員，以及至少兩名非受聘於國家檔案館的檔案主任），他們由部長根據部長本人所決定的條款及條件委任，而在作出委任前須諮詢公共服務部長（Minister for Public Service）的意見。部長可隨時終止主席或任何成員的委任。有關愛爾蘭國檔館諮委會的資料，見其網站的以下網頁：<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/national-archives-advisory-council/introduction/>>。根據該網站的資料，愛爾蘭國檔館諮委會成員現時的任期為五年。

¹⁹ 《1986年法令》第21條。

²⁰ 《2005年法令》第11(1)(a)條。

²¹ 《2005年法令》第12條。

²² 根據《2005年法令》第14及16條，新西蘭檔案諮委會須由不超過七名由部長委任的成員組成。委員會成員的任期不超過三年，並可再獲委任。他們有權獲付費用及津貼或開支，有關款項來自國會為此批出的撥款。

²³ 《2005年法令》第14、15(1)及55條。

4.18 總檔案主任和新西蘭檔案諮委會均須向部長提交年報，而部長須把該等報告提交眾議院。²⁴

新加坡

4.19 新加坡國檔館是新加坡圖管局轄下機構，而新加坡圖管局現時隸屬通訊及新聞部（Ministry of Communications and Information）。²⁵ 部長可向新加坡圖管局就執行其職能發出任何指示。²⁶

4.20 根據《圖管局法令》成立的新加坡圖管局為法定法團，負責行使和履行該法令所訂的權力和職能。新加坡圖管局須由部長委任的一名主席、一名副主席，以及不少於十名但不超過 20 名其他成員組成。²⁷ 新加坡圖管局須有一名行政總監（chief executive officer），負責妥善管理該局的職能和事務。²⁸ 新加坡圖管局也委任其人員中的一人為新加坡國檔館館長（Director），就新加坡國檔館的一般管理和掌控工作，向新加坡圖管局負責。²⁹

4.21 新加坡圖管局須向部長提交年報，而該部長須將年報的文本提交國會。³⁰

4.22 《圖管局法令》賦權新加坡圖管局，就其認為可藉委員會達致更有效規管和管理的事宜而委出委員會。新加坡圖管局也可委任多名館長，以管理該局所設立的圖書館，並可委出諮詢委員會，就該等圖書館的運作和服務提供意見。³¹

其他司法管轄區的模式摘要

4.23 一如《檔管計劃研究》所指，就檔案管理機關的組織編設位置而言，並無一個獲普遍採納的模式。儘管大部分已發展的司法管轄區均訂有檔案法，並將其檔案館編設於一名部長管轄或指示下，³² 但各國負責這個範疇的部長都有所不同（例如負責文化及文

²⁴ 《2005 年法令》第 15(3)及(4)條，以及第 32 條。

²⁵ 見新加坡圖管局官方網站的以下網址：<http://www.nlb.gov.sg/About/AboutNLB.aspx>。

²⁶ 《圖管局法令》第 14 條及《2018 年公營部門（管治）法令》（Public Sector (Governance) Act 2018）第 5 條。

²⁷ 《圖管局法令》第 3、5、6 及 7 條。

²⁸ 《圖管局法令》第 15 條及《2018 年公營部門（管治）法令》第 12 及 14 條。

²⁹ 《圖管局法令》第 5 及 14B 條。

³⁰ 《2018 年公營部門（管治）法令》第 33 及 41 條。

³¹ 《圖管局法令》第 8 及 9 條。

³² 《檔管計劃研究》第 70 至 72 段。

物的部長、³³ 負責內政的部長³⁴ 或負責通訊及新聞的部長³⁵)，甚或不時轉換。

4.24 在澳大利亞、英格蘭、³⁶ 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。

4.25 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。就澳大利亞及新西蘭而言，有關諮詢委員會可主動或因應部長的要求而提供意見。澳大利亞的諮詢委員會也會向澳洲國檔館館長提供意見。

4.26 部長一般並沒有責任徵詢諮詢委員會的意見，也無須受該委員會的意見（如有的話）約束。然而，在愛爾蘭，某些特定事項須得到愛爾蘭國檔館諮詢委員會的贊同，又或須事先諮詢該諮詢委員會。這包括愛爾蘭國檔館把歷史檔案借給其他檔案管理機構或教育機構、博物館或展覽館，以及檔案管理機關處置歷史檔案等事項。³⁷ 部長在修訂《1986 年法令》附表所列屬該法令適用的指明機構名單前，也必須先諮詢愛爾蘭國檔館諮詢委員會。³⁸ 同樣地，在新西蘭，部長向總督建議宣布某機構為“公共辦事處”或更改《2005 年法令》的適用範圍時，必須先考慮新西蘭檔案諮詢委員會的意見。³⁹ 在澳大利亞，澳洲國檔館必須事先向澳洲國檔館諮詢委員會提供資料，述明就聯邦檔案存廢方面該館所依循或批准的作業方法（或這些作業方法的任何改動）的詳情，才可推行這些作業方法，但並沒有明文規定在推行這些作業方法前，須先徵求澳洲國檔館諮詢委員會的批准或同意。⁴⁰

³³ 例子包括本章討論的英格蘭和愛爾蘭，以及加拿大。加拿大圖書館及檔案館（Library and Archives Canada）自 2015 年起隸屬加拿大文物部部長（Minister of Canadian Heritage）管轄（《加拿大圖書館及檔案館法令》（Library and Archives of Canada Act）第 4 條，《2004 年加拿大法規》（SC 2004）第 11 章，以及加拿大政府司法部官方網站載列的公法法規及負責部長列表（Table of Public Statutes and Responsible Ministers），見以下網頁：<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/TablePublicStatutes/L.html>）。

³⁴ 例如新西蘭。

³⁵ 例如新加坡。

³⁶ 如上所述，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。

³⁷ 《1986 年法令》第 4(1)(h)、9(1)(b)及(2)(b)條。

³⁸ 《1986 年法令》第 1(2)(d)條。

³⁹ 《2005 年法令》第 5(1)及 5(5)(b)條。

⁴⁰ 《1983 年法令》第 25 條。

4.27 總體而言，各國諮詢委員會的職能和權力並不相同。一如《檔管計劃研究》的觀察所指：

“設立檔案委員會以‘徵求檔案的產生者和使用者參與制訂檔案管理政策’的概念，幾乎獲得一致認同。然而，至於該委員會應否獲賦予行政權力這個關鍵問題，則處理方式各有不同。如該委員會獲賦予過大權力，會危及檔案館的權威，甚或窒礙其成功發展為在專業及體制上負責任的檔案管理機構。另一方面，如國家檔案館欠缺任何外間的諮詢渠道，則或會有孤立自閉之虞。主管部長可能會認為有需要尋求專家的意見，藉以對屬特定專業的國家檔案館起平衡作用。……”⁴¹

4.28 在組成方面，上述司法管轄區的檔案委員會和新加坡圖管局的成員中包括由部長委任或挑選的非政府成員。一般而言，委任是基於成員在檔案管理或歷史檔案研究方面的經驗和能力，或根據成員有助諮詢委員會工作的其他經驗或資歷。此外，英格蘭國檔諮詢委員會成員包括歷史學家、檔案從業人員、資訊管理專才、前公務員和新聞工作者。

4.29 檔案法可訂明或不訂明委任成員的人數及其服務年期。實際上，委任成員的人數由七人（新西蘭）至 15 人（英格蘭）不等，任期由澳大利亞和新西蘭的三年（有權申請再獲委任）至不超過十年（英格蘭⁴²）。

4.30 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。

公眾諮詢議題

4.31 由上文討論可見，就檔案館的編設位置及管治架構而言，並沒有一致公認為最理想的單一模式，每個司法管轄區應決定甚麼

⁴¹ 《檔管計劃研究》第 73 至 83 段。

⁴² 《1958 年法令》第 1(2)條訂明，除主席須由上訴法院民事法庭庭長擔任外，諮詢委員會的成員均須由國務大臣按其指明的條款委任。根據英國政府內閣辦公室（Cabinet Office）公布的《公職委任管治守則》（*Governance Code on Public Appointments*）（2016 年 12 月）第 3.6 段，獲委任成員的任期由國務大臣決定，然而一項強而有力的推定是任何個人都不能擔任同一職位超過十年，除非情況特殊，委員會需要借助該名個人的技能和專長的時間超越其任期。《公職委任管治守則》可於內閣辦公室網站的以下網頁查閱：
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578498/governance_code_on_public_appointments_16_12_2016.pdf>。

才最符合其利益。最終考慮的因素是，所採納的制度應最切合檔案館、其使用者及公眾的需要，俾能有助檔案館達致其使命和目標。正如《帕爾報告書》所言：⁴³

“每個選擇方案本身都各有優劣。在決定檔案館的編設位置時，可基於檔案館需要自主權還是需要支持或保障作為指引。檔案館如何成立和編設於政府行政架構之內何處，是重要的策略問題。每個國家必須決定甚麼才最切合自身需要。”⁴⁴

4.32 《檔管計劃研究》和《帕爾報告書》均強調，鑑於檔案管理服務機構應參與所有政府部門的檔案管理工作，故應將其編設於政府架構之內，才最能達致其目標。一個基本的考慮因素就是應把檔案館編設於具影響力的部長轄下，而檔案館的首長可直接與該部長接觸。⁴⁵

4.33 我們認為，檔案館的編設位置及管治架構對其運作殊為重要，最終可能影響到為社會大眾保存並供他們取閱的公共檔案和歷史檔案的質素。上文研究的多個司法管轄區已成立了諮詢委員會，為其國家檔案館提供協助及支持，儘管這些司法管轄區的諮詢委員會在組成、權力、職能及其他方面，皆不盡相同。鑑於歷史檔案的價值，而在塑建及發展一個架構良好和負責任的檔案管理機關時適宜徵詢公眾意見，我們誠邀各界就下述議題，發表意見。

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？

⁴³ Dagmar Parer, 《英聯邦國家檔案法》(“*Archival Legislation for Commonwealth Countries*”) (英聯邦檔案主任及檔案經理協會 (Association of Commonwealth Archivists and Records Managers), 2001年)。

⁴⁴ 《帕爾報告書》第 5.1.2 段。此論述應同樣適用於各個司法管轄區，以及“一國兩制”下的中華人民共和國香港特別行政區。

⁴⁵ 《檔管計劃研究》第 70 和 72 段，以及《帕爾報告書》第 5.1.2 段。

- (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？
- (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

引言

5.1 本章列出檔案處在行政和運作的各個方面曾遭關注群組和個別人士評論之處。我們繼而檢討政府為回應這些評論而已採取的改善措施，並就每項評論探討其他不同司法管轄區所適用的相關法律和作業方法。我們接着會特別提出一些特定議題以諮詢公眾意見。

(I) 發布有關檔案處工作的資料

(a) 評論

5.2 檔案處過去由於沒有發表年報匯報其工作，因此被批評為欠缺透明度。檔案管理的各個階段都被指持續有欠缺透明度的情況，以致公眾無法得知各局／部門有哪些檔案已予銷毀或保存為歷史檔案。好像檔案管理政策文件、存廢期限表、自我評估調查報告等資料，都沒有供公眾查閱。各局／部門遵從檔案處規定的情況也沒有公開。¹

5.3 申訴專員建議，在進行立法前，政府應定期發布有關各局／部門處置檔案的資料，讓公眾了解情況，以及監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案。²

(b) 政府的立場或回應

5.4 檔案處其後已採取多項措施，以回應關於透明度的問題：

- (i) 2015 年 3 月，檔案處在其網站發表第一份年報。自此之後，檔案處在繼後的年度定期發表了年報。³檔案處年報載有關於其主要職能及活動的重要統計數字，以及新發放檔案的摘要，好讓公眾了解政府的檔案管理工作及歷史檔案館藏。
- (ii) 2015 年 5 月，檔案處將《行政檔案存廢期限表》上載到其網站，供公眾查閱。⁴

¹ 《申訴專員報告》第 7.1 - 7.3 段。

² 《申訴專員報告》第 9.4(10)段。

³ 檔案處年報可於以下網頁查閱：http://www.grs.gov.hk/tc/grs_annual_reports.html。

⁴ 《行政檔案存廢期限表》可於以下網頁查閱：[http://www.grs.gov.hk/pdf/P4\(Oct_2013\)\(Eng_only\).pdf](http://www.grs.gov.hk/pdf/P4(Oct_2013)(Eng_only).pdf)。

- (iii) 2016 年 6 月，檔案處設立中央平台，供個別局／部門每年發布其檔案銷毀資料，包括獲檔案處批准由個別局／部門銷毀的檔案的類別、數量、內容或主題。⁵
- (iv) 2017 年 4 月，檔案處也將多份政府檔案管理手冊、指引及通告上載到其網站。⁶
- (v) 於 2017 年 7 月發表的檔案處《2016 年報》中，檔案處加入有關各局／部門遵從檔案管理的強制性規定的資料。
- (vi) 2017 年 7 月，檔案處重整其網站，提供更便利易用的介面，供使用者瀏覽裡面的資料和取閱歷史檔案館藏。為提高政府檔案管理制度的透明度，經重整的網站設有一個新的部分，概括介紹政府的檔案管理制度以及檔案處在保存歷史檔案館藏方面所做的工作。有關檔案管理的政府通告、標準、指引、手冊和刊物，亦可在經重整的網站取閱。

(c) 其他司法管轄區

5.5 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。⁷

5.6 雖然澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭及新加坡的檔案管理機關已在其網站發布檔案管理政策和指引，但法例並無規定它們必須這樣做，而只是對它們施加一般性的職責，其中包括負責就檔案管理事宜向公共主管當局提供意見。⁸

⁵ 2015 年及 2016 年的資料可於以下網頁查閱：
<http://www.grs.gov.hk/tc/destruction_of_records_in_the_government.html>。

⁶ 有關手冊、指引及通告可於以下網頁查閱：
<http://www.grs.gov.hk/tc/hksar_government_administrative_guidelines_on_record_management.html>。

⁷ 特別見英格蘭國檔館的資料管理網頁：<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/>；新西蘭檔案館的“Records Toolkit”網頁：<http://records.archives.govt.nz/>；以及澳洲國檔館的資料管理網頁：<http://www.naa.gov.au/information-management/>。

⁸ 例如，澳大利亞《1983 年法令》第 5(2)(c)條，以及愛爾蘭《1986 年法令》第 4(1)(c)條。

5.7 新西蘭的做法比較獨特，《2005年法令》不但賦權總檔案主任可藉發出檔案管理標準而向公共主管當局提供意見，也規定他須發布此等標準。⁹

5.8 備存紀錄冊提供予公眾查閱，是提高透明度的另一方法。新西蘭《2005年法令》規定總檔案主任須備存不同的紀錄冊，包括延遲移交檔案的紀錄冊及不同檔案類別的紀錄冊，並將這些紀錄冊提供予公眾查閱。¹⁰ 同樣地，澳洲國檔館按規定也須備存《澳大利亞國家檔案紀錄冊》（Australian National Register of Records）、《澳大利亞歷史檔案資料全國指南》（Australian National Guide to Archival Material）及《澳大利亞歷史檔案研究全國紀錄冊》（Australian National Register of Research Involving Archives），而後兩份紀錄冊公開予公眾查閱。¹¹ 英格蘭、愛爾蘭或新加坡的檔案法未見訂有此等特定責任，而其相類條文是以較為寬闊開放的方式訂定，規定檔案管理機關可就其所保管和保存的檔案編製列表，並可供查閱。¹²

公眾諮詢議題

5.9 現時，檔案處並無法定責任定期發表工作報告，或發布其已發出的標準及指引。

5.10 撇開立法不說，我們注意到政府近年已主動促進公眾了解檔案處的工作和各局／部門的檔案管理活動，有關情況已在上文“(b) 政府的立場或回應”標題下說明。特別是自2015年起，檔案處發表年報，是為提高透明度而踏前的一大步。

5.11 有鑑於這些最新措施，小組委員會希望在考慮提出適當的建議（如有的話）以提高政府檔案管理工作的透明度之前，就一些議題蒐集公眾意見。

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（第5.4段）？

⁹ 《2005年法令》第27(3)條。

¹⁰ 《2005年法令》第19條。

¹¹ 《1983年法令》第65至67條。

¹² 英格蘭《1958年法令》第2(4)(a)條；愛爾蘭《1986年法令》第4(1)(g)條；以及新加坡《圖管局法令》第14A(2)(c)條。

(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？

(II) 開立檔案

(a) 評論

5.12 另一項評論是各局／部門並不負有開立檔案的明確責任。《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。¹³《2011年思匯報告書》也列出多宗事件，當中有關乎政府開立檔案的情況的關注。¹⁴

5.13 審計署建議政府應考慮訂立有關開立檔案的強制性規定，以確保各局／部門開立足夠但不過量的檔案。¹⁵

(b) 政府的立場或回應

5.14 政府表示完全認同檔案管理的重要性，並致力鑑定和保存具有歷史價值的政府檔案。

5.15 《檔管守則》的目標之一，是確保“準確而全面地記錄政府政策、程序、決定、職能、活動和業務”，當中包括規定“就各局或部門的職能與業務開立和保管完整及準確的檔案”。¹⁶雖然《總務通告 09》中的強制性規定沒有特別提述開立檔案，但《總務通告 09》要求各局／部門首長應訂立適當的優先次序和分配合適的資源，以推行妥善的檔案管理計劃。

5.16 時任行政署長回應《審計署報告書》時表示，根據既定做法，各局／部門會依循檔案處的指引，釐定業務職能及評估資訊需要，以便開立和收納足夠但不過量的檔案。檔案處會檢討有關指引，如有需要會加以改善。¹⁷

¹³ 《審計署報告書》第 2.9 段。

¹⁴ 《2011年思匯報告書》第 6 章。在 2013 年 4 月 19 日所發表有關 2012 年 10 月 1 日南丫島附近撞船事故的報告中，調查委員會關注到，海事處在作出某些重大政策決定時沒有妥善地以文件記錄曾考慮的事項以及有關決定的理由。見調查委員會報告第 407 至 409 段，可於以下網頁查閱：https://www.gov.hk/tc/theme/coi-lamma/pdf/COI_Report.pdf。

¹⁵ 《審計署報告書》第 2.13 段。

¹⁶ 《檔管守則》第 101(a)、108(a)段。

¹⁷ 《審計署報告書》第 2.14 段。

5.17 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 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。

5.18 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。在用以保管電子檔案的電檔保管系統推行前，各局／部門須遵循“列印後歸檔”的規定處理其電郵通訊。

5.19 根據檔案處的資料，其過去數年的隨機檢查結果顯示，“列印後歸檔”規定一般已獲遵從，只有一個局／部門發生少數不遵從個案，而該局／部門其後已採取預防措施。¹⁸

(c) 其他司法管轄區

5.20 在澳大利亞，《1983 年法令》所訂澳洲國檔館的法定職能包括：

“藉着向聯邦機構提供意見和其他協助，促進以有效率和符合經濟原則的方式開立、保存和管理現行的聯邦檔案，而有關方式能便利這些檔案可用作聯邦歷史檔案資源的一部分；”¹⁹（底線後加）

5.21 同樣地，新加坡圖管局除執行其他職能外，亦須：

“進行一項檔案管理計劃，以便有效率地開立、運用、備存、保留、保存和處置公共檔案；”²⁰（底線後加）

5.22 英格蘭《1958 年法令》及愛爾蘭《1986 年法令》並無條文施加特定的開立檔案責任。然而，英格蘭國檔館已公布關於妥善開立檔案的指引；澳洲國檔館和新西蘭檔案館也有同樣舉措。這些指引有一共通特點，就是同樣規定政府機關須考慮多項因素，包括其

¹⁸ 在檔案處所進行的檢討中，曾發現在若干個案中，有電郵檔案尚未列印，而另有已列印的電郵尚未歸檔和編上檔號。有關的局／部門後來提醒其職員須遵從“列印後歸檔”規定，並要求所有組別定期進行隨機檢查，以確保電郵檔案得以妥為歸檔。

¹⁹ 《1983 年法令》第 5(2)(c)條。

²⁰ 《圖管局法令》第 14A(2)(d)條。

各自的宗旨與職能，以至法律與規管環境，以自行決定需要保存哪些檔案。²¹

5.23 除了舉出開立檔案作為宗旨之一外，新西蘭《2005 年法令》也訂立了一項開立檔案的特定法律責任：

“每個公共辦事處及地方主管當局必須按照正常審慎的業務作業方法，就其事務開立和備存完整及準確的檔案，包括有關外判給獨立承包商承辦的任何事宜的檔案。”²²

5.24 違反這項責任，一如故意或因疏忽而不遵從《2005 年法令》的任何其他條文，乃屬刑事罪行。²³ 《2005 年法令》第 27 條亦賦權總檔案主任可就開立檔案一事發出標準，不論其屬強制或酌情性質。《資訊及檔案管理標準》（“*Information and Records Management Standard*”）便是其中一個例子。²⁴ 然而，不遵從某項標準有何後果，則沒有清楚說明。

公眾諮詢議題

5.25 妥善開立檔案，不單是公共機關能夠符合業務活動須有憑證這個要求的基礎所在，對於一個開放和接受問責的政府，以至社會文獻遺產的保存來說，也是至為重要的。²⁵

²¹ 例如：《資訊管理標準——澳大利亞政府》（“*Information Management Standard - Australian Government*”），見澳洲國檔館網站的以下網頁：

<<http://www.naa.gov.au/information-management/information-management-standard/im-standard-document.aspx#section1>>。

英格蘭——《指引 4 - 保管檔案以符合法團規定》（“*Guide 4 - Keeping Records to Meet Corporate Requirements*”），以及《大法官根據〈2000 年資訊自由法令〉第 46 條發出的檔案管理實務守則》（*Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*，簡稱“**《大法官守則》**”）第 1 部第 8 條，分別見以下網頁：

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/rm-code-guide4.pdf>>；及

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/foi-section-46-code-of-practice.pdf>>。

另見新西蘭檔案館發布的《資訊及檔案管理標準》（“*Information and Records Management Standard*”）原則三：

<<http://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/information-and-records-management-standard/>>。

²² 《2005 年法令》第 17(1)條。另見《2005 年法令》第 3(c)條。

²³ 《2005 年法令》第 61(c)條。

²⁴ <<http://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/information-and-records-management-standard/>>。

²⁵ 國際檔案理事會的《檔案共同宣言》（*Universal Declaration on Archives*）（由聯合國教科文組織於 2011 年第 36 屆大會上通過），強調“檔案對於提高辦事效率、可靠性和透明度，保障公民權利，建立個人與集體記憶，了解過去，記錄現在並指導未來非常重要”。見以下網頁：<https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_CH.pdf>。

5.26 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。²⁶ 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。

5.27 在香港，雖然《總務通告 09》沒有指明開立檔案屬強制性規定，但公職人員在職責上須開立和收納足夠但不過量的檔案，而失職者可能會受到紀律制裁。

5.28 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。

5.29 有鑑於這項議題的重要性，我們相信在考慮提出適當的建議（如有的話）之前，適宜和需要蒐集社會大眾的意見。

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？

²⁶ 檔案行動組（Archives Action Group）草擬的《公共檔案條例草案》（Public Records Bill）第23條，提議對沒有履行開立或管理公共檔案責任的公共機關職員施加刑事法律責任（處以第6級罰款及監禁2年）。見以下網頁：<http://archivesactiongroup.org/main/wp-content/uploads/2017/03/AAG-Draft-Public-Records-Bill-Version-2-17.01.2017.pdf>。

(III) 存廢期限表的檢討

(a) 評論

5.30 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。²⁷ 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。²⁸ 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。²⁹

5.31 申訴專員特別舉出一宗個案，在該案中，上訴法庭批評某個局／部門在尋求司法覆核的期限屆滿前銷毀相關文件的做法。³⁰ 申訴專員建議在進行立法前，政府應檢討有關存廢期限表的規定，以決定是否需要延長某些類別的檔案的保存期，並向各局／部門提供明確的指引，說明應如何檢討存廢期限表。³¹

(b) 政府的立場或回應

5.32 檔案處已回應這些評論，藉著採取多項新措施，以鼓勵各局／部門至少每五年一次檢討其存廢期限表，以決定是否需要修訂。

5.33 2015年3月，檔案處發出新的《檔案存廢期限表檢討指引及核對表》（簡稱“《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。為達此目的，《指引及核對表》就八個主要範疇列出28條問題，³² 各局／部門在檢討其存廢期限表時應加以考慮，例如關乎涉及某些決定的檔案，而就該等決定而言仍可提出上訴，或容許尋求上訴或司法覆核的期限尚未屆滿。

²⁷ 《申訴專員報告》第4.14段。

²⁸ 《申訴專員報告》第4.18段。

²⁹ 《申訴專員報告》第4.19段。

³⁰ 《申訴專員報告》附件三第8項“過早銷毀檔案”。

³¹ 《申訴專員報告》第9.4(5)及(6)段。

³² 有關問題主要旨在確定各局／部門的檔案保管規定、檔案分類表和檔案分隔的處理、存廢期限表和安排等是否有變（例如某類檔案是否需要有更長的保存期），以及評估提早銷毀檔案的需要是否有變。

(c) 其他司法管轄區

5.34 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。³³

5.35 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。³⁴ 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。

5.36 在愛爾蘭國檔館及新加坡國檔館的網站，均無檢討存廢期限表的指引。

公眾諮詢議題

5.37 上述研究顯示，在經探討的司法管轄區中，檔案管理機關並無法律責任指明和發布詳細準則，以供政府機關檢討其存廢期限表時應用，而如此指明和發布準則亦非檔案管理機關的慣常做法。

5.38 正如在上文“(b) 政府的立場或回應”標題下的討論所指出，檔案處近年來已採取多項措施，以回應有關其檢討存廢期限表指引的評論。相比之下，就檢討所採納的準則而言，檔案處所發出的新指引比其他司法管轄區的詳盡得多。

5.39 定期檢討存廢期限表至為重要，為的是要確保資料經常更新，以滿足運作、行政、法律與規管、檔案管理及財務上的要求。我們希望在考慮提出適當的建議（如有的話）之前，蒐集社會大眾對此事的意見。

³³ 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/>>。

³⁴ 澳洲國檔館網站將“檔案授權文書”描述為“准許機關就澳大利亞政府檔案的保存、銷毀或移交作出決定的法律文書。有關機關亦可決定檔案需保存多久，並可安排在該段期限過後銷毀檔案。”見以下網頁：

<<http://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/index.aspx>>。

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？

(IV) 把檔案移交檔案處

(a) 評論

5.40 檔案存廢行動一般包括銷毀檔案、把檔案移交檔案處的歷史檔案館以鑑定其歷史價值，或把檔案移交歷史檔案館作永久保存。

5.41 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。

5.42 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交以供處置或鑑定。有些局／部門在無理據的情況下延遲把檔案移交檔案處以作鑑定及保存。³⁵ 申訴專員指出：

“…… 檔案處在確保各局／部門適時移交檔案方面十分被動。各局／部門可任意把檔案移交檔案處，又或是要求延期移交，亦無須就其要求提出任何理據。儘管檔案處公布了多項指引，仍有 16 個局／部門若非沒有把任何檔案移交檔案處，就是沒有遵從移交檔案的期限表。局／部門把再沒有實際業務用途的檔案不必要地保留過久，其實不利於保存具歷史價值的檔案及最後公開予市民查閱。由於相隔太久才移交檔案一

³⁵ 《申訴專員報告》第 5.8 至 5.10 段、《審計署報告書》第 4.6 至 4.8 段，以及《2011 年思匯報告書》第 3.9 段。根據《申訴專員報告》第 5.3 及 5.5 段，在 2008 年至 2012 年期間，有七個局／部門從沒有把任何檔案移交檔案處鑑定，而另有九個局／部門沒有依照指定的期限把檔案移交檔案處鑑定。比照 2010 年與 2012 年的兩次檢討，延遲移交檔案的局／部門數目的升幅是 200%（即由 2010 年的四個增至 2012 年的 12 個）。

次，移交的時間又不定及難以控制，亦導致檔案處積壓了大量有待處理的檔案鑑定工作。”³⁶

5.43 申訴專員建議在進行立法前，政府應檢討檔案延遲移交檔案處的安排，以確保對延遲移交檔案的審批有充分理據支持。³⁷

5.44 此外，亦有建議調，應在倡議的檔案法中賦權政府檔案主任，使其可以指示及／或安排在切實可行的範圍內盡早把經鑑定為公共歷史檔案的檔案移交歷史檔案館，而移交日期不得遲於檔案開立日期起計的 20 年。³⁸

5.45 申訴專員建議政府應檢討檔案處封存檔案的制度（包括封存期），以及批准或拒絕取閱檔案要求的準則（包括檔案的保密級別應否是相關的考慮因素）。³⁹

5.46 有鑑於上述的評論，我們會檢討移交（或延遲移交）檔案至檔案處的機制，以及在過程中就檔案的取閱狀況作出的決定。

(b) 政府的立場或回應

• 延遲移交過期檔案

5.47 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⁴⁰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。各局／部門亦獲告知，它們應事先諮詢檔案處，並獲得部門內副秘書長或部門首長職級的首長級人員的書面批准，方可延遲移交檔案超過兩年。

5.48 檔案處處理各局／部門延遲移交檔案的要求時，會審慎研究有關理由，並考慮局／部門方面是否有其他途徑可在移交檔案後

³⁶ 《申訴專員報告》第 5.8 段。

³⁷ 《申訴專員報告》第 9.4(7)段。

³⁸ 見附於《2011 年思匯報告書》的《公共檔案條例草案》擬稿第 9(3)條，以及在檔案行動組網站所發布的《公共檔案條例草案》擬稿第 9(3)條（與前者略有差異）。後者可於以下網頁查閱：

<<http://archivesactiongroup.org/main/wp-content/uploads/2017/03/AAG-Draft-Public-Records-Bill-Version-2-17.01.2017.pdf>>

³⁹ 見《申訴專員報告》第 7.16、7.20、7.22、7.27、9.1(10)及 9.4(11)段。檔案處其後不再把檔案的保密級別列作審批查閱封存檔案申請的考慮因素。

⁴⁰ 過期檔案指已滿足《行政檔案存廢期限表》所列明保存期的行政檔案，或已滿足獲批的存廢期限表所列明保存期的業務檔案。見時任政務司司長於 2014 年 4 月 16 日就“公共檔案管理”向立法會所作書面答覆的新聞公報第（一）項：

<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201404/16/P201404160415.htm>>。

查閱檔案內的資料。⁴¹ 各局／部門須提供有充分理據的特定理由，以支持延遲移交檔案。簡單的理由（例如“運作上的需要”或“供參考用途”）不會獲接受。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。⁴² 獲批准理由的例子包括相關政策正在檢討中、項目的最後帳目有待結算，以及關乎某些發展項目的事宜仍未解決並可能引致財務或法律上的後果。

5.49 據檔案處資料顯示，由 2014 年 3 月起至 2017 年底止的期間，來自不同局／部門的延遲移交檔案要求共有 102 宗，其中 11 宗因理據充分而獲得批准。至於獲准延遲多久，則按個別情況而定，但通常不會超過兩年。截至 2018 年 3 月初，在上述 102 宗要求中，已完成處理的共 98 宗，餘下四宗正由檔案處審慎評核或等待有關的局／部門提交補充資料。⁴³

- *在移交歷史檔案供公開查閱前決定其取閱狀況*

5.50 經鑑定為具有歷史價值的公共檔案，須移交歷史檔案館，而凡已存在不少於 30 年者，除非獲得豁免，否則皆會在歷史檔案館內供公眾查閱。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。由於檔案不應無限定期封存，檔案處會要求局／部門每五年再檢討檔案一次，直至有關檔案最終公開為止。

- *移交過程所涉步驟概要*

5.51 為清晰起見，特將移交過期檔案（包括紙本及非紙本檔案）過程所涉步驟的概要，列載於附件 II。

⁴¹ 回應《申訴專員年報 2014》的政府覆文，第 1311(h)段，見以下網頁：
<https://www.admwing.gov.hk/pdf/GM_2014_c.pdf>。

⁴² 據檔案處於 2017 年 4 月 20 日提供的資料。

⁴³ 據檔案處於 2018 年 3 月 13 日提供的資料。

(c) 其他司法管轄區

澳大利亞

- 延遲移交過期檔案

5.52 《1983年法令》規定，經決定為屬於歷史檔案資源的聯邦檔案，須在開始存在起計的15年內（或在該檔案不再屬現行聯邦檔案後的切實可行範圍內盡快）移交澳洲國檔館，以供保存及取閱。⁴⁴

5.53 在某些情況下檔案可延遲移交，例如某聯邦機構在得到館長的贊同下，決定某份聯邦檔案在一段指明的期間內獲豁免移交澳洲國檔館。⁴⁵這容許原本可能須移交澳洲國檔館的聯邦檔案，可保留在聯邦機構內。

5.54 實際上，根據第29條獲豁免移交的檔案一般可歸入以下類別：⁴⁶

- (i) 因進行中的事務而需要的檔案，這類檔案假如移交澳洲國檔館，有關事務便不能辦理，例如現有僱員的人事檔案；
- (ii) 關乎保安、防務或國際關係而具有特殊敏感度的檔案；及
- (iii) 由政府機關對自己的檔案作出安排會較為方便的檔案。⁴⁷

- 在移交歷史檔案供公開查閱前決定其取閱狀況

5.55 澳大利亞識別檔案為獲豁免檔案的程序，相當於英格蘭的“敏感度檢討”及新西蘭的“取閱狀況分類”，可在有關檔案變成處於公開取閱期的檔案之前進行。⁴⁸然而，一般而言，這項決定是在移交檔案後於澳洲國檔館的處所進行的。⁴⁹館長在諮詢負責的部長或其授權人士後會作出安排，以決定處於公開取閱期的聯邦檔案

⁴⁴ 《1983年法令》第24及27條。

⁴⁵ 《1983年法令》第29(1)條。負責的部長亦可根據第29(2)條作出決定而無須得到館長的贊同。依據第29(8)條，某些聯邦機構，其中包括與保安或情報有關者，也可無須取得館長的贊同。

⁴⁶ 《把聯邦檔案移交澳大利亞國家檔案館保管的政策》（“*Policy for Transfer of Commonwealth Records into the National Archives of Australia's Custody*”），由澳洲國檔館發出，2011年1月，第5.1段，可於以下網頁查閱：

<http://www.naa.gov.au/Images/Transfer-policy_tcm16-49146.pdf>。

⁴⁷ 例如澳大利亞郵政所管理的國家集郵藏品（National Philatelic Collection）。

⁴⁸ 《1983年法令》第35(3)條。

⁴⁹ 《1983年法令》第35(2)條。

應否當作獲豁免檔案，以及可容許取閱檔案的哪些部分。有時候，這項程序是在諮詢部門及機關後進行的。⁵⁰

5.56 除非檔案載有屬《1983年法令》下豁免範圍的資料，⁵¹ 否則處於經界定的“公開取閱期”的檔案便須提供予公眾取閱。⁵²

5.57 就豁免檔案而作的決定，須每隔一段期間便予以檢討，該段期間為館長經考慮某些因素（例如有關檔案的性質）後認為適當的期間。⁵³

英格蘭

• 延遲移交過期檔案

5.58 《1958年法令》指明，被挑選作永久保存的公共檔案屆滿20年時，便應移交英格蘭公檔館，但如國務大臣授權為行政目的或其他特殊理由而將其保留一段更長的期間，則屬例外。⁵⁴

5.59 有關檢討和移交公共檔案的指南，載於《大法官守則》。⁵⁵ 有意保留檔案一段更長期間的主管當局，必須向英格蘭國檔館呈交申請，以尋求檢討與意見。英格蘭國檔諮委會繼而會考慮有關申請，並可建議國務大臣作出批准。⁵⁶

5.60 英格蘭國檔館所發布的指南，⁵⁷ 規定政府部門須實施有效的安排，以決定被挑選作永久保存的檔案，當中有哪些應：

- (i) 保留在部門超逾20年；或

⁵⁰ 《1983年法令》第35(1)條，以及澳洲國檔館網站“Access to Archival Records”一欄的“Fact Sheet 10”：<http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs10.aspx>。

⁵¹ 《1983年法令》第33條。

⁵² 就2000年之後開始存在的聯邦檔案（內閣筆記冊（Cabinet notebook）和載有普查資料的檔案除外）而言，“公開取閱期”是“自開立之年起計21年後的1月1日”開始（第3(7)條）。就2000年之前開立的檔案而言，見第3(7)條的列表。

⁵³ 《1983年法令》第35(4)條。

⁵⁴ 《1958年法令》第3(4)至(5)條。該法令第8條訂有關於移交法庭檔案的特別條文。

⁵⁵ 可於以下網頁查閱：

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150730125042/http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-section-46-code-of-practice.pdf>。

⁵⁶ 英格蘭國檔諮委會考慮此等申請時，會依據《開放政府》白皮書（White Paper “Open Government”）（Cm 2290，1993年）第9章的指南（當中載有政府機密級別檢討以及提高開放程度的建議方法），或依據其後對有關保留檔案的政府政策所作出的修訂。該份白皮書見以下網頁：
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf。

⁵⁷ 英格蘭國檔館網站所發布有關資訊及檔案管理的建議及指南，見以下網頁：
<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/>。

(ii) 移交英格蘭國檔館。

5.61 上文第(i)段所指把檔案保留超逾 20 年（即延期移交）的情況，一般歸入以下三類：

(i) 行政保留——繼續使用中的文件，或有關其挑選和敏感度檢討（如下文所討論）仍未完成的文件；

(ii) 因“任何其他特殊理由”而保留——適用於因其敏感度以致不能估計可於何時發放的檔案；⁵⁸ 及

(iii) 整體保留——指批准保留多種類別屬相類性質的檔案，而有關批准所涵蓋的每份檔案的不披露理由相同，例如因得到整體批准而可保留的保安及情報材料。⁵⁹

5.62 通常，批准的保留期介乎一至五年之間，但基於保安或其他指明理由而保留的檔案，批准的保留期可長達十年。⁶⁰

- 在移交歷史檔案供公開查閱前決定其取閱狀況

5.63 由移交部門決定檔案的取閱狀況（即檔案可予公開還是在某段期間內封存）的過程，在英格蘭國檔館的指南中稱為“敏感度檢討”，⁶¹ 即有關檔案是否根據《2000 年法令》可獲得取閱豁免。⁶² 移交部門應指明在移交時被視為適用的豁免情況，解釋為何該項豁免情況適用，並指明有關檔案應予封存的時間。

⁵⁸ 如根據《2000 年法令》就這些檔案提出取閱要求，將會牽涉關乎情報機構、國家安全或防務、國際關係及執法方面的豁免，尤以發放這些檔案會造成嚴重損害為然。這些豁免情況屬公開資料小組委員會的研究範圍之內。

⁵⁹ 英格蘭國檔館題為“保留檔案”（“Retention”）的指南，見以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/retention.pdf>>。

⁶⁰ 見上註，英格蘭國檔館題為“保留檔案”的指南，第 7 頁。

⁶¹ 英格蘭國檔館網站有關敏感度檢討程序的指南，見以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/selection-and-transfer/sensitivity-reviews-on-selected-records/>>。《敏感度檢討快捷參考指南》（“Sensitivity Review Quick Reference Guide”），亦見以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/sensitivity-review-quick-reference-guide.pdf>>。

⁶² 根據英格蘭國檔館發出的《敏感度檢討快捷參考指南》，敏感度檢討旨在識別以下資料：

- (i) 應予保留的資料，因檔案過於敏感而不適宜移交英格蘭國檔館；
 - (ii) 應以封存狀態移交英格蘭國檔館的資料，因《2000 年法令》的豁免情況適用；
 - (iii) 可以公開狀態移交英格蘭國檔館的資料，因《2000 年法令》的豁免情況不適用。
- 敏感度檢討確保資料根據其保密分類而予以正確持有，而有關檔案可按照《2000 年法令》盡快提供予公眾取閱。見以下網頁：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/sensitivity-review-quick-reference-guide.pdf>>。

5.64 假如在移交檔案時不可能定出檔案可予公開的特定日期，則應訂定部門下次檢討的日期，以評核檔案是否須繼續封存。

愛爾蘭

• 延遲移交過期檔案

5.65 檔案存廢授權書指明處置部門檔案所須符合的條件。這類授權書由愛爾蘭國檔館館長或其指定人員，因應檔案原屬部門的要求而作出，但條件須是：(i) 檔案原屬部門已核證不需要有關檔案，及(ii) 愛爾蘭國檔館館長信納有關檔案沒有保存價值。⁶³

5.66 除非按照檔案存廢授權書予以處置，否則所有存在超過 30 年的部門檔案須移交愛爾蘭國檔館，並提供予公眾查閱。部門可獲准保留（或延遲移交）特定檔案，但條件須是有部門人員發出證明書（下稱“**第 8 條證明書**”），就該等檔案述明以下其中一項：

- (i) 部門經常使用該等檔案或因與其行政管理有關而需要該等檔案；⁶⁴ 或
- (ii) 將該等檔案提供予公眾查閱會或可能會違反公眾利益，構成違反法定責任或因保密理由而有違真誠，或因該等檔案載有個人資料而對在世人士造成困擾或危險或可能會引起以誹謗為由而申索損害賠償的訴訟。⁶⁵

5.67 基於這些理由而延遲移交並因此而保留檔案於部門內的情況，須每五年至少檢討一次。⁶⁶

• 在移交歷史檔案供公開查閱前決定其取閱狀況

5.68 《1986 年法令》並無規定部門須在把檔案移交愛爾蘭國檔館之前，指明該等檔案的取閱狀況。具第 8 條證明書的部門檔案仍可被移交至愛爾蘭國檔館以作保存，但不得提供予公眾查閱。⁶⁷

⁶³ 《1986 年法令》第 7 條。

⁶⁴ 《1986 年法令》第 8(2)條。

⁶⁵ 《1986 年法令》第 8(4)條。

⁶⁶ 《1986 年法令》第 8(6)條。

⁶⁷ 《1986 年法令》第 8(5)條。

新西蘭

• 延遲移交過期檔案

5.69 《2005 年法令》強制規定每個公共辦事處須把已存在 25 年的檔案移交檔案管理機關，但如按照該法令而延遲移交者，則屬例外。⁶⁸

5.70 可延遲移交檔案的情況包括以下所述者：

- (i) 掌控檔案的公共辦事處的行政首長與總檔案主任同意延遲移交檔案；或
- (ii) 掌控檔案的公共辦事處的負責部長，在諮詢新西蘭檔案館的負責部長後，發出一份證明書，表明在若干指明的情況下，檔案的移交可延遲一段指明的期間。⁶⁹

5.71 法律規定，延遲移交檔案須在延遲移交紀錄冊上註明。該紀錄冊應公開予公眾查閱。掌控檔案的公共辦事處的行政首長可向部長提出上訴，反對總檔案主任拒絕其延遲移交檔案的要求。⁷⁰ 如果延遲移交檔案是基於上文第(i)項理由，每宗申請的延遲期限最長為五年。⁷¹ 根據上文第(ii)項理由所作的延遲，可由掌控檔案的辦事處的負責部長在諮詢新西蘭檔案館的負責部長後續期。⁷²

• 在移交歷史檔案供公開查閱前決定其取閱狀況

5.72 《2005 年法令》規定公共辦事處須就其已存在 25 年或即將移交新西蘭檔案館的檔案的取閱狀況分類。檔案的分類應為以下兩者之一：(a) 公開取閱的檔案；或(b) 限制取閱的檔案，而所基於的考慮因素如下：

- (i) 經考慮總檔案主任所發出的相關標準或意見後，是否有充分理由限制公眾取閱有關的公共檔案；或

⁶⁸ 《2005 年法令》第 21 及 22 條。

⁶⁹ 《2005 年法令》第 22 條。這些情況包括對以下事情的可能損害：新西蘭的保安、防務或國際關係、保密性、維持法紀，以及得到公平審訊的權利，或危害到任何人的安全。

⁷⁰ 《2005 年法令》第 22(8)及 51(1)(a)條。

⁷¹ 見《延遲移交協議表格》（“*Deferral of transfer agreement form*”）及《經延遲移交及取閱狀況範本》（“*Deferred transfer and access status template*”），可分別於以下網頁查閱：
<<https://records.archives.govt.nz/assets/Guidance-new-standard/16-Fm6-Deferral-of-Transfer-Agreement-Form.pdf>> 及<<http://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/>>。

⁷² 《2005 年法令》第 22(7)條。

- (ii) 是否有另一項成文法則規定有關的公共檔案不得供公眾取閱。⁷³

新加坡

5.73 《圖管局法令》並無訂定有關延遲移交或在移交前決定檔案取閱狀況的條文。就有關事項亦無已發布的指引。《圖管局法令》中的相關條文並非十分具體，而是以較為寬闊開放的方式訂定：

“凡〔新加坡圖管局〕認為具有國家意義或歷史意義的公共檔案，均須按照該局與負責該等公共檔案的公共辦事處所議定的移交檔案時間表或其他協議，移交予〔新加坡國檔館〕看管及掌控。”⁷⁴

5.74 然而，該法令亦有訂明查閱“公共歷史檔案”的權利。“公共歷史檔案”被界定為“符合以下說明的公共檔案：(a) 存在超過 25 年的；(b) 管理局指明為具有國家意義或歷史意義的；及(c) 已移交管理局……”。由此看來，界定尺度是以 25 年為準。

公眾諮詢議題

5.75 在移交檔案的議題上，《檔管計劃研究》指出：

“……立法者應注意以下方面有關移交的事宜：

- (i) 一般保存期（檔案於開立多少年後一般應予移交的期限）以及移交程序的訂明；
- (ii) 一般保存期的法定例外情況以及批給臨時豁免（延遲移交檔案）的程序；
- (iii) 容許在法定保存期已過去之前移交檔案的程序；……
- (vi) 就正常移交安排給予某些政府部門的豁免。”⁷⁵

⁷³ 《2005 年法令》第 43 及 44 條。檔案取閱狀況的決定，涉及多項因素的評估，其中包括檔案的保密級別、文化敏感度，以及《官方資料法令》（Official Information Act）所訂的其他豁免理由。例如見 2016 年 10 月題為“檔案取閱”（“Access”）的指引，可於以下網頁查閱：<https://records.archives.govt.nz/assets/Guidance-new-standard/Access-16-G6.pdf>。有關豁免情況屬公開資料小組委員會的研究範圍之內。

⁷⁴ 《圖管局法令》第 14C 條。

⁷⁵ 《檔管計劃研究》第 116 段。

5.76 關於上一段第(i)項，就一般保存期（或把檔案移交檔案管理機關的最終期限——第7章會更詳細地探討此點）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。⁷⁶ 關於第(ii)項，澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭和新西蘭都有這些法定例外情況，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。

5.77 我們相信，要使公共檔案及歷史檔案管理制度能有效地運作，先決條件是須設有適當的機制，以確保政府機關適時和有系統地把公共檔案移交檔案管理機關，以供鑑定其歷史價值，並把具有歷史價值的檔案移交檔案管理機關保存。然而，為了正當的行政目的或為保護敏感資料，在某些特定情況下應准許正常移交安排以外的例外處理。

5.78 其次，檔案管理制度亦應包含基於指明的準則來決定歷史檔案取閱狀況的程序，這方面的例子見於澳大利亞、英格蘭和新西蘭。

5.79 我們希望在提出適當的建議（如有的話）之前，就某些相關議題諮詢公眾。

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？

⁷⁶ 《帕爾報告書》(Parer's Report)第31頁：“歷史檔案應於何時移交檔案館保管，並無訂明的期限。每個國家按照其個別需要而作出這個決定。然而，檔案法例提述此等決定並指明須移交檔案的時限，至為重要。”這個意見應同樣地適用於每個司法管轄區以及“一國兩制”下的中華人民共和國香港特別行政區。

(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？

(V) 為檔案處提供的專業及人員支援

• 缺乏專業支援

(a) 評論

5.80 檔案處在現有架構下是政府的中央檔案管理和服務機關，曾有意見指其缺乏專業及人員支援。

5.81 《2011年思匯報告書》指出，局／部門的部門檔案經理大多缺乏擔任檔案經理的適當專長或專業培訓。《總務通告09》的強制性規定將不適當的責任施加於各局／部門，而其核心職能和專長不在於檔案管理。⁷⁷

5.82 思匯政策研究所亦指出，檔案處處長一職本意是由專業人員出任，負責“計劃、領導和指導”檔案處有關歷史檔案及檔案的所有專業職能與活動，但現時由“通才”擔任此職，令到檔案處不能有效地運作。⁷⁸

5.83 此外，自1994年起，檔案管理組的檔案主任已由一名總行政主任取代。其他檔案主任職系人員亦逐步被調離檔案管理組，留下的培訓、檔案諮詢及專業發展工作轉而由行政主任職系人員接手。結果，負責檔案管理培訓課程的檔案處人員本身也未受過相關培訓。

(b) 政府的立場或回應

5.84 有鑑於檔案處處長肩負管理檔案處四個組別的行政職責，政府注重的是擔任此職位者必須具有很強的領導能力和廣泛的政府管理經驗。檔案處處長執行其職務時，得到檔案主任、館長、行政

⁷⁷ 《2011年思匯報告書》第3.5及4.1段。

⁷⁸ 《2011年思匯報告書》第4.4段。

主任和圖書館館長職系的人員支援。由於尚未有檔案主任職系人員可擔當檔案處處長一職，此職現時由一名首席行政主任出任。

5.85 政府已述明會持續留意檔案處的人員發展需要，並會於將來有需要時展開檢討。政府亦會探討檔案處長遠的人員編制和技能組合（包括由行政主任職系人員擔任檔案管理及行政組的主管一職），為此並會考慮政府效率促進辦公室委託進行的顧問研究所提出的建議（於下文討論）。⁷⁹ 在為負責在各局／部門推行檔案管理計劃的部門檔案經理及其轄下助理人員提供培訓方面，檔案處一直以來均定期安排各類培訓課程，以助他們有效和具效率地執行檔案管理職責。檔案處亦按需要為各局／部門舉辦度身訂做的研討會和工作坊，以推廣良好的檔案管理作業方法。這些培訓活動涵蓋不同範疇的檔案管理原則和規定，例如歸檔作業方法，以及檔案的開立、分類、編訂存廢期限表和存廢。負責這些培訓活動的人員包括檔案主任、館長和行政主任等職系的人員。除部門檔案經理外，其他政府僱員（包括首長級人員、檔案室主管以及其他不同職系和職級的政府人員）也可參加這些培訓活動。

• 檔案處人手短缺及積壓工作累增

(a) 評論

5.86 根據申訴專員的報告，截至 2013 年 12 月 31 日，各局／部門已向檔案處呈交了共 13,117 份暫擬存廢期限表，當中只有 7% 完成審批及確立程序。⁸⁰ 同期，檔案處有超過 139,000 個檔案尚待“登錄及著錄”。然而，檔案處負責鑑定檔案的職員人數，只由 2008 年的兩名增加至 2011 年的三名，到 2012 年再增至五名，增幅追不上移交的檔案數目。⁸¹ 思匯政策研究所關注到在 2003 至 2010 年期間，為歷史檔案館工作的檔案主任顯著減少，而懸空的職位不是沒有填補便是填補得很慢。⁸²

5.87 申訴專員建議，在進行立法前，政府應該檢討檔案處的人手編制，確保該處能夠有效及專業地執行繁重的職務，同時迅速清理積壓的工作。⁸³

⁷⁹ 據檔案處於 2017 年 4 月 21 日向小組委員會提供的資料。

⁸⁰ 《申訴專員報告》第 4.17 段。

⁸¹ 《申訴專員報告》第 5.14 及 7.15 段。

⁸² 《2011 年思匯報告書》第 4.5 段。

⁸³ 《申訴專員報告》第 9.4(4)段。

(b) 政府的立場或回應

5.88 有鑑於這些評論和建議，政府已增加檔案處的職位數目，由 2011-12 年度的 85 個增至 2016-17 年度的 111 個（即在過去五年內增加了 31%）。在同期內，檔案主任職系的職位亦由 11 個增至 19 個，為歷來最高，增幅達 73%。截至 2017 年 12 月 31 日，檔案處共有 104 名職員。

5.89 2015 年 5 月，檔案處清理了積壓下來有關檔案鑑定和歷史檔案登錄的工作。此外，自 2013 年 12 月以來，超過 13,000 份存廢期限表已予處理，而截至 2017 年 12 月 31 日，大約有 450 份暫擬存廢期限表正在處理中。據政府表示，如有需要，會為檔案處尋求和調配額外的資源，以進一步加強其人手供應。⁸⁴

5.90 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。研究得出的報告書（下稱《顧問研究報告書》）⁸⁵於 2015 年發表，當中提出了多項建議，包括有需要提升檔案處處長職位的職級，⁸⁶設立小組負責發展和實施過渡計劃以便將檔案處重新定位，以及回應數碼科技所帶來的範式轉移。⁸⁷除其他事項外，《顧問研究報告書》亦指出，現行的行政主任職系和檔案主任職系人員組合是有助檔案處的長遠職能發展的重要因素。⁸⁸該報告書又指出，增強檔案保管專業人員與行政主任職系人員的合作，對於促進檔案處成為支援政府的檔案及歷史檔案管理工作的領導部門會有裨益。⁸⁹再者，《顧問研究報告書》發現在澳大利亞、加拿大和英格蘭，檔案管理機關的首長無須具備歷史檔案管理方面的正式資格，而在荷蘭，總國家檔案主任（General State Archivist）必須具備正式的檔案學資格。然而，應注意的是，負責領導荷蘭國家檔案館（National Archives of the Netherlands）這個機構的國家檔案館館長（General Director of the National Archives）卻無須具備相類資格。⁹⁰

5.91 政務司司長辦公室轄下的行政署聯同檔案處，會考慮《顧問研究報告書》中的建議以及香港法律改革委員會的研究結果，以決定未來路向。

⁸⁴ 據檔案處於 2017 年 4 月 21 日提供的資料。

⁸⁵ 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。

⁸⁶ 《顧問研究報告書》第 4.2.1 段。

⁸⁷ 《顧問研究報告書》第 4.2.2 段。

⁸⁸ 《顧問研究報告書》第 4.2.5.3 段。

⁸⁹ 《顧問研究報告書》第 4.3.2 段。

⁹⁰ 《顧問研究報告書》第 3.2.1 段。

5.92 2016年8月，政府把招聘助理檔案主任的學歷範圍擴闊，除歷史、政治科學和公共行政外，也將資訊管理及圖書館學、歷史檔案及檔案管理等科目包括在內。檔案處相信這個做法與海外司法管轄區的發展趨勢一致，並使之能招聘到具備適當學術知識的助理檔案主任，從而建立一支由不同專才所組成的隊伍，以面對範式轉移所帶來的挑戰。

5.93 再者，檔案主任職系人員入職第一年獲提供密集式的在職培訓。在通過內部的能力測驗後，他們會修讀一個認可的歷史檔案及檔案管理的深造文憑課程。取得這張文憑是有關人員獲考慮晉升的一項先決條件。⁹¹

我們的觀察

5.94 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》就檔案處的角色、結構和人員編制要求列出多項建議，包括工作人員技能以及職系級別或職級組合方面的建議，以協助檔案處面對因資訊科技及作業方法不斷轉變而出現的挑戰，並把握其所帶來的機遇。

5.95 既然已有《顧問研究報告書》的全面研究，我們無意將有關的研究結果推倒重來。再者，政府內部的資源和人力供應或分配通常牽涉政策、財務、運作及其他實際考慮因素，這些均不在本研究項目的研究範圍之內。這些考慮因素最適宜由政府參考所有相關數據和資料之後加以研究和衡量。在此情況下，我們不擬就此事項提出任何建議。

(VI) 電子檔案

(a) 評論

- **列印後歸檔的做法**

5.96 《總務通告 09》第 7 段所規定的現行“列印後歸檔”的做法一直受到關注，包括關注到該做法：

- (i) 有損環保；

⁹¹ 據檔案處於 2017 年 4 月 21 日提供的資料。

- (ii) 主要倚賴每位職員履行職責，把電子文件列印出來然後歸檔，實在很容易出現錯漏；⁹²
- (iii) 無法確保全體一致及全面適用；⁹³
- (iv) 不理想之處是電子檔案在列印前很容易更改而不被發現；
- (v) 欠缺效率，因有些檔案（例如音頻和視頻檔案）根本不能夠以列印形式複製。⁹⁴

• **電檔保管系統的推行步伐**

5.97 自 2001 年起，檔案處已聯同資科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。⁹⁵

5.98 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。申訴專員忠告，此情況可能導致更多檔案未獲蒐集和永久流失，繼而造成無法彌補的資料流失，並可能因而招致訴訟的風險，降低工作效率及損害聲譽。⁹⁶

5.99 申訴專員建議在進行立法前，政府應該：

- (i) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實電檔保管系統及電子檔案管理（簡稱“電檔管理”），並訂明各有關方面均須遵守的時限；
- (ii) 優先展開研究，評估各局／部門的電子檔案管理情況，以鑑別各局／部門不同執行情況中的問題，並堵塞漏洞；及
- (iii) 向各局／部門發出具體的實務指引，闡明如何管理各類混合的紙本、電子與其他形式的檔案資料。⁹⁷

⁹² 《申訴專員報告》第 8.33 段。

⁹³ 《申訴專員報告》第 8.14 及 8.15 段。

⁹⁴ 《2007 年思匯報告書》第 4.7 段。

⁹⁵ 《申訴專員報告》第 8.16 段。

⁹⁶ 《申訴專員報告》第 8.26 及 8.35 段。

⁹⁷ 《申訴專員報告》第 8.36，9.4(12)、(13)及(14)段。更概括而言，思匯政策研究所建議需要有檔案法，以確保所有政府機關均會遵從有關電子檔案保管的政策和標準（《2011 年思匯報告書》第 7.2.4 段）。

(b) 政府的立場或回應⁹⁸

5.100 由政府資訊科技總監任召集人的電子資料管理督導小組（成員來自檔案處、資料辦及效率促進辦公室）已持續檢討電子資料管理的推行進度，以及各局／部門推行有關電檔保管系統及電檔管理工作的計劃，並且致力向各局／部門提供更實在的支援，以促進在政府內更廣泛地推行電檔保管系統。

5.101 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。⁹⁹ 在第二階段，有六個規模較大、檔案保管要求較繁複的局／部門參與，目的是希望確保電檔保管系統在推展至所有政府部門前，已能全面處理推行上的問題，及對成本與效益有較為精確的評估。

5.102 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。¹⁰⁰ 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。¹⁰¹ 政府會於 2018 年進行檢討，以制訂在政府內全面推行電檔保管系統的長遠發展方向。

5.103 前瞻未來，政府已將以下事宜視為主要優先項目，即推廣在各局／部門內以更快方式和更廣泛地採用電檔保管系統，以及裝備檔案處以回應數碼科技所帶來的範式轉移。其中做法包括設立數碼檔案庫，以及制訂各局／部門把歷史檔案移交數碼檔案庫的移交標準。擬議設立的數碼檔案庫會採用“開放式典藏資訊系統參考模式”（Open Archival Information System Reference Model），該模式是管理數碼資料的主要標準，獲廣泛採用。具有歷史價值的數碼檔案會由局／部門透過“提交資訊封包”（Submission Information Package）移交數碼檔案庫，以作保存。該提交資訊封包包含數碼檔案，並隨數碼檔案附加任何描述性及技術性的元數據，及／或有關的局／部門認為相關的其他資料。

5.104 檔案處在資料辦的協助下，於 2015 年 2 月對各局／部門的電檔管理情況進行調查，以期作出改善。檔案處也在多個局／部門內進行了抽樣檢視，並探訪有關部門以確認問卷調查的結果。調查工作於 2015 年 9 月完成。根據政府資料，調查結果顯示大部分的局

⁹⁸ 回應《申訴專員年報 2014》的政府覆文，第 1311(m)、1311(n)及 1311(o) 段。

⁹⁹ 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。

¹⁰⁰ 這三個局／部門是知識產權署、資料辦和行政署。

¹⁰¹ 分別是土木工程拓展署、建築署和海事處。

／部門在電檔管理方面並無大問題，而在處理電郵時大致上已遵從“列印後歸檔”的強制性規定。

5.105 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 年初期向各局／部門公布兩套新訂的電檔保管系統推行指引。¹⁰² 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。¹⁰³ 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《管理電子訊息的指引》（簡稱“《電子訊息指引》”）。¹⁰⁴ 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。

(c) 其他司法管轄區

5.106 在經探討的司法管轄區中，大部分都有在檔案法中將“公共檔案”或“檔案”界定為包括任何形式的文件，而電子形式的文件亦納入其中。¹⁰⁵ 因此，規管政府檔案的開立、移交及存廢的法定條文同樣地適用於以電子形式蒐集和接收的檔案。

5.107 英格蘭國檔館在其網站認同保存數碼檔案至為重要：

“由一般公民以至政府首長，所有人都倚仗數碼資料完整可靠。為未來世代的人保存此等資料至關重要，就像傳統檔案以紙張和羊皮紙形式為我們保存下來一樣。”¹⁰⁶

5.108 此外，英格蘭國檔館已開發數碼保存工具，以及就關乎保存和管理數碼形式的公共檔案的特定主題公布指南。¹⁰⁷

5.109 澳大利亞和新西蘭的國家檔案館同樣地已發出指南和標準，並為政府機關提供有關數碼檔案的保存和處理的培訓。澳洲國檔館的網站特別列出“數碼延續 2020”（Digital Continuity 2020）的檔

¹⁰² 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》。

¹⁰³ 《在混合環境中管理檔案的指引》。

¹⁰⁴ 另見第 2 章。

¹⁰⁵ 舉例說，在澳大利亞，《1983 年法令》第 3 條下的“檔案”包括任何形式的文件，而“任何電子形式”的文件亦納入其中。另見新西蘭《2005 年法令》第 4 條中“檔案”的定義、新加坡《圖管局法令》第 2 條中“公共檔案”的定義、英格蘭《1958 年法令》第 10 條中“檔案”的定義，以及愛爾蘭《1986 年法令》第 2(2)條中“部門檔案”的定義。

¹⁰⁶ <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/preserving-digital-records/our-role/>>。

¹⁰⁷ 英格蘭國檔館所發出的指南，見以下網頁：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/preserving-digital-records/guidance/>>。

案管理政策。這項政策涉及政府整體對數碼資料規管的取向，目的是支持政府的數碼轉型措施和推動電子政府的發展。其中有一項建議，就是在 2020 年或之前，所有因機關業務而產生的資料均以數碼方式開立和管理。¹⁰⁸

5.110 在新加坡，新加坡國檔館的網站上找不到有關電子形式公共檔案管理的特定指引。然而，該網站的資料顯示，新加坡國檔館提供諮詢和保存服務，又為政府機關提供有關管理公共檔案（包括數碼檔案）的培訓。新加坡國檔館也將檔案數碼化，以作保存以及供研究人員和公眾取閱。¹⁰⁹

我們的觀察

5.111 我們注意到，在《檔管守則》中“政府檔案”的現行定義已十分寬闊，足以涵蓋任何局／部門所開立或接收並以任何形態或載體記錄的資訊。因此，檔案處的規則和指引內的條文同時適用於紙本和電子檔案。從這方面來看，現行制度與經探討的其他司法管轄區的情況一致。

5.112 我們也注意到，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。我們認為，這些措施都是朝着正確的方向發展。發布特定指引協助各局／部門在混合檔案管理環境下管理電子和非電子檔案，是另一項主動的舉措，尤其考慮到“列印後歸檔”的做法可能有其內在價值，例如實體文件本身有文物價值。

5.113 關於電檔保管系統的推行步伐，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。影響電檔保管系統推行步伐的挑戰包括：個別局／部門有不同的檔案保管要求；資訊科技服務界欠缺足夠的專門知識、技能和準備，以支援適時地在政府內全面推行電檔保管系統；職員需要時間適應在電子歸檔環境中的檔案管理作業方法和程序的轉變；以及在政府內全面推行電檔保管系統需要龐大的成本和資源。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、真實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。

¹⁰⁸ 有關“數碼延續 2020”政策的更多資料，見澳洲國檔館網站的以下網頁：
<<http://www.naa.gov.au/information-management/digital-transition-and-digital-continuity/index.aspx>>。

¹⁰⁹ 有關新加坡國檔館的職責，見以下網頁：<<http://www.nas.gov.sg/nas/AboutUs/OurRoles.aspx>>。

5.114 儘管如此，政府應繼續向各局／部門提供所需的意見和支援，以確保電子檔案能妥善開立，並穩妥地備存和保存而不損失任何極重要資料。此外，資訊科技的廣泛應用，令到開立、分享和管理的資料及檔案在數量和複雜程度上都急速增加，因此政府亦應繼續令檔案處有所裝備，讓其有能力應付這些情況所帶來的挑戰。

公眾諮詢議題

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

引言

6.1 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。

6.2 這項關注的核心是，檔案管理的目的不應理所當然地被視為地位低於上述法律的目的。思匯政策研究所認為，制定檔案法將有助“*移除……法例上不利〔政府〕檔案管理的條文*”¹。然而，一如本章較後部分所闡述，修訂有關法律也可達致相同目的。

6.3 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》**”）。² 我們繼而會研究一些海外司法管轄區各自的法律如何協調與當地檔案法之間的衝突之處（如有的話）。就《普查條例》而言，我們會在本章結尾提出初步看法，就是應效法有保存普查資料的司法管轄區的做法。

保障私隱或資料的法例

香港——《私隱條例》

6.4 《私隱條例》中有一些條文，直接或間接規管及影響到載有個人資料的政府檔案的管理。相關條文摘述如下：

¹ 《2007 年思匯報告書》第 4.6 段。

² 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。

“個人資料”的定義

6.5 “個人資料”指與一名在世的個人有關的資料。³ 但實際上，一如其他司法管轄區的檔案管理機關，檔案處通常不可能得知，其檔案載有的個人資料所關乎的人是否仍然在世，又或要查明此等事實並不切實可行。這或會導致未能確定檔案處所持檔案內的資料是否受《私隱條例》規管。

個人資料的保留

6.6 《私隱條例》第 26 條規定，凡資料使用者持有的個人資料是用於某目的，或與該目的有直接關係的目的，但已不再為該等目的而屬有需要的，則該資料使用者須刪除該資料。⁴ 但若不刪除該資料是符合公眾利益（包括歷史方面的利益）的，則屬例外。

6.7 然而，“歷史方面的利益”一詞並無界定。《私隱條例》也沒有指明由誰決定保留某項個人資料是否符合“歷史方面的利益”。這或會使有關的局／部門感到猶豫，不能肯定本身是否必須把所持檔案載有的個人資料刪除。

個人資料的轉移和披露

6.8 《私隱條例》附表 1 第 3 原則訂明，如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於新目的（“使用”被界定為包括披露或移轉⁵）。⁶

6.9 2012 年，《私隱條例》經過修訂，就第 3 原則加入豁免條文，規定就轉移載有個人資料的檔案予檔案處而言，如目的僅為鑑定該等檔案的保存價值，或僅為整理及保存該等檔案，則無須經資料當事人同意。⁷ 這項新的豁免條文，實際上回應了思匯政策研究所當時對《私隱條例》的疑慮，即該條例“為了保障在世個人的私

³ 《私隱條例》第 2 條中“個人資料”的定義。

⁴ 《私隱條例》附表 1 第 2 原則第(2)段也規定，須採取所有切實可行的步驟，以確保個人資料的保存時間不超過將其保存以貫徹該資料會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）所需的時間。

⁵ 見《私隱條例》第 2 條中“使用”一詞的定義。

⁶ “新目的”在此情況下指，下列目的以外的任何目的：在收集該資料時擬將該資料用於的目的；或與前述目的直接有關的目的。

⁷ 見《私隱條例》第 63D 條，該條文乃藉以下條例加入：《2012 年個人資料（私隱）（修訂）條例》（2012 年第 18 號條例，第 A2224 頁），載於：<http://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20121627/cs12012162718.pdf>。

隱，因而限制了未經資料當事人同意而披露或轉移個人資料這做法，故此會削弱香港的歷史檔案管理工作。”⁸

取閱

6.10 此外，第 3 原則本身亦可能局限檔案處容許他人取閱該處載有第三者個人資料的檔案的能力。然而，個人資料也會在以下情況獲豁免而不受第 3 原則所管限：

- (i) 該資料將會用於製備統計數字或進行研究；
- (ii) 該資料不會用於任何其他目的；及
- (iii) 所得的統計數字或研究成果不會以識辨各有關的資料當事人或其中任何人的身分的形式提供。⁹

6.11 為使在適用的情況下受上述豁免所涵蓋，檔案處現時規定，任何人如要求取閱歷史檔案館藏，或申請索取檔案處所持文件的副本，均須作出聲明，表示會遵照上述條件使用任何在所述文件中擷取的個人資料。¹⁰

澳大利亞——《1988 年私隱法令》

6.12 《1988 年私隱法令》（Privacy Act 1988）載列 13 項澳大利亞私隱原則（Australian Privacy Principles，簡稱“澳洲私隱原則”），規管個人資料的處理。¹¹ 以下澳洲私隱原則與聯邦檔案的管理相關：

個人資料的保留

6.13 就澳大利亞政府機關而言，幾乎所有在業務過程中收集的個人資料，均被視為《1983 年法令》下所界定的“聯邦檔案”。作為一般性規則，聯邦檔案只可在符合《1983 年法令》第 24 及 26 條

⁸ 見《2007 年思匯報告書》第 4.6 段，以及《2011 年思匯報告書》第 3.2 段。

⁹ 《私隱條例》第 62 條。

¹⁰ “取閱載有個人資料的歷史檔案承諾書” 見檔案處網站的以下網頁：http://www.grs.gov.hk/pdf/PRO_Undertaking_Chinese_2018.pdf。此外，載有相關聲明部分的“影印副本申請表”和“使用自攜器材拍攝藏品申請表”，分別見檔案處網站的以下網頁：<http://www.grs.gov.hk/pdf/cphotocopy.pdf> 及 http://www.grs.gov.hk/pdf/cphotodev_app.pdf。

¹¹ 澳洲私隱原則載於《1988 年私隱法令》附表 1。澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner）也曾發出指引，詳細闡釋澳洲私隱原則的應用問題，見以下網頁：<https://www.oaic.gov.au/agencies-and-organisations/app-guidelines/>。

的規定下銷毀或更改。其中三項澳洲私隱原則，即澳洲私隱原則第 4、11 和 13 項，與上述兩項條文有交匯之處。¹²

6.14 澳洲私隱原則第 4 和 11 項分別規定，澳洲私隱原則實體（包括政府部門）須對他人主動提供的個人資料和不再用於獲批准用途的個人資料，進行銷毀或消除識辨。然而，該兩項澳洲私隱原則指出載於聯邦檔案的個人資料只可在符合《1983 年法令》的規定下銷毀或更改。¹³

6.15 澳洲私隱原則第 13 項關乎個人資料的改正。正如上文所述，聯邦檔案一般只可在符合《1983 年法令》第 24 條的規定下作出更改。凡更改存在超過 15 年的聯邦檔案，即屬犯罪，除非有關更改是按照第 26 條作出的，則作別論。

個人資料的轉移和披露

6.16 澳洲私隱原則第 6 項一般禁止為收集目的以外的目的而使用或披露個人資料，但一項例外情況是相關的個人對此同意。另一例外情況是，有關的使用或披露是由或根據澳大利亞法律所規定或授權的。因此，根據《1983 年法令》第 27 條的規定把載有個人資料的檔案移交澳洲國檔館，並不違反澳洲私隱原則第 6 項。

6.17 為便利澳洲國檔館的工作，《1988 年私隱法令》也訂明，如某機構純粹為使澳洲國檔館可決定是否接受由該館看管某檔案或就某檔案的看管作出安排，而披露該檔案內的個人資料（“檔案”及“管理”乃《1983 年法令》內定義所指者），則該作為或做法並不違反澳洲私隱原則。¹⁴

取閱

6.18 澳洲私隱原則第 12 項規定，如某名個人要求取閱由某澳洲私隱原則實體所持有而關於該人的個人資料，則該實體須依從該要求。取閱資料的要求可遭到拒絕，拒絕理由會視乎所涉的澳洲私隱原則實體屬“機關”（agency）還是“組織”（organisation）而有所不同（即分別根據澳洲私隱原則第 12.2 項和第 12.3 項所訂的規

¹² 見澳洲國檔館有關“澳大利亞私隱原則與聯邦檔案”（“Australian Privacy Principles and Commonwealth records”）的指引，網頁如下：<http://naa.gov.au/information-management/information-governance/legislation-standards/records-privacy/index.aspx>。

¹³ 澳洲私隱原則第 4.3 項和第 11.2 項確保在《1983 年法令》第 24 條下機關須保留有關聯邦檔案的規定，將凌駕澳洲私隱原則下有關銷毀和消除識辨的規定。

¹⁴ 《1988 年私隱法令》第 6A(3) 條。

定)。¹⁵ 某機關可在下述情況根據澳洲私隱原則第 12.2 項拒絕取閱要求，即該機關由或根據以下法令的條文規定須或獲授權拒絕取閱要求：(i) 《1982 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1982) 或(ii) 任何其他就容許個人取閱文件訂定條文法令。根據上文(ii) 這項後述理由，取閱根據《1983 年法令》被識別為“獲豁免檔案”的檔案的要求可遭到拒絕。¹⁶

英格蘭——《通用數據保障條例》及《2018 年保障資料法令》

6.19 隨着《通用數據保障條例》(General Data Protection Regulation, 簡稱“《數據保障條例》”) ¹⁷ 於 2018 年 5 月 25 日生效，歐洲聯盟有關保障資料及私隱的法律面貌已有所轉變。這個新制度的基礎，是《數據保障條例》所列有關處理個人資料的一些主要原則，即(a)合法、公平及透明原則；¹⁸ (b)目的限制原則；¹⁹ (c) 以使用最少資料為原則；²⁰ (d)準確原則；²¹ (e)貯存限制原則；²² (f)完整及保密原則；²³ 及(g)問責原則。²⁴

6.20 《數據保障條例》在保障資料方面帶來了新紀元，讓個人對自己的個人資料擁有更大的掌控權。²⁵ 該條例對“基於公眾利益為存檔目的而處理資料”亦同樣重視，這體現於其不同條文中。第一，儘管有目的限制原則的規定，按照第 89 條基於公眾利益為存檔目的而進一步處理資料，並不視為與最初目的有所抵觸。²⁶ 第二，縱然有貯存限制原則的規定，但只要純粹是按照第 89 條基於公眾利

¹⁵ “機關”一詞包括“部長”及“部門”(《1988 年私隱法令》第 6 條)。“組織”一詞包括個人、法人團體、合夥、信託等(《1988 年私隱法令》第 6C 條)。

¹⁶ 《澳大利亞私隱原則指引》(Australian Privacy Principles Guidelines)第 12.32 段，見以下網頁：<https://www.oaic.gov.au/agencies-and-organisations/app-guidelines/chapter-12-app-12-access-to-personal-information>。

¹⁷ 作為一項條例，《數據保障條例》直接適用於歐洲聯盟的所有成員國：《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union)第 288 條。

¹⁸ “個人資料……就資料當事人而言，須合法地、公平地及以透明的方式處理”——第 5(1)(a)條。

¹⁹ “個人資料……須為指明、明確、合法的目的而收集，且不得以抵觸該等目的之方式進一步處理”——第 5(1)(b)條。

²⁰ “個人資料……須屬足夠、相關及限於就其處理目的而言屬必需者”——第 5(1)(c)條。

²¹ “個人資料……須屬準確及(如有需要)保持更新……”——第 5(1)(d)條。

²² “個人資料……以可讓人識辨出資料當事人的形式保存的時間，不得超過就處理該個人資料的目的而言屬必需的時間……”——第 5(1)(e)條。

²³ “個人資料……須以確保該個人資料獲得適當的保密的方式處理……”——第 5(1)(f)條。第 5(2)條。

²⁴ 見以下網頁：https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en，以及https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/data-protection-factsheet-changes_en.pdf。

²⁵ 第 5(1)(b)條。

益為存檔目的而處理個人資料，並且有施行適當的保障措施，則仍可貯存較長的期間。²⁷

6.21 第 89(1)條規定，基於公眾利益為存檔目的而處理資料時，必須為資料當事人的權利及自由訂立適當的保障措施。該等保障措施必須確保設有技術性及機構性的措施，特別是要確保尊重以使用最少資料為原則。第 89(3)條訂明，凡個人資料是基於公眾利益為存檔目的而處理，則成員國的法律可就減免第 15、16、18、19、20 及 21 條²⁸ 所賦予的權利訂定條文，但須受第 89(1)條所述的條件及保障措施所規限，並僅於以下範圍內適用：該等權利相當可能會致使無法達致或嚴重妨礙達致有關的特定目的，而如此減免就貫徹該等目的而言乃屬必要的。²⁹

6.22 在英格蘭，《2018 年保障資料法令》（Data Protection Act 2018）訂定了有關法律的進一步細節，³⁰ 其多項條文與《數據保障條例》本身同日生效。³¹ 實際上，根據《數據保障條例》及《2018 年保障資料法令》為存檔目的而處理資料，與先前的《1998 年保障資料法令》所規定者並無太大分別。³² 一般來說，為存檔目的而對資料所作的處理，如根據《1998 年保障資料法令》乃屬合法，則根據新制度亦相當可能繼續合法。³³ 就一般處理而言，³⁴ 《2018 年保障資料法令》第 19 條補充了《數據保障條例》的規定，訂明如需基於公眾利益為存檔目的而處理個人資料，而有關處理屬以下情況，則不符合上述第 89(1)條的規定：

- (i) 有關處理相當可能對某資料當事人造成重大損害或重大困擾；或

²⁷ 第 5(1)(e)條。

²⁸ 這些條文分別關乎：第 15 條（資料當事人的取閱權）；第 16 條（修改權）；第 18 條（限制處理權）；第 19 條（有關修改或刪除個人資料或限制處理的通知責任）；第 20 條（資料可攜權）；及第 21 條（反對處理權）。

²⁹ 在英格蘭，《2018 年保障資料法令》附表 2 第 6 部第 28 段，就基於公眾利益為存檔目的訂有條文，以減免《數據保障條例》第 15、16、18、19、20 及 21 條賦予的權利（“但限於在該等條文的應用會阻止或嚴重妨礙達致該等目的之範圍內”）。

³⁰ 資訊專員建議，《數據保障條例》與《2018 年保障資料法令》兩者務必一併參閱：
<<https://ico.org.uk/for-organisations/data-protection-act-2018/>>。

³¹ 見：《2018 年〈2018 年保障資料法令〉（生效第 1 號和過渡性及保留條文）規例》（Data Protection Act 2018 (Commencement No 1 and Transitional and Saving Provisions) Regulations 2018）。

³² 英格蘭國檔館，《個人資料存檔指南》（*Guide to Archiving Personal Data*）（2018 年），第 1 段。<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/guide-to-archiving-personal-data.pdf>>。

³³ 英格蘭國檔館，《個人資料存檔指南》（2018 年），第 16 段。

³⁴ 這有別於執法處理及情報機關處理，兩者分別受《2018 年保障資料法令》第 3 及第 4 部所規管。

- (ii) 有關處理是為關乎某特定資料當事人的措施或決定的用途而進行（除非該等用途包括獲批准的醫學研究用途）。

6.23 《數據保障條例》及《2018年保障資料法令》均沒有給予第三者取閱個人資料的權利。就資料當事人以外的任何人取閱歷史檔案中的該等資料而言，應只在評估此舉對資料當事人的私隱權相當可能造成的影響後方可進行。在此情況下，除非資料當事人已故或可推定為已故，否則第三者可能無法取閱有關資料。³⁵

愛爾蘭——《數據保障條例》及《2018年保障資料法令》

6.24 愛爾蘭作為歐洲聯盟的成員國，《數據保障條例》也直接適用於該國。同樣地，愛爾蘭也制定了自己的《2018年保障資料法令》，其多項條文與《數據保障條例》本身同日生效。³⁶

6.25 愛爾蘭《2018年保障資料法令》第42條訂明，只要有採取適合及特定的措施以保障資料當事人的基本權利及自由，便可按照《數據保障條例》第89條基於公眾利益為存檔目的而處理個人資料。不過，有關處理必須尊重以使用最少資料為原則。

6.26 在愛爾蘭，《2018年保障資料法令》第61條就上文論及第89(3)條所容許作出的減免，訂有條文。

新西蘭——《1993年私隱法令》³⁷

6.27 《1993年私隱法令》（Privacy Act 1993）載列共12項各機構（包括政府部門）須遵守的資料私隱原則。³⁸ 重要的是，《1993年私隱法令》明文規定，第6或11原則不會減損任何成文法則中授權或規定個人資料須可供取閱的條文的效力；³⁹ 以及如某行動是由或根據法律所授權或規定，則該行動並不違反第1至5、7至10及12原則中的任何條文。⁴⁰

³⁵ 英格蘭國檔館，《個人資料存檔指南》（2018年），第72段。

³⁶ 見：《2018年〈2018年保障資料法令〉（生效）命令》（Data Protection Act 2018 (Commencement) Order 2018）。

³⁷ 《1993年第28號私隱法令》。

³⁸ 該12項資料私隱原則為：第1原則關於收集個人資料的目的；第2原則關於個人資料的來源；第3原則關於向當事人收集資料；第4原則關於收集個人資料的方式；第5原則關於個人資料的貯存及保密；第6原則關於取閱個人資料；第7原則關於改正個人資料；第8原則關於使用個人資料前核查其準確性等；第9原則關於機構不得把個人資料保存超過所需的時間；第10原則關於使用個人資料的限制；第11原則關於披露個人資料的限制；以及第12原則關於獨特標識符。

³⁹ 《1993年私隱法令》第7(1)條。

⁴⁰ 《1993年私隱法令》第7(4)條。

6.28 應特別注意的是，《2005 年法令》規定，凡某項公共檔案或某類別載有經識辨身分人士的資料的公共檔案，則只有當其註銷是與《1993 年私隱法令》所訂原則和其他須符合的條件相符時，總檔案主任（Chief Archivist）才可授權將其註銷。⁴¹ 此外，就已存在 25 年或即將移交新西蘭檔案館的公共檔案而言，掌控檔案的公共辦事處在決定其取閱狀況時，須負責處理根據《1993 年私隱法令》提出的取閱個人資料要求。⁴²

新加坡——《2012 年保障個人資料法令》⁴³

6.29 《2012 年保障個人資料法令》（Personal Data Protection Act 2012）規定，除非該法令另有明文規定，否則該法令有關收集、使用、披露、取閱及管理個人資料的規則並不影響由法律所賦予的任何權限或權利，或根據法律所施加的任何限制或責任；如有抵觸之處，則須在有該等抵觸的範圍內，以其他成文法的條文為準。⁴⁴ 此等其他法律，當然包括《圖管局法令》。

摘要

6.30 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。⁴⁵ 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。

6.31 正如上文所述，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。

⁴¹ 《2005 年法令》第 25(1)(c) 及 (2)(e) 條。

⁴² 《2005 年法令》第 44(8) 條。

⁴³ 2012 年第 26 號。

⁴⁴ 《2012 年保障個人資料法令》第 4(6) 條。

⁴⁵ 上述研究包括有關索取事宜的討論，目的是為使讀者能夠更全面掌握相關法律的情況。正如導言所述，索取方面的課題由公開資料小組委員會負責處理。

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

6.32 在政府普查或統計調查中取得的普查表格及報表內的原始數據，往往載有個人的詳情及詳細資料。為確保公眾願意提供正確的資料，從而使此等工作取得成功，適當保證保密性是至關重要的。另一方面，社會學家、系譜學家、決策者或其他研究人員或欲取閱此等數據以作研究。這兩個相互競爭的目的，帶出了關於保存此等數據作歷史檔案的取向的問題。

香港——《普查條例》

6.33 根據《普查條例》，為進行普查或統計調查而收集或接獲的已填寫的統計表格，須在指明日期銷毀，⁴⁶ 而這日期通常是在有關普查或調查進行後的一至兩年。⁴⁷ 統計表格一旦銷毀，將不可供予移交檔案處以作鑑定及保存。

6.34 在通過《1960年普查條例草案》期間，曾就進行銷毀的規定作以下解釋：

“草案第14及15條規定，所有載有個人詳情的表格或報表最終須予銷毀，而銷毀前須一直妥為保管。為了維持普查的保密性質，此等條文被視為是有必要的。”⁴⁸

⁴⁶ 《普查條例》第9(2)(a)(v)、11(2)(a)(iv)及11A(2)(a)(iii)條。

⁴⁷ 見第316A至Y章之下的命令。

⁴⁸ 《香港立法局會議過程正式紀錄》，1960年1月20日會議，第20頁，見以下網頁：
<<http://www.legco.gov.hk/1960/h600120.pdf>>。

6.35 任何人並非根據《普查條例》執行職能而披露所取得的任何統計表格（或其中部分）、任何答覆、或任何詳情，而該等詳情能讓人識辨出某名個人，即屬犯罪，但某些少數的限定情況（例如出示就該條例所訂罪行而提起的法律程序所需的資料），則屬例外。⁴⁹

澳大利亞——《1905年普查及統計法令》

6.36 主要的法例為《1905年普查及統計法令》（Census and Statistics Act 1905，簡稱“《1905年法令》”）⁵⁰及《1975年澳大利亞統計局法令》（Australian Bureau of Statistics Act 1975），⁵¹而後者成立了澳大利亞統計局（Australian Bureau of Statistics），其首長為“澳大利亞統計師”（Australian Statistician）。

6.37 有別於香港的《普查條例》，上述兩項法令並無條文規定在普查進行後須銷毀普查表格。

6.38 代之而行的，是主要由兩項條文保障普查資料的保密性。《1905年法令》第19A條訂明，任何身為或曾是澳大利亞統計師或根據該法令所界定人員的人，除非按照該法令的規定行事，否則在普查日起計的99年內，不得透露任何普查資料，而第19條則訂立了相應的罪行。

6.39 《1905年法令》第8A條就移交普查資料予澳洲國檔館訂定條文：

“如

- (a) 有任何有關2001年或其後某年的普查的表格根據第10條交予〔澳大利亞〕統計師或獲授權人員；及
- (b) 按照該表格，某人已同意把載於該表格的資料根據本條移交〔澳洲國檔館〕保管一事；

則〔澳大利亞〕統計師須按其與〔澳洲國檔館〕館長（Director-General）所商定的形式及方式，把有關資料移交〔澳洲國檔館〕保管。”

⁴⁹ 《普查條例》第22條。

⁵⁰ 1905年第15號。

⁵¹ 1975年第60號。

6.40 第 8A 條是原本藉《2000 年普查資料法例修訂法令》（*Census Information Legislation Amendment Act 2000*）以試行形式加入的，旨在使公眾在 2001 年普查中可作出選擇，決定是否讓其資料移交澳洲國檔館保留。這個提供選項的試驗方案反應正面，《2006 年普查資料法例修訂法令》（*Census Information Legislation Amendment Act 2006*）遂在第 8A(a)條中加入“或其後某年”的字眼，使之成為常規安排。

6.41 這些法例修改，大致上反映了眾議院法律及憲制事務常務委員會（*Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs*）在二十世紀九十年代後期進行調查所作出的建議，⁵² 而當時通行的做法是所有普查表格會在擷取全部統計數據後即予銷毀。⁵³ 然而，很多系譜學研究人員多年來一直游說要求保留普查資料，以作研究家族歷史之用，這最終促使該常務委員會進行上述調查。⁵⁴ 澳大利亞統計局反對保留這些資料，恐怕若公眾知道其資料會被保存並在日後發放，將會導致不作回應的比率上升，而資料準確度下跌。這樣會使數據質素下降，並削弱公眾的信心。⁵⁵

6.42 該常務委員會理解可能有數據質素下降的風險，⁵⁶ 但不認為這可作為最終定論。⁵⁷ 因此，它提出了一些建議，其中包括(1)保留普查表格內以姓名識辨的資料；⁵⁸ 但(2)應封存有關資料 99 年；⁵⁹ 及(3)制定特定法例，以實施這些安排。⁶⁰

6.43 這促成了第 8A 條的制定，而其措詞旨在取得適當的平衡：

“澳大利亞普查資料的質素享有盛譽是有其理由的……得此稱譽，不僅因為澳大利亞統計局工作卓越，還有賴公眾信任其被收集的資料會受到保障。政府相信，不應作出任何會危及公眾合作，以致有損普查資料的質素的事情。為此理由，並為依循良好私隱作業方法，此法案規定當局須先徵得住戶同意，才可

⁵² 有關在 1998 年 5 月 25 日提交眾議院省覽而題為“*Saving Our Census and Preserving Our History*”的調查報告，見以下網頁：http://www.aph.gov.au/parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=laca/inquiryincensus.htm。

⁵³ 上述報告第 1.11 段。另見引言。

⁵⁴ 上述報告第 1.13 段。另見引言。

⁵⁵ 上述報告第 7.3 - 7.5 段。

⁵⁶ 上述報告第 7.10 段。

⁵⁷ 上述報告第 7.12 段。

⁵⁸ 上述報告第 7.35 段及建議 1。

⁵⁹ 上述報告建議 2。

⁶⁰ 上述報告建議 1 及 2。

保存以姓名識辨的資料。有關資料若來自不予同意的住戶，會在統計數據處理工作完成後即予銷毀。”⁶¹

6.44 因此，普查表格清楚述明：“如任何人不予同意或把答案留空，〔澳洲國檔館〕便不會保存該人以姓名識辨的資料。”⁶²

6.45 凡任何個人同意其普查資料予以保留，有關資料的保密性進一步受《1983年法令》第30A(1)條保障，該條文訂明：

“就載有來自普查的普查資料的檔案而言，檔案館人員不得在該等檔案處於該普查的公開取閱期⁶³之前的任何時間，向另一人透露或傳達任何有關資料（但如向另一名檔案館人員透露或傳達有關資料，是為執行該另一名人員在本法令下的職責，或與執行該職責有關，則屬例外）。”（藉《2000年普查資料法例修訂法令》加入）

英格蘭——《1920年普查法令》 《2007年統計及登記服務法令》

6.46 《1920年普查法令》（Census Act 1920）和《2007年統計及登記服務法令》（Statistics and Registration Service Act 2007，簡稱“《統計及登記服務法令》”）均沒有條文規定普查數據須在普查工作完成後銷毀。

6.47 不過，普查數據的保密性受《統計及登記服務法令》保障。該法令禁止披露個人資料，一經循公訴程序定罪，最高刑罰為監禁兩年或罰款，或兩者兼處；但例外情況則包括在下述情況作出的披露：

- (i) 該項披露由任何成文法則所規定或准許，或
- (ii) 該項披露經其所關乎的人同意而作出。⁶⁴

⁶¹ 例如見財經事務及規管部長（Minister for Financial Services and Regulation）在2000年2月17日法案二讀期間的發言，網頁如下：<http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22chamber%2Fhansard%2F2000-02-17%2F0009%22>。

⁶² 在2016年最近的普查所用的普查表格（問題60），見以下網頁：[http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2901.0Main%20Features802016/\\$FILE/2016%20Census%20Sample%20Household%20Form.pdf](http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2901.0Main%20Features802016/$FILE/2016%20Census%20Sample%20Household%20Form.pdf)。

⁶³ 《1983年法令》第22B條。公開取閱期為普查日起計99年後。

⁶⁴ 《統計及登記服務法令》第39條。根據第39(2)及(3)條，在此方面，“個人資料”指關乎某人並可識辨該人身分的資料，即該人的身分——

“(a) 在該項資料中指明，

6.48 普查問卷表格清楚述明，經收集的個人資料受法律保障，而普查資料會保密 100 年。⁶⁵ 當中特別提述“100 年”，這既不見於《1920 年普查法令》，也不見於《統計及登記服務法令》，看來只是反映推定個人壽命。⁶⁶ 此外，英格蘭在通過相關法例期間，看來沒有如澳大利亞般討論是否讓個人可作出選擇，決定是否同意其本人的普查資料可供取閱。目前可供取閱的普查檔案，是在 1841 至 1911 年期間所作普查的檔案，該等檔案可在網上取閱。

愛爾蘭——《1993 年統計法令》

6.49 愛爾蘭的主要法例為《1993 年統計法令》（Statistics Act 1993，簡稱“《統計法令》”），當中並無規定普查檔案須在普查完成後銷毀。然而，《統計法令》訂明，根據該法令收集的所有資料，只可用作統計編纂和分析用途。該法令亦訂明，除少數限定情況外（例如為了就該法令所訂罪行提出檢控），不得傳布任何可關連到可予識辨的某人或某經營的資料。違反這些條文即屬犯罪。⁶⁷ 不過，就人口普查而言，這些限制在相關普查日期起計 100 年後將不再適用。⁶⁸ 目前可供查閱的最近期普查檔案，是在 1911 年所作普查的檔案，現由愛爾蘭國檔館保管，並同樣可在網上取閱。⁶⁹

新西蘭——《1975 年統計法令》

6.50 同樣地，新西蘭《1975 年統計法令》（Statistics Act 1975，簡稱“《1975 年法令》”）訂明，除少數限定情況外，向統計師提供的資料只可用作統計用途。違反該限制者可遭刑事制裁。⁷⁰

(b) 可從該項資料推斷出來，或

(c) 可從該項資料在與任何其他已發布的資料一併考慮下推斷出來。”

⁶⁵ 最近的 2011 年普查所用的問卷，見以下網頁：

<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/how-our-census-works/how-we-took-the-2011-census/how-we-collected-the-information/questionnaires--delivery--completion-and-return/index.html>>。

⁶⁶ 英格蘭國檔館，《個人資料存檔指南》（2018 年），第 73 段。

⁶⁷ 《統計法令》第 32、33 及 38 條。

⁶⁸ 《統計法令》第 35 條。

⁶⁹ 見愛爾蘭國檔館官方網站有關普查資料的以下網頁：<http://www.census.nationalarchives.ie/>。在該法案通過期間，已考慮到以下兩者的重要性：一方面既要確保有關詳情於其提供者在世時得以保密，另一方面也要有鑑於普查資料對系譜及社會研究具有價值而容許適時取閱該等資料。有意見認為，100 年的規定可能限制太大，因此建議將其縮短至 50 年（見 1993 年 6 月 17 日參議院辯論及 1993 年 6 月 22 日眾議院辯論）。至於應否讓個人可選擇是否同意其詳細資料可供取閱（如可供取閱的話），則看來沒有就此作任何討論。

⁷⁰ 《1975 年法令》第 37 至 38、45A 及 46 條。

6.51 尤應注意的是《1975年法令》第37D條。該條文訂明，儘管有第37條（保障資料保密）的規定，統計師可在100年後，經考慮《2005年法令》所界定的總檔案主任的意見後，授權披露獲該統計師分類為歷史文件的普查統計表格。⁷¹

6.52 根據《2005年法令》，普查統計表格必須在根據《1975年法令》指定的普查日起計100年後，移交總檔案主任掌控，並由新西蘭檔案館管有。⁷²自移交當日起，統計師須只純粹為統計用途授權披露該等普查統計表格。⁷³

新加坡——《普查法令》（第35章） 《統計法令》（第317章）

6.53 新加坡的《普查法令》（Census Act）（第35章）和《統計法令》（Statistics Act）（第317章）均沒有規定須銷毀普查或統計資料，但載有相類條文，禁止在未經某人事先書面同意下披露可識辨該人身分的資料。此限制的例外情況有限，並且看來已盡列無遺，⁷⁴包括為進行相關法令所訂罪行的法律程序而作出披露（但並無容許在100年後或在其他情況下作出一般性披露）。凡違反此限制，而未經授權披露普查或統計資料，可處罰款或監禁，或兩者兼處。⁷⁵

摘要

6.54 在上文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。

6.55 普查及統計資料得到保密，可鼓勵公眾在回應時合作，因而提高所得資料的質素、完整性和準確性（從而提高其歷史價

⁷¹ 在有關立法過程中，看來沒有討論是否讓個人作出選擇，決定是否同意其詳細資料在某段期間（舉例說100年）後可供公眾取閱。

⁷² 《2005年法令》第22(3)(a)條。

⁷³ 《1975年法令》第37DA條。

⁷⁴ 《普查法令》（第35章）第17及18條，以及《統計法令》（第317章）第7條。

⁷⁵ 《普查法令》（第35章）第18(4)、19(e)及20(e)條，以及《統計法令》（第317章）第7(4)條。

值)。另一方面，所得的資料具有歷史價值，故應該為決策者、社會學家、系譜學家及其他研究人員而保存。因此，在上文研究過的一些司法管轄區中，普查資料會被保存下來，並在某段期間後提供予公眾取閱。由此可見，保持保密性與保存資料作日後參考這兩個目的之間，是有可能取得平衡的。

我們的初步看法

6.56 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。為此，我們誠邀公眾特別就一些相關問題，發表意見。

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

引言

7.1 《取閱則例》第 3 條這一條文，可稱為有關取閱檔案的“30 年規則”。該條規定已存在不少於 30 年的政府資料檔案應一般可供公眾查閱。有關取閱檔案的“30 年規則”是現行制度下另一個經過研究的範疇。申訴專員就此提出了以下觀點和建議：

“在香港，拒絕公開檔案或把檔案封存逾 30 年的決定，由檔案處處長及局／部門作出……

本署所研究的多個國家和地區近年相繼推行改革，以縮短公共檔案的封存期……

與其他國家和地區逐步放寬公開檔案的限制比較，香港在推動開明和具透明度的政府方面，顯得不思進取。政府是時候檢討其封存檔案的制度，尤其是**封存期**及批准／拒絕公眾查閱檔案的準則，包括是否需要考慮檔案的保密級別……”¹（粗體後加）

有關取閱檔案的“30 年規則”

7.2 上述申訴專員的觀點和建議均關乎《取閱則例》第 3 條，其條文如下：

“除本則例的條文及香港法例另有規定外，

- (a) 已存在不少於三十年的政府資料檔案；或
- (b) 內容曾獲刊載，或以其他方式向公眾全面披露的政府資料檔案

均可供公眾查閱。”

7.3 值得注意的是，一如本章較後部分將會探討的海外制度，《取閱則例》亦針對上述一般情況訂明例外情況和豁免。任何人士如欲在 30 年期滿前取閱檔案，可徵求檔案處處長許可。² 同樣地，

¹ 《申訴專員報告》第 7.23、7.25 及 7.27 段。

² 《取閱則例》第 7(1)條。

如政務司司長根據貯存檔案的局／部門首長的意見，認為一旦披露檔案所載資料，會損及公眾利益，或檔案載錄的資料由公眾人士提供，而根據在取得該等資料時的情況，倘披露有關資料，將會或可能會有違真誠，則即使 30 年期滿後，公眾欲取閱該等檔案的要求仍可遭到拒絕。³

7.4 在實際運作上，檔案原屬或移交檔案的機關若認為所要求取閱的檔案不宜公開，則須根據《公開資料守則》第 2 部所列各局／部門可拒絕披露政府資料的特別理由而闡釋。

7.5 正如導言所述，我們負責考慮的課題包括實際取閱事宜的管理；至於索取資料的權利，則屬於公開資料小組委員會的職權範圍。

7.6 按照以上分工，我們不會探討《取閱則例》第 3 條有關取閱檔案的“30 年規則”（以及第 6 及 7 條所訂的例外情況和豁免）有何優劣。本章旨在研究把檔案移交檔案處以供鑑定和保存的問題。

把檔案移交檔案處

7.7 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。正如第 2 章所述，《行政檔案存廢期限表》（即《一般行政檔案存廢期限表》）適用於行政檔案；至於業務檔案，則應按照獲檔案處審批的存廢期限表處置。

7.8 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）。⁴ 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。”經鑑定為具有歷史價值的檔案會永久保存，並可供公眾查閱。

7.9 根據政府就本研究提供的資料，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

³ 《取閱則例》第 6 條。

⁴ 《檔管守則》第 625 及 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。移交檔案是公眾可取閱檔案前不可或缺的程序性階段。

用詞

7.10 從上文可見，“30年規則”主要規管並牽涉到公眾取閱有關檔案的問題（而在英格蘭，該規則亦規定要移交檔案，這一點會在下一節討論）。我們認為，“封存期”或某些司法管轄區所使用的對立詞語“公開取閱期”有點模糊不清。基於隨後段落所列的兩個原因，本諮詢文件採用“30年規則”一詞，而不採用以上二詞。

7.11 首先，正如上文所論及，有關取閱檔案的“30年規則”帶有不同的例外情況和豁免，以致公眾或可取閱“封存”的政府檔案，又或在所謂的“封存期”屆滿前取閱有關檔案。同樣道理，即使檔案已變為“公開”或當時已屆所謂的“公開取閱期”，公眾欲取閱有關檔案的要求仍可遭到拒絕。因此，提述“公開”或“封存”既無指示作用，也不具決定性，相比之下，“30年規則”一詞較為中性。

7.12 第二，“封存期”一詞並非術語。某些司法管轄區只是為求便捷而使用此詞（例如用於英格蘭某篇英格蘭國檔館指引，⁵但《1958年法令》本身卻沒有使用）；某些其他司法管轄區則以對立詞語描述同一概念（如澳大利亞的“公開取閱期”和新西蘭的“公開取閱的檔案”）。愛爾蘭沒有創造本身的特定用詞，但《1986年法令》第10條有關取閱檔案的規定包含了此概念的要素。故此，這個概念的用詞並不統一。

7.13 我們在下面的段落討論個別司法管轄區的法律時，會採用該制度的用詞。雖然我們的討論重點在於移交檔案的法律，但也會在隨後段落簡要討論有關公眾取閱檔案的法律，目的只為使讀者能夠更全面掌握相關法律的情況，以利進行諮詢。

⁵ 見以“封存期”為題的指引（2016年2月）：
<<https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/closure-periods.pdf>>。

其他司法管轄區

澳大利亞

(i) 把檔案移交檔案管理機關

7.14 根據《1983年法令》，凡由澳洲國檔館以外的聯邦機構保管的，並已按照該法令釐定為屬於聯邦歷史檔案資源的聯邦檔案，除獲豁免外，⁶ 均須於不再屬於“現行聯邦檔案”後，⁷ 在切實可行的範圍內盡快移交澳洲國檔館看管，但無論如何檔案須在開始存在起計的15年內移交。⁸ 澳大利亞在2010年對《1983年法令》第27(3)(b)條作出修訂，把25年的期限縮減至前述的15年。⁹ 這項期限縮減並非以分階段形式實行。

(ii) 公眾取閱檔案

7.15 《1983年法令》從“公開取閱期”而非“封存期”着眼，規定如聯邦檔案：(1)處於公開取閱期，及(2)由澳洲國檔館看管或由聯邦機構保管，及(3)並非獲豁免檔案，則澳洲國檔館一般須安排把該聯邦檔案提供予公眾查閱。¹⁰ 釐定檔案是否獲豁免檔案這步驟，實質上就等同於英格蘭的敏感度檢討。不過在澳大利亞，取閱狀況的評定工作一般會在檔案移交後，於澳洲國檔館的處所進行。¹¹

7.16 聯邦檔案的公開取閱期¹² 於2010年11月由30年縮減至現行的20年，並於十年內分階段實行。在此變更後，2000年後開立的聯邦檔案，將於自開立之年起計21年後的1月1日及之後處於公開取閱期。

7.17 然而，取閱檔案並不取決於檔案是否已先移交澳洲國檔館。¹³ 若有關檔案仍由相關的聯邦機構保管，該機構必須與澳洲國檔館作出所需安排，以便後者履行把檔案提供予公眾取閱的責任。¹⁴

⁶ 《1983年法令》第29條。

⁷ 指須隨時可供聯邦機構使用（用作《1983年法令》所列的目的除外）的聯邦檔案——《1983年法令》第3條。

⁸ 《1983年法令》第27條。

⁹ 《2010年資訊自由修訂（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）附表3。

¹⁰ 《1983年法令》第31(1A)及(1)條。

¹¹ 《1983年法令》第35(2)條。

¹² 根據《1983年法令》第22A及22B條，內閣筆記冊（Cabinet notebooks）和載有普查資料的檔案設有不同的公開取閱期。前者的公開取閱期由50年縮減至30年，過渡期為2011年至2021年；後者的公開取閱期則為99年。

¹³ 《1983年法令》第31(1A)(b)及(1)條。

7.18 就像其他司法管轄區一樣，如獲部長許可，聯邦檔案可在一般公開取閱期（20年）到來前供公眾取閱。¹⁵ 相反，如檔案屬獲豁免檔案，則即使20年期滿後，公眾欲取閱該檔案的要求仍可遭到拒絕。¹⁶

英格蘭

7.19 《2000年法令》於2005年生效，為公眾取閱公共檔案的模式帶來巨變，是一個重要的轉折點。

《2000年法令》生效前的制度

7.20 根據《1958年法令》，除可能出現的例外情況外，獲選定作永久保存的公共檔案須在檔案開立後30年內移交英格蘭公共檔案館（Public Record Office）（或其他指定存放地點）。¹⁷ 然而，這些檔案移交後，要到已存在50年或在按照該法令所訂明的較長或較短期間屆滿後，方可供公眾查閱。¹⁸

7.21 《1967年公共檔案法令》（Public Records Act 1967）對《1958年法令》作出修訂，縮短了檔案可供取閱前所需的時間，訂明除例外情況外，檔案一般於“開立後翌年一月一日起計”的30年期間屆滿時，可供公眾查閱。舉例來說，1973年開立的檔案將於2004年1月1日便可供公眾查閱。¹⁹

7.22 有一點應予注意，就是《1967年法令》沒有改變相關的檔案移交期限（即30年），使取閱與移交政府檔案變得一致，結果是成為合二為一的“30年規則”。²⁰

¹⁴ 《1983年法令》第31(2)條。

¹⁵ 《1983年法令》第56條。

¹⁶ 《1983年法令》第33條。

¹⁷ 《1958年法令》（經制定）第3(4)條。

¹⁸ 《1958年法令》（經制定）第5(1)條。

¹⁹ 一般資料請參閱：<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/public-records-system/>。

²⁰ *Review of the 30 Year Rule: Final Report*（2009年1月），第2.12段，見以下網頁：<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090516124151/http://www2.nationalarchives.gov.uk/30yrr/30-year-rule-report.pdf>。

《2000 年法令》生效後的制度

(i) 把檔案移交檔案管理機關

7.23 有關移交檔案的“30 年規則”在《2000 年法令》生效後仍然有效——除例外情況外，獲選定作永久保存的公共檔案須在檔案開立後 30 年內移交現時的英格蘭國檔館（或指定存放地點）。2009 年一項有關“30 年規則”的獨立檢討，建議以“15 年規則”取代“30 年規則”。²¹ 最後，《1958 年法令》和《2000 年法令》均經引入“20 年規則”的《2010 年憲制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）修訂。有關移交檔案的“30 年規則”會在十年內過渡至縮減後的“20 年規則”。²² 有關部門在移交檔案前，應先進行“敏感度檢討”，以決定該檔案是“於移交時公開”（即《2000 年法令》所訂明針對取閱權利的豁免不適用），還是“以封存狀態移交”（即有關豁免適用）。²³

(ii) 公眾取閱檔案

7.24 《2000 年法令》制度廢除了有關取閱檔案的“30 年規則”，並規定除非該法令所訂明的豁免適用，否則政府檔案一經開立，即一般可供公眾取閱。另外，此項取閱公共檔案的一般權利並不取決於檔案是否已移交檔案管理機關（或指定存放地點），若檔案仍未移交，公眾向持有檔案的相關機關提出取閱要求即可。²⁴

7.25 “30 年規則”檢討小組在 2009 年 1 月發表的《最後報告書》中，扼要地提出了這一點：

²¹ *Review of the 30 Year Rule: Final Report*（2009 年 1 月），第 7.6 段，見以下網頁：
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090516124151/http://www2.nationalarchives.gov.uk/30yrr/30-year-rule-report.pdf>>。

²² 部分檔案的過渡期為 2013 年至 2022 年；其他檔案的過渡期則為 2015 年至 2024 年。前者的安排請參閱：《2012 年〈2010 年憲制改革及管治法令〉（生效第 7 號）令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Commencement No 7) Order 2012）（SI 2012/3001）和《2012 年公共檔案（移交公共檔案館）（過渡性及保留條文）令》（Public Records (Transfer to the Public Record Office) (Transitional and Saving Provisions) Order 2012）（SI 2012/3028）。後者的安排請參閱：《2014 年〈2010 年憲制改革及管治法令〉（生效第 9 號）令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Commencement No 9) Order 2014）（SI 2014/3245）和《2014 年公共檔案（移交公共檔案館）（過渡性及保留條文）令》（Public Records (Transfer to the Public Record Office) (Transitional and Saving Provisions) Order 2014）（SI 2014/3249）。

²³ 獲選定檔案的敏感度檢討指南可於以下網頁找到：

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/selection-and-transfer/sensitivity-reviews-on-selected-records/>>。

²⁴ 一般資料請參閱：

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/public-records-system/>>。

“〔《2000年法令》〕生效前，官方檔案推定為封存，直至至少存在30年並已移交〔英格蘭國檔館〕為止。根據〔《2000年法令》〕，有關資料推定為早在移交〔英格蘭國檔館〕之前，於開立時就公開，而除非有特定的豁免準則適用，否則必須可供取閱。”²⁵

7.26 基於以上最新發展，檔案會於開立後翌年起計的20年期間屆滿時成為“歷史檔案”。²⁶這意味着豁免讓公眾查閱的類別會減少。²⁷

愛爾蘭

7.27 《1986年法令》沒有採用封存期、公開取閱期或其他類似用詞，但規定移交檔案和公開取閱的期限均為30年的相關條文，正闡明了此概念的本質。²⁸

(i) 把檔案移交檔案管理機關

7.28 《1986年法令》規定，除非有例外情況（例如有人經常使用有關檔案（或某類檔案））²⁹，否則存在超過30年的部門檔案須由開立有關檔案的國家部門移交愛爾蘭國檔館。³⁰國家部門在徵詢愛爾蘭國檔館館長（Director）的意見後把指明的部門檔案存放於總理（Taoiseach）批准的任何地點，在《1986年法令》下等同移交愛爾蘭國檔館。³¹

(ii) 公眾取閱檔案

7.29 《1986年法令》還規定，在符合根據該法令訂立的規例的規定下，所有由愛爾蘭國檔館保管或按照該法令在其他地點持有的歷史檔案，均須提供予公眾查閱，除卻：

²⁵ *Review of the 30 Year Rule: Final Report*（2009年1月），第2.18段，見以下網頁：
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090516124151/http://www2.nationalarchives.gov.uk/30yrr/30-year-rule-report.pdf>>。

²⁶ 《2000年法令》第62(1)條。

²⁷ 一般資料請參閱《2000年法令》第VI部。

²⁸ 我們注意到《2018年國家檔案館（修訂）法令》（National Archives (Amendment) Act 2018）已於2018年7月制定，但尚未生效。根據條例草案摘要說明，其主要目的是透過修訂《1986年法令》就移交部門檔案到愛爾蘭國檔館訂定分階段實施“20年規則”的條文。

²⁹ 《1986年法令》第8(2)及8(5)條。

³⁰ 《1986年法令》第8(1)條。

³¹ 《1986年法令》第14條。

- (i) 之前為部門檔案而存在少於 30 年的歷史檔案（法庭或遺囑性質的文件除外），
- (ii) 之前為部門檔案的歷史檔案，而有關檔案經獲授權人員核證為一旦提供予公眾查閱：
 - (a) 將會違反公眾利益，或
 - (b) 將會或可能會構成違反法定責任，或因檔案載有在保密情況下提供的資料而有違真誠，或
 - (c) 將會或可能會因檔案載有個別人士的資料而對在世人士造成困擾或危險，或者將會或可能會引起以誹謗為由而申索損害賠償的訴訟。³²

7.30 因此，現時已有機制評定檔案的取閱狀況和拒絕讓公眾查閱存在超過 30 年的檔案（如根據該法令經核證須如此拒絕）。相反，政府人員亦獲賦權可批准公眾取閱存在少於 30 年的檔案。³³

新西蘭

7.31 在新西蘭，移交檔案和釐定檔案取閱狀況的期限均為公共檔案開立後 25 年，這與澳大利亞的規定有所不同。

7.32 根據《2005 年法令》，各公共辦事處一般須把所管有及掌控並已存在 25 年的公共檔案，移交新西蘭檔案館或認可貯存庫管有，由總檔案主任（Chief Archivist）掌控，但有關檔案可提前或延後移交。³⁴

7.33 一如英格蘭的“敏感度檢討”，新西蘭的檔案取閱狀況評定工作與檔案移交檔案管理機關息息相關。具體而言，《2005 年法令》規定相關公共辦事處的行政首長須在公共檔案已存在 25 年或即將移交新西蘭檔案館和總檔案主任時，把它們分類為 (a) 公開取閱的檔案；或 (b) 限制取閱的檔案。³⁵

7.34 若沒有充分理由限制公眾取閱，或如無其他成文法則規定須拒絕讓公眾取閱公共檔案，則有關檔案必須分類為公開取閱的檔

³² 《1986 年法令》第 10(1)及 8(4)條。

³³ 《1986 年法令》第 10(6)條。

³⁴ 《2005 年法令》第 21(1)、(2)(b)及 22 條。

³⁵ 《2005 年法令》第 43 條。

案。³⁶ 該檔案須在有人提出查閱要求後，於合理切實可行的範圍內盡快提供予公眾查閱。³⁷

新加坡

7.35 檔案須已存在超過 25 年，並須先移交新加坡圖管局或其他指定貯存庫，方可供取閱。

7.36 上述規定源自《圖管局法令》第 2 條中“公共歷史檔案”的定義，該詞指：

“符合以下說明的公共檔案：

- (a) 存在超過 25 年的；
- (b) 〔新加坡圖管局〕指明為具有國家意義或歷史意義的；及
- (c) 已移交〔新加坡圖管局〕或該局不時決定的其他地點。”（底線後加）

7.37 實際上看來，公共檔案大多是移交到職責之一為“保管從公共機關移交的檔案”的新加坡國檔館，而非移交新加坡圖管局。³⁸ 這正是《圖管局法令》第 14C 條一般所規定：

“凡〔新加坡圖管局〕認為具有國家意義或歷史意義的公共檔案，均須按照該局與負責該等公共檔案的公共辦事處所議定的移交檔案時間表或其他協議，移交予〔新加坡國檔館〕看管及掌控。”

7.38 公眾只可為參考或研究的目的查閱已公開的公共歷史檔案，而有關查閱可能附帶條件或限制。³⁹

我們的觀察

7.39 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：

³⁶ 《2005 年法令》第 44(2)條。

³⁷ 《2005 年法令》第 47 條。

³⁸ <<http://www.nas.gov.sg/About-Us/Mandate>>。

³⁹ 《圖管局法令》第 14E(2)條。

- (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。

7.40 基於本章的討論（尤其是上述我們的觀察），縮短把檔案移交檔案處的現行 30 年期限，並指明移交檔案是作保存之用有其好處，包括：

- (i) 讓檔案處能較早從各局／部門取得檔案，以供保存；
- (ii) 加強政府推行一個強而有力的公共檔案管理制度的承諾；及
- (iii) 使香港與我們所研究過的一些司法管轄區看齊。

7.41 另一方面，縮短移交檔案的現行 30 年期限也有其壞處，包括：

- (i) 對於一些可能要經過一段長時間才能敲定的政策，各局／部門或需在整段時間內參閱相關檔案。檔案移交期限太短，便會妨礙各局／部門使用或參閱其運作所必需的檔案。如須申請延後移交檔案，並等待檔案處處理和批准，非但費時失事，更會涉及資源問題；及

- (ii) 若不設分階段實施期或未能提供額外資源，檔案處可能會不勝負荷。一如第 10 章所討論，問題在於香港的檔案主任供應不足。

諮詢公眾事宜

7.42 總括而言，關鍵是如何取得適當的平衡。我們列出了從海外司法管轄區的觀察所得，以及提前檔案移交期限的利弊後，希望徵詢公眾對一些相關問題的意見。

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

引言

8.1 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，即：(1) 以行政制度確保遵從規定的做法的固有缺點；(2) 缺乏法律授權以查核檔案和審核檔案管理作業方法；及(3) 對遺失及未經授權銷毀檔案的處理。我們會就此每一項(i) 概述有關評論；(ii) 列述政府的立場或回應；及(iii) 探討其他司法管轄區的法律和作業方法。接着在本章結尾，我們會提出初步看法，然後列出一些議題諮詢公眾。我們的初步看法是，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。雖然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，但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。

(I) 以行政架構規管遵從情況

8.2 《2007 年思匯報告書》針對缺乏法律框架的情況，就現行檔案管理制度的不足之處，提出了以下評論：

“現有的檔案管理機關（即政府檔案處及其轄下單位）負責確保全政府檔案管理體系的有效性，但令人遺憾的是，這個部門無足夠權力之餘，亦缺乏應有的專業知識和經驗。政府檔案處既無法監察政府機構的檔案保管工作，亦無法在發現有政府機構不遵循相關指引時，向它們施加罰則。而且，政府給予政府檔案處的預算和支持不足，令檔案處無法提高其在檔案管理方面的專業知識。”¹

¹ 《2007 年思匯報告書》，第 25 頁。

政府對有關評論的立場或回應

透過行政措施實行檔案管理

8.3 政府認同檔案是寶貴的資源，有助作出有據可依的決定及滿足運作和規管需要，因此十分重要，而檔案對於開放、接受問責的政府來說，亦具有重要意義。政府解釋說，雖然目前未有檔案法，但重要的良好檔案管理原則已納入現時的行政規則及指引之內。這些原則包括公布檔案保管標準，訂立政府機關對開立、保管、維護和保護公共檔案的義務和責任，銷毀檔案須經檔案管理機關事先批准，訂明安全保管和保護歷史資料的責任，以及讓公眾取閱公共檔案等。²

公布檔案管理的強制性規定

8.4 自 2009 年起，檔案處及行政署一直有發出和更新多份主要的總務通告、通函、指引及刊物，³ 其中包括在 2009 年 4 月發出的《總務通告 09》。該通告載述了各局／部門應遵從的檔案保管的強制性規定。

8.5 《總務通告 09》⁴ 所訂的其中一些強制性規定包括：

- (i) 列印電郵檔案後歸檔；
- (ii) 在業務檔案類別開立後兩年內編訂暫擬存廢期限表；
- (iii) 根據相關的存廢期限表，把具有歷史價值的檔案移交檔案處；

² 時任政務司司長在立法會就“訂立檔案法”議案辯論的答覆，《香港議事錄》，2011 年 11 月 16 日，第 1501 頁；“政府會與申訴專員通力合作”新聞公報，2013 年 1 月 4 日（<http://www.cmab.gov.hk/tc/press/press_3101.htm>）；有關時任政務司司長就“政府檔案管理”對立法會的書面答覆的新聞公報，2013 年 1 月 23 日（<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201301/23/P201301230314.htm>>）；時任政務司司長在立法會提交的“回應《申訴專員年報 2014》的政府覆文”，《香港議事錄》，2014 年 12 月 10 日，第 2395 至 2396 頁（<<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20141210-translate-c.pdf#nameddest=add01>>）；有關時任政務司司長就“公共檔案的管理”對立法會的書面答覆的新聞公報，2016 年 11 月 23 日（<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201611/23/P2016112300544.htm?fontSize=1>>）。

³ 包括：(a) 已發出的總務通告及通函：《總務通告 09》、《總務通告 12》、政務司司長辦公室轄下行政署通函第 3/2011 號（題為“與政府持有或資助的法定機構分享良好檔案管理做法”）、《開立收存指引》通函及《建立檔管政策》通函；(b) 經修訂及更新的刊物：《行政檔案存廢期限表》；(c) 新刊物：《原檔存廢》、《系統功能要求》、《電檔保存手冊》、《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準：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》、《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》、《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》及《電子檔案保管系統評估手冊》。

⁴ 見附件 I，有關的強制性規定已加上底線以便參考。

- (iv) 在銷毀檔案前，先徵得檔案處處長的同意，並確保妥善監察檔案存廢程序；
- (v) 採取適當安排以確保妥善保管和貯存檔案，並調查檔案遺失或未經授權銷毀的事件，以及考慮是否需要採取紀律處分或其他行政措施；及
- (vi) 定期檢討檔案管理措施。

8.6 《總務通告 09》的效力等同於對公務員具約束力的政府規例。為聘用公務員所採用的服務條件說明書訂明，公務員須受政府規例、通告及其他規定規管。⁵

8.7 《總務規例》第 11 條訂明，如公務員不服從、忽略或未能遵守關於品行和紀律而又與他們職責有關的政府規例、通告及通函，政府可對該員採取紀律處分程序，而該員亦可能要對因自己不服從、忽略或未有遵守上述規例、通告及通函而令政府蒙受財政上的損失，負上責任。因此，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。⁶

其他司法管轄區的法律和作業方法

澳大利亞

8.8 在澳大利亞，《1983 年法令》及《2018 年歷史檔案規例》（Archives Regulations 2018）對聯邦機構施加的一些關乎檔案的責任包括：

- (i) 把其所保管且經釐定為歷史檔案資源的檔案移交澳洲國檔館看管；⁷
- (ii) 以書面形式保存與銷毀或以其他方式處置其所保管的聯邦檔案有關的資料。⁸

⁵ 服務條件說明書並非經公布的文件，但終審法院曾在 *Secretary for Justice v Lau Kwok Fai & Another* (2005) 8 HKCFAR 304 案中（第 20 - 21 段），考慮到香港公務人員的聘用條款：

“……香港公職人員的聘用一直受到聘書及附隨的服務條件說明書所載的各項規定管限。……”

⁶ 《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>。

⁷ 《1983 年法令》第 27 條。

⁸ 《2018 年歷史檔案規例》第 11(a) 條。

8.9 《1983年法令》及《2018年歷史檔案規例》均沒有訂明不遵行其所施加的一切責任的後果，因此這方面的後果並不清晰。不過，根據《1983年法令》，對聯邦檔案作出某些特定行為可招致刑事制裁。這些特定行為包括並非在法律或澳洲國檔館的規定或准許下，又或並非按照已獲批准的作業方法或正常的行政慣例，而銷毀或以其他方式處置、移交、更改及損壞聯邦檔案。⁹ 此外，除非按照法律規定，又或經澳洲國檔館許可或按照其批准的作業方法而行事，否則任何人作出導致已存在超過15年的聯邦檔案有所增補或更改的行為，亦屬犯罪。¹⁰ 就尚未處於公開取閱期的檔案而言，如已獲授權可在某些條件下提前或特別取閱檔案，則違反有關條件亦屬犯罪。¹¹

8.10 根據《1983年法令》，澳洲國檔館可向聯邦機構提供意見及其他協助，以促進妥善的檔案管理。¹² 該館多年來公布和發出了不同的標準及指引。¹³ 但這些刊物似乎沒有賦權澳洲國檔館可不遵從規定的情況施以制裁。澳洲國檔館亦未獲賦權，可向聯邦機構發出如不遵從便會導致制裁的強制性指示。¹⁴

8.11 最後，《1983年法令》就國會的監察訂有條文，規定澳洲國檔館諮委會須就其運作向主管部長提交年報，而該年報最終會提交國會省覽。¹⁵

英格蘭

8.12 《1958年法令》規定，凡負責處理公共檔案的人，都有責任在檔案主管（即公共檔案主管（Keeper of Public Records））的指引下：¹⁶

⁹ 見《1983年法令》第24(1)及(2)條。就該等罪行而言，嚴格法律責任適用於有關罪行的實際環境元素，即有關檔案屬聯邦檔案。

¹⁰ 見《1983年法令》第26條。第26(1A)條訂明，嚴格法律責任適用於第26(1)(a)條（即某聯邦檔案已存在超過15年）。第24及26條所訂罪行的刑罰均為20個罰款單位（penalty unit）。根據《1914年刑事罪行法令》（Crimes Act 1914）第4AA條，一個罰款單位的款額為210澳元。

¹¹ 《1983年法令》第56條。

¹² 《1983年法令》第5及6條。

¹³ 一般資料見以下網址：<http://www.naa.gov.au/information-management/index.aspx>。

¹⁴ 澳大利亞法律改革委員會（Australian Law Reform Commission）在其有關檢討《1983年法令》的報告書中建議，應賦權澳洲國檔館以法律文書方式，就聯邦檔案的開立、維護、存廢及保存制定強制性標準（建議36）。見澳大利亞法律改革委員會第85號報告書《澳大利亞聯邦檔案：〈1983年歷史檔案法令〉檢討》（Australia's Federal Record: A review of Archives Act 1983）（1998年），見以下網址：<http://www.austlii.edu.au/au/other/lawreform/ALRC/1998/85.html>。這項建議至今尚未被採納。

¹⁵ 《1983年法令》第68條。

¹⁶ 《1958年法令》第3條。

- (i) 就挑選應作永久保存的檔案並就其妥善保管作出安排；
- (ii) 把選定作永久保存的公共檔案在其開立後 20 年內移交英格蘭公檔館或其他指定存放地點（除例外情況外）；及
- (iii) 銷毀或以其他方式處置並非選定作永久保存的公共檔案。

8.13 相類於其他經研究的司法管轄區，《1958 年法令》就國會的監察訂有條文，規定國務大臣（Secretary of State）每年須把有關英格蘭公檔館工作的報告提交國會兩院省覽。¹⁷ 不過，有別於其他司法管轄區的是，《1958 年法令》沒有罪行條文。不遵行所訂責任的後果為遭到點名批評（naming and shaming）。

8.14 有一點值得留意，《2000 年法令》第 46 條規定國務大臣（以往則為大法官（Lord Chancellor））¹⁸ 須發出實務守則（下稱“《大法官守則》”），就應予依循的檔案管理作業方法，為所有相關主管當局提供指引。《大法官守則》訂明了不同階段的檔案管理作業方法，由檔案的保管、管理、移交以至存廢均涵蓋在內。

8.15 然而，《大法官守則》並無法定效力。《2000 年法令》亦沒有對公共主管當局施加任何直接責任，規定其必須依循或顧及該守則。《大法官守則》只作出以下陳述：

“主管當局應留意，它們如不遵從本守則，即可能同時沒有遵從有關開立、管理、處置、使用和重用檔案及資訊的法例，例如《1958 年公共檔案法令》（Public Records Act 1958）……也可能因此有違其法定責任。”¹⁹

8.16 根據《2000 年法令》，資訊專員（Information Commissioner）的職責包括推動公共主管當局遵從《大法官守則》的規定。如他認為某主管當局的作業方法不符合守則的建議，而有關檔案乃屬《1958 年法令》所指的“公共檔案”，則他可在諮詢公共檔案主管後發出“作業方法建議”（practice recommendation），指明尚未符合《大法官守則》哪些規定，以及為了符合規定而應採取的步驟。²⁰

8.17 同樣地，《2000 年法令》並無指明不遵從作業方法建議的後果。《大法官守則》本身只作出以下陳述：“不遵從作業方法建

¹⁷ 《1958 年法令》第 1(3)條。

¹⁸ 由 2015 年 12 月 9 日起，大法官在《2000 年法令》第 46 條下的職能，已憑藉《2015 年第 1897 號職能移交（資訊及公共檔案）命令》（Transfer of Functions (Information and Public Records) Order 2015/1897）第 6(3)(a)條移交予國務大臣。

¹⁹ 《大法官守則》前言，第(viii)段。

²⁰ 《2000 年法令》第 47 及 48 條。另見《大法官守則》前言，第(x)段。

議，可導致沒有遵從〔《2000年法令》〕，又或可能導致資訊專員在向國會提交的報告內提出負面評論。”²¹

8.18 “資訊專員向國會提交的報告”過去乃根據《2000年法令》第49條作出。該條文規定資訊專員須把一般性的年報提交國會兩院省覽，並賦權他可不時把其認為合適的其他報告提交國會兩院省覽。²²

8.19 當《資訊自由法案》（Freedom of Information Bill）在國會通過時，內政部政務次官（Parliamentary Under-Secretary of State）布萊頓的伯森勳爵（Lord Bassam of Brighton）曾對這種“點名批評”的做法作出以下評論：

“經發布的實務守則在遵行上有別於法定責任，不像後者般可在法庭上強制執行……我相信主管當局絕少會對〔作業方法〕建議故意置之不理，特別是考慮到專員有權在她向國會提交的任何報告中作出點名批評。還有的是，在任何進行司法覆核的測試案件中，也可提述到有關的實務守則。鑑於公營機構渴望維持其所服務公眾的信心，**故不應低估點名批評的力量。**”²³（粗體後加）

8.20 另外留意到的一點，是《2000年法令》特別訂明，就其所施加的任何責任未被遵行而言，該法令本身並不因此而賦予任何在民事法律程序中進行訴訟的權利。²⁴

愛爾蘭

8.21 《1986年法令》施加多項不同規定，例如：

- (i) 存在超過30年的部門檔案，一般須由開立有關檔案的國家部門移交愛爾蘭國檔館，以供公眾查閱；²⁵
- (ii) 部門檔案除非已按照《1986年法令》移交愛爾蘭國檔館或以其他方式處置，否則須保留及保存於開立或持有有關檔案的國家部門內。²⁶

²¹ 《大法官守則》前言，第(x)段。

²² 《2000年法令》第49條自2018年5月起被廢除，但資訊專員現根據《2018年保障資料法令》第139條負有相近的提交報告責任。

²³ 《英國上議院議事錄》（Hansard HL），vol 617 col 944（2000年10月17日）。

²⁴ 《2000年法令》第56條。但另應留意，《2000年法令》第77條把意圖阻止披露而將檔案更改等行為訂為罪行，不過此乃屬於公開資料小組委員會的研究範圍。

²⁵ 《1986年法令》第8條。

8.22 《1986 年法令》沒有就不遵行上述責任施加制裁。就總理（Taoiseach）獲授權在諮詢愛爾蘭國檔館館長（Director）後制定的規例（例如有關部門檔案的移交與存廢的規例）而言，《1986 年法令》亦沒有訂明不遵從這些規例的後果。²⁷ 愛爾蘭國檔館館長本身並無根據該法令發出強制性指引或規定的明示權力。

8.23 不過，《1986 年法令》訂明，任何人非按法律規定而從愛爾蘭國檔館移走歷史檔案，或隱藏或損壞歷史檔案，又或未經愛爾蘭國檔館館長同意而移走或銷毀歷史檔案，即屬犯罪。²⁸

8.24 愛爾蘭國檔館館長亦須就該館的工作向總理提交年報。該等年報的文本會由總理提交國會（Oireachtas）兩院省覽。²⁹

新西蘭

8.25 《2005 年法令》施加多項不同的責任及規定，其重要者包括：

- (i) 每個公共辦事處及地方主管當局必須按照正常審慎的業務作業方法，就其事務開立和備存完整及準確的檔案；³⁰
- (ii) 除獲總檔案主任（Chief Archivist）根據《2005 年法令》授權外，任何人不得處置或授權他人處置公共檔案；³¹ 及
- (iii) 每個公共辦事處須把已存在 25 年的公共檔案移交總檔案主任掌控，並交由新西蘭檔案館或其他認可貯存庫管有。³²

8.26 《2005 年法令》訂明，任何人不論故意或因疏忽，而損壞公共檔案、又或在並非按照該法令的規定的情況下處置或銷毀公共檔案，即屬犯罪。但與所有其他經研究的司法管轄區不同的是，《2005 年法令》訂明，任何人故意或因疏忽而違反或沒有遵從該法令的任何條文或任何根據該法令訂立的規例（因此包括上述責任及規定），亦屬犯罪。³³

²⁶ 《1986 年法令》第 7 條。

²⁷ 《1986 年法令》第 19(1)條。

²⁸ 《1986 年法令》第 18 條訂明，經循簡易程序定罪，可處最高額為 800 英鎊的罰款或不超過 12 個月的監禁，或兩者兼處。經循公訴程序定罪，可處最高額為 10,000 英鎊的罰款或兩年監禁，或兩者兼處。

²⁹ 《1986 年法令》第 21 條。

³⁰ 《2005 年法令》第 17 條。

³¹ 《2005 年法令》第 18 條。

³² 《2005 年法令》第 21 條。

³³ 《2005 年法令》第 61 條。第 62 條訂明，就個別人士而言最高刑罰為罰款 5,000 新西蘭

8.27 另一方面，《2005 年法令》賦予總檔案主任權力，可就公共檔案或地方主管當局檔案的開立、維護、管理、鑑定和取閱，發出標準（包括強制性標準），供公共辦事處及地方主管當局遵從。³⁴ 總檔案主任在發出強制性標準之前，有責任諮詢其認為建議的標準將予適用的每個公共辦事處。³⁵ 然而，不遵從該等標準（包括強制性標準）有何法律後果（如有的話），則未有清楚說明。不遵從該等標準是否構成沒有遵從《2005 年法令》本身或根據該法令訂立的規例，並因此招致上文所述的刑事制裁，則存有疑問。

8.28 總檔案主任須就公共辦事處內的檔案保管情況向主管部長提交年報，而主管部長則須將之提交眾議院。³⁶

新加坡

8.29 《圖管局法令》下一些重要的責任及規定如下：

- (i) 凡新加坡圖管局認為具有國家意義或歷史意義的公共檔案，均須按照該局與負責有關檔案的公共辦事處所議定的時間表或其他協議，移交予新加坡國檔館看管及掌控；³⁷ 及
- (ii) 任何人未經新加坡圖管局授權，不得銷毀或以其他方式處置該人所管有或掌控的任何公共檔案，亦不得授權他人銷毀或以其他方式處置該等檔案。³⁸

8.30 《圖管局法令》並沒有提及不遵行上述法定責任的後果為何。不過該法令訂明以下行為屬罪行：任何人(i)未經新加坡圖管局書面准許，而把任何公共檔案帶出或送離新加坡；(ii)在任何公共檔案上書寫、加上標記或註記，又或以其他方式塗污任何公共檔案；或(iii)毀壞、除去或以其他方式損壞任何公共檔案。³⁹

8.31 另一方面，新加坡圖管局在行使其權力訂立各種規例時，可在有關規例中訂明，作出違反其條文的任何作為或不作為即屬犯罪，施加罰則的形式為不超過 5,000 新加坡元罰款。⁴⁰

元，而就任何其他情況而言最高刑罰為罰款 10,000 新西蘭元。任何人就該等罪行被定罪，可另被禁止在法庭認為合適的期間進入新西蘭檔案館。

³⁴ 《2005 年法令》第 27 及 28 條。

³⁵ 《2005 年法令》第 27(2)條。

³⁶ 《2005 年法令》第 32 條。

³⁷ 《圖管局法令》第 14C 條。

³⁸ 《圖管局法令》第 14D 條。

³⁹ 《圖管局法令》第 14H 條。犯該罪行者一經定罪，可處不超過 5,000 新加坡元的罰款或不超過 12 個月的監禁，或兩者兼處。

⁴⁰ 《圖管局法令》第 35(h)條。

8.32 最後，新加坡圖管局亦須就其活動向部長發送年報，而部長則須在切實可行的範圍內盡快安排將有關文本提交國會。⁴¹

摘要

8.33 如上文所述，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。

(II) 查核檔案和審核檔案管理作業方法的權力

8.34 就確保遵從規定而言，另一評論指，檔案處缺乏法律授權以查核各局／部門所持政府檔案和審核其檔案管理作業方法。《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。⁴²

8.35 不過，這兩個途徑在評估各局／部門有否遵從規定方面，成效被視為未如理想。就自我評估調查而言，“這類調查的問題和答案都很籠統，未必能真正反映各局／部門及其職員的實際執行情況。”⁴³ 檔案管理研究也許較具實效，“但範圍較全面的研究迄今只曾在數個局／部門進行。”⁴⁴ 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”。⁴⁵

8.36 《2011年思匯報告書》同樣認為，“奉行現代檔案法的政府，通常會賦予檔案主任權力，使其可查核或審核整個官僚體制內的檔案管理作業方法（法律指明的例外情況除外）。”⁴⁶ 該報告書在結論中提出的建議包括：

⁴¹ 《2018年公營部門（管治）法令》第41條。

⁴² 《申訴專員報告》第2.6段。

⁴³ 《申訴專員報告》第2.12段。

⁴⁴ 《申訴專員報告》第2.12段。

⁴⁵ 《申訴專員報告》第2.12段。

⁴⁶ 《2011年思匯報告書》第5.1段。

“檔案管理機關須獲賦予清晰的立法授權和法定地位，才能具效率及有效地履行其使命與角色。它尤其需要更大的監察與規管權力，並且需要具備合適水平的資源及專業知識……以確保規定得到遵從。”⁴⁷

政府對有關評論的立場或回應

檔案處的監察措施

8.37 目前，檔案處負責監察全政府的政府檔案管理工作，而由各局／部門指派的部門檔案經理，則負責監察有關的局／部門內的檔案管理計劃。⁴⁸ 就上述兩個監察途徑而言：

(i) 部門檔案管理檢討

部門檔案管理檢討旨在檢討各局／部門執行其職能的表現，以確保各項檔案管理政策及程序得到遵從。此項檢討涵蓋的相關範疇包括：檔案管理政策及指引、人員的角色／職責及培訓、檔案保管系統，以及檔案的開立／收存、登記／分類、貯存、取閱、保護及存廢。

為進行檢討，檔案處會通過各種方法收集部門檔案管理計劃的事實和資料，包括檢討有關的文件、審查檔案保管系統以及進行調查、探訪、面談及專題討論會等。⁴⁹

實際上，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。⁵⁰ 鑑於此等檢討深入廣泛，每個局／部門的檢討過程一般需時數月才完成。⁵¹

檔案處的檢討結果和建議（如有的話）會交予有關的局／部門。該局／部門須就落實檔案處的建議擬訂計劃。檔案處會提供協助，並會監察建議的落實進度。作為檢討對象

⁴⁷ 《2011年思匯報告書》第7.2.2段。

⁴⁸ 已於前文第2章討論。

⁴⁹ 《總務通告12》第8至9段。

⁵⁰ 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。

⁵¹ 檔案處為2015年5月14日的小組委員會會議所提供的資料。

的局／部門須每半年一次提交進度報告，向檔案處交代其在落實建議方面的進度。⁵² 如有需要，檔案處的檢討結果和建議，以及有關的局／部門的執行計劃，會呈交政務司司長以尋求指示。⁵³

根據《總務通告 12》，⁵⁴ 檔案處會編訂一份檢討時間表，並和選定的局／部門逐一聯絡，與其部門檔案經理商訂詳細的檢討方案。選定的局／部門須與檔案處合作，以便該處進行檢討。⁵⁵ 自《總務通告 12》於 2012 年 10 月發出以來，檔案處已就十個局／部門進行檢討，並提出多項建議，以改善其不同方面的檔案管理工作。⁵⁶ 截至 2018 年 2 月，兩項此等檢討正在進行，另有一項將於 2018 年稍後進行。⁵⁷ 當這項計劃獲分配更多資源以涵蓋更多的局／部門時，這些檢討將更見成效。

(ii) 各局／部門自我評估

部門檔案經理應參考《檔管守則》的規定，定期就所屬的局／部門的檔案管理職能進行內部評估。⁵⁸ 該項評估應包括：

- (a) 評估《總務通告 09》載述的強制性規定的遵從情況；及
- (b) 根據應予實施的最佳檔案管理作業方法找出需要改進之處，並制訂實施改善措施的計劃。⁵⁹

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。兩項相類的自我評估其後分別於

⁵² 作為一項行政安排，檔案處要求各局／部門每半年一次提交報告的做法，自 2012 年首次進行部門檔案管理檢討時開始實行。

⁵³ 《總務通告 12》第 10 段。

⁵⁴ 《總務通告 12》第 11 段。

⁵⁵ 《總務通告 12》第 11 段。

⁵⁶ 該十個局／部門是土木工程拓展署、法律援助署、通訊事務管理局辦公室、政府統計處、香港天文台、民政事務局、屋宇署、社會福利署、水務署和勞工及福利局。

⁵⁷ 有關的局／部門為：知識產權署（檢討進行中）、運輸署（檢討進行中）和民政事務總署（將進行檢討）。

⁵⁸ 《檔管守則》第 900 - 917 段。

⁵⁹ 《總務通告 09》第 25 - 26 段。

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。

(iii) 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；⁶⁰
- (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；⁶¹ 或
- (c) 檔案處對各局／部門已屆 30 年的檔案進行鑑定。⁶²

各局／部門需在檔案處要求時適時提交有關檔案以作鑑定。⁶³

其他司法管轄區的法律和作業方法

澳大利亞

8.38 在查核的權力方面，澳洲國檔館獲《1983 年法令》明文賦予權力，在不抵觸相關條文的情況下，可全面和自由地取閱由聯邦機構所保管的所有聯邦檔案。不過，除某些例外情況外，聯邦機構（在得到澳洲國檔館館長（Director-General）的贊同下）或部長，可決定不容許或只在附帶條件下容許澳洲國檔館取閱某些檔案。⁶⁴

8.39 《1983 年法令》並無賦予澳洲國檔館法定權力，使其可審核個別聯邦機構的檔案保管作業方法。⁶⁵ 不過，該法令卻有賦權澳洲國檔館就聯邦檔案進行調查。⁶⁶ 澳洲國檔館一直有定期行使這項

⁶⁰ 《總務通告 09》第 15 - 16 段。

⁶¹ 《總務通告 09》第 16 - 17 段。

⁶² 《檔管守則》第 637 段。

⁶³ 行政署長於 2014 年 3 月 21 日致各常任秘書長及部門首長的函件，第 3(d)段。

⁶⁴ 《1983 年法令》第 28 及 29 條。

⁶⁵ 澳大利亞法律改革委員會在其有關檢討《1983 年法令》的報告書中建議，就審核已公布標準的遵從情況而言，應由審計署署長（Auditor-General）負上主要的審核責任（而不是由澳洲國檔館負責，因為訂立標準者與審核者的角色之間存在利益衝突）（建議 38）。雖然如此，澳大利亞法律改革委員會認為，澳洲國檔館應保留進入其他聯邦機構處所的權利，以確保該等機構按照法例及已公布的標準妥善開立和管理檔案（建議 39）。見澳大利亞法律改革委員會第 85 號報告書《澳大利亞聯邦檔案：〈1983 年歷史檔案法令〉檢討》（1998 年），網址為：<http://www.austlii.edu.au/au/other/lawreform/ALRC/1998/85.html>。該等建議至今尚未實施。

⁶⁶ 《1983 年法令》第 6(1)(b)條。

權力，就政府機關內的檔案管理作業方法收集資料。曾進行的主要調查為⁶⁷：

- (i) 全政府網上調查（Whole-of-government online survey）——“澳大利亞政府機關內的資訊及檔案管理作業方法調查”（Survey of Information and Records Management Practices in Australian Government Agencies），由 2008 年起每三年進行一次，屬自願參與性質。⁶⁸
- (ii) 數碼查核（Check-up Digital）——此為每年進行的自我評估調查，旨在協助政府機關評估其數碼資訊管理的成熟程度，並為更佳作業方法訂定路向。

英格蘭

8.40 推動公共主管當局遵從良好作業方法的責任，見於《2000 年法令》的規定，這項責任由資訊專員肩負。⁶⁹ 在各項規定中，資訊專員尤其須推動公共主管當局遵從《2000 年法令》本身及《大法官守則》的規定。⁷⁰

8.41 資訊專員並不享有一般性的查核權力。不過，資訊專員如合理地需要任何資料，以決定某公共主管當局的作業方法是否符合《大法官守則》的規定，則他有權發出“資訊通知”（information notice），要求有關公共主管當局提供資料。⁷¹ 若資訊通知不獲遵從，可導致法庭對有關的公共主管當局作出猶如其已干犯藐視法庭罪一樣的處理。⁷²

8.42 資訊專員審核公共主管當局的檔案管理作業方法的權力，相對上較為間接。資訊專員可在公共主管當局的同意下評估其是否正依循良好作業方法。⁷³ 如上文所述，若資訊專員認為某公共主

⁶⁷ 我們注意到調查的模式自 2018 年 7 月起由新的網上調查工具“附加查核”（Check-up PLUS）所取代：<http://www.naa.gov.au/information-management/check-up/index.aspx>。

⁶⁸ 有關最新調查結果的報告書，日期為 2016 年 8 月，見以下網址：<http://www.naa.gov.au/naaresources/documents/2016Survey-Findings.pdf>。

⁶⁹ 《2000 年法令》第 47(1)條。

⁷⁰ 《2000 年法令》第 47(1)條。

⁷¹ 《2000 年法令》第 51 條。

⁷² 《2000 年法令》第 54 條。在《2000 年法令》實施後的首五年，即 2005 年 1 月至 2010 年 6 月期間，資訊專員公署（Information Commissioner's Office）向各類主管當局發出了 109 份資訊通知，但只在其中一宗個案提出可能進行藐視法庭法律程序。見 Judy Goodall and Oonagh Gay, “Freedom of Information: the first five years”, Library Standard Note SN/PC/05666（2010 年 7 月 28 日最後更新），可於以下網址查閱：<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05666/SN05666.pdf>，第 5.2 項。

⁷³ 《2000 年法令》第 47(3)條。

管當局的檔案管理作業方法並未符合《大法官守則》的規定，可向其發出“作業方法建議”。

8.43 英格蘭國檔館自 2008 年開始訂有資訊管理評估計劃（Information Management Assessment programme）。在這項自願參與的計劃下，主管當局可利用由英格蘭國檔館製作的工具，自我評估其資訊及檔案管理模式的成效。自我評估的結果載有每個範疇的整體評分，以及有關應採取的改善措施的意見。該項計劃的其他方面包括發表《良好作業方法報告》（*Good practice report*）和《所得經驗報告》（*Lessons learned report*）。⁷⁴

愛爾蘭

8.44 根據《1986 年法令》，愛爾蘭國檔館館長有明示權力，可查核和審視部門檔案的保存安排。在適當政府人員的同意或要求下，國檔館館長亦可審視有關的部門檔案。⁷⁵ 此外，國檔館館長或指定人員在考慮授權處置部門檔案時，亦可查核和審視有關檔案。⁷⁶

新西蘭

8.45 根據《2005 年法令》，總檔案主任有廣泛權力，可指示公共辦事處就其檔案保管作業方法、或其所掌控或管有的公共檔案的任何指明方面，向他作出報告。⁷⁷

8.46 總檔案主任亦必須每五至十年委託機構就每個公共辦事處的檔案保管作業方法進行獨立審核。有關審核結果的報告須提交眾議院。⁷⁸

8.47 在查核的權力方面，總檔案主任可在給予公共辦事處或地方主管當局合理的通知後，查核它們所管有或掌控的檔案或歷史檔案，但具有保密等級或根據其他法例受到取閱限制的檔案或歷史檔案則屬例外（除非經相關公共辦事處或地方主管當局的行政首長同意）。⁷⁹

⁷⁴ 一般資料見以下網址：<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/>以及《2015 - 19 年資訊管理評估計劃策略》（*Information Management Assessment programme strategy 2015-19*），修訂至 2016 年 8 月，見以下網址：<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/information-management-assessment-programme-strategy.pdf>。

⁷⁵ 《1986 年法令》第 4(1)(d)條。

⁷⁶ 《1986 年法令》第 7(7)條。

⁷⁷ 《2005 年法令》第 31 條。

⁷⁸ 《2005 年法令》第 33 及 35 條。

⁷⁹ 《2005 年法令》第 29 條。

新加坡

8.48 《圖管局法令》對新加坡圖管局施加一般性的責任，規定其須審視所有公共辦事處的公共檔案，以及就檔案的看管和保管給予意見。⁸⁰ 不過，新加坡國檔館館長（**Director**）（委任自新加坡圖管局的人員）或其代表必須符合適用的保安規定，並且作出必須的保密誓言，才可取閱公共檔案。⁸¹

8.49 新加坡圖管局還具有一項更明確的查核權力，是與其可授權他人銷毀／處置檔案的權力相關的。根據《圖管局法令》，任何人如有意銷毀或處置任何公共檔案，又或有意授權他人銷毀或處置該等檔案，則須先告知新加坡圖管局其有此意向，並指明所涉公共檔案的性質。⁸² 新加坡圖管局之後可查核所指明的檔案，並要求獲提供該等檔案。⁸³

摘要

8.50 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。

8.51 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。

(III) 對遺失或未經授權銷毀檔案的處理

8.52 《申訴專員報告》指出：

⁸⁰ 《圖管局法令》第 14A(2)(a)條。

⁸¹ 《圖管局法令》第 14B 條。

⁸² 《圖管局法令》第 14D(2)條。

⁸³ 《圖管局法令》第 14D(3)條。

“在二〇一一年八月至二〇一三年二月底期間，檔案處接到 20 個局／部門的報告，合共有 38 宗遺失或未獲授權銷毀檔案的個案，涉及 500 份案卷、53 份文件及 18.2 直線米的檔案資料。”⁸⁴

8.53 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，⁸⁵ 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，而有些個案更甚至從來沒有報告。⁸⁶ 就其中兩宗經報告及調查的個案，雖然檔案處認為應該對涉事職員採取紀律或行政處分，但有關的局／部門並不同意，而檔案處亦未有繼續跟進。⁸⁷

8.54 申訴專員因此建議政府通過立法賦予檔案處權力，讓該處能有效執行檔案管理規定，以防止遺失或未經授權銷毀檔案的情況，並對違反規定者施加制裁。申訴專員建議政府在尚未立法前，“應加強對職員的培訓和教育，促使所有職員都謹慎地建立、保管及使用檔案。”⁸⁸

政府對有關評論的立場或回應

針對遺失或未經授權銷毀檔案的強制性規定

8.55 《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，例如：

- (i) 各局／部門在銷毀檔案前，須徵得檔案處處長同意；⁸⁹
- (ii) 各局／部門須施行安排，以確保檔案得到妥善及安全保管；⁹⁰
- (iii) 遇有檔案遺失或未經授權銷毀的事故，各局／部門須立即向所屬部門檔案經理報告，並同時把報告的副本送交檔案處。部門檔案經理應進行調查，以便：

⁸⁴ 《申訴專員報告》第 6.3 段。

⁸⁵ 《檔管守則》第 606 段。另見《申訴專員報告》第 6.1 段。

⁸⁶ 《申訴專員報告》第 6.6 段。

⁸⁷ 《申訴專員報告》第 6.4 段。

⁸⁸ 《申訴專員報告》第 6.10、6.11、9.1(2)及(3)段。

⁸⁹ 《總務通告 09》第 18 段。

⁹⁰ 《總務通告 09》第 21 段。為盡量減低案卷在大批轉移時的遺失風險，轉移過程需有妥善安排。為此，檔案處發表了《運送大批政府檔案指引》（2015 年 7 月），以提供進一步指引。

- (a) 查明事實並找出引致有關事故的情況；
- (b) 如有必要，修復有關檔案；
- (c) 採取措施，避免再次發生同類事件；
- (d) 考慮是否需要採取紀律處分或其他行政措施；以及
- (e) 在三個月內向檔案處報告其就上述事宜的調查結果和行動。⁹¹

(iv) 各局／部門必須擬備和保存準確的檔案清單。⁹²

部門檔案管理檢討

8.56 如上文標題為“查核檔案和審核檔案管理作業方法的權力”的部分所述，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／部門須按上述規定作出跟進，這樣便可提供額外的保障。

調查與制裁

8.57 不論在進行部門檔案管理檢討或鑑定檔案時，檔案處人員須跟進各局／部門遺失或未經授權銷毀檔案的所有個案。近年錄得的遺失或未經授權銷毀檔案個案數字如下：

2011 年：16 宗
2012 年：21 宗
2013 年：39 宗
2014 年：28 宗
2015 年：26 宗
2016 年：31 宗
2017 年：33 宗⁹³

⁹¹ 《總務通告 09》第 22 段。

⁹² 《總務通告 09》第 6 段。

⁹³ 檔案處於 2018 年 3 月 13 日提供的資料。

8.58 如上文所述，公務員若不服從、忽略或沒有遵守《總務通告 09》所載的強制性規定或有關檔案管理的其他政府規例及通告，可受到紀律處分。根據檔案處的最新數字，在 2015 至 2017 這三年期間，有關的局／部門曾對 12 名人員採取紀律處分，共涉及 11 宗遺失或未經授權銷毀檔案的個案。⁹⁴

培訓

8.59 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。檔案處負責為各局／部門的檔案管理人員及一般檔案使用者提供培訓，形式包括舉辦課程、專題或內部研討會、簡介會及工作坊等。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。在 2017 年，共有 2,476 名政府人員透過常規課堂課程接受培訓。另外，檔案處亦按需要為局／部門舉辦了 17 次有關檔案管理的研討會和簡介會，共有 1,948 名政府人員參加。在每個局／部門中，部門檔案經理負責按有關的局／部門的特定運作需要，為檔案管理人員提供適當的培訓和指導，以補充檔案處相關的培訓及指導。與此同時，檔案處亦一直致力發展網上培訓課程及自學材料，以協助政府人員。

8.60 檔案處亦擬訂了一項全面的三年培訓計劃，列出提供具有成效和足夠的培訓機會的策略，以配合各局／部門在檔案管理方面的需要和要求。

其他司法管轄區的法律和作業方法

澳大利亞

8.61 正如上文標題為“以行政架構規管遵從情況”的部分所述，對聯邦檔案所作的某些行為，包括未經授權的銷毀，可招致《1983 年法令》第 24 或 26 條所訂的刑事制裁。

8.62 傳媒曾報導一些涉嫌銷毀公共檔案的個案，⁹⁵ 但我們在研究中未能找到任何根據《1983 年法令》第 24 或 26 條提出檢控的經彙報個案。⁹⁶

⁹⁴ 檔案處於 2018 年 3 月 13 日提供的資料。

⁹⁵ 例子見 2017 年 7 月 20 日的新聞文章，網址為：<<http://www.abc.net.au/news/2017-07-19/mark-bailey-personal-email-usage-possibly-corrupt-ccc/8724996>>。

⁹⁶ 有報導指一些人曾涉嫌銷毀文件並被控以其他法例所訂的罪行，<<http://www.smh.com.au/business/workplace-relations/excfmeu-boss-dave-hanna-charged-with-destroying-documents-20170803->

8.63 澳洲國檔館可因應要求，協助聯邦機構提供培訓予負責保管現行聯邦檔案的人，或培訓或協助培訓其他負責檔案及歷史檔案相關工作的人。⁹⁷

英格蘭

8.64 《1958 年法令》沒有罪行條文。不過，根據《2000 年法令》，在有人向公共主管當局提出取閱資料要求後，該公共主管當局或其僱員或人員如意圖阻止該主管當局作出披露而更改、塗污、銷毀或刪除任何檔案，即屬犯罪。⁹⁸

8.65 正如上文標題為“以行政架構規管遵從情況”的部分所述，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，⁹⁹ 資訊專員可向有關公共主管當局發出“作業方法建議”。

8.66 英格蘭國檔館及國務大臣（以往則為大法官）均會就公共檔案的妥善保管及處置，向公共檔案機構提供指引。

愛爾蘭

8.67 正如上文標題為“以行政架構規管遵從情況”的部分所述，《1986 年法令》第 18 條把一些特定行為定為罪行，包括未經授權銷毀歷史檔案（但並非指部門檔案）。愛爾蘭國檔館藉《讀者規則》（*Rules for Readers*）讓該館使用者留意這項罰則。該規則訂明：“盜竊或隱藏歷史檔案，以及蓄意損壞歷史檔案，均屬〔《1986 年法令》〕第 18 條所訂的刑事罪行。”¹⁰⁰

8.68 根據《1986 年法令》，愛爾蘭國檔館館長負責就檔案的妥善管理及保存，向政府人員或任何公共服務機構提供意見。¹⁰¹

gxp24i.html>。

⁹⁷ 《1983 年法令》第 6(1)(j)及(k)條。

⁹⁸ 《2000 年法令》第 77 條。

⁹⁹ 《大法官守則》第 10.6 段規定，須依照獲認可的貯存環境標準貯存檔案，以盡量減低遺失風險。

¹⁰⁰ 見載於愛爾蘭國檔館網站的《讀者規則》第 15 條，網址為：

<<http://www.nationalarchives.ie/services/service-for-our-visitors/rules-for-readers/>>。

愛爾蘭國檔館諮委會在《2013 年報》中建議：“就每個所列機構及每個政府部門而言，銷毀對其歷史具核心價值的檔案，應屬犯罪”。這項建議似乎尚未實施。

<<http://www.nationalarchives.ie/wp-content/uploads/2016/01/NAAC-Annual-Report-2013.pdf>>。

¹⁰¹ 《1986 年法令》第 4(1)(e)條。

新西蘭

8.69 正如上文標題為“以行政架構規管遵從情況”的部分所述，未經授權銷毀公共檔案，不論是出於故意或疏忽，均屬刑事罪行。¹⁰²

8.70 總檔案主任可不時就檔案管理提供培訓服務，報酬則由總檔案主任與有關公共辦事處或地方主管當局的相關行政首長議定。¹⁰³

新加坡

8.71 《圖管局法令》第 14D 條訂明，任何人未經新加坡圖管局授權，不得銷毀或以其他方式處置其所管有或掌控的任何公共檔案，亦不得授權他人銷毀或以其他方式處置該等檔案，而任何人如有意作出任何該等作為，須先通知新加坡圖管局。¹⁰⁴

8.72 雖然《圖管局法令》沒有指明違反第 14D 條的後果，但《刑事法典》（Penal Code）（第 224 章）的以下一般性條文似乎可資適用：

“任何人作出現行新加坡法律禁止其作出的任何事情，
或或不作出現行新加坡法律責令其作出的任何事情，而
在法律沒有就該作為或不作為訂明專項罰則的情況下，
須被處以不超過 2,000 元的罰款。”¹⁰⁵

8.73 不過，就違反例如第 14C 條的條文而言，情況則較不清晰。該條規定須把檔案移交新加坡圖管局，但沒有指明由誰人負責移交。

8.74 新加坡圖管局的其中一項職責，是就公共檔案管理的相關標準和程序向公共辦事處提供意見。¹⁰⁶

摘要

8.75 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。¹⁰⁷ 在英格蘭，

¹⁰² 《2005 年法令》第 61 條。

¹⁰³ 《2005 年法令》第 11(2)條。

¹⁰⁴ 《圖管局法令》第 14D 條。

¹⁰⁵ 《刑事法典》第 225C 條。英格蘭、澳大利亞及愛爾蘭沒有類似第 225C 條的一般性條文。至於新西蘭，如上文所述，根據《2005 年法令》第 61(c)條，違反該法令的條文及其規例，即屬犯罪。

¹⁰⁶ 《圖管局法令》第 14A(2)(e)條。

¹⁰⁷ 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。

《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”。

8.76 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。

我們的初步看法

8.77 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。香港及其他司法管轄區均有採用培訓、提供意見及制訂自我評估工具的方式。有鑑於這項議題的重要性，我們相信在考慮提出適當的建議（如有的話）之前，適宜和需要蒐集社會大眾的意見。

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？

引言

9.1 在相關持份者評論現行公共檔案管理制度的不足當中，最首要的可以說是此制度缺乏法律依據。經過比較後發現，幾乎所有其他司法管轄區（包括本小組委員會詳加研究的全部五個司法管轄區）都實施不同廣度和深度的檔案法。在本章，我們會討論香港應否制定檔案法這個基本問題。正如下文所論及，一方面既有支持在香港制定檔案法的考慮因素，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。

評論

9.2 香港現有的制度屬行政性質，有人批評這導致公共檔案的管理未如理想。其中一個他們視為不足之處，就是檔案處欠缺有效措施，確保各局／部門遵從無法律效力的行政規則所載的檔案管理規定。¹ 在一些其他實施檔案法的司法管轄區，未經授權銷毀或毀壞官方檔案或歷史檔案的違規者，可遭刑事檢控。另一個受到關注的問題是，檔案處發出的行政指引本身沒有法律地位，地位低於一些與檔案相關的法律和規例，這可能會削弱香港的歷史檔案管理工作。²

9.3 為了解決這些他們視為不足之處，有聲音要求以檔案法支持香港現行行政制度，建議涵蓋的範疇包括檔案管理機關的權限範圍、各局／部門開立、保存、管理公共檔案並把具有歷史價值的檔案移交檔案處的責任，以及就未經授權銷毀檔案而施加制裁。³ 思匯政策研究所相信，“*檔案法可以建立有效的檔案管理系統，使公民及政府的權利、權益及責任得以確立*”。⁴

¹ 《申訴專員報告》第 2.11 段和《2011 年思匯報告書》第 3.1 段。

² 《2011 年思匯報告書》第 3.2 段。

³ 就“公開資料守則及政府檔案的管理”向立法會政制事務委員會提交的資料文件的附件（2010 年 10 月），立法會 CB(2)159/10-11(01)號文件，可於以下網頁查閱：<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca0517cb2-159-1-c.pdf>。另見檔案行動組（Archives Action Group）所草擬並在其網站發布的檔案法擬稿，可於以下網頁查閱：http://archivesactiongroup.org/main/?page_id=4。

⁴ 《2007 年思匯報告書》，第 25 頁。

政府對擬議法例的立場

9.4 扼要來說，政府的立場是現時已有一套全面的行政安排規管政府檔案的管理，亦有檔案處負責監督檔案管理工作，確保政府檔案管理妥善，而具有歷史價值的檔案得以保存及供公眾取閱。雖然香港目前並沒有實施檔案法，但國際上採用的重要檔案管理元素已經透過這套行政安排，在香港得以落實。這些元素包括公布檔案保管標準；訂立政府機關對開立、保存、維護和保護政府檔案的義務和責任；把檔案移交檔案管理機關；銷毀檔案須經檔案管理機關事先批准；訂明安全保管和保護歷史資料的責任；以及讓公眾取閱公共檔案等。

9.5 事實上，行政長官在《2018年施政報告》提出：

“19. 歷史檔案不單記錄決策過程，更保存社會的集體回憶。我重申本屆政府重視檔案的完整性，並對訂立檔案法持正面態度。法律改革委員會（法改會）已完成研究香港現行的檔案管理制度和其他司法管轄區的相關法律，預計會在今年年底前展開公眾諮詢。當法改會提交報告後，政府會積極跟進。現階段，政府會繼續加強檔案管理的工作，包括為政策局及部門制訂更全面的培訓計劃、為檔案處人員提供更多的專業訓練，以及檢討電子檔案保管系統的推行進度等。”⁵

支持制定檔案法的考慮因素

9.6 無論公共檔案及歷史檔案管理制度的性質和結構為何，我們相信最終目標是要確保所有開立、收納、維護和保存的政府檔案（不論是數碼或非數碼檔案），均能完好無損地保持真確、完整、可靠及可用，使這些資料可作任何用途，例如法律或行政用途、歷史以至其他類型的研究。另外，數碼資訊科技的廣泛使用，令所持有的政府檔案數量大增及愈見複雜，公眾對提高政府決策過程透明度的訴求亦日益強烈，檔案管理制度必須能夠應對隨之而來的挑戰。

9.7 考慮過前面各章所論述的其他司法管轄區的法律、作業方法和經驗後，看來香港現行的檔案及歷史檔案管理行政制度已包含其他司法管轄區檔案法的重要元素，並大體上跟隨國際最佳作業方

⁵ 另見行政長官《2017年施政報告》第22段。

法。現行制度透過行政措施實行，以規管檔案的開立、收存及分類、檔案存廢期限表的編訂以及檔案的存廢。尤其是，各局／部門須為所有檔案編訂檔案存廢期限表、把具有歷史價值的檔案移交檔案處作永久保存，並在銷毀沒有歷史價值的檔案前先得檔案處處長同意。如政府人員不遵從檔案管理的強制性規定及／或於執行檔案管理職責時疏忽職守，便會受到紀律處分。根據《取閱則例》，公眾亦可取閱檔案處所保存的歷史檔案。

9.8 支持在香港制定檔案法的主要考慮因素如下：

- (i) 訂立檔案法，可令政府的檔案及歷史檔案管理制度更為人所知悉了解，以及更清楚、確定和透明。
- (ii) 有些機關和國際檔案保管標準均認同有需要訂立檔案法。舉例來說，聯合國教科文組織（UNESCO）於2011年通過由國際檔案理事會（International Council on Archives）草擬的《檔案共同宣言》（Universal Declaration on Archives）所列的目標之一便是訂立檔案法。⁶ 國際標準化組織（International Organisation for Standardisation）和其他檔案保管標準也重視要認清開立、管理及使用檔案的規管環境，以及增強檔案管理機構在檔案保管工作各方面擔當權威角色的能力。⁷
- (iii) 除前面各章所論述的司法管轄區外，許多其他司法管轄區（包括澳門特別行政區⁸ 和中國內地⁹）都制定了檔案法。
- (iv) 檔案法會促進檔案管理機關發揮其角色，提高其專業精神，加強其職能，並提升其工作成效。另外，檔案法亦有助培養社會大眾重視檔案保存的文化。

⁶ 《檔案共同宣言》的其中一項陳述如下：“因此，我們〔國際檔案理事會〕承諾共同努力，以促使：相應的國家檔案政策和法律得以通過並施行”。《檔案共同宣言》可於以下網頁查閱：https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_CH.pdf。

⁷ 《國際標準化組織標準 15489-1:2016》，第1部分，第4頁。

⁸ 《第73/89/M號法令》（“Decreto-Lei n.º 73/89/M”），見以下網頁：http://bo.io.gov.mo/bo/i/89/44/decllei73_cn.asp。

⁹ 《中華人民共和國檔案法》及《中華人民共和國檔案法實施辦法》，分別見以下網頁：http://www.saac.gov.cn/xxgk/2017-03/29/content_1704.htm 及 http://www.saac.gov.cn/xxgk/2010-02/05/content_1541.htm。

- (v) 賦予檔案管理的不同規定法定地位，是防止有關規定因與其他法例的條文相抵觸而變為無效或受到損害的方法之一。

在香港訂立檔案法的關注事項

9.9 香港面臨一些挑戰，這些挑戰關係到在短期內實施檔案法是否切實可行，包括：

- (i) 對於公共機構是否具備條件並願意受統一檔案保管制度規管的疑慮，這點會在第 10 章討論。
- (ii) 香港檔案管理專才短缺的問題——

正如第 10 章所論及，現時開辦所需檔案及歷史檔案管理學學位課程的本地大學不足，故訓練有素可從事專業歷史檔案管理職務的專家供應有限。從英格蘭、澳大利亞和加拿大等海外檔案館可見，因應數碼時代的範式轉移而建立跨專業團隊（如檔案主任、律師、資訊結構師、資訊科技專業人員和圖書館主任等）是大勢所趨。然而，如在短期內制定檔案法，則香港還需要更多的檔案主任，負責鑑定檔案及處理其他歷史檔案管理工作。

- (iii) 數碼時代帶來的挑戰——

檔案處在保存電子檔案上面臨着一些嚴峻的挑戰，其他司法管轄區的檔案管理機關也同樣要面對這些挑戰。尤其是，貯存電子檔案的載體容易損毀，而且電子檔案既倚賴科技，並可以有不同的檔案格式。它們容易被操控和竄改而不為人知。在這方面，小組委員會注意到世界各地的檔案管理機關正致力建立數碼檔案庫，以妥善保存電子形式的歷史檔案，確保檔案能持續保持真確、完整、可靠及可用。目前，科技過時的問題，仍是各地檔案管理機關需要解決的一大難題，檔案處也不例外。

我們的初步看法

9.10 正如上文所論及，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**，

我們認為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

引言

10.1 現時，政府的檔案管理制度所涵蓋的差不多僅是局／部門。本章探討應否擴大這個制度的範圍，以涵蓋香港其他公共機構。對受涵蓋公共機構的**範圍**這一問題進行探討，自然會引申出另一問題，即檔案管理機關的**監督程度**。基於下文所論及的理由，我們對前者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。至於監督程度的問題，我們認為採用“針對個別情況處理”的方式會較恰當。

“公共機構”

10.2 “公共機構”和其他相關詞語的定義，可在香港不同法例（例如《釋義及通則條例》（第 1 章）、¹《防止賄賂條例》（第 201 章）²和《申訴專員條例》（第 397 章）³）及不同情況中找到，但有關定義絕非完全相同。

¹ 在《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條中，“公共機構”被界定為包括：

- “(a) 行政會議；……
- (b) 立法會；……
- (c) ……
- (ca) 任何區議會；……
- (cb) ……
- (d) 任何其他市區、郊區或城市議局；
- (e) 任何特區政府部門；及……
- (f) 任何由特區政府承擔的事業……”

² 在《防止賄賂條例》（第 201 章）第 2 條中，“公共機構”被界定為指——

- “(a) 政府；
- (b) 行政會議；……
- (c) 立法會；……
- (d) ……
- (da) 各區議會；……
- (db) ……
- (e) 由行政長官或行政長官會同行政會議委出，或由他人代行政長官或行政長官會同行政會議委出的各類委員會或其他機構，不論該委員會或機構是否獲得酬勞；及……
- (f) **附表 1** 指明的各類委員會或其他機構……”（粗體後加）

³ 《申訴專員條例》（第 397 章）第 2 條把“機構”界定為附表 1 所列的機構。雖然附表 1 所列機構大部分是政府部門，但也有其他不同機構，包括《防止賄賂條例》（第 201 章）附表 1 所列的機構。

10.3 目前，《防止賄賂條例》（第 201 章）附表 1 指明的機構約有 130 間，包括證券及期貨事務監察委員會、醫院管理局、機場管理局、香港房屋委員會、平等機會委員會、香港貿易發展局、強制性公積金計劃管理局及不同的大學。⁴ 民政事務局的官方網站也載有一份諮詢及法定組織名單，這些機構負責向政府提供意見，或執行本應由政府部門在香港執行的公共職能。名單上約有 490 間機構。⁵

10.4 為免混淆，本章凡提述執行公共職能的機構（局／部門除外），均採用“公共機構”一詞。本章會先審視相關的評論及政府的回應，繼而探討其他司法管轄區的法律和作業方法。最後，我們會討論一些主要考慮因素，並提出初步看法和一些相關的問題，以諮詢公眾的意見。

現有行政制度的涵蓋範圍

10.5 《檔管守則》就如何管理政府檔案提供指引和指示，從中可看到政府現有行政制度的涵蓋範圍。“政府檔案”一詞被界定為包括“任何政府機關或政府人員在處理公事過程中所開立或接收的檔案；它們後來被保存下來作為有關事務的憑證”。⁶ 據此定義，非政府機構不論屬公共或私營性質，其持有的檔案都不是政府檔案。因此，檔案處現時基本上不能直接控制公共機構的檔案管理工作，但可在有需要時提供意見、培訓及協助。

10.6 規管歷史檔案的取閱的《取閱則例》，對“政府資料檔案”一詞的定義相對寬廣，但卻局限於檔案處轄下歷史檔案館所保存的檔案：

“在執行立法、司法或行政職務過程中製作、收到或取得，屬任何類型、性質或類別的資料檔案，連同構成**檔案**一部分或附連於**檔案**或在其他方面與**檔案**有關連的所有證物和其他關鍵性證據，而該等**檔案**可由政府部門轉移給政府檔案〔處〕轄下歷史檔案〔館〕，或由該〔館〕自行取得”（粗體後加）。

⁴ 這些大學包括香港中文大學、香港理工大學、香港大學、香港浸會大學、香港城市大學、香港科技大學、香港公開大學、嶺南大學及香港教育大學。

⁵ <http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/advisory.htm>。

⁶ 《檔管叢書一》第 1.3.1(b)段。

對現有制度的評論

10.7 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。⁷ 然而，香港還有其他約 470 間公共機構（例如醫院管理局、香港房屋委員會及機場管理局）執行極重要的公共職能。申訴專員認為這種情況並不理想，原因是：

“儘管有部分機構或須依照特定法例或規定，管理某些類別的業務檔案並保存一段特定時期，但該些機構均無須遵從檔案處的規定建立或管理檔案，亦無須把檔案移交檔案處進行鑑定及保存。”⁸

10.8 思匯政策研究所同樣對現行制度未能涵蓋大多數公共機構表示關注，並提出了以下評論：

“忽略公營組織的檔案管理大大削弱了政府向公眾問責的程度及政府的透明度。在大多數情況下，法定組織進行的活動對社會都有著重大影響的，因此這些組織理應受到公眾監察。但除非這些組織開立足夠的檔案，而且能夠妥善保管這些檔案，否則公眾根本難以監察它們的活動。”⁹

10.9 申訴專員建議：

“……因此，政府應把公營機構納入其檔案管理指引及規定的適用範圍內，以確保公營機構妥善地建立、管理及保存檔案。假如有必要因此進行立法，政府亦應加以考慮。

……在政府進行立法前，本署認為，檔案處應優先致力促請各公營機構遵從該處關於檔案管理的規定和標準。政府也應進一步鼓勵各公營機構捐出具歷史價值的檔案資料。”¹⁰

⁷ 香港金融管理局一直遵從政府有關檔案管理的行政規定。廉政公署以往有自己的檔案管理政策和程序。因應《審計署報告書》的建議，廉政公署已由 2011 年起遵從政府有關檔案管理的強制性規定。

⁸ 《申訴專員報告》第 2.13 至 2.14 段。

⁹ 《2007 年思匯報告書》第 4.4 段。

¹⁰ 《申訴專員報告》第 2.19 至 2.20 段。

政府的立場及回應

10.10 檔案處已針對上述關注事項採取不同的措施，其中包括在 2011 年為一些公共機構發表《良好檔案管理做法》，並舉辦檔案管理研討會。政府表示會持續進行有關工作，繼續向該等機構提供意見和協助。¹¹

10.11 2014 年 10 月，行政署長致函各常任秘書長及部門首長，促請他們鼓勵其政策範圍所涉及的公共機構，考慮參考或採用政府的作業方法來管理檔案，並把具有歷史價值的檔案捐贈檔案處。

10.12 2017 年 11 月，檔案處連續五年舉辦周年研討會，邀請了 86 間公共機構（相比 2013 年只有 49 間）參加，有超過 270 名參與者出席。檔案處表示會繼續為該等機構舉辦更多研討會。

10.13 檔案處應三間公營機構的邀請，為其職員舉辦“導師培訓”計劃和檔案管理研討會。另外，檔案處亦應七間公營機構的要求，與其分享該處有關檔案管理標準和作業方法的培訓資料，以及與電子檔案管理有關的資料。檔案處也一直就檔案管理、歷史檔案管理及建立電檔保管系統等事宜，向公共機構提供意見。¹²

其他司法管轄區

澳大利亞

(i) 受涵蓋公共機構的範圍

10.14 《1983 年法令》就“聯邦檔案”訂立檔案保管責任的規定。“聯邦檔案”被界定為：

“(a) 屬於聯邦政府或**聯邦機構**財產的檔案；或

(b) 憑藉根據第(6)款訂立的規例或憑藉第 22 條被視為聯邦檔案的檔案；

¹¹ 回應《申訴專員年報 2014》的政府覆文（2014 年 12 月），第 1311(b)及(c)段，見以下網頁：http://www.admwing.gov.hk/pdf/GM_2014_c.pdf。

¹² 2014 年 6 月，兩間公共機構的代表參加了檔案處的電檔保管系統示範。2015 年 3 月，檔案處應兩間公共機構的要求與其會面，分享該處推行電檔保管系統的經驗，並示範如何使用該處的電檔保管系統。檔案處亦不時應要求就電子檔案管理事宜，向公共機構提供意見。

但不包括屬獲豁免資料的檔案，又或屬根據第 VIII 部所備存紀錄冊或指南的檔案”（粗體後加）。

10.15 “聯邦機構”被界定為：

- “(a) 總督的官方機構；
- (b) 行政會議；
- (c) 參議院；
- (d) 眾議院；
- (e) 部門；
- (f) 聯邦法庭，或並非北領地或諾福克島的領地的法庭；
- (g) **聯邦主管當局**；或
- (h) 外領地的政府。”（粗體後加）

10.16 “聯邦主管當局”指：

“(a) 為公共目的而以下列方式設立的主管當局、團體、審裁處或機構（不論是否屬法團）：

- (i) 由某個並非北領地的領地的法令、根據該個領地的法令訂立的規例或該個領地的法律設立，或按照上述法令、規例或法律的條文設立；
- (ii) 由總督設立；或
- (iii) 由部長或經部長批准後設立；

(b) 擔任聯邦政府轄下訂明職位的人；或

(c) **聯邦政府所控制公司或聯邦政府所控制協會**；

但不包括：

(d) 法庭；

(e) 澳洲首都地區；

(f) 由或根據《1988年澳洲首都地區（自治政府）法令》（Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988）所指成文法則設立的團體；

(g) 北領地；或

(h) 外領地的政府。”（粗體後加）

10.17 “部門”指：

“(a) 相當於聯邦國家部門的澳大利亞公務部門；或

(b) 國會部門。”

10.18 聯邦政府所控制公司（或協會）指聯邦政府有權控制的法團公司（或協會），但不包括根據有關規例宣布為並非聯邦政府所控制公司（或協會）的公司（或協會）。¹³

(ii) 檔案管理機關的監督程度

10.19 一般而言，澳洲國檔館以多種方式監督聯邦機構的檔案管理工作，¹⁴ 包括鑑定其檔案、¹⁵ 與其合作訂立“檔案授權文書”、¹⁶ 批准或不批准其處理檔案的作業方法，¹⁷ 以及為其職員提供培訓。¹⁸ 如某公共機構符合上述“聯邦機構”的定義，看來其他章節有關澳大利亞的討論，也大體上適用於該機構，但一些例外情況除外。¹⁹ 不過，在下文特別指出若干相關特點，也會有用處。

10.20 除屬豁免情況外，《1983年法令》賦予澳洲國檔館權利尋求“在任何合理時間全面和自由地取閱由該館以外的聯邦機構所保管的所有聯邦檔案”。²⁰ 然而，根據澳洲國檔館網站的資料，澳洲國檔館在履行其監督聯邦機構檔案管理工作的職責時，自由取閱聯邦檔案似乎並非其慣常做法。

¹³ 《1983年法令》第3條。

¹⁴ 有關國會及法庭檔案的規定，請參閱《1983年法令》第18及19條。

¹⁵ 《1983年法令》第6(1)(b)條。

¹⁶ 《1983年法令》第6(1)(h)條。“檔案授權文書”指明澳洲國檔館與有關機構所商定的資料最短保存期限及存廢規定。見澳洲國檔館網站的以下網頁：
<<http://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/>>。

¹⁷ 《2018年歷史檔案規例》第10條。遇有重大或具爭議的問題、事件或司法程序，澳洲國檔館可發出凍結處置檔案通知或保存檔案通知，阻止有關機構銷毀檔案。見澳洲國檔館網站的以下網頁：
<<http://www.naa.gov.au/information-management/managing-information-and-records/disposal/freezes/index.aspx>>。

¹⁸ 《1983年法令》第6(1)(j)條。

¹⁹ 例子見《1983年法令》第18及19條。

²⁰ 《1983年法令》第28條。

英格蘭

(i) 受涵蓋公共機構的範圍

10.21 根據《1958年法令》附表1，除特定的例外情況外，“公共檔案”²¹指：

“(1) ……根據聯合王國的女皇陛下政府的權利而屬於女皇陛下的行政及部門檔案（不論處於聯合王國或其他地方），特別是——

(a) 聯合王國的女皇陛下政府轄下任何部門的檔案或所持的檔案，或

(b) 聯合王國的女皇陛下政府轄下任何辦事處、委員會或其他團體或機構的檔案，

……。”²²

10.22 附表1第3段又規定：

“(1) 在不損害〔附表1第2段〕第(1)節的一般性的原則下，本段最後部分的**列表**所載團體和機構的行政及部門檔案，均為公共檔案，不論有關檔案是否屬於女皇陛下……。”（粗體後加）

10.23 附表1第3段的列表列出政府部門轄下的團體和機構，以及其他機構和組織，例如英國煤礦公司（British Coal Corporation）、英國文化協會（British Council）、水務消費者委員會（Consumer Council for Water）、法律服務諮詢小組委員會（Legal Services Consultative Panel）及奧運獎券分配機構（Olympic Lottery Distributor）。

10.24 另外，受限於相關條文，為施行《1958年法令》，不同法庭及審裁處的檔案也列入“公共檔案”之內。²³ 女皇陛下可藉樞密院頒令，指示任何其他類型的檔案須為施行該法令而視作為公共

²¹ 《1958年法令》第10(2)條規定，凡在不同日期開立的檔案，因方便行政而保存於同一案卷或其他匯編，則該案卷或匯編內全部檔案，均須視作在開立當中最後的檔案時開立。

²² 《1958年法令》附表1第2段。

²³ 《1958年法令》附表1第4及5段。

檔案，但有關命令的擬稿須事先提交國會省覽並經國會兩院決議通過。²⁴

(ii) 檔案管理機關的監督程度

10.25 《1958 年法令》規定，凡負責處理公共檔案的人，都有責任在檔案主管（即公共檔案主管）的指引下，安排挑選檔案作永久保存及妥善保管。²⁵ 顯然，如某公共機構屬於《1958 年法令》附表 1 所列的“團體和機構”，該法令有關“公共檔案”的條文（相關討論見其他章節）也適用於該機構的檔案。

10.26 此外，英格蘭國檔館自 2008 年起一直推行資訊管理評估計劃（Information Management Assessment programme），評估參與計劃的公共機構在履行《1958 年法令》所訂責任方面的表現如何。²⁶ 該計劃的其中一個部分設有資訊管理自我評估工具（Information Management Self-Assessment Tool），協助有關機構自我評估其檔案管理模式的成效。²⁷ 在該計劃下，英格蘭國檔館最後會撰寫報告，並在其網站發表，報告會特別指出有關機構運作良好之處，以及應納入行動計劃予以推展的建議。²⁸ 英格蘭國檔館會在上述報告發表一年後，檢討行動計劃的實施進度。²⁹

愛爾蘭

(i) 受涵蓋公共機構的範圍

10.27 根據《1986 年法令》，*“歷史檔案”* 包括移交愛爾蘭國檔館並獲接收以作保存的部門檔案。*“部門檔案”* 指國家部門或屬政府或檢察總長所委出各類委員會或調查庭的機構開立或接收（並在處理公事過程中持有的）以不同形態記錄的檔案和資料（少數例外情況除外）。

10.28 凡提述 *“國家部門”* 之處，在適用的情況下包括法庭和 *“附表所列機構”*，即《1986 年法令》附表所述的機構、辦事處或

²⁴ 《1958 年法令》附表 1 第 7(1)段。

²⁵ 《1958 年法令》第 3 條。

²⁶ <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/>>。

²⁷ <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/information-management-self-assessment-tool/>>。

²⁸ <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/benefits-ima/>>。

²⁹ 見英格蘭國檔館網站的 *“IMA reports and resources”* 部分：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/ima-reports-action-plans/>>。

委員會。這個附表列出各類機構及委員會的名單，包括刊物審查委員會（Censorship of Publications Board）、國家物價委員會（National Prices Commission）、消費者事務專員辦公室（Office of the Director of Consumer Affairs）、國家消費者諮詢委員會（National Consumer Advisory Council）和汽車保險諮詢委員會（Motor Insurance Advisory Board）。³⁰

10.29 此外，總理可應公共服務機構的要求，宣布該機構的檔案或文件為“部門檔案”。³¹

(ii) 檔案管理機關的監督程度

10.30 根據《1986年法令》，不同機構受到不同程度的控制。國家部門（按定義包括上文所扼述的法庭和附表所列機構）受愛爾蘭國檔館的監管程度是最大的。如某公共機構符合上述“國家部門”的定義，看來其他章節有關愛爾蘭“部門檔案”的討論，也同樣適用於該機構。另一方面，公共服務機構受到的控制程度較少。³² 愛爾蘭國檔館就公共服務機構所擔當的角色明顯較輕，主要是就管理、保存和複製後者所掌控的檔案提供意見。³³

新西蘭

(i) 受涵蓋公共機構的範圍

10.31 《2005年法令》把“公共檔案”界定為公共辦事處在處理事務過程中所開立或接收，以任何形態記錄的某項檔案或某類別檔案的全部或部分。“公共辦事處”的定義如下：

- “(a) 新西蘭政府的立法、行政和司法機關；及
- (b) 該等政府機關的代理機關或行事機關；及
- (c) 包括……

³⁰ 《1986年法令》第1(2)及2(2)條及其附表。

³¹ 《1986年法令》第13(1)條。《1986年法令》第1條把“公共服務機構”界定為包括地方主管當局、衛生委員會或由政府設立或資助的機構。

³² 一般資料請參閱：<http://www.nationalarchives.ie/about-us/national-archives%E2%80%99-responsibility-for-archives/responsibility-for-departmental-records/>。

³³ 《1986年法令》第4(1)(e)條。

(xi) 總督會同行政會議根據第 5(1)(a)(i)條頒令宣布為本法令所指公共辦事處的任何人或任何類別的人”。³⁴

10.32 除了列明現時受《2005 年法令》規管的不同公共辦事處外，³⁵ 新西蘭檔案館還訂有一份政策文件，³⁶ 當中臚列出若干項因素，³⁷ 用以評估政府行政機關可合法地對某一機構作出控制的性質和程度（舉例來說，有關控制可透過一名或多於一名政府部長作出）。這些因素關乎決定該機構是否公共辦事處，因而受《2005 年法令》規管。

10.33 這些因素的例子包括有關部長可否就該機構的重大決定作出指示；該機構基本上是否經營商業業務；有關部長可否評論該機構的利益聲明或檢討其運作及表現；以及該機構的帳目是否經由審計長審核。

(ii) 檔案管理機關的監督程度

10.34 如某公共機構符合上述“公共辦事處”的定義，看來其他章節有關新西蘭的討論，也同樣適用於該機構。不過，在下文特別指出若干相關特點，也會有用處。

10.35 總檔案主任可查閱公共辦事處或地方主管當局所掌控的檔案，並視察其檔案保管系統及檔案貯存狀況。然而，在未得掌控檔案的公共辦事處或地方主管當局同意下，他不得查核具有保密等級或受其他法例限制的檔案。³⁸

10.36 公共辦事處負責自行衡量和監察檔案管理工作的表現。如有違規或檔案管理不善，新西蘭檔案館可與有關辦事處跟進。違規的公共辦事處或須匯報其自我監察行動及相應的糾正措施。³⁹

³⁴ 《2005 年法令》第 4 條。

³⁵ 有關名單見以下網頁：<https://records.archives.govt.nz/regulatory-framework/>。

³⁶ 該政策文件題為“*Policy for deciding public office and local authority status*”，是新西蘭檔案館的內部文件，用作決定某機構是否屬《2005 年法令》所涵蓋的“公共辦事處”（及“地方主管當局辦事處”）的程序指南。見新西蘭檔案館網站的簡介：<https://records.archives.govt.nz/regulatory-framework/>。

³⁷ 這些因素與 *Commissioner of Inland Revenue v Medical Council of New Zealand* [1997] 2 NZLR 297 (CA) 案應用的控制權測試相關。要決定某機構是否屬政府行政機關的代理機關或行事機關，因而屬“公共辦事處”，必須先經過此測試。

³⁸ 《2005 年法令》第 29 條。

³⁹ 新西蘭檔案館已制定規管方針，內容載於其網站發布的“規管聲明”（Regulatory Statement）。正如該聲明所扼述，新西蘭檔案館重視最佳作業方法、偵查並評估違規個案，以及對情況最惡劣的個案執行制裁。見新西蘭檔案館的“Records Toolkit”網頁：<https://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/regulatory-statement/>。

10.37 正如第 8 章所論述，故意或因疏忽而損壞、在並非按照《2005 年法令》的規定的情況下處置或銷毀公共檔案、或違反《2005 年法令》的任何條文，均屬刑事罪行。⁴⁰

新加坡

(i) 受涵蓋公共機構的範圍

10.38 根據《圖管局法令》，“公共檔案”被界定為包括任何公共辦事處在處理公事過程中，又或任何人員在執行公務過程中，所產生或接收的任何種類的文據、文件、檔案、軟片、錄音和其他形式的紀錄，並包括公共歷史檔案。

10.39 “公共辦事處”的定義相當寬闊開放，被界定為包括政府的任何部門、辦事處、委員會或法定組織或其他辦事處，以及總統藉憲報公告宣布為公共辦事處的任何其他機構。⁴¹ 所有公共辦事處人員都必須遵行《圖管局法令》所訂的檔案保管責任。

(ii) 檔案管理機關的監督程度

10.40 根據《圖管局法令》成立的新加坡圖管局具有廣泛權力，可透過識別歷史檔案、作出規管並提供指引，監督公共辦事處的檔案管理工作。舉例而言，新加坡圖管局有責任審視任何公共辦事處的公共檔案，並就看管和保管該等檔案向有關辦事處提供意見。如某公共機構符合《圖管局法令》中“公共辦事處”的定義，看來其他章節有關新加坡“公共檔案”的討論，也同樣適用於該機構。

公共機構是否已準備就緒並願意納入涵蓋範圍

10.41 除了難以決定受涵蓋“公共機構”的範圍外，缺乏有關香港公共機構的檔案管理系統和作業方法的可靠資料，也令情況更難辨清，以致未能明確知悉有多少間公共機構已採用檔案處的規則和指引，以及已採用者的採用程度。更重要的是，要判定公共機構有多準備就緒及有多願意遵從一套檔案管理的強制性規定並不容易，也因此不易評估擴大公共檔案管理制度的範圍以涵蓋公共機構有多可行。

⁴⁰ 《2005 年法令》第 61 及 62 條。

⁴¹ 《圖管局法令》第 2 條。

調查

10.42 由於情況有欠明確，本小組委員會進行了兩輪調查（分別於 2016 年 6 月（“第一輪調查”）及 2017 年 2 月（“第二輪調查”）進行），以便(a)取得有關香港公共機構的檔案管理系統和作業方法的資料，以及(b)評估公共機構是否願意並已準備就緒去採用一套檔案及歷史檔案管理的強制性規定。⁴² 調查結果摘要載於附件 III。

10.43 第一輪調查涵蓋 71 間公共機構，這些機構均曾在 2013 至 2015 年期間獲邀參加檔案處所舉辦關於檔案管理、歷史檔案管理及建立電檔保管系統的研討會。

10.44 調查結果顯示，雖然已回應的機構大多已訂立一套符合《良好檔管做法》的檔案管理計劃，⁴³ 但多數只把有關計劃應用於部分檔案（或應用於若干部門），或者有關計劃只涵蓋機構檔案管理工作的某些方面。過半數的機構也指出其檔案管理工作出現問題或有需要改善之處，主要涉及資源、專業知識、技術與培訓支援，以及職員的意識與動力。

10.45 在這些已回應的機構中，大部分機構認為其檔案保管系統能夠管理電子及非電子檔案。然而，當其中六間較具規模和資源的機構獲邀參加第二輪調查後，結果顯示回應的五間機構中沒有一間的系統具備《良好檔管做法》所述典型電檔保管系統的所有必要特點和功能。

10.46 有些不認為其系統可處理電子及非電子檔案的機構，也獲選參加第二輪調查。已回應的機構中大多認為其現行的檔案管理作業方法在其實際情況運作良好，故此不認為有需要把強制性檔案管理系統應用於它們。

我們的考慮因素

(i) 受涵蓋公共機構的範圍

10.47 從上文有關海外司法管轄區的討論可見，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

⁴² 不論有關規定在現有行政制度下實施，還是由可能制定的檔案法所訂明。

⁴³ 在這 71 間公共機構中，某些是法定委員會，有政府人員提供秘書處支援，因此需要遵從政府的檔案管理規則和指引。

出有關決定某機構是否“公共辦事處”的考慮因素外，不易看到在界定時還有甚麼基礎理據或準則。這些觀察所得大體上與《檔管計劃研究》的看法一致：

“現行法例為公共檔案／歷史檔案下定義時，傾向參照

- (i) 有關檔案／歷史檔案的來源，〔（）例如任何公共辦事處所開立或接收的檔案〕，或
- (ii) 其擁有權／保管權（例如屬於國家或政府財產的檔案／歷史檔案）。

這兩類法例會

- (a) 對公共機構作出一般界定，不論有沒有舉出例子，或
- (b) 對公共機構作出一般界定，並訂有該一般定義適用於特定機構的條文，或
- (c) 把公共機構列舉出來。”⁴⁴

10.48 香港的“公共機構”在性質、職能、架構、權力、規模及資源方面甚為多元。或許有建議認為把“公共機構”界定為涵蓋所有使用公帑的機構，是一個可行的做法。⁴⁵ 但應注意的是，有些機構僅以“實物權益”形式獲取政府的資助。正如香港會計師公會指出：

“‘公營機構’或‘公共團體’可涵蓋多種不同類型的實體，包括半牟利團體、大部份或完全自負盈虧的機構及受資助團體等。

此外，還有一些因提供公共服務，例如推廣藝術及文娛活動，而享有實物權益如土地或租金優惠的機構。它們在功能表現上存有公眾利益的元素，因此獲得政

⁴⁴ 《檔管計劃研究》第13頁第26段。

⁴⁵ 香港管治制度下的各類公共機構，即立法會、司法機構和區議會，現時採用不同的檔案管理作業方法。舉例說，立法會設有自己的檔案館，不會把檔案送交檔案處保存。司法機構政務長會把法庭案卷送交檔案處處置。至於區議會，由於其秘書處由政府人員提供服務，區議會的文件會經民政事務總署送交檔案處處置。

府的支持。但它們不可以正式被稱為公營機構……。”⁴⁶

10.49 與其嘗試界定“公共機構”，以盡攬寬廣多元的各類機構，倒不如效法英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡的做法，即是不時列舉應受公共檔案管理制度規管的特定機構，這或許會更為可取。

(ii) 檔案管理機關的監督程度

10.50 上述有關海外司法管轄區的討論也顯示，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並不相同。

10.51 此外，前述調查結果確實令人懷疑到，起碼就現時情況而言，香港的公共機構整體上是否已準備就緒並願意一如申訴專員所建議般，被納入強制性統一檔案管理制度的涵蓋範圍。尤其是，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）。考慮公共機構的個別情況時，應把某些因素列入考慮，例如需確定屬法定組織的機構在有關規管法例所訂的現有責任，會否與擬施加的檔案相關責任有所抵觸。要成功推行改革，相關持份者的理解和合作是極為重要的。因此，可能會被納入檔案管理制度的公共機構，必須獲告知它們可能會受到的監督。

10.52 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。一個能發揮功能的檔案館，需要有一隊專業的資訊管理人員提供服務，其中包括但不限於專業檔案人員及檔案經理，由他們負責所涉及的所有極其專門的工作。現時，除香港大學專業進修學院與澳大利亞查爾斯德大學（Charles Sturt University）合辦的資訊學碩士課程外，⁴⁷ 似乎沒有其他本地專上院校開辦檔案管理科學學位課程（儘管香港大學教育學院開辦的圖書館及資訊管理理科碩士課程，設有歷史檔案及檔案管理專修項目已有三年）。⁴⁸ 這種情況難免會局限專業檔案人員的供應，而若把公共機構納入香港

⁴⁶ 香港會計師公會，《公營機構企業管治的基本架構》，2004年5月，第15至16段，可於以下網頁查閱：[http://www.hkicpa.org.hk/file/media/section4_cpd/Continuing%20Professional%20Development%20Programme%20\(CPD\)/cframework_guide.pdf](http://www.hkicpa.org.hk/file/media/section4_cpd/Continuing%20Professional%20Development%20Programme%20(CPD)/cframework_guide.pdf)。

⁴⁷ 見香港大學專業進修學院網站的以下網頁：<https://hkuspace.hku.hk/cht/prog/master-of-info-studies>。

⁴⁸ 見以下網頁：<http://web.edu.hku.hk/programme/mlim/overview>。

的統一檔案管理制度內，將會極為需要在鑑定相關檔案的歷史價值方面曾受訓練的專業檔案人員。⁴⁹

10.53 除專業支援外，公共機構必然需時才能跟上有關制度所訂的標準和規定。同樣地，檔案管理機關也需時提升能力，以處理這些新加入機構所帶來的額外工作。額外的培訓、人手、資源及技術支援是顯然需要的。總括而言，要擴大有關制度的範圍以涵蓋公共機構，必須實事求是，不可一蹴而就。

10.54 若決定把某公共機構納入公共檔案管理制度內，下一步須考慮的問題，是檔案管理機關的監督程度為何。我們重申，按有關公共機構的性質、職能、架構、權力、規模及資源，審慎考慮該機構的個別情況是有需要的。全面擴大涵蓋範圍只會有失恰當、適得其反，而且需要投放大量資源，並不符成本效益。

10.55 愛爾蘭在一定程度上也有採用這種“針對個別情況處理”的方式，其國家部門受到的控制較大，而公共服務機構受到的控制則較少。因此，我們認為採用“針對個別情況處理”的方式會較恰當。

10.56 基於以上種種，我們深知許多公共機構確實執行重要的公共職能，而社會大眾期望這些機構向公眾負責（包括在檔案管理作業方法方面），也是合理的。⁵⁰ 雖然有關擴大公共檔案管理制度的範圍以涵蓋公共機構的建議值得稱許，但如果上文特別指出的各項考慮因素不獲重視，則最終可能也取不到成果。

我們的初步看法

10.57 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。

⁴⁹ 見上註，Patrick Lo（盧敬之），*Preserving Local Documentary Heritage, Conversations with Special Library Managers and Archivists in Hong Kong*（香港城市大學出版社，2015年），第24-26頁。

⁵⁰ 《申訴專員報告》第2.1至2.20段。

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？

第 11 章 諮詢問題列表

第 4 章 — 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？
- (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 — 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（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？

第 5 章 — 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？

第 5 章 — 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？

第 5 章 — 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？

第 5 章 — 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 — 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？

第 6 章 — 諮詢問題 8

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。為此，我們誠邀公眾特別就一些相關問題，發表意見。

- (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 — 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 — 諮詢問題 10

我們的初步看法是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。

- (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 — 諮詢問題 11

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。

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 — 諮詢問題 12

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。

- (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？

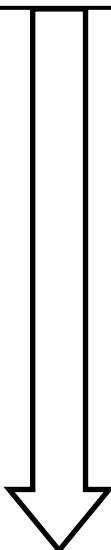
主要的政府檔案管理過程與適用的規則及指引

以下流程表顯示檔案生命週期所涉及的主要政府檔案管理過程，以及適用的行政規則及指引。雖然本流程表順序列出各個過程，但是部分過程可能是同時進行的，例如檔案的開立和分類通常是一系列同時進行的行動。《總務通告 09》所載適用於相關過程的強制性規定已在表中加上底線示明。本流程表使用的簡稱與“簡稱列表”和“香港公共檔案管理的主要規則及指引列表”所載者相同。本附件的資料由檔案處提供。

A. 開立檔案

主要過程

把檔案收納在指定的
部門檔案保管系統並
登記



適用的總務通告／通函／指引

- 《開立收存指引》通函（有關開立和收存檔案的規定）：
 - ◇ 各局／部門應開立或收存檔案，以應付運作、政策、法律及財務上的需要；以及準確和全面地記錄政府的職能、政策、程序、決策和業務往來，用作可靠的憑證。
 - ◇ 作為有系統的做法，各局／部門應制訂業務規則，以記錄應開立和保管的檔案類型的決定。
- 《總務通告 09》（有關列印後歸檔的規定）：除非獲得檔案處同意，否則局／部門應以“列印後歸檔”方式記錄電郵函件。
- 《總務通告 09》（有關檔案清單的規定）：各局／部門應擬備和保存準確的檔案清單。
- 《建立檔管政策》通函：各局／部門須登記收納入檔案保管系統的檔案，以作為開立／收存有關於檔案的憑證。

主要過程

按分類編排檔案



適用的總務通告／通函／指引

- 《總務通告 09》（有關檔案分類的規定）：
 - ◇ 檔案須按檔案分類表有系統地編排。
 - ◇ 局／部門新編訂的檔案分類表須由其部門檔案經理負責審批。
 - ◇ 各局／部門不得遲於 2012 年 4 月採用標準分類表管理所有行政檔案。各局／部門應參照《檔管叢書三》（即檔案管理叢書第三號：《主題歸檔》），制訂其業務檔案的分類表。
 - ◇ 部門檔案經理須每兩至三年檢討檔案分類表一次。
- **其他有關開立檔案的參考資料**
 - ◇ 《檔管守則》（即《檔案管理守則》）
 - ◇ 《檔管叢書二》（即檔案管理叢書第二號：《常用檔案管理：案卷管理》）
 - ◇ 《歸檔指引》（即《歸檔程序指引》）
 - ◇ 《分類法執行指引》（即《行政檔案標準分類法執行指引》）
 - ◇ 《電子訊息指引》（即《管理電子訊息的指引》）
 - ◇ 《混合環境檔管指引》（即《在混合環境中管理檔案的指引》）
 - ◇ 《2015 年手冊》（即《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》）

B. 常用及非常用檔案——貯存、取閱、追蹤和編訂存廢期限表

主要過程

適用的總務通告／通函／指引

妥善保管和貯存檔案

• 《總務通告 09》（有關保管和貯存檔案的規定）：各局／部門須施行適當的安排確保檔案得到安全保管。檔案應存放在清潔而乾爽的貯存環境，以及合適的貯存設施（例如：檔案櫃或檔案架）。

取閱管制

• 《總務通告 09》（有關取閱檔案的規定）：貯存檔案應方便使用者取閱；及防止檔案未經授權被取閱、使用、披露、移走；並避免檔案變壞、遺失或受到破壞。

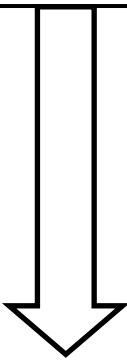
追蹤檔案的去向（包括監察檔案的大批轉移）

• 《總務通告 09》（有關大批轉移檔案的規定）：為盡量減低案卷在大批轉移時的遺失風險，轉移過程需有妥善安排，包括：指派一名不低於二級行政主任或同等職級的人員監察整項工作；先盤點後轉移；轉移後再點算；記錄點算資料並隨即更新案卷存放地點。

• 《總務通告 09》（有關處理遺失檔案個案的規定）：遇有遺失檔案的事故，應立即向所屬部門檔案經理報告，並同時把報告的副本送交檔案處。部門檔案經理在接獲報告後應：(a) 查明事實並找出引致遺失檔案的詳情；(b) 如有必要，修復有關檔案；(c) 採取措施，避免再次發生同類事件；(d) 考慮是否需要採取紀律處分或其他行政措施；以及 (e) 在三個月內向檔案處報告上述 (a) 至 (d) 項的調查結果和行動。

主要過程

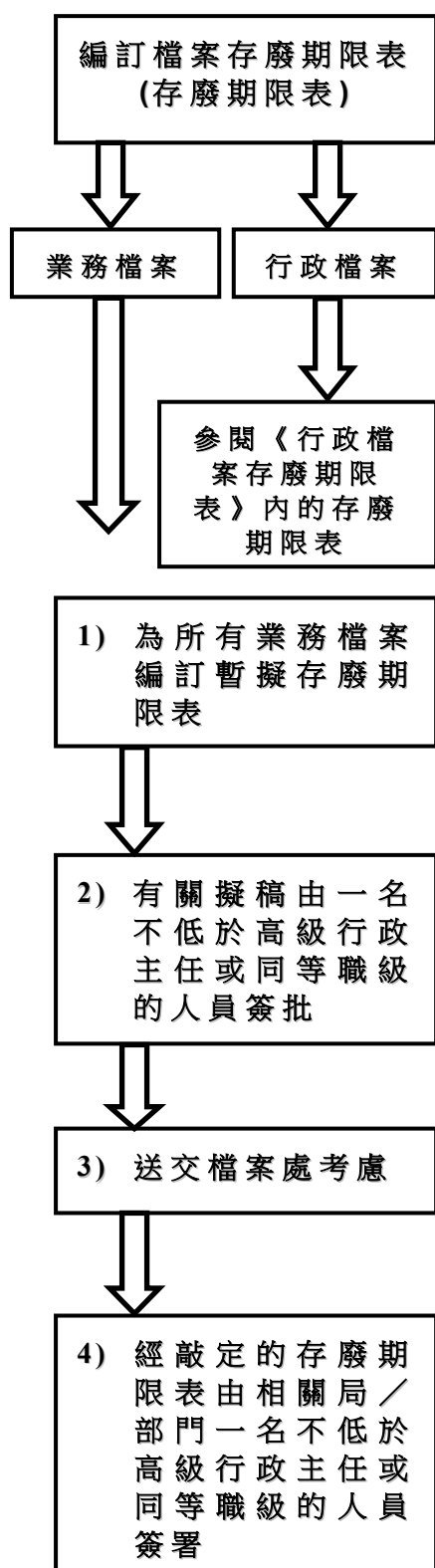
編訂檔案存廢期限表



適用的總務通告／通函／指引

- 《總務通告 09》（有關根據存廢期限表保存檔案一段適當時間的規定）：為確保檔案保存一段適當的時間後，各局／部門能有系統地計劃及有條不紊地安排存廢，編訂檔案存廢期限表至為重要。檔案的保存期需要切合有關檔案開立的目的，並符合有關的法律或法例要求。編訂檔案存廢期限表可幫助日後移送非常用檔案到檔案處檔案中心作暫時貯存；移交具有歷史價值的檔案到檔案處歷史檔案館作永久保存；或銷毀不需要的檔案。
- 《總務通告 09》（有關編訂存廢期限表的規定）：各局／部門須在新業務檔案類別開立後兩年內編訂檔案存廢期限表。

主要過程



適用的總務通告／通函／指引

• 《總務通告 09》（有關編訂存廢期限表的規定）：各局／部門須編訂存廢期限表，確保有系統地計劃及有條不紊地安排存廢。

• 《總務通告 09》（有關行政檔案的規定）：在處置行政檔案時，各局／部門應採用檔案處編製的存廢期限表。詳情可參閱《檔管叢書四》（即檔案管理叢書第四號：《一般行政檔案存廢期限表》）。

• 《總務通告 09》（有關業務檔案的規定）：

◇ 各局／部門須不得遲於 2012 年 4 月為所有業務檔案編訂暫擬存廢期限表，並送交檔案處。至於在 2012 年 4 月後開立的新業務檔案類別，各局／部門須在檔案開立後兩年內把有關的暫擬存廢期限表送交檔案處審批。

◇ 這些暫擬存廢期限表應由一名不低於高級行政主任或同等職級的人員簽批。

◇ 檔案處會考慮有關擬稿，並會與相關的局／部門進行討論，以便就存廢期限表定案。

註：行政署長其後於 2014 年 3 月致函各局／部門，表示各局／部門須在檔案處要求下，在合理限期（例如三個月）內備妥案卷，以供鑑定。

• 《總務通告 09》（有關經敲定的存廢期限表的規定）：經敲定的存廢期限表應由相關局／部門一名不低於高級行政主任或同等職級的人員簽署。

主要過程

適用的總務通告／通函／指引

各局／部門定期檢討
存廢期限表

- **《檔管守則》第 617 段**：所有檔案存廢期限表應最少每五年檢討一次，以決定是否需要修改。

註：檔案處已制定《指引及核對表》（即《檔案存廢期限表檢討指引及核對表》），以便進行檢討。

保護極重要檔案

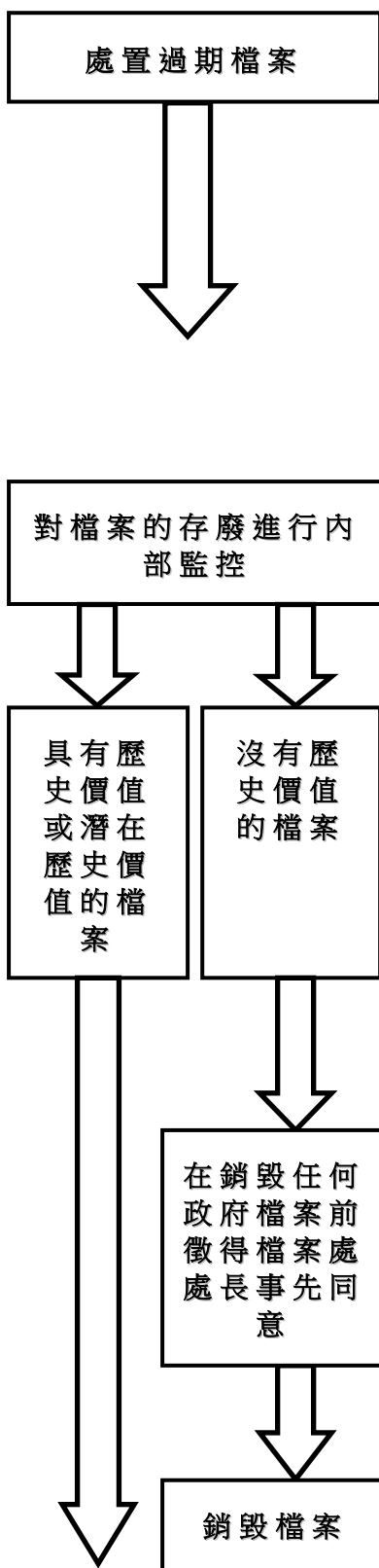
- **《總務通告 09》（有關保護極重要檔案的規定）**：各局／部門應識別及保護極重要檔案，並須不得遲於 2012 年 4 月制訂一個行動計劃，以建立和施行一套保護極重要檔案計劃。

- **其他有關管理常用及非常用檔案的參考資料**

- ◇ 《檔管守則》
- ◇ 《檔管叢書一》（即檔案管理叢書第一號：《編訂檔案存廢期限表及檔案存廢實用指南》）
- ◇ 《檔管叢書四》
- ◇ 《檔管叢書六》（即檔案管理叢書第六號：《保護極重要檔案手冊》）
- ◇ 《歸檔指引》
- ◇ 《運送大批檔案指引》（即《運送大批政府檔案指引》）
- ◇ 《原檔存廢》（即《原檔存廢》（適用於已數碼化並以數碼格式貯存的檔案））
- ◇ 《電檔保存手冊》（即《電子檔案保存手冊》）
- ◇ 《混合環境檔管指引》
- ◇ 《2015 年手冊》

C. 檔案存廢——移交檔案以供鑑定和保存，以及銷毀檔案

主要過程



適用的總務通告／通函／指引

• 《總務通告 09》：各局／部門須至少每兩年處置過期檔案一次，這涉及《行政檔案存廢期限表》所涵蓋的所有行政檔案，以及所有獲審批的存廢期限表上的業務檔案。

• 《檔管守則》第 637 段：凡開立已滿 30 年的政府檔案，應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。

• 《總務通告 09》：各局／部門應指派一名不低於高級行政主任或同等職級的高級人員考慮及以書面簽批檔案的存廢，包括銷毀檔案。

• 《總務通告 09》：各局／部門應指派一名不低於二級行政主任或同等職級的人員妥善監察檔案存廢程序，及確保有關人員遵守檔案存廢程序。

• 《總務通告 09》：各局／部門在銷毀任何政府檔案前，須徵得檔案處處長事先同意。

主要過程

適用的總務通告／通函／指引

把具有歷史價值或潛在歷史價值（經歷史檔案館鑑定並在已獲批的存廢期限表上標示）的檔案移交歷史檔案館

• 《總務通告 09》：各局／部門須根據相關的存廢期限表，把具有歷史價值的檔案移交檔案處的歷史檔案館。

註：行政署長其後於 2014 年 3 月致函各局／部門，促請各局／部門準時把具有歷史價值／潛在歷史價值的過期檔案移交檔案處。

延遲把具有歷史價值或潛在歷史價值的過期檔案移交檔案處

• 《總務通告 09》：如有充分理由把過期並具有歷史價值或潛在歷史價值的檔案保留在局／部門內超過兩年，才移交檔案處的歷史檔案館保存或鑑定，須將相應理由記錄下來，交給局／部門內一名首長級人員作書面同意。下次處置過期檔案時，有關個案必須提交有關首長級人員作出批示。

• 註：行政署長其後於 2014 年 3 月致函各局／部門並收緊有關規定。各局／部門必須事先諮詢檔案處，並獲得局／部門內副秘書長／副部門首長職級的首長級人員的書面同意，方可延遲移交有關檔案超過兩年。

處理未經授權銷毀檔案的個案

• 《總務通告 09》：遇有未經授權銷毀檔案的事故，應立即向所屬部門檔案經理報告，並同時把報告的副本送交檔案處。部門檔案經理在接獲報告後應：
(a) 查明事實並找出引致未經授權銷毀檔案的詳情；
(b) 如有必要，修復有關檔案；
(c) 採取措施，避免再次發生同類事件；
(d) 考慮是否需要採取紀律處分或其他行政措施；以及
(e) 在三個月內向檔案處報告上述 (a) 至 (d) 項的調查結果和行動。

主要過程

把政府檔案移交非政府機構

適用的總務通告／通函／指引

- 《總務通告 09》：相關的部門檔案經理須把待移交檔案的清單寄送檔案處處長，徵求事前同意，以便為具歷史價值的檔案作出妥善安排。除非徵得檔案處處長事先同意，否則不得把政府檔案轉移至政府以外機構。
- **其他有關檔案存廢的參考資料**
 - ◇ 《檔管守則》
 - ◇ 《檔管叢書一》
 - ◇ 《檔管叢書二》
 - ◇ 《檔管叢書四》
 - ◇ 《移交檔案指引》（即《把檔案移交政府檔案處歷史檔案館進行評估指引》）
 - ◇ 《原檔存廢》
 - ◇ 《混合環境檔管指引》

過期檔案（紙本及非紙本）移交過程的步驟摘要¹

(1) 檔案存廢

1.1 各局／部門須至少每兩年處置過期檔案一次。行政檔案的存廢安排列於《行政檔案存廢期限表》，業務檔案的存廢安排則列於獲檔案處批准的存廢期限表。

1.2 各局／部門應考慮行政、運作、財務和法律要求及檔案的歷史價值訂立檔案的存廢安排，包括銷毀、暫時貯存於檔案中心然後銷毀、縮微攝製後銷毀和永久保存。

(2) 把具有潛在歷史價值的檔案移交歷史檔案館鑑定

2.1 各局／部門須把相應存廢期限表內註明存廢行動為“由歷史檔案館覆檢”的過期檔案移交歷史檔案館鑑定。各局／部門亦應把屆滿 30 年的檔案移交歷史檔案館鑑定。

2.2 鑑定過程包括分析檔案的功能與內容，以及評估檔案的保存需要和是否可讓公眾取閱。歷史檔案館會分兩個階段進行檔案鑑定：“文件鑑定”乃基於審查待鑑定檔案的清單，同時考慮局／部門的行政與檔案存廢紀錄和其他文件研究結果；如有需要，亦會對檔案進行“實物鑑定”，詳細審查每份文件的內容，從而決定其歷史價值。鑑定工作可在討論暫擬存廢期限表期間或於檔案保存期屆滿後進行。

2.3 如檔案經鑑定為具有歷史價值，各局／部門須把其移交歷史檔案館作永久保存（另見下文第 3.1 段）。

2.4 如檔案經鑑定為沒有歷史價值，檔案處處長會批准把其銷毀。

¹ 本附件的資料由檔案處提供。

(3) 把具有歷史價值的檔案移交歷史檔案館作永久保存

3.1 各局／部門亦須把相應存廢期限表內註明存廢行動為“由歷史檔案館作永久保存”的過期檔案以及經鑑定為具有歷史價值的檔案（見上文第 2.3 段）移交歷史檔案館，作永久保存。

3.2 進行移交前，各局／部門會檢討有關檔案，並決定該等檔案屆滿 30 年時的取閱狀況。各局／部門大致上採用《公開資料守則》第 2 部豁免條文所訂定的準則檢討檔案。

3.3 除非各局／部門特別指明，否則移交歷史檔案館的歷史檔案會於屆滿 30 年時公開予公眾取閱。歷史檔案館會準備檔案登錄、整理及著錄等工作，並將該等檔案的相關資料上載到綜合資訊檢索系統，讓公眾搜尋。綜合資訊檢索系統是一個提供綜合介面的網上系統，讓公眾使用者可通過檔案處的網站或設於檔案處閱覽室內的工作站，使用歷史檔案的檢索輔助工具。

(4) 延遲移交具有歷史價值或潛在歷史價值的過期檔案

4.1 如各局／部門有需要把具有歷史價值或潛在歷史價值的過期檔案保留在局／部門內超過兩年，才移交歷史檔案館保存或鑑定，便須將相應理由記錄下來，交給局／部門內一名首長級人員作書面同意。

4.2 自 2014 年 3 月起，有關規定已予收緊，要求各局／部門必須事先諮詢檔案處，並獲得副秘書長或副部門首長職級的首長級人員的書面同意。各局／部門須提供理據充分、具體詳盡的理由以支持其延遲移交檔案的要求。

4.3 在接獲某局／部門的要求後，歷史檔案館會鑑定有關檔案。如有關檔案沒有歷史價值，檔案處不會反對該局／部門保留該等檔案，但該局／部門日後如欲銷毀該等檔案，須徵求檔案處處長同意。

4.4 如有關檔案具有歷史價值，檔案處會審視局／部門就延遲移交檔案要求而提出的理由。簡單的理由（例如“運作上的需要”或“供參考用途”）不會獲接受。檔案處會反對欠缺充分理據的延遲移交檔案要求，但如認為該局／部門提出的理據充分，便會同意其延遲移交檔案的要求，延遲以兩年為限。

(5) 檔案處獲移交歷史檔案後的工作

5.1 經鑑定為具有歷史價值的檔案，最終會移交檔案處作永久保存及（除獲豁免外）供公眾取閱。為達此目的，檔案處須就獲移交的檔案提供一連串的服務，包括：

- (i) *登錄及整理*——檔案登錄包括對檔案進行初步排序，並在登錄冊上登記有關檔案和開立者的重要資料。然後，有關人員會整理檔案，並根據某些準則（例如檔案的功能、主題、存檔系統及實體型態），將檔案集結成不同的檔案類別。
- (ii) *檔案著錄*——在檔案著錄這一過程中，有關人員會製訂檢索輔助工具或其他取閱工具，以方便使用者從大量的歷史檔案館藏中找到檔案。
- (iii) *提供取閱*——公眾可於檔案處取閱歷史檔案，而檔案處亦會舉辦參觀、研討會、工作坊、專題視像資料欣賞、展覽及其他教育活動，並編製不同種類的網上專題資源庫網頁。
- (iv) *保存及修復*——所有歷史檔案一經移交檔案處，便會予以保存。為延緩歷史檔案因受紫外線和灰塵侵害而損壞的速度，檔案處的藏品會保存於無酸檔案箱內。檔案處會進行修復的準備和處理工作，以保存和修復已損壞的歷史檔案。

(6) 取閱檔案處所保存的歷史檔案

6.1 取閱檔案處所保存的歷史檔案，須按照《取閱則例》（即《1996年政府資料檔案（取閱）則例》）辦理。除《取閱則例》的條文及香港法例另有規定外，

- (i) 已存在不少於三十年的政府資料檔案；或
- (ii) 內容曾獲刊載，或以其他方式向公眾全面披露的政府資料檔案

均可供公眾查閱。²

6.2 檔案處處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。

² 《取閱則例》第3條。

6.3 公眾人士如欲取閱封存檔案，可以書面方式向檔案處提出申請。檔案處會就可否批准申請人取閱檔案一事，徵詢檔案原屬或移交檔案的局／部門的意見。

6.4 有關的局／部門若認為所涉及的全部或某部分檔案不宜公開予公眾查閱，須根據《公開資料守則》第 2 部所列的理由闡釋。

6.5 檔案處會根據政務司司長所發出的指示，考慮有關的局／部門的意見、關於保障個人資料的任何法例或行政規定及《公開資料守則》的規定，然後才將申請結果通知申請人。

6.6 如拒絕取閱申請，檔案處會引述《公開資料守則》第 2 部的相關條文提供拒絕的理由。檔案處定下的內部目標，是在收到申請的日期起計 20 個工作天內回覆申請人。

6.7 公眾可就取閱封存檔案要求的決定向行政署長提出上訴。若公眾不滿其取閱申請的處理方式，亦可向申訴專員投訴。

(7) 機密檔案檢討工作

7.1 總督會同行政局於 1993 年決定放寬政策，容許公眾取閱存在超過 30 年的機密檔案。自此以後，檔案處便每年與各局／部門聯繫，以確定下述檔案的取閱狀況，即由檔案處保管而屆滿 30 年的機密歷史檔案和已到期須再檢討是否可供公眾取閱的檔案。

7.2 對於在 1993 年以前已移交的檔案，檔案處會預先找出將屆 30 年的檔案，並要求有關的局／部門在第 29 年時檢討檔案的取閱狀況，以便在獲得局／部門的同意下，適時在第 30 年公開有關檔案。

7.3 各局／部門大致上採用《公開資料守則》第 2 部豁免條文所訂定的準則檢討其機密檔案。各局／部門若暫時不同意公開其檔案，必須提供相關的理據。

7.4 由於檔案不應無限期封存，檔案處會要求有關的局／部門每五年再檢討檔案一次，直至有關檔案最終公開為止。

7.5 如屬於 1993 年或以後移交檔案處的機密檔案，各局／部門應在進行移交前已檢討有關檔案，並決定該等檔案於屆滿 30 年時的取閱狀況（另見上文第 3.2 段）。

調查結果摘要

1. 小組委員會進行了兩輪調查（分別於 2016 年 6 月（“第一輪調查”）及 2017 年 2 月（“第二輪調查”）進行），目的旨在：
 - (i) 取得有關香港公共機構的檔案管理系統和作業方法的資料；
 - (ii) 評估公共機構是否願意並已準備就緒去採用一套檔案及歷史檔案管理的強制性規定（如實施有關規定的話）。¹

第一輪調查

2. 小組委員會透過向在 2013 年至 2015 年期間獲邀參加檔案處所舉辦主題為檔案管理、歷史檔案管理及建立電子檔案保管系統（簡稱“電檔保管系統”）的研討會的 71 間公共機構發出問卷，進行第一輪調查。當中的機構包括各類發展完善，其服務範圍涵蓋廣泛的公共服務（包括教育、醫療衛生、財務、藝術和體育等）。這些機構亦已獲悉檔案處公布的《良好檔管做法》所提供的意見和指引，或曾經接受相關培訓。

3. 這份問卷的目的是要確定這些機構是否已訂立檔案管理計劃以管理檔案；如已訂立的話，有關計劃的詳情為何。問卷另設問題，詢問這些機構在管理檔案方面有沒有遇到問題或者需要改善或協助之處。問卷亦就強制性檔案管理制度（如有的話）可涵蓋的範圍及應獲豁免遵從強制性規定（如有的話）的檔案類別，徵詢這些機構的意見。

4. 到目前為止，在 71 間公共機構中，55 間已填妥並交回問卷，回應率為 77.5%。大多數（89.1%）公共機構（下稱“**回應機構**”）表示已在機構內訂立檔案管理計劃，但有關計劃並未涵蓋機構內所有檔案或所有單位、部門，或未涵蓋它們檔案管理工作的所有方面。

5. 八成回應機構已全面或在某程度上發出開立檔案的指引、更新檔案清單、編訂存廢期限表、實施檔案銷毀程序及／或妥善貯存檔案。這些機構亦已指派一名高級人員監督檔案管理工作、訂立

¹ 不論有關規定是置於政府現有行政制度下，還是由可能制定的檔案法例所訂明。

檔案分類表、採取措施保護極重要檔案、定期檢討檔案管理政策或指引、持續監察遵從規定的情況及／或實施標準程序以便獲授權人員適時取閱／檢索檔案。²

6. 逾七成回應機構已實施程序處理檔案遺失或未經授權銷毀的事故，但其中一些機構所實施的程序只適用於電子資訊系統或不當處理個人資料的情況。同樣地，七成回應機構已採用檔案處發布的《良好檔管做法》，但當中有些機構選擇依照國際標準或法定規定保管其會計紀錄，另一些則把《良好檔管做法》應用於檔案管理工作的部分（而非全部）作業方法、系統、範疇或方面。

7. 逾六成回應機構已把其歷史檔案移交指定的檔案館作永久保存，³ 其中大多數機構均讓公眾取閱其歷史檔案。⁴

8. 過半數回應機構表示它們在遵從既定的檔案管理指引及程序上出現問題。此外，過半數回應機構指出其檔案管理工作有需要改善或協助之處，所涉範疇包括：資源與貯存空間的供應、專家意見與專門技術支援、培訓、更新指引的需要，以及遵從情況的定期監察。

9. 第一輪調查回應機構當中有 67%認為其某些類別的檔案應獲豁免遵從檔案管理的強制性規定（如有的話）。主要類別如下：

- (i) 受到法例或規管上限制而不能披露的資料；
- (ii) 關於機構政策、運作及內部管理的敏感內部檔案，包括商業敏感文件和內部會議紀錄；
- (iii) 受保密協議或責任保障的文件；
- (iv) 敏感研究數據、人力資源與會計紀錄和工作文件；
- (v) 受法律專業保密權保障的檔案；及
- (vi) 關於執法及法律程序的檔案。

10. 回應機構當中有五間支持把擬議的強制性規定一律應用於機構的所有檔案，沒有例外情況。

² 有些回應機構表示只在某程度上推行了有關措施；即這些措施並不適用於機構檔案管理工作的所有方面、或機構內所有單位、部門，或所有檔案。有些機構只沿用以往的作業方法而沒有訂立詳細程序或以文件記錄的政策，另有些機構則倚賴其內各個別單位或部門自行作出安排。

³ 在這些回應機構中，有的表示沒有指定的檔案館，因此把其歷史檔案貯存於中央行政系統或文件管理系統，或以數碼格式貯存，作永久保存。

⁴ 不讓公眾取閱其歷史檔案的回應機構解釋，它們因受規管法例或其他法例的保密條文限制，又或者本身成立不足 30 年，故不能公開其歷史檔案。

11. 另有八間機構就向公共機構實施一套統一的檔案及歷史檔案強制性規定這做法是否恰當表示關注，這是由於公共機構的性質、規模及資源不一，所持檔案類型各異，有些又須遵從規管法例的保密條文。透過機構的內部指引執行檔案管理良好作業方法，被視為比立法更具成本效益和更為可取。

第二輪調查

12. 小組委員會注意到，79.6%的回應機構在第一輪調查中表示，它們的檔案保管系統能夠根據《良好檔管做法》管理電子及非電子檔案。於2017年2月，小組委員會進行了第二輪調查，以確定(i)這些回應機構的系統在多大程度上具備《良好檔管做法》所述的典型電檔保管系統的特點；⁵及(ii)如實施強制性檔案管理計劃，它們在電子技術上有多準備就緒，可全面推行電檔保管系統。在這批回應機構中，共有六間獲選參與第二輪調查。這些機構均頗具規模和資源，在香港履行不同的重要公共職能，包括教育、醫療衛生、房屋和貿易。

13. 第二輪調查以問卷形式進行，問題包括受訪機構為保管檔案而採用何種電子方式管理其電子檔案，以及有關電子方式有何功能。

14. 問卷已載述典型電檔保管系統（有別於其他電子文件管理系統）的特點，以及其他相關用語的定義，以作參考。⁶

15. 在六間獲選參與的機構中，五間已作出回應，回應率為83.3%。從分析它們的回應可見，這五間機構現時均沒有為保管檔案而採用典型的電檔保管系統貯存其電子檔案，其中四間更表示基於各種原因無意在短期內推行電檔保管系統。

16. 於2017年2月16日，小組委員會亦致函其中五間在第一輪調查中表示沒有採用能管理電子及非電子檔案的檔案保管系統的回應機構，請其初步表明有多願意及多準備就緒去遵從一套標準的檔案保管程序或規程（如實施有關程序或規程的話）。

⁵ 《良好檔管做法》第8章。

⁶ 簡單來說，電檔保管系統與電子文件管理系統（後者是管理開立、貯存和控制電子文件的軟件程式）或其他資訊科技系統的區別在於：(i) 電檔保管系統不容許使用者修改電子檔案的內容，或刪除貯存於系統的電子檔案；及(ii) 電檔保管系統應具備功能，讓使用者可輸入指定的存廢期限表，以便日後處置檔案。

17. 在這五間機構中，三間已作出回應，回應率為 60%。其中兩間機構認為其現行的檔案管理作業方法既恰當又有效，可以切合它們獨特的實際情況，因此不支持把強制性檔案及歷史檔案管理系統應用於其機構。其餘一間機構則表示已在機構內訂立符合《良好檔管做法》的檔案開立及管理架構，但願意在知悉相關規定的詳情後，評估有多準備就緒去遵從一套強制性檔案保管系統。