

主动调查报告摘要

香港的公共档案管理

背景

在香港，政府档案的管理和公共历史档案的保存工作，是在行政制度下，由政府档案处（「档案处」）负责。在不少国家和地区，则早已有为保护历史档案而制定的法例，规定政府部门及公营机构必须妥善地建立和管理公共档案，并且订立罚则，确保他们遵从有关规定。

2. 有鉴于此，申诉专员决定展开主动调查，审研政府当局的公共档案管理制度是否符合现代政府开明问责的公共行政标准，以及能否充分保护档案数据，供市民查阅。本署这项调查旨在：

- (1) 审研政府的档案管理制度，以找出有何不足之处及问题；
- (2) 评估有关体制上的不足之处如何影响市民索阅数据的权利；
- (3) 参考其它国家和地区的档案管理制度和执行情况，为改善香港现行的制度提供指标和方向。

本署调查所得

3. 本署发现香港的公共档案管理制度在以下各方面都有所不足。

一、没有法律支持

4. 档案处在公共档案管理方面的工作，并无法律依据，只能靠各决策局及部门遵从该处不时发出的行政工作守则及指示。

5. 二〇〇九年，档案处发出总务通告第 2/2009 号「档案管

理的强制性规定」(「第 2/2009 号通告」), 就档案管理的各项重要工作做出规管。这份通告虽然标题为「强制性规定」, 但实际上不具备法律效力, 而档案处亦无法有效确保各局 / 部门遵从规定。

二、欠缺有效措施确保各局 / 部门遵从规定

6. 档案处主要是透过各局 / 部门的自我评估调查和该处的档案管理研究, 监察各局 / 部门有否遵从规定。不过, 这些自我评估调查未必能真正反映各局 / 部门的实际执行情况。至于档案管理研究, 虽然可说已涵盖全部 80 个局 / 部门, 但当中 49 次研究只涵盖有关的局 / 部门某些档案的局部范畴, 根本无助于确保各局 / 部门遵从档案处的规定。有别于其它国家和地区在公共档案法或历史档案法的规定, 各局 / 部门的档案管理执行情况完全缺乏定期和独立的审核。

7. 其它国家和地区已在公共档案法或历史档案法中, 订明必须成立独立的顾问机构。这项安排不但有助估计社会的需要和期望, 有利提高专业水平和知识, 同时亦有助公众参与及监察档案工作, 以及提升市民对公共档案管理制度的信心。目前, 香港的档案处在处置档案及有关档案管理的其它事宜上, 欠缺一个如此可供其咨询的外间机构。

8. 第 2/2009 号通告订明各局 / 部门须在二〇一二年四月底前制定部门档案管理政策, 采用标准分类表管理其行政档案, 以及为其业务档案编订暂拟的存废期限表。然而, 当中有多项规定在期限届满之后尚未执行。

9. 档案处亦缺乏强而有力的措施以确保关于建立档案的规定获得遵从。二〇一二年, 档案处要求各局 / 部门在二〇一五年年底前制定建立及收集档案的业务规则。截至二〇一二年十二月, 只有三个局 / 部门落实有关规定, 其它局 / 部门能否都在期限之前全面遵行, 委实令人怀疑。与此同时, 经传媒报道或于立法会讨论有关局 / 部门没有建立档案数据的个案为数亦不少。

10. 目前, 档案处在确保各局 / 部门适时移交档案方面十分被动。档案处要求各局 / 部门至少每两年一次就处置过期档案提交存废行动建议, 以供档案处审批。然而, 在二〇〇八年至二〇一二年期间, 有七个局 / 部门从没有把任何档案送交档案处鉴定,

而另有九个局 / 部门没有依照指定的期限内把档案送交该处鉴定。

11. 此外，档案处现时在监察各局 / 部门把档案移交该处处置方面亦显得松懈。档案处没有规定各局 / 部门须就延期移交档案通知该处。局 / 部门如欲延期移交档案，只须由一名首长级人员签发同意书，而该首长级人员是无须提出任何理据的。本署留意到，近年局 / 部门延期把档案移交档案处的情况有显著上升趋势。这种情况对于保存具历史价值的档案会造成影响。与其它国家和地区不同，档案处虽为负责历史档案的部门，但并无获赋权强制要求各局 / 部门严格遵从规定。

12. 档案处须靠各局 / 部门主动报告遗失或未经授权销毁档案的事件。由于档案处未必在每次发生有关事件后都会收到报告，因此亦无从得悉问题的实际严重程度。相对于其它拥有具备罚则的公共档案法或历史档案法的国家和地区，档案处并没有法定权责对违规者施加惩处。

13. 在已向档案处提交报告的个案中，只有极少数违规者受到纪律或行政处分。在部分个案中，即使档案处认为应该采取纪律或行政处分，但所涉的局 / 部门并不同意，而档案处亦未有继续跟进。

三、现行制度的适用范围有限

14. 除了两个公营机构外^註，档案处就档案管理订定的行政规定并不适用于其它所有公营机构，尽管有不少公营机构例如医院管理局、香港房屋协会、机场管理局及各大学等，都为社会提供重要服务。

15. 事实上，其它国家和地区的公共档案法或历史档案法普遍认同公共行政必须开明问责的原则及标准，因此规定不论政府机关还是公营机构，均须妥善保管档案及向公众公开数据，并接受同等程度的公众监察。尤其在过去数十年，香港有愈来愈多局 / 部门转型为公营机构，亦有不少新服务改由公营机构而非局 / 部门提供，市民期望公营机构在行政方面向公众负责，确实是合情

^註 指廉政公署及香港金融管理局。

合法的。

四、工作量及人手编制

16. 档案处在审核档案存废期限表、鉴定档案及编录档案方面，持续积存了大量未完成的工作，影响到档案管理的效率和成效。然而，档案处的人手编制只有 12 名档案主任、3 名馆长及 15 名行政主任，而行政主任是会经常调职的非专业职系人员。档案处极需检讨人手编制，尤其是档案处日后若把工作范围扩大到涵盖各公营机构的话。与此同时，档案处应参考其它国家和地区的历史档案机关的做法，致力精简程序及解决大量工作积压的问题。

五、欠缺透明度

17. 其它国家和地区的法例规定国家历史档案机关及顾问机构必须定期向公众汇报工作概况，公布存废期限表和已销毁的档案。香港在这方面显然落后。在现行制度下，当局并没有有系统地主动公布每个局 / 部门的档案管理政策文件、存废期限表、已销毁的档案，或各局 / 部门遵从档案处规定的情况。档案处亦没有就其工作发表年报。本署认为，定期公布各局 / 部门的存废期限表和已销毁档案的信息，有助市民了解情况，让他们监察各局 / 部门如何处置（特别是销毁）档案数据。

六、封存及披露档案的机制须予检讨

18. 在现行制度下，非保密档案在 30 年之后可自动公开予市民查阅，但保密档案即使已保存 30 年或以上，仍须先由建立档案或负责的局 / 部门复核，再决定是否公开。

19. 在其它国家和地区，政府机关提出拒绝公开档案或把档案封存超逾指明限期的申请，须经政府当局及独立顾问机构两方面审批。

20. 本署亦注意到，查阅不足 30 年的档案须事先向档案处处长提出书面申请，而档案处处长在作出决定前会咨询建立档案的局 / 部门，并考虑有关档案的保密级别及《公开资料守则》（「《守则》」）的规定。然而，本署得悉，在实际运作上，局 / 部门如拟拒绝披露档案，一律须向档案处提出《守则》所订明的有效理由。

鉴于保密级别有可能是随意设定的，本署认为，在保障公众索阅资料的权利之大前提下，政府当局实无必要继续把档案的保密级别列为档案处处长在考虑市民索阅封存盘案的申请时须顾及的因素之一。

21. 此外，不少国家和地区近年已相继推行各种放宽改革。本署认为，政府当局亦应检讨其封存档案的制度，特别是有关封存期和是否仍有必要考虑档案的保密级别。

七、未能妥善管理电子档案

22. 政府一直提倡以电子通讯方式进行沟通，并确认电邮是正式档案。然而，在现行制度下，大部分局 / 部门仍然采用「打印后归档」的处理方式，要求其职员把电邮档案打印出来，以作管理、贮存及保存。不过，这种方式并不可靠，容易导致遗漏或遗失档案。职员有时会遗漏电邮及 / 或其附件，没有打印出来和存放在纸本档案夹内。

23. 政府明白「打印后归档」方式有其不足之处。早于二〇〇一年，档案处已开始联同政府信息科技总监办公室及效率促进组，就如何有效地管理电子档案制定政策、策略及标准，其长远目标是每个局 / 部门都设立一套「电子档案保管系统」。

24. 十多年已经过去，但在整个政府内全面落实「电子档案保管系统」依然遥遥无期。政府当局连就各局 / 部门开发或采用「电子档案保管系统」订立具体时间表亦未能办到。如此拖拖拉拉，未能与时俱进，可能导致更多档案由于未获搜集而永久流失。

25. 其它国家和地区已全力推行电子档案管理，制定了行动计划并设下时限，以确保数码档案获妥善管理、备存、分享、保存及在将来仍可供使用。

本署的建议

26. 虽然立法未必是解决所有问题的万应灵丹，但至少可以提供提供一个架构，为规管公共档案的管理工作订定具法律约束力的规则，以确保政府部门和其它机构严格遵从，并为市民大众保护公

共档案和保存历史文献。此举亦可向市民保证，政府当局定会致力确保公共行政开明问责、具透明度。在一个纯粹行政制度下管理公共档案，基本上是靠参与各方自律，相对于有法律规管的运作，那充其量只是次一级的代替品而已。

27. 有鉴于此，申诉专员促请政府当局认真考虑引入公共和历史档案的法例，当中不但应包括各局／部门，也应涵盖各公营机构，特别是那些为市民提供重要服务的机构。

28. 在进行立法前，政府当局亦应该：

- (1) 致力敦促公营机构遵从其关于档案管理的规定和标准；
- (2) 成立一个独立的机构，就档案管理的政策、执行情况和行动向档案处提供意见；
- (3) 检讨档案处的人手编制，确保该处能够有效及专业地执行职务，同时迅速清理积压的工作；
- (4) 检讨档案处与各局／部门就延期把档案数据移交该处的安排，以确保对延期移交档案的审批都有充分理据支持；
- (5) 对每个局／部门的档案管理执行情况进行定期审核，以评估遗失及未经授权销毁档案等问题的严重程度；
- (6) 定期发布有关各局／部门处置档案的信息，让市民大众了解情况，以便市民监察各局／部门如何处置（特别是销毁）档案数据；
- (7) 检讨档案处封存数据的制度，包括封存期及是否仍有必要考虑档案的保密级别；
- (8) 尽快订立一个清晰而全面的计划，以便落实「电子档案保管系统」，并订明各有关方面均须遵守的时限；
- (9) 展开研究，评估各局／部门的电子档案管理情况，以

鉴别各局 / 部门不同执行情况中的问题，堵塞任何存在的漏洞。

申诉专员公署
二〇一四年三月