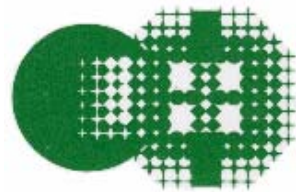


主动调查报告

香港的公共档案管理

二〇一四年三月



香港申诉专员公署

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

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
目的	1.4
调查范围	1.5
调查过程	1.6 – 1.7
2 权责及适用范围	
权责	2.1 – 2.12
适用范围	2.13 – 2.20
3 管治及人手编制	
管治	3.1 – 3.4
人手编制	3.5 – 3.8
4 建立档案及编订存废期限表	
概览	4.1 – 4.2
档案管理政策	4.3 – 4.4
标准档案分类	4.5 – 4.8
建立档案	4.9 – 4.13
档案的存废期限表	4.14 – 4.22
5 档案的存废	
把档案移交档案处	5.1 – 5.11
鉴定档案	5.12 – 5.18
6 处理遗失或未经授权销毁档案的情况	
规定	6.1 – 6.2

	遗失或未经授权销毁档案的个案	6.3 – 6.11
7	发布信息及公开档案	
	发布信息	7.1 – 7.13
	编录及描述档案	7.14 – 7.15
	公开档案	7.16 – 7.27
8	电子档案的管理	
	目前情况	8.1 – 8.3
	电子档案管理的现行规定	8.4 – 8.15
	政府的长远计划	8.16 – 8.37
9	结论及建议	
	结论	9.1 – 9.2
	建议	9.3 – 9.4
	致谢	9.5

附件

- 一 其它国家和地区的政府档案管理制度的主要特点
- 二 档案数据存废的主要步骤流程图
- 三 2011年至2013年经本署发现,传媒报道或立法会讨论的有关某些局/部门及/或公营机构的档案数据可能无法追查、没有建立或已经遗失/销毁的个案
- 四 2011年迁往添马新政府总部的局/部门于2009年至2013年期间获批准销毁的档案数量

背景

在香港，政府档案的管理和公共历史档案的保存工作，纯粹是以行政制度为基础，由政府档案处（「档案处」）负责执行。政府当局一直认为现行的制度行之有效；然而，经常有市民、传媒及立法会议员要求政府加强保护公共档案，当中有部分人士更促请政府制定档案法。

1.2 早在一九四〇和五〇年代，不少国家和地区已经为保护历史档案制定特定的法例。部分相关法例更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。

1.3 有鉴于此，申诉专员决定展开主动调查，审研香港公共档案管理标准和执行情况。

目的

1.4 这项调查可以说是本署就香港的公开数据制度所进行的主动调查（OMB/DI/238）之延续，因为假如政府没有妥善地建立和保存档案，市民大众在索取档案数据方面就会受到严重掣肘。这项调查的目的，是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。

调查范围

1.5 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取数据的权利；以及
- (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。

调查过程

1.6 本署的调查工作包括：

- (1) 与政府的主要决策局 / 部门（包括政务司司长办公室辖下行政署暨档案处）开会讨论；
- (2) 往选定的局 / 部门，包括入境事务处（「入境处」）、屋宇署及康乐及文化事务署（「康文署」），以及作为法定机构的医院管理局（「医管局」）实地视察；
- (3) 抽查及检视食物及卫生局及教育局的档案样本；
- (4) 查阅立法会文件、政府报告和官方网页上登载的相关资料；
- (5) 研究香港及其它国家和地区的情况；
- (6) 向其它国家和地区查询他们的档案管理制度和执行情况；
- (7) 审研在公众咨询期内所收到的 39 份意见和数据，当中有部分内容同时涉及香港的公共档案管理和公开数据制度。

1.7 经考虑政府当局对本署调查结果的意见后，本署于二〇一四年三月十七日完成这份报告。

2

权责及适用范围

权责

档案处的职责

2.1 档案处负责：

- (1) 制定和落实档案管理政策和计划，以便各局 / 部门能够按其职能适当地管理档案数据；
- (2) 为各局 / 部门提供意见、支持和发出指示，以便他们妥善地管理具长期或永久价值的政府档案；
- (3) 鉴别和保存具历史价值的档案、有价值的政府刊物和其它印刷品；
- (4) 提供贮存及处置非常用档案的服务；
- (5) 提高市民对香港历史文献的认识，并为他们提供研究和参考资料的服务；
- (6) 方便市民查阅政府历史档案和有价值的刊物。

2.2 现时，档案处在公共档案管理方面的工作，并无法律依据，只是受其所不时发出的通告及工作守则规管。

发出通告及工作守则

2.3 档案处联同各局 / 部门负责管理公共档案。该处就档案管理发出通告及工作守则，并监察各局 / 部门的遵行情况。有关的通告及工作守则订明，档案处有权鉴定各局 / 部门的档案的历史价值，以及审阅和批核档案的存废期限表。

2.4 档案处在二〇〇一年公布《档案管理守则》，其后在二〇〇六年发出总务通告第 5/2006 号「政府档案管理」(「第 5/2006 号通告」)。《档案管理守则》阐明政府的最佳执行守则；而第 5/2006 号通告则载有各局 / 部门和公务员均须遵守的指引。

2.5 二〇〇九年，档案处公布了总务通告第 2/2009 号「档案管理的强制性规定」(「第 2/2009 号通告」)，成为第一套强制性的规定，规管各局 / 部门档案的记录、分类、保留、处置、保管及贮存等工作，保护极为重要的档案，管理电邮档案及进行定期检讨。

监察各部门遵从规定

2.6 档案处主要是透过以下途径进行监察，确保各局 / 部门遵从该处的档案管理规定：

- (1) 由各局 / 部门进行的自我评估调查；
- (2) 由档案处进行的档案管理研究。

自我评估调查

2.7 二〇一〇年及二〇一二年，档案处要求各局 / 部门就本身的档案管理执行情况进行自我评估调查。两次调查分别涵盖二〇〇九年四月二十二日至二〇一〇年十月三十一日的 18 个月期间(「二〇一〇年检讨」)及二〇一〇年十一月一日至二〇一二年十二月三十一日的 26 个月期间(「二〇一二年检讨」)。档案处于每次调查都发出一份检讨表格，由各局 / 部门的部门档案经理¹(「档案经理」)填写。经综合分析后，档案处把调查结果连同建议撰写成报告，作为内部参考文件并分发到各有关局 / 部门。调查的结果用于推断及评估各局 / 部门有否遵从该处的规定，以及有否采纳已公布的最佳做法守则。但调查的结果没有向市民公布。

档案管理研究

2.8 档案处不时就各局 / 部门的档案管理工作进行研究，以确保文

¹ 第 2/2009 号通告要求每个局 / 部门委派一名部门档案经理，专责处理与档案管理相关的工作。部分局 / 部门委派多过一名部门档案经理管理相关的工作。

件记录准确和全面，获妥善保存，并达致档案管理有效率和合乎成本效益。虽然这类档案管理研究可说已涵盖全部 80 个局 / 部门²，但当中一些研究范围狭窄，未能完全达到目的。二〇〇二至二〇一〇年期间，该处进行了 49 次研究，但研究范围只涵盖放在事涉局 / 部门的总务室内的行政档案的分类系统，根本无助于确保文件记录准确和全面，获妥善保存，以及档案管理有效率和合乎成本效益。随后的研究范围虽然扩大了，但截至二〇一四年一月底，只有三个局 / 部门曾参与这类研究。档案处应为更多局 / 部门进行这类范围较广的档案管理研究。

其它国家和地区的执行情况

2.9 本署研究了其它国家和地区（包括英国、新西兰、澳洲、美国及中国内地）的档案管理制度。有关他们的制度的主要特点，请参阅附件一。

2.10 那些国家和地区的公共档案法订明，政府须就每个机关的档案保管工作委托独立机构进行定期的审核、调查或视察，并须由有关的部长向立法机构呈交报告，以资监察。以新西兰为例，《2005 年公共档案法令》（Public Records Act 2005）规定，总档案主任必须每五至十年一次委托机构就每个公共机关的档案保存工作进行独立审核，涵盖范围则由他指定。

本署观察所得

2.11 档案处的规定虽名为「强制性」，但其实并无法例支持。因此，档案处要确保各局 / 部门均妥善地建立、备存及处置档案，并不容易。该处亦无权审核及纠正各局 / 部门的档案保存工作，以确保他们遵从有关规定。虽然政府通告所载的指示对公务员具约束力，违反者或须接受纪律研讯，但这些都是行政安排，并无法律效力。

2.12 再者，单靠各局 / 部门的自我评估调查和自行汇报，亦难以评估各局 / 部门有否遵从规定，因为这类调查的问题和答案都很笼统，未必能真正反映各局 / 部门及其职员的实际执行情况。档案处所进行的档案管理研究虽较具实效，但范围较全面的研究迄今只曾在数个局 / 部门进行。此外，与其它国家和地区不同，各局 / 部门的档案管理执行情况完全未经过独立的审核。

² 就档案管理研究而言，每个局 / 部门委派的档案经理，均算作一个局 / 部门。

适用范围

目前情况

2.13 过去多年，香港成立了许多公营机构，为政府提供支持或服务市民大众。然而，档案处就档案管理订定的行政规定及标准并不适用于这些公营机构，只有廉政公署及香港金融管理局是例外。

2.14 截至二〇一三年四月，香港共有约 460 个公营机构，即政府所称的「咨询及法定组织」³，当中不少为本港社会提供重要的服务，例如医管局、香港房屋协会、机场管理局、市区重建局及各大学。尽管有部分机构或须依照特定法例或规定，管理某些类别的业务档案并保存一段特定时期，但该些机构均无须遵从档案处的规定建立或管理档案，亦无须把档案移交档案处进行鉴定及保存。

2.15 档案处在二〇一一年十月发出指引，鼓励公营机构采纳良好档案管理做法。该份指引经由相关的局 / 部门只向 49 个公营机构发出，其余的公营机构都没有收到指引。政府并不知悉有多少公营机构已采纳指引所建议的良好档案管理做法。至于这些机构究竟有没有管理及保存其业务档案，如有的话，实际做法又是如何等等，当局更是一无所知。

2.16 档案处接纳政府以外的机构（包括公营机构）捐赠档案，但由于没有主动寻求捐赠，故这类档案的数量不多。截至二〇一三年二月底，共有 48 个机构向档案处捐赠了档案以作永久保存，当中包括前香港旅游协会等公营机构。

其它国家和地区的执行情况

2.17 在其它国家和地区，「公共档案」的定义涵盖政府和非政府组织于履行公共职能时所建立或收到的任何形式的档案⁴。他们就「公共档

³ 公营机构或「咨询及法定组织」的范围相当广泛，当中包括法定及非法定组织，其全部或部分经费由政府资助，亦可根据相关法例收取服务费用或征费，以应付其营运开支。法定组织指在法例赋权下成立的组织，属咨询或行政性质；至于非法定组织则藉着行政措施成立，大多属咨询性质。

⁴ 在**英国**，「公共档案」涵盖政府和非政府委员会及机构的档案，故其档案法罗列逾 70 个非政府组织及机构。法务大臣有权就档案是否属于「公共档案」作最终决定，其决定会载于《档案局局长年报》（Keeper's Annual Report）。

新西兰的《公共档案法令》（Public Records Act）不仅涵盖各层级政府、包括立法、行政、司法机构的所有政府机关，以及地方政府，同时涵盖由承办商代表公营机构所从事的活动。

案」作出如此广泛的定义，所据的基本理念及原则是：在运用公帑为大众提供服务的过程中建立、管理及保存的公共档案，都应该为大众妥善保存。因此，不论是政府或非政府组织所建立、收集或备存的档案，均须受有关妥善建立、管理、鉴定及保存公共档案的法定规例所监管。

本署观察所得

2.18 档案处的规定适用于各局／部门，但几乎所有公营机构都不包括在内。然而，不少公营机构负责提供重要的公共服务，包括医疗、社会福利及教育等。妥善管理及备存档案不仅是这些机构维持有效运作所不可或缺的，而且与保存香港的历史文献息息相关。

2.19 市民大众期望公营机构在行政方面向公众负责，其中包括档案管理的执行情况，这是理所当然的。事实上，其它国家和地区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，均须公开资料并接受同等程度的公众监察。过去数十年，香港有愈来愈多政府部门转型为公营机构，亦有不少新服务是由公营机构而非政府部门提供。由于公营机构不受专责保护档案的档案处监管，他们管有的档案情况确实值得忧虑。因此，政府应把公营机构纳入其档案管理指引及规定的适用范围内，以确保公营机构妥善地建立、管理及保存档案。假如有必要因此进行立法，政府亦应加以考虑。

2.20 在政府进行立法前，本署认为，档案处应优先致力促请各公营机构遵从该处关于档案管理的规定和标准。政府也应进一步鼓励各公营机构捐出具历史价值的档案数据。

澳洲的《历史档案法令》(Archives Act) 涵盖以下各方的档案：为公共目的而成立的任何主管当局、组织、审裁处或机构（不论是否成立为法团），以及任何由联邦政府控制的公司或协会。

美国《国家历史档案及资料总局（「美国档案总局」）法令》(National Archives and Records Administration Act) 涵盖以下各方所建立的档案：根据联邦法例成立的美国机关或其合法后继机关、立法及司法机构属下各单位、行政机关，以及美国总统。总统本人另须遵守《1978年总统档案法令》(Presidential Records Act 1978)，当中规定卸任总统在其任期内所建立的档案必须于换届时立即交由美国档案总局保留、存管及审核，以便在法定保密期结束后发放。

《**中华人民共和国**档案法》涵盖一切国家机关、武装力量、政党、社会团体，以及企业事业单位。

3

管治及人手编制

管治

目前情况

3.1 档案处是政务司司长办公室辖下行政署的一个办事处。虽然档案处有不时进行服务意见调查，收集使用者的意见，但在处置档案及有关政府档案的管理和保存等其它事宜方面，该处并无可以咨询的外界机构。

其它国家和地区的执行情况

3.2 在英国、新西兰和澳洲，监察公营部门的档案管理和保存的工作，均由当地的国家历史档案局负责。上述三个国家的历史档案局和香港的档案处一样，都是政府部门⁵，不同之处在于法例规定他们必须咨询独立的顾问机构，而顾问机构的成员都有固定任期⁶。

⁵ 英国的国家历史档案局是司法部辖下的一个执行机构，本身亦是政府部门。新西兰历史档案局由内政部监察。澳洲国家历史档案局是澳洲政府辖下的一个执行机构，须向检察长汇报工作。

⁶ 在英国，国家档案及历史档案顾问委员会定期举行会议，就公开公共档案的问题提供独立意见，以及就有关存盘逾 30 年的公共档案的事宜向法务大臣（国家历史档案局须向其汇报工作）提供意见。该委员会会就政府部门要求保留记录，以及在部门要求豁免不公开某些历史档案方面，从公众利益的角度向法务大臣提供意见。此外，该委员会亦会就历史原稿、记录和档案等事宜提供意见。每年，该委员会须向法务大臣汇报工作，并把报告与国家历史档案局的年报一并公布。

在新西兰，根据《2005 年公共档案法令》（Public Records Act 2005）成立的历史档案委员会属于非法人团体，向负责监察保存档案及历史档案事宜的内政部部长提供独立意见。该委员会通常每年举行四次会议，讨论有关历史档案和保存档案的问题，并会在需要时额外举行会议。此外，该委员会会定期（不超过一年）检讨新西兰历史档案局的风险管理策略，与服务对象及其它利益相关人士的关系，以及委员会的工作重点。

在澳洲，根据《1983 年历史档案法令》（Archives Act 1983）成立的澳洲国家历史档案顾问委员会，成员包括国会参众两院各自选出的一名议员，以及 11 名由部长委任的成员，任期为三年。该 13 名成员会就有关澳洲历史档案的事宜向相关的部长及署长提供意见。在 2012-13 年度，委员会举行了四次会议。

在**英国**，国家历史档案局会就政府部门的档案能否获豁免不公开，征询独立顾问委员会的意见，而委员会需从公众利益的角度提供意见。

3.3 在上述三个国家，法例规定顾问机构必须每年向公众汇报其工作。

本署观察所得

3.4 香港的档案处与上述国家和地区不同，在决定销毁或保留档案，以及有关档案的管理和保存的其它事宜上，欠缺寻求独立及专家意见的常设途径。档案处由于过度倚赖本身的决定、各局／部门的建议或行政署的指示，以致该处难以估计社会上的需要和期望，也不利于该处提高专业水平和知识。目前，档案资料的命运完全由档案处和行政署决定。到有人对他们的决定提出质疑时，查核有关决定所需的证据（即所涉档案）可能早已被销毁。因此，政府当局有必要尽快建立一套制度，由档案处定期向独立机构咨询。设立一个独立的顾问机构会有助于公众参与及审查档案工作，亦可提升市民对香港公共档案管理制度的信心。

人手编制

目前情况

3.5 现时，档案处有关档案管理及保存的工作，由档案主任、馆长和行政主任三个职系的人员负责。档案主任的主要工作是选取和管理历史档案，而馆长则负责修复历史档案；前者属档案处的专业职系，不会调派到其它部门，后者亦属专业职系，由康文署借调到档案处。属「一般职系」的行政主任，则负责政府档案管理的一般行政工作；他们每隔数年便会被调派到不同的决策局／部门任职。

3.6 截至二〇一三年三月，这三个职系在档案处的人手编制如下：

档案主任	:	12 人
馆长	:	3 人
行政主任	:	15 人

3.7 档案主任和馆长的入职要求是持有相关学科的大学学位⁷，而新入职者会获安排接受有关档案处工作的专门培训。行政主任职系并无规定在调派到档案处前，须具有档案管理或保存方面的知识。

本署观察所得

3.8 从档案处一直积压大量工作的情况来看（**第 4.17、5.14 及 7.15 段**），档案处主任职级的人手只有 30 人，显然不足以应付整个政府在档案管理和保存方面的大量工作，更遑论如**第 2.19 段**所建议把其工作范围扩大到各公营机构。况且，在这 30 人当中，有半数（即 15 名行政主任）是调动较频密的非专业职系人员，对积累经验或扩展专门知识并无帮助。可见，档案处有必要检讨人手编制。

⁷ 档案主任职系入职要求的相关学科包括历史、政治和公共行政；而馆长职系入职要求的相关学科包括文物保护、应用化学、化学、物料科学和物料工程学。

4

建立档案及 编订存废期限表

概览

4.1 正如第二章所述，妥善管理政府档案的职能除由档案处负责外，建立及收存盘案的局 / 部门也有责任。档案处制定档案管理标准及规定，供各局 / 部门遵从。为符合有关标准及规定，各局 / 部门必须：

- (1) 制定本身的档案管理政策；
- (2) 采用标准的档案分类；
- (3) 妥为建立及收存档案；
- (4) 编订档案存废期限表；
- (5) 妥善处置档案，包括把档案送交档案处鉴定。

4.2 档案存废的主要程序载于附件二。

档案管理政策

4.3 根据第 2/2009 号通告，以及二〇一二年七月十一日关于「制定部门档案管理政策」的通函，各局 / 部门须于二〇一三年四月前制定部门档案管理政策，并把政策文件副本送交档案处。部门档案管理政策旨在概述有关的局 / 部门应如何按业务运作、政策、法律及财政需要，建立及管理其档案。

4.4 截至二〇一三年七月底，80 个局 / 部门当中已有 71 个制定相关政策，并把政策文件副本送交档案处。

标准档案分类

4.5 各局 / 部门须依照档案处于第 2/2009 号通告公布的标准分类表，把档案分为**行政档案**及**业务档案**两大类。各局 / 部门亦须于二〇一二年四月前，采用档案处设计的标准分类表管理所有行政档案，以及为现有业务档案编订暂拟的存废期限表。

4.6 **行政档案**又称为「内务管理档案」，是指各局 / 部门记录其通常的工作活动而与内部行政有关的档案，属于内务管理性质。这些档案大致上归入六大类别：行政；办公地方及设施；采购及物料供应；财务及会计；人力资源（或人事）；信息系统及服务。

4.7 **业务（或职能）档案**是由局 / 部门在执行与其成立目的有关的主要职能、活动或使命时，所建立或收到的档案。每个局 / 部门的业务档案都是独特的。各局 / 部门应自行制定业务档案的分类表。

4.8 「二〇一二年检讨」显示，80 个局 / 部门当中已有 76 个采用了标准分类表管理其行政档案⁸。

建立档案

4.9 二〇一二年七月，档案处发出一份标题为「关于建立及收存档案的指引」的通函，向各局 / 部门公布关于建立及收存档案的强制性规定。各局 / 部门须于二〇一五年年底前制定关于建立及收存盘案的业务规则，涵盖其所有业务职能及活动。各局 / 部门均应建立及收纳足够但不过量的档案，以确保档案数据准确及充分地记录政府的职能、政策、程序、决定、业务和活动，并以方便档案处接收及保存档案的形式来建立这些档案。

4.10 根据所有局 / 部门于二〇一二年应档案处要求进行的最近一次自我评估调查，即「二〇一二年检讨」（第 2.7 段），只有三个局 / 部门（占 4%）表示已制定关于建立及收存盘案的业务规则。

⁸ 其余四个局 / 部门由于参与了第 2/2009 号通告所述档案处关于标准分类表的档案管理研究，故获档案处批准，可于较后日期落实标准分类表。

有一个局 / 部门 (占 1%) 表示现有的运作守则 / 指引已涵盖这方面的规定, 故此无须另行制定业务规则。此外, 有 75 个局 / 部门 (占 94%) 尚未制定业务规则, 只是表示会在二〇一五年年底或二〇一六年六月前制定。还有一个局 / 部门 (占 1%) 表示需要更多时间才能够确定会否制定有关业务规则。

其它国家和地区的执行情况

4.11 在本署所研究的国家和地区, 法例规定政府和其它机关须遵从指定的标准及程序, 建立及备存足以全面及准确地记录其事务的档案。在美国, 《1984 年国家历史档案及资料总局 (「美国档案总局」) 法令》(National Archives and Records Administration Act 1984) 规定, 档案局局长须向机关首长提出建议, 以纠正任何违反法令条文的情况; 除非该机关能够在合理期间内采取令人满意的纠正措施, 否则档案局局长应就有关情况向总统及国会提交报告。

本署观察所得

4.12 经本署发现、传媒报道或立法会讨论关于没有建立档案, 又或是遗失档案或未经授权销毁的事件, 实在不计其数。附件三列载在二〇一一年至二〇一三年期间发生的一些个案。在部分个案中, 政府当局承认没有建立或保存档案数据, 结果令政府饱受舆论批评。这些个案显示, 没有妥善的文件记录, 会导致有关的局 / 部门无法提供凭证以交代其所作出的决定或行动, 以致陷于尴尬或困窘的局面。

4.13 假如档案根本没有建立, 市民日后便无从索取有关数据。然而, 档案处以十分松散的方式执行关于建立档案的规定, 既没有在二〇〇九年强制规定各局 / 部门必须妥善建立档案及采取相关措施, 而在二〇一二年发出关于建立档案的规定时, 亦仅要求各局 / 部门在二〇一五年年底前制定建立档案的业务规则。迄今只有寥寥数个局 / 部门符合有关规定; 其它局 / 部门能否在期限之前全面遵行, 委实令人怀疑。现时当局缺乏强而有力的措施以确保档案处关于建立档案的规定获得遵从, 以及防范各局 / 部门忘记建立档案。为此, 政府应考虑仿照其它国家和地区的做法, 制定有关公共或历史档案的法例。

档案的存废期限表

暂拟存废期限表的审批

4.14 档案存废不单指销毁档案，也包括鉴定和永久保存（具历史文献价值的）档案的过程。各局 / 部门须根据档案处所指定或审批的存废期限表处置档案。档案处负责整体的政府档案存废授权工作，包括审批档案存废期限表及档案存废要求。存废期限表一般包含以下内容：

- (1) 对有系列档案的描述（包括性质、主题及名称）；
- (2) 档案处关于保存期的决定（即档案在送交档案处处置之前由建立档案的局 / 部门保存的期间）；以及
- (3) 在保存期结束后如何处置该系列档案（即销毁或移交档案处保存）。

4.15 行政档案的存废：每个局 / 部门均须依照档案处在一九九八年制定、标题为「一般行政档案存废期限表」的指引，处置其行政档案。这项安排是假设所有局 / 部门的行政档案都具备相同的性质。

4.16 业务档案的存废：每个局 / 部门须依照经档案处审批的存废期限表，处置其业务档案。业务档案的存废期限表列明档案的历史价值或内在价值。第 2/2009 号通告要求各局 / 部门不得迟于二〇一二年四月，为所有业务档案编订暂拟存废期限表并呈交档案处审批。至于在二〇一二年四月以后建立新的业务档案系列，则应在新系列建立后两年内编订暂拟存废期限表，并呈交档案处审批。

4.17 「二〇一二年检讨」显示，所有局 / 部门都已为所有业务档案编订暂拟存废期限表并呈交档案处审批。然而，档案处现时积压了大量业务档案的存废期限表尚待审批。截至二〇一三年十二月三十一日，各局 / 部门已向档案处呈交了共 13,117 份暂拟存废期限表，当中只有 7%（即 912 份）已完成审批及确立；81%（即 10,677 份）仍有待档案处审查鉴定，或有待相关的局 / 部门确认；其余的 12%（即 1,528 份）已撤回或经处理后归入其它档案的存废期限表内。

4.18 各局 / 部门须最少每五年一次或视乎需要更频密地检讨其业务档案的存废期限表，以确定是否需要修改。档案处会透过局 / 部门的自我评估调查，监察他们在这方面的工 作。

4.19 「二〇一二年检讨」显示，大部分现有存废期限表已获审批

的局 / 部门均表示，他们有定期检讨存废期限表。档案处提供了一份标准的核对清单，以便各局 / 部门进行检讨。然而，本署留意到有关指引并未就检讨期间应予考虑的各方面事宜提供实质数据，个别局 / 部门在厘定档案保存期的长度时，或会忽略一些重要因素（例如附件三的个案 8 中有关司法方面的规定）。

本署观察所得

4.20 档案处由于人手较紧绌（第 3.8 段），故此积压了大量未完成的工作实亦不足为奇。政府应考虑扩大档案处的编制，以便尽快清理积压的工作。

4.21 政府也应检讨有关存废期限表的规定，并在过程中考虑实际情况和市民大众的期望，以决定是否需要延长某些类别的档案的保存期，例如那些有关局 / 部门已作出决定，而上诉期仍未届满的档案（参考附件三的个案 8）。

4.22 此外，政府应向各局 / 部门发出更明确的指引，说明须如何检讨档案存废期限表，以确保有关的检讨工作都有实质的重点和内容。

5

档案的存废

把档案移交档案处

一般程序

5.1 过期档案是指那些过了存废期限表所订的保存期后须处置的档案。

5.2 在处置过期档案时，各局 / 部门须在档案编目表上填写拟议的存废行动（即送交档案处鉴定或销毁），交档案处批核。档案处会就拟议的存废行动提出意见，鉴定档案数据，并授权局 / 部门采取适当的存废行动，包括建议把档案列为历史档案，移交档案处作永久保存。

5.3 档案处要求各局 / 部门至少每两年一次处置过期档案。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 / 部门在该段期间没有依照指定的期限把档案送交档案处鉴定。

延期移交档案

5.4 档案处的指引规定，局 / 部门如希望把过期而具有历史价值或潜在历史价值的档案继续保留至超过两年，然后才移交档案处或交由该处鉴定，则须由该局 / 部门的首长级人员签发同意书。然而，首长级人员无须提出任何理据，其同意书亦无须送交档案处批注或参阅。

5.5 「二〇一二年检讨」显示，比照二〇一〇年与二〇一二年的两次检讨，延期移交档案的局 / 部门数目上升了 200%，而延期移交的过期档案数量更大幅增加了 4,205%，从二〇一〇年检讨的 556 项（31 直线米⁹）增至二〇一二年检讨的 23,939 项（1,211 直线米）。

⁹ 直线米是量度历史档案数据数量的标准单位，根据垂直放置案卷所占用的贮物架空间

5.6 档案处只能依靠各局 / 部门的自我评估, 来估计延期个案的数量。档案处并没有设立按时呈阅机制, 以监察各局 / 部门如何处理其档案。即使最终发现有局 / 部门没有根据存废期限表把档案移交档案处, 亦不会作任何惩处。

其它国家和地区的做法

5.7 在英国等其它国家和地区, 延期移交档案的要求须由独立的顾问机构审议及批准。

本署观察所得

5.8 在现行制度下, 档案处并无有效的监管措施或方法, 可确保档案适时和有秩序地移交该处鉴定及处置。档案处一直要求各局 / 部门定期处置过期档案, 并已制定各项标准、指引及强制性规定, 以供局 / 部门遵从。然而, 档案处在确保各局 / 部门适时移交档案方面十分被动。各局 / 部门可任意把档案移交档案处, 又或是要求延期移交, 亦无须就其要求提出任何理据。尽管档案处公布了多项指引, 仍有 16 个局 / 部门若非没有把任何档案移交档案处, 就是没有遵从移交档案的期限表。局 / 部门把再没有实际业务用途的档案不必要地保留过久, 其实不利于保存具历史价值的档案及最后公开予市民查阅。由于相隔太久才移交档案一次, 移交的时间又不定及难以控制, 亦导致档案处积压了大量有待处理的档案鉴定工作 (第 5.14 段)。

5.9 本署认为, 档案处必须获赋权强制要求各局 / 部门严格遵守指引。立法显然是有效的方法, 可确保各局 / 部门遵从规定, 以及尽量减少任意或不恰当地处理档案。

5.10 在其它国家和地区, 延期把档案移交国家历史档案机关的要求须由独立第三方批准, 而审批这类要求时亦须考虑公众利益及建立档案的机构本身的需要。移交档案的程序更要受公共或历史档案法例规管, 以确保有关程序适时地进行。

5.11 故此, 政府应检讨延期移交档案的安排, 以确保在作出有关决定时, 须全面兼顾公众索阅历史档案的权利和有关局 / 部门本身的需要。

或抽屉长度, 或平放档案数据的厚度计算。

鉴定档案

纸本鉴定及实物鉴定

5.12 在香港，鉴定公共档案的历史价值的工作由档案处的档案主任全权负责。在鉴定档案时，档案主任会检视局 / 部门以标准表格呈交的档案清单（**纸本鉴定**），如有需要，亦会实际审阅档案本身（**实物鉴定**）。为进行纸本鉴定而呈交的标准表格仅记载有关档案的摘要数据，例如简述档案内容及主题、档案类别、建立及封存日期等。档案主任亦会在鉴定表格上填写主要考虑因素及其建议 / 决定。然而，由于他们只会勾选已印在鉴定表格上的理由类别，他人单凭检视他们所填写或批准的表格，不一定能判断销毁个别档案的理由是否充分。

移交档案处鉴定的档案数量

5.13 移交档案处进行鉴定的档案数量并无固定（**表 1**）。二〇一一年及二〇一二年有特别大量的档案移交该处鉴定，原因是入境处、公司注册处及税务局移交了大量档案。（据档案处表示，那些档案大部分都只是复本。）

5.14 然而，档案处负责鉴定档案的职员人数，只由二〇〇八年的两名增加至二〇一一年的三名，到二〇一二年再增至五名，显然与须要鉴定的档案数量不成比例。结果，该处积存了大量有待鉴定的档案。截至二〇一二年年底，档案处有 239,122 项尚待处理的档案须转拨至下年度。

表 1： 有待鉴定的档案数量及负责鉴定工作的档案主任职系人数

年份	承过往年度转入 (a)	档案处收到需鉴定的档案数目 (b)	完成鉴定的档案数目 (c)	负责鉴定档案的职员人数	年底时尚待处理的档案数目 (d) = (a)+(b)-(c)
2008	31,413	56,668	52,107	2	35,974
2009	35,974	42,796	17,970	2	60,800
2010	60,800	93,001	40,983	3	112,818
2011	112,818	7,088,079 #	49,992	3	7,150,905
2012	7,150,905	4,364,545 #	11,276,328	5	239,122
2013	239,122	2,480,777#	2,501,544	6	218,355

档案处收到的大量档案包括入境处的 6,959,407 套缩微胶卷、公司注册处的 965,861 份注册公司公开文件的缩微胶片，以及税务局信息系统的 3,234,165 份综合税务个案案卷及计算机档案打印本。

其它国家和地区的做法

5.15 有些国家和地区档案鉴定工作，并非如香港般单靠国家历史档案机关负责，而是由建立档案的政府机关或外间顾问机构负责处理。

5.16 在英国，国家历史档案局及政府机关的人员均会参与鉴定过程。在国家历史档案局辖下的公共档案局局长的监察和指导下，政府机关会选出具有历史价值及持久公众利益的档案。每个机关的部门档案主任均须负责选出应予永久保存的公共档案。政府机关依照国家历史档案局的指引，自行鉴定本身的档案，并决定哪些档案应该移交、保留或销毁。国家历史档案局根据档案收存政策订明的拣选准则，向各机关提供如何鉴定档案的意见。

5.17 在新西兰，政府档案的鉴定工作通常由政府机关或代表其行事的顾问机构进行。他们会编制鉴定报告及档案存废期限表，并呈交档案主任审阅，最后由总档案主任批准。

本署观察所得

5.18 鉴定档案的工作大量积存,确实会影响到档案管理的效率和成效。为避免有待鉴定的档案积存,档案处应密切监察尚未完成的工作量,适时调派人手处理。此外,也应留意和参考其它国家和地区的历史档案机关的做法,考虑是否可以应用于香港,以解决工作量积压的问题。

6

处理遗失或 未经授权销毁档案的情况

规定

6.1 档案处规定，各局 / 部门必须就任何遗失或未经授权销毁档案的情况实时提交报告。有关局 / 部门的档案经理必须：

- (1) 查明有关事实及确定因何导致遗失 / 未经授权销毁档案的情况；
- (2) 如有需要及在可行情况下，重新建立有关档案；
- (3) 采取措施，防止同类事情再发生；
- (4) 考虑应否采取纪律或其它行政处分；
- (5) 在三个月内就上述(1)至(4)项向档案处报告调查结果及所采取的行动。

6.2 「二〇一二年检讨」显示，60 个局 / 部门（占 75%）报称在该段期间并无发现任何遗失或未经授权销毁档案的情况。

遗失或未经授权销毁档案的个案

已报告的个案

6.3 在二〇一一年八月至二〇一三年二月底期间，档案处接到 20 个局 / 部门的报告，合共有 38 宗遗失或未获授权销毁档案的个案，涉及 500 份案卷、53 份文件及 18.2 直线米的档案数据。截至二〇一三年四月底，这 38 宗个案当中有 27 宗的调查已完成，其中：

- (1) 就 **1 宗** 个案，有关局 / 部门已采取行政处分¹⁰，向所有负责人员（一名已退休的职员除外）发出书面 / 口头劝谕；
- (2) 就 **4 宗** 个案，有关局 / 部门已采取较轻微的行政处分，包括对负责人员进行辅导；
- (3) 就其余 **22 宗** 个案，有关局 / 部门未有采取纪律处分¹¹，因为：
 - 没有足够证据显示职员疏忽或行为不当，或无法查出负责人员的身份（**16 宗**）；
 - 事件在很久之前发生，或事涉职员已调职或离职（**2 宗**）；
 - 有关错失并非故意（**3 宗**）；或
 - 错误的责任在承办商，局 / 部门无从采取纪律处分（**1 宗**）。

6.4 就其中两宗个案，档案处虽然认为应该对事涉职员采取纪律或行政处分，但有关的局 / 部门并不同意，而档案处亦未有继续跟进。档案处只是提醒有关局 / 部门应采取哪些措施，避免再发生同类事件，以及必须遵照指引办事。不过，档案处并没有监察局 / 部门有否照办。

6.5 在不少个案中，所涉局 / 部门被发现一再遗失或未经授权销毁档案。为此，档案处已知会有有关的局 / 部门高层，并为部分局 / 部门举办切合其工作情况的研讨会，让他们更了解档案管理的重要性，并敦促他们须小心保管政府档案。

未有向档案处报告的个案

6.6 本署留意到，另有多宗个案，由于局 / 部门拒绝承认遗失档

¹⁰ 行政处分是指口头 / 书面劝谕。

¹¹ 纪律处分是指口头 / 书面警告、谴责、严厉谴责、罚款、降职、勒令退休或革职。

案，因此他们没有实时向档案处报告。在数宗个案中，有关局 / 部门因为未有更新档案记录，而致延误报告遗失或未经授权销毁档案。此外，有部分个案是在档案须移交档案处处置时发现遗失，有关局 / 部门才承认其事。有些涉及遗失或未经授权销毁档案的个案更从未向档案处报告。还有一些个案是涉及不受档案处的公共档案规定限制的公营机构，因此，尽管事涉档案是关于以公帑支付的重要公共服务，该些机构都没有向档案处作出报告。附件三载有若干此类个案的实例。

其它国家和地区的做法

6.7 本署所研究的国家和地区，大部分已制定公共或历史档案法例，并订明对损坏、遗失或未经授权销毁档案的人士或机构的罚则。¹²

本署观察所得

6.8 已向档案处报告的遗失 / 未经授权销毁档案的个案数目并不可靠，因为有关数字只是各局 / 部门于自我评估及报告中提供的数字。附件三列载的个案未有向档案处报告，是因为事涉机构并非档案处监察范围内的公营机构，或有关机构根本没有建立档案，故无须向档案处报告。本署认为，档案处应定期审核各局 / 部门的档案管理情况，以评估遗失及未经授权销毁档案问题的严重程度。

6.9 目前，即使档案处发现有遗失或未经授权销毁档案的情况，亦无法要求有关局 / 部门按其意见采取行动。如局 / 部门拒绝依照档案处的意见惩罚违规者，档案处亦无从干预。

6.10 政府应认真考虑通过立法赋予档案处权力，让该处能有效执行档案管理规定，防止遗失或未经授权销毁档案的情况，并确保能

¹² 新西兰的《公共档案法令》订明，任何人士如损坏、非法处置或销毁公共档案，或违反该法令的规定，可判处罚款 5,000 新西兰元；违例机构则会被判罚款 10,000 新西兰元。

澳洲的《历史档案法令》规定，任何人士如损坏、销毁、更改或转移所管有的联邦政府档案，可判处 20 个罚款单位。

美国的《档案局法令》订明，销毁、损坏及未经授权取得或使用公共档案者，可判处罚款 2,000 至 5,000 美元或监禁三至五年。

《中华人民共和国档案法》订明，任何人士或机构如损坏、遗失、未经授权而销毁、出售、转移或更改，或伪造历史档案，未有备存盘案，或没有采取措施以保存历史档案，将受到行政处分、警告及 / 或判处罚款。

够惩处违反规定者。

6.11 与此同时，政府应加强对职员的教育和培训，促使所有职员都谨慎地建立、保管及使用档案。

7

发布信息及公开档案

发布信息

目前情况

7.1 在香港，市民大众对于档案处及各局 / 部门如何处置档案数据所知甚少。档案处只须向行政署汇报工作，并没有发表年报向市民交代。故此，一般市民只能从政府当局对立法会议员及传媒偶然提问的响应中，得到简略的数据。

7.2 对于各局 / 部门如何处置各类档案数据，目前并无任何有系统地主动发布信息的安排。市民无法得知各局 / 部门将哪些档案销毁或保存。至于每个局 / 部门的档案管理政策文件，以及目前就不同类别的档案所采用的存废期限表，亦没有任何可供方便查阅的数据。

7.3 此外，由于各局 / 部门不会发表自我评估调查报告，市民亦无从知悉各局 / 部门遵从档案管理规定的情况。因此，各局 / 部门不会主动做好档案管理工作，也未必会依照档案处制定的档案管理规定办事。

其它国家和地区的做法

7.4 在其它国家和地区，公共或历史档案法例规定国家历史档案机关必须向立法机构汇报工作，以及发表年报交代工作情况。

7.5 英国的国家历史档案局及历史档案顾问委员会均出版年报，前者并且公布各政府部门处理所积压有待移交的档案之进度的详细数据。

7.6 在新西兰，总档案主任每年出版年报，交代保存政府档案的工作情况。历史档案委员会会提供独立意见予负责新西兰历史档案

局的有关部门，以及出版年报。部长在收到年报后，会提交众议院审阅。上述两份年报均登载在新西兰历史档案局的网页。

7.7 在澳洲，《1983年历史档案法令》规定国家历史档案局必须每年向部长提交一份工作报告，以呈交国会两院审阅。

7.8 在美国，各政府部门会在网页上登载档案存废期限表，详列档案的类别、描述及处理（包括这些档案会否永久保存或销毁，以及最近覆检各类档案存废期限表的日期）。美国档案总局亦提供有关已销毁档案的一览表，方便公众查阅。

本署观察所得

7.9 香港在公共档案管理方面显然落后于其它国家和地区，不但透明度不高，而且亦未有主动向公众发布信息。政府应参考其它国家和地区的做法，定期发布更多有关档案处和各局／部门在公共档案管理方面的工作，包括存废期限表和销毁档案的情况。

7.10 本署留意到，在二〇一一年，档案处批准销毁大量的案卷，有些人并认为，有关局／部门是趁政府总部于二〇一一年下半年迁往添马政府总部的机会，随意销毁档案。档案处表示，由于各局／部门一直在正常地进行档案销毁工作，因此该处不能把上述其中某些档案的销毁归咎于政府总部的搬迁。

7.11 不过，在该年度销毁的档案数量确实较上一年度（即二〇一〇年）或随后一年为多（**附件四**）。

7.12 档案处在二〇一一年为何批准销毁特别多的档案，实在难以确定。档案处认为是与第2/2009号通告公布的强制性档案管理规定，以及各局／部门随后按规定处置他们的档案有关。然而，本署无法知道该批档案有否经过适当鉴定后才予销毁。关于被销毁档案的数据其实甚少，而各局／部门所填写的标准表格亦未能提供实质数据。

7.13 定期发布有关局／部门的存废期限表及销毁档案数据的信息，有助公众了解情况，以及监察各局／部门如何处置（特别是销毁）档案数据。

编录及描述档案

7.14 在整理供市民大众查阅的历史档案时，档案处须进行**编录及描述**档案工作。在编录档案的过程中，档案主任会研究档案的内容

和情况，以决定汇入档案处综合信息系统的档案系列。至于档案描述工作，档案主任会采取有系统和一致的方法，鉴别及简述历史档案的内容和情况，以方便公众查阅。

7.15 档案处积压了大量档案编录及描述工作。截至二〇一三年十二月底，档案处有 139,393 个档案尚待编录及描述。档案处计划于二〇一五年年底前完成该批档案的编录工作。

公开档案

7.16 公开历史档案供市民大众查阅的事宜，受行政署及档案处负责执行的一套行政规则《1996 年政府数据文件（取阅）则例》（「《取阅则例》」）所规管。在公开档案方面，档案可分为保密及非保密两类¹³。非保密档案在 30 年届满后可自动公开予市民查阅，而保密档案即使已保存 30 年或以上，仍须由建立档案 / 负责的局 / 部门复核，以决定是否容许公众查阅。查阅不足 30 年的档案须事先向档案处处长提出书面申请，而有关申请会转交建立档案的局 / 部门考虑。

7.17 档案处公开档案后，市民便可以透过该处的综合信息系统，在网上目录检索该等档案连同藏品著录。档案处不会另行公布有哪些文件已公开让公众查阅，或预告即将会公开的文件。

7.18 表 2 列出根据行政署所提供的资料，在二〇〇八年至二〇一二年期期间每年有多少个保密档案到期复核，以及于复核完成后公开予市民查阅。公开比率由二〇〇八年的 61% 及二〇〇九年的 66%，下降至二〇一一年的 46%，在二〇一二年更进一步跌至 41%。

¹³ 《档案管理守则》规定各局 / 部门应根据档案资料于某一特定时间的敏感程度及未经授权披露可能造成的伤害程度，把档案分为保密资料（绝对机密、高度机密、机密及限阅文件）及非保密数据两类。档案的分类可影响其处理及传阅方式。

表 2： 自二〇〇八年起公开予市民查阅的保密档案数量

年份	年内经局 / 部门 复核的保密档案 数量 (a)	(a)项中获公开予 市民查阅的保密 档案数量 (b)	(b)项占(a)项 的百分率
2008	350	215	61%
2009	235	156	66%
2010	260	125	48%
2011	235	107	46%
2012	207	85	41%

7.19 根据《取阅则例》，档案处处长可根据政务司司长的一般指示，酌情准许任何人士查阅封存的历史档案。在接到有关申请后，档案处会咨询建立或移交档案的局 / 部门是否同意公开有关的档案资料。考虑的原则是，除非有充分理由不予披露，例如基于法例规定或档案内载有敏感数据，否则便应提供所索阅的档案。档案处处长可以须妥善保管及保存档案为理由，拒绝公开历史档案数据。

7.20 在行使酌情权准许查阅封存的档案时，档案处处长会考虑：

- (1) 档案资料的保密级别；
- (2) 建立或移交档案的局 / 部门的意见；
- (3) 关于保障个人资料的任何法例或行政规定；
- (4) 政府《公开资料守则》（「《守则》」）¹⁴ 的规定。

7.21 在二〇〇八年至二〇一二年期间，档案处接到 7,902 项索阅历史档案的要求，并把当中 98 项索阅封存的档案之要求转交局 / 部门考虑。

7.22 本署注意到，《取阅则例》和《守则》均订明公众有权索阅档案数据，但《守则》并没有把档案的保密级别本身列为拒绝公开数据的有效理由；另一方面，档案处处长在审核查阅封存盘案的要求时，档案资料的保密级别则是考虑因素之一（**第 7.20(1)段**）。本

¹⁴ 《守则》于 1995 年订立，当中规定局 / 部门除非有《守则》所订明的理由不公开数据，否则应向公众提供所管有的数据。

署得悉,在实际运作上,档案处处长在接到索阅封存盘案的申请时,不论档案属于哪一个保密级别,都会征询有关的局/部门的意见。局/部门若认为所涉及的封存档案不宜公开,便须提出《守则》所订的有效理由。既然如此,本署认为,继续把档案的保密级别作为档案处处长在考虑索阅封存盘案的申请时须顾及的因素之一,并无任何必要。删除该项因素,可避免公众怀疑政府任意不披露档案。

其它国家和地区的做法

不予公开的决定

7.23 在香港,拒绝公开档案或把档案封存逾 30 年的决定,由档案处处长及局/部门作出。在其它国家和地区,政府机关若提出拒绝公开档案或把档案封存超逾指明期限的申请,须由政府及独立的顾问机构审批。

7.24 在英国,国家档案及历史档案顾问委员会负责考虑过了指明期限后继续封存和不公开档案的申请。如委员会同意有关资料不应公开,则档案会依旧封存及移交当局,并订明相关的封存期。

封存期

7.25 本署所研究的多个国家和地区近年相继推行改革,以缩短公共档案的封存期。英国于二〇一〇年的改革中,把封存期由 30 年缩短至 20 年。新西兰亦于二〇〇八年的改革中,把封存期由 30 年缩短至 25 年。在爱尔兰共和国,根据于二〇〇三年生效的《信息自由(修订)法令》(Freedom of Information (Amendment) Act),内阁会议记录现须于建立后不迟于 10 年内公开。在德国、荷兰及西班牙,据悉亦有类似的放宽公开数据措施。

7.26 在美国,信息自由的法例规定了有系统地解封保密档案的程序。为了加强解封保密资料的措施,美国档案总局已指定属下一个机构专责监察政府整体的安全保密制度,并每年向总统汇报有关情况。任何人士均可根据强制性解封保密资料复核计划(「解密计划」)或《信息自由法令》,就他/她能够具体指明的保密数据,提出解封数据的复核要求。解密计划适用于包括总统文件在内的任何保密数据,即使有关数据并不属于《信息自由法令》的监管范围。任何人士如不服拒绝解封数据的决定,可向档案局局长或跨部门安全保密上诉委员会提出上诉。

本署观察所得

7.27 在香港，有关的局／部门及档案处可酌情决定是否封存盘案，无须征求独立意见，也不受任何外间机构监察。与其它国家和地区逐步放宽公开档案的限制比较，香港在推动开明和具透明度的政府方面，显得不思进取。政府是时候检讨其封存盘案的制度，尤其是封存期及批准／拒绝公众查阅档案的准则，包括是否需要考虑档案的保密级别（**第 7.22 段**）。

8

电子档案的管理

目前情况

电子档案数量增加

8.1 随着联网桌上计算机的广泛应用，愈来愈多的政府档案以电子方式建立，并以不同格式备存。根据 80 个局 / 部门的报告，政府电子档案的数量自二〇一一年九月中的 2,725,700 GB（十亿字节）增至二〇一二年十二月底的 3,189,406 GB，增幅达 17%。

绿色行动

8.2 与此同时，政府亦一直提倡电子通讯及科技的应用，鼓励政府内部透过例如减少耗用纸张等途径来减轻政府活动对环境的影响，当中包括更多利用「政府通讯网络」、「机密邮件系统」及内联网来进行内部沟通和分享信息。

8.3 上述的环境友善行动固然值得赞许，但政府却未有采取適切措施以妥善管理、备存及保存所建立的电子档案。

电子档案管理的现行规定

「打印后归档」

8.4 档案处的《电子邮件管理指引》订明，处理公务过程中建立或收取，并保留作为证明有关业务的电邮，亦是档案资料。根据该指引，公务电邮档案属政府财产，政府有权取得、阅读、使用、管理及处置该等电邮档案。部分电邮档案或会被选定为历史档案作永久保存，这些档案亦应受适用于所有其它档案的规管架构所监管。

8.5 第 2/2009 号通告规定各局 / 部门须把电邮档案转成打印本，

以便管理及贮存，并须订立适当安排，确保已打印的电邮档案会像纸本档案般获妥善保管及贮存。各局 / 部门如打算销毁档案，无论档案是以甚么格式存在，均须事先获得档案处处长的许可。

8.6 二〇一〇年十月，行政署进一步发布《电子邮件管理指引》，协助各局 / 部门鉴别、建立、收存及管理电邮档案，以便为公务及官方活动保留充足及准确的证据，达致法律、运作、汇报及保存等方面的目的。该指引规定电邮须搜集在一个可靠的档案保管系统之内，并获妥善管理。

检视档案

8.7 我们从教育局及食物及卫生局的档案中，随机选取了四个独特课题，然后检视他们自一九九九年至二〇一二年期间就该些课题所建立的档案，从而观察局 / 部门的档案管理执行情况。该四个课题分别由两个决策局辖下的四个组别负责。

8.8 我们发现，早期建立的档案，形式多为便笺、信件、档案录事或在纸张上手写的评语。从大约二〇〇五年开始，政府内部及与外间机构利用电邮通讯的数量激增；与此同时，政府内部及与外间机构利用纸张通讯的数量则相对减少。我们所检视的两个决策局的档案显示，到了大约二〇〇八年，绝大多数的内部及对外通讯和业务往来均透过电邮进行。

减少对纸本档案的倚赖

8.9 这种转向电子通讯的趋势，大大改变了纸本档案的功能。由于职员在处理日常事务及通讯时无需再参考纸本案卷，该类案卷已变成类似电邮打印本的贮存档案，纯粹是为保存记录而存在。过往，负责人员须使用纸本案卷工作；现在，他们利用桌上计算机工作，待至事务完成及通讯结束后才把电子档案打印出来。因此，在这个无纸办公室的年代，把纸本档案数据放进实物档案夹内存盘已不再是建立档案过程的基本环节，而变成非必然的额外步骤，容易被忽略。现时，纸本档案夹封面上的案卷动向记录已极少，甚或空白一片。

存档责任转由个别人员承担

8.10 无纸办公室的年代亦彻底改变了档案管理的执行情况。过

往，邮件或传真等外来通讯均经由办事处的档案室分发给个别职员；现在，他们可以直接收取电子档案。这意味着把记录存盘的责任现已由个别职员自行承担，至于所建立的档案有否获妥善归档，则全赖个别职员的行动。尽管如此，纸本案卷的记录功能始终不变，因为在「打印后归档」的电子档案管理方式下，纸本案卷仍然是办公室的业务、运作和决定的正式记录。况且，档案处也只能倚赖这些纸本档案。

电子与非电子混合档案的管理及权宜措施

8.11 在视察教育局其中两个组别时，我们发现他们已在共享计算机系统内同组职员共享的磁盘贮存器中建立了中央电子存盘系统，当中涉及在共享磁盘贮存器中建立起类似传统档案文件柜内档案编排方式的档案分类表及数据夹目录。据教育局及与我们会面的职员表示，设立该些系统的目的，是方便同组的职员分享知识及检索数据。本署留意到，尽管这类系统对职员有用，却不是该局中央档案系统的组成部分，当中贮存的文件及数据亦不被视作档案，故此在保存、处置及鉴定等方面均不受档案处现行的档案管理规定所监管。

8.12 此外，该两个组别的所有职员会按日期先后把其电邮存档至各自的Lotus Notes¹⁵户口下的「档案」数据夹，而个别职员的「档案」数据夹与该局的档案系统或档案记录并没有联系，共享磁盘贮存器中的数据夹与该局的中央档案系统亦不对应。电邮均未获编配档案编号，而且电邮与纸本档案之间亦没有联系。政府当局也并无规定须把在「档案」数据夹内的电邮送交档案处鉴定或处置。

8.13 类似上述的权宜措施皆由个别局 / 部门内的组别各自执行，是由于电邮及电子档案应用日渐广泛，而当局却没有提供足以支持局 / 部门日常使用电子档案的中央电子档案保管系统。他们惟有另辟蹊径。「打印后归档」仍然是各局 / 部门在档案管理方面的正式规定。以电子形式存在的电邮并非用作保留、处置或保存数据的档案，他们必须先打印成硬复本。

打印或存档时有遗漏

8.14 我们在检视局 / 部门的档案时发现，职员有时会遗漏电邮的

¹⁵ Lotus Notes 是政府用作通讯及协同工作的计算机平台。

附件，没有打印出来和存放在纸本档案夹中。这显示「打印后归档」的方式并不可靠，未能确保档案得以适当保留。

8.15 「打印后归档」的方式容易导致遗漏或遗失档案，而且无法确保全体一致及全面适用。政府应尽快以一套妥善的「电子档案保管系统」取而代之。

政府的长远计划

制定政策、策略及标准的工作

8.16 政府明白，「打印后归档」方式有其不足之处。自二〇〇一年起，档案处已联同政府信息科技总监办公室（「信息科技办公室」）及效率促进组就如何有效地管理电子档案及非电子档案制定政策、策略、标准及管理工具，长远目标是各局／部门均能订立一套「电子档案保管系统」。

8.17 在二〇〇七年九月至二〇〇八年九月期间，档案处选定信息科技办公室及运输署的数个办事处进行了一项「电子档案保管系统」试验计划。在检讨该计划时，档案处察觉到有需要进一步设法解决与「电子档案管理」及「电子档案保管系统」有关的问题¹⁶。据档案处表示，在本地信息科技市场难以找到合适的「电子档案保管系统」方案，须聘请海外的顾问公司进行研发，以及局／部门缺乏对「电子档案管理」的认知，都影响了在政府内落实「电子档案保管系统」的进度。

「电子档案保管系统」及「电子信息管理」策略

8.18 二〇〇九年，政府成立了电子信息管理督导小组，由政府信息科技总监担任召集人，成员包括档案处、效率促进组及行政署的人员。督导小组于二〇一一年决定采取以「电子档案保管系统」及「电子档案管理」为组成部分的综合「电子信息管理」方式处理相关问题。

8.19 二〇一〇年，当局进行了一项涉及整个政府的「电子信息管理」策略顾问研究，作出了多项建议，策励各局／部门进一步开发及落实「电子档案保管系统」。基于该项研究，信息科技办公室于

¹⁶ 这些问题包括：就元数据（即描述档案内容、背景、结构及自建立后的管理状况的数据）及把档案由一个「电子档案保管系统」移交至另一个同类系统，以及就保存具历史价值的电子档案订立档案管理标准。

二〇一一年五月公布了政府「电子信息管理」策略，要求各局／部门采用「电子档案保管系统」，以推展政府内的「电子档案管理」。

8.20 为协助各局／部门开发或采用恰当的「电子档案保管系统」，档案处于二〇一一年五月订立了一套已更新的「电子档案保管系统」功能规定，要求各局／部门遵从，其后再于二〇一三年七月就长远保存电子档案发布了一份手册。各局／部门可选择设立一套独立运作的「电子档案保管系统」，也可选择将该系统纳入为政府「电子信息管理」策略下综合「电子信息管理」系统的其中一部分。「电子档案保管系统」的使用者须选用合适的可移除贮存媒体，并采取适当的保护措施，以尽量减低媒体退化造成的影响及可能出现的数据流失。

8.21 在「电子信息管理」策略下，信息科技办公室负责为各局／部门在制定本身的「电子信息管理」策略时提供支持。档案处则负责协助各局／部门开发「电子档案保管系统」，并须制订「电子档案管理」标准及指引，供各局／部门参考，也须透过各局／部门的自我评估监察其遵行情况。该处会为各局／部门提供基本的「电子档案管理」培训，以推展「电子档案管理」及「电子档案保管系统」。

8.22 为做好转变管理，档案处在政府内联网上设立了一个主题网页，以推动政府人员使用「电子档案管理」并采纳最佳做法准则。该处亦已制定及发布七项「电子档案管理」及「电子档案保管系统」的标准及指引，以协助各局／部门计划及落实「电子档案保管系统」。此外，档案处已为档案经理及其它政府人员安排「电子档案管理」培训课程、简介会及工作坊。政府将在二〇一四年就实施「电子信息管理」方面检讨「电子档案保管系统」的落实进度。

8.23 在二〇一四年，档案处将继续制订「电子档案管理」标准及指引，并选取个案作为范例供各局／部门参考；增强「电子档案保管系统」的功能，以管理及贮存机密档案，并将系统交付予各局／部门使用。档案处亦会继续为各局／部门提供档案管理支持，以便他们能因应本身的准备状况及早落实「电子档案保管系统」。

8.24 档案处亦打算就长远保存电子档案进行全面研究。为准备这项全面研究，档案处及信息科技办公室在二〇一二年二月至二〇一三年一月期间进行了初步研究，评估该项全面研究的广度及复杂程度，并界定顾问服务的范围及进行这项全面研究的顾问须具备的专业知识水平。档案处正为进行全面性的研究订立时间表，但没有为完成研究设定时限。

最新情况及工作目标

8.25 作为推展落实「电子信息管理」的第一步，各局 / 部门必须制定本身的「电子信息管理」策略，当中须包括「电子档案保管系统」的落实计划。政府的目标是在二〇一四年年底前有 12 个局 / 部门完成制定本身的「电子信息管理」策略，而截至二〇一四年一月，已有十个局 / 部门制定了策略。「二〇一二年检讨」报告显示，有两个局 / 部门（占 3%）已落实「电子档案保管系统」，27 个局 / 部门（占 33.5%）打算在五年内落实该系统，47 个局 / 部门（占 58.5%）没有相关计划，其余四个局 / 部门（占 5%）则尚未就这个问题作出确实决定。

8.26 政府没有打算在要求局 / 部门开发及采用「电子档案保管系统」方面订立具体时间表。档案处承诺会不时检讨落实「电子档案保管系统」的进展，并在有需要时寻求电子信息管理督导小组的指引。在「电子档案保管系统」全面落实之前，电子档案仍会继续按照「打印后归档」的方式管理。

8.27 档案处现时并无计划有系统地将档案数码化以作保存。该处把档案数码化主要是用于发布资料。档案处以多种形式（例如纸本、缩微胶卷及 / 或数码）保存档案，一般的原则是以局 / 部门移交档案时的形式予以保存。

其它国家和地区的做法

8.28 其它国家和地区已全力推行电子档案管理。

8.29 在**英国**，政府部门自二〇〇四年起已开始采用不同类别的电子档案管理系统管理数码档案。二〇〇〇年，英国政府展开一系列计划，为数量日增的数码案卷及档案建立一套管理系统。该套由国家历史档案局与私人公司合作开发的新的贮存及保存系统，不但容许该局有效地贮存、管理及迁移现存的数码案卷藏品，亦为扩大电子历史档案库预留了极大空间。国家历史档案局同时亦管理「国家数码历史档案数据集」(National Digital Archive of Datasets)，该数据集是极少数具备保存及网上查阅数码档案功能的一个数码档案库，能保存及提供途径查阅很多由中央政府部门及机关移交的计算机数据集，那些数据集的数据早在一九六三年时已被国家历史档案局选定为须予保存。国家历史档案局会分析服务使用者的类别及地理位置，以及市民大众所搜寻和使用的信息的种类。该局一直为数码贮存库研发基本设备，令它可以接收大量数码档案。

8.30 新西兰近年正在订立一套持续进行的积极行动计划，名为「数码延续行动计划」(Digital Continuity Action Plan)，让公营部门的数码环境得以持续，并确保公营部门的数码信息得以无限期保存及供人查阅、使用及再使用。这些规定得到该国的《公共档案法令》(Public Records Act)支持，该法令订明电子档案须根据内容而非格式处理，并须以档案保管系统进行管理。

8.31 澳洲已推行「数码过渡政策」(Digital Transition Policy)，以便该国的政府机关能把档案保管工作数码化，从而提高效率。在数码档案保管方式下，大部分政府机关的档案已经以数码形式建立、贮存及管理，若情况许可，外来的纸本档案会被扫描，因而无需建立新的纸本案卷。根据这项政策，二〇一五年后以数码形式建立的档案，国家历史档案局将只接受以数码格式移交。

8.32 在美国，美国档案总局推出了「电子档案数据库」(Electronic Records Archive)策略性计划，为该局提供途径，接收及保存由联邦政府建立的数码信息，并容许公众查阅该类信息。同时，此项计划亦改变了政府上下对所有档案于各个阶段的管理工作，令整个政府可共享有关服务。「电子档案数据库」于一九九八年开始进入研发阶段，于二〇〇八年达到初步运作能力阶段。最终的目标是要让美国政府机关及美国档案总局更容易进行业务活动，以及在作出重大决定前能迅速集合重要信息。

本署观察所得

8.33 在香港，愈来愈多政府内部通讯及与外间机构的联系是以电子方式传送的，该等文件均载有关于作出某些决定的原因、过程、时间，以及所作决定的重要文件记录。在目前的制度下，各局/部门的电邮容易遗失或错置；然而，当局仍未制定必需的档案管理措施，以确保该等档案完整、安全及真确。现时的「打印后归档」方式主要倚赖每位职员履行职责，把电子文件打印出来然后归档，实在很容易出现错漏，在全面推行「电子档案保管系统」及「电子档案管理」前，顶多只能作为权宜安排。

8.34 早于二〇〇一年公布的《档案管理守则》，已预料到现代科技的出现会为档案管理工作带来挑战：

「随着计算机科技日益普及和电子档案数目迅速增加，政府现正制定新的策略和相关政策，以管理电子信息系统和档案，并将在适当时候发出关于管理电邮及其它电子档案

的详细指引及训令。」

8.35 然而，上述守则已公布超过十年，而在整个政府内全面落实「电子档案保管系统」依然遥遥无期，进展极为缓慢。如此拖拖拉拉，未能与时并进，可能导致更多档案未获搜集和永久流失，继而造成无法弥补的数据流失，并可能因而招致诉讼的风险，降低工作效率及损害声誉。当局为准备于整个政府落实电子档案管理系统耗时过长，显示数码科技的应用已超越政府管理数码档案的能力。

8.36 在各局／部门落实「电子档案保管系统」及「电子档案管理」，实在刻不容缓。一旦落实，一套可持续的电子及非电子档案综合管理方式就能够取代「打印后归档」的权宜安排。政府应就「电子档案保管系统」及「电子档案管理」制定清晰全面的落实计划，并要求各有关方面在指定的期限前遵从，以及时挽救电子档案。

8.37 与此同时，政府应进行深入研究，评估各局／部门的电子档案管理情况，以便确定各局／部门的不同执行情况中所存在的问题，及早堵塞任何存在的漏洞。档案处应向各局／部门发出具体的实务指引，阐明如何管理各类混合的纸本、电子及其它形式的档案数据。

9

结论及建议

结论

9.1 总括而言，本署发现香港的公共档案管理制度有以下不足之处：

- (1) 档案处的各项规定并无法例支持。因此，该处要确保各局／部门按规定建立、备存和处置各类档案，并不容易（**第 2.11 段**）。
- (2) 档案处所订定的各项要求，对于确保各局／部门遵从规定建立、移交档案，以及就遗失或未经授权销毁档案提交报告方面，并没有成效（**第 4.12 至 4.13、5.8 及 6.8 至 6.9 段**）。
- (3) 档案处尽管有强制性的规定，但并无有效措施，可保证各局／部门遵从该处的规定，确保他们妥善地建立和备存盘案数据，又或惩罚违反规定的局／部门或其职员（**第 4.13、5.8 及 6.9 段**）。
- (4) 各局／部门的档案管理执行情况并无任何定期和独立的审核（**第 2.12 及 6.8 段**）。
- (5) 政府的档案管理政策和执行情况缺乏外界监察，例如没有成立独立机构就档案处及各局／部门的相关决定提出意见（**第 3.4、5.10 及 7.23 段**）。
- (6) 由于档案处的档案管理规定并不涵盖公营机构，那些机构如何保护其档案数据，以至市民如何索取该等数据都存在问题（**第 2.18 段**）。
- (7) 档案处的人手明显不足（特别是专业人员），未能肩负

起审核档案存废期限表，以及鉴定和编录各类档案数据的繁重工作量（第 3.8、4.17、4.20、5.14 及 7.15 段）。

- (8) 档案存废期限表极少考虑到相关的实际情况和公众期望（第 4.21 段）。
- (9) 对于各局／部门如何处置各类档案数据，目前并无任何有系统地主动发布有关信息的安排，方便市民了解和监察情况（第 7.2、7.9 及 7.13 段）。
- (10) 香港在对档案资料解禁及开放让市民查阅方面，落后于其它国家和地区（第 7.27 段）；档案处不应把档案数据的保密级别作为批准／拒绝公众索阅已封存盘案要求的一项准则（第 7.22 段）。
- (11) 现时把档案数据「打印后归档」的电子档案管理方式容易出现错漏，结果可能导致档案遗失，但政府在推行「电子档案保管系统」以确保档案数据保存完整、安全和方便市民索阅方面，进展仍然十分缓慢（第 8.33 至 8.35 段）。

9.2 虽然立法并不是解决所有问题的万应灵丹，但至少可以提供一個架构，为规管政府档案管理工作订定具有法律约束力的规则，以确保政府部门和其它机构严格遵从，并为市民大众保护好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，基本上是依靠参与各方自律，相对于有法律规管的运作，充其量亦只是次一级的代替品而已。

建议

9.3 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，以加强香港的公共档案管理工作，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。

9.4 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) 进一步鼓励各公营机构捐出具历史价值的档案数据给档案处；
- (3) 成立一个独立的机构，就档案管理的政策、执行情况和行动向行政署暨档案处提出意见；
- (4) 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；
- (5) 检讨有关档案存废期限表的规定，并在过程中考虑实际情况和市民大众的期望，以决定是否需要延长某些类别的档案的保存期；
- (6) 向各局 / 部门发出明确的指引，说明应如何检讨档案存废期限表，以确保有关的检讨工作都有实质的重点和内容；
- (7) 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，以确保对延期移交决定的审批都有充分理据支持；
- (8) 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；
- (9) 加强对政府人员的培训和教育，促使他们更谨慎地处理档案数据；
- (10) 定期发布有关各局 / 部门处置档案数据的信息，让市民大众了解情况，以及监察各局 / 部门如何处置（特别是销毁）档案数据；
- (11) 检讨档案处封存数据的制度，包括封存期及批准或拒绝公众索阅档案要求的准则；
- (12) 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」及「电子档案管理」，并订明各有关方面均须遵守的时限；
- (13) 优先展开研究，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；

- (14) 向各局 / 部门发出具体的实务指引，阐明如何管理各类混合的纸本、电子与其它形式的档案数据。

致谢

9.5 行政署、档案处、教育局、食物及卫生局、入境处、屋宇署、康文署及医管局为本署这项主动调查提供不少协助，申诉专员谨此致谢。专员亦感谢曾就此课题向本署提供意见和数据的各界人士。

申诉专员公署

档案编号：**OMB/DI/246**

二〇一四年三月

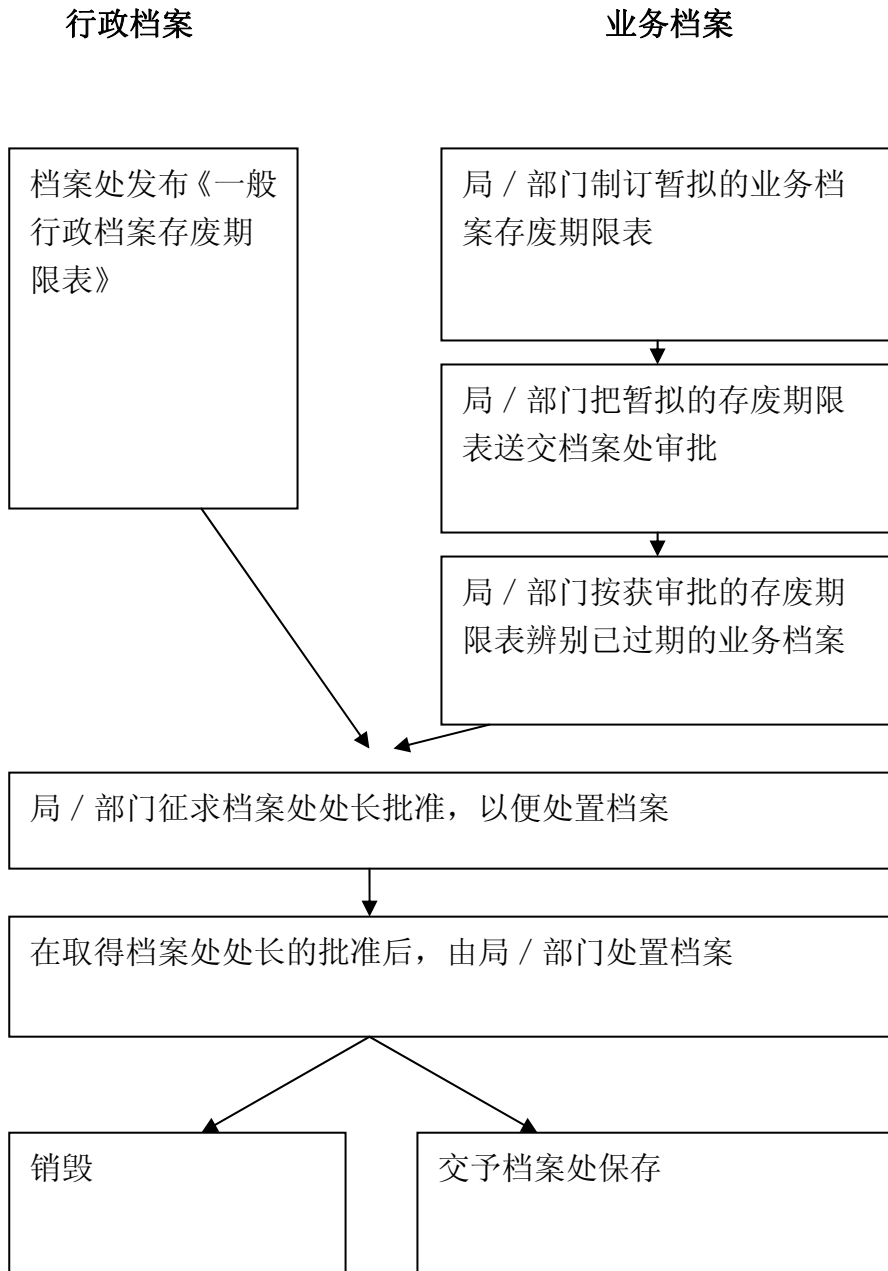
其它国家和地区的政府档案管理制度的主要特点

	英国	新西兰	澳洲	美国	中国内地
1. 主管机构	国家历史档案局	新西兰历史档案局	澳洲国家历史档案局	国家历史档案及资料总局	国家档案局
2. 机构成立年份	1967 年 (之前为 1838 年成立的政府档案局)	2000 年	1961 年 (之前为澳洲国家图书馆)	1984 年 (之前为 1934 年成立的 国家历史档案总局)	1958 年
3. 地位	本身是一个政府部门，亦是司法部属下的一个执行机构。	由内政部部长监察的一个小组	政府的一个行政机关。 由澳洲区域部、地方政府、 艺术及体育部门负责监督， 并向艺术部长汇报。	独立机构	国务院部委管理的国家局 向中共中央办公厅汇报档案 工作
4. 授予主管机构权力的法律	《1838 年政府档案局法令》 (Public Records Office Act 1838) 《1958 年政府档案法令》 (Public Records Act 1958)	《1957 年历史档案法令》 (Archives Act 1957) 《2005 年公共档案法令》 (Public Records Act 2005)	《1983 年历史档案法令》 (Archives Act 1983)	《1984 年国家历史档案及 资料总局法令》 (National Archives and Records Administration Act of 1984)	《中华人民共和国档案法》 (1988 年)
5. 顾问委员会	公共档案顾问委员会	历史档案委员会 (Archives Council Te Rua Wānanga)	澳洲国家历史档案局顾问委员会	国会档案顾问委员会	没有说明
6. 适用范围	政府部门及机构管有的档案， 政府部门属下各委员会及机构 的行政和部门档案，超过 70 个已登记的非政府组织和机构 的行政和部门档案，以及法庭 档案。	政府各层级、所有公共机构及 地方政府的档案，包括由承办 商代表公营机构所从事的活动的 档案。	为公共目的而成立的任何主 管当局、组织、审裁处或机 构（不论是否成立为法团）， 以及任何由联邦政府控制的 公司或协会的档案。	根据联邦法例成立的美国机 关；立法及司法机构属下各 单位；行政机关；以及美国 总统的档案。	所有国家机关、武装力量、 政党、社会团体、企业事业 单位和公民的档案。

	英国	新西兰	澳洲	美国	中国内地
7. 制裁权力	没有说明****	若有损坏、非法处置或销毁档案，或违反《公共档案法令》的任何规定，个人可处罚款最多 5,000 新西兰元，而机构则可处罚款最高 10,000 新西兰元。	若有损坏、销毁、未经授权更改或移交保存的联邦政府档案，可判处 20 个罚款单位。	若有销毁、损坏及未经授权取得或使用公共档案，可处罚款 2,000 至 5,000 美元，或监禁 3 至 5 年。	若有损坏、遗失、未经授权销毁、出售、转移或更改档案；伪造历史档案；未有备存档案；以及没有采取措施保存历史档案，均可给予行政处分、警告及 / 或罚款。
8. 档案封存期	大部分档案为 20 年 (之前为 30 年) 内阁笔记册则为 30 年 (之前为 50 年)	25 年 (之前为 30 年)	25 年	25 年	30 年； 在经济、科学、技术及文化领域方面则少于 30 年的档案

**** 如未能遵从信息专员根据《2000 年信息自由法令》第 5(3) 条就公开档案发出的「数据通告」及「执行通告」，可由法院判罚，而有关的政府部门或公营机构可视为藐视法庭而给予处分（《信息自由法令》第 54 条）。

档案存废的主要步骤流程图



附件三

二〇一一年至二〇一三年经本署发现、传媒报道或立法会讨论的有关某些局 / 部门及 / 或公营机构的档案数据可能无法追查、没有建立或已经遗失 / 销毁的个案

	个案性质	资料来源	个案撮要
1.	未获授权销毁档案	医院管理局(「医管局」)	<p>圣母医院于 2012 年 11 月 8 日告知医管局, 该院不慎销毁了 4,271 名病人的档案数据。该院于 2012 年 8 月 2 日发现此项错误, 是因为有一名病人查询其医疗记录。九龙西医院联网总监随即成立了一个调查委员会, 就事件展开调查, 并且建议为员工提供培训, 以及加强对医疗档案部的监督。</p> <p>事件未有向档案处呈报, 因为医管局并不受档案处的政府档案管理规定所监管。</p>
2.	遗失档案数据	《南华早报》 2012 年 12 月 4 日	<p>在立法会会议上, 发展局局长被要求解释为何有些私家医院的土地契约并没有关于提供低收费病床和投资收益的条文。发展局局长表示很难答复有关批地条文中特定的细节问题, 因为许多相关的文件已经无法查考。</p>
3.	没有建立或遗失档案数据	《立法会会议过程正式纪录》: 动议辩论 (2011 年 11 月 16 日), 以及档案处	<p>2004 年, 政府帐目委员会就愉景湾改变用途而导致政府收入损失 1.6 亿元的事件进行研讯, 结果发现有关愉景湾发展项目的部分文件记录并没有建立档案, 或已经遗失。该次研讯最后无法获得任何实质结论。</p>
4.	没有建立档案	《立法会会议过程正式纪录》: 动议辩论 (2011 年 11 月 16 日)	<p>政府当局在多次立法会会议上承认, 并没有开立任何档案以保存有关某些政策的档案资料, 包括有关政府在处理「风水」事宜上拨款支付赔偿金的档案数据。</p>

	个案性质	资料来源	个案撮要
5.	未有建立档案	康乐及文化事务署（「康文署」）及本署到康文署办事处实地视察及检视档案后观察所得	<p>在 2009 年 3 月的死因裁判庭上，死因裁判官发现，就有关 2008 年 8 月 27 日在赤柱发生的一宗塌树压死少女案件，政府当局理应保存的关于所涉树木的档案并没有妥善建立。</p> <p>根据康文署关于保育、保护和保养古树及珍贵树木的指引，负责这项工作的树木组须对每棵珍贵古树每年至少两次进行例行视察，并就每次视察撰写详细视察报告及备存树木的照片。负责管理的康乐事务经理或副经理必须每年至少一次进行审核视察，并保存其审核视察记录，以备日后参考。</p> <p>本署调查发现，部分有关的树木视察报告只是备存照片，而没有书面报告，甚至连树木视察表格也没有填妥。在 2005、2006、2007 这三年，每年只有一份完成的树木视察报告。在这几年当中，也不见有任何审核视察报告。</p> <p>事件发生后，该署已采取改善措施，加强视察及保存文件记录。</p> <p>康文署无须向档案处报告这宗个案，因为当中并不涉及遗失或未经授权销毁档案。</p>
6.	未有建立档案	立法会专责委员会调查政府与医管局对「沙士」爆发的处理手法的报告（2004 年 7 月）	<p>专责委员会发现，就如何处理「沙士」疫症，医管局行政总裁与各医院联网总监及医院行政总监于 2003 年 3 月 15 日至 24 日期间每天举行的非正式会议，并没有文件记录。专责委员会认为十分可惜，因为会议期间可能曾就采取哪些应变措施作出重要决定。</p> <p>有关个案无须向档案处报告，因为医管局并不受档案处的规定所监管，而且个案亦不涉及遗失或未经授权销毁档案。</p> <p>医管局后来于 2004 年 1 月 15 日成立了一个紧急行政委员会，以便在出现危急情况时，该委员会可代表董事会行事，并行使其权力和职能。在紧急行政委员会上讨论的所有事项均须有档案记录。</p>

	个案性质	资料来源	个案撮要
7.	缺乏妥善的档案及文件记录	2013年4月10日发表的《2012年10月1日南丫岛附近撞船事故调查委员会报告》	<p>报告指出海事处在保管档案记录方面有许多不足之处，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 在作出决定时，没有立即做好文件记录； (b) 有关的政策、短期措施和工作要求都以口头传达，没有任何书面记录； (c) 就重要的安全问题例如船只的稳定性，海事处的文件记录只有「参阅」二字的批注，而没有经过仔细评估和审核； (d) 文件记录都过于简短，未能深入到须解决的问题的核心； (e) 由两名职员就同一安全规定所做的两部分工作（即由一名职员审批图则，而另一名职员随后负责验船），大致上「并无联系」，而当中并无文件记录可以连接两个程序和两人掌握的数据； (f) 查核船只稳定性的计算制度有缺失，应在文件记录与保管档案方面作出改善。 <p>根据档案处的现行规定，有关的局 / 部门无须向档案处报告该宗个案，因为并不涉及遗失或未经授权销毁档案。</p>
8.	过早销毁档案	上诉法院 2009 年 9 月 4 日判词、入境事务处（「入境处」）及档案处	<p>2003 年，一批人士在香港国际机场的出入境柜位被拒进入香港境内，当中部分人士声称持有有效的多次入境签证，提出司法复核，以推翻入境处处长拒绝他们入境的决定。入境处无法向法院提交拒绝该批人士入境的档案，因为有关资料已经按照部门的惯常做法被销毁。上诉法庭在审理该宗案件时，批评入境处于申请司法复核的限期尚未届满，便把相关档案销毁的做法。</p> <p>入境处在该宗案件后，已就入境档案数据的存废期限进行了内部检讨，并于 2010 年年底与档案处举行会议。2011 年 2 月，双方同意入境处应把涉及阻截旅客入境的档案资料继续保存，直至有关人士申请司法复核的时限完结。</p>

	个案性质	资料来源	个案撮要
9.	没有保存档案	申诉专员公署在 2013 年接到的投诉	<p>投诉事项是有关行政长官办公室（「特首办」）购买红酒及管理红酒存货的记录。投诉人感到受屈，是因为特首办没有向他提供所索取的数据，包括特首办在 1996 至 2013 年购买红酒的(a)开支；(b)数量；(c)种类。特首办只能提供 2012 年 7 月之前关于(a)项和(c)项的数据，但无法提供(b)项的资料，因为他们没有备存有关的统计数字。</p> <p>本署的调查发现，特首办未能提供有关资料，并没有违反《守则》，因为《守则》没有要求各局 / 部门建立档案。然而，这宗个案涉及特首办没有按照政府的《常务会计指令》保存财政记录。这些财政记录均属于行政档案，理应在记录数据的财政年度之后满七年才予销毁。</p>
10.	没有妥善建立及保存档案，以及没有做好档案处置工作	本署到康文署办事处实地视察及检视档案后的观察所得	<p>2013 年 7 月，本署抽样视察了康文署辖下 9 个场地。</p> <p>我们发现当中有两个场地，即东涌文东路体育馆及港岛东体育馆，没有妥善建立和备存档案。在东涌文东路体育馆，一个载有使用体育设施申请表的档案内有不少附件，但全部都没有索引或编号。在港岛东体育馆，一个投诉档案内的附件全都没有编号或索引。</p> <p>我们亦发现当中有 3 个场地，自当年启用以来一直没有采取任何行动处置本身的业务及 / 或行政档案。</p> <p>2001 年启用的港岛东体育馆，从未采取行动处置业务及行政档案。</p> <p>分别于 1980 年和 1999 年启用的荃湾大会堂和葵青剧院，亦从未采取行动处置行政档案。</p>
11.	没有妥善管理档案	本署到屋宇署办事处实地视察及检视档案后的观察所得	<p>2013 年 7 月，本署到屋宇署进行视察；该署属下有 21 个档案室。</p> <p>我们发现，其中一个负责调查渗水投诉的办事处并没有设立系统，以追查档案室发送或收取的档案。经档案室收发的档案均没有在登记册签署作实，故此，有关档案的遗失，便完全无法追查。</p> <p>屋宇署其后为档案的移交建立了妥善的登记册。</p>

二〇一一年迁往添马新政府总部的局 / 部门
于二〇〇九年至二〇一三年期间获批准销毁的档案数量

二〇一一年迁往添马新政府 总部的局 / 部门	年度内获批准销毁的档案总数 (直线米)				
	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
1. 行政长官办公室	0	2.1	66.56	1.5	0
2. 中央政策组	0	0	29.8	0	0
3. 政务司司长办公室 (包括 行政署、效率促进组)	12.63	218.67	263.46	107.72	97.80
4. 公务员事务局 (包括一般 职系处)	9.54	282.52	492.84	132.44	95.89
5. 商务及经济发展局 (包括 创意香港、创新科技署、 政府信息科技总监办公室、 旅游事务署、旅行代理 商注册处)	62.14	180.33	206.35	128.86	86.54
6. 政制及内地事务局	0.05	0.01	45.65	0.99	0
7. 发展局	44.80	115.75	277.52	33.74	0.33
8. 教育局	980.00	271.96	540.22	596.4	766.74
9. 环境局	14.16	2.1	7.05	0	0
10. 财政司司长办公室 (包括 经济分析及方便营商处)	0	0	0	3.36	6.55
11. 财经事务及库务局 (包括 保险业监理处)	124.00	16.07	67.22	33.86	87.56
12. 食物及卫生局	0.66	23.76	42.6	12.22	17.16
13. 民政事务局	7.59	10.89	53.02	15.24	41.21
14. 劳工及福利局	0	16.00	0	15.75	133.21
15. 保安局 (包括禁毒处)	15.57	0	178.85	66.38	53.73
16. 运输及房屋局 (运输科)	29.63	73.01	54.95	13.1	12.26
合计	1,300.77	1,213.17	2,326.09	1,161.56	1,398.98

有关香港的公开资料制度的主动调查（OMB/DI/238）及
有关香港的公共档案管理的主动调查（OMB/DI/246）

公众提出的意见

	提出者	意见撮要	所涉的主动调查
1.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对制定历史档案法表示全力支持 	DI/246
2.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 就申诉专员对公共档案管理进行主动调查时应审研的范围提出建议 	DI/246
3.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对申诉专员就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 促请申诉专员建议当局尽快制定具罚则的法例 	DI/246
4.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对申诉专员就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 支持制定历史档案法 	DI/246
5.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 认为若不制定法例，市民的知情权便难以得到保障 ● 指出现行档案管理制度的一些问题 	DI/246
6.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对本署就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 指出妥善管理一般档案及历史档案的重要性 ● 提议成立历史资料档案部门 	DI/246
7.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对本署进行是项主动调查表示赞赏，并希望政府及立法会议员采取积极行动，制定全面的历史档案法 	DI/246
8.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 强烈表示主动调查报告应建议尽快制定历史档案法，不容再拖延 	DI/246
9.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持制定历史档案法 ● 指出聘任历史档案管理专家监督公共档案办公室，以及评定一般档案及历史档案的价值并将它们分类的重要性 	DI/246
10.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 强调历史档案法可为香港带来的好处，并指出现行公共档案管理制度的问题 	DI/246

	提出者	意见撮要	所涉的主动调查
11.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出香港在档案管理方面的问题，特别是目前的档案管理能力与在数码化环境中管理机构档案所需的能力，差距愈来愈大，并讨论其它国家和地区为解决相关问题而采取的步骤 ● 强调档案管理的重要性，以及差劣的档案保管工作所带来的问题 	DI/246
12.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对本署就公共档案管理进行主动调查表示全力支持 ● 指出香港因没有历史档案法而出现的一些问题 ● 对本署就公共档案管理进行主动调查的方向提出建议 	DI/246
13.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 对本署就公共档案管理进行主动调查表示欢迎，并支持制定历史档案法 ● 分享在相关范畴的工作经验及成果 	DI/246
14.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 列举因没有历史档案法而出现的问题 	DI/246
15.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出香港缺乏适用于资讯社会的资讯政策及法律框架 ● 指出《公开资料守则》的问题 	DI/238
16.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 对本署进行是项主动调查表示欢迎 ● 希望有关香港公开资料制度的主动调查会有助于制定资讯自由的法例 	DI/238
17.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出某些局 / 部门在回应简单直接的索取资料要求时欠缺透明度 ● 指出政府分享资讯可带来的好处 	DI/238
18.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出香港在保障市民索取资料的法律权利方面远远落后于其它已发展地区，并指出《公开资料守则》(特别是豁免规定)的不足之处 	DI/238
19.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出某些局 / 部门在回应简单直接的索取资料要求时欠缺透明度 ● 指出政府分享资讯可带来的好处 	DI/238
20.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 分享在建立及管理档案方面与政府交涉的经验及观察所得 	DI/238

	提出者	意见撮要	所涉的 主动调查
		<ul style="list-style-type: none"> ● 强调缺乏途径索取公共档案所引致的问题 	
21.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 分享向政府决策局 / 部门索取资料被拒的经验 ● 考虑是否需要立法，订立框架以清楚订明局 / 部门及公营机构应如何发放资料 	DI/238
22.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 对本署进行是项主动调查表示欢迎 ● 促请当局就公开资料立法 ● 指出公开资料对香港作为国际金融中心的重要性 ● 举出数个例子，说明政府未能维护市民索取资料的权利 	DI/238
23.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 分享向局 / 部门索取资料的经验 ● 指出可以提升标准及改善执行情况的方法 	DI/238
24.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出与现行公开资料制度有关的一些问题 	DI/238
25.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供了一份相关的研究论文 	DI/238
26.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出与考古历史档案管理有关的一些问题 	DI/246 及 DI/238
27.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 引用例子说明公共档案的重要性，并指出公共档案是以公帑建立及管理的 ● 支持立法保障市民索取资料及历史档案的权利 	DI/246 及 DI/238
28.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 引用例子说明公共档案的重要性，并指出公共档案是以公帑建立及管理的 ● 支持立法保障市民索取资料及历史档案的权利 	DI/246 及 DI/238
29.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对立法保障市民索取资料及历史档案的权利表示全力支持 ● 指出公民社会要妥善运作便须订立有关法例，以及缺乏这类法例所衍生的问题 	DI/246 及 DI/238
30.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对立法保护历史资料和档案，以及保障资讯自由表示全力支持 	DI/246 及 DI/238
31.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 就主动调查的范围提出意见 ● 指出其它国家和地区的标准和执行情况，以及有关公共档案管理及资讯自由的法例 	DI/246 及 DI/238

	提出者	意见撮要	所涉的主动调查
		<ul style="list-style-type: none"> ● 指出公共档案管理及资讯自由的重要性 	
32.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持制定资讯自由法及历史档案法 ● 提供了一份相关的研究报告 	DI/246 及 DI/238
33.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出缺乏监管公共档案管理及资讯自由的法例所引致的问题 	DI/246 及 DI/238
34.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对申诉专员展开这两项主动调查表示全力支持 ● 指出公共档案管理的重要性及与现行制度有关的问题 ● 就私营企业的标准和执行情况分享经验及观察所得 	DI/246 及 DI/238
35.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 指出与香港现行的公开资料制度有关的问题 ● 就政府及一些政党对公共档案管理的态度表达意见 	DI/246 及 DI/238
36.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供了一份相关的研究报告 ● 分享向政府决策局 / 部门提出索取资料要求的经验 ● 对申诉专员展开这两项主动调查表示全力支持，并支持就公开资料及公共档案管理立法 	DI/246 及 DI/238
37.	团体 / 机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 对这两项主动调查表示全力支持 ● 就政府对于制定有关公共档案管理及历史档案的法例的态度表达意见 	DI/246 及 DI/238
38.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 对两项主动调查表示欢迎，并希望申诉专员建议当局立法保障香港的资讯自由及保护历史档案 ● 指出香港现行的公开资料制度及公共档案管理制度问题 	DI/246 及 DI/238
39.	个别市民	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持就资讯自由立法 ● 就管制及分享政府资讯方面应予放宽的范畴提出建议 ● 就申诉专员咨询公众的方法提出改善建议 	DI/246 及 DI/238