

主動調查報告摘要

香港的公共檔案管理

背景

在香港，政府檔案的管理和公共歷史檔案的保存工作，是在行政制度下，由政府檔案處（「檔案處」）負責。在不少國家和地區，則早已有為保護歷史檔案而制定的法例，規定政府部門及公營機構必須妥善地建立和管理公共檔案，並且訂立罰則，確保他們遵從有關規定。

2. 有鑑於此，申訴專員決定展開主動調查，審研政府當局的公共檔案管理制度是否符合現代政府開明問責的公共行政標準，以及能否充分保護檔案資料，供市民查閱。本署這項調查旨在：

- (1) 審研政府的檔案管理制度，以找出有何不足之處及問題；
- (2) 評估有關體制上的不足之處如何影響市民索閱資料的權利；
- (3) 參考其他國家和地區的檔案管理制度和執行情況，為改善香港現行的制度提供指標和方向。

本署調查所得

3. 本署發現香港的公共檔案管理制度在以下各方面都有所不足。

一、沒有法律支持

4. 檔案處在公共檔案管理方面的工作，並無法律依據，只能靠各決策局及部門遵從該處不時發出的行政工作守則及指示。

5. 二〇〇九年，檔案處發出總務通告第 2/2009 號「檔案管理的強制性規定」(「第 2/2009 號通告」)，就檔案管理的各項重要工作做出規管。這份通告雖然標題為「強制性規定」，但實際上不具備法律效力，而檔案處亦無法有效確保各局／部門遵從規定。

二、欠缺有效措施確保各局／部門遵從規定

6. 檔案處主要是透過各局／部門的自我評估調查和該處的檔案管理研究，監察各局／部門有否遵從規定。不過，該些自我評估調查未必能真正反映各局／部門的實際執行情況。至於檔案管理研究，雖然可說已涵蓋全部 80 個局／部門，但當中 49 次研究只涵蓋有關的局／部門某些檔案的局部範疇，根本無助於確保各局／部門遵從檔案處的規定。有別於其他國家和地區在公共檔案法或歷史檔案法的規定，各局／部門的檔案管理執行情況完全缺乏定期和獨立的審核。

7. 其他國家和地區已在公共檔案法或歷史檔案法中，訂明必須成立獨立的顧問機構。這項安排不但有助估計社會的需要和期望，有利提高專業水平和知識，同時亦有助公眾參與及監察檔案工作，以及提升市民對公共檔案管理制度的信心。目前，香港的檔案處在處置檔案及有關檔案管理的其他事宜上，欠缺一個如此可供其諮詢的外間機構。

8. 第 2/2009 號通告訂明各局／部門須在二〇一二年四月底制定部門檔案管理政策，採用標準分類表管理其行政檔案，以及為其業務檔案編訂暫擬的存廢期限表。然而，當中有多項規定在期限屆滿之後尚未執行。

9. 檔案處亦缺乏強而有力的措施以確保關於建立檔案的規定獲得遵從。二〇一二年，檔案處要求各局／部門在二〇一五年年底前制定建立及收集檔案的業務規則。截至二〇一二年十二月，只有三個局／部門落實有關規定，其他局／部門能否都在期限之前全面遵行，委實令人懷疑。與此同時，經傳媒報道或於立法會討論有關局／部門沒有建立檔案資料的個案為數亦不少。

10. 目前，檔案處在確保各局／部門適時移交檔案方面十分被動。檔案處要求各局／部門至少每兩年一次就處置過期檔案提交存廢行動建議，以供檔案處審批。然而，在二〇〇八年至二〇一

二年期間，有七個局／部門從沒有把任何檔案送交檔案處鑑定，而另有九個局／部門沒有依照指定的期限內把檔案送交該處鑑定。

11. 此外，檔案處現時在監察各局／部門把檔案移交該處處置方面亦顯得鬆懈。檔案處沒有規定各局／部門須就延期移交檔案通知該處。局／部門如欲延期移交檔案，只須由一名首長級人員簽發同意書，而該首長級人員是無須提出任何理據的。本署留意到，近年局／部門延期把檔案移交檔案處的情況有顯著上升趨勢。這種情況對於保存具歷史價值的檔案會造成影響。與其他國家和地區不同，檔案處雖為負責歷史檔案的部門，但並無獲賦權強制要求各局／部門嚴格遵從規定。

12. 檔案處須靠各局／部門主動報告遺失或未經授權銷毀檔案的事件。由於檔案處未必在每次發生有關事件後都會收到報告，因此亦無從得悉問題的實際嚴重程度。相對於其他擁有具備罰則的公共檔案法或歷史檔案法的國家和地區，檔案處並沒有法定權責對違規者施加懲處。

13. 在已向檔案處提交報告的個案中，只有極少數違規者受到紀律或行政處分。在部分個案中，即使檔案處認為應該採取紀律或行政處分，但所涉的局／部門並不同意，而檔案處亦未有繼續跟進。

三、現行制度的適用範圍有限

14. 除了兩個公營機構外^註，檔案處就檔案管理訂定的行政規定並不適用於其他所有公營機構，儘管有不少公營機構例如醫院管理局、香港房屋協會、機場管理局及各大學等，都為社會提供重要服務。

15. 事實上，其他國家和地區的公共檔案法或歷史檔案法普遍認同公共行政必須開明問責的原則及標準，因此規定不論政府機關還是公營機構，均須妥善保管檔案及向公眾公開資料，並接受同等程度的公眾監察。尤其在過去數十年，香港有愈來愈多局／部門轉型為公營機構，亦有不少新服務改由公營機構而非局／部

^註 指廉政公署及香港金融管理局。

門提供，市民期望公營機構在行政方面向公眾負責，確實是合情合法的。

四、工作量及人手編制

16. 檔案處在審核檔案存廢期限表、鑑定檔案及編錄檔案方面，持續積存了大量未完成的工作，影響到檔案管理的效率和成效。然而，檔案處的人手編制只有 12 名檔案主任、3 名館長及 15 名行政主任，而行政主任是會經常調職的非專業職系人員。檔案處極需檢討人手編制，尤其是檔案處日後若把工作範圍擴大到涵蓋各公營機構的話。與此同時，檔案處應參考其他國家和地區的歷史檔案機關的做法，致力精簡程序及解決大量工作積壓的問題。

五、欠缺透明度

17. 其他國家和地區的法例規定國家歷史檔案機關及顧問機構必須定期向公眾匯報工作概況，公布存廢期限表和已銷毀的檔案。香港在這方面顯然落後。在現行制度下，當局並沒有有系統地主動公布每個局／部門的檔案管理政策文件、存廢期限表、已銷毀的檔案，或各局／部門遵從檔案處規定的情況。檔案處亦沒有就其工作發表年報。本署認為，定期公布各局／部門的存廢期限表和已銷毀檔案的資訊，有助市民了解情況，讓他們監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料。

六、封存及披露檔案的機制須予檢討

18. 在現行制度下，非保密檔案在 30 年之後可自動公開予市民查閱，但保密檔案即使已保存 30 年或以上，仍須先由建立檔案或負責的局／部門覆核，再決定是否公開。

19. 在其他國家和地區，政府機關提出拒絕公開檔案或把檔案封存超逾指明限期的申請，須經政府當局及獨立顧問機構兩方面審批。

20. 本署亦注意到，查閱不足 30 年的檔案須事先向檔案處處長提出書面申請，而檔案處處長在作出決定前會諮詢建立檔案的局／部門，並考慮有關檔案的保密級別及《公開資料守則》（「《守則》」）的規定。然而，本署得悉，在實際運作上，局／部門如擬

拒絕披露檔案，一律須向檔案處提出《守則》所訂明的有效理由。鑑於保密級別有可能是隨意設定的，本署認為，在保障公眾索閱資料的權利之大前提下，政府當局實無必要繼續把檔案的保密級別列為檔案處處長在考慮市民索閱封存檔案的申請時須顧及的因素之一。

21. 此外，不少國家和地區近年已相繼推行各種放寬改革。本署認為，政府當局亦應檢討其封存檔案的制度，特別是有關封存期和是否仍有必要考慮檔案的保密級別。

七、未能妥善管理電子檔案

22. 政府一直提倡以電子通訊方式進行溝通，並確認電郵是正式檔案。然而，在現行制度下，大部分局／部門仍然採用「列印後歸檔」的處理方式，要求其職員把電郵檔案列印出來，以作管理、貯存及保存。不過，這種方式並不可靠，容易導致遺漏或遺失檔案。職員有時會遺漏電郵及／或其附件，沒有列印出來和存放在紙本檔案夾內。

23. 政府明白「列印後歸檔」方式有其不足之處。早於二〇〇一年，檔案處已開始聯同政府資訊科技總監辦公室及效率促進組，就如何有效地管理電子檔案制定政策、策略及標準，其長遠目標是每個局／部門都設立一套「電子檔案保管系統」。

24. 十多年已經過去，但在整個政府內全面落實「電子檔案保管系統」依然遙遙無期。政府當局連就各局／部門開發或採用「電子檔案保管系統」訂立具體時間表亦未能辦到。如此拖拖拉拉，未能與時並進，可能導致更多檔案由於未獲蒐集而永久流失。

25. 其他國家和地區已全力推行電子檔案管理，制定了行動計劃並設下時限，以確保數碼檔案獲妥善管理、備存、分享、保存及在將來仍可供使用。

本署的建議

26. 雖然立法未必是解決所有問題的萬應靈丹，但至少可以提供一個架構，為規管公共檔案的管理工作訂定具法律約束力的規

則，以確保政府部門和其他機構嚴格遵從，並為市民大眾保護公共檔案和保存歷史文獻。此舉亦可向市民保證，政府當局定會致力確保公共行政開明問責、具透明度。在一個純粹行政制度下管理公共檔案，基本上是依靠參與各方自律，相對於有法律規管的運作，那充其量只是次一級的代替品而已。

27. 有鑑於此，申訴專員促請政府當局認真考慮引入公共和歷史檔案的法例，當中不但應包括各局／部門，也應涵蓋各公營機構，特別是那些為市民提供重要服務的機構。

28. 在進行立法前，政府當局亦應該：

- (1) 致力敦促公營機構遵從其關於檔案管理的規定和標準；
- (2) 成立一個獨立的機構，就檔案管理的政策、執行情況和行動向檔案處提供意見；
- (3) 檢討檔案處的人手編制，確保該處能夠有效及專業地執行職務，同時迅速清理積壓的工作；
- (4) 檢討檔案處與各局／部門就延期把檔案資料移交該處的安排，以確保對延期移交檔案的審批都有充分理據支持；
- (5) 對每個局／部門的檔案管理執行情況進行定期審核，以評估遺失及未經授權銷毀檔案等問題的嚴重程度；
- (6) 定期發布有關各局／部門處置檔案的資訊，讓市民大眾了解情況，以便市民監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料；
- (7) 檢討檔案處封存資料的制度，包括封存期及是否仍有必要考慮檔案的保密級別；
- (8) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實「電子檔案保管系統」，並訂明各有關方面均須遵守的時限；

- (9) 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，堵塞任何存在的漏洞。

申訴專員公署

二〇一四年三月