

香港法律改革委员会

档案法小组委员会

咨询文件

档案法

本咨询文件已上载互联网，网址为：<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

2018年12月

本咨询文件是由法律改革委员会（法改会）属下的档案法小组委员会拟备，以供各界人士讨论及发表意见。本咨询文件的内容并不代表法改会或小组委员会的最终意见。

小组委员会欢迎各界人士就本咨询文件发表意见，并请于 2019 年 3 月 5 日或之前将有关的书面意见送达：

香港中环
下亚厘毕道 18 号
律政中心东座 4 楼
法律改革委员会
档案法小组委员会秘书

电话：(852) 3918 4097

传真：(852) 3918 4096

电邮：hklrc@hkreform.gov.hk

法改会和小组委员会日后与其他人士讨论或发表报告书时，可能会提述和引用各界人士就本咨询文件所提交的意见。任何人士如要求将他提出的所有或部分意见保密，法改会当乐于接纳，惟请清楚表明，否则法改会将假设有关意见无须保密。

法改会在日后发表的报告书中，通常会载录就本咨询文件提交意见的人士的姓名。任何人士如不愿意接纳这项安排，请于书面意见中表明。

香港法律改革委员会

档案法小组委员会

咨询文件

档案法

目录

	页
简称列表	1
香港公共档案管理的主要规则及指引列表	4
导言	7
引言	7
档案法小组委员会的研究范围	7
档案法小组委员会的成员	8
小组委员会的研究方法	8
第 1 章 香港现行的公共档案管理架构概览	10
引言	10
行政机制	10
适用范围	11
档案处的成立背景	12
档案处及辖下各组别的职责和职能	12
档案处的人手编制	13
人员资历	13
员工培训	15
档案处的设施	15

	页
评论	15
第 2 章 档案管理周期和相关规则、指引及刊物概览	18
引言	18
词语释义	18
“档案”、“政府档案”、“电子档案”	18
“业务档案”相对“行政档案”	19
“历史档案”、“档案馆”	19
“档案管理”	19
档案管理过程和相应规则、指引及刊物摘要	20
(a) 建立全面的档案管理计划	20
(b) 指定首长级人员负责监督各局 / 部门的档案 管理、委任部门档案经理，以及推行档案 管理计划	21
(c) 各局 / 部门开立和收存档案	21
(d) 各局 / 部门保存准确的档案清单以便追查档 案	22
(e) 内容分类	22
(f) 编订档案存废期限表及档案存废	23
(g) 各局 / 部门使用、保管和贮存档案	24
(h) 保护局 / 部门内极重要档案	25
(i) 鉴定档案及把具有历史价值的档案移交档案 处	25
(j) 档案处保护和保存历史档案	27
(k) 历史档案登录、着录及整理	27
(l) 公众取阅档案处所保存的历史档案	27
电子档案的管理	28
(a) 保存电子档案	29
(b) 管理电邮档案	30
遵从和执行规定	30
(a) 遵从标准和指引	30
(b) 执行及制裁	31
培训	31

	页
第 3 章 其他司法管辖区的档案及历史档案管理法例概览	33
引言	33
澳大利亚	33
背景	33
《1983 年历史档案法令》概览	34
英格兰	36
背景	36
《1958 年法令》概览	37
爱尔兰	38
背景	38
《1986 年法令》概览	39
新西兰	41
背景	41
《2005 年公共档案法令》概览	41
新加坡	44
背景	44
《图管局法令》概览	44
第 4 章 档案处的管治	47
引言	47
对档案处管治的评论	47
其他司法管辖区	48
澳大利亚	48
英格兰	48
爱尔兰	49
新西兰	50
新加坡	51
其他司法管辖区的模式摘要	51
公众咨询议题	53

	页
第 5 章 档案处的行政及运作	56
引言	56
(I) 发布有关档案处工作的资料	56
(a) 评论	56
(b) 政府的立场或回应	56
(c) 其他司法管辖区	57
公众咨询议题	58
(II) 开立档案	59
(a) 评论	59
(b) 政府的立场或回应	59
(c) 其他司法管辖区	60
公众咨询议题	61
(III) 存废期限表的检讨	63
(a) 评论	63
(b) 政府的立场或回应	63
(c) 其他司法管辖区	64
公众咨询议题	64
(IV) 把档案移交档案处	65
(a) 评论	65
(b) 政府的立场或回应	66
(c) 其他司法管辖区	68
公众咨询议题	73
(V) 为档案处提供的专业及人员支援	75
缺乏专业支援	75
档案处人手短缺及积压工作累增	76
我们的观察	78
(VI) 电子档案	78
(a) 评论	78
(b) 政府的立场或回应	80
(c) 其他司法管辖区	81
我们的观察	82
公众咨询议题	83

	页
第 6 章 档案相关法例对档案管理行政指引的影响	84
引言	84
保障私隐或资料的法例	84
香港——《私隐条例》	84
澳大利亚——《1988 年私隐法令》	86
英格兰——《通用数据保障条例》及《2018 年保障资料法令》	88
爱尔兰——《数据保障条例》及《2018 年保障资料法令》	90
新西兰——《1993 年私隐法令》	90
新加坡——《2012 年保障个人资料法令》	91
摘要	91
普查及统计法例	92
香港——《普查条例》	92
澳大利亚——《1905 年普查及统计法令》	93
英格兰——《1920 年普查法令》	95
《2007 年统计及登记服务法令》	
爱尔兰——《1993 年统计法令》	96
新西兰——《1975 年统计法令》	96
新加坡——《普查法令》（第 35 章）	97
《统计法令》（第 317 章）	
摘要	97
我们的初步看法	98
第 7 章 把档案移交档案管理机关	99
引言	99
有关取阅档案的“30 年规则”	99
把档案移交档案处	100
用词	101
其他司法管辖区	102
澳大利亚	102
英格兰	103

	页
爱尔兰	105
新西兰	106
新加坡	107
我们的观察	107
咨询公众事宜	109
第 8 章 公共档案管理制度的遵从规定架构	110
引言	110
(I) 以行政架构规管遵从情况	110
政府对有关评论的立场或回应	111
其他司法管辖区的法律和作业方法	112
(II) 查核档案和审核档案管理作业方法的权力	118
政府对有关评论的立场或回应	119
其他司法管辖区的法律和作业方法	121
(III) 对遗失或未经授权销毁档案的处理	124
政府对有关评论的立场或回应	125
其他司法管辖区的法律和作业方法	127
我们的初步看法	130
第 9 章 为香港订立档案法？	131
引言	131
评论	131
政府对拟议法例的立场	132
支持制定档案法的考虑因素	132
在香港订立档案法的关注事项	134
我们的初步看法	134
第 10 章 公共档案管理制度的涵盖范围	136
引言	136
“公共机构”	136

	页
现有行政制度的涵盖范围	137
对现有制度的评论	138
政府的立场及回应	139
其他司法管辖区	139
澳大利亚	139
英格兰	142
爱尔兰	143
新西兰	144
新加坡	146
公共机构是否已准备就绪并愿意纳入涵盖范围	146
调查	147
我们的考虑因素	147
(i) 受涵盖公共机构的范围	147
(ii) 档案管理机关的监督程度	149
我们的初步看法	150
第 11 章 咨询问题列表	152
附件 1 主要的政府档案管理过程与适用的规则及指引	156
附件 2 过期档案(纸本及非纸本)移交过程的步骤摘要	165
附件 3 调查结果摘要	169

简称列表

档案管理机构

英格兰国档咨委会	国家档案及历史档案咨询委员会（Advisory Council on National Records and Archives）（英格兰）
爱尔兰国档馆咨委会	国家档案馆咨询委员会（National Archives Advisory Council）（爱尔兰）
新西兰档案咨委会	根据《2005年公共档案法令》（Public Records Act 2005）成立的咨询委员会（新西兰）
新西兰档案馆	新西兰档案馆（Archives New Zealand）
档案处	政府档案处（香港）
澳洲国档馆	澳大利亚国家档案馆（National Archives of Australia）
澳洲国档馆咨委会	澳大利亚国家档案馆咨询委员会（National Archives of Australia Advisory Council）
爱尔兰国档馆	爱尔兰国家档案馆（National Archives of Ireland）
新加坡国档馆	新加坡国家档案馆（National Archives of Singapore）
新加坡图管局	国家图书馆管理局（National Library Board）（新加坡）
英格兰公档馆	公共档案馆（Public Record Office）（英格兰）
英格兰国档馆	国家档案馆（The National Archives）（英格兰）

法例

《1958 年法令》	《1958 年公共档案法令》（Public Records Act 1958）（英格兰）
《1983 年法令》	《1983 年历史档案法令》（Archives Act 1983）（澳大利亚）
《1986 年法令》	《1986 年国家档案馆法令》（National Archives Act 1986）（爱尔兰）
《2005 年法令》	《2005 年公共档案法令》（Public Records Act 2005）（新西兰）
《图管局法令》	《国家图书馆管理局法令》（National Library Board Act）（第 197 章）（新加坡）
《2000 年法令》	《2000 年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 2000）（英格兰）

报告书

《2007 年思汇报告书》	陆恭蕙、温富锦及 Jaimie C Graham: 《公共档案的管理、优质管治与集体回忆的保存：香港需要制定档案法的理据》，思汇政策研究所，2007 年 3 月
《2011 年思汇报告书》	陆恭蕙及 Nick Frisch: 《勿让历史留白：香港需要档案法》，思汇政策研究所，2011 年 11 月
《审计署报告书》	《审计署署长第五十七号报告书》第 10 章（“政府档案处的档案管理工作”），2011 年 10 月 25 日
《申诉专员报告》	申诉专员公署于 2014 年 3 月发表的《主动调查报告——香港的公共档案管理》

《帕尔报告书》	Dagmar Parer, 《英联邦国家档案法》 (“ <i>Archival Legislation for Commonwealth Countries</i> ”) (英联邦档案主任及档案经理协会 (Association of Commonwealth Archivists and Records Managers), 2001 年)
《档管计划研究》	Eric Ketelaar, 《历史档案及档案管理法规: 档案及历史档案管理计划研究暨指引》 (“ <i>Archival and Records Management Legislation and Regulations: A RAMP Study with Guidelines</i> ”) (联合国教育、科学及文化组织 (联合国教科文组织), 1985 年)

杂项

公开资料小组委员会 局 / 部门	香港法律改革委员会公开资料小组委员会 政府决策局或部门
《公开资料守则》	《公开资料守则》(香港)
部门档案经理	部门档案经理 (Departmental Records Manager)
电档保管系统	电子档案保管系统
《行政档案存废期限表》	《一般行政档案存废期限表》
立法会	香港特别行政区立法会
《大法官守则》	《大法官根据〈2000 年资讯自由法令〉第 46 条发出的档案管理实务守则》(Lord Chancellor’s Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000) (英格兰)
资科办	政府资讯科技总监办公室
《帐委会资料便览》	致政府账目委员会就《审计署署长第五十七号报告书》第 10 章 (题为“政府档案处的档案管理工作”) 而编制的资料便览 (载于 2011 年 12 月 19 日致帐委会秘书的信件)

香港公共档案管理的主要规则及指引列表

	简称	刊物	发出 / 最后更新日期
1	《原档存废》	《原档存废》（适用于已数码化并以数码格式贮存的档案）□ （只有英文版）	2017年4月
2	《设立保存图书馆》通告	总务通告第 1/2001 号：《设立政府刊物中央保存图书馆》	2001年 1月30日
3	《建立档管政策》通函	行政署通函第 5/2012 号：《建立部门档案管理政策》（只有英文版）□	2012年 7月11日
4	《电子资料管理》通告	政府资讯科技总监办公室通告第 1/2011 号：《电子资料管理策略及架构》（只有英文版）	2011年 5月3日
5	《系统功能要求》	《电子档案保管系统的功能要求》（第 1.2 版）（只有英文版）	2016年9月
6	《运送大批档案指引》	《运送大批政府档案指引》（只有英文版）	2015年7月
7	《总务通告 06》	总务通告第 5/2006 号：《政府档案管理》	2006年 12月28日
8	《总务通告 09》	总务通告第 2/2009 号：《档案管理的强制性规定》	2009年 4月22日
9	《总务通告 12》	总务通告第 5/2012 号：《档案管理检讨》	2012年 10月5日
10	《开立收存指引》通函	行政署通函第 4/2012 号：《开立和收存档案指引》（只有英文版）	2012年 7月6日

	简称	刊物	发出 / 最后更新日期
11	《归档指引》	《归档程序指引》（只有中文版）	2015年10月
12	《分类法执行指引》	《行政档案标准分类法执行指引》（只有英文版）	2009年5月
13	《电子讯息指引》	《管理电子讯息的指引》	2017年12月
14	《混合环境档管指引》	《在混合环境中管理档案的指引》（只有英文版）	2016年3月
15	《总务规例》	香港特别行政区政府《总务规例》（香港特别行政区政府规例卷一）	2016年11月
16	《良好档管做法》	《良好档案管理做法》	2011年10月
17	《移交档案指引》	《把档案移交政府档案处历史档案馆进行评估指引》（只有英文版）	2015年2月
18	《指引及核对表》	《档案存废期限表检讨指引及核对表》（只有英文版）	2017年4月
19	《2015年手册》	《电子档案保管系统档案管理实务及指引手册》（只有英文版）	2015年1月
20	《电档保存手册》	《电子档案保存手册》（只有英文版）	2013年7月31日
21	《取阅则例》	《1996年政府资料档案（取阅）则例》□	1996年
22	《档管元数据标准》	《香港特别行政区政府档案管理元数据标准》（第1.1版）（只有英文版）	2016年9月
23	《档管守则》	《档案管理守则》	2001年8月

	简称	刊物	发出 / 最后更新日期
24	《档管丛书一》	档案管理丛书第一号：《编订档案存废期限表及档案存废实用指南》（只有英文版）	2015年5月
25	《档管丛书二》	档案管理丛书第二号：《常用档案管理：案卷管理》（只有英文版）	2018年3月
26	《档管丛书三》	档案管理丛书第三号：《主题归档》（只有英文版）	2018年3月
27	《档管丛书四》	档案管理丛书第四号：《一般行政档案存废期限表》（只有英文版）	2013年10月
28	《档管丛书五》	档案管理丛书第五号：《缩微摄制用户手册》（只有英文版）	2018年3月
29	《档管丛书六》	档案管理丛书第六号：《保护极重要档案手册》（只有英文版）	2017年8月
30	《档管丛书七》	档案管理丛书第七号：《妥善管理档案作业方法专题指南暨核对表》（只有英文版）	2018年3月

导言

引言

1. 历史档案是决策、行动和记忆的纪录，是代代相传的独特且不可替代的遗产。¹ 历史档案及档案也是政府据此承担责任的工具。管理妥善的历史档案及档案帮助人们明白“*政府行动所涉及的人、时、地、方法和因由*”。因此，历史档案对于良好管治而言是十分重要的。² 在香港，政府档案的管理及存档工作由行政制度规管。政府档案处（简称“**档案处**”）隶属政务司司长办公室辖下行政署，负责监督政府档案的整体管理工作，确保档案得以妥善管理，而具有历史价值的则获挑选以作保存和供公众取阅。政府各决策局及部门（简称“**局 / 部门**”）须按照政府发出的行政指引和规定，订立各自的档案管理计划管理其档案。

2. 近年，有关注团体、媒体和立法会议员要求政府加强保护政府档案，当中部分人士促请在香港订立档案法。此外，用以管理资料的电子科技发展迅速，资讯系统应用日增，都为传统的档案保管机制带来新挑战。

档案法小组委员会的研究范围

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

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

4. 读者或许注意到，香港法律改革委员会也在2013年成立了公开资料小组委员会，专责“*检讨关于公众**索取**政府或公共主管当局所持资料的现行制度*”（*粗体和斜体后加*）。为免生疑问，现于此指出，公开资料小组委员会所关注的是索取资料的权利，而档案

¹ 《档案共同宣言》（*Universal Declaration on Archives*），由联合国教科文组织于2011年第36届大会上通过，见以下网页：<https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_CH.pdf>。

² 参看“*Why archiving?*”，见国际档案理事会（International Council on Archives）以下网页：<<https://www.ica.org/en/why-archiving>>。

法小组委员会所关注的则是实际取阅事宜的 *管理*。前者探讨例如索取权的确认及有关豁免等事宜；后者则处理与保存历史档案有关的行政和运作事宜。因此，两个小组委员会明确分工，各司其职，却又并行工作，以最终应能有一套通用和一致的规则为目标。

档案法小组委员会的成员

5. 小组委员会由廖长城先生，GBS，资深大律师，太平绅士担任主席，成员包括相关决策局代表、持份者和律师。小组委员会的成员如下：

廖长城先生， GBS, SC, JP (主席) ³	资深大律师
李达诗女士 ⁴	香港大学档案中心总监
许伟强先生，SC	资深大律师
陈华叠先生	高露云律师行顾问
蔡洁如女士，JP	政务司司长办公室辖下行政署长
罗淑佩女士，JP (任期由 2016 年 9 月 10 日起) ⁵	政制及内地事务局副局长(1)

6. 法律改革委员会秘书处的梁东华先生是小组委员会的秘书。⁶

小组委员会的研究方法

7. 小组委员会在 2013 年 6 月展开工作，截至本咨询文件发表时，共举行了 43 次会议。

³ 廖长城先生亦是香港科技大学校董会主席。

⁴ 李达诗女士亦是档案行动组的成员。

⁵ 梁松泰先生，JP (时任政制及内地事务局副局长(1))，由小组委员会成立起担任成员，直至 2016 年 9 月 9 日止。

⁶ 李天恩先生与孔庆雯女士曾任小组委员会秘书，任期分别为 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. 本咨询文件旨在概述香港在政府档案管理方面的现有机制、有关各方对机制的主要关注，以及政府对这些关注的回应；继而会列举需要公众考虑的相关议题。值得注意的是，档案及历史档案管理本身是一门专门科目，当中的操作详情及复杂细节，对于一般公众人士来说可能过于技术性。在本咨询文件中，我们尝试用尽量浅白的表达方式，令公众在考虑相关议题时能掌握情况以作明智决定。因此，在本咨询文件中，除了在适当之处胪列我们的观察和初步看法之外，⁷ 我们亦会提出多条咨询问题（特别是开放式问题），以激发大众考虑有关议题并作出回应，而我们相信这做法更具建设性。此外亦应注意的，本咨询文件无意探讨我们知道已广见于档案学文献的理论基础。研究档案学的各种理论，本身就是一门学术专科，而且超越我们的研究范围。

9. 本咨询文件探讨数个司法管辖区的法律和作业方法。我们特别集中探讨五个海外司法管辖区（即澳大利亚、英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡），但在适当之处也会参考其他司法管辖区的情况。这五个司法管辖区均属普通法适用地区，法律制度与香港较为相近，故对于我们的研究而言，它们的公共档案管理的法律及规则可作为有用的借鉴。

10. 在这次咨询工作中，小组委员会征询公众关于现行公共档案管理制度是否需要改革的意见；如认为需要的话，则采用何种改革方案为佳。无疑，我们相信政府档案是构成属全民拥有的社会共享遗产不可或缺的一部分，因此我们提出多条咨询问题，藉以让尽可能多的公众人士参与是次咨询工作，并热切期待能听到社会各界的不同声音。我们希望本咨询文件有助促进及便利公众讨论当中所提出的议题，并欢迎各界就此等议题发表意见、评论和建议，这大可大大协助小组委员会达致研究范围定下的目标，而这亦最符合社会的利益。

⁷ 这些初步看法除了会在其首次出现的各章（即第 6、8、9 及 10 章）中阐述，而为方便读者易于参阅，亦会在第 11 章再次胪列。

第 1 章 香港现行的公共档案管理架构概览

引言

1.1 本章简述(1)香港现有的政府档案管理行政机制，(2)该机制的适用范围，以及(3)负责的政府主管机关（即档案处）的职责和职能。章末也概述关于该制度的各项主要评论，而其后各章会就这些评论作更仔细的探讨。

行政机制

1.2 现时，香港没有特定法例规管政府档案和历史档案的一般管理工作。虽然有一些条例规定不同的公共办事处和登记处 / 注册处须备存特定档案和文件，并提供取阅的途径，¹但这些条例的适用范围仅限于本身所涵盖的范畴，并无订立整体的政府档案管理架构。现时，政府档案和历史档案的管理由行政制度规管，在此制度下的中央档案管理和服务机关为档案处。

1.3 这个行政制度包含行政署长及档案处所公布和更新的多项行政规则、指引和最佳作业方法。有关档案管理的手册、指引和刊物在政府的内联网上登载，供各局 / 部门参考，其中部分手册和刊物亦存放于档案处的政府刊物中央保存图书馆供公众查阅。2017 年 4 月，上述文件大多已上载到档案处的官方网站供公众阅览。²香港公共档案管理的主要规则及指引（连同其简称）列表，载于本咨询文件的简称列表之后。

1.4 行政署长发出的《档案管理守则》（简称“**《档管守则》**”）是上述各项规则及指引中的核心文件，为各局 / 部门定下在建立全面档案管理计划时所需的实务守则。³《档管守则》适用于管理各局 / 部门进行公事及活动时涉及的所有政府档案，⁴并须与档案处所发出的一系列《档案管理丛书》（简称“**《档管丛**

¹ 例如见《公司条例》（第 622 章）第 2 部关于公司注册处处长的权力及责任；《土地注册条例》（第 128 章）第 2 条；《生死登记条例》（第 174 章）第 10、15 及 22 条；《土地注册规例》（第 128A 章）第 4 条；《人事登记规例》（第 177A 章）第 8 条；以及《商标条例》（第 559 章）第 67 至 69 条。

² 档案处有关档案管理的指引，见以下网页：
<http://www.grs.gov.hk/tc/hksar_government_administrative_guidelines_on_record_management.html>。

³ 《档管守则》第 101 段。

⁴ 《档管守则》第 106 及 107 段。

书》”）（见香港公共档案管理的主要规则及指引列表）一并理解。这是因为该等丛书阐释如何达致《档管守则》的要求，详列有关程序，并提供各种选择，供灵活使用，以配合各局 / 部门个别的实际情况和需要。⁵ 此外，其他的指引及通告亦已予发布，以协助各局 / 部门在其档案的整个生命周期内施行各方面的管理，包括但不限于档案开立 / 收存、档案分类、档案保管和贮存、编订档案存废期限表、⁶ 档案存废（包括在征得档案处处长事先同意后销毁档案，以及把具有历史价值的档案移交档案处）、管理电邮档案，以及保护极重要档案。

1.5 这些规则及指引内的规定并非全属强制性质，而藉总务通告第 2/2009 号：《档案管理的强制性规定》（简称“《**总务通告 09**》”）⁷ 公布的规定则旨在向政府人员施加强制责任。任何政府人员如不遵从其内所载规定，可受到纪律处分，包括口头或书面警告、谴责、严厉谴责、降级、迫令退休及革职。⁸

适用范围

1.6 虽然各局 / 部门须受档案管理行政机制规管，但公营机构则一般不受此限。⁹ 公营机构，包括法定组织、接受政府经常拨款的非政府机构、慈善及宗教团体以及私营机构，在实质管理及保存档案方面，均不受政府的档案管理行政机制规管。然而，廉政公署（简称“**廉署**”）和香港金融管理局（简称“**金管局**”）已按照政府公布的档案管理规定管理其档案。

⁵ 《档管守则》第 112 段。

⁶ 编订档案存废期限表，即制订保留及处置档案的期限表，以订明档案应保留多长时间及其处置方式。“档案存废期限表”及“存废期限表”是可以互通的用词。有关编订档案存废期限表的更多详情，见第 2 章的讨论。

⁷ 该等档案管理的强制性规定包括：委任部门档案经理、准确的档案清单、妥善管理电邮档案、档案分类、档案存废（包括为所有业务档案编订存废期限表、至少每两年处置过期档案一次、在档案处处长事先同意下销毁档案或把档案移交非政府机构，以及把具有历史价值的档案移交档案处）、妥善保管和贮存档案、保护极重要档案，以及定期检讨档案管理作业方法。

⁸ 见当局就《审计署署长第五十七号报告书》第 10 章（题为“政府档案处的档案管理工作”）致政府账目委员会而编制的资料便览（简称“**帐委会资料便览**”）第 I 及 II 部，网页如下：

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

⁹ 廉政公署和香港金融管理局除外。见本咨询文件较后部分的讨论。

档案处的成立背景

1.7 政府内部在上世纪六十年代开始就订立保存和处置政府档案的制度以及设立历史档案处的事宜进行讨论。1970年5月，立法局财务委员会通过开设一个档案主任的编外职位。1972年，历史档案处成立，隶属于布政司署辖下的行政及立法两局事务科，以协助政府部门维持档案管理标准、提供保管和备存档案的设施以供永久保存档案，以及提供档案作官方参考和私人研究之用。政府档案统筹组（简称“**档案统筹组**”）在1987年成立，隶属于副布政司办公室，负责推行政府的档案管理工作。当局其后在1989年重组当时的档案统筹组和历史档案处，成立由历史档案处、新设的档案管理处，以及专责事务组组成的政府档案局。

1.8 在架构上，政府档案局原属当时的宪制事务科，及至1989年9月1日布政司署重组后改属布政司办公室辖下的行政署，后于2003年10月20日重组，并改称政府档案处，以期精简机构服务，致力推行电子档案管理以及其他关于档案及历史档案管理的新措施。

档案处及辖下各组别的职责和职能

1.9 现时，档案处隶属于政务司司长办公室辖下的行政署，并归其监督。档案处是政府的中央档案管理和服务机关，负责监督整个政府的历史档案及政府档案的管理。

1.10 档案处的主要职责如下：¹⁰

- (i) 制定和推行全政府的档案管理政策；
- (ii) 制定档案管理的标准、指引及程序；
- (iii) 提供档案管理有关的顾问服务和培训；
- (iv) 管理档案中心、档案存废和中央缩微摄制等工作；
- (v) 就部门的档案管理计划进行调查、检察、研究及评核；
- (vi) 挑选、管理和保存政府历史档案及具价值的刊物；

¹⁰ 《档管守则》第220段。

(vii) 就政府历史档案及选定的刊物，提供取阅和参考服务；以及

(viii) 就管理具有长期（30 年或以上）或永久保存价值的政府档案、历史档案和刊物，提供适当的建议和指令。

1.11 档案处由四个组别组成，分别为历史档案馆、档案保存及修复服务组、档案系统发展组，以及档案管理及行政组。各组别的主要职能如下：

(i) 历史档案馆：收集历史档案、提供历史档案和图书馆藏品的公众取阅和参考服务、推广历史文献。

(ii) 档案保存及修复服务组：保存和修复历史档案及图书馆藏品、透过政府缩微服务中心向各局 / 部门提供摄制影像服务。¹¹

(iii) 档案系统发展组：电子档案管理、发展档案分类制度及制订管理资料记录的新措施。

(iv) 档案管理及行政组：档案中心服务、制订和推行档案管理系统、部门检讨服务、培训及咨询服务、档案处内部行政。

档案处的人手编制

1.12 档案处的首长为档案处处长，负责监督和指导处内的运作事宜。档案处处长向政务司司长办公室行政署长负责。¹² 截至 2017 年 12 月 31 日，档案处共有 104 名人员，包括 16 名档案主任职系人员、四名馆长职系人员、19 名行政主任职系人员、两名图书馆馆长职系人员及 63 名其他职系人员。

人员资历

1.13 档案主任职系的入职要求包括持有历史、政治科学、公共行政、资讯管理及图书馆学、历史档案及档案管理的学士学位，或同等资格，另毕业后研究、进修上述科目或接受上述科目的培训为

¹¹ 政府缩微服务中心在 1997 年成立，负责向各局 / 部门提供缩微和相关服务，以及检讨各局 / 部门对缩微服务的需求。

¹² 档案处的组织图载于档案处《2016 年报》第 8 页，见以下网页：
<[http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2016_\(Chi\).pdf](http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2016_(Chi).pdf)>。

期两年，以及具备良好的中文和英文语文能力。现职的 16 名档案主任职系人员（包括两名档案主任、六名高级助理档案主任和八名助理档案主任），全都取得历史、历史档案及档案管理、图书馆学或政治科学等相关科目的硕士学位。档案主任和高级助理档案主任更取得历史档案及档案管理的深造文凭，并持续接受相关科目的专业培训。新聘的助理档案主任会接受内部培训，并须在入职一年后通过能力测试，考核形式包括笔试和实习试。测试合格后，他们须修读历史档案及档案管理的深造课程。

1.14 此外，由康乐及文化事务署署长管辖的馆长职系文物修复组和图书馆馆长职系也会调派人员到档案处工作。馆长职系人员参与有关以下事项的工作：处理、识别、检验及修复历史档案和图书馆藏品以及展品借用，历史档案贮存和展览场地的环境监控项目，以及就保存藏品制订预防性的保护措施。¹³ 馆长职系的入职要求包括持有主修文物修复、应用化学 / 化学、材料科学或材料工程的学士学位，以及具备良好的中文和英文语文能力。他们在整段职业生涯中，会接受在职培训以及参加相关科目的课程，例如纸本、视听、照片、历史档案及图书馆资料的修复。至于图书馆馆长职系人员，他们主要负责图书馆服务。图书馆馆长职系人员的入职要求包括持有学士学位，具备良好的中文和英文语文能力，以及在综合招聘考试中能力倾向测试及格。图书馆馆长职级的人员已取得图书馆学文凭，或香港图书馆协会专业会员资格，或同等资格。

1.15 行政主任专门负责办公室行政、人事、系统及资源管理的工作。他们的职责种类繁多，其中包括在各局 / 部门内负责档案管理和监督档案室的运作。行政主任职系的入职要求包括持有学士学位，具备良好的中文和英文语文能力，以及在综合招聘考试中能力倾向测试及格。入职后，行政主任会在职业生涯的不同阶段中接受培训。二级行政主任的培训课程包括一节档案管理课。在晋升一级行政主任职级后，他们须参与管理发展课程中一个全面的档案管理培训单元。至于在档案处执行档案管理职务的行政主任，须报读智能资讯管理协会（Association for Intelligent Information Management）所办的电子档案管理证书课程。¹⁴

¹³ 档案处《2016 年报》第 16 页。

¹⁴ 智能资讯管理协会是一个提供教育、研究和最佳作业方法的团体，旨在协助机构寻找、管控和优化其资讯。该协会前称“资讯影像管理协会”（Association for Information and Image Management）。关于该协会的更多资料，见以下网页：<<http://www.aiim.org>>。

员工培训

1.16 档案处已订立一套有系统的培训及发展计划，提升档案处人员的能力，以迎接范式转移所带来的挑战，尤其是广泛使用电子方式作业令电子档案数量大增所带来的挑战。有关培训计划以网上课程 / 研讨会组合模式进行，包罗历史档案管理、档案管理，以及数码保存的培训，并由认可的专业机构提供有关课程。此外，为扩阔员工视野，了解国际社会的最佳作业方法，档案处亦安排人员进行海外职务考察和出席专业会议。¹⁵

档案处的设施

1.17 香港历史档案大楼是档案处专门为保存历史档案及图书馆藏品而兴建的大楼，在 1997 年启用。¹⁶ 大楼提供了永久和合适的环境，对保存上述档案及藏品作出支援，包括设有历史档案及图书馆藏品贮存库、修复档案实验室、先进的数码影像器材、缩微摄影机和胶卷冲洗设施。大楼也设有供访客查阅历史档案及其他资料的阅览室，以及展览厅和演讲室。此外，档案管理及行政组负责管理两个档案中心，¹⁷ 为各局 / 部门的非常用档案提供暂存服务。

1.18 档案处也负责政府刊物中央保存图书馆的运作。该馆把经挑选而又具有永久保存价值的政府刊物和印刷品，保存作为香港的文献遗产。该馆的藏品包括不同形式有关香港的刊物、报告和印刷品，最早可追溯至十九世纪四十年代。截至 2017 年 12 月底，政府刊物中央保存图书馆保存了大约 43,400 份刊物。¹⁸

评论

1.19 本章所讨论的公共档案管理行政制度近年一直受到监察，例如有思汇政策研究所在 2007 年发表的报告书¹⁹（简称“《2007

¹⁵ 立法会 CB(2)28/17-18(02)号文件“行政长官 2017 年施政报告——政务司司长办公室有关档案法的政策措施”，第 7(f)段。该文件乃为立法会改制事务委员会 2017 年 10 月 16 日的会议而提供：<<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ca/papers/ca20171016cb2-28-2-c.pdf>>。

¹⁶ 香港历史档案大楼位于九龙观塘。

¹⁷ 现址位于屯门两个不同地点，即屯门政府储物中心和吉田大厦档案中心，总楼面面积达 15,200 平方米，可提供 116,000 直线米的贮存空间，以存放非常用档案。

¹⁸ 据档案处于 2018 年 3 月 13 日提供的资料。

¹⁹ 陆恭蕙、温富锦及 Jamie C Graham：《公共档案的管理、优质管治与集体回忆的保存：香港需要制定档案法的理据》（*Managing Public Records for Good Governance and Preservation of Collective Memory: The Case for Archival Legislation*），思汇政策研究所，2007 年 3 月。

年思汇报报告书》”)和在 2011 年发表的报告书²⁰ (简称“《2011 年思汇报报告书》”)、审计署 2011 年发表的报告书²¹ (简称“《审计署报告书》”)及申诉专员 2014 年发表的报告²² (简称“《申诉专员报告》”)。一些报刊文章及其他刊物也载有相关评论,其中有部分提出订立档案法的诉求。²³ 这些刊物有部分亦举出涉及销毁或未能提供公共档案的事件,以说明香港公共档案管理制度问题。²⁴ 法院也曾提及局 / 部门在档案管理方面有不足之处。²⁵

1.20 2011 年 11 月 16 日,立法会就“订立档案法”进行议案辩论,支持议案的议员指出政府的行政制度涉嫌有缺失之处,并认为香港落后于其他均已订立档案法的司法管辖区。议案最终不获通过,²⁶ 但订立档案法的诉求一直持续。2017 年,三名立法会议员寻求以议员私人条例草案形式提交《公共档案条例草案》(Public Records Bill)。²⁷

²⁰ 陆恭蕙及 Nick Frisch:《勿让历史留白:香港需要档案法》(*The Memory Hole: Why Hong Kong Needs an Archives Law*),思汇政策研究所,2011 年 11 月。

²¹ 审计署《第五十七号报告书》,“政府档案处的档案管理工作”,2011 年 10 月,见以下网页:<http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf>。

²² 申诉专员公署,《主动调查报告——香港的公共档案管理》,2014 年 3 月,见以下网页:<http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI246_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf>。

²³ 例如见:“*Records swept away on wave of indifference*”,《南华早报》,2008 年 3 月 30 日;“政府总部迁址恐失档案,前法官促立档案法”,《信报财经新闻》,2011 年 3 月 7 日;“*Fresh call for archive law to halt destruction of documents*”,《南华早报》,2011 年 3 月 28 日;王式英(档案行动组创会成员、香港大学客座教授、前香港特别行政区高等法院原讼法庭法官)，“妥善管治和历史存留:香港为何需要制定档案法”,《香港律师》,2011 年 7 月,第 16 至 29 页;“*Archivists ask for action, now*”,《中国日报》,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*”,《华尔街日报》,2011 年 11 月 25 日;Patrick Lo (卢敬之),*Preserving Local Documentary Heritage, Conversations with Special Library Managers and Archivists in Hong Kong* (香港城市大学出版社,2015 年),第 1 及 2 章。

²⁴ 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》,显示海事处在档案保管方面有不足之处,包括没有在当时以文件记录有关决策、政策及工作要求是如何决定下来的。该报告(部分资料被遮盖)见以下网页:

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

曾有议员询问有关政府销毁档案的问题。例如见政务司司长于 2011 年 10 月 19 日在立法会上书面答复刘慧卿议员的问题,网页如下:

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

²⁵ 举例说,在 *Chu Woan-chyi & Ors v The Director of Immigration* 案(HCAL 32/2003, 第 110 段;[2007] HKCFI 267; [2007] 3 HKC 168),时任高等法院原讼法庭法官夏正民就政府的历史档案中没有当时的实质档案可显示为何四名申请人连同其余 70 多人被拒绝进入香港一事,表示关注。另见 *Abid Saeed v Secretary for Justice* [2015] 1 HKLRD 1030, 第 94 - 101 段。

²⁶ 《香港议事录》,立法会 2011 - 12 年度会期,2011 年 11 月 16 日,第 1492 页,见以下网页:<<http://legco.gov.hk/yr11-12/chinese/counmtg/hansard/cm1116-translate-c.pdf>>。

²⁷ 他们是陈淑庄议员、郭荣铿议员和莫乃光议员。《公共档案条例草案》拟稿文本及其他相关资料,见以下网页:

<<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 我们已检视前述各报告、判决和刊物，为使本引言章节完整起见，现将各项主要评论载列如下：

- (i) 与档案相关的法例令行政规则及指引变为无效；
- (ii) 现行的档案管理行政架构涵盖范围有限；
- (iii) 档案处在实践确保政府档案得以妥善管理的使命时缺乏咨询机构的支援；
- (iv) 缺乏有效的遵从规定架构；
- (v) 档案处本身在行政及运作上有不足之处；
- (vi) 关于档案须移交档案处鉴定及保存的“30年规则”并不恰当；及
- (vii) 现行制度欠缺法律依据。

1.22 在以下各章，我们会以比较研究方式，并胪列政府的回应和为了积极应对有关评论而采取的措施，去讨论上文所列的每项评论，继而提出我们的初步看法及 / 或拟备一系列咨询问题。

第 2 章 档案管理周期和相关规则、指引及刊物概览

引言

2.1 正如上一章所述，各局 / 部门档案管理工作的不同方面，现时受行政规则及指引规管。有关档案管理的手册、指引和刊物在政府的内联网上登载，供各局 / 部门参考，其中部分手册和刊物亦存放于档案处的政府刊物中央保存图书馆供公众查阅。2017 年 4 月，这些文件大多已上载到档案处的官方网站供公众阅览。由于这些规则及指引在一般人的日常生活中并不多见，公众或许不甚熟悉其复杂细节。

2.2 为了让读者透彻掌握政府的档案管理制度，我们在本章概览主要的档案管理阶段，并会提述香港现时为管理政府档案而制定的主要规则及指引。读者也可参阅本咨询文件附件 I 的流程表，这或许亦有助益。凡属《总务通告 09》订为强制性的相关规定，均会加上底线示明。

2.3 应该留意的是，虽然本章及流程表看来顺序列出各个档案管理过程，但是实际上部分过程可能是同时进行的，例如档案的开立和分类通常是一系列同时进行的行动。

词语释义

2.4 为充分了解档案管理规则，必须先熟悉已在《档管守则》中界定的下述主要词语。¹

“档案”、“政府档案”、“电子档案”

2.5 “档案”被界定为指在处理公事过程中所开立或接收，以任何实体形态或贮存载体记录的资讯，并保存作参考及有关事务的凭证。“政府档案”是指局 / 部门在处理公事过程中所开立或接收，以任何实体形态或贮存载体记录的资讯或数据，并保存下来作为政策、决定、程序、职能、活动和公事往来的凭证。²“电子档案”是以一种必须透过使用电脑或其他电子设备才能检索及处理的

¹ 《档管守则》附录 B “档案管理辞汇”。

² 《档管守则》第 115 段。

方式来记录的资讯，而这些资讯同时符合《档管守则》对“档案”所下的定义。³

“业务档案”相对“行政档案”

2.6 “业务档案”是局 / 部门在执行与其成立目的有关的主要职能、活动或使命时所开立或接收的档案。“行政档案”则是因应日常处理有关财务、办公楼房、采购与物料供应、编制、人事和其他一般行政事务而开立或收存的档案。⁴

“历史档案”、“档案馆”

2.7 (1) “历史档案” (Archives) 被界定为个人或机构在处理公务过程中开立或接收和累积的文件和资料，并由于其持续或永久价值而保存下来；(2) “档案馆” (Archives) 被界定为负责挑选、收集、保存历史档案和提供该等档案以供使用的机关。⁵ 与上述中文词语相对应的英文词语“Archives”作上文(1)的解释时，可与“archival records”一词互换使用。

“档案管理”

2.8 “档案管理”被界定为包括与档案的开立、分类及编制索引、分发、处理、运用、追查、贮存、检索、保护和存废有关的策划、指示、组织、控制、检讨、训练及其他管理工作，以便为政府政策、决定和公事往来作充足和正确的记录，并使政府机关的运作可以有高效率 and 符合成本效益。⁶

2.9 档案处网站概述香港的政府档案管理工作，并摘要说明所涉及的政策和过程。扼要来说，其档案管理计划涵盖档案由开立或接收，经过使用期，直至最后存废的整个生命周期。在档案生命周期不同阶段的档案管理过程包括：

- (i) 收纳
- (ii) 登记
- (iii) 分类

³ 《档管守则》附录 B “档案管理辞汇”。

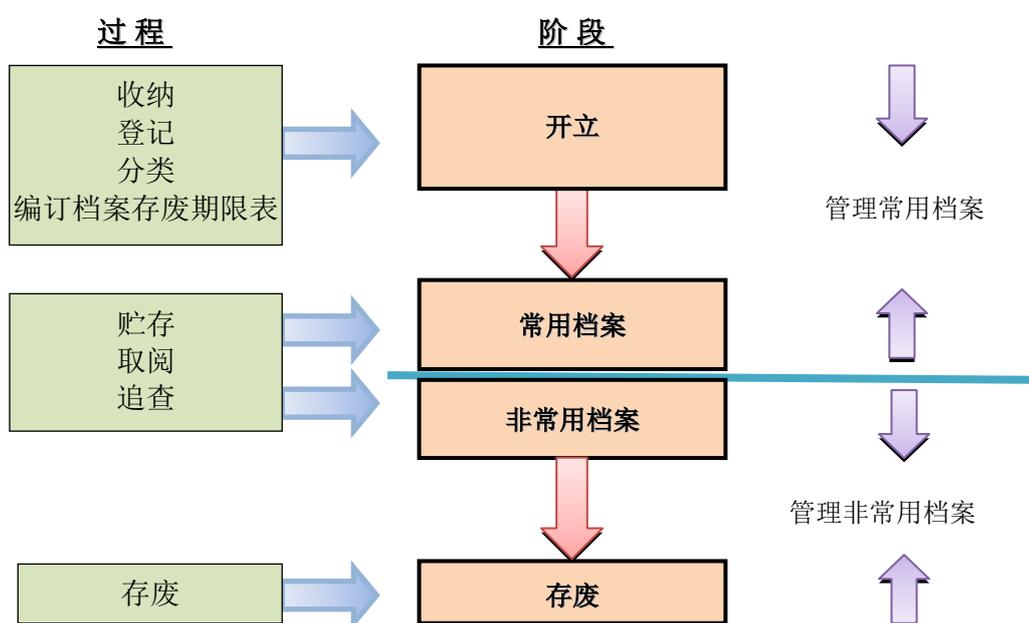
⁴ 《档管守则》附录 B “档案管理辞汇”。

⁵ 《档管守则》附录 B “档案管理辞汇”。

⁶ 《档管守则》附录 B “档案管理辞汇”。

- (iv) 编订档案存废期限表
- (v) 贮存
- (vi) 取阅
- (vii) 追查
- (viii) 存废。

2.10 这些不同阶段可见图解如下：



档案管理过程和相应规则、指引及刊物摘要

(a) 建立全面的档案管理计划

2.11 根据政府政策，每个局 / 部门应订立全面的档案管理计划，而有关计划应涵盖档案由开立或接收，经过使用期，直至最后存废的整个生命周期。⁷

⁷ 《档管守则》第 200 及 208 段。全面的档案管理计划包括(i) 决定应开立的档案、档案开立的形式和结构、所需的准确和保安程度；以及(ii) 确保符合法律和规管要求、适用标准和机构的政策。

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

2.12 各局 / 部门在实施档案管理标准、程序和技巧时，须与档案处紧密合作。⁸ 虽然局 / 部门的首长肩负档案管理的整体责任，但应指定一名首长级人员负责监督此事。⁹ 此外，各局 / 部门也应委任一名部门档案经理，¹⁰ 协助首长建立和推行部门档案管理计划。部门档案经理的职责包括按照档案处的指引和指示，订立和实施有关作业方式及程序，以及与档案处合作，定期评估及改善该计划。¹¹

(c) 各局 / 部门开立和收存档案

2.13 各局 / 部门一般须考虑到本身的业务职能，按运作、政策、法律及财务的需要，开立和收存足够但不过量的档案。¹² 为尽量减低开立或收存档案不足的风险，各局 / 部门应向所有人员公布相关的业务规则及指引，以供他们遵从，¹³ 并至少每两年检讨该等规则及指引一次。¹⁴

2.14 收纳的档案除了记录公事往来或活动的内容，也应兼备相关的结构和脉络资料¹⁵。¹⁶

2.15 档案应以最合适的载体和形态开立，以便取阅、使用和保存。¹⁷ 至于电子邮件档案，在推行以电子档案保管系统（简称“电

⁸ 《档管守则》第 221 段。

⁹ 行政署通函第 5/2012 号——《建立部门档案管理政策》（简称“《建立档管政策》通函”）附件 I 第 7 段。

¹⁰ 部门档案经理一般由部门秘书或出任同等职位的人员担任。

¹¹ 《档管守则》第 210 及 212 段，以及附录 C。

¹² 行政署通函第 4/2012 号——《开立和收存档案指引》所公布的《开立和收存档案指引》（简称“《开立收存指引》通函”）第 2、3 及 8 段；《档管守则》第 303 段。

¹³ 《开立收存指引》通函所公布的《开立和收存档案指引》第 8 及 17 段。

¹⁴ 《开立收存指引》通函所公布的《开立和收存档案指引》第 18 段。

¹⁵ 例如，便笺的结构应涵盖标题及内文；脉络资料则应包括发件人、收件人、发出日期、档号及保密分类。见政务司司长办公室辖下行政署发出的《帐委会资料便览》附录 I(b) 第 I 项，网页如下：<http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf>。

¹⁶ 根据《开立收存指引》通函所公布的《开立和收存档案指引》第 9 段，决定应开立和收存哪些档案的关键考虑因素，包括是否需要在有研讯、审核或其他调查时就过去的行动作出解释，并在有必要时说明理据。根据《档管守则》第 302 段和《开立收存指引》通函所公布的《开立和收存档案指引》第 10 段，应开立及保存的档案的例子包括(a) 与外界人士和团体所作出并与机构的职能和活动直接相关的往来通讯；(b) 会议纪录和其他与决策过程、政策及程序的制定或业务往来有关的会面、咨询和议事记录；(c) 重要的口头决定和承诺；(d) 对机构职能和活动有重大影响的酌情判断；(e) 记录业务往来 / 程序的部门 / 政府表格、纪录册、登记册及资料（电子 / 非电子形式）；以及(f) 文件拟稿（例如会议纪录的修订）而该文件拟稿是有关事宜之完整文件纪录的组成部分，视何者适合而定。

档保管系统”）来保管电子档案前，各局 / 部门须将其列印后归档，存入纸本案卷¹⁸。经开立或收存的档案应存放在一个可辨认的档案保管系统内¹⁹，这个系统内应至少包括一个档案分类表。

(d) 各局 / 部门保存准确的档案清单以便追查档案

2.16 各局 / 部门应为所有档案拟备和保存准确的清单，该清单应至少包括案卷名称、案卷编号、案卷开立日期与结束日期，以及案卷存放地点。²⁰ 各局 / 部门应备存有关档案往来的审计线索，记录档案去向的详情，并推行档案保管系统以对档案追查维持控制。²¹

(e) 内容分类

2.17 每个局 / 部门应按本身职能及组织架构，建立及不断更新档案分类表，而该分类表应涵盖所有正式档案。²² 各局 / 部门应按分类表²³ 编排档案，以便利取阅及检索档案。

2.18 行政档案与业务档案²⁴ 的性质不同，应受不同的存废规定规管。²⁵ 基于行政档案的一般性质，档案处公布了一套标准分类表，该表列示有关行政事务的标准首层主题词，以助各局 / 部门编排及处置常见的行政档案。²⁶ 档案处并制订一套《一般行政档案存废期限表》（简称“《行政档案存废期限表》”），以助各局 / 部门处置过期行政档案。一般而言，各局 / 部门采用《行政档案存废期限表》，便无需编订自己的行政档案存废期限表。²⁷

2.19 《档管丛书一》订明分两个阶段执行《行政档案存废期限表》所载存废规定的程序，即(1)识别及决定恰当的行政档案存废规定；以及(2)处置过期行政档案。²⁸ 《档管丛书四》载有一套通用的

¹⁷ 《档管守则》第 314 段及《开立收存指引》通函所公布的《开立和收存档案指引》第 7 段。

¹⁸ 《总务通告 09》第 7 段。

¹⁹ 《档管守则》第 311 段。

²⁰ 《总务通告 09》第 6 段。

²¹ 《档管守则》第 480 至 482 段。

²² 《档管守则》第 416 段及《档管丛书一》第 3.4.3 段。

²³ 根据《总务通告 09》第 8 段，档案分类表是按以下一个或多个于一个项目：业务职能、活动和档案内容，合乎逻辑地编排档案的列表。

²⁴ 见本章较前部分所载“行政档案”及“业务档案”的定义。

²⁵ 《档管守则》第 612 至 613 段。

²⁶ 《行政档案标准分类法执行指引》（简称“《分类法执行指引》”）就各局 / 部门执行行政档案标准分类法提供指引，包括一项包含七个阶段的行动计划。

²⁷ 《档管丛书一》第 3.2.2、3.5.1、3.5.2 及 3.6.1 段。

²⁸ 《档管丛书一》第 3.4.8 段。

存废期限表、相关指南和指示，而档案处会不时对其作出检讨及更新。

2.20 由于每个局 / 部门的业务档案都独特不同，因此每个局 / 部门应参考《档管丛书三》所载程序，就自己的档案订立分类表。

2.21 若行政档案和业务档案已混合一起，各局 / 部门应采纳《档管丛书一》所载的适用原则，以厘定有关档案的恰当保存期及存废行动。²⁹

(f) 编订档案存废期限表及档案存废³⁰

2.22 各局 / 部门须妥善规划和执行档案存废工作，以便易于检索档案，并尽量减低维护和贮存档案所需的成本。³¹ 档案存废工作是指采取不同的方法和行动处置不再常用的档案，即是把档案移交档案处以鉴定其历史价值；永久保存作历史档案；即时销毁；或把档案内容转移至另一种贮存载体，例如制成缩微资料或以电子方式作长期保存。³²

2.23 档案处负责整体的政府档案存废工作，其方式包括审批局 / 部门的档案存废要求和档案存废期限表，以及发出档案存废授权书或有关协议。³³ 档案存废期限表有系统地罗列或描述局 / 部门的档案，指明其保管、保存期及存废安排。³⁴ 各局 / 部门应按照档案处的指引编订档案存废期限表。

2.24 各局 / 部门应至少每两年一次处置过期档案（意指可为其作存废安排的非常用档案，即已满足《行政档案存废期限表》所列明保存期的行政档案，或已满足获审批的存废期限表所列明保存期的业务档案）。³⁵ 为确保内部监管妥善，各局 / 部门应由一名不低于高级行政主任或同等职级的高级人员考虑及以书面签批档案的存废。³⁶

2.25 行政档案与业务档案的存废程序和规定并不相同。在行政档案方面，各局 / 部门应采用档案处公布的《行政档案存废期限

²⁹ 《档管丛书一》第 3.4.4 至 3.4.7 段。

³⁰ 一般资料请参阅《档管守则》第 600 至 632 段，以及《总务通告 09》第 13 及 14 段。

³¹ 《档管丛书一》第 6.3.1 段。

³² 《档管守则》第 625 段及《档管丛书一》第 2.3.2 段。

³³ 《档管守则》第 602 段。

³⁴ 《档管丛书一》第 1.3.1(h) 段。

³⁵ 《总务通告 09》第 17 段及《档管丛书一》第 2.3.4 及 6.3.1 段。

³⁶ 《档管丛书一》第 2.3.4 段。

表》，并就有关档案的存废取得档案处的批准。《行政档案存废期限表》按行政档案的六个分类（例如行政、政府产业及设施，以及采购与物料供应），为其下的不同主题编订了保存期和存废行动。³⁷

2.26 在业务档案方面，各局/部门应咨询档案处并根据该处的指引编订自己的档案存废期限表。³⁸ 每个局/部门的部门档案经理可委任一名或多于一名助理部门档案经理及其他负责人员统筹业务档案存废期限表的编订，以确保有系统和一致地处置业务档案。³⁹ 暂拟存废期限表应由各局/部门的人员签批，然后送交档案处以征求档案处处长同意。⁴⁰ 档案处会考虑有关的暂拟期限表，并会与相关的局/部门讨论，以作最后定稿。

2.27 各局/部门在按照存废期限表销毁或处置任何政府档案前，须征得档案处处长同意。⁴¹ 各局/部门也应查核向档案处移交的具有历史价值的案卷，以确保完整无缺，⁴² 并应记录这些查核工作以备问责，以及备存已销毁档案的清单。

2.28 各局/部门须至少每五年检讨所有档案存废期限表一次，以决定须否修改。⁴³

(g) 各局/部门使用、保管和贮存档案

2.29 各局/部门应施行适当的安排，确保安全保管档案。⁴⁴ 档案应贮存于合适的环境和设施，防止未经授权者取阅、使用、披露、移走或转移⁴⁵ 档案，以及避免档案变坏、遗失、受到破坏或受污垢、虫鼠、烟雾及化学废气威胁等。⁴⁶

2.30 各局/部门应依循有关的保密分类，即根据档案在某一特定时间内的敏感程度，把档案分为“绝对机密”、“高度机密”、

³⁷ 《档管丛书四》第 II 部。

³⁸ 《档管守则》第 613 段。值得注意的是，根据《档管丛书一》第 4.2.32 段，非常用业务档案不宜保管七年以上。

³⁹ 《档管丛书一》第 4.1.1 至 4.2.2 段。

⁴⁰ 《档管守则》第 615 及 616 段、《总务通告 09》第 14 及 15 段，以及《档管丛书一》第 2.5.4 段。

⁴¹ 《档管守则》第 605 段、总务通告第 5/2006 号：《政府档案管理》（简称“《总务通告 06》”）第 3(d)段、《总务通告 09》第 18 段，以及《档管丛书一》第 1.1.1 及 2.3.3 段。

⁴² 《总务通告 09》附录 IV。

⁴³ 《档管守则》第 617 段及《档管丛书一》第 4.6.1 段。

⁴⁴ 《总务通告 09》第 21 段。

⁴⁵ 《档管守则》第 502 段、《档管丛书一》第 3.8.1 段及《总务通告 09》第 20 段规定，各局/部门如因公司化、私营化或外判等情况而需要把档案移交非政府机构，必须事先征求档案处同意。除非档案处处长事先同意，否则不得把政府档案移交政府以外机构。

⁴⁶ 《档管守则》第 510 至 523 段，以及《总务通告 09》第 23 段。

“机密”及“限阅文件”四类，并指明档案保密的时效。各局/部门的部门档案经理应至少每五年一次复核所保管文件和档案的分类情况。⁴⁷

2.31 档案如有遗失、在未经授权下被移走、涂污、改动或销毁，有关的局/部门须立即向所属部门档案经理及档案处处长报告。⁴⁸ 有关的局/部门的部门档案经理应进行调查、修复有关档案（如有必要）、采取措施以避免再次发生同类事件，以及考虑对有关人员采取纪律处分或其他行政措施，并应在三个月内向档案处报告调查结果和已采取的行动。档案处会考虑有关的局/部门的调查结果和行动，并在适当时提供意见。⁴⁹

(h) 保护局/部门内极重要档案

2.32 极重要档案所记录的是各局/部门在紧急情况或灾难之时及之后，赖以持续和有效地运作所必需的资料。⁵⁰ 各局/部门应识别极重要档案，并透过复制档案或另存他处的方式，保护这些档案，以确保主要业务职能的运作不受干扰。⁵¹ 此外，各局/部门应根据获提供的指引，就这些档案建立保护极重要档案计划。⁵² 只有获授权人员才应获准取阅和传送极重要档案。⁵³

(i) 鉴定档案及把具有历史价值的档案移交档案处

2.33 就业务档案而言，历史档案馆会在检讨局/部门编订的存废期限表时，鉴定有关档案的历史价值。⁵⁴ 经评估为具有潜在历史价值的档案会在保存期期满后，由历史档案馆再次鉴定，以决定其最终存废。

2.34 具有《行政档案存废期限表》所述的潜在历史价值的过期行政档案，应交由历史档案馆鉴定。⁵⁵ 最重要的是，凡届满 30 年的

⁴⁷ 《档管守则》第 430 至 433 段，以及第 443 段。

⁴⁸ 《档管守则》第 606 段及《总务通告 09》第 22 段。

⁴⁹ 《总务通告 09》第 22 段。

⁵⁰ 《档管守则》第 700 段及《档管守则》附录 B 所载“极重要档案”的定义。

⁵¹ 《总务通告 09》第 24 段。

⁵² 《档管守则》第 701 及 702 段，以及《总务通告 09》第 24 段。建立保护极重要档案计划的详细指引载于《档管丛书六》。

⁵³ 《档管守则》第 727 段。

⁵⁴ 《档管丛书一》第 4.2.10 段。

⁵⁵ 《行政档案存废期限表》第 II 部；有关把档案移交历史档案馆进行实物鉴定的指引，载于《把档案移交政府档案处历史档案馆进行评估指引》（简称“《移交档案指引》”）；《档管丛书四》第 I 部第 20 段。

政府档案，均应由历史档案馆鉴定，以决定是否具有历史价值，需要永久保存。⁵⁶

2.35 档案处采用了一套鉴定指引，以挑选历史档案。有可能被挑选为历史档案的档案包括：

- (i) 记录或反映政府架构、职能和活动的档案；
- (ii) 记录政府重要政策、决定、立法和行动的制订过程、实施情况和结果的档案；
- (iii) 记录政府决定、政策和计划对实际环境、社会、机构和个人的影响的档案；
- (iv) 记录公众与政府的相互关系，以及实际环境和政府的相互关系的档案；
- (v) 记录个人、团体、机构和政府的法律权利和义务的档案；以及
- (vi) 载有重要或独特资料的档案，或能加深对香港历史、实际环境、社会、文化、经济和市民的了解的年代久远的文件。⁵⁷

2.36 经鉴定为具有历史价值的档案应根据存废期限表移交历史档案馆，以作永久保存。⁵⁸ 把历史档案移交历史档案馆时，各局 / 部门应提供移交清单，并说明保密档案的取阅状况。⁵⁹

2.37 行政署长在 2014 年 3 月 21 日致函各局 / 部门，表示把具有历史价值或潜在历史价值的过期档案延迟移交档案处的做法，极不理想，并只应在有绝对需要的情况下方会获得批准。如要延迟超过两年，须取得相关局 / 部门内一名副秘书长 / 副部门首长职级的首长级人员的书面同意，并须事先征询档案处的意见。⁶⁰ 各局 / 部门应在档案处要求下，在合理限期（例如三个月）内备妥案卷，以供鉴定。⁶¹

⁵⁶ 《档管守则》第 637 段。

⁵⁷ 见《帐委会资料便览》第 6 段。

⁵⁸ 《档管丛书一》第 3.7.2 及 4.4.1 段，以及附录 D(ii)。另见《总务通告 09》第 16 段。

⁵⁹ 见《帐委会资料便览》第 176 页。

⁶⁰ 《档管丛书一》第 2.3.5 段及《总务通告 09》第 17 段。

⁶¹ 行政署长于 2014 年 3 月 21 日给各局 / 部门的信件第 (d) 段。

2.38 如根据存废期限表，档案经鉴定为没有历史价值，各局 / 部门应在征得档案处处长的批准后，安排将其销毁，并备存已销毁档案的清单。⁶²

(j) 档案处保护和保存历史档案

2.39 经鉴定为具有历史价值的档案，一般应由历史档案馆存放在安全和受控制的环境，并永久保存。⁶³ 扼要来说，保存指稳定和
保护档案时涉及的过程和工作。⁶⁴

2.40 档案处负责挑选、管理和保存政府历史档案和具价值的刊物。档案处的历史档案馆是政府的中央历史档案馆，并管理负责挑选和集中保存具有永久保存价值的政府刊物和印刷品的政府刊物中央保存图书馆。各局 / 部门如有新的刊物或印刷品，应将一份送交该图书馆以供挑选，并须在有意处置任何图书藏品前咨询该图书馆。

2.41 历史档案馆可接受捐赠（包括来自政府持有 / 资助的法定组织的捐赠），前提是有关捐赠经鉴定为具有历史价值，以供保存作香港的文献遗产。⁶⁵

(k) 历史档案登录、着录及整理

2.42 历史档案移交档案处后，档案处会进行登录。登录包含一连串不同工作，包括对档案进行初步排序、在登记册上登记有关档案和开立者的重要资料，并为档案提供合适的贮存。档案处会为档案排序、编列清单、盖印和装箱，并将有关档案的基本资料输入到历史档案资讯系统（即“综合资讯检索系统”），其后会描述档案，以方便使用者从档案处的大量历史档案馆藏中找到所需的档案。着录资料会按照《历史档案着录国际通用标准》（General International Standard Archival Description）作记录。

(l) 公众取阅档案处所保存的历史档案

2.43 取阅历史档案，须按照《1996 年政府资料档案（取阅）则例》（简称“《取阅则例》”）办理。⁶⁶ 使用者可透过“综合资

⁶² 见《帐委会资料便览》第 175 页。

⁶³ 《档管守则》第 626 段。

⁶⁴ 《档管守则》附录 B “保存 / 长期保存” 的定义。

⁶⁵ 档案处《2014 年报》第 2 页，见以下网页：
<[http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2014_\(Chin\).pdf](http://www.grs.gov.hk/pdf/GRS_Annual_Report_2014_(Chin).pdf)>。

讯检索系统”搜寻关乎历史档案的已着录的资料或已选定的影像。使用者如欲拥有历史档案的复本，可使用收费复印服务及自助拍摄服务。档案处亦举办参观、研讨会、工作坊、专题视像资料欣赏、展览及其他教育活动，并编制不同种类的网上资源，以加深人们对香港文献遗产的欣赏。

2.44 为向公众提供更佳的服务，档案处就取阅档案订立了上诉渠道，让公众就档案处的决定向行政署长提出上诉，又如公众认为档案处在处理其要求时有任何行政失当，亦可向申诉专员投诉。此外，档案处在检讨批准/拒绝取阅历史档案的准则后，一如申诉专员报告所建议，不再把档案的保密级别列作审批查阅封存档案申请的考虑因素。

电子档案的管理

2.45 自 2001 年起，档案处、政府资讯科技总监办公室（简称“**资科办**”）和效率促进办公室一直携手为有效管理电子档案制订政策、策略与标准，目的是要发展新的档案管理作业方法和工具，去协助各局/部门以整合、有效率、一致的方式管理电子与非电子档案。有关管理电邮档案的指引已在 2001 年公布，以协助各局/部门识别、开立、归档和管理电邮档案。⁶⁷

2.46 电子资料管理督导小组（简称“**督导组**”）在 2009 年 2 月成立，负责督导全政府的电子资料管理策略及推行工作。一项顾问研究在 2010 年 2 月至 10 月期间进行，就政府内进一步发展及推行电子资料管理（包括电子档案保管系统（简称“**电档保管系统**”））提出建议。2011 年 5 月 3 日，政府资讯科技总监根据该项研究并经督导组通过后，发出一份有关《电子资料管理策略及架构》的通告（简称“**《电子资料管理》通告**”），公布在各局/部门推行电子资料管理的策略及架构。档案处也发出一套功能要求（简称“**《系统功能要求》**”），以供各局/部门在开发或采用电档保管系统时遵从。⁶⁸ 根据《电子资料管理》通告：

⁶⁶ 见第 7 章“有关取阅档案的‘30 年规则’”标题下及附件 II“取阅档案处所保存的历史档案”标题下的讨论。

⁶⁷ 立法会 CB(2)1517/09-10(04)号文件第 4 段，见以下网页：
<<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca0517cb2-1517-4-c.pdf>>。

⁶⁸ 《审计署报告书》第 5.6 - 5.7 段，见以下网页：<http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf>。

- (i) 各局 / 部门应把电子档案管理，列作电子资料管理中不可或缺的一部分，并藉着推行电档保管系统，在政府推展电子档案管理；⁶⁹ 及
- (ii) 《系统功能要求》是各局 / 部门在推行电子资料管理时应符合的其中一部分强制性要求。⁷⁰

2.47 档案处在 2012 年 5 月 29 日发出《香港特别行政区政府档案管理元数据标准》（简称“《**档管元数据标准**》”），指明在电档保管系统内建立、收纳、使用、管理和维护一套核心档案管理元数据，以支援在档案整个生命周期内具效率和有效地管理档案。档案处其后发出若干指引，以协助和指导各局 / 部门的部门档案经理及资讯科技管理小组的资讯科技人员推行并遵从上述《档管元数据标准》的要求。⁷¹

(a) 保存电子档案

2.48 2013 年 7 月 31 日，档案处公布《电子档案保存手册》（简称“《**电档保存手册**》”，其部分内容由资料办提供），向各局 / 部门提供具体的指引，述明如何设立和推行部门的保存计划，以及如何采用恰当的措施和作业方法保存电子档案，以符合法律和规管要求、业务和运作需要，以及凭证用途。⁷²

2.49 《电档保存手册》建议各局 / 部门策划和推行电子档案保存工作，以应付因科技日新月异、载体衰变、硬件和贮存载体受损所带来的各种挑战，⁷³ 并重点指出各局 / 部门在这方面的责任，以及档案处和资料办的协助角色。⁷⁴ 《电档保存手册》也就各局 / 部门在策划、执行及监察其部门的保存计划时应采取的做法提出建

⁶⁹ 《电子资料管理》通告第 5 段。

⁷⁰ 《电子资料管理》通告第 9 段。另见《系统功能要求》第 1.6 段，当中规定各局 / 部门须全面符合电档保管系统的强制性功能要求，并遵从其他有关电子档案管理及电档保管系统的标准（包括《香港特别行政区政府档案管理元数据标准》（简称“《**档管元数据标准**》”）），以确保电档保管系统具备必要的档案管理功能，足以在档案整个生命周期内妥善地管理和贮存档案。

⁷¹ 这些指引的例子包括：(1) 在 2012 年 7 月发出及最新一次在 2016 年 9 月更新的《香港特别行政区政府档案管理元数据标准：推行指引》；(2) 在 2013 年 12 月 31 日发出及最新一次在 2017 年 4 月更新的《根据电子资料管理策略拟定的电子档案保管系统推行指引》；(3) 在 2015 年 1 月发出及最新一次在 2017 年 4 月更新的《电子档案保管系统推行指引：主要考虑因素及所需筹备工作》。上述指引现可于档案处网站查阅：http://www.grs.gov.hk/tc/hksar_government_administrative_guidelines_on_record_management.html。

⁷² 《电档保存手册》第 1.1 段。

⁷³ 《电档保存手册》第 15 页。

⁷⁴ 《电档保存手册》第 3.1 段及第 3 章的一般资料。

议，⁷⁵ 以及载述十项保存电子档案的一般良好作业方法和措施，以供各局 / 部门参考。⁷⁶

(b) 管理电邮档案

2.50 各局 / 部门须保留在公事过程中开立或接收的电邮，作为有关业务的凭证。如对应否保存某一电邮为档案有疑问，有关人员应寻求上司的指示。现时，除非获得档案处同意以其他方式处理，否则应以“列印后归档”方式记录电邮函件。⁷⁷

2.51 档案处在 2001 年 10 月 10 日发出《管理电子邮件的指引》，就识别、开立、归档和管理电邮档案，向各局 / 部门提供具体的指引。鉴于各局 / 部门越来越多使用第三方通讯服务⁷⁸ 处理公事，档案处在 2017 年 12 月更新此份刊物，并改名为《管理电子讯息指引》（简称“《电子讯息指引》”），以重申各局 / 部门须予遵从的政府政策和规定，并确保妥善管理电子讯息档案（包括电邮及于短讯服务及其他即时通讯应用程式内的讯息）。

遵从和执行规定

(a) 遵从标准和指引

2.52 《档管守则》要求所有局 / 部门尽量依循该守则，以确保政府档案管理的质素、一致性、问责性、效率和成本效益。⁷⁹

2.53 在现行行政制度下，档案处负责制定档案管理的标准、指引和程序，以及就部门档案管理计划进行调查和研究，以便利并确保各局 / 部门遵从。⁸⁰ 具体而言，《档管丛书七》提供核对表，协助各局 / 部门评估其档案管理计划的状况，并找出主要的档案问题。

2.54 档案处也会按情况需要检讨各局 / 部门的档案管理职能，以确保符合规定。⁸¹ 有关的档案检讨会在档案处觉得有需要时或应

⁷⁵ 《电档保存手册》第 4.4 段及第 4 章的一般资料。

⁷⁶ 《电档保存手册》第 5.11 段。

⁷⁷ 《总务通告 09》第 7 段。

⁷⁸ 例如短讯服务、WhatsApp、WeChat、Facebook 等。

⁷⁹ 《档管守则》第 103 段。

⁸⁰ 《档管守则》第 220、906 及 907 段。

⁸¹ 《档管守则》第 900 段及《总务通告 09》第 25 段。另见《档管守则》第 915 段，当中建议每个局 / 部门的部门档案经理，应尽量每五年一次或更频密地评估有关的档案管理职能。

局 / 部门的特定要求而进行。⁸² 档案处如有意进行检讨，会在至少三个月前以书面通知有关的局 / 部门。⁸³

2.55 有关检讨以双管齐下的方式进行，即：

(i) 各局 / 部门进行自我评估；以及

(ii) 档案处为个别局 / 部门进行档案管理检讨。⁸⁴

2.56 档案处完成检讨后，会把结果连同建议交予有关的局 / 部门，并会要求该局 / 部门拟订执行计划。如有需要，该等文件更会呈交政务司司长，以寻求进一步指示。⁸⁵

(b) 执行及制裁

2.57 如公务员不服从、忽略或未能遵守关于品行和纪律而又与他们职责有关的政府规例、通告及通函，政府可对该员采取纪律处分程序，而该员亦可能要因自己不服从、忽略或未有遵守上述规例、通告及通函而令政府蒙受财政上的损失，负上责任。⁸⁶

2.58 遇有遗失或未经授权销毁档案的事故，有关的局 / 部门的部门档案经理须进行调查，并考虑是否需要采取纪律处分或其他行政措施，以及向档案处报告调查结果和跟进行动。⁸⁷

2.59 正如第 1 章所述，《总务通告 09》订明档案管理的强制性规定，对所有公务员均具约束力，不遵从者可能会受到纪律处分。视乎违规情况及严重程度，对有关人员的处分包括口头或书面警告、谴责、严厉谴责、降职、迫令退休及革职。⁸⁸

培训

2.60 档案处其中一项主要职责是提供与档案管理有关的培训。⁸⁹ 在这方面，档案处为各局 / 部门的档案管理人员及一般档案使用者

⁸² 《档管守则》第 901 段。

⁸³ 《档管守则》第 902 段。

⁸⁴ 总务通告第 5/2012 号：《档案管理检讨》（简称“《总务通告 12》”）第 4 至 11 段。另见《档管守则》第 906 至 908 段，当中订明档案处处长也可能会进行档案管理研究和调查，而各局 / 部门应实施该等检讨、研究和调查所提出的建议。

⁸⁵ 《总务通告 12》第 10 段。

⁸⁶ 香港特别行政区政府《总务规例》（香港特别行政区政府规例卷一）（简称“《总务规例》”）第 11 段。

⁸⁷ 《总务通告 09》第 22 段及附录 I 第(1)段。

⁸⁸ 《帐委会资料便览》第 5 段。

⁸⁹ 《档管守则》第 220(c) 段。

提供培训，形式包括举办课程、专题或内部研讨会、简介会及工作坊等。档案处透过培训，旨在推动所有政府雇员采用最佳作业方法，并向部门档案经理、其助理和档案室主管或人员提供专设课程，以灌输相关知识和技能。再者，档案处已主动检讨提供培训服务的策略。为此，档案处一直致力发展网上培训课程及自学材料，以协助政府人员，并征询其意见，以改善培训服务。

2.61 在局 / 部门中，部门档案经理负责按有关的局 / 部门的特定运作需要，为档案管理人员提供适当的培训和指导，以补充档案处相关的培训及指引。⁹⁰

⁹⁰ 《档管守则》附件 C 及《总务通告 09》附录 I。

第 3 章 其他司法管辖区的档案及历史档案管理法例概览

引言

3.1 1985 年发表的《档管计划研究》，¹ 至今仍是有关历史档案及档案管理法例最全面的研究之一，范围涵盖全球约 120 个国家。正如《档管计划研究》指出，不同的司法管辖区所采用的历史档案及档案管理模式各异。鉴于并无一个统一的模式，小组委员会的研究涵盖了多个司法管辖区。² 本咨询文件集中讨论五个司法管辖区，即澳大利亚、英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡，并在相关和所需之处，参考其他司法管辖区的情况。这五个司法管辖区均属普通法适用地区，法律制度与香港较为相近。本章概述这五个司法管辖区在其各自背景下的档案法，而本咨询文件较后部分会进一步探讨以下相关范畴：

- (i) 档案处的管治（第 4 章）；
- (ii) 档案处的行政及运作（第 5 章）；
- (iii) 档案相关法例对档案管理行政指引的影响（第 6 章）；
- (iv) 把档案移交档案管理机构（第 7 章）；
- (v) 公共档案管理制度的遵从规定架构（第 8 章）；及
- (vi) 公共档案管理制度的涵盖范围（第 10 章）。

澳大利亚

背景

3.2 澳大利亚早年没有很大规模地开立档案。在第一次世界大战随后年间，保存档案的意识有所增加，尤以保存具有历史价值的

¹ Eric Ketelaar, 《历史档案及档案管理法例：档案及历史档案管理计划研究暨指引》（*Archival and Records Management Legislation and Regulations: a RAMP Study with Guidelines*, 简称“《档管计划研究》”）（联合国教科文组织，1985 年）。

² 经较广泛研究的司法管辖区有澳大利亚、英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡，而其他司法管辖区，包括加拿大、澳门特别行政区、中国内地和美国，也曾予以参考。

档案为然。但为订立联邦档案管理职能提供最终推动力的，则是第二次世界大战。³

3.3 战争历史档案委员会（War Archives Committee）就是在这背景下成立，其后在 1946 年改称为联邦历史档案委员会（Commonwealth Archives Committee），其角色是监督所有过去与未来档案的存废，并统筹战争纪念馆（War Memorial）和联邦国家图书馆（Commonwealth National Library）的档案管理工作。⁴

3.4 到了 1952 年，历史档案部（Archives Division）接管战争纪念馆的档案管理职责，成为单一的档案管理机关。1961 年情况进一步发展，历史档案部脱离国家图书馆，成为属于总理部（Prime Minister's Department）的联邦档案办公室（Commonwealth Archives Office）。

3.5 1973 年，前任加拿大自治领档案馆馆长（Dominion Archivist of Canada）兰姆博士（Dr WK Lamb）对澳大利亚的档案馆制度作出检讨，他提出的其中一点，就是坚持应该确认档案馆的角色，并以立法方式令这个角色更加稳固。他指出，现代档案馆制度的功能在于“从政府档案开立之时起，监察这些档案的看管、处理及存废情况，直到这些档案被销毁了或被选作永久保存为止”。⁵

3.6 政府的回应之一是在 1974 年把联邦档案办公室改称为澳大利亚档案馆（Australian Archives），并在 1975 年新设馆长（Director-General）一职。

3.7 随着《1982 年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 1982）在 1982 年制定，《历史档案法令》（Archives Act）终在翌年获得通过。1998 年，澳大利亚档案馆改称为澳大利亚国家档案馆（National Archives of Australia，简称“澳洲国档馆”）。⁶

《1983 年历史档案法令》概览

3.8 《1983 年历史档案法令》（简称“《1983 年法令》”），是澳大利亚首次尝试为档案管理工作奠下法例基础。该法令其后曾

³ 澳大利亚法律改革委员会（Australian Law Reform Commission）—《澳大利亚联邦档案：〈1983 年历史档案法令〉检讨》（Australia's Federal Record: A Review of Archives Act 1983）（第 85 号报告书，1998 年），第 2.11 至 2.12 段。

⁴ 见澳大利亚国家档案馆网站内“*Our History*”摘要的以下网页：<<http://www.naa.gov.au/about-us/organisation/history/index.aspx>>。

⁵ 见澳大利亚国家档案馆网站内“*Our History*”摘要的以下网页：<<http://www.naa.gov.au/about-us/organisation/history/index.aspx>>。

⁶ 澳大利亚法律改革委员会——《澳大利亚联邦档案：〈1983 年历史档案法令〉检讨》（第 85 号报告书，1998 年），第 2.16 段。

作不同的修订，其中包括加入宗旨条款，⁷ 清楚述明该法令的目标，即：

- (i) 设立澳洲国档馆，其职能包括：
 - (a) 识别联邦历史档案资源；及
 - (b) 保存并把联邦历史档案资源提供予公众取阅；及
 - (c) 藉厘订标准并向联邦机构（定义所指者）提供意见，从而监督联邦档案保管工作；及
- (ii) 就联邦档案（定义所指者）施加档案保管的责任。

3.9 根据《1983 年法令》与澳洲国档馆一并成立的是澳大利亚国家档案馆咨询委员会（National Archives of Australia Advisory Council，简称“**澳洲国档馆咨委会**”），⁸ 本咨询文件较后部分会讨论其职责和职能。

3.10 《1983 年法令》适用于所有“**联邦档案**”，其定义为属于联邦政府或联邦机构财产的档案，又或是按照已颁布的规例被视为联邦档案的档案。就《1983 年法令》而言，“**档案**”包括任何形式（包括任何电子形式）的文件或物品。⁹

3.11 《1983 年法令》规管档案管理的所有主要阶段，包括鉴定、存废、移交、保管和保存。《1983 年法令》某些条文所订的责任和权力，凸显了该法令对澳洲国档馆及其馆长所设定的权威和中心角色。举例来说，馆长有权把指明的联邦档案或其他资料厘定为属于联邦历史档案资源。¹⁰ 一般而言，经如此厘定的档案须于不再属于“**现行联邦档案**”后，在切实可行的范围内尽快移交澳洲国档馆，但无论如何档案须在开始存在起计的 15 年内移交。¹¹ 除非获澳洲国档馆许可或按照澳洲国档馆所批准的作业方法或程序行事，否则禁止把联邦档案销毁或以其他方式处置。¹²

⁷ 《1983 年法令》第 2A 条。

⁸ 《1983 年法令》第 10 条。

⁹ 《1983 年法令》第 3 条。

¹⁰ 《1983 年法令》第 3C 条。

¹¹ 《1983 年法令》第 27 条。澳大利亚在 2010 年对《1983 年法令》第 27(3)(b)条作出修订，把 25 年的期限缩减至此处所指的 15 年。这项期限缩减并非以分阶段形式实行。

¹² 《1983 年法令》第 24 条。

3.12 澳洲国档案馆及其馆长在看管和保管档案方面也担当重要角色。澳洲国档案馆的资料须保存在馆长认为适当的地方；¹³ 又或如馆长认为适当，澳洲国档案馆可与任何人作出安排，把须予移交的档案或把澳洲国档案馆的资料交由该人保管。¹⁴

3.13 除非豁免条文适用，否则澳洲国档案馆也须安排把处于“公开取阅期”¹⁵ 的档案，提供予公众取阅；¹⁶ 而即使档案尚未处于公开取阅期，也有可能予以提前或特别取阅。¹⁷ 此外，《1983 年法令》¹⁸ 订明就拒绝取阅的决定提出上诉的各种不同途径。¹⁸

3.14 《1983 年法令》也订有保障条文，其中包括保障联邦政府或有关的人，使其免因按该法令的规定让人取阅档案而牵涉于某些诉讼，例如诽谤和违反保密责任方面的诉讼。¹⁹

英格兰

背景

3.15 英格兰公共档案馆（Public Record Office，简称“**英格兰公档案馆**”）在 1838 年根据《公共档案馆法令》（Public Record Office Act）成立，而该法令旨在“妥善保管公共档案”。身为资深法官的上诉法院民事法庭庭长（Master of the Rolls），就英格兰公档案馆保管档案（当时仅为法律文件）的职能肩负整体责任。²⁰

3.16 在十九世纪四十年代期间，虽然当时没有正式的规定政府部门须移交其文据并提供予公众取阅，但当局已开始接收政府部门的文据及文件以作保存。在 1877 年和 1898 年的《公共档案馆法令》订立之前，英格兰也没有关于销毁未选作保存的资料的规定。

3.17 基于葛立哥委员会（Grigg Committee）在二十世纪五十年代初所进行的研究，《1958 年公共档案法令》（Public Records Act 1958，

¹³ 《1983 年法令》第 63 条。

¹⁴ 《1983 年法令》第 64 条。

¹⁵ “公开取阅期”的涵义见第 7 章的相关讨论。

¹⁶ 《1983 年法令》第 31 至 35 条。

¹⁷ 《1983 年法令》第 56 条。

¹⁸ 《1983 年法令》第 42 至 55A 条。

¹⁹ 《1983 年法令》第 57 条。

²⁰ 见英格兰国档案馆官方网站内“*History of the Public Records Acts*”的以下网页：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/history-of-pra/>>。

简称“《1958年法令》”)因而订立,并在1959年1月1日生效,首次建立了全面的公共档案管理架构。

3.18 就并非处于英格兰公档馆或指定存放地点的公共档案而言,《1958年法令》规定负责该等档案的人有责任作出安排,以挑选应作永久保存的档案和妥善保管该等档案。²¹除例外情况外,该等档案须在开立后30年内移交英格兰公档馆或指定存放地点。²²这项规定在《1967年公共档案法令》(Public Records Act 1967)订立后仍然有效,但该“30年”期限则在2010年被缩减至20年,过渡期为十年。²³

3.19 《2000年资讯自由法令》(Freedom of Information Act 2000,简称“《2000年法令》”)在2000年制定,并在2005年生效。《2000年法令》订明一套一般性的取阅制度,以取代“30年规则”。²⁴简而言之,在这制度下,除豁免情况外,公共档案一经开立,公众即可要求取阅。²⁵

3.20 在2003至2006年期间,英格兰公档馆与另外三个政府机构,即皇家历史手稿委员会(Royal Commission on Historical Manuscripts)、英国政府文书局(Her Majesty's Stationery Office)及公营部门资讯局(Office of Public Sector Information),合并为现时的国家档案馆(The National Archives,下称“**英格兰国档馆**”)。²⁶

《1958年法令》概览

3.21 除了《2000年法令》为取阅档案事宜带来了一些改变外,《1958年法令》继续是主要的规管法律。与澳大利亚的情况相似,一个独立的咨询机构也与英格兰国档馆一并成立,即现时的国家档案及历史档案咨询委员会(Advisory Council on National Records and Archives,简称“**英格兰国档咨委会**”)。²⁷

²¹ 《1958年法令》第3(1)条。

²² 《1958年法令》(经制定)第3(4)条。

²³ 《1958年法令》(经《2010年宪制改革及管治法令》(Constitutional Reform and Governance Act 2010)修订)第3(4)条。

²⁴ 根据经制定的《1958年法令》,获保存的公共档案已存在50年时,一般可提供予公众取阅。《1967年公共档案法令》把该段期限缩减至30年,这通常称为“30年规则”。

²⁵ 一般资料请参阅:<<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 本咨询文件较后部分会讨论其职责和职能。另见《1958年法令》第1(2)、(2A)及(3)条。

3.22 《1958 年法令》附表 1 全面地界定“公共档案”一词，²⁸“档案”的解释不仅指书面档案，也包括以任何其他方式传达资讯的档案。²⁹ 凡在不同日期开立的档案，因方便行政而保存于同一案卷或其他汇编，则该案卷或汇编内全部档案，均须视作在开立当中最后的档案时开立。³⁰

3.23 《1958 年法令》所订的一项重要责任，是挑选和移交公共档案作永久保存，而这些工作由公共档案主管（Keeper of Public Records）（现时则为英格兰国档馆的“行政总监兼档案主管”（Chief Executive and Keeper））所统筹和监督。³¹ 至于无须永久保存的公共档案，则须销毁或以任何其他方式处置。³²

3.24 虽然档案取阅事宜一般已改由《2000 年法令》规管，但《1958 年法令》对于便利取阅档案来说依然重要，因它对档案主管施加责任，规定其须安排合理的设施，以供公众查阅英格兰国档馆内根据《2000 年法令》可供取阅的公共档案，并取得该等公共档案的副本。³³ 同样地，对于在国务大臣所指定位于英格兰国档馆以外的其他存放地点持有的公共档案，国务大臣亦负有相若的责任。³⁴

3.25 《1958 年法令》的杂项条文，包括关于档案的法律有效性，³⁵ 以及经认证文本在法律程序中的可接纳性的条文。³⁶

爱尔兰

背景³⁷

3.26 1702 年，国家文件处（State Paper Office）成立，目的是作为贮存库，以存放各任爱尔兰总督（Lords Lieutenant）（他们是英格兰君主在爱尔兰的代表）所领导政府的有关档案，而在此之前的爱尔兰总督，均在离任时把其所有档案带走。

²⁸ 本咨询文件较后部分会更详细地讨论《1958 年法令》中“公共档案”的涵义。

²⁹ 《1958 年法令》第 10(1)条。

³⁰ 《1958 年法令》第 10(2)条。

³¹ 《1958 年法令》第 3(1)、(2)及(4)条。本咨询文件较后部分会更详细地讨论档案的挑选和移交。

³² 《1958 年法令》第 3(6)条。

³³ 《1958 年法令》第 5(3)条。

³⁴ 《1958 年法令》第 5(5)条。

³⁵ 《1958 年法令》第 9(1)条。

³⁶ 《1958 年法令》第 9(2)条。

³⁷ 见爱尔兰国家档案馆（简称“爱尔兰国档馆”）官方网站的以下网页：
<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/history/>>。

3.27 1867年，爱尔兰公共档案馆（Public Record Office of Ireland）根据《1867年公共档案（爱尔兰）法令》（Public Records (Ireland) Act 1867）成立，以收集存在超过20年的行政、法院及遗嘱认证的档案。

3.28 1988年，爱尔兰国家档案馆（National Archives of Ireland，简称“爱尔兰国档馆”）根据《1986年国家档案馆法令》（National Archives Act 1986，简称“《1986年法令》”）成立，以接管于当时遭废除的前述两个机构的职能。³⁸

《1986年法令》概览

3.29 爱尔兰国档馆是《1986年法令》所订的中央档案管理机构，作为其首长的馆长（Director）³⁹具有广泛的权力和职责。⁴⁰爱尔兰国档馆馆长除履行所接管两个机构的职能外，亦负有其他职责，其中包括：

- (i) 进行历史档案的保存、修复、整理及着录；
- (ii) 制备历史档案的指南、清单、索引及其他检索辅助工具；
- (iii) 把历史档案提供予公众查阅；
- (iv) 制备并提供历史档案的副本；
- (v) 发布历史档案、检索辅助工具及其他有关历史档案的资料；
- (vi) 提供有关历史档案的教育服务。⁴¹

3.30 爱尔兰总理（Taoiseach）具有多项权力和职能，包括设立国家档案馆咨询委员会（National Archives Advisory Council，简称“爱尔兰国档馆咨委会”）。⁴²总理可应公共服务机构的要求，宣布该机构的档案或文件（或某个类别的档案或文件）为部门档案。⁴³在咨询爱尔兰国档馆馆长后，总理也可订立规例，以规管范围广泛的不同事

³⁸ 《1986年法令》第3条。

³⁹ 《1986年法令》第5条。

⁴⁰ 《1986年法令》第4条。

⁴¹ 《1986年法令》第4条。另见爱尔兰国档馆官方网站的以下网页：
<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/functions/introduction-2/>>。

⁴² 《1986年法令》第20条。本咨询文件较后部分会更详细地讨论爱尔兰国档馆咨委会的职能。

⁴³ 《1986年法令》第13条。

宜，例如爱尔兰国档馆的管理和工作、把部门档案移交爱尔兰国档馆的事宜，以及为施行《1986年法令》所需的其他事宜。⁴⁴

3.31 《1986年法令》适用于所有“历史档案”，该词被界定为包括在该法令生效时爱尔兰公共档案馆或国家文件处所持的档案和文件，以及根据该法令移交爱尔兰国档馆并获接收以作保存的部门档案。⁴⁵ “部门档案”一词被界定为涵盖文据、案卷、录音、图像档案、缩微胶卷和其他图像缩影档案、磁带、磁碟、光碟或视像光碟、其他可机读档案、其他文献或经处理的资料等；由此清晰可见，电子档案归入《1986年法令》的适用范围。

3.32 相类于前文所述其他司法管辖区的档案法，《1986年法令》也规管档案管理的多个主要阶段，包括鉴定、存废、移交及保管。该法令规定，除例外情况外，存在超过30年的部门档案须由开立有关档案的国家部门移交爱尔兰国档馆。⁴⁶ 部门档案除非已按照《1986年法令》移交爱尔兰国档馆或处置，否则须保留在开立或持有有关档案的国家部门内。⁴⁷

3.33 如符合下述条件，爱尔兰国档馆馆长可处置已移交该馆保管的历史档案：他认为有关档案不值得由爱尔兰国档馆保存（而且爱尔兰国档馆咨委会赞同，以及负责把有关档案移交国家档案馆的适当政府人员同意如此处置有关档案）。⁴⁸ 否则，除例外情况外，所有由爱尔兰国档馆保管或按照《1986年法令》在其他地点持有的历史档案，均须提供予公众查阅。⁴⁹

3.34 《1986年法令》的杂项条文，包括处理版权事宜，⁵⁰ 以及将在未经授权下移走历史档案定为不合法的条文。⁵¹

⁴⁴ 《1986年法令》第19条。

⁴⁵ 《1986年法令》第2(1)(a)及(b)条。

⁴⁶ 《1986年法令》第8条。

⁴⁷ 《1986年法令》第7条。

⁴⁸ 《1986年法令》第9条。

⁴⁹ 《1986年法令》第10条；另见第8(1)条。

⁵⁰ 《1986年法令》第17条。

⁵¹ 《1986年法令》第18条。

新西兰

背景

3.35 1957年，新西兰制定其首项档案法，即《1957年历史档案法令》（Archives Act 1957）。⁵² 该法令成立了国家档案馆（National Archives）。随着该馆成立，一名总档案主任（Chief Archivist）亦获得委任。根据该法令，总档案主任获委以“保管、看管、掌控和管理存放于国家档案馆的所有公共历史档案”的职责。⁵³

3.36 根据现已废除的《1957年历史档案法令》，凡公共历史档案已存在25年或以上，而（总档案主任认为）其具有足够保存价值，均须移交总档案主任保管，并且存放在国家档案馆内。⁵⁴ 该法令的条文亦订明，公众可取阅存放在国家档案馆内的历史档案，惟须受多项限制所规限。⁵⁵

3.37 2000年，国家档案馆成为独立部门，改称为新西兰档案馆（Archives New Zealand），名称一直沿用至今。⁵⁶

3.38 2004年9月，《公共档案法案》（Public Records Bill）提交新西兰国会审议。该法案的目的之一，是旨在引入可“反映过去半世纪在科技、法例及档案保管作业方法上的转变”的新的档案保管架构。⁵⁷

3.39 《公共档案法令》（Public Records Act）其后制定，并于2005年4月21日生效。它废除了《1957年历史档案法令》，⁵⁸ 至今仍是新西兰档案管理方面的规管法例。

《2005年公共档案法令》概览

3.40 相类于澳大利亚《1983年法令》，新西兰《2005年公共档案法令》（简称“《2005年法令》”）包含宗旨条款。《2005年法令》涵盖范围全面，正好贴合在新制度下新西兰档案馆所获交托的职责有所扩大。据该法令所述，该法令旨在：

⁵² 现已废除。

⁵³ 《1957年历史档案法令》第6条（已废除）。

⁵⁴ 《1957年历史档案法令》第8条（已废除）。

⁵⁵ 《1957年历史档案法令》第20条（已废除）。

⁵⁶ 新西兰档案馆的发展时序见该馆网站的以下网页：<<http://archives.govt.nz/about/timeline>>。

⁵⁷ 《2004年公共档案法案》法案摘要提述到，由负责新西兰档案馆的部长于2004年9月1日发出的新闻稿。见以下网页：<<https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/47PLLawBD11481/6184d4bda946495659207df2288fab1f6a1be36a>>。

⁵⁸ 《2005年法令》第66条。

- (i) 订明称为国家档案馆的公共历史档案贮存库，将以新西兰档案馆之名延续下去；及
- (ii) 订明总档案主任在发展和支援政府档案保管工作方面的角色，包括就公共档案及若干地方主管当局历史档案的存废作出独立决定；及
- (iii) 透过下列方式使政府能够问责——
 - (a) 确保就中央及地方政府的事务开立并备存完整及准确的档案；及
 - (b) 规定须保存具有长远价值的档案，并须提供予公众取阅；及
- (iv) 提高公众对公共档案和地方主管当局档案完整性的信心；及
- (v) 就公共办事处及地方主管当局开立和备存公共档案及地方主管当局档案（视属何情况而定），提供适当的架构；及
- (vi) 透过有系统地开立和保存公共历史档案及地方主管当局历史档案，使可以更为方便地取阅与新西兰文化遗产和新西兰人国民身分认同相关的档案；及
- (vii) 因应第 7 条的规定，提倡《怀唐伊条约》（Treaty of Waitangi）所设想的友好合作精神；及
- (viii) 支援妥善保管私人档案。⁵⁹

3.41 根据《2005 年法令》，按已废除的《1957 年历史档案法令》成立的国家档案馆继续是档案的中央贮存库，只是改称为“新西兰档案馆”而已。⁶⁰ 不过，有一项重大转变就是总档案主任的职责有所扩大。在《2005 年法令》下，他实际上是新西兰档案馆的首长，具有众多更具体的职责及职能。⁶¹ 相类于其他司法管辖区，新西兰亦根据《2005 年法令》成立了一个咨询机构，名为新西兰档案咨询委员会（Archives Council，简称“**新西兰档案咨委会**”）。⁶²

⁵⁹ 《2005 年法令》第 3 条。

⁶⁰ 《2005 年法令》第 9 条。

⁶¹ 《2005 年法令》第 11 条。

⁶² 《2005 年法令》第 14 条。本咨询文件较后部分会更详细地讨论新西兰档案咨委会的角色和职责。

3.42 《2005 年法令》适用于所有“公共档案”，该词被界定为指公共办事处在处理事务过程中所开立或接收，以任何形态记录的某项档案或某类别档案的全部或部分。该法令亦进一步对“公共办事处”一词作全面界定。⁶³“档案”则指处于原本形态或其他形态的资料，包括文件、签名、盖章、文字、影像、声音等，而该等资料是以书面形式在任何物料上，或是在软片、底片、纪录带或其他可予重现的载体上，又或是藉由任何记录装置或过程、电脑、或其他电子装置或过程，而编纂、记录或贮存（视属何情况而定）的。⁶⁴

3.43 就如其他司法管辖区的档案法，《2005 年法令》处理档案管理的多个主要阶段（例如存废、移交和保管）。举例来说，各公共办事处一般须把已存在 25 年的公共档案，⁶⁵ 移交新西兰档案馆（或认可贮存库）管有，并由总档案主任掌控。⁶⁶ 有关部长可按新西兰档案咨委会基于总档案主任的建议而提出的意见，批准相关机构（例如博物馆或图书馆）成为可存放公共历史档案以作妥善保管的认可贮存库。⁶⁷

3.44 在档案已存在 25 年或当它们即将按规定移交时，掌控档案的公共办事处的行政首长须把有关档案分类为公开取阅的档案或限制取阅的档案。⁶⁸ 如档案被分类为公开取阅的档案，则须在有人提出查阅要求后，于合理切实可行的范围内尽快提供予公众查阅。⁶⁹ 为保存公共历史档案起见，或由于有关档案有待分类、修补或作其他处理，总档案主任可在他 / 她认为有需要的期间内禁止公众取阅有关档案。⁷⁰

3.45 《2005 年法令》的杂项条文，包括就总档案主任所作的各种决定设立上诉机制，⁷¹ 以及就损坏或销毁公共档案订定罪行的条文。⁷²

⁶³ 本咨询文件较后部分会更详细地讨论“公共办事处”的涵义。

⁶⁴ 《2005 年法令》第 4 条。

⁶⁵ 《2005 年法令》第 21 条。

⁶⁶ 《2005 年法令》第 21(1) 条。

⁶⁷ 《2005 年法令》第 26 条。

⁶⁸ 《2005 年法令》第 43 条。

⁶⁹ 《2005 年法令》第 47 条。

⁷⁰ 《2005 年法令》第 49 条。

⁷¹ 《2005 年法令》第 51 - 56 条。

⁷² 《2005 年法令》第 61 - 62 条。

新加坡

背景

3.46 新加坡国家档案馆（National Archives of Singapore，简称“**新加坡国档馆**”）现由新加坡国家图书馆管理局（National Library Board，简称“**新加坡图管局**”）管理，其起源可追溯至1938年莱佛士图书博物馆（Raffles Museum and Library）开设档案主任一职。⁷³ 莱佛士图书博物馆本身则由新加坡书院（Singapore Institution）的图书馆演变而成，该书院是在19世纪初莱佛士爵士（Sir Stamford Raffles）建立现代新加坡数年后成立的。⁷⁴

3.47 1967年，新加坡制定《国家档案与纪录中心法令》（National Archives and Records Centre Act），以设立国家档案与纪录中心（National Archives and Records Centre），而“公共档案须贮存和保存在其内”。根据这个现已废除的制度，未经国家档案与纪录中心总监（Director of National Archives and Records）授权，任何公共档案均不得销毁或以其他方式处置。除例外情况外，任何存在超过25年的公共档案均须移交国家档案与纪录中心。公众可为参考或研究的目的查阅已公开的公共历史档案，而有关查阅可能附带条件。⁷⁵

3.48 1993年，《国家档案与纪录中心法令》被废除。1995年，新加坡图管局依据《国家图书馆管理局法令》（National Library Board Act，简称“**《图管局法令》**”）成立，以接管新加坡国家图书馆（National Library of Singapore）的职责。

3.49 2013年，随着政府部委重组，新加坡国档馆转而成为新加坡图管局的一部分，⁷⁶ 并由其管理至今。新加坡图管局也管理新加坡国家图书馆及全国26间公共图书馆。⁷⁷

《图管局法令》概览

3.50 按照《图管局法令》下的现行档案管理制度，新加坡国档馆由新加坡图管局管理，而这制度与上文扼要摘述的先前制度，在很多方面都没有太大分别。

⁷³ 见新加坡国档馆官方网站描述该馆历史的以下网页：<http://www.nas.gov.sg/nas/AboutUs/History.aspx>。

⁷⁴ 见新加坡图管局网站的以下网页：<http://www.nlb.gov.sg/About/HistoryofNationalLibrarySingapore.aspx>。

⁷⁵ 《1967年国家档案与纪录中心法令》第7、9及10条（已废除）。

⁷⁶ 同上，新加坡国档馆官方网站。

⁷⁷ 有关新加坡图管局的概览，见以下网页：<http://www.nlb.gov.sg/About/AboutNLB.aspx>。

3.51 新加坡图管局在《图管局法令》下具有广泛的职能和权力。⁷⁸ 随着体制重组，新加坡国档馆归由新加坡图管局管理后，新加坡图管局新增的职责如下：

- (i) 须审视任何公共办事处的公共档案，并就看管和保管该等档案向有关办事处提供意见；
- (ii) 须采取必要措施以把公共档案分类、识别、保存及修复；
- (iii) 须透过任何途径（包括刊物、展览及文物推广活动），让人知悉关于历史档案的资讯；
- (iv) 须进行一项档案管理计划，以便有效率地开立、运用、备存、保留、保存和处置公共档案；
- (v) 须就有关公共档案管理的标准和程序，向公共办事处提供意见；
- (vi) 可提供与历史档案有关的资讯、咨询、研究及其他服务；
- (vii) 可复制或发布任何公共历史档案，惟须受据以收集有关公共历史档案的条款及条件（如有的话）所规限；及
- (viii) 可透过购买、捐赠、遗赠或其他方式，收集新加坡图管局认为具有或相当可能具有国家意义或历史意义的任何文件、书刊或其他资料。⁷⁹

3.52 然而，新加坡国档馆的一般管理和掌控工作，须由新加坡国档馆馆长（Director）负责，而该馆长乃从新加坡图管局人员中委任而来。⁸⁰

3.53 《图管局法令》第 2 条界定了一些主要词语。“公共档案”被界定为涵盖“任何公共办事处在处理公事过程中，又或任何人员在执行公务过程中，所产生或接收的任何种类的”文据、文件、档案，而且指明包括“电子档案、录音和其他形式的纪录，并包括公共历史档案。”“公共历史档案”指已存在超过 25 年的公共档案，而该等档案获新加坡图管局指明为具有国家意义或历史意

⁷⁸ 《图管局法令》第 6 及 7 条。

⁷⁹ 《图管局法令》第 14A(2) 条。

⁸⁰ 《图管局法令》第 14B 条。

义，并已移交新加坡图管局或该局决定的其他地点。“公共办事处”一词也有宽阔的定义。⁸¹

3.54 相类于旧有制度，未经新加坡图管局授权，不得销毁或以其他方式处置任何公共档案。新加坡图管局如认为某些指明类别的公共档案基于其数量、种类或属例行性质的原因，而不具任何保存为公共历史档案的保留价值，则可授权把其销毁。⁸²

3.55 凡新加坡图管局认为具有国家意义或历史意义的公共档案，均须按照该局与负责该等公共档案的公共办事处所议定的时间表或其他协议，移交予新加坡国档馆看管及掌控。⁸³

3.56 《图管局法令》订明，任何人可为参考或研究的目的查阅已公开予公众的公共历史档案或纪录，而有关查阅可能附带条件。⁸⁴

3.57 《图管局法令》订有与新加坡国档馆有关的杂项条文，包括禁止未经授权发布、复制、⁸⁵ 输出及毁坏⁸⁶ 公共档案的条文。

⁸¹ 本咨询文件较后部分会更详细地讨论“公共档案”和“公共办事处”两词的涵义。

⁸² 《图管局法令》第 14D 条。

⁸³ 《图管局法令》第 14C 条。

⁸⁴ 《图管局法令》第 14E 条。

⁸⁵ 《图管局法令》第 14G 条。

⁸⁶ 《图管局法令》第 14H 条。

第 4 章 档案处的管治

引言

4.1 香港公共档案管理制度一个被视为不足之处，就是档案处没有充分权威性，并且在履行其确保政府档案获妥善管理的使命时，缺乏咨询机构的支持。在本章，我们会先探讨这些有关档案处管治的评论，以及其他可作比较的司法管辖区的制度和作业方法，再列出一些问题，就此课题征询公众意见。

对档案处管治的评论

4.2 现时，档案处隶属政务司司长办公室辖下的行政署。在制度上，没有外界机构就处置档案或有关政府档案的一般管理等其他事宜方面，向档案处提供意见。¹

4.3 申诉专员指出，澳大利亚、英格兰和新西兰的国家档案馆均属政府的一部分，可向外界的独立顾问机构咨询，而此顾问机构必须每年向公众汇报其工作。² 申诉专员继而有以下观察：

“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。”³

¹ 《申诉专员报告》第 3.1 段。

² 《申诉专员报告》第 3.2 - 3.3 段。

³ 《申诉专员报告》第 3.4 段。

其他司法管辖区

澳大利亚

4.4 根据《1983 年法令》成立的澳洲国档馆是澳大利亚政府辖下的执行机关，⁴ 由澳洲国档馆馆长（Director-General）在部长（现为检察总长（Attorney General））的领导下管理。⁵

4.5 《1983 年法令》订明设立一个咨询委员会，即澳大利亚国家档案馆咨询委员会（National Archives of Australia Advisory Council，简称“澳洲国档馆咨委会”），负责在其主动下，或因应部长或澳洲国档馆馆长的转介，就关乎澳洲国档馆职能的事宜，向部长及馆长提供意见。⁶

4.6 澳洲国档馆咨委会须向部长提交年报，而部长须安排将年报文本提交国会两院省览。⁷

英格兰

4.7 英格兰国档馆（由英格兰公档馆与另外三个机构合并而成⁸）是官方的档案馆，受《1958 年法令》规管，属非部长级部门，⁹ 现时隶属数码、文化、媒体及体育大臣（Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport）（下称“国务大臣”）管辖。¹⁰

⁴ “执行机关”是澳大利亚公共服务机关的一个类别，由总督（Governor-General）根据 1999 年第 147 号法令《1999 年公共服务法令》（Public Service Act 1999）藉宪报命令而设立。执行机关的首长一如部门的秘书长，须向政府、国会及公众负责。

⁵ 见澳洲国档馆官方网站的以下网页：<<http://www.naa.gov.au/about-us/organisation/>>，以及《1983 年法令》第 7 条。

⁶ 见《1983 年法令》第 10 至 12、14 及 17 条。澳洲国档馆咨委会的组成如下：(a) 一名由参议院选出的参议员、(b) 一名由众议院选出的该院议员，以及(c) 11 名由部长委任的其他成员。所有成员任期以三年为限，并可再获委任。成员依据第 14 条获给予酬金、付还开支或支付津贴。澳洲国档馆咨委会的主席及副主席由部长委任。澳洲国档馆咨委会按执行其职能所需而召开会议。《1983 年法令》第 15 及 16 条，亦就澳洲国档馆咨委会成员终止职务或辞职方面作出规定。

⁷ 《1983 年法令》第 68 条。

⁸ 即皇家历史手稿委员会（Royal Commission on Historical Manuscripts）、英国政府文书局（Her Majesty's Stationery Office）及公营部门资讯局（Office of Public Sector Information），见以下网页：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/what-we-do/our-history/>>。

⁹ 英格兰的非部长级部门不具直接的部长问责性。“兼管部长”（sponsor minister）对有关部门负有剩余政策责任，但有关部门独立于部长运作，一般直接从国会取得经费，并直接向国会负责。见英国国会网站的以下网页：<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubadm/110/11013.htm>>，以及英国政府网站的以下网页：<<https://www.gov.uk/government/organisations>>。

¹⁰ 由 2015 年 12 月起，大法官（Lord Chancellor）在《1958 年法令》下的主要职能，已凭借《2015 年第 1897 号职能移交（资讯及公共档案）命令》（Transfer of Functions (Information and Public Records) Order 2015/1897）（2015 年 12 月 9 日）第 6 及 7 条，移交予文化、媒体及体育大臣（Secretary of State for Culture, Media and Sport）。文化、媒体及体育部

4.8 公共档案主管（Keeper of Public Records）由国务大臣根据《1958 年法令》委任，负责在国务大臣的领导下掌管英格兰国档馆及其内档案。¹¹

4.9 《1958 年法令》也订明设立公共档案咨询委员会（Advisory Council on Public Records），负责就有关公共档案的一般事宜，以及特别就英格兰国档馆对使用其设施的公众人士有影响的工作范畴，向国务大臣提供意见。对于属《2000 年法令》第 VI 部所指历史档案的公共档案，公共档案咨询委员会也可就关乎该法令应用于这些档案所载资料的事宜，向国务大臣提供意见。¹²

4.10 公共档案咨询委员会，与称为历史手稿咨询委员会（Advisory Council on Historical Manuscripts）的另一咨询委员会，¹³ 其后被纳入在 2003 年成立的 国家档案及历史档案咨询委员会（Advisory Council on National Records and Archives，简称“**英格兰国档咨委会**”）之下。自此以后，这三个委员会合为一体（即英格兰国档咨委会）运作，并由上诉法院民事法庭庭长（Master of the Rolls）担任主席，作为独立咨询机构向国务大臣提供意见。¹⁴

4.11 国务大臣须每年把有关英格兰国档馆工作的报告提交国会两院省览，其中须包括英格兰国档咨委会向他作出的任何报告。¹⁵

爱尔兰

4.12 《1986 年法令》指明由总理（Taoiseach）就爱尔兰国档馆承担部长级责任。爱尔兰国档馆现时隶属艺术、文物及爱尔兰语地区事务部（Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht）。¹⁶

（Department for Culture, Media and Sport）自 2017 年 7 月 3 日起改名为数码、文化、媒体及体育部（Department for Digital, Culture, Media and Sport），见以下网页：
<<https://www.gov.uk/government/news/change-of-name-for-dcms>>。

¹¹ 《1958 年法令》第 2 条。

¹² 《1958 年法令》第 1(2)及(2A)条。咨询委员会主席由上诉法院民事法庭庭长担任，其余成员由国务大臣按他指明的条款委任（第 1(2)条）。

¹³ 历史手稿咨询委员会在 2010 年 5 月改组为英格兰国档咨委会辖下的小组委员会，名为历史手稿及学术研究论坛（Forum on Historical Manuscripts and Academic Research），目的是提供途径，以便可以透过该论坛就有关历史手稿（私人历史档案）的事宜向英格兰国档咨委会提出建议，并提供讨论学术研究课题的地方，见以下网页：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/advisory-council/terms-of-reference/>>。

¹⁴ 根据英格兰国档馆网站的资料，英格兰国档咨委会现时由 15 名成员组成，当中包括历史学家、档案主任、资讯管理专才、前公务员和新闻工作者：

<<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)条。

¹⁶ 因此，赋予总理的大部分职能现由艺术、文物及爱尔兰语地区事务部部长执行，但总理仍继续执行某些职能，而该等职能与部门保留存在超过 30 年的部门档案，以及拒绝公众

4.13 国家档案馆馆长（Director of National Archives）由艺术、文物及爱尔兰语地区事务部部长委任（以往则由总理委任），以根据该法令执行该馆长的职能。¹⁷

4.14 根据《1986 年法令》成立的国家档案馆咨询委员会（National Archives Advisory Council，简称“爱尔兰国档馆咨委会”），负责就部长行使其法定权力，以及就所有影响历史档案及公众使用历史档案的事宜，向部长提供意见，并执行《1986 年法令》赋予爱尔兰国档馆咨委会的其他职能。¹⁸

4.15 国家档案馆馆长和爱尔兰国档馆咨委会均须向部长提交年报。部长须把该两份年报的文本提交国会（Oireachtas）（即国家议会）两院省览。¹⁹

新西兰

4.16 新西兰档案馆隶属内政部部长（Minister of Internal Affairs）管辖，但根据《2005 年法令》，总档案主任（定义见该法令第 4 条）须就新西兰公共办事处的档案保管及公共历史档案管理工作，担当主导角色。²⁰ 根据上述法令，总档案主任执行其职能和行使某些权力时，须独立行事。²¹

4.17 根据《2005 年法令》成立的档案咨询委员会（Archives Council，下称“新西兰档案咨委会”）²² 为不属法团的团体，负责因应部长的要求或主动地就档案保管及历史档案事宜向部长提供意见，并就公共办事处或地方主管当局根据《2005 年法令》向部长提出的上诉，向部长作出建议。²³

查阅该等档案有关。见爱尔兰国档馆官方网站的以下网页：
<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/ministerial-responsibility-for-archives/>>。

¹⁷ 《1986 年法令》第 5 条。

¹⁸ 根据《1986 年法令》第 20 条，爱尔兰国档馆咨委会须由一名主席和不超过 11 名其他成员组成（当中包括至少两名爱尔兰手稿委员会（Irish Manuscripts Commission）成员，以及至少两名非受聘于国家档案馆的档案主任），他们由部长根据部长本人所决定的条款及条件委任，而在作出委任前须咨询公共服务部长（Minister for Public Service）的意见。部长可随时终止主席或任何成员的委任。有关爱尔兰国档馆咨委会的资料，见其网站的以下网页：<<http://www.nationalarchives.ie/about-us/national-archives-advisory-council/introduction/>>。根据该网站的资料，爱尔兰国档馆咨委会成员现时的任期为五年。

¹⁹ 《1986 年法令》第 21 条。

²⁰ 《2005 年法令》第 11(1)(a)条。

²¹ 《2005 年法令》第 12 条。

²² 根据《2005 年法令》第 14 及 16 条，新西兰档案咨委会须由不超过七名由部长委任的成员组成。委员会成员的任期不超过三年，并可再获委任。他们有权获付费用及津贴或开支，有关款项来自国会为此批出的拨款。

²³ 《2005 年法令》第 14、15(1)及 55 条。

4.18 总档案主任和新西兰档案咨委会均须向部长提交年报，而部长须把该等报告提交众议院。²⁴

新加坡

4.19 新加坡国档馆是新加坡图管局辖下机构，而新加坡图管局现时隶属通讯及新闻部（Ministry of Communications and Information）。²⁵ 部长可向新加坡图管局就执行其职能发出任何指示。²⁶

4.20 根据《图管局法令》成立的新加坡图管局为法定法团，负责行使和履行该法令所订的权力和职能。新加坡图管局须由部长委任的一名主席、一名副主席，以及不少于十名但不超过 20 名其他成员组成。²⁷ 新加坡图管局须有一名行政总监（chief executive officer），负责妥善管理该局的职能和事务。²⁸ 新加坡图管局也委任其人员中的一人为新加坡国档馆馆长（Director），就新加坡国档馆的一般管理和掌控工作，向新加坡图管局负责。²⁹

4.21 新加坡图管局须向部长提交年报，而该部长须将年报的文本提交国会。³⁰

4.22 《图管局法令》赋权新加坡图管局，就其认为可藉委员会达致更有效规管和管理的事宜而委出委员会。新加坡图管局也可委任多名馆长，以管理该局所设立的图书馆，并可委出咨询委员会，就该等图书馆的运作和服务提供意见。³¹

其他司法管辖区的模式摘要

4.23 一如《档管计划研究》所指，就档案管理机关的组织编设位置而言，并无一个获普遍采纳的模式。尽管大部分已发展的司法管辖区均订有档案法，并将其档案馆编设于一名部长管辖或指示下，³² 但各国负责这个范畴的部长都有所不同（例如负责文化及文

²⁴ 《2005 年法令》第 15(3)及(4)条，以及第 32 条。

²⁵ 见新加坡图管局官方网站的以下网址：<<http://www.nlb.gov.sg/About/AboutNLB.aspx>>。

²⁶ 《图管局法令》第 14 条及《2018 年公营部门（管治）法令》（Public Sector (Governance) Act 2018）第 5 条。

²⁷ 《图管局法令》第 3、5、6 及 7 条。

²⁸ 《图管局法令》第 15 条及《2018 年公营部门（管治）法令》第 12 及 14 条。

²⁹ 《图管局法令》第 5 及 14B 条。

³⁰ 《2018 年公营部门（管治）法令》第 33 及 41 条。

³¹ 《图管局法令》第 8 及 9 条。

³² 《档管计划研究》第 70 至 72 段。

物的部长、³³ 负责内政的部长³⁴ 或负责通讯及新闻的部长³⁵)，甚或不时转换。

4.24 在澳大利亚、英格兰、³⁶ 爱尔兰和新加坡，档案管理机关的行政首长隶属一名负责的部长管辖。该部长可就有关行政首长（在新加坡则是新加坡图管局）履行其法定职责及职能方面，向其发出指示。新西兰的情况则属例外。虽然新西兰档案馆也隶属一名部长管辖，但《2005 年法令》明文规定总档案主任须独立行事，不受部长的指示规限。

4.25 澳大利亚、英格兰、爱尔兰及新西兰均已根据档案法成立咨询委员会（但新加坡则没有）。咨询委员会的职能主要是就档案保管及历史档案事宜，向部长提供独立意见。就澳大利亚及新西兰而言，有关咨询委员会可主动或因应部长的要求而提供意见。澳大利亚的咨询委员会也会向澳洲国档馆馆长提供意见。

4.26 部长一般并没有责任征询咨询委员会的意见，也无须受该委员会的意见（如有的话）约束。然而，在爱尔兰，某些特定事项须得到爱尔兰国档馆咨委会的赞同，又或须事先咨询该咨委会。这包括爱尔兰国档馆把历史档案借给其他档案管理机构或教育机构、博物馆或展览馆，以及档案管理机关处置历史档案等事项。³⁷ 部长在修订《1986 年法令》附表所列属该法令适用的指明机构名单前，也必须先咨询爱尔兰国档馆咨委会。³⁸ 同样地，在新西兰，部长向总督建议宣布某机构为“公共办事处”或更改《2005 年法令》的适用范围时，必须先考虑新西兰档案咨委会的意见。³⁹ 在澳大利亚，澳洲国档馆必须事先向澳洲国档馆咨委会提供资料，述明就联邦档案存废方面该馆所依循或批准的作业方法（或这些作业方法的任何改动）的详情，才可推行这些作业方法，但并没有明文规定在推行这些作业方法前，须先征求澳洲国档馆咨委会的批准或同意。⁴⁰

³³ 例子包括本章讨论的英格兰和爱尔兰，以及加拿大。加拿大图书馆及档案馆（Library and Archives Canada）自 2015 年起隶属加拿大文物部部长（Minister of Canadian Heritage）管辖（《加拿大图书馆及档案馆法令》（Library and Archives of Canada Act）第 4 条，《2004 年加拿大法规》（SC 2004）第 11 章，以及加拿大政府司法部官方网站载列的公法法规及负责部长列表（Table of Public Statutes and Responsible Ministers），见以下网页：<<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/TablePublicStatutes/L.html>>）。

³⁴ 例如新西兰。

³⁵ 例如新加坡。

³⁶ 如上所述，虽然作为非部长级部门的英格兰国档馆有其“兼管部长”，但该馆是直接向国会负责的。

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

³⁸ 《1986 年法令》第 1(2)(d)条。

³⁹ 《2005 年法令》第 5(1)及 5(5)(b)条。

⁴⁰ 《1983 年法令》第 25 条。

4.27 总体而言，各国咨询委员会的职能和权力并不相同。一如《档管计划研究》的观察所指：

“设立档案委员会以‘征求档案的产生者和使用者参与制订档案管理政策’的概念，几乎获得一致认同。然而，至于该委员会应否获赋予行政权力这个关键问题，则处理方式各有不同。如该委员会获赋予过大权力，会危及档案馆的权威，甚或窒碍其成功发展为在专业及体制上负责任的档案管理机构。另一方面，如国家档案馆欠缺任何外间的咨询渠道，则或会有孤立自闭之虞。主管部长可能会认为有需要寻求专家的意见，藉以对属特定专业的国家档案馆起平衡作用。……”⁴¹

4.28 在组成方面，上述司法管辖区的档案委员会和新加坡图管局的成员中包括由部长委任或挑选的非政府成员。一般而言，委任是基于成员在档案管理或历史档案研究方面的经验和能力，或根据成员有助咨询委员会工作的其他经验或资历。此外，英格兰国档咨委会成员包括历史学家、档案从业人员、资讯管理专才、前公务员和新闻工作者。

4.29 档案法可订明或不订明委任成员的人数及其服务年期。实际上，委任成员的人数由七人（新西兰）至 15 人（英格兰）不等，任期由澳大利亚和新西兰的三年（有权申请再获委任）至不超过十年（英格兰⁴²）。

4.30 澳大利亚、爱尔兰和新西兰的咨询委员会和新加坡图管局都必须向部长提交年报，年报最终会提交议会。

公众咨询议题

4.31 由上文讨论可见，就档案馆的编设位置及管治架构而言，并没有一致公认为最理想的单一模式，每个司法管辖区应决定甚么

⁴¹ 《档管计划研究》第 73 至 83 段。

⁴² 《1958 年法令》第 1(2)条订明，除主席须由上诉法院民事法庭庭长担任外，咨询委员会的成员均须由国务大臣按其指明的条款委任。根据英国政府内阁办公室（Cabinet Office）公布的《公职委任管治守则》（*Governance Code on Public Appointments*）（2016 年 12 月）第 3.6 段，获委任成员的任期由国务大臣决定，然而一项强而有力的推定是任何个人都不应担任同一职位超过十年，除非情况特殊，委员会需要借助该名个人的技能和专长的时间超越其任期。《公职委任管治守则》可于内阁办公室网站的以下网页查阅：
<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。最终考虑的因素是，所采纳的制度应最切合档案馆、其使用者及公众的需要，俾能有助档案馆达致其使命和目标。正如《帕尔报告书》所言：⁴³

“每个选择方案本身都各有优劣。在决定档案馆的编设位置时，可基于档案馆需要自主权还是需要支持或保障作为指引。档案馆如何成立和编设于政府行政架构之内何处，是重要的策略问题。每个国家必须决定甚么才最切合自身需要。”⁴⁴

4.32 《档管计划研究》和《帕尔报告书》均强调，鉴于档案管理服务机构应参与所有政府部门的档案管理工作，故应将其编设于政府架构之内，才最能达致其目标。一个基本的考虑因素就是应把档案馆编设于具影响力的部长辖下，而档案馆的首长可直接与该部长接触。⁴⁵

4.33 我们认为，档案馆的编设位置及管治架构对其运作殊为重要，最终可能影响到为社会大众保存并供他们取阅的公共档案和历史档案的质素。上文研究的多个司法管辖区已成立了咨询委员会，为其国家档案馆提供协助及支持，尽管这些司法管辖区的咨询委员会在组成、权力、职能及其他方面，皆不尽相同。鉴于历史档案的价值，而在塑建及发展一个架构良好和负责任的档案管理机关时适宜征询公众意见，我们诚邀各界就下述议题，发表意见。

咨询问题 1

- (i) 档案处在政府内的现行编设位置应否维持下去？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，档案处的编设位置应如何改变，而你的提议理由何在？

⁴³ Dagmar Parer, 《英联邦国家档案法》 (“*Archival Legislation for Commonwealth Countries*”) (英联邦档案主任及档案经理协会 (Association of Commonwealth Archivists and Records Managers), 2001年)。

⁴⁴ 《帕尔报告书》第 5.1.2 段。此论述应同样适用于各个司法管辖区，以及“一国两制”下的中华人民共和国香港特别行政区。

⁴⁵ 《档管计划研究》第 70 和 72 段，以及《帕尔报告书》第 5.1.2 段。

- (iii) 是否有需要委出咨询机构，就公共档案和历史档案的管理事宜提供意见？
- (iv) 如第(iii)段的答案是肯定的话，该咨询机构的角色、组成及职能应该如何？

第 5 章 档案处的行政及运作

引言

5.1 本章列出档案处在行政和运作的各个方面曾遭关注群组和个人人士评论之处。我们继而检讨政府为回应这些评论而已采取的改善措施，并就每项评论探讨其他不同司法管辖区所适用的相关法律和作业方法。我们接着会特别提出一些特定议题以咨询公众意见。

(I) 发布有关档案处工作的资料

(a) 评论

5.2 档案处过去由于没有发表年报汇报其工作，因此被批评为欠缺透明度。档案管理的各个阶段都被指持续有欠缺透明度的情况，以致公众无法得知各局 / 部门有哪些档案已予销毁或保存为历史档案。好像档案管理政策文件、存废期限表、自我评估调查报告等资料，都没有供公众查阅。各局 / 部门遵从档案处规定的情况也没有公开。¹

5.3 申诉专员建议，在进行立法前，政府应定期发布有关各局 / 部门处置档案的资料，让公众了解情况，以及监察各局 / 部门如何处置（特别是销毁）档案。²

(b) 政府的立场或回应

5.4 档案处其后已采取多项措施，以回应关于透明度的问题：

(i) 2015 年 3 月，档案处在其网站发表第一份年报。自此之后，档案处在继后的年度定期发表了年报。³档案处年报载有关于其主要职能及活动的重要统计数字，以及新发放档案的摘要，好让公众了解政府的档案管理工作及历史档案馆藏。

(ii) 2015 年 5 月，档案处将《行政档案存废期限表》上载到其网站，供公众查阅。⁴

¹ 《申诉专员报告》第 7.1 - 7.3 段。

² 《申诉专员报告》第 9.4(10)段。

³ 档案处年报可于以下网页查阅：<http://www.grs.gov.hk/tc/grs_annual_reports.html>。

⁴ 《行政档案存废期限表》可于以下网页查阅：
<[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，档案处设立中央平台，供个别局 / 部门每年发布其档案销毁资料，包括获档案处批准由个别局 / 部门销毁的档案的类别、数量、内容或主题。⁵
- (iv) 2017 年 4 月，档案处也将多份政府档案管理手册、指引及通告上载到其网站。⁶
- (v) 于 2017 年 7 月发表的档案处《2016 年报》中，档案处加入有关各局 / 部门遵从档案管理的强制性规定的资料。
- (vi) 2017 年 7 月，档案处重整其网站，提供更便利易用的介面，供使用者浏览里面的资料和取阅历史档案馆藏。为提高政府档案管理制度的透明度，经重整的网站设有一个新的部分，概括介绍政府的档案管理制度以及档案处在保存历史档案馆藏方面所做的工作。有关档案管理的政府通告、标准、指引、手册和刊物，亦可在经重整的网站取阅。

(c) 其他司法管辖区

5.5 其他司法管辖区透过不同的方法发布资料。例如，这些司法管辖区的档案法规定，档案管理机关及 / 或相关咨询机构须呈交年报以供立法机关省览，而年报亦会上载到档案管理机关的网站。通常在这些司法管辖区的档案馆网站分享的其他文件及资料，包括关于其组织、档案管理政策、指引及建议，以至其服务、专题项目及行动计划等资料。⁷

5.6 虽然澳大利亚、英格兰、爱尔兰及新加坡的档案管理机关已在其网站发布档案管理政策和指引，但法例并无规定它们必须这样做，而只是对它们施加一般性的职责，其中包括负责就档案管理事宜向公共主管当局提供意见。⁸

⁵ 2015 年及 2016 年的资料可于以下网页查阅：
<http://www.grs.gov.hk/tc/destruction_of_records_in_the_government.html>。

⁶ 有关手册、指引及通告可于以下网页查阅：
<http://www.grs.gov.hk/tc/hksar_government_administrative_guidelines_on_record_management.html>。

⁷ 特别见英格兰国档馆的资料管理网页：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/>>；新西兰档案馆的“Records Toolkit”网页：<<http://records.archives.govt.nz/>>；以及澳洲国档馆的资料管理网页：<<http://www.naa.gov.au/information-management/>>。

⁸ 例如，澳大利亚《1983 年法令》第 5(2)(c)条，以及爱尔兰《1986 年法令》第 4(1)(e)条。

5.7 新西兰的做法比较独特，《2005年法令》不但赋权总档案主任可藉发出档案管理标准而向公共主管当局提供意见，也规定他须发布此等标准。⁹

5.8 备存纪录册提供予公众查阅，是提高透明度的另一方法。新西兰《2005年法令》规定总档案主任须备存不同的纪录册，包括延迟移交档案的纪录册及不同档案类别的纪录册，并将这些纪录册提供予公众查阅。¹⁰ 同样地，澳洲国档馆按规定也须备存《澳大利亚国家档案纪录册》（Australian National Register of Records）、《澳大利亚历史档案资料全国指南》（Australian National Guide to Archival Material）及《澳大利亚历史档案研究全国纪录册》（Australian National Register of Research Involving Archives），而后两份纪录册公开予公众查阅。¹¹ 英格兰、爱尔兰或新加坡的档案法未见订有此等特定责任，而其相类条文是以较为宽阔开放的方式订定，规定档案管理机关可就其所保管和保存的档案编制列表，并可供查阅。¹²

公众咨询议题

5.9 现时，档案处并无法定责任定期发表工作报告，或发布其已发出的标准及指引。

5.10 撇开立法不说，我们注意到政府近年已主动促进公众了解档案处的工作和各局/部门的档案管理活动，有关情况已在上文“(b) 政府的立场或回应”标题下说明。特别是自2015年起，档案处发表年报，是为提高透明度而踏前的一大步。

5.11 有鉴于这些最新措施，小组委员会希望在考虑提出适当的建议（如有的话）以提高政府档案管理工作的透明度之前，就一些议题搜集公众意见。

咨询问题 2

(i) 现时在档案处网站所发布的文件和资料是否足够（第5.4段）？

⁹ 《2005年法令》第27(3)条。

¹⁰ 《2005年法令》第19条。

¹¹ 《1983年法令》第65至67条。

¹² 英格兰《1958年法令》第2(4)(a)条；爱尔兰《1986年法令》第4(1)(g)条；以及新加坡《图管局法令》第14A(2)(c)条。

(ii) 如第(i)段的答案是否定的话，档案处还应发布甚么其他文件和资料，而你的提议理由何在？

(II) 开立档案

(a) 评论

5.12 另一项评论是各局 / 部门并不负有开立档案的明确责任。《审计署报告书》指出，《总务通告 09》就档案管理施加强制性规定，但却无有关开立档案的条文。¹³《2011年思汇报告书》也列出多宗事件，当中有有关乎政府开立档案的情况的关注。¹⁴

5.13 审计署建议政府应考虑订立有关开立档案的强制性规定，以确保各局 / 部门开立足够但不过量的档案。¹⁵

(b) 政府的立场或回应

5.14 政府表示完全认同档案管理的重要性，并致力鉴定和保存具有历史价值的政府档案。

5.15 《档管守则》的目标之一，是确保“准确而全面地记录政府政策、程序、决定、职能、活动和业务”，当中包括规定“就各局或部门的职能与业务开立和保管完整及准确的档案”。¹⁶虽然《总务通告 09》中的强制性规定没有特别提述开立档案，但《总务通告 09》要求各局 / 部门首长应订立适当的优先次序和分配合适的资源，以推行妥善的档案管理计划。

5.16 时任行政署长回应《审计署报告书》时表示，根据既定做法，各局 / 部门会依循档案处的指引，厘定业务职能及评估资讯需要，以便开立和收纳足够但不过量的档案。档案处会检讨有关指引，如有需要会加以改善。¹⁷

¹³ 《审计署报告书》第 2.9 段。

¹⁴ 《2011年思汇报告书》第 6 章。在 2013 年 4 月 19 日所发表有关 2012 年 10 月 1 日南丫岛附近撞船事故的报告中，调查委员会关注到，海事处在作出某些重大政策决定时没有妥善地以文件记录曾考虑的事项以及有关决定的理由。见调查委员会报告第 407 至 409 段，可于以下网页查阅：<https://www.gov.hk/tc/theme/coi-lamma/pdf/COI_Report.pdf>。

¹⁵ 《审计署报告书》第 2.13 段。

¹⁶ 《档管守则》第 101(a)、108(a)段。

¹⁷ 《审计署报告书》第 2.14 段。

5.17 其后，档案处于 2012 年公布《开立收存指引》通函，以协助各局 / 部门开立和收存档案。根据《开立收存指引》通函，所有局 / 部门均须在 2015 年底或之前就其所有业务职能和活动制订业务规则，以文件形式记录各局 / 部门应开立和保存哪些档案的决定。根据档案处的资料，各局 / 部门已在最后期限前就其所有业务职能和活动订立超过 33,500 套业务规则。

5.18 此外，当局公布了《管理电子讯息指引》，以协助各局 / 部门识别、开立、归档和管理电邮档案。在用以保管电子档案的电邮保管系统推行前，各局 / 部门须遵循“列印后归档”的规定处理其电邮通讯。

5.19 根据档案处的资料，其过去数年的随机检查结果显示，“列印后归档”规定一般已获遵从，只有一个局 / 部门发生少数不遵从个案，而该局 / 部门其后已采取预防措施。¹⁸

(c) 其他司法管辖区

5.20 在澳大利亚，《1983 年法令》所订澳洲国档馆的法定职能包括：

“藉着向联邦机构提供意见和其他协助，促进以有效率和符合经济原则的方式开立、保存和管理现行的联邦档案，而有关方式能便利这些档案可用作联邦历史档案资源的一部分；”¹⁹（底线后加）

5.21 同样地，新加坡图管局除执行其他职能外，亦须：

“进行一项档案管理计划，以便有效率地开立、运用、备存、保留、保存和处置公共档案；”²⁰（底线后加）

5.22 英格兰《1958 年法令》及爱尔兰《1986 年法令》并无条文施加特定的开立档案责任。然而，英格兰国档馆已公布关于妥善开立档案的指引；澳洲国档馆和新西兰档案馆也有同样举措。这些指引有一共通特点，就是同样规定政府机关须考虑多项因素，包括其

¹⁸ 在档案处所进行的检讨中，曾发现在若干个案中，有电邮档案尚未列印，而另有已列印的电邮尚未归档和编上档号。有关的局 / 部门后来提醒其职员须遵从“列印后归档”规定，并要求所有组别定期进行随机检查，以确保电邮档案得以妥为归档。

¹⁹ 《1983 年法令》第 5(2)(c)条。

²⁰ 《图管局法令》第 14A(2)(d)条。

各自的宗旨与职能，以至法律与规管环境，以自行决定需要保存哪些档案。²¹

5.23 除了举出开立档案作为宗旨之一外，新西兰《2005 年法令》也订立了一项开立档案的特定法律责任：

“每个公共办事处及地方主管当局必须按照正常审慎的业务作业方法，就其事务开立和备存完整及准确的档案，包括有关外判给独立承包商承办的任何事宜的档案。”²²

5.24 违反这项责任，一如故意或因疏忽而不遵从《2005 年法令》的任何其他条文，乃属刑事罪行。²³《2005 年法令》第 27 条亦赋权总档案主任可就开立档案一事发出标准，不论其属强制或酌情性质。《资讯及档案管理标准》（“*Information and Records Management Standard*”）便是其中一个例子。²⁴然而，不遵从某项标准有何后果，则没有清楚说明。

公众咨询议题

5.25 妥善开立档案，不单是公共机关能够符合业务活动须有凭证这个要求的基础所在，对于一个开放和接受问责的政府，以至社会文献遗产的保存来说，也是至为重要的。²⁵

²¹ 例如：《资讯管理标准——澳大利亚政府》（“*Information Management Standard - Australian Government*”），见澳洲国档馆网站的以下网页：

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

英格兰——《指引 4 - 保管档案以符合法团规定》（“*Guide 4 - Keeping Records to Meet Corporate Requirements*”），以及《大法官根据〈2000 年资讯自由法令〉第 46 条发出的档案管理实务守则》（*Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*，简称“《大法官守则》”）第 1 部第 8 条，分别见以下网页：

<<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>>。

另见新西兰档案馆发布的《资讯及档案管理标准》（“*Information and Records Management Standard*”）原则三：

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

²² 《2005 年法令》第 17(1)条。另见《2005 年法令》第 3(c)条。

²³ 《2005 年法令》第 61(c)条。

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

²⁵ 国际档案理事会的《档案共同宣言》（*Universal Declaration on Archives*）（由联合国教科文组织于 2011 年第 36 届大会上通过），强调“档案对于提高办事效率、可靠性和透明度，保障公民权利，建立个人与集体记忆，了解过去，记录现在并指导未来非常重要”。见以下网页：<https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_CH.pdf>。

5.26 在澳大利亚和新加坡，促进档案的开立皆分别被列为澳洲国档馆和新加坡图管局的职能之一。新西兰最为严格，对公共办事处或地方主管当局施加积极性的法律责任，规定其须开立档案，若故意或因疏忽而违反这项责任即构成刑事罪行。²⁶ 英格兰《1958年法令》及爱尔兰《1986年法令》均没有就开立档案的责任作出规定，但英格兰国档馆则公布了这方面的指引。除新西兰外，经探讨的其他司法管辖区的档案法均没有条文对公共主管当局或其职员施加特定的开立档案责任。没有开立档案一事本身，亦并不被这些其他的司法管辖区列为刑事罪行。

5.27 在香港，虽然《总务通告 09》没有指明开立档案属强制性规定，但公职人员在职责上须开立和收纳足够但不过量的档案，而失职者可能会受到纪律制裁。

5.28 我们深明妥善开立公共档案的重要性，然而，我们也知道需要平衡其他相关因素，包括有关责任的性质、对于不遵从者所施制裁的相称程度，以及对职员士气的影响。

5.29 有鉴于这项议题的重要性，我们相信在考虑提出适当的建议（如有的话）之前，适宜和需要搜集社会大众的意见。

咨询问题 3

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

²⁶ 档案行动组（Archives Action Group）草拟的《公共档案条例草案》（Public Records Bill）第23条，提议对没有履行开立或管理公共档案责任的公共机关职员施加刑事法律责任（处以第6级罚款及监禁2年）。见以下网页：<<http://archivesactiongroup.org/main/wp-content/uploads/2017/03/AAG-Draft-Public-Records-Bill-Version-2-17.01.2017.pdf>>。

(III) 存废期限表的检讨

(a) 评论

5.30 在现行制度下，各局 / 部门须根据档案处所指定或审批的存废期限表处置档案，而档案处则负责整体的档案存废授权工作。²⁷ 各局 / 部门亦须按照档案处所提供的指引，至少每五年一次（或视乎需要更频密地）检讨其业务档案的存废期限表。²⁸ 然而，申诉专员发现有一问题，就是有关指引并未就检讨存废期限表时应予考虑的事宜提供实质资料。这导致某些局 / 部门在厘定档案保存期的长度时，或会忽略一些重要因素。²⁹

5.31 申诉专员特别举出一宗个案，在该案中，上诉法庭批评某个局 / 部门在寻求司法复核的期限届满前销毁相关文件的做法。³⁰ 申诉专员建议在立法前，政府应检讨有关存废期限表的规定，以决定是否需要延长某些类别的档案的保存期，并向各局 / 部门提供明确的指引，说明应如何检讨存废期限表。³¹

(b) 政府的立场或回应

5.32 档案处已回应这些评论，借着采取多项新措施，以鼓励各局 / 部门至少每五年一次检讨其存废期限表，以决定是否需要修订。

5.33 2015 年 3 月，档案处发出新的《档案存废期限表检讨指引及核对表》（简称“《指引及核对表》”），旨在便利各局 / 部门订定保存期的长度，以平衡以下两方面的需要：符合运作、政策、法律及财务方面的规定，以及迅速地把具有历史价值的档案移交档案处。为达此目的，《指引及核对表》就八个主要范畴列出 28 条问题，³² 各局 / 部门在检讨其存废期限表时应加以考虑，例如关乎涉及某些决定的档案，而就该等决定而言仍可提出上诉，或容许寻求上诉或司法复核的期限尚未届满。

²⁷ 《申诉专员报告》第 4.14 段。

²⁸ 《申诉专员报告》第 4.18 段。

²⁹ 《申诉专员报告》第 4.19 段。

³⁰ 《申诉专员报告》附件三第 8 项“过早销毁档案”。

³¹ 《申诉专员报告》第 9.4(5)及(6)段。

³² 有关问题主要旨在确定各局 / 部门的档案保管规定、档案分类表和档案分隔的处理、存废期限表和安排等是否有变（例如某类档案是否需要有更长的保存期），以及评估提早销毁档案的需要是否有变。

(c) 其他司法管辖区

5.34 在经探讨的司法管辖区中，看来并无明晰的指引，专门适用于有关存废期限表的检讨这项较为狭窄和特定的议题。英格兰国档馆只指出了定期检讨存废期限表的重要性，但对于公共主管当局在进行这类检讨时到底应遵从哪些具体准则，该馆所提供的指南却十分有限。新西兰档案馆虽然就一般的存废事宜发出过一些指引，但同样欠缺这方面的特定指南。³³

5.35 在澳大利亚，存废期限表是以一份名为“档案授权文书”（“records authority”）的文件形式编订。³⁴ 澳洲国档馆建议政府机关应“定期”检讨其档案授权文书，以确保该等文书配合有关机关事务的最新情况。

5.36 在爱尔兰国档馆及新加坡国档馆的网站，均无检讨存废期限表的指引。

公众咨询议题

5.37 上述研究显示，在经探讨的司法管辖区中，档案管理机构并无法律责任指明和发布详细准则，以供政府机关检讨其存废期限表时应用，而如此指明和发布准则亦非档案管理机构的习惯做法。

5.38 正如在上文“(b) 政府的立场或回应”标题下的讨论所指出，档案处近年来已采取多项措施，以回应有关其检讨存废期限表指引的评论。相比之下，就检讨所采纳的准则而言，档案处所发出的新指引比其他司法管辖区的详尽得多。

5.39 定期检讨存废期限表至为重要，为的是要确保资料经常更新，以满足运作、行政、法律与规管、档案管理及财务上的要求。我们希望在考虑提出适当的建议（如有的话）之前，搜集社会大众对此事的意见。

³³ 关于存废期限表，新西兰档案馆只曾发出一份范本，见以下网页：

<http://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/disposal-schedule-and-access-status-template/>。

³⁴ 澳洲国档馆网站将“档案授权文书”描述为“准许机关就澳大利亚政府档案的保存、销毁或移交作出决定的法律文书。有关机关亦可决定档案需保存多久，并可安排在该段期限过后销毁档案。”见以下网页：

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

咨询问题 4

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

(IV) 把档案移交档案处

(a) 评论

5.40 档案存废行动一般包括销毁档案、把档案移交档案处的历史档案馆以鉴定其历史价值，或把档案移交历史档案馆作永久保存。

5.41 把档案移交历史档案馆以作鉴定的期限，是基于相关的存废期限表，并由《档管守则》第 637 段作补充。该段守则规定凡届满 30 年的政府档案均应交由历史档案馆作鉴定。

5.42 档案处被批评为欠缺有效的监管措施或方法，以确保档案有秩序和适时地移交以供处置或鉴定。有些局 / 部门在无理据的情况下延迟把档案移交档案处以作鉴定及保存。³⁵ 申诉专员指出：

“……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

³⁵ 《申诉专员报告》第 5.8 至 5.10 段、《审计署报告书》第 4.6 至 4.8 段，以及《2011 年思汇报告书》第 3.9 段。根据《申诉专员报告》第 5.3 及 5.5 段，在 2008 年至 2012 年期间，有七个局 / 部门从没有把任何档案移交档案处鉴定，而另有九个局 / 部门没有依照指定的期限把档案移交档案处鉴定。比照 2010 年与 2012 年的两次检讨，延迟移交档案的局 / 部门数目的升幅是 200%（即由 2010 年的四个增至 2012 年的 12 个）。

次，移交的时间又不定及难以控制，亦导致档案积压了大量有待处理的档案鉴定工作。”³⁶

5.43 申诉专员建议在立法前，政府应检讨档案延迟移交档案处的安排，以确保对延迟移交档案的审批有充分理据支持。³⁷

5.44 此外，亦有建议谓，应在倡议的档案法中赋权政府档案主任，使其可以指示及 / 或安排在切实可行的范围内尽早把经鉴定为公共历史档案的档案移交历史档案馆，而移交日期不得迟于档案开立日期起计的 20 年。³⁸

5.45 申诉专员建议政府应检讨档案处封存档案的制度（包括封存期），以及批准或拒绝取阅档案要求的准则（包括档案的保密级别应否是相关的考虑因素）。³⁹

5.46 有鉴于上述的评论，我们会检讨移交（或延迟移交）档案至档案处的机制，以及在过程中就档案的取阅状况作出的决定。

(b) 政府的立场或回应

• 延迟移交过期档案

5.47 回应申诉专员的各项评论，行政署长于 2014 年 3 月 21 日发出信件，提醒各局 / 部门适时把具有历史价值或潜在历史价值的过期档案⁴⁰移交档案处至为重要，又除非有绝对需要（例如因有进行中的法律程序），否则应避免寻求延迟移交档案。各局 / 部门亦获告知，它们应事先咨询档案处，并获得部门内副秘书长或部门首长职级的首长级人员的书面批准，方可延迟移交档案超过两年。

5.48 档案处处理各局 / 部门延迟移交档案的要求时，会审慎研究有关理由，并考虑局 / 部门方面是否有其他途径可在移交档案后

³⁶ 《申诉专员报告》第 5.8 段。

³⁷ 《申诉专员报告》第 9.4(7)段。

³⁸ 见附于《2011 年思汇报告书》的《公共档案条例草案》拟稿第 9(3)条，以及在档案行动组网站所发布的《公共档案条例草案》拟稿第 9(3)条（与前者略有差异）。后者可于以下网页查阅：

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

³⁹ 见《申诉专员报告》第 7.16、7.20、7.22、7.27、9.1(10)及 9.4(11)段。档案处其后不再把档案的保密级别列作审批查阅封存档案申请的考虑因素。

⁴⁰ 过期档案指已满足《行政档案存废期限表》所列明保存期的行政档案，或已满足获批的存废期限表所列明保存期的业务档案。见时任政务司司长于 2014 年 4 月 16 日就“公共档案管理”向立法会所作书面答复的新闻公报第（一）项：

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

查阅档案内的资料。⁴¹ 各局 / 部门须提供有充分理据的特定理由，以支持延迟移交档案。简单的理由（例如“运作上的需要”或“供参考用途”）不会获接受。假如不获提供充分的理据，档案处可反对延迟移交档案的要求。⁴² 获批准理由的例子包括相关政策正在检讨中、项目的最后账目有待结算，以及关乎某些发展项目的事宜仍未解决并可能引致财务或法律上的后果。

5.49 据档案处资料显示，由 2014 年 3 月起至 2017 年底止的期间，来自不同局 / 部门的延迟移交档案要求共有 102 宗，其中 11 宗因理据充分而获得批准。至于获准延迟多久，则按个别情况而定，但通常不会超过两年。截至 2018 年 3 月初，在上述 102 宗要求中，已完成处理的共 98 宗，余下四宗正由档案处审慎评核或等待有关的局 / 部门提交补充资料。⁴³

- *在移交历史档案供公开查阅前决定其取阅状况*

5.50 经鉴定为具有历史价值的公共档案，须移交历史档案馆，而凡已存在不少于 30 年者，除非获得豁免，否则皆会在历史档案馆内供公众查阅。移交档案的局 / 部门应在把档案移交历史档案馆之前，检讨并决定历史档案届满 30 年时的取阅状况。除非获局 / 部门方面通知档案须另作处理，否则历史档案馆会推定，移交该馆的档案届满 30 年时便可公开予公众取阅。在决定历史档案的取阅状况时，局 / 部门应大致上采用《公开资料守则》第 2 部所列的豁免准则，而档案是否可供取阅并非取决于保密级别。由于档案不应无限期封存，档案处会要求局 / 部门每五年再检讨档案一次，直至有关档案最终公开为止。

- *移交过程所涉步骤概要*

5.51 为清晰起见，特将移交过期档案（包括纸本及非纸本档案）过程所涉步骤的概要，刊载于附件 II。

⁴¹ 回应《申诉专员年报 2014》的政府覆文，第 1311(h)段，见以下网页：
<https://www.admwing.gov.hk/pdf/GM_2014_c.pdf>。

⁴² 据档案处于 2017 年 4 月 20 日提供的资料。

⁴³ 据档案处于 2018 年 3 月 13 日提供的资料。

(c) 其他司法管辖区

澳大利亚

- 延迟移交过期档案

5.52 《1983 年法令》规定，经决定为属于历史档案资源的联邦档案，须在开始存在起计的 15 年内（或在该档案不再属现行联邦档案后的切实可行范围内尽快）移交澳洲国档馆，以供保存及取阅。⁴⁴

5.53 在某些情况下档案可延迟移交，例如某联邦机构在得到馆长的赞同下，决定某份联邦档案在一段指明的期间内获豁免移交澳洲国档馆。⁴⁵ 这容许原本可能须移交澳洲国档馆的联邦档案，可保留在联邦机构内。

5.54 实际上，根据第 29 条获豁免移交的档案一般可归入以下类别：⁴⁶

- (i) 因进行中的事务而需要的档案，这类档案假如移交澳洲国档馆，有关事务便不能办理，例如现有雇员的人事档案；
- (ii) 关乎保安、防务或国际关系而具有特殊敏感度的档案；及
- (iii) 由政府机关对自己的档案作出安排会较为方便的档案。⁴⁷

- 在移交历史档案供公开查阅前决定其取阅状况

5.55 澳大利亚识别档案为获豁免档案的程序，相当于英格兰的“敏感度检讨”及新西兰的“取阅状况分类”，可在有关档案变成处于公开取阅期的档案之前进行。⁴⁸ 然而，一般而言，这项决定是在移交档案后于澳洲国档馆的处所进行的。⁴⁹ 馆长在咨询负责的部长或其授权人士后会作出安排，以决定处于公开取阅期的联邦档案

⁴⁴ 《1983 年法令》第 24 及 27 条。

⁴⁵ 《1983 年法令》第 29(1)条。负责的部长亦可根据第 29(2)条作出决定而无须得到馆长的赞同。依据第 29(8)条，某些联邦机构，其中包括与保安或情报有关者，也可无须取得馆长的赞同。

⁴⁶ 《把联邦档案移交澳大利亚国家档案馆保管的政策》（“*Policy for Transfer of Commonwealth Records into the National Archives of Australia's Custody*”），由澳洲国档馆发出，2011 年 1 月，第 5.1 段，可于以下网页查阅：

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

⁴⁷ 例如澳大利亚邮政所管理的国家集邮藏品（National Philatelic Collection）。

⁴⁸ 《1983 年法令》第 35(3)条。

⁴⁹ 《1983 年法令》第 35(2)条。

应否当作获豁免档案，以及可容许取阅档案的哪些部分。有时候，这项程序是在咨询部门及机关后进行的。⁵⁰

5.56 除非档案载有属《1983年法令》下豁免范围的资料，⁵¹ 否则处于经界定的“公开取阅期”的档案便须提供予公众取阅。⁵²

5.57 就豁免档案而作的决定，须每隔一段期间便予以检讨，该段期间为馆长经考虑某些因素（例如有关档案的性质）后认为适当的期间。⁵³

英格兰

• 延迟移交过期档案

5.58 《1958年法令》指明，被挑选作永久保存的公共档案届满20年时，便应移交英格兰公档馆，但如国务大臣授权为行政目的或其他特殊理由而将其保留一段更长的期间，则属例外。⁵⁴

5.59 有关检讨和移交公共档案的指南，载于《大法官守则》。⁵⁵ 有意保留档案一段更长期间的主管当局，必须向英格兰国档馆呈交申请，以寻求检讨与意见。英格兰国档咨委会继而会考虑有关申请，并可建议国务大臣作出批准。⁵⁶

5.60 英格兰国档馆所发布的指南，⁵⁷ 规定政府部门须实施有效的安排，以决定被挑选作永久保存的档案，当中有哪些应：

- (i) 保留在部门超逾20年；或

⁵⁰ 《1983年法令》第35(1)条，以及澳洲国档馆网站“Access to Archival Records”一栏的“Fact Sheet 10”：<<http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs10.aspx>>。

⁵¹ 《1983年法令》第33条。

⁵² 就2000年之后开始存在的联邦档案（内阁笔记册（Cabinet notebook）和载有普查资料的档案除外）而言，“公开取阅期”是“自开立之年起计21年后的1月1日”开始（第3(7)条）。就2000年之前开立的档案而言，见第3(7)条的列表。

⁵³ 《1983年法令》第35(4)条。

⁵⁴ 《1958年法令》第3(4)至(5)条。该法令第8条订有关于移交法庭档案的特别条文。

⁵⁵ 可于以下网页查阅：

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

⁵⁶ 英格兰国档咨委会考虑此等申请时，会依据《开放政府》白皮书（White Paper “Open Government”）（Cm 2290, 1993年）第9章的指南（当中载有政府机密级别检讨以及提高开放程度的建议方法），或依据其后对有关保留档案的政府政策所作出的修订。该份白皮书见以下网页：
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf>。

⁵⁷ 英格兰国档馆网站所发布有关资讯及档案管理的建议及指南，见以下网页：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/>>。

(ii) 移交英格兰国档馆。

5.61 上文第(i)段所指把档案保留超逾 20 年（即延期移交）的情况，一般归入以下三类：

(i) 行政保留——继续使用中的文件，或有关其挑选和敏感度检讨（如下文所讨论）仍未完成的文件；

(ii) 因“任何其他特殊理由”而保留——适用于因其敏感度以致不能估计可于何时发放的档案；⁵⁸ 及

(iii) 整体保留——指批准保留多种类别属相类性质的档案，而有关批准所涵盖的每份档案的不披露理由相同，例如因得到整体批准而可保留的保安及情报材料。⁵⁹

5.62 通常，批准的保留期介乎一至五年之间，但基于保安或其他指明理由而保留的档案，批准的保留期可长达十年。⁶⁰

• *在移交历史档案供公开查阅前决定其取阅状况*

5.63 由移交部门决定档案的取阅状况（即档案可予公开还是在某段期间内封存）的过程，在英格兰国档馆的指南中称为“敏感度检讨”，⁶¹ 即有关档案是否根据《2000 年法令》可获得取阅豁免。⁶² 移交部门应指明在移交时被视为适用的豁免情况，解释为何该项豁免情况适用，并指明有关档案应予封存的时间。

⁵⁸ 如根据《2000 年法令》就这些档案提出取阅要求，将会牵涉关乎情报机构、国家安全或防务、国际关系及执法方面的豁免，尤以发放这些档案会造成严重损害为然。这些豁免情况属公开资料小组委员会的研究范围之内。

⁵⁹ 英格兰国档馆题为“保留档案”（“Retention”）的指南，见以下网页：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/retention.pdf>>。

⁶⁰ 见上注，英格兰国档馆题为“保留档案”的指南，第 7 页。

⁶¹ 英格兰国档馆网站有关敏感度检讨程序的指南，见以下网页：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/selection-and-transfer/sensitivity-reviews-on-selected-records/>>。《敏感度检讨快捷参考指南》（“Sensitivity Review Quick Reference Guide”），亦见以下网页：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/sensitivity-review-quick-reference-guide.pdf>>。

⁶² 根据英格兰国档馆发出的《敏感度检讨快捷参考指南》，敏感度检讨旨在识别以下资料：

(i) 应予保留的资料，因档案过于敏感而不适宜移交英格兰国档馆；

(ii) 应以封存状态移交英格兰国档馆的资料，因《2000 年法令》的豁免情况适用；

(iii) 可以公开状态移交英格兰国档馆的资料，因《2000 年法令》的豁免情况不适用。

敏感度检讨确保资料根据其保密分类而予以正确持有，而有关档案可按照《2000 年法令》尽快提供予公众取阅。见以下网页：

<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/sensitivity-review-quick-reference-guide.pdf>>。

5.64 假如在移交档案时不可能定出档案可予公开的特定日期，则应订定部门下次检讨的日期，以评核档案是否须继续封存。

爱尔兰

• 延迟移交过期档案

5.65 档案存废授权书指明处置部门档案所须符合的条件。这类授权书由爱尔兰国档馆馆长或其指定人员，因应档案原属部门的要求而作出，但条件须是：(i) 档案原属部门已核证不需要有关档案，及(ii) 爱尔兰国档馆馆长信纳有关档案没有保存价值。⁶³

5.66 除非按照档案存废授权书予以处置，否则所有存在超过 30 年的部门档案须移交爱尔兰国档馆，并提供予公众查阅。部门可获准保留（或延迟移交）特定档案，但条件须是有部门人员发出证明书（下称“**第 8 条证明书**”），就该等档案述明以下其中一项：

- (i) 部门经常使用该等档案或因与其行政管理有关而需要该等档案；⁶⁴ 或
- (ii) 将该等档案提供予公众查阅会或可能会违反公众利益，构成违反法定责任或因保密理由而有违真诚，或因该等档案载有个人资料而对在世人士造成困扰或危险或可能会引起以诽谤为由而申索损害赔偿的诉讼。⁶⁵

5.67 基于这些理由而延迟移交并因此而保留档案于部门内的情况，须每五年至少检讨一次。⁶⁶

• 在移交历史档案供公开查阅前决定其取阅状况

5.68 《1986 年法令》并无规定部门须在把档案移交爱尔兰国档馆之前，指明该等档案的取阅状况。具第 8 条证明书的部门档案仍可被移交至爱尔兰国档馆以作保存，但不得提供予公众查阅。⁶⁷

⁶³ 《1986 年法令》第 7 条。

⁶⁴ 《1986 年法令》第 8(2)条。

⁶⁵ 《1986 年法令》第 8(4)条。

⁶⁶ 《1986 年法令》第 8(6)条。

⁶⁷ 《1986 年法令》第 8(5)条。

新西兰

• 延迟移交过期档案

5.69 《2005 年法令》强制规定每个公共办事处须把已存在 25 年的档案移交档案管理机构，但如按照该法令而延迟移交者，则属例外。⁶⁸

5.70 可延迟移交档案的情况包括以下所述者：

- (i) 掌控档案的公共办事处的行政首长与总档案主任同意延迟移交档案；或
- (ii) 掌控档案的公共办事处的负责部长，在咨询新西兰档案馆的负责部长后，发出一份证明书，表明在若干指明的情况下，档案的移交可延迟一段指明的期间。⁶⁹

5.71 法律规定，延迟移交档案须在延迟移交纪录册上注明。该纪录册应公开予公众查阅。掌控档案的公共办事处的行政首长可向部长提出上诉，反对总档案主任拒绝其延迟移交档案的要求。⁷⁰ 如果延迟移交档案是基于上文第(i)项理由，每宗申请的延迟期限最长为五年。⁷¹ 根据上文第(ii)项理由所作的延迟，可由掌控档案的办事处的负责部长在咨询新西兰档案馆的负责部长后续期。⁷²

• 在移交历史档案供公开查阅前决定其取阅状况

5.72 《2005 年法令》规定公共办事处须就其已存在 25 年或即将移交新西兰档案馆的档案的取阅状况分类。档案的分类应为以下两者之一：(a) 公开取阅的档案；或(b) 限制取阅的档案，而所基于的考虑因素如下：

- (i) 经考虑总档案主任所发出的相关标准或意见后，是否有充分理由限制公众取阅有关的公共档案；或

⁶⁸ 《2005 年法令》第 21 及 22 条。

⁶⁹ 《2005 年法令》第 22 条。这些情况包括对以下事情的可能损害：新西兰的保安、防务或国际关系、保密性、维持法纪，以及得到公平审讯的权利，或危害到任何人的安全。

⁷⁰ 《2005 年法令》第 22(8)及 51(1)(a)条。

⁷¹ 见《延迟移交协议表格》（“*Deferral of transfer agreement form*”）及《经延迟移交及取阅状况范本》（“*Deferred transfer and access status template*”），可分别于以下网页查阅：
<<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)条。

- (ii) 是否有另一项成文法则规定有关的公共档案不得供公众取阅。⁷³

新加坡

5.73 《图管局法令》并无订定有关延迟移交或在移交前决定档案取阅状况的条文。就有关事项亦无已发布的指引。《图管局法令》中的相关条文并非十分具体，而是以较为宽阔开放的方式订定：

“凡（新加坡图管局）认为具有国家意义或历史意义的公共档案，均须按照该局与负责该等公共档案的公共办事处所议定的移交档案时间表或其他协议，移交予（新加坡国档馆）看管及掌控。”⁷⁴

5.74 然而，该法令亦有订明查阅“公共历史档案”的权利。“公共历史档案”被界定为“符合以下说明的公共档案：(a) 存在超过 25 年的；(b) 管理局指明为具有国家意义或历史意义的；及(c) 已移交管理局……”。由此看来，界定尺度是以 25 年为准。

公众咨询议题

5.75 在移交档案的议题上，《档管计划研究》指出：

“……立法者应注意以下方面有关移交的事宜：

- (i) 一般保存期（档案于开立多少年后一般应予移交的期限）以及移交程序的订明；
- (ii) 一般保存期的法定例外情况以及批给临时豁免（延迟移交档案）的程序；
- (iii) 容许在法定保存期已过去之前移交档案的程序；……
- (vi) 就正常移交安排给予某些政府部门的豁免。”⁷⁵

⁷³ 《2005 年法令》第 43 及 44 条。档案取阅状况的决定，涉及多项因素的评估，其中包括档案的保密级别、文化敏感度，以及《官方资料法令》（Official Information Act）所订的其他豁免理由。例如见 2016 年 10 月题为“档案取阅”（“Access”）的指引，可于以下网页查阅：<<https://records.archives.govt.nz/assets/Guidance-new-standard/Access-16-G6.pdf>>。有关豁免情况属公开资料小组委员会的研究范围之内。

⁷⁴ 《图管局法令》第 14C 条。

⁷⁵ 《档管计划研究》第 116 段。

5.76 关于上一段第(i)项，就一般保存期（或把档案移交档案管理机关的最终期限——第7章会更详细地探讨此点）而言，澳大利亚为15年，英格兰为20年，新西兰及新加坡均为25年，以及爱尔兰为30年。⁷⁶关于第(ii)项，澳大利亚、英格兰、爱尔兰和新西兰都有这些法定例外情况，而档案管理机关的指引或政策有更详细的规定（例如在澳大利亚和英格兰）。延迟移交档案的理由通常包括持续的行政用途，以及具特殊敏感度，例如可能危害保安、防务和国际关系。

5.77 我们相信，要使公共档案及历史档案管理制度能有效地运作，先决条件是须设有适当的机制，以确保政府机关适时和有系统地把公共档案移交档案管理机关，以供鉴定其历史价值，并把具有历史价值的档案移交档案管理机关保存。然而，为了正当的行政目的或为保护敏感资料，在某些特定情况下应准许正常移交安排以外的例外处理。

5.78 其次，档案管理制度亦应包含基于指明的准则来决定历史档案取阅状况的程序，这方面的例子见于澳大利亚、英格兰和新西兰。

5.79 我们希望在提出适当的建议（如有的话）之前，就某些相关议题咨询公众。

咨询问题 5

- (i) 把政府档案移交历史档案馆以作鉴定的现行机制是否适当？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，现行机制应如何改善，而你的提议理由何在？
- (iii) 各局 / 部门延迟移交档案的现行安排是否适当？
- (iv) 如第(iii)段的答案是否定的话，现行安排应如何改善，而你的提议理由何在？

⁷⁶ 《帕尔报告书》(Parer's Report)第31页：“历史档案应于何时移交档案馆保管，并无订明的期限。每个国家按照其个别需要而作出这个决定。然而，档案法例提述此等决定并指明须移交档案的时限，至为重要。”这个意见应同样地适用于每个司法管辖区以及“一国两制”下的中华人民共和国香港特别行政区。

(v) 在档案移交历史档案馆以作保存和供公众取阅之前，由各局 / 部门检讨和决定档案的取阅状况的现行机制是否适当？

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

(V) 为档案处提供的专业及人员支援

• 缺乏专业支援

(a) 评论

5.80 档案处在现有架构下是政府的中央档案管理和服务机关，曾有意见指其缺乏专业及人员支援。

5.81 《2011年思汇报告书》指出，局 / 部门的部门档案经理大多缺乏担任档案经理的适当专长或专业培训。《总务通告 09》的强制性规定将不适当的责任施加于各局 / 部门，而其核心职能和专长不在于档案管理。⁷⁷

5.82 思汇政策研究所亦指出，档案处处长一职本意是由专业人员出任，负责“计划、领导和指导”档案处有关历史档案及档案的所有专业职能与活动，但现时由“通才”担任此职，令到档案处不能有效地运作。⁷⁸

5.83 此外，自1994年起，档案管理组的档案主任已由一名总行政主任取代。其他档案主任职系人员亦逐步被调离档案管理组，留下的培训、档案咨询及专业发展工作转而由行政主任职系人员接手。结果，负责档案管理培训课程的档案处人员本身也未受过相关培训。

(b) 政府的立场或回应

5.84 有鉴于档案处处长肩负管理档案处四个组别的行政职责，政府注重的是担任此职位者必须具有很强的领导能力和广泛的政府管理经验。档案处处长执行其职务时，得到档案主任、馆长、行政

⁷⁷ 《2011年思汇报告书》第3.5及4.1段。

⁷⁸ 《2011年思汇报告书》第4.4段。

主任和图书馆馆长职系的人员支援。由于尚未有档案主任职系人员可担当档案处处长一职，此职现时由一名首席行政主任出任。

5.85 政府已述明会持续留意档案处的人员发展需要，并会于将来有需要时展开检讨。政府亦会探讨档案处长远的人员编制和技能组合（包括由行政主任职系人员担任档案管理及其行政组的主管一职），为此并会考虑政府效率促进办公室委托进行的顾问研究所提出的建议（于下文讨论）。⁷⁹ 在为负责在各局 / 部门推行档案管理计划的部门档案经理及其辖下助理人员提供培训方面，档案处一直以来均定期安排各类培训课程，以助他们有效和具效率地执行档案管理职责。档案处亦按需要为各局 / 部门举办度身订做的研讨会和工作坊，以推广良好的档案管理作业方法。这些培训活动涵盖不同范畴的档案管理原则和规定，例如归档作业方法，以及档案的开立、分类、编订存废期限表和存废。负责这些培训活动的人员包括档案主任、馆长和行政主任等职系的人员。除部门档案经理外，其他政府雇员（包括首长级人员、档案室主管以及其他不同职系和职级的政府人员）也可参加这些培训活动。

• **档案处人手短缺及积压工作累增**

(a) 评论

5.86 根据申诉专员的报告，截至 2013 年 12 月 31 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% 完成审批及确立程序。⁸⁰ 同期，档案处有超过 139,000 个档案尚待“登录及着录”。然而，档案处负责鉴定档案的职员人数，只由 2008 年的两名增加至 2011 年的三名，到 2012 年再增至五名，增幅追不上移交的档案数目。⁸¹ 思汇政策研究所关注到在 2003 至 2010 年期间，为历史档案馆工作的档案主任显着减少，而悬空的职位不是没有填补便是填补得很慢。⁸²

5.87 申诉专员建议，在进行立法前，政府应该检讨档案处的人手编制，确保该处能够有效及专业地执行繁重的职务，同时迅速清理积压的工作。⁸³

⁷⁹ 据档案处于 2017 年 4 月 21 日向小组委员会提供的资料。

⁸⁰ 《申诉专员报告》第 4.17 段。

⁸¹ 《申诉专员报告》第 5.14 及 7.15 段。

⁸² 《2011 年思汇报告书》第 4.5 段。

⁸³ 《申诉专员报告》第 9.4(4)段。

(b) 政府的立场或回应

5.88 有鉴于这些评论和建议，政府已增加档案处的职位数目，由 2011-12 年度的 85 个增至 2016-17 年度的 111 个（即在过去五年内增加了 31%）。在同期内，档案主任职系的职位亦由 11 个增至 19 个，为历来最高，增幅达 73%。截至 2017 年 12 月 31 日，档案处共有 104 名职员。

5.89 2015 年 5 月，档案处清理了积压下来有关档案鉴定和历史档案登录的工作。此外，自 2013 年 12 月以来，超过 13,000 份存废期限表已予处理，而截至 2017 年 12 月 31 日，大约有 450 份暂拟存废期限表正在处理中。据政府表示，如有需要，会为档案处寻求和调配额外的资源，以进一步加强其人手供应。⁸⁴

5.90 2014 年，政府效率促进办公室委托顾问公司进行研究，以期审慎探讨档案处的人员编制和技能组合，并提出改善建议。研究得出的报告书（下称《顾问研究报告》）⁸⁵ 于 2015 年发表，当中提出了多项建议，包括有需要提升档案处处长职位的职级，⁸⁶ 设立小组负责发展和实施过渡计划以便将档案处重新定位，以及回应数码科技所带来的范式转移。⁸⁷ 除其他事项外，《顾问研究报告》亦指出，现行的行政主任职系和档案主任职系人员组合是有助档案处的长远职能发展的重要因素。⁸⁸ 该报告书又指出，增强档案保管专业人员与行政主任职系人员的合作，对于促进档案处成为支援政府的档案及历史档案管理工作的领导部门会有裨益。⁸⁹ 再者，《顾问研究报告》发现在澳大利亚、加拿大和英格兰，档案管理机关的首长无须具备历史档案管理方面的正式资格，而在荷兰，总国家档案主任（General State Archivist）必须具备正式的档案学资格。然而，应注意的是，负责领导荷兰国家档案馆（National Archives of the Netherlands）这个机构的国家档案馆馆长（General Director of the National Archives）却无须具备相类资格。⁹⁰

5.91 政务司司长办公室辖下的行政署联同档案处，会考虑《顾问研究报告》中的建议以及香港法律改革委员会的研究结果，以决定未来路向。

⁸⁴ 据档案处于 2017 年 4 月 21 日提供的资料。

⁸⁵ 效率促进办公室，*Review of the Organisation and Staffing Structure of the Government Records Service*，（2015 年 12 月 22 日），见以下网页：http://www.grs.gov.hk/pdf/PwC_Final_Report.pdf。

⁸⁶ 《顾问研究报告》第 4.2.1 段。

⁸⁷ 《顾问研究报告》第 4.2.2 段。

⁸⁸ 《顾问研究报告》第 4.2.5.3 段。

⁸⁹ 《顾问研究报告》第 4.3.2 段。

⁹⁰ 《顾问研究报告》第 3.2.1 段。

5.92 2016年8月，政府把招聘助理档案主任的学历范围扩阔，除历史、政治科学和公共行政外，也将资讯管理及图书馆学、历史档案及档案管理等科目包括在内。档案处相信这个做法与海外司法管辖区的发展趋势一致，并使之能招聘到具备适当学术知识的助理档案主任，从而建立一支由不同专才所组成的队伍，以面对范式转移所带来的挑战。

5.93 再者，档案主任职系人员入职第一年获提供密集式的在职培训。在通过内部的能力测验后，他们会修读一个认可的历史档案及档案管理的深造文凭课程。取得这张文凭是有关人员获考虑晋升的一项先决条件。⁹¹

我们的观察

5.94 经全面检讨香港和其他司法管辖区的情况后，《顾问研究报告书》就档案处的角色、结构和人员编制要求列出多项建议，包括工作人员技能以及职系级别或职级组合方面的建议，以协助档案处面对因资讯科技及作业方法不断转变而出现的挑战，并把握其所带来的机遇。

5.95 既然已有《顾问研究报告书》的全面研究，我们无意将有关的研究结果推倒重来。再者，政府内部的资源和人力供应或分配通常牵涉政策、财务、运作及其他实际考虑因素，这些均不在本研究项目的研究范围之内。这些考虑因素最适宜由政府参考所有相关数据和资料之后加以研究和衡量。在此情况下，我们不拟就此事项提出任何建议。

(VI) 电子档案

(a) 评论

- **列印后归档的做法**

5.96 《总务通告 09》第7段所规定的现行“列印后归档”的做法一直受到关注，包括关注到该做法：

- (i) 有损环保；

⁹¹ 据档案处于2017年4月21日提供的资料。

- (ii) 主要倚赖每位职员履行职责，把电子文件列印出来然后归档，实在很容易出现错漏；⁹²
- (iii) 无法确保全体一致及全面适用；⁹³
- (iv) 不理想之处是电子档案在列印前很容易更改而不被发现；
- (v) 欠缺效率，因有些档案（例如音频和视频档案）根本不能够以列印形式复制。⁹⁴

• 电档保管系统的推行步伐

5.97 自 2001 年起，档案处已联同资料办及效率促进办公室就如何有效地管理电子档案及非电子档案制订政策、策略、标准及管理工具，长远目标是各局 / 部门均能开发一套电档保管系统。⁹⁵

5.98 有意见关注到有关进展缓慢，而且政府在要求各局 / 部门开发或采用电档保管系统方面没有订明时间表。申诉专员忠告，此情况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资料流失，并可能因而招致诉讼的风险，降低工作效率及损害声誉。⁹⁶

5.99 申诉专员建议在立法前，政府应该：

- (i) 尽快订立一个清晰而全面的计划，以便落实电档保管系统及电子档案管理（简称“电档管理”），并订明各有关方面均须遵守的时限；
- (ii) 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，并堵塞漏洞；及
- (iii) 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、电子与其他形式的档案资料。⁹⁷

⁹² 《申诉专员报告》第 8.33 段。

⁹³ 《申诉专员报告》第 8.14 及 8.15 段。

⁹⁴ 《2007 年思汇报告书》第 4.7 段。

⁹⁵ 《申诉专员报告》第 8.16 段。

⁹⁶ 《申诉专员报告》第 8.26 及 8.35 段。

⁹⁷ 《申诉专员报告》第 8.36, 9.4(12)、(13)及(14)段。更概括而言，思汇政策研究所建议需要有档案法，以确保所有政府机关均会遵从有关电子档案保管的政策和标准（《2011 年思汇报告书》第 7.2.4 段）。

(b) 政府的立场或回应⁹⁸

5.100 由政府资讯科技总监任召集人的电子资料管理督导小组（成员来自档案处、资科办及效率促进办公室）已持续检讨电子资料管理的推行进度，以及各局 / 部门推行有关电档保管系统及电档管理工作的计划，并且致力向各局 / 部门提供更实在的支援，以促进在政府内更广泛地推行电档保管系统。

5.101 政府已一直在推行电档保管系统。在第一阶段，五个局 / 部门已推行此系统。⁹⁹ 在第二阶段，有六个规模较大、档案保管要求较繁复的局 / 部门参与，目的是希望确保电档保管系统在推展至所有政府部门前，已能全面处理推行上的问题，及对成本与效益有较为精确的评估。

5.102 第二阶段于 2015 年后期开始。在六个参与的局 / 部门中，有三个已在 2017 年 3 月或之前成功推行电档保管系统。¹⁰⁰ 其余三个会在 2017 年 3 月至 2020 年 1 月这段期间内逐步推行此系统。¹⁰¹ 政府会于 2018 年进行检讨，以制订在政府内全面推行电档保管系统的长远发展方向。

5.103 前瞻未来，政府已将以下事宜视为主要优先项目，即推广在各局 / 部门内以更快方式和更广泛地采用电档保管系统，以及装备档案处以回应数码科技所带来的范式转移。其中做法包括设立数码档案库，以及制订各局 / 部门把历史档案移交数码档案库的移交标准。拟议设立的数码档案库会采用“开放式典藏资讯系统参考模式”（Open Archival Information System Reference Model），该模式是管理数码资料的主要标准，获广泛采用。具有历史价值的数码档案会由局 / 部门透过“提交资讯封包”（Submission Information Package）移交数码档案库，以作保存。该提交资讯封包包含数码档案，并随数码档案附加任何描述性及技术性的元数据，及 / 或有关的局 / 部门认为相关的其他资料。

5.104 档案处在资科办的协助下，于 2015 年 2 月对各局 / 部门的电档管理情况进行调查，以期作出改善。档案处也在多个局 / 部门内进行了抽样检视，并探访有关部门以确认问卷调查的结果。调查工作于 2015 年 9 月完成。根据政府资料，调查结果显示大部分的局

⁹⁸ 回应《申诉专员年报 2014》的政府覆文，第 1311(m)、1311(n)及 1311(o) 段。

⁹⁹ 分别是效率促进办公室、档案处、商务及经济发展局辖下的通讯及创意产业科、差饷物业估价署和渠务署。

¹⁰⁰ 这三个局 / 部门是知识产权署、资科办和行政署。

¹⁰¹ 分别是土木工程拓展署、建筑署和海事处。

/ 部门在电档管理方面并无大问题，而在处理电邮时大致上已遵从“列印后归档”的强制性规定。

5.105 除了在 2011 年至 2014 年期间发出七份有关电档管理的刊物和指引以供各局 / 部门遵从和参考外，档案处亦于 2015 年初期向各局 / 部门公布两套新订的电档保管系统推行指引。¹⁰² 此外，档案处又于 2016 年 3 月公布一份新文件，为各局 / 部门在混合档案管理环境中管理电子与非电子档案提供具体的指引。¹⁰³ 2017 年 12 月，档案处更新了《管理电子邮件的指引》，并将其易名为《管理电子讯息的指引》（简称“《**电子讯息指引**》”）。¹⁰⁴ 档案处表示会继续发出指引，以确保电子档案能妥善开立、移交和保存。

(c) 其他司法管辖区

5.106 在经探讨的司法管辖区中，大部分都有在档案法中将“公共档案”或“档案”界定为包括任何形式的文件，而电子形式的文件亦纳入其中。¹⁰⁵ 因此，规管政府档案的开立、移交及存废的法定条文同样地适用于以电子形式搜集和接收的档案。

5.107 英格兰国档馆在其网站认同保存数码档案至为重要：

“由一般公民以至政府首长，所有人都倚仗数码资料完整可靠。为未来世代的人保存此等资料至关重要，就像传统档案以纸张和羊皮纸形式为我们保存下来一样。”¹⁰⁶

5.108 此外，英格兰国档馆已开发数码保存工具，以及就关乎保存和管理数码形式的公共档案的特定主题公布指南。¹⁰⁷

5.109 澳大利亚和新西兰的国家档案馆同样地已发出指南和标准，并为政府机关提供有关数码档案的保存和处理的培训。澳洲国档馆的网站特别列出“数码延续 2020”（Digital Continuity 2020）的档

¹⁰² 分别是《电子档案保管系统推行指引：主要考虑因素及所需筹备工作》和《电子档案保管系统档案管理实务及指引手册》。

¹⁰³ 《在混合环境中管理档案的指引》。

¹⁰⁴ 另见第 2 章。

¹⁰⁵ 举例说，在澳大利亚，《1983 年法令》第 3 条下的“档案”包括任何形式的文件，而“任何电子形式”的文件亦纳入其中。另见新西兰《2005 年法令》第 4 条中“档案”的定义、新加坡《图管局法令》第 2 条中“公共档案”的定义、英格兰《1958 年法令》第 10 条中“档案”的定义，以及爱尔兰《1986 年法令》第 2(2)条中“部门档案”的定义。

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

¹⁰⁷ 英格兰国档馆所发出的指南，见以下网页：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/preserving-digital-records/guidance/>>。

案管理政策。这项政策涉及政府整体对数码资料规管的取向，目的是支持政府的数码转型措施和推动电子政府的发展。其中有一项建议，就是在 2020 年或之前，所有因机关业务而产生的资料均以数码方式开立和管理。¹⁰⁸

5.110 在新加坡，新加坡国档馆的网站上找不到有关电子形式公共档案管理的特定指引。然而，该网站的数据显示，新加坡国档馆提供咨询和保存服务，又为政府机关提供有关管理公共档案（包括数码档案）的培训。新加坡国档馆也将档案数码化，以作保存以及供研究人员和公众取阅。¹⁰⁹

我们的观察

5.111 我们注意到，在《档管守则》中“政府档案”的现行定义已十分宽阔，足以涵盖任何局 / 部门所开立或接收并以任何形态或载体记录的资讯。因此，档案处的规则和指引内的条文同时适用于纸本和电子档案。从这方面来看，现行制度与经探讨的其他司法管辖区的情况一致。

5.112 我们也注意到，政府致力促进各局 / 部门更广泛地推行电档保管系统，设立数码档案库，以及制订并公布指引和标准以协助各局 / 部门。我们认为，这些措施都是朝着正确的方向发展。发布特定指引协助各局 / 部门在混合档案管理环境下管理电子和非电子档案，是另一项主动的举措，尤其考虑到“列印后归档”的做法可能有其内在价值，例如实体文件本身有文物价值。

5.113 关于电档保管系统的推行步伐，我们知悉有其他的重要考虑因素，例如资源，以及技术上、运作上和其他实际的障碍。影响电档保管系统推行步伐的挑战包括：个别局 / 部门有不同的档案保管要求；资讯科技服务界欠缺足够的专门知识、技能和准备，以支援适时地在政府内全面推行电档保管系统；职员需要时间适应在电子归档环境中的档案管理作业方法和程序的转变；以及在政府内全面推行电档保管系统需要庞大的成本和资源。由纸本档案保管过渡到数码档案保管所带来的挑战，加上新科技所牵涉的档案完整性、真确性和保存问题令情况更形复杂，确实影响着全球所有司法管辖区。

¹⁰⁸ 有关“数码延续 2020”政策的更多资料，见澳洲国档馆网站的以下网页：
<<http://www.naa.gov.au/information-management/digital-transition-and-digital-continuity/index.aspx>>。

¹⁰⁹ 有关新加坡国档馆的职责，见以下网页：<<http://www.nas.gov.sg/nas/AboutUs/OurRoles.aspx>>。

5.114 尽管如此，政府应继续向各局 / 部门提供所需的意见和支援，以确保电子档案能妥善开立，并稳妥地备存和保存而不损失任何极重要资料。此外，资讯科技的广泛应用，令到开立、分享和管理的资料及档案在数量和复杂程度上都急速增加，因此政府亦应继续令档案处有所装备，让其有能力应付这些情况所带来的挑战。

公众咨询议题

咨询问题 6

你认为政府应采取甚么其他措施以加快推行电档保管系统，而你的提议理由何在？

第 6 章 档案相关法例对档案管理行政指引的影响

引言

6.1 行政规则及指引本质上并无法律效力。当档案处发出的规则及指引，与对档案管理有影响力的法律互有冲突时，概以后者为准。受到关注的是，这些行政规则及指引，乃与法律一样旨在达到重要且正当的目的，故两者出现矛盾时，不应总是以后者为正宗去解决。

6.2 这项关注的核心是，档案管理的目的不应理所当然地被视为地位低于上述法律的目的。思汇政策研究所认为，制定档案法将有助“移除……法例上不利（政府）档案管理的条文”¹。然而，一如本章较后部分所阐述，修订有关法律也可达致相同目的。

6.3 在本章中，我们会主要透过讨论思汇政策研究所具体提及的两条例，探讨上述关注的课题。该两条条例即(1)《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）（简称“《私隐条例》”）和(2)《普查及统计条例》（第 316 章）（简称“《普查条例》”）。² 我们继而会研究一些海外司法管辖区各自的法律如何协调与当地档案法之间的冲突之处（如有的话）。就《普查条例》而言，我们会在本章结尾提出初步看法，就是应效法有保存普查资料的司法管辖区的做法。

保障私隐或资料的法例

香港——《私隐条例》

6.4 《私隐条例》中有一些条文，直接或间接规管及影响到载有个人资料的政府档案的管理。相关条文摘述如下：

¹ 《2007 年思汇报告书》第 4.6 段。

² 见《2007 年思汇报告书》第 4.1 及 4.6 段，以及《2011 年思汇报告书》第 3.2 段。

“个人资料”的定义

6.5 “个人资料”指与一名在世的个人有关的资料。³但实际上，一如其他司法管辖区的档案管理机构，档案处通常不可能得知，其档案载有的个人资料所关乎的人是否仍然在世，又或要查明此等事实并不切实可行。这或会导致未能确定档案处所持档案内的资料是否受《私隐条例》规管。

个人资料的保留

6.6 《私隐条例》第 26 条规定，凡资料使用者持有的个人资料是用于某目的，或与该目的有直接关系的目的，但已不再为该等目的而属有需要的，则该资料使用者须删除该资料。⁴ 但若不删除该资料是符合公众利益（包括历史方面的利益）的，则属例外。

6.7 然而，“历史方面的利益”一词并无界定。《私隐条例》也没有指明由谁决定保留某项个人资料是否符合“历史方面的利益”。这或会使有关的局 / 部门感到犹豫，不能肯定本身是否必须把所持档案载有的个人资料删除。

个人资料的转移和披露

6.8 《私隐条例》附表 1 第 3 原则订明，如无有关的资料当事人的订明同意，个人资料不得用于新目的（“使用”被界定为包括披露或移转⁵）。⁶

6.9 2012 年，《私隐条例》经过修订，就第 3 原则加入豁免条文，规定就转载有个人资料的档案予档案处而言，如目的仅为鉴定该等档案的保存价值，或仅为整理及保存该等档案，则无须经资料当事人同意。⁷ 这项新的豁免条文，实际上回应了思汇政策研究所当时对《私隐条例》的疑虑，即该条例“为了保障在世个人的私

³ 《私隐条例》第 2 条中“个人资料”的定义。

⁴ 《私隐条例》附表 1 第 2 原则第(2)段也规定，须采取所有切实可行的步骤，以确保个人资料的保存时间不超过将其保存以贯彻该资料会被使用于的目的（包括任何直接有关的目的）所需的时间。

⁵ 见《私隐条例》第 2 条中“使用”一词的定义。

⁶ “新目的”在此情况下指，下列目的以外的任何目的：在收集该资料时拟将该资料用于的目的；或与前述目的直接有关的目的。

⁷ 见《私隐条例》第 63D 条，该条文乃藉以下条例加入：《2012 年个人资料（私隐）（修订）条例》（2012 年第 18 号条例，第 A2224 页），载于：<http://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20121627/cs12012162718.pdf>。

隐，因而限制了未经资料当事人同意而披露或转移个人资料这做法，故此会削弱香港的历史档案管理工作。”⁸

取阅

6.10 此外，第 3 原则本身亦可能局限档案处容许他人取阅该处载有第三者个人资料的档案的能力。然而，个人资料也会在以下情况获豁免而不受第 3 原则所管限：

- (i) 该资料将会用于制备统计数字或进行研究；
- (ii) 该资料不会用于任何其他目的；及
- (iii) 所得的统计数字或研究成果不会以识辨各有关的资料当事人或其中任何人的身分的形式提供。⁹

6.11 为使在适用的情况下受上述豁免所涵盖，档案处现时规定，任何人如要求取阅历史档案馆藏，或申请索取档案处所持文件的副本，均须作出声明，表示会遵照上述条件使用任何在所述文件中撷取的个人资料。¹⁰

澳大利亚——《1988 年私隐法令》

6.12 《1988 年私隐法令》（Privacy Act 1988）载列 13 项澳大利亚私隐原则（Australian Privacy Principles，简称“澳洲私隐原则”），规管个人资料的处理。¹¹ 以下澳洲私隐原则与联邦档案的管理相关：

个人资料保留

6.13 就澳大利亚政府机关而言，几乎所有在业务过程中收集的个人资料，均被视为《1983 年法令》下所界定的“联邦档案”。作为一般性规则，联邦档案只可在符合《1983 年法令》第 24 及 26 条

⁸ 见《2007 年思汇报告书》第 4.6 段，以及《2011 年思汇报告书》第 3.2 段。

⁹ 《私隐条例》第 62 条。

¹⁰ “取阅载有个人资料的历史档案承诺书”见档案处网站的以下网页：http://www.grs.gov.hk/pdf/PRO_Undertaking_Chinese_2018.pdf。此外，载有相关声明部分的“影印副本申请表”和“使用自携器材拍摄藏品申请表”，分别见档案处网站的以下网页：<http://www.grs.gov.hk/pdf/cphotocopy.pdf>及http://www.grs.gov.hk/pdf/cphotodev_app.pdf。

¹¹ 澳洲私隐原则载于《1988 年私隐法令》附表 1。澳大利亚资讯专员公署（Office of the Australian Information Commissioner）也曾发出指引，详细阐释澳洲私隐原则的应用问题，见以下网页：<https://www.oaic.gov.au/agencies-and-organisations/app-guidelines/>。

的规定下销毁或更改。其中三项澳洲私隐原则，即澳洲私隐原则第4、11和13项，与上述两项条文有交汇之处。¹²

6.14 澳洲私隐原则第4和11项分别规定，澳洲私隐原则实体（包括政府部门）须对他人主动提供的个人资料和无需再用于获批准用途的个人资料，进行销毁或消除识辨。然而，该两项澳洲私隐原则指出载于联邦档案的个人资料只可在符合《1983年法令》的规定下销毁或更改。¹³

6.15 澳洲私隐原则第13项关乎个人资料的改正。正如上文所述，联邦档案一般只可在符合《1983年法令》第24条的规定下作出更改。凡更改存在超过15年的联邦档案，即属犯罪，除非有关更改是按照第26条作出的，则作别论。

个人资料转移和披露

6.16 澳洲私隐原则第6项一般禁止为收集目的以外的目的而使用或披露个人资料，但一项例外情况是相关的个人对此同意。另一例外情况是，有关的使用或披露是由或根据澳大利亚法律所规定或授权的。因此，根据《1983年法令》第27条的规定把载有个人资料的档案移交澳洲国档馆，并不违反澳洲私隐原则第6项。

6.17 为便利澳洲国档馆的工作，《1988年私隐法令》也订明，如某机构纯粹为使澳洲国档馆可决定是否接受由该馆看管某档案或就某档案的看管作出安排，而披露该档案内的个人资料（“档案”及“管理”乃《1983年法令》内定义所指者），则该作为或做法并不违反澳洲私隐原则。¹⁴

取阅

6.18 澳洲私隐原则第12项规定，如某名个人要求取阅由某澳洲私隐原则实体所持有而关于该人的个人资料，则该实体须依从该要求。取阅资料的要求可遭到拒绝，拒绝理由会视乎所涉的澳洲私隐原则实体属“机关”（agency）还是“组织”（organisation）而有所不同（即分别根据澳洲私隐原则第12.2项和第12.3项所订的规

¹² 见澳洲国档馆有关“澳大利亚私隐原则与联邦档案”（“Australian Privacy Principles and Commonwealth records”）的指引，网页如下：<http://naa.gov.au/information-management/information-governance/legislation-standards/records-privacy/index.aspx>。

¹³ 澳洲私隐原则第4.3项和第11.2项确保在《1983年法令》第24条下机关须保留有关联邦档案的规定，将凌驾澳洲私隐原则下有关销毁和消除识辨的规定。

¹⁴ 《1988年私隐法令》第6A(3)条。

定)。¹⁵ 某机关可在下述情况根据澳洲私隐原则第 12.2 项拒绝取阅要求，即该机关由或根据以下法令的条文规定须或获授权拒绝取阅要求：(i) 《1982 年资讯自由法令》(Freedom of Information Act 1982) 或(ii) 任何其他就容许个人取阅文件订定条文的法令。根据上文(ii) 这项后述理由，取阅根据《1983 年法令》被识别为“获豁免档案”的档案的要求可遭到拒绝。¹⁶

英格兰——《通用数据保障条例》及《2018 年保障资料法令》

6.19 随着《通用数据保障条例》(General Data Protection Regulation, 简称“《数据保障条例》”) ¹⁷ 于 2018 年 5 月 25 日生效，欧洲联盟有关保障资料及私隐的法律面貌已有所转变。这个新制度的基础，是《数据保障条例》所列有关处理个人资料的一些主要原则，即(a)合法、公平及透明原则；¹⁸ (b)目的限制原则；¹⁹ (c)以使用最少资料为原则；²⁰ (d)准确原则；²¹ (e)贮存限制原则；²² (f)完整及保密原则；²³ 及(g)问责原则。²⁴

6.20 《数据保障条例》在保障资料方面带来了新纪元，让个人对自己的个人资料拥有更大的掌控权。²⁵ 该条例对“基于公众利益为存档目的而处理资料”亦同样重视，这体现于其不同条文中。第一，尽管有目的限制原则的规定，按照第 89 条基于公众利益为存档目的而进一步处理资料，并不视为与最初目的有所抵触。²⁶ 第二，纵然有贮存限制原则的规定，但只要纯粹是按照第 89 条基于公众利

¹⁵ “机关”一词包括“部长”及“部门”(《1988 年私隐法令》第 6 条)。“组织”一词包括个人、法人团体、合伙、信托等(《1988 年私隐法令》第 6C 条)。

¹⁶ 《澳大利亚私隐原则指引》(Australian Privacy Principles Guidelines)第 12.32 段，见以下网页：<https://www.oaic.gov.au/agencies-and-organisations/app-guidelines/chapter-12-app-12-access-to-personal-information>。

¹⁷ 作为一项条例，《数据保障条例》直接适用于欧洲联盟的所有成员国：《欧洲联盟运作条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)第 288 条。

¹⁸ “个人资料……就资料当事人而言，须合法地、公平地及以透明的方式处理”——第 5(1)(a)条。

¹⁹ “个人资料……须为指明、明确、合法的目的而收集，且不得以抵触该等目的之方式进一步处理”——第 5(1)(b)条。

²⁰ “个人资料……须属足够、相关及限于就其处理目的而言属必需者”——第 5(1)(c)条。

²¹ “个人资料……须属准确及(如有需要)保持更新……”——第 5(1)(d)条。

²² “个人资料……以可让人识辨出资料当事人的形式保存的时间，不得超过就处理该个人资料的目的而言属必需的时间……”——第 5(1)(e)条。

²³ “个人资料……须以确保该个人资料获得适当的保密的方式处理……”——第 5(1)(f)条。

²⁴ 第 5(2)条。

²⁵ 见以下网页：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。

²⁶ 第 5(1)(b)条。

益为存档目的而处理个人资料，并且有施行适当的保障措施，则仍可贮存较长的期间。²⁷

6.21 第 89(1)条规定，基于公共利益为存档目的而处理资料时，必须为资料当事人的权利及自由订立适当的保障措施。该等保障措施必须确保设有技术性 & 机构性的措施，特别是要确保尊重以使用最少资料为原则。第 89(3)条订明，凡个人资料是基于公共利益为存档目的而处理，则成员国的法律可就减免第 15、16、18、19、20 及 21 条²⁸ 所赋予的权利订定条文，但须受第 89(1)条所述的条件及保障措施所规限，并仅于以下范围内适用：该等权利相当可能会致使无法达致或严重妨碍达致有关的特定目的，而如此减免就贯彻该等目的而言乃属必要的。²⁹

6.22 在英格兰，《2018 年保障资料法令》（Data Protection Act 2018）订定了有关法律的进一步细节，³⁰ 其多项条文与《数据保障条例》本身同日起生效。³¹ 实际上，根据《数据保障条例》及《2018 年保障资料法令》为存档目的而处理资料，与先前的《1998 年保障资料法令》所规定者并无太大分别。³² 一般来说，为存档目的而对资料所作的处理，如根据《1998 年保障资料法令》乃属合法，则根据新制度亦相当可能继续合法。³³ 就一般处理而言，³⁴ 《2018 年保障资料法令》第 19 条补充了《数据保障条例》的规定，订明如需基于公共利益为存档目的而处理个人资料，而有关处理属以下情况，则不符合上述第 89(1)条的规定：

- (i) 有关处理相当可能对某资料当事人造成重大损害或重大困扰；或

²⁷ 第 5(1)(e)条。

²⁸ 这些条文分别关乎：第 15 条（资料当事人的取阅权）；第 16 条（修改权）；第 18 条（限制处理权）；第 19 条（有关修改或删除个人资料或限制处理的通知责任）；第 20 条（资料可携权）；及第 21 条（反对处理权）。

²⁹ 在英格兰，《2018 年保障资料法令》附表 2 第 6 部第 28 段，就基于公共利益为存档目的的订有条文，以减免《数据保障条例》第 15、16、18、19、20 及 21 条赋予的权利（“但限于在该等条文的应用会阻止或严重妨碍达致该等目的之范围内”）。

³⁰ 资讯专员建议，《数据保障条例》与《2018 年保障资料法令》两者务必一并参阅：<https://ico.org.uk/for-organisations/data-protection-act-2018/>。

³¹ 见：《2018 年〈2018 年保障资料法令〉（生效第 1 号和过渡性及保留条文）规例》（Data Protection Act 2018 (Commencement No 1 and Transitional and Saving Provisions) Regulations 2018）。

³² 英格兰档案馆，《个人资料存档指南》（*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 英格兰档案馆，《个人资料存档指南》（2018 年），第 16 段。

³⁴ 这有别于执法处理及情报机关处理，两者分别受《2018 年保障资料法令》第 3 及第 4 部所规管。

(ii) 有关处理是为关乎某特定资料当事人的措施或决定的用途而进行（除非该等用途包括获批准的医学研究用途）。

6.23 《数据保障条例》及《2018年保障资料法令》均没有给予第三者取阅个人资料的权利。就资料当事人以外的任何人取阅历史档案中的该等资料而言，应只在评估此举对资料当事人的私隐权相当可能造成的影响后方可进行。在此情况下，除非资料当事人已故或可推定为已故，否则第三者可能无法取阅有关资料。³⁵

爱尔兰——《数据保障条例》及《2018年保障资料法令》

6.24 爱尔兰作为欧洲联盟的成员国，《数据保障条例》也直接适用于该国。同样地，爱尔兰也制定了自己的《2018年保障资料法令》，其多项条文与《数据保障条例》本身同日生效。³⁶

6.25 爱尔兰《2018年保障资料法令》第42条订明，只要有采取适合及特定的措施以保障资料当事人的基本权利及自由，便可按照《数据保障条例》第89条基于公众利益为存档目的而处理个人资料。不过，有关处理必须尊重以使用最少资料为原则。

6.26 在爱尔兰，《2018年保障资料法令》第61条就上文论及第89(3)条所容许作出的减免，订有条文。

新西兰——《1993年私隐法令》³⁷

6.27 《1993年私隐法令》（Privacy Act 1993）载列共12项各机构（包括政府部门）须遵守的资料私隐原则。³⁸重要的是，《1993年私隐法令》明文规定，第6或11原则不会减损任何成文法则中授权或规定个人资料须可供取阅的条文的效力；³⁹以及如某行动是由或根据法律所授权或规定，则该行动并不违反第1至5、7至10及12原则中的任何条文。⁴⁰

³⁵ 英格兰国档馆，《个人资料存档指南》（2018年），第72段。

³⁶ 见：《2018年〈2018年保障资料法令〉（生效）命令》（Data Protection Act 2018 (Commencement) Order 2018）。

³⁷ 《1993年第28号私隐法令》。

³⁸ 该12项资料私隐原则为：第1原则关于收集个人资料的目的；第2原则关于个人资料的来源；第3原则关于向当事人收集资料；第4原则关于收集个人资料的方式；第5原则关于个人资料的贮存及保密；第6原则关于取阅个人资料；第7原则关于改正个人资料；第8原则关于使用个人资料前核查其准确性等；第9原则关于机构不得把个人资料保存超过所需的时间；第10原则关于使用个人资料的限制；第11原则关于披露个人资料的限制；以及第12原则关于独特标识符。

³⁹ 《1993年私隐法令》第7(1)条。

⁴⁰ 《1993年私隐法令》第7(4)条。

6.28 应特别注意的是，《2005 年法令》规定，凡某项公共档案或某类别载有经识辨身分人士的资料的公共档案，则只有当其注销是与《1993 年私隐法令》所订原则和其他须符合的条件相符时，总档案主任（Chief Archivist）才可授权将其注销。⁴¹ 此外，就已存在 25 年或即将移交新西兰档案馆的公共档案而言，掌控档案的公共办事处在决定其取阅状况时，须负责处理根据《1993 年私隐法令》提出的取阅个人资料要求。⁴²

新加坡——《2012 年保障个人资料法令》⁴³

6.29 《2012 年保障个人资料法令》（Personal Data Protection Act 2012）规定，除非该法令另有明文规定，否则该法令有关收集、使用、披露、取阅及管理个人资料的规则并不影响由法律所赋予的任何权限或权利，或根据法律所施加的任何限制或责任；如有抵触之处，则须在有该等抵触的范围内，以其他成文法的条文为准。⁴⁴ 此等其他法律，当然包括《图管局法令》。

摘要

6.30 经研究的司法管辖区订有条文，以解决保障私隐 / 资料法律与档案法之间的冲突。⁴⁵ 在澳大利亚、英格兰、爱尔兰和新西兰，保障私隐 / 资料法律的适用设有例外情况，以便利档案管理工作。在新加坡，则是其他成文法（包括《图管局法令》）凌驾其保障资料法律。

6.31 正如上文所述，香港的《私隐条例》第 26 条订有一项例外情况，容许某些个人资料可不予删除，条件是不删除这些资料是符合公众利益（包括历史方面的利益）的。此外，《私隐条例》于 2012 年作出立法修订，就第 3 原则加入豁免条文，以便保存载有个人资料的档案。

⁴¹ 《2005 年法令》第 25(1)(c) 及 (2)(e) 条。

⁴² 《2005 年法令》第 44(8) 条。

⁴³ 2012 年第 26 号。

⁴⁴ 《2012 年保障个人资料法令》第 4(6) 条。

⁴⁵ 上述研究包括有关索取事宜的讨论，目的是为使读者能够更全面掌握相关法律的情况。正如导言所述，索取方面的课题由公开资料小组委员会负责处理。

咨询问题 7

- (i) 现行的《私隐条例》，是否已在保存历史档案与保障个人资料两者之间，取得适当的平衡？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，
 - (a) 你认为适当的平衡为何？
 - (b) 可采取甚么其他措施，以达致此平衡？及
 - (c) 你的提议是基于甚么理由？

普查及统计法例

6.32 在政府普查或统计调查中取得的普查表格及报表内的原始数据，往往载有个人的详情及详细资料。为确保公众愿意提供正确的资料，从而使此等工作取得成功，适当保证保密性是至关重要的。另一方面，社会学家、系谱学家、决策者或其他研究人员或欲取阅此等数据以作研究。这两个相互竞争的目的，带出了关于保存此等数据作历史档案的取向的问题。

香港——《普查条例》

6.33 根据《普查条例》，为进行普查或统计调查而收集或接获的已填写的统计表格，须在指明日期销毁，⁴⁶而这日期通常是在有关普查或调查进行后的一至两年。⁴⁷统计表格一旦销毁，将不可供予移交档案处以作鉴定及保存。

6.34 在通过《1960年普查条例草案》期间，曾就进行销毁的规定作以下解释：

“草案第14及15条规定，所有载有个人详情的表格或报表最终须予销毁，而销毁前须一直妥为保管。为了维持普查的保密性质，此等条文被视为是有必要的。”⁴⁸

⁴⁶ 《普查条例》第9(2)(a)(v)、11(2)(a)(iv)及11A(2)(a)(iii)条。

⁴⁷ 见第316A至Y章之下的命令。

⁴⁸ 《香港立法局会议过程正式纪录》，1960年1月20日会议，第20页，见以下网页：
<<http://www.legco.gov.hk/1960/h600120.pdf>>。

6.35 任何人并非根据《普查条例》执行职能而披露所取得的任何统计表格（或其中部分）、任何答复、或任何详情，而该等详情能让人识辨出某个人，即属犯罪，但某些少数的限定情况（例如出示就该条例所订罪行而提起的法律程序所需的资料），则属例外。⁴⁹

澳大利亚——《1905年普查及统计法令》

6.36 主要的法例为《1905年普查及统计法令》（Census and Statistics Act 1905，简称“《1905年法令》”）⁵⁰及《1975年澳大利亚统计局法令》（Australian Bureau of Statistics Act 1975），⁵¹而后者成立了澳大利亚统计局（Australian Bureau of Statistics），其首长为“澳大利亚统计师”（Australian Statistician）。

6.37 有别于香港的《普查条例》，上述两项法令并无条文规定在普查进行后须销毁普查表格。

6.38 代之而行的，是主要由两项条文保障普查资料的保密性。《1905年法令》第19A条订明，任何身为或曾是澳大利亚统计师或根据该法令所界定人员的人，除非按照该法令的规定行事，否则在普查日起计的99年内，不得透露任何普查资料，而第19条则订立了相应的罪行。

6.39 《1905年法令》第8A条就移交普查资料予澳洲国档馆订定条文：

“如

- (a) 有任何有关2001年或其后某年的普查的表格根据第10条交予[澳大利亚]统计师或获授权人员；及
- (b) 按照该表格，某人已同意把载于该表格的资料根据本条移交[澳洲国档馆]保管一事；

则[澳大利亚]统计师须按其与[澳洲国档馆]馆长（Director-General）所商定的形式及方式，把有关资料移交[澳洲国档馆]保管。”

⁴⁹ 《普查条例》第22条。

⁵⁰ 1905年第15号。

⁵¹ 1975年第60号。

6.40 第 8A 条是原本藉《2000 年普查资料法例修订法令》（*Census Information Legislation Amendment Act 2000*）以试行形式加入的，旨在使公众在 2001 年普查中可作出选择，决定是否让其资料移交澳洲国档馆保留。这个提供选项的试验方案反应正面，《2006 年普查资料法例修订法令》（*Census Information Legislation Amendment Act 2006*）遂在第 8A(a)条中加入“或其后某年”的字眼，使之成为常规安排。

6.41 这些法例修改，大致上反映了众议院法律及宪制事务常务委员会（*Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs*）在二十世纪九十年代后期进行调查所作出的建议，⁵² 而当时通行的做法是所有普查表格会在撷取全部统计数据后即予销毁。⁵³ 然而，很多系谱学研究人员多年来一直游说要求保留普查资料，以作研究家族历史之用，这最终促使该常务委员会进行上述调查。⁵⁴ 澳大利亚统计局反对保留这些资料，恐怕若公众知道其资料会被保存并在日后发放，将会导致不作回应的比率上升，而资料准确度下跌。这样会使数据质素下降，并削弱公众的信心。⁵⁵

6.42 该常务委员会理解可能有数据质素下降的风险，⁵⁶ 但不认为这可作为最终定论。⁵⁷ 因此，它提出了一些建议，其中包括(1)保留普查表格内以姓名识辨的资料；⁵⁸ 但(2)应封存有关资料 99 年；⁵⁹ 及(3)制定特定法例，以实施这些安排。⁶⁰

6.43 这促成了第 8A 条的制定，而其措词旨在取得适当的平衡：

“澳大利亚普查资料的质素享有盛誉是有其理由的……得此称誉，不仅因为澳大利亚统计局工作卓越，还有赖公众信任其被收集的资料会受到保障。政府相信，不应作出任何会危及公众合作，以致有损普查资料的质素的事情。为此理由，并为依循良好私隐作业方法，此法案规定当局须先征得住户同意，才可

⁵² 有关在 1998 年 5 月 25 日提交众议院省览而题为“*Saving Our Census and Preserving Our History*”的调查报告，见以下网页：<http://www.aph.gov.au/parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=laca/inquiryincensus.htm>。

⁵³ 上述报告第 1.11 段。另见引言。

⁵⁴ 上述报告第 1.13 段。另见引言。

⁵⁵ 上述报告第 7.3 - 7.5 段。

⁵⁶ 上述报告第 7.10 段。

⁵⁷ 上述报告第 7.12 段。

⁵⁸ 上述报告第 7.35 段及建议 1。

⁵⁹ 上述报告建议 2。

⁶⁰ 上述报告建议 1 及 2。

保存以姓名识辨的资料。有关资料若来自不予同意的住户，会在统计数据处理工作完成后即予销毁。”⁶¹

6.44 因此，普查表格清楚说明：“如任何人不予同意或把答案留空，[澳洲国档馆]便不会保存该人以姓名识辨的资料。”⁶²

6.45 凡任何个人同意其普查资料予以保留，有关资料的保密性进一步受《1983年法令》第30A(1)条保障，该条文订明：

“就载有来自普查的普查资料的档案而言，档案馆人员不得在该等档案处于该普查的公开取阅期⁶³之前的任何时间，向另一人透露或传达任何有关资料（但如向另一名档案馆人员透露或传达有关资料，是为执行该另一名人员在本法令下的职责，或与执行该职责有关，则属例外）。”（藉《2000年普查资料法例修订法令》加入）

英格兰——《1920年普查法令》

《2007年统计及登记服务法令》

6.46 《1920年普查法令》（Census Act 1920）和《2007年统计及登记服务法令》（Statistics and Registration Service Act 2007，简称“《统计及登记服务法令》”）均没有条文规定普查数据须在普查工作完成后销毁。

6.47 不过，普查数据的保密性受《统计及登记服务法令》保障。该法令禁止披露个人资料，一经循公诉程序定罪，最高刑罚为监禁两年或罚款，或两者兼处；但例外情况则包括在下列情况作出的披露：

(i) 该项披露由任何成文法则所规定或准许，或

(ii) 该项披露经其所关乎的人同意而作出。⁶⁴

⁶¹ 例如见财经事务及规管部长（Minister for Financial Services and Regulation）在2000年2月17日法案二读期间的发言，网页如下：<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（问题60），见以下网页：[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条。公开取阅期为普查日起计99年后。

⁶⁴ 《统计及登记服务法令》第39条。根据第39(2)及(3)条，在此方面，“个人资料”指关乎某人并可识辨该人身分的资料，即该人的身分——

“(a) 在该项资料中指明，

6.48 普查问卷表格清楚述明，经收集的个人资料受法律保障，而普查资料会保密 100 年。⁶⁵ 当中特别提述“100 年”，这既不见于《1920 年普查法令》，也不见于《统计及登记服务法令》，看来只是反映推定个人寿命。⁶⁶ 此外，英格兰在通过相关法例期间，看来没有如澳大利亚般讨论是否让个人可作出选择，决定是否同意其本人的普查资料可供取阅。目前可供取阅的普查档案，是在 1841 至 1911 年期间所作普查的档案，该等档案可在网上取阅。

爱尔兰——《1993 年统计法令》

6.49 爱尔兰的主要法例为《1993 年统计法令》（Statistics Act 1993，简称“《统计法令》”），当中并无规定普查档案须在普查完成后销毁。然而，《统计法令》订明，根据该法令收集的所有资料，只可用作统计编纂和分析用途。该法令亦订明，除少数限定情况外（例如为了就该法令所订罪行提出检控），不得传布任何可关连到可予识辨的某人或某经营的资料。违反这些条文即属犯罪。⁶⁷ 不过，就人口普查而言，这些限制在相关普查日期起计 100 年后将不再适用。⁶⁸ 目前可供查阅的最近期普查档案，是在 1911 年所作普查的档案，现由爱尔兰国档馆保管，并同样可在网上取阅。⁶⁹

新西兰——《1975 年统计法令》

6.50 同样地，新西兰《1975 年统计法令》（Statistics Act 1975，简称“《1975 年法令》”）订明，除少数限定情况外，向统计师提供的资料只可用作统计用途。违反该限制者可遭刑事制裁。⁷⁰

(b) 可从该项资料推断出来，或

(c) 可从该项资料在与任何其他已发布的资料一并考虑下推断出来。”

⁶⁵ 最近的 2011 年普查所用的问卷，见以下网页：

<<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 英格兰国档馆，《个人资料存档指南》（2018 年），第 73 段。

⁶⁷ 《统计法令》第 32、33 及 38 条。

⁶⁸ 《统计法令》第 35 条。

⁶⁹ 见爱尔兰国档馆官方网站有关普查资料的以下网页：<<http://www.census.nationalarchives.ie/>>。在该法案通过期间，已考虑到以下两者的重要性：一方面既要确保有关详情于其提供者在世时得以保密，另一方面也要有鉴于普查资料对系谱及社会研究具有价值而容许适时取阅该等资料。有意见认为，100 年的规定可能限制太大，因此建议将其缩短至 50 年（见 1993 年 6 月 17 日参议院辩论及 1993 年 6 月 22 日众议院辩论）。至于应否让个人可选择是否同意其详细资料可供取阅（如可供取阅的话），则看来没有就此作任何讨论。

⁷⁰ 《1975 年法令》第 37 至 38、45A 及 46 条。

6.51 尤应注意的是《1975年法令》第37D条。该条文订明，尽管有第37条（保障资料保密）的规定，统计师可在100年后，经考虑《2005年法令》所界定的总档案主任的意见后，授权披露获该统计师分类为历史文件的普查统计表格。⁷¹

6.52 根据《2005年法令》，普查统计表格必须在根据《1975年法令》指定的普查日起计100年后，移交总档案主任掌控，并由新西兰档案馆管有。⁷²自移交当日起，统计师须只纯粹为统计用途授权披露该等普查统计表格。⁷³

新加坡——《普查法令》（第35章） 《统计法令》（第317章）

6.53 新加坡的《普查法令》（Census Act）（第35章）和《统计法令》（Statistics Act）（第317章）均没有规定须销毁普查或统计资料，但载有相类条文，禁止在未经某人书面同意下披露可识辨该人身分的资料。此限制的例外情况有限，并且看来已尽列无遗，⁷⁴包括为进行相关法令所订罪行的法律程序而作出披露（但并无容许在100年后或在其他情况下作出一般性披露）。凡违反此限制，而未经授权披露普查或统计资料，可处罚款或监禁，或两者兼处。⁷⁵

摘要

6.54 在上文论及的普查及统计法例中，香港的《普查条例》是唯一规定普查统计表格须予销毁以保障保密性的法例。在所有其他司法管辖区，主要是透过把未经授权作出披露列为刑事罪行来保障保密性。在英格兰、爱尔兰和新西兰，对保密性的保障会在有关普查起计100年后失效，之后普查资料便可供公众取阅。在澳大利亚，相关期间为99年，而个人可选择是否让其资料予以保留。有别于这些司法管辖区，新加坡看来并无订明保密性的保障会失效的期限。

6.55 普查及统计资料得到保密，可鼓励公众在回应时合作，因而提高所得资料的质素、完整性和准确性（从而提高其历史价

⁷¹ 在有关立法过程中，看来没有讨论是否让个人作出选择，决定是否同意其详细资料在某段期间（举例说100年）后可供公众取阅。

⁷² 《2005年法令》第22(3)(a)条。

⁷³ 《1975年法令》第37DA条。

⁷⁴ 《普查法令》（第35章）第17及18条，以及《统计法令》（第317章）第7条。

⁷⁵ 《普查法令》（第35章）第18(4)、19(e)及20(e)条，以及《统计法令》（第317章）第7(4)条。

值)。另一方面，所得的资料具有历史价值，故应该为决策者、社会学家、系谱学家及其他研究人员而保存。因此，在上文研究过的一些司法管辖区中，普查资料会被保存下来，并在某段期间后提供予公众取阅。由此可见，保持保密性与保存资料作日后参考这两个目的之间，是有可能取得平衡的。

我们的初步看法

6.56 经仔细研究后，我们的初步看法是应效法有保存普查资料的司法管辖区的做法。为此，我们诚邀公众特别就一些相关问题，发表意见。

咨询问题 8

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

第 7 章 把档案移交档案管理机构

引言

7.1 《取阅则例》第 3 条这一条文，可称为有关取阅档案的“30 年规则”。该条规定已存在不少于 30 年的政府资料档案应一般可供公众查阅。有关取阅档案的“30 年规则”是现行制度下另一个经过研究的范畴。申诉专员就此提出了以下观点和建议：

“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……

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……

与其他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档案的制度，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……”¹（粗体后加）

有关取阅档案的“30 年规则”

7.2 上述申诉专员的观点和建议均关乎《取阅则例》第 3 条，其条文如下：

“除本则例的条文及香港法例另有规定外，

(a) 已存在不少于三十年的政府资料档案；或

(b) 内容曾获刊载，或以其他方式向公众全面披露的政府资料档案

均可供公众查阅。”

7.3 值得注意的是，一如本章较后部分将会探讨的海外制度，《取阅则例》亦对上述一般情况订明例外情况和豁免。任何人士如欲在 30 年期满前取阅档案，可征求档案处处长许可。² 同样地，

¹ 《申诉专员报告》第 7.23、7.25 及 7.27 段。

² 《取阅则例》第 7(1)条。

如政务司司长根据贮存档案的局 / 部门首长的意见，认为一旦披露档案所载资料，会损及公众利益，或档案载录的资料由公众人士提供，而根据在取得该等资料时的情况，倘披露有关资料，将会或可能会有违真诚，则即使 30 年期满后，公众欲取阅该等档案的要求仍可遭到拒绝。³

7.4 在实际运作上，档案原属或移交档案的机关若认为所要求取阅的档案不宜公开，则须根据《公开资料守则》第 2 部所列各局 / 部门可拒绝披露政府资料的特别理由而阐释。

7.5 正如导言所述，我们负责考虑的课题包括实际取阅事宜的管理；至于索取资料的权利，则属于公开资料小组委员会的职权范围。

7.6 按照以上分工，我们不会探讨《取阅则例》第 3 条有关取阅档案的“30 年规则”（以及第 6 及 7 条所订的例外情况和豁免）有何优劣。本章旨在研究把档案移交档案处以供鉴定和保存的问题。

把档案移交档案处

7.7 在现行制度下，各局 / 部门乃根据相关的存废期限表处置档案。正如第 2 章所述，《行政档案存废期限表》（即《一般行政档案存废期限表》）适用于行政档案；至于业务档案，则应按照获档案处审批的存废期限表处置。

7.8 存废期限表内指明可供采取的存废行动包括把档案移交档案处，以鉴定其历史价值，或把档案移交档案处，作永久保存（如档案经鉴定为具有历史价值）。⁴ 此外，《档管守则》第 637 段规定“凡开立已满 30 年的政府档案，应 [移] 交由历史档案馆鉴定，以评核该档案是否具有历史价值，需要永久保存。”经鉴定为具有历史价值的档案会永久保存，并可供公众查阅。

7.9 根据政府就本研究提供的资料，各局 / 部门在实际运作上乃根据《行政档案存废期限表》或已获批的存废期限表（在通常定为少于 30 年的期限内）处置档案。《档管守则》第 637 段与《行政档案存废期限表》或已获批的存废期限表相辅相成，把 30 年定为各局 / 部门应移交档案以供鉴定的最后期限。《档管守则》第 626 段

³ 《取阅则例》第 6 条。

⁴ 《档管守则》第 625 及 626 段。

规定，经历史档案馆鉴定为具有历史价值的档案，应移交档案处的历史档案馆作永久保存。移交档案是公众可取阅档案前不可或缺的程序性阶段。

用词

7.10 从上文可见，“30 年规则”主要规管并牵涉到公众取阅有关档案的问题（而在英格兰，该规则亦规定要移交档案，这一点会在下一节讨论）。我们认为，“封存期”或某些司法管辖区所使用的对立词语“公开取阅期”有点模糊不清。基于随后段落所列的两个原因，本咨询文件采用“30 年规则”一词，而不采用以上二词。

7.11 首先，正如上文所论及，有关取阅档案的“30 年规则”带有不同的例外情况和豁免，以致公众或可取阅“封存”的政府档案，又或在所谓的“封存期”届满前取阅有关档案。同样道理，即使档案已变为“公开”或当时已届所谓的“公开取阅期”，公众欲取阅有关档案的要求仍可遭到拒绝。因此，提述“公开”或“封存”既无指示作用，也不具决定性，相比之下，“30 年规则”一词较为中性。

7.12 第二，“封存期”一词并非术语。某些司法管辖区只是为求便捷而使用此词（例如用于英格兰某篇英格兰国档馆指引，⁵但《1958 年法令》本身却没有使用）；某些其他司法管辖区则以对立词语描述同一概念（如澳大利亚的“公开取阅期”和新西兰的“公开取阅的档案”）。爱尔兰没有创造本身的特定用词，但《1986 年法令》第 10 条有关取阅档案的规定包含了此概念的要素。故此，这个概念的用词并不统一。

7.13 我们在下面的段落讨论个别司法管辖区的法律时，会采用该制度的用词。虽然我们的讨论重点在于移交档案的法律，但也会在随后段落简要讨论有关公众取阅档案的法律，目的只为使读者能够更全面掌握相关法律的情况，以利进行咨询。

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

其他司法管辖区

澳大利亚

(i) 把档案移交档案管理机构

7.14 根据《1983 年法令》，凡由澳洲国档馆以外的联邦机构保管的，并已按照该法令厘定为属于联邦历史档案资源的联邦档案，除获豁免外，⁶ 均须于不再属于“*现行联邦档案*”后，⁷ 在切实可行的范围内尽快移交澳洲国档馆看管，但无论如何档案须在开始存在起计的 15 年内移交。⁸ 澳大利亚在 2010 年对《1983 年法令》第 27(3)(b)条作出修订，把 25 年的期限缩减至前述的 15 年。⁹ 这项期限缩减并非以分阶段形式实行。

(ii) 公众取阅档案

7.15 《1983 年法令》从“*公开取阅期*”而非“*封存期*”着眼，规定如联邦档案：(1) 处于公开取阅期，及(2) 由澳洲国档馆看管或由联邦机构保管，及(3) 并非获豁免档案，则澳洲国档馆一般须安排把该联邦档案提供予公众查阅。¹⁰ 厘定档案是否获豁免档案这步骤，实质上就等同于英格兰的敏感度检讨。不过在澳大利亚，取阅状况的评定工作一般会在档案移交后，于澳洲国档馆的处所进行。¹¹

7.16 联邦档案的公开取阅期¹² 于 2010 年 11 月由 30 年缩减至现行的 20 年，并于十年内分阶段实行。在此变更后，2000 年后开立的联邦档案，将于自开立之年起计 21 年后的 1 月 1 日及之后处于公开取阅期。

7.17 然而，取阅档案并不取决于档案是否已先移交澳洲国档馆。¹³ 若有关档案仍由相关的联邦机构保管，该机构必须与澳洲国档馆作出所需安排，以便后者履行把档案提供予公众取阅的责任。¹⁴

⁶ 《1983 年法令》第 29 条。

⁷ 指须随时可供联邦机构使用（用作《1983 年法令》所列的目的除外）的联邦档案——《1983 年法令》第 3 条。

⁸ 《1983 年法令》第 27 条。

⁹ 《2010 年资讯自由修订（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）附表 3。

¹⁰ 《1983 年法令》第 31(1A)及(1)条。

¹¹ 《1983 年法令》第 35(2)条。

¹² 根据《1983 年法令》第 22A 及 22B 条，内阁笔记册（Cabinet notebooks）和载有普查资料的档案设有不同的公开取阅期。前者的公开取阅期由 50 年缩减至 30 年，过渡期为 2011 年至 2021 年；后者的公开取阅期则为 99 年。

¹³ 《1983 年法令》第 31(1A)(b)及(1)条。

7.18 就像其他司法管辖区一样，如获部长许可，联邦档案可在一般公开取阅期（20年）到来前供公众取阅。¹⁵相反，如档案属豁免档案，则即使20年期满后，公众欲取阅该档案的要求仍可遭到拒绝。¹⁶

英格兰

7.19 《2000年法令》于2005年生效，为公众取阅公共档案的模式带来巨变，是一个重要的转折点。

《2000年法令》生效前的制度

7.20 根据《1958年法令》，除可能出现的例外情况外，获选定作永久保存的公共档案须在档案开立后30年内移交英格兰公共档案馆（Public Record Office）（或其他指定存放地点）。¹⁷然而，这些档案移交后，要到已存在50年或在按照该法令所订明的较长或较短期间届满后，方可供公众查阅。¹⁸

7.21 《1967年公共档案法令》（Public Records Act 1967）对《1958年法令》作出修订，缩短了档案可供取阅前所需的时间，订明除例外情况外，档案一般于“*开立后翌年一月一日起计*”的30年期间届满时，可供公众查阅。举例来说，1973年开立的档案将于2004年1月1日便可供公众查阅。¹⁹

7.22 有一点应予注意，就是《1967年法令》没有改变相关的档案移交期限（即30年），使取阅与移交政府档案变得一致，结果是成为合二为一的“30年规则”。²⁰

¹⁴ 《1983年法令》第31(2)条。

¹⁵ 《1983年法令》第56条。

¹⁶ 《1983年法令》第33条。

¹⁷ 《1958年法令》（经制定）第3(4)条。

¹⁸ 《1958年法令》（经制定）第5(1)条。

¹⁹ 一般资料请参阅：<<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，见以下网页：<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090516124151/http://www2.nationalarchives.gov.uk/30yrr/30-year-rule-report.pdf>>。

《2000 年法令》生效后的制度

(i) 把档案移交档案管理机构

7.23 有关移交档案的“30 年规则”在《2000 年法令》生效后仍然有效——除例外情况外，获选定作永久保存的公共档案须在档案开立后 30 年内移交现时的英格兰国档馆（或指定存放地点）。2009 年一项有关“30 年规则”的独立检讨，建议以“15 年规则”取代“30 年规则”。²¹ 最后，《1958 年法令》和《2000 年法令》均经引入“20 年规则”的《2010 年宪制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）修订。有关移交档案的“30 年规则”会在十年内过渡至缩减后的“20 年规则”。²² 有关部门在移交档案前，应先进行“敏感度检讨”，以决定该档案是“于移交时公开”（即《2000 年法令》所订明针对取阅权利的豁免不适用），还是“以封存状态移交”（即有关豁免适用）。²³

(ii) 公众取阅档案

7.24 《2000 年法令》制度废除了有关取阅档案的“30 年规则”，并规定除非该法令所订明的豁免适用，否则政府档案一经开立，即一般可供公众取阅。另外，此项取阅公共档案的一般权利并不取决于档案是否已移交档案管理机构（或指定存放地点），若档案仍未移交，公众向持有档案的相关机关提出取阅要求即可。²⁴

7.25 “30 年规则”检讨小组在 2009 年 1 月发表的《最后报告书》中，扼要地提出了这一点：

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

²² 部分档案的过渡期为 2013 年至 2022 年；其他档案的过渡期则为 2015 年至 2024 年。前者的安排请参阅：《2012 年〈2010 年宪制改革及管治法令〉（生效第 7 号）令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Commencement No 7) Order 2012）（SI 2012/3001）和《2012 年公共档案（移交公共档案馆）（过渡性及保留条文）令》（Public Records (Transfer to the Public Record Office) (Transitional and Saving Provisions) Order 2012）（SI 2012/3028）。后者的安排请参阅：《2014 年〈2010 年宪制改革及管治法令〉（生效第 9 号）令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010 (Commencement No 9) Order 2014）（SI 2014/3245）和《2014 年公共档案（移交公共档案馆）（过渡性及保留条文）令》（Public Records (Transfer to the Public Record Office) (Transitional and Saving Provisions) Order 2014）（SI 2014/3249）。

²³ 获选定档案的敏感度检讨指南可于以下网页找到：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/selection-and-transfer/sensitivity-reviews-on-selected-records/>>。

²⁴ 一般资料请参阅：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/public-records-system/>>。

“ [《2000 年法令》] 生效前，官方档案推定为封存，直至至少存在 30 年并已移交 [英格兰国档馆] 为止。根据 [《2000 年法令》]，有关资料推定为早在移交 [英格兰国档馆] 之前，于开立时就公开，而除非有特定的豁免准则适用，否则必须可供取阅。”²⁵

7.26 基于以上最新发展，档案会于开立后翌年起计的 20 年期间届满时成为“历史档案”。²⁶ 这意味着豁免让公众查阅的类别会减少。²⁷

爱尔兰

7.27 《1986 年法令》没有采用封存期、公开取阅期或其他类似用词，但规定移交档案和公开取阅的期限均为 30 年的相关条文，正阐明了此概念的本质。²⁸

(i) 把档案移交档案管理机关

7.28 《1986 年法令》规定，除非有例外情况（例如有人经常使用有关档案（或某类档案））²⁹，否则存在超过 30 年的部门档案须由开立有关档案的国家部门移交爱尔兰国档馆。³⁰ 国家部门在征询爱尔兰国档馆馆长（Director）的意见后把指明的部门档案存放于总理（Taoiseach）批准的任何地点，在《1986 年法令》下等同移交爱尔兰国档馆。³¹

(ii) 公众取阅档案

7.29 《1986 年法令》还规定，在符合根据该法令订立的规例的规定下，所有由爱尔兰国档馆保管或按照该法令在其他地点持有的历史档案，均须提供予公众查阅，除却：

²⁵ *Review of the 30 Year Rule: Final Report*（2009 年 1 月），第 2.18 段，见以下网页：
<<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)条。

²⁷ 一般资料请参阅《2000 年法令》第 VI 部。

²⁸ 我们注意到《2018 年国家档案馆（修订）法令》（National Archives (Amendment) Act 2018）已于 2018 年 7 月制定，但尚未生效。根据条例草案摘要说明，其主要目的是透过修订《1986 年法令》就移交部门档案到爱尔兰国档馆订定分阶段实施“20 年规则”的条文。

²⁹ 《1986 年法令》第 8(2)及 8(5)条。

³⁰ 《1986 年法令》第 8(1)条。

³¹ 《1986 年法令》第 14 条。

- (i) 之前为部门档案而存在少于 30 年的历史档案（法庭或遗嘱性质的文件除外），
- (ii) 之前为部门档案的历史档案，而有关档案经获授权人员核证为一旦提供予公众查阅：
 - (a) 将会违反公众利益，或
 - (b) 将会或可能会构成违反法定责任，或因档案载有在保密情况下提供的资料而有违真诚，或
 - (c) 将会或可能会因档案载有个别人士的资料而对在世人士造成困扰或危险，或者将会或可能会引起以诽谤为由而申索损害赔偿的诉讼。³²

7.30 因此，现时已有机制评定档案的取阅状况和拒绝让公众查阅存在超过 30 年的档案（如根据该法令经核证须如此拒绝）。相反，政府人员亦获赋权可批准公众取阅存在少于 30 年的档案。³³

新西兰

7.31 在新西兰，移交档案和厘定档案取阅状况的期限均为公共档案开立后 25 年，这与澳大利亚的规定有所不同。

7.32 根据《2005 年法令》，各公共办事处一般须把所管有及掌控并已存在 25 年的公共档案，移交新西兰档案馆或认可贮存库管有，由总档案主任（Chief Archivist）掌控，但有关档案可提前或延后移交。³⁴

7.33 一如英格兰的“敏感度检讨”，新西兰的档案取阅状况评定工作与档案移交档案管理机构息息相关。具体而言，《2005 年法令》规定相关公共办事处的行政首长须在公共档案已存在 25 年或即将移交新西兰档案馆和总档案主任时，把它们分类为(a) 公开取阅的档案；或(b) 限制取阅的档案。³⁵

7.34 若没有充分理由限制公众取阅，或如无其他成文法则规定须拒绝让公众取阅公共档案，则有关档案必须分类为公开取阅的档

³² 《1986 年法令》第 10(1)及 8(4)条。

³³ 《1986 年法令》第 10(6)条。

³⁴ 《2005 年法令》第 21(1)、(2)(b)及 22 条。

³⁵ 《2005 年法令》第 43 条。

案。³⁶ 该档案须在有人提出查阅要求后，于合理切实可行的范围内尽快提供予公众查阅。³⁷

新加坡

7.35 档案须已存在超过 25 年，并须先移交新加坡图管局或其他指定贮存库，方可供取阅。

7.36 上述规定源自《图管局法令》第 2 条中“公共历史档案”的定义，该词指：

“符合以下说明的公共档案：

- (a) 存在超过 25 年的；
- (b) [新加坡图管局] 指明为具有国家意义或历史意义的；及
- (c) 已移交 [新加坡图管局] 或该局不时决定的其他地点。”（底线后加）

7.37 实际上看来，公共档案大多是移交到职责之一为“保管从公共机关移交的档案”的新加坡国档馆，而非移交新加坡图管局。³⁸ 这正是《图管局法令》第 14C 条一般所规定：

“凡 [新加坡图管局] 认为具有国家意义或历史意义的公共档案，均须按照该局与负责该等公共档案的公共办事处所议定的移交档案时间表或其他协议，移交予 [新加坡国档馆] 看管及掌控。”

7.38 公众只可为参考或研究的目的查阅已公开的公共历史档案，而有关查阅可能附带条件或限制。³⁹

我们的观察

7.39 针对有关各局 / 部门把档案移交档案处以供鉴定的现行 30 年期限，我们在研究过各海外模式后，观察到以下几点：

³⁶ 《2005 年法令》第 44(2)条。

³⁷ 《2005 年法令》第 47 条。

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

³⁹ 《图管局法令》第 14E(2)条。

- (i) 在其他司法管辖区，“移交”一词指“移交档案以供保存”，而非“移交档案以供鉴定”；
- (ii) 取阅档案不一定取决于档案是否已先移交档案管理机构以供保存。故此，档案移交期限未必会影响到档案何时可供公众取阅；
- (iii) 把档案移交档案管理机构以供保存的期限并不一致：现时爱尔兰为 30 年，新西兰和新加坡为 25 年，英格兰为 20 年，澳大利亚则为 15 年。在厘定适当的期限时，必须顾及移交档案机关（如政府部门）的成本、资源、可能会对其运作带来的影响，以及个别制度所具备的专业知识等考虑因素；
- (iv) 即使有指明的档案移交期限，该期限也不是绝对，且仍可容许例外情况、豁免和延后移交；及
- (v) 从实际角度来看，把指明的期限提前，可能须于若干年内分阶段实行，另亦须考虑上文第(iii)段所述的因素。

7.40 基于本章的讨论（尤其是上述我们的观察），缩短把档案移交档案处的现行 30 年期限，并指明移交档案是作保存之用有其好处，包括：

- (i) 让档案处能较早从各局 / 部门取得档案，以供保存；
- (ii) 加强政府推行一个强而有力的公共档案管理制度的承诺；及
- (iii) 使香港与我们所研究过的一些司法管辖区看齐。

7.41 另一方面，缩短移交档案的现行 30 年期限也有其坏处，包括：

- (i) 对于一些可能要经过一段长时间才能敲定的政策，各局 / 部门或需在整段时间内参阅相关档案。档案移交期限太短，便会妨碍各局 / 部门使用或参阅其运作所必需的档案。如须申请延后移交档案，并等待档案处处理和批准，非但费时失事，更会涉及资源问题；及

- (ii) 若不设分阶段实施期或未能提供额外资源，档案处可能会不胜负荷。一如第 10 章所讨论，问题在于香港的档案主任供应不足。

咨询公众事宜

7.42 总括而言，关键是如何取得适当的平衡。我们列出了从海外司法管辖区的观察所得，以及提前档案移交期限的利弊后，希望征询公众对一些相关问题的意见。

咨询问题 9

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

第 8 章 公共档案管理制度的遵从规定架构

引言

8.1 关于香港的档案管理行政制度，有另一观点认为，档案处缺乏有效措施，以确保各局 / 部门遵从相关规则和指引。我们会在本章检视香港公共档案管理制度的遵从规定架构，并集中讨论三项特定的评论，即：(1) 以行政制度确保遵从规定的做法的固有缺点；(2) 缺乏法律授权以查核档案和审核档案管理作业方法；及(3) 对遗失及未经授权销毁档案的处理。我们会就此每一项(i) 概述有关评论；(ii) 列述政府的立场或回应；及(iii) 探讨其他司法管辖区的法律和作业方法。接着在本章结尾，我们会提出初步看法，然后列出一些议题咨询公众。我们的初步看法是，良好的公共档案管理制度，必须设有足够及有效的措施，以确保有关规定得到妥善遵从。虽然这些措施可以用法律或强制性规定这些较严厉的方式来实行，但其他旨在加强妥善档案管理文化，以及提高有关意识的措施，也同样重要。

(I) 以行政架构规管遵从情况

8.2 《2007 年思汇报告书》针对缺乏法律框架的情况，就现行档案管理制度的不足之处，提出了以下评论：

“现有的档案管理机关（即政府档案处及其辖下单位）负责确保全政府档案管理体系的有效性，但令人遗憾的是，这个部门无足够权力之余，亦缺乏应有的专业知识和经验。政府档案处既无法监察政府机构的档案保管工作，亦无法在发现有政府机构不遵循相关指引时，向它们施加罚则。而且，政府给予政府档案处的预算和支持不足，令档案处无法提高其在档案管理方面的专业知识。”¹

¹ 《2007 年思汇报告书》，第 25 页。

政府对有关评论的立场或回应

透过行政措施实行档案管理

8.3 政府认同档案是宝贵的资源，有助作出有据可依的决定及满足运作和规管需要，因此十分重要，而档案对于开放、接受问责的政府来说，亦具有重要意义。政府解释说，虽然目前未有档案法，但重要的良好档案管理原则已纳入现时的行政规则及指引之内。这些原则包括公布档案保管标准，订立政府机关对开立、保管、维护和保护公共档案的义务和责任，销毁档案须经档案管理机构事先批准，订明安全保管和保护历史资料的责任，以及让公众取阅公共档案等。²

公布档案管理的强制性规定

8.4 自 2009 年起，档案处及行政署一直有发出和更新多份主要的总务通告、通函、指引及刊物，³ 其中包括在 2009 年 4 月发出的《总务通告 09》。该通告载述了各局 / 部门应遵从的档案保管的强制性规定。

8.5 《总务通告 09》⁴ 所订的其中一些强制性规定包括：

- (i) 列印电邮档案后归档；
- (ii) 在业务档案类别开立后两年内编订暂拟存废期限表；
- (iii) 根据相关的存废期限表，把具有历史价值的档案移交档案处；

² 时任政务司司长在立法会就“订立档案法”议案辩论的答复，《香港议事录》，2011 年 11 月 16 日，第 1501 页；“政府会与申诉专员通力合作”新闻公报，2013 年 1 月 4 日（<http://www.cmab.gov.hk/tc/press/press_3101.htm>）；有关时任政务司司长就“政府档案管理”对立法会的书面答复的新闻公报，2013 年 1 月 23 日（<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201301/23/P201301230314.htm>>）；时任政务司司长在立法会提交的“回应《申诉专员年报 2014》的政府覆文”，《香港议事录》，2014 年 12 月 10 日，第 2395 至 2396 页（<<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20141210-translate-c.pdf#nameddest=add01>>）；有关时任政务司司长就“公共档案的管理”对立法会的书面答复的新闻公报，2016 年 11 月 23 日（<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201611/23/P2016112300544.htm?fontSize=1>>）。

³ 包括：(a) 已发出的总务通告及通函：《总务通告 09》、《总务通告 12》、政务司司长办公室辖下行政署通函第 3/2011 号（题为“与政府持有或资助的法定机构分享良好档案管理做法”）、《开立收存指引》通函及《建立档管政策》通函；(b) 经修订及更新的刊物：《行政档案存废期限表》；(c) 新刊物：《原档存废》、《系统功能要求》、《电档保存手册》、《香港特别行政区政府档案管理元数据标准：推行指引》、《电子档案保管系统推行指引：主要考虑因素及所需筹备工作》、《根据电子资料管理策略拟定的电子档案保管系统推行指引》、《电子档案保管系统档案管理实务及指引手册》及《电子档案保管系统评估手册》。

⁴ 见附件 I，有关的强制性规定已加上底线以便参考。

- (iv) 在销毁档案前，先征得档案处处长的同意，并确保妥善监察档案存废程序；
- (v) 采取适当安排以确保妥善保管和贮存档案，并调查档案遗失或未经授权销毁的事件，以及考虑是否需要采取纪律处分或其他行政措施；及
- (vi) 定期检讨档案管理措施。

8.6 《总务通告 09》的效力等同于对公务员具约束力的政府规例。为聘用公务员所采用的服务条件说明书订明，公务员须受政府规例、通告及其他规定规管。⁵

8.7 《总务规例》第 11 条订明，如公务员不服从、忽略或未能遵守关于品行和纪律而又与他们职责有关的政府规例、通告及通函，政府可对该员采取纪律处分程序，而该员亦可能要对自己不服从、忽略或未有遵守上述规例、通告及通函而令政府蒙受财政上的损失，负上责任。因此，公务员如不遵从《总务通告 09》或其他与档案管理有关的政府规例及通告的规定，可受到纪律处分。可能的罚则包括口头或书面警告、谴责、严厉谴责、降级、迫令退休及革职。⁶

其他司法管辖区的法律和作业方法

澳大利亚

8.8 在澳大利亚，《1983 年法令》及《2018 年历史档案规例》（Archives Regulations 2018）对联邦机构施加的一些关乎档案的责任包括：

- (i) 把其所保管且经厘定为历史档案资源的档案移交澳洲国档馆藏看管；⁷
- (ii) 以书面形式保存与销毁或以其他方式处置其所保管的联邦档案有关的资料。⁸

⁵ 服务条件说明书并非经公布的文件，但终审法院曾在 *Secretary for Justice v Lau Kwok Fai & Another* (2005) 8 HKCFAR 304 案中（第 20-21 段），考虑到香港公务人员的聘用条款：

“……香港公职人员的聘用一直受到聘书及附随的服务条件说明书所载的各项规定管限。……”

⁶ 《帐委会资料便览》，第 5 段，见以下网址：
<http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf>。

⁷ 《1983 年法令》第 27 条。

⁸ 《2018 年历史档案规例》第 11(a) 条。

8.9 《1983 年法令》及《2018 年历史档案规例》均没有订明不遵行其所施加的一切责任的后果，因此这方面的后果并不清晰。不过，根据《1983 年法令》，对联邦档案作出某些特定行为可招致刑事制裁。这些特定行为包括并非在法律或澳洲国档馆的规定或准许下，又或并非按照已获批准的作业方法或正常的行政惯例，而销毁或以其他方式处置、移交、更改及损坏联邦档案。⁹ 此外，除非按照法律规定，又或经澳洲国档馆许可或按照其批准的作业方法而行事，否则任何人作出导致已存在超过 15 年的联邦档案有所增补或更改的行为，亦属犯罪。¹⁰ 就尚未处于公开取阅期的档案而言，如已获授权可在某些条件下提前或特别取阅档案，则违反有关条件亦属犯罪。¹¹

8.10 根据《1983 年法令》，澳洲国档馆可向联邦机构提供意见及其他协助，以促进妥善的档案管理。¹² 该馆多年来公布和发出了不同的标准及指引。¹³ 但这些刊物似乎没有赋权澳洲国档馆可就不遵从规定的情况施以制裁。澳洲国档馆亦未获赋权，可向联邦机构发出如不遵从便会导致制裁的强制性指示。¹⁴

8.11 最后，《1983 年法令》就国会的监察订有条文，规定澳洲国档馆咨委会须就其运作向主管部长提交年报，而该年报最终会提交国会省览。¹⁵

英格兰

8.12 《1958 年法令》规定，凡负责处理公共档案的人，都有责任在档案主管（即公共档案主管（Keeper of Public Records））的指引下：¹⁶

⁹ 见《1983 年法令》第 24(1)及(2)条。就该等罪行而言，严格法律责任适用于有关罪行的实际环境元素，即有关档案属联邦档案。

¹⁰ 见《1983 年法令》第 26 条。第 26(1A)条订明，严格法律责任适用于第 26(1)(a)条（即某联邦档案已存在超过 15 年）。第 24 及 26 条所订罪行的刑罚均为 20 个罚款单位（penalty unit）。根据《1914 年刑事罪行法令》（Crimes Act 1914）第 4AA 条，一个罚款单位的款额为 210 澳元。

¹¹ 《1983 年法令》第 56 条。

¹² 《1983 年法令》第 5 及 6 条。

¹³ 一般资料见以下网址：<<http://www.naa.gov.au/information-management/index.aspx>>。

¹⁴ 澳大利亚法律改革委员会（Australian Law Reform Commission）在其有关检讨《1983 年法令》的报告书中建议，应赋权澳洲国档馆以法律文书方式，就联邦档案的开立、维护、存废及保存制定强制性标准（建议 36）。见澳大利亚法律改革委员会第 85 号报告书《澳大利亚联邦档案：〈1983 年历史档案法令〉检讨》（*Australia's Federal Record: A review of Archives Act 1983*）（1998 年），见以下网址：<<http://www.austlii.edu.au/au/other/lawreform/ALRC/1998/85.html>>。这项建议至今尚未被采纳。

¹⁵ 《1983 年法令》第 68 条。

¹⁶ 《1958 年法令》第 3 条。

- (i) 就挑选应作永久保存的档案并就其妥善保管作出安排；
- (ii) 把选定作永久保存的公共档案在其开立后 20 年内移交英格兰公档案馆或其他指定存放地点（除例外情况外）；及
- (iii) 销毁或以其他方式处置并非选定作永久保存的公共档案。

8.13 相类于其他经研究的司法管辖区，《1958 年法令》就国会的监察订有条文，规定国务大臣（Secretary of State）每年须把有关英格兰公档案馆工作的报告提交国会两院省览。¹⁷ 不过，有别于其他司法管辖区的是，《1958 年法令》没有罪行条文。不遵行所订责任的后果为遭到点名批评（naming and shaming）。

8.14 有一点值得留意，《2000 年法令》第 46 条规定国务大臣（以往则为大法官（Lord Chancellor））¹⁸ 须发出实务守则（下称“《大法官守则》”），就应予依循的档案管理作业方法，为所有相关主管当局提供指引。《大法官守则》订明了不同阶段的档案管理作业方法，由档案的保管、管理、移交以至存废均涵盖在内。

8.15 然而，《大法官守则》并无法定效力。《2000 年法令》亦没有对公共主管当局施加任何直接责任，规定其必须依循或顾及该守则。《大法官守则》只作出以下陈述：

“主管当局应留意，它们如不遵从本守则，即可能同时没有遵从有关开立、管理、处置、使用和重用档案及资讯的法例，例如《1958 年公共档案法令》（Public Records Act 1958）……也可能因此有违其法定责任。”¹⁹

8.16 根据《2000 年法令》，资讯专员（Information Commissioner）的职责包括推动公共主管当局遵从《大法官守则》的规定。如他认为某主管当局的作业方法不符合守则的建议，而有关档案乃属《1958 年法令》所指的“公共档案”，则他可在咨询公共档案主管后发出“作业方法建议”（practice recommendation），指明尚未符合《大法官守则》哪些规定，以及为了符合规定而应采取的步骤。²⁰

8.17 同样地，《2000 年法令》并无指明不遵从作业方法建议的后果。《大法官守则》本身只作出以下陈述：“不遵从作业方法建

¹⁷ 《1958 年法令》第 1(3)条。

¹⁸ 由 2015 年 12 月 9 日起，大法官在《2000 年法令》第 46 条下的职能，已凭借《2015 年第 1897 号职能移交（资讯及公共档案）命令》（Transfer of Functions (Information and Public Records) Order 2015/1897）第 6(3)(a)条移交予国务大臣。

¹⁹ 《大法官守则》前言，第(viii)段。

²⁰ 《2000 年法令》第 47 及 48 条。另见《大法官守则》前言，第(x)段。

议，可导致没有遵从 [《2000 年法令》]，又或可能导致资讯专员在向国会提交的报告内提出负面评论。”²¹

8.18 “资讯专员向国会提交的报告”过去乃根据《2000 年法令》第 49 条作出。该条文规定资讯专员须把一般性的年报提交国会两院省览，并赋权他可不时把其认为合适的其他报告提交国会两院省览。²²

8.19 当《资讯自由法案》（Freedom of Information Bill）在国会通过时，内政部政务次官（Parliamentary Under-Secretary of State）布莱顿的伯森勋爵（Lord Bassam of Brighton）曾对这种“点名批评”的做法作出以下评论：

“经发布的实务守则 在遵行上有别于法定责任，不像后者般可在法庭上强制执行……我相信主管当局绝少会对 [作业方法] 建议故意置之不理，特别是考虑到专员有权在她向国会提交的任何报告中作出点名批评。还有的是，在任何进行司法复核的测试案件中，也可提述到有关的实务守则。鉴于公营机构渴望维持其所服务公众的信心，**故不应低估点名批评的力量。**”²³（粗体后加）

8.20 另外留意到的一点，是《2000 年法令》特别订明，就其所施加的任何责任未被遵行而言，该法令本身并不因此而赋予任何在民事法律程序中进行诉讼的权利。²⁴

爱尔兰

8.21 《1986 年法令》施加多项不同规定，例如：

- (i) 存在超过 30 年的部门档案，一般须由开立有关档案的国家部门移交爱尔兰国档馆，以供公众查阅；²⁵
- (ii) 部门档案除非已按照《1986 年法令》移交爱尔兰国档馆或以其他方式处置，否则须保留及保存于开立或持有有关档案的国家部门内。²⁶

²¹ 《大法官守则》前言，第(x)段。

²² 《2000 年法令》第 49 条自 2018 年 5 月起被废除，但资讯专员现根据《2018 年保障资料法令》第 139 条负有相近的提交报告责任。

²³ 《英国上议院议事录》（Hansard HL），vol 617 col 944（2000 年 10 月 17 日）。

²⁴ 《2000 年法令》第 56 条。但另应留意，《2000 年法令》第 77 条把意图阻止披露而将档案更改等行为订为罪行，不过此乃属于公开资料小组委员会的研究范围。

²⁵ 《1986 年法令》第 8 条。

8.22 《1986 年法令》没有就不遵行上述责任施加制裁。就总理（Taoiseach）获授权在咨询爱尔兰国档馆馆长（Director）后制定的规例（例如有关部门档案的移交与存废的规例）而言，《1986 年法令》亦没有订明不遵从这些规例的后果。²⁷ 爱尔兰国档馆馆长本身并无根据该法令发出强制性指引或规定的明示权力。

8.23 不过，《1986 年法令》订明，任何人非按法律规定而从爱尔兰国档馆移走历史档案，或隐藏或损坏历史档案，又或未经爱尔兰国档馆馆长同意而移走或销毁历史档案，即属犯罪。²⁸

8.24 爱尔兰国档馆馆长亦须就该馆的工作向总理提交年报。该等年报的文本会由总理提交国会（Oireachtas）两院省览。²⁹

新西兰

8.25 《2005 年法令》施加多项不同的责任及规定，其重要者包括：

- (i) 每个公共办事处及地方主管当局必须按照正常审慎的业务作业方法，就其事务开立和备存完整及准确的档案；³⁰
- (ii) 除获总档案主任（Chief Archivist）根据《2005 年法令》授权外，任何人不得处置或授权他人处置公共档案；³¹ 及
- (iii) 每个公共办事处须把已存在 25 年的公共档案移交总档案主任掌控，并交由新西兰档案馆或其他认可贮存库管有。³²

8.26 《2005 年法令》订明，任何人不论故意或因疏忽，而损坏公共档案、又或在并非按照该法令的规定的情况下处置或销毁公共档案，即属犯罪。但与所有其他经研究的司法管辖区不同的是，《2005 年法令》订明，任何人故意或因疏忽而违反或没有遵从该法令的任何条文或任何根据该法令订立的规例（因此包括上述责任及规定），亦属犯罪。³³

²⁶ 《1986 年法令》第 7 条。

²⁷ 《1986 年法令》第 19(1)条。

²⁸ 《1986 年法令》第 18 条订明，经循简易程序定罪，可处最高额为 800 英镑的罚款或不超过 12 个月的监禁，或两者兼处。经循公诉程序定罪，可处最高额为 10,000 英镑的罚款或两年监禁，或两者兼处。

²⁹ 《1986 年法令》第 21 条。

³⁰ 《2005 年法令》第 17 条。

³¹ 《2005 年法令》第 18 条。

³² 《2005 年法令》第 21 条。

³³ 《2005 年法令》第 61 条。第 62 条订明，就个别人士而言最高刑罚为罚款 5,000 新西兰

8.27 另一方面，《2005 年法令》赋予总档案主任权力，可就公共档案或地方主管当局档案的开立、维护、管理、鉴定和取阅，发出标准（包括强制性标准），供公共办事处及地方主管当局遵从。³⁴ 总档案主任在发出强制性标准之前，有责任咨询其认为建议的标准将予适用的每个公共办事处。³⁵ 然而，不遵从该等标准（包括强制性标准）有何法律后果（如有的话），则未有清楚说明。不遵从该等标准是否构成没有遵从《2005 年法令》本身或根据该法令订立的规例，并因此招致上文所述的刑事制裁，则存有疑问。

8.28 总档案主任须就公共办事处内的档案保管情况向主管部长提交年报，而主管部长则须将之提交众议院。³⁶

新加坡

8.29 《图管局法令》下一些重要的责任及规定如下：

- (i) 凡新加坡图管局认为具有国家意义或历史意义的公共档案，均须按照该局与负责有关档案的公共办事处所议定的时间表或其他协议，移交予新加坡国档馆看管及掌控；³⁷ 及
- (ii) 任何人未经新加坡图管局授权，不得销毁或以其他方式处置该人所管有或掌控的任何公共档案，亦不得授权他人销毁或以其他方式处置该等档案。³⁸

8.30 《图管局法令》并没有提及不遵行上述法定责任的后果为何。不过该法令订明以下行为属罪行：任何人(i)未经新加坡图管局书面准许，而把任何公共档案带出或送离新加坡；(ii)在任何公共档案上书写、加上标记或注记，又或以其他方式涂污任何公共档案；或(iii)毁坏、除去或以其他方式损坏任何公共档案。³⁹

8.31 另一方面，新加坡图管局在行使其权力订立各种规例时，可在有关规例中订明，作出违反其条文的任何作为或不作为即属犯罪，施加罚则的形式为不超过 5,000 新加坡元罚款。⁴⁰

元，而就任何其他情况而言最高刑罚为罚款 10,000 新西兰元。任何人就该等罪行被定罪，可另被禁止在法庭认为合适的期间进入新西兰档案馆。

³⁴ 《2005 年法令》第 27 及 28 条。

³⁵ 《2005 年法令》第 27(2)条。

³⁶ 《2005 年法令》第 32 条。

³⁷ 《图管局法令》第 14C 条。

³⁸ 《图管局法令》第 14D 条。

³⁹ 《图管局法令》第 14H 条。犯该罪行一经定罪，可处不超过 5,000 新加坡元的罚款或不超过 12 个月的监禁，或两者兼处。

⁴⁰ 《图管局法令》第 35(h)条。

8.32 最后，新加坡图管局亦须就其活动向部长发送年报，而部长则须在切实可行的范围内尽快安排将有关文本提交国会。⁴¹

摘要

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

(II) 查核档案和审核档案管理作业方法的权力

8.34 就确保遵从规定而言，另一评论指，档案处缺乏法律授权以查核各局 / 部门所持政府档案和审核其档案管理作业方法。《申诉专员报告》指出，档案处主要是透过以下途径进行监察，确保各局 / 部门遵从该处的档案管理规定：(1)由各局 / 部门进行的自我评估调查；及(2)由档案处进行的档案管理研究。⁴²

8.35 不过，这两个途径在评估各局 / 部门有否遵从规定方面，成效被视为未如理想。就自我评估调查而言，“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。”⁴³ 档案管理研究也许较具实效，“但范围较全面的研究迄今只曾在数个局 / 部门进行。”⁴⁴ 申诉专员表示未能满意，认为“与其他国家和地区不同，各局 / 部门的档案管理执行情况完全未经过独立的审核”。⁴⁵

8.36 《2011年思汇报告书》同样认为，“奉行现代档案法的政府，通常会赋予档案主任权力，使其可查核或审核整个官僚体制内的档案管理作业方法（法律指明的例外情况除外）。”⁴⁶ 该报告书在结论中提出的建议包括：

⁴¹ 《2018年公营部门（管治）法令》第41条。

⁴² 《申诉专员报告》第2.6段。

⁴³ 《申诉专员报告》第2.12段。

⁴⁴ 《申诉专员报告》第2.12段。

⁴⁵ 《申诉专员报告》第2.12段。

⁴⁶ 《2011年思汇报告书》第5.1段。

“档案管理机构须获赋予清晰的立法授权和法定地位，才能具效率及有效地履行其使命与角色。它尤其需要更大的监察与规管权力，并且需要具备合适水平的资源及专业知识……以确保规定得到遵从。”⁴⁷

政府对有关评论的立场或回应

档案处的监察措施

8.37 目前，档案处负责监察全政府的政府档案管理工作，而由各局 / 部门指派的部门档案经理，则负责监察有关的局 / 部门内的档案管理计划。⁴⁸ 就上述两个监察途径而言：

(i) 部门档案管理检讨

部门档案管理检讨旨在检讨各局 / 部门执行其职能的表现，以确保各项档案管理政策及程序得到遵从。此项检讨涵盖的相关范畴包括：档案管理政策及指引、人员的角色 / 职责及培训、档案保管系统，以及档案的开立 / 收存、登记 / 分类、贮存、取阅、保护及存废。

为进行检讨，档案处会通过各种方法收集部门档案管理计划的事实和资料，包括检讨有关的文件、审查档案保管系统以及进行调查、探访、面谈及专题讨论会等。⁴⁹

实际上，档案处团队会前往各局 / 部门，视察它们如何管理其档案，并会按案卷清单抽查案卷。虽然档案处在进行此等检讨时，并不具有法定授权要求各局 / 部门提供文件，但据档案处表示，各局 / 部门一般都很合作，而档案处在要求提供资料时也从未遭拒。⁵⁰ 鉴于此等检讨深入广泛，每个局 / 部门的检讨过程一般需时数月才完成。⁵¹

档案处的检讨结果和建议（如有的话）会交予有关的局 / 部门。该局 / 部门须就落实档案处的建议拟订计划。档案处会提供协助，并会监察建议的落实进度。作为检讨对象

⁴⁷ 《2011年思汇报告书》第7.2.2段。

⁴⁸ 已于前文第2章讨论。

⁴⁹ 《总务通告12》第8至9段。

⁵⁰ 档案处为以下日期举行的小组委员会会议所提供的资料：2013年10月24日、2013年11月15日、2013年12月12日、2015年5月14日、2015年6月30日、2015年12月3日及2016年6月16日。

⁵¹ 档案处为2015年5月14日的小组委员会会议所提供的资料。

的局 / 部门须每半年一次提交进度报告，向档案处交代其在落实建议方面的进度。⁵² 如有需要，档案处的检讨结果和建议，以及有关的局 / 部门的执行计划，会呈交政务司司长以寻求指示。⁵³

根据《总务通告 12》，⁵⁴ 档案处会编订一份检讨时间表，并和选定的局 / 部门逐一联络，与其部门档案经理商订详细的检讨方案。选定的局 / 部门须与档案处合作，以便该处进行检讨。⁵⁵ 自《总务通告 12》于 2012 年 10 月发出以来，档案处已就十个局 / 部门进行检讨，并提出多项建议，以改善其不同方面的档案管理工作。⁵⁶ 截至 2018 年 2 月，两项此等检讨正在进行，另有一项将于 2018 年稍后进行。⁵⁷ 当这项计划获分配更多资源以涵盖更多的局 / 部门时，这些检讨将更见成效。

(ii) 各局 / 部门自我评估

部门档案经理应参考《档管守则》的规定，定期就所属的局 / 部门的档案管理职能进行内部评估。⁵⁸ 该项评估应包括：

- (a) 评估《总务通告 09》载述的强制性规定的遵从情况；
及
- (b) 根据应予实施的最佳档案管理作业方法找出需要改进之处，并制订实施改善措施的计划。⁵⁹

为协助各局 / 部门进行自我评估，档案处在 2010 年编订了一份全面的遵从情况检讨表格，并统筹各局 / 部门进行第一次有关档案管理作业方法的自我评估。评估结果及档案处建议的改善措施已于 2011 年 11 月传达各局 / 部门。档案处亦已检讨自我评估的范围，并且在《总务通告 12》列明所须涵盖的各个方面。两项相类的自我评估其后分别于

⁵² 作为一项行政安排，档案处要求各局 / 部门每半年一次提交报告的做法，自 2012 年首次进行部门档案管理检讨时开始实行。

⁵³ 《总务通告 12》第 10 段。

⁵⁴ 《总务通告 12》第 11 段。

⁵⁵ 《总务通告 12》第 11 段。

⁵⁶ 该十个局 / 部门是土木工程拓展署、法律援助署、通讯事务管理局办公室、政府统计处、香港天文台、民政事务局、屋宇署、社会福利署、水务署和劳工及福利局。

⁵⁷ 有关的局 / 部门为：知识产权署（检讨进行中）、运输署（检讨进行中）和民政事务总署（将进行检讨）。

⁵⁸ 《档管守则》第 900 - 917 段。

⁵⁹ 《总务通告 09》第 25 - 26 段。

2012 年及 2015 年进行，其范围涵盖由档案开立以至档案存废的各个阶段的档案管理事宜。下次检讨于 2018 年后期进行。

(iii) 档案处可在进行鉴定时查核档案

在以下情况，档案处亦可就鉴定档案的历史价值而要求查核实物档案：

- (a) 各局 / 部门提交暂拟存废期限表；⁶⁰
- (b) 各局 / 部门提交根据《行政档案存废期限表》或已获批的存废期限表处置过期档案的要求；⁶¹ 或
- (c) 档案处对各局 / 部门已届 30 年的档案进行鉴定。⁶²

各局 / 部门需在档案处要求时适时提交有关档案以作鉴定。⁶³

其他司法管辖区的法律和作业方法

澳大利亚

8.38 在查核的权力方面，澳洲国档馆获《1983 年法令》明文赋予权力，在不抵触相关条文的情况下，可全面和自由地取阅由联邦机构所保管的所有联邦档案。不过，除某些例外情况外，联邦机构（在得到澳洲国档馆馆长（Director-General）的赞同下）或部长，可决定不容许或只在附带条件下容许澳洲国档馆取阅某些档案。⁶⁴

8.39 《1983 年法令》并无赋予澳洲国档馆法定权力，使其可审核个别联邦机构的档案保管作业方法。⁶⁵ 不过，该法令却有赋权澳洲国档馆就联邦档案进行调查。⁶⁶ 澳洲国档馆一直有定期行使这项

⁶⁰ 《总务通告 09》第 15 - 16 段。

⁶¹ 《总务通告 09》第 16 - 17 段。

⁶² 《档管守则》第 637 段。

⁶³ 行政署长于 2014 年 3 月 21 日致各常任秘书长及部门首长的函件，第 3(d)段。

⁶⁴ 《1983 年法令》第 28 及 29 条。

⁶⁵ 澳大利亚法律改革委员会在其有关检讨《1983 年法令》的报告书中建议，就审核已公布标准的遵从情况而言，应由审计署署长（Auditor-General）负上主要的审核责任（而不是由澳洲国档馆负责，因为订立标准者与审核者的角色之间存在利益冲突）（建议 38）。虽然如此，澳大利亚法律改革委员会认为，澳洲国档馆应保留进入其他联邦机构处所的权利，以确保该等机构按照法例及已公布的标准妥善开立和管理档案（建议 39）。见澳大利亚法律改革委员会第 85 号报告书《澳大利亚联邦档案：〈1983 年历史档案法令〉检讨》（1998 年），网址为：<<http://www.austlii.edu.au/au/other/lawreform/ALRC/1998/85.html>>。该等建议至今尚未实施。

⁶⁶ 《1983 年法令》第 6(1)(b)条。

权力，就政府机关内的档案管理作业方法收集资料。曾进行的主要调查为⁶⁷：

- (i) 全政府网上调查（Whole-of-government online survey）——“澳大利亚政府机关内的资讯及档案管理作业方法调查”（Survey of Information and Records Management Practices in Australian Government Agencies），由2008年起每三年进行一次，属自愿参与性质。⁶⁸
- (ii) 数码查核（Check-up Digital）——此为每年进行的自我评估调查，旨在协助政府机关评估其数码资讯管理的成熟程度，并为更佳作业方法订定路向。

英格兰

8.40 推动公共主管当局遵从良好作业方法的责任，见于《2000年法令》的规定，这项责任由资讯专员肩负。⁶⁹ 在各项规定中，资讯专员尤其须推动公共主管当局遵从《2000年法令》本身及《大法官守则》的规定。⁷⁰

8.41 资讯专员并不享有一般性的查核权力。不过，资讯专员如合理地需要任何资料，以决定某公共主管当局的作业方法是否符合《大法官守则》的规定，则他有权发出“资讯通知”（information notice），要求有关公共主管当局提供资料。⁷¹ 若资讯通知不获遵从，可导致法庭对有关的公共主管当局作出犹如其已干犯藐视法庭罪一样的处理。⁷²

8.42 资讯专员审核公共主管当局的档案管理作业方法的权力，相对上较为间接。资讯专员可在公共主管当局的同意下评估其是否正依循良好作业方法。⁷³ 如上文所述，若资讯专员认为某公共主

⁶⁷ 我们注意到调查的模式自2018年7月起由新的网上调查工具“附加查核”（Check-up PLUS）所取代：<<http://www.naa.gov.au/information-management/check-up/index.aspx>>。

⁶⁸ 有关最新调查结果的报告书，日期为2016年8月，见以下网址：<<http://www.naa.gov.au/naaresources/documents/2016Survey-Findings.pdf>>。

⁶⁹ 《2000年法令》第47(1)条。

⁷⁰ 《2000年法令》第47(1)条。

⁷¹ 《2000年法令》第51条。

⁷² 《2000年法令》第54条。在《2000年法令》实施后的首五年，即2005年1月至2010年6月期间，资讯专员公署（Information Commissioner's Office）向各类主管当局发出了109份资讯通知，但只在其中一宗个案提出可能进行藐视法庭法律程序。见 Judy Goodall and Oonagh Gay, “Freedom of Information: the first five years”, Library Standard Note SN/PC/05666（2010年7月28日最后更新），可于以下网址查阅：<<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05666/SN05666.pdf>>，第5.2项。

⁷³ 《2000年法令》第47(3)条。

管当局的档案管理作业方法并未符合《大法官守则》的规定，可向其发出“作业方法建议”。

8.43 英格兰国档馆自 2008 年开始订有资讯管理评估计划（*Information Management Assessment programme*）。在这项自愿参与的计划下，主管当局可利用由英格兰国档馆制作的工具，自我评估其资讯及档案管理模式的成效。自我评估的结果载有每个范畴的整体评分，以及有关应采取的改善措施的意见。该项计划的其他方面包括发表《良好作业方法报告》（*Good practice report*）和《所得经验报告》（*Lessons learned report*）。⁷⁴

爱尔兰

8.44 根据《1986 年法令》，爱尔兰国档馆馆长有明示权力，可查核和审视部门档案的保存安排。在适当政府人员的同意或要求下，国档馆馆长亦可审视有关的部门档案。⁷⁵此外，国档馆馆长或指定人员在考虑授权处置部门档案时，亦可查核和审视有关档案。⁷⁶

新西兰

8.45 根据《2005 年法令》，总档案主任有广泛权力，可指示公共办事处就其档案保管作业方法、或其所掌控或管有的公共档案的任何指明方面，向他作出报告。⁷⁷

8.46 总档案主任亦必须每五至十年委托机构就每个公共办事处的档案保管作业方法进行独立审核。有关审核结果的报告须提交众议院。⁷⁸

8.47 在查核的权力方面，总档案主任可在给予公共办事处或地方主管当局合理的通知后，查核它们所管有或掌控的档案或历史档案，但具有保密等级或根据其他法例受到取阅限制的档案或历史档案则属例外（除非经相关公共办事处或地方主管当局的行政首长同意）。⁷⁹

⁷⁴ 一般资料见以下网址：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/>>以及《2015 - 19 年资讯管理评估计划策略》（*Information Management Assessment programme strategy 2015-19*），修订至 2016 年 8 月，见以下网址：<<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/information-management-assessment-programme-strategy.pdf>>。

⁷⁵ 《1986 年法令》第 4(1)(d)条。

⁷⁶ 《1986 年法令》第 7(7)条。

⁷⁷ 《2005 年法令》第 31 条。

⁷⁸ 《2005 年法令》第 33 及 35 条。

⁷⁹ 《2005 年法令》第 29 条。

新加坡

8.48 《图管局法令》对新加坡图管局施加一般性的责任，规定其须审视所有公共办事处的公共档案，以及就档案的看管和保管给予意见。⁸⁰ 不过，新加坡国档馆馆长（Director）（委任自新加坡图管局的人员）或其代表必须符合适用的保安规定，并且作出必须的保密誓言，才可取阅公共档案。⁸¹

8.49 新加坡图管局还具有一项更明确的查核权力，是与其可授权他人销毁 / 处置档案的权力相关的。根据《图管局法令》，任何人如有意销毁或处置任何公共档案，又或有意授权他人销毁或处置该等档案，则须先告知新加坡图管局其有此意向，并指明所涉公共档案的性质。⁸² 新加坡图管局之后可查核所指明的档案，并要求获提供该等档案。⁸³

摘要

8.50 澳大利亚、爱尔兰、新西兰及新加坡的档案法均就查核的权力订有相类条文，但该权力的行使方式则各有不同。举例来说，查核档案的权力可在给予相关公共办事处合理通知后行使（新西兰），可在适当政府人员同意下（或要求下）行使（爱尔兰），又或可“全面和自由地”行使（但某些豁免情况除外）（澳大利亚）。在英格兰，资讯专员未获赋予一般性的查核权力，但他可向相关公共主管当局发出“资讯通知”以索取进一步的资料。

8.51 这些司法管辖区在审核档案管理作业方法方面的权力亦各有不同。新西兰的《2005 年法令》明文载有这项权力。在爱尔兰，爱尔兰国档馆馆长的其中一项职能，是就部门档案的保存“查核和审视相关安排”。新加坡看来则并无订定审核的权力。澳大利亚及英格兰所采用的方法之一，是透过调查及 / 或自我评估来评核政府机构的档案管理作业方法。

(III) 对遗失或未经授权销毁档案的处理

8.52 《申诉专员报告》指出：

⁸⁰ 《图管局法令》第 14A(2)(a)条。

⁸¹ 《图管局法令》第 14B 条。

⁸² 《图管局法令》第 14D(2)条。

⁸³ 《图管局法令》第 14D(3)条。

“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 宗遗失或未经授权销毁档案的个案，涉及 500 份案卷、53 份文件及 18.2 直线米的档案资料。”⁸⁴

8.53 虽然各局 / 部门必须就任何遗失或未经授权销毁档案的情况即时向档案处处长报告，⁸⁵ 但申诉专员发现，有多宗个案因有关的局 / 部门拒绝承认遗失档案而没有即时报告，而有些个案更甚至从来没有报告。⁸⁶ 就其中两宗经报告及调查的个案，虽然档案处认为应该对涉事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。⁸⁷

8.54 申诉专员因此建议政府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，以防止遗失或未经授权销毁档案的情况，并对违反规定者施加制裁。申诉专员建议政府在尚未立法前，“应加强对职员的培训和教育，促使所有职员都谨慎地建立、保管及使用档案。”⁸⁸

政府对有关评论的立场或回应

针对遗失或未经授权销毁档案的强制性规定

8.55 《总务通告 09》施加了多项规定，以防止遗失或未经授权销毁档案，例如：

- (i) 各局 / 部门在销毁档案前，须征得档案处处长同意；⁸⁹
- (ii) 各局 / 部门须施行安排，以确保档案得到妥善及安全保管；⁹⁰
- (iii) 遇有档案遗失或未经授权销毁的事故，各局 / 部门须立即向所属部门档案经理报告，并同时把报告的副本送交档案处。部门档案经理应进行调查，以便：

⁸⁴ 《申诉专员报告》第 6.3 段。

⁸⁵ 《档管守则》第 606 段。另见《申诉专员报告》第 6.1 段。

⁸⁶ 《申诉专员报告》第 6.6 段。

⁸⁷ 《申诉专员报告》第 6.4 段。

⁸⁸ 《申诉专员报告》第 6.10、6.11、9.1(2)及(3)段。

⁸⁹ 《总务通告 09》第 18 段。

⁹⁰ 《总务通告 09》第 21 段。为尽量减低案卷在大批转移时的遗失风险，转移过程需有妥善安排。为此，档案处发表了《运送大批政府档案指引》（2015 年 7 月），以提供进一步指引。

- (a) 查明事实并找出引致有关事故的情况；
- (b) 如有必要，修复有关档案；
- (c) 采取措施，避免再次发生同类事件；
- (d) 考虑是否需要采取纪律处分或其他行政措施；以及
- (e) 在三个月内向档案处报告其就上述事宜的调查结果和行动。⁹¹

(iv) 各局 / 部门必须拟备和保存准确的档案清单。⁹²

部门档案管理检讨

8.56 如上文标题为“查核档案和审核档案管理作业方法的权利”的部分所述，档案处会进行部门档案管理检讨，以评估各局 / 部门对档案管理规定和作业方法的遵从情况。如发现任何遗失或未经授权销毁档案的事故，有关的局 / 部门须按上述规定作出跟进，这样便可提供额外的保障。

调查与制裁

8.57 不论在进行部门档案管理检讨或鉴定档案时，档案处人员须跟进各局 / 部门遗失或未经授权销毁档案的所有个案。近年录得的遗失或未经授权销毁档案个案数字如下：

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 《总务通告 09》第 22 段。

⁹² 《总务通告 09》第 6 段。

⁹³ 档案处于 2018 年 3 月 13 日提供的资料。

8.58 如上文所述，公务员若不服从、忽略或没有遵守《总务通告 09》所载的强制性规定或有关档案管理的其他政府规例及通告，可受到纪律处分。根据档案处的最新数字，在 2015 至 2017 这三年期间，有关的局 / 部门曾对 12 名人员采取纪律处分，共涉及 11 宗遗失或未经授权销毁档案的个案。⁹⁴

培训

8.59 虽然制裁可阻吓违规情况，但培训和教育对提升遵从规定的文化可能更具成效。档案处负责为各局 / 部门的档案管理人员及一般档案使用者提供培训，形式包括举办课程、专题或内部研讨会、简介会及工作坊等。档案处已加强工作，以推动所有政府雇员采用最佳作业方法，并向部门档案经理、其助理和档案室主管或人员提供专设课程，以灌输相关知识和技能。在 2017 年，共有 2,476 名政府人员透过常规课堂课程接受培训。另外，档案处亦按需要为局 / 部门举办了 17 次有关档案管理的研讨会和简介会，共有 1,948 名政府人员参加。在每个局 / 部门中，部门档案经理负责按有关的局 / 部门的特定运作需要，为档案管理人员提供适当的培训和指导，以补充档案处相关的培训及指导。与此同时，档案处亦一直致力发展网上培训课程及自学材料，以协助政府人员。

8.60 档案处亦拟订了一项全面的三年培训计划，列出提供具有成效和足够的培训机会的策略，以配合各局 / 部门在档案管理方面的需要和要求。

其他司法管辖区的法律和作业方法

澳大利亚

8.61 正如上文标题为“以行政架构规管遵从情况”的部分所述，对联邦档案所作的某些行为，包括未经授权的销毁，可招致《1983 年法令》第 24 或 26 条所订的刑事制裁。

8.62 传媒曾报导一些涉嫌销毁公共档案的个案，⁹⁵ 但我们在研究中未能找到任何根据《1983 年法令》第 24 或 26 条提出检控的经汇报个案。⁹⁶

⁹⁴ 档案处于 2018 年 3 月 13 日提供的资料。

⁹⁵ 例子见 2017 年 7 月 20 日的新闻文章，网址为：<<http://www.abc.net.au/news/2017-07-19/mark-bailey-personal-email-usage-possibly-corrupt-ccc/8724996>>。

⁹⁶ 有报导指一些人曾涉嫌销毁文件并被控以其他法例所订的罪行，<<http://www.smh.com.au/business/workplace-relations/excfmeu-boss-dave-hanna-charged-with-destroying-documents-20170803->

8.63 澳洲国档案馆可因应要求，协助联邦机构提供培训予负责保管现行联邦档案的人，或培训或协助培训其他负责档案及历史档案相关工作的人。⁹⁷

英格兰

8.64 《1958 年法令》没有罪行条文。不过，根据《2000 年法令》，在有人向公共主管当局提出取阅资料要求后，该公共主管当局或其雇员或人员如意图阻止该主管当局作出披露而更改、涂污、销毁或删除任何档案，即属犯罪。⁹⁸

8.65 正如上文标题为“以行政架构规管遵从情况”的部分所述，如遗失或未经授权销毁公共档案乃因没有遵从《大法官守则》所致，⁹⁹ 资讯专员可向有关公共主管当局发出“作业方法建议”。

8.66 英格兰国档案馆及国务大臣（以往则为大法官）均会就公共档案的妥善保管及处置，向公共档案机构提供指引。

爱尔兰

8.67 正如上文标题为“以行政架构规管遵从情况”的部分所述，《1986 年法令》第 18 条把一些特定行为定为罪行，包括未经授权销毁历史档案（但并非指部门档案）。爱尔兰国档案馆藉《读者规则》（*Rules for Readers*）让该馆使用者留意这项罚则。该规则订明：“盗窃或隐藏历史档案，以及蓄意损坏历史档案，均属 [《1986 年法令》] 第 18 条所订的刑事罪行。”¹⁰⁰

8.68 根据《1986 年法令》，爱尔兰国档案馆馆长负责就档案的妥善管理及保存，向政府人员或任何公共服务机构提供意见。¹⁰¹

gxp24i.html>。

⁹⁷ 《1983 年法令》第 6(1)(j)及(k)条。

⁹⁸ 《2000 年法令》第 77 条。

⁹⁹ 《大法官守则》第 10.6 段规定，须依照获认可的贮存环境标准贮存档案，以尽量减低遗失风险。

¹⁰⁰ 见载于爱尔兰国档案馆网站的《读者规则》第 15 条，网址为：

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

爱尔兰国档案馆咨委会在《2013 年报》中建议：“就每个所列机构及每个政府部门而言，销毁对其历史具核心价值的档案，应属犯罪”。这项建议似乎尚未实施。

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

¹⁰¹ 《1986 年法令》第 4(1)(e)条。

新西兰

8.69 正如上文标题为“以行政架构规管遵从情况”的部分所述，未经授权销毁公共档案，不论是出于故意或疏忽，均属刑事罪行。¹⁰²

8.70 总档案主任可不时就档案管理提供培训服务，报酬则由总档案主任与有关公共办事处或地方主管当局的相关行政首长议定。¹⁰³

新加坡

8.71 《图管局法令》第 14D 条订明，任何人未经新加坡图管局授权，不得销毁或以其他方式处置其所管有或掌控的任何公共档案，亦不得授权他人销毁或以其他方式处置该等档案，而任何人如有意作出任何该等作为，须先通知新加坡图管局。¹⁰⁴

8.72 虽然《图管局法令》没有指明违反第 14D 条的后果，但《刑事法典》（Penal Code）（第 224 章）的以下一般性条文似乎可资适用：

“任何人作出现行新加坡法律禁止其作出的任何事情，
或不作出现行新加坡法律责令其作出的任何事情，而
在法律没有就该作为或不作为订明专项罚则的情况下，
须被处以不超过 2,000 元的罚款。”¹⁰⁵

8.73 不过，就违反例如第 14C 条的条文而言，情况则较不清晰。该条规定须把档案移交新加坡图管局，但没有指明由谁人负责移交。

8.74 新加坡图管局的其中一项职责，是就公共档案管理的相关标准和程序向公共办事处提供意见。¹⁰⁶

摘要

8.75 澳大利亚、爱尔兰、新西兰及新加坡的档案法把未经授权销毁档案（以及其他相类的严重行为）定为违法。¹⁰⁷ 在英格兰，

¹⁰² 《2005 年法令》第 61 条。

¹⁰³ 《2005 年法令》第 11(2)条。

¹⁰⁴ 《图管局法令》第 14D 条。

¹⁰⁵ 《刑事法典》第 225C 条。英格兰、澳大利亚及爱尔兰没有类似第 225C 条的一般性条文。至于新西兰，如上文所述，根据《2005 年法令》第 61(c)条，违反该法令的条文及其规例，即属犯罪。

¹⁰⁶ 《图管局法令》第 14A(2)(e)条。

¹⁰⁷ 在爱尔兰，《1986 年法令》第 18 条把一些行为定为罪行，包括移走、隐藏或损坏历史档案（但并非指部门档案）。在新加坡，《图管局法令》第 14D 条须与《刑事法典》一并参阅。

《1958年法令》没有订立任何罪行。《2000年法令》则把某些行为定为罪行，其中包括在有人要求取阅资料后，意图阻止披露而销毁档案。如遗失或未经授权销毁公共档案乃因没有遵从《大法官守则》所致，资讯专员可向有关公共主管当局发出“作业方法建议”。

8.76 在所有五个经研究的司法管辖区中，档案管理机关亦就档案及历史档案管理提供培训、指引或意见。

我们的初步看法

8.77 我们相信，良好的公共档案管理制度，必须设有足够及有效的措施，以确保有关规定得到妥善遵从。这些措施可以用法律或强制性规定这些较严厉的方式来实行。不过，据我们观察，其他旨在加强妥善档案管理文化，以及提高有关意识的措施，也同样重要。香港及其他司法管辖区均有采用培训、提供意见及制订自我评估工具的方式。有鉴于这项议题的重要性，我们相信在考虑提出适当的建议（如有的话）之前，适宜和需要搜集社会大众的意见。

咨询问题 10

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

第 9 章 为香港订立档案法？

引言

9.1 在相关持份者评论现行公共档案管理制度的不足当中，最首要的可以说是此制度缺乏法律依据。经过比较后发现，几乎所有其他司法管辖区（包括本小组委员会详加研究的全部五个司法管辖区）都实施不同广度和深度的档案法。在本章，我们会讨论香港应否制定档案法这个基本问题。正如下文所论及，一方面既有支持在香港制定档案法的考虑因素，另一方面在实施上亦有实际要关注的事项。经衡量后，我们的初步看法是确有理据支持订立档案法，以进一步加强香港公共档案及历史档案的管理、保护和保存工作。

评论

9.2 香港现有的制度属行政性质，有人批评这导致公共档案的管理未如理想。其中一个他们视为不足之处，就是档案处欠缺有效措施，确保各局 / 部门遵从无法律效力的行政规则所载的档案管理规定。¹ 在一些其他实施档案法的司法管辖区，未经授权销毁或毁坏官方档案或历史档案的违规者，可遭刑事检控。另一个受到关注的问题是，档案处发出的行政指引本身没有法律地位，地位低于一些与档案相关的法律和规例，这可能会削弱香港的历史档案管理工作。²

9.3 为了解决这些他们视为不足之处，有声音要求以档案法支持香港现行行政制度，建议涵盖的范畴包括档案管理机关的权限范围、各局 / 部门开立、保存、管理公共档案并把具有历史价值的档案移交档案处的责任，以及就未经授权销毁档案而施加制裁。³ 思汇政策研究所相信，“档案法可以建立有效的档案管理系统，使公民及政府的权利、权益及责任得以确立”。⁴

¹ 《申诉专员报告》第 2.11 段和《2011 年思汇报告书》第 3.1 段。

² 《2011 年思汇报告书》第 3.2 段。

³ 就“公开资料守则及政府档案的管理”向立法会政制事务委员会提交的资料文件的附件（2010 年 10 月），立法会 CB(2)159/10-11(01)号文件，可于以下网页查阅：<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca0517cb2-159-1-c.pdf>。另见档案行动组（Archives Action Group）所草拟并在其网站发布的档案法拟稿，可于以下网页查阅：http://archivesactiongroup.org/main/?page_id=4。

⁴ 《2007 年思汇报告书》，第 25 页。

政府对拟议法例的立场

9.4 扼要来说，政府的立场是现时已有一套全面的行政安排规范政府档案的管理，亦有档案处负责监督档案管理工作，确保政府档案管理妥善，而具有历史价值的档案得以保存及供公众取阅。虽然香港目前并没有实施档案法，但国际上采用的重要档案管理元素已经透过这套行政安排，在香港得以落实。这些元素包括公布档案保管标准；订立政府机关对开立、保存、维护和保护政府档案的义务和责任；把档案移交档案管理机构；销毁档案须经档案管理机构事先批准；订明安全保管和保护历史资料的责任；以及让公众取阅公共档案等。

9.5 事实上，行政长官在《2018年施政报告》提出：

“19. 历史档案不单记录决策过程，更保存社会的集体回忆。我重申本届政府重视档案的完整性，并对订立档案法持正面态度。法律改革委员会（法改会）已完成研究香港现行的档案管理制度和其他司法管辖区的相关法律，预计会在今年年底前展开公众咨询。当法改会提交报告后，政府会积极跟进。现阶段，政府会继续加强档案管理工作，包括为政策局及部门制订更全面的培训计划、为档案处人员提供更多的专业训练，以及检讨电子档案保管系统的推行进度等。”⁵

支持制定档案法的考虑因素

9.6 无论公共档案及历史档案管理制度的性质和结构为何，我们相信最终目标是要确保所有开立、收纳、维护和保存的政府档案（不论是数码或非数码档案），均能完好无损地保持真确、完整、可靠及可用，使这些资料可作任何用途，例如法律或行政用途、历史以至其他类型的研究。另外，数码资讯科技的广泛使用，令所持有的政府档案数量大增及愈见复杂，公众对提高政府决策过程透明度的诉求亦日益强烈，档案管理制度必须能够应对随之而来的挑战。

9.7 考虑过前面各章所论述的其他司法管辖区的法律、作业方法和经验后，看来香港现行的档案及历史档案管理行政制度已包含其他司法管辖区档案法的重要元素，并大体上跟随国际最佳作业方

⁵ 另见行政长官《2017年施政报告》第22段。

法。现行制度透过行政措施实行，以规管档案的开立、收存及分类、档案存废期限表的编订以及档案的存废。尤其是，各局 / 部门须为所有档案编订档案存废期限表、把具有历史价值的档案移交档案处作永久保存，并在销毁没有历史价值的档案前先取得档案处处长同意。如政府人员不遵从档案管理的强制性规定及 / 或于执行档案管理职责时疏忽职守，便会受到纪律处分。根据《取阅则例》，公众亦可取阅档案处所保存的历史档案。

9.8 支持在香港制定档案法的主要考虑因素如下：

- (i) 订立档案法，可令政府的档案及历史档案管理制度更为人所知悉了解，以及更清楚、确定和透明。
- (ii) 有些机关和国际档案保管标准均认同有需要订立档案法。举例来说，联合国教科文组织（UNESCO）于 2011 年通过由国际档案理事会（International Council on Archives）草拟的《档案共同宣言》（Universal Declaration on Archives）所列的目标之一便是订立档案法。⁶ 国际标准化组织（International Organisation for Standardisation）和其他档案保管标准也重视要认清开立、管理及使用档案的规管环境，以及增强档案管理机构在档案保管工作各方面担当权威角色的能力。⁷
- (iii) 除前面各章所论述的司法管辖区外，许多其他司法管辖区（包括澳门特别行政区⁸ 和中国内地⁹）都制定了档案法。
- (iv) 档案法会促进档案管理机关发挥其角色，提高其专业精神，加强其职能，并提升其工作成效。另外，档案法亦有助培养社会大众重视档案保存的文化。

⁶ 《档案共同宣言》的其中一项陈述如下：“因此，我们 [国际档案理事会] 承诺共同努力，以促使：相应的国家档案政策和法律得以通过并施行”。《档案共同宣言》可于以下网页查阅：<https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_CH.pdf>。

⁷ 《国际标准化组织标准 15489-1:2016》，第 1 部分，第 4 页。

⁸ 《第 73/89/M 号法令》（“Decreto-Lei n.º 73/89/M”），见以下网页：<http://bo.io.gov.mo/bo/i/89/44/decllei73_cn.asp>。

⁹ 《中华人民共和国档案法》及《中华人民共和国档案法实施办法》，分别见以下网页：<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) 赋予档案管理的不同规定法定地位，是防止有关规定因与其他法例的条文相抵触而变为无效或受到损害的方法之一。

在香港订立档案法的关注事项

9.9 香港面临一些挑战，这些挑战关系到在短期内实施档案法是否切实可行，包括：

- (i) 对于公共机构是否具备条件并愿意受统一档案保管制度规管的疑虑，这点会在第 10 章讨论。
- (ii) 香港档案管理专才短缺的问题——

正如第 10 章所论及，现时开办所需档案及历史档案管理学学位课程的本地大学不足，故训练有素可从事专业历史档案管理职务的专家供应有限。从英格兰、澳大利亚和加拿大等海外档案馆可见，因应数码时代的范式转移而建立跨专业团队（如档案主任、律师、资讯结构师、资讯科技专业人员和图书馆主任等）是大势所趋。然而，如在短期内制定档案法，则香港还需要更多的档案主任，负责鉴定档案及处理其他历史档案管理工作。

- (iii) 数码时代带来的挑战——

档案处在保存电子档案上面临着一些严峻的挑战，其他司法管辖区的档案管理机关也同样要面对这些挑战。尤其是，贮存电子档案的载体容易损毁，而且电子档案既倚赖科技，并可以有不同的档案格式。它们容易被操控和窜改而不为人知。在这方面，小组委员会注意到世界各地的档案管理机关正致力建立数码档案库，以妥善保存电子形式的历史档案，确保档案能持续保持真确、完整、可靠及可用。目前，科技过时的问题，仍是各地档案管理机关需要解决的一大难题，档案处也不例外。

我们的初步看法

9.10 正如上文所论及，一方面既有支持在香港制定档案法的考虑因素，但另一方面在实施上亦有实际要关注的事项。**经衡量后**，

我们认为确有理据支持订立档案法，以进一步加强香港公共档案及历史档案的管理、保护和保存工作。

咨询问题 11

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

第 10 章 公共档案管理制度的涵盖范围

引言

10.1 现时，政府的档案管理制度所涵盖的差不多仅是局 / 部门。本章探讨应否扩大这个制度的范围，以涵盖香港其他公共机构。对受涵盖公共机构的范围这一问题进行探讨，自然会引申出另一问题，即档案管理机关的监督程度。基于下文所论及的理由，我们对前者的初步看法认为效法英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡的做法会较为可取，即不时列举应受公共档案管理制度规管的特定机构。至于监督程度的问题，我们认为采用“针对个别情况处理”的方式会较恰当。

“公共机构”

10.2 “公共机构”和其他相关词语的定义，可在香港不同法例（例如《释义及通则条例》（第 1 章）、¹《防止贿赂条例》（第 201 章）²和《申诉专员条例》（第 397 章）³）及不同情况中找到，但有关定义绝非完全相同。

¹ 在《释义及通则条例》（第 1 章）第 3 条中，“公共机构”被界定为包括：

- “(a) 行政会议；……
- (b) 立法会；……
- (c) ……
- (ca) 任何区议会；……
- (cb) ……
- (d) 任何其他市区、郊区或城市议局；
- (e) 任何特区政府部门；及……
- (f) 任何由特区政府承担的事业……”

² 在《防止贿赂条例》（第 201 章）第 2 条中，“公共机构”被界定为指——

- “(a) 政府；
- (b) 行政会议；……
- (c) 立法会；……
- (d) ……
- (da) 各区议会；……
- (db) ……
- (e) 由行政长官或行政长官会同行政会议委出，或由他人代行政长官或行政长官会同行政会议委出的各类委员会或其他机构，不论该委员会或机构是否获得酬劳；及……
- (f) **附表 1** 指明的各类委员会或其他机构……”（粗体后加）

³ 《申诉专员条例》（第 397 章）第 2 条把“机构”界定为附表 1 所列的机构。虽然附表 1 所列机构大部分是政府部门，但也有其他不同机构，包括《防止贿赂条例》（第 201 章）附表 1 所列的机构。

10.3 目前，《防止贿赂条例》（第 201 章）附表 1 指明的机构约有 130 间，包括证券及期货事务监察委员会、医院管理局、机场管理局、香港房屋委员会、平等机会委员会、香港贸易发展局、强制性公积金计划管理局及不同的大学。⁴ 民政事务局的官方网站也载有一份咨询及法定组织名单，这些机构负责向政府提供意见，或执行本应由政府部门在香港执行的公共职能。名单上约有 490 间机构。⁵

10.4 为免混淆，本章凡提述执行公共职能的机构（局 / 部门除外），均采用“公共机构”一词。本章会先审视相关的评论及政府的回应，继而探讨其他司法管辖区的法律和作业方法。最后，我们会讨论一些主要考虑因素，并提出初步看法和一些相关的问题，以咨询公众的意见。

现有行政制度的涵盖范围

10.5 《档管守则》就如何管理政府档案提供指引和指示，从中可看到政府现有行政制度的涵盖范围。“政府档案”一词被界定为包括“任何政府机关或政府人员在处理公事过程中所开立或接收的档案；它们后来被保存下来作为有关事务的凭证”。⁶ 据此定义，非政府机构不论属公共或私营性质，其持有的档案都不是政府档案。因此，档案处现时基本上不能直接控制公共机构的档案管理工作，但可在有需要时提供意见、培训及协助。

10.6 规管历史档案的取阅的《取阅则例》，对“政府资料档案”一词的定义相对宽广，但却局限于档案处辖下历史档案馆所保存的档案：

“在执行**立法、司法或行政职务**过程中制作、收到或取得，属任何类型、性质或类别的资料档案，连同构成**档案**一部分或附连于**档案**或在其他方面与**档案**有关连的所有证物和其他关键性证据，而**该等档案可由政府部门转移给政府档案 [处] 辖下历史档案 [馆] ，或由该 [馆] 自行取得**”（粗体后加）。

⁴ 这些大学包括香港中文大学、香港理工大学、香港大学、香港浸会大学、香港城市大学、香港科技大学、香港公开大学、岭南大学及香港教育大学。

⁵ <http://www.hab.gov.hk/tc/policy_responsibilities/District_Community_and_Public_Relations/advisory.htm>。

⁶ 《档管丛书一》第 1.3.1(b)段。

对现有制度的评论

10.7 有评论指现有档案管理制度的涵盖范围太窄。现时除了各局 / 部门外，香港只有廉政公署和香港金融管理局这两间公共机构遵从政府所公布有关档案管理的强制性规定。⁷ 然而，香港还有其他约 470 间公共机构（例如医院管理局、香港房屋委员会及机场管理局）执行极重要的公共职能。申诉专员认为这种情况并不理想，原因是：

“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。”⁸

10.8 思汇政策研究所同样对现行制度未能涵盖大多数公共机构表示关注，并提出了以下评论：

“忽略公营组织的档案管理大大削弱了政府向公众问责的程度及政府的透明度。在大多数情况下，法定组织进行的活动对社会都有着重大影响的，因此这些组织理应受到公众监察。但除非这些组织开立足够的档案，而且能够妥善保管这些档案，否则公众根本难以监察它们的活动。”⁹

10.9 申诉专员建议：

“……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。

……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资料。”¹⁰

⁷ 香港金融管理局一直遵从政府有关档案管理的行政规定。廉政公署以往有自己的档案管理政策和程序。因应《审计署报告书》的建议，廉政公署已由 2011 年起遵从政府有关档案管理的强制性规定。

⁸ 《申诉专员报告》第 2.13 至 2.14 段。

⁹ 《2007 年思汇报告书》第 4.4 段。

¹⁰ 《申诉专员报告》第 2.19 至 2.20 段。

政府的立场及回应

10.10 档案处已针对上述关注事项采取不同的措施，其中包括在2011年为一些公共机构发表《良好档案管理做法》，并举办档案管理研讨会。政府表示会持续进行有关工作，继续向该等机构提供意见和协助。¹¹

10.11 2014年10月，行政署长致函各常任秘书长及部门首长，促请他们鼓励其政策范围所涉及的公共机构，考虑参考或采用政府的作业方法来管理档案，并把具有历史价值的档案捐赠档案处。

10.12 2017年11月，档案处连续五年举办周年研讨会，邀请了86间公共机构（相比2013年只有49间）参加，有超过270名参与者出席。档案处表示会继续为该等机构举办更多研讨会。

10.13 档案处应三间公营机构的邀请，为其职员举办“导师培训”计划和档案管理研讨会。另外，档案处亦应七间公营机构的要求，与其分享该处有关档案管理标准和作业方法的培训资料，以及与电子档案管理有关的资料。档案处也一直就档案管理、历史档案管理及建立电档保管系统等事宜，向公共机构提供意见。¹²

其他司法管辖区

澳大利亚

(i) 受涵盖公共机构的范围

10.14 《1983年法令》就“联邦档案”订立档案保管责任的规定。“联邦档案”被界定为：

“(a) 属于联邦政府或**联邦机构**财产的档案；或

(b) 凭借根据第(6)款订立的规例或凭借第22条被视为联邦档案的档案；

¹¹ 回应《申诉专员年报2014》的政府覆文（2014年12月），第1311(b)及(c)段，见以下网页：<http://www.admwing.gov.hk/pdf/GM_2014_c.pdf>。

¹² 2014年6月，两间公共机构的代表参加了档案处的电档保管系统示范。2015年3月，档案处应两间公共机构的要求与其会面，分享该处推行电档保管系统的经验，并示范如何使用该处的电档保管系统。档案处亦不时应要求就电子档案管理事宜，向公共机构提供意见。

但不包括属获豁免资料的档案，又或属根据第 VIII 部所备存纪录册或指南的档案”（粗体后加）。

10.15 “联邦机构”被界定为：

- “(a) 总督的官方机构；
- (b) 行政会议；
- (c) 参议院；
- (d) 众议院；
- (e) 部门；
- (f) 联邦法庭，或并非北领地或诺福克岛的领地的法庭；
- (g) **联邦主管当局；**或
- (h) 外领地的政府。”（粗体后加）

10.16 “联邦主管当局”指：

- “(a) 为公共目的而以下列方式设立的主管当局、团体、审裁处或机构（不论是否属法团）：
 - (i) 由某个并非北领地的领地的法令、根据该个领地的法令订立的规例或该个领地的法律设立，或按照上述法令、规例或法律的条文设立；
 - (ii) 由总督设立；或
 - (iii) 由部长或经部长批准后设立；
 - (b) 担任联邦政府辖下订明职位的人；或
 - (c) **联邦政府所控制公司或联邦政府所控制协会；**
- 但不包括：
- (d) 法庭；
 - (e) 澳洲首都地区；
 - (f) 由或根据《1988 年澳洲首都地区（自治政府）法令》（Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988）所指成文法则设立的团体；
 - (g) 北领地；或

(h) 外领地的政府。”（粗体后加）

10.17 “部门”指：

“(a) 相当于联邦国家部门的澳大利亚公务部门；或

(b) 国会部门。”

10.18 联邦政府所控制公司（或协会）指联邦政府有权控制的法团公司（或协会），但不包括根据有关规例宣布为并非联邦政府所控制公司（或协会）的公司（或协会）。¹³

(ii) 档案管理机关的监督程度

10.19 一般而言，澳洲国档馆以多种方式监督联邦机构的档案管理工作，¹⁴ 包括鉴定其档案、¹⁵ 与其合作订立“档案授权文书”、¹⁶ 批准或不批准其处理档案的作业方法，¹⁷ 以及为其职员提供培训。¹⁸ 如某公共机构符合上述“联邦机构”的定义，看来其他章节有关澳大利亚的讨论，也大体上适用于该机构，但一些例外情况除外。¹⁹ 不过，在下文特别指出若干相关特点，也会有用处。

10.20 除属豁免情况外，《1983年法令》赋予澳洲国档馆权利寻求“在任何合理时间全面和自由地取阅由该馆以外的联邦机构所保管的所有联邦档案”。²⁰ 然而，根据澳洲国档馆网站的资料，澳洲国档馆在履行其监督联邦机构档案管理工作的职责时，自由取阅联邦档案似乎并非其惯常做法。

¹³ 《1983年法令》第3条。

¹⁴ 有关国会及法庭档案的规定，请参阅《1983年法令》第18及19条。

¹⁵ 《1983年法令》第6(1)(b)条。

¹⁶ 《1983年法令》第6(1)(h)条。“档案授权文书”指明澳洲国档馆与有关机构所商定的资料最短保存期限及存废规定。见澳洲国档馆网站的以下网页：<http://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/>。

¹⁷ 《2018年历史档案规例》第10条。遇有重大或具争议的问题、事件或司法程序，澳洲国档馆可发出冻结处置档案通知或保存档案通知，阻止有关机构销毁档案。见澳洲国档馆网站的以下网页：<http://www.naa.gov.au/information-management/managing-information-and-records/disposal/freezes/index.aspx>。

¹⁸ 《1983年法令》第6(1)(j)条。

¹⁹ 例子见《1983年法令》第18及19条。

²⁰ 《1983年法令》第28条。

英格兰

(i) 受涵盖公共机构的范围

10.21 根据《1958年法令》附表1，除特定的例外情况外，“公共档案”²¹指：

“(1) ……根据联合王国的女皇陛下政府的权利而属于女皇陛下的行政及部门档案（不论处于联合王国或其他地方），特别是——

(a) 联合王国的女皇陛下政府辖下任何部门的档案或所持的档案，或

(b) 联合王国的女皇陛下政府辖下任何办事处、委员会或其他团体或机构的档案，

……。”²²

10.22 附表1第3段又规定：

“(1) 在不损害〔附表1第2段〕第(1)节的一般性的原则下，本段最后部分的**列表**所载团体和机构的行政及部门档案，均为公共档案，不论有关档案是否属于女皇陛下……。”（粗体后加）

10.23 附表1第3段的列表列出政府部门辖下的团体和机构，以及其他机构和组织，例如英国煤矿公司（British Coal Corporation）、英国文化协会（British Council）、水务消费者委员会（Consumer Council for Water）、法律服务咨询小组委员会（Legal Services Consultative Panel）及奥运奖券分配机构（Olympic Lottery Distributor）。

10.24 另外，受限于相关条文，为施行《1958年法令》，不同法庭及审裁处的档案也列入“公共档案”之内。²³ 女皇陛下可藉枢密院颁令，指示任何其他类型的档案须为施行该法令而视作为公共

²¹ 《1958年法令》第10(2)条规定，凡在不同日期开立的档案，因方便行政而保存于同一案卷或其他汇编，则该案卷或汇编内全部档案，均须视作在开立当中最后的档案时开立。

²² 《1958年法令》附表1第2段。

²³ 《1958年法令》附表1第4及5段。

档案，但有关命令的拟稿须事先提交国会省览并经国会两院决议通过。²⁴

(ii) 档案管理机关的监督程度

10.25 《1958 年法令》规定，凡负责处理公共档案的人，都有责任在档案主管（即公共档案主管）的指引下，安排挑选档案作永久保存及妥善保管。²⁵ 显然，如某公共机构属于《1958 年法令》附表 1 所列的“团体和机构”，该法令有关“公共档案”的条文（相关讨论见其他章节）也适用于该机构的档案。

10.26 此外，英格兰国档馆自 2008 年起一直推行资讯管理评估计划（Information Management Assessment programme），评估参与计划的公共机构在履行《1958 年法令》所订责任方面的表现如何。²⁶ 该计划的其中一个部分设有资讯管理自我评估工具（Information Management Self-Assessment Tool），协助有关机构自我评估其档案管理模式的成效。²⁷ 在该计划下，英格兰国档馆最后会撰写报告，并在其网站发表，报告会特别指出有关机构运作良好之处，以及应纳入行动计划予以推展的建议。²⁸ 英格兰国档馆会在上述报告发表一年后，检讨行动计划的实施进度。²⁹

爱尔兰

(i) 受涵盖公共机构的范围

10.27 根据《1986 年法令》，“历史档案”包括移交爱尔兰国档馆并获接收以作保存的部门档案。“部门档案”指国家部门或属政府或检察总长所委出各类委员会或调查庭的机构开立或接收（并在处理公事过程中持有的）以不同形态记录的档案和资料（少数例外情况除外）。

10.28 凡提述“国家部门”之处，在适用的情况下包括法庭和“附表所列机构”，即《1986 年法令》附表所述的机构、办事处或

²⁴ 《1958 年法令》附表 1 第 7(1)段。

²⁵ 《1958 年法令》第 3 条。

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 见英格兰国档馆网站的“IMA reports and resources”部分：
<<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/ima/ima-reports-action-plans/>>。

委员会。这个附表列出各类机构及委员会的名单，包括刊物审查委员会（Censorship of Publications Board）、国家物价委员会（National Prices Commission）、消费者事务专员办公室（Office of the Director of Consumer Affairs）、国家消费者咨询委员会（National Consumer Advisory Council）和汽车保险咨询委员会（Motor Insurance Advisory Board）。³⁰

10.29 此外，总理可应公共服务机构的要求，宣布该机构的档案或文件为“部门档案”。³¹

(ii) 档案管理机关的监督程度

10.30 根据《1986年法令》，不同机构受到不同程度的控制。国家部门（按定义包括上文所扼述的法庭和附表所列机构）受爱尔兰国档馆的监管程度是最大的。如某公共机构符合上述“国家部门”的定义，看来其他章节有关爱尔兰“部门档案”的讨论，也同样适用于该机构。另一方面，公共服务机构受到的控制程度较少。³² 爱尔兰国档馆就公共服务机构所担当的角色明显较轻，主要是就管理、保存和复制后者所掌控的档案提供意见。³³

新西兰

(i) 受涵盖公共机构的范围

10.31 《2005年法令》把“公共档案”界定为公共办事处在处理事务过程中所开立或接收，以任何形态记录的某项档案或某类别档案的全部或部分。“公共办事处”的定义如下：

- “(a) 新西兰政府的立法、行政和司法机关；及
- (b) 该等政府机关的代理机关或行事机关；及
- (c) 包括……

³⁰ 《1986年法令》第1(2)及2(2)条及其附表。

³¹ 《1986年法令》第13(1)条。《1986年法令》第1条把“公共服务机构”界定为包括地方主管当局、卫生委员会或由政府设立或资助的机构。

³² 一般资料请参阅：<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)条。

(xi) 总督会同行政会议根据第 5(1)(a)(i)条颁令宣布为本法令所指公共办事处的任何人或任何类别的人”。³⁴

10.32 除了列明现时受《2005年法令》规管的不同公共办事处外，³⁵ 新西兰档案馆还订有一份政策文件，³⁶ 当中列出若干项因素，³⁷ 用以评估政府行政机关可合法地对某一机构作出控制的性质和程度（举例来说，有关控制可透过一名或多于一名政府部长作出）。这些因素关乎决定该机构是否公共办事处，因而受《2005年法令》规管。

10.33 这些因素的例子包括有关部长可否就该机构的重大决定作出指示；该机构基本上是否经营商业业务；有关部长可否评论该机构的利益声明或检讨其运作及表现；以及该机构的账目是否经由审计长审核。

(ii) 档案管理机关的监督程度

10.34 如某公共机构符合上述“公共办事处”的定义，看来其他章节有关新西兰的讨论，也同样适用于该机构。不过，在下文特别指出若干相关特点，也会有用处。

10.35 总档案主任可查阅公共办事处或地方主管当局所掌控的档案，并视察其档案保管系统及档案贮存状况。然而，在未得掌控档案的公共办事处或地方主管当局同意下，他不得查核具有保密等级或受其他法例限制的档案。³⁸

10.36 公共办事处负责自行衡量和监察档案管理工作的表现。如有违规或档案管理不善，新西兰档案馆可与有关办事处跟进。违规的公共办事处或须汇报其自我监察行动及相应的纠正措施。³⁹

³⁴ 《2005年法令》第4条。

³⁵ 有关名单见以下网页：<<https://records.archives.govt.nz/regulatory-framework/>>。

³⁶ 该政策文件题为“*Policy for deciding public office and local authority status*”，是新西兰档案馆的内部文件，用作决定某机构是否属《2005年法令》所涵盖的“公共办事处”（及“地方主管当局办事处”）的程序指南。见新西兰档案馆网站的简介：<<https://records.archives.govt.nz/regulatory-framework/>>。

³⁷ 这些因素与 *Commissioner of Inland Revenue v Medical Council of New Zealand* [1997] 2 NZLR 297 (CA) 案应用的控制权测试相关。要决定某机构是否属政府行政机关的代理机构或行事机关，因而属“公共办事处”，必须先经过此测试。

³⁸ 《2005年法令》第29条。

³⁹ 新西兰档案馆已制定规管方针，内容载于其网站发布的“规管声明”（Regulatory Statement）。正如该声明所扼述，新西兰档案馆重视最佳作业方法、侦查并评估违规个

10.37 正如第 8 章所论述，故意或因疏忽而损坏、在并非按照《2005 年法令》的规定的情况下处置或销毁公共档案、或违反《2005 年法令》的任何条文，均属刑事罪行。⁴⁰

新加坡

(i) 受涵盖公共机构的范围

10.38 根据《图管局法令》，“公共档案”被界定为包括任何公共办事处在处理公事过程中，又或任何人员在执行公务过程中，所产生或接收的任何种类的文据、文件、档案、软片、录音和其他形式的纪录，并包括公共历史档案。

10.39 “公共办事处”的定义相当宽阔开放，被界定为包括政府的任何部门、办事处、委员会或法定组织或其他办事处，以及总统藉宪报公告宣布为公共办事处的任何其他机构。⁴¹ 所有公共办事处人员都必须遵行《图管局法令》所订的档案保管责任。

(ii) 档案管理机关的监督程度

10.40 根据《图管局法令》成立的新加坡图管局具有广泛权力，可透过识别历史档案、作出规管并提供指引，监督公共办事处的档案管理工作。举例而言，新加坡图管局有责任审视任何公共办事处的公共档案，并就看管和保管该等档案向有关办事处提供意见。如某公共机构符合《图管局法令》中“公共办事处”的定义，看来其他章节有关新加坡“公共档案”的讨论，也同样适用于该机构。

公共机构是否已准备就绪并愿意纳入涵盖范围

10.41 除了难以决定受涵盖“公共机构”的范围外，缺乏有关香港公共机构的档案管理系统和作业方法的可靠资料，也令情况更难辨清，以致未能明确知悉有多少间公共机构已采用档案处的规则和指引，以及已采用者的采用程度。更重要的是，要判定公共机构有多准备就绪及有多愿意遵从一套档案管理的强制性规定并不容易，也因此不易评估扩大公共档案管理制度的范围以涵盖公共机构有多可行。

案，以及对情况最恶劣的个案执行制裁。见新西兰档案馆的“Records Toolkit”网页：
<<https://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/regulatory-statement/>>。

⁴⁰ 《2005 年法令》第 61 及 62 条。

⁴¹ 《图管局法令》第 2 条。

调查

10.42 由于情况有欠明确，本小组委员会进行了两轮调查（分别于 2016 年 6 月（“第一轮调查”）及 2017 年 2 月（“第二轮调查”）进行），以便(a)取得有关香港公共机构的档案管理系统和作业方法的资料，以及(b)评估公共机构是否愿意并已准备就绪去采用一套档案及历史档案管理的强制性规定。⁴² 调查结果摘要载于附件 III。

10.43 第一轮调查涵盖 71 间公共机构，这些机构均曾在 2013 至 2015 年期间获邀参加档案处所举办关于档案管理、历史档案管理及建立电档保管系统的研讨会。

10.44 调查结果显示，虽然已回应的机构大多已订立一套符合《良好档管做法》的档案管理计划，⁴³ 但多数只把有关计划应用于部分档案（或应用于若干部门），或者有关计划只涵盖机构档案管理工作的某些方面。过半数的机构也指出其档案管理工作出现问题或有需要改善之处，主要涉及资源、专业知识、技术与培训支援，以及职员意识与动力。

10.45 在这些已回应的机构中，大部分机构认为其档案保管系统能够管理电子及非电子档案。然而，当其中六间较具规模和资源的机构获邀参加第二轮调查后，结果显示回应的五间机构中没有一间的系统具备《良好档管做法》所述典型电档保管系统的所有必要特点和功能。

10.46 有些不认为其系统可处理电子及非电子档案的机构，也获选参加第二轮调查。已回应的机构中大多认为其现行的档案管理作业方法在其实际情况运作良好，故此不认为有需要把强制性档案管理系统应用于它们。

我们的考虑因素

(i) 受涵盖公共机构的范围

10.47 从上文有关海外司法管辖区的讨论可见，就如何界定公共机构而言，并无一个统一的模式。同样地，除了新西兰有以清单列

⁴² 不论有关规定在现有行政制度下实施，还是由可能制定的档案法所订明。

⁴³ 在这 71 间公共机构中，某些是法定委员会，有政府人员提供秘书处支援，因此需要遵从政府的档案管理规则和指引。

出有关决定某机构是否“公共办事处”的考虑因素外，不易看到在界定时还有甚么基础理据或准则。这些观察所得大体上与《档管计划研究》的看法一致：

“现行法例为公共档案／历史档案下定义时，倾向参照

- (i) 有关档案／历史档案的来源，[（）例如任何公共办事处所开立或接收的档案]，或
- (ii) 其拥有权／保管权（例如属于国家或政府财产的档案／历史档案）。

这两类法例会

- (a) 对公共机构作出一般界定，不论有没有举出例子，或
- (b) 对公共机构作出一般界定，并订有该一般定义适用于特定机构的条文，或
- (c) 把公共机构列举出来。”⁴⁴

10.48 香港的“公共机构”在性质、职能、架构、权力、规模及资源方面甚为多元。或许有建议认为把“公共机构”界定为涵盖所有使用公帑的机构，是一个可行的做法。⁴⁵ 但应注意的是，有些机构仅以“实物权益”形式获取政府的资助。正如香港会计师公会指出：

“‘公营机构’或‘公共团体’可涵盖多种不同类型的实体，包括半牟利团体、大部份或完全自负盈亏的机构及受资助团体等。

此外，还有一些因提供公共服务，例如推广艺术及文娱活动，而享有实物权益如土地或租金优惠的机构。它们在功能表现上存有公众利益的元素，因此获得政

⁴⁴ 《档管计划研究》第13页第26段。

⁴⁵ 香港管治制度下的各类公共机构，即立法会、司法机构和区议会，现时采用不同的档案管理作业方法。举例说，立法会设有自己的档案馆，不会把档案送交档案处保存。司法机构政务长会把法庭案卷送交档案处处置。至于区议会，由于其秘书处由政府人员提供服务，区议会的文件会经民政事务总署送交档案处处置。

府的支持。但它们不可以正式被称为公营机构……。”⁴⁶

10.49 与其尝试界定“公共机构”，以尽揽宽广多元的各类机构，倒不如效法英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡的做法，即是不时列举应受公共档案管理制度规管的特定机构，这或许会更为可取。

(ii) 档案管理机关的监督程度

10.50 上述有关海外司法管辖区的讨论也显示，各司法管辖区的档案管理机关对公共机构档案管理工作的监督程度并不相同。

10.51 此外，前述调查结果确实令人怀疑到，起码就现时情况而言，香港的公共机构整体上是否已准备就绪并愿意一如申诉专员所建议般，被纳入强制性统一档案管理制度的涵盖范围。尤其是，鉴于各公共机构在性质、职能、架构、权力、规模及资源方面相当多元，故此不论根据现行行政制度或通过立法向其推行强制性统一档案管理制度之前，必须审慎考虑公共机构的个别情况（如有需要，事前可进行咨询或沟通）。考虑公共机构的个别情况时，应把某些因素列入考虑，例如需确定属法定组织的机构在有关规管法例所订的现有责任，会否与拟施加的档案相关责任有所抵触。要成功推行改革，相关持份者的理解和合作是极为重要的。因此，可能会被纳入档案管理制度的公共机构，必须获告知它们可能会受到的监督。

10.52 无论如何，香港目前欠缺合资格的专业档案人员，这可能会构成一大挑战。一个能发挥功能的档案馆，需要有一队专业的资讯管理人员提供服务，其中包括但不限于专业档案人员及档案经理，由他们负责所涉及的所有极其专门的工作。现时，除香港大学专业进修学院与澳大利亚查尔斯德大学（Charles Sturt University）合办的资讯学硕士课程外，⁴⁷似乎没有其他本地专上院校开办档案管理科学学位课程（尽管香港大学教育学院开办的图书馆及资讯管理理科硕士课程，设有历史档案及档案管理专修项目已有三年）。⁴⁸这种情况难免会局限专业档案人员的供应，而若把公共机构纳入香港

⁴⁶ 香港会计师公会，《公营机构企业管治的基本架构》，2004年5月，第15至16段，可于以下网页查阅：[http://www.hkicpa.org.hk/file/media/section4_cpd/Continuing%20Professinoal%20Development%20Programme%20\(CPD\)/cframework_guide.pdf](http://www.hkicpa.org.hk/file/media/section4_cpd/Continuing%20Professinoal%20Development%20Programme%20(CPD)/cframework_guide.pdf)。

⁴⁷ 见香港大学专业进修学院网站的以下网页：<https://hkuspace.hku.hk/cht/prog/master-of-info-studies>。

⁴⁸ 见以下网页：<http://web.edu.hku.hk/programme/mlim/overview>。

的统一档案管理制度内，将会极为需要在鉴定相关档案的历史价值方面曾受训练的专业档案人员。⁴⁹

10.53 除专业支援外，公共机构必然需时才能跟上有关制度所订的标准和规定。同样地，档案管理机关也需时提升能力，以处理这些新加入机构所带来的额外工作。额外的培训、人手、资源及技术支援是显然需要的。总括而言，要扩大有关制度的范围以涵盖公共机构，必须实事求是，不可一蹴而就。

10.54 若决定把某公共机构纳入公共档案管理制度内，下一步须考虑的问题，是档案管理机关的**监督程度**为何。我们重申，按有关公共机构的性质、职能、架构、权力、规模及资源，审慎考虑该机构的个别情况是有需要的。全面扩大涵盖范围只会有失恰当、适得其反，而且需要投放大量资源，并不符合成本效益。

10.55 爱尔兰在一定程度上也有采用这种“针对个别情况处理”的方式，其国家部门受到的控制较大，而公共服务机构受到的控制则较少。因此，我们认为采用“针对个别情况处理”的方式会较恰当。

10.56 基于以上种种，我们深知许多公共机构确实执行重要的公共职能，而社会大众期望这些机构向公众负责（包括在档案管理的作业方法方面），也是合理的。⁵⁰ 虽然有关扩大公共档案管理制度的范围以涵盖公共机构的建议值得称许，但如果上文特别指出的各项考虑因素不获重视，则最终可能也取不到成果。

我们的初步看法

10.57 在受涵盖公共机构的范围方面，我们的初步看法认为效法英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡的做法会较为可取，即不时列举应受公共档案管理制度规管的特定机构。至于档案管理机关的监督程度，我们认为采用“针对个别情况处理”的方式会较恰当。

⁴⁹ 见上注，Patrick Lo（卢敬之），*Preserving Local Documentary Heritage, Conversations with Special Library Managers and Archivists in Hong Kong*（香港城市大学出版社，2015年），第24-26页。

⁵⁰ 《申诉专员报告》第2.1至2.20段。

咨询问题 12

(i) 你同意我们的初步看法吗？

(ii) 如第(i)段的答案是否定的话，理由为何？

第 11 章 咨询问题列表

第 4 章——咨询问题 1

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

第 5 章——咨询问题 2

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

第 5 章——咨询问题 3

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

第 5 章——咨询问题 4

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

第 5 章——咨询问题 5

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

第 5 章——咨询问题 6

你认为政府应采取甚么其他措施以加快推行电档保管系统，而你的提议理由何在？

第 6 章——咨询问题 7

- (i) 现行的《私隐条例》，是否已在保存历史档案与保障个人资料两者之间，取得适当的平衡？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的话，
 - (a) 你认为适当的平衡为何？
 - (b) 可采取甚么其他措施，以达致此平衡？及
 - (c) 你的提议是基于甚么理由？

第 6 章——咨询问题 8

经仔细研究后，我们的初步看法是应效法有保存普查资料的司法管辖区的做法。为此，我们诚邀公众特别就一些相关问题，发表意见。

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

第 7 章——咨询问题 9

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

第 8 章——咨询问题 10

我们的初步看法是良好的公共档案管理制度，必须设有足够及有效的措施，以确保有关规定得到妥善遵从。这些措施可以用法律或强制性规定这些较严厉的方式来实行。不过，据我们观察，其他旨在加强妥善档案管理文化，以及提高有关意识的措施，也同样重要。

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

第 9 章——咨询问题 11

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

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

第 10 章——咨询问题 12

在受涵盖公共机构的范围方面，我们的初步看法认为效法英格兰、爱尔兰、新西兰和新加坡的做法会较为可取，即不时列举应受公共档案管理制度规管的特定机构。至于档案管理机关的监督程度，我们认为采用“针对个别情况处理”的方式会较恰当。

(i) 你同意我们的初步看法吗？

(ii) 如第(i)段的答案是否定的话，理由为何？

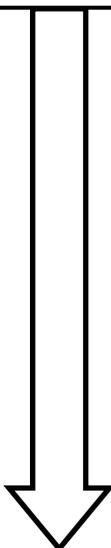
主要的政府档案管理过程与适用的规则及指引

以下流程表显示档案生命周期所涉及的主要政府档案管理过程，以及适用的行政规则及指引。虽然本流程表顺序列出各个过程，但是部分过程可能是同时进行的，例如档案的开立和分类通常是一系列同时进行的行动。《总务通告 09》所载适用于相关过程的强制性规定已在表中加上底线示明。本流程表使用的简称与“简称列表”和“香港公共档案管理的主要规则及指引列表”所载者相同。本附件的资料由档案处提供。

A. 开立档案

主要过程

把档案收纳在指定的
部门档案保管系统并
登记

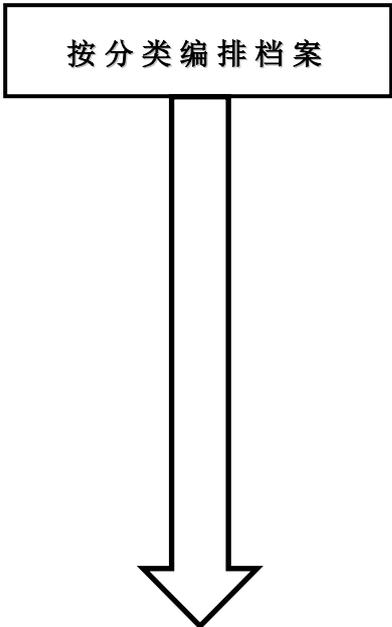


适用的总务通告 / 通函 / 指引

- 《开立收存指引》通函（有关开立和收存档案的规定）：
 - ✧ 各局 / 部门应开立或收存档案，以应付运作、政策、法律及财务上的需要；以及准确和全面地记录政府的职能、政策、程序、决策和业务往来，用作可靠的凭证。
 - ✧ 作为有系统的做法，各局 / 部门应制订业务规则，以记录应开立和保管的档案类型的决定。
- 《总务通告 09》（有关列印后归档的规定）：除非获得档案处同意，否则局 / 部门应以“列印后归档”方式记录电邮函件。
- 《总务通告 09》（有关档案清单的规定）：各局 / 部门应拟备和保存准确的档案清单。
- 《建立档管政策》通函：各局 / 部门须登记收纳入档案保管系统的档案，以作为开立 / 收存有关档案的凭证。

主要过程

按分类编排档案



适用的总务通告 / 通函 / 指引

- 《总务通告 09》（有关档案分类的规定）：
 - ◇ 档案须按档案分类表有系统地编排。
 - ◇ 局 / 部门新编订的档案分类表须由其部门档案经理负责审批。
 - ◇ 各局 / 部门不得迟于 2012 年 4 月采用标准分类表管理所有行政档案。各局 / 部门应参照《档管丛书三》（即档案管理丛书第三号：《主题归档》），制订其业务档案的分类表。
 - ◇ 部门档案经理须每两至三年检讨档案分类表一次。
- **其他有关开立档案的参考资料**
 - ◇ 《档管守则》（即《档案管理守则》）
 - ◇ 《档管丛书二》（即档案管理丛书第二号：《常用档案管理：案卷管理》）
 - ◇ 《归档指引》（即《归档程序指引》）
 - ◇ 《分类法执行指引》（即《行政档案标准分类法执行指引》）
 - ◇ 《电子讯息指引》（即《管理电子讯息的指引》）
 - ◇ 《混合环境档管指引》（即《在混合环境中管理档案的指引》）
 - ◇ 《2015 年手册》（即《电子档案保管系统档案管理实务及指引手册》）

B. 常用及非常用档案——贮存、取阅、追踪和编订存废期限表

主要过程

适用的总务通告 / 通函 / 指引

妥善保管和贮存档案

• 《总务通告 09》（有关保管和贮存档案的规定）：各局 / 部门须施行适当的安排确保档案得到安全保管。档案应存放在清洁而干爽的贮存环境，以及合适的贮存设施（例如：档案柜或档案架）。

取阅管制

• 《总务通告 09》（有关取阅档案的规定）：贮存档案应方便使用者取阅；及防止档案未经授权被取阅、使用、披露、移走；并避免档案变坏、遗失或受到破坏。

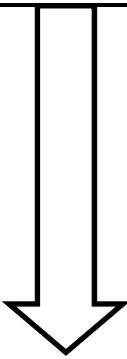
追踪档案的去向（包括监察档案的大批转移）

• 《总务通告 09》（有关大批转移档案的规定）：为尽量减低案卷在大批转移时的遗失风险，转移过程需有妥善安排，包括：指派一名不低于二级行政主任或同等职级的人员监察整项工作；先盘点后转移；转移后再点算；记录点算资料并随即更新案卷存放地点。

• 《总务通告 09》（有关处理遗失档案个案的规定）：遇有遗失档案的事故，应立即向所属部门档案经理报告，并同时把报告的副本送交档案处。部门档案经理在接获报告后应：(a) 查明事实并找出引致遗失档案的详情；(b) 如有必要，修复有关档案；(c) 采取措施，避免再次发生同类事件；(d) 考虑是否需要采取纪律处分或其他行政措施；以及 (e) 在三个月内向档案处报告上述 (a) 至 (d) 项的调查结果和行动。

主要过程

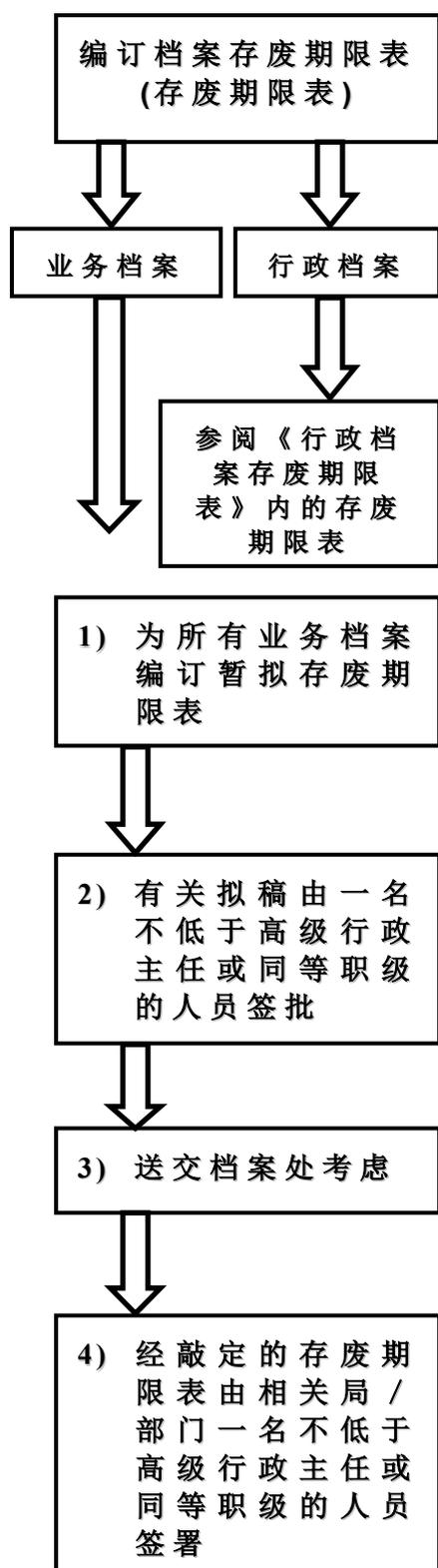
编订档案存废期限表



适用的总务通告 / 通函 / 指引

- 《总务通告 09》（有关根据存废期限表保存档案一段适当时间的规定）：为确保档案保存一段适当的时间后，各局 / 部门能有系统地计划及有条不紊地安排存废，编订档案存废期限表至为重要。档案的保存期需要切合有关档案开立的目的是，并符合有关的法律或法例要求。编订档案存废期限表可帮助日后移送非常用档案到档案处档案中心作暂时贮存；移交具有历史价值的档案到档案处历史档案馆作永久保存；或销毁不需要的档案。
- 《总务通告 09》（有关编订存废期限表的规定）：各局 / 部门须在新业务档案类别开立后两年内编订档案存废期限表。

主要过程



适用的总务通告 / 通函 / 指引

• 《总务通告 09》（有关编订存废期限表的规定）：各局 / 部门须编订存废期限表，确保有系统地计划及有条不紊地安排存废。

• 《总务通告 09》（有关行政档案的规定）：在处置行政档案时，各局 / 部门应采用档案处编制的存废期限表。详情可参阅《档管丛书四》（即档案管理丛书第四号：《一般行政档案存废期限表》）。

• 《总务通告 09》（有关业务档案的规定）：

◇ 各局 / 部门须不得迟于 2012 年 4 月为所有业务档案编订暂拟存废期限表，并送交档案处。至于在 2012 年 4 月后开立的新业务档案类别，各局 / 部门须在档案开立后两年内把有关的暂拟存废期限表送交档案处审批。

◇ 这些暂拟存废期限表应由一名不低于高级行政主任或同等职级的人员签批。

◇ 档案处会考虑有关拟稿，并会与相关的局 / 部门进行讨论，以便就存废期限表定案。

注：行政署长其后于 2014 年 3 月致函各局 / 部门，表示各局 / 部门须在档案处要求下，在合理限期（例如三个月）内备妥案卷，以供鉴定。

• 《总务通告 09》（有关经敲定的存废期限表的规定）：经敲定的存废期限表应由相关局 / 部门一名不低于高级行政主任或同等职级的人员签署。

主要过程

适用的总务通告 / 通函 / 指引

各局 / 部门定期检讨
存废期限表

• 《档管守则》第 617 段：所有档案存废期限表应最少每五年检讨一次，以决定是否需要修改。

注：档案处已制定《指引及核对表》（即《档案存废期限表检讨指引及核对表》），以便进行检讨。

保护极重要档案

• 《总务通告 09》（有关保护极重要档案的规定）：各局 / 部门应识别及保护极重要档案，并须不得迟于 2012 年 4 月制订一个行动计划，以建立和施行一套保护极重要档案计划。

• 其他有关管理常用及非常用档案的参考资料

◇ 《档管守则》

◇ 《档管丛书一》（即档案管理丛书第一号：《编订档案存废期限表及档案存废实用指南》）

◇ 《档管丛书四》

◇ 《档管丛书六》（即档案管理丛书第六号：《保护极重要档案手册》）

◇ 《归档指引》

◇ 《运送大批档案指引》（即《运送大批政府档案指引》）

◇ 《原档存废》（即《原档存废》（适用于已数码化并以数码格式贮存的档案））

◇ 《电档保存手册》（即《电子档案保存手册》）

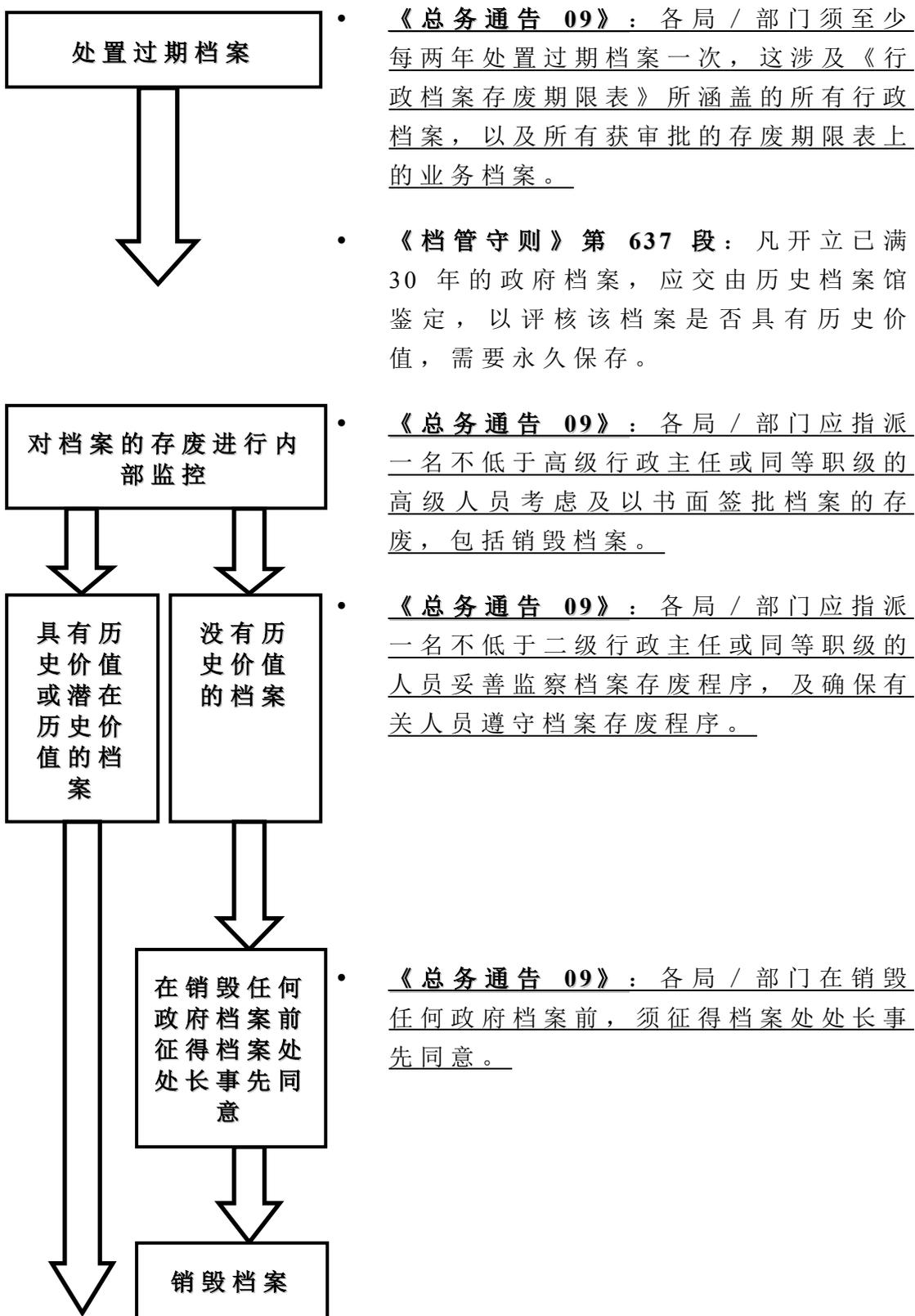
◇ 《混合环境档管指引》

◇ 《2015 年手册》

C. 档案存废——移交档案以供鉴定和保存，以及销毁档案

主要过程

适用的总务通告 / 通函 / 指引



主要过程

适用的总务通告 / 通函 / 指引

把具有历史价值或潜在历史价值（经历史档案馆鉴定并在已获批的存废期限表上标示）的档案移交历史档案馆

• 《总务通告 09》：各局 / 部门须根据相关的存废期限表，把具有历史价值的档案移交档案处的历史档案馆。

注：行政署长其后于 2014 年 3 月致函各局 / 部门，促请各局 / 部门准时把具有历史价值 / 潜在历史价值的过期档案移交档案处。

延迟把具有历史价值或潜在历史价值的过期档案移交档案处

• 《总务通告 09》：如有充分理由把过期并具有历史价值或潜在历史价值的档案保留在局 / 部门内超过两年，才移交档案处的历史档案馆保存或鉴定，须将相应理由记录下来，交给局 / 部门内一名首长级人员作书面同意。下次处置过期档案时，有关个案必须提交有关首长级人员作出批示。

• 注：行政署长其后于 2014 年 3 月致函各局 / 部门并收紧有关规定。各局 / 部门必须事先咨询档案处，并获得局 / 部门内副秘书长 / 副部门首长职级的首长级人员的书面同意，方可延迟移交有关档案超过两年。

处理未经授权销毁档案的个案

• 《总务通告 09》：遇有未经授权销毁档案的事故，应立即向所属部门档案经理报告，并同时把报告的副本送交档案处。部门档案经理在接获报告后应：
(a) 查明事实并找出引致未经授权销毁档案的详情；(b) 如有必要，修复有关档案；(c) 采取措施，避免再次发生同类事件；(d) 考虑是否需要采取纪律处分或其他行政措施；以及(e) 在三个月内向档案处报告上述(a)至(d)项的调查结果和行动。

主要过程

把政府档案移交非政府机构

适用的总务通告 / 通函 / 指引

- 《总务通告 09》：相关的部门档案经理须把待移交档案的清单寄送档案处处长，征求事前同意，以便为具历史价值的档案作出妥善安排。除非征得档案处处长事先同意，否则不得把政府档案转移至政府以外机构。
- **其他有关档案存废的参考资料**
 - ◇ 《档管守则》
 - ◇ 《档管丛书一》
 - ◇ 《档管丛书二》
 - ◇ 《档管丛书四》
 - ◇ 《移交档案指引》（即《把档案移交政府档案处历史档案馆进行评估指引》）
 - ◇ 《原档存废》
 - ◇ 《混合环境档管指引》

过期档案（纸本及非纸本）移交过程的步骤摘要¹

(1) 档案存废

1.1 各局 / 部门须至少每两年处置过期档案一次。行政档案的存废安排列于《行政档案存废期限表》，业务档案的存废安排则列于获档案处批准的存废期限表。

1.2 各局 / 部门应考虑行政、运作、财务和法律要求及档案的历史价值订立档案的存废安排，包括销毁、暂时贮存于档案中心然后销毁、缩微摄制后销毁和永久保存。

(2) 把具有潜在历史价值的档案移交历史档案馆鉴定

2.1 各局 / 部门须把相应存废期限表内注明存废行动为“由历史档案馆覆检”的过期档案移交历史档案馆鉴定。各局 / 部门亦应把届满 30 年的档案移交历史档案馆鉴定。

2.2 鉴定过程包括分析档案的功能与内容，以及评估档案的保存需要和是否可让公众取阅。历史档案馆会分两个阶段进行档案鉴定：“文件鉴定”乃基于审查待鉴定档案的清单，同时考虑局 / 部门的行政与档案存废纪录和其他文件研究结果；如有需要，亦会对档案进行“实物鉴定”，详细审查每份文件的内容，从而决定其历史价值。鉴定工作可在讨论暂拟存废期限表期间或于档案保存期届满后进行。

2.3 如档案经鉴定为具有历史价值，各局 / 部门须把其移交历史档案馆作永久保存（另见下文第 3.1 段）。

2.4 如档案经鉴定为没有历史价值，档案处处长会批准把其销毁。

¹ 本附件的资料由档案处提供。

(3) 把具有历史价值的档案移交历史档案馆作永久保存

3.1 各局 / 部门亦须把相应存废期限表内注明存废行动为“由历史档案馆作永久保存”的过期档案以及经鉴定为具有历史价值的档案（见上文第 2.3 段）移交历史档案馆，作永久保存。

3.2 进行移交前，各局 / 部门会检讨有关档案，并决定该等档案届满 30 年时的取阅状况。各局 / 部门大致上采用《公开资料守则》第 2 部豁免条文所订定的准则检讨档案。

3.3 除非各局 / 部门特别指明，否则移交历史档案馆的历史档案会于届满 30 年时公开予公众取阅。历史档案馆会准备档案登录、整理及着录等工作，并将该等档案的相关资料上载到综合资讯检索系统，让公众搜寻。综合资讯检索系统是一个提供综合介面的网上系统，让公众使用者可通过档案处的网站或设于档案处阅览室内的工作站，使用历史档案的检索辅助工具。

(4) 延迟移交具有历史价值或潜在历史价值的过期档案

4.1 如各局 / 部门有需要把具有历史价值或潜在历史价值的过期档案保留在局 / 部门内超过两年，才移交历史档案馆保存或鉴定，便须将相应理由记录下来，交给局 / 部门内一名首长级人员作书面同意。

4.2 自 2014 年 3 月起，有关规定已予收紧，要求各局 / 部门必须先咨询档案处，并获得副秘书长或副部门首长职级的首长级人员的书面同意。各局 / 部门须提供理据充分、具体详尽的理由以支持其延迟移交档案的要求。

4.3 在接获某局 / 部门的要求后，历史档案馆会鉴定有关档案。如有关档案没有历史价值，档案处不会反对该局 / 部门保留该等档案，但该局 / 部门日后如欲销毁该等档案，须征求档案处处长同意。

4.4 如有关档案具有历史价值，档案处会审视局 / 部门就延迟移交档案要求而提出的理由。简单的理由（例如“运作上的需要”或“供参考用途”）不会获接受。档案处会反对欠缺充分理据的延迟移交档案要求，但如认为该局 / 部门提出的理据充分，便会同意其延迟移交档案的要求，延迟以两年为限。

(5) 档案处获移交历史档案后的工作

5.1 经鉴定为具有历史价值的档案，最终会移交档案处作永久保存及（除获豁免外）供公众取阅。为达此目的，档案处须就获移交的档案提供一连串的服务，包括：

- (i) *登录及整理*——档案登录包括对档案进行初步排序，并在登录册上登记有关档案和开立者的重要资料。然后，有关人员会整理档案，并根据某些准则（例如档案的功能、主题、存档系统及实体形态），将档案集结成不同的档案类别。
- (ii) *档案着录*——在档案着录这一过程中，有关人员会制订检索辅助工具或其他取阅工具，以方便使用者从大量的历史档案馆藏中找到档案。
- (iii) *提供取阅*——公众可于档案处取阅历史档案，而档案处亦会举办参观、研讨会、工作坊、专题视像资料欣赏、展览及其他教育活动，并编制不同种类的网上专题资源库网页。
- (iv) *保存及修复*——所有历史档案一经移交档案处，便会予以保存。为延缓历史档案因受紫外线和灰尘侵害而损坏的速度，档案处的藏品会保存于无酸档案箱内。档案处会进行修复的准备和处理工作，以保存和修复已损坏的历史档案。

(6) 取阅档案处所保存的历史档案

6.1 取阅档案处所保存的历史档案，须按照《取阅则例》（即《1996年政府资料档案（取阅）则例》）办理。除《取阅则例》的条文及香港法例另有规定外，

- (i) 已存在不少于三十年的政府资料档案；或
- (ii) 内容曾获刊载，或以其他方式向公众全面披露的政府资料档案

均可供公众查阅。²

6.2 档案处处长可根据政务司司长的一般指示，酌情容许任何人士查阅贮存于档案处的封存档案。

² 《取阅则例》第3条。

6.3 公众人士如欲取阅封存档案，可以书面方式向档案处提出申请。档案处会就可否批准申请人取阅档案一事，征询档案原属或移交档案的局 / 部门的意见。

6.4 有关的局 / 部门若认为所涉及的全部或某部分档案不宜公开予公众查阅，须根据《公开资料守则》第 2 部所列的理由阐释。

6.5 档案处会根据政务司司长所发出的指示，考虑有关的局 / 部门的意见、关于保障个人资料的任何法例或行政规定及《公开资料守则》的规定，然后才将申请结果通知申请人。

6.6 如拒绝取阅申请，档案处会引述《公开资料守则》第 2 部的相关条文提供拒绝的理由。档案处定下的内部目标，是在收到申请的日期起计 20 个工作日内回复申请人。

6.7 公众可就取阅封存档案要求的决定向行政署长提出上诉。若公众不满其取阅申请的处理方式，亦可向申诉专员投诉。

(7) 机密档案检讨工作

7.1 总督会同行政局于 1993 年决定放宽政策，容许公众取阅存在超过 30 年的机密档案。自此以后，档案处便每年与各局 / 部门联系，以确定下述档案的取阅状况，即由档案处保管而届满 30 年的机密历史档案和已到期须再检讨是否可供公众取阅的档案。

7.2 对于在 1993 年以前已移交的档案，档案处会预先找出将届 30 年的档案，并要求有关的局 / 部门在第 29 年时检讨档案的取阅状况，以便在获得局 / 部门的同意下，适时在第 30 年公开有关档案。

7.3 各局 / 部门大致上采用《公开资料守则》第 2 部豁免条文所订定的准则检讨其机密档案。各局 / 部门若暂时不同意公开其档案，必须提供相关的理据。

7.4 由于档案不应无限期封存，档案处会要求有关的局 / 部门每五年再检讨档案一次，直至有关档案最终公开为止。

7.5 如属于 1993 年或以后移交档案处的机密档案，各局 / 部门应在进行移交前已检讨有关档案，并决定该等档案于届满 30 年时的取阅状况（另见上文第 3.2 段）。

调查结果摘要

1. 小组委员会进行了两轮调查（分别于 2016 年 6 月（“第一轮调查”）及 2017 年 2 月（“第二轮调查”）进行），目的旨在：

- (i) 取得有关香港公共机构的档案管理系统和作业方法的资料；
- (ii) 评估公共机构是否愿意并已准备就绪去采用一套档案及历史档案管理的强制性规定（如实施有关规定的話）。¹

第一轮调查

2. 小组委员会透过向在 2013 年至 2015 年期间获邀参加档案处所举办主题为档案管理、历史档案管理及建立电子档案保管系统（简称“电档保管系统”）的研讨会的 71 间公共机构发出问卷，进行第一轮调查。当中的机构包括各类发展完善，其服务范围涵盖广泛的公共服务（包括教育、医疗卫生、财务、艺术和体育等）。这些机构亦已获悉档案处公布的《良好档管做法》所提供的意见和指引，或曾经接受相关培训。

3. 这份问卷的目的是要确定这些机构是否已订立档案管理计划以管理档案；如已订立的话，有关计划的详情为何。问卷另设问题，询问这些机构在管理档案方面有没有遇到问题或者需要改善或协助之处。问卷亦就强制性档案管理制度（如有的话）可涵盖的范围及应获豁免遵从强制性规定（如有的话）的档案类别，征询这些机构的意见。

4. 到目前为止，在 71 间公共机构中，55 间已填妥并交回问卷，回应率为 77.5%。大多数（89.1%）公共机构（下称“**回应机构**”）表示已在机构内订立档案管理计划，但有关计划并未涵盖机构内所有档案或所有单位、部门，或未涵盖它们档案管理工作的所有方面。

5. 八成回应机构已全面或在某程度上发出开立档案的指引、更新档案清单、编订存废期限表、实施档案销毁程序及 / 或妥善贮存档案。这些机构亦已指派一名高级人员监督档案管理工作、订立

¹ 不论有关规定是置于政府现有行政制度下，还是由可能制定的档案法例所订明。

档案分类表、采取措施保护极重要档案、定期检讨档案管理政策或指引、持续监察遵从规定的情况及 / 或实施标准程序以便获授权人员适时取阅 / 检索档案。²

6. 逾七成回应机构已实施程序处理档案遗失或未经授权销毁的事故，但其中一些机构所实施的程序只适用于电子资讯系统或不当处理个人资料的情况。同样地，七成回应机构已采用档案处发布的《良好档管做法》，但当中有些机构选择依照国际标准或法定规定保管其会计纪录，另一些则把《良好档管做法》应用于档案管理工作的部分（而非全部）作业方法、系统、范畴或方面。

7. 逾六成回应机构已把其历史档案移交指定的档案馆作永久保存，³ 其中大多数机构均让公众取阅其历史档案。⁴

8. 过半数回应机构表示它们在遵从既定的档案管理指引及程序上出现问题。此外，过半数回应机构指出其档案管理工作有需要改善或协助之处，所涉范畴包括：资源与贮存空间的供应、专家意见与专门技术支援、培训、更新指引的需要，以及遵从情况的定期监察。

9. 第一轮调查回应机构当中有 67% 认为其某些类别的档案应获豁免遵从档案管理的强制性规定（如有的话）。主要类别如下：

- (i) 受到法例或规管上限制而不能披露的资料；
- (ii) 关于机构政策、运作及内部管理的敏感内部档案，包括商业敏感文件和内部会议纪录；
- (iii) 受保密协议或责任保障的文件；
- (iv) 敏感研究数据、人力资源与会计纪录和工作文件；
- (v) 受法律专业保密权保障的档案；及
- (vi) 关于执法及法律程序的档案。

10. 回应机构当中有五间支持把拟议的强制性规定一律应用于机构的所有档案，没有例外情况。

² 有些回应机构表示只在某程度上推行了有关措施；即这些措施并不适用于机构档案管理工作的所有方面、或机构内所有单位、部门，或所有档案。有些机构只沿用以往的作业方法而没有订立详细程序或以文件记录的政策，另有些机构则倚赖其内各个别单位或部门自行作出安排。

³ 在这些回应机构中，有的表示没有指定的档案馆，因此把其历史档案贮存于中央行政系统或文件管理系统，或以数码格式贮存，作永久保存。

⁴ 不让公众取阅其历史档案的回应机构解释，它们因受规管法例或其他法例的保密条文限制，又或者本身成立不足 30 年，故不能公开其历史档案。

11. 另有八间机构就向公共机构实施一套统一的档案及历史档案强制性规定这做法是否恰当表示关注，这是由于公共机构的性质、规模及资源不一，所持档案类型各异，有些又须遵从规管法例的保密条文。透过机构的内部指引执行档案管理良好作业方法，被视为比立法更具成本效益和更为可取。

第二轮调查

12. 小组委员会注意到，79.6%的回应机构在第一轮调查中表示，它们的档案保管系统能够根据《良好档管做法》管理电子及非电子档案。于2017年2月，小组委员会进行了第二轮调查，以确定(i)这些回应机构的系统在多大程度上具备《良好档管做法》所述的典型电档保管系统的特点；⁵及(ii)如实施强制性档案管理计划，它们在电子技术上有多准备就绪，可全面推行电档保管系统。在这批回应机构中，共有六间获选参与第二轮调查。这些机构均颇具规模和资源，在香港履行不同的重要公共职能，包括教育、医疗卫生、房屋和贸易。

13. 第二轮调查以问卷形式进行，问题包括受访机构为保管档案而采用何种电子方式管理其电子档案，以及有关电子方式有何功能。

14. 问卷已载述典型电档保管系统（有别于其他电子文件管理系统）的特点，以及其他相关用语的定义，以作参考。⁶

15. 在六间获选参与的机构中，五间已作出回应，回应率为83.3%。从分析它们的回应可见，这五间机构现时均没有为保管档案而采用典型的电档保管系统贮存其电子档案，其中四间更表示基于各种原因无意在短期内推行电档保管系统。

16. 于2017年2月16日，小组委员会亦致函其中五间在第一轮调查中表示没有采用能管理电子及非电子档案的档案保管系统的回应机构，请其初步表明有多愿意及多准备就绪去遵从一套标准的档案保管程序或规程（如实施有关程序或规程的话）。

⁵ 《良好档管做法》第8章。

⁶ 简单来说，电档保管系统与电子文件管理系统（后者是管理开立、贮存和控制电子文件的软件程式）或其他资讯科技系统的区别在于：(i) 电档保管系统不容许使用者修改电子档案的内容，或删除贮存于系统的电子档案；及(ii) 电档保管系统应具备功能，让使用者可输入指定的存废期限表，以便日后处置档案。

17. 在这五间机构中，三间已作出回应，回应率为 60%。其中两间机构认为其现行的档案管理作业方法既恰当又有效，可以切合它们独特的实际情况，因此不支持把强制性档案及历史档案管理系统应用于其机构。其余一间机构则表示已在机构内订立符合《良好档管做法》的档案开立及管理架构，但愿意在知悉相关规定的详情后，评估有多准备就绪去遵从一套强制性档案保管系统。