

立法會政制事務委員會

政府檔案的管理

目的

本文件旨在向委員概述政府檔案的管理。

現行制度

2. 檔案是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要。政府完全認同檔案管理對加強開放和問責，以至提升效率和加強效能都非常重要，並一直致力鑑定和保存具歷史價值的政府檔案。儘管香港目前並未實施檔案法，但國際上採用的重要檔案管理原則均已通過建立完善的行政架構，配以一套強制性的檔案管理規定，在香港得以落實。這些原則包括訂立政府機構的義務和責任；頒布檔案保管標準以涵蓋整個檔案管理生命週期，就檔案由開立和收存、分類、編訂存廢期限表、檔案的最終存廢，乃至檔案的移交及讓公眾人士查閱歷史檔案等環節作出規定。下文闡述現行制度的細節。

義務和責任

3. 妥善管理政府檔案的責任，由作為政府中央檔案管理服務機關的政府檔案處(檔案處)與開立和收存檔案的決策局和部門(局／部門)共同承擔。檔案處隸屬政務司司長辦公室轄下行政

署，負責制定和監察有關管理政府檔案的政策和要求、檢討局／部門檔案管理的作業方法、保存政府的歷史檔案，以及提供辦公室以外的檔案中心服務。

4. 局／部門須依循政府的政策和規定，並因應本身的獨特運作和檔案管理需要，建立和推行一套全面的檔案管理計劃。有關計劃旨在透過管控檔案的開立、編排、備存和存廢，使政府檔案獲得妥善處理。局／部門首長肩負檔案管理的整體責任，並應指派一名首長級人員負責監督有關事宜，確保局／部門的檔案管理計劃得到整體政策的支持、適當的優先次序及資源分配。此外，局／部門也須委任一名部門檔案經理(一般由部門主任秘書或不低於高級行政主任或同等職級的人員擔任)，以協助局／部門首長建立和推行部門檔案管理計劃。檔案管理是羣策羣力的工作，局／部門內的所有人員均應與部門檔案經理通力合作，遵行部門檔案管理計劃的各項程序和規定。

### 檔案保管規定

5. 根據政府的政策和規定，各局／部門的檔案管理計劃必須適用於由檔案開立至最後存廢的整個生命週期。有關要求撮述於下文第 6 至 20 段。

#### *(a) 開立和收存*

6. 政府已發布有關開立和收存檔案的指引，以協助局／部門加強檔案管理的作業方法。有關原則是檔案須按局／部門的業

務運作、政策、法律和財政需要而開立和收存，並須準確和全面地記錄政府的職能、政策、程序、決策和業務往來，以作為可靠的憑證；而局／部門應開立和收存足夠但不過量的檔案。

7. 為了有系統地開立及收存檔案，各局／部門已就其所有職能及活動制定業務規則，以記錄哪些檔案應予以保存的決定。這些業務規則把開立及收存檔案納入為日常運作的一部分，從而盡量降低開立及收存的檔案不足的風險，而各局／部門所公布的業務規則，亦以能夠方便員工在日常工作中使用為依歸。目前，各局／部門已訂立逾 30,000 套業務規則，並會至少每兩年檢討一次，以配合情況變動。

8. 除紙本檔案外，各局／部門亦會保留在公事過程中產生或收到的電郵，作為有關業務的憑證。至於那些尚未推行電子檔案保管系統以保存電子檔案的局／部門，則須把電郵函件列印後歸檔，以保存檔案在紙本案卷中作記錄。

#### *(b) 檔案清單*

9. 備存準確的檔案清單是良好檔案管理的先決條件。清單有助有效管控和檢索檔案，並可提供基本資料以幫助檔案管理工作，例如編訂存廢期限表。因此，各局／部門須擬備和保存準確的檔案清單，內容應至少包括案卷名稱、案卷編號、案卷開立與結束日期及案卷存放地點。檔案清單須因應變動定期更新。

### (c) 檔案分類

10. 為方便進行不同種類的檔案管理工作，包括識別、收納和檢索檔案，以及檔案保安和取閱管制，各局／部門須按檔案分類表<sup>1</sup>有系統地編排檔案。局／部門亦須在採用新編訂的檔案分類表時，徵得所屬部門檔案經理的批准。

11. 政府檔案分為兩類：行政檔案<sup>2</sup>及業務檔案<sup>3</sup>。鑑於行政檔案的一般性質，檔案處已公布一套標準分類表，該表列示與行政事務相關的標準首層主題詞。各局／部門須採用該套標準分類表管理所有行政檔案。至於業務檔案，各局／部門應按檔案處訂明的程序，制訂本身的分類表。為確保分類表在日後不斷變動的情況下仍然合用，同時力求更臻完善，各局／部門須每兩至三年檢討檔案分類表一次。

### (d) 檔案保管和安全

12. 各局／部門須施行適當的安排，確保檔案得到安全保管。檔案應貯存在合適的環境和設施，以防檔案被未經授權者取閱、使用、披露、移走、轉移，以及出現變壞、遺失、受到破壞等情況，或受污垢、蟲鼠、煙霧和化學廢氣等威脅。此外，如發生檔

---

<sup>1</sup> 檔案分類表是按右列一個或多個項目：業務職能、活動和檔案內容，以合乎邏輯的方式編排檔案的列表。

<sup>2</sup> 行政檔案是因應日常處理有關財政、辦公樓房、採購與物料供應、編制、人事和其他一般行政事務而開立或接收的檔案。

<sup>3</sup> 業務檔案是各局／部門在執行與其成立目的有關的主要職能、活動或使命時，所開立或接收的檔案。

案遺失或未經授權銷毀的事故，局／部門必須立即向檔案處報告，而其部門檔案經理也要進行調查、實施改善措施，以及考慮對引致事故的人員採取紀律處分或其他行政措施。有關局／部門的部門檔案經理並須按規定於事故發生後三個月內向檔案處提交報告，而檔案處會在接獲報告後，考慮該局／部門的調查結果和行動，並給予合適的意見。

#### *(e) 保護極重要檔案*

13. 極重要檔案所記錄的是局／部門在緊急情況或災難發生期間及之後，賴以持續和有效運作的必需資料。各局／部門應識別極重要檔案，並透過複製檔案或另存他處的方式，保護這些檔案，以確保主要業務職能的運作不受干擾。各局／部門應依照檔案處提供的指引，訂立保護極重要檔案的計劃。

#### *(f) 編訂檔案存廢期限表及檔案存廢*

14. 為了確保檔案在保存一段適當時間後有系統地規劃及安排檔案存廢，以切合檔案的開立目的，並符合相關的法律或法例要求，各局／部門須為所有檔案編訂存廢期限表<sup>4</sup>。檔案存廢工作是指以不同的方法和安排，處置根據存廢期限表已屆限期的檔案。常見的處置安排，包括把檔案移交檔案處以鑑定其歷史價值；移交檔案處作歷史檔案並永久保存；即時銷毀；以及把檔案內容轉移至另一種儲存載體，如縮微膠卷或電子方式等。各局／部門

---

<sup>4</sup> 檔案存廢期限表是一間機構就其檔案制定有系統的清單及資料，列明在檔案保管、保存期和最終存廢方面的安排。

在銷毀任何政府檔案前，須先徵得檔案處處長的同意。

15. 行政檔案和業務檔案的存廢規定各有不同。就行政檔案而言，檔案處編制了《一般行政檔案存廢期限表》，按不同主題分類列明這些檔案的保存期和存廢安排。例如，與政策相關的行政檔案如經檔案處鑑定為有永久價值的檔案，會作為歷史檔案予以保存。但與採購和招聘事宜相關的日常行政檔案則會在最長達13年的指定保存期屆滿後銷毀。各局／部門應採用《一般行政檔案存廢期限表》，並在存廢行政檔案前先行徵得檔案處的批准。

16. 至於業務檔案，各局／部門應徵詢檔案處的意見，並因應行政、運作、財務和法律要求及檔案的歷史價值編訂本身的檔案存廢期限表。檔案處會審視各局／部門交來的存廢期限表擬本，並與相關的局／部門磋商後，才為存廢期限表定案。已定案的存廢期限表經檔案處批准後，應由相關局／部門一名不低於高級行政主任或同等職級的人員簽署。各局／部門須在開立新的業務檔案類別後兩年內，為檔案編訂存廢期限，以制定有關的存廢期限表。此外，各局／部門須最少每五年檢討存廢期限表一次，以決定須否作出修改。為此，檔案處已制訂一套指引及核對表，以助各局／部門檢討其存廢期限表。

17. 各局／部門應至少每兩年一次處置已屆限期的檔案。為確保妥善的內部監管，應由一名不低於高級行政主任或同等職級的人員考慮及以書面簽批檔案的存廢，包括銷毀檔案。所有銷毀檔案的申請，均須根據檔案處審批的相應存廢期限表所列明的規定處理。檔案是否具歷史價值或潛在歷史價值，已在編訂有關存

廢期限表時予以決定。沒有歷史價值的過期檔案，銷毀前須先取得檔案處處長同意。為增加透明度和加深公眾的了解，檔案處在其網站設立了中央平台，供各局／部門公布每年的檔案銷毀資料。下表撮述 2014 至 2016 年的過去三年內，經鑑定及移交檔案處作永久保存，以及獲批准銷毀的檔案數字：

| 年份   | 經鑑定的檔案       |       | 移交檔案處作永久保存的檔案 |     | 獲批准銷毀的檔案 <sup>5</sup> |        |
|------|--------------|-------|---------------|-----|-----------------------|--------|
|      | 數量<br>(‘000) | 直線米   | 數量<br>(‘000)  | 直線米 | 數量<br>(‘000)          | 直線米    |
| 2014 | 1 106        | 9 143 | 46            | 596 | 92 197                | 89 277 |
| 2015 | 159          | 4 037 | 29            | 782 | 104 900               | 61 418 |
| 2016 | 107          | 3 384 | 45            | 620 | 102 784               | 56 633 |

註： 每年銷毀及／或移交檔案處的過期檔案數量均有變動，視乎各局／部門的業務性質，以及在該年度須予存廢或由檔案處鑑定的檔案數目而定。

### (g) 檔案鑑定

18. 檔案處負責鑑定政府檔案，以決定哪些檔案具歷史價值而應永久保存，哪些檔案可予銷毀。根據國際最佳的作業方法，檔案鑑定是確定政府檔案是否具歷史價值的重要程序，檔案處對此十分重視。檔案主任職系人員採用的鑑定指引，是參照海外其

<sup>5</sup> 獲批准銷毀的日常檔案主要為業務檔案。這些檔案包括大量旅客抵港及離境申報表；與稅務相關的電腦系統資料列印表；各類有關貿易的文件和貨物艙單；根據《公司條例》註冊的公司的公共檔案；有關收入的行政檔案如所發收據的存根、票據和許可證等的副本；要求化驗所進行測試的表格和申請火葬許可證的相關檔案；與消防裝置和設備證書相關的檔案；病人個案案卷和治療紀錄卡；有關申請車輛登記及牌照的檔案；有關報名參加康體活動的檔案；以及各類通用及部門表格。

他司法管轄區的經驗和所採納的標準而制定。檔案如具備以下其中一項條件，便有機會獲挑選作永久保存。有關條件如下：

- (i) 記錄或反映政府機構的組織、職能和活動；
- (ii) 記錄政府重要政策、決定、立法和行動的制定過程、實施和成果；
- (iii) 記錄政府決定、政策和計劃對實際環境、社會、機構或個人的影響；
- (iv) 記錄政府與市民的相互關係，以及政府與實際環境的相互關係；
- (v) 記錄個人、團體、機構和政府的法律權利和責任；或
- (vi) 載有重要或獨特資料或年代久遠的文件，能加深對香港歷史、實際環境、社會、文化、經濟和市民的了解。

19. 就《一般行政檔案存廢期限表》所開列具潛在歷史價值的過期行政檔案，局／部門應把這些檔案移交檔案處進行鑑定。至於業務檔案，檔案處會在檢討局／部門制訂的存廢期限表擬本時，鑑定該等檔案的歷史價值(請參看第 16 段)。經評估後認為具潛在歷史價值的檔案會在保存期期滿後，由檔案處再次鑑定，以決定其最終存廢。為配合各局／部門的存廢期限表及提醒他們適時封存檔案，檔案處會要求各局／部門提交開立滿 30 年的政府檔案，以供鑑定和評核是否具有歷史價值，需要永久保存。只有那些經確定不具歷史價值的檔案，方會獲得檔案處處長批准銷毀。

## (h) 檔案移交

20. 各局／部門須根據《一般行政檔案存廢期限表》及存廢期限表，把已鑑定為具歷史價值的過期檔案移交檔案處作永久保存，以確保歷史檔案得以存放在合適的環境以作永久保存，並準備最終讓公眾人士取閱。我們已提醒各局／部門必須盡量避免延遲把具歷史價值／潛在歷史價值的過期檔案移交檔案處。各局／部門如有充分理由把過期檔案保留超過兩年才移送檔案處保存或鑑定，便須將相應理由記錄下來，交給局／部門內一名屬副秘書長／副部門首長職級的首長級人員作書面同意。此外，各局／部門亦應事先諮詢檔案處。在 2014 年 3 月至 2017 年年底期間，檔案處共收到 102 宗延遲移交過期檔案的要求，當中只有 11 宗因具備充分理據而獲批准。舉例說，如檔案包含的資料關乎一些仍未解決的事宜，並可能引致財務或法律上的後果，便可視為具備延遲移交的合理理據。

## 公眾取閱

21. 取閱歷史檔案，須按照《1996 年政府資料檔案(取閱)則例》辦理。一般而言，已存在不少於 30 年、或其內容曾獲刊載或曾向公眾全盤披露的歷史檔案，均可供公眾取閱。檔案處處長可根據政務司司長給予的一般指示，酌情准許任何人士查閱檔案處封存的檔案。在行使其酌情權時，檔案處處長會考慮：

- (i) 檔案原屬或移交單位對檔案載錄的資料或事項是否

適合供公眾取閱的意見；

- (ii) 與保障個人資料相關的任何法例或行政規定；及
- (iii) 《公開資料守則》的規定。

22. 為向公眾提供更佳的服務，檔案處就取閱檔案訂立上訴渠道，讓市民可就檔案處的決定向行政署長提出上訴。若市民認為檔案處在處理其申請時有任何行政失當，亦可向申訴專員作出投訴。自上訴渠道於 2015 年 8 月設立後，檔案處沒有接獲任何上訴或投訴。下表撮述 2014 至 2016 年的過去三年內，有關公眾取閱歷史檔案的數字：

| 年份   | 申請性質 <sup>註</sup> | 申請數目  | 整項申請<br>獲批        | 部分申請<br>獲批     | 申請被拒         | 撤回申請         |
|------|-------------------|-------|-------------------|----------------|--------------|--------------|
| 2014 | 公開檔案              | 1 880 | 1 880<br>(100%)   | 不適用            | 不適用          | 0<br>(0%)    |
|      | 封存檔案              | 52    | 25<br>(48.08%)    | 27<br>(51.92%) | 0<br>(0%)    | 0<br>(0%)    |
| 2015 | 公開檔案              | 2 080 | 2 080<br>(100%)   | 不適用            | 不適用          | 0<br>(0%)    |
|      | 封存檔案              | 44    | 26<br>(59.09%)    | 16<br>(36.37%) | 1 (2.27%)    | 1<br>(2.27%) |
| 2016 | 公開檔案              | 2 301 | 2 301<br>(100%)   | 不適用            | 不適用          | 0<br>(0%)    |
|      | 封存檔案              | 74    | 31<br>(41.89%)    | 40<br>(54.05%) | 0<br>(0%)    | 3<br>(4.06%) |
|      | 總數                | 6 431 | 6 343<br>(98.63%) | 83<br>(1.29%)  | 1<br>(0.02%) | 4<br>(0.06%) |

註：一般而言，根據《1996年政府資料檔案（取閱）則例》，公開檔案是指已存在不少於30年的檔案，而封存檔案則是已存在少於30年的檔案。

## 遵行情況與執行相關規定

### (a) 監察遵行情況

23. 為了不斷改善和監察各局／部門遵行各項檔案管理規定的情況，檔案處實施雙管齊下的方法，檢討各局／部門的檔案管理工作。有關方法包括由各局／部門進行自我評估，以及由檔案處為個別局／部門進行檔案管理檢討。我們的桌面研究結果顯示，澳洲和英國均有採用自我評估的方法監察政府機構遵行檔案管理規定的情況。澳洲每年進行一次名為“線上調查評估(Check-up Digital)”的自我評估調查，以檢視政府機構在數碼資料管理方面的成熟程度。英國則制定了一項“資訊管理評估計劃(Information Management Assessment Programme)”，讓檔案管理機關自行評估其所採用的資訊及檔案管理方法成效。

24. 作為妥善檔案管理計劃推行工作的一部分，各局／部門須定期檢討其檔案管理作業方法，確保其檔案管理計劃有效運作。為協助各局／部門進行自我評估，檔案處根據檔案管理生命周期定期統籌各局／部門的檔案管理自我評估工作，以涵蓋由檔案開立至存廢各階段的檔案管理事宜。各局／部門透過自我評估，便可就其遵行政府公布的檔案管理規定和良好作業方法的情況，作出評估。

25. 為與上文闡述的自我評估互補，檔案處也為個別局／部門的檔案管理工作進行深入檢討。這些檢討的目標，是評估部門管理層對實踐良好檔案管理的認知、決心和參與程度；評核各局／部門遵守檔案管理強制性規定和採納良好檔案管理作業方法的情況；以及找出可予改善的地方和發掘各種良好檔案管理作業方法。這些檢討亦有助整合心得，制定適

用於全政府的檔案管理建議。檢討期間，檔案處會到訪有關局／部門，並透過檢討有關檔案管理的文件、審查檔案保管系統、調查和探訪、面談和專題小組討論等審視有關局／部門的檔案管理計劃。在完成部門檔案管理檢討後，行政署長會向有關局／部門的首長轉達檔案處的檢討結果和建議，而該局／部門也須每半年一次向檔案處提交進度報告，闡述落實建議的進度。如有需要，檔案處會將檢討結果和建議，以及相關局／部門將予採取的執行計劃，呈交政務司司長以尋求進一步指示。自 2012 年 10 月起，檔案處已完成共九個部門檔案管理檢討，另有三個正在進行。

#### *(b) 執行和懲處*

26. 除監察遵行情況外，現行機制亦訂明政府人員必須嚴格遵守政府發布的檔案管理規定，而局／部門更須為所有政府檔案訂立檔案存廢期限表，把具有歷史價值的檔案移交檔案處作永久保存，並須在銷毀沒有歷史價值的檔案前先取得檔案處處長同意。政府人員如不遵行檔案管理的強制性規定及／或於執行檔案管理職責時疏忽職守，會受到紀律處分。視乎違規情況和嚴重程度，有關人員可被處以口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降職、被迫令退休，甚至革職等懲罰。在 2014 至 2016 年期間，共有 10 宗有關遺失或未經授權銷毀檔案的個案，當中相關的局／部門曾對 14 名涉及的人員採取紀律處分行動。

## 培訓

27. 檔案處為不同層級的檔案管理人員及一般檔案使用者策劃、制定及舉辦常規培訓課程，以協助各局／部門有效地管理政府檔案及實施相關指引和程序。這些課程包括常規課堂培訓、專題或內部研討會、簡介會及工作坊，涵蓋檔案管理的原則及規定，例如歸檔程序、檔案開立和收存、檔案分類和存廢、歷史檔案的管理等。此外，檔案處亦正開發新的網上教學平台，讓政府人員能隨時隨地取得內容廣泛的檔案管理資訊及提示。下表開列 2014 至 2016 年期間檔案處為政府人員提供的檔案管理培訓統計數字：

| 年份   | 培訓活動數目<br>(包括培訓課程和專題研討會) | 參加人員數目 |
|------|--------------------------|--------|
| 2014 | 102                      | 4 690  |
| 2015 | 90                       | 3 744  |
| 2016 | 86                       | 4 144  |

註：2014年的培訓活動及參加人員的數目均較前增多。這是因為檔案處額外舉辦了16個專題研討會／工作坊，協助各局／部門人員提升有關知識和技能，俾能在2015年年底前為所屬的局／部門訂立檔案管理業務規則。共有1 669名人員參加有關活動。

## 新措施

28. 正如在 2017 年 10 月 16 日的政制事務委員會會議上所匯報，政府會繼續加強檔案管理工作。為應對政府內廣泛

使用數碼資訊科技進行業務致令檔案管理模式出現轉變所帶來的挑戰，檔案處將採取新的檔案管理措施（請參看下文第 29 至 33 段）。

*(a) 檢討局／部門的檔案存廢期限表*

29. 海外檔案館普遍認為，最佳的作業方法是在具極快過時特質的電子檔案開立時，即以宏觀方式按其功能盡早作出鑑定，從而為該等檔案的未來保存作出更好規劃。為緊隨國際社會的最佳作業方法，並應付大量增加的電子檔案，檔案處正著手全面檢討各局／部門的檔案存廢期限表，以讓各局／部門日後能更早及更適時地把具歷史價值的檔案（尤其是以電子形式開立的檔案）移送至檔案處作妥善保存。

*(b) 在局／部門推廣電子檔案管理*

30. 檔案處將繼續推廣電子檔案管理，並鼓勵各局／部門推行電子檔案保管系統，藉此加強局／部門的電子檔案管理工作。迄今已有 11 個局／部門推行或正在推行電子檔案保管系統<sup>6</sup>。在 2018 年，檔案處將聯同資訊科技總監辦公室及效率促進組，為六個最近推行電子檔案保管系統的局／部門進行檢討。所得結果可為我們提供充分資料以就長遠發展策略作出決定，在政府內部全面推廣電子檔案保管系統。

---

<sup>6</sup> 該 11 個部門為效率促進組、政府檔案處、商務及經濟發展局通訊及創意產業科、差餉物業估價署、渠務署、知識產權署、政府資訊科技總監辦公室、行政署、土木工程拓展署、建築署及海事處。

### *(c) 設立長遠保存電子檔案的數碼檔案庫*

31. 由於現時愈來愈多業務檔案是以電子形式開立及收存，檔案處有必要建立數碼檔案庫，長遠保存由各局／部門移交的過期電子檔案，以確保這些檔案的真確性、完整性、可靠性及可用性不會隨著時間而受影響。鑑於具不同檔案格式和儲存媒體的電子檔案在保存上涉及龐大而複雜的技術問題，檔案處會密切留意資訊科技和國際社會在最佳作業方法方面的最新發展，以制定實踐計劃。

### *(d) 檢討三年檔案管理培訓計劃*

32. 為應付日趨複雜的檔案管理工作，尤其是電子方式在業務應用方面日益廣泛，檔案處正檢視涵蓋 2018 至 2020 年間的三年培訓計劃，目的是要制定策略，為政府人員提供具成效和足夠的培訓機會，為他們做好準備，以迎接數碼時代的挑戰及需要。

### *(e) 為歷史檔案研發新的綜合資訊檢索系統*

33. 檔案處現時使用在 2004 年開發的綜合資訊檢索系統，管理約 140 萬項歷史檔案。同時，這個系統亦提供介面，方便公眾人士在網上檢索館藏歷史檔案。由於系統的硬件及軟件已過時，現時難以支援大量的歷史檔案管理流程和檢索功能，檔案處正開發新系統以取代現時的系統，藉以精簡歷史

檔案管理流程，並加強網上功能以服務大眾。新系統暫定於 2018 年年底／2019 年年初推出。

## 結論

34. 如上文所述，國際上採用的重要檔案管理原則已經透過建立完善的行政架構，配以一套強制性的檔案管理規定，在香港得以落實。行政長官於 2017 年施政報告表明對訂立檔案法持正面態度。目前，法律改革委員會（法改會）正研究現行的檔案管理制度，以及參考其他司法管轄區的經驗，並會就建議進行廣泛諮詢。當法改會提交報告後，政府會積極跟進。

35. 請委員備悉本文件的內容。

政務司司長辦公室

行政署

2018 年 1 月