

香港特別行政區政府
政務司司長辦公室轄下行政署



The Government of
The Hong Kong Special Administrative Region
Administration Wing,
Chief Secretary for Administration's Office

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

九龍城區議會秘書處

敬啟者：

要求盡快為檔案法及公開資料守則立法

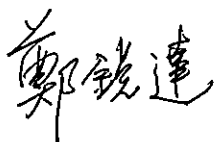
謝謝 貴秘書處轉交黎廣偉、蕭亮聲和楊振宇三位議員於 2019 年 7 月 17 日的信函。本署負責政府的檔案管理，而政制及內地事務局(政制局)則負責公開資料的事宜。本署就信函諮詢了政制局，現綜合回覆如下。

法律改革委員會(法改會)的檔案法小組委員會及公開資料小組委員會於 2018 年 12 月展開了公眾諮詢，而諮詢期已於 2019 年 3 月結束。信函中提及的三方面建議和考慮，包括：(1)「鞏固問責性，建立良好管治威信」；(2)「提高透明度，防止黑箱作業」；和(3)「保障公眾知情權，釋除公眾疑慮」，在法改會兩個小組委員會的諮詢文件中均提出了相關的問題、看法或建議。概要見〈附件一〉。另本函亦夾附兩份諮詢文件的摘要全文(〈附件二〉和〈附件三〉)，以備參考。

現時，該兩個小組委員會正在分析諮詢期內收集的意見，並會在完成分析後敲定改革建議。法改會經考慮該兩個小組委員會提交的報告書擬稿後，會發表最後報告書。政府屆時會仔細研究法改會報告書的有關建議，積極跟進及考慮如何改革現時的檔案管理制度及公開資料制度。

感謝三位議員邀請政府派員出席於 8 月 1 日舉行的九龍城區議會第 22 次會議。鑒於法改會就檔案法及公開資料的研究仍未完成，我們認為現時並非討論訂立檔案法及公開資料法的合適時機，政府會在適當時候再作跟進。

行政署長

(鄭銳達  代行)

2019 年 7 月 30 日

副本送：法改會秘書長
政制及內地事務局局長

連附件

法改會檔案法小組委員會及公開資料小組委員會諮詢文件的概要

(1) 「鞏固問責性，建立良好管治威信」

- 就應否訂立檔案法，檔案法小組委員會經衡量後，其初步看法是確有理據支持訂立檔案法，以進一步加強香港公共檔案及歷史檔案的管理、保護和保存工作。
- 就開立檔案方面，小組委員會深明妥善開立公共檔案的重要性，然而，小組委員會也知道需要平衡其他相關因素，包括有關責任的性質，以及對於不遵從者所施制裁的相稱程度。因此，諮詢文件向公眾提問(見諮詢問題3)，現行開立公共檔案的責任(受公務員總務規例以及有關開立和收存檔案的指引所規限)，是否足以確保檔案的妥善開立？如答案是否定的話，現行責任有何地方可以改善？理由何在？
- 對於遺失或未經授權銷毀檔案的事宜，小組委員會相信，良好的公共檔案管理制度，必須設有足夠及有效的措施，以確保有關規定得到妥善遵從。這些措施可以用法律或強制性規定此等較嚴厲的方式來實行。不過，據小組委員會的觀察，其他旨在加強妥善檔案管理文化，以及提高有關意識的措施，也同樣重要。就此，諮詢文件向公眾提問(見諮詢問題10)，現有措施是否足以確保各局／部門遵行其檔案管理責任？如答案是否定的話，還可採取甚麼額外措施？理由何在？

(2)及(3) 「提高透明度，防止黑箱作業」及「保障公眾知情權，釋除公眾疑慮」

- 正如公開資料小組委員會在諮詢文件所指，考慮到香港人權法案第十六條的條款及相關案例，小組委員會建議政府應通過立法實施具有法定地位的公開資料制度。
- 就公開資料制度所涵蓋的範圍，正如諮詢文件所指，小組委員會曾考慮可採用的不同準則(包括有關機構是否全部或部分由政府擁有、其經費是否全部或主要來自公帑、該機構是否具有提供公共服務的專營權利，或該機構是否具有某些公

共行政職能)，以釐定有關制度應涵蓋哪些機構。諮詢文件建議，最初階段考慮採用《申訴專員條例》（第 397 章）適用的機構名單。該名單主要涵蓋政府部門，以及具有行政權力和職能的法定公共機構，而小組委員會亦指出，涵蓋機構的種類和數目應循序漸進地增加。

香港法律改革委員會

檔案法小組委員會

諮詢文件

摘要

(諮詢文件載有小組委員會所提出的問題，供諮詢公眾意見之用。本摘要為諮詢文件內容的概要，有意提出意見者宜參閱諮詢文件全文。諮詢文件可向香港中環下亞厘畢道 18 號律政中心東座 4 樓法律改革委員會秘書索取，亦可於法律改革委員會的網站下載，網址是：<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

回應者應於 2019 年 3 月 5 日或之前將意見提交檔案法小組委員會秘書。本摘要所使用的簡稱與諮詢文件使用的簡稱相同。)

導言

1. 歷史檔案是決策、行動和記憶的紀錄，是代代相傳的獨特且不可替代的遺產。歷史檔案及檔案也是政府據此承擔責任的工具。管理妥善的歷史檔案及檔案幫助人們明白“政府行動所涉及的人、時、地、方法和因由”。因此，歷史檔案對於良好管治而言是十分重要的。
2. 近年，有關團體、媒體和立法會議員要求政府加強保護政府檔案，當中部分人士促請在香港訂立檔案法。此外，用以管理資料的電子科技發展迅速，資訊系統應用日增，都為傳統的檔案保管機制帶來新挑戰。

檔案法小組委員會的研究範圍

3. 終審法院首席法官聯同律政司司長將檔案法課題轉介予香港法律改革委員會研究。2013 年 5 月，檔案法小組委員會成立，就檔案法課題展開全面研究。小組委員會的研究範圍如下：

“檢討關於管理、保存和取閱政府或公共檔案的現行制度，以便考慮是否需要進行改革；如需要進行改革的話，

則提出適當的改革建議。”

4. 讀者或許注意到，香港法律改革委員會也在 2013 年成立了公開資料小組委員會，專責“檢討關於公眾**索取**政府或公共主管當局所持資料的現行制度”（**粗體和斜體後加**）。為免生疑問，現於此指出，公開資料小組委員會所關注的是索取資料的**權利**，而檔案法小組委員會所關注的則是實際取閱事宜的**管理**。前者探討例如索取權的確認及有關豁免等事宜；後者則處理與保存歷史檔案有關的行政和運作事宜。因此，兩個小組委員會明確分工，各司其職，卻又並行工作，以最終應能有一套通用和一致的規則為目標。

第 1 章 香港現行的公共檔案管理架構概覽

行政機制（第 1.2 至 1.5 段）

5. 現時，政府檔案和歷史檔案的管理由行政制度規管，在此制度下的中央檔案管理和服務機關為檔案處。這個行政制度包含行政署長及檔案處所公布和更新的多項行政規則、指引和最佳作業方法。藉總務通告 09¹ 公布的規定旨在向政府人員施加強制責任。任何政府人員如不遵從其內所載規定，可受到紀律處分，包括口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。

適用範圍（第 1.6 段）

6. 雖然各局／部門須受檔案管理行政機制規管，但公營機構則一般不受此限。² 公營機構，包括法定組織、接受政府經常撥款的非政府機構、

¹ 該等檔案管理的強制性規定包括：委任部門檔案經理、準確的檔案清單、妥善管理電郵檔案、檔案分類、檔案存廢（包括為所有業務檔案編訂存廢期限表、至少每兩年處置過期檔案一次、在檔案處處長事先同意下銷毀檔案或把檔案移交非政府機構，以及把具有歷史價值的檔案移交檔案處）、妥善保管和貯存檔案、保護極重要檔案，以及定期檢討檔案管理作業方法。

² 廉政公署和香港金融管理局除外。

慈善及宗教團體以及私營機構，在實質管理及保存檔案方面，均不受政府的檔案管理行政機制規管。

檔案處及轄下各組別的職責和職能（第 1.9 至 1.11 段）

7. 現時，檔案處隸屬於政務司司長辦公室轄下的行政署，並歸其監督。檔案處的主要職責如下：³

- (i) 制定和推行全政府的檔案管理政策；
- (ii) 制定檔案管理的標準、指引及程序；
- (iii) 提供檔案管理有關的顧問服務和培訓；
- (iv) 管理檔案中心、檔案存廢和中央縮微攝製等工作；
- (v) 就部門的檔案管理計劃進行調查、檢察、研究及評核；
- (vi) 挑選、管理和保存政府歷史檔案及具價值的刊物；
- (vii) 就政府歷史檔案及選定的刊物，提供取閱和參考服務；以及
- (viii) 就管理具有長期（30 年或以上）或永久保存價值的政府檔案、歷史檔案和刊物，提供適當的建議和指令。

評論（第 1.19 至 1.22 段）

8. 公共檔案管理行政制度近年一直受到監察，例如有思匯政策研究所在 2007 年發表的報告書⁴和在 2011 年發表的報告書⁵、審計署 2011 年發表的報告書⁶及申訴專員 2014 年發表的報告⁷。一些報刊文章及其

³ 《檔管守則》第 220 段。

⁴ 陸恭蕙、溫富錦及 Jamie C Graham：《公共檔案的管理、優質管治與集體回憶的保存：香港需要制定檔案法的理據》（*Managing Public Records for Good Governance and Preservation of Collective Memory: The Case for Archival Legislation*），思匯政策研究所，2007 年 3 月。

⁵ 陸恭蕙及 Nick Frisch：《勿讓歷史留白：香港需要檔案法》（*The Memory Hole: Why Hong Kong Needs an Archives Law*），思匯政策研究所，2011 年 11 月。

⁶ 審計署《第五十七號報告書》，“政府檔案處的檔案管理工作”，2011 年 10 月，見以下網頁：http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c57ch10.pdf。

他刊物也載有相關評論，其中有部分提出訂立檔案法的訴求。

第 2 章 檔案管理週期和相關規則、指引及刊物概覽

9. 為讓讀者透徹掌握政府的檔案管理制度，我們在本章概覽主要的檔案管理階段，並會提述香港現時為管理政府檔案而制定的主要規則及指引。讀者也可參閱本諮詢文件附件 I 的流程表，這或許亦有助益。

檔案管理過程和相應規則、指引及刊物摘要（第 2.11 至 2.44 段）

(a) 建立全面的檔案管理計劃

10. 每個局／部門應訂立全面的檔案管理計劃，而有關計劃應涵蓋檔案由開立或接收，經過使用期，直至最後存廢的整個生命週期。

(b) 指定首長級人員負責監督各局／部門的檔案管理、委任部門檔案經理，以及推行檔案管理計劃

(c) 各局／部門開立和收存檔案

11. 各局／部門一般須考慮到本身的業務職能，按運作、政策、法律及財務的需要，開立和收存足夠但不過量的檔案。

(d) 各局／部門保存準確的檔案清單以便追查檔案

(e) 內容分類

12. 每個局／部門應按本身職能及組織架構，建立及不斷更新檔案分類

⁷ 申訴專員公署，《主動調查報告——香港的公共檔案管理》，2014 年 3 月，見以下網頁：

<http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI246_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf>。

表，而該分類表應涵蓋所有正式檔案。

(f) 編訂檔案存廢期限表及檔案存廢

13. 各局／部門須妥善規劃和執行檔案存廢工作。檔案存廢工作是指採取不同的方法和行動處置不再常用的檔案，即是把檔案移交檔案處以鑑定其歷史價值；永久保存作歷史檔案；即時銷毀；或把檔案內容轉移至另一種貯存載體，例如製成縮微資料或以電子方式作長期保存。

(g) 各局／部門使用、保管和貯存檔案

14. 各局／部門應施行適當的安排，確保安全保管檔案。檔案如有遺失、在未經授權下被移走、塗污、改動或銷毀，有關的局／部門須立即向所屬部門檔案經理及檔案處處長報告。

(h) 保護局／部門內極重要檔案

15. 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。

(i) 鑑定檔案及把具有歷史價值的檔案移交檔案處

16. 檔案處採用了一套鑑定指引，以挑選歷史檔案。經鑑定為具有歷史價值的檔案應根據存廢期限表移交歷史檔案館，以作永久保存。

(j) 檔案處保護和保存歷史檔案

17. 經鑑定為具有歷史價值的檔案，一般應由歷史檔案館存放在安全和受控制的環境，並永久保存。

(k) 歷史檔案登錄、著錄及整理

(l) 公眾取閱檔案處所保存的歷史檔案

18. 取閱歷史檔案，須按照《取閱則例》辦理。⁸

第 3 章 其他司法管轄區的檔案及歷史檔案管理法例概覽

19. 本諮詢文件集中討論五個司法管轄區，即澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡，並在相關和所需之處，參考其他司法管轄區的情況。這五個司法管轄區均屬普通法適用地區，法律制度與香港較為相近。本章概述這五個司法管轄區在其各自背景下的檔案法。

第 4 章 檔案處的管治

20. 現時，檔案處隸屬政務司司長辦公室轄下的行政署。在制度上，沒有外界機構就處置檔案或有關政府檔案的一般管理等其他事宜方面，向檔案處提供意見。
21. 在澳大利亞、英格蘭、⁹ 愛爾蘭和新加坡，檔案管理機關的行政首長隸屬一名負責的部長管轄。該部長可就有關行政首長（在新加坡則是新加坡圖管局）履行其法定職責及職能方面，向其發出指示。新西蘭的情況則屬例外。雖然新西蘭檔案館也隸屬一名部長管轄，但《2005 年法令》明文規定總檔案主任須獨立行事，不受部長的指示規限。
22. 澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭及新西蘭均已根據檔案法成立諮詢委員會（但新加坡則沒有）。諮詢委員會的職能主要是就檔案保管及歷史檔案事宜，向部長提供獨立意見。澳大利亞、愛爾蘭和新西蘭的諮詢委員會和新加坡圖管局都必須向部長提交年報，年報最終會提交議會。

⁸ 見第 7 章“有關取閱檔案的‘30 年規則’”標題下及附件 II“取閱檔案處所保存的歷史檔案”標題下的討論。

⁹ 如本諮詢文件所述，雖然作為非部長級部門的英格蘭國檔館有其“兼管部長”，但該館是直接向國會負責的。

諮詢問題 1

- (i) 檔案處在政府內的現行編設位置應否維持下去？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，檔案處的編設位置應如何改變，而你的提議理由何在？
- (iii) 是否有需要委出諮詢機構，就公共檔案和歷史檔案的管理事宜提供意見？
- (iv) 如第(iii)段的答案是肯定的話，該諮詢機構的角色、組成及職能應該如何？

第 5 章 檔案處的行政及運作

發布有關檔案處工作的資料 (第 5.2 至 5.11 段)

- 23. 檔案處過去被批評為欠缺透明度。檔案處其後已採取多項措施，以回應此問題。¹⁰
- 24. 其他司法管轄區透過不同的方法發布資料。例如，這些司法管轄區的檔案法規定，檔案管理機關及／或相關諮詢機構須呈交年報以供立法機關省覽，而年報亦會上載到檔案管理機關的網站。通常在這些司法管轄區的檔案館網站分享的其他文件及資料，包括關於其組織、檔案管理政策、指引及建議，以至其服務、專題項目及行動計劃等資料。

諮詢問題 2

- (i) 現時在檔案處網站所發布的文件和資料是否足夠(列於諮詢文件第 5.4 段)？

¹⁰ 這些措施見本諮詢文件第 5.4 段。

(ii) 如第(i)段的答案是否定的話，檔案處還應發布甚麼其他文件和資料，而你的提議理由何在？

開立檔案（第 5.12 至 5.29 段）

25. 《審計署報告書》指出，《總務通告 09》就檔案管理施加強制性規定，但卻無有關開立檔案的條文。¹¹ 其後，檔案處於 2012 年公布《開立收存指引》通函，以協助各局／部門開立和收存檔案。根據《開立收存指引》通函，所有局／部門均須在 2015 年底或之前就其所有業務職能和活動制訂業務規則，以文件形式記錄各局／部門應開立和保存哪些檔案的決定。根據檔案處的資料，各局／部門已在最後期限前就其所有業務職能和活動訂立超過 33,500 套業務規則。此外，當局公布了《管理電子訊息指引》，以協助各局／部門識別、開立、歸檔和管理電郵檔案。
26. 在澳大利亞和新加坡，促進檔案的開立皆分別被列為澳洲國檔館和新加坡圖管局的職能之一。新西蘭最為嚴格，對公共辦事處或地方主管當局施加積極性的法律責任，規定其須開立檔案，若故意或因疏忽而違反這項責任即構成刑事罪行。英格蘭《1958 年法令》及愛爾蘭《1986 年法令》均沒有就開立檔案的責任作出規定，但英格蘭國檔館則公布了這方面的指引。除新西蘭外，經探討的其他司法管轄區的檔案法均沒有條文對公共主管當局或其職員施加特定的開立檔案責任。沒有開立檔案一事本身，亦並不被這些其他的司法管轄區列為刑事罪行。
27. 我們深明妥善開立公共檔案的重要性，然而，我們也知道需要平衡其他相關因素，包括有關責任的性質、對於不遵從者所施制裁的相稱程度，以及對職員士氣的影響。

諮詢問題 3

(i) 現行開立公共檔案的責任（受公務員總務規例以及有關開立和收存檔案的指引所規限），是否足以確保檔

¹¹ 《審計署報告書》第 2.9 段。

案的妥善開立？

(ii) 如第(i)段的答案是否定的話，現行責任有何地方可以改善，而你的提議理由何在？

存廢期限表的檢討（第 5.30 至 5.39 段）

28. 在現行制度下，各局／部門須根據檔案處所指定或審批的存廢期限表處置檔案，而檔案處則負責整體的檔案存廢授權工作。各局／部門亦須按照檔案處所提供的指引，至少每五年一次（或視乎需要更頻密地）檢討其業務檔案的存廢期限表。然而，申訴專員發現有一問題，就是有關指引並未就檢討存廢期限表時應予考慮的事宜提供實質資料。這導致某些局／部門在釐定檔案保存期的長度時，或會忽略一些重要因素。¹²
29. 2015 年 3 月，檔案處發出新的《指引及核對表》，旨在便利各局／部門訂定保存期的長度，以平衡以下兩方面的需要：符合運作、政策、法律及財務方面的規定，以及迅速地把具有歷史價值的檔案移交檔案處。《指引及核對表》就八個主要範疇列出 28 條問題，各局／部門在檢討其存廢期限表時應加以考慮。
30. 在經探討的司法管轄區中，看來並無明晰的指引，專門適用於有關存廢期限表的檢討這項較為狹窄和特定的議題。英格蘭國檔館只指出了定期檢討存廢期限表的重要性，但對於公共主管當局在進行這類檢討時到底應遵從哪些具體準則，該館所提供的指南卻十分有限。新西蘭檔案館雖然就一般的存廢事宜發出過一些指引，但同樣欠缺這方面的特定指南。¹³ 在澳大利亞，存廢期限表是以一份名為“檔案授權文書”（“records authority”）的文件形式編訂。澳洲國檔館建議政府機關

¹² 《申訴專員報告》第 4.19 段。

¹³ 關於存廢期限表，新西蘭檔案館只曾發出一份範本，見以下網頁：

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

應“定期”檢討其檔案授權文書，以確保該等文書配合有關機關事務的最新情況。

諮詢問題 4

- (i) 檔案處向各局／部門所發出有關檢討檔案存廢期限表的現行指引是否足夠？**
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，還應提供甚麼其他協助，以使各局／部門可以適當地檢討其檔案存廢期限表，而你的提議理由何在？**

把檔案移交檔案處（第 5.40 至 5.79 段）

- 31. 把檔案移交歷史檔案館以作鑑定的期限，是基於相關的存廢期限表，並由《檔管守則》第 637 段作補充。該段守則規定凡屆滿 30 年的政府檔案均應交由歷史檔案館作鑑定。檔案處被批評為欠缺有效的監管措施或方法，以確保檔案有秩序和適時地移交以供處置或鑑定。
- 32. 回應申訴專員的各項評論，行政署長於 2014 年 3 月 21 日發出信件，提醒各局／部門適時把具有歷史價值或潛在歷史價值的過期檔案移交檔案處至為重要，又除非有絕對需要（例如因有進行中的法律程序），否則應避免尋求延遲移交檔案。假如不獲提供充分的理據，檔案處可反對延遲移交檔案的要求。
- 33. 經鑑定為具有歷史價值的公共檔案，須移交歷史檔案館。移交檔案的局／部門應在把檔案移交歷史檔案館之前，檢討並決定歷史檔案屆滿 30 年時的取閱狀況。除非獲局／部門方面通知檔案須另作處理，否則歷史檔案館會推定，移交該館的檔案屆滿 30 年時便可公開予公眾取閱。在決定歷史檔案的取閱狀況時，局／部門應大致上採用《公開資料守則》第 2 部所列的豁免準則，而檔案是否可供取閱並非取決於保密級別。
- 34. 就一般保存期（或把檔案移交檔案管理機關的最終期限）而言，澳大利亞為 15 年，英格蘭為 20 年，新西蘭及新加坡均為 25 年，以及愛爾蘭為 30 年。然而，澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭和新西蘭都有法定例外情況，而檔案管理機關的指引或政策有更詳細的規定（例如在澳大利亞和英格蘭）。延遲移交檔案的理由通常包括持續的行政用途，

以及具特殊敏感度，例如可能危害保安、防務和國際關係。

諮詢問題 5

- (i) 把政府檔案移交歷史檔案館以作鑑定的現行機制是否適當？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，現行機制應如何改善，而你的提議理由何在？
- (iii) 各局／部門延遲移交檔案的現行安排是否適當？
- (iv) 如第(iii)段的答案是否定的話，現行安排應如何改善，而你的提議理由何在？
- (v) 在檔案移交歷史檔案館以作保存和供公眾取閱之前，由各局／部門檢討和決定檔案的取閱狀況的現行機制是否適當？
- (vi) 如第(v)段的答案是否定的話，現行機制應如何改善，而你的提議理由何在？

為檔案處提供的專業及人員支援（第 5.80 至 5.95 段）

35. 2014 年，政府效率促進辦公室委託顧問公司進行研究，以期審慎探討檔案處的人員編制和技能組合，並提出改善建議。經全面檢討香港和其他司法管轄區的情況後，《顧問研究報告書》¹⁴ 列出多項建議。在此情況下，我們不擬就此事項提出任何建議。

電子檔案（第 5.96 至 5.114 段）

36. 自 2001 年起，檔案處已聯同資料辦及效率促進辦公室就如何有效地

¹⁴ 效率促進辦公室，*Review of the Organisation and Staffing Structure of the Government Records Service*，（2015 年 12 月 22 日），見以下網頁：
<http://www.grs.gov.hk/pdf/PwC_Final_Report.pdf>。

管理電子檔案及非電子檔案制訂政策、策略、標準及管理工具，長遠目標是各局／部門均能開發一套電檔保管系統。有意見關注到有關進展緩慢，而且政府在要求各局／部門開發或採用電檔保管系統方面沒有訂明時間表。《總務通告 09》第 7 段所規定的現行“列印後歸檔”的做法亦一直受到關注。

37. 政府已一直在推行電檔保管系統。在第一階段，五個局／部門已推行此系統。¹⁵ 第二階段於 2015 年後期開始。在六個參與的局／部門中，有三個已在 2017 年 3 月或之前成功推行電檔保管系統。¹⁶ 其餘三個會在 2017 年 3 月至 2020 年 1 月這段期間內逐步推行此系統。¹⁷
38. 除了在 2011 年至 2014 年期間發出七份有關電檔管理的刊物和指引以供各局／部門遵從和參考外，檔案處亦於 2015 年初期向各局／部門公布兩套新訂的電檔保管系統推行指引。¹⁸ 此外，檔案處又於 2016 年 3 月公布一份新文件，為各局／部門在混合檔案管理環境中管理電子與非電子檔案提供具體的指引。¹⁹ 2017 年 12 月，檔案處更新了《管理電子郵件的指引》，並將其易名為《電子訊息指引》。檔案處表示會繼續發出指引，以確保電子檔案能妥善開立、移交和保存。
39. 我們注意到，政府致力促進各局／部門更廣泛地推行電檔保管系統，設立數碼檔案庫，以及制訂並公布指引和標準以協助各局／部門。我們知悉有其他的重要考慮因素，例如資源，以及技術上、運作上和其他實際的障礙。由紙本檔案保管過渡到數碼檔案保管所帶來的挑戰，加上新科技所牽涉的檔案完整性、真確性和保存問題令情況更形複雜，確實影響着全球所有司法管轄區。

¹⁵ 分別是效率促進辦公室、檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、差餉物業估價署和渠務署。

¹⁶ 這三個局／部門是知識產權署、資料辦和行政署。

¹⁷ 分別是土木工程拓展署、建築署和海事處。

¹⁸ 分別是《電子檔案保管系統推行指引：主要考慮因素及所需籌備工作》和《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》。

¹⁹ 《在混合環境中管理檔案的指引》。

諮詢問題 6

你認為政府應採取甚麼其他措施以加快推行電檔保管系統，而你的提議理由何在？

第 6 章 檔案相關法例對檔案管理行政指引的影響

40. 行政規則及指引本質上並無法律效力。當檔案處發出的規則及指引，與對檔案管理有影響力的法律互有衝突時，概以後者為準。受到關注的是，這些行政規則及指引，乃與法律一樣旨在達到重要且正當的目的，故兩者出現矛盾時，不應總是以後者為正宗去解決。在本章中，我們會主要透過討論思匯政策研究所具體提及的兩條條例，探討上述關注的課題。該兩條條例即(1)《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（簡稱“《私隱條例》”）和(2)《普查及統計條例》（第 316 章）（簡稱“《普查條例》”）。²⁰

保障私隱或資料的法例（第 6.4 至 6.31 段）

41. 經研究的司法管轄區訂有條文，以解決保障私隱／資料法律與檔案法之間的衝突。在澳大利亞、英格蘭、愛爾蘭和新西蘭，保障私隱／資料法律的適用設有例外情況，以便利檔案管理工作。在新加坡，則是其他成文法（包括《圖管局法令》）凌駕其保障資料法律。
42. 香港的《私隱條例》第 26 條訂有一項例外情況，容許某些個人資料可不予刪除，條件是不刪除這些資料是符合公眾利益（包括歷史方面的利益）的。此外，《私隱條例》於 2012 年作出立法修訂，就第 3 原則加入豁免條文，以便保存載有個人資料的檔案。

²⁰ 見《2007 年思匯報告書》第 4.1 及 4.6 段，以及《2011 年思匯報告書》第 3.2 段。

諮詢問題 7

- (i) 現行的《私隱條例》，是否已在保存歷史檔案與保障個人資料兩者之間，取得適當的平衡？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，
 - (a)你認為適當的平衡為何？
 - (b)可採取甚麼其他措施，以達致此平衡？及
 - (c)你的提議是基於甚麼理由？

普查及統計法例（第 6.32 至 6.56 段）

- 43. 在諮詢文件論及的普查及統計法例中，香港的《普查條例》是唯一規定普查統計表格須予銷毀以保障保密性的法例。在所有其他司法管轄區，主要是透過把未經授權作出披露列為刑事罪行來保障保密性。在英格蘭、愛爾蘭和新西蘭，對保密性的保障會在有關普查起計 100 年後失效，之後普查資料便可供公眾取閱。在澳大利亞，相關期間為 99 年，而個人可選擇是否讓其資料予以保留。有別於這些司法管轄區，新加坡看來並無訂明保密性的保障會失效的期限。
- 44. 經仔細研究後，我們的初步看法是應效法有保存普查資料的司法管轄區的做法。

諮詢問題 8

- (i) 普查統計表格在普查工作進行後應否予以保存為歷史檔案？
- (ii) 如第(i)段的答案是肯定的話，應否規定須徵得所涉個人的同意，作為可保存其普查統計表格的先決條件？理由為何？

第 7 章 把檔案移交檔案管理機關

45. 在現行制度下，各局／部門乃根據相關的存廢期限表處置檔案。存廢期限表內指明可供採取的存廢行動包括把檔案移交檔案處，以鑑定其歷史價值，或把檔案移交檔案處，作永久保存（如檔案經鑑定為具有歷史價值）。此外，《檔管守則》第 637 段規定“凡開立已滿 30 年的政府檔案，應〔移〕交由歷史檔案館鑑定，以評核該檔案是否具有歷史價值，需要永久保存。”
46. 各局／部門在實際運作上乃根據《行政檔案存廢期限表》或已獲批的存廢期限表（在通常定為少於 30 年的期限內）處置檔案。《檔管守則》第 637 段與《行政檔案存廢期限表》或已獲批的存廢期限表相輔相成，把 30 年定為各局／部門應移交檔案以供鑑定的最後期限。《檔管守則》第 626 段規定，經歷史檔案館鑑定為具有歷史價值的檔案，應移交檔案處的歷史檔案館作永久保存。
47. 針對有關各局／部門把檔案移交檔案處以供鑑定的現行 30 年期限，我們在研究過各海外模式後，觀察到以下幾點：
- (i) 在其他司法管轄區，“移交”一詞指“移交檔案以供保存”，而非“移交檔案以供鑑定”；
 - (ii) 取閱檔案不一定取決於檔案是否已先移交檔案管理機關以供保存。故此，檔案移交期限未必會影響到檔案何時可供公眾取閱；
 - (iii) 把檔案移交檔案管理機關以供保存的期限並不一致：現時愛爾蘭為 30 年，新西蘭和新加坡為 25 年，英格蘭為 20 年，澳大利亞則為 15 年。在釐定適當的期限時，必須顧及移交檔案機關（如政府部門）的成本、資源、可能會對其運作帶來的影響，以及個別制度所具備的專業知識等考慮因素；
 - (iv) 即使有指明的檔案移交期限，該期限也不是絕對，且仍可容許例外情況、豁免和延後移交；及
 - (v) 從實際角度來看，把指明的期限提前，可能須於若干年內分階段實行，另亦須考慮上文第 (iii) 段所述的因素。
48. 縮短把檔案移交檔案處的現行 30 年期限，有其好處，也有其壞處。

總括而言，關鍵是如何取得適當的平衡。

諮詢問題 9

- (i) 應否保留各局／部門把檔案移交檔案處的現行 30 年期限？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，(a)理由為何，及 (b)你認為適當期限是多久及理由為何？

第 8 章 公共檔案管理制度的遵從規定架構

49. 關於香港的檔案管理行政制度，有另一觀點認為，檔案處缺乏有效措施，以確保各局／部門遵從相關規則和指引。我們會在本章檢視香港公共檔案管理制度的遵從規定架構，並集中討論三項特定的評論。

以行政架構規管遵從情況（第 8.2 至 8.33 段）

50. 公務員如不遵從《總務通告 09》或其他與檔案管理有關的政府規例及通告的規定，可受到紀律處分。可能的罰則包括口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。²¹
51. 澳大利亞、愛爾蘭及新加坡的檔案法沒有提及不遵行其所訂責任及規定的後果為何，但有把某些嚴重行為（相類於盜竊、刑事損壞等行為）定為罪行。另一方面，英格蘭的《1958 年法令》沒有罪行條文，而大致上採取“點名批評”的做法。相比之下，新西蘭的《2005 年法令》則明文規定，故意或因疏忽而違反或沒有遵從該法令的任何條文，即屬刑事罪行。新西蘭訂明不遵從《2005 年法令》的任何條文

²¹ 《帳委會資料便覽》，第 5 段，見以下網址：

<http://www.grs.gov.hk/pdf/Information_note_C.pdf>。

即屬刑事罪行的做法，在小組委員會研究過的其他司法管轄區中，似乎並非共通特點。此外，全部五個司法管轄區均透過提交年報的方式，由國會進行審查。

查核檔案和審核檔案管理作業方法的權力（第 8.34 至 8.51 段）

52. 《申訴專員報告》指出，檔案處主要是透過以下途徑進行監察，確保各局／部門遵從該處的檔案管理規定：(1) 由各局／部門進行的自我評估調查；及(2) 由檔案處進行的檔案管理研究。²² 申訴專員表示未能滿意，認為“與其他國家和地區不同，各局／部門的檔案管理執行情況完全未經過獨立的審核”。²³ 回應時，檔案處強調以下三點：²⁴

53. *部門檔案管理檢討* 檔案處團隊會前往各局／部門，視察它們如何管理其檔案，並會按案卷清單抽查案卷。雖然檔案處在進行此等檢討時，並不具有法定授權要求各局／部門提供文件，但據檔案處表示，各局／部門一般都很合作，而檔案處在要求提供資料時也從未遭拒。²⁵

54. *各局／部門自我評估* 為協助各局／部門進行自我評估，檔案處在 2010 年編訂了一份全面的遵從情況檢討表格，並統籌各局／部門進行第一次有關檔案管理作業方法的自我評估。評估結果及檔案處建議的改善措施已於 2011 年 11 月傳達各局／部門。檔案處亦已檢討自我評估的範圍，並且在《總務通告 12》列明所須涵蓋的各個

²² 《申訴專員報告》第 2.6 段。

²³ 《申訴專員報告》第 2.12 段。

²⁴ 有關詳情，請參閱本諮詢文件第 8.37 段。

²⁵ 檔案處為以下日期舉行的小組委員會會議所提供的資料：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。

方面。²⁶

55. **檔案處可在進行鑑定時查核檔案** 在以下情況，檔案處亦可就鑑定檔案的歷史價值而要求查核實物檔案：(a) 各局／部門提交暫擬存廢期限表；(b) 各局／部門提交根據《行政檔案存廢期限表》或已獲批的存廢期限表處置過期檔案的要求；或(c) 檔案處對各局／部門已屆 30 年的檔案進行鑑定。
56. 澳大利亞、愛爾蘭、新西蘭及新加坡的檔案法均就查核的權力訂有相類條文，但該權力的行使方式則各有不同。舉例來說，查核檔案的權力可在給予相關公共辦事處合理通知後行使（新西蘭），可在適當政府人員同意下（或要求下）行使（愛爾蘭），又或可“全面和自由地”行使（但某些豁免情況除外）（澳大利亞）。在英格蘭，資訊專員未獲賦予一般性的查核權力，但他可向相關公共主管當局發出“資訊通知”以索取進一步的資料。
57. 這些司法管轄區在審核檔案管理作業方法方面的權力亦各有不同。新西蘭的《2005 年法令》明文載有這項權力。在愛爾蘭，愛爾蘭國檔館館長的其中一項職能，是就部門檔案的保存“查核和審視相關安排”。新加坡看來則並無訂定審核的權力。澳大利亞及英格蘭所採用的方法之一，是透過調查及／或自我評估來評核政府機構的檔案管理作業方法。

對遺失或未經授權銷毀檔案的處理（第 8.52 至 8.76 段）

58. 雖然各局／部門必須就任何遺失或未經授權銷毀檔案的情況即時向檔案處處長報告，但申訴專員發現，有多宗個案因有關的局／部門拒絕承認遺失檔案而沒有即時報告，而有些個案更甚至從來沒有報告。²⁷

²⁶ 兩項相類的自我評估其後分別於 2012 年及 2015 年進行，其範圍涵蓋由檔案開立以至檔案存廢的各個階段的檔案管理事宜。下次檢討於 2018 年後期進行。

²⁷ 《申訴專員報告》第 6.6 段。

59. 《總務通告 09》施加了多項規定，以防止遺失或未經授權銷毀檔案。²⁸ 此外，檔案處會進行部門檔案管理檢討，以評估各局／部門對檔案管理規定和作業方法的遵從情況。如發現任何遺失或未經授權銷毀檔案的事故，有關的局／部門須作出跟進。
60. 雖然制裁可阻嚇違規情況，但培訓和教育對提升遵從規定的文化可能更具成效。檔案處已加強工作，以推動所有政府僱員採用最佳作業方法，並向部門檔案經理、其助理和檔案室主管或人員提供專設課程，以灌輸相關知識和技能。
61. 澳大利亞、愛爾蘭、新西蘭及新加坡的檔案法把未經授權銷毀檔案（以及其他相類的嚴重行為）定為違法。²⁹ 在英格蘭，《1958 年法令》沒有訂立任何罪行。《2000 年法令》則把某些行為定為罪行，其中包括在有人要求取閱資料後，意圖阻止披露而銷毀檔案。如遺失或未經授權銷毀公共檔案乃因沒有遵從《大法官守則》所致，資訊專員可向有關公共主管當局發出“作業方法建議”。在所有五個經研究的司法管轄區中，檔案管理機關亦就檔案及歷史檔案管理提供培訓、指引或意見。
62. 我們相信，良好的公共檔案管理制度，必須設有足夠及有效的措施，以確保有關規定得到妥善遵從。這些措施可以用法律或強制性規定這些較嚴厲的方式來實行。不過，據我們觀察，其他旨在加強妥善檔案管理文化，以及提高有關意識的措施，也同樣重要。

²⁸ 有關詳情，請參閱本諮詢文件第 8.55 段。

²⁹ 在愛爾蘭，《1986 年法令》第 18 條把一些行為定為罪行，包括移走、隱藏或損壞歷史檔案（但並非指部門檔案）。在新加坡，《圖管局法令》第 14D 條須與《刑事法典》一併參閱。

諮詢問題 10

- (i) 現有措施是否足以確保各局／部門遵行其檔案管理責任？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，你會提議採取甚麼額外措施，而你的提議理由何在？

第 9 章 為香港訂立檔案法？

63. 正如本章所論及，一方面既有支持在香港制定檔案法的考慮因素，但另一方面在實施上亦有實際要關注的事項。經衡量後，我們的初步看法是確有理據支持訂立檔案法，以進一步加強香港公共檔案及歷史檔案的管理、保護和保存工作。

諮詢問題 11

你認為是否有理據支持訂立檔案法，以加強現行的公共檔案及歷史檔案管理架構？理由為何？

第 10 章 公共檔案管理制度的涵蓋範圍

64. 有評論指現有檔案管理制度的涵蓋範圍太窄。現時除了各局／部門外，香港只有廉政公署和香港金融管理局這兩間公共機構遵從政府所公布有關檔案管理的強制性規定。
65. 從小組委員會研究的海外司法管轄區可見，就如何界定公共機構而言，並無一個統一的模式。同樣地，除了新西蘭有以清單列出有關決定某機構是否“公共辦事處”的考慮因素外，不易看到在界定时還有甚麼基礎理據或準則。各司法管轄區的檔案管理機關對公共機構檔案管理工作的監督程度也並不相同。

66. 小組委員會的觀察是，鑑於各公共機構在性質、職能、架構、權力、規模及資源方面相當多元，故此不論根據現行行政制度或通過立法向其推行強制性統一檔案管理制度之前，必須審慎考慮公共機構的個別情況（如有需要，事前可進行諮詢或溝通）。無論如何，香港目前欠缺合資格的專業檔案人員，這可能會構成一大挑戰。
67. 在受涵蓋公共機構的範圍方面，我們的初步看法認為效法英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和新加坡的做法會較為可取，即不時列舉應受公共檔案管理制度規管的特定機構。至於檔案管理機關的監督程度，我們認為採用“針對個別情況處理”的方式會較恰當。

諮詢問題 12

- (i) 你同意我們的初步看法嗎？
- (ii) 如第(i)段的答案是否定的話，理由為何？

香港法律改革委員會 公開資料小組委員會 《公開資料》諮詢文件 摘要

（諮詢文件載有小組委員會所提出的問題，供諮詢公眾意見之用。本摘要為諮詢文件內容的概要，有意提出意見者宜參閱諮詢文件全文。諮詢文件可向香港中環下亞厘畢道 18 號律政中心東座 4 樓法律改革委員會秘書索取，亦可於法律改革委員會的網站下載，網址是：
<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

回應者應於 2019 年 3 月 5 日或之前將意見提交公開資料小組委員會秘書。本摘要所使用的簡稱與諮詢文件使用的簡稱相同。）

導言

研究範圍

1. 2013 年 5 月，律政司司長及終審法院首席法官把下列範圍的課題交予法律改革委員會（簡稱“法改會”）研究：

“檢討關於公眾索取政府或公共主管當局所持資料的現行制度，以便考慮是否需要進行改革；如需要進行改革的話，則提出適當的改革建議。”

小組委員會

2. 公開資料小組委員會於 2013 年 5 月委出，負責研究上述課題，並向法改會提出改革建議。小組委員會的成員如下：

高浩文先生，SC (主席)	資深大律師
毛樂禮先生，SC	資深大律師
梁松泰先生，太平紳士 (任期至 2016 年 9 月止)	時任的政制及內地事務局副秘書長
陳早標先生	《香港經濟日報》高級編務顧問 ¹
喬柏仁先生	高偉紳律師行合夥人
趙文宗博士	北京師範大學法學院嚴元浩講席教授、普通法研究中心主任 ²
蔡潔如女士，太平紳士	政務司司長辦公室轄下行政署長
羅淑佩女士，太平紳士 (任期由 2016 年 9 月起)	政制及內地事務局副秘書長
黃繼兒先生 (擔任秘書至 2014 年 4 月止)	時任的首席政府律師／法律改革委員會秘書長
雲嘉琪女士 (由 2014 年 4 月起擔任秘書)	法律改革委員會 高級政府律師

與檔案法的關係

3. 公開資料小組委員會和檔案法小組委員會討論過如何分工後，並同步進行研究。公開資料小組委員會所關注的是索取“活”資料的權利，而檔案法小組委員會所關注的則是歷史檔案實際取閱事宜的管理等課題。前者探討例如索取權的確認及有關豁免等事宜；後者則處理與保存歷史檔案有關的行政和運作事宜。因此，兩個小組委員會明確分工，各司其職，卻又並行工作，以最終應能有一套通用和一致的規則為目標。

4. 從後來所見，同一份文件無論是處於“生命週期”不同階段的“活”文件，還是最後成為歷史檔案，都應受相同的豁免條文規限。換言

¹ 前副社長兼總編輯。

² 前香港樹仁大學法律與商業學系系主任。

之，有關豁免條文在資料／檔案成為歷史檔案前後，均應適用。因此，本小組委員會對索取資料、獲豁免資料，以及期限、確證證明書、覆核及上訴等相關事項的建議，一般也適用於歷史檔案。

香港公開資料制度概覽

5. 有關公開政府所持資料的現有行政安排乃按照《公開資料守則》（簡稱“《守則》”）訂立，由1995年起開始運作。根據《申訴專員條例》（第397章），申訴專員有權就政府部門／機構沒有遵從《守則》的投訴進行調查。此外，任何人如因關於《守則》的事宜感到受屈，可向法院申請對有關事宜進行司法覆核。

6. 不過，有意見認為香港公開資料制度以行政安排為基礎，而沒有遵從《守則》者又不會受到法律制裁，情況有欠理想。提倡訂立公開資料法例的人常說，就公開資料立法可以達到提高政府透明度和問責性，令公眾更了解政府的決策。然而，有些研究則發現，立法未能加強公眾對政府的信任，但可引發相關議題的公開討論。

索取資料要求的統計數字

7. 2016年，香港各政府決策局和部門收到5,144宗根據《守則》索取資料的要求。在完成處理的個案中，4,243宗獲提供全部資料（95.1%），101宗獲提供部分資料（2.3%），118宗被拒（2.6%）。³

8. 2017年，各政府決策局和部門收到6,103宗根據《守則》索取資料的要求。在完成處理的個案中，5,000宗獲提供全部資料（94.3%），155宗獲提供部分資料（2.9%），146宗被拒（2.8%）。

9. 相比之下，根據英國《資訊自由統計數字簡報》（Freedom of Information Statistics Bulletin），⁴ 在2016年，英國各受監察機構收到45,415宗資訊自由

³ 政府會每季在 www.access.gov.hk 發布更多統計數字，包括“按豁免條文及負責部門劃分，不獲提供資料的個案統計數字”和“各部門完成處理的索取資料要求及處理結果的統計數字”。

⁴ 該簡報列出以下機構的資訊自由統計數字：包括所有主要國家部門在內的42個中央政府機構，以及多個其他履行重大規管、決策或處理資訊職能的機構。

要求，較 2015 年減少 1,971 宗（-4%）。在這 45,415 宗資訊自由要求中，33,337 宗（即逾 73%）可解決，即是說可就是否發放要求索取的資料作出實質性的決定。⁵ 當中，46% 獲完全批准，14% 被部分拒絕，37% 被完全拒絕，3% 尚未處理。

10. 在澳大利亞，根據澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner），⁶ 澳大利亞政府機關於 2015-16 年度收到 37,996 宗資訊自由要求，並就 33,173 宗要求作出決定。當中，18,554 宗獲完全批准（56%），11,306 宗獲部分批准（34%），3,313 宗被拒（10%）。

第 1 章 香港現有的公開資料制度

《公開資料守則》

11. 《守則》界定各決策局和部門（簡稱“局／部門”）須按慣例或因應要求提供資料的範疇，並訂明提供該等資料的程序及時限。《守則》又規定，除非根據《守則》第 2 部載列的 16 條特定條文有充分理由拒絕披露資料，否則各局／部門須提供公眾要求索取的資料。可拒絕披露的資料包括涉及下列事項的資料：防務及保安；執法、法律訴訟程序及公眾安全；公共服務的管理和執行；第三者資料；以及個人私隱。這些豁免條文在海外司法管轄區的公開資料制度中亦是常見。拒絕提供上述資料，大部分都必須經過“傷害或損害測試”，即有關的局／部門必須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

12. 政制及內地事務局（簡稱“政制局”）是負責監督《守則》的執行的決策局。根據政制局提供的統計數字，各局／部門收到的索取資料要求在六年間增幅近 165%。自《守則》於 1995 年 3 月推行以來，截至 2017 年 12 月底，根據《守則》索取資料的要求共有 61,338 宗，當中有 3,627 宗其後由申請人撤回要求，2,975 宗為有關的局／部門並不持有申請人所要求的資

⁵ 不可解決的要求包括以下情況：有關要求需予進一步澄清或回應機構並不持有有關資料。

⁶ 《澳大利亞資訊專員公署 2015-16 年度年報》，附錄 D：資訊自由統計數字。

料。由有關的局／部門持有申請人所要求的資料並已完成處理個案共有 54,492 宗，⁷ 當中 53,196 宗（97.6%）獲提供全部資料（51,989 宗）或部分資料（1,207 宗），1,296 宗（2.4%）要求被拒。

《守則》的覆核及上訴機制

13. 《守則》訂有覆核及上訴機制。任何人向某局／部門提出索取資料的要求後，如認為有關的局／部門沒有遵從《守則》的規定，可要求該局／部門覆核其決定。任何覆核要求應由所屬職級較原先作出裁決的人員至少高一級的首長級人員審理。除覆核機制外，《守則》還設有投訴渠道，由獨立的申訴專員處理有關投訴。申請人如認為某局／部門沒有適當執行《守則》的規定，可向申訴專員投訴。

14. 1995 年 3 月至 2017 年 12 月期間，申訴專員接獲 608 宗就《守則》涵蓋的局／部門提出涉及公開資料投訴個案。截至 2017 年 12 月 31 日，申訴專員完成處理 584 宗投訴個案，其中 47 宗成立，36 宗部分成立，33 宗不成立，378 宗在申訴專員查訊後獲得解決，90 宗經申訴專員決定不進行調查或不屬於申訴專員職權範圍。

取閱歷史檔案

15. 取閱政府檔案處（簡稱“檔案處”）所保存的歷史檔案，須按照《1996 年政府資料檔案（取閱）則例》辦理。一般而言，公眾獲准取閱已存在不少於 30 年或內容曾於任何時候發布或向公眾全面披露的歷史檔案。檔案處處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。2017 年，2,982 宗取閱公開檔案的要求均獲全部資料。至於已完成處理的取閱封存檔案要求共有 74 宗，所有要求均獲全部資料（45 宗）或部分資料（29 宗）。概無任何要求被拒。⁸

16. 公眾可就檔案處因應取閱封存檔案要求而作出的決定向行政署長提出上訴。若公眾認為檔案處在處理其要求時有任何行政失當，亦可向申訴專員投訴。自上訴渠道於 2015 年 8 月設立後，檔案處沒有接獲任何上訴

⁷ 由於有些未完成個案仍在處理，故此索取資料要求宗數的總和並不等於 61,338 宗。

⁸ 截至 2018 年 2 月底，10 宗未完成要求仍在處理。

或投訴。檔案處在香港歷史檔案大樓設有閱覽室，為公眾提供參考服務。公眾亦可使用檔案處網站的網上目錄，搜尋關於檔案處館藏的資料。

第 2 章 申訴專員就香港的公開資料制度 發表的報告和政府的回應

17. 2010 年，申訴專員就政府如何推行《守則》發表主動調查報告。雖然申訴專員讚賞政制局確已加大力度，提高政府內外對《守則》的認識，但也發現，政府在職員培訓、內部發布資訊及向公眾宣傳《守則》等方面都有不足之處。申訴專員當時提出的多項建議，全部均獲政府接納。

18. 2014 年 3 月，申訴專員發表另一份《主動調查報告——香港的公開資料制度》，與其他司法管轄區的制度和做法作比較。申訴專員表示，香港的公開資料制度具有其他司法管轄區的公開資料法的某些主要特點，即主動披露、披露資料的推定、回應時限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構處理相關投訴。然而，公眾索取資料的權利並未受到法律保障；換言之，縱使政府有心做到開明問責和施政透明，但尚未給予公眾實質的保證。

第 3 章 尋求和接受資料的權利

小組委員會的看法

19. 小組委員會曾考慮香港現行以非屬法定的《公開資料守則》為基礎的公開資料制度是否有效，認為該制度能有效處理索取資料的要求，及符合成本效益。該制度已具有其他司法管轄區相關法例的主要特點（即披露資料的推定、主動披露、回應時限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構覆核相關決定）。在決定擬議公開資料制度的主要特點時，我們必須取得平衡，一方面須顧及公眾獲取公共機構資料的需要，另一方面亦要尊重其他種類的權利，包括私隱權、資料保障權及第三者權利。

20. 小組委員會還考慮了人權法案第十六條（與《國際公約》第十九條相同）及相關案例。《歐洲公約》並不適用於香港，當中第 10 條載有十分相近的條款，但沒有明確提到“尋求”資料的自由。《歐洲公約》第 10 條的案例具有參考價值。我們認為，政府應通過立法實施具有法定地位的公開資料制度，落實人權法案第十六條的規定。

21. 小組委員會注意到，提倡訂立公開資料法例的人常說，這樣立法可以達到提高政府透明度和問責性，令公眾更了解政府決策的目標。然而，有些海外研究則發現，立法未能加強公眾對政府的信任，但可引發相關議題的公開討論。

22. 小組委員會也從其他司法管轄區的經驗留意到，即使公開資料制度十分詳盡，也絕非解決所有已知問題的萬應靈丹。政府應按照易於執行及符合成本效益的原則來擬定這套以立法形式訂立的制度。

建議 1

現行的公開資料制度以非屬法定的《公開資料守則》為基礎，是一個能有效處理索取資料的要求，及符合成本效益的制度。該制度已具有其他司法管轄區相關法例的主要特點（即披露資料的推定、主動披露、回應時限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構覆核相關決定）。

然而，考慮到香港人權法案第十六條的條款及相關案例，我們建議，政府應通過立法實施具有法定地位的公開資料制度。在決定擬議公開資料制度的主要特點時，我們必須取得平衡，一方面須顧及公眾獲取更多公共機構資料的需要，另一方面亦要尊重其他種類的權利，包括私隱權、資料保障權及第三者權利。

建議 2

小組委員會也從其他司法管轄區的經驗留意到，即使公開資料制度十分詳盡，也絕非解決所有已知問題的萬應靈丹。我們建議，政府應按照易於執行及符合成本效益的原則來擬定這套以立法形式訂立的制度。

第 4 章 甚麼構成“資料”（或“檔案”）

香港的現有條文

23. 《公開資料守則》第 1.4 段規定某些“資料”須按慣例公布或供查閱。該等“資料”包括：

按類別劃分的部門紀錄一覽表

已公布或以其他方式提供的資料一覽表，不論是免費或付費後才提供。

24. 各部門亦會應要求就其政策、服務、決定及職責範圍以內的其他事宜，提供額外資料，但根據《守則》第 2 部可拒絕披露的資料除外。

25. “紀錄”在《守則》附件 B 中有所界定。

紀錄可包括書面形式的文件，以及：

- (a) 任何書籍、地圖、圖則、圖表或圖樣；
- (b) 任何照片；
- (c) 任何標籤、記號或其他文字，用以識別或描述任何物件，且為該物件的構成部分，或以任何方法附連於該物件者；
- (d) 任何收錄聲音或其他資料（視像除外）的磁碟、磁帶、聲帶或其他裝置，並能（借助或無須借助其他設備）予以重播者；
- (e) 任何收錄一個或多個視像的軟片、底片、磁帶、縮微膠卷、縮微膠片、唯讀光碟或其他裝置，並能（借助或無須借助其他設備）予以重播者；以及
- (f) 凡標上任何文字、數字、字母或符號的物件，且能向熟悉該等文字、數字、字母或符號的人士傳達明確意義者。

小組委員會的看法

26. 小組委員會曾研究不同司法管轄區的條文。英國的《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）賦予取得“資料”的權利，而“資料”一詞在該法令第 84 條中界定為“以任何形式記錄的資料”。加拿大授予索取“政府機構所掌控的任何檔案”的權利。愛爾蘭賦予索取“資訊自由機構”所持有的任何檔案的權利。在美國，“機關檔案”指由機關開立或取得，並在有關要求提出時乃由機關所掌控的檔案。至於澳大利亞，《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）賦予索取文件的權利。

27. 至於新西蘭，則採用“資料”作為披露單位。雖然英國的相關法令也提述“資料”，但卻規定有關資料必須是以任何形式記錄的資料。然而在新西蘭，“官方資料”指部長以其官方身分所持有的任何資料。資料並不限於經記錄的資料。在沒有正式摘記或紀錄的情況下，新西蘭申訴專

員一向的做法是要求一名或多於一名涉及有關決策過程的人，就達致有關決定所作的發言或口述理由，提供書面記述。我們認為，新西蘭的模式不但給相關部門帶來嚴苛的責任，且以此方式取得的資料或會有欠準確和流於主觀。

28. 我們認為，“資料”應一般界定為以任何形式記錄的資料，並應設有一份非盡列的清單，列出各資料項目，而有關資料應是科技中立的。其中一個有用的參考是愛爾蘭《2014年資訊自由法令》中的清單。

建議 3

我們建議，“資料”應一般界定為以任何形式記錄的資料。我們建議，資料不應限於文件，也不局限於文字或數字。視聽資料均包括在內。“資料”一詞的一般定義應包含一份非盡列的清單，使該詞達致科技中立。

因此，資料應包括：

- (a) 任何形式（包括於任何電子裝置內，或是可機讀的形式）的書籍或其他書寫或印刷的材料；
- (b) 地圖、圖則或繪圖；
- (c) 收錄非視覺影像數據的紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的數據能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；
- (d) 收錄視覺影像的軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的視覺影像能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；及
- (e) 任何屬(a)、(b)、(c)或(d)段所指的東西的副本或部分。

第 5 章 主動披露／發布機制

根據《守則》按慣例公布或供查閱的資料

29. 《公開資料守則》規定每個部門須按慣例每年公布資料，讓公眾了解該部門的組織結構、所提供的服務、其服務表現承諾（如有的話），

以及各項承諾的履行情況。《守則》亦規定各部門須公布資料或提供資料，以助個別人士知悉有甚麼非按慣例公布的資料和得以索取這些資料。

30. 所有部門均已每季在其網站公布披露紀錄，當中包含由 2015 年下半年起的數據。披露紀錄是按時序排列的一覽表，提供根據《守則》要求索取和發放的資料的摘要。披露紀錄可讓公眾人士明白他們可以根據《守則》向個別部門取得哪些類別的資料。

小組委員會的看法

31. 我們相信訂有主動披露安排是至為重要的：一來可以消除憂慮和懷疑，避免因憂慮和懷疑而引發爭取透明度的要求；二來可減少要求索取資料的一般個案數目。因此，規定主動披露的條文應是擬議的公開資料制度中不可或缺的部分。

建議 4

我們建議，經考慮現有行政制度下的相關條文以及其他司法管轄區的條文，擬議的公開資料制度應包括規定主動披露的條文。

一套在採用前無須取得特定批准的標準發布機制，應能有效符合主動披露規定。至於未有跟從標準發布機制的其他機制，則須取得適當機構的批准。

第 6 章 哪些“公共機構”應在涵蓋之列

香港現有制度

32. 《守則》適用於所有政府決策局和部門，也適用於廉政公署和香港金融管理局這兩間公營機構。這些機構現時共有超過 70 間。約有 23 間公營機構已自願採納《守則》或另行實施自己的公開資料政策。

英國《2000 年資訊自由法令》

33. 《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）（簡稱“《資訊自由法令》”）賦予的權利只可對“公共主管當局”行使。“公

共主管當局”估計約有 50,000 間⁹ 至 88,000 間¹⁰不等。“公共主管當局”包括中央及地方政府、國會、威爾斯議會（National Assembly for Wales）、武裝部隊、警隊、醫院、醫生及牙醫、學校、大學、公立博物館、公營公司及執行公共職能的指定機構。

澳大利亞（聯邦）

34. 大多數澳大利亞政府機關均須受《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）規限。按照該法令，有關機關包括：

- 所有澳大利亞公務部門，
- 根據成文法則或總督會同行政會議頒令，為公共目的而成立的“訂明主管當局”（具法團地位的公司除外）；及
- 藉規例宣布的機構。

名單上約有 300 個機關。

加拿大

35. 在加拿大《1985 年公開資料法令》（Access to Information Act 1985）第 3 條中，“政府機構”被界定為指：

- “(a) 列於附表 I 的加拿大政府部門或國務部門，或機構或職位，及
- (b) 《金融管理法令》（Financial Administration Act）第 83 條所指的國有母公司，以及該公司的全資附屬公司；”

附表 I 約有 147 間機構。

新西蘭

⁹ 英國下議院議事錄（Hansard HC）vol 347 col 883（2000 年 4 月 4 日），內政部政務次官（Parliamentary Under-Secretary of State for the Home Department）Mike O’Brien 先生。

¹⁰ 大法官（Lord Chancellor）就《資訊自由法令》的推行而成立的諮詢小組。

36. 《1982 年官方資料法令》（ Official Information Act 1982 ）訂明索取政府部門和機構所持資料的權利，有關的政府部門和機構列於《1982 年法令》附表 1（約有 68 間機構），以及《1975 年申訴專員法令》（ Ombudsmen Act 1975 ）附表 1 第 1 部或第 2 部（約有 173 個實體，包括 31 個政府部門及 142 間機構）。

美國

37. 美國的《1966 年資訊自由法令》（ Freedom of Information Act 1966 ）涵蓋總統行政辦公室、各行政部門、軍事部門、政府企業、政府控制的企業、獨立監管機關及政府行政機關下屬其他單位。法院經常要就《資訊自由法令》是否適用於個別機構作出裁定。

小組委員會的看法

38. 我們曾考慮《防止賄賂條例》（第 201 章）所涵蓋的公共機構名單，該條例針對的是收取大筆公帑或具有提供某項公共服務的專營權利或部分專營權利的機構。這些機構約有 113 間。

39. 我們也考慮過另一份約有 470 間機構的諮詢及法定組織名單，該名單可於民政事務局的網站查閱。

40. 我們相信最恰當的做法是，至少在最初階段把《申訴專員條例》（第 397 章）所涵蓋的機構名單納入擬議公開資料制度的涵蓋範圍內。附表 1 第 1 部現有 82 間機構，附表 1 第 2 部則有四間機構。

建議 5

小組委員會考慮了可採用的不同準則，以釐定有關制度應涵蓋哪些機構。這些準則包括有關機構是否全部或部分由政府擁有、其經費是否全部或主要來自公帑、該機構是否具有提供某項公共服務的專營權利，或該機構是否具有公共行政職能。

我們留意到，在海外司法管轄區，眾多不同的機構都可在涵蓋之列。

不過，小組委員會相信，涵蓋機構的種類和數目應循序漸進地增加。我們建議，最初階段應採用《申訴專員條例》（第 397 章）適用的“機構”名單。該名單主要涵蓋政府部門，以及具有行政權力和職能的法定公共機構。

第 7 章 誰可申請

小組委員會的看法

41. 小組委員會注意到加拿大和新西蘭均對非公民和非永久居民設有某些限制。澳大利亞的法例訂有申明的宗旨，就是澳大利亞社會大眾有權索取政府所持有的資料。美國的制度對外國政府使用該制度設有限制。在英國和愛爾蘭，其制度可供任何人使用。

42. 至於在香港，有意見認為索取資料的法律權利理應只限於香港居民享有，這是由於涉及納稅人的金錢。然而，在香港現有行政機制下，任何人不論是否香港居民，都可以要求索取資料。

建議 6

小組委員會建議，在香港將來的機制下，任何人不論是否香港居民，均有資格提出索取資料的要求。這項安排是與現行《守則》下的安排和某些其他司法管轄區的做法一致。這項建議亦可省略核實申請人國籍的行政費用。然而，小組委員會注意到這項建議很可能會對納稅人的支出有影響。因此，小組委員會現邀請公眾就他們是否支持這項建議發表意見。

第 8 章 大量及不合理地調用資源：成本／時間上限和收費引言

43. 政府的運作受到財政和人手因素的限制，而公開資料只是政府提供予公眾的眾多服務之一。有鑑於任何公開資料制度都難以將商業使用者與其他使用者區分，因此在處理索取官方資料的申請時必須平衡兼顧其他行政管理方面的職能。收取費用應被視為鼓勵提出要求者在提出要求時能集中於重點以及保障制度的可持續性的方法。

現有安排

44. 根據現有的《公開資料守則》，在“資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供”的情況下，部門可拒絕披露有關資料。舉例說，假如由於索取的資料數量龐大，或有關要求設定的範圍籠統，令部門難以確定

所索取的資料，以致需抽調正處理其他較緊急職務的人員處理要求，這種情況即屬不合理的資源調用。

45. 對於要求索取資料的成功申請人，通常應就複製所需文件的成本按現行標準收費（如有的話）向其收取費用，但不收取人工成本的費用。申請人會獲事先通知需要為其尋求的文件副本繳費多少。在未收到所需付款之前，資料不會發放。

46. 政府檔案處透過《1996年政府資料檔案（取閱）則例》管理歷史檔案的取閱。檔案處讓公眾取閱歷史檔案，不收取費用，但複製歷史檔案則有訂明的收費。

小組委員會的看法

47. 我們注意到有些司法管轄區會就索取資料服務徵收申請費，即使從費用中所收回的成本佔遵從規定整體成本一個十分低的百分比亦然。我們認為應考慮到擬議的公開資料制度不能排除商業用途的要求。因此，持平而論，我們認為應收取基本的申請費。收取申請費會有以下好處：

- 避免濫用
- 對社會而言，處理索取資料申請的工作並非全無成本的，收費可反映此事實
- 保障制度的可持續性
- 鼓勵提出要求者在描述他們所尋求的資料時更加集中於重點。

48. 我們注意到很多司法管轄區會訂明成本上限，而當超過該上限時，公共機構便無須提供有關資料。擬議的機制應採納這項特點。我們建議應考慮以工時表達這個上限，而申請費應該分級計算。

建議 7

小組委員會曾考慮有關制度會否免費或需要收費以處理索取資料申請。

我們建議要求申請人支付一些費用，確保不會因該制度被濫用而對納稅人構成沉重負擔。另外亦應設定處理申請工作時數的上限，一旦超出該上限，便可以拒絕過分繁複且處理費時的要求。這樣是要

確保不需從其他公共服務調用過多公共資源和人手處理這些索取資料要求。

我們建議，申請費應該分級計算。基本申請費應涵蓋相關工作的首三至五小時。若根據估計，基本申請費未能涵蓋所需工時，申請人可選擇不繼續處理該申請，或可選擇支付額外工時的費用。若估計工時達到訂明上限（例如 15 小時），則公共機構有權不處理該申請。

對歷史檔案資料的適用

49. 我們注意到取閱歷史檔案資料的申請，在收費方面理應有不同的做法。根據國際檔案理事會（International Council on Archives）所公布的《檔案利用原則》（Principles of Access to Archives），¹¹ 公共和私人實體都應該盡可能在最大限度的範圍內開放檔案。此外，公共檔案機構不應向到檔案館作研究的人士收取入場費。檔案機構可對因應要求而提供的複製服務收取合理的費用。

小組委員會的看法

50. 我們認為在未來的制度中適宜維持現狀，好讓香港繼續依循國際標準和做法。

建議 8

我們建議，取閱歷史檔案的申請應為免費，但複製歷史檔案和提供其他服務則可收取費用，以保持與其他司法管轄區的做法一致。

第 9 章 無理纏擾及重複提出的申請 《守則》的現有條文

51. 現有的《公開資料守則》並無就無理纏擾及重複提出的要求訂定相應的條文。然而，政府部門或決策局可拒絕披露要透過不合理地使用部門的資源才能提供的資料。

¹¹ 見國際檔案理事會，《檔案利用原則》。見以下網頁：https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_Access_Principles_Chinese.pdf。

澳大利亞（聯邦）

52. 澳大利亞聯邦《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）就無理纏擾的申請人訂有條文（第 89K-89N 條）。有別於英國的情況，該法令中“無理纏擾”的概念關乎提出要求的人，而非索取資料的要求。另外，該法令亦訂有條文，規管無理纏擾的覆核申請和無理纏擾的投訴。

加拿大（聯邦）

53. 加拿大《1985 年公開資料法令》（Access to Information Act 1985）並無就無理纏擾／重複提出的要求訂定條文。根據加拿大資訊專員於 2015 年 3 月發表的特別報告書，該專員建議《公開資料法令》應作修訂，容許機構“拒絕處理瑣屑無聊、無理纏擾或濫用索取資料權利的要求”。上述報告書亦指出，“專員曾在極少數情況下，遇上一些提出要求者提出瑣屑無聊、無理纏擾或有其他濫用情況的要求。”

英國

54. 憑藉英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第 14 條，該法令並不規定公共主管當局須依從無理纏擾或重複提出的索取資料要求。得到確認的一點，就是處理不合理的要求可令資源備受壓力，並對主流服務或回應合理的要求造成妨礙。

55. 由於第 14 條“關注的是要求的性質，而非發布要求索取的資料的後果”，該條不被視為豁免條文。公眾利益測試並不適用。

56. 有關近期應用第 14(1)條的數字見於英國政府的資訊自由統計數字。2012 年至 2016 年的統計數字摘要如下：

	收到的要求	無理纏擾的要求	無理纏擾的要求 所佔百分比
2012 年	49,464	161	0.325%
2013 年	51,696	173	0.335%
2014 年	46,806	174	0.372%
2015 年	47,386	244	0.515%
2016 年	45,415	222	0.489%

美國

57. 我們無法在美國《資訊自由法令》（Freedom of Information Act）中找到有關無理纏擾／重複提出的要求的條文。美國司法部發出的《資訊自由法令指南》（Guide to the Freedom of Information Act）載有資料，解釋《資訊自由法令》下的申請人所提起的瑣屑無聊訴訟。如《資訊自由法令》下的原告人過往有提出瑣屑無聊申索的紀錄，法院曾要求他們在進一步根據《資訊自由法令》提起訴訟前，尋求法院許可。

小組委員會的看法

58. 我們留意到澳大利亞的條文是針對人的，並訂有條文規管無理纏擾申請人的宣布，此特點為澳大利亞獨有。澳大利亞資訊專員公署於 2012 年建議，“無理纏擾”的概念應基於要求本身，而非提出要求的人。這項建議與愛爾蘭、新西蘭和英國等司法管轄區的做法一致。我們也相信，考慮有關申請或要求是否具有“無理纏擾”的特徵，應該是更加可取的做法。

59. 我們注意到，愛爾蘭和新西蘭的條文除了針對無理纏擾的要求外，還針對“瑣屑無聊”的要求。蘇格蘭和英國則有條文針對“重複提出”的要求。我們相信，這些條文有助針對性地處理各類應予限制的要求。

建議 9

我們建議，擬議的制度應包含條文，針對無理纏擾及重複提出的申請。許多司法管轄區也有類似的條文，專門處理少量不合理的要求。這些要求不單會令現有資源備受壓力，還會妨礙提供主流服務或對處理其他合理的索取資料申請造成不利影響。

我們建議，如有人提出無理纏擾或瑣屑無聊的申請，或者在某段時間內重複提出實質上相類的要求，則公共機構可免除處理該申請的責任。

第 10 章 獲豁免資料

引言

60. 規定披露資料是一種“權利”的法例或機制有一個共通點，就是有很多豁免條文，而且這些條文往往很複雜。有時作出及不作出披露的公眾利益需要加以權衡，亦會令複雜的豁免條文更見繁複。這些豁免條文通常稱為“有限制”豁免。

61. 有別於“有限制豁免”，其他普通法司法管轄區法例有制訂絕對豁免。絕對豁免並無規定必須權衡作出及不作出披露的公眾利益，主要原因是絕對豁免旨在：

- 把披露資料的決定完全定於其他獨立的資料索取制度（例如保障資料法例或披露法庭檔案的程序）的範圍內；或
- 規定索取資料的權利須受制於與披露資料有關的現行法例（例如附帶公眾利益元素的違反保密責任法）。

換言之，作出及不作出披露的公眾利益，已在其他獨立的資料索取制度下予以衡量。

《守則》的現有條文

62. 《公開資料守則》（簡稱“《守則》”）第2部載列16類可拒絕披露的資料。不過，該16類豁免條文並無正式分為絕對豁免和有限制豁免。政府發出的《詮釋和應用指引》（簡稱“《指引》”）對這些豁免條文提供一些解釋。根據第2部大部分條文拒絕披露資料，須經過“傷害或損害測試”。有關的部門須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。然而，如果披露資料明顯符合公眾利益，則部門在取得所需授權後，可以把原可拒絕披露的資料公開

小組委員會的看法

63. 小組委員會考慮了其他司法管轄區的豁免條文，以及《守則》的現有豁免條文。我們注意到，在大多數普通法司法管轄區，獲豁免資料分為絕對豁免和有限制豁免兩類。我們建議採用相同的分類方法，並分別建議絕對豁免和有限制豁免的清單。

絕對豁免

64. 絕對豁免如下：

(1) 申請人可以其他方式索取的資料

- 這項豁免條文旨在防止公共機構成為各種資料的首選來源。

- 此類資料包括被視作申請人可合理地索取（即使須繳付費才能索取）的資料，或根據任何成文法則，另一公共機構或其他人須應要求向公眾人士傳達的資料。
- 可根據其他法例取得的資料，因而獲絕對豁免。¹²
- 加拿大法例進一步規定，已發布資料、可供購買資料，或公共檔案館、圖書館或博物館所持資料，均可獲豁免。
- 英國《2000年資訊自由法令》第21條訂有類似的豁免條文。該條文屬絕對豁免。

(2) 法庭檔案

- 這項豁免條文旨在確保在法律訴訟程序方面，有關披露資料的現有規則不受影響。
- 訂立這些規則的目的，是確保得到公平審訊的權利，包括無罪推定。概括而言，這些規則的作用在於，法律程序的一方將有權根據一般披露規則索取資料。第三者（包括新聞界）將可索取在公開法庭公開的資料。
- 就擬議豁免條文而言：
 - (a) “法庭”包括任何審裁處或行使司法權力的機構；
 - (b) “某一訟案或事宜的法律程序”包括死因研訊或驗屍；
 - (c) “研訊”指根據成文法則所載條文或按照成文法則訂立的條文而舉行的研訊或聆訊。

(3) 立法會特權

- 在香港，立法會訂有本身的公開資料政策，包括一份可拒絕提供予公眾查閱的獲豁免文件及檔案類別清單：

¹² 舉例來說，出生證明書的資料可根據另一法例取得，因而獲絕對豁免。

- (a) 適用於香港的成文法或普通法所禁止披露的文件或檔案；
 - (b) 與執法、法律訴訟程序及法律專業保密權有關的文件或檔案，如披露該等文件或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或相當可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方；
 - (c) 為他人持有或由他人提供，並有明確的理解為在未經其同意下不得披露的文件或檔案；
 - (d) 與個別投訴個案有關的文件或檔案；
 - (e) 與立法機關及獲立法機關授權行使《立法會（權力及特權）條例》（第 382 章）第 9(2)條所賦予權力的委員會有關的文件或檔案，以及與受覆核規定約束的調查委員會有關的文件或檔案，如過早披露有關文件或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作；
 - (f) 與立法機關及其委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的文件或檔案，如過早披露有關文件或檔案會造成誤導或不公平情況，或導致不當地獲得利益或好處；
 - (g) 議員與立法會秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的文件或檔案；及
 - (h) 如供查閱會不利於保存的文件或檔案。
- 立法會特權保障立法機關的獨立性，並給予立法機關監督本身事務的獨有權利，包括有權控制立法程序的發布，以及最終決定甚麼會侵犯特權。

(4) 在保密情況下提供的資料

- 如 (a) 資料是公共機構從任何其他人（包括另一公共機構）取得的；及 (b) 持有資料的公共主管當局向公眾披露資料會構成違反保密責任，而該其他人或任何其他人可就此進行訴訟，則有關資料便可獲豁免；

- 應注意的是，如發放所索取的資料，將相當可能妨礙日後獲提供同類資料，以致對部門的未來工作造成關鍵影響。
- 例子可包括：
 - (a) 僱員在內部紀律聆訊上所作口頭證供的謄本。
 - (b) 記錄承辦商在與主管當局會面期間所提出看法的會議紀錄。
 - (c) 詳述利用保密諮詢專線與公眾人士通話的書面說明。
 - (d) 醫生在為病人診症時所作的症狀觀察紀錄。
 - (e) 醫院為病人拍攝的 X 光片。

(5) 禁止披露

- 如持有資料的公共機構披露資料會被任何成文法則或法律禁止，或根據任何成文法則或法律禁止；或會構成藐視法庭或被作為犯藐視法庭罪而處罰；或會構成違反任何根據普通法或適用於香港的國際協議而引起的義務，則有關資料便可獲豁免。
- 為監管或統計目的或調查目的而行使法定權力時取得的資料，歸入此類。例子有公共機構從普查統計表、報稅表、社會福利與援助檔案取得的資料。

(6) 防務及保安

- 這項豁免條文旨在保障資料，這些資料，包括可能對那些從事間諜活動、陰謀破壞或恐怖活動的人士有利的資料，如被披露，便會傷害或損害國家及香港的保安。這方面包括要保護可能有危險的人士和地點，以及要為資料保密，否則資料外洩，便會對從事國家及香港保安工作的人員所參與的行動、他們的資料來源和所採取工作方法造成損害。
- 另外，根據《基本法》，香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，而防務乃香港特別行政區自治範圍以外的事務。《基本法》第十四條規定，中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。香港特區政府無權發放有關

這些事務的資料，亦不能決定發放某些這方面的資料會否令香港的防務及保安受到傷害或損害。

- 現時，《守則》第 2.3 段規定，如披露資料(a) 會令香港的防務受到傷害或損害；或(b) 會令香港的保安受到傷害或損害，則有關資料便可獲豁免。
- 按照《守則》的《詮釋和應用指引》，《守則》第 2.3(a) 段旨在保障資料，這些資料如披露，(a) 會對香港武裝部隊執行任務的成效造成不利影響；或(b) 會對香港部隊人員和他們的文職輔助人員，以及受其保護的市民造成危險。

(7) 政府間事務

- 《基本法》規定，香港是中華人民共和國不可分離的部分，而外交事務乃香港特別行政區自治範圍以外的事務。根據《基本法》第十三條，中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務。香港特區政府不能發放有關外交事務的資料。
- 這項豁免條文亦旨在保障資料，這些資料如披露，會有損香港特區政府進行對外事務的成效或與其他政府的關係。後者包括香港特區政府本身的主權國政府（包括但不限於省政府和地方政府），以及其他主權國、屬土、省份等的政府。
- 香港特區政府與其他政府、其他司法管轄區的法庭及國際組織交換的資料甚多。資料通常在保密情況下提供，亦必須維持有效的工作關係。
- 其他司法管轄區訂有相等的絕對豁免：
 - (a) 在加拿大，《1985 年公開資料法令》第 13(1)條規定，如根據該法令要求索取的檔案載有在保密情況下從(a) 外國政府或其機構；或(b) 以國家為單位參加的國際組織或其機構取得的資料，則政府機構首長須拒絕披露有關檔案。
 - (b) 在澳大利亞，《1982 年資訊自由法令》第 33 條規定，如根據該法令披露文件，會或可合理地預期會損害聯

邦政府的國際關係；或者會透露由外國政府、外國政府的主管當局或國際組織或上述者的代表在保密情況下傳達的資料或事宜，有關文件即屬獲豁免文件。

- (c) 在新西蘭，《1982 年官方資料法令》第 6(a)及(b)條規定，如提供官方資料相當可能會令新西蘭的保安或防務，或新西蘭政府的國際關係受到損害；或妨礙新西蘭政府在保密基礎上，受(i)任何其他國家政府或該政府的機關，或(ii)任何國際組織委託持有資料，便有充分理由拒絕提供該資料。

(8) 國籍、出入境及領事事宜

- 如披露資料會令國籍、人事登記、出入境或領事事宜的行政管理或代表其他政府執行的領事工作受到傷害或損害，則有關資料便可獲豁免。
- 有關“國籍、出入境及領事事宜”的豁免條文的適用範圍，在某程度上與有關“政府間事務”和“禁止披露”等其他豁免條文重疊。不過，我們建議加入這項條文，以求應用時更加清楚明確。

(9) 執法、法律及相關程序

- 這項豁免條文旨在保障所有現正進行或可預見會進行的民事及刑事法律訴訟程序的誠信。這類法律程序日後可能展開，未必表示不可根據擬議法例披露所索取的資料，但是，如披露所索取的資料，會令審訊或聆訊的公正受到損害(若該等法律程序最終展開的話)，則不應作出披露。
- 政府會因進行刑事及規管性質調查而持有許多資料，這些資料可能基於種種原因，最終沒有在任何法律程序中使用。發放這些資料可能會令資料當事人或在調查中予以合作的人士受到損害，又或損害日後任何類似的調查。
- 這項豁免條文與有關法庭檔案的豁免條文(上文第(2)項豁免條文)相輔相成，原因是這項條文旨在保障資料，這些資料在要求提出時並非由審裁機構持有，而是由其他有關各方持有，如予以披露可影響法律程序的誠信。

(10) 法律專業保密權

- 由於在法律訴訟程序中，不得強迫披露法律顧問與當事人（包括政府作為當事人的情況）之間的溝通，因此不宜強制政府根據擬議法例披露有關資料。法律專業保密權的基本依據，是要促進律師與當事人之間全面而坦率地披露資料，以利有效執行司法工作。

(11) 行政會議的議事程序

- 為使行政會議充分發揮其職能，行政會議奉行沿用已久的保密原則，目的就是要確保行政會議成員在沒有壓力下，暢所欲言，坦誠地向行政長官提出意見，也讓行政長官可以聽取不同意見，以衡量政策利弊。保密原則對行政會議的有效運作至關重要。這項豁免條文應涵蓋行政會議的審議工作資料，包括討論的內容、時間或方式、為行政會議擬備的文件，以及行政會議的會議和審議工作紀錄。

(12) 個人私隱

- 這項豁免條文旨在保障自然人的私隱。與任何人（包括已故人士）直接或間接有關的資料（除了向資料當事人或其他合適人士披露外）不應披露，除非(a)披露這些資料符合蒐集資料的目的，或(b)資料當事人或其他合適人士已同意披露資料，或(c)法例許可披露資料。

有限制豁免

65. 有限制豁免規定必須進行公眾利益測試，即公共機構須評估拒絕提供資料或披露資料，何者更符合公眾利益。有限制豁免如下：

(1) 對環境的損害

- 如披露資料會令環境、稀有或瀕臨絕種生物及其生長的自然環境受到損害的可能性增加，有關資料便應獲豁免。

(2) 經濟的管理

- 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，會令貨幣政策的推行、維持金融市場穩定的工作，或政府管理經濟的能力受到傷害或損害。
- 這項豁免條文旨在保障資料，這些資料如披露，可能引起投機活動；令金融市場、金融服務及金融業不穩定；令取得資料的人士不當獲得利益；或削弱政府管理經濟的能力。
- 根據這項條文，可拒絕提供的資料種類包括：在規管金融市場、金融服務及金融業的過程中收集的資料；銀行利率預期出現的變動的資料；金融機構或公共事業機構的規管預期出現的變動；許可土地用途可能出現的改變；對可能有的收入或開支建議的討論；或對政府經濟政策的制訂或修訂有重要影響的建議的討論。

(3) 公共服務的管理和執行，以及審計職能

- 我們建議，擬議的制度應豁免以下與公共服務的管理和執行有關的資料，這些資料：
 - (a) 如披露，會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害；
 - (b) 如披露，會令政府的競爭條件或財政狀況或物業利益受到傷害或損害；
 - (c) 如披露，會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。

(4) 內部討論及意見

- 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。這些資料可包括：(i) 任何政府內部會議或政府諮詢組織的會議紀錄；(ii) 政府官員或顧問向政府提出的看法、意見和建議，以及為政府所作的諮詢和審議。

- 其他司法管轄區訂有相等的有限制豁免：
 - (1) 英國《2000年資訊自由法令》第35及36條（標題分別為“制訂政府政策等”及“妨礙公共事務的有效進行”）。
 - (2) 加拿大《1985年公開資料法令》第21條規定，如檔案載有與政府審議、諮詢、談判或意見有關的資料，有關檔案便可獲豁免。
 - (3) 澳大利亞《1982年資訊自由法令》第47C條（標題為“審議過程”）。
 - (4) 新西蘭《1982年官方資料法令》第9(2)(g)條規定，如資料旨在通過以下兩方面來維持公共事務的有效進行：(i) 政府部長或組織成員或任何部門或組織的人員和僱員，在執行職務時自由坦率地提出意見、互相提出意見或獲提出意見；或(ii) 保護有關部長、組織成員、人員和僱員，以免他們受到不當的壓力或騷擾，則有關資料便可獲豁免。
- (5) 公務人員的聘任及公職人員的委任
 - 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，會對公務人員的管理工作造成傷害或損害。這些資料包括由政府持有，並與公務員的聘任、公務員以外其他公職人員的委任，及諮詢組織、委員會等（不論是否法定組織）的成員的委任有關的資料。就這個範疇而言，可拒絕提供的資料包括：
 - (a) 個人資料（與公務人員的聘任及公職人員的委任有關），包括與招聘、續訂和延長合約、更改僱用條款、晉升、紀律事宜及操守審查有關的資料。
 - (b) 在保密情況下，就某項委任的人選或某公職人員提供的資料、意見和作出的評估，包括就招聘、晉升、調職、續約和續聘、員工評核表現、審議紀律個案及操守審查提出的意見。

- 這項豁免條文的適用範圍，可能與私隱和有關“公共服務的管理和執行”的豁免條文重疊。不過，我們建議加入這項條文，以求清晰。

(6) 不當地獲得利益或好處

- 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，可能會導致不當地獲得利益或好處，其中包括（但不限於）有關經濟的管理的條文所保障的資料。這很可能亦包括其他情況，例如與專營權、公共交通收費等有關的情況，在該等情況下，因應要求披露某項資料，可能導致某一個別人士或組織不當地獲得好處。

(7) 研究、統計和分析

- 這項豁免條文涵蓋與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，如披露這些資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益。這項豁免條文亦豁免只為編製統計數字或進行研究而持有，並與個別人士、公司或產品有關的資料，而這些資料並不會在研究報告或已發布的統計數字中提述。
- 英國《2000年資訊自由法令》第22A條、加拿大《1985年公開資料法令》第18(c)條及澳大利亞《1982年資訊自由法令》第47H條都有相等的有限制豁免。

(8) 商務

- 這項豁免條文涵蓋的資料（包括商業、金融、科學或技術機密、商業秘密或知識產權等方面的資料）如披露，會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。
- 商界需要對政府有信心，相信政府在履行公開更多資料的一般承諾時，不會令商界的合法權益受損，亦不會損及商界對政府的信任。
- 英國和新西蘭訂有相應的豁免條文。

(9) 過早要求索取資料

- 這項豁免條文涵蓋即將發布的資料，或因已預定公布或發布而不宜提前披露的資料。
- 英國和加拿大訂有相等的豁免條文。

(10) 頒授勳銜

- 這項豁免條文涵蓋與政府頒授勳銜或委以重要職銜有關的資料。
- 這項豁免條文旨在協助授勳制度保持完整穩健，確保授勳準則繼續只論功績。鑑於受勳人士常享禮遇，在某些情況下更有權擔任公職，故有必須維持公眾對授勳制度的信心，這點是尤其重要的。另外，這項豁免條文在把參與授勳過程的個別人士身分保密方面，也發揮了重要作用。
- 英國《2000年資訊自由法令》第37條就頒授勳銜訂有類似的豁免條文。

(11) 健康及安全

- 政府可能經常獲得與某人就醫情況有關的資料，不論該人是公務員、求職人士，或其資料是在其他情況下為政府所悉。這類資料應視作向政府提供的保密資料，如披露資料相當可能會對當事人或任何其他個人的身體或精神健康造成嚴重傷害，則可拒絕披露。這項條文與《個人資料（私隱）條例》（第486章）第59(1)(a)條一致。
- 其他司法管轄區訂有類似的豁免條文：
 - (1) 英國《2000年資訊自由法令》第38條（標題為“健康及安全”）規定，如根據該法令披露資料會或相當可能會：(a) 危害任何個人的身體或精神健康，或(b) 危害任何個人的安全，則有關資料便可獲豁免。
 - (2) 加拿大《1985年公開資料法令》第17條規定，如披露檔案所載資料可合理地預期會對個人安全構成威脅，有關檔案便可獲豁免。

建議 10

在大多數普通法司法管轄區，獲豁免資料分為絕對豁免和有限制豁免兩類。我們建議採用相同的分類方式。

就絕對豁免而言，公共機構不必考慮維持豁免的公眾利益，是否超過披露資料的公眾利益。其他普通法司法管轄區法例所訂的絕對豁免，並無規定必須權衡作出及不作出披露的公眾利益，這點有別於“有限制豁免”。

究其原因，是絕對豁免旨在把披露資料的決定完全定於其他獨立的資料索取制度的範圍內，或者規定索取資料的權利須受制於與披露資料有關的現行法例。換言之，作出及不作出披露的公眾利益，已在其他獨立的資料索取制度下予以衡量。

建議 11

我們建議把以下各類資料列作獲絕對豁免：

- (1) 申請人可以其他方式索取的資料
- (2) 法庭檔案
- (3) 立法會特權
- (4) 在保密情況下提供的資料
- (5) 禁止披露
- (6) 防務及保安
- (7) 政府間事務
- (8) 國籍、出入境及領事事宜
- (9) 執法、法律及相關程序
- (10) 法律專業保密權
- (11) 行政會議的議事程序

(12) 個人私隱

建議 12

至於有限制豁免方面，公共機構須權衡作出及不作出披露的公眾利益。反對披露資料的論據須重於支持披露的論據，方有理由不披露資料。我們建議把以下各類資料列作獲有限制豁免：

- (1) 對環境的損害
- (2) 經濟的管理
- (3) 公共服務的管理和執行，以及審計職能
- (4) 內部討論及意見
- (5) 公務人員的聘任及公職人員的委任
- (6) 不當地獲得利益或好處
- (7) 研究、統計和分析
- (8) 商務
- (9) 過早要求索取資料
- (10) 頒授勳銜
- (11) 健康及安全

66. 獲豁免資料涉及多個範疇，不同法例、教科書和其他文獻所採用的分類方法常有不同。有時，相類似的獲豁免資料範疇會歸入法例內的同一類別。為方便各界人士在諮詢期間參考及討論，我們已分開處理這些個別範疇。

第 11 章 獲豁免資料的期限

香港的現有條文／安排

67. 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，公眾獲准取閱已存在不少於30年或內容曾於任何時候發布或向公眾全面披露的歷史檔案。政府檔案處（簡稱“檔案處”）處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。在行使其酌情決定權時，檔案處處長會考慮：

- (a) 有關檔案的原屬機關或移交機關對檔案內的任何資料或材料是否適宜供公眾取閱一事的意見；
- (b) 與保障個人資料有關的任何法定或行政規定；及
- (c) 《公開資料守則》的條文。

68. 各局及部門在運作上應採用以下的基本原則：公眾人士所要求取閱的歷史檔案，除非有充分理由拒絕提供有關資料，否則應予發放。如有某個局或部門認為某個已存在超過30年的檔案因其敏感度而暫時不應公開，則該局或部門須每五年再檢討該檔案一次，直至該檔案最終公開為止。換言之，香港實際上採用“五年滾動期”的制度。

小組委員會的看法

69. 小組委員會注意到，設定獲豁免資料的期限不是強制性的規定。很多其他司法管轄區均無訂定豁免期限。在訂有獲豁免資料期限的司法管轄區，期限的長度也無劃一的標準。

70. 小組委員會認為，最好能夠訂明一個時限，讓豁免可持續有效，否則制度本身會因需要不時進行的檢討以致沒有效率。剩下來的問題是，是否需要為每類豁免設定不同的期限，或只需要為所有類別的豁免設定單一固定期限。

建議 13

小組委員會建議把豁免期限設定為30年，與現行把歷史檔案公開予公眾查閱的時限一致。然而，當每次收到要求披露某個檔案／資料的申請時，而該檔案／資料尚未公開予公眾查閱，有關當局都要對每宗申請作重新考慮。相關的局／部門若認為有關資料在30年期滿後仍然應該獲得豁免，便需要提出充分理據支持其決定。如屬歷史檔案，相關的局／部門應向檔案管理機關提出支持理據。由於檔案／資料不應無限期封存，相關的局／部門會被要求每五年再檢討有關檔案／資料一次，直至有關檔案／資料最終公開為止。

第 12 章 確證證明書

引言

71. 在多個制定了公開資料法例的普通法司法管轄區，部長獲賦予酌情決定權，可發出證明書以否決上訴機構有關披露的決定，或可發出具確證作用的證明書。這些確證證明書可被司法覆核推翻，並且有規定訂明這些證明書應提交立法機關省覽。

英國《2000 年資訊自由法令》中的確證證明書

72. 以英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）作為討論起點，或許是方便的做法，蓋因該法令訂有兩類確證證明書。“合規確證證明書”源自該法令第 53 條，用以證明簽署人有合理理由認為公共主管當局並無不遵行披露責任。

73. 該英國法令中的另一類確證證明書，基本上是“豁免確證證明書”，用以證明某項具體豁免可予適用，或證明豁免所需的某項具體傷害可予適用，而證明書是作為該項“事實”的確證。

澳大利亞（聯邦）

74. 當澳大利亞聯邦《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）制定時，確證證明書可就以下文件發出：

- 影響國家安全、防務或國際關係的文件；
- 影響與州政府關係的文件；
- 內部工作文件；
- 內閣文件；或
- 行政會議文件。

75. 上述證明書曾可受制於行政上訴審裁處的覆核程序。然而，自 2009 年起，關於證明書的條文已遭《2009 年資訊自由（撤銷確證證明書及其他措施）法令》（Freedom of Information (Removal of Conclusive Certificates and Other Measures) Act 2009）所廢除。目前的情況是，確證證明書已完全在澳大利亞聯邦的資訊自由機制中被撤銷。

愛爾蘭

76. 憑藉愛爾蘭《2014 年資訊自由法令》第 34 條，一名部長獲賦權發出證明書，以聲明依據執法及公眾安全，或保安、防務及國際關係的理由，某個檔案屬獲豁免檔案。該部長須信納該檔案有足夠的敏感度或嚴重性，以致有足夠理據支持發出該證明書。在證明書有效期內，其所關乎的檔案須確切地當作為獲豁免檔案。

77. 在證明書的使用方面設有保障措施。愛爾蘭總理有權覆核證明書和要求將其撤銷。各部長按規定須每年向資訊專員報告已發出證明書的數目。再者，根據該法令第 24 條，受證明書的發出影響的任何人可就法律論點向高等法院提出上訴。除非證明書作廢，否則在簽署後維持有效兩年，而一名部長有權就以前曾發出的證明書所關乎的檔案發出新的證明書。

78. 愛爾蘭資訊專員公署的慣常做法，是在其年報披露每年已發出、續期和覆核的證明書數目。例如在 2016 年，新發出的證明書有五張，續期的有四張，經覆核的有 13 張。根據過往的年報，有關數目上落不大。

新西蘭

79. 在新西蘭，確證證明書可由總理或檢察總長發出。相關條文是《1982 年官方資料法令》（Official Information Act 1982）第 31 條。

小組委員會的看法

80. 小組委員會認為，合規確證證明書及豁免確證證明書機制，只應在特殊情況下使用於狹窄範圍內選定的豁免類別。確證證明書亦應受司法覆核和其他適當措施制衡。

81. 就合規確證證明書而言，由於設立資訊專員辦公室並非小組委員會的建議之一，因此在擬議的制度下，該證明書會與申訴專員所發出的決定通知及執行通知相關連。

建議 14

合規確證證明書和豁免確證證明書常見於其他普通法司法管轄區的法律中。儘管發出這些證明書事屬敏感，我們建議應在擬議的公開資料制度下設立有關的證明書機制。應注意的是，這些證明書只應在特殊情況下使用，並且受司法覆核和其他適當措施制衡。

就合規確證證明書而言，在擬議的制度下，該證明書會與申訴專員所發出的決定通知和執行通知相關連。

豁免確證證明書只應使用於狹窄範圍內選定的豁免類別。經考慮其他司法管轄區選定的豁免類別後，我們建議只可對以下獲豁免披露的資料發出豁免確證證明書：

- 防務及保安
- 政府間事務
- 執法、法律及相關程序
- 行政會議的議事程序
- 公共服務的管理和執行，以及審計職能

為了解決 *Evans* 一案中的“行政部門凌駕於法庭之上”的問題，政府應於較早階段，在司法機構覆核披露資料的決定前，便引入證明書機制。

我們建議，確證證明書可由政務司司長、財政司司長或律政司司長發出，並且在司法機構覆核披露資料的決定之前的階段發出。

對歷史檔案的適用

小組委員會的看法

82. 為了處理以封存狀態移交的檔案，小組委員會認為確證證明書應可適用於歷史檔案，這是因為確證證明書與同樣適用於歷史檔案的豁免相關連。

建議 15

我們建議，合規確證證明書和豁免確證證明書因與“活”資料適用的同一套豁免條文相關連，故應同樣適用於歷史檔案。

第 13 章 覆核及上訴

小組委員會的看法

83. 經考慮各司法管轄區的覆核及上訴機制，小組委員會認為整個機制是一個全面和耗時甚多的機制。澳大利亞的覆核及上訴程序也是很繁複，與英國的相類似。小組委員會所構思的覆核及上訴機制，以精簡而又符合成本和時間效益為目標。

84. 與其設立一個新的資訊專員，我們認為由申訴專員負責處理覆核程序，更為明智和符合成本效益。現時，申訴專員已獲授權監察有關公開資料事宜的投訴。由於申訴專員已擁有所需的經驗和專長以處理有關公開資料事宜的投訴，因此只需對法例作出輕微修改便可實施這項建議。

85. 申訴專員現行投訴機制中適用於有關公開資料事宜的部分，亦已廣獲認知。根據《申訴專員條例》，申訴專員已獲賦予廣泛的調查權力，包括進行查訊、取得資料及文件、傳召證人，以及視察投訴所涉機構的處所。

86. 然而，我們得特別指出，在發表本諮詢文件之前，我們並沒有就上述建議正式徵詢申訴專員的意見。我們期待在發表建議之後與申訴專員討論相關議題，而申訴專員所提出的意見，將會與諮詢過程中蒐集所得的其他意見一併予以考慮。

建議 16

我們在考慮其他司法管轄區的覆核及上訴機制後，建議擬議的制度亦應設有以下多重的覆核及上訴階段：

- 第一階段——內部覆核相關決定，而最好由另一名人員或較高職級的人員進行。
- 第二階段——由申訴專員公署覆核相關決定。
- 第三階段——申請人如不滿申訴專員的決定，可向法院提出上訴。

對歷史檔案的適用

小組委員會的看法

87. 在香港，歷史檔案的取閱現時由政府檔案處（簡稱“檔案處”）透過《1996年政府資料檔案（取閱）則例》管理。檔案處處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。公

眾人士可針對檔案處的決定向行政署長提出上訴，而假如他們認為檔案處在處理其要求時有任何行政失當，亦可向申訴專員投訴。這個覆核及上訴機制與《守則》所訂定的相同。

88. 我們已檢視其他司法管轄區的歷史檔案覆核及上訴機制。我們認為在本章較前部分所提議關於“活”資料的覆核及上訴機制應同樣適用於歷史檔案，而若此得以實施會代表向前邁進了一步，這是由於覆核及上訴的決定會得到法例依據的支持。

建議 17

經考慮其他司法管轄區的歷史檔案覆核及上訴機制後，我們建議“活”資料的覆核及上訴機制應同樣適用於歷史檔案。

第 14 章 罪行及強制執行

香港的現有條文

政府檔案管理制度

89. 現時，政府通過建立完善的行政架構，配以一套檔案管理的強制性規定，落實對政府檔案實施的管理。這對政府人員施加具約束力的責任，規定其須遵從上述規定，而有關規定涵蓋由開立、貯存、存廢以至保存的整個檔案管理生命週期。尤其是，各決策局／部門須為所有政府檔案編訂檔案存廢期限表，把具有歷史價值的檔案移交政府檔案處（簡稱“檔案處”）作永久保存，並在處置沒有歷史價值的檔案前先取得檔案處處長同意。

90. 如政府人員不遵從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，便會受到紀律處分。他們亦可能要對因自己不服從、忽略或未有遵守上述規定而令政府蒙受財政上的損失，負上責任。在 2013 至 2017 年這過去五年，當局曾對 23 名政府人員採取紀律處分，共涉及 19 宗不遵從檔案管理的強制性規定的個案。所處罰則的輕重程度，由口頭警告以至書面警告，以及各公務員職系特定的其他處分不等。

《刑事罪行條例》（第 200 章）第 60 條——摧毀或損壞財產

91. 《刑事罪行條例》（第 200 章）第 60(1)條可適用於銷毀或損壞檔案的情況。第 60(1)條內容如下：

“任何人無合法辯解而摧毀或損壞屬於他人的財產，意圖摧毀或損壞該財產或罔顧該財產是否會被摧毀或損壞，即屬犯罪。”

92. 上述條文亦可能適用於更改或刪除電腦內的資料的情況。

小組委員會的看法

93. 經探討多個司法管轄區的相關條文後，我們留意到相關法例一般把為阻止披露而更改或刪除檔案訂為罪行。

94. 我們也留意到，其他司法管轄區一般訂有條文，排除任何就公開資料法例條文不獲遵行而循民事法律程序提起訴訟的權利。我們也同意訂定具此意思的條文是合乎情理的。

95. 在新南威爾士的法例中，刑事制裁也適用於要求索取資料者。舉例來說，任何人為得以索取政府資料，明知而誤導或欺騙有關人員，即屬犯罪。在安大略，故意作出虛假陳述以誤導或企圖誤導資訊專員也屬犯罪。

建議 18

我們建議，在有人向公共機構提出索取資料要求後，更改、刪除、銷毀或隱藏檔案，意圖阻止披露檔案或資料，應訂為罪行。然而，在公共機構未有履行其責任的情況，並不賦予任何人循民事法律程序提起訴訟的權利。

96. 由於在擬議的制度下，我們建議交由申訴專員覆核關於申請的決定，而非成立新的資訊專員公署，因此應給予申訴專員發出決定通知及執行通知的相關執行權力。

建議 19

我們建議，如申訴專員決定某公共機構沒有根據擬議的制度傳達資料，他有權發出決定通知，指明該公共機構必須採取的步驟和採取步驟的期限。

此外，若申訴專員信納某公共機構沒有遵從擬議制度下的任何規定，申訴專員有權向該公共機構送達執行通知，要求該機構在指明時限內採取步驟以遵從該等規定。

第 15 章 公開資料制度的運作成本比較列表

97. 以下所附列表對不同司法管轄區的公開資料制度運作成本作出一些粗略比較。應注意的是，不同研究在計算成本時，採用的準則和方法各異，而以下比較列表只提供非常粗略的數字作參考之用。例如，根據另一篇文章，¹³ 估計 2005 年推行英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）的成本為 3,550 萬英鎊。

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	每年資訊自由總成本	每宗資訊自由要求平均成本	每宗資訊自由要求平均成本（以港元計算） ¹⁴
澳大利亞 ¹⁵	2012 - 2013	24,939	45,231,147 澳元	1,814 澳元	11,352

¹³ “Every expense spared”，《經濟學人》（The Economist），2006 年 12 月 19 日，第 8532 號，第 46 頁。

¹⁴ 此數字是以相關年度的總成本除以要求總數計算得出。所有貨幣均以 2018 年 2 月的匯率換算，供粗略參考之用。

¹⁵ 有關統計數字取自澳大利亞政府轄下澳大利亞資訊專員公署發表的“Australian Freedom of Information Agency Statistics Annual Report 2012-2013”。報告全文見以下網頁：
<http://www.oaic.gov.au/images/documents/freedom-of-information/foi-resources/foi-reports/foi-stats-2012-13/annual-report-2012-13-foi-statistics.pdf>。

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	每年資訊自由總成本	每宗資訊自由要求平均成本	每宗資訊自由要求平均成本（以港元計算） ¹⁴
加拿大（不列顛哥倫比亞） ¹⁶	2012 - 2013	10,299	19,760,225 加元	2,075 加元	13,173
愛爾蘭 ¹⁷	2011	16,517	990 萬歐元	600 歐元	5,843
英國（中央政府部門） ¹⁸	2010 - 2011	45,958	8,456,272 英鎊	184 英鎊	2,047
英國（英格蘭所有地方主管當局） ¹⁹	2010 - 2011	197,737	31,600,000 英鎊	159.8 英鎊	1,778

¹⁶ 有關統計數字取自不列顛哥倫比亞科技、創新及公民服務廳（Ministry of Technology, Innovation and Citizens' Services）發表的“Freedom of Information and Protection of Privacy Act Annual Report 2012-2013”。報告全文見以下網頁：http://www.gov.bc.ca/citz/iao/download/FOIPPA_Annual_Report_FINAL_2012_13.pdf。

¹⁷ 有關統計數字取自愛爾蘭政府公共支出和改革部（Department of Public Expenditure and Reform）發表的“Regulation Impact Analysis – Freedom of Information Bill, 2013”。報告全文見以下網頁：<http://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/RIA-FOI.pdf>。

¹⁸ 有關統計數字取自英國司法部（Ministry of Justice）發表的“Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review: Costing Exercise”（2012年3月）。報告全文見以下網頁：
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217390/investigative-study-informing-foia.pdf。

¹⁹ 有關統計數字取自倫敦大學學院憲法小組（Constitution Unit）發表的“FOIA 2000 and local government in 2010: The experience of local authorities in England”（2011年11月）。報告全文見以下網頁：
<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-local-government/2010-foi->

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	每年資訊自由總成本	每宗資訊自由要求平均成本	每宗資訊自由要求平均成本（以港元計算） ¹⁴
美國 ²⁰	2013	704,394	446,792,333 美元	634 美元	4,958
蘇格蘭 ²¹	2012	-	-	183 英鎊 （未計資訊自由小組的職員成本） 231 英鎊 （總計）	2,035

98. 上表顯示，處理一宗要求的平均成本可介乎超過 13,000 港元（加拿大不列顛哥倫比亞）至超過 1,700 港元（英格蘭所有地方主管當局）。

99. 另一列表則把人口規模列入考慮。表中，英國中央政府部門的數字與英格蘭地方主管當局的數字合併計算。最後一欄按不同國家／司法管轄區的數字，對香港的要求宗數作粗略推算。

[officers-survey.pdf](#)。

²⁰ 有關統計數字取自美國司法部（Department of Justice）發表的“Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2013”。報告全文見以下網頁：

<http://www.justice.gov/oip/docs/fy2013-annual-report-summary.pdf>。

²¹ 有關統計數字取自蘇格蘭政府發表的“Freedom of Information Costing Exercise 2012”（2012 年 11 月）。報告全文見以下網頁：

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00408430.pdf>。

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	大約人口	平均資訊自由要求佔人口比例	(推算) 香港人口除以其 他國家／司法管轄區的平均數
澳大利亞	2012 - 2013	24,939	2,290 萬	每 918.2 人提出一宗要求	每年 7,841 宗要求
加拿大不列顛哥倫比亞	2012 - 2013	10,299	454 萬	每 440.8 人提出一宗要求	每年 16,334 宗要求
愛爾蘭	2011	16,517	460 萬	每 278.5 人提出一宗要求	每年 25,386 宗要求
英國 (中央政府 + 英格蘭地方主管當局)	2010 - 2011	243,695	6,320 萬	每 259.34 人提出一宗要求	每年 27,262 宗要求
美國	2013	704,394	31,610 萬	每 448.7 人提出一宗要求	每年 16,046 宗要求

100. 從上表可見，如在香港設立擬議的公開資料制度，預期香港每年會收到約 7,800 宗至超過 27,000 宗申請。

蘇格蘭資訊自由制度的成本計算工作

101. 蘇格蘭政府設有一個專門的中央資訊自由小組 (Freedom of Information Unit)。2012 年 4 月，蘇格蘭政府進行成本計算工作，以找出回應資訊自由要求、覆核和上訴，需要耗用多少時間和金錢。²²

102. 若不計資訊自由小組的職員時間，每宗資訊自由要求平均需要耗用僱員總共 6 小時 59 分鐘的時間。處理要求的時間介乎 30 分鐘至 41 小時 40 分鐘。經計算所得，回應一宗要求的平均成本為 231 英鎊。

²² 蘇格蘭首席統計師及表現管理辦公室 (Office of Chief Statistician and Performance) 發表的 “Corporate Analysis: Freedom of Information Costing Exercise 2012”。

103. 僱員時間的個別項目分類

階段	總共耗用時間	佔所耗用時間的百分比
向申請人提供意見和協助，及／或要求申請人作出澄清。	7 小時 35 分鐘	2%
確定資料的所在並檢索資料。	115 小時 25 分鐘	29%
考慮如何回應——“思考時間”（包括閱讀／評估資料、應用豁免條文）。	111 小時 28 分鐘	28%
諮詢第三者（例如英國政府部門、承辦商等）。	29 小時 40 分鐘	7%
草擬提交文件／諮詢部長和特別顧問。	36 小時 19 分鐘	9%
草擬回應。	70 小時 4 分鐘	18%
提供資料（包括抄錄、複印及改訂資料）。	28 小時 33 分鐘	7%

安娜·科爾奎霍(Anna Colquhoun)對資訊自由成本進行的研究(2010 年 12 月)²³

104. 該研究提出在英國、蘇格蘭、愛爾蘭、加拿大、澳大利亞和美國推行《資訊自由法令》的估計成本。有關數字來自各國／司法管轄區已公布的全年資訊自由統計數字，或來自分析全國數字的學術報告。

²³ 倫敦大學學院憲法小組。



105. 該研究強調，有關數字是透過各種方法計算得出的。評估資訊自由成本的工作繁複，各國／司法管轄區均以不同方式處理。²⁴

106. 儘管採用的方法各異，但一項共同的調查所得就是處理少數成本高昂的要求所構成的財務影響。以英國為例，雖然只有 5% 要求的官員時間成本超過 1,000 英鎊，但這些要求往往比平均要求需要多七倍時間處理，並佔了總成本的 45%。

第 16 章 違反保密責任及第三者權利

違反保密責任：引言

107. 公共機構持有各種資料，有從他人取得的，也有“代”他人持有的。公開資料法例訂有豁免條文，旨在保障第三者利益。這些豁免條文包括以下方面的豁免：

- 在保密情況下提供的資料；
- 商業利益或商業秘密；
- 個人資料。

²⁴ 例如在計算成本時，審裁處及內部覆核成本是否計算在內。

英國《2000年資訊自由法令》第41條——在保密情況下提供的資料

108. 第41(1)條規定：

“如符合以下情況，有關資料即屬獲豁免資料——

- (a) 資料是公共主管當局從任何其他人（包括另一公共主管當局）取得的，及
- (b) 持有資料的公共主管當局（在並非根據本法令的規定下）向公眾披露資料會構成違反保密責任，而該其他人或任何其他他人可就此進行訴訟。”

109. 要知道該項豁免條文是否適用，便需要根據案例發展，研究披露資料會否構成違反保密責任，而可就此進行訴訟。此外，雖然該項豁免條文屬絕對豁免，但任何人如違反保密責任，均可以公眾利益作為免責辯護。換言之，關於違反保密責任的法律已內設公眾利益測試。

英國《2000年資訊自由法令》其他有關機密資料的豁免條文

110. 商業秘密：該英國法令第43(1)條規定，“如資料構成商業秘密，有關資料便可獲豁免”。現時“商業秘密”一詞並無法定定義，從案例可見，相關的因素包括：

- 在該人業務以外範圍，資料在多大程度上為人所知；
- 資料在多大程度上為參與該人業務的僱員及其他人所知；
- 該人採取了甚麼措施，以保障資料的保密性；
- 資料對該人有何價值；
- 該人花了多少努力或金錢建立資料；及
- 他人可正當地獲取或複製資料的理據或困難為何。

111. 如所涉資料構成商業秘密，而維持豁免的公眾利益重於披露資料的公眾利益，則披露資料的責任便不適用。有建議指出，在衡量維持豁免的公眾利益時，應考慮到維護知識產權，以及可能對向公共主管當局提供商業秘密造成的寒蟬效應。

112. 商業利益損害：英國《2000年法令》第43(2)條規定，如根據該法令披露資料，會或相當可能會令任何人（包括持有資料的公共主管當局）的商業利益受到損害，有關資料即屬獲豁免資料。

113. 個人資料：英國《2000年法令》第40條訂立了不同的豁免條文。

(1) 第40(1)條——就與申請人自己有關的個人資料而言，該要求應根據《2018年保障資料法令》（Data Protection Act 2018）處理。

(2) 第40(2)條——就與申請人以外人士有關的個人資料而言，申請人的索取資料權予以削減，以尊重該其他人的“私隱”。

第三者權利及條文

114. 英國《2000年法令》並無訂定條文，容許要求索取的資料所涉及的第三者在資料披露前介入。美國的情況則正好相反。在美國，所謂的“反向資訊自由申請”已確立成為制度的一部分。國務大臣根據該英國法令第45條發出的《實務守則》（Code of Practice）建議，在披露影響第三者的資料之前，主管當局應諮詢該等第三者。

小組委員會的看法

115. 關乎違反保密責任的第三者權利有不同種類，有獲得通知的權利、作出申述的權利，還有介入法律訴訟程序的權利。關於第三者權利，似乎並無通用的準則。

116. 在某些司法管轄區，第三者權利本身已自成一個詳盡的制度。舉例來說，在美國，第三者有權提出“反向資訊自由申請”。此外，就機密商業資料而言，政府機關須遵守特定的通知程序，這些程序規定，機密商業資料的提交者（第三者）須迅速獲得通知。

117. 在澳大利亞（聯邦），對於商業秘密和業務資料，受影響的第三者有權提出豁免爭議並作出陳詞。如政府機關或部長可在合理地切實可行的範圍內，給予該第三者合理機會作出陳詞，以支持有關豁免爭議，則除非該第三者獲得合理機會作出陳詞，否則該機關或部長不得決定讓人索取有關文件。

118. 至於加拿大，第三者介入條文只適用於保障業務利益或財務權益，並未涵蓋個人私隱權。如政府機構有意披露某檔案，便須盡一切合理的努力，向第三者發出書面通知，而該第三者亦須獲得機會作出申述。該

第三者如對該政府機構的決定感到不滿，可進一步申請司法覆核，或向資訊專員投訴。

119. 在愛爾蘭，如部長有意讓人索取在保密情況下取得的資料，便須通知有關第三者，並給予該第三者三星期的時間作出陳詞。該第三者有權申請由資訊專員進行覆核，或向高等法院提出上訴。該部長如未能安排令該第三者獲得通知，則可要求資訊專員發出指示或同意上述未能遵從規定的情況。

120. 英國並無有關第三者通知或介入權利的法例條文，但相關的《實務守則》建議，在資料披露之前，有關第三者應獲諮詢。同樣地，新西蘭法例沒有訂定特別條文，保障可能會因披露資料事宜受到不利影響的第三者。

121. 考慮過其他司法管轄區的相關條文後，小組委員會有意在擬議制度中加入第三者通知條文。我們認同在某些個案中，披露資料對第三者造成的傷害，可能比對政府所造成傷害還大。如某第三者因披露資料事宜受到傷害，他便會有充分的申索理據，這亦很可能會構成違反保密責任，而可就此進行訴訟。若第三者沒有獲得通知，他們便沒有機會申請禁制令以阻止資料遭到披露。在涉及好像業務秘密的個案中，如競爭對手得以索取有關資料，則政府（因而納稅人）有可能須承擔支付損害賠償的法律責任。

122. 我們亦已考慮有關第三者權利的現行做法。政府會先諮詢第三者，然後再按照《守則》考慮申請。我們相信，訂定強制性通知條文不會太過複雜，因為如可行的話，公共機構幾乎都一定會通知及諮詢第三者。因此，即使沒有強制性條文，實際上分別也不大。另外，就第三者條文制訂法例，可減少引致第三者進行附屬訴訟的不確定性。

123. 隨着時間過去，有關人士或會難以聯絡。對於無法追查或聯繫第三者的個案，我們可以採用類似愛爾蘭條文的規定，要求有關主管當局發出指示或免除通知規定。

建議 20

關於在保密情況下向公共機構提供的資料，包括商業秘密和業務資料，我們建議，如公共機構有意讓申請人索取上述資料，該公共機構有責任通知所涉的第三者（提供機密資料者），以便該第三者作出陳詞或提出司法覆核。該公共機構如未能安排令該第三者獲得通知，則可向申訴專員申請作出指示，或免除通知規定。

對歷史檔案的適用

124. 關於歷史檔案，小組委員會曾討論澳大利亞國家檔案館（National Archives of Australia，簡稱“澳洲國檔館”）在發放載有個人資料（與討論中的第三者資料有關）的檔案方面，所採取的做法。雖然澳大利亞《1982年資訊自由法令》規定，機關須在發放檔案之前，諮詢當中指名的個別人士，但澳大利亞《1983年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）卻無此規定。這顯示兩項法令各自處理的檔案年期有別，而且執行上述規定也會遇上相當大的實際困難。

125. 因此，我們注意到，上述通知有關第三者義務的建議，在應用於歷史檔案時可能需要加以修改。