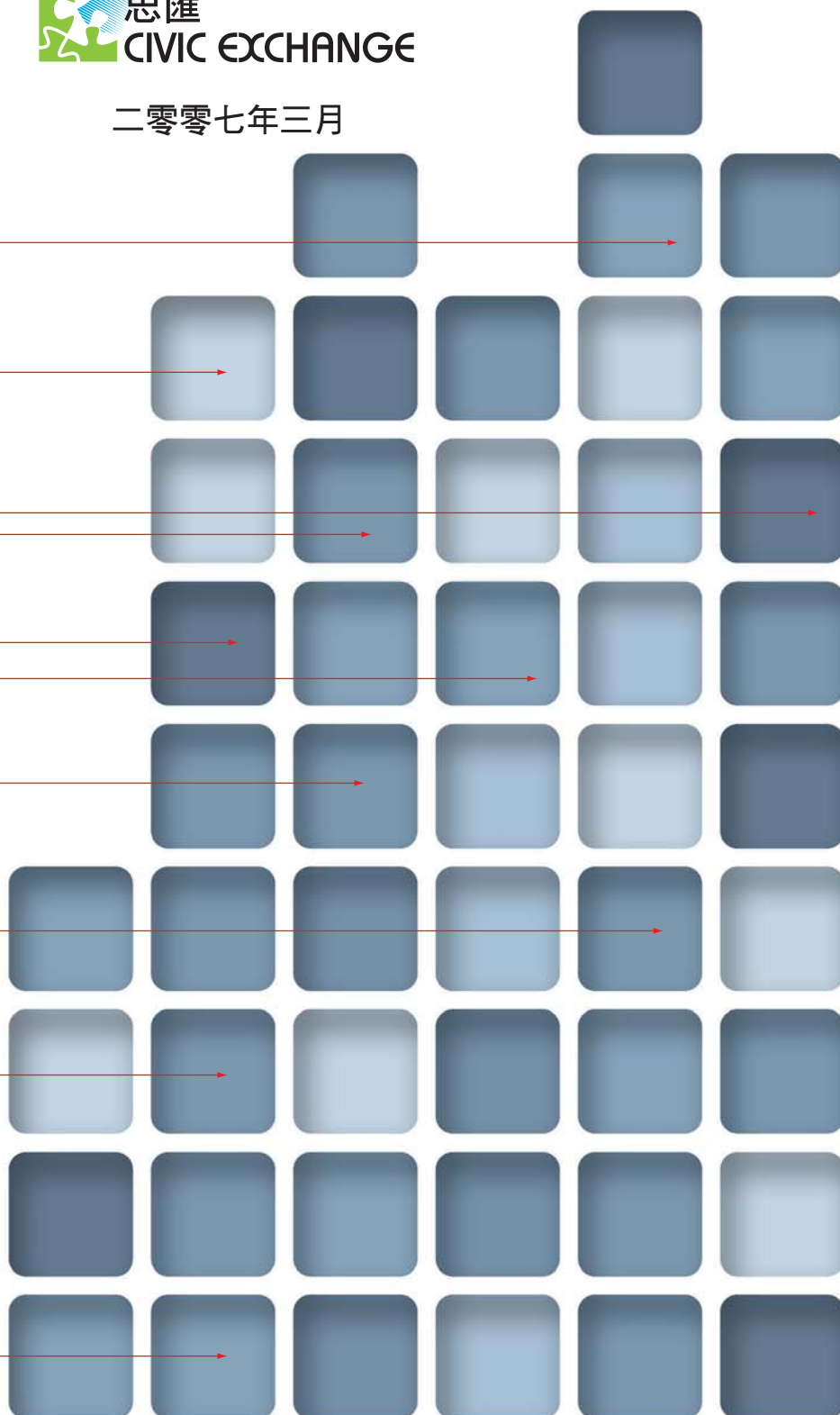


# 公共檔案的管理、優質管治與集體回憶的保存： 香港需要制定檔案法的理據

陸恭蕙、溫富錦 及 Jaimie C. Graham



二零零七年三月



公共檔案的管理、  
優質管治與集體回憶的保存：  
香港需要制訂檔案法的理據

陸恭蕙、溫富錦及 **Jaimie C. Graham**

2007年3月

本報告得香港檔案學會資助編寫及出版



[www.civic-exchange.org](http://www.civic-exchange.org)

思匯政策研究所  
香港中環雲咸街69號賀善尼大廈701室  
電話：(852) 2893 0213      傳真：(852) 3105 9713

思匯政策研究所是一非牟利組織，主要透過研究和分析以協助改善政策和決策。本文之內容乃屬作者之意見，並不代表思匯政策研究所的立場。

## 前言

思匯政策研究所對香港檔案管理系統的研究，旨在加深我們對香港特區政府如何管理這地方的公共檔案，以及可以推行哪些改善措施的了解。不論從哪一種角度來看，對我們而言，公共檔案皆為十分珍貴的。具效率和有效的公共檔案管理工作是優質管治的基礎；透過這份報告，我們希望可以提高大眾在這方面的意識，明白到香港有需要建立一個法律框架，以確保公共檔案得到妥善保管。

目前世界大部份的地區，包括中國及澳門，歷史檔案管理制度及專責管理歷史檔案的機構，均成立於一個法律框架之下；然而，香港只透過行政安排來推行相關的管理制度。我們的管治體制急需要改變這現狀 — 缺乏檔案法的規管，窒礙了香港公營機構的檔案管理工作；把檔案管理系統納入適當的法例規管範圍，肯定有助改善政府向公眾問責的程度。

我們感謝香港檔案學會資助我們編寫本報告，亦感謝多位管理公共檔案的專家與我們分享其專業知識，包括政府檔案處處長王漢儀、前政府檔案處處長及現任 **Records Management International Ltd.** 首席顧問鮑卓善(Don Brech)，以及香港檔案學會的多位成員。

我們亦希望感謝首席作者溫富錦，以及在研究初期提供協助的 **Jaimie C. Graham**。來自美國韋爾斯利學院(Wellesley College)的 **Jaimie C. Graham** 是我們 2006 年的實習生。此外，思匯政策研究所的葉澐澐負責統籌這個計劃；李參元負責設計封面；**Bill Leverett** 負責編輯本報告之英文版；而潘寶蓮則負責把報告翻譯成中文本。對上述各人的鼎力襄助，我們謹此致謝。

陸恭蕙

行政總監

2007 年 1 月

## 目錄

摘要	1
研究方法	4
1. 導言	5
2. 香港政府歷史檔案館的沿革	7
3. 政府檔案管理系統的現況	10
3.1 專責機關	10
3.2 行政指引	11
4. 政府檔案管理系統的不足	13
4.1 現有指引欠缺法律效力	13
4.2 政府承擔的責任不足	13
4.3 政府檔案處的限制	14
4.4 法定組織的檔案不受規管	15
4.5 公眾取閱檔案的權利不受保障	16
4.6 條文的不一致	16
4.7 缺乏電子檔案管理政策	17
5. 檔案管理工作失誤的例子	19
5.1 愉景灣	19
5.2 非典型肺炎	20
5.3 國際事例	20
6. 檔案法的一般內容	21
6.1 先導條文	21
6.2 行政架構	21
6.3 檔案管理	22
6.4 歷史檔案管理	23
6.5 遵守有關標準及指引	23
6.6 檔案取閱	24
7. 結論及建議	25
附錄甲	27
附錄乙	29

## 摘要

放眼亞洲以至全世界，香港是少數仍未有制訂檔案法的一個地方。沒有檔案法令管理公共檔案的工作出現嚴重的結構性缺陷，這不單影響文獻遺產的保存，同時亦削弱政府的效率、透明度以及向公眾問責的程度。由於公共檔案對政府的運作及為市民提供的服務十分重要，這些不足不單令人感到震驚，並且需要盡速解決。我們具體的論點包括：

**檔案是非常珍貴的資產。**政府在其活動過程中開立的檔案需要妥善地管理，以利政府的運作及提供各種公共服務；保障個人、法團和政府的權益；以及提供可靠的資料進行調研工作，幫助我們了解過去，為未來培育創新力和競爭力，使社會可持續地發展。

**有效的檔案保管工作是政府達致優質管治的必備元素。**檔案好比政府的記憶，沒有檔案，政府就好像失去記憶一樣，不能運作下去。妥善管理檔案既有利政府決策，亦可提高政府的效率，確保政府依循法規行事和向公眾問責。讓公眾取閱政府檔案有助市民了解及監察政府的活動，亦可推動公眾討論及參與各項公共政策及計劃，最終令政府更開放、更通達民情和更向社會負責。

**必須更新傳統的檔案保管方式，以應付電子檔案激增所帶來的挑戰。**資訊科技的急速發展，不單徹底改變資訊的形成、儲存、傳送、保存及處理，甚至政府處理公務和與市民溝通的方式，亦因此大為轉變。由於電子檔案倚賴相關科技存取和本身缺乏實質的物理結構，加上其易為人更改及刪除的特性，所以大量電子檔案的出現，對檔案保管工作帶來多種新挑戰。要確保電子檔案的真確性及能夠妥善保存，使我們可以繼續查閱及使用，政府必需制訂一些能夠協調各方利益和滿足各相關標準及規約要求的政策，規範電子檔案管理的工作。

**法律框架可以確保檔案保管工作的有效推行。**檔案法提供一個具法律約束力的框架來管理公共檔案。檔案法確立專責管理歷史檔案的機關，並賦予權力使這機關可以履行特定的職能。檔案法可確保政府根據既定的標準及實務守則，以一致及連貫的方式來開立、保管、保護、存廢檔案，使具保存價值的檔案移交歷史檔案館，作永久保存。檔案法亦可以保障公眾的權利，可以適時及公平地取閱政府檔案。

## 目前的困難

在目前的政府架構內，政府檔案處理應是處理檔案管理事宜的最高權力機關，但這單位既無足夠的權力，亦欠應有的資源和專業知識，來帶領或監察政府推行有效的檔案政策及工作方式。政府各政策局及部門毋須按法定要求開立及保管檔案，更遑論將具保存價值的檔案移交歷史檔案館，以供保存及讓公眾取閱。

目前政府有關檔案管理的行政安排，無法保證部門會將公共政策及計劃的決定及推行細則充足及準確地記錄存檔。雖然政府機構在銷毀其檔案前，需要得到政府檔案處的同意，但由於政府檔案處沒有法定權力或行政渠道去查核政府機構的檔案管理工作，所以一些重要的檔案有可能在政府檔案處不知情下，已遭人任意銷毀，或永遠不讓公眾取閱。現時公眾取閱政府檔案並非法定的權利，這類申請又往往受制於許多含糊的不通用範圍及不一致的處理方法，令公眾不得要領。同時，政府亦未設有上訴機制處理拒絕公眾取閱檔案的申訴。

此外，現時法定組織的檔案不屬於公共檔案，因此不受政府的規管。雖然這些公營機構以公共資源來履行一些重要的公共職能，但卻不受政府監督或公眾監察，可以毫無約制地管理其檔案。最後同樣值得注意的是，電子檔案近年數量激增，正迅速取代紙張檔案的地位，但政府缺乏相

關的政策指引、標準及管理守則，令我們深切憂慮日後公共檔案的真確性、可用程度及保存問題。

我們不知道香港政府為何一直忽略上述問題。其實早於 1970 年代初，在政府的歷史檔案管理部門（即歷史檔案館）成立時，已有人提出需要制訂檔案法。自此，有多位政府檔案主任先後表達需要設立適當的法律框架，以推行理想的檔案保管工作方式。1994 年，一個檢討政府把歷史檔案館由中環遷往屯門的決定的立法局事務委員會，對政府的管理檔案方式表示關注，同時更要求政府引入檔案法。然而，這些意見並未受到多大注意。

### **必要的改變**

政府必須盡速處理這個一直備受忽略的政策範疇。政府應該探討制訂有關法律框架的建議，從而設立一個檔案管理系統，可以清楚界定政府和市民在公共檔案方面的權利、權益及責任，以及保證公共檔案會得到妥善管理和促進優質管治。建議制訂的檔案法最少應處理下列核心問題：

**檔案保管責任。**香港有需要透過立法，訂明政府機構及公營組織的檔案保管責任，其中包括開立及妥善管理檔案、遵守檔案管理標準及最佳實務守則，以及將具保存價值的檔案移交指定的歷史檔案館。

**授予檔案／歷史檔案管理機關應有的權力。**這個檔案／歷史檔案管理機關（下文簡稱「檔案管理機關」）必須在法律上取得清晰的授權和足夠的資源，以便有效執行其職務。同時，這機構尤需具備相關的專業技能和規管的權力，以開發適當的檔案管理標準及監察政府機構及公營機構有否遵守有關規定。

**電子檔案管理。**針對部門的電子檔案管理問題，政府需要制訂相關法例，以確保所有政府部門遵守政府的檔案保管政策、標準及實務守則。

**公眾取閱權。**公眾取閱公共檔案的法定權利是自由社會一項重要的政治權利，香港政府理應確立。不得取閱檔案的例外規定應有清晰明確的理據支持，而且應設立上訴機制處理拒絕公眾取閱檔案的申訴。

最後，有效管理公共檔案的工作不應再由政府以酌情方式來決定（即是目前的情況），它應是按法律要求而必須強制執行的。

### **建議**

有效的檔案管理計劃建基於一個強而有力的法律基礎、設有適當的政府部門，以及配合充足的資源及專業知識。因此，香港應以檔案法取代現有的行政安排，以達致下列目標：

- 確認公共檔案是政府受市民委託而代為保管的，香港市民才是這些檔案的最終擁有者。
- 建立一個規範全政府的框架，訂立保管檔案的方法的原則，以便具效益和有效地管理公共檔案。
- 設立一個法定的檔案管理機關，負責制訂有關檔案管理的政策、標準及實務守則。
- 界定公共檔案的涵義，包括以不同格式貯存的檔案及所有法定組織的檔案。
- 強制所有公營機構遵守檔案法及檔案管理標準，並在有需要時清楚說明相關的例外規定。

- 促使政府妥善保管以電子形式保存的政府檔案及歷史檔案，務求它們在需要的時間內得以妥為保存和能夠保持真確及可靠，以及可供取閱和使用。
- 支持及保障負責開立及保存公共檔案的人員，使其免受他人濫用行政或政治權力左右。
- 賦予檔案管理機關的主管人員或政府檔案主任，一如審計署署長或申訴專員所享有的自主權及保障。
- 按檔案的性質、保安級別以及其他法例規定，在指定的檔案封存期屆滿後，賦予公眾取閱公共檔案的權利。
- 設立上訴機制處理政府拒絕讓人取閱檔案的事宜。



## 研究方法

本報告為 2006 年下半年以一手及二手資料進行的研究。這些資料包括已出版的和互聯網上取得的文獻、以及與多位業內人士及專家進行的訪問紀錄。

我們訪問了政府檔案處處長王漢儀，以及前政府檔案處處長及現任 **Records Management International Ltd.** 首席顧問鮑卓善。同時，我們亦得到香港檔案學會多位專家的協助，與我們分享他們的知識及經驗。本研究報告提及的會議及會面，皆由思匯政策研究所的香港研究人員於 2006 年下半年安排。

附錄乙展示的比較圖表以聯合國教育、科學及文化組織的歷史檔案入門網站（**UNESCO Archives Portal**<sup>1</sup>）的資料為主，再輔以其他補充研究資料而編成。本報告的第 6 節則加入了由英聯邦歷史檔案及檔案管理人員協會（**Association of Commonwealth Archivists and Records Managers**）出版的報告《**Archival Legislation for Commonwealth Countries**》的部份內容。<sup>2</sup>最後，有關本報告之內容，包括可能出現的任何錯誤，概由作者們承擔責任。

---

<sup>1</sup> 見網址 [http://www.unesco.org/cgi-bin/webworld/portal\\_archives/cgi/page.cgi?d=1](http://www.unesco.org/cgi-bin/webworld/portal_archives/cgi/page.cgi?d=1)。

<sup>2</sup> 見註 51。

## 1. 導言

香港是亞洲區最成功的經濟體之一。香港普遍使用資訊科技來開立、接收、發布、保管及存廢各式檔案。<sup>3</sup>但異乎尋常的是，在亞洲區當中，包括中國及澳門，香港竟然是少數未有制訂檔案法來規管公營機構檔案工作的地方。香港政府是透過諮詢性質的行政安排來推行其檔案管理系統的。這些行政安排易受權高位重的行政機關所左右，亦易被現有法律中與檔案有關的條文所窒礙。

亞洲、歐洲、非洲、美洲及大洋洲的大部份地區均受惠於相關的法例框架，設有檔案管理制度及管理檔案機構。<sup>4</sup>這些地區或會從不同方向制訂檔案法，但它們的檔案法的使命及目標有相當部份是非常一致的；已被廣泛採納的核心原則包括：

**a. 檔案是非常珍貴的資產。**政府在其活動過程中開立的檔案需要妥善地管理，以利政府運作及提供公共服務、保障個人、法團以至政府的權益，以及為有助我們了解過去，為未來培育創新力、競爭力及促進可持續發展的調研工作，提供可靠的資料。

**b. 有效的檔案保管工作是政府整體達致優質管治的必備元素。**檔案好比政府的記憶，沒有檔案，政府就好像失去記憶一樣，不能夠運作下去。妥善管理檔案既有利政府決策，亦可提高政府的效率，確保政府依循有關法規行事和向公眾問責。讓公眾取閱政府檔案有助市民了解及監察政府的活動，亦可推動公眾討論及參與各項公共政策及計劃，最終令政府更開放、更通達民情和更向社會負責。

**c. 必須更新傳統的檔案保管工作方式，以應付電子檔案激增所帶來的挑戰。**資訊科技的急速發展，不單徹底改變資訊的形成、儲存、傳送、保存及處理的方式，甚至政府處理公務和與市民溝通的方式，亦因此而大為轉變。由於電子檔案既倚賴相關科技存取，本身又缺乏實質的物理結構，加上易被人更改及刪除，所以電子檔案的出現對檔案保管工作帶來多種新挑戰。因此，要確保我們可以妥善地保存這些檔案，以及保證這些檔案的真確性、可以繼續查閱及使用，我們需要制訂一些符合相關標準及規約要求，正規的而經深思及協調的政策，來規範電子檔案管理的工作。

**d. 法例框架能夠有效保證檔案保管工作可以恰當地進行。**制訂檔案法為管理公共檔案提供具法律約束力的框架。這框架確立專責管理歷史檔案的機關，並賦予這機關權力，使其可以履行特定的職能。制訂檔案法可確保檔案乃根據既定標準及實務守則，以一致及連貫的方式來開立、保管、保護、存廢檔案，以及將一些具保存價值的檔案移交歷史檔案館，以供永久保存。檔案法亦可以保障公眾可以適時及公平地取閱政府檔案的權利。

即使有上述的考慮，但香港仍未有制訂檔案法。現時，政府各局及部門只按本身的優先次序及運作準則，在參考政府檔案處的指引及意見之餘，自行管理其檔案。政府檔案處是政務司司長辦公室轄下行政署屬下的一個單位。這種安排造成管理歷史檔案及檔案的工作出現嚴重缺失，繼而引發起若干惹人非議，反映政府缺乏承擔和問責精神的事件。<sup>5</sup>制訂檔案法就是解決這些迫切問題的重要一步。

<sup>3</sup> 「歷史檔案」及「檔案」是兩個不同的概念，但兩者有時候又可以互換使用。「歷史檔案」意指由歷史檔案管理機構保管，具保存價值的檔案；「檔案」則指以任何形式結集而成的文件或其他資料。因此，當政府部門仍在一份文件時，該文件可稱為「檔案」，但在這份文件移交歷史檔案館保存後，該文件便稱為「歷史檔案」。有關這兩專有名詞的解釋，詳見附錄甲一名詞釋義。

<sup>4</sup> 見附錄乙一檔案法規比較圖表。

<sup>5</sup> 見本報告第5節。

政府似乎再無理據可以說服我們同意香港不應該制訂檔案法。引入檔案法與香港官方宣稱要達致「提升管治能力」<sup>6</sup>的目標實屬一致。一個有承擔及具效率的政府會有更廣泛的立法基礎，而檔案法正是這個基礎的一部份，所以檔案法可以幫助香港政府達致現時的目標。而且，這類規管架構不會對政府或商界帶來沉重的財政負擔。引入檔案法的唯一障礙，可能是部份政府組織不願意根據具體法規來處理其檔案。然而，這並非一個阻延檔案立法的正當理由。

本研究的目的有二。首先。本研究旨令大眾意識到香港有需要制訂檔案法；為此，本報告描述了政府現時的檔案系統、指出了問題的所在及箇中的挑戰，並且為未來的發展路向提出建議。其次，本研究旨在研究及分析香港日後檔案法的發展；為此，本研究就草擬檔案法討論了多項課題，並概述其他地區解決這些問題的方法。本研究亦提出了多項建議，我們相信這些建議可以完善香港的歷史檔案及檔案管理工作。

---

<sup>6</sup> 行政長官曾蔭權 2005-2006 年施政報告，可見於下列網址：<http://www.policyaddress.gov.hk>。

## 2. 香港政府歷史檔案館的沿革

1971 年，香港政府聘任澳洲人戴雅文（Ian Diamond）為政府歷史檔案顧問，負責研究及建立香港首個歷史檔案管理系統。戴雅文後來的建議促成了政府於 1972 年設立歷史檔案館，與及引入首份歷史檔案管理規則。戴雅文亦成為歷史檔案館的首位檔案主任（即館長）。<sup>7</sup>

一份 1970 年代初的行政局文件揭示了香港政府在當時早已意識到香港沒有適當的檔案法及管理檔案的實務守則，這情況實遠遠落後於其他地區：

「大部份國家均設有歷史檔案館，用以保存具有歷史價值的舊文件，同時公眾可以依照一些規則的規定，在歷史檔案館查閱這些文件。

但香港既無歷史檔案館，亦無相關的法例。

倘若香港準備跟從英國的最佳實務守則，便須制訂一系統，起碼處理下列問題：……  
(c) 草擬法例，(d) 立一個（或多個）辦事處，以保存檔案及供查閱檔案之用……」<sup>8</sup>

英國於 1958 年推行新的公共檔案法，把檔案封存期由 50 年縮減至 30 年，<sup>9</sup>這成為香港成立歷史檔案館的原動力。正如英國很多其他法律變革一樣，這項新法案亦在香港引發起回響；不過，由於香港大部份公共檔案於第二次世界大戰期間遭到破壞，只剩下少量未經鑑定的檔案可供公眾取閱，所以削弱了在香港成立歷史檔案館的迫切性。<sup>10</sup>

至 1960 年代末，根據英國公共檔案法的精神，成立專責管理政府檔案和挑選具保存價值的檔案供公眾取閱的歷史檔案館的需要愈來愈大。政府以戴雅文向行政會議提出的建議作為基礎，於 1972 年設立歷史檔案館及引入《政府資料檔案（取閱）則例》，象徵政府開始建立正規的歷史檔案管理系統。然而，與其他地區比較，香港的早期發展仍有相當局限。首先，歷史檔案館設於官僚架構內的底層，職權有限；此外，歷史檔案館的工作相當被動：歷史檔案館只能從各政府機構不再需要的檔案中，挑選具價值的檔案來保存（保存在歷史檔案館的檔案在開立 30 年後才公開讓市民取閱）。

有趣的是，在行政會議討論成立歷史檔案館時，政府表示同意戴雅文的建議，在短期內就應制訂檔案法：

「政府預期，歷史檔案館在初時會設置於布政司署內，但到適當時候，歷史檔案館會擴大成為一個獨立部門，並會透過立法來訂明其權力及職能。」<sup>11</sup>

我們至今仍不明白，為何政府沒有跟進有關檔案法的問題。不過，我們估計原因可能是公眾缺乏興趣，或者是政府需要處理其他更「急切」的事宜。

到 1980 年代末至 1990 年代初，隨着香港即將回歸中國，有關管理公共檔案的課題又再受到重視。中英雙方對香港的檔案有著不同的關注點：英國政府希望保留有關香港的重要檔案的副本，

<sup>7</sup> 行政局備忘錄，「歷史檔案館」，1971 年 9 月 28 日，XCR(71)206。

<sup>8</sup> 行政局備忘錄，「歷史檔案館」，1970 年 4 月 14 日，XCR(70)118。

<sup>9</sup> 1958 年英國公共檔案法（UK Public Records Act）。

<sup>10</sup> 在這方面，本文已提到 1958 年的英國法案「與香港關連不大，因為大部份的政府檔案在戰時已遭銷毀，所以香港只餘少量具 50 年歷史的檔案。」見行政局備忘錄，「歷史檔案館」，1970 年 4 月 14 日，XCR(70)118。

<sup>11</sup> 行政局備忘錄，「歷史檔案館」，1971 年 9 月 28 日，XCR(71)206。

所以成立了政府檔案統籌組，負責把相關檔案複製成縮微膠片，然後將膠片送回英國；中國政府方面則希望香港殖民地政府的檔案，能夠順利移交新成立的香港特區政府。

在此情勢下，1987年當上政府檔案統籌主任的澳洲人鮑卓善，在1989年向政府提出有關改善政府檔案管理系統的建議。鮑卓善認為當時香港面對的主要問題包括缺乏檔案法、歷史檔案館的職權有限、政府缺乏清晰的檔案管理政策，以及政府缺乏處理新興科技的能力。<sup>12</sup>政府後來採納了鮑卓善部份的建議，其中包括在1989年成立政府檔案局（即現在的政府檔案處），專責有關政府檔案管理事宜。當時政府檔案局由歷史檔案館、專責事務組（以接替政府檔案統籌組的工作）和新設立的檔案管理處所組成。

1994年，政府檔案處與管理參議處在行政署長的領導下，合作推展一個名為「檔案管理策略」，服務範圍涵蓋所有政府部門的檔案管理改善計劃。這計劃由1994至1999年底分三階段推行，透過鼓勵各部門人員有系統地銷毀檔案、採用最新的資訊科技管理和提供檔案顧問及培訓服務，以期控制政府檔案數量的過度增長，以及提高各局及部門管理檔案工作的素質和成本效益。

同年，政府突然宣布把歷史檔案館由中環遷往屯門一處工業用地。為反對政府這搬遷計劃，皇家亞洲學會香港分會向立法會資訊政策事務委員會提呈制訂檔案法的要求。該事務委員會的成員認同香港有需要引入檔案法，以及改善政府管理公共檔案的方式。<sup>13</sup>該事務委員會的結論包括：

「行政安排之得以有效落實執行，須要政府人員有高度的自律和積極性；目前以行政安排的方式來管理、保存及讓公眾取閱政府檔案的做法，存在許多的缺失及限制。因此，我們提議以客觀的方法來制訂公共檔案法，使所有政府部門須根據條文負上法定責任，須要將檔案及案卷移交歷史檔案館。這種規範框架式的法例不會對政府造成沉重的財政負擔。

檔案的價值在於能夠保存香港歷史和文化的完整性。由於政府對這方面缺乏認知和了解，所以一直忽視管理及保護檔案的重要性。同時，政府也沒有公共檔案是香港社會的資產的概念。

本委員會支持立法保護公共檔案來維持高度的社會延續性，並可以在政府蓄意刪除、移走或銷毀檔案時，提出司法覆核。本委員會憂慮，在缺乏相關法例的規管下，政府會任意銷毀機密的文件。

本委員會認為應該敦促政府改變其一向對公共檔案的態度；政府應更重視和關注檔案管理的問題。」<sup>14</sup>

在回應立法會議員的憂慮和質詢時，政府承認：

「各局及部門首長沒有法定責任須把其檔案送交政府檔案處。在現行制度下，倘若各局、部門及港督府等地方沒有主動把檔案移交政府檔案處，政府檔案處的確無法知悉或監控在這些地方保存的資料及檔案。同時，政府並未有設立規管制度，以確保各局及部門不會在政府檔案處不知情下銷毀檔案。」<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 與前政府檔案處處長及 Records Management International Ltd. 首席顧問鮑卓善面談紀錄（訪問於2006年8月3日進行）。

<sup>13</sup> 立法會資訊政策事務委員會1994年3月7日的會議紀錄（立法會2239/93-94號文件）。

<sup>14</sup> 同上，第4-5頁。

<sup>15</sup> 同上，第3-4頁。

儘管議員提出有關建議和政府甚至承認有重大缺失，但政府對制訂檔案法或作出其他改革的建議仍然拒而不納。政府對此的回應是「現有行政措施及安排已足以確保具歷史價值的公共檔案得以保留，目前以立法方式保護公共檔案的需要並不明顯」。<sup>16</sup>在這情況下，為檔案立法的行動並未有開展。

隨着歷史檔案館於九龍觀塘的新廈在 1997 年開放，政府的歷史檔案管理制度出現進一步的發展。歷史檔案館這座大樓是香港首座專為歷史檔案而興建的設施。<sup>17</sup>同時，政府檔案處於 2003 年改組，把大量資源投放到新成立的檔案系統發展組，以處理電子檔案管理有關的難題。但自成立至今，檔案系統發展組並未有就制訂政策、策略或標準與最佳實務守則等，為電子檔案管理帶來任何進展。<sup>18</sup>政府檔案處的改組，加上政府內部在過去數年削減財政預算，用以支援政府檔案處其他檔案計劃及服務的資源已大為減少。

正如上述，香港政府的歷史檔案及檔案管理工作很遲才開始發展，至今仍未達至成熟的階段。早在 1970 年代，已有人提出有需要制訂檔案法，但在其後逾 30 年的時間，政府從未有人跟進這個問題。最近政府就檔案法於立法會回應議員的提問時，就重申政府的檔案保管制度行之有效，制訂檔案法並非政府首要處理的事務。<sup>19</sup>諷刺的是，政府檔案處又承認本身並無統計數字或具體準則，可用以衡量政府檔案保管制度的有效性，亦沒有足以掌握有關各局及部門真正的檔案保管工作的資料。<sup>20</sup>反之，政府之所以宣稱現有檔案保管制度行之有效，是因為政府檔案處並未收到各局及部門的投訴。<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> 同上，第 5 頁。

<sup>17</sup> 有關香港歷史檔案大樓的資料，可見下列網址：<http://www.grs.gov.hk>。

<sup>18</sup> 政府檔案處處長告知思匯政策研究所，自成立檔案系統發展組以來，在電子檔案管理方面的主要成績是展開了一項試驗計劃，以進行有關電子檔案管理的研究。然而，這項試驗計劃仍未有實質成果，電子檔案管理工作亦未有任何具體政策。與政府檔案處處長王漢儀面談紀錄（訪問於 2006 年 12 月 4 日進行）。

<sup>19</sup> 政務司司長答覆立法會議員吳靄儀於 2006 年 10 月 25 日及 2006 年 11 月 8 日的提問。見政府新聞處新聞公報「政府檔案管理」（2006 年 10 月 25 日），以及「管理和保存政府及法定機構紀錄」（2006 年 11 月 8 日），網址為：<http://www.info.gov.hk/isd/news/index.htm>。

<sup>20</sup> 與政府檔案處處長王漢儀面談紀錄（訪問於 2006 年 12 月 4 日進行）。

<sup>21</sup> 同上。

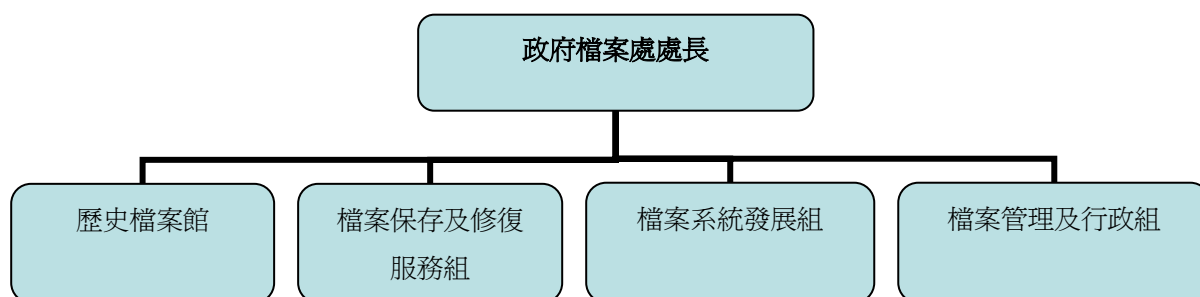
### 3. 政府檔案管理系統的現況

本章節從專責檔案管理工作的行政機關和有關檔案管理系統的行政指引兩方面，論述政府檔案系統的梗概。

#### 3.1 專責機關

政府的歷史檔案及檔案管理職務由**政府檔案處**及其轄下單位負責執行。<sup>22</sup>政府檔案處負責開發檔案保管程序，使各局及部門可按自己的需要管理訊息。但政府檔案處的權力及威信有限：它並非法定組織、沒有任何規管的權力；在編制上，檔案處只為政務司司長辦公室轄下行政署的一個單位。<sup>23</sup>政府檔案處的首長 — 政府檔案處處長（下文簡稱檔案處長）屬「D1」級（首長級第一級）官員，職級只相當於一個中型部門內一個單位的主管。檔案處長的職位本屬專業職系，但現時出任這職位的官員卻是一位行政主任，她並沒有歷史檔案及檔案管理方面的專業知識。

政府檔案處轄下有 4 個從屬單位：歷史檔案館、檔案保存及修復服務組、檔案系統發展組，以及檔案管理及行政組。



政府檔案處 2003 年的改組將**歷史檔案館**的職能削減至只剩下負責鑑定歷史檔案，以及向市民提供參考及研究服務。<sup>24</sup>此外，歷史檔案館亦會接收來自私人機構及個人，具保存價值的檔案或資料。雖然歷史檔案館仍然負責挑選歷史檔案的工作，但它並無權力要求政府機構提交其檔案作鑑定或移交其檔案。挑選檔案的工作通常是這樣進行的：當政府機構不再需要若干檔案時，便會接觸政府檔案處的檔案管理及行政組，安排銷毀有關檔案；檔案管理及行政組隨即把有關個案轉交歷史檔案館，以核實該些檔案有否保存價值。

**檔案保存及修復服務組**原來隸屬歷史檔案館，但在 2003 年改組後成為一個獨立運作的單位。它主要負責兩項職務：保存檔案及進行縮微拍攝計劃。前者旨在透過攝影、書本裝訂，以及保存容易損毀或已損毀的資料，保護珍貴的歷史檔案及檔案館的圖書藏品；後者則是管理政府縮微服務中心，為政府機構提供製作縮微膠卷的服務。<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 見政府檔案處的網頁，網址為：<http://www.grs.gov.hk/ws/english/index.htm>。

<sup>23</sup> 政務司司長辦公室轄下行政署的任務是「根據法律、財政、行政、業務及歷史價值制訂和執行政府檔案管理的政策；並按公開資料的條文收集及公開歷史檔案。」見該部門的官方網站：

[http://www.admwing.gov.hk/eng/about\\_us/policy.htm](http://www.admwing.gov.hk/eng/about_us/policy.htm)。

<sup>24</sup> 詳見下列網址：[http://www.grs.gov.hk/ws/english/org\\_pro.htm](http://www.grs.gov.hk/ws/english/org_pro.htm)。

<sup>25</sup> 詳見下列網址：[http://www.grs.gov.hk/ws/english/org\\_pso.htm](http://www.grs.gov.hk/ws/english/org_pso.htm)。

檔案系統發展組於 2003 年成立，負責處理與管理電子檔案的問題。它的工作包括探討科技如何協助我們提高效率、積聚知識，以及保留有關決策過程的可靠檔案。<sup>26</sup> 檔案系統發展組的主管是一名高級行政主任，其職級在政府架構屬偏低，同時，行政主任職系人員並不具備有關檔案管理的專業知識和經驗。<sup>27</sup>

檔案管理及行政組負責發展具效率和有效的政府檔案管理系統，以及監察這系統的推行。此外，它亦負責管理檔案中心，並為政府檔案處轄下各組成單位提供行政服務。<sup>28</sup> 雖然檔案管理及行政組的主要職務是就檔案管理有關的工作提供培訓、顧問服務和出版指引，但其員工卻大部份是行政主任及文職人員，偏偏欠缺專業的檔案管理人員。

### 3.2 行政指引

香港並無檔案法，政府只倚賴政府檔案處給予部門一些只具勸籲性質的指引和叢書，來執行有關歷史檔案及檔案管理的職能和服務。政府各局及部門可以視乎本身情況，自由選擇遵守與否政府檔案處的指引。在取閱歷史檔案館負責保管的歷史檔案方面，部門則受 1996 年由當時布政司頒布的《政府資料檔案（取閱）則例》規管。<sup>29</sup> 此外，另一行政守則《公開資料守則》所載列的取閱檔案指引，適用於由政府部門保管的檔案。<sup>30</sup>

《1996 年政府資料檔案（取閱）則例》（下文簡稱為《則例》）的應用範圍十分狹窄。其條文界定了公共檔案的含義、<sup>31</sup> 設定檔案封存期限為 30 年，並訂定多項有關取閱檔案的條文。該《則例》趨向於將更多的責任加諸檔案使用者身上，而非賦予他們更多的權利。

在決定公眾可否取閱公共檔案時，《則例》賦予政府廣泛的酌情權。舉例而言，政務司司長有權拒絕讓公眾取閱已屆滿 30 年封存期的公共檔案，但《則例》卻沒有說明政務司司長作這決定時可以引用的理據，而只列明「如布政司……認為披露檔案資料有礙公眾利益，可以不公開該檔案供查閱，儘管該檔案已超逾則例第 3 條所訂期限；」<sup>32</sup> 同時，《則例》又無提及公眾可就政府取閱檔案的決定，提出任何形式的上訴。<sup>33</sup> 這意味政府可以基於含混不清的理據，拒絕公眾人士取閱檔案，而公眾人士又無法透過另一個機關來推翻有關決定。

《則例》的其餘條文規定，倘若公眾有意查閱由歷史檔案館保管的已封存公共檔案，須按所定下的程序提出申請：申請人必須向檔案處長提出書面申請，說明需要取閱該檔案的理由，並附上所屬機構的推薦書，或一位「香港知名和可靠人士的推薦書。」<sup>34</sup> 根據我們的理解，大部份

<sup>26</sup> 詳見下列網址：[http://www.grs.gov.hk/ws/english/org\\_rsdo.htm](http://www.grs.gov.hk/ws/english/org_rsdo.htm)。

<sup>27</sup> 政府檔案處轄下其他單位概由較高職級的人員擔任主管，例如檔案主任（歷史檔案館），以及總行政主任（檔案管理及行政組）。

<sup>28</sup> 詳見下列網址：[http://www.grs.gov.hk/ws/english/org\\_rmao.htm](http://www.grs.gov.hk/ws/english/org_rmao.htm)。

<sup>29</sup> 《政府資料檔案（取閱）則例》可於網上瀏覽，網址為：  
<http://www.grs.gov.hk/ws/english/engimages/publicforms/access.pdf>。

<sup>30</sup> 有關「檔案」與「歷史檔案」的分別，可見註 3 及附錄甲一名詞釋義。

<sup>31</sup> 「“政府檔案”指任何政府部門因執行立法、司法或行政職務而產生、接收或取得的任何種類、性質或稱謂的記錄資料，包括所有構成檔案部分或附屬部分或在其他情況下有關的證件及證物。政府檔案經由或需要政府部門保管，亦可由部門轉移往政府檔案局或由政府檔案局自行取得。」《政府資料檔案（取閱）則例》第 2 條（見註 29）。

<sup>32</sup> 《政府資料檔案（取閱）則例》第 6 條（見註 29）。

<sup>33</sup> 政府在一次立法會會議上回應吳靄儀議員的提問時（見註 19，2006 年 10 月 25 日的提問），提到市民可透過行政署長或檔案的原屬機構，就被拒取閱檔案提出上訴。然而，《政府資料檔案（取閱）則例》並未提及有關機制。

<sup>34</sup> 政府檔案處處長可容許任何人士查閱檔案，而毋須具備書面申請或推薦書（第 8(4)條）。值得注意的是，由「知名」人士推薦申請的要求可能會違反平等的原則。



有關的申請都會交予歷史檔案館，這些申請通常會轉交開立或移交有關檔案的機構，以確定是否適宜讓公眾取閱，移交機構所下的決定將是最終的決定。<sup>35</sup>

《公開資料守則》（下文簡稱為《守則》）載列公眾取閱政府檔案的條款。<sup>36</sup>這些條款適用於《守則》所列明，約有 80 個的政府部門。政府部門須向市民公告其職能活動及其檔案的主要類別。<sup>37</sup> 部門須指派一位人員擔任公開資料主任，負責促進和監督《守則》的執行。<sup>38</sup>《守則》亦規定公務員「除有特別理由外，應按慣例或因應要求提供資料。」<sup>39</sup>然而，部門毋須確認有關檔案是否存在，亦沒有責任向公眾提供一份列明部門現存可供查閱的檔案清單。而且，《守則》亦沒有訂明如何監察部門是否遵照有關規定或處罰違規者的程序。

《守則》列出許多容許部門可以拒絕向公眾發放資料的豁免情況。<sup>40</sup>部門又沒有責任「開立並不存在的檔案。」<sup>41</sup>事實上，該《守則》約有一半的條文是談及各種豁免情況的。若有公眾基於部門未有遵照《守則》的規定而投訴時，《守則》只提供很有限的處理方法，其中明確的條文包括「任何人如認為某部門未有遵照守則的規定，可要求該部門覆檢有關情況」<sup>42</sup>，或「可向申訴專員投訴。」<sup>43</sup>因此，作為一個行政組織，申訴專員公署便成爲了有關部門違反《守則》時的最高上訴機構。至於是否發放有關資料予公眾，最終仍由政府部門決定。

<sup>35</sup> 儘管《政府資料檔案（取閱）則例》的條文第 8 條有所規定，但按照慣例，由政務司司長批核取閱公共檔案的工作會交由開立或移交檔案的機構負責。

<sup>36</sup> 該守則的涵蓋範圍乃根據下列條文確立：「本守則界定擬提供資料的範疇，列出按慣例或因應要求提供資料的方法，並訂明盡快發放資料的程序。」見《公開資料守則》引言，網址爲：

<http://www.access.gov.hk/code.htm>。

<sup>37</sup> 該守則的定義把「檔案」規限於守則所列有的若干格式。這與現今檔案法的處理方法剛好相反－檔案法會將所有格式的檔案皆納入其規管範圍內。

<sup>38</sup> 《公開資料守則》第 1.8 條。

<sup>39</sup> 《公開資料守則》引言。

<sup>40</sup> 根據第 2.1-2.18 條，倘若發放有關資料會影響下列事宜，部門可以拒絕發放這些資料：防務及保安；對外事務；國籍、出入境及領事事宜；執法、法律訴訟程序及公眾安全；對環境的損害；經濟的管理；公務的管理及執行；內部討論及意見；公務人員的聘任及公職人員的委任；不當地獲得利益或好處；研究、統計及分析、第三者資料；個人私隱；商務；過早要求索取資料；以及法定限制。

<sup>41</sup> 《公開資料守則》第 1.4 條。

<sup>42</sup> 《公開資料守則》第 1.25 條。

<sup>43</sup> 《公開資料守則》第 1.26 條。

## 4. 政府檔案管理系統的不足

目前管理公共檔案的工作出現的種種嚴重缺失，皆源於欠缺規管架構。這結構上的不足令政府在工作效率、問責及透明度等都出現問題。現時政府檔案管理系統主要不足的地方包括：

- 目前的檔案保管指引欠缺法律效力。
- 政府只負上表面的檔案保管責任。
- 政府檔案處只具有有限的權力及資源，以從事開發檔案管理的實務守則和保障有關守則得以在政府落實推行的工作。
- 法定組織的檔案不受規管。
- 不能保證公共檔案會移交至歷史檔案館及讓公眾可以取閱這些檔案。
- 缺乏可以保證電子檔案能夠得到有效管理的政策。

### 4.1 現有指引欠缺法律效力

《政府資料檔案（取閱）則例》的應用範圍十分狹窄，它只說明在公眾取閱由歷史檔案館鑑定為具歷史價值的檔案時，需要遵守的條件。這則例並不會影響其他現行法例及法規內，有關取閱檔案而原來賦予公眾的權利或向公眾施加的限制；倘若《政府資料檔案（取閱）則例》與某規例條文有抵觸時，後者會凌駕該則例。而且，現時並無條文提及，假如政府機構拒絕遵照該則例時，公眾人士可以採取甚麼行動。檔案處發出的指引及叢書亦同樣出現這情況。

顯而易見的是，政府未有給予檔案保管工作足夠的支援，這些工作甚至受到相悖的法例或行政規則所威脅。再者，目前沒有處理拒絕讓公眾取閱檔案的上訴機制。公眾無法根據這些行政指引，能夠有效地提出取閱檔案的要求，亦無法向法院提出申訴，以迫使有關部門切實執行這些指引。

政府檔案處沒有權力去規管或查核部門的檔案管理工作。簡而言之，政府檔案處根本無法倚賴其行政指引，保證政府機構會執行檔案管理工作，以及交出其歷史檔案。

同樣，《公開資料守則》亦只是一份行政守則，根本無法超越法律條文對取閱資料的限制，不管這些限制是法定禁令，抑或是源自普通法或適用於香港的國際協議的責任。

值得注意的是，目前政府透過部門以自願遵守為原則的指引，來推行檔案管理政策及措施的方式並不足夠。自願形式的指引適合用來推行非約束性法規。這形式的指引肯定不適用於公共檔案；誠如附錄乙所示，世界上大部份地區均設有適當的規管架構，而非自願性質的標準來推行檔案管理工作。<sup>44</sup>由於檔案保管工作可以提供查核政府有否向公眾問責的重要線索，所以政府不應可以「選擇」不去保留能夠紀錄其活動的檔案（毫無疑問，若果只按自願性質的指引來執行有關政策，則會出現這情況）。假如一個公職人員作出不當行為後，可以刪除能夠證明他這些行為的檔案，而他又毋須負上任何法律後果，試問我們怎樣能夠揭發這公職人員的惡行，而政府又怎樣能夠說得上向大眾問責？同一道理，目前的檔案管理系統是失敗的，因為這系統容許政府機構在免受懲罰的情況下，可以毋須紀錄其職務活動，甚至可以任意銷毀檔案。

### 4.2 政府承擔的責任不足

目前的檔案保管系統容許政府機構擁有過度的酌情權，令部門可按本身的工作優先次序、喜惡及資源，為部門的檔案管理事宜作決定，令致政府未能推行適當的檔案管理工作。要糾正這情況，我們必須要令政府組織為下列檔案管理工作負上責任：

<sup>44</sup> 見附錄乙—檔案法檔案法規比較圖表。

- a. **開立檔案**。倘若未有開立足夠及準確的檔案，其他檔案管理工作，例如保管、保存、移交和銷毀檔案等，都變得是空談。
- b. **保管及保存檔案**。現時並無有效的監察制度來確保各類檔案得以妥為保管，政府機構不會任意銷毀檔案。雖然公營機構需要先諮詢政府檔案處的意見，然後才可銷毀或以其他方式處理其檔案，但公職人員可以靜悄悄地銷毀檔案，輕易就可避開這責任。而且，檔案管理及行政組內並無專業的檔案人員，假如該單位沒有將部門要求銷毀檔案的申請轉交歷史檔案館處理，檔案館根本就沒有機會鑑定這些檔案。
- c. **移交檔案**。政府機構現時並無責任將其檔案移交歷史檔案館，它們甚至可以將檔案永遠保存在自己的地方。由於並無移交檔案的規定，現時許多珍貴的檔案均未有交由歷史檔案館保存，而公眾亦隨之而無法取閱這些檔案。<sup>45</sup>
- d. **開放檔案以供檢查**。政府機構現時並無責任提供檔案予政府檔案處檢查。因此，除了這些機構，其他人根本無從得知它們有哪類檔案、有多少檔案、怎樣管理和使用這些檔案，以及採用甚麼形式儲存這些檔案。
- e. **遵從政府檔案處的規定**。雖然政府檔案處應是有關檔案管理事宜的專責機構，但政府各局及部門卻可以不理會檔案處的指引及意見。
- f. **容許取閱檔案**。政府機構可以在政府檔案處不知情下銷毀檔案，而且有權將檔案永遠封存。部門拒絕公眾取閱檔案的例外規定既繁多，亦含糊。同時，倘若公眾取閱檔案的申請被拒，亦沒有機制讓公眾上訴。

#### 4.3 政府檔案處的限制

作為管理政府檔案的專責機關，政府檔案處負責促進和推行適當的政府檔案管理計劃。不過，檔案處缺乏必要的權力、影響力及資源來推行有關工作。這情況在下列方面尤其明顯：

政府檔案處不可以向政府機構發出強制性的檔案管理指令。

- 政府檔案處不可以查閱或檢查政府機構的檔案。因此，若果政府機構不是主動向檔案處提出銷毀檔案的申請，或者是知會檔案處有關其處理檔案的計劃，檔案處根本無法規管政府檔案或知道有關政府檔案的資料。
- 上一點帶來的結果是，政府檔案處很難規劃本身工作之餘，亦無法監察政府機構檔案管理的工作。
- 政府檔案處無法迫令政府機構在保管期結束後，將有關檔案移交歷史檔案館。
- 政府檔案處沒有足夠的資源及專業技能，可以妥善地執行檔案管理的職務。政府檔案處現時的領導層對處理多項歷史檔案及檔案管理的問題，都缺乏應有的意識及專業知識；在欠缺規管框架和受著其他法例對檔案管理施加限制的情況下，更凸顯這問題的嚴重性。

<sup>45</sup> 政府檔案處處長表示，政府各局及部門一般十分合作，而部份沒有移交其檔案予歷史檔案館的機構，主要是新成立的機構（與王漢儀 2006 年 12 月 4 日進行的訪問）。然而，當我們在網上搜尋歷史檔案館的藏品時，卻發現多個已成立相當時間的機構，例如政制事務局、效率促進組、香港電台、中央政策組及行政長官辦公室，均沒有把檔案移交歷史檔案館。

上述在制度及運作上出現的問題，不利政府推行有效的檔案保管工作。我們用一個例子來幫助說明：現時的情況就等於一個既無權力查核有關賬目，又無能力懲罰違規人士的核數師。事實上，香港的審計署署長具有法定地位，《核數條例》並授予審計署高度的自主權；<sup>46</sup>審計署署長擁有廣泛的權力，可以取閱各部門的檔案。<sup>47</sup>但假如須經核算的檔案不完整、真確性惹人懷疑、或者有欠準確，那麼法律賦予審計署的取閱檔案權力便變得毫無用處。

資源不足及缺乏足夠能力令政府檔案處權力不足的問題變得更嚴重。<sup>48</sup>政府檔案處於 2003 年改組後，歷史檔案館的資源被大幅削減，現只餘下 4 位檔案主任，負責鑑定及處理全政府的檔案，以及為公眾提供檔案取閱及參考服務。除歷史檔案館外，檔案處轄下其他單位的主管都是由缺乏檔案管理專業資歷或知識的公務員充任。政府檔案處專業知識不足的問題存在多年，這嚴重阻礙了政府發展完善檔案管理體系的成效。<sup>49</sup>

假若想在不同的檔案管理領域中，可以繼續扮演重要的角色，檔案管理機關便需要檔案法作為後盾。有法例明令政府機構需要與檔案管理機關合作，能夠在最初階段就訂定檔案保管規定是至為重要的。<sup>50</sup>根據外國的經驗，「要有效開立及管理一個機構的檔案，端賴檔案管理機構有權設定強制性標準，以確保所有機構的重要事務檔案得以保管及可供取閱。」<sup>51</sup>

香港應該透過立法方式，設立一個法定的檔案管理機關，並授權這機關可規管、審計及查核政府機構的檔案管理工作。若果檔案管理機關可以在政府行政架構內佔有較高的位置，亦有助這機關取得必要的資源及發展相關的專業技能。

#### 4.4 法定組織的檔案不受規管

一個負責任的政府除要妥善管理政府機構的公共檔案外，亦應保護一般公營機構那些有價值和市民感興趣的資料及檔案。目前香港的法定組織並無責任妥善管理其檔案，或將這些檔案移交歷史檔案館以供保存及讓公眾取閱。現時香港約有近 200 個法定組織，它們大部份都以公共資源來支付其營運開支（例如房屋委員會、醫院管理局、機場管理局及個人資料私隱專員公署），但它們的實際檔案管理、保護及保存工作，均未有納入政府的檔案管理系統。在沒有檔案法的情況下，這些公營組織的檔案不受政府檔案處的監管，公眾亦無法查閱這些檔案。

忽略公營組織的檔案管理大大削弱了政府向公眾問責的程度及政府的透明度。在大多數情況下，法定組織進行的活動對社會都有著重大影響的，因此這些組織理應受到公眾監察。但除非這些組織開立足夠的檔案，而且能夠妥善保管這些檔案，否則公眾根本難以監察它們的活動。非典型肺炎事件正好顯示香港在這方面的不足——由於沒有足夠的檔案，所以我們根本無法評估

<sup>46</sup> 《2000 年核數條例》第 122 章第 9 條：「署長在根據本條例執行其職責和行使其權力時，不受任何其他人士或主管當局指示或控制。」《2000 年核數條例》可見於下列網址：  
[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_ind.nsf/CurAllEngDoc?OpenView&Start=122&Count=30&Expand=122.1#122.1](http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/CurAllEngDoc?OpenView&Start=122&Count=30&Expand=122.1#122.1)。

<sup>47</sup> 《2000 年核數條例》第 122 章第 9 條：「署長及任何獲其書面授權的公職人員或其他人……可取得由任何公職人員管有的所有紀錄、簿冊、憑單、文件、現金、收據、印花、證券、物料及任何其他政府財產。」

<sup>48</sup> 政府檔案處有 88 位員工，其中只有 9 位屬檔案主任職系的人員。這 9 位人員官員中，只有 1 位（即歷史檔案館的檔案主任）屬於政府較高級人員。見註 19。

<sup>49</sup> 見註 14。

<sup>50</sup> 立法會資訊政策事務委員會 1994 年 3 月 7 日的會議紀錄（立法會 2239/93-94 號文件）第 4 頁。

<sup>51</sup> Dagmar Parer, *Archival Legislation for Commonwealth Countries*. Association of Commonwealth Archivists and Records Managers, 2001 年，第 3 頁。可見於下列網址：  
<http://www.acarm.org/publications/legislation.pdf>。

當時醫院管理局有關處理非典型肺炎的決定。<sup>52</sup>要解決這個問題，我們需要適當界定公共檔案的涵義，使之包括接受政府資助的法定組織的檔案，令相關檔案可以納入政府檔案處的管轄範圍。

#### 4.5 公眾取閱檔案的權利不受保障

《政府資料檔案（取閱）則例》未能充份保障市民取閱公共檔案的權利。根據該則例，取閱公共檔案並非一項法定權利，而且市民在運用這權利時，會受到許多未有清楚說明理據的例外規定的掣肘。這則例於 1996 年由當時布政司長頒布，只應用於相當狹窄的行政範疇。《政府資料檔案（取閱）則例》沒有提供上訴機制，處理拒絕讓市民取閱檔案的申請，亦沒有其他地區常見的司法覆核可供選擇。

現代的檔案法與香港目前的做法剛好相反：檔案法賦予市民的取閱檔案權利，這權利只受一些清晰說明的例外規定所限制。除了一些例外情況，公眾取閱檔案的限制是不會永遠有效的。舉例而言，澳洲有關檢討 1983 年檔案法的法律改革委員會便指明，只有原住民的神秘／神聖物方納入為永久不得行使取閱權的例外規定。<sup>53</sup>這委員會發表以下聲明，就檔案取閱權展示了一個有趣的理念：

「所有有關檔案取閱權的考慮，均應基於這個根本的大前提：政府是受人民委託而開立及保管政府檔案的。從此必定引申出來的論點是，對個人取閱政府檔案的權利加諸法例限制或條件，必須要有小心而明確界定的理據支持，這些理據又須符合國家的整體利益。」<sup>54</sup>

我們應該改變現時香港公眾取閱政府檔案的安排，使之能夠符合這個重要原則。

#### 4.6 條文的不一致

不同的政府組織自然有著不同的工作目標。這些政府組織間的資訊分享，往往會受到有關資訊自由、保障隱私及檔案管理的法規與行政安排的影響。舉例而言，為保障個人隱私，在未經資料當事人許可下，《個人資料（私隱）條例》（私隱條例）限制個人資料的披露或移交，另一方面，檔案法規定把載有個人資料的檔案移交歷史檔案館，最終更會讓公眾取閱這些檔案。因此，如果需要確保資訊在政府內部能夠有效流通的同時，又需要保障不同團體的利益的話，我們便須在這些條文間取得平衡，務求令它們能互相協調。

然而，在香港並沒有出現上述的平衡和協調。雖然目前香港已制訂保障隱私的法例，但欠缺檔案法。私隱條例不容許在未經資料當事人事先同意下，把相關個人資料移交他人<sup>55</sup>。這對歷史檔案管理工作會構成障礙，因為假如具保存價值的檔案包含個人資料，政府機構便不能把這些檔案合法地移交歷史檔案館；<sup>56</sup>而且，私隱條例亦規定，倘若資料不再需要用於原來收集的目

<sup>52</sup> 見本報告第 5 節。

<sup>53</sup> 澳洲法律改革委員會，*A review of Archives Act 1983*，第 24 號報告書 — 有關原住民及托雷斯海峽島民的報告（Australian Government Publishing Service, 1998）。

<sup>54</sup> 澳洲法律改革委員會，*A review of Archives Act 1983*，第 85 號報告書（Australian Government Publishing Service, 1998），第 51.4 節。

<sup>55</sup> 《個人資料（私隱）條例》第 20 條，可見於下列網址：

<http://www.pcpd.org.hk/english/ordinance/ordfull.html>。

<sup>56</sup> 值得注意的是，每次均需取得資料當事人同意，以便把包含個人資料的檔案移交政府檔案處，在行政上並不可行。

的時，便須加以刪除。<sup>57</sup>類似的情況亦出現在《普查及統計條例》和《公開資料守則》：《普查及統計條例》授權有關部門銷毀可能具歷史保留價值的統計原材料；<sup>58</sup>如果資料包含內部討論，《公開資料守則》便豁免政府機構需要發放有關資料，但根據《政府資料檔案（取閱）則例》，有關資料卻可以披露。

檔案法須要移除現行法例上不利檔案管理的條文，同時亦要平衡法例中有可能會妨礙保存檔案及讓公眾取閱政府檔案的條文。

上文所列舉的例子，旨在說明為保存和分享公共檔案，我們要有一個一致和互相平衡的制度，所以香港有需要制訂檔案法。若進一步研究香港的法制，我們肯定可以發現更多互相抵觸的規管條文的例子。

#### 4.7 缺乏電子檔案管理政策

儘管現時香港政府已開立大量電子檔案，<sup>59</sup>但卻沒有制訂有關電子檔案管理的標準。雖然政府檔案處在 2003 年成立檔案系統發展組，專責探討電子檔案管理的問題和推行相關的解決方案，但現在仍未完成編寫指引的工作。而有關工作又需視乎一項電子檔案保管系統的試驗計劃的結果而決定。

由於檔案系統發展組未完成編寫電子檔案管理指引的工作，為確保在這真空時期檔案的真確性，所以政府檔案處現時勸喻各政府機構把其電子檔案以「打印及存檔」方式來保存。不過，政府檔案處處長本身亦承認，「打印及存檔」不是一個令人滿意的解決方法，因為電子檔案在打印前，可能已被人更改。而且，有一些電子檔案，例如音頻及視像檔案，根本就無法打印出來。<sup>60</sup>

由於電子檔案的形態常變，而且又容易被人修改，所以我們需要以特別的方法來管理電子檔案。比較起一般文字檔案，電子檔案容易被人刪除、更改及銷毀。而且，由於科技日新月異，新的科技未必可以支援舊有的檔案格式，所以科技的不斷發展可能會令我們不可以再閱讀或使用舊有的電子文件（例如我們不能再使用相關的軟件或硬件）。同時，大部份經長時間發展的檔案保管程序均以紙張檔案為基礎的，所以並不適合用來保存電子檔案。<sup>61</sup>

管理電子檔案的首要措施，是要確保檔案法中有關檔案的定義包含電子檔案。新加坡及韓國等地方已修訂其檔案法，將法例中有關檔案的定義涵蓋電子檔案。<sup>62</sup>同時，電子檔案的真確性亦需要透過明確具體的措拖來加以保障，例如數據轉移程序、分散式保管計劃，以及自動備份機

<sup>57</sup> 《個人資料（私隱）條例》第 26 條。第 26 條規定須刪除有關資料，除非該等刪除根據任何法律是被禁止的，或保存該等資料是符合公眾利益的。因此，檔案法可以補充第 26 條的規定，禁止刪除若干檔案，或澄清保存資料作歷史檔案是符合公眾利益的做法。

<sup>58</sup> 《普查及統計條例》，第 316 章第 9(2)(a)(v)條、第 316A、316B、316C、316E 及 316F 章第 9 段。

<sup>59</sup> 香港政府現正推行 12 項「創新電子服務」計劃，這些服務計劃會產生大量的電子檔案。見香港電子政府網站：<http://www.info.gov.hk/digital21/e-gov/eng/init/index.htm>。

<sup>60</sup> 與政府檔案處處長王漢儀的面談紀錄（訪問於 2006 年 12 月 4 日進行）。

<sup>61</sup> 舉例而言，各部門的檔案室是負責按照既定的規則及程序，把各類函件分類、歸檔及登記。在使用電郵及現代通訊系統前，所有官方函件均透過各部門的檔案室收發，但電郵或即時通訊系統令各人員可繞過部門檔案室，而直接通訊。

<sup>62</sup> 見 East Asian Archives, *Executive Board Meeting and the Seminar on Electronic Archives Management Strategy*, EASTICA, 2001 年 6 月，第 14-43 頁。

制等。<sup>63</sup>這些措施或可有助開立比較「靜態」的檔案，使它們不會受到侵害，而且符合法庭可列為證據的要求。

電子檔案的技術規格及檔案保管要求必須盡快結合，以確保我們能夠適當地保存有關檔案的內容及結構，並保障這些檔案作為政府提供優質服務的正式紀錄以及有關政府業務活動憑證的價值。香港有需要制訂法例，規定有關機構按照強制的標準及指引，推行適當、準確和最新的檔案保管工作方式，以保障檔案能長時期維持真確、可靠、可供取閱、保存及可供使用。檔案法應釐清檔案管理機關的角色，以及檔案管理機關與開立檔案的機構和其他負責資訊管理及科技服務的政府組織間的關係，以確保管理電子檔案的工作能朝着整合和積極主動的方向發展。

---

<sup>63</sup> Ross Gibbs 及 Justine Heazlewood, *Electronic Records – Problem Solved?: the Victorian Electronic Records Strategy and the Future of Electronic Record Keeping in Victoria*, 2000 年。可見於下列網址：[http://www.vala.org.au/vala2000/2000pdf/Gib\\_Hea.PDF](http://www.vala.org.au/vala2000/2000pdf/Gib_Hea.PDF)。

## 5. 檔案管理工作失誤的例子

以下個案旨在說明前文所述的檔案管理系統的結構性不足，如何導致政府在效率、透明度及問責方面的崩潰。對香港公眾而言，政府這些失誤並非抽象和遙不可及的東西，而是直接影響著我們福祉的事情。

### 5.1 愉景灣

愉景灣事件反映了欠缺準確的檔案是如何削弱政府向公眾的問責程度。在此次事件中，政府高級官員之所以未能有效回應審計署的查詢，原因純粹是因為「沒有紀錄」。<sup>64</sup>

1970 年代初，香港政府批出土地予香港興業有限公司，作發展度假區及康樂設施之用。批出的土地包括大嶼山東北岸的愉景灣及二浪灣。<sup>65</sup>愉景灣發展項目的基本概念是建設一個具備各式各樣康樂設施而設備齊全的康樂休憩社區，包括一個度假區及高爾夫球場。有關的土地契約條件限制土地只能用作上述用途，並訂明愉景灣計劃的發展須遵照由政府批准的總綱發展藍圖。<sup>66</sup>

然而，發展商改變了其發展計劃；到了 1980 年代，愉景灣已經成爲一個自住居所社區形式的住宅物業發展項目。而且，最終發展商並沒有在愉景灣興建供公眾使用的高爾夫球場或酒店。<sup>67</sup>

2004 年，審計署爲愉景灣非法更改土地用途一事，展開特別調查。有關調查展露了政府的檔案管理工作有著重大缺失。當時署理地政總署署長竟然表示，「地政總署沒有紀錄顯示有關的土地契約條件如何草擬和由誰草擬。」<sup>68</sup>有關政府內部如何處理上述事件，地政總署在回應審計署的查問時表示，「當局沒有任何在 1982 年 2 月批准總綱發展藍圖之前，就剔除高爾夫球場一事進行跨部門討論的紀錄。」<sup>69</sup>

根據政府的規例，改變土地用途需繳付土地補價費用。但在愉景灣事件中政府並沒有就此收取費用，亦沒有檔案紀錄爲何地政總署不向發展商收取土地補價費用。審計署估計，政府在 17 年內因爲未收取土地補價而損失了 1.6 億港元。<sup>70</sup>爲此，立法會政府賬目委員會就傳召 1970 年代負責監督愉景灣早期發展的前任新界政務司，出席會議解釋事情始末。<sup>71</sup>

雖然違規的情況顯而易見，但由於沒有完整及準確的檔案，審計署無法確定在是次非法改變土地用途的事件中，各方需要承擔多少責任。

我們從愉景灣事件可以得出下列結論：

- 政府的檔案管理系統不能保證部門有開立及保存重要的公共檔案。
- 缺乏準確的檔案令我們無法了解過往發生的事情。
- 缺乏公共檔案會削弱政府向公眾問責的程度，而且會導致損失公帑。

<sup>64</sup> 第 164 頁署理地政總署署長及鍾逸傑爵士回應審計署的說話，可見於以下網址：  
[http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/pac/reports/43/ch\\_5.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/pac/reports/43/ch_5.pdf)。

<sup>65</sup> 審計署，審計署署長第 43 號報告書第 1 頁，可見於下列網址：  
[http://www.aud.gov.hk/pdf\\_e/e43ch06\\_summary.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_e/e43ch06_summary.pdf)。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> 審計署報告書，第 5 章第 154 頁。可見於下列網址：[http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/pac/reports/43/ch\\_5.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/pac/reports/43/ch_5.pdf)。

<sup>68</sup> 同上，第 157 頁。

<sup>69</sup> 同上，第 195 頁。

<sup>70</sup> “Disco Bay probe calls Akers-Jones”，《虎報》，2004 年 12 月 14 日。

<sup>71</sup> 同上。



## 5.2 非典型肺炎

非典型肺炎事件說明在沒有檔案法的情況下，法定組織的檔案管理工作失誤可以帶來的嚴重後果。

2003年，嚴重急性呼吸系統綜合症（非典型肺炎）在香港爆發。<sup>72</sup>在這個傳染病受到控制後，有香港市民指控醫院管理局疏忽職守。在調查這些指控期間，大家竟然發現我們根本無法檢討及評估醫院管理局當時多項有關對抗非典型肺炎的重大決定——這不是因為有關決定沒有紀錄在案，便是醫院管理局無法交代。醫院管理局是一個法定組織，不受政府檔案處管轄，亦沒有責任開立或保存檔案以紀錄其活動。醫院管理局的檔案管理問題令人再次懷疑它是否向公眾問責。<sup>73</sup>

## 5.3 國際事例

為打擊貧窮、貪污及促進公民自由，很多國際組織制訂了多項改善政府檔案保管工作的計劃。

國際檔案管理信託組織（International Records Management Trust, IRMT）是一個在英國註冊的慈善組織，這組織與世界各地的政府合作，共同籌劃管理公營機構檔案的新策略。<sup>74</sup>該組織的工作理念是「具效率的訊息及檔案管理可以為以下發展奠定基礎：減少貧窮、政府向公眾問責；有效管理國家資源；保障公民權利及權益；為公民服務；反貪污策略；以及法治。」<sup>75</sup>國際檔案管理信託組織為很多國家推行檔案管理計劃、提供顧問及教育服務，以及進行研究。該組織表示：

「檔案對民主發展至為重要，所以各政府及國際組織都順理成章地深信，各種憲制安排皆以檔案為基礎。然而，在過去數十年間，政府檔案管理工作日漸衰敗，結果影響了工作效率及效益、向公眾問責的程度、人權的保障、向公民提供的服務、打擊貧窮的策略，以及法治。對憑證失去應有的控制，猶如環境日益惡化一樣，已在暗暗地逐步迫近我們。」<sup>76</sup>

同時，世界銀行開展了一項名為「電子時代以憑證為本的管治」（*Evidence-Based Governance in the Electronic Age*）的計劃，旨在解決「檔案及訊息系統（尤其是在電子環境）的失控問題」。<sup>77</sup>值得注意的是，各個國際財務組織（例如世界銀行）都普遍將是否具備有效的檔案管理系統，定為向發展中國家提供經濟援助的先決條件。這些提供發展資金的組織提出這項條件，目的是為了避免受援助國家濫用其經濟援助及解決有關國家嚴重缺乏問責的問題。透過這些例子，我們需要特別注意的是，檔案管理工作可以如何直接及實質地影響政府的管治及公民的福祉。

<sup>72</sup> 詳見 2004 年陸恭蕙及思匯政策研究所合編的 *At the Epicentre – Hong Kong and the SARS Outbreak*，香港大學出版社。

<sup>73</sup> 嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會，《汲取經驗 防患未然》，第 51 頁，可見於下列網址：[http://www.sars-expertcom.gov.hk/english/reports/summary/files/e\\_sumrpt\\_sect4.pdf](http://www.sars-expertcom.gov.hk/english/reports/summary/files/e_sumrpt_sect4.pdf)。

<sup>74</sup> 見國際檔案管理信託組織的網頁：<http://www.irmt.org/>。

<sup>75</sup> 同上。

<sup>76</sup> 同上。

<sup>77</sup> 這項計劃是與國際檔案管理信託組織合作。詳見於下列網址：<http://www.irmt.org/evidence/wbabout.html>。

## 6. 檔案法的一般內容

檔案法可以確立一個法律及行政基礎，從而把檔案保管的職務及權責，賦予相關的機構，並訂明公民在檔案資料及文獻遺產方面應有的權利及期望。<sup>78</sup> 檔案法會影響不同的政策範疇和一般管治原則（即問責、透明度、資訊自由）的推行；它又規管各種行政事宜（即檔案管理機關的角色及責任）和為有關工作給予明確的運作守則（即檔案管理守則）。

檔案法可以包括主體及附屬法例。主體法例（例如法案、判令及條例）是由國會或最高立法機關制訂；附屬法例（例如英國從屬法例、規則及行政規例）則通常是由行政機關，按主體法例的授權而頒布的。在擬定檔案法時，可採用這兩種方式：(1) 詳細訂明的主體法例；或(2) 由主體法例確立一個整體框架，然後由附屬法例訂明詳細條文。現今的檔案法通常採用第二種方式，即先行制訂法例，然後通過附屬法例形式加入或修訂相關政策及程序。以這種方式來制訂檔案法，可以避免冗長及繁複的立法程序。

以下章節嘗試勾畫和分析在其他地區常見的檔案法內容。<sup>79</sup>

### 6.1 先導條文

**a. 宗旨條款。** 宗旨條款列明制訂檔案法的主要目的。這條款可以說明政府檔案與人民的基本關係：政府檔案是政府展示其向人民問責的工具。這條款亦可強調推行檔案保管工作是所有政府機構的責任，而非單是檔案管理機構的責任。

**b. 定義。** 檔案法應對法例中出現的專有名詞及句語作出清晰和一致的界定，以確保法例有統一和準確的詮釋。<sup>80</sup> 對「檔案」及「公共檔案」有清楚的界定尤其重要，因為這樣可以釐清其涵蓋範圍及檔案管理機關的工作範圍，避免出現任何含糊不清的情況。「檔案」的定義應包含因運用新科技而產生的新檔案形態（例如電子檔案）。因應不同地區的歷史、文化及政治制度有異，不同地區的檔案法對「公共檔案」的界定可能會有何不同。「公共檔案」的定義亦可包含若干具體的豁免情況。

### 6.2 行政架構

制訂檔案法的一個要點是要為檔案管理機關設立一個行政框架，以及勾勒出不同部門的權責。這個框架一般包括下列條文：

**a. 歷史檔案機關的地位。** 檔案管理機關在政府編制內的位置高低可以影響其職能、影響力及自主程度。一般而言，檔案管理機關通常會向部長或更高級的官員匯報，或者這部門可以是一個獨立的行政機構。由於公共檔案可以促進政府行政和管治，所以管理公共檔案的最終責任，有必要是由一個高層次的，或甚至是一個獨立的機關負責。有關該機關應在政府層級架構應佔哪個位置的問題上，需要考慮的包括該機構的工作性質、獨立於政府行政管理架構的需要程度、

<sup>78</sup> Sarah Choy, *Principles for Archives and Records Legislation*, 國際檔案理事會 2004 年的研究文件, 2004 年。

<sup>79</sup> 本報告第 6.1 至 6.5 段的部份資料來自 Dagmar Parer 的 *Archival Legislation for Commonwealth Countries*, 見註 51 以及註 78 所述 Sarah Choy 的文件。

<sup>80</sup> 部份常有釋義的專有名詞包括：歷史檔案、鑑定、法規的遵守、存廢、存廢的專責機關、完全和準確的檔案、知識層面的控制、元數據、保存、檔案保管、檔案、常用檔案、非常用檔案、檔案連續體、公共檔案以及標準。

財政自主性，以及需要支援及保障該機關運作的程度。其中尤需特別顧及，有關機關會否與其他機構出現利益衝突或互爭利益的情況。<sup>81</sup>

**b. 檔案管理機關的管治。**這個機關可以由其主管或一個委員會負責管治事宜，並由一個諮詢組織提供意見。這個諮詢組織的基本責任是保證檔案管理機關能夠回應社會的訴求，其成員通常包括對檔案問題有興趣的公營及私營組織。

**c. 檔案管理機關的行政管理。**有關檔案管理機關的一般行政安排是由主體法例加以規定，各項細節則由附屬的法律文件作規範。從廣義而言，一般的行政安排會包括：

- **檔案管理機關的角色。**行政安排應清楚說明該機關的職能及使命。具體事宜則包括這機關在制度上所具備的地位、責任、決定有關政策、指示及執行有關規則方面的權力，以及經費來源。<sup>82</sup>現今檔案法需要處理的一項重要課題是如何保障檔案管理機關免受政治力量影響。
- **檔案管理機關在檔案工作方面的職能及責任。**有關職責包括：草擬強制性標準、最佳實務守則及指引；審批檔案存廢時間表；批核檔案鑑定及移交檔案的決定；決定保管的安排；整理和著錄檔案；貯存政府出版物；保存檔案；查核政府檔案；建議向違規者採取的罰則及/或執行有關罰則；以及就檔案管理案事宜提交報告。
- **主管的角色。**該機構主管的角色包括在相關管轄地區及範圍內，在檔案管理領域上擔任專業領導的角色，以及行使下列權力：頒布指引及標準和監察部門有否遵循有關標準；處罰違規者；提供有關檔案保管工作的意見；把檔案列為歷史檔案；批核取閱、保留及銷毀檔案的決定；複製檔案；以及發出經核證的檔案副本。
- **提交報告的規定。**這指明有關檔案管理的報告是由誰人編製，又該些報告會呈交予誰人。
- **檔案管理機關的內部結構。**在若干情況下，主體法例不會說明檔案管理機關的內部結構，令該機關在組建及聘任員工時享有較大彈性。檔案法可賦予主管某些專有的權力，使其可以決定機關的內部政策及專業上的需求。
- **管轄部門的責任及其與檔案管理機關的關係。**檔案法在這方面可包括一些具體條文，用來說明檔案管理機關的主管或相關的管治組織向其管轄機關承擔的責任。

### 6.3 檔案管理

一份檔案是否具備優良素質，在很大程度上要視乎建立這份檔案的機構如何產生、保管及使用這檔案。透過主體及附屬法例確立的公共檔案管理規則，目的是使到相關部門在檔案的生命周期內（即由檔案開立至最終被銷毀的一段期間）採用適當的檔案保管工作方式，從而確保檔案的真確性、完整性及可用程度。

**a. 擁有權。**公共檔案可由有關主權國的中央政府，又或者由產生檔案的地方政府（州／省）所擁有；有關檔案擁有權的規定，應在檔案法的主體法例中清楚說明。

**b. 檔案乃不容剝奪及侵犯的。**「公共檔案（包括由私有化組織保管的檔案）乃不容剝奪及侵犯」，意指檔案管理機關有權通過既定的機制來查核和購買（如果不能夠追討回來）公共檔案，

<sup>81</sup> Eric Ketelaar, *Archival and Records Management Legislation and Regulations: A RAMP Study with Guidelines*, UNESCO, 1985年。

<sup>82</sup> 同上。

以及頒布有關保護檔案的指令。檔案法通常包括若干可以保證已私有化的公營機構及政府組織會推行適當的檔案管理及保存工作的具體條文。

**c. 非政府檔案的處理。**許多地區的檔案管理機關均有權指定哪些文件具有歷史、文化或文獻價值。這些機關可以接收及協助保存非政府組織（例如法團組織、工會、教育機構及政治團體）的珍貴檔案，以及私人機構及個人的文件。

**d. 電子檔案。**現今檔案法的管理規定都不會按格式來區分哪些是檔案；相反，檔案法會確保其法定指令會涵蓋所有形式的檔案，包括電子檔案。同時，有關的附屬法例通常會制訂具體條文，以確保電子檔案得到適當的管理。

#### 6.4 歷史檔案管理

檔案法通常包含多項條文，訂明下列有關管理歷史檔案的主要程序。這些程序一般都透過檔案管理機關發出的標準及指引來規範。

**a. 鑑定。**這是指辨別檔案的價值及指定其保存期限的程序。為滿足處理業務活動的需要，有關檔案鑑定的條文亦會規定，檔案需要以方便存取的方式來開立及保管。

**b. 存廢。**一般來說，銷毀公共檔案必需事先取得檔案管理機關的批准。相關法例通常以「檔案存廢時間表」的形式，列明哪類檔案具歷史價值須予保存，以及授權部門在指定保留期限屆滿後，銷毀餘下的檔案。

**c. 移交。**這是把檔案管轄權移交檔案管理機關的程序。管轄權的移交不一定包括把檔案實質地移交檔案管理機關保管。舉例而言，我們可以將已被鑑定為歷史檔案的電子檔案，保存在檔案管理機關以外的指定檔案庫內。

**d. 已存放一定時限的公共檔案。**大部份檔案法都規定，那些已存放一定時限的公共檔案必須交由檔案管理機關鑑定，具歷史價值的檔案須移交指定的檔案庫作保存。

**e. 保管安排。**實際保管檔案的工作是由中央的檔案管理機關負責，亦可以將檔案以分散方式，交由開立有關檔案的機構負責。

**f. 整理及著錄。**相關法例可以指定哪個部門負責著錄和整理由檔案管理機關接收的公共檔案及其他歷史資料。然而，有關檔案著錄和整理的詳細條文，通常都透過檔案管理機關頒布的指引來規範。

**g. 保存。**以適當的形式，穩妥安全地保管歷史檔案是檔案管理工作的基本的責任。檔案法應授權檔案管理機關，為修復和保護歷史檔案提供所需設施。

#### 6.5 遵守有關標準及指引

檔案法通常會規定由檔案管理機關發出的標準，對所有政府機構均具約束力，所以政府機構有責任遵守這些標準。這些標準不單適用於公營機構的檔案，同時亦適用於由政府聘用的服務承辦商的檔案。

檔案法一般會授權檔案管理機關可以查核公營機構的檔案。我們需要知道，若果沒有條文授權檔案管理機關最終可向違規者施加罰則，則檔案查核權便形同虛設。相關法例可以明文規定，倘若公務員未有遵照檔案法的規定來管理政府檔案，即屬違法，將會受到紀律處分。

## 6.6 檔案取閱

讓公眾有效而公平地取閱檔案是檔案管理工作的一個重要元素。公共檔案是由政府受人民委託而代人民產生及保管的，所以政府必須要有清晰界定的，為保障更大的公眾利益為依歸的理據支持，才可以限制個別人士行使其取閱政府檔案的權利。現今檔案法對檔案取閱權的限制只會有很少，而且有關拒絕披露政府資料的最終決定，通常會由一個獨立於政府的機關組織覆核（即擁有向法庭上訴的權利）。

檔案法通常包含具體條文，說明如何處理有關取閱檔案事宜，其中包括：

- a. **容許公眾取閱檔案**。這條文清楚說明公眾擁有取閱政府檔案的權利。
- b. **檔案封存期**。這條文說明檔案可於何時開放予公眾取閱。不同種類的檔案可以有不同的封存期。許多地區都普遍將檔案封存期定為 25 年或 30 年。
- c. **檔案封存期的例外規定**。檔案法或可容許政府在若干例外情況下，可毋須依循一般封存期的規定。
- d. **取閱非常用及非公共檔案**。這些權利可由檔案法或資訊自由法賦予，又或者由兩者同時賦予公眾。
- e. **取閱檔案權的例外規定**。檔案法在賦予公眾取閱政府檔案權利的同時，通常都會規定有若干特定性質的檔案，可豁免於強制取閱條款。這些例外規定只適用於披露某些檔案會損害公眾利益的情況（如保安及情報檔案）。
- f. **上訴條文**。現今檔案法一般會賦予公眾上訴的權利。公眾可藉此推翻政府拒絕或限制取閱檔案的決定。上訴權旨在確保政府乃公平及向公眾問責。

## 7. 結論及建議

公共檔案管理工作在香港是一個長期備受忽略的政策範疇。在亞洲以至全世界，僅剩下很少地方如香港一樣，仍未制訂檔案法。欠缺檔案管理法規導致多種結構上的不足，結果觸發多次與政府缺乏效率、問責及透明度有關的事件。本研究不單試圖揭示政府在這方面的不足和政府檔案保管工作的重要性，而且亦具體指出政府需要作出改變的地方。

為何現時政府的檔案系統行不通？

- 在現有的檔案管理系統下，政府機構並無責任開立、保管檔案，或者把具長期保留價值的檔案移交檔案管理機構。這造成的後果是，我們可能永遠湮沒了對公眾重要的公共檔案，它們或可能被人任意銷毀，又或可能公眾永遠無法取閱它們。
- 現有的檔案管理機關（即政府檔案處及其轄下單位）負責確保全政府檔案管理體系的有效性，但令人遺憾的是，這個部門無足夠權力之餘，亦缺乏應有的專業知識和經驗。政府檔案處既無法監察政府機構的檔案保管工作，亦無法在發現有政府機構不遵循相關指引時，向它們施加罰則。而且，政府給予政府檔案處的預算和支持不足，令檔案處無法提高其在檔案管理方面的專業知識。
- 由於取閱檔案並非法定權利，而且這又會受到無數由主觀判定的例外規定所限制，所以公眾可能只可以取閱有限數量的公共檔案。同時，政府拒絕公眾取閱檔案更不受司法機構的上訴機制所規範。
- 雖然政府部門正開立愈來愈多的電子檔案，但由於政府仍未有明確具體的檔案保管政策及標準來處理此類檔案，同時又無機制可以確保相關部門會遵循政府所訂立的政策及標準，所以現時電子檔案管理的有效性成疑。

制訂檔案法可以加強歷史檔案及檔案的管理工作，亦會支持香港進一步發展成為資訊發達的社會和以知識為本的經濟體，從而加強香港的競爭力。一個以法例為基礎的檔案管理系統將有利政府及公民社會的發展。

檔案法可以建立有效的檔案管理系統，使公民及政府的權利、權益及責任得以確立，同時亦使檔案保管工作可以促進優質的管治。尤其值得注意的是，對工作上依賴檔案資料的人士（公務員、新聞從業員、歷史學家、學生、研究員、學者、藝術家以至顧問等）而言，提升公共檔案的管理素質，可以更方便他們的工作。政府亦可藉此提高其效率及透明度，同時贏取公眾更大的支持和認受性。

為達致上述目標，檔案法應涵蓋下列幾個主要範疇：

- **檔案保管責任**。香港有需要制訂檔案法，訂明所有政府機構的檔案保管責任，包括開立及妥善管理其檔案、按照大家同意的檔案保管期限表的規定，將檔案移交檔案管理機構，以及遵循檔案管理標準來管理檔案。
- **授予檔案管理機關應有的權力**。檔案管理機關必須在法律上取得清晰的授權和法定地位，令其可以有效地完成其任務及執行其工作。這機構尤需具備更大的監察及規管權力，以及適當水平的資源及專業知識，以便發展及更新檔案管理工作的標準及指引，同時確保各部門會遵循這些標準及指引。
- **公眾取閱權**。取閱公共檔案的法定權利應該得到清楚界定，拒絕公眾取閱檔案的規定須有清晰而明確的理據支持，而且應設立覆核機制來處理政府拒絕公眾取閱檔案事宜。

- **電子檔案管理**。檔案法可以確保政府部門有遵循政府的檔案保管政策及標準，管理它們現存的和正在產生的電子檔案。

最後，有效的檔案管理不應再由政府以酌情方式來決定（即是目前的情況），它應是法律上的責任，必須強制執行及受到有關方面監察的。

## **建議**

香港應該以檔案法，取代現行的有關檔案管理的行政安排。這新法例應該：

- 確認公共檔案是政府受香港市民所委託而代為保管的，以及香港市民才是這些檔案的最終擁有者的概念。
- 建立一個覆蓋全政府的框架，訂立保管檔案的方法的原則，以便具效益地和有效地管理公共檔案。
- 設立一個法定的檔案管理機關，負責製訂檔案政策及檔案管理標準和實務守則。
- 界定公共檔案的涵義，使之包括以不同格式貯存的檔案及所有法定組織的檔案。
- 強制所有公營機構遵守檔案法及檔案管理標準，並在有需要時清楚說明相關的例外規定。
- 促使政府妥善保管以電子形式保存的政府檔案及歷史檔案，務求它們在需要的時間內都能夠保持真確、可靠、可供取閱和使用，以及得以妥為保存。
- 支持及保障負責開立及保存公共檔案的人員，使其免受他人濫用行政或政治權力而左右。
- 賦予檔案管理機關的主管或政府檔案主任，一如審計署署長或申訴專員所享有的自主權及保障。
- 按檔案的性質及保安級別以至其他法例規定，在指定的檔案封存期屆滿後，賦予公眾取閱公共檔案的權利。
- 設立上訴機制處理政府拒絕讓人取閱檔案的事宜。

## 附錄甲 名詞釋義<sup>83</sup>

### 取閱

尋找、使用或檢索資料的權利、機會或途徑。<sup>84</sup>

### 問責

個人、機構和社會須為其所做的一切向其他人負責的原則。機構及其員工須要向有關的規管機構、股東或成員，以及公眾問責，以滿足法例、審計、相關標準和業務守則的要求和社區的期望。

### 鑑定

評估業務活動來決定哪些檔案需要保存及需要保存多久的過程，以滿足業務上需要、機構的問責要求和社區的期望。

### 歷史檔案／歷史檔案館 (archives)

‘Archives’ 一字可指：

- (1) 「歷史檔案」：經鑑定為具永久價值，永久保存在特定的檔案庫的檔案；
- (2) 負責管理檔案的政府機構；
- (3) 「歷史檔案館」：貯存具有持續或永久價值檔案的地方，或特別用來保存歷史檔案和提供檔案利用的建築物。<sup>85</sup>

### 分類

製訂和使用以產生檔案相關的業務活動為基礎的檔案分類表的過程。透過這過程，檔案可有系統地和一致地組合起來，方便開立、檢索、保護和存廢檔案。分類包括規定文件或案卷的命名規範、檔案使用者的權限和檔案的使用限制。

### 產生／開立

為源自或收自機關組織的文件或訊息開立檔案的行動。

### 存廢／處理

有關執行檔案鑑定的決定的一系列程序。這些程序包括在檔案保管系統保存、刪除或銷毀檔案，將檔案遷移或傳輸至另一檔案保管系統，以及移交檔案保管權或擁有權。

### 完全和準確的檔案

完全和準確的檔案必須是：

- 遵從的：合符機關組織所身處的規管和問責框架所引伸出來的檔案保管要求；
  - 充足的：充份滿足保存檔案的目的；
  - 完整的：不單保存有訊息的內容，還有記錄業務交易的結構和脈絡訊息；
  - 具意義的：包含能夠清楚反映有關檔案開立和使用的業務脈絡資料的訊息或連結；
  - 全面的：記錄有關機關組織的所有需要保存憑證的業務活動；
  - 準確的：準確反映所記錄的業務交易；
  - 真確的：能足夠證明有關檔案就是所指的檔案，以及檔案所聲稱的產生者的確有開立該檔案；
- 以及

<sup>83</sup> 若無特別指明，以下的名詞釋義皆節錄自 2003 年 7 月修訂的 *The DIRKS Manual: A Strategic Approach to Managing Business Information* (Commonwealth of Australia, 2001) 的附錄 14。有關附錄見 <http://www.naa.gov.au/recordkeeping/dirks/dirksman/glossary.html>。

<sup>84</sup> 檔案管理國際標準(ISO15489 – 2001)第一部份，第三節 – 「名詞與定義」，第 3.1 條。

<sup>85</sup> Dagmar Parer 書，見註 51。



- *未受破壞的*：安全穩妥地保管著檔案，令它不會在未獲授權的情況下，為人所取閱、修改或刪除。

### 保管

按照檔案鑑定的決定，在需要的期限，將檔案保留在可識別的檔案保管系統內。需要保管的檔案應仍繼續可以取閱、其完整性應受到保護，以及在需要時，它們應能夠滿足由業務需要、組織問責和社區期望所引出來的條件和要求。這包括將檔案遷移至後替的系統和過渡到其他檔案保存策略。

### 保存

一個意義廣泛的名詞；這涵蓋了一系列在所需保留期限內，可以確保檔案能夠保留和繼續取閱的活動。這包括監控保存環境、保安、貯存、處理、遷移策略和災難應變。

### 公共檔案

在公務過程中，政府機構或公共機構產生或接收的檔案（不包括只作參考或便利用途而產生的檔案副本）。<sup>86</sup>

### 檔案

為滿足法規要求或在進行業務活動時，機關組織或個人所產生、接收和保管作為憑證的訊息。

記錄下來的訊息（任何形式）包括電腦系統的數據、機關組織或個人在進行業務活動時產生、接收和保管，並保存為該等活動憑證的訊息。檔案指所有不論方式或方法編纂、記錄或貯存（包括以書寫、影片或電子方式）的文件或其他訊息來源。<sup>87</sup>

**常用檔案**：為滿足行政或法律需要而常常使用的文件。

**非常用檔案**：不再為行政或法律需要而使用的文件。<sup>88</sup>

### 檔案保管

產生和備存完整、正確及可靠的，以紀錄方式存在的業務交易的憑證。檔案保管包括：

- 在進行公事過程中檔案開立及確保開立完整檔案的方法；
- 檔案保管系統的設計、建立及運作；
- 管理常用檔案（傳統上納入檔案管理的範疇）及歷史檔案（傳統上納入歷史檔案管理的範疇）。

### 標準

檔案管理及保管標準是一機關組織須要依從或選擇採用的，具權威性的標準。標準提供了基準尺度來衡量檔案保管的各方面績效和說明有關檔案保管活動的最佳實務守則，因此，檔案保管標準可起著明確說明最低績效水平或最理想做法的作用。

---

<sup>86</sup> 不同地區的檔案法對「公共檔案」的指涉範圍可能會有差異。

<sup>87</sup> 國際檔案管理標準(ISO15489 – 2001)，第三部份 – 「名詞與定義」，第 3.15 條；澳洲檔案管理標準(AS 4390–1996)，第一部份 – 「一般」，第 4.21 條。

<sup>88</sup> 加拿大奎北克檔案法 (R.S.Q., c. A-21.1)。

附錄乙 檔案法規比較圖表<sup>89</sup>

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
<i>Common Law Countries</i>				
Australia	Freedom of Information Act (No. 3 of 1982)	1982	2006	An Act to give to members of the public rights of access to official documents of the Government of the Commonwealth and of its agencies.
Australia	Archives Act 1983 (No. 79 of 1983)	1983	2006	An Act relating to the preservation and use of archival resources, and for related purposes.
Australia	Privacy Act (No. 119 of 1988)	1988	2006	An Act to make provision to protect the privacy of individuals, and for related purposes.
Australia	Australian Electronic Transactions Act	1999		An Act aiming to remove any existing legal impediments to the use of electronic transactions, and for related purposes.
Canada	Order-in-council	1872		An Order marking the beginning of a federal archives.
Canada	Act of Parliament	1912		An Act making the archives a separate department (the Public Archives).
Canada	Access to Information Act	1985	2005	An Act to extend the present laws of Canada that provide access to information under the control of the Government of Canada, and for related purposes.
Canada	Privacy Act	1983	2005	An Act to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information.
Canada	National Archives of Canada Act (amended by Bill C-36)	1985	2003	An Act creating the National Archives of Canada.
Canada	Canadian Personal Information Protection and Electronic Documents Act	2000		An Act to support and promote electronic commerce by protecting personal information that is collected, used or disclosed in certain circumstances, by providing for the use of electronic means to communicate or record information or transactions, and for related purposes.
Canada	Bill C-36: Library and Archives of Canada Act	2003		An Act to establish Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence, and for related purposes.
Ireland	State Paper Office (repealed by National Archives Act)	1702	1986	An Act to maintain the records of the Lord Lieutenant and his Chief Secretary.
Ireland	Public Records Act (repealed by National Archives Act)	1867	1986	An Act establishing the Public Records Office, and the preservation of public records.

<sup>89</sup> This chart presents a partial list of countries which have enacted archival regulations. It is not intended to be a full account of all archival regulations worldwide but a representative sample.

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Ireland	National Archives Act (No. 11 of 1986)	1986		An Act abolishing the Public Record and State Paper Offices and transferring their functions and holdings to the newly established National Archives. Also an Act relating to preservation and use of archival resources, and for related purposes.
Ireland	Freedom of Information Act (No. 13 of 1997)	1997	2003	An Act enabling individuals to access information held by public bodies to the greatest possible extent consistent with public interest and the right to privacy of individuals, and for related purposes.
Ireland	E-Commerce Act	2000		An Act granting legal recognition to e-signatures, e-writings and e-contracts, and for related purposes.
Jamaica	Archives Act	1982		
New Zealand	Archives Act (repealed by Public Records Act)	1957	2005	An Act which provides for the custody and preservation of the public archives of New Zealand, and for related purposes.
New Zealand	Local Government Act (some provisions repealed by Public Records Act)	1974	2005	An Act relating to the custody, preservation, use, and destruction of local archives, and for related purposes.
New Zealand	The Official Information Act (No. 156)	1982	2003	An Act to extend the right of individuals to access information in possession of the Government, and preserve personal privacy, and for related purposes.
New Zealand	Local Government Official Information and Meetings Act (No. 174)	1987	2004	An Act to make official information more freely available, and for related purposes.
New Zealand	Privacy Act	1993	2002	An Act which guides how personal information can be collected, used, stored and disclosed.
New Zealand		2000		Archives New Zealand created by separation of National Archives from Department of Internal Affairs.
New Zealand	Electronic Transactions Act	2002		An Act to give electronic communication the same legal weight, and for related purposes.
New Zealand	Public Records Act	2005		An Act replacing the Archives Act and the document and archives provisions in the Local Government Act, and for related purposes.
Macau		1952		Creation of Macau General Archives (now Macau Historical Archives).
Macau		1979		Restructured.
Macau		1986		Absorbed by Cultural Affairs Bureau of Macau.
Malaysia		1957	1963	Creation of the Public Record Office (name changed to National Archives of Malaysia in 1963).
Malaysia	National Archives Act (in 2003, National Archives Act No. 629/2003 replaced Act No. 44/1966)	1966	2003	An Act regarding preservation and use of records, and for related purposes.
Malaysia	National Library Act (repealed)	1972	1977	An Act establishing the National Library as part of the National Archives.
Malaysia		1987		Placement of NAM under Minister of Arts, Culture, and Tourism.

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Singapore	National Archives and Record Centre Act, Cap. 193 (repealed by the National Heritage Board Act)	1968	1993	An Act establishing a national archives, the National Archives and Record Centre, and for related purposes.
Singapore	National Heritage Board Act	1993	2004	An Act establishing the National Archives of Singapore, and relating to preservation and use of records.
Singapore	Electronic Transactions Act, Cap. 88	1998	1999	An Act to create the legal framework for electronic commerce transactions.
South Africa		1919		Origins of National Archives and Records Service.
South Africa	Heraldry Act (Act No. 18 of 1962)	1962	2001	An Act that provides heraldry legal status.
South Africa	National Archives and Records Service Act of South Africa (No. 43 of 1996)	1996	2001	An Act providing for a National Archives, and relating to preservation and usage.
South Africa	Promotion of Access to Information Act	2000	2002	An Act that gives the individual the right to access public or private documents required for the protection or exercise of any rights, and for related purposes.
South Africa		2002		NARS becomes a programme of the Department of Arts and Culture.
United Kingdom	Public Records Act (repealed by 1958 Public Records Act)	1838	1898	An Act to provide proper accommodation for the public records of Great Britain and to facilitate their free use.
United Kingdom	The Royal Commission on Historical Manuscripts	1869	2003	A Commission appointed to inquire into the availability of papers and manuscripts in private hands that might be useful for the study of history, constitutional law, science, and general literature, and to bring them to the attention of scholars.
United Kingdom	Order-in-council	1852		An Order that brought departmental records also under the charge and superintendence of the Master of the Rolls.
United Kingdom	Public Records Act (repealed Public Records Acts 1838-1898)	1958	2000	An Act regarding preservation and use of records.
United Kingdom	Data Protection Act	1998	2000	An Act that gives individuals the right to access personal information held by organisations, and governs how organisations use the personal information they hold, and for related purposes.
United Kingdom	Freedom of Information Act (replaced access provisions of Public Records Acts 1958- 67)	2000	2005	An Act allowing any organisation or individual to request information held by a public authority, and for related purposes.
United Kingdom		2003		Creation of National Archives by merger of Public Records Office and Historical Manuscripts Commission.
United States		1889		Public Archives Commission established.
United States	National Archives Act (48 Stat. 1122-124)	1935	2001	An Act to establish a National Archives and Records Administration as an independent agency, and for other purposes.

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
United States	Federal Property and Administrative Services Act (63 Stat. 378 Sec. 104)	1949	2000	An Act which transferred the National Archives to the General Services Agency, and changed the name to the National Archives and Records Service (NARS) to reflect its responsibility for current records as well as archives. The Federal Records Act of 1950 clarified this records responsibility.
United States	Federal Records Act	1950	2002	An Act to provide the National Archives a publication function, and to establish the framework for records management programs in Federal Agencies.
United States	Presidential Recordings and Material Preservation Act	1974		An Act that gave the government custody over the Nixon tape recordings, documents, and records.
United States	Presidential Records Act (44 U.S.C. §2201-2207)	1978	2002	An Act transferring ownership, possession, and control of Presidential records to the United States.
United States	National Archives and Records Administration Act (98 Stat. 2280)	1984		An Act relating to preservation and use of records. The Act granted the National Archives its independence and resulted in a name change to the National Archives and Record Administration (NARA).
United States	Freedom of Information Act	1966	2002	An Act relating to access to government records and public organizations' public solicitation of information, and for related purposes.
United States	Privacy Act (No. 93-579, 88 Stat. 1897)	1974	2004	An Act regulating government control of documents which concern a citizen, and for related purposes.
United States	Electronic Freedom of Information Act	1996		An Act to provide for public access to information in an electronic format, and for other purposes.
United States	USA Patriot Act (section 215)	2001	2005	An Act to deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes.
United States	E-Government Act	2002		An Act to enhance the management and promotion of electronic Government services and processes, and for related purposes.
<i>Europe</i>				
Austria	Bundesarchivgesetz	1897		
Belarus	Law on National Archival Holdings and Archives in the Belarus Republic			
Belgium	Legal Framework	1957		
Bulgaria	General Department of Archives- Legislation			
Croatia	Archive Law	1997		
Croatia	Law on Archive Records and Archives			
Czech Republic	Archive Legislation			

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Denmark	Lovgivning (No. 740)	2000		
Estonia	Archives Act	1998		
Finland	Act on the Archiving of Films (No. 576)	1984		An Act to preserve the cultural heritage recorded in cinematic form and to promote knowledge about and research into cinema, films and material relating thereto.
Finland	Decree on the Finnish Art Archives (No. 228)	1997		An Act regarding the function, purpose, and scope of the Finnish Art Archive.
France	Code du patrimoine (No. 79-18)	1979		
France	Loi sur la société de l'information			
France	Textes normatifs et réglementaires relatif aux archives	1979		
Georgia	Archival Legislation	1995		An Act relating to the functions of preservation and use of important official government documents and records.
Germany	Bundesarchivgesetz			
Hungary	Act LXVI of 1995 on Public Records, Public Archives, and the Protection of Private Archives	1995		An Act regarding the basic rules about protection, continuous acquisition and use of archives.
Iceland	The Act on the National Archives of Iceland (No. 66)	1985		
Latvia	Law on Archives	1991	1993	An Act regarding the formation, preservation, use and management of records
Liechtenstein	Archivgesetz	1997		
Lithuania	Law on Archives (No. I-1115)	1995	2004	An Act regarding the management, accumulation, and right of access of records.
Luxembourg	Règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 sur la consultation des fonds d'archives aux Archives Nationales	2001		
Malta	National Archives Act (repealed)	1990	2005	

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Malta	National Archives Act	2005		An Act to regulate the National Archives, and to make provisions for the appointment of a National Archivist and for other dispositions ancillary thereto.
Norway	Arkivarbeid- Lov og Reglar			
Norway	Arkivarbeid	1992	1999	
Portugal	Law-decree (No. 60/97)	1997		To define and execute a national archival policy, which prior to this date was nonexistent.
Romania	National Archives Law	1996		
Russia	Basis of the Russian Legislation on the Archival Funds of the Russian Federation and on Archives	1993		
Russia	Regulations of Archival Funds of the Russian Federation (No. 552)	1994		
Russia	Regulations of the Federal Archival Service of the Russian Federation (No. 1562)	1998		Includes chapters on Russian Federal Archival Service (Rosarkhiv), regional bodies of archival management, archival funds, and use of archival information resources.
Russia	Regulations on State Registration of Documents of the Russian Archival Funds (No. 11)	1997		
Russia	Regulations on the Registration of Archival Documents during the Privatisation of State (No. 54)	1996		
Slovakia	Archival Legislation			
Slovenia	Law on Archival Materials and Archives (No. 20/97)	1997		
Spain	Decree of 22 November 1901 - Rules on Archives of the State	1901		
Spain	Law 16/1985 of 25 June, Spanish Cultural Heritage (art 58)	1985		Creation of the Superior Classifying Commission of Administrative Documents.
Spain	Royal Decree 139/2000	2000		Composition, functioning and competencies of the Superior Classifying Commission.

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Spain	Royal Decree 1164/2002	2002		Preservation of documents with historical value. Provisions on the destruction of other documents of the General Administration of State and governmental bodies, and the preservation of administrative documents in a format different to the original.
Spain	Royal Decree 937/2003	2003		Modernization of judicial records.
Switzerland	Bundesgesetz uber die Archivierung			
<i>Latin America</i>				
Argentina	Law 15930	1961		Creation and functioning of the National Archives. Provisions on rights, obligations and penalties regarding archival practices.
Argentina	Decree 1571	1981		Periods of time during which specified records are to be kept by the National Archives and other governmental bodies.
Argentina	Decree 232/79	1979		Procedures for the identification and destruction of useless documents. Promotion of consistent practices among different governmental bodies.
Brazil	Directive AN/N 1 of 18 April 1997	1997		Procedures for the transfer of records to the National Archives.
Chile	Law 7217 of 1927	1927		Creation and functioning of the National Archives. The National Archives shall be in charge of gathering, preserving and classifying the records of the State Departments and all documents and manuscripts related to national history.
Chile	Decree with force of Law 5200 of 1929	1929		Promotion of consistent archival practices among different governmental bodies and public libraries.
Chile	Superior Decree 6234	1929		Provisions on certification services provided by the National Archives.
Chile	Superior Decree 1563 of 1947	1947		Rules on the usage of the National Archives by researchers and general users.
Colombia	Law 594 of 2000 - General Archives Law and related provisions	2000		Rules and guidelines for the archival practices of the State.
Cuba	Decree 221 on the Archives of the Republic of Cuba	2001		Rules and guidelines for the archival practices of the State.
Ecuador	Law on the General Archival System	1934		Rules on national archival practices.
El Salvador	Archivo General de la Nacion- Legislacion			
Paraguay	Law 1099/97	1997		Mandates all governmental branches and agencies to keep records of their activities for a period of 10 years. After that period, the records are to be sent to the National Archives.



Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Venezuela	National Archives Law	1945		Creation and functioning of the National Archives. Rules on archival practices and ownership of records.
<i>Asia &amp; Middle East</i>				
Algeria	Law No 88-09, Legal texts	1988	2001	
Bangladesh	National Archives Ordinance	1983		Creation of the National Archives and regional archives.
Brunei	National Archives Act	1981	1991	
China	Archives Law of the People's Republic of China	1987	1996	An Act to strengthen the management, collection, and arrangement of archives and effectively promote and use archives in the service of socialist modernization.
India	Public Records Act	1993		An Act regarding the management, administration, preservation of Public Records of the Union Government, Union Territories, Public Sector Undertakings, Statutory bodies and Corporations, Commissions and Committees constituted by the Union Government or Union Territory Administrations.
India	Public Records Rules	1997		Rules on the functioning of the Public Records Act system.
Indonesia	Legal texts			
Japan	Public Archives Law (No. 115)	1987	1999	An Act relating to necessary matters with regard to public archives.
Japan	National Archives Law	1999	2000	An Act which provides the title, purpose and scope of operations of the National Archives- Independent Administrative Institution and other matters relating to the proper preservation and use of records.
Republic of Korea	Public Records Management Act	2000		
Lebanon	Decree No. 832	1978		An Act creating a public archives named the Centre of National Archives.
Morocco	General Library and Archives- Legal statute	1926		
Pakistan	The Archival Material (Preservation and Export Control Act)	1975		
Pakistan	The National Archives Act	1993		Under this Act, permanent records of Ministries, Divisions and Federal Government Departments lying with them since 1947 were transferred to the National Archives.

Country	Name of the Law	Enactment	Last Amended	Scope or additional remarks
Sri Lanka	National Archives Law (No. 48)	1973		Creation of the Department of National Archives.
Taiwan	Archives Act	1999	2001	This Act was enacted to refine the management of archives by the government, to promote public awareness and use of archives, and to optimize the functions of the archives.
Taiwan	The Regulations for Transfer of National Archives	2001		
Taiwan	The Retention Period and Destruction Regulations for Agency Records	2001		
Taiwan	The Enforcement Rules of the Archives Act	2001		
Taiwan	The Management Regulations for Classified Archives	2001		
Taiwan	The Implementation Regulations for Archives on Electronic Storage	2001		
Tunisia	Law No. 88-95, Legal Texts	1988		
<i>Africa</i>				
Ethiopia	The Ethiopian National Archives and Library Proclamation (No. 179/1999)	1999		
Kenya	The Public Archives and Documentation Service Act	1967	1991	An Act of Parliament to establish the Kenya National Archives and Documentation Service and to provide for the preservation of public archives and public records and for connected purposes.
Malawi	Law on Printed Publications	1948		An Act to make provision for the Registration of Newspapers, the Printing and Publication of Books and the Preservation of Printed Works Published in Malawi.
Mozambique	Lei do Sistema Nacional de Arquivos (No. 33/92)	1992		
Uganda	National Records and Archives Bill	2000		An Act to provide for the rationalised management of all Government and other public records and archives under one single authority, for the preservation, utilisation and disposal of such records and archives, for the repeal of the Records (Disposal) Act, and for other connected matters.