

## 第 4 章

創新及科技局  
政務司司長辦公室轄下行政署  
政府資訊科技總監辦公室  
效率促進辦公室  
商務及經濟發展局  
海事處  
差餉物業估價署

政府推行電子檔案保管系統的工作

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210  
傳真：(852) 2824 2087  
電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 政府推行電子檔案保管系統的工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作	2.1 – 2.5
決策局及部門提交推行計劃	2.6 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
其他規劃事宜	2.13 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24 – 2.26
第 3 部分：推行電子檔案保管系統試驗計劃	3.1
系統開發	3.2 – 3.25
審計署的建議	3.26 – 3.30
政府的回應	3.31 – 3.36
系統運作	3.37 – 3.38
審計署的建議	3.39 – 3.40
政府的回應	3.41 – 3.42
遷移至中央電子檔案保管系統	3.43 – 3.45
審計署的建議	3.46
政府的回應	3.47

	段數
<b>第 4 部分：電子檔案存檔</b>	4.1
長遠保存電子檔案	4.2 – 4.15
把載於網站及社交媒體平台的政府檔案存檔	4.16 – 4.19
審計署的建議	4.20
政府的回應	4.21
附錄	頁數
A：政府檔案處：組織圖 (摘錄) (2019 年 12 月 31 日)	65
B：政府電子資料管理計劃的管治架構 (2019 年 12 月 31 日)	66

# 政府推行電子檔案保管系統的工作

## 摘要

1. 檔案是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須存備的。隨着資訊科技發展及廣泛使用網絡電腦處理政府業務，電子檔案數量大幅增長 (2015 至 2018 年的增幅為 224%)。電子檔案容易損壞 (例如貯存載體易損及檔案容易被人改動)，為各決策局／部門 (局／部門) 的檔案管理工作帶來特有的挑戰。推行電子檔案保管系統，是政府實施電子檔案管理的措施。電子檔案保管系統是以電子方式收集、組織、分類，以及在檔案整個生命周期中管理檔案的開立、貯存、檢索、分發、維護、使用、存廢及保存的資訊／電腦系統。

2. 2009 年，電子資料管理督導小組成立，負責督導政府整體電子資料管理的策略及其推行工作，成員包括政府資訊科技總監辦公室 (資科辦)、政務司司長辦公室轄下行政署，以及效率促進辦公室的高層人員。根據資科辦 2011 年公布的電子資料管理策略及框架，各局／部門應採用符合行政署轄下的政府檔案處所訂功能要求的電子檔案保管系統。截至 2019 年 3 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下，11 個局／部門 (共約 5 500 名用戶) 已全面或局部推行電子檔案保管系統。2019 年年初，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦聯合完成檢討，確定採用電子檔案保管系統可帶來無形效益 (例如降低不慎遺失檔案的風險) 和財政效益 (例如紙本案卷的貯存空間需求減少)。2019 年 10 月，《施政報告附篇》公布，政府決定在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，以提升保存和管理政府檔案的效率。審計署最近就政府推行電子檔案保管系統的工作進行審查。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

3. 由 2021 年年中至 2025 年年底這段期間，在政府全面推行電子檔案保管系統將涵蓋 75 個局／部門。這些局／部門須在 2019 年年底前，向資科辦提交其推行計劃，包括採用電子檔案保管系統的時間表。在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作須考慮多項規劃事宜 (第 2.2、2.4 及 2.13 段)。

## 摘要

---

4. **各局／部門提交推行計劃** 為確保向所有局／部門提供足夠和適時的支援，資料辦會與有關各局／部門檢視個別計劃，如有需要，會調整時間表，讓每年平均有約 15 個局／部門推行電子檔案保管系統 (第 2.4 段)。審計署就提交推行計劃進行審查，發現以下可予改善之處：

- (a) **延遲提交推行計劃** 2019 年 8 月，電子資料管理督導小組轄下電子資料管理計劃管理辦公室 (成員包括資料辦、政府檔案處及效率促進辦公室的代表) 邀請所有決策局統籌電子檔案保管系統的推行計劃，並在 2019 年年底前提交。然而，截至 2020 年 2 月 6 日，在 75 個局／部門當中，17 個 (23%) 尚未提交其推行計劃 (第 1.9、2.6 及 2.7 段)；
- (b) **需要與各局／部門檢視推行計劃** 就 58 個局／部門提交的推行計劃，審計署發現：(i) 有 1 個局／部門報告或未能在 2025 年年底前全面推行電子檔案保管系統；及 (ii) 在局／部門的推行工作或未能在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤。大多數的局／部門 (即約 80% 的局／部門) 會在 2022 至 2024 年間開始推行電子檔案保管系統 (每年約有 16 個局／部門)。少數局／部門會在 2021 年年中 (2 個局／部門) 或 2025 年 (10 個局／部門) 開始推行電子檔案保管系統 (第 2.8 段)；及
- (c) **需要加強各局／部門管理層的監督以支援推行電子檔案保管系統** 推行電子檔案保管系統需要各局／部門的高層管理人員大力支持。根據電子資料管理策略及框架，各局／部門應委任首長級人員為電子資料管理統籌人員，就電子資料管理的政策事宜及項目，通過電子資料管理計劃管理辦公室與電子資料管理督導小組聯絡。審計署發現：(i) 在政府全面推行電子檔案保管系統所涉及的 75 個局／部門當中，10 個 (13%) 委任了非首長級人員出任局／部門唯一的電子資料管理統籌人員；及 (ii) 在 75 個局／部門的 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名 (70%) 沒有親自出席 2019 年 7 月和 8 月為首長級人員舉行有關推行電子檔案保管系統的簡介會 (第 2.9 及 2.10 段)。

5. **在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作所涉事宜** 在審查電子檔案保管系統推行工作的過程中，審計署發現，在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作應考慮以下事宜 (第 2.13 段)：

## 摘要

---

- (a) **電子管理人事檔案** 一些局／部門沒有管理人力資源程序專用的資訊科技系統，需要以紙本案卷保存人事檔案。政府檔案處表示，以“政府人力資源管理服務”系統，即由資科辦開發用作處理人力資源管理運作的中央資訊科技系統處理人事檔案最為合宜。考慮到在實際運作上涉及的一些事宜，政府檔案處建議採用電子檔案保管系統的局／部門，在全面推行“政府人力資源管理服務”系統前，繼續利用紙本案卷管理人事檔案。然而，審計署得悉，各局／部門是自願採用“政府人力資源管理服務”系統的(即未有計劃在所有局／部門全面推行)。政府有需要研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向(第 2.15 及 2.16 段)；
- (b) **遠端存取機密檔案** 電子檔案保管系統支接收納機密檔案，但基於政府《保安規例》訂明的規定，並不支援遠端存取機密檔案(即用戶只有在政府辦公室與政府網絡連接的情況下，才可檢索存於電子檔案保管系統的機密檔案)。審計署認為，支援遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案，有助員工在政府辦公室以外地點連接政府網絡工作時(例如在特殊情況下需要在家工作)，容易檢索所需的機密檔案。政府在全面推行電子檔案保管系統時，需要審慎評估提供遠端存取機密檔案是否可行(第 2.17 及 2.18 段)；
- (c) **更換政府電郵系統** 根據政府檔案處的指引，電子檔案保管系統必須能夠與電郵系統整合，以便收納檔案。就此，政府已安排在 2020 年 12 月或之前，在政府總部 24 個局／部門及其相關辦公室推行新的電郵系統。由於政府在 2021 年年中開始全面推行電子檔案保管系統，屆時該 24 個局／部門的電子檔案保管系統會與新的電郵系統整合。政府正在擬訂其餘部門推行新電郵系統的計劃，這些部門的電子檔案保管系統會先與現有的電郵系統整合。為免工作重複，宜在切實可行範圍內同步推行電子檔案保管系統和新的電郵系統(第 2.19 及 2.21 段)；及
- (d) **使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作** 由於電郵系統與電子檔案保管系統整合，檔案大部分元數據(例如電郵的時間及日期、標題、發文人和受文人)都可自動收納。至於電郵以外的檔案，用戶須以人手把檔案大部分元數據輸入電子檔案保管系統。這些以人手輸入數據的工作易生錯漏，因此需要採取措施減少以人手把數據輸入電子檔案保管系統的工作，包括：(i) 提倡廣泛使用電子檔案保管系統的工作流程功能(這是系統的非強制功能要求)，以便把檔案管理工作自動化；及(ii) 留意電子檔案管理的最新科技發展(第 2.22 段)。

## 摘要

---

### 推行電子檔案保管系統試驗計劃

#### 系統開發

6. **電子檔案保管系統試驗計劃** 電子檔案保管系統試驗計劃涵蓋 11 個局／部門（見第 2 段），包括 5 個早期試行的局／部門（效率促進辦公室、政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、渠務署和差餉物業估價署）和 6 個在下一階段試行的局／部門（行政署、土木工程拓展署、知識產權署、建築署、海事處和資科辦）。5 個早期試行的局／部門採購現成的商業套裝軟件，並進行一些修改工作，用以推行電子檔案保管系統，而 6 個在下一階段試行的局／部門，則以共用一個由資科辦管理的服務平台的方式推行系統。審計署留意到，電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個項目有 8 個出現延遲。在 5 個早期試行系統並已完成推行工作的局／部門當中，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的延遲時間最長（18 個月），主要原因是花了較長時間解決技術問題。就 6 個在下一階段試行的局／部門，截至 2019 年 12 月，除海事處的項目預期會在 2021 年 6 月完成外，所有項目的推行工作已經完成。審計署挑選了海事處推行電子檔案保管系統的個案進行審查（第 3.2、3.4 及 3.10 段）。

7. **推行電子檔案保管系統共用基礎系統和海事處的系統配置出現延遲** 2015 年 11 月，資科辦向承辦商（有關承辦商）批出總額為 3,630 萬元的合約，為海事處（和建築署）推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置。有關共用基礎系統預計在 2016 年 5 月備妥並配置給海事處。為了加快進度，資科辦在 2017 年 6 月批准有關承辦商的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理。2017 年 9 月，共用基礎系統的核心功能備妥並配置給海事處進行測試。2019 年 8 月，整個共用基礎系統完成，所有核心功能和其餘功能已準備就緒，可供使用。海事處的系統配置分成 4 批進行，涉及不同的用戶組別／小組。截至 2020 年 2 月，只推行了第一批系統配置。第一批系統配置在 2019 年 8 月才完成，較 2018 年 1 月的目標完成日期延遲了 19 個月。截至 2019 年 12 月，有關係統的所有配置預計於 2021 年 6 月完成（第 3.6 及 3.10 至 3.12 段）。

8. **汲取經驗以完善日後在政府全面推行電子檔案保管系統的工作** 審計署的審查發現，推行共用基礎系統和其後在海事處進行系統配置出現延誤，主要原因是有關承辦商表現未如理想。海事處表示，在用戶驗收測試中發現大量誤差，須花上長時間糾正，證明基礎系統尚未成熟便配置給海事處進行測試。資

## 摘要

---

科辦表示已密切監察有關承辦商開發系統和修正所發現問題的進度。在2016年9月至2017年6月期間，資科辦向有關承辦商發出7封警告信，針對該承辦商表現欠佳，包括進度嚴重延誤、管理鬆懈及人手資源不足(第3.13段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要就索取算定損害賠償徵詢法律意見** 根據合約條款，只有在有關承辦商未能在完成日期或之前，提供和交付處於備妥可用狀況(即可投入運作)的系統，才可索取算定損害賠償。審計署留意到，資科辦通過把整個系統的目標完成日期延至2021年6月時，並未對有關承辦商索取算定損害賠償。資科辦(作為合約管理人)曾就終止合約及接納修訂推行計劃的後果徵詢律政司的意見，但儘管有關承辦商表現未如理想，資科辦在批准延後完成日期前，並未就索取算定損害賠償(200萬元)一事尋求具體法律意見(第3.15段)；
- (b) **監察項目進度工作的不足之處** 資科辦及海事處監察項目的工作有不足之處：(i) 資科辦設立兩層項目管治架構，包括項目督導委員會及項目推行小組，監督海事處及建築署的共用基礎系統開發工作。然而，資科辦項目督導委員會僅召開了兩次會議(在2015年12月及2016年6月舉行)。在2016年7月至2019年8月期間，項目督導委員會未有召開會議，就項目推行的問題，包括終止合約或索取算定損害賠償，適時提供策略指引；及(ii) 海事處採用3層項目管治架構，包括項目督導委員會、項目保證小組及項目推行小組，監督電子檔案保管系統項目的系統配置工作。自2017年1月以來，項目督導委員會和項目保證小組只在2019年8月召開了一次會議，通過修訂第一批系統配置的推行日期(第3.16及3.17段)；及
- (c) **需要長時間糾正在關鍵測試事故報告中發現的誤差** 共用基礎系統和系統配置測試發現的誤差，會記錄在測試事故報告內，供有關承辦商日後修正，以保證品質。第一批系統配置的用戶驗收測試和培訓期由2017年9月至2019年10月，期間海事處共錄得765宗測試事故報告。為加快修正測試事故報告所涉問題，海事處和有關承辦商同意先處理關鍵測試事故報告(即緊急及優先處理的個案)。審計署的分析發現，在479宗(包括111宗緊急個案及368宗優先處理個案)分類為緊急/優先處理的個案當中，有關承辦商平均需時92.4天(由0.6至518.5天不等)糾正測試事故報告中發現的誤差。再者，在765宗測試事故報告當中，246宗(32%)一次或

## 摘要

多次未能通過所需測試，失誤次數為 1 至 14 不等。截至 2020 年 2 月：

- (i) 共用基礎系統尚待處理的測試事故報告共有 191 宗，包括 7 宗緊急／優先處理個案及 184 宗一般／較後處理個案；及
- (ii) 涉及海事處系統配置而尚待處理的測試事故報告共有 78 宗，包括 2 宗緊急／優先處理個案及 76 宗一般／較後處理個案 (第 3.13(b) 段)。

9. **擬備和遞交項目推行後部門報表有不足之處** 各局／部門須在項目投入運作後 6 個月向資料辦遞交項目推行後部門報表。截至 2020 年 1 月，10 個已完成項目的項目推行後部門報表已到期遞交。雖然資料辦已按月發出催辦便箋，但在該 10 份項目推行後部門報表當中，仍有 8 份遲交或未遞交，分別延遲了 1 至 23 個月不等。此外，審計署發現，所有局／部門都在項目推行後部門報表匯報已經或將會節省紙張／列印費用。然而，由於局／部門免除列印後歸檔所需的時間各有不同 (見第 10 段)，部分局／部門在遞交項目推行後部門報表時仍未免除列印後歸檔的做法 (第 3.9、3.18 及 3.19 段)。

10. **免除列印後歸檔的做法需時甚長** 已全面推行適當電子檔案保管系統的局／部門，按《總務通告第 2/2009 號》規定，應先尋求政府檔案處事先批准，才可免除以列印後歸檔的方式記錄電郵檔案。截至 2019 年 12 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門當中，有 4 個仍未免除列印後歸檔的做法。當中建築署和海事處最近才推行電子檔案保管系統，而商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科，以及差餉物業估價署在 2014 年推行電子檔案保管系統後，電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾 5 年。長時間並行運作令用戶管理檔案的工作量增加，導致歸檔工作出現遺漏。審計署發現，長時間並行運作的主要原因，是系統推行後遇到技術問題。該兩個局／部門應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法 (第 1.7、3.20、3.22 及 3.25 段)。

### 系統運作及遷移至中央電子檔案保管系統

11. 審計署挑選了電子檔案保管系統試驗計劃下 4 個局／部門 (即政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、資料辦和土木工程拓展署)，

## 摘要

---

審查在電子檔案保管系統環境下的檔案管理功能和做法，並發現以下可予改善之處 (第 3.37 段)：

- (a) **未能向審計署提供權限接達電子檔案保管系統** 審計署在審查中可以取得權限，以唯讀方式接達上述 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統，資科辦除外，因為在設計資科辦電子檔案保管系統的用戶設定時並沒有考慮這項要求 (即為非資科辦用戶開立提供唯讀接達權限的戶口)。審計署認為，資科辦電子檔案保管系統用戶設定的設計，並不符合有關藉系統有效率地取得可靠審計證據的審計要求 (第 3.38(a) 段)；
- (b) **使用率偏低的用戶** 4 個局／部門普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。舉例來說，審計署發現，截至 2020 年 1 月，在資科辦 1 025 名電子檔案保管系統用戶當中，306 名 (30%) 沒有使用系統逾一年 (第 3.38(b) 段)；
- (c) **沒有指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限** 4 個局／部門全都沒有在部門指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限。審計署分析了在 2019 年收納入電子檔案保管系統的電郵的歸檔日期，發現有部分電郵在發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統。舉例來說，在資科辦的 35 567 個電郵檔案當中，7 747 個 (22%) 在電郵發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統；在商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的 22 700 個電郵檔案當中，3 792 個 (17%) 在電郵發出／接收超過 3 個月後才收納入電子檔案保管系統 (第 3.38(c) 段)；及
- (d) **需要考慮適時遷移至中央電子檔案保管系統** 在政府全面推行電子檔案保管系統時，為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案開發中央電子檔案保管系統，以供配置。每名電子檔案保管系統用戶每年的經常開支估計約為 1,500 元。相比之下，電子檔案保管系統試驗計劃各個項目每名系統用戶在 2018-19 年度的營運開支由 1,667 元至 35,714 元不等。電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，應留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取 (第 3.45 段)。

## 摘要

---

### 電子檔案存檔

12. 政府檔案處表示，有必要長遠保存電子檔案，以確保電子檔案真確、完整、方便查閱、容易辨認、易於理解和可供使用，藉此滿足法律、規管、業務及保存歷史檔案的需要。為此，有必要就長遠保存電子檔案，制訂適用於整個政府的政策及策略(第 4.3 段)。審計署發現以下可予改善之處：

- (a) **全面研究進度緩慢** 2013 年 1 月，政府檔案處與資料辦完成初步研究，工作之一是就長遠保存電子檔案進行的全面研究訂定研究範圍。按照 2011 年向電子資料管理督導小組提交的原來計劃，全面研究預期於 2014 年 12 月完成。然而，截至 2019 年 10 月，修訂的目標完成日期是 2021 年 5 月，即延遲約 6 年。鑑於自 2010 年開始 11 個局／部門已推行電子檔案保管系統，意味着不久將來各局／部門便有需要把具歷史價值的電子檔案移交政府檔案處永久保存。為此，政府檔案處有需要加快工作以免再出現延遲(第 4.4 及 4.5 段)；
- (b) **需要確定各局／部門完善保存電子檔案工作的進度** 政府檔案處與資料辦在 2012 年聯合進行一項調查(涵蓋 74 個局／部門和辦事處)，以蒐集各局／部門保存電子檔案的需要，並評估各局／部門現行保存措施的效益。調查發現：(i) 只有 27 個(36%)局／部門和辦事處在過去 7 年曾為其電子檔案進行檔案格式轉移；及(ii) 在 49 個使用離機貯存媒體管理及／或貯存電子檔案的局／部門和辦事處當中，只有 15 個(31%)曾進行媒體更新及／或媒體遷移。政府檔案處在 2013 年 7 月發布指引，載述保存電子檔案的良好做法及措施，供各局／部門參考。儘管如此，政府檔案處沒有定期確定各局／部門完善保存電子檔案相關措施和做法的進度(第 4.13 至 4.15 段)；及
- (c) **需要制訂網站存檔長遠策略及相關指引** 各局／部門已建立各自的網站發放資訊。政府高層官員和各局／部門亦有使用社交媒體發放資訊及與市民溝通交流。然而，審計署發現欠缺有關政府網站或社交媒體平台的檔案管理及存檔的指引。審計署的研究發現：(i) 一些海外地區已推行網站存檔措施一段時間(例如英國在 2003 年開始推行，新加坡則在 2006 年開始推行)；及(ii) 公眾一般可經專用網站接達已存檔的政府網站及／或社交媒體戶口。截至 2020 年 2 月，政府尚未制訂網站存檔的長遠策略，也沒有像海外地區般設

## 摘要

---

立涵蓋所有政府網站及／或官方社交媒體戶口的中央網站檔案庫(第 4.16 至 4.19 段)。

### 審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：
- (a) 採取進一步行動，與各局／部門跟進尚未提交的電子檔案保管系統推行計劃(第 2.11(a) 段)；
  - (b) 檢視各局／部門的電子檔案保管系統推行計劃，確保在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤，以及與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援(第 2.11(b) 段)；
  - (c) 提醒各局／部門的管理層加強監督在政府全面推行電子檔案保管系統的工作(第 2.11(c) 段)；
  - (d) 研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向(第 2.23(a) 段)；
  - (e) 徵詢保安局的意見，審慎評估提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行(第 2.23(b) 段)；
  - (f) 日後在其餘各局／部門推行電子檔案保管系統時，在切實可行範圍內顧及新電郵系統的推行計劃(第 2.23(c) 段)；
  - (g) 採取措施，減少把檔案收納入電子檔案保管系統所需以人手輸入數據的工作(第 2.23(d) 段)；
  - (h) 設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用(第 3.28(a) 段)；及
  - (i) 提醒電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取(第 3.46 段)。

## 摘要

---

14. 有關電子檔案保管系統的系統開發，審計署建議政府資訊科技總監應：
- (a) 汲取推行共用基礎系統的經驗，以更有效監察承辦商在政府全面推行電子檔案保管系統，包括：
    - (i) 定期召開項目督導委員會會議，就項目推行提供策略方向(第 3.26(a)(i) 段)；及
    - (ii) 日後批准延後其餘各局／部門的電子檔案保管系統項目的目標完成日期時，考慮到承辦商的表現和政府因項目延誤承受的損失，就應否索取算定損害賠償，尋求律政司的意見(第 3.26(a)(ii) 段)；
  - (b) 密切監察有關承辦商的進度，確保海事處的電子檔案保管系統在經修訂的完成日期(即 2021 年 6 月)或之前完成，並盡快修正發現的誤差(第 3.26(b) 段)；
  - (c) 採取有效措施，確保電子檔案保管系統項目的項目推行後部門報表獲適時遞交(第 3.26(c) 段)；及
  - (d) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求(第 3.39(a) 段)。
15. 有關電子檔案保管系統的系統運作及電子檔案存檔，審計署建議行政署長應：
- (a) 提醒採用電子檔案保管系統的局／部門找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動，以及就把檔案歸檔至電子檔案保管系統的時限制訂指引(第 3.40 段)；
  - (b) 加緊工作，完成有關長遠保存電子檔案的全面研究(第 4.20(a) 段)；
  - (c) 考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法(第 4.20(b) 段)；及
  - (d) 制訂政府網站存檔的長遠策略及發布在網上環境管理電子檔案的指引(第 4.20(c) 段)。

## 摘要

---

16. 審計署並建議：
- (a) 海事處處長應加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並定期召開項目督導委員會和項目保證小組會議，監督有關承辦商的表現 (第 3.27(a) 段)；及
  - (b) 商務及經濟發展局局長及差餉物業估價署署長應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法 (第 3.29 及 3.30 段)。

### 政府的回應

17. 政府整體上同意審計署的建議。



## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

### 背景

1.2 **政府檔案管理** 檔案(註 1)是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須存備的。良好的檔案管理，可提升運作效率，加強效能，同時降低支出。因此，檔案管理是決策局和部門(局／部門)的重要職能。政務司司長辦公室轄下行政署的政府檔案處，負責制訂和推行有關一般檔案及歷史檔案管理的政策和計劃(見附錄 A 的政府檔案處組織圖摘錄)。

1.3 **電子政府檔案** 隨着資訊科技發展及廣泛使用網絡電腦處理政府業務，以數碼形式產生的檔案，例如電郵、試算表和電子表格數量大幅增長。根據政府檔案處於 2019 年進行的全政府調查，各局／部門保存的電子檔案數量由 2015 年 12 月的 3 707 萬億字節(TB — 註 2)，增至 2018 年 12 月的 12 008 TB，增幅為 224%。

1.4 **管理電子檔案的挑戰** 政府檔案處表示，電子檔案容易損壞，為各局／部門的檔案管理工作帶來特有的挑戰，原因如下：

- (a) 載體(例如錄有資料的磁帶、光碟和 USB 記憶棒)易損；
- (b) 需要依賴科技取閱及使用電子檔案，沒有電腦軟件和硬件便不能直接閱讀檔案內容；
- (c) 容易被人改動(即故意或不慎更新、刪除或修改)而不易察覺；及
- (d) 欠缺一目了然的現成脈絡資料(例如發文人、時間、受文人和發文原因)，以便日後理解和使用電子檔案。

---

註 1：根據行政署長在 2009 年 4 月發出的《總務通告第 2/2009 號》“檔案管理的強制性規定”，檔案指機構在處理公事過程中所開立或接收，以任何形態或載體記錄的資訊或數據，它們被保存下來作為政策、決定、程序、職能、活動和業務的憑證。

註 2：1 TB 相等於 1 024 十億字節(GB)，而 1 GB 相等於 1 024 百萬字節(MB)。

## 引言

---

考慮到上述種種，以及有需要妥善管理電子檔案，政府需要以國際檔案管理標準及最佳做法為基礎，制訂新的檔案管理政策、策略、做法、程序及工具，以在上述環境下支援各局／部門具有效率、有效益地管理電子檔案及非電子檔案。

**1.5 電子檔案管理** 政府檔案處表示，電子檔案管理指運用電子系統（尤其是電子檔案保管系統——見第 1.6 段）應用檔案管理原則管理檔案。政府檔案處表示，澳洲、加拿大、歐洲聯盟、新西蘭、新加坡、英國和美國等其他地區的公營界別，已廣泛採用及推廣電子檔案管理。國際專業團體（尤其是國際檔案理事會）也一直致力建立電子檔案管理標準和研訂最佳做法及解決方案。由於對採用劃一及整合模式妥善管理電子檔案及非電子檔案的需求日增，政府的檔案管理政策，就是在各局／部門推行電子檔案管理。

**1.6 電子檔案保管系統** 電子檔案保管系統是設有管理檔案所需功能的資訊／電腦系統，以電子方式收集、組織、分類，以及在檔案整個生命週期中管理檔案的開立、貯存、檢索、分發、維護、使用、存廢及保存。政府檔案處表示，各局／部門推行電子檔案保管系統，可帶來以下有形及無形效益：

- (a) 改善管治和提高問責性（例如就過往行動及決策的評估，提供可靠和真確的電子檔案，以支援和加快有據可依的決策過程）；
- (b) 促使機構遵守法律及規管要求；
- (c) 提高運作效率和改善公共服務；
- (d) 提升取閱和分享資訊及知識的效率及效益；
- (e) 減省管理及貯存檔案的成本（例如不需把電子檔案“列印後歸檔”（見第 1.7 段）作管理及貯存用途）；
- (f) 加強政府檔案的保安及存取控制；及
- (g) 更好地保存機構及社會的回憶。

**1.7 列印後歸檔的規定** 根據 2009 年 4 月發出的《總務通告第 2/2009 號》（見第 1.2 段註 1），由於當時正研究使用電子檔案保管系統，以保存電子檔案（見第 1.8 段），因此除非獲得政府檔案處同意，否則各局／部門應以“列印後歸檔”方式記錄電郵函件，即負責人員應直接從電郵軟件列印電郵檔案，並一如其他檔案存入適當的紙本案卷。

## 推行電子檔案管理及電子檔案保管系統

1.8 **2009 年前的試驗計劃** 電子檔案管理早於 2001 年展開。當時，政府成立電子檔案管理工作小組，負責制訂有效管理電子檔案的政策、策略及標準，包括研究開發一個妥善設計的電子檔案保管系統的可行性及影響。工作小組由一名副行政署長擔任主席，成員來自政府檔案處、前效率促進組（現為效率促進辦公室——註 3）及政府資訊科技總監辦公室（資科辦）。在 2003 至 2008 年期間推行試驗計劃（註 4）後，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦在 2009 年就試驗計劃完成項目推行後檢討，認為需要進一步推展工作，處理在政府內推行電子檔案保管系統的相關事宜（註 5）。

1.9 **政府電子資料管理計劃** 電子資料管理（註 6）是 2008 年更新的“數碼 21”資訊科技策略（註 7）擬推行的主要措施之一。2009 年，電子資料管理督導小組（註 8）成立，接手處理電子檔案管理工作小組（見第 1.8 段）的工作，負責督導政府整體電子資料管理計劃的策略及其推行工作。2010 年，政府進行顧問研究，制訂在政府全面推行電子資料管理措施（包括電子檔案保管系統）的未來方向及計劃。根據電子資料管理督導小組通過的研究報告，資科辦在 2011 年 5 月發出通告，公布電子資料管理策略及框架。該通告（即《資科辦通告第 1/2011 號》）規定：

---

註 3：原屬政務司司長辦公室的前效率促進組在 2018 年 4 月 1 日撥歸創新及科技局，並易名為效率促進辦公室。

註 4：試驗計劃分兩期推行。第一期涵蓋 5 個部門（即政府檔案處、資科辦、消防處、工業貿易署和運輸署）轄下若干辦事處，在 2003 年試行兩個電子檔案保管系統，為期一個月。第二期涵蓋資科辦和運輸署轄下若干辦事處，在 2007 年至 2008 年期間試行系統，為期一年。

註 5：有關事宜包括：(a) 制訂檔案管理標準；(b) 完善功能上的要求；(c) 管理電子檔案保管系統的機密檔案；及 (d) 保存電子檔案。有關 (a) 至 (c) 項的事宜及後已妥為處理，有關 (d) 項的事宜仍有尚未完成的工作，會在本審計報告書第 4 部分討論。

註 6：電子資料管理指以電子方式在資料的整個生命周期管理有關資料。電子資料管理旨在藉廣泛使用資訊科技，利便合適的人在合適的時間處理合適的資料，並涵蓋 3 個範疇，即內容管理、檔案管理和知識管理。

註 7：政府的“數碼 21”資訊科技策略，是推動香港資訊及通訊科技發展的藍圖，在 1998 年首次公布，此後定期更新，以配合日新月異的科技發展及不斷轉變的社會需要，上一次更新在 2014 年進行。

註 8：電子資料管理督導小組的召集人是政府資訊科技總監，成員包括行政署長、政府檔案處處長及效率專員。

- (a) 各局／部門在實際推行電子資料管理項目前，應依循該通告所載的電子資料管理框架 (註 9)，制訂電子資料管理策略；
- (b) 各局／部門應實施電子檔案管理，使之成為電子資料管理不可或缺的一環，並採用符合政府檔案處所訂功能要求的電子檔案保管系統，以在政府推展電子檔案管理；及
- (c) 電子資料管理的組成部分，例如電子檔案保管系統，應以共用服務方式提供，讓各局／部門選用，以減省推行成本及時間和降低風險。

設立電子資料管理管治架構，旨在監督和執行電子資料管理計劃。電子資料管理統管組織由電子資料管理督導小組領導，電子資料管理工作小組及電子資料管理計劃管理辦公室負責提供支援。工作小組及計劃管理辦公室的成員來自政府檔案處、效率促進辦公室及資料辦。電子資料管理工作小組負責監督電子資料管理計劃的推行進度，計劃管理辦公室則負責執行計劃下的各項工作，提供項目管理支援，以及監督和監察計劃進度。電子資料管理統管組織通過電子資料管理統籌人員，就電子資料管理事宜與各局／部門保持溝通。資料辦表示，各局／部門應委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員，以督導和監察電子資料管理計劃的整體推行情況。政府電子資料管理計劃的管治架構載於附錄 B。

1.10 **制訂電子檔案管理標準及指引** 為推展電子檔案管理，政府檔案處已制訂及發出以下標準及指引，為各局／部門提供支援：

- (a) 配合資料辦公布的政府電子資料管理策略及框架發出：
  - (i) 2011 年 5 月出版名為《電子檔案保管系統的功能要求》的刊物 (其後在 2012 年 5 月和 2016 年 9 月更新)，訂明各局／部門在設計、開發及推行電子檔案保管系統時須符合的一套電子檔案保管系統功能要求；及
  - (ii) 2012 年 5 月出版另一份名為《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》的刊物 (其後在 2016 年 9 月更新)，訂明在電子檔案保管系統中開立、收納、使用、管理和保存的一套檔案管理元數據 (註 10)；

---

註 9： 電子資料管理框架包含各局／部門在制訂電子資料管理策略時需要考慮的 5 個能力範疇 (即策略、技術、人員、程序和管治)。

註 10： 檔案管理元數據描述檔案的內容、脈絡、結構及其管理歷史，例如“標題”、“接收日期”及“受文人姓名”。

- (b) 在 2013 年至 2015 年期間發出 4 套電子檔案保管系統推行指引，協助各局／部門應對推行電子檔案保管系統的挑戰，其中 3 套指引先後在 2016 年及 2017 年更新。有關指引為各局／部門在開展、籌備和推行電子檔案保管系統方面提供指導；
- (c) 2011 年 8 月發出並於 2017 年 4 月更新名為《原檔存廢 (適用於已數碼化並以數碼格式貯存的檔案)》的指導文件，讓各局／部門評估提早銷毀原檔案的潛在風險時有所依循；
- (d) 2013 年 7 月出版名為《電子檔案保存手冊》的刊物，以加深各局／部門對妥善保存電子檔案的認識，以及向各局／部門推廣保存電子檔案的最佳做法；及
- (e) 2001 年 10 月發出並於 2017 年 12 月更新《管理電子訊息的指引》(前稱《管理電子郵件的指引》)，協助各局／部門識別、開立、歸檔和管理電子訊息檔案，以保留足夠和準確的公務及相關活動的憑證，作運作、政策、法律、財務和歷史檔案用途。

1.11 **電子檔案保管系統試驗計劃** 自 2010 年開始，電子檔案保管系統試驗計劃分兩個階段推行：

- (a) **5 個早期試行的局／部門** 效率促進辦公室在 2010 年推行電子檔案保管系統，作為整個電子資料管理系統的一部分。2014 年及 2015 年，另有 4 個早期試行的局／部門，包括政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的前通訊及科技科 (在 2015 年 11 月改稱為通訊及創意產業科)、渠務署和差餉物業估價署也開始推行電子檔案保管系統。這些早期試行的局／部門採用“產品套裝加修改”的模式推行電子檔案保管系統，使用不同品牌的現成商業電子檔案保管系統套裝軟件，並因應所需功能修改，以符合政府檔案處發布的檔案管理規定和切合本身的業務需要；及
- (b) **6 個在下一階段試行的局／部門** 2014 年 10 月，電子政府督導委員會 (註 11) 批准在最多 6 個局／部門推行電子檔案保管系統的計劃，作為下一階段的發展方案。根據該計劃，資科辦採用 3 種不同的電子檔案保管系統解決方案，開發 3 個電子檔案保管系統基

---

註 11：電子政府督導委員會在 2004 年成立，負責審批電子政府計劃的策略方向，就電子政府計劃各個項目的成果、效益和使用率訂定目標，並在有需要時消弭各局／部門之間或資科辦與各局／部門之間的意見分歧。委員會由財政司司長擔任主席，成員包括商務及經濟發展局、財經事務及庫務局、資科辦及效率促進辦公室的代表。

礎系統，在 2016 年至 2019 年間，先後在 5 個部門 (即建築署、土木工程拓展署、知識產權署、海事處和資科辦——註 12) 全面或局部推出。政府檔案處 (隸屬行政署——見第 1.2 段) 是電子檔案保管系統的早期試行部門，自 2016 年開始，行政署已共用政府檔案處的電子檔案保管系統基礎設施。這些電子檔案保管系統一概由政府雲端平台支援 (註 13)。

截至 2019 年 3 月，11 個局／部門 (註 14) 共約有 5 500 名用戶使用電子檔案保管系統。在該 11 個局／部門開發和推行電子檔案保管系統的預算非經常開支總額約為 1.1 億元。個別項目所需費用主要由基本工程儲備基金總目 710 電腦化計劃分目 A007GX (整體撥款)——新行政工作電腦系統撥付 (註 15)。

**1.12 申訴專員的直接調查報告** 2014 年 3 月，申訴專員公署發表有關香港公共檔案管理的直接調查報告。就電子檔案的管理，申訴專員建議政府應：

- (a) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實電子檔案保管系統，並訂明各有關方面均須遵守的時限；及
- (b) 展開研究，評估各局／部門的電子檔案管理情況，以鑑別各局／部門不同執行情況中的問題，堵塞任何存在的漏洞。

**1.13 在政府全面推行電子檔案保管系統** 2019 年年初，政府檔案處、效率促進辦公室及資科辦聯合完成檢討 4 個局／部門 (即行政署、土木工程拓展署、知識產權署和資科辦) 推行電子檔案保管系統的工作。根據 2019 年 3 月向創新及科技督導委員會 (註 16) 提交的摘要報告，有關檢討確定採用電子檔案保管系統可帶來許多無形效益 (例如降低不慎遺失或未經授權銷毀檔案的風險) 和

---

註 12：3 個電子檔案保管系統基礎系統分別配置給：(a) 資科辦和知識產權署；(b) 土木工程拓展署；及 (c) 建築署和海事處。

註 13：政府雲端平台在 2013 年 12 月推出，用以支援供各局／部門使用的電子政府服務，例如電子資料管理，並旨在以更具成本效益的方式提供共用的電子政府基礎設施。

註 14：資科辦表示，就電子檔案保管系統試驗計劃而言，效率促進辦公室、政府檔案處及行政署被視為獨立的局／部門。

註 15：成立基本工程儲備基金，旨在為工務計劃、徵用土地、非經常資助金及主要系統設備項目提供資金。如計劃涉及行政工作電腦系統、委聘顧問進行可行性研究及系統開發，而每項計劃所需費用由 200,001 元至 1,000 萬元不等，所需費用由整體撥款支付。政府資訊科技總監可根據獲授權力，批核整體撥款項下的開支。

註 16：創新及科技督導委員會由香港特別行政區行政長官擔任主席，負責審核和督導創新及科技發展 8 個方面的措施及智慧城市項目。

財政效益 (例如紙本案卷的貯存空間需求減少)。根據檢討結果，有必要在各局／部門適時強制推行電子檔案保管系統 (註 17)。經政府內部審議後，2019 年 10 月發表的《施政報告附篇》公布，政府決定在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統，以提升保存和管理政府檔案的效率。2020 年 2 月，創新及科技局和資料辦向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交在政府全面推行電子檔案保管系統的撥款建議，尋求委員支持。撥款建議涉及 12.34 億元非經常開支及每年 2.7 億元經常開支 (註 18)。

### 審查工作

1.14 審計署在 2011 年完成審查“政府檔案處的檔案管理工作”，結果載於 2011 年 10 月發表的《審計署署長第五十七號報告書》第 10 章。2019 年 10 月，審計署就政府推行電子檔案保管系統的工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作 (第 2 部分)；
- (b) 推行電子檔案保管系統試驗計劃 (第 3 部分)；及
- (c) 電子檔案存檔 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

### 鳴謝

1.15 在審查期間，創新及科技局、政務司司長辦公室轄下行政署、資料辦、效率促進辦公室、商務及經濟發展局、土木工程拓展署、海事處和差餉物業估價署人員充分合作，審計署謹此致謝。

---

註 17：檢討期間，曾向 4 個局／部門逾 900 名電子檔案保管系統用戶進行問卷調查。調查結果顯示，超過 60% 受訪者認為電子檔案保管系統可更好地保護政府檔案。用戶主要關注的事項包括：初期系統性能不穩定、在處理容量大的檔案時反應較慢、未能把多個檔案成批歸檔，以及搜尋功能的參數有限等。

註 18：非經常開支包括硬件、軟件、雲端服務、推行系統、合約人員及培訓的費用。新系統在 2025-26 年度全面推行後，預計每年所需經常開支為 2.7 億元，包括硬件和軟件維修保養、雲端服務及系統維修保養的費用。

## 第 2 部分：在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

2.1 本部分探討在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 各局／部門提交推行計劃 (第 2.6 至 2.12 段)；及
- (b) 其他規劃事宜 (第 2.13 至 2.26 段)。

### 在政府全面推行電子檔案保管系統的預備工作

2.2 **整體推行計劃** 2019 年，政府內部的高層委員會討論並通過在 2025 年年底前，在政府所有局／部門全面推行電子檔案保管系統。除了 7 個 (註 19) 已全面推行電子檔案保管系統的局／部門外，在政府全面推行電子檔案保管系統將涵蓋 75 個局／部門 (包括香港房屋委員會和 5 個營運基金部門)。為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，政府會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案，開發中央電子檔案保管系統，作為“共用服務平台”，配置給各局／部門。政府已計劃在 2020 年年中向立法會財務委員會申請撥款。取得撥款批准後，資料辦會進行招標，採購中央電子檔案保管系統，目標在 2021 年年中備妥，並在 2021 年年中至 2025 年年底配置給各局／部門。

2.3 **各局／部門的預備工作** 各局／部門須就採用電子檔案保管系統，管理多方面的轉變，除了學習使用新的資訊科技系統外，各級檔案用戶的工作文化和做法也須改革，以便由紙本檔案保管系統轉移至電子系統。過程中，各局／部門須執行下列額外工作：

- (a) 檢討和改良部門的檔案分類表 (即案卷列表)，有助檔案分享和減少重複歸檔；
- (b) 就使用電子檔案保管系統界定用戶職責／設定和存取控制；
- (c) 就規管電子檔案保管系統的應用，研訂部門檔案管理守則和指引；
- (d) 整合電子檔案保管系統與部門電郵系統，向各局／部門的用戶工作站配置電子檔案保管系統用戶套裝；

---

註 19：7 個局／部門分別為效率促進辦公室、政府檔案處、渠務署、行政署、知識產權署、資料辦和土木工程拓展署。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (e) 因應日後參考價值和業務需要，如有必要，把現有紙本檔案轉換成電子形式的檔案；
- (f) 舉辦變革管理活動和培訓員工；及
- (g) 在投入運作前測試系統。

政府檔案處表示，(a) 和 (b) 項是有助電子檔案保管系統順利運作的必要預備工作，應在開始推行新系統前完成。根據電子檔案保管系統試驗計劃的經驗，小型或中型的局／部門或需時約 1 年才能完成該兩項工作，而大型的局／部門或需時更長，由 2 至 3 年不等 (註 20)。

2.4 **各局／部門制訂推行計劃** 為應付第 2.3(a) 至 (g) 段的工作，所有決策局應在 2019 年 12 月底或之前向資料辦提交轄下部門的電子檔案保管系統推行計劃。有關推行計劃應參照下列原則，包括採用電子檔案保管系統的時間表：

- (a) 推行工作宜在 2021 年年中至 2025 年年底的 4.5 年內平均分攤；
- (b) 各決策局應及早推行電子檔案保管系統，為轄下部門樹立楷模；
- (c) 檔案大部分屬原生數碼檔案 (例如電郵) 的局／部門，應盡早推行電子檔案保管系統，以從中獲益；
- (d) 各局／部門應考慮第 2.3 段所述 (a) 及 (b) 項的工作所需的籌備時間；及
- (e) 大型的局／部門應盡早展開預備工作，而且考慮到用戶數目眾多，或須分批推行，因此，應不遲於 2023 年推行。

為確保向所有局／部門提供足夠和適時的支援，資料辦會與有關各局／部門檢視個別計劃，如有需要，會調整時間表，讓每年平均有約 15 個局／部門推行電子檔案保管系統。資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室會按照推行計劃，與個別局／部門召開工作會議，擬備其詳細計劃，包括所需的系統工程和員工培訓。

2.5 **支援各局／部門的措施** 資料辦與政府檔案處和效率促進辦公室合作，為各局／部門提供技術和行政支援，以便在政府全面推行電子檔案保管系統。

---

註 20：電子檔案保管系統用戶不超過 500 人、500 人以上至 2 000 人，以及 2 000 人以上的局／部門分別歸類為“小型”、“中型”和“大型”。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

2019年7至12月期間，資科辦、政府檔案處和效率促進辦公室就推行電子檔案保管系統所需的預備工作，為各局／部門舉行多場簡介會。資科辦負責電子檔案保管系統的整體項目管理，包括制訂推行計劃和推行策略，並一直在推行工作的安排上，為各局／部門提供技術支援。效率促進辦公室支援推行電子檔案保管系統的“變革管理”工作，包括提供一套工具（促進各持份者參與和溝通的方法、範本和計劃樣本），並以實踐社羣的形式，集各局／部門一起分享知識和經驗。政府檔案處在推行電子檔案保管系統的“檔案管理”範疇提供支援，就如何在電子檔案保管系統環境下檢討檔案分類表，以及就如何規管各局／部門使用電子檔案保管系統研訂周全恰當的檔案管理守則和程序，提供培訓和指引。

### 決策局及部門提交推行計劃

#### *延遲提交推行計劃*

2.6 **推行計劃** 2019年8月，電子資料管理計劃管理辦公室邀請所有決策局統籌全部75個局／部門的電子檔案保管系統的推行計劃，並在2019年年底前提交。各局／部門的推行計劃應包括：

- (a) 該局／部門的聯絡人；
- (b) 電子檔案保管系統用戶數目；
- (c) 檢討檔案分類表的目標開始日期（見第2.3(a)段）；及
- (d) 電子檔案保管系統在每季的目標新增用戶數目。

2.7 **各局／部門的推行計劃沒有依時提交** 審計署審查了電子資料管理計劃管理辦公室的記錄，發現截至2020年2月6日，在75個局／部門當中，17個（23%）尚未提交其推行計劃。儘管資科辦在2019年11月至2020年2月初已與相關決策局跟進（例如發出催辦便箋），電子資料管理計劃管理辦公室仍有需要採取進一步行動，與該17個局／部門跟進尚未提交的推行計劃。

**需要與各局／部門檢視推行計劃**

- 2.8 審計署審查了 58 個局／部門提交的推行計劃，發現以下事宜：
- (a) **有 1 個局／部門或未能在 2025 年年底前全面推行系統** 根據 1 個局／部門向資科辦提交的推行計劃所載的初步時間表，該局／部門會由 2025 年第二季開始，分階段推行電子檔案保管系統，並由 2026 年開始向餘下的用戶推行系統；及
  - (b) **並未平均分攤推行工作** 根據 57 個局／部門提交的推行計劃（註 21），有關推行工作或未能在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤。大多數的局／部門（即約 80% 的局／部門）會在 2022 至 2024 年間開始推行電子檔案保管系統（每年約有 16 個局／部門）。少數局／部門會較早（即有 2 個局／部門在 2021 年年中）或較遲（即有 10 個局／部門在 2025 年）。

在收到其餘 17 個局／部門的推行計劃後，電子資料管理計劃管理辦公室應：(i) 檢視各局／部門的推行計劃，確保可根據原來的推行策略（見第 2.4 段），在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤；及 (ii) 與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援。

**需要加強各局／部門管理層的監督以支援推行電子檔案保管系統**

- 2.9 **各局／部門高級管理人員的參與** 推行電子檔案保管系統需要各局／部門的高層管理人員大力支持。就此，資科辦藉以下途徑，發布有關在政府全面推行電子檔案保管系統的資訊：
- (a) 2019 年 7 月，在向政府內部的高層會議提交文件前，以傳閱方式先徵詢所有決策局的意見；

---

註 21：1 個局／部門報告會在部門資訊科技系統項目下推行電子檔案保管系統，該項目已在 2018 年 5 月獲立法會批准撥款。有關局／部門表示，承辦商會根據政府檔案處研訂的技術及功能要求，設計電子檔案保管系統。該局／部門會視乎情況，在系統設計和開發階段，徵詢政府檔案處和資科辦的專家意見。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (b) 在 2019 年 8 月的部門首長會議上，政府資訊科技總監和行政署長一同向與會者介紹政府推行電子檔案保管系統的路向；及
- (c) 在 2019 年 9 月資料辦的持份者諮詢會議上，介紹政府推行電子檔案保管系統的路向。

2.10 **需要加強管理層的監督** 根據《資料辦通告第 1/2011 號》頒布的“電子資料管理策略及框架”(見第 1.9 段)，為了督導和監察電子資料管理(包括電子檔案保管系統)的整體推行情況，各局／部門應委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員。該統籌人員的角色和職責包括就電子資料管理的政策事宜及項目，通過電子資料管理計劃管理辦公室與電子資料管理督導小組聯絡。就此，審計署審查了截至 2019 年 12 月，在政府全面推行電子檔案保管系統所涉及的 75 個局／部門共 84 名電子資料管理統籌人員的名單，以及電子資料管理計劃管理辦公室在 2019 年 7 月和 8 月舉行兩場推行電子檔案保管系統簡介會(註 22)的出席記錄(見第 2.5 段)，發現：

- (a) 在 75 個局／部門當中，10 個(13%)委任了非首長級人員出任局／部門唯一的電子資料管理統籌人員(註 23)；及
- (b) 在 84 名電子資料管理統籌人員當中，59 名(70%)沒有親自出席簡介會。

考慮到在 2025 年年底前在政府全面推行電子檔案保管系統的最新承諾，電子資料管理計劃管理辦公室有需要提醒相關各局／部門的管理層加強監督，包括委任首長級人員為電子資料管理統籌人員，確保電子檔案保管系統順利推行。

### 審計署的建議

2.11 審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：

- (a) 採取進一步行動，與各局／部門跟進尚未提交的電子檔案保管系統推行計劃；

---

註 22：各局／部門應提名一名負責部門檔案管理的首長級人員，督導電子檔案保管系統的推行工作和出席簡介會。

註 23：在該 10 個局／部門當中，3 個只有一名首長級人員。

- (b) 檢視各局／部門的電子檔案保管系統推行計劃，確保在切實可行範圍內把推行工作在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤，以及與那些表示在 2025 年年底前難以達到在政府全面推行電子檔案保管系統這項目標的局／部門保持聯絡，提供所需支援；及
- (c) 提醒各局／部門的管理層加強監督在政府全面推行電子檔案保管系統的工作。

## 政府的回應

2.12 政府資訊科技總監、行政署長及效率專員同意審計署的建議。行政署長表示：

- (a) 就審計署在第 2.11(a) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室：
  - (i) 一直積極協助各局／部門擬備其電子檔案保管系統推行計劃。在 2019 年 7 至 12 月期間，資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室為各局／部門舉行了共 17 場簡介會，提供各方面的資訊，包括介紹電子檔案保管系統、推行有關系統的所需預備工作、變革管理的重要性、檢討檔案分類表，以至推行電子檔案保管系統的技術細節；
  - (ii) 分別在 2019 年 11 月 15 日、2020 年 1 月 3 日、2020 年 2 月 5 日和 2020 年 3 月 18 日，向有關決策局發出共 4 封催辦便箋，促請依時提交推行計劃；及
  - (iii) 會進一步與有關決策局聯絡，要求在 2020 年 4 月 15 日或之前提交尚欠的電子檔案保管系統推行計劃；
- (b) 就審計署在第 2.11(b) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室同意，在切實可行範圍內把電子檔案保管系統的推行計劃在 2021 年年中至 2025 年年底期間平均分攤進行，是可取的做法。在收到尚欠的推行計劃後，電子資料管理計劃管理辦公室會與有關決策局檢視個別的推行計劃，並調整時間表，務求在切實可行範圍內把各局／部門的推行計劃平均分攤進行；及
- (c) 就審計署在第 2.11(c) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室：
  - (i) 一直採取措施，加強高層管理人員對在政府全面推行電子檔案保管系統的支持。除了如第 2.9 段所述，為各局／部門的高

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

層管理人員安排簡介會外，資科辦、政府檔案處及效率促進辦公室在 2019 年 10 月至 2020 年 1 月期間，也為 4 個局／部門的高級／首長級人員舉行有關推行電子檔案保管系統的簡介會暨會議；

- (ii) 會繼續審慎進行相關工作，確保加強管理層的監督，以在政府全面推行電子檔案保管系統；及
- (iii) 亦會提醒各局／部門委任一名首長級人員為電子資料管理統籌人員，監督在政府全面推行電子檔案保管系統，並會讓統籌人員知悉有關電子資料管理及電子檔案保管系統的政策事宜。

### 其他規劃事宜

2.13 在審查電子檔案保管系統推行工作的過程中，審計署發現，在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作應考慮以下事宜：

- (a) 電子管理人事檔案；
- (b) 遠端存取機密檔案；
- (c) 更換政府電郵系統；及
- (d) 使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作。

### 需要實施電子管理人事檔案

2.14 **以電子檔案保管系統管理的檔案種類** 根據政府檔案處發出有關推行電子檔案保管系統的指引（見第 1.10(b) 段），電子檔案保管系統會逐步取代現有的紙本檔案保管系統，以整合、劃一及安全的方式管理：

- (a) 非結構化電子檔案，例如電郵、會議記錄及影片（註 24）；及
- (b) 非電子檔案，例如市民來信及經簽署的合約（註 25）。

---

註 24：非結構化電子檔案指在非結構化的電腦環境中開立的電子檔案，在該環境下：(a) 並沒有清楚界定業務程序和工作流程；(b) 用戶在決定製作、發放和貯存哪些訊息方面，擁有較大的自主權；及 (c) 並沒有清楚界定保管檔案的責任。

註 25：為了以電子檔案保管系統管理非電子檔案，檔案的相關資料（例如標題、發文人、受文人、發送／接收日期、檔案實物的位置）會登記收納入電子檔案保管系統。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

電子檔案保管系統不擬用作管理結構化電子檔案（註 26），例如業務資訊科技系統（如不同局／部門的發牌或個案管理系統）的數據。

2.15 **電子檔案保管系統不用作管理人事檔案** 資科辦表示，雖然有部分局／部門採用資訊科技系統進行人力資源管理（即保存屬結構化電子檔案的人事檔案——註 27），但仍有一些局／部門沒有管理人力資源程序專用的資訊科技系統，需要以紙本案卷保存人事檔案。2020 年 2 月，政府檔案處在回應審計署查詢那些沒有人力資源管理資訊科技系統的局／部門，日後可否利用電子檔案保管系統管理人事檔案時表示：

- (a) 電子檔案保管系統的主要功能，是處理在非結構化的電腦環境中的檔案，例如電郵、會議記錄、信件及電子訊息。在結構化的電腦環境，例如各局／部門的業務資訊科技系統保存的檔案，不在電子檔案保管系統的涵蓋範圍內。政府檔案處知悉政府正推行“政府人力資源管理服務”系統，即由資科辦開發的中央資訊科技系統，用作處理人力資源管理運作，並已在若干局／部門試行。推行“政府人力資源管理服務”系統後，可從源頭收納人員數據，以端對端方式自動整合人員從受聘至離職的人力資源管理活動。據此，長遠來說，以“政府人力資源管理服務”系統在結構化的電腦環境下處理人事檔案最為合宜；
- (b) 政府檔案處預計，如果把人事檔案納入電子檔案保管系統的涵蓋範疇，在實際運作上會涉及一些事宜。舉例來說，一些人員不時由一個局／部門調往另一個局／部門，在目前並非所有局／部門都推行電子檔案保管系統的情況下，如果有人員調職涉及已推行和未推行電子檔案保管系統的局／部門，則須從系統列印該人員的人事檔案，作為紙本檔案，供未推行系統的局／部門使用，或須把紙本人事檔案掃描，供接收的局／部門的電子檔案保管系統收納。就後者而言，如該人員其後再調往另一個未推行電子檔案保管系統的局／部門，情況會更為複雜；及

---

註 26：結構化電子檔案指在結構化的電腦環境中開立的電子檔案，在該環境下：(a) 業務程序通常極為條理分明；(b) 採用結構化工具和技術開發系統；及 (c) 已就系統的設計、開發和維修保養（包括系統所產生檔案的完整性）釐定不同人員的責任。

註 27：各局／部門的人事檔案包括與聘任、品行和紀律、工時、人力資源策劃、假期、職業安全及健康、晉升、員工工作表現及評核、員工關係、培訓和發展有關的檔案，以及個人個案記錄。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (c) 鑑於第 (a) 及 (b) 項，政府檔案處建議採用電子檔案保管系統的局／部門，在全面推行“政府人力資源管理服務”系統前，繼續利用紙本案卷管理人事檔案。

2.16 **需要研訂實施電子管理人事檔案的未來路向** 2020年3月，資料辦在回應審計署的查詢時表示，“政府人力資源管理服務”系統是資料辦以共用服務方式提供與各局／部門自願採用的。審計署認為，由於現時未有計劃在所有局／部門全面推行“政府人力資源管理服務”系統，電子資料管理計劃管理辦公室需要研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向，例如提倡廣泛採用“政府人力資源管理服務”系統。

### 需要審慎評估遠端存取機密檔案是否可行

2.17 **不支援遠端存取機密檔案** 電子檔案保管系統的好處之一，是容易檢索檔案。系統容許員工更靈活地選擇在何時何地尋找和整合與工作有關的文件。目前，電子檔案保管系統支援收納3個級別的檔案，計為非機密、限閱及機密檔案。然而，參加試驗計劃的11個局／部門使用的電子檔案保管系統，並不支援遠端存取機密檔案（註28）。換句話說，用戶只有在政府辦公室與政府網絡連接的情況下，才可檢存取於電子檔案保管系統的機密檔案，有關安排有別於支援遠端存取機密電郵的政府電郵系統。資料辦在2020年1月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據政府《保安規例》：
  - (i) 透過不可信的通訊網絡（例如無線網絡等使用公眾電訊線路的網絡）傳送的機密資料，必須經過加密處理；及
  - (ii) 透過任何無線網絡傳送機密資料及所使用的傳送裝置，必須先獲得局／部門首長批准。使用政府《保安規例》訂明的核准資訊系統（例如政府機密電郵系統）存取電郵者則屬除外；
- (b) 存取電子檔案保管系統的機密檔案時，應遵行 (a) 項所載的規定；及

---

註28：在該11個局／部門當中：(a) 4個局／部門的電子檔案保管系統支援遠端存取限閱及非機密檔案；(b) 6個局／部門的電子檔案保管系統不支援遠端存取任何檔案；及 (c) 餘下1個部門的電子檔案保管系統只管理非機密檔案。

- (c) 資料辦近日曾與保安局聯絡，研究支援各局／部門用戶在有需要時遠端存取機密檔案所需的保安管制措施。

2.18 **需要審慎評估遠端存取機密檔案是否可行** 支援遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案，有助員工在政府辦公室以外地點連接政府網絡工作時（例如在特殊情況下需要在家工作——註 29），容易檢索所需的機密檔案。然而，所有相關的保安事宜（包括第 2.17 段所述的事宜）須予解決。審計署認為，政府在全面推行電子檔案保管系統時，電子資料管理計劃管理辦公室需要徵詢保安局的意見，參照現行的保安規定，審慎評估提供遠端存取機密檔案是否可行。

### **需要同步推行中央管理通訊系統和電子檔案保管系統**

2.19 **與電郵系統整合** 根據政府檔案處的指引，電子檔案保管系統必須能夠與業務應用程式（例如電郵系統）整合，以便收納檔案。電子資料管理計劃管理辦公室表示，在政府全面推行電子檔案保管系統後，系統會與：(a) 現時以“分散管理模式”運作的電郵系統；或 (b) 中央管理通訊系統（註 30）整合，視乎推行電子檔案保管系統時，各局／部門正使用哪個電郵系統而定。

2.20 **中央管理通訊系統的推行進度** 根據 2017 年 5 月提交立法會財務委員會的文件所載有關推行中央管理通訊系統的計劃，在 2018 年 12 月至 2020 年 6 月期間，會分階段在政府總部 22 個（在推行期間修訂為 24 個）局／部門及其相關辦公室推行系統。根據 2019 年 10 月提交財務委員會截至 2019 年 3 月 31 日的進度報告，政府會在 2019 年第四季展開第一階段系統的推行工作，推行日期由原定的 2020 年 6 月修訂為 2020 年 12 月。

2.21 **需要在切實可行範圍內同步推行電子檔案保管系統和中央管理通訊系統** 電子檔案保管系統計劃在 2021 年年中開始配置給各局／部門（見第 2.2 段），即中央管理通訊系統在 2020 年 12 月底前推行之後，因此，政府總部 24 個局／部門及其相關辦公室的電子檔案保管系統會與中央管理通訊系統整

---

註 29：在 2020 年 1 月 29 日至 2020 年 3 月 1 日和 2020 年 3 月 23 日直至另行通知為止的期間，政府實施特別工作安排，以減低新型冠狀病毒在社區傳播的風險。根據安排，某些員工可在家工作，不需返回辦公室。這示例顯示在特殊情況下，某些員工可能需要遠端存取機密檔案，以便有效執行職務，保持工作效率。

註 30：2017 年 11 月，立法會財務委員會批准在基本工程儲備基金總目 710 項下撥款 2.522 億元，推行中央管理通訊系統，以更換各局／部門現時以“分散管理模式”運作的電郵系統。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

合。電子資料管理計劃管理辦公室表示，就其餘部門而言，電子檔案保管系統會先與以“分散管理模式”運作的現有電郵系統整合，待中央管理通訊系統推行後才與其整合。由於其他部門可由 2021-22 年度開始推行中央管理通訊系統，有關部門在擬備電子檔案保管系統高層推行計劃時（見第 2.6 段），或能顧及中央管理通訊系統的推行時間表。2020 年 1 月，資料辦在回應審計署的查詢時表示，正在擬訂其餘部門推行中央管理通訊系統的計劃。審計署認為，為免工作重複，其餘部門宜同步推行電子檔案保管系統和中央管理通訊系統。電子資料管理計劃管理辦公室日後在其餘部門推行電子檔案保管系統時，應在切實可行範圍內顧及中央管理通訊系統的推行計劃。

### 需要探討如何減少以人手輸入數據的工作

2.22 **使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作** 政府檔案處表示，電子檔案保管系統不會自動收納檔案。負責人員應根據所屬局／部門訂定有關開立和收存檔案的業務規則（註 31），酌情決定是否將一份資料或文件視作檔案，並收納入電子檔案保管系統。就電郵而言，由於電郵系統與電子檔案保管系統整合（見第 2.19 段），檔案大部分元數據（例如電郵的時間及日期、標題、發文人和受文人）都可從電郵系統自動收納入電子檔案保管系統。至於電郵以外的檔案，包括非電子檔案，用戶須以人手把檔案大部分元數據輸入電子檔案保管系統。這些以人手輸入數據的工作易生錯漏。因此，審計署認為，電子資料管理計劃管理辦公室採取措施，減少以人手把數據輸入電子檔案保管系統的工作，會有下列好處：

- (a) **提倡廣泛使用電子檔案保管系統的工作流程功能** 根據政府檔案處的指引，工作流程功能：
  - (i) 是電子檔案保管系統非強制功能要求，個別局／部門可因應其業務需要酌情決定是否採用；
  - (ii) 使業務程序自動化，提高執行業務工作的效率。如果工作流程設施與電子檔案保管系統一同推行，可提供非常有用的工具，讓用戶啟動工作流程，把文件、檔案或工作傳送給其他用戶，以執行具體行動和支援特定的業務程序；及

---

註 31：根據《行政署通函第 4/2012 號》“開立和收存檔案指引”，應開立／收存足夠但不致過量的檔案。所有局／部門應制訂其業務規則，記錄有關該局／部門須開立和保存哪些檔案的決策。業務規則應就以下事宜為員工提供明確指示：(a) 開立或收存哪些檔案；(b) 由何人及在何時開立或收存檔案；及 (c) 在何處保存檔案。

- (iii) 可方便把檔案管理工作自動化，例如申請批准處置到期銷毀的文件夾，以及檔案管理程序與業務程序整合，例如自動收納檔案。

在政府全面推行電子檔案保管系統期間，有需要提倡廣泛使用工作流程功能；及

- (b) **留意電子檔案管理的最新科技發展** 2020年2月，政府檔案處在回應審計署的查詢時表示，鑑於現行檔案管理原則訂明檔案不應自動開立，政府檔案處不曾也沒有計劃進行任何有關開立檔案和把檔案分類程序自動化的研究。審計署就具推行電子檔案保管系統經驗的海外地區（即美國和英國）的國家檔案部門的檢討進行研究，發現：

- (i) 英國國家檔案館檢討結論所得，現有系統要求個別用戶識別屬官方檔案的文件，然後將有關文件存入電子檔案保管系統成效不彰。有關過程繁瑣（例如用戶認為在貯存檔案時鍵入多個額外欄位的資料（即元數據）造成不必要的負擔），而遵從相關要求的情況也不理想（即用戶寧可在其他地方（例如共用貯存裝置）而非電子檔案保管系統貯存檔案）；及
- (ii) 美國國家檔案和記錄管理局認為，事實證明，要求個別人員負責識別政府資料檔案並把有關檔案存於電子檔案保管系統的做法並不奏效。因此，該部門正研究採用各種自動化解決方案，例如以規則為本的自動化（註 32）和檔案分類自動化（註 33）。

審計署認為，有需要留意電子檔案管理的最新科技發展，務求可減少使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作。

---

註 32：以規則為本的自動化指利用根據元數據、用戶職責或檔案的另一特徵行事的自動化業務規則，識別和收納不同類別的檔案，例如可在系統設定規則，自動收納包含若干關鍵字的特定電郵戶口接收或發送的所有電郵。

註 33：通過檔案分類自動化，電腦會分析檔案內容，把檔案與適當的檔案類別連結。由專家訓練系統，使其可以根據訓練套的分類和藉反覆檢視新增的以機器編碼文件，辨識與各個保存類別相符的檔案。有關算法學習辨識已分類為某一系列的檔案的共同模式，準確度在專家訓練下不斷提高。

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

### 審計署的建議

- 2.23 審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：
- (a) 研訂各局／部門實施電子管理人事檔案的未來路向，例如提倡廣泛採用“政府人力資源管理服務”系統；
  - (b) 徵詢保安局的意見，審慎評估提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行；
  - (c) 日後在其餘各局／部門推行電子檔案保管系統時，在切實可行範圍內顧及中央管理通訊系統的推行計劃；及
  - (d) 採取措施，減少把檔案收納入電子檔案保管系統時所需以人手輸入數據的工作，包括：
    - (i) 在政府全面推行電子檔案保管系統期間，提倡廣泛使用系統的工作流程功能；及
    - (ii) 留意電子檔案管理的最新科技發展。

### 政府的回應

2.24 政府資訊科技總監同意審計署的建議，並就審計署在第 2.23(b) 段的建議表示，資科辦已與保安局展開討論有關電子檔案保管系統的保安設計，包括引入提供遠端存取機密檔案所需的保安措施。

- 2.25 行政署長同意審計署的建議，並表示：
- (a) 就審計署在第 2.23(a) 段的建議：
    - (i) 政府檔案處會就電子管理人事檔案制訂具體指引，供各局／部門依循；及
    - (ii) 資科辦會與政府檔案處及效率促進辦公室合作，加強提倡廣泛採用“政府人力資源管理服務”系統；

## 在政府全面推行電子檔案保管系統的規劃工作

---

- (b) 就審計署在第 2.23(b) 及 (c) 段的建議：
- (i) 政府檔案處已在 2016 年更新有關管理電子檔案保管系統機密檔案的標準和要求；及
  - (ii) 在開發中央管理通訊系統及電子檔案保管系統的基礎系統期間，資科辦一直與保安局緊密合作，確保在中央管理通訊系統及電子檔案保管系統的運作上，所有保安方面的問題獲妥善處理。資科辦也會與政府檔案處及效率促進辦公室合作，評估為各局／部門提供遠端存取電子檔案保管系統的機密檔案是否可行；
- (c) 就審計署在第 2.23(d)(i) 段的建議：
- (i) 為了盡量減少使用電子檔案保管系統所涉以人手輸入數據的工作，電子檔案保管系統具備功能，可把檔案的元數據從電郵系統自動收納入電子檔案保管系統。部分參與電子檔案保管系統試驗計劃的局／部門，其電子檔案保管系統具備功能，可自動收納掃描檔案或其他原生數碼檔案的元數據；
  - (ii) 將於整個政府全面推行的中央電子檔案保管系統會具備功能，可自動收納存於電郵系統的檔案、掃描檔案及其他原生數碼檔案的元數據。為進一步加強自動化，中央電子檔案保管系統會設有執行檔案管理工作的工作流程設施，供各局／部門採用。該設施也可在工作流程中自動收納檔案大部分元數據；及
  - (iii) 事實上，資科辦、政府檔案處及效率促進辦公室在為各局／部門舉行的簡介會上，已不斷提倡公務往還可更多使用電郵及廣泛採用電子檔案保管系統的工作流程功能，並會在日後的簡介會及藉發出電子檔案保管系統指引，繼續向各局／部門推廣有關做法；及
- (d) 就審計署在第 2.23(d)(ii) 段的建議，電子資料管理計劃管理辦公室會繼續留意電子檔案管理的最新科技發展，務求探討和研訂適當措施，盡量減少中央電子檔案保管系統收納檔案過程所涉以人手輸入數據的工作。

2.26 效率專員同意審計署在第 2.23(a) 及 2.23(d)(i) 段的建議。

## 第 3 部分：推行電子檔案保管系統試驗計劃

3.1 本部分探討電子檔案保管系統試驗計劃的推行工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 系統開發 (第 3.2 至 3.36 段)；
- (b) 系統運作 (第 3.37 至 3.42 段)；及
- (c) 遷移至中央電子檔案保管系統 (第 3.43 至 3.47 段)。

### 系統開發

#### 電子檔案保管系統試驗計劃

3.2 **5 個早期試行的局／部門** 效率促進辦公室在 2010 年推行電子檔案保管系統，作為整個電子資料管理系統的一部分。之後，隨着電子資料管理策略及框架在 2011 年公布 (見第 1.9 段)，包括政府檔案處、商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科、渠務署和差餉物業估價署的 4 個局／部門，在 2011 至 2013 年間，先後開始推行其電子檔案保管系統。這 5 個早期試行系統的局／部門各自安排採購和使用現成的商業電子檔案保管系統套裝軟件，並因應所需功能進行一些修改工作。2014 年 10 月，電子政府督導委員會在會議上討論這些先行項目的推行情況，並獲悉出現了一些事宜 (註 34)，導致一次過及經常開支高昂之餘，在推行方面往往需要更長時間 (註 35)，這些事宜應在下一發展階段處理。

3.3 **需要擴大試驗計劃** 2014 年 10 月，電子政府督導委員會得悉：

- (a) 政府檔案處及資料辦已就市場上提供成熟的電子檔案保管系統軟件產品進行評估。在審視軟件產品的功能及檢視相關軟件供應商

---

註 34：這些事宜包括：(a) 業界缺乏富經驗的系統集成商，並對於政府廣泛推行系統的計劃和項目驗收標準普遍存有疑問；(b) 落實機密檔案室和現成商業產品套裝的規格，以便更廣泛推行；(c) 政府機構內部是否已作好準備管理項目和有關變革，尤其在效益變現方面；及 (d) 電子檔案保管的業務程序和做法並不一致。

註 35：一次過開支由 590 至 990 萬元不等，每年經常開支由 110 至 200 萬元不等，而推行時間則由 6 至 21 個月不等。

的示範後，只有少數軟件產品看來可符合政府檔案處訂明電子檔案保管系統在功能和元數據方面的要求；

- (b) 效率促進辦公室、政府檔案處和資料辦聯合進行檢討，找出推行電子檔案保管系統的最佳做法。然而，率先參與推行系統的局／部門規模相對較小，保管檔案的工作流程和有關組織架構缺乏代表性；
- (c) 下一階段在數個較大型、檔案管理要求更為複雜的部門推行電子檔案保管系統，較直接在政府全面推行的做法可取，因為此舉可：
  - (i) 確保政府完全掌握哪些事宜會影響較為複雜的大型部門推行系統，包括對變革管理和人力資源管理的影響；
  - (ii) 提供更符合財政和運作需要的準則，作為推行電子檔案保管系統是否合乎成本效益的理據；
  - (iii) 協助本地業界建立能力，支援全面推行電子檔案保管系統；及
  - (iv) 提供機會測試可否藉共同採購，即經一次招標獲取供 2 個或 3 個部門使用的電子檔案保管系統套裝所得的規模經濟效益，減省成本；及
- (d) 政府雲端平台可支援各局／部門的電子檔案保管系統。採用共享基礎設施服務方式，而非由個別局／部門推行和裝置各自的電子檔案保管系統，預期可在成本和時間方面有所節省，同時也可把風險減至最低。

因此，電子政府督導委員會通過建議，在最多 6 個局／部門 (註 36) 推行電子檔案保管系統，作為下一階段的發展方案。資料辦會中央安排提供支援硬件和採購軟件及規格配置服務。

3.4 **6 個在下一階段試行的局／部門** 擴大試驗計劃涉及在另外 6 個局／部門 (即行政署、土木工程拓展署、知識產權署、建築署、海事處和資料辦)，以共用一個由資料辦管理的服務平台的方式，推行電子檔案保管系統。行政署與政府檔案處共享基礎設施，推行電子檔案保管系統 (見第 1.11(b) 段)。計劃

---

註 36：揀選局／部門參加計劃，是根據各局／部門準備就緒的程度、對計劃的興趣，以及是否可提供合適樣本，顯示整個政府日後會面對的一系列事宜和機會，以便衡量推行電子檔案保管系統帶來的好處。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

會建立 3 個電子檔案保管系統的基礎系統作為共用服務，配置給其餘 5 個參與的局／部門（見第 3.5 段）。行政署藉常備承辦協議（註 37）及直接採購獲取推行電子檔案保管系統所需的產品和服務，而其餘 5 個局／部門所需的產品和服務則經公開招標購置（見第 3.6 段）。擴大試驗計劃涉及約 1.32 億元非經常開支，由資科辦及參與各局／部門集中基本工程儲備基金總目 710 項下多個撥款項目的資源撥付（註 38）。

**3.5 下一階段發展的推行策略** 就電子檔案保管系統試驗計劃下一階段的發展，5 個參與的局／部門分組推行 3 個項目，分別為項目 1 至項目 3（註 39），每個項目各批出一份合約。根據合約，承辦商會提供整套解決方案和服務，採用一套現成的商業電子檔案保管系統套裝軟件，連同所需的規格和修改服務，推行電子檔案保管系統。合約涵蓋提供推行、持續支援和保養系統的服務，以及提供所需軟件和硬件。

**3.6 在 2015 年進行招標** 2015 年年中，資科辦就採購電子檔案保管系統服務發出招標書。在 2015 年 7 月截標日期之前，接獲 9 個投標者提出 14 項報價。經評審後，8 項報價符合要求。2015 年 11 月，分別批出 3 份合約給：(a) 承辦商 A，為資科辦和知識產權署推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置（見第 3.7 段），總開支為 4,080 萬元；(b) 承辦商 B，為建築署和海事處推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置，總開支為 3,630 萬元；及 (c) 承辦商 C，為土木工程拓展署推行電子檔案保管系統基礎系統和系統配置，總開支為 3,300 萬元。

**3.7 分兩個階段推行** 每份合約訂明電子檔案保管系統會分兩個階段推行：(a) 推行基礎系統（註 40）；及 (b) 因應各局／部門的運作需要進行系統規格配置，然後配置給各局／部門（下稱“系統配置”——註 41）。資科辦負責管理有

---

註 37：資科辦和政府物流服務署安排和管理常備承辦協議，讓各局／部門採購資訊科技產品和服務，例如供應網絡產品和伺服器系統並提供相關服務，以及提供資訊科技專業服務。

註 38：資科辦取得撥款，進行兩個有關推行 3 個基礎系統的項目，而參與各局／部門就配置服務取得撥款。政府雲端平台的項目撥款（立法會財務委員會在 2012 年批准撥款）涵蓋硬件和支援服務，以及軟件使用許可證的費用。

註 39：項目 1 涵蓋資科辦和知識產權署；項目 2 涵蓋建築署和海事處；項目 3 則涵蓋土木工程拓展署。

註 40：推行基礎系統包括根據政府檔案處的標準和要求，開發檔案分類和識別、收納檔案、保安及存取控制、檔案存廢，以及製作管理報告等功能。

註 41：系統配置包括就部門檔案分類表、檔案存廢期限表及用戶存取權限設定進行配置，以及與電郵系統整合。

關合約、推行基礎系統，以及在各局／部門的系統配置期間支援基礎系統。作為基礎系統項目的實施機構，資料辦在配置系統給各局／部門之前，負責為基礎系統進行用戶驗收測試，確保項目品質，並能依時推行。其他局／部門是系統配置項目的實施機構，負責收集對所配置系統的要求，以切合各局／部門各自的運作需要，並進行用戶驗收測試，檢查有系統規格和試行電子檔案保管系統，以及裝置推行系統所需的硬件和軟件。

**3.8 項目組織和管治架構** 電子檔案保管系統試驗計劃下一階段發展的計劃管理方案訂明，電子資料管理督導小組是計劃的實施機構，並在計劃下成立項目組織，即計劃督導委員會（註 42）及計劃管理辦公室，管治有關推行 3 個基礎系統的項目。各局／部門會設立各自的項目管治架構，包括項目督導委員會，負責督導項目進行，以在各局／部門推行電子檔案保管系統。

**3.9 項目監察** 所有電子檔案保管系統項目必須遵循《資料辦通告第 2/2011 號》訂明有關政府資訊科技項目的項目管治機制。各局／部門須向資料辦提交項目的季度最新情況報告（即以項目進度檢討季度報表提交）。此外，根據《資料辦通告第 3/2007 號》，各局／部門須在項目投入運作後 6 個月遞交項目推行後部門報表（部門報表——註 43）。

### 推行電子檔案保管系統出現延遲

3.10 根據 11 個局／部門向資料辦提交的季度最新情況報告及／或部門報表（見第 3.9 段），在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個項目當中有 8 個出現延遲（見表一）。在 5 個早期試行的局／部門當中，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的延遲時間最長（18 個月）。根據其部門報表，延遲主要原因是花了較長時間解決技術問題。審計署得悉，推行系統後，有關技術問題仍然持續出現，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科因而未能免除列印後歸檔的做法（見第 3.25(a)(i) 段）。2020 年 3 月，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科在回應審計署的查詢時表示：

---

註 42：計劃督導委員會由副政府資訊科技總監擔任主席，成員包括來自 6 個參與的局／部門的業務代表及來自資料辦、政府檔案處和效率促進辦公室的技術代表。

註 43：部門報表旨在評估項目的成果，確保政府的投資項目，可以具成本效益的方式依時達到原擬目標。在審視部門報表後（例如曾否大幅偏離計劃成果），資料辦會聽取相關各局／部門的建議，決定是否展開項目推行後檢討，探討出現偏離的原因，並找出所需改善之處。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

- (a) 回顧 2012 年，在必須符合政府檔案處的要求下，市場上的電子檔案保管系統產品選擇有限；
- (b) 電子檔案保管系統原先的推行計劃不切實際，原因是出現未能預計的技術和運作問題，花了不少時間和功夫去解決，以確保妥善保存和檢索檔案的關鍵工作能順利完成。此外，在項目完成前的系統投入運作階段，也有大量修正工作需要處理；及
- (c) 據此，無可避免地耗費了的時間，不應視作延遲。

就電子檔案保管系統試驗計劃下一階段發展的各個項目，截至 2019 年 12 月，除海事處的項目預期會在 2021 年 6 月完成外，所有項目的推行工作已經完成。審計署揀選了海事處推行電子檔案保管系統的個案 (在項目 2 下——見第 3.5 段註 39) 進行審查，發現可予改善之處，詳見下文第 3.11 至 3.17 段。

推行電子檔案保管系統試驗計劃

表一

電子檔案保管系統試驗計劃下各個項目投入運作出現的延遲  
(2019年12月)

局／部門	截至系統投入運作日期的用戶數目	系統投入運作日期 (註 1)		延遲 (月數)
		計劃	實際	
<b>5 個早期試行的局／部門：</b>				
效率促進辦公室	100	2010年1月	2010年6月	5
政府檔案處	145	2013年12月	2014年5月	5
商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科	70	2012年12月	2014年6月	18
差餉物業估價署	100	2014年11月	2014年11月	—
渠務署 (註 2)	240	2015年5月	2016年4月	11
<b>6 個在下一階段試行的局／部門：</b>				
知識產權署	200	2016年4月	2016年7月	3
資料辦	1 000	2016年3月	2016年8月	5
行政署	200	2016年12月	2016年12月	—
土木工程拓展署	1 500	2018年6月	2018年5月	—
建築署 (註 3)	200	2017年7月	2019年9月	26
海事處 (註 3)	750	2020年1月 (2021年6月——註 4)	尚未完成	17 (註 4)

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註 1：就分階段推行的電子檔案保管系統，會以最後階段的系統投入運作日期計算項目的延遲時間。

註 2：渠務署表示，除了電子檔案保管系統，項目範圍也涵蓋推行另一個電子資料管理系統，名為協同工作間系統。該系統主要涉及採用電子工作流程，就更妥善管理已選定的業務程序提供支援，例如更易管理涉及不同人員的工作、更有效執行須依循預設程序的做法、更易監察工作情況，提醒為行將到期的工作發出催辦通知，以及減省等候發送文件硬複本的時間。部門藉此機會精簡業務程序，需要較預期更長的時間重整業務流程。

註 3：建築署只在一個科別推行電子檔案保管系統。海事處和建築署按項目 2 同一份合約，共用一個基礎系統推行電子檔案保管系統。

註 4：截至 2019 年 12 月，原來的系統投入運作目標日期已延遲了 17 個月，由 2020 年 1 月延至 2021 年 6 月。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

3.11 推行海事處和建築署電子檔案保管系統共用基礎系統（下稱“共用基礎系統”） 根據共用基礎系統項目重點報告（註 44），海事處的基礎系統預計在 2016 年 5 月備妥並配置給海事處。由於在推行共用基礎系統方面出現延誤（見第 3.12 至 3.14 段），2017 年 6 月，資科辦批准承辦商 B 的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理（註 45）。海事處表示，2017 年 9 月，共用基礎系統的核心功能備妥並配置給海事處進行測試。資科辦表示，整個共用基礎系統在 2019 年 8 月完成，所有核心功能和其餘功能已準備就緒，可供使用。與 2016 年 5 月的計劃完成日期相比，項目延遲了 39 月。表二顯示主要承諾目標的延遲情況：

---

註 44：報告載述項目情況、主要活動和承諾目標的進度及項目變動等其他事宜。

註 45：核心功能包括：(a) 檔案收納；(b) 檔案使用；以及 (c) 檔案管理的功能。其餘功能包括：(a) 把檔案存廢期限表分配至檔案集；(b) 按存廢行動類別擬備總結表；以及 (c) 製作有關檔案存廢的報表。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

表二

電子檔案保管系統共用基礎系統項目 2 的主要承諾目標的延遲  
(2019 年 10 月 30 日)

階段	描述	完成日期		延遲 (月數)
		計劃 (註)	實際	
1	項目開展	2016 年 2 月	2016 年 2 月	—
2	系統分析和設計	2016 年 3 月	2016 年 9 月	6
3	交付基礎系統、進行安裝測試及裝置所需硬件和軟件	2016 年 4 月	2017 年 12 月	20
4	推行基礎系統	2016 年 5 月	2017 年 2 月	9
5	就基礎系統進行保安風險評估和審計，以及對私隱影響的評估	2016 年 6 月	2017 年 12 月	18
6	基礎系統驗收測試	2016 年 6 月	2019 年 9 月	39
7	基礎系統功能檢討	2016 年 8 月	2018 年 9 月	25
8	在基礎系統的配置和護理期間提供支援	2020 年 4 月	尚未完成	—
9	項目完結	2020 年 4 月	尚未完成	—

資料來源：資料辦的記錄

註：根據合約條款，資料辦批准的項目開展文件訂明計劃完成日期。

附註：延遲推行共用基礎系統對隨後分批推行計劃帶來連鎖效應，導致電子檔案保管系統整體推行工作的完成日期延遲了 17 個月，由 2020 年 1 月延至 2021 年 6 月 (見第 3.10 段表一)。

3.12 **推行海事處系統配置** 海事處系統配置分成 4 批進行 (註 46)。截至 2020 年 2 月，只推行了第一批系統配置。第一批系統配置在 2019 年 8 月才完成，較 2018 年 1 月的目標完成日期延遲了 19 個月。表三顯示海事處電子檔案保管系統系統配置 (第一批) 主要承諾目標的延遲情況。

註 46：海事處表示，部門採取循序漸進的方式推行電子檔案保管系統，用戶分為 4 批 (涉及不同的用戶組別/小組)。第一至第四批的系統配置工作涉及為用戶組別/小組研訂檔案分類表、配置和裝置硬件和軟件、進行用戶驗收測試和培訓等。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

表三

### 海事處電子檔案保管系統系統配置 (第一批) 主要承諾目標的延遲 (2019 年 10 月 30 日)

主要承諾目標	完成日期		延遲 (月數)
	計劃 (註 1)	實際	
項目開展	2017 年 3 月	2017 年 4 月	1
收集規格要求	2017 年 5 月	2017 年 7 月	2
系統配置和用戶裝置	2017 年 8 月	2017 年 9 月	1
用戶驗收測試和培訓	2017 年 12 月	2019 年 6 月 (註 2)	18
系統投入運作 (第一批)	2018 年 1 月	2019 年 8 月	19

資料來源：資科辦及海事處的記錄

註 1：根據合約條款，海事處項目督導委員會批准的項目開展文件訂明計劃完成日期 (見第 3.17 段)。

註 2：海事處表示，核心功能的測試在 2018 年 9 月完成，其餘功能的測試在 2019 年 6 月完成。

3.13 **延遲的主要原因** 審計署的審查發現，推行共用基礎系統和第一批系統配置出現延誤，主要原因是承辦商 B 表現未如理想：

(a) **共用基礎系統** 有關系統設計和開發的主要承諾目標嚴重延誤。資科辦表示已密切監察承辦商 B 開發系統和修正所發現問題的進度。在 2016 年 9 月至 2017 年 6 月期間，資科辦向承辦商 B 發出 7 封警告信，針對承辦商 B 表現欠佳，包括：

(i) 進度嚴重延誤及對履行合約管理鬆懈；

(ii) 人手資源不足；及

(iii) 未能提交增補人手資源的方案，以證明會承諾準時完成項目。

為了加快進度，資科辦在 2017 年 6 月批准承辦商 B 的建議，把共用基礎系統的功能分為核心功能和其餘功能處理，並優先提供核心功能，這樣便不會令推行海事處的系統配置嚴重受阻。鑑於出

現嚴重延誤，資料辦已採取／探討各項措施，包括向承辦商 B 發出警告信及終止合約 (註 47)；及

(b) **海事處系統配置** 海事處表示，基礎系統尚未成熟，便配置給海事處進行測試，結果在用戶驗收測試中發現大量誤差，須花上長時間糾正：

(i) **發現大量誤差** 共用基礎系統和系統配置測試發現的誤差，會記錄在測試事故報告內，供承辦商 B 日後修正，以保證品質。海事處表示，共用基礎系統在 2017 年 9 月配置給海事處時，錄得 475 宗測試事故報告。承辦商 B 必須先糾正誤差，海事處方可向第一批的用戶推出電子檔案保管系統。第一批系統配置的用戶驗收測試和培訓期由 2017 年 9 月至 2019 年 10 月，海事處就核心功能及其餘功能進行用戶驗收測試，共錄得 765 宗測試事故報告 (註 48)。截至 2019 年 10 月，在 765 宗測試事故報告當中，604 宗 (79%) 已經處理並結案，125 宗 (16%) 尚待處理，36 宗 (5%) 已予撤回／澄清，無須採取進一步行動。海事處表示，在 765 宗測試事故報告當中，554 宗 (72%) 與共用基礎系統的功能有關；

(ii) **需要長時間糾正在關鍵測試事故報告中發現的誤差** 為了加快修正測試事故報告所涉問題，海事處和承辦商 B 同意先處理關鍵測試事故報告 (即緊急及優先處理的個案)。審計署分析了 604 宗已處理並結案的測試事故報告，發現 480 宗 (79%) 屬緊急／優先處理個案。就上述 479 宗測試事故報告 (包括 111 宗緊急個案及 368 宗優先處理個案 (註 49))，承辦商 B 平均需時 92.4 天 (由 0.6 至 518.5 天不等) 糾正測試事故報告中發現的誤差 (見表四)；及

---

註 47：如承辦商：(a) 持續未能準時或根據合約條款提供全部服務或任何一部分的服務；或 (b) 未能根據合約條款，在推行計劃指明任何工作的完成日期後 8 個星期內完成該項工作，政府有權終止合約。在徵詢法律意見並考慮到承辦商沒有把項目置之不顧後，資料辦認為不應輕言決定終止合約，因為有需要顧及終止合約的後果，以及考慮重新招標物色另一承辦商推行電子檔案管理系統所需的開支和時間。

註 48：海事處表示，在該段期間，建築署發現並報告約 300 宗測試事故，資料辦發現並報告約 910 宗測試事故。

註 49：由於有 1 宗個案找不到誤差的匯報日期，因此只分析了 368 宗而非 369 宗須優先處理的測試事故報告。

表四

承辦商 B 糾正 479 宗緊急／優先處理測試事故報告中發現的  
誤差所需的時間  
(2017 年 9 月至 2019 年 10 月)

測試事故報告		所需時間		
分類	數目	平均	最多	最少
		(日數)		
緊急	111	110.5	391.8	0.6
優先處理	368	87.0	518.5	0.7

資料來源：審計署對海事處記錄的分析

(iii) **重新測試結果不符規定的比率甚高** 在 765 宗測試事故報告當中，246 宗 (32%) 一次或多次未能通過所需測試，失誤次數為 1 至 14 不等。海事處表示，當承辦商 B 匯報已就某宗測試事故報告發現的誤差作出糾正，資料辦會進行測試，並核實測試事故報告的誤差已予糾正，然後才轉交海事處。海事處再三發現測試事故報告中的誤差未獲完全糾正，因而須退回給承辦商 B 跟進。海事處認為，承辦商 B 未能修正系統誤差，令海事處須花額外功夫再進行測試和核實已重新測試的事故報告中的誤差。

截至 2020 年 2 月，共用基礎系統尚待處理的測試事故報告共有 191 宗，包括 7 宗緊急／優先處理個案及 184 宗一般／較後處理個案。涉及海事處系統配置而尚待處理的測試事故報告共有 78 宗，包括 2 宗緊急／優先處理個案及 76 宗一般／較後處理個案。

3.14 2020 年 3 月，海事處及資料辦告知審計署：

**海事處**

(a) 把共用基礎系統的基礎系統功能分為核心功能和其餘功能 (見第 3.13(a) 段) 的處理方法有風險，當合併基礎系統這兩個重要部分時，需要額外時間糾正所有誤差，最終延遲了 4.5 個月。2017 年 10 月，在電子檔案保管系統配置給海事處後不久，海事處發電郵給資料

辦，表示在用戶驗收測試中發現大量誤差，對系統性能深表疑慮。海事處認為，配置給海事處的系統尚未成熟（見第 3.13(b) 段）；

- (b) 有關修正測試事故報告所載的誤差（見第 3.13(b) 段）：
  - (i) 海事處花了不少額外功夫與承辦商 B 頻密地加開會議，確保承辦商 B 完全明白出現哪些系統誤差；
  - (ii) 多次向承辦商發出電郵，催促加快糾正誤差；及
  - (iii) 承辦商未能與其分判商維持有效溝通並進行品質檢查，拖慢了修正錯誤的過程；

### 資料辦

- (c) 把共用基礎系統的基礎系統功能分為核心功能和其餘功能處理，旨在盡量減少延誤推行共用基礎系統。共用基礎系統延遲了 39 個月，而系統投入運作（第一批）的延誤時間則為 19 個月；及
- (d) 資料辦接獲海事處的系統誤差報告後，已迅速採取行動與承辦商 B 跟進，率先應付緊急／優先處理個案，並會竭力盡快糾正尚待處理的測試事故報告所載的誤差。

### 需要就索取算定損害賠償徵詢法律意見

3.15 資料辦表示，在 2016 年項目出現延誤時，資料辦已考慮採取不同方案，包括索取算定損害賠償及終止合約。然而，根據合約條款，只有在承辦商未能在完成日期（即海事處當時預定在 2020 年 1 月完成按全部 4 批推出系統的日期）或之前，提供和交付處於備妥可用狀況（即可投入運作）的系統，才可索取算定損害賠償。在 2016 年 11 月 30 日及 12 月 13 日發給承辦商 B 的警告信中（見第 3.13(a) 段），資料辦表示，如承辦商的表現沒有改善，資料辦保留索取算定損害賠償（註 50）及終止合約的權利。由於項目延誤，承辦商 B 擬備了兩份項目問題報告，記錄項目問題及解決方案，並重訂項目程序表。資料辦留意到，自 2016 年 12 月開始，承辦商 B 已加強項目管治，並向項目投放額外資源。

---

註 50：根據合約條款，承辦商須在完成日期當日或之前，向政府提供和交付處於備妥可用狀況的系統。如果承辦商未能履行規定，承辦商須就在該完成日期至承辦商提供處於備妥可用狀況的系統的實際日期這段延誤期內的每天或不足一天，向政府繳付總推行費用的百分之零點一五（0.15%）的款項，作為算定損害賠償，以償付政府因有關延誤而承受的損失及損害，有關算定損害賠償上限為總推行費用的百分之十五（15%）。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

儘管經重組的開發團隊仍需追回先前延誤受阻的進度，開發工作已取得重大進展。不過，仍有許多問題尚待處理。項目程序表在 2019 年再經修訂，而重訂項目程序表前，沒有向承辦商 B 索取算定損害賠償便通過把整個系統的目標完成日期延至 2021 年 6 月。就此，資科辦（作為合約管理人）曾就終止合約及接納修訂推行計劃的後果徵詢律政司的意見，但儘管承辦商 B 的表現未如理想（見第 3.13 段），資科辦在批准延後完成日期前，並未就索取算定損害賠償（200 萬元——註 51）一事尋求具體法律意見。為加強保障政府的權益，審計署認為，資科辦在批准完成日期延期前，應就是否索取算定損害賠償徵詢律政司的意見。

### 監察項目進度工作的不足之處

3.16 **資科辦的監察工作** 資科辦設立兩層項目管治架構，包括項目督導委員會及項目推行小組，監督海事處及建築署的共用基礎系統開發工作（見圖一）。審計署的審查發現，資科辦監察項目的工作有不足之處：

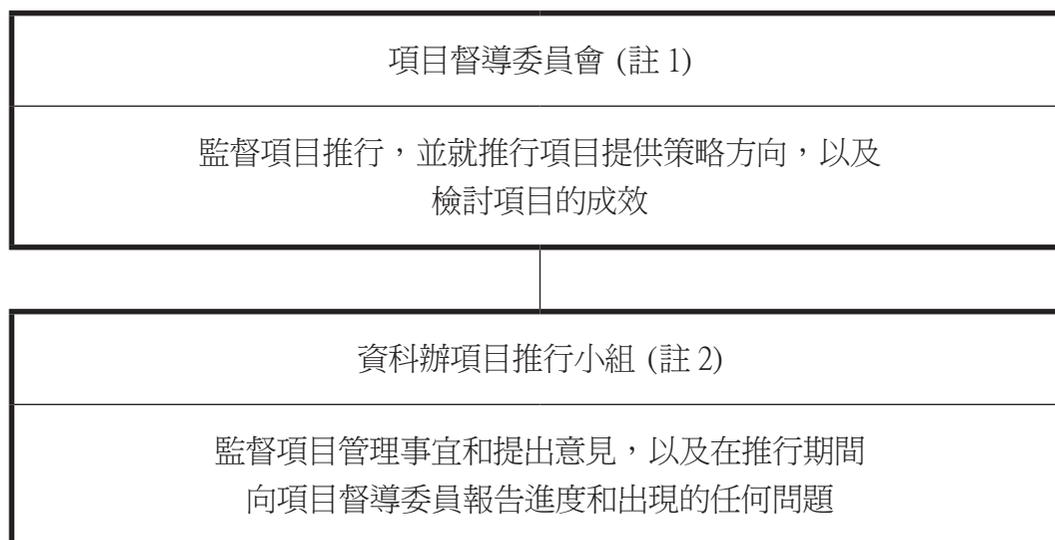
- (a) 資科辦項目督導委員會僅召開了兩次會議（在 2015 年 12 月及 2016 年 6 月舉行）。在 2016 年 7 月至 2019 年 8 月期間，雖然項目推行小組積極監察承辦商 B 的表現，項目督導委員會未有召開會議，就項目推行的問題，包括終止合約或索取算定損害賠償，適時提供策略指引；及
- (b) 在 2016 年 9 月至 2019 年 8 月期間，沒有向項目督導委員會提交任何項目管理計劃。

---

註 51：原可索取的算定損害賠償金額為 200 萬元，即以估計合約總值減去系統維修保養費用（1,360 萬元）後的 15% 為可索取的算定損害賠償上限。算定損害賠償上限償付為延誤 100 天而承受的損失。

圖一

資料辦兩層項目管治架構



資料來源：資料辦的記錄

註 1：項目督導委員會由總系統經理擔任主席，成員包括政府檔案處及項目管理辦公室的代表。

註 2：資料辦項目推行小組的成員包括資料辦相關人員及承辦商的代表。

3.17 **海事處的監察工作** 海事處資訊科技督導委員會 (註 52) 負責監督部門的資訊科技策略及推行工作。根據資料辦的指引 (見第 3.9 段)，海事處採用 3 層項目管治架構，包括：(a) 項目督導委員會；(b) 項目保證小組；以及 (c) 項目推行小組，監督電子檔案保管系統項目的系統配置工作 (見圖二)。2017 年 4 月，項目督導委員會批准項目開展文件 (註 53)，以監察和控制電子檔案保管系統項目。該文件訂明管控機制，例如檢察點會議、項目進度報告及項目須予特別注意的問題。審計署的審查發現，海事處監察項目的工作有以下不足之處：

- (a) **項目督導委員會及項目保證小組沒有定期召開會議** 項目督導委員會及項目保證小組的主要職能，是監督項目推行，並就推行項目提供指引和策略方向，以及確保項目得以交付 (見圖二)。然而，審計署留意到，截至 2020 年 3 月，海事處自 2017 年 1 月開展項目

註 52：海事處副處長 (特別職務) 身兼海事處系統配置項目實施人及海事處資訊科技督導委員會主席。

註 53：海事處的項目開展文件，載述有關推行電子檔案保管系統項目的管理方針，旨在確保推行項目的工作質素及項目能夠依時進行。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

以來，項目督導委員會和項目保證小組只在 2019 年 8 月召開了一次會議（註 54 及註 55），通過修訂第一批系統配置的推行日期。海事處表示：(i) 考慮到修訂項目推行時間表可能導致的嚴重影響，已就此多次向海事處資訊科技督導委員會尋求指導，資訊科技督導委員會是高層委員會，負責監督海事處所有資訊科技策略及推行工作；以及 (ii) 由於海事處的系統配置持續出現問題，作為應急措施，海事處沒有待至項目督導委員會／項目保證小組下一次會議，便着手與承辦商 B 及資科辦頻密開會（包括檢察點會議及特別會議），解決所發現的問題；及

- (b) **未能適時擬備項目進度報告以作管理檢討** 根據項目開展文件，承辦商 B 須由 2017 年 3 月起，每月提交項目進度報告，載述自項目開展以來的進度及所遇到的重大問題。項目進度報告會分發給項目督導委員會及項目保證小組成員參閱。然而，審計署發現，海事處只要求承辦商 B 自 2018 年 9 月起提交項目進度報告。項目進度報告自 2019 年 12 月起才分發給項目督導委員會及項目保證小組成員（註 56）。就此，海事處在 2020 年 1 月告知審計署，承辦商 B 在每月舉行的檢察點會議上報告電子檔案保管系統項目的進度，有關會議記錄可作為項目進度的記錄。

審計署認為，資科辦需要密切監察項目進度，確保海事處的電子檔案保管系統能夠在經修訂的完成日期（即 2021 年 6 月）或之前完成。由於在推行共用基礎系統方面有嚴重延誤，資科辦需要汲取經驗，以便在政府全面推行電子檔案保管系統時，能夠更有效監察承辦商的工作。審計署亦認為，海事處需要定期召開項目督導委員會及項目保證小組會議，並要求承辦商 B 根據項目開展文件的規定，適時提交項目進度報告，藉此加強監察承辦商 B 的表現。

---

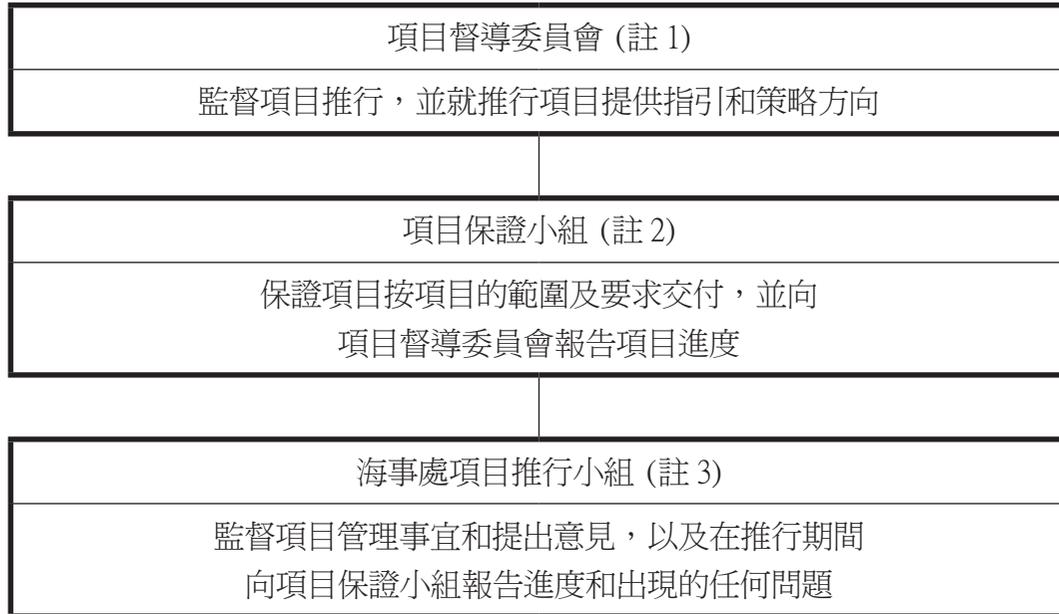
註 54：海事處的項目督導委員會在 2019 年 8 月召開第一次會議，批准海事處第一批系統配置的目標系統投入運作完成日期延期 17 個月，由 2018 年 1 月延至 2019 年 6 月。此外，共用基礎系統延遲完成，對海事處電子檔案保管系統整體推行工作的計劃完成日期帶來連鎖效應，項目督導委員會批准計劃完成日期延期 17 個月，由 2020 年 1 月延至 2021 年 6 月。

註 55：項目保證小組在項目期間只召開了一次會議，與項目督導委員會會議同日舉行，建議第一批系統推出日期，並修訂項目開展文件所載的項目程序表。海事處表示：(a) 每半年在海事處資訊科技督導委員會會議匯報推行電子檔案保管系統的進度，該委員會由副處長（特別職務）擔任主席，成員包括各科的首長級人員代表；以及 (b) 自 2017 年 1 月起以傳閱方式，向項目督導委員會尋求批准及指導（包括藉電郵通過項目開展文件及匯報項目最新進展）。

註 56：項目保證小組 16 名成員當中，有 6 人是項目推行小組的成員，會獲發項目進度報告。此外，項目保證小組主席出席每月舉行的檢察點會議。

圖二

海事處電子檔案保管系統的项目管治架構



資料來源：海事處的記錄

註 1：項目督導委員會由海事處部門主任秘書擔任主席，成員包括資訊科技管理組、行政組及各科的代表。

註 2：項目保證小組由高級資訊科技經理擔任主席，成員包括資訊科技管理組、行政組及各科的代表。

註 3：海事處項目推行小組的成員包括資訊科技經理 (海事處項目經理)，以及資訊科技管理組和行政組的代表。

附註：海事處資訊科技督導委員會負責檢討部門的資訊科技策略，探討和督導推行跨部門政府資訊科技措施，以及統籌與其他政府資訊科技系統整合的工作。

擬備和遞交部門報表有不足之處

3.18 **遞交部門報表** 電子檔案保管系統試驗計劃涉及 13 個項目 (包括 11 個局／部門各推行 1 個項目，以及 2 個基礎系統項目——見第 3.4 段註 38)，所需費用由基本工程儲備基金總目 710 項下撥付。截至 2020 年 1 月，10 個已完成項目的部門報表已到期遞交。雖然資料辦已按月發出催辦便箋，但在該 10 份部門報表當中，仍有 8 份遲交或未遞交 (見表五)。

推行電子檔案保管系統試驗計劃

表五  
遲交部門報表  
(2020 年 1 月)

項目	部門報表列明的系統投入運作日期 (a)	部門報表遞交日期 (b)	相隔時間 (c)=(b) – (a) (月數)	遲交 (註 1) (d)=(c) – 7 個月 (月數)
效率促進辦公室	2010 年 6 月 1 日	2011 年 10 月 11 日	16	9 (註 2)
政府檔案處	2014 年 5 月 13 日	2014 年 12 月 30 日	7	—
商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科	2014 年 6 月 23 日	2017 年 5 月 25 日	35	23 (註 3)
差餉物業估價署	2014 年 11 月 28 日	2015 年 5 月 26 日	6	—
渠務署	2016 年 4 月 25 日	2017 年 2 月 20 日	10	3
知識產權署	2016 年 7 月 20 日	2017 年 3 月 27 日	8	1
資料辦	2016 年 8 月 31 日	2017 年 10 月 17 日	14	7
行政署	2016 年 12 月 30 日	2017 年 10 月 1 日	9	2 (註 4)
項目 1 和 3 的基礎系統	2018 年 5 月 14 日	仍未遞交	20	13
土木工程拓展署	2018 年 5 月 31 日	2019 年 7 月 16 日	13	6

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註 1：根據部門報表的範本，遞交時間是系統投入運作日期後 7 個月內，與《資料辦通告第 3/2007 號》訂明的規定，即在項目投入運作後 6 個月遞交報表（見第 3.9 段）略有不同。

註 2：效率促進辦公室表示，系統在投入運作後曾作進一步提升，因此暫緩遞交有關報表，直至系統提升順利完成為止。

註 3：商務及經濟發展局表示，經資料辦同意，遞交期限延長 5 個月至 2015 年 6 月。由於推行系統後有關技術問題持續出現，因此暫緩遞交有關報表，直至所有修正工作於 2017 年 3 月順利完成為止。

註 4：行政署表示，其電子檔案保管系統先後在 2016 年 12 月 30 日及 2017 年 3 月 17 日推出，分別供第一階段用戶及其他用戶使用，部門報表最終在 2017 年 10 月，即系統投入運作後 7 個月內完成。

3.19 **部門報表沒有妥善報告節省的紙張／列印費用** 審計署發現，所有局／部門都在部門報表匯報已經或將會節省紙張／列印費用。然而，由於局／部門免除列印後歸檔所需的時間各有不同（見第 3.23 段），部分局／部門在遞交部門報表時仍未免除列印後歸檔的做法（見第 3.18 段表五）。審計署認為，要在免除列印後歸檔的做法一段長時間後才可實現和衡量電子檔案保管系統在減省紙張／列印費用方面的效益。就在政府全面推行電子檔案保管系統而言，有需要設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用。

### 免除列印後歸檔的做法可予改善之處

3.20 **合規評估** 《總務通告第 2/2009 號》訂明，除非獲得政府檔案處同意，否則各局／部門應以列印後歸檔的方式，把電郵檔案存於其部門的檔案保管系統。根據政府檔案處的指引，已全面推行適當電子檔案保管系統的局／部門，應先進行合規評估（註 57），然後才向政府檔案處尋求事先批准，免除以列印後歸檔的方式管理電郵檔案。合規評估涵蓋兩個必要部分：

- (a) 評估電子檔案保管系統，包括系統的功能、系統規格和修改；及
- (b) 評估規管電子檔案保管系統的應用、管理和保養的部門檔案管理政策、守則和程序。

各局／部門應在系統驗收期間，即在向用戶推行電子檔案保管系統之前，進行 (a) 項所述的評估，並在系統推行後 3 個月內進行 (b) 項所述的評估。

3.21 **政府檔案處給予批准的程序** 如局／部門在合規評估取得所需評分，可向政府檔案處申請同意免除以列印後歸檔的方式管理電郵函件。有關申請連同所需電子檔案保管系統的文件資料，包括系統和用戶手冊、合規評估報告及部門檔案管理政策、守則和程序等文件須一併提交政府檔案處。如有需要，政府檔案處或會要求有關的局／部門向政府檔案處的代表實地示範電子檔案保管

---

註 57：合規評估旨在協助各局／部門評估和核證電子檔案保管系統和規管系統的應用、管理和保養的相關部門檔案管理政策、守則和程序能否：(a) 符合政府的檔案管理政策和電子檔案管理要求；(b) 支援執行各局／部門常見的檔案管理職能和活動；(c) 保持電子檔案保管系統管理的檔案在其整個生命週期中真確、完整、可靠和可用，作為各局／部門決策和活動的可靠憑證；(d) 應付各局／部門在業務、運作和檔案管理方面的特定需要；及 (e) 確保具歷史價值的檔案在移交政府檔案處保存之前，由電子檔案保管系統妥為管理。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

系統的功能。如政府檔案處同意批准，會以書面通知有關的局／部門由一個指明日期開始免除列印後歸檔的做法。如拒絕給予批准，政府檔案處會向有關的局／部門提出意見和建議，以便作出改善。如改善措施取得理想成效，有關的局／部門可向政府檔案處重新提出申請，免除列印後歸檔的做法。

3.22 **停止列印後歸檔的做法** 截至 2019 年 12 月，在電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門當中，有 7 個 (即效率促進辦公室、政府檔案處、渠務署、資料辦、知識產權署、行政署和土木工程拓展署) 已免除列印後歸檔的做法。其餘 4 個局／部門的進度如下：

- (a) **兩個早期試行的局／部門** 商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署在 2014 年推行電子檔案保管系統後，仍未免除列印後歸檔的做法 (見第 3.25 段)。電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾 5 年；及
- (b) **兩個在下一階段試行的局／部門** 建築署和海事處最近才推行電子檔案保管系統，因此仍未向政府檔案處申請免除列印後歸檔的做法。

為了體現電子檔案保管系統在列印、管理和貯存紙本檔案方面減省成本的效益，有需要在切實可行範圍內盡早免除列印後歸檔的做法。此外，審計署就要求電子檔案保管系統試驗計劃下各局／部門遵行停止列印後歸檔做法的規定，找到可予改善之處，詳見下文第 3.23 至 3.25 段。

3.23 **免除列印後歸檔做法所需時間各有不同** 審計署的分析發現，電子檔案保管系統試驗計劃下各局／部門免除列印後歸檔的做法所需時間 (即由電子檔案保管系統投入運作日期起計至政府檔案處批准免除列印後歸檔做法的指明日期)，由 3 至 25 個月不等 (見表六)。

推行電子檔案保管系統試驗計劃

表六

電子檔案保管系統試驗計劃下 7 個局／部門  
停止列印後歸檔做法所需的時間

局／部門	系統投入運作的日期 (註 1) (a)	停止列印後歸檔做法的日期 (b)	並行運作的時間 (c)=(b) – (a) (月數)
<b>3 個早期試行的局／部門：</b>			
效率促進辦公室 (註 2)	2010 年 6 月	2010 年 6 月	—
政府檔案處 (非機密檔案及限閱檔案) (機密檔案)	2014 年 5 月 2015 年 9 月	2014 年 9 月 2016 年 10 月	4 13
渠務署	2016 年 4 月	2018 年 5 月 (第 1 階段)	25
<b>4 個在下一階段試行的局／部門：</b>			
知識產權署	2016 年 7 月	2017 年 12 月	17
資料辦	2016 年 8 月	2017 年 4 月	8
行政署	2016 年 12 月	2018 年 3 月	15
土木工程拓展署	2018 年 5 月	2018 年 8 月 (第 1 及 2 階段) 2018 年 10 月 (第 3 階段)	3 (第 1 及 2 階段) 5 (第 3 階段)

資料來源：審計署對資料辦及政府檔案處記錄的分析

註 1：就分階段推行的電子檔案保管系統，會以最後階段的系統投入運作日期計算並行運作的時間。

註 2：政府檔案處表示，效率促進辦公室在 2010 年推行電子檔案保管系統並相應免除列印後歸檔的做法，當時政府檔案處尚未發布相關指引和程序，規定各局／部門在免除列印後歸檔的做法前，必須先取得政府檔案處批准。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

3.24 **政府檔案處盡早參與其中是成事關鍵因素** 審計署得悉，在電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門當中，土木工程拓展署的電子檔案保管系統支援最多用戶（即約1 500名用戶）。該署在2018年5月系統投入運作後，只用了5個月的時間，便在2018年10月停止列印後歸檔的做法。審計署留意到，政府檔案處盡早參與其中，或是有助適時停止列印後歸檔做法的關鍵因素之一。具體來說，土木工程拓展署並非在系統投入運作後才向政府檔案處申請免除列印後歸檔的做法，而是在每一階段項目完成後，即安排由政府檔案處進行合規查核，查看電子檔案保管系統的功能是否符合相關要求，這樣可及時解決政府檔案處在合規查核中發現的任何問題。審計署認為，在政府全面推行電子檔案保管系統期間，應提倡這個良好做法，尤其適用於規模較大，須分階段推行系統的局／部門。

3.25 **兩個局／部門的電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法長時間並行運作** 如第3.22(a)段所述，兩個早期試行的局／部門，即商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署，自2014年推行電子檔案保管系統後，電子檔案保管系統和列印後歸檔的做法一直並行運作，已逾5年。審計署認為，長時間並行運作並不可取，因為會令用戶管理檔案的工作量增加，歸檔時也會更易出現遺漏。審計署抽樣檢查商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科的20個紙本案卷，發現當中8個案卷有部分檔案並沒有存於電子檔案保管系統或較遲才存入系統（見第3.38(c)段）。另一方面，在該20個案卷當中，3個案卷有部分電郵並沒有列印和歸檔。審計署留意到，長時間並行運作的主要原因如下：

- (a) **技術問題** 商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署推行電子檔案保管系統後，都遇到技術問題，詳情如下：
  - (i) **商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科** 自2014年6月推行電子檔案保管系統後，間歇出現技術問題。2014年12月，政府檔案處進行合規查核，發現其電子檔案保管系統在功能要求和檔案管理元數據標準（見第1.10(a)段）共有兩個事項未符規定。電子檔案保管系統在2015年6月進行提升，以解決有關問題。一年後，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科發現另一與電子檔案保管系統搜尋功能有關的重大問題。該問題在2016年9月獲解決。2017年年初，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科發現有需要提升現有的電子檔案保管系統，以便：(i) 符合政府檔案處在2016年9月公布最新的系統功能要求；及(ii) 在2018年4月前處理現有電子檔案保管系統解決方案支援終止的問題。因此，商務及經濟

發展局轄下的通訊及創意產業科決定把其電子檔案保管系統遷移至資科辦開發的電子檔案保管系統基礎系統。有關遷移程序於 2019 年 6 月完成。2020 年 1 月，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科正準備再次向政府檔案處提出申請，免除列印後歸檔的做法；及

- (ii) **差餉物業估價署** 2014 年 10 月，儘管差餉物業估價署電子檔案保管系統的承辦商確認，已根據政府檔案處訂明的功能要求推行電子檔案保管系統，政府檔案處在 2014 年 11 月及 12 月兩場差餉物業估價署電子檔案保管系統功能示範中，發現系統未能符合有關的功能要求。2015 年 2 月，差餉物業估價署提升系統，以處理有關問題。2016 年 3 月，差餉物業估價署向政府檔案處提交免除列印後歸檔做法的申請（註 58）。在 2016 年 4 月至 2017 年 6 月期間，差餉物業估價署進行了 3 場示範，並完成系統提升，以解決政府檔案處提出的部分事宜。然而，仍有事宜尚待處理。政府檔案處於 2017 年 6 月、10 月和 11 月，三度與差餉物業估價署舉行會議，討論提升系統的建議，以處理尚未解決的事宜。不過，雙方未能達成協議。差餉物業估價署表示，礙於其電子檔案保管系統所採用套裝軟件的限制，提升整個系統或進行重大改善工作，是唯一讓系統符合政府檔案處所訂功能要求的可行方案。然而，兩個做法都需要投放大量資源，並會牽涉複雜的技術問題；及

- (b) **系統遷移及尚有其他工作需要優先處理** 2020 年 3 月，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科和差餉物業估價署在回應審計署的查詢時表示：

### **商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科**

- (i) 根據政府檔案處的指引，除非獲政府檔案處事先同意，否則各局／部門應向政府檔案處提出申請，一次過免除整個局／部門列印後歸檔的做法。通訊及創意產業科並未在整個部門推行電子檔案保管系統。該科轄下的創意香港正計劃在 2021 年推行電子檔案保管系統；

---

註 58：差餉物業估價署表示，有關部門檔案管理政策、守則和程序的評估工作（見第 3.20(b) 段）在 2015 年 4 月展開，並在 2015 年 9 月為合規評估報告作最後定稿。但是，由於政府檔案處在 2015 年 9 月發布有關評估電子檔案保管系統的更新指引，所以須因應當時政府檔案處的要求修訂合規評估報告，到 2016 年 2 月方能定稿。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

- (ii) 即使其電子檔案保管系統自 2019 年 6 月起已遷移至資料辦的基礎系統，但是還需要更多時間觀察系統的性能，因此有必要讓系統與列印後歸檔的做法並行運作，以免保存檔案的工作中斷。據此，並行運作的安排不應被視作偏離政府檔案處的指引或延遲免除列印後歸檔的做法；
- (iii) 考慮到其電子檔案保管系統性能穩定，正計劃尋求政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法；

### 差餉物業估價署

- (iv) 自 2017 年與政府檔案處開會後，差餉物業估價署大部分時間忙於同樣需要優先處理的其他工作，包括為履行法定承諾和協助制訂新政策所需的額外工作，以及其他系統開發／提升項目；及
- (v) 2020 年 1 月，差餉物業估價署聯絡政府檔案處，檢視有關停止列印後歸檔做法尚待處理的事宜，以期訂定時間表，在切實可行範圍內盡快取得政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法。

審計署認為，有需要完善系統驗收程序，確保在切實可行範圍內找出技術問題並予以解決之後，才推行系統。商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科，以及差餉物業估價署應與政府檔案處緊密合作，安排免除列印後歸檔的做法，包括在系統功能不符要求和檔案管理元數據未達標準時加以處理。

## 審計署的建議

### 3.26 審計署建議政府資訊科技總監應：

- (a) 汲取推行共用基礎系統的經驗，以更有效監察承辦商在政府全面推行電子檔案保管系統，包括：
  - (i) 定期召開項目督導委員會會議，就項目推行提供策略方向；及
  - (ii) 日後批准延後其餘各局／部門的電子檔案保管系統項目的目標完成日期時，考慮到承辦商的表現和政府因項目延誤承受的損失，就應否索取算定損害賠償，尋求律政司的意見；

- (b) 密切監察承辦商 B 的進度，確保海事處的電子檔案保管系統在經修訂的完成日期 (即 2021 年 6 月) 或之前完成，並盡快修正發現的誤差；及
- (c) 採取有效措施，確保電子檔案保管系統項目的部門報表獲適時遞交。

3.27 審計署建議海事處處長應：

- (a) 加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並定期召開項目督導委員會和項目保證小組會議，監督承辦商 B 的表現；及
- (b) 要求承辦商 B 根據項目開展文件的規定，準時提交項目進度報告。

3.28 審計署建議，為在政府全面推行電子檔案保管系統作好準備，政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應：

- (a) 設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用；
- (b) 提倡讓政府檔案處盡早參與其中的良好做法，為適時停止列印後歸檔的做法作好準備；及
- (c) 完善系統驗收程序，確保在切實可行範圍內找出技術問題並予以解決之後，才推行系統。

3.29 審計署建議商務及經濟發展局局長應與政府檔案處緊密合作，安排轄下的通訊及創意產業科免除列印後歸檔的做法。

3.30 審計署建議差餉物業估價署署長應與政府檔案處緊密合作，安排差餉物業估價署轄下已推行電子檔案保管系統的辦事處，免除列印後歸檔的做法。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

### 政府的回應

3.31 政府資訊科技總監同意審計署在第 3.26 段的建議，並表示：

- (a) 資科辦正密切監察承辦商 B 就尚未處理的測試事故報告所載的誤差進行修正工作的進度。除了每星期與承辦商召開檢察點會議外，資科辦一直與承辦商緊密合作，跟進尚待處理的事宜；及
- (b) 按月發出催辦便箋，提醒各局／部門遞交部門報表。

3.32 海事處處長同意審計署在第 3.27 段的建議，並表示：

- (a) 海事處已加強監察電子檔案保管系統項目的進度，並安排定期召開項目督導委員會及項目保證小組會議，跟進餘下數批的推行工作；及
- (b) 應海事處要求，承辦商 B 自 2018 年 9 月起提交項目進度報告。海事處會繼續密切監察承辦商適時提交有關報告。

3.33 政府資訊科技總監、行政署長及效率專員同意審計署在第 3.28 段的建議。行政署長表示：

- (a) 就審計署在第 3.28(a) 段的建議，效率促進辦公室會與政府檔案處合作，支援電子資料管理計劃管理辦公室設立機制，衡量各局／部門停止列印後歸檔的做法所節省的紙張／列印費用；及
- (b) 就審計署在第 3.28(b) 及 (c) 段的建議，政府檔案處：
  - (i) 一直採取措施支援各局／部門免除列印後歸檔的做法。政府檔案處編制《電子檔案保管系統評估手冊》，協助各局／部門評估和核實電子檔案保管系統及規管系統的應用、管理和保養的部門檔案管理政策、守則和程序是否符合電子檔案管理的標準和要求；
  - (ii) 一直與資科辦緊密合作，按精簡的兩個階段進行核實，以便各局／部門免除列印後歸檔的做法。具體而言，在第一階段，政府檔案處會與資科辦合作，確保電子檔案保管系統的基礎系統符合所有訂明的電子檔案管理標準和要求。在第二階段，當各局／部門向政府檔案處提交申請，尋求批准免除列印後歸檔的做法時，政府檔案處會要求各局／部門證明其電

子檔案保管系統符合電子檔案管理的標準和要求，並已實施有關的檔案管理政策、守則和程序。由於政府檔案處已於第一階段評估基礎系統，故此與 5 個早期試行的局／部門開發的電子檔案保管系統相比，各局／部門須進行的系統示範工作規模相對較小，因而可把整個過程由 3 個月縮短至 1 個月；

- (iii) 已採取措施，協助各局／部門制訂規管電子檔案保管系統的應用、管理和保養的相關部門檔案管理政策、守則和程序，以便各局／部門能早日停止列印後歸檔的做法。政府檔案處編制《電子檔案保管系統檔案管理實務及指引手冊》，向各局／部門提供指導，讓各局／部門採納作為各自的做法和指引。政府檔案處也為各局／部門舉行簡介會，提供這方面的協助。在政府全面推行電子檔案保管系統時，政府檔案處會參與早期開發基礎系統的工作，此舉可助各局／部門在尋求批准停止列印後歸檔的做法時，不須花太多時間便能符合政府檔案處的要求；及
- (iv) 會繼續採取上述利便及精簡措施，協助各局／部門評估其電子檔案保管系統，以便停止列印後歸檔的做法。政府檔案處也會繼續為各局／部門提供培訓，制訂規管電子檔案保管系統的應用、管理和保養的相關部門檔案管理政策、守則和程序。在開發基礎系統時讓政府檔案處盡早參與其中，也可確保在系統推行前，找出技術問題並予以解決。視乎用戶需要多少時間適應在電子檔案保管系統環境下歸檔的新程序，政府檔案處相信，大部分局／部門可縮短並行運作的時間，在推行電子檔案保管系統後 6 個月內，向政府檔案處提交申請，尋求批准免除列印後歸檔的做法。

3.34 商務及經濟發展局局長接納審計署在第 3.29 段的建議，並表示政府檔案處最近同意由 2020 年 9 月開始，商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科可分階段安排免除列印後歸檔的做法。

3.35 差餉物業估價署署長同意審計署在第 3.30 段的建議，並表示：

- (a) 差餉物業估價署會繼續與政府檔案處緊密合作，安排轄下辦事處免除列印後歸檔的做法。該署一直積極與政府檔案處聯繫，解決技術問題，務求可完全符合政府檔案處訂明的功能要求；及

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

- (b) 差餉物業估價署與政府檔案處在 2020 年 3 月舉行了兩次會議後，會緊密徵詢政府檔案處的意見，採取所需步驟，盡快完成差餉物業估價署電子檔案保管系統的提升工作，旨在於 2020 年內取得政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法。

3.36 行政署長同意審計署在第 3.29 及 3.30 段的建議，並表示：

- (a) 政府檔案處一直與商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科保持緊密聯繫，提供一切所需協助，以取得政府檔案處批准，免除列印後歸檔的做法。目標是協助商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科盡早獲政府檔案處批准，在 2020 年 9 月底前免除列印後歸檔的做法；及
- (b) 差餉物業估價署與政府檔案處在 2020 年 3 月 11 和 17 日舉行會議，商討如何提升差餉物業估價署的電子檔案保管系統，以符合系統相關標準和要求，繼而停止列印後歸檔的做法。政府檔案處會繼續與差餉物業估價署聯絡，務求協助差餉物業估價署盡早取得政府檔案處批准，在 2020 年內免除列印後歸檔的做法。

## 系統運作

3.37 **審計署審查電子檔案保管系統的系統運作** 審計署挑選了電子檔案保管系統試驗計劃下的 4 個局／部門 (即兩個早期試行的局／部門 (即政府檔案處和商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科) 和兩個在下一階段試行的局／部門 (即資科辦和土木工程拓展署))，審查在電子檔案保管系統環境下的檔案管理功能和做法。審計署的審查涉及：

- (a) 要求選定的局／部門向審計署提供權限，可以唯讀方式接達電子檔案保管系統；
- (b) 測試電子檔案保管系統的檢索功能，例如把檔案分類和搜尋檔案；
- (c) 審查電子檔案保管系統製作的管理報告；及
- (d) 分析檔案的元數據。

系統運作可予改善之處

3.38 審計署審查 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統，發現以下可予改善之處：

- (a) **未能向審計署提供權限接達電子檔案保管系統** 審計署在審查中可以取得權限，以唯讀方式接達上述 4 個所選定的局／部門的電子檔案保管系統，資料辦除外。2020 年 1 月，資料辦在回應審計署的查詢時表示，未能讓審計署接達資料辦電子檔案保管系統，是因為在設計資料辦電子檔案保管系統的用戶設定時並沒有考慮這項要求（即為非資料辦用戶開立提供唯讀接達權限的戶口）。為利便審計署進行審查，資料辦向審計署提供與推行電子檔案保管系統有關的檔案資料複本，附連檔案管理元數據（例如檔案標題和開立日期）列表。審計署認為，資料辦電子檔案保管系統用戶設定的設計，並不符合有關藉系統有效率地取得可靠審計證據的審計要求（註 59）。為加強向公眾負責，資料辦有需要：(i) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求；及 (ii) 在切實可行範圍內對資料辦電子檔案保管系統用戶設定的設計作出所需調整，以符合審計要求；
- (b) **使用率偏低的用戶** 4 個選定的局／部門的電子檔案保管系統均支援製作管理報告，以顯示用戶活動的統計資料（用戶存取報告）。審計署審查了 4 個局／部門由 2019 年 12 月至 2020 年 1 月製作的用戶存取報告，發現 4 個局／部門的報告雖在設計上略有不同，但全部都顯示普遍存在部分用戶使用率偏低的問題。舉例來說，截至 2020 年 1 月，在資料辦 1 025 名電子檔案保管系統用戶當中，306 名（30%）沒有使用系統逾一年；在土木工程拓展署 1 500 名電子檔案保管系統用戶當中，105 名（7%）沒有使用系統逾一年。政府檔案處有需要提醒採用電子檔案保管系統的局／部門找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動；及
- (c) **沒有指引訂明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限** 根據政府檔案處的指引，應在切實可行範圍內盡快把檔案收納入電子檔案保管系統。審查發現 4 個選定的局／部門全都沒有在部門指引訂

註 59：電子檔案保管系統內置保安和存取控制功能，即保護檔案免因疏忽或未經授權被更改、刪除、存取和檢索，以及藉審計追蹤監察檔案是否完整。因此，直接從電子檔案保管系統存取檔案所取得的審計證據會更可靠。

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

明把檔案收納入電子檔案保管系統的時限。審計署分析了存於電子檔案保管系統的電郵的歸檔日期，發現有部分電郵在發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統。舉例來說，在資料辦於2019年收納的35 567個電郵檔案當中，7 747個(22%)在電郵發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統；在商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科於2019年收納的22 700個電郵檔案當中，3 792個(17%)在電郵發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統。審計署的分析進一步發現，就上述11 539個(即7 747個+3 792個)在發出／接收超過3個月後才收納入電子檔案保管系統的電郵，資料辦和商務及經濟發展局轄下的通訊及創意產業科分別有44%和38%的檔案是在電郵發出／接收超過一年後才收納入電子檔案保管系統。政府檔案處有需要提醒採用電子檔案保管系統的局／部門制訂有關時限的指引，確保適時把檔案收納入電子檔案保管系統。

### 審計署的建議

- 3.39 為加強向公眾負責，審計署建議政府資訊科技總監應：
- (a) 就政府全面推行電子檔案保管系統，提醒各局／部門在設計各自的電子檔案保管系統時，須全面顧及審計要求；及
  - (b) 在切實可行範圍內對資料辦電子檔案保管系統用戶設定的設計作出所需調整，以符合審計要求。
- 3.40 審計署建議行政署長應提醒採用電子檔案保管系統的局／部門：
- (a) 找出使用率偏低的用戶，研究有關原因，以便採取適當行動；及
  - (b) 就把檔案歸檔至電子檔案保管系統的時限制訂指引。

### 政府的回應

- 3.41 政府資訊科技總監同意審計署在第3.39段的建議。
- 3.42 行政署長同意審計署在第3.40段的建議，並表示：

- (a) 第 3.38(b) 段載述的使用情況統計資料顯示，部分用戶並未使用電子檔案保管系統收納或搜尋檔案，可能是與相關各局／部門的內部運作及分工有關的種種原因所致。舉例來說，一些檔案用戶或會把其電子檔案保管系統的歸檔工作交給組內其他人員或存檔辦公室處理。從電子檔案保管系統檢索檔案的工作也可交由其他人員負責。過去數年，試驗計劃下的局／部門的電子檔案保管系統保存的檔案數目逐步穩定增長，顯示相關各局／部門一直積極使用電子檔案保管系統保存其檔案；
- (b) 政府檔案處已採取措施，支援各局／部門監察電子檔案保管系統的運作和使用情況。電子檔案保管系統設有功能，支援製作各類不同的檔案管理報告及審計稽查記錄，以作監察用途。政府檔案處藉發出電子檔案保管系統的推行指引和為各局／部門舉行簡介會，定期提醒各局／部門就其電子檔案保管系統實施部門監察機制。為進一步鼓勵更多用戶使用電子檔案保管系統，政府檔案處會更新有關指引，說明各局／部門可採用有系統的監察方式，例如就使用電子檔案保管系統的情況進行突擊檢查和調查，作為各局／部門監察機制的一環。此外，也會建議各局／部門為員工舉辦更多複修課程，讓他們熟習電子檔案保管系統的功能和運作；及
- (c) 根據現行的檔案管理原則，應盡快收納檔案。政府檔案處會就把檔案收納入電子檔案保管系統一事制訂更具體的指引，供各局／部門參考。舉例來說，會建議人員在一般情況下，應在 30 天內把檔案收納入電子檔案保管系統，而在特殊情況下，則可在 3 個月內把檔案收納入電子檔案保管系統。

### 遷移至中央電子檔案保管系統

#### *需要密切監控運作成本及考慮在適當時候遷移至中央電子檔案保管系統*

3.43 **電子檔案保管系統可持續發展** 各局／部門推行或採用電子檔案保管系統，是政府電子資料管理策略的強制性規定。因此，確保各局／部門在財政上有能力長遠推行電子檔案保管系統，至為重要。關於電子檔案保管系統試驗計劃下一階段發展的計劃督導委員會（見第 3.8 段），其主席在 2015 年 12 月舉

## 推行電子檔案保管系統試驗計劃

---

行的第一次會議上建議，各局／部門在採用電子檔案保管系統後，應致力節省開支，以確保系統可持續發展。

3.44 **商討試驗項目的未來路向** 在電子資料管理督導小組 2019 年 2 月的會議上，政府資訊科技總監表示，試驗計劃下的局／部門仍可使用現行的電子檔案保管系統解決方案，日後在現行解決方案已過時及到期更換時，或可考慮把系統遷移。小組另一名成員認為，由於各局／部門須把檔案移交政府檔案處，因此決定長遠採用不同的電子檔案保管系統解決方案時須審慎考慮。政府檔案處表示，開發數碼儲存庫時（見第 4.9(b) 段），會研究從採用不同電子檔案保管系統解決方案的局／部門移交檔案的技術解決方案。如果各局／部門現有電子檔案保管系統解決方案的系統運作或提升成本高於系統遷移的成本，預期各局／部門會採納新的解決方案。

3.45 **試驗項目營運開支高昂** 表七顯示，試驗項目下每名電子檔案保管系統用戶在 2018-19 年度的營運開支由 1,667 元至 35,714 元不等。

表七

按局／部門劃分的電子檔案保管系統每年營運開支  
(2018-19 年度)

項目	用戶數目 (a)	每年營運開支 (b) (百萬元)	每名用戶 每年 營運開支 (c)=(b) ÷ (a) (元)
效率促進辦公室 (註)	210	2.2	10,476
政府檔案處	130	2.7	20,769
商務及經濟發展局轄下的通訊 及創意產業科	70	2.5	35,714
差餉物業估價署	100	0.7	7,000
渠務署	992	2.3	2,319
行政署	160	1.6	10,000
項目 1 - 知識產權署	200	5.1	4,250
- 資料辦	1 000		
項目 2 - 建築署	200	2.3	2,421
- 海事處	750		
項目 3 - 土木工程拓展署	1 500	2.5	1,667

資料來源：審計署對資料辦記錄的分析

註：效率促進辦公室表示，每年營運開支涵蓋整個電子資料管理系統，當中包括電子檔案保管系統。除了效率促進辦公室的用戶外，系統用戶也擴大至包括派駐其他局／部門的管理參議主任。

在政府全面推行系統時，為了在軟件使用許可證、系統推行和支援成本取得規模經濟效益，會採用單一電子檔案保管系統軟件解決方案，開發中央電子檔案保管系統，然後配置給其餘 75 個局／部門 (見第 2.2 段)。每名電子檔案保管系統用戶每年的經常開支 (包括貯存、網絡、運算能力、軟件使用許可證、保養和支援) 估計約為 1,500 元。考慮到中央電子檔案保管系統的估計每年經常開支遠較試驗項目的為低，電子檔案保管系統試驗計劃下的局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，應留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取 (示例見第 3.25(a)(ii) 段)。

### 審計署的建議

3.46 審計署建議政府資訊科技總監、行政署長及效率專員應一起提醒電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門日後當其電子檔案保管系統到期更換時，留意轉移至中央電子檔案保管系統是否可取。

### 政府的回應

3.47 政府資訊科技總監、行政署長及效率專員同意審計署的建議。行政署長表示：

- (a) 資科辦、政府檔案處及效率促進辦公室理解電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門遷移至中央電子檔案保管系統有可取之處。為利便日後的系統遷移，政府檔案處制定了《香港特別行政區政府檔案管理元數據標準》，確保各局／部門採用的電子檔案保管系統會劃一使用恰當和完備的檔案管理元數據，以協助各局／部門把具備所需檔案管理元數據的檔案自一個電子檔案保管系統輸出至另一個系統；及
- (b) 電子資料管理計劃管理辦公室會留意電子檔案保管系統試驗計劃下的 11 個局／部門，是否有需要把系統遷移至中央電子檔案保管系統，並會繼續就系統遷移的工作向各局／部門提供一切所需支援。

## 第 4 部分：電子檔案存檔

4.1 本部分探討電子檔案存檔。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 長遠保存電子檔案 (第 4.2 至 4.15 段)；及
- (b) 把載於網站及社交媒體平台的政府檔案存檔 (第 4.16 至 4.19 段)。

### 長遠保存電子檔案

4.2 **檔案的生命周期** 政府檔案處表示，整個檔案管理生命周期包括開立和收存檔案、檔案分類、訂定檔案存廢期限表及檔案最後存廢、檔案移交，以及公眾取閱歷史檔案。鑑於科技發展一日千里，一旦開立或接收電子檔案，應採取穩健的檔案周期管理方式，管理和保存有關檔案。根據檔案生命周期的各個階段，檔案可分為以下類別：

- (a) **常用檔案** 常用檔案指目前工作經常需要使用的檔案，因此應把檔案存於開立或接收檔案的地方；
- (b) **非常用檔案** 非常用檔案指已經不再需要或甚少需要用來處理事務或參考的檔案；及
- (c) **歷史檔案** 歷史檔案指經政府檔案處鑑定為具有歷史價值並予以永久保存的檔案。這類檔案須由各局／部門移交政府檔案處永久保存。

4.3 **長遠保存電子檔案的重要性** 政府檔案處表示，有必要長遠保存電子檔案，以確保電子檔案真確、完整、方便查閱、容易辨認、易於理解和可供使用，藉此滿足法律、規管、業務及保存歷史檔案的需要。為此，有必要就長遠保存電子檔案，制訂適用於整個政府的政策及策略。

### 全面研究的進度

4.4 **初步研究** 2009 年 10 月，政府檔案處、效率促進辦公室及資料辦完成檢討電子檔案保管系統試驗計劃 (見第 1.8 段)，確定有需要展開進一步工作，包括研究長遠保存電子檔案的策略和技術解決方案。隨着政府電子資料管理策略於 2011 年公布，有關長遠保存電子檔案的研究，成為電子資料管理計劃的

## 電子檔案存檔

---

核心措施(見第 1.9 段)。考慮到全面研究的範圍和複雜程度，政府檔案處和資料辦派員成立專責小組，在 2012 年 2 月至 2013 年 1 月期間，進行初步研究，旨在：

- (a) 參考海外國家處理保存電子檔案工作的經驗；
- (b) 蒐集各局／部門保存電子檔案的業務需求，以符合法律和規管要求、業務和運作需要，以及作憑證用途；
- (c) 確立政府檔案處以電子形式保存歷史檔案的需要；及
- (d) 訂定全面研究的範圍。

初步研究的主要工作包括：(i) 就各局／部門保存電子檔案的情況進行全政府調查；以及 (ii) 集中研究 4 個海外國家，計為澳洲、新西蘭、英國和新加坡有關以電子形式長遠保存電子檔案及歷史檔案的政策、策略、標準、做法和技術解決方案。

**4.5 全面研究進度緩慢** 按照 2011 年向電子資料管理督導小組提交的原來計劃，有關長遠保存電子檔案的全面研究定於 2013 年 5 月展開，預期於 2014 年 12 月完成。審計署發現，全面研究進度緩慢。截至 2019 年 10 月，電子資料管理計劃管理辦公室設定的經修訂目標完成日期是 2021 年 5 月，較原來的目標完成日期 2014 年 12 月延遲約 6 年。鑑於自 2010 年開始 11 個局／部門已推行電子檔案保管系統(見第 3.2 及 3.4 段)，意味着不久將來各局／部門便有需要把具歷史價值的電子檔案移交政府檔案處永久保存。為此，政府檔案處有需要加快工作以免再出現延遲。審計署審查了政府檔案處和資料辦有關全面研究的檔案，發現延遲的主要原因如下：

- (a) 由於尚有其他工作需要優先處理，全面研究須押後展開(第 4.6 段)；
- (b) 研究模式更改(第 4.7 至 4.9 段)；及
- (c) 預備工作需時甚長(第 4.10 至 4.12 段)。

### **由於尚有其他工作需要優先處理，全面研究須押後展開**

**4.6 中止原來計劃** 2013 年 2 月，電子資料管理計劃管理辦公室在每月進度報告中匯報：

- (a) 專責小組已完成全面研究界定範圍要求的工作；
- (b) 考慮到推行電子資料管理時，在檔案管理、藏品管理和資訊科技三方面都需要大量專才和技術人員，行政署會在電子資料管理計劃於 2014 年進行檢討時，一併檢討應在何時展開全面研究；及
- (c) 視乎情況，行政署會適時擬訂全面研究的實際時間表。

據此，設有明確時間表 (即在 2013 年 5 月至 2014 年 12 月進行全面研究) 的原來計劃，被沒有訂明具體時間表的修訂計劃所取代。審計署發現，直至 2017 年 3 月 (即是初步研究在 2013 年 1 月完成約 4 年之後) 才恢復籌備進行全面研究的工作。

### 研究模式更改

4.7 **全面研究的原定範圍** 2017 年 3 月，政府檔案處與資料辦議定全面研究的範圍，研究會分以下兩個階段進行：

- (a) **第一階段** 研究會集中制訂有關長遠保存電子檔案的政策、策略、標準和指引，以及審視各局／部門在保存電子檔案所面對的挑戰；及
- (b) **第二階段** 研究會找出技術上的問題，並建議解決方案，讓政府檔案處管理和貯存以電子方式管理和保存具歷史價值的資料，包括研究在政府檔案處建立數碼檔案庫，以電子方式保存具歷史價值的資料是否可行。

4.8 **資料蒐集工作** 2017 年 3 月，政府檔案處與資料辦就全面研究進行資料蒐集工作，邀請 65 個有興趣的顧問服務供應商提供資料。結果，只有 4 個供應商給予回應，2 家本地顧問公司的建議書不符合要求，另外 2 家海外顧問公司只對第一階段的研究有興趣。

4.9 **經修訂的研究模式** 考慮到資料蒐集工作的結果，在假設項目可獲批准由基本工程儲備基金撥款並於 2018 年 4 月開展的前提下，政府檔案處與資料辦在 2017 年 5 月同意按經修訂的模式進行全面研究：

- (a) **第一階段研究** 首先進行第一階段研究，目標完成日期為 2020 年第二季；

- (b) **建立數碼儲存庫** 由於沒有顧問服務供應商表示對第二階段研究有興趣，政府檔案處與資科辦會建立一個數碼儲存庫作為臨時方案，以便在不久將來各局／部門可能會把電子檔案移交政府檔案處（見第 4.2(c) 段），目標完成日期為 2019 年第一季度；及
- (c) **建立數碼檔案庫的長遠策略** 政府檔案處汲取數碼儲存庫的運作經驗後，將考慮未來資訊科技進步和國際間有關保存數碼檔案良好做法的發展，着手制訂建立數碼檔案庫的長遠策略。

### 預備工作需時甚長

4.10 **第一階段研究** 第一階段研究的推行進度如下：

- (a) **撥款批准** 2018 年 6 月獲批准由基本工程儲備基金撥款 720 萬元進行第一階段研究；
- (b) **擬備顧問工作簡介** 政府檔案處在 2017 年 9 月開始擬備顧問工作簡介，工作程序包括收集和整合資科辦及政府檔案處內部用戶的意見，以及向律政司尋求法律意見。整個過程在 2018 年 12 月完成。2019 年 1 月，政府檔案處取得政務司司長辦公室的部門顧問公司遴選委員會批准，着手採購有關顧問服務；
- (c) **採購顧問服務** 2019 年 1 月，政府檔案處邀請 64 個顧問服務供應商提交建議書，並在 2019 年 2 月截止日期前接獲一份建議書。2019 年 5 月，政務司司長辦公室的部門顧問公司遴選委員會批准委聘有關顧問服務供應商；及
- (d) **已知最新情況** 截至 2019 年 10 月，政府檔案處仍在敲定顧問服務合約，並計劃在 2019 年年底或之前開展第一階段研究，顧問服務供應商會在 2020 年 3 月進行第一次實地考察。第一階段研究的目標完成日期由 2020 年第二季推遲至 2021 年 5 月。

4.11 **建立數碼儲存庫** 建立數碼儲存庫的進度如下：

- (a) **採購服務的預備工作** 2017 年 8 月，政府檔案處為建立數碼儲存庫所需的採購服務展開預備工作（即蒐集服務供應商的資料和擬備招標規格），並物色了 10 個有興趣的海外服務供應商。2018 年 4 月，政府檔案處與資科辦商討後，決定為加快採購程序，運用直接採購權購置現成的軟件產品，而非按原來計劃進行招標，因為有關

產品的成本可能會少於 140 萬元 (註 60)。政府檔案處隨後修訂產品規格並以傳閱方式徵詢資料辦及政府檔案處內部用戶的意見。採購程序在取得撥款批准後才可展開，有見及此，政府檔案處便把目標完成日期由 2019 年第一季推遲至 2019 年年底；

- (b) **撥款批准** 2018 年 12 月獲批准由基本工程儲備基金撥款；
- (c) **採購軟件產品** 2019 年 2 月，政府檔案處發出徵求建議書，並在 2019 年 3 月截止日期前接獲一份建議書。由於供應商的報價超逾 140 萬元的限額，政府檔案處在 2019 年年中與供應商就價格展開磋商，並把目標完成日期再推遲至 2020 年 4 月；及
- (d) **已知最新情況** 2019 年 8 月，政府檔案處接獲供應商不超逾價格上限的修訂報價。項目在 2019 年 10 月開展，目標完成日期為 2020 年 6 月。

4.12 審計署留意到，政府檔案處在籌備推行長遠保存電子檔案的工作時，花了很長時間。審計署認為，政府檔案處需要密切監察第一階段研究及建立數碼儲存庫的進度。

### 各局／部門保存電子檔案

4.13 **2012 年全政府調查** 作為保存電子檔案的初步研究其中一環 (見第 4.4 段)，政府檔案處與資料辦在 2012 年聯合進行一項全政府調查 (涵蓋共 74 個局／部門和辦事處)，以蒐集各局／部門保存電子檔案的需要，並評估各局／部門現行保存措施的效益。調查發現：

- (a) 在 74 個局／部門和辦事處當中，69 個 (93%) 要管理和保存部分電子檔案再多 7 年或更長時間；
- (b) 在 896 個用作管理及／或貯存電子檔案再多 7 年或更長時間的資訊系統當中，409 個 (46%) 自投入運作以來從未提升、改善或重新開發。在餘下 487 個已提升的系統當中，204 個 (42%) 並無內置保存電子檔案的功能；
- (c) 只有 27 個 (36%) 局／部門和辦事處在過去 7 年曾為其電子檔案進行檔案格式轉移；及

---

註 60：根據《物料供應及採購規例》，採購價值超逾 140 萬元的物料及服務必須招標。

## 電子檔案存檔

---

- (d) 在 49 個使用離機貯存媒體管理及／或貯存電子檔案的局／部門和辦事處當中，只有 15 個 (31%) 曾進行媒體更新及／或媒體遷移，以保存以離機貯存媒體貯存的電子檔案。

根據調查結果，政府檔案處與資科辦認為，各局／部門顯然需要適時採取妥善措施保存電子檔案，並應提高對妥善保存電子檔案的認識。

**4.14 發布有關保存電子檔案的指引** 因應 2012 年的全政府調查，政府檔案處在 2013 年 7 月發布名為《電子檔案保存手冊》的指引，供各局／部門參考，以採取妥善措施和做法，保存電子檔案。根據該手冊，各局／部門應制訂一個可行的部門保存計劃，確保會投放足夠人力物力，適時和有效地保存電子檔案。《電子檔案保存手冊》也載列 10 項保存電子檔案的一般良好做法和措施，包括把已過時的檔案格式轉移至另一格式、定期檢視離機貯存媒體等。

**4.15 需要確定各局／部門完善保存電子檔案工作的進度** 審計署留意到，自 2013 年 7 月發布《電子檔案保存手冊》後，政府檔案處沒有定期確定各局／部門完善保存電子檔案相關措施和做法的進度（例如各局／部門有沒有推行部門保存計劃）。在政府全面推行電子檔案保管系統後，預期政府電子檔案的數量會急速增長（見第 1.3 段）。審計署認為，政府檔案處應考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法。

## 把載於網站及社交媒體平台的政府檔案存檔

**4.16 政府使用網站及社交媒體** 使用互聯網上的政府網站發放資訊，既有效率，又見成效。各局／部門已建立各自的網站發放資訊。政府也建立一站式入門網站“香港政府一站通”（www.gov.hk），載有市民最常查閱的多元化資訊和服務。近年，社交媒體的應用日趨普及，即用戶使用網上平台、應用程式和技術在網上進行社交活動，與他人互動交流。政府高層官員和各局／部門亦有使用社交媒體發放資訊及與市民溝通交流。

## 把政府網站和社交媒體戶口存檔的工作有可予改善之處

**4.17 把載於網站的政府檔案存檔欠缺標準和指引** 審計署審查政府檔案處發布的電子檔案管理標準和指引，發現欠缺有關政府網站或社交媒體平台的檔案管理及存檔的指引。舉例來說，政府檔案處發布名為《電子檔案保管系統檔案

管理實務及指引手冊》的指引中，並沒有涵蓋如何管理在網上環境的檔案（即政府網站和社交媒體戶口）。資料辦曾發布有關政府網站的指引，但內容主要涵蓋保安、設計和無障礙功能等資訊科技範疇。

4.18 **海外做法** 審計署研究一些海外地區把政府網站和社交媒體戶口存檔的情況，發現海外地區的國家檔案館／圖書館自行或與非政府機構（例如大學）合作，已推行網站存檔措施一段時間。公眾一般可經由個別國家檔案館／圖書館建立的專用網站，接達已存檔的政府網站及／或社交媒體戶口。表八顯示一些海外地區的網站存檔措施示例。

表八

4 個海外地區的網站存檔措施  
(2003 至 2011 年)

海外地區	開始年份	已存檔內容
英國	2003	政府網站及官方社交媒體戶口
新加坡	2006	域名中包含“.sg”國碼的所有網站，以及選擇性保存內容多與新加坡有關的網站，包括政府網站
美國	2008	聯邦政府所有立法、行政及司法部門的網站
澳洲	2011	聯邦政府網站

資料來源：審計署進行的互聯網上資料研究

4.19 **需要制訂網站存檔的長遠策略** 截至 2020 年 2 月，政府並沒有像上述海外地區般設立涵蓋所有政府網站及／或官方社交媒體戶口的中央網站檔案庫。就此，審計署留意到：

- (a) 2014 年 11 月，資料辦就網站存檔進行研究，結果發現各局／部門會按個別需要，把網站內容備份和存檔；及
- (b) 2018 年，政府檔案處開展政府網站存檔試驗計劃，委聘服務供應商在 2018 年 8 月至 2019 年 1 月期間的 6 個月內，把選定的政府網站存檔。

## 電子檔案存檔

---

2020年2月，政府檔案處在回應審計署的查詢時表示，從試驗計劃中得出的經驗，有助政府檔案處：(i) 對推行措施的成本，包括網上收集服務成本和貯存成本，作出切合實際情況的估算；以及(ii) 決定網站存檔工作由局／部門自行處理還是由外判承辦商提供服務會較理想，以及貯存已存檔網站內容的方法。政府檔案處仍在綜合從試驗計劃中取得的經驗，尚未制訂政府網站存檔的長遠策略。審計署認為，在政府網站及社交媒體戶口的存檔工作上，香港落後於其他海外地區，因此有需要制訂政府網站存檔的長遠策略，以及發布有關在網上環境管理電子檔案的指引。

### 審計署的建議

#### 4.20 審計署建議行政署長應：

- (a) 加緊工作，完成有關長遠保存電子檔案的全面研究；
- (b) 考慮設立機制，定期監察各局／部門保存電子檔案的做法；及
- (c) 制訂政府網站存檔的長遠策略及發布在網上環境管理電子檔案的指引。

### 政府的回應

#### 4.21 行政署長同意審計署的建議，並表示：

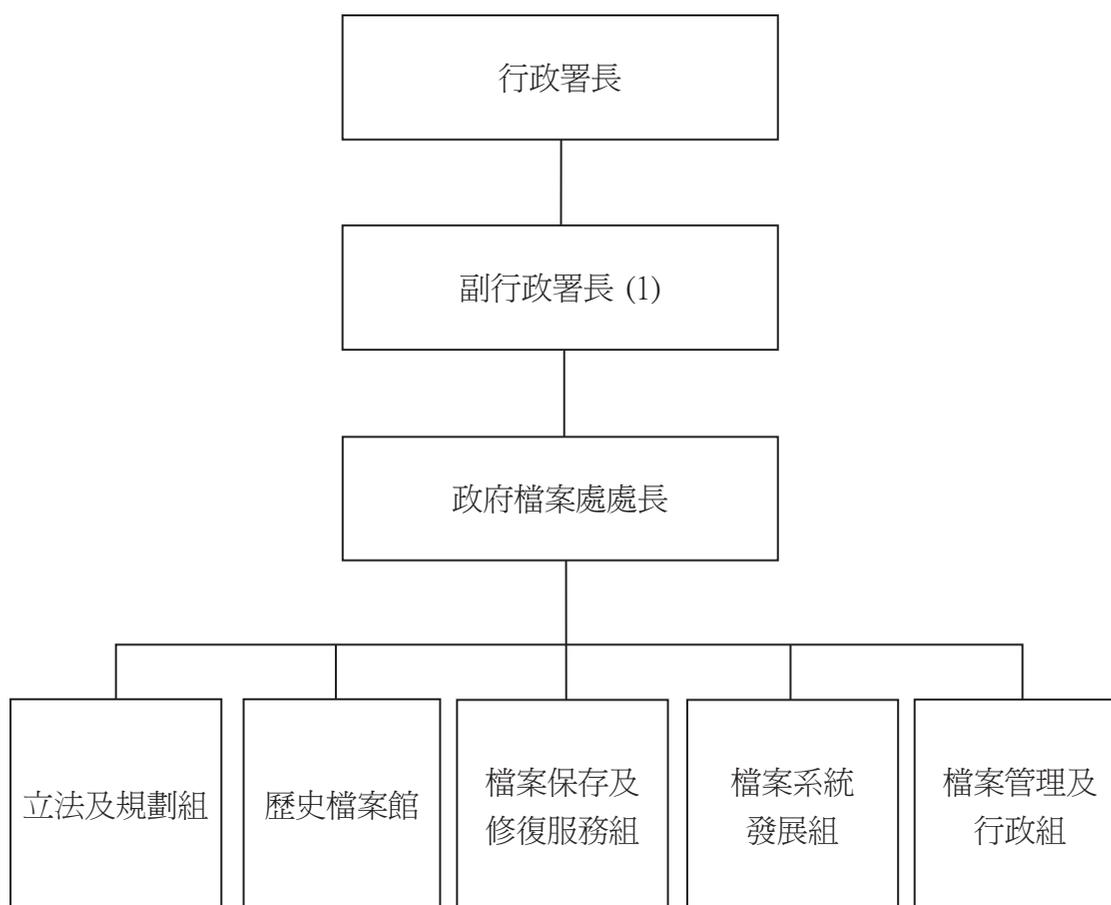
- (a) 有關審計署在第4.20(a)段的建議：
  - (i) 政府檔案處一直與資料辦緊密合作，規劃長遠保存電子檔案的全面研究，以及訂定研究範圍。根據政府檔案處資料研究所得，海外地區的歷史檔案保存當局，在確保數碼歷史檔案長遠可供取閱方面遇到各種問題，儘管有關當局已投放大量資源尋求解決方案；
  - (ii) 其中一個主要問題，是數碼檔案可以有不同的檔案格式，並可存於不同的媒體。由於檔案格式的數目不斷演變，難以找到單一檔案格式保存數碼歷史檔案，確保長遠可供取閱。因此，如某一檔案格式過時，便需要把數碼檔案從舊格式轉移至新格式，整個轉移過程必須妥為記錄，以保持檔案真確和可靠。此外，即使數碼檔案存於可靠的貯存媒體並有完整備

份，也有必要進行定期檢查，確保檔案完整和防止檔案內任何資料遺失；

- (iii) 如第 4.6 段所闡釋，考慮到需要優先處理和集中資源推行電子檔案保管系統試驗計劃的各個項目，因此決定不會在 2015 年之前展開研究。政府檔案處及後在 2016 年 4 月恢復籌備工作，修訂全面研究的範圍和推行時間表。政府檔案處繼而在 2017 年 3 月，進行蒐集資料的工作，蒐集對研究有興趣的顧問公司的資料，然後申請撥款及進行採購工作；
  - (iv) 由於申請撥款和完成所需招標程序需時較預期長，政府檔案處在 2019 年 11 月展開第一階段的全面研究，計劃在 2021 年年中或之前完成。政府檔案處會密切監察全面研究的進度，確保能如期完成；及
  - (v) 政府檔案處理解各局／部門有需要妥善保存電子檔案。全面研究有助制訂完善的指引，協助各局／部門保存電子檔案。進行研究的顧問會邀請選定的局／部門會面，了解各局／部門保存電子檔案的需要和關注。政府檔案處會留意顧問就政府長遠保存電子檔案的政策和策略提出的建議，並視乎情況為各局／部門制訂詳細的指引；
- (b) 有關審計署在第 4.20(b) 段的建議，政府檔案處會設立機制，包括定期進行調查和到各局／部門實地視察，以監察各局／部門保存電子檔案的做法；及
- (c) 有關審計署在第 4.20(c) 段的建議：
- (i) 網站存檔是收存網站內容，並以適合長期貯存的形式保存所收集的資料以供取閱和使用的過程。根據政府檔案處對那些已開展網站存檔工作的海外地區的研究，考慮到網上收集工作和貯存已存檔網站所涉成本高昂，大部分地區已大幅縮減有關工作的規模；
  - (ii) 此外，遠端收集科技有其技術上的限制，而那些載有動態內容（即提供視聽串流或連接內部業務資訊科技系統的網站）或載有超文本連結至其他網站的網頁，在存檔後可能會出現無法連接的情況。為應付上述挑戰，不同地區採取不同方法進行網站存檔；及

- (iii) 為了與海外地區的檔案館看齊，以適合長期貯存的形式保存政府網站內容，政府檔案處審慎行事，在 2018 年進行把政府網站存檔的試驗計劃，並正在綜合從試驗計劃中取得的經驗。把政府網站存檔牽涉複雜的技術，長遠來說亦投資甚巨。有見及此，政府檔案處在制訂政府網站存檔的長遠策略前，會審慎評估當前用作遠端收集網站的科技和所需費用。

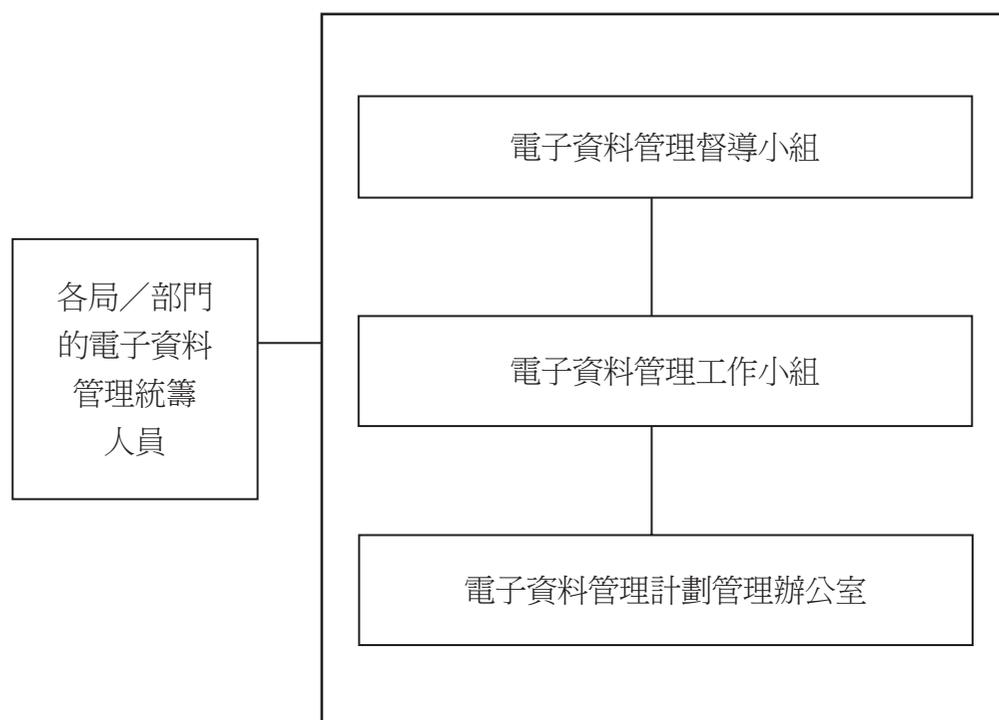
政府檔案處：  
組織圖 (摘錄)  
(2019 年 12 月 31 日)



資料來源：政府檔案處的記錄

政府電子資料管理計劃的管治架構  
(2019 年 12 月 31 日)

統管組織 (註)



資料來源：資科辦的記錄

註：統管組織的成員包括資科辦、政務司司長辦公室轄下行政署，以及效率促進辦公室的代表。外間領域專家也獲委聘參與計劃管理辦公室的工作。