

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援收納機密檔案，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，有關系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。