

《審計署署長第五十七號報告書》— 第 10 章

政府檔案處的檔案管理工作

撮要

1. 檔案是寶貴資源，有助作出決定，滿足運作和規管需要，並可據此向有關人士問責。行政署長負責制訂和推行有關管理政府檔案的政策，包括收集和公開歷史檔案。政府各局和部門負責根據行政署長發出的指引及規定，各自建立本身的檔案管理計劃。

2. 政府檔案處隸屬行政署，負責監督政府整體的檔案管理工作，以及確保具有歷史價值的檔案能被挑選作保存及供公眾查閱之用。審計署最近就政府檔案處的檔案管理工作進行審查。

監督檔案管理計劃

3. **檔案管理計劃的規定** 二零零一年，行政署長發出《檔案管理守則》（《守則》），為各局／部門定下在建立檔案管理計劃時所須依循的實務守則，以及《管理電子郵件的指引》。二零零九年四月，行政署長發出總務通告，將《守則》一些主要條文及《管理電子郵件的指引》列為強制性規定。審計署注意到，《守則》內有關開立檔案的條文，無一列為強制性規定。審計署建議行政署長應考慮訂立有關開立檔案的強制性規定，以確保各局／部門開立足夠但不過量的檔案。

4. **檔案管理研究** 《守則》訂明，政府檔案處會為各局／部門進行檔案管理研究，並作出指示和建議，以確保他們有準確和完整的記錄、安全的檔案保存措施，以及高效率 and 符合成本效益的檔案管理。然而，政府檔案處在二零零二年至二零一零年間進行的檔案管理研究，全都只是研究行政檔案的分類系

統。由於範圍有限，這些研究無法完全達到既定的目標。審計署發現在其中一項研究中，政府檔案處收到報告指其建議將會延遲實施，但該處卻未有採取跟進行動。審計署建議行政署長應：(a) 考慮擴大檔案管理研究的範圍，以完全達到進行這些研究的目的；及 (b) 就各局／部門如何實施政府檔案處的建議，檢討跟進程序及採取合適的措施，確保他們日後從速實施政府檔案處的建議。

5. **檔案管理調查** 《守則》訂明，政府檔案處會不時進行全政府整體的檔案管理調查。然而，政府檔案處到了二零一零年八月才進行全政府整體調查。審計署就各局／部門交回的調查表格所作的分析顯示，截至二零一零年十月三十一日（即在《守則》發出約九年後），不少局／部門仍未實施《守則》內某些在二零零九年四月已成為強制性規定的主要條文。此外，有四個部門曾發生檔案遺失或在未獲授權下檔案被銷毀的個案，而很多局／部門都沒有完全採用一些最佳做法。審計署建議行政署長應：(a) 在公布主要檔案管理做法後，於適當時候進行全政府整體調查，以便能及時處理與實施有關做法時普遍出現的問題；(b) 制訂工作計劃，以處理在二零一零年調查中發現的問題；(c) 進行跟進調查，以監察各局／部門有否遵守強制性規定；(d) 考慮在有需要時採取更嚴厲措施；及 (e) 考慮規定各局／部門定期就有否遵守強制性規定進行自我評估，並向政府檔案處提交遵守規定報告。

6. **檔案管理檢討** 《守則》訂明，政府檔案處會按需要檢討各局／部門的檔案管理職能，以確保他們符合檔案管理政策、程序、指引和存廢授權書的規定。然而，政府檔案處從未進行有關檢討。審計署挑選了消防處、商務及經濟發展局，以及保安局進行審查，發現他們在檔案管理方面有所改善之處。審計署建議行政署長應為個別局／部門進行檔案管理檢討，並視乎情況提供具體的建議、培訓及協助。審計署亦就有關檔案管理事宜向消防處處長、商務及經濟發展局局長及保安局局長提出了多項建議。

非常用檔案的貯存及存廢服務

7. **非常用檔案的貯存及存廢** 政府檔案處營運一個檔案中心，供各局／部門存放非常用檔案，等待最終處置。根據政府檔案處的指引，各局／部門應根據存廢期限表，適時安排處置已貯存的檔案。審計署發現：(a) 逾期末處置的貯存檔案共有 17 450 直線米；(b) 另有 15 115 直線米的檔案沒有制訂存廢期限表；(c) 有些已騰出的空間未有立即供使用；及 (d) 有些檔案由於沒有妥為分類裝箱，以致在檢索檔案以供存廢時遇到困難。由於檔案中心的使用量已接近貯存上限，審計署建議行政署長應：(a) 採取額外措施，鼓勵各局／部門適時處置他們所貯存的檔案；(b) 至於沒有存廢期限表的檔案，促請有關部門盡快制訂存廢期限表；(c) 採取步驟，確保已騰出的空間可以立即供使用；(d) 監察各局／部門有否遵守規定，為每一批移交到檔案中心的檔案只訂定一個存廢日期；及 (e) 定期檢討檔案中心尚餘多少貯存空間，以便能適時應付提供額外貯存空間的要求。

8. **將非常用檔案製成縮微膠卷** 各局／部門除了將非常用檔案貯存於檔案中心外，亦可要求政府檔案處將檔案製成縮微膠卷後予以銷毀。根據政府檔案處在 2010-11 年度的縮微膠卷製作量及手頭上的縮微膠卷工作，該處在未來三年內不大可能有能力處理新的工作要求。審計署建議行政署長應：(a) 檢討政府檔案處將非常用檔案、歷史檔案及圖書館藏品製成縮微膠卷的整體服務需求；及 (b) 制訂短期及長期措施以滿足服務需求。

管理歷史檔案

9. **鑑定永久保留的檔案** 政府檔案處進行檔案鑑定工作，決定哪些檔案具歷史價值並應永久保留，哪些檔案可予銷毀。審計署發現：(a) 二零一一年六月，有 59 000 個尚待鑑定的檔案（多於二零零七年的 18 000 個），涉及 570 項各局／部門提出的檔案銷毀要求；(b) 其中 6 項要求在提出後六年或以上仍未辦理，包括 2 項在移交檔案至政府檔案處鑑定時亦有所延誤；及 (c) 關於如存廢期限表有所訂明，各局／部門應將過期檔案送交政府檔案處，以供鑑定檔案的歷史價值這一項強制性

規定，有不遵守規定的情況。審計署建議行政署長應：(a) 採取有效措施，清理積壓的檔案鑑定工作；(b) 從速與有關各局／部門適當的高級人員，跟進遲遲未將檔案移交政府檔案處鑑定的個案；及(c) 考慮訂立強制性規定，訂明各局／部門須從速將檔案移交政府檔案處鑑定，並在有需要時考慮採取更嚴厲措施。

10. **保存歷史檔案** 按照二零零二年一項調查，在抽查的 1 600 件歷史檔案及圖書館藏品中，約有 30% 已經變壞。當局提出保存策略，以防止和阻止歷史檔案及圖書館藏品進一步變壞。審計署發現保存策略的實施安排有可予改善之處，例如政府檔案處並無在處理、運送和貯存歷史檔案及圖書館藏品方面頒布詳細的指引。審計署建議行政署長應採取措施，確保在二零零二年制訂的歷史檔案及圖書館藏品保存策略妥為實施。

11. **安全保管歷史檔案** 已移交政府檔案處的歷史檔案，其保管權及擁有權均屬政府檔案處所有。然而，政府檔案處並無為歷史檔案進行盤點。至於圖書館藏品，政府檔案處只會每年檢查由該處採購及價值 1,000 元或以上的藏品一次。關於向各局／部門借出的歷史檔案，審計署發現有五個部門尚未交還 438 個過期未還的歷史檔案，另有六個局／部門報失 391 個歷史檔案。審計署建議行政署長應：(a) 規定政府檔案處人員為歷史檔案及圖書館藏品定期進行盤點；(b) 檢討向各局／部門借出歷史檔案的安排，包括探討可否為各局／部門提供歷史檔案的縮微膠卷或數碼影像，以供他們參考；及(c) 促請有關部門交還過期未還的歷史檔案，不得再延誤。

12. **向公眾提供諮詢及研究服務** 登記入冊是指在公開歷史檔案予公眾查閱前，登記和編排歷史檔案的工作。二零一一年六月，尚未登記入冊的歷史檔案有 28 萬個。審計署注意到，在二零零八年至二零一零年間，政府檔案處每年平均登記入冊 3 萬個歷史檔案。按照這個速度計算，清理這些積壓的檔案需時九年以上。審計署建議行政署長應加倍努力，清理積壓的歷史檔案登記入冊工作。

13. **查閱歷史檔案** 根據當局制訂的《1996年政府資料檔案(取閱)則例》，已存在不少於30年的歷史檔案須公開予公眾查閱，除非披露該等檔案所載資料會損及公眾利益。政府檔案處自一九九九年每年進行檢討，找出已開立30年的機密歷史檔案，然後諮詢有關的局／部門應否將該等檔案公開予公眾查閱。截至二零一一年六月，有關的局／部門已向政府檔案處確認其中72%找出的檔案可否公開予公眾查閱。然而，有18個局／部門仍未確認可否公開1137個檔案。另外，有627個檔案由某些前局／部門開立，仍有待政府檔案處查明現時負責的局／部門誰屬，以確認可否公開有關檔案。其中一些未處理的個案，於一九九九年及二零零零年(即超過十年前)，政府檔案處已要求有關的局／部門確認可否公開。審計署建議行政署長應：*(a)* 加快行動，就627個由前局／部門開立的歷史檔案，查明現時負責的局／部門誰屬，以確認可否公開有關檔案；*(b)* 訂立強制性規定，訂明各局／部門應在機密歷史檔案開立達30年後的合理時段內，確認可否公開予公眾查閱；及*(c)* 從速與有關各局／部門適當的高級人員跟進長期未處理的個案。

開發電子檔案保管系統

14. 政府檔案處在二零零一年(即約十年前)已聯同效率促進組及政府資訊科技總監辦公室開始研究推行電子檔案保管系統，以便有效地管理電子檔案。然而，直至現時仍須進一步推展工作，處理在政府內推行電子檔案保管系統的相關事宜。雖然進一步的推展工作已於二零零九年十月定出，但只有完善功能要求一項工作能於二零一一年五月完成，其他工作仍處於規劃及發展階段。審計署建議行政署長應聯同政府資訊科技總監及效率促進組專員：*(a)* 加緊處理各局／部門推行電子檔案保管系統的相關事宜；及*(b)* 向各局／部門提供足夠的支援，協助他們早日推行電子檔案保管系統。

當局的回應

15. 當局同意審計署的建議。

二零一一年十一月