

## 書面質詢：檔案管理的法律規範

公共部門的檔案有助紀錄政策制訂與行政決定的完整過程及脈絡，俾便政府內部及公眾參考和監督，一向被視為良好管治的重要一環。國際檔案理事會 (International Council on Archives) 指出，完善的檔案制度並非僅旨在促進學術研究或紀錄歷史，更可提高政府施政的問責性，確保其決定務必有理可據<sup>1</sup>。然而，現時規範本澳歷史檔案制度的第 73/89/M 號法令生效至今已接近 30 年，不少規定早已被批評為不合時宜。該法令第二條訂定檔案制度的目的仍然停留在為政府機構運作及學術發展服務的狹窄範疇，而忽略現代檔案法中監察行政決定和程序的面向。此盲點尤其體現於該法令只有就文件的甄選、保存和銷毀訂立定義式的規定，至於關於規範政府權力的最重要部分，即如何甄選文件、何種文件必須保留、何種文件可予銷毀、銷毀檔案前須經歷何種法定程序，通通付之闕如。儘管該法令第十二條有規定「文件的甄選標準，保存期及最終用途通過……訓令確定」，惟大部分部門的相關訓令或指引至今尚未推出，或至少沒有見諸公眾眼前。檔案法缺乏詳細執行準則使公眾無從監察政府部門處理檔案的方式，亦不能確保載有重要資訊的檔案得以保存。

事實上，現代檔案學發展至今，其涵蓋面已超越單純對現有文件的保存或銷毀進行討論，更強調就檔案的開立訂定準則。規範檔案開立使公職人員不能因個人喜好或不正當動機而任意地拒絕將其行政活動及決定理由紀錄在案。若然缺乏此方面的規範，則無論檔案保存制度如何完善，檔案制度用以監督政府問責的功能亦將失去，因為重要的資訊將永遠不會留下紀錄。在香港，南丫海難調查委員會就曾批評海事處未就釀成該次災難的「不檢控現有船隻」政策擬備書面紀錄是令人驚訝，使調查委員會的追查面臨困難<sup>2</sup>。由此可見，檔案開立可涉及重大公眾利益，良好的檔案開立制度甚至可有助使公義得到彰顯。不幸地，本澳強調為政府機構服務的檔案制度完全沒有就此作出規範。

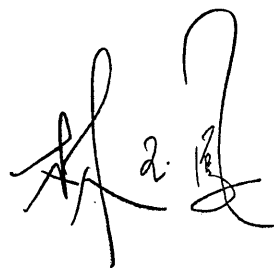
<sup>1</sup> International Council on Archives, "Why Archiving", Retrieved from <https://www.ica.org/en/why-archiving>.

<sup>2</sup> 《2012 年 10 月 1 日南丫島附近撞船事故調查委員會報告》，第 407 段，擷取自 [https://www.gov.hk/tc/theme/coi-lamma/pdf/COI\\_Report.pdf](https://www.gov.hk/tc/theme/coi-lamma/pdf/COI_Report.pdf)。

本人欣悉政府當局在 2019 年 1 月答覆議員的口頭質詢時表示，正就檔案法進行檢討及修訂研究，總檔案委員會亦已制訂《一般行政檔案保管期限表》，惟此指引不但沒有向公眾公開，其目的一如以往只關注行政部門的績效提升，對設立加強政府問責性的檔案制度無甚助益。為此，本人提出以下書面質詢，敬請於法定時限內作出答覆：

- 1、現時當局甄選文件作保存或銷毀的準則為何，即何種文件會予以保存，何種予以銷毀？各部門之間是否有一致的準則？若有，會否考慮向公眾公開相關準則？當局在過去五年，銷毀了多少直線米的檔案？
- 2、當局現正進行的修訂檔案法研究工作，現時進度及時間表為何？會否就修訂草案諮詢公眾？
- 3、當局會否考慮在法律草案或補充性行政法規中訂明甄選文件及開立檔案的詳細準則？擬修訂的法律會否對違反規定的公職人員施加紀律、行政處罰或刑事責任？

澳門特別行政區立法會



林玉鳳 議員

二零一九年八月十六日