

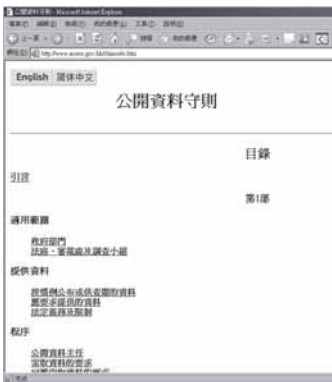
「做好呢份工」！

這篇文章是我誠意獻給香港的傳媒朋友，特別是那些仍在學堂裡，有志於畢業後當記者的年青人。

據我之愚見，不論在何一個地方，傳媒朋友做採訪或調查、研究工作時，有幾條法例對他們或她們能否順利展開工作，特別重要，是記者們不可或缺或「武器」。這些法例包括：

- (一) 資訊自由法 (Freedom of Information Act) . . .
 - (二) 私隱條例 (Personal Data Protection Act)
 - (三) 檔案法 (Public Records Act)
- 遺憾的是，除了「私隱條例」外，香港暫時仍沒有「資訊自由法」，有的只是一條不湯不水、對政府全無約束力的「公開資料守則」(Code on Access to Information，守則詳情請參閱以下網頁：<http://www.access.gov.hk/chincode.htm>)。

至於「檔案法」，芳踪仍杳然！



「公開資料守則」對政府並無約束力。

奧巴馬首天上班做的事

不知大家早前有否留意到，當我們的特首曾蔭權理直氣壯地以應付金融海嘯為理由，擱置普選的諮詢時，新任美國總統奧巴馬在首天上班(我強調：是上班的第一天)，便簽署了一項行政指令 (Executive Order) 及兩項總統備忘錄 (Presidential Memorandum)，向國民展示他所承諾的「開放新時代」(new era of openness) 現正來臨。

簽署的其中一項備忘錄—— Presidential Memorandum on Transparency and Open Government——加強了「資訊自由法」和「檔案法」的實行，以增加政府的透明度和國民的知情權。用奧巴馬自己的說法，此舉更可「strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government」。奧巴馬更聲言，由他領導的政府是「……stands on the side NOT of those who seek to withhold information, but those who seek to make it known。」

好一個奧巴馬！好一個開放的美國政府！好一個閃縮的香港特區政府！

不過，如果政府要做到「make it known」，意即開放政府的資訊檔案，政府一定先要有完備的立檔、歸檔、以及妥善管

理和保存檔案的「法定程序」！這個法定程序在任何一个開明、開放、以民為本的國家，都會清清楚楚地寫進國家的「檔案法」裡。如果檔案都沒有開立及保存，何來可以「make it known」呢！

甚麼是檔案

或者先解釋一下甚麼是檔案。檔案是一種紀錄，是個人或機構，在公事活動時所產生 (create) 或接收 (receive) 的文件。這些文件可以是一般往來通信、便箋、通告、收據、報告等。這些文件經過「歸檔」(filing) 的程序保存下來，作為該有關公事活動的憑證；這些「憑證」就是檔案了。

我們需要強調：現今資訊科技日新月異，檔案不一定只限於紙張，只要符合上述的要求，檔案是可以任何形態存在，譬如錄像帶、光盤、縮微膠卷，甚至是電子多媒體等。

簡單而言，檔案有以下的特質：

- (一) 檔案(即經過妥善歸檔後的文件紀錄)是有關公事活動過程最全面和最真確的憑證。
- (二) 檔案作為可靠的證據，是日後研究有關事件真相的上好材料。
- (三) 檔案作為公事過程的憑

沒有「檔案法」， 傳媒人很難

證，是有關機關和辦事人員「問責」的不可或缺基礎。

(四) 檔案作為公事活動過程的全面紀錄，有關機構日後在處理同類或相關事務時可以作為參考，從而提升決策的質素。

在不幸的事情發生後，或事情出了亂子，我們很自然都會希望知道事情的原委，一方面可以有效地善後，同時又可以汲取教訓，確保日後不會出現同樣的事情；我們在這個過程中通常都會要求：好！等地查吓紀錄先！

紀錄或檔案是否重要？金融風暴中的「雷曼苦主」們向銀行索償時，他們跟銀行的交易紀錄（檔案），肯定是具決定性的證據；如果您關心前時鬧得滿城風雨的「泰國包機事件」（或您不幸當時滯留泰國），您一定希望知道究竟當時是哪個政府官員，基於哪些原因而決定拒絕派遣包機到泰國？整個決定過程是怎樣？如果檔案紀錄齊全，你不難從中知道箇中之來龍去脈。

又或者你想研究一下另一個前特首董建華的「八萬五公屋建築計劃」，想探求一下這計劃的構思背景及經過，了解一下這計劃背後究竟是誰主權的？由誰人決定擱置？究竟是特首本人抑或是他的幕僚呢？要研究這問題，當然最直接的方法就是翻查當時政府內部，特別是特首辦的會議

及討論紀錄、特首的批示，以及顧問及幕僚們的書信、便箋往來等等。如果這一切的紀錄，當年有好好的歸檔、管理和保存下來，你是不難從中了解到整個計劃的前因後果。

港府仍未制定「檔案法」

「檔案法」其實是一條很簡單的法例，各地政府容或有不同的重點，但一般來說，「檔案法」對政府和她的公職人員都會有以下要求：

(一) 公務人員在公事活動過程中，必須開立檔案。所謂「口講無憑」，官員所做的每一件事、所下的每一決定，都需要依法立案為證。開立檔案是問責的基礎，對付沙士疫症的政策及措



檔案是歷史的憑證。

施究竟由誰人制訂？梁展文有否官商勾結的舉措？拒絕安排包機到泰國接載滯留港人由誰人決定？所有的真相都會清楚地紀錄在檔案中。

(二) 檔案開立後，必須以專業方式管理及妥善貯存。任何一個機構都需要三種極重要的資源 (resources)，缺乏任何一種，機構都不能暢順地運作；檔案是其一，其餘的就是「資金」和「人材」。我們既然覺得「資金」和「人材」需要專業的管理，檔案又何嘗不是！

(三) 在公務完成後，相關的檔案需要送交政府的檔案管理機構（在香港就即是政府檔案處 Government Records Service）作鑒定 (appraisal)。若果有檔案被判定為具有歷史價值，便需要將有關檔案移交歷史檔案館（類似政府檔案處轄下的歷史檔案館 Public Records Office）作永久保存。保存在歷史檔案館的檔案就是「歷史檔案」(archives)，它們是一個國家或地方社會文化遺產的一個重要組成部份。

(四) 「檔案法」會訂定市民查閱政府檔案的權利 (Access Right)。一般來說，檔案在封存三十年後便會開放予公眾人士查閱。美國有關韓戰和越戰的機密檔案不是已經解封了嗎！

大家可能沒有留意到，自詡



香港政府檔案處是港府的檔案管理機構。

為亞洲國際大都會，處處標榜能與國際接軌的香港，差不多是世界上最少數仍然拒絕訂立「檔案法」的地方。香港周遭地方，譬如台灣、馬來西亞、新加坡、越南、日本和韓國都已訂立「檔案法」，就連我們的祖國及鄰埠澳門，都有法例保護及規管政府（公共）檔案。其他西方民主國家，以及那些真的以民為本的政府，更不在話下！

一個負責任和以民為本的政府，都會訂立「檔案法」！不過，香港政府至今仍聲稱（同時又堅稱）現時制度「行之有效」，毋需制定「檔案法」。

沒有「檔案法」，資訊自由是空談。沒有「檔案法」作後盾，就算有「資訊自由法」賦與公民享有法定的知情權，一切也

是空言！

還記得去年（二零零八）六月，我們尊貴的立法會議員李永達曾向立法會提交決議案，要求政府交出有關新設立的副局長及政治助理的薪酬及附帶福利的數據、簿冊、招聘紀錄及文件等等，結果李議員的動議遭否決。

我當時在想，就算李議員的請求很「意外」地在立法會通過了，政府要「被迫」交出所有有關聘用副局長和政治助理的文件檔案，但最終政府很有可能會帶點為難地說：Oops！事情發展迅速，很多事項都來不及立檔，有很多檔案又不知怎地被銷毀了！Sorry 囉！

你試想想：李永達議員可以拿政府甚麼辦法？

二零零四年，立法會賬目委員會調查愉景灣變換土地用途一事，看看政府損失的1.6億港元應該由誰人負責。當時賬目委員會曾傳召當年有份主其事的前任新界政務司鍾逸傑爵士（Sir David Akers-Jones）和有關部門代表出席會議，解釋事情始末，經過多日聆訊，最後始終不得要領，原因是官員宣稱有關的檔案紀錄不是芳踪難覓，就是不完整！結果調查只得不了了之！

愉景灣之後，就是嘉亨灣，然後又有甚麼紅灣、綠灣！乜港、物港！

李永達議員的故事，帶出了一個問題：就算市民有權要求政府提交文件紀錄，如果部門臉不紅、耳不赤地說：「是我們職員沒有好好的將文件歸檔囉，所以找不到閣下想看的檔案，又或是已經意外地丟失了！」您除了嘆句奈何，還可以怎樣呢？到行政申訴專員投訴！有用咩？

君不見最近廉政公署被胡國興法官質疑其誠信，公然違例，有意（或無意，）地銷毀對公署不利的監聽檔案。

《中華人民共和國檔案法》第五章第二十四條明確規定：

「有下列行為之一的……依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任：（一）損毀、丟失屬於國家所有的檔案的……」

香港沒有「檔案法」，廉政公署的諸君們，算你們走運！

如果香港有訂立「檔案法」

（當然之後更要加多一條索取資訊自由的法例），特區政府的施政及管治，肯定得以改善、肯定更能彰顯政府向市民問責的承諾。傳媒人採訪或做調查研究時，肯定會更得心應手！

朱福強

香港政府檔案處前處長
「亞洲檔案專業行動」總裁
檔案專業顧問