

澳門特別行政區

《檔案法》

諮詢總結報告

文化局

二零二零年六月

目錄

前言	1
第一部分 諮詢工作整體情況	2
第二部分 意見和建議的摘要、分析與回應	16
第三部分 總結	27

前言

目前，澳門特別行政區的檔案制度是由十月三十一日第 73/89/M 號法令所規範。該法訂定了政府機構、公共行政當局機關，包括自治機構、市政署、公共企業及行政公益集體的檔案的甄選、保存、銷毀、移送和收藏等方面的規定；規範了私人檔案的分類和管理的構成要件、公共檔案的開放期限和轉錄程序，以及違法的處罰制度。

自澳門特別行政區成立後，無論在政治體制、政府組織、經濟環境和社會狀況皆與上述法令制訂時有所不同，現行檔案制度中相當的內容已不合時宜。因此，有需要廢止第 73/89/M 號法令，並以適合澳門特別行政區現況及發展的新檔案法律制度取代之。

為使澳門特別行政區公共行政當局的機關及部門、立法會、司法機關、行政公益法人和公共事業機構能對其檔案作出有效的管理、保存及利用，以及對具公共利益的私人檔案作妥善保存及利用。因此，特區政府制定了《檔案法》諮詢文本。是次諮詢涉及以下六個方面的內容：

- 1)加強公共檔案的管理；
- 2)澳門檔案館在檔案制度中擔任的角色；
- 3)加強私人檔案的保護及利用；
- 4)違法處罰制度；
- 5)公共檔案的查閱及
- 6)公共檔案的轉錄。

公開諮詢於 2019 年 11 月 15 日至 12 月 14 日進行，以聽取澳門社會各界人士的意見及建議。公開諮詢期間，為廣泛聽取社會意見，文化局設立了郵寄、傳真、電郵或親臨提交等意見收集方式，並舉辦了公眾諮詢會，同時亦透過收集本地報章及社交媒體的意見作全面分析。

總結公開諮詢所收集的意見，對六個方面的內容以提出建議為主，且相對較為關注加強公共檔案管理、公共檔案的查閱及轉錄。

第一部分 諮詢工作整體情況

諮詢期間，澳門特別行政區政府通過主動提交的社會意見、新聞媒體和網絡民意三個渠道收集意見。下表可見三個渠道意見收集的基本情況。

主動提交的社會意見

- 總計意見數31份，當中政府公函15份、公眾諮詢會10份、書面意見4份、電郵意見2份。
- 共拆分取向原因類話題23條，意見/建議類具體話題101條。

新聞媒體

- 總計意見數49份。其中有新聞報道9份，純新聞稿40份^{註1}。
- 共拆分意見/建議類具體話題2條。

網絡民意

- 總計意見數39份^{註2}，當中Facebook31份、微信6份、論壇2份。
- 共拆分取向原因類話題2條，意見/建議類具體話題1條。

註1：含持份者意見的新聞報道指的是，涉及持份者對議題具體意見的報道。純新聞稿指的是，全文沒有出現具體持份者之意見，報道僅介紹諮詢內容或諮詢日期的報道。

註2：因網絡民意主帖包含與主題內容不相關之回帖，故41份網絡民意意見中，具分析價值的有效意見為39份。如一主帖提及“檔案法十五日起公開諮詢”其回帖網民表示“雷聲大雨點小，一把總撐不起的傘，對違法旅館，為什麼，總禁也不止，問題是人，人決心的程度”。該回帖內容與是次諮詢不相關，故視其為無效意見。

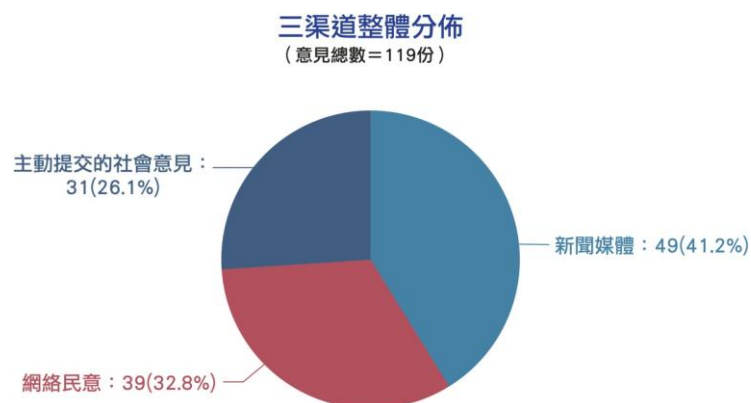
主動提交的社會意見，指社會各界通過不同渠道，主動向文化局提交之相關意見。是次諮詢共收集該類意見 31 份，當中政府公函 15 份、公眾諮詢會 10 份、書面意見 4 份、電郵意見 2 份。共拆分原因類話題 23 條，意見/建議類具體話題 101 條。

新聞媒體，指收集澳門主要新聞媒體(報紙、電台、電視台、網媒)之相關意見。是次諮詢共收集該類意見49份，當中涉及持份者意見的新聞報道有9份，純新聞稿40份，共拆分意見/建議類具體話題2條。

網絡民意，指利用網絡挖掘技術，系統化採集，分析互聯網平台的民意。在近2,000個澳門Facebook時事類公開專頁/群組、8個澳門主要論壇、約300個澳門微信公眾號、130個澳門YouTube帳號及250個澳門微博帳號中，檢測到Facebook專頁/群組、論壇、微信公眾號共計近20個針對是次議題提出的相關意見。是次諮詢共收集該類有效意見39份，當中Facebook 31份、微信6份、論壇2份，共拆分原因類話題2條，意見/建議類具體話題1條。

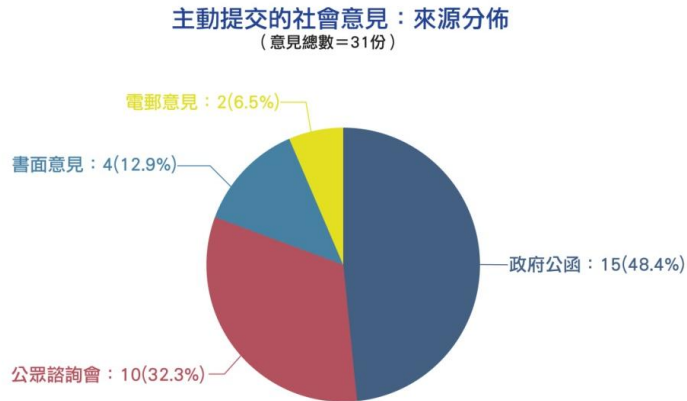
1.三渠道結果及分析

1.1.1 三渠道整體分佈



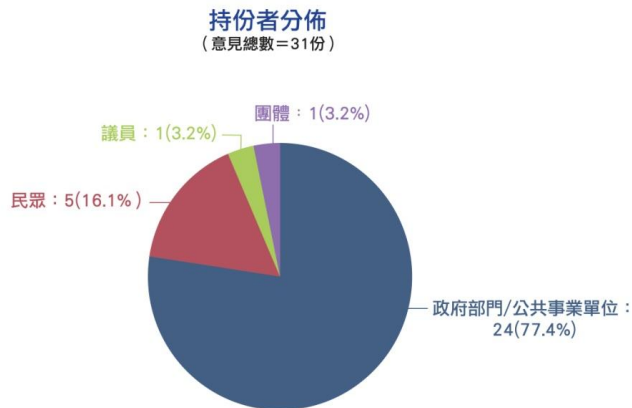
是次諮詢共有 119 份意見提及《檔案法》諮詢的相關內容。當中新聞媒體最多，佔比逾四成一；其次為網絡民意，佔比近三成二；再次為主動提交的社會意見，佔比逾二成六。

1.1.2 主動提交的社會意見整體分佈



註：由於四捨五入之原因，圖表中各項加總或與100%有微小差異，屬正常的統計現象。

收到主動提交的社會意見共 31 份¹，當中政府公函意見佔比最多，近五成。其次為公眾諮詢會意見，逾三成。書面意見亦佔比超過一成。電郵意見相對較少，佔比不足一成。

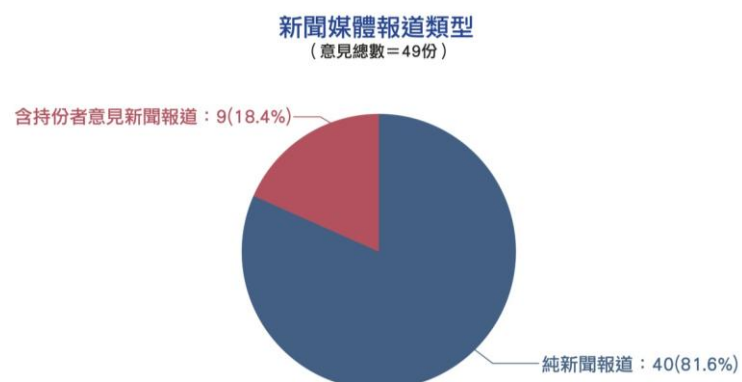


註：由於四捨五入之原因，圖表中各項加總或與100%有微小差異，屬正常的統計現象。

從持份者分佈來看，主動提交的社會意見最多來自政府部門/公共事業單位，佔比逾七成七，其次為民眾意見，逾一成六。議員及團體的意見佔比相同均不足半成。

¹ 主動提交的社會意見來源的統計方法為：1) 政府公函、書面意見和電郵意見，以提供意見的份數為統計單位；2) 公眾諮詢會以發言人數為統計單位。

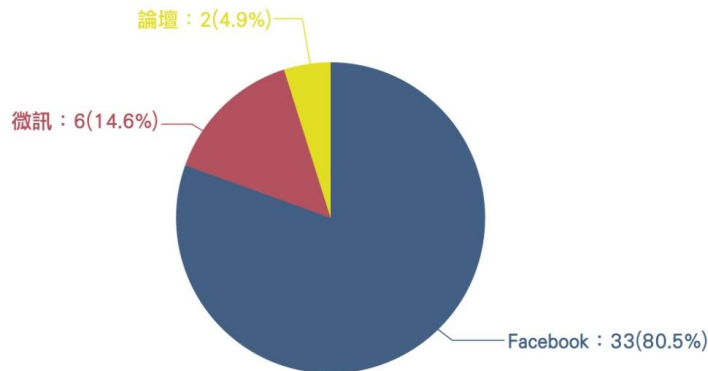
1.1.3 新聞媒體的整體分佈



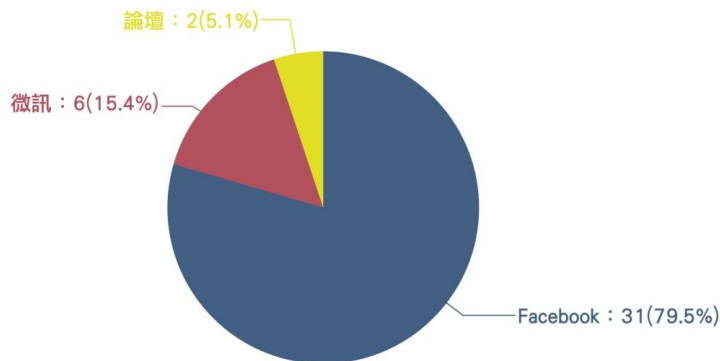
檢測期內，與《檔案法》諮詢相關的新聞報道共 49 篇。當中較多為純新聞稿，報道《檔案法》諮詢期及諮詢內容，僅 9 篇含持份者意見新聞報道涉及對於諮詢文本內容的具體意見。

1.1.4 網絡民意的整體分佈

網絡民意：總信息量分佈
(意見總數=41份)



網絡民意：有效意見來源分佈
(意見總數=39份)



從上圖可見，網絡民意共有 41 份意見，主要來自於 Facebook，超過八成(33 份，80.5%)，其次為微信近一成五(6 份，14.6%)及論壇近半成(2 份，4.9%)；剔除部分無效意見²(均來自 Facebook 回帖)，共有來自網絡各種渠道的有效意見共 39 份，Facebook 有效意見仍佔比最高(31 份，79.5%)，其次為微信(6 份，15.4%)；論壇所佔比例相對較低，約半成(2 份，5.1%)。

²在 Facebook 中，主帖內容涉及或關於《檔案法》，但其回帖內容與是次諮詢不相關，該類帖子則為無效意見。如一主帖提及“檔案法十五日起公開諮詢”其回帖網民表示“雷聲大雨點小，一把總撐不起的傘，對違法旅館，為什麼，總禁也不止，問題是人，人決心的程度”。該條回帖則被視作無效意見。

1.2 三渠道取向分佈

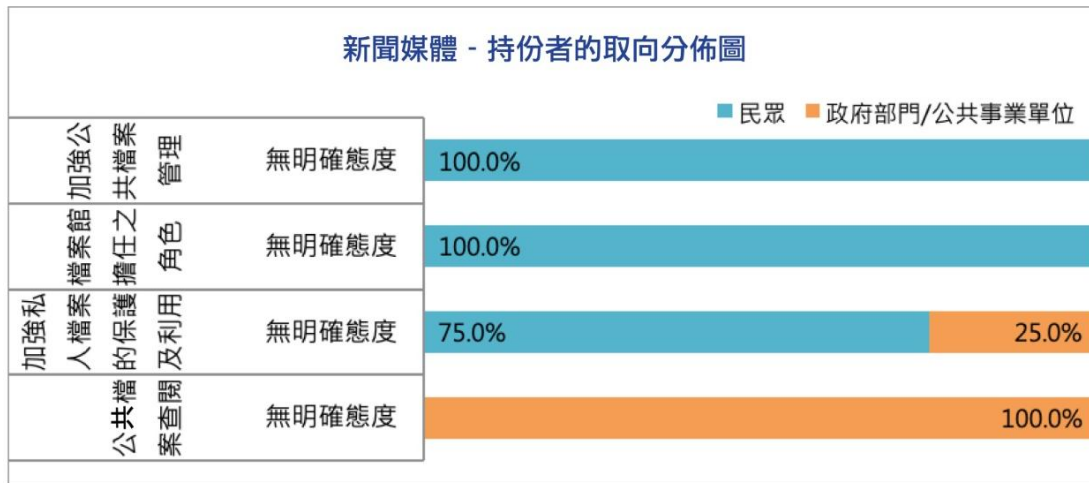
1.2.1 三渠道整體取向分佈

各議題的取向分佈	新聞媒體			網絡民意			主動提交的社會意見		
	基本認同	無明確態度	基本不認同	基本認同	無明確態度	基本不認同	基本認同	無明確態度	基本不認同
諮詢文本	/			0.0%	100.0%	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%
加強公共檔案管理	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	18.2%	77.3%	4.5%
檔案館擔任之角色	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	23.1%	61.5%	15.4%
加強私人檔案的保護及利用	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	25.0%	75.0%	0.0%
違法處罰制度	/			0.0%	100.0%	0.0%	25.0%	41.7%	33.3%
公共檔案查閱	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	73.5%	26.5%	23.5%	70.6%	5.9%
公共檔案轉錄	/			0.0%	100.0%	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%

從上圖可見，三渠道對於諮詢文本及文本中的六個方面主要以無明確態度為主。當中，主動提交的社會意見各議題的取向分佈相對多元。

從整體取向上看，**新聞媒體**中有持份者意見的報道雖有提及對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“加強私人檔案的保護及利用”、“公共檔案查閱”的內容，但均為無明確態度。**網絡民意**對“諮詢文本”及其他議題均為無明確態度，僅對“公共檔案查閱”有基本不認同態度。**主動提交的社會意見**對“諮詢文本”及各議題態度，均以無明確態度為主(41.7%-77.3%)，基本認同態度次之(18.2%-50.0%)，但當中“違法處罰制度”的基本不認同態度(33.3%)佔比高於基本認同態度(25.0%)。除“違法處罰制度”外，“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“公共檔案查閱”亦有微弱的基本不認同態度(4.5%-15.4%)。

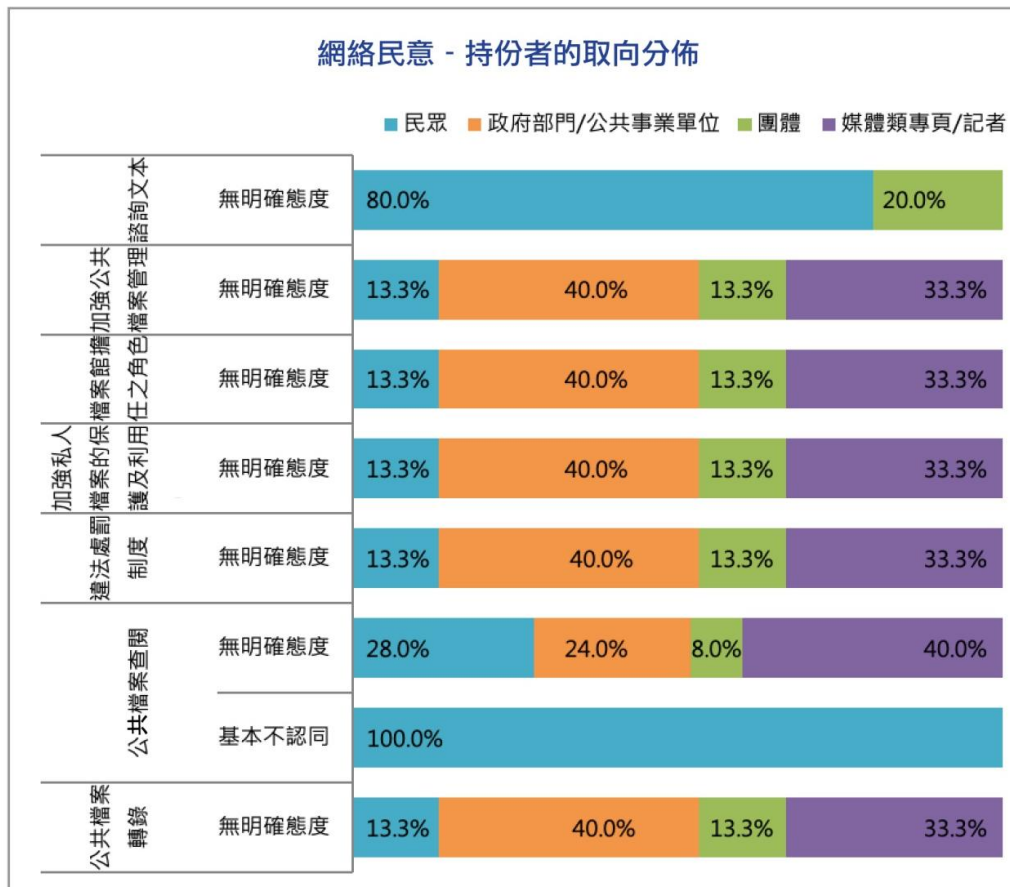
1.2.2 新聞媒體持份者的取向分佈



從持份者取向分佈上看，新聞媒體中有持份者意見的報道，對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”的意見均來自民眾，對“公共檔案查閱”的意見均來自政府部門，“加強私人檔案的保護及利用”的意見主要來自民眾，其次是政府部門/公共事業單位。

該些意見當中，有民眾關注為何要對行政公益法人及公共事業機構檔案進行規範、檔案館有無搶救職權、私人檔案的評定流程及該評定會否與文遺法發生重疊或衝突、檔案是否一定要存放於檔案館內、檔案法無規定醫療文件和司法卷宗查閱年份；亦有政府部門/公共事業單位關注《檔案法》和針對公共檔案一般行政分類的行政命令間關係。

1.2.3 網絡民意持份者的取向分佈

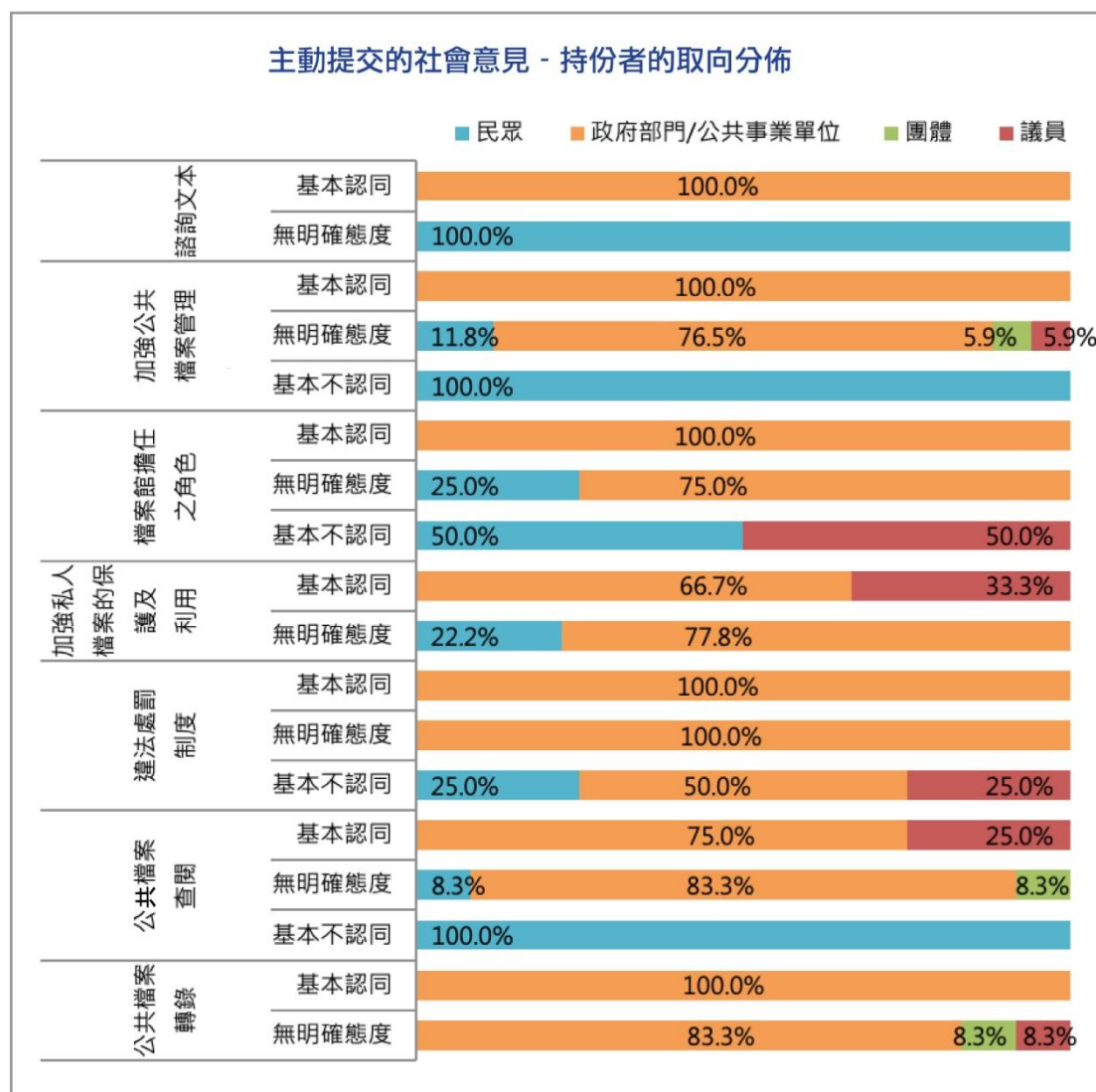


從持份者取向分佈上看，網絡民意對“諮詢文本”及“公共檔案查閱”的無明確態度主要來自民眾，其次為媒體專頁/記者；對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“加強私人檔案的保護及利用”、“違法處罰制度”、“公共檔案轉錄”的無明確態度，持份者分佈一致，主要來自政府部門/公共事業單位及媒體類專頁/記者，其次為民眾及團體(所佔比例均近一成五)；而對“公共檔案查閱”的基本不認同態度均來自民眾。具體檢視無明確態度：

在“諮詢文本”方面，團體及民眾較為關注是次諮詢的時間、地點、《檔案法》修訂原因，亦有民眾意見表示不太理解文本內容，希望能夠簡介文本。

在其餘議題，政府部門/公共事業單位、媒體類專頁/記者、團體及民眾均關注諮詢文本對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“加強私人檔案的保護及利用”、“違法處罰制度”、“公共檔案查閱”及“公共檔案轉錄”共六個方面進行諮詢，且在“公共檔案查閱”方面，媒體類專頁/記者及民眾相對較多談及檔案法剔除五十年解密國防外交文件之規定。

1.2.4 主動提交的社會意見持份者的取向分佈



從持份者取向分佈上看，主動提交的社會意見對“諮詢文本”的無明確態度均來自民眾；除此之外的其他議題的無明確態度(75.0%-100.0%)及基本認同態度(66.7%-100.0%)均主要來自政府部門/公共事業單位；對“加強公共檔案管理”及“公共檔案查閱”的基本不認同態度均來自民眾；對“檔案館擔任之角色”的基本不認同態度，民眾及議員的佔比相同(50%)；對“違法處罰制度”的基本不認同態度主要來自政府部門/公共事業單位(50%)，其次為民眾及議員，且兩者佔比相同(25%)。具體檢視無明確態度：

在“諮詢文本”中，有來自民眾的無明確態度意見表示文本中出現許多“建議”字眼，關注文本建議的做法是否等同於文本規定的做法。

對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“加強私人檔案的保護及利用”、“違法處罰制度”、“公共檔案查閱”及“公共檔案轉錄”方面，民眾、團體、政府部門/公共事業單位、議員的無明確態度意見較多對該議題提出建議，具體分析詳見三渠道議題分佈。

在“公共檔案查閱”方面，政府部門/公共事業單位關注哪些實體或權利人可對封閉期無規定的檔案類型作出查閱，或是永久不能公開相關檔案；可供查閱檔案的目錄，是歷史檔案館保存的文件，還是公共利益機構保存的檔案；諮詢文本建議取消具特定查閱年期的檔案，是否意味著“一般檔案”(尤其是檔案內涉及敏感個人資料)於 30 年後可解除封閉期並供公眾查閱。

在“公共檔案轉錄”方面，政府部門/公共事業單位亦關注電子載體資料完整性、使用性、會否統一轉錄方式及提供技術支援的問題。

檢視各議題的基本認同與不認同態度，僅網絡民意及主動提交的社會意見對議題有該類態度。且網絡民意僅對“公共檔案查閱”有基本不認同意見，而主動提交的社會意見對四個議題(“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“違法處罰制度”、“公共檔案查閱”)有基本不認同態度(4.5%-33.3%)，全部議題均涉及基本認同態度。對各議題取向分佈的具體分析，將結合取向原因進行描述。

1.2.5 取向原因類話題分類統計

(119 份意見共拆分 25 條取向原因)

議題	取向原因	話題	渠道	意見條數	百分比	
違法處罰制度	認同原因	對檔案保護更完整	主動提交的社會意見	1	7	28.0%
		有助檔案館更有效執行職務		1		
	不認同原因	覆蓋面不足		3		
		減少私人檔案所有人主動提交意願		1		
		阻嚇力不足		1		
加強公共檔案管理	認同原因	能有效組織檔案管理工作	主動提交的社會意見	1	4	16.0%
		助提高檔案管理效率		1		
	不認同原因	欠缺管理指引體系		1		
		行政管理體制設置不合理		1		
加強私人檔案的保護及利用	認同原因	有助建立更全面的歷史記憶體系	主動提交的社會意見	1	4	16.0%
		可保護具價值的私人檔案		1		
		防止被評定私人檔案減失		1		
	不認同原因	修改主動提起檔案評定程序對象作用不大		1		
公共檔案查閱	認同原因	有助個人資料保護及公共利益間的平衡	主動提交的社會意見	1	4	16.0%
	不認同原因	批取消國防文件查閱規定欠透明		網絡民意		
		未保障公眾知情權	主動提交的社會意見	1		
公共檔案轉錄	公共檔案公開年限設定不合時宜	1				
公共檔案轉錄	認同原因	可減少檔案存量	主動提交的社會意見	1	3	12.0%
		轉數碼檔與時並進		1		
		有助提升工作效率		1		
檔案館之角色	認同原因	對保護檔案及文獻有積極作用	主動提交的社會意見	1	2	8.0%
	不認同原因	角色無法有效實施檔案管理制度		1		
諮詢文本	認同原因	文本具有意義	主動提交的社會意見	1	1	4.0%
總計				25	100.0%	

註：因為一份意見中對議題表態時，可能不談及具體原因，亦可能涉及多個認同/不認同原因，故上圖中各議題的總計條數與取向分佈中的議題條數或有出入。

主動提交的社會意見中有來自政府部門/公共事業單位對“諮詢文本”的基本認同意見，其表示檔案在社會歷史文化價值與政治方面都具有相當大的意義，認同《檔案法》的重要性。

主動提交的社會意見中，有來自政府部門/公共事業單位對“加強公共檔案管理”的基本認同意見，其表示讚同文本提出的有關內容，配合相關規定；認為此舉能有效組織檔案管理工作，且有助提高管理效率。而來自民眾的基本不認同意見表示，公共檔案行政管理體制設置不合理，包括檔案主管機關行政層級較低、缺乏獨立性，與總檔案委員會職能劃分不清，以及總檔委員會人員組成合理性及專業性不足，以及欠缺管理指引體系。

主動提交的社會意見中，有來自政府部門/公共事業單位對“檔案館擔任之角色”的基本認同意見，其表示同意並會配合相關規定；同意檔案館應具有提供檔案管理方面的指導及諮詢服務；認為對檔案館增添的職權對保護澳門檔案及文獻有積極作用。在基本不認同意見中，有民眾認為現《檔案法》建議僅賦予檔案館指導及輔助的角色，並不足夠，無法有效施行檔案管理制度，應賦予檔案館實質性監督職權，如審查權；有議員認為，檔案館僅具“指導”職權，職權明顯不足，無法從整體角度監管公共部門的檔案管理工作。其建議可就部門檔案管理計劃及處理檔案的決定提供具約束力的意見，同時巡查各部門及查閱相關檔案，以確保檔案制度得以貫徹執行，各部門須遵守合作義務。

主動提交的社會意見中，有來自政府部門/公共事業單位及議員對“加強私人檔案的保護及利用”的基本認同意見，政府部門/公共事業單位同意並配合相關規定；認為該規定有助保護具有歷史或文化價值的私有檔案，亦認同文本將其他價值均納入保存價值的取態。同意透過鼓勵私人檔案所有人自願發起對其私有檔案進行評定，以確保有關檔案得以完整保存，避免檔案損壞及滅失；亦有議員認為建立私人檔案評定制度，有助建立更全面的歷史記憶體系。

主動提交的社會意見中，有來自政府部門/公共事業單位對“違法處罰制度”的基本認同意見，其表示同意對違法人士作出行政處罰，會配合相關規定；認為相關規定可以更有效保護檔案，對私人檔案構成完整的保護，使檔案館更有效執行職務。基本不認同意見中，有政府部門/公共事業單位認為對待評定或被評定但未獲妥善保存時，須面對刑事責任或影響私人檔案所有人向檔案館提出評定程

序的意願，從而減少私人檔案的數量，增加遺失具保存價值的私人檔案的可能性；認為違法處罰覆蓋面不足，因未提及對添註、塗改、更換、抽取、圈點或污損檔案、拆散已裝訂完成的檔案，以及用其他方法破壞檔案或更改檔案內容等違法行為的處罰內容；有民眾亦指出，《檔案法》未針對公共檔案的違法行為制定罰則，憂慮若公共機關或其人員作出非法損壞、遺失、銷毀或轉讓公共檔案之行為，只能依賴該機關的倘有之內部守則進行處罰，其認為此舉不符合保護公共檔案的基本原則；亦有議員表示，非法銷毀檔案的行文未涵蓋公共行政部門及未對故意銷毀行為予以刑事化處理，行政處罰的有限罰款金額並不能阻嚇相關行為。

主動提交的社會意見中，有來自政府部門/公共事業單位及議員對“公共檔案查閱”的基本認同意見，政府部門/公共事業單位表示同意並配合相關規定；其表示，國防及外交事務是中央人民政府的專屬權限，故認同有關國防和外交文件查閱期修法方向；亦認為含個人資料的檔案同樣按照其他公共檔案的 30 年封閉期規定，非原《檔案法》中 100 年的規定，有助個人資料的保護和公共利益之間取得更合理的平衡；有議員表示同意諮詢文件所建議的更改，其認為更改有助於在個人資料的保護和公共利益之間取得更合理的平衡。該渠道及網絡民意對該議題的基本不認同意見均來自民眾，其認為公共檔案公開年限的設定不合時宜，其表示除一般檔案的公開年限 30 年屬最長者外，各類檔案的公開年限均以“下限”設定，缺乏彈性，使檔案主管機關無法透過適度原則，提前公開任何公共檔案；質疑當局隱瞞國防文件，批取消國防文件查閱規定欠透明，未保障公眾知情權。

主動提交的社會意見中，有來自政府部門/公共事業單位對“公共檔案的轉錄”的基本認同意見，當中有部門/單位表示同意並配合相關規定；同意公共檔案可轉錄於電子載體，並建議由公共部門自行考慮何時及是否需要公共檔案的數碼化；十分認同有此修法的必要性，認為此舉可提升檔案管理的效益及效率；認為文書資料電子化是順應科技與時代潮流；指出規範指引及研究技術支援予各公共實體把一些有條件的檔案作電子化的存檔，可減輕檔案存量過多的情況；亦表示鑒於澳門地區的氣候條件不利於保存紙質檔案，且澳門受經濟能力方面的制約因素小，所以認同應制定相關系統性政策，對所有已被評定為具有歷史價值的文檔進行高質量的數碼化轉錄。

第二部分 意見和建議的摘要、分析與回應

1.三渠道議題分佈

意見/建議類話題分類統計

(119 份意見共拆分 104 條具體話題)

議題	話題	渠道	意見條數	百分比	
對加強公共檔案管理的意見/建議	訂定檔案管理統一指引	主動提交的社會意見	8	26	25.0%
	訂定受損/銷毀檔案處理機制/程序		3		
	加強培訓		2		
	以行政命令公佈		2		
	冀監管多元化檔案		2		
	設立公共檔案庫		1		
	定期檢視運作機制		1		
	說明檔案鑒定之情況		1		
	檔案清單只提供簡單資料		1		
	冀政府資助/提供修復支援		1		
	訂立檔案館須遵循的行事守則		1		
	管理計劃僅適用於近期年份文件		1		
	建立合理的公共檔案行政管理體制		1		
	部門定期檢討檔案保存期及最終用途表		1		
對澳門檔案館擔任之角色的意見/建議	派員培訓/開設培訓班/工作坊	主動提交的社會意見	5	19	18.3%
	增檔案館職權	主動提交的社會意見	3		
		新聞媒體	2		
	檔案館統籌並開發檔案管理平台	主動提交的社會意見	3		
	為公共部門檔案提供服務		2		
	製定指引/工作流程/保存期限表範本		2		
	定期開展審查工作		1		
在官網加入技術人員簡歷	1				
對公共檔案查閱的意見/建議	明確公共檔案查閱規定	主動提交的社會意見	5	16	15.4%
	適時/定期公佈檔案維護/處理情況		2		
	調整檔案分類方式		1		
	倡新增宗教檔案類型		1		
	考慮保密層級的設定		1		
	“查屋紙”開放予大眾		1		
	縮短公共檔案開放年限		1		
	上載互聯網供大眾免費查閱		1		
	規定可延長檔案“封閉期”的權利機關		1		
	檔案館協助開放永久檔案予公眾查閱及利用		1		
	冀公共檔案查閱期限/條件遵循文件實際效用		1		

對公共檔案轉錄的意見/建議	訂定電子化規範指引	主動提交的社會意見	6	15	14.4%
	提供統一數碼管理系統		2		
	制定系統性政策		1		
	副本版權屬正本所有		1		
	電子檔具等同法定效力		1		
	確保符合電子政務法律		1		
	釐清電子及紙本文件保存期		1		
	確立電子化檔案證據價值之規則		1		
	各部門自行決定檔案數碼化需求/時間		1		
對加強私人檔案的保護及利用的意見/建議	倡就私人檔案分類	主動提交的社會意見	2	11	10.6%
	受保護的私人檔案類型		2		
	冀公開私人檔案評定		1		
	倡獎勵捐獻私人檔案者		1		
	簡化評定程序及縮短時間		1		
	政府可提供私人檔案資訊		1		
	訂定私人檔案監管對象及形式		1		
	冀明確訂定私人檔案的保留價值		1		
	涉利害關係利益資訊之私人檔案須徵得其同意才評定		1		
對違法處罰制度的意見/建議	增加違法處罰覆蓋面	主動提交的社會意見	2	9	8.7%
	加重罰則		1		
	檔案銷毀刑事化		1		
	明確公共檔案受損之處罰		1		
	法律執行首5年內不施加罰款		1		
	冀清晰定義“私人檔案”屬性		1		
	就診者因需攜帶病例出境應豁免		1		
	適用《刑法典》中瀆職及濫用職權之規定		1		
其他意見/建議	冀該法可保護歷史資料	網絡民意	1	8	7.6%
	加強監督政府運作功能	主動提交的社會意見	1		
	加強公共行政問責性目的		1		
	檢討總檔案委員會職能及組成		1		
	檔案館行使管理權須獨立		1		
	檔案館置於行政範疇司長下		1		
	制定專業技術人員培訓計劃		1		
	檔案館行事時適時諮詢總檔案委員會		1		
總計			104	100.0%	

2.加強公共檔案管理

2.1 訂定檔案管理統一指引：有關意見主要建議在檔案管理檢討/更新、保存期程序、檔案開立標準、機密檔案管理、儲存環境、檔案轉移/流轉方面訂定統一指引。當中有議員建議訂立檔案甄選原則性條文，如須考慮檔案的財務、資訊、法律及學術價值；就檔案的開立、甄選、銷毀及移交檔案館的程序訂立原則性條文，規定部門檔案管理計劃須就檔案開立進行規管；且規定部門須定期檢討檔案保存期及最終用途表；規定延遲移交檔案至檔案館的程序；有部門建議提供檔案管理計劃的範本予各部門作參考；就檔案更新等管理計劃的工作程序提供具體的標準指引；對保存期程序提供具體操作指引，以便各機構按此指引統一執行；機關、機構有關機密檔案的整理、存放、存放地點的安全維護及清查事項；法案訂明檔案儲存環境；儘早訂定檔案轉移技術準則；增加關於涉及及需流轉多個部門的檔案的歸屬及管理規定，以便有效管理追蹤檔案狀態；有部門亦建議訂定檔案分類編目，供受法律監管的公共部門、機關、機構等參考。

分析及回應：檔案管理工作涉及多個不同的工作環節，比如檔案的開立、甄選、銷毀及移交檔案等工作，同時這些工作會隨着知識、技術及管理技巧等因素的不斷更新而有所發展。僅僅依靠訂立一部《檔案法》是不足以解決所有問題，是需要同時有其他的配套措施配合，比如補充性法規或者規範性指引等，才能推動檔案工作向前發展，因此對於有關提出訂定有關檔案管理工作的指引的意見是表示認同，在制定《檔案法》時除考慮相關意見外，並根據第 20/2015 號行政法規第三十條第一款第(四)項規定，陸續就有關檔案管理工作的問題適時制定指引，以協助公共部門更好管理檔案。

2.2 訂定受損/銷毀檔案處理機制/程序：有部門建議對因非人為因素受到破壞或受損的公共檔案，訂定相關處理機制；亦有部門表示需規範遇到不可抗力因素，如強颱風、火災等情況導致檔案損壞時的預防方法和應對措施；另有議員表示，檔案周期中的每一個步驟都非常重要，當中檔案的銷毀亦應訂立清晰的程序，確保有價值的檔案不會被任意銷毀。

分析及回應：近年來澳門多次受到颱風的吹襲，做成不同程度的災害，為避免公共檔案因自然災害所帶來的損害，妥善保存檔案，除重視檔案的保存環境設置，

遭到防火防水防蟲外，確立有效的災後處理機制也是不容忽視，是次諮詢過程中，有意見反映對受不可抗力因素破壞的檔案設立處理機制，妥善保存公共檔案，確實有需要在是次重新制訂《檔案法》中參考相關意見，以完善澳門特別行政區檔案制度。

3.澳門檔案館擔任之角色

3.1 派員培訓/開設培訓班/工作坊：有部門認為培訓工作將決定檔案的良好管理，澳門檔案館應與各部門合作，為公共行政工作人員提供存檔方面的培訓；有部門表示檔案館可適時為各部門的專責人員提供具體和專門性培訓計劃，使其更好認識《檔案法》及相關法例，從而協助各部門制定檔案政策；有部門肯定檔案館之職責之重，同時提出檔案館能否提供培訓，在文獻管理、現行檔案與半現行檔案管理及其與永久/歷史檔案的聯繫與可操作性等關鍵領域作技術支援；亦有部門建議派員指導檔案管理工作及定期開辦培訓班；另有部門則建議設立工作坊，讓管理工作人員可分享交流，從而更好地訂立檔案管理計劃及避免違規情況產生。

分析及回應：培訓是一種有組織的知識傳遞、技能傳遞和資訊傳遞的行為，讓受訓人員通過一定教育訓練手段，達到預期的提高目標。對於開辦檔案專業的培訓或工作坊的意見，認同是提高人員的檔案管理知識的重要手段，認識澳門特別行政區的檔案制度及相關法例、指引等，從而協助各部門制定檔案政策，提昇各部門的檔案管理能力，共同推動澳門特別行政區的檔案事業向前發展。

文化局轄下澳門檔案館從 2015 年起，多年來與行政公職局合辦公共部門檔案管理課程，以及舉辦過多個有關檔案專業的工作坊，協助提昇公職人員對檔案管理的認識，考慮到第 20/2015 號行政法規已有對提供檔案培訓的職能已經有所規定，因此是次重新制訂《檔案法》沒有必要再作規定。

3.2 增檔案館職權：有民眾指出，近年文物保護單位災難時有發生，因此關注檔案館能否增加即時搶救瀕危檔案角色；有民眾認為澳門檔案館其行政層級及獨立性均較低，且與總檔案委員會之間職能劃分不清，從而無法有效實施檔案管理制度，建議賦予澳門檔案館對各機關檔案管理的審查權；亦有議員指出，檔案館僅

具“指導”職權，且隸屬文化範疇其職能受制，認為當局應考慮將其歸屬行政法務範疇並賦予監督各部門執行檔案法及管理檔案之權力，提高檔案館的獨立性。

分析及回應：檔案機關在一個國家或地區屬何等級行政機構，以及是否有足夠獨立性，往往與檔案機關所屬國家或地區的行政體制、社會環境和現實需求等多種因素有關。澳門檔案館作為學術單位，隸屬於文化局的行政體制，為文化事業的發展服務。對於是次諮詢中收集到有關調整澳門檔案館的行政層級、增加監督各部門檔案管理權力、提高獨立性的意見，這不單涉及檔案制度內容，也涉及政府的組織法律內容，還需考慮社會環境和現實需求等多種因素，因此對相關意見需審慎考慮。

在面對搶救瀕危檔案的問題時，除需要有關專業知識以搶救檔案外，更需要是有相關的聯絡和合作機制，讓澳門檔案館能盡快了解檔案狀況，並與其他相關部門共同合作搶救檔案，對於是次諮詢過程中有意見提出增加即時搶救瀕危檔案角色的意見，在是次重新制訂《檔案法》中，確實有需要參考相關意見，但更值得思考的是考慮如何建立有效的搶救檔案機制，以達到更快更有效搶救檔案。

3.3 檔案館統籌並開發檔案管理平台：有部門建議澳門檔案館編制相關程式供各公共部門使用，其認為統一開發檔案管理平台將避免各自開發造成的資源浪費；有民眾認為統籌開發基本的文件檔案管理平台有助於節省資源，具體落實未必僅由檔案館開發，或可考慮與某些部門合作，同時還應明確各部門對開發出來的功能之權限及使用的自主性，避免資源浪費。

分析及回應：開發統一的檔案管理平台無疑是現代管理檔案的重要手段之一，然而當中卻涉及不少技術問題，如檔案格式的統一、管理軟件兼容性等諸多資訊技術問題。對於在諮詢過程中，有部門提出澳門檔案館編制相關程式供各公共部門使用、澳門檔案館自行或與部門合作開發統一檔案管理平台，確實可以做到既符合檔案管理專業，又可以避免資源重疊或浪費的情況，但上述這些檔案管理的資訊技術工具，在開發上不單涉及檔案專業知識，且還涉及大量的資訊技術，因此對相關意見需審慎考慮。

4. 公共檔案查閱

4.1 明確公共檔案查閱規定：有部門表示，為避免市民誤解存放於部門的檔案經過有關期間後需開放予公眾查閱，建議明確規定只有存放於檔案館的公共檔案才需遵守有關查閱規定；有部門關注諮詢文本建議取消具特定查閱年期的檔案，是否意味相關檔案往後將按照“一般檔案”的規定於 30 年後解除封閉期供公眾查閱，建議文化局審慎考量或澄清相關修訂；亦有部門認為，諮詢文本規定“封閉期”檔案的查閱權模糊，建議部門檔案可再考慮如何修改、規定其“封閉期”及查閱權；另有部門表示，檔案館需要釐清是否所有長期保存的檔案，都需要在 30 年封閉期屆滿後對公眾開放查閱。

分析及回應：倘有所有公共部門皆適用檔案經過封閉期後開放予公眾查閱的規定，一方面會對部門做成不便以及造成部門需要投放資源以應對檔案查閱的申請，另一方面是會導致《行政程序法典》與《檔案法》就資訊權與檔案查閱權之間出現分界不清的狀況，考慮到澳門檔案館作為檔案的利用平台，是政府檔案與公眾的接觸窗口，且部門按照已頒布的檔案保存期限表，將檔案移送到澳門檔案館，把澳門檔案館作為單一窗口供公眾查閱已經開放的公共檔案，較符合社會需求，因此明確規定只有存放於檔案館的公共檔案才需遵守有關查閱規定，在是次重新制訂《檔案法》中，確實有需要有所明確表述。

是次諮詢文本建議公共檔案自最後一份文件形成之日起計屆滿 30 年後可供公眾查閱，但同時考慮到個人私隱與檔案開放之間的平衡，如公共檔案內涉及個人資料的文件，除須遵守檔案在屆滿 30 年封閉期可供公眾查閱規定外，並須符合特殊情況，該文件才可供查閱。對於“一般檔案”的規定於 30 年後解除封閉期供公眾查閱，與目前的檔案制度規定相符，因此維持“一般檔案”適用於 30 年後開放查閱。

4.2 適時/定期公佈檔案維護/處理情況：有部門認為，檔案館應當定期公開檔案館所有的館藏資料、各層級資料的維護和處理程序的技術報告；亦有部門建議，檔案館除了定期公佈可供查閱的檔案目錄外，亦可對外公佈可供知悉已予以銷毀的檔案名單，以加強公共檔案管理的透明度。

分析及回應：檔案的價值是否得以實現，體現在檔案的利用上，而檔案能否得以充分利用，有一個非常重要的前提，就是檔案是否對外開放。目前澳門檔案館已經把館藏目錄上載於澳門檔案館網頁上供公眾知悉，而已頒布的檔案保存期限表已列出予以銷毀的檔案，相信已具有足夠的透明度，而對於是次諮詢中提出澳門檔案館就館藏資料的維護和處理程序的技術報告、銷毀的檔案名單的意見，也對外公佈的意見，在是次重新制訂《檔案法》中，將在已有的機制上作審慎考慮。

5. 公共檔案轉錄

5.1 訂定電子化規範指引：有部門建議在《檔案法》中規定電子載體的要求和格式，制定統一的電子化規範指引，並就如何確立電子化檔案的證據價值設定標準和執行細則；有部門表示同意諮詢文本中提出的增加微縮以外的轉錄形式保存檔案，並建議參考現行《檔案法》關於微型攝製程序的條文，明確規定其他轉錄形式的程序；有部門認為公共檔案數碼化的結果或存在較大差異，建議對檔案數碼化制定工作程序規範或標準，以符合與原件相同之證據價值或要求；亦有部門建議在法案中明確公共檔案的轉錄方式及認證程序，因應科技之發展還需定期檢測檔案的完整性；另有部門表示，針對各部門自行制定的電子檔案之法律效力鑒證，建議制定法律時加以考慮及提供具體指引供各部門執行。

分析及回應：參考鄰近國家或地區的經驗，規範電子載體的格式、檔案數碼化工作、公共檔案的轉錄方式及認證程序這類技術性規範，較多以指引或專門的法律法規形式頒布，最主要的考慮因素之一是這類的技術的更新速度非常快，為能使檔案管理跟上技術發展的步伐，採取修改上較靈活或程序快的規範文件是較為合適。

對於有意見提出確立電子化檔案的證據價值的問題，考慮到證據價值涉及訴訟法律的內容，不宜由檔案制度去解決此問題，但考慮檔案轉錄是檔案保存或備份的重要手段，且考慮到科技的發展，保留現有檔案制度的規定，檔案可轉錄於縮微膠卷外，還可轉錄於電子載體，並明確自縮微膠卷或電子載體取得之影印本及放大本，只要經檔案所屬實體的領導鑒證簽署，則在法庭內外具有與原件相同之證據價值，以符合實際需求。

有部門認為公共檔案數碼化的結果或存在較大差異，有需要對檔案數碼化制定工作程序規範或標準，以及明確規定其他轉錄形式的程序，澳門檔案館將審慎考慮有關意見，將在現有的檔案轉錄程序或已頒布的指引，不斷優化有關程序或指引，以供公共部門參考或使用。

5.2 提供統一數碼管理系統：有部門認為由文化局提供統一的數碼檔案管理系統，除可顧及檔案管理的專業性，還可在修訂檔案管理制度時即時得到配合，以免浪費資源；有民眾肯定檔案對社會歷史文化價值與政治之重要性，提出檔案館未來會否考慮推出統一數碼管理系統方便各部門規範與標準使用檔案，希望檔案館提供指引統一各部門檔案電子化規章，或可提供數碼管理系統對安全電子檔案進行異地備份。

分析及回應：數碼檔案管理系統涉及多項處理技術的整合，包括將歸檔數碼化文件接收、電子檔案的整理組卷、電子檔案的案卷變動處理、電子檔案檢索目錄的編製、電子檔案閱覽等整合成對檔案進行全程管理的系統。若要建立一個統一的數碼檔案管理系統，除要解決檔案管理的專業問題和資訊技術問題外，還涉及各個部門因不同需求而產生的數碼化文件之間的差異，如何以一個統一系統解決差異性問題是一個重大課題，因此對於有關意見，需要審慎分析研究。

6.加強私人檔案的保護及利用

6.1 倡就私人檔案分類：有部門指出，在新建議中未見提及就私人檔案的分類，建議對私人檔案保存第 73/89/M 號法令的分類程序；亦有部門認為私人檔案的保護必須考慮不同學科所取得的巨大發展以及私人檔案在各領域學科中的運用。

分析及回應：在《檔案法》諮詢文本內，提出了對私人檔案的評定程序，該程序將取代第 73/89/M 號法令的分類程序。

在是次諮詢過程中，有意見提出對於私人檔案的保護必須考慮不同學科所取得的巨大發展以及私人檔案在各領域學科中的運用。在是次《檔案法》諮詢文本內，已表示了考慮到檔案除具有歷史價值外，還可以具有其他的價值，因此是次重新制訂《檔案法》中將私人檔案定義更改為被評定為具保存價值的私人檔案，以擴大私人檔案的評定範圍。

6.2 受保護的私人檔案類型：有部門建議私人檔案的保護規定範圍，僅限於私人自願對其私有檔案自願交予評定的情況；亦有部門指出私人檔案中不乏存在不能確定其所有人或無所有人的情況，而當中若涉及有重要價值或需即時搶修的檔案，有關當局則難以進行評定、保護或存放，因此其建議考慮有關情況，增加相應的法律條文。

分析及回應：私人檔案是屬於私有財產的檔案，從保護私人財產的角度，倘私人檔案所有人根本沒有意願對其檔案進行評定，而澳門檔案館以保護有重要價值檔案為由，強制對其檔案進行評估，一方面不尊重私人檔案所有人的意願，另一方面難免招惹侵犯私人財產之嫌；而從評定程序的操作角度看，倘私人檔案所有人根本沒有意願對其檔案進行評定，從整個程序上看，私人檔案所有人必然提出反對意見，而澳門檔案館以保護有重要價值檔案為由，可能出現在檔案所有人反對情況下仍強制對其檔案評估為被評定私人檔案，構成對整個程序的公正性將成疑。對於不能確定其所有人或無所有人的私人檔案，將在現行法律制度上，審慎考慮是否有需要增加相應的法律條文。

7. 違法處罰制度

7.1 增加違法處罰覆蓋面：有民眾認為《檔案法》第二十條及二十一條未針對公共檔案的違法行為制定任何罰則。而《檔案法》的第二十五條所規定的相關罰則，只是針對私人檔案而言，公共檔案並未納入處罰範圍內。因此其建議為公共檔案相關違法行為訂立適當罰則；亦有部門指出，諮詢文本中並未提及對添註、塗改、更換、抽取、圈點或污損檔案、拆散已裝訂完成之檔案，以及用其他方法破壞檔案或變更檔案內容等違法行為的處罰內容，認為違法處罰覆蓋面不足，建議增加有關法律條文。

分析及回應：公共實體、立法會和司法機關有義務妥善保存其檔案，對於第73/89/M 號法令第二十條及二十一條未針對公共檔案的違法行為制定任何罰則。為此，在《檔案法》諮詢文本內提出了公職人員違反規定，適用《澳門公共行政工作人員通則》的紀律制度。

有意見提出增加添註、塗改、更換、抽取、圈點或污損檔案、拆散已裝訂完成之檔案，以及用其他方法破壞檔案或變更檔案內容等違法行為的處罰的意見，

在考慮罪刑法定原則，以及能否盡數列舉出所有破壞檔案的行為的因素下，對於是否在重新制訂《檔案法》中採取列舉方式列出破壞檔案的行為，需審慎考慮相關意見。

8.其他意見或建議

8.1 冀該法可保護歷史資料：有網民關注《檔案法》諮詢一事，並表示期望未來規範相關法規後，可以有效保護珍貴歷史檔案資料，為公眾未來需要留下完好的歷史證據。

8.2 加強監督政府運作功能：有議員指出，諮詢文件雖加強了檔案制度在歷史文化方面的功能，但在監督政府運作方面，未能改善現有檔案制度在檔案開立、登記、存儲、甄選訂立原則性法律條文方面的不足，同時檔案館架構屬文化司亦顯示檔案制度首要旨在文化價值而非行政監察。故其認為有必要加強檔案制度監督政府運作的功能，以促進良好管治。

8.3 加強公共行政問責性目的：有議員促當局全面檢討檔案管理的規範，其認為完善的檔案制度可提高政府施政的問責性，確保問責的功能，故其強調有必要加強檔案制度的公共行政問責性目的。

8.4 檢討總檔案委員會職能及組成：有議員指出，檔案館及總檔案委員會均沒有獨立監察的權力，認為在修訂《檔案法》時應加強改革檔案管理機構的組織，包括總檔案委員會應包括社會人士及獨立的檔案學專家。

8.5 檔案館行使管理權須獨立：有議員表示，改革檔案管理機構的組織時，須訂明檔案館行使檔案管理權力時須獨立行事，免受政治干預。

8.6 檔案館置於行政範疇司長下：有議員認為，檔案館架構屬文化局及社會文化司司長管轄，顯示檔案制度首要旨非行政監察，因此建議改革檔案管理機構的組織，將檔案館置行政範疇的司長下。

8.7 制定專業技術人員培訓計劃：有部門認為現時本澳正處檔案政策全面調整的關鍵時期，宜從宏觀且長遠的角度考慮檔案管理工作對政治、財政、文化等方面的影響。而澳門地區在檔案學人才儲備方面存在巨大缺口，本地大學未固定開設相關專業課程，無法滿足本澳在檔案管理方面日益增長的需求，認為當局極需通過高等教育管理機制，著手制定中、高級專業技術人員培訓計劃，培養專才對澳門地區的檔案資源和文獻資源進行可持續管理。

8.8 檔案館行事時適時諮詢總檔案委員會：有議員表示，改革檔案管理機構的組織時指，檔案館行事應適時諮詢獨立的總檔案委員會。

分析及回應：《檔案法》作為澳門特別行政區的檔案管理制度，是次重新作出制訂，將在理順現行制度和機制的基礎上，調整公共實體（包括公共行政當局的機關及部門、行政長官辦公室、主要官員的辦公室及行政輔助部門、自治基金和公務法人）、立法會、司法機關、行政公益法人、公共事業機構與澳門檔案館在管理檔案過程中的關係，確立澳門特別行政區檔案管理工作的恆常運作機制，使公共檔案的管理有法可依；而在私人檔案方面，將重新規範私人檔案的評定程序，加強對被評定私人檔案的保護和利用，為澳門特別行政區積累檔案財產。

對於上列不屬《檔案法》諮詢文本所提出的六個新訂定內容的其他意見，澳門特別行政區政府將採取開放的態度，在是次重新制訂《檔案法》過程中審慎考慮相關意見，以完善澳門特別行政區的檔案制度。

第三部分 總結

澳門特別行政區政府通過主動提交的社會意見、新聞媒體和網絡民意意見三個渠道收集是次針對“《檔案法》公開諮詢”之意見。

三種渠道共收集有效意見 119 份，共拆分出取向原因類話題 25 條，意見/建議類具體話題 104 條。當中新聞媒體的意見份數相對較多，有 49 份(意見/建議類具體話題 2 條)；其次為網絡民意意見，有 39 份(原因類話題 2 條，意見/建議類具體話題 1 條)；再次為主動提交的社會意見，共 31 份(原因類話題 23 條，意見/建議類具體話題 101 條)。

整體而言，對各議題的態度，三渠道均以無明確態度為主。但在新聞媒體中，沒有關於“諮詢文本”、“違法處罰制度”、“公共檔案查閱”的相關意見。網絡民意對各議題均不涉及認同態度，且僅在“公共檔案查閱”方面有不認同意見。主動提交的社會意見，對“諮詢文本”(50.0%)及“公共檔案轉錄”(33.3%)的基本認同態度佔比相對較高，其餘議題的基本認同態度佔比相當(18.2%-25.0%)；該渠道僅對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“違法處罰制度”及“公共檔案查閱”有基本不認同態度(4.5%-33.3%)。

從持份者的取向分佈上看，在新聞媒體中，除“公共檔案查閱”的無明確態度均來自政府部門/公共事業單位外，對“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“加強私人檔案的保護及利用”的無明確態度均主要來自民眾。在網絡民意中，對“諮詢文本”的無明確態度及對“公共檔案轉錄”的基本不認同態度均主要或全部來自民眾，而對後者的無明確態度則主要來自媒體類專頁/記者，其次是民眾及政府部門/公共事業單位；對其餘議題的無明確態度則主要來自政府部門/公共事業單位及媒體類專頁/記者，其次是民眾及團體，兩者佔比相同。在主動提交的社會意見中，“諮詢文本”的無明確態度，以及“加強公共檔案管理”、“公共檔案查閱”的基本不認同態度均來自民眾；對“檔案館擔任之角色”的基本不認同態度，民眾及議員的佔比相同；而各議題的基本認同態度皆主要來自政府部門/公共事業單位，當中“諮詢文本”、“加強公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“違法處罰制度”、“公共檔案轉錄”的基本認同態度均來自政府部門/公共事業單位；且對諮詢涉及的六個方面議題，其無明確態度均主要來自政府部門/公共事業單位。

檢視三渠道對“諮詢文本”及各議題的取向原因，相對較多對“違法處罰制度”(7條)表態的同時闡明原因，當中對因認為違法處罰制度“覆蓋面不足”而不認同該議題的數量最多(3條)。“加強公共檔案管理”、“加強私人檔案的保護及利用”、“公共檔案查閱”議題，涉及的取向原因類話題總量次之(均為4條)，再次為“公共檔案轉錄”取向原因類話題總量(3條)，談及對“檔案館之角色”、“諮詢文本”之取向原因類話題總量相對較少。

從議題討論量來看，三個渠道較多關注及討論與“加強公共檔案管理”(26條)、“澳門檔案館擔任之角色”(19條)、“公共檔案查閱”(16條)、“公共檔案轉錄”(15條)意見及建議相關的話題；其次為與“加強私人檔案的保護及利用”(11條)及“違法處罰制度”(9條)意見及建議相關的話題；對“文本編製”的意見及建議、“其他”話題的討論相對較少(均為4條)。

具體話題方面，三渠道對“加強公共檔案管理”意見及建議中，“訂定檔案管理統一指引”的關注及討論程度相對最高(8條)；其次是來自“公共檔案轉錄”意見及建議中的“訂定電子化規範指引”(6條)；再次為“澳門檔案館擔任之角色”中的“派員培訓/開設培訓班/工作坊”及“增檔案館職權”，以及“公共檔案查閱”中的“明確公共檔案查閱規定”，均為5條。

從意見發表的態度及內容上看，對“諮詢文本”及六個方面的內容多以無明確態度為主，且較多對“公共檔案管理”、“檔案館擔任之角色”、“公共檔案查閱及轉錄”提出意見或建議。而具體檢視話題，119份意見共拆分104條意見/建議類話題及25條取向原因類話題，相當於平均每份意見都有發表1條具體意見或看法。一定程度上說明，是次意見份數雖較少，但每份意見都基本有具體提出意見/建議，或觀點之原因。同時發現，是次意見或建議類的话题個數多，且話題的意見條數少，僅“訂定檔案管理統一指引”的呼聲相對最高。一定程度上說明，收集到的意見對於各議題的意見/建議較為零散。

《檔案法》的公開諮詢工作經已順利完成，衷心感謝社會各界和廣大市民在為期30日的諮詢期提供了寶貴和具參考價值的意見或建議。文化局將認真分析所收到的意見或建議，以作為制訂《檔案法》內容的參考和依據，並推進法律草案的編製工作。