



澳門特別行政區

《檔案法》

諮詢文本

諮詢期：二零一九年十一月十五日至十二月十四日

文化局

二零一九年

目錄

前言	3
1. 加強公共檔案的管理	5
2. 澳門檔案館在檔案制度中擔任的角色	8
3. 加強私人檔案的保護及利用	9
4. 違法處罰制度	11
5. 公共檔案的查閱	12
6. 公共檔案的轉錄	14
收集《檔案法》的意見和建議欄	15

前言

檔案是人類社會活動中直接形成的真實記錄，是社會的變化和發展的重要見證，也是社會的寶貴文化財富，對國家、對社會、對個人都有重要的作用。

檔案管理工作是維護歷史真實面貌的重要事業，對經濟建設和社會發展極具參考價值。

檔案的有效利用，有助人們了解過去、指導現在、規劃未來。

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。我們邀請各界人士在諮詢期內透過指定方式，就本諮詢文本的內容提出意見或建議：

1. 公開諮詢期：2019 年 11 月 15 日至 12 月 14 日

2. 遞交意見及建議的方式：

(1) 信函方式：郵寄或直接送交至澳門塔石廣場文化局大樓。

(2) 電郵方式：LArquivos@icm.gov.mo

(3) 傳真方式：28561495

3. 書面意見或建議的封面要求：有關文件的封面或開首處，請註明“關於《檔案法》的意見和建議”。

4. 保密聲明：擬將意見或建議保密，請加以說明或選取諮詢文本附件“收集《檔案法》的意見和建議欄”內的保密聲明。

5. 提出意見或建議時，可於本諮詢文本附表內填寫或另行以紙張書寫。如屬後者，敬請在提出意見或建議時標明所涉及的諮詢文本內容，以便能更準確地對意見和建議進行適當的分析和整理。

6. 如有查詢請於辦公時間內致電：28592919

本諮詢文本可在文化局網頁（<https://www.icm.gov.mo/cn/LArquivos2019>）下載。

《檔案法》作為澳門特別行政區的檔案管理制度，將在理順現行制度和機制的基礎上，調整公共行政當局的機關及部門（包括行政長官辦公室、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。

《檔案法》新訂定的內容主要包括六方面：加強公共檔案的管理；澳門檔案館在檔案制度中擔任的角色；加強私人檔案的保護及利用；違法處罰制度；公共檔案的查閱；公共檔案的轉錄。此外，由第 73/89/M 號法令第 19 條規範的總檔案委員會的職權及組成，委員會經過多年的運作，亦累積了不少經驗，是時候對委員會的結構作出優化，建議以行政法規重新訂定總檔案委員會的組成、組織及運作。

1、加強公共檔案的管理

公共檔案指公共行政當局的機關及部門（包括行政長官辦公室、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、行政公益法人和公共事業機構所產生的檔案。

由於檔案具有其生命週期，由建檔開始其將歷經現行、半現行和永久的不同階段，檔案管理工作就須因應各階段提出不同的管理方法。因此，建議提出以下幾方面的內容，加強對公共檔案的管理：

1)公共行政當局的機關及部門、立法會和司法機關（以下簡稱“公共實體及機關”），在從事檔案管理工作時，不能隨意而為之，需要有對檔案制度的全局整體觀念，因此，在考量自身組織架構、資源、保存空間和各項檔案管理工作的流程上，訂出公共實體及機關的檔案管理計劃，作為開展檔案管理工作的依據，例如計劃內須指明公共實體及機關在產生或接收文件後，監控文件的流向方式、該文件應於何時歸檔、檔案又該如何妥善保存、檔案取閱的權限如何、有否需要進行數碼化、訂定檔案移送或銷毀的時間、訂定檔案管理計劃中人員的職責和工作安排、訂定檢討及更新檔案管理計劃以及涉及檔案管理計劃的一系列工作和程序。同時也鼓勵公共實體及機關採取適當措施，確保檔案管理計劃能夠有序地及持續地執行。

2)考慮到公共實體及機關目前在檔案管理工作上，大部分由其本身行政及財政單位負責，少數由其獨立的檔案管理單位負責。為更能有效組織檔案的管理工作，建議在有關組織法上沒有規範檔案管理職能的公共實體及機關應指定其附屬單位或指派人員負責執行檔案管理工作。同時，這些附屬單位或人員可以成為公共實體及機關與澳門檔案館在檔案管理工作上的聯繫窗口，直接取得檔案管理方面的專門性協助，共同推動公共檔案的良好管理。

3)檔案保存期是檔案經鑑定後而制定，是檔案保存及處置的重要管理工具，十月三十一日第 73/89/M 號法令規定了公共實體按照檔案的保存期及最終用途對檔案進行保存或處置，有關事宜在一九九九年前是通過訓令規範，一九九九年後則通過行政命令規範。為確保公共檔案的保存或處置有法可依，在制訂檔案保存期的工作上，除保留現有機制外，即有關一般行政檔案的保存期由總檔案委

員會提出建議後訂定，職能檔案的保存期由有關的公共部門提出建議，經聽取行政公職局和澳門檔案館的意見後訂定，建議立法會和司法機關同樣須就其一般行政檔案或職能檔案制定檔案保存期。同時強調檔案保存期是檔案保存、銷毀和移送澳門檔案館的法律依據。

4) 檔案能否妥善保存以達至確保持續提供使用，與其保存的環境息息相關，不同的檔案載體對其保存的環境要求也會有所不同，為營造良好的檔案保存環境，科學地保存檔案，建議公共實體或及機關應依下列順序選擇場所保存檔案：

- 轄下檔案室；
- 領導指定的場所；
- 依職能產生或接收檔案的附屬單位。

5) 考慮到行政公益法人和公共事業機構的行政運作及其所產生的文件種類有別於公共實體或機關。因此，建議在檔案管理上作出區別處理。

行政公益法人及公共事業機構產生的檔案涉及公共利益，為確保檔案能得以妥善保存，要求該些機構制定其檔案管理的規則或指引，以適當措施維護檔案的安全和完整，防止檔案受損；另須指派人員負責管理檔案。澳門檔案館在這事宜上將會提供適切的支援，協助行政公益法人及公共事業機構管理檔案。

對於澳門檔案館收藏行政公益法人及公共事業機構的檔案方面，要求行政公益法人及公共事業機構向澳門檔案館移交檔案或銷毀檔案前，需要向澳門檔案館送交擬移交或擬銷毀的檔案清單，以便澳門檔案館評估是否具有保存價值。當出現行政

公益法人消滅及公共事業機構解散的情況時，經澳門檔案館評估具有保存價值的檔案，強制移送到澳門檔案館收藏。

6) 隨着社會的不斷發展和科技的日新月異，社會及公眾對檔案的管理工作提出更高的要求，為確保檔案的管理工作能與時俱進，以及考慮有關檔案管理的規範能適時進行更新，建議通過監督文化範疇的司長以批示，訂定公共檔案管理的標準、程序及方式。

2、澳門檔案館在檔案制度中擔任的角色

澳門檔案館作為澳門特別行政區的總檔案館，負責執行澳門特別行政區檔案政策和收藏澳門特別行政區具保存價值的檔案；為確保檔案政策和檔案工作在公共實體及機關、私人實體和個人得以落實，澳門檔案館在檔案制度中擔任的角色，建議除第 20/2015 號行政法規《文化局的組織及運作》賦予澳門檔案館職權外，還增加以下的職權內容：

1) 就涉及可作保存的澳門特別行政區檔案及文獻之處理給予意見，以及對私人檔案的保存價值進行評估。

2) 收藏澳門特別行政區重要的且須作保存的檔案，並通過私人檔案的捐贈，擴大檔案的徵集範圍，豐富澳門檔案館的館藏，保留澳門的珍貴記憶。

3) 指導公共實體及機關檔案的管理工作，為其解答疑問和回應所需，提供優質檔案指導工作，推進澳門特別行政區的檔案工作持續發展，以便提高檔案管理的標準和規範。

3、加強私人檔案的保護及利用

私人檔案是指屬於私有財產的檔案，然而並非所有私人檔案都納入檔案法律制度的適用範圍，現行十月三十一日第73/89/M 號法令所指的私人檔案是指通過行政命令予以分類的具歷史價值的私有檔案。考慮到檔案除具有歷史價值外，還可以具有其他的價值，比如文化價值等。因此，在新法中建議私人檔案是指被評定為具保存價值的私有檔案。在保護私人檔案的事宜上，建議以下方面的內容：

1)為鼓勵私人檔案所有人自願發起對其私有檔案進行評定，釋除私人檔案所有人對評定可能影響其財產的疑慮，對屬於私人財產的評定，並不導致將該等檔案交付澳門特別行政區。

2)為保護具有保存價值的私人檔案，建議賦予被評定私人檔案的所有人法定的權利和義務。在法定權利方面，被評定私人檔案所有人可將檔案寄存於澳門檔案館，使檔案在合適的環境下得以妥善保存，以及取得澳門檔案館保護檔案的技術支援，使檔案能處於良好的狀態；在法定義務方面，建議要求被評定私人檔案的所有人適當使用被評定檔案，確保其保存及完整，避免檔案損毀或滅失；同時為實現被評定私人檔案的價值，以及方便公眾能共享被評定私人檔案，建議容許澳門檔案館對被評定私人檔案進行轉錄和向公眾開放利用。

3)為防止被評定私人檔案滅失，建議強制被評定私人檔案不得銷毀，同時當被評定私人檔案的所有人有意轉讓檔案，應通知澳門檔案館，以便澳門特別行政區行使優先權。

4)私人檔案的評定程序，新舊改變如下：

第 73/89/M 號法令	新建議
<p>澳門檔案館提起對私人檔案的分類程序</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>通知私人檔案所有人開展檔案的分類程序</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>聽取私人檔案所有人的意見</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>聽取總檔案委員會的意見</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>通過行政命令予以分類</p>	<p>私人檔案所有人向澳門檔案館提出檔案評定申請</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>澳門檔案館建議行政長官批示開展私人檔案的評定程序</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>通過行政長官批示開展私人檔案的評定程序，評定程序最多為期十二個月</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>澳門檔案館通知私人檔案所有人開展評定程序</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>澳門檔案館聽取私人檔案所有人的意見</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>聽取總檔案委員會的意見</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>通過行政法規核准私人檔案評定的結果</p>

4、違法處罰制度

十月三十一日第 73/89/M 號法令在違法處罰方面，對以下情況作出處罰：

- 私人檔案所有人在有意移轉已分類檔案時，沒有通知澳門檔案館；
- 私人檔案所有人銷毀已分類的私人檔案。

考慮到檔案是對澳門特別行政區政府及公共行政當局在活動、保障法定權益或在學術、歷史和文化方面的發展具有重要意義。因此，為保障檔案得以妥善管理和保存，建議在處罰制度方面，有以下幾個方面作出調整：

1)構成刑事責任。公共檔案是澳門特別行政區的財產的重要組成部分，為有效保護公共實體及機關的檔案財產，待評定或被評定的私人檔案，建議《刑法典》內有關侵犯財產犯罪的規定適用於受保護的檔案財產實施的犯罪行為，尤其是盜竊、搶劫和毀損。

2)建議公共檔案、待評定或被評定的私人檔案原則上不可出境，沒有經批准而出境行為都作刑事化處理。但可因教育、文化或科學的用途，比如展覽活動，容許公共檔案、待評定或被評定的私人檔案在監督文化範疇的司長的許可下暫時出境；其他例外情況下，例如檔案轉讓，行政長官經諮詢總檔案委員會的意見後，得許可待評定或被評定的私人檔案的永久出境。

3)保留違法的行政處罰，適用於為了行使優先權的效力，所有人有意移轉被評定檔案時，沒有通知澳門檔案館的情況，以及銷毀被評定的私人檔案的情況作出行政處罰。

4)建議被評定私人檔案的所有人沒有適當使用被評定檔案，導致檔案損毀或滅失的情況，以及行政公益法人和公共事業機構銷

毀檔案前，事先未通知澳門檔案館對檔案進行評估，也須受到行政處罰。

5)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。

5、公共檔案的查閱

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。澳門檔案館作為檔案的利用平台，是檔案與公眾的接觸橋樑，為實現檔案的開放與利用。同時澳門檔案館作為政府檔案與公眾接觸的窗口，公眾可透過澳門檔案館查閱已經開放的公共檔案。建議澳門檔案館應定期公布可供查閱的檔案之目錄，以便公眾知悉。

而在檔案查閱制度上，有些資訊因為各種原因而不能被查閱，檔案法律制度在傳統上會設定檔案封閉期，以保護這些資訊，但考慮到檔案開放是普遍原則，對於這部分資訊，必須進行保護，以不傷害政府和當事人的利益，就是處理好檔案的查閱與保密之間的關係、處理好檔案的利用與隱私之間的關係。

鑒於澳門回歸中國後，國防和外交的事務是中央政府的專屬權限，故認為不應保留十月三十一日第 73/89/M 號法令對此類軍事和有關對外政策的文件檔案的規定。

有關醫療範圍資料的文件、個人檔案、司法案卷、民事登記文件以及經調查、普查收集的資料的文件，建議不保留十月三十一日第 73/89/M 號法令有關查閱這類檔案的規定。

所有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。但考慮到個人私隱與查閱檔案的權利之間的平衡，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，並須確實下列任一情況，該文件才可供查閱：

- 所載的個人資料被遮掩，且沒有容易被辨認的危險；
- 有關文件的當事人死亡日期不詳，以檔案最後一份文件形成之日起計滿 80 年後。

在檔案查閱制度上，新舊改變如下：

	第 73/89/M 號 法令	新建議
檔案類型	封閉期	封閉期
一般檔案	30 年	30 年
有關國防和外交的文件	50 年	無規定
有醫療範圍資料的文件	130 年	無規定
個人檔案、司法案卷、民事登記文件以及經調查、普查收集的資料的文件	100 年	無規定
檔案內涉及個人資料的文件，個人資料被遮掩，且沒有容易被辨認的危險		30 年
檔案內涉及個人資料的文件，不知悉有關文件的當事人死亡時間		檔案最後一份文件形成之日起計滿 80 年後

6、公共檔案的轉錄

檔案轉錄是將檔案從一種載體複製到同類或另類載體的工序，是檔案保存或備份的重要手段。為優化行政程序和提升日常工作效率，以及減少對原件的使用頻率，確保原件得以妥善保存，會採用轉錄形式保存檔案，比如對紙質檔案進行數碼化，以轉錄成品供日常工作上使用。因此建議加入以下內容：

- 考慮到科技的發展，除傳統的縮微膠卷外，檔案還可轉錄於電子載體。

- 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鑑證，確定其在法庭內外具有與原件相同之證據價值。

收集《檔案法》的意見和建議欄

基本資料
姓名或機構名稱：
保密聲明：如希望將意見或建議保密，請在方格內以✓號標示 <input type="checkbox"/>
提交日期：

諮詢文本內容	意見及建議
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	

諮詢文本內容	意見及建議
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	
6. 公共檔案的轉錄	