



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

關於涉及個人資料的公共檔案的保存期的意見

根據《個人資料保護法》第5條第1款(五)項規定：“個人資料應僅在為實現收集或之後處理資料的目的所需期間內，以可認別資料當事人身份的方式被保存。”上述的規定明確指出負責處理個人資料的實體有義務根據其處理個人資料的目的，訂定確切的資料保存期限。一般認為，保存期後應將有關個人資料銷毀。而根據第8/2005號法律（《個人資料保護法》）第23條規定，負責處理個人資料實體須就個人資料的保存時間作出申報。

但另一方面，第73/89/M號法令亦規範了澳門地區現行的檔案制度的一般基礎，關於由公共機關制作或保存的文件，受上述法令所規範（見該法令第1、2及第5條規定）。而公共檔案之保存期則可分為臨時保存及長期保存，臨時保存的公共檔案由所屬的公共部門作最起碼期間的保存，並於保存期告滿後，或完成法定複製後，予以銷毀。而長期保存的文件則不得銷毀，該等長期保存的文件可保存在公共部門內，或以永久檔案的名義由歷史檔案室依職權收藏（見第73/89/M號法令第8條至第10條規定）。且根據該法令12條及20條規定，文件的甄選標準、保存期及最終用途透過行政長官批示確定，當未公佈有關的批示時，制定文件的機關或機構不得銷毀文件。換言之，是否屬臨時或永久保存公共檔案，由根據上述法令第12條規定而頒佈的批示確定。在未有相關法律文件的情況下，有關的公共部門便無法確定哪些公共文件可予以銷毀，出現了公共檔案無法銷毀的情況。

由於現時只有為數不多的公共檔案通過規範性文件對其保存期作出規定，令公共部門在申報涉及個人資料的檔案的保存期及其後的處理工作出現困難。為此，本辦公室就涉及個人資料的公共檔案的保存期制定本意見。

一． 關於公共檔案和個人資料的關係

根據《個人資料保護法》第4條第1款（一）項的規定，個人資料是“與某個身份已確定或身份可確定的自然人（“資料當事人”）有關的任何資訊，包括聲音和影像，不管其性質如何以及是否擁有載體。”

根據《個人資料保護法》第3條第1款的規定，《個人資料保護法》所規範的個人資料，是指全部或部份以自動化方式進行處理，或者以非自動化方式處理且



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

存於或將存於人手操作的資料庫內的個人資料，因此，可以肯定在公共部門內保存及處理的個人資料，必然存在於一個或多個以自動化方式進行處理的資料庫或人手操作的資料庫內，因而必然存在於公共檔案中。

一般而言，公共檔案可分為三大類：

- A. 明顯不涉及個人資料的檔案，如部門的耐用品清冊紀錄；這類檔案的特徵是檔案的主體及內容均不涉及自然人。
- B. 明顯涉及個人資料的檔案，如部門的員工個人檔案、供應商檔案等；這類檔案的特徵是檔案的主體為自然人，或描述主體的其中一些主要內容涉及自然人。
- C. 有可能涉及個人資料的檔案，如部門的建議書及報告書檔案等；這類檔案的特徵是檔案的主體不是自然人，但其內容可能涉及自然人。

本辦公室認為，上述B及C類的檔案，均應按個人資料看待，訂定保存期。以下需要討論的，就是此兩類檔案的保存。

二． 關於保存期後對個人資料的處理方式

根據《個人資料保護法》第4條第1款（三）項的規定，個人資料的處理是可以分為三個層次，包括：

- A. 收集、登記、編排、保存、改編或修改、復原、查詢、使用，
- B. 以傳送、傳播或其他透過比較或互聯的方式向他人通告，
- C. 資料的封存、刪除或者銷毀。

因此，本辦公室認為，在資料的保存期過後，雖一般認為應將有關個人資料銷毀，但法律上可作出的合法處理方式為封存（例如暫沒有條件刪除或者銷毀）、刪除（例如刪除電腦系統內的紀錄）或者銷毀（例如以碎紙機銷毀紙本文件）。即，當具有合法及正當理由時，“封存”是一種保存期後的合法處理方式。

“封存”的具體方式很多，例如：將紙本文件裝箱、加封及放在指定的地方保存，對電子檔案進行刪除及將其保留備份儲存在獨立的載體。從個人資料的處理角度，必須對封存的檔案進行適當的保護和管理，並確保其不再用於已經不存在的原用途（特別情況及經適當授權除外）。



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

三． 關於73/89/M號法令對公共檔案的保存期的規定

第73/89/M號法令第4條第2款將公共檔案按其用途（目的）分了三類：

- A. 常用或行政檔案，目的是為了處理日常工作（其具體目的應視具體檔案而定）；
- B. 備用檔案，目的是為了管理的潛在利益；
- C. 永久或歷史檔案，目的是為歷史價值而保存。

必須強調的是，在這裡以用途（目的）對檔案進行分類的方式，和個人資料處理中以用途（目的）對個人資料及其處理進行分類的方式，在本質上是一致的，亦因而使兩個法律文件不會出現矛盾之處。公共部門對某一類檔案就其目的而設定的保存期，如該類檔案涉及個人資料，亦會同時成為該等個人資料為該等目的進行保存及相關處理的保存期。

根據第73/89/M號法令第7條至第10條規定，對於公共檔案，公共部門須對之予以保存或銷毀作出甄選，並對有關資料屬臨時保存或長期保存檔案作出分類，長期保存的公共檔案不存在銷毀問題，而臨時保存的公共檔案，於保存期告滿或完成法定複制後，概予銷毀。這裡的保存是和銷毀相對的。其對應的保存期是指包括“處理日常工作”，“為了管理的潛在利益”，以及“為歷史價值而保存”三項目的在內的整體目的。這個包括保留歷史記錄的目的在法令的前言中作出了清楚的表述：“本法令目的是在考慮到文件的價值和臨時用途以及現有的整理場地下，在某段時間內將文件系統化，同時建立歷史檔案財產，作為事實的備忘，並成為文化遺產的一部份。”因此，至少在邏輯意義上，只有不具有“為歷史價值而保存”的資料才可以最終銷毀。對比兩個法律文件，有兩個應注意的地方：

1. 在《個人資料保護法》及其相關範疇的角度，為了“處理日常工作”以及“為了管理的潛在利益”而保存的資料，在該等目的不再存在後作出的《個人資料保護法》內所指的封存，可以是基於“為歷史價值而保存”而作出的第73/89/M號法令所指的保存。
2. 在《個人資料保護法》及其相關範疇的角度，因“法定複制”而複制的個人資料，即使其原件已經根據第73/89/M號法令銷毀，也是個人資料。該等資料也存在訂定保存期的問題。這和第73/89/M號法令第8條第2款所指的“倘文件被複製，訂予正本之保存期對複本亦適用之”一致。



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

四． 關於以歷史紀錄之目的而保存個人資料的正當性

有意見認為，如個人資料需在“處理日常工作”的原收集目的完結後，基於“其他目的”，乃至基於“歷史”目的而保存，存在正當性問題，涉及根據《個人資料保護法》第5條第2款及第22條第1款（四）項向本辦公室申請許可的問題。

一般而言，這個觀點是正確的。但涉及公共部門處理載於公共檔案的個人資料，則有其他的特別考慮。

《個人資料保護法》第5條第1款（五）項中提到的個人資料的處理目的有兩項，一是“收集的目的”，二是“之後處理資料的目的”。公共部門的“為了管理的潛在利益”以及“為歷史價值而保存”兩項目的而保存涉及個人資料的檔案，是基於“之後處理資料的目的”而作出，其正當性條件是《個人資料保護法》第6條（二）項所指的履行第73/89/M號法令規定的保存檔案的義務〔涉及特別類別的資料時由第7條第2款（一）項及第8條第2款補充〕。

《個人資料保護法》第22條第1款（四）項中提到的“收集資料的目的”是指“收集時已經特定（訂定、確定）了的目的”。所有公共部門收集的資料，只要是將組成公共檔案的一部份，即在收集時已經確定了有履行第73/89/M號法令規定的保存檔案的義務的目的。因此，公共部門履行該義務，並不屬於在與收集資料的目的不同的情況下處理個人資料，沒有需要再向本辦公室申請任何的許可。

值得指出的是，上述的情況是特指“公共部門處理載於公共檔案的個人資料”及為了履行第73/89/M號法令規定的保存檔案的義務的情況，不能簡單推廣至其他情況。

五． 關於資料當事人的權利

有關資訊權方面，本辦公室認為，當公共部門向當事人收集資料時，在一般的社會慣例層面，只要當事人知道負責實體是公共部門，當事人就已經知道，甚至是期望，其個人資料會成為公共檔案的內容及受法律相關規定的制約。因此，基於“當事人已經知悉”，無須強制公共部門提供“公共檔案保存”的目的資訊。有關反對權方面，只要有關個人資料成為了公共檔案的一部份，基於第73/89/M號法令的規定，根據《個人資料保護法》第12條第1款，當事人也沒有權利反對有關“公共檔案保存”的處理；然而，特別的情況下，當事人仍然有權反對就某些特



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

定的目的處理其個人資料，在這種情況下公共部門可視情況適當封存相關個人資料。例如，某位曾自薦求職者在收到部門約見的電話後主動提出放棄申請，並反對該部門再將其資料用於招聘，部門則不應再利用該等資料聯絡他作面試，但仍然可以“公共檔案保存”的目的作暫時封存。另外，當事人的查閱權並沒有因第73/89/M號法令而受到限制。該法令第18條所指的查閱是指公眾的查閱而不是當事人的查閱。各公共部門仍然需考慮為當事人行使查閱權查閱其個人資料，包括已因沒有“處理日常工作”及“為了管理的潛在利益”的目的而封存的檔案，作出適當的安排。

六． 關於各公共部門訂定涉及個人資料的檔案的保存期的原則

(一) 關於公共檔案的分類及保存的原則

公共部門在處理公共檔案文件時，首先須將涉及個人資料的公共檔案與不涉及個人資料的公共檔案分類評估。如公共檔案文件涉及個人資料，除適用第73/89/M號法令之規定外，在訂定保存期時亦須結合第8/2005號法律之相關規定來考慮，特別是第五條第一款(五)項規定的：僅在為實現收集或之後處理資料的目的所需期間內保存個人資料。

結合兩個法規的精神，所有的保存期均是和“目的”相關。因此，公共部門應根據不同的“目的”對個人資料及公共檔案進行分類，並以“根據目的訂定保存期”作為保存的原則。

而一般而言，“處理日常工作”和“為了管理的潛在利益”是由實現同一個或同一系列共同目的派生出來的，前者是以常用方式實現該目的，後者是以備用方式實現該目的，而後者相對來說包含面較廣。舉例來說，在一個員工離職後，其聯絡地址及電話等個人資料已經即時失去行政管理中“聯絡”的常用價值，但在之後的一段時間內，仍有該目的下的備用價值。然而，這個“為了管理的潛在利益”的時段不可能是無限的。當這個目的也隨時間過去而失去後，唯一剩下的就只有“為歷史價值而保存”這個目的。

(二) 關於公共檔案的保存期的訂定



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

為了“處理日常工作”及“為了管理的潛在利益”的目的訂定保存期，或者說是為了具體特定的工作目的訂定保存期，是公共部門能力範圍內的工作，也是其作為負責處理個人資料的實體的法定義務。各公共部門必須就此等目的訂定相關的保存期，該保存期同時適用於為了該目的而進行的相關的個人資料處理及公共檔案保存。

基於“為歷史價值而保存”而保存公共檔案，涉及於第73/89/M號法令第20條規定之考慮。如認為缺乏足夠的理據銷毀臨時保存且含有個人資料的公共檔案，應在以上訂定的保存期界滿後，作“封存”處理。已經“封存”的資料，原則上只是“為歷史價值而保存”，不可用於其他目的，且應於將來訂定相關的合法保存期後作出銷毀或永久保存的處理（包括轉交歷史檔案室收藏）。

七． 關於各公共部門訂定涉及個人資料的檔案的保存期的具體操作建議

各公共部門以負責處理個人資料的實體的身份訂定保存期時，可參考以下具體操作建議：

（一）存在已經訂定的保存期的情況

在以下的情況，目前已經訂定了保存期：

1. 已經有法律規定訂定資料保存期

如有專門法規就公共部門之某類檔案文件的處理已規定一確切的資料保存期，則屬已經有法律規定訂定資料保存期，公共部門須遵從其規定處理。例如：

- 第27/96/M號法令第34條規定，關於刑事紀錄登記表之保存期為所涉及之人死亡一年後，須將其刑事紀錄登記表自資料庫中取出及微縮後將之銷毀；如屬宣告推定死亡之情況，則須在資訊當事人年滿八十歲後之翌年將之銷毀。
- 第11/2003號法律第20條規定，財產申報書自申報人死亡五年後或終止職務十五年後，即予銷毀。

2. 已經根據第73/89/M號法令第12條規定訂定資料保存期

如專門法規未清楚規定公共部門對某類檔案文件之保存期，則公共檔案之保存期受第73/89/M號法令所訂定澳門地區歷史檔案制度之一般規範所約束。根據該法令第12條規定，涉及公共部門管理及一般性質行政活動的文件以及特定活動



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

和職責範圍內所制定文件，以行政長官批示的方式訂定保存期，可參照已經公佈的下列規範性文件：

- 第84/92/M號訓令對博彩監察協調局相關文件保存期的規定；
- 第124/91/M號訓令對地圖繪製暨地籍局相關文件保存期的規定；
- 第178/90/M號訓令對司法警察局相關文件保存期的規定；

在此等情況下，公共部門也須遵從其規定處理。

(二) 沒有已經訂定的保存期的情況

在以上提及的兩種情況之外，保存期屬於尚未訂定，則公共部門須根據《個人資料保護法》第5條及第73/89/M號法令規定，依據個人資料的具體處理目的訂定有關資料的保存期。各公共部門有責任儘快制定保存期。

1. 參考本辦公室之許可訂定資料的保存期

如公共部門對某類個人資料的處理與本辦公室已發出的七份豁免許可(請參閱第01/2007、02/2007、03/2007、01/2008、02/2008、03/2008及04/2008號許可)所規定的資料處理的目的相符，則可參考上述許可所訂定的資料保存期。例如：參考第01/2007號許可，基於對工作人員的報酬、給付及福利之目的處理個人資料，最長保存期間為工作關係結束後十年。以及參考第02/2007號許可，基於對工作人員及服務提供者的行政管理目的處理個人資料，則最長保存期間為工作關係結束後一年。

2. 參考本辦公室之指引訂定資料的保存期

本辦公室曾發出兩份指引性的文件，包括《關於工作場所個人資料保護原則——僱主對僱員活動監察的指引》及《使用指紋／掌形考勤設備的問題》，當中有一些對資料保存期的指引性建議，例如“對因監察而處理資料的保存期限，一般來說，相關資料的保存期不應超過六個月”，“不得無限期保存這些生物特徵資料。在僱員離職後，應盡快永久刪除其用作考勤的生物特徵資料。如技術上可行，應在其離職日立即永久刪除。”



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

各公共部門應參考此等指引訂定保存期。須強調的是，以上兩份指引是涉及一些僱員比較重視的個人資料，各公共部門應認真處理，確保尊重當事人的權利、自由和保障；除了一些涉及違法犯罪、紀律程序或法律訴訟的情況，在原有的目的下（如保安、考勤等），相關特定資料雖然是組成公共檔案的一部份，但絕對沒有作為歷史檔案而作永久“為歷史價值而保存”的必要，故各公共部門不需要擔心會因刪除或銷毀該等特定資料而引起違反第73/89/M號法令所訂定的原則。至於涉及違法犯罪、紀律程序或法律訴訟的情況，則已須按配合該目的之檔案保存方式處理，不再是根據原目的之處理。因此，各公共部門可參考指引中本辦公室提出的各項資料的保存期，保存期後即對有關個人資料作刪除或銷毀處理；除非有強烈的理由反映出封存處理的正當性，否則不宜作封存。

3. 根據部門的實際工作情況訂定保存期

如公共部門對某類個人資料的處理的目的不同於上述本辦公室已發出的七份豁免許可的目的，部門需根據自身的實際工作情況需要，訂定相關的保存期。

在這三種情況中，各公共部門的負責人應以適當的方式（如內部批示等）公佈已經訂定的保存期，並以內部規範的方式予以執行，確保保存期後對資料作銷毀、刪除或有效封存處理。如涉及的個人資料處理為需向本辦公室作出登記，則於有關的登記申請中清楚表明該保存期。

根據第73/89/M號法令，以上由公共部門以負責處理個人資料的實體的身份訂定的保存期，在公共檔案的保存中可能只具有內部規範的效力。本辦公室建議各公共部門在時機成熟時，儘快推動根據第73/89/M號法令第12條規定訂定資料保存期的工作。

八· 結論

綜上分析，本辦公室認為：

1. 《個人資料保護法》第5條第1款(五)項對個人資料保存期的規定和第73/89/M號法令對澳門地區現行的檔案制度的規範沒有矛盾。各公共部門以負責處理個人資料的實體的身份有義務按《個人資料保護法》的要求訂定保存期。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

- 訂定保存期時應優先遵從現有的法律規範及參考本辦公室的豁免許可及指引；當沒有法律規範訂定保存期時，各公共部門應儘快以負責處理個人資料的實體的身份訂定保存期，並在時機成熟時，儘快推動根據第73/89/M號法令第12條規定訂定資料保存期的工作。而在該保存期後，如刪除或銷毀有關公共檔案會引起違反第73/89/M號法令規定的考慮，可採用封存的方式處理。

個人資料保護辦公室

2009年2月