

我國政府機關文件中心建置之研究

The Study of Establishing Government Records Center in Taiwan

薛理桂

Li-kuei Hsueh

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所教授

Professor, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies,
National Chengchi University

林巧敏

Chiao-min Lin

國家圖書館採訪組主任

Director, Acquisition Division,
National Central Library

劉純芬

Chun-fen Liu

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所碩士

Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and
Archival Studies, National Chengchi University

陳慧婷

Hui-pin Chen

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所碩士

Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and
Archival Studies, National Chengchi University

【摘要 Abstract】

鑑於我國各機關普遍面臨檔案庫房空間不足之壓力，本文參酌其他地區的作法，以美國、加拿大、澳洲與中國大陸為例，介紹國外文件中心體制的發展，並藉由對國內機關問卷調查、訪談及焦點團體座談方式，瞭解國內政府機關對於建立文件中心體制的看法，最後加以綜合分析，提出對於我國建立文件中心體制的結論與建議。

As the volumes of semi-current records continue to increase, the space of storage has become a series issue for government agencies of our country. In this paper the United States, Canada, Australia and Mainland China are taken as examples to explain their records center systems. In addition, questionnaire, interview and panel discussion are taken so as to understand the opinions of our government agencies. As the result, the conclusions and suggestions are described.

[關鍵詞 Key words]:

文件中心；文件寄存中心；半現行文件管理；檔案管理制度

Records Center; Intermediate Records Repository; Semi-current records management; Archives Management system

壹、前言

文件是各機關在公務活動中所產生的各種原始紀錄，是各機關行政管理的依據，記載了機關的工作狀況，也反映了各機關的業務職能。文件在形成之初，均依一定目的而產生，當然全部具有價值，而且往往是文件產生機關履行職務活動時，直接產生和使用的紀錄材料，因而具有現行價值，稱為現行文件（**current records**）。然而隨著某一項業務活動的辦理結束，文件就會逐漸失去現行作用，又鑑於文件紀錄的內容仍然具有參考作用，原機關尚且需要時常查考利用而加以保存，其時稱為半現行文件（**semi-current records**）。

經過時間的推移，文件的半現行價值實現到一定階段，文件產生機關對其利用需求逐漸淡化，此時不僅文件的現行價值不復存在，半現行價值也呈現逐漸弱化的趨勢，成為非現行文件（**non-current records**）。最後一部份文件會因為對原機關的使用價值退化而徹底喪失作用，最終被銷毀；另一部份雖然對原機關使用價值減弱，但其證據價值及資訊價值卻逐漸明顯出來，而具有永久保存的歷史價值，將進入檔案館長久典藏並開放社會大眾使用。

因此，國外普遍存在的「文件中心」（**records center**）即是介於文件產生機關和檔案館之間的暫時保存半現行文件的過渡性保存機構，其職責包括接收、保管文件，提供檔案原

產生機關文件調閱，以及銷毀或移轉永久檔案的過渡處置。

文件中心的產生有其必然的發展過程，以美國為例，在二次大戰以後，美國聯邦政府文件的數量增長速度非常迅速，由於現有辦公空間的不足及機關所在地地價較昂貴等因素，各聯邦政府機關無法就地擴建文件的庫房空間，因此，文件數量的增長對各機關造成很大的壓力，且文件進入半現行狀態，機關的使用頻率也已大幅減少，留存機關內部徒增保管經費、空間及設備的負擔。

為了解決這個問題，聯邦政府師法美國軍事機關建立臨時性庫房的作法，提出了分區建立聯邦文件中心，集中保管聯邦半現行文件的構想，經1950年美國正式頒布「聯邦文件管理法（**Records Management by Federal Agencies**）」之後（註1），正式授權美國聯邦總務署（**General Services Administration**）在美國國家檔案及文件服務處（**National Archives and Records Services**，簡稱**NARS**，為美國國家檔案暨文件署的前身）之下設置聯邦文件中心，從而確立了文件中心的地位。由於文件中心的產生符合了各機構對於檔案管理的客觀需要，也符合文件生命週期管理的規律，文件中心或類似之機構也在其他國家應運而生。

我國在檔案法施行後雖已具備檔案管理的專法與主管機關，但卻無「國家檔案館」，或是類似國外「文件中心」機構的設置，導致各

政府機關原始產生的現行文書、較少使用的半現行文書，或原機關已不再使用的非現行文書，無法依其文件生命週期轉化使用價值而分別管理。依據檔案管理局統計，目前我國每年由各機關所產生之現行文件總數為826933.44公尺之檔案長度，民國九十年以前各機關管有之半現行及非現行檔案則多達5978646.83公尺的檔案數量，實已達汗牛充棟的地步（註2）。雖然電子文件正在各機關推動中，但是目前紙質文件數量非但未減，反而逐年增長，造成各政府機關文件儲存場所普遍不足的困境。

鑑於我國目前尚無政府機關文件中心之設立，然實務上各行政機關卻普遍面臨庫房空間不足之壓力，如：外交部、經濟部、內政部、法務部、交通部等均有第二庫房之設置，即使無異地設置第二庫房的中央機關，佔用寸土寸金的機關用地存放文件，也是不符成本效益的考量。因此，有必要參酌國外相關作法，提供國內各機關對於目前半現行文書處理的較妥適做法，一方面可解決各機關管理空間及人力的成本；另一方面也可提供較佳的文件管理品質。

因此，本研究希望藉由研究國外對於半現行文件處理的經驗，提供我國解決龐大文件儲存管理的迫切問題，並利用問卷調查，輔以機關訪談及焦點團體座談方式瞭解政府機關對於我國建立文件中心體制的看法。適值我國政府組織再造，強調作業流程一體化，如何將前端文書與後端檔案管理作業加以整合，真正達到文檔管理一體化的理想，參酌國外行之有年的文件中心體制，或許不失為一個值得思考的方向。

貳、文件中心的發展與意義

文件中心的發展是源於文件生命週期理論對不同階段的文件所表現出來的作用和價值型態，應採用不同的管理原則和方法，以符合文件實際管理的需要。文件生命週期理論自1940年由美國學者布魯克斯（Philip C. Brooks）首次提及此概念，到1950年由英國檔案學者在第一屆國際檔案學會大會上提出文件生命過程的

三階段理論，從而揭開了文件生命週期研究的序幕（註3）。

文件生命週期是將現行文件到非現行文件（歷史檔案）視為一個完整的生命過程，文件在不同階段表現出不同的作用和價值，第一階段為文件形成者在現行活動的頻繁利用時期，通常稱為現行文件，在文件生命起始的現行階段，文件內容資訊主要的需求單位是該文件的原產生機關；第二個階段的半現行文件，是機關日常業務不再使用的階段，而文件的行政稽憑效用已逐漸消失，提供原機關使用的價值逐漸減少，此時文件屆臨保存年限就要銷毀，或是具有永久保存價值者應準備移轉；文件生命週期的第三個階段就是非現行階段，也就是在國外一般不稱文件（records）而改稱檔案（archives）的階段，此時文件對原產生機關已無行政使用價值，但卻相對可提供更多的證據及資訊價值，需將文件移轉至檔案館，以供一般社會大眾或其他機關使用（註4）。

美國檔案學者謝倫伯格（T. R. Schellenberg）對於文件生命週期的基本思想也有深刻的剖析，其認為（註5）：

- 文件從其形成到銷毀或永久保存是一個完整的過程；
- 對這個完整的過程依據文件的不同價值及其作用形式可劃分為不同的階段；
- 不同階段的文件根據其內在價值和功用，存放於與之相適應的保管場所，並採取相對應的管理措施。

據謝倫伯格所言，文件的第一價值是文件對機關的原始價值，包括行政價值、法律價值及財務價值；第二價值就是文件對其他機關與個別使用者的從屬價值，包括證據及資訊價值。現行階段就是原始價值的活躍期，故必須存置於檔案產生機關的辦公場所，文件的休眠期則是原始價值遞減、從屬價值遞增的半現行過渡期，故必須存放在文件中心，文件的非現行階段是從屬價值最終確立的時期，經鑑定予以保存者，則移轉至檔案館長期保存。

事實上，文件中心的制度最初肇始於美國，

在第二次世界大戰期間，美國軍事機關的文件數量急劇增加，僅1943年文件的增長量就超過了600萬立方公尺，其中半現行文件至少有近400萬立方公尺（註6）。迫於需要美國海軍部率先設立了臨時庫房，集中保管使用率低、但又必須保存不能輕易銷毀的龐大文件，以舒緩空間和保管經費不足的問題，由於頗具績效，加上各聯邦政府機關新產生的文件數量迅速增加，各機關紛紛仿效美國海軍部的做法，成立過渡期的文件保管機構—文件中心（註7）。

文件中心的定義根據「美國檔案及行政人員文件管理法」（44 U.S.C. Chapter 29）所示：文件中心係指由檔案專業人員或其他聯邦機構所營運維護，以提供各行政機構對於不需保存在辦公空間的文件儲存、安全及相關處理之服務（註8）。為提供各機關妥善之文件管理效率，文件中心具有下列功能：

- 提供檔案在適當環境空間下典藏，以確保檔案在其保存年限內無破損或毀損之虞；
- 提供經濟的典藏空間，有效解決各機關典藏空間不足問題；
- 提供原機關及時而正確的文件檢索服務；
- 提供文件屆期銷毀或移轉至檔案館的中間處理過程；
- 提供檔案在專人監督下，避免不適當之典藏與檢索。

文件中心的管理模式之所以受到西方國家的青睞，不僅是因為可節省機關的文件保管費用，使機關無須專設文件保管機構，在文件中心可藉由檔案箱層層疊放的方式，提供機關具有精簡、節約又專業的服務；更重要的是因為文件中心在理論上完全符合文件生命週期的價值轉化規律，可有效連接機關文件與檔案館的中間處理過程，可確保日後進入檔案館的文件品質，是真正具備文書檔案一體管理的組織形式，故而能成為各國共通的檔案管理機構模式。

參、國外文件中心管理體制的發展

國外文件中心的發展已行之有年，本研究謹以對機關文件管理較具代表性之美國、加拿

大及澳洲為例，說明國外文件中心的發展現況，詳細內容於檔案季刊「美加澳三國文件中心制度剖析」一文中曾加以介紹（註9），本文僅摘述重點，但另增列對岸中國大陸的發展現況。

一、美國

美國自1934年開始即由聯邦政府提供文件管理服務，並於1950年創設第一所文件中心。根據NARA的行政規則第1228條有關文件管理的規定（Subchapter B - Records Management）中明定，聯邦文件可以儲存在符合規定的存放處所，包括(a)NARA的文件中心；(b)由聯邦政府督導的文件中心；(c)私人設置之商業文件中心。從而確立了聯邦文件可委託商業文件中心提供文件寄存服務的法源依據（註10）。美國文件中心制度至今，已發展成為由NARA設立的聯邦文件中心、由聯邦政府督導的非聯邦文件中心，以及由私人設置之商業文件中心等三種類型，分述如下：

1. 聯邦文件中心

由聯邦政府撥款建立，為聯邦政府機構提供非營利性的半現行文件保管服務，隸屬於NARA區域文件事務司（Office of Regional Records Services）管轄，並依「聯邦文件管理法」進行文件清理及保存事務，目前全國計有16所分區設置之文件中心，其中有兩所典藏全國性文件。

聯邦文件中心的功能除提供檔案儲存空間、檔案檢索及清理服務外，設有熟悉各聯邦政府業務之專業人員提供諮詢服務，其服務項目，包括：儲存紙質及特殊媒體之檔案文件；儲存機密及非機密之檔案文件；提供檢索寄存之檔案文件；因應機關需求提供專案性的及時檔案移轉工作；迅速回應國會質詢、法令訴訟及緊急業務的調閱需求；代替機關處理已屆保存年限檔案之銷毀，並移轉具永久保存價值檔案至NARA之清理服務。

文件中心計畫（Records Center Program, RCP）是NARA提供文件中心服務的重要依據（註11），其對於文件點收、儲存及服務均有

相關規範，也發展完成「文件中心資訊處理系統（Centers Information Processing System，簡稱CIPS）」，提供藉由條碼，管理進出文件中心之檔案文件，並可提供委託代管之原機關透過網際網路查詢自己機關的檔案文件（註12）。

2. 非聯邦文件中心

由各州政府或各機關自行設置之州立文件中心（State Records Center, SRC），並不屬於聯邦政府體系，不受「聯邦文件管理法」的直接約束，但接受聯邦政府、州政府或其隸屬機關檔案管理部門的監督和指導。美國各州均有州立文件中心，較知名者，如：麻塞諸塞州立文件中心（Massachusetts State Records Center）、新墨西哥州立文件中心等（New Mexico State Records Center）；也有在大學設立文件中心者，如：賓州大學（University of Pennsylvania Archives and Record Center）、路易斯維利大學（University of Louisville Archives & Records Center）等。州立文件中心主要提供各州立政府機構安全、經濟的文件儲存及檢索服務。

3. 商業文件中心

商業文件中心是由私人創辦的營利性機構，採收費制，主要為工商企業提供現代化的文件儲存及調閱服務，如：Underground Vaults & Storage公司、Advanced Office Systems等公司（註13）。

以美國為例，文件中心最大的優點在於提供經濟有效率的文件典藏服務，根據美國的統計，每一立方英尺文件在機關辦公處所典藏的一年平均保管費用為7.66美元，在文件中心只需0.51美元，亦即文件中心對於每一立方英尺的文件每一年可節省7.15美元。而每一立方英尺文件在機關辦公處所典藏的設備費平均需17.87美元，而在文件中心的密集架設備只需2.45美元，依此結算美國的聯邦文件中心每年可為政府節省經費高達1.43億美元（註14），可見文件中心能在美國蓬勃發展實為其來有自。

二、加拿大

加拿大承襲美國的發展經驗，於1966年頒

布「加拿大公共文件管理法」規定，於全國設有八個文件中心，各文件中心分別由其隸屬之檔案館管轄。其中位於Ottawa的文件中心因鄰近多數政府機關，且負責保管全國軍職人員之文件紀錄，是加拿大規模最大的文件中心；位於Winnipeg的文件中心則保管有全國文職人員之文件紀錄。

加拿大全境的八個文件中心總計有112名工作人員，各文件中心工作人員最少者為5人，最多者達33人；人數較多而具規模之文件中心，有較正式之組織結構，通常是在文件中心主任（regional manager）之下，設有點收與清理（accessions and disposition）及參考服務（reference service）兩個部門（註15）。

各文件中心提供之服務事項，包括：

- 提供符合經濟效益的密集典藏設備；
- 提供所有文件安全完善的保護措施；
- 提供原機關文件調閱檢索服務；
- 對於重要之電子文件檔案提供複製備份服務；
- 提供文件銷毀或移轉至國家檔案館的中介服務。

加拿大聯邦文件中心每年接收來自加拿大政府91個聯邦機關的文件移轉。但委託文件中心管理並非強制規定，各機關可衡酌自身條件狀況，考量文件委託管理的必要性，惟對於委託管理的文件必須符合下列五項條件：

- 文件已完成整卷整理妥當；
- 文件外觀情況良好；
- 訂有合理的文件保存年限；
- 依文件中心規定完成裝箱及標籤標示作業；
- 文件已呈休眠狀態是委託機關不會經常調閱的文件。

各文件中心原則希望各機關能在前一年先提出委託管理的申請，機關需先備妥文件清單，經文件中心審核後，排定委託文件移交日期，一旦文件箱入庫排架後，文件中心會通知原機關各箱號的存放位置，以便作為日後文件調閱的依據，而各委託機關也必須提列一份可調閱文件的人員名單，供文件中心管控調閱權

限。

在檔案調閱服務方面，各文件中心可應委託機關要求，提供文件傳送服務，但傳送費用由委託機關負責，對於分區設置之文件中心而言，通常與委託機關的距離不會太遠，如需傳真服務，需事先在委託合約中言明。

在檔案清理方面，每隔兩年加拿大文件中心會重新檢視庫房，並產出一份符合銷毀或移轉的文件清單，由文件委託管理機關判定文件的存毀價值。此外，國家檔案館人員也能在文件中心進行文件價值鑑定工作，以區辦具歷史保存價值未來可移進國家檔案館的檔案，一般文件在加拿大文件中心的保管期限不超過七年，七年後只有3%-5%具有歷史研究價值的文件會進國家檔案館（註16）。

三、澳洲

澳洲國家檔案館對於文件儲存管理的作法是制定原則與規範，由各省政府依其需求自行訂定作業法規或成立省屬之文件中心，澳洲國家檔案館原則規定各政府機關對於文件儲存方式的選擇，有三個途徑（註17）：

- 機關對於使用價值已遞減之文件，可以透過檔案價值鑑定，移轉至國家檔案館。
- 文件在法定保存期限屆滿之前，應將文件妥善存置於本機關或合法授權的其他機關。
- 可以透過合約方式將文件儲存於其他機關（構）或是委由商業服務公司管理。

根據澳洲國家檔案館的上述建議，澳洲各省公文書局對於機關文件儲存管理均訂有相關作業規範或標準，以維多利亞省公文書局（Public Record Office Victoria，簡稱PROV）為例，該局為解決各機關最終需銷毀的文件與尚未判定價值文件的儲存問題，提出了「公文書儲存廠商核准計畫（Approved Public Record Office Storage Supplier，簡稱APROSS）」（註18）。

APROSS計畫是由PROV提供符合安全及文件保存需求的商業文件中心的認證標準，但APROSS只允許機關定期保存檔案及尚未判定價值的文件可委託商業文件中心寄存服務，如

為永久保存之文件仍應儲存在機關內，或是屆期移轉至檔案館（在澳洲稱為公文書館）。

在APROSS計畫中，除經過認證的廠商外，PROV不同意機關委託未經認證的其他廠商代管文件，經認證的商業文件寄存中心名單會隨時公布在PROV網站中。

機關一旦擇定委託符合標準之商業文件中心之後，APROSS也統一規定了移交文件的程序，也明確列出所謂符合文件儲存認證的廠商應有的設備標準，並提供廠商申請認證的程序與申請表，其所要求的基本設備條件詳如「美加澳三國文件中心制度剖析」一文，本文不再贅述。

在澳洲另一典型的作法是以西澳大利亞省（Western Australia）為例，由西澳省公文書局（State Records Office，簡稱SRO）成立文件寄存中心（Intermediate Records Repository）提供所屬機關半現行文件的集中管理服務。文件寄存中心主要提供文件現行價值遞減而尚未達到銷毀年限的文件過渡期儲存服務，移至文件寄存中心的文件必須儲存於符合標準的檔案箱，移送文件寄存中心的檔案箱是置於開放式的鋼架中層層疊放。

機關在移交文件至寄存中心前，必須先填寫移交表格，列出移交的文件系列名稱及其箱號和相關處置日期，機關必須確保移交文件的清理日期與其文件保存年限表一致。如果文件清冊清楚正確，文件寄存中心會安排一個雙方都可接受的移交日期與時間。由機關將文件送至文件寄存中心，並由機關負責文件運送的安全。

當需要調閱文件時，寄存中心會將需要的文件透過澳洲郵寄服務寄至機關。如果機關決定無限期的保留該調閱文件，必須以書面告知，並連同修正相關的紀錄。西澳大利亞省成立的文件寄存中心只提供儲存服務，文件屆期銷毀的責任還是由各機關負責（註19）。

四、中國大陸

當1980年代文件中心理論傳入大陸之後，開始有部分地區開始成立文件中心或類似文件

中心功能的聯合檔案室，例如：1988年大陸地區於甘肅省永靖縣成立第一個文件中心，在大陸全國檔案事業「十五」項發展計畫中，有九項工作任務中提到有關「機關檔案工作」的任務，其中第三點任務便是「研究建立基層文件中心的實施方案，在北京、青島、深圳等地開展相應的試點工作」。

目前大陸已在永靖縣、深圳以及香港特區建立之文件中心，其現況分述如下：

1. 永靖縣文件中心

永靖縣文件中心成立於1986年，經過十幾年的發展，參與文件中心的機關數量，已由初期的8個增加到18個，現已擴展到24個（註20）。

該文件中心為永靖縣檔案局隸屬的事業單位，是介於機關文書處理部門和檔案館之間的一種過渡性檔案管理機構。初始文件中心有穩定的專職人員管理檔案，有專用庫房和檔案櫃，有統一的規章制度，保證了機關檔案工作的建設和發展。經過實務運作，發現主要的成效是節省資源及提高案卷管理品質。在節省資源方面，永靖縣文件中心，已管理並保存了24個縣級機關的檔案，共配備5名專職人員，設置24套檔案櫃和30平方公尺檔案庫，年度經費開支僅為22,657.80元。若平均計算，每個參與文件中心的機關現存已13年的檔案僅需配置1套檔案櫃，只佔用1.25平方公尺檔案庫和擔負944.07元經費，可大幅節省原檔案產生機關的人、財、物力。對於提高案卷品質方面，由於縣級機關多為兼職之檔案人員，檔案管理零散，文件中心建立以後，由文件中心統一「負責對參與機關形成的各類非現行檔進行收集、分類、加工、整理、立卷、編目、歸檔和提供利用」。結果證明，檔案立卷歸檔的齊全率由過去的95%提高到99%，杜絕了積存零散檔案的再產生，也徹底解決了參與機關存在多年的因兼職人員頻繁變動所造成的檔案管理混亂的局面（註21）。

永靖縣文件中心直接對機關服務，直接接受監督，並真實地反映各機關的需要。經過十

幾年的工作實踐，大陸認為在一個縣的地理範圍內，統籌建立一個或幾個文件中心是可行的。

2. 深圳特區

深圳市人民政府於2002年8月通過「深圳經濟特區檔案條例」，建立市政府文件中心，該機構是直屬市檔案局的事業單位。文件管理中心的具體工作職能如下（註22）：

- 接收和徵集市民中心各單位的紙質檔案文件。
- 收集政務院和省政府有關文件材料。
- 進行文件的分類、鑑定、整理、著錄、標引、編目、統計和銷毀。
- 對文件實體進行加工處理、消毒、數位化、微縮。
- 對文件實體進行安全保管。
- 提供有效利用及提供文件多種形式的輸出等服務。
- 將需永久保存的文件移交檔案館。

在深圳特區發展之市檔案局文件管理中心，不僅是直接隸屬於市檔案局的事業單位，對於深圳市所轄之各機關文件可提供文件的分類、鑑定、整理、著錄、標引、編目、統計和銷毀等服務，並在處理紙質文件之餘，關注電子文件的發展，提供電子文件的徵集接收和保管，也提供各區綜合檔案館、專業檔案館及各單位文件的目錄資訊，對於各機關處理電子文件專業不足的困境提供了最佳解決方案。

3. 香港檔案中心

香港政府檔案處設有「檔案中心」，提供檔案儲存設施，供各局和各部門存放不常使用的半現行文書，「檔案中心」也制定有效及快捷的系統和作業程序，協助政府各局和部門處理檔案存廢事宜，並提供中央檔案儲存設施，供各局和部門存放非經常使用之檔案。提供有關設施除可加強檔案管理的實務操作外，也可減省政府部門存放非常用檔案而所需的空間支出。檔案中心服務的範圍，包括（註23）：

- 鑑定政府檔案，並就檔案的適當保存期限及存廢方式提供意見。
- 針對檔案存廢期限表提供意見並給予批

准，務使政府檔案的存廢工作更具成效及系統化。

- 批准政府檔案的存廢。
- 提供中央檔案儲存服務及負責檔案儲存中心的運作事宜。

綜觀文件中心在中國大陸的發展現況，不少學者認為應否成立文件中心的關鍵問題在於，建立文件中心是否會對於已存在的機關檔案室帶來衝擊，造成機構重疊，或不符合機關精簡的原則。

然而文件中心與檔案室之間的關係，是兩者建立的理論依據不同，文件中心是依據文件生命週期理論而建立的，機關檔案室則是按照檔案形成規律和檔案價值拓展規律而形成的，但理論基礎都是建立在對文件到檔案的轉變過程上，根據文件呈現的價值型態的不同劃分為不同的生命週期。具體來說，歐美的體制是將現行使用階段的文件保存於行政部門，暫時保存階段則存於文件中心，永久保存移至檔案館；而大陸是將現行檔案及暫時保存階段存於所謂的機關檔案室，永久保存階段則存於檔案館。可知大陸與歐美學者根據各國不同的實際檔案工作，運用不同的組織體制表述，而在具體的機構設置名稱上有所不同（註24）。

因此，設置文件中心並不是要求各機關一律取消檔案室或文件保管所，如前所述，既然文件中心與檔案室是一脈相承的，業務上又有許多相似處，就不必擔心會對檔案室工作帶來衝擊或重疊的問題。在考慮設置檔案管理模式時，有一些問題需要去考量。如果在一些大型的、經濟能力夠的、文件數量多的企業單位，保證其單位檔案部門能有良好的運轉，則沒有必要改建文件中心，但相對於規模小、文件數量少的單位，單一的檔案室模式已經不能提供專業的人員、充足的費用以及相當的儲存空間，就可以考慮建立如文件中心這種聯合性、中間性、過渡性的檔案機構。因為檔案室在這些單位內不能有效的發揮作用，又要佔用一定的經費、人員、場地，這才是最大的資源耗費，在大陸建立地區型文件中心適可解決小機

關半現行文件管理的共同問題。

肆、我國機關文件管理的現況與意見分析

為瞭解各機關檔案管理的問題及其對於建立文件中心的看法，本研究透過問卷調查，輔以訪談及座談方式，蒐集我國中央一、二級及地方一級總計115個政府機關，有關文件管理現況及設置文件中心的看法與期許，第一次回收總計50份問卷，經第二次函寄催覆，總計回收共76份問卷，回收率達65.5%，謹以回覆者之機關意見作為統計分析之基礎。彙整各機關有關檔案管理資源現況及其看法如下：

一、機關檔案管理資源概況

1. 政府機關辦理檔案業務之人力概況

機關辦理檔案業務之經常性人力，多數機關為1人（占21%）；其次有13個機關，檔案管理人數多達10人以上（占17%）。但整體而言，各機關檔案管理人員數量偏低，其檔案管理總人力5人（含）以下者，占有將近六成的比例，參見表一。

表一 機關現有人力統計表

人員數	機關數	百分比 (%)
0人	2	3%
1人	16	21%
2人	10	13%
3人	5	7%
4人	5	7%
5人	6	8%
6人	6	8%
7人	4	5%
8人	3	4%
9人	4	5%
10人以上	13	17%
未填答	2	3%
合計	76	100%

2. 政府機關檔案管理經費情形

各機關預算用於檔案管理業務上的金額，統計顯示完全沒有檔案管理業務預算者，有1個機關，占1%；1,000萬以下者則有43個機關，占57%；在1,000萬至2,000萬之間者有3個機關，占4%；只有一個機關擁有3,000萬以上的預算，參見表二。

表二 各機關檔案管理之預算金額統計表

經費金額	機關數	百分比 (%)
0元	1	1%
0-10,000千元	43	57%
10,001-20,000千元	3	4%
20,001-30,000千元	0	0%
30,000千元以上	1	1%
未填答	28	37%
合計	76	100%

如果統計截至民國92年底，機關檔案業務預算占總預算比例的比例，有28個機關的檔案業務預算達不到全部之1%，占填覆機關數之29%；有4個機關的檔案預算占總預算之1-10%；此外，並有5個機關達到100%，應該是誤解了問卷的答題方向所致，最後有44個機關未提供完整數據，而未能顯示出其比例關係（占58%），參見表三。

表三 機關檔案業務占總預算比例統計表

檔案業務占總預算比例	次數	百分比 (%)
未滿1%	22	29%
1-10%	4	5%
11-20%	0	0%
21-30%	0	0%
30%以上	1	1%
100%	5	7%
未提供完整數據	44	58%
合計	76	100%

雖然機關對於經費問題填答的意願不高，

但填答者呈現的結果，顯示機關檔案管理的業務占總預算比例不高，多數未達1%，其年度經費數額也多在1,000萬元以下。

3. 政府機關檔案保管情形

截至民國92年底，各機關檔案總數量為500公尺以下者，有26個機關，占34%；501至1,000公尺、1501至2,000公尺，以及2,001至2,500公尺者各有4個機關，各占5%，2,500公尺以上者，有12個機關，占全部之16%，參見表四。

表四 各機關檔案總數統計表

檔案數量	機關數	百分比 (%)
0-500公尺	26	34%
501-1,000公尺	4	5%
1,001-1,500公尺	5	7%
1,501-2,000公尺	4	5%
2,001-2,500公尺	4	5%
2,500公尺以上	12	16%
未填答	21	28%
合計	76	100%

至於機關平均每年檔案成長數量在50公尺以下者，有29個機關，占38%；51公尺以上，100公尺以下者有12個機關，占16%；每年成長數量高達100公尺以上者也有14個機關，占18%。可見各機關每年平均成長數量皆非常可觀，參見表五。

表五 機關檔案平均成長數統計表

檔案數量	機關數	百分比 (%)
0-10公尺	17	22%
11-20公尺	6	8%
21-30公尺	3	4%
31-40公尺	1	1%
41-50公尺	2	3%
51-60公尺	6	8%
71-80公尺	3	4%
81-90公尺	2	3%

91-100公尺	1	1%
101公尺以上	14	18%
未填答	21	28%
合計	76	100%

4. 機關檔案庫房設置現況

機關現有典藏庫房數量，經問卷分析結果，以擁有1至5個庫房者占多數，計有58個機關，占76%；沒有典藏庫房者有2個，占3%；具有6至10個庫房者，有3個機關，占4%；擁有15個以上檔案庫房者有1個機關，參見表六。

表六 機關典藏庫房數統計表

庫房數	機關數	百分比 (%)
0個	2	3%
1-5個	58	76%
6-10個	3	4%
11-15個	0	0%
15個以上	1	1%
未填答	12	16%
合計	76	100%

至於機關所填覆的各庫房坪數，只有極少數有逾百坪的空間，多數增設的庫房空間並不大，有不足10坪者，或不足50坪者，顯示部分機關只以零星空間充當庫房。

二、機關對於設置文件中心之看法及意見

1. 政府機關目前檔案典藏空間不足的嚴重程度

根據回收統計，機關認為目前檔案典藏空間不足的嚴重程度，有8%的機關認為空間不足的問題很嚴重；有32%的機關認為嚴重；而有46%的機關，表示尚敷使用，有9%個機關表示無此問題，顯示仍有將近一半的機關，認為檔案典藏空間不足，參見表七。

表七 機關檔案典藏空間飽和程度統計表

選項	機關數	百分比 (%)
很嚴重	6	8%
嚴重	24	32%
無意見	4	5%
尚敷使用	35	46%
無此問題	7	9%
合計	76	100%

2. 政府機關對於我國設置文件中心的認同程度

政府機關對於我國設置文件中心的認同程度，認為非常同意者有10個機關，占13%，同意者有35個機關，占46%，有3個單位表示不同意，2個機關表示非常不同意，各占1%；另有27個機關表示無意見，占36%。顯然機關對於此議題表示同意者的比例較高，參見表八。

表八 機關對於設置文件中心認同程度統計表

選項	機關數	百分比 (%)
非常同意	10	13%
同意	35	46%
無意見	27	36%
不同意	3	4%
非常不同意	2	3%
合計	76	100%

3. 政府機關認為我國文件中心應提供的服務項目

機關認為未來文件中心應提供的服務項目，以「檔案調閱」者最多，計有64個機關，占84%；其次是「檔案移轉」與「檔案鑑定」者，計各有52個機關，各占68%；認為應提供「檔案銷毀」與「檔案複製備份」者，計各有46個機關，各占61%；認為應辦理「檔案分類整卷」者，計有35個機關，占46%；另外則有33個機關認為應具有「編製檔案目錄」的服務，占43%，參見表九。

表九 機關對於文件中心提供服務項目統計表

選項	機關數	百分比 (%)
檔案銷毀	46	61%
檔案移轉	52	68%
檔案調閱	64	84%
檔案鑑定	52	68%
編製檔案目錄	33	43%
檔案複製備份	46	61%
檔案分類整卷	35	46%

註：因本項可複選，故百分比是以勾選該項的機關數，除以所有填答的76個機關總數計算。

4. 政府機關對於我國文件中心組織型態的看法

機關對於我國設置文件中心組織型態的看法，以「分散式」為最多，計有45個機關，占60%，即中央政府機關部分，由檔案中央主管機關設置文件中心，掌理中央機關文件服務工作；而地方機關部分，則由縣市政府各自設置文件中心，負責各縣市文件服務工作；另有23個機關認為「集中式」較為適合，占31%，即全國統一由檔案中央主管機關設置文件中心，負責全國文件服務工作，選擇其他方式的計有6個機關，占9%，參見表十。

表十 機關對於文件中心組織型態看法統計表

選項	機關數	百分比 (%)
集中	23	31%
分散	45	60%
其他	6	9%
合計	74	100%

5. 對於我國理想的文件中心設置地點

根據統計結果顯示，有32個機關認為應於北中南東四地分設一座文件中心，保存各區域政府機關之文件，占44%；其次則有26個機關

認為應於各縣市均設文件中心，便於鄰近保存及調閱，占36%；認為中央機關多在北部，故集中設置於臺北近郊即可的則有9個機關，占12%，參見表十一。

表十一 對於文件中心設置地點看法統計表

選項	機關數	百分比 (%)
東西南北	32	44%
集中設置於臺北	9	36%
各縣市	26	12%
其他	6	8%
合計	73	100%

6. 支持我國設置文件中心的各項理由

根據機關填答問卷分析，各機關對我國設置文件中心的各項理由的認同程度，認為設置文件中心可有效節省各機關檔案管理作業成本的意見，以表示同意者最多，計有36個，占49%；其次則為無意見者，計有16個機關，占22%；有9個機關表示非常同意，占12%；另有8個機關表示不同意，4個機關表示非常不同意，各占11%與6%。

對於可改善各機關檔案典藏空間問題的認同程度，以表示同意者最多，計有43個，占60%；其次則為非常同意，計有17個機關，占23%；有8個機關表示無意見，占11%；另有4個機關表示不同意，1個機關表示非常不同意，各占5%與1%。

機關對於設置文件中心可提高機關檔案管理作業品質的看法，以表示同意者最多，計有37個，占51%；其次則為無意見，計有18個機關，占25%；有12個機關表示非常同意，占16%；另有5個機關表示不同意，1個機關表示非常不同意，各占7%與1%。

政府機關對於設置文件中心有助於進行國家檔案鑑定作業的意見，以表示同意者最多，計有51個，高達70%；其次則為非常同意，計有15個機關，占21%；有6個機關表示無意見，占8%；另有1個機關表示不同意占1%。

對於設置文件中心可減少機關檔案毀損散

供的可能性，相關機關以表示同意者最多，計有42個，高達58%；其次則為非常同意以及無意見，均為12個機關，各占17%；另有7個機關表示不同意，占8%，參見表十二。

表十二 對於我國設置文件中心的各項理由認同度統計表

認同理由	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
可有效節省各機關檔案管理作業成本	12%	49%	22%	11%	6%
可改善各機關檔案典藏空間問題	23%	60%	11%	5%	1%
可提高機關檔案管理作業品質	16%	51%	25%	7%	1%
有助於進行國家檔案鑑定作業	21%	70%	8%	1%	0%
減少機關檔案毀損散佚的可能性	17%	58%	17%	8%	0%

7. 機關認為設置文件中心最重要的三項理由

根據政府機關的意見，由各機關依序列出我國設置文件中心的前三項重要理由，統計顯示其重要程度依序為：(1)可改善各機關檔案典藏空間問題；(2)可提高機關檔案管理作業品質；(3)有助於進行國家檔案鑑定作業，參見表十三。

表十三 機關認為設置文件中心最重要的理由統計表

選項	重要程度	最重要	次重要	重要	合計
可有效節省各機關檔案管理作業成本		20	8	9	37
可改善各機關檔案典藏空間問題		29	20	10	59
可提高機關檔案管理作業品質		7	19	20	42
有助於進行國家檔案鑑定作業		13	14	14	41
減少機關檔案毀損散佚的可能性		3	11	16	30

8. 機關對於我國成立文件中心的各項困難的認同程度

政府機關對於我國成立文件中心的各項困難的認同程度，認為國家資源有限，無法支持設立文件中心的機關有29個，占39%，不認同此項困難者有16個機關，佔21%，其餘認為非常同意與非常不同意的機關各占5%與4%。

認為主要的困難是社會大眾對檔案認識不足，不重視檔案管理建設的機關，占62%，總計則有近七成的機關均認為社會大眾對檔案認識不足，不重視檔案管理建設，是我國成立文件中心的困難。

因認同目前作業狀況，無設置文件中心之必要者，認同程度是同意的有21個機關，非常同意的有4個機關，共占34%。認為不同意的機關有19個，非常不同意的機關則有1個，無意見者高達39%。

對於擔心文件中心服務不便，不如檔案置留原機關的看法，表示非常同意的機關有10個，同意的機關有26個，兩者共占49%。而不同意的機關則有15個，占20%。

對於涉及機關業務分工協調，難以合作達成共識的問題，表示非常同意的機關有8個，表示同意的機關有41個，兩者共占66%。其中15%的機關表示不同意，而無意見的機關則占18%。

對於缺乏法源依據，修正法令時程難以控制的問題，表示同意的機關有42個，占56%。表示非常同意的機關有10個，占13%。不同意與非常不同意的機關共占13%，參見表十四。

表十四 機關對於我國成立文件中心各項困難的認同度統計表

各項困難的理由	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
國家資源有限，無法支持設立	5%	39%	31%	21%	4%
社會大眾對檔案認識不足，不重視檔案管理建設	16%	62%	11%	11%	0%
認同目前作業現況，無設置文件中心之必要	5%	29%	39%	26%	1%
擔心文件中心服務不便，不如檔案置留原機關	14%	35%	31%	20%	0%
涉及機關業務分工協調，難以合作達成共識	11%	55%	18%	15%	1%
缺乏法源依據，修正法令時程難以控制	13%	56%	18%	12%	1%

9. 政府機關認為最嚴重的前三項問題

根據機關意見，由各機關依序列出認為最嚴重的前三項問題為：(1)社會大眾對檔案認識不足，不重視檔案管理建設；(2)涉及機關業務分工協調，難以合作達成共識；(3)缺乏法源依據，修正法令時程難以控制，參見表十五。

對於政府機關檔案委託商業文件中心管理方式，表示無意見的機關占32%，表示不同意的機關有21個，占30%；表示非常不同意的僅有1機關，表示同意的機關則有17個，占24%，表示非常同意的機關有4個，占6%。顯然不同意部分略高於同意者，參見表十六。

表十五 機關認為設置文件中心最嚴重的問題統計表

選項	重要程度	最嚴重	次嚴重	嚴重	合計
國家資源有限，無法支持設立文件中心		18	7	9	34
社會大眾對檔案認識不足，不重視檔案管理建設		16	21	12	49
機關認同目前作業現況，無設置文件中心之必要		2	10	14	26
擔心文件中心服務不便，不如檔案置留原機關		16	10	8	34
涉及機關業務分工協調，難以合作達成共識		8	16	17	42
缺乏法源依據，修正法令時程難以控制		15	12	14	41

10. 政府機關對於檔案委託商業文件中心管理的認同程度

表十六 委託商業文件中心認同程度統計表

選項	次數	百分比 (%)
非常同意	4	6%
同意	17	24%
無意見	23	32%
不同意	21	30%
非常不同意	7	1%
合計	72	100%

本研究除以問卷調查瞭解各機關對於文件中心議題之態度與意見外，為深度瞭解政府機關的看法，謹擇選具代表性之中央與地方機關，根據事先擬定之訪談問題，逐一與機關進行訪談並整理。進行訪談的七個機關，包括：中央銀行、教育部、考選部、經濟部、臺南縣政府、臺中縣政府、財政部等，各單位採用英文A至G代碼表示，與上述機關的順序並不一致。並將所獲致之訪談結果歸納重點如表十

表十七 機關訪談意見彙整分析表

訪談問題	機關意見重點整理
實務工作面臨的最大問題	<ul style="list-style-type: none"> ●各機關對於人力、時間以及經費方面皆感到困難，並有部分機關在檔案典藏庫房有飽和的憂慮，故多有另覓他處建置庫房的方式，唯恐出現人力上的問題。另外委外建檔的品質，也是各機關所考慮到的問題之一。 ●A單位認為自身與檔案管理局所使用的建檔軟體有些許不同，造成建檔工作上的不便，並提出應該重視未來檔案管理人員的教育訓練。 ●B單位認為檔案管理人員專業素質是一個問題，需要積極推動專業訓練，此外，庫房空間不足也是一大問題，目前對於今年的檔案已沒有位置存放，待銷毀檔案仍在檔案管理局審核中。 ●C單位認為檔案管理人員則提出有關銷毀檔案的系統更換，形成許多技術性的問題需要去解決，且檔案管理局審核的速度也影響機關的檔案管理工作進行。 ●D單位檔案管理人員則認為相關法令的適用上，有許多問題，由於以往的管理方式與現行的不同，造成目前檔案管理的執行困難。對於機密檔案的處理方式，亦有部分機關表示有執行上的難處。
設置文件中心提供過渡處理機制的看法	<ul style="list-style-type: none"> ●大多數機關認為各機關之間的共識是很重要的，且應有確切的法源依據，以及相關的配套措施，期許文件中心提供一個空間存放過渡時期的機關檔案，可大幅減少待銷毀檔案佔據機關空間的問題，文件中心也可以提供各種專案目錄的彙整服務。 ●由專業的中介機構來為各機關執行檔案業務，能大幅減輕機關目前作業人力不足的困境，在庫房管理上，也可節省各機關許多人力以及經費。但亦有機關提出未來文件中心在提供完善的服務後，是否會衝擊到各機關預算的問題。 ●B單位檔案管理人員指出應有法源依據，確立文件中心的設置依據，也保障機關在原有的經費、人力方面的既有資源。
文件中心的組織型態應以中央集權或地方分權為宜	<ul style="list-style-type: none"> ●設置根據訪談結果表示，有三個機關認為若有很好的機制，應以中央集權的組織型態來執行，另有三個機關則認為地方分權的組織型態較為合宜，且可發展地方的特色；認為完全由中央機關負責可能會有許多弊端發生。 ●D單位檔案管理人員更進一步指出，如果採中央集權的方式，也應該分北中南東設置文件典藏中心，文件中心在執行檔案管理作業時，可以非常專業，經費上也較充裕。 ●C單位檔案管理人員則認為應將文件中心之層級設置在檔案管理局下面，因為這樣協商起來，以及人力上的調動會比較方便。 ●D單位檔案管理人員提出折衷的看法，認為站在中央機關檔案人員的看法，是應該以中央集權為主，但若以地方層級來看的話，可能就需要地方各自設置、負責文件服務工作，不過對於地方政府機關而言，機關首長的態度非常重要。
機關期許文件中心應提供的服務事項	<ul style="list-style-type: none"> ●各訪談機關認為文件中心基本上應具備檔案法所提到的檔案管理作業與服務，另外在文件中心階段應適時提供給民眾應用查閱，故在移轉之前，各機關需明確告知委託保管檔案的性質，或於民眾申請調卷之時，文件中心需聯絡原機關，並經得其同意，以弭除相關的權益問題。 ●另有部分機關如F單位、D單位及C單位，皆認為文件中心應提供檔案鑑定方面的諮詢服務，例如在早期並沒有基準保存年限，故機關檔案管理人員面對這些檔案時，應該要如何區分，希望能透過文件中心的諮詢得到合宜的解決方式。

	<ul style="list-style-type: none"> ●對於檔案修護的工作，部分機關表示對於此種專門技術並不熟稔，故提出文件中心可以提供檔案的修護服務，會讓檔案管理工作更加完善，然而文件中心對於檔案管理上的安全性也必須注意。
我國設置文件中心可能面臨的最大問題及其建議	<ul style="list-style-type: none"> ●各機關對於設置文件中心所面臨的問題不外乎機關之經費、人力以及檔案安全性的考量；公務人員依法行政，故有明確的法源依據非常重要，有明確的法規，才能減少許多不必要的紛爭。亦有部分單位提出以類似法人機構的方式，將檔案管理委託，公家機關仍可監督其執行狀況。 ●A單位檔案管理人員提出原機關與文件中心彼此的互動機制必須完善，且應對於不同型式檔案，提供不同的典藏環境。 ●G單位檔案管理人員則建議應該由檔案管理局來介入執行，並且採取認證的制度，類似國外一樣選取優良的廠商，以供各機關參考諮詢，並建議我國在初始建立文件中心時，不應該馬上普遍推行，而是採用試辦的方式，才能得出最完善的執行方式。 ●F單位以及E單位檔案管理人員則認為目前各相關機關對於文件中心概念並未普遍，故應採多元化、多方面的宣導，以便得到政府、社會等各方面的支持；除機關檔案管理人員之外，應該讓民眾瞭解，提供查詢服務的目標才能體現出來。
委託商業文件中心管理的可行性	<ul style="list-style-type: none"> ●根據訪談結果表示，各機關均認同機關檔案委託商業文件中心管理有其可行性，但仍有需多考量與建議。 ●A單位認為應有一完善先例或典範，始能鼓勵其他機關後續的跟進，考選部檔案管理人員亦認為應先有充分的準備，小規模的試行，提出典範，再讓大家來討論。 ●B單位以及F單位檔案管理人員則覺得在檔案安全性方面應該要注意，以保全檔案的完整性與機密性。 ●C單位檔案管理人員認為各機關首長的態度將影響此項制度的推行，且經費上的限制也是一個大問題。 ●E單位檔案管理人員則提出更進一步的看法，認為目前政府組織改造的調整，要再把文件中心放到機關的組織編制內，可能有它的困難，因此，商業文件中心有它的利基，但對於商業文件中心，必須注意它的信譽問題、委託方式等等；以目前狀況來說，商界已有先例，相信對這些商業機構而言，其檔案也同等的重要、機密，所以理論上來說，商業文件中心應是以嚴謹的態度來面對受委託的檔案，並且是重視人才的培訓，謹慎挑選幹部以及人員。如果機關對於檔案機密等安全性有考量，可以思考選擇要委託保管的檔案性質，或者訂定相關的機制。

七。

伍、結論與建議

綜合上述美國、加拿大、澳洲及中國大陸推動文件中心制度的現況以及目前我國各機關對於文件中心管理體制的看法，彙整結論為國外文件中心的特色與國內機關文件管理現況兩部分，藉由對文件中心意義與功能的瞭解，分析國內機關的現況與意見，進而擬具對於我國

建立文件中心制度的建議。

一、結論

(一)、國外文件中心的特色

1. 符合文件生命週期管理需求，提供使用率不高之半現行文件過渡處理機制
根據文件生命週期理論，文件的發展具有階段性，一般劃分為現行、半現行和非現行三個階段，通常文件的半現行價值實現到一定階段，文件產生機關對其利用需求

逐漸淡化，但因未達銷毀或移轉條件，留置機關內徒增管理的成本與壓力。因此，實務上需要有介於文件產生機關和檔案館之間的暫時保存半現行文件的過渡性機構，以保管文件並提供原機關文件調閱服務。

2. 提供文件密集典藏空間，有效節省機關經費成本

文件中心最大的優點在於提供經濟有效率的文件典藏服務，根據美國的統計，每一立方英尺文件在機關辦公處所典藏一年平均保管費用為7.66美元，在文件中心只需0.51美元，依此估算美國聯邦文件中心每一年可為政府節省經費高達1.43億美元。因此，對於機關使用率遞減的半現行文件，在文件中心以檔案箱層層疊放方式，可大幅節省機關典藏空間及管理的費用。

3. 提供文件專業儲存及調閱服務，提升文件管理品質

文件中心的儲存設備需要符合標準，而文件中心在收到文件調閱申請後也會在合約規定的期限內完成文件傳遞，其傳送方式也會應委託機關要求提供不同的選擇，具有專業與符合標準之服務品質。

對岸的中國大陸與我國機關檔案管理體制相近，限於縣級機關規模小、人員少、文件量不多，管理人員多採取兼任，未專設檔案管理單位，導致文書檔案管理工作比較混亂，以永靖縣的發展經驗而言，建立文件中心後，參與機關逐步健全了規章制度，加強了機關文書管理工作。

4. 協助機關文件價值鑑定、銷毀或移轉的中間處理過程

文件中心可協助文件委託機關對於屆滿保存年限的檔案辦理銷毀，或協助將具有保存價值檔案移轉至檔案館，對於判定不銷毀也不移轉之檔案依委託合約規定歸還原委託機關，或是可應委託機關要求，將文件送交其他機關或其他非政府機構。

5. 訂定規範或提供認證，允許商業機構提供

文件寄存服務

美國或澳洲均有允許文件寄存商業文件中心的法令規定，尤其在澳洲的維多利亞省，則採行頒布APROSS計畫訂定作業標準，並提供符合認證的商業文件中心名單，由各機關自行委託商業文件中心代管文件；惟其計畫中只允許機關將定期保存檔案及尚未判定價值的文件，委託商業文件中心寄存服務，如為永久保存之文件仍應儲存在機關內，或是屆期移轉至檔案館。

6. 允許文件中心與機關檔案室並存共榮

國外在大力提倡並積極建立文件中心之時，並未排斥機關檔案室的作用和地位，兩者的關係是合作依賴、以長補短，發揮檔案管理的最大功效。設立文件中心的初衷，是要提供利用文件的臨時庫房，由於文件數量的增加，與現行作用的減少，還有保管經費、設備和場地等問題成為負擔時，建立地區型文件中心來集中保管半現行文件是有其必要性。但在一些大型的、經濟能力佳、文件數量多的機構，因能自行維運其單位檔案部門的所有檔案管理作業，自然沒有文件中心的迫切需要，但相對於規模小、無專設人員及經費的單位，單一的檔案室模式已經不能提供專業的人員、適足的費用以及相當的儲存空間，就可以考慮建立如文件中心這種聯合性、中間性、過渡性的檔案機構。在大陸地區會優先發展地區型文件中心，主要就是為解決小機關半現行文件管理的共同問題。

(二)、國內機關文件管理現況與意見

1. 政府機關檔案管理人力、經費及空間普遍不足

機關辦理檔案業務之經常性人力，多數機關為1人（占21%），雖人力缺乏但多數機關（28%）仍未雇用臨時人員協助，我國檔案管理機關普遍存在人員不足的問題。

至於機關預算用於檔案管理業務上的金

額，依據問卷統計，有57%的機關檔案管理預算金額在1,000萬元以下；如果分析機關檔案管理業務預算占總預算的比例，有29%的機關檔案業務預算未達機關預算的1%，顯示機關檔案管理經費占機關總預算比例不高，經費狀況並不理想。

但機關管有檔案數量有33%的機關檔案總長度在1,001公尺以上。各機關平均每年檔案成長數量，有34%的機關每年成長檔案長度在51公尺以上，各機關每年平均成長數量皆非常可觀。而各機關目前的庫房坪數，只有極少數有逾百坪的空間，多數機關所增設的第二、第三庫房的空間並不大，有不足10坪者，或不足50坪者，顯示部分機關多以畸零空間充當庫房，典藏空間不足應是多數機關普遍的問題。

印證機關訪談及焦點座談各機關認為檔案管理最嚴重的問題，多數機關也表示以人力和空間問題較為嚴重。因此，對於各機關普遍存在的人力、經費及空間不足的問題，如能妥善處理這些數量龐大的半現行文件典藏及管理問題，應可紓解機關檔案管理目前的主要困境。

2. 政府機關多數支持設置文件中心，主要認為可改善機關檔案典藏空間的問題

機關對於我國設置文件中心的認同程度，總計有59%的機關表示同意及非常同意，顯然多數機關對於我國設置文件中心的想法大多表示支持。

至於支持文件中心設置的各項理由，根據機關的意見，列出我國設置文件中心的前三項重要理由，依序為：可改善各機關檔案典藏空間問題、可提高機關檔案管理作業品質，以及有助於進行國家檔案鑑定作業，顯然機關最關心的還是典藏空間問題。

3. 政府機關多數支持我國文件中心組織之管理型態宜採分散式，並分區設置典藏地點

機關對於我國設置文件中心組織管理型態的看法，以「分散式」為最多，占60%，

即中央由檔案中央主管機關設置文件中心，掌理中央機關文件服務工作；地方則由縣市政府各自設置文件中心，負責各縣市文件服務工作。

至於我國理想的文件中心設置地點分布，根據統計結果顯示，多數機關（44%）認為應於北中南東四地分設一座文件中心，分散保存各區域政府機關之文件，以避免集中典藏的管理成本和風險。

進一步綜合機關訪談及座談結果，有關我國文件中心的組織型態多數認同採中央地方分權管理的模式較佳，換言之，屬中央政府機關之檔案文件，由檔案中央主管機關成立文件中心提供服務，而各縣市政府的地方檔案文件，宜由縣市政府或鄰近縣市聯合成立地區性文件中心，至於設置地點由問卷統計所表達出北中南東分區設置的看法，也顯示出機關認為宜分散典藏的態度。

4. 政府機關期許文件中心提供多元服務，並輔導機關文件管理業務

根據問卷統計，機關認為未來文件中心應提供的服務項目，有84%的機關認同，應提供「檔案調閱」；其次是有68%的機關，認為應提供「檔案移轉」與「檔案鑑定」服務；也有61%的機關，認為應提供「檔案銷毀」與「檔案複製備份」。對照機關訪談及座談結果，以國內機關作業的角度，除上述國外文件機關所提供的服務事項外，國內機關期許我國文件中心能提供更多元的服務事項，例如：檔案修護、檔案整卷、裝訂或是文件管理的專業諮詢服務，由國內機關對於文件中心服務事項的高度期許，可理解或許與國內目前各機關檔案管理缺乏專業處理人力有相當的關聯。

5. 政府機關認為社會大眾的支持、合作共識以及法源依據，是我國設置文件中心的關鍵因素

政府機關對於我國成立文件中心的各項困

難的認同程度，根據問卷分析，各機關依序列出認為最嚴重的前三項問題：一是社會大眾對檔案認識不足，不重視檔案管理建設；二是涉及機關業務分工協調，難以合作達成共識，再者是缺乏法源依據，修正法令時程難以控制。因此，未來對於文件應妥善管理以維護歷史文明資產的觀念，需再多加宣導，對於機關之間的協同合作，如能建立具體規範，明確權責，自然有助降低機關之間的疑慮，機關對於此項問題的意見，適可提供我國建立文件中心的參考。

6. 政府機關對於委託商業文件中心管理較多數持保留態度，期許先建立認證或典範再行考量

置於政府機關對於檔案委託商業文件中心管理的方式，有31%表示不同意及非常不同意，有30%是同意及非常同意，表示無意見的機關占32%。顯然機關對於委託商業文件中心管理機關文件仍持有保留態度，機關對於商業文件中心的顧慮無非易滋生無法預估的風險，或是調閱不便、機密文件管理問題等質疑。也有一機關認為善用民間資源，強化公部門檔案工作亦不失為可行途徑。

但是在政府機關訪談及座談過程中，機關透過討論瞭解，對於商業文件中心的服務方式並非持否定態度，只是希望有監督認證的機制，或是有機關試辦成功，才能建立機關委託商業文件中心的信心。

二、建議

綜合上述結論，鑑於我國現階段各機關所面臨之文件儲存管理的嚴重問題，謹參酌國外經驗，擬具下列建議，期許我國能師法國際經驗，建立我國機關文件儲存及管理的制度。

1. 瞭解政府機關需求，輔導政府機關解決文件儲存空間問題

如前所述，依據我國檔案管理局「九十二年全國機關檔案管理調查」，各機關每一年產生之檔案量總計為826,933.44公尺長度，至於

民國九十年以前各機關管有之半現行及非現行檔案，則多達5,978,646.83公尺的檔案數量，但對於這些數量龐大的機關檔案每一年機關需要的管理成本及其管理問題，尚乏深入瞭解，建議應進行機關檔案典藏問題相關調查，瞭解機關文件保存的問題及其需求，提供我國規劃機關文件儲存管理制度的參考。

2. 針對不同階段文件管理需求，分開考量文書與檔案的差異

根據文件生命週期理論，因應不同階段應有不同的管理作為，通常現行及半現行仍屬機關管有階段，稱為機關文書（records），一旦經鑑定具有保存價值移轉檔案館之非現行文書，即稱為檔案（archives）。但我國檔案法規定：經歸檔管理之資料及其附件即稱為檔案，導致國內對於檔案（archives）與機關文書（records）觀念不分，進而使文件應分階段管理的觀念未受重視。文件生命週期理論在各國均有相關的實踐，建議我國未來在檔案法修訂時能釐清檔案與機關文書的差異，俾得以建立不同階段的文件管理作為。

3. 正視文件中間處理機構存在之必要性，參酌國外經驗規劃我國文件中心之組織體制

由於文件中心的產生符合了各機構對於檔案文件管理的客觀需要，也符合文件生命週期管理的規律，文件中心或類似之機構在各國應運而生。如美國及加拿大均由聯邦政府分區建立聯邦文件中心；澳洲則授權各省政府建立文件管理制度，其維多利亞省的做法就是建立標準，而委由商業文件中心管理；在大陸地區也是由地方政府（如：永靖縣）率先成立文件中心，聯合保管縣及所屬機關之文件檔案。

本研究問卷調查及機關訪談結果，各機關傾向支持採分散式管理模式，亦即中央由檔案中央主管機關設置文件中心，掌理中央機關文件服務工作；地方則由縣市政府各自設置文件中心，負責各縣市文件服務工作。建議對於我國未來檔案管理事業之發展，可考量由檔案中央主管機關優先建立中央政府機關的文件中心，以妥善管理中央政府的機關文件，並可提

供各地方政府設置地區性文件中心的參考範例。

4. 建立機關文件委託代管的規範，研議商業文件中心加入文件寄存服務的可能

在國外不只有政府成立之文件中心，也有商業文件服務機構接受機關委託提供收費服務代為管理文件，澳洲的維多利亞省更是允許機關定期保存檔案及尚未判定價值的文件委託商業文件中心寄存服務，但對於商業文件服務機構必須製定標準與規範，以掌握委託管理的服務品質。因我國目前尚無國家檔案館及類似文件中心之機關，如為解決各機關文件典藏問題，委託商業服務機構不失為一考慮途徑，但

前提必須先有相關規範及基本設備要求，始能確保委託文件的安全與維護問題。

本研究的焦點座談中，亦有機關表示其目前規劃興建之新庫房將有餘裕空間，可考慮未來開放其他機關租用，凡類此可能涉及機關或機構間文件委託代管服務者，均須要建立規範，以明雙方權責，建議未來可針對此一議題責成學界進一步研究或由檔案主管機關訂定相關規範。

後記：本文係國科會研究計畫（編號 93-2413-H-004-016），承蒙國科會經費贊助，謹致謝忱。

【附註】

- 註1：National Archives and Records Administration (NARA), <http://www.archives.gov/about_us/basic_laws_and_authorities/basic_laws_and_authorities.html> (September 5, 2004)。
- 註2：檔案管理局編印，九十二年全國機關檔案管理調查（臺北市：檔案管理局，民國92年）。
- 註3：張紅，「對文件生命週期理論及其有關問題的探討」，圖書情報知識 2 (1998年6月)，頁27。
- 註4：趙花云，「文件生命週期理論與高校檔案工作」，湖南醫科大學學報(社會科學版) 3:3 (2001年9月)，頁60-61。
- 註5：張東華，嚴曉洋，「謝倫伯格與文件生命週期理論」，江西社會科學 8 (2003)，頁74。
- 註6：徐品堅，「論歐美國家建立文件中心的起因及特點」，聊城大學學報(哲學社會科學版) 6 (2002)，頁60。
- 註7：韓玉梅主編，外國現代檔案管理教程（北京市：中國人民大學出版社，民國94年）。
- 註8：National Archives and Records Administration (NARA), <http://www.archives.gov/about_us/basic_laws_and_authorities/records_management.html> (January 12, 2005)。
- 註9：薛理桂，「美加澳三國文件中心制度剖析」，檔案季刊 4:2 (民國94年6月)，頁111-129。
- 註10：National Archives and Records Administration (NARA), <http://www.archives.gov/facilities/records_centers.html> (September 5, 2004)。
- 註11：National Archives and Records Administration (NARA), <http://www.archives.gov/records_center_program/cips_system/cips.html> (September 5, 2004)。
- 註12：National Archives and Records Administration, Guide to Records Center Services (D.C.: NARA, 2004)。
- 註13：Underground Vaults & Storage, Inc., <<http://www.uvsinc.com/services.html>> (November 14, 2004); Advanced Office Systems, Inc., <http://www.advanced-sys.com/02_advanced_record_storage> (November 14, 2004)。
- 註14：同註6。
- 註15：根據2004/08/20 Ottawa文件中心主任Ralph Westington回覆之電子郵件資料。

註16：同註6。

註17：National Archives of Australia-Recordkeeping, <<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/storage/summary.html>> (January 18, 2005).

註18：Public Record Office Victoria, <<http://www.prov.vic.gov.au/publins/APROSSKit-PROV-Aug04.doc>> (January 19, 2005).

註19：State Records Office of WA, <<http://www.sro.wa.gov.au/government/intermediate.html>> (January 19, 2005).

註20：陶霞，「發展完善中的永靖縣文件中心」，檔案學通訊 5期(1999年)，頁57-59。

註21：同上註。

註22：方燕，「建立深圳市文件中心的思考」，檔案學通訊 3期(2002年)，頁71-74。

註23：林巧敏，「香港及澳門檔案管理事業概述」，檔案季刊 3:2(民國93年6月)，頁122-135。

註24：陳瓊，「文件中心與檔案館比較研究」，檔案與建設 7期(2002)，頁4-6。