

# 我國檔案管理之困境與突破

薛理桂(國立政治大學圖書資訊學研究所教授)

## 摘要

檔案管理在我國一向未受重視，直到檔案法通過後才起了很大的變化。檔案法規範我國檔案事業的主管機關、專責單位或人員的設置，以及管理、應用等事項，但該法仍有些缺失有待改進。除了檔案法之外，本文提出我國現有檔案管理的困境六項，以及提出改善的途徑。

關鍵詞：檔案 檔案管理

## 壹、前言

檔案管理在國內各機關早已設置有相關的單位，如：文書組、檔案科等，但有法令規範需從民國八十八年十二月十五日總統頒布「檔案法」開始。該法制定後，使得我國檔案管理邁入新的里程碑，由行政院研考會設置國家檔案局籌備處主管全國檔案相關業務。該處已積極研擬檔案法中有關的相關辦法與規則，以提供全國檔案界參酌。雖然我國檔案管理法制化較晚，但已有好的開始，實值得慶幸。本文主要探討檔案法之缺失、我國現有檔案管理之困境以及改善之途徑。

## 貳、檔案法之缺失

我國檔案法雖歷經多年的研議，總

算能夠通過，但仍有不足之處。由於該法攸關我國檔案事業的健全發展，因而需予以提出，日後如有機會修訂時，可供參考。檔案法之缺失，分述如下：

### 一、「檔案」定義不清楚

檔案法第二條對於名詞定義，列舉四個名詞：政府機關、檔案、國家檔案、機關檔案。其中對於「檔案」一詞，定義為：「指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。」此定義有疑義之處如下：

#### (一)範圍過於狹隘

只局限於各政府機關，未涵蓋私人文件在內。廣義的檔案應包括由政府機關所產生的公務文書，以及由私人所產生的私人文書。檔案法的「檔案」定義過於狹隘，不應只局限於由各機關所產

生的檔案。

以法國檔案法為例，對私人檔案規定十分具體與週全。在該國檔案法共 36 個條文中，對私人檔案管理與利用的規定就佔了 19 條。(註 1)可知法國對於檔案的觀念已跳脫只有政府機關所產生的公務文書的關係，而將檔案的觀念擴及私人所產生的檔案。法國對於檔案的觀念可供我國參酌。

## (二)未明確說明時效性

「依照管理程序，而歸檔案管理之文字或非文字資料及其附件」，由此段定義未能理解究竟是指各機關已處理完畢的現行公文書，或是距離公文產生三十年的檔案？由文書的生命週期(Life-cycle of records)可區分為：現行文書(Active records)、半現行文書(Semi-active records)與非現行文書(Inactive records)三種。(註 2；註 3)大凡檔案應屬於非現行文書階段，已距產生時有一段很長的時間，並非是現行文書或半現行文書階段。但由此定義中未能明確區分檔案產生的時效性，也因而產生許多副作用。各政府機關如依據檔案法對檔案的定義，將無法明確區分「現行文書」或「檔案」。如誤將現行文書視為檔案處理，其接續的作業將產生諸多問題。

以法國與美國的檔案管理而言，都係以文書的生命週期為基礎，劃分三個不同時期的保管地點：機關、文件中心、國家檔案館，亦即：現行文書保存於各

機關中，半現行文書保存於文件中心，而需永久保存的檔案儲存於國家檔案館。(註 4)可知美國與法國兩國的檔案管理都將檔案的時效性定位在非現行文書階段。

## (三)未說明是否具有長期保存之價值

檔案的特點之一是具備「長期保存之價值」。通常文書在非現行文書階段，經由檔案的鑑定工作，以判斷是否具備保存價值，如果經鑑定結果，具有長期保存價值，則成為檔案；否則將銷毀、以其他媒體儲存或改送其他單位等處置方式。可知鑑定是使非現行文書成為檔案的重要一環。然而，我國檔案法對於檔案的定義完全未敘述此點，是一大缺憾。如果各機關只要依照管理程序，就可以將文件予以歸檔而成為檔案，那麼國內各機關的檔案庫房將呈現良窳不分，充斥著無需長久保存、毫無價值的文件在內，也因而增加各機關檔案管理的人力、空間、設備等方面的成本。

## 二、檔案中央主管機關位階太低

檔案法第三條對於檔案主管機關明定「由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。」目前行政院研考會依據檔案法設置「國家檔案局籌備處」。由於該處係設於行政院之下的二級機關，層級過低，將無法規範總統府、國民大會、立法院、司法院、考試院、監察院等機關，以及這些機關所屬的單位。(註 5)

### 三、未釐訂全國性檔案管理體制

除了設專責檔案中央主管機關之外，檔案法中並未明定全國性檔案管理體制。因而造成徒有中央主管機關，但並未有國家級的檔案館、縣級的檔案館、鄉鎮級檔案館等實際儲存與提供民眾應用的檔案館。這點是檔案法的一大缺失。

### 四、未定位檔案專責單位與專業人員

檔案法第四條明定：「各機關管理檔案，應設置或指定專責單位或人員」。依此條文只規定各機關需設置檔案的專責單位，但並未明確定位在何種層級需設置類似「檔案科」、「檔案股」等單位，以正各機關主管檔案單位之名。此外，此條文只敘述應指定專責人員，但並未明確規定需檔案專業人員。(註 6)如此一來，此條文並未能提升各機關中檔案人員的專業素養。

## 參、我國現有檔案管理之困境

### 一、文書管理與檔案管理分由兩個機關主管

以我國現行體制，現行文書是由行政院秘書處負責；而檔案管理則交由國家檔案局籌備處負責。居於下游的國家檔案局很難全盤規劃與檔案管理的各種制度，由於都與文書管理有密切的關

連。由於文書與檔案兩者關係密切，因而美國設有「國家檔案與文件總署」(National Archives and Records Administration, 簡稱 NARA)綜理美國所有與文件、檔案有關的業務。該署負責管理全美國的國家檔案館、12 個國家檔案館分館、15 個文件中心、10 個總統圖書館。(註 7)可知文書管理與檔案管理宜由一個機關統一管理，以明權責。

### 二、國家檔案局層級太低

如前所述，國家檔案局設於行政院研考會之下，是行政院的二級單位，並無法職司全國所有政府機關的檔案。以美國為例，掌理全國檔案與文書的「國家檔案與文件總署」(NARA)是直接隸屬於美國總統，可知該單位負有極高的職責。立法院第四屆第五會期法制委員會第十二次全體委員會，在此次會議中審議「國家檔案局組織條例草案」，會中林政則委員、沈智慧委員都贊同將國家檔案局改隸行政院，以提升該局層級，由於牽涉到考試院、監察院等單位都有國家檔案。(註 8)可惜此建議並未被採納，該局依舊設於行政院研考會之下的附屬局。

### 三、欠缺各層級檔案館

在檔案法中並未釐訂全國性檔案管理體制，造成國內欠缺自中央到地方層級的檔案館。以大陸為例，在中央層級設有第一歷史檔案館儲存明清檔案，第

二歷史檔案館存放民國時期檔案，中央檔案館以當代中央政府層級的檔案為主。在省級設有省立檔案館，在縣市級設有縣市立檔案館。可知從中央到地方政府都分設有不同層級的檔案館，制度可謂完善。

如前述的立法院第四屆第五會期法制委員會第十二次全體委員會所審議的「國家檔案局組織條例草案」，原有的組織條例第十一條：「本局因業務需要，得依檔案性質或地區，分設國家檔案館；並得視需要將國家檔案委託有關機關、機構或民間團體保管。」只可惜有委員反對此條文，在此會中將此條文暫予刪除，待立法院院會二讀前朝野協商再行處理。

#### 四、各機關未重視檔案單位

檔案管理單位在各機關中一向未受重視，不知道檔案是各機關重要的歷史記憶，一旦發生爭議時，首先查閱檔案以釐清責任，但由於檔案管理不善，往往重要檔案卻在關鍵時刻消失。過去幾年經常報載某些單位遺失檔案的情事發生，甚至於某機關有公文被借出高達一萬多件，居然未催還的情形。各機關平時未能重視檔案管理單位，甚至未派適任的人員管理檔案，將造成惡性循環。

#### 五、未設立檔案管理系所

檔案法已通過，國家檔案局籌備處也成立，但國內並未設有檔案管理的學

系或研究所。國內目前只有國立政治大學圖書資訊學研究所設有「檔案學」組，以培育檔案管理專業人才。東吳大學歷史學系設有研究所，結合史學與史料的研究。大學校院圖書資訊學系所大都只開設一門「檔案管理」的課程。此外，國內並未設有檔案學的學系或研究所。政大圖書資訊學研究所曾於民國八十九年籌設「檔案學系」、九十年籌設「檔案學研究所」，只可惜都未受到學校的重視，未能通過該校相關會議的審議，而未能報到教育部。國內已成立國家檔案局籌備處，各政府機關也都設有主管檔案業務的專責單位，但卻未有專門培訓檔案人員的學系或研究所，實為缺憾。

#### 六、專業人才嚴重不足

由於檔案法才通過將近二年，且國內並未有檔案學專門的系所，造成各機關所晉用的檔案管理人員大都未具備檔案學專業素養。檔案管理專業人才不足是目前國內很嚴重的問題，亟待解決。

### 肆、改善我國檔案管理之途徑

為改善上述我國檔案管理的困境，提出幾項建議如下：

#### 一、修改檔案法

檔案法通過已將二年，該法仍有諸多缺失亟待修改。建議在修訂該法時，明確定義「檔案」的範圍、時效性與保

存價值；提升檔案中央主管機關層級至總統府，方足以掌握全國重要的檔案；釐清全國檔案管理體制，訂定中央、縣(市)、鄉鎮成立各級檔案館(單位)；各機關應任用檔案管理專業人員等項目。

## 二、整合文書管理與檔案管理權責

改進目前一分为二的現象，即：現行文書由行政院秘書處主管，以及檔案由國家檔案局籌備處主管的雙頭馬車方式。由於文書係檔案的上游；而檔案係文書的下游，兩者關係密不可分，斷不可以「一刀切」的方式，將文書與檔案切為兩半。建議仿美國「國家檔案與文件總署」(NARA)的方式，將文書管理與檔案管理兩者合而為一，都交由國家檔案局主管，以統合文書管理與檔案管理的權責。行政院秘書處與國家檔案局同屬行政院之下，兩個單位應正視此問題，如何予以整合文書管理與檔案管理的權責，以發揮事權統一的效果。

## 三、提升國家檔案局層級

為使我國檔案主管機關能夠掌理全國的檔案事業，建議將國家檔案局提升層級至總統府，仿美國的體制，局長直接由總統任命。只有將國家檔案局設置於總統府，方足以將國民大會、五院以及總統府所轄的機關的檔案涵蓋在內。美國的制度可供我國參考。

## 四、成立各層級檔案館

以法國為例，該國檔案局是管理全法國檔案事業的主管機關，負責指導全國的公共檔案館，包括：國家檔案館、省檔案館與市鎮檔案館。(註9)可知法國在中央設有國家檔案局，且從中央到地方已建立完整的國家檔案館體系。大陸的檔案管理體制與法國相同。

反觀我國，雖已成立檔案中央主管機關—國家檔案局籌備處，但卻未成立各層級的檔案館，實為缺憾。如果只有中央的檔案行政機關，卻未設有實際儲存檔案的單位，好比有統帥軍隊的將軍，卻沒有設置於各地的軍營，軍隊將無處可落腳。

建議立法委員在審議「國家檔案局組織條例草案」時，原有的組織條例第十一條：「本局因業務需要，得依檔案性質或地區，分設國家檔案館」不可刪除，由於此條文牽涉到日後國家檔案局設立國家檔案館的法令依據。國家檔案館成立後，應以儲存中央政府層級的機關所產生的檔案為主，至於地方政府所產生的檔案原則上以存放於當地的檔案館為主。

除了國家層級應設置國家檔案館之外，地方政府如縣、市層級也需分別成立縣、市層級的檔案館，甚至鄉鎮都應成立檔案館。只有健全各層級檔案館的設置，才足以完整保存各層級政府機關所產生的公文書與民間的私文書，以提

供民眾應用。(註 10)

### 五、舉辦檔案管理高普考

國家考試的高等或普通考試迄未舉辦檔案管理類科的考試。考選部已設置有「檔案管理」的類科，但各政府機關並未報缺，造成未能舉辦考試。各政府機關上自國家檔案局、各部會，下至縣政府都設有檔案管理人員的編制，應主動報缺，由考選部舉辦「檔案管理」類科的考試，以爭取學有專長的檔案管理人員，並進而提升檔案管理業務步入正軌。

### 六、積極籌設檔案學系所

為培育我國各機關與私人單位所需的檔案管理專業人員，建議公私立大學校院應積極籌設檔案學系所，方足以培育國內所需的專業檔案管理人員。目前國立大學在增設學系或研究所已日益困難，建議由私立大學校院籌設，在時效上較為快速。

### 七、培訓現職檔案人員

由於國內並未有檔案學系所，但目前各公私立機關、單位都有職司檔案管理的人員。對於現職檔案管理人員需予以培訓，以迎合檔案法通過後的需求。中國圖書館學會於民國九十年七月二日至六日，委託國立政治大學圖書資訊學研究所與政治大學圖書館舉辦「檔案管理」研習班，共有二十五位學員參與。

開設的課程包括：「臺灣地區檔案暨手稿典藏狀況」、「檔案鑑定」、「檔案編排與描述」、「檔案自動化與詮釋資料」、「檔案館管理」、「檔案法與檔案行政」、「檔案開放與利用」、「土地契約文書」、「地方文獻蒐集與整理」、「口述歷史」等課程。(註 11)中華檔案微縮資訊管理學會也開設有研習班與高級班。此外，國家檔案局正式成立後，也負有培訓現職檔案人員的任務。

## 伍、結語

檔案管理良善與否攸關一個國家歷史記憶保存完整或散佚。制度的建立是促使檔案管理能夠步上正軌的依據。檔案法是我國檔案事業推展的重要依據，該法有些重要關鍵條文未能明確制定，將導致全國檔案體制未能建立，有待修訂。如能建立良好的檔案管理制度，再輔以培訓專業的檔案管理人員，將使我國檔案管理日漸步上軌道，進而讓檔案普遍提供民眾應用，以發揮最大的效益。

## 註釋

- 註1 郭文平、迪昕，中法美三國檔案法規比較，山西檔案1期(1997年)，頁12-14。
- 註2 韓玉梅主編，外國現代檔案管理教程(北京：人民大學出版社，1995)，頁18。

註3 薛理桂，檔案學導論(臺北市：漢美，民87)，頁81-82。

註4 同註1。

註5 薛理桂，檔案法通過後我國檔案事業建構芻議，檔案與微縮 56期(2000年)，頁24。

註6 陳碧珠，我國檔案法之得失評述，檔案與微縮 59期(2000年)，頁42-43。

註7 同註1，頁87。

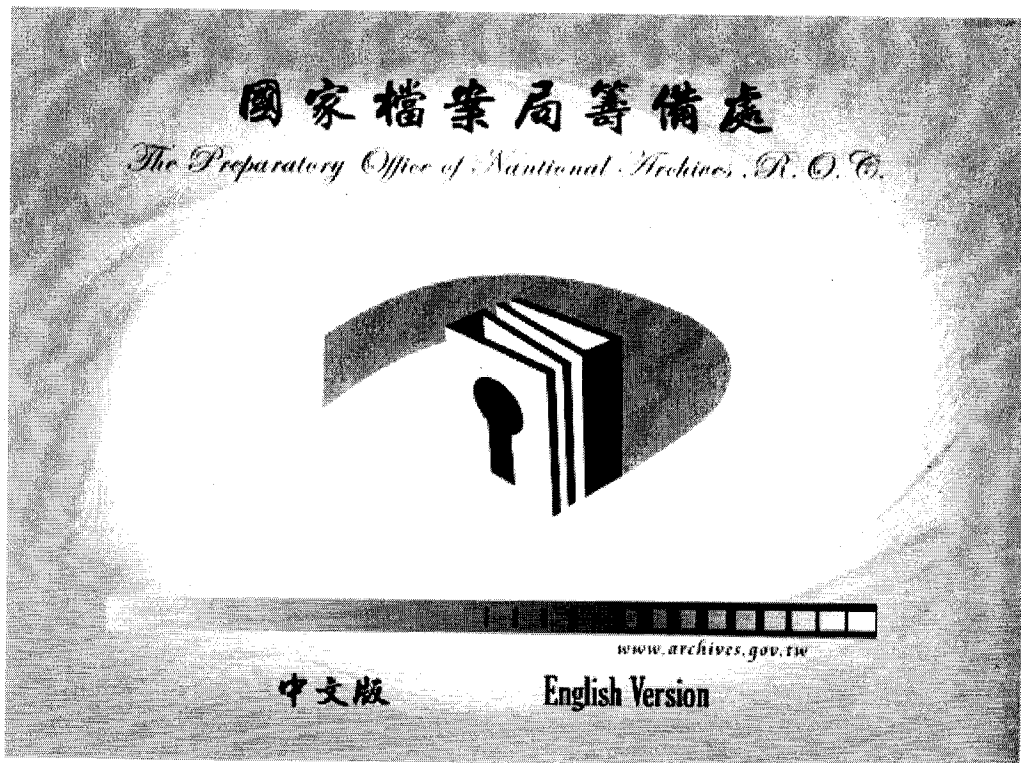
註8 立法院，立法院第四屆第五會期

法制委員會第十二次全體委員會會議紀錄，立法院公報 90：29(民90年5月)，頁183。

註9 同註1，頁87。

註10 同註5，頁25-26。

註11 國立政治大學圖書資訊學研究所、國立政治大學圖書館編，中國圖書館學會九十年度檔案管理研習班研習手冊(臺北市：中國圖書館學會，民90)。



機關網址：[www.archives.gov.tw](http://www.archives.gov.tw)

機關地址：台北市大安區和平東路一段一一五號三樓

電子信箱：[archives@archives.gov.tw](mailto:archives@archives.gov.tw)

