

## 淺論我國檔案中央主管機關應有之功能與發展

# A Brief Discussion on the Necessary Functions and Development of the Central Authoritative Agency of Archives Business in the Republic of China

陳碧珠

Jessica Pichou Chen

國立政治大學圖書館編審

Reference Librarian

National Chengchi University Libraries

E-mail:pichou@nccu.edu.tw

### 【摘要 Abstract】

我國「檔案法」已於民國八十八年十一月三十日經立法院三讀通過，並經總統於民國八十八年十二月十五日明令公布。「檔案法」的誕生，勢必有利於我國檔案事業之發展。根據「檔案法」第三條規定，行政院將在兩年內設立檔案中央主管機關，集中管理政府檔案。本文旨在探討我國此一檔案中央主管機關應有之功能與發展，筆者擬先對檔案管理已較具制度及規模之美國檔案事業現況作一介紹，介紹之重點將以其聯邦政府之檔案中央主管機關—「國家檔案與文書行政署」—之功能與發展為主，再就國內目前之檔案事業現況及所面臨之問題作一探討，進而對我國未來檔案中央主管機關所需展現的功能及發展提出淺見，希望能供行政院在籌設此機關時之參考。

The "Archives Law" of the Republic of China was just enacted last November and was promulgated on December 15, 1999. The enactment of "Archives Law" will undoubtedly help promote the development of the archives business in our country. According to the "Archives Law", the Executive Yuan will set up a central authoritative agency of archives business in 2 years to collect and manage the national archives. This article aims to discuss on the necessary functions and development of the said agency. The author will first introduce the situation of archives management in the United States of America, whose archives business is well developed. The introduction will focus on the functions and development of the central authoritative agency of the federal records of the States --"National Archives and Records Administration." Then, the author will examine the situation of archives management in our country and point out the problems we are facing now. Finally, the author will offer her opinions about the necessary functions and development that the central authoritative agency of archives business in our country should have. Hopefully, these suggestions will be taken for reference by the authorities concerned.

關鍵詞 Keyword

檔案 檔案法 檔案管理 國家檔案 國家檔案館 美國國家檔案與文書行政署

Archives : Record : Document : Archives Law : Archives Management : National Archives : NARA



## 壹、前言

我國「檔案法」已於民國八十八年十一月三十日經立法院三讀通過，並經總統於民國八十八年十二月十五日明令公布。「檔案法」的誕生，勢必有利於我國國家檔案的管理、開放與使用，它不僅為政府公文檔案管理及應用之制度化開啓歷史性的新頁，也提供給史學家更多元的研究管道，更進一步保障了民眾「知」的權利，對提昇國家現代化的形象來說，有極大的助益，對於民主政治的發展亦深具正面與積極的意義。

「檔案法」通過後，接下來最重要之事，就是成立一個檔案中央主管機關，根據「檔案法」第三條規定「關於檔案事項，由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。檔案中央主管機關未設立前，由行政院指定所屬機關辦理之。前項檔案中央主管機關，最遲應於本法公布後兩年內設立。檔案中央主管機關之組織，以法律定之。檔案中央主管機關設立國家檔案管理委員會，負責檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議事項之審議。」<sup>①</sup>，行政院將在兩年內設立一專責機構，集中管理政府檔案，而對於此一檔案中央主管機關之設立，學者分持不同之看法，有學者建議應由行政院成立國家檔案局，以主管全國的檔案事業，並在該局隸屬下，成立國家檔案館以集中搜集全國中央層級的重要檔案，此外由院轄市與各縣市政府成立台北市、高雄市與各縣(市)立檔案館<sup>②</sup>，同時也有立委建議直接由國史館來接管此檔案主管機關，或另成立一檔案館，由館兼理局務，並設在文建會或文化部這樣的單位下。<sup>③</sup>據悉，行政院已於日前決定，檔案中央主管機關為「國家檔案局」，為行政院研考會的一級機關，並指示研考會負責籌設事宜。<sup>④</sup>本文旨在探討我國此一檔案中央主管機關應有之功能與發展，筆者擬先對檔案管理已較具制度及規模之美國檔案事業現況作一介紹，介紹之重點將以其聯邦政府之檔案中央主管機關--「國家檔案與文書行政署」(National Archives and Records

Administration，簡稱 NARA)之功能與發展為主，以供我國借鏡參考，再就國內目前之檔案事業現況及所面臨之問題作一探討，進而對我國未來檔案中央主管機關所需展現的功能及發展提出淺見，希望能供研考會在籌設此機關時之參考。

## 貳、美國檔案事業現況

由於美國是聯邦制的國家，聯邦和各州分享憲法所賦予的權利，上下並無隸屬關係，因此，其檔案事業，亦劃分為中央和地方兩個獨立部分，中央部分是由美國聯邦政府的各類檔案機構所組成，地方部分則是各州各自為政的檔案館，而這些檔案館的隸屬關係、地位、職責也各不相同，因此，美國的檔案管理體制，就全國來說是分散制，但是，就聯邦政府形成的檔案來說，是集中統一管理的，而且，其集中化的程度幾乎是全世界獨一無二。<sup>⑤</sup>本文將以介紹聯邦政府之檔案事業為主。

對於聯邦政府的檔案管理，美國採的是集中管理制度，凡是所有需永久保存的檔案，最後都要移交到聯邦政府的檔案業務領導機構--「國家檔案與文書行政署」下之國家檔案館，而「國家檔案與文書行政署」也就扮演著美國聯邦政府的檔案中央主管機關之角色。

### 一、美國國家檔案與文書行政署之功能

美國國家檔案與文書行政署之前身為 1934 年羅斯福總統時立法建立的國家檔案館，1949 年時，其位階降了一格，被合併到總統府總務署下，一直到 1984 年雷根總統時才又重新獨立出來，直接隸屬總統府，名稱改為現今之國家檔案與文書行政署，至此，方確立了其為聯邦政府的檔案業務領導機構之地位及職能。其署長由總統提名任命，經參議院同意，需具有專業資格，不得介入政黨，堅守行政中立，且直接向總統負責；每年一月，署長需向國會提出報告。<sup>⑥</sup>

國家檔案與文書行政署最初之功能在於保存



美國歷史文件，提倡檔案最大利用與文件之管理<sup>⑦</sup>，但在 1997 年，美國國家檔案與文書行政署提出了一項政策發展計畫--「重要證物之即時取得」(Ready Access to Essential Evidence)之後<sup>⑧</sup>，對該署之任務與功能已重新界定，根據這項政策發展計畫，國家檔案與文書行政署之功能與任務為：「國家檔案與文書行政署確保美國公民與公僕、總統與國會和法院能及時取得必要之證物」<sup>⑨</sup>，所謂的證物，指的是記載美國公民的權利、聯邦政府官員的行動、及國家經驗的文件。

而為了充分發揮此功能，美國國家檔案與文書行政署亦擬定了未來十年(1997-2007)發展的四大目標如下：

(一)必要之證物只要有需要將被產生、鑑定、編製目錄和管理。

(二)必要之證物只要有需要，無論它置於何處，或使用者在何處都能易於被取得。

(三)所有的檔案，只要有需要，都將被保存在適合的場所供人利用。

(四)國家檔案與文書行政署必需持續的作必要之改變以實現其願景。<sup>⑩</sup>

其功能與此四大目標，成為美國國家檔案與文書行政署所提供的服務及發展之重要依據。

## 二、美國國家檔案與文書行政署之發展

美國國家檔案與文書行政署為了達成上述四大目標，強化其功能，除了已於 1997 年年底完成內部組織之重新改組外，並提供多項推廣服務，而目前亦已有許多計畫正在發展，茲將其現有較特殊之服務項目及正在發展之計畫從文件保存與管理、推廣服務及因應未來趨勢三個方向來介紹：

### (一)文件保存與管理

美國國家檔案與文書行政署在文件保存與管理上之發展，有幾點較具特色之處：

#### 1.美國立國三大文獻之收藏

美國國家檔案與文書行政署下之國家檔案館最重要的收藏是美國開國、立國的三大珍貴文獻--「獨立宣言」(Declaration of Independence)、「憲法」(Constitution)和「權利法案」(Bill of Right)，這三件文獻都永久展示在國家檔案館的圓頂大廳中，供人瞻視。「獨立宣言」和「憲法」都是寫在羊皮紙上的文件，它們原存放於美國國會圖書館內，由於美國國家檔案館的一再要求，國會圖書館乃於 1952 年 12 月把這兩份文件移交給國家檔案館。目前國家檔案館將這三件立國文獻置於密閉的玻璃青銅盒子裏，盒子充有可延長文件壽命的氮氣，並覆有濾光氣，可阻止有害光線進入盒內，再將此玻璃青銅盒子置於展覽櫃裏，此展覽櫃白天在地面上，供人參觀，晚上則由電動鉗子鉗住，送到地下六米深之安全庫房內，如果遇到火災或地震等突然事件，展覽櫃只需幾秒鐘就會進入地下安全庫房。<sup>⑪</sup>由此可看出，美國國家檔案館非常用心與周密的在保護他們的珍貴文獻。

### 2.檔案收集工作採一體化管理一脈相承

美國對聯邦政府各機關的檔案，實行了集中統一管理。對於檔案之保存機構，以文件的生命周期為界劃分了三個不同的地點：機關、文件中心、國家檔案館。現行文件保存在原有之聯邦政府機關中，文件中心負責接收聯邦政府機關保管五年以上的文件，而需要永久保存的，在文件形成滿三十年後，經原機關申請和國家檔案館鑑定後由文件中心移交給國家檔案館保存，對不再具有任何價值的文件則由文件中心視情形銷毀、轉贈給適當的研究單位或學校、或作廢紙出售，通常需要永久保存的檔案文件一般只占總量的百分之三至五。<sup>⑫</sup>目前美國國家檔案與文書行政署下共設有二個國家檔案館，十餘個國家檔案館分館及十多個地區文件中心作為中間檔案之存放館舍。

### 3.總統圖書館之設立

美國國家檔案與文書行政署的一大特色是其下總統圖書館之設立。1955 年的「總統圖書館法



案」和 1978 年卡特總統簽署的「總統文件法」(Presidential Records Act)，訂定了總統檔案文件的性質和歸屬<sup>⑯</sup>，規定美國總統在卸任後，所有之總統文件皆應由國家檔案館保存及管理。至今，美國已有十座總統圖書館<sup>⑰</sup>，每座總統圖書館都設有展覽部門，展示重要總統文件及紀念品。

4. 成立國家歷史出版品及文件委員會(National Historical Publication and Records Commission, 簡稱 NHPRC)協助非聯邦政府機構鑑定及保存具有歷史價值之各類檔案

由於國家檔案與文書行政署主要在收藏聯邦政府之永久檔案，對於非屬聯邦政府之機構如州政府機關、地方檔案館、各大學、圖書館、歷史學會及其他非營利機構單位的檔案之鑑定與保存則由國家歷史出版品及文件委員會協助指導，此委員會之主席亦由國家檔案與文書行政署之署長擔任。<sup>⑮</sup>

#### 5. 檔案管理規則之訂定

美國國家檔案與文書行政署既為全國之最高檔案業務領導機構，因此，對於檔案管理規則研訂之重責非其莫屬，除了定期出版國家檔案與文書行政署通報(NARA Bulletin)，刊登最新之檔案管理規則外，該署亦有多項有關檔案管理之出版品，彙編相關之法令與政策供檔案管理者作為工作之依循與參考。<sup>⑯</sup>

### (二) 推廣服務

美國國家檔案與文書行政署在華盛頓中心的總館和全國各地的十餘個分館和十多個文件中心，每年吸引了不少的讀者前去使用資料，根據統計，光是 1997 年這一年，就有超過 28 萬 6 千人次的研究訪問，而每年在國家檔案館圓頂大廳之展覽也有近一百萬人前往參觀，在總統圖書館方面，每年也有約一百二十萬之參觀人次<sup>⑰</sup>，可見美國國家檔案與文書行政署提供之服務造福了不少的使用者，而除了被動的等著讀者來使用資料外，美國國家檔案與文書行政署亦積極主動提供各項推廣服務如下：

#### 1. 建立網站提供各式服務

美國國家檔案與文書行政署所提供之各項服務及館藏之資料，使用者幾乎皆可自其網站中查得及閱覽，每月平均有二百三十萬人次造訪其網站。<sup>⑱</sup>在利用網際網路推動檔案事業發展上，美國的這種網路行銷的作法非常值得我們學習參考。

#### 2. 編制特殊史料專題檔案

美國國家檔案與文書行政署已陸續的針對一些特殊之主題或社會大眾較感興趣之歷史事件編輯成專題報告或資源指引，供民眾參考，目前已完成的有納粹檔案、甘乃迪總統被刺殺檔案等。<sup>⑲</sup>

#### 3. 推出檔案利用教育之遠距教室

在美國國家檔案與文書行政署之網站上，有一遠距教室單元，提供教師課程內容教材、學生自我學習活動設計等，為一個線上檔案利用教育的推廣課程。

#### 4. 推出線上展覽廳

美國國家檔案與文書行政署並將美國立國三大文獻及其他較珍貴及重要之圖片數位化，供民眾透過網際網路線上觀賞參考。

#### 5. 出版聯邦紀錄(Federal Register) 及推出線上聯邦紀錄(Online Federal Register)

此聯邦紀錄記載每天聯邦政府公佈的文告、命令、法規及聯邦政府的組織、節目與活動等<sup>⑳</sup>，以紙本及線上電子版二種形式出版。

#### 6. 提供即時傳真服務(Fax on Demand)

對於已數位化之檔案，讀者可向美國國家檔案與文書行政署申請傳真服務，此系統平均每月接獲近二千通電話並傳真出約五千個文件檔案。<sup>㉑</sup>

#### 7. 推出 NAIL(NARA Archival Information Locator) 線上查詢系統

讀者可透過主題、題名及任何關鍵字來蒐尋美國國家檔案與文書行政署之館藏，目前 NAIL 資料庫裏含三千種微片資料及四十萬零四百四十

六種該署館藏之書目資料及十二萬四千種重要之手稿、地圖、相片、圖片之數位化資料，讀者可直接在線上查詢瀏覽。<sup>②</sup>

### (三)因應未來趨勢

在因應未來的檔案事業發展趨勢上，美國國家檔案與文書行政署有下列二個計畫在進行：

#### 1.研訂電子文件檔案管理規則

由於科技的進步，使得政府機關間公文的往來，已不再限於傳統的紙本，增加了許多電子文件如電子公文、電子郵件、聲音留言信箱等，面對這些電子檔案的管理，美國國家檔案與文書行政署除了成立內部工作小組(Electronic Records Work Group)及提出一專案計畫(Fast Track Guidance Development Project)積極研訂其管理規則外，並和美國國防部(Department of Defense)合作發展一套電子檔案管理之基本綱領<sup>③</sup>，以因應未來因科技發展而改變檔案儲存方式之趨勢。

#### 2.發展電子擷取計畫(Electronic Access Project, 簡稱 EAP)

美國國家檔案與文書行政署計劃發展一個全國性的線上館藏目錄，將其所屬國家檔案館、遍於全國各地之分館、文件中心及總統圖書館之所有館藏的書目資料皆鍵入此系統，並預定從這些館藏中選擇二十萬件珍貴文獻，進行數位化供全球民眾透過網際網路查詢利用；<sup>④</sup>目前已推出 NAIL 系統，雖然 NAIL 系統所含之資料僅佔美國國家檔案與文書行政署偌大館藏之極小比例，但由此可預見，在不久的將來，這個 EAP 計畫成果將成功的實現。

總之，美國國家檔案與文書行政署，就其扮演一個全國的檔案中央主管機關的角色而言，在功能的發揮上，有許多的業務與發展是值得我國效法與學習的。

## 參、我國檔案事業現況和產生之問題

### 一、我國檔案事業現況

我國過去由於無一檔案中央主管機關統籌規劃全國之檔案管理事業，亦無相關之法令規章統一檔案管理制度，因此，在檔案管理業務之發展上落後美國許多，筆者擬從我國對國家檔案的管理及各機關之檔案管理制度兩方面來看我國目前之檔案事業現況。

#### (一)我國現今之國家檔案管理

所謂「國家檔案」，根據圖書館學與資訊科學大辭典之定義，是指「一個主權國家過去和現在的國家機構、社會組織以及個人從事政治、軍事、經濟、科學技術活動直接形成的對國家和社會有保存價值並歸國家所有及統一管理的全部檔案文件」。<sup>⑤</sup>而根據我國剛通過的檔案法則指「具有永久保存價值，而移歸檔案中央主管機關管理之檔案」。<sup>⑥</sup>

我國目前對於國家檔案的管理，由於未有國家檔案館的設立，因而造成國家檔案分散在各處的情形，例如：明、清檔案分別存放於國立故宮博物院、中研院史語所；民國以後的檔案則存放於國史館、中研院近史所檔案館及各部會的檔案室；日據時期的檔案則以台灣省文獻會的臺灣總督府檔案為主。對於一般民眾而言，在使用上述的檔案需分別到各館使用，造成使用上的不便。<sup>⑦</sup>此外，各國家檔案典藏單位並未積極提供推廣服務，多數民眾並不知有那些檔案資源可利用，因此，國人在國家檔案的使用率上並不高。

#### (二)我國現今檔案管理制度

我國檔案管理工作，一向缺乏完整制度，亦無統一管理方式，以致各機關檔案業務隸屬分歧，檔案單位名稱不一。目前除了政府若干較大單位訂有編制，較為完善外，大部分機構雖有檔案科股室之稱謂，卻乏法定編制，多隸屬總務或文書部門。而縣市地方政府之直屬單位，大都由文書股指派人員兼管檔案，異動頻繁。雖然行政院曾訂頒「事務管理規則」作為各機關檔案管理工作之依循，但該規則之內容並不夠完整與周密，且多數單位並未完

全依據此規則辦理，因此，我國目前對檔案之管理仍可謂無統一規定的標準和制度，如登記、編目、保管等程序，皆因人而異，毫無科學化管理可言。

由於上述組織之不健全及法規之不完整，因此，我國現今在檔案管理上也產生了一些問題與缺失。

## 二、我國現今檔案管理之問題

我國現今檔案管理之問題，根據行政院研究發展考核委員會調查顯示<sup>⑩</sup>，及綜合多數學者之看法可歸納為下列幾項：

### (一)無健全的檔案管理機構組織體系

政府各級檔案管理機構的組織及人員編制，無一定的標準，隸屬系統紛歧錯雜，大部分的檔案單位都是依附在總務、秘書或文書單位之下，有些機構甚至無檔案單位的設置，僅以檔案室、檔案櫃作為保管。<sup>⑪</sup>

### (二)檔案管理人員名額無定，職位不明且素質不齊

檔案管理人員名額多寡，未依據各機關檔案業務繁簡訂定標準，於是過多浪費人力或過少影響工作進展的情形發生；而且檔案管理人員多未受過專業訓練，缺乏專業素養。

### (三)無科學的檔案分類法則

多數的檔案單位，皆未採行科學的分類管理制度，管理方法亦無可遵循的工作標準，多因主管人員的好惡為之<sup>⑫</sup>，因此常造成檔號錯誤，目錄不全或分類不清之情形發生，妨礙史料完整。

### (四)檔案典藏空間短缺，設備不足

目前除了少數機關為檔案備場地外，大多因陋就簡，庫房空間狹小難以施展，更難顧及安全保護，而且，由於公文成長迅速，既不能銷毀，亦無處移轉，因此成為單位檔案管理的嚴重負擔；而對於一些特殊資料檔案的保存，更需要嚴格的保管環境，但目前的典藏設備大都極為簡陋，無法顧及此

需求。

### (五)檔案管理經費短缺

檔案單位因多屬非正式編制，通常無固定的經費預算，如有支出，每需臨時簽請核可，此不合理現象，可謂為檔案管理發展之絆腳石。

### (六)檔案不完整且國家檔案分散各地

如前所述，我國的國家檔案分散各地，未集中一處，造成民眾使用不便，也使檔案的使用率無法提昇，因而未能彰顯這些國家檔案的重要性。

### (七)對於檔案利用方面，各單位的本位主義太重

我國過去由於未有檔案法明令規定檔案應開放使用，各單位缺乏約束規範，因而對開放檔案的利用標準認定不一，因人治檔，或因機構以往經驗而各自為政，本位主義太重，以致對於使用者造成諸多限制，不便。<sup>⑬</sup>

### (八)電子公文管理之問題待解決

目前各單位為節省公文往返的時間及空間，紛紛改以電子公文之形式來傳遞各項訊息，因此，公文電子化勢必是未來的趨勢，然而，由於電子公文是一種電子檔案，只要操作者或管理者的一個按鍵，就可以讓很多公文馬上消失無形，因此如何落實電子公文檔案能被安全的保存，是現今不可被忽視的一個重要議題。

由當前我國檔案管理的情形及產生之各種問題來看，「檔案法」的通過，無疑的，是一個新的里程碑，將有助於這些問題的解決，而即將成立的檔案中央主管機關，也勢必將在我國檔案事業的推動上，扮演著極為重要的角色，筆者擬就未來此一檔案中央主管機關應有之功能及發展，提出個人之淺見如后。

## 肆、我國檔案中央主管機關應有之功能

我國檔案中央主管機關應有之功能，筆者認為，至少有下列四種：

### 一、規劃、協調全國檔案事業，為全國檔案事

## 業之領導中心

我國檔案中央主管機關之首要功能，應在於規劃、協調全國檔案事業，並擔負輔導、監督之責，為全國檔案事業之領導中心。它應以全國之檔案事業整體發展為著眼點，以促進檔案資訊管理之學術研究與建立健全的檔案管理體系為標的，推展其業務。

## 二、蒐集、整理、典藏及保護國家檔案

在我國剛通過的「檔案法」中，第十一條明文規定，「永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關辦理……」<sup>⑫</sup>，因此，蒐集、整理、典藏及保護國家檔案，無疑的，是我國檔案中央主管機關的重要功能之一。

## 三、促進檔案之最大利用

我國檔案中央主管機關既為國家檔案之典藏單位，其另一重要功能，必然是促進檔案之最大利用。長久以來，我國檔案一直不被政府及國人重視，而人們總把檔案看成是鎖在鐵皮櫃中的秘密材料。<sup>⑬</sup>檔案如果沒有被利用，就失去了其意義，法蘭茲(Eckhart G. Franz)認為，一個成功的檔案館，其使用者的多寡(user frequency)是個重要的衡量指標<sup>⑭</sup>，如果一個檔案館，蒐集有極完整且豐富的檔案資料，卻不開放供人使用或不積極推廣，而造成檔案的使用率極低，那麼就不能稱為是個成功的檔案館，因此，我國檔案中央主管機關成立之後，勢必要積極促進國家檔案的最大利用，以提昇檔案之價值。

## 四、持續推動我國檔案事業之國際文化交流

為了吸取國外檔案管理之先進經驗和技術，唯有參加國際檔案組織，參與國際檔案事務，才能讓我們知悉各國檔案事業的最新發展動向。我國的檔案中央主管機關既為全國檔案事業的領導中心，就必須持續的推動我國檔案事業之國際文化交流，與國外檔案機構建立合作關係。

## 伍、我國檔案中央主管機關應有之發展

為了充分發揮我國檔案中央主管機關之功能，對於其未來之發展，筆者認為可分為三個階段來進行，每個階段有其各自發展之重點：第一階段應以我國檔案事業的基礎建設為主，第二階段著重於檔案事業的推廣服務，而第三階段則在於全國檔案館網之建立與我國檔案事業國際文化交流活動之推展。

### 一、第一階段

應著重我國檔案事業的基礎建設，在業務的發展策略上，應以當務之急為主，可歸納為下列幾點：

#### (一)儘速製訂全國檔案管理相關之規章制度

前已述及，我國現今在檔案管理上已面臨了許多問題，如無統一規定之相關標準與法則，因此，檔案中央主管機關成立後應儘速研擬相關之檔案管理及運用辦法，如：「檔案編目規則」、「檔案移轉辦法」、「機關檔案保存年限及銷毀辦法」、「機密檔案管理辦法」、「檔案閱覽抄錄或複製收費標準」等相關法規；而在檔案之判定、保存期限及其他爭議事項之審議上，亦應有專責單位來處理，目前「檔案法」第三條已規定檔案中央主管機關應設立國家檔案管理委員會負責這些爭議事項之審議。<sup>⑮</sup>

#### (二)嚴格督導、考核政府各檔案管理單位之檔案管理情況

我國檔案法第四條規定：「各機關管理檔案，應設置或指定專責單位或人員，並編列年度計畫及預算」<sup>⑯</sup>，因此，為了解各單位是否確切執行檔案管理之相關規定，檔案中央主管機關應嚴格督導及考核政府各檔案管理單位之檔案管理情形，以確保其對相關法規之執行。

#### (三)籌建和領導國家檔案館



根據檔案法第十一條規定：「永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關辦理……」<sup>⑩</sup>，因此，我國檔案中央主管機關，應儘速籌建國家檔案館以典藏及保護國家檔案。目前我國的昔日重要國家檔案分散在國史館、故宮博物院、中研院史語所和近史所等機構，而近日檔案亦大都由各機關自行保管，在檔案的管理及維護上，均不理想，而觀諸世界各國，幾乎同時設有國家博物館、國家圖書館及國家檔案館，作為典藏國家文化遺產及發揚該國文化精神之重要機構；而我國現已設有國家圖書館及故宮博物院，但仍缺乏國家檔案館，因此，為了加強對檔案的管理和保護，為政府和國人提供服務，我國應儘速成立國家檔案館。

#### (四) 培訓檔案管理相關人才

檔案管理專業人才的短缺，向來是國內檔案事業發展的一大問題，尤其在「檔案法」通過後，國內各機構，勢必需要大量的管理人員，檔案管理專業人才的短缺問題，將更為嚴重。因此，檔案中央主管機關應儘速培訓檔案管理相關人才以解決此問題。就目前急需用人之情況下，筆者認為，可採短期訓練與長期培育兩種管道來培訓檔案管理相關人才；就短期培訓檔案管理人才而言，檔案中央主管機關應開設研習班，訓練現有的檔案管理人員及培訓有意從事檔案管理之工作者；而就長期培訓專業人才而言，目前國內各大學除了政治大學圖書資訊學研究所設有檔案管理學程外，其他大學都未設有檔案管理的科系，因此，檔案中央主管機關應向有關單位反應，積極爭取大學檔案管理科系的設立以培植專業檔案人才，並將檔案管理列為公務人員考試類科之一，透過公職考試的方式，為國舉才。

#### (五) 研訂電子檔案管理辦法

近年來，隨著電腦在辦公領域的廣泛應用與網路的發達，電子文件產生的數量急遽增加，形式也不斷翻新，此種電子檔案與傳統紙質檔案在特性上和使用方面都有很大的區別，因此，檔案中央主管

機關應儘速擬訂相關辦法以妥善管理及保存電子檔案。

#### (六) 輔導各縣市檔案館之建立及非政府機關之檔案管理

除了上述建立國家檔案館外，我國檔案中央主管機關亦應協助各縣市政府，設立各縣市檔案館，以典藏地方性層級和本土性的資料。在非政府機關之檔案管理上，雖然我國「檔案法」所適用範圍僅包括中央及地方各級政府機關，未含非政府機關之單位，但，筆者認為，我國可比照美國國家檔案與文書行政署成立國家歷史出版品及文件委員會(NHPRC)以協助非聯邦政府機構鑑定及保存具有歷史價值之各類檔案的作法，亦在檔案中央主管機關下成立一委員會，專門輔導非政府機關之檔案管理事宜。

#### (七) 協助「中華檔案暨資訊微縮管理學會」以發展檔案事業

「中華檔案暨資訊微縮管理學會」為國內目前唯一研究檔案學術與推動微縮事業的學術機構，該會除了定期出版「檔案與微縮」季刊外，並經常舉辦檔案實務管理研習、微縮與光碟系統整合研習等訓練及其他相關活動，我國檔案中央主管機關可發揮其影響力，支持學會，積極參與學會之組織與活動，並與學會合辦檔案管理人員之在職訓練研習會，共同促進檔案事業之健全發展。

#### (八) 定期出版國家檔案月刊及其他相關出版品

我國檔案中央主管機關應定期出版國家檔案月刊，以刊登政府每月新出之各項政策、法令，供民眾參考。此外，亦應出版檔案管理專刊，藉以刊登最新之檔案管理規則，並彙編相關之法令與政策供檔案管理者作為工作之依循與參考。

### 二、第二階段

此階段之重點應在於檔案使用的推廣服務上，其發展策略可以下列五點為主：

#### (一)編製國家檔案目錄，並提供線上國家檔案 目錄查詢系統

我國檔案中央主管機關既為全國國家檔案之管理單位，應編製國家檔案目錄供民眾查詢使用，且應發展線上國家檔案目錄查詢系統，供國人透過網際網路查詢國家檔案目錄。

#### (二)建立網站，利用網際網路推動檔案事業發 展

一個網站就是一個電子檔案館，它可以分擔檔案館相當分量的業務，提高工作效率，我國檔案中央主管機關可利用網際網路來推動檔案事業，尤其 21 世紀將是個網路世紀，因此利用網站豐富之內容以進行使用者檔案教育，並提昇檔案之使用率，將是極可行之發展策略，在這一點上，美國的作法非常值得我們學習。

#### (三)建立各種主題檔案並定期出版檔案史料 專刊

除了國家檔案之目錄編制外，我國檔案中央主管機關亦應就一些特殊之主題或國人較感興趣之歷史事件編輯成專題報告或資源指引，供民眾參考，如行政院成立研究小組所徵集而來，現典藏於中研院近史所的二二八事件檔案，又如美國國家檔案與文書行政署所蒐集的納粹檔案、甘乃迪總統被刺殺檔案等均屬特殊主題之檔案。此外，我國檔案中央主管機關尚應定期出版檔案史料專刊，介紹有關檔案新知及各種史料檔案，以作為檔案利用教育之媒介。

#### (四)將珍貴及重要之國家檔案數位化

我國檔案中央主管機關可將較珍貴之國家檔案數位化並選擇部份數位化之圖片，放置於網頁上，供國人甚至全球民眾透過網際網路線上觀賞參考以達到資源共享。

#### (五)提供即時檔案傳真服務

我國檔案中央主管機關應發展即時檔案傳真服務系統，對於已數位化之檔案而未置於網頁上

者，可提供即時自動傳真服務，以提高檔案之使用率，發揮檔案之功能。

### 三、第三階段

第三階段的發展應著重於全國檔案館網之建立及檔案事業國際文化交流活動之推展，其發展策略如下：

#### (一)建立全國各類檔案目錄之聯合查詢系統

第二階段所建立之目錄查詢系統僅以國家檔案為主，而此階段則應將系統內容擴展至各縣市檔案館及私人機關之檔案目錄，成立全國之檔案館網，以建立全國各類檔案目錄之聯合查詢系統供國人透過網際網路查詢檔案目錄。

#### (二)加入國際檔案理事會 (International Council on Archives, ICA)，學習他國長處，積極推展國際交流活動

國際檔案理事會是聯合國教科文組織下的一個國際性的非政府專業組織，為國際檔案界管理國際檔案事業的最高機構，它成立於 1948 年 6 月 9 日，1950 年在法國召開了第一屆的國際檔案大會，其成立之目的主要在促進各國檔案事業的發展。<sup>⑩</sup> 檔案界的國際交流與合作，應是國家檔案事務活動的一個重要組成份子，也是發展國家檔案事業的重要外部條件，因此，我國檔案中央主管機關應正式加入此一理事會，成為會員，並派代表積極參加國際檔案大會及其各專門委員會和所屬地區分會的工作等，藉此了解世界各國檔案工作現況並使我國能在國際專題業務研究方面取得重大收穫，以作為我國檔案事業發展之參考。

#### (三)收集散失在國外的歷史檔案

由於我國過去曾遭遇外國入侵，許多重要檔案散失在國外，因此，為了填補我國檔案的斷層，有計劃、有組織地收集這些流落於他鄉之歷史檔案，應是我國檔案中央主館機關未來的發展目標之一。



#### (四)獎勵有關檔案管理學術研究

科技的日新月異，使得資料的儲存媒體不斷的翻新，也連帶的對檔案的管理造成了不小的衝擊；而對舊有的珍貴文件之保存亦是一門學問，如美國國家檔案館對其立國三大文獻所作的精密保護措施，乃是集合了檔案界、史學界及科技界等各界人才之研究所設計而來的。為了因應未來的檔案管理之發展趨勢及對現有珍貴文件進行更完善之保護措施，我國檔案中央主管機關應與科技界合作，注重檔案科學技術之研究與推廣；並獎勵有關檔案管理學術之研究，與有關機關及學校進行專題研究；此外，尚應分期結合有關機構推動各種專業性質的檔案文化研究工作，如「宗教檔案」、「民俗檔案」、「科技檔案」、「企業檔案」等，以加強我國檔案工作之專業化與現代化，促進我國之檔案事業之發展。

### 陸、結論

檔案是人類文明進化的結果，也是社會歷史的濃縮，更是人類社會連續性發展的橋樑，而經濟的發展、社會的進步和文明的延續，都需要以檔案完整的保存為基礎；如果沒有完整的檔案保存下來，人類社會發展的歷史將變的神秘莫測，而社會

人類社會發展的歷史將變的神秘莫測，而社會的發展性亦將會被阻隔，因此，檔案事業可說是實現社會可持續發展的一項基礎性事業，它不僅能滿足現代人在發展過程中借鑒前人的智慧和歷史的經驗，同時能滿足後代子孫的需要，使我國後代的歷史延續有所依據，可見檔案事業之重要性實不容忽視。

我國之檔案事業，較諸世界各國之發展，已明顯落後許多，而千呼萬喚始出來之「檔案法」終於立法通過，經總統明令公布；筆者衷心期待，即將在兩年內成立的此一檔案中央主管機關，能著實扮演好我國檔案事業之領導中心的角色，有所作為，且能充分發揮其應有之功能，先將我國的檔案事業基礎建設做好，使其步上軌道，再擴展至檔案利用的推廣服務與全國檔案系統之整合，並進而推動我國與國際檔案事業之文化交流活動，如此，筆者相信，必將能使我國之檔案事業朝完善的發展目標邁進，不但能使我國的檔案事業急起直追，迎頭趕上其他檔案事業發展較為先進之世界各國，更能後來居上，展現出具有我國特色的檔案事業體系，開創出屬於我國檔案事業的一片天空！

(收稿日期：2000年9月26)

### 註釋：

- 註①：「檔案法」，中華民國八十八年十一月三十日經立法院制定全文三十條；中華民國八十八年十二月十五日華總一義字第8800297480號公布。
- 註②：薛理桂，「綜合相關史料成立專責機構，保留歷史記憶，設置國家檔案館刻不容緩」，《中國時報》，民國88年12月2日，第15版。
- 註③：周淑燕、莊衍松整理，「檔案法開步走：近代史料大解密座談會紀錄」，《新聞周報》668（民國88年12月23-29日），頁41-44。
- 註④：王雪美，「國家檔案局二月底成立籌備處」，《聯合報》，民國89年1月17日，第4版。
- 註⑤：陳兆程、黃坤坊，「美國」，《六十國檔案工作概況》（北京市：中國檔案，民國84年），頁348。
- 註⑥：Chang C. Lee, "Does the Republic of China Need National Archives?" *Journal of Educational Media & Library Sciences* 33:3 (Mar. 1996), p.270.
- 註⑦：同前註，pp.267-280。



Trade Almanac (New York: R. R. Bowker, 1998), p.46.

註⑨：“Ready Access to Essential Evidence: the Strategic Plan of the National Archives and Records Administration,” <<http://www.nara.gov/nara/vision/naraplan.html>> (30 Sep. 1997).

註⑩：同前註。

註⑪：同註⑤，頁336。

註⑫：李財富，「中美檔案工作比較研究」，《檔案學通訊》1997年第6期（1997年11月），頁66。

註⑬：郭文平、迪昕，「中法美三國檔案法規比較」，《檔案學》1997年第2期（1997年8月），頁87。

註⑭：“The National Archives and Records Administration: Annual Report 1997-1998,”

<<http://www.nara.gov/nara/annualreport/annurep98.html>>

註⑮：“NHPRC: Strategic Plan as approved and adopted by the NHPRC,”

<<http://www.nara.gov/nhprc/strategy.html>> (19 Jun. 1997).

註⑯：“National Archives and Records Administration: Records Management,” <<http://www.nara.gov/records/>>

註⑰：同註⑯，p.49。

註⑱：同註⑯。

註⑲：同註⑯。

註⑳：“National Archives and Records Administration: the Federal Register,” <<http://www.nara.gov/fedreg>>

註㉑：同註⑳，p.48。

註㉒：“The Electronic Access Project 1996-2000,” <<http://www.nara.gov/nara/vision/eapover.htm>>

註㉓：John W. Carlin, “Statement to the Subcommittee on Government Management, Information, and Technology of the Committee on Government Reform,” <<http://www.nara.gov/nara/vision/testimon.html>> (20 Oct. 1999).

註㉔：同註㉓，p.47。

註㉕：詠仁，「國家檔案全宗」，在圖書館學與資訊科學大辭典（台北市：漢美，民國84年），頁1511。

註㉖：同註㉕，第二條。

註㉗：同註㉖。

註㉘：王征，建立檔案管理統一制度之研究（台北市：行政院研考會，民國74年），頁6-10。

註㉙：唐達清，我國國家檔案館組織與功能之研究（台北市：撰者，民國87年），頁60-61。

註㉚：張澤民，「檔案法與國家檔案館設立之我見」，《檔案與徵縮》30（民國82年秋），頁14。

註㉛：同註㉚，頁59。

註㉜：同註㉛，第11條。

註㉝：竇曉光，「春風化雨二十年：我國檔案事業的十大發展」，《檔案學》1999年第2期（1999年5月），頁8。

註㉞：Eckhart G. Franz, “What Makes an Archives Successful? the ‘House of History’ Concept,” Journal of the Society of Archivists 16:1 (Spring 1995), pp.71-76.

註㉟：同註㉛，第3條。

註㉟：同註㉛，第4條。

註㉟：同註㉜。

註㉟：沈麗華、屠躍明，「改革開放迎來檔案國際交往的春天」，《檔案學通訊》1999年第5期（1999年9月），頁18。