

中美檔案管理組織之比較研究
A Comparative Study on Archives Management Organizations
between America and Taiwan

林 巧 敏
Chiao-Min Lin
檔案管理局專門委員
Senior Executive Officer
National Archives Administration
E-mail : cmlin@archives.gov.tw

【摘要 Abstract】

揆諸世界各國，歷史愈悠久且愈先進之國家，檔案組織制度愈臻健全，我國起步較晚，現仍處建置階段，益需截取他國經驗。鑑於美國檔案事業具有完善之組織體系及先進之管理制度，素為各國仿效學習之對象。因此，本文試圖以比較研究的方法，蒐集相關資料探討我國與美國檔案管理組織體系的差異，以收截長補短之效。

As the archives management systems in Taiwan are still at the preliminary stage of development, it is significant for us to extract experiences from other developed countries. Since the United States has been prestigious for its advanced archives systems, this paper adopts a comparative methodology to analyze the respective differences of archives management organizations between the United States and Taiwan. Through the comparison, we hope to provide constructive perspectives for the domestic advancement of archives management.

關鍵詞 Keyword

檔案管理組織 比較研究

Archives management organizations ; Comparative study

壹、前言

檔案管理組織是推動檔案事業發展的管理機制，運用管理機制管理各級檔案機構，以保證各級機構發揮作用。檔案管理組織之健全與否關係著一個國家的檔案事業能否持續與穩定的發展，我國檔案法已於民國 88 年 12 月 15 日由 總統公布，我國檔案中央主管機關－檔案管理局，並已於 90 年 11 月 23 日成立。檔案法亦經行政院核定自 91 年 1 月 1 日起施行，自此象徵政府檔案管理正式步上法制化、標準化及專業化的正軌，為我國檔案管理制度發展，開啓了新頁。

檔案法施行迄今未滿三年，我國檔案管理組織猶如新生兒，尚處於建置階段，揆諸世界各國，歷史愈悠久且愈先進之國家，檔案組織制度愈臻健全；我國雖起步較晚，現仍處建置階段，卻更需要截取他國經驗。鑑於美國檔案事業具有完善之組織體系及先進之管理制度，素為各國仿效學習之對象。因此，本文試圖以比較研究的方法，蒐集相關資料探討我國與美國檔案管理組織體系的差異，以收截長補短之效。

彙整之資料來源除書刊文獻外，有關美國檔案組織現況為求時效，主要引用美國國家檔案暨文件署之網頁資料，至於我國檔案組織現況適因筆者工作之便，可取得作業規劃之第一手資料。謹綜整相關文獻資料，分為歷史背景、組織概況、檔案中央主管機關、國家檔案館、地方檔案館、文件中心、總統文物典藏機構及其他類型檔案館等方面，予以描述、解釋、併列與比較，以探討中美兩國檔案管理組織發展之異同，以期為我國檔案管理組織發展及未來制度規劃之參考。

貳、美國檔案管理組織

一、歷史背景

美國建國歷史比歐洲各國年輕，因而美國檔案

管理工作比歐洲各國發展較晚，但於今儼然成為世界檔案管理首善之區。美國檔案管理組織發展的重要歷史過程如下：

- (一)1492 年哥倫布發現新大陸，歐洲各國開始向美洲大陸移民。因不堪英國殖民者的壓迫和剝削，1776 年 7 月 4 日通過獨立宣言，1789 年正式成立美利堅合眾國。
- (二)1800 年聯邦政府定都華盛頓之前，美國聯邦政府的文件數量有限，由各機關自行保管。
- (三)美國聯邦政府分散保管檔案的結果，經常導致大量檔案損毀，如：1800 年、1801 年的大火燒掉財政部、陸軍部和國務院的許多檔案。
- (四)鑑於幾次大火的損失，1810 年國會成立一個專門委員會，頒布一項法令，要求聯邦政府設專門處所存放國務院等機關檔案，但當時所設庫房容量相當有限。
- (五)1899 年美國歷史協會成立了一個檔案委員會，在學者推動下，美國政府意識到必須仿效歐洲各國做法，建立一個國家檔案館。
- (六)1913 年國會委託學者研究歐洲制度建立國家檔案館，但適逢第一次世界大戰爆發，檔案建設又延遲了幾年。
- (七)1926 年美國國會通過建立國家檔案館的決議，1934 年美國羅斯福總統簽署國家檔案法案 (The National Archives Act)，1933 年美國國家檔案館動工，1935 年完工交付使用。
- (八)隨著政府職能擴張及機關文件日益龐大，原由美國國家檔案館統籌全國檔案管理的角色，於 1949 年成立美國國家檔案暨文件服務處(National Archives and Records Services, 簡稱 NARS)，隸屬於聯邦總務署 (General Services Administration, 簡稱 GSA)，負責全國檔案管理督導工作。

(九)1984 年美國國家檔案暨文件服務處改名為美國國家檔案暨文件署(National Archives and Records Administration, 簡稱 NARA)。

二、檔案管理組織

(一)概述

美國的國家檔案管理組織就聯邦政府的檔案而言，係屬集中制，所有屬於永久保存的檔案最終都要移交至國家檔案館或其分館，惟各州政府的檔案則由各州自行決定是否設立檔案管理機關。(郭介恒，民 89 年，頁 21) 中央與地方檔案管理事權分離，聯邦政府係由國家檔案暨文件署(NARA)負責制定檔案管理規範與標準及專責國家(聯邦政府)檔案之管理、典藏及應用事宜。

各聯邦機關檔案達一定年限均應移轉至 NARA 所屬文件中心，經整理、立卷(案)、鑑定及清理等作業後，被鑑定屬永久保存的國家檔案方移轉至國家檔案館典藏。各州政府及地方政府則參照 NARA 制定之檔案管理規範與標準，自訂其檔案管理事項，且設有專屬的州立或地方檔案館負責檔案典藏事宜。(唐建清，民 87 年，頁 20)

美國聯邦政府文件檔案依據文件的生命週期，現行文件由各聯邦政府機構保管並發揮其行政功能，現行文件經一段時間不具行政功能後，移轉到各聯邦文件中心保存管理。非現行文件經 NARA 鑑定其保存價值後，可進行銷毀或移轉至國家檔案館保存，國家檔案館所保存者均為具有永久保存價值的國家檔案。(薛理桂，民 92 年，頁 26)

(二)檔案中央主管機關

美國主管全國檔案事業的中央主管機關為「美國國家檔案暨文件署(NARA)」，成立於 1949 年，原名國家檔案暨文件服務處(NARS)，受聯邦總務署管轄，1984 年改為現名，並脫離聯邦總務署的

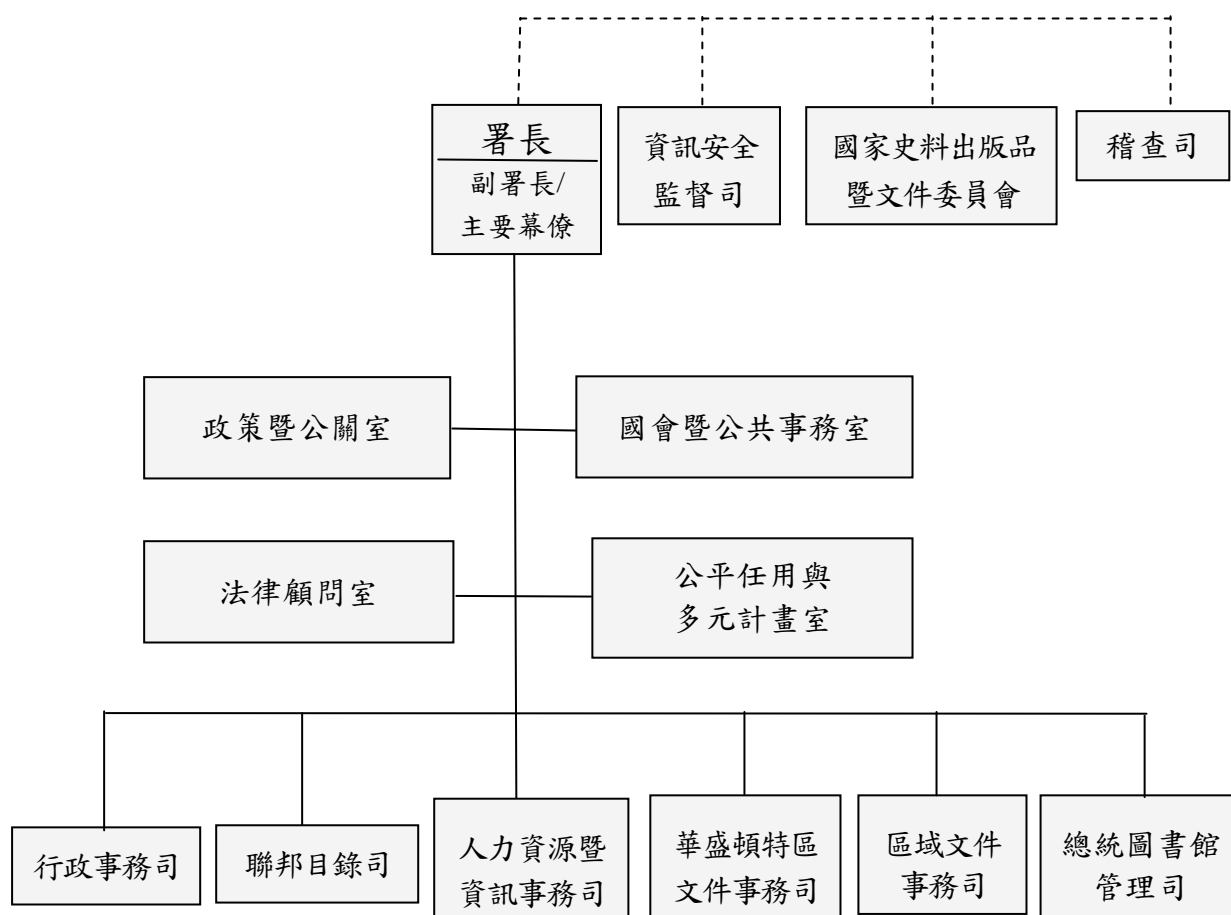
領導，獨立成為與聯邦總務署平行的機關，其主要任務為「確保國家重要檔案之安全與開放，促使民眾、政府官員、總統、國會及法院均能便捷獲取所需的必要事證(Essential evidence)」，以利檢視政府施政及相關權責，增進各界對於政府組織、職能、業務處理、決策過程及重要成果的了解，俾確保受政府及相關施政影響者之法律與財務權益。

NARA 為聯邦獨立機關(Federal Independence Agency)，相當於我國部會層級之機關，截至 2003 年統計，工作人員總計 3,086 人(不包括短期約僱人員)，其中 310 人為專業檔案管理師(Archivist)。(James W. Martin (personal communication, Nov. 11, 2003)) 該署係美國公民、公務員、總統、國會及法院確保其取得記載美國公民權利、聯邦公務員行為及國家經驗的根本證明文件之便捷管道。NARA 的組織架構詳如圖一所示，依業務職掌可分為業務、幕僚及附屬三大單位(NARA, 2004)，分別說明如下：

1. 業務單位

業務單位負責各項業務的推動與執行，依其事務分設八個司：

- (1) 資訊安全監督司 (Information Security Oversight Office, ISOO)：負責對總統提供有關政府網路安全管理的建議及報告。
- (2) 稽查司 (Office of the Inspector General, OIG)：負責改善 NARA 作業績效，並防止機關內部作業流弊發生。
- (3) 行政事務司 (Office of Administrative Services, NA)：負責行政事務工作，包括：預算控制、空間安全維護、國家檔案管理信託基金等事務。
- (4) 聯邦目錄司 (Office of the Federal Register, NF)：負責出版總統文件、聯邦政府公報、法律、行政命令和規章條例等。



圖一：美國國家檔案暨文件署(NARA)組織架構示意圖

資料來源：美國國家檔案暨文件署網站。

http://www.archives.gov/about_us/organization/organization.html

(5) 人力資源暨資訊事務司 (Office of Human Resources and Information Services, NH)：負責人力資源規劃及有關 NARA 資訊作業計劃。

(6) 華盛頓特區文件事務司 (Office of Records Services - Washington, DC, NW)：負責華盛頓特區聯邦政府的文件鑑定、登錄、保存、描述及應用工作，下設檔案應用、典藏及現

代文件管理等三部門，並下轄國會檔案中心，提供國會檔案服務。

(7) 區域文件事務司(Office of Regional Records Services, NR)：負責各區域文件中心的規劃及管理，下轄全國 16 個文件中心。

(8) 總統圖書館管理司 (Office of Presidential Libraries, NL)：負責領導各總統圖書館業務規劃及執行，下轄 10 個總統圖書館及 2 個總

統資料整理計畫。

2. 幕僚單位

負責機關行政庶務等幕僚工作，包括：

- (1) 政策暨公關室(Policy and Communications Staff, NPOL)；
- (2) 國會暨公共事務室 (Congressional and Public Affairs Staff, NCON)；
- (3) 公平任用與多元計畫室 (Equal Employment Opportunity and Diversity Programs, NEEO)；
- (4) 法律顧問室(General Counsel, NGC)。

3. 附屬機關

國家史料出版品暨文件委員會 (National Historical Publications and Records Commission, NHPRC)。

(三) 國家檔案館

1. 國家檔案館一館(Archives I)

國家檔案館一館位於華盛頓特區市區內，現典藏有獨立宣言(The Charter of Freedom)，以及國會、聯邦法院與第二次世界大戰以前的軍事檔案，提供的檔案應用服務事項，包括協助族譜研究，如人口普查檔案、入籍檔案、旅客清單、役政檔案等。此外，還保存有關美國印地安人、經濟大蕭條時期與第一次世界大戰期間緊急事務之政府檔案。

國家檔案館一館原為 NARA 行政總部，現大部分主要行政人員已遷至國家檔案館二館辦公。位於華盛頓特區市內的國家檔案館一館，其主要功能為重要國家檔案展示、提供民眾應用檔案及就近支援聯邦機關檔案管理諮詢服務等事項，截至 2002 年 9 月統計，該館的館藏量總計已達 2,090,421 立方英尺。(James W. Martin(personal communication, Nov. 11, 2003))

2. 國家檔案館二館 (Archives II)

國家檔案館二館位於馬里蘭州學園郡(College Park, Maryland)，係 NARA 於 1993 年興建完成的新建築設施。該館現典藏所有特殊國家檔案媒體，包括動畫、靜態圖片、有聲紀錄、輿圖、建築藍圖、航照圖及電子資料等；典藏之紙質媒體國家檔案，則包括外交事務、商業、勞工、交通、財政、能源與社會議題等主題；此外，該館還保存始於第二次世界大戰以後之軍事檔案，以及尼克森總統檔案。(NARA, 2004)

鑑於 NARA 於 1935 年興建完成位於華盛頓特區之國家檔案館一館(Archives I)檔案典藏容量，至 1970 年已臻飽和，為減輕檔案儲存空間壓力，該署自 1970 年起將徵集所得超過 50 萬立方英尺的國家檔案，移轉至位於馬里蘭州蘇特蘭郡(Suitland, Maryland)的華盛頓文件中心儲放。但檔案儲存空間壓力始終困擾 NARA 官員，直到 1985 年 NARA 升格為聯邦獨立機關後，於 1987 年經國會眾議員 Steny H. Hoyer、馬里蘭州參議員 Barbara Mikulski 與 Paul Sarbanes 協助，獲得馬里蘭大學捐贈 33 英畝土地供興建一座新檔案館，並開始相關法制作業及編列預算支應館舍興建工程，於 1988 年由雷根總統核定經費准予興建，並於 1991 年正式動工。1993 年 10 月第一批 NARA 員工正式進駐辦公，目前國家檔案館二館已成為 NARA 行政及檔案典藏中樞。

(四) 地方檔案館

美國各州檔案事業的歷史長短不一，有些州的歷史甚至早於聯邦政府，其檔案具有重大歷史意義，可以說明英國、法國和西班牙等國對於北美殖民統治的歷史。

在殖民地時期，各州的檔案管理情形很不一致，如：馬里蘭州在 1637 年殖民政府時期就已指

定專人負責保管文件，但同一時期的北卡羅來納州既沒有公務辦公室，也沒有保存文件的地方。美國獨立後，許多州相繼注意到文件保管的問題，陸續有文件存放庫房的建造，成為日後各州檔案管理組織的前身。

由於 NARA 統籌聯邦政府檔案管理事務，各州的檔案事務由各州自行決定。因此，各州的檔案組織及作業現況很不一致；有些州採集中式的管理體制，該州各縣（市）檔案館均隸屬於州檔案館管轄；有些州則採分散式的管理制度，即縣（市）檔案館與州檔案館無任何隸屬關係。

目前將近有五分之二的州把該州的檔案管理機構定名為州檔案館，將檔案典藏應用處所與管理機構併為同一機構，如：亞利桑那州、加利福尼亞州、科羅拉多州、佛羅里達州、伊利諾州、印第安那州、馬里蘭州、密蘇里州、密西根州、奧勒岡州、弗蒙特州、羅德島、俄懷明州等。（陳兆祚，1995，頁 344-345）

有些州則仿照 NARA 模式，設立該州的檔案與文件管理機構與檔案館分立，如：新澤西州設有檔案與文件管理部、紐約州及猶他州設有檔案與文件管理局、阿拉斯加州設檔案與文件管理處。還有一些州把文件交由歷史學會保管，如：阿肯色州、堪薩斯州、蒙大拿州、俄亥俄州和威斯康辛州等。

(五)文件中心之體制

美國為因應聯邦政府機關和國家檔案館之間的檔案過渡處理過程，建立一種中間性機構－文件中心。文件中心負責保管聯邦政府機關已經不大使用的非現行文件，為這些文件提供廉價的庫房空間，並提供文件調閱服務，可節省各聯邦政府機關文件保管費用，並可隨時查找已移至文件中心的文件。

自 1934 年開始 NARA 對聯邦政府即提供文件

管理服務，並於 1950 年創設第一所文件中心，至目前為止全國計有 16 所地區文件中心，存放檔案多達 2100 百萬箱。1999 年起，文件中心之服務改為收費制，按箱計費。各文件中心除提供檔案儲存空間外，亦提供檢索及清理服務。（張聰明等，民 89，頁 51-52）

目前 NARA 區域文件事務司（NR）轄有全國 16 個聯邦文件中心，其中 2 個為全國性，14 個為地區性（NARA, 2004），各文件中心所在地詳如表一。

各文件中心的內部組織作業，以華盛頓國家文件中心（Washington National Records Center）為例，設有 4 個部門：（張聰明等，民 89，頁 52-53）

1. 主任辦公室 (Office of the Director)；
2. 點收與清理組 (Accession and Disposal Branch)：負責檔案移交點收及清理；
3. 控制室 (Control Unit)：負責收送移交的檔案；
4. 參考服務組 (Reference Service Branch)：提供文件調閱服務。

(六)總統文物典藏機構

美國檔案管理組織體制最具特色者，應屬總統文物的管理，鑑於總統對於美國政治、經濟、軍事、社會及文化均有相當重要的意義，NARA 不僅設有總統圖書館管理司（Office of Presidential Libraries）職司總統文物的管理，進而設有 10 個總統圖書館及 2 個文件管理計畫，一為尼克森總統資料部門（The Nixon Presidential Materials Staff）；另一為柯林頓總統資料計畫（Clinton Presidential Materials Project），以專事總統文物的典藏。第一屆總統華盛頓卸任時，將任職的書信和文件視為個人私產運回故鄉，此後每一位總統離職時，都把自己的文件帶走，直到羅斯福總統時情況才有所改變。

表一：美國各文件中心所在地一覽表

序次	文件中心	所在地	服務區域
1	拉古納尼圭爾文件中心 (Laguna Niguel)	24000 Avila Road 1st Floor, East Entrance Laguna Niguel, California	太平洋鄰近區域
2	洛杉磯文件中心 (San Francisco)	1000 Commodore Drive San Bruno, California	太平洋鄰近區域
3	西雅圖文件中心 (Seattle)	6125 Sand Point Way NE Seattle, Washington	太平洋沿岸北部及夏威夷 區域
4	丹佛文件中心 (Denver)	Bldg.48, Denver Federal Center West 6th Avenue and Kipling Street Denver, Colorado	落磯山脈鄰近區域
5	佛特沃司文件中心 (Fort Worth)	501 West Felix Street, Building 1 Fort Worth, Texas	西南部鄰近區域
6	亞特蘭大文件中心 (Atlanta)	1557 St. Joseph Avenue East Point, Georgia	東南部鄰近區域
7	代頓文件中心 (Dayton)	3150 Springboro Road Dayton, Ohio	大湖鄰近區域
8	芝加哥文件中心 (Chicago)	7358 South Pulaski Road Chicago, Illinois	大湖鄰近區域
9	蘇特蘭文件中心 (Suitland) — 華盛頓國家文件中心	4205 Suitland Road, Suitland, MD	華盛頓特區
10	匹茲堡文件中心 (Pittsfield)	10 Conte Drive Pittsfield, Massachusetts	東北部匹茲堡鄰近區域
11	沃爾瑟姆文件中心 (Waltham)	380 Trapelo Road Waltham, Massachusetts	東北部波士頓鄰近區域
12	費城文件中心 (Philadelphia)	14700 Townsend Road Philadelphia, Pennsylvania	中部亞特蘭鄰近區域
13	堪薩斯文件中心 (Kansas)	2312 East Bannister Road Kansas City, Missouri	中部平原鄰近區域
14	利茲文件中心 (Lee's Summit)	200 Space Center Drive Lee's Summit, Missouri	
15	聖路易文件中心 (St. Louis) — 國家人事文件中心	9700 Page Avenue St. Louis, Missouri	
16	安哥拉治文件中心 (Anchorage)	654 West Third Avenue Anchorage, Alaska	阿拉斯加鄰近區域

1938 年羅斯福總統將捐獻者給他的捐款，在紐約海德公園自己的一塊土地上建造了一座圖書館，存放他的文件，並將土地和圖書館捐贈給美國政府。次年，國會立法通過接受捐贈羅斯福總統圖書館作為總統檔案典藏場所，嗣後其他的總統均援例比照辦理，在自己的家鄉設置總統圖書館，存放自己的文件及檔案，其運作係由民間或非聯邦機關籌募經費，透過民間非營利組織居間協調、運作、興設總統圖書館，俟總統圖書館興建完成後，依 1955 年及 1986 年總統圖書館法規定，交由 NARA 接管。(NARA, 2004)

由於美國對於總統文物保存非常重視，NARA 除正式設有專責部門管理外，亦設有 12 位學者專家組成的總統圖書館指導委員會，負責總統文物保存之指導與諮詢。這些總統圖書館雖名曰「圖書館」，卻與一般圖書館功能不同，其不僅保存與管理總統圖書文物，提供各地的研究學者進行研究，並發展不同的寓教於樂的節目及教育課程，讓民眾進一步認識總統個人與其任內的機構，以及美國政治體系。美國現有 10 座總統圖書館，整理列表如表二。

表二：美國總統圖書館一覽表

序號	總統圖書館	任職期間	落成啟用
1	胡佛總統圖書館(Herbert Hoover Library)	1923-1933	1962.8.10
2	羅斯福總統圖書館(Franklin D. Roosevelt Library)	1933-1945	1940.7.4
3	杜魯門總統圖書館(Harry S. Truman Library)	1945-1953	1957.7.6
4	艾森豪總統圖書館(Dwight D. Eisenhower Library)	1953-1961	1962.5.1
5	甘迺迪總統圖書館(John F. Kennedy Library)	1961-1963	1979.10.20
6	詹森總統圖書館(Lyndon B. Johnson Library)	1963-1969	1971.5.22
7	福特總統圖書館及博物館(Gerald R. Ford Library & Museum)	1974-1977	圖書館 1981.4.27 博物館 1981.9.18
8	卡特總統圖書館(Jimmy Carter Library)	1977-1981	1986.10.1
9	雷根總統圖書館(Ronald Reagan Library)	1981-1989	1991.11.4
10	布希總統圖書館(George Bush Library)	1989-1993	1997.11.6

每個總統圖書館相當於一座研究中心，其業務包括：

1. 保管維護總統歷史文物；
2. 提供參考諮詢服務；
3. 評析、整理及描述總統文物；
4. 提供民眾相關節目及教育課程(包括展覽、演講、座談會及學生實習等)；
5. 徵集其他相關歷史文物；

6. 從事口述歷史任務。

美國總統圖書館主要法源依據，包括：

1. 1955 年總統圖書館法 (The Presidential Library Act of 1955): 授權 NARA 可接受並保存與總統有關之文件及歷史資料、接受總統圖書館建地、建物與相關設備之捐贈，並規範總統圖書館之維護、營運及其館藏之保管等事項。

2. 1986 年總統圖書館法 (The Presidential Library Act of 1986): 係 1955 年總統圖書館法之部分條文修正, 修正重點為: NARA 署長可懇請與接受有關可作為維持、營運、保管及改善總統圖書館之禮物或遺產捐贈; NARA 署長在國家檔案管理信託基金項下針對每個總統圖書館設置不同的捐贈基金專戶, 每項基金收入應可以協助支付非用於檔案功能運作之館務營運費用。
3. 1978 年總統檔案法(The Presidential Records Act of 1978): 本法自 1981 年 1 月 20 日起開始生效, 規範重點包括: 總統檔案資料為美國聯邦政府所有, 而非屬於總統個人; 當總統卸任離職時, NARA 署長有責徵集保管總統檔案資料, 並交聯邦政府國家檔案典藏機構保存; 該總統有權限制其中部分特殊資料之使用, 惟最長期限在其離職 12 年後必須開放應用; 其他資料則必須依資訊公開法(The Freedom of Information Act, 簡稱 FOIA) 規定, 在該總統離職 5 年後開放應用, 限閱資料亦必須依 FOIA 規定, 在該總統離職 12 年後開放應用。副總統檔案資料亦屬美國聯邦政府所有, 比照總統檔案資料管理。
4. 1974 年總統文物與紀錄保存法(The Presidential Recordings and Materials Preservation Act of 1974): 本法係特別針對尼克森總統的歷史檔案及文物作規範, 本法授權政府有權保護及控管尼克森總統在職期間的各類檔案資料。規範 NARA 將該批檔案及文物保存於華盛頓特區內的國家檔案館, 在合理時間內公開尼克森總統在位時有關政府不當濫用權力的相關資訊。

美國總統文件的保存及維護, 由於有制度及法令規範, 目前除尼克森總統因資料尚未公開外, 其

餘已卸任總統文物及資料, 均已形成制度被完善保留下來。

(七)其他類型檔案館

美國除了聯邦級的國家檔案館及各州檔案館之外, 還有許多與政府無隸屬關係的檔案館, 較具規模者如: 企業檔案館、大學檔案館等。

1. 企業檔案館

企業檔案館是私人企業為保存該企業的檔案文件而設置的機構, 政府無權過問。部分企業檔案館的產生是因為編寫企業歷史, 才發現檔案的重要性。

根據美國檔案工作者學會 1975 年的統計, 美國私人企業檔案館的數量正在增加, 一些大企業, 如: 波音飛機公司、德克薩斯石油公司、西方電器公司、洛克斐勒基金會、福特汽車公司、可口可樂公司、紐約時報或洛杉磯時報等均有自己的私人企業檔案館。(陳兆祚, 1995, 頁 346)

2. 大學檔案館

美國最早的一所大學檔案館是 1636 年成立的哈佛大學檔案館, 據 1980 年統計, 美國已有約 1100 所高等學校設立了檔案機構, 從事檔案管理工作的人員約為 1600 人。(陳兆祚, 1995, 頁 346)

在大學檔案館中, 哈佛大學檔案館的歷史最悠久, 有些大學檔案館只收集本校的公務文件, 另一些大學的檔案館除收集該校業務文件外, 也收集本校的相關文件, 如教職員工、學生、畢業生的文件及論文等。有些大學檔案館甚至收集與該大學相關的專題研究資料或手稿。

參、我國檔案管理組織

一、歷史背景

我國檔案管理組織的正式確立應以「檔案法」

明令公布開始。過去我國政府部門檔案管理並無統一之立法，亦無全國主管機關，各行政機關之檔案管理，皆由各機關自行訂定相關的法規或內部作業規則做為管理依據，各機關從事檔案管理工作的組織多隸屬於總務部門的文書科、課或股。為因應時代潮流，民主法治國家對於人民知的權利保障，實有必要立法建構國家檔案管理事業體系。基於法制建構的基礎，我國檔案管理組織發展的簡史，歸納重點如下：

- (一) 鑑於檔案管理法制化的重要性，國史館於民國 78 年草擬完成「中華民國檔案法」草案送請行政院研議。
- (二) 行政院交由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）組織專案小組邀集有關機關審慎研議，經多次研商，法案名稱定為「檔案法」，以適用中央及地方各級機關。
- (三) 民國 81 年 5 月行政院將檔案法函請立法院審議。
- (四) 民國 85 年 9 月檔案法經立法院法制委員會完成審查程序。
- (五) 民國 88 年 6 月檔案法經朝野協商確定條文內容，經協議於行政院下設檔案中央主管機關。
- (六) 民國 88 年 12 月檔案法公布，第三條明定：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。
- (七) 民國 89 年 3 月 1 日成立國家檔案局籌備處，負責檔案中央主管機關之籌設及檔案管理相關法制之建置工作。
- (八) 民國 90 年 10 月 4 日「檔案管理局組織條例」草案完成立法院三讀程序，原「國家檔案局組織條例」改名「檔案管理局組織條例」，並刪除原草案第十二條得依檔案性

質或地區，分設國家檔案館的條文，導致日後我國國家檔案館之建設無法源依據。

(九) 民國 90 年 11 月 23 日我國檔案中央主管機關「檔案管理局」成立，組織隸屬於行政院研考會。

(十) 我國檔案法核定自 91 年 1 月 1 日施行。

二、檔案管理組織

(一)概述

我國檔案法第三條明定：「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二年內設立。」爰此，我國檔案管理機關係採集中型管理體制，由國家級機關集中領導、統一規劃，制定統一的作業標準，建立全國的檔案管理事業體系。

各機關所產生之公文書，自文件產生之日起分別由各機關典藏，並受檔案管理局之督導及評鑑，其檔案具有永久保存價值者，於屆滿二十五年經鑑定後，應移轉集中至檔案中央主管機關開放應用。

囿於檔案館籌設之法源依據於立法過程刪除，又適值國家組織再造，整體資源有限，目前我國並無國家級之檔案館建設，僅有各機關因應業務所需，提供行政稽憑功能之機關檔案管理單位，在中央一、二級機關及直轄市、縣（市）政府，稱中心檔案處（室）或稱檔案科或課，依檔案管理局制定之作業規範管理典藏檔案。

惟於檔案法施行前我國尚有部分文史機關，基於修史或研究所需，蒐集文獻檔案資料，扮演類似國家檔案館的角色。目前我國各級檔案管理組織現況分述如次。

(二)檔案中央主管機關

我國檔案法業於民國 88 年 12 月 15 日公布，

檔案法第三條明定「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二年內設立。」

為使檔案中央主管機關—檔案管理局順利設立，行政院研考會前簽陳行政院建議：「檔案中央主管機關於行政院組織法未修正前隸屬於行政院研考會，並由該會辦理籌設事宜」，經行政院核定同意在案，89年2月3日行政院正式函頒「國家檔案局籌備處暫行組織規程」，並於同年3月1日正式成立「國家檔案局籌備處」，復依法於民國90年11月23日成立檔案管理局。至此，我國檔案管理機關係採單一型管理體制，由國家級管理機關，集中領導、統一規劃，制定統一的業務技術標準，建立全國性的檔案資訊網路，進行全國各級檔案機關的協調合作。

檔案管理局之職掌，依檔案法規定應辦事項，擘劃其職掌內容，包括：

1. 關於檔案政策、法規及管理制度之規劃、擬訂事項。
2. 關於各機關檔案管理、使用之指導、評鑑及協調推動事項。
3. 關於檔案目錄之彙整及公布事項。
4. 關於各機關檔案銷毀計畫及目錄之審核事項。
5. 關於檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議案件之審議事項。
6. 關於國家檔案之徵集、移轉、整理、典藏與其他檔案管理作業及相關設施事項。
7. 關於國家檔案之開放使用事項。
8. 關於檔案資訊之規劃建置及協調推動事項。
9. 關於檔案之研究、出版、技術發展、學術交流與國際合作及檔案人員之培訓事項。

10. 其他有關檔案事項。

檔案管理局之組織架構為五組三室(組織圖詳如圖二)，其職掌簡述如下：(檔案管理局，民92)

1. 企劃組：負責檔案管理整體策略規劃，研考與綜合事項，檔案管理人員培訓，學術交流，國際合作，機關檔案管理業務評鑑及出版品管理等事項。
2. 檔案徵集組：負責檔案管理政策之研訂與推動、審核機關檔案銷毀計畫、銷毀目錄、國家檔案移轉目錄及檔案保存年限、國家檔案之鑑定、徵集，辦理私人或團體所有文件或資料之受贈、託管或收購等事項。
3. 檔案典藏組：負責檔案典藏政策之研訂與推動，檔案維護與修復技術之研發推廣，檔案微縮與數位化等複製儲存作業之規劃與推動、研訂，推廣檔案典藏環境及設備配置標準，國家檔案典藏庫房之規劃設置與管理，國家檔案館建築設備與設施之規劃及營運等事項。
4. 應用服務組：負責檔案開放應用政策之研訂與推動，檔案目錄彙整公布，機關辦理檔案開放應用輔導，檔案研究、編輯、出版、推廣及展示，受理機關檔案爭議，辦理國家檔案管理委員會議事幕僚作業及其他檔案行銷與應用服務等事項。
5. 檔案資訊組：負責全國檔案資訊系統之建置與推動，機關檔案管理資訊化政策之研訂與推動，電子檔案儲存與安全認證管理及推動，檔案資訊技術研發與交流，提升檔案使用效率等事項。
6. 秘書室：負責檔案管理局議事、公共關係、法制、文書、檔案、印信、出納、事務管理、財產管理及不屬於其他各組、室等事項。
7. 人事室：負責檔案管理局人事規章、組織編

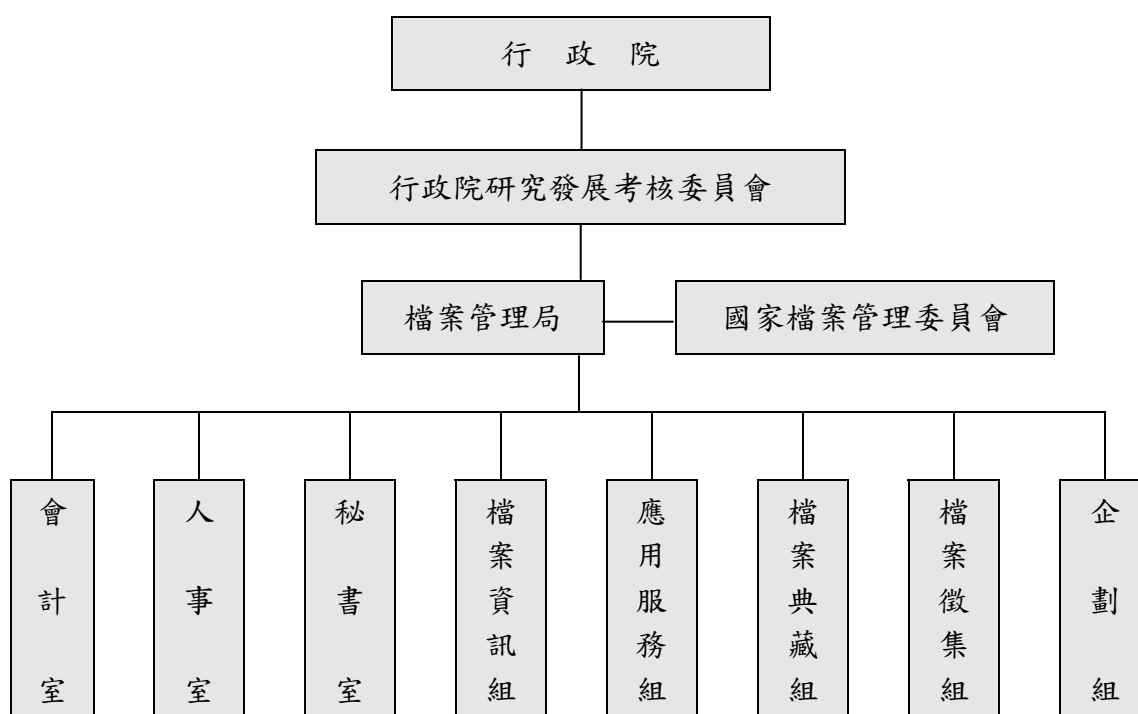
制、任免遷調、俸級、銓審、考訓、待遇福利及退撫保險等事項。

8. 會計室：負責檔案管理局歲計、會計及統計等事項。

另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，以及檔案管理與應用政策之諮詢事項。有關國家檔案管

理委員會之組成，係聘請有關機關代表、社會公正人士、學者專家與政黨代表以二年一任之聘期制方式聘任，委員人數為 21 至 29 名，委員會主任委員得由檔案管理局局長擔任，定期或不定期就檔案爭議事項進行最後審議。

檔案管理局法定員額為 150 至 175 人，現有職員 105 人，業務推動經費每年約新臺幣 2 億餘元。



圖二：檔案管理局組織架構圖

(三)國家檔案館

為考量國家檔案之安全、日後移轉之成本及便利民眾就近應用檔案，國家檔案之典藏實有必要籌設檔案館。我國檔案管理局組織條例草案原第十二條得依檔案性質或地區，分設國家檔案館的條文，

於立法院三讀程序刪除，致目前我國國家檔案館之建設因無法源依據，相關資源的爭取較為困難。

但檔案管理局自 90 年成立迄今，應政策所需已陸續徵集二二八事件檔案、美麗島事件檔案及國民大會等重要國家檔案，數量約 250 公尺，依據檔案法及國家檔案移轉辦法，各機關永久保存之檔

案，自文件產生之日起屆滿 25 年者，應於次年造具擬移轉目錄，送檔案局審核後再依規劃時程辦理檔案移轉，其移轉數量經估計在民國 120 年將達到約 26 萬公尺，以檔案管理局現有國家檔案庫房約 350 公尺之容量，已明顯不足，且其需求十分迫切。

此外，因應政府組織變革，公營事業陸續移轉民營，依目前檔案法施行細則第十四條規定，公營事業機構移轉民營時，其永久保存之檔案應移轉檔案中央主管機關。機構民營化檔案的移交問題，使我國尚無國家檔案館的窘境雪上加霜。為解決燃眉之急，一方面由修法著手，修改檔案法施行細則增列「檔案中央主管機關得將國家檔案之管理及應用委託其他機關(構)或民間團體辦理」，以委託代管的方式，紓解國家檔案空間的問題(檔案管理局，民 93)；另一方面研擬檔案館設置計畫爭取民國 94 年的預算，以價購方式購買大台北地區既有建築物加以改造，以期於短時間內解決檔案館建設問題。

長遠觀之，為保存維護我國之國家檔案，並提供開放應用之空間及設備，應慎重籌設國家檔案館建築，將國家檔案館掌理之各項業務及空間需求加以整合。根據檔案管理局「邁向 2011--檔案管理十年發展策略」規劃，我國 5 年內應建立過渡性國家檔案典藏場所；10 年內應視政府財源狀況及國家檔案館組織法制化作業進度，設置完成一座優質綜合的國家檔案館；並配合國家檔案委託代管機制，推動國防、外交及司法等主題檔案館的建置。(檔案管理局，民 91，頁 93-94)

故目前檔案管理局已研擬「國家檔案館選址計畫」，並以選址計畫為基礎，提出「國家檔案館建築初步規劃書」，逐步建構國家檔案館需求的相關空間、設備、用地、經費等需求。

(四)地方檔案館

我國目前並無地方檔案館之建設，民眾對於檔案的應用仍需奔波於各檔案產生機關之間，一方面

肇因於我國檔案管理制度建置時間較晚，檔案應用意識不高；另一方面我國地方機關財源有限，能自籌經費籌設檔案館者仍屬有限。

目前較著稱者應屬「宜蘭縣史館」已具有類似地方檔案館的功能。該館成立於 1993 年，是台灣第一座縣市級地方史料館，以保存及推廣宜蘭歷史為宗旨。館內典藏大量圖書及古文書、老照片、家譜、古今地圖、政府檔案等第一手史料，並經常舉辦文獻專題展、研討會；出版各種文獻書刊，是研究宜蘭的寶庫。

宜蘭縣史館蒐藏的資料，分為一般資料、特藏資料、公文檔案等三大類。(宜蘭縣史館，民 93) 該館所藏公文檔案主要自 1981 年開始，多為逾保存年限的「擬燬檔案」，有宜蘭縣政府、宜蘭縣立文化中心、鄉鎮市公所及公立文教機構等四大來源。其組織編制是在館長之下設立行政組及文獻組，其中負責文獻典藏及服務之「文獻組」，主要任務包括：地方史館之輔導及館際交流、編修縣史與協修地方史志、圖書資料之採集與編目、史料檔案之蒐集、整理典藏、提供閱覽服務等業務。

此外，其他縣市原設立之文獻會、縣史館或地方文獻室，原設立意旨亦多半具有地方文史資料徵集及典藏的功能，儼然扮演地方檔案館的角色，然就其規模及其服務事項仍與真正地方檔案館的功能有所差距，依筆者拙見如以國家整體資源利用而言，這些原已設置的地方文獻，如能加以重整，強化其文獻典藏應用的職能，實為發展地方檔案館最佳的既有基礎。惟以目前政府組織職能視之，未來我國地方檔案館建設是否能就原有之文獻會或縣史館加以擴展，仍屬未知之數。

(五)文件中心之體制

文件中心又稱中間檔案館，是介於政府機關與檔案館之間的一種過渡性檔案保管組織，負責保管文件產生單位使用率低但還不能做最後處理的文

件。文件中心的作用在於使機關可以減少保管非現行文件的沉重負擔；可以節省文件管理費用，保證檔案館得到永久保存價值的文件，進而確保進館檔案的質量。

我國目前並無國家設立的文件中心提供服務，但基於市場需求及實務作業之必要性，已有一些私人公司專營文件寄存及檢索服務，最具代表性者，如：Recall Corporation，其屬全球性的文件資訊服務業者，在全球 23 個國家超過 2 千多個地點均設有分公司，總部設於美國的亞特蘭大。該公司可提供實體或電子文件所有生命週期的管理，自文件產生之日起即可接受業者委託，接收文件開始提供保管服務，並依契約提供檢調文件應用的服務。顧客可透過網路檢索寄存於 Recall 的文件，以線上或傳真方式要求調閱委託管理的文件內容，可節省委託機關或機構的文件儲存空間及經費，當需要文件時也可以便利地取得文件內容。(Recall, 2004) 目前國內亦設有 Recall 分公司，惟其目前受委託管理文件的顧客均為國內各私人企業機關。

鑑於國內目前尚無政府機關文件中心之設立，然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，對於佔用寸土寸金的市中心機關用地存放文件，也是不符成本效益的考量。因此，有必要參酌國外相關作法，提供國內各單位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成本；另一方面也可提供較佳的文件管理品質。

(六)總統文物典藏機構

總統為一國之首，其任內所發布之命令與國內外往來之文書無以計數，如缺乏有系統之整理與維護，對於國家政策發展之歷史將造成無可彌補之缺憾。有鑑於此，檔案管理局於籌備處時期，即仿效

美國制度，研擬「總統文物管理辦法」草案，明定總統文物管理之範圍、文物取得方式、文物管理及應用方式，以及副總統準用等規定，並於民國 89 年 10 月 11 日通函各機關表達修正意見，復於 90 年 4 月 6 日召開機關協商會議，幾近完成法制化程序。(研考會，民 89) 爰因政策改變，國家檔案局籌備處有關總統文物法制推動工作中止，改由國史館研訂「總統副總統文物管理條例」草案，經立法院審議，於民國 93 年 1 月 20 日公布施行，有關總統、副總統文物管理之主管機關改為國史館。該條例第五條規定一般性文物由總統府編造移轉目錄，每半年由國史館派人具領。

至此我國總統文物之管理雖已完成法制作業，惟其主管機關並非屬於檔案中央主管機關，顯然總統文物及檔案的典藏勢必分散，對於我國檔案資源未來的統整，埋下一項未測的變數。

(七)其他類型檔案館

我國檔案法施行前，並無法定專責之檔案管理機關，重要之檔案資料多由檔案原產生機關或文史機關加以維護典藏，因此，造就我國一些具有檔案館功能卻未必以檔案館名之的機關，舉其重要者分述如下：(薛理桂，民 87，頁 58-76)

1. 國立故宮博物院

國立故宮博物院，民國 14 年設古物與圖書兩館，在圖書館下設文獻部，蒐集宮中各處檔案，計有宗人府玉牒及檔案、清代軍機處檔案、內務府檔案等。民國 18 年持續整理清史館檔案、皇史宬實錄、乾清宮實錄、內閣大庫檔案。民國 38 年國民政府遷台，將文物暫置台中北溝；民國 54 年在台北外雙溪正式開幕，並陸續將儲存於台中北溝倉庫之檔案文物運回台北。故宮運台清代檔案文獻主要包括：宮中檔、軍機處及其內閣檔冊、清國史館及清史館檔案。

2. 國史館

民國元年 12 月 29 日，總統府公布「國史館官制」，掌纂民國史、歷代通史，並儲藏關於史之一切材料。民國 29 年，國民政府設「國史館籌備委員會」，並通令各機關移轉無須保存而與國史有關的檔案，該館成為編修國史及保存國家檔案的機關。民國 36 年，該館在南京正式成立，負責徵集、整理並典藏國家檔案之責。民國 62 年該館函請行政院協助徵訪，行政院遂發函各部會，將大陸運台舊檔，及在台已失時效之文卷、案牘，移送國史館典藏，作為修史參考使用。該館典藏之檔案類型包括：

- (1) 文件檔案：徵集自政府各機關之大陸運台舊檔案及在台已失時效之檔案。
- (2) 專藏檔案：含蔣中正總統檔案（即大溪檔案）、嚴家淦總統檔案、蔣經國總統檔案、李登輝總統檔案及閻錫山檔案。
- (3) 其他：個人檔案、圖表檔案、照片檔案、微縮檔案、視聽檔案等。

3. 中央研究院近代史研究所檔案館

中央研究院近代史研究所於民國 54 年正式成立，但自民國 44 年籌備處時期，即陸續獲得外交部移交之清末總理衙門及北洋時期之檔案，與經濟部移交清末以來之官方檔案。民國 77 年，完成新型檔案館一座，並設館主任一人，負責與館務有關之行政事宜，內部暫分閱覽組與編目組，閱覽組負責已開放檔案之提供應用，兼管典藏與管理維護工作；編目組負責檔案之整理編目工作。該館所藏檔案包括：外交檔、經濟檔、部分院史資料、個人及團體捐贈資料、二二八事件檔案、中外地圖。

4. 中央研究院歷史語言研究所

中央研究院歷史語言研究所，民國 17 年 10

月成立於廣州，收藏有珍貴的內閣大庫檔案。內閣大庫是清代內閣典藏書籍、表章、檔案的場所。該批檔案在宣統元年整修大庫時，從其中移出的一部份。其後接管的歷史博物館因經費短絀，擬將其中較不完整的檔案賣給同懋增紙店。民國 11 年，羅振玉買下，並僱人將其中有價值的部分印成「史料叢刊初編」十冊。民國 13 年，羅氏留下一部分，將其餘的檔案賣給李盛鐸。民國 18 年 3 月，在傅斯年所長奔走下，史語所由李盛鐸手中購入此批檔案。該批檔案之內容包括：詔令、題奏、移會、賀表、三法司案卷、實錄稿本、各種黃冊及簿冊等。

5. 國史館台灣文獻館

國史館台灣文獻館其組織沿革，最早為「臺灣通志館」，負責纂修省志，成立於民國 37 年 6 月 1 日；民國 38 年 7 月 1 日，改組為「台灣省文獻委員會」，直屬於臺灣省政府，同時於各縣市成立文獻委員會；民國 47 年，改隸台灣省政府民政廳；民國 86 年 7 月改隸省府文化處。各縣市文獻委員會則歸併於各縣市民政局禮俗文物課。民國 88 年 7 月，因應台灣省政府業務與功能調整，該館改直接隸屬於台灣省政府；復於民國 91 年 1 月改隸國史館。該會典藏之台灣檔案史料包括：台灣總督府公文類纂、台灣總督府專賣局公文類纂、台灣拓殖株式會社文書、台灣光復後省級檔案。

肆、中美檔案管理組織之比較

一、歷史背景

我國現代檔案管理事業發展遠比美國遲了將近兩百年，美國源於檔案集中典藏保管之必要，所以檔案館建設在先，檔案中央主管機關成立在後；我國因法令規定先成立檔案中央主管機關，卻仍乏檔案館建設。中美檔案管理組織歷史背景發展之比較，分析整理列表如下（表三）：

表三：中美檔案管理組織歷史發展背景比較表

美 國	我 國
<ul style="list-style-type: none"> • 1800 年之前，美國聯邦政府的檔案，由各機關自行保管。 • 1810 年國會成立一個專門委員會，頒布一項法令，要求聯邦政府設專門處所存放國務院等機關檔案。 • 1926 年美國國會通過建立國家檔案館的決議。 • 1934 年美國羅斯福總統簽署國家檔案法案(The National Archives Act)。 • 1935 年國家檔案館完工交付使用。 • 因政府職能擴張及機關文件日益龐大，原由美國國家檔案館統籌全國檔案管理的角色，於 1949 年成立美國國家檔案暨文件服務處(NARS)，隸屬於聯邦總務署，負責全國檔案管理督導工作。1984 年 NARS 改名為美國國家檔案暨文件署(NARA)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 檔案法施行前(2002 年)我國各機關檔案由文件產生機關自行保管。 • 民國 78 年國史館草擬完成「中華民國檔案法」草案送請行政院研議。 • 民國 81 年檔案法函請立法院審議。 • 民國 88 年 12 月檔案法公布，明定檔案事項，由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。 • 民國 90 年「檔案管理局組織條例」草案完成立法院三讀程序，刪除得依檔案性質或地區，分設國家檔案館的條文，致日後我國國家檔案館之建設無法源依據。 • 民國 90 年檔案中央主管機關「檔案管理局」成立，組織隸屬於行政院研考會。 • 我國檔案法核定自 91 年 1 月 1 日施行。

二、檔案管理組織

美國的國家檔案管理組織係屬部分集中制，所有聯邦政府的永久保存檔案最終都要移交至國家檔案館或其分館，惟各州政府的檔案則由各州自行決定是否設立檔案管理機關。我國檔案管理組織，

係採集中型管理體制，全部由檔案中央主管機關集中領導、統一規劃，制定統一的全國作業標準，各機關具有永久保存價值檔案均應移轉至檔案中央主管機關。中美檔案管理組織現況之比較，分析整理列表如下(表四)：

表四：中美檔案管理組織現況比較表

美 國	我 國
檔案中央主管機關	
<ul style="list-style-type: none"> • 檔案事業的中央主管機關為「美國國家檔案暨文件署(NARA)」，成立於 1949 年。 • NARA 的組織隸屬為聯邦獨立機關，相當於我國中央二級的部會層級機關。 • NARA 的組織依業務職掌分為業務、幕僚及附屬三大單位。業務單位負責各項業務的推動 	<ul style="list-style-type: none"> • 檔案事業中央主管機關為「檔案管理局」，成立於民國 90 年 11 月。 • 檔案管理局依檔案法第三條規定應為直屬行政院的中央二級機關，但成立後卻為隸屬行政院研考會的中央三級機關。 • 組織架構為五組三室，屬於業務單位的五組，

(續下表)

(接上表)

美 國	我 國
<p>與執行，依其事務分設八個司，主要文件管理的工作由華盛頓特區文件事務司負責。</p> <ul style="list-style-type: none"> • NARA 主要負責聯邦政府檔案業務規劃及督導外，亦提供聯邦政府公報的出版。 • 截至 2003 年統計，工作人員總計 3,086 人(不包括短期約僱人員)，其中 310 人為專業檔案管理師(Archivist)。 	<p>分別為：企劃組、檔案徵集組、檔案典藏組、應用服務組、檔案資訊組。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 主要業務為檔案政策、法規及管理之規劃及輔導，亦執行全國檔案目錄之彙整公布及各機關檔案銷毀審核工作。 • 設有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，以及檔案管理與應用政策之諮詢事項。 • 法定員額為 150 至 175 人，現有職員 105 人。
國家檔案館	
<ul style="list-style-type: none"> • 已有兩座國家檔案館：分別為位於華盛頓特區市內的國家檔案館一館，完成於 1935 年；國家檔案館二館位於馬里蘭州學園郡，1993 年興建完成。 • 國家檔案館主要功能以重要國家檔案展示、提供民眾應用檔案及就近支援聯邦機關檔案管理諮詢服務等事項。 • 典藏有獨立宣言、國會及聯邦政府重要的各種主題檔案，館藏內容形式多元而豐富，截至 2002 年 9 月統計，國家檔案館一館的館藏量總計已達 2,090,421 立方英尺。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我國國家檔案館之建設因無法源依據，相關資源的爭取較困難，尚無國家檔案館的建置。 • 應政策所需已陸續徵集二二八事件檔案、美麗島事件檔案及國民大會等重要國家檔案，總數約 7 萬多件檔案 (250 公尺)，暫置檔案管理局國家檔案庫房。 • 為解決公營事業移轉民營檔案接管問題，修法增列以委託代管的方式，紓解無國家檔案典藏空間的問題。 • 已研擬「國家檔案館選址計畫」，並提出「國家檔案館建築初步規劃書」爭取支援，以解決典藏空間不足的問題。
地方檔案館	
<ul style="list-style-type: none"> • 各州的檔案事務由各州自行決定，各州的檔案組織及作業現況很不一致，有些州採集中式的管理體制，該州各縣(市)檔案館均隸屬於州檔案館管轄；有些州則採分散式的管理制度，即縣(市)檔案館與州檔案館無任何隸屬關係。 • 目前將近有五分之二州把該州的檔案管理機構定名為州檔案館，將檔案典藏應用處所與管理機構併為同一機構。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我國目前並無地方檔案館之建設，民眾對於檔案的應用仍需奔波於各檔案產生機關之間。 • 具有類似地方檔案館的功能者，首推「宜蘭縣史館」，蒐藏的資料，分為一般資料、特藏資料、公文檔案等三大類。 • 未來如能將各地原已設置的地方文獻館或文獻會，加以重整，並強化其文獻典藏應用的職能，實為發展地方檔案館最佳的既有基礎。

(續下表)

(接上表)

美 國	我 國
文件中心之體制	
<ul style="list-style-type: none"> • 自 1934 年開始 NARA 對聯邦政府即提供文件管理服務。 • 1950 年創設第一所文件中心，至目前為止全國計有 16 所地區文件中心，存放檔案多達 2 千 1 百萬箱。 • 1999 年起，文件中心之服務改為收費制，按箱計費。各文件中心除提供檔案儲存空間外，亦提供檢索及清理服務。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我國目前並無國家設立的文件中心提供服務，但各行政機關卻普遍面臨庫房空間不足之壓力。 • 基於市場需求及實務作業之必要性，有私人公司專營文件寄存及檢索服務。 • 如文件資訊服務業者 Recall Corporation，提供實體或電子文件所有生命週期的管理，並依契約提供檢調文件應用的服務。惟目前受託管理文件的顧客均為私人企業機關，尚無公務機關採行。
總統文物典藏機構	
<ul style="list-style-type: none"> • 1938 年羅斯福總統將捐獻者給他的捐款，建造了一座圖書館，存放他的文件，並將土地和圖書館捐贈給美國政府，成為美國第一所成立的總統圖書館。 • 美國總統圖書館的運作係由民間或非聯邦機關籌募經費，透過民間非營利組織居間協調運作興設總統圖書館，俟總統圖書館興建完成後，依 1955、1986 年總統圖書館法規定，交由 NARA 接管。 • NARA 設有總統圖書館管理司，職司總統文物的管理，並設有 10 個總統圖書館及 2 個文件管理計畫，專事總統文物的典藏。 • 設有 12 位學者專家組成的總統圖書館指導委員會，負責總統文物保存之指導與諮詢。 	<ul style="list-style-type: none"> • 為建立我國總統文物管理機制，檔案管理局於籌備處時期，曾研擬「總統文物管理辦法」草案，後因政策改變，有關總統文物法制推動工作中止，改由國史館研訂「總統副總統文物管理條例」草案。 • 「總統副總統文物管理條例」於民國 93 年公布施行，總統、副總統文物管理之主管機關為國史館。 • 該條例規定總統、副總統應於任職期間，將其所有之文物交由國史館管理。一般性文物應編造移轉目錄，每半年由國史館派人具領。
其他類型檔案館	
<ul style="list-style-type: none"> • 美國除了聯邦級的國家檔案館及各州檔案館之外，還有許多與政府無隸屬關係的檔案館，較具規模者如：企業檔案館、大學檔案館等。 • 企業檔案館是私人企業為保存該企業的檔案文件而設置的機構，政府無權過問。 • 為數不少的大學因收集與該大學相關的專題研究資料或手稿，而發展具有特色的大學檔案館。 	<ul style="list-style-type: none"> • 我國檔案法施行前，並無法定專責之檔案移轉機關，檔案由各機關自行保管，各機關已無使用價值的檔案資料，也可交由文史機關加以典藏維護，導致我國一些具有檔案館功能卻未必以檔案館名之的機關。如：國立故宮博物院、國史館、中央研究院歷史語言研究所、國史館台灣文獻館。 • 企業自設之檔案典藏中心因未納入我國檔案法規範，政府無權過問。

伍、結論與建議

綜合上述中美兩國檔案管理組織的發展與現況比較，歸納兩者相似與相異之處，闡述說明如下：

一、相似之處

- (一) 未有法令規範前檔案均由各機關自行保管。
- (二) 兩國均已訂定檔案法，規範檔案管理事項。
- (三) 具有永久保存價值檔案均應移轉至國家檔案館集中典藏並開放應用。
- (四) 均設有檔案中央主管機關，負責督導全國檔案管理事業。
- (五) 均有立法規範總統文物移交典藏的必要，並均規定副總統比照辦理之。
- (六) 除有國家設立之檔案典藏機構外，均有因歷史發展的其他類型檔案館存在。

二、相異之處

- (一) 美國先成立國家檔案館，復因文件日益龐大，遂成立國家檔案暨文件署；我國因檔案法規定先成立檔案管理局，卻尚無典藏檔案的國家檔案館。
- (二) 美國 NARA 為直屬聯邦政府的獨立機關（相當我國部會層級的中央二級機關），我國為隸屬行政院研考會的中央三級機關。
- (三) 美國 NARA 主要負責聯邦政府檔案的管理；我國檔案管理局職掌負責上至五院，下至各地方政府所有檔案業務的輔導及目錄審核工作。
- (四) 美國檔案管理中央與地方事權分散，聯邦政府檔案集中國家檔案館，各州政府自行決定設立檔案館或檔案管理機關；我國由中央至地方統一由檔案管理局集中管理，亦無地方檔案館之興建。

- (五) 美國已設置兩座國家檔案館；我國尚無國家檔案館之設置。
 - (六) 美國總統文物由檔案中央主管機關管理；我國由文史機關國史館負責。
 - (七) 美國總統文物管理的運作係由民間或非聯邦機關籌募經費，於總統卸任後，興設總統圖書館，俟興建完成後，交由 NARA 接管；我國法令規定於總統任期內，定期造具目錄每半年移交國史館典藏管理。
 - (八) 美國已有 16 所地區文件中心，我國尚無國家設立之文件中心，僅有商業機構提供此服務。
- 藉由上述比較分析可以瞭解兩國檔案管理組織之間的異同，謹將值得我國參酌之處，加以歸納整理，提出我國檔案管理組織發展之建議如下：

(一) 加強我國檔案中央主管機關權責並提昇行政位階

美國 NARA 為直屬聯邦政府的獨立機關（相當我國部會層級的中央二級機關），我國為隸屬行政院研考會的中央三級機關，主管之檔案事務卻跨及五院、總統府，往往因位階較低，業務推動有捉襟見肘之憾。

分析兩者業務職能，美國 NARA 除肩負檔案事業規劃及推動之職責外，尚負責出版總統文件、聯邦政府公報、法律、行政命令和規章條例等，亦設有資訊安全督導司，負責對總統提供政府網路安全管理之建議與報告，顯見其所負職責重要，勢需相當位階以執行業務。我國檔案管理局目前隸屬於行政院研考會，主要業務為規劃督導全國檔案管理事業，督導業務範圍自中央到地方，卻反致事務龐雜，而不具決策影響力。

為解決我國檔案中央主管機關位階問題，建議檔案管理局應積極整合檔案及前端文書管理作業，將目前分屬行政院秘書處之文書作業規範及研考會負責之公文管理系統，加以整併，一方面整合

政府資源，將上下游作業統一；另一方面因負責業務擴張，將更能彰顯位階提昇的必要性。

(二)建立中央與地方分工合作的檔案管理作業模式

美國之機關檔案管理事權，係採中央政府檔案與地方政府檔案分開管理；而我國依檔案法規定，則集中由中央統一規劃督導。如以美國檔案中央主管機關人員員額為 3086 人，與我國檔案中央主管機關法定員額僅 151 人至 175 人相較，我國檔案管理局卻需負責全國檔案管理事務，面對全國 9 千多個機關檔案目錄彙整、保存年限表審核及銷毀目錄審核工作，實有力不從心之憾，相較其他先進國家我國檔案中央主管機關不僅負責事務較龐雜，現有員額數亦比其他國家相去甚遠。

然適值我國政府組織再造及人事精簡的原則，員額增加的可行性不高，解決負荷超載的情形，惟有藉組織權責分工一途，對於各機關檔案輔導及審核業務，建議應建立授權上級機關的體制，不必然將全國檔案銷毀審核業務集中檔案管理局。對於地方事務應適時由地方政府負責，鼓勵地方政府自行建立地方檔案館。

(三)爭取資源儘速推動國家檔案館建設

世界各國檔案中央主管機關多設有專屬國家檔案館，以典藏國家檔案。雖然檔案管理局組織條例在立法院審議過程，已將「...檔案管理局因業務需要得依檔案性質或地區分設國家檔案館...」的條文文字刪除，然就我國檔案管理實務發展而言，國家檔案館確有興建之必要，目前雖無法源依據，但檔案管理局已研擬「國家檔案館選址計畫」，並提出「國家檔案館建築初步規劃書」爭取支援。

惟面對法定國家檔案移轉的龐大壓力，建議應有明確的中長程國家檔案典藏發展策略，並編製國家檔案館建置需求說帖，以策略規劃方式爭取國家

資源，達成檔案館建設之目標。

(四)考慮文件生命週期重視文件中心職能的發揮

美國 NARA 設有文件中心負責中間檔案整理與清理等作業；我國目前尚無此職能機關之設置，導致各行政機關因現行文書 (Current record) 與半現行文書 (Semi-current record) 不分，而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，以寸土寸金的市中心機關用地存放文件，是非常不符合成本效益的做法。

因此，有必要參酌美國及其他國家相關作法，提供國內各單位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。

(五)珍視總統檔案文物統一管理權責

政府遷台後的總統文物檔案除嚴家淦外，蔣介石、蔣經國、李登輝總統各有紀念堂或基金會加以保存，因無法令規範，有屬於個人者或部分交由國史館典藏者，導致總統文物散逸不全。

鑑於總統文物保護之必要性，檔案管理局曾有立法保護之議，並委託相關研究 (國家檔案局，民 89)，爰因政策改變，改由國史館研訂「總統副總統文物管理條例」草案，經立法院審議，於民國 93 年 1 月 20 日公布施行，有關總統、副總統文物管理之主管機關為國史館。

我國總統文物之管理雖已完成法制作業，惟其主管機關並非屬於檔案中央主管機關，未來總統文物及檔案的典藏勢必分散，不利於我國檔案資源的統整，建議應參酌美國總統文物管理體制，有關總統、副總統文物及檔案均由檔案中央主管機關統一管理。

(收稿日期：2004 年 7 月 5 日)

參考書目：

行政院研究發展考核委員會，民國 89 年 10 月 11 日(八九)會檔(管)字第〇〇四六二號函；國家檔案局籌備處民國 90 年 3 月 27 日(九〇)檔籌(企)字第〇〇〇四三七〇號開會通知單。

宜蘭縣史館網站。上網日期：民國 93 年 5 月 15 日。網址：http://www.ilccb.gov.tw/history/4/collect_c.htm

唐建清(民 87)。我國國家檔案館組織與功能之研究。未出版之碩士論文，國立政治大學圖書資訊研究所，台北市。

國家檔案局編印(民 89)。總統圖書文物管理法制作業之研究。台北市：國家檔案局籌備處。

張聰明等著(民 89)。美國及加拿大國家檔案管理制度考察報告。台北市：國家檔案局籌備處。

郭介恒(民 89)。國家檔案管理體制與法制作業之研究。台北市：研考會。

陳兆祜主編(民 84)。六十國檔案工作概況。北京市：中國檔案出版社。

檔案管理局，民國 93 年 3 月 8 日檔徵字第〇九三〇〇〇六〇二一號函。

檔案管理局編印(民 92)。檔案管理局簡介。台北市：編者。

檔案管理局編著(民 91)。邁向 2011-檔案管理十年發展策略。台北市：編著者。

薛理桂(民 92)。我國檔案管理體制研究(國科會專題研究計劃報告)。台北市：政治大學圖檔所。

薛理桂編著(民 87)。檔案學導論。台北市：漢美。

NARA.Retrieved May 02, 2004 from http://www.archives.gov/about_us/organization/organization.html

NARA.Retrieved May 10, 2004 from http://www.archives.gov/about_us/organization/organization.html

Recall Corporation全球資訊網。上網日期民國 93 年 5 月 4 日。網址：<http://www.recall.com/english/overview.asp>