

## 宏觀鑑定模式在五國實施狀況之探析

### The Status of Implementation of Macro-Appraisal Model in the Five Countries

周 旻 邑

Mei-I Chou

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所研究生

Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies,

National Chengchi University

E-mail : mignonchou@gmail.com

莊 詒 婷

I-Ting Chuang

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所研究生

Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies,

National Chengchi University

E-mail : lucypenguin@gmail.com

#### 【摘要 Abstract】

宏觀鑑定為加拿大檔案學家庫克(Terry Cook)於1990年所提出，加拿大國家圖書館與檔案館(Library and Archives Canada, LAC)也自1991年開始採用，並已證實其有效性，目前世界各國也陸續採行此法。本文將對加拿大、澳洲、紐西蘭、荷蘭及南非等五國實施宏觀鑑定的原因，以及其因國情不同而制定的準則做概述。最後，針對各國實施後的狀況及學者提出的觀點，提出宏觀鑑定應用在我國的可行性。

The macro-appraisal model was put forward by Canadian archivist Terry Cook in 1990. Library and Archives Canada (LAC) has adopted the model since 1991 and the validity of the model has been verified. This model has also been gradually applied in a number of countries around the world. This paper will focus on the current implementation of macro-appraisal model in Canada, Australia, New Zealand, the Netherlands, and South Africa, discussing why the model has been implemented in these countries and how principles of the model have been adjusted to adapt to different requirements. The discussion of the effects of implementation and the various points of view put forth by scholars will help us evaluate the feasibility of applying the macro-appraisal model in Taiwan.

#### 關鍵詞 Keyword

鑑定 宏觀鑑定

Appraisal ; Macro-appraisal

## 壹、前言

檔案鑑定工作雖耗費人力與經費甚多，但其卻為國家能否完整保存該國珍貴歷史財產之重要關鍵。因此長久以來，各國檔案主管機關積極尋求有效的檔案鑑定方法以突破困境。宏觀鑑定（Macro-appraisal）模式之出現正如一盞明燈，指引各國政府檔案鑑定方法的方向。

傳統的檔案鑑定大都施行美國謝倫伯格（Theodore Roosevelt Schellenberg）所發展之雙重鑑定方法：原始價值（Primary value）與從屬價值（Secondary values）。原始價值再區分為：行政價值（Administrative value）、法律價值（Legal value）、財務價值（Fiscal value）；而從屬價值則區分為：資訊價值（Informational value）與證據價值（Evidential value）。此雙重價值鑑定論主宰過去數十年來各國的檔案鑑定理論與實務。但謝倫伯格的雙重鑑定論屬於由下而上（Bottom-up）的鑑定方式，亦即從文件產生的上游追蹤到數十年後的下流檔案，鑑定工作曠日費時，且若干重要單位所產生的檔案有無法徵集完整之危機，再者也耗費上、中、下游各機關在管理檔案時所花費的人力、空間與經費（薛理桂，2005，頁 45）。

宏觀鑑定學說由加拿大檔案學家庫克（Terry Cook）所制定，加拿大國家檔案館（National Archives of Canada；現已更名爲 Library and Archives Canada, LAC）亦於 1991 年起開始採行、發展。該模式為求鑑定之客觀性，以機關整體業務為核心進行宏觀鑑定，採行由上而下（Top-down）之鑑定模式，注重形成文書之整體脈絡環境（陳美蓉、陸雯玉、郭銘昌，2008，頁 34）。

該鑑定模式首先對政府機關的文件形成過程進行調查研究，並廣泛調查各政府機關之發展歷史與其職掌業務。其後，針對所屬機關的業務重要性進行評估，從機關業務活動之關聯性與重要性為基

礎，判定檔案保存價值，留存反映重要公務活動的紀錄文件。最後，評估與人民互動的重要性則需要考慮透過執行職能的計畫和仲介者之間的運作，允許人民在最真實情況下，表達其意見和反映其活動的彈性與自由度（陳美蓉、陸雯玉、郭銘昌，2008，頁 59）。此種作法不同於傳統偏重狹隘的學術需求之鑑定方式，較具客觀性，正可以彌補謝氏的雙重鑑定論的缺失，應用於現今政府機關不斷膨脹而產生大量檔案的鑑定需求較為合適。

宏觀鑑定模式至今已發展近二十年，歷經加拿大實際發展與應用，已證明其有效性。目前除了該國以外，已有澳洲、紐西蘭、荷蘭、南非等國將宏觀鑑定模式應用於檔案鑑定業務。以下將對各國檔案鑑定現況、使用宏觀鑑定的因素、及如何依各國國情調整、應用宏觀鑑定之方式，作一概述。

## 貳、加、澳、紐、荷、南非五國宏觀鑑定現況研究

宏觀鑑定模式目前在國際間極受矚目，下文將概述，包括加拿大、荷蘭、澳洲、紐西蘭、南非等五國之實施狀況。上述五國皆套用宏觀鑑定模式，並依其國情差異分別修正，以發展適合該國的檔案鑑定模式。

### 一、加拿大

加拿大國家檔案館為因應館內外環境變化所帶來的衝擊，並且改善先前耗費時日、缺乏效率的檔案鑑定作業，於 1990 年代開始推動一系列以宏觀鑑定為基礎的鑑定處理計畫，以解決大量政府文書之鑑定清理問題。由於該館認為文書產生者與其關聯機構能夠反映出機構內部的綜合職能與外部的社會活動，因此強調鑑定必須以文書形成者的脈絡環境為主要考量，評估其功能、計畫、決策過程、內部組織、結構與業務等項目，以機構全貌釐清其在整個行政體系的重要性及其職能之深度與廣

度，藉此找出該單位中最重要的功能或活動與最具意義的文書形成者，因為它們可能會產生值得永久保存的檔案(林素甘，2006，頁71)。

加拿大宏觀鑑定模式在實施時，有十項關鍵的前提(Premises)需考慮，分述如下：(Cook, 2004, pp.6-7)

1. 鑑定應採主動態度並應事先規劃，先行辨識文件所具有的檔案價值，而非被動的對於文件管理人員所提出某些文件需銷毀的申請的回應。
2. 鑑定應依據事先擬訂清晰的價值準則(Criteria)，直接由檔案管理人員負責辨識，而非間接或被動的從文件產生者接受已銷毀文件後所剩餘的文件。英國詹金森(Hilary Jenkinson)的鑑定方法是賦予文件產生者鑑定的職責，在此模式中不予採用。
3. 檔案人員在鑑定工作應做的最後一件事是考慮研究人員潛在使用機會。美國謝倫伯格強調檔案鑑定的資訊價值主要是基於現行或預期研究的趨勢。
4. 由於政府單位每天所產生的檔案數量過於龐雜，檔案人員不應僅依其產生的內文(Contexts)，逐件或依系列(Series)鑑定。相對的，應針對某一特定功能所產生的、分別位於各個地點的所有媒體檔案，一次進行全面性鑑定。
5. 宏觀鑑定需由檔案人員深入研究組織文化及機構功能(Institutional functionality)，融入文件管理系統之資訊流程、紀錄媒體及在空間與時間方面的變革。
6. 鑑定是價值決定的過程，決定哪些文件需長期保存，哪些文件需銷毀。
7. 如果欠缺妥善清晰的鑑定價值理論或概念，任何鑑定策略或方法的實施皆無法一致，其鑑定結果亦難以服人。
8. 鑑定理論與檔案理論兩者之間並無直接的關

係，事實上兩者是相反的。鑑定理論主要針對社會或機構的記憶價值；而檔案理論是處理檔案所具有值得信賴的證據價值。

9. 鑑定無可避免的是屬於主觀處理，任何價值將隨時間、地點、政府架構/地位、社會文化而不同。檔案人員的角色是建構過去，使後人能夠使用及了解。
10. 檔案鑑定人員應透過完整的文件、有關文本(Context)的研究、文件存毀的決議、文件的移轉等項目，建立並執行檔案鑑定過程中所需的標竿(Benchmark)性的標準。

宏觀鑑定重要的成份是透過功能分析(Functional analysis)制定方法。檔案人員在鑑定過程中，需於做出檔案的存或毀之決定前，先行了解某一政府機構。功能分析是檔案鑑定的方法，功能的概念係反映某一機構所產生的檔案是否具有保存的價值？那些檔案是值得社會所記憶？那些檔案需予以銷毀？(薛理桂，2005，p.36)

因此，對於較大型或綜合性的多媒體檔案清理申請案，主張採取宏觀鑑定或整體鑑定途徑(Corporate approach)，兼顧文書檔案之產生背景與資訊內容，從產生文書的各種環境或整體資訊中，比較相關檔案，從中選取最好的永久性檔案。宏觀鑑定涉及的主要步驟有：(張聰明，2002，pp.85-86)

#### 1. 進行檔案背景研究並建立鑑定假設

針對所有文書資訊的結構、特性、產生過程及相互關係，配合國家檔案徵集策略，對特定業務之關鍵文書系列或電子系統進行檢視，發現可能及主要的永久性保存檔案產生者或電子系統，並對值得進行後續個案鑑定的文件系列，建立相關的鑑定假設。

#### 2. 逐案鑑定

設定相關鑑定基準，逐案檢視並評析文件系列

間的價值，以確認或修正原先的鑑定假設。不同層級機關、轄區或性質相關之文件系列或案卷應一併鑑定，以避免重複。個別系列文件之鑑定基準包括文件系列的完整性、可認證性、唯一性、內容與其他文件的互補性與延伸性、檔案產生日期、涵蓋時間範圍、檔案體積、每年累積比率及可使用性與可操作性等項。

## 二、荷蘭

荷蘭與加拿大的檔案鑑定模式有很大的差別，荷蘭將機構職能視為檔案鑑定的第一要素，其後再分析結構；加拿大則力圖關注結構與功能，並且考量時間等因素(Cook, 2005, p.132)。荷蘭的檔案鑑定在 1980 年代，因為兩件事件的發生，產生與政府文書檔案相關的議題，而有了新的作為，以下略述之：(Jonker, 2005, p.205)

1.1988 年，荷蘭的審計法院提出一份報告批評指責政府部門的文件管理缺乏適當的檔案管理人員，也無法判斷文件價值。尤其在第二次世界大戰後，文書檔案大量的產生卻無法做適時的鑑定處理。

2.1945 年，公共文書法 (Public Records Act, PRA)修正將國家檔案館的文書移轉年限從現行的 50 年改為 20 年。

因上述兩事件的影響，荷蘭開始發展以宏觀鑑定為基礎的 PIVOT (Project Invoering Verktoring Overbrengingstermijn, 英文：Project to Implement the New Transfer Period) 計畫，改變傳統之個案內容鑑定，此計畫將以十年為基礎，發展宏觀鑑定以協助清理大量的政府文書檔案。

荷蘭國家檔案館(Nationaal Archief)不論公、私文書都使用 PIVOT 模式鑑定其價值。PIVOT 模式之層級管理是以文書之內容為開始，強調檔案產生的功能背景分析。為區別其政府機關的主要功能，這項方法較類似主題的鑑定，而非文件與產生者

(產生機構)之間的關連。因此採組織研究 (Institutional research)與文獻分析，就機關各大業務領域(Domain)內每一類職能，逐一列表分析該功能、檔案產生者與功能產出(Function output)或檔案群組之關係及相關法令，逐類評析該類檔案在決策與執行功能之重要性。PIVOT 模式之論點為：功能是獨立於機構組織的架構。

PIVOT 的方法在 PRA1995 年中制定，且設定有兩項預期目標：(Jonker, 2005, p.207)

- 1.追溯的目標：減少永久保存檔案的數量。
- 2.未來的目標：預防未來新的檔案囤積發生。

為了上述兩項目標，除採用宏觀鑑定外也制定清理原則，避免新的檔案過量囤積的發生。而傳統的鑑定決定文書價值 (行政、法律及財務價值)，PIVOT 則採用宏觀鑑定層級，並以文件產生的脈絡及政府部門的功能鑑定為基準。

PIVOT 模式的首要內容為文書產生的脈絡，而非追求文書的資訊價值。其目標在於鑑定政策及行政部門的功能。不過上述內容皆有一重要前提：需要保存檔案之功能及主要主題。並有其下面的功能鑑定準則：(Jonker, 2005)

- 1.機構之主要工作、發展及政策制定的決策過程 (包含其目標、方法及結果)。
- 2.該政策的評價 (描述和評論政策過程和結果)。
- 3.機構有無適當的管理權威。
- 4.分析的機構包含政府機構的組織或是再組織 (包含分支部門、委員會等政府機構的建立、改組或是再編制、解散等)。
- 5.業務管理操作程序。
- 6.業務操作程序中特殊的事件或是其中的細節 (政府權利的廢止、軍事法規、戰爭或內亂)。

## 三、澳洲

依澳洲第 4390 號國家標準(AS4390)釋義，檔

案鑑定係配合業務需要、組織權責及社會之期望，評估業務活動，並決定應蒐集之檔案及其保存年限之過程。澳洲 DIRKS (Designing and Implementing Recordkeeping Systems) 檔案鑑定模式是加拿大宏觀鑑定模式的一種變異，但其更側重於進行更加詳細地比較政府職能，DIRKS 也是荷蘭 PIVOT 計畫更精細的版本 (Cunningham & Oswald, 2005, p.171)。

DIRKS 檔案鑑定模式共有八個步驟，機構可藉此改善檔案管理及資訊管理方法，其中包括設計和執行新的檔案管理系統。另外，DIRKS 符合並且遵循澳洲國家檔案局為管理檔案所設立之 ISO15489-2002 (International Standard Organization Information and Documentation Records Management) 框架的標準，該標準當中有數個被應用於檔案鑑定的主要項目：(National Archives of Australia, 2003)

1. 由上至下的鑑定檔案，由分析檔案產生機構的功能與活動開始，而非只是評估與累積文件。
2. 由檔案產生者的觀點評估使用檔案的需求。
3. 評估檔案利害相關者的利益範圍及使用需求。
4. 應用風險管理方法評估檔案是否應該保存。

在此模式之下強調的是了解一個機構組織如何運作。確立該組織的活動及並分析其運作方法，則該組織所產生的檔案是否有被保存的需求則顯而易見。與文件內容利害相關者在此模式下皆能被清楚定位，組織機構則能夠安排文件的產生並且由其中擷取資訊，決定保留或清理 (National Archives of Australia, 2003)。因此，DIRKS 模式為 ISO

15489-2002 標準中更精確的檔案管理程序。

DIRKS 模式之實行步驟為：(National Archives of Australia, 2007)

1. 瞭解機構運作管理的業務及社會背景。(步驟 A)
2. 透過機構分析業務活動及其環境，確立其需要創造、管理、檢索和處置的紀錄。(步驟 B 及 C)
3. 評估組織現行策略(如政策、組織架構、做法)，滿足檔案管理需求。(步驟 D)
4. 重新設計現有的策略或設計新的策略，以處理不當或未得到滿足的需求。(步驟 E 及 F)
5. 執行、維持及評估這些策略。(步驟 G 及 H)

DIRKS 模式為鞏固良好的檔案管理系統提供良好的框架：(National Archives of Australia, 2007)

1. 建立機關業務檔案的管理系統。
2. 開發業務分類方法，分類、標明並且定義組織特別的職能和活動。
3. 建立機構具體分類的工具，如職務詞庫。
4. 為各獨立機構編制以職能為基礎的清理授權政策。
5. 彙編政府當局一般共同行政職能之清理授權。
6. 採取適當的後設資料標準控制及檢索紀錄。
7. 設計或選擇適合一個機構之要求、產生、控制和回收紀錄的文件管理軟體，及其他電子業務管理系統。

DIRKS 模式在設計及選擇軟體時是靈活的，各個不同層次機構的特殊要求，根據其性質不同紀錄不同項目。

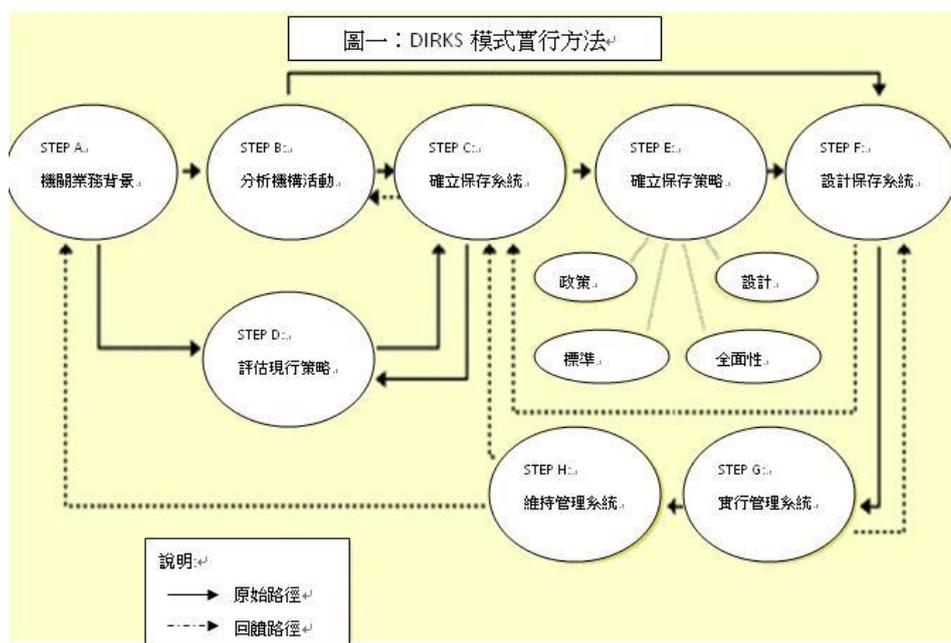


圖 1 DIRKS 的執行步驟示意圖

資料來源：National Archive of Australia。網址：[http://www.naa.gov.au/Images/dirks\\_part1\\_tcm2-935.pdf](http://www.naa.gov.au/Images/dirks_part1_tcm2-935.pdf)。

總體來說，NAA (National Archive of Australia) 發展宏觀鑑定計畫之框架分為兩個不同的階段：(Cunningham & Oswald, 2005, p.175)

1. 研究比較政府職能的意義。
2. 審定/評定第一階段所得的結果並與利益相關者或其他相關社群協商。

NAA 在 1999 年公佈澳洲政府環境職能分析方法 - AGIFT (Australian Government's Interactive Functions Thesaurus)，AGIFT 涵蓋了澳洲政府職能中所有三個層級：聯邦，州/地區，地方政府 (Cunningham & Oswald, 2005, p.176)。

其職能意義比較指標 (Indicator of Comparative Functional Significance) 如以下九點：(Cunningham & Oswald, 2005, pp.176-177)

1. 依 1978 年後政府每年年度預算書開支之百分比。

2. 1978 年後部長以上層級者在政府中的功能。
3. 參考 1992 年後 Roy Morgan 公司之公眾民意普查。
4. 參考 1978 年後公共資訊服務澳洲公共事務文獻之主題索引 (由澳洲國家圖書館提供)。
5. 參考 1981 年後 ParlInfo 資料庫 (澳洲國家圖書館運作之資料庫) 中澳洲眾議院與參議院辯論檢索全文的記錄。
6. 參考 1988 年後 ParlInfo 資料庫中提交給議會及委員會之謄本。
7. 參考 1982 年後 ParlInfo 資料庫中有關澳洲期刊文章索引。
8. 參考 1982 年後 ParlInfo 影音資料庫中新聞剪輯、廣播、電視節目等檢索資料。
9. 參考 1975 年以來聯邦財長宣布的年度財政預算案。

之所以選擇 ParInfo 資料庫是由於它提供管道，並且能檢驗各個功能、評估一般大眾的水平、興趣及其整體的重要性。經過宏觀鑑定環境職能分類後，澳洲政府包含 25 種最高層級的職能(如國防)，273 種次要層級的職能(如國防後勤)。

#### 四、紐西蘭

1990 年代開始，紐西蘭國家檔案館(National Archives of New Zealand)開始關注於宏觀鑑定的使用。其目的是實行結構嚴謹的鑑定，改善因行政業務和科技發展而大量產生檔案，及有資訊揭露不全的情況(Roberts, 2005, p.185)。

紐西蘭在宏觀鑑定的實行方式有兩種層級：理論型及操作型。理論型探討最需考慮的鑑定原則為何？為價值的鑑定；操作型則為鑑定程序的實施如何影響理論，與理論相結合。而後，並訂定兩項策略供制定鑑定準則：優先順序和次要順序。優先順序為以政府的立場和處理範圍上的鑑定基礎；次要順序則是指機關行政首長的職能順序，此判斷須鑑定機關整體的紀錄。

此法類似於澳洲及加拿大的方法，並且受到澳洲的 DIRKS 模型及國際的 ISO15489(International Standards Organization - Information and Documentation - Records Management)標準影響，鑑定標準則由紐西蘭國家檔案局所制定之 NAS9701(National Archives Appraisal Standard)為準(Roberts, 2005, p.186)。其分析之依據為機關之結構性優於功能性，有以下的標準供其使用：(Roberts, 2005, pp.190-191)

- 1.機構類型：考慮中央政府機構在該國家體制下的定位。
- 2.機構活動：其政策及活動在機關中所代表的意義為何，愈能明確看到其意義，則檔案保留的可能性就越大。
- 3.人力和費用：在此項工作上花費多少人力與費

用，須明確的標示出來。

- 4.內閣組織的地位：中心議題就是反映組織在政府中所明顯表現出的政治意義。
- 5.現行的文書存毀範圍：必須制定其文書檔案的保存或者銷毀的範圍，以分辨其文書檔案的價值，來判定是否需要保留此份檔案。

而後奠基於此標準下所研擬的檔案鑑定制度，即以提高鑑定效率、效果及檔案管理品質作為努力目標；為達成前項目標，紐西蘭設定檔案鑑定原則如下：(張聰明，2006，頁 70)

- 1.鑑定結果應能廣泛應用。
- 2.具永久保存價值的檔案應優先鑑定。
- 3.以政府整體觀點鑑選應予保存的代表性檔案，避免重複。
- 4.所提清理建議考量後續檔案儲存、處理及特殊保存所需成本與執行的可行性。
- 5.對於不具長期保存價值的檔案宜儘早銷毀，以節省保存成本。
- 6.兼顧個人隱私與應用限制。
- 7.應提出明確的檔案清理行動建議。
- 8.突破儲存媒體及格式限制。

#### 五、南非

南非在 1992 年由 Eric Ketelaar 首度向南非檔案人員提出宏觀鑑定模式。而南非國家檔案館(The National Archives and Records Service of South Africa)在 1994 年與 Terry Cook 聯繫，敦請其指導該國發展宏觀鑑定方法，而後成立南非檔案鑑定評估委員會，以評估採用宏觀鑑定模式的可行性。1996 年該委員會完成報告，建議南非可採用宏觀鑑定做為國家檔案館之鑑定準則，並依此訂立檔案鑑定指南第三版(Appraisal Policy Guidelines, 3rd edition)。(Cunningham, A. & Oswald, R., 2005, p.174)

南非檔案鑑定理論有如此重大的更改可歸因

於以下四點：(Roberts, 2001)

1. 公共檔案館並非文化遺產保存機構，如果不考慮其作為資訊管理及公共行政機關的角色，其意義無法被正確理解。
2. 檔案應以其產生過程為主要概念，而非其實體管理。
3. 檔案管理人員應是社會記憶的塑型者。
4. 檔案必須為後種族隔離狀況中無法發聲的族群發聲。

由以上四點可知，南非國家檔案鑑定是為因應該國的社政變革，而改為採用宏觀鑑定制度。宏觀鑑定制度因考慮社會驅動力，對南非現今局勢提供最適合的理論基礎與框架。

在南非，社會的民生必需無疑是引進宏觀鑑定主要因素，過去以使用者為導向，只為舊體制下荷裔南非歷史學者所設計的鑑定模式，已經不再適合新的南非政府。

檔案鑑定指南第三版中雖已建議以研究為基礎、泛政府、策略籌劃及由上至下鑑定檔案等方法，但該國仍未能全面使用宏觀鑑定模式。迄今，南非依然因人員短缺及其他優先問題無法成熟發展宏觀鑑定模式。Clive Kirkwood 認為南非國家檔案館已將所有宏觀鑑定之因素納入其鑑定方法中，例如就政府組織之職能與結構做詳細內容分析、比較，建立文件管理系統。然而，在檔案鑑定實務中仍然被動地處置這些宏觀鑑定之申請，並且仍然以個別的文件管理系統為重。其主因是，不論被鑑定的是任何一種在國家體制中現行、非現行或儲存任何一種載體的文件，皆需在發展完全的國家才能保障其安全性。發佈與實施宏觀清理授權(Macro disposal authority)可能提供了極佳的審查機會。不過，暫緩銷毀所有記錄的安全機構-南非真相調查與和解委員會仍在運作中。這也顯示了清理授權暫時還難以運用在南非實務上(Cunningham, A. & Oswald, R., 2005, p.174)。

## 參、五國宏觀鑑定實施分析

近半個世紀以來，國際檔案界深受美國謝倫伯格的鑑定原則所影響。謝氏所提出的原始價值與從屬價值的鑑定係屬由下而上的鑑定模式，當檔案館開始蒐藏檔案時才依據鑑定原則予以鑑定，且以檔案的系列為鑑定單元。且若檔案館中有充足的鑑定人力時，此法雖曠日耗時，但仍有其可實行之處。而加拿大發展的宏觀鑑定模式係採用由上而下的鑑定方式，正可彌補謝氏鑑定方法之不足。因宏觀鑑定模式先依據政府機關的功能進行分析，提早針對重要功能的檔案產生單位進行鑑定，避免後續再次作業之人力和時間的浪費(薛理桂，2005，頁44-45)。以下就各國採用宏觀鑑定之背景與五國施行模式內涵之異同做分析。

### 一、各國採用宏觀鑑定之背景分析

加拿大為因應館內外環境變化之衝擊與解決大量政府文書鑑定清理問題，解決保存政府記憶實際問題、減少文書重覆性之發生，1990 年起即採用學者庫克之建議實施宏觀鑑定策略，為實行宏觀鑑定模式之先驅。

荷蘭採行 PIVOT 模式則因二戰結束以來，該國產生大量文書檔案，但處理效率不彰，直至 1988 年仍無法做鑑定處理，因此發展 PIVOT 模式以協助清理大量的政府文書檔案。

澳洲政府為處理政府大量產生的檔案，及反映政府機關的職能及有機之組織活動特性，更準確地鑑定檔案。於 1999 年以加拿大宏觀鑑定模式與荷蘭 PIVOT 為標竿，創建其以職能分析為本之檔案鑑定模式。

紐西蘭亦受加拿大、荷蘭與澳洲之影響，重新制定宏觀檔案鑑定制度，以改善該國因行政業務與科技發展而大量產生之檔案，並更進一步處理資訊揭露不全之問題。

南非之社會變革造成該國原檔案鑑定模式不敷使用。為使檔案之社會記憶內涵平等地為境內各種族群發聲，該國採用強調以泛政府職能分析為基礎之宏觀鑑定政策以改善問題。

綜觀各國實施概況，可知加拿大施行宏觀鑑定模式廣受各國矚目，經過觀察、評估後紛紛跟進。加拿大，荷蘭、紐西蘭、澳洲皆為處理大量積累而未能適時鑑定之檔案而採用此模式。南非則考慮該

國之社會驅力，以社會型塑為主體，藉由施行宏觀鑑定基礎—職能分析，以改善其檔案鑑定情形。(見表 1)

由上述內容可知，宏觀鑑定模式之興起與其主要施行方式—泛政府之功能分析；由上之下之大規模鑑定政策相關。各國大多為解決檔案與日俱增、鑑定工作曠日費時之問題而採用此法。

表 1  
各國實施宏觀鑑定之時間其施行背景因素

	施行時間	施行背景因素
加拿大	1990 年	1.解決大量政府文書的鑑定清理問題。 2.釐清機構在行政體系中的重要性及職能。
荷 蘭	1995 年	1.二戰時期大量產生的檔案無法適時鑑定。 2.文書移轉至國家檔案館年限更改為 20 年，造成檔案存量過多。
澳 洲	1999 年	1.處理政府大量產生的檔案。 2.反映政府機關的職能及有機之組織活動特性，檔案鑑定能更準確。
紐西蘭	1999 年	改善因行政業務及科技發展而大量產生的檔案。
南 非	1996 年	1.檔案必須為後種族隔離狀況中無法發聲的族群發聲。 2.檔案應以其產生過程為主要概念。

資料來源：本研究整理

## 二、各國採用宏觀鑑定施行模式內容分析

宏觀鑑定雖能解決五國之檔案鑑定問題，但卻未必能夠一體適用。各國在施行時皆以宏觀鑑定模式為本，做必要之修改，以求其完備。以下分述各國施行之模式。

加拿大之宏觀鑑定工作為透過功能分析釐清政府機構的重要性及職能，反映文書形成者的脈絡環境，並以此為核心，由上至下實施宏觀鑑定策略。Richard Brown 認為宏觀鑑定在加拿大是解決

實際鑑定問題的一種策略反應，同時也彰顯該館在解決保存政府記憶實際問題、維護形成鑑定決策兩方面的概念化成果，對於鑑定決策趨於更嚴謹的態度。Jean-Stéphen Piché 則認為實行宏觀鑑定可以協助檔管人員定義更佳的檔案價值，進而做出適當的鑑定決策，減少文書重覆性之發生。(轉引自林素甘，2006，頁 70-76)。

荷蘭於 1995 年發展以宏觀鑑定為基礎的 PIVOT 模式，循著文件產生的脈絡，確知行政部

門的功能，制定鑑定政策，藉以減少永久保存檔案的數量。荷蘭 PIVOT 模式強調功能獨立於機構組織架構之外，其功能分析模式也較類似於主題鑑定。

澳洲在 1999 年以加拿大宏觀鑑定模式、荷蘭 PIVOT 為標竿，遵循澳洲國家檔案管理標準(ISO 15489-2002)制定 DIRKS 模式，並且發展 AGIFT 法分析澳洲政府職能環境，此模式強調更詳細地比較政府職能，藉以瞭解組織檔案保存之需求，便於資訊之擷取與利用。

紐西蘭在 1990 年代即密切關注宏觀鑑定模式在各國施行的狀況，1999 年制定 NAS9701 為檔案鑑定之標準，鑑選檔案時重視產生機構在政府中的結構意義。其則以機關行政首長的職能順序，判斷須鑑定機關整體的紀錄。鑑定標準則由紐西蘭國家

檔案局所制定 NAS9701 為基準。

南非國家檔案館在 1994 年受庫克指導，並成立委員會評估宏觀鑑定模式在該國發展的可行性。1996 年南非政府採用宏觀鑑定模式為該國檔案鑑選策略，並訂立檔案鑑定指南第三版。南非政府至今仍因清理授權問題，無法成熟發展宏觀鑑定策略，同時顯示清理策略之重要性。

各國於施行宏觀鑑定模式前必先執行功能分析工作，雖各國所重視之功能範圍或有差別，實大同小異。各國施行之內容大多以檔案產生者或產生機構在政府職能之重要性為依歸，進行鑑定工作，僅荷蘭將檔案本身所具之功能獨立於機構組織架構之外。另南非因清理政策與政府績效不彰，遲遲無法落實宏觀鑑定政策。功能分析政策實為宏觀鑑定政策之核心概念。

表 2  
宏觀鑑定施行模式之內容分析

	施行模式	施行內容
加拿大	宏觀鑑定模式	透過功能分析釐清政府機構的重要性及職能，反映文書形成者的脈絡環境，並以此為核心，由上至下實施宏觀鑑定策略
荷蘭	PIVOT	循著文件產生的脈絡，確知行政部門的功能。強調功能獨立於機構組織架構之外，其功能分析模式也較類似於主題鑑定。
澳洲	DIRKS	強調更詳細地比較政府職能，藉以瞭解組織檔案保存之需求，便於資訊之擷取與利用。
紐西蘭	NAS970	重視產生機構在政府中的結構意義。以機關行政首長的職能順序，判斷須鑑定機關整體的紀錄。
南非	檔案鑑定指南第三版	因清理授權問題與政府機關之法律效力不彰、機關間行政效能抵觸而無法進行。

資料來源：本研究整理

## 肆、我國

為提升我國檔案鑑定之效能，並因應有限人力與資源，因此歸納以下建議提供參考。以傳統的鑑定方法與宏觀鑑定之比較，可以發現以下幾點差異：（陳美蓉、陸雯玉、郭銘昌，民 97，頁 34-35）

- 1.傳統鑑定方式以資訊或證據價值作為衡量文件喪失現行價值後是否繼續保存的主要標準，較偏重狹隘的學術需求，無法反映整體性社會發展與需求；宏觀鑑定則就圍繞於某項正進行之業務活動所產生的文件，據以擬定清理方案。
- 2.傳統鑑定方式係於文件徵集時再予進行價值鑑定，惟面臨文件數量急遽增加，在有限之鑑定人力與資源下，恐延誤作業時效；宏觀鑑定係於文件產生時即展開價值鑑定，無需於文件喪失現行價值後決定是否徵集時，再予進行價值鑑定。
- 3.傳統鑑定方式係對機關產生之文件進行擇選，就其內容訊息進行鑑定，偏向對檔案實質使用或研究價值之判定，涉及主觀判定，易受限於某一事件的特定興趣或不同歷史觀等之影響；宏觀鑑定方式較具客觀性，著重協同機關就其業務活動過程進行分析研究，鑑定文件產生背景或來源的重要性及關聯性。

且因應我國如要實施宏觀鑑定時，可參酌以下建議：（薛理桂，民 94，頁 44）

- 1.建議由檔案管理局負責研究發展鑑定：我國如要發展宏觀鑑定方法，建議由檔案管理局負責研究與規劃。加拿大實施宏觀鑑定是由該國的檔案主關機關－國家圖書館與檔案館負責，而由於檔案管理局是我國檔案的中央主管機關，實責無旁貸負起此項任務，由該局進行研究其可行性。
- 2.進一步研究宏觀鑑定詳細的作法：如確需實施

宏觀鑑定，為求詳細了解其方法，建議由檔案管理局派員到加拿大國家圖書館與檔案館實地了解，清楚了解該法的實際運用情況。

- 3.研訂我國的宏觀鑑定做法：由於各國的國情不同，加拿大所發展的宏觀鑑定模式不一定能全盤應用於我國。因而，應在檢視加拿大的宏觀鑑定模式後，再針對國內的現況，發展出適用於我國的宏觀鑑定模式。
- 4.實施之順序以中央政府機關為優先：在訂定我國的宏觀鑑定方法後，建議以中央政府機關的檔案為優先實施對象。由於中央政府機關所產生的檔案一般國家優先典藏於各國的國家檔案館，因而建議我國如實施宏觀鑑定時，優先以我國的中央政府機關為實施之對象。
- 5.逐步推展到各機關實施：接下來的工作是進一步推展宏觀鑑定方法於院轄市、縣市政府與鄉鎮公所層級的政府機關。

## 伍、結語

隨著時間推移與行政機關業務的推展，檔案文件的數量成長驚人，面對數量龐大的機關檔案文件，需要以全面的、歷史的、發展的觀點，本著去蕪存菁的理念，以檔案文件價值來判定其是否需要保存，同時由於檔案文件在不同時間階段之價值變化，其處理方式也有所不同。

而傳統的鑑定方法為採行美國謝倫伯格的雙重鑑定方法，此方法雖能讓檔案鑑定能有所依據，但因謝式的理論是以沒有計劃、分類的概念鑑定檔案價值，並且無法確實呈現政府機關的功能、社會動向；且由下而上的鑑定方法，曠日費時，浪費人力。因此，庫克提出了一個有計劃，且合乎理論的鑑定方法－宏觀鑑定。宏觀鑑定主要是透過檔案產生者（或產生機關）的職能及任務鑑定其檔案價值，由上而下的鑑定方法，其結構和決策過程是有計劃的，能隨著時間推移修改。此一優點，能讓檔

案鑑定結合理論(確定機關職能)和實務(判斷機關活動的潛在價值)結合。另外,有別於傳統鑑定模式重視個案鑑定,即檔案內容本身的鑑定,宏觀鑑定的鑑定範圍則擴大至檔案產生者的功能及重要性的評析,確認其產生者的核心價值。

鑒於目前國內檔案鑑定模式尚未成熟,且尚無國家檔案館,日後如成立國家檔案館,勢必湧進大量中央政府機關檔案,屆時將產生大量檔案鑑定問題,應及早因應此問題。且以國內檔案主管機關—

檔案管理局目前有限的人力,如何處理這數千機關所產生檔案的鑑定工作將屬高難度的任務。

因此,對照各國發展宏觀鑑定的因素,與我國目前檔案管理的處境與之相同,建議我國可參照各國實施狀況考慮採用宏觀鑑定模式,一來可以有效率的處理政府機關龐大的檔案量;二來可以解決我國檔案人員不足的問題。

(收稿日期:2009年3月31日)

## 參考書目

- 林素甘 (2006)。檔案價值內涵與其形成過程之研究—以政府機關檔案為例。未出版之博士論文,國立臺灣大學圖書資訊學研究所,臺北市。
- 張聰明 (2002)。加拿大檔案保存年限訂定與鑑定之探討。《檔案季刊》,1(2), 81-93。
- 張聰明 (2006)。紐西蘭政府檔案鑑定與清理制度之探討。《檔案季刊》,5(1), 69-79。
- 陳美蓉、陸雯玉、郭銘昌 (2008)。加拿大國家檔案管理與發展考察報告(檔案管理局考察報告:C09701206)。台北市:檔案管理局。
- 薛理桂 (2005)。宏觀鑑定模式在我國應用之探討。《檔案季刊》,4(1), 31-46。
- Cook, T. (2004). Macro-appraisal and functional analysis: Documenting governance rather than government. *Journal of the Society of Archivists*, 25(1), 5-18.
- Cook, T. (2005). Macroappraisal in theory and practice: Origins, characteristics, and implementation in Canada, 1950-2000. *Archival Science*, 5(2-4), 101-161.
- Cunningham, A. & Oswald, R. (2005). Some functions are more equal than others: The development of a macroappraisal strategy for the National Archives of Australia. *Archival Science*, 5(2-4), 163-184.
- Jonker, A. E. M. (2005). Macroappraisal in the Netherlands. The first ten years, 1991-2001, and beyond. *Archival Science*. 5(2-4), 203-218.
- National Archives of Australia. (2003, Mar 1) *Why Records are Kept: Directions in Appraisal*. Retrieved March 18, 2009, from [http://www.naa.gov.au/images/why%20records%20are%20kept\[1\]\\_tcm2-4856.pdf](http://www.naa.gov.au/images/why%20records%20are%20kept[1]_tcm2-4856.pdf)
- National Archives of Australia. (2007, Sep 1) *Managing business information: Managing Business Information*, Retrieved Decembers 25, 2008, from <http://www.naa.gov.au/records-management/systems/dirks/index.aspx>
- Robert, J. (2001). One size fits all? The portability of macroappraisal by a comparative analysis of Canada, South Africa, and New Zealand. *Archivaria*, 52 (2001), 47-68.
- Roberts, J. (2005). Macroappraisal kiwi style: Reflections on the impact and future of macroappraisal in New Zealand. *Archival Science*, 5 (2-4), 185-210.