

S 004088

建立檔案管理統一制度之研究



行政院研究發展考核委員會編印

G271
832(2)

S 004088

建立檔案管理統一制度之研究



研究主持人：王 征

參與研究人：李文燦

杜瑞青

張穉陽

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國七十年四月

建立檔案管理統一制度之研究

編印者：

行政院研究發展考核委員會
臺北市忠孝東路一段一號
電話：三四一七八三五

印刷者：

率 真 印 製 廠

臺北市北安路五〇一巷七七號
電話：五八一七四八七

中華民國七十年四月

序 言

本會爲加強研究發展，推展行政革新，每年度分由一般行政、政治社會、及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。「建立檔案管理統一制度之研究」，係本會六十九年度研究專題之一，由私立逢甲大學王征教授負責主持研究。

檔案乃機關團體處理主管事務之產物，其功用主要在供日常執行公務之援引、依據、及證據。同時亦爲學者專家檢摘史料、研討學術之重要參考資料，古今中外，無不十分重視。

檔案內容錯綜繁複，涉及各部門、各業務。其生產數量，視業務性質與時累增，日久愈夥。其形態又以單張散頁者居多，掌管不易。故管理技術之講求，不容忽視。檔案管理得當，則龐雜之散張文件，構成完整體系，輔以各種完備目錄索引等檢索工具，撥繁就簡，不但調卷便捷，有助增強行政效率，並不虞散失湮沒，爲國家保存完整史料，有助學術研究。

爲了充分發揮檔案功能，迎合當前需要，本研究蒐集現行管檔辦法資料，並根據圖書館學原理，同時以實地訪問及問卷調查兩種研究方法詳加探討，釐定共同管檔辦法，期於建立全國一致之檔案管理制度。

本報告之重要建議包括：(一)上下一致重視檔案管理工作，視檔案爲國家重要文化財產之一種，妥慎保管善加利用；(二)嚴格實行監督、評鑑、考核制度、檔案管理工作列爲機關首長考績項目之一；(三)頒布國家檔案資料法，規定檔案作業一切標準；(四)設立國家檔案資料歷史館；(五)確定檔案人事制度，訂定檔案工作人員標準，確定檔案單位編制，建立檔案獨立預算制度依據作業成本需要，訂定投資標準；(六)管檔人員專業化，不具備專業才能者，不得從事檔管工作；(七)統一管理作業程序；(八)凡銷毀之檔案，規定集中送由紙廠重行造紙，不予焚燬，以節物資；(九)頒定國家檔案統一分類表。

本項研究報告初稿完成之後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談研商，提報本會委員會會議討論審議，並由研究主持人參考各項意見加以修改。爰鉛印成冊以供有關機關改進業務之參考。

本項研究除由王征教授負責主持研究外，李文燦、杜瑞青先生、張科長穉陽曾協同研究，本會余河青研究員負責聯繫協調及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 錦

目次

提要	一
一、序論	五
二、當前檔案管理工作概況	六
(一)制度方面	六
1. 檔案業務隸屬分歧	六
2. 檔案單位稱謂不一	七
3. 檔案人員名額無定	七
4. 檔案經費缺乏常規	九
5. 檔案典藏短缺空間	〇
6. 檔案淘汰有待加強	〇
7. 本節結論	一
(二)技術方面	一
1. 沿革變遷	三
2. 目前實況	三
(1) 檔案典藏情形	五
(2) 檔案生產情形	五

(3) 檔案使用情形	一七
(4) 檔案目錄情形	一八
(5) 檔案移燬情形	一九
(6) 檔案典護情形	二〇
(7) 檔案縮影情形	二一
(8) 檔案人員心聲	二二
3. 本節結論	二五
三、建立檔案管理統一制度之努力方向	二五
(一) 前言	二五
(二) 上下一致重視檔案	二七
(三) 統一檔案行政體系	二七
1. 頒布國家檔案資料法	二八
(1) 確認檔案為國家重要之文化財產	二八
(2) 史料及學術性檔案集中管理	二八
(3) 設立國立檔案資料館	二八
2. 確立檔案人事制度	二八
(1) 規定檔案人員資格	二九
(2) 計劃培植專業人才	三〇
(A) 成立檔案學會	三〇

(B)獎勵學術研究.....	三〇
3. 確立檔案單位編制.....	三一
(1) 檔案單位系統.....	三二
(2) 檔案單位編制、分工.....	三三
4. 行施獨立預算制度.....	三四
(四)統一檔案技術作業準則.....	三五
1. 頒定國家檔案統一管理規則.....	三五
2. 頒定國家檔案統一分類表.....	三六
3. 頒定國家檔案統一標題總錄.....	三七
(五)技術作業實施要點.....	三八
1. 檔案常用術語詮釋.....	三八
2. 點收工作實施要點.....	五九
3. 整理工作實施要點.....	六一
4. 分類工作實施要點.....	六三
5. 立案工作實施要點.....	六四
6. 標寫目次實施要點.....	六五
7. 編目工作實施要點.....	六七
(1) 目錄之功能.....	六七
(2) 目錄之種類.....	六七

(3) 目錄之作用	六八
(4) 目錄之製作	七三
(5) 目錄之形式	七五
(6) 目錄編製法	七五
A、案名登記目錄編製法	七五
B、分類目錄編製法	七六
C、對照目錄編製法	七九
D、另存附件目錄編製法	八〇
E、祕檔目錄編製法	八一
F、電報目錄編製法	八二
G、銷燬(移轉)目錄編製法	八三
H、案名索引編製法	八三
I、具名索引編製法	八四
J、標題索引編製法	八六
K、分析索引編製法	八七
L、參照索引編製法	八九
(7) 目錄之標排	九一
(六) 典藏、流通實施要點	九二
1. 檔案之裝訂	九三

2. 檔案之流通	九四
3. 檔案之清點	九七
4. 檔案之防護	九八
(1) 保密	九八
(2) 防霉	九九
(3) 防火	九九
(4) 防蟲、鼠	九九
(5) 防污損	一〇〇
(6) 防敵襲	一〇〇
(7) 修補	一〇〇
(8) 重製	一〇〇
(9) 檔案損失之處理	一〇一
(七) 移轉銷燬實施要點	一〇一
1. 移轉	一〇一
2. 銷燬	一〇一
四、建議事項	一〇二
五、結 論	一〇四
附錄一、檔案管理辦法	一〇五
附錄二、一級單位臨時檔案管理作業要點	一一三

建立檔案管理統一制度之研究

VII

附錄三、中心檔案管理現行作業程序·····	一七
附錄四、行政院檔案保存及銷燬處理辦法·····	一一一
附錄五、台灣省政府檔案縮影作業手冊·····	一二七
附錄六、行政院研究發展考核委員會研商「建立檔案管理統一制度之研究」專案報告座談會紀錄·····	一三九

提要

一、研究主旨

由於時代不斷進步，資料成長迅速，各機關之公文檔案日積月累，保管及處理均感困難，我國中央以至地方政府機構在儲存空間及調配人員保管等現實壓力之下，轉而採用縮影系統管理檔案資料者漸次普遍，但因一般公務人員平時對此種較新科技缺乏認識，而政府復無統一規劃與指導之措施，以致各自為政，品質不齊，效果不著，相互利用探證尤其不易，以致人力財力均有浪費之處，曷若詳明規劃，何種縮影文件具有何種程度之法律地位，俾便縮影後之檔案資料可以銷燬，而達到節省儲存空間及管理人力之目的。

二、研究發現與結論

由於此項研究發現有下列七點

(一)國內資料進行縮影作業者仍以文書檔案為數最多，就提供調查資料的八個機構中，即已達二千七百餘萬頁需予縮影，投資在縮影作業上的金額，就提供調查資料的廿一個機構中，即已達到一億零四百餘萬元，而全國公民營機構進行或採用縮影的單位當在三百個上下，所耗經費當在十億以上，進行縮影作業最早的機構已有十年之久，最近之數年更形蓬勃發展，所投入的人力及時間尚未計算在內。

(二)國內各單位已進行縮影作業者大多均仍保存原始文件，形成雙軌作業，未能發揮縮影片節省儲存空間及管理人力的效益，主要癥結在於未能獲知縮影片有無法律地位，能否代替原始文件。

(三)根據聯合國教育科學文化組織委託國際檔案協會所做的研究，目前世界上對縮影片採用態度分析，調查資料顯示廿九個國家中有十七個國家有相關縮影片法律地位的明確條款，接受縮影片並已使用縮影片，另有五個國家正檢討立法中，六個國家無相關的法令，且尚未檢討立法，但已在使用縮影片中；僅有印度

一國爲不接受縮影片的國家。總計接受及使用縮影片的國家有廿八國之多。佔已調查國家的九六·五五%。

(四)縮影技術與電腦技術的結合使用才能充份發揮彼此的優點，亦爲世界各國對資料處理的最高境界，因電腦爲一適合檢索大量資料的設備，貯存資料則以縮影爲佳，兩者配合才能相得益彰。

(五)縮影片如欲取得法律地位應具備若干條件，茲簡述如下：

1. 基本條件：

(1)與原始文件完全一致，一切刪除更改均應鉅細不遺的表露。

(2)清晰易讀，任何細微末節都應詳實顯示。

(3)與原始文件的次序相符不得顛倒間斷。

(4)能達到存檔品質 (Archival Quality)。

(5)具有合格的背景密度及解像力。

2. 保證與原始文件完全一致的做法：

(1)建立縮影紀錄簿，依照文件拍攝之先後次序，登記原始文件之來源、保存處所、拍攝後處理狀況等。

(2)登記拍攝人姓名、拍攝時間、縮影片編號。

(3)縮影片本身應具有檢驗目標、縮影片識別符號、每幅資料之序號，並將記錄事項記入，片尾由指派之鑑定人員親筆簽證。

(4)捲片接頭有適當的控制並加簽證。

3. 檢驗品質及內容鑑定簽證。

助益。

4. 在合於長期貯存環境內保存，並將兩份同樣縮影片分存於不同之安全處所，對於防止偽造變造亦有

(六) 擬議現階段縮影文件可以具備法律地位之範圍：

1. 對製作縮影片之人員（機構）予以限制。
2. 對縮影片製作標準予以限制，並對製成之縮影片實施公證或指定權責單位專人予以鑑定簽證。
3. 法院得以自由考慮縮影片內容是否具有證據能力，承認縮影片為原始文件繕本之一種型態，在發生懷疑時得查證製作過程之各項記錄，如無法提出充足之記錄證明則縮影片可能被否定，發現有偽造情事時，對製作人及保管人追訴其刑責。

4. 各製作單位宜先規定拍攝模式並記錄其技術條件之標準。

5. 第一階段認定捲片（或其他型態能提出與捲片相同之記錄及保證措施者）為可以代替原始文件之縮影片。再漸及其他類別縮影製品。

(七) 原始文件在縮影片製成後之地位：

1. 一般公文書在縮影片製成並經檢查鑑定後可以銷燬。
2. 牽涉財務或司法利害權益，或基於其他安全理由時，原始文件得於保存一定時間後銷燬。
3. 具有永久保存價值之原始文件，在縮影片製成後仍不銷燬，但二者必須分別貯存，以策安全。

三、結論及建議

基於世界上資料處理的自然趨向，及國內在縮影作業上已投入的人力時間及經費，政府必須面對此一問題，給予明確的限制措施及承認，建議循下列二點，逐漸推進。

(一) 立即可行之措施：

1. 由行政院明令宣佈，各機關檔案資料可以允許以合於縮影片製作條件的縮影片取代原始文件，並將已縮影之原始文件妥慎封存，以備查證。原始文件於法定保存期滿時依規定程序銷燬（依法應永久保存者仍應保存），一般使用則以縮影片代替。

2. 由行政院函知立法及司法機關，決定採用縮影片為原始文件繕本型態之一種，在有糾紛產生時，得由法院自由考慮其記載內容之正確性，並得追蹤考核其製作紀錄，以查證真偽，在發覺縮影片有偽造之嫌時，可以查證原始文件，並追訴縮影片製作人及保管人之刑責。

3. 研訂縮影片之國家標準，使作業單位有所遵循。

4. 獎勵學術團體出版縮影書刊，及辦理縮影專業講習，以培養縮影技術人才，提高縮影片製作水準。

(二)基本上需推動之措施：

1. 製訂「檔案資料縮影管理法」（或修訂行政程序法，納入縮影片部份），送請立法實施。

2. 研究「如何建立縮影片鑑定、公證制度」問題，以擴大縮影片之製作效果與使用範圍。

3. 簡化檔案銷燬程序。規定凡檔案經過縮影作業後，可依照本報告有關縮影片完成後原始文件之地位一章中所提出之程序辦理（本報告六九頁A項），並免除繕造銷燬清冊等繁細手續，以節省人力物力。

4. 鼓勵工商業機講生產縮影器材，減少自國外進口，抑低器材價格，普及使用率。並獎勵興建標準縮影片儲存倉庫，以便利各機關儲存縮影母片，而無須自行耗資籌建，形成浪費。

建立檔案管理統一制度之研究

一、序 論

檔案乃機關團體處理主管事務之產物，其功用在執行公務時之援引、依據、探證。同時檔案又是學者專家研討學術之第一手參考史料。

檔案內容錯綜繁雜，涉及各個部門，各個業務，其數量因時俱增日久愈夥。而其形態又以單張散葉為主，與其他書本式資料不同，掌管非易。而調閱頻繁時間迫促，如何能在最簡捷最迅速情形下，提出相關檔案，以供即時參考，是為管理檔案之理想，必須講求管理技術，有了好的管理方法，才能將龐雜之散件文件，構成完整體系，再藉完備之目錄與索引，方能連串貫通，方便使用，充分發揮其功效。

考查我國歷史文獻，雖有設官治檔之記載，但乏治檔方法之記載，過往官府檔案，例由掌理文書之胥吏師爺所兼理，方法各有師承，視為傳鉢法寶，不入師門，鮮能窺其奧秘。

民國初年，一因其舊，自西洋圖書館學識，傳來我國，始有圖書館界人員，根據圖書館學原理，研擬科學管檔方法，時在民國二十年前後，風氣及方法，因之一變。

抗戰後期圖書館學校始設檔案管理科，造就專業人員，各機關漸用新法管檔，社會方漸漸重視管檔工作。政府播遷來台，各部門工作突飛猛進，檔案管理工作迭經提倡改進，漸有軌跡可循，如今倘就某角度言之，人們業已普遍了解檔案之功效及其重要性，在管理方式及方法上，業已奠下基礎，然就當前各機關檔案管理實際情形觀之，距離理想及實際需求，仍有甚多地方有待商酌改善。

如今我政府大力提倡政治革新，工商事業蓬勃發展，檔案工作在政治進步經濟起飛之時刻，所負使命

自與往昔不同，如何因應時代需求、如何協調溝通、如何改變觀念、如何方能更發揮功效是爲本文之課題，以此就教，盼有助益，並祈指教。

二、當前檔案管理工作概況

(一)制度方面

歷來我國各機關對於文書業務，極爲重視，而對檔案管理，顯然不如對文書業務那麼重視，自民國成立以來，明令改革公文程式計有十次之多，政府播遷來台，亦曾兩度改革，有關事項均有詳細規定，均有軌跡可尋，而對檔案管理則乏明文記載，檔案管理原本公文業務之重要一環，但考察各種公文文獻，對檔案管理部份，不是略而不題，再不僅只列上三五原則，聊示點綴，一筆帶過。文書部門例有一定編制，對於掌理文書之各類人才，亦皆妥加選擇，至於檔案部份，除若干較大機構訂有編制，較爲完善，大部份機構，雖有檔案科股室之稱謂，却乏法定編制，人選方面亦未能考慮是否適才適任，甚至有將某人歸檔之笑話事實存在，再不然以職級低者或臨時人員、或以工代職人員充任，檔案工作繁忙，機械、缺少升遷鼓勵，工作日久，難免有消沉自卑、不安求去之心理狀態存在。

根據調查顯示，各機關當前檔案管理工作，計有下述諸問題：

1. 檔案業務隸屬分歧

檔案業務隸屬於秘書部門	二〇	估百分之二〇
檔案業務隸屬於總務部門	二〇	百分之二〇
檔案業務隸屬於文書部門	一八	百分之二八
檔案業務隸屬於無所屬	二二	百分之二二