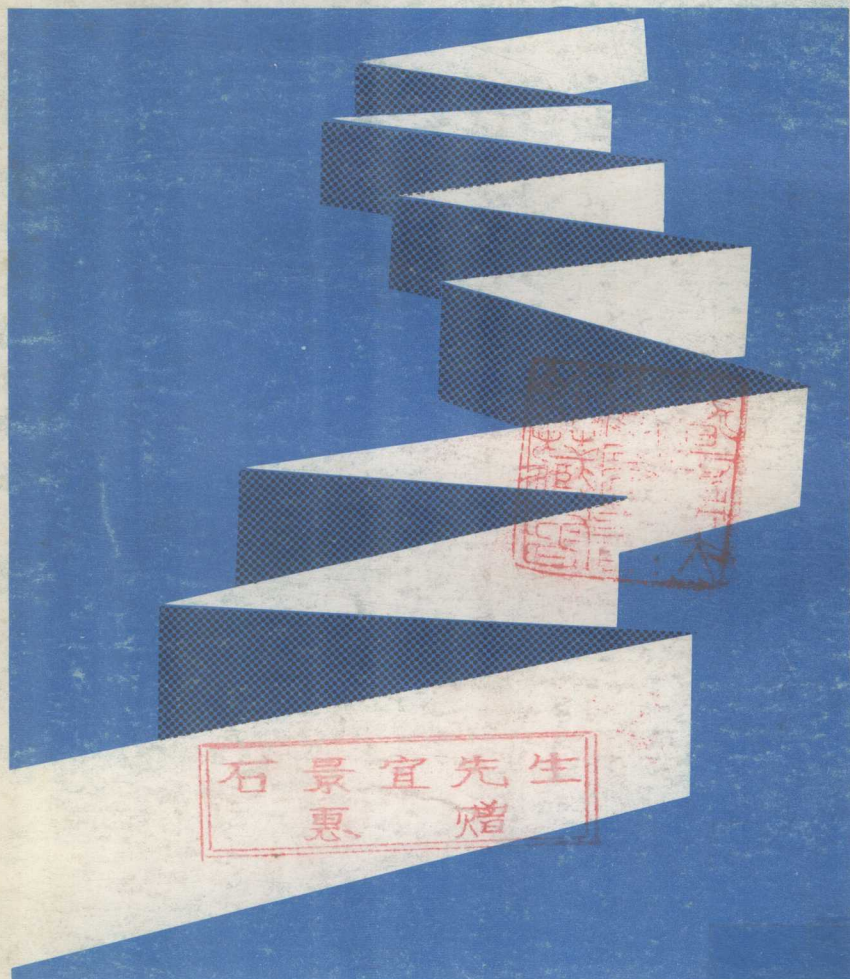


002115

我國政府機關檔案資料

使用縮影管理之程序及其法律地位研究



石景宜先生
惠贈

行政院研究發展考核委員會編印

9271
832

S 002115

我國政府機關檔案資料 使用縮影管理之程序及其法律地位研究



S9001384



主辦研究單位：中華民國資料處理縮影學會

理 事 長：徐 翥 教 授

主持研究人：吳 相 鏞 教 授

共同研究人：方 同 生 教 授

蘇 俊 雄 教 授

楊 崇 森 教 授

杜 陵 教 授

楊 壽 山 教 授

李 震 山 教 授

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國七十年元月

我國政府機關檔案資料使用縮影
管理之程序及其法律地位研究

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：三五——五七六四

印刷者：

魯風印書有限公司

臺北市松江路四十二號

電話：五六——八九五九

中華民國七十年元月出版

行政研究會-15

94.

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。專題研究之方式分爲由學者專家研究、本會人員自行研究、以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「我國政府機關檔案資料使用縮影管理之程序及其法律地位研究」，係本會六十八年度商請中華民國資料處理縮影學會理事長徐鼎教授負責主持研究。

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，保管及資料處理均感困難，我國中央以至地方政府機構在儲存空間及調配人員保管與現實壓力下，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，而有主管機關欠缺統一規劃與指導之措施，以致各自爲政，品質不齊，效果不著，相互利用採證尤其不易，以致人力財力均有浪費之處，因而，實應詳明規劃，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。

本研究之目的，即針對各機關檔案資料使用縮影管理之程序及其法律地位問題，作一通盤檢討，並提出具體可行之建議，俾供有關當局作爲改進檔案資料使用縮影管理之參考。

本報告之重要建議包括：(一)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，以備存用；(二)由行政院分函立法及司法機關，決定

採用縮影片爲原始文件繕本型態之一種，在發生糾紛時，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，以查證真僞，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；(三)研訂縮影片之國家標準，使作業單位有所遵循；(四)制訂「檔案資料縮影管理法」，送請立法實施；(五)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；(六)鼓勵工商業機構生產縮影器材，減少自國外進口，抑低器材價格，普及使用率。

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，並提報本會委員會會議討論審議，再由研究主持人參照座談會及本會委員的建議意見加以修正，爰鉛印成冊，以供有關機關之參考。本項研究除由中華民國資料處理縮影學會理事長徐翊教授籌劃、吳相鏞教授主持研究外，方同生教授、蘇俊雄教授、楊崇森教授、杜陵教授、楊壽山教授、李震山教授等亦曾共同參與研究；本會余河青研究員則負責聯繫及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏

鏞

目次

一、研究主旨

(一)問題敘述與動機.....一

(二)研究範圍目的與方法.....一

二、研究內容

(一)政府機關辦理資料縮影情形

1. 抽樣調查範圍.....一

2. 資料進行縮影的種類及數量.....二

3. 縮影作業的方法與程式.....八

4. 人員來源與訓練.....二

5. 縮影機器設備.....二

6. 縮影作業使用之經費.....二

7. 縮影片使用狀況.....一六

(1)縮影片的機密性.....一六

(2)縮影片的使用者.....一六

(3)縮影片使用頻率.....一六

(4) 縮影片利用檢索方式.....	一六
(5) 縮影片貯存情形.....	一九
(6) 製作縮影片作業程序及規格.....	二〇
(7) 推行縮影作業遭遇之困難問題.....	二〇
(8) 縮影片利用發展構想.....	二二
(9) 對縮影的看法和意見.....	二四

(二) 國內資料縮影的檢討和展望

1. 設備及經費.....	二六
2. 技術條件及觀念.....	二六
3. 最困難的瓶頸.....	二七
(三) 國外縮影系統使用實例	
1. 美國海軍人事局.....	二七
2. 美國農業部.....	三一
3. 美國政府與工業界資訊交換計劃.....	三二
4. 電腦化管理工程縮影.....	三二
5. 市政公文處理所用縮影.....	三五
6. 線上檢索的病歷.....	三八
7. 縮影與電腦配合作業其他實例.....	三九

四、縮影文件具備法律效力的探討

1. 何種文件應考慮法律效力.....四三

2. 世界各國對縮影片有關的法律條款.....四四

3. 我國縮影文件取得法律地位應具備的條件.....四五

(1) 縮影片能代替原始文件的基本條件.....五五

(2) 保證縮影片與原始文件完全一致的作法.....五七

(3) 檢查鑑定簽證.....五八

(4) 作業過程登錄.....五九

(5) 縮影片的保存儲藏和維護.....六〇

(6) 在法律途徑上的努力.....六〇

4. 擬議現階段縮影文件可以具備法律地位之範圍

(1) 縮影片製作人方面.....六二

(2) 縮影片標準方面.....六二

(3) 法律上的標準方面.....六三

(4) 縮影片型式方面.....六三

5. 縮影片製作完成後原始文件之地位.....六四

三、結論及建議.....六八

四、附錄.....七一

(一) 研商「我國政府機關檔案資料使用縮影管理之程序及其法律地位研究」座談會紀錄	七二
(二) 調查問卷	七三
(三) 參觀訪問縮影機構函及日程	七八
(四) 縮影文件所具法律地位之探討會議通知及十一月十六、十七日兩次會議記錄	八〇
(五) 中華民國資料處理縮影學會理監事會議記錄	九七
(六) 擬議各機關建立縮影作業手冊應包含內容大綱	一〇〇
(七) 現行有關法令及參考資料	
1. 臺灣高等法院檢察處縮影片規格	一〇一
2. 臺灣警備總司令部文書檔案縮影作業規定	一二五
3. 聯勤軍品鑑測處技術資料中心縮影捲片拍攝記錄簿格式	一四四
4. 臺灣省地籍資料縮影管理建檔作業初期實驗報告	一四七
5. 財政部致財稅資料中心函	一五九
6. 臺灣省政府合作金庫函	一六一

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

間及管理人力之效益，主要藏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；僅有印度一國為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，亦為世界各國對資料處理的最高境界，因電腦為一適合檢索大量資料的設備，貯存資料則以縮影為佳，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)建立縮影記錄簿，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。

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助益。

(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。再漸及於其他類別縮影製品。

(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. 制訂「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. 鼓勵工商業機構生產縮影器材，減少自國外進口，抑低器材價格，普及使用率。並獎助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。

提 要

一、研究主旨

(一)問題敘述與動機：

由於時代不斷進步，資料成長率日增，以致各機關之公文檔案積累愈多，保管及處理均感困難，解決此一「資料爆炸」問題，雖有電腦可以爲力，但對資料原始文件型態之保存，及限於電腦容量暨適應一般公務機關閱讀處理之便利，則仍以採用縮影系統爲宜。目前我國自中央以至省市政府機構採用縮影系統管理檔案資料者雖多。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，以致各自爲政，品質不齊，不僅使縮影資料之使用功能減低，甚且有浪費人力財力之處。衡諸我國未來經濟及社會發展情形，檔案資料採用縮影系統管理乃一無可避免之趨勢，與其任由各級機關摸索進行，曷若詳明規劃俾資遵循，而縮影文件之法律地位究應在何種條件下始能具備，何種縮影文件，具有何種程度之法律地位，均應予以確定，俾使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。基於此一原因，行政院研考會乃提出此一研究計劃，委託中華民國資料處理縮影學會研究，期藉此以促進檔案資料進入科學管理階層，適應行政革新與經濟建設之需要。

(二)研究範圍目的與方法：

政府機關是否採用縮影系統處理資料，如能循行政系統正式調查當較確實，但因限於本專題研究時間及經費人力等條件之不足，乃採用抽樣問卷調查方式進行，其步驟爲1.發出調查問卷。2.收回問卷並作統計整理。3.分析調查結果。4.參閱國外有關文獻，了解國外使用縮影實例及有關法律效力問題。5.抽樣實

地觀察國內實施縮影作業機構，以深入了解其設計程式及作業情形。6. 研擬縮影片具備法律地位的作法及限制條件。7. 邀請立法、司法、研考、管理等單位及專家學者研討本研究專題之中心問題。8. 提出結論及建議作法。

二、研究內容

(一) 政府機關辦理資料縮影情形：

1. 抽樣調查範圍

接觸縮影作業單位較密切的行業，自以縮影器材供應商爲多，乃選定在臺開業歷史較久，知名度較高之兩家——柯達遠東公司及恒昶公司（富士攝影器材總代理）爲目標，請其提供客戶名單，自名單中選出五十五個單位，不論其實施之久暫，亦不論其採購器材及消耗材料之多寡，發出調查問卷，以蒐集基本資料，獲得了解。計於五月下旬發出問卷五五份，其中屬於中央及直屬機關者卅四份，屬省市地方機關者廿一份，於七月十一日截止共計收回卅八份，其中中央及直屬機關收回廿一分，省市地方機關收回十七份，經整理分析分述如后。

2. 資料進行縮影的種類及數量：

據收回資料統計顯示，所有單位都對日漸增多的資料感到壓力重大，雖有少數單位僅僅感到困擾尚未造成問題，但相信若無適當處理方法，遲早必將發生問題，僅有唯一單位表示不感到壓力，是爲故宮博物院，想係專指古蹟而言，其數量自不可能與日俱增。在提供調查資料的卅七個單位中，已執行縮影作業者