

試論我國檔案館設置之得失及行政執行機關檔案館成立之必要

一、緒論

檔案館係集中管理檔案，並透過提供利用為國家和社會服務的文化事業機構。須具備館藏檔案、館藏社被管理人員及利用者互相聯繫、互相協調，故其性質具有文化事業性、政治性、服務性及社會信息性。其基本任務在於接收徵集檔案，加強館藏建設；以科學管理和安全保護檔案，逐步實現檔案管理之規範化、標準化及現代化；並應大力發揮檔案訊息資源，積極提供利用，並可熟悉研究館藏檔案內容，編輯出版檔案史料；更可積極參加歷史研究和編史修志工作。目前我國檔案館約有國史館、國立故宮博物院圖書文獻處、外交部、中央研究院近代史研究所檔案館、中央研究院歷史語言研究所、國立台灣大學圖書館、國史館台灣文獻館及宜蘭縣史館等單位。至於行政執行機關未來有無設置檔案館之必要，將併於下述論述之。

二、我國檔案館設置之優點

(一)館藏目標及方向之規劃均極明確：各館成立之宗旨均極為明確，館藏目標及方向均明示於其中。如國史館負責撰修國史，國史館台灣文獻館負責台灣文獻資料蒐集、整理與典藏，中央研究院近代史研究所檔案館負責國內外近代史料之蒐藏等均有明確的館藏目標及方向（註一）

(二)館藏規劃均有依據：各檔案館成立均有組織法、組織規程或自治通則或成立宗旨，如國史館係按其組織法修撰國史之方向收集與關之史料，國立故宮博物院圖書文獻處係依據該處之徵集辦法徵集台灣文獻，外交部係依據外交部組織法成立檔案處負責處理外交文獻之檔案及徵集工作，中央研究院近

代史研究所檔案館則按其工作規範及處理辦法處理近代史料之蒐集，宜蘭縣史館則按其工作計畫徵集宜蘭縣史料之處理。(註二)

(三)館藏檔案主要類型均極明確：我國檔案館主要類型，係以公文書、古文書、手稿及照片為主，其他各拓本影印資料及圖表則按照各檔案館之館藏特色各有不同，甚至亦有族譜及私家檔案資料等。(註三)

(四)館藏來源及主題均極為明確：各檔案館之館藏來源主要為承受(承受前典藏之單位)，買賣及贈與，故宮博物院承受的單位甚至為清廷，均針對館藏需要而主動徵集。此外如國史館之館藏主題針對國防、外交、經濟、地方史料及個人檔案均有蒐藏，國史館台灣文獻館則針對日治時代台灣史料、戰後台灣省史料做蒐藏，故宮博物院圖書文獻處則針對清廷中樞黨及史館檔蒐藏，館藏主題均極為明確。

(五)不符合館藏需求檔案之處理亦有妥善之方式：大多數檔案館均採檔案保留或轉送、銷毀等措施。目前檔案法亦有明確之規定，如檔案禁運國外可避免檔案之散失，檔案除經該管機關依法核准外，不得運往國外，應係一種保全行為，避免國家機密及珍貴檔案流失外國，其目的亦係對歷史負責之一種行為。且檔案管理以統一規劃、集中管理為原則。檔案應區分為永久保存及定期保存，得採微縮或其他方式儲存管理，永久保存之機關檔案，應移請檔案中央主管機關管理。如檔案中有可供陳列鑑賞、研究、保存、教化世俗之器物，得交有關機構保管之。皆明確確立檔案管理、典藏及具有歷史價值文物器物典藏或委外典藏保管之原則，對檔案管理極具正面之意義。所以不符合館藏需求檔案之處理各檔案館亦已有妥善之方式處理。(註四)

三、我國檔案館設置之缺點：

- (一)各檔案館之館藏發展方向不明確：各檔案館除依據編撰人員之需求外，是否有參考館內使用者之使用分析，是否因讀者需求有規劃館藏發展方向，是否有訂定資料整理與保存之優先順序，各檔案館之做法均未臻一致。(註五)
- (二)館藏鑑定標準不明確：檔案館決定入藏之檔案，需花費時間整理檔案，以及需要空間來典藏之，因此歷史檔案之相關單位需依據鑑定標準篩選適合該館之檔案史料。如國史館、故宮博物院圖書文獻處，中央研究院近代史研究所等檔案館均有明確之史料價值與真偽鑑定標準，亦有徵集及鑑定辦法，依據史料之延續性及完整性為原則，以便於日後屬於搶救性質之檔案做篩選。但亦有若干檔案館無明確之館藏鑑定標準，無人力執行或需採個案方式處理，有待改進之必要。(註六)
- (三)若干檔案館無明確之館藏發展政策：國內檔案館制定館藏發展政策起步較晚，所謂檔案館之館藏發展政策應包括檔案館之宗旨目的、檔案徵集、檔案鑑定、館際合作、註銷政策、政策評估與修訂等原則。故宮博物院圖書文獻處、宜蘭縣史館、台北市文獻會均具備館藏發展政策；國史館台灣文獻館、中研院近代史所檔案館等均不具備館藏發展政策，均有檢討之必要。
- (四)館藏發展政策配套措施不完備：檔案館如有管理要點或辦法或訂定相關規則，或編列相關採購預算或工作手冊，甚至數位化均為具體之配套措施。如國史館、國史館台灣文獻館、故宮博物院圖書文獻處等均有相關配套措施，台北市文獻會等則無任何配套措施，亦有改進之必要。

四、行政執行機關是否有設置檔案館之必要

行政執行機關案件龐雜，雖已成立迄今已逾 7 年，但大量的歸檔案件已無法容納，只能借用原坪林界致所的場地存放，如此之存放，並不能作為檔案館之功能，不但調閱、查詢困難，要提供研究、讀者服務及資料之檢索，更屬不可能的任務。長遠之際，應先行寬列預算，委外將微縮或電子媒體方式製作歸檔媒體，減少存放量及保存年限，對一些社會矚目的案件議應採取永久保存，以利將來成立檔案館之需，如此均需極大之信心及相當之經費去完成，而不宜以人力不足作為不處理之藉口。

五、結論及建議

檔案館之設置並非僅是一個象徵性的圖騰，對我國檔案事業的發展以及國家檔案管理的整合都有指標性的效益。檔案管理與圖書管理都一樣，需要長期的付出及灌溉，才能看到成果。本文，僅提出若干建議，作為未來研究之參考：

- (一)應制定檔案館之館藏發展政策：館藏發展政策應是檔案館之基本政策，協助檔案館說明館藏的範圍與標準，並能互相協助，將符合他館需求的檔案分送各館。館藏目標清楚，徵集檔案會更有效率。檔案館應制定中長程之檔案館藏發展計畫，開發檔案經費來源並擴充員額之配置，以達成專業化之管理。
- (二)檔案法中應有館藏發展政策之相關條文：目前檔案法僅規定檔案管理原則、檔案管理作業事項及分類編目規則等，並未明定館藏發展政策，該政策類似行政程序法第六章之行政指導，檔案主管機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定的行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定為或不作為。上開館藏政策之條文，雖不具法律之拘束力，但仍有宣示之性質，明定於條文亦有重視館藏發展政策之意味。

(三)應有完整之館藏鑑定標準及配套措施：檔案館須有完整之館藏鑑定標準及配套措施，並檢討館內之相關法令，使館藏鑑定標準明確化而且有依據，並不宜以人力短缺為藉口，無固定之配套措施，純係以個案作為鑑定之依據，均非妥適之藉口，因此建立制度，應是檔案館施政之重要措施及方向。

(四)行政執行機關應先行寬列預算，委外將微縮或電子媒體方式製作歸檔媒體，減少存放量及保存年限，對一些社會矚目的案件議應採取永久保存，以作為未來檔案館成立之先行準備。

作者：張正為（桃園行政執行處行政執行官、台大圖書館研究所碩士、東吳大學法律系畢）

註釋

註一：朱重聖，「國史館現藏檔案的運用與研究成果」，近代中國歷史研討會論文集（台北：國史館，民87），頁114-130。

註二：如國史館組織第二條國史館（以下簡稱本館）掌理下列事項：

一政紀、志書、傳記、專題之研究、撰述、彙編事項。

二歷史圖表之製作、彙整事項。

三史學集刊、專刊之編印、工具書之編製、資料庫之建立事項。

四史料、史實之研究、考訂、史著之介述事項。

五史料之蒐集、整理、複製事項。

六史料之典藏、應用、展覽、管理、參考諮詢事項。

七國史、地方史之研究、修纂及重要史料之審訂、彙編事宜。

八其他有關纂修國史事項。

註三：宜蘭縣史館即有族譜之設置。

註四：檔案法第五條至第十一條。

註五：如國史館台灣文獻館、故宮博物院圖書文獻處均不以讀者之需求決定館藏發展方向。

註六：如國立故宮博物院院藏品徵及辦法規定，關於古文物及藝術品之蒐購、徵集，以本院所缺少之我國重要文物及藝術品為主。

「藏品之徵集，須經由本院各典藏單位初審，再提經本院外聘之藏品徵集審查委員複審通過。徵集之藏品，分為永久入藏及暫時入藏兩種，前者為蒐購或捐贈之件，後者為寄存之件。本院得向國內外蒐購第二條所稱之文物。前條文物，依第三條規定之程序，評定其品質及價格後，得予購藏。本院得接受私人度藏文物之捐贈。捐贈之文物，須經第三條規定之程序辦理，評定其價值後，得予收藏；其認為無入藏價值者，得部分或全部謝絕之。本院得接受私人度藏文物之寄存。凡寄存文物，由本院與寄存者分別商訂詳細寄存方式，但須按第三條規定之程序辦理，其認為無寄存價值者，得部分或全部謝絕之。」