調查報告

# 案　　由：國史館暨國史館臺灣文獻館現行存管珍貴史料檔案之業務，以及中央研究院、檔案管理局、外交部、國防部、國科會等機關負責及資助之檔案數位化等相關業務，政出多門，各行其是，缺乏協調統整，是否有效運用政府預算，其中有無違失乙案。

# 調查意見：

「國無史恆亡」，史料的保存與活化實為政府最重要的任務之一。近代各國最重視的史料之一則是官方文書及檔案。我國目前現行存管之史料檔案，前有民國（下同）62年3月5日行政院秘書處台62檔字第1881號、後有檔案法等相關法令處理舊文獻史料，然因檔案學未受政府重視，導致破損史料無法及時完成數位化工作並長久保存，而民眾亦無法因檔案法之實施，得以運用檔案，還原歷史真相。其實史料只要有人使用，就有其意義，因此史料的保存，不能只考慮是否已完成相關設施之建構，而必須做到更容易被民眾方便使用。案經本院函詢檔案管理局、國防部史政編譯室、外交部、國史館、中央研究院、國史館臺灣文獻館、國科會等機關，就國防與外交有關之史料檔案說明現行存管方式、數位化建制進度等情形，並於100年1月27日邀請中央研究院近代史研究所研究員張力、長庚大學講座教授黃寬重、國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所特聘教授薛理桂，召開學者專家諮詢會議，復分別於同年6月9、16日現場勘查國防部史政編譯室、檔案管理局、國史館，並詢問檔案管理局、國史館、國史館臺灣文獻館、國防部、國科會等相關機關，茲就調查結果，提出意見如后：

## **行政院應重視檔案管理局及各機關之檔案數量龐大，而處理進度遲緩的困境，積極督促並協助檔案管理局及各機關完成國家檔案長久典藏之設施，並加強國家檔案之開放機制，以實現民眾應用檔案之權利**

### 按檔案法第22條規定：「國家檔案至遲應於30年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意，延長期限。」另國家檔案移轉辦法第2條第1項規定：「各機關永久保存之檔案，自文件產生之日起屆滿25年者，應於次年移轉檔案中央主管機關管理。」

### 檔案管理局說明，就檔案法現行法令，規定典藏存管檔案之機關為中央及地方各級機關，依檔案法第2條規定，檔案係指各機關依照管理程序而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件；至於機關檔案，則係指由各機關自行管理之檔案，是中央及地方各層級機關處理公務或因公務產生的各類紀錄，應依規定歸檔管理，並自行妥適保存。惟各機關管有之永久保存檔案，於屆滿25年後，依檔案法第11條及國家檔案移轉辦法之規定，經該局認定具國家檔案價值者，應依該局規劃時程辦理移轉，並納入國家檔案典藏管理。而檔案管理局自90年11月23日成立以來迄今，因尚未設置國家檔案館，缺乏國家檔案永久典藏空間及設施，目前僅以租借2處國有房舍作為臨時存放國家檔案庫房，典藏空間嚴重不足，且無法全面辦理74年以前檔案之移轉。目前除依政策性指示及上開國家檔案徵集策略與計畫，階段性徵集移轉檔案外，另考量屬檔案管理風險高、檔案年代久遠、檔案產生機關層級及職能、使用者興趣之檔案類別等因素，分別定移轉國家檔案之優先順序。

### 在國家邁向民主化與現代化之今日，施政公開化與透明化，正是政府當前之施政目標，而檔案與政府資訊開放及應用制度之建立，則係達成此一目標極重要且不可或缺之一環。由於社會急速變遷，且資訊時代日新月異，民眾無論參與公共政策、監督政府施政，抑或從事學術研究等，均有賴大量且正確之資訊，而政府則是資訊之最大擁有者，為便利民眾共享及利用政府檔案與政府資訊，增進民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督，檔案與政府資訊開放應用乃成為當前重要且迫切之施政目標，有必要建立一完整之檔案與政府資訊開放應用制度，此即為檔案法與政府資訊公開法當初立法之主要目的。惟因我國迄今尚未設立國家檔案館，地方政府(包括五都)亦欠缺檔案館，導致無一代表國家歷史記憶的典藏所，無法有效提供各地民眾方便的使用檔案。檔案管理局坦承因典藏空間嚴重不足，無法全面辦理74年以前檔案之移轉，該局租借國有房舍作為臨時國家檔案庫房，實非長久之計。凡此皆充分印證檔案管理局預算經費左支右絀、專責人力捉襟見肘之窘態，同時亦彰顯政府迄今仍忽略民眾使用檔案之權利。基此，行政院應重視檔案管理局及各機關之檔案數量龐大，而處理進度遲緩的困境，積極督促並協助檔案管理局及各機關完成國家檔案長久典藏之設施，並加強國家檔案之開放機制，以實現民眾應用檔案之權利。

## **行政院應改善歷史檔案修復工作之進程，積極防杜國防外交等重要國家檔案殘破毀損；政府宜正視國史館之定位與功能，有關國史館保存之歷史檔案於檔案法未制訂前即已移轉典藏於該館者，亦應積極辦理數位化工作，並依檔案管理局規劃之移轉期程進行移轉**

### 按機關檔案保管作業要點第13點規定：「檔案遭受危害，應採取適當處置措施，遇有重大損害或無法自行處置者，應通報檔案管理局」；另依同要點第17點規定：「檔案有遺失、毀損情形，各機關應即查明原因簽請權責長官處理，並採取適當補救措施」。另依國家檔案移轉辦法第2條第1項規定：「各機關永久保存之檔案，自文件產生之日起屆滿25年者，應於次年移轉檔案中央主管機關管理。」

### 檔案管理局掌管之國家檔案均屬永久檔案，因年代久遠及原移轉機關保存環境不佳等因素，檔案蟲蛀破損及劣化情形甚為普遍，由於各機關移轉檔案至該局時並未記錄破損劣化情形、檔號及案卷起迄日期，檔案破損數量係以平均破損率7%估算（7%×移轉機關檔案長度×6,000頁；平均破損率係以該局90至99年已完成修護頁數/該移轉機關檔案總長度×6,000頁換算）。國家檔案修護係屬高度技術性的工作，耗時費工，因經費有限，每年修護數量約27,000頁，短期內無法大幅成長。就國防檔案而言，以國防部破損數量最多（152,040頁），以後備司令部破損數量居次（33,600頁），總計國防檔案破損數量達203,714頁，外交檔案破損總數量達178,530頁。紙質類檔案之修護，目前由檔案管理局聘僱3名裱褙修護人員進行，每年修護檔案數量約2萬7千頁；檔案修護優先順序原則為：配合政策或專案移轉、數位化作業標的、使用需求、檔案劣化程度、機關層級高低、檔案重要性等規劃辦理。

### 依據35年11月23日及45年5月10日公布之國史館組織條例第7條規定：「凡有關史料文件，各機關應抄送國史館，國史館向各機關徵集或調閱有關資料時，各機關不得拒絕。」另行政院秘書處台62檔字第1881號致各部會處局署函主旨略以：「各機關大陸運台舊檔案及在台已失時效案卷、文牘，移送國史館珍藏。」是以，國史館及國史館臺灣文獻館典藏史料檔案，係於國家檔案移轉辦法90年12月20日發布前，即存管於上開二館。國史館破損數量計23,000卷，就外交部於93年移轉34至67年的案卷即破損了18卷；國史館臺灣文獻館破損數量計有1,158卷。另省級機關檔案及台鹽檔案刻正進行整理中，因數量龐大，檔案破損情形尚無法估算。至於前述檔案在產生機關移轉至國史館及國史館臺灣文獻館時，由國史館檔管人員檢視或提調檔案時，發現破損嚴重者予以登錄。質言之，檔案修復是一項需持之以恆的工作，且修復技術的養成必須假以時日，訓練實作，方能勝任。有時檔案看似表面無破損，但卻會因木質纖維斷裂、紙基、存放環境、時間或老舊的裝訂器材影響等因素，逐漸老化、脆裂、且每卷檔案的頁數、大小或是破損情況都不相同，國史館檔案修復統計是以張數計算，受限於預算及場地，目前每年預定修復檔案約48,000張（以12個月工作天計算）。

### 有關歷史檔案移轉至檔案管理局之處理看法，國史館函復本院稱，該館所保存之歷史檔案大部分係檔案法未制訂前即已移轉典藏於國史館者，並無「未移轉」之情事云云。惟國史館臺灣文獻館函復本院稱該館典藏史料檔案，皆於國家檔案移轉辦法發布前，即存管於國史館臺灣文獻館，並陸續進行研究、推廣及數位化等工作。另國史館臺灣文獻館74年以前之機關檔案，尚保存於國史館臺灣文獻館檔案室，為維持檔案之完整性，俟機關檔案作電子儲存管理後，即依檔案管理局規劃移轉期程再行移轉。足徵，國家檔案之移轉係依檔案管理局規劃移轉期程，方符法令之規範。

### 有關修纂史料部分，中央研究院近代史研究所函復本院及諮詢委員到院稱，該所並未典藏國防部門檔案，僅典藏外交文獻史料檔案。原則上，該所在數位化過程中已就破損而無法閱讀的檔案優先進行修復工作。外交部檔案於96年3月完成寄存作業後，同年4月即已開放閱覽，讀者若申請閱讀原始檔案，所方必須先檢查檔案是否有破損、脫落，俟修裱後方提供閱覽。基於上述二項作業原則，該所對破損檔案採隨機修復方式，無法詳列確實破損數量。但隨著每年數位化工作的產出，破損檔案已依續修復完成。98年該所配合檔案管理局針對55年以前外交部寄存檔案進行檔案保存價值鑑定，審選之國家檔案共計12,580冊，該批資料由檔案管理局委託近史所檔案館代為管理，基於此，外交部檔管工作已得以減輕，且該部目前毋須抽掉人力負責接待申請調卷之民眾。96年起，外交部將庫藏檔案移轉至中研院近史所，該所申請國家型數位典藏計畫經費支持，分批進行數位化工作，至於尚未數位化的檔案則可申請借閱紙本閱讀複印，完成數位化的檔案則可閱讀數位檔並從電腦中列印。足徵，開放檔案，外界即得借閱並了解史實，掌握歷史真相。

### 綜上，我國歷史檔案為數眾多，然受政府所編列修補預算所限，難以顧及歷史檔案破損修復之需求。惟檔案管理局存管之國家檔案及國史館、國史館臺灣文獻館於檔案管理局成立前，依據行政院秘書處台62檔字第1881號、國史館組織條例等相關法令徵集之國防及外交檔案，性質特殊，實需政府結合相關機關團體，協助推動檔案修復工作。另國史館於檔案法未實施前所徵集之歷史檔案，破損數量計有23,000卷，又對外交部於93年移轉34至67年至該館之案卷，卻已破損了18卷；足見國史館在檔案法未制定前所徵集史料檔案損壞情形十分嚴重，後續移轉之案卷又加劇其修復工作量，造成史料資產損毀、歷史無法還原等困境，殊值檢討。基此，行政院應加強歷史檔案修復工作之進程，以防杜國防、外交等重要國家檔案破損後無法回復史貌。同時，政府亦應正視國史館之定位、績效與功能，其所保存之歷史檔案於檔案法未制訂前即已移轉典藏於該館者，亦應積極辦理數位化工作，並依檔案管理局規劃之移轉期程，進行移轉。

## **行政院對於擔負檔案數位化工作，性質特殊之機關，如文史機關、軍史單位，若其檔案數量大經費缺乏者，允宜研擬相關措施，逐步改善其數位化進程**

### 抽查本案相關機關預計未來數位化之完成時程：

#### 檔案管理局主要負責國家檔案數位化，由於國家檔案數量持續成長，但是檔案管理局目前數位化經費、人力及作業空間均屬有限，且尚無修護人員之正式編制。國家檔案數量日益成長，然經費卻受限的情況下，目前尚難估算完成全部數位化之時程與年限。

#### 國史館臺灣文獻館對於台灣省各機關之檔案，依據現有之數位化規模，且無修護人員正式編制的情況下，預計需要40年4月之久，方得以完成數位化；台灣鹽業檔案預估需要20年方得以完成數位化。

#### 國防部及所屬單位若全數檔案需完成數位化，假設以每年完成90萬頁、每頁所需成本以新台幣6元推估，概需預算約為新台幣3.2億元，全軍檔案數位化完成時程約為8.5年，若能獲得充分預算支持，則可大幅度縮減數位化完成所需時間。

### 檔案為歷史記憶與學術研究重要素材，承載著國家社會發展歷程與人民生活之共同經驗，然檔案數位化因屬於高度勞力密集工作，又隨著檔案數量持續成長，在101年數位典藏與數位學習計畫預期結束前，本院先行調查相關機關檔案之數位化進程，發現檔案管理局及國史館臺灣文獻館之專責人力十分單薄，數位化經費捉襟見肘，預計完成數位化時程均超過20年以上，實難以及時完成檔案數位化任務，以降低蟲蛀破損、環境劣化所造成文化資產毀損之風險，進而達成還原史實，開放民眾運用之政策目標。基此，行政院對於擔負檔案數位化工作，性質特殊之機關，如文史機關、軍史單位，若其檔案數量大經費缺乏者，允宜研擬相關措施，逐步改善其數位化進程。

## **國科會數位典藏國家型科技計畫之應用績效未彰，允宜督促各申請機關儘可能利用網路開放應用；檔案管理局在數位典藏人力運用上顯有不足，應予加強，以提高本計畫之績效；行政院應督導政府各機關間建立橫向聯繫管道與協調機制，儘早將數位化之檔案對民眾開放，以鼓勵國史相關研究**

### 國科會數位典藏國家型科技計畫之緣起，係為妥善保存國家珍貴文物資源，並進一步充分運用，依據行政院「挑戰2008：國家發展重點計畫」，特別執行「數位典藏國家型科技計畫」，將全國珍貴典藏品進行數位化，建立資料庫，透過網路媒體的特性，供全民分享國家重要資源。再者，為使每一件原始典藏都可產生一系列的數位化檔案群，並使這些具備不同特性的數位化檔案群可提供不同層面的應用，本計畫將其規劃為3類產出：第1類屬於典藏級檔案，不予公開；第2類採公開市場機制，以合理定價公開出售；第3類屬公共資訊系統，完全免費開放供國人使用。同時，國科會為落實績效預算之精神，復於每年度針對各部會署進行之年度綱要計畫實施績效評估，其評等結果皆會排序，並且與下一年度計畫之預算審議結果相結合。

### 按經本院抽取國史館、國史館臺灣文獻館、檔案管理局、中央研究院近代史研究所等4機關為樣本，調查該等申請機關辦理國科會數位典藏國家計畫之實施績效；查核該等申請機關92至99年度運用行政院國科會數位典藏國家計畫後之數位化資料，應用比率低於10%者，包括：國史館僅8.9%、檔案管理局更僅4.2%，國科會顯未足以讓本計畫之應用功能充分發揮；該會將產出分成3級，然各機關開放使用數位化檔案之成果偏低，致使歷史研究者未能充分享用本計畫之數位成果。此外，檔案管理局之數位典藏計畫用人費，實高於機關公務預算編列之用人費，其數位典藏人力運用工作應再予以加強，以提高本計畫之績效。

### 綜上，我國各機關檔案數位化及國科會之數位典藏國家型科技計畫，雖已完成大量檔案數位化任務，然因各機關普及數位化成果，以分享國人之作法各異、步調不一，或採取免費，或依量、時計費，或根本不願意開放。史料的保存與利用，必須以「方便民眾運用」為首要考量，而非以主管機關之主觀意願為衡量標準。基此，國科會之數位典藏國家型科技計畫應用績效未彰，允宜督促各機關儘可能利用網路開放民眾應用；檔案管理局在數位典藏人力運用上顯有不足，亦應予以加強，以提高本計畫之績效；行政院應督導政府各機關間建立橫向聯繫管道與協調機制，儘早將數位化之檔案對民眾開放，以鼓勵國史之相關研究。

## **檔案管理局應研議對於未獲史政機關檢選並擬銷毀之檔案進行複核，並應協調各相關機關積極建立便利民眾調閱檔案之合宜機制**

### 按檔案法第6條規定：「檔案中有可供陳列鑑賞、研究、保存、教化世俗之器物，得交有關機關保管之。」及94年1月3日檔案管理局檔徵字第094000000號令修正之機關檔案保存年限及銷毀辦法第9條規定：「各機關檔案銷毀目錄得提供史政機關檢選；經檢選之檔案，應於銷毀計畫及檔案銷毀目錄註記之。」

### 檔案管理局說明，有關國防檔案，檔案管理局業已配合移轉時程並視預算額度逐年規劃辦理數位化作業，除人事任免案外，以全數辦理為原則；至外交檔案部分，因資源有限，目前尚未進行數位化，後續將依檔案使用需求、重要性及風險性等數位化優先順序原則規劃辦理；另於98年7月起，分批移轉外交部38年以前及39至55年檔案，目前共計10,701案，並委託中央研究院近代史研究所代管，委託期間至103年6月30日。

### 95年中研院近史所、政大歷史系部分學者專家受檔案管理局邀請，會審外交部呈報銷毀之檔案約2,000卷，當時與會學者專家決定，任何一件都不能銷毀。但外交部表示已無庫藏空間，遂依外交部過去合作經驗，將外交檔案寄存中研院近史所，此作法亦獲檔案管理局同意。外交部無須抽調人力負責接待調卷者，學者、學生到中研院近史所閱讀檔案，非常方便。96年起外交部把庫藏檔案移轉至中研院近史所，中研院近史所申請國家型數位典藏計畫經費支持，分批進行數位化，尚未數位化的檔案可申請借閱紙本閱讀複印，完成數位化的檔案則閱讀數位檔並可從電腦列印。

### 又檔案管理局雖建置有「國家檔案資訊網」，輸入關鍵字即可查得檔案之介紹及其典藏處所，惟學術研究者並不完全依賴此一檢索系統。至於「機關檔案」有「機關檔案目錄查詢網」，根據該網站說明：所有目錄係各機關依據相關法令規定，定期送交檔案管理局公布於本網站，如民眾欲申請目錄對應之實體檔案，則必須向目錄所示之檔案管有機關申請。其中不便之處有：1、申請時間有時長達一個月，尤以申請國防部檔案所需日數最久。2、閱覽、抄錄檔案，每小時收費20元，導致認真的讀者大量仔細閱讀，則其繳費越多。3、各機關均須設檔案閱覽室，指派專人「陪同」閱覽，除有人力浪費之虞外，對機關本身和閱覽者均造成不便。

### 綜上，檔案管理局如能協調其他政府機關檔案，對於未獲史政機關檢選之擬銷毀檔案，移轉到學術研究機構代管並負責開放閱覽，對歷史研究而言，將能發揮最大的助益。同時，檔案管理局及其他各機關均面對檔案存管地不易尋覓，以及檔案數位化後加快網路開放的問題，宜應及早研議更積極作法。另外申請閱覽「機關檔案」，因各機關作法均不同，大多數情況並不方便，並造成認真讀者大量仔細閱讀，卻繳費越多之情況。基此，檔案管理局應研議對於未獲史政機關檢選並擬銷毀之檔案進行檢核，並應協調各相關機關積極建立便利民眾調閱檔案之合宜機制。

## **檔案管理局應以「全宗」為原則進行檔案徵集，過去「主題式」甄選檔案之缺失，應積極檢討改進**

### 按88年12月15日公布檔案法，第1條規定：「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。」同法第3條規定：「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。」又90年10月24日公布檔案管理局組織條例第2條規定：「檔案管理局為檔案中央主管機關。」

### 早期各機關大陸運台舊檔案及在台已失時效之案卷、文牘，依據62年3月5日行政院秘書處台62檔字第1881號之規定，均於62年8月底前移送國史館接管，除外交部於44年9月與中央研究院訂定合作整理舊檔案辦法並經行政院44年10月1日台（44）外字第5787號令核准，而將清季及民國16年以前之舊檔案寄存中央研究院近代史研究所，供整理與研究之用以外，現行國防部及外交部所存管範圍及條件，大抵依據檔案法第2條第4款規定存管機關檔案，又另因相關法令如國史館組織條例第2條、國家檔案移轉辦法等規定，或如外交部視事實需求，將部分檔案存放於其他機關或各軍司令部中。

### 檔案之徵集應依據檔案學觀念以全宗為原則，即按照文件產生之特定機構組成以個別全宗為單位，辦理徵集檔案；然檔案管理局囿於資源不足，自籌備處時期起，為考量具風險性檔案移轉之迫切性，啟動多項專案徵集，包括228事件與美麗島事件等重大政治事件檔案、裁撤機關與公營事業機構移轉民營之檔案、38年以前檔案等進行徵集，均以主題方式進行挑選，未能符合檔案學上之全宗原則，可能導致歷史全貌無法真實展現，檔案管理局應進行檢討。

## **國防部目前對於軍史研究工作之推動，成效不彰；相關人員之專業素養允宜積極提昇，以利民眾調閱相關史料**

### 據國防部稱以，國防部每年出版之軍事史籍，除以史編室編纂人力執行任務外，亦與國防大學共同研編軍事史籍。惟以近來漸受國際學界重視之日本關東軍與蘇聯軍在我國對日抗戰期間，於內蒙古呼倫貝爾地區所發生之諾門罕戰役為例，國防部除翻譯日方戰史著作外，迄今並無相關檔案及研究成果可供國際學界參考。

### 據檔案管理局稱以，機關檔案應用之准駁與收費權責係由各機關本於權責處理。由於部分機關檔案仍具行政時效，為維護公共利益及保護個人隱私，機關受理民眾申請應用檔案，須依相關法令，審酌具體個案情形為准駁決定，有其專業性及程序之必要性，依法應自受理之日起30日內，以書面通知申請人，其駁回申請者並應敘明理由，其程序與一般圖書館書刊多屬公開性出版品之參考借閱程序有別，故所費人力及時間相對增加。

### 根據上述規定，本院抽查本案相關機關近5年現藏史料之應用情形，民眾向國防部調閱現藏史料原件之平均等待日數遠高過其他機關，詳如下表：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 檔案管理局 | 國史館 | 國史館臺灣文獻館 | 國防部 |
| 史料 | 檔案 |
| 每日平均閱覽應用流量 | 172.82（件） | 336.5(張) | 336.3(張) | 7.4冊 | 213.8件 |
| 每日平均申請查閱人數 | 數位檔案 | 0.34（人次） | 8(人次) | 2.96(人次) | 0 | 0.4  |
| 原件檔案 | 0.22（人次） | 7(人次) | 0.12(人次) | 1.6人 | 0.6人 |
| 同意申請案所需日數 | 3.39（日） | 0.5(日) | 0.5(日) | 1~3日 | 22~25日 |
| 原件檔案每月平均未同意件數 | 民眾應用︰59.34件機關檢調︰0.99件 | 1 (件) | 0 | 0件 | 16.6件 |

### 查國防部辦理史料檔案之管理人員，為圖書資訊管理相關學歷；檔案管理人員則依檔案法應經檔案管理局或該局認可之專業學（協）會、大學校院系所等舉辦之檔案管理人員訓練班次送訓。95至99年送訓班隊人數共計801人，平均每年薦送160員受訓，分布於國防部及各司令部及所屬單位，參訓班別計有檔案管理基礎、進階班，檔案修裱基礎、進階班，並將已受前述專業教育訓練人員列為種子教官，擔負檔案基礎教育訓練之輔導責任。

### 綜上，國防部擁有研究軍史之第一手資料，惟查該部目前對於軍史研究工作之推動並不積極；進展成果相當有限。另國防部對於軍史詮釋權並未盡全力，尚未充分結合國軍相關研究人才，導入國防大學等校進行深入研究。國防部雖已將檔案管理人員送訓接受檔案專業教育訓練，此應予肯定；然史料之掌管非同於一般檔案，必須具備更深更廣之人文與歷史素養，方能勝任。國防部未積極辦理軍史蒐編工作，在檔案管理人員對軍史熟悉度不足情況下，造成國防部同意民眾申請調閱檔案之期程，遠較其他機關為長之現象。基此，國防部目前對於軍史研究工作之推動，成效不彰；相關人員之專業素養允宜積極提昇，以利民眾調閱相關史料。

#

 調查委員：周陽山 李炳南 馬秀如

中 華 民 國 100 年 10 月 日

附件：本院99年10月19日（99）院台調壹字第0990800904號派查函暨相關案卷。