

調 查 報 告

壹、案由：據訴，行政院研究發展考核委員會及檔案管理局於 92 年起公然違反檔案法開放應用之宗旨，以遮掩、抽離國家檔案內容之方式，提供政治受難者或家屬閱覽部分檔案資料，妨害國家歷史真相之揭露，疑涉侵犯政治受難者及其家屬之權益與人性尊嚴等情乙案。

貳、調查意見：

民國（下同）90 年，檔案管理局正式成立時，行政院就檔案管理曾提出四點看法¹：第一、政府檔案具有「鑑往知來」的功能：它將過去執政的過程，系統而完整的保留下來，提供未來執政有效決策的重要參考依據。第二、政府檔案具有「落實民主」的功能：透過檔案開放與應用，讓政府一切作為攤在陽光下接受檢驗，可促進決策更加公正與透明。第三、政府檔案具有「通古今之變」的功能：政府檔案就像海邊的貝類，是國家記憶的見證，也是時代變遷的遺跡，使國民能夠了解國家發展的種種歷程，而看得更遠、走得更穩。第四、政府檔案具有「左史記言、右史記事」的功能：政府檔案完整平實記錄了施政過程，留供後人稽評成敗與功過，因此一個肯負責、求進步的政府，必定重視檔案保存，勇於承擔歷史責任。

而按檔案法「應用」專章明定，人民得申請閱覽、抄錄或複製政府檔案，且施明德先生個人相關之檔案，已逾 30、40 年，應無再行保密之必要；政治受難者韓若春先生檔案係檔案管理局管理之檔案，已註銷機密，且已超過 50 年，已完全符合開放原則。因而施明德先生對

¹張俊雄（2001），檔案管理局成立行政院院長蒞臨致詞，*檔案季刊*，創刊號，12 月，頁 II。

於渠數次申請與其個人相關之檔案，以及成慶齡女士申請渠父親韓若春相關之檔案，行政院研究發展考核委員會檔案管理局（以下簡稱檔案管理局）卻未能全部提供，質疑該局 95 年、101 年 2 度修訂國家檔案管理作業手冊第 12 章閱覽、抄錄或複製，已違反檔案法第 17 條、第 22 條及相關法律規定。究檔案管理局辦理施明德先生及韓若春先生檔案申請之過程，有無違失之處？實有調查釐清之必要。本院爰立案調查，經調卷、舉行諮詢會議、實地履勘及約詢檔案管理業務主管人員等調查作為後，業調查竣事，謹臚列調查意見如下：

一、檔案管理局為檔案中央主管機關，職司國家檔案開放應用之規劃、推動等事項，並非檔案應用之審查機關。因此，對於該局之定位、權責以及檔案法等相關法令於檔案應用之適用爭議，均有待檢討精進。

(一)89 年 3 月 1 日行政院研究發展考核委員會成立「國家檔案管理局籌備處」，嗣檔案管理條例經立法院審議通過，於 90 年 10 月 24 日公布施行，同年 11 月 23 日檔案管理局正式成立。按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，掌理下列事項：一、檔案政策、法規及管理之規劃、擬訂事項。二、各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及協調推動事項。三、檔案目錄之彙整及公布事項。四、各機關檔案銷毀計畫及目錄之審核事項。五、檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議案件之審議事項。六、國家檔案徵集、移轉、整理、典藏與其他檔案管理作業及相關設施之規劃、推動事項。七、私人或團體所有文件或資料之接受捐贈、受託保管或收購等規劃協調事項。八、國家檔案開放應用之規劃、推動事項。九、全國檔案管理資訊系統之規劃建置及協調推動事項。一〇、

檔案管理及應用之研究、出版、技術發展、學術交流與國際合作及檔案管理人員之培訓事項。一一、其他有關檔案事項。」，然檔案管理局之實際定位及權責，究係國家檔案之管理機關或是兼具審查權責？對於其他機關移送檔案之開放有無審查權限？仍有待檔案管理局檢討釐清。

- (二)其次，檔案法於 88 年 12 月 15 日制定公布，並自 91 年 1 月 1 日施行，為我國檔案管理制度建立法源依據。此後，國內相關法律陸續制定或修正，檔案管理局於辦理檔案管理之應用實務，則陸續配合法律規定有所更迭：91 年至 94 年，除法律另有規定外，屆滿 30 年國家檔案全部開放應用；94 年至 100 年，屆滿 30 年之國家檔案，以開放為原則、限制為例外；100 年迄今，屆滿 30 年之國家檔案，以「儘量開放、最小限制」為原則。是以，檔案管理局除維持檔案當事人或其繼承人得申請應用當事人本人之全部檔案外，對涉第三人之檔案，如未取得其同意或授權，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項及檔案法施行細則第 17 條第 2 項之「分離原則」，將私人文書、自白書及個人隱私資料遮掩或抽離後提供。至檢舉人與一般情報來源，因有國家情報工作法與證人保護法等法律之適用，依檔案法第 22 條之規定，屆滿 30 年者，不遮掩姓名，去除足資識別個人之資料後提供應用；未屆滿 30 年者，遮掩或抽離檢舉人、一般情報來源等之全部身分資料(含姓名)及檢舉書後提供應用。顯見，該局初期係透過例示處理檔案應用之範圍，以技術性手段處理國家檔案申請應用相關事宜，惟卻逐漸限縮開放之內容，甚將技術性例示處理提昇為原則，進行實質審查，未能積極促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，恐與檔案

法第 1 條「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」之意旨未合。

- (三)有關國家檔案涉個人隱私或第三人正當權益開放應用事宜，依檔案管理局提供 100 年 11 月 3 日第 5 屆國家檔案管理委員會第 3 次會議內容錄略以：「捌、討論事項...有委員發言指出：『...得先釐清檔案法第 17 至 22 條所規定的內容，我認為這其中包含 2 種檔案公開的方式和型態，一個是主動公開、一個是被動公開，體系上很清楚 17 至 21 條是規定被動公開，就是所謂的應要求而公開，是指未滿 30 年尚未能由政府主動公開應用之資訊，得由當事人依一定的程序個別申請，各機關基於法令審核提供，而第 22 條除非認定為前 5 條的附屬條文，否則其意旨指的是滿 30 年後應主動公開，跟國際立法相同，至一定期限後皆應主動公開，若有不公開之情形，依本國立法規定得經立法院同意，才能針對特定部分的國家檔案延長期限...從相關的法令規定來看，17 至 21 條很清楚是未滿 30 年的檔案第三人的權益受到保護，超過 30 年就應該主動對國人公開，若不這樣認定，則 22 條就失去原本立法的意義...』，及有委員發言指出：『檔案法是基於檔案應公開的原意而設立，22 條很明確是滿 30 年的檔案皆應公開，否則得依立法院決定哪些檔案可延長期限。經過這幾年大規模的徵集，這些已滿 50 年的國家檔案進到檔案管理局，還不見得能公開，令人感到遺憾...』」，另財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會代表亦發言表示：「...依檔案法第 22 條規定，檔案完成時間點在 30 年以內及 30 年以上，應做不同區分處理，但

檔案管理局目前似就屆滿 30 年及未屆滿 30 年檔案之審核方式相同，即均受檔案法第 18 條規定之限制，則並無區分屆滿 30 年及未屆滿 30 年檔案之實益存在」。

- (四)復查，就政治類國家檔案中有關自白書、個人照片（含證件照、蒐證照片、服刑期間生活照、槍決前後照片）及情報消息來源開放應用之情形，依 101 年 12 月 6 日（星期四）第 6 屆國家檔案管理委員會第 1 次會議內容錄略以：「玖、討論事項…有委員發言：『…檔案法第 22 條規定是國家檔案屆滿 30 年後開放應用，未屆滿 30 年，行政機關應依法律授權運作，即檔案法第 17、18 條以下所規定的做法，而第 22 條立法者明文規定國家檔案至遲應於 30 年內開放應用，如有特殊情形者，得經立法院同意，在此基本結構下，如法律規定未能調整，檔案管理局權衡隱私權、人格權及其他家屬觀感，皆為超越法律及立法者已考量過的立意，以節制同樣是憲法民主法治重要的國家資訊請求權…當事人身故後，繼承人所繼承的權利為何？如槍決前照片的所有權並非受刑人所有，公法上的法律關係是否能私權化，亦應該慎重考量…』及亦有委員發言指出：『檔案保存價值鑑定規範中提到宏觀鑑定，國家檔案已經對是否具有永久保存的價值加以鑑定，30 年後全部公開有什麼不可以。公開的檔案都是具有歷史、國家社會、民主法治建立轉型正義等價值，再來就無法考慮個人情感的問題，就依 22 條規定全面開放，在價值鑑定的過程將所考量的問題都篩選過，就能把關』」。惟檔案管理局目前對於超過 30 年國家檔案之申請應用作法，顯未依同法第 22 條之規定，至遲應於 30 年內開放應用，而

對於其有特殊情形者，得經立法院同意後延長開放應用。

(五)上述二項議題均涉及法令解釋及實務爭議，國家檔案管理委員會學者及各機關代表雖見解不一，然檔案管理局對於檔案法第 18 條第 1 項第 7 款之立法定理由、定義、「第三人」之範圍、有無包括非特定、具體或不確定存在之第三人、與同法第 17 條之認定關係，又檔案法第 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」，檔案法第 1 條第 2 項「本法未規定者，適用其他法令規定」範圍如何認定？對於本案之影響如何？以及國家檔案管理作業手冊第 12 章閱覽、抄錄或複製之 8 項例示有無違反母法檔案法以及相關法律？或有無不合理之處？均未明確釐清。經本院約詢行政院研究發展考核委員會宋餘俠主任委員，復針對適法性問題指出：「過去實務上檔案法除應用章以外，其他法令也要思考。特別是政府資訊公開法和個人資料保護法，在適用上確有競合、扞格。特別個案必須特別處理，所以從去年開始研修檔案法，也召集國家檔案管理委員會，已將法案報送行政院，方向為盡量開放，上周行政院已完成審查，將儘快送立院審議」。顯示，檔案管理局對於開放應用之相關法令認知與適用產生矛盾，均待儘速檢討精進。

(六)綜上，檔案管理局於 90 年成立，檔案法自 91 年施行迄今，該法「應用」專章明定，人民得申請閱覽、抄錄或複製政府檔案，各機關非有法律依據不得拒絕，其中第 22 條更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。而檔案法中並未明文規定檔案管理局就

檔案應用同意開放之範圍，加以後續相關法令之陸續修正，致法令適用或競合之爭議不斷，該局實有將技術性例示處理提昇為原則，進行實質審查，限縮開放應用範圍等違反檔案法之情形；又為因應後續案例之妥適作為，檔案管理局之實際定位及權責仍有待該局檢討釐清。爰此，檔案管理局為檔案中央主管機關，職司國家檔案開放應用之規劃、推動等事項，對於該局之定位、權責以及檔案法等相關法令於檔案應用之適用爭議，均有待檢討精進。

二、檔案管理局辦理施明德先生及韓若春先生相關檔案申請應用之過程，出現諸多爭議，行政院研究發展考核委員會允宜針對檔案法等相關法令適用、國家檔案申請應用作業程序及准駁機制等課題，督促檔案管理局通盤檢討，研議改進措施。

(一)檔案管理局 92 年至 101 年度辦理施明德先生相關檔案申請應用之情形：

1、施明德先生於 92 年及 96 年申請 1,017 筆與其個人相關之檔案准駁情形比較詳如下表：

申請日期	提供情形		
	全部提供(%)	部分提供(%)	不提供(%)
92.08.05	287 件(28.22%)	403 件(39.63%)	327 件(32.15%)
96.05.14	786 件(77.29%)	128 件(12.59%)	103 件(10.13%)

2、施明德先生 101 年申請與其相關之 51 年至 66 年檔案：

(1)本案為新申請案，申請檔案計 71 件及 3 案，與施明德先生相關之檔案全部提供計 60 件及 1 案，餘因涉及第三人隱私及公共利益，部分提供 11 件及 2 案。

(2)部分提供之 11 件及 2 案檔案，係為維護第三

人正當權益，檔案內容涉及第三人隱私，應予遮掩或抽離處理；其中抽離之檔案，為第三人之私人文書、自白書、身分證影本、人像指紋表、診斷證明書、死亡證書等個人隱私資料。

3、施明德先生 101 年再申請於 96 年曾申請而經檔案管理局遮掩或抽離之檔案：

(1) 申請檔案計 44 件，全部提供計 22 件，餘因涉及第三人隱私及公共利益，部分提供 21 件，不提供 1 件。

(2) 部分提供之 21 件，係因檔案內容涉及第三人之私人文書、自白書、個人隱私、情報或消息來源(未屆滿 30 年)，為維護第三人正當權益，依法予以遮掩或抽離處理。

(3) 不提供之 1 件檔案，為未屆滿 30 年，有關綠島監獄佈建臥底等情報活動資料，因涉及情報來源、管道或組織及有關情報人員與情報協助人員身分之資訊，為維護第三人正當權益及公共利益，爰予抽離。

4、陳嘉君女士 100 年 11 月 10 日申請案：

(1) 申請檔案計 9 案，其中 2 案與施明德先生相關者係與前述「施明德先生申請與其相關之 51 年至 66 年檔案」檔案重複，餘 7 案非與施明德先生相關者，皆部分提供。

(2) 部分提供之 7 案，係為維護第三人正當權益，爰遮掩出生月日、部分地址及抽離第三人自白書與槍決前後照片之後提供。

(二) 檔案管理局辦理韓若春先生相關檔案申請應用之情形：

1、100 年 10 月 3 日成慶齡女士委託李淨瑜女士申請渠父親韓若春先生相關之國家檔案計 5 案，經審

核結果，與韓若春先生相關之檔案，全部提供計 2 案，部分提供計 3 案。100 年 11 月 10 日陳嘉君女士受成慶齡女士委託至檔案管理局續行閱覽前開檔案時，檔案管理局除第三人自白書、私人文書不提供應用，以及其他涉第三人隱私之部分檔案內容予以遮掩外，其餘檔案業均同意提供應用，總共提供 5 案，其中內容全部提供 4 案；部分提供 1 案。

2、成慶齡女士申請其父韓若春先生相關之國家檔案計 5 案，經審查結果，部分提供 1 案。

(三) 檔案管理局及施明德先生對政治類國家檔案之申請應用爭點：

1、檔案管理局相關見解及現行作為：

(1) 依據檔案法第 1 條第 2 項「本法未規定者，適用其他法令規定」，國家檔案開放應用，除檔案法及其相關法令外，仍有政府資訊公開法、個人資料保護法等其他法令之適用。

(2) 同案卷中其他當事人之檔案，若涉及個人隱私，未經同意或授權，為維護第三人正當權益，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項及檔案法施行細則第 17 條第 2 項之「分離原則」予以遮掩或抽離處理。

(3) 一般情報來源(含檢舉人、證人、告發人等)：未屆滿 30 年者，抽離檢舉書，並遮掩或抽離情報來源之全部身分資料(含姓名)；屆滿 30 年者，情報來源之姓名不遮掩，僅遮掩出生月日、地址等足資識別之個人資料後，提供應用。

2、施明德先生之相關主張：

(1) 依檔案法第 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。

(2) 檔案管理局 2012 年 10 月 1 日修正「國家檔案開放應用原則作業要點」違法部分：

<1> 國家沒有任何法律賦予檔案管理局權力與資格，逕自濫權將國家檔已屆滿「30 年」與否，作為開放應用之條件的劃分準則。

<2> 國家將檔案分類為國家檔案與機關檔案是因為國家檔案是具有「永久保存價值」，而什麼是值得「永久保存」？就是人類稱為「歷史」的東西，這些「國家檔案」，正如檔案管理局於「國家檔案徵集計劃(99 至 102 年)所言：「以見證國家發展與社會變遷重要歷程」。國家賦予檔案管理局是「促進檔案開放與運用，發揮檔案功能」而不是「保存」而已。更不是藉「保存」之名，阻擋歷史真相之還原。

<3> 檔案管理局在其開放應用原則作業要點引用個人資料保護法，是「錯誤」引用，是為服務某種「政治目的」，不惜違法。個資法規範的是「現在進行中」的蒐集、處理及利用，絕非引用在屬於歷史的「國家檔案」上，歷史沒有「個資的問題」，就像林覺民沒有個資或隱私權的問題。

<4> 檔案管理局在其開放應用原則作業要點引用國家情報工作法，是荒唐的「錯誤」引用，和為持續掩護「政府不法」的行徑。

(3) 檔案管理局開放應用原則第 4 點針對個案審查處理例示，檔案管理局自己援引適用法令，自相矛盾，掩蓋歷史真相的作為，更違反法律所揭示的「公開」與「公益」的原則。

- (4) 與其「相關」之檔案，除其本人之檔案外，亦包含同案卷其他當事人之案卷，因此認為檔案管理局不應以維護第三人正當權益為由，遮掩或抽離涉及其他當事人個人隱私之檔案內容。
- (5) 非機密檔案無論是否屆滿 30 年，均應開放應用及不應以國家情報工作法規定作為判定國家檔案開放應用標準。
- (6) 韓若春檔案是檔案管理局管理的「國家檔案」，且已註銷機密，超過 50 年，完全符合開放原則。
- (四) 又查，施明德先生前向檔案管理局申請相關檔案應用，前後准駁情形及相關矛盾案例如下：
- 1、原申請國防部後備司令部文件（檔號 0051/276.11/0821.4），經施明德先生復於 101 年 11 月 6 日申請複製，該局方重新審復，並於同年 12 月 5 日回復在案，略以：原先抽離黃憶源先生持有私人照片中施明和先生（施明德先生之二哥）之妻照片（計 2 頁），因施明德先生於同年 11 月 6 日閱覽檔案時，表明係其二嫂之照片，爰改為提供。
 - 2、據施明德先生於本年 1 月 28 日會議及本年 3 月 15 日之履勘座談會均指出：... 我和艾琳達的結婚證書也被包起來。
 - 3、以上事由，經本院詢據檔案管理局回復略以：「前開之第三人如確認為施明德先生之親屬，其個人之地址、出生月日、身分證字號、照片等個人資料，本局則衡酌提供。施明德先生於本年 3 月 15 日所指其與艾琳達女士之結婚證書，本局於 101 年 10 月 12 日函復其申請案時即已同意提供。另，原抽離黃憶源先生持有私人照片中，含有施明和先生（施明德先生之二哥）之妻照片，經施

明德先生表明照片當事人係其親屬，並經本局依檔案法第 18 條第 7 款考量不致影響第三人正當權益，爰予提供...」。

(五) 綜上，檔案管理局辦理前開檔案申請應用之處理，實有前後矛盾及部分不予開放應用案例等不當情形，致該局在辦理施明德先生及韓若春先生相關檔案申請應用之過程，出現諸多爭議，行政院研究發展考核委員會允宜針對檔案法等相關法令適用、國家檔案申請應用作業程序及准駁機制等課題，督促檔案管理局通盤檢討，研議改進措施。

三、檔案管理局允宜考量施明德本人檔案之複雜性與特殊性，針對渠申請應用檔案所遭遇之問題，組成專責小組，並責由專責主管負責督導所屬單位依法辦理。

(一) 按施明德先生長期為臺灣民主奮鬥，在戒嚴時期與公權力對抗，因而三次入獄。施先生 21 歲在小金門擔任砲兵軍監測官，即因被指涉入「台灣獨立聯盟案」被捕，被羈押長達 11 個月，於 53 年以首謀叛亂罪遭判處無期徒刑，褫奪公權終身，於 66 年 6 月 16 日服刑滿 15 年釋放。而重獲自由僅 2 年，施明德復於 68 年和黨外人士成立美麗島雜誌社，並於同年 12 月 10 日再度被捕入獄，原死刑改判無期徒刑定讞，至 79 年李登輝總統宣布美麗島事件判決無效，才終於結束連續長達 4 年又 7 個月的絕食，和強迫插胃管 3,040 次灌食。86 年 4 月 1 日施明德先生因於 1992 年推動總統直選時，違反集會遊行法，被判拘役 50 天，施明德選擇以現任立法委員的身分入監服刑 41 天；三次入獄共 25 年 4 個月又 12 天²。是以，施明德先生長期投身民主運動，與渠本人相

² <施明德>，維基百科全書。引自 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%96%BD%E6%98%8E%E5%BE%B7>

關之歷史檔案允為政治犯中最多，可謂最具特殊性
及複雜性；如今渠為還原歷史真相，爰於 92 年 8
月 5 日即提出申請個人相關檔案，同時也關心其他
政治犯檔案之申請提供，所申請個人相關檔案件數
之多、用力之勤，恐為檔案局成立 10 餘年來前所未
有之先例。是以，檔案管理局允宜重新考量上述特
殊背景及特殊因素，組成專責小組來審慎辦理。

(二) 檔案管理局對施明德先生申請應用國家檔案之需求
，已提供下列服務：

- 1、專人諮詢服務：為釐清與施明德先生相關之檔
案，檔案管理局擬指派專人查詢並條列美麗島事
件及其 51 年至 66 年所涉台獨案全部案名清單，
或協助施明德先生等人使用檔案管理局國家檔
案資訊網，依其所列檢索條件查詢確認具體範圍
後，請其依程序提出申請。
- 2、專人處理調檔：若施明德先生申請應用國家檔案
數量龐大，為加速提供應用，將指派專人依現行
方式處理後提供應用。檔案法修正條文草案第 22
條之 1，為因應社會各界期待，對於二二八事件、
戒嚴時期特定事件檔案當事人申請應用與其本
人所涉案件之國家檔案中，若含有第三人之個人
隱私部分，於閱覽、抄錄已有更為開放之規定，
如該修正條文通過，檔案管理局即可依法辦理。
- 3、專區提供閱覽：配合施明德先生長期閱覽大量檔
案之需要，檔案管理局可規劃閱覽專區供其使
用，並提供即時服務。

(三) 92 年迄今，檔案管理局對於施明德先生申請應用國
家檔案之個案，業進行多次檢討提供應用：

- 1、已增加檔案提供情形：以施明德先生 92 年及 96
年申請 1,017 筆與其個人相關之國家檔案提供情

形為例，96年全部提供件數較92年增加499件，部分提供及不提供數量亦大幅降低，部分提供係依法分離後提供，未提供應用之103件係因檔案未屆滿30年。

2、已強化後續協助措施：

(1)涉第三人之個人隱私資料：未修法前，如有無法與當事人或其繼承人取得聯繫之特定對象，檔案管理局得協助查詢及徵詢意見。

(2)一般情報來源：未修法前，對於未屆滿30年涉及情報來源之檔案內容，業視個案情形函詢檔案產生機關意見，以作為准駁參據。

3、本院102年4月3日約詢檔案管理局實，該局指出，目前實際負責檔案應用准駁之人員僅「有4位同仁」；該局亦表示同意就施明德先生之檔案申請應用擬組專案小組。

(四)綜上，針對施明德申請應用檔案所遭遇之問題，檔案管理局允宜考量施明德先生個人檔案之複雜性及特殊性，組成專案小組，責成副局長以上層級負責督導所屬單位依法辦理。

四、行政院研究發展考核委員會允宜檢討檔案管理局之組織編制，充實檔案管理局人力，尤應強化國家檔案管理委員會之組成，俾落實檔案管理及應用，提昇公信力。

(一)按檔案法第8條第3項規定，檔案中央主管機關應設置研究部門，加強檔案整理與研究，並編輯出版檔案資料。又按檔案管理局組織條例第2條之規定，檔案管理局為檔案中央主管機關，依法掌理國家檔案徵集、移轉、整理、典藏與國家檔案開放應用之規劃、推動事項，並職司檔案管理及應用之研究、出版、技術發展、學術交流與國際合作等事項。復查檔案管理局組織條例第7條之規定，該局之組

織編制人員悉以行政職務為主。目前該局編制 109 人（含約聘僱 6 人），但約聘研究人員僅有 1 名。依上揭規定觀之，檔案管理局如僅定位為行政管理機關，似對該局組織條例之職掌有所限縮，且與檔案法第 8 條第 3 項之規定未洽，蓋無論檔案之徵集、整理、開放應用及相關學術交流活動等職掌，均有賴圖書資訊管理與史料編纂專業之運用與研究，行政院研究發展考核委員會允應適時檢討檔案管理局之組織編制，調整增加學術專業研究人員員額，以利檔案管理之專業應用。

- (二)按檔案法第 3 條第 4 項規定：「檔案中央主管機關設立國家檔案管理委員會，負責檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議事項之審議」。復依檔案管理局組織條例第 10 條：「檔案管理局為辦理檔案之判定、分類、保存期限與其他爭議事項之審議及檔案管理與應用政策之諮詢，設國家檔案管理委員會，委員由有關機關人員、社會公正人士、學者專家及政黨代表組成，均為無給職；所需工作人員，就本條例所定員額內調用之。」。準此，依國家檔案管理委員會設置要點第 2 點規定任務包括：「關於檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議事項之審議。(二)關於檔案管理及應用政策之諮詢事項」；同要點第 3 點則規定組成：「本會置委員 21 人至 29 人，其中 1 人為主任委員，由本局局長兼任；其餘委員，除本局副局長為當然委員外，由本局局長就下列人選，報請行政院研究發展考核委員會核定後聘（派）兼之：（一）有關機關代表。（二）社會公正人士。（三）學者專家。（四）政黨代表。前項社會公正人士、學者專家及政黨代表人數之比例不得少於委員總數二分之一。」相關法令對國家

檔案管理委員會之功能及組成均有規定。

(三)惟查，國家檔案管理委員會第5屆(任期99年1月1日至100年12月31日)及第6屆(任期101年1月1日至102年12月31日)之委員人數均為29人，各類別委員人數及比例如下：「(一)當然委員3位，所占比例10%(二)機關代表11位，所占比例38%(三)社會公正人士代表5位，所占比例17%(四)學者專家代表6位，所占比例21%(五)政黨代表4位，所占比例14%」。核其社會公正人士及學者專家代表之比重合計約38%，似尚嫌不足，顯示國家檔案管理委員會之人員組成有待加強充實。此外，國家檔案管理委員會係為機關內部任務編組，並非常設組織型態，如委員之組成不夠平衡、缺少專業人士參與，恐缺乏社會公信力，且會引發爭議。

(四)綜上，行政院研究發展考核委員會允宜檢討檔案管理局之組織編制，充實檔案管理局人力，尤應強化國家檔案管理委員會之組成，俾落實檔案管理及應用，提昇公信力。

五、檔案管理局允宜從受理人民申請國家檔案閱覽、抄錄或複製之實踐過程，投入研究人力進行國際比較，參酌先進國家及民主轉型國家之實施經驗，儘早全面公開，以落實轉型正義；並針對陳訴人質疑之相關法規課題，進行檢討，依法行政。

(一)美國與德國等先進國家，由於各國歷史背景不同，復以政治事件性質各異，所生之檔案態樣亦不相同，對於此類檔案之處理經驗，頗值參考借鏡³：

1、美國對於「甘迺迪總統遭暗殺事件」之相關檔案，訂定甘迺迪總統暗殺檔案徵集法(以下簡稱

³ 依檔案管理局委託國立政治大學進行「國家檔案開放應用及其限制之研究」之摘述，引自檔案管理局102年3月15日履勘調查案件相關說明資料。

美國法)，係針對單一具體事件檔案所為之特別規定，目的除在妥善保存暗殺事件相關檔案外，亦在加速相關檔案之公開。

- 2、德國針對德東地區之民主轉型，落實轉型正義，設置「前東德政黨及群眾組織檔案基金會」專責掌管「前東德非官方檔案」，並訂定「前東德國家安全機構文件法」（以下簡稱德國法），以規範前東德國家安全機構長時間以秘密監控方式所蒐集之檔案，其目的有四：保障個人接近取得己身資訊、保障個人人格權不受侵害、對前東德國家安全機構活動進行清理，提供相關檔案予公、私部門使用。

(二)比較美國法與德國法，均有關於檔案徵集、取得之規定，且均要求儘量完整並妥善保存，例如德國法規定，公部門與非公部門通知及交付義務；此外，上述兩部法律均針對檔案管理、開放應用事項加以規定，並均設有專責機構或具有獨立性審查委員會處理，以維護其公正性，例如德國法規定設有聯邦處理前東德國家安全機構文件專員，而美國法則設置甘迺迪檔案審查委員會，此為其共通點。

(三)至於開放應用之程序設計上，美國法採取應全部最終公開之原則，如有所列舉之延遲公開事由，則應提出明確而令人信服之證據，且訂有最後公開期限，即於該法制訂通過後屆滿 25 年，原則上均應完全公開。反之，德國法則考量事件中不同關係人之地位，以區分其適用主體，例如文件當事人之「關係人」、「前東德國家安全機構工作人員」、「獲益人」以及「第三人」與非文件當事人之「公部門與非公部門」、「研究者」以及「新聞廣電媒體」，其請求檔案之開放應用，即有不同考量，為兼顧各

該主體之利益而從事法益權衡，使開放應用之規定相當複雜。

(四)另有關東德檔案之應用及制度發展，一九九〇年代以後，很多人擔心一旦受害者查看了檔案，在其中發現了那些告密者，那些曾把他們送進監獄的人的名字，他們會採取報復行動，會有新的不幸事件發生。但事實並非如此，共黨政權解放後德國民眾面對真相時的態度比一些政治家所預言的要理性得多。相關論述參考如下⁴：

1、原東德人口 1,800 萬人，秘密警察監控 3 分之 1 的人口，約 600 萬人；於 1989 年以前，東德有 9 萬 1 千名專業特工（即秘密警察，監控比例為 1:180，居全球之冠），另有約 17.5 萬線民。在西德境內，另有 20,000 多位線民為東德國安部工作。迄 1989 年東德共黨政權瓦解為止，共有 25 萬人因政治問題被捕。

2、據統計，東德秘密警察及線民長期搜證結果，共留存書寫材料長達 112 公里，轉作膠片的材料有 47 公里，圖片和幻燈片多達 140 萬張，影像資料 16.9 萬份，碎片材料 1.55 萬袋。1990 年 10 月，德國（波昂）國會就如何處理此一檔案猶疑不決：第一種看法建議全數銷毀，第二種建議封藏若干年後公開，或經處理後再行公開。東德地區選出的國會議員反對，要求公開，但僅限本人，不對第三者公開。目前德國一共有 170 萬人申請閱讀有關其本人之檔案，必須等待很長的時間。

(五)綜上，檔案管理局允宜從受理人民申請國家檔案閱

4 參見焦國標(2010)：東德的秘密警察檔案是怎樣保留下來的。引自 <http://tw.aboluowang.com/life/2010/0612/170083.html#.UX8iXGAVHGg>；及〈史塔西〉，維基百科全書。引自 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%B2%E5%A1%94%E8%A5%BF>

覽、抄錄或複製之實踐過程，投入研究人力進行國際比較，並參酌世界先進國家及民主轉型國家之經驗，儘早全面公開，以維護人民知的權利，並落實轉型正義，針對陳訴人質疑之相關法規課題，虛心檢討，依法行政。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院研究發展考核委員會督促所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

