

調 查 報 告

案由：依檔案法及機關檔案保存年限及銷毀辦法之規定，檔案之保存制度是否完妥？宜蘭縣史館銷毀原保存二十三萬餘件陳定南縣長任內的縣府檔案史料有無違失？一〇一年二月十四日監察院第四屆第四十四次會議補列議程秘書處報告：有關檔案清理作業之相關說明諸多疑竇，均有深入瞭解之必要乙案。

調查意見：

本案經院內調閱相關檔卷，履勘宜蘭縣史館、監察院秘書處檔案科及檔案庫房，並經諮詢、詢問有關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見分述如下：

一、本院第四屆第四十四次會議補列議程第一案秘書處報告：有關檔案清理作業（即本院秘書處於一〇一年六月九日簽報、同月十七日秘書長核定「監察院調查案件檔卷清理計畫」），既與事實不符且違反檔案法規定。

查本院秘書處於一〇一年二月十四日本院第四屆第四十四次會議補列議程第一案報告：「有關本院移撥木柵房地予考選部、移撥張大千畫作予國立歷史博物館及檔案清理、檔案銷毀作業之相關說明」乙案，其中有關檔案清理作業說明（即本院秘書處於一〇一年六月九日簽報、同月十七日秘書長核定「監察院調查案件檔卷清理計畫」，下稱清理計畫），核有與事實不符且違反檔案法之規定，分述如下：

（一）檔案法第七條規定：「檔案管理作業，包括下列各款事項：一、點收。二、立案。三、編目。四、保管。五、檢調。六、清理。七、安全維護。八、其他檔案管理作業及相關設施事項」，該條所謂：「清理」依檔案法施行細則第六條第六款：「指依檔案目錄逐案核對，將逾期保存年限之檔案或已屆移轉年限之永久

保存檔案，分別辦理銷毀或移轉，或為其他必要之處置。」，惟查，本件有關檔案清理作業說明及規定略以：「為健全檔案管理，本院基於檔案管理之適法性與合目的性考量，辦理檔案清理及銷毀作業…本院依規定（即指本院「各單位公文歸檔作業注意事項」第一項規定：「歸檔公文以有保存必要及價值者為原則」。另依「機關檔案點收作業要點」第二點規定，附件之歸檔，每一種以一份為限。）去除無歸檔價值之重複冗贅資料，辦理檔案清理作業。」云云，竟將本院未屆保存期限之調查案卷，予以「清理」處置，核與上開檔案法規定相悖。

(二)有關檔案清理作業說明(三)作業內容略以：「按『監察院調查案件檔卷清理計畫』辦理第一及第二階段清理作業，本次清理內容僅就八十六年至九十四年間置放本院院區部份庫房內（亦不含木柵庫房）之「部份調查案件」計一千六百五十四件」，惟經調查本件清理計畫清理內容，並將秘書處函送一千六百五十四件各案之去化比例予以歸納整理，計有調查案一千六百三十七案¹。發現去化案件於監察調查處成立前（監察院第二屆監察委員任期）立案調查計一百二十六案、監察調查處成立後（包含第二、三屆監察委員任期）立案調查計一千二百九十七案，及本屆監察委員任期立案調查計二百一十四案。並非說明所稱僅就八十六年至九十四年間之「部份調查案件」，上開說明顯與事實不符。

(三)又上開檔案清理作業說明(三)作業內容之「3.清理人員：依機關檔案點收作業要點規定，檔案清理需由原承辦人辦理，故檔案清理人員，以原協查人員為主，

¹ 因每一調查案可能有二以上主案，經再整併秘書處填報一千六百五十四案後，合計一千六百三十七件調查案。

若原協查人員已離職，由監察調查處或常設委員會指派人員負責。」、「4.作業流程：繕造清理清冊→確定清理人員→辦理調卷(件)→清理人員依本計畫篩選、整卷、抽除非保存必要資料→清理人員再檢視、確定該清理資料無誤→檔管人員依據清理人員抽除之資料，協助再次檢視該清理資料→歸還案卷(件)→檔案核蓋本專案戳記以資識別→將整理後檔案卷(件)上架歸檔」云云，惟查機關檔案點收作業要點並無「檔案清理需由原承辦人辦理」之規定，按原協查人員既非歸檔人亦非檔管人員，復經詢問於處理單上協助檢視者欄簽名之協查人員均稱，渠等僅在協助檢視並標誌資料以為後續個案辦理評鑑之參考，亦不知所標誌之檔卷資料後續如何處理。又協查人員均稱於處理單上簽名時，該處理單僅已記載檔號，渠等僅協助標誌後，尚無計算標誌部分長度，該處理單「原宗數」、「整理後宗數」及「去化長度」等相關記載均非渠等所記載，亦無法證明相關記載是否正確。經核對處理單上各欄位記載與簽名筆跡之字體、顏色多所未符，簽名者與其他欄位記載者顯非相同，上開證述自堪採信，尚查無協助檢視者有違反檔案法之顯著事證。復依一百年八月二十九日「監察調查處配合執行檔卷清理之實施措施」，其作業流程為：「檔卷清理程序，檔管同仁應先將檔卷送請業務承辦人依歸檔作業相關規定予以檢視，就不合歸檔作業規定之資料，於頁面逐一標誌，以利檔管同仁拆封…」，顯見處理單上之協助檢視者僅作協助檢視及標註，後續處理則由秘書處檔管人員或工讀生進行。綜上所述，原協查人員僅居於「協助檢視者」協助檢視並標誌資料以為後續個案辦理評鑑之參考，並非「清理人員」，上開說明與事實明顯不符。

(四)另上開檔案清理作業說明(二)召開會議並去函檔案管理局釋明疑義略以：「本案…就疑義分別於一百年八月二度去函請檔案管理局釋明，經該局函復略以：大院因調查案件需要，請各機關提供之書籍、影本資料等，如經重行檢視後，確定不予歸檔，即非屬檔案法適用對象，其後續處理請依相關規定或本於權責處理。」惟經調查：

- 1、依檔案法第二條第二款規定檔案既係各機關依管理程序而歸檔管理之資料，則依同法第七條規定所謂檔案管理程序，係以「點收」始，復參照檔案法施行細則第六條，點收乃指檔案管理單位或人員將辦畢歸檔之案件，予以清點受領之謂。職故，凡經檔案管理單位或人員清點受領之辦畢歸檔案件，即為受檔案法所規範之檔案，清理計畫所清理之檔卷均屬之。又清理計畫所清理之一千六百五十四件檔卷，絕大多數均為未逾保存年限及永久保存之檔卷，縱極少量(八十五年十二月三十一日前歸檔者，約三十案)已逾保存年限，仍應依檔案法之檔案銷毀作業規定，列造檔案銷毀目錄，報請檔管局核准後，始得銷毀。
- 2、本院秘書處所執行檔案之銷毀未遵檔管局兩度來函之內容，(1)違反「保存年限不得回溯判定」；(2)違反「不得無故逕行自原案卷中抽除部分內容」；(3)違反「除經微縮、電子或其他方法儲存，不宜單就附件部分報請本局銷毀」(4)違反「抽除部分內容請衡酌維持案情完整性，以符合未來行政稽憑及法律信證之需」；(5)即使有因「各機關提供之書籍、影本資料經重行檢視，確定不予歸檔」亦須依檔管局所指出前列諸點，注意並維持案情完整性，符合未來行政稽憑及法律信證之作為。且檔管

局所稱各單位「提供」之書籍、影本資料，並非指單位來函之附件，此觀諸本案約詢檔管局人員所稱不得單就公文附件去除甚明，當不得任由承辦人自行決定非屬檔案法適用對象予以銷毀。本院秘書處兩次刻意以「定期保存中之『附件』」與「行文檢送之『附件』資料(例如書籍、影本資料等)」之文字函請檔管局解釋，檔管局在前述諸點，均詳言檔案之「附件」不得無故逕行自原卷中抽出部分等語，獨對本院之提問刻意避開「附件」二字，而以「各機關『提供』之書籍、影本資料」說明。檔案管理局雖為檔案法之有權解釋機關，惟仍不得作成顯違檔案法明文之解釋，就該局所為相關函釋，自仍需符合檔案法之明文。就上開檔案管理局之二次函復，業經該局相關人員對此說明在卷可稽。猶有甚者，「監察院調查案件檔卷清理專案作業處理單」僅有「協助檢視者」，而未有負責任之清理人。「協助檢視者」未必為檔管局所指稱之承辦人，更未經簽請權責長官核可之過程，未作成銷毀內容之清冊，遑論曾經評鑑，是該計畫執行違反檔管局兩度來函之內容，至為顯著。

- 3、本件清理計畫所去化檔卷，分屬本院第二、第三及第四屆監察委員任期間立案調查之調查案卷，絕非監察行政機關得以行政作為清理調查案卷之檔案或去化其內容者。況依本院調查檔卷保存年限之規定，俱屬永久保存或未逾保存年限之檔卷，依上開「檔案法」第十二條第一項規定，不得銷毀。復查該清理計畫，既未先辦理檔案保存價值鑑定，亦未如該計畫所規劃，以微縮、電子儲存方式轉換儲存形式，逕行對未逾保存年限及永久保存之檔卷進行去化，且所去化之檔卷內容，查有就附件去除而單

留公文函文之情形。對去化之檔案內容，未列去化清冊。將去化檔案內容逕行抽除銷毀，而致無從查考。

(五)綜上，本院第四屆第四十四次會議補列議程第一案秘書處報告：有關檔案清理作業（即一百年「監察院調查案件檔卷清理計畫」），既與事實不符且違反檔案法規定。

二、「監察院檔案管理要點」暨附表「監察院檔案保存年限區分表」等相關檔案管理法規，其訂定、修正或廢止之程序，應依監察院會議規則，經監察院院會討論並議決之。

(一)四十三年三月十三日本院院會第三〇九次會議修正通過「監察院處務規程」第七十二條規定：「本院檔案管理規則、圖書資料管理規則、事務管理規則及業務檢核辦法，由秘書長擬訂，提報院會核定之。」並於四十四年三月十日，本院第三百六十二次院會通過「監察院檔案管理規則」計八章三十一條，其中第三十一條規定：「本規則經院會通過後施行修正時亦同。」該規則曾於六十三年八月十五日、六十八年七月十日，本院第一千三百六十三次、第一千五百八十三次院會通過修訂。而有關檔案之保存銷燬年限區分表，係於五十二年六月十一日，監察院第七百九十四次院會通過擬訂「監察院文卷保存及銷燬年限表」。該表亦曾分別於五十三年四月十四日、六十一年五月十一日、六十八年七月十日經監察院第八百四十七次、第一千二百五十八次及第一千五百八十三次院會通過修訂。

(二)惟於八十二年四月十五日本院(82)監台院議字第九三三號公告修正「監察院處務規程」大部條文，將原第七十二條有關監察院檔案管理規則應提報院會核定之

規定刪除，且原規程第七十三條：「本規則經院會通過後施行，修訂時亦同」之規定亦同時修正為第二十九條：「本規程自發布日施行」。

- (三)八十五年十二月十九日本院研考室復簽檢陳「監察院檔案管理要點」草案，簽奉當時秘書長吳鴻顯持「院長王作榮（甲）章」於八十五年十二月二十日核定於八十六年一月一日實施。其中第卅四點規定：「本要點報奉院長核定後實施，修訂時亦同。」又於八十五年十二月廿三日以(85)處台研字第一九五〇號函訂定發布「監察院檔案管理要點」第三十點附表：「監察院文卷保存及銷燬年限表」。
- (四)依上說明，原「監察院檔案管理規則」及「監察院文卷保存及銷燬年限表」之訂定、修正係經由監察院院會討論通過，惟自八十二年刪除「監察院處務規程」第七十二條後，即於八十五年底以訂定「監察院檔案管理要點」取代之，其修訂程序即改為由秘書長核定發布，「監察院文卷保存及銷燬年限表」(九十九年二月二十六日修訂為「監察院檔案保存年限區分表」)之修訂亦同。
- (五)按監察院組織法第十四條授權訂定之監察院會議規則第三條第二、九款規定：「提出本院會議之事項如左：…二、關於監察法規之研議事項。…九、其他重要事項。」有關本院檔案管理之相關法令修正，即屬該條第二款所規定事項，且糾舉、彈劾、糾正與調查，乃憲法明文賦予監察院行使之職權，而有關調查案件等檔卷之管理與監察權行使息息相關，且為監察權妥適行使之重要法律信證及未來稽憑之依據，關乎本院憲法職權之妥適行使，亦屬該條第九款規定事項。是「監察院檔案管理要點」暨附表「監察院檔案保存年限區分表」等有關檔案管理法規，當依法提報院會，

經監察委員充分討論後決議之。

三、現行監察院調查檔卷之保存年限區分調查報告及調查案卷而有不同保存年限，難符未來行政稽憑及法律信證之需求；有關應歸檔原則亦未能切合監察調查之實務需求，均對監察權之行使有不利影響，應予重行檢討。

(一)本院九十九年二月二十六日(99)院台秘檔字第○九九○九○○二○七號函修正發布「監察院檔案管理要點」及附表「監察院檔案保存年限區分表」，成立之彈劾、糾舉、糾正案件為永久保存，調查報告亦為永久保存，惟提糾舉、彈劾之調查案卷為二十年，提糾正及其他之調查案卷則為十五年。亦即將調查報告及調查案卷分別有不同之保存年限。

(二)上開將調查報告及調查案卷區分保存年限之作法，將造成未來僅存調查報告卻無調查案卷之情形。經諮詢本院第三屆具法律專長之委員表示，調查案卷如未保留，徒留存調查報告，無法察知調查過程之來龍去脈，實有未當。現行「監察院檔案保存年限區分表」將調查報告及調查案卷區分不同保存年限，致生僅餘調查報告而無調查案卷之情形，難符監察權行使之未來行政稽憑及法律信證需求，現行作法顯有檢討必要。

(三)復依本院秘書長九十八年十二月二十八日(98)秘台秘檔字第○九八○九○一五五四號函公布實施「監察院各單位公文歸檔作業注意事項」，該注意事項第一點揭示：「歸檔公文以有保存必要及價值者為原則」。並於第二點規定：「下列文件不具保存價值，免予歸檔：(一)同一案件內容完全相同之文件或重複之副本、影本。惟內容相同之人民書狀，委員有核簽意見部分，仍應保留。(二)無法律時效性之來函信封。(三)各單位間傳閱文件或臨時事項之通報。(四)調查案件蒐集之資料，與調查案件無關，不具參考保存價值者

。(五)其他無保存價值之文件。」，及第三點規定：「除有保存必要及價值者外，下列文件不得歸檔：(一)圖書、雜誌及印刷品。(二)法規參考資料。(三)參考用之剪報資料。(四)重複影印之文件。(五)其他機關檢送參考之影印文件。(六)送刊登公報之文件，無重複保存之必要者。」

(四)有關「監察院各單位公文歸檔作業注意事項」雖已就免於歸檔及不得歸檔之資料有所明文。然監察調查之方式具多樣性，如一般之機關調卷、文獻搜集、詢問及履勘，甚如訪談、座談、問卷等情形，且各類調查案件牽涉之範圍甚廣，無論財經、司法、社福、工程、文創等不一而足。實難單以上開規定，即得全面涵括調查所得資料態樣；更難僅以資料內容之取得或存在之形式，即予認定是否有歸檔必要性。例如該注意事項第二點所稱「各單位間傳閱文件或臨時事項之通報」，如所通報事項內容確為調查之重要參考，即非該點所稱「不具保存價值」，應仍有歸檔必要；又如該注意事項第三點所規定法規參考資料、參考用之剪報資料及其他機關檢送參考之影印文件等，就調查案件而言，如內容確屬形成調查意見之依憑，不當然即無保存價值。另上開注意事項雖於第三點本文有規定「除有保存必要及價值」為原則，適用上第三點所舉之各款情形，應僅屬參考之例示。惟此種規範方式除增添適用上之困擾，實際運作上極易形成第三點各款事由反作為「無歸檔價值」判斷之依據，亦即例示規定卻架空承辦人應為歸檔必要性之判斷。是該注意事項中免予歸檔及不得歸檔資料之規定，難以作為監察調查資料之歸檔必要性判斷，復未能切合調查之實際，應有重行檢視之必要。

(五)綜上，現行監察院調查檔卷之保存年限區分調查報告

及調查案卷而有不同保存年限，將致生空有調查報告卻無調查檔卷之情形，難達未來行政稽憑及法律信證之作用；有關應歸檔原則中免予歸檔及不得歸檔之規定亦未能切合監察調查之實務需求。上開規定均涉及監察權行使，如未能妥適規定，對監察權之行使均有不利影響，實有重行檢討之必要。

四、一百年「監察院調查案件檔卷清理計畫」，就監察院已歸檔之未逾保存年限及永久保存之調查案卷逕予抽除並銷毀，致監察院檔案一千六百五十四卷之調查案卷部分內容不當銷毀後，因未列銷毀內容清冊致無從查考，嚴重違反檔案法破壞國家檔案制度，並損及監察院監察制度之正常運作，監察院秘書長陳豐義指示並核定辦理該計畫，除未確實監督屬員之依法執行外，尚催促銷毀進度及數量，核有嚴重違失。

(一)按檔案法第十二條第一項規定：「定期保存之檔案未逾法定保存年限或未依法定程序，不得銷毀。」、同條第二、三項規定：「各機關銷毀檔案，應先制定銷毀計畫及銷毀之檔案目錄，送交檔案中央主管機關審核。經檔案中央主管機關核准銷毀之檔案，必要時，應先經電子儲存，始得銷毀。」復依同法第二條檔案之定義為：「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。」及該法施行細則第二條說明：「本法第二條第二款所稱文字或非文字資料及其附件，指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱覽或理解之文書或物品。」、施行細則第六條第一項第六款：「清理：指依檔案目錄逐案核對，將逾保存年限之檔案或已屆移轉年限之永久保存檔案，分別辦理銷毀

或移轉，或為其他必要之處理。」及第十三條第一項第二款：「各機關檔案有下列情形之一者，應辦理檔案保存價值鑑定；…：一、因修訂檔案保存年限區分表，認有必要者。二、辦理檔案銷毀、移轉或應用產生疑義或發生爭議者。」此為檔案法及其施行細則所明定。又九十九年十二月三十一日監察院修正「監察院檔案管理要點」。其第三條規定檔案為「本院各單位及總發文人員，每日應將已結案或已發文之稿件連同相關文件，逐案彙齊，備妥歸檔清單，送檔案管理單位點收。…」亦即檔案管理單位點收之文件即為檔案。其三十二條規定：「已屆滿保存期限之檔案，由檔案管理單位繕造檔案銷毀目錄，送原業務承辦單位表示意見，各單位認有延長保存年限之必要者，應簽註延長年限及理由；該銷毀目錄併同銷毀計畫，送交檔案中央主管機關核復同意後，簽報權責長官核准，會同有關單位派員監毀。」其三十三條規定：「已銷毀之檔案，應分別於檔案銷毀目錄及案卷目次表等有關目錄，註記核准銷毀之文號及銷毀之日期；其有微縮、電子或其他方式儲存之紀錄者，並應附註其編號，但全卷銷毀者，其案卷目次表得免註記。」上開規定修訂，係在秘書長陳豐義任內完成，對檔案管理等相關規定自不得推諉不知。

(二)綜整「監察院文卷保存及銷燬年限表」及「監察院檔案保存年限區分表」，有關歷年調查案卷保存年限(詳如附表一)之規定，依監察院六十八年七月十日第一千五百八十三次院會通過修訂之「監察院文卷保存及銷燬年限表」，除成立彈劾、糾舉及糾正案件為永久保存，其他「調查報告」²保存年限為十五年。復

² 此之調查報告包含調查案卷及調查報告。

依監察院八十五年十二月二十三日(85)處台研字第一九五〇號函訂定發布「監察院檔案管理要點」(八十六年一月一日實施)第三十點之附表「監察院文卷保存及銷燬年限表」規定，「調查報告」³之保存年限為永久保存。至九十九年二月二十六日，始將該表名稱修訂為「監察院檔案保存年限區分表」，並於「**監察調查處事項**」下規定，調查案卷區之保存年限區分為：一、永久保存者：(一)屬國家機密性質之調查案卷、(二)調查報告⁴…；二、保存二十年者：(一)提糾舉、彈劾之調查案卷…；三、保存十五年者：(一)提糾正之調查案卷、(二)其他調查案卷…。

(三)依上開規定，於六十八年七月十日至八十五年十二月三十一日之調查案卷，除曾提彈劾、糾舉或糾正者為永久保存外，其餘調查案卷為十五年。故自八十六年一月一日至九十九年二月二十五日之調查案卷，則均屬永久保存；九十九年二月二十六日之調查報告本身為永久保存，而調查案卷如有提糾舉、彈劾者為二十年，提糾正或其他調查案卷為十五年。上開所述未逾保存年限及永久保存之調查案卷，依法均不得清理銷毀。縱已逾保存年限之檔卷，亦應符合檔案法之銷毀程序，始得銷毀。

(四)一百年「監察院調查案件檔卷清理計畫」之緣起、簽辦、函請主管機關釋疑及修訂之過程：

- 1、九十八年十一月十二日陳前副秘書長吉雄依秘書長陳豐義指示召開會議計畫清理檔案。於次日陳報會議紀錄簽陳中說明欄註記「依 鈞長 98 年 11 月 12 日上午指示辦理」，復於「監察院改進公文歸檔作業會議紀錄」於主席報告開頭，亦記明「轉達秘

³ 同上，此之調查報告亦包含調查案卷及調查報告。

⁴ 此之調查報告不含調查案卷。

書長上午指示」可知，陳前副秘書長吉雄亟欲對此作為表明意見釐清責任。觀該項紀錄全文係針對「爾後歸檔時」之規範。惟秘書長陳豐義於同年月十八日批示「2. 檔案之歸檔，焚燬應積極辦理，沒有辦不成的事，短期內執行；3. 將檔案整理工作視為重點工作辦理。」顯見陳前副秘書長吉雄與秘書長陳豐義之意見不同，所謂「檔案整理工作」並未執行亦未有結果。陳前副秘書長吉雄未久即退休。迨在一百年六月，名稱從「改進公文歸檔作業」易為「監察院調查案件檔卷清理計畫」。

- 2、一百年六月九日，秘書處簽擬「監察院調查案件檔卷清理計畫」（下稱清理計畫），並簽會監察調查處、各常設委員會等單位。嗣於同年月十七日奉秘書長核定。復於一百年八月十日，秘書處再簽報秘書長核定，修正清理計畫。依「計畫目標」，其主要工作係就監察院已歸檔於庫房之檔卷（以調查案件為主），抽除被認為無歸檔價值之冗贅資料。次於「作業方式及流程」載有：「所抽除之資料中，認仍有參考價值者得斟酌掃描成電子檔留存，並燒錄乙份，放置與媒體保存袋中併卷留存」。本案原以「檔案清理」為用語，「檔案法」中對檔案「清理」有一定之定義，即「指依檔案目錄逐案核對，將逾保存年限之檔案或已屆移轉年限之永久保存檔案，分別辦理銷毀或移轉，或為其他必要之處理」。嗣因院內承辦工作同仁堅決反對，於「監察院調查案件檔卷清理專案作業處理單」上以「清理人」為名於表格下緣簽名，秘書單位驚覺檔案法中之清理並非「監察院調查案件檔卷清理計畫」所稱之清理。惟若依法執行僅可「銷毀」逾保存年限之檔案，無法達成秘書長核定之目標，遂又改稱為並

無法律依據且違反檔案法之「去化」。清理工作遂將該處理單下緣簽名之「清理人」改為「協助檢視者」，日後且將清理改稱去化。去化乃為秘書長及秘書處稱呼抽除銷毀之行為之用語，以下姑以去化名之。所謂「去化」實係抽除監察院「未逾保存年限及永久保存檔案」中之「處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件」並將之銷毀之行為。

- 3、復因秘書長陳豐義多次在簽核中指示應迅速辦理，秘書處因而將本院保存於各檔案庫已歸檔之檔案集中於禮堂，並命調查處調查人員以「協助檢視者」身分，將渠等認為無保存價值者以「夾子」標誌，旋即由秘書處之工讀生自檔卷內抽除。復因一百年七月二十五日「監察院一百年研商檔卷清理作業第一次會議」中，有監察調查處報告執行檔卷清理之工作規劃及意見回饋，就清理計畫是否有違檔案法，及宜向監察委員適切說明等情，乃有一百年八月一日以監察院秘書長名義函請檔案管理局解釋檔案清理。且函文最末並向檔案管理局強調「經權衡性質、重要性後，認識移轉化為微縮或電子檔存儲，復斟酌典藏空間成本、效益，認為必須，則單就附件進行清理似符法制。」惟檔案清理工作並未切實要求就相關檔案轉為電子存儲以符函詢檔案管理局之前提，亦未先適切向監察委員說明。
- 4、一百年八月八日檔案管理局(下稱檔管局)函覆監察院略以：(一)保存年限不得回溯判定；(二)已歸檔案卷部分附件重複歸檔，或因特殊事由需重新檢討歸檔附件內容，應衡酌案情完整性、未來行政稽憑及法律信證之需要…由業務承辦人員逐件檢視重行歸檔，並修正相關目錄資料(三)除經微縮電子或其他方法儲存，不宜單就附件部分報請該局

銷毀。因此，保存年限確定、附件重複需承辦人逐漸檢視、製作目錄、報請檔管局同意諸點，函覆明甚。惟檔管局函覆顯與秘書長之期望不符，乃於同年九月十九日二次發函，復對「年代久遠」、「特殊事由」、「附件檢還」等事項再度詢問。同年九月十三日檔管局再次函覆，略以：(一) 年代久遠必須辦理檔案鑑定；(二) 保存年限不得回溯判定；(三) 保持檔案案情之完整性，自不得無故逕行自原案卷中抽除部分內容請衡酌維持案情完整性，以符合未來行政稽憑及法律信證之需；(四) 各機關「提供」之書籍、影本資料經重行檢視，確定不予歸檔，請依相關規定或本於權責處理；(五) 監察院配合國家檔案徵集計畫。

- 5、惟查，早在檔案局二次函覆之前，秘書處已奉秘書長陳豐義之命，開始執行檔案抽除之工作，清理人員上班日全日投入清理外，假日並全力配合，來院加班。惟協查人員仍不配合第一階段清理之調查案卷一千三百一十三件，至同年九月二日僅完成二百三十一案。秘書處迫於無奈，乃於九月三日上簽，為配合作業之人員請領專案加班。秘書長陳豐義竟對原計畫至一百零一年四月三十日完成之執行，不能滿意，退稿重簽。秘書處復於九月十五日再次上簽，推估需至一百零一年五月底，始能完成。秘書長再退簽稿，責付秘書處「黃處長坤成依十九日中午所談作法重擬」秘書長陳豐義實質指揮檔案之抽除銷毀，斑斑可考。
- 6、於一百年十二月二十七日本院秘書處就清理計畫辦理情形等事宜，簽請秘書長於一百零一年一月四日鑒核，該簽之附件「檔案清理統計表」(附表二)詳載清理計畫之執行情形略為：總清理件數一千六

百五十四件，去化長度一百六十一點五公尺，平均檔卷去化比例為百分之三十八點八。復經整理監察院秘書處一百零一年八月二十一日處台秘檔字第一〇一〇九三〇八六三號函所附之各案去化長度一覽表，將各案之去化比例予以歸納整理(附表四)，計有調查案一千六百三十七案⁵。發現去化案件於監察調查處成立前(監察院第二屆監察委員任期)立案調查計一百二十六案、監察調查處成立後(包含第二、三屆監察委員任期)立案調查計一千二百九十七案，及本屆監察委員任期立案調查計二百一十四案。又去化比例達百分之九十以上案件合計二十二件(附表五)。經調閱去化比例達百分之九十以上之案件二十二案之檔案，詳閱其中多有調查案件檔卷之公文僅有函文而缺乏附件資料之情形。對清理計畫執行時，遭去化資料如何處理，詢據監察院秘書處相關人員表示已逕行銷毀，並未作成電子儲存，亦無清冊，現已經無法稽核去化之內容。因檔案去化至少造成監察院現仍續查中，有關核能電廠、結構債、國營事業社會回饋金、國土保全等案件原有檔卷無法利用，造成之損害嚴重。又如前調查之「行政院農業委員會辦理國際農業合作計畫及業務支出相關機關及人員涉有違失」乙案，該案業經九十四年一月十八日監察院財政及經濟、司法及獄政委員會聯席會議通過提案糾正行政院農業委員會，並函法務部轉最高法院檢察署針對涉及刑事部分依法偵辦。嗣臺灣臺北地方法院檢察署來函監察院調卷，卻因該案檔卷已遭清理，致有無法提供原檔卷內之調查資料，僅得由原協助檢視

⁵ 因每一調查案可能有二以上主案，經再整併秘書處填報一千六百五十四案後，合計一千六百三十七件調查案。

者設法向原機關補印資料之窘境。

- 7、清理計畫所去除之檔案資料計分一、二階段，第一階段之檔案資料先經一百年十一月一日秘書處上簽由秘書長於同年月四日批可後，委由大田國際環保科技股份有限公司逕行銷毀。第二階段則依一百年十二月二十七日秘書處簽陳清理計畫辦理情形，經秘書長核可後，將去除之檔案資料併同年度機敏資料銷毀專案辦理。均非適法之檔案銷毀程序。

(五)一百零二年一月七日詢問檔案管理局相關人員，相關詢答內容略以：

- 1、檔案徵集組副組長涂曉晴表示：「剛剛講到未屆保存年限的檔案可否作清理，事實上有機關報來的檔案未屆保存年限的，我們也都是不准。…」。
- 2、檔案徵集組組長謝焰盛表示：「(問：舉例而言，以你們所謂的清理，把公文頭留著，附件清掉，或是甲、乙機關都函復，但是附件相同，清掉其中一份，這樣可以嗎?)不行，這個不符。在點收時所說的附件重複，是同一份公文多份歸檔，而甲、乙機關都函復有附件，都應予歸檔。」
- 3、檔案徵集組科長石樸表示：「因為監察院八月一日的來文時，前提是會作微縮及電子存檔」、「而監察院八月一日來函說的，並提到剛剛前提說微縮、電子儲存等，是否可行，所以才會有前開八月八日的函復。」、「第二個方式是檔案鑑定…」。

(六)對該清理計畫的適法性及何以二度函詢檔案管理局？為何未依函詢檔案管理局時所附之前提條件，先進行微縮及電子儲存？亦未依檔案管理局所函復程序進行，秘書長陳豐義於約詢時則辯稱：「處理過程產生疑義，經專案小組開會決議簽報函詢檔案局，秘書長必須尊重」、「檔案局說有問題我尊重，但同仁多

次表示依原則辦理，且清理過程確實沒有人跟我反映有問題」、「這些案件簽辦及執行細節問題」；對於該計畫之責任歸屬則稱：「行政管理本應分層負責，本案處理程序並設有專案小組，過程嚴謹」、「本案處理過程，本人非常重視，組成專案小組並會簽各單位表示意見，惟執行期間並沒有人向我表示問題，專案小組及簽報過程均無意見表達，實在無從處理」等語。

(七) 違失責任之論究：

- 1、依檔案法第二條第二款規定檔案既係各機關依管理程序而歸檔管理之資料，則依同法第七條規定所謂檔案管理程序，係以「點收」始，復參照檔案法施行細則第六條，點收乃指檔案管理單位或人員將辦畢歸檔之案件，予以清點受領之謂。職故，凡經檔案管理單位或人員清點受領之辦畢歸檔案件，即為受檔案法所規範之檔案，清理計畫所清理之檔卷均屬之。又清理計畫所清理之一千六百五十四件檔卷，絕大多數均為未逾保存年限及永久保存之檔卷，縱極少量(八十五年十二月三十一日前歸檔者，約三十案)已逾保存年限，仍應依檔案法之檔案銷毀作業規定，列造檔案銷毀目錄，報請檔管局核准後，始得銷毀。
- 2、本院秘書處所執行檔案之銷毀未遵檔管局兩度來函之內容，(一)違反「保存年限不得回溯判定」；(二)違反「不得無故逕行自原案卷中抽除部分內容」；(三)違反「除經微縮、電子或其他方法儲存，不宜單就附件部分報請本局銷毀」(四)違反「抽除部分內容請衡酌維持案情完整性，以符合未來行政稽憑及法律信證之需」；(五)即使有因「各機關提供之書籍、影本資料經重行檢視，確定不予歸檔」

亦須依檔管局所指出前列諸點，注意並維持案情完整性，符合未來行政稽憑及法律信證之作為。且檔管局所稱各單位「提供」之書籍、影本資料，並非指單位來函之附件，此觀諸本案約詢檔管局人員所稱不得單就公文附件去除甚明，當不得任由承辦人自行決定非屬檔案法適用對象予以銷毀。本院秘書處兩次刻意以「定期保存中之『附件』」與「行文檢送之『附件』資料(例如書籍、影本資料等)」之文字函請檔管局解釋，檔管局在前述諸點，均詳言檔案之「附件」不得無故逕行自原卷中抽出部分等語，獨對本院之提問刻意避開「附件」二字，而以「各機關『提供』之書籍、影本資料」說明。檔案管理局雖為檔案法之有權解釋機關，惟仍不得作成顯違檔案法明文之解釋，就該局所為相關函釋，自仍需符合檔案法之明文。就上開檔案管理局之二次函復，業經檔案管理局相關人員對此說明在卷可稽。猶有甚者，「監察院調查案件檔卷清理專案作業處理單」僅有「協助檢視者」，而未有負責任之清理人。「協助檢視者」未必為檔管局所指稱之承辦人，更未經簽請權責長官核可之過程，未作成銷毀內容之清冊，遑論曾經評鑑，是該計畫執行違反檔管局兩度來函之內容，至為顯著。

- 3、本件一百年檔案清理計畫所去化檔卷，分屬本院第二、第三及第四屆監察委員任期間立案調查之調查案卷，絕非監察行政機關得以行政作為清理調查案卷之檔案或去化其內容者。況依本院調查檔卷保存年限之規定，俱屬永久保存或未逾保存年限之檔卷，依上開「檔案法」第十二條第一項規定，不得銷毀。復查該清理計畫，既未先辦理檔案保存價值鑑定，亦未如該計畫所規劃，以微縮、電子儲存方

式轉換儲存形式，逕行對未逾保存年限及永久保存之檔卷進行去化，且所去化之檔卷內容，查有就附件去除而單留公文函文之情形。對去化之檔案內容，未列去化清冊。將去化檔案內容逕行抽除銷毀，而致無從查考。諸多尚在承辦之案件亦無從了解既已獲得之資料與以往監察院之立場。並有前經本院糾正及移送法務部偵辦之案件，因檔卷之銷毀無法支應臺灣臺北地方法院檢察署之調卷，業如前述。

- 4、經諮詢本院第三屆專長法律之委員表示：調查案件之案卷，屬於委員依據憲法獨立調查案件之一部，監察院行政人員無權未經委員同意抽除檔卷其中之部分；本院歷來重視檔案制度，建置至今未見重大缺失，驟然進行抽除銷毀檔案，無法理解，更屬非法；銷毀檔案必須屆滿保存年限，非經列冊、報請檔管局核准，或進行檔案價值保存鑑定程序，不得任意銷毀。
- 5、清理計畫於一百年八月十八日經秘書長陳豐義核定，執行期間親自過聞其事，事後並對聽命執行之人員按「去化」卷數及「去化」厚度論功行賞，足徵秘書長陳豐義立意「抽除銷毀」本院調查糾彈案卷，違反「檔案法」事證明確。又毋論適用法律存有疑慮，監察院執行同仁激烈反對，函請檔管局解釋尚未回覆，即已命所屬逕自執行。且強力督促執行，將原訂自一百年九月一日起至一百零一年四月底止之計畫，強力推動，提前至一百年八月二十六日即已開始執行，至當年十二月十六日，即提前四個半月完成，如此急切執行，基於何種理由？於今案卷既已焚燬，且無清冊可供「行政稽憑及法律信證」，單以清除之數量，實難以判斷其緣由。

- 6、檔案不得任意銷毀為公務人員基本認知。陳豐義身為監察院秘書長，應以身作則，尚且需監督所屬維護檔案之完整。竟率爾推動檔案違法之「焚燬」，居心實難理解。公務員保守檔案完整之責非僅一卷一冊；即使一頁，亦不得任意銷毀。秘書長竟領導所屬銷毀達一百六十一點五公尺，銷毀部分占清理檔案總量體百分之三十八點八，其責任何言不重。
- 7、是秘書長陳豐義明知調查報告均係監察委員依憲法授權，獨立行使監察權，進行調查所作成。然如此重大清理計畫既未徵詢委員意見，亦未提報院會報告或討論，甚而未見簽奉院長同意，即於同年月十七日即由其逕行核定，違失至明。檔案清理過程中承辦人對適法性要非無疑，有二次函詢檔案管理局之事實可知，惟在檔案管理局明白指出已屆保存年限之案卷以微縮及電子儲存為前提下，或辦理評鑑為方法，列冊報准，方得為檔案之清理。明知各項法令規定，仍執意要求屬員逕行調查案卷之抽除銷毀。秘書長陳豐義違反檔案法規定，未依檔案管理局函復之方式進行，甚至不待檔管局回文到院，已要求所屬清理檔案。嗣後又諉稱「分層負責」、專案小組及簽報過程均無意見。推諉卸責，極不可採，違法失職，至為明確。

綜上，檔案不得任意銷毀為公務人員基本認知，非但詳載「公務員服務法」、「檔案法」及「檔案法施行細則」。監察院並有「監察院檔案管理要點」，為秘書長陳豐義所主持修訂，豈能諉為不知。且本案之執行均經秘書長所屬簽報，經秘書長親核。甚至與原簽意見不符而退件，或另為批示。執行方案受監察院調查處同仁質疑其適法性，而兩次以秘書長身份發函檔管局諮詢意見，檔管局亦以秘書長為對象回覆。

具見該計畫自交付研議始，以至貫徹執行，終底提前完成，論功行賞，秘書長莫不親自介入，諉稱分層負責等語，盡屬遁詞。秘書長陳豐義明知任意銷毀檔案非法所許，猶執意推行，致有調查案件內容去化後無從查考，破壞國家檔案制度，並損及監察制度之正常運作，核與公務員服務法第一條、第五條及第七條之規定有違。

五、媒體報導監察院第三屆委員作成之國民黨黨產案之調查檔卷遭清理，經查該案未在清理計畫之範圍內：

- (一)據平面媒體壹周刊於一百零二年七月十一日報導略為：監察院之清理計畫清理檔卷中，疑似包含監察院八十九年四月所通過由第三屆監察委員黃煌雄、張德銘、林秋山、趙昌平調查之「公產變中國國民黨產」調查報告。
- (二)經詢問秘書處相關承辦人員稱，有關媒體報導，監察院國民黨黨產案調查報告檔案遭銷毀乙事，監察院現有9處檔案庫房，本次辦理檔案清理計畫作業，主要為放置於庫一及庫二的檔卷，媒體報導所指國民黨黨產案，並非存放於上開兩處庫房，相關檔卷並未銷毀。
- (三)經查該黨產案並未列入清理計畫範圍，經核對清理計畫所清理之一千六百五十四案調查檔卷，無包含該黨產案，惟該清理計畫於事前既未微縮或電子掃瞄，清理後又未編列銷毀清冊，在現存卷內無任何紀錄，各檔卷之卷皮復欠缺任何標示。是有關媒體報導黨產案疑遭清理計畫清理乙事，無法證明是否曾經銷毀部分，亦無法證明是否均未經銷毀。

六、總統府及五院之檔案管理，均係由檔案管理局為中央主管機關，惟該局之層級是否足資達成典藏、管理國家檔案之目的，不無疑義。

- (一) 檔案管理局隸屬於行政院研究發展考核委員會之下，層級屬中央三級機關。復依「檔案管理局組織條例」第二條規定，該局掌理全國各機關案管理、應用之指導、評鑑及協調推動等事項，亦及於各機關檔案銷毀計畫及目錄之審核事項，更負責國家檔案徵集、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。
- (二) 比較外國立法例上，就美國而言，該國國家檔案暨文件總署(National Archives and Records Administration, NARA)，為該國官方最高的文件與檔案的指導與管理機構，並屬部會層級之獨立機構。至於日本之國立公文書館，則為獨立之行政法人，該館之主管大臣為內閣總理大臣。又如澳洲國家檔案館(National Archives of Australia)，亦相當於部會層級，係直接隸屬於總理(Prime Minister)之下，並需向參議員(Senator)報告⁶。可見諸外國立法例上為達國家檔案管理之功能，而就中央檔案管理機關或達一定之層級，或直屬於元首之下，或使其具備一定之獨立性。
- (三) 目前我國檔案管理局僅屬中央三級機關，卻須肩負全國機關檔案之管理、檔案銷毀之審核，實難期待該局得妥適發揮功能。例如行政院所屬各部會之行政層級均高於檔案管理局，該局如何能有效對層級較高之部會甚或五院之檔案管理事項作指導，實屬有疑，更難期待能有效徵集與管理上自總統府、下至五院的各院及其所屬機關的檔案。是參考外國立法例，就現行檔案管理局之行政層級實屬過低，實有建置層級較高或獨立之中央檔案管理機關之必要。

七、宜蘭縣史館係對已完成檔案銷毀程序而尚未進行銷毀

⁶ 參見薛理桂，國家檔案館的行政隸屬與功能，圖書與資訊學刊七十期，九十八年八月，頁三九、四十。

之資料檢選為史料，且相關檔案銷毀程序既於檔案法施行前已完成，並無違檔案法之規定，尚稱妥適。

- (一)依「宜蘭縣史館組織規程」第三條，宜蘭縣史館(下稱縣史館)負責掌理史料檔案之蒐集、記錄、研究等相關事項。復依檔案局所頒「檔案管理作業手冊」第16章之規定，縣史館屬史政機關。宜蘭縣政府暨所屬機關、學校，依檔案法辦理定期保存檔案銷毀作業時，先將銷毀計畫、銷毀目錄函寄送縣史館檢閱有無需列為史料者，縣史館復將檢閱結果轉陳縣府檔案科，檔案科再層報檔案局進行審核(檔案管理作業手冊16.4.1.5及6項參照)。
- (二)有關報載縣史館銷毀檔案情形，經調閱縣史館函報宜蘭縣政府之說明，乃係七十一至七十五年及七十七年縣府定期保存(十年以下)檔案，於八十一至八十八年間，由縣府檔案科依當時「臺灣省政府暨所屬各機關公文處理規則」(下稱公文處理規則)第一七七條第一項第三、四款規定，對於保存年限屆滿十年之檔案(含保存年限一、三、五年檔案)，辦理定期銷毀作業。又依公文處理規則，該批檔案應送中央主管機關國史館檢選，並經核備同意後始得辦理，且於國史館同意後，檔案銷毀清冊尚需送文獻單位選取資料。惟因當時宜蘭縣史館尚未完成法制化，因此以宜蘭縣立文化中心名義函請縣府同意，分年分批移撥至縣史館典藏；移撥公文並敘明由縣史館處負責保管、整理、篩選與銷毀。本批檔案因數量龐大，係於九十年底新館落成後，該批檔案乃隨同其他史料，移存於新館備用書庫區，惟仍未進行整理作業。及至九十六年該案承辦人葉明琦(一百年十二月三十一日離職)及前館長聶孝唐(目前任職於陽明大學附設宜蘭醫院)，為整理縣史館庫房，因該批檔案佔用空間龐大，故列為優先處理

；另一方面，九十五年陳前縣長定南過世，亦希望藉此機會挑選陳前縣長任內重要檔案，是以開始進行該批檔案整理作業。

- (三)宜蘭縣史館對於該批業已簽准銷毀之屆期檔案整理的原則與方式，係檔案內若有陳前縣長親筆簽名或退稿之公文，即予保留，其餘則不選取。該批檔案完成檢選後，整理人員再依檔案原產生局處別進行分類，交由葉明琦進行銷毀作業公文簽辦。該批檔案原計三十三萬二千八百一十一件，經篩選銷毀三十二萬八千五百九十六件，保存四千二百十五件，保存者約佔原檔案數量百分之一點二。惟該批檔案對於已銷毀或未銷毀部分，承辦人均未製作檔案目錄。後經縣史館查閱庫房案卷資料，八十一至八十八年間六次檔案移撥，每批檔案均有手寫目錄各一冊(七十一-七十五年、七十七年)，共計六冊，且檔案科亦保存一份。
- (四)經查檔案法係於九十年十一月二日發布，九十一年一月一日正式施行，本案該批檔案係於「檔案法」公布前完成銷毀審核程序，尚非屬「檔案法」施行後管制之機關業務檔案(亦非縣史館機關業務檔案)；且本批檔案業於「檔案法」施行前移轉至縣史館，並未存放於原機關(縣府檔案科)，屬博物館典藏文物或史料，而非「檔案法」規範之機關公文檔案，故清理作業尚無從依「檔案法」第十二條規定，報送中央主管機關審核。
- (五)至於該批檔案檢選史料之原則與標準如何產生，聶前館長表示係尊重承辦人葉明琦之專業決定，並未與專家學者進行討論。葉員於一〇一年二月十五日聯合報記者採訪時，曾陳述陳定南基金會曾參與檢選，惟經縣史館連繫陳定南教育基金會前執行秘書及重要成員，均表示基金會並未曾參與本批檔案檢選，僅於縣史

館完成檢選後，曾至該館調閱檔案，以籌備展覽事宜。

(六)對前開史料檢選之原則與標準，縣史館檢討情形略為：該批史料為七十一至七十五及七十七年間宜蘭縣政府定期保存檔案，其內容事涉整體縣政發展，非僅為陳前縣長私人文書，僅憑檔案內容是否為親筆核批或退稿公文作為檢選標準，實未盡檔案管理與史料保存比例原則。又檔案檢選過程未依當初移轉公文所言邀請專家學者參與檢選，另檢選標準亦過於簡略，未具歷史研究與檔案學工作之專業性。復就史料管理而言，對於本批檔案之檢選作業應當有更縝密與細緻之規劃與作為。此批檔案早年雖已完成銷毀審核，然隨社會時空改變，其價值性愈益彰顯。是檢選與銷毀作業流程當可參照現行檔案管理局所頒檔案鑑定與清理作業標準模式，先組織史料鑑定小組，由專業、學術或相關人士擔任委員參與檔案鑑定。並依本批史料特性，由鑑定小組委員共同討論，訂立符合本批史料鑑定原則與標準。必要時，可由鑑定小組就未列入檢選之檔案再行複審討論，複審結果再提送宜蘭縣文獻委員會討論。

(七)綜上，宜蘭縣史館係對已完成檔案銷毀程序而尚未進行銷毀之資料檢選為史料，且相關檔案銷毀程序既於檔案法施行前已完成，並無違檔案法之規定，尚稱妥適。惟其史料檢選標準、過程未盡妥洽，應予檢討，以符史料徵集、典藏及管理之目的。

**調查委員：李復甸
馬以工**