

## 調查報告 (公布版)

壹、案由：據審計部110年度中央政府總決算審核報告，外交部存管部分檔案未依檔案法規定辦理回溯編目建檔，且國家機密保護法92年施行前核定之機密檔案亦未依規定於該法施行後2年內重新核定，亟待檢討辦理，並積極清理已屆滿保存期限之檔案，俾減省檔案空間及儲存成本，提升資產運用效能等情案。

貳、調查意見：

本案經調閱外交部、國家發展委員會(下稱國發會)檔案管理局(下稱檔案局)、法務部及審計部等機關卷證資料，並於民國(下同)112年2月6日及8日分別赴外交部汐止庫房及北投庫房履勘，且於112年3月13日詢問外交部、檔案局及法務部等機關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、外交部未依檔案法施行細則之規定，於97年底前完成所有檔案法施行前未屆滿保存年限檔案之回溯編目建檔，除有違該規定外，亦有影響相關檔案管理作業或民眾查詢應用檔案權益之虞，顯有怠失；檔案局未善盡指導之責，且未能確實掌握外交部回溯檔案目錄彙送辦理現況，致蒐整數據有欠完整，而有影響研議全國檔案政策、法規與管理制度之虞，洵有欠當：

(一)國家發展委員會檔案管理局組織法第2條規定：「本局掌理下列事項：一、檔案政策、法規與管理制度之研議及擬訂。二、各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及目錄彙整公布。……」又，88年12月15日制定公布並自91年1月1日施行之檔案法第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2

條第1項第2款規定：「檔案：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。」

(二)依90年12月12日訂定發布並自檔案法施行之日施行之檔案法施行細則第12條規定：「各機關對於本法施行前未屆滿保存年限之檔案，應於施行後3年內完成檔案回溯編目建檔。但有特殊情形報經檔案中央主管機關同意者，不在此限。……」94年1月3日修正發布之同條規定：「各機關對於本法施行前未屆滿保存年限之檔案，應辦理回溯編目建檔。前項檔案屬永久保存者，應於本法施行後5年內完成；屬定期保存者，應於本法施行後7年完成。」是以，各機關對於檔案法施行前未屆滿保存年限之檔案，應辦理回溯編目建檔。屬永久保存者，應於95年底前完成，屬定期保存者應於97年底前完成，亦即機關至遲應於97年底前完成所有該法施行前未屆滿保存年限檔案之回溯編目建檔。此外，檔案局表示<sup>1</sup>，機關寄存他機關之檔案，仍屬機關管有檔案（所有權非屬寄存機關），應依上開規定辦理回溯編目建檔。

(三)審計部110年度中央政府總決算審核報告指出，截至111年2月底止，外交部前提供中央研究院（下稱中研院）近代史研究所（下稱近史所）運用之檔案（據統計約2萬4千餘冊），已於108年歸還置於汐止檔案庫房，惟尚未依規定辦理回溯編目建檔作業。

(四)經查，外交部雖函復本院表示<sup>2</sup>，該部業依檔案法施行細則第12條規定，持續辦理檔案回溯編目建檔作業，自101年起逐年以委外人力辦理檔案回溯編目建檔，近年為活化檔案存管空間並配合新檔案大樓

<sup>1</sup> 參見檔案局112年3月3日檔應字第1120001065號函。

<sup>2</sup> 外交部111年11月8日外資電檔字第1113701382號函。

興建規劃，該部檔管單位將回溯編目建檔列為重點工作，已於111年5月完成檔案局106年機關檔案管理調查結果列管未完成回溯編目建檔者。惟：

- 1、外交部因檔案存管空間不足，96年起陸續將中外條約約本（含聯合公報）以及已審查及屆滿保存年限檔案（不含會計憑證檔案）共51,452冊寄存於中研院近史所，並於96年1月30日簽訂「外交部外交文物寄存近史所協議書」。101年寄存屆期，雙方換文延長5年至106年止，不再續約。該部於106年4月30日將寄存之檔案移回汐止庫房存放。該批檔案陸續於109至111年辦理檔案移轉1,368冊，112年1月13日所餘50,084冊中之33,579冊已完成回溯編目建檔，其餘16,505冊則預計於112年底完成。爰上開自中研院近史所移回之部分檔案尚未完成回溯編目建檔。
- 2、中研院於44年成立近史所，擬借外交部歷年檔案作為研究之用，當時該部囿於人力及財力因素，未能有效管理檔案，爰與該院議定「外交部與中央研究院合作整理舊檔案辦法」，報經行政院核備。該部寄存該所檔案約200箱，經該所整理後，據告共計18,726冊。然該部並未辦理上開檔案之回溯編目建檔。該部雖稱<sup>3</sup>，該所將寄存檔案整理及造冊，並完成檔案數位化，供各界下載應用，以及該批檔案之後續處置方式該部將與近史所洽談等語。惟依檔案局所示<sup>4</sup>，上開寄存檔案屬檔案法第2條第1項第2款定義之檔案，應依規定辦理回溯編目建檔。
- 3、外交部於90年起與國立故宮博物院（下稱故宮）

---

<sup>3</sup> 外交部就本院詢問事項提供之書面說明。

<sup>4</sup> 參見檔案局112年3月3日檔應字第1120001065號函。

合作修復及數位化該部所藏之條約及界圖，寄存檔案包括前清外交條約174件、民國外交條約檔案702件，界圖614件等共1,490件。故宮分別於102年及109年完成前清時期及民國時期條約協定數位影像檔並建置網站公開，並於111年再整合網站為「中華民國外交部保存之前清及民國時期條約協定檢索系統」，開放外界使用。外交部雖稱<sup>5</sup>，該等寄存檔案均經故宮造冊，又因寄存之條約及界圖屬於珍貴文物，並非檔案，故未編目建檔等語。惟依檔案局所示<sup>6</sup>，上述均屬機關執行公務紀錄，屬檔案定義範疇，應依規定辦理回溯編目建檔等檔案管理事宜。

(五)按上開說明，依檔案法施行細則第12條之規定，機關至遲應於97年底前完成所有該法施行前未屆滿保存年限檔案之回溯編目建檔。惟外交部寄存中研院近史所復經移回之檔案，112年1月13日尚有16,505冊未完成回溯編目建檔，另寄存該所約200箱之檔案及寄存故宮之1,490件檔案，亦均未辦理。縱使前開寄存檔案業經造冊保管，惟依檔案局所示，機關寄存他機關之檔案，仍屬機關管有檔案（所有權非屬寄存機關），應依上開規定辦理回溯編目建檔，是以，該部未依期限完成其所有該法施行前未屆滿保存年限檔案之回溯編目建檔，自是違反檔案法施行細則之規定，亦有影響相關檔案管理作業或民眾查詢應用檔案權益之虞。

(六)末查，為瞭解各機關檔案管理現況、蒐整相關數據，作為研議全國檔案政策、法規與管理制度之參考，

---

<sup>5</sup> 參見外交部就本院詢問事項提供之書面說明及檔案局112年3月3日檔應字第1120001065號函。

<sup>6</sup> 參見檔案局112年3月3日檔應字第1120001065號函。

檔案局雖自98年起已建置機關檔案管理線上調查系統，逐年對各機關前一年度檔案管理辦理情形進行統計分析，並就分析結果請權責單位研提運用或建議事項。上開調查題目包括「檔案管有情形」等六大層面，該「檔案管有情形」係調查機關截至前一年度止永久及定期保存檔案典藏情形，機關應依管有之檔案據實填報檔案數量（長度），包括存放在不同庫房或寄存他機關之檔案。惟該局卻在本院調查後，方於111年10月26日函<sup>7</sup>請外交部就其管有之檔案，包含前提供中研院近史所運用者，如有尚未完成檔案目錄彙送作業，儘速辦理，並更新「機關回溯檔案目錄彙送辦理情形調查表」之完成回溯檔案目錄彙送進度及預定完成日期，及於112年3月9日函<sup>8</sup>請外交部就委託故宮或其他機關代管之檔案確實清查，如亦有尚未完成回溯檔案目錄彙送者，於112年3月31日前函復該局辦理情形，且請該部優先配置資源儘速完成，並說明該局業將該部列為112年機關檔案管理評鑑之受評候選機關。顯見，檔案局負責掌理各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及目錄彙整公布等事項，卻未善盡指導之責，復未掌握外交部回溯檔案目錄彙送辦理現況，蒐整數據有欠完整，恐有影響研議全國檔案政策、法規與管理制度之虞。

(七)綜上，外交部未依檔案法施行細則之規定，於97年底前完成所有檔案法施行前未屆滿保存年限檔案之回溯編目建檔，除有違該規定外，亦有影響相關檔案管理作業或民眾查詢應用檔案權益之虞，顯有怠失；檔案局未善盡指導之責，且未能確實掌握外

---

<sup>7</sup> 檔案局111年10月26日檔應字第1110019953號函。

<sup>8</sup> 檔案局112年3月9日檔應字第1120018307A號函。

交部回溯檔案目錄彙送辦理現況，致蒐整數據有欠完整，而有影響研議全國檔案政策、法規與管理制度之虞，洵有欠當。

二、外交部未依國家機密保護法之規定，於該法施行後2年內，完成重新核定該法施行前依其他法令核定之國家機密，除有違該法之規定外，該部雖稱有人力嚴重不足等因素致窒礙難行，卻未積極謀求解決之道，致大量國家機密自動解除機密，無該法之適用，而難依該法確保國家機密安全及利益，且該部未辦理該等國家機密解除意旨之公告及通知，亦不利政府資訊公開，影響人民知的權利，均有怠失：

(一)92年2月6日制定公布並於同年10月1日施行之國家機密保護法第11條第2項規定：「前項保密期限之核定，於絕對機密，不得逾30年；於極機密，不得逾20年；於機密，不得逾10年。其期限自核定之日起算。」、第31條規定：「國家機密解除後，原核定機關應將解除之意旨公告，並應通知有關機關。前項情形，原核定機關及有關機關應在國家機密之原件或複製物上為解除機密之標示或為必要之解密措施。」及第39條規定：「本法施行前，依其他法令核定之國家機密，應於本法施行後2年內，依本法重新核定，其保密期限溯自原先核定之日起算；屆滿2年尚未重新核定者，自屆滿之日起，視為解除機密，依第31條規定辦理。」

(二)政府資訊公開法第1條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」第3條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片……。」

(三)審計部110年度中央政府總決算審核報告指出，外交部存放檔案係屬92年度以前者計9萬6千餘冊，其中機密檔案逾3萬5千餘冊，已逾重新核定規定期限16年餘，仍未重新核定。又，本院分析外交部111年11月8日查復<sup>9</sup>之統計資料，該部110年1月1日應重新核定之國家機密檔案計有40,765冊，110年重新核定270冊，111年1月1日至9月30日重新核定268冊，111年9月30日待重新核定40,227冊，倘以該部110年至111年9月30日平均每月處理25.62冊之速度，則自111年10月1日起該部尚需130.85年始能完成重新核定。另，外交部於本院履勘提供之簡報表示，111年1月1日應重新核定42,737冊，111年1月1日至12月31日，全冊已重新核定1,028冊，全冊部分檔案已重新核定2,306冊，111年12月31日全冊待重新核定3萬9,403冊<sup>10</sup>。

(四)外交部於104年1月6日函<sup>11</sup>詢法務部，「已逾保密期限之公文，是否無須經原核定機關或其上級機關之核定或通知即自動解除機密」，嗣法務部於同年4月27日函<sup>12</sup>復該部略以，依國家機密保護法第39條規定，該法施行前依其他法令核定之國家機密，如自該法施行後2年內，尚未依該法重新核定者，其法律效果擬制為自該法施行後屆滿2年之日起，即自動解除機密，免經有核定權責人員另為解除機密之核定。惟如認其中部分檔案仍有保密之必要，參照該部102年5月13日法廉字第10200012440號函釋意見，經權衡國家安全與利益，且無違反該法第5條<sup>13</sup>

<sup>9</sup> 參見外交部111年11月8日外資電檔字第1113701382號函。

<sup>10</sup> 外交部於簡報表示，待重新核定冊數隨該年度回溯建檔作業而增加。

<sup>11</sup> 外交部104年1月6日外政字第10343505510號函。

<sup>12</sup> 參見法務部104年4月27日以法廉字第10407006750號函。

<sup>13</sup> 國家機密保護法第5條規定：「國家機密之核定，應於必要之最小範圍內為之。核定國家機

之禁止規定或有重大明顯瑕疵之情形，尚非不得依該法再重新核定為國家機密。前開適用該法第39條解除機密之檔案，依該條後段規定，仍須依該法第31條辦理國家機密解除意旨之公告及通知。

(五)法務部於112年2月23日函<sup>14</sup>復本院表示，「絕對機密」、「極機密」及「機密」，保密期限分別不得逾30年、20年及10年，外交部當時得重新核定「絕對機密」之國家機密檔案，其範圍僅限於82年2月至92年9月間；「極機密」之國家機密檔案，其範圍僅限於92年2月至9月間，其餘均已解除機密，而上開期間之「絕對機密」及「極機密」檔案，法務部洽外交部瞭解，分別約為56件及1,220件，已大幅減少應重新核定國家機密之檔案數量。法務部並建議外交部得以上開應重新核定之「絕對機密」及「極機密」國家機密檔案，輔以外交部屬於「絕對機密」及「極機密」業務事項，作為依國家機密保護法第39條應重新核定國家機密檔案之範圍，依機密檔案管理辦法第22條及機關檔案管理作業手冊12.4.3.1規定，擬訂檔案清查計畫執行。

(六)按國家機密保護法自92年10月1日施行，各機關依該法第39條規定，對於該法施行前，依其他法令核定之國家機密，應於該法施行後2年內重新核定，未重新核定者，其法律效果擬制為自該法施行後屆滿2年之日起，即自動解除機密，免經有核定權責人員另為解除機密之核定，惟仍須依該法第31條辦理國家機密解除意旨之公告及通知。另如認其中部分

---

密，不得基於下列目的為之：一、為隱瞞違法或行政疏失。二、為限制或妨礙事業之公平競爭。三、為掩飾特定之自然人、法人、團體或機關（構）之不名譽行為。四、為拒絕或遲延提供應公開之政府資訊。」

<sup>14</sup> 參見法務部112年2月23日法廉字第11200006930號函。



檔案仍有保密之必要，尚非不得依該法再重新核定為國家機密。惟查，外交部111月12月31日全冊部分待重新核定者計2,306冊，全冊待重新核定者計39,403冊。該部雖表示<sup>15</sup>，該部機密檔案數量眾多，基於審慎考量，各單位解降密檢討均係逐案進行；復以該部專業檔管人力嚴重不足，且各業務單位工作繁重，爰依限全面重新核定檔案機密等級，實有窒礙難行之處等語。惟國家機密保護法業已明文規定重新核定之期限，外交部自當依限辦理，縱有窒礙難行，亦應積極謀求解決之道，然該部上開待重新核定者甚已逾限17年，顯見該部有違該法之規定而有怠失。

(七)再者，外交部111月12月31日全冊部分待重新核定國家機密者計2,306冊，全冊待重新核定者計39,403冊。依法務部所詢資料，該部112年2月得重新核定之「絕對機密」及「極機密」僅餘56件及1,220件。是以，外交部未於國家機密保護法所訂期限重新核定該法施行前依其他法令核定之國家機密，致大量國家機密自動解除機密，無該法之適用，而難依該法確保國家機密安全及利益。又，該部亦未辦理該等國家機密解除意旨之公告及通知，不利政府資訊公開，影響人民知的權利，亦有怠失。

(八)綜上，外交部未依國家機密保護法之規定，於該法施行後2年內，完成重新核定該法施行前依其他法令核定之國家機密，除有違該法之規定外，該部雖稱有人力嚴重不足等因素致窒礙難行，卻未積極謀求解決之道，致大量國家機密自動解除機密，無該法之適用，而難依該法確保國家機密安全及利益，

---

<sup>15</sup> 參見外交部111年11月8日外資電檔字第1113701382號函、112年2月2日外國會二字第1125100059號函及簡報。

且該部未辦理該等國家機密解除意旨之公告及通知，亦不利政府資訊公開，影響人民知的權利，均有怠失。

調查委員：林文程

林郁容