

美國國家檔案館管理體系 與徵集策略研究

The Management System and Acquisition Strategy of the National Archives in the U.S.

陳淑美 Chen, Shu-Mei

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所博士生

國家發展委員會檔案管理局檔案典藏組專門委員兼副組長

Ph. D. Candidate, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies, National Chengchi University

Senior Executive Officer, Archives Preservation Division, National Archives Administration, National Development Council

薛理桂 Hsueh, Li-Kuei

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所教授

Professor, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies, National Chengchi University

摘要

國家檔案是見證國家發展的重要證據，具有民主法治之象徵意義，世界各先進國家對於國家檔案都極為重視，多在首都興建首座國家檔案館，以彰顯其法治之立國精神與對歷史文化傳承之重視，並積極深化檔案應用加值服務之宣導，讓民眾了解政府施政作為，發揮社教功能。檔案是各機關執行公務所累積的紀錄，代表公權力行使的正當性與唯一性，惟公務機關所產生的文件十分龐雜，並非所有檔案都具有永久保存價值，故如何去蕪存菁留存真正具有國家及全民記憶價值的檔案，實是一門高深的學問。美國於 30 年代在首都興建第一座國家檔案館，整個國家檔案管理作業運作健全，現分布全國各地規模不同之國家檔案館及文件中心也都各司其職，善盡管理之責，其發展經驗頗值我國借鏡；我國《檔案法》施行已逾 15 年，惟迄今仍未興建國家檔案館，相較於其他國家對於國家檔案館之重視程度，實落後甚多，本文即以美國國家檔案館為研究對象，探討其國家檔案管理組織體系及國家檔案之徵集策略，供我國國家檔案徵集制度擘劃之參考。

Abstract

National archives are crucial evidence to national development and have symbolic value of the democratic rule of law. Developed countries attach great importance to national archives. Most of these countries have built their first National Archives in their capital cities to show that they value the founding spirit of the rule of law and the inheritance of history and culture. Also, they promote public use of archives and optimize the functions of the archives to let the public understand government administration. Archives are records accumulated during government agencies' operation. They represented the rightness and uniqueness of the exercise of public authority. However, those records are numerous and miscellaneous, not all of them worthy of permanent preservation. It requires profound knowledge to separate the wheat from the chaff to preserve records that have collective memory value. In 1930s, U.S. built their first National Archives in the capital and the archive management system operated soundly. Now, different scales of Archives and Record Centers all over the country still play their roles perfectly and fulfill their duty of management. Their experiences are worthy of us to learn from. Our Archives Act has already implemented for more than 15 years yet we still haven't built our National Archives. We are behind comparing with other countries' attention to National Archives. This article takes National Archives in the U.S. as research objects and discusses the management system and acquisition strategy hoping to provide some reference to our national archive acquisition system.

關鍵字：美國、國家檔案館、管理體系、檔案徵集、徵集策略

Keywords: United States, National Archives, management system, archives acquisition, acquisition strategy

壹、前言

西元（以下同）1926年5月，美國國會通過《公共建築法》（the Public Buildings Act），授權政府推動重大公共建設項目，目標除了要提供聯邦政府機關適足的辦公空間之外，還有一項重大建設，就是要在首都華盛頓特區，興建首座國家檔案館。國家檔案館的預定地選在賓夕法尼亞大道上，1931年動工興建，1935年11月主體工程完工，檔案館工作人員開始進駐，到了1937年正式落成啓用（如圖1、圖2）。

國家檔案館是美國民主精神的象徵，1937年開館時該館只擁有人權法案原件，後經多年的折衝協調，始徵得國會圖書館同意，於1952年將憲法和獨立宣言原件移轉給國家檔案館，統稱為「自由憲章」的鎮館之寶終於到齊，如今三者幾乎已成為美國國家檔案館的最佳代言人（U.S. National Archives and Records Administration [NARA], 2016a）。

座落於美國首都華盛頓特區的國家檔案館一館（即 Archives I，簡稱一館），其圓拱型常設展廳除了永久固定展出的自由憲章三寶外，同時也輪流展出珍藏的國家檔案，並定期換展，每次展出的國家檔案約1,000件（包括原件及複製品），如今儼然已成為美國重要的觀光景點，每天均吸

引大批觀光人潮到館參觀。隨著館藏量日增，該館舍原規劃的空間已不敷使用，因此，1994年於馬里蘭大學城內興建第二座國家檔案館（即 Archives II，簡稱二館），二館佔地面積達33英畝（約13.4公頃），除增加國家檔案的典藏空間之外，也提供更多更先進的技術與研究服務。有關美國國家檔案管理組織體系，及兩座國家檔案館的營運概況，分述於後。

貳、美國國家檔案管理體制

一、國家檔案管理組織架構

美國自1776年獨立建國迄今兩百多年，政府檔案管理工作起步自然較歐洲各國晚，19世紀時，聯邦政府的公文均由各機關自行保管，然機關經常因故導致檔案大量損毀，因此國會開始立法要求國務院等重要機關檔案應集中保管，但保管空間仍相當有限，故擬仿效歐洲國家之做法，興建一座大型的國家檔案館。1926年美國國會決議通過興建國家檔案館，1934年小羅斯福總統簽署《國家檔案法案》（The National Archives Act）（林巧敏，2005），首座國家檔案館終於在1937年落成啓用。美國檔案管理工作原由國家檔案館（National Archives）負責統籌，隨著政府職能擴張及機關產生檔案量日增，爰於1949年在聯邦總



圖 1. 1933 年 美國國家檔案館主體工程進行中

資料來源：U.S. National Archives and Records Administration (2016). A short history of the National Archives Building, Washington, DC. Retrieved from <http://www.archives.gov/about/history/building.html> (Feb. 1, 2016).



圖 2. 1935 年 美國國家檔案館建築主體完成

資料來源：U.S. National Archives and Records Administration (2016). A short history of the National Archives Building, Washington, DC. Retrieved from <http://www.archives.gov/about/history/building.html> (Feb. 1, 2016).

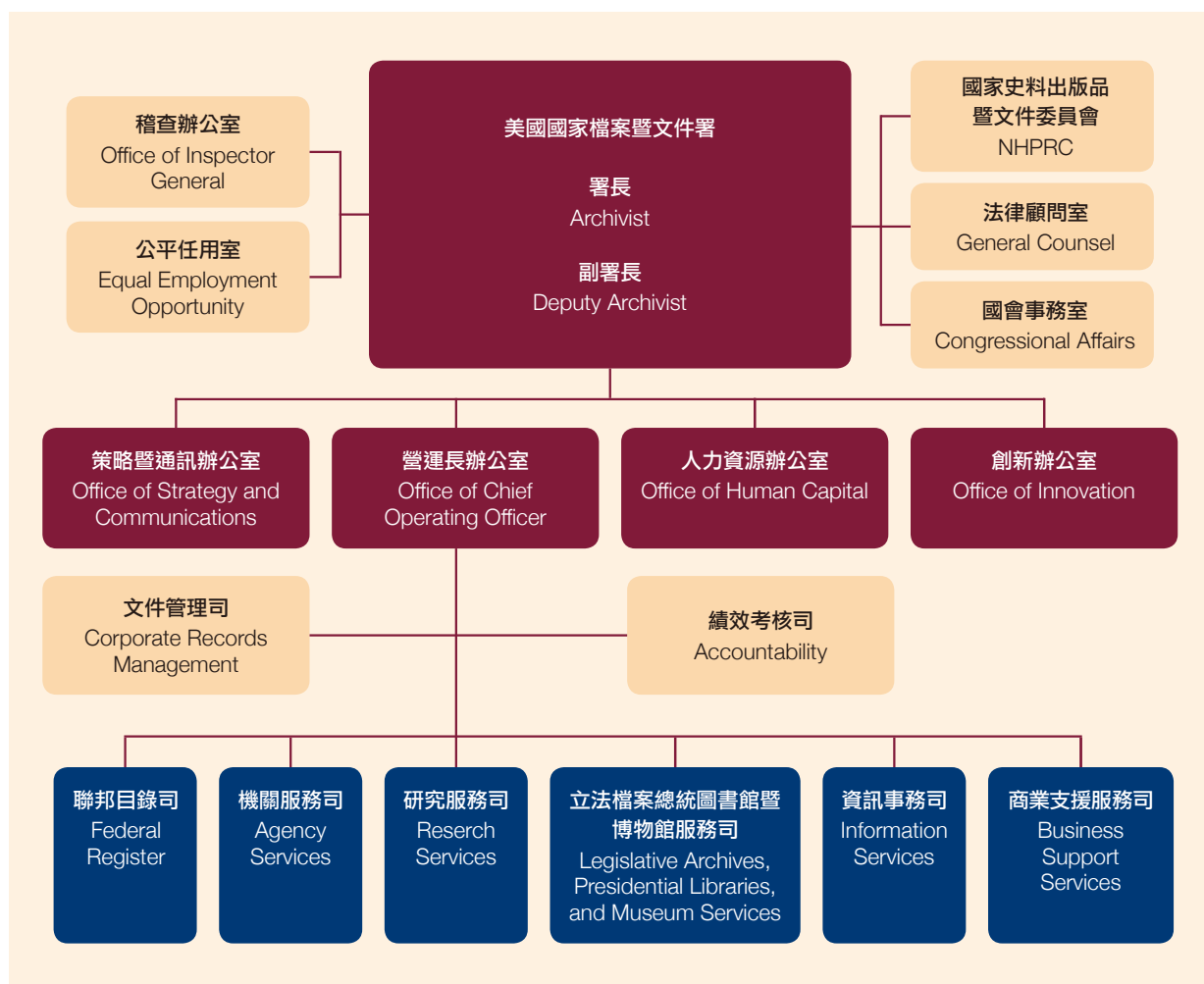
務署 (The General Services Administration, 簡稱 GSA) 轄下成立國家檔案暨文件服務處 (National Archives and Records Services, 簡稱 NARS), 負責全國檔案管理督導工作; 1984 年該處更名為國家檔案暨文件署 (National Archives and Records Administration, 簡稱 NARA), 脫離聯邦總務署管轄, 成為與該署平行之獨立機關, 專責掌理聯邦政府文書檔案管理事務。

NARA 為美國聯邦政府的獨立機關, 相當於我國政府體系的部會層級, 直接向總統負責; 據 2014 年統計, 員額人數約計 3,112 人, 其中專業檔案管理師員的額數約占 10%; NARA 的組織依業務職掌可分為業務、幕僚及附屬等三大單位, 相關部門如下 (NARA, 2014): (組織架構如圖 3)

(一) 業務單位

組織內計有營運長辦公室 (Office of Chief Operating Officer)、人力資源辦公室 (Office of Human Capital)、策略暨通訊辦公室 (Office of Strategy and Communications)、創新辦公室 (Office of Innovation)、文件管理司 (Corporate Records Management)、績效考核司 (Accountability)、聯邦目錄司 (Federal Register)、機關服務司 (Agency Services)、研究服務司 (Research Services)、立法檔案總統圖書館暨博物館服務司 (Legislative Archives, Presidential Libraries, and Museum Services)、資訊事

圖 3. 美國國家檔案暨文件署 (NARA) 組織架構



資料來源: 美國國家檔案暨文件署網站 http://www.archives.gov/tw/about_us/organization/organization.html (Jun. 1, 2016)

註: 根據 NARA 網站所公布, 截至 2014 年 1 月之統計, NARA 轄下所屬之國家檔案管理單位 (facilities) 計有 45 個; 附屬或合作之檔案組織 (affiliated Archives) 計有 10 個; 工作人員總數為 3,112 人。

務司 (Information Services) 以及商業支援服務司 (Business Support Services) 等 12 個一級單位。

(二) 幕僚單位

含稽查辦公室 (Office of Inspector General)、公平任用室 (Equal Employment Opportunity)、法律顧問室 (General Counsel) 及國會事務室 (Congressional Affairs) 等 4 個。

(三) 附屬單位

國家史料出版品暨文件委員會 (National Historical Publications and Records Commission)。

美國在 1930 年代開始興建首座國家檔案館，以典藏美國聯邦政府的公務記錄；在此之前，聯邦政府的檔案多散落在地下室、頂樓或廢棄閒置的建築物等各處，保存環境並不理想。1935 年，國家檔案館人員開始調查聯邦政府各機關的檔案保存情形，並於隔年開始辦理移轉作業。首座國家檔案館位於華盛頓特區，有關國家檔案徵集保管的作為，從剛開始的單一建築，到如今在全國各地已建置 40 多個分支機構，包括區域檔案館 (Regional Archives)、聯邦文件中心 (Federal Records Centers)、總統圖書館 (Presidential Libraries) 等，並有 10 個附屬單位或合作館。至國家檔案館本身歷史的保存與宣傳工作，則由國家檔案館歷史辦公室 (National Archives History Office) 負責。

國家檔案館轄下主要設有 4 個文件檔案分支單位：聯邦文件中心、總統圖書館、區域檔案館，以及研究中心，其業務發展現況分別說明如下 (NARA, 2016a)：

(一) 聯邦文件中心 (Federal Records Centers)

美國於 1950 年創設聯邦文件中心，如今已設有 18 個據點，分布於全國 9 個州，保存聯邦政府機關所產生的各類公務記錄，數量約計 2,700 萬立方英尺，包括公民納稅申報、軍人檔案、護照申請及機密性的軍事文件。聯邦文件中心除有文件保管之責，也提供檢調應用服務。各中心均設有文件保存維護的相關

設施，從防火、防盜、蟲害、水災及自然災害之預防等設備亦需符合規定，目前也引進最先進技術，以確保能在數位化時代配合電子文件檔案管理需求，提供更好、更有效率的服務。

聯邦文件中心所保管的文書檔案來自全國 400 個聯邦機關 (構)，每年所提供的參考諮詢服務高達 1,300 萬次，目前全國各地聯邦文件中心的專業人員總計約 1,100 人。依美國法典 44 2907 規定，NARA 有權設立聯邦文件中心，負責聯邦機關之文件管理作業，也可授權各機關將文書檔案委託給民間企業存放代管。聯邦文件中心的館員需具備文件管理專業能力，該團隊除了有派駐在馬里蘭州國家檔案館二館內的同仁外，還包括各地區的執行主管與機構主管，以共同負責各中心的維運。聯邦文件中心會要求移交機關依規定進行文件檔案移交，包括容具、報表格式內容等，相關配合事項可參考聯邦文件中心所公布的計畫內容。各聯邦文件中心除了提供文件檔案典藏空間外，亦提供相關應用檢調及清理服務 (張聰明等，2000)。

(二) 總統圖書館 (Presidential Libraries)

主要收藏歷任總統的相關文件、手稿及圖書等資料；各館均設有展示空間，提供互動式展覽，並開發有趣的活動及教育項目，同時也提供學術研究所需資源。美國從第一任總統華盛頓開始，每位總統屆任後多將任職期間的書信文件視為私產，於卸任後全數帶走，這種情形直到小羅斯福總統時才有所改變；美國自第 31 任胡佛總統開始有其專屬的總統圖書館，各館維運均由總統圖書館辦公室 (Office of Presidential Libraries, 隸屬於立法檔案總統圖書館暨博物館服務司) 負責監督管理，之後的 13 任總統卸任後，皆以成立基金會方式籌建紀念館，完成後再依總統圖書館法規定，交

由 NARA 接管。現全國已有 15 座總統圖書館／博物館（尼克森總統圖書館有二處；福特總統含圖書館及博物館各一）。

總統圖書館的性質有別於傳統圖書館，主要以收藏與總統相關的文件、紀錄及其他史料為主，因此對國家歷史具有重大意義，除了徵集、保存與總統相關的文件及物件，也開放讓世界各地的遊客進入參觀。當總統卸任時，NARA 會啟動興建總統圖書館專案，直到完成再正式接管。總統圖書館辦公室主要的職掌是針對總統相關文物依法徵集、保存和提供應用，同時規劃總統圖書館的發展政策；挹注經費及監督圖書館的運作，定期和工作人員開會，以確認圖書館的發展方向；負責與 NARA 其他部門協商，以進行各項服務的推動事宜。

總統圖書館於 1939 年開始建置，當時的小羅斯福總統捐贈其個人及總統任內的相關文件信函，同時也捐出海德公園附近的私人土地，和朋友們共同組成一個非營利性組織來籌募總統圖書館興建經費，羅斯福認為，總統個人及相關文件檔案是國家重要的文化資產，應該為全民共有，因此建議國家檔案館應將總統圖書館的資料納入管理。在總統圖書館體系出現以前，許多總統及其家屬對於總統相關文物並不重視，致使文物分散各處，像胡佛總統有許多相關文物已被美國國會圖書館收藏，但也有流入其他圖書館、歷史學會或為私人收藏的情形，甚至有些已佚失或遭到蓄意破壞而毀損。到了 1950 年，杜魯門總統也決定成立一座總統圖書館，以收藏他任內的所有重要文件，1955 年，國會通過總統圖書館法（The Presidential Library Act），明定建置總統圖書館的制度，鼓勵歷任總統捐出其相關史料及珍貴文物讓國家保存，以提供民眾應用。此後總統圖書館紛紛成立，運用私

部門和非政府的基金以及國家檔案館的經費共同支持圖書館的經營。不過，在 1978 年以前，總統、學界及法界人士還是有許多人支持華盛頓總統的觀點，認為總統辦公室屬於總統的個人資產，所有文件都是他和幕僚所創建，因此卸任時也會把文件一併帶走，第一個總統圖書館也是建立在這個論點上，後來 NARA 成功說服總統及其家屬將捐贈的史料交由 NARA 轄下的總統圖書館來管理。1978 年國會通過《總統文物法案》

（The Presidential Records Act of 1978），始認定總統簽署的文件、總統職責所產生的相關紀錄都屬美國政府公務紀錄的一部分，總統卸任後應由國家檔案館接收管理，但該法案也允許總統圖書館的文物得視為總統文件範圍的延伸，併同保存。1986 年《總統圖書館法》也作大幅修正，增訂私人捐獻得以抵稅等機制，以籌措圖書館運作經費。此外，美國於 1974 年制定《總統文物保護法》（The Presidential Recordings and Materials Preservation Act of 1974），此法亦特別針對尼克森總統的歷史檔案及文物作規定，授權政府有權保護及控管尼克森總統任內的各類檔案資料，在合理時間內公開尼克森總統任內有關政府不當濫用權力的相關資訊（林巧敏，2005），該批檔案現存放於二館。

（三）區域檔案館（Regional Archives）

1969 年美國創建了區域檔案館制度，讓有歷史價值的聯邦政府檔案可以就近提供當地民眾使用；區域檔案館所收藏的檔案記錄著國家、地方和當地的人民活動，是豐富的國家資源之一。區域檔案館的設立，可以讓歷史學家、族譜研究者、律師、媒體工作者、學者、公務人員、環保人士、學生及其他有志研究者就近獲取史料檔案資源，並透過展覽、教學活動、講座及其他形式活

動，讓區域檔案館教導民眾認識檔案，並確保公民權益，持續推廣民主教育的重要性。目前已有 14 個區域檔案館分置全美各地（如表 1）。

（四）研究中心（Research Centers）

國家檔案館、區域檔案館及部分較大

表 1. 全美 14 處區域檔案館

序次	名稱	區域位置
1	The National Archives at Boston	東北地區 (Northeast Region)
2	The National Archives at Pittsfield	東北地區 (Northeast Region)
3	The National Archives at New York City	東北地區 (Northeast Region)
4	The National Archives at Philadelphia	大西洋中部地區 (Mid Atlantic Region)
5	The National Archives at Atlanta	東南地區 (Southeast Region)
6	The National Archives at Chicago	大湖地區 (Great Lakes Region)
7	The National Archives at Kansas City	中原地區 (Central Plains Region)
8	The National Archives at Fort Worth	西南地區 (Southwest Region)
9	The National Archives at Denver	落磯山地區 (Rocky Mountain Region)
10	The National Archives at Laguna Niguel	太平洋地區 (Pacific Region)
11	The National Archives at San Francisco	太平洋地區 (Pacific Region)
12	The National Archives at Seattle	太平洋阿拉斯加地區 (Pacific Alaska Region)
13	The National Archives at Anchorage	太平洋阿拉斯加地區 (Pacific Alaska Region)
14	The National Archives at St. Louis	國家人事文件中心 (National Personnel Records Center)

資料來源：作者彙整製作

的聯邦文件中心均設有檔案研究中心，全美各地目前已設置 19 個據點，方便全國各地使用者就近申請調閱應用，進行國家檔案相關研究。

二、國家檔案館沿革

美國已興建完成兩座國家級的國家檔案館，分別為 1930 年代於華盛頓特區興建的國家檔案館（一館，Archives I），以及 1990 年代興建於馬里蘭大學城內的國家檔案館（二館，Archives II）。一館所典藏的國家檔案以 1900 年以前所產生的政府文書檔案為主，包括印地安事物、土地、人口、海岸警衛、海關總署、美國陸軍命令（1784-1821 年）、美國大陸軍命令（1821-1920 年）、陸軍、退伍軍人管理及司法總部的檔案。另外，一館也收藏豐富的家族資料，包括全國性的人口普查紀錄（1790-1930 年）、兵籍資料、社會福利檔案、土地權狀、聯邦法院審理的入籍資料、入境文件索引、護照申請紀錄等，且多已拍製微縮複製品保存。除了上述族譜檔案外，一館也收藏美洲印地安人、1933 年羅斯福總統新政推動、哥倫比亞特區、聯邦法院、國會及二戰前海陸軍種等主題檔案。

一館館舍之典藏容量，於 1970 年已達滿載，當時為改善典藏空間不足問題，遂將部分館藏移到華盛頓聯邦文件中心存放，然庫房空間不足的壓力仍未解除，為因應持續入藏國家檔案之保存，爰爭取馬里蘭大學捐贈 33 英畝土地供興建第二座國家檔案館之用，1988 年雷根總統核定編列二館興建預算，1991 年開始動工，1994 年 5 月 12 日落成啟用，現今二館已成為 NARA 行政及檔案典藏中樞（林巧敏，2005）。

二館所典藏的國家檔案類型以 1900 年以後產生的檔案為主，包括司法、財政、內政、勞工、商業、能源、農業、教育、衛生福利、交通等中央部會所產生的檔案，以及國防軍事相關機關的文件紀錄。此外，二館也典藏專案徵集的檔案，如尼克森總統檔案、甘迺迪總統遇刺專檔、柏林文件中心館藏資料之微縮複製品、獨立辯護律師的司法實錄等；以及 1,500 萬張各種主題的輿圖

資料，如地圖、航照圖（約 900 萬張）、建築圖、專利及船舶圖片等。較特別的是，該館除了徵集典藏美國聯邦政府所產生的輿圖，也蒐集世界各地、19 世紀以前所繪製的輿圖，是目前世界上收藏輿圖檔案最豐富的檔案館，各種媒體檔案均設有專屬研究室供研究人員使用。除了上述媒體類型外，二館也典藏微縮資料（包括原件及轉製為微縮的複製品）、電子檔案、動態及靜態音像檔案、攝影照片檔案（約 800 萬張）等，為保存技術研究提供豐富的素材。

除了上述兩座國家級的國家檔案館之外，美國在各州也設有規模屬性不同的國家檔案管理單位，如今全美各地典藏國家檔案的據點已有 40 多處（包括一館、二館、聯邦文件中心、總統檔案館、區域檔案館等），提供數十億件以上的國家檔案應用服務，媒體類型豐富多元，有信件、公文、照片、音像紀錄、圖紙、地圖、條約、海報等，這些國家檔案都是珍貴且具唯一性的史料，必須予以妥善的保存維護，因此均採閉架式管理，並不像圖書館提供民眾可自行至架位區域瀏覽或是外借館藏的服務，使用者必須在館內和其他附屬據點裡使用檔案。除了提供國家檔案應用申請服務之外，國家檔案館也會舉辦各項展覽，並參與各項公益活動，以宣傳國家檔案的重要性。現所有的國家檔案都可以透過檔案圖書文件中心（The Archives Library Information Center, ALIC）的系統進行查詢（NARA, 2016b）。

三、國家檔案館主要使用客群

由於國家檔案徵集有一定的主題及範圍，因此吸引大批特定研究族群的注意，國家檔案目前主要的使用客群計有 9 大類，只要年滿 14 歲都可以申請檔案應用，憑證進入國家檔案館利用相關資源進行研究（NARA, 2016b）：

（一）族譜研究者

國家檔案館可提供族譜、家族史的歷史研究資料，供研究者找尋祖先的相關資訊，以填補其家族史的內容。從家族檔案中可以看出民族遷徙的起源，從移民登陸美國的乘客名單可以證明起源

於歐洲；族譜學家也常看軍事服務文件、土地、歸化及護照記錄等。這些研究多在華盛頓特區的一館進行，重要家族相關檔案的微縮片複製品也會保存一份在區域檔案館。

（二）退伍軍人

國家檔案館藏有退伍軍人相關的兵籍紀錄，包括軍籍證明及退伍資料，這些都是用來確認政府福利和就業資格的副本；當事人和親屬擁有使用相關檔案的權利，這些軍事紀錄主要典藏地為一館。

（三）教育工作者和學生

此為國家檔案館的主要客群，他們可利用國家檔案來編制教案和課程計畫；雖然國家檔案館規定 14 歲以上的國民才有申請閱覽資格，但學生如有研究之需，各年齡層使用者仍可以利用線上方式查找國家檔案。

（四）參觀民眾

包括美國公民和外國遊客，都可以親至國家檔案館參觀瞭解美國的歷史，各地的區域檔案館或聯邦文件中心也會定期舉辦展覽活動，並提供團體導覽服務。

（五）環保人士和國土資源研究者

國家檔案館藏有地質調查局、水土保持局等政府機關所移轉的航照資料與地籍圖，提供環保人士追查土地用途沿革，以及作為解決土地糾紛的憑據資料。

（六）考古學者

國家檔案館藏有 1812 年戰爭期間美軍所繪製的地圖，提供考古學家用來查找建物及沈船遺骸，進行挖掘及相關研究。

（七）建築師

由聯邦政府興建的堡壘、郵局、燈塔、辦公室等公共建物之建築圖多存放在國家檔案館，使用者可透過國家檔案

研究各時期的建築風格與特色。

(八) 文史工作者

國家檔案館收藏許多有趣的文史資料，如模型飛機和船舶設計圖，製造商可從上百件軍用飛機和船隻的相關檔案裡，找到屬於美國特有的設計靈感。

(九) 作家

如傳記文學家、小說家、軟體開發廠商、電影電視編劇等，可爭取國家檔案館的研究補助與協助，從檔案中尋求素材，補充其創作的內容與品質。

參、國家檔案徵集策略

美國聯邦政府、州政府及地方政府均設有所屬的檔案管理機關（構）以進行檔案管理工作，中央與地方檔案管理事權分離，聯邦政府的檔案管理事務均由 NARA 制定規範及相關標準，同時，NARA 也負責國家檔案管理事宜，其主要徵集來源為各聯邦機關（構）所產生、具有法律及史料之永久保存價值者。各聯邦機關（構）檔案達一定年限均應移轉至 NARA 所屬的聯邦文件中心，經整理、立卷（案）、鑑定及清理等作業後，被鑑定屬永久保存的國家檔案方移轉至國家檔案館典藏（張聰明等，2000）。

NARA 是美國國家檔案的管有單位，所有聯邦政府機關（即中央機關）所產生的文件和資料經鑑選具有法律及史料之永久價值者，才會列為國家檔案，徵集比例僅 1% -3%，目前國家檔案的典藏數量已達數十億筆，且仍在持續增加中；NARA 的職掌主要是針對聯邦機關（構）所產生的重要文件，予以徵集、保存及提供開放應用，對於國家檔案的研究與總統文件的管理也負有監督之責；NARA 所徵集的國家檔案，有別於美國國會圖書館（The Library of Congress）及史密森機構（The Smithsonian Institution）藏品之蒐藏屬性，前述兩者分別為美國圖書館及博物館最重要的指標組織與研究機構，三者事權範圍各有區分，分別督導檔案館、圖書館與博物館的制度規劃與發展。

國家檔案主要徵集自聯邦政府機關所產生的

公務紀錄，包括立法、行政和司法等各個聯邦政府機關部門。檔案館具有收錄第一手的資訊、紀錄與證據的功能，包括信函、報告、備忘文件、照片及其他型的文件紀錄，而國家級的國家檔案館（National Archives）主要係典藏美國政府機關所產生，和國家歷史發展相關最重要的文件；各檔案館都必須負責管理這些重要的國家檔案，提供保存維護、研究及應用（NARA, 2016c）。每一件進入國家檔案館的國家檔案都會重新換裝保存容具，並進行編排描述，給予簡要資訊以提供查詢；而進館的國家檔案因年代久遠，體質都比較脆弱，因此需要施以適當的保護以防止檔案內容受到損壞（NARA, 2016c）。早期檔案多為紙質類，並以檔案夾或檔案箱上架保存，近年全世界資料電子化盛行，電子檔案正以驚人的速度迅速累積，為了因應此一變革，美國國家檔案館也開始尋求新的管理方式以因應電子檔案保存維護之需求。

一、檔案清理機制

檔案管理的目的，在於以制度化的機制，健全檔案生命週期各階段的價值，以發揮檔案存在的最大效益。我國《檔案法》第 7 條敘明，檔案管理作業包括點收、立案、編目、保管、檢調、清理及安全維護等事項，其中的「清理」面向甚廣，包括訂定檔案存廢標準、進行檔案複製儲存、機密檔案處置及密等檢討、鑑定檔案使用價值據以辦理銷毀或移轉等作業等。而美國 NARA 對於「清理」（disposition）的詮釋，指的是對於機關內不再供現有經常業務使用之檔案所採取之行動，包括建立檔案清理目錄、研擬綜合性的機關檔案保存年限區分表、移轉永久保存檔案至國家檔案館、移交檔案至聯邦文件中心或機關檔案庫房或其他聯邦機關，以及銷毀或捐贈屆保存年之定期性檔案等（國家發展委員會檔案管理局，檔案清理與鑑定上課講義，民 104 年）。

檔案保存價值之鑑定非光靠經驗、一成不變的作業，該工作需要明智的判斷、相關知識背景與敏銳度、研究興趣等作業要求，為提供一致性且具體可行的準則，NARA 對於聯邦機關文件保存價值的判定標準，是以 2007 年所頒布的策略指

南——鑑定政策 (Strategic Directions: Appraisal Policy) 作為審選作業的指導原則；該指南的法令依據為《聯邦文件法》第 21、29、33 (3302, 3303a) 章以及第 44 號法典，適用範圍涵蓋受《聯邦文件法》所規範的聯邦機關所產生的文件記錄，包括聯邦各級行政及其所屬機關(構)、法院及立法部門，以及部份非公務機關性質之重要單位(如美國聯邦存款保險公司)；至於總統管轄之部門、參眾議院、國會及最高法院之文件管理辦法及鑑定標準則另定之 (NARA, 2016d)，如《總統文物法案》(The Presidential Records Act of 1978)、《總統文物保護法》(The Presidential Recordings and Materials Preservation Act of 1974) 等。

美國聯邦政府各機關檔案保存年限之訂定及相關清理作業，主要係採取計畫事前綜合審查及許可制，以兩種制度併行的手段執行 (張聰明等，2000)：

(一) 研擬「共通性檔案保存年限基準表」

(General Records Schedules, 簡稱 GRS 表)，主導各機關綜合性之機關檔案保存年限的制定，按組織系統、業務職能，進行跨部會綜合性的機關檔案保存年限表之整編與協調修正，明訂各機關各類業務相關檔案之保存年限及清理方式建議，以利後續檔案清理及相關移轉作業之進行。截至 2015 年止，已頒布的 GRS 表計有電子文書類 (Electronic Records) 等 27 類。

(二) 個別性檔案採「第 115 號標準表」(standard form 115) 提請審查，以獲取檔案清理權限之許可：可反應出各機關業務獨特性或未涵蓋在 GRS 表之檔案，需填列前述表格向 NARA 提報審查，經 NARA 核准即可逕行認定檔案保存年限及清理方式。

美國聯邦政府的檔案管理事業，在 NARA 統一規劃、集中管理的規範下，依據文件的生命週期，現行文件由各聯邦機關(構)保管以發揮其行政功能，現行文件經一段時間不具行政功能後，則

移轉到各聯邦文件中心保存管理；非現行文件經 NARA 鑑定其保存價值後，即可進行銷毀或移轉至國家檔案館保存等處置，國家檔案館保存者均為具有永久保存價值的國家檔案 (薛理桂，2003)。聯邦文件的保存價值係由 NARA 人員判定，當該文件具有歷史或其他價值，已超過原機關所需要的行政業務考量者，則予續存，並會在文件指定處置時間表上標註為「永久保存文件」(permanent records)；經 NARA 判定非屬永久保存文件者，即屬定期保存文件 (temporary records)，機關便可立即或續存一段時間後予以銷毀。

徵集進入國家檔案館典藏之永久保存檔案，必須具有提供政府重大政策制定、國防外交作為、民眾社會重要活動、國家發展等信證稽憑與研究價值等條件，主要計有三大類別 (NARA, 2016c)：

(一) 公民權益相關文件 (records documenting the rights of citizens)

聯邦機關所產生的文件許多都和法律信證、個人或團體權益以及政府機關(構)施政作為有關，大多數的文件都會有一定的時效性，只有少數涉及重要權益保障之法律、政策或規定等相關事項者，會列為永久保存檔案，於審選後辦理移轉。

(二) 聯邦重大政策公務執行文件 (records documenting the actions of Federal officials)

政府機關所產生的文件都和公務執行有關，NARA 主要是透過審選機制保留機關重要的業務執行文件，包括涉及該機關政策決定、核心業務、業務組織變革歷程等。

(三) 國家經驗相關文件 (records documenting the national experience)

政府機關執行公務所產生的文件，部分會對個人、社會、自然或人為環境有所影響，並和社會、政治及經濟活動有關，其中有助於了解聯邦政府公務運作及國家發展者，即須永久保存。

NARA 由機關服務司 (Agency Services) 負責各聯邦機關檔案之鑑定作業，關於檔案保存價值之判定標準，係根據鑑定指南所訂之等 12 項一般性原則進行 (NARA, 2016d)：

- (一) 具有研究價值 (How significant are the records for research)。
- (二) 文件來源與脈絡具備重要性 (How significant is the source and context of the records)。
- (三) 文件具備唯一及特殊重要性 (Is the information unique)。
- (四) 文件仍具備可用性 (How usable are the records)。
- (五) 具可找尋到其他永久保存檔案之指引價值 (Do these records serve as a finding aid to other permanent record)。
- (六) 文件起迄完整涵蓋案情發展 (What is the timeframe covered by the information)。
- (七) 政策先例 (Do the records document decisions that set precedents)。
- (八) 與其他永久保存檔案有所關連 (Are the records related to other permanent records)。
- (九) 案卷完整性 (Do the files contain non-archival records)：是否包含未歸檔文件。
- (十) 長期保存所需成本之效益分析 (What are the cost considerations for long-term maintenance of the records)。
- (十一) 文件計量基準 (What is the volume of records)。
- (十二) 鑑定採行的取樣方式 (Is sampling an appropriate appraisal tool)

除一般性的鑑定原則外，對於某些主題或類型檔案的徵集也訂有特別注意事項，如：

(一) 私人資料 (Personal Data)

必須蒐集該個人或其家族成員的相關資訊，同時還要考量徵集文件的範圍、代表性以及其原始價值 (以原件為原則)，有關私人文書的徵集，以具美國合法居留或公民身份者為主。

(二) 物理學觀測資料 (Observational Data in the Physical Sciences)

保留各種媒體類型的物理科學所需大量數據、具創新突破的科學概念、以及具有長期留存觀察價值的資料等。

(三) 環境健康與安全議題相關檔案 (Environmental Health and Safety Records)

各機關執行關於有害物質與對人類環境有害影響相關評估文件，包括放射性物質、金屬、石化產品及彈藥等。除法有明文明確規範相關文件的保存年限，否則有必要考慮予以永久保存。

(四) 研發相關檔案 (Research and Development (R&D) Records)

涉及工程、物理科學及自然科學應用等相關領域之重要研發文件均應永久保存，包括生物、化學、醫學、物理學、材料科學、航太科技、武器研發、資訊科學、能源開發及環境保護等。

此外，有關各類文件本身的內隱價值，也是判定保存年限長短的重要考量因素，例如媒體的材質特殊、具藝術賞析價值、對發展世代具指標性意義、具展示價值者等，對未來研究而言具有保存之必要者，NARA 便會以其原有媒體形式徵集，並予以永久保存。

目前國家檔案館所徵集的國家檔案，95% 以上均已解密，可開放給所有研究人員使用。NARA 目前約有 3,000 名的全職和兼職員工，從事國家檔案的管理工作；許多國家檔案都已微縮複製，並將 180 萬個以上的影像檔匯入系統，使用者可以透過國家檔案線上目錄直接瀏覽使用。NARA 近期則開始徵集國務院的電子檔案，民眾皆可透過檔案資料庫系統 (Access to Archival Databases, AAD) 查詢應用。

二、檔案移轉與登錄

NARA 對於國家檔案的移轉，包括移轉 (transfer) 和登錄 (accession) 兩種不同用語，兩者均涵蓋聯邦機關和 NARA 雙方人員在點交檔案

時的相關作為，兩名詞的區別闡明如下：

(一) 移轉

指的是聯邦機關(構)將檔案交給 NARA 所屬的聯邦文件中心(Federal Records Center, 簡稱 FRC)保管,該機關需保留相關移交紀錄,並依照聯邦文件中心的要求進行相關作業,直到最終清理處置結束。

(二) 登錄

指聯邦機關移交給聯邦文件中心管理的檔案,被審選為國家檔案後將登錄為國家檔案館永久典藏的作為。登錄後的國家檔案由 NARA 負責保管,並善盡維持檔案良好可用之責,因此,登錄後的國家檔案所有權即屬於國家檔案館。有關登錄作業,須參照法規 36 CFR1235 的相關規定辦理。國家檔案的登錄可以分為一般檔案登錄、電子檔案登錄及特殊媒體檔案登錄 3 大類型(NARA, 2016d)：

1. 一般檔案的登錄

多以年度為基準定期辦理,聯邦機關(構)交給聯邦文件中心管理的

檔案,經審選為國家檔案後,NARA 可直接指定由該聯邦文件中心負責代管,優點是無需再產生移轉目錄進行點交/收,減少行政及管理的成本。被選為需移轉至國家檔案館的檔案(檔案原件屬紙本型式者),則必須依照規定使用專用紙箱裝箱遞送(紙箱規格參見圖 4),移轉檔案需依照 32 CFR2001.46 之相關規定進行分類裝箱,箱內文件之順序需與原始文件一致,妥善打包和運送,以確保國家檔案之安全。各種規格型式之紙箱均可向聯邦總務署洽購,檔案如有毀損或污染等情形,NARA 有權不受理移轉。

2. 電子檔案的登錄

各聯邦機關每年需在 8 月初將保存在聯邦文件中心的檔案目錄上傳,以便開始進入初審,為下一年度 1 月開始的移轉作準備;電子檔案的目錄則需在每年 10 月 1 日前上傳,以利審選作業之進行;後續移轉作業程序大致與一般檔案相同,惟移交的檔案原件及目錄均以電子形式交付。

3. 特殊媒體檔案的登錄

移轉地圖、圖表、建築圖及工程圖紙時,必須在移轉目錄中載明檔案的數量及產生日期、特殊媒體的材料資訊(如底片或輸出)、檔案的相關描述資料等。登錄檔案屬照片、音像檔案等,需載明產生日期、長度、播放格式(如 AVI、MPEG-2、WAV)及相關描述資訊。屬電影片等攝影類檔案,則需載明日期、長度、音頻、字幕資訊、數位(如為原生檔案)格式、可讀取軟體及相關描述資訊等。特殊媒體型式檔案之移轉,如磁帶、地圖、影片等,亦需依相關規定,選擇合適紙箱裝箱運送。

美國國家檔案館對於國家檔案的移轉,主要透過兩種途徑：



圖 4. 國家檔案移轉專用箱

資料來源：U.S. National Archives and Records Administration (2016) .Accessioning Textual Records in the Washington, DC Area, Packaging & Shipping Guidelines. Retrieved from <http://www.archives.gov/records-mgmt/accessioning/textual.html> (Feb. 11,2016).

註：依國家檔案尺寸之不同,移轉專用紙箱也有多種不同規格。

- (一) 由檔案的原管有機關直接製作移轉目錄與國家檔案館進行對點移轉，因此檔案是由原機關直接和國家檔案館進行點交。
- (二) 透過聯邦文件中心，由國家檔案館針對聯邦文件中心所保管的檔案進行審選，將選為永久保存檔案之目錄於移轉當年轉為國家檔案館需要的格式予以匯入，因此檔案移轉是透過聯邦文件中心進行。

檔案經審定屬永久保存者，於屆臨移轉前應填具 SF258 表格送回原機關簽署後，再交給 NARA。檔案一經移轉成為國家檔案，所有研究應用都必須遵循國家檔案使用的相關規定，原管有機關人員亦視同一般使用者，必須等到國家檔案整理完畢開放使用時才可以申請應用，相關程序可參照美國聯邦機關申請已移轉且已開放應用之國家檔案作業程序 (Procedures for US Federal Agencies to access their already-accessioned Textual Records in College Park, Maryland) 之規定。電子文件檔案管理系統是 NARA 開發的線上系統，各聯邦機關檔案管理人員可以利用該系統

進行檔案移轉作業，經 NARA 所審選或預審的永久保存檔案可以任何 NARA 所認可的格式，以電子檔案形式移轉給國家檔案館。

三、移轉前置作業的準備

美國聯邦政府各機關必須依照移轉計畫規範的期程，進行檔案移轉作業，並非所有已審選需移轉的永久保存檔案（即已具國家檔案性質者）就會立即辦理移轉。期程規劃的主控權在 NARA，移轉前系統的文件管理服務 (NARA Records Management Services, ACNR) 功能會先就匯入系統的電子目錄進行檢視，以查檢目錄的各個欄位填寫是否齊備，當檔案準備移轉時，系統會就史料時程規劃項目進行確認，相關處置權限的輸入包括發送電子郵件、權威資料完整著錄 (NARA 作業編號及項目編號) 等。

在移轉目錄中，有些是設定為必填項目的欄位，僅摘要說明如下 (NARA, 2016d)：

(一) 移轉群組描述 (Transfer Group Description)

此欄位段應包括一個簡單的標題，而不是只有主要 / 次要機關或是歷史性的概

表 2. 國家檔案移轉應用限制說明

完全不開放 (所有移轉檔案均不開放)	一、國家安全 1. 屬國家機密等級且明確註記密等者 2. 原機關核定屬本機關安全等級最高者 3. 屬 14130 表格規範之不開放者 二、符合 B2 到 B9 表列不公開之政府資訊 三、個人隱私 受個人隱私保護者，需列明適用領域及限制範圍，如同政府資訊公開 B6 所為，做特定範圍之限制
部分限制 (移轉檔案需部分限制開放)	一、如屬機密檔案，請勿選此狀態 (即使已有部分解密) 二、在檔案的附加欄位 / 表格裡，或是電子目錄的應用限制裡有加註識別資訊者 三、在表格或電子目錄中加註限制狀態供 NARA 或政府資訊公開主管單位人員審查，如不認為限制者，即變更狀態開放給民眾應用
可能限制	部分檔案在移轉時可能會受到影響，實體檔案之移轉不可勾選此項
完全開放 (沒有限制)	一、所有檔案均不限制 二、檔案已全數解密 三、無 14130 表格規範之不開放者

資料來源：U.S. National Archives and Records Administration (2016). Direct Offer Guidance. Retrieved from <http://www.archives.gov/records-mgmt/accessioning/textual.html> (Feb. 11, 2016).

述。主要 / 次要機關欄位非必備欄，主要記載原機關進行檔案移交的資料，並非正式的點交目錄。

(二) 應用限制欄位

此為必填備位，以提供有關移交檔案之應用限制相關資訊，如開放使用或是受其他法規約束之資訊限制公開情形等。可能的情形會有：完全開放、完全不開放、部分限制、可能限制、未定等，但匯送時只能勾選完全開放、完全不開放、部分限制等三種選項。有關應用欄位填列詳細說明如表 2。

四、中長程發展策略

為使業務推動更有效率，NARA 於 2010 年起開始規劃中長程發展策略，期許業務發展能夠創新求變、持續精進，以順應時代快速變化，迎接風險挑戰，將機關轉型為有效能、透明開放、重視合作參與的組織。NARA 制訂 2014-2018 策略計畫 (Strategic Plan: U.S. National Archives and Records Administration fiscal year 2014-2018)，擬以新的服務型態吸引客源，推動檔案學的新理論，並在電子檔案管理方面扮演引導角色，其組織發展策略計有 6 大核心目標 (NARA, 2016e)：

- (一) One NARA：整合為一，避免各自為政。
- (二) Out Front：成為電子檔案發展的火車頭。
- (三) An Agency of Leaders：扮演機關先趨角色，培養領導能力。
- (四) A Great Place to Work：樹立機關專業形象，創造自我使命感。
- (五) A Customer-Focused Organization：成為以客為尊的組織，滿足民眾需求。
- (六) An Open NARA：成為開放的組織，敞開心胸，學習交流。

2011 年是 NARA 轉型的里程碑，打破組織既有地理結構和業務型態的限制，將客群需求和組織予以重組，鼓勵更多相關機關 (構) 參與合作，以滿足各界需求；此外，也成立了創新辦公室 (Office of Innovation)，加速機關之間的交流，提供更多參與公共事務的機會。2014-2018 四年期

策略計畫的執行重點，在於改善保存維護及應用等檔案管理作業的效能，包括 (NARA, 2016e)：

- (一) 持續進行電子化作業，與時俱進，迎接挑戰。
- (二) 打造資料開放與數位化的政府。
- (三) 提供雲端運算與資訊共享服務。
- (四) 創造公眾參與與互動平台，利用新科技方式來蒐集民意，並增加交流合作機會。
- (五) 提高員工使命感與成就感，提升員工專業能力。
- (六) 掌控財政，開源節流。

改變作業流程以改造組織文化，是 NARA 想要實現的策略目標，上開策略計畫詳細規劃該組織應負的使命，以改變人民對檔案管理的既定觀感，這些作業顯示了 NARA 對於檔案管理業務的企圖心與使命感，頗值我國檔案中央主管機關學習。

肆、結語

「以史為鏡，可以知興衰。」檔案如同歷史的視窗，讓後人看見前人過去歲月中所經歷的一切。重要且具有保存價值的檔案都應該被永久保存，且檔案所具有的憑證價值與唯一性的特質實是其他資料所無可替代的。從美國的國家檔案館建置過程，自 1937 年啟用國家檔案館一館，在歷經將近一甲子後，發現原有位於首府的一館無法容納該國的重要檔案，因而於 1994 年再興建二館，即可看出該國對於國家檔案之重視程度。

他山之石、可以攻錯，環顧美國檔案管理制度的規劃與發展經驗，確有值得我國借鑑之處，本文謹提如下建議供參：

一、興建國家檔案館刻不容緩

觀諸世界各先進國家，均已興建獨立館舍之國家檔案館，集中典藏珍貴的國家檔案，這不僅是重視國家歷史文化保存的具體作為，更彰顯政府落實資訊公開的態度，甚至美、加、法、日、韓、澳等國都已有一處以上的國家檔案館，反觀我國《檔案法》施行已經十餘年，卻仍未見首座國家檔案館之建置，與各國檔案管理發展成效相去

仍遠，未來尤應積極爭取國家檔案館之興建，以善盡國家檔案徵集典藏之責。

二、分區設置區域檔案館或檔案文件中心

美國幅員廣大，為使民眾能就近應用檔案，也讓具有永久典藏價值的檔案能夠得到較好的保存環境，同時減輕各機關保管的壓力，因此陸續在全國重要據點設置聯邦文件中心，此中間檔案館的概念頗值我國借鏡，建議未來可考慮在北、中、南、東部設立區域檔案館（國家檔案館分館）或檔案文件中心，做為機關檔案集中暫存之處所，不僅可以確保檔案保管之安全，並可就近提供檔案應用與加值展覽等推廣服務，對於未達移轉年限之國家檔案亦可提前進行前置整理作業，以提升檔案管理效益。

三、建置總統檔案館之可行性研議

美國對於和總統相關文件、手稿、文物等資料之蒐集，直到小羅斯福總統才逐漸法制化，並由總統於卸任前成立基金會以募款方式集資籌建其專屬的總統圖書館，至興建完成後始交給 NARA 接管維運，且為明確規範總統相關文件、紀錄、文物之保存及移交之範圍，亦制定《總統圖

書館法》、《總統文物法案》、《總統文物保護法》等相關規定，以利後續作業之執行，我國現已有《檔案法》、《總統副總統文物管理條例》分就與總統相關之檔案及文物加以規範，惟實務上恐有事權不一、管轄標的難以釐清之疑慮，建議可思考美國之作法，建置總統檔案館專職典藏總統相關各式檔案文物，並由檔案中央主管機關督導管理。

國家檔案的增長速度及所需典藏空間極為可觀，從美國國家檔案館的檔案徵集策略中，即可看出建立作業標準化清理制度的重要性。除此之外，從 NARA 2014-2018 四年期發展策略的內容，也可觀察到電子化的趨勢及經費籌措的壓力，未來對於檔案管理作業方式的改變，包括檔案徵集、保存維護、應用服務等作業，勢必都將面臨電子化的挑戰，尤須及早規劃並提出因應之道。近年來各國普遍面臨財源不足的困境，國家檔案管理所需經費龐大，如何掌控財政、開源節流，更是國家檔案管理面臨的重大考驗，唯有制訂有效與可行的國家檔案徵集策略，讓審選入藏的國家檔案都能符合國家檔案館事先擬訂的館藏徵集目標，才能從源頭控制國家檔案的增長速度，避免流於浮濫，使國家檔案得以永續典藏。

參考文獻

1. 林巧敏 (2005)。中美檔案管理組織之比較研究。《圖書與資訊學刊》，53 (may' 05)，65-85。
2. 張聰明、林秋燕、張富林 (2000)。美國及加拿大國家檔案管理制度考察報告。臺北市：檔案管理局。
3. 薛理桂 (2003)。我國檔案管理體制研究。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告 (編號：NSC91-2413-H-004-018)。臺北市：國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所。
4. U.S. National Archives and Records Administration (2016a)。A short history of the National Archives Building, Washington, DC。檢自 <http://www.archives.gov/about/history/building.html> (Feb. 1, 2016)。
5. U.S. National Archives and Records Administration (2016b)。Why Visit the National Archives。上網日期：2016 年 2 月 1 日，檢自 <http://www.archives.gov/locations/why-visit.html>。
6. U.S. National Archives and Records Administration (2016c)。Strategic Directions: Appraisal Policy。上網日期：2016 年 2 月 22 日，檢自 <http://www.archives.gov/records-mgmt/initiatives/appraisal.html>。
7. U.S. National Archives and Records Administration (2016d)。Direct Offer Guidance。上網日期：2016 年 2 月 22 日，檢自 <http://www.archives.gov/records-mgmt/accessioning/agency-direct-offer.pdf>。
8. U.S. National Archives and Records Administration (2016e)。Strategic Plan: Fiscal Year 2014-2018。上網日期：2016 年 2 月 3 日，檢自 <http://www.archives.gov/about/plans-reports/strategic-plan/>。