

# 我國國家檔案管理及服務變革之 規劃與推動

The Archives Management and Service Reform Program in Taiwan

林秋燕 Lin, Chiu-Yen

國家發展委員會檔案管理局局長

Director-General, National Archives Administration, National Development Council

楊曉雯 Yang, Hsiao-Wen

國家發展委員會檔案管理局檔案典藏組專門委員

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

## 摘要

為達成便捷檔案開放、創新檔案應用服務模式等策略目標，國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）於民國（以下同）106年提出「國家檔案管理及服務變革方案」，以作為推動依據。本文首先說明我國國家檔案管理及服務之作業現況，並就美、英、法、丹麥及瑞典等國相關機制進行分析統整，借鏡提出我國國家檔案管理作業變革之宗旨，續就變革方案之規劃內容加以介紹，另提列後續相關推動措施，期能提升我國國家檔案管理及服務之整體質量與成效。

## Abstract

To meet the strategic goals of convenient archive access and innovative services, the National Archives Administration, National Development Council (NAA) had drafted and later approved the Archives Management and Service Reform Program on December 25, 2017. This article explored current situations of the archives management and services of NAA in Taiwan, also analyzed and integrated the related approaches of the United States, Britain, France, Denmark and Sweden, and proposed the main purposes of the reform program with the detail description of the program planning content. Finally, this article proceeded follow-up related initiatives for further improve of the quality and effectiveness of archives management and services in Taiwan.

**關 鍵 字** | 檔案管理、檔案服務、變革方案、檔案管理局

**Keywords** | archives management, archive services, reform program, National Archives Administration

## 壹、前言

檔案記錄國家發展軌跡，是政府的施政見證，更是全體國民共享的智慧資產，因此妥適典藏檔案，並對外公開應用，向為先進國家所重視。我國檔案法於 91 年施行，明文規定各機關永久保存之檔案，應移轉檔案中央主管機關管理，且至遲應於 30 年內開放應用；基此，檔案局以「提供國家發展見證，創造國家智慧資產」為核心價值，除審選徵集具永久保存價值之國家檔案，更藉由開放國家檔案，對外提供應用加值，希冀達成「提升政府知識管理效能，便捷檔案資訊開放應用」的發展願景。

檔案局自成立以來，積極徵集國家檔案並廣續檢討改進以提供更便捷及具效率的國家檔案應用服務；鑒於國家檔案數量不斷增加，作業人力卻未相對成長，為便捷檔案開放，創新國家檔案應用服務模式及提升檔案典藏維護量能，檔案局於 106 年提出「國家檔案管理及服務變革方案」，創新改造國家檔案服務，由檔案徵集移轉、保存維護、開放應用及資訊系統等 4 項管理作業整合策定強化新制及相關配套措施，並規劃推動期程，藉以逐步達成發展願景。

本文首先說明國家檔案管理之作業現況及困境，並就美、英、法、丹麥及瑞典等國相關管理機制進行分析統整，借鏡並提出我國國家檔案管理作業變革之宗旨，並據以研提變革方案及未來推動方式。期以本案推行，強化國家檔案管理量能，提升檔案開放應用服務品質，進而促進檔案意識推廣，活化檔案價值。

## 貳、我國國家檔案管理作業現況

檔案法對國家檔案之定位，係指具有永久保存價值，而移歸檔案局管理之檔案，其來源又以移轉自機關之檔案為大宗，其他尚包括以受贈、

受託保管、收購等方式審選私人珍貴文書。依國家檔案移轉辦法第 2 條及第 4 條規定，機關檔案自產生之日起屆滿 25 年，經鑑定仍具永久保存價值者，應於次年移轉檔案局管理。各機關移轉至檔案局的國家檔案，於完成點交程序後，即進行除蟲滅菌、入庫保管、描述、複製儲存及修護等相關作業，並依循來源原則、原始順序原則及全宗原則，維持移轉機關對檔案之整理方式，承接機關編製之目錄資訊，對外公開檔案目錄並提供申請應用。因此，機關檔案與國家檔案在各項管理作業上，具有上、下游相互關聯之銜接關係，機關檔案管理品質連帶影響國家檔案管理作業成效。

為協助機關辦理檔案移轉前置工作，檔案局除於《國家檔案管理作業手冊》及《機關檔案管理作業手冊》訂有專章外，102 年函頒《國家檔案移轉作業指引》，105 年訂定《國家檔案移轉前置輔導及點交作業程序》，作為機關檔案移轉前置整理及輔導相關作業之依據。另每年依移轉期程規劃，函知檔案移轉機關配合事項，及進行遠距或實地訪視等輔導作業。希冀有效協助機關檔案管理人員辦理相關移轉作業。

檔案局雖依檔案法相關法令積極推動辦理國家檔案管理作業，惟在資源有限之情況下，面對全國 3 千多個機關構，長達逾 508 公里永久保存檔案（國家發展委員會檔案管理局，2017）待鑑定審選，現行管理作業與應用服務工作面臨下列困境：

### 一、檔案移轉前置作業未能落實，影響移轉檔案品質

國家檔案主要源自各機關經審選移轉之檔案，惟歷年移轉檔案或有部分目錄品質不佳及實體檔案保管不當等情形，例如檔案移轉目錄與檔案實體不一致、目錄欄位缺漏、普通檔案夾雜密件，或機密檔案應載事項不完整等，大量消耗人

力、物力資源於移轉檔案之整理及補正等工作，也影響提供民眾應用檔案之速度。

依《國家檔案移轉前置輔導及點交作業程序》規定，辦理移轉之機關，應於檔案局檔案移轉作業說明會後 2 個月內，填報「檔案移轉點交作業機關自行檢核表」（以下簡稱檢核表），檔案局依機關填報情形，評估是否需進行輔導作業。輔導方式採雙軌制，除分別由各業務組以電子郵件、電話進行遠距輔導外，特殊個案或依機關需求，由檔案局派員進行實地輔導訪視。然現行輔導方式，係基於機關自行填報之檢核表評估辦理需要，惟機關是否落實檢視作業，包括移轉檔案目錄品質及其電子檔轉出情形；檔案保存狀況；機密檔案解降密情形及檔案開放應用註記等，檔案局皆難以確實掌握。故此，檔案移轉前置輔導及機關落實執行作業仍有精進空間。

## 二、移轉檔案之保管作業未臻完善，消耗國家檔案保存維護量能

國家檔案數量成長快速，檔案媒體類型多元，待整理保管、編排描述、媒體轉製及修護之檔案數量龐大，加以部分機關未落實檔案移轉前之整理及維護作業，相關工作隨著移轉而加負於原本人力即不充足的檔案局肩上，消耗國家檔案保存維護處理量能，亦影響提供國家檔案應用的作業效率。

以 107 年度檔案局統計資料顯示，累計國家檔案上架率（註 1）為 91.49%，究其原因，主要包括因部分移轉檔案尚未完成移轉目錄與檔案實體之核對；或尚待冷凍除蟲菌作業；或部分機關移轉檔案數量龐大，且保存狀況不佳，導致檢視作業較為耗時，進而對國家檔案保存維護人力產生排擠效果，影響其他後續例常保存維護事項，如案卷層級目錄補編、國家檔案數位化，及檔案修護等之作業量能。

## 三、檔案目錄資訊未盡完整，難以滿足使用者需求

多數民眾應用檔案，係透過檔案目錄查詢，搜尋所需檔案後提出申請。目前檔案局自機關移轉檔案之整編單元，雖有「件」、「案」兩層級，但以「案」層級為主。每筆「案」層級的目錄下可能有多達數十卷之檔案，然因檔案目錄所呈現之資訊有限，申請者常須在提出申請後，藉由檔案翻閱瀏覽中才能確認真正所需之內容，導致有「大量申請，少數相關」之情形發生。除讓使用者需求與期待產生落差，相對也造成國家檔案准駁數量及提供效率之莫大壓力。

## 四、資訊公開與個人隱私衝突難以衡平，影響檔案開放應用成效

國家檔案內容樣態繁多，其中不乏涉及個人資料、病歷、財產等隱私資料或依法應予保護事項。因檔案年代已久，該等資訊無法逐一考證是否符合公開條件，故實務作業仍須逐頁檢視檔案內容，進行細節識別，如有不宜提供應用之內容須以局部遮掩或抽離之方式處理，將仍可提供應用之內容儘量提供，以衡平維護民眾知的權利與個人隱私。因檔案之檢視及准駁作業只能以人工方式進行，耗費大量人力資源與時間，遞延准駁時間，影響檔案開放應用成效。

## 五、申請應用次數及件數逐年成長，現行作業模式及量能未及因應

已移轉之國家檔案應儘速提供外界申請應用，但受限於人力經費不足，無法完成所有檔案數位化及預審處理，因此目前國家檔案之應用，除曾准駁過之案件可立即提供應用外，其餘申請案件，仍需逐頁詳細審核，於做成准駁決定後始能提供應用。

依據歷年檔案應用申請情形統計，自 91 年



1 月 1 日檔案法施行起至 107 年底止，民眾申請及機關檢調國家檔案次數累計達 7,312（人）次，提供應用之檔案約 146 萬件，約計 2,250 萬頁；107 年檔案局處理民眾申請及機關檢調次數逾 856（人）次，提供逾 31.6 萬件檔案，約 443 萬頁。近年來申請檔案應用次數及申請檔案件數均大幅成長，惟國家檔案准駁量能有限，無法即時消化申請應用需求；如若不改變服務模式，積累之申請量持續增加，必然影響檔案提供應用效率及各界觀感。

## 六、個案申請數量龐大，難以即時滿足民衆需求

為促進國家檔案之應用，已移轉入庫之檔案，經初步檢視檔案保存狀況足堪提供應用，並對檔案目錄進行妥適性稽核後，即將檔案目錄開放各界查詢；嗣於民眾申請應用檔案時，針對檔案內容依法進行得否提供應用之檢視及准駁。由於現行法規並未規範每次申請數量，個案申請數量常有高達數百件、數千件之情況，故准駁作業需時甚長，以致同步影響其他申請者需等待准駁之時間。

## 參、國外國家檔案管理作業情形

綜觀我國國家檔案管理作業流程，主要包含檔案徵集移轉、保存維護及應用等 3 項作業重點，其互為影響，且與機關檔案管理之品質良劣攸關。歸整改善困境之道，必須思考如何由源頭輔導機關改善檔案移轉作業品質，進而減緩國家檔案保存維護的資源耗費；此外也需就國家檔案開放服務機制思考調整作為，以提升服務效能。爰此，參考美、英、法、澳、丹麥及瑞典等國相關國家檔案管理作業機制，歸納有關檔案移轉及應用服務之做法重點如下：

## 一、規範檔案移轉機關辦理事項及時程

國外國家檔案館對於檔案移轉至檔案館前，皆規範由各移轉機關協助辦理相關作業事項後再進行移轉，包括檔案整理、編目、裝箱及檔案移轉後之開放應用意見註記等事項，並訂有檔案移轉前注意事項，及檔案整理、裝箱等作業說明及常用標準化表單等文件。以美國國家檔案暨文書署（National Archives and Records Administration）為例，規定檔案以系列（series）為移轉單元，並需附經該署核定之移轉證明。該署另明定移轉前，機關應確實檢查移轉檔案內容有無機密資訊，並依不同媒體型式明定檔案裝箱規格，規範裝箱排列應與檔案原始順序一致，並將箱號寫於每箱之指定位置等（陳淑美、薛理桂，2016）。英國國家檔案館（The National Archives）則訂有移轉指南，詳細說明各機關在移轉前注意事項、整理各類文書檔案的方式、裝箱和標示格式，和須併同移轉的表格（AA2 transfer form）等。另，澳洲國家檔案館（National Archives of Australia）則積極推動數位檔案管理，鼓勵各機關以數位格式檔案進行移轉（張聰明、許長仕、陳姿仔，2011）。

有關檔案移轉期程之排定，大都依國家檔案館排定時程辦理，以英國國家檔案館為例，由該館依檔案重要性及使用需要排定檔案移轉優先順序，檔案移轉時程最快為 6 個月，最多則 3 年以上始能辦理移轉作業（張聰明、楊曉雯、王慧恆，2009）。

## 二、提供檔案移轉輔導機制

檔案移轉的前置輔導，旨在提升機關檔案移轉的質量，進而緩減檔案移轉後檔案館耗費於保存維護及開放應用等作業的資源壓力。以法國與比利時為例，2 國雖未明文統一規定機關檔案移轉年限，但為順遂機關辦理檔案移轉作業，法國



國家檔案館（The Archives Nationales）及比利時國家檔案館（Archives Générales du Royaume）平時即有視察員派駐於中央政府機關，協同原機關人員組成工作小組，負責各機關應移轉檔案鑑定工作；並於檔案移轉前，協同檔案移轉機關整理檔案，繕製移轉目錄送國家檔案館審核後，於指定時間辦理移轉（王崇賢、謝焰盛、王揮雄、林巧敏，2001）。此做法除可落實平時之監督輔導作業外，更可有效就移轉檔案之實體整理與目錄品質進行確認。

### 三、規範檔案移轉付費機制

為確保移轉檔案之品質，國外部分國家建立檔案移轉付費機制。以丹麥為例，丹麥檔案法強制規定，適用者須配合辦理檔案保存與交付，並納入成本收費機制，因此丹麥國家檔案館（Danish National Archives）具有公權力要求公私部門交付具有一定品質的檔案，以避免國家檔案館需重新整理不符保管規定之檔案，或辦理檔案描述補編等作業。

在實務作業方面，丹麥國家檔案館要求機關應依排定之移轉期程將檔案完成整理、修護、裝箱（含每箱檔案逐案內容說明）及數位化作業後，方能進行移轉。移轉檔案如未符合相關規定且無法處理時，國家檔案館將估算處理費用並向機關收費，費用分為移轉費及整理費，價格不一，機關需先付費才能將不合規定的檔案移轉給國家檔案館，至機關付費後卻不移轉檔案時，日後辦理移轉時仍須再繳交費用（王崇賢、郭銘昌，2015）。

另，瑞典國家檔案館（Riksarkivet in Marieberg and Arninge）亦有檔案移轉收費機制，該館規定各機關移轉至國家檔案館保管之檔案，其費用主要分為一次性移轉處理費（handling charge）及保管費。如移轉檔案保存狀況不佳或未符合相關規定，需國家檔案館額外整理，以及有應用限制規

定或條件者，則需支付額外費用。此外，瑞典國家檔案館亦訂定檔案運送費用相關標準及規定。

（周曉雯、陳穆怡，2012）

### 四、便捷檔案應用服務

各國之國家檔案館辦理檔案開放應用時，亦有主動公開檔案全文之做法，以英國及澳洲國家檔案館為例，除提供多元化的線上檢索工具，檔案全文影像皆透過網路提供瀏覽、複製、付費等服務外，民眾可於網站上一站式滿足應用檔案之需求；至於未數位化或未主動公開之檔案，亦可透過單一網站提出申請應用。另，在提供檔案原件數量部分，澳洲檔案館每次提供 5 卷或 1 箱，超過此數量者，則需洽檔案館進行例外處理。至於英國國家檔案館則提供預約檔案服務，原則上一次可預約 12 份文件（file），應用完畢後，始得申請應用其他檔案。超過 15 份文件者，屬大量調閱情形，須專案處理。（張聰明、楊曉雯、王慧恆，2009；張聰明、許長仕、陳姿仔，2011）

另，以法國國家檔案館為例，檔案移轉前由檔案館派員至機關輔導，並針對不同開放年限檔案做類別區分，原則區分全面開放及限制開放二類，在檔案卷盒、目錄、取用登記及閱覽應用等，皆以顏色區別標誌。民眾應用全面開放檔案非常便利，到場即可申請調案使用，等候時間約 40 分鐘，每次領卷 1 盒；屬限制開放檔案，民眾須敘明理由申請核定，檔案館多數仍會同意提供應用，但只在指定座位區提供閱覽及抄錄，不提供複製。此外，對於使用者每次申請應用檔案數量限制為線上申請 8 盒，現場申請 5 盒（林秋燕、許尹馨，2016）。

觀諸上開各國就國家檔案之管理經驗，在檔案移轉作業上，考量人力經費及國情差異，我國雖無法長期派員進駐機關偕同確認檔案移轉作業品質，亦未規劃推動機關檔案移轉付費之做法，

惟就預先規劃移轉期程，訂定完整詳盡之移轉配合事項以利機關遵循；另精進檔案移轉前置輔導、提升檔案移轉作業品質，避免檔案移轉後檔案館需重新補正目錄或進行整理之資源耗費等做法，實有借鏡之需。

在提供檔案開放服務上，參考各國做法，善用網路科技，便捷網路服務功能並擴增影像全文上網數量，便利民眾應用檔案，是提升檔案服務及開放效益的不二法門。而為加速檔案開放，提升檔案准駁效率，除移轉時應規範要求機關明確檔案內容之機密性並做區隔外，為使有限資源得以均衡分配於不同使用者，就檔案應用申請規範合理之申請數量及准駁期限，亦屬必要。

## 肆、變革方案之研議與架構

檔案保存之目的在於發揮其應用價值。檔案局職司檔案開放應用制度規劃與建置，肩負國家檔案開放應用政策研擬與執行，在中程施政計畫（106 至 109 年度）及「106 至 109 年檔案服務宣言」亦明示，提供契合社會各界所需之檔案服務並翻轉檔案應用價值，是檔案局的服務目標之一。惟近年來民眾檔案應用意識提升，國家檔案數量逐年增加，檔案應用申請量大幅成長，在人力配置與經費有限情形下，為達成前述便捷檔案開放、創新檔案應用服務模式等策略目標，國家檔案管理及服務變革之研議刻不容緩。

綜析國內多年實務推動經驗及借鏡國外做法，檔案局研擬變革目標及推動措施，於 106 年就現行作業所面臨之問題，加以討論歸納作業瓶頸，並按現行空間、時間之資源盤點結果，檢討及研析改善建議，經多次會議討論及書面資料彙整，綜合研提「國家檔案管理及服務變革方案」（以下簡稱變革方案），期藉此達成妥適徵集典藏國家檔案，便捷檔案開放，並創新檔案應用服務。

## 一、變革方案之目標與策略規劃

革新之推動，首重「革心」。惟有明確目標，凝聚共識，作為變革行動的指引，方能藉此發展具體有效之行動策略。本變革方案之推動，以「創新、整合、便捷檔案服務」為目標，並規劃「服務變革」、「流程變革」及「管理變革」3 階層之策略架構據以落實（詳圖 1）。其目標及推動策略說明如下：

### （一）便捷檔案應用

服務是機關與民眾產生聯結、建立情感的渠道，更是信賴的基礎。本變革方案旨在以顧客導向為核心，提供近、便、快、捷的檔案服務，故推動策略上，首先著眼檔案服務之改革，強調以簡便檔案取得、縮短檔案准駁及取用等待時間，並公平分配服務資源，兼顧使用者權益等原則，建構更為便利、開放的檔案服務模式。

### （二）創新服務流程

流程設計目的旨在支持檔案服務的提供，在服務變革方向確立後，既有檔案服務流程也應重新檢討修正，突破既有運作思維，創新推動服務傳輸模式，期藉由檔案應用流程之改造，支持及提升服務成效。

### （三）整合管理環節

管理之目的在提供好的目錄品質及服務所需的材料，也就是服務的後勤支援。惟有整合思考從檔案徵集移轉、保存維護及數位化作業等管理面的基礎改革，強化各環節執行品質與順暢連貫，方能整備服務變革與流程變革之有利條件，支援更為精進且具效益之提供。

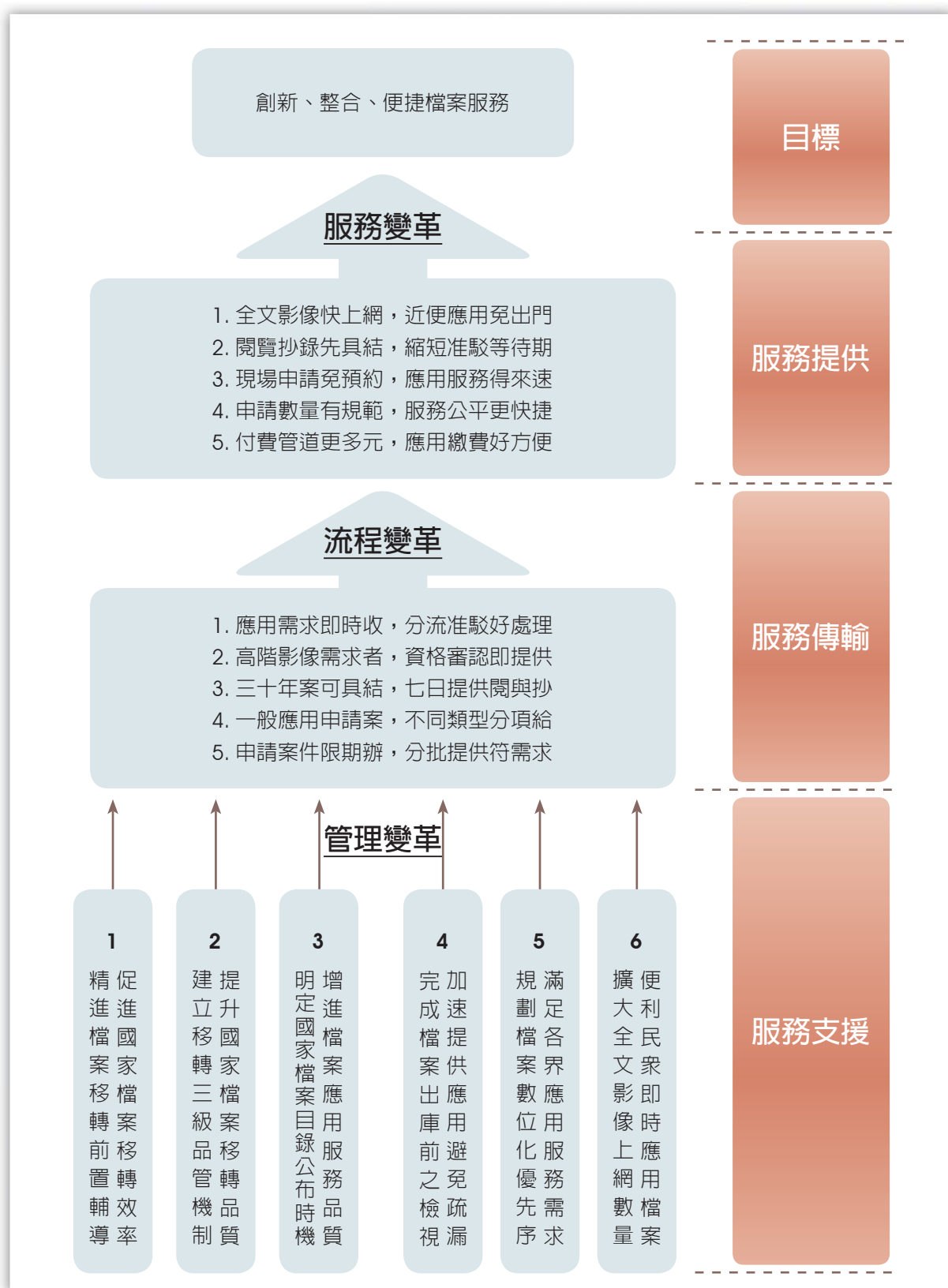


圖 1 國家檔案管理及服務變革方案策略架構圖

資料來源：檔案局提供



## 二、變革方案之推動措施

上開策略架構，分為服務變革、流程變革及管理變革等 3 層面，涵蓋服務提供、服務傳輸及服務支援等作業程序，層層相依，互為支援。以下說明各層面規劃推動之變革措施。

### （一）服務變革

為達成本變革方案主要目標，提供更快速便捷的檔案應用服務，相關變革措施分述如下（如圖 2）：



圖 2 服務變革措施重點

資料來源：檔案局提供

#### 1. 全文影像快上網，近便應用免出門

於國家檔案資訊網（<https://aa.archives.gov.tw/>）建置檔案全文影像瀏覽功能，將完成預審或曾准駁過之檔案影像全文上網，使用者無須申請即可直接於網站上瀏覽及複製業經准駁處理之檔案全文影像。可便利民眾線上即時應用檔案，更可促進國家檔案主動公開。

#### 2. 閱覽抄錄先具結，縮短准駁等待期

在兼顧法理前提下，推動屆滿 30 年屬限制應用之國家檔案，經民眾簽屬合理

使用之保密具結後，即可先行閱覽抄錄檔案影像或原件，再依申請者之複製需要，就相關頁面進行准駁審核及複製。除可減少過去因使用者「申請量」與「實際需求量」間之巨幅落差，徒耗大量人力於逐頁審核工作外，更可大幅縮短民眾應用檔案之等待時間。

#### 3. 現場申請免預約，應用服務得來速

對於曾經檔案局准駁、已完成預審可供流通，以及 108 年起經檔案移轉機關註記「全部開放」之檔案，民眾可透過網路

或逕至檔案局國家檔案閱覽中心臨櫃申請，授權逕由櫃檯服務人員備妥檔案後，即時提供應用。

#### 4. 申請數量有規範，服務公平更快捷

除檔案當事人或其家屬申請應用檔案當事人所涉案件外，研議每人每次申請檔案量之合理規範，讓有限的准駁人力均衡服務不同申請者，並同步縮短每個申請案的准駁等待期。透過對申請量與准駁時間之合理規範，再搭配前項保密具結之做法，讓所有申請者均能獲得更快速、更公平之服務。

#### 5. 付費管道更多元，應用繳費好方便

國家檔案申請應用，如有複製檔案需要，須依「檔案閱覽抄錄複製收費標準」

繳費。民眾除可親臨檔案局以現金、悠遊卡、信用卡繳費外，亦可透過匯款、便利超商代收款或郵寄匯票、報值信封繳費；自 106 年 9 月起導入電子支付機制，可於國家檔案資訊網以信用卡線上繳費，讓民眾可全程於網路完成申辦及取件。108 年亦規劃導入行動支付方式，提供更多元的付費管道。

### （二）流程變革

檔案服務有賴服務流程之支援，上開服務變革方向確立後，流程變革即需隨之而修正，其變革措施以檔案申請分流准駁、限期分批提供及強化線上申辦閱覽等為重點（如圖 3），分述如下：



圖 3 流程變革措施重點

資料來源：檔案局提供

## 1. 應用需求即時收，分流准駁好處理

於國家檔案資訊網新增功能，提供依據使用者申請之需求與檔案性質，分別產出不同類別之申請書，加速後續准駁處理效率。

## 2. 高階影像需求者，資格審認即提供

民眾於國家檔案資訊網瀏覽全文影像檔，可明確知曉檔案內容，對於仍有高解析度檔案影像需求者，可於線上提出申請，經確認申請人符合資格及完成繳費後，隨即提供高階影像。

## 3. 30 年案可具結，7 日提供閱與抄

民眾經簽署保密具結申請屆滿 30 年且限制開放之國家檔案，於收件 7 日內備妥檔案提供閱覽、抄錄；如申請人有複製需求，可就需求之檔案內容自行翻拍或就檔案局已數位化之影像檔擇選後，經檔案局檢視內容及分離處理及完成繳費，隨即提供複製品。

## 4. 一般應用申請案，不同類型分項給

非屬保密具結之一般申請案，收案後隨即檢視檔案狀態，分流處理。屬過去曾經准駁、預審可供流通，以及 108 年起經

檔案移轉機關註記「全部開放」者，於民眾提出申請後可即時提供應用；非屬前述可流通、註記全部開放者，經檢視內容如未含需分離處理之資訊，於收件 15 日內即備妥檔案提供應用。

前開檔案有需修復者，須於修復或數位化後提供；惟若屬可快速修復者，可於簡易加固後 7 日內提供。

## 5. 申請案件限期辦，分批提供符需求

規範每人每次申請檔案數量及完成准駁時限，每份申請書申請檔案數量上限為 5 卷，單次申請案原則於 15 日內完成准駁。如申請者需用之檔案超過 5 卷者，將個案協商，先引導申請者使用保密具結先閱覽抄錄之快速服務，或協助分單分次申請。

## (三) 管理變革

檔案徵集移轉及國家檔案保存維護為提供更快速便捷的檔案應用服務之基礎管理工作，其變革措施以強化檔案移轉質量、提高檔案目錄公布效益、增進數位化內容數量等為重點（如圖 4），分述如下：

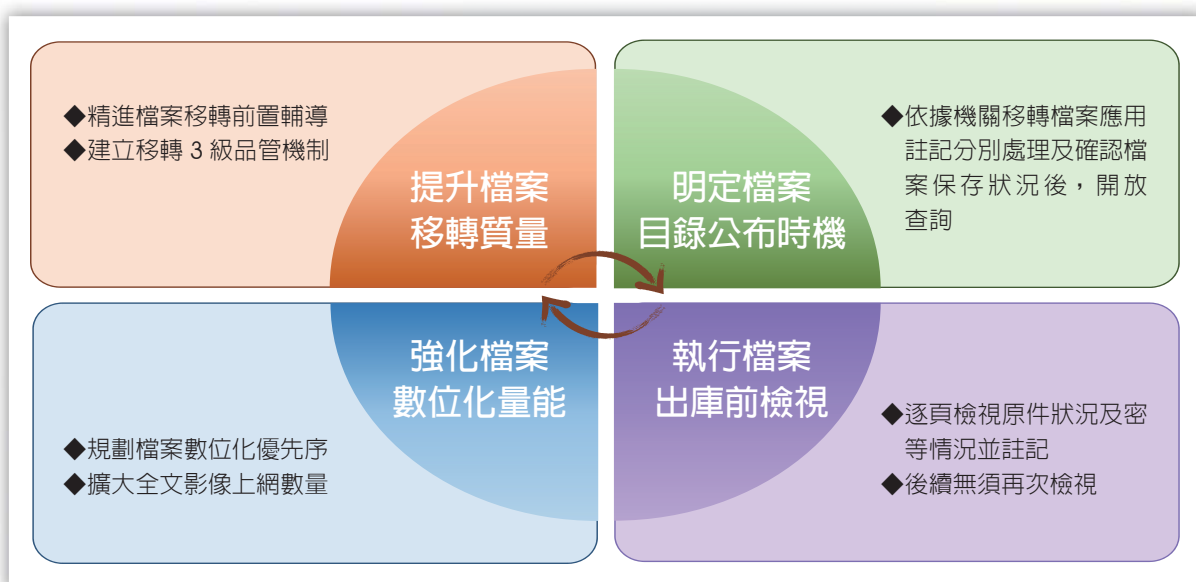


圖 4 管理變革措施重點

資料來源：檔案局提供



## 1. 精進檔案移轉前置輔導，促進國家檔案移轉效率

自檔案局完成檔案審選（核）後至移轉前，規劃機關 15 個月的前置作業及輔導時間，除專案徵集檔案外，國家檔案徵集計畫（105 至 108 年）排定 108 年移轉之檔案，以及行政院及所屬中央三級以上機關屆期移轉經核排定於 108 年起移轉之檔案，均全面進行移轉前置品管查核與輔導工作。又經檔案銷毀審核改列國家檔案移轉或配合其他徵集計畫，經排定移轉期程者，得審酌移轉檔案整理情形、數量或機關地理區位等個案情形適時進行輔導。

查核輔導以實地訪視為主，電子郵件或電話等遠距溝通為輔，重點包括移轉檔案電子目錄品質及轉出情形、檔案保管（存）狀況、機密檔案解降密情形、檔案開放應用註記等作業之查核。

## 2. 建立移轉三級品管機制，提升國家檔案移轉品質

為確保檔案移轉前置作業成果，推動建立機關試作、上級機關查核及檔案局複檢抽查之三級品管機制。檔案局於每年 1 月底前辦理檔案移轉前置作業說明會後，由檔案移轉機關進行移轉檔案編目檢核及試作，期間由上級機關及檔案局分別或會同實地查核，抽（複）檢合格率达 70% 上始同意移轉（圖 5）：

(1) 試作查核：機關依檔案移轉前置作業說明會之說明，進行移轉範圍 3% 之試作，並提供檔案局於會同上級機關至現場進行試作查核。機關依查核結果，先修正試作資料，經檔案局核可同意後，續行修正移轉範圍內資料，並報請上級機關查核。

(2) 上級機關查核：上級機關應抽檢移轉範圍至少 10% 之檔案，逐案逐件檢視。如有不合格者，上級機關應輔導機關改善完成，並將查核與改善結果通知檔案局。

(3) 檔案局實地訪視：檔案局收到上級機關查核結果後赴移轉機關進行實地抽檢，抽檢移轉範圍至少 10%（無上級機關者，抽檢至少 20%）之檔案，並視檔案移轉數量分階段辦理抽檢查核。

(4) 複檢查核：機關應依限完成實地抽檢應改善事項並通知檔案局，經檔案局會同上級機關辦理複檢。複檢不合格率仍達 50% 以上者且無法於排定移轉期程 2 個月前完成者，將調整期程，並請上級機關輔導改善；上級機關應於調整後期程前 3 個月完成再次查檢移轉範圍至少 10%，並經檔案局抽檢至少 5%，合格率达 70% 以上，經改善完成者，即辦理移轉；合格率如仍未達 70%，責請上級機關限期督導改善後辦理移轉。

上開三級品管查核作業程序，得審酌移轉檔案整理情形、數量或機關區位等彈性調整之，並將視實務運作情形適時檢討修正。

## 3. 明定國家檔案目錄公布時機，增進檔案應用服務品質

以往機關永久保存檔案移轉為國家檔案後即公布目錄之做法，在民眾提出應用申請時，常有因檔案破損嚴重需排程修護或內含限制應用資訊需分離處理等，造成民眾對國家檔案應用服務效率不佳之負面觀感。因此，參考國外做法，區分類型，給予國家檔案一段合理整理期，規劃目錄公布時機如表 1 所列：

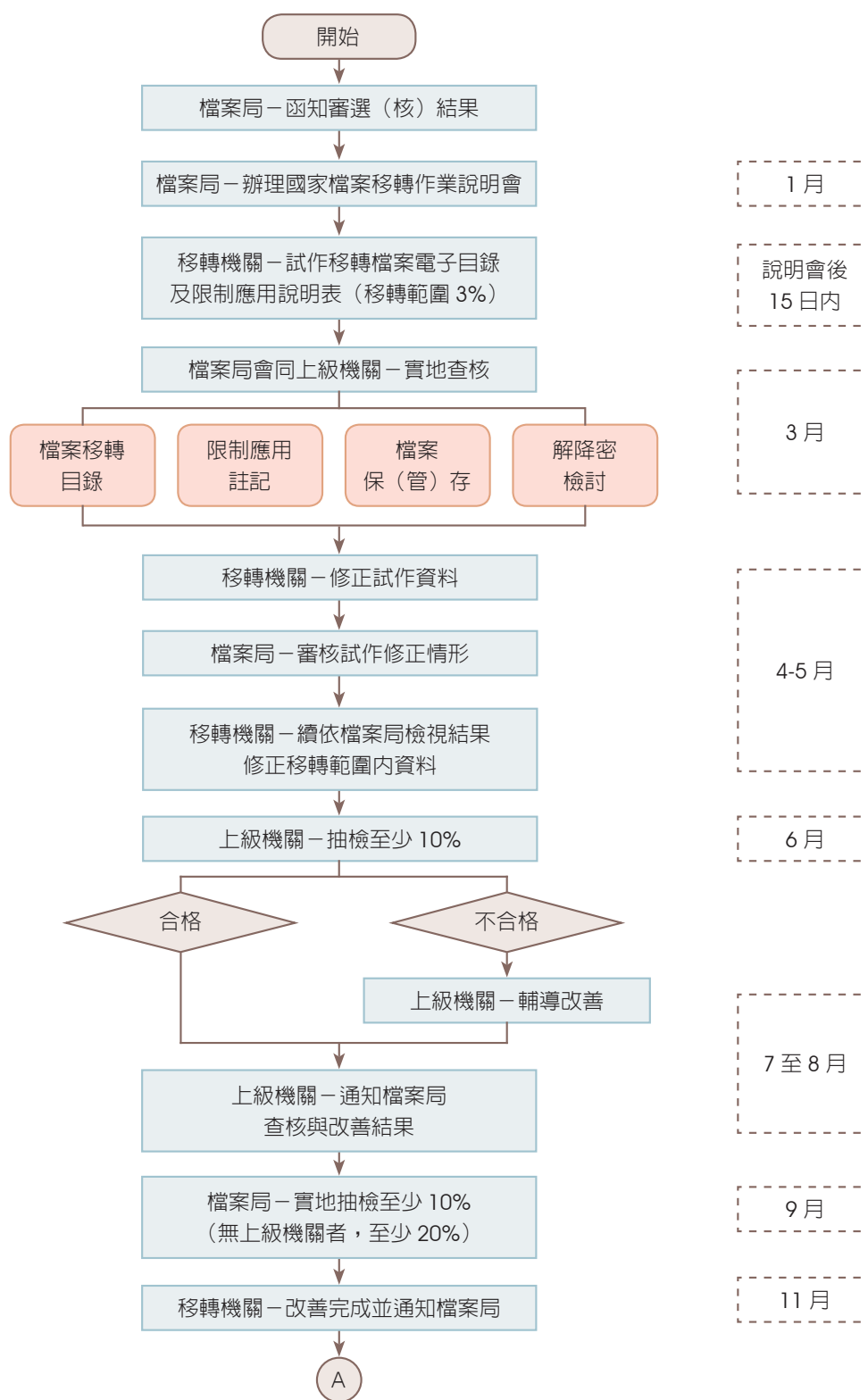


圖 5 國家檔案移轉前置輔導流程圖

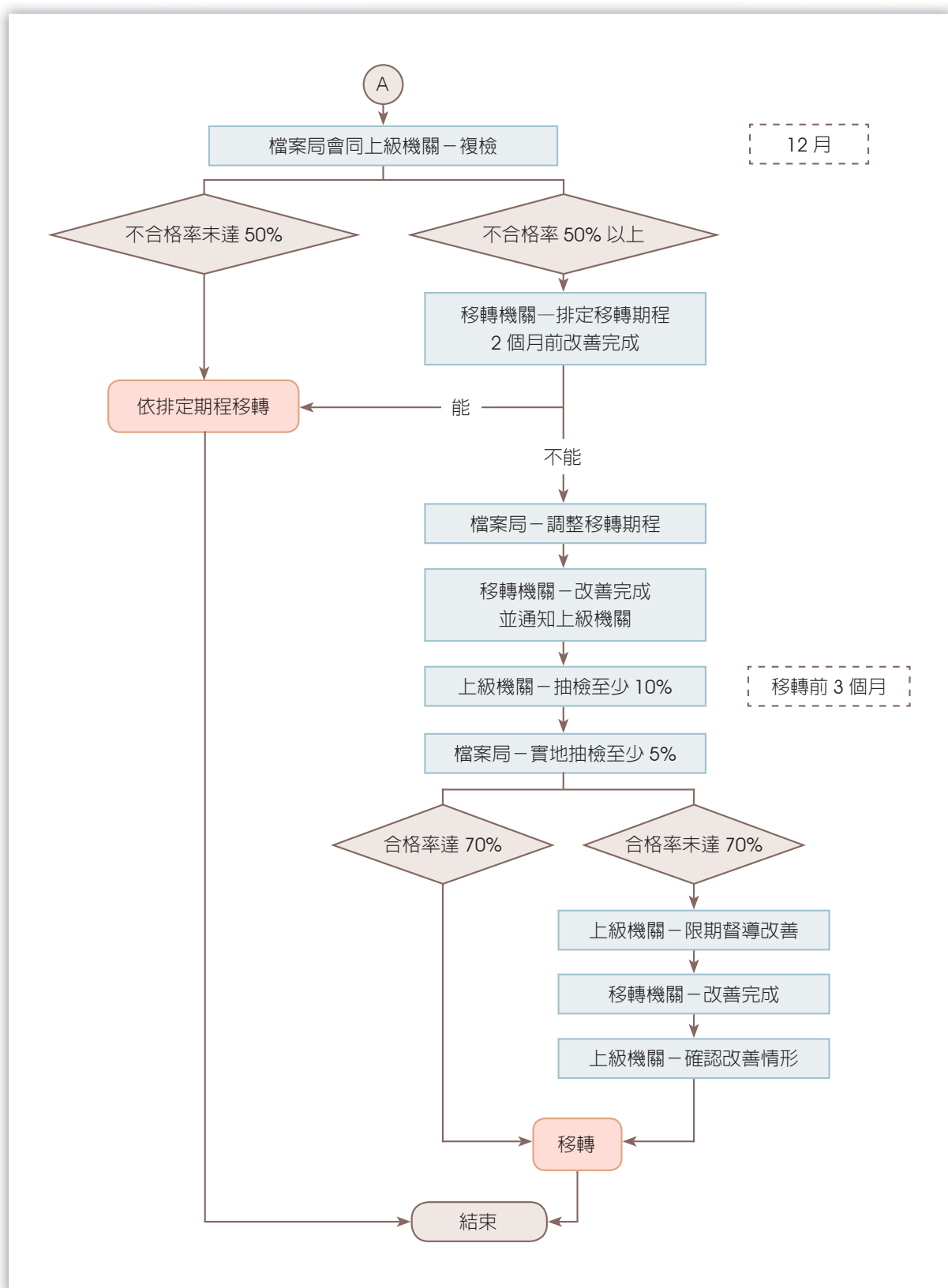


圖 5 國家檔案移轉前置輔導流程圖（續）

資料來源：檔案局提供



表 1 國家檔案目錄公布時機表

檔案類型	目錄公布時機
移轉機關判定為「全部開放」者	檢視後即予公布。
移轉機關判定為「限制開放」者	原則於移轉 1 年內完成數位化及預審作業後公布。
移轉機關判定為「不開放」者	於開放條件成就後公布。
破損等級 2 級以上者	於修復後公布。

資料來源：檔案局提供

#### 4. 完成檔案出庫前之檢視，加速提供應用避免疏漏

經前置輔導與三級品管查核後移轉入庫之檔案，檔案局不再進行檔案保存狀況及非密件密等劃刪等檢視作業；惟為避免仍有部分機關未落實相關移轉前置作業，於檔案借調出庫前、檔案清查及檔案數位化作業時，逐頁檢視檔案原件狀況及密等情形，必要時註記並辦理後續修復或密等檢討等作業。經完成上述檢視之檔案，於下次借調時，無需重複進行檢視作業，加快檔案提供應用速度。

#### 5. 規劃檔案數位化優先序，滿足各界應用服務需求

為便捷檔案開放應用，減少檔案原件檢調頻率，降低檔案損害風險，針對使用率較高之政治類檔案、年代久遠具保存風險之檔案、或有緊急應用需求之檔案，均將優先進行數位化作業。此外，移轉機關註記為限制開放之檔案，配合檔案預審作業之需求，亦將之納入國家檔案優先數位化作業範圍，原則於移轉 1 年內完成數位化及預審，隨即全文影像上網。

#### 6. 擴大全文影像上網數量，便利民眾即時應用檔案

為加速國家檔案之開放應用，達成在家即能上網瀏覽及複製檔案內容的目標，需持續擴增全文影像上網數量；其上網順

序，原則以民眾申請案中完成數位化及經去識別化准駁處理之檔案為最優先；次為經例行性或專案計畫完成數位化及預審之檔案；屬移轉機關註記為「限制開放」及「全部開放」者，亦將於完成數位化及預審作業後，提供全文影像上網。

## 伍、推動措施與做法

因應「國家檔案管理及服務變革方案」之推動，國家檔案的徵集、管理及服務流程皆有大幅異動，檔案局除於 107 年底據以完成《國家檔案管理作業手冊》相關章節內容修正，以為變革推動之參據，並擬定多項後續配套措施，依規劃期程積極落實變革方案。就檔案徵集移轉、保存維護、應用服務及資訊系統等 4 大層面，彙整說明相關推動措施及做法如下：

### 一、檔案徵集移轉層面

#### （一）啟動國家檔案移轉前置輔導新制

配合本變革方案推動，檔案局自 107 年起辦理國家檔案移轉前置輔導新制，就 108 年起每年預定辦理移轉檔案之機關納入移轉前置品管查核與輔導對象。除於每年 3 月前舉辦國家檔案移轉前置作業說明會，並於函知移轉期程時，即依本變革方案措施，請其提交檔案移轉目錄、移轉國家檔案限制應用說明表 3% 試作，完成試作成果

查核及實地輔導，透過持續輔導機關改善各項前置作業，提升待移轉檔案之立案編目、保管整理及限制應用情形註記等作業品質。

## （二）修正「國家檔案移轉配合事項」

為推動機關落實整備國家檔案移轉點交作業，檔案局前於 105 年研訂《國家檔案移轉前置輔導及點交作業程序》，明定輔導機制運作方式及增列移轉評估據以調整移轉時程。因應本變革方案實施，機關檔案移轉須配合事項修正幅度較大，爰檔案局於 107 年 1 月 26 日函頒修正《國家檔案移轉配合事項》，修正重點包含增列檔案移轉前三級品管查核機制、移轉機關辦理權利盤點及移轉檔案開放應用註記等規定，另配合新版檔案移轉配合事項實施，《國家檔案移轉前置輔導及點交作業程序》同步停止適用。

## 二、檔案保存維護層面

### （一）辦理檔案出庫前保存狀況及密等檢視

自 108 年起，經前置輔導與查核後移轉入庫之檔案，若移轉機關皆配合於移轉公文敘明移轉檔案之密等情形，檔案局不再進行密等檢視；惟為避免疏漏，自 106 年底起配合推行「保密具結後先閱覽抄錄服務機制」，開始運行國家檔案於出庫前逐頁檢視檔案保存狀況、機密檔案情形，並依檢視結果辦理提供原件、附件註記、機密檔案解密作業、簡易加固、送數位化或修護等作業。自 108 年起經檔案移轉機關註記「全部開放」者，亦比照辦理。

### （二）進行早期年代不詳之國家檔案描述補編

考量早期移轉之機關檔案目錄，描述內容多有缺漏，為提升民眾查找國家檔案資訊之便利性與完整性，經清查國家檔案目錄中屬年代不詳情形者，計達 8 萬 5 千案，將逐年就案層級

目錄進行描述補編作業，每年預估可完成 6 千 8 百餘案，為加速作業，亦將積極爭取專案經費辦理。

## （三）規劃檔案數位化優先順序

檔案局業依據行政院核定之「政治檔案清查、徵集與整理計畫」及「深化國家記憶第 1 期計畫」，規劃辦理政治檔案、民國 38 年以前及緊急應用申請檔案之數位化作業期程；另配合移轉機關註記為限制開放檔案之預審作業需求，亦逐年排定辦理國家檔案數位化作業。

## 三、檔案應用服務層面

### （一）持續辦理檔案預審及擴充檔案全文影像上網量

為加速外界取得及應用檔案，檔案局廣續進行檔案預審作業，於 107 年底累計達 720 案，後續每半年至少增加 300 案；另擴充檔案全文影像上網量，除 107 年底累計達 20 萬頁外，後續每半年至少增加 5 萬頁，期能藉此達到在家即能上網瀏覽及複製檔案內容之服務目標。

### （二）辦理檔案全文影像瀏覽及保密具結後先閱覽抄錄服務機制

於 106 年底，依據本變革方案配合修正「國家檔案開放應用要點」及「國家發展委員會檔案管理局國家檔案閱覽中心使用須知」相關規定，增列屆滿 30 年且有部分開放情形之國家檔案經保密具結先行提供閱覽抄錄機制，並配合增修國家檔案資訊網系統功能。另配合辦理全文影像需高階電子檔之申請服務，於前開系統公開政治檔案全文影像逾 20 萬頁；預定 108 年廣續增加 10 萬頁，109 年將擴大全文影像上網之檔案類別。

### （三）研議國家檔案依開放應用限制註記提供應用申請新做法

依本變革方案規劃，一般應用申請案應依檔案狀態分流處理，其中，屬 108 年起移轉機關註記「全部開放」之檔案，民眾透過網路或至檔案局臨櫃申請後，無須經過審核即可取得應用。至 105 年以後至 107 年底移轉為國家檔案，暫依現行做法，俟完成審核作業後提供應用；其中已由機關註記開放應用限制且附說明表者，約 13 萬卷，檔案局將積極爭取相關計畫經費，以專案方式，重新檢視檔案可依新制提供應用情形。

### （四）規範每人每次申請檔案應用數量

依據本變革方案、保密具結及全文影像上網等措施實施，於 107 年底提出國家檔案應用申請數量規劃方案，除檔案當事人或其家屬申請應用檔案當事人所涉案件、已完成預審准駁或屬 108 年起移轉機關註記「全部開放」之檔案，其申請免受數量限制外，餘尚未准駁之檔案，因須費時准駁或檢視原件保存狀況，參考國外做法，規劃申請數量上限為 5 卷；另配合檔案申請類型，訂定合理准駁回復期限，並規範不論申請類型，同一申請人須俟申請案完成提供後，始得提出下一次申請，以提升准駁處理時效。相關規劃將俟修正檔案法施行細則後據以辦理。

### （五）執行國家檔案目錄公布時機新做法

除第六度政治檔案徵集專案外，108 年起移轉之檔案，依檔案破損情況，及機關移轉之限制應用註記，進行檔案目錄檢視及公布；屬破損等級 2 級以上或檔案應用限制屬不開放及限制開放者，均暫不公開目錄，俟完成檔案修復、解密條件成就，或原則 1 年內數位化並預審後公布目錄。

## 四、檔案資訊系統層面

### （一）增設全文影像公開及應用專區

配合辦理全文影像需高階電子檔之申請服務，於國家檔案資訊網建置政治檔案應用專區，上網公開全文影像逾 20 萬頁，使用者無須申請及等待准駁，可直接於網站上瀏覽，並可申請複製高階影像電子檔。

### （二）精進國家檔案資訊系統功能

配合本變革方案推動之服務傳輸做法，增修國家檔案資訊網系統功能，除簡化應用申請操作流程，精進檢索效能及操作介面外，亦新增可依不同檔案應用申請類型及數量自動產製申請書之機制，便利申請者於線上提出申請，及查詢申請進度。檔案局接單後，亦可透過系統自動分流及智慧審核等機制，加速檔案准駁所需作業時間。

### （三）打造一站式之服務整合系統

為整合提供本變革方案各項服務方式，108 年起著手規劃開發新一代國家檔案資訊系統，透過整合串接網站內容、作業與使用流程及系統功能改造，強化檔案影像線上瀏覽、檔案目錄檢索及檔案應用申請等介面（圖 6），打造一站式服務的系統，提升作業效能並滿足申請人之需求，以提供更快速便捷檔案應用服務。

## 陸、結語

檔案是人類社會的智慧資產，具有鑑往知來之重要價值，也因此檔案保存之目的，在於提供開放應用發揮其價值。我國在各界與檔案局歷年的努力推動下，不但為檔案管理相關制度奠定良好基礎，民眾對於檔案應用之意識與需求已日益提升。綜觀國內法律環境、民情、實務運作狀況



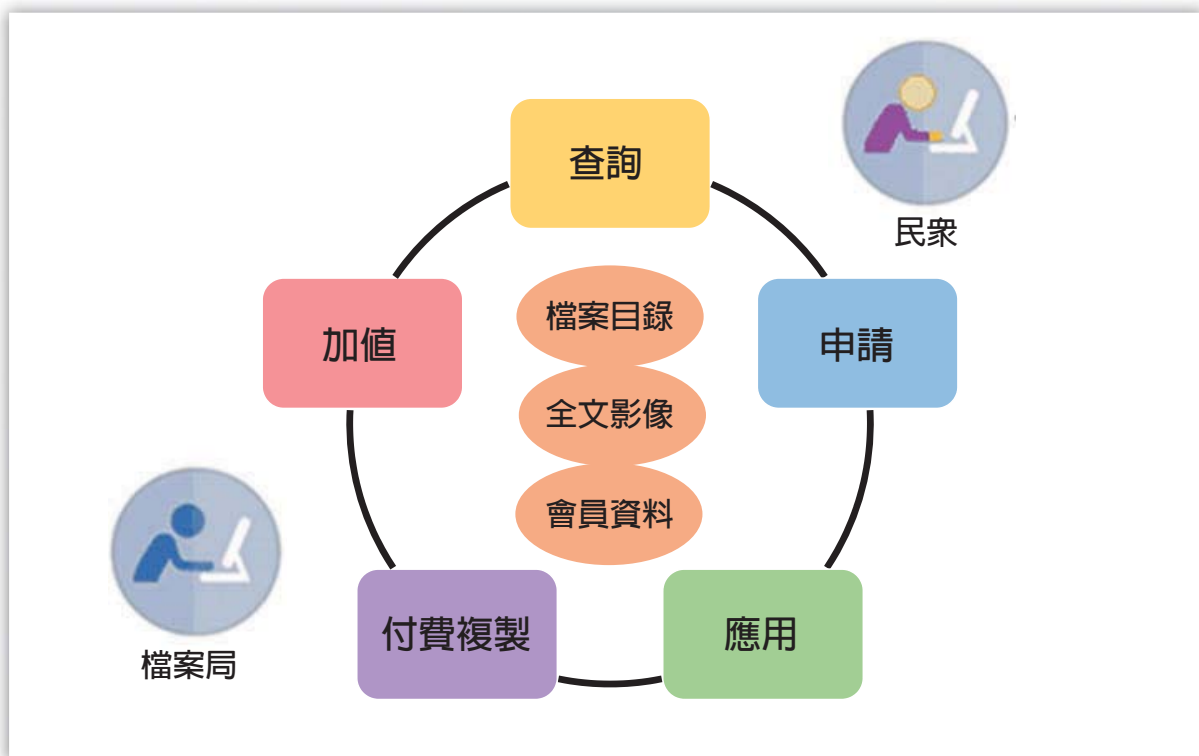


圖 6 一站式服務系統示意圖

資料來源：檔案局提供

與人力資源情況，在國家檔案的管理及開放應用上，尚有許多亟待克服的問題。本變革方案以創新、整合、便捷檔案服務為目標，就國家檔案之服務提供、服務傳輸及服務支援等三面向，提出流程、管理及服務的變革策略，同時策劃相對應之配套措施。為執行各項配套措施，檔案局於既有預算經費外，另積極爭取相關專案計畫資源挹注，以落實本變革方案之推動。

本變革方案的施行，除展現為因應既有外在環境的限制，就有限資源再分配，尋求人力、物力運用最大極限化的突破，另一方面也重新架構檔案局與機關間共生共榮的關係。國家檔案主要源自於機關檔案，欲提升國家檔案管理與服務成效，正本清源之做法，在於提升前端機關檔案管理工作的質量。本次管理變革層面中，就機關檔案之移轉前置作業，強化移轉前置品管查核與輔導工作，同時建立移轉三級品管機制，納入上級

機關查核環節，除藉此強化現階段機關檔案移轉品質外，長遠觀之，更期望以此為基，就相關推動經驗及輔導案例納入各項檔案管理專業知能課程，藉此擴充機關輔導量能並加深學習成效，促進機關在檔案管理作業需要留意及改善的面向，亦同步建立主管機關督導及協助所屬落實檔案管理作為之量能。

展望未來，為符應社會各界期待，及迎接行動服務時代，本變革方案將致力推動，善用並整合資訊系統工具，精進檔案管理作業，貼合以顧客為核心之檔案服務模式，提供更為多元、便捷且開放的優化服務品質，使國家檔案便於近用與活化，並期待在各級機關與檔案局的合作努力下，能建構我國完善的檔案管理上、下游銜接關係，提升我國國家檔案管理質量，共同落實及創新發揮國家檔案鑑往知來的意義與價值。

## 參考文獻

- 王崇賢、謝焜盛、王揮雄、林巧敏（2001）。*法國、荷蘭、比利時國家檔案管理制度考察報告*。檔案管理局出國報告，未出版。
- 王衆賢、郭銘昌（2015）。*丹麥檔案管理發展及應用推廣現況考察*。檔案管理局出國報告，未出版。
- 林秋燕、許尹馨（2016）。*法國檔案管理發展現況考察報告*。檔案管理局出國報告，未出版。
- 周曉雯、陳穆怡（2012）。*瑞典國家檔案管理應用考察報告*。檔案管理局出國報告，未出版。
- 國家發展委員會檔案管理局（2017）。106 年度機關檔案管理調查結果。檢自 [https://www.archives.gov.tw/Download\\_File.ashx?id=16027](https://www.archives.gov.tw/Download_File.ashx?id=16027)。
- 張聰明、許長仕、陳姿妤（2011）。*澳洲國家檔案管理應用考察報告*。檔案管理局出國報告，未出版。
- 張聰明、楊曉雯、王慧恆（2009）。*英國國家檔案之徵集、管理與應用考察報告*。檔案管理局出國報告，未出版。
- 陳淑美、薛理桂（2016）。美國國家檔案館管理體系與徵集策略研究。*檔案半年刊*，15（1），18-31。
- The National Archives. A brief guide to transferring paper records to the National Archives. Retrieved from: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/transfer-aide-memoire.pdf>.

## 註釋

- 註 1  $\text{上架率} = \frac{\text{檔案局完成入庫上架之國家檔案長度}}{\text{檔案局完成移轉點收之國家檔案長度}}$ 。移轉之國家檔案經運送至檔案局後，檔案局除與原移轉機關就檔案移轉目錄完成檔案實體點收，尚需辦理檔案檢疫、實體檢視及電子目錄確認後，始得入庫上架。