

總統府檔案及總統文物管理法制之研究

A Legal Research on Management of the Presidential Office Archives and Presidential Artifacts

連秀芬 Lien, Hsiu-Fen

國家發展委員會檔案管理局秘書室科長

Section Chief, Secretariat Division, National Archives Administration, National Development Council

吳虹冠 Wu, Hung-Kuan

國家發展委員會檔案管理局秘書室視察

Executive Officer, Secretariat Division, National Archives Administration, National Development Council

摘要

總統為一國元首，因其職務產生之檔案或文物資料，對於國家、社會、經濟及文化發展皆有深遠影響，更遑論對歷史、教育研究的重要。我國總統府「檔案」依《檔案法》規定由國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）管理；行憲以來歷任總統副總統任職期間所有文物依《總統副總統文物管理條例》由國史館管理，此與美、韓設置專屬單位管理有所不同。爰將美、韓及我國法令之規定為分析整合比較，提出我國總統檔案及文物管理與應用之建議。

Abstract

Presidential archives are an important part of the national heritage and have a great influence on social, economic and cultural development, not to mention the importance to historical and educational research. The archives of Office of the President, R.O.C. (Taiwan) are governed by National Archives Administration, National Development Council (NAA) in accordance with Archives Act, while the presidential and vice-presidential artifacts are ruled by Academia Historica in accordance with The Presidential and Vice Presidential Records and Artifacts Act. Thus, presidential archives and artifacts are separately preserved by different authorities by law. Meanwhile, America and Korea set up presidential libraries to preserve presidential archives and artifacts. The study reviews foreign and domestic laws related to the management and access on presidential archives and artifacts and proposes suggestions for our country.

關鍵字 | 總統檔案、總統文物、私人文書、總統檔案館、開放應用、

Keywords | presidential archives, presidential artifacts, personal records, presidential archives, access

壹、緒論

西元（以下同）1941年6月30日美國總統羅斯福在「羅斯福總統圖書館」開館典禮時曾說過：「一個國家必須相信三件事，一是必須相信過去，二是必須相信未來，三是最重要的，必須相信民眾具有從過去學習，並加以判斷，以創造未來的能力。」（“To bring together the records of the past and to house them in buildings where they will be preserved for the use of men and woman in the future, a Nation must believe in three things. It must believe in the past. It must believe in the future. It must, above all, believe in the capacity of its own people so to learn from the past that they can gain in judgment in creating their own future.”）（註1）。總統檔案表彰著一個國家政治、社會、經濟及文化的發展歷程，其重要性不言而喻。目前國內僅有《總統副總統文物管理條例》規範總統副總統的文物，至於總統檔案部分尚未訂有特別的規定，為了教育下一代得以明瞭我們國家的歷史傳承並延續民主價值，從檔案管理的角度，擬從比較法觀點介紹總統檔案完整的保存、整理及提供使用的制度。

美國於1955年立法通過《總統圖書館法》（Presidential Libraries Act）、1978年通過《總統文件法》（Presidential Records Act），規範總統之文件、檔案及回憶錄等文物及檔案，並由國家檔案暨文件總署依相關辦法管理與對社會大眾開放應用。有鑑於美國成立總統圖書館，其他國家亦隨之效仿，如韓國訂有《總統檔案管理法》，該國檔案主管機關（即國家記錄院）下設韓國總統圖書館，典藏該國歷任總統重要文物資料。至於我國法制，總統及副總統所產生之「檔案」與「文物」分由檔案局及國史館分別管理，此與美、韓設置專屬的機構加以管理有所不同。

國內現有關於總統檔案管理之相關論著，亦多以美國及韓國總統檔案館為參考，從檔案管理

實務面說明該國總統檔案館設置之歷史沿革、組織人力編制、典藏總統檔案文物之情形及其功能等，讓吾人得以一窺該國總統檔案及文物之管理狀況，惟現有文獻對於相關總統檔案管理之法律規定未有詳細說明。此外我國輿論屢呼籲於總統職務交接時，有關檔案及其他重要事項等應立法以確保順利移交，立法委員亦已提出相關提案。爰將美、韓及我國法令之規定為分析整合比較，提出我國總統檔案及文物管理與應用之建議。

貳、美、韓兩國總統檔案及文物管理概述

一、美國

1934年羅斯福總統簽署《國家檔案館法》，設置國家檔案館，為獨立的聯邦機關。1949年「國家檔案館」改隸於聯邦總務署，更名為「國家檔案與文件局」（簡稱NARS）。1984年更名為「國家檔案暨文件總署」（簡稱NARA），直接向總統負責，署長由總統任命（註2）。美國目前有14座總統圖書館隸屬於總統圖書館系統，由NARA轄下的立法檔案及總統圖書館及博物館服務司管轄（註3）。

在羅斯福總統之前，歷任美國總統之文件散佚各處，甚有部分文件已遭銷毀，有鑑於此，羅斯福總統以私人經費建造第一座總統圖書館—羅斯福圖書館（Franklin D. Roosevelt Library），其將位於海德公園的土地捐出，提供興建圖書館所需經費，同時將所有的總統資料、相關文件、禮物及紀念品等，一併捐贈給美國政府，並向社會大眾開放及提供學者研究，被尊稱為「總統圖書館之父」。羅斯福總統對總統圖書館運作模式的概念，係由私人出資成立，再交由國家檔案館進行維護及管理。而促成羅斯福總統決定成立總統

圖書館為新機構的原因，除了受海斯圖書館影響外，尚包含以下兩事項：一是總統文件大量增加；另一是為解決總統禮品問題（竇薇薇，2003）。

1955年艾森豪總統簽署《總統圖書館法》，成為美國總統圖書館之法源依據。該法規定由私人完成建置總統圖書館後，再交由NARA運作和維護，總統於職務期間所產生的檔案及文物，藉由捐贈途徑交由官方保管。1978年《總統文件法》適用於自1981年1月20日起歷任總統及副總統之官方文件，這項法案的重大變革為將總統文件的所有權從私有變為公有，並建立新的法令架構，規定總統於任期中必須管理文件，於其卸任時，文件自動移轉至國家檔案館保存。

2014年11月26日總統歐巴馬簽署2014年《總統及聯邦文件法》修正案(H.R.1233)，本項法案著重於電子文件部分，立法目的在促進文件管理現代化，本項法案修正重點如下：

- (一) 將電子文件納入適用範圍，以強化聯邦文件法之功能。此為自1950年該法案實施以來，首次修正「聯邦文件」的定義。
- (二) 確認聯邦電子文件應以電子形式移轉至國家檔案館。
- (三) 賦予美國國家檔案館館長權責，以決定何種文件屬於聯邦文件。
- (四) 當總統依法持有永久保存價值的聯邦電子文件及總統電子文件時，該等文件得提前移轉至國家檔案館。
- (五) 釐清聯邦政府官員使用非官方電子通訊系統的相關責任。
- (六) 賦予國家檔案館權限，以保障原始文件及機密文件遭未經合法授權的轉移。
- (七) 訂定有關前任總統或現任總統依憲法權限審查總統文件的相關程序規定(註4)。

其中與《總統文件法》相關者為將數位或電子形式之總統文件納入適用範圍、總統依憲法權限限制公開文件之請求權及程序、以及使用非官

方電子通訊帳號執行公務時的公開要件等規定。

二、韓國

早期韓國檔案主管機關未將總統辦公室所產生之文件納入規範，探討其總統文件質量不足原因，主要有以下兩點：

- (一) 總統文件的管理是依據總統諭令執行，而非《檔案法》相關法律，以致於總統文件有別一般公文書。
- (二) 《公共文書分類與維護條例》規定所訂定之公文書分類與保存年限表，原為因應文書管理便利所產生，訂定之時未顧及文書之歷史價值，大多考量政府機關檔案銷毀年限。

所以在1994年召開韓國雙十二政變事件(註5)審查公聽會時，許多重要文件因保存年限期滿而被銷毀，相關證據及關鍵資料已無稽可查。因此韓國於1999年制定《公共檔案管理法》，並於2002年施行，2003年至2004年公布檔案管理的標準，擴建各級機關檔案館系統。2004年「政府紀錄保存所」更名為國家記錄院(NARS)，成為韓國的檔案主管機關，負責制定該國檔案的相關政策、管理及提供應用有永久保存價值之國家檔案文物，其下設有3個典藏與服務機關，即歷史檔案館、總統檔案館及國家檔案館。2007年公布並施行《總統檔案管理法》，同年12月國家檔案館及總統檔案館竣工；國家記錄院英文名稱由NARS改為NAK(吳宇凡，2013)。

總統檔案館於2007年成立，屬於國家記錄院，2016年搬到世宗市，總統檔案館任務為保存及管理大韓民國總統紀錄及文物，目前典藏檔案及文物情形為：檔案類型有公文、視聽資料、照片影像及行政文物(如禮品、使用過文物如桌椅文具等)，其中禮品數量與日俱增。文物來源主要為移交、捐贈及口述訪談等。截至2017年底，其歷代總統檔案收藏如表1。

表 1 韓國歷代總統檔案收藏表

總統	文件		視聽 (張/件) (電子+ 非電子)	行政 文物	行政資訊 數據 (件)	網頁檔案 (件)	刊物圖書 等 (冊/本)	合計
	紙類 文件	電子 文件						
李承晚	24,820	-	64,942	16	-	-	3,887	93,673
許政	173	-	-	-	-	-	115	288
尹潽善	3,002	-	294	-	-	-	312	3,608
朴正熙	59,878	-	15,349	561	-	-	397	76,185
崔圭夏	8,369	-	19,552	2,282	-	-	3,452	33,655
朴忠勛	48	-	-	1	-	-	-	49
全斗煥	42,770	-	55,681	643	-	-	557	99,651
盧泰愚	38,695	-	8,715	388	-	-	211	48,009
金泳三	97,093	-	34,619	3,159	-	-	1,524	136,395
金大中	311,822	-	146,767	2,141	56,877	411,876	1,303	930,786
盧武鉉	548,652	758,567	736,580	2,271	883,921	4,971,158	11,086	7,912,235
高建	257	-	1,546	-	-	-	42	1,845
李明博	436,830	592,123	1,407,352	3,496	3,298,129	5,134,137	7,797	10,879,864
朴槿惠	175,352	545,688	1,587,211	1,349	4,985,022	3,931,042	3,424	11,229,088
合計	1,747,769	1,896,378	4,078,608	16,307	9,223,949	14,448,213	34,107	31,445,331

資料來源：韓國總統檔案館「歷代總統檔案」網頁，檢自 <http://www.pa.go.kr/global/cn/records/index01.jsp>

在辦理總統檔案審鑑作業為同一事件分以下
2 階段審查：

- (一) 第 1 階段由 7 人組成委員會審查（3 人為內部當然委員，含括總統檔案館館長、科長，4 人為外聘教授、專家及律師），主要負責建議事項。
- (二) 第 2 階段是 9 人組成委員會，成員為總統檔案館館長、國家記錄院管理委員會之委員、外聘教授、專家及律師等。委員會權力頗大，須保持中立客觀審查以決定保存之總統檔案。

總統文物如價值 100 美元以上者須列入移交，總統檔案及文物之移交有以下 3 階段：

- (一) 總統府所屬科級單位以公文方式送到總統檔案館，每 2 年送 1 次。
- (二) 卸任 6 個月之前，自 2、3 個月即開始辦理移交。
- (三) 離任時全部移交。

總統檔案移交至總統檔案館典藏後，除非檔案仍訂為機密，每 2 年審查 1 次，計有 2 次審查，依公文保存年限規定，保密期限最長期限可達 30 年，總統檔案可對國內外之民眾提供應用（黃秀妃、陸瑞玉、彭文璇，2014）。

參、美韓兩國法律有關總統檔案管理之重點

一、美國

美國關於總統檔案之管理分別規範於《總統圖書館法》及《總統文件法》。首先在硬體設施部分，《總統圖書館法》規定設置總統文件典藏機構所需土地、設備、興建經費限制及信託基金成立等規範，並且規定設置總統圖書館之前以及總統圖書館有實質或重大變革時，NARA 署長應向參眾兩院院長提出書面報告。

至於在總統檔案的管理及應用部分，可分為 3 大部分說明：

（一）美國總統文件的範圍及所有權

依《總統文件法》第 2201 條規定，所謂總統文件係指總統及所屬人員、或其他向總統提供建議或諮詢之執行辦公室人員，在總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任時所產生或收受的文書資料；至於下列文件不屬於總統文件：

1. 向司法部長及管理和預算辦公室報告之官方文件（第 552（e）條規定）；
2. 個人文件；
3. 庫存的出版品或筆札；
4. 因參考需要所複製的文件。

而其中所謂個人文件係指純屬個人或不具有公共性質之文書資料，該資料與總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任無關或無直接影響力者，包含非用於執行政府職務相關的日記、刊物、私人紀事、私人政治協會的資料、與總統個人的競選辦公室有關之資料、或特定個人基於選舉與聯邦、州或地方辦公室間之資料。

早期美國總統檔案係屬於總統所有，透過捐贈方式再交給美國政府保管，其間因為尼克森總統於任職期間發生水門案而辭職，當時其不願交出文件給國會，引發總統文件所有權的爭議，是之後《總統文件法》第 2202 條規定總統文件

所有權屬於美國政府，至此確立了總統文件歸屬的法律依據。

（二）美國總統文件之保管與銷毀

1. 保管：總統任期內所產出或收受的文件，應先依性質分類為總統文件或個人文件；為執行有關總統文件之管理控制及其他必要措施，總統應採取必要程序，以確保其能適當紀錄履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任等業務、審議、決定或政策的過程，依法予以保存及維護。總統任職期間，署長得代表總統進行維護及保存總統文件，包含數位或電子形式之文件。惟該總統文件仍由總統持有、管理及應用，在其任期結束前，署長不能公開該等總統文件。總統任期結束時，由署長負責持有、管理及應用該總統文件，並須確保該文件儘可能迅速且完整提供公眾使用。

2. 銷毀：不具有行政價值、歷史價值、資訊性或信證價值之總統文件，符合下列程序後得予以銷毀：(1) 總統已取得署長審查預定銷毀檔案的書面意見；(2) 署長表示無須諮詢國會相關委員會意見者。至於那些檔案須經諮詢國會的意見？(1) 特定文件為國會所感興趣的。(2) 有關銷毀特定文件的意見是基於公共利益者而徵詢國會。有前開情形之一時，署長應諮詢參議院的規則與行政委員會及政府事務委員會、眾議院的監督委員會及政府運作委員會有關總統文件銷毀之相關意見。最後，檔案實體銷毀前 60 日尚需刊登公報（《總統文件法》第 2203 條）。

（三）美國總統文件之公開

總統文件雖應依《政府資訊公開法》加以公開，但依美國《總統文件法》第 2204 條規定，

總統於其任期結束或連任任期結束前，如總統文件有下列情形之一者，得指定特定文件限制提供應用，但限制期間不得逾 12 年：

1. 涉及美國國防的利益或外交的政策，依執行命令所授權之標準應予保密者，且依執行命令已做適當分類。
2. 有關聯邦辦公室的任命。
3. 依其他法規有限制公開者：
 - (1) 依該法規規定，資料應予保密且係屬無裁量權。
 - (2) 該法規已訂定保密的標準或特定類型。
4. 營業秘密、或從特定人獲取的商業或財務資訊並有機密性。
5. 總統與相關顧問，或顧問彼此之間，有關詢問或建議之秘密通訊。
6. 人事或醫療等資訊之公開，明顯違反個人隱私之保障。

總統文件如不屬於上述限制公開範圍內，或是限制公開的期間已屆滿時，以署長接收文件之日起算 5 年或署長完成整理總統文件之日，兩者日期較早到者為基準公開文件，但如有《政府資訊公開法》第 552 條 (b) (5) 屬於機關內部或機關間往來之文件，得不予公開。署長對於拒絕申請應用總統文件之決定，應訂定行政申訴程序，於受理申訴之日起 30 日內以書面決定之。現任或前任總統死亡或有殘廢之情形者，由署長行使總統文件限制應用之裁量權或職權，但總統或前任總統以書面告知署長者，不在此限。又總統文件依第 2204 條限制應用及第 2208 條憲法權限制公開等規定，於符合下列情形者，得提供應用：

1. 署長、NARA 人員履行其職務者。
2. 美國、機關或個人依據下列可援引的權利、抗辯或特權之情形：
 - (1) 有管轄權的法院進行司法程序或調查所核發傳票等。
 - (2) 現任總統履行總統職務所需者。

(3) 參議院或眾議院於其管轄範圍內的事項，或所屬委員會或小組委員會。

3. 前任總統或其指定代表要求提供其任期內之總統文件。

二、韓國

(一) 韓國總統文件的範圍及所有權

韓國《總統檔案管理法》第 2 條規定總統檔案，指由總統、協助、建議或保護總統之機關及總統職務交接委員會所保管有關總統行使職務所產生之總統文書及文物。而所謂文書及文物，包含：1. 依《公共文件管理法》所稱之文件；2. 須由國家保存之象徵性總統文物；3. 致贈總統的禮物；總統文件所有權屬於國家（第 3 條）。至於有關私人政治業務性質的私人日記、期刊、文件等，該私人文件與總統職務非直接相關或未直接影響其職務，屬於私人文件，須依該法第 26 條規定經總統或該份文件所有人之同意後，由總統檔案館收藏及管理該文件，在取得私人文件時，同時徵詢文件是否公開，或是否提供總統或利害關係人之資訊等事項。

韓國《公共文件管理法》第 15 條規定，國家文件管理委員會應設置特別委員會，以決定總統文件管理事項。特別委員會有 9 人，任期 3 年，主席由國家文件管理委員會主席指定，1/2 以上的委員由國家文件管理委員會委員、總統檔案館館長及具有總統文件管理專業知識與經驗的人士所組成，並由總統檔案館的公務人員中，選任執行秘書長 1 人負責處理特別委員會業務。特別委員會權責，依《總統檔案管理法》第 5 條規定為審核總統文件的銷毀及延長移轉年限、擬定總統及卸任總統文件管理之基本政策、經總統指定文件保護措施之解除、機密總統文件之核定與解密、總統圖書館的興建或營運事宜等。

（二）韓國總統文件之管理

1. 保管：檔案中央主管機關應建置總統檔案館，以系統化管理總統文件。而總統檔案館的首長任務有：(1) 相關機關的總統文件管理之基本計畫建置及實施；(2) 總統文件收集、管理、運用及銷毀；(3) 總統文件移轉至檔案中央主管機關以及資訊公開；(4) 對相關機關的總統文件管理給予指導監督及支援（第 9、21 條）。
2. 移轉：總統文件之產出機關每年應將總統文件產出清單通知總統檔案館，再由總統檔案館通知檔案中央主管機關。但依《總統交接法》第 6 條所規定之期限前將檔案移轉至檔案中央主管機關，不在此限。檔案中央主管機關收到移轉之總統文件後，交由總統檔案館來管理。總統任期結束前 6 個月內，總統檔案館應規劃鑑定、準備清單、審定等重要移轉事項，而檔案中央主管機關則提供必要協助，例如人員審定（第 10、11 條）。
3. 銷毀：檔案產出機關於總統文件屆滿保存年限時，應先經特別委員會審核同意後銷毀總統文件。檔案產生機關至遲應於總統文件銷毀日 60 日前製作檔案銷毀清單送總統檔案館館長交由特別委員會審核，並於收到銷毀清單後 50 日內通知審核結果。檔案產生機關應即時於政府公報或資訊公開網頁公告總統文件銷毀清單。總統檔案館檔案銷毀程序亦同前開程序（第 13 條）。

（三）韓國總統文件之公開

總統文件以公開為原則，檔案產生機關將文件移轉至總統檔案館前，應先標示檔案公開應用與否並加以分類；移轉至總統檔案館 5 年後，館方應於 1 年內重新檢視總統文件是否公開，並重

新分類，其後每 2 年再檢視公開與否，以維民眾知的權利。總統文件至遲於文件產生日後 30 年公開，但館長認為縱使經過 30 年後，公開檔案仍有損及國家安全之虞者，特別委員會得徵詢協助、建議或保護總統之機關意見，以決定是否公開（第 16 條）。另總統文件機密等級之解除或延長保密期間，總統檔案館館長須依總統命令規定，先經特別委員會同意後解除機密等級或延長保密期間；必要時，得徵詢相關機關意見（第 20 條）。

總統文件如有下列情形之考量，依第 17 條規定總統得禁止公開或指定特定期間不予受理申請（稱為「保護期間」），此類文件又稱為「總統指定文件」：

1. 軍事、外交或統一機密文件，公開損及國家安全。
2. 國內外經濟政策、貿易與財政之文件，公開影響國家經濟穩定。
3. 涉及政治地位之公務員人事資料。
4. 個人隱私（損及其個人或利害關係人之姓名、身體、財產、名譽）。
5. 總統與協助總統事務機關間之聯繫文件。
6. 涉及總統表達政治觀點或立場之文件，公開將引發政治動盪。

總統指定文件於保護期間內有下列情形之一，得在最小必要範圍內提供閱覽、複製或交付資訊，且排除其他法律相關請求之規定：

1. 經 2/3 以上國會議員之同意。
2. 總統文件為案件之重要證據，經高等法院院長核發令狀。但閱覽、複製或交付資訊可能損及國家安全、外交關係及國家經濟穩定等，法院得不核發令狀。
3. 總統檔案館職員為執行檔案管理業務需要，經總統檔案館館長同意。

有關美國與韓國有關總統檔案管理之相關規定，經整理比較如表 2。

表 2 美國與韓國有關總統檔案管理規定之比較

國家 項目	美國	韓國
法規依據	一、《總統文件法》(第 2201 條至第 2209 條) 二、《總統圖書館法》(第 2112 條)	《總統檔案管理法》
文書定義	指書籍、函件、備忘錄、文書、小冊子、藝術品、模型、照片、圖片、地圖、膠片及影片，以及包含但不限於以類比、數位及其他形式所產生之聲音或影像的文件、或其他電子化或機械化的紀錄。(第 2201 條)	依《公共文件管理法》所稱之文書、須由國家保存之象徵性總統文物及致贈總統之禮物。(第 2 條)
總統文件 範圍	指總統、其直屬人員、或其他向總統提供建議或諮詢之執行辦公室人員，於總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任時所產生或接收的文書資料： 一、包含與總統、其直屬人員或其他向總統提供建議或諮詢之執行辦公室人員相關政治業務之文書資料，該資料與總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任相關或有直接影響力者。 二、不包含下列資料： (一) 第 552(e) 條規定的機關官方文件； (二) 個人文件； (三) 庫存的出版品或筆札； (四) 因參考之需要所複製的文件。 (第 2201 條)	由總統、協助保護總統之機關及總統職務交接委員會等所保管有關總統行使職權所產生之總統文書或文物。
總統文件 所有權	所有權及管理權屬於美國政府(第 2202 條)	所有權屬於國家(第 3 條)
私人文件	指純屬個人或不具有公共性質之文書資料，該資料與總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任無關或無直接影響力者，包含下列資料： 一、非用於執行政府職務相關的日記、刊物或其他私人筆記。 二、私人政治協會的資料，該資料與總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任無關或無直接影響力者。 三、與總統個人的競選辦公室有關之資料、或特定個人基於選舉與聯邦、州或地方辦公室間之資料，該資料與總統履行憲法、法令或其他官方或禮儀責任無關或無直接影響力者。 (第 2201 條)	指有關私人政治業務性質的私人日記、期刊、文件等，該私人文件與總統職務非直接相關或未直接影響其職務。(第 2 條)
設置典藏 機構	總統卸任後設立基金籌建總統圖書館，再交由 NARA 接管。(第 2112 條)	由國家記錄院籌建設置總統檔案館。(第 21 條)

國家 項目	美國	韓國
國會或特別委員會之監督	一、涉及下列情事，署長應向參眾兩院院長提出有關書面報告： （一）就其提議之總統圖書館。 （二）總統圖書館有實質或重大改變或增加之目的時，以美國名義接收贈與或須訂定法律之前。（第 2112 條） 二、特定總統文件為國會所感興趣的或基於公共利益，署長於同意銷毀前須諮詢國會相關委員會意見，並應通知總統。（第 2203 條）	一、依韓國《公共文件管理法》第 15 條規定所設置之國家文件管理委員會應設置特別委員會，以決定總統文件管理事項。 二、特別委員會權責為： （一）總統及卸任總統文件管理之基本政策； （二）同意總統文件的銷毀及延長移轉年限； （三）《總統文件法》第 17 條經總統指定文件保護措施之解除； （四）機密總統文件之核定與解密； （五）總統圖書館的興建及營運事宜等。（第 5 條）
總統文件的移轉	總統任期結束，交由 NARA 管理。（第 2203 條）關於總統交接事宜，另訂有《總統交接法》。	總統任期結束前 6 個月內，總統檔案館應規劃移轉事項。（第 11 條）關於總統交接事宜，另訂有《總統交接法》。
總統文件的銷毀	須事先經 NARA 書面同意，部分文件得由署長諮詢國會意見；實體銷毀前應刊登公報。（第 2203 條）	須經特別委員會同意，實體銷毀前應刊登公報。（第 13 條）
總統文件的公開與限制	一、文件符合一定條件時，總統得指定不予公開，保護期間最長 12 年。 二、總統文件如不屬於上述限制公開範圍內，或是保護期間屆滿時，以署長接收文件之日起算 5 年或署長完成整理總統文件之日，二者日期較早到者為基準公開文件。（第 2204 條）	一、總統文件以公開為原則，但依政府資訊公開法限制公開或屬總統指定文件，則不須公開。 二、總統文件至遲自產生日後 30 年公開，但有影響國家安全之虞，得徵詢特別委員會意見。 三、文件符合一定條件時，總統得指定不予公開，保護期間最長 15 年。（第 16、17 條）

資料來源：作者整理

肆、我國總統檔案及文物管理與法制

總統依憲法規定為國家元首，對外代表中華民國；統帥全國陸海空軍；依法公布法律，發布命令；行使締結條約、宣戰及媾和之權……，其職權內容攸關國家大政與發展，與五院運作及各部會政策推動密切相關。我國有關總統檔案及文物之管理沿革，首先為國史館依民國（以下同）30 年 10 月國民政府公布《各機關保存檔案暫行辦法》，規定各機關認為無須保存之檔案，應造冊送國史館籌備委員會查核；審核認為與國史有關者，在冊內註明，機關應將清冊內註明之檔案檢出，通知國史館籌備委員會派員接收。35 年

11 月 23 日公布施行《國史館組織條例》，36 年 1 月國史館成立於南京，隸屬國民政府，依該條例第 7 條規定，有關史料文件，各機關應抄送國史館，國史館向各機關徵集或調閱有關資料時，各機關不得拒絕。嗣《國史館組織條例》於 45 年 5 月 10 日修正，改隸總統府。62 年 3 月 5 日行政院秘書處行文各機關規定各機關大陸運臺舊檔案及在臺已失效案卷、文牘，移送國史館珍藏（註 6）。是以在《檔案法》施行前，國史館負責修纂和研究中華民國史與臺灣史，並蒐藏重要歷史檔案、文獻及圖書，其中也保存我國行憲以來歷任總統檔案及文物。

隨著《檔案法》於 88 年 12 月 15 日制定公布，

91年1月1日施行，關於我國檔案管理事項改由檔案中央主管機關主政，因此而設立檔案局負責檔案管理政策、法規與管理制度之研議及擬訂，並輔導各機關檔案及國家檔案管理、典藏、應用研究、出版、技術發展、學術交流、國際合作及檔案管理人員之培訓等事宜。而依《檔案法》規定，檔案指各機關依照管理程序歸檔管理之文字或非文字資料及其附件，亦即是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、閱覽或借助科技得以閱覽或理解之文書或物品，於辦畢後歸檔管理者，均應依檔案法相關規定進行管理。《檔案法》所適用之政府機關係指中央及地方各級機關，總統府檔案亦為該法所規範。而為因應《檔案法》之制定，《國史館組織條例》修正第13條：「本館為辦理國史、地方史之研究、修纂，得向檔案中央主管機關調閱相關檔案文件；其調閱規定，由本館與檔案中央主管機關會同定之。」，《總統副總統文物管理條例》於93年1月制定施行，該條例以國史館為總統副總統文物的主管機關，並規定總統從事各

項活動所產生而不屬於檔案性質之各種文物，包括信箋、手稿、個人筆記、日記、備忘錄、講稿、照片、錄影帶、錄音帶、文字及影音光碟、勳章及可保存禮品（價值新臺幣3,000元以上）等文字、非文字資料或物品，交由國史館徵集、典藏、維護、管理、研究和陳列展覽。

由上可知，臺灣行憲以來歷任總統副總統之檔案及文物，大多典藏於國史館及檔案局。目前檔案局典藏總統檔案是以總統府為單位，以機關全宗檔案做移轉，不同於國史館係偏重於總統副總統個人資料或文物之蒐藏（許峰源，2017）。至於總統在職期間所產生非屬檔案之文件資料或物品，典藏單位有國史館、中國國民黨黨史館及國立中正紀念堂管理處等。目前我國未設置總統檔案館，但國史館於99年10月10日成立「總統副總統文物館」。《總統副總統文物管理條例》施行後之第10、11任（2000-2008年）總統陳水扁、第12、13任（2008-2017年）總統馬英九及現任第14任（2017年迄今）總統蔡英文等文物，業依該條例規定已移轉或陸續移轉至國史館（註7）。行憲後歷任總統文件於《總統副總統文物管理條例》公布前移轉至國史館情形如表3。

表3 行憲後歷任總統文件移轉至國史館情形（《總統副總統文物管理條例》公布前）

總統姓名	任期及時間	檔案移轉及時間	移轉內容
蔣中正	第1任-第5任 1948-1975年	總統機要室移轉 1995年	北伐、統一、抗戰及戡亂等時期留下之函稿、電文、日記、信件、書籍、輿圖、影像資料及文物等。
嚴家淦	繼任第5任 1975-1978年	家屬移送 1993、1998年	經濟部、行政院時期舊檔案文件、錄音帶、錄影帶、勳章、證書、言論集、記事本、唱片、新聞剪輯、紀念牌、書畫、紀念品及大量照片等。
蔣經國	第6任-第7任 1978-1988年	陳立夫先生和總統府移轉 1990、1995年	親筆信函；附隨於蔣中正總統文物移轉之文電、照片、家書及名章；檔案文卷、談話記錄、言行剪輯、大事紀、講稿、題詞、函札、手稿、證狀、勳獎章、相冊、繪畫、書法、圖表、衣物、書籍、錄音帶、錄影帶、幻燈片等。
李登輝	繼任第7任-第9任 1988-2000年	總統辦公室和其他機關所移轉 2000年	底片、照片、剪報、視聽資料和器物。

資料來源：作者整理

至於總統檔案及文物在移轉給檔案局或國史館前，係依《檔案法》及《總統副總統文物管理條例》管理。由於《總統府組織法》規定總統府為幕僚機關，設置秘書長1人，綜理總統府事務，並指揮、監督所屬職員；掌理總統職權行使之相關事項，按其組織法第4條規定，有關檔案管理及應用事項，由第二局掌理。總統檔案屬於機關檔案，《檔案法》未訂有別於其他機關檔案的特別規定，目前均如期將該府之檔案目錄送交檔案局匯入機關檔案管理資訊網，由檔案局公布於機關檔案目錄查詢網（簡稱 NEAR），以提供查詢；配合檔案局徵集、移轉總統府永久保存檔案，納入國家檔案，提供各界應用；辦理機關檔案銷毀業務，依規定報請檔案局審核。

伍、評析

一、總統檔案的定義

從前述外國法規分析中得知文書、總統文件及私人文件均有清楚的界定，總統文件徵集範圍不致混淆。至於我國因依本法所定義之檔案，係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，依《檔案法施行細則》第2條規定包含文書及物品，而「檔案」在尚未歸檔前，即為文書處理手冊所稱之「文書」，因此，若以統一名詞用語，將總統執行職務產生之紀錄統稱為「檔案」，尚屬適當，且足以將現行《總統副總統文物管理條例》規範之文物包含在內，並能解決現行法有關檔案與文物之範圍難以界定區分的競合問題。其次有關適用之機關檔案範圍，參照美韓兩國之規定，可能包含總統本身、幕僚、諮詢人員、協助保護總統之機關、總統職務交接委員會等，規定不一，至於我國依《總統副總統文物管理條例》第4條第1、2項規定，總統副總統任職期間之文物，及政府機關（構）

所有之總統副總統文物具有保存價值者，應交由國史館管理；因此，所謂總統副總統文物似不以總統府所管有者為限，適用範圍有可能大於美韓兩國，未來仍有待釐清。

此外，對於純屬個人或不具有公共性質之文書，例如：非用於執行政府職務相關的日記、刊物或其他私人筆記等不納入總統檔案之範疇，美韓兩國明確界定與總統執行職務有直接關係之文書或文物，始該當於「總統檔案」。至於《檔案法》規定之檔案為處理公務產生之紀錄，因此不致將私人文件納入規範；然而《總統副總統文物管理條例》則規定不分公務或私人活動，只要在總統任職期間從事各項活動產生均屬總統文物，並明定信箋、手稿、個人筆記、日記等屬於總統文物，立法上是否妥適，有得再予斟酌之必要。以喧擾多時的兩蔣日記所有權爭議為例，按日記在法律上屬性本為私人文物，即便是總統，其對日常生活點滴紀錄的日記，有一定程度隱私，外國法考量於此特明文排除，但我國規定已卸任之總統、副總統「文物」適用《總統副總統文物管理條例》，因此兩蔣日記、手稿等不論與公務有關與否，均有可能需受該條例規範。目前兩蔣日記所有權爭議依媒體報導尚繫屬於法院，其歸屬爭議在於法官未來要判定日記究竟是「國有財產」，還是蔣家私物，相關法律觀點釐清後，才能停止紛爭。實則，雖然總統為憲法機關，相關檔案及文物縱深具典藏之價值，惟如純屬總統之私人文件，建議參考韓國《總統檔案管理法》第26條規定，經由總統或其家屬捐贈之方式由國家典藏，較符合憲法保障人民財產權及隱私權之精神。

此外，美國因希拉蕊柯林頓於任職國務卿期間對於部分電郵文件認為屬私人所有而未交出或川普將部分白宮文件銷毀等事件，引發美國檔案學界如美國檔案人員學會（Society of American Archivists，簡稱 SAA）及歷史學者的關注（SAA，

2019），認為違反了《總統文件法》的精神。有論者認為由於美國總統圖書館設置的歷史背景及總統圖書館法的規定，讓人以為總統文件是由總統所贈與，因此何種文件應移轉給 NARA 以及如何公開等，均受到捐贈者及其家人意願的拘束，這種傳統的想法應該在《總統文件法》制定後要有所轉變；並且認為所謂總統私人文件的規定是個漏洞，同時對於美國總統透過行政命令賦予現任或卸任總統及副總統延遲公開文件的權利亦有所批評，因此其呼籲 NARA 應盡量履行總統文件移轉至國家檔案館體系的職責，並且應使各界確信 NARA 有能力確保私人文件如涉有個人隱私或私人權益時，會受到法律應有的保障而不會隨意公開，使 NARA 得以完整保存總統文件並提供公眾利用，方能符合《總統文件法》的立法意旨（註 8）。此頗值吾人持續觀察相關動態，並引以為鑑。

二、總統檔案的管理（目錄公布、銷毀及移轉）

我國目前有關總統府檔案部分，係依循《檔案法》規定歸檔管理，檔案目錄亦是依規定彙送及公布，至於文物部分，目前國史館依據《總統副總統文物管理條例》規定，會定期於其網站公告移交情形及目錄（註 9），並應申請人學術研究需要提供開放應用總統文物。在辦理定期保存總統檔案的銷毀時，依《檔案法》第 12 條規定，由檔案局審核，並未規定特別審核程序，對此美韓兩國皆定有特別審核及公告機制，鑒於總統檔案之特殊性，我國或許可藉由現行的檔案保存價值鑑定委員會進行審核，甚而具重大爭議時，得循《檔案法》第 3 條規定，由國家檔案管理委員會進行審議，以強化其專業性及公信力；至於公告銷毀訊息，雖法無明文，但基於機關行政權限，得於機關網站主動公告。至於檔案移轉部分，依《檔案法》第 11 條規定，永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關管理。而目前

依《國家檔案移轉辦法》第 2 條及第 4 條規定，各機關永久保存之檔案，自文件產生之日起屆滿 25 年者，機關應先辦理檔案保存價值鑑定，並送檔案中央主管機關審核後，移轉檔案中央主管機關管理。因此總統府檔案如屬於永久保存之檔案，檔案局自得依上開規定辦理移轉。

總統職務交接期間檔案的移交常受各界所關注，尤其我國有關《總統職務交接條例》草案遲遲未經立法通過，每每引發爭議。由於辦畢案件於 5 日內應送交檔案管理單位歸檔（《機關檔案點收作業要點》第 5 點第 1 項規定參照），因此在現有機制下，總統職務交接時，理論上應不生檔案需要移交的問題。只是總統檔案不同於一般機關檔案，具有其重要性，參酌美韓兩國規定，於總統任期屆滿後均要求檔案應移轉至總統圖書館（或總統檔案館），則我國是否需於屆滿 25 年時才能將之移轉成為國家檔案，並依國家檔案開放應用標準提供民眾使用？關於此點，或可考量提前由前開檔案保存價值鑑定委員會進行審選具永久保存價值的總統檔案，如遇重大爭議，即召開國家檔案管理委員會審議，並於必要時採納美國做法，諮詢前任總統意見後，將之列入移轉範圍的可行性。或許有論者以我國目前檔案中央主管機關僅為三級機關，且法無明文之情況下，對於是否適宜在總統職務交接時介入管理有所質疑。首先，檔案管理事項為行政事務，而依《檔案法》規定係全國機關一體適用，因此總統檔案的管理事項依檔案中央主管機關之規定辦理係立法所賦予之權限，亦不生憲政機關間權限之爭議。其次，以韓國為例，其檔案主管機關亦為三級機關，仍得就總統檔案之銷毀及移轉予以規範。而依我國《國家檔案移轉辦法》第 2 條第 2 項規定，機關檔案因檔案保存技術不足或典藏環境不佳、司法訴訟或其他正當理由等情形，不受 25 年移轉年限之限制，得提前或延後移轉，考量總統檔案攸關國家大政與發展，符合正當理

由之要件加以提前移轉，為現行法所允許裁量之範圍；惟倘能經由立法，明文規定總統卸任時應辦理檔案移轉，使其有所法律依據，取代行政協調，並得以消弭外界對於總統檔案如實交接的部分疑慮。

三、總統檔案的公開與限制

關於總統檔案之公開應用，觀察美國及韓國法之規定，總統任期屆滿後均要求檔案應移轉至總統圖書館（或總統檔案館），美國規定接受移轉後 5 年應公開給民眾使用，韓國則規定總統文件以公開為原則，辦理移轉時應先檢視是否公開，在移轉 5 年後，應定期檢視是否公開。而在限制公開部份，依美國規定雖應依循《政府資訊公開法》提供，但《總統文件法》另規定有限制應用之例外規定，並明定限制期間不得超過 12 年，同時賦予總統及卸任總統得限制公開總統文件之權限，檔案主管機關並受其拘束。韓國亦規定總統有類似限制公開之權利，期間為 15 年，如涉及個人隱私更可延長至 30 年；其與美國不同的是加入至遲 30 年公開的概念，且即使總統文件已超過 30 年，如有損及國家安全的情形，特別委員會得徵詢相關機關意見決定是否公開。

由於總統府檔案在移轉為國家檔案前屬於機關檔案，故依《檔案法》第 3 章及《政府資訊公開法》提供應用。《檔案法》第 17 條規定申請檔案，各機關非有法律依據不得拒絕；第 18 條規定有以下情形之一者，各機關得拒絕申請；（一）有關國家機密、（二）有關犯罪資料、（三）有關工商秘密、（四）有關學識技能檢定及資格審查之資料、（五）有關人事及薪資資料、（六）依法令或契約有保密之義務、（七）其他為維護公共利益或第三人之正當權益。美國及韓國因為總統於卸任後須將檔案移轉至總統檔案館，為避免因資訊公開而危及其他權益之保障或恐行政裁量權過大而阻礙資訊的公開，因此透過法律明文

規定限制公開的情形，作為總統及檔案主管機關限制提供應用的依據。目前我國總統檔案較無這層顧慮，因為現行移轉至檔案局的檔案，多為保存年限久遠及已失行政時效者居多，其他多仍存放於總統府，因此其依法自保有裁量權限。只是實務上機關在裁量是否公開檔案時，通常未必如國家檔案更為開放，尤其是總統府檔案如未移轉為國家檔案，自無《檔案法》第 22 條國家檔案屆滿 30 年公開的適用。所以在我國，似宜關注存放於總統府之總統檔案有無需要參考美韓兩國之例訂定最遲開放年限之機制，以促進資訊公開；至於《檔案法》第 22 條 30 年公開原則，是否另有訂定例外規定之必要，以及 30 年年限是以文件產生日或以移轉接收日為計算基準，勢將影響檔案開放時間，相關問題皆有待整體考量。此外總統檔案移轉後，在對外提供應用時，亦得參考美國或韓國規定，引進外部專家意見或參考總統或卸任總統意見以作為准駁之依據，較為周延。

陸、結語及建議

有關我國總統檔案及文物之管理與應用，由於在現行法律架構的基礎下，雖然分屬檔案局及國史館管理，惟基於國家資源整合共享，建議兩機關得加強雙方合作，例如共享館藏資源或進行歷史研究，亦可透過館際合作舉辦展覽，以充分運用使用空間，或整合網路資源建立平臺將雙方現有之線上檔案目錄及檔案內容提供民眾網路查詢及閱覽，或締結為姊妹館合作模式。至於國史館在《檔案法》施行前已收藏之總統府檔案，建議得比照《檔案法》第 22 條有關國家檔案開放應用之標準提供外界使用，或將檔案移轉為國家檔案由檔案局典藏。

未來如有修法，建議參考外國立法例及因應國內法律體系，為加速總統檔案的公開，或得將總統檔案及文物合併於一部專法規範，成為《檔

案法》之特別法，則能含括總統檔案及文物。在檔案管理部分，仍維持由檔案中央主管機關審核總統檔案的銷毀或審定總統檔案之移轉成為國家檔案的機制，並可考慮明定總統於卸任時即移轉檔案而毋須屆 25 年移轉，其餘之管理事項適用

《檔案法》。而在檔案應用方面，因《檔案法》已有國家檔案 30 年公開原則，建議增加總統指定特定文件的保護期間機制，以尊重總統憲法職權的行使，引進外部專家意見或參考總統或卸任總統意見以作為准駁之依據，較為周延。

參考文獻

- 吳宇凡 (2013)。我國與韓國總統文件管理發展歷程比較。《圖書與資訊學刊》，5 (1)，83-90。
- 許峰源 (2017)。檔案管理局典藏《總統府檔案》舉隅。《國史研究通訊》，11。檢自 <http://www.dnrh.gov.tw/issue/11/pdf/05-02.pdf> (Feb. 20, 2019)
- 黃秀妃、陸瑞玉、彭文璇 (2014)。考察韓國總統檔案館與總統圖書館報告，7。未出版。
- 韓國總統檔案館「歷代總統檔案」(Feb.20,2019)。檢自 <http://www.pa.go.kr/global/cn/records/index01.jsp>
- 竇薇薇 (2003)。行憲以來我國歷任總統文物管理之研究。國立政治大學圖書資訊學術研究所檔案學組碩士論文，15-16。
- SAA. (Feb.23, 2019)。SAA Statement on Presidential Records. 檢自 <https://www2.archivists.org/news/2018/saa-statement-on-presidential-records>

註釋

- 註 1 參見 The U.S. National Archives and Records Administration. Presidential Library History. Retrieved from <https://www.archives.gov/presidential-libraries/about/history.html> (Jan.5, 2019)
- 註 2 參見 The U.S. National Archives and Records Administration. Milestones of the U.S. Archival Profession and the National Archives. Retrieved from <https://www.archives.gov/about/history/milestones.html> (Jan.11, 2019)
- 註 3 參見美國立法檔案及總統圖書館及博物館服務司簡介頁面 (Legislative Archives, Presidential Libraries, and Museum Services) , Retrieved from <https://www.archives.gov/files/about/organization/orgchart-l.pdf> (Jul. 29, 2019)
- 註 4 參見 The U.S. National Archives and Records Administration. National Archives Welcomes Presidential and Federal Records Act Amendments of 2014. Retrieved from <https://www.archives.gov/press/press-releases/2015/nr15-23.html> (Dec.30, 2018)
- 註 5 對於韓國來說，1980 年的「五一八光州事件」，是現代韓國民主化的重要轉折。在事件發生的前一年，強人總統朴正熙遇刺身亡。握有兵符的陸軍少將全斗煥，也趁著政局不穩之際，於 1979 年 12 月 12 日發動「雙十二政變」奪權，但不滿軍事政變的韓國學生、工人與市民大眾，卻接連發起抗爭運動，數月之間全國風起雲湧。檢自 https://global.udn.com/global_vision/story/8662/2627501
- 註 6 行政院秘書處 62 年 3 月 5 日臺 62 檔字第 1181 號函。
- 註 7 國史館官方網站／公告專區。檢自 <https://www.dnrh.gov.tw/p/412-1003-146.php?Lang=zh-tw> (Feb.18, 2019)
- 註 8 Gina Angela, Risetter, UCLA. (2016). Nixon's Ghost: The Impact of the Presidential Records Act on the National Archives and Records administration. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/84f7437p> (Feb.23, 2019)
- 註 9 國史館公布總統檔案情形，檢自 <https://ahonline.dnrh.gov.tw/index.php?act=Landing/announcement>，(Feb.20, 2019)