

# 臺南市政府縣市合併改制檔案移交經驗分享

Records Handover Experience of Tainan City Government  
County-City Merger and Reorganization

李世哲 Li, Shih-Che

臺南市政府秘書處檔案科科长／第 17 屆績優檔案管理人員金質獎獲獎人

Section Chief, Records Section, Secretariat, Tainan City Government /

Winner of the 17<sup>th</sup> Outstanding Records Manager Award

## 壹、臺南縣市合併改制背景及檔案移交工作概述

民國（以下同）99 年 12 月 25 日縣市行政區劃有了重大的調整，臺南縣市以「文化首都」的名號，成功通過合併改制，並以臺南市為名升格為直轄市。同時期通過改制的縣市還有臺北縣升格改制為新北市、臺中縣市合併改制為臺中市，以及高雄縣市合併改制為高雄市。然而，由於新北市是屬於升格為直轄市，未經歷合併，是以與臺南市相似的縣市合併改制案例僅有臺中市和高雄市。惟合併改制後的臺南市政府，其幕僚單位（例如秘書處、法制處等）在組織法上係定為一級單位，而臺中市政府和高雄市政府其幕僚單位在組織法上則定為一級機關，如細究組織架構上的差異，臺南市政府因應縣市合併改制所辦理的檔案移交作業，可謂是同時期 3 個合併改制縣市中較為特殊的案例。

因應縣市合併改制，臺南市政府（以下簡稱市府）係依循《檔案法》、《檔案法施行細則》、《國家機密保護法》、《國家機密保護法施行細則》、《機密檔案管理辦法》、《國家檔案移轉

辦法》、《文書及檔案管理電腦化作業規範》、《機關檔案管理作業手冊》，以及《縣市改制直轄市檔案移交作業手冊》等法令及行政規則，辦理檔案移交相關作業。其中，最主要的工作在於整合原臺南縣政府（以下簡稱原南縣）及原臺南市政府（以下簡稱原南市）的檔案、接管合併改制後歸屬市府（當時下設 8 個一級單位）的檔案，以及移交合併改制後屬於新成立一級機關（當時新成立 13 個一級機關）的檔案。然而除了上述主要工作外，市府基於上級機關的職責，同時也須督導「警消環衛稅」（即警察局、消防局、環境保護局、衛生局及稅務局）等 5 個機關辦理檔案整併事宜、31 個區公所對應接管原南縣 31 個鄉鎮市民代表會檔案、31 個區公所原環境清潔及幼兒托育等業務檔案分別移交市府一級機關環境保護局及社會局（嗣移交教育局），以及 133 個機關（例如各戶政事務所、各地政事務所和各衛生所等）的改隸事宜等工作項目。

由於涉及合併改制移交的原南縣和原南市檔案，其最早產生的年代是從 34 年起，迄至 99 年合併改制時，累計長達 65 年之久，而且原南縣和原南市的檔案數量合計多達 800 多萬件，使得

市府在辦理合併改制檔案移交作業時，遭遇諸多困難和挑戰。雖然本文作者未能參與縣市合併改制當下的檔案移交工作，但仍有幸在合併改制後擔任市府檔案管理專責單位的主管，並在任內接手完成檔案移交工作。以下將聚焦在市府辦理主要檔案移交工作的歷程，綜合運用歷史研究以及參與觀察等方式，將整個檔案移交過程區分為「前置作業期」、「檔案整備期」、「檔案移交期」及「接管彙送期」等 4 個階段（如圖 1），並擇要分享每個階段的工作經驗。

## 貳、合併改制檔案移交第 1 階段：前置作業期

原南縣和原南市在辦理合併改制檔案移交的第一階段，即成立「檔案移交專案小組」，並賦予以下任務：

- 一、綜合規劃、協調、督導管控檔案移交作業之進行，於檔案順利完成移交及接管後始得解除任務。
- 二、定期召開會議，依檔案移交或接管之權責，就檔案移交與接管對象、檔案移交範圍、方式、檔案實體置放地點、相關作業期程及分工等事項進行協調。
- 三、檢討或修正檔案管理作業規範，包含依業務異動範圍，重新訂定或修正檔案分類表及檔案保存年限區分表，並視需要重新訂定或修正檔案管理作業有關規定。

檔案移交專案小組成立之時，為避免組織架構重疊，事權重複，係設置於原南縣及原南市為統籌並協調縣市相關機關辦理改制直轄市相關作業，所特設之「臺南縣市合併改制直轄市作業小組」（如圖 2）下的專案分組－資訊檔案組。該組係由原南縣行政管理處與原南市行政管理及法



圖 1 檔案移交作業 4 個工作階段

資料來源：作者彙整

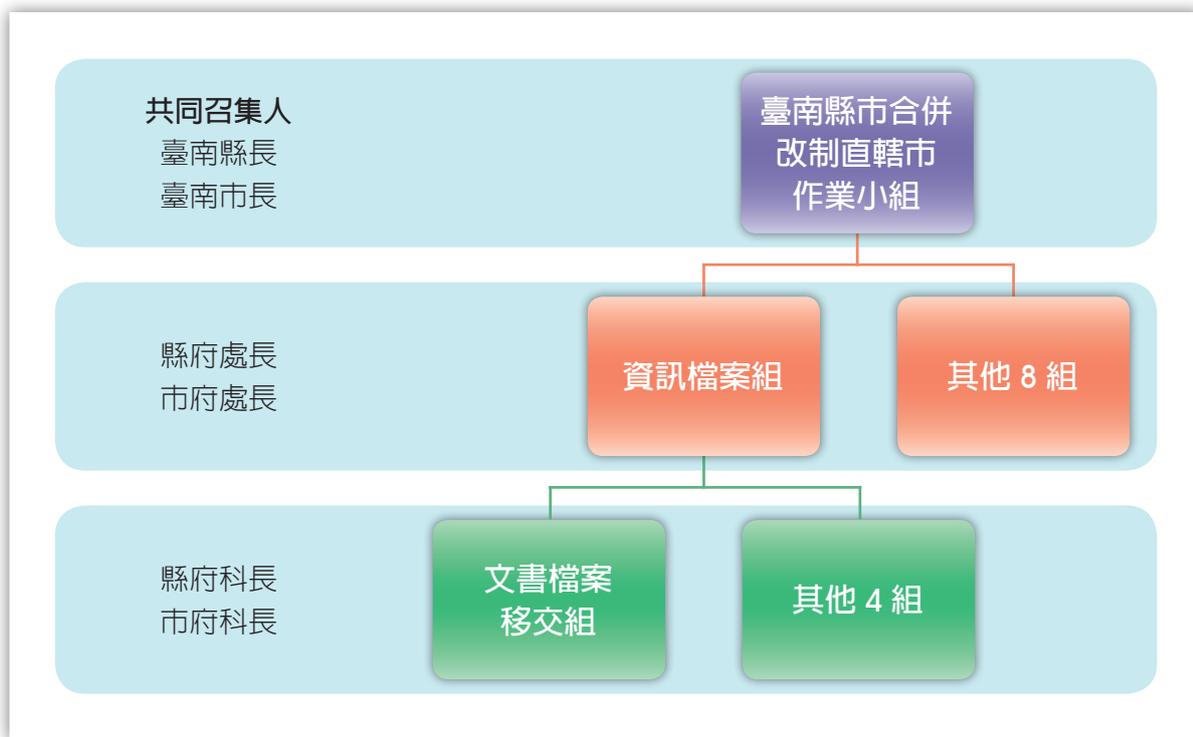


圖 2 檔案移交專案小組之組織層級

資料來源：作者彙整

務處共同組成，並由原南縣行政管理處長與原南市行政管理及法務處長擔任共同召集人。

資訊檔案組之下，則再依資訊或檔案之業務類別，細分出資訊資產移轉組、文書檔案移交組等 5 個組別。有關規劃協調及督導管控檔案移交作業、規劃檔案移交範圍及方式、規劃檔案實體置放地點等作業事項，即由資訊檔案組下之文書檔案移交組負責。文書檔案移交組（以下即以「檔案移交專案小組」稱之）除執行前開專責任務外，並基於上級機關之權責，整合原南縣和原南市之行政資源，召開多場檔案移交作業研習會、前往所屬各級機關逐一實地督訪，輔導所屬各級機關依檔案移交作業計畫期程，落實辦理各階段檔案移交相關工作。

### 參、合併改制檔案移交第 2 階段：檔案整備期

在此階段，檔案移交專案小組督導及辦理下列各項檔案整備重點工作：

- 一、經國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）核准銷毀或移轉為國家檔案之檔案，執行銷毀或移轉，並依規定完成銷毀或移轉檔案相關註記後，重新辦理檔案目錄彙送。
- 二、經檔案局核准銷毀或移轉之檔案，未及辦理銷毀、移轉點交者，將核准文號、檔案年度、類別及數量等作成紀錄，列入移交。
- 三、查檢各業務承辦人員歸檔情形，對於辦畢而未依規定期限歸檔之案件辦理稽催；經核准延後歸檔而尚未歸檔之案件，作成紀錄，併同列入移交。

四、清查、檢出、統計移交範圍檔案及數量。屬機密檔案未經解密者，依《國家機密保護法》及其施行細則、機密檔案管理辦法等相關規定，辦理機密等級之變更或解密事宜；屆移交期限仍未能完成檢討者，造冊交予檔案接管機關；經清查檔案有破損或受蟲害、菌害等情形，協調檔案接管機關共同處理檔案修復或除蟲滅菌等事宜。

五、針對管有非紙質類檔案（如攝影類、錄影（音）類及電子類檔案等）者，就各媒體型式檔案內容之真實性、完整性及可讀（及）性進行查檢等相關作業。

六、針對機關代碼變更，辦理「機關檔案管理資訊網」之新機關代碼登記及彙送帳號異動申請作業。

另檔案移交專案小組於此階段並積極處理縣市改制檔案管理資訊系統資料整合相關事宜。按原南縣和原南市在合併改制前，係各自使用不同業者開發維護之檔案管理資訊系統，且合併改制後之市府並未沿用原南縣或原南市之檔案管理資訊系統，而是開發新文檔資訊管理系統，因此檔案移交專案小組即須面臨處理將原南縣和原南市之檔案目錄整合至新文檔資訊管理系統之難題。

實務上，倘若只處理原南縣和原南市各一套檔案目錄資料庫，或許不至於太過複雜，但之所以稱為難題，係因原南縣和原南市在合併改制前，實際上分別使用過不只一套的檔案管理資訊系統，其中也包含檔案局開放使用的建檔軟體，因此，檔案移交專案小組要求開發新文檔資訊管理系統的業者必須處理多達 4 套檔案目錄資料庫的匯入整合工作，尤有甚者，原南縣和原南市待匯入整合之檔案目錄各自多達 400 萬餘筆，更增加了整合難度。

過程中，為確保整合後檔案目錄的正確性，檔案移交專案小組積極投入查核比對的工作，也發現一些檔案目錄資料庫匯入整合時的問題，例

如：部分檔案目錄未成功匯入新文檔資訊管理系統、已匯入新文檔資訊管理系統的檔案目錄有部分重複、已匯入的檔案目錄有部分欄位（如文號、檔號、註記）缺漏不全等，於是檔案移交專案小組必須再以人工方式核對後補正目錄資訊、加註銷毀或移轉註記，以及刪除重複目錄等工作。

有鑑於前置作業期及檔案整備期的相關作業，影響後續階段移交工作至深，因此原先規劃之整合工作應能儘早完成，然囿於新文檔資訊管理系統在處理匯入後多達 800 多萬筆的檔案目錄，以及新文檔資訊系統開始上線使用後，市府暨所屬各機關所產生的大量文檔紀錄，其單一資料庫已不堪負載，並影響新文檔資訊系統的日常操作，因此部分檔案目錄未能成功匯入，必須等待新文檔資訊系統的資料庫進行分割處理後，才能全數整合。為了避免延宕，檔案移交專案小組在市府資訊部門處理系統資料庫議題時，仍同時著手下一階段的檔案移交作業。

#### 肆、合併改制檔案移交第 3 階段： 檔案移交期

在此階段，檔案移交專案小組排定日期與地點，請各檔案接管機關與各檔案移交機關，辦理以下移交作業：

- 一、編製檔案移交目錄。
- 二、轉出移交檔案電子目錄。
- 三、電子檔案產出移交電子媒體封裝檔。
- 四、辦理檔案裝箱作業。
- 五、檔案點交。

與此同時，檔案移交專案小組亦基於上級機關之職責，實地輔導縣市所屬各級機關辦理檔案移交作業。

原先分別屬於原南縣和原南市的一級單位，在此次縣市合併改制後，成為新成立的一級機關

(例如民政局、教育局、農業局等，總計 13 個一級機關)。在這一階段，檔案移交專案小組核對清查縣市整合後的實體檔案和檔案目錄，劃分出歸屬市府的檔案，以及該移交 13 個所屬一級機關接管的檔案範疇，並著手辦理實體檔案及檔案目錄的移交工作。此時，機關辦理檔案立案編目的基本功夫是否扎實，以及檔案分類及保存年限區分表的重要性，對於這個時期的各項工作能否順遂，占有很重要的影響。

以原南縣為例，從 35 至 99 年間，總計編修了約 10 份檔案分類及保存年限區分表，而在適用於 35 至 65 年間之檔案分類表版本中，分類號「A065.1」之類目名稱為「僑務國籍」，然而同一分類號在適用於 68 至 71 年間之檔案分類表版本中，類目名稱卻變更為「公文處理人員獎懲」，因此在辦理實體檔案及檔案目錄移交時，即須留意 35 至 65 年間的「A065.1 僑務國籍」依其業務性質應移交市府一級機關民政局接管，而 68 至 71 年間的「A065.1 公文處理人員獎懲」依其業務性質，係屬市府一級單位研究發展考核委員會職掌，因此歸屬市府機關檔案，無需辦理移交。而檔案分類表編修未連貫一致之情形，同樣影響了已匯入新文檔資訊系統的檔案目錄，在新系統內部劃分移交範圍等資訊作業的進行。

檔案移交專案小組在本階段，先完成了前開 13 個所屬一級機關實體檔案移交工作，然考量到當時多數一級機關尚無足夠的檔案庫房空間得以接管保存合併改制前的實體檔案，是以這些已完成書面移交紀錄之實體檔案，仍就地暫存於市府雙市政中心的檔案庫房，由市府檔案管理專責單位代為保管。嗣後，市府檔案管理專責單位積極透過市府活化利用公有建物的跨機關平台，協助媒合閒置空間，滿足這些一級機關對於檔案庫房空間的需求，創造雙贏，並落實檔案法關於機關檔案應由各機關自行管理，以及檔案管理以統一規劃、集中管理為原則之規範意旨。

## 伍、合併改制檔案移交第 4 階段： 接管彙送期

在此最後階段，檔案移交專案小組辦理以下重要工作：

- 一、作成交接紀錄。
- 二、電子目錄轉入系統，檔案接管機關配合目錄彙送期程辦理目錄彙送作業。
- 三、指導所屬檔案接管機關管理接管檔案。
- 四、報送檔案管理作業有關規範，例如重新訂定或修正之檔案分類表及檔案保存年限區分表。

關於所屬檔案接管機關應辦理之目錄彙送作業，在縣市合併改制前，原南縣及原南市之檔案目錄業已分別上傳至檔案局之「機關檔案管理資訊網 (ONLINE)」，並公布於檔案局之「機關檔案目錄查詢網 (NEAR)」，而在縣市合併改制後，市府隨即以新機關代碼重新辦理目錄彙送，並指派檔案管理專責人員擔任市府機關檔案目錄查詢以及檔案應用窗口，無論民眾係以原南縣、原南市，抑或係以合併改制後之臺南市政府做為機關分類檢索欄位，進行機關檔案目錄查詢，都不會有所遺漏，確實保障民眾申請應用檔案之權益。

嗣因縣市合併改制後之實體檔案及檔案目錄，業依新成立之一級機關其業務性質分別辦理檔案移交，身為上級機關之市府檔案管理專責單位爰督促這 13 個所屬一級機關分別以其新機關代碼辦理接管檔案目錄彙送。俟所屬一級機關皆完成接管檔案目錄彙送後，市府檔案管理專責單位即報請檔案局刪除合併改制時以市府新機關代碼上傳之檔案目錄，接著再將移出後歸屬市府權責之檔案目錄彙送至檔案局。最後，經檢視市府及所有一級機關上傳彙送之檔案目錄數量與原南縣和原南市之檔案目錄合計數量無誤後，再報請檔案局刪除原南縣和原南市舊機關代碼之檔案目錄。至此，臺南縣市合併改制的檔案移交工作終於大功告成。

然而，有項在前 3 階段未能順利完成的工作，在最後這個階段產生了影響，以致於延遲完成移交接管目錄彙送的期程。先前提及，因市府暨所屬各機關共同使用之新文檔資訊系統，其資料庫因超量關係，部分合併改制前之檔案目錄未能成功匯入新文檔資訊系統整合，以致於 13 個所屬一級機關難以完成該部分檔案目錄的接管彙送作業。考量到新文檔資訊系統資料庫分割尚難於短時間內完成，因此針對未能成功整合至新文檔資訊系統的檔案目錄，市府檔案管理專責單位另提供該等檔案目錄電子檔，並請該等機關下載檔案局之建檔軟體，嗣透過建檔軟體產出接管檔案目錄彙送檔，再上傳至檔案局 ONLINE 系統，始得儘早完成接管目錄彙送工作。

## 陸、臺南市政府辦理縣市合併改制檔案移交心得分享

從 99 年底的縣市合併改制起，迄至 104 年底終於完成的檔案移交作業，市府用了 4 年多的

時間，完成了 800 多萬筆檔案之移交工作。雖然這樣的時間或許不能說是同時期涉及合併改制之直轄市間最快完成的，但完成速度向來並不是市府檔案管理專責單位辦理檔案移交工作，抑或其他檔案管理任務之績效評量重點。反之，確實完成檔案移交各階段之任務，確保市府移交檔案以及所屬一級機關接管檔案之正確性，才是市府辦理移交工作之重點。

如同檔案局首任局長—陳士伯前局長所強調的：「檔案管理最終目的在其開放與應用，以保障民眾知的權利……。」市府檔案管理專責單位以「慢工出細活」的職人精神，用時間換取檔案移交作業的品質，讓民眾能查詢到正確的機關檔案目錄，進而申請檔案應用，發揮檔案價值，才能為機關檔案管理制度的健全發展打好基礎，進而於 107 年獲得檔案局第 16 屆機關檔案管理金檔獎的肯定。最後，非常感謝檔案局在市府辦理縣市合併改制檔案移交過程中，給予許多寶貴意見及行政指導，協助市府克服難關，完成所有檔案移交相關工作。