

內政部早年檔案計畫性清理之規劃與執行

The Planning and Execution for the Scheduled Disposition of the Early Period Archive in the Ministry of the Interior

□ 葉春田 Yeh, Chun-Tien
內政部總務司科長
Section Chief, General Affairs Department, Ministry of the Interior

壹、緣起

內政部掌理全國內務行政事務，推動之業務與民衆密切相關，內容多樣，且隨著時空遞嬗，組織更迭，業務並不斷擴充，文卷檔案爰日益增加，成長迅速，以致檔案庫房漸不敷使用。為降低檔案典藏成本，減輕檔案庫房壓力，歷年均以銷毀作為檔案清理方式，即依據分類表篩選保存年限低且性質單純者，交由業務單位審查確認後，依規定程序報送銷毀。惟此作法僅能零星選擇部分類型檔案為之，無法全面辦理，導致檔案清理效率低落。且因內政部早年檔案距今已時間久遠，部分檔案之保存價值，隨時空環境變遷已生變化，實有再檢討之必要。

是為落實檔案保存工作，並提升檔案清理效益，在檔案管理局（以下簡稱檔案局）協助下，訂定「內政部檔案清理中程計畫」（以下簡稱本計畫），導入國家檔案審選機制，針對民國（以下同）39至76年間產生之檔案，規劃

以6年時間，全面辦理計畫性清理作業，期能同步提升機關檔案清理及國家檔案審選之成效。以下就該計畫內容、第一年戶政及人口政策類檔案之辦理過程、遭遇困難與建議及結論等分別加以說明。

貳、內政部檔案清理中程計畫

一、計畫擬訂

檔案鑑定為判定檔案保存價值最重要之手段，鑑定結果可提供檔案銷毀、移轉及保存等清理決策之參考，此3種處置作為辦理程序雷同，惟因權屬各異，分由檔案局及檔案管理機關主政。國家檔案之徵集乃檔案局法定職能，由該局訂定國家檔案徵集中程計畫主動進行，機關則配合辦理移轉，趨於被動；而銷毀與保存之鑑定工作則以檔案管理機關為啟動單位，完成後再送交檔案局審核確認，惟目前檔案移轉、銷毀及保存等作業尚無併同辦理之先例，除造成行政作業成

本之浪費外，機關因無法主動辦理檔案移轉作業，進而影響檔案清理效益，而檔案局則有於人力限制，亦難以提升國家檔案審選之速度。

內政部為提升檔案清理效益，加速檔案銷毀及移轉作業，以減輕檔案庫房壓力，並強化國家檔案之保存，經尋求檔案局協助，在該局指導下，擬定「內政部檔案清理中程計畫」，於機關辦理檔案清理作業時，導入國家檔案審選機制，採跨機關合作模式，依宏觀鑑定方式，並輔以職能鑑定及內容鑑定，針對內政部39至76年間產生之檔案，規劃以6年時間，全面辦理計畫性清理作業。其鑑定結果，可同時據以作為檔案移轉、銷毀與保存等之決策依據，畢其功於一役，同步提升機關檔案清理效益及國家檔案審選成效，並減少行政成本之浪費。檔案局亦可藉由此次計畫，將其審選經驗技術移轉至機關，進而以此作為範例，導引各機關以更有系統及計畫性方式進行檔案清理作業，以達到去蕪存菁之目的，全面提升各機關檔案清理效益，並強化檔案管理功能。

二、檔案審選範圍

截至100年止內政部保存之檔案計有26萬5

千多卷，逾322萬件，數量龐大，因隨政府搬遷來臺及38年以前之舊檔案，已分別於62年及98年移由國史館與檔案局永久典藏，現今留存最早之檔案，僅可溯至39年。鑑於76年政府宣布解除戒嚴，在各項政策上均形成一明顯分水嶺；且內政部組織法亦於同年修正部分條文，組織有所變革；又76年產生之檔案於101年剛好屆滿25年，依規定，永久保存檔案得移轉為國家檔案，爰以76年為界，擇定39至76年間產生之檔案為清理範圍，檔案數量預估達7萬8千餘卷，約占內政部典藏檔案量之3成，因有於人力及資源限制，計分6年時間執行，排定各單位辦理期程，逐年完成早年檔案之清理工作（如表1）。

三、業務分工

本計畫涉及檔案數量龐大，辦理期程亦長，而檔案審選作業複雜，涉及各種專業能力，是採多方合作模式，組成任務編組，參與單位有檔案局、本部各業務單位、檔管單位及人事單位等。檔案局為檔案中央主管機關，審選國家檔案經驗豐富，除可提供技術指導外，更可導入不同觀點，以更宏觀角度參與審選，彌補機關過於注重行政價值之缺憾。該局除協

表 1 內政部檔案清理中程計畫清理數量統計

辦理年度	檔案類別	檔案數量	
		案 數	卷 數
101年	C 戶政類、N 人口政策類	3,620	12,313
102年	F 總務類、G 人事類、K 會計類、M 統計類	8,484	10,527
103年	E 地政類	12,391	20,318
104年	A 秘書類、P 法規類、R 訴願類、S 資訊類	10,077	11,189
105年	B 民政類	13,780	16,431
106年	D 社會類	2,567	7,908
合 計		50,919	78,686

註：上表數據除戶政及人口政策類檔案已完成清查外，其餘數據均為概估，僅供參考。

資料來源：作者整理。

助計畫之擬訂外，並實際參與第1年計畫之執行，負責籌組審選小組、召開審選會議、辦理書面審選及實地審選等工作，並召開檔案保存價值鑑定委員會確認檔案審選結果，及依審選結果辦理國家檔案之徵集等事宜；第2年後，有關鑑定工作均回歸內政部自行辦理。另各業務單位因熟稔主管業務，在計畫中亦扮演重要角色，負責蒐集各該業務相關資料，整理重大事件列表及撰寫審選檔案主題說明等；至於人事單位則因職司機關組織業務，爰由該單位負責分析機關組織沿革及重要核心職能等；此外，由檔管單位負責統籌事宜，並彙整各單位分工之執行成果，期在各單位群策群力下，順利完成任務。

四、辦理方式

本計畫以檔案價值保存鑑定為核心，鑑定結果可作為檔案移轉、銷毀及保存之決策依據，因同時涉及檔案移轉及銷毀之處置措施，是採以宏觀鑑定為主，並輔以職能鑑定及內容鑑定，配合鑑定程序之進行，計畫主要分4個階段，如下分述：

- (一) 第一階段前置作業：辦理檔案清查、整理案名清單，進行密件檔案降解密檢討等，並分析機關組織沿革及職能變遷，擬訂檔案審選原則及重點等。
- (二) 第二階段檔案審選：由檔案局邀集專家學者，組成檔案審選小組，辦理書面審選及實地審選作業，並據以完成審選意見表及撰寫鑑定報告。
- (三) 第三階段審選結果確認：將鑑定報告及審選意見表送交「檔案保存價值鑑定委員會」審查確認，審定後，並依決議回

饋修正審選原則及重點、審選意見表等。

- (四) 第四階段後續作業：依審選結果辦理檔案銷毀、移轉與保存等作業，屬列入移轉為國家檔案者，另依檔案局規劃期程辦理移轉，餘由機關永久保存或依程序報送銷毀。

參、戶政及人口政策類檔案審選

本計畫101年度排定戶政及人口政策類檔案為審選範圍，該範圍之檔案分類有：行政總類（C700）、戶籍行政類（C701）、國籍行政類（C702）、戶口調查類（C703）、人口政策類（C704、N770）、戶籍作業類（C705）、警政署移交檔案（C706）等業務，以下就執行重點說明如下：

一、研提檔案審選原則及重點

為辦理檔案鑑定，判定檔案保存價值，首先應由機關分析組織沿革、職能變遷及相關業務法令等，爰蒐集內政部組織法規、檔案分類架構、分層負責明細表、業務相關法規及內政部部史（82年編印）等資料，並依計畫分工，由人事單位整理完成內政部組織法制（修）訂過程一覽表，分析組織沿革及核心業務職能等；次由戶政司整理重要業務大事年表及主管法規一覽表，並綜析各項業務之發展歷史及沿革等，以了解審選檔案之背景資料；再由總務司依案名清單及實地檢視部分檔案案情，擬訂審選原則及各類重點；最後，經與檔案局反覆研商後，彙整完成「內政部民國39至76年戶政及人口政策類檔案審選原則及重點」，提供審

選小組委員作為辦理保存價值鑑定及判定國家檔案或機關永久保存檔案之指引。

二、組成檔案審選小組

依檔案類別，由檔案局及內政部分別推薦3位熟稔戶政及人口政策業務之學者專家或資深退休人員，組成檔案審選小組，召開審選小組會議，確認檔案審選原則與重點，及後續之檔案審選方式等，以據之辦理檔案審選事宜。

三、辦理檔案審選

（一）書面審選

書面審選主要以案名清單為依據，該清單係由內政部於檔管系統產出，並經清查校核後彙整完成，除年度、分類號及案名等欄位外，亦提供每案卷數、保存年限等訊息，方便委員審查。另考量審選檔案數量龐大，委員時間寶貴，審選前先由機關填具初擬意見表，請檔管同仁上架逐案檢視檔案內容，建議各案卷之處置方式，並請業務單位表示意見後，彙整送至檔案局，以提供審選小組委員參考。審選小組委員再據此逐一檢視各案名，勾選列入移轉、機關永久保存、機關定期保存或實地審選等選項，並註明審選意見，交由檔案局整理完成書面初審意見清單。

（二）實地審選

依審選小組委員書面初審結果，針對需辦理實地審選案件，由檔案局排定期程，並協同小組委員至內政部檔案庫房，進行檔案內容之審視（如圖1）。本次審選計於101年7、8月辦理6場次之審

選會議，辦理時內政部配合調出檔案，由委員逐件審查，以判定保存價值。為求慎重且避免不同委員，個人主觀意見而影響價值判定，重要案件均經3位委員審查，於獲取最大共識後，方決定該案卷之處置方式。



圖1 檔案實地審選鑑定小組委員作業情形

資料來源：作者拍攝。

四、撰擬檔案鑑定報告及整理審選結果清單

實地審選結束後，由檔案局綜整各委員意見，完成審選結果清單，將每一案卷概分列入移轉、機關永久保存及機關定期保存等3類，並分析歸納列各類檔案之主要案情，交由內政部接續完成鑑定報告之撰寫。鑑定報告及審選結果清單最後提送檔案保存價值鑑定委員會，確認檔案審選結果，以期獲取檔案鑑定之最大共識，完整留存內政部戶政及人口政策類重要檔案。

分析審選結果（如下頁表2），全部3,620案卷中，列入移轉者有207案，占5.7%；機關永久保存者有1,512案，占41.8%；機關定期保存者有1,901案，占52.5%。其中以列入移轉所占比例最

表 2 內政部戶政及人口政策類檔案審選數量情形

檔案類別	審選數量	列入移轉	永久保存	定期保存
C700 總類	504	106 (21%)	199	199
C701 戶籍行政類	930	13 (1.4%)	108	809
C702 國籍行政類	1,493	24 (1.6%)	1,133	336
C703 戶口調查類	73	28 (38%)	14	31
C704 移民政策類	86	0 (0%)	0	86
C706 警政署移交類	519	26 (5%)	58	435
N770 人口政策類	15	10 (67%)	0	5
合 計	3,620	207	1,512	1,901
比 例	100%	5.7%	41.8%	52.5%

註：本表係以審選意見清單資料統計而成，該清單未經檔案保存價值鑑定委員會會議議定，是僅供參考，實際數據仍應以該小組確認後之結果為準。
資料來源：作者整理。

低，其原因可能為戶政業務檔案中，包含許多檔案民衆申請案件，如更正年齡、更改姓名、國籍變更等，屬個案性質，不適宜列為國家檔案；又戶政法規之解釋函令亦占有不少比例，除特殊性案件外，亦多不列入移轉。另由資料顯示，機關定期保存之比例為三類中最高，約占一半以上，除可反應內政部未曾辦理計畫性清理致留存檔案價值偏低外，亦可彰顯此次審選對檔案清理所達到之效益。

就檔案類別觀之，以人口政策類列入移轉比例最高，探究其原因，可能為人口政策係跨機關業務，人口問題與國家發展密切相關，其政策沿革極具歷史與研究價值；而總類則包括許多法規命令與計畫之制修訂過程，其重要性亦有別於其他類別，是列入移轉案數最多。

肆、遭遇困難與建議

一、三合一清理模式，值得各機關辦理參考

本計畫首創導入國家檔案審選機制，結

合機關檔案清理作業，其審選結果可同時作為檔案移轉、銷毀與保存等決策之依據，三合一清理模式，畢其功於一役，有效提升檔案清理效益，加速檔案銷毀作業，並能兼顧檔案之保存工作。透過此合作模式，檔案局以其豐富之審選經驗，帶領機關按部就班，逐步完成各項作業，達到技術移轉效果，並減少機關摸索時間。而機關則以熟稔之業務知識，分析核心業務職能及業務沿革，提供回饋，幫助檔案局加速國家檔案審選作業，並能減少重複作業之行政成本，創造雙贏局面。

另一方面，各方對於檔案保存觀點之差異，在此平台亦能獲得調和，如業務單位多以業務需要或稽憑信證等行政價值為主；檔案局則重視能彰顯機關職能或具歷史、文化、學術研究方面價值檔案之留存；檔管人員因負有檔案典藏責任，目前普遍面臨存放空間不足問題，故希望藉由檔案銷毀以減輕該壓力；審選小組各委員亦因其背景差異而有不同之關注焦點，透過此合作模式，各方意見均可充分溝通，進而達到互補效果。是以，此模式具有諸

多優點，足為各機關於檔案局進行國家檔案徵集時，援引辦理，以提升國家檔案審選速度與機關檔案清理效益。

二、早年檔案整理及編案未臻完善，對檔案清理品質影響頗鉅

審選小組委員辦理書面審選時，主要依機關提供之案名清單為基礎；機關整理歸納各類檔案案情重點亦以此清單作成主要參考，是機關編案品質之良窳，對清查作業影響甚鉅。在此次審選過程中發現，機關早年檔案之整理與編案仍未臻完善，常有案名未能具體反映案情；或案名與實體內容有所出入；或不同案情之公文夾雜於同一案內；或未依重要性予以個別分案等，使檔卷價值難以判斷，增加審選之困難。另，此次審選同時發現歸檔作業亦有諸多應改進之空間，如重要公文附件未同時併歸，僅留1紙公文，大大降低該宗檔卷之參考價值；又綜析留存檔案之類型，多以他機關來文或機關發文函稿等公文為主，內部之簽核文件多付之闕如，是除重要會議留有紀錄，得知曉政策決定過程外，餘均難以窺得當時之決策背景或考量因素，影響留存檔案內容之完整性，殊為可惜。如是，足見日常檔案整理及編案等工作之重要性，對於檔案管理及後續之價值保存影響深遠，實不可輕忽。

三、機關應定期辦理清理，以減少資料蒐集之困難

本次清理採以宏觀鑑定為主，並輔以職能鑑定與內容鑑定，需先分析機關背景及檔案概況，從機關組織沿革、職能變遷及相關業務法令，到機關職能對國家、社會及其他機關之影響與重要性等均應深入瞭解，並撰寫成文，以

提供審選小組委員辦理之指引。因本次審選檔案範圍自39年至76年止，距今時間已遠，並橫跨逾37年歷史，隨著人事遞嬗、職能變遷，相關參考資料日漸散佚，蒐集困難，即便由業務單位負責整理與分析，相關人員亦感極為吃力，幸賴內政部於76年吳伯雄先生擔任部長期間，指示編撰內政部部史1部，該書於82年付梓，紀事內容自民國肇始至76年，娓娓道盡內政部之組織更迭，並有系統整理各項業務之演進，使承辦人員節省許多資料蒐集與整理的功夫，得益良多，若無此書，相信工作將倍增於此，因此建議各機關對於檔案清理工作，宜掌握時效，定期辦理清理，俾免日後資料散佚，需耗費更多人力、時間，進行檔卷歷史之回顧與整理，事倍而功半。

伍、結語

機關要健全檔案管理，必須落實檔案清理工作，以達去蕪存菁之目的。內政部此次辦理檔案計畫性清理作業，導入國家檔案審選機制，採跨機關合作模式，針對早年檔案全面進行鑑定及審選作業，無論深度或廣度均屬空前。第1年計畫在檔案局協助下，已獲致初步成果，完成國家檔案之審選，機關並得依結果辦理檔案銷毀與保存作業，對內政部檔案管理工作助益頗多。第2年以後，計畫將回歸機關獨立執行，屆時真正的挑戰方要開始，不過，相信有第1年的經驗，必能複製成功模式，順利完成後續5年之計畫，屆時全案完成後，對於內政部在檔案管理業務方面，必能展現另一番新的風貌。也希望藉由本文提供經驗分享，讓大家在辦理類似工作時，能有所助益，共同為提升檔案管理品質而努力。