

# 檔案法及相關子法訂修之實務動向

## The Developments of Amendments to the Archives Act and Regulations

□ 連秀芬 Lien, Hsiu-Fen  
檔案管理局秘書室科長  
Section Chief, Secretariat, National Archives Administration  
E-mail: hflien@archives.gov.tw

### 壹、前言

檔案法自民國（以下同）91年施行迄今，為我國檔案管理制度奠定法制基礎，而在各機關檔案管理同仁協助及配合下，檔案管理成效為各界有目共睹。惟法宜與時俱進，方能發揮其應有功能，近年來隨著相關法令之增修及實務運作需要，相關檔案子法業已配合修正。而為從制度面提升檔案管理效能，檔案管理局（以下簡稱本局）歷年來積極規劃修法作業，截至102年5月止，歷經3次籌備修法，期使相關問題獲得妥適解決，以健全我國檔案管理制度。

本文將從檔案法現況探討適用上所面臨之問題及修法預期之目標，並分述歷次檢討檔案法修正草案之經過及最新動向，以及近二年來相關檔案子法訂修之辦理情形，謹此敘明本局在相關法制作業上之擘劃，並希冀檔案法修正草案得以早日完成立法。

### 貳、現行檔案法令規定及實務面臨之問題

#### 一、現行檔案法令概述

檔案法立法宗旨在於健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能（檔案法第1條參照），因此相關之檔案管理機制可從管理面及應用面予以說明。首先就管理面而言，依檔案法第6條第1項規定，檔案管理以統一規劃、集中管理為原則，第7條復規定檔案管理作業包含點收、立案、編目、保管、檢調、清理、安全維護及其他檔案管理作業及相關設施事項等，將全國機關檔案管理作業統一化及標準化。同時為避免檔案不當銷毀，建立審核銷毀檔案之機制（檔案法第12條參照）；而為妥善保存具永久價值之檔案，賦予本局徵集機關檔案成為國家檔案並妥善典藏之規定（檔案法第11條參照）。

至於在促進檔案開放應用部分，依檔案法

第8條規定各機關將機關檔案目錄定期送交本局，並由本局定期公布機關檔案目錄及國家檔案目錄，民眾經由機關檔案目錄查詢網（<https://near.archives.gov.tw>）及國家檔案資訊網（<https://aa.archives.gov.tw>），即得迅速查詢所需檔案之保存機關，進而申請應用相關檔案，為我國政府資訊公開制度奠定良好的基礎。而在檔案應用部分，除了提供民眾閱覽、抄錄或複製檔案外，各機關尚得提供其他加值應用服務如辦理檔案編輯及研究出版、展覽、機關借調或調用檔案等，以活化檔案價值。

## 二、實務面臨之問題

### （一）國家檔案徵集範圍及價值判定程序待釐清

所謂國家檔案依檔案法第2條第3款規定：「指具有永久保存價值，而移歸檔案中央主管機關管理之檔案」，另第11條進一步規定：「永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關管理。其移轉辦法，由檔案中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」為此，國家檔案移轉辦法規定永久保存之機關檔案原則上自文件產生日起屆滿25年，經機關辦理檔案保存價值鑑定認具有國家保存價值時，送本局審核確定後應移轉成為國家檔案。惟有部分意見認為凡機關檔案之保存年限被認定屬永久保存者，依據上開條文之文義解釋，即應全部移轉本局管理，並對配合辦理檔案保存價值鑑定有所疑慮。

實則此問題在立法之初，業經立法委員充分討論，均肯認第2條第3款並非規定所有具永久保存價值的檔案都非移轉不可，同時為賦予本局確立國家檔案移轉範圍及程序等相關事項，特依行政院版本於第11條後段增列「其移轉辦法由國

家檔案局報請行政院定之」等文字，以明確國家檔案移轉之範圍<sup>（註1）</sup>。草案後續進行朝野協商時，文字修正為現行第11條條文<sup>（註2）</sup>。另檔案之保存價值，隨時空變遷將有所更迭，其保存年限有重新檢討之需要，因此機關於移轉檔案前應先辦理檔案鑑定，始能提升國家檔案移轉效益。而為杜絕前開爭議，得將現行有關國家檔案徵集之範圍及價值判定程序於母法中明文規範。

### （二）機關檔案銷毀審核程序待簡化



檔案法第12條第2項規定各機關銷毀檔案應先制定銷毀計畫及銷毀之檔案目錄，送交本局審核。檔案法草案制定之初，對於檔案銷毀事項依據行政院版本原係規劃由機關自行審核後銷毀，但在立法院法制委員會審查討論過程中，多數委員對於上開作法有所疑慮，經朝野協商修正採取現行集中式審核機制<sup>(註3)</sup>。檔案法施行之初計有8,461個機關適用本法，而自97年9月1日檔案法第28條修正排除高中（職）以下公立學校準用檔案法後，適用機關數目雖下降至4,756個，然依現行審核程序，全國待銷毀檔案數量仍為數眾多，顯見立法用意雖屬良善，但技術上之可行性仍應多所考量。

各國面臨數量龐大的屆滿保存年限檔案，均瞭解到集中由某一機關審核之作法有其困難，遂而積極尋求建立有效的審核機制，授權清理制度為目前多數國家所採行之作法。而為解決實際審核作業之困境，其間本局曾試圖引進授權審核機制，然依據行政院法規委員會93年第10次諮詢會議討論認為檔案法第12條第2項所謂之「審核」係採實質審核概念，縱然實務上有諸多難以執行情形，亦僅得從各種檔案類別建立不同審查流程或審查標準等方式解決，如要採行備查或授權地方機關自行審核等簡化審核程序，會中雖有部分學者認為可行，但會議決議仍認為從立法過程及背景來看，上開建議作法於法不符，並建議對於檔案法不合時宜之處，得依實際需要全面檢討修正<sup>(註4)</sup>。

爰此，本局為有效提升審核效率，自94年起陸續訂頒各類機關共通性檔案保存年限基準表，目前計16類實施中，並自99年起修正機關檔案保存年限區分表格式，增列「清理處置」欄位，以

加速後續審核作業。茲以99至101年為例，平均送審機關次約2,000個機關，銷毀目錄審核數量仍高達約2,000萬件及200案800萬卷，雖較以往有顯著改善，惟對於各界要求儘速審復，仍屬緩不濟急。釜底抽薪之計，仍應思透過修法，從制度面檢討檔案銷毀審核機制之可行性，才能達到去蕪存菁之目標，並兼顧提升清理效率。

### （三）檔案應用法律適用競合現象待解決

早期在政府資訊公開法制定前，因當時行政程序法第44條、第45條及行政資訊公開辦法對於行政資訊公開有所規範，基於檔案屬於政府資訊一環，因此形成檔案應用有檔案法及行政程序法同時適用之問題，由於二法在規範民眾申請提供檔案之准駁要件不一致，造成適用上之困擾，上開現象延續至94年12月間行政程序法第44條、第45條廢止，政府資訊公開法制定後，仍未獲得解決。各界遂呼籲修正檔案法第3章應用章，讓機關檔案應用回歸適用政府資訊公開法，以避免重複規定。

此外，本局所典藏之國家檔案中有部分內容涉及個人資料，由於國家檔案具有史料性質，倘以101年10月1日新修正施行之個人資料保護法為框架，據以規範國家檔案得予提供應用之範圍，恐有扞格之處。因此消弭不同法律間適用競合現象，乃檔案法不得不修法的重要因素之一。

### （四）國家檔案應用機制待建立

目前有關國家檔案之應用，係以檔案屆滿30年為分野而有不同准駁規定。民眾申請應用未滿30年之國家檔案，依檔案法第1條第2項、第17條、第18條規定<sup>(註5)</sup>，應適用檔案法及其他

相關法律如國家機密保護法、國家情報工作法、個人資料保護法等決定提供之範圍；對於屆滿30年國家檔案之開放應用，於檔案法第22條立法之初，依照當時行政院版本規定雖有例外限制應用之事項<sup>(註6)</sup>，但草案送交立法院法制委員會審查期間，多數委員認為國家檔案屆滿30年即應主動公開，以保障人民知的權利，而對於有特殊情形需延長應用時，經協商改以經立法院同意之方式為之<sup>(註7)</sup>。

至於已屆滿30年開放期限之國家檔案，得否再適用同法第18條以為准駁依據，早期檔案法施行之初見解歧異，本局為解決實務爭議，有關上開法律適用疑義，經洽詢法務部後表示略以，檔案法草案制定時行政院代表詢答表示國家檔案建檔30年後「可以開放應用，但須注意但書的規

定」，所謂「但須注意但書的規定」者，究係指須注意有無延期開放？抑或只須注意有無當時草案第16條（即現行條文第18條）各款情形？不無疑義。

又該草案條文嗣後審查時，始由立法委員提議修正為現行條文，惟其主要係將延長國家檔案開放應用期限之同意權由行政院移轉至立法院，對於前開爭議，亦無結論。而基於檔案為行政資訊之一部分及體系解釋自宜採肯定見解，亦即主管機關仍應依同法第17條、第18條審查<sup>(註8)</sup>。據此，有關屆滿30年國家檔案應用之准駁仍得適用檔案法第18條。

實則，揆諸其他國家做法，有部分國家在屆滿特定年限前，國家檔案係不開放應用，且縱使屆滿特定開放年限後，復考量國家安全、個人隱





私、營業利益、公共安全、檔案保存完整性等方面之利益，多訂有國家檔案豁免開放事由，亦有部分體例係無特定開放年限之規定，而僅規定國家檔案豁免開放事由<sup>(註9)</sup>，據此有關我國屆滿30年國家檔案應如何提供應用，確有通盤檢討之必要。

復以，據本局統計分析發現民眾申請應用本局典藏之各類國家檔案，其中政治類檔案即佔

73.11%，申請人多為政治受難者當事人或家屬、學術研究者居多，特別是本局於100年7月14日發布「國家檔案內含政治受難者私人文書申請返還作業要點」，並辦理主動返還作業後，頗多政治受難者始獲悉國家檔案內有其相關資料可供查閱而大量申請，因此如何突破現有法令限制，使政治受難者得以完整知悉當時事件經過，以及提供學術研究，還原當時歷史真相，亦成為本次修法重點之一。

| 表1 100年法規訂修情形 |                           |    |    |    |                               |
|---------------|---------------------------|----|----|----|-------------------------------|
| 序號            | 項目                        | 新增 | 修正 | 廢止 | 說明                            |
| 1             | 國家檔案內含政治受難者私人文書申請返還作業要點   | V  |    |    | 100.7.14檔典字第10000141361號令訂定發布 |
| 2             | 機關共通性檔案保存年限基準（人事類）        |    | V  |    | 100.10.28檔徵字第1000009365號函修正   |
| 3             | 機關共通性檔案保存年限基準（政風類）        |    | V  |    | 100.12.20檔徵字第1000009422號函修正   |
| 4             | 機關共通性檔案保存年限基準（各類檔案，政風類除外） |    | V  |    | 100.12.28檔徵字第1000009432號函修正   |
| 5             | 檔案管理局職員獎懲要點               |    | V  |    | 100.1.31檔人字第1000017034號函修正    |
| 6             | 檔案管理局公文處理作業要點             |    | V  |    | 100.2.16檔秘字第1000015144號函修正    |
| 7             | 檔案管理局檔案分類及保存年限區分表         |    | V  |    | 100.12.16檔秘字第1000015920號函修正   |

資料來源：作者整理

| 表2 101年法規訂修情形 |                    |    |    |    |                                  |
|---------------|--------------------|----|----|----|----------------------------------|
| 序號            | 項目                 | 新增 | 修正 | 廢止 | 說明                               |
| 1             | 檔案管理局分層負責明細表       |    | V  |    | 101.1.19檔企字第1010011023號函修正       |
| 2             | 檔案管理局資訊安全政策        |    | V  |    | 101.4.30檔資字第1010008095號函修正       |
| 3             | 檔案管理局分層負責明細表       |    | V  |    | 101.8.16檔人字第1010017322號函修正       |
| 4             | 檔案電子儲存管理實施辦法       |    | V  |    | 101.9.25檔典字第10100141543號令修正發布    |
| 5             | 檔案管理局職務輪調作業規範      |    | V  |    | 101.10.1檔人字第1010017385號函修正       |
| 6             | 文書流程管理作業規範         |    | V  |    | 101.10.24院授研檔(企)字第1010011409號函修正 |
| 7             | 機關共通性檔案保存年限基準（行政類） |    | V  |    | 101.11.16檔徵字第1010009197號函修正      |
| 8             | 檔案管理局自行研究獎勵作業規定    |    | V  |    | 101.12.13檔企字第1010011484號函修正      |
| 9             | 檔案閱覽抄錄複製收費標準       |    | V  |    | 102.2.6檔應字第10200125343號令修正       |

資料來源：作者整理

## 參、檔案法修法歷程

本局為因應前述法律及實務問題，前於93年至95年間進行第一階段修法，採取全案修正，並陳送行政院審議，嗣因配合行政院組織改造期程，暫時擱置修法。其後於97年至100年間，再次著手研修檔案法，初期修法原係採全案修正，因機關業務功能有所爭議，改依部分條文修正案辦理，復因部分機關對其他條文仍有異見，經行政院函復就具爭議之條文會商相關機關俟獲共識後再行陳報。

就修正內容而言，該二階段修法在第2章（管理章）及第3章（應用章）修正幅度相當，為有效提升檔案管理效能，在機關檔案部分，第2章部分試圖從強化機關檔案保存年限區分表之事前審核及落實檔案價值鑑定作業為基礎，建立後端有關機關公布檔案目錄、定型化書表管理、機關檔案銷毀目錄之授權審核等事宜。另，避免法規之適用競合，讓機關檔案應用回歸適用政府資訊公開法。而在國家檔案方面，強化國家檔案移轉前辦理鑑定及審選作業，增列國家檔案延長開放應用之例外規定，據以健全國家檔案審選及開放應用機制。

第三階段修法係延續前開修法作業，本局於100年6月間完成部分條文修正草案初稿後，同年7月12日函請135個機關表示意見，其中20個機關回復，而為周延起見，分別於101年1月6日、101年5月7日、101年12月6日及102年1月29日召開會議聽取各界意見，經綜合相關法律規定、各界意見、委託研究報告及實務經驗後研擬草案，於102年2月27日陳報行政院，102年3月27日行政院指請政務委員審議完竣，102年5月16日行政院會審議通過，並於102年5月27日由行政院函請

立法院審議。

本次修法重心為強化國家檔案事前鑑定及審選機制，另搭配現行各類機關共通性檔案保存年限基準表之清理處置方式，建立簡化機關檔案銷毀作業程序之依據。而在促進國家檔案開放應用方面，除將機關檔案應用回歸適用政府資訊公開法外，國家檔案以開放應用為原則，僅於必要最小範圍內規範其限制應用事由，修正草案限縮為6款限制應用事由，此較政府資訊公開法規定之限制事項為少，並較現行檔案法第18條限制事項具體明確，另為利國家檔案之開放應用，參考外國立法例及實務經驗訂定其最遲開放應用年限，另針對二二八事件或戒嚴時期特定事件檔案當事人或親屬，提供更為開放之應用機制，上開當事人申請與其本人所涉案件相關之國家檔案，全部提供，但如有涉及第三人個人隱私部分，得閱覽抄錄，或就個人隱私以外部分提供複製，至有關犯罪偵查或政府機關業務執行之檔案，於未屆滿30年即提前開放應用。

至有依法核定為國家機密、有嚴重影響國家安全利益或對外關係之推動、或其他特殊情形經立法院同意之情形，於限制應用年限屆至前，暫無法提供。至於前階段所擬其他修正議題或屬已有子法規範或將俟相關制度運作較為成熟後，再續以推行。

## 肆、相關檔案子法訂修辦理情形

為因應檔案管理實務作業需要，本局前於91年底啟動第一次全面性檢討相關子法，並於92年至94年間修正計14項法規命令及行政規則。嗣後，為配合政府電子公文節能減紙推動方案及



文檔合一政策，於99年5月間修正「文書及檔案管理電腦化作業規範」，以整併「機關檔案管理資訊化作業要點」、「機關電子檔案管理作業要點」及「文書處理手冊」等相關規定，同時期並配合修正「機關檔案保管作業要點」、「檔案保存價值鑑定規範」、「機關檔案點收作業要點」及「機關檔案管理作業手冊」等，以因應電子檔案之管理。

此外，為與國際檔案鑑定理論接軌，「檔案保存價值鑑定規範」新增宏觀鑑定、職能鑑定及內容鑑定等鑑定方式，將以往檔案鑑定重心由分析檔案內容價值，轉而強調分析政府職能活動之重要性，以留存體現社會價值之檔案。

而於100年及101年間，本局陸續訂定或修正相關檔案法令計16項，除部分係涉及內部事務分配、業務處理方式或人事管理等類之行政規則外，主要修正重心如下：

- 一. 配合99年間修正機關檔案管理作業手冊，檔案保存年限區分表增列「清理處置」欄位，據以提升檔案銷毀審核效率，後續各類機關共通性檔案保存年限基準表亦配合修正。
- 二. 針對二二八事件或戒嚴時期特定事件檔案當事人之私人文書返還及閱覽抄錄複製國家檔案收費優惠措施等，分別訂定「國家檔案內含政治受難者

私人文書申請返還作業要點」、修正「檔案閱覽抄錄複製收費標準」第5條之1。

## 伍、展望

檔案管理制度之健全繫於完備的法令，因此本局多年來訂定或修正相關檔案法令，以合乎實務需求。而檔案法歷經多次預備修法作業，此間隨者相關法律陸續制定或修正，以及時空環境變遷，修正草案內容雖亦隨之調整，但主要核心概念在於提升機關檔案管理效能及發揮國家檔案功能。依此原則，在機關檔案管理部分，實務上雖然仍有其他重大議題有待解決，但仍以簡化檔案銷毀審核程序及檔案應用回歸適用政府資訊公開法為首要之務。

而在簡化檔案銷毀審核方面，先以現有機制為基礎作部分鬆綁，嗣後若能持續從機關別或業務功能別等方向推動分級授權審核<sup>(註10)</sup>，則以往實務上窒礙難行之處，即可迎刃而解。此外，面臨電子化時代的來臨，我國為建立電子化政府，推動政府機關公文電子化處理，可預見將有為數眾多的電子文件，其歸檔後電子檔案之管理益形重要，由於電子檔案之管理及清理等方式迥異於紙本檔案<sup>(註11)</sup>，目前各國雖已觀察到此現象而著手規劃因應之道，但由於相關經驗尚未成熟，我國仍需持續關注後續發展，據以適切評估電子文件及電子檔案風險因素與安全機制，以及電子檔案移轉機制，特別是我國目前採取多元化電子檔案長期保存策略之可行性等<sup>(註12)</sup>，待時機成熟，或得列為下一階段修法之議題。

國家檔案象徵著一個國家的歷史及文化，形

塑該國人民共同的生活價值及理念，具有其重要性。自檔案法制定施行後，我國始有國家檔案制度，因此本局所肩負的另一重大任務，即是完整保存具有國家典藏價值之國家檔案，並經由各種不同應用形式的推廣，據以發揮其歷久彌新的價值，因此經由修法讓國家檔案審選之範圍及程序確立，並使國家檔案更廣為運用，深入國民日常生活，亦是本法修法所引領企盼的目標。

### 註釋：

- 註1：立法院公報第85卷第39期委員會紀錄，頁130-134。
- 註2：立法院公報第88卷第45期院會紀錄，頁91-92。
- 註3：同註1，頁120-126。
- 註4：行政院法規委員會資訊會議紀錄彙編第二輯（民93年12月），頁255-269。
- 註5：檔案法第18條：檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。
- 註6：行政院所擬檔案法第20條（嗣經審查條次改為第22條）：「國家檔案至遲應於三十年內開放應用，其有第十六條各款情形之一者，得視情形延長其期限。」
- 註7：同註1，頁147-152。
- 註8：法務部94年8月30日法律字第0940029601號函。
- 註9：劉定基、謝碩駿、沈政雄，〈國家檔案開放應用及其限制之研究〉，本局101年委託研究報告，頁194。
- 註10：張聰明，〈澳洲之檔案保存策略及屆期清理〉，檔案季刊第11卷第2期（民101年6月），頁70,71。
- 註11：范秋足、何祖鳳，〈電子檔案清理及銷毀機制探討〉，檔案季刊第9卷第3期（民99年9月），頁19。
- 註12：林秋燕，〈電子文件與電子檔案之管理：以歐洲及我國之發展為例〉（民100年8月），財團法人孫運璿基金會，頁164,165。