

各國政府機關電子公文檔案管理—以英國、美國、日本為例 (95)

受委託單位：銘傳大學

計畫主持人：何祖鳳博士

研究員：吳怡菱、李昂樺、劉家榮、蕭春蘭

研究助理：游珺婷

目次

壹、 提要	2
第一章： 緒論	17
第一節 計畫背景	17
第二節 計畫目的	18
第二章：文獻探討	19
第一節 電子公文檔案	19
第二節 相關法規	21
第三節 相關學術研究	28
第三章：執行方法	34
第一節 執行流程	34
第二節 觀念性架構之建立	37
第四章：各國電子公文檔案管理施行現況	59
第一節 我國	59
第二節 英國	98
第三節 美國	132
第四節 日本	167
第五章：綜合比較	195
第一節 國家背景	195
第二節 組織制度	201
第三節 推動策略	206
第四節 檔案管理	211
第五節 與其他國家之綜合比較	220
第六章：結論與建議	224
第一節 結論	224
第二節 主要建議事項	234
參考資料	239
附錄一 相關會議紀錄	249
附錄二 出國行程與相關紀錄 [英國 日本 美國]	285
附錄三 法系介紹與比較	340
附錄四 各國資訊公開法	357
附錄五 與相關計畫之彙整	392
附錄六 日本國立公文書管中程發展階段報告書	400

關鍵詞：電子公文檔案管理、檔案管理資訊系統、電子檔案

壹、提要

一、研究緣起

隨著資訊科技與網際網路的蓬勃發展，電子公文檔案已有逐漸取代紙本公文檔案之勢。有鑑於此，檔案管理局特於民國 94 年度委託淡江大學歐陽崇榮教授進行「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」，此計畫已針對澳洲、加拿大、韓國、及新加坡四國之政府機關電子公文檔案管理相關法令、標準、技術、實務做法等資訊，提出詳細的探討與比較(歐陽崇榮，民國 94 年)。由於英國、美國及日本亦是電子公文檔案管理之先進國家，為使我國擬訂之電子公文檔案管理機制，除能符合我國國情外，亦能順應世界潮流，檔案管理局特辦理本計畫「各國政府機關電子公文檔案管理-以英國、美國、日本為例」，以持續國外相關資訊之蒐集、分析與比較工作。

二、執行方法與過程

本計畫主要目的在針對英國、美國、日本、與我國之電子公文檔案管理，進行了解、分析、與比較，其研究方法屬於比較性研究的一環。本計畫依比較性研究之作法，經由彙整國內外相關文獻資料，並瀏覽研究對象等國相關網站，建立一個觀念性架構，以作為比較各國電子公文檔案管理之基礎。

觀念性架構中包括「國家背景」、「組織制度」、「推動策略」、及「檔案管理」等四個構面。「國家背景」構面中探討國家概述、地理環境、文化特色、與資訊發展四個比較項目；「組織制度」構面中包含檔管組織與相關法規兩個比較項目；「推動策略」主要包括教育宣導、E化政府、系統導入、驗證機制四個比較項目；「檔案管理」涵蓋文書製作、檔案產生、檔案鑑定、檔案清理、檔案保存、檔案應用六個比較項目。此外，為使比較更具體，針對每一個比較項目，本計畫也選定目前重要的關鍵議題，作為比較的基礎。

本計畫執行過程中，透過文獻彙整、焦點座談、專家訪談、網站瀏覽、出國訪視、…等方式，針對英、美、日、與我國之電子公文檔案管理相關議題，蒐集豐富的資料，藉由本研究所提之觀念性架構，就各國相關措施分別探討，並進行跨國之比較。

三、重要發現

(一) 我國

我國於檔案管理之相關立法與配套措施，雖然起步比較晚，但因檔案管理局上下一心、努力不懈，使得我國在電子公文檔案發展現況，並不亞於先進國家。

國內就大環境而言，相關資訊基礎建設完善，如：全球數位機會指數(第

六名)、網路整備度指數(第七名)、智慧城市(台北市第一名)等各項指標，我國均有傑出表現。此外，我國在電子化政府評比項目，亦高居全世界第二名。因此，針對電子公文檔案管理，我國深具發展潛力。

為提升國內軟體廠商電子公文檔案管理系統的品質，我國檔案管理局委託中華民國資訊軟體協會負責進行系統驗證，並於2006年10月16日開始受理驗證申請。由於目前國內軟體廠商通過CMMI評等的狀況並不理想，更突顯此一措施的必要性。相信透過嚴謹的驗證機制，不但有助於國內電子公文檔案系統能符合相關法規，更能促進各政府機關推動電子公文檔案管理的成效。

根據我國機關電子檔案管理作業要點規定，「電子檔案」意指完成線上簽核之非機密電子文件，且符合檔案法第二條第二款及檔案法施行細則第二條所界定檔案者。相較於英、美、日三國對於電子檔案之定義則有相當出入。反而我國所定義之數位內容檔案，與其他國家電子檔案之定義較相近。

我國檔案管理局為健全政府檔案管理與應用制度，以達成檔案管理現代化目標，遂進行機關電子公文檔案管理系統試辦計畫。參與該計畫試辦機關中，實際採用線上簽核處理公文者仍在少數，此一現象恐怕會影響我國在電子檔案數量上的成長。

我國檔案保存與鑑定工作主要是依據各機關所制定之保存年限自行保管，當保存屆滿25年時，則移往檔案管理局保管，並每10年鑑定1次。然

而，各機關平時耗費許多人力、物力所保存的檔案，或已轉至檔案管理局的檔案，往往並不具有實際參考價值。

我國針對電子公文檔案管理之安全機制，在使用者身份確認方面，主要採用自然人憑證。此外，有關確保電子檔案安全方面，我國則主要採用數位簽章相關技術，並已選定相關的演算法與標準。我國檔案管理局為鼓勵政府機關重視並投入檔案管理工作，特設立金檔獎與金質獎，以獎勵績效卓越之單位與專業人員，成果顯著。

(二) 英國

英國國家檔案局(The National Archives)原名英國公共檔案局(Public Record Office)，創立於1838年，乃英國國家檔案之典藏與管理機關，於2003年4月改名為英國國家檔案局(The national Archives, TNA)。因應電子檔案的蓬勃發展，為加強與各政府機關的合作、有效制定相關政策、並取得大眾的信賴，國家檔案局於2006年10月31日將原隸屬於內閣之公部門資訊辦公室(OPSI, Office of Public Sector Information)併入。

英國於2000年公布資訊公開法(Freedom of Information Act)，並於2005年1月1日正式實施。為了有效宣導資訊公開法對大眾的影響，並扮演資訊提供單位與要求公開資訊者之間的橋樑，英國國家檔案局特別成立一個資訊公開法專責單位(FOI Unit)，以提供必要之人才訓練及優質的服務。

英國沒有我國所謂的「公文」，因此也沒有類似之公文線上簽核。英國的檔案主要是包含一些相關之文件(Documents)，而這些文件(Documents)的形式包括：correspondences, reports, minutes, maps, …等。目前，產生這些文件的方式均已電子化，並多以類似郵件方式傳遞，進行意見簽核。此外，英國有關電子檔案的定義較我國廣泛，包括所有以電子形式所產生的檔案，而其範圍除了政府機關公文外，也包含具歷史保存價值的資料。因此，由辦公室常用的各式套裝軟體產生之文件或圖片，如：PDF、WORD、Power Point、Excel、TIFF、JPEG、…等，或電子郵件、網站資訊，均已涵蓋電子檔案管理的範疇。

英國檔案鑑定的方式則深受葛立(Grigg)系統的影響，採系 2 階段鑑定程序設計。在文書辦畢歸檔 5 年後，進行第 1 階段評估，英國鑑定之政策由英國國家檔案局制定，鑑定人員主要以機關業務單位人員為主，以該檔案是否具有業務價值為鑑定重點。鑑定結果可能為銷毀、繼續保存某段期間後銷毀、或進入第 2 階段再評估；第 2 階段評估約於檔案產生日起 25 年後辦理，鑑定人員除機關業務單位人員外，應有英國國家檔案局人員參與，並徵詢外部使用者意見，以檔案是否具歷史價值為鑑定重點。

英國 TNA 於 1999 年針對電子檔案管理系統發展出一套驗證規格，2002 年修正之，多年來已有許多軟體廠商通過驗證。然而，此驗證 機制已於 2005 年 3 月，宣告暫停，因為 TNA 認為已達階段性任務，且有必要再次修正，

並擬採用由歐盟所主導發展的 MoReq2 (Model Requirement for the Electronic Records) 為日後新版的驗證規格，此規格目前已公開招標，預計於 2007 年底前完成規格與測試資料制定。

為因應快速增加的電子檔案數量，近年來英國國家檔案局(The National Archives, TNA)積極推動一項名為「Seamless Flow Program」的重要計畫，透過此計畫的推動，希望電子檔案從政府機關「產生」後、經過檔案管理局「保存」、到公開給民眾在網際網路「應用」，這整個電子檔案生命週期的管理能完全自動化。此計畫的實現，將使英國 TNA 從以紙本檔案為主，邁入以電子檔案為主的里程碑。

(三) 美國

美國挾其工業科技大國之優勢，在電子檔案管理方面的投入與成果，都值得各國學習。美國 NARA 各種相關法規充實且完整，保存檔案的豐富程度也是相當可觀。

美國在西元 1934 年成立國家檔案館(National Archives)，所有的館務運作直接對國會負責，其後於西元 1949 年改隸於聯邦政府總務署，西元 1984 年再改為目前的國家檔案及文件署 (National Archives and Records Administration, NARA)。美國國家檔案及文件署(NARA)藉由聯邦檔案之妥善管理，以保存美國的歷史，並確保美國公民均能接近並使用有關政府之公務運作、國家經驗之紀錄或資訊。

美國對於檔案的定義與英國類似，檔案除了一般政府機關公務往來的文件外，也包括具歷史價值的資料。其文件的範圍主要包括 correspondences, memorandum, papers, photographs, reports, …等，而文件的格式則根據於 1992 年頒訂的美國政府信函處理手冊(U. S Government Correspondence Manual)。目前，文件的產生方式也都已電子化，並依其價值而可能成為電子檔案。此外，電子檔案的範圍亦包含電子郵件與網站資訊。

美國國家檔案及文件署(NARA)依據美國法典中對於聯邦檔案之定義對於檔案進行鑑定，首先，將檔案分為三類作為鑑定的參考，分別為 紀錄公民權利之檔案、紀錄聯邦官員活動之檔案、紀錄國家經歷之檔案，屬於此三類之檔案表示其具有檔案價值，需永久保存之。接著，提供一般鑑定作業手冊 (General Appraisal Guideline)進一步協助判定哪些檔案具有重要價值並需永久保存，該作業手冊中提供鑑定檔案價值之思考方向。鑑定作業執行時，各機關之非現用檔案， 均需依照檔案保存期限表(General Retention Schedule)，賦予每個檔案一個保存年限。接著，當檔案欲收存至檔案館時，需經過鑑定作業，判斷具永久保存價值之檔案者，方可收存至檔案館中。

美國國家檔案及文件署(NARA) 於 2000 年授權隸屬於美國國防資訊系統局(Defense Information System Agency, DISA)之聯合互訊操作測試司令部(JITC)，依照美國國防部電子檔案保存標準(DoD 5015. 2-STD)，針對檔案管理系統進行驗證，並於 2000 年 11 月 13 日起受理申請。此驗證機制中

針對檔案管理系統進行驗證，驗證申請者可為檔案管理系統之資訊廠商、聯邦政府機關。並依據美國國防部電子檔案保存標準(DoD 5015.2-STD)分為必備功能需求、非必備功能、機密檔案管理功能三類。每次驗證所收取之費用將依驗證申請者所申請驗證之項目等予以評估。

面對電子檔案所引發的眾多議題，美國國家及檔案文件署(NARA)遂於1998年開始著手進行電子檔案管理計畫(Electronic Records Archives Project)，2000年成立電子檔案管理計畫辦公室(ERA Program Office)，2002年完成電子檔案管理系統需求，2003年釋出電子檔案管理系統設計與雛型之建議書徵求文件、2004年委由兩間承包廠商，各自發展電子檔案管理系統設計規格。2005年耗資3億8百萬美元委由洛克希德馬丁公司(Lockheed Martin)開始著手進行系統發展，未來預計2007年首次使用電子檔案管理系統，2008年協助政府機關改善電子檔案管理績效，2011年完成全部系統開發與建置。

(四) 日本

日本政府於昭和46年(西元1971)7月設置了國立公文書館，並於西元1987年12月公布施行「國立公文書館法」，以推動日本檔案事業發展之規模，也使日本國家檔案管理制度有了長足的進展。日本國立公文書館相當於日本的國家檔案館，隸屬總理府，負責典藏全國各行政機關具歷史價值之檔案，並提供閱覽、研究及展示。然而，自西元2001年起，國立公文書館改

制為獨立的行政法人。獨立行政法人制度的目的是建立獨立的行政機構，它們在法律上獨立於國家行政體系，但仍承擔履行國家政策的職責，藉以提升工作效率與品質，並確保工作透明度。依行政法人之運作模式，公文書館依據主管部長所訂定 3-5 年之中期計畫，提出相對應之計畫構想，經審核通過後，即依計畫執行。當每個工作年度結束及中期目標結束時，將由第三方超然的評估委員會針對公文書館的表現進行評估。主管部長和公文書館則根據評估的結果採取因應措施。

日本自古即深受中華文化的影響，因此國情亦諸多相似之處。日本對於公文的認定與處理方式，均與我國極為類似。然而，相較於我國於公文辦畢後稱為檔案，日本並未有此稱謂，而是統稱為公文書，並區分為「限用階段（current）」、「半現用階段（semi-current）」、與「非限用階段（non-current）」三類。此外，各政府機關所使用的公文書格式亦大致相同，配合電子化政府的發展，公文書製作多採取電子化方式，也具有線上簽核（電子裁決）之機制，但尚未提出確保電子檔案安全性之相關配套措施。

日本中央與地方的公文書館並非隸屬關係，權責區分非常清楚，並無一致的制度與配套措施。目前，日本中央機關各部門都雖然都能利用資訊系統製作公文書，然而大多卻還是利用紙本方式保存。此外，雖然每個機關均有自己的檔案管理系統，但是不僅無法符合電子公文檔案管理的需要，且各部門彼此之間無法整合與分享。因此，日本內閣政府希望能建置一套各單

位可以共用的標準化系統，藉以提升效率並降低維護成本，並能納入針對電子公文檔案管理的需求。此一計畫預計於 2006 年 12 月完成系統需求分析，再透過公開招標程序，由適當之資訊廠商負責建置。關於電子公文檔案管理系統建置，相較於中央機關，有一些地方機關的進展反而較為超前。以大阪府為例，已於 2003 年 4 月建置完成電子公文檔案管理系統。

日本針對檔案管理工作起步較我國早，加以有扎實的資訊技術能力，但是在電子公文檔案的發展上，卻落後我國。這種現象，可能多少與日本保守的特質有關，而且，有許多檔管人員普遍認為電子檔案不夠安全，不值得信任。然而，面對此不可擋的潮流，日本也已開始正視電子檔案相關議題，並急起直追。

除了電子檔案管理外，日本也正考慮設置「中間書庫」，即「針對可能有一定重要性的歷史公文書，從保存期間屆滿前開始就在省廳橫向地集中管理，在能防止遺失的環境下，進行保管、鑑定及挑選。」此外，此類型的系統對各府省而言，不但可以降低保管空間及人力等的文書管理費用，也有助於行政效率的大幅度提升。

四、主要建議事項

綜合本計畫各章節內容，針對我國電子公文檔案管理相關議題，提供之建議如下：

(一) 名詞定義與比較

本計畫進行過程中，深感各國對於一些檔案管理相關的專有名詞的意涵並不一致，若未深究，恐怕會使論述有所偏差。例如：中文語詞「公文」、「檔案」、「電子檔案」；英文語詞「Documents/Official Documents/ Office Documents」、「Records」、「Archives」、「File」；日文語詞「公文書」、「記錄」、「中間書庫」。建議可針對各國檔案管理專有名詞加以收集並比較，以利跨國資料閱讀及出國考察等事宜之進行。

(二) 推廣宣導

- 明確訂定不同的宣導對象，並分別依其特性與需求，提供不同的宣導內容與活動；
- 在現有網站上提供檔案管理論壇(Record Management Forum)或部落格(Blog)，以專供政府機關檔管專業人員互相交流，也可作為政令宣導的一環；
- 英國國家檔案局(The National Archives, TNA)與美國國家及檔案文件署(National Archives and Records Administration, NARA)的網站資源豐富、功能完善，值得設計網站時參考；
- 類似英國 Soham case 與美國 Enron/Anderson case，我國也可針對國人皆知的重大案件，作為宣傳資料，引導檔管專業人員及一般民

眾重視檔案管理；

- 仿倣英國國家檔案局(The National Archives, TNA)提供給政府機關的「Complying with the Records Management Code : Evaluation Workbook and Methodology」，以利政府機關了解自己在檔案管理方面的成效。

(三) 國內 ERMS 試辦計畫

- 檔案管理局執行 ERMS 試辦計畫，立意甚佳。惟因實際使用線上簽核之機關非常有限，影響試辦成效。建議多方了解機關使用線上簽核之困難，及早謀求對策，以免電子檔案的數量無法有效成長；
- 試用機關所使用之系統原則上屬於套裝軟體性質，不容易獲致全面性的滿意。建議負責維運之廠商，宜針對使用者介面、系統效能、與法規配合情形、…等，廣泛了解試用機關的需求，以作為改版時的參考。

(四) 出國參訪安排

這次前往英國參訪時，曾向幾位接待人員請教「哪些國家的電子公文檔案管理成果值得觀摩？」被較多人提及的國家如：加拿大、澳洲、芬蘭。前兩國已是檔案管理局近年參訪的對象，建議未來可考慮芬蘭或北歐的重要國家，甚至可考慮中國大陸。至於參訪單位，除了一般檔案管理相關機構外，

也可多與該國 ERMS 供應商交流。

(五) 加入國際組織

我國在電子公文檔案管理的發展已有相當成果，應該多在國際上發聲，扮演更積極的角色，建議檔案管理局可考慮加入相關國際組織，如：

International Council on Archives (ICA)、East Asian Regional Branch of the International Council on Archives (EASTICA)、International Records Management Trust、DLM forum、Society of Archivists、Records Management Society、…等。

(六) 了解國際趨勢

可持續關注英國「Seamless Flow Program」、美國「Electronic Records Archives」、日本「中間書庫系統」，以資借鏡。

(七) 檔案鑑定方法

國內機關歸檔保存的資料中，日後真正被使用的比例很低。而且，相同內容的檔案可能在許多機關都同時歸檔保存，無形中耗費許多人力、物力。建議參考英、美分階段或類別鑑定方法，並以檔案的業務價值做為保存的主要依據。

(八) 附件的詮釋資料

檔案的附件往往包含許多有意義的資訊，其價值有時甚至超過檔案的本

文。建議在訂定檔案的詮釋資料時，能考慮涵蓋有關附件的重要資訊，以利查詢時，能提昇搜尋的品質。

(九) 檔管系統驗證制度

參訪英國時，特別向英國國家檔案局(The National Archives, TNA) 主管請教為何暫停電子檔案管理系統之驗證工作。主要原因有二：首先，英國國家檔案局(TNA)認為驗證執行多年來，已有多家廠商通過驗證需求，已達到階段性任務；其次，英國國家檔案局(TNA)認為 2002 年制定的功能規格 (functional requirements) 已有更新的必要，未來將加入歐盟所致力發展的驗證標準 MoReq2 (Model Requirements for the Management of Electronic Records)。建議我國可持續關注 MoReq2 的發展狀況，以作為改善我國驗證機制的參考。

(十) 電子檔案的範圍

- 未來，可能有大量電子郵件或網站資訊會成為檔案，建議及早規劃相關配套措施，以因應此發展；
- 我國電子檔案定義為：起因於「線上簽核」的公文檔案，此定義與國外比較時，較為狹隘。以現階段而言，或許可因簡化而具集中焦點的優勢，然而，宜及早針對所謂「數位內容檔案」及早規劃相關法規與配套措施。

（十一）文檔合一

幸且不論國家政策面，依國際上進行檔案管理的趨勢，加上電子公文檔案的蓬勃發展，「文檔合一」應該是個值得努力的方向。建議可專案探討我國實施「文檔合一」時，應有的配套措施。

（十二）因應資訊公開法

各國資訊公開法公布後，檔案管理局應該是首當其衝的最主要單位，面對來自民眾日漸增加的開放要求，檔案管理局將扮演資訊擁有者與使用者之間的橋樑。因此，宜考慮設置專責單位與人員，及早進行專業培訓，並進行必要的宣導。

第一章：緒論

第一節 計畫背景

隨著資訊科技與網際網路的蓬勃發展，電子公文檔案已有逐漸取代紙本公文檔案之勢。由於電子公文檔案與紙本公文檔案在本質上的差異，使得電子公文檔案管理工作也截然不同。雖然電子公文檔案可以帶來諸多便利，但是同時也引發許多問題，例如：詮釋資料的訂定、電子檔案的保存、資訊安全的確保、相關法規的修訂、…等(邱炯友，民國 91 年)。因此，如何針對電子公文檔案的特性，制定完善的管理制度乃當務之急。有鑑於此，檔案管理局特於民國 94 年度 委託淡江大學歐陽崇榮教授進行「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」，此計畫已針對澳洲、加拿大、韓國、及新加坡四國之政府機關電子公文檔案管理相關法令、標準、技術、實務作法等資訊，提出詳細的探討與比較，也針對國內相關作法提出許多寶貴建議(歐陽崇榮，民國 94 年)，對於檔案管理局未來規劃我國電子公文檔案管理機制時之參考，助益甚大。

由於英國、美國及日本亦是電子公文檔案管理之先進國家，為使我國擬訂之電子公文檔案管理機制，除能符合我國國情外，亦能順應世界潮流，檔案管理局特辦理本計畫「各國政府機關電子公文檔案管理-以英國、美國、日本為例」，以持續國外相關資訊之蒐集、分析與比較工作。

第二節 計畫目的

本計畫預期達成之目標如下：

- 一、以英、美、日等國家作為探討對象，並選擇兩個國家進行實地訪查。
- 二、蒐集並彙整探討對象之政府機關電子公文檔案相關法令。
- 三、了解探討對象之政府機關電子公文檔案之基本原則、內涵及工作或績效。
- 四、了解探討對象之政府機關電子公文檔案處理之實務問題。
- 五、了解探討對象之政府機關電子公文檔案短期、中期及長期之規劃。
- 六、了解探討對象之政府機關電子公文檔案系統建置情形。
- 七、了解探討對象之政府機關電子公文檔案管理資訊系統標準化(如驗證)作業情形。
- 八、比較、分析探討對象之政府機關電子公文檔案作法之優缺點及可供參採之部分。
- 九、研提我國電子公文檔案作法之建議，包含系統、法規、時程規劃。

第二章：文獻探討

第一節 電子公文檔案

本計畫研究之標的為「電子公文檔案」，何謂「公文檔案」？「公文」即「公文書」的簡稱，根據刑法第十條第三項之規定，公文書為公務員因職務上處理公務需要而製作之文書。一般而言，公文的生命週期可分為五個階段：製作→呈核→發文→辦畢→歸檔(陳政益，民國 89 年)。因此，當公文辦理完畢後，將從文書型態轉為檔案型態，並依規定進行歸檔作業，以供日後調閱應用。

在早期的政府機關內，不論是公文或檔案，大多是以紙本方式呈現與管理。然而，隨著資訊科技及網際網路的蓬勃發展，傳統紙本公文檔案，已有逐漸被「電子公文檔案」取代之趨勢。根據陳昭珍之研究報告，美國國家及檔案文件署(National Archives and Records Administration, NARA)自 1970 開始有第一份電子檔案後，其數量就以等比級數持續成長(陳昭珍，民 92 年)。近年來，我國政府機關因業務而產生的電子公文檔案也日益增加，在可預見的未來，將有越來越多的公文，在整個生命週期中，舉凡製作、呈核、發文、辦畢、及歸檔，都會以電子形式進行，可謂「電子公文檔案」時代的來臨(王揮雄，民國 92 年)。

根據我國公程式條例定義，所謂「公文」，係指處理公務之文書。換言之，政府機關內部或政府致送人民處理公務的文書，屬於公文是無庸置疑的。此外，人民致送政府處理公務之文書，在現行法下，亦可能屬於公文之範疇。

所謂「檔案」，根據我國檔案法第二條第二款及檔案法施行細則第二條所界定，「檔案」為文字或非文字資料及其附件，指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，包括各機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影(音)、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱覽或理解之文書或物品。

由此可知，我國所謂之「公文」屬於「檔案」的一部份，惟兩者之區別在於檔案屬於非現行之資料，即辦畢、結案之公文。

據機關電子檔案管理作業要點中規定「電子檔案」指完成線上簽核之非機密電子文件，且符合上述檔案法第二條第二款及檔案法施行細則第二條所界定檔案者。

反觀國外，根據英國國家檔案局(The National Archives)對於檔案之定義，所謂「檔案」乃是指當進行法定業務或商業交易時，由組織或個人所產生、取得或維護而視為證據之資訊，檔案為一由內容和內容結構組成之正式紀錄。依據美國聯邦文件法(Federal Records Act)之定義，「檔案」為包含各種書籍、報告、地圖、相片、機器可讀之資料或者記錄資料，不論其實際格式與特色，凡是由美國政府機關在執行公共職務時所蒐集或產生者，皆因其具有提供資訊之價值，稱之為檔案(44 U.S.C Sec.3301)。

而對於「電子檔案」之定義，則將以電子格式存在之檔案，與我國所謂之「數位內容檔案」定義相符

第二節 相關法規

近年來，有鑒於電子公文檔案已是潮流所趨，我國檔案管理局針對相關法令的修訂可謂不遺餘力，目前已公布實施之相關法規命令與行政規則如下(檔案管理局，民國 91 年)：

- 政府資訊公開法

本法於民國 94 年 12 月 6 日由立法院通過，為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。

- 檔案法

檔案法於民國 88 年 12 月公布，並於民國 91 年 1 月 1 日正式施行，為我國檔案管理制度最重要的法源依據，並為我國檔案管理開啟嶄新的里程碑。

- 檔案法施行細則

本法於民國 90 年 12 月發布(94 年 1 月修訂)，針對檔案法中之名詞與作法進一步詳細的定義，主要包括：檔案之意義、及檔案管理作業事項，也已涵蓋電子目錄與電子檔案之精神。

- 檔案電子儲存管理實施辦法

本法於民國 90 年 12 月發布(94 年 7 月修訂)，主要制定當檔案以電子儲存時之名詞定義與相關管理辦法。

- 機關電子檔案管理作業要點

本要點於民國 92 年 7 月訂頒，主要為建立電子檔案管理制度，並提升電子檔案管理與應用效能。要點中除了提供相關名詞定義外，主要針對機關電子檔案作業事項，訂定管理流程與應遵循之原則。

- 機關檔案管理資訊化作業要點

本要點於民國 90 年 12 月訂頒(民國 94 年 8 月修訂)，要求各機關應依該要點使用檔案管理局建置之全國檔案資訊系統或自行建置檔案管理資訊系統，以促進檔案之開放、運用與管理效能。新修訂之要點已清楚規範數位內容之作業方式。

- 機關檔案點收作業要點

本要點於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，為統一機關檔案點收作業，提升檔案管理效能，特訂定本要點。

- 檔案保存價值鑑定規範

本規範於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，主要為建立檔案保存價值鑑定制度，提升檔案管理效能，特訂定本規範。

- 機關檔案保存年限及銷毀辦法

本辦法於民國 90 年 12 月 12 日發布，依照檔案法第十二條第四項規定訂定之，說明訂定檔案保存年限與銷毀時應注意之事項等。

- 機關檔案保管作業要點

本要點於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，主要為統一各機關檔案保管作業，提升檔案管理效能，特訂定本要點。其中所稱檔案保管作業，包括檔案之整理、裝訂、分置及存放事項。各機關辦理檔案保管作業時，應依本要點規定辦理。惟檔案採微縮、電子或其他方式儲存者，依其相關規定辦理。

- 國家檔案開放應用要點

本要點於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，主要為辦理檔案法第二十二條有關國家檔案之開放應用事項，特訂定本要點。其適用範圍包括由檔案管理局管理及其委託其他機關(構)或民間團體管理之國家檔案。

- 檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知

本須知於民國 90 年 11 月 23 日函頒，主要為辦理檔案法、政府資訊公開法及行政程序法第四十六條有關檔案應用、政府資訊提供及卷宗抄錄閱覽規定事項，特訂定本須知。

- 檔案保存技術規範

本規範於民國 90 年 12 月訂頒，為提升檔案保存技術，妥善維護檔案安全，發揮檔案管理功能，其中已涵蓋使用電子媒體儲存檔案之作業規範。

- 檔案電子儲存管理實施辦法

本法於民國 90 年 12 月發布(94 年 7 月修訂)，主要制定檔案以電子形式儲存時之名詞定義與相關管理辦法。

- 檔案分類編案規範

本規範為辦理檔案法第八條第一項中有關檔案分類編案事項，及建立檔案分類系統，特訂定本規範。

除了上列與檔案管理有直接關係的法規外，由於公文與檔案有密切關係，
以下也列出與電子公文相關的法規，僅供參考：

- 公文程式條例

本條例於民國 17 年 11 月訂頒，為公文處理相關作業最主要的母法。民國 82 年 2 月修訂時，規定機關公文得以電子文件行之。民國 93 年 5 月修訂時，規定公文得分段敘述，冠以數字，採由左而右之橫行格式。

- 文書處理手冊

本手冊於民國 74 年 12 月 24 日由行政院秘書處編印，文中所稱文書，指處理公務或與公務有關，不論其形式或性質如何之一切資料。凡機關與機關或機關與人民往來之公文書，機關內部通行之文書，以及公文以外之文書而與公務有關者，均包括在內。

- 事務管理手冊文書處理部分

民國 82 年 8 月訂頒，規范文書自收文或交辦起至發文、歸檔止之全部流程。民國 87 年 3 月修訂時，規定公文用紙改採 A4 尺寸紙張，並取消函、開會通知單及簽等公文表格欄框。民國 89 年 8 月修訂時，明訂機關公文以電子文件處理者，其資訊安全管理措施，應依「行政院及所屬各機關資訊安全管理要點」及「行政院及所屬各機關資訊安全管理規範」辦理，並增訂公文電子交換中心、點對點直接交換及登載電子公布欄三類交換處理機制。民國 87 年 3 月修訂時，增加機密文件文件之傳遞方式等文書保密相關保護措施。民國 93 年 6 月配合公文直式橫書之變革，

進行相關修訂。

- 文書及檔案管理電腦化作業規範

本規範於民國 83 年 2 月訂頒，期能使電子公文之文書製作、流程管理、傳遞交換及檔案管理有所依據。民國 88 年 12 月修訂時，明定共同傳輸檔案格式採用 XML 格式，並確立機關公文電子交換原則分三類辦理，第一類為使用第三者集中處理服務，第二類為點對點直接交換，第三類屬發文方登載電子公布欄。民國 91 年 5 月時，修訂第三類公文電子交換處理機制，並增加機關憑證及 IC 智慧卡等規範。民國 93 年 6 月時，修訂公文橫式書寫相關規範。

- 機關公文電子交換作業辦法

本辦法於民國 83 年 6 月訂定，規範公文資料透過電腦系統及電信網路傳遞時的相關作業。民國 88 年 6 月修訂時，規定以電子交換行之之機關公文，得採由左而右之橫行格式製作。

- 電子簽章法

本法於民國 90 年 11 月 14 日由總統府公告，主要為建立安全及可信賴之網路環境，確保資訊在網路傳輸過程中不易遭到偽造、竄改或竊取，且能鑑別交易雙方之身分，並防止事後否認已完成交易之事實，乃電子

化政府及電子商務能否全面普及之關鍵。且為推動安全的電子交易系統，政府及民間企業正致力於利用現代密碼技術，建置各領域之電子認證體系，提供身分認證及交易認證服務，以增進使用者之信心。

- 電子簽章法施行細則

本施行細則於民國 91 年 4 月 10 日發布，主要依電子簽章法第十六條規定訂定之內容針對電子簽章法中之名詞與作法賦予更具體詳細之說明。

第三節 相關學術研究

國內外有許多專家學者針對電子公文檔案管理相關議題，提出研究成果。

茲針對目前蒐集之研究成果，簡略分類並提要說明如下：

一、電子檔案之管理制度

- 邱炯友認為電子檔案所衍生的問題頗為複雜多元，因此，他從「技術系統之規劃與設計」及「人因制度之規範與設計」兩個面向，提出電子檔案管理制度之設計方法，並透過電子檔案之生成、儲存、轉置、詮釋資料、安全認證、風險評估、訓練等問題，以揭露電子檔案管理之整體設計和發展之全貌(邱炯友，民國 91 年)。
- 陳秋枝認為在設計電子檔案管理制度時，應就組織層面、檔案管理層面、及資訊技術層面，分別妥善規劃，並以美國與英國為例，說明兩國與電子檔案管理有關之重要計畫之作法(陳秋枝，民國 93 年)。
- 王淑貞首先澄清電子文件與電子檔案的差異，也解析複製、備份、重製等語彙的概念。該研究主要是以紙本檔案轉置電子檔案為例，探討機關電子檔案之複製及法律效力(王淑貞，民國 93 年)。
- 「電子檔案的管理、鑑定及保存」手冊為英國國家檔案局(TheNationalArchives, TNA)為因應電子檔案的管理，所訂定之作業原則，內容包含含點收、保存、形成有效的電子檔案，電子檔案的鑑定及清理程序，以及電子檔案的長期保存策略和移轉。

(PublicRecordOffice, vo11999)

- 英國國家檔案局在「電子檔案的管理、鑑定及保存」手冊第二卷中，著重於電子檔案管理最佳化實行步驟，欲將一般檔案管理作業原則轉入電子檔案管理作業中，並依據檔案生命週期描述之，其中包括實行步驟，如產生和點收電子檔案進入檔案保存系統、檔案保存系統中電子檔案保存與管理、電子檔案鑑定及清理、永久保存與轉移等的詳細規範。(PublicRecordOffice, vo21999)
- MalcolmTodd 提出在所有合法考量下建立檔案清理時程之原則，以便有效保存檔案。此原則主要提供中央政府部門及地方檔案管理者使用，配合檔案典藏技術環境之變遷及後續審查需要，訂定階段性清理年限，並定期檢討修正既有檔案保存年限。(MalcolmTodd, 2004)

二、電子檔案之保存鑑定

- 薛理桂首先說明各國有關電子文件的定義、及電子文件的保存系統，並以美國、英國、加拿大為例，探討電子文件鑑定之作法(薛理桂，民國 91 年)。
- 歐陽崇榮針對電子文件系統保存之更新、轉置、模擬、標準化、封裝、重製等作法，提出相當詳細之說明與探究(歐陽崇榮，民國 91 年)。

- 吳政叡之研究主要在探討電子檔案的特性與四種管理保存的策略：更新、轉置、模擬、與封裝，並比較歐洲 NEDLIB 與澳洲 VERS 兩種詮釋資料(吳政叡，民國 93 年)。
- 歐陽崇榮等人指出電子檔案保存的過程比紙本的保存複雜許多，而相關保存方法中，則以封裝方法最佳。因此，該研究特別針對澳洲 VERS 計畫，深入探討其封裝策略的內部架構(歐陽崇榮，民國 93 年)。
- 姜國輝綜觀各國檔案管理流程後，以知識為基礎，提出電子檔案長期保存系統之架構，並針對長期保存系統應具備之功能、作法、及分散式系統相關機制與標準，提供詳細建議(姜國輝，民國 93 年)。
- 由英國國家檔案局之數位保存部門所出版的第一份指導手冊，針對電子檔案的長期保存和管理的相關議題給予一般性建議與準則，提供電子檔案產生及管理時人員選擇適合長期保存之檔案格式。
(AdrianBrown, 2003)
- 由英國國家檔案局之數位保存部門所出版的指導手冊，對於電子檔案的產生與管理給予一般性建議與準則，並描述關於可移動式儲存媒體之標準及範圍。(AdrianBrown, 2003)
- 英國國家檔案局所制定之鑑定政策方案，回應英國政府檔案管理的改變情況，尤其數位檔案發展部份，包含檔案價值之定義等。
(HelenMercer, 2004)

三、電子檔案之資訊安全

- 李正吉等人提出一些資訊安全技術，以抵擋電子檔案在網際網路傳送時，所可能遭遇的安全威脅，並藉此符合基本的安全需求，如：來源鑑別、機密性、存取控制、完整性、與不可否認性(李正吉，民國 91 年)。
- 何全德依據電子簽章法相關規定及政府憑證管理中心之實務運作經驗，從資訊系統風險管理角度，分析電子認證系統可能面臨的各種安全威脅及弱點，進而提出資訊安全技術、執行管理、教育及宣導、道德規範及專業倫理等四個面向的整體安全策略(何全德，民國 91 年)。

四、電子檔案之資訊系統

- 陳瑞華等人分別從人性化操作介面需求與法律及安全層面需求，提出設計電子公文檔案管理系統之重要考量，並藉以建置合法可行的線上簽核系統(陳瑞華，民國 93 年)。
- 孫本初根據檔案法及相關規定，探討機關進行電子檔案管理作業應有之流程，並進一步分析檔案管理局辦理電子公文檔案管理系統試辦計畫評估時，應考量的問題焦點與執行策略(孫本初，民國 93 年)。
- Malcolm Todd 修改系統功能需求，並依循資料保護法及資訊自由法之

概念。其修改內容包括英國政府部門決定特定組織的電子檔案管理功能需求、發展電子化政府之需求，以及提出高層次功能需求。

(MalcolmTodd, 2002)

- MalcolmTodd 回應中央政府部門和機關的需求，並描述其功能需求，包括：儲存媒體管理、安全…等，並依循檔案管理原則，如 ISO15489 資訊和文件：檔案管理。(MalcolmTodd, 2006)

- Lam-forKwok, DennisLongley 提出(RiskDataRepository, RDR) ComputerModel 提供電腦文件格式以協助資訊安全人員維護組織資訊安全方面的連續性檔案，並協助系統安全發展。

(Lam-forKwok, DennisLongley, 1999)

五、電子檔案之跨國比較

- 項潔等人以國內數位典藏單位以及美、澳、英、日、新加坡等國之國家檔案局為對象，探討檔案數位化發展狀況及標準，並針對檔案數位化之規劃，提出諸多建議(項潔，民國 93 年)。
- 岳玉山針對美國、澳洲、歐盟、英國，說明電子檔案管理系統之發展狀況及標準，研究中亦提及電子檔案管理系統對未來軟體發展的影響(岳玉山，民國 93 年)。
- 歐陽崇榮則以行政體制、標準格式、收入檔案範圍、線上簽核、電

子檔案管理、檔案清理及銷毀等面向，針對澳洲、加拿大、韓國、新加坡等國進行廣泛的比較(歐陽崇榮，民國 94 年)。

第三章：執行方法

第一節 執行流程

本計畫為承接檔案管理局先前對各國政府機關電子公文檔案管理之研究，因此，首要步驟即為與相關計畫之銜接，接著，依序為文獻資料彙整與探討、比較架構之建立、焦點座談、出國訪視與分析比較，如圖 3-1 所示。

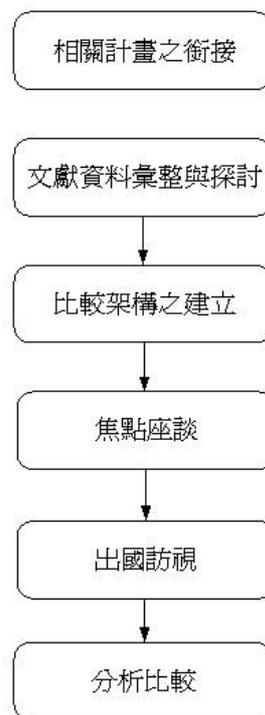


圖 3-1 執行流程圖

資料來源：本計畫整理

一、相關計畫之銜接

由於本計畫乃延續檔案管理局於 94 年度委託歐陽崇榮教授所主持之研究計畫「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」，因此本計畫將先瞭解該計畫之研究方法、研究議題、及研究成果，也將參考該計畫相關座談會之專家審查意見，以作為本計畫繼續探討英、美、日等國電子公文檔案管理作法之基礎。

二、文獻資料彙整與探討

本計畫針對電子公文檔案相關議題廣泛蒐集資料，並進行彙整、研讀、與分析。資料來源主要包括：國內、外期刊、研究報告、考察報告、書籍、手冊、法規、網站、…等。藉由文獻探討，預期彙整完成以下資料：

- 電子公文檔案管理之重要方向與議題
- 英、美、日等國針對電子公文檔案管理之相關法規制度與配套作法

三、觀念性架構之建立

根據文獻探討之結果，本計畫以電子公文檔案生命週期為出發點，針對各階段相關管理與技術議題，如：國情、法規、制度、規模、標準、資訊系統、長期保存、資訊安全、電子簽核、電子郵件管理、銜接介面，建立可供比較之架構，以作為進行各國相關作法比較之依據。

四、焦點座談

本計畫邀請相關專家、學者、資訊廠商代表、政府機關代表等，舉辦座談會，針對本計畫所彙整之研究方向與比較架構，進行廣泛的意見交換，以作為本計畫繼續發展的參考。

五、出國訪視

本計畫自英、美、日等三國家中選擇兩個國家前往實地訪視，以彌補文獻資料的不足。首先，出國訪視前做好充分準備，除了熟悉受訪國家與本計畫有關之背景資料外，也事先準備訪視時參觀及詢問之重點與細節，並讓受訪單位了解訪視目的，以避免流於走馬看花。其次，於訪視時則就受訪單位有關電子公文檔案管理有關之作法、背景、決策、預算、及公文格式等資訊，詳細詢問並完整蒐集相關補充資料，詳細出國行程與相關紀錄之內容請參閱附錄二。此外，至於訪視對象可包括國家級、省級、市級之檔案館(局)、各級政府機關與資訊廠商。

六、分析比較

經過文獻分析、架構建立、焦點座談、與出國訪視後，本計畫針對英、美、日等國及我國之電子公文檔案管理之相關議題，進行完整之分析與比較，並提出對我國相關作法之建議。

第二節 觀念性架構之建立

一、理論基礎

本計畫主要在針對英國、美國、與日本等國之電子公文檔案管理，進行了解、分析、與比較，其研究方法屬於比較性研究的一環。依韋氏字典的定義，所謂「比較」，是「一物和另一物比，尤其是站在同等的立足點比」，這是所有比較研究之基本方法(傅雅秀，1992)。而「比較法」的定義為「有兩個或更多的同種現象，用以表示彼此之的同一性、相似性、異質性等關係的概念。它是組合運用觀察、分析、整理等活動的知性作業。」(楊思偉;沈姍姍，1996)。

在跨國比較性的研究中，如 Triandis(1972)所述，各國會因為地理環境、國情、文化等等的因素不同，其「分類」(typology)方式有如「不同方式切割經驗」，例如，愛斯基摩人對雪的分類就有數十種方法，顯然不同台灣對雪的分類。因此，在比較性研究中，所選擇分類的方式，除了要符合一般所稱「涵蓋完全」及「互相排除」兩要求外，還要求其能反映某種普遍規律性，在不同文化社會內都能發揮適當的歸類作用。依張紹勳(2003)所述，跨國比較時除了瞭解不同文化、種族/國家的特質外，又希望「異中求同」加以比較，並在矛盾中求統一，藉此發現某些「定律」(law)或是「類似組態」(pattern)。

比較研究的過程一般可分為四個階段(薛理桂，1994)：

(一) 敘述(description)

第一階段即是將資料加以記載與敘述，過程中，主要是進行下列工

作：

- 決定相關性的資料並加以記述

首先，研究者即可以根據研究主題，在閱讀文獻之後，開始決定選擇那些資料，而僅留下相關的資料，並加以詳實記載，作為研究之用。

- 查核資料的正確性

在決定留下相關的資料後，針對這些資料進行考核與查核，反覆查證資料的正確性，以免日後研究時引用錯誤的資料，導致錯誤的研究結果。

(二) 解釋(interpretation)

若留下的資料，已查證無誤後，研究者必須開始解讀與闡釋資料，作為比較之用。否則，僅是將資料加以閱讀，並未經過解釋，只是將資料表面化的處理，無法作為比較之用。

(三) 並列(juxtaposition)

在資料經過解釋後，研究者必須根據研究主題與方向，將資料加以分類與歸類，爾後再予與並列。初步地將資料呈現，藉以顯現資料特性的異同，便利比較之用。根據布蘭迪的解釋，所謂的「並列」，

乃是依據某種標準或原則，忠實地將資料逐一列舉、展開與敘述。

其目的在於促使研究者經由並列的方式，從中發現可以比較的項目、觀念與假設，作為比較的事前準備與籌備工作。

(四) 比較(comparison)

依據鮑汀的定義，「比較」乃是指從二個不同的物體中，發掘其間的差異與相同、相似之處。所以，比較是一種「同中求異」、「異中求同」的尋找、核對過程，藉以發不同事物的異同情形。

至於比較的類型，又可分為「對等性」(balanced)與「解說性」(illustrative)等二種。前者是指研究者從事二國以上的比較，比較過程中除了著重一國家的各項變數、變數間的互動關係與整體間等比較外，並將兩國對等的各項變數、變數間的互動關係與整體間等作一相對性的比較。而後者則是指針對某一問題，作跨國性的比較，稱之為「解說性」比較。

二、觀念性架構

本計畫依比較性研究之作法，經由研讀彙整國內外相關文獻，及瀏覽英、美、日等國相關網站，建立一個觀念性架構，作為比較各國電子公文檔案管理之基礎。此架構中從國家背景、組織制度、推動策略及檔案管理為本計畫進行跨國比較之基礎，如圖 3-2 所示，以下將詳述各構面之比較項目。

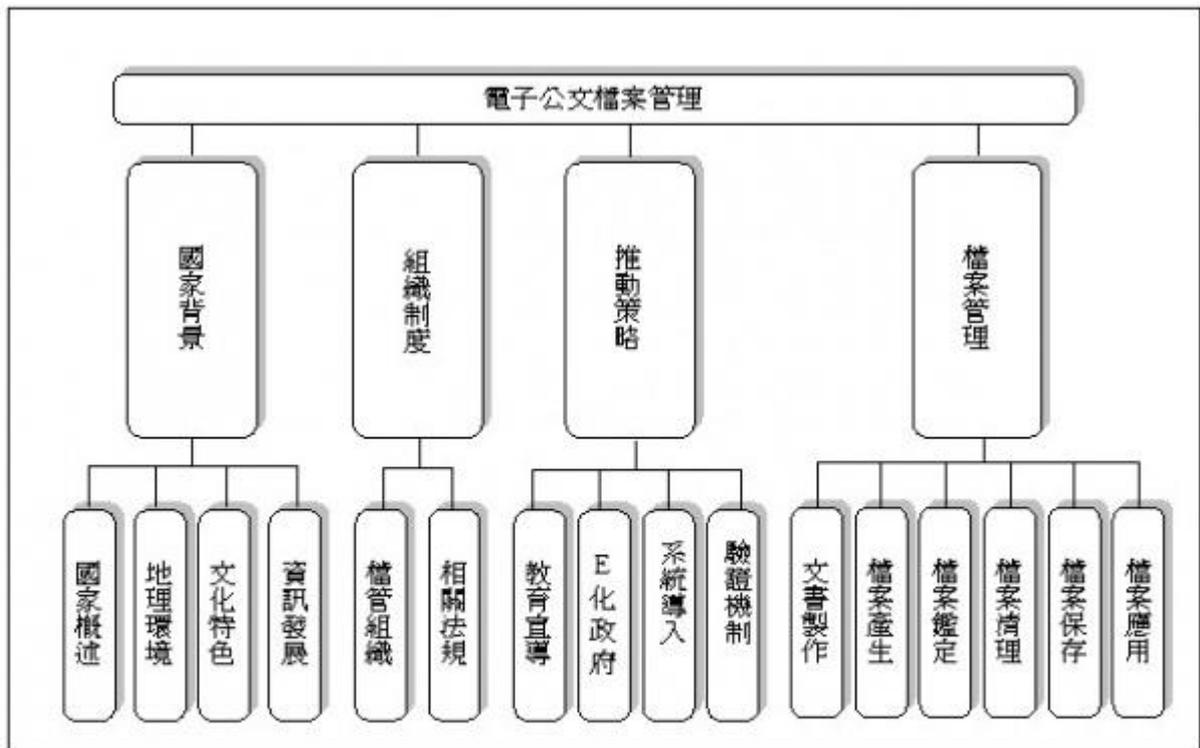


圖 3-2 觀念性架構圖
資料來源：本計畫整理

(一) 國家背景

隨著資訊科技的蓬勃發展，電子公文檔案管理之議題在國際間漸漸備受矚目。然而，由於各國之歷史背景、社會制度、文化、經濟等因素皆存在著相當顯著的差異性，致使各國對於電子公文檔案管理所持之見地與主張不盡相同。因此，本計畫經整理歸納後，將以各國之「國家概述」、「地理環境」、「文化特色」、「資訊發展」四個比較項目作為比較之基準。

1、國家概述

政治與經濟常為主導國家發展之重要因素，並且影響各國對於電子公文檔案管理所持之態度。一般而言，一個國家之「首都」或

「最大都市」為該國政治經濟之重心；國家之「土地面積」、「人口」、「人口密度」、「外匯存底」、「國內生產毛額」則關乎該國經濟發展的潛力；「民主制度」、「法系」蘊含著各國政策推行的方式。此外，國家擁有之檔案規模常與其歷史背景有著高度相關性，因而「建國日期」則可間接意味著該國擁有檔案資料量之多寡。故本計畫於此比較項目中將並列以下十一項關鍵議題，分別為「首都」、「最大都市」、「土地面積」、「人口」、「人口密度」、「外匯存底」、「國內生產毛額(GDP)」、「平均每人國民生產毛額」、「民主制度」、「法系」、「建國日期」。

其中，所謂「政治制度」是指實現民主的相關政治制度，有多種分類方式，從機構關係方面劃分，可分為總統制、議會制、半總統制。「總統制」指立法機構與行政機構相互獨立，立法機構有其固定的選舉基礎，構成其自身合法性的來源，最高行政權力亦有其獨立的選舉基礎，構成其自身合法性的來源，如美國、塞普勒斯、菲律賓、印尼、大多數拉丁美洲國家；「議會制」指立法機構與行政機構相互依賴，最高行政權力必須受到議會中的多數支持，議會的不信任票可以使最高行政長官倒台，最高行政長官有解散議會、舉行新選舉的權力，如英國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、以色列、新加坡、馬來西亞、泰國、印度、土耳其、大多數歐洲國家(如德國、義大利、荷蘭、比利時、北歐等)與大部

份前東歐國家(如波蘭、捷克、匈牙利等)、波羅的海三國和牙買加等；「半總統制」又稱「雙元首制」，介於總統制與議會制之間，如法國、瑞士、台灣、南韓、俄羅斯、黎巴嫩和部份前蘇聯加盟共和國(wikipedia)。「法系」可分為兩大類，為大陸法系與英美法系，詳細介紹請參考附錄三。

2、地理環境

大自然往往以潛移默化的方式影響著人類的生活方式，給予人類許多的挑戰。當面臨各種狀況時，人類會隨之不斷地調適與改變。同樣地，電子公文檔案管理也將隨著環境與人文變遷之影響產生新的觀念與變化。因此，本計畫於此比較項目中，列出「地緣」、「地形」、「氣候」三項關鍵議題，以嘗試瞭解地理環境對於電子公文檔案管理所可能帶來的影響。

3、文化特色

所謂「文化」是指人類所創造的精神財富，如文學、藝術、教育、科學等，它是一系列共有的概念、價值觀和行為準則，也就是一些使個人行為能力為團體所接受的共同標準。一般而言，文化的核心來自其符號系統，如文字、語言、…等。對於電子公文檔案管理而言，文化亦具有不容忽視之影響力，如日本民族對於紙張有著深遠的情感，致使日本對於管理紙本檔案深具信心。因此，本計畫於此比較項目中，以「文字」與「宗教」作為關鍵

議題。

4、資訊發展

自工業革命以來，科技不斷的創新，資訊發展日益受到重視。現今，對於資訊發展有著許多重要的評量指標，本計畫依相關指標之重要性與參考性，提列以下四項重要指標作為關鍵議題，分別為：

(1) 全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)

由國際電信聯盟(ITU)所發佈的「全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)」，針對全球 180 個國家的資訊科技與通訊基礎相關指標進行評比，包括「連網機會」(Opportunity)、「基礎建設」(Infrastructure)及「連網運用」(Utilization)三個構面、十一項指標進行評比，藉以評估各國的數位機會現況。以 2005 年之評比資料，全球數位機會指數前十名之國家如表 3-1。

表 3-1 2005 年全球數位機會指數原始分數表

排名	國名	原始得分
1	Korea (Rep.)南韓	0.76
2	Hong Kong(香港)	0.67
3	Japan(日本)	0.66
4	Denmark(丹麥)	0.65
5	Sweden(瑞典)	0.65
6	Taiwan(臺灣)	0.63
7	Canada(加拿大)	0.63
8	Singapore(新加坡)	0.63
9	Netherlands (荷蘭)	0.62
10	Switzerland(瑞士)	0.61

資料來源：國際電信聯盟(International Telecommunication Union, ITU)

(2) 網路整備度指數(NetworkReadinessIndex, NRI)

網路整備度指數為世界經濟論壇(WEF)評估一個國家利用資訊與通訊科技(InformationCommunicationTechnology, ICT)推動經濟發展及提高競爭力的指標，由兩大次指數的得分彙整，分別為網路使用程度(NetworkUse)及網路環境的促成因素(Enablingfactors)。網路使用程度是以衡量一國的連網電腦普及率、上網人口、行動電話用戶、網路主機和公共連網設備等五個變數；而網路環境促成因素則由網路存取(NetworkAccess)、網路政策(NetworkPolicy)、網路社會(NetworkedSociety)與網路經濟(NetworkedEconomy)等四項次因素所組成。以2005年之評比資料，網路整備度指數前十名之國家如表3-2。

表3-2 2005年網路整備度指數前十名原始分數表

排名	網路整備度指數	原始得分(NRI)
1	United States(美國)	2.02
2	Singapore(新加坡)	1.89
3	Denmark(丹麥)	1.8
4	Iceland(冰島)	1.78
5	Finland(芬蘭)	1.72
6	Canada(加拿大)	1.54
7	Taiwan(臺灣)	1.51
8	Sweden(瑞典)	1.49
9	Switzerland(瑞士)	1.48
10	United Kingdom(英國)	1.44

資料來源：世界經濟論壇

(3) 年度智慧城市

由「世界電訊端協會」(WorldTeleportAssociation, WTA)所屬之智慧城市論壇(IntelligentCommunityForum, ICF)，以寬頻通訊(BroadbandCommunication)、知識工作團隊(knowledgeWorkforce)、創新(Innovation)、數位民主(DigitalDemocracy)與行銷能力(Marketing)五大指標，並加上2006年新增之永續發展(Sustainability)指標，選出在資訊通信相關領域發展上有傑出表現的標竿城市。2006年入圍七大智慧城市分別是：美國克里夫蘭(Cleveland)、南韓首爾江南區(Gangnam)、日本市川(Ichikawa)、英國曼徹斯特(Manchester)、臺北(Taipei)、大陸天津(Tianjin)、加拿大滑鐵廬(Waterloo)(台北市政府)。

(4) 軟體能力成熟度模式(SW-CMMI)通過廠商數

軟體能力整合成熟度模式(SoftwareCapabilityMaturity ModelIntegration, SW-CMM)是由美國卡內基美隆大學(Carnegie-MellonUniversity)的軟體工程學院(Software EngineeringInstitute, SEISM)，於Miter公司協助下，所發展出用以協助軟體開發者改善軟體流程的流程成熟架構

(ProcessMaturityFramework)，主要是將全面品質管理應用到軟體開發與維護中，藉以提升軟體開發的管理能力，達到降低成本、縮短時程、與提升品質等目標。此評估模式主要分為五種等級，分別為初始(Initial)、可重複(Repeatable)、已定義(Defined)、已管理(Managed)、最佳化(Optimizing)。本計畫所列之 CMMI 通過廠商數，指該國截至 2006 年 11 月為止通過各級標準之軟體廠商數量(美國卡內基美隆大學軟體工程學院)。

(二) 組織制度

各國檔案機關主要職掌該國檔案管理各項相關事宜，對於電子公文檔案管理之影響力更不容忽視。因此，本計畫將並列各國檔案管理機關之「檔管組織」與「相關法規」作為比較之基準。

1、檔管組織

檔案機關專司各國檔案管理之作業，對於電子公文檔案管理影響深遠。因此，此比較項目中蒐集整理各國檔案管理機關之「組織沿革」與「組織架構」，藉由各國檔案管理機關所擁有之權責、成立時間、檔案機關主要負責之作業項目，進而思考其對於電子公文檔案管理所抱持之態度與作法。

2、相關法規

法律規範為電子公文檔案管理之施行主要依據，各國均有其所依循之法源與標準。因此，本計畫於此比較項目中，將整理各國與電子公文檔案管理之相關法規。

(三) 推動策略

由於科技日益進步，致使電子公文檔案管理儼然成為目前檔案管理之主要趨勢。為有效且順利推行電子公文檔案管理，各國檔案機關所採取之推動策略乃值得關注之焦點。因此，本計畫將並列「教育宣導」、「E化政府」、「系統導入」、「驗證機制」四個比較項目作為探討推動策略之比較基礎。

1、教育宣導

各國檔案機關對於電子公文檔案管理所針對之「宣導對象」、所採取之「宣導方法」，甚至「獎勵方式」皆為本計畫中所關切之關鍵議題。其中所謂「宣導對象」指各檔案機關主要宣達檔案管理知識之各種對象，如我國不僅針對一般民眾以及專業人士進行教育宣導，更將兒童列入宣導對象中。「宣導方法」指為達宣導目的所使用之方法，如透過網頁、出版刊物、舉辦會議、活動、競賽等。

2、E化政府

電子化政府為因應時代潮流中科技不斷創新的趨勢，各國皆以推動電子化政府為未來之目標，本計畫則採用美國布朗大學針對全球 198 個國家進行之電子化政府評比的最新報告，此評比以政府網站為衡量對象，用超過 20 個標準評估各國政府網站的綜合表現其評分的構面如：政府網站是否提供聯絡電話、地址、電子郵件、政府出版品下載、資料庫查詢、網站搜尋功能、與其他網站連結、與政府入口網站連結、有聲資訊、影像資訊、其他外國語、隱私權保障、安全性保障、可使用電子簽章、信用卡交易、討論區、政府活動宣傳、發行電子報、個人化網站、沒有廣告、沒有斷線、不收使用費、不收額外費用、沒有限制使用者身份、可直接在線上完成服務的數目。以 2006 年之評比資料，如表 3-3 為前十名之國家。

表 3-3 2006 年布朗大學電子化政府評比排名

排名(2006 年)	國家	評比分數(2006 年)
1	南韓	60.3
2	台灣	49.8
3	新加坡	47.5
4	美國	47.4
5	加拿大	43.5
6	英國	42.6
7	愛爾蘭	41.9
8	德國	41.5
9	日本	41.5
10	西班牙	40.6

資料來源：美國布朗大學公共政策中心

3、系統導入

所謂「系統導入」指各檔案機關推行電子公文檔案管理時，為使管理過程更具效率，並且便利檔案管理人員與一般民眾之使用，所導入之電子公文檔案管理系統。本計畫將並列系統導入所採用之「建置方法」、負責建置系統之「軟體廠商」、及建置系統所需耗費之「成本」。

4、驗證機制

根據國際標準組織 ISO/IEC 之定義，所謂「驗證」是一項由第三者證明某項產品、過程或服務，已經通過鑑別，可以符合特定的標準或其他標準文件。換言之，「驗證機制」即驗證機構依據檔案管理局所授權之驗證任務，對軟體廠商或行政機關之電子公文檔案管理系統進行鑑別之方法。以下為本計畫於此比較項目中所列之關鍵議題：

(1) 法源

驗證機構對軟體廠商或行政機關之電子公文檔案管理系統進行驗證時，所依循之法源對驗證機制影響甚遠，故此關鍵議題中將並列各國施行驗證所遵循之法源。

(2) 有關單位

驗證施行前，首先主管機關將透過一認證程序，委由驗證機構對電子公文檔案管理系統進行驗證。所謂有關單位意指推動此驗證作業之主管機關與進行驗證作業之驗證機構，故此關鍵議題中將整理各國之主管機關與驗證機構。

(3) 目的

施行驗證之目的將主導驗證機制之各項作法，而此關鍵議題將闡述各國驗證機制最主要之目的，以掌握推行驗證機制之主要精神。

(4) 對象

驗證對象意指提出驗證之申請者，此驗證對象的性質將影響驗證機制之推行。因此，此關鍵議題將並列各國之各種驗證對象。

(5) 範圍

驗證範圍即對電子公文檔案管理系統功能之界限，例如：必備功能、備選功能。故此關鍵議題將整理各國電子公文檔案管理系統功能之範圍。

(6) 費用

驗證費用為驗證申請者所需負擔之經費，此經費高低取決於驗證對象、驗證範圍、驗證次數等因素。此關鍵議題中呈現各國驗證申請者須支付之經費。

(7) 起迄時間

起迄時間指驗證機制開始施行與停止辦理之日期，此關鍵議題中將以西元記年方式整理各國施行時間。

(五) 檔案管理

本計畫之檔案管理構面，依電子公文檔案管理生命週期，分為文書製作、檔案產生、檔案鑑定、檔案清理、檔案保存、檔案應用等六個階段。

1、文書製作

文書製作屬於電子公文檔案生命週期中之起始階段，泛指公文文書成為電子形式之過程。公文文書不僅侷限於紙本形式，亦包含電子形式。以下為本計畫於文書製作階段中所列之關鍵議題：

(1) 法源與標準

法源即此階段中法律約束效力之來源，標準則為規範此階段中所應依循之準則。電子公文檔案製作時，法源與標準主導著各項作業原則，如：我國之公文体式條例、電子簽章法、文書及檔案管理電腦化作業規範。

(2) 文書格式

文書格式指文書製作時所依循之標準，對於未來瀏覽此文書內容之影響深遠，如：我國文書分為令、函、公告、開會通知單、簽、簽稿會核單、會銜公文會辦單、公文時效統計、

其他定型化表單。

(3) 儲存格式

儲存格式即文書製作後，以電子化形式儲存時所採用之製作格式，其對後續存取與保存電子公文頗具影響，如：文字、圖片、聲音、視訊、文字影像與工程圖檔所採用之格式。其中，文字之儲存格式如：XML、DOC、PDF；圖片之儲存格式如：JPEG、BMP、GIF；聲音之儲存格式如：MP3、WVI；視訊之儲存格式如：MP2、AVI；文字影像之儲存格式如：JPEG、TIFF；工程圖檔之儲存格式如：IGES、EXF、STEP。

(4) 線上簽核

線上簽核指公文文書以電子方式在安全的網路作業環境下，進行線上傳遞、簽核等工作。昔日紙本文書作業需經承辦人以書面擬稿，送請主管核示，如：簽核流程、安全機制。目前，為提升公文簽核之效率，線上簽核已成為政府機關主要推動方向之一，故此關鍵議題嘗試探討各國之作法。

(5) 電子郵件

現今電子郵件已廣為使用，且部分文書附件之內容亦以電子郵件形式存在，可見文書製作時，電子郵件管理之問題不容忽視。因此，此關鍵議題中將並列各國對電子郵件管理之作法，如具備哪些電子郵件須轉換為電子檔案、電子郵件中附

件是否須留存…等。

2、檔案產生

「檔案產生」為電子公文檔案生命週期的第二階段，包括紙本公文或電子公文轉換成電子檔案的過程。以下為本計畫於此階段中所列之關鍵議題：

(1) 法源與標準

法源即此階段中法律約束效力之來源，標準則為規範此階段中所應依循之準則。電子公文檔案產生時，法源與標準主導著各項作業原則，如：我國之檔案法、機關檔案點收作業要點、檔案分類編案規範等。

(2) 點收原則

「點收」乃針對具有價值之「電子公文」被篩選成為「電子檔案」之過程，其目的在於降低電子檔案之資料量，而點收原則中將說明須點收之範圍。

(3) 命名原則

產生電子檔案時，命名指給予各電子檔案唯一、具有意義之名稱，將有助於查詢檢索。如我國電子檔案命名乃由檔案目錄層級及電腦檔案名稱所組成。

(4) 詮釋資料內容

詮釋資料指用來描述電子公文檔案背景、內容、關聯性，如：

案名、相關案名、機關代碼、年度號、分類號…等相關資訊。
詮釋資料有助於未來電子公文檔案之檢索，因此選擇適當之
詮釋資料內容遂成為一值得關注之議題。

(5) 檔案產生方法

檔案產生方法可分為兩種，第一種為將非電子形式公文文書
轉換為數位內容檔案之方式，如掃描、人工輸入等方式；第
二種為將電子形式公文文書轉換為電子檔案之方式，如由系
統直接轉入。

3、檔案鑑定

「檔案鑑定」指依據電子檔案內容、形式、屬性及应用需求，採
用一定原則、標準、方法，判定檔案之價值，以決定未來將保存
或銷毀。以下為本計畫於此階段中所列之關鍵議題：

(1) 法源與標準

法源即此階段中法律約束效力之來源，標準則為規範此階段
中所應依循之準則。電子檔案鑑定時，法源與標準主導著各
項作業原則，如：檔案保存價值鑑定規範等。

(2) 鑑定單位

鑑定單位指負責制定鑑定原則與負責執行之單位，其對鑑定
作業具有相當之影響力。如我國鑑定規範由檔案主管機關訂
定，而鑑定工作則由各機關進行之。

(3) 鑑定原則

鑑定原則指政府機關作為辦理檔案保存價值鑑定時所遵循的依據，此關鍵議題中將整理各國鑑定原則，如我國考量內容鑑定與技術鑑定兩方面。

(4) 鑑定時機

在電子檔案鑑定時程的安排上，鑑定時機隨不同的電子文件保存系統設計而有所差別，可分為前期鑑定模式(EarlyAppraisalModel)與後期鑑定模式(LateAppraisalModel)。所謂「前期鑑定模式(EarlyAppraisalModel)」，指在進行檔案保存前，就已明確定義文件類型及文件的移轉時程表，且對於新產生的文件類型，即依文件的性質，鑑定該文件是否具有保留價值；「後期鑑定模式(LateAppraisalModel)」指電子公文檔案產生後，先予以保存，經過一段時間之後，再依照相關的規則進行鑑定工作。

4、檔案清理

「檔案清理」指政府機關管理人員依相關規定，定期對電子檔案加以清查，逐一檢查其保存狀況，將逾保存年限之檔案或已屆移轉年限之永久保存檔案，分別辦理銷毀或移轉，或進行其他必要之處理。以下為本計畫於此階段中以列之關鍵議題：

(1) 法源與標準

法源即此階段中法律約束效力之來源，標準則為規範此階段中所應依循之準則，如：機關檔案保存年限及銷毀辦法等

(2) 清理原則

清理原則指政府機關清理電子檔案時所遵循之原則，其規範內容如：電子檔案進行移轉、及銷毀電子檔案的適當時機等。

(3) 銷毀方法

銷毀方法指電子檔案屆滿保存年限或因天災事故等原因，須銷毀檔案之作法，如：我國採用消除電子檔或重新格式化方式銷毀電子檔案。

(4) 移轉方法

移轉方法指電子檔案屆滿移轉年限且具有永久保存價值之檔案移至相關保存單位典藏的作業及程序，如：檔案移轉步驟、格式等。

5、檔案保存

「檔案保存」指電子檔案經鑑定後，對於具有價值之檔案加以保管收存之過程。

(1) 法源與標準

法源即此階段中法律約束效力之來源，標準則為規範此階段中所應依循之準則。電子檔案保存時，法源與標準主導著各

項作業原則，如機關檔案保管作業要點等。

(2) 保存機關

保存機關指負責保存電子檔案之機關單位，惟因行政體制之不同，各國檔案保存單位亦將有所差異，如：我國電子檔案由各機關保存，惟電子檔案屆滿二十五年者，應於次年移轉至檔案主管機關。

(3) 長期保存方法

長期保存方法指為保存具重要價值之檔案內容所採用之保存措施，如：長期保存計畫、儲存之媒體形式等。

(4) 保存年限

保存年限指依檔案內容所具價值或其他因素，而賦予檔案不同之保存期限，如：我國定期保存之檔案，其保存年限區分為三十年、二十五年、二十年、十五年、十年、五年、三年及一年。

(5) 資訊安全

資訊安全主要探討電子公文檔案管理系統有關安全存取之議題，如：確認使用者身份、防止資料篡改等。

6、檔案應用

「檔案應用」指將電子檔案之內容，透過某種方式提供給人民查詢檢索之過程。

(1) 法源與標準

法源即此階段中法律約束效力之來源，標準則為規範此階段中所應依循之準則。電子檔案應用時，法源與標準主導著各項作業原則，如：國家檔案開放應用要點。

(2) 開放原則

開放原則即電子檔案開放與民眾調閱之準則，將就國家檔案與機關檔案兩方面探討各國對於檔案資訊公開之處理原則。

(3) 查詢方法

查詢方法指為便利使用者查詢電子檔案所提供之管道，如：是否需至現場查詢、或可透過電子郵件、網際網路的方式查詢資料。

(4) 收費標準

收費標準指當使用者查詢電子公文檔案內容時，須支付之費用標準。

第四章：各國電子公文檔案管理施行現況

本章將依觀念性架構所提出之各項重要議題，針對我國、英國、美國與日本探討目前各國電子公文檔案管理之現況。

第一節 我國

一、國家背景

(一) 國家概述

西元 1911 年辛亥革命成功後，我國於 1911 年 10 月 10 日在武漢肇建。隔年，1 月 1 日在南京頒佈臨時約法，組建國民政府，清帝溥儀不久即在北京退位，將統治權歸諸共和立憲之中華民國。然而，西元 1949 年中華民國政府在國共內戰中失利，播遷台灣，將首都設於台北，並成為我國最大都市。

我國政府有效管轄台灣、澎湖、金門、馬祖、東沙群島與南沙群島等地，土地面積為 36,000 平方公里。根據 2006 年 3 月統計，台澎金馬地區的總人口數為 22,823,604 人，人口密度約為 634 人／每平方公里。台灣的居民以漢人為最大族群，約佔總人口 98%，其他 2% 則包括 12 族的台灣原住民與其他少數民族。

我國屬於一個資本主義經濟體，政府在經濟中的角色越來越小，許多大型的國有銀行及企業逐漸轉為私有化。根據國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)之資料顯示，2006年2月底，台灣的外匯存底為256,979百萬美元，僅次於中華人民共和國及日本而居世界第3位(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；中央銀行金融統計，2006)。2005年國內生產毛額(GDP)為345,862百萬美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計；日本經濟企畫廳經濟社會總合研究所，2006)，平均每人GDP為15,271美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計，2006)。

我國所採行之民主制度屬於半總統制，是一種具有總統制的實質，但在形式上保留議會制，由總統作為國家元首，並掌握行政大權的政體。內閣有較穩固的地位，國會權力則相對縮小。而我國所採用之法律體系屬於大陸法系，或稱歐陸法系，詳細說明請參閱附錄三。

(二) 地理環境

我國位於太平洋西隅，亞洲的東邊。西側隔著台灣海峽和中華人民共和國相望，北至韓國和日本，南為往香港和菲律賓群島的中途點，也是前來亞洲和在亞洲各地旅遊之旅客必經之地。我國屬於島嶼國家，由八十六個大小島嶼所組成，包括台灣本島、澎湖群島以及散佈於四周海域的二十一座離島。其中，澎湖群島就包括了64座大小面積不等的小島。

就相對位置來說，我國扼守著中國東南邊緣的東海和南海海域。

台灣是由歐亞大陸板塊與菲律賓板塊撞擊形成，為一海中褶曲隆起之海島。台灣地形的分布，以山地所占面積最大，分別有海岸山脈、中央山脈、雪山山脈、玉山山脈及阿里山山脈。以中央山脈為本島主幹，為東、西部河川之分水嶺。玉山山脈主峰高 3,952 公尺，為全島第一高峰。阿里山山脈以西為漸趨平緩的盆地平原，由北而南依序為台北盆地、桃竹苗台地、台中盆地、嘉南平原及屏東平原。

由於北迴歸線橫跨我國，且地形多變化，造成我國南北氣候的差異。北部為亞熱帶季風氣候，南部為熱帶季風氣候。冬季盛行來自蒙古高壓的東北季風，夏季盛行西南季風。台灣的氣候長年如夏，年平均溫度約在攝氏 20 至 25 度之間。全年的降雨量平均約為 2,500 公釐，冬季時的東北季風、夏季時的西南季風以及 6 月至 11 月的颱風，為全島帶來豐沛的降雨。換言之，冬季溫暖、夏季炎熱、雨量多為台灣氣候的三大特色。

(三) 文化特色

我國文字上，使用傳統的正體中文(即所謂繁體中文，中國大陸地區則使用簡體中文)。由於義務教育的落實與戰後初期的強制推廣，官方語言所採用的國語是目前臺灣最通行的語言，最常見的外國語言為英語和日語。此外，台灣也保留了各族群、省份原始的語言與方言，如原住民各族的語言、台灣話(亦稱台語、福佬話或河洛話，早期威權時代官方以

閩南語稱呼，一般認為是屬於閩南語的一支)、客家話以及其他各省的方言。而各地方言中，以台語與客家話為大宗。依據美國 2002 年國際宗教自由報告，我國台閩地區 2300 萬人口中，548.6 萬人(23.9%)為佛教徒，454.6 萬人(19.8%)為道教徒，84.5 萬人(3.7%)信奉一貫道，60.5 萬人(2.6%)為基督教新教教徒，29.8 萬人(1.3%)為羅馬天主教徒，26 萬人(1.1%)信奉天帝教。上列數據中，有一半人口時常參加各類型宗教活動，而佛教徒與道教徒以自我認知為分界，兩者重疊性相當高。

(四) 資訊發展

根據國際電信聯盟(ITU)發佈 2005 年全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)排名，我國位居第六名。此外，由世界經濟論壇所提出之 2005 年網路整備度指數方面獲得第七名，為近年來首度進入全球前十大。據智慧社會論壇所公布的 2006 年智慧城市得獎名單，獲選入圍的包括美國俄亥俄州的克里夫蘭、南韓首爾的江南區、日本市川市、英國曼徹斯特、台灣台北市、中國天津，及加拿大安大略之滑鐵盧市。我國台北市榮登第一名寶座，此為台北市自 2003 年首次參加智慧社會論壇以來，首次奪冠。此外，截至 2006 年 10 月，我國通過軟體能力成熟度模式之軟體廠商數量共計約有 30 家(其中通過 Level2 的有 20 家；通過 Level3 的有 9 家；通過 Level4 的有 0 家；通過 Level5 的有 1 家)。

二、組織制度

(一) 檔管組織

自民國 88 年 12 月 15 日公布「檔案法」後，民國 90 年 11 月 23 日檔案管理局正式成立，隸屬行政院研究發展考核委員會，並自民國 91 年 1 月 1 日起正式實施檔案法及其相關子法，開啟新世紀我國檔案管理的里程碑。依「檔案管理局組織條例」第二條規定，檔案管理局掌理下列事項：

- 1、檔案政策、法規及管理之規劃、擬訂事項。
- 2、各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及協調推動事項。
- 3、檔案目錄之彙整及公布事項。
- 4、各機關檔案銷毀計畫及目錄之審核事項。
- 5、檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議案件之審議事項。
- 6、國家檔案徵集、移轉、整理、典藏與其他檔案管理作業及相關設施之規劃、推動事項。
- 7、私人或團體所有文件或資料之接受捐贈、受託保管或收購等規劃協調事項。
- 8、國家檔案開放應用之規劃、推動事項。

9、全國檔案管理資訊系統之規劃建置及協調推動事項。

10、檔案管理及應用之研究、出版、技術發展、學術交流與國際合作及檔案管理人員之培訓事項。

11、其他有關檔案事項。

檔案管理局的組織由五個業務組三個幕僚室所組成，分別為企劃組、檔案徵集組、檔案典藏組、應用服務組、檔案資訊組，以及秘書室、人力資源室(人事室)、會計室，其組織架構如圖 4-1。其中，企劃組主要負責檔案管理整體策略規劃、研考與綜合事項、檔案管理人員培訓、學術交流、國際合作、機關檔案管理業務評鑑及本局出版品管理等事項；檔案徵集組負責檔案管理政策之研訂與推動、審核機關檔案銷毀計畫、銷毀目錄、國家檔案移轉目錄及檔案保存年限、國家檔案之鑑定、徵集、辦理私人或團體所有文件或資料之受贈、託管或收購等事項；檔案典藏組負責檔案典藏政策之研訂與推動、檔案維護與修復技術之研發推廣、檔案微縮與數位化等複製儲存作業之規劃與推動、研訂、推廣檔案典藏環境及設備配置標準、國家檔案典藏庫房之規劃設置與管理、國家檔案館建築設備與設施之規劃興設與營運等事項；應用服務組負責檔案開放應用政策之研訂與推動、檔案目錄彙整公布、機關辦理檔案開放應用輔導、檔案研究、編輯、出版、推廣及展示、受理機關檔案爭議、辦理國家檔案管理委員會議事幕僚作業及其他檔案行銷與應用服務等事項；檔

案資訊組負責全國檔案資訊系統之建置與推動、機關檔案管理資訊化政策之研訂與推動、電子檔案儲存與安全認證管理及推動、檔案資訊技術研發與交流、提昇檔案應用效率等事項；秘書室負責本局議事、公共關係、法制、文書、檔案、印信、出納、事務管理、財產管理及不屬於其他各組、室等事項；人事室負責本局人事規章、組織編制、任免遷調、俸級、銓審、考訓、待遇福利及退撫保險等事項；會計室負責本局歲計、會計及統計等事項。

此外，另設有國家檔案管理委員會，負責檔案之判定、分類、保存期限、其他爭議事項之審議，並兼檔案管理與應用政策之諮詢工作。

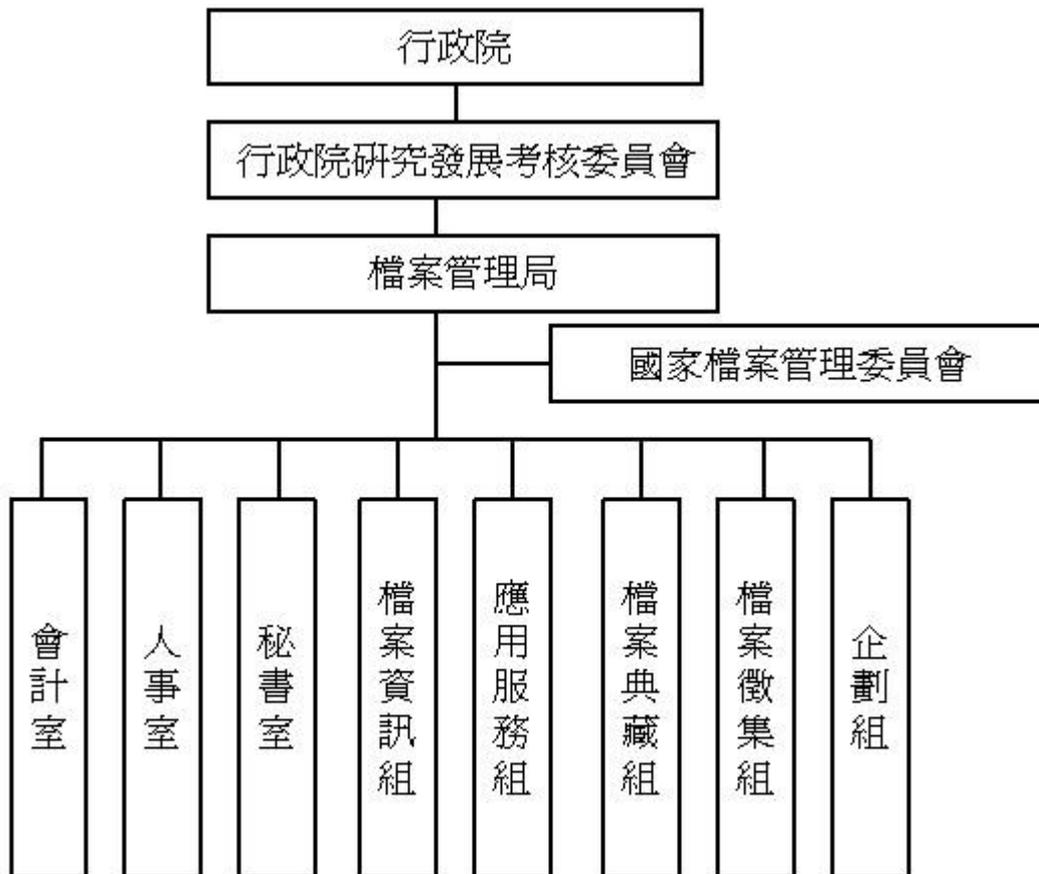


圖 4-1 我國檔案管理局組織架構圖
資料來源：檔案管理局

(二) 相關法規

我國與電子公文檔案管理相關之法源與標準如：

1、公文程式條例

本條例於民國 17 年 11 月訂頒，為公文處理相關作業最主要的母法。

民國 82 年 2 月修訂時，規定機關公文得以電子文件行之。民國 93 年 5 月修訂時，規定公文得分段敘述，冠以數字，採由左而右之橫行格式。

2、文書處理手冊

本手冊於民國 74 年 12 月 24 日由行政院秘書處編印，文中所稱文書，指處理公務或與公務有關，不論其形式或性質如何之一切資料。凡機關與機關或機關與人民往來之公文書，機關內部通行之文書，以及公文以外之文書而與公務有關者，均包括在內。

3、事務管理手冊文書處理部分

民國 82 年 8 月訂頒，規範文書自收文或交辦起至發文、歸檔止之全部流程。民國 87 年 3 月修訂時，規定公文用紙改採 A4 尺寸紙張，並取消函、開會通知單及簽等公文表格欄框。民國 89 年 8 月修訂時，明訂機關公文以電子文件處理者，其資訊安全管理措施，應依「行政院及所屬各機關資訊安全管理要點」及「行政院及所屬各機關資訊安全管理規範」辦理，並增訂公文電子交換中心、點對點直接交換及登載電

子公布欄三類交換處理機制。民國 87 年 3 月修訂時，增加機密文件文件之傳遞方式等文書保密相關保護措施。民國 93 年 6 月配合公文直式橫書之變革，進行相關修訂。

4、電子簽章法

本法於民國 90 年 11 月 14 日由總統府公告，主要為建立安全及可信賴之網路環境，確保資訊在網路傳輸過程中不易遭到偽造、竄改或竊取，且能鑑別交易雙方之身分，並防止事後否認已完成交易之事實，乃電子化政府及電子商務能否全面普及之關鍵。且為推動安全的電子交易系統，政府及民間企業正致力於利用現代密碼技術，建置各領域之電子認證體系，提供身分認證及交易認證服務，以增進使用者之信心。

5、電子簽章法施行細則

本施行細則於民國 91 年 4 月 10 日發布，主要依電子簽章法第十六條規定訂定之內容針對電子簽章法中之名詞與作法賦予更具體詳細之說明。

6、文書及檔案管理電腦化作業規範

本規範於民國 83 年 2 月訂頒，盼使電子公文之文書製作、流程管理、傳遞交換及檔案管理有所依據。民國 88 年 12 月修訂時，明定共同傳輸檔案格式採用 XML 格式，並確立機關公文電子交換原則分三類辦理，

第一類為使用第三者集中處理服務，第二類為點對點直接交換，第三類屬發文方登載電子公布欄。民國 91 年 5 月時，修訂第三類公文電子交換處理機制，並增加機關憑證及 IC 智慧卡等規範。民國 93 年 6 月時，修訂公文橫式書寫相關規範。

7、檔案法：

檔案法於民國 90 年 11 月 2 日所制訂，民國 91 年 1 月 1 日起施行之，為我國檔案管理制度最重要的法源依據，並為我國檔案管理開啟嶄新的里程碑。

8、檔案法施行細則

本施行細則於民國 90 年 12 月發布(94 年 1 月修訂)，針對檔案法中之名詞與作法進一步詳細的定義，包含檔案之意義、及檔案管理作業事項，及電子目錄與電子檔案之精神。

9、機關檔案管理資訊化作業要點

本要點於民國 90 年 12 月訂頒(民國 94 年 8 月修訂)，要求各機關應依該要點使用檔案管理局建置之全國檔案資訊系統或自行建置檔案管理資訊系統，以促進檔案之開放、運用與管理效能。

10、檔案電子儲存管理實施辦法

本法於民國 90 年 12 月發布(94 年 7 月修訂)，主要制定檔案以電子形

式儲存時之名詞定義與相關管理辦法。

11、機關電子檔案管理作業要點

本要點於民國 92 年 7 月訂頒，目的在於建立電子檔案管理制度，並提升電子檔案管理與應用效能。要點中除了提供相關名詞定義外，更針對機關電子檔案作業事項訂定管理流程與應遵循之原則。

12、檔案分類編案規範

本規範為辦理檔案法第八條第一項中有關檔案分類編案事項，及建立檔案分類系統，特訂定本規範。

13、機關檔案點收作業要點

本要點於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，為統一機關檔案點收作業，提升檔案管理效能，特訂定本要點。

14、檔案保存價值鑑定規範

本規範於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，主要為建立檔案保存價值鑑定制度，提升檔案管理效能，特訂定本規範。

15、機關檔案保存年限及銷毀辦法

本辦法於民國 90 年 12 月 12 日發布，依照檔案法第十二條第四項規定訂定之，說明訂定檔案保存年限與銷毀時應注意之事項等。

16、機關檔案保管作業要點

本要點於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，主要為統一各機關檔案保管作業，提升檔案管理效能，特訂定本要點。其中所稱檔案保管作業，包括檔案之整理、裝訂、分置及存放事項。各機關辦理檔案保管作業時，應依本要點規定辦理。惟檔案採微縮、電子或其他方式儲存者，依其相關規定辦理。

17、國家檔案開放應用要點

本要點於民國 90 年 12 月 12 日訂頒，主要為辦理檔案法第二十二條有關國家檔案之開放應用事項，特訂定本要點。其適用範圍包括由檔案管理局管理及其委託其他機關(構)或民間團體管理之國家檔案。

18、檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知

本須知於民國 90 年 11 月 23 日函頒，主要為辦理檔案法、政府資訊公開法及行政程序法第四十六條有關檔案應用、政府資訊提供及卷宗抄錄閱覽規定事項，特訂定本須知。

19、政府資訊公開法

本法於民國 94 年 12 月 6 日由立法院通過，為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。

三、推動策略

(一) 教育宣導

我國目前宣導對象可分為兒童、一般民眾、專業人士三類，主要透過網頁方式進行宣導，如近期設立之虛擬檔案館，以及發表刊物，如檔案季刊等，作為宣傳檔案管理之方法。此外，更設立金檔獎與金質獎鼓勵國內各機關與檔管人員重視檔案管理作業。

(二) E化政府

根據美國布朗大學公布之電子化政府評比，2006年我國排名第2，前3名都是亞洲國家，分別是南韓，台灣與新加坡。

根據行政院研考會最新資料顯示有79.8%的民眾知道政府正在推動電子化服務，可知我國民眾對於政府電子化服務認知度達八成，其中有46.1%曾經到過政府機關網站找過資料。我國民眾約有7.7%曾經使用過「電子化政府入口網」，有八成的使用者對於「電子化政府入口網」所提供的服務感到滿意。

(三) 系統導入

目前，我國政府機關運用電子公文檔案者僅佔少數，且檔案管理局為健全政府檔案管理與應用制度化，促使政府決策過程更趨透明化，進一步保障民眾「知的權利」，加速檔案資訊應用發展，積極推動並落實檔

案資訊化，達成檔案管理現代化目標。遂於民國 95 年 3 月起研訂機關電子公文檔案管理系統試辦計畫，委由二一零零科技公司負責系統建置，耗資約一千兩百萬新台幣。

此計畫中電子公文檔案管理系統所提供之功能主要包含公文製作、公文管理、線上簽核、檔案管理及數位儲存資訊系統，各機關可依所需調整採用之系統功能。身為試辦機關之一的檔案管理局，則採納所有功能。首先，於系統導入時，檔案管理局透過事前宣導，將系統導入的概念與作業流程知會各組室；其次，針對總收發人員、秘書室、檔案資訊組登記桌等人提供講習訓練，妥善作好前置準備作業；最後，透過分階段分批實施的方式，由秘書室與檔案資訊組先行試辦，再推廣到各組室，直至民國 95 年 7 月 1 日起全面實施。

為使各機關導入過程更加順利，於推行系統之初，檔案管理局與二一零零公司另設置專責窗口，負責需求訪談、安裝導入、教育訓練、上線輔導等作業，並建議各機關成立專案小組，於系統安裝後採進行小組成員教育訓練，透過種子人員輔導諮詢的方式，加速組織學習。此外，檔案管理局更為各機關提供教育訓練之課程，輔助各機關順利進行系統導入。

截至民國 95 年 10 月為止，參與試辦之機關有內政部、內政部消防署、內政部警政署保安警察第一總隊、外交部領事事務局、國立中興大

學、國立台北大學、國立勤益技術學院、交通部觀光局、交通部觀光局東北角海岸國家風景區管理處、交通部觀光局澎湖國家風景區管理處、交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處、交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處、交通部觀光局西拉雅國家風景區管理處、交通部台灣區國道新建工程局、交通部台灣區國道新建工程局四個區工程處、蒙藏委員會、檔案管理局、行政院勞工委員會、行政院勞工委員會職業訓練局、行政院大陸委員會、桃園縣大溪地政事務所、桃園縣楊梅地政事務所，共計有二十二個機關參與。

(四) 驗證機制

電子公文檔案管理系統驗證機制之目的為健全政府機關檔案管理，促進檔案之開放、運用與管理效能。因此，以檔案管理局所公布之「機關檔案管理資訊化作業要點」作為驗證之基準，委由中華民國資訊軟體協會負責驗證作業，於民國 95 年 10 月 16 日起正式受理驗證申請至 96 年 10 月 31 日止。此驗證機制中所針對之驗證對象，可分為三類，分別為軟體廠商開發之檔案管理資訊系統、機關自行建置之檔案管理資訊系統、機關委外開發之檔案管理資訊系統。並依據「機關檔案管理資訊化作業要點」分為標準版與完整版。所謂標準版，指包含在機關檔案管理資訊化作業要點中有關紙本檔案管理之功能；完整版則為除了標準版之功能外，並包含機關檔案管理資訊化作業要點中規範有關數位內容檔案

管理之功能。若欲申請標準版之驗證，每次新台幣 33,000 元整，完整版之驗證，每次新台幣 45,000 元整。然而，初次申請驗證者，費用由檔案管理局負擔。

四、檔案管理

我國檔案管理作業之生命週期如圖 4-2 所示。首先，檔案乃源於各機關中所製作之公文文書，該文書為各機關辦理公務時記錄相關資訊之資料，當公文文書辦理完畢後，將交由各機關中檔案人員予以點收，隨後便保存於檔案館內，直至檔案保存期限屆滿二十五年者，將移交至檔案管理局集中保管，此時，將由檔案管理局對此檔案進行鑑定，判斷該檔案之保存價值，作為銷毀或長期保存之分野。

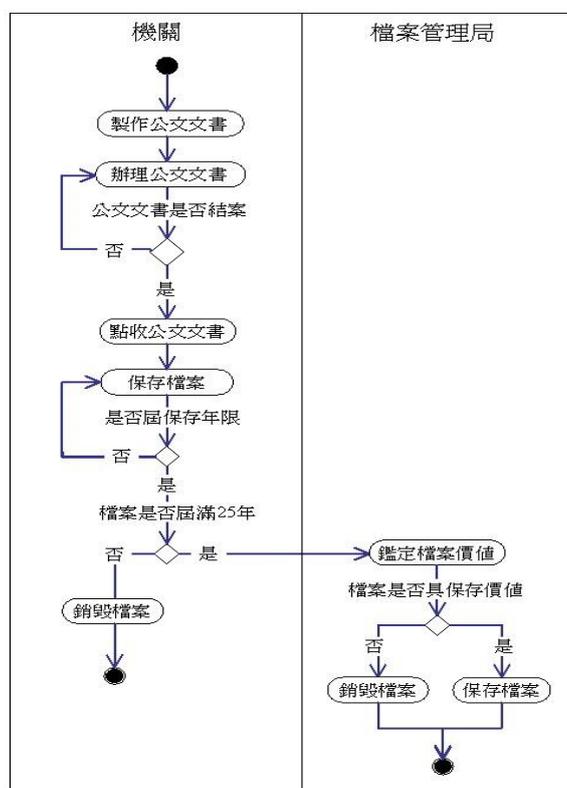


圖 4-2 我國檔案管理生命週期
資料來源：本計畫整理

(一) 文書製作

1、法源與標準

我國各機關進行文書製作作業時，依循「公文程式條例」、「電子簽章法」、「電子簽章法施行細則」、「文書處理手冊」、「文書及檔案管理電腦化作業規範」、「事務管理手冊文書處理部分」之各項原則處理之。

2、文書格式

依據文書及檔案管理電腦化作業規範所規定，已訂有標準格式之公文類型包含：

(1) 令

(2) 函(書函、交辦(議)案件通知單、催辦案件通知單、移文單、機密文書機密等級變換或註銷建議單、機密文書機密等級變換或註銷通知單格式亦同)函稿格式同函，為函製作過程中所用，部分欄位資料如受文者、發文日期、發文字號等於發文時加列。

(3) 公告

(4) 開會通知單

(5) 簽

(6) 簽稿會核單

(7)會銜公文會辦單

(8)公文時效統計

(9)其他定型化表單

3、儲存格式

依據文書及檔案管理電腦化作業規範，我國電子公文文書所採用之格式為 XML(eXtensibleMarkupLanguage 可擴充之標示語言)，以定義公文電子交換之共同傳輸檔案格式，並據以制定公文電子交換和處理之技術規範。

而公文文書之附件由於來源種類繁多，目前共歸納出六種附件檔案類型：文字檔、靜態圖形檔、工程圖檔、動畫檔、聲音檔及動態影像檔，相關附件檔案格式如表 4-1 所示。這些檔案類型大多採用國際標準、國家標準或業界標準之檔案格式，也都有支援呈現之軟體工具。此外，基於傳輸效率及普及性考量，上述格式之外，惟若發文端與收文端另有一致之呈現軟體工具，或發文端確定收文端能從適當管道解讀其所傳送之格式，雙方可直接進行傳遞交換，無須採用所訂定之格式，但發文端需註明軟體名稱，以供收文端參考。

表 4-1 公文文書附件檔案格式整理表

類型	格式	說明
文字檔案附件	可攜式文件	可攜式文件 (Portable Document Format) 為業界普遍使用發展之可攜式文件格式
靜態圖形檔案附件	JPEG 格式	JPEG (Joint Photographic Experts Group) 是一相當有效的壓縮過的圖形檔案，亦可指定不同解析度儲存，是大部分 WebBrowser 內建支援之圖形檔案格式
工程圖檔案附件	IGES 格式	IGES (Initial Graphics Exchange Specification) 是異質 CAD/CAM 系統交換格式。IGES 為美國國家標準 (ANSI Y14.26M)
動畫檔案附件	MPEG 格式	MPEG (Motion Picture Expert Group) 專門用於動態影像壓縮
聲音檔案附件	WAV 格式	Windows 之聲音檔案格式
動態影像檔案附件	MPEG 格式	MPEG (Motion Picture Expert Group) 專門用於動態影像壓縮

資料來源：本計劃整理

4、線上簽核

根據文書處理手冊中規範，我國電子公文線上簽核，採用電子認證、權限控管或其他安全管制措施，以確保電子文件之可認證性。且公文進行線上簽核應注意事項如下：

- (1) 可判別文件簽章人
- (2) 可標示公文時效性
- (3) 應提供代理人設定之功能
- (4) 應詳實記錄各會簽意見
- (5) 應詳實記錄各陳核流程人員之修改與批註文字
- (6) 一般線上簽核之功能常附於電子公文檔案管理系統中，該系統所採用之安全機制藉由自然人憑證來確定使用者之身分，藉此達到上述

線上簽核所需注意之事項。

5、電子郵件

目前，我國對於文書製作過程中，僅將視為檔案之電子郵件列入管理，尚未針對一般電子郵件有所規範。

(二) 檔案產生

1、法源與標準

我國各機關進行電子檔案產生作業時，依循「檔案電子儲存管理實施辦法」、「機關電子檔案管理作業要點」、「機關檔案點收作業要點」、「檔案分類編案規範」之各項原則處理之。

2、點收原則

依據機關檔案點收作業要點所規範，我國各政府機關承辦單位或文書單位應將辦畢案件(指依文書處理規定完成發文或存查程序之案件)，於五日內逐件依序彙齊後，連同歸檔清單送交檔案管理單位歸檔，但下列物品，不得歸檔：

(1)現金、有價證券及其他貴重物品。

(2)司法訴訟有關物證。

(3)流質、氣體、易燃品、管制物品或其他危及人身與公共安全之物品。

(4)易變質而不適長期保存之物品。

電子檔案經檔案管理人員確認蒐集內容並加附機關電子簽章後，得採系統權限控管或移至指定檔案儲存位置，進行點收管理。必要時，得加附檔案管理人員之電子簽章。作業時，均須加附機關憑證；電子檔案依規定點收管理後，不得任意刪除或修改。

3、命名原則

根據機關電子檔案管理作業要點中規定，電子檔案經點收後，應依機關電子檔案統一命名原則，賦予檔案名稱，並依機關檔案分類系統將其歸入相關之案卷夾。而我國電子檔案命名架構是由「檔案目錄層級」及「電腦檔案名稱」組成。

(1)檔案目錄層級：檔案目錄層級指依檔案階層式分類結構，訂定電腦目錄，作為電腦檔存放路徑之依據；其組成說明如下：

- 檔案目錄層級由機關依業務或組織規模，採階層式三至五層之架構訂定之。
- 第一層為機關代碼加上單位識別碼、第二層為分類號、第三層為年度號、第四層為案次號、第五層為卷次號。第三層至第五層可因業務需求加以合併。每一層之名稱可由代碼或文、數字組成，各層之間以斜線“/”或反斜線“\”分隔。

- 機關代碼為十碼，依行政院人事行政局編製之全國公務人員人事資訊統一代碼本所載機關暨學校代碼；機關得視業務需要，就其所屬單位，自行編訂單位識別碼，但以不超過六碼為限且勿重覆。

(2)電腦檔名稱：各機關得依據業務特性自行訂定電腦檔名稱，並依下列原則辦理：

- 同一機關所彙集之電子檔案，其電腦檔名稱在同一檔案目錄層級下應具唯一性。
- 需考量未來得以因應業務擴充。
- 文字、數字皆可，長度以 50Byte(50 字元，25 個中文字)為限，英文內碼採 ASCII 碼，中文採 BIG5 碼，並應避免使用中文罕見字。
- 不得含有空白，且避免使用“\ / : * ? ” < > | ! @ # \$ % & () + = { } [] , . 等特殊字元。
- 同一檔案採不同的電子檔案格式儲存時，其電腦檔名稱應維持關聯性，惟副檔名得依其特性自訂之。

此外，電子公文檔案命名時，尚應注意下列事項：

- 電腦檔若僅係錯別字之修正，不涉內容修改時，其電腦檔名稱應維持不變；若電腦檔內容經修改，應於電腦檔名稱後以英文大寫字母“V”為版本之註記，並以數字表示不同之版本。
- 有關公文本文及其附件採多頁影像掃描時，電腦檔名稱由機關自訂之，但應表達其關聯性。
- 電腦檔相關內容如已含有全球性識別碼者，應儘量包含該識別碼，如：國際標準圖書號碼(ISBN 碼)、國際標準期刊號碼(ISSN 碼)等。
- 電腦檔因保存、參考及瀏覽等需要以不同解析度儲存時，得於檔案名稱後以英文字母 M(Master，主檔)、R(Reference，參考檔)及 T(Thumbnail，瀏覽檔)等代碼註記之。
- 電腦檔名稱如以中文命名時，應具主題關聯性。

4、詮釋資料內容

根據機關檔案管理資訊化作業要點中所規範，我國電子公文檔案之詮釋資料分為案卷及案件兩種。案卷之詮釋資料包含：案名、相關案名、機關代碼、單位代碼、年度號、分類號、案次號、卷次號、案卷產生日期、案卷檔案起始日期之年制、案卷檔案起始日期、案卷檔案迄止日期之年制、案卷檔案迄止日期、移轉日期、移交日期、接管機關代碼、

移交機關代碼。

案件之詮釋資料包含：案由、並列案由、其他案由、相關案件、主要發文者、主要來文者、受文者、次要發文者、次要來文者、發文者之補正、來文者之補正、文別、本別、發文字號、收文字號、來文字號、機關代碼、單位代碼、年度號、分類號、案次號、卷次號、目次號、電子檔案名稱、電子檔案產生日期、電子檔案確認日期、附件紀錄、實體存放位置、密等、解密條件或保密期限、解密日期、核准使用群、核准使用者、保存年限、調整後之保存年限、保存年限調整原因、核准銷毀文號、銷毀日期、移轉註記、延長移轉屆滿日期、移轉日期、移交日期、接管機關代碼、移交機關代碼、應用限制、應用註記、檔案格式、檔案大小、檔案格式版本、編碼方式、電子檔案產生者及修改者、詮釋資料建立者及修改者、簽核人員、異動人員、異動日期及時間。

5、檔案產生方法

我國電子公文檔案產生的方法主要有兩種，第一種是透過掃描的方式，將原為紙本形式存在之公文檔案轉換為數位內容檔案；第二種則是各機關所使用之公文，已採電子方式進行，可直接轉換為電子檔案。

(三) 檔案鑑定

1、法源與標準

我國各機關進行電子檔案清理作業時，依循「檔案電子儲存管理實施辦法」、「機關電子檔案管理作業要點」、「檔案保存價值鑑定規範」之各項原則處理之。

2、鑑定單位

依據檔案主管機關訂定之檔案保存價值鑑定規範，各機關辦理檔案保存價值鑑定，應由檔案管理單位或人員簽請該機關權責長官核准後，成立檔案鑑定小組，小組應由機關副首長或幕僚長擔任召集人，並由相關業務單位主管及檔案管理單位主管或人員組成，必要時，應請學者專家或上級主管機關派員參加。

3、鑑定原則

根據機關電子檔案管理作業要點中所規範，電子檔案鑑定原則為內容鑑定以及技術鑑定，「內容鑑定」包括電子檔案鑑定原則、標準及方式，應依檔案保存價值鑑定規範規定辦理。「技術鑑定」為分析電子檔案保存、移轉及應用過程中，所面臨的軟硬體技術問題及所需成本，並就其保存年限、移轉時間及移轉技術等事項提出建議。且根據檔案保存價值鑑定規範辦理檔案保存價值鑑定時應遵守：

- (1)需求原則：衡量檔案應用需求之廣度、深度、特殊性及時效性。
- (2)彈性原則：依檔案性質及應用需求，選擇適當之鑑定標準。
- (3)客觀原則：避免擅斷及主觀。
- (4)完整原則：遵循全宗原則，保持檔案完整性及來源特性。
- (5)不受媒體拘泥原則：注重檔案內容價值，不因檔案媒體型式不同而有所差異。
- (6)去蕪存菁原則：精選足以代表機關(構)組織沿革、政策及業務之檔案。但以不違背完整原則為限。
- (7)參考案例原則：參考過去相關檔案鑑定之結果。

而「檔案保存價值鑑定標準」如下：

- (1)原有價值：指檔案之本質及特性具有之原始價值。
- (2)行政價值：指得供行政機關作為執行業務之參考價值。
- (3)法律價值：指得表彰機關(構)權責或保障權益之價值。
- (4)稽憑價值：指得作為稽核憑證之價值。
- (5)資訊價值：指得作為研究發展參考或滿足民眾知的需求之價值。
- (6)歷史價值：指得保存典章制度或作為史籍資料之價值。

(7)管理成本：指典藏及維護檔案之成本效益。

其中所謂「檔案原有價值」之評量指標如下：

(1)來源特性：指檔案產生機關(構)、團體或個人於社會上之地位、功能及影響力等特性。

(2)內容特性：指檔案所載事項之重要性、獨特性、時效性、真實性、機密性、發展性、影響廣泛性及完整性等特性。

(3)形式特性：指檔案文別、本別、存在時間及外觀型式等特性。

(4)替代特性：指檔案之不可替代性。

所謂「檔案稽憑價值」之評量指標如下：

(1)檔案產生機關(構)地位、職權及功能之重要性。

(2)檔案資料之可信度。

(3)檔案功能之重要性。

(4)與其他檔案之關聯性。

(5)考評行政績效之參考性。

(6)行政影響評估之可能性。

所謂「檔案資訊價值」之評量指標如下：

- (1)內容之重要性。
- (2)應用之需求。
- (3)應用之限制。

4、鑑定時機

根據檔案法施行細則中規範，我國檔案鑑定作業至少每十年應辦理保存價值鑑定一次，鑑定作法如圖 4-3 所示。首先，當各機關之公文文書辦畢成為結案之公文文書時，各機關將會依檔案保存年限區分表賦予各檔案一個保存年限。接著，當檔案屆滿二十五年之保存年限時，各機關將移交檔案至檔案局加以保管。爾後，檔案管理局將每十年辦理一次檔案保存價值之鑑定。因此，我國目前電子公文檔案管理所採用之鑑定模式屬於後期鑑定模式。

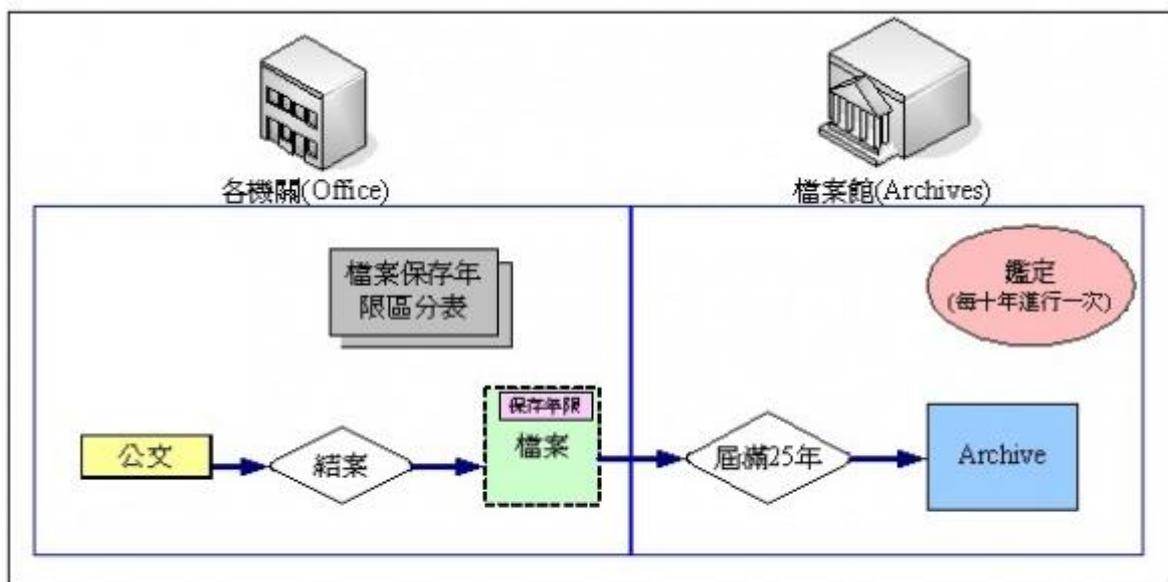


圖 4-3 我國檔案鑑定時機圖

資料來源：本計畫整理

(四) 檔案清理

1、法源與標準

我國各機關進行電子檔案清理作業時，依循「檔案電子儲存管理實施辦法」、「機關電子檔案管理作業要點」、「機關檔案保存年限及銷毀辦法」之各項原則處理之。

2、清理原則

我國電子檔案倘若遇下列情形之一，且情況急迫時，得逕行銷毀之：

(1)因變質而散發有毒物質，嚴重影響人體健康者。

(2)遭遇戰爭、暴動或事變，為保護國家安全或利益而須即時銷毀者。

且各機關如有前項情形，應將其原因及已銷毀檔案之檔號、案名、數量、銷毀時間、地點及方法等詳細情形，函送檔案中央主管機關備查。

電子檔案倘若屬各機關永久保存者，需自文件產生之日起屆滿二十五年者，應於次年移轉檔案中央主管機關管理，機關因電子檔案轉置或維護技術等困難，經檔案管理局同意者，得提前辦理檔案移轉。

3、銷毀方法

依據機關檔案保存年限及銷毀辦法所規定，各機關之電子檔案銷毀方式採用消除電子檔案或重新格式化之作法進行。

4、移轉方法

依據我國機關電子檔案管理作業要點所規定，各機關辦理電子檔案移轉作業前，應確保三點要項，分別為：

- (1)電子檔案之完整性、真實性及可及性
- (2)防制電腦病毒及其他惡意軟體
- (3)其他經檔案管理局指定事項

且辦理電子檔案移轉作業時，應將電子檔案與下列項目集結為檔案封包，併同移轉：

- (1)檔案移轉目錄
- (2)電子檔案詮釋資料
- (3)重建檔案所需完整資訊，包括軟硬體使用及硬體需求說明等系統文件相關資料
- (4)系統稽核紀錄
- (5)其他經檔案管理局指定事項

其中檔案移轉目錄之格式，由檔案管理局另定之；電子檔案內容儲存媒體，應依機關檔案管理資訊化作業要點中附表二規定格式辦理。

(五) 檔案保存

1、法源與標準

我國各機關進行電子檔案保存作業時，依循「檔案電子儲存管理實施辦法」、「機關電子檔案管理作業要點」、「機關檔案保管作業要點」、「機關檔案保存年限及銷毀辦法」之各項原則處理之。

2、保存機關

依照國家檔案移轉辦法與機關檔案保存年限及銷毀辦法所規定，我國電子檔案由各機關保存，惟電子檔案屆滿二十五年者，應於次年移轉檔案中央主管機關管理。

3、長期保存方法

依照機關檔案管理資訊化作業要點中規範，各機關辦理數位內容檔案儲存時採用之電子檔案格式與儲存媒體如表 4-2 與表 4-3。

表 4-2 電子檔案格式表

類型	格式	說明
文字檔	XML	一、開放性標準。 二、電子公文傳遞交換格式。
文字檔	PDF	一、業界認定可攜性文件格式。 二、文書及檔案管理電腦化作業規範所訂文字檔格式。
圖片檔	JPEG	一、如檔案係以影像掃描製作，一律採全彩，壓縮品質為 75% 以上，解析度 300 DPI 以上。 二、開放性標準。
聲音檔	MP3	開放性標準。
聲音檔	WAV	一、開放性標準。 二、文書及檔案管理電腦化作業規範所訂聲音檔格式。
視訊檔	MPEG-2	一、開放性標準。 二、文書及檔案管理電腦化作業規範所訂動態影像檔格式。
視訊檔	AVI	專屬軟體。
工程圖檔	IGES	美國國家標準(ANSI Y14.26M)。
工程圖檔	DXF	開放性標準。
工程圖檔	STEP	國際標準(ISO/IEC10303)。
文字影像檔	JPEG	一、彩色影像：採全彩，壓縮品質為 75% 以上，解析度 200 DPI 以上。 二、開放性標準。
文字影像檔	TIFF	灰階影像：採解析度 200 DPI 以上。
文字影像檔	TIFF	一、黑白影像：採 CCITT G4 標準，解析度 300 DPI 以上。 二、業界認定開放性標準。
文字影像檔	PDF	業界認定可攜性文件格式。
文字影像檔	WDL	國內開發之可攜性文件格式。
文字影像檔	PNG	一、索引色影像：採 256 色 ZIP 非破壞性壓縮，解析度 300DPI 以上。 二、線上簽核使用追蹤修訂功能時，採用本格式產生簽核頁面。
數位墨水	ISF	一、手寫簽核資料採用本格式以筆跡方式存檔。 二、筆跡檔案業界認定開放性標準。

資料來源：檔案管理局

表 4-3 電子媒體規格表

媒體	規格	說明
CD-ROM	採黃皮書標準，檔案結構為 ISO9660 Level 3 或 UDF，資料規格為 Mode 1。	國際標準
DVD-ROM	採單面單層(DVD-5) 或單面雙層(DVD-9)儲存結構。	開放性標準
磁帶	採 LVD 或 Ultra_wide SCSI 介面，以 DDS、DAT 或 DLT 格式儲存。	
硬碟	採 FAT32 或 NTFS 硬碟檔案格式，且可支援 USB1.1/2.0 之傳輸介面。	開放性標準

資料來源：檔案管理局

4、保存年限

依照我國機關檔案保存年限及銷毀辦法中所規定，檔案之保存年限，

應依其性質及價值，區分為永久保存或定期保存。而定期保存之檔案，其保存年限應區分為三十年、二十五年、二十年、十五年、十年、五年、三年及一年。

5、資訊安全

我國之電子公文檔案管理系統之安全機制乃是利用自然人憑證之作法，來確定使用者之身分，其系統可建置臨時憑證中心，忘記攜帶憑證時需辦理借證，並於歸檔點收時補簽自然人憑證。在檢閱公文時，公文本文與附件一同呈現，無須逐一開啟個別檔案。此外，系統並設有訊息入口點(MessagePortal)，有效管理相關訊息。政府憑證管理中心(GovernmentCertificationAuthority, GCA)有關電子憑證之命名、加密演算、數位簽章演算、憑證格式、憑證編碼、私密金鑰加密格式等所採用之標準與格式如下：

(1)命名(Naming)：採 X. 509 命名方式。其他標準包括電子郵件

E-mail(RFC822)、網域名稱服務

DomainNameServiceName(RFC1035)、

Originator/RecipientAddress0/RAddress(X. 400, 1988)、目錄名

稱 DirectoryName(X. 501, 1993)、電子文件交換 EDIpartName、全

球資訊網網址 UniformResourceLocatorURL(RFC1630)、網際網路位

址 IPAddress(RFC791)及註冊識別碼 RegisteredID(X. 660)等。

- (2)對稱金鑰加解密演算法：採 TripleDESCBC 演算法。
- (3)非對稱金鑰數位簽章演算法：採 RSA 演算法，其金鑰長度為 1024bits，並配合雜湊函數 SHA-1 作訊息摘要，補白(padding)方法採 SET 規範。
- (4)憑證公布(CertificateDistribution)：採用 HTTP 協定。
- (5)憑證格式(CertificateFormat)：採用 X.509(V3,1997)標準。
- (6)憑證廢止清冊(CertificateRevocationList):採用 X.509(V2,1997)標準。
- (7)證編碼方式，請參閱政府憑證管理中心網站，
<http://www.pki.gov.tw>
- (8)私密金鑰:採用 PKCS#5(PKCS:PublicKeyCryptographicStandard) 公開金鑰密碼標準加密格式。

(六) 檔案應用

1、法源與標準

我國各機關進行電子檔案應用作業時，依循「檔案電子儲存管理實施辦法」、「機關電子檔案管理作業要點」、「國家檔案開放應用要點」、「檔案管理局級政府資訊開放應用須知」、「政府資訊公開法」、「檔案法」、

之各項原則處理之。

2、開放原則

依據檔案法規定，國家檔案應將屆滿三十年之國家檔案予以開放，除法律另有規定外，應開放應用。未屆滿三十年之國家檔案，其開放應用應注意檔案法第十八條及相關法令之限制規定，並就具體個案情形為必要之處理。而根據政府資訊公開法中第二章第十七條中規定，下列政府資訊應主動公開：

- (1)條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。
- (2)政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。
- (3)政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。
- (4)行政指導有關文書。
- (5)施政計畫、業務統計及研究報告。
- (6)預算及決算書。
- (7)請願之處理結果及訴願之決定。

(8)書面之公共工程及採購契約。

(9)支付或接受之補助。

(10)合議制機關之會議紀錄。

此外，我國政府資訊公開法第四章中規範政府資訊公開之限制，倘若政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：

(1)經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。

(2)公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。

(3)政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。

(4)政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。

(5)有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。

(6)公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當

事人同意者，不在此限。

(7)個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。

(8)為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。

(9)公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。

3、查詢方法

我國電子檔案所提供之檔案查詢與應用方式如：

(1)以電腦紙張列印輸出檔案內文。

(2)以電子郵件方式傳送。

(3)以線上方式瀏覽。

(4)以電子儲存媒體離線交付。

(5)其他足以提供應用之方式。

4、收費標準

依照機關電子檔案管理作業要點中規範，電子檔案應用之收費方式依循檔案閱覽抄錄複製收費標準，該標準中明定我國閱覽、抄錄機關檔案，每二小時收取新臺幣二十元；不足二小時，以二小時計算。閱覽、抄錄國家檔案，免收費。而複製檔案所收取之費用如表 4-4，並加收處理費新台幣五十元。

表 4-4 檔案複製收費標準表

檔案外觀型式	複製方式	複製格式	收費標準 (以新臺幣計價)	備註
紙張	影印機黑白複印	B4(含)尺寸以下	每張二元	紙張複製輸出如為彩色複印，以左列黑白複製收費標準五倍計價。
		A3 尺寸	每張三元	
圖像	翻拍	3X5 吋	每張八十元	圖像原件翻拍以未有現成圖像電子檔者為限。
		4X6 吋	每張一百元	
		5X7 吋	每張一百五十元	
		8X10 吋	每張一百八十元	
		10X12 吋	每張六百元	
		11X14 吋	每張七百五十元	
16X20 吋	每張九百元			

表 4-4 檔案複製收費標準表(續)

檔案外觀型式	複製方式	複製格式	收費標準 (以新臺幣計價)	備註
電子檔案	紙張黑白 列印 輸出	B4(含)尺寸以下	每張二元	1. 電子檔案係指圖像檔及文字影像檔。 2. 紙張列印輸出如為彩色列印，以左列黑白複製收費標準五倍計價；相紙黑白、彩色列印輸出之收費標準相同。 3. 電子儲存媒體離線交付費用不含儲存媒體本身之費用。
		A3 尺寸	每張三元	
	相紙列印 輸出	A4(含)尺寸以下	每張三十元	
		B4(含)尺寸以上	每張六十元	
	電子郵件 傳送	檔案格式由機關自行決定	換算成 A4 頁數， 每頁二元	
	電子儲存 媒體離線 交付			
微縮片	影印	B4(含)尺寸以下	每張三元	
		A3 尺寸	每張五元	
	16mm 捲片 複製	重氮片	每捲四百元	
		銀鹽片	每捲八百元	
	35mm 捲片 複製	重氮片	每捲七百五十元	
		銀鹽片	每捲一千五百元	
	單片複製	重氮片	每片五十元	
		銀鹽片	每片一百五十元	
		氣泡片	每片三十元	
錄音帶	拷貝	三十分鐘帶	每卷九十元	錄音帶複製各項計價標準不含空白帶本身之費用。
		三十一分鐘至六十分鐘帶	每卷一百二十元	
		六十一分鐘至九十分鐘帶	每卷一百八十元	
		九十一分鐘以上	每卷二百元	
錄影帶	拷貝	三十分鐘帶	每卷一百元	錄影帶複製各項計價標準不含空白帶本身之費用。
		三十一分鐘至六十分鐘帶	每卷一百五十元	
		六十一分鐘至九十分鐘帶	每卷二百元	

資料來源：檔案管理局

第二節 英國

一、國家背景

(一) 國家概述

過去一千年中，大不列顛及北愛爾蘭聯合王國幾經多次分分合合，直至十世紀以後，蘇格蘭與英格蘭各自成為獨立的國家，西元1603年，英格蘭和蘇格蘭兩國共有一位君主，西元1707年正式合併為大不列顛王國(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland，簡稱聯合王國或英國)。以倫敦為其首都及最大都市，其位於英格蘭東南部的平原上，跨泰晤士河，距離泰晤士河入海口八十八公里。

英國本土位於歐洲大陸西北面的不列顛群島，被北海、英吉利海峽、凱爾特海、愛爾蘭海和大西洋包圍，由大不列顛島上的英格蘭、蘇格蘭和威爾士，以及愛爾蘭島東北部的北愛爾蘭共同組成，還包括一些英國海外領地，總面積約244,820平方公里。根據2006年3月統計，英國總人口大約有60,441,457人，人口密度約為247人/每平方公里，其中三分之一居住在英格蘭東南部(首都倫敦就有720萬)。據統計，英國人民鍾英格蘭人占83.6%；蘇格蘭人占8.6%；其他還有北愛爾蘭人(2.9%)、威爾斯人(4.9%)、非洲人(1.8%)以及印度人(1.8%)等。

19世紀時，英國為遙遙領先世界工業的強國和海上霸主，並且是早期議會民主制度的誕生地，無論在科學技術還是文學藝術水平都居於領

先地位。在其頂峰時期，大英帝國曾經控制了世界四分之一的土地和三分之一的人口，因其控制的土地覆蓋了地球所有經度，太陽時刻都會照耀英屬領土，故號稱「日不落帝國」，是人類歷史上最大的帝國之一。根據國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)之資料顯示，2006年2月底，英國的外匯存底為37,019百萬美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；中央銀行金融統計，2006)，位居世界排名第六名，國內生產毛額為2,203,485百萬美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計；日本經濟企畫廳經濟社會總合研究所，2006)，平均每人之國民生產毛額為36,919美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計，2006)。

英國所採行之民主制度屬於議會制，指立法機構與行政機構相互依賴，最高行政權力必須受到議會中的多數支持，議會的不信任票可以使最高行政長官倒台。其所採用之法律體系屬於英美法系，或稱普通法系，詳細說明請參閱附錄三。

(二) 地理環境

英國為位於歐洲西部的島國，包含大不列顛島、愛爾蘭島北部以及其他零星的小島。東臨北海，西北濱臨大西洋，南方以英吉利海峽(English Channel)與法國隔海相望。大部分地區地勢綿延起伏，北部多

山區，西岸高峻曲折，多峽灣，東岸沿海分布有平原，南部為平原。河流包括了泰晤士河和塞文河，其中塞文河是英國最長的河流。城市包括了倫敦、曼徹斯特、利物浦、紐卡斯爾和伯明罕。

英國氣候屬於海洋性溫帶闊葉林氣候，終年溫和濕潤。通常最高氣溫不超過 32°C，最低氣溫不低於-10°C，平均氣溫 1 月 4~7°C，7 月 13~17°C。多雨霧，秋冬尤甚。年平均降水量約 1000 毫米。北部和西部山區的年降水量超過 1600 毫米，中部和東部則少於 800 毫米。每年三月至六月最為乾燥，九月至來年一月最為濕潤。

(三) 文化特色

英國所採用的官方語言是英國英語，其他官方語言，例如威爾斯語（威爾士人口的 26%）、蘇格蘭蓋爾語（6 萬人使用）等。世界各地移民到英國的人也講自己的家鄉語言，如孟加拉語、粵語、印地語、旁遮普語和烏爾都語。英國是印度以外說印地語人數最多的地方。

英國國教為基督教中一新興教派，自西元 1534 年亨利八世脫離天主教以來，英國君主是英國國教的最高元首，信奉者約兩千七百萬，此外尚有約九百萬人信奉天主教、一百萬人信奉伊斯蘭教。

英國人民非常注重其個人隱私，凡是不再有行政或稽核使用價值，而具佐證歷史或學術研究之價值者，經檢視鑑定之機制，即移轉檔案館保存，開放提供民眾應用。惟有檔案牽涉個別當事人權益部分，其開放

應用則非常嚴謹。如英國家族檔案中心(Family Records Center)之族譜及人口普查檔案為例，其開放年限即訂 1 為一百年後。

(四) 資訊發展

根據國際電信聯盟(ITU)發佈全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)排名，英國位居第十二名。在 2006 年中由世界經濟論壇所提出之網路整備度指數方面，更獲得第十名。據智慧社會論壇所公布的 2006 年智慧城市得獎名單，英國曼徹斯特亦獲選為年度智慧都市之一。此外，截至 2006 年 9 月，英國通過軟體能力成熟度模式之軟體廠商數量共計約有 23 家(其中通過 Level 2 的有 11 家；通過 Level 3 的有 10 家；通過 Level 4 的有 2 家；通過 Level 5 的有 0 家)

二、組織制度

(一) 檔管組織

英國國家檔案局(The National Archives)原名英國公共檔案局(Public Record Office)，創立於 1838 年，乃英國國家檔案之典藏與管理機關，於 2003 年 4 月改名為英國國家檔案局。近年來，考量資訊安全因素，英國國家檔案局於 2006 年 10 月 31 日將公部門資訊辦公室(Office of Public Sector Information)併入。國家檔案館的組織架構如圖 4-4

所示，主要分為四個部門，分別為：

- 1、大眾服務與行銷部門(Public Services & Marketing)目前著重於數位出版品，包括利用將數位出版品傳送自手機。
- 2、政府與科技團體部門(Government and Technology Group)現在的計畫包括對辦公室如何處理電子檔案的轉變，保管和傳達進行評論。
- 3、人力資源與組織發展部門(HR and Organization Development)責任為為職員提供一種支持的文化，使他們的發展向前並且使國家檔案局能夠達到我們的目標。
- 4、財務和法人服務部門(Finance and Corporate Services)責任為確保國家檔案局的管理有金融資訊，在有效率經營上維持檔案局的需要，並且能在法人和金融計畫上結合。

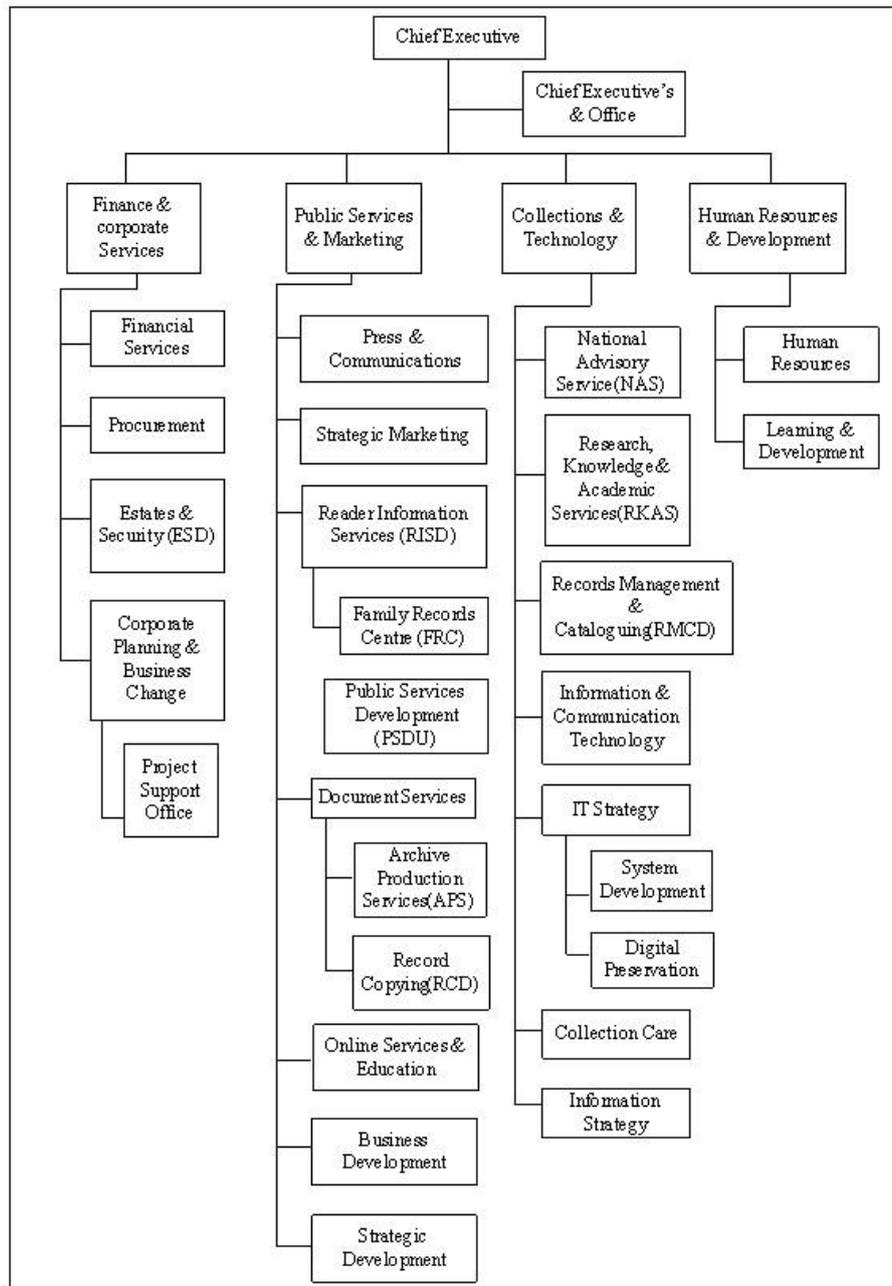


圖 4-4 英國國家檔案局組織架構圖
資料來源：英國國家檔案局

此外，英國國家檔案局除上述四個主要部門外，更於 2006 年 10 月 31 日併入原隸屬英國皇室文具署(HMSO)的公部門資訊辦公室 (Office of Public Sector Information, OPSI)，其為專責管理英國政府政府出版品及皇室著作權的單位，於 2005 年 5 月正式轉型更名為公部門資訊辦公室。目前，公部門資訊辦公室不再只專注於 傳統政府出版品管理的框

架，更積極邁向對政府資訊內容的利用管理，致力於促進政府資訊資源的取用流通、增值與產值創造。

(二) 相關法規

英國與電子公文檔案管理相關之法源與標準如：

1、歐盟隱私與電子通訊法 (EU Privacy Electronics

Communication Directive) 本法規範電子通訊網路、服務而傳輸的資訊內容的相關規範。

2、ISO15489(Records Management) 電子檔案管理與一般檔案管理均

以 ISO15489 為作業標準，定義檔案所需之詮釋資料，包含描述關鍵內容(context)、主要意旨(content)…等。

3、檔案法(Public Records Act) 保護由創造到正式為一個檔案的第

一個立法，其中包括移轉年限。

4、BS 4783: 1981-1993 Storage and Maintenance of Magnetic

Media and Optical Disk Cartridges.：電子檔案儲存的環境的依據標準。

5、BS7799 「A Code of Practice for Information Security

Management」由英國標準協會 British Standards Institution 在 1995 年提出、修訂，為目前國際上最知名的安全規範，已被

ISO (International Organization for Standardization)接納成為國際標準。

- 6、鑑定政策「Appraisal policy」英國國家檔案局所研訂之鑑定政策，確定檔案是否值得永久保存。
- 7、徵集政策「Acquisition Policy」由英國國家檔案局所研訂之檔案鑑定的政策，定義選擇檔案是否需要被留存的方法。
- 8、作業選擇政策「Operational Selection Policy」為鑑定的標準，作業的選擇政策一般用於檢查檔案，包括抽樣技術…等。
- 9、英國資訊公開法(Freedom of Information Act 2000，UK FOIA)：規範由官方以及為官方提供服務之私人所持有之資訊之公開事宜，確立人人(含外國人)皆有獲悉官方持有之資訊的一般性權利。
- 10、資料保護法(The Data Protection Act 1998)於1998年7月16日通過，並於2000年3月1日起生效。此法加強並延伸1984年資料保護法中資料保護機制，就取得、持有、使用或揭露有關個人資料處理過程等方面，提供新法規範。
- 11、“Z39.50” refers to the International Standard, ISO 23950: "Information Retrieval (Z39.50): Application

Service Definition and Protocol Specification", and to ANSI/NISO Z39.50. (“Z39.50”)英國訂出非強制之資料標準，雖非系統開發所必備，得適需求搭配者，若機關提供查詢跨機關目錄的需要時，則應以 Z39.50 作為介面標準 方式來進行多點同時查詢。

12、環境資訊規章「The Environmental Information Regulation 2004」，為英國政府機關依循公開資訊法中存取環境資訊之規章，其中提供於一般資訊環境中正確存取資料的原則，以確保資訊之可靠性、安全性。所謂資訊環境指包括任何撰寫上的、可見的、可聽聞的電子資訊或任何其它物質。

三、推動策略

(一) 教育宣導

英國國家檔案局(The National Archives, TNA)目前宣導對象可分為兒童、一般民眾、專業人士三類。且主要透過網頁方式進行宣導、出版刊物，開設課程。其教學課程可依對象分為兩種，一種為針對一般沒有檔案管理概念之民眾所參考，另一種則為針對專業人士所提供之課程，涵蓋檔案管理、電子檔案、長期保存等。依課程內容則可分為三類，分別為由英國國家 檔案局(TNA)本部進行訓練、合作進修、以及其他訓

練。其中，英國國家檔案局(TNA)所提供之訓練課程內容包含入門課程(Introductory courses)、指定課程(Bespoken courses)、職業訓練(Vocational training)、大學基礎課程(University-based courses)四種；而合作進修之課程則內容則包含短期課程(Short courses)、專業檢定研究(Certificate in Professional Studies)，二年內修畢四門核心課程、專業授證(Diploma in Professional Studies)，四年內修畢四門核心課程及六門專業課程；其他訓練則是與部分大學校院、私人企業、專業(學)協會、顧問專家等進行合作，如利物浦大學、威爾斯大學。上述人員訓練，除英國國家檔案局(TNA)辦理之入門課程不予收費外，其餘參訓之檔案管理人員必須付費，以作為英國國家檔案局(TNA)營運 財源收入之一。

(二) E化政府

根據美國布朗大學公布之電子化政府評比，2006年英國排列第6名。前3名都是亞洲國家，分別是南韓，台灣與新加坡。

(三) 系統導入

英國國家檔案局著手進行電子公文檔案管理系統遴選前，首先對於電子公文檔案管理系統做了初步瞭解，同時參考1999年所公告之電子檔案管理需求規格，藉以訂定此系統導入之需求。當初，制定第一版電子檔案管理系統需求規格時，主要是為發展一套跨機關的電子檔案管理系

統需求規格，並於 2002 年再度修定該需求規格。爾後，於 2002 年 12 月英國國家檔案局選擇由 Objective Corporation 公司所開發之電子公文檔案管理系統，並於 2003 年 3 月開始系統建置，2003 年 6 月開始進行導入。最後，於 2003 年 12 月完成系統導入。總計約耗資五十萬英鎊(約台幣三千萬元)。

其實，英國國家檔案局(TNA)當初考量導入電子公文檔案管理系統時，乃為達英國政府於 2004 年所訂下的目標—所有新產生的公共檔案均需以電子化的方式儲存與檢索。系統導入的過程中，由於英國國家檔案局(TNA)中有部份人員日常生活中鮮少接觸資訊科技。因此，英國國家檔案局(TNA)為免員工對此變革造成反彈，以致系統導入失敗，故將系統導入過程分為兩階段。首先，自董事會與執行部門中找了八十人進行為期八週的評估與修訂工作。其次，將其餘員工分為兩組，分別進行為期兩週的評估與修訂工作。經歷過此系統導入之經驗後，各機關單位更加熟悉電子公文檔案管理系統所能提供之便利性，並且為使能以更完善的方式使用該套系統，已經建立後續改善計畫以及重新思考一些議題與尋求解決之道。

(四) 驗證機制

英國國家檔案局(TNA)綜理檔案管理業務，制定電子檔案管理系統之驗證程序以推動檔案管理系統之驗證，其主要目的培養機關處理電子檔

案的能力，以及鼓勵開發更多符合部門需求的系統功能。於 1999 年起，英國國家檔案局(TNA)開始針對檔案管理資訊系統廠商推行驗證計畫，驗證規格分為 核心需求(Core requirements)與備選模組(Optional modules)，每次驗證所收取之費用約 12,000 英鎊與增值稅。而截至 2005 年 3 月，據英國國家檔案局(TNA)表示：此驗證計畫之階段性任務已達成，最後一批廠商須於 2005 年 3 月前提出驗證申請之意願，並於 2005 年 6 月前完成正式申請，未來將配合歐盟與國際合作修改原功能需求。然而，事實上 歐盟已於 2001 年提出第一版驗證標準，稱之為 Moeq(Model Requirement for the Electronic Records)，作為協助各機關確認其使用與發展電子檔案管理系統之過程符合檔案管理之原則。於 2006 年 9 月 15 日進行招標作業以徵選負責發展 Moeq2 驗證規格者，預計耗資 30 萬歐元，於 2006 年年底完成招標作業，並於 2007 年 12 月前完成規格制定。

四、檔案管理

英國檔案管理作業之生命週期如圖 4-5 所示。首先，檔案由許多形式之文書所形成。接著，填入相關資訊，如文書詮釋資料(Document Metadata)、文書內容(Content)、檔案詮釋資料(Record Metadata)，其中檔案詮釋資料即為該檔案於其他檔案之關連性資訊，如其上下文、歷史資訊等。再者，非現用之檔案，將由檔案管理局進行鑑定作業，判斷該檔案是否具有永久保存之價值，倘

若具有永久保存價值者，將進行檔案之長期保存，反之，當期屆滿保存年限時便予以銷毀。

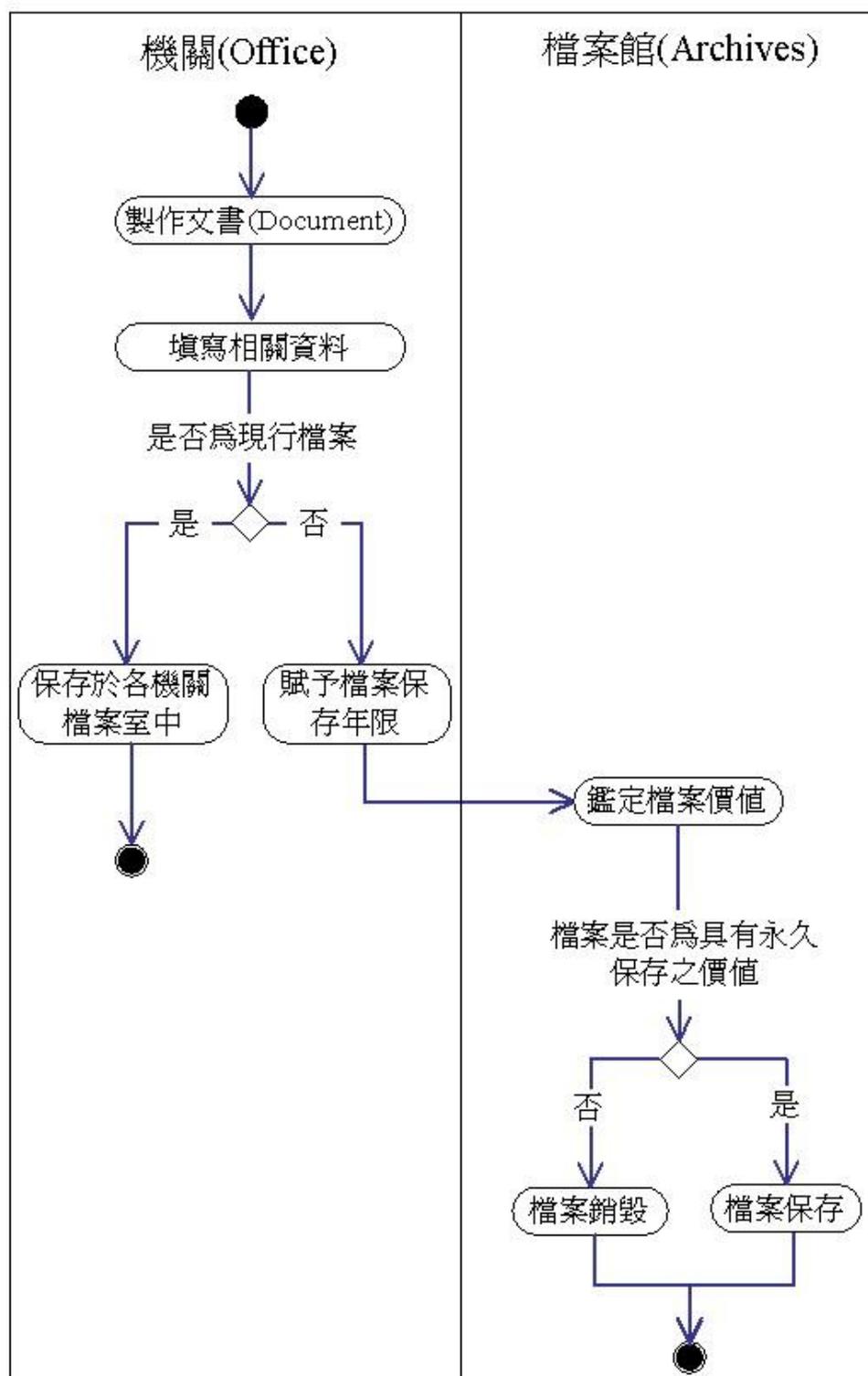


圖 4-5 英國檔案管理生命週期

資料來源：本計畫整理

(一) 文書製作

1、法源與標準

英國各機關進行文書製作作業時，依循「歐盟隱私與電子通訊法 (EU Privacy Electronics Communication Directive)」之各項原則處理之。

2、文書格式

英國沒有我國所謂之「公文」。英國的檔案主要是包含一些相關之文件(Documents)，而這些文件(Documents)的形式包括：信函(correspondence)、地圖(maps)、備忘錄(memo)、照片(photographs)、報告(reports)、郵件(letter)、會議紀錄(minutes)、請願書(request)、遺囑(wills)。

3、儲存格式

文件之附件由於來源種類繁多，目前共歸納出 word-processing document、text-base document、Spreadsheet、email、presentation、desktop、publish、image。

4、線上簽核

5、英國沒有我國所謂的「公文」，因此也沒有類似之公文線上簽核。

6、電子郵件

凡符合檔案定義之電子郵件均可視為檔案，並且將其歸檔管理。而所謂檔案是指在履行法律義務或進行商業交易時，由組織或個人所產生、接收 或維護的資訊，用以作為證據者。此外，當判斷電子郵件是否可歸為檔案時，不僅需要考慮電子郵件的內容，且需要考慮電子郵件與其它郵件的關聯性。一般來說，包含與商業交易相關資訊的電子郵件，很可能被歸檔，例如當某個重要決策確立前，透過電子郵件做為溝通的訊息便需要歸為檔案。由於電子郵件具有多方收送的特性，因此，以寄件的角度來看，寄件者便需負責此電子郵件歸檔之責任，而以收信的角度來看，若收件者僅有一人時，此收件者便須負起歸檔之責任，若收件者不僅一人時，其工作內容與此信件相關者便需負起歸檔之責任。

現今許多電子郵件除主要內容外，有時會有附加檔案的存在。當此電子郵件之內容經判斷後，若視為一份檔案時，大部份會將此信件之內容與附加檔案同時歸檔。且若此份電子郵件確定視為檔案時，應儘早歸檔。

許多電子郵件主要之用途為溝通、討論。因此，可能有多份電子郵件圍繞著相同議題的情況發生，此時，所有相關之電子郵件，例如每個回覆的意見，不需都歸檔處理，亦不需等到討論終了才歸檔。而是必須在討論的過程中，擷取具有意義的幾封內容，將

其歸檔。

當電子郵件歸為檔案時，可透過幾種方式處理，如列印成紙本、以.msg 的格式儲存於可分享的硬體中、放在公開的資料夾內、或者保存於電子檔案管理系統中。有些電子郵件，因為具有重要資料內容，或許會採用加密方式傳送，此類電子郵件，若要將其歸檔時，必須先進行解密的處理，以免造成後續對此檔案存取時的困擾。

一般來說，電子郵件歸檔後，多半透過標題反映出此份資料之內容，因此若當初電子郵件之標題名稱，無法清楚表達時，將視需要重新命名此份電子郵件。

(二) 檔案產生

1、法源與標準

英國各機關進行檔案產生作業時，依循「ISO15489(Records Management)」之各項原則處理之。

2、點收原則

電子檔案點收是賦予電子文件之密等與分類後，即可決定適當的保存年限，並保留文件間關聯性。而非針對單一電子文件賦予保

存年限再歸類，含文件內容的組織架構(content structure)及電子檔案的關連文字(context)，以確保該電子檔案已被系統所登錄。

3、命名原則

英國對於命名標準，並沒有嚴格的限制，電子檔案管理系統可適度的支援類別及資料匣結構化的命名機制(Structured Naming Mechanism)即可。為保留實際應用的彈性，和傳統分類表一樣，分類號代表某類目，類目間的階層關係，可以同時用控制字彙及數字表示，以冒號區分出上下階層間的對應關係，例如：

Regional planning : Transport 等於 300:50 ; Regional planning : Economic development 為 300:60。根據英國國家檔案局(TNA)出版之「電子文件之管理、鑑定及保存實務指南」命名原則如下：

- (1) 一份文件給予唯一的標題。
- (2) 給予有意義且接近文件內容的標題。
- (3) 標題的要素在結構化和可預期的次序下陳述。
- (4) 將特定的資訊置於標題的開端，一般性資訊置於標題的後端。

- (5) 給予被連結的文件相同結構且貼切的標題。(例如，一個較早和較遲的版本)
- (6) 避免日期的不必要使用(切記在操作系統產生和編輯時將標示上當時的日期)
- (7) 避免使用屬於個人化的用語當做是一般性的名稱。
- (8) 上下文避免使用非標準的縮寫和沒有增加價值的字

4、詮釋資料內容

英國國家檔案局(TNA)要求系統開發商均能以 XML 語法架構(schema)產出所有檔案的詮釋資料，確保可以符合英國電子化政府共通平台(E-GIF, E-Government Interoperability Framework)規定及基本功能需求的所有內容。詮釋資料內容，並不是由英國國家檔案局(TNA)自行定義，而是各類電子檔案管理代表單位，組成工作小組共同研商。檔案管理的相關詮釋資料將被適當的保留在檔案/檔案夾層級，其內容如下：

- (1) 檔案/檔案夾分類層級或指示路徑：檔案夾的標題或其它檔案的名稱
- (2) 檔案之間的關聯性：(e.g. 電子郵件的附件)
- (3) 保存於系統之日期：文件被點收的時間或是宣告成為一個檔

案，以及輸入系統的時間。

(4) 稽核紀錄：使用者的識別在檔案的生命週期中是很重要的動作。

(5) 使用者存取限制：定義使用者群組的任何存取限制，可能與防護標號相關。

(6) 防護標記(protective marking)：安全分類層級，包含使用者的存取限制。

(7) 日期檢驗：檢查最適當的日期。

(8) 描述版本(presentation versions)：連接相同案之間的版本，相同的檔案被使用不同的格式保存及不同的格式瀏覽，或敏感性的編輯導致產生一個以上的版本。

5、檔案產生方式

英國電子檔案產生的方法主要有兩種，第一種是透過掃描的方式，由辦公室系統所產生各種型式之電子檔案包括(純文字、聲音、影片等)及經由掃描之紙本、微縮單片、電子郵件等；第二種則是各機關所使用之檔案，已採電子方式產生，因此原本就是電子檔案。

(三) 檔案鑑定

1、法源與標準

英國各機關進行檔案鑑定作業時，依循「鑑定政策(Appraisal policy)」、「徵集政策(Acquisition Policy)」、「選擇作業政策(Operational Selection Policy)」之各項原則處理之。

2、鑑定單位

檔案鑑定的方式則深受葛立(Grigg)系統的影響，該系統源於1958年機關檔案管理皇家委員會(Royal commission on Departmental Records)所提報告，建議檔案鑑定採系統2階段檔案鑑定程序設計，由於該委員會由James Grigg擔任主席，故一般簡稱為Grigg系統。Grigg系統設計主要為在文書辦畢歸檔5年後，進行第1階段評估，英國鑑定之政策由英國國家檔案局(TNA)制定，鑑定人員主要以機關業務單位人員為主，以該檔案是否具有業務價值為鑑定重點。鑑定結果為判定銷毀，判定繼續保存某段期間後銷毀，或進入第2階段再評估；第2階段評估約於檔案產生日起25年後辦理，鑑定人員除機關業務單位人員外，應有英國國家檔案局(TNA)人員參與，並徵詢外部使用者意見，以檔案是否具歷史價值為鑑定重點。

3、鑑定原則

採檔案學家謝倫伯格之雙重價值鑑定理論，亦即檔案價值包括原始價值：或稱為業務價值(business value)，指檔案對於機關組織業務運作的價值；次要價值：或稱為檔案價值(archival value)，指檔案對於民眾使用或歷史研究的價值。

4、鑑定時機

英國的鑑定作業之作法如圖 4-6 所示。首先，各機關先將文書相關資料加以彙整，包含文書詮釋資料(Document Metadata)、文書內容(Content)、檔案詮釋資料(Record Metadata)，其中所謂「文書詮釋資料(Document Metadata)」即對於文件本身的一些描述資料，「檔案詮釋資料(Record Metadata)」即描述檔案與其他檔案間關聯性之資料，如其上下文、歷史資料等。接著，各機關將針對非現用之檔案，依照檔案保存期限表賦予每個檔案一個保存年限。最後，當檔案欲進入檔案館時，需經過鑑定作業以判斷檔案所具有之價值是否為永久保存。因此，英國採用之鑑定模式屬於後期鑑定模式。

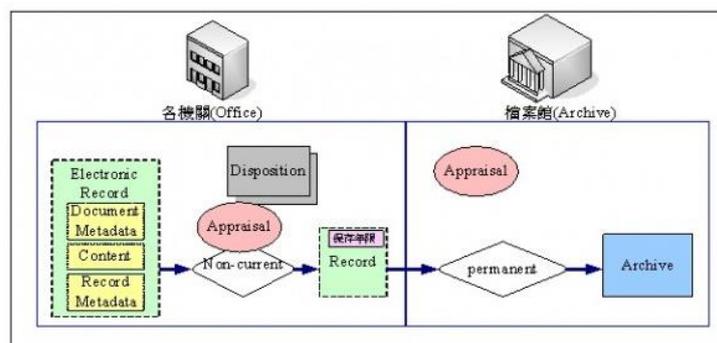


圖 4-6 英國檔案鑑定時機圖
資料來源：本計畫整理

(四) 檔案清理

1、法源與標準

英國各機關進行檔案清理作業時，依循「檔案法(Public Records Act)」之各項原則處理之。

2、清理原則

英國國家檔案局(TNA)出版之「電子文件之管理、鑑定及保存實務指南」其清理的原則如下：

(1) 清理的時程需在合理範圍及明確的期間

(2) 值得長期保存之檔案以經過檢驗的格式轉換到英國國家檔案局(TNA)

(3) 無長期需求可提早銷毀

3、銷毀方法

英國國家檔案局(TNA)出版之「電子文件之管理、鑑定及保存實務指南」中提到，檔案管理人員明白從磁碟中刪除一份檔案與銷毀是不相同的，檔案仍可能被取回，除非媒體完整的格式化，或有足夠的時間釋放儲存空間被新建的文件重新使用。若沒有完整的格式化，刪除的檔案能用軟體工具直接讀取磁軌被重新建立。因此，對於機密檔案而言就必須要求保證銷毀(由較低階層

的格式化，或物理媒介的破壞)而不僅僅是刪除；檔案管理人員也應該確保檔案可能有一個以上的複本存在時，所有的複本應同時被銷毀。

4、移轉方法

英國於 1967 年修訂之檔案法中，規定檔案 30 年要移轉至英國國家檔案局，並且在檔案屆滿 30 年後須開放給民眾使用。電子檔案方面移轉之轉置格式包括：PostScript、TIFF、SGML、PDF 等，其功能分述如下：

- (1) PostScript：為 Adobe 公司開發，適用於電腦排版及圖表為主的檔案之轉置格式。
- (2) PDF(Portable Document Format)：為 Adobe 公司開發，運用於跨平台之電子文件型式，並可作為電子檔案查檢之用，適合作為轉置和儲存之檔案格式。
- (3) TIFF(Tagged Image File Format)：TIFF 是影像標準，適用於以影像為基礎的檔案之轉置格式，為公共財使用特性之普及格式。
- (4) SGML(Standard Generalised Mark-up Language)：SGML 為國際性標準格式，適用於轉置和儲存檔案，但成本高較不經

濟。

PostScript、TIFF 及 SGML 格式容易轉換成 PDF 格式，因此英國國家檔案局(TNA)採用 Adobe Acrobat 的 PDF 格式作為資料及影像文件的標準，以及檔案輸出與保存的處理。目前 HTML 並非英國國家檔案局(TNA)所認同之轉置格式，凡利用 HTML 作為電子檔案格式者，均應另轉置為上述之格式，並建議將該 HTML 檔附加上網址、內文說明等資訊。

電子檔案移轉之媒體最常見的是磁片或磁帶，其他尚包括：

CD-ROM 光碟機、CDR 光碟片或 DAT 磁帶等，其中 DAT 磁帶因可以重複編寫，且磁帶中的資料可能流失，因此其優點不如 CD-ROM 及 CDR，而較適合規模較大的轉置作業使用。DVD(Digital Versatile Disk)是新的 CD-ROM 格式，其優點為儲存量大，有效節省儲存空間。LS-120 為 3.5 吋磁片，容量 120Mb，具有重複讀寫的功能，因較早期之 1.44Mb 磁片之容量大，故具備了檔案轉置的點。英國國家檔案局(TNA)推薦之檔案媒體主要為 CD-ROM 及 CD-R，DAT 磁帶為次要之考量。

(五) 檔案保存

1、法源與標準

英國各機關進行檔案保存作業時，依循「BS 4783: 1981-1993

Storage and Maintenance of Magnetic Media and Optical Disk Cartridges.」,「ISO 17799/BS7799」之各項原則處理之。

2、保存機關

英國檔案保存機關為英國國家檔案局(TNA)，檔案局必須儲存政府電子檔案，並提供應用，讓使用者能輕易取得檔案，英國各主要檔案保存及產生機關，計有英國電子化政府辦公室(Office of the e-Envoy)，皇家關稅總署(HM Customs and Excise)，工商貿易部(Department of Trade and Industry)，運輸部(Department of Transport)，各級地方政府(Local Government and the Regions)，衛生部(Department of Health)，上議院(Lord Chancellor' s Department)，國防部(Ministry of Defence)，蘇格蘭國家檔案館(National Archives of Scotland)，威爾斯國會(National Assembly for Wales)，蘇格蘭國會(Scottish Parliament)，克倫威爾管理委員會(Cornwell Management)等。

3、長期保存方法

英國的數位保存部門已發展 PRONOM 計畫，用以長久保存電子檔案，並於 2003 年十月啟用。PRONOM 是一個線上資訊系統，關於資料文件的格式及所支援的軟體產品，起初目的為協助國家檔案局發展支援電子檔案增加和長期保存之用。如今，PRONOM 也

開始提供給任何需要利用資訊的人。

採用之儲存格式需考慮電腦檔案是否可持續被查檢閱覽，若機構須藉由文件閱讀軟體(viewer)技術瀏覽檔案，則必須確定閱讀軟體是否足以瀏覽機構內所有文件檔案之電腦檔案格式。否則，則應採取檔案轉置措施，以確保查檢利用之可能。一般檔案常用之格式為 PDF、CSV。

選擇電子檔案媒體形式時須考慮資訊科技、儲存媒體之成本、電子儲存媒體之可得性及穩定性，如：光碟片、磁碟、磁帶，而 WORM(Write Once Read Many)光碟雖然向來被認為是可靠媒體，惟若內容龐大時，則採用可重複讀寫的光碟媒體仍是較佳之選擇。

由於所有電子媒體型式難免受到環境的影響(如：溫度、濕度)，為避免品質與內容之減損，每一份電子檔案都要定期重新複製於新的媒體上，其複製更新頻率可參酌媒體製造商之意見。然而，對於媒體穩定性之檢驗，其時間間隔應不要超過五年，此外電子檔案之閱讀軟體應選擇一般平台皆適用之瀏覽軟體，電子檔案之典藏環境其溫溼度也應控制，如表 4- 5 所示。

表 4-5 電子媒體長期保存環境

Media	Temperature	Relative Humidity
Flexible Magnetic Disks	18-22°C	35-45%
Digital Audio Tape(DAT)	5-32°C	20-60%
Digital Linear Tape(DLT)	18-26°C	40-60%
Ultrium Linear Tape Open(LTO)	16-32°C	20-80%
Other Magnetic Tape Cartridges	18-22°C	35-45%
CD-ROM/R/RW	18-22°C	35-45%
DVD-ROM/R/+R/RAM/RW/+RW	18-22°C	35-45%
Solid State Media	18-22°C	35-45%
Mixed Collections	18-22°C	35-45%

資料來源：英國國家檔案局

4、保存年限

英國各機關檔案保存年限之訂定，區分為「機關共通性檔案保存年限基準」及「個別機關檔案保存年限」，前者為各機關共通性檔案之清理授權，由國家檔案局訂頒，包含政府建築、公務人員、機關會計、衛生安全、契約、申訴、新聞公關、資訊管理、中央支出、內部稽核及國會等類檔案，其規範之保存年限包含定期、不定期及永久保存檔案。此外，為配合檔案典藏技術環境之變遷及後續審查需要，得訂定階段性之清理年限；亦得應業務需求改變、組織重整、新頒法令規定、權責稽憑及訴訟要求等內、外在環境之變遷，定期檢討修正既有之檔案保存年限。以資訊管理類別為例，其中依不同型式的檔案保存年限分別有：一年、二年、五年、六年、十年、永久保存

5、資訊安全

英國依據 BS7799 資訊安全管理相關標準，針對電子檔案儲存認證安全，包括電子簽章、電子浮水印及加密等三種技術，其中電子簽章是最主要的方法，其應用所需環境設定(configuration)方式，包含三種層次：第一種層次是只保留檔案認證核可的事實；第二種保留檔案認證的過程相關資訊；第三種是保留所有認證相關資料，包含檔案及其中所有的電子簽章本身。

電子檔案管理系統則必須通盤思考資訊安全所需考量之問題，如該系統需確認所呈現之結果、保存電子簽章所相關聯的檔案、紀錄檔案中每一個電子簽章的認證過程、與憑證管理中心(Certificate Authority)查核每一簽章及其時戳。經過數位簽章後的電子檔案才算是完成歸檔作業，且電子簽章必須經過認證，經由憑證管理中心確認的電子簽章，可在不影響私密金鑰完整性的情況下，檢索出其他相關的檔案。英國所規劃之電子檔案管理系統，至少要具備以金鑰基礎(PKI)建立的電子簽章技術界接的能力。在完成歸檔的同時，亦完成查核電子簽章確認作業，即便電子檔案的詮釋資料有所變更，仍可以呈現檔案完整性。

(六) 檔案應用

1、法源與標準

英國各機關進行檔案應用作業時，依循「英國資訊公開法 (Freedom of Information Act 2000, UK FOIA)」、「資料保護法 (The Data Protection Act 1998)」、「Z39.50」、「BS 7799」之各項原則處理之。

2、開放原則

英國規定屆滿 30 年的檔案稱之為「歷史檔案」，應盡量開放給一般民眾使用。根據英國資訊公開法將公開方式區分為「主動公開」與「被動公開」，主動公開的方式，主要係由「官方」自行擬定「公開計畫」(Publication Scheme)為之。

未列入公開計畫之資訊，得因人民以書面方式申請而公開，但資料有豁免規定，例如：資訊係為申請人之個人資料，或其揭露將抵觸「資料保護原則」或 1998 年資料保護法(Data Protection Act 1998)第 10 條之規定，或資料主體(data subject)對之並無個人資料接近權(right of access to personal data)者，應豁免公開

3、查詢方法

英國國家檔案局(TNA)建立起檔案的經濟規模 A2A(Access to Archives)架構，A2A 為聯合線上檔案目錄查詢聯盟，主要效益在於：

- (1) 民眾可由一個入口網站查詢所有的檔案。
- (2) 採用通用的標準來描述檔案。
- (3) 可讓民眾從家裡、圖書館、教室、辦公室等任何地方查詢檔案，提升檔案受重視的程度。
- (4) 讓不同地方的檔案典藏管理者可在此環境下一起工作，及服務其使用者。
- (5) 透過將既有的紙本目錄回溯轉

英國於資訊公開法中，規定人民請求資訊的方式，以電子形式傳遞之方式也具有法律效益，意即民眾除了可以利用傳統方式申請檔案，如傳真、親自到館等方式，亦可利用電子郵件方式來申請檔案的使用，同樣具有法律效益。

4、收費標準

英國國家檔案局(TNA)提供親自至英國家檔案局閱覽原始資料、檔案複製申請服務、專業助理研究人員協助三種服務；親自至英國家檔案局 閱覽原始資料是免費的，需要專業助理研究人員協助服務則基本費用是每 15 分鐘 £15 元，檔案複製申請服務則依據英國國家檔案局(TNA)所制定之收費標準如表 4-6。

表 4-6 檔案應用收費標準

檔案外觀型式	複製方式	複製格式	收費標準	備註
微縮膠片	35mm 捲片		每小時 £64.00	沒有複本存在時
	35mm 捲片複製	銀片	每公尺 £1.80	
	35mm 捲片複製	氮片	每公尺 £1.00	
	最低費用		£50.00	
微縮單片	氮化之微縮單片		每小時 £64.00	沒有複本存在時
	最低費用		£64.00	
	氮化單片複製		每片 £2.90	存在複本時
高品質的紙本複本	原始文件的黑白複製	A4	每次印刷 £0.40	
		A3	每次印刷 £0.45	
		A2	每次印刷 £0.80	
	黑白數位掃描輸出	A4	每次印刷 £2.50	
		A3	每次印刷 £5.00	
		A2	每次印刷 £10.00	
		A1	每次印刷 £20.00	
		A0	每次印刷 £40.00	
	現存膠捲黑白輸出		每次印刷 £0.40	
	文件的彩色數位掃描	A4	每次印刷 £2.50	
		A3	每次印刷 £5.00	
		A2	每次印刷 £10.00	
		A1	每次印刷 £20.00	
		A0	每次印刷 £40.00	
高品質的數位檔案複本	經由網路移轉複製，e-mail、CD-ROM 或	黑白 A4	每影像 £2.10	
		黑白 A3	每影像 £2.80	

整體而言，英國國家檔案局(TNA)主要處理的對象，正逐漸從過去以紙本檔案為主，轉型為以電子檔案為主。自 2001 年 7 月，英國國家檔案局已開始管理數位形式產生之檔案。於 2003 年 4 月啟用數位檔案館 (Digital Archive)，可供民眾透過網路取得電子檔案，並提供線上瀏覽電子檔案的服務。2005 年 6 月，將此服務移到英國國家檔案局(TNA)的網站中。

由於現今大部分政府檔案多半以電子的方式產生，於是便為電子檔案管理系統揭開了序幕。過去的法律中規定著檔案未屆滿三十年者將不會移轉至英國國家檔案局。而且，隨著資訊公開法的施行，自 2005 年 1

月起，屆滿三十年之資料將依法公開。況且有別於紙本檔案的性質，電子檔案很容易消逝與毀壞。因此，英國國家檔案局必須盡快處理電子檔案相關事宜。

未來幾年當中，預計將會有大量電子檔案移轉至英國國家檔案局(TNA)。因此，英國國家檔案局(TNA)首先將儘可能採自動化方式處理各種作業，並確保政府部門的檔案產生亦採用自動化方式處理。其次，面對各種日益漸增的檔案類型，如影像、資料庫等。英國國家檔案局(TNA)亦須具備保存檔案的能力，如將過時的電子檔案轉置新格式。最後，更需因應資訊公開法所帶來的影響，包括在網際網路中提供電子檔案的傳遞。

然而，英國國家檔案局(TNA)考量倘若其仍以半人工方式處理各項檔案作業，將無法處理不斷增加的電子檔案。唯有透過重新改變現有作業流程以及投資自動化的處理過程，方可改善此一窘境。因此，為了因應快速增加的電子檔案數量，英國國家檔案局(TNA)近年來積極推動一項名為「Seamless Flow Program」的重要計畫。透過此計畫的推動，希望電子檔案從政府機關「產生」後、經過英國國家檔案局(TNA)「保存」、到公開給民眾在網際網路「應用」，這整個電子檔案生命週期的管理能完全自動化。此計畫的實現，將使英國國家檔案局(TNA)從以紙本檔案為主，邁入以電子檔案為主的里程碑。

英國國家檔案局(TNA)在推動「Seamless Flow Program」時，主要是經由執行與整合以下各項計畫：

- Appraisal and selection of records and related Departmental FOI activities
- Public Web Search and Resource discovery
- Metadata and cataloguing
- Management of the survival of semi-current records in the Departments
- Transfer to TNA of records and metadata
- Preservation and maintenance (enhancements to digital archive)
- Technology watch (enhancements to PRONOM)
- Delivery and presentation to users
- Management and security issues
- Business change and training

其中，負責推行「Appraisal and selection of records and related Departmental FOI activities」部份之團隊將盡可能使選擇電子檔案的

標準得以透過自動化應用程式來進行。負責推行「Public Web Search and Resource discovery」部份之團隊則主要引導搜尋系統的發展。負責推行「Metadata and cataloguing」部份之團隊將以提供未來檢索為原則，找出適當的詮釋資料。負責推行「Management of the survival of semi-current records in the Departments」部份之團隊則須確保半現用(semi-current)檔案將完全移轉至英國國家檔案局。負責推行「Transfer to TNA of records and metadata」部份之團隊則為此「Seamless Flow Programme」計劃的主要核心，必須發展一個將政府部門之電子檔案自動移轉至英國國家檔案局的流程。負責推行「Preservation and maintenance (enhancements to digital archive)」部份之團隊則延續並加強數位檔案館的工作，使其包含各種電子檔案保存的面向，如將檔案載入數位檔案館、儲存檔案與備份、保存原本的儲存媒體並移至新的檔案格式等。負責推行「Technology watch (enhancements to PRONOM)」部份之團隊則必須注意在各部門中科技的改變、數位檔案館中檔案的可讀性、傳送與呈現電子檔案給使用者所採用的科技。負責推行「Management and security issues」部份之團隊則必須負責與檔案及整格流程相關的管理與安全性議題，如確保檔案屬於非機密性、定義各檔案的安全層級、提供數位檔案妥善的身份確認等。負責推行「Business change and training」部份之團隊則必須負責企業的改變對於此計畫所帶來的衝擊，給予適當訓練與教育。

第三節 美國

一、國家背景

(一) 國家概述

美利堅合眾國(United States of America)，通稱美國，舊稱花旗國，是一個位於北美洲的聯邦共和制國家。為世界上最悠久的共和立憲制國家。美國源自於西元 1776 年從英國統治下脫離而出的北美殖民地，13 州的殖民地代表們一同發表《美國獨立宣言》，在經歷艱苦的獨立戰爭後，遂於西元 1783 年與英國簽訂了巴黎協約，從此受到世界各國的承認。

經過兩百多年的發展，美國國土不斷拓展，37 個州陸續加入聯邦旗下，目前有 50 個州，1 個聯邦直轄特區，以及若干海外領地。美國國土超過了 9,629,091 萬平方公里，是世界上第三大/第四大的國家。美國擁有 295,734,734 位居民，人口數量位居世界第三，人口密度約為 31 人 / 每平方公里。

美國龐大的經濟、文化、科技、和軍事影響力貫穿了整個 20 世紀。在第一次世界大戰和第二次世界大戰中，美國和同盟國一同獲得勝利，並經歷數十年的冷戰後終於拖垮蘇聯，成為世界上唯一的超級大國。根據國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)之資料顯示，2006 年美國的外匯存底為 54,321 百萬美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計

(IFS)；中央銀行金融統計，2006)，國內生產毛額(GDP)為 12,485,700 百萬美元(第一名)(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計；日本經濟企畫廳經濟社會總合研究所，2006)，平均每人 GDP 為 41,853 美元(第三名)(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計，2006)。自建國以來 200 多年的歷史裡，美國曾經歷過內戰(1861-65)和經濟大恐慌(1930 年代)兩次嚴酷考驗，仍堅守自由民主制政治制度，成為憲法民主和公民自由的的代表性國家，其所採行之民主制度屬於總統制，是一個共和國的政治體制，行政和立法機關分別選出。所採用之法律體系屬於英美法系，或稱普通法系，詳細說明請參閱附錄三。

(二) 地理環境

美國本土東瀕大西洋，西面太平洋，北臨加拿大，南接墨西哥及墨西哥灣。阿拉斯加州也與加拿大接壤，南至太平洋而北至北冰洋。夏威夷州則處在太平洋的群島上，位於北美大陸的西南方。

美國國土地形變化多端，尤其是在西部。東海岸沿岸地區有著海岸平原，在南部較為寬廣，而在北部較為狹窄，海岸平原在新澤西州以北並不存 在，不過在長島等地也有一些冰川沉積平原。在海岸平原後方的是地形起伏的山麓地帶，延伸到位於北卡羅萊那州和新罕布夏州、高 6,000 英尺(1830 公 尺)的阿巴拉契亞山脈為止。在阿巴拉契亞山脈以西

是美國中西部地帶的內部平原，這裡相對而言較為平坦，五大湖和密西西比河-密蘇里河流域—世界上第四大的 流域也位於這裡。在密西西比河以西，內部平原的地形開始上升，最後進入美國中部面積廣闊而地形特色稀少的大平原(Great Plains)。在大平原西部則有高聳的洛磯山脈，從南至北將美國大陸一分為二。洛磯山脈以西和內華達山脈以南的大盆地(Great Basin)地帶有大量的高山、鹽帶平原、和山谷，內華達山脈本身也有崎嶇的峽谷。在大盆地地帶的西南方則有低於海平線的死谷(Death Valley)，那裡也是西半球最低矮的地區。大臉盆地帶北方和喀斯喀特山脈(Cascades)東方的則是哥倫比亞河高原。由科羅拉多河貫穿的科羅拉多 高原則坐落於四角落州正中央，高原的海拔高度平均極高，並且有經過強烈侵蝕的砂岩地帶。而在大臉盆地帶西方的內華達山脈則有美國本土海拔最高的惠特尼山 (Mount Whitney)。在太平洋沿岸地區旁的是太平洋海岸山脈和火山喀斯喀特山脈，從南至北橫越美國。

由於幅員遼闊和廣泛的地理特徵，美國幾乎有著世界上所有的氣候類型。本土西部加州屬地中海型氣候，全年溫暖少雨；中西部亞利桑納和科羅拉多州屬沙漠型氣候，日夜溫差大，全年乾燥無雨。東南部佛羅里達州屬濕潤溫帶氣候，全年溫暖多雨；東北部及北部屬濕潤大陸型氣候，冬天潮濕嚴寒，夏季酷熱乾燥。

而影響美國氣候的主要是北極氣流，每年從太平洋帶來了大規模的

低氣壓，這些低氣壓在通過內華達山脈、洛磯山脈、和喀斯喀特山脈時夾帶了大量水分，當這些氣壓到達中部大平原時便能進行重組，導致主要的氣團相遇而帶來激烈的大雷雨，尤其是在春季和夏季。有時這些暴雨可能與其他的低氣壓會合，繼續前往東海岸和大西洋，並會演變為更激烈的東北風暴(Nor'easter)，在美國東北的中大西洋區域和新英格蘭形成廣泛而沉重的降雪。大平原廣闊無比的草原也形成了許多世界上最極端的氣候轉變現象。

然而，相較之下美國所擁有的地理環境也是促成它邁向世界強權的原因之一，在主要農業地帶少有嚴重的乾旱發生、氾濫也並不常見，並且有著溫和而又能取得足夠降雨量的氣溫。

(三) 文化特色

美國所採用的文字為英文，雖然美國沒有法定官方語言，英語是事實上的國家語言。據 2003 年統計，約 2 億 1480 萬(81.6%)的五歲以上人口在家只說英語。此外，美國中使用人口超過 100 萬人的語言還包括西班牙語(2970 萬)、漢語(220 萬)、法語(140 萬)、塔加洛語(130 萬)、越南語(110 萬)、德語(110 萬)。

美國政府對於美國人的宗教信仰並沒有作過正式的登記，但根據西元 2001 年一次民間進行的調查顯示，有 76.7%的美國成年人自認為基督徒，52%的的成年人自認為屬於新教的某個特定教派，24.5%則是天主教

徒，而即使少如猶太教(1.4%)、摩門教(1.3%)、以及其他各形各色的宗教也都對美國文化有著深刻影響。

(四) 資訊發展

根據國際電信聯盟(ITU)發佈全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)排名，美國位居第十三名。在2006年中由世界經濟論壇所提出之網路整備度指數方面，更獲得第一名。據智慧社會論壇所公布2006年智慧城市得獎名單中，美國俄亥俄州的克里夫蘭亦雀屏中選。此外，截至2006年9月，美國通過軟體能力成熟度模式之軟體廠商數量共計約有270家(其中通過Level 2的有106家；通過Level 3的有102家；通過Level 4的有8家；通過Level 5的有54家)。

二、組織制度

(一) 檔管組織

美國在西元1934年成立國家檔案館(National Archives)，所有的館務運作直接對國會負責，其後於西元1949年改隸於聯邦政府總務署，西元1984年再改為今日的國家檔案及文件署(National Archives and Records Administration, NARA)。美國國家檔案及文件署(NARA)藉由監督聯邦檔案之管理，以助於保存美國的歷史。其任務在於確保美國公民

均能接近並使用其所能掌握有關政府之公務運作、國家經驗之紀錄或資訊。

美國國家檔案及文件署之組織架構如圖 4- 7 所示。主要部門分別為：美國檔案保管員(Archivist of the United States)、美國檔案保管員代理人(Deputy Archivist of the United States/Chief of Staff)、政策與計畫人員(Policy and Planning Staff)、會議事務與通訊人員(Congressional and Public Affairs Staff)、同等的工作機會與不同的計畫(Equal Employment Opportunity and Diversity Programs)、一般商議(General Counsel)、資訊安全監督辦公室(Information Security Oversight Office)、國家歷史刊物和檔案委員會(National Historical Publications and Records Commission)、一般稽查員辦公室(Office of the Inspector General)、行政辦公室(Office of Administration)、聯邦記錄員辦公室(Office of the Federal Register)、資訊服務辦公室(Office of Information Services)、總統圖書館辦公室(Office of Presidential Libraries)、Washington, DC 檔案服務辦公室(Office of Records Services – Washington, DC)、區域性的檔案服務辦公室(Office of Regional Records Services)。

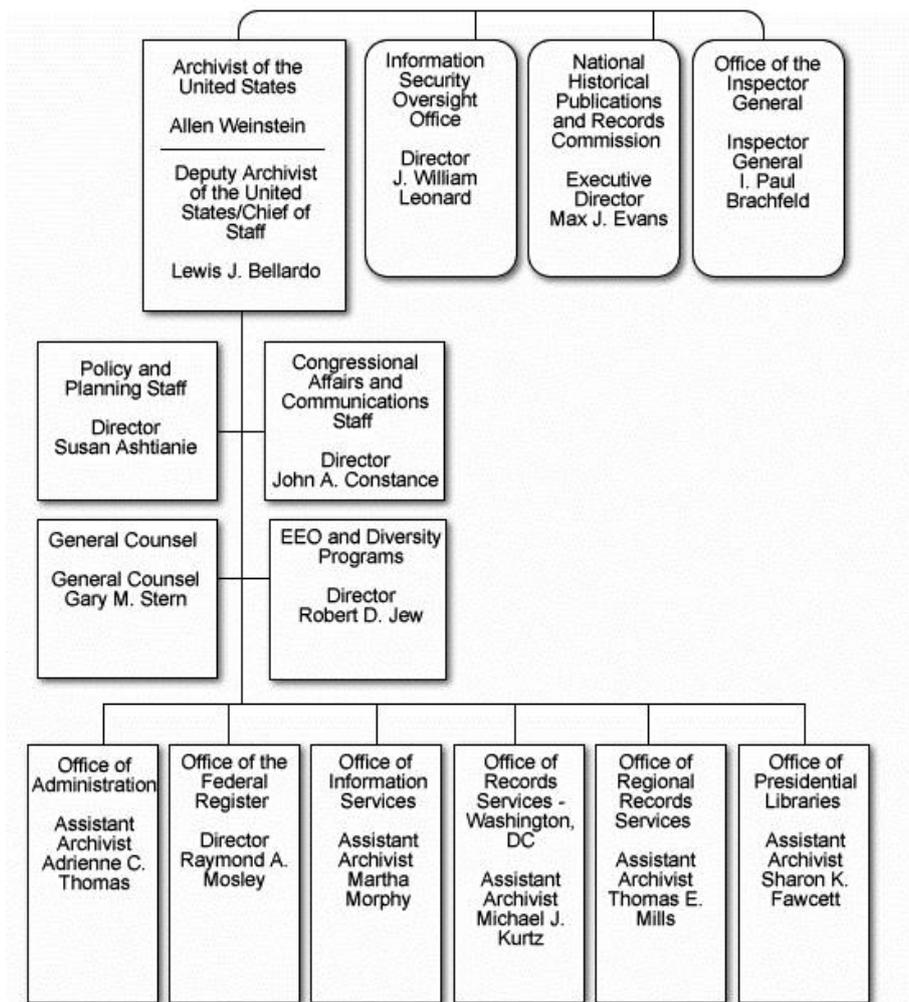


圖 4-7 美國國家檔案及文件署組織架構圖

資料來源：美國國家檔案及文件署

(二) 相關法規

美國與電子公文檔案管理相關之法源與標準如下：

1、美國聯邦法規集-電子檔案管理(NARA Code of Federal

Regulations 36 CFR1234, 1220, 1222, 1228)本法適用於電子檔案

的建檔、維護、應用與清理。電子檔案是指可記錄於任何電腦可

讀取的媒體並符合檔案定義 的數字、圖檔與文字。此一定義包

括但不限於 磁性媒體(如磁帶、磁碟)與光碟。除非另有規定，

此一規定適用於所有的資訊系統，不論微電腦、迷你電腦或網域電腦均屬之，而與其儲存媒體為網路或工作站無關，本辦法亦適用於由個人使用電子郵件所完成的聯邦檔案之建置、維護、應用與清理。

2、美國聯邦法規集-聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1220)本法規範管理聯邦檔案館所應遵循之方針，包含檔案的產生、維護以及妥善存放。

3、美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U. S. C. 3301)本法主要定義檔案包含各種書籍、報告、地圖、相片、機器可讀之資料或者記錄資料，不論其實際格式與特色，凡是由美國政府機關在執行公共職務時所蒐集或產生者，皆因其具有提供資訊之價值，稱之為檔案。

4、美國聯邦法規集--銷毀聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1228.270) 本法規範檔案銷毀應遵循之原則、處理過程等內容。

5、機關共通性檔案保存年限基準(General Records Schedule 4, 20) 規範各機關應依政府的保存需要建立並確保電子檔案及其文件處理的政策與程序時所應依據之基準。

6、資訊公開法(Freedom of Information Act ,FOIA)本法規定美國

聯邦行政部門中的各級行政機關應不待人民請求而公開(所謂「主動公開」)的資訊，如主動登載公報、提供檢索、影印、編製索引。

三、推動策略

(一) 教育宣導

美國目前宣導對象可分為兒童、一般民眾、專業人士三類。其宣導方式包含建置網站、出版刊物、舉辦活動、開設課程等。如馬里蘭州立檔案館與 Anne Arundel County school 有教學合作計畫，教學內容有傳記研究、歷史學研究、公共關係、編目及行銷，學生必須一星期約上課五小時，一學期或暑期共約完成六十六小時，課程結束發給認證。就專業人士而言，美國國家檔案及文件署(NARA)另提供在職進修之課程，於 2007 年試辦夏季學院，希望在明年的夏天能夠舉辦三期的教學活動。

(二) E化政府

西元 2002 年 12 月 17 日美國總統喬治布希(George W. Bush)因應數位時代的來臨，簽署了「2002 年電子化政府法案(E-Government Act of 2002)」，並宣布美國將成立電子化政府基金，預計 2006 年前將花費 3 億 4,500 萬美元的預算，以提供更完善的電子化政府服務，2003 年到 2006

年四個會計年度，美國電子化政府預算將分別為 4,500 萬美元、5,000 萬美元、1 億美元。美國電子政府計畫(e-Government Plan)便如火如荼的進行，其中計畫成立一個 “The FirstGov” 網站，整合所有政府單位建立入口網站，提供民眾一個完整性的政府搜尋管道，藉由多樣化服務與功能，達到政府與民間之互動。然而，據調查顯示，美國民眾對於電子化政府網站整體的滿意度，在 2005 年第一季是 71.9%，第二季則是 72.6%。

此外，根據美國布朗大學公布之電子化政府評比，2006 年美國排列第 4 名，第 1 名的寶座由南韓獲得。

(三) 系統導入

美國國家檔案及文件署(NARA)於 2005 年 9 月 8 日，授予 Lockheed Martin 三億八百萬美元的合約，委任其承辦永久檔案管理系統之建置工作，此系統需提供由聯邦政府所產生之電子檔案的保存與管理。首都華盛頓之檔案管理局之前推行為期六年之電子檔案管理計畫(ERA)也將與此計畫共同合作。不論電子檔案本身格式，電子檔案管理系統將永久保存所有電子檔案之資訊，並且使現在所使用的各種軟硬體設備於未來仍可使用。這整個完整的系統預計在 2011 年將會完成，其中部份功能將在近兩年內完成。洛克希德-馬丁公司 (Lockheed Martin)所領導的團隊由許多公司所組成，包含：BearingPoint Inc., McLean VA; Fenestra Technologies Corp., Germantown, MD; FileTek Inc., Rockville, MD;

History Associates Inc., Rockville, MD; EDS Corp., Plano, TX; Image Fortress Corp., Westford, MA; Métier Ltd., Washington, DC; Science Applications International Corp. (SAIC), San Diego, CA; and Tessella Inc., Newton, MA.。總計約 135,000 人負責進行研究、設計、發展、製造、整合等。

(四) 驗證機制

美國檔案管理系統驗證機制之目的主要為檢驗檔案管理系統是否符合美國國防部電子檔案保存標準，且由於美國國防部之政策，美國國防部所屬之單位，僅能使用符合該標準之產品，故將註記通過驗證之檔案管理系統產品，以供各機關建置之參考。遂於 2000 年美國國家檔案及文件署(NARA)授權隸屬於美國國防資訊系統局(Defense Information System Agency, DISA)之聯合互訊操作測試司令部(JITC)，依照美國國防部電子檔案保存標準(DoD 5015.2-STD)，針對檔案管理系統進行驗證，並於 2000 年 11 月 13 日起受理申請。此驗證機制中針對檔案管理系統進行驗證，驗證申請者可為檔案管理系統之資訊廠商、聯邦政府機關。並依據美國國防部電子檔案保存標準(DoD 5015.2-STD)分為必備功能需求、非必備功能、機密檔案管理功能三類。每次驗證所收取之費用將依驗證申請者所申請驗證之項目等予以評估。

四、檔案管理

美國檔案管理作業之生命週期如圖 4-8 所示。首先，各機關中凡與公務相關之資料均可視為文書，如信函、備忘錄、報告、照片等。若為非現用之檔案將由各機關依照檔案保存年限基準表 (General Record Schedule) 賦予保存年限。接著，當檔案欲收存至檔案館保管時，將由檔案館進行鑑定作業，判斷檔案是否具有永久保存之價值，若具價值者將予以保存，反之將予以銷毀。

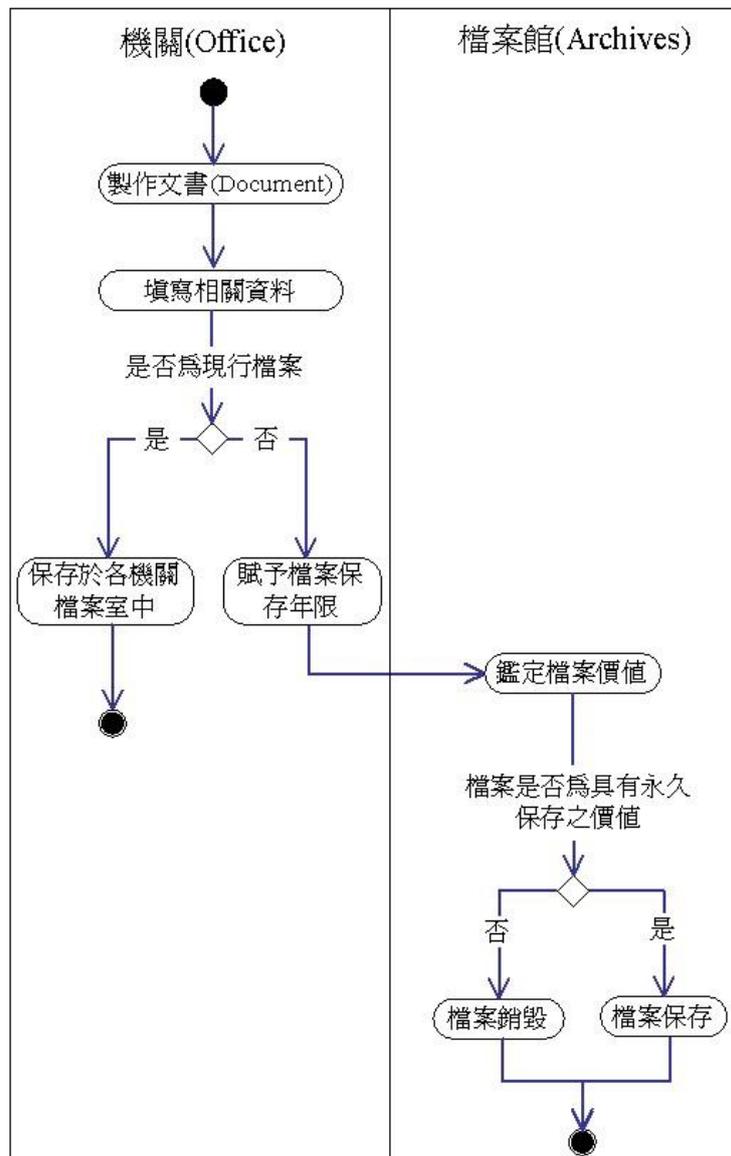


圖 4-8 美國檔案管理生命週期

資料來源：本計畫整理

(一) 文書製作

1、法源與標準

美國各機關進行文書製作作業時，依循「聯邦公報法(Federal Register Act)」、「美國政府信函處理手冊(U.S Government Correspondence Manual)」之各項原則處理之。

2、文書格式

根據「美國聯邦公報法(Federal Register Act)」以及「美國政府信函處理手冊(U.S Government Correspondence Manual)」，文件的範圍包括信函(correspondence)、備忘錄(memorandum)、稿(papers)、照片(photographs)、報告(reports)、銘(writings)、錄音(recordings)、電子郵件(e-mail)、總統聲明書(Presidential proclamation)、行政命令(Executive order)、規範(Order)、條例(Regulation)、法則(Rule)、證書(Certificate)、執照(License)、公告(notice)、聯邦政府機關所公布或發出之正式文件等。而文件的格式則根據於1992年頒訂的美國政府信函處理手冊(U.S Government Correspondence Manual)處理之。

3、儲存格式

美國國家檔案及文件署(NARA)所推行之「電子化檢索計畫 Electronic Access Project, EAP)」中，公布之「檔案資料數位化指南(NARA Guidelines for Digitizing Archival Materials for Electronic Access)」，為達便利電子化檢索，規範文字、照片、地圖、圖片等以電子化形式儲存之格式，並依目的分為永久保存、下載、預覽三種。詳細格式如表 4-7 所示。

表 4-7 美國檔案儲存格式表

檔案類型	檔案用途	檔案規格
文字資料	永久保存	TIFF, Intel byte order, header version 6
	網路下載	GIF、JPEG
	預覽影像	GIF
照片資料	永久保存	TIFF, Intel byte order, header version 6
	網路下載	GIF
	預覽影像	GIF
地圖、平面圖以及超大型記錄	永久保存	TIFF, Intel byte order, header version 6
	網路下載	JPEG
	預覽影像	GIF
圖片	永久保存	TIFF, Intel byte order, header version 6
	網路下載	GIF、JPEG
	預覽影像	GIF

資料來源：美國國家檔案及文件署

資料數位化時之永久典藏檔、下載檔以及預覽檔等各種不同使用目的之檔案的規格。

4、線上簽核

5、美國並未採用線上簽核作為電子公文意見表達之方式。

6、電子郵件

根據美國聯邦法規集中對於電子訊息之定義，指以電子郵件系統

建置或接收的文件，包括簡訊、一般文件、附件等，如可供傳輸訊息的文字檔與其他電子文件。電子郵件方面，美國國家檔案及文件署所採行之策略共含以下三點內容：

- (1) 倘若電子郵件訊息符合聯邦法典中對於檔案之定義者，均可稱之為聯邦檔案。
- (2) 聯邦檔案均需以某種形式儲存於檔案保存系統中，其可為紙本或電子之形式，惟顧慮檔案暫時性之因素時，無須保存。
- (3) 倘若電子郵件已提供複製版本之資料至檔案保存系統中，不論其提供之檔案形式為紙本或電子，均允許其刪除電子形式之檔案。

(二) 檔案產生

1、法源與標準

美國各機關進行檔案產生作業時，依循「美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U.S.C. 3301)」、「美國聯邦法規集-聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1220)」、「美國聯邦法規集-電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR1234)」之各項原則處理之。

2、點收原則

凡是由美國政府機關在執行公共職務時所蒐集或產生者，皆因其具有提供資訊之價值，將予以收存於檔案館中保存。

3、命名原則

並無提及電子檔案命名原則。

4、詮釋資料內容

電子媒體中每一文件的適當詮釋資料包括：單位名稱、文件編號、檢索用的關鍵詞、位址(如果有)、承辦人、創稿人、日期、授權清理文號、機密等級。各機關應確保該系統中的檔案須與紙本、微縮或其他媒體相聯結。

5、檔案產生方式

美國電子公文檔案產生的方法主要有兩種，第一種是透過掃描的方式，將原為紙本形式存在之文件檔案，如信函 (correspondence)、備忘錄(memorandum)、稿(papers)、照片 (photographs)、報告(reports)、銘 (writings)、錄音 (recordings)、電子郵件(e-mail)、總統聲明書(Presidential proclamation)、行政命令(Executive order)、規範(Order)、條例(Regulation)、法則(Rule)、證書(Certificate)、執照 (Licence)、公告 (notice)、聯邦政府機關所公布或發出之正式

文件等，轉換為電子檔案，並透過光學字型辨識技術(Optical Character Recognition, OCR)使後續檔案檢索時更加精準；第二種則是各機關所使用之文件，已採電子方式進行，可直接轉換為電子檔案。

(三) 檔案鑑定

1、法源與標準

美國各機關進行檔案鑑定作業時，依循「美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U.S.C. 2107, 2905, 3302, 3302a)」之各項原則處理之。

2、鑑定單位

美國國家檔案及文件署主要負責聯邦檔案之鑑定，換言之，凡符合美國法典集四十四號中對於聯邦檔案定義之檔案，均由美國國家檔案及文件署負責鑑定。而各州檔案鑑定則由各州制定。

3、鑑定原則

美國國家檔案及文件署依據美國法典中對於聯邦檔案之定義對於檔案進行鑑定，首先，將檔案分為三類作為鑑定的出發點，分別為紀錄公民權利之檔案、紀錄聯邦官員活動之檔案、紀錄國家經歷之檔案，屬於此三類之檔案表示其具有檔案價值，需永久

保存之。接著，提供一般鑑定作業手冊(General Appraisal Guideline)進一步協助判定哪些檔案具有重要價值並需永久保存，該作業手冊中提供鑑定檔案價值之思考方向，如：

- 該檔案對於研究而言是否具有重要意涵？
- 該檔案之內容與來源是否具有重要意義？
- 該檔案中之資訊是否獨特？
- 該檔案是否具可用性？

當初採用何種方式蒐集、組織、呈現檔案，或商業過程中對於使用性之影響 · 就技術面考量該檔案之可用性 · 實體檔案的狀況對於可用性之影響

- 該檔案是否可協助尋找其他永久保存之檔案？
- 該檔案資訊中包含哪些時間範圍？
- 該檔案是否記載著某些決定可供未來作為先例之參考？
- 該檔案是否與其它永久保存之檔案有關？
- 該檔案中是否包含不具檔案價值之檔案？
- 若需長期保存該檔案時，需要耗費多少資源？
- 該檔案之數量有多少？

- 是否透過適當的鑑定工具進行採樣？

4、鑑定時機

美國的鑑定作業執行之作法如圖 4- 9 所示。首先，各機關中，檔案可能由許多文件所組成，凡各機關之非現用(non-current)檔案，均需依照檔案保存期限表(General Retention Schedule)賦予每個檔案一個保存年限。接著，當檔案欲收存至檔案館時，需經過鑑定作業，判斷具永久保存價值之檔案者，方可收存至檔案館中。因此，美國採用之鑑定模式屬於前期鑑定模式。

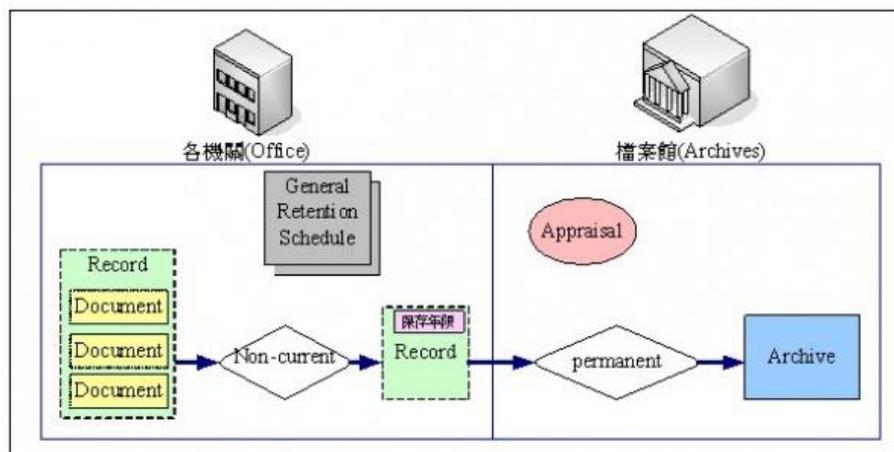


圖 4- 9 美國檔案鑑定時機圖
資料來源：本計畫整理

(四) 檔案清理

1、法源與標準

美國各機關進行檔案鑑定作業時，依循「美國聯邦法規集--電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR

1234.34)」、「美國聯邦法規集--銷毀聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1228.270)」、「檔案保存期限表 20(General Retention Schedule 20)」、之各項原則處理之。

2、清理原則

電子檔案只有根據美國檔案管理局局長已核定的檔案清理期限表(General Records Schedules)才可被銷毀。首先，每一機關至少須確保電子檔案的銷毀期限的訂定是為了保護敏感性、財產權或國家安全資訊。其次確保電子檔案媒體先前用於保存敏感性、財產權或國家安全資訊，唯未被再使用，該資訊若被再使用可能造成其他的傷害。最後，確保各機關應建立並執行個人產出之電子郵件的銷毀程序。

此外，美國「檔案保存期限表 20(General Retention Schedule 20)」授予處理某些電子檔案的權利。不論電腦如何產生或儲存電子檔案之格式，該規範中將電子檔案分為十五類，分別規範欲刪除電子檔案時應依循之原則。

(1)電腦系統產生、使用、維護相關之檔案或電子檔案

(Files/Records Relating to the Creation, Use, and Maintenance of Computer Systems, Applications, or Electronic Records.)：一般來說，當聯邦政府機關認此類

檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(2)輸入或來源檔案(Input/Source Records.)：大致上，此類檔案若已轉置於電子媒體中或不再需要用來支資料援復原之用時，便可予以刪除。

(3)電子版本之檔案銷毀計畫(Electronic Versions of Records Scheduled for Disposal)：除取代或複製之檔案保存期限表(General Retention Schedule)之外，凡超過保存期限或不再需要保存者，均可予以刪除。

(4)摘要資料(Data Files Consisting of Summarized Information.)：一般來說，當聯邦政府機關認此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(5)摘要檔案(Records Consisting of Extracted Information.)：一般來說，當聯邦政府機關認定此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(6)印刷檔案(Print File)：一般來說，當聯邦政府機關認定此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之

用途便可予以刪除。

(7)重新格式化之檔案(Technical Reformat File)：除用以移轉至美國國家檔案及文件署(NARA)之檔案外，當聯邦政府機關認定此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(8)備份檔案(Backups of Files)：原始檔案已存入後續備份檔案、已移轉至美國國家檔案及文件署(NARA)、已遭刪除時，此類電子檔案便可予以刪除。

(9)協尋檔案(Finding Aids (or Indexes))：一般來說，當聯邦政府機關認定此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(10)特殊目的之軟體程式(Special Purpose Programs)：除某些用必須維護尚未移轉至美國國家檔案及文件署(NARA)之軟體程式外，當聯邦政府機關認定此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(11)電腦使用說明(Documentation)：若使用說明已遭取代或淘汰時，此類電子檔案便可予以刪除。

(12)下載與複製之資料(Downloaded and Copied Data)：一般來

說，當聯邦政府機關認定此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。

(13)文字處理檔案(Word Processing Files.)：當此類檔案不需更新或校訂時，便可自文字處理系統中刪除。

(14)電子郵件檔案(Electronic Mail Records)：當此類檔案已複製至檔案管理系統後，便可于電子郵件系統中刪除。

(15)電子資料表(Electronic Spreadsheets)：凡超過保存期限或不再需要保存者，均可予以刪除。

3、銷毀方法

並無提及如何銷毀電子檔案。若為紙本檔案時，採燒毀、絞碎、浸軟或其他適當的方法。

4、移轉方法

各機關須肩負使檔案具有完整性之責任，藉由實體媒介將檔案移轉至美國國家檔案及文件署(NARA)，於移轉之過程中，美國國家檔案及文件署亦會與機關共同確保檔案之完整性。而為確保妥善保存需永久保存之電子檔案，各機關須依照其檔案銷毀計畫(records disposition schedule)中所訂定之時間，按時將電子檔案移轉至美國國家檔案及文件署(NARA)。此外，若各機關無法

對電子檔案之媒介提供適當之保存與照顧，或者該電子檔案存在之媒介已過於老舊而無法移至較新之媒介時，各機關應儘快與美國國家檔案及文件署聯繫，以即時安排對於需永久保存之電子檔案的移轉。各機關不可將需儲存於特定軟硬體之檔案移轉至美國國家檔案及文件署，欲移轉之檔案必須採 ASCII 或 EBCDIC 方式編碼，或資料文件與資料庫(Data file and database)、文字文件(Textual documents)、數位空間資料(Digital spatial data files)、其他種類電子檔案，且不可將該檔案進行壓縮，除非經美國國家檔案及文件署事先同意，遇此狀況時，美國國家檔案及文件署可能會要求該機關提供可以解壓縮之軟體。

目前美國國家檔案及文件屬許可之移轉媒體包含，開放式磁帶(open reel magnetic tape)、磁帶匣(magnetic tape cartridge)、光碟片(Compact-Disk)、唯獨光碟機(Read Only Memory , CD-ROM)、檔案傳輸協定(File Transfer Protocol)。

(五) 檔案保存

1、法源與標準

美國各機關進行檔案鑑定作業時，依循美國聯邦法規集——電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1234.30, 1234.32)」、「機關共通性檔案保存年限基準(General

Records Schedule 4, 20)」之各項原則處理之。

2、保存機關

美國檔案管理制度中，聯邦與各州間並無隸屬及監督關係，採中央與地方檔案管理事權分離的方式。美國國家檔案及文件署之設置及國家檔案的管理主要依據聯邦文件法(Federal Records Act)、國家檔案及文件管理法、總統文件法(Presidential Records Act)、總統圖書館法(Presidential Libraries Act)、總統文件及資料保存法(Presidential Recordings and Materials Preservation Act)、資訊公開法(Freedom of Information Act)及隱私權法(Privacy Act)等法令，其任務在於「國家檔案」的掌握與應用，因此國家檔案由美國國家檔案及文件署負責保存，而各州則負責保存下轄之檔案資料，相較於我國現制來看，或可以「機關檔案」視之。

3、長期保存方法

由於美國國家檔案及文件署有義務將政府資訊對民眾公開，而現今越來越多的資訊是以電子檔案的形式存在。因此，於1998年宣佈一項電子檔案管理計畫(Electronic Records Archives, ERA)，將設計一套系統來保存與檢索聯邦政府的檔案，解決電子檔案瞬息萬變的窘境，盼能確保電子檔案之內容可為眾人取用。

該計畫對於長期保存的方法提出四項策略，首先，針對博物館或技術保存而言，必須維護固有之軟硬體元件，以確保檔案可再製之能力；其次，就格式演進而言，儘快隨著科技的演化將舊有檔案格式轉換為新的格式；接著，提供檔案產生時之環境，以供檔案重新產生之用；最後，永久保存檔案之方式(Persistent Archives Method, PAM)即以維持檔案既有特質，並減少其對於特定軟硬體依賴性之方式保存與適時轉換檔案格式，使檔案在各種技術轉換過程之間仍可保有原貌。

此外，根據電子檔案管理法中對於電子檔案儲存媒體的選擇與維護應注意下列七點：

(1) 各機關應依據下列規定選擇適當的媒體與系統以全程儲存

機關檔案：

- 允許特定時段的簡易檢索。
- 易於區隔檔案與非檔案資料。
- 保留檔案於可用的狀態直至授權清理日。
- 媒體中若包括永久檔卻不符合 36 CFR 1228.270 永久檔移轉 NARA 的規定時，須允許該永久檔得移轉至其他符合規定的媒體。

(2) 選擇儲存媒體或自某一媒體轉置至另一媒體時應考慮下列

要項：

- 判定保存期限時檔案被授權的期限。
- 保留檔案時必要的維護工作。
- 檔案儲存與檢索的經費。
- 檔案的量。
- 檢索檔案的時間。
- 媒體的可攜式(如選擇的媒體可安裝於各種廠牌的設備)及資訊自某一媒體轉換至另一媒體的能力(如從光碟轉至磁帶)。
- 媒體須符合聯邦資訊現行處理標準。

(3) 各機關應避免以磁片儲存長期檔案或清理中電子檔案。

(4) 各機關應確保依外部程序建置或採用時，經授權的使用者可辨識並檢索儲存於磁碟、可移式磁片或磁帶中的資訊。

(5) 各機關應確保資訊不因技術的改變，或將轉置的儲存媒體匯入現有軟硬體時遺失，轉置至其他媒體前，各機關應確定經授權清理的電子檔案得在轉置後順利執行。

(6) 各機關應依例行程序製作電子檔案的備份以避免因設備或人為的疏失導致資訊遺失，永久性或清理中檔案的複製應保存於儲存區中，而與已複製的檔案妥為區隔。

(7) 電腦磁帶的維護

- 各機關至少每六個月應測試儲存清理中或有意延長為永久性的電腦磁帶，此一測試應證明磁帶並無永久性的錯誤，且符合 National Institute of Standard and Technology 的標準或其他工業標準。
- 各機關永久性或清理中電腦磁帶的儲存與測試區域的環境，應參照下列的溫濕度：恆溫.... 華氏 62 至 68 度(攝氏 17-20 度)、恆濕.... 相對濕度 35%至 45%
- 各機關每年均應瀏覽所有永久性與清理中檔案磁帶的統計樣本，以了解資料的遺失並予修護，庫存 1800 捲以下應抽驗 20%或 50 捲以上的樣本，庫存 1800 捲 以上，應抽驗 384 捲以上的樣本，當有 10 處以上的錯誤時應予重製，遺失的資料應予重新儲存。可能有相同情況的磁帶(如品質不良、高使用率、環境欠佳、處理不當)亦應予適當地瀏覽與修護。
- 各機關保存永久性或清理中資料的磁帶應不逾 10 年。

- 每一捲用於儲存永久性或清理中電子檔案磁帶的外部標籤(或同等的自動磁帶管理系統)均應有統一的標示，包括機關名稱、承辦單位、系統名稱、機密等級。存檔文件若只是磁帶中的一部分，下列資訊應存入(非附加)於儲存永久性或清理中電子檔案的每一磁帶中：檔案名稱、建置日期、起迄日期、檔案數量、內部標籤類型、同批數量(若有)、磁軌數、代碼或軟體的特性、磁區大小的資訊、磁帶的流水號。文件的編碼資料可包括檔案格式與檔案長度，資料組可給予名稱與流水號，每一資料組的檔案亦可給予名稱。
- 各機關應禁止在永久性或清理中檔案的磁帶庫房與測試或評鑑區抽菸與飲食。

(8) 隨機存取記憶體的維護

- 各機關應告示原廠推薦該隨機存取記憶體的操作程序與處理模式。
- 持續或定期儲存永久性或清理中檔案的磁碟或可移式磁片的外部標示應包括下列的資訊：機關名稱、承辦單位、內容的名稱、建置日期、機密等級、使用的軟硬體。

4、保存年限

根據美國機關共通性檔案保存年限基準(General Records Schedule 4, 20)與檔案鑑定政策(Appraisal Policy)所規定，檔案保存年限主要分為永久保存與暫時性保存兩類，而暫時性保存之檔案中因檔案價值之差異而影響其保存年限長短，分別為兩年、三年、六年。

5、資訊安全

根據美國電子檔案管理辦法第二十八條所規定，各機關應執行與維護檔案安全計畫的有效性並與下列各項結合：

- (1) 確保只有經授權的使用者可以查詢電子檔案。
- (2) 提供全部檔案的備份以避免資料遺失。
- (3) 確保機關中的人員均經過敏感性與機密性電子檔案的安檢訓練。
- (4) 將電子檔案未經授權而被竄改或刪除的風險降到最低。
- (5) 確保電子檔案的安全性包含於依據 1987 年電腦安全法規範的電腦系統安全計畫之中。

(六) 檔案應用

1、法源與標準

美國各機關進行檔案鑑定作業時，依循「美國聯邦法規集--電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1234.20, 1234.22)」、「美國聯邦法規集--(NARA Code of Federal Regulations Subchapter C - Public Availability and Use CFR 1256.20)」、「資訊公開法(Freedom of Information Act ,FOIA)」之各項原則處理之。

2、開放原則

根據美國聯邦法規集中規定大部分「聯邦檔案」均可公開以作為研究之用，惟資訊公開法中限制公開之資訊不予公開。各機關針對機關檔案所訂之開放原則亦需與資訊公開法一致。倘若民眾欲查閱受限之檔案資訊，可依照資訊公開法中 1250 條，提出資訊公開申請。若欲查閱聯邦機密檔案時，可依照資訊公開法中 1256.74 條，提出資訊公開申請或必要調閱申請。

3、查詢方法

美國國家檔案及文件署提供線上查詢介面供民眾查閱聯邦檔案資訊。為了推展檔案資訊化，NARA 業已研提一份「電子化檢索計畫 Electronic Access Project, EAP)」，並且公布「檔案資料數位化指南(NARA Guidelines for Digitizing Archival Materials for Electronic Access)」，以便利電子化檢索。截

至目前為止，已約有 124,000 件檔案完成數位化，為便於這些資料能提供線上查詢，並設置「檔案研究目錄查詢網站(The Archival Research Catalog，簡稱 ARC)」，提供檔案目錄及數位化電子檔案之查詢窗口，此三項重要計畫內容分別說明如下：

(1) 電子化檢索計畫(Electronic Access Project, 簡稱 EAP)

本計畫目的在建置一線上檔案目錄，以便提供民眾了解 NARA 的館藏情形，並將其核心館藏或民眾最有興趣之館藏，以數位化方式提供檢索。

(2) 檔案資料數位化指南(NARA Guidelines for Digitizing

Archival materials for Electronic Access)本項指南係作為 NARA 執行 EAP，以利內部作業之用，並非作為各機關進行檔案影像數位化之標準，也不是供聯邦政府各機關作為製作文書或移轉檔案至國家檔案館之指南。其內容區分為數位影像要求、品質確認程序及操作指南三部分。

(3) 美國檔案研究目錄查詢網站(The Archival Research

Catalog，簡稱 ARC)為提供檔案目錄資訊檢索，NARA 原已建置「美國國家檔案查詢目錄(National Archival Information Locator，簡稱 NAIL)」，改稱「美國檔案研究目錄查詢網站(ARC)」後，檔案目錄收錄範圍包括華盛頓特

區、各地區檔案館及總統圖書館所典藏的全國性檔案目錄檢
索服務。目前收錄的資料量已達 869,979 立方公尺的館藏，
但其中僅有 20%的檔案是典藏在國家檔案館，所有目錄資料
包括：470 個文件群(record groups)、9,898 個文件系列
(series)、311,119 個案卷(file units)、245,683 個文件
(items)，其中也包含 124,000 個已數位化的影像檔。除 ARC
提供聯合目錄查詢服務外，NARA 另建置 The Access to
Archival Databases(簡稱 AAD)系統，專門提供 NARA 典藏
的電子文件檢索服務，選取具有特殊價值的個人或組織的電
子文件，計有 30 個電子文件系列、350 個案卷以及 5,000 萬
份文件，檢索結果可直接提供線上瀏覽、列印或下載電子文
件。

4、收費標準

根據美國聯邦法規集中規定，檔案機構會收取檔案複製費用、複
製品鑑別費用以及檔案修復費用，收費標準如：

- (1) 基本調閱處理費用：\$89.00(USD)
- (2) 電子檔案複製費用：\$ 9.00(USD)
- (3) 檔案儲存媒體費用(含運送費用)

- 9-track reel : \$22.50(USD)
- 3480-class cartridge : \$5.75(USD)
- CD-R : \$7.50(USD)
- DVD : \$7.50(USD)
- Diskette : \$2.50(USD)

倘若美國政府因公務目的需再製檔案時，不收取費用。

整體而言，美國國家及檔案文件署(NARA)之任務在於確保美國公民均能接近並使用其所能掌握有關政府之公務運作、國家經驗之紀錄或資訊。而隨著資訊科技的興起，電子檔案已使美國國家及檔案文件署(NARA)面臨許多挑戰。約於1970年代，美國國家及檔案文件署(NARA)收到了第一份電子檔案資料，而過去十年來，電子檔案的數量已成長了十倍之多，遠比過去傳統紙張之成長速度來的快，可見未來美國國家及檔案文件署(NARA)，將面對為數可觀的電子檔案。此外，日新月異的資訊科技也將使得保存電子檔案更加困難。

面對電子檔案所引發的眾多議題，美國國家及檔案文件署(NARA)遂於1998年開始著手進行電子檔案管理計畫 (Electronic Records Archives Project)，2000年成立電子檔案管理計畫辦公室(ERA Program Office)，2002年完成電子檔案管理系統需求，2003年釋出電子檔案管理系統設計與雛型之建議書徵求文件、2004年委由兩間承包廠商，各自發展電子檔案管理系統設計規格，於2005

年開始著手進行系統發展，未來預計 2007 年首次使用電子檔案管理系統，2008 年協助政府機關改善電子檔案管理 績效，2011 年完成全部系統開發與建置。

第四節 日本

一、國家背景

(一) 國家概述

日本，正式名稱為日本國。西元 1850 年以後日本逐漸面臨來自歐、美的叩關壓力，以及北方俄國的要求通商，直到 1854 年日本開放門戶，因而激起了「尊王攘夷」運動，德川幕府也在 1867 年遭推翻。隔年，遂建立了以「明治天皇」為首的新政府，次年遷都江戶，並更名為「東京」而延用至今，亦為日本最大都市。也開始了「明治維新」運動，以「富國強兵」為口號，廢除封建制度，採行歐美現代化措施，以工業化為基本國策，至 1889 年頒布憲法，1890 年召開國會。日本是位於亞洲東部的島國，領土由北海道、本州、四國、九州四個大島和 3900 多個小島組成，土地面積為 377,800 平方公里。截至西元 2005 年 12 月，總人口數約為 126,140,000，在全世界排行第十，人口密度為 334 人／每平方公里，其中又以東岸地區與南部地區最為密集。全國 80% 的人口居住於城市或大城鎮，26% 以上的人口居住在大東京地區(首都圈)，49% 以上的人口集中在東京都、大阪府及神奈川縣。

日本政府以資本扶持工業與企業、強大的勞動力、高科技的發展以及較低的軍事預算比例(占 GDP 的 1%)，幫助日本經濟高速發展，併成為當今科技發達程度僅次於美國的經濟體，以及僅次於美國的全球第二大

經濟體。根據國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)之資料顯示，2006年2月底，日本的外匯存底為836,381百萬美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；中央銀行金融統計，2006)，僅次於中華人民共和國，位居世界第2位。2005年國內生產毛額(GDP)為4,562,842百萬美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計；日本經濟企畫廳經濟社會總合研究所，2006)，平均每人GDP為35,603美元(國際貨幣基金會(IMF)國際金融統計(IFS)；行政院主計處中華民國國民所得統計，2006)。

日本所採行之民主制度屬於議會制，是一種立法機構與行政機構相互依賴的政體，在採用這種政治體制的國家中，立法體系與行政體系(或稱立法機關與行政機關)並不完全分立。而英國所採用之法律體系屬於大陸法系，或稱歐陸法系，詳細說明請參閱附錄三。

(二) 地理環境

日本是位於亞洲東部的島國，東臨太平洋，西隔日本海與朝鮮相望，南接東海、菲律賓海，北面鄂霍次克海。由6800多個島嶼組成的日本，主要包含北海道、九州、本州及四國與週邊的千島群島、小笠原群島及琉球群島組成，其中四大島的面積就佔了國土面積的99.37%。

日本位於亞歐板塊和太平洋板塊的消亡邊界，為西太平洋島弧-海岸山脈-海溝組合的一部分。全國68%的地域是山地，平原較少。且日本位

於環太平洋火山地震帶，全球有十分之一的火山位在日本，全國都時常會發生火山活動。嚴重的地震則每一個世紀都會發生幾次；近年發生的阪神大地震、新潟縣中越地震都是芮氏地震規模 6 級以上的強震，受到世界各國關注。

由於日本的島嶼呈北東向延伸得很長，南北跨越緯度約 20 度，因此有多種溫度帶。氣候類型大部分是溫帶季風氣候，南部的九州、四國、琉球群島(歸屬存在爭議)有副熱帶季風氣候。北部的島嶼夏天溫暖，冬天則十分漫長、寒冷，還時常有大量降雪。而中西部地區則冬天比較乾燥，很少下雪，夏天潮濕。

(三) 文化特色

日本官方語言為日語，其他語言與文化主要受到鄰近的中國及朝鮮影響，因此，現在包括外國人的日本居民中 99% 以上的人口暢通日語。剩餘的 1% 以下主要包括了新近移居的中國人、巴西人等，也或多或少兼通日語。現行的公用語言是以江戶山手地區(今東京中心一帶)的方言為基礎的“標準語”。

神道與佛教是日本的主要宗教，而其他宗教則以佛教、基督教居多。大多數日本人並不信奉某一特定宗教，但是許多宗教儀式或活動已經與日本人的生活融為一體，如婚禮和葬禮。

此外，日本國人對於造紙技術相當自豪，因而對於電子檔案仍持保

守態度，目前大部分檔案之保存媒體仍以紙張為主，近年來逐漸重視電子檔案管理各項議題，並著手規劃。

(四) 資訊發展

根據國際電信聯盟(ITU)發佈全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)排名，日本位居第三名。在 2006 年中由世界經濟論壇所提出之網路整備度指數方面，則獲得第十六名。據智慧社會論壇所公布的 2006 年智慧城市得獎名單，日本市川亦榜上有名。此外，截至 2006 年 9 月，日本通過軟體能力成熟度模式之軟體廠商數量共計約有 76 家(其中通過 Level 2 的有 18 家;通過 Level 3 的有 45 家;通過 Level 4 的有 5 家;通過 Level 5 的有 8 家)。

二、組織制度

(一) 檔管組織

自明治年代以來，各省的公文為各自的機關自行保存，不過戰後關於為了公文的散逸防止和公開的設施的必要性，昭和 34 年(西元 1959)11 月，日本學術會議會長對內閣總理大臣建議-設置國立公文書館，要求公文需集中管理。

日本政府也認為有其必要性，各省廳呼籲公文將公文及中管理，同

時著手對於國外公文管制度進行研究調查，於昭和 46 年(西元 1971)7 月設置了國立公文書館，西元 1987 年 12 月公布施行「國立公文書館法」，更進一步推動日本檔案事業發展之規模，西元 1999 年 7 月該法修正通過，更使日本國家檔案管理制度有了長足的進展。

日本國立公文書館相當於日本的國家檔案館，隸屬總理府，負責典藏全國各行政機關具歷史價值之檔案，並提供閱覽、研究及展示。然而，自西元 2001 年起，國立公文書館改制為公法人性質之團體，不再屬於政府機關之組織。

國立公文書館基於國立公文書館法(平成十一年法律第七十九號)第四條第四項之規定，設有館長、次長各一人，綜理全館行政業務，組織架構如圖 4-10 所示；在業務方面，設有庶務課、公文書課、內閣文庫及分館等四大部份，其職掌分述如下：

- 1、庶務課：關於館長官印及館印之保管、國立公文書館主管事務之綜合企劃、國立公文書館職員之人事事項、國立公文書館之會計及會計監查、國立公文書館設施及其物品管理、公文書收受編輯與保管、其他國立公文書館主管事務。
- 2、公文書課：關於國家保管之公文書或其他紀錄之接管、公文書之整理與保存、公文書之提供閱覽與展示、公文書之調查研究與企劃、公文書相關資料之蒐集編輯與刊行、與他機關之聯繫交流事

務。

3、內閣文庫：關於國立公文書館所管古書與圖書之管理、古書之調查研究、古書資料之蒐集編輯與刊行、圖書之徵集、國立國會圖書分館內閣府圖書館之相關事務。

4、筑波分館：關於庶務、設施之管理、公文書之接管與整理、公文書等開放應用、公文書之調查研究等。

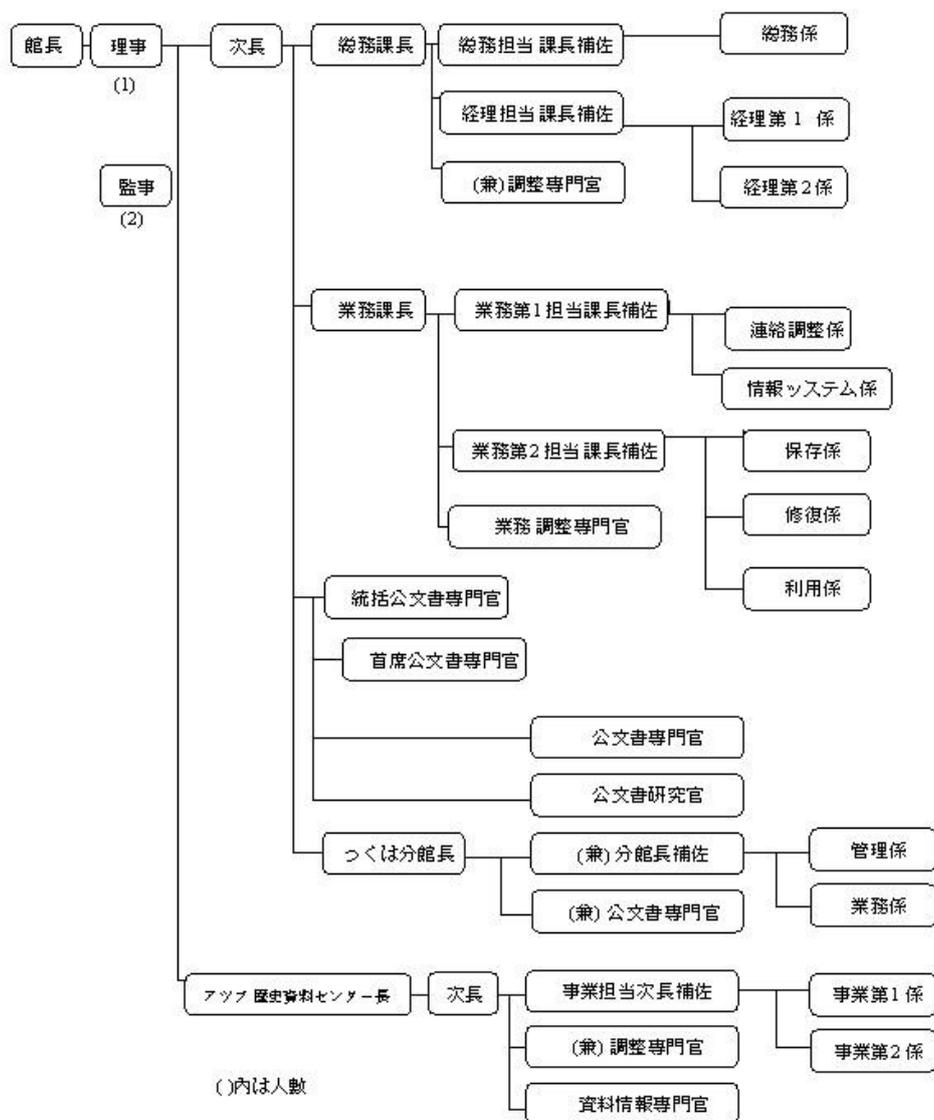


圖 4-10 日本國立公文書館組織圖

資料來源：日本國立公文書館

(二) 相關法規

日本與電子公文檔案管理相關之法源與標準如：

- 1、國家檔案法(National Archives Law)
- 2、公開檔案法(Public Archives Law)
- 3、國立公文書館法
- 4、行政機關保有資訊公開法
- 5、獨立行政法人國立公文書館文件管理規則

三、推動策略

(一) 教育宣導

日本目前主要針對一般民眾與專業人士進行教育宣導，不僅透過網頁的方式，更藉由出版刊物、舉辦會議、開設課程等方式教育民眾檔案管理的概念。就專業人士而言，日本自平成元年(西元 1989)每年會提出「全國公文書館長會議」，讓各公文書館中的館長各自對於館內的問題可以直接交流、研討；昭和 63 年(西元 1988)起每年舉辦「公文書館職員研修會」，此外尚有「日本公文書館實物研究會議」以及「公文書保存管理講習會」。

(二) E化政府

西元 1994 年日本政府通過電腦化基礎計畫，2001 年通過資訊科技基礎法，並成立資訊科技策略總部，提出「e-Japan 策略」，推動基礎建設，預計五年內躍升為世界資訊科技最先進之國家，且將電子化政府計畫一併納入「e-Japan 策略」中，持續改善政府資訊科技基礎建設。接著，日本更擴大該策略之範圍，於西元 2003 年 7 月通過「e-Japan 策略 2」，朝建立「活力·安心·感動·便利」的資訊科技社會為目標，針對制定全球通信標準、培育人力資源、電子化商務應用、電子化政府、確保安全可靠的通信網路等五大重點發展。根據 Accenture 電子化政府評估報告，日本電子化政府使用率達 55%，較各國平均 48% 高，歸屬於先進國家等級。至於線上服務推動現況，2004 年 3 月計有 96%(13,317 種)的政府表單可供線上使用，其中最常用的 175 種申辦表單中，採線上方式辦理者占全部申辦件數比率 7.58%，其中以土地登記業務及稅務比率最高，分別達 39.8% 及 27.4%。而根據美國布朗大學公布之電子化政府評比，2006 年日本於全球各國家中，排列第 9 名。前 3 名都是亞洲國家，分別是南韓，台灣與新加坡。

(三) 系統導入

日本是一個地方自治非常落實的國家，中央機關各部門有關檔案管理業務是由內閣府與國立公文書館負責，而各都、府、縣、道之檔案管

理業務則由各地方公文書館負責，中央與地方的公文書館並非隸屬關係，權責區分清楚，並無一致的制度與配套措施。

目前，日本中央機關各部門都雖然都能利用資訊系統製作公文書，然而卻還是利用紙本方式保存。此外，每個機關均有自己的檔案管理系統，主要是為了提升紙本公文檔案管理的效率，不僅無法符合電子公文檔案管理的需要，而且各部門彼此之間無法整合與分享。因此，日本內閣政府希望能建置一套各單位可以共用的標準化系統，藉以提升效率並降低維護成本，並能納入針對電子公文檔案管理的需求。此一計畫預計於2006年12月完成系統需求分析，再透過公開招標程序，由適當之資訊廠商負責建置。

有關於電子公文檔案管理系統建置，相較於中央機關，有一些地方機關的進展反而較為超前。以大阪府為例，於2001年6~8月針對「電子公文檔案管理系統」對外公開招標，由日本東芝株式會社得標，發展建置總經費為日幣57,750,000元。本系統的發展期程為2001年10月至2002年12月；於2003年1~3月開始試用；2003年4月由大阪府本廳開始導入並正式使用；2003年11月開始上網公布檔案目錄資料；2004年4月成立總服務中心，提供文書檔案資訊與相關服務；2005年4月由大阪府契約局上網公布契約書相關資訊；2006年4月通知府外單位（如：醫院）進行系統整合之規劃；2006年8月進行系統更新。

(四) 驗證機制

日本國立公文書館對於電子公文檔案管理尚在規劃階段，因此尚未對於電子公文檔案管理系統進行驗證。

四、檔案管理

日本檔案管理作業生命週期如圖 4-11 所示。首先，由各機關將處理公務時所產生之資料予以整理、製作成為文書。所有文書凡非現用之(non-current)者則需移至中間書庫予以保存，而現用檔案中，若其保存年限為一年者，屆滿時機關便可銷毀檔案。其次，儲存於中間書庫之檔案若為半現用之檔案，將繼續保存之，反之則移至國立公文書館中進行鑑定作業，判斷該檔案是否具有永久保存之價值，以決定後續保存或銷毀。

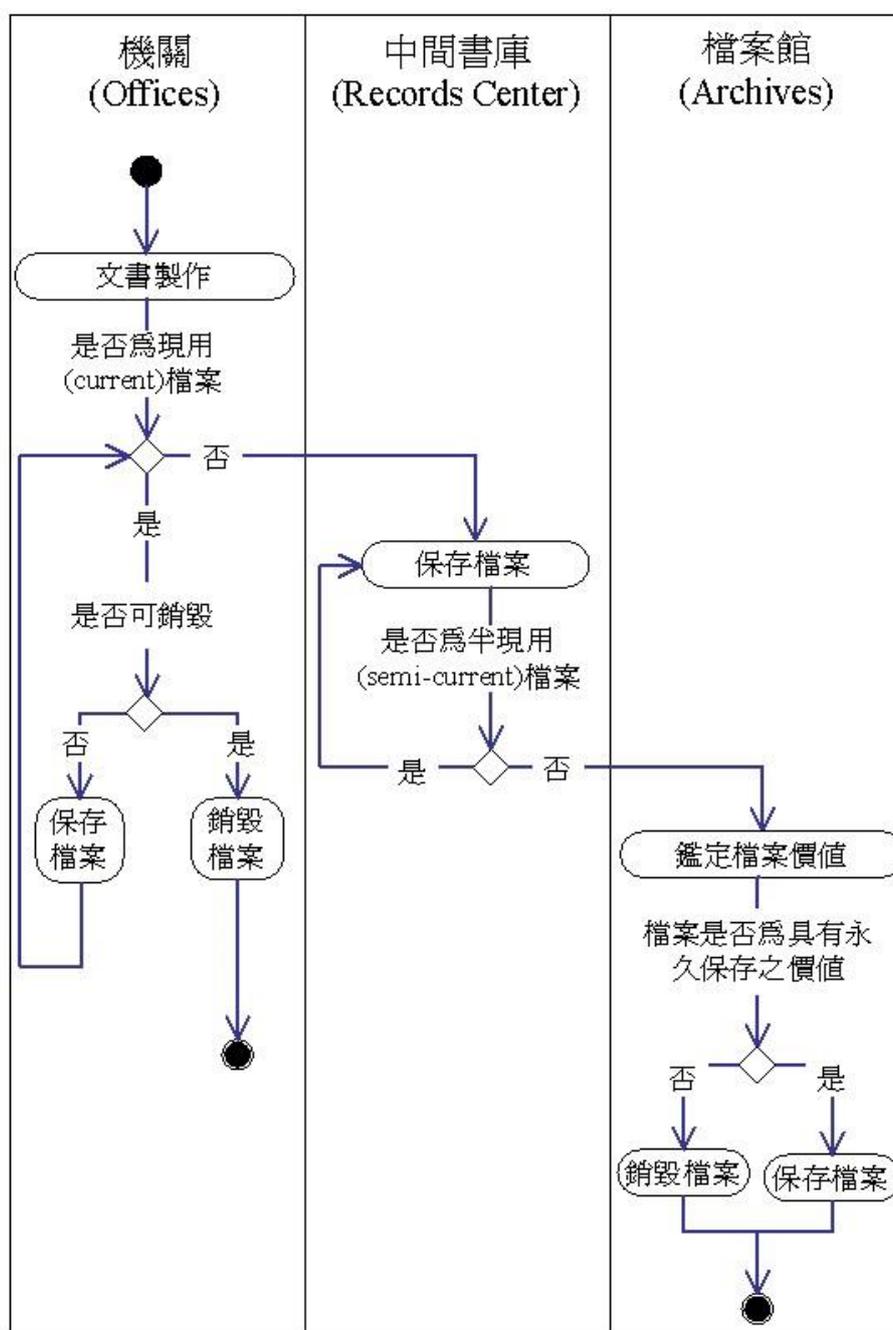


圖 4-11 日本檔案管理生命週期

資料來源：本計畫整理

目前，日本各政府機關雖然已普遍使用檔案管理系統，然而，這些系統的主要目的是用來提升紙本檔案管理的效率。有些政府機關雖然已開始在系統上直接產生電子公文，但對於電子公文檔案整個生命週期的管理與配套措施，中央與地方尚未有一致的處理共識。因此，有些機關雖然已有能力產生電子公文，

卻會將這些電子公文視需要印製成紙本公文，再進行檔案管理作業。因此，綜觀日本政府機關檔案管理的發展，主要仍停留在紙本檔案管理的範疇，有關電子公文檔案的制度與相關措施，正值起步階段。然而，有鑒於電子公文檔案管理已是未來的趨勢，日本內閣府與國立公文書館結合相關機關與專家學者，已積極召集許多研討會，以期對於電子公文檔案管理的相關議題，提出因應之道。

由於日本政府機關對於電子公文檔案管理著墨不深，因此本計畫無法針對日本的管理構面之比較項目提出可供比較之內容，以下僅提供日本國立公文書館於2006年6月所提出的中程階段發展目標報告書中之摘要說明，主要包含「中間書庫」與「電子公文檔案之管理、移管、保存」兩項議題，以供參考，有關該報告書完整內容，請參閱附錄六。

（一）緣起

爲了提升日本政府機關公文書管理的成效，日本內閣府秘書長於2003年12月召開「公文書有效管理保存及利用懇談會」，並於2004年6月彙整懇談會內容，出版了一份報告書，名為「公文書之有效管理、保存及利用—對於未來的歷史文件進行檔案化的充實—」，並提出具體的建議。

內閣府及獨立行政法人國立公文書館(以下稱之「國立公文書館」)，接受了這些建議，並針對其中較重要項目及各都府縣道之公文書館相關制度，進行更具體之研討，以便提出落實之方案。

首先，針對日常業務較少直接利用的公文書，即所謂「半實用公文書」，若日後具有業務參考價值和被引用為證據的可能性，很可能會被移轉至 國立公文書館。未免於這類公文書的散逸各處，並能提高保存環境的安全，極需及早探討跨越府省界線之集中式管理的作法，並評估建構「中間書庫 (Records Center)系統」的相關議題。

其次，鑑於國外諸國針對電子公文書的移交、保存、利用等作業，早已進行探討與規劃，各府省的文書管理負責人應一齊努力，並另闢研討會，積極地針對電子公文書管裡進行討論。

(二) 公文書中間階段之集中管理機制

1、檢討的觀點

以公文書生命週期而言，為了最後階段的歷史公文書可以有完善的移管及保存利用，並要防止遺失，從「現用階段」就必須做良好的保存與管理。為此，最適合的對策之一就是仿效部分地方公共團體和其他國家，採用「中間書庫」系統，即「針對可能有一定重要性的歷史公文書，從保存期間屆滿前開始就在省廳橫向地集中管理，在一個能防止遺失的環境下，進行保管、鑑定及挑選。」此外，此類型的系統對各府省而言，不但可以降低保管空間及人力等的文書管理費用，也有助於行政效率的大幅度提升。

檢討過程中，宏觀而言，應不侷限於原有法律與制度，並考量公文書電子化的發展趨勢，以中長期為目標，針對理想性的中間書庫系統進行檢討。同時，從及早預防歷史公文書遺失的觀點，由於各府省的行政事務的分工管理制是以現行的行政系統為基礎，因此，也應該確實檢討當前五年內須發展哪些系統。

此外，為了預防將來應當移管至國立公文書館的公文書遺失，建議引進「中間書庫」系統。因此，依現行各府省的行政事務管理機制和公文書管理的整合性，府省進行橫向的公文書管理時，負責保存管理歷史公文書的國立公文書館，有必要與內閣府密切合作，並擴大參與面，也是討論的重點。

而且，面對國家財政與人力日益困難的窘境，提升行政效率乃當務之急。藉由中間書庫系統的導入，不但不會加重各府省的業務負荷，反而透過府省公文書集中管理的做法，降低各府省的公文書管理成本，並提高公文書搜尋業務的效率，不失為一個值得考慮的方向。

2、檢討的結論

(1) 中長期的發展目標

以中長期為目標，一個理想的中間書庫系統，應如下所述：

在大多數先進國家中，國立公文書館均負有統一指導、監督

政府的公文書管理之責，因此，有關日本中間書庫制度的相關事務，也以具有專業知識以及技能的國立公文書館最適於扮演主要角色。

關於公文書移轉至中間書庫的範圍與時機，以美國為例，公文書完成時便訂定公文書類型、與機關的處理程序，並預先決定移轉中間書庫的時機，以及是否適合移管至國立公文書館等細節，這些觀念相當值得引進。此外，考慮機關處理程序時，符合移管基準(「歷史公文書妥善保存之必要措施」，2001年3月30日內閣會議通過)之公文書，應該被強制移轉至中間書庫。作為集中管理的場所，應該避免與各府省的一般公文書混雜一起，而需在府省橫向徹底進行有效率且安全的管理，並提供最佳的設備與理想的保管環境。根據許多先進國家的例子，在獨立的共用設施中，採用集中管理是較適當的。

在中間書庫中，對於保存期間屆滿的公文書的處分雖屬各府省的權限，然而，為了確實做到歷史公文書的移管，應建立一種機制，以便國立公文書館針對屆滿保存期限的公文書的銷毀與否，能參與討論並提供意見。

而且，由於中間書庫業務涉及公文書等的接收、整理、目錄

製作、及鑑定分類等多方面工作，有關優秀的營運人才的培養，若能按照業務內容，讓具備歷史公文書鑑定、保存與管理專業知識的專家，協助負責文件管理的一般職員，是最好的作法。為達此目標，應以國立公文書館為中心，針對中間書庫的一般職員提供適當的進修機會，以培養具備現用公文書管理的專業知識。

並且，由於公文書的媒體已往數位化方向迅速發展，電子公文書也須依照府省橫向基準進行管理。為了實現上述理想的中間書庫制度，應以修改現行的國立公文書館法為首要之務，包含法律層面及完善的公文書管理架構的重新設計，均有必要深入研討。

(2) 短期的發展目標

依現在的法律及財政規定，從早期就謀求預防歷史公文書遺失的觀點來看，在5年內需要完成以下的機制。屆時，在政府內，內閣府相關制度負責歷史公文書資料的保存與利用，關於集中管理的部分，以使用附屬於內閣府且跨越府省的共用書庫為原則，但也不排除使用經選定之各府省所屬之書庫，並針對移轉範圍，移轉對象機關，處理業務的合適人材等議題，也都須提出合理的因應之道。

- 有關確實保護歷史公文書的集中管理架構
 - 1.制度的管理權限
 - 2.保有被移送公文書的法律主體性
 - 3.公文書的移送範圍
 - 4.移轉的義務性
 - 5.運用業務的內容
 - 6.適合的業務人才
 - 7.集中管理的場所(共用設施與各府省書庫的並用)
- 在集中管理下，因應個人資訊保護以及資訊公開等事宜
 - 1.因應個人資訊保護
 - 2.因應資訊公開
- 移送的對象機關相關事宜
 - 1.移送的對象機關
 - 2.移送時期
 - 3.移送公文書的選定
 - 4.移送公文書的鑑定區分

5.參與銷毀的決定

- 行政利用的機制規劃

- 1.確保便利性

- 2.確保時效性

- 3.確保安全性

(三) 中間書庫系統的實現

國家機關進行決策與相關業務時，亦負有向廣大的國民公開公文書已完成「說明責任」的義務，因此有必要針對公文書生命週期進行完整的管理。依此觀點，如何提出一個可長可久的理想機制，並儘早開始規劃，是非常重要的。另一方面，在本報告書中，以日本行政機關的現行制度為前提，提出在五年內應發展的「並用型」系統，以防止公文書的遺失、促進移送業務順利進行、並提升各府省公文書的管理效率。藉此，則可朝向妥善管理公文書生命週期的方向邁進一大步！

(四) 電子公文書的管理、移管、保存方法

1、檢討的觀點

為了在公文書生命週期的最後階段，能讓歷史資料得到的妥當保存與充分利用，從公文書現用階段開始的整個生命週期，都應該有必要加以完善管理。這個觀點對於電子公文書而言，也是一致

的。

另一方面，日本從1990年代開始發展行政機關的資訊化，2001年1月制定「e-Japan 戰略」，國家全體不論政府或國民均一齊努力，期望達到5年內在(2005年)，成為世界最尖端的IT國家的目標。身為政府機關，在行政服務方面，致力於推動電子化政府，建置所需要的基礎建設與電腦設備，如：全面設置省內的區域網路與網際網路設施。伴隨而來的是，政府公文書及資訊電子化的製作及流通正急速的蓬勃發展。

例如：根據「有關行政機關提供店電子化資訊的基本想法(方針)」(各府省資訊化負責人(CIO)聯絡會議決定，2004年11月12日)，在各府省針對行政組織與制度、活動現況、預算及決算等資訊，都積極地推動由在網頁線上提供。而且，面對電子化政府的趨勢，大家也開始討論如何長期穩定地保存電子公文書，以便將來的國民可以參考使用。

然而，根據2005年由內閣府所實施的調查，各府省大部分的公文書雖然都以電子化方式製作，但是這些電子公文書被保存下來的比率很低。當前，政府為了讓國民在將來能持續的利用公文書，針對資訊技術的進步、電子化政府的發展、電子公文書數量的增加與形式的多樣性等議題，應該對其影響提出因應之道。

2、論點的檢討結果

(1) 電子公文書的長期保存措施及技術問題

- 安全確保的必要性

- 1.保存環境維護的必要性

- 2.安全確保的必要性

- 儲存媒體轉換的必要性

- 1.確立媒體定期轉換的架構

- 2.公文與記錄媒體的不一致性

- 3.非電子媒體的轉換方法的考量

- 詮釋資料標準化的必要性

- 1.根據詮釋資料管理電子公文的生命週期

- 2.詮釋資料項目的適當定義以及記述內容的標準化

- 3.格式標準化的必要性

- 4.轉換為適合長期保存的格式

- 5.製作適合長期保存格式的電子公文書

(2) 電子公文書的保存範圍及確保「原本性」的技術課題

- 電子公文書保存範圍的必要性

1. 只有「本質」的保存

- 電子公文書「原本性」的確保及技術課題

1. 制定「原本性」確保規則與方法

2. 在歷史資料利用階段的「原本性」確保

(3) 電子公文書適當的移送時期及移送方法

- 移送時期的考量

1. 保存期間屆滿後移管時所伴隨的問題

2. 保存期限屆滿前的移送及適當的移送日期

3. 保存期間屆滿前的移送與行政機關資訊公開法的關係

4. 移送後便利性的確保及規則化

- 電子公文書成為長期保存措施對象的選定方法

1. 製作時或製作前可能的選定方法

2. 根據保存期間所做的選擇

- 移交方法

1. 紙、微縮膠片轉換為非電子媒體的移送

2.電子媒體 (CD-R, DVD)的移送

3.網路線上移送

4.因管理權限轉移所做的移送

(4) 網站上歷史公文書的適當保存

● 網站上歷史公文書的鑑定區分基準

網站上的公文，若被認為是重要的歷史資料，即成為移管、保存、利用的對象。有關其鑑定基準，雖然紙本公文書及其他電子公文書是一樣的，但若有需要，也可以考慮針對網站公文書的特性，制定專門的鑑定區分基準。例如：在網站上公開的公文書，鑑定基準可針對一些關於國政上的重要特定的日期或在一定的期間需要進行移管、保存或利用的資料。

● 網站歷史公文書之適當移管方法

網站上之公文書若具歷史價值而成為移管或保存、利用對象，則其移管的方法與其他的電子公文書是相同的，即在保存期間屆滿前，都需經鑑定區分之後進行移送。但是，關於公開在網站上公文書的移送，與其他的電子公文書是有差異的，以盡可能降低各府省事務負擔與經

費為原則，內閣府或國立公文書館可透過網路自動收集或以人為方法從網路外部收集。

- 關於網站上歷史公文書保存的技術課題

- 1.在移送、蒐集階段的課題

- 2.在保存、裡用階段的課題

- 透過國立國會圖書館與網際網路資訊收集利用的關係

國立國會圖書館以「對國會的服務責任與義務」及「蓄積文化資產以供現在及將來民眾的利用」為宗旨及目的，作為在日本國內網路資訊收集和利用的一環，使用搜集引擎定期的自動搜集相關資訊，並已正式開始搜集了。然而，依公文書館的制度，將進行公開網站上公文書之移管，如此一來，移管至國立公文書館的公文書和國立國會圖書館收集的網路資訊之間，難免會產生重複的情況。以國家的立場而言，工作過程中產生重複的事其實並不值得鼓勵，依公文書館的制度，以謀求「國家機關相關歷史公文書的保存利用」為宗旨，根據移交的基準來建定區分符合的「歷史公文書」，並用自動及人為方法來做選擇性且有系統地移管。

3、待解決事項

依上述討論結果，為進行電子公文書適當的管理、移管、保存，以「應立刻開始解決」與「應持續性努力」兩方面，摘要整理出需尋求解決的事項如下。

(1) 應立刻開始解決的事項

- 電子公文書長期保存措施及技術的課題

- 1.制定有關安全性與保存環境的指引

- 2.制訂移送後所需媒體轉換之規則

- 3.制訂當製作公文書時，有關詮釋資料取得與管理的方式，包含各項目的定義。此外，最好可以提供方便或自動取得詮釋資料的方法，並兼顧詮釋資料的標準化

- 4.制定長期保存格式，以實現移送後的格式標準化

- 5.探討製作電子公文書的標準格式

- 確保成為保存對象電子公文書之「原本性」的課題

- 1.清楚確認各種檔案形式應保存「本質」的範圍。另外，也應檢討關於資料庫「本質」的範圍

2.檢討移送後確保「原本性」的方法與規則

3.針對移管後的利用階段，檢討確保其「原本性」的方法

4.電子公文書適當的移送時期與移送方法之課題

5.保存期間屆滿後，暫時以電子媒體移管的事宜

- 網站上歷史公文書的適當保存之課題

1.關於網站上的公文書，根據其特性制定鑑定區分基準

2.試驗性地開始進行網站上公文書的移管(移送.收集)

3.有關網頁編製與運用的方法，有必要制定相關指引

4.從移管網站上公文書被利用的便利性來看，應致力於

與國立國會圖書館之間建立必要且可能的合作關係

(2) 必須持續性努力的事項

- 電子公文書長期保存措施及技術之課題

1.建購並開始運用移送或移管後的保存系統及移管後的利用系統

2.進行移送或移管後的電子公文書媒體轉換

3.將移送或移管後電子公文書轉換成長期保存的格式

- 針對成為保存對象之電子公文書，為確保其「原本性」的技術課題
 - 1.根據技術趨勢，有必要再次評估應保存「本質」的範圍
 - 2.根據技術趨勢，有必要再次評估確保移送後及移管後「原本性」的方法
- 電子公文書適當的移送時期及移送方法
 - 1.關於成為移管、保存、利用對象的電子公文書的選定，基於類型的手法，明並將此基準明確化與精緻化。而且，公文書製作時或從製作前開始進行鑑定區分
 - 2.保存期間屆滿前，以電子媒體移送之事宜，可開始進行
 - 3.根據電子化政府的發展狀況，檢討有關線上移送或移管的事宜
- 網站上歷史公文書適當保存的課題
 - 1.真正實施網站上公文的移管(移送、收集)

再者，關於上述應立即開始解決的事項，因有鑒於急迫性，希望能在今後五年內看到成果。

4、邁向電子公文書適當的管理

為了長期、安定、有效率的進行電子公文書的管理、移管、保存，有必要針對整個生命週期進行管理。特別是由於紙本公文書與電子公文書之差異，在製作電子公文書前，就應制定相關的詮釋資料與格式。

在推動電子化政府過程中，本府省的職員每 1 人都將配備 1 部個人電腦，並且可利用個人電腦製作電子公文書。若要推動整個電子公文書生命週期的管理，應該確實地從各府省每個職員工作的最前線開始進行。

再者，電子公文書的壽命可能會超過的系統(軟體、硬體)壽命，基於長期保存的需要，不論移送對象是否同意，以政府整體利益而言，均有必要的全力配合。因此，各府省期盼今後能根據電子公文書長期保存觀點來進行公文書管理系統的改善。屆時，國立公文書館有必要提供各府省專業與技術的建議，並進行合作與支援。

並且，「e-Japan 戰略」之制定已經過了 5 年，有必要立即開始的進行電子公文書長期保存的努力。目前，有關電子公文書長期保存這個領域中雖然還存在不少不確定性，但是不需要等到知識與技術完全確定，應以「從現在已經了解的部份立即實行」，並

由所有政府部門持續以此態度不斷努力。而且，期盼內閣府及國立公文書館，能緊密地與相關機關保持合作，並在制定指引與格式工作上

第五章：綜合比較

由於各國之歷史背景、社會制度、文化、經濟等因素皆存在著相當顯著的差異性，本節就「國家概述」、「地理環境」、「文化特色」、「資訊發展」四個比較項目，提出建議並說明各國對於電子公文檔案管理所持之見地與不盡相同之處。

第一節 國家背景

一、國家概述

國家之首都，由於是直接行政的處所，往往是人文匯集之處。從國家概述層面分析，由表 5-1 中觀察看來，英、日、我國其首都均為其最大城市，參考面積及人口數據後，經換算後得知英國每平方公里約有 244 人、美國 31 人、日本 338 人、台灣 627 人。依此數據可知：全國平均人口地狹人稠之指數而論：台灣最高，日本次之，其次為英國及日本。因此，當公文檔案尚未電子化時，若要將檔案作集中管理，美國最為費時，其次為英國、日本、臺灣。

從一國家政府重視其檔案管理之程度而論，英國政府最早(1838 年)法制化，並建立其獨立部門，美國至 1934 年建立法制化，其次為日本(1971 年)及台灣(2001 年)。美國法制化雖晚於英國，但在電子公文檔案管理的發展上一直居於世界領導地位，日本早期對於公文檔案管理的保存著重於紙本保存技術

(達可永久保存的品質)方面研究，非強調一定要電子化的方式保存。因此，在公文檔案電子化的發展上並無顯著的突破。我國檔案管理局成立時間最晚，但由於資訊科技基礎建設與相關軟硬體的配合，使我國檔案管理電子化有一步到位的優勢。

表 5-1 各國國家概述比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
首都	台北	倫敦	華盛頓	東京
最大都市	台北	倫敦	紐約	東京
土地面積	36,000 平方公里	244,820 平方公里	9,629,091 平方公里	377,800 平方公里
人口	22,823,604 人	60,441,457 人	295,734,734 人	126,140,000 人
人口密度	634 人/每平方公里	247 人/每平方公里	31 人/每平方公里	334 人/每平方公里
外匯存底	256,979 百萬美元	37,019 百萬美元	54,321 百萬美元	836,381 百萬美元
國內生產毛額(GDP)	345,862 百萬美元	2,203,485 百萬美元	12,485,700 百萬美元	4,562,842 百萬美元
平均每人國民生產毛額	15,271 美元	36,919 美元	41,853 美元	35,603 美元
民主制度	半總統制	議會制	總統制	議會制
法系	大陸法系	英美法系	英美法系	大陸法系
建國日期	1911 年 10 月 10 日	1707 年	1776 年 7 月 4 日	1889 年 2 月 11 日

資料來源：本計畫整理

二、地理位置

各國地理位置相關資訊如表 5-2 所示，各國均分佈在北半球，美國位於北美洲，英國位於西歐，臺灣及日本分別位於西太平洋東亞島弧的南方及北方。

由於地域的關係，日本吸收我漢民族文化，因此檔案管理和我國較為相似，如：公文與公文書的概念。美國之前原為英國的殖民地，因此英國及美國較為相似，如：法律制度上均屬於英美法系。

表 5-2 各國地理位置比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
地緣	<ul style="list-style-type: none"> • 東：太平洋 • 西：台灣海峽 • 南：菲律賓群島 • 北：日本、韓國 	<ul style="list-style-type: none"> • 東：北海 • 西：大西洋 • 南：英吉利海峽 • 北：大西洋 	<ul style="list-style-type: none"> • 東：大西洋 • 西：太平洋 • 南：墨西哥及墨西哥灣 • 北：加拿大 	<ul style="list-style-type: none"> • 東：太平洋 • 西：日本海 • 南：東海、菲律賓海 • 北：鄂霍次克海
地形	<ul style="list-style-type: none"> • 以山地所占面積最大 • 島中央以中央山脈為主幹，亦為東、西部河川之分水嶺 • 阿里山山脈以西為漸趨平緩的盆地平原 	<ul style="list-style-type: none"> • 北部多山區 • 西岸高峻曲折 • 東岸沿海分布有平原 • 南部為平原 	<ul style="list-style-type: none"> • 東部有著平坦的草原 • 西部則是洛磯山脈 • 西南方是沙漠 	<ul style="list-style-type: none"> • 以山地所占面積最大 • 位於環太平洋火山地震帶
氣候	<ul style="list-style-type: none"> • 北部為亞熱帶季風氣候 • 南部為熱帶季風氣候 • 年平均溫度：攝氏 20 至 25 度間 	<ul style="list-style-type: none"> • 海洋性溫帶闊葉林氣候 • 平均氣溫 1 月 4~7°C，7 月 13~17°C 	<ul style="list-style-type: none"> • 西部加州屬地中海型氣候 • 中西部亞利桑納和科羅拉多州屬沙漠型氣候 • 東南部佛羅里達州屬濕潤溫帶氣候 • 東北部及北部屬濕潤大陸型氣候 	<ul style="list-style-type: none"> • 溫帶季風氣候 • 南部為熱帶季風氣候

資料來源：本計畫整理

三、文化特色

由表 5-3 中得知英國與美國之官方語言均為英文，而我國為中文，日本為日語。英文為二十六個字母的排列組合而成，中文與日文之文字的形成則以象形文字演變而來，因此在電子公文檔案系統的作法上英國與美國的作法上較為相似，如英國與美國均能接受 e-mail 即為公文檔案。而日本和我國的概念較為

相似，如：日本的公文書和我國的公文檔案。由於日本與我國的國情相似，雖然日本於電子公文檔案管理發展上尚不及我國，但未來我國若有其他的研究要和他國比較時，可斟酌考慮文化較為類似的日本。

表 5-3 各國文化特色比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
語言	<ul style="list-style-type: none"> • 官方語言：中文(繁體中文) • 方言：台語、客家語 	<ul style="list-style-type: none"> • 官方語言：英語 • 其他語言：蘇格蘭語、威爾斯語 	<ul style="list-style-type: none"> • 官方語言：英語 • 其他語言：西班牙語、漢語、法語、塔加洛語、越南語、德語。 	<ul style="list-style-type: none"> • 官方語言：日語 • 其他語言：標準語
宗教	<ul style="list-style-type: none"> • 主要宗教：佛教 • 其他宗教：道教、一貫道、基督教新教、羅馬天主教、天帝教 	<ul style="list-style-type: none"> • 主要宗教：基督教 • 其他宗教：天主教、伊斯蘭教 	<ul style="list-style-type: none"> • 主要宗教：基督教、天主教 • 其他宗教：猶太教 	<ul style="list-style-type: none"> • 主要宗教：神道 • 其他宗教：佛教、基督教

資料來源：本計畫整理

四、資訊發展

本比較項目依據全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)、網路整備度指數、年度智慧城市 2006、軟體開發成熟度(CMMI)Level 2-5 通過總數，用以分析各國資訊發展之現況：

全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)是由國際電信聯盟(ITU)發佈全球數位機會指數(Digital Opportunity Index, DOI)排名，針對全球 180 個國家基礎的資通訊指標進行評比，包括可負擔性及覆蓋率、可取得通路及連網設備、基礎建設及連線品質等四個構面、11 項指標 進行評比。2005 年 6 月在此次指數排名上，全球數位機會指數排名在本計畫研究的國家中，日本為第二名，英國排名第七，美國排名第二十一名臺灣則排名第十名。在全

球資訊科技報告中，世界經濟論壇所提出之網路整備度指數主要由兩大次指數的得分彙整而言，分別為(1)網路使用程度(Network Use)(2)網路環境的促成因素(Enabling factors)。英國在網路整備度指數上排名第十，美國在此項指數排名第一，臺灣排名第七，日本則為第十六名。

2003年SEI(Software Engineering Institute/SEI, Carnegie Mellon University/CMU)發表CMMI開始，全球每年導入家數幾乎以倍數成長，顯示CMMI確為國際證實有助於流程改善的模式，甚至認為CMMI已經為軟體的品質保證及國際合作的基本要求。CMMI以嚴謹、科學的方法有效提升流程管理能力，可以協助業者面對系統日趨複雜化、大型化的多元需求下，有效管理開發流程，並可藉CMMI認證與國際接軌。在此項目中，由資訊強國-美國榮獲第一名的殊榮，日本第二、我國第三、英國第四。因此，我國軟體供應廠商發展軟體的能力還有改善空間，或許也會間接影響到我國檔案管理系統的品質。

關於年度智慧城市則為：「世界電訊端協會」(World Teleport Association;WTA)所屬之智慧城市論壇(Intelligent Community Forum, ICF)，選出在資訊通信相關領域發展上有傑出表現的標竿城市，並於2006年1月份於太平洋電信年會(Pacific Telecommunications Council)中公布。2006年共有七個城市上榜，本計畫研究國家之城市均有上榜，分別為英國-曼徹斯特(Manchester)、美國-克里夫蘭(Cleveland)、日本-市川(Ichikawa)、臺灣-臺北(Taipei)。

表 5-4 各國資訊發展比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
全球數位機會指數	第六名	第十二名	第十三名	第三名
網路整備度指數	第七名	第十名	第一名	第十六名
年度智慧城市(2006年)	臺北市(Taipei)	曼徹斯特(Manchester)	克里夫蘭(Cleveland)	日本市川(Ichikawa)
CMMI 通過廠商數	30	23	270	76

資料來源：本計畫整理

第二節 組織制度

本節依觀念性架構針對各國之「檔管組織」與「相關法規」進行比較，並給予檔案管理局建議與參考。

一、檔管組織

英國自 1838 年根據《公共檔案法》成立，負責保管中世紀以來中央政府機關和法院的檔案。由管卷大臣領導，1958 年新的《公共檔案法》通過後改歸大法官(Lord Chancellors)領導；館長由女王任命改為由大法官任命。2003 年 4 月改名為英國國家檔案局(The National Archives ,TNA)。

美國國會於 1934 年批准羅斯福總統簽署的《關於建立國家檔案館的法令》。這是美國建國史上第一個專門的檔案法令。它宣布美國國家檔案館的誕生。將國家檔案與文件局由直屬於政府的獨立局改屬總務署。直至 1984 年 10 月 19 日美國國會通過該局脫離聯邦總務署而獨立的法案，1985 年正式成為聯邦政府直屬的一個獨立部門，並改稱現名。

日本國家檔案管理制度之建立肇基於西元 1971 年七月一日國立公文書館之成立。1987 年十二月公布施行「國立公文書館法」，更進一步推動日本檔案事業發展之規模。1999 年七月該法修正通過。國立公文書館已自 2001 年起改制，成為公法人性質之團體，其組織基於國

立公文書館法（1999 年法律第七十九號）第四條第四項之規定，設有館長、次長各一人，綜理全館行政業務。

我國自民國 88 年 12 月 15 日公布「檔案法」後，民國 90 年 11 月 23 日檔案管理局正式成立，隸屬行政院研究發展考核委員會，並自民國 91 年 1 月 1 日起正式實施檔案法及其相關子法。

由各國檔案管理組織成立的沿革上觀察，我國與美國皆為政府所立法規範的行政組織，擁有較大職權與資源，由表 5-5 及表 5-6 分析後可知臺灣與美國所花費的經費資源較為豐富。日本則是自 2001 年起由政府機關改制為公法人性質之團體，由此可看出其電子公文檔案管理系統推廣由於沒有公權力的介入，執行推動上並不順利。而英國檔案管理局從以前至今仍為公法人性質之團體；然而，英國國家檔案局(TNA)於 2006 年 10 月 31 號納入 公部門資訊辦公室(Office of Public Sector Information)為同一政府部門的機關，此經驗可供我國進行組織再造時參考、研究。

表 5-5 各國檔案管理檔管組織比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
組織沿革	<ul style="list-style-type: none"> • 民國 90 年 11 月 23 日正式成立 • 隸屬行政院研究發展考核委員會 	<ul style="list-style-type: none"> • 創立於 1838 年，乃英國國家檔案之典藏與管理機關 • 於 2003 年 4 月改名為英國國家檔案局(The National Archives) • 隸屬憲法事務部(Department for Constitutional Affairs)) 	<ul style="list-style-type: none"> • 西元 1934 年成立國家檔案館(National Archives) • 西元 1949 年改隸於聯邦政府總務署 • 西元 1984 年再改為今日的國家檔案及文件署(NARA) 	<ul style="list-style-type: none"> • 西元 1971 年成立國立公文書館 • 西元 1987 年公布施行國立公文書館法 • 隸屬總理府 • 西元 2001 年後，改制為公法人性質團體
組織架構	<ul style="list-style-type: none"> • 企劃組 • 檔案徵集組 • 檔案典藏組 • 應用服務組 • 檔案資訊組 • 秘書室 • 人事室 • 會計室 	<ul style="list-style-type: none"> • Public Services & Marketing • Government and Technology Group • HR and Organization Development • Finance and Corporate Services • Office of Public Sector Information 	<ul style="list-style-type: none"> • Archivist of the United States • Deputy Archivist of the United States/Chief of Staff • Information Security Oversight Office • National Historical Publications and Records Commission • Office of the Inspector General • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • 庶務課 • 公文書課 • 內閣文庫 • 筑波分館

資料來源：本計畫整理

二、相關法規

各國電子公文檔案管理相關的法規，如表 5-6 中所示，均有訂定檔案法及資訊公開法。政府資訊公開法是規定政府機關必須公開相關政府資訊的法律，美國於 1996 年，英國於 2000 年，日本於 1995 年，我國於 2005 年 12 月 28 日分別公布。將我國政府資訊公開法之條文與其他各國的資訊公開法作比較後，得知依我國資訊公開法第二章第

8 條規定，政府機關主動公開政府資訊時，有下列五種方式：

- (一) 刊載於政府機關公報或其他出版品
- (二) 利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢
- (三) 提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影
- (四) 舉行記者會、說明會
- (五) 其他足以使公眾得知之方式。

這種設計雖然可以減輕政府機關的行政負擔，但也不禁讓人民擔心，究竟一般政府機關是否會以最方便民眾取得的方式公開？建議參考英國資訊公開法主動公開的方式(請參考附錄四)，由「官方」擬定「公開計畫」(Publication Scheme)為之，並詳細說明官方擬公開之資訊為何、方式為何、以及所需之費用等，以增加民眾對政府公開資訊之信賴感。

表 5-6 各國檔案管理相關法規比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
相關法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> • 公文程式條例 • 文書處理手冊 • 事務管理手冊 • 文書處理部分 • 電子簽章法 • 電子簽章法施行細則 • 文書及檔案管理電腦化作業規範 • 檔案法 • 檔案法施行細則 • 機關檔案管理資訊化作業要點 • 檔案電子儲存管理實施辦法 • 機關電子檔案管理作業要點 • 檔案分類編案規範 • 機關檔案點收作業要點 • 檔案保存價值鑑定規範 • 機關檔案保存年限及銷毀辦法 • 機關檔案保管作業要點 • 國家檔案開放應用要點 • 檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知 • 政府資訊公開法 	<ul style="list-style-type: none"> • 歐盟隱私與電子通訊法 (EU Privacy Electronics Communication Directive) • ISO15489(Records Management) • 檔案法(Public Records Act) • 鑑定政策 (praisal policy) • 徵集政策 (Acquisition Policy) • 選擇作業政策 (Operational Selection Policy) • BS 4783: 1981-1993 Storage and Maintenance of Magnetic Media and Optical Disk Cartridges. • BS7799 [A Code of Practice for Information Security Management] • 英國資訊公開法(Freedom of Information Act 2000, UK FOIA) • 資料保護法 (The Data Protection Act 1998) • Z39.50 	<ul style="list-style-type: none"> • 美國聯邦公報法(Federal Register Act) • 美國政府信函處理手冊(U.S. Government Correspondence Manual) • 美國聯邦法規集-聯邦檔案 (NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1220) • 美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U.S.C. 3301) • 美國聯邦法規集--銷毀聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1228.270) • 機關共通性檔案保存年限基準(General Records Schedule 4,20) • 美國聯邦法規集--(NARA Code of Federal Regulations Subchapter C - Public Availability and Use • 資訊公開法 (Freedom of Information Act,FOIA) 	<ul style="list-style-type: none"> • 國家檔案法 (National Archives Law) • 公開檔案法 (Public Archives Law) • 國立公文書館法 • 行政機關保有資訊公開法 • 獨立行政法人國立公文書館文件管理規則

資料來源：本計畫整理

第三節 推動策略

本節依觀念性架構針對各國之「教育宣導」、「E化政府」、「系統導入」、「驗證機制」進行比較，並給予檔案管理建議與參考。

一、教育宣導

從表 5- 7 看來，各國網站宣導的對象中除日本外，其餘國家皆有考慮到兒童，且將網站的使用者分級為一般人士及專業人士的部份，方便不同需求的使用者使用。但我國於一般民眾及檔管人員的劃分上似乎不甚明顯；檔管人員僅多了談天說地和線上調查兩項功能和綜合服務區。建議檔案管理局可站在使用者(兒童、一般民眾、專業人士)想獲取的資料與檔案管理局想宣導什麼資訊給使用者的概念下，重新設計網站內容的配置。

表 5- 7 各國教育宣導比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
宣導對象	<ul style="list-style-type: none"> • 兒童 • 一般民眾 • 專業人士 	<ul style="list-style-type: none"> • 兒童 • 一般民眾 • 專業人士 	<ul style="list-style-type: none"> • 兒童 • 一般民眾 • 專業人士 	<ul style="list-style-type: none"> • 一般民眾 • 專業人士
宣導方法	<ul style="list-style-type: none"> • 網頁宣導 • 出版刊物 	<ul style="list-style-type: none"> • 網頁宣導 • 出版刊物 • 開設課程 	<ul style="list-style-type: none"> • 網頁宣導 • 出版刊物 • 舉辦活動 • 開設課程 	<ul style="list-style-type: none"> • 網頁宣導 • 出版刊物 • 舉辦活動 • 開設課程
獎勵方式	<ul style="list-style-type: none"> • 金檔獎 • 金質獎 	/	/	/

資料來源：本計畫整理

二、E化政府

電子化政府的最終目標為：有網路的地方，就有政府提供全方位的服務，而不再需要跑到各機關排隊辦理申請作業。各國施行電子化政府

不只在政府供給面的服務而已，也同時「創造人民使用網路的需求」，且提供人民「均等運用資訊科技於政府服務的機會」，以加速政府行政效率。

表 5-8 各國電子化政府比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
電子化政府評比 (2006年)	第二名	第六名	第四名	第九名

資料來源：本計畫整理

三、系統導入

目前，除了日本國立公文書館尚在規劃以外(因此，比較表中本日方面是以大阪府為例)，其他各國均已建置電子公文檔案管理系統，而且皆採委外建置的方式，以引進最新的技術，並可能會比自行開發節省成本。以各國建置成本分析而言，本計畫根據系統建置成本依各國國家人口、國民平均每人國民所得與 GDP(見表 5- 1)，交叉分析後發現美國平均每人花費一美元、我國每人花費 0.017 美元、英國每人花費 0.016 美元(日本因導入資料為大阪府，故不參與分析)。

表 5-9 各國系統導入比較表

關鍵議題	我國	英國	美國	日本
建置方法	委外建置	委外建置	委外建置	委外建置
廠商名稱	二一零零科技股份有限公司	Objective 7	洛克希德-馬丁公司(Lockheed Martin)	東芝公司
建置成本	1200 百萬新台幣左右	五十萬英鎊(約新台幣 3000 萬元)	三億八百萬美金(約新台幣 101 億元)	日幣 57,750,000 元(約新台幣 1605 萬元)

資料來源：本計畫整理

四、驗證機制

「驗證機制」即驗證機構依據檔案管理局所授權之驗證任務，對軟體廠商或行政機關之電子公文檔案管理系統進行鑑別之方法。其各國驗證機制綜合比較如表 5- 10。

我國檔案管理局於 2006 年 10 月起，委由與中華民國資訊軟體協會，依機關檔案管理資訊化作業要點，作為檔案管理系統驗證制度主要依循。主要目的在於健全政府機關檔案管理，促進檔案之開放、運用與管理效能。因此，驗證對象共包含軟體廠商所開發之檔案管理資訊系統、機關自行開發之檔案管理資訊系統、機關委外開發之檔案管理資訊系統三種，範圍則分為標準版與完整版兩種。且為激勵各界踴躍參予，凡初次申請驗證者，其費用均由檔案管理局負擔。美國國家檔案及文件署(NARA)與國防部(DOD)合作發展符合美國聯邦文件法(Federal Record Act)之美國國防部電子檔案保存標準(DOD 5015.2-STD)，以作為檔案管理系統驗證制度之主要依歸。並委由隸屬於美國國防部(DOD)之聯合互通操作測試司令部(Joint Interoperability Test Command, JITC)執行，原因在於該機構乃隸屬於國防部之下，具有相當之公信力，且負責美國其他多項驗證測試計畫，因此能勝任該國驗證機構一職。而此驗證制度之目的在於檢驗檔案管理系統是否符合相關法規，進而促進資訊公開，使民眾存取

檔案資訊更加便利。有鑑於此，其驗證對象除了發展檔案管理系統之資訊廠商外，亦包含自行發展系統之政府機關。驗證範圍分為必要功能、非必備功能以及機密檔案管理功能，其特殊處在於考量資訊安全與機密檔案之相關問題，因而將涉及機密檔案管理之功能獨立出來測試，且此項功能需求也由驗證申請者自行決定是否驗證該項功能，不僅使得檔案管理系統發展時有更大的彈性，更可確保機密檔案之安全。收取之費用則根據驗證申請者所欲驗證之項目作為費用收取之主要參考，致使收費標準具有相當之彈性，對驗證申請者亦較具公平性。此項驗證作業自 2000 年委由隸屬於美國國防部(DOD)之聯合互通操作測試司令部(JITC)執行至今，約有六十二項檔案管理系統通過驗證，且為考量驗證時效問題，並訂定驗證通過之效期為兩年。

英國國家檔案局(TNA)根據公共檔案法(Public Record Act)提出檔案管理系統需求功能(Functional requirements for ERMS)作為驗證檔案管理系統之主要根據。且英國國家檔案局為提升廠商知識水準以及培養廠商能力，而選擇由其自行負責驗證作業。而此驗證制度之目的則在於培養各機關處理電子檔案的能力，以及鼓勵資訊廠商發展符合規範與需求之系統，因此其驗證對象則針對開發電子檔案管理系統之資訊廠商，而非其他電子檔案管理系統之使用者及政府單位。驗證範圍則簡單的分為核心需求及備選模組，以供資訊廠商選擇。惟因驗證對象為資訊廠商之緣故，故其驗證費用相對高於美國。自 1999

年施行此電子檔案管理系統驗證制度至今，已有十二項產品通過驗證。考量驗證時效問題，英國國家檔案局亦訂定其驗證效期為兩年。然而，英國國家檔案局考量此驗證計劃之階段性任務已達成，於2005年終止此項驗證作業。未來，將配合歐盟正積極發展之功能需求MoReq2，並可能請其他機構進行驗證工作。

表 5-10 各國驗證機制比較表

關鍵議題	我國	英國	美國
法源	機關檔案管理資訊化作業要點	檔案管理系統需求 (Functional requirements for ERMS)	美國國防部電子檔案保存標準 (Department of Defense Rule 5015.2-STD)
有關單位	<ul style="list-style-type: none"> • 主管機關：檔案管 • 驗證機構：中華民國資訊軟體協會 	<ul style="list-style-type: none"> • 主管機關：英國家檔案局 • 驗證機構：英國國家檔案局 	<ul style="list-style-type: none"> • 主管機關：美國國家檔案及文件署 (NARA) • 驗證機構：聯合互通操作測試司令部 (JITC)
目的	為健全政府機關檔案管理，促進檔案之開放、運用與管理效能	<ul style="list-style-type: none"> • 培養機關處理電子檔案的能力 • 鼓勵開發更多符合部門需求的系統功能 	檢驗檔案管理系統以供各機關選用
對象	<ul style="list-style-type: none"> • 軟體廠商開發之檔案管理資訊系統 • 機關自行開發建置之檔案管理資訊系統 • 機關委外開發之檔案管理資訊系統 	檔案管理系統之資訊廠商	<ul style="list-style-type: none"> • 檔案管理系統之開發者 • 資訊廠商 • 使用者 • 政府單位
範圍	<ul style="list-style-type: none"> • 標準版 • 完整版 	<ul style="list-style-type: none"> • 核心需求 (Core requirements) • 備選模組 (Optional modules) 	<ul style="list-style-type: none"> • 必備功能 (Mandatory Requirements) • 非必備功能 (Non-Mandatory Features) • 機密檔案管理功能 (Management of Classified Records)
費用	<ul style="list-style-type: none"> • 標準版：每次新台幣 33,000 元整。 • 完整版：每次新台幣 45,000 元整。 • 初次申請驗證者費用由檔案管理局負擔。 	12,000 英鎊與加值稅	驗證機構決定收取之費用
起迄時間	2006 年 10 月 16 日~2007 年 10 月 31 日	1999 年~2005 年 3 月	2000 年 11 月 13 日~迄今

資料來源：本計畫整理

第四節 檔案管理

一、文書製作

文書製作指電子公文檔案生命週期中之起始階段，泛指公文文書成為電子形式之過程，其各國文書製作綜合比較如表 5- 11 所示。我國目前對於電子郵件之作法仍處於研究階段，故尚無電子郵件管理之相關規範，反觀英美兩國將電子郵件視為重要的檔案來源，並訂有電子郵件如何成為檔案之規範，因此英、美兩國之電子郵件規範可供我國日後管理電子郵件之重要參考。

表 5- 11 各國文書製作比較表

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
文書製作	法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> • 公文程式條例 • 文書處理手冊 • 電子簽章法 • 電子簽章法施行細則 • 文書及檔案管理電腦化作業規範 	歐盟隱私與電子通訊法 (EU Privacy and Electronics Communication Directive)	<ul style="list-style-type: none"> • 美國聯邦公報法 (Federal Register Act) • 美國政府信函處理手冊 (U.S Government Correspondence Manual)
	文書格式	<ul style="list-style-type: none"> • 令 • 函 • 公告 • 開會通知單 • 簽 • 簽稿會核單 • 會銜公文會辦單 • 公文時效統計 • 其他定型化表單 	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondence • Maps • Memo • Photographs • Reports • Letter • Minutes • Request • Wills 	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondence • Memorandum • Paper • Photographs • Reports • Writings • Recordings • e-mail • Presidential proclamation • Executive order • Order • Regulation • Rule • Certificate • Licence • notice

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
	儲存格式	<ul style="list-style-type: none"> • 一般電子公文：XML 格式 • 附件格式 • 文字檔案附件：可攜式文件 • 靜態圖形檔案附件：JPEG 格式 • 工程圖檔案附件：IGES 格式 • 動畫檔案附件：MPEG 格式 • 聲音檔案附件：WAV 格式 • 動態影像檔案附件：MPEG 格式 	<ul style="list-style-type: none"> • Word-processing doc • Text-base doc • Spreadsheet • Email • Presentation • Desktop • Image 	<ul style="list-style-type: none"> • 文字資料：TIFF,GIF,JPEG • 照片資料：TIFF,GIF,JPEG • 地圖、平面圖以及超大型記錄：TIFF,GIF,JPEG • 圖片：TIFF,GIF,JPEG
	線上簽核	線上簽核需採用電子認證、權限控管或其他安全管理措施，如自然人憑證。	並無提及線上簽核之方式	並無提及線上簽核之方式
	電子郵件	<ul style="list-style-type: none"> • 凡符合檔案定義之電子郵件均可視為檔案 • 寄件人、收件人、工作與信件內容相關者須負責歸檔 • 信件之內容與附加檔案同時歸檔 • 涉及相同議題之電子郵件僅擷取其重要意義者 	<ul style="list-style-type: none"> • 管理電子檔案時應注意下列事項： <ol style="list-style-type: none"> 1. 定義電子郵件檔案 2. 負責擷取電子郵件檔案的人員 3. 電子郵件檔案與附件必須同時保存 4. 擷取電子郵件檔案的時間 5. 存放位置 6. 電子郵件檔案編碼處理 7. 電子郵件的標題 	<ul style="list-style-type: none"> • 符合聯邦法典中檔案定義之電子郵件訊息均稱為「聯邦檔案」。 • 「聯邦檔案」需以電子或紙本之形式保存。 • 倘若電子郵件訊息已提供複製版本之資料至檔案保存系統中，允許其刪除電子形式之檔案。

資料來源：本計畫整理

二、檔案產生

檔案產生指電子公文檔案生命週期的第二階段，包括紙本公文或電子公文轉換成電子檔案的過程，各國檔案產生綜合比較如表 5-12。其中，我國非電子形式之檔案透過掃描方式，轉換為電子形式，稱之為數位內容檔案，此作法與英美兩國之作法相近。各國所制定之詮釋資料內容雖有所差異，但概念上均為清楚描述該檔案之全貌，以利日後檔案調閱，如美國將檢索用關鍵字列為應填寫之詮釋資料之一。因此，建議我國自資訊檢索之角度思考詮釋資料之項目。

表 5-12 各國檔案產生比較表

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
檔案產生	法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> 檔案電子儲存管理實施辦法 機關電子檔案管理作業要點 檔案分類編案規範 機關檔案點收作業要點 	ISO15489(Records Management)作業標準	<ul style="list-style-type: none"> 美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U.S.C. 3301) 美國聯邦法規集-聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1220) 美國聯邦法規集-電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR1234)
	點收原則	<ul style="list-style-type: none"> 文書單位應將辦畢案件(指依文書處理規定完成發文或存查程序之案件),於五日內逐件依序彙齊後,連同歸檔清單送交檔案管理單位歸檔。 電子檔案經檔案管理人員確認蒐集內容並加附機關電子簽章後,得進行點收管理。 	<ul style="list-style-type: none"> 將電子文件賦予相應密等、分類系統之後,再決定賦予適當的保存年限,非針對單一電子文件先賦予保存年限再歸類。 適當的保留文件間隸屬關係,其中含文件內容的組織架構(content structure)及電子檔案的關連文字(context),以確定該電子檔案已被系統所登錄。 	具有價值之檔案均予以點收。
	命名原則	<ul style="list-style-type: none"> 由「檔案目錄層級」及「電腦檔案名稱」組成。 檔案目錄層級:採階層式三至五層之架構訂定 	<ul style="list-style-type: none"> 一份文件給予唯一的標題。 給予有意義且接近文件內容的標題。 標題的要素在結構化 	並無提及電子檔案命名原則

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
檔案產生	詮釋資料內容	<ul style="list-style-type: none"> 案卷:案名、相關案名、機關代碼、單位代碼、年度號、分類號等... 案件:案由、並列案由、其他案由、相關案件、主要發文者、主要來文者、受文者、次要發文者、次要來文者等... 	<ul style="list-style-type: none"> 檔案/檔案夾分類層級或指示路徑 與其他檔案的關聯性 保存於系統之日期 稽核紀錄 使用者存取限制 防護標記(protective marking) 日期檢驗 描述版本 	<ul style="list-style-type: none"> 單位名稱 文件編號 檢索用的關鍵詞 位址(如果有) 承辦人 創稿人 日期 授權清理文號 機密等級
	檔案產生方法	<ul style="list-style-type: none"> 掃描 本身即為電子形式存在 	<ul style="list-style-type: none"> 相機拍攝 掃描 本身即為電子形式存在 	<ul style="list-style-type: none"> 掃描 本身即為電子形式存在

資料來源:本計畫整理

三、檔案鑑定

檔案鑑定指依據電子檔案內容、形式、屬性及應用需求，採用一定原則、標準、方法，判定檔案之價值，以決定未來將保存或銷毀，各國檔案鑑定綜合比較如表 5-13。

由於檔案的價值會隨著時間而改變，因此應隔一段時間即著手判定檔案之價值，如：我國的檔案每十年作一次鑑定，優點為符合檔案價值之時效性，缺點為大量保存檔案可能造成資料遺失、重覆；英國採檔案學家謝倫伯格之雙重價值鑑定理論，分為二階段，首先，鑑定檔案之原始價值(業務價值)，其次，鑑定檔案之次要價值(檔案價值)。不僅可以避免大量資料進入英國家檔案局，且雙重模式的價值鑑定除了考量檔案的行政價值外，亦發掘檔案的歷史價值，此雙重模式可供我國參考，避免遺漏具永久保存價值之檔案；美國將檔案歸為三種具有永久保存價值的類別，再提供鑑定作業手冊協助進一步的判定、檢查，美國的分類的方式可提供我國參考。

表 5-13 各國檔案鑑定比較表

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
檔案鑑定	法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> 檔案電子儲存管理實施辦法 機關電子檔案管理作業要點 檔案保存價值鑑定規範 	<ul style="list-style-type: none"> Appraisal Policy Acquisition Policy Operational Selection Policy 	美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U.S.C. 2107, 2905, 3302, 3302a)
	鑑定單位	<ul style="list-style-type: none"> 檔案保存價值鑑定規範，由檔案中央主管機關定之。 各機關辦理檔案保存價值鑑定，應由檔案管理單位或人員簽請本機關權責長官核准後，成立檔案鑑定小組。 	<ul style="list-style-type: none"> 鑑定政策由英國國家檔案局制定。 第一階段鑑定者主要以機關業務單位人員為主，以該檔案是否具有業務價值為鑑定重點。 第二階段鑑定者除機關業務單位人員外，應有英國國家檔案局人員參與，並徵詢外部使用者意見，以檔案是否具歷史價值為鑑定重點。 	<ul style="list-style-type: none"> 「聯邦檔案」由美國國家檔案及文件署負責鑑定 「機關檔案」由各州負責鑑定
	鑑定原則	<ul style="list-style-type: none"> 內容鑑定與技術鑑定。 辦理內容鑑定時，應遵循檔案保存價值鑑定原則進行，其原則如： <ul style="list-style-type: none"> 需求原則 彈性原則 客觀原則 完整原則 不受媒體拘泥原則 去蕪存菁原則 參考案例原則 而「檔案保存價值鑑定標準」則如： <ul style="list-style-type: none"> 原有價值 行政價值 法律價值 稽憑價值 資訊價值 歷史價值 管理成本 	<ul style="list-style-type: none"> 原始價值(業務價值) 次要價值(檔案價值) 	<ul style="list-style-type: none"> 符合以下三點之檔案均屬於永久保存之檔案： <ul style="list-style-type: none"> 紀錄公民權利之檔案 紀錄聯邦官員活動之檔案 紀錄國家經歷之檔案

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
	鑑定時機	<ul style="list-style-type: none"> 後期鑑定模式 國家檔案至少每十年應辦理保存價值鑑定一次。 	後期鑑定模式	<ul style="list-style-type: none"> 前期鑑定模式 當檔案欲收存置檔案館時，進行檔案鑑定。

資料來源：本計畫整理

四、檔案清理

檔案清理指對電子檔案加以清查，逐一檢查其保存狀況，將逾保存年限之

檔案或已屆移轉年限之永久保存檔案，分別辦理銷毀或移轉，或進行其他必要之處理，各國檔案清理綜合比較如表 5-14。其中由於電子檔案媒體種類繁多且複製與刪除均相當容易，各國銷毀檔案之作法也大致相同。而移轉電子檔案至檔案管理局時，我國規範重點在強調電子檔案之結構與資料內容部份，英美兩國則著眼於電子檔案格式、編碼、儲存媒體等部份。

表 5-14 各國檔案清理比較表

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
檔案清理	法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> 檔案電子儲存管理實施辦法 機關電子檔案管理作業要點 機關檔案保存年限及銷毀辦法 	檔案法(Public Records Act)	<ul style="list-style-type: none"> 美國聯邦法規集-電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR1234.34) 美國聯邦法規集--銷毀聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1228.270)
	清理原則	<ul style="list-style-type: none"> 各機關電子檔案若遇下列狀況者，得逕行銷毀： <ol style="list-style-type: none"> 因變質而散發有毒物質，嚴重影響人體健康者。 遭遇戰爭、暴動或事變，為保護國家安全或利益而須即時銷毀者。 各機關永久保存之電子檔案，自文件產生日期起屆滿二十五年者，應於次年移轉至檔案中央主管機關。 	<ul style="list-style-type: none"> 清理的時程需在合理範圍及明確的期間 值得長期保存之檔案以經過檢驗的格式轉換到英國國家檔案局 無長期需求可提早銷毀 	<ul style="list-style-type: none"> 電子檔案共可分為十五類，各種類型之檔案有其予以刪除之狀況。 一般而言，當聯邦政府機關認此類檔案若不再具有管理上、法律上、稽核上或其他作業上之用途便可予以刪除。
	銷毀方法	消除電子檔或重新格式化	<ul style="list-style-type: none"> 就機密檔案而言，必須保證銷毀(由較低階的格式化，或物理媒介的破壞)而不僅僅是刪除。 檔案有一個以上的複本存在時，所有的複本應同時被銷毀。 	<ul style="list-style-type: none"> 並無提及如何銷毀電子檔案。 若為紙本檔案時，採燒毀、絞碎、浸軟或其他適當的方法。

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
	移轉方法	<ul style="list-style-type: none"> • 機關辦理電子檔案移轉作業前，應確保下列事項： <ol style="list-style-type: none"> 1. 電子檔案之完整性、真實性及可及性。 2. 防制電腦病毒及其他惡意軟體。 3. 其他經檔案管理局指定事項。 • 機關辦理電子檔案移轉作業時，應將電子檔案與下列項目集結為檔案封包，併同移轉： <ol style="list-style-type: none"> 1. 檔案移轉目錄 2. 電子檔案詮釋資料 3. 重建檔案所需完整資訊，包括軟硬體使用及硬體需求說明等系統文件相關資料 4. 系統稽核紀錄 5. 其他經檔案管理局指定事項 	<ul style="list-style-type: none"> • 屆滿 30 年，需移轉至英國國家檔案局。 • 英國在電子檔案方面移轉之轉置格式包括：PostScript、TIFF、SGML、PDF 等。 • 國家檔案館採用 Adobe Acrobat 的 PDF 格式作為資料及影像文件的標準。 • 利用 HTML 作為電子檔案格式者，均應另轉置為上述之格式。 • 英國國家檔案局推薦之檔案移轉之儲存媒體為 CD-ROM 及 CDR，DAT 磁帶為次要之考量。 	<ul style="list-style-type: none"> • 按照各機關之檔案銷毀計畫 (records disposition schedule) 移轉至美國國家檔案及文件署。 • 欲特殊狀況時，可提早進行移轉。 • 需採 ASCII 或 EBCDIC 方式編碼。 • 美國國家檔案及文件署許可之移轉儲存媒體為：開放式磁帶(open reel magnetic tape)、磁帶匣(magnetic tape cartridge)、光碟片(Compact-Disk)、唯獨光碟機(Read Only Memory, CD-ROM)、檔案傳輸協定(File Transfer Protocol)

資料來源：本計畫整理

五、檔案保存

檔案保存指電子檔案經鑑定後，對於具有價值之檔案加以保管收存之過程，各國檔案保存比較如表 5-15。其中各國檔案保存機關概念上均可分為中央與地方，我國由檔案管理局保存屬於國家檔案之資料，美則國由美國國家檔案及文件署(NARA)保存聯邦檔案，各州各自保存管轄範圍內之檔案。此外，英、美兩國皆提出關於電子檔案長期保存之計畫分別為 PRONOM 計畫及電子檔案管理計畫(Electronic Records Archives, ERA)，英國 PRONOM 不僅提供長期保存之外，更開始提供給任何需要利用資訊的人；而美國 ERA 計畫目前僅供保存，盼未來能提供檔案供民眾取用。

表 5-15 各國檔案保存比較表

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
檔案保存	法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> 檔案電子儲存管理實施辦法 機關電子檔案管理作業要點 機關檔案保存年限及銷毀辦法 機關檔案保管作業要點 	<ul style="list-style-type: none"> BS 4783: 1981-1993 Storage and Maintenance of Magnetic Media and Optical Disk Cartridges. ISO 17799/BS7799。 	<ul style="list-style-type: none"> 美國聯邦法規集--電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1234.30, 1234.32) 機關共通性檔案保存年限基準(General Records Schedule 4,20)
	保存機關	檔案管理局 (各機關之檔案則由各機關保存，惟電子檔案屆滿二十五年者，應於次年移轉檔案中央主管機關管理。)	英國國家檔案局	<ul style="list-style-type: none"> 美國國家檔案及文件署負責「國家檔案」之保存 各州檔案機關負責「機關檔案」之保存
	長期保存方法	<ul style="list-style-type: none"> 保存格式：依各種類型之檔案分別採用不同保存格式，如文字檔採用 XML、PDF。 儲存媒體： <ol style="list-style-type: none"> 1. CD-ROM 2. DVD-ROM 3. 磁帶 4. 硬碟 	<ul style="list-style-type: none"> 保存格式：須確定所選閱讀軟體足以瀏覽取用機構內所有文件檔案所儲存之電腦檔案格式，常用格式為：PDF、CSV。 儲存媒體 <ol style="list-style-type: none"> 1. 光碟片 2. 磁碟 3. 磁帶 4. WORM(Write Once Read Many)光碟 	<ul style="list-style-type: none"> 保存格式：隨科技演進而改變 儲存媒體： <ol style="list-style-type: none"> 1. 磁帶 2. 隨機存取記憶體
	保存年限	<ul style="list-style-type: none"> 永久保存 定期保存 <ol style="list-style-type: none"> 1. 「一年」 2. 「三年」 3. 「五年」 4. 「十年」 5. 「十五年」 6. 「二十年」 7. 「二十五」 8. 「三十」 	<ul style="list-style-type: none"> 永久保存 定期保存 <ol style="list-style-type: none"> 1. 「一年」 2. 「二年」 3. 「五年」 4. 「六年」 5. 「十年」 	<ul style="list-style-type: none"> 永久保存 定期保存 <ol style="list-style-type: none"> 1. 「二年」 2. 「三年」 3. 「六年」
	資訊安全	利用自然人憑證	英國針對電子檔案儲存認證安全，電子簽章是最主要的方法。	<ul style="list-style-type: none"> 確保只有經授權的使用者可存取檔案 提供資料備份 降低檔案遭竄改之風險

資料來源：本計畫整理

六、檔案應用

檔案應用指將電子檔案之內容，透過某種方式提供給人民查詢檢索之過程，各國檔案應用綜合比較如表 5-16。我國與英國皆為屆滿 30 年應將檔案予以開放及應用，而三國的開放原則皆為原則公開、例外禁止，檔案開放應用須依據資訊公開法及個人資料保護法，所列之規定，避免影響開放原則及個人權

益；英國提供聯合線上檔案目錄查詢聯盟(A2A)，美國則提供電子化檢索計畫(EAP)、檔案資料數位化指南、美國檔案 研究目錄查詢網站(ARC)等三種線上目錄查詢，供民眾運用便利的入口網站獲得所需之資訊及節省調閱的時間。

表 5- 16 各國檔案應用比較表

生命週期	關鍵議題	我國	英國	美國
檔案應用	法源與標準	<ul style="list-style-type: none"> • 檔案法 • 國家檔案開放應用要點 • 檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知 • 政府資訊公開法 • 機關電子檔案管理作業要點 	<ul style="list-style-type: none"> • 英國資訊公開法 (Freedom of Information Act) • 資料保護法(The Data Protection Act) • Z39.50 • BS 7799 	<ul style="list-style-type: none"> • 美國聯邦法規集-- 電子檔案管理(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1234.20,1234.22) • 美國聯邦法規集-- (NARA Code of Federal Regulations Subchapter C - Public Availability and Use CFR 1256.20) • 資訊公開法(Freedom of Information Act ,FOIA)
	開放原則	<ul style="list-style-type: none"> • 國家檔案： <ol style="list-style-type: none"> 1. 屆滿三十年之國家檔案，應提供開放應用。 2. 未滿三十年之檔案，除特殊狀況外，就具體個案情形為必要之處理。 • 機關檔案 <ol style="list-style-type: none"> 1. 應主動公開條約、對外關係文書、法律、緊急命令等檔案內容。 2. 但限制公開經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制等之檔案內容。 	<ul style="list-style-type: none"> • 屆滿 30 年之檔案應開放 • 原則公開，例外禁止(與美國同) 	<ul style="list-style-type: none"> • 聯邦檔案： <ol style="list-style-type: none"> 1. 大部分檔案均開放 2. 惟資訊公開法中規定不可公開之檔案不予公開 • 機關檔案： <ol style="list-style-type: none"> 1. 亦遵循資訊公開法之規定開放大部分檔案內容。
	查詢方法	<ul style="list-style-type: none"> • 以電腦紙張列印輸出檔案內文。 • 以電子郵件方式傳送。 • 以線上方式瀏覽。 • 以電子儲存媒體離線交付。 • 其他足以提供應用之方式。 	<ul style="list-style-type: none"> • 除了可以利用傳統方式亦可利用電子郵件申請檔案，方式如下： <ol style="list-style-type: none"> 1. 傳真 2. 親自到館 3. 電子郵件 	提供線上瀏覽方式
	收費標準	<ul style="list-style-type: none"> • 抄錄、閱覽「國家檔案」免費。 • 抄錄、閱覽「機關檔案」每小時收取新台幣二十元，不足兩小時者，以兩小時計算。 • 檔案複製則另行收取複製檔案之費用以及處理費新台幣五十元。 	<ul style="list-style-type: none"> • 親自至英國家檔案局閱覽免費。 • 檔案複製申請服務依不同型式及媒體收取費用。 • 專業助理研究人員三種服務，基本費每 15 分鐘 £15。 	<ul style="list-style-type: none"> • 收取檔案複製費用。 • 收取複製品鑑別費用。 • 收取檔案修復費用。

第五節 與其他國家之綜合比較

民國九十四年度時，由歐陽教授崇榮先生所主持之「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」計畫已針對新加坡、澳洲、韓國、加拿大與我國進行比較性研究，而本計畫乃承接該計畫之精神，亦採比較性研究之方式，就英國、美國、日本與我國進行研究。因此，本節首先將闡述兩計畫比較項目之對應，並透過圖 5-1 清楚呈現。其次，進一步說明兩計畫間異同處。此外，本計畫亦依循前計畫之比較項目，將英國、美國、日本之資料對應至比較表內，詳盡之內容請參閱附錄五。

根據前計畫第四章中，主要自行政管理體制與系統管理兩方面來進行各國政府機關電子公文檔案管理系統之比較研究。其中，行政管理體制方面共包含四個主要面向，分別為國情概述、檔案機關之行政體制、相關法規及標準、檔案清理與銷毀。系統管理方面共包含五個主要面向，分別為系統所採用之格式、各國收錄電子檔案範圍、線上簽核與安全機制、電子公文檔案管理系統、電子公文檔案管理系統相關綜合。

就前計畫之行政管理體制方面而言，首先，「國情概述」中，以「地理位置」、「獨立」、「國家背景」、「首都」、「人口」、「最大都市」，共計六個項目比作為比較各國之基準。而本計畫則將「地理位置」對應於本計畫觀念性架構中「國家背景」構面下之「地理位置」，並改以「地緣」、「地形」、「氣候」三方面來作更詳細的比較；而「獨立」、「國家背景」、「首都」、「人口」、「最大都市」則

以本計畫「國家背景」構面下之「國家概述」涵蓋之。

其次，前計畫「檔案機關之行政體制」中，分別以「檔案機關」、「隸屬單位」、「其他」三個部份作為比較之基準，本計畫則於「組織制度」構面內「檔管組織」中「組織沿革」之比較項目內併列各國之檔案管理機關及其隸屬單位。

再者，前計畫「相關法規與標準」則對應於本計畫「組織制度」構面內之「相關規範」中。最後，前計畫之「檔案清理與銷毀」涵蓋於本計畫「檔案管理」構面之「檔案清理」中。

另外，以前計畫之系統管理方面而言，首先，「系統所採用之格式」則相對於本計畫「檔案管理」構面之「文書製作」與「檔案產生」兩部份中，以「文書格式」、「儲存格式」涵蓋之。其次，前計畫之「各國收錄電子檔案範圍」則對應於本計畫「檔案管理」構面「文書製作」。接著，「線上簽核、安全機制」則對應於本計畫「檔案管理」構面之「文書製作」中「線上簽核」。再者，前計畫之「電子公文檔案管理系統」則對應於本計畫「推動策略」構面中「系統導入」中。最後，前計畫之「電子公文檔案管理系統相關綜合」則對應於本計畫「檔案管理」構面之「檔案保存」中。

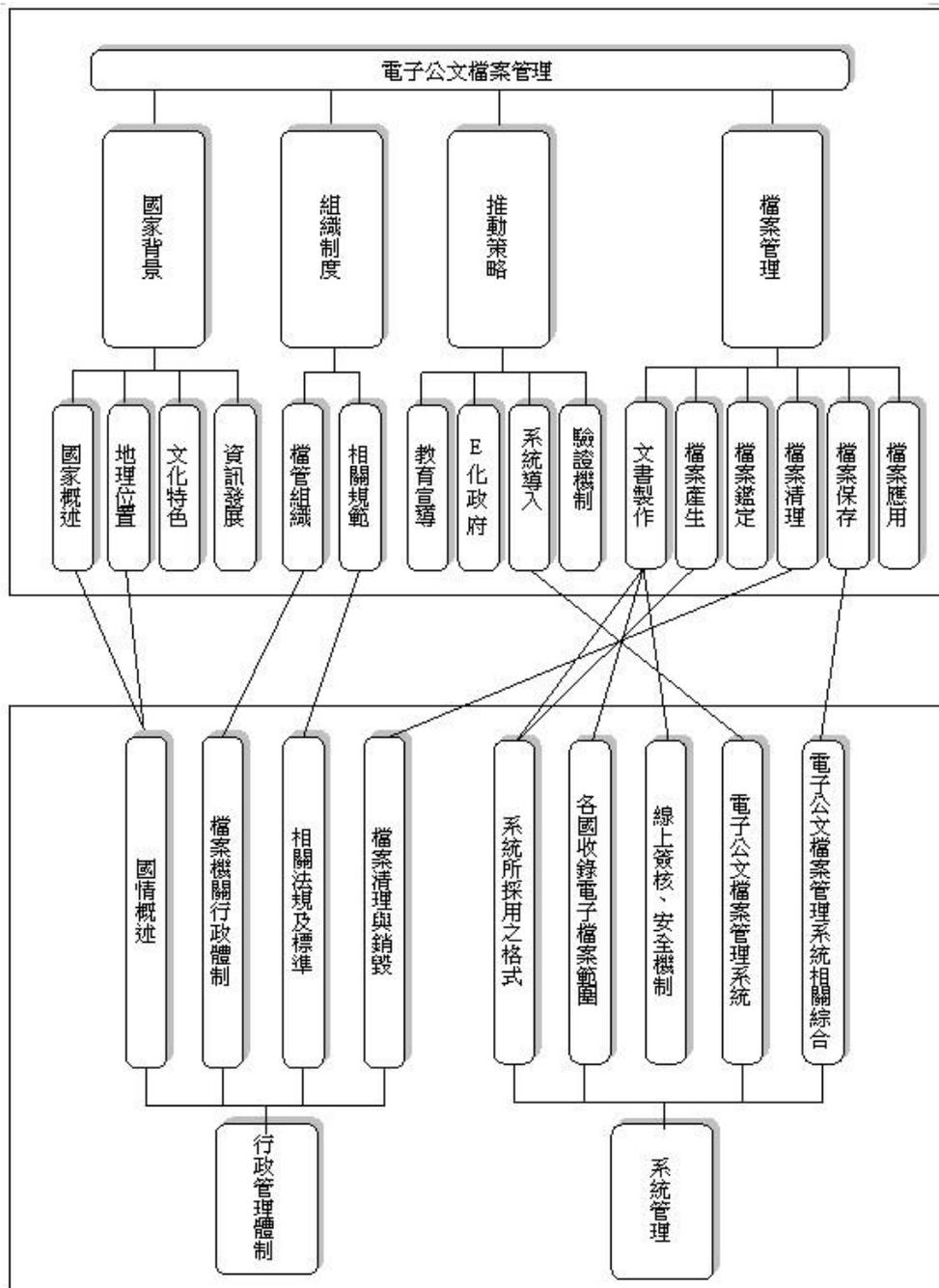


圖 5-1 與相關計畫之對照圖

資料來源：本計畫整理

整體而言，經兩計畫之研究後發現，我國、加拿大、澳洲、韓國、新加坡、英國、美國、日本等，八國之政府機關對於電子公文檔案管理對象有以下幾點共同處：首先，各國均為獨立且擁有民主制度之國家。其次，各國皆設立檔案管理機關主管檔案管理作業各項相關事宜，並立有各項檔案管理作業相關標準，尤其逐漸關注資訊公開法所帶來之衝擊。接著，各國檔案保存均可大致分為永

久保存與非永久保存兩大類，且屆滿某特定年限後，檔案均予以開放。最後，各國皆已採用檔案管理資訊系統以協助處理檔案管理作業。

除此之外，各國政府機關面對電子公文檔案管理時，依然有許多不同處：首先，以法規與標準而言，僅部分國家著眼於國際標準，藉以促進電子公文檔案管理與國際接軌。其次，目前僅發現英國國家檔案局針對資訊公開法特別設立一獨立部門，負責處理相關事宜，足見對於資訊公開法之重視。接著，我國所謂之公文文書之定義與處理方法，與國外不同，大部分國家並未採用線上簽核。最後，英美兩國已透過各項計畫的發展，投入於電子檔案長期保存之領域，為其他國家所未見之。

第六章：結論與建議

第一節 結論

隨著資訊科技與網際網路的蓬勃發展，電子公文檔案已有逐漸取代紙本公文檔案之勢。有鑑於此，檔案管理局特於民國 94 年度委託淡江大學歐陽崇榮教授進行「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」，此計畫已針對澳洲、加拿大、韓國、及新加坡四國之政府機關電子公文檔案管理相關法令、標準、技術、實務做法等資訊，提出詳細的探討與比較(歐陽崇榮，民國 94 年)。由於英國、美國及日本亦是電子公文檔案管理之先進國家，為使我國擬訂之電子公文檔案管理機制，除能符合我國國情外，亦能順應世界潮流，檔案管理局特辦理本計畫「各國政府機關電子公文檔案管理-以英國、美國、日本為例」，以持續國外相關資訊之蒐集、分析與比較工作。

本計畫主要目的在針對英國、美國、日本、與我國之電子公文檔案管理，進行了解、分析、與比較，其研究方法屬於比較性研究的一環。本計畫依比較性研究之作法，經由彙整國內外相關文獻資料，並瀏覽研究對象等國相關網站，建立一個觀念性架構，以作為比較各國電子公文檔案管理之基礎。

觀念性架構中包括「國家背景」、「組織制度」、「推動策略」、及「檔案管理」等四個構面。「國家背景」構面中探討國家概述、地理環境、文化特色、與資訊發展四個比較項目；「組織制度」構面中包含檔管組織與相關法規兩個比較項目；「推動策略」主要包括教育宣導、E化政府、系統導入、驗證機制四個比較

項目；「檔案管理」涵蓋文書製作、檔案產生、檔案鑑定、檔案清理、檔案保存、檔案應用六個比較項目。此外，為使比較更具體，針對每一個比較項目，本計畫也選定目前重要的關鍵議題，作為比較的基礎。

本計畫執行過程中，透過文獻彙整、焦點座談、專家訪談、網站瀏覽、出國訪視、…等方式，針對英、美、日、與我國之電子公文檔案管理相關議題，蒐集豐富的資料，藉由本研究所提之觀念性架構，就各國相關措施分別探討，並進行跨國之比較。

以下為本計畫研究各國電子公文檔案管理後所得之重要發現：

（一）我國

我國於檔案管理之相關立法與配套措施，雖然起步比較晚，但因檔案管理局上下一心、努力不懈，使得我國在電子公文檔案發展現況，並不亞於先進國家。

國內就大環境而言，相關資訊基礎建設完善，如：全球數位機會指數(第六名)、網路整備度指數(第七名)、智慧城市(台北市第一名)等各項指標，我國均有傑出表現。此外，我國在電子化政府評比項目，亦高居全世界第二名。因此，針對電子公文檔案管理，我國深具發展潛力。

為提升國內軟體廠商電子公文檔案管理系統的品質，我國檔案管理局委託中華民國資訊軟體協會負責進行系統驗證，並於 2006 年 10 月 16

日開始受理驗證申請。由於目前國內軟體廠商通過 CMMI 評等的狀況並不理想，更突顯此一措施的必要性。相信透過嚴謹的驗證機制，不但有助於國內電子公文檔案系統能符合相關法規，更能促進各政府機關推動電子公文檔案管理的成效。

根據我國機關電子檔案管理作業要點規定，「電子檔案」意指完成線上簽核之非機密電子文件，且符合檔案法第二條第二款及檔案法施行細則第二條所界定檔案者。相較於英、美、日三國對於電子檔案之定義則有相當所出入。反而我國所定義之數位內容檔案，與其他國家電子檔案之定義較相近。

我國檔案管理局為健全政府檔案管理與應用制度，以達成檔案管理現代化目標，遂進行機關電子公文檔案管理系統試辦計畫。參與該計畫試辦機關中，實際採用線上簽核處理公文者仍在少數，此一現象恐怕會影響我國在電子檔案數量上的成長。時我國檔案保存與鑑定工作主要是依據各機關所制定之保存年限自行保管，當保存屆滿 25 年時，則移往檔案管理局保管，並每 10 年鑑定 1 次。然而，各機關平時耗費許多人力、物力所保存的檔案，或已轉至檔案管理局的檔案，往往並不具有實際參考價值。

我國針對電子公文檔案管理之安全機制，在使用者身份確認方面，主要採用自然人憑證。次外，有關確保電子檔案安全方面，我國則主要

採用數位簽章相關技術，並已選定相關的演算法與標準。我國檔案管理局為鼓勵政府機關重視並投入檔案管理工作，特設立金檔獎與金質獎，以獎勵績效卓越之單位與專業人員，成果顯著。

(二) 英國

英國國家檔案局(The National Archives)原名英國公共檔案局(Public Record Office)，創立於 1838 年，乃英國國家檔案之典藏與管理機關，於 2003 年 4 月改名為英國國家檔案局(The national Archives, TNA)。因應電子檔案的蓬勃發展，為加強與各政府機關的合作、有效制定相關政策、並取得大眾的信賴，英國國家檔案局於 2006 年 10 月 31 日將原隸屬於內閣之公部門資訊辦公室(OPSI, Office of Public Sector Information)併入。

英國於 2000 年公布資訊公開法(Freedom of Information Act)，並於 2005 年 1 月 1 日正式實施。為了有效宣導資訊公開法對大眾的影響，並扮演資訊提供單位與要求公開資訊者之間的橋樑，英國國家檔案局特別成立一個資訊公開法專責單位(FOI Unit)，以提供必要之人才訓練及優質的服務。

英國沒有我國所謂的「公文」，因此也沒有類似之公文線上簽核。英國的檔案主要是包含一些相關之文件(Documents)，而這些文件(Documents)的形式包括：correspondences, reports, minutes, maps, …等。目前，產生這些文件的方式均已電子化，並多以類似郵件方式傳遞，進

行意見簽核。此外，英國有關電子檔案的定義較我國廣泛，包括所有以電子形式所產生的檔案，而其範圍除了政府機關公文外，也包含具歷史保存價值的資料。因此，由辦公室常用的各式套裝軟體產生之文件或圖片，如：PDF、WORD、Power Point、Excel、TIFF、JPEG、…等，或電子郵件、網站資訊，均已涵蓋於電子檔案管理的範疇。

英國檔案鑑定的方式則深受葛立(Grigg)系統的影響，採系 2 階段鑑定程序設計。在文書辦畢歸檔 5 年後，進行第 1 階段評估，英國鑑定之政策由英國國家檔案局制定，鑑定人員主要以機關業務單位人員為主，以該檔案是否具有業務價值為鑑定重點。鑑定結果可能為銷毀、繼續保存某段期間後銷毀、或進入第 2 階段再評估；第 2 階段評估約於檔案產生日起 25 年後辦理，鑑定人員除機關業務單位人員外，應有英國國家檔案局人員參與，並徵詢外部使用者意見，以檔案是否具歷史價值為鑑定重點。

英國 TNA 於 1999 年針對電子檔案管理系統發展出一套驗證規格，2002 年修正之，多年來已有許多軟體廠商通過驗證。然而，此驗證機制已於 2005 年 3 月，宣告暫停，因為 TNA 認為已達階段性任務，且有必要再次修正，並擬採用由歐盟所主導發展的 MoReq2 (Model Requirement for the Electronic Records) 為日後新版的驗證規格，此規格目前已公開招標，預計於 2007 年底前完成規格與測試資料制定。

為因應快速增加的電子檔案數量，近年來英國國家檔案局(The National Archives, TNA)積極推動一項名為「Seamless Flow Program」的重要計畫，透過此計畫的推動，希望電子檔案從政府機關「產生」後、經過檔案管理局「保存」、到公開給民眾在網際網路「應用」，這整個電子檔案生命週期的管理能完全自動化。此計畫的實現，將使英國 TNA 從以紙本檔案為主，邁入以電子檔案為主的里程碑。

(三) 美國

美國挾其工業科技大國之優勢，在電子檔案管理方面的投入與成果，都值得各國學習。美國 NARA 各種相關法規充實且完整，保存檔案的豐富程度也是相當可觀。

美國在西元 1934 年成立國家檔案館(National Archives)，所有的館務運作直接對國會負責，其後於西元 1949 年改隸於聯邦政府總務署，西元 1984 年再改為目前的國家檔案及文件署 (National Archives and Records Administration, NARA)。美國國家檔案及文件署(NARA)藉由聯邦檔案之妥善管理，以保存美國的歷史，並確保美國公民均能接近並使用有關政府之公務運作、國家經驗之紀錄或資訊。

美國對於檔案的定義與英國類似，檔案除了一般政府機關公務往來的文件外，也包括具歷史價值的資料。其文件的範圍主要包括 correspondences, memorandum, papers, photographs, reports, …等，而文件

的格式則根據於 1992 年頒訂的美國政府信函處理手冊(U.S Government Correspondence Manual)。目前，文件的產生方式也都已電子化，並依其價值而可能成為電子檔案。此外，電子檔案的範圍亦包含電子郵件與網站資訊。

美國國家檔案及文件署(NARA)依據美國法典中對於聯邦檔案之定義對於檔案進行鑑定，首先，將檔案分為三類作為鑑定的參考，分別為紀錄公民權利之檔案、紀錄聯邦官員活動之檔案、紀錄國家經歷之檔案，屬於此三類之檔案表示其具有檔案價值，需永久保存之。接著，提供一般鑑定作業手冊 (General Appraisal Guideline)進一步協助判定哪些檔案具有重要價值並需永久保存，該作業手冊中提供鑑定檔案價值之思考方向。鑑定作業執行時，各機關之非現用檔案，均需依照檔案保存期限表 (General Retention Schedule)，賦予每個檔案一個保存年限。接著，當檔案欲收存至檔案館時，需經過鑑定作業，判斷具永久保存價值之檔案者，方可收存至檔案館中。

美國國家檔案及文件署(NARA) 於 2000 年授權隸屬於美國國防資訊系統局(Defense Information System Agency, DISA)之聯合互訊操作測試司令部(JITC)，依照美國國防部電子檔案保存標準(DoD 5015.2-STD)，針對檔案管理系統進行驗證，並於 2000 年 11 月 13 日起受理申請。此驗證機制中針對檔案管理系統進行驗證，驗證申請者可為檔案管理系統之資訊

廠商、聯邦政府機關。並依據美國國防部電子檔案保存標準(DoD 5015.2-STD)分為必備功能需求、非必備功能、機密檔案管理功能三類。每次驗證所收取之費用將依驗證申請者所申請驗證之項目等予以評估。

面對電子檔案所引發的眾多議題，美國國家及檔案文件署(NARA)遂於 1998 年開始著手進行電子檔案管理計畫 (Electronic Records Archives Project)，2000 年成立電子檔案管理計畫辦公室(ERA Program Office)，2002 年完成電子檔案管理系統需求，2003 年釋出電子檔案管理系統設計與雛型之建議書徵求文件、2004 年委由兩間承包廠商，各自發展電子檔案管理系統設計規格。2005 年耗資 3 億 8 百萬美元委由洛克希德馬丁公司 (Lockheed Martin) 開始著手進行系統發展，未來預計 2007 年首次使用電子檔案管理系統，2008 年協助政府機關改善電子檔案管理績效，2011 年完成全部系統開發與建置。

(四) 日本

日本政府於昭和 46 年(西元 1971) 7 月設置了國立公文書館，並於西元 1987 年 12 月公布施行「國立公文書館法」，以推動日本檔案事業發展之規模，也使日本國家檔案管理制度有了長足的進展。日本國立公文書館相當於日本的國家檔案館，隸屬總理府，負責典藏全國各行政機關具歷史價值之檔案，並提供閱覽、研究及展示。然而，自西元 2001 年起，國立公文書館改制為獨立的行政法人。獨立行政法人制度的目的是建立

獨立的行政機構，它們在法律上獨立於國家行政體系，但仍承擔履行國家政策的職責，藉以提升工作效率與品質，並確保工作透明度。依行政法人之運作模式，公文書館依據主管部長所訂定 3-5 年之中期計畫，提出相對應之計畫構想，經審核通過後，即依計畫執行。當每個工作年度結束及中期目標結束時，將由第三方超然的評估委員會針對公文書館的表現進行評估。主管部長和公文書館則根據評估的結果採取因應措施。

日本自古即深受中華文化的影響，因此國情亦諸多相似之處。日本對於公文的認定與處理方式，均與我國極為類似。然而，相較於我國於公文辦畢後稱為檔案，日本並未有此稱謂，而是統稱為公文書，並區分為「限用階段 (current)」、「半現用階段 (semi-current)」、與「非限用階段 (non-current)」三類。此外，各政府機關所使用的公文書格式亦大致相同，配合電子化政府的發展，公文書製作多採取電子化方式，也具有線上簽核（電子裁決）之機制，但尚未提出確保電子檔案安全性之相關配套措施。

日本中央與地方的公文書館並非隸屬關係，權責區分非常清楚，並無一致的制度與配套措施。目前，日本中央機關各部門都雖然都能利用資訊系統製作公文書，然而大多卻還是利用紙本方式保存。此外，雖然每個機關均有自己的檔案管理系統，但是不僅無法符合電子公文檔案管理的需要，且各部門彼此之間無法整合與分享。因此，日本內閣政府希

望能建置一套各單位可以共用的標準化系統，藉以提升效率並降低維護成本，並能納入針對電子公文檔案管理的需求。此一計畫預計於 2006 年 12 月完成系統需求分析，再透過公開招標程序，由適當之資訊廠商負責建置。關於電子公文檔案管理系統建置，相較於中央機關，有一些地方機關的進展反而較為超前。以大阪府為例，已於 2003 年 4 月建置完成電子公文檔案管理系統。

日本針對檔案管理工作起步較我國早，加以有扎實的資訊技術能力，但是在電子公文檔案的發展上，卻落後我國。這種現象，可能多少與日本保守的特質有關，而且，有許多檔管人員普遍認為電子檔案不夠安全，不值得信任。然而，面對此不可擋的潮流，日本也已開始正視電子檔案相關議題，並急起直追。

除了電子檔案管理外，日本也正考慮設置「中間書庫」，即「針對可能有一定重要性的歷史公文書，從保存期間屆滿前開始就在省廳橫向地集中管理，在能防止遺失的環境下，進行保管、鑑定及挑選。」此外，此類型的系統對各府省而言，不但可以降低保管空間及人力等的文書管理費用，也有助於行政效率的大幅度提升。

第二節 主要建議事項

綜合本計畫各章節內容，針對我國電子公文檔案管理相關議題，提供之建議如下：

(一) 名詞定義與比較

本計畫進行過程中，深感各國對於一些檔案管理相關的專有名詞的意涵並不一致，若未深究，恐怕會使論述有所偏差。例如：中文語詞「公文」、「檔案」、「電子檔案」；英文語詞「Documents/Official Documents/Office Documents」、「Records」、「Archives」、「File」；日文語詞「公文書」、「記錄」、「中間書庫」。建議可針對各國檔案管理專有名詞加以收集並比較，以利跨國資料閱讀及出國考察等事宜之進行。

(二) 推廣宣導

- 1、明確訂定不同的宣導對象，並分別依其特性與需求，提供不同的宣導內容與活動；
- 2、在現有網站上提供檔案管理論壇(Record Management Forum)或布落格(Blog)，以專供政府機關檔管專業人員互相交流，也可作為政令宣導的一環；
- 3、英國國家檔案局(The National Archives, TNA)與美國國家及檔案文件署(National Archives and Records Administration,

NARA)的網站資源豐富、功能完善，值得設計網站時參考；

- 4、類似英國 Soham case 與美國 Enron/Anderson case，我國也可針對國人皆知的重大案件，作為宣傳資料，引導檔管專業人員及一般民眾重視檔案管理；
- 5、仿倣英國國家檔案局(The National Archives, TNA)提供給政府機關的「Complying with the Records Management Code: Evaluation Workbook and Methodology」，以利政府機關了解自己在檔案管理方面的成效。

(三) 國內 ERMS 試辦計畫

- 1、檔案管理局執行 ERMS 試辦計畫，立意甚佳。惟因實際使用線上簽核之機關非常有限，影響試辦成效。建議多方了解機關使用線上簽核之困難，及早謀求對策，以免電子檔案的數量無法有效成長；
- 2、試用機關所使用之系統原則上屬於套裝軟體性質，不容易獲致全面性的滿意。建議負責維運之廠商，宜針對使用者介面、系統效能、與法規配合情形、…等，廣泛了解試用機關的需求，以作為改版時的參考。

(四) 出國參訪安排

這次前往英國參訪時，曾向幾位接待人員請教「哪些國家的電子公文檔案管理成果值得觀摩？」被較多人提及的國家如：加拿大、澳洲、芬蘭。前兩國已是檔案管理局近年參訪的對象，建議未來可考慮芬蘭或北歐的重要國家，甚至可考慮中國大陸。至於參訪單位，除了一般檔案管理相關機構外，也可多與該國 ERMS 供應商交流。

(五) 加入國際組織

我國在電子公文檔案管理的發展已有相當成果，應該多在國際上發聲，扮演更積極的角色，建議檔案管理局可考慮以單位或個人名義加入相關國際組織，如：International Council on Archives (ICA)、East Asian Regional Branch of the International Council on Archives (EASTICA)、International Records Management Trust、DLM forum、Society of Archivists、Records Management Society、…等。

(六) 了解國際趨勢

可持續關注英國「Seamless Flow Program」、美國「Electronic Records Archives」、日本「中間書庫系統」，以資借鏡。

(七) 檔案鑑定方法

國內機關歸檔保存的資料中，日後真正被使用的比例很低。而且，相同內容的檔案可能在許多機關都同時歸檔保存，無形中耗費許多人力、物力。建議參考英、美分階段或類別鑑定方法，並以檔案的業務價值做為保存的主要依據。

(八) 附件的詮釋資料

檔案的附件往往包含許多有意義的資訊，其價值有時甚至超過檔案的本文。建議在訂定檔案的詮釋資料時，能考慮涵蓋有關附件的重要資訊，以利查詢時，能提昇搜尋的品質。

(九) 檔管系統驗證制度

參訪英國時，特別向英國國家檔案局(The National Archives, TNA)主管請教為何暫停電子檔案管理系統之驗證工作。主要原因有二：首先，英國國家檔案局(TNA)認為驗證執行多年來，已有多家廠商通過驗證需求，已達到階段性任務；其次，英國國家檔案局(TNA)認為 2002 年制定的功能規格(functional requirements)已有更新的必要，未來將加入歐盟所致力發展的驗證標準 MoReq2(Model Requirements for the Management of Electronic Records)。建議我國可持續關注 MoReq2 的發展狀況，以作為改善我國驗證機制的參考。

（十）電子檔案的範圍

- 1、未來，可能有大量電子郵件或網站資訊會成為檔案，建議及早規劃相關配套措施，以因應此發展；
- 2、我國電子檔案定義為：起因於「線上簽核」的公文檔案，此定義與國外比較時，較為狹隘。以現階段而言，或許可因簡化而具集中焦點的優勢，然而，宜及早針對所謂「數位內容檔案」及早規劃相關法規與配套措施。

（十一）文檔合一

幸且不論國家政策面，依國際上進行檔案管理的趨勢，加上電子公文檔案的蓬勃發展，「文檔合一」應該是個值得努力的方向。建議可專案探討我國實施「文檔合一」時，應有的配套措施。

（十二）因應資訊公開法

各國資訊公開法公布後，檔案管理局應該是首當其衝的最主要單位，面對來自民眾日漸增加的開放要求，檔案管理局將扮演資訊擁有者與使用者之間的橋樑。因此，「事務管理手冊」檔案管理、集會管理及員工福利管理 3 部分停止適用宜考慮設置專責單位與人員，及早進行專業培訓，並進行必要的宣導。

參考資料

一、中英文參考資料

- 1、王珍珠、邱玉鳳、葉俊榮、張鴻銘、，「美國國家檔案管理制度考察報告」，台北市：檔案管理局，民國 93 年 12 月。
- 2、王淑貞，「機關電子檔案之複製及法律效力之探討—以紙質類檔案轉置電子檔案為例」，檔案季刊，第 3 卷第 4 期，民國 93 年 12 月，頁 54-63。
- 3、王揮雄，「機關電子檔案管理發展方向」，檔案季刊，第 2 卷第 2 期，民國 92 年 6 月，頁 75-88。
- 4、王衛國，「法制與社會發展」，超越概念法學。
- 5、王衛國，「超越概念法學」，法制與社會發展，第 3 期，民國八十四年。
- 6、行政院，公文程式條例，民國 93 年 6 月。
- 7、行政院，文書及檔案管理電腦化作業規範，民國 93 年 6 月。
- 8、行政院，文書處理手冊，民國 93 年 12 月。
- 9、行政院，事務管理手冊文書處理部分，民國 93 年 6 月。
- 10、行政院，電子簽章法，民國 90 年 11 月。
- 11、行政院，電子簽章法施行細則，民國 91 年 4 月。
- 12、何全德，「電子認證風險評估與管理」，檔案季刊，第 1 卷第 2 期，民國 91 年 6 月，頁 58-69。
- 13、吳政勳，「電子檔案保存與 NEDLIB、VERS 二種保存性元資料簡介」，

- 檔案季刊，第3卷第3期，民國93年9月，頁31-41。
- 14、李正吉、林詠章、黃明祥，「電子檔案之安全技術」，檔案季刊，第1卷第2期，民國91年6月，頁48-57。
- 15、岳玉山，「電子記錄管理」，檔案季刊，第3卷第3期，民國93年9月，頁74-87。
- 16、林人立、黃政民、張文熙，「英國、德國國家檔案管理制度考察報告」，台北市：檔案管理局，民國92年3月。
- 17、邱炯友，「電子檔案管理制度之設計」，檔案季刊，第1卷第2期，民國91年6月，頁1-9。
- 18、姜國輝、林誠謙，電子檔案長期保存技術之研究，台北市：檔案管理局，民國93年11月。
- 19、政府機關之存取環境資訊依循資訊公開法中的環境資訊規章。
- 20、施宗英、許啟義、陳淑美，「日本及新加坡國家檔案管理制度考察報告」，台北市：檔案管理局，民國90年4月25日。
- 21、范愉譯，「比較法」，北京：法律出版社1999年版。
- 22、孫本初、呂育誠，「電子檔案系統試辦評估」，檔案季刊，第3卷第3期，民國93年9月，頁42-52。
- 23、張紹勳，「社會科學 - 研究方法」，滄海書局，民國93年。
- 24、郭月娥，「韓國與日本電子化政府考察(APO Study Mission on e-Government of Korea and e-Japan)報告」，行政院研究發展考核

- 委員會，民國 95 年 2 月 3 日。
- 25、陳政益，我國大學電子公文系統架構及其內容之研究—以北區大學為例，國立政治大學圖書資訊學研究所碩士論文，民國 89 年 4 月。
- 26、陳昭珍，我國國家檔案描述標準化之研究，台北市：檔案管理局，民國 92 年 10 月。
- 27、陳秋枝，「電子檔案管理制度之設計」，檔案季刊，第 3 卷第 3 期，民國 93 年 9 月，頁 126-130。
- 28、陳瑞華、柯伶俐，「如何建置合法、可行的『線上簽核系統』—電子公文檔案管理系統」，檔案季刊，第 3 卷第 3 期，民國 93 年 9 月，頁 62-73。
- 29、傅雅秀，「比較與國際圖書館學概說」，國立中央圖書館館刊，第 25 卷第 2 期，民國 81 年，頁 3-22。
- 30、湯宗德、賴宇松，「論複查考試成績之資訊公開現制—典事法第二十三點之檢討」，考試院委託研究，民國九十四年十一月二十一日。
- 31、項潔、陳雪華，「各國檔案數位化之探討」，檔案季刊，第 3 卷第 3 期，民國 93 年 9 月，頁 1-20。
- 32、楊思偉、沈姍姍，「比較教育」，台北：空大，民國 85 年。
- 33、楊曉雯(2006) 研考雙月刊 30 卷 3 期，63-73，由皇室文具署(HMSO)到公共資訊署(OPSI)：論英國政府出版資訊管理業務之轉型。
- 34、歐陽崇榮，「數位資訊保存之探討」，檔案季刊，第 1 卷第 2 期，民

- 國 91 年 6 月，頁 36-47。
- 35、歐陽崇榮，各國政府機關電子公文檔案管理之研究，台北市：檔案管理局，民國 94 年 10 月。
- 36、歐陽崇榮、吳宣儒，「從 VERS 計畫看電子檔案長期保存策略—封裝策略」，檔案季刊，第 3 卷第 4 期，民國 93 年 12 月，頁 16-33。
- 37、賴國華，電子文件檔案管理與應用之研究，台北市：檔案管理局籌備處，民國 90 年 11 月。
- 38、檔案管理局，國家檔案開放應用要點，民國 90 年 12 月。
- 39、檔案管理局，機關電子檔案管理作業要點，民國 92 年 7 月。
- 40、檔案管理局，機關檔案保存年限及銷毀辦法，民國 90 年 12 月。
- 41、檔案管理局，機關檔案保管作業要點，民國 90 年 12 月。
- 42、檔案管理局，機關檔案管理資訊化作業要點，民國 90 年 12 月。
- 43、檔案管理局，機關檔案點收作業要點，民國 90 年 12 月。
- 44、檔案管理局，檔案分類編案規範，民國 90 年 12 月。
- 45、檔案管理局，檔案法，民國 91 年 1 月。
- 46、檔案管理局，檔案法法規彙編，民國 91 年 2 月。
- 47、檔案管理局，檔案法施行細則，民國 90 年 12 月。
- 48、檔案管理局，檔案保存價值鑑定規範，民國 90 年 12 月。
- 49、檔案管理局，檔案電子儲存管理實施辦法，民國 90 年 12 月。
- 50、檔案管理局，檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知，民國 90 年

11 月。

51、檔案管理局，檔案閱覽抄錄複製收費標準，民國 93 年 6 月。

52、總統府，政府資訊公開法，民國 94 年 12 月。

53、薛理桂，「比較圖書館學導論」，台灣學生書局，民國 83 年。

54、薛理桂、黃國斌，「淺論電子文件鑑定」，檔案季刊，第 1 卷第 2 期，
民國 91 年 6 月，頁 21-35。

二、英文參考資料

- 1、Adrian Brown, “Care, Handling and Storage of Removable Media” ,
Digital Preservation Guidance Note: 3, The National Archives,
27 June 2003.
- 2、Adrian Brown, “Selecting file formats for long-term
preservation” , Digital Preservation Guidance Note: 1, The
National Archives, 19 June 2003.
- 3、Adrian Brown, “Selecting Storage Media for Long-Term
Preservation” , Digital Preservation Guidance Note: 2, The
National Archives, 19 June 2003.
- 4、Burnett, Gupta & Simsova (1973). Studies in Comparative
Librarianship. London, Lib. Association.
- 5、Chandler, George (1981). International and National Library

- and Information Services. Oxford, Pergamon Press.
- 6、 Eleanor Russell, “Guidelines on developing a policy for managing email” , The National Archives, 2004.
 - 7、 Helen Mercer, “Appraisal policy” , The National Archive, 1 August 2004.
 - 8、 Lam-for Kwok, Dennis Longley ,” Information security management and modelling” , Records Management Journal, Mar 1999.
 - 9、 Malcolm Todd, “Disposal scheduling” , The National Archives, 2004.
 - 10、 Malcolm Todd, ” Requirements for Electronic Records Management Systems: Functional Requirements for the Sustainability of Electronic Records” , The National Archives, March 2006.
 - 11、 National Archives (PRO) Cataloguing Guidelines, The National Archives.
 - 12、 Public Record Office, “Management, appraisal and preservation of electronic records vol 1” , 1999.
 - 13、 Public Record Office, “Management, appraisal and preservation of electronic records vol 2” , 1999.

- 14、Public Record Office, “Requirements for Electronic Records Management Systems 1: Functional Requirements”, 2002.
- 15、Public Record Office, “Requirements for Electronic Records Management Systems 2: Metadata Standard”, 2002.
- 16、Triandis, H. C. (1972). The Analysis of Subjective Culture, N. Y. : Wiley.

三、網站參考資料

- 1、日本記錄管理學會(The Records Management Society of Japan), available at: <http://wwwsoc.nii.ac.jp/rmsj/>
- 2、世界經濟論壇, 全球資訊科技報告(2005), available at: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>
- 3、民主制度分類(Wikipedis), available at: <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%B0%91%E4%B8%B%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%88%86%E7%B1%BB&variant=zh-tw>
- 4、美國卡內基美隆大學軟體工程學院 (Software Engineering Institute, SEI), available at: http://seir.sei.cmu.edu/pars/pars_list_iframe.asp
- 5、美國布朗大學公共政策中心 (Brown University Taubman Center for Public Policy), available at: <http://www.insidepolitics.org/>

- 6、美國國家檔案暨記錄管理局(National Archives and Records Administration) , available at: <http://www.archives.gov>
- 7、美國國家檔案暨記錄管理局(National Archives and Records Administration) , available at: <http://www.archives.gov>
- 8、美國國家檔案館(National Archives and Records Administration, NARA) , available at: <http://www.archives.gov>
- 9、英國國家檔案局(The National Archives) , available at:
<http://www.nationalarchives.gov.uk>
- 10、英國國家檔案局(The National Archives) , available at:
<http://www.nationalarchives.gov.uk>
- 11、英國標準線上(British Standards Online, BSi) , available at:
<http://www.bsonline.bsi-global.com/server/index.jsp>
- 12、紐西蘭檔案局(Archives New Zealand) , available at:
<http://www.archives.govt.nz>
- 13、紐西蘭檔案局(Archives New Zealand) , available at:
<http://www.archives.govt.nz>
- 14、國際資訊安全稽核規範(Code of Practice for Information Security (BS7799)) , available at:
<http://asia.bsi-global.com/Taiwan+About/BSINews/iSecuTech2005>

- 15、國際電信聯盟(International Telecommunication Union, ITU) ,
available at: <http://www.itu.int/osg/spu/ni/wsisbridges/>
- 16、國際標準組織(ISO 15489) , available at:
<http://www.iso.org/iso/en/CatalogueDetailPage.CatalogueDetail?CSNUMBER=31908&ICS1=1&ICS2=140&ICS3=20>
- 17、無障礙網路空間服務網網址 , available at:
<http://enable.nat.gov.tw/index.jsp>
- 18、無障礙網路空間服務網網址 , available at:
<http://enable.nat.gov.tw/index.jsp>
- 19、新加坡國家檔案局(National Archives of Singapore) , available
at: <http://www.museum.org.sg/NAS/nas.shtml>
- 20、新加坡國家檔案局(National Archives of Singapore) , available
at: <http://www.museum.org.sg/NAS/nas.shtml>
- 21、資訊檢索服務與協定(Information Retrieval:Application
Service Definition and Protocol Specification(Z39.50)) ,
available at: <http://www.loc.gov/z3950/agency/>
- 22、電腦公會之 Linux 測試認證中心 , available at: http://linux.tca.org.tw/linux-test/index_home_List.php
- 23、臺北市府 資訊中心(Information Management Center, Taipei
City Government) , available at:

- http://www.ic.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=43cfa498
- 24、徵集政策(Acquisitions policy) , available at:
<http://www.northamptonshire.gov.uk/Community/record/Policy.html>
- 25、澳洲國家檔案局(National Archives of Australia) , available at:
<http://www.aa.gov.au>
- 26、澳洲國家檔案局(National Archives of Australia) , available at:
<http://www.aa.gov.au>
- 27、澳洲維多利亞公共檔案局 (Public Record Office Victoria) ,
available at: <http://www.prov.vic.gov.au/>
- 28、澳洲維多利亞公共檔案局(Public Record Office Victoria) ,
available at: <http://www.prov.vic.gov.au/>
- 29、檔案儲存的环境標準(Storage and Maintenance. of Magnetic Media
and Optical Disk Cartridges(BS 4783)) , available at:
http://www.standardsdirect.org/standards/standards4/StandardsCatalogue24_view_3129.html
- 30、環境資訊規章「The Environmental Infor 聯合國教育科學
UNESCO(United Nations Educational, Scientific & Cultural
Organization) Archives portal , available at
[http://www.unesco.org/cgi-bin/webworld/portal_archives/cgi/
page.cgi?d=1](http://www.unesco.org/cgi-bin/webworld/portal_archives/cgi/page.cgi?d=1)

附錄一 相關會議紀錄

本計畫自始至終共舉辦五次重要會議，藉此徵詢各方之寶貴建議，以凝聚焦點。首先，於民國九十五年三月二十七日首次舉辦期初座談會，其次，民國九十五年五月二十九日舉辦焦點座談會，接著，民國九十五年八月七日舉辦其中座談會，再者，為更進一步瞭解使用者面向的看法，更於民國九十五年八月十七日參訪交通部觀光局，最後，於民國九十五年十一月十三日舉辦期末座談會。

一、期初座談會

(一) 會議時間：95年3月27日下午2時

(二) 會議地點：本局會議室

(三) 主席：陳局長士伯

(四) 出席人員：詳會議簽到單(略) 紀錄：胡治民

(五) 主席致詞：(略)

(六) 計畫主持人何教授祖鳳報告：詳簡報資料(略)

(七) 與會人員發言摘要(依發言順序排列)：

1、王組長崇賢：

(1)有關「主題背景及相關文獻之探討」，國內相關法規文獻除本局相

關法規外，亦請了解我國現行電子公文相關法規，例如「公文 e 網通」等。

(2)「經費之配置」列有國外出差旅費，請依規定提出出國計畫書。

(3)有關「相關參考資料」，建議增列日本紀錄管理學會及 UNESCO Archives portal 網站。

2、黃組長政民：

(1)比較各國政府機關電子公文檔案作法時，請考量國情差異。

(2)部分先進國家電子公文可透過電子郵件傳遞，請了解此類公文格式及作法，並建議納入研究範圍內。

(3)本局 91 年有派員至英國考察，出國考察報告資料亦可參考。

3、張組長鴻銘：

本計畫已將英國納入，惟歐盟亦屬先進國家之林，建議先行取得相關研究資料，未來並可就重點問題了解比較。

4、許組長啟義：

電子公文檔案有其生命週期，建議考量前段作業，除實地參訪檔案館外，亦請納入一般機關之訪查。

5、趙組長培因：

- (1)本案應著重從縱切面看各國在非紙本之電子檔案管理作法，分析比較其相關技術作法、實際執行情形及遭遇困難點，做為我國未來推動時之參考，至於紙本與電子重疊交集部分，請就電子檔案作法之差異點進行分析探討。
- (2)建議本案於出國實地訪查時，蒐集各國檔案管理機關在制定電子檔案規定時之背景、決策、經費等資訊，以為本局參考。
- (3)基於各國電子公文檔案特性，可就性質相近之國家分群後比較。

6、張高級分析師文熙：

- (1)請事先清楚了解各國如何界定電子公文及電子檔案，避免實地訪查時未能聚焦。
- (2)各國政府如有實施地方自治者，公文格式未有同一標準，如需公文格式樣本時，請優先蒐集上層機關。

7、張副局長聰明：

- (1)請了解各國在收錄電子公文形成檔案時，其銜接介面相關資料，以做為我國未來推動文檔合一工作之參考。
- (2)電子檔案與紙本檔案有其共通性，本案請著重各國電子檔案管理作業上，尤其是特殊性媒體，以為本局參考。

- (3) 本局曾協助 10 個機關導入電子公文檔案管理系統試辦計畫，該計畫係以使用者為出發點，並蒐集使用上遭遇之問題，希望藉由本案了解各國解決之道。
- (4) 如與預定實地訪查之國外機關洽談遭遇困難時，可尋求學者專家等交流管道協助，如台史會等組織。
- (5) 本局目前有美國、英國及日本之出國考察報告，可提供本案參考。

8、梅教授興：

- (1) 建議本案蒐集各國政府制定各項電子公文檔案法規制度之時間點及規模大小，以做為我國未來推動工作之參考。
- (2) 建議本案範圍應明確界定，勿過於擴大，造成焦點分散。
- (3) 出國計畫請保持彈性，以因應各種意外之發生。

9、許教授芳銘：

- (1) 為因應未來文檔合一，希望本案可朝資訊流之方向研究，以了解電子公文檔案的流程。
- (2) 建議研究及探討各國實施電子公文檔案管理標準。

10、經濟部：

請了解各國電子檔案保存、轉置、遺失、銷毀等作法，以利未來長期保存之電子檔案轉置問題之解決。

11、交通部：

本計畫實地訪查只有 2 個國家，另 1 個國家係透過網路蒐集資料；由於網站資料通常是二手資料，建議考量如何保證資料之正確性、3 國維持比重一致等問題。

12、台北市政府：

本計畫希依本國國情來蒐集國外電子公文線上簽核及電子檔案儲存應用等資料，以利參考使用。

(八) 主席結論：

- 1、本案若洽商電子公文檔案上游機關有困難時，亦可直接訪查該國檔案館，了解相關電子公文檔案流程。
- 2、本局電子公文檔案管理系統試辦計畫所蒐集之使用者問題，可提供本案研究參考。
- 3、本局今年將派同仁前往紐西蘭實地訪查，本案若有需要，亦可代為蒐集相關資料，提供本案參考。

4、本案如無法透過正式管道取得日本方面之資料時，可透過非正式管道協助。

(九) 散會 (下午 3 時 40 分)

二、焦點座談會

(一) 會議日期：民國 95 年 5 月 29 日

(二) 會議時間：下午 2:00-4:30

(三) 會議地點：檔案管理局一樓研討室

(四) 會議主席：何館長祖鳳 (銘傳大學資訊工程學系)【以下簡稱何】

(五) 參與人士：許主任芳銘 (東華大學資訊管理學系)【以下簡稱許】

梅教授興 (輔仁大學資訊工程學系)【以下簡稱梅】

施高級分析師明德 (研考會資訊管理處)【以下簡稱施】

陳經理清宇 (二一零零科技股份又限公司)【以下簡稱陳】

賴分析師文芳 (檔案管理局檔案資訊組)【以下簡稱賴】

劉家榮同學 (銘傳大學財務金融研究所)【以下簡稱劉】

(六) 討論議題：

1、計畫進行方式說明

- 觀念性架構
- 訪視提問方向

2、電子公文檔案管理

- 法規配合
- 文檔合一政策之影響與因應
- 線上簽核安全機制
- 長期保存策略
- 附件資料管理（含電子郵件、網頁、…等）

3、電子公文檔案管理系統

- 國內試辦機關之使用狀況與建議
- 電子檔案管理系統與其他電子文件管理系統之整合
- 驗證制度之建立與推動

4、其他相關議題

(七) 會議紀錄 (依發言順序)

【何】：非常感謝各位專家學者撥冗參與今天的焦點座談會，首先向各位介紹今天受邀的貴賓。許芳銘老師與梅老師為本計畫期初座談會的委員；施高分析師長期在研考會從事與公文檔案管理相關工作，經驗非常豐富；二零零科技公司的陳經理則在檔案管理系統發展與維運方面，具備寶貴的實務經驗；賴分析師則是檔案管理局承辦本計畫的負責人；劉家榮是本計畫的研究助理。由於許芳銘老師兼天下午有事，因此我已提前於今天上午與許老師開會，並將其寶貴意見列入會議紀錄中。今天的會議將按議程進行，首先由我向各位報告本計畫的進行方式，並說明目前所研擬的觀念性架構及出國訪視的提問方向；其次，將針對所列之討論議題，煩請各位提供寶貴意見。本次會議預計進行兩個小時，再次感謝各位的參加！

【何】：首先向各位報告本計畫的進行方式 (略)。

【何】：若各位對於剛剛的報告事項暫時沒有意見，則請先針對討論議題 (不需要依照所列之順序)，發表高見。

【施】：有關討論議題中法規的部分，研考會大概在二年前即致力於公文電子化的研究，此母法(電子公文本法)，包括程式條例，研擬出一個有制度化的法規。而在研擬的過程中，最困難的是傳遞的有效性。研考會過去在推動電子公文交換之時，機關與機關之間，因為都是機關，差距不大。

但是到了民間，便衍生出許許多多的問題。例如：電子文書的效果便會出現一些質疑，因為必須回歸到母法，因而發現有些作法不符合一些法令，所以我們在當時也研究了許多的法規，包括送達的時效等，做了許多的研究；建議何教授可以去找那些資料來源，做一些參考。今年之後為了配合政府組織改造，推動文檔合一，使整個推動修法的腳步暫時停止，本人認為文書類的法案若是能研擬出來，在電子公文這部分的作法上便可以有效的獲得改善。因為現在有很多的盲點，便是缺少很多的法規來規範，包括說「紙本轉成電子」大家都知道，但是電子轉成紙本要怎麼做？難到不行嗎？難到每一樣東西都一定要用機器來看嗎？值得大家深思。因為電子的東西是放在電腦裡面，我們人是看不到的，所以你最後必須是要把他轉為紙本，那轉回以後，他是一個複本，效力如何？怎麼樣才有一個關聯性，這些問題其實都須思考。還有個問題：我們的文件如果是一對一寄給當事人，那樣的問題不大，但透過第三者再給他的時候，那這個責任呢？時效呢？保存呢？責任歸屬會產生很多問題，其實「過程中的應用」，才是真正問題的所在，而不是「歸檔」這件事情。最後，歸檔根據個人經驗，大概經歸檔後一年以內會被拿出來再利用之比率不及百分之五，換言之現在歸檔的檔案資料再過十年二十年之後，有百分之九十五可能會閒置而未能妥善利用。換言之，並非任何資料都有必要做完善的歸檔。舉個例子：行政院主計處發了一份公文給各機關，對主計處也許是有用的，但對於下屬的八千多

個機關來說便是一份(紙)電子公文(公文)，因為一份檔案，使八千多個機關全部都要做歸檔，違反效率性。那我們有沒有辦法在這制度裡做改善？有待教授去研究，可否研究比較國外的作法，如此同質性百分之百的文件，有必要統統都保存嗎？還是只須保存 最初發的本文即可。當時本人從法規面做過一點努力，如果有需要的話，可以向研考會三科聯繫，當時三科做了五個國家的資料分析，包括整個法規。在電子文書推行上較為先進的國家，一般而言，大眾的刻板印象為傳統大國在電子文書普及上較為落實，其實電子文書先進的國家不見得現在就是大國，以日本而言，看起來有做，但並不落實，而加拿大就進步的很快。然而，美國算是大國且一直都很穩健的發展，要跟我國比較可能不妥，因為兩個國家的自然、人文、規模上差異甚大，若 未來進行比較時，便會發現非常辛苦。舉長效保存為例，我們可以看到美國的保存機關幾乎像是一個博物館，裡面有各種時代的文獻，各種技術一旦保存下來，都有做完整的後續保存動作，可能二三十年以前的設備至今還在使用。美國的現況是如此，所以跟我國的國情並不相同。因此當時研考會特別挑選芬蘭，認為芬蘭規模跟 我國較為接近，而且他們科技發展先、進步的也很快。所以我們後來挑選五個國家時，便將英國換成芬蘭，英國蒐集不到資料，因為他們沒有公文的觀念。他們的觀念和我們的不太一樣，然而台灣跟大陸就極為相似；都有公文和自己的一套流程所以英國的立法和系統的建置，都和我國不同，所以希望你們的研究生可找出他們的

法規來和台灣的法規來比較一下，真的和台灣有很大的不同。此外，藉此機會也要建議我國的相關法規有其更改的必要，因為公文自民國十七年立法後，當時為訓政時期，並沒有特別的主管機關，因此主管機關就是行政院。如今，要施行文檔合一，若法令不改將窒礙難行，因為此法的主管機關就是行政院，為中央政府，不是研考會，所以未來檔案管理局若要配合文檔合一的政策，法規的問題若不解決，將會發生許多的後遺症。這方面的問題，不能只依遵檔案法，因為檔案較為重視所謂下游的部分，較強調歸檔以後的再利用，但前面部分分成好幾塊，如文書的基本的作業規則，那是行政院的職權，有關流程管理的部分是在研考會，當然流程管理部分，未來可能都會移交給檔案管理局，但不能只有業務移過去，法規若沒有先做處理，未來都會有許許多多的困擾。本人過去曾有將文書電子化法擴大的構想，但現在都停止下來，等著檔案管理局接管業務，而檔案管理局似乎還沒有進一步的動作。文檔合一的想法，其實是為了配合組織改造而提出，但過去多年來，其實各機關的文書科和檔案科分分合合，有的是刻意拆開，有的是刻意合併，其中意涵耐人尋味？未來應該要有一個明確的發展方向才對，是愈來愈分或是愈來愈合；在檔案管理局成立以後，對於檔案的作業要求非常的嚴格，所以很多大的組織才又成立了檔案科，要不然早期好像文書跟檔案科合併；如今，提出文檔合一，有些機關很有意見，因為他們好不容易才將業務分隔開了，現在又要合併在一起，分分合合令人無所適從。所以政

府應該明確說明文檔合一，所謂合一的方向與立場、態度必須明確。因為檔案管理局現在對外要求最深入的還是在檔案歸檔、保存、銷毀部份，並不是在流程部分，所以流程這部分，各機關的意見相當分歧。後面還有一個議題：所謂透過驗證機制，其實有其困難。

【劉】：請問施高分，文檔如果真的要合併，應該是朝那個方面努力？

【高】：第一個是組織與能力。若組織跟執行能力不合，則枉談業務合併。所以如果沒有做一個妥善處理，就去推動一個所謂的合的制度，通常困難重重，因為必須不斷的協調，如前所述，有些機關原先業務上是合併成一個科，因檔案管理局的要求，便獨立成為了一個檔案科，如今，當兩個科被要求合併時，機關內才會去認真思考要怎麼做才能把這個流程做的愈來愈好。如同目前在推行資訊改造，常常也會碰到這樣的問題，如系統共構，希望推行協合服務，但每個機關都有自己的資訊室，那協合服務做出來誰來用？因為每個機關都想自己做自己用。所以一定要先從組織面去合併，所以我們就提出法規來規範，未來資訊組織只有二級單位以上才設，三級原則不設，否則要報行政院同意，而四級以下是不可以設，這就是從組織面去研究，才有辦法做改造。所以文檔合一第一步應該要提出組織面應該要怎麼做。我本來有一個議題：如果有去做外國國家的訪視，可以從組織和能力方面，去做一點資料的蒐集。各國在機關的流程方面，其實有些時候不能只討論電子，因為有些時候根

本沒有電子的概念，像我國一提到電子都會指向資訊單位，其實就機關而言，文書就是文書單位，檔案就是檔案單位。不要被「電子」這兩個字所迷思。免得出國的時候，他們都只會說關於這方面要去找他們的 IT service 部門，那不是業管機關真正的想法，所以其實文檔合一首先真的要去考慮組織跟能力要如何構建，其次才去思考所謂的 BPR，整個政府的文書處理流程，應該做什麼樣的改革。如果要朝向後面的線上簽核，其實線上簽核只是 BPR 裡面的一個技術的面向而已。重點還是在於組織改造後才能將流程統一做修改而朝向真的現代化。而我們常被線上簽核所迷思。其實，並不是任何事都要做線上簽核，不能用線上簽核這樣一個技術做框架。有些地方也不一定是簽核，可能是到網站上看一下更新就夠了，比如說只是做一個登記，可能有些是需要一些「電子服務」而不是線上簽核。所以這是在思維上的跳脫，因為只要一談到線上簽核就會被安全機制所牽制。往往忽略了真正的價值，像我們最近找 HP 做了個案例的分享，HP 本身在二千年，推動一個叫 at HP Service，當時花了二千萬美金，但一年可以節省五千萬美金，這項計畫是在發展員工的入口網站，而不是線上簽核。二千年時只把 HR 人力資源部門放進來而已，後瑞串聯了一百七十項的 services，包括員工出國考查可以用公司的戶頭訂機票，如此，以後可以很快的把很多的事情處理掉。因為我們動不動用的都是公文，例如：檔案管理局如果要派文芳出國，可能要發許多公文。但 HP 他們只需自行到入口網站看看，然後自行買

機票，得到很快的服務，整個服務效率大大提升。也許我國不要一直只談一個線上簽核，因為那個還是回到傳統公文跑的流程，本來是紙本在跑，現在只是將他電子化改在線上在跑，這樣並沒有發揮電子化的精神，因為每個人都會把他印出來，結果本來一份的紙本演變成許多的複本的印製，因此比較上重點不在於其他國家有多安全，而是他們的流程規劃。其實知識的分享強調於再利用，如果不能夠再利用，那其實和垃圾無異。建議真的要從「觀念」上去做比較，而不是在技術面上的比較。技術的價值其實是隨著科技的進步就會不斷的改變，其實早做的人一定比較落後，愈晚做當然愈進步。過去在推動的時候，最難的部分在附件，因為附件的內容其實五花八門，不是格式樣本多，而是在附件承載的工具、版本沒有辦法定於一。第二，其實附件是什麼，定義無法統一。如研考會明定了公文的 metadata 定義，可是附件就是無法明確定義，像我們檢送什麼東西，那些公文主文其實用處不大，有用的資訊往往卻是在附件。所以若你去做公文 metadata 的 search，當然 search 不到有價值的內容，因為 search 的是本文的內容，但國人的習慣是將東西全部歸在附件，因此應該注意對於附件本身資料的分類，才是其真正重要該著手之處。未來檔案管理局若真的推行文檔合一，建議有些附件根本可以將之拉成本文，像會議紀錄，我們現在還是以檢送會議紀錄請查照，然後內容都寫在紀錄裡面，永遠不知道會議的主持人是誰？因為那是在附件中的資訊。何不將附件規範成公文，而這會議紀錄的內

容就是那份公文。e-mail 未來新 browser 出來勢必也將變成公文。國外認為 e-mail 就是公文，但我國卻認為 e-mail 的真實性有待商榷。之前國內有爭議：民國八十七年，我們在推電子公文交換，當時就有人士提出 e-mail 就是公文、網頁也是公文但另一方不認同這樣的論調，認為那只是個訊息。公文一定要書、函、稿，例如我今天只是要借個教室，而必須要簽，那最後還要歸檔一堆堆事務要做，也要公文。若我發個 e-mail 說明借用 教室，回覆的公文可能只有好、不好如此單純的內容，那可不可以視為公文？從文書條例看來，所謂公文，其實只要是處理公務的文書，不管形式是不是公文，所以 公文不應只侷限於狹義的函、書函、簽…等，這是很廣泛的，包括會議紀錄、第三類公布欄等。但因為爭議的結果，後來還是必須妥協，公文還是要交換，因此建議 一些傳閱性質的公文應修正為貼到佈告欄，改用 e-mail 通知即可，只是推行的成果不彰，追本溯源為組織沒有引領為帶頭的作用。因為實際使用公文往來為各 機關的文書單位，文書作業人員從進入政府部門後對公文的概念就是一定要有簽、函等字才叫公文，還要蓋官印的才算，這樣的觀念根深蒂固，所以推行以來並不順利。這個部分還請教授研究，看國外的政府部門如何推行，而網頁資料要不要保存，這些都是建議可以參考的方向。至於有關長期保存之策略，一直以來抗拒資訊化 的人士對此有所顧慮，連紙張也不一定能夠長期保存，因為我有一次淹水的經驗，剎那間終於頓悟為何誰也不敢保證能夠長期保存，現在，大家將

思維轉換到電子上面，大家著重考慮的問題是在十年二十年後，現在的資料是不是有辦法再重現，我認為那是一個操作的系統性問題。

【梅】：看了何老師的報告，報告中有提供研究的架構圖，讓讀者能夠了解此研究抽象化的意義為何，這是很好的作法。本人經常在審查其他學者的案子，待案子報告完成之後，常不知道研究者是站在那個層面訴說自己的論點。剛才我聽到了施高分的見解後，深有所感，當時八十七年我在美國教書，當時國外會議紀錄都用 e-mail，不用紙本了，之後回到台灣許久，會議通知才改用 e-mail。有個例子為逢甲大學的校長，希望開會的時候用 e-mail 通知，結果到了下次開會的時候，竟然沒有幾個人出席，結果校長的手段更為高明，他在會議前已請了一群的工讀生，馬上請工讀生去請人來開會，結果第一次沒有來的人因為不好意思，第二次所有的人便都來了。所以主事者的推動是很重要的。美歐各國，像 blog 上有很多訊息是屬公家機關的專有資訊，因此 blog 的內容未來應該也會是被管理的部分。

【陳】：剛才聽了施高分的看法之後，知道廠商間技術沒有差很多，而看到本案的研究有說明到許多的層面如國家背景、法律制度等等，可否加一項所謂的推動面。其實檔案管理局在法規的制定上都不會是問題，但是在推動方面可能會有許多的阻礙，有關當局當如何去克服？第二個是推動之後如何去做考核。第三個為推動的過程中那些人扮演了那些的角

色。第四個就是教育的問題。事實上在推動時有很多人是不瞭解的，但是明瞭箇中源由的專家卻又往往不是推動者。本公司這幾年一直致力於公家機關軟體的發展，這幾年來我們提出了三個很需要思考的思維：第一個是機關對公文系統的重視程度：其實每個機關的差異性很大。譬如：我們曾經到過一個機關，主管說：公文系統是我們這個機關最後一個考慮要做的系統，我們有一大堆業務系統需要開發，所以這個系統到底要做什麼他不是很 care。至於法規，只要你做出來，功能和法規差不多就好。實際上他們並沒有考慮開發公文系統能為機關內帶來什麼樣的效益。但有的機關主管在推動上不遺餘力；例如有個機關的主管就認為每天上班的時候，為什麼就會有排隊的人龍出現，花費排隊時間在毫無效用的打卡上，既然有憑證那就不用憑證登入時間點，作為上班打卡的時間；結合差勤管理系統，這樣每天就不用花費在排隊打卡的這種時間上。因此重視程度的不一，對於推動效果就會有很大的落差。第二個是法規的嚴謹度：從早期的電子公文交換，到後來的檔案資訊化作業要點，廠商一直碰到法規嚴謹度的問題。譬如說我們真的要推電子公文，格式的規定非常重要，譬如說如何保存？如何轉製？格式重要關鍵，問題就在法規是否有辦法很嚴謹的去定義出這些格式。訂太嚴格的標準擔心會有圖利個別廠商之疑慮，抑或擔心廠商做不出來造成市場的反彈與影響；訂太寬鬆其實已然失去意義，這個部分是否可以參考國外的作法，國外到底是法律制定方式為嚴謹或寬鬆。我們有做個研究：為

什麼美國人用 ERP 系統只要一個版本就好？事實上美國人用一個系統強調其標準化，而歐洲人強調其創意跟人性化，中國人使用系統強調的是大爺我出錢隨大爺我高興。主要的原因為台灣的主管因為法規的嚴謹度不高，讓主管有機會調整成自己所喜好的方式，而不像美國的使用者文化是「學習和系統所說明的流程」一樣來操作。第三個是法規適宜度：檔案法執行細則中以規範檔案人員的配置標準，例如部層級的機關的檔案科應該有多少的文量，而建置檔案科該有多少人員的配置，但是有些部級的機關檔案科沒有幾個人，檔案科真正的正職只有兩個人，其他的全部都是約聘制，怎麼會有這麼大的差異，是不是我們的法令已經不合時宜了？有待教授幫忙大家解答。

【賴】：關於個人隱私權的保護的部分，要請教授幫忙，檔案管理局之前有把一些資料放在網站上，但資料上相關的人士打電話來局裡說：怎麼可以將我個人的隱私公布在網頁上。關於這樣事件，怎樣做會比較恰當的，不會涉涉及到隱私；又能夠兼顧檔案管理局的公布來提供民眾知的權利？請老師幫我們調查。關於 e-mail 的問題：個人和個人間的聯絡是不是足以代表本機關，這個部分也請老師幫我們研究，是不是個人和個人國外也把也當作是公文的一種。現在有很多的垃圾郵件，如果可以用 e-mail 來當公文時，要如何確認他的真實性？有關長期保存，如果我們收到很多的 e-mail 之後，我們如何去確認他的真實性，有效性，完整性。這對我們來說是很重要的，很多機關用的不是自然人憑證而是

機關內憑證，我要怎麼樣確認這些有憑證的資料時，而檔案管理局沒有這些憑證的資料，檔案管理局該如何去處理？請教授能夠一起幫忙研究。

【何】：e-mail 其他國家可視為公文，而國內好像很擔心，看起來不像是技術面的問題，而是比較像文化的問題。

【梅】：我有些學生試圖作駭客來試驗，以美國來說，在管理的過程較為嚴謹，因為這樣的關係而未來要做回溯較為可能追得到駭客，而我國對於管理較為擔心防弊，像國外公布成績是不能用身份證號碼而是用亂碼而無法讓人公布；所以這些文化上的差異，是值得探討的。

【施】：以前是民不聊生，現在是官不聊生，重視隱私權後民智大開，資訊公開跟隱私權是相違背與矛盾的，記得以前是在監理處服務時，民眾可以自動補單，單子上會做一些消除，譬如 00 縣 00 路 50 號，但是像去內政一查就可以查出馬英九有幾筆土地。隱私權的保護，就要當成如果那些資料就是你自己，那就會保護好好的。資訊公開，其實我們可以想到怎麼樣去處理公文，譬如我們就把施明德叛亂案放在主旨這樣的作法就不妥。政府部門應該要發展 EXTRANet 有自己的 mail 內部系統，來阻斷垃圾信件。其實台灣在電子簽章法在世界上還算跑得滿快的，重點不在格式本身。

【何】：針對檔案管理系統面的相關議題，請各位提出寶貴意見。

【陳】：關於線上簽核系統，提出三個層面供大家一同參考：1. 信任度問題：雖然電子簽章法通過了，有很多機關民眾將 e-mail 轉換成公文的格式再給長官簽核；2. 觀望的心態：先看看別人做的怎麼樣，發展線上簽核的機關通常時程只有兩個月，急就章而非細詳規劃；3. 觀念的釐清：很多機關的人員對於什麼是線上簽核的觀念實際上是缺乏的，只知道其他的競爭廠商在做線上簽核，不知其所以然便胡亂盲從，最近有個案子是關於 XX 技術學院，請相關的承辦人員說明為何要做線上簽核，沒有人能說得出所以然來；連許多機關內的人員對於機關檔案資訊化作業要點和線上簽核有什麼關係。有很多機關內人員完全不知道也不明瞭。公文線上簽核和線上簽核在定義上是否為廣義的規範還是狹義的定義，因為現在各機關不知道是各種表單只要做完可以線上簽核 還是公文的線上簽核，無論廠商方面、機關方面，對於定義沒有一套完整的標準，讓相關廠商、機關、人員無所適從。

【施】：第一個是公文製作部分：讓所有機關全部都用電腦來書寫，其實我們用了很多手段，像橫書直寫，讓大家能夠愈來愈集中，我們也有推動一個版本，為研考會的版本，目前此一版本大概有二十萬人在用。大概有超過一萬人在製作。但相對於早期一直沒有一個標準，各個廠商各做各的，研考會長官講，你有做一個標準，結果這家廠商開發的，到其他機關不是用這一家的公文打不開，那算什麼標準，所以我們後來制定了 XML，資料的 Di 檔所以未來如果機關用的 常用文書，應該都要納入進

來，做規格的標準化。而不是只有現在看到的書、函、簽；製作通常會提到的一個叫做線上追蹤修訂，但其實有人以為他是所謂的線上簽核，其實不然。他只是可以識別誰改過，本人認為這只是公文製作的一部分。只是他可以做到所謂的版本控制而已。第二個是研考會著力很多所謂的電子公文交換：研考會把機關間之電子公文交換的數量，視為一個機關重要的績效指標，所以有一次某位首長在會議上知道了自己單位的相關數據後，就對其部屬嚴正指示，他說：我沒有要求你們在部會裡做到前三名，但是也請不要列名在後面三名！長官的重視確實是很重要的，現在最重要還沒有解決的地方在於共同管理(流程管理)。希望公文的流傳要有效率，大家認為只要遵循著研考會所訂立這幾個報表，其實報表不是重點，重點是在於內部的流程管理有沒有做好，後來有人問要不要去做線上簽核？線上簽核若還是照著紙本流程跑，那會更沒有效率，因為處長不在電腦面前就沒有辦法跑了，況且現在還是有很多機關人員是先處理紙本公文，到最後才去開電腦去看線上公文，但紙本文看都看不完了，自然也就沒有時間去看電子的公文。所以走線上簽核有可能反而是最慢的。其實要推的是簡單的公文，像有很多如：代為決行等簡單性的檔案，用在線上簽核效果就真的大了。所以我非常反對重大性的決策用線上簽核。因為有些時候只是按一個鍵沒什麼看就送出了，我寧可讓他帶在身邊放個三、五天，讓他有仔細思考的機會。

另外有一類是人民申請文書，政府人員受理辦理之後它就變成公文了，

那人民申請文書和公文管理在流程上是整個不一樣的，所以是必須要分開來思考。因此各種文書和公文是應該要分開來思考。

【許】：希望本計畫也可以加入使用者的角度去討論，來探討政策制定者、機關、風險接受者(利害關係人)三者間的關聯性。舉新加坡為例，此國家地域小，因此做任何事情都會先問檔案管理局；所訂定的法律規範，相對而言也很少，而澳洲因為幅緣廣闊，所制定的法令就較多，所以本人認為將國家背景也考慮進來非常好。以 e-mail 格式而言，在我國方面，他像是一種溝通而非正式的文件。未來要推行，適應上需要對檔管人員與非檔案管理人員教育其概念。就民族習性而言，如同一個國家對於 PC 的使用觀感，各有不同。於本計畫也是非常好的一項比較指標。

【何】：非常感謝各位專家學者的寶貴意見，對本計畫的執行幫助甚大。

三、期中座談會

(一) 會議時間：95 年 8 月 7 日下午 2 時 30 分

(二) 會議地點：本局 3 樓會議室

(三) 主席：陳局長士伯

(四) 出席人員：詳會議簽到單(略) 紀錄：胡治民

(五) 主席致詞：(略)

(六) 計畫主持人何教授祖鳳報告：詳簡報資料(略)

(七) 與會人員發言摘要(依發言順序排列)：

1、張組長鴻銘：

希望本計畫之討論重點能延續「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」計畫之基礎，以利於後續比較。

2、邱科長玉鳳：

建請相關法令能將電子簽章法及其施行細則納入。

3、趙組長培因：

本計畫有關國家背景及檔案管理等構面之分析，涵括範圍由點至面，確為本案所需。由於本案研究核心為電子公文檔案作法與發展之了解，請就檔案管理構面加強蒐集前端電子公文線上簽核之程序相關資訊，以為本局參考。

4、洪科長啟富：

建請蒐集電子公文檔案機關資訊安全認證情形相關資訊。

5、邱科長菊梅：

建請釐清本計畫焦點座談所提意見中部分不明確之處。

6、郭專門委員碧娥：

- (1)計畫目的請納入本國現況說明，並作為比較分析對象。
- (2)文獻探討請納入行政院秘書處編印之文書處理手冊，並增加國外文獻。
- (3)本計畫結論所提之具體建議，例如分類表保存年限，應對本局業務有所助益。

7、王組長崇賢：

請蒐集 3 國電子公文檔案管理之趨勢，以提供本局訂定近程及中程計畫之用。

8、林主任秘書秋燕：

- (1)請從策略面研析納入線上簽核或電子檔案管理之公文書範圍及類型，並了解本研究案中 3 國政府所採取之策略為強制或彈性作法，做為本局推動參考。
- (2)請針對該 3 國政府有關電子公文檔案規範，例如檔案格式及字碼，以及該 3 國政府為配合檔案真實性及完整性，其對電子公文檔案流程中資訊內容異動的關注焦點為何？是從文書製作開始或自歸檔點收起，抑或至國家檔案館移轉接收時，始由機關進行確認。
- (3)請就法律面分析該 3 國政府如何利用身分認證及電子簽章等方法保持文件效力，並兼顧個人憑證中的隱私資訊保護。

(4)請分析該 3 國政府如何從技術面解決封裝功能，有無其他替代技術？以達到資訊安全需求。

(5)請分析該 3 國政府如何處理電子檔案長期保存的問題，以及後續電子檔案提供使用上，其可及性之最新發展趨勢。

9、台北市政府：

建議本案蒐集之 3 國政府如何推動前端電子公文製作及其誘因為何？

10、經濟部：

(1)為因應未來組織改造之文檔合一趨勢，希望 貴局可針對業務面及執行面訂出明確責任劃分，以利未來組織改造之推動。

(2)建議蒐集該 3 國政府制度，了解其政府組織是否採行文檔合一作法，以做為我國之參考。

11、許教授芳銘：

(1)本計畫之成果應足以提供本局業務推動之用。

(2)電子檔案之供應來源為機關移轉或自行產生，其格式除了 pdf、tif，可能尚有其他格式；其 3 國政府對整體流程採集中或分散處理，希望能進一步蒐集相關資訊。

(3) 針對檔案應用之使用價值，蒐集該 3 國政府對檔案內容開放程度及開放查詢方式相關資訊。

(4) 了解該 3 國政府如何制定電子公文檔案規範，以做為本局未來決策之參考。

12、林教授呈潢：

(1) 電子公文之名詞定義應明確清楚。

(2) 建議延續「各國政府機關電子公文檔案管理之研究」之計畫，進行分析比較。

(3) 建議計畫目的能與文中所提研究方法觀念之架構搭配。

(4) 期望能將該 3 國政府之電子公文檔案管理制度導入與推動之情形納入。

(5) 期望針對該 3 國之政經、社會及技術等環境做分析，以了解該國如何形成電子公文檔案管理制度。

13、梅教授興：

(1) 建議依政府組織（中央、地方）之不同層級做比較分析基礎。

(2) 建議蒐集該 3 國之在電子公文檔案技術上之相關資訊，以提供本國資訊廠商參考。

14、陳局長士伯：

(1)本局並未預設文檔合一之議題立場，可依研究成果提出未來推動策略之建議。

(2)本局樂於對本國資訊廠商提供國外電子公文檔案管理系統技術面之相關資訊，除可扶植本國資訊廠商，並達到本局與廠商雙贏局面。

(八) 主席結論：

謝謝各與會人員撥冗蒞臨，請研究團隊參考與會人員所提寶貴意見，調整本計畫未來研究重點。

(九) 散會（下午 4 時 10 分）

四、電子公文檔案管理系統使用者訪談(交通部觀光局)

(一) 訪談時間：九十五年八月十七日 11:00AM

(二) 訪談地點：交通部觀光局（忠孝東路 4 段 341 號 4 樓）

(三) 受訪者：吳晴琳小姐

(四) 訪談人員：何祖鳳老師、吳怡菱

(五) 訪談內容

(六) 受訪者經歷

- 1、資訊管理系畢業
- 2、民國 87 年進入觀光局
- 3、民國 92 年進入檔案部門

(七) 受訪單位介紹

1、組織

- (1) 使用電子公文檔案管理系統人數：約 250 人
- (2) 設有「文書科」負責文書檔案管理相關作業，專任人員約有 25 人
- (3) 榮獲第四屆金檔獎

2、檔案管理作業沿革

- (1) 民國 92 年 1 月 2 號起始編檔案區分表，並採用檔案管理局所提供之目錄建檔軟體協助檔案管理作業
- (2) 民國 92 年 3 月委外建置影像掃描系統，此時皆以紙本公文為主
- (3) 民國 94 年 7 月引進文書端之電子公文檔案管理系統
- (4) 民國 94 年 8、9 月引進檔案端之電子公文檔案管理系統
- (5) 民國 94 年 12 月完成資料庫聯結

(八) 資訊系統使用經驗與建議

1、二一零零科技公司之電子公文檔案管理系統

- (1) 因該系統耗費較高硬體資源，致使上線後便升級部分電腦設備。
- (2) 該系統以公文文號作為索引值，但公文文號實際上有所重複，尚須配合「字」與「號」做區別，如「研字0910000004號」，只取數字部份將導致許多公文重複的問題，因此建議不要採用公文文號做為索引值。
- (3) 使用者多半抱怨系統操作不符合人性化(no friendly)，系統維護效率不佳，問題最後不了了之。相對於寰訊科技所發展之目錄建檔軟體，寰訊的系統則提供較符合人性化的使用方式。
- (4) 該系統多半配合法規內容，但系統本身有許多錯誤，如系統內報表從未顯示正確統計資料，且尤其在更新版本後更常出現問題。

2、線上簽核

- (1) 曾採用線上簽核作業，主要透過自然人憑證作簽核，但線上簽核在後續的追蹤與管理方面上有許多問題存在，如報表中應將電子公文與紙本公文做區分。
- (2) 目前已停止使用線上簽核，且具受訪者所知，其他機關亦無使用線上簽核。

3、電子郵件

- (1) 該局將電子郵件視為人民陳情案件，將郵件內容列印後附於公文中，作為附件，而電子郵件中所附加之檔案則由承辦人判定是否需留存。
- (2) 並透過二一零零科技公司之系統，將電子郵件之主旨、內容、寄件者等資訊，對應至公文系統中之欄位，以自動記錄該公文內容。

4、長期保存

- (1) 採用磁帶機作為資料長期保存之媒介。
- (2) 並無採用微縮片作為長期保存之媒介。

(九) 其他意見

- 1、客製化後之電子公文檔案管理系統在使用上對各機關來說較為方便。
- 2、檔案管理局舉辦許多教育訓練，但因承辦人員作繁忙，尚無餘暇參予，因此對承辦人員來說作用不大。
- 3、實際操作電子公文檔案管理系統之承辦人員，在使用上面對許多不便之處。
- 4、該局依循檔案管理局研擬之方針推動電子公文檔案管理，惟檔案管理局所提供之系統不易使用。

5、文檔合一

(1) 使用現況早已文檔合一，因此不會影響現有作業。

(2) 文檔合一之概念與現行資訊系統(二一零零科技之電子公文檔案管理系統)之概念相符。

6、檔案管理局目前推動政策之方式多半從資訊系統方面著手，建議亦可自作業面推動之。

7、舉辦金檔獎對於各機關落實檔案管理作業相當有助益。

五、期末座談會與本計畫之回應

(一) 會議時間：95年11月13日下午2時30分

(二) 會議地點：本局3樓會議室

(三) 主席：陳局長士伯

(四) 出席人員：詳會議簽到單(略) 紀錄：賴文芳

(五) 主席致詞：(略)

(六) 計畫主持人何教授祖鳳報告：詳簡報資料(略)

(七) 與會人員發言摘要：

1、梅教授興：

- (1) 有關短中長期建議，建請以達成速度作為期限之評估。
- (2) 本研究案建議檔案管理局加入國際組織部分，茲以 IEEE 為例，可先以個人名義參加，當參與人數增加時，即可成立區域分會。
- (3) 國外對於簽核過程採較寬鬆方式執行，建請補充說明對未來電子檔案管理及驗證之影響。

2、吳教授宗成：

- (1) 建請 貴局訂定檔案中英標準用語名詞對照，以利未來之推廣。
- (2) 有關我國線上簽核發展現況，可否預見未來電子公文檔案管理之成效或電子檔案之可應用性?或可再深入探討之。

3、許教授芳銘：

- (1) 建請補充說明日本中間書庫所扮演之角色，移至中間書庫之檔案為目錄或實體檔案?是否有包含電子檔案?
- (2) 本案係 94 年度研究案之延續，請補充說明第六章與前案差異點。
- (3) 建請調整筆誤之處，如第四章後半段頁首誤標註為第五章。
- (4) 第五章中有關各國檔案應用比較表，建議將條文內容納入比較。
- (5) 第四章有關認證制度，建議完整標明我國及美國實施之起迄日期。

4、經濟部：

建請 貴局以法規方式明確定義，針對函轉性質公文或機關內部間溝通性質公文檔案，除有後續作業才歸檔，其餘則不歸檔。

5、行政院研究發展考核委員會：

建請增加各國電子公文推動目標、時程、文檔合一之做法及其相關策略。

6、台北市政府：

(1) 請研究團隊配合修正如下：

- 公文程式條例僅敘明橫式格式，且事務管理手冊業已廢止，建請修正相關文字說明。
- 部分表格建議調整對齊，以利閱讀。
- 部分中長期建議事項已在辦理中或業已完成，建請重新配合現況調整相關文字。

(2) 檔案鑑定與電子檔案清理有密切關係，建請提出具體做法。

7、本局綜合意見：

(1) 建請於計畫背景中增列研究方式及程序。

(2) 建請增列國外執行電子公文檔案管理之地點、方式及時間及特別值得我國學習之優點。

(3) 建請補充說明英國之檔案鑑定政策，英文字誤，亦請補正。

- (4) 有關美國清理原則，其所謂 GRS 係針對共通性檔案，其比重不高，建請補充其餘檔案之清理基準。
- (5) 建請於綜合比較中增列各國電子檔案發展之共同趨勢，增列 3 個國家所開發之系統核心及其認證方式，以供本局未來擴大電子檔案範疇之參考。
- (6) 英美 2 國僅對掃描或拍攝格式進行規範，並未對線上簽核格式界定。我國係因應未來接收原生形式電子檔案預做準備，故於機關檔案管理資訊化作業要點增列相關格式規定。建請研究團隊補充英美對原生形式電子檔案之處理方式。
- (7) 請於附錄 2 增補英國訪談紀錄及 11 張圖表資料的來源出處，另部分文字修正之建議，將於會後提供。

8、主席結論：

- (1) 請研究團隊參考與會人員所提寶貴意見，配合調整本研究報告。
- (2) 本局應將數位檔案發展對檔案館容量及規劃等之衝擊進行專案研究案。
- (3) 請檔案資訊組從資訊技術評估，當一件公文同時發送多個機關，造成各機關皆建立電子目錄匯送檔時，可否刪除此款重複之檔案。機關之發文日期及文號，能否自動串接原文之可能性。

9、散會（下午 4 時）

(八) 本計畫之回應

本計畫依契約書規定，計畫主持人於 95 年 11 月 13 日參加檔案管理局所召開之期末座談會，並針對計畫內容提出簡報。當天參與座談之學者專家針對本計畫提出諸多寶貴建議，本計畫依會議紀錄，提出相關回應與修正如下：

附表 1-1 期末座談回應紀錄表

與會人員發言摘要	本計畫回應與修正	頁數
(一) 梅教授興		
1. 有關短中長期建議，建議以達成速度作為期限之評估。	本計畫所提之建議內容，已取消短中長期之分類，以避免執行上之困擾。	166
2. 本研究案建議檔案管理局加入國際組織部分，茲以 IEEE 為例，可先以個人名義參加，當參與人數增加時，即可成立區域分會。	已列入本計畫建議事項，請檔案管理局視需要斟酌考慮。	167
3. 國外對於簽核過程採較寬鬆方式執行，建議補充說明對未來電子檔案管理及驗證之影響。	我國所定義之電子檔案與線上簽核有密切關聯，因此，各機關線上簽核的執行狀況將對於電子檔案的發展有重要影響。本計畫已對此議題，提出相關建議。	168
(二) 吳教授宗成		
1. 建議 貴局訂定檔案中英標準用語名詞對照，以利未來之推廣。	已列入本計畫建議事項，請檔案管理局視需要斟酌考慮。	166
2. 有關我國線上簽核發展現況，可否預見未來電子公文檔案管理之成效或電子檔案之可應用性?或可再深入探討之。	已列入本計畫建議事項，請檔案管理局視需要斟酌考慮。	168
(三) 許教授芳銘		
1. 建議補充說明日本中間書庫所扮演之角色，移至中間書庫之檔案為目錄或實體檔案?是否有包含電子檔案?	中間書庫涵蓋紙本與電子形式，紙本則包括目錄與實體檔案，相關作法已於本計畫說明。	121
2. 本案係 94 年度研究案之延續，請補充說明第六章與前案差異點。	已補充說明。	158
3. 建議調整筆誤之處，如第四章後半段頁首誤標註為第五章。	已修改。	111
4. 第五章中有關各國檔案應用比較表，建議將條文原文名稱納入。	已修改。	153
5. 第四章有關認證制度，建議完整標明我國及美國實施之起迄日期。	已修改。	142
(四) 經濟部		
建議 貴局以法規方式明確定義，針對函轉性質公文或機關內部間溝通性質公文檔案，除有後續作業才歸檔，其餘則不歸	已列入本計畫建議事項，請檔案管理局視需要斟酌考慮。	168

與會人員發言摘要	本計畫回應與修正	頁數
檔。		
(五) 行政院研究發展考核委員會		
建請增加各國電子公文推動目標、時程、文檔合一之做法及其相關策略。	由於英美兩國並無電子公文，惟電子公文檔案相關作法已陳述於報告中第四章。	32
(六) 台北市政府		
1.請研究團隊配合修正如下: (1) 公程式條例僅敘明橫式格式，且事務管理手冊業已廢止，建請修正相關文字說明。 (2) 部分表格建議調整對齊，以利閱讀。 (3) 部分中長期建議事項已在辦理中或業已完成，建請重新配合現況調整相關文字。	(1)本計畫已確認並修正公程式條例中所規範之內容；「事務管理手冊」僅檔案管理、集會管理及員工福利管理 3 部分於民國 94 年 7 月停止適用，而本計畫所參考之事務管理手冊文書處理部份則於民國 94 年 1 月 1 日修正後繼續使用中。 (2)已修改。 (3)本計畫已取消短中長期之分類。	7 166
2.檔案鑑定與電子檔案清理有密切關係，建請提出具體做法。	已補充說明。	146-150
(七) 檔案管理局綜合意見		
1.建請於計畫背景中增列研究方式及程序。	本計畫第三章已涵蓋研究方式與程序。	13
2.建請增列國外執行電子公文檔案管理之地點、方式及時間及特別值得我國學習之優點。	已補充說明。	161
3.建請補充說明英國之檔案鑑定政策，英文字誤，亦請補正。	已補充說明與修正。	74
4.有關美國清理原則，其所謂 GRS 係針對共通性檔案，其比重不高，建請補充其餘檔案之清理基準。	已補充說明。	100
5.建請於綜合比較中增列各國電子檔案發展之共同趨勢，增列 3 個國家所開發之系統核心及其認證方式，以供本局未來擴大電子檔案範疇之參考。	已補充說明。	140
6.英美 2 國僅對掃描或拍攝格式進行規範，並	已補充說明。	74, 96

與會人員發言摘要	本計畫回應與修正	頁數
未對線上簽核格式界定。我國係因應未來接收原生形式電子檔案預做準備，故於機關檔案管理資訊化作業要點增列相關格式規定。建請研究團隊補充英美對原生形式電子檔案之處理方式。		
7.請於附錄 2 增補英國訪談紀錄及 11 張圖表資料的來源出處，另部分文字修正之建議，將於會後提供。	已補充說明與修正。	213

附錄二 出國行程與相關紀錄 [英國 || 日本 || 美國]

本計畫於民國九十五年六月二十日至二十九日間至英國參訪英國國家檔案局與相關單位、民國九十五年七月五日至七月十一日間赴日本國立公文書管與相關單位參觀訪問、民國九十五年九月二十一日至二十五日間參訪美國橘郡與UDLA 檔案館。

一、英國

(一) 出國行程

附表 2-1 英國參訪行程表

時間	行程	相關安排
06/20 (二)	搭機前往倫敦 (長榮航空 09:00-19:25)	
06/21 (三)	10:00-14:00 參觀 GC Expro 2006 展覽	<ul style="list-style-type: none"> GC 2006expo Earls Court One, London Tube : Earls Court Station 10:00 & 13:00 Keynote speech
06/22 (四)	10:00-12:00 參觀 UCL Records Office	<ul style="list-style-type: none"> Mrs. R.H. Cummings. 10:00-12:00 Records Manager, University College London Tel: 020-7679-7783
	13:00-15:30 參觀 Hummingbirds	<ul style="list-style-type: none"> Mr. Steve Binks 13:00-15:30 Hummingbird UK, Ground Floor, 4 Harbour Exchange Square, London, E14 9GE, Tel: 020-7093-0444
06/23 (五)	10:00-16:30 參觀 The National Archives	<ul style="list-style-type: none"> The National Archive 10:00-16:30 Kew, Richmond, Surrey TW9 4DU Mr. Duncan Roulstone - PA to Meg Sweet Tel: 020-8392-5315 Mr. Nicholas Langston- Project Support Officer Meg Sweet - Head of Records Management and Cataloguing Department Adrian Brown - Head of Digital Preservation

附表 2-1 英國參訪行程表

時間	行程	相關安排
06/20 (二)	搭機前往倫敦 (長榮航空 09:00-19:25)	
06/21 (三)	10:00-14:00 參觀 GC Expro 2006 展覽	<ul style="list-style-type: none"> GC 2006expo Earls Court One, London Tube : Earls Court Station 10:00 & 13:00 Keynote speech
06/22 (四)	10:00-12:00 參觀 UCL Records Office	<ul style="list-style-type: none"> Mrs. R.H. Cummings. 10:00-12:00 Records Manager, University College London Tel: 020-7679-7783
	13:00-15:30 參觀 Hummingbirds	<ul style="list-style-type: none"> Mr. Steve Binks 13:00- 15:30 Hummingbird UK, Ground Floor, 4 Harbour Exchange Square, London, E14 9GE, Tel: 020-7093-0444
06/23 (五)	10:00-16:30 參觀 The National Archives	<ul style="list-style-type: none"> The National Archive 10:00-16:30 Kew, Richmond, Surrey TW9 4DU Mr. Duncan Roulstone - PA to Meg Sweet Tel: 020-8392-5315 Mr. Nicholas Langston- Project Support Officer Meg Sweet – Head of Records Management and Cataloguing Department Adrian Brown – Head of Digital Preservation

時間	行程	相關安排
		<ul style="list-style-type: none"> Howard Davies – Head of Inspection and Client Management Unit Mandy Goldsmith – Client Manager Catherine Harding – Head of Compliance, Digital Records Helen Mercer – Appraisal Policy ProjectManager
06/24 (六)	參觀 British Museum	
06/25 (日)	前往 York City	
06/26 (一)	10:00-12:00 參觀 U. of Huddersfield	<ul style="list-style-type: none"> Dr. Joan Raine Computing & Library Services University of Huddersfield
	13:00-15:00 參觀 Diagonal Solutions 討論 Education Leeds 討論 Leicestershire County Council	<ul style="list-style-type: none"> Mr. John Earnshaw 09:00 Senior Sales Consultant Diagonal Solutions Waterside House, Kirkstall Road, Leeds LS4 2DD Tel: 0113 220 8354 Mob: 07967 628237
06/27 (二)	參觀 University of Oxford	

(二) UCL Records Office 簡報資料

<p style="text-align: right;">UCL</p> <p>Records Management and Data Protection and Freedom of Information</p> <p>Rosamund Cummings Records Manager and Data Protection and FOI Officer</p>	<p style="text-align: right;">UCL</p>  <p style="text-align: center;"><i>Freedom of Information Act 2000</i></p>
<p style="text-align: right;">UCL</p> <p>Freedom of Information Act</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legislation passed 2000 • Publication scheme 2003 • Implemented 2005 	<p style="text-align: right;">UCL</p> <p>Freedom of Information Act</p> <p>Enforcement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information Commissioner, Richard Thomas <p>Legal Penalties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unlimited fines • Imprisonment <p>Institution Compliance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appoint FOI & DP Officer and Records Manager
<p style="text-align: right;">UCL</p> <p>Freedom of Information</p> <p>All information included:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aims of the Institution • Council and Committee Minutes • Administration records • Policies and Guidelines • Publications 	<p style="text-align: right;">UCL</p> <p>Freedom of Information Act</p> <p style="text-align: center;">Exemptions</p> <p>Absolute:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information already accessible • Court records • Prohibited information • Information subject to the Data Protection Act • Parliamentary privilege
<p style="text-align: right;">UCL</p> <p>Freedom of Information Act</p> <p style="text-align: center;">Exemptions</p> <p>Relevant to UCL:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Health and Safety information • Information intended for future publication • Confidential Information • Investigations by Public Authorities • Commercial interests • Audit functions 	<p style="text-align: right;">UCL</p>  <p style="text-align: center;"><i>The Data Protection Act 1998</i></p>

<p>Data Protection Act </p> <p>What is data?</p> <p>Data is:</p> <p>Personal information held about a living person, which can identify that person and which may be of a sensitive nature.</p>	<p>Data Protection Act </p> <p>The Act Covers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paper files • Electronic files and databases • Web pages • Photographs • Publications • CCTV • Voice recordings • X rays
<p>Data Protection Act </p> <p>The Eighth Principle:</p> <p>Personal data shall not be transferred to a country or territory outside the European Economic Area, unless that country ensures an adequate level of protection for the rights and freedoms of data subjects in relation to the processing of personal data.</p>	<p>Data Protection Act </p> <p>Questions:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Where can you find the policy? • What are the systems for operating it? • Who is your Data Protection Coordinator?
<p></p> 	<p>Records Management </p> <p>New Files</p> <p>Paper</p> <ul style="list-style-type: none"> • Title • Number <p>Electronic</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metadata • Headers and Footers
<p>Records Management </p> <p>Security:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passwords • Access • Back-ups • Extra password for Databases 	<p>Records Management </p> <p>Managing Emails</p> <p>Empty mailboxes regularly File important messages Do not use names as headings Can create binding contracts</p> <p>UCL's Email etiquette http://www.ucl.ac.uk/records/documents/ido-c286v1.pdf</p>

Records Management **UCL**

Viruses

- File attachments can carry viruses
- Dynamic - so update regularly
- Use a virus checker to scan all file attachments or any transfer documents before opening

Records Management **UCL**

Policy

Retention Schedule

Storage for:
Paper files
Electronic media

http://www.ucl.ac.uk/efdi/efm_winn/records/office/records.shtml

Records Management **UCL**

Why have a Policy?

Government legislation

- Data Protection
- Freedom of Information
- Financial records
- HEFCE & QAA
- Medical research

Records Management **UCL**

Why have a Policy?

- Better control of files
- Retain useful information
- Disposal of old records
- Evidence of business-like activities

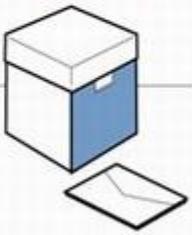
Records Management **UCL**

College Procedures

- Sign up as a Database user
- Have training
- Security measures
- Enter detailed information
- Not more than 10 Kg

Records Management **UCL**

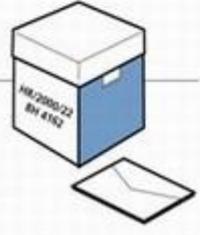
Archive box with no name



A 3D perspective drawing of a white cube-shaped box with a blue front panel. An envelope is shown lying on the surface in front of the box.

Records Management **UCL**

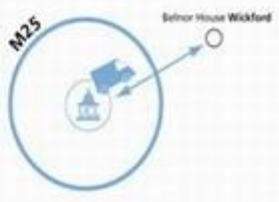
Named archive box



A 3D perspective drawing of a white cube-shaped box with a blue front panel. The front panel has the text 'HE/2000/22' and 'BH 4162' printed on it. An envelope is shown lying on the surface in front of the box.

Records Management **UCL**

Archive box travels!



A diagram showing a circular path. At the center is a blue cube-shaped box with a white envelope on top, and a small UCL logo below it. An arrow points from this central box to a smaller circle labeled 'Bethel House Wickford'. The path is labeled 'M25'.

<p>Records Management UCL</p> <p>Retention Periods:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financial files - 6 years • Medical research - 20 years • People records - permanently • Property deeds - permanently • Intellectual property agreements - permanently 	<p>Records Management UCL</p> <p>College Procedures:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Request return • 24 hours notice • Return promptly
<p>Administrative Archive UCL</p> <p>Steps for archiving</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retention date reached • File inspected • Still required? • File destroyed • Database amended 	<p>Safe storage</p> 

(三) Hummingbirds 簡報資料

Hummingbird

Information Lifecycle Management

Thursday, 25th June 2009
London (UK)

Hummingbird

Some Success Stores Using ILM

Client	Users	ILM Solution	Notes
OGC	650	EDRMS Work flow Collaboration	Rollout deployment - go live in 8 weeks 2.5%de storage savings per annum equivalent
NAO	800	EDRMS Collaboration	Researching Government Project
HM Treasury	1,200	EDRMS Work flow	Rollout within 1 month
DFID	4,500	EDRMS Work flow	Rollout rolled to 6 Countries Deployment within 8 months

Hummingbird

The Reason for Success?

Client	Users	ILM Solution	Notes
OGC	650	EDRMS Work flow Collaboration	Rollout deployment - go live in 8 weeks 2.5%de storage savings per annum equivalent
NAO	800	EDRMS Collaboration	Researching Government Project
HM Treasury	1,200	EDRMS Work flow	Rollout within 1 month
DFID	4,500	EDRMS Work flow	Rollout rolled to 6 Countries Deployment within 8 months

Hummingbird

The Critical Factor for Implementing ILM

Electronic Document Records Management

- It is the engine room to corporate content and information
- But people are not interested in EDRM
- People think it is just filing
- So the best way to get people interested is to talk about the information that they use in their working environment

Hummingbird

Hummingbird Global

- Founded in 1984
- More than 5 million people every day use Hummingbird software to manage their information
- More than 35,000 clients worldwide
- \$220 million turnover and over \$120 million in the bank and growing
- Net earnings approx \$20 million per year
- Consistently profitable for 20 years
- 1450 employees in 50 offices worldwide
- Worldwide support and professional services organisation

Hummingbird

Hummingbird in UK Public Sector

- Hummingbird has:
 - Implemented EDRMS to Local and Central Government since 2001
 - Client 88 installations in England, Scotland and Wales
 - Received 2008 (PFI) accreditation in RAGY in July 2008
 - Received 2008 (PFI) accreditation for all the mandatory, high availability and disaster recovery in June 2008 and March 2009
- Specialist in Corporate Integrated EDRMS
 - Models built for Departmental Deployment
 - Designs for Corporate Rollout
- Scanning Services and Solutions

Hummingbird

Our Markets

- Central Government
- Local Government
- Police, Health
- Legal
- Commercial

Hummingbird

Experience in Central Government

- OGC
- NAO
- HM Treasury
- DFID
- Treasury Solicitors
- Defence Procurement Agency
- UK AEA
- Companies House
- OFT
- Environment Agency

Hummingbird

ILM – Components How Are They Used?

- Instant Messaging
 - Real-time collaboration and capturing corporate value
- Electronic Forms
 - Web enabled forms for instant processing
- Web Publishing
 - Integrated Document and Web Content Management Solution
- Middleware
 - Integration with legacy applications (non-true client)
- Scanning
 - High Volume Departmental and Corporate

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

Why Corporate ILM?

- Butler Group:
 - "Many enterprises know how difficult it is to buy best-of-breed solutions, and to integrate and manage them. Enterprises are now looking to the larger vendors for an integrated offering."
 - Access to Information
 - Workflow
 - Business Process Management
 - E-Forms
 - Accounting
 - Knowledgeable Working
 - Knowledge Management, Business Intelligence, Portal, Collaboration and Web Content Management

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

ILM – One Corporate Solution

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

Information Life Cycle

A Document is...

- A work in progress, that can be edited, new versions can be created.
- A Record is...
- A completed document, that cannot be altered, no new versions can be created.
- Any document created in the course of Government business, retained as evidence of our activities.

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

What is the difference?

Documents	Records
Can be created and deleted at any time	Created for specific duration of time
Can be modified	Not modified
Can be deleted	Can be deleted only by the person who created it
Can be used to support day-to-day business	Primarily support legal, archival and regulatory needs
They are not important information	Only a small but important sub-section (or a subset) of organizational information
They are often not structured or controlled	Must be stored in a structured and controlled way

Please Note: FOI applies to both Documents and Records

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

What is RM?

Records Management is...

- "the efficient & systematic control of the creation, receipt, maintenance, storage, use, and disposition (destruction) of records"

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

Examples of Records

- Management
 - Minutes, reports and papers, correspondence
- Financial
 - Reqs, purchase orders, annual accounts
- HR
 - employee records, training records, recruitment records
- Regulation
 - Regulations files
- Legal
 - Procurement processes, contracts, leases, case files
- Communication
 - Press releases, media files, Annual Report, Corporate Plan, Operational Plan
- Critical Information
 - Health and Safety assessments
- IT
 - computer systems, software

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

Meeting Local Government Needs

- Saving Documents - MS Word, Email, Image, and Paper
- Editing Documents - version control
- Workflow - Routing of Documents for case management
- Collaboration - Team Collaboration and working in partnership
- Remote Working - Home workers, staff working off-site
- Records Management - Disposal schedules and Physical Files

Copyright © Hummingbird Inc. 2008

Hummingbird

Typical Deployments

- EDM SmartOffice (Desktop Integration)
- Email Integration (Outlook, GroupWise, Lotus Notes)
- ERM
 - Fileplan Management
 - Retention and Disposal
 - Review, Reports, Security and Statistics
- Handling Paper / Hybrid Folders and Boxes
- Basic Workflow (Ad-hoc Collaboration, Item Requests / BFs)
- Advanced Workflow (Solutions for R&B, FOI, Legal, ESCR)
- SmartWorks (Mobile Working)
- SmartForms (e-Forms)
- Scanning and Indexing (OCR, Bar Coding)

Hummingbird

So why Implement an ILM Solution?

- It is important for effective and efficient operations
- Legal obligations to maintain records
- Evidence of decisions, transactions, activities
- Corporate history and organisational knowledge
- Vital for long-term, strategic planning
- Improve access to corporate information
- Help learn lessons from the past

Hummingbird

So why Implement an ILM Solution?

- Some Triggers
 - GDPR e-Discovery and Privacy Services Subprocess
 - Transitional Data Management
 - FOIA Data Protection
 - Standards – ISO 11179, ISO 15488
 - Cloud IT
 - Business-Critical
 - EU 2016 Directive

Hummingbird

So why Implement an ILM Solution?

- Some Triggers
 - GDPR e-Discovery and Privacy Services Subprocess
 - Transitional Data Management
 - FOIA Data Protection
 - Standards – ISO 11179, ISO 15488
 - Cloud IT
 - Business-Critical
 - EU 2016 Directive
- All these things are putting pressure on the way that the organisations holds, retrieves, distributes and destroys information

Hummingbird

So why Implement an ILM Solution?

- Information is a valuable and under-utilised resource
- According to a survey by HMSO, in a typical local authority 80% of data and information is in retrievable and un-useable in its current state
- Access permissions to confidential/personal data (protecting access to information)
- Consolidation of content stores

Hummingbird

ILM Solution – Business Benefits

- Improve Efficiency
 - Users spend on average 4 hours/day finding and responding to information
 - 1-10 copies of files are document habits at any one time
 - On average, users are aware of no more than 10% of information relevant to them at any given time
 - Line managers are the best to get accurate crucial management information to make key decisions
 - Too much information is stored in shared drives and personal folders

Source: Gartner

Hummingbird

ILM Solution – Business Benefits

- Improves Efficiency
 - Eliminates information duplication
 - Cleans up-reduces information from servers, cabinets
 - Reduce printing and paper recycling
 - Reduce downtime
- Reduces Operational Risk
 - Meeting all required legislation
 - Improved legal due diligence
 - Facilitates better decision-making
- Corporate Standards
 - Corporate Mission / Customer
 - Cloud hosting provides control of the cloud

Hummingbird

How do ILM Solutions Deliver These Benefits?

- Let's look at some typical ways people are working

Hummingbird

Current Practises

- Electronic files are saved somewhere convenient
- Emails are saved into personal folders
- Not all business emails are saved
- Reports are printed out and filed locally
- Physical files are sent to a registry and forgotten
- Paper is duplicated by photocopying
- Electronic information is duplicated by emailing
- Information is retained for ever

Hummingbird

ILM Solution - Practical Benefits

- ✓ Electronic files are saved in a corporate system
- ✓ Emails are saved into a corporate system
- ✓ Business emails can be saved automatically
- ✓ Reports no longer need to be printed out
- ✓ Physical files can be managed
- ✓ Less paper is duplicated by photocopying
- ✓ Less electronic is duplicated
- ✓ Information is only retained as required

Hummingbird

Current Practises

- Electronic files are saved somewhere convenient
- Emails are saved into personal folders
- Not all business emails are saved
- Reports are printed out and filed locally
- Physical files are sent to a registry and forgotten
- Paper is duplicated by photocopying
- Electronic information is duplicated by emailing
- Information is retained for ever

Hummingbird

ILM Solution - Practical Benefits

- ✓ Electronic files are saved in a corporate system
- ✓ Emails are saved into a corporate system
- ✓ Business emails can be saved automatically
- ✓ Reports no longer need to be printed out
- ✓ Physical files can be managed
- ✓ Less paper is duplicated by photocopying
- ✓ Less electronic is duplicated
- ✓ Information is only retained as required

Hummingbird

Key Functionality

- Built into the users desktop
 - Microsoft Outlook Exchange (GroupWise / Lotus Notes)
 - Microsoft Office
 - Microsoft Windows Explorer
 - Internet Explorer
- Ability to access information
 - Online
 - Online at a desk or from solutions
 - Offline / Remote

Hummingbird

ILM – A Client's Viewpoint

- Make it clear that EDRMS is a major component
- Linking to 'Line of Business' systems
 - Make the business case much stronger
 - Ensures its place in the Corporate strategy and architecture
- Public and Private Sector organisations strive to get data out of 'unstructured' stuff to increase its value and accessibility
- 'Disposal' is often forgotten when talking about ILM
- Lifecycle is only used in terms of publishing the final report
- Records are the corporate history

Hummingbird

ILM – Current and Future Trends

- Organisations are rolling out ILM as part of business improvement
 - Envisionment Agency - implementing new corporate regulatory systems with EDRMS and archiving applications roll out
 - CFT - implementing new licensing in formation system with EDRMS and archiving applications roll out
 - Companies House - implementing new returns system with EDRMS and archiving applications roll out
- All looking after the assets of the organisation

Hummingbird

In Summary

- ILM empowers customers and partners
- ILM should be built on Corporate content centric solutions
- Corporate Content centric solutions should enable:
 - A culture of 'Total Cost Ownership' (TCO)
 - Proactive ongoing investments in IT infrastructure
 - Usability
 - Empower users to work the way they want to work
 - Business Alignment
 - Real time backup improvements
 - Compliance
 - Mitigate risk

(四) 英國國家檔案局(The National Archives, TNA)訪視紀錄

1、訪視單位：英國國家檔案局 (The National Archives, TNA)

2、訪視時間：2006/06/23 10:00-16:00

3、接待人員：Meg Sweet(Head of Records Management and Cataloguing Department)、Catherine Harding (Head of Compliance, Digital Records)、Howard Davies (Head of Inspection and Client Management Unit)、Adrian Brown (Head of Digital Preservation)、Helen Mercer (Appraisal Policy Project Manager)、Mandy Goldsmith (Client Manager)

4、訪視摘要：

(1)當天訪視由 TNA 檔案管理部門主管 Mrs. Sweet 主持，並依參訪重點邀請相關單位負責人參與，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即由各單位負責人分別與我進行一對一交談，每個單位約一小時，最後則進行 TNA 現場參觀。

(2)英國國家檔案局(The National Archives)原名英國公共檔案局 (Public Record Office)，創立於 1838 年，乃英國國家檔案之典藏與管理機關，於 2003 年 4 月改名為英國國家檔案局(The national Archives, TNA)，主要分為四個部門，分別為：大眾服務與行銷部門(Public Services & Marketing)、政府與科技團體部門 (Government and Technology Group)、人力資源與組織發展部門

(HR and Organization Development)、財務和法人服務部門
(Finance and Corporate Services)。

(3)與電子檔案管理有關之法規與標準包括：資訊公開法 (Freedom of Information Act)、檔案法 (Public Records Act)、資料保護法 (The Data Protection Act)、ISO15489、BS 4783、BS7799、Z39.50

(4)英國所謂的電子檔案泛指所有以電子形式產生之檔案，主要包括機關公務相關檔案，及具有歷史保存價值之資料。電子郵件與網站資訊已納入電子檔案管理的範疇。然而，電子檔案尚未有一定的標準格式。

(5)電子檔案由許多形式之文件所形成，歸檔時，需填入相關資訊，如：文件詮釋資料(Documents Metadata)、文件內容(Content)、檔案詮釋資料(Records Metadata)，其中檔案詮釋資料即為該檔案於其他檔案之關連性資訊，如其上下文、歷史資訊等。再者，非現用之檔案，將由檔案管理局進行鑑定作業，判斷該檔案是否具有永久保存之價值，倘若具有永久保存價值者，將進行檔案之長期保存，反之，當期屆滿保存年限時便予以銷毀。

(6)根據 TNA 對於文件(office documents)之定義，可分為信函

(correspondence)、地圖(maps)、備忘錄(memo)、照片

(photographs)、報告(reports)、郵件(letter)、會議紀錄

(minutes)、請願書(request)、遺囑(wills)。而儲存格式種類繁

多，如：word-processing document、text-base document、Spreadsheet、email、presentation、desktop、publish、image、…等。

- (7)英國並無類似我國之公文概念與作法，公務往來方式類似信件之交換，並無類似我國之線上簽核之作法。
- (8)電子檔案詮釋資料的內容，主要是參考 ISO15489 之規範。
- (9)檔案鑑定的方式則深受葛立 (Grigg) 系統的影響，該系統源於 1958 年機關檔案管理皇家委員會 (Royal commission on Departmental Records) 所提報告，建議檔案鑑定採系統 2 階段檔案鑑定程序設計，由於該委員會由 James Grigg 擔任主席，故一般簡稱為 Grigg 系統。
- (10)英國國家檔案局採用 Adobe Acrobat 的 PDF 格式作為資料及影像文件的標準，凡利用 HTML 作為電子檔案格式者，均應另轉置為上述之格式，並建議將該 HTML 檔附加上網址、內文說明等資訊。
- (11)英國國家檔案局推薦之檔案媒體主要為 CD-ROM 及 CDR, DAT 磁帶為次要之考量。
- (12)英國的數位保存部門已發展 PRONOM 計畫，用以長久保存電子檔案，並於 2003 年十月啟用。PRONOM 是一個線上資訊系統，關於資料文件的格式及所支援的軟體產品，起初目的為協助國家檔案局發展支援電子檔案增加和長期保存之用。

- (13)英國針對電子檔案儲存認證安全採用 BS7799 標準，包括數位簽章、電子浮水印及加密等三種技術，其中數位簽章是最主要的方法，其應用所需環境設定(configuration)方式，包含三種層次：第一種層次是只保留檔案認證核可的事實；第二種保留檔案認證的過程相關資訊；第三種是保留所有認證相關資料，包含檔案及其所有的數位簽章本身。
- (14)英國規定屆滿 30 年的檔案稱之為「歷史檔案」，應盡量開放給一般民眾使用。根據英國資訊公開法將公開方式區分為「主動公開」與「被動公開」。主動公開的方式，主要係由「官方」自行擬定「公開計畫」(Publication Scheme)為之。「被動公開」即針對未列入公開計畫之資訊，得因人民以書面方式申請而公開，但資料有豁免規定。
- (15)英國目前宣導對象可分為兒童、一般民眾、專業人士三類。且主要透過網頁方式進行宣導、出版刊物，開設課程。其教學課程可依對象分為兩種，一種為針對一般沒有檔案管理概念之民眾所參考，另一種則為針對專業人士所提供之課程，涵蓋檔案管理、電子檔案、長期保存等。
- (16)英國 TNA 於 1999 年提出電子公文檔案管理系統功能需求 (functional requirements)，並於 2002 年提出修定版。根據此功能需求，於 2002 年 12 月決定採購由 Objective 公司之系統，費

用約 50 萬英鎊。該系統於 2003 年 3 月開始建置安裝；2003 年 6 月開始進行示範單位導入；2003 年 12 月完成導入；2004 年 1 月全面使用。

(17)英國曾推動「2004 Target for Electronic Records Management」，希望所有政府部門於 2004 年能達成政府機關之檔案儲存與查詢都能全面電子化，以配合 2005 年實行資訊公開法。然而，目前，英國中央政府主要機關約只有 70%使用電子文件檔案管理系統 (Electronic Documents and Records Management System)。尚未使用 EDRM systems 的主要單位為 The Environment and Agriculture Department 及 Cabinet Office。未使用 EDRMS 主要原因除了經費外，許多單位對此並無興趣，而 TNA 也沒有權力強制這些單位配合。

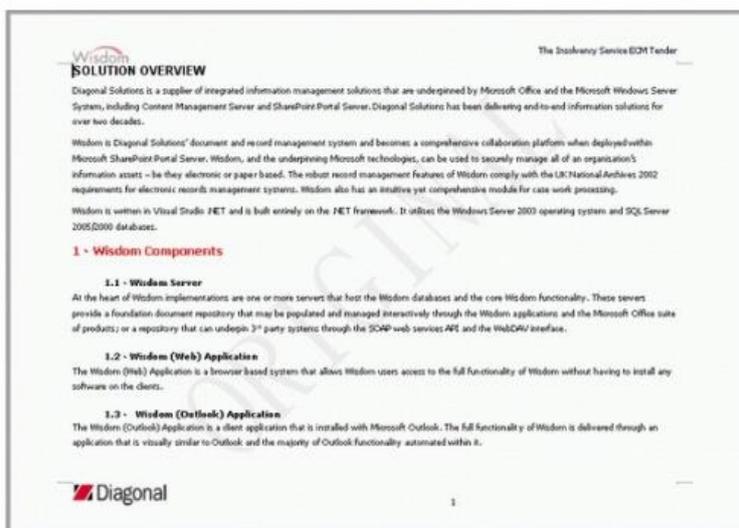
(18)TNA 每 6 個月會針對各單位執行檔案管理工作的情況，依照一系列之要求(criteria)進行評估，並會將得分告知各部門主管。然而，並沒有獎勵制度的設計。

(19)於 1999 年起，英國國家檔案局開始針對檔案管理資訊系統廠商推行驗證計畫，驗證規格分為核心需求(Core requirements)與備選模組(Optional modules)，每次驗證所收取之費用約 12,000 英鎊與加值稅。而截至 2005 年 3 月，據英國國家檔案局表示：此驗證計畫之階段性任務已達成，最後一批廠商須於 2005 年 3 月前提出

驗證申請之意願，並於 2005 年 6 月前完成正式申請。未來，英國 TNA 所採用之驗證規格將以歐盟 MoReq2 為主要依據。

(20)英國 TNA 近年來積極推動一項名為「Seamless Flow Program」的重要計畫。透過此計畫的推動，希望電子檔案從政府機關「產生」後、經過檔案管理局「保存」、到公開給民眾在網際網路「應用」，這整個電子檔案生命週期的管理能完全自動化。此計畫的實現，將使英國 TNA 從以紙本檔案為主，邁入以電子檔案為主的里程碑。

(五) Diagonal Solution 參訪資料



2.1 - Application

The Wisdom application is hosted on a Microsoft .net application server(s) and is written in C# in the Microsoft Visual Studio .net development environment. Smaller deployments may require a single application server whilst larger deployments may derive a farm of Microsoft Windows 2003 (Server – Standard Edition) servers using the network load balancing services. Multi-site or global deployments may employ multiple local application server farms. Where server farms are deployed it is recommended that Microsoft Application Centre is also deployed for the managed deployment of the Wisdom application.



Each server in each server farm would run Microsoft Windows 2003 Server and have a copy of the Wisdom application loaded. The configuration of each server would typically be:

- Dual 3GHz Intel Pentium processors
- 2GB RAM
- 30GB disk (for the operating system and application)
- Dual gigabit network interface cards (one to connect to the corporate LAN and the other to a private network shared with the database server(s)).

Depending on whether a server farm is deployed and what the specific resilience and availability requirements are then redundancy may be factored into the server(s) as necessary. Examples of such redundancy include:

- Dual power supplies connected to independent uninterruptible power supply units
- Additional network cards connected to independent network switches
- Additional disks in a RAID configuration

2.2 - Databases

Each Wisdom implementation requires 5 types of Microsoft SQL Server database. The data has been divided between 5 types of database to enable a high degree of availability. Smaller deployments may host all 5 databases on a single server. (Very small deployments may see the application and databases hosted on a single server) Larger implementations may require separating the databases on to dedicated servers. An implementation analyst is required to determine the most appropriate configuration.

- Core Stores site specific presentation data, including the help content and field name text (language). There is typically a single core database per application server farm.
- State Stores session information enabling stateless application servers. There is typically a single core database per application server farm.
- Metadata Stores the document indexing metadata, the user information and the workflow processes. There is a single metadata database per implementation.
- Documents Stores the documents and the document content indexes. There may be as many document stores as required. Multiple document databases may act as independent repositories, as a central repository with local document cache servers or as a combination of the two.
- Audit Stores a full audit of all user activity for the implementation. There is a single audit database per implementation.

Each server would run Microsoft Windows 2003 Server Enterprise Edition and have a copy of the Wisdom application loaded. The SQL Server license will depend on the number of database servers in a cluster. A typical cluster would be two servers requiring SQL Server 2005 Standard Edition for each processor. If additional servers are required in the cluster then SQL Server 2005 will need to be an Enterprise license per processor. The configuration of each server would typically be:

- Dual 3GHz Intel Pentium processors
- 4GB RAM
- 30GB disk (for the operating system and application)
- Gigabit network interface card to connect to the application servers (or direct to the corporate LAN in the case of document servers)

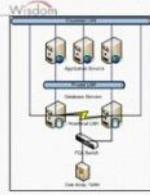
Smaller implementations would also have an internal disk partition to house the data. The size of this partition is dictated by the volume of documents to be managed. Larger implementations would see the database server(s) connected to an external RAID array or a storage area network (SAN). The connection between the server(s) and the disk sub-system is either SCSI or Fibre Channel Architecture.

For the maximum availability clusters of database servers may also be deployed in an "Active-Passive" configuration using Microsoft Windows 2003 Server Enterprise Edition. This configuration requires an additional network interface card in each server. The servers are connected together via these cards and may their operating status (or a "heartbeat") to each other using this link. Each cluster of servers must share an external disk sub-system.

Depending on whether a server cluster is deployed and what the specific resilience and availability requirements are then redundancy may be factored into the server(s) as necessary. Examples of such redundancy include:

- Dual power supplies connected to independent uninterruptible power supply units
- Additional network cards connected to independent network switches
- Additional disks in a RAID configuration

An example deployment of 3 application servers and a single cluster of database servers is depicted in the following diagram:



3 - Interfaces with Other Systems

Wisdom's Open-API allows for interfaces to be written to most systems. Diagonal has integrated Wisdom with a number of other applications such as GroupWise 6.5, SIFS and line of business applications as requested by customer.

As Wisdom is browser based, then it can be accessed by any desktop with a browser providing that the user has the correct authenticated permissions within Wisdom. It can therefore be substituted for all local offices within The Insolvency Service, where offices are connected through low bandwidth connections then caching servers can be deployed to assist with system performance. This will support b2S's move towards a web based environment. Should it be a requirement then Wisdom is fully scalable to many thousands of users and can be deployed throughout The Insolvency Service department by department. This approach is being taken by many local authorities which use one specific department as a pilot environment for the EDRS. Department roll out normally further necessitates interface work to other systems, something which Wisdom is particularly well suited towards. The use of Wisdom integrated with other line of business applications will enhance b2S's move towards a joined up working environment.

4 - Scanning and Imaging

Wisdom is an EDRS that supports and manages any type of electronic file format regardless of input, these include, DOC, XLS, PPT, XOD, PDF, TIFF, sound and video and emails to name but a few. Images can be captured and registered into Wisdom from a variety of sources whether they be internal scanned images or external images supplied from emails attachments for instance.

Images may only be input into Wisdom once indexed correctly by the appropriate personnel.

Wisdom Imaging is an important part of the Wisdom Enterprise Content Management approach as it enables the management of non-electronic physical information and assets. Within the Wisdom Product Suite, Wisdom Imaging is sold only as an add-on to Wisdom Workflow, it has no direct integration with Wisdom eCRM. The basic functionality can be summarised as:

- Scanning of paper documents into Wisdom eCRM or Microsoft SharePoint Portal Server
- Automatic invocation of a specific workflow process based on barcode information
- Manual invocation of a chosen workflow process based on barcode information
- Automatic addition of scanned image to its originating workflow process
- Manual appending of scanned image to an existing workflow process that is searched for via user entered search parameters
- Error handling when none of the above criteria are recognised

Wisdom Imaging does not have any specific scanning hardware/software requirements as all we are doing is processing TIFF images. It is priced on a per server basis and is independent of the number of installed physical scanners. It is built upon two imaging components supplied by Pegasus Imaging, these are:

- SmartScan Xpress Barcode
- Image Express

We are also planning Wisdom Imaging Advanced Server that will add a third component for advanced forms handling/OCR/OCR/OCR functionality. More details can be found at <http://www.pegasusimaging.com/foke.htm>

Wisdom

This specification was originally developed in 2000 for an imaging system based on a Merastrom e-work invoice handling workflow process for Marconi Telecommunications and was based on the Pegasus Imaging V8 components. In 2002 it was further updated to make use of the new NET versions of the Pegasus Imaging components.

This has been integrated into Wisdom Workflow for the FCI solution developed for Herford Constabulary.

Wisdom Imaging supports all scanning devices ranging from a top and network scanner, through multi function devices (MFD), down to a simple USB flatbed scanner. The only requirement is that the scanner can output TIFF files to a specific network folder that is being monitored via Wisdom Imaging. If the scanner has an Automatic Document Feed (ADF) then the scanning software must be capable of generating multi-page TIFFs that use a barcode as a document separator.

If a flatbed scanner is used and there is a requirement for scanning multi-page documents, the scanning software must be able to prompt for 'end of document' to allow for the individually scanned pages to be saved as multi-page TIFFs.

A barcode is used to delineate the start of a new scan which continues until another barcode is found, or there is no more paper in the ADF, or the user has indicated 'end of document' on a flat bed scanner. The barcode may optionally contain information that allows further automated processing of the image, but will always indicate 'start of document'.

It is possible that the TIFF images may contain their own barcodes as part of the information scanned, for this reason Wisdom Imaging can use a specified prefix to uniquely identify which barcode is the one to be processed for its own purpose.

The documents that are to be scanned must be pre-sorted and a barcode label or sheet attached (inserted on the first page of each document to indicate 'start of document'). The individual multi-page TIFFs will be handled as one of the following ways:

- Valid new request initiates a specific workflow process for the specified organisation
- Additional information for existing process – document gets put in folder and flagged against the process
- Manual add for an organization – will be added to a queue where the user can try and correlate it with existing processes. They will either be able to add to an existing process or invoke a new process from any of the available processes on the Wisdom Workflow server
- Error conditions can be handled as per the manual add.

Wisdom

Once an image has been received and is deemed a valid TIFF file, a test is done to look for any barcodes. The barcodes used for document separators are standard Code 39 Narrow barcodes, these can be generated using Pegasus SmartScan Xpress Barcode or using standard barcode printing software or fonts. Depending on the user they might want to print them on labels or coversheets for document separator purposes.

The barcode data has a standard format that is extensible to allow automation of image processing with relation to workflow actions. The standard is:

`<process name>+<action>+<organisation ID>+<process ID>`

The barcode data is checked against an XML configuration file to determine what actions have to be taken.

Once a document is scanned and indexed into Wisdom it is held within the secure repository and access to them is controlled by the access controls that are configured into Wisdom on installation. The imaging software used, whether that is Kofax Access Capture or Wisdom Imaging, controls and will enhance the quality of the image before it is indexed. The software package will allow the capture of requisite metadata for search and retrieval and also Wisdom can carry out a full text search on scanned images of documents. Wisdom provides both OCR and OCR facilities on captured images. On capture, all images are automatically Character recognised so that they are immediately content-searchable within the application. This facilitates the search and/or capture of data from written or printed forms. More advanced Character recognition, Form recognition, sound capture and intelligent scanning functionality is provided within the Kofax Access Capture suite with which Wisdom fully integrates.

Wisdom Search

Wisdom can search and retrieve documents (at both metadata and/or content levels) folders, classes and/or functions using any individual or combination of specified metadata and/or custom metadata that is available within the application. Complex search queries can be built including full Boolean search queries and once the required search query has been defined it can be saved away for re-use and sharing with team members if required. Once documents or records are retrieved they can be printed accordingly. Retrieved images can be viewed on any monitor utilised by The Insolvency Service although in some instances changing of the resolution may be required.

5 - Indexing

Wisdom has been designed in light of UK Public Sector standards and guidance, including the National Archives specification for electronic document and record management systems, the e-DR standards, the e-DRF standards and the DCA specification for information request handling. Wisdom fully supports

The use of the E-QIS standard as an indexing standard and this standard is already being used by a number of existing Wisdom public sector organisation users. Wisdom allows for the definition, entering and validation of index information in many ways. Field types that are available within the application range from free text fields that can be alpha, numeric or alpha-numeric with a maximum number of characters of 255 to menu fields that have no limit to the number of characters. Alternatively index fields can be completed via drop down lists with pre-defined pick lists thereby ensuring a tighter control over the index completion. Indexing in its various field types can be applied at any level of the classification scheme. It can be system driven by the flagplan hierarchy by means of an inherit cascade model to automatically input information. It can also be applied by means of document and/or folder types with pre-defined index fields being created within the application. Through the use of these methods of index specification and definition, Wisdom offers a rich and powerful index capability to any organisation, whatever their specific requirements.

Index fields can be specified in terms of types of field such as dates, number fields and/or drop down pick lists, to ensure valid input of index information. These field types can be specified at any level of the classification scheme including the document and/or folder type level. In addition to the field type specification for index validation, Wisdom can also query existing databases and/or applications to validate and auto-populate index fields.

Any number of index tables can be established within Wisdom allowing the facility to create and manage as many different types of document as are required by THE DEQUEENCY SERVICE.

In line with most image capture techniques, indexing of images normally takes place at another console and is carried out by the appropriate member of staff who understands the requirements of the organisation in so far as logical placement of the image within the Wisdom flagplan. On the other hand the use of standard forms can make indexing more automated so that scanned images can automatically be indexed into the correct area of the flagplan.

6 - Reports and Statistics

The Wisdom audit function logs all actions made within the application to a single Audit database stored on the Wisdom database server. The service is granular enough to detect and log the viewing of any metadata within the system by a user. To give an example, the action by a user of looking at the permission on a document to see who had access to that document is logged by the Audit service. In so doing, the Wisdom audit ensures that all actions within the classification scheme, be they at Function, class, sub-class, folder, document or record level are all audited along with all application specific actions such as system maintenance and administration.

Authorised Audit users within the application can access the audit viewer at any area of the application. The Audit function is content specific so that wherever the Audit viewer is accessed from the information displayed relates specifically to that area of the application. In addition to the default Audit

besides, Wisdom utilizes the default reporting tools of MS SQL (reporting services) to build and display more complex reports. If Smart Objects to use existing reporting tools, it is also possible to leverage the strengths of tools such as Business Objects, Crystal Reports, Cognos Reports etc to generate reports from the Audit database.

Wisdom Product Breakdown Structure

A typical product breakdown structure for a Wisdom implementation is shown below.

Overview



(六) 參訪照片



GC Expro 展覽留影



與UCL人員合影



與Hummingbirds人員合影



與TNA人員合影



與Diagonal人員合影

(七) 訪查問題

Questions List for Visiting the National Archives

1、Which laws apply to electronic records management?

2、What department is responsible for developing the electronic

records management strategy? What is its organization chart?

How much is the budget for electronic records management?

3、When does electronic records management get started? What is the motivation? What kinds of organizations or agencies should use electronic records?

4、What is the definition of electronic records? Is there standard format of electronic records?

5、Do you manage electronic records differently from paper records? What is the ratio between electronic records and paper records in daily process?

6、How is an electronic record created? What are the sources of electronic records? What is the relationship between electronic official documents and electronic records?

7、How do you manage e-mails or other web contents as electronic records?

8、How are electronic records catalogued? Is file name is the chief identifier for an electronic record? Is there any policy for naming the files? Who will use the file naming policy to

name files?

9、What types of file format do you accept?

10、How do you deal with the development of inventory of records?

What are your storage facility, digital media, and access policy for electronic records?

11、What is the appraisal strategy for electronic records?

12、How long do you need to keep electronic records? Is there records retention schedule? How do you dispose electronic records?

13、When and how do you transfer electronic records? Is there any standard format of transfer?

14、What is the strategy of long-term preservation of electronic records?

15、What metadata standards do you use? What are the business functions your metadata is supposed to fulfill?

16、Do you use electronic signature? What sort of electronic signature technologies do your customers use?

17、How about the current status of electronic records management

systems (ERMS)? Do you develop it yourself or by out-sourcing?

18、What are the relationships between ERMS and electronic document management systems (EDMS)?

19、How do you ensure the quality of ERMS? Do you define the functional requirements of ERMS? Is there certification/compliance testing for ERMS?

20、Do you have training plan for staff to be familiar with the management of electronic records and educations for customers to facilitate the utilization of electronic records?

(八) 文件檔案範例

HR 14/7



CABINET OFFICE
70 Whitehall, London SW1A 2AS
Telephone 0171-270 0101 Facsimile 0171-270 0208

From the Secretary of the Cabinet and Head of the Home Civil Service
Sir Robin Butler GCB CVO

Ref. A095/2748 ✓

27 September 1995

Mr Whelan
Mr Andrew P SA

Dear Terry,

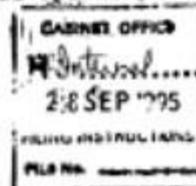
At the meeting of Permanent Secretaries on 6 September I said that, before Mr Waldegrave's departure from the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, his Private Office had written on his behalf, suggesting that it should become usual practice to preserve Ministerial diaries as a record of Ministers' movements. The general tenor of the discussion was that there was merit in producing such a record, particularly for Cabinet Ministers, and I undertook to write to Heads of Department suggesting that this should become practice.

If such a record is to be valuable it needs to reflect the day's actual events and appointments. The best way to do this appears to be to make the Diary Secretary responsible for ensuring that an accurate hard copy of the day's diary is produced, either by inking in the events in a conventional diary or, better, updating a computer diary and printing off the final paper version. Whatever method Private Offices choose, the final version should be in a format sufficiently durable to last as a Public Record.

I am advised that Ministers' private office diaries already have the status of public records under the Public Records Act and Departments need to take no specific action for them to be considered as such. They should be considered for preservation in accordance with departmental records management procedures and, if preserved, for eventual release under the thirty-year rule. The information contained in them may on occasion be sensitive and in these cases exemptions under the Code of Practice on Access to Information could be applicable in responding to requests for information (such as Exemption 2 covering

/internal opinion, . . .

Sir Terence Burns GCB
HM Treasury



附圖 2-1 英國文件檔案範例

二、日本

(一) 出國行程

(二) 國立公文書館訪視紀錄

1、訪視單位：日本國立公文書館亞洲歷史資料中心

2、訪視時間：2006/07/06 10:00-12:00

3、接待人員：山本啟司 次長、牟田昌平 專門官、市川清治 次長輔佐、大田智志郎 事業第二係

4、翻譯人員：黃美女校長（新宿御苑學院）

5、訪視摘要：

(1)當天訪視由山本啟司次長主持，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即由牟田昌平專門官開始介紹國立公文書館之電子公文檔案相關做法，最後則進行問答。

(2)日本國立公文書館於1971年成立，隸屬於首相辦公室，負責篩選與鑒定應該被保存的官方文書，並負責保存文件方面的行政工作，並提供民眾查詢利用。自2001年4月配合中央政府部門進行重組，日本國立公文書館改制為獨立行政法人。雖然在法律上獨立於國家，但仍承擔履行國家政策的職責。藉此組織改制，希望國立公文書館能提昇行政效率、提高工作品質，並確保工作公開透明度。

依行政法人之運作模式，公文書館依據主管部長所訂定 3-5 年之中期計畫，提出相對應之計畫構想，經審核通過後，即依計畫執行。當每個工作年度結束及中期目標結束時，將由第三方超然的評估委員會針對公文書館的表現進行評估。主管部長和公文書館則根據評估的結果採取因應措施

- (3) 國立公文書館會列出擬收錄於公文書館之檔案對象與範圍，經委員會討論通過後，由主管部長與各相關機關單位協調溝通，以做為公文書館收錄的依據。
- (4) 國立公文書館目前尚未接受電子公文檔案的轉移，但已著手研擬相關配套措施，以因應電子公文檔案時代的來臨。
- (5) 政府機關之公文書目前並無統一的標準，只有製作準則 (Guideline)。製作公文書時，雖然大多已透過相關軟體的協助，但因軟體並不統一，以致難以整合，這也間接造成處理電子公文檔案的困難
- (6) 公文書並不強調其來源，因此，電子郵件已被列入公文書之收錄範圍。
- (7) 國立公文書館尚未提出針對電子公文檔案之封裝作法。
- (8) 是否已有線上簽核 (電子裁決) ？

(三) 總務省行政管理局訪視紀錄

1、訪視單位：日本總務省行政管理局

2、訪視時間：2006/07/06 14:00-15:30

3、接待人員：本橋武司 主査、大西一禎 資訊專門官、阿南哲也 課

長輔佐 鈴木由香里 企劃課

4、翻譯人員：黃美女校長（新宿御苑學院）

5、訪視摘要：

(1)當天訪視由本橋武司主査主持，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即開始

由阿南哲也輔佐介紹日本電子化政府的相關做法，再由大西一禎資訊專門官針對與文書處理有關事宜進行介紹，最後則進行問答。

(2)日本電子化政府的目標是希望提昇國民使用政府機關資訊時的方便

性與效率，藉由網頁介紹、單一窗口服務、線上作業、及流程合理化等措施，逐步使國民熟悉並樂於利用網路取得政府機關之服

務。至2005年為止，日本政府已完成96%的資訊上網，然而其中只

有10%的資訊曾經被民眾利用，希望到2010年時，使用的比例能提升到50%。

(3)日本政府針對14000件日常民眾的申請案件，歸納出175件較為頻

繁之申請案類型，進行可能之簡化與合理化分析，並改善跨部門的

資訊傳遞，進而提出電子化之相關服務。

- (4)目前政府部門也針對所負責之工作，探討人工處理與自動化處理的利弊得失，以作為實施電子化政府的參考，而非一昧的電子化。
- (5)日本政府目前已整理出 85 項重點工作，也包括文書管理，作為應先電子化的對象。其中已有 23 項較能一體適用的項目，如薪資、人事、保險、…等，於 2006 年 3 月已完成規劃階段，隨即開始進行系統建置。然而，文書處理系統則尚在進行中，預計於 2006 年 12 月完成規劃工作。
- (6)目前中央機關各部門都雖然都能利用資訊系統製作公文書，然而卻還是利用紙本方式保存。此外，每個機關均有自己的文書檔案管理系統，但彼此之間無法整合與分享。因此，日本政府希望能建置一套各單位可以共用的標準化系統，藉以提升效率並降低維護成本。此一計畫預計於 2006 年 12 月完成系統需求分析，再透過公開招標程序，由適當之資訊廠商負責建置。
- (7)由於實施地方自治，日本中央機關對於地方政府如何進行文書管理，並無管轄權，地方政府完全可以視其需要制定相關法規與作法。因此，中央機關與地方政府對於公文書的管理，可謂各自為政，僅透過每年召開之公文書館館長聯誼會，進行經驗分享與交流。

(8)依資訊公開法，電子郵件可視為公文的一部份。

(四) 東京都立公文書館

1、訪視單位：日本東京都公文書館

2、訪視時間：2006/07/07 10:00-12:00

3、接待人員：脇憲一 館長、水口政次 閱覽主任、水野保 先生

4、翻譯人員：黃冠超秘書（中華民國駐東京經濟辦事處）

5、訪視摘要：

(1)當天訪視由脇憲一館長主持，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即開始由

水口政次閱覽主任、水野保先生帶領詳細參觀館內設施與珍貴館

藏。參觀完畢後，再由脇憲一館長主持座談。

(2)東京都公文書館成立於1968年，負責保存東京都所屬機關之公文書

及具有文化價值之資料，並且提供展示及調查研究。目前正式編制

14人，技術人員11人，兼職10人，最近一年之預算約為日幣2億

8千萬元，館內收藏約303,800冊。

(3)日本政府為突顯首都的重要性，於1943年合併當時的東京府與東京

市，成立東京都。目前東京都內公有17個局。

(4)依地方自治權限，東京都公文書館與國立公文書館或其他地方公文

書館之間並無隸屬關係，也不具有任何指導的角色。各館處理公文

書相關業務時，因權責清楚，不會有衝突。此外，各館每年可透過公文書館館長會議與縣市公文書館協議會，交換意見或進行合作。

- (5)目前各公文書館間資料並未整合，也未提供聯合目錄。因此，民眾查詢資料時，必須經由各館的檔案目錄分別查詢應用。
- (6)東京都廳於 2003 年開始推行電子公文書處理，目前有關公文書製作與呈報裁決事宜，皆已完成電子化作業。然而，針對電子檔案長期保存的方法，正在規劃中，還未有具體作法。因此，目前若需依轉需長期保存之公文書檔案至公文書館時，必須先將電子公文書檔案印成紙本後，再進行相關移轉作業。
- (7)東京都公文書館對於紙本檔案的保存相當用心，尤其是針對年代久遠之古文書檔案，均細心整理後，再一頁一頁貼在和紙上，並製作微縮片，以利保存與閱覽。
- (8)一般而言，超過 30 年的公文書就可以開放民眾調閱。然而，公開資料前，還是會先詢問承辦單位是否確實可公開，再製作相關目錄與微縮片。目前，公開資料時，經常面臨兩個困難：根據個人情報法，牽涉個人隱私的資料不可公布；承辦人大多保守對應，能不公布就不公布。未來，電子檔案對於公布具有部分隱私資料的處理上或許較為方便，但如何決定哪些資料可以公務，哪些不可以公布，依然是一項重要的課題。
- (9)對於已經開放之文書檔案，一般民眾不能直接進入庫房，需經由目

錄查詢後，再申請調閱其微縮片或原件。民眾查閱相關資料均為免費，若需列印，則每頁收取日幣 20 元。

(10)公文書得保存年限在戰前分為 3 年、7 年、及永久等三種，而戰後則分為 5 種：1 年、3 年、5 年、7 年、長期。文書的保存年限是由機關承辦人決定，因此公文書館需不斷向各機關承辦人宣導相關做法。有時，為了特殊需要，公文書館亦會變更其保存年限。

(五) 東京大學圖書館

1、訪視單位：日本東京大學圖書館

2、訪視時間：2006/07/07 14:00-16:00

3、接待人員：石川一樹 企劃涉外係長、仲和子 專門員

4、翻譯人員：黃冠超秘書（中華民國駐東京經濟辦事處）

5、訪視摘要：

(1)當天訪視由石川一樹 企劃涉外係長主持，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即開始介紹圖書館公文書相關作法，隨後由仲專門員帶領詳細參觀館內設施與珍貴館藏。

(2)東京大學各單位公文書格式大致一樣，由文部科提供一致之文書製作格式，供各單位參考。

(3)東京大學公文製作後，若需簽核者，還是使用紙本方式進行。

- (4)東京大學公文書大多由各單位自行保管。
- (5)東京大學圖書館並無電子公文檔案管理系統。
- (6)電子郵件可以印成紙本後，作為附件往上陳核。

(六) 大阪府公文書館

- 1、訪視單位：日本大阪府公文書館
- 2、訪視時間：2006/07/10 10:00-12:00
- 3、接待人員：荻布孝館長、三田修副館長
- 4、翻譯人員：陳浩明先生（中華民國駐大阪經濟辦事處）
- 5、訪視摘要：
 - (1)當天訪視由荻布孝館長主持，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即開始由荻布孝館長介紹大阪府公文書館之概況，再由三田修副館長說明文書處理系統之功能，隨即進行問答，最後參觀館內設施與館藏。
 - (2)大阪府公文書館成立於1985年，負責保存大阪府所屬機關之公文書及具有文化價值之資料，並且提供展示及調查研究。目前正式編制9人，兼職6人，最近一年之預算約為日幣525萬元，館內收藏約12萬6千種。
 - (3)目前，大阪府所屬機關已建置一套文書管理系統，包括電子起案（公文製作）、電子裁決（線上簽核）、及電子保存（檔案管理）等功能。

系統建置時程如下：

- 2001/6-8：公開招標，由東芝公司得標，經費約日幣 5,770 萬元
- 2001/10-2002/12：發展系統
- 2003/1-3：系統試用期
- 2003/4：由大阪府本廳開始正式使用
- 2003/11：開始上網公布文書檔案目錄
- 2004/4：成立總務服務中心，提供文書檔案資訊與服務
- 2005/4：大阪府契約局上網公布七約書相關資訊

(4)2006/04：通知府外單位，如醫院，進行系統整合之規劃

(5)2006/08：系統更新（加強防毒機制）

(6)自 2003 年起，除了有關民眾之申請案外，已全面使用上述之自動化系統處理公文書管理工作。

(7)使用系統時，除了帳號與密碼控管外，並未提供其他安全控管機制，如憑證、電子簽章、…等。

(8)由於實施地方自治，大阪府與中央單位或其他地方政府間，並無隸屬或指導關係。惟在資訊公開法的精神下，可藉由網路了解其他單位的作法與館藏狀況。

(9)各單位之文書資料移轉至公文書館時，若是紙本，則將原本依轉致公文館，若是電子形式，則提案單位與公文書館會各保留一份。

(10)大阪府自 2003 年開始實施電子公文檔案管理，但依保存年限規

定，目前尚未有電子檔案達移轉條件，因此公文書館尚未收藏任何電子檔案。

(11)各單位依保存年限規定移轉或銷毀公文書檔案時，公文書館還可以再評估其保存價值，以決定是否需移轉至公文書館或銷毀。

(12)公文書館可以經由線上目錄，查閱所屬單位之文書目錄，亦可主動要求移轉某些具有保存價值之公文書檔案。

(13)各單位均有其特定之案號。

(14)針對館藏中年代較久遠之資料，已拍攝微縮片及 DVD 光碟，以利民眾查詢。

(七) 大阪市公文書館

1、訪視單位：日本大阪市公文書館

2、訪視時間：2006/07/10 14:00-16:00

3、接待人員：庄谷邦幸 館長、辰己惠美子 擔當係長、川上雅司 擔當係長

4、翻譯人員：陳浩明先生（中華民國駐大阪經濟辦事處）

5、訪視摘要：

(1)當天訪視由庄谷邦幸館長主持，雙方致歡迎詞與答謝詞後，即開始由館長介紹大阪市公文書館之概況及電子文書管理作法，隨即進行

問答，最後參觀館內設施與館藏。

- (2) 大阪市公文書館目前員額為 24 人，每年預算約日幣 79,269,000 元。
- (3) 大阪市已建置電子文書檔案管理系統，發展經費約日幣 2 億元，發展時間約一年半，於 2005 年 2 月開始啟用。
- (4) 目前日本都、道、府、縣層級之單位，應該都已採用電子文書檔案管理系統，而市級單位則約有 30% 已開始使用，其中 15 個直轄市有 50% 開始使用。各單位之系統均獨自開發，惟功能大同小異，例如：各單位的分類方法可能不儘相同。
- (5) 大阪市所屬單位大多已採用此店子化系統，僅有小部份因編制人員過少或設備不足者，需藉由其上一級單位代為處理電子化作業。
- (6) 雖然大阪市已建置電子光文書管理系統，但是若公文書保存年限超過 5 年者，仍然維持紙本公文處理。此類公文雖然以電子化製作，但必須以紙本印出後，進行人工簽核作業，並於結案後以紙本方式歸檔。當然，不論是以紙本或電子形式處理，相關詮釋資料還是會進入系統，以利查詢管理。因此，只有保存期限在 5 年內之公文書會以電子方式儲存於系統中。
- (7) 大阪市對於民眾申請案或日後可能作為證據之公文書，也會採用紙本方式處理。
- (8) 大阪市公文書館長期保存作法，目前是以紙本為主，因為現有之保存技術，如：微縮片、DVD 等，均無法提供令人滿意的保證，何況

日本人對於造紙技術深具信心。然而，部分資料還是會製作成微縮片或 DVD，以免不當之損害，並提高調閱之方便性。

(9)大阪市電子公文書處理系統會將簽核過程紀錄於系統中，並可視需要進行資料加密，以提高其安全性。此外，系統會產生目錄，供民眾查詢。

(10)大阪市公文書檔案達保存年限而將銷毀時，必須先由公文書館盡興判定。但是，每年新增之公文書檔案約 8 萬件，以現有人力實在無法面性進行判定。因此，大阪市先將公文書分成約 12000 種，再規範其中部份分類的公文書在銷毀前必需由公文書館進行判定。此外，若公文書內容牽涉到制度的改變，也必須先交由工文書館判定後，再決定是否銷毀。

(11)電子裁決(線上簽核)過程中，除了帳號密碼外，並無其他安全機制。

(12)大阪市所屬單位的電子公文書集中於一處，並有異地備援等安全措施。

(八) 參訪照片



與國立公文書館人員合影



與行政管理局人員合影



與東京都立公文書館人員合影



與大阪府公文書館人員合影



與大阪市公文書館人員合影

(九) 訪查問題

1、電子檔案管理相關法規與配套措施？ Which laws apply to electronic records management?

2、電子檔案之主管機構為何？組織編置如何？預算如何？ What

department is responsible for developing the electronic records management strategy? What is its organization chart? How much is the budget for electronic records management?

3、電子檔案管理何時開始進行？當時之動機為何？目前涵蓋之範圍如何？When does electronic records management get started? What is the motivation? What kinds of organizations or agencies should use electronic records?

4、電子檔案之定義？是否有範本？What is the definition of electronic records? Is there standard format of electronic records?

5、電子檔案管理與紙本檔案管理有何不同？目前兩類檔案之產生比例如何？Do you manage electronic records differently from paper records? What is the ratio between electronic records and paper records in daily process?

6、電子檔案如何產生？來源為何？電子檔案與公文有何關係？How is an electronic record created? What are the sources of electronic records? What is the relationship between electronic official documents and electronic records?

7、電子檔案是否包括電子郵件或其他網網頁資料？如何管理？How do

you manage e-mails or other web contents as electronic records?

- 8、電子檔案之如何分類？檔名是否為檔案之識別碼？是否制定檔名之命名規則？由誰負命名？How are electronic records catalogued? Is file name is the chief identifier for an electronic record? Is there any policy for naming the files? Who will use the file naming policy to name files?
- 9、電子檔案可接受之型態如何？What types of file format do you accept?
- 10、電子檔案庫存做法如何？電子檔案之儲存設備、數位媒體、與存取政策為何？How do you deal with the development of inventory of records? What are your storage facility, digital media, and access policy for electronic records?
- 11、電子檔案之鑑定策略如何？What is the appraisal strategy for electronic records?
- 12、電子檔案是否有保存期限？是否有保存年限表？如何清理與銷毀？How long do you need to keep electronic records? Is there records retention schedule? How do you dispose electronic records?

- 13、電子檔案如何交換或移轉？是否制定相關之標準？ When and how do you transfer electronic records? Is there any standard format of transfer?
- 14、電子檔案如何進行長期保存？有何策略？ What is the strategy of long-term preservation of electronic records?
- 15、電子檔案是否訂定詮釋資料標準（Metadata）？其功能為何？ What metadata standards do you use? What are the business functions your metadata is supposed to fulfill?
- 16、電子檔案之安全存取機制如何？ Do you use electronic signature? What sort of electronic signature technologies do your customers use?
- 17、電子檔案管理系統之發展現況如何？自行開發或委外？ How about the current status of electronic records management systems (ERMS)? Do you develop it yourself or by out-sourcing?
- 18、電子檔案管理系統與電子文件管理系統有何關係？ What are the relationships between ERMS and electronic document management systems (EDMS)?
- 19、電子檔案管理系統之品質如何確保？是否具備驗證制度？ How do

you ensure the quality of ERMS? Do you define the functional requirements of ERMS? Is there certification/compliance testing for ERMS?

20、針對職員與一般使用者，是否提供電子檔案教育訓練？ Do you have training plan for staff to be familiar with the management of electronic records and educations for customers to facilitate the utilization of electronic records?

(十) 公文範例

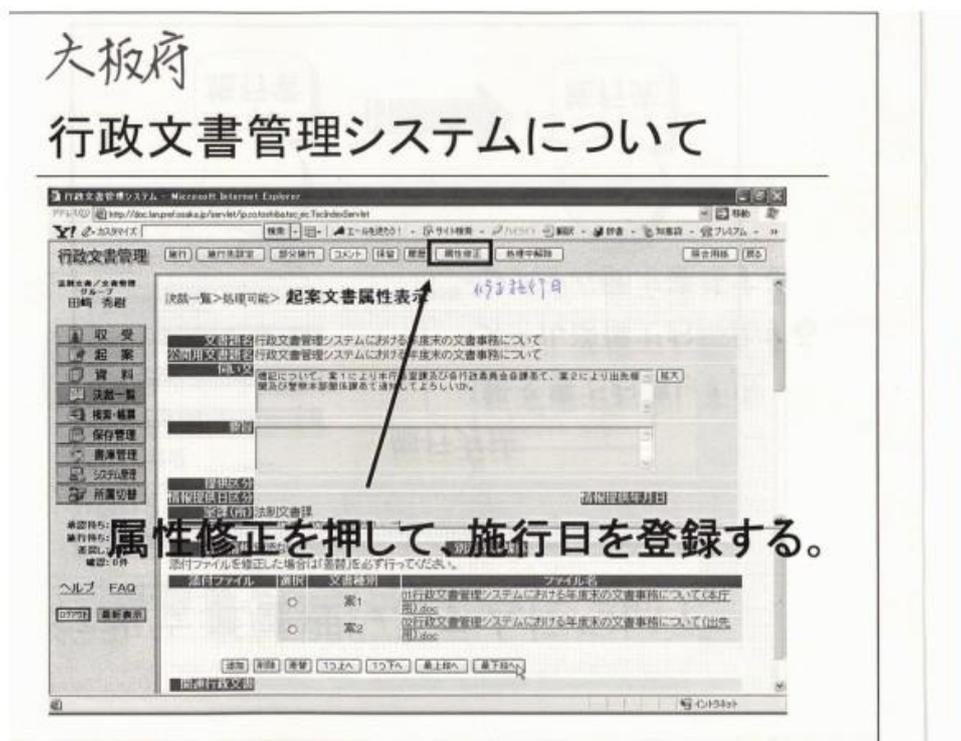
東京大学附属図書館原議書

(様式 3)

情報公開	<input checked="" type="radio"/> 開示 <input type="radio"/> 不開示 <input type="radio"/> 部分開示		文書記号	東大図総企 第 号	
	適用条項：法 第 条 不開示・部分開示の事由： ()		決 裁	平成 年 月 日	
保存期間	永年 30年 10年 5年 3年 1年		文書発送	平成 年 月 日	
保存期間満了時期	平成 年 月	満了時の措置	起 案	総務課 企画渉外係 担当： 電話()	
先方の文書					
件 名					
案件概要					
受 信 者			発 信 者		
標記のことについて、 別紙のとおり してよろしいか伺います。			館 長	事務部長	課 長
(調 整) <input type="checkbox"/> 総務課長 <input type="checkbox"/> 情報管理課長 <input type="checkbox"/> 情報サービス課長 と調整済みです。					
(合 議) <input type="checkbox"/> 総務課長 <input type="checkbox"/> 情報管理課長 <input type="checkbox"/> 情報サービス課長 <input type="checkbox"/> 柏・専 門 員 <input type="checkbox"/> 副 課 長 <input type="checkbox"/> 専 門 員 <input type="checkbox"/> 専 門 員 <input type="checkbox"/> 柏・資料サ係長 <input type="checkbox"/> 専 門 員 <input type="checkbox"/> 主査(目録) <input type="checkbox"/> 主査(利用者サ) <input type="checkbox"/> 柏・情報サ係長 <input type="checkbox"/> 主査(会計) <input type="checkbox"/> 資料管理係長 <input type="checkbox"/> 利用者サービス係長 <input type="checkbox"/> 柏・研究情報係長 <input type="checkbox"/> 庶務係長 <input type="checkbox"/> 選書受入係長 <input type="checkbox"/> 参考調査係長 <input type="checkbox"/> 会計係長 <input type="checkbox"/> 資料契約係長 <input type="checkbox"/> 資料整備係長 <input type="checkbox"/> 国際資料係長					
			意見・経緯等は裏面へ <input type="checkbox"/> 有 <input checked="" type="checkbox"/> 無		

附圖 2-2 日本公文範例

(十一) 大阪府系統導入



附圖 2-3 大阪府系統導入畫面

三、英國

(一) 加州大學洛杉磯分校檔案館參訪記錄

- 1、訪談時間：九十五年九月二十一日 10:00AM(當地時間)
- 2、訪談地點：加州大學洛杉磯分校檔案館
- 3、受訪者：Charlotte B. Brown, Kathy Lo(羅筱璋小姐)

4、訪談人員：吳怡菱

5、訪談內容：

(1) 措詞釐清

- 檔案(archives)即重要之紀錄(records)；公文文書(public record)即與公務處理相關之紀錄。
- 所謂重要紀錄即非現用、具有長期歷史價值、法律價值或財政價值者。如組織圖、開會時間、年度報表等。
- 電子檔案即以電子形式存在之檔案，目前尚無一標準格式。

(2) 公文文書

- 公文文書乃由各處室執行公務作業時所產生，如開會通知、會議紀錄等，而目前正著手推動將電子郵件納入其中之構想。由於電子郵件數量龐大，現階段中由各處室遴選重要之資料予以保存，因此難免發生資料重複儲存之狀況。
- 目前公文文書格式不一，國內各機關單位並未提出一統一格式。
- 公文處理過程中，若需簽核時，以紙本方式輸出供各級主管核可。由於受訪單位為學術機構，部分公文無需簽呈。據受訪者所知，目前尚未採用線上簽核方式處理公文。

(3) 電子公文文書

- 約 1998 年前，各處室之公文文書乃採人工方式建置索引，爾後即透過電腦系統協助索引工作之進行。僅遇特殊狀況時，將其掃描予以保存，形成電子公文。目前尚未採用 OCR 技術辨識資料內容，因此尚以影像方式儲存，解析度約採用 3000~6000dip。
- 電子公文之詮釋資料內容尚未有固定結構，目前現行之詮釋資料仍可調整。
- 公文文書管理由該校中各處室自行負責管理，而目前尚無藉助軟體系統以自動化方式協助管理作業，未來將朝此方向進行。
- 電子公文文書之儲存格式取決於該資料所使用之軟體，因此儲存各種格式之電子公文。

(4) 檔案管理

- 現行檔案管理作業所管理之對象，以非電子檔案居多，如紙本檔案、微縮片。部份以電子形式存在之檔案亦依循相同原則管理之。
- 檔案管理之對象即美國加州大學洛杉磯分校中(UCLA)各處

室具有長期歷史價值、法律或財政價值之非現用檔案，大部分之檔案乃由該校員工處理公務時所產生。

- 電子檔案之命名時並無需依循特定標準，但該校有提供命名時可參考之原則。
- 檔案長期保存或銷毀之權責由各分校之檔案館職掌，此過程稱之為鑑定(appraisal)。檔案之鑑定原則主要取決於該檔案之特性，於鑑定完成後始將檔案妥善保管(前期鑑定模式)。
- 大部分儲存於檔案館之檔案，多屬永久保存，因此並無檔案清理原則，而目前尚未處理電子檔案之銷毀。
- 該分校統籌管理該分校所屬之檔案，並無設立統籌管理各分校之檔案館。換言之，各分校各自妥善保管所屬檔案。而各分校檔案是每年會統一召開檔案會議，商討檔案管理相關議題。
- 電子檔案長期保存之策略參考電子記錄真確性永久保存研究計畫(InterPARES ; International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems project)進行之。

- 檔案查詢之管道包含透過線上查詢以及至檔案館查詢兩種主要方式，倘若需複製該檔案時，僅需支付影印費用。

(二) 加州橘郡檔案館參訪記錄

- 1、訪談時間：九十五年九月二十五日 01:00PM(當地時間)
- 2、訪談地點：加州橘郡檔案館(Orange County Archives 211 W. Santa Ana Blvd. Rm. 101 Santa Ana, CA 92701)
- 3、受訪者：Phil Brigandi
- 4、訪談人員：吳怡菱
- 5、訪談內容：

(1) 措詞釐清

- 文書(document)聚集後便形成紀錄(record)，而具有價值之紀錄便形成檔案(archive)。
- 公文文書(official records)指機關單位處理公務時所產生或接收之文件與其他資料，不僅限於紙張，亦可以照片、聲音或機器可讀之資料等。
- 電子檔案即非以紙本形式存在之檔案，可為微縮片或任何數位資料。

(2) 公文文書

- 部分重要機關首長之電子郵件會成為公文文書，主要取決於該資料是否具有重要資訊。
- 部分公文文書具有固定格式，如橘郡中檔案所使用之表格某些乃源自於美國檔案學會(Society of American Archivists)所制定之檔案格式手冊(Archival Forms Manual)。
- 一般公文處理過程中，不需太多人予以簽核，而其簽核方式包含以紙本方式，亦包含以電子方式進行簽核。

(3) 電子公文文書

- 電子公文文書可能透過掃描之方式形成，也可能是原本即以電子形式存在者，一般而言詮釋資料多半以人工方式輸入。
- 各機關單位對於電子公文文書之管理有採用電子化方式進行，但各單位所採用之系統並不一致。
- 詮釋資料之內容如該檔案涉及之人名、日期、類型、編號等。不同公文文書所有之詮釋資料亦有所不同。
- 電子公文文書之儲存格式如 TIF、PDF 等，並且會儲存附件。

(4) 檔案管理

- 檔案管理作業目前已透過電腦輔助其自動化管理，如建置檔案索引。其系統是透過委外方式，與軟體廠商共同發展出之。
- 加州政府所制定之法律中，規範符合某些特性之資料可成為檔案，藉以供檔案人員判斷其是否可成為檔案。
- 檔案管理分類、編目時依循橘郡檔案管理手冊中所規範之作法。
- 檔案保存年限由各處室所決定，由檔案人員作最後的判定，一般遵循各處室之判定。
- 有時候各機關單位欲將其所擁有之資料丟棄時，會詢問檔案人員是否欲儲存這些檔案。
- 檔案於進入檔案管理系統前，會先進行鑑定程序，判定其保存期限或銷毀。
- 橘郡檔案館中所保存之檔案有複製一份儲存於加州政府所屬之檔案館，但並未移至美國檔案館。
- 採用微縮片以長期保存檔案，並且保留紙本檔案或電子檔案。
- 若需查詢檔案內容時，民眾可由線上查詢亦可至檔案館詢問檔案管理人員，而一般來說，多半會至檔案館詢問。

- 查詢檔案時，民眾所需支付之費用乃依據加州的法律，一般複製檔案時只收取影印費用，倘若該資料需要政府核可之證明時，約需支付兩元美金。此費用用於資助檔案保存之用。

（三）參訪照片



與 UCLA 人員合影



與橘郡檔案管理人員合影

（四）公文檔案範例

UNIVERSITY OF CALIFORNIA EXTENSION DIVISION

Los Angeles, Calif., Sept. 21, 1926

1. The Department of Lectures agrees to furnish to the Art Department, University of California Mrs. Louise F. Sooy, Ch., of Los Angeles, State of California, the following programme(s) to be given in Millspough Auditorium

	DATE, IF DETERMINED	PRICE
1. Series of five lectures, Prof. Boris V. Korkovin		
2. Subject: 1. The Primitive Pasant and Modern		
3. Decorative Art of Czechoslovakia	Oct. 4, 1926	\$30.00
4. 2. Russian Modern Art	" 11, "	\$30.00
5. 3. Russian Ancient Art	" 18, "	\$30.00
6. 4. Czechoslovakia's Modern Art	" 25, "	\$30.00
7. 5. Michelangelo Meshtrovich	Nov. 1, "	\$30.00
8.		
9.		
10.		\$150.00

2. The amount charged as specified above is due and payable immediately after each engagement is filled. Checks should be made payable to The Regents of the University of California and mailed to the University Extension Division, 817 Junior Orpheum Building, Los Angeles, California.

3. No money is to be paid to any lecturer, musician, reader or other person giving any part of the foregoing series.

4. The organization or committee is to provide a suitable audience room for each engagement, a piano for all musical programmes when necessary, a stereopticon or motion picture projector and an operator for all illustrated lectures unless otherwise stipulated, advertise the series, and bear the expenses incurred under this paragraph.

5. It is expressly stipulated that no financial profit shall accrue to any person or group of persons from the receipts of these engagements. Any surplus that may remain after the expenses are paid shall be devoted to promoting and developing future Extension programmes or to furthering constructive work of the organization.

6. If sickness, railway detention or any other unavoidable cause shall prevent the University of California Extension Division from filling the engagements as specified, other dates or substitutes will be suggested.

7. The failure to agree on other dates or substitutes according to paragraph 6 will operate to cancel the obligations in connection with that engagement.

Signed—For the University Extension Division:

Ann E. W. Jordan

Signed—For Committee or Organization:

Day of week Monday

Hour a.m. 1:00 p.m.

Correspondent's full name and address Dr. E. C. Moore,
Director, University of California,
Los Angeles, California.

附圖 2-5 UCLA 公文文書範例(2)

WARRANTY DEED

44588

This Indenture, made the 5th day of May, 1954, between CHARLES WESLEY FALL and I. OVERDOLLEN FALL, husband and wife, parties of the first part, and DISNEYLAND, INC., a corporation, party of the second part,

WITNESSETH: That the said parties of the first part, for and in consideration of the sum of Ten (\$10.00) Dollars, lawful money of the United States of America, to them in hand paid by the said party of the second part, the receipt whereof is hereby acknowledged, do by these presents grant, bargain, sell, convey and confirm unto the said party of the second part, and to its successors and assigns forever, all that certain real property situated in the Rancho San Juan Cajon de Santa Ana, County of Orange, State of California, described as follows, to-wit:

Parcel 1. The West half of the Northwest quarter of the Southwest quarter of Section 22, Township 4 South, Range 10 West, S. B. S. & M.

Grantors except and reserve to themselves, their heirs, successors and assigns, all oil and mineral substances in and under said property below a level of 500 feet from the surface of said property but without the right of entry on the surface of said property for the purpose of exploiting for, developing, producing or removing said substances.

Parcel 2. An undivided two-sevenths interest in and to that certain piece or parcel of land described as follows:

Beginning at the Northeast corner of the West half of the Northeast quarter of the Southwest quarter of Section 22, Township 4 South, Range 10 West, S. B. S. & M., and running thence West 130 feet; thence at right angles South 125 feet; thence at right angles East 130 feet; thence at right angles North 125 feet to the point of beginning.

Parcel 3. A permanent easement and right of way for the maintenance, repair, renewal and replacement of a 14-inch cement pipe line from said Parcel 2 over and through the west half of the Northeast quarter of the Southwest quarter and the East half of the Northwest quarter of the Southwest quarter of said Section 22 to irrigate Parcel 1, as described in an instrument executed by Adolphe Josef Callens and others, recorded October 21st, 1925 in Book 612, page 194 of Deeds.

Parcel 4. All right, title and interest of parties of the first part in and to the North half of the Southwest quarter and the South half of the Northwest quarter of said Section 22; except said excepted and reserved oil and mineral substances.

Together with all and singular the tenements, hereditaments and appurtenances thereto belonging, or in anywise appertaining, and the reversion or reversions, remainder and remainders, rents, issues and profits thereof, except present crops, which are to be removed by August 1, 1954.

To Have and to Hold, the same to the said Disneyland, Inc., its successors and assigns forever; and the said first parties do hereby

1.

1, 2, 3

附圖 2-6 橘郡公文文書範例(1)

covenant with the said Disneyland, Inc. and its successors and assigns, that the said Parcels 1, 2 and 3 are free from all incumbrances, except taxes for fiscal year 1954-1955, assessments and rights of way of record; that they have good, right and lawful authority to sell the same to the said Disneyland, Inc.; and that they will, and their heirs, executors and administrators shall warrant and defend the title to said Parcels 1, 2 and 3 against the just and lawful claims and demands of all persons whomsoever.

IN WITNESS WHEREOF, the said parties of the first part have hereunto set their hands and seals the day and year first above written.

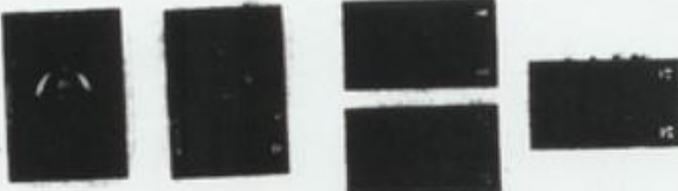
Charles Wesley Fall
Charles Wesley Fall

STATE OF CALIFORNIA }
COUNTY OF ORANGE } ss

On May 10, 1954, before me, the undersigned, a Notary Public in and for said County and State, personally appeared CHARLES WESLEY FALL and I. GWENDOLYN FALL, known to me to be the persons whose names are subscribed to the within instrument and acknowledged that they executed the same.

WITNESS my hand and official seal.

John H. ...
Notary Public in and for said County and State



RECORDED AT REQUEST OF
ORANGE CO. TITLE CO.

JUN 16 1954 -- 9:00 A.M.
BOOK 2748 PAGE 41
OFFICIAL RECORDS
Orange County California

Paul M. Ireland
County Recorder

附圖 2-7 橘郡公文文書範例(2)

NO. 2744 PG. 322

SPACE ABOVE THIS LINE FOR RECORDER'S USE

STAMPS IN THIS SPACE

GRANT DEED 43042

Area 1 & 2 31.35

Order No. 273892-JL

FOR A VALUABLE CONSIDERATION, receipt of which is hereby acknowledged,
ELBERT L. SMITH and LIDA L. SMITH, husband and wife,

GRANT to DISNEYLAND, INC., a corporation,

the real property in the RANCHO SAN JUAN CAJON DE SANTA ANA, County of Orange,
State of California, described as:

That portion of the Southwest quarter of the Northeast quarter of
Section 22, Township 4 South, Range 10 West, S.B.M.C.M., described as follows:

Beginning at the Southwest corner of land described in Torrens Title
Certificate No. 47 on file in the office of Registrar of Titles of Orange
County, California, said point being on the North and South quarter section
line of said Section 22 and distant North 0° 16' 25" West 42.93 feet from the
intersection of said line with the center line of Cerritos Avenue, as described
in Deed to the County of Orange, recorded July 15, 1936 in Book 662, page 292
of Deeds; thence North 0° 16' 25" West along said North and South quarter
section line a distance of 410.73 feet; thence North 89° 57' 00" East 660.00
feet to the East line of land described in said Torrens Title Certificate
No. 47; thence South 0° 16' 25" East 411.05 feet to the Southeast corner of
land described in said Certificate No. 47; thence South 89° 56' 35" West 660.00
feet to the point of beginning.

Subject to taxes for the fiscal year 1954-55, not yet payable.

Subject also to covenants, conditions, reservations, restrictions and
rights of way of record.

Dated May 3, 1954

Elbert L. Smith
Lida L. Smith

STATE OF CALIFORNIA
COUNTY OF ORANGE

Filed June 2, 1954

Before me, the undersigned, a Notary Public in and for
said County and State, personally appeared
Elbert L. Smith and
Lida L. Smith

known to me to be the parties to whose names the above
mentioned instrument was subscribed and acknowledged
the same, and that they executed the same
voluntarily and for the purposes therein expressed.

Witness my hand and official seal
John R. [Signature]

RECORDED AT REQUEST OF

JUN 10 1954 5:13A.M.
NO. 2744 PG. 322
OFFICIAL RECORDS
Orange County, California

John R. [Signature]
County Recorder

When Recorded Mail to
Disneyland, Inc.
2400 West Alameda Avenue
Burbank, California

附圖 2-8 橘郡公文文書範例(3)

附錄三 法系介紹與比較

有鑒於法系對於各國之影響甚遠，因此本計畫特於此摘錄王衛國先生於民國八十四年所發表《超越概念法學》與范愉於民國八十八年所翻譯之《比較法》。

一般而言，法系是指由若干國家和地區的、具有某種共性或共同傳統的法律的總稱。最簡單的可以區分成：英美法系、大陸法系。劃分的標準是：第一，這兩大法系的內容和形式雖曾有所變化，但基本的內容和形式仍具生命力，是活法系。第二，構成這兩個法系的諸國在法律上都有直接或間接的繼承關係，各國之間發生程度不同的影響，並進而對世界各國的法律發展發生了重要的影響。第三，同一法系的各國大多具有類似的歷史傳統，同一法系均有一個或幾個代表性的國家、有一個或幾個有代表性的法律文件。第四，同一法系對同類案件特別是同類私法案件的處理結果大致相同。據有的比較法學家的估計，這兩個法系的法院在處理同類私法案件中，大約有 80% 的案件，其處理結果是共同的，約有 20% 的案件的處理結果是不同的。

大陸法系又稱羅馬法—日爾曼法系、民法法系、法典法系，是繼承羅馬法的傳統，依照《法國民法典》和《德國民法典》的樣式而建立起來的各國法律制度的總稱。它首先產生在歐洲大陸，主要是拉丁和日爾曼各國。大陸法系以古代羅馬法為歷史淵源，經過 12—16 世紀羅馬法在歐洲大陸的復興，18 世紀資產階級革命，於 19 世紀形成為一個影響世界廣大地區的法系，直到現在，仍然是資本主義法律中的兩大法系之一。英美法系和大陸法系主要有以下區別：

一、歷史發展不同

(一) 大陸法系

德國法系和法國法系是大陸法系的兩個主要支系(另一個支系是斯堪的納維亞法系或稱北歐法系)，還包括世界上其他許多國家和地區，主要有 曾經是法、荷、西、葡四國殖民地的國家和地區。舊中國國民黨政權的法律，在很大程度上參照日本和德國的法律，因而也被認為屬於大陸法系。

(二) 英美法系

英美法系又稱普通法法系、英國法系、判例法系，是承襲英國中世紀的法律傳統，特別是在英國普通法的基礎上發展起來的各國法律的總稱。這一法系的範圍，主要是英國和曾經是英國殖民地和附屬國的國家和地區。我國香港地區的法律具有英美法系法律的特點。

二、法律淵源不同

在大陸法系國家，法律以制定法首先是法典的方式存在，正式的法律淵源是指立法機關制定的規範性法律文件，行政機關制定的各種行政法規，只有它們才具有法律上的約束力，法院的判例不是法律淵源。在英美法系國家和地區，制定法和判例法都是法律淵源，而且，判例法在

整個法律體系中佔有非常重要的地位。

三、法律結構不同

在大陸法系國家，法律結構的一個共同特徵是：公法和私法是法律的基本分類。公法和私法劃分的理論依據是私人自治，其主要含義是：個人享有財產和締結合同的絕對權利，國家的活動僅限於保障這些權利並充任私人之間糾紛的裁決人，而不應干預個人的自由。法律分為公法和私法，分別代表了兩個不同的主體國家和個人。構成私法關係的是彼此平等的法律主體，包括自然人和法人，民法和商法屬於典型的私法。公法關係是國家機關之間或國家機關和個人之間的關係，是一種權力服從關係而不是平等關係。憲法、行政法、刑法等屬於公法，程式法一般也被認為是公法。

英美法系國家在傳統上並無公法和私法之分，其法律基本分類是普通法和衡平法，這兩種法律包含的法律部門較分散，不明確。在英美法系國家，屬於私法性質的法律規範是在普通法基礎上發展起來的，而普通法又是與民事訴訟的形式不可分的，因此英美法系沒有像大陸法系那樣稱為民法的一個獨立的法律部門。在調整私人財產關係等方面的法律，有合同法、財產法、侵權行為法、繼承法和婚姻家庭法等。但是，在大陸法系，民法是整個法律制度中最重要法律部分。

四、法官許可權不同

在大陸法系國家，法官審理案件，除了案件事實外，首先必須考慮制定法的規定，根據制定法的規定來判決案件，法官對制定法的解釋也必須受制定法本身的嚴格限制，故法官只能適用法律而不能創造法律。《法國民法典》規定，法官對於其審理的案件，不得用確立一般規則的方式進行判決。

英美法系的法官既可以援用制定法也可以援用已有的判例來審理案件。在審理案件時，法官首先考慮以前類似案件的判例，將本案的事實與以前案件的事實加以比較，然後從以前判例中概括出可以適用於本案的法律規則。而且，法官可以在一定的條件下運用法律解釋和法律推理的技術創造新的判例，從而，法官不僅在適用法律，也在一定的範圍內創造法律。

五、司法與訴訟程式不同

在大陸法系國家，與公私法劃分相聯繫，普通法院系統與行政法院系統並行存在，它們的管轄權嚴格分開。普通法院審理一般民事案件和刑事案件，行政法院審理行政訴訟。不過，大陸法系國家之間也有區別，法國的行政法院屬於行政系統，德國的行政法院屬於司法系統。英美法系國家沒有獨立的行政法院系統，行政訴訟由普通法院審理。

在訴訟方面，大陸法系重視實體法，英美法系重視程式法。英美法

系訴訟程式的一個重要特徵在於陪審制，尤其在美國，不僅刑事案件中，而且民事案件中，也實行陪審制。大陸法系國家則不同，大陸法系中民事案件不實行陪審制，陪審制僅適用於刑事重罪案件。大陸法系的陪審制也不同于英美法系的陪審團。實際上是參審制。英美法系訴訟程式的另一個特徵是對抗制。其內容是民事案件中的原被告律師以及刑事案件中的公訴人和被告律師在法庭上對抗，扮演了最積極的角色。陪審團不進行調查，在法庭上也不提問，他們的任務只是聽取雙方及其證人發言，並在最後就案件事實作出裁決。法官也不主動進行調查，甚至也不參加提問，在法庭上表現為一個消極的仲裁人。大陸法系在訴訟程式方面的一個重要特徵是實行職權制。其內容是，訴訟程式以法官為主，突出法官的職能，法官以積極的審判者的姿態出現。

除此之外，上可從法律淵源、法律結構兩方面來比較各法系之差異。

一、法律淵源

「法律淵源」所強調的是法律的外在形式。比較法學中的法律淵源主要可分為制定法、判例法、習慣法、等法律解釋。

（一）制定法

制定法：又稱成文法，指有權的國家機關依照一定程式制定頒佈的，通常表現為條文形式的規範性法律文件。在制定法內部，根據不同的制定機關和法律效力，又可分為若干層次，通常是憲法、法律、行政法規、

地方性法規等。

1、大陸法系

第一，制定法是大陸法系的主要法律表現形式。通常說，英美德法系是法官造法，而大陸法系是教授立法。原因在於：一是與羅馬法和民族國家的形成有關。民族國家主張國家擁有對內對外的絕對權力。15——16世紀德國接受羅馬法運動、宣告羅馬法是全國的“普通法”，實際上是將羅馬法改造成為民族國家法律的前奏。二是三權分立等理論主張只有立法機關才有權立法。博丹（1530——1596）認為，主權的關鍵主要在於對臣民頒佈法律而不需要其同意。盧梭認為只有立法機關才有立法權。

第二，大陸法系一般不存在判例法，容許法官適用類推。大陸法系要求法官遵從法律明文辦理案件，法官在法庭審判中起著主導作用。法官往往通過解釋擴大適用法律條款。成文法無法包羅千變萬化的社會現象引起的法律問題和案件，容許法官適用類推，類推成為成文法的補充形式。

第三，授權立法。法律等是議會立法。與此相關的還有授權立法（委任立法）。委任立法，通常指立法機關（議會）委託行政機關制定法律規範的活動。本來是應付危機的，現在和平時期也用。一是立法任務重，二是立法日益專門化和複雜化。

2、英美法系

英美法系也有制定法，如憲法、法律、行政法規等。就制定法而言，大陸法系沿襲羅馬法的傳統，習慣於用法典的形式對某一法律部門所包含的規範做統一的系統的規定，法典成爲法律的主要形式。英美法系很少制定法典，制定法往往是以單行法的形式對某一類問題做專門的規定。因此，與大陸法系不同，在英美法系，沒有制定法，“法律”照樣存在。在大陸法系，沒有制定法，法律就不存在了。同時，在英美法系，“法典”是指對判例法進行系統整理的產物。英美法系也有授權立法。但一般較嚴，因爲授權立法產生兩個問題：一是行政部門根據授權立法所制定的法規等是否合法，二是議會授權本身是否有效。

(二) 判例法

1、概念和區別

判例法：是指一個判決中所含有的法律原則或規則（不是判決本身），對其他法院甚至本院以後的判決具有一種作爲先例的約束力或說服力（並不一定要遵守，視法官、法院的地位等情況而定）。

與制定法的區別：

(1) 判例法是具體的人和事，制定法是抽象的人和事。

(2) 判例法較原則（有的也很精確）而且不成文（不成典），制定法較精確而且成文（成典）。

2、英美法系在法的形式方面的基本特點第一，判例法是法律的主要淵源。英國法的一個重要特點是它沒有成文法典。第二，遵守先例原則和判例彙編具有重要意義。遵守先例原則是判例法的基礎。其含義是：法官在審理案件時應該考慮上級法院和本院在以前案件判決中所包含的法律原則或規則。簡單地說，先例具有約束力。例如，在英國，一是上議院的判決對其他一切法院均有約束力；二是上訴法院的判決，對除上議院以外的所有法院，包括上訴法院本身，均有約束力；三是高等法院一個法官的判決，下級法院必須遵從。美國與英國在這一問題上也有區別：美國不象英國那樣嚴格。在美國，聯邦乃至州的最高法院從不認為他們自己應受本院先例的約束，他們有權推翻自己以前的判決。如美國聯邦最高法院。原因在於：英國是議會至上，美國是三權分立；美國憲法修改程式較難，但又需要使憲法在不修改的情況下也能適應現實生活；美國有違憲審查制度。但也不是隨意推翻。需要注意的是，遵守先例不是絕對的，還有“區別技術”：法官在審理案件時如何使用先例、使用哪些內容、案件與先例有矛盾時應如何處理？其地位相當於大陸法系中的法律解釋。在英美法系的法院判決書中，判決理由一

般由兩部分構成：決定的理由（作出判決的必要根據）和附帶意見（法官所陳述的意見，對判決並非絕對必要）。其中，一般情況下，“決定的理由”構成判例規範。問題在於：兩者並不確定。

因此，處理先例有三種情況：

(1) 先例明確又具體，應予遵守。

(2) 先例並不完全適用於本案，這時，法官須運用區別技術，縮小先例中的“決定理由”，將某些“決定理由”視為“附帶意見”而不予遵守，將某些“附帶意見”視為“決定理由”而予以遵守。

(3) 由於先例當時是錯誤的，或已經過時，或會造成明顯不公，此時法院可拒絕適用先例。第三，法官和法學家對法律的發展起著重要作用。

3、有關制定法與判例法的爭論牽涉到三個問題：

(1) 制定法與判例法的優劣。

(2) 法官的職能。

(3) 判例法和制定法的相互作用。

(三) 習慣法

習慣法也是英美法系的主要淵源。習慣法：經有權國家機關以一定方式認可，賦予其法律規範效力的習慣和慣例。習慣法的有效構成條件有哪些？我以為，一是時間較長，逐漸形成。二是大家公認，不能違反。三是反復使用，反復實踐。四是沒有形式，內容合理。習慣法和制定法是相互聯繫的，且可以互相轉化。例如，某一習慣法可能被規定在制定法之中而成爲明示規範；反之，制定法也可能通過實踐而演變成習慣或習慣法。

二、法律結構

法律結構強調的是法律的內部形式。比較法學中的法律結構主要有：公法與私法、聯邦法與州法等。

（一）公法與私法

在大陸法系國家，公法與私法的劃分是法律的基本結構。大陸法系的主要公法有憲法、行政法、刑法等。烏爾比安最有名的法律分類是公法（與國家組織有關的法律）和私法（與私人利益有關的法律）的劃分。英美法系只在理論上主張公私法的劃分。

1、劃分標準

權力說，服從說，強行說，利益說，折中說。

2、公私法之分與法院管轄的關係。

在大陸法系中，存在兩個法院系統：普通法院和行政法院，其管轄權嚴格分開。普通法院受理一般民事（包括商事）和刑事案件，通稱為私法案件。行政法院受理行政訴訟，通稱為公法案件，它適用行政法規或行政判例。刑法一般被認為是公法訴訟法依相應實體法而定。但在劃分管轄權時，刑事案件被認為是私人糾紛（加害人與被害人或其家屬），所以屬普通法院管轄。

3、公私法的相互滲透。

20世紀後，公私法出現了的相互滲透。一是私法的公法化。如雇傭關係一直由民法調整，現在發展為國家、企業、工會、勞動者之間的關係，由勞動法調整。國家干預加強。二是公法的私法化。通過私法手段加強國家干預。三是混合法的出現。如環境法。

（二）聯邦法與州法

聯邦法與州法是聯邦制國家的特有現象。美國尤為典型。美國法律的特殊性表現在：存在著聯邦和州兩個法律體系和法院體系，兩個系統的法律分而治之；各州有各自的憲法和法律，形成一個獨立的法律體系，所以說美國有51個不同的法律體系和法院體系。這51個法律體系和法院體系難免有衝突的時候，美國人是如何解決衝突，協調法律的適用，使這51個法律體系和法院體系很好的運轉呢？

1、聯邦法和州法之間的關係首先，在法律上，聯邦法和州法之間的關

係主要有以下規定：

(1) 聯邦與州分權一是聯邦權力為“列舉權力”，如徵稅、宣戰、國籍、對外關係、執行聯邦法律等，未經州的同意而改變疆界等為禁止聯邦行使的權力。美國的憲法採取列舉式闡明聯邦的權力。從第一條到第四條都是陳述聯邦的權力，其中第一條第八款詳細列舉了聯邦有權賦課並徵收直接稅、間接稅、關稅與國產稅；與合眾國之信用借款；管理同外國的、各州之間的和各印第安部落的貿易；制定合眾國全國統一的歸化條例和破產法；鑄造貨幣、確定度量衡標準；有關偽造合眾國證券和通行貨幣的懲罰條例；設立郵政局和修建郵政道路等等。二是州的權力為“保留權力”（加拿大等國反之）。“除憲法列舉以外的權力，歸各州和人民行使。”

(2) 聯邦法高於州法，憲法最高，儘管各州與此有相反的規定。雖說美國憲法為聯邦法律與州法律劃定了勢力範圍，但仍難保兩者之間的衝突。所以美國憲法第六條第二款寫道：“本憲法和依本憲法所制定的合眾國法律，以及根據合眾國的權力已締結或將締結的一切條約，都是全國的最高法律，每個州的法官都應受其約束，即使州的憲法和法律中有與之相抵觸的內容。”

雖然原則上聯邦法高於州法，但聯邦的權力並不因此侵入到州

的權力中去。除非州政府的政策或州 憲法抵觸聯邦憲法和法律，不然聯邦政府或聯邦最高法院無權過問州的事。聯邦政府是否過強，權力是否過大，州政府的權力和自由是否被聯邦政府所蓋過，從開國 至今，永遠是美國的一個政治爭論。以傑佛遜為首的共和派和以漢密爾頓為首的聯邦主義者有爭論。目前美國的兩大黨中，民主黨傾向主張強有力的中央政府。而共和黨一般認為聯邦政府權力過大，扼殺了州政府的獨立和自主。民主黨和共和黨輪流執政，於是美國聯邦最高法院在歷史上有過十分活躍和“多管閒事”的時代，也有儘量不過問州政府的階段。

(3) 聯邦權力的擴張一是“彈性條款”和“默示條款”。二是“管理州際商業權”。如馬歇爾對航運等交通領域的理解。三是“正當程式條款”。

其次，在實際的司法活動中，聯邦法律與州法律又是如何適用的呢？

(1) 美國法院系統

國法院像法律一樣有兩個系統：聯邦法院系統和州法院系統。聯邦法院分三級，第一級為“地方法院”，全國共 99 個；第二級為“巡迴上訴法院”，全國共 13 個；第三級為聯邦最高法

院，由 9 名大法官組成。州法院一般分為四級，第一級為“小法院”；第二級為“事實審法院”；第三級為中間上訴法院；第四級為州最高法院。

(2) 聯邦與州法院的管轄權

在刑事方面，基本劃分標準是：在某一個州的範圍內發生但不涉及州外因素的案件，由州法院管轄；涉及多於一州的或內容超越一州範圍的案件，則由聯邦法院管轄。一般來說聯邦管的都是大案，但也不盡如此。例如一家住宅發生殺人放火案，屬州管轄；但一個人如果從別人信箱裏偷了一封信，則屬聯邦案，因為郵政屬於聯邦政府的範圍。民事案管轄是按案件的性質來劃分，聯邦法院和州法院沒有上下從屬關係。有些民事案無論發生在什麼州，都屬聯邦法院管轄，如破產法、版權法、專利法等案件。聯邦權力範圍外的案件，如離婚案、房東驅逐租客案等屬州法院管轄。可是如果涉案的當事人是聯邦機關，如租客是郵政局，聯邦法院也可參與。

(3) 法院適用法律

聯邦法律所規範的內容所產生的問題叫“聯邦問題”，聯邦問題以外的問題是“州問題”。一般是聯邦法院管轄“聯邦問題”適用聯邦法律，州法院管轄“州問題”適用州法律。遇到

由聯邦法院審理“州問題”的案件時，聯邦法院必須採用所在州法律為審判依據；州法院遇到審理“聯邦問題”案件時，州法院必須適用聯邦法律為審判依據。在判例法方面，一般說來美國並不存在全國統一適用的聯邦普通法。聯邦最高法院法官布蘭代斯在1938年埃裏鐵路公司訴湯普金斯案件的判決中宣稱不存在聯邦普遍適用的普通法，從此，一切訴訟案件除了聯邦憲法或國會的法律已作出規定的事項外，均應適用某一特定州的普通法。

2、州法與州法之間的關係

聯邦法與州法的關係一是有憲法的規定，二是有聯邦最高法院的裁決。但州法之間，憲法僅規定：各州對他州的公共法令、檔案和司法程式，應該給予“充分信任和尊重”。因此矛盾較大，如平等權（外州公民不享有選舉權）不同；離婚（訴訟前原告在該州居住一定時間，但依阿華州1年，內華達州6周）不同；相互引渡逃犯（僅為州長的道德義務）不同；路易斯安那州屬大陸法系。

美國憲法第四條第一款作了這樣的規定：“每個州對於其他各州的公共法令、案卷和司法程式，應給予充分信任和尊重。國會得以一般法律規定證明這類法令、案卷和司法程式的方式和規定他們所具有的效力。”這一規定強調了州法院適用法律時應考慮和尊重他

州法律的原則。在判例法方面，美國承認勸導性判例的作用。在美國不同系統下的法院之判決，對其他系統的法院具有勸導力，但不具有拘束力。勸導力的強度，主要取決於：判決意見的邏輯性及判決結果的合理程度；判決揭示的法律原則是否受到其他管轄權的法院支援；做出判決的法院與撰寫判決意見的法官的聲望；法律以及法院所在轄區的環境的類似程度。可見一州的判例無法直接在他州適用。

解決州之間法律衝突，一是運用州際衝突法，一是制定統一的實體法。在州際衝突法方面，美國有著名的“政府利益分析說”：在每個州的法律背後隱含著這個州的政府利益，而這種利益是通過適用其法律來實現的。因此，衝突法的核心問題實際上就在於如何調和或解決不同州之間的利益衝突。當兩個或兩個以上的法律發生所謂衝突時，就必須瞭解和分析法律背後的政策和精神，並在此基礎上，確定何州利益應當讓位。

美國解決州際法律衝突的另一個方法是試圖制定一些統一的實體法。在卡內基財團援助下，1923年成立了“美國法律學會”，它的任務是把各州的判例法制作成統一的法典，其成果是《法律重述》（共19卷），但未獲官方的認可。後來又出版了《第二次法律重述契約法第二版》。另一個組織——統一州法全國委員會（1889年美

國律師協會成立)作了另一種嘗試，它由各州代表組成，起草一些模範法典供各州參考採用，其最突出的成果是《統一商法典》，該法典得到美國大多數州的採用。

附錄四 各國資訊公開法

隨著資訊科技的日益蓬勃，為確保人權與落實民主制度，各國政府早已制定與推行資訊公開法以保障人民知的權利。對於電子公文檔案管理而言，資訊公開法更是直接衝擊了檔案的公開問題。因此，本計畫特於此摘錄各國資訊公開法之資料(湯宗德、賴宇松，民國九十四年)。

一、英國

英國於 2000 年制定「資訊公開法」(Freedom of Information Act 2000, UK FOIA)，規範由官方以及為官方提供服務之私人所持有之資訊之公開事宜，確立人人(含外國人)皆有獲悉官方持有之資訊的一般性權利。歷經五年準備，該法已於 2005 年 1 月 1 日施行。全文計有八章(parts)88 條、7 個附表(schedules)，其架構略如附圖 4- 1 所示。

第一章	接近官方持有之資訊(Access to Information Held by Public Authorities)
第二章	豁免資訊(Exempt Information)
第三章	國務大臣、司法大臣及資訊官之職掌(General Functions of Secretary of State, Lord Chancellor and Information Commissioner)
第四章	執行(Enforcement)
第五章	上訴(Appeals)
第六章	歷史檔案、公開檔案局之紀錄(Historical Records and Records in Public Record Office or the Public Record Office of Northern Ireland)
第七章	1998年資料保護法之修正(Amendments of Data Protection Act 1998)
第八章	附則(Miscellaneous and Supplemental)
附表	(Schedules)
附表一	官方(Public Authorities)
附表二	資訊官與資訊法庭(The Commissioner and the Tribunal)
附表三	進入與檢閱之權力(Powers of Entry and Inspection)
附表四	上訴程序：1998年資料保護法第六條之修正(Appeal Proceedings: Amendments of Schedule 6 to Data Protection Act 1998)
附表五	公開檔案立法之修正(Amendments of Public Records Legislation)
附表六	1998年資料保護法之修正(Further Amendments of Data Protection Act 1998)
附表七	由申訴專員所為之資訊公開(Disclosure of Information by Ombudsmen)
附表八	廢止(Repeals)

附圖 4-1 英國資訊公開法鳥瞰圖

1. 適用範圍

1.1 適用主體

英國資訊公開法予人民獲悉英國「官方持有之資訊」的權利。所謂「官方」(public authority)略分為三類：第一類為列名於附表一(sch. 1)的政府中央、地方機關、全國衛生機構、教育機構、及警察機關；第二類為受託行使公權力之第三人，並經國務大臣(Secretary of State)指定(為「官方」)者；第三類為由列名附表一之機關百分百所有之公營公司(public-owned company)。

1.2 適用客體

本法適用於一切「官方持有」的資訊。縱然係在 2005 年 1 月 1 日前作成，只要該資訊於 2005 年 1 月 1 日以後仍由官方持有，即有本法之適用。所謂「資訊」(information)，指以任何形式記錄之資訊；其非以一定形式記錄之資訊（如公務員之口頭陳述），則非本法所稱之「資訊」。所謂「官方持有」之資訊，僅需官方持有資訊紀錄即可；至於紀錄之形式究係書面、數位化抑或錄音、錄影，在所不問。雖「資訊公開請求權」之客體為「資訊」，而非「文件或任何其他呈現資訊之物」，但實務上，官方為求便利，得以提示相關文件代替之。

2. 主動公開

UK FOIA 亦將公開方式區分為「主動公開」與「被動公開」。主動公開的方式，主要係由「官方」自行擬定「公開計畫」(Publication Scheme)為之。公開計畫應詳細說明官方擬公開之資訊為何、擬以何種方式公開、以及取得該等

資訊之費用等。公開計畫擬揭露的某些資訊，例如機關內部作業手冊、指南、規範及程序等，因涉及個案判斷之依據，具有重大價值。公開計畫須獲得「資訊官」(Information Commissioner)認可。雖資訊官對於公開計畫之特定內容未有強制增刪的權力，但得具明理由，拒絕認可或撤銷認可。

3. 被動公開

未列入公開計畫之資訊，得因人民之申請而公開。依據 UK FOIA 之 38 任何人皆得向官方申請提供資訊，「任何人」包括自然人、法規定，人及非法人團體；除英國人外，並包括外國人。任何人應以書面向官方申請公開資訊。對於口頭申請，官方無提供資訊之義務。惟申請人不能以書面提出者，受理機關應予協助、或告知能為協助之機關，或記錄申請人之口頭申請送交申請人確認，並得以收到申請人之確認當作書面申請。所謂「資訊公開請求權」指受請求之官方具有兩項義務：

- (1) 「肯認／否認義務」(duty to confirm or deny)，即應告知申請人是否持有所請之資訊；
- (2) 「提供義務」(duty to communicate)，如官方持有所請資訊，應提供予申請人。官方決定公開所請之資訊者，

無庸考量「肯認／否認的義務」；若決定不公開所請資訊，則需考量「肯認／否認的義務」。

官方應自收到申請（書）之日起 20 個工作天內，履行其「肯認／否認義務」及「提供義務」，以維申請人權益。所謂 20 個工作天之計算，係以申請人完納申請費起算；自繳費通知書送達當事人之日，至費用完納之日，並不算入。如為衡酌公開與豁免公開間之利益確有必要，所涉非屬「絕對豁免」時（後詳），官方得不受上述處理期間（20 個工作天）的限制；惟仍應於該期間內，通知申請人，說明其申請涉及何種豁免規定及官方預定作出決定的期限。另，UK FOIA 亦授權國務大臣得依 s. 10(4) & 10(5) 之規定，在 60 個工作天的範圍內，延長不同類型的申請案的處理期間。

原則上，官方得以當時適當方式「提供」資訊，但申請人亦得於 s. 11(1)所定三種方式中，選擇一至三種，作為官方提供資訊的方式：

- (1) 以永久形式或其他申請人可接受之形式，提供資訊予申請人；
- (2) 提供申請人合理機會，檢閱內含申請資訊之紀錄；

(3) 以永久形式或其他申請人可接受之形式，提供資訊之摘要予申請人。

4. 豁免規定

除「公開的成本過於高昂」(s. 12)及「重複申請」(s. 14)兩項外，UK FOIA 所定「豁免公開」悉載於該法第二章「豁免資訊」(Part II: Exempt Information)第 21 至 44 條。此 23 項豁免事由，依其公開所涉及之公益高低，又分為「絕對豁免」(absolute exemptions)與「有條件豁免」(qualified exemptions)兩種。屬「絕對豁免」之資訊，不問揭露該資訊所涉公益為何，官方應概不予公開；屬於「有條件豁免」之資訊，僅於官方認為豁免公開之公益大於公開之公益時，始得不予公開。茲簡介該法「豁免公開」規定如下：

4.1 絕對豁免

屬於「絕對豁免」之資訊計有八種：

(1) 申請人可經由申請以外之方式，合理取得資訊者（如公開計畫中所載之資訊、或國會立法中所載之資訊），應豁免公開；

- (2) 由安全或情報機構提供，或有關該等機構之資訊，應豁免公開；有確認或否認義務(the duty to confirm or deny)者，亦同 ；
- (3) 因個案審理而提出於法院，或由法院掌握，或法院所製作之文書中的資訊，以及機關為進行仲裁而取得之資訊 ；
- (4) 為避免侵害國會（上議院或下議院）之特權，須豁免公開者 ；
- (5) 公開將妨害部長集體責任傳統(the convention of the collective responsibility of Ministers of the Crown)之維繫、或妨礙思辨時自由而坦誠的意見交換，或以其他方式妨害公務事務之有效遂行者，或有妨害之虞者，應豁免公開 ；
- (6) 資訊係為申請人之個人資料，或其揭露將抵觸「資料保護原則」或 1998 年資料保護法(Data Protection Act 1998)第 10 條之規定，或資料主體(data subject)對之並無個人資料接近權(right of access to personal data)者，應豁免公開 ；
- (7) 機關自個人處取得之資訊，其公開將構成該人或任何人

得以訴訟主張之保密義務之違反(a breach of confidence)者，應豁免公開；

- (8) 其公開為其他法律所禁止者、或違反歐盟義務之履行者、或將構成可在法院起訴之藐視法庭(contempt of court)罪者，應豁免公開。

4.2 有條件豁免

屬於「有條件豁免」者，計有十五項：

- (1) 機關或個人為將來公開之目的（不論公開日期已否確定），而持有之資訊得豁免公開；其有確認或否認之義務者，亦同
- (2) 資訊雖非屬絕對豁免公開之「情報事項」(s. 23)，但為維護國家安全，部長得以「證書」(certificate)拒絕公開國安資訊；申請人對該拒絕公開證書得向資訊法庭 (Information Tribunal, IT) 申訴，資訊法庭認為部長簽發證書無理由者，可廢棄部長前開證書；
- (3) 資訊公開將妨害英倫諸島或任何殖民地之防禦，或軍隊之能力或效率者，或有妨害之虞者，得豁免公開；
- (4) 公開將妨害英國與其他國家之關係、或英國與國際組織

或國際法庭之關係、或英國之海外利益者，或有妨害之虞者，得豁免公開；

(5)公開將妨害英國中央政府與蘇格蘭政府、北愛爾蘭國會議行政委員會或威爾斯國家委員會間之關係者，或有妨害之虞者，得豁免公開；

(6)公開將妨害英國全體或部分經濟利益，或英國境內任何政府之財政利益者，或有妨害之虞者，得豁免公開；

(7)政府機關本於職權所為之調查或刑事偵查而獲得之資訊，得豁免公開；

(8)雖非屬政府機關本於職權所為調查或刑事偵查而得豁免公開之資訊，但若公開將妨害法律之執行者，或有妨害之虞者，得豁免公開，包括：犯罪預防或偵查、罪犯起訴或逮捕、審判之進行、稅捐之稽徵或評定、移民管制、監獄安全管理、其他合法拘留處所之安全管理等，得豁免公開；

(9)公開將妨害機關遂行對其他政府機關進行財務稽核或效率考核之功能者，或有妨害之虞者，得豁免公開；

(10)涉及政府政策之形成、部長間溝通、法律官員提供或請

求建議之資訊，得豁免公開；但決策作成後，曾作為決策背景之事實資訊(factual information)（如統計資訊 statistical information)），不在得豁免公開之範圍；

(11)有關女王、王室家族之通訊，及女王授與榮典之資訊，得豁免公開

(12)公開將妨害個人之身心健康或其安全者，或有妨害之虞者，得豁免

(13)官方持有之環境資訊，雖依 s. 74 應予公開，但若維持豁免公開之公益大於公開之公益時，得豁免公開；

(14)資訊屬於法律職業特權之主張，或在蘇格蘭屬於通訊機密之主張，於訴訟上能成立者，得豁免公開；

(15)構成營業秘密之資訊，或其公開將損害任何人（包括持有該資訊之政府機關）之商業利益者，或有損害之虞者，得豁免公開。

5. 執行與救濟

申請人不服官方拒絕（否准）公開資訊之決定時，應先循機關內部之救濟途徑，尋求救濟，於窮盡機關內部救濟程

序仍不獲救濟時，得申請資訊官對官方否准之決定為審查。資訊官得作成：

- 「認定通知」(decision notice)並為救濟教示(notice of rights of appeal)。「認定通知」可為(官方否准之決定)係屬合法之「合法確認」(statement of compliance)或屬違法之「違法確認」(statement of non-compliance)；
- 「執法通知」(enforcement notice) (命官方公開資訊)並為救濟教示(notice of rights of appeal)；
- 「資訊通知」(information notice) (命官方提供資訊官做成決定所需之資訊)並為救濟教示(notice of rights of appeal)。

機關拒不遵守前述任一種「通知」，亦未申訴(後詳)者，資訊官得「認證」(certify)機關(之不作為)違法，移送 High Court 請求科處該管公務員以「藐視法庭」(contempt of court)罪。

申請人或機關皆得就資訊官作成之「認定通知」(decision notice)，向「資訊法庭」(information tribunal, IT)申訴；唯機關得就資訊官所為之「執法通知」(enforcement notice)及「資訊通知」(information notice)，向「資訊法庭」提出

申訴。關於資訊官之決定，資訊法庭得就其「事實基礎」與「法律基礎」兩者加以審查。不服資訊法庭之裁決者，得向 High Court 上訴，此為資訊公開爭議之最終救濟。

二、美國

為實現「開放政府」(open government)的理念，美國國會在1966年7月4日制定「資訊公開法」(Freedom of information Act, US FOIA)，確立政府資訊「以公開為原則，不公開為例外」。嗣經1974與1996年兩次主要修正。

一九七四年資訊公開法修正重點略有：

- 允許聯邦地方法院依其職權，就國防、外交資訊的保密區分是否妥當，進行秘密審閱 (in camera review)；
- 明定機關對人民之 (資訊公開) 申請，應限期作成答覆；
- 訂定有關檢索 (document search)、複製 (duplication) 等直接成本 (direct costs) 之收費標準；
- 法院判定申請人勝訴，而命行政機關公開資訊時，得併判決補償申請人相當之律師費用及訴訟費用；
- 對故意不為公開之公務員，功績制度維護委員會 (Merit

System Protection Board)特別法律顧問(Special Counsel)

應主動調查，決定是否進行懲戒；聯邦地方法院對不服從法院命令，拒絕公開之公務員，得處以藐視法庭罪(contempt)。

一九九六年電子資訊公開法修正案 (Electronic Freedom of Information Amendments of 1996, EFOIA) 將資訊公開法擴大適用於「以電子形式製作或儲存的檔案」，並要求各機關設立「電子閱覽室」(electronic reading rooms)，允許民眾上線瀏覽常用機關檔案。

二〇〇一年 9/11 恐怖攻擊事件後，為加強保護「重大公共建設」(critical infrastructure information)，國會於 2002 年 11 月 25 日制定「國土安全法」(Homeland Security Act)。除成立「國土安全部」(Department of Homeland Security Act)，統一事權外，並於其中「重大公共建設資訊法」(Critical Infrastructure Information Act, CIIA)增訂 FOIA 第十種豁免條款，使有關「重大公共建設之資訊」得以豁免公開。

US FOIA 要義可分由「適用範圍」、「主動公開」、「被動公開」、「豁免公開」及「救濟途徑」等項，概述如下。

1.適用範圍

US FOIA 原則上適用於「聯邦行政機關」所持有、保管的「機關紀錄」。(agency record”)。

1.1 適用機關 (應遵守 FOIA 公開資訊的機關)

FOIA 定義「機關」(agency)為「美國聯邦行政部門中的各級行政機關」，包括：軍事機關 (military department)、國營事業(government corporation)(含由政府所控制的公司(Government controlled corporation))、以及其他所有行政部門的機關，含總統行政室(the Executive Office of the President)及獨立管制機關(independent regulatory agency)。相較於其他國家，US FOIA 僅適用於聯邦「行政機關」(廣義)，不及於立法機關(國會)或司法機關(法院)。蓋 FOIA 為聯邦「行政程序法」(Administrative Procedure Act, US APA)的一部份附圖 4-2。但應特別說明者，US APA 未有如我行政程序法第三條第三項之(看似)「統一」適用(於各種行政行為)之(事項)除外規定，各項「程序規定的例外」(不適用情形)分見於各該程序之規定。

第五篇第五章第二節：行政程序 (5 U.S.C. §§ 551?559)

- 5 U.S.C. § 551 (APA § 2)：定義
- 5 U.S.C. § 552 (APA § 3+資訊公開法)：資訊公開
- 5 U.S.C. § 552a (隱私法)：個人資訊保護
- 5 U.S.C. § 552b (政府陽光法)：會議公開
- 5 U.S.C. § 553 (APA § 4)：規則訂定
- 5 U.S.C. § 554 (APA § 5)：行政裁決
- 5 U.S.C. § 555 (APA § 6)：附帶事項 (機關取得資訊之權限)
- 5 U.S.C. § 556 (APA § 7)：正式程序 (聽證主持、舉證責任、行政筆錄)
- 5 U.S.C. § 557 (APA § 8)：正式程序 (機關終局決定、片面溝通之禁止)
- 5 U.S.C. § 558 (APA § 9)：制裁 (執照核發、吊銷及終止)
- 5 U.S.C. § 559 (APA § 12)：本法與其他法律之關係

第五篇第五章第三節：協商式規則訂定 (5 U.S.C. §§ 561?569)

第五篇第五章第四節：行政程序爭議解決替代方式 (5 U.S.C. §§ 57183)

第五篇第五章第五節：全美行政會議 (5 U.S.C. §§ 591?596)

第五篇第六章：管制作用分析 (5 U.S.C. §§ 601?612)

第五篇第七章：司法審查 (5 U.S.C. §§ 701?706)

- 5 U.S.C. § 701 (APA § 10)：申請與定義
- 5 U.S.C. § 702 (APA § 10(a))：審查權利
- 5 U.S.C. § 703 (APA § 10(b))：審查形式與管轄
- 5 U.S.C. § 704 (APA § 10(c))：受審查之行政行為
- 5 U.S.C. § 705 (APA § 10(d))：審查中之救濟
- 5 U.S.C. § 706 (APA § 10(e))：審查範圍

「行政法官」相關規定 (散置美國法典第五篇各章)

- 5 U.S.C. § 3105：任命
- 5 U.S.C. § 7521：處分
- 5 U.S.C. § 5372：薪俸
- 5 U.S.C. § 3344：細節

1.2 適用客體 (應依 FOIA 公開的資訊)

應依 FOIA 公開之客體為「機關紀錄」(agency

record)，指由行政機關持有之一切資訊，不論其形式係書面或電子磁檔。凡「機關紀錄」所載者，即為「資訊」(information)，而有本法之適用。

2.主動公開

US FOIA 規定行政機關應不待人民請求而公開（所謂「主動公開」）的資訊及公開方式計有：

- (1) 主動登載公報。行政機關應主動在聯邦公報(Federal Register)上登載例如機關組織、法規命令、釋示令函等資訊。
- (2) 提供檢索、影印。行政機關應提供公眾檢索與影印特定資訊，例如：行政裁決之決定、未曾刊載於聯邦公報之政策聲明與釋示令函、機關職員作業手冊等。為避免侵害個人隱私，機關在提供前，得刪除其中可資辨識的細節。
- (3) 編製索引。行政機關應將其所持有之檔案紀錄編列成冊、製作索引，俾便人民得知哪些資訊可供閱覽。

3.被動公開

「被動公開」指行政機關依人民之請求（申請）而公開資

訊。由於應行「主動公開」之資訊僅占政府資訊的極小部分，被動公開實際為資訊公開的主要途徑。凡是依 FOIA 應公開之政府資訊，除已主動公開者外，各級聯邦行政機關關於人民依法定程序、合理描述所請公開資訊，並繳納必要費用時，即應許人民閱覽。亦即，任何人(any person)皆依法定程序，申請行政機關公開資訊的權利，不問其身份或動機為何。

4. 豁免條款

為貫徹行政資訊「以公開為原則，不公開為例外」的原則，US FOIA 列舉了九項限制公開的「例外」-- 豁免公開(exemptions from disclosure)。2001 年 9/11 恐怖攻擊事件後並新增第十種豁免--「重大公共建設資訊」豁免。行政機關認為人民申請公開之資訊屬於「豁免公開」，應負舉證責任。十項豁免為：

4.1 豁免一／國家安全(Exemption 1: national security)：基

於國防或外交利益，依總統發佈之行政命令，經適當核定應予保之密資訊。

4.1 豁免二／機關內規(Exemption 2: internal agency

rules)：單純涉及機關內部人事規則與作業之資訊。

4.2 豁免三／依其他法律豁免公開者(Exemption 3:

information exempted by other statutes)：其他法律明定某項資訊豁免公開，且全然未予機關裁量空間者；或法律就某項資訊豁免公開定有基準，或指明某類資訊「應」豁免公開者。

4.3 豁免四／貿易秘密(Exemption 4: trade secrets)：多數

法院認為此類豁免包括兩種不同但重疊的資訊：(1) 貿易秘密及(2) 由個人處獲得，且屬特惠(privileged)或機密(confidential)性質的「商業暨財務資訊」(commercial and financial information)。所謂「個人」，包括公司及外國政府，但不包括由政府作成的資訊。

4.4 豁免五／機關間或機關內之備忘(Exemption 5:

inter-agency and intra-agency memoranda)：本項豁免乃在避免洩漏機關作成決策前的思辨過程，以鼓勵機關坦誠討論法律與政策問題。

4.5 豁免六／個人隱私(Exemption 6: personal privacy)：

其公開將對個人隱私構成顯然不當之侵害(clearly unwarranted invasion of personal privacy)者，例如人

事與醫療檔案。

4.6 豁免七／執法紀錄 (Exemption 7: law enforcement records)：為執法之目的而建立的調查檔案，其公開將妨礙執法程序、或剝奪他人公平受審之權利、或造成他人之個人隱私遭受不當侵害、或洩漏機密來源、或洩漏政府機關執法方法、程序或準則致法律難以適切執行、或將威脅他人生命、身體安全者。

4.7 豁免八／金融機構紀錄 (Exemption 8: records of financial institutions)：財政機關為管制或監督金融機構而製作之資料。

4.8 豁免九／油井資料 (Exemption 9: oil well data)：關於油井之地質與地理資訊。

4.9 豁免十／關鍵性基礎建設資訊 (critical infrastructure information)：與重大公共建設及防衛體系相關之行政機關或私人自願提供之有關「關鍵性基礎建設」的商業資訊 (voluntarily- provided business information relating to “critical infrastructure”)。

5.救濟程序

人民申請公開資訊，遭行政機關拒絕者，得於「窮盡行政救濟途徑」(exhaustion of administrative remedies)後，向聯邦地方法院(Federal District court)提起訴訟。FOIA 規定聯邦地方法院有權核發禁制令(injunction)，命被告機關公開人民申請之資訊。

訴訟時，法院得重新審查行政機關所為不予公開之決定。換言之，OIA 授權法院得針對行政決定之內容重新審查(de novo review)。法院並得採取「秘密審查」(in camera review)方式，檢閱系爭資訊是否合於豁免條款。被告機關就申請資訊該當豁免條款一事，應負舉證責任。除法院另有指示外，被告機關應於訴訟提起後三十日內提出答辯。經全盤審酌，法院認定被告機關不當拒絕人民之申請，而判令被告機關公開系爭資訊時，得併命被告機關償付訴訟費用，包括原告所支出的律師費用和其他支出。行政人員拒絕公開涉及不法時，法院得將之交付檢察官偵察。拒不遵命公開資訊者，法院得以藐視法庭(contempt of court)罪論處。

三、日本

於日本對於情報公開請求制度高度關注應可溯及 1970 年代

之後。在 1971 年於美國發生越南秘密電報洩漏事件、又如於 1972 年日本也發生外務省機密洩漏事件之引起輿論對於情報公開之關注。再者，又於 1976 年發生洛基德事件，此事件成為日後情報公開法制定之契機。日本政府對於上述一連串事件原先以主動公開之方式設置文書閱覽制度，並於 1980 年於各省廳中設置文書閱覽窗口加以對應。其後於基於 1983 年第二次國會臨時會答辯之結論於，總務廳下設置關於情報公開專門研究會；另一方面在野黨也不斷地向國會提出情報公開法案。其後於政局改變過程中，日本政府為研擬有關情報公開之制定，於 1995 年於行政改革委員會下設置行政情報公開部會，並由該部會製作情報公開綱要草案後，於 1998 年提交國會審議。此草案於提交國會後歷經三次連續審查，並經參議院、眾議院之若干修正後正式於 1999 年 5 月 7 日制定了「關於行政機關保有情報公開法律〈以下稱「情報公開法」〉」，本法之體例鳥瞰請參見附圖 4-3 所示。

日本情報公開法

第一章 總則

§1 目的

§2 定義

第二章 行政文書之開示

§3 開示請求權

§4 開示請求程序

§5 行政文書之開示義務（豁免條款）

§6 部分開示

§7 基於公益上之理由所為裁量開示

§8 關於行政文書存在與否之情報

§9 對於開示請求之措施

§10 開示決定之期限

§11 開是決定期限等之特例

§12 請求案件之移送

§13 給予第三者意見提出之機會等

§14 開示之實施

§15 他法令開示規定之調整

§16 手續費

§17 權限或事務之委任

第三章 不服之申訴（訴願）

§18 對於審查會之諮詢

§19 已經進行諮詢事宜之通知

§20 駁回對第三者之訴願之申請程序

§21 情報公開委員會之設置

§22 情報公開委員會之組織

§23 情報公開委員會之委員

§24 情報公開委員會之委員長

§25 情報公開委員會之合議體

§26 情報公開委員會之事務局

§27 情報公開委員會之審查權限

§28 訴願人之意見陳述

§29 訴願人之意見書提出

§30 情報公開委員會委員所進行之調查程序

§31 情報公開委員會中提出資料之閱覽

§32 調查審議程序不公開

§33 訴願之限制

§34 決定書之送達及公告

§35 授權規定

第四章 附則

又日語中對照於英文之(information)之翻譯為「情報」，其定義為為：「1.關於某事情之傳達，例如「極秘情報」；以及 2.為下判斷或為特定行動所需藉由種種媒體所傳達之必要知識」。因其定義未必與中文之「資訊」一詞完全相同，故本文中仍保留日文「情報」用語。如上所述日本的情報公開基本上亦分為「主動公開」與

「被動公開」(應國民之要求而公開)兩種途徑。茲分述如下：

1. 適用範圍

日本情報公開法制中，究竟「誰」可向「何機關」，經由「何種程序」請求公開「何種文書、資訊」？第一點於請求情報公開之際為公開不公開判斷主體—作為請求對象機關之行政機關範圍問題。第二點乃請求權者之範圍〈公開請求權〉，此外尚有特定請求文書問題。再者，即使是該當於不公開事由時，行政機關仍可裁量為公開及部分公開。

1.1 適用機關

日本情報公開法之規範對象機關為國家行政機關，因此國會、法院不為規範對象。除此之外內閣也被除外。再者，因限於國家行政機關，地方公共團體機關也被除外。依據情報公開法第二條所謂行政機關所指「依法律規定設置於內閣之下之內閣官房、內閣法制局、安全保障會議、內閣管轄之人事院、依國家行政組織法第三條二項規定設置之國家行政機關如府、省、委員會及廳；國家行政組織法第八條之設施等機關及國家行政組織法所規定由政令所定之特別機關。其他機關例如：會計檢查院」。因此包括防衛廳，國家機關幾

乎無例外地成為對象機關。另外，雖然內閣本身雖不被列為對象機關，但閣議文書乃由內閣官房所管理。因此可間接經由內閣官房申請相關資訊。上述行政機關分別為 接行政文書之公開請求回答之單位。

1.2 適用機關

依情報公開法第四條規定，於申請公開請求時須填寫下列事項之文件向該當行政機關提出。公開請求人之姓名、名稱、住所、居所、法人之代表 人姓名、行政文書之名稱和其他足以特定相關公開請求行政文書之事項，因此公開請求必須特定具體文書之名稱。關於行政文書之「特定」，若請求權人不諳於行政 實務時將遭遇困難。特別請求人若無法特定個別文書名稱，僅概括地定性地提出請求時，於龐大資料文書中往往難以特定究竟為何行政文書。此時行政機關之長官對於公開請求人，命其須於特定時期其內進行補正工作，當然同時行政機關之長官也必須盡可能提供可供補正參考資訊（第四條第二項）。

因此公開請求權對象乃為接受公開請求之行政機關所保有之行政文書，若該行政機關接收到其他行政機關

所保有文書之公開請求時，依情報 公開法第十二條規定可移送至其他行政機關，申請公開請求文書若明確地為他行政機關所製作者，行政機關與其他行政機關應進行協議後，可將該案件移送其他機關。此時移送行政機關之長官必須對於公開請求人以書面通知。

2.主動公開

主動公開於日本已經行之有年，最主要之代表制度為文書閱覽窗口制度。日本政府基於昭和 55 年 5 月 27 日內閣會議報備文書「關於情報提供改善措施」，為更加改善對國民之資訊提供，於各省中設置備有目錄，統一以閱覽窗口以供國民利用之便。又於臨時調查會最終答辯以及累次內閣會議決定〈行政改革大綱〉中，為促進充實文書閱覽窗口制度，政府也逐年擴大閱覽窗口增補閱覽目錄，以總務省為例，於昭和 55 年 10 月 1 日起設置區域單位、昭和 60 年 10 月 1 日起設置考試研究單位、昭和 63 年 4 月 1 日起於府縣單位機關中設置文書閱覽窗口。

3.被動公開

依據日本情報公開法規定，除有該當於第五條所列各款不

公開之情報者（所謂「豁免條款」）外，任何人得為對於行政機關之首長請求有關該當機關所保有行政文書之公開（第三條、第四條）。受理請求之行政機關首長，於審查之後對於該請求應進行相對處置，換言之進行公開該當文書之公開決定，並依照該決定進行公開或為不公開該當文書之不公開決定之任何一項處置（第六條、第九條）。此即「原則公開」之原則。

除此之外，公開請求文書之相關行政文書之一部分中記載有不公開資訊時，若可容易地將不公開資訊記載部分加以分開時，對於公開請求人應將該當部分除去後進行公開。但認定除去該當部分之資訊中，並沒有有意義之資訊被記載時將不在此限，此即「部分公開」（第六條）。比如說，請求文書中包含個人資訊，而該個人資訊並非請求文書之內容乃該文書之所有者等有特定功能之時，除去該部分，比如說用麥克筆塗抹之後將剩餘部份加以公開，應為典型模式。

4. 豁免條款

情報公開法第五條所定豁免事由，可大分為二：第一類為行政機關以外關於第三人、法人情報時，為保護第三人所

定不公開事由（第五條第一項第一款、第二款），另外行政機關以外之第三人也包括隸屬於行政機關之公務員。第二類有關行政機關本身情報中有保護必要者或該當於行政秘密之事由（五條第三款、第四款、第五款、第六款）。

4.1 豁免一／「個人情報」及「法人情報」

關於第三人情報之保護方式因個人情報或法人情報而有不同處理方。個人情報法益原本在於保護個人人格之物，具有人格權之性質。相對地法人情報保護大都為營業上之利益等財產權利益之保護。人格權利益原本因伴隨主觀評價之物，因此要於是先確定某個個人之人格權，究竟於何種情形下遭受侵害實有其困難。換言之，要劃定何種個人情報之公開構成隱私權侵害是有其困難，相對地營業等財產權之利益某種程度上有畫定之可能。

4.1.1 個人情報

關於個人情報以「可識別特定個人之情報」之概括規定之。主要項目如下：

(1) 依法律規定或慣行被公開或預定公開之情報；

(2) 為保護人命、健康、生活、財產，被認定公開比不公開還必要時；

(3) 若該當個人為公務員時，該當情報若為履行職務所關情報時，該當情報中有關該當公務員職務及該當職務履行部分。

相對地，若實質上不構成個人情報或無須加以保護時可以但書加以排除，主要有以下個人情報：

(1) 無保護必要之個人情報。與個人情報概括性區別時，公開成為慣行之情報如不動產登記情報、中央省課關於公務員職務情報也包括在內。但此類情報即使作為個人情報原本就無保護之必要，因此以但書排除之。

(2) 與其他法益重疊而成為保護範圍之外之個人情報。為保護人之生命、身體健康、財產、生活，原本應被保護之個人情報例外允許公開之情形。到目前為止許多地方公共團體條例中關於個人情報並未設計如此例外規定。但國家情報公開法中將個人情報及法人情報相對應設計一些保留規定，此種情形因要公開原本應被保護之個人情報，因此規

定要事先聽取該當個人之意見（第十三條第二項）。

4.1.2 法人情報

與個人情報不同，法人情報原則上不公開是不適當的。而要允許法人情報不公開須符合因公開而導致下列情形外，尚須將其理由加以闡明。例如：「有損害該當法人等競爭地位、財產權、其他正當利益之虞」。或「有不公開之約定之任意提供情報者」。並且規定有關法人情報公開請求提出時，為判斷是否該當公開與否，行政機關可向該當法人聽取意見（第十三條第一項）。另外即使該當相關事由本來不應公開，若為保護人命、身體、健康、財產生活公開比不公開更重要之情報時，例外可允許公開。此規定與個人情報規定相同，另外同樣地於此情形下應事先向該當法人聽取意見。如上所述個人情報及法人情報，於作為不公開之處理雖有不同，但於個人之營業之情形下兩者之區別未必明確。再者於法人等之管理情形中亦有雖非個人情報，亦非財產情報之中間性質之情報如：宗教法人之情報，此類情報之保護方式為日後之課題。

4.2 豁免二／行政上秘密

關於行政秘密規定方式可區分為「行政上特別秘密」與「行政上一般秘密」

4.2.1 行政上特別秘密

行政上特別秘密主要為關於國家安全情報、關於公共安全等情報。與公共安全有直接相關之情報與行政上一般秘密有所不同，因此尊重行政機關長官第一次判斷權之方式規定其要件（第五條三款、第四款）。具體而言，關於國家安全情報，經行政主管機關長官認定有足夠理由因公開而有害國家安全之虞或有損與他國或國際組織間之信賴關係，或另與他國或國際組織間之交涉蒙受不利益之虞之情報。

關於公共安全等情報經行政主管機關長官認定有足夠理由因公開而有妨礙犯罪之預防、鎮壓或搜查、公訴之維持、刑之執行其他公共安全與秩序維持之虞之情報。

因此法院、不服審查會於認定相關要件時，應限定於該當行政機關所進行之要件認定是否逾越裁量權之範圍。

4.2.2 行政上一般秘密

相對地行政一般秘密規定於第五條第一項五款、第六款。依照第五條第一項第五款規定「國家機關及地方公共團體內部或相互間之審議、檢討或關於協議之情報，因公開將不當地損害率直之意見交換或意思決定之中立性之虞，或不當地於國民間導致混亂之虞或對於特定人不當地給予利益或使其蒙受不利益之虞之情報。」

至於第五條第一項第六款規定「關於國家機關及地方公共團體進行事務或事業之情報，因公開所致下列事項發生之虞、或其他妨礙該當事務或事業性質上、該當事務或事業之適當正確進行之虞者」。

上述情報即所謂保護行政機關自身法益之規定，此種情形行政機關並非第三人之法益，因此必須實際上並明顯地將有礙自身業務之虞才符合法律要求。而其具體要件有「將不當地損害導致混亂之虞」、「不當地給予利益或使其蒙受不利益之虞」（審議檢討情報）；「不當地有害或阻礙之虞」、「有害正當利益之虞」、「有妨礙該當事務或事業之適當正確進行之虞」（行政機關之

事務事業情報)。

此時必須注意之點在於「該妨礙之虞」等規定所指並非表面上之妨礙，而需要實質上之妨礙。再者所為「之虞」也非機率上之可能性，應為法律上值得保護之蓋然性較高者。相對地若行政機關主張不公開情報之正當性時，應於不公開處分之中明記關於究竟存在何種妨礙或可能性之理由，再者，於法院審判過程中也須具體地負舉證責任。

5. 公開過程及救濟程序

5.1 公開過程

依據日本情報公開法之行政文書公開請求，為對於行政機關之首長請求有關該當機關所保有行政文書之公開（第三條、第四條）。受理請求之行政機關首長，於審查之後對於該請求應進行相對處置，換言之，進行公開該當文書之公開決定並依照該決定進行公開，或為不公開該當文書之不公開決定之任何一項處置（第六條、第九條）。有關公開請求之程序及對於其決定之程序，除上述情報公開法之相關規定外，也適用行政程序法之一般規定。

另外，公開不公開決定原則上必須於請求公開之日起三十日內為之〈第十條〉。另外公開決定權機關與此決定期限之外，必須訂定行政程序法上之標準處理期間規定〈同法第六條〉。再者行政機關必須對公開請求人以書面通知公開或不公開決定（第九條一項、第二項）。公開之過程請見【圖四】所示。

5.2 救濟程序

日本情報公開法對於有權限決定機關所為之不公開決定之性質該當於行政不服審查法及行政訴訟法中之處分，承認公開請求人或其他利害關係人提起行政不服審查及抗告訴訟。以下簡單介紹不服審查之架構。首先，考慮有關情報公開請求之決定不服審查架構時，究竟應否完全由行政機關之長官為之？或成立某特定專門審查機關向該機關參與相關審議程序？於立法時即認定採行後者之模式，因為藉由此種審理模式，將可期待其審查結果為考慮客觀第三者之判斷，其結果較為客觀及合理。

再者，此種專門審查機關究竟將其定位為「審查機關」或「諮詢機關」？並對於該行政機關進行意見諮詢？

另外將此機關定位為「專屬審理個別機關事件」，抑或「橫跨各行政機關專門審理」有關情報公開之審議事項？關於此點，日本情報公開法最終採行「橫斷型諮詢機關」方式，並於總理府設置對應於各行政機關首長之諮詢，審議調查不服審查申請之情報公開審查會（第二十一條）。

以下簡單將關於情報公開審查會之規定以及行政不服審查法中規定之要點加以整理如下：

- (1) 關於公開及不公開決定對於行政機關首長提起不服審查時，行政機關首必須諮詢情報公開審查會；
- (2) 審查會程序不公開（第三十二條）；
- (3) 審查會認為有必要時，可向該諮詢機關要求提示該當文書，而為該諮詢機關不得拒絕（第二十七條第一項、第二項）；
- (4) 不服審查申請人可以口頭陳述意見或提出意見書及資料，另外也可請求閱覽除該當文書以外之從諮詢機關提出給審查會之意見書及資料（第二十八條、第二十九條、第三十一條）；

- (5) 關於從審查會移送諮詢機關之審查意見，應將審查意見之影本送交不服審查申請人，並公開審查內容（第三十四條）；
- (6) 不服審查申請人以外之利害關係人依行政不服審查法規定（第二十四條）以參加人身分可參與不服審查程序，此參加人關於審查會之程序準用不服審查申請人地位；
- (7) 諮詢機關之行政機關首長於接獲審查意見後，依行政不服審查法規定進行裁決或決定。

另外依本法所為之公開不公開決定之不服之訴訟為抗告訴訟，因此適用於抗告訴訟及其他行政訴訟相關規定。

附錄五 與相關計畫之彙整

一、行政體制

(一) 國情概述

附表 5-1 各國國情概述

比較項目 國家	地理位置	獨立	國家背景	首都	人口	最大都市
我國	<ul style="list-style-type: none"> East Asia 東臨台灣海峽，西面太平洋，南接菲律賓群島，北向日本、韓國 	1911年10月11日	在過去30年內平均年均經濟增長達到8%。出口為工業化提供了資金保證。2006年2月底，台灣的外匯存底為2,569.79億美元。2005年國民生產毛額(GDP)為345,8.62億美元。	台北	22,700,000	台北
加拿大	<ul style="list-style-type: none"> Northern America 北美洲，北太平洋海洋與北大西洋接界，鄰接的美國北部的北極海 	1867年7月1日(英國北美殖民地的協會)；1931年12月11日(獨立被認出)	世界(俄羅斯之後)第二大的國家；位於俄羅斯和透過北方極地航線的美國之間的戰略性位置。並利用巨大和富有自然資源發展經濟上。加拿大對在保健和教育服務方面的具有極高之水準。	Ottawa	32,805,041	多倫多
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> Oceania 大洋洲，在印度洋和南太平洋海洋之間的大陸 	<ul style="list-style-type: none"> 1901年1月1日 英國殖民地的聯邦 	1901年，澳洲聯邦建立。在近幾十年，澳洲已經變成一個在國際上具有競爭性、發展快速的經濟市場。並擁有經濟合作組織來迅速地增長經濟。	Canberra	20,090,437	雪梨
韓國	<ul style="list-style-type: none"> Eastern Asia 東亞洲，南方與日本海和黃海接界 	(從日本)1945年8月15日	朝鮮在中國主權下是一個獨立的王國。1987年，韓國投票推選總統職位，結束26年軍事獨裁。韓國今天是完全起作用的現代民主。	Seoul	48,422,644	首爾

比較項目 國家	地理位置	獨立	國家背景	首都	人口	最大都市
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> South-eastern Asia 東南亞洲，在馬來西亞和印尼之間的島 	(從馬來西亞聯邦政府) 1965年8月9日	在1963年參加馬來西亞聯邦，但是兩年以後獨立。由於強大的國際貿易連接成為世界的最繁榮的國家之一。	Singapore (Xinjiapo)	4,425,720	新加坡市
英國	西接大西洋、南以英吉利海峽與法國為鄰	1707年	是19世紀遙遙領先的世界工業強國和海上霸主。號稱「日不落帝國」	倫敦	59,800,000	倫敦
美國	北美洲中部，北與加拿大，南與墨西哥為鄰	1776年7月4日	二次大戰後，各方面至成皆為世界上的超級強國	華盛頓 D.C.	299,308,315	紐約
日本	東亞島弧第一個。太平洋	1889年2月11日	一九五〇年韓戰爆發後，日本在美國扶植下，經濟力量逐漸強大，已成世界八大工業國家(G8)之一，在國際上扮演重要角色。	東京	127,655,000	東京

(二) 檔案機關行政體制

附表 5-2 各國檔案機關之行政體制

比較項目 國家	檔案機關	隸屬單位	其他
我國	檔案管理局	行政院研究發展考核委員會	相當於部會所屬一級機關，負責檔案的歸檔以及保存工作。
加拿大	加拿大國家圖書館及檔案館(Library and Archives Canada, 簡稱 LAC)	中央機關	LAC 是加拿大國家圖書館與加拿大國家檔案館於 2003 年所合併為一的機構
	<ul style="list-style-type: none"> 英屬哥倫比亞省檔案館及皇家博物館 (British Columbia Archives and Royal B.C. Museum) 安大略省檔案館 (Archives of Ontario) 魁北克國家檔案館 (Archives Nationales Quebec) 	省級機關	
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> 瑞其蒙市檔案館 (City of Richmond Archives) 寇奎倫市檔案館 (City of Coquitlam Archives) 溫哥華市檔案館 (City of Vancouver Archives) 多倫多市檔案館 (City of Toronto Archives) 	城市及地方機關	
	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲國家檔案館 (National Archives of Australia) 維多利亞省公共檔案局 (Public Record Office Victoria, 簡稱 PROV) 	<ul style="list-style-type: none"> 傳播、資訊科技與藝術部 (Department of Communications, Information Technology and the Arts) 維多利亞省政府 (State Government of Victoria) 	相當於部會所屬一級機關，屬於非法定單位，每年須向澳洲藝術部長提出年度報告
韓國	<ul style="list-style-type: none"> 電子政府局 (The Ministry of Government Administration and Home Affairs, MOGAHA-Bureau of E-Government) 韓國國家記錄院 (National Archives & Records Service) 	行政自治部	相當於部會所屬一級機關，專門負責電子文件之生成作業與流通管理
新加坡	新加坡國家檔案局 (National Archives of Singapore)	國家文物局 (National Heritage Board of Singapore, NHB)	相當於部會所屬一級機關，負責檔案的歸檔以及保存工作。

比較項目 國家	檔案機關	隸屬單位	其他
	Singapore, 簡稱 NAS)		
英國	英國國家檔案局 (The National Archives)	隸屬憲法事務部 (Department for Constitutional Affairs)	
美國	美國國家檔案及文件署 (NARA)	隸於聯邦政府總務署	
日本	國立公文書館	原隸屬總理府 西元 2001 年後，改制為公法人性質團體	

(三) 相關法規及標準

附表 5-3 各國相關法規與標準

比較項目 國家	標準法規
我國	<ul style="list-style-type: none"> • 檔案法 • 檔案施行細則 • 檔案電子儲存管理實施辦法 • 機關電子檔案管理作業要點 • 機關檔案管理資訊化作業要點 • 檔案保存技術規範 • 電子公文交換安全協定
加拿大	<ul style="list-style-type: none"> • 加拿大證據法(Canada Evidence Act) • 資訊公開法(Access To Information act) • 圖書館及檔案館法(Library and Archive Act) • 智慧財產權法(Copyright Act) • 犯罪紀錄法(Criminal Records Act) • 官方語言法(Official Languages Act) • 個人資訊保護及電子文件法 (Personal Information Protection and Electronic Documents Act(PIPEDA)) • 隱私法(Privacy Act) • 資訊安全法(Security of Information Act) • 中央集權法案(Statistics Act)
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> • VERS 本身即是一種標準， • 並有 PROV 一系列公共檔案處理標準，如： • 公共檔案之管理：PROS 97/001、 • 公共檔案產生與維護：PROS 97/002、 • 公共檔案清理：PROS 97/003、 • 公共檔案轉移及儲存：PROS 97/004、 • 電子公文檔案管理：PROS 99/007 等。
韓國	<ul style="list-style-type: none"> • 事務管理規定 • 紀錄物管理法 • 行政單位電子文件系統的標準 • 各行政單位之間的電子文件傳遞標準 • 連接管理資訊系統與電子文件系統之間的標準
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> • 電子郵件檔案指南 • 電子檔案保存與清理手冊
英國	<ul style="list-style-type: none"> • 歐盟隱私與電子通訊法 (EU Privacy Electronics Communication Directive) • ISO15489(Records Management) • 檔案法(Public Records Act) • 鑑定政策(praisal policy) • 徵集政策(Acquisition Policy) • 選擇作業政策(Operational Selection Policy) • BS 4783: 1981-1993 Storage and Maintenance of Magnetic Media and Optical Disk Cartridges. • BS7799 [A Code of Practice for Information Security Management] • 英國資訊公開法(Freedom of Information Act 2000、UK FOIA) • 資料保護法(The Data Protection Act 1998)
比較項目 國家	標準法規
	<ul style="list-style-type: none"> • Z39.50
美國	<ul style="list-style-type: none"> • 美國聯邦公報法(Federal Register Act) • 美國政府信函處理手冊(U.S Government Correspondence Manual) • 美國聯邦法規集-聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1220) • 美國法典集四十四號-公共印務與文件(44 U.S.C. 3301) • 美國聯邦法規集--銷毀聯邦檔案(NARA Code of Federal Regulations 36 CFR 1228.270) • 機關共通性檔案保存年限基準(General Records Schedule 4,20) • 美國聯邦法規集--(NARA Code of Federal Regulations Subchapter C - Public Availability and Use) • 資訊公開法(Freedom of Information Act, FOIA)
日本	<ul style="list-style-type: none"> • 國家檔案法(National Archives Law) • 公開檔案法(Public Archives Law) • 國立公文書館法 • 行政機關保有資訊公開法 • 獨立行政法人國立公文書館文件管理規則

(四) 檔案清理與銷毀

附表 5-4 各國檔案清理與銷毀

比較項目 國家	公文檔案保存年限	文件開放年限
我國	「機關檔案保存年限及銷毀辦法」、「機關共通性檔案保存年限基準」之規定，第一部份為1年、3年、5年、10年、15年、20年、25年、30年及保存年限，第二部分為50年、7年、6年、2年、3個月、5代、條件式等，有價值之檔案以25年為主。	
加拿大	各級檔案機關依照“An Appraisal Methodology Guidelines for Performing an Archival Appraisal”規則以及 LAC 之作法為基準來自行決定。	
澳洲	依照各檔案性質之不同而訂定不同之保存年限	30年之後開放
韓國	1年、3年、5年、10年、30年以及永久保存	30年之後開放
新加坡	25年為主	25年之後開放
英國	1、2、5、6、10年、永久保存	30年之後開放
美國	2年、3年、6年、永久保存	<ul style="list-style-type: none"> • 聯邦檔案： <ol style="list-style-type: none"> 1. 大部分檔案均開放 2. 惟資訊公開法中規定不可公開之檔案不予公開 • 機關檔案： 亦遵循資訊公開法之規定開放大部分檔案內容。
日本	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法	

二、系統管理

(一) 系統所採用之格式

附表 5-5 各國系統採用格式

比較項目 國家	公文製作格式	檔案保存格式
我國	採用 XML 格式，機關檔案管理資訊化作業要點有規定其他格式	公文正本或是正版之檔案即是以 TIFF 圖檔為檔案保存格式，而副本則是以容量較小之 PDF(Portable Document Format)格式保存，亦支援其他多媒體形式。
加拿大	電子郵件(Emai)建議使用 MINE(Multipurpose Internet Mail Extensions)。	可接受 <ul style="list-style-type: none"> • .txt(Text Files)。 • .doc(Microsoft Word Document Format)。 • PDF(Portable Document Format)。 • .wpd(WordPerfect Document Format)。
澳洲		規定使用 PDF 或 TIFF 格式
韓國	電子政府局自行設計之格式。	正在進行研究中。
新加坡	以電子郵件之形式作為傳遞公文之格式為主，而重要的內容或是除了純文字內容以外之其他格式則是利用附件的形式進行公文傳遞	電子公文以 PDF 形式保存，若是較重要之檔案保存上以 35mm 或 16mm 之微縮片作為長期保存之策略，同時產生光碟片作為暫時儲存資料或其他利用。
英國	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondence • Maps • Memo • Photographs • Reports • Letter • Minutes • Request • wills 	須確定所選閱讀軟體足以瀏覽取用機構內所有文件檔案所儲存之電腦檔案格式，常用格式為：PDF、CSV。
美國	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondence • Memorandum • Paper • Photographs • Reports • Writings • Recordings • g-mail • Presidential proclamation • Executive order • Order • Regulation • Rule • Certificate • Licence • notice 	TIFF、GIF、JPEG
日本	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法

(二) 各國收錄電子檔案範圍

附表 5-6 各國收錄電子檔案範圍

比較項目 國家	範圍
我國	電子公文檔案管理系統自民國 92 年起進行開發測試，民國 94 年則新加入內政部、勞工委員會、交通部觀光局等共計十個行政機關進行試辦。
加拿大	根據「國」、「省」、「市」等層級之不同，以地方自治、自我管理之方式蒐集管轄範圍內之檔案
澳洲	至 2005 年維多利亞省已有約 600 個政府機關參與。該計畫並已延伸至全澳洲及紐西蘭。
韓國	全國各機關之檔案資料
新加坡	除政府機關之公文檔案之外，尚收錄全國民眾之檔案資料
英國	<ul style="list-style-type: none"> 將電子文件賦予相應密等、分類系統之後，再決定賦予適當的保存年限，非針對單一電子文件先賦予保存年限再歸類。 適當的保留文件間隸屬關係，其中含文件內容的組織架構(content structure)及電子檔案的關連文字(context)，以確定該電子檔案已被系統所登錄。
美國	具有價值之檔案均與以點收。
日本	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法

(三) 線上簽核、安全機制

附表 5-7 各國線上簽核與安全機制

比較項目 國家	線上認證方式
我國	利用自然人憑證，輸入使用者之帳號、密碼
加拿大	透過認證代碼(Identifier)、密碼>Password)、IC 卡、Smart 卡、Token...等安全機制
澳洲	鎖上的簽章區塊(lock signature block)
韓國	<ul style="list-style-type: none"> ID 密碼、鎖定電腦之 IP 位址。 由 Government Directory System 以及 Government Certification Management System 所管理。
新加坡	ID 密碼、自然人憑證
英國	並無提及線上簽核之方式。 英國針對電子檔案儲存認證安全，電子簽章是最主要的方法。
美國	並無提及線上簽核之方式。
日本	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法

(四) 電子公文檔案管理系統

附表 5-8 各國電子檔案管理系統

比較項目 國家	電子公文檔案管理系統	系統設計方式	主要負責機構
我國	電子公文檔案管理系統	委外開發	檔案管理局
加拿大	紀錄文件資訊管理系統 (Records and Document Information Management System, RDIMS)	經由認證公司負責設計開發	成立專職委員會、國家圖書館及檔案館
澳洲	VERS	15% PROV 自行研發, 85% 由合作廠商提供	PROV
韓國	<ul style="list-style-type: none"> • 電子文件系統(E-document System) • 電子文件傳遞中心(E-document Distribution center) • 紀錄管理系統(Record management system) • 典藏系統(Archives System) 	分開研發	電子政府局、國家記錄院
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> • 電子登錄系統(Electronic Registry System, 簡稱 ERS)、 • 電子保存系統(E-Archiving System, 簡稱 EAS)、 • KRIS 系統 	委外廠商, 如 SQL VIEW、 柯達公司等	成立專職委員會、國家檔案局
英國	• 電子檔案保存系統 (Electronic record-keeping systems)	委外建置	英國國家檔案局
美國	• 電子檔案保存系統 (Electronic Recordkeeping System)	委外建置	美國國家及檔案文件署
日本	行政文書管理系統	委外建置(東芝)	大阪府

三、綜合整理

附表 5-9 各國電子公文檔案管理系統綜合

比較項目 國家	公文系統與 檔案系統	線上認證方 式	檔案長期保 存格式	字碼	檔案長期保 存技術
我國	電子公文檔案管理系統	輸入使用者之帳號、密碼	重要檔案以 TIFF，副本以 PDF	<ul style="list-style-type: none"> • BIG-5 • UTF-8 	使用封裝技術
加拿大	紀錄文件資訊管理系統(RDIMS)	認證代碼、密碼、IC 卡、Smart 卡、Token... 等	可接受 txt、doc PDF、.wpd 等格式	<ul style="list-style-type: none"> • ASCII 碼 • EBCDIC 碼 • UTF-8 	
澳洲	VERS	鎖上的簽章區塊(lock signature block)	規定使用 PDF 或 TIFF 格式		VERS 使用封裝技術
韓國	<ul style="list-style-type: none"> • 電子文件系統 • 電子文件傳遞中心 	ID 密碼、鎖定電腦之 IP 位址。			
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> • 電子登錄系統(ERS) • 電子保存系統(EAS) 	ID 密碼、自然人憑證	PDF 形式保存，重要檔案以微縮片		
英國	電子檔案保存系統(Electronic record-keeping systems)	未提及線上簽核	以 PDF、CSV 格式為主		PRONOM 計畫
美國	電子檔案保存系統(Electronic record-keeping systems)	未提及線上簽核	TIFF、GIF、JPEG		ERA 計畫
日本	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法	日本尚未制定電子公文檔案管理相關辦法

附錄六 日本國立公文書管中程發展階段報告書

一、緣起

爲了提升日本政府機關公文書管理的成效，日本內閣府秘書長於2003年12月召開「公文書有效管理保存及利用懇談會」，並於2004年6月彙整懇談會內容，出版了一份報告書，名為「公文書之有效管理、保存及利用－對於未來的歷史文件進行檔案化的充實－」。

報告中明確指出有效的公文書管理，乃是國家未來重要的施政方向之一，並針對公文書及對後代有價值重要的歷史資料如何進行適當的保存與管理，以提供廣大國民利用查詢，提出具體的建議。

內閣府及獨立行政法人國立公文書館(以下稱之「國立公文書館」)，接受了這些建議，並針對其中較重要項目及各都府縣道之公文書館相關制度，進行更具體之研討，以便提出落實之方案。

首先，針對日常業務較少直接利用的公文書，即所謂「半實用公文書」，若日後具有業務參考價值和被引用為證據的可能性，很可能會被移轉至國立公文書館。未免於這類公文書的散逸各處，並能提高保存環境的安全，極需及早探討跨越府省界線之集中式管理的作法，並評估建構「中間書庫 (Records Center) 系統」的相關議題。

其次，鑑於國外諸國針對電子公文書的移交、保存、利用等作業，

早已進行探討與規劃，各府省的文書管理負責人應一齊努力，並另闢研討會，積極地針對電子公文書管理進行討論。

為了落實上述兩個課題，內閣府於 2005 年 3 月召開研討會，針對具體策略進行專業性的討論，並於 2005 年 5 月及 6 月分別召開「公文書中程階段集中管理架構研究會」、「電子公文書管理、移交、保存方法研究會」。

兩研究會各自召開 7 次會議(其中 1 次是兩研究會的聯合會議)，並於 2006 年 4 月由兩研究會會長在懇談會上提出報告，並由與會者進一步討論。

本報告書主要是根據兩研究會的專業意見，以及在懇談會中的廣泛討論，進一步針對上述的 2 個重要課題提出更具體的對應方法。

二、基本的思考方向

「公文書」歷經製作、取得、管理、丟棄、移管到其他公文書館、以歷史資料的型式保存、應用等階段，一般稱之為公文書的生命週期。

以往，日本各機關針對「現用階段公文書」之管理時，其中心思考是為了能夠有效率的執行各式各樣的業務，並能適時提供參考與決策。然而，根據在 2001 年「有關行政機關保有資訊公開法」之規定(1999 年第 42 號法律)，行政機關對於自己保有的公文書，納入應

該加以妥善管理的新觀點。

另一方面，日本在 1971 年設立了國立公文書館，開始負責有關國家行政機關之歷史公文書的移轉、保存、與利用。公文書在「非現用階段」，面對將來必須向廣大的國民公開說明的責任下，配合「記錄保存型文書管理」計畫，將持續適當地保存、管理這些歷史公文書。

不過，為了完全實現上述的國家公開資訊的責任，若只是在「非現用階段」進行管理，顯然並不充足，最好能從公文書「現用階段」開始，就將「記錄保存型文書管理」這個觀點，應用在相關公文書管理系統上。

因此，本次的懇談會針對「公文書在中程階段所做的集中管理」以及「電子公文書之管理、移交、保存方法」這二種課題，進行討論之際，有關如何超越公文書「現用階段」與「非現用階段」的連續性，並落實「記錄保存型文書管理」這個觀點亦是極其重要的。

經過反覆的討論，特別是針對紙本公文書而言，以「中間書庫」做為了適當的移交、保存、利用、及移管歷史公文書的最佳策略，大家已有共識。此外，在外國和地方機構也有一些值得參考的實例，針對「中間書庫」相關議題進行討論，以期達成下列目標：

- 仰賴專業人員，訂定公文書移管與鑑定之標準

- 藉由適當的保存與管理，使公文書維持在良好狀態
- 減少各行政機關進行公文書管理時所需之成本負擔

根據討論的成果，制定理想的中長期目標時，不應侷限於目前的法律與制度，應以日本現行行政制度等為前題，針對應在當前五年內及早完成的系統，提出具體的建言。

另一方面，由於電子公文書系統（硬體、軟體）的壽命相對較短，因此，若需要保存的期間超過系統的壽命時，不論是「現用階段」的公文書或是「非現用階段」的歷史公文書，均有必要提供長期保存的措施。此外，為了能夠長久的保存、利用「非現用階段」的歷史公文書，有關格式問題，也必須儘早提出適當的因應方法。然而，依現況而言，歷史公文書的移交、保存、利用架構，還是停留在以紙本媒體為主要考慮。因此，為了追求電子公文書的移交、保存、利用的應有方法，不應受限於現在的機制，應一邊參考外國的發展狀況，一邊進行檢討。

針對上述 2 個課題，本報告書所提出的建議具有以下共通性：

- 為了妥善管理歷史公文書的移管、保存、利用等作業，應從「現用階段」就開始強化「記錄保存型文書管理」的架構是必要的。如此，當公文書成為「非現用階段」時（即公文書的保存期限屆滿時），其集中處理的作法，將對現存的移交

方法，帶來巨大的變革。

- 當強化「現用階段」公文書管理的配套措施時，一方面希望減輕對於「現用階段」公文書管理具有權限與責任的各府省的負擔，另一方面也希望確保相關措施的統一性、穩定性、與效率性。為此，負責公文書館制度的內閣府及具有專業知識的國立公文書館，應盡可能與各府省進行合作、並提供支援。屆時，期待國立公文館除了具有歷史公文書的保存、利用等功能外，也能在「現用階段」公文書管理方面，發揮專業的功能。
- 在強化「現用階段」的配套措施，以及內閣府與國立公文館對於各府省進行合作與支援時，乃採取公文書「移送(轉交)」的概念。然而，本報告書中所謂的「移送 (轉交)」，與國立公文書館法（1999年第49號法律）第15條規定的當保存期限屆滿時的「移管」意義不同。「移送(轉交)」指的是保存期限屆滿前，公文書在一定的集中管理情況下進行移交。公文書的管理權限與責任隸屬於各府省，依據各府省的委託，移送保存期限屆滿前的公文書時，紙本公文書由「中間書庫」保管，而電子公文書則依長期保存措施處理。如此一來，不只是屆滿保存期限的歷史公文書的移管作業，連

各府省所負責的「現用階段」公文書，都將有更妥善的管理。

根據本報告書的建議內容，藉由「現用」、「非現用」兩階段，在「現用階段」開始強化其配套措施，並妥善融入「記錄保存型文件管理」，以達成針對現階段公文書所需的適時提供日常工作的參考，以及針對歷史公文書所需的說明責任。如此，不只是對歷史公文書等的移管作業，甚至對於國家行政機關的決策以及日常工作的完成的合理化、效率化與透明化都具有極大貢獻。

三、公文書中間階段之集中管理機制

(一) 檢討的觀點

以公文書生命週期而言，為了最後階段的歷史公文書可以有完善的移管及保存利用，並要防止遺失，從「現用階段」就必須做良好的保存與管理。為此，最適合的對策之一就是仿效部分地方公共團體和其他國家，採用「中間書庫」系統，即「針對可能有一定重要性的歷史公文書，從保存期間屆滿前開始就在省廳橫向地集中管理，在一個能防止遺失的環境下，進行保管、鑑定及挑選。」此外，此類型的系統對各府省而言，不但可以降低保管空間及人力等的文書管理費用，也有助於行政效率的大幅度提升。

檢討過程中，宏觀而言，應不侷限於原有法律與制度，並考量公文書電子化的發展趨，以中長期為目標，針對理想性的中間書庫系統進行檢討。同時，從及早預防歷史公文書遺失的觀點，由於各府省的行政事務的分工管理制是以現行的行政系統為基礎，因此，也應該確實檢討當前五年內須發展哪些系統。

此外，為了預防將來應當移管至國立公文書館的公文書遺失，建議引進「中間書庫」系統。因此，依現行各府省的行政事務管理機制和公文書管理的整合性，府省進行橫向的公文書管理時，負責保存管理歷史公文書的國立公文書館，有必要與內閣府密切合作，並擴大參與面，也是討論的重點。

而且，面對國家財政與人力日益困難的窘境，提升行政效率乃當務之急。藉由中間書庫系統的導入，不但不會加重各府省的業務負荷，反而透過府省公文書集中管理的做法，降低各府省的公文書管理成本，並提高公文書搜尋業務的效率，不失為一個值得考慮的方向。

（二）檢討的結論

1、中長期的發展目標

透過檢討已愈加明顯，以中長期為目標，一個理想的中間書庫系統，應如下所述：

在大多數先進國家中，國立公文書館均負有統一指導、監督政府的公文書管理之責，因此，有關日本中間書庫制度的相關事務，也以具有專業知識以及技能的國立公文書館最適於扮演主要角色。關於公文書移轉至中間書庫的範圍與時機，以美國為例，公文書完成時便訂定公文書類型、與機關的處理程序，並預先決定移轉中間書庫的時機，以及是否適合移管至國立公文書館等細節，這些觀念相當值得引進。此外，考慮機關處理程序時，符合移管基準（「歷史公文書妥善保存之必要措施」，2001年3月30日內閣會議通過）之公文書，應該被強制移轉至中間書庫。

作為集中管理的場所，應該避免與各府省的一般公文書混雜一起，而需在府省橫向徹底進行有效率且安全的管理，並提供最佳的設備與理想的保管環境。根據許多先進國家的例子，在獨立的共用設施中，採用集中管理是較適當的。

在中間書庫中，對於保存期間屆滿的公文書的處分雖屬各府省的權限，然而，為了確實做到歷史公文書的移管，應建立一種機制，以便國立公文書館針對屆滿保存期限的公文書的銷毀與否，能參與討論並提供意見。

而且，由於中間書庫業務涉及公文書等的接收、整理、目錄製作、及鑑定分類等多方面工作，有關優秀的營運人才的培養，若能按照業務內容，讓具備歷史公文書鑑定、保存與管理專業知識的專家，協助負責文件管理的一般職員，是最好的作法。為達此目標，應以國立公文書館為中心，針對中間書庫的一般職員提供適當的進修機會，以培養具備現用公文書管理的專業知識。

並且，由於公文書的媒體已往數位化方向迅速發展，電子公文書也須依照府省橫向基準進行管理。

為了實現上述理想的中間書庫制度，應以修改現行的國立公文書館法為首要之務，包含法律層面及完善的公文書管理架構的重新設計，均有必要深入研討。

2、短期的發展目標

依現在的法律及財政規定，從早期就謀求預防歷史公文書遺失的觀點來看，在5年內需要完成以下的系統。屆時，在政府內，內閣府相關制度負責歷史公文書資料的保存與利用，關於集中管理的部分，以使用附屬於內閣府且跨越府省的共用書庫為原則，但也不排除使用經選定之各府省所屬之書庫，並針對移轉範圍，移轉對象機關，處理

業務的合適人材等議題，也都須提出合理的因應之道。

依公文書在法律上保有的主體性，將移送至原府省保留作為前提的話，有關公文書的整理、目錄的製作、與鑑定等在中間書庫所進行的業務，則被定位為移管歷史公文書相關工作的一個過程。因此，由於現行的內閣府設置法（根據 1999 年，第 89 號法律）第 4 條第 3 項第 43 號以及國立公文館法第 15 條第 1 項的規定，有關「歷史公文書妥善保存的必要措施」，各府省可依需要調整執行方式。

以下，將說明早期應該實現的集中管理系統的各個要素的內容。關於集中管理的部分，若能活用共用設施和各府省書庫的話，就能共同尋求這些內容的所在。

(1) 有關確實保護歷史公文書的集中管理架構

- 制度的管理權限

根據現行法制，內閣府主導有關中間書庫的制度，並規劃必要的體制。如此，為了順暢且妥善地運用制度、及執行歷史公文書的移轉作業，內閣府與國立公文書館的密切接觸也是不可缺少的。同時，應建立一個能充分運用同館間專門性與技術性的機制，以利進行相關事務的委託。

- 保有被移送公文書的法律主體性

公文書在保存期限屆滿前，在府省的共用設施間移送的時候，雖然是實體的移動，但是根據行政機關資訊公開法的規定，法律上所保有的主體性，應轉移回原府省。

- 公文書的移送範圍

有關被移轉至中間書書庫之公文書，當歷史公文書的保存期限屆滿後，為了有助於確實移交到國立公文書館，應設置一定的基準。至於基準的內容，例如：按照移轉基準，預計將來要移轉至國立公文書館的資料；具有一定期限以上的保存期限的資料；具備需特別防止遺失必要性的資料。再者，目前被轉移的公文書 大多是紙張形式，在進行制度設計時，也應能夠包含必要設施的規劃。

- 移轉的義務性

關於移轉是義務還是任意行為，目前在各府省裡仍存在某種程度的任意性，但符合保存期間30年以上的移交基準的公文書，或在預定被廢除的組織

中，其製作及取得的公文書，若沒有適當接替處理的單位，還是應該進行義務移轉為宜。

- 運用業務的內容

在中間書庫內，主要職責包括：移送公文書的接收、處理；公文書目錄製作；因應損害與安全性之妥當保管；提供原府省行政利用之需；針對損壞公文書之修復或媒體轉換；應移交公文的鑑定分等。此外，為了有效率地完成相關業務，由各府省被移送的行政公文書及名稱，根據「有關行政公文書的管理對策方針」，希望能適當反映該公文書的內容。

- 適合的業務人才

以上述的業務為基礎，除了可由國立公文書館派遣專家來進行指導、監督外，亦可在同館用適當的方式雇用行政經驗豐富的人，進行充分的研修後，可擔負重要任務。

- 集中管理的場所（共用設施與各府省書庫的並用）

關於集中管理的場所，應明確訂定相關的權限與機能，並以空間、預算、人員、電子公文書發展等為

基準，在共同基準之下管理各府省的現用公文書是最重要的。關於進行集中管理的「中間書庫」，應考慮設置獨立的共用設施，及活用各府省的書庫空間。在設立獨立的共用設施時，若考量財政的困難，可在維持有關移送範圍，移交時間的各府省共通基準為前提下，針對尚有書庫空間的府省，進行充分利用該府省書庫的並用型制度設計，以謀求集中管理制度順利實現。然而，在善用各府省書庫時，在內閣府與國立公文書館的密切配合下，透過人材派遣，確保共用設施運作上的一致性，並基於各府省的共通基準，進行實質的集中管理。

(2) 在集中管理下，因應個人資訊保護以及資訊公開等事宜

- 因應個人資訊保護

如果被移送到中間書庫的公文書中，包含個人資訊的話，即為行政機關保有個人資訊保護法律的保護對象（2003年第58號法律，以下稱「行政機關個人資訊保護法」）。因此，在中間書庫裡，基本上應根據來自原府省的委託，包含個人資訊的行政文書的處理，進行目錄的製作及鑑定分等的委託範圍

內。然而，中間書庫接受個人資訊處理的委託，需要按照同法第6條第2項的規定，給予安全確保的措施。另外，中間書庫的職員，如果是從事處理個人資訊的工作，需要按照同法第7條的規定，妥善處理個人資訊。

- 因應資訊公開

在引進跨越府省的集中管理現用階段公文的系統時，被移轉至中間書庫的行政公文書，基於行政機關資訊公開法的第3條及行政機關個人情報保護法的第12條，應成為要求公開的對象。透過往中間書庫的進行轉移，不應該改變公文書在法律上所具有的定位，應與轉移前相同，針對要求公開時，需交由原府省處理相關事宜。再者，中間書庫除了可防止公文書遺失，且因提供妥善的保管，公文書的所在更為明確化，檢索時也變得更容易，對於行政公文書請求公開時的回應，也將更加迅速。

(3) 移送的對象機關相關事宜

- 移送的對象機關

大多數被移送至國立公文書館的的公文書均來自府

省，因此，若考慮中間書庫的地點便利性及儲存容量的話，將府省作為移送的對象機關是很適合的。

- 移送時期

針對需被強制移送的公文書，由於其利用的頻率會隨時間有一定程度的下降，因此，在一定的年限後，應該就可以做考慮的移送。例如，針對保存期限超過10年以上的公文，有必要規範該公文書製作五年後，可被移送的時間。同時，針對預定被裁撤的組織，若無適當的承接單位，其製作及取得之公文書，為了防止遺失，應盡可能快速地移送。

- 移送公文書的選定

基於預防重要公文書的遺失以及有效率移送的觀點，應規畫選定機制，以便從公文書製作時，就盡可能及早依移送基準規劃移送至中間書庫。此時，可以先考量那些須被強制移送的公文書的選定方法。

- 移送公文書的鑑定區分

移送至中間書庫的公文書，當保存期限屆滿時，被

移管至國立公文書館時，應以專家為中心，進行鑑定區分。同時，有關鍵定區分的方法，應該制定明確的基準，並有效率的進行。

- 參與銷毀的決定

以中間書庫是為了促進國立公文書館移管的觀點而言，在移送的過程中，如同在各府省進行的移送協議時，須聽取內閣府與國立公文書館的專業意見，當各府省擬銷毀中間書庫的的公文書時，亦應聽取國立公文書館之專業意見。

(4) 行政利用的機制規劃

- 確保便利性

中間書庫應該有助於各府省的業務效率化，包括：

1. 針對各府省移送的公文書，進行接收，整理及目錄製作；
2. 對於原府省行政利用的請求，應提供容易檢索之目錄，及高效能的相關系統；
3. 有關各府省的公文書所在處，能適切地提供諮詢的服務；
4. 提供具專業技術的保存及修復服務；
5. 當代理保存期間屆滿時，有關各府省須銷毀處理（焚燒或溶解）的需要，應提供便利性的方法。

- 確保時效性

在設置獨立的共用設施時，為了確保來自府省所要求的時效性，需要考量紙本公文書的利用情形，此設施儘可能處於原府省附近，如此，可以同時考慮預算上的限制、利用既存設施、研討地點位置等，應該會較理想。同時，也應考量原府省對於所提出之利用要求，大多希望能有迅速的回應，例如：希望 24 小時以內，能迅速送達所需之公文書。

- 確保安全性

被遷移到中間書庫的公文，假設也包含機密的非公開公文書，必須有徹底保守機密的機制。此外，關於個人資訊的保護，也應根據行政機關個人資訊保護法，謹慎小心的處理。有關公文書的保管環境，為了保護公文書免於自然災害、事故等的傷害，火災、煙霧探測機、防火設備、適當的照明設施、定溫·濕度管理等，規劃中間書庫時，應具有與公文書館同等的保管設施。同時，為了因應在行政利用過程中的危險事件，應規劃適當的安全對策，如：針對駭客、電腦病毒等網路攻擊的防禦對策、自然

退化的防止對策等，以確保公文書的安全性。

（三）中間書庫系統的實現

在本節中，已盡可能的討論中間書庫系統應有的樣貌，特別是關於短期內應該進行的具體方向。此外，本節也提出中長期應實現的目標，即發展一個理想的中間書庫系統。針對此目標，需透過正式的專家培訓體制及根本的制度改革，才較有成功的機會。

國家機關進行決策與相關業務時，亦負有向廣大的國民公開公文書已完成「說明責任」的義務，因此有必要針對公文書生命週期進行完整的管理。依此觀點，如何提出一個可長可久的理想機制，並儘早開始規劃，是非常重要的。另一方面，在本報告書中，以日本行政機關的現行制度為前提，提出在五年內應發展的「並用型」系統，以防止公文書的遺失、促進移送業務順利進行、並提升各府省公文書的管理效率。藉此，則可朝向妥善管理公文書生命週期的方向邁進一大步！

四、電子公文書的管理、移管、保存方法

(一) 檢討的觀點與論點的整理

為了在公文書生命週期的最後階段，能讓歷史資料得到的妥當保存與充分利用，從公文書現用階段開始的整個生命週期，都應該有必要加以完善管理。這個觀點對於電子公文書而言，也是一致的。

另一方面，日本從1990年代開始發展行政機關的資訊化，2001年1月制定「e-Japan 戰略」，國家全體不論政府或國民均一齊努力，期望達到5年內在(2005年)，成為世界最尖端的IT國家的目標。身為政府機關，在行政服務方面，致力於推動電子化政府，建置所需要的基礎建設與電腦設備，如：全面設置府省內的區域網路與網際網路設施。伴隨而來的是，政府公文書及資訊電子化的製作及流通正急速的蓬勃發展。

例如：根據「有關行政機關提供店電子化資訊的基本想法(方針)」(各府省資訊化負責人(CIO)聯絡會議決定，2004年11月12日)，在各府省針對行政組織與制度、活動現況、預算及決算等資訊，都積極地推動由在網頁線上提供。而且，面對電子化政府的趨勢，大家也開始討論如何長期穩定地保存電子公文書，以便將來的國民可以參考使用。

然而，根據 2005 年由內閣府所實施的調查，各府省大部分的公文書雖然都以電子化方式製作，但是這些電子公文書被保存下來的比率很低。

當前，政府為了讓國民在將來能持續的利用公文書，針對資訊技術的進步、電子化政府的發展、電子公文書數量的增加與形式的多樣性等議題，應該對其影響提出因應之道。因此，對於公文書的製作、管理、移交、保存及利用，應以全方位思考，仔細針對以下反覆討論。

- 今後，應針對電子公文書數量的增加及內容形式的多樣化之趨勢，積極努力地進行完善的管理、移管、與保存，並維持公文書應有的價值，以利未來民眾能繼承這些多樣性、便利性的資料。
- 基本上，以電子媒體形式來保存公文書是恰當的。
- 探討電子公文書之長期保存時，除了維持文書檔案的價值外，也應適當的保存其「本質」。換言之，除了電子公文書的內容及製作的過程（背景、狀況、環境）應該保存，有關電子公文書的構造、功能等，特別是所謂的「本質」，也應妥善保存。
- 強調電子公文書長期保存穩定性的同時，也有必要了

解目前可能的方法，開始著手電子公文書的保存。

- 以電子公文書長期保存的穩定性與效率性的觀點而言，應從各府省製作階段到成為歷史資料的保存、利用階段，進行電子公文書整個生命週期的管理。此外，有關詮釋資料、格式等議題，在製作階段前也必須有適當的因應。
- 成為歷史資料作為保存、利用對象的電子公文書，在保存期限屆滿前，不論其媒體形式如何，應儘早以相同基準進行選定。
- 成為歷史資料作為保存、利用對象的電子公文書，在保存期限屆滿前，應盡早在一定的集中管理下，採取長期保存上的措施。
- 為適用行政機關資訊公開法及行政機關個人資訊保護法，應釐清相關法規與進行集中管理的電子公文書在保存期限屆滿前的關係。
- 由於在網際網路與內部網路上傳送電子公文書的意義與目的不同，應由國立公文館獨自從各府省接受移管的電子公文書是比較恰當的。

因為以上的基本觀點彼此關聯性高，再整理出以下 4 個論點：

- 根據電子公文書的特性，長期保存上的措施如何？須考慮哪些技術課題？
- 如何將電子公文書（種類、範圍、屬性）作為保存的對象？與原本公文書有什麼不一樣？為了確保其本質，技術上的課題是什麼？
- 電子公文書的適當移送時期及移送方法是如何？
- 為了適當保存藉由網際網路與內部網路傳送的電子公文書，以作為歷史資料，國立公文書館其應該如進行？

根據以上基本的觀點，一方面前往澳大利亞聯邦政府實施視察、調查等活動，也同時觀察外國的電子政府化及電子公文書的管理、保存狀況。據此，本報告書針對有關電子公文書的管理、移管、保存，提出應立刻開始努力的事項及有必要持續努力的方向。

再者，電子公文書的保存期限若超過電子公文系統壽命，則被認為是長期保存的對象，制定相關長期保存措施時，應以

能確保未來（例如，100年後或200年後）的民眾能利用這些歷史資料為前提。

（二）論點的檢討結果

1、電子公文書的長期保存措施及技術問題

由於電子公文書之儲存媒體容易受到環境變化的影響，加以媒體壽命相對較短、且欠缺直接的可視性、可讀性，因此，電子公文書的長期保存措施及技術等相關課題已愈顯重要。

（1）安全確保的必要性

- 保存環境維護的必要性

由於高密度的儲存媒體的發展，電子公文書之儲存媒體往往被保存在狹窄的地方，即使是溫濕度或電壓等一點點變化，其保存環境都容易受到影響。因此，為了確保電子公文書具有適當的儲存環境，應實施精密的溫濕度管理和嚴格的防災對策，並制定維護方針，以適當保存電子公文書的相關設備。

- 安全確保的必要性

防止電子公文書被駭客、電腦病毒、不正確讀取、

盜取等之防護措施是必要的。因此，制定有關保存系統安全性的確保方針，建構獨立的保存系統和使用系統是必要的。此外，針對各中央與地方機關較為機密的電子公文書，也需要有特別保存的架構。

上述的措施，不但是為了長期保存，即使是短期的保存，為了能適當保存電子公文也是不可缺少的措施。

(2) 儲存媒體轉換的必要性

- 確立媒體定期轉換的架構

一般用來儲存電子公文書的電子媒體，與傳統的紙、縮影膠片(microfilm)、等的非電子媒體比較起來，其媒體壽命是較短的。因此，電子公文書需要定期性地進行媒體轉換。當進行媒體轉換時，必須選擇能確保長期穩定性、效率性的儲存媒體，也必須建立進行轉換時適當的驗證方法。

- 公文與記錄媒體的不一致性

目前，國立公文館接受移交的公文書大多是由縮影膠片(microfilm)等的複製品作成，為了使這些複製品在各種環境下都能利用，還是以紙張媒體做為

原件的保存方法。針對電子公文書，如果也採用類似的作法，亦即考慮媒體轉換後也能保存轉換前的電子媒體形式。然而，如果考慮未來電子公文書的增加量及媒體轉換的頻率等因素，保存轉換前的媒體形式將大幅增加所需經費。作為歷史資料成為保存與利用對象的是電子公文書的內容及上下文有關背景、狀況、環境等資料，而不是 CD-R、DVD 等的儲存媒體。因此，不論要轉換成何種儲存媒體，必須制定規則以便於媒體轉換後，銷毀轉換前之媒體。

- 非電子媒體的轉換方法的考量

為了長期保存的需要，相對於電子媒體壽命短暫的缺點，紙、縮影膠片(microfilm)等人類可直接辨認、閱讀的非電子媒體，似乎亦可作為保存電子公文書的選項。然而，進行非電子媒體的轉換時，電子公文的詮釋資料及電子套裝軟體製作的文件和資料庫的構造等資料恐怕有遺失的可能外，有些動畫、語音等非電子媒體的不適合轉換的記錄格式，也不易保存。此外，非電子媒體在於資訊的利用、搜尋方面的便利性並不理想，相對地也需要較大的保管空

間，因此電子公文之長期保存，似乎以電子媒體進行較適當。因此，進行非電子媒體的轉換，或許可作為電子公文書的管理、移交、保存架構全面電子化前的過渡方法。此外，即使是已轉換到非電子媒體保存，若能同時以電子媒體一起保存亦是適當的。

(3) 詮釋資料標準化的必要性

- 根據詮釋資料管理電子公文的生命週期

由於電子公文書與傳統的紙本媒體公文書有差異，不論在 PC 終端畫面上或印表機輸出的設施，均無法提供人們直接辨認性及可讀性。因此，為適當管理電子公文書之生命週期，電子公文書的標題、作者、製作日期、關鍵字、利用管理說明、儲存媒體、格式、格式轉換日、…等詮釋資料，自電子公文書製作實就應該明確訂定。

- 詮釋資料項目的適當定義以及記述內容的標準化

進行電子公文書的管理時，定義適當的詮釋資料項目是必要的。此外，製作電子公文書時，詮釋資料可自動或是由職員簡易的操作來產生亦是非常重要的。為了能將詮釋資料的記述內容標準化，電子公

文書的標題和作者等記述用的用語集，應該能夠持續的進行整理。

(4) 格式標準化的必要性

- 轉換為適合長期保存的格式

電子公文書若以對特定的硬、軟體系統的依賴性高的格式製作，即使在儲存媒體完好存在的期間，由於硬、軟體系統的過期，也可能變成無法使用。再者，電子公文書長期保存所需的費用，一般認為依資料量的多寡將有一定比例上的增加。關於已經製作完成的電子公文書，若太依賴特定的硬、軟體系統，每當軟體更新時，檔案格式也可能要經常轉換。由於軟體更新頻率高，除了更新時所需的龐大費用外，更新所伴隨的資料缺損的風險也相對升高。同時，各式各樣的格式永遠動態保存在特定的硬體上的想法，實際上是不可能的。因此，製作電子公文書時，若能降低對特定的硬、軟體等系統的依賴性，比較可能做為長期保存的格式。

- 製作適合長期保存格式的電子公文書

今後，各中央與地方政府機關製作電子公文書時，

應盡可能採用適合長期保存且具高度穩定性、效率性的標準格式製作為最好。因此，電子公文書製作時，急需要各中央與地方政府機關共同謀求制定一套適合的標準格式。

2、電子公文書的保存範圍及確保「原本性」的技術課題

電子公文書除了文字資料外，還可能包含語音、圖片、影片等多樣化形式的資料。以成為歷史資料的觀點，不論形式種類，均為移管、保存、與利用的對象。

但是，電子公文書為了延伸連結，被置入動態結構及功能，使得檔案範圍的認定變得困難。尤其，若要長期穩定且具效率地保存動態結構及功能，更是極為困難。依此特性為基礎，除了應該針對電子公文書的保存範圍外，亦須針對在長期保存的過程中防止可能產生的消失、變化、不正當的存取、及資料竄改的技術問題，深入討論，以確保電子公文書的「原本性」。

(1) 電子公文書保存範圍的必要性

- 只有「本質」的保存

電子公文書具有許多超鏈結，經常被融入以試算表

軟體題製作的函數功能，及資料庫的動態結構之多樣化的資料。與傳統的紙本公文書比較，要識別其範圍是比較難的。尤其，要長期穩定且有效率的保存相關鏈結及動態結構與功能，更是一件困難的事。因此，對於電子公文書的長期保存時，維持作為那個檔案的價值，保存不可缺少的「本質」是必要的。換言之，電子公文書的內容及製作過程（背景、狀況、環境）以「本質」來保存是必要的。關於電子公文書的構造、功能，依檔案的格式，特別是「本質」，應考慮如何適當的保存。保存「本質」的概念，在(1) ④制定「長期保存格式」時，應補充其必須的要件。

- 如何思考不同檔案型態的「本質」

由於檔案格式類型相當多樣，有關長期保存的電子公文書的構造與功能，從技術層面而言，如何達成長期穩定性與效率性，需要再更深入的討論。以下則依不同的檔案格式為例，考慮其檔案的「本質」。

1. 文字類(text)檔案

以文書處理軟體、報表軟體、及簡報軟體等製作

成的文字類(text)電子文件，若作為電子公文書的本體，依電腦螢幕上的顯示或是印表機的輸出等所得到的「外觀」(文件整體，書寫格式，字體種類，尺寸大小等)，和紙本公文書長期保存是同樣的方式。另一方面，也有人認為只保存原文排列的方式即可。

2. 文字超鏈結的資訊。

關於超文件鏈結的延伸，在網站上的公文書如果嵌入了圖片、聲音、影片時，這些多媒體資料也有保存的必要，不過，若單就表示所使用鏈結的出處時，也可能只要保存那些鏈結資訊就夠了。然而，根據這樣想法，是否成為保存的對象的判斷將因人而異，從穩定性及效率性的觀點來看，令人擔憂。倒不如，保存好內部的連結，而不將外部連結作為保存對象，以利客觀的判斷。

3. 資料庫動態的構造、功能

若歷史資料中存在統合資料的資料庫及電腦輔主設計的動態結構與功能，其保存的目的與必要性，還需要更審慎的討論。

4. 其他

關於語音、圖片、影片(動畫)等，音質和畫質盡可能在製作時能維持一定水準，以利往後重新觀看時沒有任何問題。關於語音、圖片等所伴隨的特殊功能，根據保存的必要性及技術性，確認其應保存「本質」的範圍是必要的。

(2) 電子公文書「原本性」的確保及技術課題

- 制定「原本性」確保規則與方法

電子公文書長期保存時，由於媒體退化等，為防止可能產生的消失、變化、不正當的存取、資料的竄改等，有必要確保其「原本性」。電子認證、電子簽章等技術，可作為確保與證明電子公文書原本性的方法，但是，以現況而言，有關確認長期驗證的有效性還是存在一些困難的問題。因此，關於電子公文書「原本性」的確保，為了確保長期的穩定性及效率性，應以較廣泛的角度加以檢討，並將其制式化。

- 在歷史資料利用階段的「原本性」確保

電子公文書經移管至國立公文館後，成為歷史資料供給民眾使用。有關國立公文書館基於需要而想複製一份電子公文書時，不論是否具有防止竄改等的技術，還是需要再進一步討論。

3、電子公文書適當的移送時期及移送方法

公文書若是歷史資料保存與利用的對象，當保存期限屆滿後，將被移管至內閣總理大臣處(國立公文書館)。其次，電子公文書製作後，必須盡早研擬進行定期的媒體變換、長期保存格式的轉換等措施(以下稱為「長期保存的措施」)。

以進行長期保存的措施為前題下，在保存期限屆滿前根據一定的集中式管理，檢討有關移送的日期。另外，早期選定成為長期保存措施對象的電子公文書的選定方法和移送方法也應進行討論。

(1) 移送時期的考量

- 保存期間屆滿後移管時所伴隨的問題

由於是歷史資料而成為移管及保存、利用對象的公文書，按照國立公文書館法第 15 條的規定，保存期

限屆滿後，應被移管至內閣總理大臣處(國立公文書館)。另外，保存期限屆滿前的行政公文書，可以在各府省中，依現行的制度合理的管理。電子公文書同樣也可在保存期限屆滿後，移交至內閣總理大臣處(國立公文書館)。另一方面，從電子公文書長期保存這個純粹技術的觀點來看，應盡早採取長期保存上的措施。因此，在行政公文書的保存期間中，在各府省就需要採取長期保存上的措施。為了確保該措施的統一性及穩定性，內閣府或是國立公文書館應確立方針，制定長期保存格式及驗證系統，並提供各府省專業知識及技術上的支援。然而，如果採用這個方法，各府省為了長期保存的措施，除了必須付擔新的事務、經費外，以全體政府機關的層級而言，恐怕會比較沒有效率。

- 保存期限屆滿前的移送及適當的移送日期

為了確保長期保存措施的統一性、穩定性及效率性，電子公文書不須等保存期限屆滿後才進行移管，而是當製作完成後且保存期限屆滿前，就可儘早將電子公文移送至內閣府或國立公文書館，並一

併採取長期保存的措施。有關移送的時間，也盡可能及早期設定。具體來說，就是登錄在行政文書檔案管理簿後，便可迅速辦理移送（例如，在管理簿登錄後的隔年年底前）。

- 保存期間屆滿前的移送與行政機關資訊公開法的關係

若電子公文書在保存期間屆滿前，就被移送至內閣府或國立公文書館，必須要考慮到行政機關資訊公開法及行政機關個人資訊保護法的關係。由於有這些法規，行政公文書得以在符合保護個人資訊的精神下，進行適當管理。儘管由於受各府省的託付，內閣府或國立公文書館取得原屬於各府省的權限及責任，進行長期保存的措施時，也應該繼續以這些相關法規的精神為前提。

- 移送後便利性的確保及規則化

電子公文書若在保存期限屆滿前被移送，各府省在移送後，也必須能夠容易且有效率性地利用這些電子公文書。然而，不同於處理紙本公文書，電子公文書的複製是極為容易的。因此，將保存期間中的

行政公文書複本移送至內閣府或國立公文書館，以便採取長期保存的措施，而各府省在移轉後仍然保留這些行政電子公文書，就不至於降低其使用時的便利性。在這種情況，在保存期間中，有關內閣府或是國立公書館保管的電子公文書，都定位為複本，則在保存期間屆滿後，若是該電子公文書要作為歷史資料而成為移管及保存利用的對象時，有關國立公文館保管的電子公文書則存放在原本的位置即可（如果是由內閣府進行保存期間中電子公文書複本的保管時，則在保存期間屆滿後，將從內閣府移管至國立公文書館，如此，只要改變原本複本的位置即可）。再者，各府省電子公文書若在保存期限屆滿前進行移送，則在保存期間中，當它具有成為歷史資料的重要性，就會成為被移送的對象。

(2) 電子公文書成為長期保存措施對象的選定方法

- 製作時或製作前可能的選定方法

不管移送時期，為了進行妥善且有效率的長期保存措施，需要根據一定的鑑定區分基準，以便選定成為長期保存措施對象的電子公文書。鑑定區分的時

間，應該越早越好。根據公文書館制度的宗旨、目的，所謂成為長期保存措施對象的公文，即是可作為歷史資料而成為移管及保存、利用對象的公文書。目前移交的架構，是根據保存期間屆滿時的移交基準，以各個行政文書的檔案單位進行。為了盡早進行長期保存措施對象的電子公文書的選定，可參考採取加拿大及澳大利亞等國家鑑定區分的方式，因應各府省的任務、事務、事業的重要性，根據公文書類型來判定重要性，使移送基準更加明確，希望能以移送效率化的觀點，謀求公文書製作時或製作前可能的選定方法。然而，對於公文書製作時或製作前進行的鑑定區分，應該訂定明確且精準的移送基準，但基於類型的方法，可能需要相當的準備時間。

- 根據保存期間所做的選擇

基於類型的手法，對於公文書製作時或製作前進行的鑑定區分，應該訂定明確且精準的移送基準，根據電子公文書的保存期間，選擇其移送的對象。以保存期限超過電子公文書系統壽命的電子公文書作

為長期保存對象為前提，目前，保存期限超過5年以上的電子公文就會成為移送對象。保存期間超過5年以上的電子公文書作為歷史資料而成為移管及保存利用對象的可能性很高，從移管後立刻採取長期保存措施看來，這種選定方法是符合公文書館制度的宗旨及目的。再者，電子公文書移送後，因應需要而盡早採取長期保存措施的同時，當保存期間屆滿時，對於作為歷史資料而變成為移管・保存・利用對象，是有鑑定區分的必要。

(3) 移交方法

關於電子公文書的移送方法，依下列4個方向進行討論。

- 紙、微縮膠片轉換為非電子媒體的移送

電子公文不是就這樣直接移交，為了長期保存，紙、縮影膠片等，現存的知識及技術有其活用的可能。將其轉換為人類直接可以讀、可以看的非電子媒體再進行移送的方法是可以被理解的。然而，根據媒體的轉換的特性，對於非電子媒體的轉換，恐怕有失去電子公文書詮釋資料的可能。因此，在電子公

文書管理、移交、保存的架構尚未完全實現前的過渡期，可先轉換成非電子媒體後再進行移送。在這種情況，電子媒體也可以一併進行移送。另外，以電子媒體所進行的移送資料，在移送後至內閣府或國立公文書館，也可考慮將它轉換至非電子媒體。

- 電子媒體 (CD-R, DVD) 的移送

保存在伺服器上的電子公文書，可考慮使用 CD-R、DVD 等的電子媒體進行移送。利用「親眼可見」的電子媒介來移送的方式，對職員來說是比較容易的，可算是目前一個適當的方法。但是，移送時寫入電子公文書的電子媒體，僅是為進行移送的搬運工具。內閣府或國立公文書館在接受移送後，應立即將電子公文書寫入長期保存用的伺服器，並採用長期保存的措施。將來，隨著電子化政府蓬勃發展，電子公文書移送的數量也會大幅增加，將電子公文書寫入電子媒體的工作量及經費等，也會隨之大增。屆時，就需要再重新評估藉由電子媒體移送的適宜性。

- 網路線上移送

在網路上移送電子資料，必須確保移送時的安全性及穩定性。因為「肉眼看不見」，所以移送的規則和管理是不可缺少的。比起電子媒體的移送，要克服更多的問題。然而，隨著電子化政府的進展，移送電子公文書的數量亦將增加，除了移送的工作量及經費需控制外，因為移送時有需要較彈性的設定，預估引進代替電子媒體移送的其他選擇的必要性越來越高。將來，實施網路線上轉移時，從確保安全性及穩定性的觀點來看，應善用政府內專用的「霞關廣域網路（霞關為日本外務省的別名）」。屆時，各府省、內閣府、國立公文書館的基礎設施，都有必要再進一步討論。

- 因管理權限轉移所做的移送

當管理權限轉移時，可考慮將電子公文書繼續存放在各府省保存系統中，而只轉移其管理的權限。然而，關於保存期間中的行政公文書，由於各府省負有其管理的責任及權限。因此，保存期限屆滿前的移送，乃是基於各府省的管理權限，對於內閣府國立公文書館而言，只能著手電子公文書長期保存的

存取權。在此方向上，針對各府省及內閣府、國立公文書館的保存系統，其網路連線之安全性與穩定性的確保是非常必要的，同時，基礎設施的擴充也是不可或缺的。配合管理權限轉移所做的移送，以及各府省需長期保存的電子公文書持續增加，公文書保存所需要的事務量、經費等的負擔的增加也不得不考慮。還有，電子公文保存系統的管理責任雖然是由各府省來負責，但是對於保存期間中作為歷史資料而變成移交及保存利用對象可能性高的公文，是由內閣府或是國立公文館來設定存取權，在保存期間屆滿後，變更作為歷史資料而變成移交及保存利用對象的管理權限有更仔細管理的必要，除了要區分電子公文保存所需的工作及經費負擔變得很難以外，對此所需的工作量及經費恐怕有增大的可能。因此，由於管理權限變更的移送，在現階段需要解決如技術方面與制度規定等的問題還不少。根據以上討論的結果，以長期而言，以網路線上移送是最佳的選擇，但是，以目前狀況而言，還是藉由電子媒體來進行移送是比較可行的。

4、網站上歷史公文書的適當保存

一般民眾可透過網路使用各府省的公開網站，而各府省的職員則是利用網路來刊登資訊，公務員則將執行職務過程的記錄刊登為所謂的公文書。因此，網際網路及企業內網站上的公文若是具有成為歷史資料的重要性，也會成為移管及保存利用的對象。為了移管及保存利用網站上的公文書，有必要討論相關的鑑定區分基準，及移送方法和保存等技術問題。

(1)網站上歷史公文書的鑑定區分基準

網站上的公文，若被認為是重要的歷史資料，即成為移管、保存、利用的對象。有關其鑑定基準，雖然紙本公文書及其他電子公文書是一樣的，但若有需要，也可以考慮針對網站公文書的特性，制定專門的鑑定區分基準。例如：在網站上公開的公文書，鑑定基準可針對一些關於國政上的重要特定的日期或在一定的期間需要進行移管、保存或利用的資料。

(2)網站歷史公文書之適當移管方法

網站上之公文書若具歷史價值而成為移管或保存、利用對象，則其移管的方法與其他的電子公文書是相同的，

即在保存期間屆滿前，都需經鑑定區分之後進行移送。但是，關於公開在網站上公文書的移送，與其他的電子公文書是有差異的，以盡可能降低各府省事務負擔與經費為原則，內閣府或國立公文館可透過網路自動收集或以人為方法從網路外部收集。

(3) 關於網站上歷史公文書保存的技術課題

- 在移送、收集階段的課題

從外國的公文書館的現況來看，收集公開網站上公文書的技術（蒐集引擎等），已達到實用的階段。因此，在公文書館制度下，內閣府或國立公文書館若希望收集各府省公開在網站上的公文書，可引進已成熟的技術，並追求收集時的穩定性與效率性。

- 在保存、利用階段的課題

網站上的公文書在保存、利用階段時，需注意下列的問題。

1. 若網站上公文書的結構複雜且有各式各樣的檔案格式，則須並用自動與人為的方法來收集資訊。在這種情況下，有可能需要重新設計相關網

頁。

2. 若對特定軟體的依存性太高時，須確保其長期保存、利用的方法。
3. 網頁的結構可能會隨時間的經過，而產生鏈結無法成功的情況發生，這時維持網頁功能的措施是必要的。
4. 因為網站上公文書被移管的數量持續增加，不只基礎設施必須要好好規劃建置，當資料量增加時，也必須確保應有的便利性。

再者，對已移管的網站上公文書，以提高其長期保存及利用的穩定性觀點，有關各府省的網頁製作及運用，及與各府省之外的合作廠商權利關係的處理，都有研究的必要。

(4) 透過國立國會圖書館與網際網路資訊收集利用的關係

國立國會圖書館以「對國會的服務責任與義務」及「蓄積文化資產以供現在及將來民眾的利用」為宗旨及目的，作為在日本國內網路資訊收集和 利用的一環，使用搜集引擎定期的自動搜集相關資訊，並已正式開始搜

集了。然而，依公文書館的制度，將進行公開網站上公文書之移管，如此一來，移管至國立公文館的公文書和國立國會圖書館收集的網路資訊之間，難免會產生重複的情況。以國家的立場而言，工作過程中產生重複的事其實並不值得鼓勵，依公文書館的制度，以謀求「國家機關相關歷史公文書的保存利用」為宗旨，根據移交的基準來建定區分符合的「歷史公文書」，並用自動及人為方法來做選擇性且有系統地移管。

因此，根據公文書館制度的網路公文書的移管，與根據國立國會圖書館網路資訊的收集利用，因為不管是宗旨或目的也好，對象或方法也好，都有所差異，因此，國立公文館還是有必要獨立進行網路公文書的移管。然而，以提升一般民眾使用便利性而言，國立公文館和國立國會圖書館之間，針對移管的公文書或是資訊接收，希望能在可能的範圍內努力地建立合作關係。

（三）待解決事項

依上述討論結果，為進行電子公文書適當的管理、移管、保存，以「應立刻開始解決」與「應持續性努力」兩方面，摘要整理出需尋求解決的事項如下。

1、應立刻開始解決的事項

(1)電子公文書長期保存措施及技術的課題

- 制定有關安全性與保存環境的指引
- 制訂移送後所需媒體轉換之規則
- 制訂當製作公文書時，有關詮釋資料取得與管理的方式，包含各項目的定義。此外，最好可以提供方便或自動取得詮釋資料的方法，並兼顧詮釋資料的標準化
- 制定長期保存格式，以實現移送後的格式標準化
- 探討製作電子公文書的標準格式

(2)確保成為保存對象電子公文書之「原本性」的課題

- 清楚確認各種檔案形式應保存「本質」的範圍。另外，也應檢討關於資料庫「本質」的範圍
- 檢討移送後確保「原本性」的方法與規則
- 針對移管後的利用階段，檢討確保其「原本性」的方法

(3)電子公文書適當的移送時期與移送方法之課題

- 保存期間屆滿後，暫時以電子媒體移管的事宜

(4)網站上歷史公文書的適當保存之課題

- 關於網站上的公文書，根據其特性制定鑑定區分基準
- 試驗性地開始進行網站上公文書的移管(移送.收集)
- 有關網頁編製與運用的方法，有必要制定相關指引
- 從移管網站上公文書被利用的便利性來看，應致力於
與國立國會圖書館之間建立必要且可能的合作關係

2、必須持續性努力的事項

(1)電子公文書長期保存措施及技術之課題

- 建購並開始運用移送或移管後的保存系統及移管後的利用系統
- 進行移送或移管後的電子公文書媒體轉換
- 將移送或移管後電子公文書轉換成長期保存的格式

(2)針對成為保存對象之電子公文書，為確保其「原本性」的技術課題

- 根據技術趨勢，有必要再次評估應保存「本質」的範

圍

- 根據技術趨勢，有必要再次評估確保移送後及移管後「原本性」的方法

(3) 電子公文書適當的移送時期及移送方法

- 關於成為移管、保存、利用對象的電子公文書的選定，基於類型的手法，明並將此基準明確化與精緻化。而且，公文書製作時或從製作前開始進行鑑定區分
- 保存期間屆滿前，以電子媒體移送之事宜，可開始進行
- 根據電子化政府的發展狀況，檢討有關線上移送或移管的事宜

(4) 網站上歷史公文書適當保存的課題

- 真正實施網站上公文的移管（移送、收集）

再者，關於上述應立即開始解決的事項，因有鑒於急迫性，希望能在今後5年內看到成果。關於在移管後的利用階段中「原本性」確保方法、移管後長期保存格式的制定、製作時標準格式的討論、應該保存的「本質」的範圍更明確等，有必要更深

一層專門與實證的研究。此外，在方針及格式的制定方面，從關係著原有的 規程及長期保存的指引的觀點來仔細觀察，再進行適當的修正。

（四）邁向電子公文書適當的管理

為了長期、安定、有效率的進行電子公文書的管理、移管、保存，有必要針對整個生命週期進行管理。特別是由於紙本公文書與電子公文書之差異，在製作電子公文書前，就應制定相關的詮釋資料與格式。

在推動電子化政府過程中，本府省的職員每 1 人都將配備 1 部個人電腦，並且可利用個人電腦製作電子公文書。若要推動整個電子公文書生命週期的管理，應該確實地從各府省每個職員工作的最前線開始進行。

再者，電子公文書的壽命可能會超過的系統（軟體、硬體）壽命，基於長期保存的需要，不論移送對象是否同意，以政府整體利益而言，均有必要的全力配合。因此，各府省期盼今後能根據電子公文書長期保存觀點來進行公文書管理系統的改善。屆時，國立公文館有必要提供各府省專業與技術的建議，並進行合作與支援。

並且，「e-Japan 戰略」之制定已經過了 5 年，有必

要立即開始的進行電子公文書長期保存的努力。目前，有關電子公文書長期保存這個領域中雖然還存在不少不確定性，但是不需要等到知識與技術完全確定，應以「從現在已經了解的部份立即實行」，並由所有政府部門持續以此態度不斷努力。而且，期盼內閣府及國立公文館，能緊密地與相關機關保持合作，並在制定指引與格式工作上，扮演中心角色。

五、結論

國家機關在順利執行決策與業務的同時，針對來自公務活動的歷史公文書，負有向廣大民眾公開的「說明責任」。為此，本懇談會不論媒體的差異，基於從公文書的「現用階段」開始到整個生命週期的管理，彙整出本報告書。本報告書的主要建議內容是，不只是針對公文書在保存期間屆滿時成為「非現用階段」，也要針對公文書「現用階段」，努力強化相關配套措施。建議政府注意以下論點，並立刻開始針對相關實務的討論。

第一內閣府及國立公文館與相關機關緊密的合作下，也必須與各府省的公文書管理及資訊系統管理的部門建立合作關係，並同時得到在各府省最前線處理實務的每位員工的認同。同時，在各府省中，應洞悉妥善管理公文書的重要性，而與內閣府及國立公文書館密切合作。

第二，在政府整體的政策中，應以本報告書的建議內容為基準，明確訂定相關配合措施，並提高和其他具高度相關性政策的連動性。

第三，善用具有專業知識的民間人才，並以各式各樣的方式來充實人力體制。此外，採用資訊部門主管輔佐官的同時，關於各府省的公文書管理，也要考量如何善用擁有專業知識及技術的外部專家。

第四，內閣府與國立公文書館，不論媒體形式，應朝建置一個理想的公文書管理、移管、保存的措施的方向，持續努力。此時，有必要針對國立公文書館法及公文書管理法的修正，進行廣泛討論。

第五，實行相關建議時，我們期待兼具公文書管理與電子公文書管理知識的專家能負責完成一些任務。然而，有關國內專家的資質、條件、及賦予的身份等問題，至今還未明確，因此，內閣府及國立公文書館中應立即加以檢討。要完全實現本報告書的建議內容，不是件容易的事。在此過程中，期待內閣府及國立公文書館能發揮積極的角色。當然，各府省的認同及合作更是不可欠缺的。此懇談會期盼所有政府機關，針對「中間書庫系統及電子公文書的管理、移管、保存」的相關措施，均能持續且穩健的努力完成。

為了進行整個公文書生命週期的管理，透過「現用」與「非現用」兩階段的「檔案保存型公文書管理」，不僅能提高統一性、穩定性、與效率性，也是全體政府機關邁向高效率、高透明性的契機。尤其是對

於行政機關而言，應以提升效率作為改革基礎，進而改善提供給民眾的服務、並回應民眾對於行政效率的期待。這樣的改革，無疑是完成了對下一代的「說明責任」的跨時代「公文書文藝復興」，我們期待政府機關中公文書管理在21世紀中能有良好的發展。

還有，本報告選擇的課題，不只適用於國家行政機關、立法機關、及司法機關，甚至是地方公共團體、獨立行政法人等單位的文書管理都具有共通性。如果本報告書能有機會成為提升其統一性、穩定性、與效率性的契機，那就太好了。