

檔案管理資訊
系統認證機制之研究(94.11)

目次

壹、	提要.....	2
第一章：	研究動機與目的.....	8
第一節	研究緣起.....	8
第二節	研究目的.....	12
第三節	研究方法.....	13
第四節	名詞解釋.....	15
第二章：	檔案目錄資訊理論.....	16
第一節	何謂檔案目錄.....	16
第二節	檔案目錄形式與內容描述.....	18
第三節	檔案目錄公開層級.....	51
第四節	檔案資訊生命週期.....	58
第五節	保護機制下政府資訊公布與應用.....	64
第三章：	各國檔案目錄公布機制.....	69
第一節	美國檔案目錄公布機制.....	69
第二節	加拿大檔案目錄公布機制.....	81
第三節	英國檔案目錄公布機制.....	93
第四節	澳洲檔案目錄公布機制.....	104
第五節	日本檔案目錄公布機制.....	116
第六節	新加坡檔案目錄公布機制.....	127
第七節	中國檔案目錄公布機制.....	132
第四章：	各國檔案目錄公布機制比較.....	141
第一節	各國政府資訊公開法制之比較.....	141
第二節	檔案目錄公布形式比較.....	143
第三節	檔案目錄不公布比較.....	145
第四節	檔案目錄彙整作業比較.....	146
第五節	網路公布機制比較.....	149
第五章：	我國檔案目錄作業評估.....	152
第一節	政府資訊目錄公開之法規分析.....	152
第二節	機關檔案目錄彙送作業檢討.....	161
第三節	機關檔案目錄描述與公布作業檢討.....	167
第四節	中央機關檔案目錄彙送作業問卷分析.....	172
第五節	地方機關檔案目錄彙送作業訪談分析.....	177
第六章：	結論與建議.....	186
第一節	結論.....	186
第二節	建議.....	192

關鍵詞：機關檔案、檔案目錄、目錄彙送、目錄公布、文件中心、檔案目錄系統。

壹、提要

一、研究緣起

隨著我國檔案法的公布施行，已開啟檔案開放的應用。檔案法第六條規定「檔案管理以統一規劃、集中管理為原則」與第八條規定「檔案中央主管機關應彙整國家檔案目錄及機關檔案目錄定期公布之」。使檔案管理局成為國家與機關檔案目錄開放與公開的主要負責機關。因此，檔案管理局在當前檔案法內容之架構下，被賦予擔任政府檔案應用開放的守門人角色。不但需要負責上游機關檔案目錄徵集的工作，也需從事國家檔案之鑑定、移轉、銷毀、典藏、申請應用與公開展示等任務。因此，檔案法的頒佈與施行，保障人民有權知道政府的行政資訊與應用國家檔案的基本權利。

檔案的應用與公開固然確保民眾知的權利，但相對也使國家機密、商業機密、個人隱私等應受保護的資訊，被揭露與侵犯機會增加，可能導致影響國家安全、商業利益或個人權益受損。因此，在當今檔案法內容架構下，如何在人民知的權利與資訊安全保護之間，取得一個平衡的機制，使檔案的開放應用既可達到政府資訊公開目的，又可兼顧到國家安全與個人隱私保護的基本權利，則機關檔案目錄的彙整與公布即擔任起核心關鍵的角色。

我國檔案法相關規定，各機關應編製檔案目錄，並以電子方式將機關檔

案目錄按季送交檔案局彙整公布。除機密檔案目錄，依機密檔案管理辦法第五條之規定，不予公布外，其餘檔案目錄一律彙整公布於檔案局建置之「全國檔案目錄查詢網」供各界查詢使用。惟就目前各國檔案最高主管機關之網站資訊顯示，無論是英國公共文書館（Public Record Office）之 PROCAT、美國檔案暨文件總署（National Archives and Records Administration）之 NAIL 及南非國家檔案暨文件服務處之 NAAIRS 目錄檢索系統，均為國家檔案目錄之查詢資料庫，並未提供機關現行檔案目錄之查詢機制。因此對於我國以集中式資料庫管理方式彙整公布機關檔案目錄之機制，雖有其查詢上之便利性，可一次查得各機關檔案目錄，惟各機關數量龐大且業務性質不同，在各機關自行編目建檔之作業下，對於檔案目錄內容著錄妥適性及資料之維護與管理恐有實務運作上之困難，尤其部分一般檔案目錄內容可能涉及影響國家安全、洩漏機密或個人隱私等問題，機關因而無法完全詳實揭露檔案內容細節，致使在兼顧政府資訊公開政策之外部需求下，亦可能影響機關內部檢調查詢及管理作業之需求。本研究參酌美國、英國、加拿大、澳洲、日本、新加坡、與中國等國家之機關檔案目錄彙送公布程序，對照我國機關檔案目錄彙送機制，比較研究結果作為我國檔案法修法或改進各機關目錄彙送作業參考。

二、研究方法與過程

本研究以機關檔案目錄為主要研究範圍。在研究法制面部分，將參考各國政府資訊公開法、隱私法及檔案法等相關規定。在檔案彙送作業面部分將考慮檔案資訊上游的各行政機關、資訊中游檔案管理局、與資訊下游使用者等資訊流在檔案目錄開放作業過程中，各自的角色功能與權利義務關係。最後考量到如何運用資訊中游守門者的審查面，達成檔案資訊公開與資訊保護之間的平衡機制。研究用文獻分析法、小樣本問卷調查與參觀訪問法，廣泛蒐集國內重要檔案管理機構與世界先進國家之政府資訊公開相關法令規章。本研究對象包括亞洲地區的我國、中國、日本、新加坡、澳洲；美洲地區的美國與加拿大；歐洲地區的英國等。

三、重要發現

（一）各國政府資訊公開政策方面：全球已有 57 個國家已經制訂公告資訊自由與政府文書法案。而各國的資訊自由法內容之架構具有相當高的同質性。由於美國資訊自由法案施行歷史較久且不斷修改，使得多數國家政府在研擬資訊自由法時，均以美國資訊自由法案最為主要參考範本與模仿的典範。

（二）各國檔案目錄彙送之體制：大多數國家在檔案體制上皆依照檔案資訊生命週期進行管理制度設計與保管業務。本研究七個國家而言，美加兩國檔案制度較為接近，皆是以文件中心作為國家檔案館與地方機關檔案單

位之聯繫。其他英、澳、日、新、中國等國則是透過檔案分館或主題檔案館等方式從事機關 檔案的移轉進行永久保存。

(三) 各國機關檔案目錄作業方式：各國機關檔案公布與開放作業乃依據各國所制訂的資訊公開法為之。各國機關檔案目錄管理乃隨實體檔案的清理、移轉、銷毀等程序處理，檔案目錄所顯示的資訊內容，即是反應該檔案作業的處理流程或階段。以美加兩國檔案最高主管機關與國家檔案館是採取局館合一，館 必須協助機關從事檔案管理作業，因此美加兩國均設置有文件中心的制度，協助機關從事檔案目錄內容品質管理、檔案描述、保管作業等。其他國家機關檔案則由各 區域指定保存檔案館進行相類似的作業。

(四) 我國與各國機關檔案目錄彙整公布機制比較：我國檔案目錄作業方式與其他各國最大差異，乃在於全國機關檔案目錄必須集中彙送給檔案主管機關進行管理與公開的程序，並且依檔案法規定機關檔案目錄必須定期公布。由於我國國家檔案館尚未成立，機關檔案移轉鑑定等作業流程與制度尚未建置完善，使檔案目錄彙送作業無法與檔案實體同步進行。目前檔案管理局依據檔案法所授權接受各機關檔案目錄作業，僅能發揮監督各機關從事文書目錄進行電子化作業。

四、主要建議

（一）立即可行建議

- 依據檔案保存年限作為檔案分層截流與過濾方式，降低重複性檔案的目錄回溯：當前機關目錄彙送作業匯入目錄內容，皆是五年內即將銷毀之檔案 與重複性檔案居多。面對這些即將銷毀與重複性檔案不斷增加之際，實非檔案目錄彙送真正的原意。因此，建議以保存年限做為檔案彙送的先後次序，以減輕系統的負荷量。
- 機關應主動開放現行檔案目錄查詢，檔案管理局則扮演協民眾查詢、應用申請服務之協者：檔案管理局徵集各機關檔案目錄的目的，除了為國家檔案徵集預作準備之外，因掌握各機關檔案目錄的訊息，透過對機關檔案目錄的檢索與查詢，可協助民眾正確應用申請各機關的檔案。各機關在政府資訊公開辦法下，即應公開機關所持有之檔案。
- 檔案目錄主動公開下，對於個人檔案資料之查詢採取自然人憑證方式限制使用：各機關從事文書建檔或檔案目錄描述時，對涉及民眾隱私文書紀錄，應該在特定欄位予以註記。透過資訊系統欄位自動辨識的功能，允許民眾以自然人憑證授權機制，提供個人網路查詢個人檔案目錄方式與防堵個人資料外洩。

（二）中長期建議

- 建立檔案分層彙整制度：參考美國與加拿大檔案管理制度方式，以修法方式鼓勵機關成立檔案主題館、地方分館或文件中心設立方式，建立我國檔案管理制度分層管理制度，提高檔案管理效能與檔案彙整制度。
- 提升檔案描述層級到檔案系列層級：檔案描述提升到系列層級不易產生業務洩密疑慮，同時可展現檔案之完整性，適合一般使用者檢索利用。

第一章：研究動機與目的

第一節 研究緣起

西諺說：知識就是力量。從人類歷史發展可發現，許多重要歷史事件改變都是以武力做為後盾。然隨著民智漸開與科技進步，透過知識創新導引人類社會改變方式顯然比用武力戰爭破壞的方式，更有正面與積極長遠的效果。隨著資訊社會來臨，擁有資訊即掌握創新與發明的動力，連帶也掌握人類社會改變的力量。「資訊就是力量」也成為取代武力，成為推動人類邁向知識社會與知識經濟的開端。

歷史上獨裁的君主因畏懼怕民眾造反，必須經由對知識控制與限制人民接受教育，在愚民政策之下以鞏固政權。民主國家政府是由人民所選出，因此健全政府是建立在充分被告知民眾的基礎上。民主國家必須透過立法方式，將政府行政資訊完全公開透明，使人民有權獲知政府一切的施政作為，才能確保民主制度可以正常運作。因此各國政府無不以政府資訊公開法立法方式，確立政府資訊公開的程序與範圍，其中擴及機關檔案開放與應用在內。

隨著我國檔案法的公布施行，已開啟檔案開放的應用。檔案法第六條規定「檔案管理以統一規劃、集中管理為原則」與第八條規定「檔案中央主管機關應彙整國家檔案目錄及機關檔案目錄定期公布之」。使檔案管理局成為國家與機關檔案目錄開放與公開的主要負責機關。因此，檔案管理局在當前檔案法內容之架構下，被賦予擔任政府檔案應用開放的守門人角色。不但需要負責上游

機關檔案目錄徵集的工作，也需從事國家檔案之鑑定、移轉、銷毀、典藏、申請應用與公開展示等任務。因此，檔案法的頒佈與施行，保障人民有權知道政府的行政資訊與應用國家檔案的基本權利。

檔案的應用與公開固然確保民眾知的權利，但相對也使國家機密、商業機密、個人隱私等應受保護的資訊，被揭露與侵犯機會增加，可能導致影響國家安全、商業利益或個人權益受損。因此，在當今檔案法內容架構下，如何在人民知的權利與資訊安全保護之間，取得一個平衡的機制，使檔案的開放應用既可達到政府資訊公開目的，又可兼顧到國家安全與個人隱私保護的基本權利，則機關檔案目錄的彙整與公布即擔任起核心關鍵的角色。

按我國檔案法第八條第一項、第二項「檔案應依檔案中央主管機關規定之分類系統及編目規則、分類編案、編製目錄。各機關應將機關檔案目錄定期送交檔案中央主管機關。」規定；及其施行細則第十條「各機關依本法第八條規定編製之檔案目錄，應符合檔案中央主管機關訂定之檔案分類編案規範及檔案編目規範，並按季依下列規定，送交檔案中央主管機關備查：

一、中央一、二級機關，均由各該機關送交。

二、中央三級以下機關，均層報由上級中央二級機關彙整送交。

三、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會，均由各該機關送交

四、直轄市政府所屬各機關，均層報由直轄市政府彙整送交。

五、縣（市）政府所屬各機關及其他各地方機關，均層報由縣（市）政府彙整送交。

前項第一款所定中央一級機關如下：

一、國民大會。

二、總統府。

三、行政院。

四、立法院。

五、司法院。

六、考試院。

七、監察院。

八、國家安全會議。

第一項檔案目錄之編製及送交，應以電子方式為之；其格式及實施期程，由檔案中央主管機關定之。」第十二條規定「各機關對於本法施行前未屆滿保存年限之檔案，應於施行後三年內完成檔案回溯編目建檔。但有特殊情形報經檔案中央主管機關同意者，不在此限。前項編目應用軟體，由檔案中央主管機關設計提供。」

綜合上述我國檔案法相關規定，各機關應編製檔案目錄，並以電子方式將機關檔案目錄按季送交檔案局彙整公布。除機密檔案目錄，依機密檔案管理辦法第五條之規定，不予公布外，其餘檔案目錄一律彙整公布於檔案局建置之「全國檔案目錄查詢網」(National Electronic Archives Retrieve，簡稱 NEAR，網址：<http://near.archives.gov.tw>)，供各界查詢使用。(註) 惟就目前各國檔案最高主管機關之網站資訊顯示，無論是英國公共文書館 (Public Record Office) 之 PROCAT、美國檔案暨文件總署 (National Archives and Records Administration) 之 NAIL 及南非國家檔案暨文件服務處之 NAAIRS 目錄檢索系統，均為國家檔案目錄之查詢資料庫，並未提供機關現行檔案目錄之查詢機制。因此對於我國以集中式資料庫管理方式彙整公布機關檔案目錄之機制，雖有其查詢上之便利性，可一次查得各機關檔案目錄，惟各機關數量龐大且 業務性質不同，在各機關自行編目建檔之作業下，對於檔案目錄內容著錄妥適性及資料之維護與管理恐有實務運作上之困難，尤其部分一般檔案目錄內容可能涉及影響國家安全、洩漏機密或個人隱私等問題，機關因而無法完全詳實揭露檔案內容細節，致使在兼顧政府資訊公開政策之外部需求下，亦可能影響機關內部檢調查詢及管理作業之需求。本研究參酌美國、英國、加拿大、澳洲、日本、新加坡、與中國等國家之機關檔案目錄彙送公布程序，對照我國機關檔案目錄彙送機制，比較研究結果作為我國檔案法修法或改進各機關目錄彙送作業參考。

第二節 研究目的

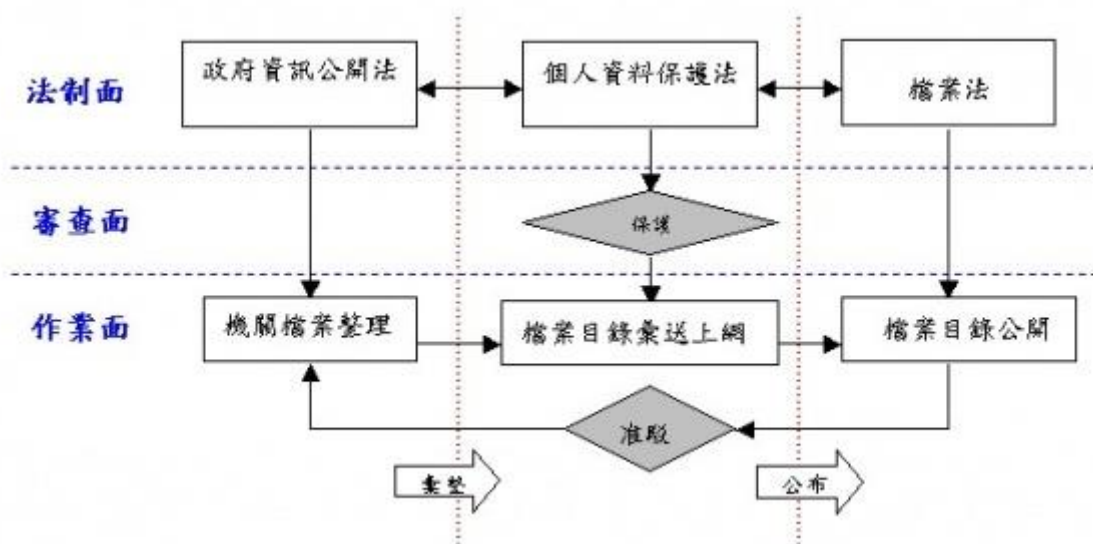
一、研究目的：

- （一）各國政府資訊公開政策之規定。
- （二）各國檔案目錄彙送機制之研究，包括目錄送交方式、期程及彙送範圍。
- （三）各國檔案目錄公布方式及範圍之研究。
- （四）我國與各國機關檔案目錄彙整公布機制之分析比較。
- （五）我國檔案目錄彙整公布機制之評估與改善建議。

第三節 研究方法

一、研究理論模式：

本研究以機關檔案目錄為主要研究範圍，隨著檔案目錄內容的公開可能涉及當事人與第三人權益。在本研究的法制面部分，參考各國政府資訊公開法（我國則為行政程序法的第七節資訊公開）、電腦處理個人資料保護法、及檔案法相關規定。在檔案彙送作業面部分將考慮檔案資訊上游的各行政機關、資訊中游檔案管理局、與資訊下游使用者等資訊流在檔案目錄開放作業過程中，各自的角色功能與權利義務關係。最後考量如何運用資訊中游守門者的審查面，達成檔案資訊公開與資訊保護之間的平衡機制。本研究理論假設結構如下：



二、研究方法

本研究用文獻分析法、小樣本問卷調查與參觀訪問法，廣泛蒐集國內重要檔案管理機構與世界先進國家之政府資訊公開相關法令規章。研究對象

包括亞洲地區的我國、中國、日本、新加坡、澳洲；美洲地區的美國與加拿大；歐洲地區的英國等國家。針對各國政府資訊公開制度下，機關與國家檔案目錄公開的施行狀況。以研究出符合我國國情之機關檔案目錄彙整公布機制。本研究擬採用之研究方法有：

（一）文獻蒐集分析

蒐集國內外相關文獻，瞭解檔案目錄描述基礎理論，檔案目錄開放與民眾知的權利關係。蒐集各國政府機關資訊公開法源之相關文獻，建立本研究之法治理論基礎與檔案目錄理論。依據文獻內容整理，分析檔案目錄資訊理論的內容，瞭解檔案目錄描述與公開的關係，針對限閱或國家機密保護機制，研擬檔案目錄資訊應該如何描述，以達到不揭露、部分揭露與完全公開的目的。同時比較各國政府資訊公開法源與政策內容，建立各國檔案目錄彙送與公布形式的流程作業。

（二）問卷與實地訪問法

由於檔案目錄公開機制涉及機關檔案資訊生命循環問題，擬透過小樣本問卷與實地訪談方式，實際瞭解中央與地方目前從事檔案目錄彙送作業。根據檔案管理局之建議名單，對中央機關採取問卷方式進行一手資料收集，地方機關則以實地訪問方式收集意見，以實際瞭解當前機關檔案目錄彙送作業的困難與改善方法。

第四節 名詞解釋

文件中心(records centers)：屬於檔案管理體系中一環，介於國家檔案館與基層檔案單位之間的一個檔案管理單位，其負責與管理業務也因國家性質不同而有所差異。一般業務與職權約有：審核所屬機關已屆保存年限的檔案銷毀目錄；接收與管轄機關已屆保存年限，但不予銷毀的檔案；鑑定中心典藏的檔案，將具有永久保存價值的檔案轉移至國家檔案局；典藏和維護存放於中心內的檔案；提供所藏檔案目錄，供外界人士使用。

文書生命週期(record information life cycle)：將機關業務需要所產生的資訊，仿照生物由出生、死亡與再生過程，進行描述與解釋。主要階段包括文書產生、加值處理、儲存、與再利用等階段。由於文書資訊處理階段，因不同國別與機關層級差異，其階段嚴謹亦不相同，使各機關文書檔案生命週期循環時間與階段亦不盡相同。

第二章：檔案目錄資訊理論

第一節 何謂檔案目錄

如同圖書館目錄一般，檔案目錄是查檢檔案機構收藏資料的重要工具之一，其主要作用在於顯示和介紹檔案機構所收藏的檔案的資訊內容，指明其儲存線索，方便使用者找到其所需之檔案。一般說來，在檔案管理中慣以「檢索工具（Finding Aids）」一詞統稱在檔案機構中所有提供檔案資訊內容以供查檢的資訊物件，如登記簿、清冊、目錄、索引和指南等。而檢索工具的內容主要是由檔案描述資料所組合而成。根據 Edgecombe（1993, 頁 248）的定義，檢索工具「是一種描述媒介，對一個檔案機構的館藏建立實體和智能的控制，並使之進而可能從這些檔案中查檢到特定的記錄或資訊。換句話說，透過檔案人員對檔案資訊的編排與描述過程，正式建立檢索工具的基本資訊，再賦予一些額外的資訊和索引，以幫助使用者藉此找到發現檔案的方法。」

在一個檔案機構內，檔案目錄只是複雜的檔案描述系統的一部份，其他的檔案描述系統的類型可能包括登記簿、館藏清單、大事記、索引和排架和裝箱清單等。在這樣的檔案描述系統中，依據某些規則而產生的一個編目記錄通常也會是其他類型檢索工具資訊摘要的一部分。檔案描述系統建立的各種檢索工具在其內容是包含收藏檔案本身的資訊總結、摘要或清單。（Walch, 1994）這樣的檢索工具最主要之功用在於提供檢索的線索，讓使用者可以藉此查檢和使用所需的檔案內容資料。

以檢索工具型態來看，目錄形式的檢索工具是檔案機構中最為普遍之檢索工具。從早期卡片式和書本式的形式，隨著資訊科技的進展，其形式已漸漸轉換為電子形式，如資料庫或線上目錄等。而今建立檔案目錄的責任也已不再是單一機構的責任，而是所有檔案機構的職責。隨著公文電子系統和檔案管理系統的開發，在各機關檔案單位在內部文書形成之際即利用其公文和檔案系統建立相關的文書檔案目錄，做為內部管理之用。到文書產生一段時間之後，機關檔案單位將其部分檔案移轉至國家檔案館典藏成為國家檔案的一部分，其相關目錄也一併移轉至國家檔案館之館藏目錄之中，供使用者檢索。在資訊科技的快速發展和資源共享的概念下，不論是在機關內的檔案單位或是獨立的檔案機構都已傾向於以資料庫形式提供揭示本身館藏的檔案目錄，作為內部管理和外部服務的工具。

第二節 檔案目錄形式與內容描述

一、檔案整理原則

雖然檔案目錄與圖書館目錄之功能相同，但其形成與著錄的對象卻有所差異。傳統上，檔案人員以「編排與描述」取代圖書館人員的「分類與編目」來進行檔案的整理工作。檔案的編排與描述旨在延伸檔案的使用生命，因為不曾編排與描述的檔案在未來的使用上就如同被銷毀的檔案一樣，是無利用價值的。然而，因為檔案資料有著不同於圖書的特質，以及檔案的龐大數量，因此檔案機構在檔案人員時間和人力有限的考量下，通常不以單一的文書本身（項目層次 - item-level）為著錄單位，多以文書系列（series）為建檔單位，即以館藏層次（collection-level）為主要編排與描述的對象，並在其中顯示個別項目在館藏中的相互關係和意義。（薛理桂，1998，頁 181）

Thibodeau（1989，頁 67）認為檔案人員進行檔案的編排與描述有三個基本意義，分別為（1）保持檔案實體的特徵及一些與來源、保管者有關的資訊；（2）說明智能控制的優勢是由檔案實體的產生者或原始保管者所建立的；以及（3）檔案的編排與描述反映其保管歷史與沿革的知識，就好像對其先前所建立的智能控制方法進行了解。這些基本意義不僅說明檔案編排與描述的內涵，更直接說明實際進行檔案編排與描述工作的準則，即確認保留檔案和其產生者之間連結的重要性，以及提供了保留檔案實體 原始次序的理由。

由於檔案強調形成者和檔案之間的關係，因而學者建議檔案的編排與描

述必須遵從三個基本原則，分別為：(薛理桂，1998，頁 182-184)

(一) 尊重檔案的來源原則 (Principle of provenance)：

亦即「尊重檔案產生的出處」，其主旨是要求檔案人員保留從某一來源接收來的檔案要保持其完整性與結構性。此原則是下述「尊重全宗原則」及「尊重原始順序原則」的基礎原則。之所以強調處理檔案時必須注重其形成出處，是因為檔案的產生是隨著機關和個人的業務、生長和活動而成長，透過檔案能夠反映出其產生者特質，使得兩者之間的關係密不可分。換句話說，執行此原則在於保留檔案和其產生者間的連結關係，其目的是為了解產生者的活動與產生檔案的原始目的與價值。Schellenberg (1988, 頁 90-95)認為整理檔案時採取來源原則具有維護檔案證據價值、符合檔案性質、協助檔案人員處理檔案、便於檔案編排及描述等優越性。對產生檔案的個人來說，此反映個人在產生機構中的業務行為與特質；而對產生機關整體而言，則是反映該機關的結構與運作特質。若以文書生命週期來說，當文書經鑑定成為檔案後，其文書使命即已消失，然在檔案利用的價值上，檔案仍須完整呈現其產生原因、過程、目的與結果及其被保留下來的價值理由，以供日後的查檢與應用。(Thibodeau, 1989, 頁 68)基於此，檔案資訊的呈現與檔案來源具有不可切割的關聯

性。Edgecombe (1993, 頁 249) 就認為有關產生者的資訊，與文書檔案本身的資訊同等重要，同為檔案檢索工具的核心所在。

(二) 尊重檔案的全宗原則 (Principle of respect des fonds)：

尊重全宗原則可說是尊重來源原則的應用之一，亦即受到來源原則的影響，檔案人員會依據檔案產生來源來區分檔案，因而形成整理檔案的基礎。基本上，檔案機構會以一個獨立的來源單位為基礎，彙集其所產生的所有文書，完整保留其架構及活動歷史，並不與其它來源單位產生混淆，此文書的匯集組合即為「全宗」(fonds，又稱之為 record groups)。大陸學者洪漪 (1996，頁 7) 歸納出全宗具有四項特質：1. 全宗是一個成長的有機體，直至檔案來源單位消失；2. 全宗是在歷史的活動中所形成；3. 全宗是以一定的社會單位或社會活動所組成；以及 4. 全宗是檔案的管理單位。尊重全宗原則最早出現在 1841 年法國內政部第 14 號通令中，其主要內容說明源自於同一個行政單位、公司或家庭的全部檔案即是一個全宗，應當要組合在一起。此一通令所揭示的內涵，即為尊重全宗精神之所在。

(三) 尊重檔案原始順序 (original order) 原則：

此一原則最早是由普魯士國家檔案館，於 1880 年代頒佈，其最直接的應用是針對具有體系制度的來源單位，例如政府機關，用

以保留來源單位中的歸檔系統，包括各層次文書及層次間的關係。由於多數文書檔案在產生之時，產生者為因應其業務需求，給予編號而形成的一定的順序，此為原始順序。而尊重檔案原始順序的重要性在於原始順序不僅反映出文書檔案的先前產生和形成者的使用情形，也可顯示出當時的業務狀況。荷蘭手冊中提及「檔案館藏的組織架構是基於其產生機構的組織架構」(Miller, 1990, 頁 20)，便是尊重原始順序的展現。在檔案處理作業中運用此原則的優點有反應當時業務的確實情況、保存文件原有的層次與架構關係、提供有關文書產生、利用或活動的證明及增加檔案的價值等。(王麗蕉，民 90a，頁 10) 由此可知，原始順序是確保檔案保持完整的要素，若不遵從此順序，將會破壞檔案所具有的歷史證據價值。

二、檔案處理層級

基於前述對檔案來源、全宗與原始順序的尊重，在檔案管理領域中也因而將檔案的處理層級分為四個層級，分別為：(薛理桂，1998，頁 185-186)

- (一) 全宗與副全宗 (groups & subgroups): 基於上述之尊重全宗原則，因而全宗成為最高層級的處理對象，而全宗之下可再細分為數個副全宗。全宗是以一個特定機構，如政府機關、公司行號或家庭

為主，而副全宗則是以該機構下的單位為範圍。

（二）系列與副系列（series & subseries）：若再依檔案原始順序為基礎加以區分，整理文書檔案的第二個層級為文書系列。所謂的文書系列是指在全宗或副全宗下的一個構成單位，由與某種職能有關的同一個業務所產生的一組文書。通常此組文書具有類似的形式、排列順序或主題性質。

（三）案卷（file folders）：係指以機關單位下各個業務負責者所產生的文書檔案，亦即以文書檔案產生者來區分的個別文書組合，此為整理檔案的第三個層級。通常這些文書都是透過立卷的方式組合在一起，其形式包括裝訂在一起的一組文書或集中在一個卷夾內的散頁文書。

（四）項目（item）或稱件（pieces）：指由產生者所產製的個別文書，是組成案卷的基本單元，是處理檔案的最基本層級。

整體而言，全宗、系列、案卷和項目是檔案人員組織檔案的基本架構，亦即進行檔案編排（arrangement）工作的主要依據。就如同圖書依照圖書分類法進行主題分類一般，檔案的編排也需依照一個邏輯層級架構方式來組織檔案，藉此使其呈現井然有序的狀態，便於檔案管理與應用服務的提供。而依據來源原則、全宗原則和原始順序而來的全宗、文書系列、案卷和項目等四個層級架構正好為檔案的編排提供一個清晰明瞭的組織架構。

三、檔案描述（description）層級

相對於圖書的編目工作，檔案管理對有關檔案資料的內容和特徵進行分析的工作稱為檔案描述。由於檔案描述是對檔案的產生與其內容進行有效地控制，以利於方便存取檔案資訊的過程，因此檔案描述具有整理、分析、控制、交換和檢索等功能。（鄧紹興和陳智為，1996，頁 176；Miller, 1990，頁 7）由於對檔案的應用不止注重其內容，亦強調檔案產生背景環境和相關使用情形，因此對於檔案的描述資訊不只是一要著錄其檔案的實體資訊，亦要紀錄檔案的背景和脈絡資訊，以提供多面向的完整資訊。

前述處理原則與層級引導著檔案的編排工作，而檔案描述工作基本上也受到這些原則和層級的影響，而分成五個描述層次或控制層次，分別為：（薛理桂，1998，頁 203-210；Cook, 1999，頁 106-113）

（一）全館層次

是一種概括性的館藏描述，即以整個檔案館或典藏處所

（repository）所藏之檔案為描述的範圍，說明其館藏檔案的主要內容與特色。若是應用在檔案資訊系統中，此層乃為描述與編排層次的外層，多應用在數個典藏處所收藏之檔案關聯上，並不應用在典藏處所內部的檔案描述與編排上。但若以區域或國家為範圍，進行目錄的建立時，此層次將是非常重要的。此層次的編碼可做為每一件檔案參考碼的第一元素，在提供檢索時用來定

義標示該檔案被保存的典藏處所。在進行國際交換時，也可提昇為國際碼，用來標示典藏處所之所在國家。

（二）全宗層次

此層次為實體控制管理的最大單元，亦是最重要的組成單位，因此檔案描述都以全宗作為主要的描述層級。Jenkinson（1965）對此層次的定義為：「所有的檔案產生於管理工作，此管理工作本身是有組織的、完整的、具整體性的、能夠獨立執行的，包含業務的每一個面向，而全宗便是要呈現這樣的管理與檔案特性。」此定義不僅適用於政府部門的檔案，亦適合企業、個人、教會、大學部門及大部份具多元複雜架構的組織。全宗通常由具相關性的大量資料所組成，有可能是組成完整主題範圍的檔案；或來自單一來源，但來源結構複雜的檔案。在定義上，全宗的區分必須是自然的分類，源自於原產生機構的原始管理模式。根據Hunter（1997，頁 100）的建議，建立全宗層次的檔案可參考三種策略，一是直接依據檔案產生單位，即其來源，將同一個單位的檔案集中成為一個全宗，給予一個唯一的編號作為區別；其次是將與某一機構有關的所有檔案視為一個整體，將此機構內的各個官員視為個別的全宗；最後是將機構內許多數量的類似小單位集中，建立一個整體性的全宗。全宗可再自然地複分為副全宗，複

分方法可以是在組織結構進行管理的複分，亦可是資料本身功能性的歸類。第一種方式是依來源機構的部門結構進行區分，舉例來說若全宗是指單一機關，副全宗則可依據此機關的各部門進行分類定義。第二種方式通常應用在沒有明確組織結構的機關。然而該方式成功與否，端視檔案人員對資料功能分析的能力。這是一種專斷的分類，可依重點或特定職務、活動、計畫和行為或特定負責人進行區分。詳細區分全宗所屬的副全宗是很重要的，因為它代表全宗所屬的領域與範圍。但在檢索工具中，副全宗層次與系列層次易發生混淆，對資料的交換和協調有所影響，因此在應用上必須特別小心。

（三）系列層次

國外許多檔案機關採取系列作為檔案管理控制及編排描述的基本單位，其分類依據主要是以文書的實體特徵的為主，而這些特徵來自於原機構的管理系統。根據 Scott 的定義，系列「是指由同一機構所產生的文書群，並以相同的數字次序、字母順序、年代次序或其它可驗證的次序方法進行排序；或是經過相同的堆積或歸檔程序所產生的文書群，並具有相似的功能、格式或資訊內容。」(Wagland & Kelly, 1994, 頁 147) 這個定義似乎有些抽象，但在實際應用中，系列因其單一特性很容易被辨識出來。此外，

系列也沒固定的規模限制，有可能僅含一個案卷或甚至一件檔案，也有可能有很多的案卷。Thibodeau（1989，頁 70-72）認為對系列的描述必須包括檔案的題名、產生日期、數量、編排方式、檔案內容摘錄等五項資訊。而 Brunton & Robinson（1993，頁 237-239）則主張若以表格的方式呈現文書系列的內容，其描述資訊應該包括來源、文書系列號、文書系列題名、日期範圍、數量、實體特點/情況、內容描述、編排、相關的文書系列、開放檢索情況、附註、架號清單（箱號、簡略內容和架號）、填寫人和完成日期等 14 個項目。當系列內部次序原本就具有附屬或關連系統時，系列即可再加以複分為副系列。例如，系列中的某一個檔案群可由此系列區分出來，成為一個新的群體，有可能產生一個新的系列，也有可能其仍可歸於原系列中，且與原系列有必要的附屬關係，此時，其即成副系列。副系列在層次架構的管理中，是一個很好的處理層級，但事實上副系列並不常見。

（四）案卷層次

前述案卷是組成系列的元素，是實體檔案的單元，同時也是管理檔案和提供使用者應用的單位。通常案卷是透過立卷方式將同一產生者之性質相同的文書集中成一疊、一冊、一捆或一箱，而成為案卷。在案卷層次的描述即以這些不同形式的案卷為著錄對

象，描述其內容與特徵。案卷通常會以字母、年代、地理區域、主題或數字等順序依序排列。案卷適合做為管理檔案資料的最低層次，它雖是一個實體形式，但其並非是不可分割的。在管理上應該可以給予案卷一個唯一的參考碼或案名，依此了解與認識案卷，亦可作為檢取檔案給使用者的控制單位。案卷是依相關性而編排在一起，其最終呈現的順序應要反映其產生時的原始順序。案卷可能以任何方便的方式進行保存，但須保留其原始順序。檔案人員可利用檔案參考碼或結構性描述欄位來進行原始順序的記錄，將案卷編排入系列之中，藉此控制系列成為管理單位，此乃檔案人員在進行檔案編排與描述時之必要工作。

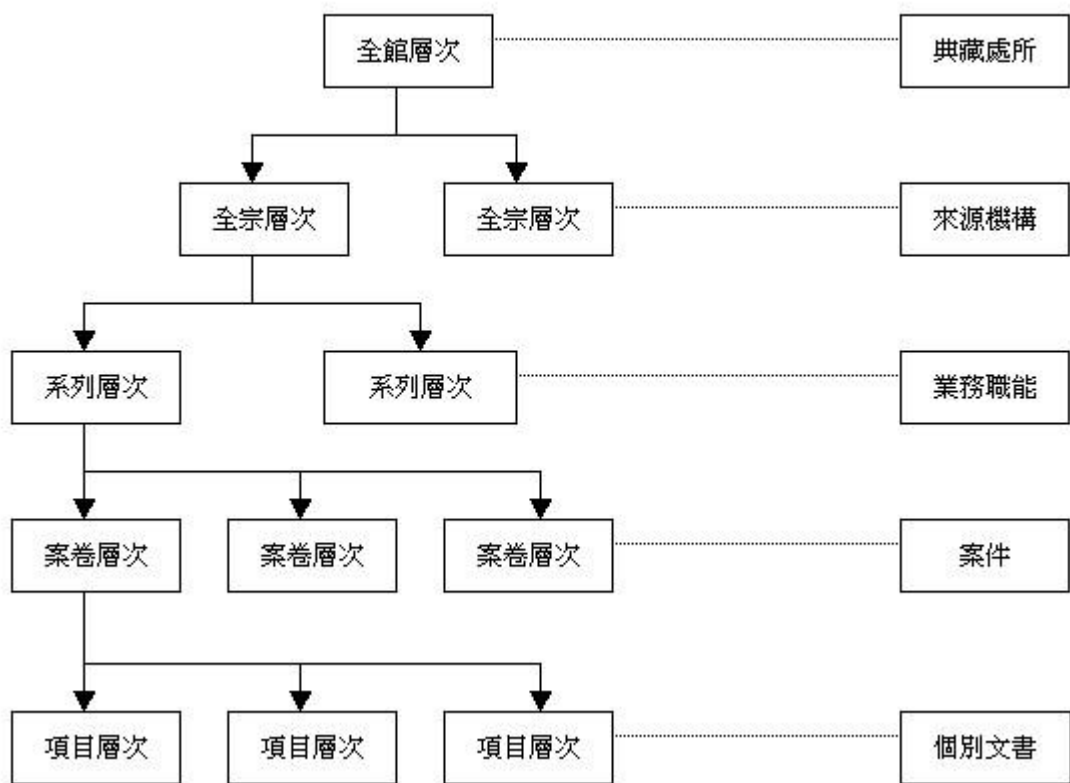
（五）項目或件的層次

案卷中可能包含許多個別的項目，如單件公文或單張圖片等。若以案卷中的個別文書作為著錄主體，即屬項目層次的描述。項目是檔案描述的最小單位，但卻是非必要的管理單位，亦即通常是沒有必要以這個層級作為編排和描述的對象。若案卷中的各項或各件文書已有原始的編排順序存在，則應保存該原始順序。若是缺乏原始順序，則可依照年代或字母重新編排。許多檔案單位會避免在這個層次的編排與描述付出過多的時間與努力，比較重要的工作是將這些項目編排進其所屬的系列之中，並控制該系列成

為管理的單元。

檔案單位為因應各種不同形式的檢索工具和使用者的各種需求會採用不同的方法和層次來描述檔案，而這五種描述層次各代表不同的資訊層次和描述對象（見圖 2-1），藉此以提供不同程度的著錄資訊，讓使用者更加容易地瞭解館藏檔案內容，進而迅速的找到所需的檔案。基本上，許多獨立的檔案機構，如國家檔案館或州立、省立檔案館傾向於採取全館層級、全宗層級和文書系列等三種層級作為著錄主體，提供不同層次的檔案資訊。而機關檔案機構因只處理本身內部所產生的文書檔案，較傾向於案卷和項目層級作為著錄單元，來呈現一個機關內的收藏檔案內容。總而言之，描述層次在檔案描述的應用上，是一個多元層次的架構，不僅反映個別檔案的意義，也包含檔案間、檔案群間、檔案與來源及與典藏處所間的關連意義。這些意義成為管理、內容及與使用者間互動的操控介面。此外，描述層次在編排的應用上，雖是一個操控性的方法，但仍具有改變的彈性，以適合實際業務的需求。不同的檔案機構必須考量其館藏數量、人力資源、機關特性與使用者等多種因素，來決定所要採取的檔案描述與編排的層級與內容。

圖 2-1 描述層級間之關係圖與描述主體



四、檢索工具

(一) 功能

前述檔案描述是建立檔案檢索工具的基礎，亦即在檔案描述工作完成後的成品即為各種檢索工具。由於檔案描述的項目有多種選擇，不同的檢索工具所描述的項目也不盡相同，因而其功能作用也不一樣。一般而言，檔案檢索工具具有兩種基本功能，一是包括儲存功能；二是檢索功能，而前者是後者的前提和基礎，而後者是前者的反饋和目的（張書才，1991，頁 169）。陳兆湙及和寶榮（1986，頁 240）等則認為檢索工具有檔案資料與使用者之間

的溝通橋樑、檔案館與使用者及檔案館之間的交流和業務管理等三種作用。至於 Hunter (1997, 頁 113-114) 則將檢索工具的功能依照其對館藏的控制型態分成兩類，分別為行政控制和智能控制。行政控制主要是對檔案實體和來源提供說明，如藉由檢索工具查檢出檔案的放置位置、辨別檔案的來源和得知館藏檔案的大概內容；而智能控制則是要藉由檢索工具得知館藏檔案的性質、瞭解個別館藏的概要內容或詳細資訊，及對特定主題檔案資訊的扼要說明。透過描述過程而產生的檢索工具是要達到對檔案機構之館藏檔案的實體、行政和智能的控制。整體而言，檢索工具彙整檔案 描述資料，以一定的形式呈現，對內方便檔案業務的管理，對外則便於查檢，藉此供使用者掌握檔案機構的館藏內涵。

(二) 類型

Cook (1990, 頁 132-134) 認為若將上述之編排與描述層次的資料以不同的方式加以組合，便可形成兩大類型的檢索工具（見圖 2-2），分別為：

1、水平結構形式

若是將屬於同一層次的檔案描述資料集結在一起，即可構成水平結構的檢索工具，通常稱為「指南」(Guides)。若將有關全館所有館藏 檔案的全宗/館藏、全宗或系列的描述資料分別集中

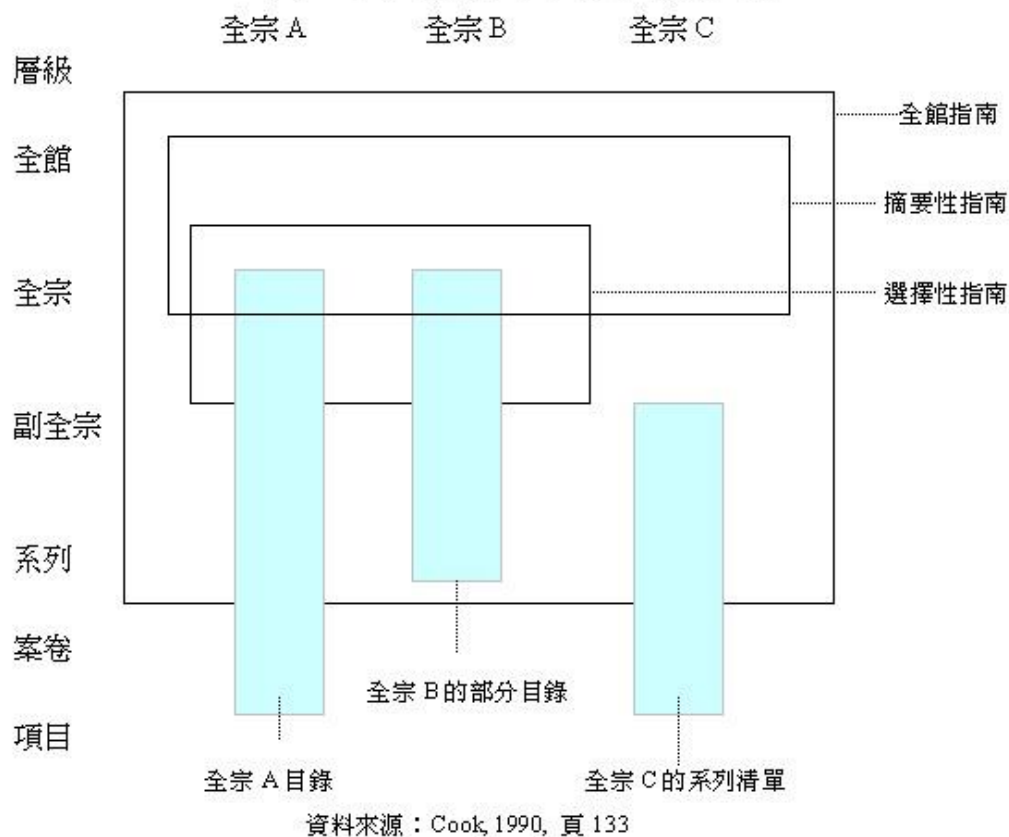
在一起就產生各種指南，如說明一個典藏處所的全館指南

(Guide to repository holdings) 或摘要性指南 (Summary guide)、和以某一主題或形式特徵為範圍的選擇性指南 (Select guide) 等。此外，這類型檢索工具通常會以兩種方式來整合檔案的描述資料，使之彼此發生關連，一是以一個概括性的簡介說明來闡述收藏檔案的背景環境和其館藏的檔案內容；其二是以索引的方式來連結個別的檔案描述資料。

2、垂直結構形式

若將有關某一個特定的全宗/館藏的每一個層次的描述資料集合起來，並將之視為獨立單位時，即產生垂直結構形式的檢索工具。通常，這類的檢索工具稱之為「目錄」，其內容形式可能有某一特定全宗/館藏在全宗、副全宗、系列和案卷等層次的全部描述資料，或者是有關某一特定全宗在全宗、副全宗和系列部分的描述資料，或者是某一特定全宗的系列清單。同樣地，不同層級間的描述資料，亦可利用一個概括性的簡介說明和索引來連結在一起。

圖 2-2 垂直結構和水平結構的檢索工具



Hunter (1997, 頁 114-124) 則其功能，將檢索工具分為 (1) 內部控制工具：供檔案人員於檔案機構內部使用，不提供外界使用，包括各式登陸簿和檢查清單等；(2) 機關內部參考輔助：較內部控制工具更為詳盡的檢索工具，雖仍以內部使用為主，但外界若有需要，則可供其參考。該類工具又可分為裝箱清單、目錄和索引三種；和 (3) 外部參考輔助：主要是內部控制工和和內部參考輔助的延伸，但更加詳實地提供館藏檔案內容。該類工具又可分為大事記、庫藏目錄、指南（館藏指南和主題 指南）和網路資訊系統。另一學者 Miller (1990, 頁 91-108) 也有類似的分類，但僅有內部工具和外部描述兩大類。前者包括如登錄文件、產生者提供的檢索工具、庫藏目錄、系列文書產生者連結系統和整合性索引和目錄。而外部描述工具則有指南、

專門描述和摘要性集合描述等三個不同形式的工具。

而大陸學者張書才（1991，頁 169-170）提出可依據檢索工具的編製方法和檢索範圍，來區分檢索工具。前者分為目錄、索引和指南等三種，而後者則以全宗、檔案館和特定主題為對象為區分檢索工具。此外，陳兆湙及和寶榮（1986，頁 240）則依編製體例、載體形式和功能來區分檢索工具的類型。編製體例包括目錄、索引和指南；載體形式則有書本式、卡片式、微縮式和機讀式檢索工具；若以功能區分，則有館藏性、查找性和介紹性檢索工具。

從上述各個學者的分類來看，可知檢索工具的種類相當繁多。為滿足使用者的多元需求，檔案機構因而編製各種不同形式但在功能上能互相關連或互補的檢索工具，讓使用者能夠快速地查找到所需的檔案資料。然而，綜觀這些不同形式的檢索工具可知，各類檢索工具之間的主要差異在於資料內容的呈現範圍和使用對象，其主要類型則不脫目錄、索引和指南等三種基本形式。

五、描述內容

如同圖書館目錄和索引的發展歷程一般，檔案檢索工具的發展亦從紙本形式慢慢發展到以電子形式為主。早期在編製其傳統的紙本式檢索工具時，檔案機構為因應機構本身的特性和需求，多採取自訂的方式編製，使得

各單位的著錄描述的名稱、項目和內容的詳略程度與形式多有差異不一其次，因無可共同遵守的著錄標準，致使各單位彼此之間的檔案資料無法共通有無。隨著檔案數量的日益增加，紙本式檢索工具已無法完全滿足使用者的需求，再加上資訊科技的快速發展，為增進內部的管理效率和滿足外界的使用需求，現今的檢索工具多以電子形式呈現，以利檔案資料的管理與存取。（賴麗雯，民 89a，頁 18-26）。在 電子形式檢索工具的普遍發展下，檔案學界開始討論和制訂相關的標準，來規範檔案描述的著錄項目與內容。舉例來說，Miller（1990，頁 83-85）針對檔案資訊系統內的檔案資訊內容，認為檔案描述要具備的項目有：

（一）檔案本身的資訊

- 智能內容（intelligent content）：有關檔案內容的資訊，可作為文書的索引和目錄，包括產生者、文書類型、涵蓋日期、文書功能、摘要、範圍與內容、產生者職業或功能和產生地點等；
- 智能檢索（intelligent access）：指出檔案機構對檔案紀錄使用的管理規則，例如檔案的編排、相關檢索工具、使用檔案所需的技術與語言、和被檢索檔案相關的其他檔案的來源、摘要、索引和補充等；
- 實體描述（physical description）：包括總數量、編號、儲存單位類型、外在實體形式、儲存媒介、實體狀況、與規模數量或資訊

記錄技術有關的技術資料；

- 實體檢索（physical access）：有關位置、使用限制、使用授權規定、原始檔案副本的特質及存放位置等實際存取的相關資訊；

（二）有關來源及背景資訊：指檔案產生機構或個人的相關資訊。若是機關單位，該項資料應包括該機構之歷史、負責人、法律基礎、行政沿革和主要功能和業務的簡要說明等；若為個人，則應包含其生平傳記資訊的簡短摘要；

（三）有關檔案活動及描述控制的資訊：檔案活動資訊係指徵集、鑑定、處理、保存、行動日期、負責人、授權及應變措施等相關資訊，可使檔案人員全面掌握檔案管理的品質與速度，亦可促進使用者對檔案處理的瞭解與利用；而描述控制資訊則包括被描述檔案資料的摘要及綱要，和這些資訊被蒐集及維護的方式等，其記載範圍可能內部目錄款目到完整的館藏清冊與標準化的描述記錄。該類資訊可有效地監督整個描述計畫，特別是在自動化管理系統中。

而因應檔案自動化系統的 MARC Format for Archival and Manuscripts Control(MARC AMC)，以及為因應網際網路發展，讓檔案檢索工具能夠具有一致格式並可跨平台使用，方便資源共享和資訊交換的 EAD（Encoded Archival Description）這兩項標準，則成為檔案機構現今規劃檔案描述、建

立檢索工具和資料交換的主要標準來源。

（一）MARC AMC

MARC AMC 的發展最早起源於美國圖書館的手稿部門自動化計畫，於 1973 年完成《MARC Format for Manuscripts》是 MARC AMC 的最早版本，是第一份處理手稿資料的 MARC 格式。在 1983 年 MARC AMC 格式標準正式完成，為檔案資訊分享架構建立平台，讓檔案機構間的檔案資訊得以透過此標準進行交換，同時也成為各書目網、檔案自動化轉鍵系統和地方性 檔案資訊系統描述資料所依據的機讀著錄格式標準。目前是由美國檔案工作者協會（Society of American Archivists，簡稱 SAA）、國家資訊系統工作小組（National Information System Task Force，簡稱 NISTF）和美國國會圖書館共同負責合作該機讀編目格式標準的維護與發佈。其描述層級檔案系列或館藏（collection）的描述，主要的應用者為參與 RLIN、OCLC 或 WLN 等書目網的檔案機構，或其他使用自動化系統的地方性檔案機構。（Walch, 1994；王麗蕉，民 90，頁 36）。有關 MARC AMC 的介紹與討論可參考 Malbin（1998）、Matters（1990）、Weber（1990）、Cloud（1988）、Hensen（1986）、Sahli（1986）、薛理桂（民 86）、王麗蕉（民 90b）等人之文章。

MARC AMC 的架構表現出檔案資料層級控制整理的特質，適用於各個檔案控制層次，包括全宗、系列、案卷和項目的描述。然而在檔案數量眾多的情況下，檔案描述無法以每個文書項目為對象進入實際的深入，因此在顧及館藏控制的目的，和顯現檔案來源原則和原始順序的特質的考量下，檔案機構多以系列層級做為檔案編排與描述的基本單位。其描述對象為檔案館館藏之書目性資訊，亦即針對檔案基本資訊加以描述，是摘要性的檔案資訊，無法深入檔案本身的內容。

建立 MARC AMC 的主要目的是希望透過這些格式標準，讓各館的館藏檔案資料有一個共通的基準，除在館內做為檔案自動化系統的書目資料庫外，亦可整合到書目合作網，成為聯合性檔案資料庫。該格式依據 ISO2709 書目資訊磁帶交換格式標準的規範，以欄位、分欄區分描述項目，並以數字代表欄位、符號與字母代表分欄。該格式的主要結構資料欄包括 8 大項描述資料，其各欄項目與結構如表 2-1（王麗蕉，民 90，頁 63-68）：

表 2-1 MARC AMC 各欄位項目

段編號	欄位編號	分欄編號	描述資料段	欄位名稱	副分欄名稱	附註
0XX			識別段			識別資訊
	039			書目控制層次		
	040			著錄來源		
	041			語言代碼		
	09X			索書號		
1XX			主要款目段			主要檢索項目、為智能內容描述
	100 *			個人名稱		
	110 *			團體名稱		

	111			會議名稱		
	130			劃一題名標目		
2XX			題名出版段			描述單元的名稱與責任敘述
	240			劃一題名		
	245			題名		為智能內容描述
		\$ a *			正式題名	
		\$ b			並列題名	
		\$ c			產生者或擁有者	
		\$ f			起迄日期	
		\$ g *			彙集日期	
		\$ k			資料形式	
	250			版本		
	260			出版與經銷		
3XX			外型載體段			描述單元的實體敘述
	300 *			數量與長度		為實體描述
	340			載體		為實體描述
	351 *			組織與編排		為智能檢索描述
		\$ a			組織	
		\$ b			編排	
5XX			附註段			一般性附註描述
	500			一般註		
	506 *			限制檢索註		
	510			引用文註/參考		
	520 *			範圍/註解/摘要		為智能內容描述
	524			描述資料所採用的引證		
	530			其他可利用的實體形式		為實體檢索描述
	533			重製註		
	535			原件複製品館藏位置註		為實體檢索描述
	540			使用和重製規定		為實體檢索描述
	541 *			採訪的直接來源註		為檔案活動與描述控制資訊之描述
	544			輔助資料的存放位置		
	545 *			傳記/歷史		為來源與背景資訊描述
	555			彙編的索引/檢索工具		為智能檢索描述
	561			來源		
	580			連接款目註		
	581			出版註		

	583 *			處理歷程註		為檔案活動與描述控制資訊之描述
	584			使用累計與頻率		
6XX			主題附加款目段			為智能內容描述
	600 *			個人名稱		為來源與背景資訊描述
	610 *			團體名稱		
	611 *			會議名稱		
	630 *			劃一題名		
	650 *			主題標目		
	651 *			地理名稱		
	655 *			類型/形式標目		
	656 *			職業		為來源與背景資訊描述
	657 *			功能		為來源與背景資訊描述
	69X *			自行附加款目 - 地方主題檢索		
7XX			附加款目段			為智能內容描述
	700 *			個人名稱		
	710 *			團體名稱		
	711 *			會議名稱		
	730 *			劃一題名標目		
	740 *			不同題名追尋		
	752 *			出版或重製地		
	755			外型特徵檢索		
8XX			各館使用段			供各檔案館自行運用
	851 *			館藏地		

*：表示為 MARC AMC 核心資料項，是在檔案機構實際應用上，

最常被使用的描述項目（Matters, 1990, 頁 16）。

（二）EAD

最初成形於加州柏克萊大學圖書館為因應資訊網路環境的檔案

電子描述格式而開發的計畫中，之後由密西根大學 Bently Library

研究計畫小組成員於 1995 年在柏克萊大學圖書館計畫的基礎

上，完成初步設計原則的共識與協定（Ann Arbor 協定），並將原有的計畫重新命名為「檔案描述編碼格式」。之後，經過 SAA 的檔案資訊交換委員會（Committee on Archival Information Exchange，簡稱 CAIE）、美國國會圖書館的努力，於 1998 年 8 月正式發表 EAD DTD 1.0 版。EAD 的制訂主要是要配合網際網路與全球資訊網的發展，是用以界定適合在網路環境下瀏覽、檢索、傳送和利用的檔案描述資料的規範標準。EAD 為 電子檔案資料的保存與傳輸提供基本的架構，讓檔案機構得以在顧及檔案資料的特質下，亦可兼顧資訊網路時代的使用者需求。有關 EAD 的發展可參考 Prom（2002）、Ruth（2001）、Pitti（1997；1999）、Fox（1997）、Ruth（1997）、陳曉雲（民 90）、薛理桂（民 88）、牛金芳（1999）和黃明華（民 87）等人之論述。而有關 EAD 的實際施行與應用，則有 Dack（2002）和 McInerny（2003）等人提供的澳洲經驗，Johnston（2001）的大學檔案的轉換經驗及賴麗雯（民 89a、民 89b）將之應用到中文檔案的試驗。此外，由於 MRAC AMC 與 EAD 是現今之兩種最為普遍之標準，為瞭解兩者之間在結構和應用上的差異，多位學者如 Carini & Shepherd（2004）、Roper & Wisser（2003）、Duan（2003）和王麗蕉（民 90b）等也針對兩者之主要功能、描述層級和資訊等項目進行相關的比較與分析。

EAD 是針對各種單位（如檔案館、圖書館、博物館等）所產生的檔案檢索工具（如目錄、索引、登錄簿等）加以編碼，可完整詳盡描述和呈現各個控制層次的內容與關係。其描述對象為各種檢索工具，以檔案全宗或個人手稿館藏層次，運用多層次描述原則，提供其完整的檔案資訊，包括組成成分的描述，甚至可連結到檔案原件的數位檔。現今有許多檔案機構與大學圖書館以 EAD 做為編製檢索工具的結構標準，以提供資訊網路上的檢索與利用。該格式依據 SGML 標準設計而成，以標籤（字母或其縮寫）表示描述項目，並利用屬性做進一步的規範資料項應該著錄的內容。其架構包含 EAD 標目（eadheader）、二為前端內容（frontmatter）與檔案描述（archdesc）三大部分，其細項內容為（Ruth, 1997, 頁 319-321；王麗蕉，民 90，頁 63-68；賴麗雯，民 90，頁 41-46），詳見表 2-2：

表 2-2 EAD 各欄位項目

主架構	標籤	內容		附註
EAD 標目		辨識檢索工具，可產生電子形式或印刷形式之題名頁		
<u>Eadid</u>		識別代碼		唯一的辨識號碼或代碼，指出檔案儲放位置、來源與類型
<u>Filedesc</u>		檔描述		有關檢索工具的書目性資訊
	<u>titlestmt</u>		題名敘述	包括主題名（檢索工具名稱）、副題名、作者、贊助者
	<u>editionstmt</u>		版本敘述	
	<u>publicationstmt</u>		出版敘述	包括地址、日期、數量、段落、出版者
	<u>seriesstme</u>		系列敘述	
	<u>notestmt</u>		附註敘述	
<u>profiledesc</u>		簡介描述		記錄檢索工具的使用語文和文件編碼創造者的資訊
	<u>creation</u>		產生	指明產生檢索工具的編碼版本的人、誰及何時將紙本文件轉換為機讀格式
	<u>language</u>		使用語文	描述檢索工具所採用的語文
<u>revisiondesc</u>		修訂描述		
前端內容（非必備項目）		提供題名頁及與其他正式出版有關的資料描述，做為檢索之用		
<u>titlepage</u>		題名頁		
Div		文字區		為序言、獻辭或其他與檢索工具的產生、出版和使用的相關內容進行編碼
檔案描述 （必備項目）		是檢索工具的核心項，有關檔案資料本體主要結構項目，如內容、背景和範圍的描述。所描述的對象根據館內檔案的劃分或組成而形成一個階層架構形式。描述方式為先對整個資料作一概要描述，之後再由次級項目描述項（ <u>dse</u> ）逐層深入地進一步描述，在檔案描述的所用的資料項，可在各個層次的描述項重複出現		
<u>did</u>		描述識別		檔案單元的基本描述，屬智能內容描述。是一個主項目，往下延伸有各個子項目
	<u>head</u>		標題	用以指出一段文字的標題
	<u>abstract</u>		摘要	
	<u>container</u>		容器	指編排與儲放檔案的紙盒、箱子、案卷及其他存放箱的號碼

	Dao and daogrp		數位檔案物件或物件群	連結到被描述檔案的數位替代物
	note		附註	
	organization		來源	負責產生或整理檔案資料的個人或組織
	physdesc		實體描述	主出檔案的範圍、維度、種類、格式及其他實體特徵，屬實體描述
	physloc		實體位置	指出檔案儲放架的號碼或位置
	repository		檔案館	負責提供智能存取的機構
	unitdate		日期	檔案的產生日期
	unitid		識別號	包括登錄號、分類號、批號或其他唯一且永久的識別號
	unittitle		題名	檔案的題名，依所描述的層次而有館藏題名、系列題名、副系列題名、案卷名、項目名（文書名）
add		附屬資料描述		協助檔案資料的使用，非檔案本身的描述，用以補充檔案描述項的描述資訊，主要是有關檔案的附加檢索工具，屬智能檢索描述
	bibliography		書目	
	fileplan		檔計畫	
	index		索引	
	note		附註	
	otherfindaid		其他檢索工具	
	p		段落	
	relatedmaterial		相關資料	
	separatedmaterial		個別資料	
admininfo		行政資訊		有關機構採訪、管理資訊
	accessrestrict		檢索限制	
	accruals		增加	預期所描述的檔案資料可能會增加的資訊，如數量或次數
	acquinfo		採訪資訊	為檔案活動與描述控制資訊之描述
	altformavail		其他可使用形式	
	appraisal		鑑定	為檔案活動與描述控制資訊之描述
	custodhist		保管歷史	屬實體檢索之描述
	note		附註	

表 2-3 EAD2 各欄位項目

Sector	Area	Data element	
檔案描述部分	辨識敘述範圍	參考碼	
		名稱	格式/類型/種類
			名稱元素
			起迄日期
		層級號碼	
	行政與保管歷史範圍	行政或傳記歷史	
		保管歷史	
		檔案人員註記	相互關係的複雜性與狀況
			鑑定原則
			編排系統
	內容與特徵範圍	摘要	
		Diplomatic 描述	
		實體描述	實體特徵
			數量尺寸
			實體情況
	開放應用、出版和使用範圍	開放應用文書	開放應用情況
			影印情形
			著作權訊息
		出版品文書	
		相關資料	其他地方的相關資料

(三) MAD2

由英國利物浦大學為非電腦或檔案描述而設計的 Manual of Archival Description (MAD) 是英國檔案資料描述結構的主要依據。該手冊於 1984 年正式出版，1990 年第二版 (MAD2) 問世，目前與兩種國際標準 ISAD (G) 和 ISSAAR (CPF) 成為英國檔案界實際應用的編目規則。基本上，MAD2 區分為多個範圍 (area) 和副範圍 (sub-area)，以階層架構呈現其資料元素。除了範圍之外，這些資料元素還依據是否會被視為在公共領域內而

區分為兩個主要部分，檔案描述部分（archival description sector）和管理資訊部分（management information sector）。前者主要目的是要保存直接由使用者使用，作為資訊檢索的資料元素，因而傾向於完整呈現在公共領域內，亦即開放供使用者查檢使用。而後者則是要保存那些因內部管理目的而存在的資料元素，通常是不對公眾開放的。由於檔案人員希望能夠透過檔案描述系統將某些有關移轉和管理其館藏的資訊視為機密性資料不對外公開，因此 MAD2 的資料欄位設計就保有如此的功能。MAD2 的架構與詳細資料欄位詳見表 2-3：（Cook, 1993, 頁 158-160）

管理資訊部分	行政控制 資訊範圍	展覽文書	副本的存在情形
			其他檢索工具
			其他的存放資料
			情況
			實體情況
	行政控制 資訊範圍	登錄文書	號碼、代碼、參考碼
			登錄/保管日期
			採訪方式
			立即來源
			情況
			寄存協議
			未來增長
			經費
		存放文書	儲存地點
			體積
			增長
	過程控制 範圍	編排文書	排列方式
			經費
			完成日期
		描述文書	描述計畫
			經費
			完成日期
		索引文書	
		使用文書的議題	開放應用情況與政策
			使用者身份
			歸還時間、日期和議題
			參考頻率
		詢問文書	詢問者身份
			目的
			日期
		借閱文書	借閱者
			借閱日期
			歸還日期
			保險或安全維護細節
		鑑定評估文書	使用程序
			執行或建議的動作
			執行日期

			鑑定者
	保存範圍	行政管理	
		保存文書	保存歷史
			修補需求
			優先順序層次
			負責者
			開始與結束日期
			執行的修補
			未來保存的建議
			使用的材料
			經費

	<u>p</u>		段落	
	<u>prefercite</u>		較佳的採用方式	
	<u>processinfo</u>		處理資訊	為檔案活動與描述控制資訊之描述
	<u>userrestrict</u>		使用限制	屬實體檢索之描述
<u>arrangement</u>		編排		描述檔案編排的依據與情形
<u>bioghist</u>		傳記與歷史		個人傳記資料與機關檔案歷史的資訊，為來源與背景資訊描述
<u>controlaccess</u>		檢索控制標目		控制檢索資訊的描述，屬智能內容描述，以在不同的檢索工具間可用權威控制的搜尋方式
	<u>corpname</u>		團體名稱	
	<u>famname</u>		家族名稱	
	<u>function</u>		功能	
	<u>genreform</u>		種類、形式	
	<u>geogname</u>		地理名稱	
	<u>name</u>		名稱	
	<u>occupation</u>		職業	
	<u>persname</u>		個人名稱	
	<u>subject</u>		主題	
	<u>title</u>		題名	
<u>Dao and daogrp</u>		數位檔案物件或物件群		
<u>note</u>		附註		
<u>odd</u>		其他描述資料		描述其他無法符合特定資料項的資訊項目
<u>organization</u>		組成		描述控制層級組成情形，屬智能檢索描述
<u>scopecontent</u>		範圍與內容		描述資料的範圍與內容，屬智能內容描述
<u>dsc</u>	<col> - <col2>	次級項目描述	第 1 層分析 - 第 12 層分析	對檔案單元的進一步描述，可深入到文件系列、案卷或項目的描述

相較於上述兩種格式標準，MAD2 的資料欄位偏重於管理資訊部分，對於此部分的欄位描述項目較為深入詳細。對檔案單位而言，管理資訊部分都為內部管理訊息，是內部控制之用，不對外公開提供給公眾檢索應用，有控

制資料保密之功能。此外，雖然 MAD2 的設計符合國際標準之要求，但僅為英國境內檔案單位所使用的檔案描述規則，並非如 MARC AMC 和 EAD 一般，是廣為檔案學界所應用的國際標準。不過對英國的檔案學者而言，MAD2 是一個實際運用的編目規則，而 MARC AMC 和 EAD 主要是作為資料交換的格式，是建構檔案資料共享的基礎，各有其不同的作用與職責。

第三節 檔案目錄公開層級

一、政府資訊公開之精神與程序

隨著民主思潮與人權普遍價值受到肯定，政府資訊公開已是民主國家一項重要指標。當前許多個國家在遵循資訊自由法的精神下，陸續開放政府文書的相關申請應用。Banisar (2004) 分析全球 57 個國家資訊自由與政府文書法案後，提出改進報告書。該調查報告認為各國政府因受到國際團體組織要求、為邁向現代化及資訊社會、憲法對人權的保障要求、與防止政府的貪污腐化等因素，使得各國政府加速完成資訊自由法等相關立法工作。該報告比較各國的資訊自由法的內容架構之後，發現各國的資訊自由法內容與架構具有相當高的同質性。其原因是多數政府在研擬資訊自由法時，均參考較早施行國家的法案架構，使得較早期施行的國家成為其他國家模仿對象。而美國雖然不是最早制訂政府資訊公開法的國家，但由於美國資訊自由法案施行的較早，且因不斷修改與徹底施行，因而成為許多國家立法的學習典範。

Banisar 的分析報告便不諱言指出，分析 57 個國家的法案內容時，處處均可看到美國資訊自由法的影子。顯見美國資訊自由法的立法精神，已普遍受到其他國家的認同與採用。

Banisar 進一步將世界各國已完成資訊自由法案立法、正進行立法、與未立法國家進行分析統計，得到圖一。從圖中不難看出，已完成立法的區域

仍集中在歐美等民主先進國家，亞洲區域多數國家則在立法之中。而西亞、非洲地區多數國家則處在未立法之中。

圖 2-3 各國資訊公開法立法現況圖



資料來源：David Barisat (2003) "Access to Information Laws Around the World"
<http://www.freedominfo.org/survey.htm> (檢索日期：民國 93 年 10 月 11 日)

孟代爾 (T. Mendel) 進一步對世界各國已頒佈的資訊自由法法制的內容進行分析，歸納出資訊自由法的九項基本精神：

包括：

- (一) 政府資訊應以最大範圍之公開為原則；
- (二) 政府有對重要資訊(key information)出版的義務；
- (三) 政府必須積極推動公開政府(open government)；

(四) 例外應設限：設限項目應明確且縮小至具傷害性或影響公眾權益；

(五) 便捷應用的程序：對於申請之資訊應秉持快速與公平處理程序，並提供被拒絕申請案救濟之程序；

(六) 收費方面：個人的資訊申請不應受過高費用受阻；

(七) 會議公開方面：政府會議應向大眾公開；

(八) 公開原則優先：相關法律與最大範圍公開原則相抵觸時，應進行修法或廢除；

(九) 對檢舉人的保護：個人公開犯罪的資訊或檢舉時，應受到保護。

(Mendel, 2003, 頁 25-35)

從以上的精神不難看出，資訊自由法的精神具體展現政府主動公布行政資訊，同時允許民眾在無條件或理由下，均可向政府申請應用各種資訊。以美國為例，美國民眾若要申請有關汽車安全檢查的報告，可向美國運輸部提出申請。若是要瞭解工廠意外事故報告，則可向美國勞工部申請。美國各機關為服務民眾協助民眾從事政府資訊的申請應用，每個機關部門均有一專責單位做為民眾申請應用的服務窗口。而當美國民眾向美國聯邦機關或各地方政府機關提出文件申請或檔案應用時，民眾需要事先瞭解應該向那一部門申請最合適。若美國民眾實在不清楚應向那政府那一個部門申請時，則

統一透過聯邦行政總署(U. S. General Services Administration)所轄的「聯邦國民資訊中心」(Federal Citizen Information Center, 簡稱為 FCIC)予以協助，搜尋正確申請的機關、辦公室與聯絡地址等。

當前世界各國政府皆以不同方式具體落實政府資訊的公開。政府資訊的公開大約可區分成主動公開與申請公開兩種方式。以我國為例，根據「行政資訊公開辦法」之規定，主動公開方式乃是經由出版、網路傳播等方式，將政府機關持有或保有資訊公開，所謂政府資訊包括法規命令；行政指導有關文書；許（認）可條件之有關規定；施政計畫、業務統計及研究報告；預算、決算書；公共工程及採購契約、對外關係文書；接受及支付補助金或合議制機關之會議紀錄等。辦法對於「主動公開」方式，明確定義有下列方式：（零）刊載於政府機關公報或其他出版品。（一）利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。（二）提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。（三）舉行記者會、說明會。（四）其他足以使公眾得知之方式

第（一）、（二）項資訊公開方式乃是透過媒體方式進行資訊傳播，第（三）項則是經由機關服務途徑提供應用服務；第四項採取團體會議方式進行。無論採取出版、網路公告或目錄檢索、公開性陳覽應用、或記者會等皆屬於一種主動公開步驟。不需經資訊持有機關審查過程即可應用。我國行政資訊公開辦法中，基於對個人資料的保護或國家安全維護，對部分資訊公布需

予以設限時，得採取申請應用。經由資訊持有機關依據相關法律准駁程序之後，給予開放或拒絕應用之判准。

二、檔案目錄與資訊揭露之關係

目錄乃是對管理之對象，抽取具有代表性或象徵性關鍵詞語，根據特定的規則將關鍵詞予以編排，構成對此對象具有代表性的一組描述語彙，以便利透過檢索工具（卡片、資料庫等），快速查檢與管理該對象存在的狀態。目錄的產生提供資訊實體與使用者之間檢索與溝通的橋樑。對管理者而言，目錄可提升管理效能，提供資料訊息以達成使用者最終使用的目的。由於目錄乃是從管理物件或業務中，抽離出具有代表性的描述語所組織而成，因此從訊息內容揭露的觀點而言，目錄在編製過程中，不但同時紀錄業務處理過程中重要訊息，目錄也以不同程度方式上，揭露出管理物件或業務之內涵。因此，若從資訊完全保密觀點而言，目錄資訊也應屬於保密之範圍，以達到完全不揭露的目的。

圖書館的管理制度中，大量應用目錄概念從事圖書資料的管理工作。在1904年查爾斯.科特(Charles A. Cutter)提出目錄功能主要有三項：

- (一) 目錄可顯示館藏內容：從目錄的描述內容可以快速得知一個圖書館所擁有或典藏的資料內容。因此，目錄的第一項功能乃是類似一份財產清單。

(二) 目錄可顯示資料間關係:目錄可以將相類似或具有同性質的物件群聚在一起。透過分類號、索書號、書名、作者等欄位的排序,可以使具有相同一屬性的資料群聚,顯示出同類書籍、同位作者或同種書名資料之間不同的關係。因此,目錄可產生群聚相吸、異類相離的特性。由於目錄的製作,使得資料的關係更佳清晰。

(三) 目錄乃維繫檢索工具與資訊資源間關係:傳統目錄的形式包括卡片形式、書本形式,或線上公用目錄系統等。透過目錄不同顯示方式,例如 作者目錄、書名目錄、分類目錄等方式,提供檢調原始資料多元的途徑。使得目錄經過一次製作,產生多種檢索的途徑,增加原始資料可被使用的機會。

因此,從資訊的揭露角度而言,目錄雖是原始資料縮影,但透過目錄製作,增進對典藏機構內部財產管理的透明度;經由對目錄同類群聚的功能,可使具有同一屬性的資料同時顯現,增進資訊揭露的完整性,由於目錄提供多元檢索的特性,可提高資訊被檢索程度提升資料使用率。總之,目錄製作可提高資訊資源透明度、資訊揭露的完整性與使用率。因而檔案目錄描述不同層級,也就展現出檔案資訊揭露的程度。

檔案目錄描述若是以項目層次(item level)作完整的描述,則是將檔案資訊內容作完全揭露,適合於業務單位從事文書檢調使用。而檔案描述若提

升到案卷層次(file level)，則是依據事件發生的始末，依據檔案來源原則與順序原則進行資料的編整，從目錄揭露觀點而言，則是以呈現事件案名名稱為主，除非必要可不詳細展現個別文件的案由、收發人等詳細資料。若是再提升到檔案系列層次，則是在展現機關業務職能，從目錄描述可以得知不同機關職能下，所擁有保管的檔案類型與 屬性。最後若是以全宗層次的檔案描述，則僅在揭露檔案的來源機構。就揭露程度而言，能展現的檔案資訊量是最少。依據檔案描述層級、目的、使用者、揭露程度 等整理如下表 2-4：

表 2-4 檔案描述層級與揭露度關係實例

檔案描述層級	描述目的	使用者身份	揭露程度(機密內容)	實例
全宗層次	呈現檔案來源機關	一般民眾	揭露度最低,無洩密疑慮	觀音鄉公所檔案
系列層次	展現機關業務內容	一般民眾	揭露度低,無洩密疑慮	檔案名稱：觀音鄉耕耨有其田申請土地檔案
案卷層次	檔案事件管理	檔館人員	揭露度中等,依檔案機密等級進行判定	檔案案名：王火土請領土地案
項目層次	個別文書業務檢調	業務人員	揭露度高,依業務機密進行必要保密	案件一、案由：王火土依據耕耨有其田辦法請領土地變更... 時間：中華民國四十三年二月十日... 案件二、案由：王火土申請土地重新丈量... 時間：中華民國四十四年十月十二日... 案件三、王火土申請土地請領證明 時間：中華民國四十六年十月十二日...

第四節 檔案資訊生命週期

無論是政府資訊或是任何一種資訊，從其產生、被加值處理與儲存、與再利用等過程，均會經歷類似生物的生命轉變過程，稱之為生命循環 (life cycle)。此概念並非是一種全新的概念，但對於解釋資訊從產生到消失或永久保存等過程，提供一個明確可管理的理論描述模式。

資訊生命循環過程與生物生命循環有其相似之處。生活在地球上的生物，從出生、成熟、到最終死亡，乃是一種生命演變的法則。透過生命週期不斷轉化過程，各種生命體得以演變與進化，衍生出生生不息的生命原動力。因此，使得地球上的各種生物趨於多元、相互關連與多變。使得地球上任何一種生命的消失，都將牽連到另一種生命體的生計。而任何資訊的生產也會經歷被創造、初步修改、正式出版、儲存、被利用或銷毀的過程。因而資訊從創造之後，便會經由各種多元傳播途徑散播，使得單一資訊開始趨於多元並且相互影響。

政府行政資訊也與資訊生命循環過程相類似。政府基於行政作業需要所產生的行政資訊，也會經歷類似資訊生命循環的過程，若將其變化過程予以細分，共計有下列十三項流程，詳見圖 2-4：(NCLIS, 2001)

步驟一、產生階段 (created and produced)：各層級機關或單位的業

務經辦人擬稿製作各種公文、表格、會議紀錄、計畫書等文書。

步驟二、編目與索引階段(cataloged and indexed)：將產生的各種文書予以編製目錄與索引，以進行管理控制。

步驟三、裁定使用等級及與案名(availability & entitlement)：確立文書所屬單位、機密等級、發文單位等。

步驟四、判定文書公開、利用層級：依據機關作業流程，決定該文書可公開、保密、或應用層級等。

步驟五、編目、入卷作業(filing, holding)：將文書入卷、鍵入資料庫等進行管理。

步驟六、發文、公開與公告(publishing, communicating, disseminating & distributing)：根據文書屬性與公開層級，對外主動公開、出版、發文或網路傳播等。

步驟七、搜尋與檢索(Searching & retrieving)：提供全文、摘要或關鍵詞等檢索服務。

步驟八、調檔使用(using)：單位基於業務之決策或需要進行調案。

步驟九、立檔(archived)：完成業務需要進行最後歸檔確立檔案。

步驟十、提供申請應用(reused)：提供政府機關、記者、檔案人員、研究人員與民眾等重複申請使用。

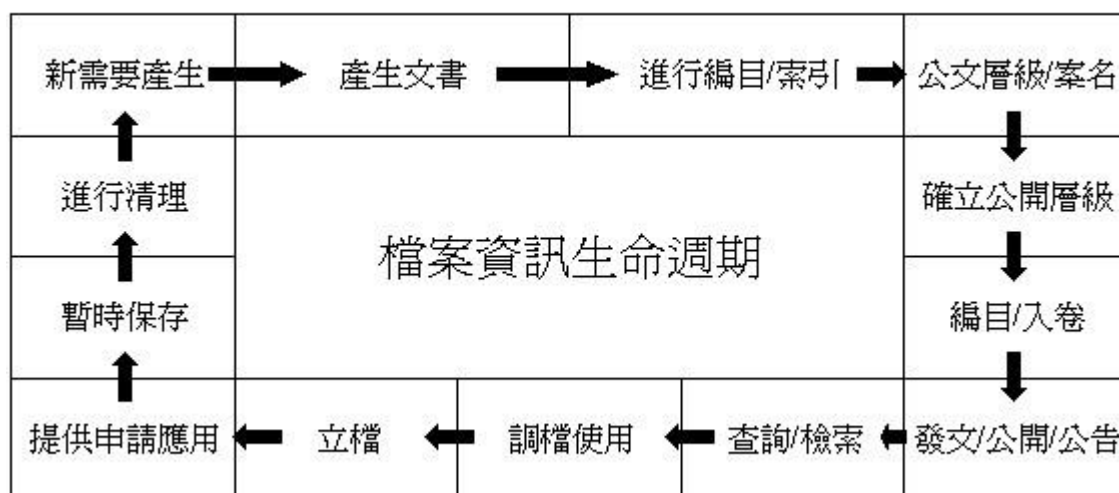
步驟十一、暫時保存(temporary Storage)：依據保存年限進行保存。

步驟十二、進行銷毀或永久保存 (expunged or destroyed)：已達到保存年限、根據檔案價值進行鑑定，決定檔案 是否需要永久保存。

步驟十三、新資訊需求(new information needs)：基於行政、司法、立法、訴訟等新需求產生，重新檢調檔案進行研究。

以上十三項行政資訊循環之流程隨機關業務繁簡不一會有所增減，但總體而言行政資訊應該如何進行作業流程的控管與設計，應該與行政資訊的管理目的、任務與使命緊密結合。某些管理作業涉及到整體管理目標時，個別配合機關管理作業便應該適度調整，以能使得資訊管理作業達到接續與完整的管理目的。

圖 2-4 檔案資訊生命週期循環圖



根據美國國家圖書館與資訊科學委員會(U.S. National Commission on Libraries and Information Science)所提出的「美國公共資訊運用全面評

估報告」(A Comprehensive Assessment of Public Information

Dissemination)書中，認為運用資訊生命週期的觀點，從事行政資訊管理制度設計時，首先應該要確認政府行政的目的之後，才能為政府資訊的定位。換言之，若未能確立政府行政目的，則投入大量經費從事政府資訊的掃描、儲存與建檔等耗人力與物力的工作，本身不但沒有太多意義，同時也浪費納稅義務人的金錢。因此，該委員會認為美國政府有義務將其所擁有的政府資訊，以最大努力促進資訊的自由傳播與流通，減少資訊管理障礙以能暢通資訊管道，增進民眾、學術、科技研究、營利性商業機構、州政府、地方政府等社會各階層的機會與競爭力，以能創造一個整體政府資訊資源管理體系，使資訊從產生開始的創制單位到最終典藏機構，在符合效率、成本效益、與經濟的作業程序原則下，達到行政資訊管理要求。因此，美國政府機關應從行政資訊生命週期模式觀點，進行流程的設計。該委員會共提出七項系統作業的需求建議：(NCLIS，2001)

- 一、針對資訊生命週期中每個階段，均設立資訊資源管理系統的作業需求標準；
- 二、在資訊產生階段時，應給予欄位最大數量的需要，但也應同時允許在資訊生命循環任何階段，可適度增加欄位的可能性；
- 三、提供行政、立法、與司法等行政機關與其所屬管轄單位，可依其管理屬性的權責與作業需要，於系統內增加所需的作業功能，已達到

一個系統可適用全國機關政策；

四、在總統下設一執行辦公室，邀約中央部會與地方機關代表下，授權負責從事執行督導資訊資源管理系統的設計、發展、測試、與執行先導性測試等工作；

五、給予 18-24 個月從事系統的設計、發展、與測試，以能確保充分時間，能考量技術、組織、流程、政策等各個層次的因素；

六、結合民間力量，透過委託方式建立民間與政府伙伴關係，共同從事系統規劃、執行與控制；

七、定期向總統、國會、立法機關與民眾提出進度報告與執行困難。

一個符合資訊生命週期的整合性「資訊資源管理系統」(Information Resoruces Management System, 簡稱 IRMS)需具備六項特質。

一、機關內部（僅供內部使用）與外部（提供大眾使用）的資訊資源都必須要包含在系統內，因為兩者是相互影響，在生命週期循環中隨著資訊歷經不同階段，將使得同一行政資訊其的利用機會逐漸由內部使用延伸成為外部使用，若系統未能僅內部使用階段即考量周詳，將造成對外公開使用的障礙。

二、一個符合「生命週期循環管理者套裝軟體」(Information Life

Cycle Manager Software Package)理想上應該要涵蓋三種機關層次，即中央政府部門、地方機關與獨立辦公室等。系統可提供各級機關共同作業需求，同時允許各部門因地制宜，適度增加所需要的作業功能。

三、政府官員允許在資訊生命循環的任一階段進入到管理軟體內，以從事必要的修改。例如某類的檔案的保存期限需更改時，不受到最初預設值的影響而動彈不得。

四、機關可依據個別機關業務之需要、任務、權責與責任客製化系統功能。除了共同作業的需求外，因應個別機關作業需要（例如財務管理、戶政管理等）可以在系統內增刪系統功能。

五、考量系統資料明細的主要資訊輸出型態。那些檔案內容定期以何種方式，何種型態輸出；提供何種方式使用？均可以提供選項，以方便申請利用或機構主動公開。

六、若機構資訊系統必需整合到電子化政府的統一入口網站，則機構系統內的欄位應經過編目與附加詮釋資料(metadata)，以能清楚辨認每個欄位內容，增進索引、摘要、檢索等透明化程度，可便利系統跨單位檢索與增進搜尋速度。

第五節 保護機制下政府資訊公布與應用

一、相關法令規章

提供檔案資料的檢索應用是檔案單位的基本功能，不管是機關檔案或是國家檔案都有其責任將其典藏的文書檔案提供給社會大眾使用。然而，這樣的應用是受到許多法令規章的規範，尤其是政府機關所產生的文書檔案。不可否認地，使用者，不管是一般大眾或專業研究者，對於政府所產生的文書檔案都有其檢索應用的權利。然而基於機密敏感、資料保護和隱私權及資訊自由等三方面的因素，使用者對相關文書檔案的檢索應用權利會受到某些程度的限制，亦即利用限制使用的方式在資訊公開和機密隱私之間取得一個平衡。在許多國家，有關文書檔案在這三方面的限制應用大都會透過立法的方式來規範，如資訊自由法（Freedom of Information Act）、個人隱私法（Privacy Act）、資料保護法（Data Protection Act）和檔案法（Archive Act）等。一般而言，隱私法資訊自由法都是用來促進政府透明度，藉此讓民眾瞭解政府內部的運作經營情形。此二法案之間是互相支援和接合的狀況，且需在文書檔案的應用規範上亦需與其他相關檔案法規的規範一致。

資訊自由是民主社會要求的價值之一，該詞已成為一個既定名詞，用以界定和支援民眾檢索應用政府文書的權利。雖然資訊自由不一定要透過制訂法律的方式來達成，但現今許多國家都已經制頒資訊自由法來強化民眾檢索應用文書檔案的權利，特別是政府文書方面的檢索應用。基本上，資訊自

由法主要精神之所在是除一些明確規範予以免除的類別外，所有的任何政府文書都應該要提供給民眾查閱應用。若與資料保護法相較，資訊自由法著重於賦予一般大眾檢索應用較為廣泛類別文件的權利，而資料保護法則是以允許大眾檢索應用包含其個人資料的文件為主。與檔案法對檔案檢索應用的規定相較，資訊自由法以強化民眾對政府資訊的檢索權利，而檔案法則是規範檔案機構對民眾所應提供的檢索應用服務。此外，資訊自由法主要是擴展民眾對仍由政府機關保管的文書的應用權利，包括現行文書在內。而檔案法則是以文書產生一定年限後移轉到獨立檔案管理單位，如國家檔案館的檔案為檢索範圍。(Cook, 1999, p 頁 242-245) 在賦予民眾檢索公共文書的權利下，亦要考慮對個人資料的保護。以個人資料來說，政府機關內所產生的文書檔案中包含許許多多的個人資訊在其中。在資訊自由法、隱私法和資料保護法會明文規定禁止公眾揭露包含在政府文書中的個人資料，不管是紙本形式或是電子形式資訊。一般說來，在政府機關中不公開給大眾的個人資料類別包括人口普查紀錄、收入稅務紀錄、薪資和個人財產稅務紀錄、健康紀錄、學校紀錄（除了指引性的資料）、少年犯罪訴訟、領養紀錄、福利和社會服務記錄、津貼記錄和圖書館借閱記錄等。(Gellman, 1995, 頁 6) 對於這些資訊的取得除了個人本身，即資料主體外，其餘公眾不可以任何原因取得相關資訊，此為資料保護法或隱私法之精神所在。透過這樣的法律方式，讓大眾的個人資料得以受到某些程度的保護。然而，在資訊科技快速發展的時代中，個人資料的檢索更加容易透過電腦系統或網際網路建立、傳輸和

和檢索，因而使得個人資料的隱私受到更大的威脅，也引起平衡個人隱私和資訊公開的更多爭論。(Schwartz, 2000)

二、政府資訊與檢索應用分類

為符合資訊自由法、隱私法、資料保護法和檔案法等相關法律的要求，許多國家的政府也透過正式立法或行政命令的方式要求中央政府及其所屬各機關必須依據上述法令，在顧及保護隱私和資訊公開兩者之間平衡的情形下，主動公開法令要求要予以公開的部分，提供相關訊息讓民眾得以藉此直接獲取相關的資訊內容或向機關提出申請。而對於法令未規範予以公開的部分，則分為兩個部分，一為法令規範不予提供的部分，則被排除在提供應用的範圍；另一為不在法令規範內要予以公開的部分，則採被動公開的方式，由民眾向機關提出應用申請。因此基於個人資料的保護和民眾的知的權利，政府資訊或公共文書的公開應用會有所區分，例如美國明尼蘇達州政府依據 Minnesota Government Data Practices Act (Minnesota Department of Administration, 2000)，將政府資訊分為個人資料（指自然人，包含在世者和已故者）和非個人資料兩大類。前者可再細分為公共、私人或機密，而後者則分為公共、非公共（non-public）和被保護的非公共（protected non-public）三類。這樣的分類系統決定政府機關要如何處理政府資訊的提供與應用，亦即對於不同類別的政府資料對不同對象設定不

同的應用權利，如 表 2-5 所示，以達公開應用之目的：

表 2-5 個人資訊公開層級分類

個人資料（在世者）	個人資料（已故者）	非個人資料
公共 • 任何人可為任何目的而獲取	公共 • 任何人可為任何目的而獲取	公共 • 任何人可為任何目的而獲取
私人 • 只有資料主體或由資料主體或法律授權的人才可獲取 • 公眾不可獲取	私人 • 只由代理人獲取或法律授權的人才可獲取 • 公眾不可獲取	非公共 • 若涉及資料主體，則資料主體可獲取 • 公眾不可獲取
機密 • 資料主體與公眾都不可獲取	機密 • 代理人和公眾都不可獲取	被保護的非公共 • 資料主體和公眾都不可獲取

基本上，許多國家的政府資訊的分類都是以這樣的分類做為公開檢索應用的依據。這樣的分類對象不限於文書產生的時間，亦即包括屬於機關管轄的內部 現行與半現行文書，和已成為國家檔案的非現行文書等多在這些歸類當中。雖然民眾有檢索應用政府資訊或公共文書的權利，但相關法律也要求民眾以提出申請的方式向擁有文書或資訊的機關提出應用要求，並將准駁權利交由機關來判定。然而，若駁回民眾之應用申請，機關有責任必須向民眾詳述遭駁回之原因，使其能夠瞭解機關的判定標準，並且給予民眾申訴的機會，此為對民眾權利的再次保護機制。

由於依據相關法令必須主動公開某些相關資訊，因此政府機關有其職責提供可供查詢的檢索工具，讓民眾能夠藉此做為線索找到想要的文書資訊。一般說來，機關提供的檢索工具有案卷類別清單，如澳洲政府機關的

indexed list of documental files，或出版摘要，如英國政府機關的 publication scheme 等。然而在這些檢索工具中顯示的資訊項目內容各有所不同，端視法令的規範和機關的特性而定，因而至今，對於政府機關如何建立顯現內部資訊的檢 索工具及其顯示格式尚無一致或共通的國際標準。然而針對典藏國家檔案的檔案機構來說，ICA（International Council on Archives）則是確立兩個提供檢索應用的原則，其一是建議檔案機構要提供對使用者公開的檢索工具，亦即要將檢索工具視為是屬於公共領域（public domain）的一部份，將之正式出版或是放置上網路上供眾使用。其次，這些檢索工具必須包含已存在館藏當中的所有文書檔案，不管這個資料本身是處於開放 或封閉的狀態。依據這個原則，檔案人員不能在檢索工具中隱藏處於封閉狀態，即不對外公開的文書檔案的存在，而是應該在檔案描述記錄中以附註方式註記其限制公開的情形，提供使用者申請特別應用之參考。（Cook, 1999, 頁 240）。

第三章：各國檔案目錄公布機制

第一節 美國檔案目錄公布機制

一、檔案管理體制

近代美國檔案管理制度的建立，乃從第一次世界大戰結束之後，受到許多學會發表的論著影響，因而掀起要求建立國家檔案館的運動。美國國會 在 1929 年通過撥款建造國家檔案館大樓的提議。在 1934 年羅斯福總統批准建立國家檔案法案，正式宣佈美國國家檔案館的誕生，1949 年將國家檔案館隸屬於聯邦行政總署(General Services Administration，簡稱 GSA)，確立該館作為聯邦機構單位之一。建立以中央體系為主的聯邦政府檔案管理機構的開端，改變長期落後在地方檔案 管理的情況。至今在美國共有三種不同屬性、相互無關連的檔案管理系統結構。第一類是聯邦政府的檔案機關，以美國「國家檔案及文件署」(National Archives and Records Administration，簡稱 NARA)為代表，對於檔案管理採行集中管理制度；第二類是美國各州地方的檔案機關；及第三類的公私企業檔案機關。第二類各州地方政府的檔案機關其成立時間各自不相同，有些可追溯自殖民時代，有些則成立於二次世界大戰之後。在管理體制上，則有些隸屬於州政府、有些則附屬於州歷史協會或州圖書館。各州政府對於檔案或文件的公開應用，則是依據各州所頒佈的資訊自由法或公共資訊法從事。第三類的公私企業的檔案機關則是指各大學、研究機構或是企業團體的檔案單位。這些機構的檔案原則是歸於該機構所有，國

家檔案保存機關無權過問，除非透過捐贈方式轉移給 NARA，否則民眾很難取與應用私人機構的內部文件與檔案。(韓玉梅，1993)

美國是文件中心創立的發源地。二次大戰期間，當時美國許多軍事機關，將一些利用率低的非現行文件，轉移到一個單獨辦公室保存。逐漸形成一個獨立機構負責對這些檔案進行保存與管理，即是今日文件中心的前身。在美國對於「檔案」(Archives)與「文書」(Record)是有所區隔。文書是檔案的前身，各機關因為行政作業需要，對於文書使用的頻率多寡依據文書生命週期，將文書區分成為現行文書(active records)、半現行文書(semi-active records)與非現行文書(inactive records)。通常現行文書乃由各業務執行機關負責保管處理，業務處理完畢則文書開始進入半現行文書階段。半現行文書達到保存期限，即開始進入非現行文書的範疇。而非現行文書需經過檔案鑑定程序具有永久保存價值，則列入國家檔案的範疇，成為國家檔案資產。從非現行文書過渡到國家檔案則是由文件中心 (records center)負責保管與管理。

二次世界大戰之後，各政府機關因為檔案文件大增，機關本身無法容納這些檔案，於是紛紛要求向國家檔案申請檔案轉移。而國家檔案館既有空間亦無法容那些機關所要移轉的檔案，為解決這個問題在 1950 年美國國會通過「文件管理法」，授權 NARA 成立聯邦文件中心與國家檔案分館。使得聯邦政府可以將全國劃分成數個檔案區，並建立 14 個聯邦文件中心，2 個屬

於全國性、12 個屬於地方區性。文件中心的設置除了解決各機關檔案儲存空間不足的問題外，亦可作為國家檔案徵集的中繼站。文件中心負責保管的文件仍屬原機關單位所有，保持原來的文書順序與標記，同時只能提供原機關使用，其他機關未獲得原機關同意不得使用。文件中心所代管的文件一旦達到保存年限，將進行檔案鑑定工作。經過鑑定程序之後，具有永久保存價值的文書，就列入國家檔案範疇成為公共財，移轉到國家檔案館進行永久保存，可在解密程序之後公眾使用。(黃坤坊，1993)

美國文件中心的設置不但可解決政府機關儲存檔案空間不足的問題，同時可提昇工作效率，減低文書保管的成本，並使得具有永久保存價值的文書可獲得有效的保存，也使具備國家檔案的文書受到完整的行政處理。

二、法令規範

美國人民認為一個公開透明的政府體系，才能確保民主制度的推行。基於維護民主制度的精神，美國國會制訂與公布政府資訊等與人民知的權利相關的法案。以 1966 年通過的「資訊自由法」(The Freedom of Information Act，簡稱 FOIA)作為政府應該公開行政資訊的法源基礎。使得美國人民有權向聯邦政府機關請求使用機關檔案或任何資訊。聯邦機關接收到民眾書面的申請後，必須依法揭露檔案內容，其中亦排除九種依法需要保密檔案類型不得申請。在 1996 年美國國會增修資訊自由法內容，通過所謂的「數位資

訊自由法增修條例」(Electronic Freedom of Information Act Amendments，簡稱 EFOIA)。該增修條例給予大眾可以透過電子化的數位方式使用政府資訊，同時要求各機關在網際網路上設置「FOIA 閱讀室」(FOIA Reading Room)以方便民眾可以在網路上檢索政府資訊。美國資訊自由法適用範圍乃以聯邦機關所屬的檔案資訊為開放範疇，並不適於美國國會、各級法院或白宮中央辦公室，與各州或地方政府的檔案資訊。然而即使如此，美國各州政府均有類似資訊自由法的地方方法，作為州民申請利用州政府所屬各機關依據。而美國資訊自由法內容並不要求私人機構或商業團體，開放任何資訊給公共大眾，無論該資料是否是在送交給聯邦政府之文件。然而一旦私人組織或商業團體將該文書檔案送交給聯邦機關之後，民眾即可依據資訊自由法向聯邦機關申請應用，除非該資料屬於該法九大類必須要保密的範圍，得以不公開給大眾使用。

美國民眾依據資訊自由法向機關申請檔案應用時，必須要詳述申請文件的內容，以便於機關調檔。若民眾無法描述檔案內容，則以不能要求聯邦機關替代民眾從事任何文件資料的研究、分析、回答問題或任何方式文件產製的請求。在數位資訊自由法修正條例要求下，當前美國民眾可直接由網路連接到聯邦機關的網頁的「FOIA 閱讀室」下，直接閱讀各種開放的政府資訊。例如對機構意見、職員手冊、機關政策說明書、便民服務解說等資訊。若民眾不想閱讀網路電子檔案，亦可透過書面申請方式，向各機關申請書面資料。

目前美國聯邦機構並沒有一個專屬機關，負責處理所有資訊自由法的各種申請。不同的申請是由不同保存的機關處理。例如美國民眾若要申請有關汽車安全檢查的報告，則必須向美國運輸部提出申請。若是要瞭解工廠意外事故報告，則需向美國勞工部申請。美國聯邦所屬各機關部門皆有一個單位或有一個主要單位負責處理民眾資訊應用的相關申請。因此，當美國民眾向聯邦機關申請檔案應用時，事先需要作一些研究瞭解應向那一部門申請最合適。當美國民眾實在不知道應向那部門申請時，最後則是向聯邦行政總署(U.S. General Services Administration)所屬的「聯邦國民資訊中心」(Federal Citizen Information Center，簡稱為 FCIC)請求協助。該中心可以幫助民眾找尋申請的正確機關、辦公室與地址。

人民基於知的權利在法律的保障下，固然有權利申請利用政府因行政需要所產生的各種資訊，然而不當資訊的公開應用，因為國家安全、商業競爭、人民隱私的資訊被揭露，形成國家的危機、商機的損失或個人的自由喪失，也非最初立法的本意。因此，如何透過立法程序授予資訊保存機構，能善盡資訊監督保存的責任，也成為資訊公開相關法案的重要議題。

三、檔案目錄描述與公布

美國國家檔案及文件署基於總管聯邦政府國家檔案最高管理機關，為確保檔案目錄描述的準確性與一致性，同時確保檔案目錄公告能夠符合相關法規的要求，對於該屬所有檔案的描述制訂出「生命週期資料必備指南」

(Lifecycle Data Requirements Guide)，作為該署在處理不同階段的檔案時，均可達成檔案描述的目的。該指南適用於該署所屬各檔案館所永久保存檔案，亦可應用於聯邦、總統檔案與捐贈 性資料。(NARA，日期不詳) 指南將檔案描述分成主要三個部分：智能元素(Intellectual Elements)、實體產生元素(Physical Occurrence Elements)與媒體產生元素(Media Occurrence Elements)。根據這三大部分，在分別細分出不同描述欄位項目如表 3-1：

表 3-1 美國機關檔案目錄描述欄位項目

Intellectual Elements		Physical Occurrence Elements
<u>1. Title Elements</u>	Coverage End Date	Copy Status
Title	Coverage End Date Qualifier	Container List
Other Title	Inclusive Start Date	Extent
Subtitle	Inclusive Start Date Qualifier	GPRA Indicator
Production Series Title	Inclusive End Date	Holdings Measurement
Production Series Subtitle	Inclusive End Date Qualifier	Type
Production Series Number	Production Date	Holdings Measurement Count
	Production Date Qualifier	Location Facility
<u>2. Note Elements</u>	Broadcast Date	Location Note
Arrangement	Broadcast Date Qualifier	Physical Occurrence Note
Custodial History Note	Release Date	Reference Unit
Date Note	Release Date Qualifier	Total Footage
Finding Aid Type		Total Running Time:
Finding Aid Note	<u>5. Access Point Elements</u>	Minutes
Finding Aid Source	General Records Type	Total Running Time:
Function and Use	Geographic Reference	Seconds
General Note	Language	
Microform Publication Title	Organizational Contributor	<u>Media Occurrence Elements</u>
Microform Publication Identifier	Organizational Contributor Type	Media Type
Microform Publication Note	Organizational Donor	Base
Numbering Note	Organizational Reference	Color
Scale Note	Personal Contributor	Container ID
Scope and Content Note	Personal Contributor Type	Dimension
Staff Only Note	Personal Donor	Emulsion
Transfer Note	Personal Reference	Height
Shot List	Specific Records Type	Width
	Topical Subject Reference	Depth
<u>3. Number Elements</u>	Edit Status	Media Occurrence Note
Accession Number	Sound Type	Physical Restriction Note
Collection Identifier		Piece Count
Disposition Authority Number	<u>6. Restriction Elements</u>	Process
Former Collection	Access Restriction Status	Reproduction Count
Former Record Group	Specific Access Restriction	Technical Access
Internal Transfer Number	Security Classification	Requirements Note
Record Group Number	Access Restriction Note	
Records Center Transfer Number	Use Restriction Status	<u>1. Audiovisual Media</u>
Variant Control Number	Specific Use Restriction	<u>2. Occurrence Elements</u>
Variant Control Number Type	Use Restriction Note	Footage
Variant Control Number Note		Format
<u>4. Date Elements</u>	<u>7. Creator Elements</u>	Recording Speed
Copyright Date	Creating Individual	Reel/Tape/Disc Number
Copyright Date Qualifier	Creating Individual Type	Element Number
Coverage Start Date	Creating Organization	Roll
Coverage Start Date Qualifier	Creating Organization Type	Running Time: Minutes
		Running Time: Seconds
	<u>8. Administrative Elements</u>	Soundtrack Configuration
	Description Author	Tape Thickness
	Description Date	Wind
	Description Type	

對於每個檔案欄位名稱分別以特徵表格 (a table of characteristics)、解說項目（計有定義、目的、關係與示範說明）及實例等三個方式給予欄位著錄說明。在特徵表格內共計有七項性質，以說明 該欄位的特性，包括必備性 (Mandatory)、可重複性 (Repeatable)、資料型態 (Data Type)、權威性 (Authority)、適用層級 (Level Available)、僅限視聽媒體 (A/V Only)、可公開 (Public Element)。(NARA，日期不詳) 以檔案「編排」欄位的著錄說明為例：

Arrangement

Mandatory	Repeatable	Data Type	Authority	Level Available	A/V Only	Public Element
No	No	Variable Character Length (2000)	None	Series File Unit	No	Yes

- Definition:The pattern or ordering sequence, such as alphabetical or chronological, of the archival materials.
- Purpose:Helps users locate particular archival materials within a series or file unit.
- Relationship:This element is independent.
- Guidance:Enter an arrangement statement that describes the pattern or ordering sequence of the archival materials. Begin the statement with the word “arranged.” End the statement with a period. Use the word “thereunder” for complex hierarchical arrangement patterns. If there is no discernible arrangement, then enter the word “Unarranged.”

Be precise and brief. Do not use acronyms or organizational designations

that are not defined in either Title or Scope and Content Note. If Arrangement uses an acronym that is not defined in either Title or Scope and Content Note, define the acronym the first time that it is used in Arrangement.

Examples:

Arranged alphabetically by subject.

Arranged chronologically by year and thereunder according to the War Department decimal classification scheme.

Arranged alphabetically by subject, thereunder by lesson number, and thereunder by slide number.

Unarranged.

透過上述檔案欄位著錄規則的說明，以確保 NARA 負責管理的檔案目錄不但確保資料著錄的一致性，同時因為對於該描述欄位特徵是否可以公開給予清楚的定義。因此，在檔案資訊系統檢索時，那些欄位可以對外公開已經事先定義清楚，因此不會造成不當欄位資料顯示的問題。

美國檔案暨文件總署開放民眾可上網查詢國家檔案系統，稱之為「檢索檔案資料庫」(Access to Archival Databases，簡稱 AAD)。該系統提供主題(subject)、地區(geographic area)、機構(organization)、時間(time span)、產生者(creator)等五個主要檢索欄位，提供民眾檢索檔案使用。(NARA，June 7,2004) 檢索介面詳見圖 3-1，其檢索結果畫面見圖 3-2：

圖 3-1 檢索檔案資料庫（AAD）檢索介面

http://aad.archives.gov/aad/title_list.jsp

We the People AAD Access to Archival Databases

[What is AAD?](#) | [AAD Terminology](#) | [Getting Started](#) | [FAQ](#) | [Understanding: Data Files](#) | [Where Am I?](#) | [HELP](#)

[Exit AAD](#) > [Select Series/File Unit](#)

Select a Series/File Unit

Instructions: AAD has approximately 400 [data files](#) with millions of records available online, but how do you know which one will be of interest to you? To assist you, NARA has grouped the [series](#) available in AAD in eight ways. Select one type of list below, click "Submit" and you will see all the relevant series grouped in that way. Click on a series title, and you will get more information about the series, including links to information about the data files in the series.

Select from ONE of the following below:

[All Series](#)
[People](#)
[Indexes to Other Records](#)

Subject:

Geographic Area:

Organization:

Time Span:

Creator:

圖 3-2 檢索檔案資料庫（AAD）檢索結果

Access to Archival Databases - List of Titles - Microsoft Internet Explorer

File Edit View Favorites Tools Help

Title: [Combat Area Casualties Database, ca. 1967 - ca. 12/1998](#)
Creator: Department of Defense. Washington Headquarters Services. Directorate for Information Operations and Reports. Statistical Information Analysis Division. (ca. 1997 -)
Level of Description: Series from Record Group 330: Records of the Office of the Secretary of Defense

Title: [Korean Conflict Casualty File, 11/1976 - 11/1979](#)
Creator: Office of the Secretary of Defense. Washington Headquarters Services. Directorate for Information Operations and Reports. (1977 -)
Level of Description: Series from Record Group 330: Records of the Office of the Secretary of Defense

Title: [World War II Prisoners of War File, ca. 1942 - ca. 1947](#)
Creator: War Department. Adjutant General's Office. Machine Records Branch.
Level of Description: Series from Record Group 389: Records of the Office of the Provost Marshal General

Title: [Data File from the Casualty Information System, 1/1961 - 12/1981](#)
Creator: Department of Defense. Department of the Army. The Adjutant General Center. Casualty and Memorial Affairs Directorate. Casualty Services Division.
Level of Description: Series from Record Group 407: Records of the Adjutant General's Office

Title: [Korean War Casualty File, ca. 1950 - ca. 1970](#)
Creator: Department of Defense. Department of the Army. Adjutant General's Office.
Level of Description: Series from Record Group 407: Records of the Adjutant General's Office

Title: [Famine Irish Data Files, 1977 ? - 1989 ?](#)
Creator: Temple University. The Balch Institute for Ethnic Studies. Center for Immigration Research.
Level of Description: Series from Collection CIR: Center for Immigration Research Collection

四、檔案移轉與彙送機制

美國地方遼闊，行政體系採地方與中央分權的聯邦制度，中央機關則是行政、立法與司法相互制衡。因此，美國檔案管理制度除了聯邦政府採取集中管理之外，屬於地方的美國各州則是有其州法所制訂的政府機關檔案管理法規，各自獨立運作其檔案管理體系。對於美國檔案暨文件總署而言，NARA如何與聯邦政府所屬各地方部門合作，建立一套可徵集全美國聯邦機關的檔案，以防止國家檔案不當被銷毀或散失，則是NARA重要的任務。NARA在聯邦法(Code of Federal Regulations 44 U.S.C. 2907, 3103)的授權下，得設立聯邦文件中心提供聯邦所屬各地方機構轉移非現行檔案與民眾查詢應用聯邦政府資訊中心。(NARA,2004)

各地方的聯邦機關業務部門行政業務完成之後，所產生的各種文書在文件生命週期的循環中，即開始進入半現行文書的階段。文書在此階段受到原機關依據文書的保存年限進行保存管理。當文書達到保存年限之後，原機關依據各類文書保存年限區分表所規定的處理原則，開始進行文書的整理與銷毀動作。文書類別中具備有永久保存的檔案即開始準備移轉到聯邦文件中心，以進行第二階段的檔案儲存與管理。根據聯邦文件中心檔案移轉規定，各機關移轉檔案時，各機關必須將文書以系列(Series)方式進行描述與整理。文書系列是根據相同業務產生，具有相同形式、日期、排列順序或主題性質的文書所彙整產生。機關一旦將檔案移轉給聯邦文件中心，則政府文

書即從一般業務文書列入政府公共資訊一部份，開始受到國家檔案保護範疇。所有彙送給聯邦文件中心的檔案，原機關均可從文件中心所提供的「中央資訊處理系統」(Centers Information Processing System，簡稱 CIPS)查詢所移送檔案的目錄與內容。原機關可透過美國軍人退伍事務部填寫 VA 9957 申請表或中央資訊處理系統 13166 申請登記表格，以申請系統使用權限密碼，上網以線上彙送或查詢檔案。

轉移到聯邦文件中心的非現行文書，即開始進入到國家檔案觀察期。一般民眾可依據資訊自由法案申請應用這些檔案，同時文件中心的館員也開始著手清理各地送來的檔案，進行各種必要的檔案保存與鑑定工作，為國家檔案奠定重要的基礎。該系統檢索檔案電腦螢幕 NARS-5 畫面見圖 3-3：

圖3-3 中央資訊處理系統檢索檔案電腦螢幕NARS-5畫面

USR20101 NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION 3/25/93			
IPC9 HISTORY ACCESSION RECORDS SCREEN 09:18:59			
ATLANTA FEDERAL RECORD CENTER			
ACCESSION NUMBER	LOCATIONS	SERIES	DESCRIPTION/DATE
015-58-0131 VFA	4 E0292524 E0293561	LG GI ACTIVE	BX1-202(327432-327633) 50
015-58-0132 VFA	4 E0240121 E0254163	LG GI ACTIVE	BX1-241(326936-327176) 50
015-58-0103 VAA	4 E0293751 E0280725	LG GI ACTIVE	BX1-250(327671-327920) 50
015-58-0104 VGC	4 E0250135 E0291773	LG GI ACTIVE	(326139-326450) 50
015-58-0105 VMA	4 E0258741 E0253361	LG GI ACTIVE	(326622-326745) 50
015-58-0108 VND	4 E0061511 E0862535	LG GI ACTIVE	(328335-328531) 50
015-58-0108 VSA	4 E0420124 E0420166	LG GI ACTIVE	BX191-202(329191-304) 50
015-60-0082	4 C0871154 C0871161	CONTRACTSFY56	
015-60-0082	4 C0871162 C0871162	CONTRACTSFY56	
015-60-0358	4 C00022936	CONTRACTSFY56	
015-60-0562	4 C0162879	CONTRACTSFY56	
015-60-0562 V	4 C0560554 C0560555	CONTRACTS BX40-41(42) MIST763	FY56
015-60-0725	4 C00042926	CONTRACTFY58/59	
015-61-0075	4 D0874115 D0874115	CONTRACTFY46/56	
015-61-0371	4 C00081638	CONTRACTFY53/57	

ENTER-> '4' Select History Accession Breakout & <F6>
 <F1> <F2> <F3> <F4> <F5> <F6> <F7> <F8> <F9> <F10> <F11> <F12>
 help first return select back next term

總結而言，美國聯邦政府透過聯邦文件中心作為聯邦地方業務單位與美國國家檔案及文件署的檔案彙送與移轉的窗口。各聯邦機關可透過文件中心的中央資訊處理系統從事檔案目錄的彙送作業，同時各聯邦機關將檔案移

轉給文件中心時，必須對檔案依據文件序列方式重新整理與辦理移轉。而美國國家檔案及文件署則制定一套檔案描述標準，做為文件生命週期檔案描述的標準方式，同時開放 AAD 檔案檢索系統做為民眾查詢檔案的應用介面。

第二節 加拿大檔案目錄公布機制

一、法令規範

加拿大政府資訊公開的法源主要源自於 1983 年通過的政府「資訊使用法」(Access to Information Act)與隱私法(Privacy Act)等兩大法案。由於此兩大法案構成加拿大政府資訊的公開與保護之兩大主軸。因此，在各種文件上常被簡稱「資訊使用與保護法」(Access To Information & Privacy Act, 縮寫 ATIP)。此兩大法案是加拿大的國民可向加拿大聯邦政府各機關申請檔案利用的主要法源依據。根據該法使用規定，加拿大國民均可向加拿大聯邦政府機關申請各種文書檔案，其中包括信函、備忘錄、報告書、照片、影片、微縮膠捲及數位化等類的資料。但內容若涉及國家機密、商業機密等檔案亦限制使用。此外該法並不適用於例如圖書館或博物館之出版品或展覽品等公開性資訊，與加拿大之省、市政府、及信貸單位或商業銀行等私人機構。雖該法適用範圍並不擴及地方的機關，然大多數加拿大省市政府也都制訂出類似加拿大聯邦政府的資訊利用法規，以作為市民申請機關檔案的依據。加拿大資訊使用法規定六項資訊不予以對外公開，計有：(馮正宇，民 92，頁 69)

(一) 聯邦政府機關與國外政府、團體基於信任關係所需保密之資訊；

(二) 聯邦政府與各省間之協議、磋商、與政策等，在合理推斷下，若

揭露有害於此關係的維繫；

(三) 在合理推斷下，揭露有害於加拿大國際事務之推動與國家安全防護之機制；

(四) 在合理推斷下，揭露有害於法律之執行與犯罪之調查；

(五) 在合理推斷下，揭露有害於個人安全；

(六) 在合理推斷下，揭露有害於加拿大的經濟利益。

加拿大政府資訊保密範圍，乃以外交機密、內政協議、國家安全、法律與犯罪資訊、個人安全與經濟利益等項目為限。

加拿大聯邦政府基於資訊使用法之要求，為便於民眾能直接向各聯邦機關申請檔案應用，仿照全國電話簿的作法，將各機關受理檔案申請應用單位的聯絡明細整理成為「資訊資源：聯邦政府資訊來源 2003-2004」指南(Infor Source: Sources of Federal Government Information 2003-2004)，提供加拿大民眾向各機關查詢或申請機關檔案的指引。該指南包括三大部分，第一部份是「一般性資訊」(General Information)，內容包括機關歷史(Background)、業務執掌(Responsibilities)、立法 (Legislation)、組織架構(Organization)等。第二部分則是「資訊典藏」(Information Holdings)，將各機關業務所保管之業務文書(Program Records)、標準作業文書(Standards Program Records)、國民資訊資料庫(Personal Information Banks)、各級國民資訊(Classes of Personal Information)與業務手冊(Manual)等介紹，以方便民眾判斷是否應該向該單位申請文書檔

案。第三部分則是補充資訊(Additional Information)，將機關聯絡方式(包括承辦人電話、機關地址等)，以及是否有檔案閱覽處(Reading Room)所等訊息公布。指南提供加拿大民眾清楚瞭解加拿大各級政府的職掌與檔案典藏狀況，對於便利文書與檔案申請有極大的貢獻。此外，加拿大政府為便利公務人員個人資料之申請，出版「資訊資源：聯邦機關職員資訊 2003-2004」指南(Infor Source: Sources of Federal Employee Information 2003-2004)，提供任職於加拿大公職的員工申請文書認證或檔案應用的指引。其內容包括各機關對目前及過去員工資料處理原則，使用目的、保存期限，銷毀或清理之後的去處(國家檔案館)，檔案處理權責與授權清理的流程等。在加拿大隱私法的授權下，該指南提供聯邦機構員工個人檔案申請應用基礎，防止公務人員因公務身份而影響到個人資料的申請權益。

二、檔案目錄描述與公布

加拿大政府每年因行政作業需要，產出上百萬件的政府文件，經由加拿大檔案館的處理進行文件的保存同時增進利用的效率。加拿大政府機關文書的庫房合計超過 80 公里的文字性文件、地圖、照片、圖繪等。一萬四千餘卷的微縮卷片，與超過二千七百個電腦資料檔。時間從十八世紀直到今日的各種政府文件。至於個人資料部分，則約有 5,500,000 筆個人服役與公職的個人檔，收藏在加拿大檔案館。此外，二次大戰期間的各種巡航表、加

拿大皇家空軍日常軍令，薪資單與醫療記錄等也都收藏在該館。

加拿大檔案館提供「檔案網」(ArchiviaNet)資訊系統(見圖 3-4)，作為檢索檔案資料的入口。該資訊系統內的資料檔案，源自於加拿大聯邦政府各部門基於立法、行政作業目的所產生的檔案。加拿大民眾經由檔案網可快速檢索到加拿大政府各部門重要歷史資料與各種活動。該資料庫已經完整收錄一百二十萬件案卷的描述資料。檔案網系統提供簡單查詢中，提供關鍵詞(Keywords)與機關代碼(record group number)兩項主要檢索欄位。而詳目檢索中，則提供檔案登錄號(Accession Number)、卷數(箱號)(Volume/Box Number)、微縮捲號(Microfilm Reel Number)、調閱號(Finding Aid Number)、文件號與關鍵詞等。以提供給檔管人員、一般民眾、出版商、圖書館人員依據不同的需求，進行資訊的調閱與檢索利用。

圖 3-4 加拿大檔案網資訊系統

The image displays two side-by-side screenshots of the ArchiviaNet On-line Research Tool interface, both dated 'Updated: May 3, 2004'.
The left screenshot is titled 'ArchiviaNet : On-line Research Tool' and 'Government of Canada Files'. It features a search bar for 'Enter one or more search terms' and a section for 'Keywords:'. Below this is a 'Record Group Number:' field. A list of 'All Record Groups' is shown, including 'AGRICULTURE - RG17', 'ATOMIC ENERGY CONTROL BOARD - RG60', 'AUDITOR GENERAL - RG58', and 'BOARDS, OFFICES, COMMISSIONS - RG36'. There is a checkbox for 'To limit the search: Descriptions with a digitized image' and a 'Number of references per page: 20' dropdown. At the bottom are 'Detailed Search', 'Submit query', and 'Clear' buttons.
The right screenshot is also titled 'ArchiviaNet : On-line Research Tool' and 'Government of Canada Files'. It has a search bar and a 'Keywords:' field. Below this are five input fields: 'Accession Number:', 'Volume/Box Number:', 'Microfilm Reel Number:', 'Finding Aid Number:', and 'Record Group Number:'. A note says '* Limit your research by selecting one or more Record Groups from the list below'. The same list of 'All Record Groups' is provided. There is a 'Default operator between fields:' dropdown set to 'and', and a 'Number of references per page: 20' dropdown. At the bottom are 'Submit query' and 'Clear' buttons.

檔案網的檔案檢索所揭露的資料內容，包括參考號(Reference)、案名(File title)、產生年(Outside Date)與調閱號(Finding Aid Number)等(見圖 3-5)。所謂的參考號主要功能，即是圖書館慣稱的索書號(Call

Number)，乃檢調資料的主要依據。參考號的號碼依序是由機關代碼與登錄號、系列號、卷冊號、微縮編號等構成。透過此編號的提供，可便利民眾或檔管人員申請或檢調檔案。

圖 3-5 加拿大檔案網檢索結果畫面

ArchiviaNet : On-line Research Tool

Government of Canada Files
Search term: " : 2=1 : 1=JOHN : " References: 1 - 20 of 33066

1	Reference: RG2 , Privy Council Office , Series B-2 , Volume 181 File : R-16-23 , <u>Access code</u> 90 File Title: ROADS - JOHN HART HIGHWAY, BRITISH COLUMBIA Outside Dates: 1950 Finding Aid number: 2-15
2	Reference: RG2 , Privy Council Office , Series B-2 , Volume 189 File : S-100-4-J , <u>Access code</u> 90 File Title: SECURITY ORGANIZATION (INTERDEPARTMENTAL PANEL) - ARCTIC SECURITY - J JENNESS Outside Dates: 1951 Finding Aid number: 2-15

一般民眾若要使用加拿大檔案館之館藏資料，透過加拿大檔案網亦可檢索得到。由於加拿大檔案館除了國家檔案之外，也需要監管從政府所移轉而來的各聯邦機關的歷史檔案與個人資料。因此，透過檔案網可以檢索到政府資料與個人資料均可。加拿大檔案館館藏檔案資訊檢索畫面見圖 3-6：

圖 3-6 加拿大檔案網檢索畫面

Updated: June 10, 2004

ArchiviaNet : On-line Research Tool

General Inventory [Online Help](#)

Enter one or more search terms.
 Wildcard characters: \$ (eg. colon\$ for colonie, colony, etc.)
 ? (eg. Sm?th for Smith, Smyth, etc.)

Keywords:

Title:

Mikan record number:

To limit the search:

☒ All levels
 ☐ Fonds/collections
 ☐ Series
 ☐ Files/items
 ☐ Accessions
☒ All sources
☐ Government Records
☐ Private Records

Number of references per page: 20

該檢索介面提供關鍵詞、主題、機關代號等檢索功能。加拿大國家檔案目錄檢索範圍涵蓋項目、案卷、系列與全宗等不同檔案描述層次。資料來源包括政府文書與私人文書等。若有使用者有特定的需求，亦可依照所需指定限定檢索範圍。例如查詢「環境污染」(air pollution)檢索結果如圖 3-7：

圖 3-7 加拿大檔案網檢索結果

Reference	Title	Type	Type of records	Outside dates
1	Department of Environment fonds <i>see also</i> Fonds du ministère de l'Environnement [documents textuels (quelques microformes)]	Fonds	[textual record (some microform), graphic material]	1898-1992
2	Edgar Alfred Allcot fonds	Fonds	[textual record, graphic material, object]	1896-1977
3	A.E.R. Westman fonds	Fonds	[textual record, graphic material]	1909-1980
4	Air pollution	Series	[textual record]	1913-1973
5	Maritime Forces Pacific <i>see also</i> Forces maritimes - Pacifique [documents textuels]	Series	[textual records]	[1966-1986]
6	Maritime Air Group <i>see also</i> Groupe aérien maritime [documents textuels]	Series	[textual record]	[1967-1996]
7	Correspondence, operational files	Sub-series [textual record (some electronic)]		1905-1993
8	Environmental Protection Service	Series	[textual record]	1967-1981

檢索顯示畫面包括參考號(Reference)、主題名稱(Title)，描述層級(Type)，文件類型(Type of Records)，產生日期(Outside Dates)。從描述層級可以知道主題的名稱描述是屬於何種檔案層級的描述。若進一步點選參考號，將可現示該檔案目錄詳細的資料項目。例如點選 Maritime Forces Pacific 一項，將可得到下列檔案目錄完整的描述（見圖 3-8）。

圖 3-8 加拿大檔案網目錄描述欄位與資料

Library and Archives Canada

Bibliothèque et Archives Canada

[Home > ArchiviaNet](#)
[Important Notices](#)

ArchiviaNet : On-line Research Tool

Descriptive record

Series part of : [Maritime Command \[textual record\]](#)--R112-734-3-E (顯示系列)

Maritime Forces Pacific (主題名稱)

See also [R112-184-5-F](#) — Forces maritimes - Pacifique [documents textuels]
[textual records]
[1966-1986]

gg 8.2 m of textual records

BIOGRAPHY/ADMINISTRATIVE HISTORY: (機關發展歷史簡介)

On 1 April 1966 MARPAC was organized to provide local control over the Canadian Maritime Forces assigned to the Pacific area. Under the operational control of Maritime Command (MARCOM), MARPAC was to conduct Maritime Operations as directed by the Commander Maritime Command; ensure the operational readiness of those forces; provide training; plan and direct search and rescue operations; and develop Emergency Defence Plans for Maritime Forces Pacific. Its initial Order of Battle consisted of: CFB Esquimalt, Commander Second Canadian Escort Squadron, Sea Training Unit Pacific, HMCS Mackenzie, HMCS Saskatchewan, HMCS St. Croix, HMCS Yukon, HMCS Qu'Appelle, HMCS Beacon Hill, HMCS Crescent, HMCS Algonquin, HMCS Grilse, HMCS Oriole, RNC Diving Establishment, Hydrographic Service Office Esquimalt, HMCS Naden Band, Utility Squadron 33 (VU 33), 407 Maritime Patrol Squadron Comox, HMCS Aldergrove and Rescue Co-ordinating Centre Vancouver. On 15 May 1993 the Ministerial Organizational Order 92124 mandated MARPAC to exercise operational control, through the Commander Maritime Air Group, over all air resources assigned operational tasks in support of MARPAC; over the helicopter detachments of Maritime Air Group assigned and embarked in MARPAC ships; and over 422 Transport and Rescue Squadron for search and rescue tasking only.

SCOPE AND CONTENT: (此系列範圍與內容)

Series contains records on the organization of military units, NATO commitments, defence plans, maritime operations, mobilization, operational research, search and rescue, assistance to the United Nations, electronic warfare, conferences and meetings, pollution control, reports on visits, organization and establishment of stations and units, air defence, and oceanography.

REFERENCE NUMBERS: (機構代號)

NEW: R112-184-5-E (新代號)
FORMER: RG24-G-8-2 (舊代號)

CONSULTATION/REPRODUCTION: (依法公開、保密等聲明)

Textual records 32: Restricted by law. Some records may already have been reviewed and made accessible. : Container (volumes/boxes) from 23281 to 23289

Textual records 32: Restricted by law. Some records may already have been reviewed and made accessible. : Container (volumes/boxes) from 23633 to 23635

USE/REPRODUCTION: (使用、複製、著作權等聲明)

Copyright belongs to the Crown.

FINDING AID: (調閱號碼)

Paper - No. 24-137, 24-184

ACCESSION RECORDS AVAILABLE (登錄號)

ADDITIONAL INFORMATION: (補充說明)

Title is based on the contents of the series.

CREATORS: (產生機關)

Canada. Canadian Armed Forces. Maritime Forces Pacific / Canada. Forces armées canadiennes. Forces maritimes (Pacifique)

OTHER CONTROL NUMBERS

SOURCE: MIKAN 133956 (來源)

Updated: 2004-10 from MIKAN3



假若使用者點選圖示  則可將 R112 檔案目錄之全宗作完整呈現 (見圖 3-9) :

圖 3-9 檔案目錄之全宗資料



三、檔案移轉與彙送機制

加拿大檔案館(National Archives of Canada)設立的主要任務有三項。第一項是徵集與維護國家重要檔案；第二項則是協助聯邦所屬機關與行政類文件進行文書管理業務，透過檔案清理與銷毀作業，以過濾具有長期保存價值的檔案，達到節省納稅人金錢的目的。第三項則是鼓勵檔案團體的研究與相關活動。該館為達成第二項任務，善盡政府資訊保管責任，在該館所屬的「政府文書組」(Government Records Branch)推動下研擬整體推行計畫，以協助加拿大之機關部門從事機關檔案清理等作業。該計畫包括建立文件中心全國網路體系，提供各機關單位之不常用政府文書(dormant government records)儲存與管理的去處；指導與協助訂立文件保存期限；透過正式訓練提升公務人員對檔案管理之技能；改善現有檔案管理系統與實

務給予建議。

加拿大的聯邦文件中心(Federal Records Centre)乃是加拿大檔案館之政府文書組，依據「加拿大檔案館法」(National Archives of Canada Act)中第四款的(2)(i)項所設立。對政府機關之不常用檔案，進行有效率、經濟的典藏與管理機制。當前共計有八個聯邦文件中心，依據地理特徵特性分佈在加拿大不同區域。所有文件中心提供價廉的庫房與適當的設備。為各類型檔案資訊媒體提供給外界，完整典藏、參考與清理等服務。加拿大聯邦文件中心主要功能有下列各項：

- (一) 登錄所轄區域各機關移轉到該中心之文書；
- (二) 在符合經濟與效率下，安全保存各類文書媒體；
- (三) 為檔案檢調便利進行精確整理
- (四) 在移轉機關的使用限制下，提供有條件性的檔案研究服務與參考資訊服務；
- (五) 在獲得移轉機關的批准後，根據文書清理權責的機制下，進行檔案清理作業；
- (六) 對機關部門提供下列的協助與輔導；
 - 1. 檔案目錄的描述、排列、移轉與清理的建議；
 - 2. 鼓勵並推廣充分利用文件中心的設施與服務；

3. 散發各類資料，協助顧客更有效率運用文件中心的服務。

(七) 提供各種電子儲存媒體，安全、經濟的儲存與管理環境；

(八) 安全保護聯邦機關各類重要文件，對文書移轉到聯邦文件中心作業流程提供輔導與建議；

(九) 對所轄機關部門之各種文件媒體，從事銷毀機密檔案之安全設備。

至於屬於加拿大國民的個人資料，基於加拿大隱私法的規定下，受到相當的保護。原則上是不移轉到聯邦文件中心。而各機關移轉到聯邦文件中心的個人資料，則僅限於個人曾服公職或軍職等具有永久保存之資料為限。這類個人資料因服公職、服役或因行政業務有關，而在移轉檔案時，個人資料必須同時保留，才能符合來源與順序原則，而一同移轉到文件中心進行保管。

各級機關在從事檔案移轉給文件中心時，也必須依照 1991 年所公布的加拿大財政部公布的「安全政策與標準」(Treasury Board's Security Policy and Standards)對移轉之檔案進行解密與降解密作業。該中心也訂立有各類檔案移轉之機密等級最低標準，作為各單位判准機密檔案是否可以移轉給聯邦文件中心的依據。

加拿大檔案館長期透過文件中心的移轉與處理，現已經長期保存加拿大

政府機關的重要檔案，主要有可以分成三大類：

第一類是 1914 年以前的軍中服役與從事公職服務的個人性檔案：這類檔案均已經移轉給加拿大國家檔案館的個人資訊銀行 (National Archives personal information bank) 進行儲存保管。至於當事人若要申請軍中服役的個人檔案，「資訊使用與保護處」 (ATIP Division) 則只能受理退役後五年，由加拿大國防部所移轉的出檔案。未滿五年之個人資料申請仍須直接向國防部申請。

第二類是政府機構的歷史檔案：這類政府機關的歷史檔案皆已經轉移到加拿大國家檔案館保存。其中部分應歸加拿大國家檔案館保存的檔案，因 ATIP 法並無規範之下，仍由原單位管理。而該館則與單位簽訂特別契約下，建立合作機制以互通有無。

第三類則是加拿大國家檔案館所負責保管的國家檔案。

總體而言，加拿大機關檔案管理制度與美國制度相仿。聯邦政府機關檔案均透過聯邦文件中心的中介處理，進行檔案清理與移轉作業，逐步建立起政府機關之永久典藏機制。至於與一般民眾切身相關的政府資訊利用，在加拿大資訊利用與保護法之授權下，民眾及可向各機關申請使用。若民眾無法確切得知應向那一個政府機關申請，則可透過加拿大檔案館所提供的各種資訊管道，包括線上參考詢問、下載政府資訊資源指南（一份長達六百多頁的如電話簿的機關檔案利用指南）等方式，向各個機關透過電話或上網登錄

表單等方式，申請檔案之利用與查詢。而一般民眾、研究人員、檔館人員或圖書館員亦可透過加拿大檔案館的檔案網（ArchiviaNet）系統，檢索查詢各聯邦政府機關的檔案目錄與國家檔案目錄，瞭解各機關所轄的檔案現況。

第三節 英國檔案目錄公布機制

一、法令規範

一直以來，英國政府資訊的公開應用是受到公共文書法（Public Records Acts 1967）、Open Government Code of Practice on Access to Government Information（The Open Government Code）和資料保護法（Data Protection Act 1998）等法案的規範，其中公共文書法主要是以期滿 30 年的文書檔案為規範對象，而 Open Government Code 和資料保護法則以規範現行未滿 30 年的機關內部資訊的檢索應用為主。由於 The Open Government Code 並非正式的法案，因此英國政府在 2000 年通過資訊自由法（Freedom of Information Act 2000），透過正式立法的方式，賦予一般大眾查詢和應用公共文書資訊的法定權利，亦即在 FOI Act 2000 的規範下，不管是在各政府機關內部的文書資訊，或是典藏於國家檔案館內的公共文書將不再受到 30 年的公開規範，亦即除了一些特殊的限制應用類別之外，所有的公共文書都應在民眾的要求之下提供應用。然而，有關公共文書的所有檢索應用權利將在 2005 年 1 月後正式生效，亦即自 2005 年 1 月後，各政府部門才會開始以 FOI Act 2000 作為提供公共文書應用的依據。在這之前，民眾仍需透過 The Open Government Code 向各政府機關提出應用內部資訊的要求。由於該 Code 的適用對象僅限於存放於各政府機關內部的文書資訊，並不適用於已移轉到國家檔案館（The National Archives）典藏的檔案，因此在國家檔案館內的文書應用現今則是以公共文書法的規範為主。

The Open Government Code 是由政府所做的一個承諾，允諾公布其機關運作的相關資訊，其適用對象包括所有中央政府及其所屬機關。該 Code 在 1994 年出版，1997 年重新修訂。在第一部份第 3 款中列出 5 項政府機構應該提供的資訊，包括：

（一）主要政策決策的事實和分析

（二）有關部門處理民眾的內部指引（internal guidelines）

（三）行政決策的原因

（四）人民憲章（Citizen's Charter）下有關公共服務的成本、目標、成效、抗議與補償等資訊

（五）對要求資訊的回應的資訊

原則上，各政府機關對民眾在上述類別所要求的文書資訊應要直接提供應用，除非申請者要求的資訊屬於該 Code 第二部份基於機密和個人隱私所規範不予提供的文書資訊類別。這些類別包括：（PRO, 2001, pp.13-14）

（一）國防、國家安全和國際關係

（二）內部討論與意見

（三）與 Royal Household 的溝通

（四）法規的執行和法律訴訟

- (五) 移民與國籍
- (六) 經濟和賦稅的實際處理 (management of the economy and collection of taxes)
- (七) 會導致不當獲取或對部門有效運作有所侵害的公共服務的實際處理和運作
- (八) 公眾就業和榮譽 (public employment and honours)
- (九) 機密資訊
- (十) 龐大的或令人困惑的要求
- (十一) 即將出版的資訊
- (十二) 未完成研究中的研究統計和分析，或在執行的研究中將被匿名處理的個人或機密資料
- (十三) 侵害個人的隱私
- (十四) 第三者的商業機密
- (十五) 法令或其它限制規範的資訊

在檢索個人資訊方面，則是受到 Data Protection Act 1998 的規範。該法案是提供個人查檢有關其本身的任何個人資料的權利，但仍有些類別的資訊不受到該法案的規範，亦即不予提供本人應用。此外，該法案未給予第

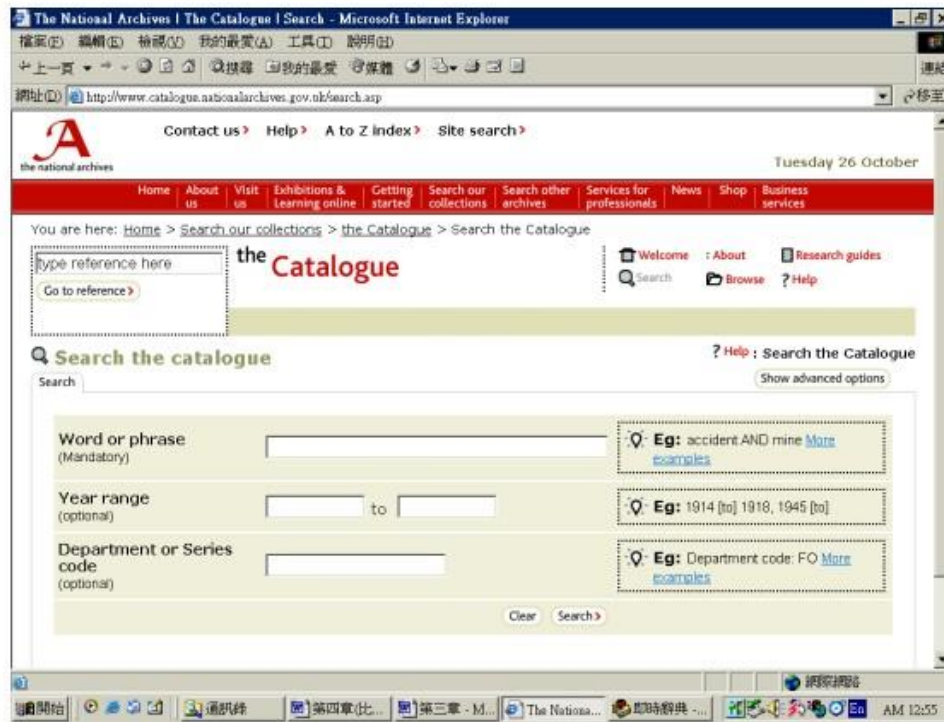
三者因研究目的而檢索個人資訊的權利。

在致府資訊的應用方面，不管是個人資訊或其他已公開資訊的應用，都是必須透過申請的程序向文書檔案的管轄單位，如各機關或國家檔案館提出申請，以填寫申請表格或書信的方式詳述所要申請的文書內容與範圍，尤其是各機關管轄的文書資訊，負責單位會要求申請者必須明確詳細說明所需資訊的內容與範圍。此外，申請應用文書資訊的准駁是由文書擁有單位決定，因此即使是屬於已公開的文書資訊，亦有可能因審核機關基於某些方面因素的考量而遭到駁回。

二、檔案目錄描述與公布

對於期滿 30 年移轉到國家檔案館的文書檔案，主要是由國家檔案館負責提供檢索工具，讓民眾得以藉此獲得相關的文書檔案。目前該館已出版各項檢索工具，如紙本形式的 information leaflets 和各種電子形式的資料庫，如查詢館藏文書檔案的線上目錄（The Catalogue，先前稱為 PROCAT），供民眾查檢。The Catalogue 包含約 950 萬個由中央政府、法院和其他英國國家團體所產生的文書的描述資訊，依據中央政府的部門或機關來編排。該系統主要是提供關鍵字（必備欄）、年代範圍和部門或系列代碼（選擇性）查詢，另有 reference 一欄的檢索（見圖 3-10）。

圖 3-10 英國國家檔案館線上目錄之檢索畫面



而檢索結果的顯示格式以「件」（相當於案卷的層級）為單元，分為兩層呈現資料，一為列舉符合檢索值的相關文書檔案的目錄編號、名稱/範圍內容和 涵蓋日期，供檢索者參考，從中選取適當的文書檔案。點選適當文書檔案之後，檢索畫面出現該文書檔案的描述資料，分別以 quick reference 和 full details 兩種格式顯示。前者是以摘錄的簡要方式讓查詢者可以先瞭解該文書檔案的基本訊息，顯示的資料有涵蓋日期、範圍/內容、應用情況、典藏地、限制使用條件、開放情形等項。而後者則是提供詳細的描述資料，共分為下列 6 個部分：

（一）context：列出該 piece 所屬之部門與系列等相關資訊

（二）summary：包括的欄位有名稱、文書屬性、語言、先前的部門編號、先前的 PRO 編號、map designation、形成者、起迄日期、

實體描述、dimensions、map scale number、實體狀況、館藏地和附註

(三) access：應用狀況、開放時間、公開狀態、使用限制、取得的立即來源、保管歷史、原始典藏處、版本資訊

(四) content：範圍/內容、編排、出版情形、未出版的檢索工具、相關的資料、分開的資料

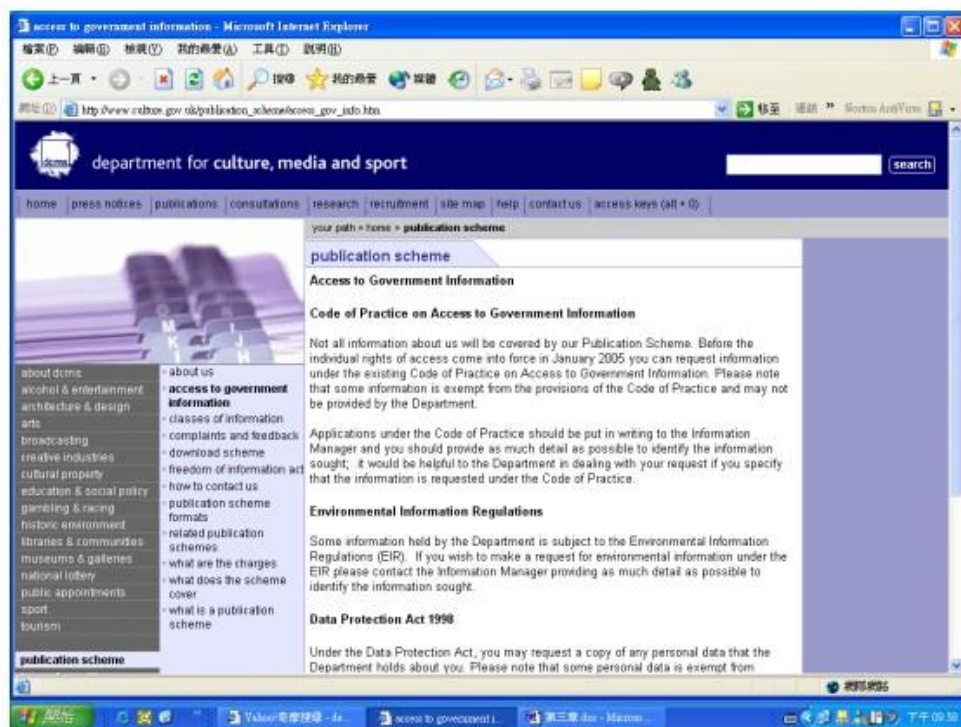
(五) administration history：行政/傳記背景資料

(六) index terms：團體名稱、人名、地名、主題

至於仍屬各政府機關管轄範圍的文書資訊，則由各機關自行提供訊息給民眾，作為民眾申請應用的線索。由於規範機關內部文書資訊公開應用的 The Open Government Code 並沒有明確的法定規範要求各機關提供機關所藏文書資訊的相關訊息，因此英國政府為讓民眾能夠了解各機關提供應用的資訊範圍，特別在 FOI Act 2000 FOI Act 2000 中明確規定，要求各政府機關能夠積極主動地明確告知民眾該機關提供應用的政府資訊範圍，亦即在該法的第 19 條規定，每一個公共機關都必須產生一份 出版摘要(publication scheme)，以此說明該機關所提供的各類資訊範圍，並且各機關必須依照其出版摘要所顯示資訊確實提供該資訊給民眾應用。該份出版摘要的形式，可以是紙本形式，亦可是電子形式，透過網路供眾使用。(PRO, 2004)

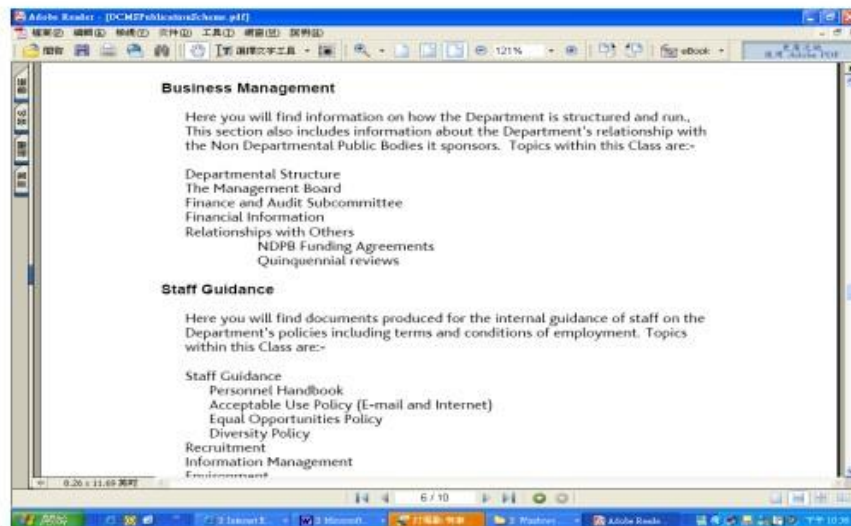
出版摘要提供民眾有關各機關可供應用的政府資訊，是民眾檢索機關內部文書的主要依據。基本上，一份出版摘要的內容大都首先說明出版該摘要的原因、定義、出版形式、著作權法的規定、內容範圍、聯絡方式、收費情形、提供的資訊類別描述、檢索政府文書的相關法令規範以及申訴之提出方式等，其中資訊類別的描述部分正是該機關可對外公開的文書資訊類別說明，主要是依據類別，分別描述各個類別的簡要內容和主題，大都無詳細之文書書目資料，有少數機關會將文書的系列編號和系列描述列出，提供較為詳細的訊息。下圖為英國 Department of Culture, Media and Sport 依據 FIO Act 2000 的規定在網站 (<http://www.culture.gov.uk>) 上所公布的出版摘要。

圖 3-11 Department of Culture, Media and Sport 之出版摘要



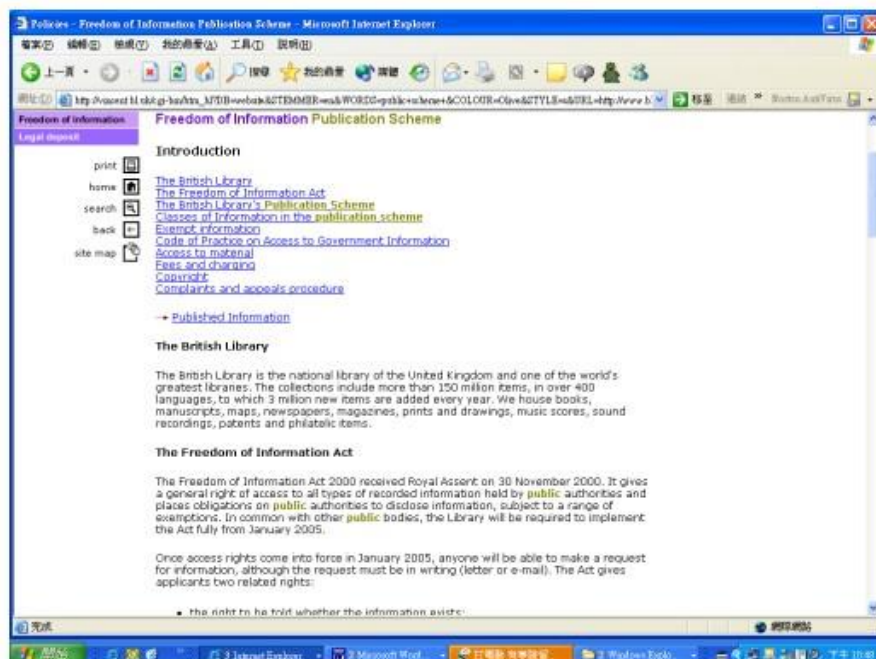
該機關提供的文書類格式（見圖 3-12）依據類別分列該機關所提供的文書資訊。在大類之下，有一段簡短說明告知民眾在此類別中可以參閱的資訊內容。之後是列舉屬於該類之各種主題，但沒有詳細的書目資料。

圖 3-12 Department of Culture, Media and Sport 公開之文書類之出版摘要



另一個例子為英國圖書館在網站（<http://vincent.bl.uk>）上公布的出版摘要，亦是遵照類似的架構來呈現其內容（見圖 3-13）。

圖 3-13 英國圖書館之出版摘要



而其能夠公開的文書資訊的顯示格式亦是依照類別區分，在類別下有簡短的內容說明及資訊所在之處（圖 3-14）：

圖 3-14 英國圖書館公開之文書資訊類別



三、檔案移轉與彙送機制

依據公共文書法的規定，政府機關產生之文書在產生後的 5 年需經過第一階段的評估來確立其繼續保存的價值。若無保存價值者，即可銷毀。而在此階段因行政或研究需要而繼續被保存的文書，將會等到 15-25 年之後，再次進行第二階段的評估，以判斷其是否具有永久保存之價值。具有永久保存之文書 在其最後一份文書的產生日期後，期滿 30 年者必須移轉至國家檔案館或其他保存地方。依據這個規定，各機關內部的文書管理者必須定期將內部具有保存價值之文 書移轉給國家檔案館。為此作業，國家檔案館也特地制訂相關標準或規則，提供給各機關給參考，期使各機關能在檔案管理有一致性的作業方式。例如「Standard on the preparation of records for transfer to the PRO or approved places of deposit」詳細說明各機關

在移轉前注意事項、整理各類文書檔案的方式、裝箱和標示格式，和一併移轉的表格（AA2 transfer form）等。而國家檔案館編目指引（The National Archives(PRO) Editorial Guidance on Cataloguing）則是提供各機關文書管理人員進行文書描述的編目規則與指引。各機關在移轉文書檔案給國家檔案館時，亦應一併移轉該批文書檔案之目錄，做為國家檔案館建立其政府公共文書檔案檢索系統（The Catalogue，先前稱為 PROCAT）的基礎。該系統以 7 個層次來著錄文書檔案的內容，分別為如表 3-2：

表 3-2 英國政府公共文書檔案描述層級

	描述層次	目的
1	部門 (department)	• 必備層次 • 用以提供產生文書的政府部門或機關的相關資訊
2	組別 (division)	• 補充層次 • 用以提供在一個部門或機關內某一組別、理事會或其重要組織部分的相關資訊 • 僅用在該組別會形成一些在 PROCAT 中被群聚在一起的系列時
3	系列 (series)	• 必備層次 • 用以提供由部門、機構或組別所形成的一組特定文書的相關資訊
4	副系列 (subseries)	• 補充層次 • 用以提供在系列內的一群文書的相關資訊 • 僅用在當要對系列中的文書群再加以清楚區分時
5	副副系列 (subsubseries)	• 補充層次 • 用以提供在副系列中的一群文書的相關資訊 • 很少使用，當有必要對在副系列之下的少數文書群做清楚的區別時
6	件 (piece)	• 必備欄位 • 用以提供有關一個個別文書，如一個案卷、一個報告或一冊等的資訊
7	項目 (item)	• 補充層次 • 提供個別文書內不同部分的相關資訊

在編目的分工上，由國家檔案館的 Client Managers 負責 1-3 層次，亦即部門、組別和系列此三個層次的描述，通常是以部門評估者 (departmental reviewers) 所提供的部門文書的研究資訊為基礎來進行描述。而各機關的文書檔案管理人員負責 5-7 層次的描述。在這 7 個層次中，「件」層次是最

為重要的描述層次，是組成目錄的重要元素。

依據國家檔案館編目指引，各機關編目人員在「件」這個層次需要予以描述的資訊有：

- （一）起迄日期：件內最早和最晚文書的形成日期
- （二）範圍/內容說明：對案卷文書的主要整體主題的摘要敘述
- （三）先前的參考值（former references）：在形成之時由登記桌給予的代碼或編號，機關內部的分類號
- （四）附註：補充說明
- （五）公開應用情形：與 30 年的公開應用規則不符時，要加以說明

上述 5 個欄位是政府部門或機關描述文書的最主要項目，亦是移轉目錄的主要內容。在國家檔案館提供的移轉目錄範本（Cataloguing Template）則是包括 18 個欄位，有部門編號、系列號、副系列號、副副系列號、件號、項目號、最早的日期、最後的日期、範圍/內容、先前參考值、開放情形、附註、描述能見度、LCI 系列、LCI 號、先前的 LCI 系列、先前的 LCI 號和抽出部分的標示，但通常只會填寫 7-8 個欄位。

第四節 澳洲檔案目錄公布機制

一、法令規範

澳洲民眾要調閱澳洲聯邦政府所產生的文書，主要是依據資訊自由法（Freedom of Information Act 1982）和檔案法（Archives Act 1983）的相關規定提出申請。在功能上，這兩個法案同為民眾檢索應用聯邦政府文書的主要依據，同時也是政府機關和國家檔案館處理政府文書的指導方針。而其不同在於，前者規範的主要對象是以包含個人資訊和未滿移轉年限（25 年）的文書為主，特別是在 1977 年以後所產生的文書；而檔案法則是針對形成時間已逾 25 年而成為國家檔案部份的檢索應用訂定應用原則。基本上，政府文書的檢索應用主要有三種形態，分別為政府機關的應用、一般大眾應用和特殊的應用。政府機關的應用是指某一政府機關可派員或授權他人至其他政府機關或國家檔案館申請文書應用；而一般大眾的應用則是任何民眾對文書檔案典藏處所的申請應用。最後的特殊應用是針對未公開應用的文書類別，接受某些特定的群體（如研究者）的申請應用。而依據文書產生的時間長短，不同的申請應用人會有不同的應用型態，如表 3-3

表 3-3 澳洲文書產生時間與使用對象

產生時間	政府機關	一般大眾
少於 30 年的文書	Official access	FOI 或 Special access
超過 30 年的文書	Official access 或 Public access	Public access 或 Special access

基本上，文書檔案只要產生期滿 30 年的政府文書就歸屬於公開應用範圍，一般民眾即可依據檔案法向國家檔案館提出申請應用。國家檔案館就有責任提供民眾申請的任何屬於公開範圍的政府文書，除非民眾所要申請的文書資訊的揭露有下列情況時，國家檔案館可依據檔案法的規定駁回民眾的應用申請，如：（National Archives of Australia, 2004）

- （一）文書資訊的揭露會損害國家的安全、國防和國際關係
- （二）屬於機密性文書
- （三）涉及不作為公共利益的國家政府財政和財產利益
- （四）介入法律或警察的調查和偵辦過程，或會損害一個公正的審判
- （五）侵害個人的生命或安全
- （六）對有關任何人的個人資訊或其商業、業務或財務事務的不合理揭露
- （七）洩漏商業機密或其他有價值的商業資訊

至於 1982 年制頒的資訊自由法（Freedom of Information Act 1982），則是擴展民眾檢索應用澳洲政府擁有的資訊的權利，其主要精神是要強化民眾政府文書的應用權利。該法案賦予民眾的權利有：

- （一）調閱存放於各政府機關內的文件；
- （二）要求機關更改有關個人本身不完整、過期、錯誤或誤導的資訊；
- （三）對駁回應用申請的申訴等。

因此依據該法，個人可以調閱的文件有包含個人本身資訊的文件，不管其產生時間多久，以及 1977 年 12 月 1 日以後產生的任何文書。

（Attorney-General’ s Department, 2003）雖然資訊自由法給予民眾檢索應用政府文書的權利，但該法也主張民眾對政府文書的檢索應用是受到限制的，如該法規定政府機關要公布的資訊範圍以有關影響公眾成員運作、權利和決策的手冊或其他文件，及影響公眾的建議為主，因此依該法規定，依據該法案的規定，政府機關應要提供的資訊類別有：（Attorney- General’ s Department, 2003）

- （一）機關的組織方式
- （二）機關的職能
- （三）制訂的決策
- （四）對公眾參與其機關工作的安排
- （五）機關典藏的文件和如何審閱這些文件
- （六）影響個人的決策過程中使用的規章與實務作業

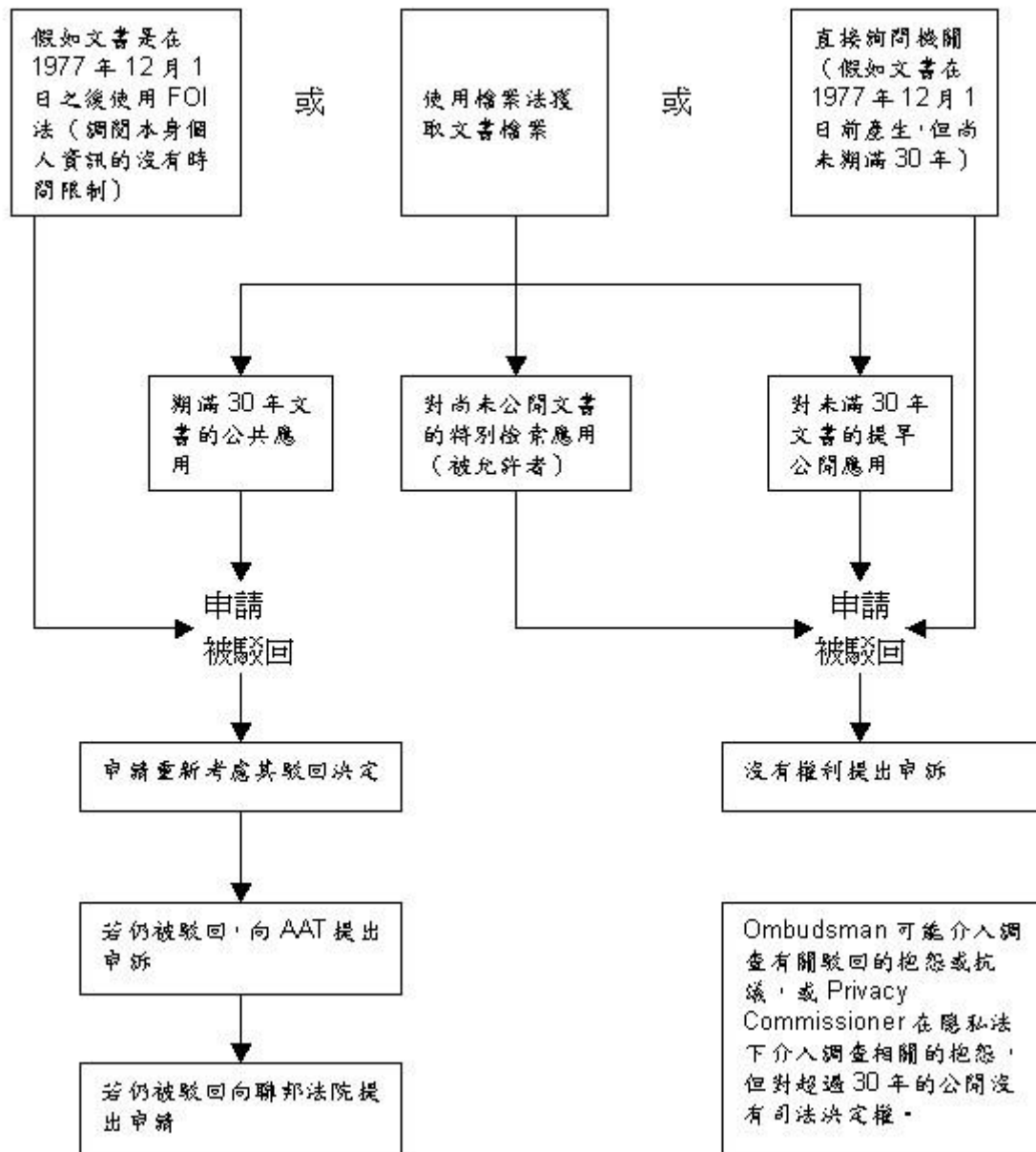
然而若是文書資訊內容的揭露會侵害到政府或第三者利益或其它公共利益時，政府機關有權力駁回申請者的應用申請。在資訊自由法中規範不予提供應用的類別包括：

- （一）與國家安全、國防和國際關係有關的文件

- (二) 有關聯邦與省之間的關係的文件
- (三) 內閣和 Executive Council 的文件
- (四) 審議過程的文件
- (五) 與法令的強制執行和公共安全的保護有關的文件
- (六) 其他法律適用的秘密規定的文件
- (七) 與聯邦政府的財政或財產利益有關的文件
- (八) 與機關的某些運作有關的文件
- (九) 文件包含個人資訊
- (十) 受到法律專業特權 (legal professional privilege) 管制的文件
- (十一) 與商業事務有關的文件
- (十二) 與全國性經濟有關的文件
- (十三) 文件包含機密獲得的資料
- (十四) 文件的揭露可能會藐視國會或法庭
- (十五) 自公司行號和安全維護立法而產生的某些文件

所有的申請應用都有可能遭到典藏該文書單位的駁回，其原因可能是 FIO Act 規範不予公開的文書類別（用以保護公共利益或其他人的個人隱私和商業業務）、或是包含其他第三者的個人資訊的不合理揭露。(Attorney-General' s Department, 2003；2004) 申請者再遭到駁回之後，可依法提出申訴，圖 3-15 表示澳洲政府機關處理政府文書申請應用的流程 (Fact

圖 3-15 澳洲政府機關檔案申請流程圖



二、檔案目錄描述與公布

對於上述各類資訊的相關文書資料，各機關必須透過公布機制提供調閱線索讓民眾得以藉此提出應用申請。因而在資訊自由法中也規定政府機關必須以正式出版或在網站公布的方式，告知民眾能夠申請應用的範圍。在國家檔案層級，亦即產生時間已滿 25 年鑑定為國家檔案者，由國家檔案館負

責提供相關的 檢索工具供民眾查檢。因而國家檔案館編制各種檢索工具，如研究指引（research guide）、Fact sheet 和線上目錄，包括查詢文書檔案的 RecordSearch 和查詢照片的 PhotoSearch。RecordSearch 資料庫包含來自 9000 個政府機關大約 400 萬個文書，是國家檔案館館藏文書的主要檢索工具。該系統提供關鍵字（或名稱）、日期、典藏地、參考號和查詢層次等欄位，檢索 畫面見下圖 3-16。

圖 3-16 RecordSearch 之檢索畫面

The screenshot shows the RecordSearch web application running in Microsoft Internet Explorer. The browser's title bar reads "National Archives of Australia - Search - Microsoft Internet Explorer". The address bar displays the URL "http://search2.naa.gov.au/cp/cp?Researcher&area.asp". The main content area has a yellow background and features a search interface. At the top, there are navigation buttons: "New search", "Passenger index", "PhotoSearch", "View previous searches", "Exit RecordSearch", and "Help". Below these is a link "Tip on searching". The search form is titled "Search" and includes several input fields and dropdown menus: "Keywords (or name)" with an "All words" dropdown, "Dates (eg 1920 or 1945-1950)", "Location of record" with a dropdown set to "Any", "Access status" with a dropdown set to "Any", and "Reference numbers (eg A5964 or 1921A345)". There is also a "Search level" dropdown set to "All until a match is found". Below these fields is a section for excluding terms, titled "Type in the search terms which you wish to EXCLUDE from your search (optional):", with its own set of input fields and a dropdown. At the bottom of the form are buttons for "Search", "Clear", "Browse this area", and "Feedback". The Windows taskbar at the bottom shows several open applications, including "Internet Explorer", "Microsoft Word", "Microsoft Excel", "Microsoft PowerPoint", "Microsoft Access", "Microsoft Outlook", "Microsoft Word", "Microsoft Excel", "Microsoft PowerPoint", "Microsoft Access", "Microsoft Outlook", and "Microsoft Word".

其檢索結果以三層格式呈現，第一層的檢索結果告知使用者，符合檢索值的資料數量，僅列出層次（item）和符合的項目數量。進一步選取適當的檢 索結果，點選「顯示」後，系統進一步顯示每一個符合項目的相關資料，包括名稱、系列號碼、控制號、起迄日期、開放情形、典藏地和條碼號。若

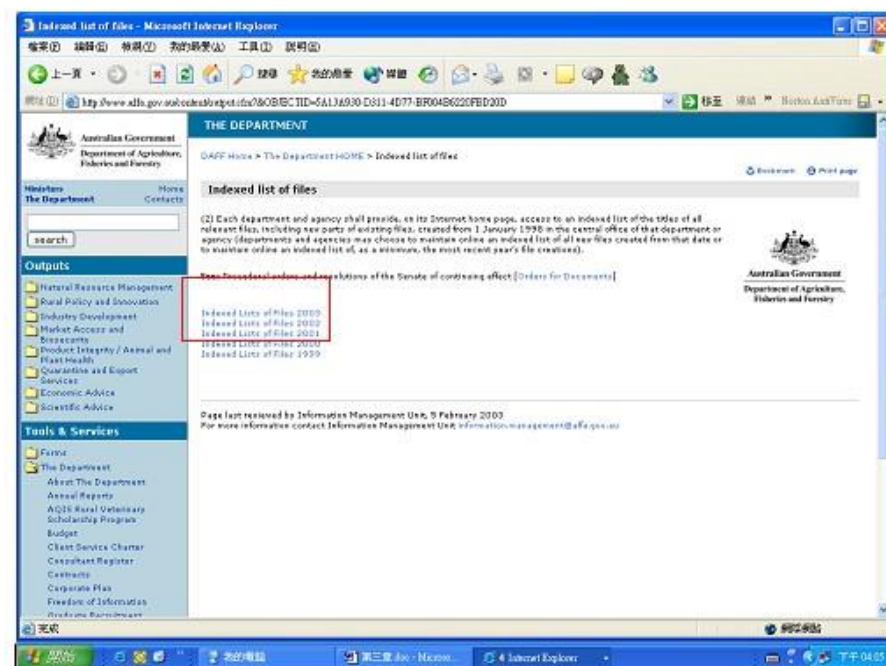
要需要該項文書 更為詳細的資料，可進一步點選控制號，進入該項文書的主要描述畫面，提供的資訊除上述欄位外，還包括系列登錄號、限制使用原因、實體大小、date of decision 等欄位。在此畫面，使用者可再點選系列號碼，獲取該系列的描述資料，如系列名稱、編號、登記日期、起迄日期、編排系統、控制號範圍、擁有 權、主要形式、Agency / person recording、Agency / person controlling、數量、典藏地、相關系列和系列附註說明等。此外，該系統亦設計使用者自行挑選顯示欄位功能，讓使用者依據自己的需求，選取顯示欄位。

在機關文書檔案方面（未滿 30 年期限，仍屬各政府機關管轄範圍者），為符合資訊自由法要求，澳洲參議院制定命令規定各政府機關應要定期建立每半年內形成的所有相關案卷（relevant files）之索引清單（indexed lists），並於機關網站提供該清單供眾瀏覽。各機關的索引清單要以 1998 年 1 月 1 日以後形成的案卷為主，包括已存在案卷的新增部分和新立案卷，包括 與部門機關的政策建議職能有關的案卷，以及任何與法令規章和公共行政的其他情況有關的案卷，但不包括（1）已移轉到澳洲國家檔案館的案卷；（2）案例有關 的案卷（如個人表述或處理部門或機關的顧客或納稅義務人的個人事務）；（3）實質上與部門機關的內部行政管理有關的案卷；（4）有關機關內部工作人員或人 事情況；（5）內閣相關資料；以及（6）與全面的全國利益有關的特別敏感的文件。其清單的涵蓋範圍可由各機關依據本身機關特性和需要來決定，但必須明白說 明該清單不予涵蓋的範圍。此外，

索引清單可能是以機關內部使用的分類架構來形成群組，如"policy", "legislation", "advisings"等，所列舉的名稱可為案卷的標題或名稱，但該名稱不可包括任何可能實質揭露商業機密、辨識個人或國家安全事務的標題或名稱的相關部分。

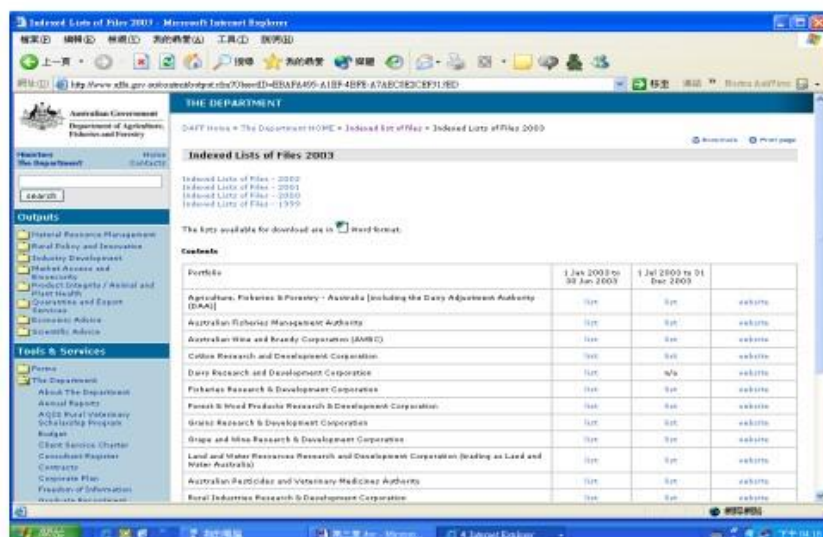
依據機關本身的需求，索引清單的呈現格式可分為兩層或三層。通常第一層依年代列舉內容，如 Department of Agriculture, Fisheries and Forestry 的網站 (<http://www.affa.gov.au>) 列舉出不同年代的案卷索引清單，供民眾點選（見圖 3-17）。

圖 3-17 Department of Agriculture, Fisheries and Forestry 之索引清單



而第二層的格式，有些機關是依據分類層級列出該年度的半年清單，供使用者點選進入第三層，如 Department of Agriculture, Fisheries and Forestry 即為一例。該機關索引清單的第二層格式為（見圖 3-18）：

圖 3-18 Department of Agriculture, Fisheries and Forestry 檔案第二層格式



點選「list」之後，出現的是最後一層的清單格式，其內容包括文書號碼和文書名稱，其格式如下（見圖 3-19）：

圖 3-19 Department of Agriculture, Fisheries and Forestry 檔案最後層次格式

A	B	C	D	E	F
1	Indexed list of files titles - Senate Continuing Order No 6				
2	Department: Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australia				
3	Date: 1 January 2003 - 30 June 2003				
4	Record Number	Record Title			
5	AFFA03/1E	GOVERNMENT RELATIONS - REPRESENTATIONS - Ministerials - Launch of BRS report: Herbicide tolerant crops in Australia			
6	AFFA03/2E	GOVERNMENT RELATIONS - REPRESENTATIONS - Ministerials - 10th Australia / Malaysia Joint Trade Committee Meeting			
7	AFFA03/3E	GOVERNMENT RELATIONS - REPRESENTATIONS - Ministerials - A Hydrogeological assessment of the fractured Basalt Aquifers on the Alstonville Plateau, Lismore NSW Report			
8	AFFA03/4E	GOVERNMENT RELATIONS - REPRESENTATIONS - Ministerials - National Water Irrigation Centre			
9	AFFA03/5E	GOVERNMENT RELATIONS - REPRESENTATIONS - Ministerials - Threat to Eucalypt knotholes of the east Angus Puccinia Pests			
10	AFFA03/1	BORDER OPERATIONS - AIRPORTS - Waste Management and Disposal			
11	AFFA03/2	BORDER OPERATIONS - AIRPORTS - Airport Management Systems (AMS)			
12	AFFA03/6E	GOVERNMENT RELATIONS - REPRESENTATIONS - Ministerials - Testing of Cosmetics on Animals			
13	AFFA03/3	NATURAL RESOURCE MANAGEMENT - MURRAY DARLING BASIN COMMISSION - Environmental Flows Project - Regional Evaluation Groups			
14	AFFA03/4	NATURAL RESOURCE MANAGEMENT - MURRAY DARLING BASIN COMMISSION - Environmental Flows Project - Community Engagement			
15	AFFA03/5	GOVERNMENT RELATIONS - AGIS Intellectual Property Issues			
16	AFFA03/6	PERSONNEL - AUTHORISATION - Appointment of Authorised Officers under the Export Control Act 1962			
17	AFFA03/7	AGRICULTURAL INDUSTRIES - DAIRY - Statutory Authority Reforms			
18	AFFA03/8	GOVERNMENT RELATIONS - Rural Policy and Innovation - Economic Policy and Operating Environment - ATO Primary Production Consultative Committee			
19	AFFA03/9	FOREST INDUSTRY - REGIONAL FOREST AGREEMENTS - Forest & Vegetation Sciences - Tasmanian Regional Forest Agreement (RFA) Five Year Review - Background Papers			
20	AFFA03/10	EXPORT CERTIFICATION SERVICES - MEAT INSPECTION - Request for Replacement Certificates - North America - Program Services Branch			
21	AFFA03/11	EXPORT CERTIFICATION SERVICES - Documentation - Problems with Entry of Product - Japan			
22	AFFA03/12	EXPORT CERTIFICATION SERVICES - Documentation - Problems with Entry of Product - Taiwan			
23	AFFA03/13	EXPORT CERTIFICATION SERVICES - Documentation - Problems with Entry of Product - Taiwan			

另外，有的機關採取二層結構顯示，其第一層資料仍以年代為區分基礎。在點選年代之後，第二層的顯示資料則列舉國家檔案館在該年度所產生的文書案卷其編號和名稱，如澳洲國家檔案館在其網站

(<http://www.naa.gov.au>) 上公布的案卷索引清單即採此顯現方式。第一

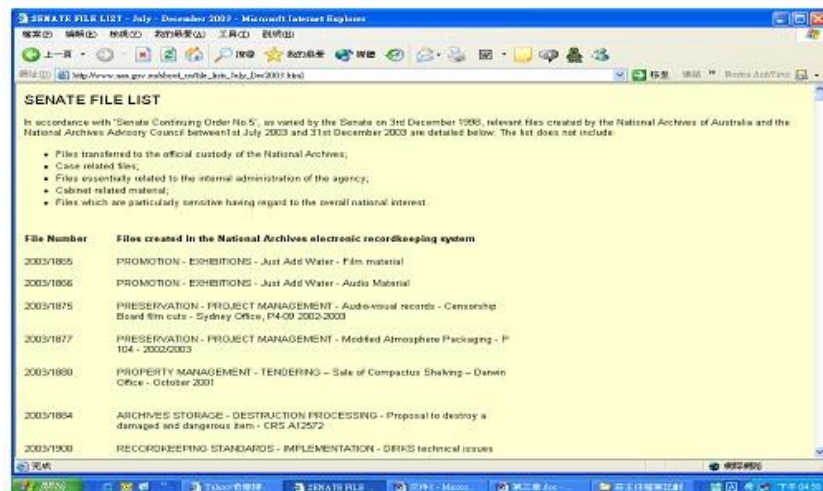
層顯示格式（見圖 3-20、21）：

圖 3-20 澳洲國家檔案館檔案顯示畫面



第二層顯示格式：

圖 3-21 澳洲國家檔案館檔案顯示第二層次



三、檔案移轉與彙送機制

澳洲檔案法規定，在政府機關形成的文書檔案在期滿 25 年之後，須依照一定程序移轉給國家檔案館或其他服務提供者。在移轉之前，機關人員必須依據經過鑑定的程序，來決定要予以移轉的文書。一般說來，機關文書必須符合國家檔案館的典藏目標，方能被移轉到國家檔案館典藏，成為國家檔

案的一部份。進行移轉作業時，除實體文書的移轉之外，政府機關人員需準備其相關文件，如 transfer proposal Part I & Part II 等，連同實體文書一起移轉。在 transfer proposal part I 表格中，機關人員以系列為單位填寫表格上的相關資料，包括機關編號與名稱、該表格之參考號、填寫表格日期、文書目前存放位置、聯絡人姓名/電話、機關檔案館負責人姓名、負責人簽名、系列編號與名稱、起迄日期、控制號範圍、處置方式、國家安全類別、數量、裝箱數量與類型、文書形式等。而 transfer proposal part II 則是一份移轉清單 (consignment list)，以項目層次 (item-level) 為描述單元而形成，需填寫的資料包括移轉文書的機關名稱、箱號、文書控制號、項目名稱/描述、內容涵蓋日期和處置授權和類別 (disposal authority and class) 等。

1999 年，澳洲國家檔案館出版《聯邦政府機關文書管理詮釋資料標準》(Recordkeeping Metadata Standard for Commonwealth Agencies) 做為現今各政府機關建立文書管理系統，特別是電子文書管理的參考工具。該標準建議各政府機關以此為基礎，來描述文書的識別方式、真實性、內容、結構、脈絡關係與重要的管理需求等資訊。為達此目的，該標準提出 20 個詮釋項目 (Metadata element) (下在細分為 65 個附屬項目)，詳細說明每一個項目的定義、目的、使用原因、必備性、應用層級、使用條件、可重複性、附屬項目、建議事項等。此 20 個詮釋項目分別為機關、應用限制或管理、名稱、主題、內容描述、語言、關連、涵蓋範圍、職能敘述、日期、類別、

聚集層級（aggregation level）、形式、文書辨識號、管理歷史、使用歷史、保存歷史、典藏地點、處置情形、mandate 等。

而澳洲國家檔案館中對於政府文書的描述則是採行《聯邦政府文書系列系統手冊》（Commonwealth Record Series (CRS) System Manual）的描述欄位與規則，來達成文書控制和檢索的目的。CRS 系統主要是以組織（organisation）、機構（agency）、人物（person）、系列（series）和項目（item）等 4 個層級為架構，構成文書描述的主體。而這些描述層級與欄位亦是該館線上目錄 RecordSearch 的資料來源與內容。CRS Manual 主要是針對 CRS 系統中這些描述層級及其所屬描述欄位的定義、目的、相對重要程度、描述內容的標準、描述資訊的來源、與其他欄位的重要關係、修正要求、與其他描述標準的交互參考等資訊等提供一套完整規則說明。因其著錄層級的屬性和文書控制目的的不同，在 CRS 系統不同層級中要予以著錄的主要描述欄位分別為（見表 3-4）：

表 3-4 澳洲國家檔案館檔案描述欄位

層級	描述欄位 (descriptive element)
組織	名稱、替代名稱、日期範圍、附註說明
機關	名稱/替代名稱、日期範圍、典藏地、附註說明、職能、狀態碼
人物	姓名、別名、生卒日期
系列	名稱、日期範圍、編排系統、主要的形式/項目尺寸、控制號範圍、重要代碼、附註說明
項目	系列號碼、控制號、名稱、內容日期範圍、開始累積的日期、替代系列號、替代控制附註說明、尺寸、媒介、副本項目、副項目 (sub-item)、處置訊息、關鍵字標目、擁有權、典藏地、規模範圍、組成項目 (aggregate item/constituent item)

第五節 日本檔案目錄公布機制

一、檔案管理體制

日本在檔案文件的管理，對於行政機關所保有，尚未移轉給日本國立公文書館的行政文書，在中央是依據”日本國行政資訊公開法”，在地方則依據由各地方自行制定之地方行政資訊公開條例；而對於歷史公文書，即由日本國立公文書館所保管的國家檔案，則是依據”獨立行政法人國立公文書館應用規則”。（陳銘祥，2003，頁 40）

日本國立公文書館於 1971 年 7 月 1 日成立，該館主要任務為接管中央各行政機關具有歷史價值之重要檔案，予以永久保存，並提供閱覽與展示，同時辦理相關調查研究。自 1987 年 12 月「公文書館法」施行後，使日本檔案事業更進一步發展。2001 年 4 月 1 日起，為因應國立公文書館法之修正，將原本為行政機關之屬性改制為特定獨立行政法人，此舉使日本進入檔案管理的嶄新時期。

在行政資訊公開法制定後，日本地方政府各機關檔案文件移交檔案館之前必須向社會大眾公開提供利用。地方政府各機關在工作中所形成的文件（包括文字、圖片、微縮資料、錄音帶等），多屬於公開利用之範圍。為確保此一政策有效實施，日本在各地成立文書館，大多直屬地方政府，有的資訊中心並建有若干分部，以方便民眾就近利用。因此，儘管公開提供利用的文件仍然保存在原機關，但資訊中心內保存了大量本地區可以公開的行政資料，並建立文件書目資料庫，蒐集各機關相關資料，以作為地方政府各機關

向民眾提供資訊服務的總窗口。(馮震宇，2003，頁 29)

日本除了地方級的檔案機關外，主要的檔案管理與典藏單位計有六個：

(一) 國立公文書館：負責保管具歷史價值之檔案，並提供閱覽、研究及展示；(二) 外務省外交史料館：收藏外務省成立至第二次世界大戰之間的檔案史料，包括日本與各國簽訂的條約、外交備忘錄、外事往來公函、電報等重要歷史性文件。該館對二次大戰後之檔案，僅收藏微縮複製品提供使用，檔案原件仍存於外務省辦公廳；(三) 防衛廳防衛研修所圖書館：收藏日本 1868 年至 1945 年之間軍方檔案，每年持續至各地收集戰爭年代之日記等重要史料；(四) 國立文學研究資料館：負責日本史料的收集與保管、發行史料目錄、提供史料閱覽、對館藏史料及其他館存在全國各地的相關史料進行調查研究；(五) 宮內廳書陵部：負責保管皇族檔案紀錄，如皇族家譜、實錄、宮內廳的管理性文件及皇族制度、皇族收藏的珍貴圖書資料；(六) 國立國會圖書館憲政資料室：負責收藏日本議會相關的憲政史料。(唐建清，1998，頁 20，引自薛理桂、林嘉玫，民 92)

二、法令規範

日本地方政府各機關檔案文件移交公文書館之前必須向社會大眾公開提供利用，主要基於日本行政資訊公開法第一條所規定：基於國民主權的理念，人民有請求開示行政文書的權利，政府有向國民說明所有活動的義務，

以使行政機關所保有之資訊能進一步公開，國民能有正確的理解與批判基礎，進而有助於推動行政公正與民主的目的。

基於開示請求權，對於行政文書，原則上因申請而公開，例外始不予公開，意即行政機關對行政文書之「開示義務」。例外不公開的情形如下：

（一）與個人隱私相關之資訊，如識別特定個人有關之姓名、生日或其他描述之資訊；或雖不會因此識別出特定個人，卻可能因公布該資訊，使特定人之權利或利益受到侵害。但下列情形不在此限：

- 依法令規定或習慣，得以公布之資訊。
- 為保護人之身體、健康生活或財產，而認為必須公布之資訊。
- 該當事人為中央或地方之公務人員，而所公布之資訊係與其職務執行內容相關。依該法第六條第二項規定，若除去該識別個人之資料而公布，無害於該當事人之權利利益時，則得除去後公布之。

（二）與法人或其他團體，或個人經營之事業有關之資訊，於下列情形不予公開。但雖與保護人之身體、健康生活或財產有關，而認為須公布之資訊，不在此限。

- 如予公開，對該團體或個人之權利、競爭上的地位或其他正當之利益會有所侵害。
- 機關之要求，其在不予公開之條件下，而任意提供給行政機關之資訊，在合理認定下，依其資訊之性質或當時之環境，該法

人團體或個人，通常不會將該資訊公布。

- 政機關之首長有足夠理由，認為公開該資訊將有害於國家安全、損及與他國或其他國際機構之信賴關係，或在與他國或其他國際機構之交涉中受到不利益。
- 政機關之首長有足夠理由，認為公開該資訊將對犯罪之預防、鎮壓或搜查、公訴之維持、刑之執行等其他公共安全及秩序之維持產生阻礙。

(三) 國家機關或地方公共團體之內部或相互間審議、檢討或協議有關之資訊，若予公開，將會不當損及率直意見的交換或意思決定的中立性，使國民產生混亂，或對特定人產生不當的利益或不利益。

(四) 對國家或地方公共團體所掌之職務或事業有關之資訊，如予公開，將產生下列之風險，而對該職務或事業之實施，產生阻礙：

- 監察、檢查、取締或試驗有關之事務，恐難掌握正確的事實，或者容易產生違法或不當行為，或者恐難發現此等行為；
- 與契約、交涉或爭訟有關之事務，恐不當損害國家或地方公共團體財產之利益，或當事人之地位；
- 調查研究有關之事務，恐不當阻礙其事實之公正與效率；
- 人事管理有關之事務，恐對其人事公正且圓滑的確保產生阻礙；
- 國家或地方公共團體所經營之企業有關的事業，恐有害於該企

業經營上之正當利益。

然而，縱使是不得公開的資訊，如行政機關之首長，認為其有公益上之必要時，仍得對申請人開示該等行政文書。(馮震宇，2003，頁 31-32)

三、檔案目錄描述與公布

日本除了地方級的檔案機關外，主要的檔案管理與典藏單位包括：國立公文書館、外務省外交史料館、防衛廳防衛研修所圖書館、宮內廳書陵部、國立國會圖書館憲政資料。目錄詳細著錄各欄位，包括文書分類(大分類、中分類、小分類)、標題、作者、取得時間、保存年限、保存期滿日期、保存媒體、保存地、保管者、保管期滿後的處理方式、備註等。

日本各地文書館約 40 個單位，對於行政資料的目錄管理，目前多提供紙本目錄供民眾查詢，或提供紙本 PDF 檔，供民眾在線上瀏覽，少數公文館提供線上檢索目錄。各館在書目著錄格式著錄欄位不一，基本上包括檔案名稱、所屬機關、類號、保存期限等欄位。

(一) 國立公文書館

依日本公文書館法，國立公文館之業務為：保存具有歷史價值的重要公文書，並提供一般利用；其接收各省廳檔案的標準如下：永久保存之檔案，於文件作成後 30 年內移轉、定期保存之檔案，認為有移轉必要者，期限屆滿後一年內移轉，但以文件作成後 30 年內為限、未訂保存期限之檔案，認為有移轉必要者，於相當

時期轉移，但以文件作成後 30 年內為限。日本國立公文書館對於公文書的處理，如法人文書管理簿中的著錄欄位包括：文書分類(大分類、中分類、小分類)、標題、作者、取得時間、保存年限、保存期滿日期、保存媒體、保存地、保管者、保管期滿後的處理方式、備註等，詳細記載公文書保存的相關資料。

(二) 各地資訊中心

1、千葉縣文書館

收藏本縣行政資料，包括計劃書、議會報告書、環境調查資料、統計、地圖、年報等資料。提供最近一月新入藏資料一覽表，1997 年 3 月到現在的行政資料，則依發行者別，如縣、市町村，以及五十音順，提供一覽表，目錄欄位包括：書名、發行者名稱、發行年月、分類、頁數、入藏號等。依千葉縣情報公開條例，縣民享有知的權利，可查詢目錄，提出閱覽申請。(見圖 3-22、23)

圖3-22 千葉縣文書館目錄網頁



圖3-23 千葉縣文書館之行政目錄詳細畫面

行政資料 (2004年5月新着資料) 更新: 2004/06/03

2004年5月分 1~100件目/134件 ▲ 前のページ(項目一覧)へ戻る

書名	発行者名	発行年月	分類	頁数	受入番号
ADHD児等のためのサポートプログラム ソーシャルスキル編	千葉市養護教育センター	2004/03	378	69	77741
あすのち4を拓く10のちから 千葉主権の確立 平成16年3月	総合企画部企画調整課	2004/03	318.236	30	77660
我孫子市の図書館 平成15年度	我孫子市民図書館	2003/07	016	46	77834
駒岡商港開港35周年記念	駒岡町	2004/02	661	24	77718
育児体験発表会記録 平成15年度(第25回)	柏市教育委員会	2004/03	379.9	28	77758
夷隅町町制施行50周年記念誌 想めき、悠久の記憶	夷隅町	2004/03	318.236	79	77702
いちかわ自然観察ガイドマップ4 中部II(北方~中山~鬼高)	市川市	2004/03	291	1枚折り たたみ	77747
いちかわ自然観察ガイドマップ5 南部I(稲荷木~原木~東浜)	市川市	2004/03	291	1枚折り たたみ	77748
市原市統計書 平成15年版	市原市	2004/03	351.35	199	77816
一般会計予算書 附 予算に関する説明書 平成16	千葉市	2004	349.4	356	77753

2、群馬縣立文書館

收藏本縣行政文書，包括明治9年(1876)群馬縣成立以後所收藏之縣報、統計書、地圖、鄉土新聞等行政資料。目前對所藏

行政文書僅提供一覽表，尚未提供線上檢索。

3、大阪府公文書館

收藏本府行政資料，包括行政刊行物、大阪府議會議事錄、公報、統計書、官報等資料。提供線上檢索，目錄欄位包括：簿冊標題、請求號碼、登錄號、發行機關、發行年月等。(見圖 3-24)

圖3-24 大阪府公文書館之檢索結果畫面



4、廣島縣立文書館

收藏行政資料，可查閱『広島県刊行行政資料目録（分類順）』以及『広島県刊行行政資料目録（書名五十音順）』。

5、徳島縣立文書館

行政資料可提供線上檢索，目錄欄位包括資料號、標題、發行機關、資料保存年限等。(見圖 3-25、26)

圖3-25 德島縣立文書館公文書顯示畫面

圖3-26 德島縣立文書館公文書檢索結果畫面

資料番号	表題	作成部課名称	資料年度(納)
G199500938	民主主義上	国 文部省	9148 年
G200201444	普及指導基本計画書(平成12年度~16年度)普及指導計画書(平成12年度)	農林水産部 日和佐農業改良普及センター	2004 年
G200201468	普及指導基本計画書(平成12年度~16年度)普及指導計画書(平成12年度)	農林水産部 徳島農業改良普及センター	2004 年
G200201479	普及指導基本計画(平成12~16年度)平成13年度普及指導計画	農林水産部 川島農業改良普及センター	2004 年
G200201640	吉野川地域森林計画書	農林水産部 林政課	2007 年
G200201641	吉野川地域森林計画変更計画書 平成10年12月変更	農林水産部 林政課	2007 年
G200201642	吉野川地域森林計画変更計画書 平成11年	農林水産部 林政課	2007 年

6、東京都公文書館

在網頁上僅提供館藏概要一覽，若欲查詢完整的館藏必須透過紙本的目錄，如東京都公文書館藏書目錄，目前在網頁上提供

東京都公文書館藏書 目錄1 東京府文書(明治)、東京都公文書館藏書目錄2 東京府文書(大正、昭和)、東京都公文書館藏書目錄3 東京府文書(明治、大正、昭和)PDF 檔可查看 目錄內容。

書目著錄欄位包括保存年限代碼、標題、文書所屬機關、日期、分類號、微縮號，保存年限代碼1表永久保存、2表20年、10

年、5 年保存，但僅著 錄代碼 1，代碼 2 不著錄。

例 1、 回議録・第 1 類・銀行（勸業課）613.C2.2 府明Ⅱ 明16-75（547-990）

〔種別〕〔標題〕〔主務課〕〔分類番号〕〔マイクロ番号〕

例 2、 □土地＊公園地・冊の 8 305.F7.9 市大14-69（6-795）

〔種別〕〔標題〕〔主務課〕〔分類番号〕〔マイクロ番号〕

7、板橋區公文書館

網頁上提供所藏資料一覽表，包括公文書與行政刊行物，提供

PDF 查看目錄內容，如文書移轉目錄（見圖 3-27），書目著錄欄

位包括：單 位編號、所屬單位名稱、分類號、文書案號、文書

名稱、保存期滿日期、架號、是否提供閱覽等欄位。依據東京

都板橋區立公文書館條例、東京都板橋區立公文書館條例施行

規則以及公文書移管基準整理、保存公文書與提供閱覽使用。

圖3-27 板橋區公文書館之文書移轉目錄

コード	所屬名	分類コード	文書番号	文書内容	移管年度	移管月	移管可否	備考
1118	企画部企画課	2-41-09-02	84-0004-002	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1119	企画部企画課	2-41-09-02	84-0005-000	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1120	企画部企画課	2-41-09-02	84-0007-000	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1121	企画部企画課	2-41-09-02	84-0002-000	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1122	企画部企画課	2-41-09-02	84-0003-000	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1123	企画部企画課	2-41-09-03	89-0001-000	平成16年度職員給与の支払について	平成16年度	10-06-08	可	
1124	企画部企画課	2-41-09-03	89-0001-000	平成16年度職員給与の支払について	平成16年度	10-06-08	可	
1125	企画部企画課	2-41-09-03	89-0001-002	平成16年度職員給与の支払について	平成16年度	10-06-08	可	
1126	企画部企画課	2-41-09-09	10-0027-000	自然環境に於ける委員会（平成13年度11月定例議会付議案件）	平成16年度	10-06-08	可	
1127	企画部企画課	2-41-09-09	10-0027-002	自然環境に於ける委員会（平成13年度11月定例議会付議案件）	平成16年度	10-06-08	可	
1128	企画部企画課	2-41-09-09	10-0027-003	自然環境に於ける委員会（平成13年度11月定例議会付議案件）	平成16年度	10-06-08	可	
1129	企画部企画課	2-41-09-09	10-0027-004	自然環境に於ける委員会（平成13年度11月定例議会付議案件）	平成16年度	10-06-08	可	
1130	企画部企画課	2-41-09-06	11-0041-000	平成13年度「生活心」育成・整備モデル事業推進期に関する意見書	平成16年度	10-06-08	可	
1131	企画部企画課	2-41-09-06	11-0041-002	平成13年度「生活心」育成・整備モデル事業推進期に関する意見書	平成16年度	10-06-08	可	
1132	企画部企画課	2-41-09-02	11-0001-000	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1133	企画部企画課	2-41-09-02	11-0001-002	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1134	企画部企画課	2-41-09-02	11-0001-003	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	
1135	企画部企画課	2-41-09-04	11-0001-000	新橋区民館行の町年記念事業の業務に付し「実行委員会」の議事録について	平成16年度	10-06-08	可	

四、檔案移轉與彙送機制

整體而言，日本檔案管理與典藏單位除了國會及皇室的檔案有各自的機關負責保管與提供利用外，日本的檔案管理制度基本上屬於集中管理的方式，中央政府之檔案在形成檔案，在本機關保管三十年後，均應移交國立公文書館，但外務省與防衛廳兩個單位除外。地方政府之檔案，若地方已有建公文書館者，則移交該公文書館，如未建公文書館則留在機關內文書課繼續保管（金至善，1997，頁 25，引自薛理桂、林嘉玫，民 92）。

第六節 新加坡檔案目錄公布機制

一、檔案管理體制

新加坡國家檔案館為新加坡檔案專責管理機關，該館成立於 1968 年，負責收集和管理新加坡的歷史文獻與檔案。該館前身是國家檔案與記錄中心，最初是由聯合國教育科學及文化組織之檔案管理專家 Dr . F . R . J . Verhoeven 提倡成立，附屬於新聞藝術部（Ministry of Information and Arts）。1973 年，設立一個文件中心用來保存迅速增加的檔案文件，在 1993 年 8 月，國會通過議案，將國家檔案館（National Archives of Singapore）、口述歷史館（Singapore History Museum）及國家博物院（Singapore Art Museum）劃歸國家文物局，欲促進新加坡人民對藝術、文化和文物的認識，透過有系統、有組織地收集、保存和展示該國祖先的文化遺產，探討新加坡的文化發展歷程。

新加坡在 1993 年頒布的國家文物局法（NHB 93' ACT），其中對於檔案及國家文物局及其所屬之業務職掌等均有明確之定義。根據新加坡法律規定，凡公務產生之公文書，均需由國家檔案館來執行管理的督察工作。國家檔案館所收集之檔案均經過篩選，唯有具長期收藏價值，能夠反映新加坡豐富的歷史變遷，以及其組織及人民紀錄者，才會被保留。在收藏內容可分為下列幾類：

- （一）官方檔案：約計 8600 公尺檔案架長之紙本檔案及 110000 卷縮影資料。

(二) 個人、團體、宗教社團或私人文件。

(三) 歷史圖片：現已收集 150 萬張老照片及許多珍貴圖片。

(四) 建築藍圖：約有 130000 張原版藍圖。

(五) 地圖及圖表：約有 6500 張地圖資料。

(六) 口述歷史錄音訪談資料：約有 17000 份訪談記錄。

(七) 電影片、錄音帶及錄影帶檔案：約有 56871 卷。

因應紙本式檔案成長快速致使典藏空間難以負荷問題，近年積極進行數位化及微縮影儲存作業。由各機關移轉而來需永久保存的檔案，無論原移轉機關是否有電子儲存或微縮媒體之複製品，均不採用，而是在原件移轉至該館典藏後，由該館自聘工作人員，統一自行製作。至於該館檔案數位化的優先順序，是以使用次數多寡及原件保存狀況為考量依據。

有關機密檔案之管理，新加坡國家檔案館傾向於未解密之檔案暫不移轉，換句話說，已移轉給檔案中央主管機關之永久檔案都是可以公開的資訊，民眾也可隨時申請調閱，加以應用。

開放應用方面，無論是外國人或是本地人，都可以前來申請利用該館典藏的檔案資源。檔案原件除非有特殊情形，否則基本上是不外借，即便是各部會來函借調或是依法調用，仍是只提供微縮片。由於微縮片過程有明確的沖洗、品質管制等規範，所以已視為原件，可供訴訟之呈堂證供等用途，並沒有真偽的考量問題。

政府部門必須按保管期限表的規定，在保管期限結束時把案卷銷毀或者

送交檔案館進行微縮、照相和保存。保存期限表對近五年內的文件無效。凡保管期滿 25 年，且館長認為有充份保存價值的文件，均應向文件處理的文件中心移交。非文件中心的人員，未經檔案館館長的授權，一律不得查閱移交給文件中心的公共文件（公共檔案除外）。

國家檔案館於 2000 年 7 月 3 號開設 Archives and Artrfacts Online (a2o)，即為新加坡網站的線上資料庫 (www. a2o. com. sg)。a2o 網站查詢將國家檔案館上網資料分成數大類，並以八種檢索系統呈現，分別為 (1) PICAS (Picture Archives Singapore)，以查詢相片檔案為主、(2) MISAS (Moving Image Sound Archives Singapore)，以動畫影音檔案為主、(3) STARS (Speech Texts Archival and Retrieval System of Singapore)，可查詢名人演說資料、(4) CARDS (Cartographic & Architectural records database Singapore)，以地圖建築資料為主、(5) PRISM (Private Records Information System)，以私人紀錄為主、(6) GRID (Government Records Information Database)，可查詢政府資料、(7) POSTERS (Posters Records Database Singapore)，以海報資料為主、以及 (8) CORD (Collection of Oral History Recording Database)，以口述歷史資料為主。

以政府資料為主的 GRID 資料庫，是查詢國家圖書館中有關政府機關文書檔案的最佳檢索工具。該系統提供的檢索方式有關鍵字、資料時間範圍、和畫面最大筆數承載量（見圖 3-28）。在 GRID 可以很便捷的使用重要的政府資料，不過目前仍以目錄查詢為主，全文影像檔案上網作業尚在建置中。

圖 3-28 GRID 資料庫之檢索畫面

其檢索結果首先簡要列舉符合檢索值的檔案來源、案卷名稱和起迄日期
(見圖 3-29)

圖 3-29 GRID 資料庫之檢索結果畫面

Media Type : Government Records
Search Terms : **Harry Lee Kuan Yew**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 ► [Next 10](#) 1 - 10 of 176 items

S/No.	Select	Source	File Title#	Date Opened	Date Closed
1	☐	Registry of Companies	Yew Lee Chong Factory Ltd	04/01/1965	07/10/1967
2	☐	Singapore Improvement Trust	APPOINTMENT OF MR LEE BAK YEW AS SIBLIN AS FROM 1.4.02	20/04/1942	01/01/1943
3	☐	Public Relations Office	Visit of Sir Harry Luke	16/12/1955	17/01/1956
4	☐	Singapore Improvement Trust	PLAN OF PROPOSED SLAUGHTER HOUSE FOR PIGS AT RESERVE RD OFF BUONA VISTA RD FOR TAY GEOK SAN & LIM LEE KUAN	26/05/1933	19/06/1933
5	☐	Public Relations Office	History of the Emergency by Mr. Harry Miller of the Straits Times :-	20/02/1954	23/11/1954
6	☐	Singapore Improvement Trust	APPLICATION FROM YEW CHIN LEE FOR A LICENCE TO STORE COAL ON OPEN LAND IN KG SOOPOO CLOSE TO THE KALLANG RIVER	07/11/1932	17/11/1932
7	☐	Ministry of Education	Hup Kuan School, Malabar Street	12/08/1957	23/01/1969
8	☐	Ministry of Education	Soo Yin Kindergarten Siak Kuan Avenue	27/11/1957	26/01/1960
9	☐	Ministry of	Erick Kuan School - Capital Grant & Building	29/07/1957	11/03/1967

點選其中一筆細目的資料畫面如下圖 3-30：

圖 3-30 GRID 資料庫之檢索結果詳目

Source: [Registry of Companies](#)
File Title: Yew Lee Chong Factory Ltd
Date Opened: 04/01/1965
Date Closed: 07/10/1967
Microfilm No.: ROC 501
Blip No: 18
CD No .:
PDF No.
Access: 01

在此呈現的欄位有來源、案卷名稱、開始日期、結束日期、縮影號碼、

Blip No、CD No、PDF No、公開應用情形等。其中來源呈現資料來源單位，而案卷名稱則是案由，再佐以 file 的開啟與閉檔時間，以下則是保存檔案類型的編號。

二、檔案移轉與彙送機制

在機關檔案移轉與目錄匯送部分，新加坡國家文物局設計一套系統，EAS（新加坡電子檔案系統）來讓政府機關很有效率地移轉相關的文書檔案。在移轉實體文書檔案之前，政府機關需先向國家檔案館提出移轉申請，讓國家檔案館鑑定所要移轉的文書檔案是否符合國家檔案館的館藏需求。透過 eAS，政府機關可以依據系列將所要移轉的文書予以建檔，製成目錄清單傳給國家檔案館。這一份附錄清單需要填寫的欄位有檔號（S/No.）、分類號（File Ref）、案卷名稱（File Title）、防護層級（分為機密與開放）、文件首次建檔日期（Date of 1st Doc）、建議保存年限（Proposed RP）、建議處理動作（Proposed DA）。國家檔案館完成鑑定程序之後，會將更新過的目錄清單傳給移轉機關，而該機關便可依據這份清單形成其移轉目錄，正式將實體文書一併移轉給國家檔案館。這份移轉清單的著錄欄位與先前的目錄清單欄位相去不遠，包括檔號、分類號、案卷名稱、起迄日期、文件數量和防護層級等。

第七節 中國檔案目錄公布機制

一、檔案管理體制

1954 年 11 月中華人民共和國（以下簡稱中國）國務院設立國家檔案局，統一掌管國家檔案事務，之後各級各類檔案機構相繼建立，形成全國集中統一分級管理的檔案工作管理體制。而檔案法的頒布亦確立各檔案機構之職責與機關檔案室的地位包括〈中華人民共和國檔案法實施辦法〉、〈機關檔案工作條例〉、〈機關檔案工作業務建設規範〉、〈電子公文歸檔管理暫行辦法〉等，對機關檔案室的工作給予具體規定。中國現行檔案管理工作，在組織方面由下列三大體系構成：（薛理桂，林嘉玫，民 92）

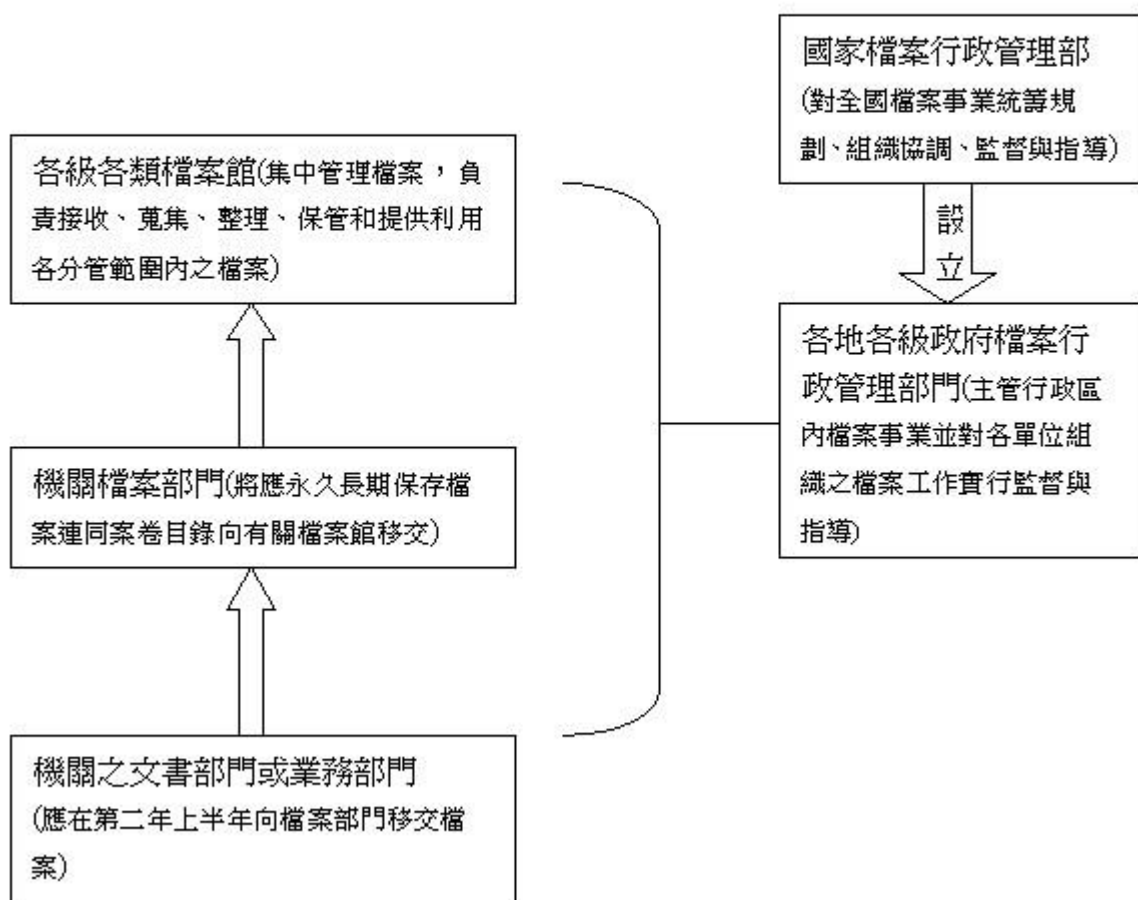
- （一）機關檔案部門：機關檔案之管理須建立檔案機構或設置專責人員管理成立檔案處、檔案科或檔案室，受機關辦公廳領導，並受同級或上級檔案業務管理機關之領導、監督及檢查，實行以專業主管機關為主，地方管理機關為輔之管理機制；
- （二）檔案館：目前已成立的中央級檔案館有三，包括中央檔案館、中國第一歷史檔案館、中國第二歷史檔案館；
- （三）檔案事業管理機構：中國的國家檔案局為國務院直屬機構，是國家檔案事業的最高領導機關，其任務是在統一管理國家檔案工作原則下建立國家檔案制度，指導和監督各級國家機關和人民團體的檔案工作、負責全國家檔案館網的規劃、籌建和領導國家檔案館、研究和審查國家檔案文件的保管期限標準和銷毀問題、制

定有關國家檔案工作的法規性文件以及其他國務院交辦的檔案事務。

依照中國檔案法之中對檔案機構的職責與各機關檔案彙送的結構圖如

圖 3-31 所示：

圖 3-31 中國檔案機構的職責與各機關檔案彙送的結構圖



二、法令規範

中國地區之檔案的公開與利用，依據其檔案法之第十九條規定：「國家檔案館保管的檔案，一般應當自形成之日起滿三十年向社會開放。經濟、科

學、技術、文化等類檔案向社會開放的期限，可以少於三十年，涉及國家安全或者重大利益以及其他到期不宜開放的檔案向社會開放的期限，可以多於三十年，具體期限由國家檔案行政管理部門制訂，報國務院批准施行。檔案館應當定期公布開放檔案的目錄，並為檔案的利用創造條件，簡化手續，提供方便。中華人民共和國公民和組織持有合法證明，可以利用已經開放的檔案。」

第二十條：「機關、團體、企業事業單位和其他組織以及公民根據經濟建設、國防建設、教學科研和其他各項工作的需要，可以按照有關規定，利用檔案館未開放的檔案以及有關機關、團體、企業事業單位和其他組織保存的檔案。利用未開放檔案的辦法，由國家檔案行政管理部門和有關主管部門規定。」

由以上可以了解中國對於檔案的開放與利用是積極的。但對於未開放的檔案只限制在供本機關和上級主管機關使用。其乃根據〈機關檔案工作條例〉第二十一條：「機關檔案部門應建立檔案的借閱制度，根據檔案的機密程度，確定不同的利用範圍，規定不同的審批手續。機關檔案部門保管的檔案，是現行檔案，主要供本機關和上級主管機關使用，不屬於開放範圍。對外提供利用需經上級主管機關批准。」

廣州市自 2003 年 1 月 1 日起以政府規章的形式在中國率先實施《政府信息公開規定》。其規定乃就政府資訊的公開原則、公開內容、公開方式、公開程式、法律監督、責任等作出具體規範。明訂了政府資訊原則上都要公

開，包括事權、財政權、人事權以及重大決策實行公開制度。其內容包括：政府關於社會經濟發展戰略，直接影響公民、法人或其他組織的行政執法事項，對當地重大突發事件的處理情況，及群眾普遍關心的事項等必須公開；政府年度財政預算及其執行情況，重要物資招標採購和重大基本建設專案的招投標情況，政府投資建設的社會公益事業情況等必須公開；幹部選拔任用、公務員錄用、機構改革分流等必須及時、真實地予以公開。故意隱匿資訊或提供虛假資訊，因此而給個人或組織造成損害的，應依法承擔責任。其中亦明確規定，個人隱私、商業秘密、國家秘密、除需要公開的事項以外的正在審議、討論過程中的政府資訊等，都不宜公開。（何靜文，2002）

中國目前積極制定的《政府信息公開條例》已於2004年6月中起草完畢，其規定不離《政府信息公開規定》的精神其主要內容尚包括有：1. 政府資訊公開以公開為原則，不公開為例外；2. 不收費，只能收取預先確定標準的成本費用；3. 通過公報等官方出版物或以放置在辦公場所供公眾查閱的方式主動公開其資訊，還必須通過網際網路的官方網站主動公開；4. 正式決定是否公開的程序：政府機關按照法律程序決定是否公開政府資訊；5. 辦事指南與資訊登記簿內容：政府機關向公眾提供該機關的政府資訊登記簿，包括每條資訊的名稱、索引、主題、基本內容的簡單描述以及登錄日期。而其對政府信息的保密範疇為：《保密法》規定的應當保密的政府信息、其他法律法規規定的不予公開的秘密、個人隱私、商業秘密、刑事案件中不應公開的相關信息、政府部門正在研究尚未形成決議的信息可不公開。

事實上檔案法之第十九條規定即使不是保密檔案，凡是未滿三十年，原則上是不向公眾開放的。因而中國學者認為政府資訊公開要邁出的首要一步就在於對保密法和檔案法進行修訂，明確定義保密資訊與開放資訊的界限，否則，政府資訊公開的範圍將受到很大限制。（褚松燕，2004）

三、檔案目錄描述與公布

根據〈機關檔案工作條例〉，中央和地方專門主管機關的檔案部門，應根據管理體制，負責對其系統和直屬單位的檔案工作進行指導、監督與檢查；機關應建立健全的文件資料歸檔制度。凡機關工作活動中形成的具有保存價值的文件資料均由文書部門或業務部門進行整理、立卷，並定期向檔案部門歸檔；機關文書部門或業務部門一般應在第2年上半年向檔案部門移交檔案。

依〈歸檔文件整理規則〉一份完整的歸檔文件目錄須設置件號、責任者、文號、題名、日期、頁數等項目。歸檔文件目錄應裝訂成冊並編製封面。歸檔文件目錄封面可以視需要設置全宗名稱、年度、保管期限、機構等項目。而機關檔案部門對接收的檔案應加以合併立卷；區分保存價值、分類整理、立卷，並編製案卷目錄，主要項目包括立檔單位名稱、組織機構名稱、案卷題名、標題、卷內文件的起止日期、總頁數、保管期限、以及全宗號、案卷目錄號等。案卷目錄的組成部分包括封面（見圖 3-32）和扉頁、目次、序

言或說明、簡稱表、案卷目錄表（見圖 3-33）、備考表等。在日後的編目、檢索、檔案的移交和接收皆有其積極的作用，它本身即是基本的檔案檢索工具也是編製其他檢索工具的基礎。

圖 3-32 案卷目錄封面格式

目录名称 (年或组织机构)	
全宗号	档案室编目录号
保管期限	档案馆编目录号

圖 3-33 案卷目錄表

案卷號		題名	年度	頁數	期限	備註
檔案室編	檔案館編					

而在〈機關檔案工作業務建設規範〉中明訂機關檔案部門必須編製案卷目錄，並根據工作的需要編製檔案著錄卡片或專題卡片等。著錄標準 按照

國家標準〈檔案著錄規則〉來加以執行。其主要的描述項包括：題名與責任說明項、稿本與文種項、密級與保管期限項、時間項、載體形態項、排檢與編號項等。

中國的機關檔案管理在每一個環節步驟皆制定標準流程或規則等，希望從標準流程的制定與遵守可以達到文件、檔案管理的一體化，並保證檔案管理的規範化與標準化。歸檔文件目錄、案卷目錄皆是日後不同階段的檢索工具與檔案館著錄的依據。而其中對於每一著錄項目的規定與依據，將是我國檔案著錄可師法的，尤其在題名的著錄上，並非照錄案由之方式，而是依據相關標準規則另立主要題名。

自各省市政府陸續制定《政府信息公開規定》中有關公開形式之規定與為適應檔案管理現代化需要，各省市政府亦建立統一的檔案檢索和管理體系。例如浙江檔案館的網站上即提供現行文件目錄的檢索。查詢方式有標題與正文的關鍵字或文件的作者、編號、標題、時間、內容等資訊（見圖 3-34）。而其在線上所提供的資訊內容也僅此四種（見圖 3-35），而上海檔案信息網則提供包括檔號、文號、正題名、時間的現行文件目錄（見圖 3-36）。

圖 3-34 浙江檔案館現行文件目錄查詢畫面

查找關於 現行文件目錄 的內容：

總數據項：8076

查找條件為空查詢所有數據 表單的頂端

searchind	CFOGHU0	user	37
-----------	---------	------	----

文件作者:

文件編號:

文件標題:

文件時間: 至 (如: 20020210)

文件內容:

標題:

關鍵字

正文:

圖 3-35 浙江檔案館現行文件目錄查詢之內容

文件作者：

浙江省殘疾人聯合會

文件編號： 浙殘聯組人[2003]1 號

文件標題：

關於表彰浙江省 2002 年度先進殘聯的決定

文件時間： 2003 年 1 月 6 日

文件內容：

圖 3-36 上海檔案信息網現行文件目錄

现行文件目录二十六 (2004.06.10)

档号	文号	正题名	时间
J1-0-2004-1	第 14 号令	中华人民共和国主席关于任命薄熙来为商务部部长的令	20040229
J1-0-2004-2		中华人民共和国全国人民代表大会关于公布《中华人民共和国宪法修正案》的公告	20040314
J2-0-2003-394	第 5 号令	国家发展和改革委员会关于公布《非常时期落实价格干预措施和紧急措施暂行办法》的命令	20031028
J2-0-2003-395	劳社部发[2003]24 号	劳动保障部、财政部关于妥善处理国有企业下岗职工出中心再就业有关问题的通知	20030925
J2-0-2003-396	劳社部发[2003]25 号	劳动保障部、人事部、卫生部、中华全国总工会、中国企业联合会关于劳动能力鉴定有关问题的通知	20030926
J2-0-2003-397	国土资发[2003]345 号	国土资源部关于加强城市建设用地审查报批工作有关问题的通知	20030904
J2-0-2003-398	国土资发[2003]356 号	国土资源部关于加强土地供应管理促进房地产市场持续健康发展的通知	20030924

四、檔案移轉與彙送機制

有關保存年限上，則規定省及其以上機關應將永久保存的檔案在本機關保存 20 年左右；省轄市（州、盟）和縣級以下機關應將永久、長期保存的檔案在本機關保存 10 年左右，連同案卷目錄（一式 3 份）和有關的檢索工具、參考資料，一併向有關的檔案館移交。

依照〈檔案館工作通則〉，檔案館對已進館的檔案加以整理編目，要以全宗為單位，進行科學的分類、排列、編號。每個全宗都要建立全宗卷，記載立檔單位和全宗歷史演變情況。為便利使用，檔案館應編製必要的檢索工具和開放檔案目錄，使檔案資料能更廣泛、更有系統地為社會大眾所利用。

第四章：各國檔案目錄公布機制比較

第一節 各國政府資訊公開法制之比較

基本上，各國有關於政府資訊公開的法制規定大同小異，主要都是以資訊自由法、隱私法、資料保護法和檔案法等來予以規範（見表 4-1）。

表 4-1 各國政府資訊公開之相關法規

國家	相關法案
美國	• 資訊自由法（1966）
加拿大	• 資訊使用法（Access to Information Act） • 隱私法（Privacy Act）
英國	• 公共文書法（1967） • Open Government Code of Practice on Access to Government Information（The Open Government Code） • 資料保護法（Data Protection Act 1998） • 資訊自由法（Freedom of Information Act 2000）
澳洲	• 資訊自由法（Freedom of Information Act 1982） • 檔案法（Archives Act 1983）
新加坡	N/A
日本	• 日本國行政資訊公開法（機關檔案） • 獨立行政法人國立公文書館應用規則（國家檔案）
大陸	• 中華人民共和國檔案法 • 機關檔案工作條例 • 政府信息公開條例草案

制訂這些法規的精神主要是要在不侵犯個人隱私和危害國家機密的情形下，保障人民對政府之內部資訊的知的權利，以增進人民對公共事務的瞭解、信賴與監督，進而促使人民的參與。在這些法規中，資訊自由法（或資訊使用法）和隱私法（或資料保護法）主要的規範對象是由政府機關所保管的文書檔案，而檔案法（或公共文書法）則是以移轉至國家檔案館或其他歷史檔案典藏處所之國家檔案或歷史檔案的公開應用為主。然而，現今各國對於政府機關文

書檔案的公開應用已漸漸以資訊自由法或資訊公開法為主要依據，因為資訊自由法所規範的對象為整體的政府資訊，不管該項資訊的管轄單位為何。因此，當制訂資訊自由法後，多數國家會以資訊自由法的規定來界定政府資訊的公開應用，將之適用到機關檔案和國家檔案的開放應用。

第二節 檔案目錄公布形式比較

在這些法規，特別是資訊自由法中，各國對政府機關應要主動公開的資訊類別多會予以明確的類別範圍，讓各政府機關有所遵循（見表 4-2）。除加拿大與新加坡未有相關資訊之外，其餘各國在相關法規中界定政府機關應要主動公開的資訊範圍多以機關政策或決策、與民眾相關的服務訊息及內部 規章等為主要類別。這些類別屬於主動公開的部分，是一種概括性的範圍說明，並非特定的某類文書類型或內容，如此的規範給予各機關極大的彈性來決定公開的資訊類別。

表 4-2 各國政府機關主要公開資訊範圍

國家	主動公開資訊範圍
美國	• 機構意見 • 職員手冊 • 機關政策說明書 • 便民服務解說
加拿大	N/A
英國	• 主要政策決策的事實和分析 • 有關部門處理民眾的內部指引〔internal guidelines〕 • 行政決策的原因 • 人民憲章〔Citizen's Charter〕下有關公共服務的成本、目標、成效、抗議與補償等資訊 • 對要求資訊的回應的資訊
澳洲	• 機關的組織方式 • 機關的職能 • 制訂的決策 • 對公眾參與其機關工作的安排 • 機關典藏的文件和如何審閱這些文件 • 影響個人的決策過程中使用的規章與實務作業
新加坡	N/A
日本	基於開示請求權，對於行政文書，原則上因申請而公開，例外始不予公開，意即行政機關對行政文書之「開示義務」
大陸	事權即決策權、財政權、人事權以及重大決策，包括： • 政府關於社會經濟發展戰略，直接影響公民、法人或其他組織的行政執法事項，對當地重大突發事件的處理情況，及群眾普遍關心的事項； • 政府年度財政預算及其執行情況，重要物資招標採購和重大基本建設專案的招投標情況，政府投資建設的社會公益事業情況； • 幹部選拔任用、公務員錄用、機構改革分流

至於各國政府機關如何呈現這個部分資訊，在各國政府機關的作法不同。有些國家在法規中明訂其公布方式，如英國、澳洲兩國；而有些國家則是不在法規中限定，而是採取由各機關自行決定公布形式的方式。現今最為普遍的方式都是透過網路的方式，在機關網站裡提供相關訊息，讓民眾可以瞭解各機關內部可供應用的資訊類別有哪些。這些公開的資訊，有的是以網頁或電子檔（如 word 檔或 PDF 檔）的形式直接呈現在網站中，供民眾檢閱或下載，有些則是以紙本的方式，供民眾索取或購買。另外，有些主動公開的資訊則是必須透過填寫申請單的方式，向該機關提出某項資訊的申請應用，特別是機關內部因各種業務所產生的文書檔案。雖然有些資訊可能不屬於明訂的公開資訊範圍，但基於主動公開的精神，在不抵觸不公開的的資訊範圍下，各國政府機關都傾向於公開所屬的政府資訊。然而，民眾對於政府機關內部資訊的應用，主要還是必須以申請的方式，由機關判定申請之資訊是否可以予以公開。

第三節 檔案目錄不公布比較

至於不予公開的部分在相關的法規中亦有清楚的界定（見表 4-3），這個部分是各國政府機關在決定內部資訊是否可以對外公開的一個基本準則。事實上，這些資訊範圍透過法定的規範，賦予政府機關有法定的權力來拒絕民眾對內部資訊的申請應用。綜觀這些不予以公開的資訊範圍，主要的立基點在於避免有關國家機密與安全、個人隱私和商業機密等資訊的揭露，而對國家社會或個人造成無法彌補的危險與侵害。雖然各國在這些類別上的規定詳略程度不一，但是其基本精神與基礎卻都是一致的。

表 4-3 各國政府機關不予以公開的資訊範圍

國家	不予以公開應用的資訊範圍
美國	9 大類範圍（國家安全、商業競爭、人民隱私的資訊被揭露，形成國家的危機、商機的損失或個人的自由喪失）
加拿大	- 聯邦政府機關與國外政府、團體基於信任關係所需保密之資訊； - 聯邦政府與各省間之協議、磋商、與政策等，在合理推斷下，若揭露有害於此關係的維繫； - 在合理推斷下，揭露有害於加拿大國際事務之推動與國家安全防護之機制； - 在合理推斷下，揭露有害於法律之執行與犯罪之調查； - 在合理推斷下，揭露有害於個人安全； - 在合理推斷下，揭露有害於加拿大的經濟利益。
英國	- 國防、國家安全和國際關係 - 內部討論與意見 - 與 Royal Household 的溝通 - 法規的執行和法律訴訟 - 移民與國籍 - 經濟和賦稅的實際處理 - 會導致不當獲取或對部門有效運作有所侵害的公共服務的實際處理和運作 - 公眾就業和榮譽 - 機密資訊 - 龐大的或令人困惑的要求 - 即將出版的資訊 - 未完成研究中的研究統計和分析，或在執行的研究中將被匿名處理的個人或機密資料 - 侵害個人的隱私 - 第三者的商業機密 - 法令或其它限制規範的資訊
澳洲	- 與國家安全、國防和國際關係有關的文件 - 有關聯邦與省之間的關係的文件 - 內閣和 Executive Council 的文件 - 審議過程的文件 - 與法令的強制執行和公共安全的保護有關的文件 - 其他法律適用的秘密規定的文件 - 與聯邦政府的財政或財產利益有關的文件

第四節 檔案目錄彙整作業比較

在各國檔案法規中，大都規範機關文書檔案之移轉年限為 25 年或 30 年，亦即機關文書檔案在形成後的 25 年或 30 年，即達移轉的狀態，需經一定的移轉程序移轉給相關的檔案接收機構。這些接收機構依據各國的檔案管理制度的不同而有所不同，如美、加兩國設有文件中心做為政府機關與國家檔案館的中間站，負責先期的文書檔案管理工作，亦即機關文書檔案在屆滿移轉年限後，經過一定的程序移轉給文件中心，經過文件中心的整理和一段時間的保存之後，再移轉給國家檔案館。而英國、澳洲、日本、新加坡與大陸等國則是由各政府機關在其文書檔案屆滿移轉年限後，移轉給國家檔案館或其他保存處所。同樣地，移轉的文書檔案亦需經過一定的程序，經判定為國家檔案者，方可移轉給國家檔案館。各國之機關文書檔案移轉流程，見表 4-4。

表 4-4 各國機關文書檔案移轉流程

國家	移轉流程
美國	機關檔管單位→ 聯邦文件中心（具永久保存價值者）→ 檔案暨文件總署（非現行文書，具永久保存價值者）
加拿大	機關檔管單位→ 文件中心（具永久保存價值者）→ 國家檔案館（具永久保存價值者）
英國	- 經評估具有永久保存價值之文書，在最後一份文書的日期後 30 年移轉給國家檔案館或其他保存處所 - 中央政府部門或機關→國家檔案館或其他保存處所
澳洲	- 滿 25 年的文書，經鑑定後符合國家檔案館典藏目標者 - 中央政府部門或機關→國家檔案館或其他保存處所
新加坡	凡保管期滿 25 年，且館長認為有充份保存價值的文件，均應向文件處理的文件中心移交
日本	- 中央政府之檔案→國立公文書館(滿 30 年具保存價值) - 地方政府檔案→移交各地公文書館(各地有公文書館) - 地方政府檔案→檔案保存機關文書課保存（各地無公文書館）
大陸	- 省及其以上機關將永久保存的檔案在本機關保存20年左右 - 省轄市（州、盟）和縣級以下機關應將永久、長期保存的檔案在本機關保存10年左右，移交所屬檔案館。

一般而言，機關在移轉實體文書檔案時，亦需同時製作移轉目錄做為記錄文件，一併移轉給文件中心或檔案館。各國的移轉目錄形式不一，所要著錄的欄位亦是詳略不一（見表 4-5）。在移轉目錄中最基本的著錄欄位包括移轉單位名稱或編號、文書名稱（系列、案卷或項目名稱）、起迄日期和參考號（如原先的文書檔案號碼、分類號或檔號等）。現今多數國家的移轉目錄大都採取電子檔形式，方便檔案接收單位將該項目錄資料依序轉入館藏資料庫。

表 4-5 各國機關檔案移轉目錄

國家	形式與著錄欄位	
	名稱	著錄欄位
美國		採取三級彙送作業依系統線上作業
加拿大		採取三級彙送作業依系統線上作業
英國	Cataloguing Template	部門編號、系列號、副系列號、副副系列號、件號、項目號、最早的日期、最後的日期、範圍/內容、先前參考值、開放情形、附註、描述能見度、LCI 系列、LCI 號、先前的 LCI 系列、先前的 LCI 號和抽出部分的標示
澳洲	consignment list	機關名稱、箱號、文書控制號、項目名稱/描述、內容涵蓋日期、處置授權和類別
新加坡	eAS 移轉目錄	檔號、分類號、案卷名稱、起迄日期、文件數量和防護層級
日本	移轉文書目錄	單位編號、所屬單位名稱、分類號、文書案號、文書名稱、保存期滿日期、架號、是否提供閱覽
大陸	案卷目錄	立檔單位名稱、組織機構名稱、案卷題名、標題、卷內文件的起止日期、總頁數、保管期限、以及全宗號、案卷目錄號

在政府機關進行本身文書檔案的描述作業時，大多會依據國家檔案館或檔案主管機關所制定的描述標準來進行。制訂此一描述標準的目的是希望藉由標準的頒訂，讓各機關的描述資料具有一致性和共通性，進而建立文書檔案資料的交換平台。基本上，這類的描述標準，不僅適用於政府機關內部的檔案描述作業，亦可做為國家檔案館描述其館藏檔案的一個基礎。事實上，藉由共通的

描述標準，在國家檔案館所建立的館藏檔案資料庫可以政府機關的移轉目錄為基礎，再依據自身資料庫的特殊需求建立相關的描述資料，完成館藏資料的描述作業，提供更完整的檢索目錄。如此一來，在檔案目錄的建置上便可藉助各政府機關的通力合作來共同完成，以提供民眾完整的檢索工具。表 4-6 列出目前各國為政府機關檔案管理單位所建立的描述標準，而表 4-7 則是這些描述標準建議各政府機關在進行檔案描述時應要著錄的欄位資料。

表 4-6 機關檔案描述標準

國家	檔案描述標準
美國	生命週期資料必備指南 (Lifecycle Data Requirements Guide)
加拿大	通用清單 (General Inventory)
英國	國家檔案館編目指引 (The National Archives(PRO) Editorial Guidance on Cataloguing)
澳洲	聯邦政府機關文書管理詮釋資料標準 (Recordkeeping Metadata Standard for Commonwealth Agencies)
新加坡	N/A
日本	無
大陸	檔案著錄規則

表 4-7 機關檔案描述欄位

國家	欄位名稱
美國	智能元素、實體產生元素與媒體產生元素
加拿大	N/A
英國	起迄日期、範圍/內容、先前的參考值、附註、公開應用情形
澳洲	機關、應用限制或管理、名稱、主題、內容描述、語言、關連、涵蓋範圍、職能敘述、日期、類別、聚集層級、形式、文書辨識號、管理歷史、使用歷史、保存歷史、典藏地點、處置情形、mandate
新加坡	N/A
日本	無
大陸	題名與責任說明項、稿本與文種項、密級與保管期限項、時間項、載體形態項、排檢與編號項

第五節 網路公布機制比較

在各國的國家檔案館中大多會透過網路將館藏的文書檔案描述資料開放，讓民眾瞭解和查詢移轉至該館的政府文書檔案。表 4-8 列出各國在網路上提供的館藏檔案資料庫之名稱與檢索欄位，而表 4-9 列出各系統的檢索結果呈現方式與資料欄位，其中最為普遍的檢索欄位為關鍵詞、時間範圍、機關名稱或代碼和相關參考號等。基本上，在國家檔案館檔案資料所收錄的目錄資料，主要是以移轉到國家檔案館的機關檔案為對象，並不收錄未屆移轉年限，仍屬各機關管轄的文書檔案。換句話說，在國家檔案館所提供的目錄檢索系統，均為各國已成為國家檔案的機關檔案的目錄查詢資料庫，並未提供機關內部檔案目錄的查詢機制。此外，多數國家的國家檔案館，如美、加、英等國提供的資料庫包含來自政府機關、個人和企業組織等來源的檔案，而其資料類型亦涵蓋各種類型，如紙本、縮影、視聽等都統括在一個資料庫中。但也有少部分的國家，如澳洲和新加坡兩國的國家檔案館則是依據資料類型建立資料庫，個別提供不同類型的文書檔案。

表 4-8 各國國家檔案館提供之機關檔案檢索系統

國家	檔案檢索系統	
	名稱	檢索欄位
美國	檢索檔案資料庫 (AAD)	主題、地區、機構、時間範圍、形成者
加拿大	檔案網 (ArchiviaNet)	簡要檢索：關鍵詞與機關代碼 詳目檢索：關鍵詞、機關代碼、檔案登錄號、卷數（箱號）、微縮捲號、調閱號、文件號與關鍵詞
英國	The Catalogue	關鍵詞、時間範圍、部門或系列代碼、參考號
澳洲	RecordSearch	關鍵詞、日期、典藏地、參考號和查詢層次
新加坡	GRID	關鍵字、資料時間範圍、和畫面最大筆數呈載量
日本	N/A	N/A
大陸	N/A	N/A

表 4-9 各國國家檔案館之機關檔案檢索結果顯示方式

國家	機關檔案檢索結果顯示格式
美國	- 顯示單元：系列 - 顯示欄位：ARC identifier、title、creator、type of archival materials、level of description、location、digital copy note
加拿大	- 顯示單元：項目、案卷、系列與全宗 - 顯示層級：兩層 - 顯示欄位： - 第一層：參考號、主題名稱、描述層級、文書類型、產生日期 - 第二層：名稱、起迄日期、資料類型、尺寸、行政歷史、範圍/內容、機構代號、依法公開、保密等聲明、使用、複製、著作權等聲明、調閱號碼、登錄號、補充說明、產生機關、來源
英國	- 顯示單元：Piece（相當於案卷層級） - 顯示層級：兩層 - 顯示欄位： - 第一層：目錄編號、名稱/範圍內容、涵蓋日期 - 第二層：內容、摘要、公開應用情形、所屬編排層級說明、行政歷史、索引詞
澳洲	- 顯示單元：item - 顯示層級：三層 - 第一層：符合檢索值之項目數量 - 第二層：名稱、系列號碼、控制號、起迄日期、開放情形、典藏地和條碼號 - 第三層：名稱、系列號碼、控制號、起迄日期、開放情形、典藏地、條碼號、系列登錄號、限制使用原因、實體大小、date of decision 等
新加坡	- 顯示單元：案卷 - 顯示層級：兩層 - 顯示欄位： - 第一層：案卷來源、案卷名稱、起迄日期 - 第二層：來源、案卷名稱、起迄日期、微縮編號、Blip No、CD No、PDF No、Access 代碼
日本	N/A
大陸	N/A

至於各國政府機關公布其管轄文書檔案的方式則各有所異，在某些國家透過法令規定各政府機關必須以特定的形式來公布其政府資訊，如英國與澳洲的政府機關分別以出版摘要和案卷清單的形式，來顯示內部產生的文書資訊供民眾查閱。而有些國家則是透過文件中心的系統，如美國，將機關檔案向民眾揭露。此外，亦有透過檔案館（尤其是地方性檔案館）向民眾提供政府機關內部文書訊息，如日本和大陸皆採用此種方式。不過，這些檔案館提供的檢索工具

各有不同，因而其顯示資料欄位格式亦有所不同。表 4-10 列舉各國在政府機關方面揭露其內部文書檔案的檢索工具和顯示欄位。

表 4-10 各國政府機關提供機關文書檔案檢索系統

國家	顯示格式與欄位	
	格式	資料欄位
美國	N/A	透過文件中心
加拿大	N/A	透過文件中心
英國	出版摘要	資訊類別名稱、類別檢簡要描述、系列編號與名稱
澳洲	索引清單	案卷編號、名稱
新加坡	N/A	N/A
日本	行政資料一覽表	檔案名稱、所屬機關、類號、保存期限
大陸	現行文件目錄	作者、編號、標題、時間、內容；或檔號、文號、正題名、時間

第五章：我國檔案目錄作業評估

第一節 政府資訊目錄公開之法規分析

一、機關目錄開放之法源

自民國八〇年代後期，中華民國政府為邁向公開政府理想，參考西方民主國家體制著手進行一連串立法的努力，而分別於民國八十八年通過「行政程序法」，明訂政府的一切行政作為，需在依法行政的原則下，遵循公正、公開與民主之行政程序。而依據行政程序法第四十四條第三款規定「有關行政機關資訊 公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」因此，歷經兩年努力，在民國九十年正式公布「行政資訊公開辦法」，確立政府所持有之資訊以公開為原則，限制為例外。行政資訊公開辦法第六條明訂「行政資訊應依本辦法主動公開或應人民請求提供之」；以及 第七條規定「行政機關應就主動公開之行政資訊製作目錄，記載資訊之種類、內容要旨、作成或取得時間及保管期間、場所。前項行政資訊，行政機關應於作成或取得之日起三個月內，製作目錄，並將目錄刊載於政府公報、其他出版品或公開於電腦網站。」等內容，正式奠立我國政府資訊公開的基礎。雖然行政資訊以公開為原則，但亦有限制開放的情況，包括：一、有害國家安全、經濟利益等資訊；二、犯罪偵察之資訊；三、政策或行政擬定前之意見交換資訊；四、行政督導、取締業務等相關資訊；五、營業性秘密、個人隱私或著作人之資訊；六、其他

依法列為機密之行政資訊等六種行政資訊。

民國八十八年除了通過行政程序法之外，同年亦通過「檔案法」三十條的內容，以進一步健全政府機關檔案的管理作業，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能。根據該法第八條規定「檔案中央主管機關應彙整國家檔案目錄及機關檔案目錄定期公布之」。使原本在行政資訊公開辦法中，應主動公開之八種行政資訊之外，在檔案法要求下需更進一步跨大開放範圍。擴大部分包括各機關業務範圍內之檔案，亦應編制目錄進行公開的程序。使得檔案管理局成為國家與機關檔案目錄集中公開的主要機關。該局在檔案法第八條第一項、第二項規定之授權下，必須建立檔案之各種管理體系，各政府機關需要依照「檔案中央主管機關規定之分類系統及編目規則、分類編案、編製目錄。」同時「各機關應將機關檔案目錄定期送交檔案中央主管機關。」以達成檔案集中管理，防堵機關檔案不當被銷毀或移往國外。

政府行政資訊公開分成主動公開與被動申請兩種方式。根據行政資訊公開辦法第七條規定「行政機關應就主動公開之行政資訊製作目錄，記載資訊之種類、內容要旨、作成或取得時間及保管期間、場所。前項行政資訊，行政機關應於作成或取得之日起三個月內，製作目錄，並將目錄刊載於政府公報、其他出版品或公開於電腦網站。」在該辦法中，應主動公開的行政資訊類型，計有：一、法規命令；二、行政指導有關文書；三、許(認)可條件之有關規定；四、施政計畫、業務統計及研究報告；五、預算、決算書；六、公共工程及採購契約、對外關係文書；七、接受及支付補助金；八、合議制

機關之會議紀錄等。公開途徑包括 將行政資訊在三個月內製作成目錄，依據授權與選擇公開途徑，將目錄於各機關的政府公報、發行出版品或於電腦網站上公開。民眾基於知的權利，亦可向機關透過 申請應用方式，閱覽複製或抄錄機關檔案。有關申請利用方法，在檔案法中規定的相當詳細。

民眾申請利用機關檔案時，首先必須先查詢機關之檔案目錄，獲知檔案之內容、來源機關等資訊，方能填寫申請表格向保存機關申請應用。依據檔案法施行細則第十條之規定政府機關按季彙送檔案目錄（註），其彙送方式則是依據機關不同層級彙整後逐級彙送，即「中央一、二級機關（註），均由各該機關送交；中央三級以下機關，均呈報由上級中央二級機關彙整送交；省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府及縣(市)議會，均由各該機關送交；直轄市政府所屬各機關，均呈報由直轄市政府彙整送交；縣(市)政府所屬各機關及其他各地方機關，均呈報由縣(市)政府彙整送交。」使得各級機關檔案，最終可彙整到檔案管理局系統下，同一提供民眾作為查詢機關檔案的入口網站。各機關為達成檔案利用的最終目的，在檔案法施行細則規定下，必須在一定期限內完成檔案目錄製作。根據施行細則第十二條規定「各機關對於本法施行前未屆滿保存年限之檔案，應於施行後三年內完成檔案回溯編目建檔。但有特殊情形報經檔案中央主管機關同意者，不在此限。前項編目應用軟體，由檔案中央主管機關設計提供。」因此，經過機關三年努力，當前各機關除機密檔案目錄外（註），均已經編製檔案目錄並以電子方式按季送交檔案局，也透過檔案管理局所建置之「全

國檔案目錄查詢網」(National Electronic Archives Retrieve，簡稱 NEAR)

(註) 提供各界查詢使用。

總言之，我國政府在行政程序法、行政資訊公開辦法與檔案法等法治基礎下，正式確立行政資訊公開精神、使用範圍、方式與使用方式。相關比較如下：

表 5-1 「行政資訊公開辦法」與「檔案法」關係

法源	■ 行政程序法 ■ 行政資訊公開辦法	檔案法
對象範圍	以行政機關為主的國家、地方自治團體或其他行政主體 ^(註5)	中央及地方各級機關
資訊內容	■ 行政資訊^(註6)	國家檔案 機關檔案 公立學校 公營事業機構
	指行政機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。	指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件
檔案目錄目的	■ 就主動公開之行政資訊製作目錄 ■ 行政機關應於作成或取得之日起三個月內，製作目錄，並將目錄刊載於政府公報、其他出版品或公開於電腦網站 ■ 業務檢調 ■ 民眾申請查詢應用	■ 各機關應將機關檔案目錄定期送交檔案中央主管機關 ■ 彙整國家檔案目錄及機關檔案目錄定期公布之
保護機制	■ 有危害國家安全、整體經濟利益或其他重大利益者 ■ 有礙犯罪之偵查 ■ 作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換 ■ 實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，提供將對實施目的造成困難或妨害者	■ 有關國家機密者 ■ 有關犯罪資料者 ■ 有關工商秘密者 ■ 有關學識技能檢定及資格審查之資料者 ■ 有關人事及薪資資料者 ■ 依法令或契約有保密之義務者

	■ 有侵犯營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者 ■ 依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者	■ 其他為維護公共利益或第三人之正當權益者
應用方式	■ 主動公開或應人民請求提供之 ■ 供公眾線上查詢 ■ 提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影等	■ 申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由

二、機關檔案描述與公開方式

檔案管理局為執行檔案法之規定，全國機關檔案目錄之彙整作業，特別制訂檔案目錄描述規則，以提供各機關從事檔案編目作業。明訂 35 個檔案描述欄位，作為檔案編目的依據。其中規定十項必要欄位，其餘欄位依每一件檔案實際情形著錄，除文別、本別、媒體型式、數量及計量單位等五個欄位可以省略之外，其餘欄位除非無法由該檔案獲得著錄來源，否則均為必填資料。35 個檔案編目欄位描述如下：

表 5-2 檔案編目欄位表

欄項	欄位名稱	必要欄位	最大長度 (bytes)	說 明	備註
1	案由	▲	X(300)	案件主旨。	
2	案名		X(100)	所屬案卷之案名，對有編案名之機關為必要欄位。	
3	主要發文者	▲	X(60)	發文機關名稱，或發文團體名稱，或發文個人姓名。	兩者之一為必要欄位
4	主要來文者		X(60)	來文機關名稱，或來文團體名稱，或來文個人姓名。	
5	次要發文者		X(60)	次要或會銜之發文機關名稱，或發文團體名稱，或發文個人姓名。	
6	次要來文者		X(60)	次要或會銜之來文機關名稱，或來文團體名稱，或來文個人姓名。	
7	文別		X(2)	採代碼方式（參照文書及檔案管理電腦化作業規範代碼清冊辦理）。	
8	本別		X(1)	採代碼方式，包括正本、副本、抄本、影本、譯本、稿本、草稿、定稿、底圖或藍圖等（參照文書及檔案管理電腦化作業規範代碼清冊辦理）。	
9	密等	▲	X(1)	採代碼方式，包括普通、密、機密、極機密、絕對機密（參照文書及檔案管理電腦化作業規範代碼清冊辦理）。	
10	保存年限	▲	X(2)	依機關檔案保存年限區分表所定年限，如永久、三十、二十五、二十、十五、十、五、三、一及未判定。永久者以 99 表示之，未判定者以「？」表示之，定期者以數字表示之。	
11	應用限制		X(1)	採代碼方式，Y：開放，N：不開放，R：限制開放。	
12	保存狀況		X(1)	採代碼方式，A：良好，B：蟲蛀霉蝕，C：檔案散落，D：檔案破損，E：不在架上，F：無法修護，G：遺失，Z：其他（參照文書及檔案管理電腦化作業規範代碼清冊辦理）。	
13	移轉日期		X(7)	檔案之移轉日期，包括年、月、日。	
14	發文字號		X(40)	指發文者編列公文之發文代字及文號。	
15	收文字號		X(40)	指收文機關編列公文之收文代字及文號。	
16	來文字號		X(40)	指來文機關編列公文之來文代字及文號。	
17	年度號	▲	X(4)	指該案卷（件）起始年之年份號碼。	
18	分類號	▲	X(20)	指代表檔案分類表所載類目名稱之文字或數字組合之號碼。	
19	案次號	▲	X(12)	指區分同類不同案次之號碼。	

20	卷次號	▲	X(4)	指區分同案不同卷次之號碼。	
21	目次號	▲	X(3)	指區分同一卷不同案件次序之號碼。	
22	電子媒體編號		X(25)	指電子媒體之編號。	
23	電子檔案路徑		X(25)	指電子檔案之路徑。	
24	電子檔案名稱		X(25)	指電子檔案之檔名。	允許重複
25	微縮編號		X(25)	微縮之編號。	
26	文件產生日期	▲	X(30)	發(來)文日期、簽署日期等。	
27	媒體型式		X(1)	採代碼方式，1：紙本、2：底片、3：微縮片、4：幻燈片、5：磁片、6：磁帶、7：光碟、8：錄音帶、9：錄影帶、A：工程圖、B：照片、C：圖表、D：電影片、E：地圖、Z：其他（參照文書及檔案管理電腦化作業規範代碼清冊辦理）。	
28	數量		X(4)	檔案之總件數或總頁數。	
29	計量單位		X(4)	頁、件、張、捲、幅或（其他）。	
30	附件名稱		X(50)	附件之名稱。	允許重複
31	附件媒體型式		X(1)	採代碼方式（同媒體型式），係參照文書及檔案管理電腦化作業規範代碼清冊辦理。	允許重複
32	附件數量		X(4)	附件之數量。	允許重複
33	附件單位		X(4)	附件之計量單位，如：頁、件、張、捲、幅或（其他）。	允許重複
34	主題		X(50)	包括內容涉及之事項、主題、人名、機關、團體、地點、地名、時間等關鍵詞彙。	允許重複
35	附註		X(100)	包括發（來）文者註、原件之複製品註、重製資訊註、檔案現況註、語文註、典藏歷史註、檔案徵集註、相關出版品註、館藏註或一般註等。	允許重複

檔案管理局將各機關檔案目錄彙整後，透過該局的 NEAR 查詢網，提供民眾查詢使用。介面如下圖所示：

圖 5-1 NEAR 系統檢索介面

若以查詢關鍵詞「會計」為例，將可得到下列檢索顯示結果。內容包括檔案來源的「機關名稱」、「檔號」、「案名」、「文件產生日期」、「系統流水號」、「媒體型式」、「數量」、「發文字號」、「收文字號」、「來文字號」等十個欄位。其中僅有從機關名稱與案名等兩個欄位內容，約略可以得知檔案之內容性質。而檔案管理局基於保護個人隱私之理由，案名欄位內容已非原典藏機關的檔案案名之敘述，而改以分類目錄取代之。因此從檢索結果僅得知檔案屬性，但無法知道檔案內容之概要。

圖 5-2 NEAR 系統檢索結果顯示

共有 938,861 筆資料符合，顯示第 1 - 10 筆 (只顯示前 1,000 筆，請縮小查詢範圍) 搜尋共費 0.8894 秒
重新排序 · 依相關性 · 依機關名稱 · 依檔號 · 依日期 每頁筆數: 10

1. 機關名稱：中央銀行
檔號：0093/07-2/1/1/016 文件產生日期：2003/09/24
案名：會計-本行預算及其他會計事項 系統流水號：87572
媒體型式：紙本 數量：紙本19頁
發文字號：--
收文字號：092030053138
來文字號：台央會字第092000052786號

2. 機關名稱：行政院研究發展考核委員會
檔號：0093/11019900/0005/01/004 文件產生日期：2003/09/22
案名：法規其他類-會計 系統流水號：29384
媒體型式：紙本 數量：紙本28頁
發文字號：○九二字第二三二〇二號
收文字號：○九二會計字第二三二〇二號
來文字號：會發0001

- 註 1 依據檔案法施行細則第十條規定，「檔案目錄之編製及送交，應以電子方式為之；其格式實施期程，由檔案中央主管機關定之。」
- 註 2 中央一級機關包括：一、國民大會。二、總統府。三、行政院。四、立法院。五、法院。六、考試院。七、監察院。八、國家安全會議。
- 註 3 依機密檔案管理辦法第五條之規定，機密檔案不彙送。
- 註 4 「全國檔案目錄查詢網」(NEAR)網址：

<http://near.archives.gov.tw>

- 註 5 凡代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織均稱之。
- 註 6 所謂行政資訊乃「指行政機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」（行政資訊公開辦法第三條

第二節 機關檔案目錄彙送作業檢討

我國雖已確立政府資訊以「公開為原則、限制為例外」，且在檔案法中亦明確規定相關文書與檔案目錄彙送與公布之機制，然當前世界各國之檔案最高主管機關所提供之檔案資訊系統，無論是英國公共文書館（Public Record Office）之 PROCAT、美國檔案暨文書總署（National Archives and Records Administration）之 NAIL 及南非國家檔案暨文書服務處之 NAAIRS 目錄檢索系統，所提供給大眾查詢使用之檔案目錄，皆是以國家檔案之目錄查詢為主，並未提供機關現行檔案目錄之查詢機制。相較於我國基於檔案集中管理方式，透過單一系統彙整公布各機關之現行與半現行文書之檔案目錄機制，雖有查詢上之便利性且可同時一次查得各機關檔案目錄，然不同層級機關數量龐大且所轄業務性質各不同，要求各機關自行編目建檔之作業下，將使有限的檔案管理人力更加吃緊。基於三年內需完成回溯建檔工作壓力下，如何針對檔案目錄內容著錄的妥適性、資料之維護與管理達到適當保護，確實有實務運作上之困難。

而我國檔案法制度設計之優點，乃符合檔案集中管理的精神，經由檔案管理局提供的「全國檔案目錄查詢網」單一窗口方式，完整呈現全國八千多個行政機關文書資料檔案，提供全民全國機關檔案之聯合目錄入口網站，方便民眾一個快速查詢政府機關資訊管道；相較於分散式的檔案目錄系統更能符合便民的目的，亦可增進網路查詢的效率。然而為達成檔案目錄集中管理的目的，需要各機關進行檔案重新回溯編目作業，以離線或線上方式進行檔案上傳與目

錄整合等工作，依法需三年時間內的時限要求下，使得機關成立時間越久遠的單位，其檔案回溯與彙送作業壓力將更為沈重。

一、機關目錄彙送問題探討

自檔案法施行後，檔案管理局依法按季徵集各機關檔案目錄，將不涉及機密的目錄彙整公布於全國檔案目錄查詢網，開放各界查詢使用。換言之，檔案管理局依法須將各機關目錄提供民眾檢索使用。根據檔案管理局統計顯示，截至九十三年元月止，全國已有 6,051 個機關送交 80,207,919 件 檔案目錄給檔案管理局，經過該局審核通過後已經匯入全國檔案目錄查詢資料庫之中。該局扣除機密檔案目錄 723,882 件(0.91%)不予以公佈 外，99.09%機關檔案目錄均已經上網提供民眾查詢使用。(註) 目前檔案管理局的「全國檔案目錄查詢網」逐漸成為民眾應用機關檔案的主要入口網站，也可作為電子化政府政策下一項重要的行政資源，提供檔案管理人員、各機關行政人員與民眾查詢行政資訊重要管道。雖然檔案目錄彙送成績斐然，然當前檔案管理局依法徵集各機關目錄彙送作業，產生下列窒礙難行之處：(涂曉晴，民 93)

- (一) 機關同時辦理現行與回溯檔案標目作業負擔沈重，回溯建檔作業無法在三年內完成：根據檔案管理局內部九十一年所從事「各機關回溯檔案 目錄彙送進度調查分析報告」研究，顯示 53.51%的機關反應

現保管之檔案數量龐大，三年之內完成相關編目建檔及彙送作業難以完成。若同時辦理現行與回溯 檔案編目建檔作業，在人力、資訊設備與經費上，將是一項沈重的負擔。據該局估計若以委外方式辦理回溯建檔，每一案件以參考單價十四元計算，全部回溯建檔費用將高達八十九億六千餘萬元。花費如此鉅資，以案件做為檔案建檔單元是否恰當，依照現行機關作業狀況應如何因應，則是當前檔案目錄回溯作業問題之一。

（二）按季彙整公布機關檔案目錄作業期程太緊密，作業負荷繁重：各機關彙送機關檔案目錄時，依法應備函並附檔案彙送說明表等諸多行政業務，造成檔館人員額外的行政作業負擔。而各機關彙送到檔案管理局的機關目錄，必須經過該局人員逐一複核、諮詢與解決相關檔案目錄彙送技術與行政業務，亦面臨到人手不足的困境，使得按季彙送機關檔案目錄作業方式，造成機關與檔案管理局雙方行政作業沈重負擔。

（三）以案件為單元進行編目建檔，檔案目錄彙送範圍無限制，影響檔案目錄檢索速度與品質：依據檔案管理局的估算，各機關送交之檔案目錄內容，保存年限在五年以下即佔近五成比例；累計保存年限於十年以下者，即佔約八成；而保存年限達十年以上者，卻僅有二成四之比例。多數機關表示多數檔案內容 均為上級函轉之例行性公

文，類似文書作業之檔案目錄均非國家檔案徵集的目標。各機關花費大量人力、物力所建置的檔案目錄在屆臨銷毀年限時，也因實體銷毀作業需要，屆時亦將需花費相同之人力物力，從事檔案目錄銷毀作業。因此，機關從事檔案回溯建檔與檔案目錄彙送作業時，在保存年限或內容是否應該有所限制，在實務上亦需加以考量。

（四）機關多採離線方式送交檔案目錄，影響檔案目錄彙送公布作業成效：當前各機關資訊作業程度不一，透過網路傳送檔案目錄仍以中央一、二級機關、地方一級單位為主。面對數目較多的三級機關或單位，大多數是以送交磁片等離線方式傳送檔案目錄，若送交的磁片或光碟片受損無法讀取時，勢必要退回原機關重新送交，徒增行政作業的困擾。因此，如何加速各級機關採取線上傳送檔案目錄應該是當務之急。

（五）回溯目錄以案卷為單元之建檔規定尚缺乏可配合之作業機制：當前檔案編目單元以案卷(file)為單元。然因應各機關銷毀目錄及移轉目錄仍以案件為單位之下，目前機關文書作業仍是以案件(item)為基礎，如何於檔案資訊系統中，增設符合案卷為檔案目錄回溯之資訊系統，則是由各機關自行開發系統或修改既有檔案系統為之，使得多數機關因遷就於現有系統限制，只能繼續依據原有案件單位系統，繼續從事檔案目錄回溯建檔業務。

二、解決方案討論

針對上述檔案彙送所延伸之檔案管理問題，參考國外檔案管理系統體制下，提出下列方案。

- (一) 建立檔案目錄彙送三級作業程序之可行性，賦予中央及地方一級單位類似美國聯邦文件中心的檔案彙整功能：當前各機關目錄直接彙送給檔案管理局從事檔案目錄彙整作業。以一個機關面對全國八千多個機關部門的檔案目錄彙整工作，的確不符合行政效能。以美國檔案管理制度設計為例，美國檔案暨文件管理局為有效徵集國家檔案，該局在聯邦各地方與中央機關之間另設文件中心，以發揮檔案清理、彙整、保管與過濾功能。美國聯邦文件中心的設置除了解決各機關檔案儲存空間不足的問題外，亦可作為國家檔案徵集的中繼站。文件中心負責保管的文書仍屬原機關單位所有，在尊重來源原則下維持原來文件產生的順序與標記，同時只提供原機關使用，其他機關未獲原機關同意下不得任意使用。文件中心所代管的文書一旦達到保存年限，即進行檔案鑑定工作。經過鑑定程序之後，具有永久保存價值的文書，就列入國家檔案範疇成為公共財，移轉到國家檔案館進行永久保存，經過解密程序後開放公眾申請應用。(黃坤坊，1993) 美國文件中心的設置不但解決政府機關儲存檔案空間不足的問題，同時亦提昇工作效率，減低文書保管作業成本，並使具

有永久保存價值的文書可獲得有效的保存，也使具備國家檔案文書受到完整而妥善的處理。

- (二) 依據檔案保存年限作為檔案分層截流與過濾方式，降低重複性檔案的目錄回溯：美國文件中心即是依據文書生命週期理論來施行。由於文書是檔案的前身，各機關因為行政作業需要，根據文書使用頻率多寡將文書區分成為現行文書(active records)、半現行文書(semi-active records)與非現行文書(inactive records)。現行文書乃由各業務執行機關負責保管處理，業務處理完畢則文書開始進入半現行文書階段。半現行文書達到保存期限，即開始進入非現行文書的範疇。非現行文書經過檔案鑑定程序具有永久保存價值者，即列入國家檔案的範疇成為國家檔案資產。從非現行文書過渡到國家檔案則是由文件中心(records center)負責保管與管理。聯邦各地方部門在行政業務完成後，所產生與保管之各種文書即進入半現行文書的階段。其中具有永久保存價值的檔案即開始準備移轉到聯邦文件中心，以進行第二階段的檔案儲存與管理，開始進入到國家檔案觀察期。文件中心的館員也開始著手清理各地送來的檔案，進行各種必要的檔案保存與鑑定工作，為國家檔案奠定重要的基礎。美國檔案管理三階段方式，不但有助於抒解地方機關庫房空間壓力，同時也有助於國家檔案徵集工作的進行。

第三節 機關檔案目錄描述與公布作業檢討

一、機關目錄公布問題探討

隨著檔案查詢公開透明化後，卻也引發個人隱私揭露的後遺症。透過目錄內容的查檢與描述，使得民眾與政府往來業務之資訊，在網路環境下一覽無遺。機關目錄公布固然是體現政府資訊公開透明的精神，但系統無法適當辨識個人資料等機密屬性，間接也造成個人隱私受到侵犯或機密外洩之嫌。

（涂曉晴，民 93）

- （一）案件為單元之檔案目錄訊息公布，其案由內容敘述引發洩密或侵害個人隱私權之爭議：當前各機關的檔案應用仍以滿足業務單位執行公務需要進行檔案應用。而檔案目錄的建檔仍是以案件最為主要描述單位。基於檢調檔案之便利性，案件之案由描述原則是「依照案件之主旨或事由給予適切、簡要文字，表達檔案內容。案由通常以明確表達案件主旨或事由之人、事、時、地、物等文字為原則。」（檔案管理局，民 91）當務單位檢調使用檔案目錄時，一旦未經任何整理直接匯入「全國檔案目錄查詢網」，並提供不特定的人檢索使用時，則民眾的個人事務無疑是暴露在公開場所一般，造成機關內部業務資訊外洩或民眾隱私受到侵犯之疑慮。因而如何在提供民眾查詢政府行政資訊時，亦能顧全個人或業務機密的保護，亦是當前檔案目錄依法公布需要面對的問題。

(二) 檔案目錄著錄過於簡略，難以具體呈現檔案內容，目錄品質有待改善：當前各機關需於三年內需完成回溯檔案目錄建檔作業，在各機關有限人力下，預算比較充裕的單位，則可自行編列預算採由委外方式作業，由外包單位進行檔案目錄回溯建檔。預算不足單位則只能採取聘用工讀生、申請行政院擴大就業方案的補助人力或替代役男方式進行。使得各機關從事編目作業時，基於作業實現時間因素考量，在著錄描述案由時品質難以兼顧，常在欄位著錄時過於簡略或多有輸入錯誤情況產生。例如部分機關則以機關分類表之類目替代案名等，檔案編目輸入欄位錯誤等情況。類似錯誤的檔案資訊一旦皆彙入於檔案管理局之系統下，造成檔案目錄描述品質日益低落間接造成檢索精確率降低。當前以分類表類目取代案由的作法，就技術上雖然可行，但由於類目名稱過於粗造，類目敘述與案由內容相差甚遠，逐漸喪失檔案目錄可指引館藏或顯示關係的原始功能。

二、解決方案討論

針對上述機關檔案公布所延伸之檔案管理問題，參考國外檔案管理系統體制下，提出下列方案。

(一) 提升檔案目錄描述層級：當前我國檔案目錄作業方式，乃直接由各機關將其文書管理系統內的資料，直接轉置到檔案管理局所提供的

檔案管理作業軟體，再由檔案管理局將資料匯入系統之中。期間為加速資料的匯入速度，也提供線上匯入方式。目錄資料轉置固然可提供效率，但是文書資料的描述與檔案內容基本上有其區別。機關因業務作業需要對文件所從事欄位描述方式，往往並不適用於一般民眾檢索之需，其展現方式也非全然可適合民眾所理解。而我國目前檔案目錄建置在機關是以「案件」(item)為描述單元，檔案編目規範則規定以「案卷」(file)為單元，然在歐美等國彙送檔案公告的層級基本單位均以「系列」(series)為主。由於我國對於文書與檔案並無嚴謹區隔，使得檔案目錄與文書目錄兩者不分。針對檔案目錄組織的層級而言，機關檔案乃以業務職能為主，因而機關目錄描述自然應該包括「系列層次」、「案卷層次」與「項目層次」；而以主管全國檔案最高的中央主管機關，最終則是以國家檔案管理為要，因此偏重對來源機構與業務職能層次的描述，對於目錄的描述自然應包括「全館層次」、「全宗層次」與「系列層次」。當業務機關將檔案目錄逐次彙送給檔案主管機關時，若其最終目的是在建立國家檔案，而非基於政府資訊公開目的時，對於機關檔案目錄的彙整，便應該由現今以「案卷層次」提高到「系列層次」，以利於後續檔案主管機關從事檔案的鑑定工作。

- (二) 基於檔案應用便民的考量，各機關理應可自行公布開放現行檔案目錄查詢，檔案管理局則扮演協助與引導民眾查詢、應用申請服務等

作業：根據行政資訊公開辦法的規定，機關需要將行政資訊以主動公開方式製作目錄且於作成或取得之日起三個月內，將目錄刊載於政府公報、其他出版品或公開於電腦網站。而檔案管理局彙整全國機關檔案目錄除為國家檔案徵集準備之外，亦可從事檔案申請應用之諮詢機關。各機關依法即有公布機關文書檔案目錄的責任。美國檔案管理制度而言，美國聯邦機構並沒有一個專屬機關，負責處理所有資訊自由法的各種申請。當美國民眾實在不知道應向那部門申請時，統一向「聯邦國民資訊中心」請求協助，由該中心透過系統指引民眾找尋最適當機關申請應用。檔案管理局徵集各機關檔案目錄的目的，除了為國家檔案徵集預作準備之外，因掌握各機關檔案目錄的訊息，透過對機關檔案目錄的檢索與查詢，應可協助民眾正確應用申請各機關的檔案。而各機關在行政資訊公開辦法下，即應公開機關所持有之檔案，因此民眾對於自身權益相關之檔案申請，即可透過業務機關直接申請應用，無需再經過檔案管理局轉介。而檔案管理局在僅掌握機關檔案目錄而沒有檔案的實體之下，對於檔案的申請應用也僅能是引介性服務。檔案管理局負責檔案目錄徵集的主要目的，仍是為建立一套徵集國家檔案的系統，以防止國家檔案不當被銷毀或散失。

- (三) 檔案目錄主動公開下，對於個人檔案資料之查詢採取自然人憑證方式限制使用：檔案目錄乃發揮指引、檢索與查詢檔案或典藏處所並

簡介檔案內容等功能。當前機關 檔案目錄採取主動公布方式，是以無機密性及涉及民眾隱私性的行政資訊為主要公開內容，例如各種政府出版品、政府法律、公告、研究調查報告等。而涉及民眾與 政府往來記錄，在作為一種行政憑證之文書紀錄下，因涉及當事人權益與隱私，因而並不適宜開放提供任何人無條件式的查詢，例如個人各種行政的申請案，就醫紀錄、官司爭訟案等。對於不宜無條件的開放查詢使用的檔案，應該採取有條件的認證查詢使用。因此，當機關從事文書建檔或檔案目錄描述時，對涉及民眾隱私之紀錄，應該在特定欄位予以註記。以能透過資訊系統欄位自動辨識的功能，允許民眾以自然人憑證授權機制，有條件授予個人從網路查詢個人檔案目錄，運用資訊技術應用以解決檔案主動開放後，所產生個人隱私洩漏的疑慮。

第四節 中央機關檔案目錄彙送作業問卷分析

本研究為瞭解根據中央機關一級單位與所屬二級以下單位，在檔案目錄彙送作業問題與對問題解決之想法，根據檔案管理局所建議的八個中央機關名單進行問卷調查（註）。問卷內容包括：一、當前目錄彙送作業所面臨的八項難題之看法；二、六項預設解決目錄彙送問題的認同度；三、對文件中心的設立、功能與方式的看法；四、各單位目錄彙送的困難與對檔案管理局的作業改進建議。根據回收 5 份問卷進行統計分析如下：

一、中央機關目錄彙送問題分析

根據當前目錄彙送所產生八項問題，從中央機關單位回收問卷統計分析，其認同程度最高項目計有「現行與回溯同時辦理，三年內無法完成」；「回溯目錄以案卷單元建檔，尚缺乏可配合作業機制」；「以案件單元之訊息公佈，案由敘述引發洩密侵權」等，均達到 100% 認同。顯示中央機關在從事此項作業時，對於三年完成時間壓力、缺乏配合機制與引發洩密是當前作業最大問題。

其次在「作業期程緊密，作業負荷沈重」、「以案件單元編目，範圍無限制，影響檢索速度與品質」、「檔案目錄著錄過於簡略，難以具體呈現」、「檔案內容著錄簡略，目錄品質有待改善」等四項問題上，認同程度均超過半數以上。顯示多數單位仍對目錄彙送作業趕到作業壓力沈重、擔憂作業速度與品質、目錄著錄簡略與品質應改善等意見。在八項問題之中，以「採離線方式送交，影響彙送公佈成效」認同度

最低。當前因各中央機關已經開始施行線上彙送作業，顯然此問題已逐件解決。不成為目錄彙送的難題。

表 5-3 中央機關目錄彙送問題分析統計

問 項	非常不同意	不同意	同意	非常同意	認同程度
1. 現行與回溯同時辦理，三年內無法完成	--	--	60%(3)	40%(2)	100%
2. 作業期程緊密，作業負荷沈重	--	20%(1)	40%(2)	40%(2)	80%
3. 以案件單元編目，範圍無限制，影響檢索速度與品質	--	40%(2)	60%(3)	--	60%
4. 採離線方式送交，影響彙送公佈成效	--	80%(4)	20%(1)	--	20%
5. 回溯目錄以案卷單元建檔，尚缺乏可配合作業機制	--	--	100%(5)	--	100%
6. 以案件單元之訊息公佈，案由敘述引發洩密侵權	--	--	80%(4)	20%(1)	100%
7. 檔案目錄著錄過於簡略，難以具體呈現	--	40%(2)	60%(3)	--	60%
8. 檔案內容著錄簡略，目錄品質有待改善	--	40%(2)	60%(3)	--	60%

二、對現行目錄彙送作業改善分析

本研究共計提出六項改善的方案，從問卷統計分析，其認同程度最高項目計有「依檔案保存年限作為檔案分層截流與過濾基礎」；「檔案管理局應扮演引導民眾查詢或轉介應用申請服務角色」；「檔案目錄主動公開下，對個人檔案資料查詢，採取自然人憑證限制使用，以防個人資料外洩」等三項，認同程度均達到 100%。顯示「保存年限」可作為目錄彙送與否的過濾條件；而採取自然憑證方式，可減低機關開放產生洩漏個人隱私的疑慮。其次在「建立檔案目錄彙送三級作業程序之可行性，賦予中央及地方一級單位類似美國聯邦「文件中心」實質的檔案彙整功能，而非僅是檔案目錄轉送作業」與「基於檔案應用便民的考量，各機關應該依據「行政資訊公開辦法」公開現行檔案目錄之

查詢」等二項問題上，其認同程度均達 80%。多數中央機關對成立文件中心與 開放單位檔案目錄表示肯定。在解決方案中，以「機關目錄描述層次應由「案卷層次」提升到「系列層次」，以提升檔案的彙整功能」認同度最低，只有 40%。其因素可能因此項作業將增加檔案人員的工作量。此外此項作業涉及對檔案內容的理解與內容整理，恐非現有人員素質可以完成，使本項認同程度偏低。若確定該項作業的必要性，則也將是未來檔案管理專業工作應該加強訓練目標之一。

表 5-4 現行目錄彙送作業改善統計表

問 項	非常不同意	不同意	同意	非常同意	認同程度
1. 機關目錄描述層次應由「案卷層次」提升到「系列層次」，以提升檔案的彙整功能	--	60%(3)	20%(1)	20%(1)	40%
2. 建立檔案目錄彙送三級作業程序之可行性，賦予中央及地方一級單位類似美國聯邦「文件中心」實質的檔案彙整功能，而非僅是檔案目錄轉送作業	--	20%(1)	80%(4)	--	80%
3. 依據檔案保存年限作為檔案分層截流與過濾的基礎，降低重複性檔案的目錄回溯工作	--	--	100%(5)	--	100%
4. 基於檔案應用便民的考量，各機關應該依據「行政資訊公開辦法」公開現行檔案目錄之查詢	--	20%(1)	60%(3)	20%(1)	80%
5. 檔管局應扮演引導民眾查詢或轉介應用申請服務角色	--	--	60%(3)	40%(2)	100%
6. 檔案目錄主動公開下，對於個人檔案資料之查詢採取自然人憑證方式限制使用，以防止個人資料外洩之疑慮	--	--	100%(5)	--	100%

三、對文件中心設立可行性問題

本研究為進一步對文件中心設立之可行性，針對設立位置、功能與方式進行意見調查。則在中央一級機關方面，80%均表示贊成，同時也認同 有助於減低當前檔案管理局的業務量。至於成立方式方面，在中央機關部分認為委託現有機關成立佔多數（60%）。但由於本研究

之母體較小，對於獨立設立也佔有 40%。雙方差距並不明顯。若就贊成單獨設立與委託設立，雙方面所持之理由進行整理，則可以發現，贊成獨立設立的理由，乃基於「不影響各機關既有業務」、「現有機關精簡下，額外之業務增加有困難」；至於贊成委託設立的理由，則有「因具備充份行政經驗、人力資源、典藏空間取得阻礙較小，因此易獲得民眾信任與支持」、「為符合文件中心的角色，可提升機構層級」、「機關具備相關規模，在人力資源充分提供下，可能成為文件中心」、「可讓現有機關充分發揮職能」。

表 5-5 文件中心設立可行性統計表

問 項	不贊成	贊成
在北、中、南、東各設立一處「文件中心」，做為各機關與檔案管理局之間的中介單位，負責統籌機關檔案之各項工作	20%(1)	80%(4)

表 5-6 文件中心對減低業務量意見統計

問 項	不認同	認同
設立文件中心，是否可以減低機關內部（或是檔案管理局？）現有檔案目錄彙送之業務量	20%(1)	80%(4)

表 5-7 文件中心設立方式意見統計

問 項	獨立設立	委託現有機關
若需設立文件中心，您認為是獨立設置機關或就現行機關中，委託具有規模的機關檔案單位來負責	40%(2)	60%(3)

四、「若檔案管理局若邀請貴單位成為區域之「文件中心」，在賦予那些條件下，您會贊成成立」的問題上，有三個中央機關單位認為以現有條件或增加任何資源，亦無法成為文件中心。而有兩個單位認為，在增

加專業人員（如資訊、法律…等）、擴充現有資源（包括空間），提升行政層級與充分授權，增加教育訓練下，願意成為文件中心。

五、對當前機關檔案目錄彙送上，所遭遇到的困難為何？當前應採取何種方式因應問題上。作業以上軌道無困難有兩個單位。比較有困難的理由包括所屬彙送機關太多，無法如期完成彙送且所屬常未配合彙送機關規定，導致承辦人無法依檔管局之規定辦理；檔案管理局所提供軟體一改再改，版本更新頻仍，適應困難；辦理回溯編目建檔預算較少，影響計劃執行時程，僅能往後順延；檔案系統不穩定現象或檔案管理局頻寬不足，上傳時間較長等因素。

六、若是檔案管理局想要調整現行的機關檔案目錄彙送作業程序，會建議檔案管理局應如何調整問題。有單位認為檔案管理局仍應該統籌檔案集中管理業務，不宜放任各機關各行其是。另有兩機關認為若機關已使用檔案管理局系統軟體建檔上傳資料，則機關可逕行彙送檔案管理局不須呈中央二級機關應免辦理彙送作業。

第五節 地方機關檔案目錄彙送作業訪談分析

本研究根據檔案管理局調查而歸納的目前機關檔案目錄彙整公布作業所面臨的問題與本研究之改善建議作為訪談內容，在北中南東部各挑選一個縣市政府的檔案管理單位（以 A、B、C、D 為代碼）為對象，透過深度訪談的方法瞭解地方機關檔案管理單位對檔案目錄彙整與公布作業的看法與意見。

一、有關當前目錄彙送作業部分

（一）需要充足的資源方可完成檔案管理局的三年時程目標

目前的目錄彙送作業包括現行與回溯檔案的目錄彙送兩部分，基本上，受訪單位大都認為現行目錄的彙送作業沒有什麼問題。所面臨的問題主要集中在回溯建檔部分，因為檔案管理局的三年時程對部分機關而言，是一個頗難達成的目標（如 A 與 D 單位），除非回溯建檔工作可以得到上級長官的支持，編列預算（如 B 與 C 單位），方可如期達成三年內完成所有檔案的回溯建檔目標。此外，在三年內完成回溯建檔工作對中央機關來說或許比較沒有問題，但對地方機關，特別是財政困難的地方政府，在執行方面更有其困難之處，因為這類的機關普遍存在經費有限、檔案管理人員不足等問題，即使要以委外方式處理回溯建檔，亦需有經費的支援。因此 A 單位建議檔案管理局不要硬性規定時程，而是交由機關本身來決定，依據本身的檔案量和資源，以逐年編定計畫的方式，在既定的計畫時程內完成，

如此才能減緩機關檔案單位的回溯建檔壓力。

（二）普遍能夠接受按季彙送的作業程序

至於按季彙整公布機關檔案的作法，或許是因為各機關已經習慣目錄彙送系統與程序，因此普遍認為在這方面的負荷不致過於繁重，其中更有兩個單位認為季送時程並不緊湊，反而可以及時檢查錯誤，有助於即時改正內部建檔工作的錯誤。然而，亦有兩個受訪單位認為若是能將按季彙整改為半年彙整一次，將可有效抒解彙送壓力，並可降低行政作業的重複頻率。

（三）以案卷為回溯建檔單元，減輕目錄彙送之壓力

受訪單位均認為現行目錄以案件為建檔和彙送單元的作業程序比較沒有問題，因為現行檔案的目錄可由機關內部的文書管理系統轉換而來，節省檔管人員的建檔程序。但回溯部分的建檔工作則需由檔管人員逐筆鍵入，所花費的時間和程序遠超過現行檔案的建檔工作。由於回溯建檔的數量在各機關都非常的大，因此多數機關認為若是可以案卷為單元來進行回溯建檔，將可加快回溯建檔的速度和抒解後續檔案管理的壓力，特別是銷毀目錄的產生若以案卷方式產生，將可加速目前檔案管理局審核銷毀目錄的速度，讓各機關能夠依據既定的時程進行內部

的檔案銷毀工作。此外，亦有機關提出目錄彙送的範圍應有所規範，如以機關永久保存的檔案或挑選具有典藏價值之檔案為建檔對象，將之彙送給檔案管理局公布，而不是逐年逐件均要建檔和彙送。由於檔案管理局將於 11 月底舉辦有關回溯建檔以案卷方式進行的作業程序之教育訓練，受訪機關均認為目前由於還不瞭解作業系統的細節要求，因此必須等到受訓結束，並熟悉系統作業之後，再決定如何轉換目前的作業方式。

（四）採離線方式送交檔案目錄，對目錄彙送公布作業成效的影響各異有受訪者（如 A、B、D 單位）認為離線方式並不會影響到檔案目錄彙送公布作業的成效。但也有受訪者持不同意見，如 C 單位表示離線作業的確會影響到整體作業時間。

（五）檔案目錄著錄雖不簡略，但也難以具體呈現檔案內容

受訪單位均認為檔案管理局公布的檔案目錄資訊過於簡略，無法提供詳細的資訊，民眾仍須至原單位查閱，方能瞭解檔案內容。至於彙送部分的欄位雖較為詳細，但因為只有目錄資料，並無法藉此瞭解完整的檔案內容。

(六) 檔案分類表審核過慢，影響檔案建檔工作

目前由於檔案管理局審核檔案分類表的速度過慢，使得有些新成立的機關因無舊的檔案分類表可用，無法進行檔案建檔工作，而延宕目錄彙送的作業時程。因此，這些受訪者均希望檔案管理局可加快檔案分類表的審核工作，讓該機關及所屬機關的目錄建檔工作能夠順利進行。

(七) 建檔系統版本不斷更新，對部分機關造成困擾

有受訪機關表示（如 C 單位）檔管局系統限制較嚴格，無法隨意修改，會對內部作業造成一些問題。此外，系統版本一直更新，其功能與作業方式越來越複雜，讓硬體設備不足的地方機關，因為無法配合檔案管理局做同步的系統更新，而使得編目的資料內容或品質無法達到檔案管理局的要求。有時新版的軟體會產生一些 Bug，負責同仁必須向檔案管理局反映，增加其工作負擔。其次，亦有受訪者表示由於所屬機關的承辦人員異動頻繁，需要常常對新進人員進行系統的教導訓練，亦會加重辦理檔案目錄彙送人員的工作負擔。

二、有關本研究所提出的改善意見部分

（一）對於描述層次由「案卷層次」提升到「系列層次」的作法，意見不一

受訪機關對於以系列層次來描述檔案內容，意見紛歧，有些受訪者認為（如 A 單位）認為若以系列層次描述，在民眾申請應用上稍嫌攙統。若從應用的角度來看，還是應該以案件做為描述層次，並以此為申請調閱單元。由於機關內部的文書調閱主要是以文件號為檢索值，因此為方便內部文書檔案的調檔工作，應要維持目前以案件建檔的方式。但也有受訪者認為（如 B 單位）以系列層次描述將可更方便、更快速、更容易地彙整目錄資訊。不過在案卷和案件層次仍必須要予以著錄，以供民眾查詢。此外，亦有受訪者認為該機關目前以通案為主的處理方式算是接近系列層次，因而對此作法沒有特別的意見。另一個機關則是表示不明瞭何謂以系列層次進行檔案描述，因而不便表示意見。

（二）贊成依據檔案保存年限來進行檔案的分層截流與過濾，以降低重複性檔案的目錄回溯

受訪單位普遍認為在某一期限內之檔案（如保存期限 10 年以下

的檔案)可以由檔案管理局授權各機關自行以紙本方式進行銷毀，如此一來不僅可以減輕檔案管理局審核銷毀目錄的壓力，亦可讓各機關定期進行銷毀工作，降低庫存空間不足的壓力。此外，若以保存期限較長的檔案做為檔案建檔對象，除可增快建檔速度之外，亦可降低各機關重複建檔的工作，減少資源的浪費。

(三) 以自然人憑證方式限制使用，應可降低個人資料外洩的疑慮

受訪單位均表示在目前並未針對申請應用的對象有所限制，所有的民眾都可向該機關提出文書檔案的申請調閱，然其申請應用需經由業務單位的核准，方可提供。至於以採用自然人憑證方式來限制使用，則是普遍認為此種方式應可降低個人資料外洩的疑慮，有效管制有關個人資料的開放應用。

三、有關成立區域文件中心部分

(一) 對於設立區域性文件中心的構想，意見不一

對於仿效美國檔案管理體制，在北中南東四個區域設立文件中心，做為機關檔案管理單位和檔案管理局的中介者的建議，受訪者的意見各有不同。其中有受訪者(如A單位)認為成立文

件中心，有疊床架屋的感覺。有受訪者（如 B 單位）則是認為設立文件中心的構想不錯，因為這樣可以減輕檔管局的負擔，銷毀速度亦會加快。亦有受訪者認為設立與否，與機關檔案管理單位之關連不大，故無法表示意見。

- （二）文件中心應獨立設立，而非選擇既有的機關檔案管理單位負責
- 雖然對於設立文件中心的構想意見不一，但受訪者在被問及若要設立文件中心時，應採何種方式時，一致認為文件中心應要獨立設立，歸檔案管理局管轄，最好是檔案管理局的分館形式，而不是交由既有機關檔案管理單位來負責。所持理由多因目前機關檔案管理單位的工作繁重，人員和資源普遍不足，實在沒有多餘的能力來擔負此項管理工作。此外，若是獨立設立文件中心，在人員、經費上較為獨立，容易協調運用。

- （三）機關是否負責文件中心的業務，需由上級長官考量，而非檔管單位所能決定

所有的受訪者均表示，若是檔案管理局選擇該機關負責文件中心，並提供所需資源時，是否承接該項任務？此問題則須由上級長官依據檔案管理局所提供的資源，加以考量後才能有所定

論。現今因為對於承接文件中心任務所需的各種資源無法預估，亦不知道檔案管理局所可能提供的資源情形，所以無法明確表達承接文件中心的意願。不過所有受訪者的普遍態度都是傾向於不與文件中心有所關連，亦即文件中心的設立是獨立於機關檔案管理單位之外，歸檔案管理局所管。

四、有關個人隱私權問題部分

（一）以案件為單元之檔案目錄公布，其案由內容敘述會引起洩密或侵害個人隱私權之爭議

多數機關認為以案件為單元的檔案目錄公布，其案由的內容敘述的確會引發有關洩密或侵犯個人隱私方面的問題，譬如陳情或檢舉案件，若是以 案件方式公布，將會造成陳情者或檢舉者的資料外洩，對相關當事人產生困擾。目前檔案管理局的機關檔案目錄系統（NEAR）中所呈現的資料，已取消以案件方式呈現，而改由案卷方式列舉符合檢索值的文書檔案，因而受訪機關認為如此將可避免洩漏個人隱私的爭議。但也有受訪者提出若是目錄公布的資訊過於簡略，則是 會讓民眾無法判斷何者為其所需之資料。目前有些機關檔案管理單位（如 A、B 單位）在處理涉及個人資料的文書檔案時，會將個人姓名以代號方式建

檔，來避免這類問題的產生。

(二) 未因檔案管理局的定期公布機關檔案目錄，而引發洩漏機密或個人隱私的爭議

四個受訪機關皆表示並未因為檔案管理局定期公布各機關檔案目錄，而引發其機關涉及洩密或侵害個人隱私權的爭議。基本上，這些受訪機關表示至今尚未受理民眾因查詢檔案管理局機關檔案目錄系統而提出的申請應用。他們均表示現今的文書檔案調閱的服務對象以機關內部的業務單位為主，而民眾部分的申請調閱非常的少，甚至是沒有。

五、 關於政府資訊公開部分

(一) 多數機關未依照「行政資訊公開辦法」主動公布機關之行政資訊

所有受訪機關均表示目前並沒有依照「行政資訊公開辦法」主動公開政府資訊，供民眾查詢，但接受民眾就其所需的文書檔案提出申請。部分機關表示政府資訊的公開與否，必須經由各業務單位的協調之後，方能有所決定。至今雖未主動公開政府資訊，但部分機關表示未來將會遵循該法規定，逐步主動公開內部資訊。

第六章：結論與建議

本研究主要參酌美國、英國、加拿大、澳洲、日本、新加坡、與中國等國家現有檔案管理制度，針對機關檔案目錄彙送公布程序，對照我國機關檔案目錄彙送機制，以作為我國檔案法修法或改進各機關目錄彙送作業改進作業參考。茲將結果與建議整理分別論述。

第一節 結論

一、各國政府資訊公開政策

隨著民主思潮與人權普遍價值受到肯定，政府資訊公開已是民主國家一項重要指標。當前許多個國家在遵尋資訊自由法的精神下，陸續開放政府文書的相關申請應用。目前全球已有 57 個國家已經制訂公告資訊自由與政府文書法案。而各國的資訊自由法內容之架構具有相當高的同質性。由於美國資訊自由法案施行歷史較久且不斷修改，使得多數國家政府在研擬資訊自由法時，均以美國資訊自由法案最為主要參考範本與模仿的典範。完成資訊公開法的國家集中在歐美等民主先進國家，亞洲區域多數國家則在立法之中。而西亞、非洲地區多數國家則處在未立法之中。根據本研究所列的美國、英國、加拿大、澳洲、日本、新加坡、與中國等國家，除中國大陸外上尚未明訂政府資訊公開方式外，大都已有法明訂政府資訊的公開方式。而資訊公開法最重要精神，則在秉持政府資訊應以公開為原則，限制為例外。但基於保護國家安全等公共利益或保障個人權益的隱私資訊，而應該限制其公開範

圍在各國資訊公開法中皆有明文規定。各國政府機關資訊公開皆是以資訊公開法為主要法源。

二、各國檔案目錄彙送之體制

一個國家檔案目錄彙送制度實與該國檔案管理體系息息相關。多數國家在檔案體制上皆依照檔案資訊生命週期進行管理制度設計與保管業務。無論國家或地方檔案館所扮演角色，皆是擔任檔案資訊生命週期的終點站角色，以典藏國家或地方永久檔案為主要。至於機關檔案則是由業務單位自行儲存保管，一旦達到檔案保存年限，經過清理與鑑定程序，確立具有國家檔案特性方才移轉到國家檔案館進行永久保存。

而目錄主要功能在於顯示館藏內容、資料間關係與便利檢索等。因此若目錄未能正確顯示資訊的內涵，則等於是隱匿館藏、掩蓋資訊關係與無法使用資料。目錄內容如何呈現與該如何呈現，則與實際業務進行相互關連。由於目錄即是顯示館藏內容，當檔案移轉他單位時，檔案目錄自然也要隨之進行內容增修或機關調整。因此，在探討各國檔案目錄彙送制度時，必須與各國檔案管理制度相互關照。就本研究七個國家而言，美加兩國檔案制度較為接近，皆是以文件中心作為國家檔案館與地方機關檔案單位之聯繫。其他英、澳、日、新、中國等國則是透過檔案分館或主題檔案館等方式從事機關檔案的移轉進行永久保存。因此，美加聯邦政府的檔案管理制度設計

上，因有文件中心的設置，在檔案移轉或目錄彙送流程上，比較容易趨向集中管理制度，同時可將檔案分層節流與逐次提升目錄描述層級。而英、澳等國國家檔案採取分館或地方館方式處理，檔案管理雖仍是集中管理，但除非是屬於國家檔案，一律集中國家檔案館進行永久典藏，否則各機關永久檔案仍分散在各地地方分館或主題館內。使用者仍須依照檔案屬性，到不同的檔案館利用檔案。

各國檔案管理制度設計差異，也影響各國對檔案目錄描述與管理方式，各國檔案主管機關對於檔案目錄描述方式亦有所不同。美加兩國聯邦政府因是採取檔案集中管理制度，基於檔案資訊生命週期模式下，對於檔案目錄描述的控管即比較嚴格。從機關文書資訊產生開始，即有一套描述檔案的共同規範。使文書在生命週期任何一個階段時，均可準確顯示檔案的真正狀態。相較其他國家由於採取檔案分置保管制度，國家檔案館對於各機關的檔案管理僅有指導原則，同時僅對永久檔案部分給予必要管理與輔導協助，非屬永久檔案部分往往授權給業務單位或地方館館長，依據檔案清理作業方式自行辦理。

三、各國機關檔案目錄作業方式

當前各國機關檔案公布與開放範圍乃依據各國所制訂的資訊公開法為之。各國資訊公開法的法案名稱雖不盡相同，但精神與法案結構則大同小

異。皆是以公開為原則，限制為例外。因此，法案中對不可公開的政府資訊，皆以列舉方式明訂之。此外機關檔案資訊公開的程序、申請程序、收費方式均等有法可循。若民眾對於申請被拒，可依照該國法律進行必要的行政申訴或覆議等方式進行救濟之。而各國政府為鼓勵民眾申請，大都透過機關網站或電子化政府計畫下，採取主動公開方式為之。以加拿大政府為例，對於民眾家中無電腦設備或無上網能力的民眾而言，則將資訊開放法源、民眾的權益、加拿大聯邦各級政府業務內容、保管檔案性質、申請聯絡窗口、聯絡人電話等資料編印成厚達六百多頁，類似電話簿的政府資訊資源指南，以供民眾隨時可以直接向政府單位申請利用檔案。

而當機關檔案屆臨保存期限時，應進行清理、銷毀、移轉等程序時，則依據各國檔案管理體制的設計，在各檔案館指導與要求下，開始進行檔案的整理、裝箱、與運送程序。將檔案移轉給地方檔案館或文件中心等永久保存單位，緊接依據該館被授權方式，開始進行檔案鑑定作業，確立檔案內容的價值、來源順序、機密等級、重新檢查解降密作業、確立對外開放使用方式。經由上述程序之後，各機關檔案正式將機關隨檔案上傳的檔案目錄進行進一步目錄內容校定與描述。依據清理後的檔案屬性，進一步對檔案目錄進行整理，將檔案目錄描述層級從機關描述的案件層級，進一步提升到案卷或系列層級，此工作在不同國家可能是由文件中心或檔案館進行處理。由於機關在彙送檔案給文件中心或檔案館時，已經進行檔案清理作業，因此經鑑定或依法需要進行永久保存檔案的數量已經相當有限，又經過公開層級作

業的確認。對各國檔案館而言，則依然可依據資訊公開法或各國制訂檔案館法的要求進行檔案的公開與申請應用程序。由於美加兩國的檔案最高主管機關與國家檔案館是採取局館合一，因此美加國家檔案館亦肩負督導聯邦機關檔案的管理作業責任。為使聯邦機關檔案順利產生與清理、移轉等，美加兩國均設置有文件中心的制度，以協助從事機關檔案目錄內容品質管理、檔案描述、保管作業等。其他國家機關檔案則由各區域指定保存檔案館進行類似的作業。

四、我國與各國機關檔案目錄彙整公布機制比較

我國檔案目錄作業方式與其他各國最大差異，乃在於全國機關檔案目錄必須集中彙送給檔案主管機關進行管理與公開的程序。從檔案管理制度面而言，此方式雖有助於檔案主管機關掌握各機關文書作業現況，但由於目前機關所彙送的檔案目錄均以案件為主，造成檔案主管機關無法透過目錄，精確掌握相關案件之間的關係。此外機關檔案所保存的各類檔案資訊生命週期若未結束，例如不常用檔案(dormant record)轉變成為活檔案(active record)時，雖然檔案主管機關能掌握目錄內容，但卻無法將相關案件予以彙整。此現象對於以後檔案主管機關從事國家檔案資料彙整時，將會產生掛一漏萬的現象。

我國檔案法規定機關檔案目錄必須定期公布。此規定儼然成為我國政府

資訊公開辦法的補充條款。進一步跨大機關檔案必須公開的範圍。然而 機關目錄公開並不同於檔案內容全然的公布，畢竟檔案目錄的功能旨在彰顯館藏內容、顯示檔案關係與便於查詢檢索。因此，目錄僅在告知檔案存在的事實，以提供民眾申請利用的準備。就目錄欄位所揭示的欄位，不應該會產生洩密或個人隱私受到侵犯的情勢。然由於目前各機關目錄所彙送的機關檔案目錄，乃是提供業務人員使用的文書目錄，僅就文書目錄的「案由」一欄即是屬於檔案內容之一項。當機關目錄在網路提供檢索時，與機關業務人員因業務需要檢調資訊並無不同。因而當前機關檔案目錄的描述層級，應仿照國外檔案館方式，應對檔案進行重新描述，提升描述層級到案卷或系列以上，降低全文照錄之案由被檢索與公開的機會。

此外，由於當前我國國家檔案館尚未成立，整體機關檔案移轉鑑定等作業流程與制度尚未建置起來，使得檔案目錄彙送作業無法與檔案實體同步進行。目前檔案管理局依據檔案法所授權接受各機關檔案目錄作業，僅能發揮監督各機關從事文書目錄進行電子化作業，並無法真正為國家檔案管理之整體系統，建立起完整之上、中、下游管理制度。因而當務之急應該針對中央與地方完整的檔案管理制度進行規劃，使得將來永久檔案的移轉與保存能有一個完善系統可依循。

第二節 建議

針對我國檔案目錄彙整公布機制的評估之後，提出下列幾項改善建議：

一、立即可行建議

我國檔案法施行已有三年，面對檔案法規定檔案目錄彙送與統一對外公布的規定，造成個人隱私或機密外洩等情事，下列乃可立即施行的建議：

（一）依據檔案保存年限作為檔案分層截流與過濾方式，降低重複性檔案

的目錄回溯：當前機關目錄彙送作業數量上日益龐大，將造成檔案主管機關 資訊系統負荷量大增。而多數機關所匯入的目錄內容，皆是五年內即將銷毀之檔案與重複性檔案居多。面對這些即將銷毀與重複性檔案不斷增加之際，實非檔案目錄 彙送真正的原意。因此，建議以保存年限做為檔案彙送的先後次序。可規定機關應將具有永久保存的檔案資料優先進行回溯建檔與整理。這些永久檔案資料彙整才真正有助於未來國家檔案館藏的產生。同時可減輕系統的負荷量。

（二）機關應主動開放現行檔案目錄查詢，檔案管理局則扮演協民眾查

詢、應用申請服務之協者：檔案管理局徵集各機關檔案目錄的目的，除了為 國家檔案徵集預作準備之外，因掌握各機關檔案目錄的訊息，透過對機關檔案目錄的檢索與查詢，可協助民眾正確應用申請各機關的檔案。而各機關在政府資訊公開 辦法下，即應公開機關所

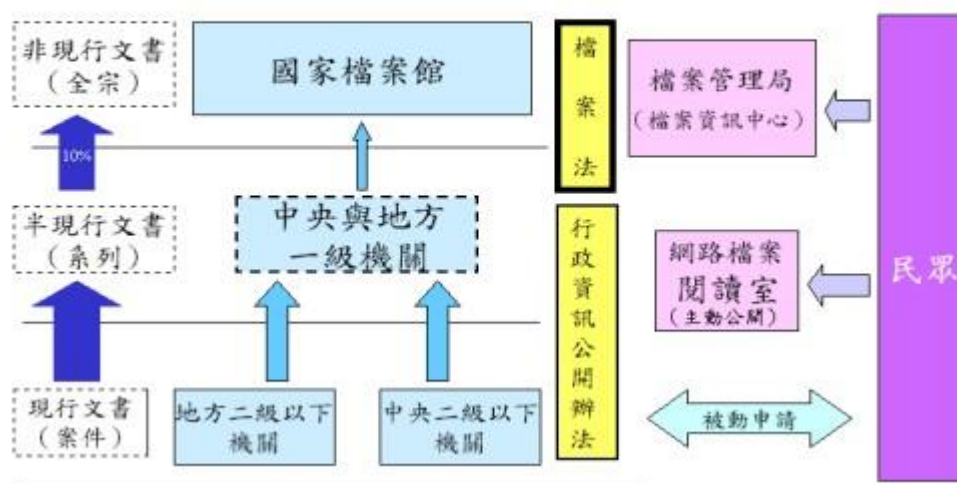
持有之檔案，因此民眾對於自身權益相關之檔案申請，即可透過業務機關直接申請應用，無需再經過檔案管理局轉介。而檔案管理局在僅掌握機關檔案目錄而沒有檔案的實體之下，對於檔案的申請應用也僅能是引介性服務。檔案管理局負責檔案目錄徵集的主要目的，仍是為建立一套徵集國家檔案的系統，以防止國家檔案不當被銷毀或散失。

- (三) 檔案目錄主動公開下，對於個人檔案資料之查詢採取自然人憑證方式限制使用：檔案目錄乃發揮指引、檢索與查詢檔案或典藏處所並簡介檔案內容等功能。當前機關檔案目錄採取主動公布方式，是以無機密性及涉及民眾隱私性的行政資訊為主要公開內容，例如各種政府出版品、政府法律、公告、研究調查報告等。而涉及民眾與政府往來記錄，在作為一種行政憑證之文書紀錄下，因涉及當事人權益與隱私，因而並不適宜開放提供任何人無條件式的查詢，例如個人各種行政的申請案，就醫紀錄、官司爭訟案等。對於不宜無條件的開放查詢使用的檔案，應該採取有條件的認證查詢使用。因此，當機關從事文書建檔或檔案目錄描述時，對涉及民眾隱私之紀錄，應該在特定欄位予以註記。以能透過資訊系統欄位自動辨識的功能，允許民眾以自然人憑證授權機制，有條件授予個人從網路查詢個人檔案目錄，運用資訊技術應用以解決檔案主動開放後，所產生個人隱私洩漏的疑慮。

二、中長期建議

- (一) 建立檔案分層管理彙整制度：由於我國檔案管理制度與美國、加拿大管理制度比較接近。若基於未來長期考量，在考量行政組織精簡政策下，可由鼓勵機關成立檔案主題館或地方分館進行。若基於國家檔案館檔案徵集制度建立，可以仿照美加文件中心設立方式著手（詳見圖 6-1）進行，建立我國檔案管理分層管理制度，提高檔案管理效能與檔案彙整制度。無論是採取文件中心或地方分館（主題館）設立，皆需要透過修法方式為之。

圖 6-1 國家檔案館檔案徵集制度



- (二) 提升檔案描述層級到檔案系列層級：檔案系列層級就資訊內容揭露上，不易產生業務洩密疑慮，同時可展現檔案之完整性，適合一般使用者檢索利用。（參見表 2-4）將檔案描述層級提升，勢必加重檔案管理人員工作負荷量，同時檔案管理人員必須對檔案關係進行深

入的探索，此皆非現有檔案人員之素質可 以達成，建議可加強人員之教育訓練著手。

三、進一步研究建議

機關檔案目錄的彙送乃是檔案法所規定，如何在現有檔案管理體制下，建立國家檔案徵集程序，是值得討論的主題。尤其當前各機關檔案逐件完成回溯建檔之際，應仿照國外檔案徵集制度，建立一條鞭的國家檔案彙送作業程序（例如不同機關之檔案鑑定作業、檔案移轉裝箱規定、檔案目錄資訊的描述等標準 畫作業流程）。

本研究建議將檔案目錄層級設定在系列層級，引起檔管人員相當憂慮。主要乃是多數檔案管理人員缺乏檔案目錄描述能力，檔案管理局應該著手研究建立一套檔案各種敘述層級的規範，透過人員教育訓練方式，增強檔案管理人員對檔案描述管理能力。