

# 試論檔案法立法 與國史館應對關係 以檔案中央主管機關為中心的探討

簡筌簑\*

## 壹、前 言

我國於民國88年以前，對於政府機關檔案，一直未能立法建置管理體制，致政府機關大多不重視檔案管理，檔案保存年限、歸檔、分類、整理、解密、保存、修護、清理、銷毀和利用毫無章法，文書結案後，有由承辦人自行管理或長期借出者，如有弊案發生，檔案常不翼而飛。<sup>1</sup>即使檔案歸檔，亦隨意堆積於庫房，為蟲食菌蝕者，被視為常態，甚至將檔案以廢紙販售，亦時有所聞，對國家行政、文化及歷史資料的維繫，形成嚴重傷害。且隨著76年解嚴及其後黨禁、報禁開放，人民知的權利隨之高漲，往昔隱晦不明的228事件、雷震、張學良、孫立人等案的真相，引起國人的好奇，翻案之風興盛，均有待原始檔案資料的呈現，以釐清真相，而此均需訂定檔案法，以建置檔案管理體制，使檔案資料得以依法管理、保存，提供全民參閱利用。<sup>2</sup>

民國76年6月國史館館長朱匯森體認到社會的需求及國史館編修國史的需要，首先提出早日制定「國家檔案法」的呼籲，並奉總統府

\* 國史館修纂處纂修兼處長

<sup>1</sup> 〈有借不還—北縣府逾萬件公文未歸還〉，《自由時報》，民國86年9月24日，版10。

<sup>2</sup> 廖彩惠：〈我國檔案法立法過程之研究〉，國立政治大學圖書資訊與檔案研究所碩士論文，民國96年1月，頁25-27。

秘書長函示研擬檔案法草案，於78年1月送交總統府轉行政院研訂，經81年5月行政院完成檔案法草案，函送立法院審議，至88年11月30日立法院三讀通過「檔案法」5章30條，12月15日總統明令公布施行，時間長達12年，其中政府單位研訂時間4年，立法院審議時間超過7年。一個可說是當時全民所樂見和期待通過的陽光法案，為何被拖延如此之久才通過施行呢？其主要癥結何在呢？筆者因工作關係，可說在檔案法研訂、審議至通過的12年間，直接或間接接觸此法案制定的過程，認知到其最主要關鍵的癥結點，實為檔案中央主管機關設置的爭議，無法迅速獲得有效的解決所致，國史館也為此修訂組織條例。國史館是最早起草檔案法草案，卻又身處檔案法檔案中央主管機關爭議的焦點，其原因又為何呢？本文希經由筆者親身之所見、所聞，訪談參與此法案制定的人士，<sup>3</sup>並參引檔案、公報、會議紀錄及相關出版品等資料，期待還原此問題過程真相，以提供各界參考。

## 貳、國史館提出檔案法草案初稿

76年6月10日國史館館長朱匯森，於出席中國國民黨第十二屆中央委員會常務委員會第299次會議，報告「國史館近年重點工作」時，提出早日制定「國家檔案法」，以建立國家檔案管理體制的建議。<sup>4</sup>經該會議決定「交從政主管同志研處」。而立法委員黃正一亦適時於同（6）月16日向行政院提出政府應制定「國家檔案法」，以劃定檔案管理權責，建立管理制度的專案質詢。<sup>5</sup>6月30日國史館即

3 筆者偕政大圖資所研究生廖彩惠於95年10月26日訪談當時承辦檔案法之研考會科長，現任檔案管理局主任秘書林秋燕；95年11月6日訪談當時立法院法制委員會立委，現任中選會委員劉光華；另請廖彩惠於2006年10月17日訪談當時立法院法制委員會立委林濁水。另筆者也於95年10月16日接受廖彩惠的訪談。上項均有訪談紀錄的逐字稿本。

4 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第3期（民國76年12月），頁296。

5 「行政院秘書長致國史館函」（民國76年8月10日），臺76專1845號，《國史館檔案》。

接總統府秘書長沈昌煥函示研辦制定「國家檔案法」工作。<sup>6</sup>奉沈秘書長函示後，朱館長一方面將研辦國家檔案法草案工作交史料處長路守常研辦；<sup>7</sup>另方面由徵校處函請外交部協助蒐集義大利、比利時、盧森堡、奧地利、希臘、瑞典、美國、日本、韓國、荷蘭、新加坡、加拿大、南非、澳大利亞等國及中華人民共和國檔案法規。<sup>8</sup>並於各國資料送館後，於77年1月15日請輔仁大學翻譯中心譯成中文，以供研擬國家檔案法草案參考。<sup>9</sup>

民國77年2月23日朱館長於國史館主管工作會報中表示，國家檔案法可由國史館先研擬草案，報請總統府核示是否合用，俟奉明文指定本館負責辦理後，再邀請館外學者專家參加討論。<sup>10</sup>基於此，在檔案法起草階段，即由國史館同仁成立起草小組開會討論，此項草案討論會自77年5月9日至12月22日先後舉辦6次。就筆者參與此項草案討論會所悉，由於國史館同仁甚少有草擬法令條文的經驗，由史料處長路守常所提出的檔案法草案第一次稿即提出有120餘條，內容多為檔案作業方式，與檔案法為母法，相關條文應為原則性規定者有所不符，事經數次討論，迄77年底路處長所提出的檔案法草案稿仍達53條。時朱館長以路處長即將於78年1月屆齡退休，勢難完成檔案法草案起草工作，乃於78年1月親自試擬檔案法草案，名為「中華民國檔案法草案」，共6章28條，列為國史館研擬檔案法草案第二案。<sup>11</sup>並於同（1）月26日將「中華民國檔案法草案」，陳送總統府秘書長，陳函表示：前奉總統府秘書長（76）華總（一）檔字第2357號函指

6 「總統府秘書長致國史館函」（民國76年6月30日），（76）華總（一）檔2357號，《國史館檔案》。

7 同上註，朱館長於來文批示：「請路處長研辦」。

8 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第3期，頁299。

9 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第5期（民國77年12月），頁315。

10 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第5期，頁317。

11 「『中華民國檔案法』草案，第二案，朱匯森試擬」（民國78年1月），《國史館檔案》。

示，有關制定「國家檔案法」轉飭本館研擬一案，遵即成立起草小組，蒐集翻譯國內外有關檔案管理法規資料，並根據本館多年來管理史料檔案的經驗辦法，擬定草案初稿，再先後舉辦6次研討會議，歷經多次修訂如本草案。<sup>12</sup>

國史館所擬送的「中華民國檔案法草案」中，有關檔案中央主管機關問題，述列於第8條，係為由中央到地區、民間分級的管理。但於行政院設國家檔案館，負責全國檔案管理行政事宜，故行政院設置的國家檔案館實為檔案中央主管機關。茲誌條文內容如下：

一、行政院設國家檔案館及分館，為中央檔案管理機關。

負責全國檔案管理行政事宜，並集中接管國家檔案。

二、地區檔案館：省（市）、縣（市）政府設地區檔案館，為地區檔案管理機關，負責本地區內檔案管理行政事宜，並集中接管地區檔案。

三、民間檔案館：地方公共團體或私人，得依照公益社團設立登記之規定，申請辦理檔案館，接受各級檔案管理機關之指導與補助，管理所持有之重要檔案。

國家檔案館組織條例，國家檔案館分館、地方檔案館及民間檔案館等組織通則，另定之。

對於國史館所擬陳的「中華民國檔案法草案」，78年2月16日總統府第一局於翌（2）月16日致函國史館表示：「奉交下貴館檢送『中華民國檔案法』草案初稿，經詳加研究，以牽涉行政院組織與職掌之層面甚廣，似以逕送行政院參處較妥。」<sup>13</sup>是時筆者剛接任國史館史料處長，奉命承辦此案，經依總統府第一局來函所示，將「中華

<sup>12</sup> 「國史館致總統府秘書長函」（民國78年1月26日發文），（78）臺國料字第0160號，《國史館檔案》。

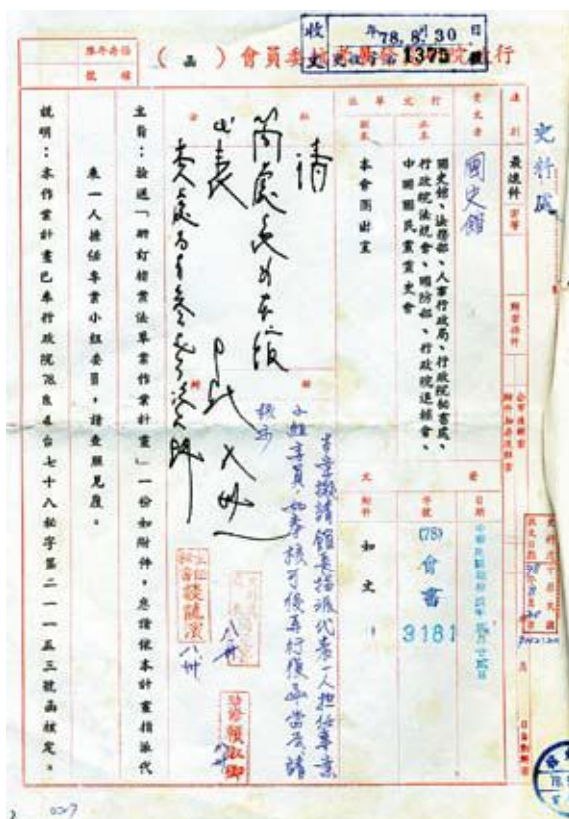
<sup>13</sup> 「總統府第一局致國史館函」（民國78年2月16日發文），（78）華總（一）檔字第0833號，《國史館檔案》。



民國檔案法草案」初稿，於2月23日函送行政院，並於函文中表明希行政院於收到其他部會所擬草案後，併案參處。<sup>14</sup>

## 參、行政院研訂檔案法草案與國史館應對

對於國史館所函送的「中華民國檔案法草案」初稿，案經行政院法規會於78年4月15日簽奉俞國華院長，批交行政院研考會辦理研訂檔案法事項。研考會奉示後即擬具「研訂檔案法草案作業計畫」，呈報行政院核准後，成立「檔案法草案研訂專案小組」，召集人由該會主任委員擔任，專案小組置委員12至15人，由該會就有關機關代表及學者專家遴聘之。專案小組下設作業小組，由該會同仁組成，辦理幕僚作業及行政議事等事宜。<sup>15</sup>同年10月18日研考會召開研訂檔案法草案第一次會議，在召集人馬英九主持下，邀請檔案、歷史、法律、圖書館等



●館長指派擔任行政院研究發展考核委員會檔案法草案研訂專案小組委員（民國78年8月31日）

<sup>14</sup> 「國史館致行政院函」（民國78年2月23日發文），（78）臺國科字第0268號，《國史館檔案》。

<sup>15</sup> 行政院研考會編印：《檔案法草案制定過程資料彙編》（臺北：民國86年12月10日），頁4-6。另見簡竺簃、廖彩惠主訪，廖彩惠記錄：〈林秋燕訪談紀錄稿〉，民國95年10月26日，逐字未刊稿。

方面學者專家及檔案管理卓具績效的機關代表15人組成專案小組，以國史館所擬送的中華民國檔案法草案為討論基礎，所擬送的各國檔案管理法令為參考資料，每月定期集會，進行研討。筆者奉派擔任研訂檔案法草案專案小組委員，<sup>16</sup>並代表起草機關國史館在會中說明制定「中華民國檔案法草案」經過。<sup>17</sup>

自民國78年10月18日研考會召開研訂檔案法草案會議，至81年5月21日行政院函送檔案法草案請立法院審議止，約兩年半，為行政院研訂檔案法草案時期，其中又可分兩階段，即研考會研訂階段和行政院審訂階段。

### 一、研考會研訂於行政院置國家檔案主管機關

研考會研訂檔案法草案，自78年10月18日至80年12月17日止，共召開19次會議，其中第1次至11次會議為專案小組檔案法草案全文第一次討論；第12次至17次會議為專案小組檔案法草案全文第二次討論；第18次會議為邀請機關代表提供研議檔案法草案意見；第19次會議為專案小組全文最後修訂會議。

78年10月18日研考會召開研訂檔案法草案第一次會議，討論會議進行方式為：

(1)以國史館所提草案為討論基礎，先進行廣泛討論後，進行逐條討論。

(2)會議時間固定每月第二個星期三下午2時至5時舉行，必要時加開臨時會議。

(3)專案小組委員於每次開會前二週，將審查意見以傳真方式送交作業小組，歸納整理。

16 「國史館致行政院研考會函」（民國78年8月31日發文），（78）臺國科字第0811號，《國史館檔案》。

17 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁6-10。

(4) 草案初稿完成後，分送總統府及四院徵詢意見，並邀請有關單位代表及學者專家舉行座談會。<sup>18</sup>

會議進行方式，係由作業小組將委員所提修正意見，連同國史館所提草案，彙整為「檔案法草案修訂條文對照表」，作為會議的討論依據。此對照表有三欄，第一欄為「擬修訂條文」，第二欄為「國史館所擬草案條文」，第三欄為「說明及理由」。第三欄的資料，係作業小組將委員意見中就國史館所擬草案的條文作文字增刪或架構和內容的重整，歸併為甲、乙案，作業小組並提出歸納研究的建議意見為丙案，並將丙案內容列為第一欄「擬修訂條文」，然後提交會議研討。<sup>19</sup>就筆者參與委員會的經歷，討論方式係就彙整的「檔案法草案修訂條文對照表」依序逐條討論，其中有爭議條文，經二、三次討論仍無定論後，為免影響作業進度，即先略過，待作業小組綜合各方意見後，於第二次全文討論時，提出建議修訂條文，再行討論。<sup>20</sup>

有關檔案中央主管機關問題，在第一次全文討論時，即因是否設置於行政院或超行政院的機關如總統府國史館問題，委員意見分歧，經二、三次討論仍無定論，因此即先略過。待79年10月進行第二次全文討論時，於17日行政院研考會研訂檔案法草案第12次會議中始決議於：「行政院設國家檔案管理機關，管理全國檔案事務。」增列為草案第4條條文。<sup>21</sup>及同年11月14日第13次會議，為使此條文更為周延，決議草案第4條條文修訂為：「關於檔案事項，於行政院設國家檔案館掌理之。在該機關未設立前，由行政院指定所屬機關掌理之。」「國家檔案館之組織以法律定之」。<sup>22</sup>至此於行政院置檔案中央主管機關，在研考會研訂檔案法草案會議中始有所定論。

18 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁11-15。

19 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁70。

20 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁105。

21 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁36。

22 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁37。

## 二、國史館積極爭取為檔案主管機關

民國79年9月12日國史館館長朱匯森榮退，李登輝總統特任瞿韶華繼任國史館館長，瞿館長來館後，陸續於11、12月間安排時間與國史館修纂與行政單位舉行工作座談會，以瞭解各單位工作狀況，而此時有關檔案法草案中檔案中央主管機關，國史館版本及行政院研考會研訂檔案法草案所議條款均列由行政院設國家檔案館掌理，而非由國史館掌理之事，逐漸發酵出來。事情緣由是幾位修纂人員認為自62年行政院發函各機關將大陸運臺及在臺已失時效檔案移送國史館為修史參考之用，其後各機關將檔案移送國史館管理，迄79年國史館管理各機關移送大陸運臺及在臺已失時效檔案共約一千萬件，提供館內修纂人員及館外學者專家編纂史書或進行學術研究之用，已有顯著成效。如果爾後檔案法立法，由行政院設國家檔案館掌理全國檔案，則國史館所徵集、整理、典藏的檔案可能面臨被移出命運，修史就無檔案可查考了，修史工作還做得下去嗎？因此他們認為國史館應該爭取為檔案主管機關，或至少為檔案典藏機關，將檔案置於身邊，方有利修史的進行。修纂人員意見甚獲瞿館長認同，於80年1月召見筆者詢問當初國史館提出「中華民國檔案法草案」的經過及內容，筆者一一加以說明，特別在瞿館長關心的檔案主管機關部分，筆者表示在館內討論的過程中，無論路處長的版本或朱館長的版本，均主張於行政院設國家檔案館，為檔案中央主管機關，掌理全國檔案事宜。筆者亦向瞿館長報告，在研考會研訂檔案法會議中，有關檔案主管機關問題，有多次討論，研究歷史背景委員認為國史館管理檔案多年，培養一批人才及建立管理制度，且檔案亦為修史重要史料，較主張由國史館掌理全國檔案；但圖書館及法政背景委員認為檔案管理和歷史修纂不能混合為一，檔案管理如同圖書管理，需具有檔案管理專業素養的人員來從事之，況且國史館直屬總統府，掌編纂國史，而檔案管理屬行政事項，宜由行政院設檔案主管機關，掌理全國檔案事宜。為讓



瞿館長充分瞭解朱館長將檔案主管機關設於行政院的用意，筆者將朱館長寫的「便條」送呈瞿館長參閱。此「便條」係79年8月間研考會研訂檔案法會議為有關檔案主管機關問題討論不休時，筆者向朱館長報告開會情形，朱館長寫給筆者的「便條」。朱館長有一習慣，即當下屬向他報告事情，他認為此事重要，除當場裁示外，並於事後將其裁示的話寫成「便條」送你，一則讓你有所憑據；二則讓你轉達他的旨意時，不會失真。「便條」大意表示：檔案管理屬行政權，所以設在行政院；國史館直屬總統府，掌編纂國史，無行政權，無法掌理全國檔案事宜。<sup>23</sup>然而事隔幾天，瞿館長再召見筆者，希筆者出席80年2月20日研考會研訂檔案法草案第15次會議時，表達國史館願承擔檔案中央主管機關之意願。筆者遵所示，轉達於會中，惟會中大部分委員表示有關檔案中央主管機關問題，經多次討論，已決議於行政院設國家檔案館掌理之，此時似不宜因國史館意見，再行討論，可於報院時，附帶說明。因此在80年2月20日研訂檔案法草案第15次會議做如下決議：「有關國史館簡處長笙簧轉達瞿館長願意由國史館主管檔案之意見，請於本草案報院時附帶說明。本草案檔案主管機關或管理機關之合併或分設構想，請於報院時說明。」<sup>24</sup>

民國80年5月13日行政院研考會經召開第16次研訂檔案法草案會議，完成檔案法草案初稿，共5章33條，為使草案周延適用，函請各有關機關提供修正意見。其中有關檔案中央主管機關列於第4條：「關於檔案事項，於行政院設國家檔案館掌理之。在國家檔案館未設立前，由行政院指定所屬機關或委託適當機關掌理之。國家檔案館組織，以法律定之。」<sup>25</sup>國史館瞿韶華館長對此甚表重視，於5月20日主管工作會報中指示：「有關國家檔案法草案的問題，學術界都表

23 廖彩惠主訪、記錄：〈簡笙簧訪談紀錄稿〉，民國95年10月16日於國史館，逐字未刊稿。

24 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁42。

25 「行政院研考會致國史館函」（民國80年5月13日），（80）會書字第2304號，《國史館檔案》。

示：國史館理所當然為國家檔案的主管機關，國史館不宜與國家檔案館分開。」<sup>26</sup>

民國80年5月29日國史館瞿韶華館長主持修纂同仁座談會，對研考會函徵國家檔案法草案有關問題，交換意見，並綜合大家意見，於同年6月1日由國史館致函研考會表達對檔案法草案意見如下：（一）基於國家體制，全國檔案之主管機關以設置於總統府較宜，始能經管總統府、國民大會、五院暨所屬各機構之檔案。擬建議第4條條文修訂為：「關於檔案事項，於總統府設國家檔案主管機關管理之。在該機關未設立前，由總統府指定所屬機關管理之。國家檔案管理機關之組織，以法律另訂之。」（二）如就建立檔案行政及檔案典藏運用之雙重考量而言，檔案行政機關與檔案典藏機關似以分別設置較為妥當。其第4條條文擬建議修訂為：「關於檔案事項，其行政管理事務，於總統府設國家檔案局（署）管理之。在該機關未設立前，由總統府指定所屬機關管理之。其典藏單位，中央政府檔案移送國史館典藏，地方政府檔案移送各省市文獻委員會典藏。國家檔案局（署）之組織，以法律另訂之。」（三）如第4條條文不修訂，行政院設立國家檔案館，則為兼顧本館修纂國史及典藏運用有關檔案資料之職掌，擬建議第16條條文修訂為：「永久性保存之機關檔案，應移轉國家檔案館管理；其有史料價值者，應以原件或複製品轉送國史館典藏。其移轉辦法由國家檔案館會同有關機關定之。」第15條擬建議修訂為「檔案保存年限，應依其性質與價值，區分為永久保存或定期保存。檔案除應永久保存者外，其逾保存年限者，各機關得銷毀之。擬銷毀之檔案，有史料價值者應先送國史館審選。其保存年限及銷毀辦法由國家檔案館定之。」<sup>27</sup>

26 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第11期（民國80年12月），頁375。

27 「國史館致行政院研考會函—國史館對檔案法草案意見書」（民國80年6月1日發文），（80）臺國料字第568號，《國史館檔案》。

翌（6）月10日國史館瞿韶華館長於主管工作會報指示：檔案法的研訂已接近決定時刻，將來檔案典藏應歸屬何機關？仍需看看行政院研考會徵詢各機關、學者的意見，必要時本館可增派一人參加，使有迴旋餘地。<sup>28</sup>此亦顯示瞿韶華館長極力爭取國史館為檔案中央主管機關的用心。

### 三、國史館放棄爭取為檔案主管機關

民國80年6月28日李登輝總統至國史館視察，據筆者所悉瞿館長向李登輝總統表達基於國家體制，全國檔案之主管機關以設置於總統府較宜的看法，李登輝總統告以：檔案管理屬行政權，由行政院設置國家檔案館掌理為宜。其後研考會於80年11月6日、23日召開各機關代表共同研議「檔案法草案」的第一次暨第二次會議，對國史館所提出的意見，並無討論，基本上仍維持2月20日第15次會議決議，將國史館爭取為檔案中央主管機關意見，報行政院時附帶說明。<sup>29</sup>

80年12月17日研考會召開研訂檔案法草案第19次會議。進行全文最後的討論，決議將檔案法草案修正彙整為5章28條後，報行政院核定。其中有關檔案中央主管機關改列於第3條，條文內容不變，仍為：「關於檔案事項，於行政院設國家檔案館掌理之。在國家檔案館未設立前，由行政院指定所屬機關或委託適當機關掌理之。國家檔案館組織，以法律定之。」<sup>30</sup>

81年3月26日行政院召開檔案法草案審查會議，由政務委員高銘輝主持，會中討論檔案中央主管機關事項，主席徵詢總統府意見，總統府代表第一局科長陳先登轉達總統府意見，表示總統府無意擔任此類工作。國史館代表朱重聖副館長亦表示：「檔案管理與典藏性質不

28 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第11期，頁376。

29 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁48-53。

30 《檔案法草案制定過程資料彙編》，頁49-53、130。

同：管理屬行政事務，典藏亦不盡為史料所須，皆與國史館組織條例所定『修纂國史』職掌不符；且李登輝總統於80年6月28日蒞國史館視察時已有明確指示。故國史館不主動爭取為檔案之主管機關。」最後主席裁定：「仍照原條文，暫不更動。」<sup>31</sup>可知經由80年6月28日李總統的裁示，國史館館長對爭取為檔案中央主管機關的態度已由積極轉變為放棄的態度。

#### 四、行政院為國史館擔負檔案中央主管機構預留空間

不料81年5月7日由行政院長郝柏村主持的行政院第2278次院會決議修正通過「檔案法」草案，送請立法院審議時，修訂第3條檔案中央主管機關條文為「關於檔案事項，於行政院設國家檔案館掌理之。在國家檔案館未設立前，由行政院指定所屬機關或委託適當機關掌理之。國家檔案館組織，以法律定之。」<sup>32</sup>據行政院秘書長王昭明言，修訂加上去的第3條第1項末句「委託適當機關」係指國史館而言。<sup>33</sup>顯見行政院在審議「檔案法草案」最後定案時，反而為國史館被委託為檔案中央主管機關或典藏機關預留可能的空間。

### 肆、立法院審議檔案法與國史館應對

#### 一、立法院法制委員會通過將國史館改組為國家檔案局

民國81年5月22日行政院將院會審查通過的「檔案法草案」5章28條，函送立法院查照審議。6月3日立法院秘書處以「檔案法草案」經該院第89會期第30次會議報告決定，「交法制委員會審查」。82年12月6日立法院法制委員會第一次審查行政院函送之「檔

31 「參加行政院檔案法草案審查重要紀事」（民國81年3月31日），《國史館檔案》。

32 廖彩惠：〈我國檔案法立法過程之研究〉，頁52。

33 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，民國87年12月，國史館製，頁5。



案法草案」。翌（7）日立法委員林濁水等擬具「檔案法草案」6章40條提案公決。83年3月9日立法院法制委員會第二次併案審查行政院、林濁水委員等提案之「檔案法草案」。其後立法院曹爾忠等委員、李慶雄等委員亦相繼提出「檔案法草案」，因此5月10日立法院法制委員會第三次會議時，併案審查行政院、林濁水等委員、曹爾忠等委員、李慶雄等委員等提出之四個版本的「檔案法草案」。<sup>34</sup>

茲將行政院、林濁水等委員、曹爾忠等委員、李慶雄等委員所提出之四個版本的「檔案法草案」，有關檔案中央主管機關相關條文列表如下：

提案人	時間	條文	內容
行政院	82年5月7日	第3條	關於檔案事項，於行政院設國家檔案館掌理之。在國家檔案館未設立前，由行政院指定所屬機關或委託適當機關掌理之。 國家檔案館組織，以法律定之。
林濁水	82年12月7日	第3條  第37條	行政院設國家檔案局，掌理全國檔案事項。國家檔案之指定，由國家檔案指定委員會掌理。 國家檔案局之組織，以法律定之。 國史館改組為國家檔案局。 國家檔案局之組織，自本法公布後兩年內，以法律定之。
曹爾忠	83年4月26日	第15條	行政院設國家檔案館，掌理全國檔案行政。接管國家檔案事項。國家檔案館組織，以法律定之。

<sup>34</sup> 「檔案法草案行政院、林委員濁水等、曹委員爾忠等、李委員慶雄等提案條文對照表」，立法院法制委員會編製，民國83年5月10日。

李慶雄	83年5月3日	第3條	關於檔案管理事項，由行政院設檔案管理局掌理之。在檔案管理局未設立前，由行政院指定所屬機關掌理之。關於檔案典藏事項，由隸屬總統府之國史館掌理之。國史館並得視檔案之不同類別或需要，分設檔案分館。 檔案管理局及國史館之組織，以法律定之。
-----	---------	-----	--

由上表中可瞭解83年6月1日立法院法制委員會第四次併案審查行政院、委員林濁水等委員、曹爾忠等委員、李慶雄等委員提案之「檔案法草案」中，基本上，四個版本均一致主張於行政院設置檔案中央主管機關。其不同之處，在李慶雄的版本主張關於檔案典藏事項，可由隸屬總統府之國史館掌理之；而林濁水的版本主張將國史館改組為國家檔案局，改隸行政院為檔案中央主管機關。由於四個版本有所差異，且檔案中央主管機關的設置問題，為檔案法研訂或審議時最具關鍵性和爭議性的條文，故於當（6）月15日立法院法制委員會召集人李慶雄委員邀集關中、曹爾忠、魏鏞、林濁水等委員進行朝野協商，對檔案中央主管機關設置問題，獲致協商結論為：「行政院設國家檔案管理專責機構，掌理全國檔案行政事項。在國家檔案專責機構未設立前，由行政院指定所屬機關掌理之，其典藏工作並得委託國史館掌理之。」<sup>35</sup>此項結論和李慶雄版及行政院版的主張相近，也為國史館在立法院法制委員會審查檔案法時，表達可接受委託承擔為檔案典藏機關的依據。然而隨著關中轉任銓敘部長，及84年12月魏鏞、李慶雄競選第三屆立法委員失敗，該項結論於85年6月24日立法

<sup>35</sup> 《立法院公報》，第85卷，第37期（民國85年6月24日），委員會議紀錄，頁309。

院法制委員會第六次審查檔案法草案會議時，林濁水委員認為檔案典藏是檔案管理內的一部分，兩者分由兩機關管理不恰當，而提議將其擱置。<sup>36</sup>

故而85年6月以後立法院法制委員會審查「檔案法草案」，有關檔案中央主管機關條文，形成執政國民黨劉光華委員維護行政院版條文，與在野民進黨林濁水委員主張將國史館改組為國家檔案局，改隸行政院為檔案中央主管機關的攻防。

林濁水委員主張將國史館改組為國家檔案局，改隸行政院，其理由大致如下：

(1)國史館長期以來被認定為管理國家檔案，且行政院版條文可委託國史館為檔案中央主管機關，那就由國史館改組為國家檔案局，改隸行政院，免得增設檔案中央主管機關。

(2)檔案管理需專業人員，而此專業人員，為行政院所欠缺，卻是國史館所擁有。

(3)國史館如不改組為國家檔案局，則國史館現典藏的檔案要移交國家檔案局集中典藏，國史館要修國史就需到檔案局找資料，兩頭奔波很辛苦。另檔案移交檔案館，國史館大部分人員（如三處中和管理檔案有關的史料、徵校兩處人員）就要離開，只剩館長等二三人找幾位學者來撰寫國史就好了。<sup>37</sup>

(4)國史館改組為國家檔案局可設置檔案管理和國史編纂兩委員會，兼理檔案管理和編纂國史事項。<sup>38</sup>

以上可說是林濁水委員主張將國史館改組為國家檔案局的堂面上的理由，據筆者在立法院法制委員會審查「檔案法草案」會場多次聆聽林濁水委員的發言，及事後參閱其口述訪談稿，瞭解林濁水委員主

36 《立法院公報》，第85卷，第37期，委員會議紀錄，頁309。

37 《立法院公報》，第85卷，第37期，委員會議紀錄，頁309-310。

38 《立法院公報》，第85卷，第44期（民國85年9月16日），委員會議紀錄，頁403。

張將國史館改組為國家檔案局，最主要目的是藉由將國史館改組為國家檔案局的機會，來裁撤國史館。

林濁水委員認為國史館需裁撤的理由有：

(1)國史館的存在係沿承中國古代由國家去寫歷史，但是國家寫歷史就會秉承孔子說的春秋大義，春秋大義是很糟糕的史學觀念，就是意識形態，那是中國傳統封建的東西，需要拋棄，拋棄的首要條件，在於廢除國史館。<sup>39</sup>

(2)現在是民主國家，國家編修的歷史，帶有某種價值觀，沒人會相信，因此國家不要承擔修史功能，寫歷史應當站在自由主義的角度，由學術界或學者個人撰述比較好。<sup>40</sup>

至於劉光華委員則以維護行政院版條文為主，表示：

(1)國史館職掌在編纂國史與研究，國家檔案局職掌在檔案管理，兩機關各有其職掌與功能，同設並不衝突。

(2)國家檔案局成立後，國史館有更多史料可參用，國史編纂工作更能積極推動，這與林濁水委員所言國家檔案局成立後，國史館只剩館長等二三人找幾位學者來撰寫國史就可以，剛好相反。<sup>41</sup>

(3)國史館依總統府組織法第17條而設，倘若將國史館改組為國家檔案局，改隸行政院，勢必牽動總統府組織法修訂。

至於國史館對此的看法又是如何呢？85年9月16日國史館代表朱重聖副館長，在立法院法制委員會第八次審查「檔案法草案」會中表示：

(1)國史館乃依據總統府組織法第17條規定設置，受總統府組織

<sup>39</sup> 《立法院公報》，第85卷，第44期，頁403。另見廖彩惠主訪、記錄：〈林濁水訪談紀錄稿〉，民國95年10月17日於臺北市青島東路1段1號訪談，逐字未刊稿，以及《立法院公報》，第85卷，第44期，頁406。

<sup>40</sup> 〈林濁水訪談紀錄稿〉。

<sup>41</sup> 《立法院公報》，第85卷，第37期，委員會議紀錄，頁312-313。



法規範，改制與否，本館無權表示意見。

(2)民國以來國史館為了保持公正、客觀立場修史，直屬總統府而非行政院。

(3)立法院審議於行政院設國家檔案局，如此一來，它就是一個檔案的事務管理單位，國史館絕不是檔案的事務管理單位，而是檔案的保存者和研究記錄者，故國史館沒有檔案處，而只有史料處。史料涵蓋檔案，故檔案在國史館而言，只是史料的一部分而已。<sup>42</sup>

有關立法院法制委員會審查「檔案法草案」中主管機關條文的審議，於85年6月24日第六次併案會議中，經討論先通過：

第3條 關於檔案事項，於行政院設國家檔案局掌理之。

國家檔案局設國家檔案管理委員會，負責國家檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議事項之審議。

國家檔案局之組織，以法律訂之。

第31條 國家檔案局之組織，自本法公布後二年內定之。

國家檔案局未設立前，由行政院指定所屬機關或委託適當機關掌理之。<sup>43</sup>

及至9月16日第八次併案審查會議，會中代表執政黨立委劉光華與民進黨立委林濁水，就有關林濁水所提的「國史館改組為國家檔案局」條文，雙方各有堅持，而無交集，最後林濁水提議進行表決，表決結果，在場委員5人，以3比2通過，列為第28條第1項。<sup>44</sup>檔案法並經10月22日立法院院會一讀通過。

<sup>42</sup> 《立法院公報》，第85卷，第44期，委員會議紀錄，頁406-407。

<sup>43</sup> 《立法院公報》，第85卷，第37期，委員會議紀錄，頁309。

<sup>44</sup> 《立法院公報》，第85卷，第44期，頁402。贊成者3人：周伯倫、林濁水、黃天福；反對者2人：饒穎奇、劉光華。

就筆者在9月16日第八次併案審查會議會場中觀察，由於立法院法制委員會民進黨立委佔較多數，因此進行表決具有優勢；而執政黨的國民黨，以此法案自81年5月行政院提交立法院審議已超過4年，經8次討論如無初步成果，則將背負立法不彰的罵名，因此於立法院法制委員會一讀時先讓「國史館改組為國家檔案局」條文通過，等待提交院會二讀時，屆時執政黨的國民黨立委佔較多數，再行翻案不遲。

然而此舉卻讓國史館與檔案中央主管機關的定位問題，正式引爆出來，也讓國史館同仁對國史館爾後的定位和走向產生不確定感的壓力。

## 二、國史館請研考會提出不宜改組為國家檔案局說帖

民國85年10月5日立法院法制委員會將該委員會一讀通過的「檔案法草案」5章31條提請院會公決。86年3月13日國史館以立法院院會近期將二、三讀「檔案法草案」，其中第28條第1項「國史館改組為國家檔案局」，涉及政府組織架構之調整，因而檢送刪除第28條第1項「國史館改組為國家檔案局」條文之修正意見，請行政院研考會惠允編入該會修正意見說帖中，以利立法委員提出修正意見。在說明中國史館表示：「立法

●本館提出「檔案法草案」第28條之修正動議

院法制委員會一讀通過之第28條第1項條文，國史館改組為國家檔案局，涉及政府組織架構之調整與實際執行之問題，不宜將國史館改組為國家檔案局，其理由如下：

(1)國史館隸屬總統府，主要職掌係纂修國史，在編制上有徵校處與史料處，負責史料之徵集、整理、典藏，其所典藏之檔案應屬歷史檔案，學術研究功能大過其他功能。基於史學研究及修史必要性，此歷史責任除國史館外，目前尚無其他機關可以替代。

(2)以典藏歷史檔案的機關主導國家檔案的事務工作，是否相宜，應審慎衡酌。

(3)國史館隸屬總統府，驟然改為國家檔案局，改隸行政院，牽涉總統府及行政院組織法之變動，亦應審慎酌量。

在此修正意見中，國史館還是保留典藏史料價值檔案之職權。因而在修正意見的案由中特別表示：「鑒於國家檔案及史料檔案有區分之必要，有歷史價值之檔案仍應歸國史館典藏。」<sup>45</sup>

86年3月31日研考會向立法院提出4條「檔案法草案」修正條文，其中包括建議刪除第28條「國史館改組為國家檔案局」條文。其理由為：(1)國史館主要職掌係纂修國史，基於史學研究及修史必要性，我國仍應有修纂國史之專責機關；(2)古今中外修史機關多置於行政機關之外，以期修史立場公正、公平而超然客觀，如改隸行政院，將違反原設計之政府體制，且牽涉總統府及行政院組織架構之變動，應審慎酌量。<sup>46</sup>

### 三、國史館陳報總統府願改組為國家檔案局遭駁回

為檔案中央主管機關問題，立法院自86年4月28日至5月12日進

45 「國史館致行政院研考會函」（民國86年3月1日發文），（86）臺國秘字第0556號，《國史館檔案》。

46 「『檔案法草案』制定案修正意見說帖」，研考會送立法院，民國86年3月31日。

行「檔案法草案」4次朝野協商，但無結果。5月16日林濁水委員擬具「國史館組織條例部分條文修正草案」提院會公決，以圖利用縮編國史館組織編制方式，給予國史館壓力。但因劉光華委員反對退回該院程序委員會。<sup>47</sup>然而同（16）日，國史館也改變不願改組為國家檔案局立場，檢陳「組織調整改進方案」報請總統府秘書長鑒核。陳文中表示此方案係因應「檔案法草案」，國史館面臨改隸、改名、縮編等困境而擬具。具體意見為：「國史館增加檔案管理功能，隸屬總統府或依事實需要改隸行政院。」此陳文中尚特別表示具體意見係綜合立法委員、政府機關、社會各界五種不同見解，經修纂會議反覆思考的結論。<sup>48</sup>惟21日國史館有感16日所陳報之「組織調整改進方案」尚有再補充說明之處，將補充說明以特急件專函密陳總統府秘書長。<sup>49</sup>案經總統府秘書長於24日駁回國史館所提方案，表示請國史館就「組織調整改進方案」，約集專家學者及府館雙方同仁，審慎研商，期臻周詳。<sup>50</sup>

86年5月20、26、27日等3天，國史館人員在朱副館長主持下分五梯次舉行「檔案法草案28條」有關「國史館改組為國家檔案局」問題座談會。<sup>51</sup>6月18日國史館再邀請學者專家機關代表召開「研商國史館組織調整相關事宜學者專家座談會」。<sup>52</sup>

就上述國史館召開有關「國史館改組為國家檔案局」問題的館

47 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁15-18。

48 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁18-20。本案登記文號為（86）臺國人字第0968號，可惜國史館檔案已不可查考。

49 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁20-21。

50 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁21。本案來文號華總（人）字8600120030號。可惜國史館檔案已不可查考。

51 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第23期（民國86年12月），頁402。另見「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁20。

52 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁23-24。



內人員及邀請學者專家機關代表座談會而言，館內人員座談會方面，就筆者與會的觀察，大多數修纂人員傾向於維護國史館修史職掌，但檔案為修史所需的史料，因此亦希望兼管或典藏檔案，機關名稱仍為國史館；至於行政人員，特別是管理檔案有關人員，由於面臨立法委員林濁水表示如國史館不肯改組為國家檔案局，將縮編國史館人員及預算，且林濁水和李慶華委員於86年5月31日又在立法院相繼提出「國史館組織條例部分條文修正草案」，因此管理檔案有關人員可能需面臨服務單位被裁撤，人員被移撥的困境，故為維護其工作權，大部分的人員贊成繼續管理檔案，改隸行政院亦無關係。故而館內人員座談會的問卷調查，贊成「國史館組織明定增加檔案管理事項，改隸行政院，並保留國史館原機關名稱者」為89%。<sup>53</sup>

至於邀請館外學者專家機關代表座談會方面，就筆者與會的觀察，基本上和筆者參與研考會研訂檔案法會議中委員意見大致相近。有歷史背景的人認為國史館管理檔案多年，培養一批人才及建立管理制度，且檔案亦為修史重要史料，較主張由國史館典藏檔案；但檔案、圖書館及法政背景的人認為檔案管理和歷史修纂不能混合為一，檔案管理如同圖書管理，需具有檔案管理專業素養的人員來從事之，況且國史館直屬總統府，掌編纂國史，而檔案管理屬行政事項，宜由行政院設檔案中央主管機關，掌理全國檔案事宜，最後座談會在無共識及無結論中散會。

還好林濁水和李慶華委員於86年5月31日在立法院相繼提出的「國史館組織條例部分條文修正草案」，其中林濁水案未通過，退回該院程序委員會。李案雖然通過，交付法制及教育委員會審查。但李慶華委員的提案主要係對應林濁水的提案，目的在維護國史館編纂國史的基本功能，由於林濁水的提案未通過，故而李慶華委員

<sup>53</sup> 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁21。

的提案雖曾於87年3月2日列入立法院法制及教育委員會審查，但最後可說不了了之。<sup>54</sup>

#### 四、國史館就組織定位問題陳總統府再遭駁回

民國87年3月9日針對「國史館組織定位問題」，國史館人事室分批召集修纂及行政人員舉行座談會，會中以無記名問卷調查方式，徵求同仁意見，會議由副館長朱重聖主持。<sup>55</sup>在問卷調查進行中最讓筆者印象深刻和錯愕者，為潘館長突然蒞臨會場，坐於主持人位子，看一下調查問卷後，一言不發又離開了。此一舉動，在筆者心中產生疑問，到底潘館長對正在進行的問卷調查是否知悉？是否核准進行呢？因而一時心中深感不安。但問卷調查於潘館長離開後仍然繼續進行，填寫問卷調查同仁105人，調查結果主張「本館應同時肩負修史及檔案管理」者89人，佔84.76%；主張「改稱國家檔案局」或「因應情勢不堅持」者90人，佔85.71%；主張「改隸行政院」或「因應情勢不堅持」者91人，佔86.67%。會後相關人員將問卷調查內容彙整後，於3月13日再舉辦「國史館組織定位問題」記名問卷調查填寫問卷調查同仁107人，調查結果贊成「國史館應同時掌理修史及檔案事項，機關層級應相當部、會，機關名稱及機關隸屬，宜配合政府整體架構調整之」者96人，為89.72%。<sup>56</sup>

由前述可知，國史館當局期望以民意為後盾，向直屬的上級總統府，爭取國史館生存空間，甚至於擴大之，如前述調查的訴求。惟87年4月15國史館副館長朱重聖偕相關人員赴總統府就前述國史館組織調整訴求問題，與第二局局長黃振福、人事處長余新民舉行座談

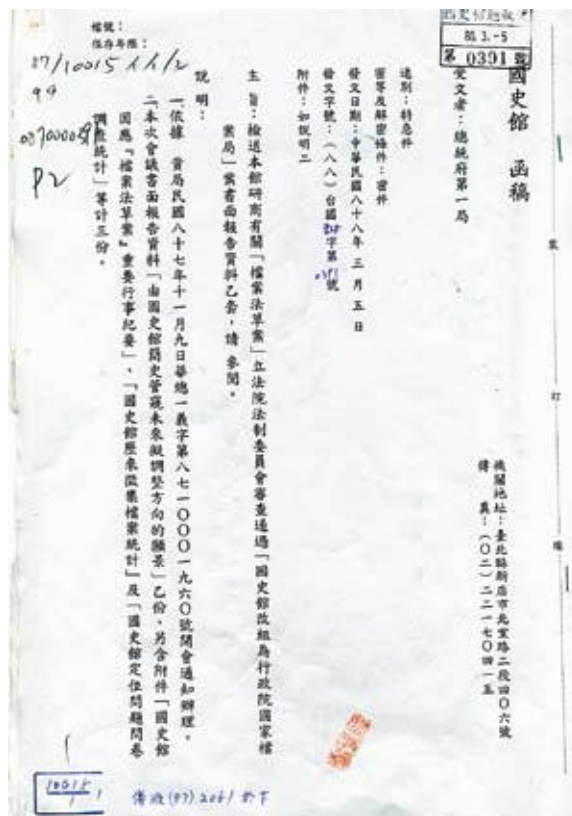
54 《立法院議案關係文書》，院總第70號，委員提案第1855號，民國86年5月24日發。另「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁22、28。

55 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第25期（民國87年12月），頁351。

56 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁31-32。

後，5月1日總統府秘書長函國史館館長，以國史館組織調整涉及政府整體架構調整，係屬政策層次問題，影響深遠，為期周妥，請館長擇期率相關人員赴總統府再行審慎研商，以供決策參考。<sup>57</sup>很顯然國史館前述訴求再次為總統府所駁回。

及87年11月9日總統府發函召集國史館館長、副館長、研考會主委楊朝祥等研商有關「檔案法草案」擬將國史館改組為行政院國家檔案局問題，會議由秘書長黃昆輝主持。<sup>58</sup>嗣因黃秘書長另有要公，會議改期。<sup>59</sup>翌（12）月國史館擬具「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景」一文，於88年3月5日函送總統府，<sup>60</sup>具體向總統府表達國史館意見，呈文中主要說明國史館率先研擬檔案法草案，卻引發隸屬與組織名稱的爭議，檔案法草案在立法院進行朝



●本館提出研商「國史館改組為行政院國家檔案局」案書面報告

<sup>57</sup> 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁36。本案總統府來函文號為華總（人）字第8700069420號，可惜國史館檔案已不可查考。

<sup>58</sup> 「總統府開會通知單」（民國87年11月9日），華總（一）義字第8710001960號，《國史館檔案》。

<sup>59</sup> 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景附件」，頁50。

<sup>60</sup> 「國史館致總統府第一局函」（民國88年3月5日），（88）臺國秘字第0391號，《國史館檔案》。

野協商時，由於國史館無權同意改名、改隸，又引發立法委員強烈的不滿，施加縮編、裁撤的壓力。這都是國史館始料未及的，同仁間也因此出現了非常顯著的惶恐與不安。本館面臨這些困境，除了隨時將狀況呈報總統府，請求給予明確的指示與支持外，今後究竟應朝著甚麼方向調整？未來的願景又是甚麼？遂成本館多次修纂會議反覆檢討研究的重點。本館為慎重計，並於86年6月18日邀請學者專家舉行座談會，仔細的研商；又乘本（87）年立法院法制、教育兩委員會委員蒞館指導之便，虛心的請益。最後在經過全館三次無記名、一次記名的問卷調查後，均獲得85%以上同仁的堅決共識，即「國史館應同時掌理修史及檔案事項，機關層級應相當部、會，機關名稱及機關隸屬，宜配合政府整體架構調整之」。本館同仁的上項共識，除了可以肆應情勢發展及需要外，實際上也符合了當前正全力推動的「政府再造」工作，尤其是符合了「合理簡併組織」、「組建專業管理機制」永續發展的方向。<sup>61</sup>

上項國史館陳送總統府呈文，可說是國史館第三度以同仁的民意為後盾，向上級機關總統府表示，希望脫離總統府，改隸行政院，為檔案中央主管機關。如總統府不應允，可能違反政府推動的「政府再造」、「合理簡併組織」、「組建專業管理機制」等國策。國史館表達的立場可謂堅決。但此舉顯然在無意間有與林濁水委員的主張相吻合之處。林濁水委員的一貫主張不就是要撤廢國史館，將國史館改組為國家檔案局，改隸行政院，可兼管檔案和編纂國史嗎？

## 五、總統府決策保留國史館但組織作適度調整

面對國史館當局一再以國史館同仁民意為後盾，要求掌理修史及檔案事項，並表達可改隸行政院的舉動，88年5月執政的國民黨

61 「由國史館簡史管窺未來擬調整方向的願景」，民國87年12月國史館擬。



舉行研訂檔案法黨政協商會議，同意保留國史館，隸屬總統府，但相對要求國史館組織應作適度調整。<sup>62</sup>隨之6月15日立法院於第十會議室舉行「檔案法草案朝野協商會議」，總統府第一局局長廖勝雄代表出席，協商結果，主要將條文第3條中「國家檔案局」修訂為「檔案中央主管機關」，並刪除第28條第1項「國史館改組為國家檔案局」條文。<sup>63</sup>

筆者對於檔案法草案朝野協商中，林濁水委員同意刪除他堅持數年的第28條「國史館改組為國家檔案局」條文甚為好奇，特別為此事於訪談中請教劉光華委員，據劉光華委員表示林濁水委員要的是檔案法通過的一大塊，不得不放棄「國史館改組為國家檔案局」條文的一小塊，否則檔案法就通過不了了。<sup>64</sup>在林濁水委員的訪談紀錄稿中亦表示，檔案法的主管機關角力到最後，他不退讓檔案法就不通過，為讓檔案法完成立法，只好先讓檔案法通過。<sup>65</sup>

88年10月22日立法院院會二讀通過「檔案法草案」。有關檔案主管機關列於第3條：

關於檔案事項，由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。檔案中央主管機關未設立前，由行政院指定所屬機關辦理之。

前項檔案中央主管機關，最遲應於本法公布後二年內設立。

檔案中央主管機關之組織，以法律定之。

62 「總統府秘書長致國史館函」（民國88年11月22日），華總（一）義字8800268500號，「國史館組織條例修正草案會議紀錄」，總統府第一局副局長朱富美發言紀錄。

63 〈國史館在臺復館大事記〉，《國史館館刊》，復刊第27期，頁300。另見《立法院公報》，第88卷，第45期（民國88年10月22日），院會紀錄，頁91。

64 簡笙簫、廖彩惠主訪，廖彩惠記錄：〈劉光華訪談紀錄稿〉，民國95年11月6日，逐字未刊稿。

65 廖彩惠主訪、記錄：〈林濁水訪談紀錄稿〉，民國95年10月17日，逐字未刊稿。

檔案中央主管機關設立國家檔案管理委員會，負責檔案判定、分類、保存期限及其他爭議事項之審議。

刪除第3條第1項中的「或委託適當機關掌理之」之句，及刪除第28條「國史館改組為國家檔案局」條文。條文由5章31條，改列為5章30條。<sup>66</sup>

88年11月30日立法院完成三讀通過「檔案法」5章30條。<sup>67</sup>12月15日總統明令公布施行。

自78年1月26日國史館草擬檔案法草案，陳送總統府轉行政院參處，歷經行政院研訂、立法院審議至通過公布，已將屆11年。國史館亦與檔案法中的檔案中央主管機關問題糾纏近11年，最後雖然回歸於行政院設檔案中央主管機關，與國史館無涉，但國史館為因應檔案法的通過，又需進行組織條例的修訂。

## 伍、國史館因應檔案法修訂組織條例

88年秋，國史館有鑒於立法院將進行檔案法二、三讀，完成立法，其檔案事項規定係由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。又立法委員林濁水已表示將提「國史館組織條例部分條文修正案」裁減國史館組織編制及員額，國史館職掌及組織編制勢將面臨變革，亟須審慎研謀應變之道。遂進行國史館組織條例修訂的準備工作，迨88年10月6日立法委員林濁水等，以「為因應國家檔案集中管理之需要，並配合『國家檔案局』之成立，避免機構功能重複，落實公務人力精簡政策」為由，提出「國史館組織條例部分條文修正草案」，企圖將國史館有關歷史檔案保管單位之設置及事權，裁移至新成立的「國家檔案局」，來縮編國史館單位與人員，將國史館史

66 《立法院公報》，第88卷，第45期，院會紀錄，頁91-93。

67 《立法院公報》，第88卷，第52期（民國88年12月4日），院會紀錄，頁113。

料、徵校、總務三個處縮併為徵管、總務二個處，八個科縮併為四個科，以簡化國史館業務功能。<sup>68</sup>面對林委員的動作，國史館於11月4日緊急將所擬具的「國史館組織條例修正草案」陳報總統府轉行政院審查，再函送立法院審議。函文特別表示，為爭取時效，建議將所擬修正草案，先交由立法委員劉光華提案，俾與林濁水委員提案，併案審查。<sup>69</sup>故而11月11日立法委員劉光華等於立法院所提之「國史館組織條例修正草案」，即為前述國史館陳報總統府之版本。其主要內容，簡言之，即仍維持三個處、八個科，處名稱改訂為圖書文獻處、審編處、總務處。<sup>70</sup>

惟國史館於11月4日陳報總統府的「國史館組織條例修正草案」，經總統府於11月16日邀集行政院、行政院研考會、行政院人事行政局、銓敘部等單位人員會商，會中對「國史館組織條例修正草案」內容提出多項質疑意見，如國史館為規避檔案法，將原史料處、徵校處改設為圖書文獻處、審編處是否妥適等等。11月22日總統府將會議紀錄，送交國史館「儘速據以研提修正草案報府」。<sup>71</sup>翌（23）日國史館將所重行檢討調整的「國史館組織法修正草案」陳報總統府，<sup>72</sup>嗣經總統府再提供相關修正意見，國史館再後據以修訂，於12月29日陳報總統府。案經總統府核可，於89

68 《立法院議案相關文書》，院總第70號，委員提案第2578號，民國88年10月6日印發。

69 「國史館致總統府秘書長函」（民國88年11月4日發文），（88）臺國人字第1803號，《國史館檔案》。

70 「國史館致總統府秘書長函」。另《立法院議案相關文書》，院總第70號，委員提案第2710號，民國88年11月11日印發。按：林濁水、劉光華版之「國史館組織條例修正草案」，由立法院於11月16日交付委員會併案審查。

71 「總統府秘書長致國史館函」（民國88年11月22日發文），華總（一）義字第8800268500號，《國史館檔案》。

72 「國史館致總統府秘書長函」（民國88年11月23日發文），（88）臺國人字第1883號，《國史館檔案》。

年1月21日函轉行政院審查，<sup>73</sup>嗣由行政院於3月16日第2673次會議決議通過，於23日函送請立法院審議。<sup>74</sup>

89年3月國史館由行政院函送請立法院審議的「國史館組織法修正草案」，在說明中表示，修訂主要目的在配合檔案法的制定及檔案中央主管機關的設置，將有關檔案的徵集及保管等工作移由檔案中央主管機關辦理。國史館則依法定職掌加強纂修國史及與修纂關係密切的基礎史學「審校」、「彙編」工作。故而設修纂司，掌理政紀、志書、傳記、專題及相關圖表等之修纂業務；審編司，掌理史料、史實、史籍之審校、彙編業務；采集司掌理史料之蒐集、整理、典藏及應用業務；秘書處由原總務處改名，業務同。此次變動，簡言之，即將原修纂相關人員改組為修纂司、審編司兩單位，以加強修史功能；將原史料處與徵校處合併為采集司；總務處改名為秘書處。<sup>75</sup>

「國史館組織法修正草案」，案經90年10月4日，立法院第四屆第六會期第三次會議審議，三讀通過，其中適值原臺灣省文獻委員會改隸國史館，故增列一條文（第11條）為：「本館為加強臺灣史之研究、修纂及重要史料之審訂、彙編，設臺灣文獻館，其組織另以法律定之。」在條文修訂方面，將修纂司、審編司、采集司均改稱修纂處、審編處、采集處；人員方面，於第6條增列副處長、專門委員、專員等職稱等等。

90年10月24日陳總統以華總（一）義字第9000205240號令公布「國史館組織條例」15條。<sup>76</sup>國史館為因應檔案法立法所作的組織調

73 「總統府秘書長致國史館函」（民國89年1月21日發文），華總（一）義字第8800317740號，《國史館檔案》。

74 《立法院議案相關文書》，院總第70號，政府提案第7024號，民國89年3月29日印發。另「行政院致國史館函」（民國89年3月23日發文），臺89教08484號，《國史館檔案》。

75 同上註。

76 「總統令：茲修正國史館組織條例，公布之」（民國90年10月24日），華總（一）義字第9000205240號，《國史館檔案》。





●「國史館組織條例」自中華民國91年1月1日施行令

整，至此告一段落。

上項「國史館組織條例」的修訂，雖然在總員額方面由174人減少為138人，但實質上國史館組織編制的預算員額和經費，並無任何刪減，典藏之檔案亦無外移，故而林濁水所言國史館如不改組為檔案管理局，改隸行政院，就可能面臨縮編組織編制、減少預算員額和經費、外移檔案的情事均無出現。反而國史館可藉機調整自民國45年以後就沒有修訂的組織條例，使更符合時代所需。

## 陸、結語

由上述檔案法制定的過程中，有關國史館與檔案法中檔案中央主管機關的設置和爭議，主要牽涉到如下兩個問題：(1)檔案中央主管機關設置於行政院或總統府為宜呢；(2)國史館可否改組為檔案中央主管機關，改隸行政院，同時掌理修史及檔案事項，機關層級仍為相當部、會呢？

首先討論檔案中央主管機關設置於行政院或總統府，何者為宜的問題。由各政府機關的檔案管理作業觀之，檔案管理屬行政事務，殆無疑問。就我國國家體制而言，最高行政機關為行政院，因此於行政院設置掌理全國檔案的主管機關，始符合政府管理體制的行使。此

即無論78年國史館所擬送的「中華民國檔案法草案」、82年行政院研訂的檔案法草案及其後立法院林濁水、李慶雄、曹爾忠等委員所提出的檔案法草案，均於行政院設置掌理全國檔案中央主管機關。故而80年6月國史館館長提出基於國家體制，全國檔案之主管機關以設置於總統府較宜，始能經管總統府、國民大會、五院暨所屬各機構之檔案的建議，首先遭到由研考會主辦的研訂檔案法草案委員會擱置，其後又遭至國史館視察的李登輝總統認為不宜，此因總統府為最高決策機關，而非行政機關，自無權管理全國檔案。故而總統府直屬的國史館，如要承擔為檔案中央主管機關，就需改隸至行政院，始合乎政府管理體制。

至於86年5月以後，國史館以因應「檔案法草案」，面臨改隸、改名、縮編等困境為由，向總統府提出「國史館應同時掌理修史及檔案事項，機關層級應相當部、會，機關名稱及機關隸屬，宜配合政府整體架構調整之」的主張是否可行呢？試分析如次：

(1)從國史館認為應同時掌理修史及檔案事項而言，由於修史的工作範圍和工作量與管理全國檔案無法相比，因此此機關的主要職掌當為管理全國檔案，機關名稱當配合主要職掌業務而調整，依檔案法檔案中央主管機關審議的條文，「國史館」的機關名稱可能為「檔案管理局」所取代。則首先具有傳統歷史的機關「國史館」，將如林濁水委員所期待的，被撤廢了。其次，如前述由檔案管理局取代「國史館」為機關名稱，管理全國檔案又為主要職掌，而民主時代又不適宜官修歷史，則久而久之，編纂國史就會走向編纂檔案，編纂檔案提供全民參用，也是檔案提供利用的一環，屆時編纂國史的職掌也可能就名存實亡了。

(2)國史館要同時掌理修史及檔案事項，如前述，則必須改隸行政院，改組為檔案管理局。幸且不論總統府是否同意修訂組織法，將國史館送走。問題是在當時推動「政府組織再造」、「合理簡併組織」的國策下，行政院有可能為檔案管理去修訂行政院組織法，增設

一個檔案中央主管機關為如部、會層級的二級機構嗎？立法院又可能通過嗎？如有此可能，為國史館同仁的工作權和發展，似尚可改組、改隸。其實檔案中央主管機關的層級，在87年立法院審議檔案法二讀時，即有所共識為三級機關，故而研考會綜合計畫處在檔案法二讀通過後，就積極籌辦檔案管理局籌備處的相關準備作業。<sup>77</sup>劉光華委員對此亦表示，那時在精簡部會，怎麼會再設一個部會？就很簡單，在部會裡替它找個爸爸，放進去，最後妥協，放到研考會去。<sup>78</sup>林濁水亦表示他曾告訴國史館某人說，改組為檔案管理局，改隸行政院，權力增加，但會降級，館長由特任官變成不是特任官。<sup>79</sup>可知當時在國史館的一再要求下，如總統府放手讓國史館改隸、改組、改名，可能也和目前檔案管理局一般，降級為三級機構，屆時人員和業務量會增加，但原國史館同仁的敘級可能降低，編纂歷史職掌名存實亡，則形成國史館同仁自己撤廢國史館，矮化自己的機關層級，降低自己的敘級。所幸86年5月16日後，國史館所發動的三波要擔負為檔案中央主管機關的改組、改隸行動，事經總統府一再攔阻，還於88年5月作最後決策，留存國史館於總統府，總算了結了國史館與檔案中央主管機關的糾纏。剩下的即國史館修訂組織條例，在職掌上與檔案中央主管機關做明確的劃分，以符合政府各機關分工合作的體制。

77 〈林秋燕訪談紀錄稿〉，逐字未刊稿。

78 〈劉光華訪談紀錄稿〉，逐字未刊稿。

79 〈林濁水訪談紀錄稿〉，逐字未刊稿。