

# 檔案審選鑑定制度之探析

## 以我國、大陸和美國為例<sup>\*</sup>

陳憶華<sup>\*\*</sup>

### 壹、前言

#### 一、研究動機

檔案不僅是一個政府施政的結晶，也是國家發展和社會變遷的重要資產與記憶，亦是國史編纂研究的重要素材。環顧周遭，處處可見檔案蹤跡，因為每個單位或個人，隨時隨地都在產生檔案，或許一般人將平時形成之各種資料稱為「檔案」，而是稱為公文、文書、文件、紀錄、書信、日記、照片或錄影（音）、影片等，因而使得一般大眾對「檔案」一詞相當陌生。實際上，上述各種大家熟知的資料形式，都是屬於檔案的範圍。<sup>1</sup>因檔案產生在機關、機構、組織或個人的業務處理過程中，具有原始性、唯一性、自然累積性、關聯性、權威性等特質，在管理上也有其獨特的方式。

檔案法施行前，國史館（以下簡稱本館）早於1974年即展開檔案審選及移轉之制度，該年7月修訂之行政機關文書處理手冊已建立「具有考證國史價值的

檔案應移送國史館參考」。當時是由徵校處的徵集科負責進行，初期各中央機關與臺灣省政府所屬地方機關陸續將大陸運臺舊檔移轉，並將在臺已失時效的案卷文牘製作擬銷毀檔案清冊函送本館審選鑑定。2002年檔案法施行後，檔案銷毀審核之機制改由檔案管理局主管，經本館陸續反映後，允於2003年增列「各機關檔案銷毀目錄得提供送史政機關檢選」之條文，審選鑑定移轉檔案任務經時空轉移已調整為審編處採集科之主要業務。

在我國檔案工作中，檔案價值鑑定是一項比較薄弱的工作環節，檔案鑑定不僅是對於檔案館內檔案作謹慎的篩選工作，甚至在尚未進館前的各機關文書處理階段就應作適當的安排，以便在後續成為永久典藏的檔案審選鑑定工作順利進行。從近代各國在檔案鑑定工作上的努力來看，其最終目的就是讓有價值的檔案得到妥善的維護，以達去蕪存菁之效。<sup>2</sup>在一些機關檔案部門或檔案典藏單位常出現鑑定工作運作無法正常的情

1 林素甘，從政府機關檔案的保存決策探討檔案價值概念及其形成過程，《圖書資訊學研究》，1卷1期（2006年12月），頁57-88。

2 劉佳琳，由鑑定觀點探討檔案銷毀工作之擬定，《檔案季刊》，2卷3期（民國92年9月），頁79。

\* 本文獲本館97年度研究發展作品評鑑佳作

\*\* 國史館審編處專門委員

況，例如：人為因素對檔案價值判定的干擾、屆滿保存年限檔案得不到及時處置、檔案銷毀目錄審核缺乏健全審選鑑定之機制、欠缺客觀的評估資訊及進館（室）檔案中從不被人利用的比例過高等。所以，筆者認為應由我國檔案價值鑑定中存在的問題切入，進而思考本館審鑑、移轉各機關檔案，從耗費人力維護到佔據寶貴的典藏空間等問題，應如何尋求其平衡解決之道，讓有價值的檔案移轉入藏，得到維護，為後代留下珍貴的史料。

## 二、名詞解釋

### （一）檔案

指由機關、機構、組織或個人在業務處理過程中所產生、持有並保存的紀錄、文件或資料。依我國「檔案法」第2條之規定，指機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件；其來源為處理公務或因公務產生之各類紀錄資料及其附件。檔案具有行政稽憑及法律信證重要功能，亦為提供歷史真實紀錄的第一手資料。<sup>3</sup>

### （二）檔案鑑定

是指檔案鑑定人員依據檔案內容、形式屬性及應用需求，採用一定的原則、標準、方式及方法，判定檔案價值，作為決定檔案保存年限及提供檔案銷毀、典藏、移轉等清理決策參考之過程。<sup>4</sup>所謂「價值」（value）是指滿足慾望或適合目的的能力，簡言之，即指效用。檔案鑑定即在判定其價值對社會現在及預測未來的有用性。<sup>5</sup>

### （三）檔案清理

指改變文件的生命週期或將文件自目前的貯存處移動的行為，包括銷毀、毀壞、改變或移轉文件的擁有或保管權，<sup>6</sup>即指對於機關內不再供現有經常業務使用之檔案所採取的行動。<sup>7</sup>

### （四）檔案保存年限區分表

根據檔案價值鑑定的結果，對檔案應保存年限所制定的表單，作為機關訂定檔案保存年限及清理授權之依據。該表得與機關檔案分類表結合編訂。<sup>8</sup>

3 檔案管理局，《檔案管理名詞彙編》（臺北：檔案管理局，民國91年），頁1。

4 檔案管理局，《檔案管理名詞彙編》，頁64。

5 黃政民，現行機關檔案銷毀機制芻議，《檔案季刊》，4卷4期（民國94年12月），頁120-136。

6 王久明，《檔案學辭典》（臺北：五洲，1998年），頁15。

7 鄧紹興、和實榮，《檔案管理學》（北京：中國人民大學，1996年），頁94。

8 檔案管理局，《檔案管理名詞彙編》，頁62。

### （五）檔案銷毀

指對屆滿保存年限或不具保存價值之檔案，以焚化、化為碎紙或溶為紙漿等方式，將檔案內容完全消除或毀滅之處置過程，以減輕檔案保管及庫存負擔。

### （六）檔案移轉

為有效蒐整保存政府機關重要價值檔案之途徑，即藉由確立移轉範圍及原則，透過鑑選過程及移轉作業程序，循序漸進徵集存放於政府部門中毋需使用之重要檔案，移歸至檔案中央主管機關或檔案典藏機關或檔案館予以典藏管理。其過程包括：

1. 保管權的移轉 (Transfer of custody)：包括移轉檔案的保管責任，例如：保護檔案的真實性、避免未經核准就使用、遭竊或清理。保管權的移轉，並不包括法律權利或智慧財產權的移轉。

2. 所有權的移轉 (Transfer of ownership)：包括檔案實體、法律權利及智慧財產權的移轉。

## 三、研究範圍

國史館歷經三十餘年之徵集審選及接收檔案後，目前館藏量已達四十餘萬件，其中大多皆為彌足珍貴且極具價

值之檔案。在檔案館中長期保存者，並不意味就需永久典藏。美國檔案鑑定專家布魯克 (Philp C. Brooks) 與伯斯 (Frank Boles) 認為：「檔案鑑定為機關業務及檔管人員在生命週期中一連串的檔案選擇與決策活動，俾選取永久保存或有價值的檔案。」<sup>9</sup> 因此吾人應考量本館之定位與服務對象之需求，即館藏主題宜配合本館修史方針及支援總統副總統史料展覽和推廣等業務。

為建立適合本國國情之檔案鑑定制度，本研究旨在透過大陸與美國國家檔案鑑定之意義、法令制度、作業技術與運作經驗之深度探討，結合文獻分析法，針對我國紙質檔案價值鑑定機制提出改進策略，以作為本館建立館藏的依循方針，明定館藏發展的範圍與內容，制定檔案審選鑑定制度，以發展本館館藏檔案之特色。

## 貳、檔案鑑定的涵義與原則

### 一、檔案鑑定的意義

「鑑」是指銅鏡，有仔細查看、辨別之意，也有明察、判定是非真假之意。廣義而言，鑑定 (Appraisal) 是

<sup>9</sup> 張聰明，〈檔案功能鑑定理念與方法之探討〉，《檔案季刊》，7卷4期（民國97年12月），頁45。

運用專門知識或技能對某事物進行辨別和判斷的一種活動。檔案鑑定工作，是鑑定和判定檔案的價值，挑選有價值的檔案妥善保存，剔除無須保存者予以處理。具體的說，檔案鑑定工作基本內涵，包括建立鑑定檔案的標準，如鑑定工作的規定、訂定檔案保存年限表、進行檔案價值判定、確定檔案保存年限、對無須保存或屆滿保存年限的檔案進行銷毀等，也稱為評價、審查、審選或選擇。

檔案人員評估檔案價值，決定予以保存與銷毀的決策過程就是鑑定。<sup>10</sup>適當合宜的鑑定決策應該奠基於對不同機構間的複雜互動關係，和整體資訊來源的廣泛充分瞭解之上。現今檔案文書的產生已超越機構之組織結構、學科與檔案形式的界線而存在。<sup>11</sup>檔案鑑定是檔案管理重要的決策之一，不但決定檔案的存毀與否，亦決定檔案館（室）館藏的質量，並影響民眾對於檔案的應用。

## 二、各先進國家對檔案鑑定之意涵

### （一）美國

美國檔案人員學會（Society of American Archivists，簡稱SAA）對於鑑定所下的定義為：

1. 判定文書是否有足夠的價值移轉至檔案館保存之過程。

2. 決定文書被保存期間的過程，基於法律的要求及現行的、潛在的使用性。

3. 決定文書的市場價值，財務的鑑定。

美國國家檔案暨文件總署檔案管理規則（National Archives and Records Administration [NARA] Regulation）規定，檔案鑑定是訂定檔案保存年限過程中，評估檔案價值之步驟，亦即NARA評估檔案，據以決定聯邦檔案價值及最終清理方式，判定檔案列為永久保存或定期保存及提出檔案保存年限建議之過程。

### （二）大陸

大陸對於檔案鑑定的用詞稱為「檔案價值鑑定」。檔案專家鄧紹興和和寶榮表示：「檔案價值鑑定工作是檔案館（室）對所收到的檔案、文件，根據一定的原則、標準和方法，判定檔案的價值，確定檔案的保管期限，剔除失去保存價值的檔案予以銷毀的一項檔案業務

10 薛理柱編著，《檔案學導論》（臺北：漢美，1998年），頁107-109。

11 Catgerube Bailey, "From the top down: The Practice of macro-appraisal," *Archivaria* 43 (1997), P.91.

工作。」<sup>12</sup>

檔案鑑定工作就是鑑別和判定檔案之價值，決定檔案的存毀和確定檔案的保存年限。按照一定的原則、標準和方法辦理檔案鑑定，本質上，檔案鑑定為檔案管理人員基於對檔案價值的認知，對檔案有無價值和價值高低作出客觀的評估與預測，據此決定檔案的存毀。

### （三）英國

檔案鑑定是決定檔案保存年限及最終清理方式之過程，對於機關檔案管理而言，可真正留存具有保存價值的檔案，提升檔案管理效益。

### （四）加拿大

依加拿大卑詩省檔案清理法（Document Disposal Act）規定，檔案鑑定為檔案管理作業中決定檔案保存價值、清理方式及保存方式之過程。

### （五）澳洲

檔案鑑定為決定檔案保存年限及相關清理行動，鑑定結果有助於瞭解檔案保存環境背景並釐清保存權責，可作為檔案產生、保存維護、銷毀或其他清理行動決策之依據。

### （六）我國

王久明主編之《檔案學辭典》之定義為：「檔案鑑定是確定檔案價值的過程，即根據檔案在現行政府管理、法律和財務等方面的使用情況，以及檔案的證據價值與研究價值，並根據檔案的整理情況及相互間的關係，對檔案作出處置。」<sup>13</sup>

薛理桂在《檔案學導論》一書中，根據中、西方對檔案鑑定的定義，進一步闡釋：「『檔案鑑定』係指檔案典藏單位對於所收到的檔案、資料，根據一定的標準與方法，判斷其內容的價值，以決定是否收藏的過程。在西方稱為Appraisal，中國大陸學者的用詞稱為『檔案價值鑑定』，實際上所指的內容是一致的。」<sup>14</sup>

檔案管理局副局長張聰明對「檔案鑑定」的定義為：

1. 檔案鑑定為檔案生命週期初期，對於檔案價值、保存年限和最終清理方式之「事前評估」，以引導檔案產生單位進行有計畫的清理。

2. 檔案鑑定係檔案利用與保存需要

13 王久明，《檔案學辭典》，頁15。

14 薛理桂，《檔案學導論》（臺北：五南，民國93年），頁109。

12 鄧紹興、和實榮，《檔案管理學》，頁94。

的評估。

3.檔案鑑定為檔案的選擇。

4.檔案鑑定結果支援清理決策或清理授權之核定。<sup>15</sup>

綜合前述觀點，歸納「檔案鑑定」的意義如下：

1.是指訂定檔案保存年限過程中，評估檔案價值之步驟。

2.為控制檔案典藏數量、有效運用典藏空間及設施之最佳手段，是決定檔案保存年限及提供檔案銷毀、移轉等清理決策參考之過程。

3.於檔案產生之日或其生命週期（見圖1）初期，進行事前鑑定，評估檔案之使用需要，俾規劃其保存及清理時機。

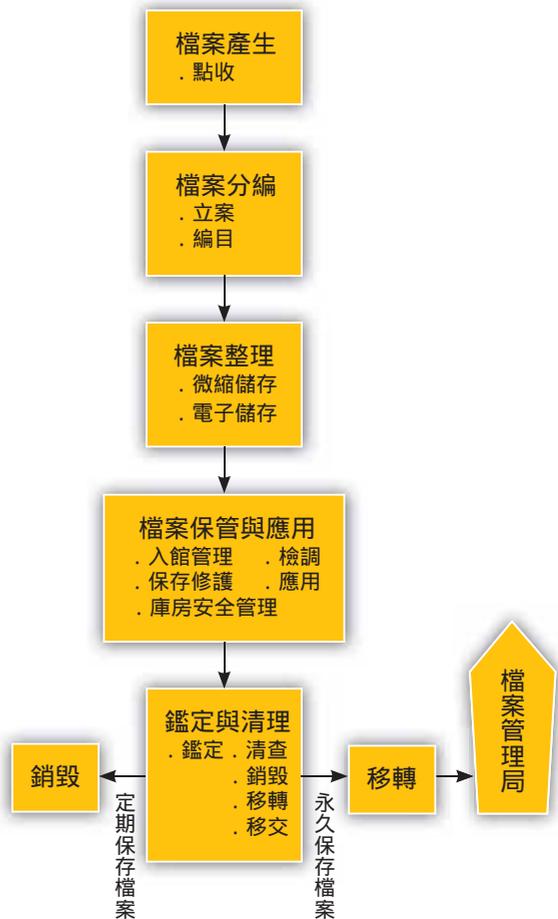
4.鑑定過程應進行有系統及有計畫的研究、分析、評估與諮商。

5.檔案單位必須小心審慎地鑑別出要收藏的檔案，力求對未來檔案使用性預測準確，以免作出錯誤的決定，而漏失重要的資料。

### 三、檔案鑑定的原則與標準

檔案鑑定的原則與標準主要依據檔案館的性質及管理單位的觀點制定，各檔案館相異的管理概念將產生不同的鑑定標準。儘管理論與方法不同，但是鑑定的目的確是不變的，亦即為確保具

圖1：機關檔案管理生命週期



15 張聰明， 檔案鑑定觀念與制度，收入《96年度檔案保存價值鑑定研習會研習手冊》（臺北：檔案管理局，民國96年6月），頁4-7。

有價值的檔案可得到妥善的維護與典藏外，必須將不符合館藏宗旨或不具保存價值的檔案加以銷毀，以減少所需的維護成本。檔案因無替代性且常與時空背景產生複雜之交互關係，其價值之鑑定需有高度的歷史素養與宏觀的國家觀念，以做好去蕪存菁的判斷。<sup>16</sup>我們不能用一個標準解決所有的問題，審選原則應當溶化在鑑定者的思想中，而標準則應落實到具體條款裡。原則是指導我們來研究，確定如何挑選的依據，因此，檔案鑑定的原則包括：應體現檔案的觀念和鑑定的原理、應包括方法論的因素、應有時代感，能提供制定標準的基本思路。<sup>17</sup>

檔案價值鑑定的標準主要根據檔案本身屬性之標準，檔案屬性標準可分為檔案來源標準、檔案內容標準及檔案形式特徵標準，簡單說明如下：<sup>18</sup>

1. 檔案來源標準：檔案來源是指檔案的產生者，其在社會上及機關內的地位和功能都會影響決定檔案的價值。因

此在鑑定時必須考慮到檔案的來源與鑑定的依據，才能適時、適切地保存檔案。

2. 檔案內容標準：檔案的內容就是檔案所記載的事實、數據等，當這些內容能解決使用者之需求時，便構成檔案的價值。鑑定檔案時除依據檔案的重要與否外，並應留意內容獨具特色並符合該館館藏發展政策的檔案，以提高館藏質量。由此可知，檔案內容標準分析可以著眼於檔案內容的重要性、獨特性和時效性三方面來考量。

3. 檔案形式特徵標準：檔案形式特徵標準包括檔案名稱、形成時間、文本、檔案外形特點等，這些形式特徵也可能對檔案價值產生影響。重大的事件及主要的業務活動，具有權威性和重要性，價值比較高，必須加以留存。而檔案形成的時間距離現在越久遠，留存下來的越少，也越彌足珍貴。文本指的是當同一檔案在撰稿、印刷過程中形成的各種稿本，如：正本、副本、草稿、定稿、底圖、藍圖等，這些都是檔案形成的不同稿件，在行政效能、憑證上有其不同的區別與價值，可視其重要性加以保留。在檔案的外形特點方面，則可依檔案的製成材料、記錄方式、筆跡、題辭、批注、簽字等，而讓檔案產生具有保存之價值。

16 林秋燕，對檔案學課程教育的一些看法，「2008年圖書資訊學教學與大學評鑑學術研討會」，臺北：中華圖書資訊學教育學會，2008年12月13日。

17 王嵐，為未來選擇歷史——論檔案價值與鑑定原理，《檔案學通訊》，2003年第5期，頁42-46。

18 鄧紹興、和實榮，《檔案管理學》，頁94。

美國檔案人員鑑定及選擇具持久價值之檔案的原則有：<sup>19</sup>

- 1.分析檔案的功能特性、產生者及產生的目的。
- 2.分析檔案資訊的意義及品質。
- 3.分析檔案上下文及相關文件之來源。
- 4.分析潛在使用及檢索檔案實體、法律及智能之限制。
- 5.分析維護檔案所需成本及保存檔案可獲得之利益。

每一個檔案館的檔案是一個整體，這個整體共同的反映了一定範圍的歷史面貌，因此在鑑定檔案價值及決定收集範圍時，既要考慮檔案的原有價值，也要考慮檔案的完整性與重複性，如果鑑定之初所訂的標準嚴謹，可以減低對大範圍的檔案進行重新鑑定和銷毀檔案工作的需求，所以檔案館應該定期評估該館之鑑定標準，以確立鑑定工作的有效性。

### 叁、檔案價值的鑑定與重新鑑定

#### 一、檔案鑑定的主體

19 Ham, F. Gerald, *Report on the International Survey: Appraisal and Selection of Documents* (Paris: International Council on Archives, 2003), P.87.

檔案鑑定是為誰來挑選檔案呢？它關係到檔案價值主體的確定，意即是檔案的利用者，檔案鑑定實質上就是為全體公民所作的選擇性工作，對檔案的價值來作判斷和預測。而全體公民包括了統治者、文件形成者、學術研究人員和一般人民各種層次，必須分析研究他們利用檔案的需求與利用檔案的多少，才是我們決定該為誰鑑定的對象。

然而，限於檔案單位的資源和原始紀錄物的龐大數量，要盡收所有資料成為保存的檔案是不可能之任務，因此「檔案鑑定」成為檔案單位控制檔案入藏的手段，藉此避免流失有意義或重要的檔案或誤收不值得保存之資料因而浪費檔案單位的資源。所謂值得保存的檔案，就是具有足以保證其在檔案單位之長期保存的持續或永久性價值，亦即具有「檔案價值」之檔案。因此檔案人員必須依據檔案價值來挑選檔案，將檔案價值的判斷視為檔案鑑定的核心。<sup>20</sup>

檔案鑑定是「現在」留給「未來」的一扇通往「歷史」之門。<sup>21</sup>歷史是創造

20 Danniels, M.F., "Records appraisal and disposition," In J.G. Bradsher ed., *Managing archives and archival institutions* (Chicago: University of Chicago Press), pp.53-66.

21 王嵐，為未來選擇歷史——論檔案價值與鑑定原理，《檔案學通訊》，2003年第5期，頁42-46。

的，但史實是選擇的。檔案鑑定的本質是價值的選擇和價值的賦予過程，是為未來選擇歷史，在選擇之間其實蘊藏著巨大的智慧。對鑑定的思考，是全面把握價值的形成、判斷、賦予到實現的一種重要的邏輯和歷史手段，既要依據現代利用者的需求，也要為未來利用者著想，預測未來的需求來鑑定檔案。在檔案學理論中也是最具挑戰的課題，既要考慮形成者及社會各階層利用興趣的廣域性，又要平衡各檔案單位保存檔案史料所需耗費的資源，同時還要協調現實選擇與未來需求，促使這種跨越時空的思維必然引起歷史的思考，一切都要被歷史來檢驗和審視。

## 二、檔案價值

狹義的來說，檔案鑑定是判斷檔案的價值。在鑑定工作中，衡量文件、檔案的價值標準都是具體的。在文件形成階段，文件的真實性、有效性、合法性與機關工作職能的相關性是人們衡量文件是否具有價值的重要標準。文件本身隱含的價值，包括用途與後續使用效益，檔案文件價值往往隨著檔案文件產生至銷毀或移轉等作業階段而變化，亦隨著使用者之需求而有所不同。大體而言，檔案文件本身之價值在於其使用價

值或保存價值，若就檔案文件使用者觀之，則檔案文件價值在於滿足使用者需求之程度。<sup>22</sup>

在檔案室，衡量檔案的價值，就要從檔案能否反映和維護整個機關工作職能的基本面貌來判斷。對於涉及國家發展或影響全國性制度與執行者應優先納入考量，故審鑑各級政府機關永久保存價值檔案時，應考量其組織功能與角色，期能迅速徵集有關國家安全、社經發展、教育文化等重要決策性檔案。

就檔案保存價值觀點，應移轉檔案典藏單位之檔案，當與機關所列永久保存檔案有所區別，其價值與性質包括：

- 1.我國各時期重要政府部門組織變革。
- 2.我國各時期重要政府施政紀錄，包含各個階段所涉外交、國防、教育、經濟、內政、交通等層面之決策、政令、制度或計畫等等。
- 3.影響國家前途、社會或經濟發展之重大事件。
- 4.事涉民眾生存或人民權益之議題或事項。

22 陳士伯， 檔案文件價值鑑定策略之探討  
策略規劃模型之應用，《檔案季刊》，4卷1  
期（民國94年3月），頁1-30。

5.引起當時社會民眾普遍關注之重大事件。

6.在我國歷史上具有特殊地位或貢獻之人物資料或事蹟。

7.檔案外在形式足以代表當時社會之表徵者。

換言之，機關檔案經認定未具行政稽憑後，惟仍具歷史、研究價值或廣受當時社會大眾、輿論關注之事項或事件，均予納入移轉範圍。故機關永久保存檔案之審選，應衡酌其具備歷史、研究或考證價值等，並符合檔案徵集之目的。有鑒於此，我們對鑑定每一階段的具體內容應該認真地給予分析。

### 三、重新鑑定與註銷

檔案經鑑定後，在檔案館中長期保存，但經過庫房典藏人員經常性的提調檔案、巡視和排列整理後，會逐漸發現部分價值甚低、從未調檔、從未被利用或複本的檔案或複製自期刊、報紙上的文件或邊緣檔案充斥庫房，因此檔案館必須定時且系統性地重新鑑定（再鑑定）館藏，如此檔案館才能持續保存重要的館藏，而不致將資源浪費在較不重要的檔案上。重新鑑定可視為館藏管理的工具，以使有限的館藏資源能發揮最

大的效用。

檔案鑑定的過程主要基於人為的判斷，因此鑑定的標準可能因人為的疏失或館藏方向改變，發生館藏檔案不符合館藏特色的情形。<sup>23</sup>「重新鑑定」即為提供檔案典藏部門再一次辨識檔案的鑑定方法，以及檔案館面臨空間維護經費不足的窘境時，重新評估館藏的利器。檔案館經過重新鑑定後，發現不再具有典藏價值的檔案時，通常將檔案交還原擁有者或移轉至相關館藏的檔案館，或是將檔案予以註銷、淘汰、銷毀。因此，重新鑑定與銷毀工作最好能定期實施才能發揮其功能。

美國Benedict教授認為：「評估館藏重新鑑定最大的優點是可以解決檔案館中空間不足的問題。」但是實際上絕大多數的檔案館未能定期施行，因為沒有足夠的人力與經費支援定期性與系統化地重新評估館藏。大範圍的重新鑑定只能當作檔案館危機處理的最後一道防線，重新鑑定可以補充研究性質的角度進行，並成為鑑定過程中定期且有系統的管理程序之一。<sup>24</sup>經重新鑑定後，如發

23 薛理桂，《檔案學導論》，頁175。

24 Karen Benedict, "Invitation to a bonfire: Reappraisal and deaccessioning of records as collection management tools in an archives a reply to Leonard

現不具保存價值的檔案，可交由檔案審鑑委員會討論決定，認定不適當的檔案予以「註銷」，以節省檔案典藏單位的人力、空間、材料等。

國史館典藏檔案史料歷經三十餘年，庫房已瀕臨飽和。文件數量已達四十餘萬件，照片史料約三百餘萬張，然有為數不少之複本及少數不具價值之檔案充斥，為順應環境變遷，本館似宜進行再鑑定工作，以建立註銷清理機制。必要時可組織再鑑定小組或再鑑定委員會進行，鑑定委員會之任務為指導、監督檔案部門、檔案庫房典藏的檔案價值鑑定工作，討論、審查有爭議性之檔案是否入藏，並作出分析報告；必要時須實地直接審查或抽查檔案。透過選樣、檔案案名審視、檔案目錄檢視，瞭解檔案屬性，研判其保存價值。

#### 肆、檔案鑑定理論的發展

檔案價值鑑定的理論或方法，是指中外檔案學界長期形成的具有理論意義或方法論意義的檔案價值鑑定應遵照的原則和依據。主要包括下列數種理論：<sup>25</sup>

1. 檔案年齡鑑定論：早期檔案鑑定觀念，對年代久遠的檔案，大多採取銷毀的做法。一直到1901年，德國學者曼斯奈爾（Heinrich Otto Meisner）提出「高齡檔案應當受到尊重」的鑑定理論後，方改變此種情形。「檔案年齡鑑定論」，主張每一國家應設置一個禁毀檔案的「界限年份」，重視檔案的歷史價值，也改變了過去過於注重檔案行政參考價值的做法。<sup>26</sup> 檔案管理局為妥善保存政府遷臺前之機關檔案，並促進其開放應用，業請各機關將現管有民國38年以前（含清朝及日治時期）之檔案，全數列為永久保存，即是援用檔案年齡鑑定論。這種檔案鑑定理論只對年代久遠、少量的檔案有作用，對於現代大量產生的檔案，此鑑定方式並無助益，且檔案「禁毀年限」的規定並無科學根據。

2. 行政人員決定論：1922年，英國檔案學者詹金森（Hilary Jenkinson's）在其出版著作《檔案管理手冊》（*A manual of archive administration*）中提出「行政人員決定論」觀點。該理論認為，檔案銷毀與否，應由其產生者，也就是行政人員進行價值鑑定。由

Rapport, " *American Archivist*, 47:1 (Winter 1984), pp.48-49.

25 Ole Kolsrud, " The Evolution of Basic Appraisal Principles: Some Comparative Observations, " *American Archivist*, (Winter

1992), pp.26-37.

26 張關雄， 外國檔案鑑定工作的歷史分期與鑑定理論述評 ，《山西檔案》，1995年6期，頁17。

檔案的產生者來決定檔案的存留，明顯存在著局限性，主要由於行政人員缺乏客觀的歷史文化意識，若由其自行決定檔案的存毀，往往不利於檔案原始事證性之維護。

3.職能鑑定論：所謂職能鑑定論即依據檔案形成機關在政府組織體系地位與職能之重要性，來確定檔案的價值與保存年限。職能鑑定論有其積極性，但也有其局限性；它強調檔案價值的鑑定與形成機關的地位和職能直接相關，並找到了二者之間的對應關係，即形成機關層級越高，職能越重要，檔案的價值相對就越高。然而，不具體分析檔案的內在價值，而僅從其形成機關之層級，即決定檔案存毀，恐有片面和武斷之虞。

4.檔案雙重價值鑑定論：檔案雙重價值鑑定論是由美國檔案學者謝倫伯格（Schellenberg）於1956年提出。所謂的檔案雙重價值，是對原檔案產生機關的原始價值和對其他機關或私人利用者的從屬價值。原始價值，包括行政管理價值、法律價值、財務價值及科技價值；從屬價值，包括事證價值及資訊價值（或稱研究價值）。此項理論與前述行政人員決定論最大的不同，在於檔案原始價值的鑑定應由行政人員負責，而從屬價值則應由檔案管理人員進行判

定。該理論除了考量檔案的行政價值外，亦在發掘檔案的歷史價值。

5.需求決定論：需求決定論是由謝倫伯格之後的一些美國檔案學者所提出，主要核心觀點是將學者（尤其是歷史學者）的實際使用與預期使用視為檔案價值鑑定的最重要標準，並鼓吹從屬價值決定檔案的根本性質。此種論點係以使用者的角度出發，強調其需求是判斷檔案價值的決定性標準，希望透過對使用者需求的關注，來強化社會之檔案意識。

6.黑盒子鑑定論：1985年，美國檔案學者波林（Frank Boles）與楊氏（Julia Marks Young）提出「黑盒子檔案文件價值鑑定模式」，由資訊價值、保管費用及鑑定建議之相關事項等三個模組來進行價值鑑定。期使無形的檔案文件價值能經由系統化的樹狀結構圖一一加以分析，俾鑑定過程較為客觀且整體考量，甚至被量化。<sup>27</sup>

7.宏觀鑑定理論：德國檔案學家庫克（Terry Cook）對促進鑑定發展出革命性的方法，他提出宏觀鑑定理論（macro-appraisal）。加拿大

27 陳士伯， 檔案文件價值鑑定策略之探討  
策略規劃模型之應用， 《檔案季刊》，4卷1  
期（民國94年3月），頁1-30。

國家檔案館 (National Archives of Canada) 自1991年起採用該模式。宏觀鑑定模式，將重點放在哪些檔案具有最多的功能、業務與檔案產生者的結構等，亦即著眼於來源原則。唯有透過正確認識和掌握檔案產生者的架構、功能及活動，才能追根溯源，對檔案價值做出科學分析和判斷。宏觀鑑定模式係屬於由上而下 (top-down) 的鑑定模式，亦即從機構的功能著眼，擴及相關的檔案產生者，再延伸至個別的檔案產生者，以及其執行功能所採用的計畫、活動而產生的檔案。此模式與傳統由現有檔案中尋找其所具有的價值，有著明顯的不同。

8.功能鑑定論：(1) 檔案保存的主旨為反映機關核心功能，提供其業務活動之運作事證；(2) 檔案、業務功能及檔案產生者三者關係密切，鑑定焦點宜從個別檔案本身轉移至業務功能及其檔案產生者；(3) 從機關的歷史研究著手，確認重要的機關功能與所需事證；(4) 應依機關之功能與業務。

綜析檔案鑑定理論，對於檔案價值和鑑定標準的發展，可發現對於檔案價值的認識，從片面到全面都有。「行政人員決定論」把檔案價值界定為檔案對形成機關行政官員的作用；「職能鑑定

論」強調檔案價值的鑑定與形成機關的地位和職能直接相關，強調的同樣只是檔案的第一價值；「雙重價值鑑定論」對檔案價值的認識開始從片面走向全面，不僅包含了原始價值，還兼顧了從屬價值；「黑盒子鑑定論」除針對檔案文件進行價值判定外，尚需考量保管成本、使用成本及政治因素等；「宏觀鑑定理論」從較為宏觀的視角將檔案價值提升為社會價值，實際上不僅包括原始價值，而且包含從屬價值。另一方面，對於檔案鑑定標準的訂定，從微觀到宏觀，從具體到抽象。鑑定標準的訂定，「檔案年齡鑑定論」提出的是檔案的形成時間；「行政人員決定論」提出的是檔案的來源；「職能鑑定論」提出的是檔案的來源和職能；「雙重價值鑑定論」提出的是檔案的內容屬性；「需求決定論」提出的是使用者的需求，這些鑑定標準都是比較具體、微觀。「宏觀鑑定理論」則使鑑定標準產生較大的轉折，不採用時間、來源、職能、內容或使用者之類的具體標準，改採更加宏觀且相對抽象的「文件形成機關的社會職能」標準。茲將各種檔案鑑定代表性之論述依照時間先後列表，如表1：

表1：世界各國著名檔案鑑定理論一覽表

| 年份         | 國家       | 檔案學家                                       | 檔案鑑定理論   |
|------------|----------|--|--|
| 1901       | 普魯士      | 曼斯勒<br>(Heinrich Otto Meisner)             | 年齡鑑定論 高齡案卷應當受到尊重。  |
| 1922       | 英國       | 詹金森<br>(Hilary Jenkinson's)                | 行政人員決定論 賦予聯邦政府工作者審查及處置文件的權力。   |
| 1920-1930  | 德國<br>波蘭 | 穆勒卡林斯基<br>(G.Kalensik)                     | 職能鑑定標準 根據文件形成機關職能的重要性與層級地位判斷文件價值的大小。                                   |
| 1950       | 美國       | 謝倫伯格<br>(T.R. Schellenberge)               | 文件雙重價值論 對原檔案產生機關的原始價值和對其他機關或私人利用者的從屬價值。                                |
| 1950<br>年後 | 美國       | 檔案學者們                                      | 需求決定論 強調學者的需求是判斷檔案文件價值的決定性標準。  |
| 1980       | 德國       | 漢斯·布姆斯                                     | 社會分析與職能鑑定論 用文件形成者的職能來體現社會價值。   |
| 1984       | 美國       | 海倫·塞繆爾斯<br>(Helen Samuels)                 | 文件策略論 合宜的鑑定決策莫基於對不同機構間的複雜互動關係和整體資訊來源的廣泛充分瞭解之上。                         |
| 1985       | 美國       | 波林 (Frank Boles)<br>楊氏 (Julia Marks Young) | 黑盒子鑑定論 由資訊價值、保管費用及鑑定建議來進行價值鑑定。   |
| 1989       | 加拿大      | 庫克<br>(Terry Cook)                         | 宏觀鑑定政策 屬由上而下的鑑定模式，從檔案產生者作業的目的或廣泛的社會功能為出發點，透過各種行政架構與業務的實施，以執行其功能所產生的檔案。 |
| 2001       | 加拿大      | 庫克<br>(Terry Cook)                         | 功能鑑定 對檔案產生之功能背景與產業活動評析，以充分瞭解檔案產生背景與完整內容。                               |

\* 資料來源：本研究自行整理

## 伍、我國與大陸、美國檔案鑑定理論與制度發展

### 一、檔案鑑定理論之發展

14世紀中國造紙技術的發明，助長檔案數量快速成長，在歐洲某些自治城

鎮開始採取委任特別委員會進行公文手稿的審閱，以區隔無任何用處及應該保存的檔案。<sup>28</sup>自1789年法國大革命後，世

28 韓玉梅，《外國檔案管理》（北京：檔案出版社，1994年1月），頁139。

界檔案工作進入發展時期，檔案鑑定隨著檔案的整理、保管和利用工作的發展被提上議事日程，「淘汰檔案」才作為一項原則。法國於1794年6月頒布「穡月7日檔案法令」，是世界上第一個涉及檔案鑑定的法令，該法令明確規定法國國家檔案館有權劃分和處置檔案文件。普魯士於1883年也頒布了該國第一個關於檔案鑑定工作的規章。18世紀以來，流傳於西歐的歷史學和社會學研究思潮認為鑑定檔案是對歷史的褻瀆和冒犯，原則上反對一切鑑定和檔案銷毀的行為，嚴重影響了檔案人員對檔案發展鑑定的行為。1922年英國著名檔案學家詹金遜（B. Hilary Jenkinson）指出「銷毀檔案不是檔案人員的正確業務，檔案人員無須干預如何去除文件」，這一理論後來成為檔案鑑定理論一個流派的代表性觀點。<sup>29</sup>

## 二、美國檔案鑑定制度發展之歷程

美國檔案鑑定制度及保存年限之訂定，主要法源依據為第44號法典，以「機關共通性檔案保存年限基準」、「第115號標準報表」（Standard Form 115）及「綜合性機關檔案保存

年限表」（comprehensive records schedule）之編製與審議作為運作主軸。新設機關可先行應用前揭區分表，惟應於組織設立二年內研提綜合性機關檔案保存年限表，各機關亦應於新興業務執行一年內提送該業務或計畫檔案之保存年限。各機關非共通性之個別業務檔案，無論媒體型式、永久或定期保存，均應填送第115號標準報表，明列提報機關、檔案產生或典藏單位及檔案保存年限區分表相關項目，進行檔案描述，並敘明檔案檢選、保存年限及清理方式，提請鑑定與審查，以獲取清理權限之核可，凡符合國家檔案條件者，核復「永久保存」。除上述基準外，尚參考檔案文件使用頻率及法律事務需要來確定檔案文件價值。

NARA進行檔案鑑定的程序包括：

1. 受理及登錄各機關所提檔案保存年限表；
2. 進行檔案保存年限草案初步審查並草擬鑑定分析報告；
3. 刊登聯邦政府公報約110天，徵詢外界意見；
4. 辦理個別檔案實質深度鑑定作業；
5. 研擬鑑定備忘錄，敘明保存年限之妥適性或註明建議清理之理由；
6. 辦理鑑定報告審查；
7. 修正第115號標準表內容；
8. 核定第115號標準表，有關檔案保存年限核定等級分為同意清理、核定永久保存、不同意清

<sup>29</sup> 王呂，〈中外檔案鑑定理論與實踐比較研究〉，《山東檔案》，2002年3月，頁4-6。

理及撤回等4級，其中核定永久保存者，同時指定移轉時間。

美國很重視鑑定在檔案工作中的地位，國家檔案與文件總署就專門成立了由14人組成的檔案鑑定委員會，負責參與制定國家各機關的檔案保存年限區分表，作為鑑定和劃分管期期限的法律依據。也負責制定和修改鑑定標準和鑑定指南，審批文件形成機關報送的文件處置申請表，指導文件中心的鑑定工作。包括：

1. 檔案保存政策：鑒於聯邦政府系統每年產生約3,000萬立方英尺的文件，為保證真正具有永久性價值的文件得到妥善保存，同時最大限度的減輕數量巨大的文件形成機關的壓力，美國聯邦政府改採「選擇性的保存政策」，以強化檔案保存之經濟及行政效率為目標，進而重視政府資訊管理、檔案之行政價值及法律價值；以文件生命週期理論為指導，設計了一個對大量文件檔案進行高效率處置的檔案鑑定處理系統，該系統的運作過程分為四個部分：1. 建立文件檔案調查統計表，用以詳細準確的記錄文件基本情況及文件在管理、使用、處理過程中的各種資訊，是對文件進行有效管理和價值鑑定的重要依據；2. 形成機關對文件檔案進行初始鑑定；3. 國家檔案管

理部門對文件檔案進行終極鑑定；4. 實施文件處置。<sup>30</sup>

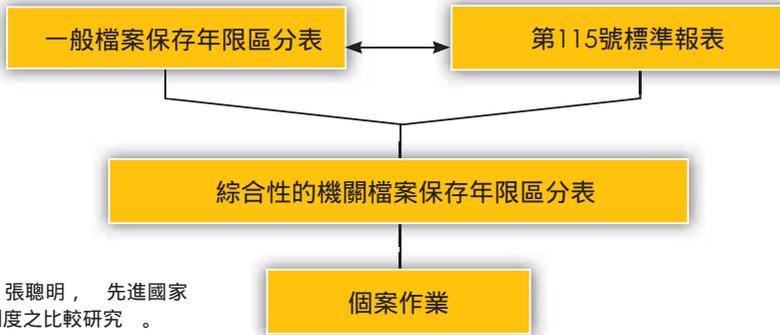
2. 檔案保存年限之編訂機制：檔案鑑定為檔案保存年限訂定過程中評估檔案價值之步驟。良好的保存年限草案，應具備明確、完整的文件系列描述及檔案清理建議，敘明檔案類型、功能、產生原因、負責單位、文件系列之目的、含括檔案及相關清理方式。美國檔案保存年限之訂定、鑑定及清理制度係依據第44號法典、相關法令與實際需要加以設計。以「一般檔案保存年限區分表」、「第115號標準報表」及「綜合性的機關檔案保存年限區分表」之編製與審議作為運作主軸。<sup>31</sup>（參閱圖2）

3. 檔案鑑定過程：檔案鑑定作業由國家檔案及文件署掌理，該署檢查通過各機關所提檔案保存年限建議案並完成錄案後，隨即編定工作代號、建立公文時效管制表，並指定鑑定人員主辦。再循序會同相關單位初審、刊登聯邦政府公報、進行必要的實質深度性審查（indepth review），簽署鑑定備忘

30 王嵐，為未來選擇歷史 論檔案價值與鑑定原理，《檔案學通訊》，2003年第5期，頁42-46。

31 張聰明，先進國家檔案鑑定制度之比較研究，《檔案季刊》，3卷2期（民國93年6月），頁75-92。

圖2：美國檔案保存年限之編訂機制



資料來源：張聰明，〈先進國家檔案鑑定制度之比較研究〉。

錄，撰擬及協議審查鑑定報告，修正「第115號標準報表」內容，於簽請正式核定後函復相關機關。

4.檔案鑑定重點：美國檔案鑑定之焦點為檔案所包含的資訊內容及其價值。分析重點包括檔案產生機關背景、檔案主題與內容、資訊、法律或事證價值、是否擁有永久保存檔案、開放應用限制及電子檔案保存之優劣等，並確認各機關所提檔案的描述、保存年限與清理方式是否明確、妥適及符合業務需要，尤其是檔案作廢、銷毀與移轉時機；對於涉及法定權益之檔案，應引述相關法律規定。

5.檔案鑑定基準：核定為永久保存檔案的條件為關於政府機關的組織沿革、職能、重要業務或事件之描述，具有足夠歷史、事證、資訊、研究或參考價值者。國家檔案及文件署指定十五類

主要對象，包括「機關組織與職掌」、「政策性的指令、業務程序及作業手冊」、「重要個案案卷」、「重要事件視聽及圖形紀錄」。

### 三、大陸檔案鑑定制度發展之歷程

#### (一) 檔案鑑定立法過程

大陸檔案鑑定工作起步較晚，是向鄰近蘇聯學習的經驗。1954年11月成立國家檔案局，其任務是在統一管理國家檔案的原則下，負責建立國家檔案制度，研究和審查國家檔案文件資料的保存價值、保管期限標準，並監督和審議有關國家檔案文件資料的銷毀問題等。1956年4月，國務院公布「關於加強國家檔案工作的決定」，要求各機關迅速整理建國以來的積存檔案，同時還明確規定「各機關的檔案和代管的檔案」，非依規定的批准手續，不得任意轉移、分

散或銷毀。其中需要永久保存的部分，應當按照統一的規定，分別集中於國家的中央檔案館或地方檔案館保存。同年相繼頒發「檔案的機關一般檔案材料保管期限的一般標準」和「國家機關一般檔案材料保管期限參考表」，將檔案保管期限分為永久和定期兩類，使檔案鑑定工作有了初步依據。1964年，在上述兩個保管期限的基礎上，國家檔案局又制定了新的「文書檔案保管期限表」，將檔案的保管期限改為永久、長期和定期三種。1980年代以來，在理論上大談「消重」、「減負」，但實際上並未改變鑑定工作相對薄弱的現象，因此這階段在「開放歷史檔案」的影響下，深化

檔案鑑定得到重新認識，使其作為文件和檔案實體控制的重心，貫穿於文件和檔案管理的全過程之中。

隨著檔案的開放利用，使檔案館由僅為機關行政部門服務的「半封閉型」轉向為社會服務業的「開放型」，檔案部門和人員開始關注檔案的價值和鑑定。1987年8月5日頒布的「中華人民共和國檔案法」中第15條明確規定：「由國家檔案行政部門制定鑑定原則和標準，禁止擅自銷毀檔案。」同時，這一時期在借鑑外國檔案理論方面，視野也由蘇聯擴大到歐美各國之權威性論著。<sup>32</sup>茲列表如下：

表2：大陸檔案鑑定制度發展表

| 時間         | 檔案鑑定制度發展紀略   |
|------------|--|
| 1954年      | 成立國家檔案局，負責建立國家檔案制度。  |
| 1956-1958年 | 1. 國務院公布「關於加強國家檔案工作的決定」，要求各機關迅速清理鑑定建國以來的積存檔案。<br>2. 中國共產黨和國家相繼頒發了「檔案的機關一般檔案材料保管期限的一般標準」和「國家機關一般檔案材料保管期限參考表」。 |
| 1964-1966年 | 國家檔案局制定「機關文書檔案保管期限參考表」，將檔案的保管期限改為永久、長期和定期三種。提出戰備清理鑑定工作。  |
| 1983年      | 將檔案的保管期限改為永久、長期和短期三種。  |
| 1987年      | 「中華人民共和國檔案法」中規定：「由國家檔案行政部門制定鑑定原則和標準，禁止擅自銷毀檔案。」並依法提出鑑定檔案保存價值原則及銷毀檔案的程序和辦法。                                    |

32 王嵐，為未來選擇歷史 論檔案價值與鑑定原理，《檔案學通訊》，2003年第5期，頁42-46。

## （二）制定鑑定檔案的標準文件

由大陸檔案行政機關制定全國統一的鑑定標準文件，各機關據此制定具體的鑑定工作文件，如：「機關文件材料歸檔和不歸檔的範圍」等。再由各檔案館根據相關鑑定標準文件進行檔案價值的鑑定。

## （三）銷毀檔案的批准和監銷制度

經過鑑定，對於需要銷毀的檔案，應編造檔案銷毀清冊。各機關銷毀檔案，應經機關首長核准；檔案館銷毀檔案，需經主管機關核准。未經鑑定和核准，任何機關和個人不得銷毀任何檔案。銷毀檔案時，需實行兩人監銷制度。

總體而言，大陸之檔案鑑定標準研究的起步較晚。作為國家級鑑定標準，主要體現在檔案行政管理機構頒發的各類「文件歸檔範圍」和「保管期限表」。它們構成了自上而下的鑑定標準體系，是各類歸檔文件材料價值鑑定的直接依據。但在實踐中，明顯出現涵蓋面不夠廣泛、全面，較難逐項鑑定文件的證據價值、資訊價值等問題，因而也就無法保證進館檔案的正確性與短期、長期、永久檔案區分的科學性和準確性。

## 四、我國檔案鑑定制度發展之歷程

我國檔案鑑定制度產生於古人的檔案工作實踐之中，當時把檔案鑑定工作稱為「揀除」、「檢簡」。唐代有「文件不須常留者，每三年一揀除」的律令。宋代則有「諸架閣公案非留者，留十年，每三年一檢簡，其有本應長留者，移於別庫籍內」。足見我國檔案工作者，在實踐中早已創造出簡單的檔案鑑定原則。<sup>33</sup>

1930年代，因文書檔案改革運動之開展，我國之檔案鑑定工作進入初步探索時期。1933年8月，國民政府行政院令發「各部會審查處理公文改良辦法」，指出：「茲擬釐定文卷保管期限原則，其有歷史關係與性質重要應存留查考之文卷，應即周密保護，妥慎收藏；其有在一定時間以後即失去保存之意義者，應即詳訂保存年限，於每年底之末清理剔出，由主管長官核定加以銷毀。」但此時檔案鑑定工作尚存在很大的局限性，一是鑑定對象的狹窄，二是鑑定標準難以實行。

### （一）檔案鑑定立法過程

1.1941年

#### （1）國民政府通令所屬以廢存檔案

33 王嵐，為未來選擇歷史 論檔案價值與鑑定原理，《檔案學通訊》，2003年第5期，頁42-46。

### 移送國史館籌備委員會

1941年5月5日國民政府以「渝文字第399號」令直轄市各機關：「國民政府五院及所屬各機關檔案應注意整理保存，如本機關認為無須保存時，應通知國史館籌備委員會，備供採取，如該會認為無移送保管之必要者，方得焚毀。」<sup>34</sup>

### (2) 公布「各機關保存檔案暫行辦法」

1941年10月公布「各機關保存檔案暫行辦法」，規定各機關應切實保存檔案，不得任意焚毀，自本辦法施行之日起六個月內，將全部檔案造具有錄由之登記目錄一份，送國史館籌備委員會備查。以後新歸檔案卷，每半年造送目錄一份。各機關認為無須保存之檔案，應先造具清冊二份，送國史館籌備委員會查核。經詳予審核後，凡與國史有關者，分別在冊內註明，請該機關將有關各案檢出，通知國史館籌備委員會派員接收。未註明之案卷可由該機關主管長官點明焚之。惟案卷之目錄仍須保存，以備查考。

綜析，我國在1940年代已有初步之檔案鑑定制度，對檔案保存、清理、銷

毀、註記、移轉已粗具規模，只可惜國史館籌備委員會因戰亂遷徙，國力艱難之秋，未及正式運作。

### 2. 遷臺之初

政府遷臺之初，並無專責的檔案管理機關，檔案管理體制是分散的，各部門檔案管理互不統屬，所採取的方法與步驟也不一致，大多因循舊習，各行其是。臺灣省政府曾於1947年7月訂有所屬各機關編管案卷辦法。1949年5月為統一所屬各機關（包括各縣市政府）及其他業務機關之文書處理起見，頒發「臺灣省政府暨所屬各機關文書處理規則」。其第36條規定，各機關檔案保存年限，分為「永久保存」、「定期保存」、「辦後彙毀」三類，由撰擬文稿人員於擬辦時，在文稿左上角「保存年限」欄中填註，遞呈長官經核判無變更者，即為決定。39年3月，臺灣省政府為減少檔案容量，便利文卷管理起見，即頒發「臺灣省政府檔案存毀辦法」，共計10條。存毀辦法第2條規定，文卷存毀分為：永久保存、定期保存、辦後彙毀三類。除永久保存者外，辦後彙毀之文卷採每年終焚毀一次；定期保存之文卷，則俟屆期滿之年度終了時彙毀。應毀文卷，由案卷人員檢出實體之檔案併同屆限案卷目錄及保存年限屆滿一覽表，分送主辦機關審閱彙轉省府核准，

34 國史館編，《國史館概況》（臺北：國史館，民國80年2月），頁119-120。

如對某案認為應繼續保存得申請延長保存年限。<sup>35</sup> 經確認無需保存者，再依規定造送擬毀檔案清冊至國史館審選；經查核具史料價值之目錄，加以註記選調後，請各機關移轉原檔到館。如未經註明與國史有關之案卷，始由各機關自行處理或派員焚毀或水毀。屆滿年限辦理銷毀之案卷目錄，應載明事項包括立卷年份、卷號、宗數、卷名、內容摘要、文件數、文件之收發文號等。

### 3. 1956年

1956年4月，行政院發布「事務管理手冊檢討報告」、「事務管理規則」、「事務管理手冊」三種，發交各機關遵照試行一年後，事務管理規則及手冊於1957年6月6日正式令頒。其中「事務管理規則」參、第7章第26條規定，檔案保存期限分為「永久保存」與「定期保存」二種，各機關就主管業務範圍，依照下列原則詳為釐定存廢標準：

(1) 凡案件可為將來之引證者，永久保存之。

(2) 凡案件可備參而無永久保存必要者，保存7至10年。

(3) 凡係例行文件，無關重要者，保存2至5年。

(4) 凡無保存價值之文件，得不列入檔案保管範圍。

第27條規定，檔案已屆保存期限須予銷廢者，應由機關內有關單位組織審查委員會，每年定期審查一次，審核與否與存廢標準相符，並由機關首長作最後決定，具有永久保存價值之重要文件，得採用照相複製，以便儲存。另「事務管理手冊」貳、第7章規定檔案之存廢標準，應依每一案件之內容及其性質定之。並列出永久保存文件與應行銷廢文件之例示，對於需定期保存之文件則請各機關斟酌其性質及內容分別定期保存之。

文件之存廢，其審核、決定、執行之程序如下：

(1) 初步審查：由各單位會同檔案部門根據本機關所定之存廢標準及期限，就檔案「案由簿」所登各案為初步審查。

(2) 重加複核：由各單位主管會同檔案部門主管重加複核。

(3) 最後決定：由本機關首長根據複核結果，作最後決定。

(4) 定期執行：各機關檔案部門清出應銷廢案件，造據「銷廢檔案清單」一式三份，二份報請上級機關及層轉文

35 《臺灣省政府公報》，39年春字第69期，頁1002-1004。

獻機關審定，其認為有接收保存必要者，應行列冊移轉；其餘則由該機關報請上級機關派員監視焚毀或送紙廠水毀成紙漿。

(5) 已銷廢之文件案由簿及目錄卡仍予保存，全案銷毀者，目錄卡抽出彙存；部分銷毀者，在目錄卡上案件格內加蓋「某年月日銷廢」戳記。銷廢檔案清單載明事項有：檔號、文號、全案起止年月日、案由、件數、頁數、銷廢數、主管核簽等。<sup>36</sup>

綜析以上規定，決定檔案存廢之主體，雖仍為機關之業務單位或上級機關及文獻機關，然應銷廢文卷卻不再檢出送承辦單位詳加審閱，而代之以「案由簿」送審。

#### 4. 1973年

1972年國史館新店館舍落成，次年遷至現址辦公。黃前館長季陸先生遂以「62臺史秘字第058號箋函」，請行政院轉知所屬依據1941年10月公布「各機關保存檔案暫行辦法」及1958年修正之「各機關保存檔案辦法」，將無須保存之檔案送國史館審核。同年3月5日，行政院秘書處以「臺62檔字第058號」通函所屬各機關將大陸運臺舊檔案及在臺

已失時效案卷、文牘，均移送國史館接管，並規定嗣後每年定期辦理一次。<sup>37</sup>大陸運臺舊檔案因屬年代久遠，具有永久保存價值全部典藏外，其餘各機關因係行政公務文書轉化為檔案，故鑑定其存廢，概以該機關內部基於行政稽憑及法律信證需要作為檔案保存的標準。1974年7月修訂之行政機關文書處理手冊已建立「具有考證國史價值的檔案應移送國史館參考」。其時尚未制定檔案法，國史館即為唯一指定合法審選機關檔案銷毀之機關，以考證國史纂修史志需要，鑑定具有史料價值之檔案後，即辦理移轉接收各機關檔案到館永久保存。

#### 5. 1983年

1983年4月29日「事務管理規則」修正發布全文415條，第59條規定，檔案之保存依下列原則，釐定存廢標準：

(1) 永久檔案，永久保存之。

(2) 可備參考而無需永久保存者，定期保存之。檔案得視需要，攝製微縮底片保存之。

第60條規定，保存期限屆滿之檔案，除有史料價值應依規定辦理外，檔案管理單位應逐案檢出，每年將已失時效文件造具銷毀清冊，分送史政管理單

36 行政院秘書處編印，《事務管理規則》，民國46年6月。

37 國史館編，《國史館概況》，頁138。

位（國史館及文獻機關）審核，再簽由機關副首長以上長官核准後會同有關單位派員監毀之。

綜析上述規定，檔案存廢決定者由首長降為副首長，原須複核之程序也予以刪除。文獻機關角色由決定檔案存廢之主角，退守為僅蒐集機關銷毀檔案有無可供史料研究素材之配角。

#### 6. 2002年 檔案法公布施行

2002年「檔案法」正式公布，其內容共分為五章三十條條文，第10條：「檔案之保存年限，應依其性質及價值，區分為永久保存與定期保存」；第12條第2項：「各機關銷毀檔案，應先制定銷毀計畫及銷毀之檔案目錄送交檔案中央主管機關審核」，此條文所指檔案中央主管機關為新成立之檔案管理局。本法立法前，檔案之保存年限基準，係機關依主管業務項目逕自編訂決定，列為永久保存者，即永遠閉藏於機關庫房內，不僅外界無從得知使用，內部同仁恐也不知應用；列為定期保存者，於保存年限屆滿後又係機關本身可自行決定銷毀，即所謂球員兼裁判角色，一旦行政作為或行政程序發生嚴重瑕疵或弊端，致無從查究可供稽憑之檔案，即容易招致社會責難。無怪乎立法院審議檔案法之公聽會上，與會學者齊聲疾呼機

關銷毀檔案應交由檔案管理局或成立委員會審慎予以審查。<sup>38</sup>

然先前國史館或文獻機關審核鑑定銷毀檔案的目的，用在編修史志之需或在符應社會大眾所需，以鑑別判定檔案保存價值。但檔案法賦予檔案管理局審核之權責為何？如何執行審核作業？該局徵集組組長黃政民認為在法制上及實務面所遭遇之課題如下：<sup>39</sup>

（1）法定年限定位未明：所謂法定年限就是循行政程序，經核定之檔案保存年限區分表判定之年限，該局在審查機關檔案銷毀目錄時，每有發現未逾法定年限或列為永久保存擬予銷毀之情形。此等檔案如未經實地查核，即有可能造成誤判而同意銷毀情事發生。

（2）檔案銷毀目錄判定價值之限制：目錄記載之案由（名）是現行審查檔案存廢之憑藉，摘錄過於簡略或籠統，甚或以來文字號著錄，均難以審定案情。僅據檔案目錄而無實體檔案內容輔以鑑別，難以判定檔案保存價值。又部分機關有檔案銷毀清查不實情況，造成重複查核之行政負擔。

38 委員會紀錄，《立法院公報》，第83卷第24期，頁114-137。

39 黃政民，現行機關檔案銷毀機制芻議，《檔案季刊》，4卷4期（民國94年12月），頁126-127。

(3) 特殊銷毀檔案規則簡陋：檔案法第12條規定檔案之銷毀，係為定期保存至屆滿法定保存年限，並依法定程序為之者，未屆保存年限或永久保存者，法理上應不得銷毀檔案才是。惟實務上確存在未屆保存年限或永久保存檔案有可能銷毀之情形，此係基於檔案發生特殊狀況時必須採取之不得已作法。然特殊狀況在第14、15條中明列，包括：檔案因變質而散發有毒物質，嚴重影響人體健康；遭遇戰爭、暴動或事變，為保護國家安全或利益，於情況急迫時得逕行銷毀，事後備查；因天災或事故毀損，經鑑定結果無法修復者，得經備查後銷毀。以上若造成檔案滅失已成事實，檔案主管機關備查與否，備感困擾。

#### 7. 2005年

經國史館陸續反映爭取檔案修史後，檔案管理局允增列「各機關檔案銷毀目錄得提供送史政機關檢選」之條文，依據檔案管理局「94年1月3日檔徵字第0940000013號令」修正「機關檔案保存年限及銷毀辦法」第9條規定：「各機關檔案銷毀目錄得提供史政機關檢選」，而該辦法修正草案總說明「所稱史政機關指國史館暨所屬臺灣文獻館、省市文獻會、縣市文化局、國防部史政編譯室等」。鑒於此，本館肩負審選機關定期保存檔案銷毀目錄之責，俟

檔案管理局核准銷毀後，再移轉該等具史料價值之案卷進館典藏。

## (二) 我國檔案清理流程與檔案鑑定現況

### 1. 檔案清理流程

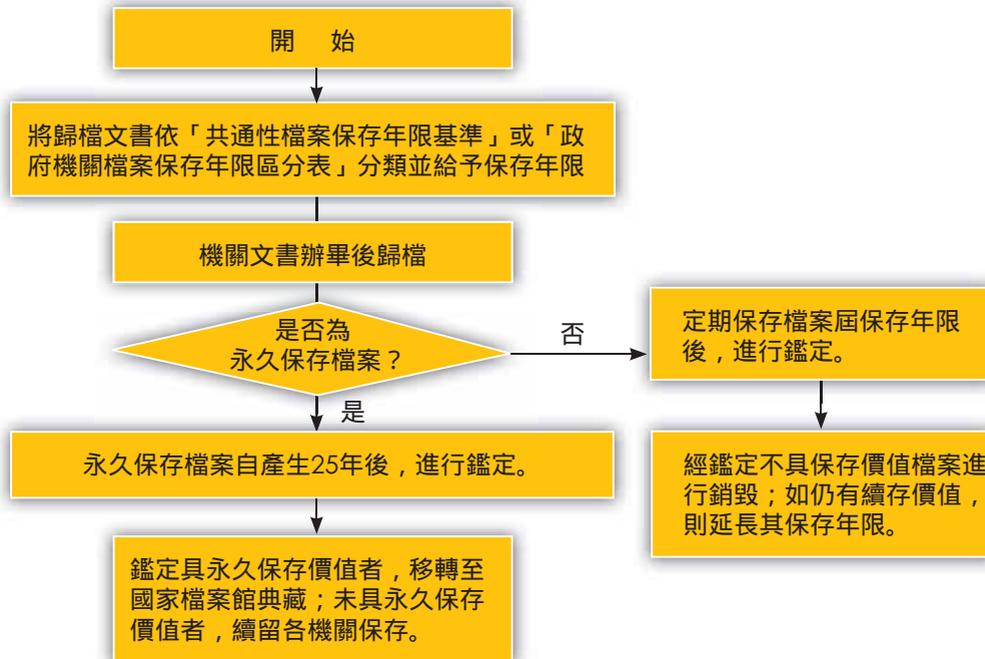
各政府機關文書產生後，依機關共通性檔案保存年限基準或各機關公文檔案分類暨保存年限區分表予以分類並填寫保存年限，定期保存檔案屆期後，進行鑑定，經鑑定已無保存價值者，進行銷毀；仍具保存價值者，延長其保存年限。永久保存檔案，在檔案產生屆滿25年後進行鑑定，經鑑定具有永久保存價值者，移轉至國家檔案館典藏；未具永久保存價值者，續留原機關保存。<sup>40</sup> 我國檔案清理流程圖見圖3。

### 2. 檔案鑑定現況

我國檔案之鑑選採取多層次、多階段之初鑑與複鑑策略，同時整合檔案銷毀之審核與移轉決策，以增進清理決策之理性與一致性。有關國家檔案之鑑選，係配合徵集主題與分類表，進行個別機關或跨機關的功能分析與檔案內容檢視，建立整體分層、分類審選原則與基準，逐類評析各類檔案之內容屬性、

40 詹幼華，〈國家檔案鑑定與移轉制度之比較研究：以加拿大、英國、臺灣為例〉（臺北：國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所碩士論文，民國95年6月），頁116。

圖3：我國檔案清理流程圖



資料來源：詹幼華，〈國家檔案鑑定與移轉制度之比較研究：以加拿大、英國、臺灣為例〉。

重要性及其保存價值，輔以「案卷」內容價值之檢視，進行各類檔案中重要「綱」、「目」、「節」之選擇，若檔案有反映特殊時代背景與社會特徵，或具歷史價值者，優予保存。有關機關重要性之評估，其功能屬性、組織層級與檔案保存之風險併予考量。<sup>41</sup>

### (三) 國史館擬毀檔案目錄審選鑑定與移轉現況

本館鑑選檔案之業務早自1973年

就已展開，歷經三十餘年徵集之成果，方造就本館館藏之規模。典藏檔案多為各機關已失行政時效，而具有史料功能者，舉凡國家要政、對內對外及中央與地方上通下達的原委本末，不僅是珍貴的文化資產，也是國史編纂研究的第一手資料。<sup>42</sup>各中央政府機關（構）暨其所屬擬銷毀檔案皆由各機關檔案產生，逾規定保存年限後，經檔管人員造冊後送請原承辦單位或承辦人員檢視過才辦理檔案擬毀，再送請檔案管理機關或史

41 張聰明，〈檔案功能鑑定理念與方法之探討〉，《檔案季刊》，7卷4期（民國97年12月），頁44-65。

42 國史館編，《國史館現藏史料概述》（臺北：國史館，民國97年9月），序言。

政機關審選其中具有價值者辦理選調移轉。本館自1973年即展開審鑑檔案之業務，2002年起僅審鑑中央機關及其所屬和北、高兩市政府及所屬產生之擬銷毀檔案，其餘各地方政府及其所屬之擬銷毀檔案改由臺灣文獻館負責審鑑。採集科自2006年業務調整由採集處移至審編處，除採集史料與典藏提調檔案外，最繁重與忙碌的業務就是檔案鑑選，檔案鑑選乃百中選一，甚或千中選一之舉，機關檔案具唯一性，一旦銷毀則蒙遺珠之憾。雖說「檔案法」施行後，採集之機關檔案數量銳減，然陸續到館之各機關檔案仍堆積如山，工作量有增無減。就以近三年審選之數量觀之，2006年1,350,688件（卷）、2007年1,281,297件（卷）、2008年1,684,285件（卷），三年達4,316,270件（卷），具有史料價值審選到館之檔案有43,457件（卷），經統計其百分比，權衡價值審鑑移轉到館之檔案僅佔1%，與世界各先進國家審選進館比例為1-5%相近。如表3：<sup>43</sup>

移轉入館之機關檔案，初步整理工作流程包括：1.點收移轉目錄，核對卷（案）名、卷數及件數；2.研判檔案是

否具有入藏價值（對有入藏疑義之檔案送審鑑小組再次確認是否入藏）；3.不具典藏價值檔案，不予入藏，逕送紙廠銷毀；4.檔案進行拆卷（件）、併卷（件）、裝袋後，依檔案所屬之機關全宗號，按卷次建置各欄位資料於「國史館史料文物作業管理系統」；5.資料建置完成，產生「入藏登錄號」條碼，黏貼於檔案卷皮或封面上；6.檔案送燻蒸或冷凍除蟲後，移入庫房典藏；7.移轉檔案目錄之呈核、用印及函復；8.登錄、影印移轉檔案目錄，提供閱覽應用。

## 陸、三個檔案鑑定制度與模式之分析

本節主要比較分析美國、大陸及我國三個檔案管理組織體制、檔案清理授權、國家檔案鑑定制度、檔案鑑定模式運作方式、檔案價值鑑定標準及檔案鑑定工作的實施等，茲以表列方式呈現。

表3：國史館近三年審選鑑定已屆保存年限檔案之數量

| 年度  | 審選中央政府機關已屆保存年限檔案 | 鑑定具史料價值檔案移轉入館 | 審選百分比 |
|-----|------------------|---------------|-------|
| 95年 | 1,350,688件（卷）    | 21,882件（卷）    | 1.6%  |
| 96年 | 1,281,291件（卷）    | 3,768件（卷）     | 0.3%  |
| 97年 | 1,684,285件（卷）    | 17,807件（卷）    | 1.06% |
| 合計  | 4,316,270件（卷）    | 43,457件（卷）    | 1%    |

43 國際上許多國家對永久檔案均有量的控制，據第七屆國際檔案會議公布之材料可知，在英國，永久檔案佔文件總量的1-2%；美國佔1-4%；加拿大和法國佔5-10%。

表4：檔案管理組織體制之比較

| 大陸   | 美國   | 我國   |
|--|--|--|
| <p>1.隸屬行政體系：中共中央國務院。</p> <p>2.檔案中央主管機關：國家檔案局，其任務為統一管理國家檔案工作，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工作籌建和領導國家檔案館，研究和審查國家檔案文件材料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及其他國務院交辦之檔案事務。</p> <p>3.檔案專責典藏機構：中央檔案館、中國第一歷史檔案館、中國第二歷史檔案館、省市縣檔案館。</p> <p>4.法源依據：「檔案法」。</p> | <p>1.隸屬行政體系：聯邦獨立機關。</p> <p>2.檔案中央主管機關：國家檔案及文件署（National Archives and Records Administration，簡稱NARA），另設國家檔案委員會，由政府各行政部門之秘書、國會圖書館館長、博物館館長與國家檔案館館長組成。該委員會掌理鑑定檔案之等級，並制定相關規定以管制移轉事宜。</p> <p>3.檔案專責典藏機構：國家檔案館。</p> <p>4.法源依據：無「檔案法」為名稱的完整法律，僅有「聯邦檔案管理法」。</p> | <p>1.隸屬行政體系：行政院研究發展考核委員會。</p> <p>2.檔案中央主管機關：檔案管理局，另設國家檔案管理委員會，委員由有關機關人員、社會公正人士、學者專家及政黨代表組成，均為無給職。</p> <p>3.檔案專責典藏機構：我國目前並無檔案專責典藏機構。已移轉之國家檔案暫存檔案管理局國家檔案庫房。</p> <p>4.法源依據：「檔案法」。</p> |

表5：檔案清理授權之比較

| 大陸  | 美國  | 我國   |
|---|---|--|
| <p>檔案保管期限表：將檔案保管期限分為：</p> <p>1.永久 50年以上。</p> <p>2.長期 16至50年。</p> <p>3.短期 15年以下。</p> <p>呈現為表格形式，內容大致局限在檔案的來源內容、形式和保管期限，涵蓋面不夠廣泛、全面。</p> | <p>1.採「一般檔案保存年限區分表」（GRS）。</p> <p>2.規範共通性定期行政檔案之清理。</p> <p>3.清理授權含括紙質檔案與非紙質檔案。</p> <p>4.機關特殊性或個別性業務檔案文件之清理，需向NARA填報第115號標準報表（SF115）。</p> | <p>1.法源依據：「檔案法施行細則」第6、8及13條、「國家檔案移轉辦法」、「機關檔案保存年限及銷毀辦法」。</p> <p>2.行政規則：「檔案保存價值鑑定規範」、「機關共通性檔案保存年限基準編製說明」。</p> <p>3.清理授權基準：訂頒「機關共通性檔案保存年限基準」，包括人事、行政、主計、政風、戶政、地政、教育、法院及檢察、消防及衛生等十一大類檔案保存年限基準。</p> |

表6：檔案鑑定制度之比較

| 大陸   | 美國  | 我國  |
|--|---|---|
| <p>文檔管理部門在鑑定中的職責不同：文書部門在歸檔階段對文件進行全面性（第一和第二價值）的鑑定、檔案單位對文件複審是鑑定文件的研究價值。</p> <p>1.機關檔案價值鑑定，由檔案部門和有關業務部門的人員共同組成鑑定小組進行。</p> <p>2.檔案館的價值鑑定，必要時可組專門的鑑定小組或鑑定委員會來進行鑑定。鑑定委員會一般由該檔案館館長、館內有關業務人員、同級檔案行政部門的代表組成。還可臨時邀請與被鑑定檔案有關的機關負責人參加。</p> | <p>1.國家檔案與文件總署專門成立了由14人組成的檔案鑑定委員會，負責參與制定國家各機關的檔案保存年限區分表，作為鑑定和劃分保管期限的法律依據。也負責制定和修改鑑定標準和鑑定指南，審批文件形成機關報送的文件處置申請表，指導文件中心的鑑定工作。</p> <p>2.重視機關協商、大眾評論及風險評估。</p> <p>3.採文件系列作為鑑定單元，惟配合機關業務需要，漸趨彈性化，必要時，得採更大的清理單元。</p> | <p>1.建立鑑定檔案的標準：鑑定工作的規定、訂定檔案保存年限表。</p> <p>2.組成檔案鑑定工作小組：<br/>（1）機關副首長或幕僚長擔任召集人。<br/>（2）相關業務單位主管。<br/>（3）檔案管理單位主管或人員。<br/>（4）學者專家或上級主管機關（必要時）。</p> <p>3.執行檔案清理決策。</p> <p>4.整理檔案資料。</p> <p>5.選擇鑑定方式。</p> <p>6.選擇鑑定方法。</p> <p>7.分析檔案保存價值。</p> <p>8.撰寫檔案鑑定報告。</p> |

表7：檔案鑑定模式運作方式之比較<sup>44</sup>

| 大陸   | 美國  | 我國  |
|--|---|---|
| <p>1.初始鑑定：在檔案完成處理程序後歸檔前進行。</p> <p>（1）區分歸檔與不歸檔。</p> <p>（2）確定歸檔保存文件的保管期限。</p> <p>（3）編製檔案銷毀清冊。</p> <p>2.後續鑑定：</p> <p>（1）移交複審。</p> <p>（2）到期複審。</p> <p>（3）編製檔案銷毀清冊。</p> | <p>1.初級鑑定：由檔案形成機關和文件中心進行，是以第一價值為重點的全面鑑定。</p> <p>（1）製作文件調查統計表（SF 3119）按職能進行分類。</p> <p>（2）對全部檔案進行價值鑑定，挑出符合具永久性檔案，並填寫價值評介紀錄表。</p> <p>（3）對非永久性檔案進行價值鑑定，確定需暫時保存的檔案及具體保管期限，提出無保存價值檔案的銷毀意見。</p> <p>（4）依據國家檔案與文件署審批結果處理文件，將具永久保存價值之檔案交國家檔案館；難以確定價值和保管期限之檔案移交文件中心，待保存一段時間後，再作鑑定處理。</p> <p>2.實質（終級）鑑定：由國家檔案與文件署局進行，是以第二價值為重點的全面深度審查鑑定。</p> <p>（1）制定和修改鑑定標準、鑑定指南等。</p> | <p>1.檔案鑑定程序：</p> <p>（1）整理及分析檔案。</p> <p>（2）選擇檔案鑑定方法。</p> <p>（3）擇定檔案鑑定標準。</p> <p>（4）選擇鑑定方式。</p> <p>（5）評估及判定檔案保存價值。</p> <p>（6）撰寫鑑定報告及提出建議。</p> <p>2.檔案鑑定方法：</p> <p>（1）邀請學者專家鑑定。</p> <p>（2）舉辦公聽會。</p> <p>（3）邀請檔案關係人參與分析。</p> <p>（4）實地調查或訪問。</p> <p>（5）定量分析。</p> <p>（6）定性分析。</p> <p>（7）其他適當方法。</p> <p>3.鑑定方式：</p> <p>（1）逐件。</p> <p>（2）逐案。</p> <p>（3）逐類。</p> <p>（4）抽樣。</p> <p>4.鑑定原則：</p> <p>（1）需求原則。</p> <p>（2）彈性原則。</p> <p>（3）客觀原則。</p> <p>（4）完整原則。</p> <p>（5）不受媒體拘泥原則。</p> |

44 陳瓊， 中外檔案鑑定模式之比較 ，《檔案與建設月刊》，2000年12月，頁31-36。

|  |  |                                       |
|--|--|---------------------------------------|
|  | <p>(2) 審批文件形成機關和文件中心提交的「移交申請表」和「處理申請表」。</p> <p>(3) 在全部文件中挑選最終確定應由國家檔案館保存的檔案。</p> <p>3.檔案鑑定方法：</p> <p>(1) 重視機關協商、大眾評估及風險評估。</p> <p>(2) 採文件系列作為鑑定單元。</p> | <p>(6) 去蕪存菁原則。</p> <p>(7) 參考案例原則。</p> |
|--|--|---------------------------------------|

表8：檔案價值鑑定標準之比較

| 大陸   | 美國  | 我國  |
|--|---|---|
| <p>1.確立檔案價值鑑定標準：</p> <p>(1) 實踐是檔案價值鑑定的最高標準。</p> <p>(2) 檔案價值鑑定的理論或方法標準。</p> <p>(3) 檔案鑑定技術性標準。</p> <p>2.獲取檔案資訊價值：</p> <p>(1) 客體檔案的資訊。</p> <p>(2) 主體的資訊。</p> <p>3.形成檔案價值判斷。</p> | <p>1.國家檔案：</p> <p>(1) 歷史價值。</p> <p>(2) 事證價值。</p> <p>(3) 資訊價值。</p> <p>(4) 原始價值。</p> <p>(5) 研究價值。</p> <p>2.機關檔案：</p> <p>(1) 行政價值。</p> <p>(2) 法律價值。</p> <p>(3) 財務價值。</p> | <p>1.檔案屬性：</p> <p>(1) 檔案來源。</p> <p>(2) 檔案內容。</p> <p>2.檔案形式特徵：</p> <p>(1) 案卷或文件名稱。</p> <p>(2) 形成時間。</p> <p>(3) 媒體型式。</p> <p>(4) 本別及外觀特點。</p> <p>3.社會需要：</p> <p>(1) 行政價值。</p> <p>(2) 稽憑價值。</p> <p>(3) 法律價值。</p> <p>(4) 歷史價值。</p> <p>(5) 資訊價值。</p> |

表9：檔案鑑定工作實施的比較

| 大陸  | 美國  | 我國   |
|---|---|--|
| <p>大陸的檔案鑑定工作分為三個階段：</p> <p>1.第一階段：在機關文件歸檔時確定歸檔範圍，同時剔除沒有保存價值的文件，由機關文書處理部門或業務部門保存一、二年後銷毀。歸檔的過程首先是對文件的選擇過程，是對文件能否轉化為檔案的「資格審查」，是確定文件歸檔與否的基本標準，因此歸檔實際上是對文件價值的初步判定，是檔案鑑定的第一個關卡。</p> <p>2.第二階段：對於歸檔文件確定保管期限，即確定檔案的「生存期」。通常是各機關在每年的立卷類目中預定每個案卷的保管期限，平時根據每份文件的內容和保存價</p> | <p>1.對於各機關共通性定期保存檔案之清理授權，訂頒統一標準。<sup>45</sup></p> <p>2.對案件繁簡，區分審查深度與類型。</p> <p>3.重視特殊檔案之鑑定與清理，其中電子檔案的鑑定尤其強化技術分析。</p> <p>4.重視程序先例原則。</p> <p>5.選擇適當的鑑定方法，進行檔案價值客觀評斷。</p> <p>6.鑑定資訊公開與接受大眾評論。<sup>46</sup></p> | <p>我國政府機關文書檔案清理現況，依「檔案法」第12條第2項規定，應先制定銷毀計畫及銷毀檔案目錄，送檔案管理局審核後，始可辦理銷毀。但由於審查作業冗長及繁瑣，以致於延宕各機關銷毀作業，增加各機關檔案保管負擔及空間之壓力。</p> <p>為針對面臨之困境，檔案管理局擬定短期作法和長期對策：短期作法為擬定「機關檔案銷毀目錄送審常見缺失及配合改進作法彙整表」函送各機關參考；長期對策為編訂機關共通性檔案保存年限基準表（General Records Schedules: GRS），並配合檔案法及相關法令之研修，據以規劃檔案分級審查及授權機制，以加速檔案清理時效。<sup>47</sup></p> |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>值分別歸卷，正式立卷時再以卷為單位確定其保管期限。這一階段的鑑定工作主要由機關文書立卷人員具體實施。</p> <p>3. 第三階段：檔案保存到達一定年限時進行檔案價值複審。複審主要採取兩種形式：</p> <p>(1) 移轉複審 需要向檔案館移轉檔案的機關在移轉檔案時，由本機關檔案室人員共同對移轉檔案的期限加以審查。檔案館工作人員除了對進館檔案自身的價值加以考量外，還要特別從館藏發展考量各機關檔案的內容特色及避免館內檔案重複等問題。</p> <p>(2) 到期複審 即對於短期和長期保管的檔案在保管期滿後重新審查這些檔案是否確實喪失了保存價值，如確已喪失保存價值的檔案將予以銷毀；如尚有一定價值之檔案，則需重新確定新的保管期限，繼續保存。</p> |  | <p>檔案管理局於2003年著手進行「一般及專業共通性檔案保存年限基準表」編訂計畫，第一階段完成機關共通性檔案保存年限基準籌編作業，包括政風、教育、主計、人事、地政、行政、戶政、法院及檢察等九類基準表；2005年又完成消防及衛生二類基準表，共完成十一類機關共通性檔案保存年限基準。</p> |
|---|--|--|

## 柒、結論

透過三國檔案鑑定的分析與比較，瞭解各國對機關檔案及檔案館之國家檔案分別有不同的組織與不同的鑑定方式。國史館所典藏移轉之檔案類屬檔案館之性質，目前進行各機關銷毀檔案價值之審選與鑑定，是在檔案處理完畢後或已失去現行效用後，在檔案採集與典

藏的過程中，鑑別和判定檔案的價值，挑選有價值的檔案妥善保存，剔除無需保存的檔案，請原產生單位予以清理銷毀。因此檔案鑑定是檔案工作中重要的一環，謹參酌他國經驗後，擬具結論如下：

### 一、應結合檔案直接與間接鑑定、由微觀走向宏觀

45 鄧紹興、陳智為主編，《檔案管理學》（北京：中國人民大學，1996年），頁53-54。

46 張聰明，〈檔案鑑定觀念與制度〉，收入《96年度檔案保存價值鑑定研習會研習手冊》，頁37。

47 張嘉彬，〈機關檔案銷毀目錄審核作業之檢討〉，《檔案季刊》，2卷3期（民國92年9月），頁144。

檔案進館工作是一項「功在當代、利在千秋」的宏偉工程。檔案鑑定工作實質是對檔案未來作用的分析和預測，是決定檔案命運的一項工作。直接鑑定方法是根據檔案價值的原則和標準，對檔案內容、來源、時間、外型等特徵逐件逐頁的分析確定其價值，決定其存毀的基本工作方法。間接鑑定方法就是逐漸走向美、加等國實施的宏觀鑑定制度，採由上而下，評估檔案產生者的功能、活動、計畫以及瞭解文件產製時整體的社會情境脈絡、調查機關的歷史與職掌業務及對政府和公眾的影響力來鑑定檔案的價值，相較於微觀與傳統偏重狹隘的學術需求，更具客觀性與符合經濟效益。惟徵集審核鑑定的數量龐大，除確認機關職能業務外，也要掌握機關的發展與定位。我國檔案鑑定制度應結合直接鑑定與間接鑑定，由微觀走向宏觀。

## 二、本館應訂定館藏發展政策與審選鑑定準則

檔案鑑定以廣義而言，就是執行檔案館採訪工作中的選擇，也是以妥善擬定的館藏發展政策為標準，藉此選擇真正符合該館館藏特色且具永久保存價值的檔案。館藏發展是一個概念性的方向與想法，而館藏發展政策是具體的文字說明，它實際記載著檔案館的宗旨、館

藏範圍與發展方向、館藏服務之使用者分析、檔案鑑定評估程序、銷毀工作及館藏政策評估與修訂等，館藏發展政策使檔案館具備更高的權威性，也讓檔案人員有一個明確的依據，來進行增加館藏檔案的各項工作。

在訂定與考量時須注意的事項包括：1.機構內資源的支持程度；2.收藏範圍的資料可得性；3.相關資料的支援情形；4.對於其他相關檔案館館藏收藏的瞭解；5.對現有館藏的分析。

多數機關檔案整理缺乏立案之觀念，相關案情之檔案未能妥適編整，多以類目名稱代替案名，同一案名之下存置不同案情之檔案，檔案之重要性亦不一，影響檔案保存價值之判定，增加檔案審選鑑定的困難。本館應針對文件的潛在價值和未來效用，配合本館編纂史志、總統研究、檔案展覽等功能，制定適宜的檔案徵集範圍及策略。

未來除配合環境變遷與制度革新之要求外，針對鑑定之原則、過程、方法、基準及相關之檔案保存政策、保存年限訂定、檔案鑑定制度及作業法規等，皆需深化探討，以作為日後實施之依據。本館應參酌其他先進國家有關檔案保存價值鑑定之制度與作法，擇取精要，制定適合本館的檔案審選鑑定

基準以為依憑。

### 三、檔案鑑定務持積極慎重之態度

檔案進館後需要大量的人力、物力、財力上的支出，如果文件史料不能為公眾普遍地使用，在檔案庫中佔據了庫存和設備，卻只有很小的用途，結果造成保存代價的提高、館藏數量大增而使用率卻非常低，形成了館藏的大量浪費，誤以為豐富館藏就是數量上的增加，而忽略了內涵即檔案的價值。其實豐富館藏既要注重數量，也要注意質量。提高質量必須透過鑑定來過濾，在確定接收檔案內容時，不能隨意擴大範圍，亦不可拒絕具有保存價值者。堅持標準，保證質量，是做好檔案鑑定的基礎。社會對於檔案的利用需要是多層次、多角度、多方面的，而檔案在滿足社會需求上也具有多種價值形態，所以從事檔案鑑定的人員一定要本著社會各界利用需要這一基本原則，要堅持重點優先，對重要的機構、重大的活動事件和著名的人物形成的檔案，選擇的比例要大些；物以稀為貴，歷史越久遠，保留的檔案越稀少，就越應堅持優先收藏進館，因此檔案鑑定中一定要持積極謹慎的態度，才能優化館藏結構。

### 四、再鑑定與註銷制度之確立

本館的館藏史料檔案經長期保存者，並不意味就需永久典藏，日後基於其他的考量或新的資訊，或由於當初人為判斷的錯誤，也可能因檔案館面臨空間和經費之問題，也有對少部分檔案內容發生疑義或爭議等的問題，少數價值甚低之邊緣檔案佔據著庫房空間，因此評估館藏重新再鑑定，發現史料已不具保存價值時，應予以註銷，以使有限的館藏資源發揮最大的效用。待審查之史料檔案可累積至一定數量後造冊，再提報史料審查鑑定委員會開會討論。

至於重新鑑定的基準要依據過去檔案的使用性、歷史價值及其他的需要來分析館藏後制定之，以利辨識已經鑑定後檔案的錯誤。必要時可組織「再鑑定委員會」，以指導、監督檔案部門，討論審議有爭議之檔案是否入藏，並作出分析報告，有時尚需實地直接瞭解檔案，研判其保存價值。如發現有些檔案已不具保存價值時，予以註銷（deaccessioning），註銷不適當的檔案將可節省檔案典藏單位的人力、空間、材料、精力等。檔管人員需重視館藏的管理，而非一味強調館藏的擴充。

### 五、加強檔案人員鑑定之素質

## 培訓

檔案人員對於檔案必須具備高度的敏銳力，尤其是鑑定與銷毀方面的專業知識，才能精確地判斷檔案的價值。因此檔案館或檔案學會必須經常舉辦檔案工作之相關課程，提供檔案人員在職教育、強化工作思考及充實專業知能的機會，對於檔案相關機構的管理工作必定有很大的助益。檔案鑑定是一項政策性、技術性、業務性很強的工作，開展鑑定工作需要組織鑑定小組、制定鑑定工作方案、學習相關規章制度、明確檔案價值鑑定方法等；參與的人員要有處理業務的經驗、分析問題的能力、史學方面的素養、法律法規的知識，同時要有意識地加強檔案價值鑑定基本概念的瞭解：包括檔案鑑定的意義、理論、原則與標準、方法、過程及檔案保存年限區分表和保存年限的劃分等的學習，強化檔案鑑定、溝通與協調等觀念，以提高判斷能力和分析、預見能力之綜合素養。

## 六、注意新興電子文件的鑑定工作

除紙質檔案外，無紙化的電子檔案在近年大量產生。電子文件是以完成線上簽核之非機密電子文件及其詮釋資

料為範圍，並以文號為識別鑑值。由於電子文件的更改非常容易，且可做到不留痕跡，易逝性、可變性、流動性高，從形成到歸檔需要一段較長的時間，所以，在歸檔時，鑑別歸檔的電子文件是否就是形成時的、有效的電子文件，即需確認歸檔的電子文件的完整性、真實合法性與可及性為首要任務。

電子文件管理過程中的鑑定是前一階段鑑定的繼續和補充，如何鑑定電子文件是一項重要的挑戰，它與傳統紙質檔案有相當大的差異。未來需因應制定有關電子文件、電子檔案鑑定工作的法規和標準，各部門也應制定以為電子文件歸檔及檔案鑑定的工作提供依據。鑑別電子文件的價值，要同時對其記錄的載體內容與技術進行雙重的審查鑑定，以把失去保存價值的電子檔案剔除銷毀。有關電子檔案的鑑定，更應多吸取網絡發達的西方國家的經驗，以為我國的借鏡。