

# 檔案清理

- 壹、前言
- 貳、檔案清理意義與目的
- 參、檔案清理原則
- 肆、檔案清理要件
- 伍、檔案清理現制
- 陸、結語

## 壹、前言

檔案是人類社會的智慧結晶，亦是國家社會文明進化的基石。它不僅具有考證的作用，對學術研究及歷史典章更扮演舉足輕重的關鍵角色。歐美各主要先進國家，愈重視檔案管理者，國家社會發展即愈昌明進步。汎論檔案管理，即謂為檔案工作，指將政府於政治活動或行政管理活動中所產生對國家、社會或個人具影響且有主導性的紀錄，藉以規劃、組織、領導及控制等予以整合之工作而言。主要以縈繞政府行政性公務文書轉化而成的主體，於失去行政時效後，經整理、篩選、鑑定具長期保存以供研究、史料及法律信證價值而對其所採取必要處置。

現代化政府因應國家社會發展日趨多元化，職能權責不斷擴增劃分結果，分工專精且複雜化，政府為落實對人民的施政承諾，應職能推動所產生的公務紀錄相對也以驚人速度成長增加，類型隨著科技進步演變，也愈來愈多樣化，促使檔案管理工作不得不與時俱進，求新求變。

檔案管理已於歐美先進國家行之有年，我國亦不例外。然而過去政府機關所稱檔案管理，僅指有關公務各種文書歸檔案件之點收、分類、編案、編製目錄、保管、檢調、清理等程序及其工作。檔案定義範疇狹隘，亦無專責檔案中央主管機關統一事權，且管理法令位階低無法獲得足夠資源，檔案開放應用機制更是付之闕如。迨至檔案法（以下稱本法）公布施行，設立專責檔案中央主管機關，統籌構建檔案管理相關法制，普及機關檔案管理人員管理知能，並著手進行具保存價值檔案的徵集開放應用，檔案管理始漸次步上正軌。

健全的檔案管理制度絕非一蹴便成，檔案管理事業未來的發展，仍有甚多橫阻與挑戰，期待檔案界各位先進大家共同努力奮進，深信有朝一日我檔案管理事業不僅可以迎頭赶上歐美，甚至凌駕其上。

## 貳、檔案清理意義與目的

### 一、檔案清理意義

“清理”一詞，「辭源」解釋為平治、整理之意。本法施行前，依據行政院頒事務管理規則檔案管理編案、清理專章所規定之主要內容，包含有訂定檔案存廢標準—檔案保存年限區分表、進行檔案複製儲存、機密檔案之機密等級檢討、鑑定檔案使用價值據以辦理銷毀或移轉（國史館）等。本法施行細則第6條第6款定義之清理，指依檔案目錄逐案核對，將逾保存年限之檔案或已屆移轉年限之永久保存檔案，分別辦理銷毀或移轉，或為其他必要之處理。美國國家檔案及文件署釋義“清理（Disposition）”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，包含“建立檔案清理目錄”、“研擬綜合性的機關檔案保存年限區分表”、“移轉永久保存檔案至國家檔案及文件署

或移送檔案至聯邦文件中心或機關檔案儲存設施或其他聯邦機關”、以及“銷毀或捐贈屆保存年限之定期性檔案”等。

## 二、檔案清理的目的

檔案管理的目的，主要在使檔案的內容資訊可於人類社會生活中發揮作用，實現價值。因此管理檔案是手段，促進檔案的利用才是管理的目的。由於過去記載檔案內容資訊的主要媒體是紙質型式，隨著政府職能擴張，記錄職能活動過程的紙質文件自然成長增加，而且速度非常驚人，如果政府機關無去蕪存菁的認定標準，將機關本身已不使用的文件，藉由銷毀或移轉的管道予以剔除疏通，其典藏空間必然不足，管理成本也所費不貲，尤其無法發揮檔案的應用功能，也就全然失去典藏保管檔案的真正意義與目的。

綜合以上所述，要能體現檔案保存真義，吾人即須從檔案的生命週期中落實鑑別其於各不同階段的保存價值。檔案清理是檔案生命產生變化的發動機，亦為檔案存廢決定的轉捩點。以機關檔案管理而言，清理檔案乃所謂的「除舊布新」，換言之，就是機關將已失行政時效而不再有參考使用價值之檔案，屬定期保存者於屆滿保存年限，分別透過辦理銷毀或轉送予仍有需用之機關（構）；或將具有永久保存價值之檔案依法令規定於屆滿移轉年限，移轉至專責檔案管理機關（構）保管。機關之檔案清理如能把握上開建管基本原則，即能掌握有其所有，應有均有，而以帶走舊的，讓新的有其保存的空間，自能提升機關檔案管理的效益，不致為減低管理成本，將機關不使用之檔案視為唯有銷毀解決一途，而阻斷了有檔案應用需求者親近使用檔案的機會。

## 參、檔案清理原則

俗云：「水不流則腐」，檔案之保存亦然。政府機關組織如未裁撤，公務活動紀錄的成長絕無止境，若未能進行清理，其庫房必然氾濫成災。為切實掌握檔案管理保存狀況，本法施行細則第8條即明定各機關至少每年應辦理檔案清理1次，唯有適時進行檔案清理，才能達成健全機關檔案管理，符應檔案開放應用的目的。

機關檔案清理宜把握的原則如下：

### （1）去蕪存菁原則

機關檔案是公務活動紀錄的結晶，本法第6條規定，檔案管理以統一規劃、集中管理為原則，過去各機關檔案之建管，人少事簡者，大都以個別建管；組織龐大者，則採集中管理原則。前者如機關所建置的檔案室（庫），以蒐集本機關公務紀錄為主；後者則設置檔案中心（國防部、臺北市政府），以蒐集典藏本身及所屬機關具參考使用價值之檔案。就符應保存檔案目的言，檔案中心蒐集檔

案，大都先策訂蒐集之範圍，嗣後再對進館之案件資料，經過整理、篩選具有考證使用價值者，始編成所謂檔案，其整理篩選乃係以應用或保存典章制度等需求進行價值評估，此等過程稱之為「檔案鑑定」，亦即為去蕪存菁原則的具體表徵。

(2) 開放利他原則

機關檔案為公部門的活動紀錄，是全民共同享有的國家資產，因此進行清理時，應評估有否具有實現社會價值的功能，而非僅以檔案產生機關本身不具參考使用之行政價值，即將檔案逕予依規定辦理銷毀；另，具有社會應用價值之檔案，亦不應規避移轉，恣縱檔案長眠於其檔案庫房，無法公諸於世，不僅喪失檔案保存意義，也阻斷見證政府施政公義化的實現。所以，清理檔案必須體察其生命週期中各不同階段所具有的行政、文化教育及法律信證等功能，務必要以審慎客觀的鑑定標準、程序及方法，把握檔案開放利他的原則，才能符合檔案建管的終極目標。

(3) 需求完整原則

機關檔案清理既是檔案生命週期中就不同階段轉變不同使用價值所採取的行動，吾人即必須在作出行動決策前，全盤瞭解檔案的性質內容與產生背景，分析可供應用的需求群眾類型，包含預測其未來潛在的需求在內。因此，檔案進行清理前，檔案管理人員應彙提檔案過去使用的相關紀錄，藉由掌握使用者之基本資料、使用檔案之性質及用途等，瞭解檔案需求所在，以供清理決策參考。

另，機關檔案之產生，每有系統關聯性，亦即檔案內容中呈現機關本身內部間的各種相互關係外，也兼及其與上或下或平行機關間的活動聯繫訊息，因此進行檔案清理，屬本機關職能所產生的檔案不應僅以其已不具使用價值即作出清理的決策，而應將擬清理之檔案，推及至上、下或平行機關間併同檢討，始能保持檔案的完整性。此外，現行機關檔案之管理，案件於歸檔後，因未落實依案情複雜或內容包含廣泛程度，酌情於適當階段或某一層次予以編整，分立數案建檔管理，是極難作出完整、長遠且符合經濟思維的檔案清理決策。尤以現階段檔案中央主管機關本身典藏空間不足，相關管理建制與實務作業間需調適磨合之處甚多。因此，未能提出明確之檔案清理策略，各機關要以配合計畫性的作為，導引其與所屬

或與業務相關機關間按步就班、有系統的進行檔案清理，以避免破壞檔案的完整性，損及留存檔案未來開放應用之價值，可謂是緣木求魚。所以當前各機關進行檔案清理工作，即應深切瞭解現實客觀環境，務必審慎因應，並策訂相關配套措施，方能克竟其功。

(4) 成本效益原則

機關內不再供為經常業務使用或保存能力不及之檔案，如未能適時進行清理，就會形成管理效益問題。蓋檔案之保存需要空間、設備、管理人員等各種資源，保管期限愈長所需費用愈高。因此業務運作持續的政府機關，所能提供保存檔案的能力是有其極限，適時以“投入”及“產出”分析檔案保存價值，具體比較檔案發揮作用所帶來的效益，與保存檔案所付出的成本，是檔案管理最基本的認知，唯有產生之效益高於付出的成本，才能真正體現檔案保存價值。

由於我國專業檔案館之設置尚未普及，過去政府機關檔案因無開放應用之要求，是每於清理檔案僅從其本身成本效益考量，並未兼顧社會需求，所採取的清理手段，大都是將檔案予以銷毀，此等行為甚至遭受譏詆係為規避責任，阻撓還原真相。本法立法宗旨，即已揭示促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，今後檔案之清理，其所應把握之成本效益原則，當須將社會價值納入考量，俾使檔案管理適得其所，檔案開應用盡如所期。

(五) 時效彈性原則

檔案的價值高低與產生時間有密切關係，某些檔案保存時間經歷愈久遠，價值愈高者，或係是歷史或藝術價值的顯現；反之，檔案保存時間愈久，價值卻可能遞減或消失者，或係因其信證稽憑效力達成之故，所以，進行檔案清理工作，也必須切實把握檔案產生的時效原則。

另，檔案清理也必須把握所謂的彈性原則，概檔案之保存價值判定隱含對其未來仍有可能使用價值的預測，常態下吾人即難精準判定其清理決策，因此，保存之檔案即使已至罕有人使用的程度，仍宜就檔案的來源、資訊內容的唯一性、經歷保存年限的長短等條件，採取價值從寬的認定原則，繼續展延保存一段時間，再重行鑑定評估因應。價值判定從寬，評估技術靈活運用就是把握彈性原則的體現。

## 肆、檔案清理要件

檔案清理如純就機關內不再供現有經常業務使用之檔案所採取的行動言，其即必須具備二個要件，一為實質要件，一為程序要件，茲分述如下：

#### 一、實質要件

所謂實質要件是指檔案清理所需具備的必要條件。以現行機關檔案辦理銷毀為例，本法第 12 條第 1 項定期保存之檔案未逾法定保存年限，不得銷毀；同條第 2 項銷毀檔案應先制定銷毀計畫及銷毀檔案目錄；以及機關檔案保存年限及銷毀辦法（以下稱銷毀辦法）第 8 條、第 10 條檔案銷毀目錄與銷毀計畫應載明事項及格式等規定，即是機關檔案辦理銷毀應備的必要條件主要內涵。

#### 二、程序要件

所謂程序要件即是檔案清理的充分條件。以永久保存之機關檔案辦理移轉為例，國家檔案移轉辦法第 4 條第 2 項規定，屆滿移轉年限之檔案，移轉前各機關應先辦理檔案保存價值鑑定，經鑑定仍具永久保存價值者，應編製檔案移轉目錄，併同鑑定報告，依本法施行細則第 10 條第 1 項各款所定程序，函送檔案中央主管機關審核。上開規範辦理檔案保存價值鑑定及循序層送審核之過程，即為檔案清理之程序要件。

### 伍、檔案清理現制

機關檔案平實記錄了政府施政過程，是見證國家發展的印記。適值知識管理蓬勃發展的年代，保障民眾「知」的權利，是現代化政府責無旁貸的任務，為健全政府機關檔案管理，落實檔案開放與運用，發揮檔案功能，現行機關檔案清理應遵循原則及程序如下：

#### 一、辦理檔案銷毀

依本法第 12 條第 1 項規定，定期保存之檔案未逾法定保存年限或未依法定程序，不得銷毀。同條第 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。準此，各機關辦理檔案銷毀，依本法及相關法令規定應備要件有

- (1) 檔案須為定期保存且已屆滿保存年限者。
- (2) 須依規定製作銷毀計畫及銷毀之檔案目錄。
- (3) 檔案銷毀目錄應送會業務單位審查，確認已無業務參考使用價值者，簽註同意銷毀之意見；認有延長保存年限之必要，簽註擬延長之年限及理由。
- (4) 機密檔案未經解密，不得銷毀。
- (5) 檔案銷毀目錄得以案卷或案件單元編製，應載事項依銷毀辦法第 8 條第 3 項及第 4 項規定辦理。

- (6) 擬銷毀之檔案目錄循序送交檔案中央主管機關審核前，得應文史機關請求，提供檢選。
- (7) 檔案銷毀計畫應載事項依銷毀辦法第 10 條規定辦理。
- (8) 銷毀計畫及銷毀之檔案目錄應依本法施行細則第 10 條第 1 項各款循序送審。
- (9) 已銷毀之檔案，其檔案銷毀目錄及案卷目次表之註記。
- (10) 已銷毀檔案相關紀錄之永久保存。

## 二、辦理檔案移轉

機關檔案之徵集移轉，為專責檔案中央主管機關主要職掌之一，更是落實檔案開放與運用的不二法門。目前囿於國家檔案典藏應用空間不足，但社會大眾所關注的政府施政議題及存在有管理風險之檔案，檔案管理局均積極的辦理查訪徵集，以保存重要施政紀錄，傳承國家發展命脈。

本法第 11 條規定，永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關管理。同法第 2 條第 3 款，具有永久保存價值，而移歸檔案中央主管機關管理之檔案，則定義為國家檔案。據此，移轉檔案中央主管機關管理之國家檔案應備要件有

- (1) 機關檔案保存年限定為永久保存者。
- (2) 須於文件產生之日起屆滿 25 年。
- (3) 辦理檔案保存價值鑑定。
- (4) 編製檔案移轉目錄及鑑定報告。
- (5) 檔案移轉目錄應載事項，依國家檔案移轉辦法第 4 條第 3 項及第 4 項規定辦理。
- (6) 檔案移轉目錄（含電子目錄）及鑑定報告應依本法施行細則第 10 條第 1 項各款循序送審。
- (7) 應移轉檔案需配合檔案中央主管機關移轉規劃時程進行點交，並作成交接紀錄。
- (8) 非紙質檔案應配合提供其製作之相關技術及規格等資料。
- (9) 列入移轉之機密檔案應注意安全維護，並與一般檔案分裝。

## 伍、結語

檔案管理是檔案應用的基礎，檔案應用則是檔案管理的目的。機關檔案要能健全管理，即必須落實檔案清理工作，藉以掌握管有檔案狀況，促使具有使用價值的檔案透過清理作為一移轉予專責的檔案館典藏開放應用，以發揮檔案作用；至經鑑定無參考使用價值的檔案，則即可辦理銷毀，俾提升機關檔案管理效益。

有鑒於我專責檔案開放應用之檔案館仍未普及建立，現行機關

之檔案清理，大都以辦理檔案銷毀之途徑，解決庫房空間不足問題，惟此一作為，僅屬臨渴掘井，無法標本兼治解決檔案成長及開放應用。防杜檔案不當銷毀，現今固有檔案中央主管機關依法進行審核把關，惟其成效存有許多可討論的空間。為此，我們鄭重的呼籲各位檔案界先進，於進行機關檔案清理之際，務必審慎詮釋檔案的定位，做好檔案建管基本工作，並深切體察本法立法意旨，相信即能確保機關檔案所具有的社會功能，開創未來檔案管理的新頁。