

# 檔案清理與鑑定



## 課程大綱

- 壹、前言
- 貳、檔案清理與鑑定的意義
- 參、檔案清理作業
- 肆、檔案鑑定作業
- 伍、檔案清理改進策略
- 陸、結語

## 壹、前言

檔案，是政府機關因公務產生之各類紀錄資料。透過檔案可忠實及完整的呈現歷史的原貌。隨著政府職能日漸龐雜，檔案的數量亦日益增長，實務上，並無法將各機關所有的檔案全數保存。以英國國家檔案館為例，該館館藏量每年以 1.5 公里的長度成長，但也僅佔英國政府機關檔案年產生量的 5% 左右。因此，考量管理成本，保留具有保存價值的檔案，成為先進國家提升政府施政績效及保存社會記憶的重要工作。

檔案法(以下簡稱本法)第 10 條至第 12 條，明定檔案保存年限之區分、永久保存之機關檔案移轉檔案中央主管機關及各機關銷毀檔案應送交檔案中央主管機關審核等相關規定，其本質上均需透過鑑定檔案保存價值之作為，決定檔案存毀，以達到去蕪存菁，留存彰顯機關業務職能及見證國家社會發展歷程之檔案，並發揮檔案管理效能。其檔案移轉或銷毀，均為檔案生命週期中最後階段—清理作業之一環，且希望藉由檔案鑑定的過程與手段，提升機關檔案管理整體效益外，亦可真正留存具有保存價值檔案。

本文主要分 4 部分，首先說明檔案清理與鑑定之意義，其次，闡述檔案清理作業，內容包括劃定檔案清理範圍、辦理檔案鑑定及進行檔案清理處置等；第 3 部分特別對檔案鑑定作業進行較深入之說明，除介紹檔案鑑定原則及步驟外，並輔以案例說明等。最後，簡述檔案清理改進策略。

## 貳、檔案清理與鑑定的意義

### 一、檔案清理之意義與目的

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篇編「柒、清理」柒、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 NARA 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。

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，尤其無法充分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。

因此，檔案清理對機關檔案管理而言，即所謂的除舊佈新，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基本原則，自能提升機關檔案管理的效益，不致為減低管理成本，將已無業務參考需要之檔案視為唯有銷毀解決一途，而忽略檔案之學術研究與歷史價值，阻斷了有檔案應用需求者親近使用檔案的機會。

## 二、檔案鑑定的意義與目的

依據檔案管理局訂頒的「機關檔案管理作業手冊」，檔案鑑定是指「依據檔案內容、形式屬性及應用需求，遵循一定原則與步驟，選擇適當方式、方法及基準，判定檔案保存價值，作為決定檔案保存年限及提供檔案銷毀、移轉與保存等清理決策參考之過程」。在這個定義中，包含了檔案鑑定的範圍、過程和鑑定結果的運用。

- 1、範圍：包括檔案的內容、形式及應用需求。
- 2、過程：採用適當的方式、方法及鑑定基準，評估的檔案的保存年限。

3、鑑定結果的運用：依據鑑定結果，作為決定檔案保存年限及清理處置方式的參考。

### 三、檔案鑑定對機關檔案管理的重要性

1930 年代，美國成立國家檔案館後，因擁有數量過於龐大的聯邦政府檔案，以致於產生管理上的困難，因而開始執行檔案鑑定工作。鑑定的主要目標在於判斷檔案是否仍具有行政、法律、研究、使用等價值而需繼續保存，並且將不具重要價值之檔案進行銷毀，以騰出檔案典藏之空間。

檔案鑑定的過程，要形成合理的鑑定決策，篩選出能夠支援行政活動與提供學術研究的檔案資源，確保有價值檔案的長久保存。對檔案單位或檔案人員來說，執行鑑定活動必須考慮的核心問題，是檔案具有那些值得保存的價值，和如何找出這些價值，以形成一個合理的鑑定或保存決策。鑑定的效率取決於是否能有效地評估檔案的保存價值，以決定其未來的保存與維護工作。

因此，檔案鑑定是檔案管理重要的決策之一，鑑定結果將決定檔案的存毀與否，也將決定檔案典藏的質量，並影響民眾對於檔案的應用。具體的說，檔案鑑定工作的基本內涵，包括要先建立檔案鑑定的標準，再進行檔案保存價值判定，最後對無須保存或屆滿保存年限的檔案，進行適當的清理處置作為等。

## 參、檔案清理作業

檔案清理作業可區分劃定檔案清理範圍、辦理檔案保存價值鑑定（簡稱為檔案鑑定）及進行檔案清理處置等 3 個作業階段，以下分別說明之。

### 一、劃定檔案清理範圍

各機關得考量人力與管有檔案數量或性質，依類別或年度等，研訂檔案清理計畫，分階段劃定檔案清理範圍，逐步地排定時程辦理檔案清理作業，其原則如下：

- 1、從管有最早年代之檔案，循序劃分階段辦理，得以 4 年、5 年或 10 年為區間或配合機關中程長施政計畫予以劃分；或配合檔案管理局國家檔案徵集計畫分階段辦理。
- 2、屬非例行性且案情具關聯性之檔案，不應僅劃定以 1 年為清理範圍，應考量檔案案情完整性，將全案納入清理範圍，且涵蓋該範圍內定期檔案（含已屆及未屆保存年限者）及永久檔案。
- 3、機關業務屬執行性質者，得依實際需要規劃清理。

### 二、辦理檔案鑑定

有關檔案鑑定作業，將於下節介紹。

### 三、進行檔案清理處置

#### (一)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如下：

- 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，確認檔案是否仍具保存價值或有未逾法令規定保存年限，或涉內外在使用且需求、民眾重大權益與未了案件，如無續存需要者，簽註同意銷毀之意見；認有延長保存年限之必要，應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，**得將擬銷毀檔案之目錄送史政機關檢選。**

- 7、 檔案銷毀計畫應載事項依銷毀辦法第 10 條規定辦理。
- 8、 檔案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；辦理檔案會審或保存價值鑑定者，其鑑定報告併送。
- 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)檔案移轉

機關檔案之徵集移轉，為檔案管理局主要職掌之一，更是落實檔案開放與運用的不二法門。依本法第 11 條及國家檔案移轉辦法相關規定，機關永久保存之檔案，應辦理檔案保存價值鑑定，經鑑定具國家檔案保存價值者，始辦理檔案移轉作業。據此，移轉檔案中央主管機關管理之國家檔案應備要件及主要程序摘述如下：

- 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，惟有因檔案保存技術不足、電子檔案轉置或維護技術困難或典藏環境不佳、司法訴訟或其他正當理由，經檔案管理局同意者，得提前或延長其移轉期限。
- 3、 辦理檔案保存價值鑑定，經鑑定具有國家檔案保存價值者。



- 4、清查檔案並檢出有破損或受蟲害、菌害等情形之檔案，進行必要之處理。屬機密檔案者，應依相關規定辦理檔案機密等級之變更或解密事宜。
- 5、屬非紙質類檔案，應查檢檔案內容之真實性、完整性及可讀(及)性等，並蒐整相關技術資料。另，電子檔案部分，除應辦理電腦病毒及其他惡意軟體防制作業外，電子檔案之命名，則應依文書及檔案管理電腦化作業規範所定「機關電子檔案統一命名原則」規定辦理。
- 6、檔案因特殊規格，宜於適當位置註記檔號；檔案型式為大型圖表者，機關應以原存放方式或以捲筒式收存辦理檔案運送。
- 7、編製檔案移轉目錄及鑑定報告。
- 8、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。
- 9、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。
- 10、檔案目錄案名及案情摘要著錄之之妥適性，避免檔案目錄公布有洩密或侵害個人隱私之情形。
- 11、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。
- 12、列入移轉之機密檔案應注意安全維護，並與一般檔案分裝。

## 肆、檔案鑑定作業

### 一、檔案鑑定相關法規

與檔案鑑定有關的法規，主要有以下幾項：

(一) 檔案法施行細則第 13 條規定各機關辦理檔案鑑定的時機，成為我國檔案鑑定工作最主要的法源依據。

(二) 機關檔案保存年限及銷毀辦法

依據檔案法第 10 條規定，檔案之保存年限，應該其性質及價值，區分為永久保存或定期保存。為了規範各機關檔案保存年限之訂定及銷毀作業，檔案管理局頒定「機關檔案保存年限及銷毀辦法」，內容包括訂定檔案保存年限時應審酌的事項、哪些性質的檔案應列為永久保存、以及訂定檔案保存年限區分表及辦理檔案銷毀作業應注意的事項等。

(三) 檔案保存價值鑑定規範

為了建立檔案保存價值鑑定制度，提升檔案清理效能，檔案管理局訂定「檔案保存價值鑑定規範」；規範內容涵蓋檔案鑑定應遵守的原則、檔案鑑定的步驟、方式、方法、基準、以及相關評量指標等事項，是各機關辦理檔案保存

價值鑑定作業的準據。

#### （四）機關檔案管理作業手冊第 15 章--「鑑定」

檔案管理局為了讓各機關更了解檔案管理業務與執行過程，經衡酌各機關實務運作需要，編訂機關檔案管理作業手冊，明定相關執行細節，提供各機關辦理檔案管理作業參考。其中第 15 章「鑑定」，更詳細的規定檔案鑑定各項流程與實務操作細節，是檔案管理人員執行檔案鑑定業務不可或缺之寶典。

#### （五）機關共通性檔案保存年限基準（GRS）

檔案保存價值與檔案之保存年限息息相關；通常檔案保存價值越高，其保存年限也越長。檔案管理局為建立統一的檔案保存年限參考標準，特別訂定機關共通性檔案保存年限基準（General Records Schedule，簡稱 GRS），規範這些機關共通性檔案的最低保存年限。所謂機關共通性檔案，是指一般機關辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等共同性輔助業務所生之檔案，這些檔案的內容、性質與保存價值大致相同。另外，則有些業務性質相同的機關，例如戶政、地政、稅務、消防、環保、警察…等，這些機關執行業務所產生的檔案內容、性質與保存價值也大致相同。為了齊一這些共通性檔案的保存年限，促進檔案保存年限判定的標準化，因此，檔案管理局自民國 94 年起編訂各類 GRS，提供各機關參考運用。

## （六）機關檔案保存年限區分表

機關檔案保存年限區分表，是各機關判定檔案保存價值的重要參考文件。依據檔案保存年限及銷毀辦法第 5 條規定，各機關應就主管業務，參考相關法規，編訂檔案保存年限區分表，並將區分表送經檔案管理局審核後，作為各機關判定檔案保存年限的依據。因此，機關檔案保存年限區分表除了用來判定各類檔案的保存期限，也是決定檔案保存價值與存毀的參考；區分表儼然成為檔案存毀的審判簿，扮演著機關檔案事前鑑定的關鍵角色。

## 二、檔案鑑定工作原則及基準

辦理檔案鑑定工作，除了要依據相關法規規定外，還要瞭解檔案鑑定辦理的時機、原則和相關基準，才能正確辦理檔案鑑定工作。以下，將介紹辦理檔案鑑定工作的時機、應注意的基本原則以及檔案價值判定的基準。

### （一）檔案鑑定的時機

依據檔案法施行細則及機關檔案管理作業手冊的規定，各機關檔案有下列情形之一時，應辦理檔案保存價值鑑定：

- 1、因修訂檔案保存年限區分表，認有必要者。
- 2、辦理檔案銷毀或應用產生疑義或發生爭議者。
- 3、檔案因年代久遠而難以判定其保存年限者。

- 4、檔案因天災或事故致毀損者。
- 5、機關永久保存檔案移轉檔案管理局前。
- 6、辦理電子檔案轉置、移轉（交）或清查階段。
- 7、規劃建置電子檔案管理資訊系統(含重新設計及版本升級)階段。

## （二）鑑定原則

依據「檔案保存價值鑑定規範」，各機關辦理檔案保存價值鑑定時，應遵循下列原則：

1、需求原則：衡量檔案之使用者數量、權益、應用頻率、檔案類別、需求程度及時效性。

辦理檔案鑑定時，應分析應用者對檔案內容及類型之需求，並就社會需求及檔案應用之時間性等面向，衡量檔案使用者數量、權益、應用頻率、檔案類別、需求程度及時效性之原則。在衡量檔案需求價值時，可運用經驗預測、統計預測或趨勢預測等方法，依據下述各需求面向，分析及預測利用者對檔案目前與未來潛在性需求：

- （1）民眾需求：包括法律、證據、資訊、權益保障、財物及研究需求。
- （2）行政需求：包括本機關或他機關之法律、公益、行政業務處理等需求。
- （3）檔案關聯性：綜合評估相關檔案之應用需求。
- （4）時效性：考量檔案目前需求、未來應用需求及檔案本身因時間遞延或遞減價值等因素。

2、彈性原則：依檔案性質及應用需求，選擇適當之鑑定方法及基準。

辦理檔案保存價值鑑定，主要是在評估和預測檔案被應用的可能性，但因檔案產生自不同業務及功能之機關，

時間不一，其檔案內容及特性即有所差異，因此難以做到完全準確，因此，經常需要依照檔案性質及應用需求，選擇適當鑑定方法及基準，並在判定檔案價值時採彈性處理之原則。鑑定之原則、方法和鑑定基準不是絕對的，應「因檔制宜」，彈性選擇運用，以避免流於主觀。其主要精神是以慎重的態度判定檔案價值，執行時，採較寬容的態度，「留有餘地」，並掌握「保存從寬，銷毀從嚴」、「孤本從寬，複本從嚴」、「本機關從寬，他機關從嚴」、「裁撤機關從寬，現行機關從嚴」及「核心檔案從寬，一般檔案從嚴」等標準，判定檔案保存需要，以減少對檔案價值判定的失誤，提高檔案鑑定工作的質量。

### 3、客觀原則：鑑定過程應進行意見諮詢或討論，避免擅斷及主觀。

檔案的價值是客觀存在的，但對檔案價值的評價卻存有一定的主觀性。為維持鑑定的質量，必須建立客觀的鑑定標準與程序來評價檔案，並加強意見諮詢與溝通，以提高檔案鑑定結果的客觀性、可靠性與準確性。

辦理鑑定時，應具有下列各方面的觀點，以達到客觀鑑定檔案之原則：

- (1) 全面的觀點：全面性分析檔案各方面的特徵，瞭解被鑑定檔案與其他檔案的關係及預測檔案應用的需求。
- (2) 歷史的觀點：將檔案放在其所形成的歷史環境中，具體分析檔案的內容和形式，並配合現實和未來需要判定檔案價值。
- (3) 發展的觀點：檔案價值有時效性及遞延、遞減效果，在判斷檔案價值和作用，要有發展的眼光。
- (4) 效益的觀點：檔案鑑定結果是決定檔案存毀和保存年限的參考。在分析檔案價值時，應具備成本效益概念。

4、完整原則：遵循全宗原則，衡量檔案原有機關層級或檔案之重要性、獨特性、代表性，擇選具完整性之檔案，避免重複。

檔案鑑定應注意分析全宗和全宗群內檔案的完整程度，從全宗和全宗群範圍，觀察檔案被保存的狀況，以力求忠實地反映檔案來源機關在執行職權過程中累積下來的原始紀錄、檔案工作和社會活動的相互關係，包括所屬各業務部門的檔案、各種紀錄方式及媒體。完整原則是歐美各先進國家檔案鑑定、整理、保管、應用之重要原則。

5、不受媒體拘泥原則：注重檔案內容價值，不因檔案媒體型式不同而有所差異。

檔案鑑定的重點依不同的鑑定基準，著重的檔案價值略有不同；就檔案內容價值而言，凡具有反映事件事實或是其他資訊價值者，不論檔案媒體型式是紙本、錄影音帶、或是其他任何型式，均應加以留存，以供作為後續應用、研究使用。

6、去蕪存菁原則：精選具永久保存價值及性質，並足以代表機關組織沿革、政策及業務之檔案。但以不違背完整原則為限。

鑑定檔案價值，主要是以檔案能否反映本機關組織沿革、主要職能活動、科學或歷史意義、是否有利社會各方面的長遠利用等標準，採社會整體觀點，進行客觀深入分析，綜合判定相關檔案的價值及重要性，擇取其中最為完整的關鍵檔案，避免或杜絕不必要的重複。對於不可避免的重複，也當力求減少，使保存的檔案既為菁華又具完整性。

7、先例原則：遵循過去相關檔案鑑定之結果。但因機關職能或時空環境變遷等特殊情形者，不在此限。

運用此原則時，應瞭解參考案例鑑定之過程、參檔案內容檔案鑑定結果、國家檔案鑑定資料、引用的法令規範及作業標準、檔案價值更迭情形、該機關典藏檔案內容之改變、鑑定結果等情形，作為本次鑑定之參考資料。引用時，應注意參考先例鑑定結果的時效性，避免誤引情況產生。

### （三）檔案鑑定基準

檔案鑑定工作基本上是對檔案保存價值的認定與評價，如果能夠建立明確的價值鑑定基準，就能提高檔案鑑定結果的客觀性、可靠性和準確性。

依據檔案保存價值鑑定規範規定，檔案保存價值的鑑定基準，有以下幾項：

1、原有價值：指檔案之本質、內容或實體形式特性具有之原始價值。美國檔案學界認為原有價值指檔案之實質型式及包含之資訊具特殊本質或特徵，使得檔案需依其原有的型式，且是唯一可被接受的檔案型式保存，因此，檔案具原有價值者常被評列為永久保存。檔案原有價值的評量指標如下：

- （1）實體形式特性：指檔案存在時間及外觀實體形式等特性。
- （2）替代特性：指檔案之不可替代性。
- （3）本質特性：指檔案媒體型式或其材質、章戳、墨水、印刷與裝訂等審美及藝術特性。

例如，我國國民大會已經在民國 94 年廢除，有關國民大會歷次會議檔案，包括重要章戳、召集令、會議速紀錄及修憲審查議事錄影帶等，已屬歷史陳跡，無論其內容為何，加以保留後，就可留供後人瞭解國民大會過



往運作情形。這就是考量檔案「原始價值」的鑑定結果。

2、行政稽憑價值：指得作為機關組織職能運作、決策、業務處理及績效等事證或責任稽憑之價值。通常是目前機關處理業務需用之檔案，如經費、人員、管理、業務等檔案，及說明其組織、功能、運作、決策、業務推行政序及相關成果等稽核憑證之檔案，其評量指標如下：

- (1) 檔案資料之可信度。
- (2) 機關決策及業務處理之參考性。
- (3) 行政影響評估之可能性。
- (4) 考評機關行政績效及行政責任之參考性。

3、法律價值：指檔案清理適法性及保障團體或個人權益之價值。通常是指與人民權益保障直接相關之業務活動，或是政府、機關權利及義務之法源依據等相關檔案。法律價值通常是檔案產生機關評量檔案保存價值首要考量標準之一。在英國檔案鑑定制度中，法律價值係為第一階段之考量；在美國檔案鑑定制度中，也是主要價值標準之一。相關評量指標如下：

- (1) 檔案內容涉及團體或個人權益及財產維護之參考性。
- (2) 檔案銷毀涉及相關法令之合法性。

以國民大會歷次會議檔案為例，其法律價值，包括有我國憲法之增修、國民大會相關法規之修訂等檔案。

4、資訊價值：指得作為研究發展參考或滿足民眾知的需求之價值。檔案所含之資訊一般涉及人（團體或個人）、事物（地點、建築及其他事物實體）及現象（人及事物產生之相關現象，如某種情況、活動、計畫及事件等現象）等三類型，資訊價值，就是指檔案有助於瞭解目前或過去某事件之參考價值，或是提供社會科學、醫學、科技、系譜學等不同領域學科研究素材之價值。在評量檔案資訊價值時，主要考量檔案所含有之資訊代表性、獨特性、發展性及集中性，而不在於檔案的產生來源。其評量指標如下：

- （1）檔案內容研究價值。
- （2）檔案內容之代表性、獨特性、發展性及集中性。
- （3）檔案使用情形。
- （4）檔案應用之需求。
- （5）與其他檔案之關聯性及互補性。
- （6）檔案應用之限制。

在國民大會歷次會議檔案中，重要國是建言、憲政論壇、重要人民請願等檔案，就具有提供當年代國家社會發展重大決策之資訊價值。

5、歷史價值：指得保存典章制度或作為史籍資料之價值。例如與國家建設與社會發展有關或涉及重要歷史發展事件之檔案。歷史價值為判定檔案是否具永久保存之重要標準，鑑定人員應以檔案所形成的歷史環境及情境觀點

，具體分析檔案的內容、形成及檔案的相互關係，並結合現實需要衡量檔案的價值，其評量指標如下：

- (1) 檔案產生年代或特定時間。
- (2) 檔案反映國家發展、時代背景、制度變革、社會文化變遷或重大特殊之個案。
- (3) 檔案反映地方發展歷史及地方特性。
- (4) 檔案反映機關發展歷史及沿革。

以國民大會歷次會議檔案為例，其中與修憲過程及修憲結果有關之檔案、以及國民大會議事規則或重要法規等檔案，都具有歷史價值。

- 6、管理成本：指典藏及修護檔案之成本效益。由於檔案典藏與管理涉及經費與人事成本，而老舊檔案保存狀況良莠不一，且常有損壞情形，因此，在檔案鑑定過程中，除了判定檔案之保存價值外，也應將檔案損害程度、可能需要的修護資源花費等保管及修護等成本納入評估，以採取最符合管理成本效益的處置方式。
- 7、風險評估：指評估檔案未妥予留存，對於機關業務運作及利害關係人利益之影響；若檔案銷毀後可能造成嚴重影響者，就不該將這些檔案馬上進行銷毀作業，而應評估再予延長保存年限，或做其他妥適的處理建議。

### 三、檔案鑑定作業步驟及方法

#### (一) 檔案鑑定作業步驟

##### 1、確立檔案鑑定目的及範圍

辦理檔案鑑定前，首先應先確認檔案鑑定作業之目的，是為了編修機關檔案保存年限區分表？或是為了辦理檔案銷毀或移轉？其次，要確認檔案鑑定的範圍，包括檔案涵蓋年代、產生時間、類別及數量等。不同的檔案鑑定的目的與範圍，所要採取的鑑定方式與方法也略有不同，同時，也將影響投入的人力、時間、經費等成本。

## 2、分析機關背景及檔案概況

應按類別整理所要鑑定的檔案，並且蒐集分析以下資訊，以作為實際執行鑑定時之參考：

- (1) 檔案原有機關組織沿革、職能變遷及相關業務法令。
- (2) 檔案原有機關主要職能對國家或社會之影響。
- (3) 檔案涵蓋年代及產生時間。
- (4) 檔案產生之原因。
- (5) 檔案類別所含案卷及主要內容（敘述檔案涉及之人、事、物、時間及地點）。
- (6) 檔案形式及保存狀況。

## 3、選擇適當的鑑定方式、方法和鑑定基準

有關鑑定方式、方法和鑑定基準，將在後續單元介紹。

## 4、評估判定檔案保存價值

依據所選擇的鑑定方式、方法和鑑定基準執行鑑定工作後，應對檔案的保存價值做適當的判定，以作為決定檔案後續清理處置方式之參考。

#### 5、提出鑑定結果及撰寫鑑定報告

完成檔案鑑定工作後，應將鑑定之過程、結果及建議做成鑑定報告，並陳報機關首長核定。有關檔案鑑定報告應記載的事項，可參考機關檔案管理作業手冊第 15 章鑑定。

### (二) 鑑定方式

#### 1、各類鑑定方式之簡介

辦理檔案鑑定時，應考量鑑定之目的、檔案數量與檔案類別及性質，選擇鑑定方式。有關檔案鑑定的方式，可採取以下方式辦理：

##### (1) 內容鑑定

指依據檔案主題、內容及應用需求，評估檔案價值之鑑定方式，是被視為檢視與確認檔案重要性不可或缺的方法。

辦理內容鑑定時，應先掌握檔案主題重要性、檔案內容資訊與主題之關聯性，採逐案或逐件方式辦理鑑定，並分析下列事項：

- ①檔案使用需求與價值。
- ②檔案內容之重要性及影響層面。
- ③檔案未妥予留存，影響內、外部利害關係人利益之程度及風險。
- ④檔案之完整性、代表性、關聯性、獨特性、互補性、時效性及真實性。
- ⑤過去相關檔案鑑定之結果。
- ⑥與檔案徵集主題之關聯性。

## (2) 職能鑑定

指依據分析機關在政府組織體系中之地位、機關內各類職能與各單位業務之重要性，來確定檔案價值與保存年限之鑑定方式。由於檔案是機關執行業務過程之事證紀錄，因此，檔案的價值，與能否反映出機關核心職能息息相關。

辦理職能鑑定時，應蒐整機關組織沿革、大事紀、檔案目錄、業務法令、年度計畫與報告、預算、年報、民意機關答詢報告、統計報告、檔案檢調及應用統計等相關資料，分析機關內各類職能及各單位之重要性，衡量檔案使用需求及擇定之鑑定基準，依類別擇選重要之檔案，並評估下列事項：

- ①機關核心職能。
- ②機關各類職能與所屬業務之重要性及關聯性。

- ③機關內各單位之重要性。
- ④機關與外部團體或個人互動關係。
- ⑤機關與上下層級機關業務之關聯性。
- ⑥檔案使用需求及價值。
- ⑦檔案未妥予留存，影響內、外部利害關係人利益之程度及風險。
- ⑧與國家檔案徵集主題之關聯性。

### (3) 宏觀鑑定

指分析機關間各類政府職能及各單位之相對重要性，評估檔案價值的鑑定方式。

宏觀鑑定模式是屬於由上而下（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，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。

辦理宏觀鑑定時，應辦理下列事項：

- ①確立檔案鑑定主題或範圍。
- ②擇選機關進行組織沿革及職能分析。
- ③依國家檔案徵集策略或機關檔案鑑定目的辦理檔案鑑定。
- ④依政府或各機關之重要職能、檔案產生者及檔案產生時間擇選檔案。

⑤擇選重要類別之檔案。

此外，以宏觀鑑定方式判定各機關同一主題檔案之保存價值時，應衡量下列事項：

- ①機關職能對國家、社會及其他機關之影響：可藉由機關年度施政報告、民意機關質詢及新聞媒體報導資料來源，分析機關職能對於國家、社會及其他機關之影響程度。
- ②機關於同類型政府職能之重要性。
- ③機關組織層級及成立時間：通常機關層級愈高或成立愈久，其重要性愈高。
- ④機關職能涉及法令之影響程度。
- ⑤機關所屬與內部單位數量、員額及預算。
- ⑥機關管有重要檔案媒體之型式：通常管有檔案媒體型式較多元者，其重要性較高。

## 2、各類鑑定方式之運用

(1) 各機關在辦理檔案移轉或機關檔案保存年限區分表編修作業，而需做檔案鑑定時，應以職能鑑定或宏觀鑑定方式為原則，並兼採內容鑑定方式辦理。

(2) 各機關為辦理檔案銷毀，而需鑑定檔案保存價值時，主要採取內容鑑定方式為原則。

### (三) 選擇鑑定方法

各機關辦理檔案保存價值鑑定，應依鑑定之目的、檔案性質、數量及範圍，並衡酌機關經費、人力、作業時間、檔案鑑定技術及對民眾權益維護之影響，採用適當的方法進行；必要時，也可邀集相關人員，成立鑑定小組，由鑑定



小組共同進行。有關鑑定的方法，可就下列方法，採一種或多種方法進行。

- 1、邀請學者專家鑑定：依機關及檔案性質邀請相關學者專家參與鑑定。
- 2、邀請利害關係人參與分析：邀請檔案當事人、使用團體或利害關係人參與鑑定分析，提供其意見，作為鑑定判定之參考。
- 3、邀集業務單位會審：由機關內部單位主管或相關人員，採聯合審查或召開會議方式商定。
- 4、進行檔案內容審查：至檔案典藏處所審查檔案內容及保存狀況。
- 5、選擇代表性檔案審查：依類別或案卷選擇具代表性、獨特性或案情完整者，進行檔案內容檢視並評估保存價值。
- 6、舉辦公聽會：藉由公聽會方式聽取各方意見，凝聚共識。
- 7、公開資訊徵詢大眾評論：機關完成鑑定作業後，公開相關鑑定資訊，如檔案鑑定報告初稿，諮詢各方意見。
- 8、選擇鑑定基準進行檢核：參酌檔案之使用需要及重要性、檔案具有之各項價值及現有館藏優劣等資訊，透過討論形成共識，作成檔案鑑定基準檢核表，據以判定檔案保存之優先順位。
- 9、辦理焦點群體座談：邀集與鑑定標的相關之團體，藉由互動及討論，以形成檔案保存價值鑑定結果之共識。
- 10、訪問相關人、事、物，如訪談機關業務單位、資深或退休主管人員等，以掌握機關職能、業務運作、檔案涵蓋年代及內容等相關資訊。
- 11、檔案使用調查：調查檔案之使用者數量、應用頻率等應用需求，依檔案類別或檔案應用申請目的，統計分析檔案內外部使用情形，以確認各單位業務職能及重要性。

12、其他適當方法：如文獻分析、相關機關協商、輿情資訊研析或參酌過去相關檔案鑑定之結果。

## 伍、檔案清理改進策略

為妥善處理檔案法施行前各機關管有檔案之清理問題，提升檔案管理效能，妥適保存具有價值之檔案，規劃以分階段管理方式，先經由檔案管理局事前審核各機關檔案保存年限區分表，降低檔案遭致不當銷毀之風險。次於檔案保存年限屆滿時，就有必要辦理檔案保存價值鑑定部分再次審定確認檔案價值，以為後續檔案存毀之依據。另衡酌上級機關對所屬機關負督導之責，由其審酌所屬機關檔案銷毀事宜，更能強化分級審查之效。為建立檔案清理處置機制簡化檔案清理作業、建立國家檔案審選標準提升國家檔案徵集成效目標，檔案管理局業規劃推動辦理下列事項：

### 一、研擬機關共通性檔案清理授權機制

101 年檔案法修正草案第 12 條第 2 項增列，屬檔案中央主管機關訂定之機關共通性檔案保存年限基準所列依規定程序銷毀者，由檔案管理機關審核後銷毀，無需再送交檔案管理局審核，以減省審核檔案銷毀目錄作業人力，逐步建立檔案清理授權機制。

### 二、提升機關共通性檔案保存年限基準效益

機關共通性檔案保存年限基準表，目前共計有主計、人事及政風等 16 類機關共通性檔案保存年限基準表可供參考運用。其中，自 99 至 102 年陸續新增編（修）訂之議事、就業服務、道路養護、政風、人事、行政、主計、衛生及檢

察等 9 類基準表已增列檔案之清理處置方式，103 年預計再修訂戶政、議事及稅務等 3 類基準表，並新增訂矯正類基準表，其餘各類，亦將排定時程陸續修訂，俾未來得就機關送交之檔案銷毀或移轉目錄進行形式審核，以簡化檔案管理局審核作業程序，並提升機關辦理檔案清理作業成效。

### 三、增進機關檔案保存年限區分表做為檔案清理處置之指引功能

依據檔案管理局 99 年 12 月 20 日函頒修正之機關檔案管理作業手冊第 3 章「編訂檔案保存年限區分表」規定，各機關檔案保存年限區分表增列「內容描述」與「清理處置」等 2 項應具備欄位。未來，各機關於檢討修正機關檔案保存年限區分表時，應依前述規定辦理，以做為後續檔案清理作業之指引。另一方面，研議分階段重新審核中央三級以上及縣市政府等機關檔案保存年限區分表。至中央三級及地方一級以下機關，其檔案保存年限區分表期透過訂頒共通性檔案保存年限基準方式，使其檔案保存年限標準化，並配合檔案法之修正，俾適用共通性檔案保存年限基準之機關，得據以清理屬於共通性檔案保存年限基準範圍所列已屆保存年檔案。

### 四、訂定作業指引，以利機關作業依循

為有效協助機關檔案管理人員辦理檔案清理作業，檔案管理局於 102 年訂定機關檔案鑑定作業指引、上級機關審核所屬檔案銷毀目錄作業指引、機關共通性檔案保存年限基準（GRS）運用指引及國家檔案移轉作業指引等 4 種指引性文件，簡單扼要列出該項作業重點、程序步驟、注意事項等，並輔以實務經驗分享或常見問題解答，提供各機關參考，以便檔案管理人員快速上手並降低對相關作業之疑慮。

## 五、建立國家檔案審選原則，提升國家檔案徵集成效

國家檔案之審選係國家檔案徵集過程之重要業務，藉由編訂國家檔案審選事項，明定具國家永久保存價值之檔案性質與類別，不僅能揭示國家檔案蒐藏種類與範圍，界定國家檔案與機關檔案範疇，做為各機關審選及留存重要檔案之依據，亦可簡化檔案移轉審核作業。爰規劃以檔案管理局國家檔案館藏特色及前已完成之國家檔案主題審選事項表為基礎，並依歷年國家檔案審選經驗，配合各階段國家檔案審選主題之徵集期程，再予檢討修正，同時蒐集分析我國相關政務之沿革、重要紀事、重大輿情之特殊個案，就具國家檔案性質與價值者，訂頒國家檔案審選事項，做為機關辦理計畫性檔案清理之參據。

## 六、逐步推動機關辦理計畫性檔案清理，提升檔案清理效益

為建立機關計畫性檔案清理機制，本局研擬計畫性檔案清理作業步驟，主要包括劃定清理檔案範圍、排定分年清理檔案類別、分析核心業務職能、擬定檔案審選原則及重點、辦理檔案清查並整理案名清單、辦理檔案保存價值鑑定，以及依鑑定結果辦理後續清理處置等程序。前開規劃業於 101 年與內政部合作試辦該部檔案清理中程計畫，並預計於今(103)年訂定機關計畫性檔案清理作業指引，期結合實務經驗以建立檔案清理模式，逐步規劃推動機關辦理計畫性檔案清理，提升檔案清理效益。

## 陸、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，即必須落實檔案鑑定與清

理工作，具有使用價值的檔案透過清理作為，可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。

鑒於現行機關對於檔案保存價值之判定，仍側重檔案之行政稽憑價值及法律價值，對於具資訊價值及歷史研究價值之檔案，並未辦理檔案鑑定作業，妥善予以留存。檔案法施行細則第 13 條雖定有機關辦理檔案鑑定之時機，惟機關大都未能落實該項作業要求，影響機關重要紀錄之留存，亦造成檔案管理局法定審核業務之困難。展望未來我國檔案鑑定與清理工作推動，應強化檔案管理人員對檔案保存價值鑑定觀念、輔導機關落實檔案清理作業，嚴謹檔案存毀判定，期望藉由機關業務單位會審或學者專家評估等檔案鑑定方法，落實檔案鑑定作業，達到檔案去蕪存菁目的，提升檔案管理效能。