

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

檔案管理不僅是保存國家發展見證的基礎工作，更是落實政府知識管理的活水泉源，檔案管理工作之目的，就近程而言，在於保存各機關各項行政紀錄資料，就長遠觀點來看，則在於維護國家歷史文化資產。因此在這知識管理時代，檔案管理已不能侷限於過去僅在狹隘之文件管理而已，而應成為政府組織體系中落實「知識管理」的一環，所以有效管理檔案並加以妥善運用，更是政府行政現代化重要課題之一。

我國檔案法業於民國八十八年十二月十五日由總統公布，民國九十一年一月一日正式施行，檔案法立法通過，不僅奠立了我國檔案管理法制化的基礎，也引領檔案管理作業邁入標準化、專業化及資訊化的時代，對於健全我國檔案管理制度，實具有重大且深遠的意義。隨著檔案法公布，其中攸關我國建置專責檔案中央主管機關「檔案管理局」於民國九十年十一月二十三日正式成立，然而地方政府檔案管理體系組織、職權並未隨著檔案法之施行而有所調整，無法因應實際業務之需求，致使檔案管理體系功能難以發揮，進而嚴重影響檔案業務的推展及成效，此為本研究動機之一。

隨著檔案法等相關法規施行，使得我國檔案管理邁向制度化及標準化之里程。現行「電子簽章法」、「電子簽章法施行細則」、「機關檔案管理資訊化作業要點」以及「文書及檔案管理電腦化作業規範」等

相關法規的施行，雖已為無紙化開路，然過渡期所產生的紙本以及機關既有紙本管理，仍是各機關現階段必須要面對和處理的問題。臺中縣政府檔案平均年產量約為 35 萬件，且檔案量隨時間逐漸累積，自民國 93 年累計至今，已有 6 年檔案量因空間不足散置各處。致檔案無法集中管理，空間建置成本太高，檢調效率不彰，執行檔案後端作業需耗費較多人力及成本，增加檔案搬運成本，且不利檔案妥善保存…等等相關檔案管理之問題。此為本研究動機之二。

經深入瞭解檔案管理問題並檢視相關文獻，進一步發現有關政府機關檔案之研究大都集中在民國九十一年檔案法施行後所提出；而其研究對象皆以中央機關或同時將中央與地方機關二者做為主要研究象，未曾單獨以地方機關做研究，且所有的文獻皆著墨於檔案管理者的觀點，未納入檔案使用者之觀點。有鑒於此，本研究以地方機關為主要研究對象，並試圖將管理者和使用者二者之觀點一併納入。在檔案法施行屆滿八年之際，為持續追蹤地方機關檔案管理執行成效，加上研究者本身服務於臺中縣政府，此為本研究動機之三。

臺中縣市即將於九十九年十二月二十五日合併改制直轄市，依據「地方制度法」第 62 條第 1 項規定：「直轄市政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定，各直轄市應依準則擬定組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。」；同條第 5 項規定：「新設之直轄市政府組織規程，由行政院定之；新設之縣(市)政府組織規程，由內政部定之；新設之鄉(鎮市)公所組織規程，由縣政府定之」。¹值此組織變革之際，本文將探討臺中縣政府檔案管理體系運作情形，進而與直轄市政府檔案管理體系作比較，分析其優劣，俾作為未來機關檔案管理體系規劃之參

¹ 臺中縣政府、臺中市政府聯合編制，《臺中縣市合併改制直轄市改制計畫》。民 98，頁 41。

考，此為本研究動機之四。

第二節 研究目的與問題

中央主管檔案部門的檔案管理局於民國九十年成立，其二十三個相關子法以及檔案管理作業手冊也於檔案法公布後陸續頒布施行，地方機關即依據上述法規及作業流程積極推動各項檔案工作，包括檔案前端的規劃，如計畫作業、檔案分類的編定、保存年限區分、檔案庫房之設置、人力規劃等和檔案中端的管理流程，如入庫房之檔案點收、整理、分類、立案、編目、保管、清理、銷毀等以及檔案末端的開放應用等等，上述流程每一環節皆須緊緊相扣，必須謹慎處理，尤其在執行上，更須要考慮到地方機關現行的困境與限制，否則將導致理想與實際運作上可能有所差距。以下為機關檔案管理作業架構如圖 1-1。

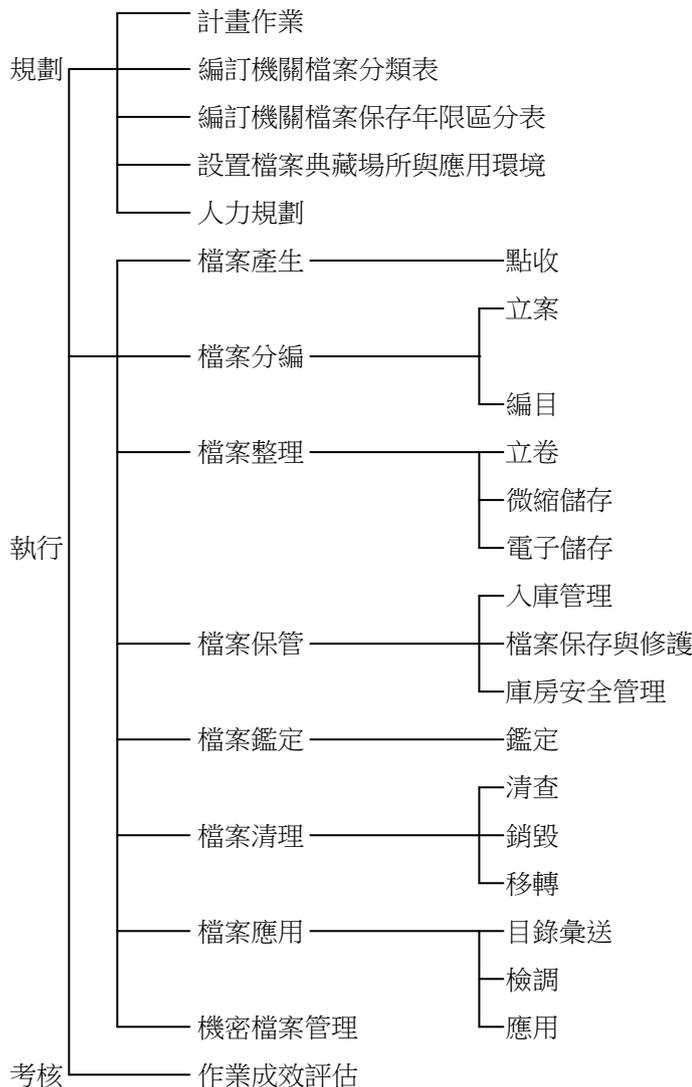


圖 1-1：機關檔案管理作業架構圖

資料來源：《機關檔案管理作業手冊》，檔案管理局，民 94。

臺中縣政府為配合檔案法施行，亦面臨各項挑戰與困難，亟待克服，因此根據上述研究動機，本研究藉由文獻分析、深度訪談及與直轄市政府檔案管理體系之比較，來探討影響臺中縣政府檔案管理成效之因素，不僅從理論解釋檔案管理實務的運作，也從實務運作印證理論。因此本研究的目的有下列三點：

- 一、對於縣府檔案管理產生的問題提出研究，發現問題癥結，並提出解決方案，藉以改進檔案管理運作功能，提昇檔案管理績效。
- 二、與直轄市政府檔案管理體系作比較，分析其優劣，以利未來機關檔案管理體系規劃之參考。
- 三、依據研究分析結果，作為檔案管理局及未來臺中市直轄市或其他縣市層級之參考。

根據上述研究目的，本研究的問題如下：

- 一、瞭解臺中縣政府檔案管理運作現況。
- 二、分析比較台中縣政府與直轄市政府檔案管理體系運作之差異。
- 三、探討影響臺中縣政府檔案管理運作成效之因素？進而提出建議及改進意見。

第三節 研究方法

本研究採質性研究方法，由於過去對地方機關檔案管理研究的文獻不多，因此本研究在本質上係屬初探性的研究，以文獻探討法、深度訪談法及比較研究法等為主要研究方法，分別說明如下：

一、文獻探討法(Literature Review)

文獻探討是將與研究問題有關的文獻，作有系統的蒐集、鑑定、歸納與統整；更貼切的說是把與研究問題有關的文獻，予以探討或評述、綜合與摘述。²文獻資料基本上可區分為二大類：正式官方紀錄與

² 王文科，《教育研究法》。臺北：五南，民90。

非正式個人文件。³本研究文獻資料蒐集以正式官方為主，非正式官方為輔，蒐集資料對象包括：

- (一)檔案管理局出版之檔案報告、會議論文、期刊、各該機關網站網頁資料。
- (二)臺中縣政府檔案業務相關資料。
- (三)藉網際網路搜尋，以角色關係、社會結構、績效管理、檔案管理、檔案法令、直轄市政府秘書處等為關鍵字，所找出之相關學術期刊、論文及博碩士論文等。
- (四)檔案管理局、臺中縣政府訂定之相關法令、條例、行政規則等。

據此，本研究將透過有關文獻對照分析，瞭解政府機關檔案在法制化前後，其作業方式、人力運用、經費預算、專業知能、資訊化程度、檔案應用等相關問題，同時進一步檢視文獻實證研究中已改善或待改善的問題，以及臺中縣政府目前檔案管理運作現況，進而探討影響檔案管理成效之因素，作為日後改進或建議之參考。

二、深度訪談法(in-depth interview method)

基本上，質性研究的訪談是一種有目的談話過程，研究者(訪問者)透過談話過程，進一步了解受訪者對問題或事件的認知、看法、感受與意見。⁴

本研究透過組織產生樣本架構，採半結構式的訪談(semi-structured interviews)又稱為「半標準化的訪談」(semi-standardized interviews)或「引導式的訪談」(guided

³ 陳向明，《社會科學質的研究》。臺北：五南，民91。

⁴ 潘淑滿，《質性研究的理論與應用》。臺北：心理，民98，頁138。

interviews)。半結構式訪談是介於結構式與非結構訪談之間的一種資料收集方式，研究者在訪談進行之前，根據研究問題與目的，設計訪談的大綱，作為訪談指引方針。訪談是本研究資料收集的主體，所以研究者除了必須熟悉受訪者的語言及文化外，同時在訪談過程也必須要保有相當高的敏感度與察覺能力，及善用良好的訪談技巧，才能收集到豐富的敘述性資料。⁵

本研究訪談的對象為臺中縣政府檔案管理者和檔案使用者，檔案使用者人數較多，機關內之單位都屬之，相較之下，檔案管理者在行政機關中屬於較少數的團體，由於人數受限，所辦理的業務又比較靜態，並非外界每一個人都能了解檔案管理的實際狀況及實務的運作，所以先以文獻探討研究外，並就檔案管理運作所產生的實質問題，訪談對檔案管理有實務工作者，因此受訪者的挑選是根據研究問題及資訊的豐富性等，來決定抽樣的原則，而不是運用隨機抽樣來找尋最具代表性的樣本。

三、比較研究法(comparative research method)

比較研究法乃是指將兩種以上的不同現象、事務或制度進行比較分析，以判別其特徵、異同或優劣的一種研究方法。⁶

被比較的對象在向度上又可分為「時間的」與「空間的」兩種，時間向度的比較研究又可稱為歷史比較研究(historical comparative study)或跨越時期比較研究(cross-temporal comparative study)，是指將兩個不同時期的制度進行比較，例如我國檔案管理制度法制化前後差異之比較，屬於時間向度的比較或稱跨越時期比較研究；空間向度的比較研究又可稱為橫面式的比較研究(horizontal comparative

⁵ 同上註。

⁶ 謝文全，《比較教育行政》。臺北：五南，民 94。

study)，是指對兩個「地區」以上的制度或問題進行比較研究，它又可區分為三種類型：即國家與國家間的比較(例如比較我國與美國檔案管理制度之異同)、跨國地區與跨國地區間的比較(例如比較亞洲與歐洲的檔案管理制度)、某國內地區與該國另一地區的比較，⁷例如本研究以臺中縣政府與直轄市政府之檔案管理體系比較，則屬於橫面式比較研究中的第三類型。

第四節 研究範圍與限制

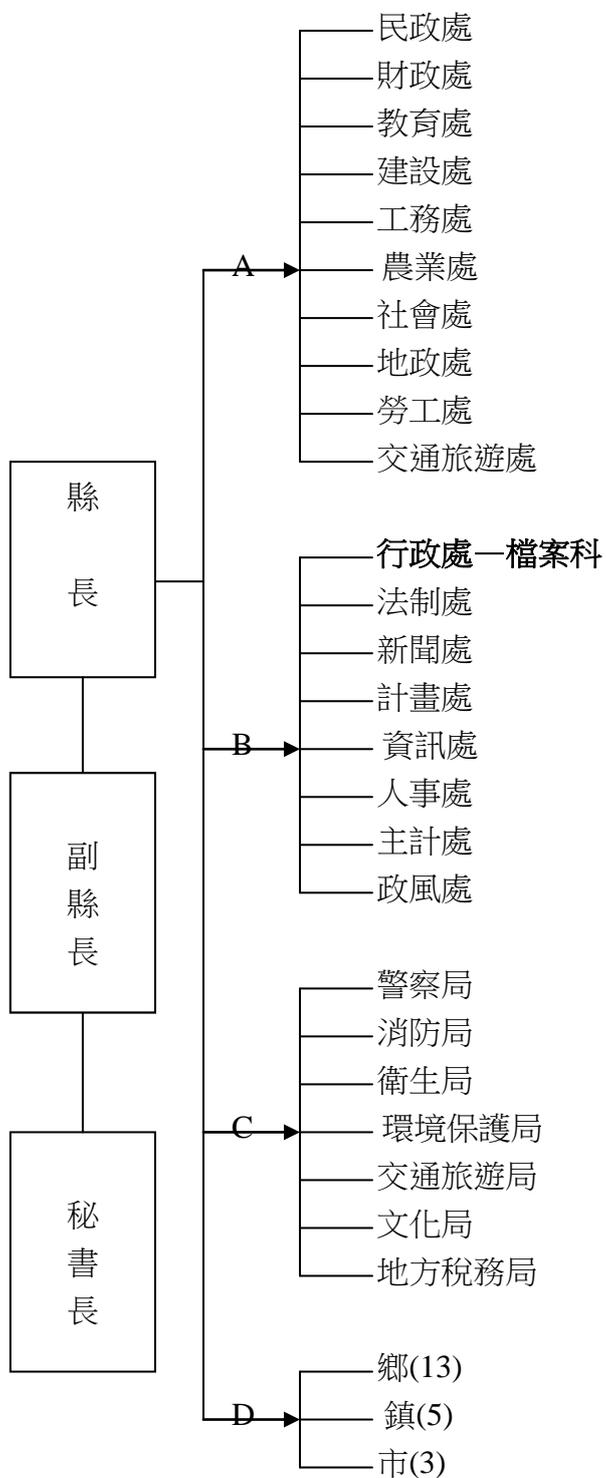
壹、研究範圍

本研究主要針對臺中縣政府檔案管理運作進行研究，屬經驗性的研究，研究的範圍為臺中縣政府行政處檔案科(檔案管理者)及相關部門等 18 個單位(檔案使用者)，因為縣府檔案採集中分儲混合制，除了建管單位和縣政聯合服務中心少部份的檔案資料由該單位自行保管外，府內所有單位的檔案均由檔案科統一集中管理，檔案科與縣府各處之間都必須互相溝通協調，密切配合聯繫，所有檔案管理也都與各單位有關，本研究即以此為範圍。

臺中縣政府組織結構如圖 1-2，其中註：A 與 B 為本研究的對象與範圍(除了檔案科為檔案管理單位外，A 與 B 均為檔案使用單位)，而註：C 與 D 則為縣府督導檔案業務的機關。

7 郭俊男，《高等教育制度比較研究-以 2006 年國家競爭力排名前五名之國家為例》，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?>

qid=1206102813371，民 99.3.19。



註：
A 與 B 為府內單位，為本
 研究對象與範圍
C 與 D 為縣府督導檔案
 業務機關

圖 1-2 臺中縣政府組織結構

資料來源：紀俊臣，《地方政府組織結構與功能之研究》，
內部部委託研究報告，民 91.10，頁 58。

貳、研究限制

本研究因受限於人力、經費與時間的不足，僅能就臺中縣政府所屬 18 個一級單位進行研究，其研究無法全般推論，而研究者本身因職務關係，實際參與檔案管理業務，曾與研究對象之檔案管理(使用)人員共事，雖有研究的方便性，但也可能會產生「霍桑效應」，此為本研究之限制。

第五節 名詞解釋

壹、檔案(Archives)

指由機關、機構、組織或個人在業務處理過程所產生、持續並保存的紀錄、文件或資料。依我國「檔案法」第二條及「檔期法施行細則」第二條之規定，指機關依照管理程序而歸檔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，包括政府機關所持有或保之文書、圖片、紀錄、照片、錄影(音)、微縮片、電腦處理資料等可供聽、讀、閱讀或藉助科技得以閱覽或理解之文書或物品。檔案具有行政稽憑及法律信證之重要功能，亦為提供歷史真實紀錄第一手資料。⁸

⁸ 檔案管理局，《檔案管理名詞彙編》。臺北：檔案管理局，民 91，頁 1-4。

貳、檔案管理(Archive Management)

檔案管理是各機關或團體之檔案管理專責單位，直接對檔案實體文件和檔案資訊進行整理，不僅是將已處理的文書及有關檔案資料歸檔，妥善予以保管，並且能提供應用服務的各項業務工作的總稱。檔案管理的組成部分，包括：檔案蒐集、檔案編目、檔案整理、檔案價值鑑定、檔案保管、檔案檢索、檔案統計、檔案編輯和研究及檔案應用等項目。惟依據「檔案法」第七條規定，檔案管理作業包括：點收、立案、編目、保管、檢調、清理、安全維護、其他檔案管理作業及相關設施事項。⁹

參、機關檔案 (Government Agency Archives)

依據「檔案法」第二條第一款第一項規定：「本法用詞，定義如下：政府機關：指中央及地方各級機關(以下簡稱各機關)」。又依據同款第四項：「機關檔案：係指由各機關自行管理之檔案。」，機關檔案之保存年限，應依其性質及價值，區分為永久保存或定期保存。

肆、檔案管理制度(Archives Management system)

各機關檔案應依組織大小，業務需要及檔案性質，設置檔案管理職位及場所，集中管理。各機關分支機關檔案，或同一機關因情形特殊，分在數地辦公，或雖在同一地區而各單位辦公地點相距遙遠者，其檔案得由主管檔案部門派員管理，但仍應採用同一方法及用具，各該分派人員並應受原檔案部門主管的指揮監督。而各機關檔案，應以最詳確的記錄，最短的時間，迅速正確的檢調所需案件，故其作業程序須統一規定，

⁹ 同上註，頁 11。

手續儘量簡化，藉以充分發揮檔案管理實效。

伍、檔案管理人員(Archivist)

指從事檔案管理作業之人員。檔案管理人員依職掌辦理檔案點收、立案、編目、保管、檢調、清理、安全維護等管理事宜。各機關檔案管理人員之設置，應參照檔案管理局訂定之「機關檔案管理單位及人員配置基準」辦理。檔案管理人員應具有檔案管理所需之專業知識，並遵守檔案管理人員之專業倫理。

陸、檔案應用(Public Access to Records)

指民眾向各檔案管理機關或檔案館申請閱覽、抄錄或複製檔案，其使用目的係為個人或關係人資料之查詢、學術研究、業務需要或新聞報導等。依「檔案法」之規定，民眾申請閱覽、抄錄或複製各機關檔案，應事先以書面提出申請，經核准後使得應用。已移轉檔案管理局之國家檔案，僅需備妥個人身分證明文件即可現場申請應用。

柒、飽和抽樣(Saturated Sampling)

質性研究者在研究過程對於抽樣策略的運用，是根據研究目的不同而有不同選擇，質性研究的抽樣策略的運用，主要目的是在深入收集豐富的資訊內容，所以其選擇的研究對象數目都不多。簡單的說，其抽樣策略運用可說是「深而不廣」，主要建立在能提供深度和多元化資料為準。通常質性研究的樣本數大小往往取決於研究的類型，由於質性研究重質不重量，研究樣本數不必太大，主要以研究主題的資訊是否「飽

和」(saturated)為考量原則，並由資料的飽和度來決定樣本大小。¹⁰

¹⁰ 同註 4，頁 127。

第二章 文獻探討

第一節 我國檔案管理制度

人類自有文字時即有檔案，我國自甲骨文出土之後，從象形文字至今已有一千三千年以上，清光緒二十六年，於河南省安陽縣小屯村商代首都遺址發現的甲骨文，可視為歷史記錄，亦及殷商時代的檔案，當時記錄保藏之人稱為史官。周代重要公文、法令、典章、制度等資料，均集中在殿堂柱下，派官守藏稱為柱下史。漢唐以後檔案稱為簿書，公文稱為案牘。迄至清代始有檔案之名，清楊賓柳邊紀略云：「邊外文字每書於木，往來傳遞者曰牌子，以削木片若牌故也，存貯年久者，曰檔子，以積累多，貫皮條掛壁若檔也。然今文字之書於紙者，亦乎曰牌子矣。」滿清入關後，習慣相沿，仍與案字連稱為檔案，沿用迄今。¹¹

壹、各機關學校自訂作業規範

我國政府部門檔案管理長久以來並無統一立法，在檔案法及各項子法尚未發布施行前，全國各機關學校之檔案管理採分散式管理體制，自行訂定相關之法規或內部規定作為管理之準據。民國 43 年，行政院為加強各機關事務管理工作，始訂定「事務管理規則」，函令各機關試行一年¹²，其中檔案管理是該「事務管理規則」要項之一。由於法制未盡周延，以致各機關檔案之儲存整理與借調管理標準寬嚴不一，容易發

¹¹ 范金波，《現代檔案管理》。臺北：國家，民 68，頁 2。

¹² 臺灣省政府公報，民 45

生檔案毀損、遺失、殘缺不全的情形，不僅影響行政作業之延續，且損害民眾合法之權益，實有必要統一管理機制以為規範。¹³

貳、檔案管理局的設置

我國檔案法於民國 88 年 12 月 15 日制定公布，全文 30 條，為我國檔案管理制度奠定法源依據。民國 89 年 3 月 1 日行政院研究發展考核發展委員會奉行政院核定成立「國家檔案局籌備處」，展開檔案管理組織、制度與相關法規的建制工作。民國 90 年檔案管理局正式成立，開啟我國檔案管理的專業體系，肩負檔案法賦予的使命—「健全機關檔案管理，促進檔案應用」。依「檔案管理局組織條例」規定，有關檔案中央主管機關，檔案管理局之組織沿革、組織架構與組織職掌如次：¹⁴

一、組織沿革

民國 88 年 12 月 15 日總統公布「檔案法」，明定設立檔案中央主管機關，隔年(89 年)3 月 1 日即成立國家檔案管理局籌備處，展開檔案管理組織、制度與相關法規建制工作；接著 90 年 10 月 24 日總統公布「檔案管理局組織條例」，同年 11 月 2 日行政院核定「檔案法」自 91 年 1 月 1 日施行，檔案管理局則於 90 年 11 月 23 日正式成立。

二、組織架構

檔案法規定行政院設檔案中央主管機關，在考量政府組織精簡與效

¹³ 同上註。

¹⁴ 王崇賢，《檔案管理局之規劃》。臺北，檔案管理局檔案季刊社，民 90，頁 33-34

能、人力、財源及業務關聯等各方面因素，將檔案中央主管機關定位為中央三級機關，隸屬於行政院研究發展考核委員會，下設企劃組、檔案徵集組、檔案典藏組、應用服務組、檔案資訊組及秘書室、人事室、會計室等 5 組 3 室；另設國家檔案管理委員會，負責檔案之判定、分類、保存期限、其他爭議事項之審議，並兼檔案管理與應用政策之諮詢工作。檔案管理局組織架構如圖 2-1。

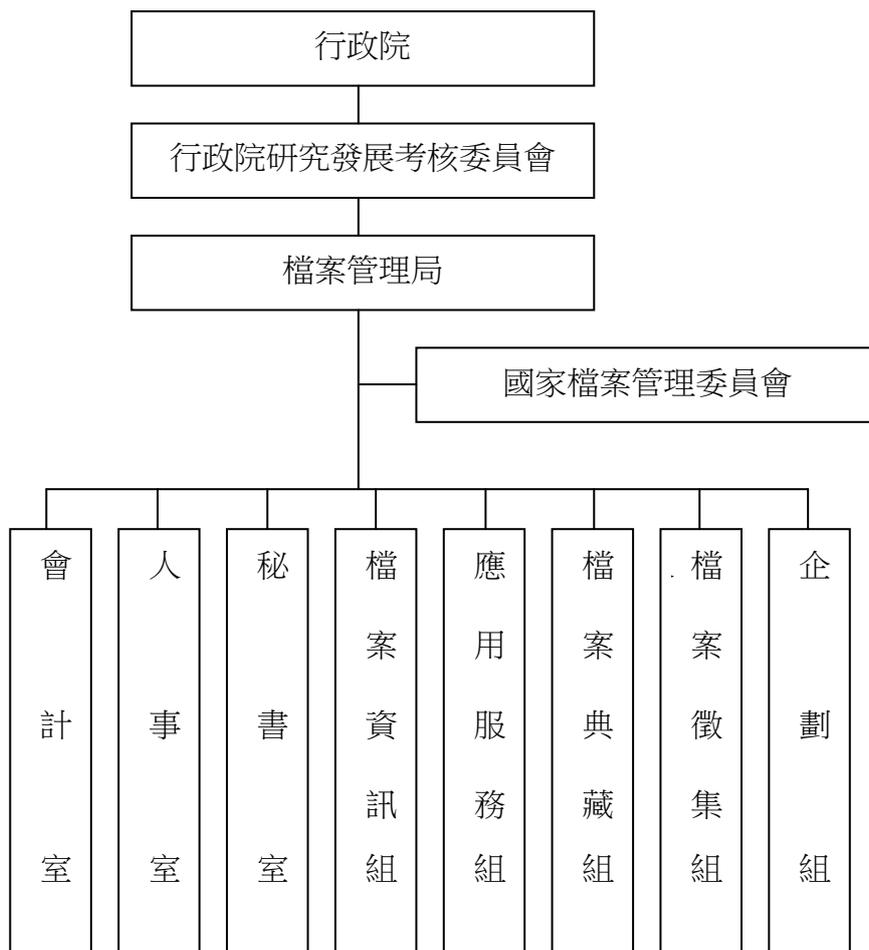


圖 2-1 檔案管理局組織架構

資料來源：檔案管理局，《檔案季刊》創刊號，民 90.12，頁 34。

三、組織職掌

依「檔案管理局組織條例」第二條規定，檔案管理局掌理下列事項：

1. 檔案政策、法規及管理制度之規劃、擬定事項。
2. 各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及協調推動事項。
3. 檔案目錄彙整及公布事項。
4. 各機關檔案銷毀計畫及目錄之審核事項。
5. 檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議案件之審議事項。
6. 國家檔案徵集、移轉、整理、典藏與其他檔案管理及相關設施之規劃、推動事項。
7. 私人或團體所有文件或資料之接受捐贈、受託保管或收購等規劃協調事項。
8. 國家檔案開發應用之規劃、推動事項。
9. 全國檔案管理資訊系統之規劃建置及協調推動事項。
10. 檔案管理及應用之研究出版、技術發展、學術交流與國際合作及檔案管理人員之培訓事項。
11. 其他有關檔案事項。¹⁵

參、檔案管理法規制度之施行(民國 91 年)

檔案法自民國 91 年 1 月 1 日施行，區分為總則、管理、應用、罰則及附則等五章，計 30 條。檔案法是我國檔案管理工作的基石，關係著整個國家檔案體制的良窳。¹⁶接著，檔案法施行細則等相關子法也陸續的正式施行，自此我國檔案管理正式步上法制化、標準化及專業化發展的正軌，也為檔案管理制度的發展，開啟了劃時代的新頁。在檔案管理局的努力下，有關的法規命令、行政規則陸續公布，自此正式建構了

¹⁵ 同上註，頁 14。

¹⁶ 同上註，頁 13。

我國檔案管理制度。以下為我國檔案管理相關法規一欄表。

表 2-1 我國檔案管理相關法規一欄表

序號	發布日期	名 稱	法規 命令	行政 規則	作業 規定
1	88.12.15	檔案法	√		
2	90.12.12	檔案法施行細則	√		
3	90.12.12	檔案微縮儲存管理實施辦法	√		
4	90.12.12	檔案電子儲存管理實施辦法	√		
5	90.12.12	國家檔案移轉辦法	√		
6	90.12.12	機關檔案保存年限及銷毀辦法	√		
7	90.12.12	私人或團體捐贈珍貴文書獎勵辦法	√		
8	90.10.24	機密檔案管理辦法	√		
9	90.12.12	檔案閱覽抄錄複製收費標準		√	
10	90.12.12	機關檔案點收作業要點		√	
11	90.12.12	檔案分類編案規範		√	
12	90.12.12	機關檔案編目規範		√	
13	90.12.12	機關檔案保管作業要點		√	
14	90.12.12	機關檔案檢調作業要點		√	
15	90.12.12	檔案保存價值鑑定規範		√	
16	90.12.12	檔案保存技術規範		√	
17	90.12.12	檔案庫房設施基準		√	
18	90.12.12	機關檔案管理單位及人員配置基準		√	
19	92.07.16	機關檔案電子管理作業要點		√	
20	90.12.12	機關檔案管理資訊化作業要點		√	
21	91.04.10	機關檔案管理金檔獎評獎實施要點		√	
22	90.12.12	國家檔案管理委員會設置要點		√	
23	90.12.12	檔案管理局受託保管及收購私人或		√	

		團體珍貴文書要點			
24	91.04.10	機關績優檔案管理人員選拔獎勵要點		√	
25	90.12	國家檔案管理作業手冊			√
26	90.12	機關檔案管理作業手冊			√

資料來源：研究者整理

第二節 理論探討

本研究主要目的係企圖深入瞭解機關檔案管理之運作是否發揮應有之功能，由於檔案管理運作與個人在組織中角色功能的發揮以及組織理論有高度相關性；而檔案管理運作之成效，必須要由組織的效能來衡量，因此本研究將從績效管理的觀點，分別從財務、顧客、組織內部及創新學習等四大構面來衡量，透過平衡計分卡管理系統來論述檔案管理體系運作之成效；而不同組織結構、角色關係和不同的檔案管理制度也會直接影響到機關檔案管理運作，以下為本研究有關的理論。

壹、績效管理

績效管理(performance management)最早奠基於功績制(merit system)，強調對於受雇者的工作績效，應該提供一個客觀的標準。大約從 1980 年代開始，因當時在政府部門大力推行政府改革，其目的即是在提升政府本身的績效，因此公私部門引進「績效管理」的概念。

1993 年 7 月，美國政府頒布了《政府績效與結果法》，規定「每個機構應提交年度績效規劃和報告」連結了財政預算與政府部門績效。英

國 1997 年頒布《地方政府法》，規定地方政府必須實行最佳績效評價制度，各部門每年都要進行績效評估工作，要有專門的機構和人員及固定的程式。日本也於 2002 年制定了《政府政策評價法》。可見各國政府對於提升公部門的績效之重視，要提升公部門的績效，首先必須要瞭解績效管理定義、功能以及衡量績效管理系統的方式。

根據美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組(Performance Measurement Study Team)的定義，所謂績效管理，是指「利用績效資訊協助設定同意的績效目標，進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」。簡言之，所謂績效管理本身就是一套如何有效執行組織策略，達成組織目標的管理過程。

自 1970 年代以來，政府機關為提升整體的組織績效，逐漸摒棄以往以財務評估為主要管理的方式，改以不同的績效管理系統方式，包括標竿學習、六個標準差和平衡計分卡等來衡量。而績效管理的主要功能在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去了控制。因此本研究運用平衡計分卡模式作為衡量檔案管理成效因素的架構。

平衡計分卡(balanced scorecard, BSC)績效衡量系統 Kaplan & Norton 在 1992 年所提出的一個整合性組織效能衡量模式，該模式將組織的願景與策略連結到財務(financial)、顧客(customer)、內部流程(internal processes)、創新學習(innovation study)等四個效能衡量構面，以及由四個構面所發展出來的目標、衡量指標與行動。此外，衡量指標一般可分為數量化與非數量化指標，雖然數量化指標可藉由具體之數字，顯現出一目瞭然的成果表現，是指標擇取上的努力方向。惟從非量化指標中對於某些策略項目而言，質化亦有良好的呈現效果，衡量指標應依組織性質與功能的不同，而選擇量化或質化的測量方式，本研

究將以非數量化指標，藉由事實的描述來反應檔案管理成效。以下分述這四個構面：

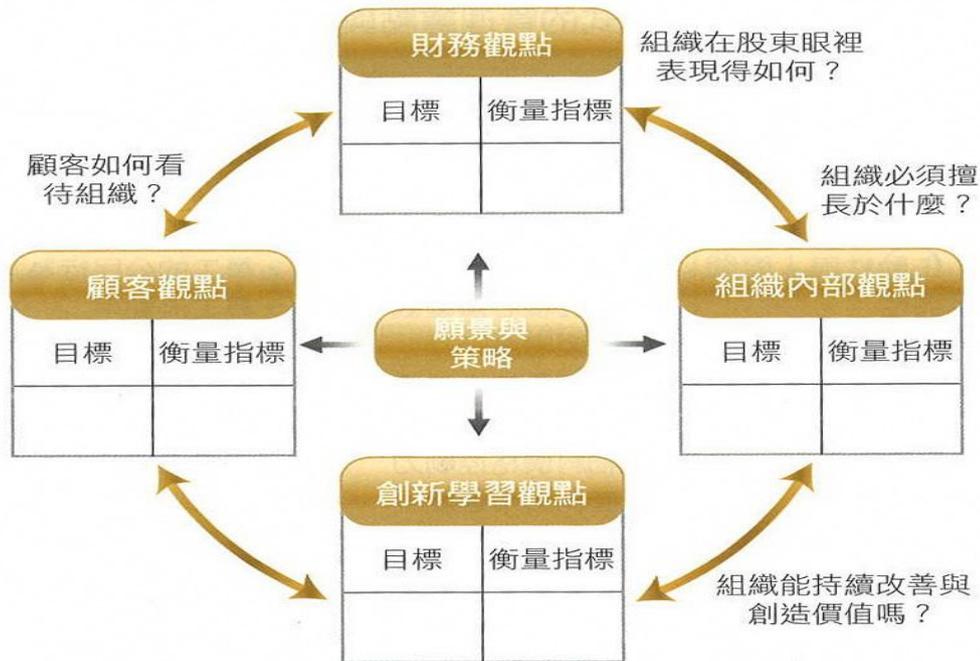


圖 2-2 BSC 四個衡量構面與關聯性

資料來源：楊仁壽 卓秀足 俞慧芸，《組織理論與管理一個案、衡量與產業應用》，民 98.4，頁 32。

一、內部流程構面(Internal Processes Perspective)

每個組織關鍵的內部流程不盡相同，但較重要的類別包括：創新、營運及售後服務流程等。檔案管理內部流程包括檔案產生、分編、整理、保管、鑑定、清理、銷毀、應用等，有一定的順序作業流程與架構，前端作業未能完成，中後端的後續作業即無法展開，內部流程所欲達成績效目標在於健全檔案管理制度，加強檔案數位管理，確保檔案資訊安全。例如縣府檔案回溯未能如期完成，即影響檔案資訊化程度和檔案應用。衡量的重點包括：作業流程、資訊化程度等。

二、創新學習構面(Innovation Study Perspective)

顧客與流程構面能確保組織目前與近期的績效，但是為了適應環境變動與創造組織長期的成功，就需要創新學習構面。創新學習構面要衡量組織推出新產品與服務、為顧客創造更多價值、以及持續改善營運效力的能力。創新學習構面欲達成的目標為配合政府組織再造，合理調整組織功能定位以及爭取檔案管理所須之人力、經費和資源。包括設置或指定檔案管理專責單位或人員、各單位編列檔案管理年度計畫及預算、爭取外部資源推展檔案業務等作為衡量指標。

三、財務構面(Financial Perspective)

組織的財務績效是組織生存的關鍵，是組織策略與執行結果的績效指標，所反應的是組織過去一段時間以來的績效好壞，而不是未來的可能性。臺中縣政府檔案科有獨立的預算科目，每年均編列預算，經費的多寡與執行力在財務構面上是一個衡量指標，同時也是衡量過去影響檔案管理成效因素之一。組織目標在於達成年度預算執行成果，衡量的指標如：機關年度預算執行率、評估機關內部各單位預算執行率、檢討預算編列的可達成性。

四、顧客構面(Customer Perspective)

顧客構面是達成財務目標的驅動力，通常顧客關心產品或服務取得所花費的時間、品質、價值與成本。對檔案管理而言，其顧客則為檔案使用者，本研究以府內各單位為研究對象，所欲達成績效目標在於創造檔案價值，便捷檔案應用服務。透過深度訪談，瞭解檔案應用服務時效及應用檔案之便利性和機關設置檔案閱覽處所等作為衡量指標。

貳、組織結構(Organization structure)

組織結構即「機關組織各部門及各層級之間所建立的一種相互關係的模式」，通常所指的組織結構乃是正式的。卡斯特(F. E. Kast)認為：「機關組織的組織結構雖不能代表整個組織系統，但它確是機關組織的最重要一部分，因它乃是機關組織的架構(framework)，唯有它才能顯示機關組織活動的功能及關係。

自德國社會學者韋伯(Max Weber)提出官僚體系(bureaucracy)的概念以來，建立一套層級節制、權責分明的官僚體系就成為建構政府部門組織結構的重要依據。韋伯所說的「官僚」，它乃是一種組織型態，稱之為「科層體制」或層級節制式的體系，亦稱為「機關組織體系」。

官僚體系乃是由「職位層級節制原則……有層級的權威……固定有序的上下體系」所統治，於此，有秩序的控制再次被強調。權責領域的劃分提供了水平的分工，而層級節制在不同範圍的事情和重要性的層級間提供了垂直的劃分，它同樣也是垂直分工整合的控制者，後者對官僚控制來說比較重要……」¹⁷基於組織結構的層級與分化對於機關組織之重要性，茲將組織結構層級化、組織的分部化與組織控制幅度分述如下：

在一個高度複雜的組織中，高度分工與專業化乃是不爭的事實。組織結構的分化(differentiation of functions)，乃是將組織結構系統分割為若干分支系統的一種狀態，每一分支系統皆與外在環境發生特定的關係。在組織中分化表現於二方面：即平行的分化(horizontal differentiation)與垂直分化(vertical differentiation)，前者建立

¹⁷ 史美強，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》。臺北：五南，民 86，頁 135。

了組織各部門，可稱之分部化或部門化(departmentation or departmentization)；後者又可稱之層級節制體系或層級化(hierarchy)，因為它建立了組織的層級節制和梯階系統。二者和起來即成為組織的正式結構。¹⁸

一、組織結構的分化—層級化

乃以層級節制體系為代表，所謂垂直的分化，即依據組織的垂直面向(vertical dimensions)進行分化。一般言之，在大規模組織中進行垂直分化，造成四個主要的活動組群(groupings)或階層。

(一)高層管理職位(top management positions)：負責總目標的制定及有關資源分配政策的釐訂。機關首長屬高層管理職位，例如北、高市長；臺中縣長。

(二)中層管理職位(middle management positions)：與分目標的制定及完成上級政策、協調下級活動計畫有關者。縣府一級機關(單位)主管屬中層管理職位，例如教育處長、行政處長。

(三)低層管理職位(lower management positions)：與完成高層的決定及協調指導組織基層員工有關者。縣府二級機關(單位)主管，例如戶政事務所主任、檔案科長。

(四)基層員工職位(rank - and - file positions)：與執行特定工作活動有關者。¹⁹縣府各單位承辦人員，例如科員、辦事員、書記等。

¹⁸ 張潤書，《行政學》。臺北：三民，民 82，頁 176。

¹⁹ 同上註，頁 188。

二、組織結構的分化—分部化

孔茲和奧尼爾(Koontz and O' Donnell)認為：「分部化是指如何將機關組織按照各層級的業務與權責劃出為許多部門，例如將組織劃分為生產部、財務部、人事部、銷售部…等。」²⁰垂直的分化形成了管理層級，水平的分化乃介定了機關的基本部門，如將臺中縣政府依據業務與權責水平劃分為十個業務單位(民政處、財政處、教育處…等)和八個幕僚單位(行政處、法制處、新聞處…等)。

三、組織中的控制幅度

(一)早期對控制幅度的看法

控制幅度(span of control)由葛倫卡納斯(Graicunas)首先於1933年倡導。控制幅度或曰「管理制度」(span of management)，其所涵蓋的範圍，非僅限於控制方面的功能，而應包括規則、編組、領導等功能在內；階層化(垂直分化)與控制幅度具有密不可分的關係，在已形成的組織中，其最重要的原則即是控制幅度了，所謂控制的限度或幅度，是指一個主管，直接所能指揮監督的部屬(部門)數目，是有一定限度的。超過了這個限度，不但不能充分管理部屬，會招致許多障礙。如費堯(Henri Fayol)主張不超過五或六人，古力克(Luther Gulick)主張可達十人，萬·漢彌爾頓(Ian Hamilton)則認為以三至六人為妥。²¹

(二)近年對控制幅度的研究

從歷史的觀察，早期關注控制幅度，就是管理屬員的人數，究以多

²⁰ 同上註，頁188。

²¹ 同上註，頁190。

少為宜的問題。一般的偏好，都傾向於找出「一個確定數字」，而未適當考慮控制幅度的「效果」(effective)因素，但自烏維克(Urwick)作了很多有關控制幅度的研究和討論，集中觀點在各種因素以後，於設計控制幅度的理論，在觀念方面，已有了相當的改變。

斯替格列茲(Stieglitz)認為選定控制幅度須考慮下列七個因素：

1. 功能的相似性(similarity of function)
2. 地理的分佈性(geographic proximity)
3. 業務的複雜性(complexity of function)
4. 指導與控制幅度(direction and control)
5. 協調程度(coordination)
6. 規劃程度(planning)
7. 組織協助程度(organization assistance)

以上扼言要之，控制幅度之決定，須視工作之型態與複雜程度、組織範圍之大小、該單位所採用的管理基本原則、技術方法，以及主管屬員的個別能力等因素而定。²²

參、角色關係原理

角色意義除了是組織成員個人定義，也是組織成員互動的結果，這個因素來自團體成員對角色的知覺、認知、期待與所產生的行為差異。因此每位團體成員因個人的個性、職位、價值觀及學習過程的不同，都有可能導致角色定義的差異，在角色定義與互動過程中，最常見的問題包括角色期望、角色模糊及角色衝突等三方面。²³

一、角色期望(role expectations)

²² 謝有為，〈組織中的控制幅度〉，《行政管理論文選集第二輯》。臺北：公保月刊社，民76，頁133-140。

²³ 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民88，頁113。

所謂角色期望，是指團體每位成員對自己與他人角色所產生的知覺或認知，也就是他人對自己的角色與自己對他人的角色產生角色期望的現象。而角色期望除了成員個性與認知因素外，外在環境，包括資訊的流動與操控也可能影響個人的知覺與認知，這些都是很重要的變項。最好的情況是，個人對自己角色的期望和其他人對此角色的期望一致，然而這可能只是理想，因此角色模糊與角色衝突的情況難以避免。²⁴

就檔案管理單位而言，檔管者個人對其角色有自己的期望，其他科內的同仁，甚至上級長官、府內的同仁、直屬主管、民代以及民眾等都可能對檔管者的角色有所期望，而檔管者在接受外在環境所給予的不同角色期望時，其實也在期望他人的角色與角色行為，例如檔管者可能期望主管給予必要的支援或領導，在來自自我與他人多重角色期望下，使角色期望的產生與扮演具高度動態性，也可能隨著外在環境、業務、民眾需求的改變而改變。

二、角色模糊(role ambiguity)

角色模糊是指角色定位不清，或組織成員對角色定義不一致，例如制度上，包括正式法令或正式規範等對工作之任務、責任或內容定義不清，就可能產生角色模糊。²⁵例如檔案法第 18 條規定得拒絕申請應用檔案事由並不具體，除機密檔案管理辦法外，無其他釋令或規範，在正式規定與非正式間模糊不清，或與民眾的角色期待有落差，都造成檔管者的角色模糊。角色模糊產生的影響頗多，包括降低工作滿足感、情緒緊張、喪失自信心、產生無能感、降低工作績效等。

²⁴ 同上註。

²⁵ 同上註，頁 19。

三、角色衝突(role conflict)

所謂角色衝突，乃是有兩個以上的角色期望彼此發生衝突時而引起的。在這種情況下，如順從一個角色期望，必然違背其他角色期望。²⁶以角色衝突的發生有三種情況，第一種是個人所扮演的角色太多，在所扮演的不同角色中產生衝突；第二種是角色期望者過於多元，且所產生的期望不一致；第三種是角色當事人與期望者對角色的認知與定義不同，也可能產生角色衝突。關於第一種，檔案管理者他一方面必須扮演有關點收、立案、編目建檔、整理、儲存等檔案管理者的角色，同時他也必須要扮演檔案服務者的角色，將檔案提供給檔案使用者，當檔案逾期不還、遺失時，他又必須扮演規範者的角色，在眾多角色中，在什麼時候要扮演什麼角色，他必須要有所選擇，於是存在角色衝突；關於第二種，當來自直屬不同主管的角色期望不一致時，因而產生角色衝突；第三者角色衝突的現象，例如民眾申請檔案調閱時，受理申請之承辦人員同時定義為服務者與規範者的角色，民眾則認為承辦人員的角色定位不當，申請者與承辦人員對角色的期望不同，所以易產生角色衝突。

肆、檔案管理制度

各機關如要使檔案管理發揮正常功能，必須依據機關組織大小、事務繁簡及檔案性質，設置適當管理單位，責有專司，才能達到檔案管理科學化、系統化的目標。一般而言檔案管理制度可分成三種類別：

一、集中管理制

係將整個機關的案卷集中，統一管理與統一事權，並使檔案管理人員專業化。其優缺點為：

(一)優點

²⁶ 姜占魁，《組織行為與行政管理》。臺北：協銘，民 82，頁 344。

1. 人力時間經濟，管理方法統一。
2. 因組織健全容易羅致專業人才。
3. 事權集中統一，工作效率迅速正確。

(二)缺點

組織龐大、用人較多、設備增加、空間太大，財力不足的機關不易實施。

二、分儲管理制

即在機關內各單位均設立檔案室，分別管理各單位的檔案。其優缺點為：

(一)優點

1. 各單位業務的聯繫與配合便利，且可提高保密程度。
2. 方便業務承認人員調閱案卷。
3. 不需大量的設備與空間。

(二)缺點

1. 案卷案情若涉及其他業務單位或他案時，檢調運用頗為不便。
2. 管理方法不易統一，影響制度統一。

三、集中分儲混合制

即在機關內設一「檔案處」，統轄各單位「檔案室」，不常調閱的檔案由檔案處集中管理，各單位認為常須或目前短期內須調閱的檔案，則仍歸各單位檔案室自行管理，但仍受檔案處主管的統一指揮監督。此混合制可收到齊一計畫與作法，節省人力、物力、時間和財力，適宜於較大規模的機關。其優缺點為：

(一)優點

1. 管理方法和制度統一，工作經驗易相互交流。
2. 制度富彈性，依據機關特性，適應個別情況需求。

(二)缺點

1. 人力、物力及財力不甚經濟。
 2. 案卷案情若牽涉其他單位或他案時，檢調運用頗為不便。
- 臺中縣政府除了建管科和聯合服務中心等二單位常須調閱檔案外、所有的檔案全部由檔案科統一管理，符合混合制。²⁷

第三節 文獻檢視

我國政府部門檔案管理由於長期以來缺乏中央主管機關統一事權，致欠缺完整之管理制度，各機關業務隸屬分歧，檔案單位名稱不一，員額經費不足，缺乏典藏空間等；在法令上行政院雖訂定「事務管理規則」作為檔案管理之依據，惟僅能規範所屬各級行政機關，在法位階及效力上均不無斟酌之處。檔案法之立法即為彌補我國檔案管理體制及法制之缺失，建構完整之管理體系。

檔案管理局於九十一年檔案管理新制施行初期，一方面希望從美國、加拿大、英國及澳洲四國檔案中央主管機關所採行之檔案管理策略，進行資料蒐集與比較分析，一方面派員赴英、德二國考察檔案管理制度，隨後於九十四年，再度派員赴韓國考察其檔案管理制度，本節文獻檢視將就上述國外檔案管理制度考察心得，以及國家檔案局籌備處於八十九年法制化前訪查政府機關部門，和法制化後檔案管理局於九十二、九十五年委託相關專案研究調查以及自行研究等相關文獻，分述如下。

壹、國外考察研究

一、美、加、英、澳檔案管理策略比較分析研究

²⁷ 陳德禹，《行政管理》。臺北：三民，民82，頁362-363。

本研究旨在瞭解美國、加拿大、英國、澳州檔案管理策略發展經驗及內涵，採文獻分析法，蒐集國外期刊有關文章及檔案管理局派員實地參訪瞭解撰擬之考察報告，就其檔案管理策略發展背景、設計架構及實施重點特色，進行內容分析，並就此四國策略進行比較，最後從中採擷值得我國參考之處提出研究建議。本研究由石樸、施佩萱、陳姿予等主持，重要發現如下：

(一) 關於檔案管理策略之形成背景

就美國、加拿大、英國、澳州政策背景分析，這四國檔案管理策略之形成，大致均受到各國推行顧客導向、績效管理及政府現代化等行政革新措施之啟發與影響，發展策略之相關法令原則均以檔案與資訊自由相關法律為主要依據，特別強調政府資訊公開之重要及保障民眾知的權利。

(二) 關於策略推動機關及其建構之願景

美國、加拿大及澳州檔案管理策略主要推動機關多係集中由一機關主導，各機關配合執行，在美國為國家檔案及文件署(NARA)主政，加拿大及澳州均由其國家檔案主導，英國因檔案管理事權分散，因此由各檔案權責相關機關代表組成之「博物館、圖書館及檔案館諮詢委員會」負責協調及專業指導，由各相關檔案事權機關(構)合作推動，並由部會檔案委員會負責定期監控及出版執行成果，強調的是文化部門合夥間之策略合作。

這四個國家之主要檔案策略推動建構之願景，強調重點各有特色，

其中美國國家檔案及文件署強調檔案是必要事證，顧客及檔案應用；加拿大國家檔案館強調民眾、檔案與歷史關係；英國公共圖書館強調創新與顧客導向；澳洲國家檔案館強調檔案與歷史關係，顧客及檔案應用。

（三）關於策略目標

美國強調 1. 妥適保存檔案以供應用 2. 便捷必要事證取得 3. 實現願景能力；加拿大強調 1. 服務人民 2. 確保政府檔案的完整性 3. 營造優質專業機構；英國強調 1. 便民檔案資訊應用 2. 滿足教育需求 3. 標準作業遵循依據 4. 鼓勵民間參與擴大社會包容 5. 電子檔案管理檔案效益；澳洲強調 1. 妥適檔案管理 2. 滿足顧客需求 3. 提昇檔案價值。

一、英國、德國國家檔案管理制度考察報告

檔管局鑒於檔案法施行，政府機關之檔案管理，始有法律多以規範，並設置專責檔案中央主管機關。其中徵集檔案開放提供社會各界運用之建置，更屬創舉，為了吸取先進國家之經驗與作法，順遂推動國家檔案管理制度，落實其開放應用，爰於 91.11.03~91.11.15 派員出國考察，考察重點著重在瞭解其國家檔案中央與地方管理事權之分際，檔案鑑定與清理機制、電子檔案管理法制、以及檔案典藏環境建置情形。本報告係就參訪英國、德國國家檔案管理制度所見與心得整理而成，並提出以為擘劃我國檔案管理制度之參考：

- （一）落實保障民眾知權利，尤應重視個人權益維護。
- （二）推動檔案管理證照制度，充實檔案管理專業人才。
- （三）開闢經費籌措多元管道，明確檔案管理優先順序。
- （四）修改詮釋資料格式。
- （五）相關法律配套推行。

- (六) 省思檔案資訊化之目的。
- (七) 電子檔案儲存的範圍檢討。
- (八) 建立授權委託代管機制，透過資源整合，使不同性質的國家檔案適得其所。
- (九) 檔案庫房設置標準，宜兼顧理想與現實等

二、韓國國家檔案管理制度考察報告

韓國國情與我國相似，該國檔案法雖於 1999 年使立法完成，但其檔案中央主管機關之設立已有三十餘年歷史，近十年來，韓國更積極推展國家檔案管理實務工作。檔管局基於我國檔案管理法制化建置三年有餘，已累積不少實務經驗，為據以檢討相關法制規範和問題。此外，國家檔案典藏之需求，典藏場所之擴增與國家檔案館之設置更是迫在眉睫的問題，爰於 94.5.5~94.5.12 派員前往韓國訪察，期能深入瞭解其檔案管理制度、發展策略、檔案管理資訊化推展情形、檔案館規劃與設施、檔案保存維護以及人才培育推動做法。本報告係就參訪韓國檔案管理制度所見與心得整理而成，參訪發現韓國檔案管理有以下優越之處：

- (一) 檔案中央主管機關組織目標明晰，定位明確。
- (二) 健全的檔案管理機制與網絡。
- (三) 人力資源是強化檔案管理作業之基礎。
- (四) 重視檔案保存維護工作與技術傳承。
- (五) 複製儲存技術進步且自製率高。

另就本次參訪發現，對我國檔案管理制度提出以下建議：

- (一) 國家檔案管理機制宜朝分級授權方向規劃。
- (二) 訂定國家檔案數位化政策。

- (三) 檔案管理專業培訓之普化與深化。
- (四) 檔案修復專業技術之傳承。
- (五) 檔案庫房溫濕度管理之電腦化。

貳、國內研究

一、檔案法施行前(民國 89 年以前)

「國家檔案局籌備處」為配合檔案法公布施行，於八十九年六月至八月間委託輔仁大學謝邦昌教授專案研究「機關檔案管理現況調查分析報告」，回收 3,940 個機關調查資料顯示，政府機關檔案管理存有下列幾項問題：

- (一) 檔案管理作業尚未專責化。
- (二) 人力不足尚乏擴編計畫。
- (三) 經費不足未編列專用預算。
- (四) 空間不足卻缺乏擴充計畫。
- (五) 檔案資源豐富成長迅速。
- (六) 檔案目錄規範亟待建立。
- (七) 檔案管理自動化作業亟待加強。
- (八) 檔案微縮與數位化有待提升。
- (九) 檔案銷毀制度執行不力有待改善。

上述這些問題不僅在中央各部會機關存在，包括地方政府之各縣市政府和所屬鄉鎮市公所亦有同樣的問題。本項研究係為檔案政策執行前的評估，在於將研究發現作為訂定檔案策略及執行法規的參考依據。此次調查在「配合檔案法公布施行，各檔案管理單位因應計畫」這個部分之間卷填答比例較低。各檔案管理單位在組織層級方面不論中央與地方

有因應計畫的比例頗低，平均在 40% 以下。而在人力員額、經費預算、空間設備方面，填答增列計畫的單位達到有回答的 98% 以上，而減列者在 2% 以下。相對的在提供民眾利用方面的因應計畫比率又偏低。

二、檔案法施行後(民國 91 ~ 97 年)

(一)委託研究部分(民國 92 ~ 95 年)

民國 88 年 12 月 15 日，總統公布檔案法，依此法，行政院研究發展考核委員會於 89 年 3 月成立「國家檔案局籌備處」，經過各項相關法令與規章之建立後，我國檔案中央主管機關「檔案管理局」於 90 年 11 月 23 日成立，而檔案法則於 91 年 1 月 1 日起施行。就新成立的機關而言，能否有效掌握所有可能的資源，進而在短期內確實執行任務，是相當困難的課題。為因應此一課題，檔案管理局除編印一系列的作業守則外(如檔案法法規彙編、檔案管理名詞彙編、機關檔案管理作業手冊、檔案管理新制問與答、檔案顧客服務白皮書等)，更著手進行一連串的政策評估。其中較重要者有「機關檔案管理現況調查分析報告」及「邁向 2011：檔案管理十年發展策略」。

接著檔案管理局於民國九十二年委託台北大學江岷欽教授進「全國機關檔案管理調查」，本研究目的為因應檔案法施行，明確瞭解各機關是否能夠確實及有效的遵循該法，以及實際運作時可能遇到的困難與所需的支援，對政府機關(構)進行全國性的普查，期望藉由此次調查，能夠評估檔案法對各機關現行作業方式、組織、資源配置，所可能造成的衝擊與影響。進而推估各機關因應的能力與需要改進的事項。瞭解實際狀況後，有助於檔案管理局擬定對策，在最短的時間內落實檔案法的規定。本計畫進行時主要的研究方法為：問卷調查法、文獻分析法及統

一分析法。

此次調查無論在規模、內容與分析上，都比過去的調查增加許多。以規模而言，從中央到地方的政府機構(包含學校)。以內容而言，橫跨檔案管理規劃及資源情形、檔案管理情形、檔案清理作業情形、檔案保存維護情形、檔案管理資訊化程度、檔案應用服務、檔案管理中程規劃等七大領域。就分析而言，除基本的次數分析外，更進行各變項與背景資料的交叉比對及部分變項間的交叉分析。問卷經函發後回收共計 5,727 份。

研究發現與建議如下：

1. 機關內檔案管理作業仍未專責化。
2. 辦理檔案業務缺乏經常性人力。
3. 檔案管理相關預算經費偏低。
4. 機關培訓工作不足。
5. 91 年度檔案目錄彙送尚可。
6. 機關 65 年 12 月 31 日以前之永久保存檔案，以編目建檔者未達半數。
7. 辦理檔案保存價值鑑定之數量極少。
8. 檔案複製儲存作業有待加強。
9. 檔案應用情形並不踴躍。
10. 檔案管理資訊系統尚待加強。
11. 全國檔案資訊系統之滿意度不高。
12. 中央級機構較地方級機構有更大優勢。
13. 不同屬性的機構呈現明顯差異。

研究建議：

1. 立即可行的建議

- (1)人力評估，包括數量與質量層面，應是短期內所需注意事項。
- (2)對於未填答的單位進行追蹤。
- (3)以目前的狀況而言，檔案處理的集中化似乎較能在短期內達到預期的目標。

2. 中長期性建議

- (1)培養檔案管理專業人才。
- (2)經費預算編列之爭取。

95年檔案管理局為了賡續追蹤瞭解92年至94年間，各機關檔案管理工作之發展及變動情形，並累積長期的資料提供趨勢分析，爰以貫時性研究(panel study)為基礎，於民國95年5月17日至6月30日再度針對全國各機關、公營事業機構及公立學校等計8,352個機關辦理「全國機關檔案管理調查」，以線上調查機制為主，郵寄回覆問卷為輔，進行普查，此次調查問卷型態大體延續92年調查內容為主，問卷內容包括「檔案管理規劃及資源情形」、「檔案管有情形」、「檔案清理作業情形」、「檔案保存維護情形」、「檔案管理資訊化程度」、「檔案應用服務」與「檔案管理中程規劃」8大項目。

調查結果仍有下列問題：

- (一)部分機關未設立檔案管理專則單位；
- (二)經常性人力、資源配置及專任檔案工作情形需繼續改善。
- (三)大多數機關未編列檔案經費且培訓工作不足。
- (四)各機關紙質檔案數量龐大，保存管理不易。
- (五)辦理檔案鑑定作業目的及專業知識有待加強。
- (六)大多數機關未辦理檔案複製儲存作業。
- (七)檔案管理資訊系統仍未全面化。
- (八)檔案應用服務情形不踴躍。

本次調查主要係瞭解中央一、二級機關、直轄市政府與各縣市政

府，對於未來檔案管理中長程政策發展方向之看法。調查結果顯示各機關擬優先推展之檔案管理事項前 3 名分別是「辦理檔案整理與建檔」、「建置檔案庫房設備」以及「爭取人力預算資源」。此外，各機關認為檔案管理局應優先推展之檔案管理事項方面則為「整合文書處理及檔案管理相關作業」、「強化檔案管理資訊系統」、「加強專業培訓提升專業知能」等。

(二)自行研究部分(民國 91 ~ 97 年)

由於「檔案法」於民國八十八年十二月十五日公布後，我國檔案事業方開始受到重視，目前在檔案文獻上研究對象多數偏重在中央機關，茲就政府機關檔案之相關研究及論述分述如下：

1.阮清陽於民國 91 年針對「內政部警政署檔案開放應用」進行研究

本研究採參與觀察法和深度訪談法，從政府資訊公開制度觀點及美、日等國實施經驗，以檔案法為主軸，探討內政部警政署檔案開放應用法制之適用問題。結果發現檔案法第十八條規定得拒絕申請應用檔案之事由，各款所定情形並非具體，而檔案法及其相關子法中除「機密檔案管理辦法」一項外，無其他進一步解釋或規範，檔案中央主管機關似可彙整相關法令或釋令，提供各行政機關參酌運用。

該研究亦指出內政部警政署須回溯建檔者估約 3, 250, 000 件，如依規定於九十三年底前完成，則須考慮增加檔管人員配置或分年編列預算採委外辦理方式，或請求檔管局繼續支援適當的人員、經費，期能按時完成此項工作。

又內政部警政署檔案應用申請應用次數偏低，且申請應用者皆為員警而欠缺社會民眾的情形觀之，實與檔管局調查發現檔案應用服務面臨之困境吻合。另外檔案管理人員不足，致應用服務人員欠缺，也是有待

解決的問題。

2.黃錫持則於民國 92 年針對「我國機關檔案管理法制進行研究」：

本研究採文獻分析法和訪談法，對各機關檔案管理現況，以檔案法為研究重點，藉由個人實際參與實務經驗，以行政立法的觀點，提出我國未來檔案管理的建議事項。研究指出檔案法規定違法行為應負刑事責任，規定公務人員離職時，必須辦理檔案移交，此舉可確保檔案的完整與安全。另中央主管機關須負責訂頒檔的各項作業程序與作業方法，以評鑑各機關的作業績效，這是流程再造與績效管理的範疇。

3.李國昌於民國 92 年以「檔案管理組織體系之研究—以臺灣省政府為例」為主題

本研究採質化研究，探討臺灣省政府檔案管理體系運作之成效，包含檔管組織職權、功能、角色定位、人力運用及經費等問題加以研究。研究分個人、團體、組織等三部分論述。

(1)關於各人部分：

在工作態度上，對檔案工作並非很有興趣，認為不被重視，成就感低；在工作項目上，由於檔案法實施，新增項目多，工作繁重，責任壓力大，無查檔權、歸檔權、處分權、稽摧權，職權不足。在獎懲上；檔案績效不易顯現，獎勵不多。

(2)關於團體部分：

在人員互動上，檔管人員之間以及檔管人員與各局處間之互動，在檔案實施新制後較為頻繁，對檔案新知與觀念常會有不順暢之事發生；在工作業務互動上，由於新舊業務混雜，既要清理銷毀到期檔案以及整理回溯編目建置事宜，又要符合檔案法新制規定完成每日例行業務，處

於新舊檔案改造之際，均已感受身心具疲，由其在職權不很充分的情況下，有工作無力感，時常遇到工作困境時，就會產生逃避心理與倦怠感。

(3)關於組織部分：

在人力資源運用上，發現檔管人力與經費嚴重不足，而檔案量不減反增，增添檔管人員的心理負擔。在組織結構上，因層級太低規模小，建置單位不健全，發揮檔案功能較有限；在機關首長關係方面，檔案非重要項目，較不受重視，受激勵鼓勵較不多見；在與外部環境關係上，與監察院、立法院、法院、中央部會或軍、警、消等單位互動頻繁，但非重大項目，無法受到機關首長的關注。在資訊設備上，由於設備老舊，常遭受斷線或收訊不良的影響，間接也影響檔管人員情緒。本研究亦指出上述問題來自於機關內外環境，如無法克服或適當的解決，則在運作上將將會遭受到阻礙。

有關上述問題的類型歸納如下：

- (1)國家檔案局不斷的要求限期績效。
- (2)檔案管理工作不受重視。
- (3)檔管人員工作負荷量繁重。
- (4)檔管人員工作環境不良。
- (5)檔管人員素質需迫切轉型。
- (6)檔管人員成就感低。
- (7)檔管人員升遷、考績受限。

4.曾麗媛(民國 93 年)，以「檔案法施行後政府文書檔案管理之研究——以經濟部水利署為例」：

本研究採文獻分析法、參與觀察法，屬經驗性研究，探討檔案法通過後，經濟部水利署檔案管理實際運作狀況及檔案法執行現況和其窒礙難行之處，進而提出解決問題之途徑。

該研究發現：

檔案教育與檔案管理人才未能相互搭配；檔案法施行前與施行後人力都欠缺，檔案主管機關無人事調度權；未能藉著資訊化之推動，簡化業務單位之文書作業與流程，達到六減運動中減文目的；未將業務區隔，以達分工合作之團隊精神；回溯編目建檔三年內完成，似嫌太匆促；未正確採檔案分類、編案影響檔案後續流程作業；各機關業務性質分歧，而同性質業務保存年限亦不同，影響審核保存年限區分表之進度；各機關銷毀目錄編製不一，影響檔案審核進度；各機關資訊化程度不夠；洩露國家機密或侵害個人隱私部分之欄位或相關檔案展覽，涉及個人隱私部分未有效管制；平日未能建立以各種量化數據，以符合評估檔案管理績效指標之表冊等問題。

5.曾淑芬於民國 94 年採問卷調查和深度訪談法提出「我國中央機關檔案管理人員自我效能之研究」

本研究為實證研究，以全國各地中央機關檔案管理人員為主要的受試樣本，探討工作滿足、內控人格傾向以及工作特性對自我效能的影響。研究結果對檔案管理政策的推動執行所面臨的問題提出相關建議。

對中央機關檔案業務主管的建議：

以激勵授權灌能的方式賦予檔管人員能量，爭取人力資源，減少檔案管理人員之工作負擔。

對檔案管理局的建議：

人力培訓課程多元且廣博、凝聚檔案管理人員的向心力、認同感、擴大獎勵管道，提供進修補助；政策擬訂應以務實及簡化工作思維，政策執行成功與否，其相關規定內容要能符合事實之現況，若太過於理想性，與實務有所扞格，僅會使配合政策者表象虛浮了事而已，在政策制

定前，可廣納基層檔案管理人員的意見。

6.沈星昌(民國 97 年)，台中市機關檔案管理政策執行研究

本研究以調查研究為主，文獻探討為輔，研究目的在於瞭解臺中市各機關對於檔案管理政策推動過程，俾利檔案政策的推展，據該研究分析的結果指出：

- (1)執行者對於業務內容仍需透過其他管道探求原意比例偏高，顯示檔管人員對於政策內容瞭解程度仍需加強。
- (2)現有人力仍以一人居多，普遍兼辦非檔管業務，相同的人力資源負擔不同的檔案工作量且差異大，而中央機關比地方機關較能達到檔案管理專責化。
- (3)超出六成機關檔管人員對留任現職之承諾是偏低的。
- (4)實施績效管理的機關，不論是參加評獎或獲獎機關在政策執行上皆有相當優異的表現，因而「績效管理」對健全機關檔案管理制度，具有領航的作用。

茲就上述有關檔案之相關研究及論述整理和我國檔案管理制度法制化前後問題對照如表 2-2 和表 2-3。

表 2-2 檔案管理相關研究及文獻簡表(民國 91~97 年)

年代	研究者	研究對象	研究方法	研究發現
----	-----	------	------	------

91年	阮清陽	內政部警政署檔管人員	參與觀察深度訪問	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檔案法第 18 條規定得拒絕申請應用檔案事由並不具體，除機密檔案管理辦法外，無其他釋令或規範可供行政機關參酌運用 2. 社會大眾對檔案應用認識不足，檔案未被充分運用 3. 檔案目錄資訊未充分整合，民眾查詢困難 4. 檔案應用服務資訊不足，無法滿足社會需求 5. 檔案專業人力不足，服務水準有待提升 6. 部分業務單位承辦人對檔案相關法令尚未充分瞭解 7. 回溯檔案應增加人力、經費或委外辦理
92年	黃錫持	中央、地方政府機關檔管人員	文獻分析個案研究訪談	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檔案法增列公務人員離職時必須辦理檔案移交 2. 中央主管機關須訂頒各項作業程序與方法，以評鑑各機關績效 3. 資訊作業功能須擴充 4. 各機關公文重視的仍是實體文，而彙送至檔管局的檔案目錄，則取自電子文資料，以致有內容不一致、資料不完整、陳核時間不一致、作業程序未完成即送歸檔等情形 5. 檔案法第 23 條至 26 條罰則，事涉有關違法案件處理原則、處理程序及機關內部單位權責分工等缺乏細部作業規範 6. 檔案事項由中央主管機關統籌規劃，單向要求地方機關配合辦理有關事項，並無協商機制的配套設計，也未與各機關協調達成共

				識，作業過程過於草率，影響檔案管理正常作業
92年	李國昌	臺灣省政府檔案管理人員	文獻分析個案研究深度訪談	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檔管人力、經費、職權、獎勵不足，檔管人員素質須轉型，檔管工作不受重視 2. 檔案法實施後，檔管人員與外部環境互動頻繁但不順暢，檔管局不斷要求限期績效 3. 未明定全國性檔案管理體制，徒有中央主管機關，未有縣市、鄉鎮級等單位聯合組成組織網路體系 4. 檔案非主要項目，機關首長較不重視 5. 檔案工作負荷重、工作環境不良、成就感低、資訊設老舊
93年	曾麗媛	經濟部水利署檔管人員	文獻分析參與觀察	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於檔案目錄可能影響國家安全公共利益或侵犯個人隱私權等問題，應不予彙送 2. 檔管法施行前後人力均不足 3. 未藉資訊化簡化文書作業流程及檔案管理制度 4. 各機關資訊化程度不夠 5. 三年回溯建檔太匆促 6. 各機關平日未建立各種量化數據，以符合評估檔管績效指標 7. 機關檔案管理人力配置基準及人員晉用標準立意雖好，但目前幾乎無法實施 8. 未正確採檔案分類、編案，影響檔案後續流程作業 9. 各機關業務性質分歧，同性質業務保存年限

				亦不同，影響審核保存年限區分表之進度 10.各機關銷毀目錄編不一，影響檔案審核進度
94年	曾淑芬	中央機關檔管人員	問卷調查深度訪談	<ol style="list-style-type: none"> 1.激勵、授權、爭取檔管人力、經費支援 2.政策執行要符合事實現況，廣納基層檔管人員意見 3.加強檔管專業知能，重視團隊績效 4.檔管人員並未受到重視 5.機關檔管人員並未隨著檔案管理環境變遷適時提升專業知能及知識管理自我角色定位轉化，大多數依然維持過去技術型管理方式 6.檔管人員自我效能感指數不高 7.檔案法施行後，採統一標準作業模式以及在檔案應用上有加值作用，但易忽視機關檔案之特殊性管理需要
97年	沈星昌	中央及地方政府機關	參與觀察深度訪談	<ol style="list-style-type: none"> 1.檔管人員對於政策內容瞭解程度須加強 2.檔管人員對留任現職之成諾偏低 3.現有人力以一人居多，普遍兼辦非檔管業務，中央機關比地方機關較能達到檔案管理專責化 4.實施「績效管理」對健全機關檔案管理制度具有領航作用 5.人力、經費、激勵、資訊系統整合不足

資料來源：研究者整理

表 2-3 我國檔案管理制度法制化前後問題對照表

問題類別	法制化前(89年)	法制化後(91~97年)			
	委託研究	委託研究 (92~95年)		自行研究 (91~97年)	
	待改善	改善	待改善	改善	待改善
作業方式	△		△	○	
人力運用	△		△		△
專業知能	△		△		△
經費預算	△		△		△
資訊化程度	△		△		△
檔案應用	△		△		△

註：△問題待改善 ○問題改善

資料來源：研究者整理

小結

綜觀上述調查分析報告，研究者發現檔案法施行前，並無專責機構統籌檔案的管理與使用，缺乏一致作業標準與規範，甚至對於檔案管理的概念也並不成熟，與國外相比，專業程度相當的低。檔案法施行後，檔案管理局在民國92年及民國95年機關檔案管理調查分析報告和各機關自行研究中，仍然還有許多問題待克服，如檔案管理的人力運用、經費預算、資訊化程度、檔案管理人員專業知能、檔案應用服務等。上述有關研究大都以檔案管理者觀點，而本研究將分別從檔案管理者和檔案使用者二者觀點來探討影響臺中縣政府檔案管理運作成效因素。

第三章 臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理體系之探討

第一節 臺中縣政府檔案管理體系之探析

臺中縣政府於民國九十一年起即依據檔案法及其相關子法和檔案管理作業手冊辦理有關各項檔案業務，其檔案管理體系則以民國九十七年一月修正公布「臺中縣政府組織自治條例」第六條第十三款規定「行政處：掌理印信、文書、檔案、庶務及全民防衛動員準備業務等事項。」運作，有關檔案業務組織編制、業務職掌、法制運作、組織層級節制、組織控制幅度、組織分化等分述如下：

一、就組織編制而言

臺中縣政府檔案管理工作隸屬於行政處檔案科，統整縣府依管理程序而歸檔之檔案。其業務包括檔案規劃、點收、立案、編目、整理、保管、移轉、銷毀、目錄彙送、檢調等作業。檔案法實施後，依據「機關檔案管理單位及人員配置基準」第四條：「各機關於設置檔案管理專責單位或指定必要檔案管理人員時，應衡酌下列事項：

- (一) 檔案數量及成長量。
- (二) 檔案管理作業之工作量。
- (三) 其他檔案管理及應用之必要工作量。」。

另依據「機關檔案管理人員員額配置計算方式」規定，臺中縣政府檔案科檔案管理人員最低應配置 20 人；惟檔案科現有編制員額僅六名，包括科長一名、科員三名、辦事員一名、書記一名，另有工友一名、臨時單工六名，總計十三名，機關組織人力明顯不足，為使檔案業務正常運作，亟待人員之補充。組織編制如圖 3-1。

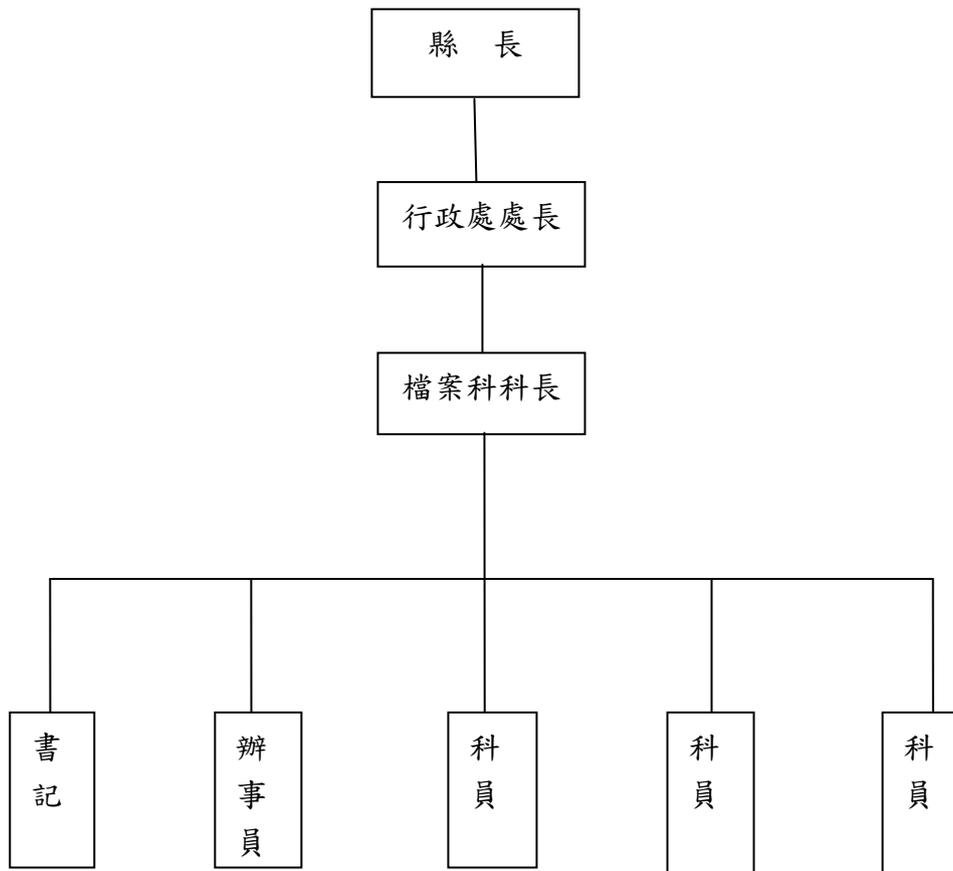


圖 3-1 臺中縣政府檔案科組織編制

註：工友和臨時人員未納入編制圖

資料來源：研究者整理

二、就業務職掌而言

依據「臺中縣政府分層負責明細表」，行政處檔案科業務包括檔案規劃、點收、立案、編目、整理、保管、移轉、銷毀、目錄彙送、檢調

等作業。其業務職掌如下：

- (一)修(制)檔案卷目分類暨保存年限基準表。
- (二)縝密處理檔案之歸檔製卷及保管。
- (三)借調檔案之管理。
- (四)確保公文機密。
- (五)整理清點舊有檔案。
- (六)賡續辦理檔案管理資訊化。

三、就法律運作而言

有關檔管人員或主管之任命，為機關首長的用人權，人員晉用上係依「公務人員陞遷法」之程序辦理，除了檔案科置有檔案專責人員外，府內各單位均未設置檔管專責單位和檔案專責人員；至於檔案之各項預算經費則統由縣政府總預算內編列，依法須受議會的監督；因此就檔管體系而言，縣府檔管單位並非一個完全獨立的組織。

就法律上而言，縣府行政處不具有獨立機關組織的特性；再就檔管業務而言，除了受中央主管機關檔管局的指揮監督外，須秉承機關首長之命依法辦理各項檔案工作，由於機關檔管單位是機關首長的幕僚單位，因此有關檔案政策或重大案件必須簽報機關首長同意。

四、就管理制度而言

臺中縣政府檔案平均年產量約為 35 萬件公文，約需要 80 平方公尺的空間面積來置放，目前除了縣府檔案倉庫外，另分置於台中縣豐陽國中、前后里國中舊有專科教室、舊縣府大樓地下室和大禮堂頂樓、舊環保局辦公大樓等五處，另依據檔案法第五條規定，檔案管理應採統一規劃，集中管理為原則，縣府考量部分單位如工務處(建管科)、縣政聯合

服務中心等常須調閱檔案，則歸各單位檔案室自行管理，雖然此舉符合混合制，可節省人、物力、時間和財力，然檔案儲存空間不足，分置各處，致檔案無法集中管理，因此對於檔案儲存空間規劃，實為縣府目前刻不容緩之課題。

五、就組織層級節制而言

檔案科為縣政府二級單位，其垂直分工就是由處長、科長、科員、辦事員、書記所組成，科員、辦事員和書記等都是組織內檔案業務承辦人員，屬基層員工職位(rank-and-file positions)，平時受科長、處長之指揮監督，同時也是附屬機關和鄉鎮市公所有關檔管業務的彙整者及指導者。

檔案科長在垂直分化中係屬低層管理職位(lower management positions)，科長最重要任務，就是依分工的原則領導該科業務之達成。而行政處是縣府的一級單位，綜理印信、文書、檔案、庶務及動員業務等，在組織結構垂直分化中，處長居於中層管理職位(middle management positions)，其上層為機關首長，下層為科長，其任務是督導檔案管理業務之推動，除直接對機關首長及中央檔管局負責外，對附屬機關和鄉鎮市公所檔管人員亦負有間接監督輔導之責。縣長為機關首長，在層級階層中屬高層管理職位(top management positions)，其任務為負責檔案管理及資源分配政策的釐定，組織系統如圖 3-2：

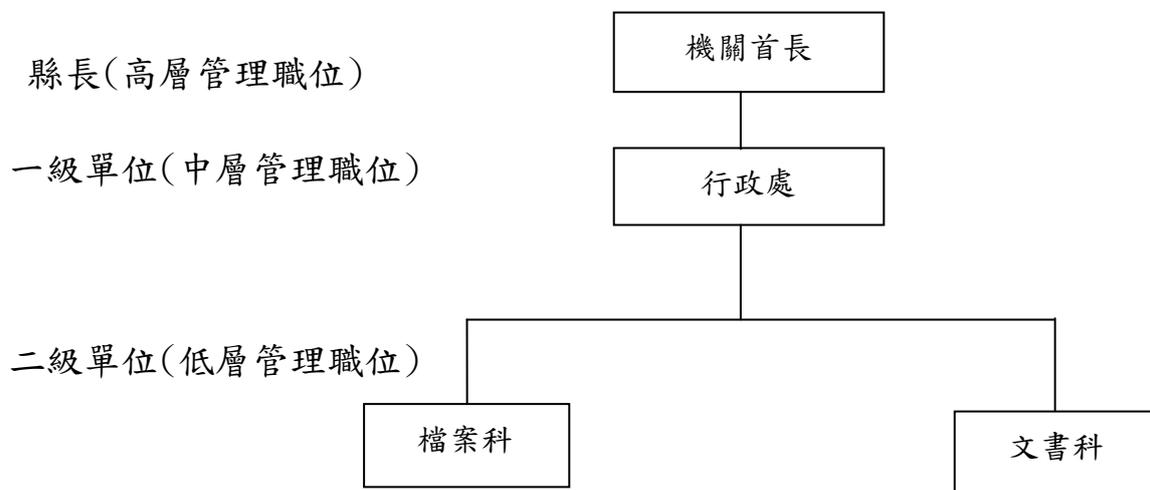


圖 3-2 臺中縣政府檔案科組織系統

資料來源：研究者整理

六、就組織之控制幅度而言

主管直接管轄的部屬(部門)應有一定數目，縣府檔案科長直接指揮監督的部屬有一十三人，另須直接負責管理府內一十八個單位之各項檔案業務以及間接指導二十一個鄉鎮市公所檔案業務，依據階層化與控制幅度之關係，顯然超出一般的水平控制限度，惟控制的幅度愈大，愈不易發揮有效的監督功能。

七、就組織水平分化而言

臺中縣政府府內組織架構依其功能性的分部化，總計劃分為 18 個單位，在水平分化中，屬於同一階層且各單位是平行的，各單位內部再分化為不同科別，因業務性質不同而有不同的功能分工，臺中縣政府檔

案科內部組織分工，依檔案管理的作業流程平行分化為五個不同業務，由各業務承辦人分工協調，各司權責，推動檔案業務，詳如以下業務分工，如圖 3-3。

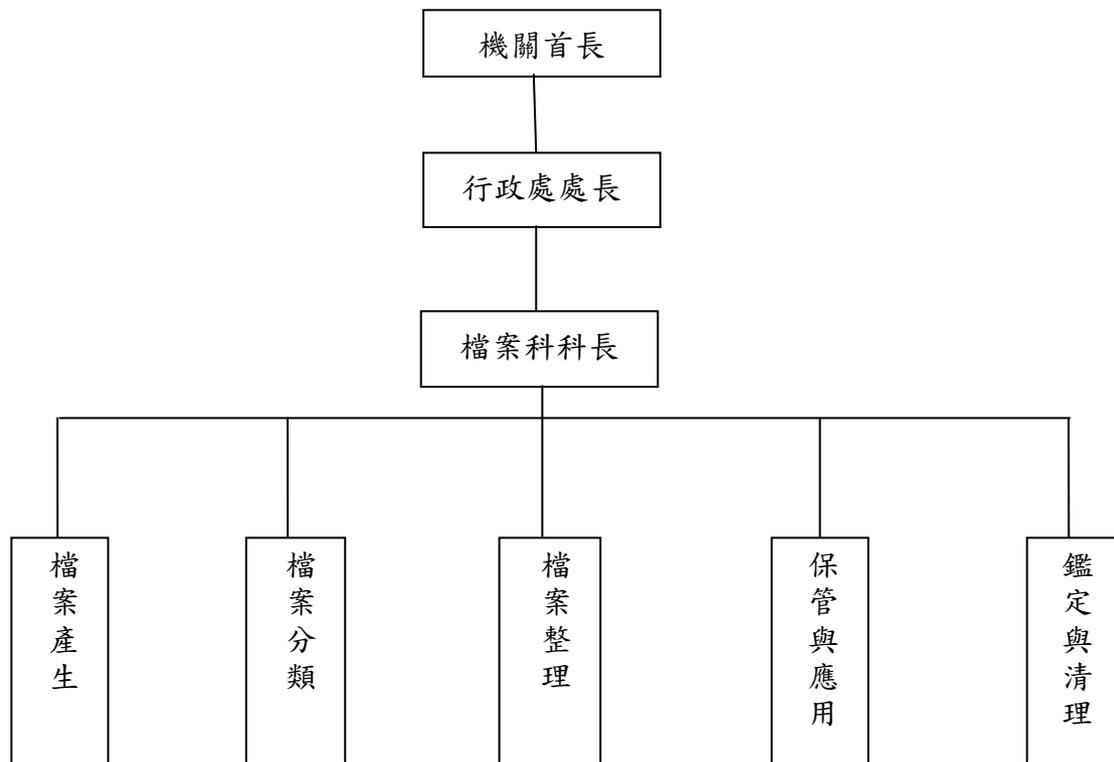


圖 3-3 臺中縣政府檔案科業務分工

資料來源：研究者整理

第二節 北、高二市政府檔案管理體系之探析

壹、臺北市政府檔案管理體系現況

臺灣現有直轄行政院之直轄市為臺北市及高雄市；臺北市於民國五

十六年七月一日改制，依民國九十五年十一月十三日府法三字第 09532869400 號令修正公布之「臺北市政府組織自治條例」第八條第一款規定：「市政府設秘書處，分六組辦事，掌理下列事項：……二、文書組：文書處理、檔案管理及印信典守等事項。」有關檔案業務組織編制、及業務職掌如下：

一、組織編制

臺北市政府檔案管理工作，隸屬於秘書處文書組檔案股，文書組掌理臺北市政府秘書處文書收發、交換、繕校、檔案管理及各機關檔案作業成效評估等事項，檔案股為臺北市政府之三級單位，現有編制員額計七名，包括股長一名、科員四名、助理員一名、辦事員一名，另有工友一名、約聘二名，總計十名。其組織系統如圖 3-4。

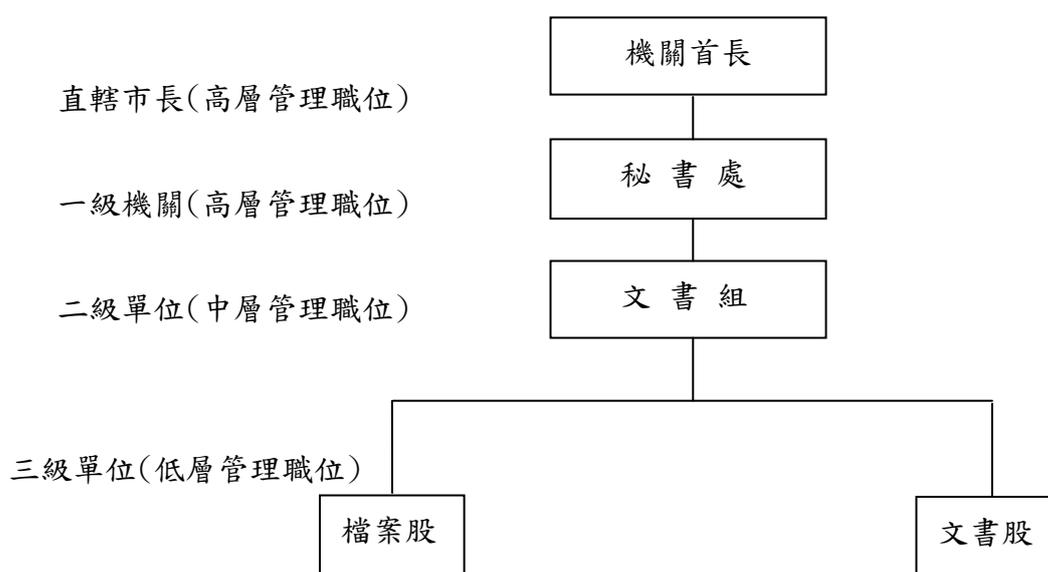


圖 3-4 臺北市政府檔案股組織系統圖

資料來源：研究者整理

二、業務職掌

臺北市政府秘書處文書組檔案股業務職掌如下：²⁸

- (一) 檔案管理作業計畫擬定事項。
- (二) 檔案管理業務之督導與研究改進事項。
- (三) 檔案點收、立案、編目、整理、保管、清理、維護事項。
- (四) 檔案調還卷及稽摧事項。
- (五) 檔案清查、銷毀、鑑定、移轉及移交事項。
- (六) 本府各機關檔案銷毀目錄初審及層轉事項。
- (七) 本府各機關目錄彙送事項。
- (八) 本府各機關檔案管理諮詢事項。

三、組織運作成效

績優具體事蹟如下：

- (一) 民國 93 年榮獲第二屆機關檔案管理金檔獎。
- (二) 於文書組下設置檔案股，並配置十名績優人員專責檔案管理。
- (三) 研擬完成「臺北市政府落實檔案法執行計畫」、「臺北市政府檔案管理作業要點」、「臺北市政府檔案電子儲存作業須知」、「臺北市政府九十二年檔案銷毀及目錄彙送獎懲規定」、「臺北市政府及所屬各機關學校檔案開放應用要點」等，建立機關檔案管理作業標準。
- (四) 設置檔案庫房，與辦公場所區隔，庫房內設有保全、消防、空調、不斷電系統等設備、並採用低紫外線照明設備。

²⁸ 臺北市政府秘書處全球資訊網，<http://td.tcpd.gov.tw/ct.asp?xItem=57853&ctNode=5515&mp=101001>，民 99.3.24。

(五)規劃「臺北市政府公文處理整合系統」計畫，依「機關檔案管理資訊化作業要點」開發檔案管理系統，並結合知識管理網提供市府同仁線上調閱，提升檔案再應用之價值。

(六)辦理檔案數位化掃瞄作業，建立檔案數位化典藏及影像瀏覽等功能。

(七)於市府市政大樓聯合服務中心設置「檔案目錄查詢網站」，提供民眾應用機關檔案之場所。

(八)積極辦理檔案法令、檔案目錄建檔軟體等訓練課程。

貳、高雄市政府檔案管理體系現況

一、組織編制

高雄市於民國六十八年七月一日改制為直轄市，依民國九十八年十二月十七日高市府人一字第 0980068491 號令修正公布之「高雄市政府組織自治條例及編制表」第八條規定「本府設秘書處，分設六科室掌理下列事項：…二、文書科：關於文書處理、檔案管理、印信典守及會議等事項。」

就組織編制而言，高雄市政府的檔案管理工作，隸屬於秘書處文書科檔案股，文書科掌理各項會議紀錄、公文收發、文書管理、印信管理及檔案管理等事項。檔案股現有編制員額記有四名，包括股長一名、科員一名、技工二名，另有約聘一名，總計五名。其組織編制如同臺北市政府，檔案股均屬於秘書處三級單位，所不同處僅在於臺北市政府之二級單位稱為文書組，而高雄市政府之二級單位稱為文書科。其組織系統如圖 3-5。

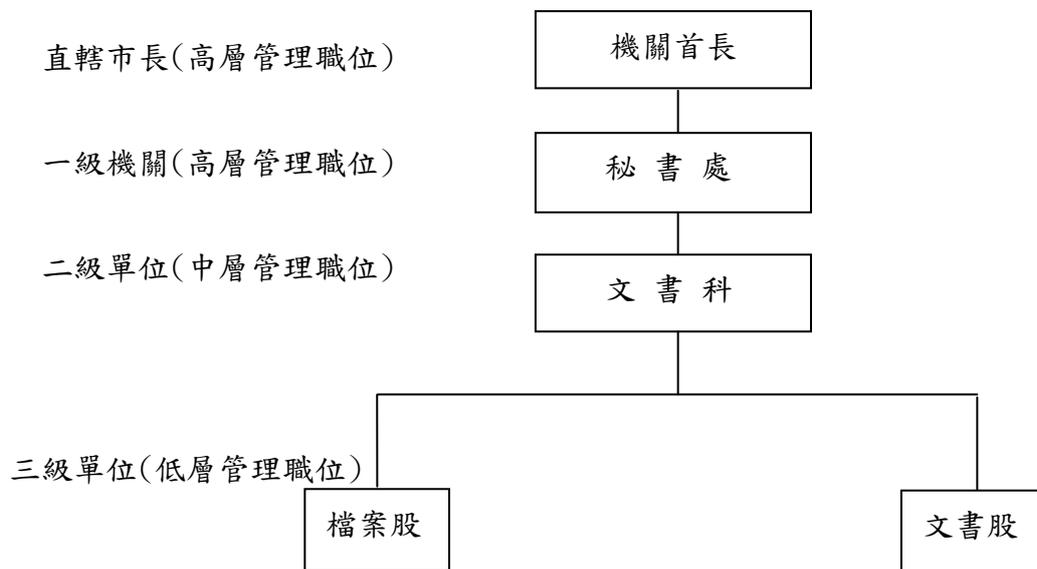


圖 3-5 高雄市政府檔案股組織系統圖

資料來源：研究者整理

二、業務職掌

高雄市政府秘書處文書科檔案股業務職掌如下。²⁹

- (一) 市府、秘書處處檔案管理業務。
- (二) 市府屆滿年限檔案清理銷毀作業。
- (三) 市府借調檔案作業。
- (四) 金檔獎評鑑。

三、組成運作成效

績優具體事蹟：

²⁹ 高雄市政府秘書處，《線上資料》，http://secret.kcg.gov.tw/2007/index.php?strurl=profile_06.htm，民 99.3.24。

- (一)民國 95 年榮獲第四屆機關檔案管理金檔獎。
- (二)九十年即規劃建置公文影像檔案管理系統，及該系統所需之硬體設備及應用軟體。
- (三)完成委外掃描建檔工作，對於民眾申請調檔有很大的方便，有利於檔案保存。
- (四)規劃供民眾調閱用的閱覽空間。
- (五)購置高水準活動式檔案櫃、檔案典藏盒，並將掌管的檔案重新編目、立案、典藏、運用，到應用公文管理系統建置歸檔電腦作業。
- (六)檔案採集中管理。
- (七)賡續辦理金檔獎暨金質獎評獎。
- (八)簡化調閱公文檔案預約系統流程，透過線上調案預約系統查調公文檔案。
- (九)配合檔案資訊化，已將典藏公文檔案完成電腦建檔。

綜上所述，在組織編制上，北、高二直轄市將文書檔案業務合併為一科，檔案股和文書股均設置在秘書處文書組(科)下，而縣府將文書檔案業務分別設置二科，這是由於縣府內各局與其它層級往來的公文檔案數量十分驚人，且皆由檔案科負責管理，若以文書兼辦檔案管理，不僅不敷人力，也不符合組織專業分工的需求，因此必須文檔分家。

在組織層級節制上，北、高二直轄市檔案股，二者同屬於直轄市政府機關之三級單位，其垂直分工是由處長、組(科)長、股長、科員、助理員、辦事員所組成；其中科員、助理員、辦事員等都是組織內檔案業務承辦人員，屬基層員工職位，平時受股長(低層管理職位)、組(科)長(中層管理職位)和處長(高層管理職位)之指揮監督；在組織控制幅度上，市府檔案股長直接指揮監督的部屬為五至十人，僅須直接負責管理秘書處本身檔案業務及間接指導 12(高雄市 11 區)個區公所檔案業務

另在業務職掌上，臺北市政府將檔案管理業務之督導與研究改進事項和各機關檔案管理諮詢事項納入，而高雄市政府則以檔案管理業務涵蓋，另增加金檔獎評鑑。而縣府檔案管理業務重點在於處理一般事務性業務。

在績優具體事蹟方面，北高二市分別在民國 93 和 95 年榮獲機關檔案管理金檔獎，也均完成檔案線上調閱、檔案開放應用及提供民眾閱覽場所等多項措施。

第三節 臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理體系之比較分析

壹、臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理體系現況之比較

臺中縣政府檔案管理專責單位為行政處檔案科，凡以縣府名義收

文、發文、歸檔者均由檔案科歸檔管理，至於縣府民政處、教育處……等其他一級單位因未編制檔案管理專責人員，渠等所有檔案由檔案科負責統一處理。

而北、高二市現行的檔案管理單位，分別為台北市政府—秘書處—文書組—檔案股與高雄市政府—秘書處—文書科—檔案股，渠等秘書處均為市府一級機關，秘書處首長為市府秘書長（較屬於市本部之性質），並以市府秘書處名義收文、發文、歸檔；所管理之檔案主要是以該市府秘書處本處為主，並以市府名義收發文號所產生之檔案為次。

又北、高市府民政局、教育局、警察局、區公所（區長官派）……等所屬各級機關，因其內部均設置有檔案管理專責單位及檔案管理人員，所以各該機關依照管理程序而歸檔管理之檔案，由各該機關自行負責管理。是故，縣府檔案管理單位與北、高二市檔案管理單位之組織編制層級及業務權責屬性不盡相同。

縣府檔案管理單位與北、高二市所推展之業務，除了本機關所應擬定之檔案管理作業計畫與各單位依照管理程序而歸檔之檔案外，北、高二市更著重於市府整體檔案管理作業計畫之擬定、檔案管理業務之督導研究改進、各機關檔案銷毀目錄初審及層轉、檔案管理教育訓練、各機關檔案管理事項諮詢服務以及各機關檔案管理作業成效評考核……等。

縣府內部各單位均未設檔管單位，各單位的檔案統一集中由行政處管理，就人力結構而言，縣府的臨時單工即佔所有檔管人力的一半，其檔案管理人員平均每人每年須處理檔案約 26,923 件，檔案量則分別為北、高二直轄市之 15.8 倍及 7.9 倍，致縣府檔管人員只能置重點於例行性、事務性之業務，合併後組織編制擴大，可朝企劃性、策略性

和創新性之業務規劃。

有關臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理體系比較和人員配置比較如表 3-1 和 3-2

表 3-1 臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理體系比較表

類別 機關	機關(單位) 名稱(層級)	機關(單位) 首長(主管)	機關(單位) 編制屬性	機關(單位) 收發文歸檔
臺中縣政府	行政處→1級 檔案科→2級	處長 科長	縣府一級 單位	以縣府名義行文、收文、歸檔
臺北市 政府	秘書處→1級 文書組→2級 檔案股→3級	秘書長 組長 股長	市府一級 機關	以市府秘書處名義行文、收文、歸檔
高雄市 政府	秘書處→1級 文書科→2級 檔案股→3級	秘書長 科長 股長	市府一級 機關	以市府秘書處名義行文、收文、歸檔

資料來源：研究者整理

表 3-2 臺中縣政府與北、高二市政府年度檔案量與人員配置比較表

職別 機關	科 (股) 長	科 員	辦 事 員	書 記	助 理 員	技 工	工 友	約 聘	臨 時 單 工	合 計	檔案平 均年產 量約估	平均每 人年度 檔案量 約估
臺中縣政府	1	3	1	1			1		6	13	350,000	26,923
臺北市 政府	1	4	1		1		1	2		10	17,000	1,700
高雄市 政府	1	1				2		1		5	17,000	3,400

資料來源：研究者整理

貳、臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理體系差異分析

一、組織運作方面

經由上述比較，北、高二市現行各一級機關(單位)之檔案均由該機關自行負責管理，而其後續有關之檔案點收、立案、編目、整理、保管、清理、維護、檢調……等所有管理業務亦均由該機關檔案專責單位自行負責；但縣府則為含府內各一級單位統一歸檔管理。

二、法制運作方面

就檔案業務而言，臺中縣政府與北、高二直轄市同樣受中央主管機關檔案管理局的指揮監督外，仍須秉承機關首長之命，依法辦理各項檔案工作；但就預算編列而言，臺中縣政府有關檔案之各項預算經費統由縣政府總預算內編列，而北、高二市之檔案預算則由秘書處以機關組織名稱自行編列，惟二者依法均須受議會的監督；另就法律上而言，縣府行政處不具有獨立機關組織的特性，只能以縣府名義行文、收文、歸檔，而北、高二市則以市府秘書處名義行文、收文、歸檔。

三、組織發展策略方面

北、高二市秘書處目前每年約產生一萬七千件檔案，本府則約為三十五萬件檔案；所以，縣府現行每年均需投入大量人力、時間去處理日益產生的檔案點收、立案、編目建檔、調卷、還卷、整理……等較屬事務性、例行性之業務，而北、高二市秘書處之檔案管理單位則為其所轄各機關之人力需求、教育訓練、管理作業、評估考核、檔案電子化作業

及檔案典藏處所……等較為著力費心。

縣府檔案管理單位囿於有限人力，目前僅就事務性、例行性之業務辦理，企劃性、創新性之業務較少；而北、高二市府本部之檔案管理單位因其人員充足故除事務性、例行性之業務外對企劃性、統籌性之業務較為側重；是以，本府檔案管單位現行業務主體係以執行面為主、策略面為輔；而台北市、高雄市等二市府秘書處之檔案管理單位則以策略面為主、執行面為輔。

四、組織運作成效方面

縣府於民國 93 年參與金檔獎評選，未能獲獎，此後未再參選；而臺北市政府於民國 94 年榮獲第二屆機關檔案管理金檔獎，至於高雄市政府則於民國 96 年榮獲第四屆機關檔案管理金檔獎。

有關臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理組織體系運作差異分析如表 3-3：

表 3-3 臺中縣政府與北、高二市政府檔案管理組織體系運作差異分析表

機關 (單位)	組織運作	法制運作	組織發展策略	組織運作成效
臺中 縣政 府行	1. 府內僅行政處設有檔案專責單位和專責人員 2. 組織指揮鏈較短，有利於內部溝通與資訊	1. 不具獨立機關組織的特性 2. 預算統由縣政府總預	1. 事務性、例行性業務為主；企劃性、創新性業務較少	參加機關檔案金檔獎

政處	<p>流通，惟組織控制幅度較大，不利於監督。</p> <p>3. 文檔未合一</p> <p>4. 人員配置未符「機關檔案管理單位及人員配置基準」</p>	<p>算內編列。</p> <p>3. 以縣府名義行文、發文、歸檔</p> <p>4. 檔案採「集中分儲混合制」</p>	<p>2 業務主體以執行面為主，策略面為輔</p>	<p>評選未得獎</p>
臺北市政府秘書處	<p>1. 各一級機關均設有檔案專責單位和專責人員</p> <p>2. 組織控制幅度較小，較能發揮有效的監督功能，惟指揮鏈較長，不利於內部溝通與資訊流通</p> <p>3. 文檔合一</p> <p>4. 人員配置符合「機關檔案管理單位及人員配置基準」。</p>	<p>1. 具獨立機關組織的特性</p> <p>2. 預算可自行單獨編列。</p> <p>3. 以市府秘書處名義行文、發文、歸檔</p> <p>4. 檔案採「分儲管理制」</p>	<p>1. 除事務性、例行性之業務外，較側重企劃性、統籌性之業務</p> <p>1. 業務主體以策略面為主，執行面為輔</p>	<p>榮獲第二屆機關檔案管理金檔獎</p>
高雄市政府秘書處	<p>1. 各一級機關均設有檔案專責單位和專責人員</p> <p>2. 組織控制幅度較小，較能發揮有效的監督功能，惟指揮鏈較長，不利於內部溝通與資訊流通</p>	<p>1. 具獨立機關組織的特性</p> <p>2. 預算可自行單獨編列。</p> <p>3. 以市府秘書處名義行文、發文、歸</p>	<p>1. 除事務性、例行性之業外，較側重企性、統籌性之業務</p> <p>2. 業務主體以策略面為</p>	<p>榮獲第四屆機關檔案管理金檔獎</p>

	3. 文檔合一 4. 人員配置符合「機關檔案管理單位及人員配置基準」	檔 4. 檔案採「分儲管理制」	主，執行面為輔	
--	---------------------------------------	--------------------	---------	--

資料來源：研究者整理

小結

綜上所述，台中縣政府面臨組織變革之際，傳統層級節制的組織為因應外在環境的變動與需求，組織體系必須朝更具有彈性化與反應的組織結構設計；如此，則以組織控制幅度而言，北、高二直轄市政府較屬高塔式組織，其控制幅度較小，較能發揮有效的監督功能。再以組織層級化而言，縣府的二級層級結構，指揮鏈較短，有利於內部溝通與資訊流通。另以組織編制而言，縣府內部各單位均未設檔管單位，行政處只能置重點於例行性、事務性之業務，合併後組織編制擴大，可朝企劃性、策略性和創新性之業務規劃。

第四章 研究設計

第一節 質性研究設計

質性研究是就少量的樣本作探討與分析，所以樣本的選擇，必須具備代表性，為進行檔案管理成效因素探討，研究樣本除了必須具有代表性外，也必須能針對研究的目的，反應所需探討的重要訊息。

壹、訪談對象

本研究採取深度訪談，訪談對象的選擇，包括機關辦理檔案的承辦人員、檔案業務主管、檔案使用者及檔案使用者主管等。由於檔案管理者是機關組織基層的業務承辦者，也是業務執行者，依法辦理檔案業務的第一線工作者，渠等較為了解檔案實際運作情形，其深入其境的觀察也較能切中時弊，並以檔案法實施前後至今仍從事檔案工作之管理者為主要訪談對象。

而檔案業務主管其職權是綜理檔案業務，平時督導檔案業務之推動，負責年度工作計畫執行，傳達上級指示事項並負績效良窳之責，則以現任的檔案主管為訪談對象。

至於檔案使用者，鑑於檔案法第一條規定：「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。」，足証健全政府機關檔案管理最終目的，在於促進檔案開放與運用，且近年來，

「因為檔案的被利用，使得檔案有價值」的觀念更是盛行，因此提供民眾、研究者和政府各單位所需之檔案相關資訊，亦是其重要功能之一。而目前國內在檔案有關的領域之文獻中，仍多偏重於檔案管理者的觀點，甚少著墨於檔案使用者需求的觀點去深入瞭解，故本研究特將檔案使用者及其主管納為訪談對象。

由於民眾向臺中縣政府申請檔案相關資訊，現階段仍須透過有關業務單位提出，訪談對象的選擇則以縣政府所屬各單位借調使用檔案數量之大之單位主管和承辦人員進行深度訪談，包括社會處、建設處、財政處和教育處等業務單位。

以上四者之角色、任務和職權均不同，其認知亦不同，因此選擇異質性樣本訪談，納入不同類別對象之差異，跨越不同個案或人的主題，俾能得到不同類別豐富詳盡的資料，達到「飽和抽樣」為目的。³⁰

有關本研究之訪談類別、訪談對象、人數、代號、訪談日期、訪談地點，詳如表 4-1。

³⁰ 藍毓仁，《質性研究方法》。臺北：巨流，民 97，頁 84。

表 4-1 深度訪談類別及訪談對象人數一覽表

類別	訪談對象	人數	代號	訪談日期	訪談地點
檔案管理單位	檔案科科員	3 人	A1	99.2.10	臺中縣政府行政處長辦公室
檔案管理單位	檔案科科員		A2	99.7.12	
檔案管理單位	檔案辦事員		A3	99.7.16	
檔案管理主管	處長	2 人	B1	99.2.08	臺中縣政府行政處長辦公室
檔案管理主管	科長		B2	99.7.13	
檔案使用單位	財政處科長	5 人	C1	99.2.12	臺中縣政府行政處長辦公室
檔案使用單位	建設處(工業科)科員		C2	99.7.19	
檔案使用單位	建設處(商業科)科員		C3	99.7.24	
檔案使用單位	社會處(社會行政科)		C4	99.7.20	臺中縣政府社會處
檔案使用單位	教育處(學務管理科)		C5	99.7.23	辦公室

資料來源：研究者整理

本研究訪談對象包括：縣府辦理檔案之承辦人員、負責檔案業務主管、檔案使用單位之承辦人員和主管等計 10 人，針對檔案管理單位和使用檔案單位設計二組訪談大綱。訪談對象和訪談內容則以代號及訪談大綱順序(如 A101)編碼。

貳、訪談大綱

本研究為使訪談兼具方向性與彈性採取「半結構式訪談」，即所謂深入訪談法。為避免訪談內容有所偏誤，因此在確定訪談對象後即分別設計訪談大綱，作為訪問之參考依據，訪談大綱的內容圍繞本研究主題，並從檔案管理的「作業方式」、「資訊化程度」、「人力運用」、「專業知能」、「經費預算」、「檔案應用」等六個面向來設計訪談大綱，在訪談前利用些許時間向受訪者說明，此篇論文的方向及目的，使其更清楚了解提問的範圍，並能發揮所長盡情告知。研究者大致按照訪談大綱依序訪問，不限制受訪者談話的內容及方向，必要時依受訪提供的資訊循線深入探問，或略為彈性調整問題的順序及遣詞用字，增加訪談內容的自然性與豐富性，以期獲得更多與研究主題相關的脈絡訊息。本研究訪談大綱臚列如下，並將其分為二類型訪談大綱。

第壹部份：檔案管理人員(含主管)

1. 請問您目前的工作內容？其人力結構與工作量是否合理？如何改善？為什麼？
2. 檔案法實施以來，您與組織內上級機關(檔案管理局)、組織內平行單位(縣府各局處)、下級單位(鄉鎮市公所)以及組織內同仁(行政處)業務溝通協調情形如何？
3. 您如何提升個人或協助及督促所屬精進檔案管理相關知識與技術？如何推動全機關的檔案管理意識？
4. 檔案法實施後，檔案工作過去和現在有何不同？其優缺點如何？為什

麼？

5. 從事檔案工作時，常需與那些機關、單位互動？互動是否順暢？如有不順暢之原因為何？如何克服？為什麼？
6. 在與檔案有關的工作過程中，是否會受到外部環境因素的干擾或影響？例如政治、行政、媒體、民眾……等，您是如何面對並克服？
7. 您認為影響檔案管理成效的內部環境因素(例如組織結構、人力運用、員額編制、經費編列、權責劃分、資訊化程度、法規等)有那些？如何改善？為什麼？
8. 從事檔案工作時，您是否得到本單位同事或長官的支持與協助？他們有那些具體行為，如何使其支持與重視？為什麼？
9. 臺中縣市將於 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，檔案管理體系面臨變革，包括改制後組織變更、業務調整、人員訓練等，您認為目前最重要的工作是什麼？最困難的是什麼？如何因應？為什麼？
10. 檔案開放應用是檔案法立法目標之一，您是否瞭解檔案或資訊應開放應用？以及檔案或資訊限制應用之項目有那些？
11. 目前檔案業務之預算是否合理？是否會影響到檔案績效？如何改善？為什麼？
12. 金檔獎、金質獎評獎制度實施是否有助於業務改革與制度的建立？為什麼？縣府需要加強的有那些？
13. 檔案工作必須要依據檔案法的規定辦理有關檔案各項事宜(例

如存檔借調、歸檔、銷毀等)，目前檔案作業流程之優缺點如何？，您的看法和建議？為什麼？

14. 縣市合併在即，地方機關檔案管理人員之角色與功能應如何調整，以因應變局？

第貳部份：檔案使用人員(含主管)

1. 請問您目前的工作內容如何？是否常需要借調檔案？使用檔案的用途有那些？能否順利借調所需的檔案？如不順利，為什麼？如何改善？

2. 檔案法實施後，您與組織內平行單位(檔案科)、下級單位(鄉鎮市公所、學校)以及組織內同仁或受理民眾申請案件等溝通協調情形如何？

3. 在檔案借調應用的過程中，常需與那些機關、單位、團體互動？互動是否順暢？如有不順暢之原因為何？如何克服？為什麼？

4. 在檔案應用的過程中，是否會受到外部環境因素的干擾或影響？例如政治、行政、媒體、民眾……等，您是如何面對並克服？

5. 您認為影響檔案開放應用成效的內部環境因素(例如保存年限之登記、線上借調、經費、資訊化程度、專業知能、人力、法規等)有那些？如何改善？為什麼？

6. 使用或借調檔案時，您是否得到本單位同事或長官的支持與協助？他

們有那些具體行為，如何使其支持與重視？利用什麼？

7. 臺中縣市將於 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，檔案管理體系面臨變革，包括改制後組織變更、業務調整、人員訓練等，您認為目前最重要的工作是什麼？最困難的是什麼？如何因應？為什麼？
8. 檔案的使用與借調須配合檔案法的相關規定(例如存檔、借調、歸檔、銷毀等)，對於目前的檔案運作流程，您的看法和建議？為什麼？
9. 檔案開放應用是檔案法立法目標之一，您是否瞭解檔案或資訊應開放應用？以及檔案或資訊限制應用之項目有那些？
10. 金檔獎、金質獎評獎制度實施是否有助於業務改革與制度的建立？為什麼？縣府需要加強的有那些？

參、研究工具

本研究使用的研究工具有：研究者、訪談紀錄及錄音設備等，茲分別說明如下。

一、建立研究者的角色

在質的研究方法中，研究者即是工具(the researcher is the instrument)，研究者除了事前培養詢問問題的能力，詳述研究目的及研究問題之外，於進行訪談前，先將訪談大綱讓受訪者過目，訪談時，期許自己扮演良好的溝通者，並以本身的觀察力感受受訪者所傳出的口語與非口語訊息，和當時的情境脈絡，盡量避免將預設立場帶入訪談過程中。在進行資料分析時，研究者更以本身所受訓練，以及對受訪者經

驗世界的理解來進行分析。

研究者於民國 96 年 5 月至 98 年 10 月間兼任檔案科長，與受訪者接觸機會非常多，與受訪主管和同仁均保持良好的信任關係，透過研究者本身在檔案科服務的經驗與實務工作之便，使得研究者在進行實地研究時，可以獲得非常豐富資料，並可將所獲得資料與研究者服務經驗鄉相互參照比較。

壹、 訪談紀錄及錄音設備

為了避免事後謄寫訪談紀錄遺漏重要資訊，於進行訪談前，徵求受訪者同意後全程錄音，並承諾只供研究之用，非經受訪者同意不會對外公開，除了讓受訪者無所顧忌，暢所欲言外，也能使訪談過程有詳盡的紀錄。

研究者必須要熟悉錄音設備的操作，訪談前後都應立即檢查機器是否運作正常，並且準備好備用的錄音帶和電池。

第二節 研究架構與流程

壹、 研究架構

本研究以質性研究方式進行，採立意抽樣(purposive sampling)中可提供許多資訊的抽樣方式，首先以次級資料法蒐集我國檔案管理制度的演進、檔案法制化前後產生的問題以及文獻資料整理，次以比較研

究分析臺中縣政府與直轄市政府之組織體系之差異，再以深度訪談的方式收集臺中縣政府檔案管理最基層承辦人員、檔案業務主管、檔案使用單位主管及承辦人員等訪談內容加以分析，其目的在瞭解臺中縣政府檔案管理的現況，探討影響臺中縣政府檔案管理運作成效之因素，據以提出建議和參考。研究架構如圖 4-1 所示

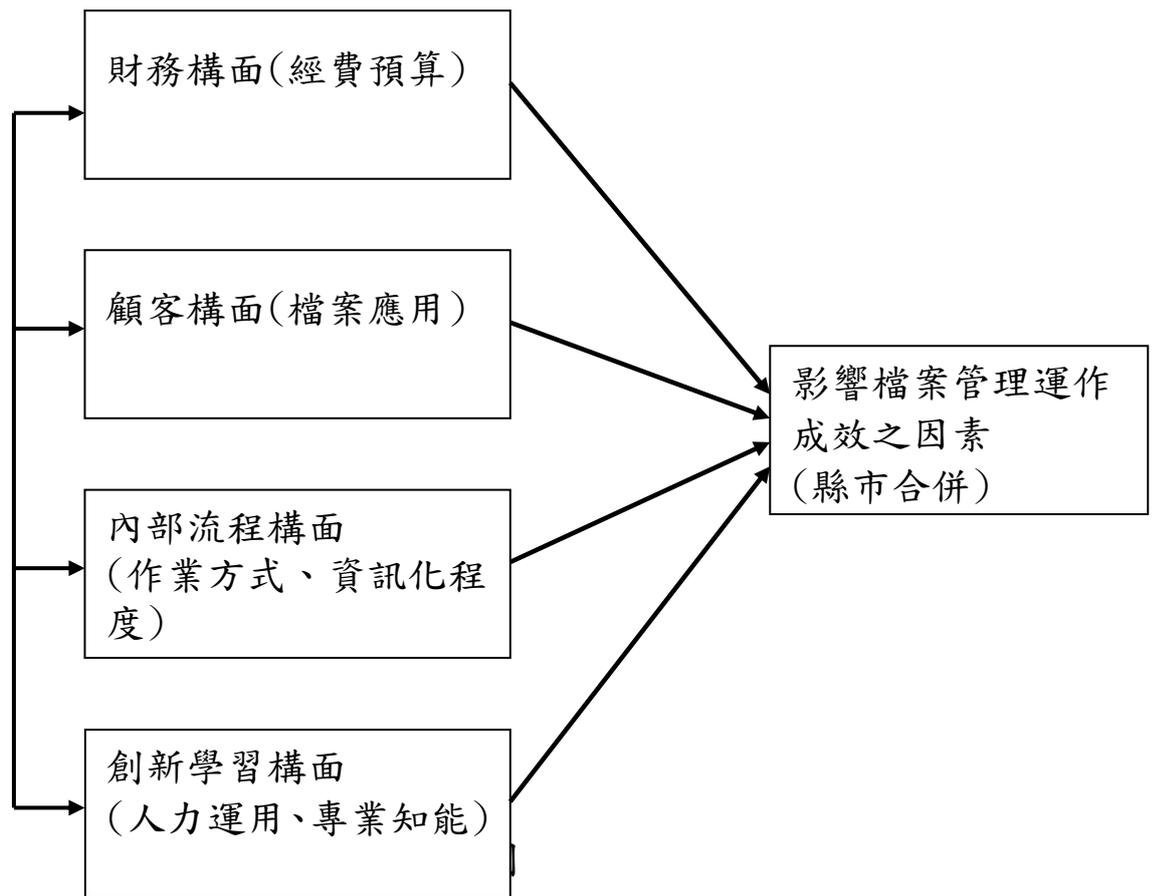


圖 4-1 研究架構圖

資料來源：研究者整理。

貳、研究流程

本研究根據研究動機和目的，首先以文獻蒐集、組織體系比較方式及檔案管理運作等有關之理論進行探究，進而設計訪談大綱，針對檔案

管理者(使用者)正式訪談，最後則對影響臺中縣政府檔案管理成效之因素進行分析和探討，得出結論與建議，作為日後政府對檔案管理體系規劃及修法之參考。

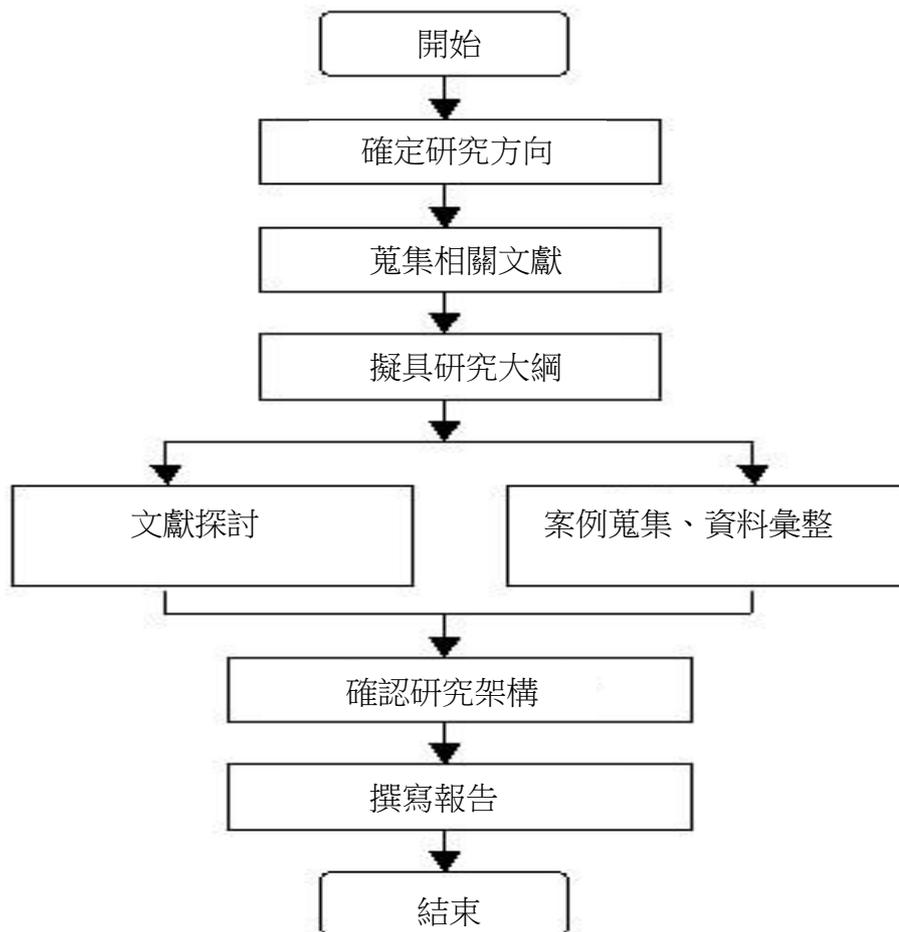


圖 4-2 研究流程圖

資料來源：研究者整理。

第三節 研究信度與效度

壹、評估質化研究的標準

質性訪談是研究者與受訪者互動的過程，這個過程不是將在訪談前已存在的客觀事實挖掘出來，而是不斷在互動過程中創造新的意義或感受，在社會科學的領域中，幾乎沒有一位質性研究者不會被問到信度與效度的問題。Lincoln 和 Guba 認為信度是指測量程序的可重複性(replication)；效度則是獲得正確答案的程度，是指可靠性(dependability)、穩定性(stability)、一致性(consistency)、可預測性(predictability)與正確性(accuracy)。質性研究最常被質疑的是其研究結果的信度與效度。控制質性研究的信度與效度的方法有確實性、可轉換性、可靠性等方法。³¹茲分述如下：

一、確實性(credibility)

就是內在效度，是指質性研究之資料真實的程度，亦即質性研究者真正觀察到資料的程度，有五個技巧可以增加資料真實性：(1)增加資料確實性的機率，方法包括：對研究情境的控制、資料來源多元化、對資料一致性的確定；(2)研究同儕的參與討論(peer debriefing)；(3)相異個案資料的蒐集(negative case analysis)；(4)資料收集上有足夠的輔助工具(referential analysis)；(5)資料的再驗證(member check)。³²

二、可轉換性(transferability)

即外在效度，指經由受訪者所陳述的感受與經驗，能有效的做資料性的描述與轉換成文字陳述，增加資料可轉換性的技巧為深厚描述(thick description)。受訪者在原始資料所陳述的情感與經驗，研究

³¹ 胡幼慧，《質性研究理論、方法及本土女性研究實例》。臺北：巨流，民 97，頁 118-120。

³² 同上註 31，頁 119。

者能謹慎地將資料的脈絡、意圖(intention)、意義、行動轉換成文字資料。簡而言之，乃指資料的可比較性與詮釋性。³³

三、可靠性(dependability)

指內在效度，乃指個人經驗的重要性與唯一性，因此，如何取得可靠性的資料，乃研究過程中運用資料收集策略的重點，研究者必須將整個研究過程與決策加以說明，以供判斷資料的可靠性。³⁴

貳、提高研究信度與效度的方式

本研究藉助三角交叉檢視法(triangulation)來加強本研究的信度與效度，係指使用不同資訊來源的假設，不但有助於証實也有助於改進研究結果的清晰度，據 Patton 表示，「三角交叉檢視法的策略，其真正成功之處再於資料分析中不但提供多樣方式檢視同一現象，也藉由加強對結論的把握而增加可信度」。³⁵本研究使用不同的資料來源比較，包括論文相關研究、文件報告及訪談等不同質性方法的資料，檢視、分析、歸納和比較，以增加對本研究的可信度。

又本研究為求資料的比較和交叉檢驗，不僅運用不同來源三角檢視法，將所收集的次級資料，包括專輯刊物、網站資訊、文件報告、組織架構等資料加以整理與比較；另外，也運用不同方法三角檢視法，避免由於使用單一方法研究，較容易受此種方法本身缺陷的影響，而應用多種方法可增加跨資料間的效度檢驗，本研究應用次級資料分析法、比較研究法和深度訪談法來補單一研究方法的不足，進而加強研究的效度。

³³ 同上註 31。頁 120。

³⁴ 同上註 31。頁 120。

³⁵ 藍毓仁，《質性研究方法》。臺北：巨流，民 97，頁 298-299。

第四節 研究倫理

研究倫理係指進行研究時必須遵守的行為規範，由於本研究採用深度訪談法進行資料蒐集，質性研究以人為研究對象，研究進行時，除尊重受訪者之合作意願外，研究者更注意倫理信條及道德情境，避免研究對象受到傷害。潘淑滿在質性研究倫理中強調研究過程總是潛藏著許多的不確定性危險及不可避免的傷害，研究者對被研究對象有一定的責任與義務，這是研究者必須要考量的倫理議題。³⁶

在本研究中，除了將研究過程及步驟說明清楚外，以研究者本身視為研究工具的角色，善盡對於研究的責任外，還須考量訪談對象的責任。本研究將嚴格遵循下列倫理原則：

一、自願和不隱蔽原則

對任何「以人為主體的研究」(any type of human research)「告知後同意」原則都可以說是最基本、也是最重要的原則，也就是被研究者必須被充分告知與其權利有關的訊息，以便能讓被研究者做出最有利、最適當的選擇。這有賴於研究者事先誠懇、良好的溝通。³⁷

本研究在深入訪談前，會充分的向每一位受訪者說明研究的目的、過程、結論的呈現方式；此外，也告之可能造成的影響與困擾，徵得研究對象之信任後同意參與。

二、尊重個人隱私與保密原則

³⁶ 同上註 4，頁 374-379。

³⁷ 同上註 4，頁 374。

匿名係保證一項研究設計使人無法辨識特定的答案及特定的受試者，而保密係指對研究所收集之資訊謹守嚴格守密的原則。³⁸本研究在開始前，將主動告知受訪者有關其身份所採取的隱蔽及保密措施，並於事後妥善處理或銷毀所使用之敏感資料。

在本研究過程中，所蒐集之訪談資料內容與分析整理的部份，以編碼代替姓名，對於受訪者本身足以辨認的姓名加以保密，對其個人意見內容，皆不透漏，使受訪者在安全無慮的氣氛中進行訪談。

三、公正合理原則

係指研究者按照一定的道德原則「公正地」對待被研究者以及蒐集的資料，「合理地」處理自己與被研究者的關係以及自己的研究結果(陳向明，2002)。³⁹如果我們從事的是一項評價型研究，對被研究者的評價是否公正合理是一個非常重要的問題，研究者在訪談過程中，盡量使用受訪者所使用的語詞，避免專業用語所產生溝通及理解上的誤差。

本研究探討臺中縣檔案管理運作現況，所欲研析的問題，包括人員、組織、經費、訓練、溝通、協調等，為了避免受訪者在回答上有所保留，影響研究的信度與效度，研究者在訪談時，以詢問實務面的運作情形來分析研判檔案管理過程中的問題。

四、徹底性原則

研究者應客觀的將所獲得的有關資料，依據研究設計進行客觀分析，不可刻意排除負面的以及非預期的研究資料。

³⁸ 同上註 4，頁 379。

³⁹ 同上註 37。

第五章 訪談資料分析

本章內容將就第四章所設計之研究架構，結合訪談問題設計，深入訪談之內容，分析探討臺中縣檔案管理運作現況以及縣市合併檔案管理應重視之課題，以下將分別從「內部流程」、「創新學習」、「財務」及「顧客」等四個構面以及檔案管理者(含主管)和檔案使用者(含主管)二者的觀點進行論述及異同分析。本章的內容可分為二大部分：

- 一、臺中縣檔案管理運作現況與受訪者意見歸納和異同分析
- 二、臺中縣檔案管理運作成效分析與縣市合併應重視課題

第一節 內部流程構面分析

本節將對縣府檔案管理之「作業方式」和「資訊化程度」二個面向進行探討，透過深入訪談瞭解受訪人員「檔案管理單位承辦人員和主管」和「檔案使用單位承辦人員和主管」在訪談中提及對於「檔案回溯編目建檔」、「檔案銷毀」、「檔案借調」、「檔案儲存」、「檔案移交」及「資訊化程度」等看法並進行說明。

壹、臺中縣政府檔案管理運作現況

一、作業方式

(一)檔案回溯編目建檔方面

依民國 94 年 1 月 3 日修正(91 公佈之檔案法原規定各機關須於民

國九十三年以前完成回溯編目建檔)之檔案法施行細則第十二條第一項規定：「各機關對於本法施行前未屆滿保存年限之檔案，應辦理回溯編目建檔。」另依同條第二項：「前項檔案屬永久保存者，應於本法施行後五年內完成；屬定期保存者，應於本法施行後七年完成。」所謂本法施行後七年完成，即各機關須於民國九十七年以前完成回溯編目建檔。

1. 檔案管理者觀點

「縣府和鄉鎮市公所依據檔案法的規定來辦理舊有檔案回溯建檔、檔案銷毀、專業管理訓練等……檔案回溯是一項很重要的工作，我們必須要考慮到回溯的品質，還有正確性，縣府回溯檔案量大，人力必須要再增加，未來我們會加速來完成，對於檔案的輸入以及回溯建檔會有誤差，可惜我們無多餘的人力來進一步做校對的工作。」(B102)

「縣府檔案回溯是以卷建檔，非以件建檔，以後在借調、查詢檔案時會遇到困難，縣府目前的作法是用人工查閱索引簿，依檔案法規定，移交檔案時以卷或件都可以。」(A107)

2. 檔案使用者觀點

「有關歷史檔案調閱的困難度，在未來已經可以預見，只因當初辦理檔案回溯時沒有足夠的經費以件委外，如今這個問題將會一直存在，檔案的重視與否，端視執政者本身對文獻的認知。」(C105)

受訪者提到有關檔案回溯編目建檔，最重要的是必須要考慮到回溯品質及正確性，由於檔案輸入以及回溯建檔時會有誤差，以後在借調、查詢檔案時會遇到困難，且受限於經費，目前縣府檔案回溯「以卷建檔」，檔案管理者與使用者都認為未來在借調查詢檔案時會有困難。

(二)檔案銷毀方面

依檔案法第 12 條第 2 項規定，有關檔案銷毀目錄併銷毀計畫應送檔案中央主管機關檔管局審核後，方得進行後續銷毀作業。

1.檔案管理者觀點

檔案銷毀進度落後，且檔案法本身未明確釐清，依保存年限屆滿馬上銷毀或有緩衝的期間，比較難以控制銷毀進度。

「至於檔案銷毀這個部分，涉及專家學者之認定以及檔管局消化的速度，還有檔案法本身未明確釐清，年度到了檔案馬上銷毀或是年度到了有一個緩衝的期間，如只考慮年限銷毀，進度上是沒有問題，但檔案必須考慮歷史文化保存價值或業務單位認為須延長保存年限時，就比較難以控制進度了。」(B102)

2.檔案使用者觀點

檔案銷毀清冊只列檔名，業務單位僅就保存年限是否屆滿這個部分審核，無法得知是否具有歷史保存價值，只得將全部檔案移送文史單位篩選，造成文史單位的大塞車，也影響到檔案銷毀時效。

「有關檔案銷毀這個部分，檔案科事先會將保存年限已屆滿之檔案，挑選造冊簽會業務單位，業務單位在審核時如未涉及永久檔，就會同意銷毀，但清冊上只列檔名，無法得知該檔案是否具有歷史保存價值，加上承辦人員異動頻繁，在檔案銷毀的過程中，也就不會那麼重視文獻保存的價值了，既然文史資料很重要，在初步的篩選中，檔案的使用者也僅能就保存年限是否屆滿這個部分審核，最後只得將全部的檔案整個移送文化局和國史館

去作篩選，造成文史單位的大塞車，也影響到檔案銷毀時效。」(C103)

業務單位對於過去檔案管理單位未能積極辦理檔案銷毀感覺不滿意。

「檔案科對於檔案過去未辦理銷毀，縣市合併丟還給我們自己銷毀，對於5年保存期限無留存必要也無參考用途之檔案應予銷毀，行政處檔案各方面都滿意，只有銷毀部分不滿意。」(C305)

(三)檔案借調方面

縣府在檔案借調管理上，檔管人員首先會確實查核是否與承辦單位業務有關，調卷單是否確經單位主管核章，如因業務須要，借調非主要案件時，先經本單位主管核章後，送會承辦業務主管同意，或簽請本機關權責長官核准；所借調之檔案，逐頁加蓋騎縫章並編號，歸還後並逐頁檢查，以防缺漏、抽換、拆散等情事，同時嚴格追蹤管制檔案借調期限，逾期十五日規定期限仍未歸還案件者，定期催還，對已催件三次以上仍未歸還人員，即簽報通知業務單位並請承辦人員敘明無法歸還之原因，倘若有違失之情事者，簽請權責長官處理。機關間借調檔案，應備函提出請求，並經機關權責長官核准後辦理。縣府每年辦理借調檔案數量約在一萬件左右。

1.檔案管理者觀點

「有關檔案稽摧未歸還文件，有些是承辦員忘記或陳年老案，我們必須持續追蹤，讓他們重視，稽摧的效果不錯，甚至會主動結清，還有一些無法歸還的檔案，業務單位為了結案，也會自行處分來結案；也有要調離職員工，因檔案未結清自請處分，檔案科必須要主動加強稽摧，減少或避免案件不歸還情形。我們有在做檢討，以後要調卷，只能看原卷或現場影印，不能帶離開，除非檢調單位才能調原卷。」(B202)

「檔案置放在府內調卷部分，馬上就可以調給他，府外就要等或隔幾天，如急件會安排第二天先出去一趟，這個部分是沒問題；另外調卷不還現在比較少，三個月摧一次，他們發覺掉了很麻煩，要自請處分，所以情形較少，科長要求借正本最好不要。」(A302)

「檔案法實施後，對於檔案裝訂、立案、編目、儲存、調閱等全國有了統一制度規範和準則……無論是在儲存或調閱方面，檔案法都有一定的規範，這些都是優點，但各機關短期內要將三、四十年所累積下來舊有檔案作處理在目前是有瓶頸和狀況的。」(B204)

縣府目前尚未開放檔案應用，因此民眾借調檔案必須先向各業務單位提出書面申請，各業務單位再填具調卷單送檔案科，加上縣府檔案分置府內外四處，不僅在借調時效上受影響，府外調卷也常須半天人力往返。業務單位為爭取時效，會先打電話給檔案科，檔案科也能充分配合。

「與其他單位互動的時候，借調過程都會遵守規定程序，但與法院或檢調互動時，在時間上馬上就要，而且還要看原案，原案是否能完整回來，常常一去就好幾年，最近發生過調查站借走後來文找不到，經請示檔案管理局，有關機關借調檔案遺失，以承辦人名義借調由承辦人承擔，法院來文由承辦人借調，責任在對方，借調是你，進度何時還，承辦人卻不處理，經查已在天災中毀損，這麼多年才來要，當然是承辦人責任，在法令上可以允許不用原件，避免用原件才能保存檔案。」(B205)

對於調閱歷史久遠的檔案，必須借助於原始檔案登記簿，但有了文號，也不見得調得到檔案，因移交時所使用的登記簿非該業務之原登記簿，而該業務常常是由二或三個人代理。

2. 檔案使用者觀點

對於遺失或逾期未歸還檔案，檔管單位過去未積極催辦。

「對於檔案的遺失，檔管單位應負大部分的責任，或在職責上沒有密切的追蹤，或內部的管理機制有問題，業務單位借調該歸還時，管理單位就必須要有積極的動作，要有一個自己本身的監督機制，才有辦法將積習改善。」(C106)

「承辦人員對過往公文而手中沒有留下副本的時候，會借調當初公文來參考，借調過程一般都很順利……沒有因檔案搬遷異動所產生遺失或毀損的問題，比較需要調卷的部分包括獎勵金還有當事人不服裁罰內容而承辦人員手中未留副本時才有需要。」(C101)

「只有再備份資料不全時才須要到檔案科調卷，這種情形不常有。民眾申請案件，辦理需要才要調卷，在府內外依照年度，如在府外時間比較長，要三、五天時間，時效上一定會受影響。申辦案件包括內簽出來到結案期限一般約10個工作天，遇到資料不全須要調卷時就要三、五天，所以一定受影響，遇到急件時檔案科會儘量配合，這種情形不常遇到，不知道急件調卷須要幾天。」(C201)

「在商業登記上常會調卷，民眾登記錯誤或收到資料發覺有誤要調卷出來看，再申請更正，這時候就要調卷，府外調卷，像法院、商業罰款、八大行業、年代久遠的我們會先打電話告知檔案科，何時可給，他們一週去一次，有時候較趕或民眾在現場等候，檔案科會另外找人去調，都可以順利調到。」(C301)

「調卷大部份是合作事業，用公文來調卷，還有民眾、法院會來調，法院來調過去資料，涉及法律訴訟相告，或是利害關係人來調，因為訴訟，到檔案科不能馬上調到，他們會說等有空再調，有的在府外，就不那麼順利，有的年代久遠，4、50年的資料，不一定調得到，有的虫蛀，紙張泛黃，本

科的檔案有的調出來竟然是兵役資料。非急件的 2、3 天可以調到，包括府外，急件的檔案科會說等有空檔，有時間他會趕快去調，法院有急件會先講。人員的配合最重要，我們知道人力不足不能馬上調給我們。」(C401)

「民眾申請案件須要到檔案科調卷的是案件比較久，在府內會先打電話給檔案科，其他單位的話，就目的事業主管機關提出申請，如工廠登記向工業科申請，民眾也可以提出抄錄申請一些資料或證明，未特別提供閱覽服務。」(C202)

檔案分置四處，檔案無法集中管理，以及檔管人力不足，府外調卷時效上受影響；借調年代久遠的檔案會有毀損或檔案錯置情形。

「在檔案法實施後，調卷規較嚴謹，一定要用調卷單……在調資料時會要求對方正式公文過來，先打電話給檔案科，如果不是本年度，不在府內何時可調到，或是如果民眾在現場的話要給他一個答復，平常一、二天就可以拿到，本年度當天就可以拿到，急件的話是府外要跟他拜託。」(C302)

「在社會處內大家都很配合，借調檔案於其他有關係也能迎刃而解，學校調卷溝通協調無問題，只要依法行事，長官沒有問題，我的部分要會其他單位比較少。」(C402)

有關檢調或訴願借調檔案，時間會較久；縣市合併後大部分的實體檔案未移交前，會放置在陽明大樓，以後調卷需要增加臨時人力；至於逾期未歸還的檔案，檔管人員的催辦很重要。

「對檔案使用者來說，檔案借調過程包括填卷、送件到檔案科，本人在借調檔案時並未感受到工作的流程和服務者的角色與過去有何不同，但由於資訊化、電子化的結果，我們感受到的是比過去更有效率」(C103)

「借調的過程都沒有困難，自己可以處理解決，有些 30 幾年找不到的，事

先我們會向調卷人或調卷單位溝通，不能確定是否調得到，不過這也是沒有辦法的事，如果檢調單位要調卷，會寫收據或公文給我們，到期未還檔案科叫我們催檢調單位，我們不像建管或工務單位，目前沒有這個情形。可是我們會調一些像訴願專卷這一類案子，這類案子會比較久，檔案科會以公文知會我們，我們會像借調單位去催，這時對方需要告訴我們，不需要會馬上還。這些都還算很順利。」(C303)

縣市合併後檔案空間的配置聽說在陽明大樓，市府大樓沒有空間，要借調檔案時可以搭交通車來回，由固定的人來調或由承辦人自己來調是不是要有一個統整，人力過來調卷會影響行政的效率。檔案府內外都有，檔案人員正式一個不夠要增加臨時人員，才可以順利調卷。」(C407)

「各單位逾期未還檔案，主管應予督促，檔案科對於逾期未還檔案定期給予催辦，並告知未歸還會有甚麼情況，清楚告知借調人，縣市合併這種情況更糟糕，業務換人，承辦人也換，東西多忘記了。所以主管督促和檔管單位的催辦很重要。」(C306)

「人員的配合最重要，我們知道人力不足不能馬上調給我們，過去負責的調比較快，現在調的比較慢，跟人有關。」(C401)

「檔案這麼多，應該逐年編列預算，外包或自己來做都可以，希望如此可以減少調卷次數。」(C305)

「調閱檔案以查詢為主，因年代久遠之檔案置放於他處非在府內故調卷上時間較長。」(C501)

「檔案法實施在受理民眾申請案件上，教育處較沒影響。」(C502)

「檔案借調應用過程中互動順暢。第一教育處調卷機率最高不外乎下述理由：因案件過多手邊公文沒有影印續辦或呈核；第二教育處因人員異動頻頻，常常有調府教師，業務難免會中斷沒連結，所以以調卷方式清查前案處

理過程；第三調卷過多又以學管科最多，因為學管科一個月的案件佔全教育處一半公文以上，這可從每月公文量就比較的出來，所以調卷相較而言較其他科多。」(C503)

「檔案借調應用過程中未受到外部環境因素的影響。」(C504)

「使用和檔案借調同事及長官皆支持。」(C505)

「無特別建議或看法。」(C508)

檔案管理者為了消弭借調檔案逾期不還情形，每年辦理稽催 3 至 4 次，提醒業務承辦人謹慎保管文件，用畢後即刻歸還，使原本逾期未歸還之案件大幅減少，其中大部分係數司法、檢調及相關行政系統調用無法立即歸還著居多。

(四)檔案儲存方面

依據檔案法第六條規定：「檔案管理以統一規劃、集中管理為原則」。臺中縣政府平均年產量約為 35 萬件公文，約需要 80 平方公尺的空間面積來置放，目前除了縣府六樓原規劃的檔案倉庫外，另借用台中縣豐陽國中、前后里國中舊有專科教室、舊縣府大樓地下室和大禮堂頂樓、前環保局辦公大樓等五處，另外縣府考量部分單位如工務處(建管科)、縣政聯合服務中心等常須調閱檔案，則歸各該單位檔案室自行管理。如此可節省人、物力、時間和財力。

另依據「檔案保存技術規範」和「檔案庫房設置基準」規定，對於檔案庫房之設置，涉及諸多專業技術要求，諸如結構載重之計算與評估、恆溫恆濕空調系統之設置、消防安全設備之設置等，均需預先規劃與建置，始符合檔案法有關檔案庫房設置之要求。

檔案管理者觀點

「過去業務單位在實務工作上常發生該存檔未存檔，不該存檔而存檔，或實體不容易保存，或附件減少，所以點收、儲存佐證以及完整的調閱程序都須要和業務單位溝通，不僅須要他們的配合，也須要首長還有各單位主管的支持，否則在執行面就會出現落差和爭執，直接影響到檔案儲存工作，上下如有良好的溝通，檔管單位也希望能將各單位和民眾所提供出來的文件和資料妥善儲存，方便於往後的調閱，上述情形在檔案法實施後已減少，但仍須要再溝通，也須要機關首長和主管的支持；至檔管局是負責大方向規範，他們也願意並接受我們的反應，一些小細節的問題只要朝檔案法的規定辦理即可。」(B205)

縣府檔案儲存空間不足，現有儲存空間也未能符合「檔案庫房設置基準」的相關規定，經費龐大，改善不易。

「檔案存放在整修後之舊后里國中教室，可暫緩舒緩儲存空間的壓力，未來我們期望能在大台中市找到新的地點統籌規劃以及新首長之支持。」(B108)

「如要參加金檔獎評選，全部要改善的話，經費相當龐大，且檔案儲存空間也未能符合檔案法的相關規定。」(B111)

「現階段對於檔案儲存空間的改善可說緩不濟急。」(B111)

「最為困難的是檔案儲存空間是否足夠，以及儲存空間必須要符合檔案法的規定等，這是目標除了人力、經費外最大的問題。」(B109)

業務單位對檔案儲存不重視，影響到整個後端作業，這些必須要業務單位和主管的配合，否則執行面會出現落差和爭執，直接影響到檔案儲存工作。

(五)檔案移交方面

縣市合併為順利完成檔案移交工作，成立檔案移交專案小組，訂定檔案移轉各單位之方式及期程，於 99 年 1 月敦聘臺中縣市政府最近 3 年內榮獲金檔獎及金質獎之績優檔管人員共 7 人擔任檔案移交輔導委員，以協助指導各單位(機關) 檔案移交工作。縣府經管檔案於縣市合併後除依規定移交各獨立機關檔案外，其餘檔案仍留原處。另外縣府持續進行檔案清查作業，清查總計紙本檔案共約 11387.94 公尺，民國 40 年至 97 年一般檔案計 185493 卷，必須在縣市合併前完成以卷為單位之清冊。

1. 檔案管理者觀點

最困難也是最重要的還是合併前檔案清查和移交，首先要完成檔案移交目錄清冊，臺中縣檔案量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高。

「最困難也是最重要的還是合併前檔案清查移交，在檔案受到冷落漠視多年後，檔管人員忽然間變得重要起來，有些不想做或不會做的只有擺爛，在公所方面有一半積極在做，另有一半做不來，就本縣一級機關來說，我們要他們提出如何做的進度報告，還有那個部分未注意到，有同儕壓力，也比較上軌道。比較麻煩的是公所和代表會不合協，而代表會的檔案要移交到公所，代表會質疑其合法性，代表會是移出單位，而公所是接收單位，這個問題由地方政府依縣市合併作業小組作成決議辦理。」(B209)

「至於不會做又不想做之公所檔管人員，則由縣府提供下列協助包括短期人力提供、召開會議瞭解別人如何做、給予壓力。縣市合併檔案移交分二個階段，第一個階段檔案清冊移交，在公法人消滅前完成，移交給新機關；第二個階段檔案實體移交，臺中市政府在 100 年 4 月完成移交，臺中縣政府在 100 年 11 月完成移交，縣市合併一年內全部完成。」(B209)

縣府檔案清冊除了移交給新的機關人員和上傳檔案管理局外，還須於二年內將檔案實體完成移交。另外鄉鎮市代表會的檔案併入公所，公所和代表會雙方配合度會影響檔案移交進度，克服這些問題須要雙方溝通。

「臺中縣政府檔案搬遷作業超前，這要歸功於 120 萬的搬遷費用，做了很多事，基本上縣市無問題，比較有困難的是代表會檔案移交。」(B209)

「現在最重要的工作是檔案的清查和移交，臺中縣的檔案產量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高，檔管局支應的人力到期後，主管科長在爭取替代役男或多元短期就業人力，因應合併後層級的改變不會影響到檔案的運作，有關各單位檔管人員的訓練已在規劃中。」(A109)

「現在最重要的工作是檔案移交，依檔管局所規定事項執行當中，遇到困難再作調整、作修正，檔案運作及未來走向，策略制定要視首長主管是否重視，要做到甚麼程度，例如檔案清查，清查範圍和數量、庫房調整、庫房分配等。」(A209)

「最大的困難是檔案移交目錄清冊完成，雖然 98 年以前都已完成，要轉出給新的機關人員，還要上傳給檔案管理局，人事部分要轉電子檔去接，自己電腦不強，萬一轉不出來，像複製、漏打，每個單位細分等，短期人力可以協助，現在是細部都還沒有，要區分人事、民政檔號，且因年代久遠，還好科長已請負責資訊蔡科員針對以前業務單位的分類粗略細分，在依蔡科員的標準將人事、民政註記，這是在業務方面。」(A309)

「人員訓練方面有專責人員，我主要負責檔案移交，我是對口單位，在縣府網站有提供，有問題要問那些科員；所屬單位做都不做就問要怎麼辦，我去的機會不大，只有請他們過來，但是系統不改如環保局，我要對所有

單位，彙整是王科員，對各機關單位系統不同，檔案管理局告知檔案移交不一定是系統產出，人工親點也可以，本身系統(使用廠商或研考會系統不一致)有建檔目錄軟體可以系統產出，如果窒礙難行，造冊也可以，只要移出、接收者認同就可以。」(A309)

「為因應縣市合併，目前最重要的是檔案清點、移交及短期人力支援，經費則須要有專案補助，有多餘的預算會用在電子資訊化、轉檔、檔案回溯及人力改善等方面。」(B111)

「至於檔案移交，計要有二年緩衝期才能成」(B109)

2. 檔案使用者觀點

業務單位希望縣市合併檔案完整、清楚的移交

「我希望縣市合併，檔案歸還各單位時，能夠完整交接清楚，這點很重要。」(C309)

「目前最重要的工作應該是如何將檔案完整的移交到各個業務單位」(C107)

二、資訊化程度

目前縣府檔案資訊化，包括檔案建檔登記，借調、摧還、統計、分析、銷毀等作業，均已納入資訊化處理。有關檢調、目錄彙送等作業方式也能符合檔管局要求。對於現行作業系統之檢測及修正隨時檢討擴充。但對於資訊公開、線上簽核、線上借調檔案、全能影像掃描等則尚未實施。

1. 檔案管理者觀點

「縣府資訊化的程度非常不夠，落後了十年，包括資訊公開和線上簽核，臺中縣衛生局在六、七年前有部分資料已經線上簽核，而縣府至今還未開

始，這是縣府資訊處應該要檢討的地方，線上簽核就無須存檔，檔案的儲存量自然減少，另外須要各單位周知的公告或通知不用再發文，可有效減少公文發文量，公文量少，文件歸檔量就少，檔案的儲存空間就能充分運用，目前縣府的無紙化、資訊化的程度可能六十分都不到，也直接影響到整個檔案運作流程。」(B107)

受限於經費，無法提昇資訊化的程度。

「在資訊化部分則是較弱的一環，重要的數位化、影像借調沒有完成，這些必須投注較多經費，還好有資訊處及廠商給予協助；在法規部分還算完整。」(B207)

「至於資訊化程度，只是應付檔管局的話，檢調、目錄彙送等要求作業方式是沒有問題，如要進一步做到提昇效率、全能影像掃瞄、線上簽核，是還有發展的空間。」(A207)

檔管局今年積極對基層檔案管理人員辦理「電子檔案資訊安全」研習，有助於縣府資訊化的提昇。

「談到資訊化，檔案基礎(本)面是夠的，後續線上簽核略差，這方面過去曾經提過，但未經過測試，線上簽核由資訊處負責，其中遷涉到文書作業和長官對電腦的認識是否透徹，檔管局曾經在檔案保存鑑定研習中提到有關線上簽核，也測試過，最近對基層檔管人員辦理「電子檔案資訊安全」研習將線上簽核納入教材。」(A307)

縣府資訊化程度不足，檔案數位化有待加強；這些需要經費、人力的配合，還有長官的支持。

「為因應縣市合併，縣府已規劃在陽明大樓六樓提供一半的空間作為資訊

處理中心，將所有檔案掃描、微縮、儲存、轉換，將來授權民眾、同仁進入資訊處理中心方便其調閱檔案，這些都要經費、人力的配合，還有長官的支持，也是未來十年我們要繼續努力的目標。」(B107)

2. 檔案使用者觀點

資訊化程度不夠，應該逐年編列預算，委外或自己來做，希望如此可以減少每一單位工作量，流程簡化，紙本減少，檔案儲存空間自然也就減少。

「就線上借調來說，必須全部做掃描以及有先進機器設備，還有人員做好訓練，目前有在做的 1% 都不到，包括經濟部要求每一案件要掃描，機器給予補助，維修自己做，同時要有好幾台機器才夠，過去一直沒有做，現在商業登記簡化可以做，每一案件要掃描，機器直接連結進去即可完成，只要申請書而已，有些人不懂這些，還要所有權、租賃契約書、建使照等，這些就要調卷，現在不用附這麼多證件，只要掃描器申請書即可，檔案這麼多，應該逐年編列預算，外包或自己來做都可以，希望如此可以減少調卷次數，有掃描檔案被銷毀也沒關係，現在法院內部調卷已不用紙本用電子檔。希望有一個平臺，每一個單位都可以用我的資料，問題是線上註冊，每一筆進去時有自己的卡，像健保卡、身份證一樣上去註冊，業務有相關的人才可以註冊，去主系統註冊，視權限多少，調閱時每一筆都有記載，應該出錯機率比較少，希望這樣減少每一單位工作量，流程簡化，紙本減少。經濟部調閱公司資料軟體，註冊有困難的話，人員可以參加受訓，增加操作技術性，政風和監理單位常需要公司資料已有參與受訓。」(C305)

「礙於經費要改善的話也要漸進式，有建檔(指的是線上借調)要調卷一下子就可以知道民國幾年的在那裏，馬上就知道，不過在轉換過程，如果號碼抄錯，線上 K 錯，例如保存年限變更錯誤會影響到調卷結果，或者要調社會找到的是兵役，內部管控很重要。資訊化確實可以幫我們快速的找到資

料，縣府檔案的經費能做到這樣，以資訊化的程度來說，已經難能可貴，要慢慢來，急救章不見得好，一個小地方錯了影響到後來都錯了，變革轉換的過程 K 資料要相當小心。」(C405)

「如果能掃瞄建檔，就可以不要龐大的地方放檔案，不過礙於人力經費，只能這樣。」(C408)

「法規有明確規定檔案保留年限，實際上銷毀是可行的，沒有必要保存要銷毀的檔案；實施線上借調的話，資料要先掃描、建檔，這個部分不是短時間可以做好，很多時候限於經費、系統建置問題，沒有辦法做一定的要求或改進，當軟硬體跟不上的話，要求去改善是做不到的。只用密碼、合法身份下載，不用調卷印紙本，後續可以節省成本是最好，不過前置作業要花很多時間，這須要規劃，痛一次就可以解決的，結論是資訊化程度要夠。」(C208)

「建議以電子化掃瞄全文方式建檔。」(C505)

檔案管理和使用者均建議應儘速規劃線上借調檔案、全能影像掃瞄，同時做好線上註冊資訊安全防護機制以及人員訓練，經費不足，應逐年編列預算，如此可減少調卷次數、紙本、工作量，減化流程，提升效率。

貳、受訪者異同分析

關於檔管者與使用者對縣府檔案管理「作業方式」和「資訊化程度」觀點之異同比較，請參閱表 5-1 之統整：

表 5-1 檔案管理者與檔案使用者在「內部流程構面」之異同

<p>相同處</p>	<p>1. 檔案回溯編目建檔： 以卷建檔，且未做進一步校對，在檔案借調、查詢時會有困難，有關歷史檔案調閱的困難度，在未來已經可以預見</p> <p>2. 檔案銷毀： 過去未積極辦理，相較其他縣市落後很多，檔案管理單位要負最大責任</p> <p>3. 檔案借調：府外調卷費時，急件須檔管人員配合</p> <p>4. 檔案儲存：檔案儲存空間不足，檔案分置四處</p> <p>5. 檔案移交： 縣市合併前最重要工作是將檔案完整清楚移交各單位</p> <p>6. 資訊化程度： 縣府資訊化程度非常不足，檔案數位化有待加強，經費不足應逐年編列經費改善</p>
<p>相異處</p>	<p>1. 檔案借調： 檔管單位認為未歸還或遺失檔案，須由業務單位自請處分來結案 使用單位則認為，檔管單位未積極稽摧，內部管理機制有問題</p> <p>2. 檔案儲存： 檔管單位認為業務單位不重視檔案儲存，常有缺漏、附件不全等情形 使用單位認為檔案無法統一集中管理，影響檔案借調時效</p>

資料來源：研究者整理

小結

本節在作業方式和資訊化程度上，對於縣府檔案管理運作情形分別是：「檔案回溯編目建檔品質和正確性有誤差」、「檔案銷毀進度落後」、「檔案借調作業機制必須檢討，」、「資訊化程度不足，檔案數位化有待加強」、「檔案儲存空間不足」、「縣市合併檔案移交要清楚」等。

第二節 創新學習構面分析

本節將對於「人力運用」、「專業知能」方面進行探討，依據對受訪人員「檔案管理(使用)單位承辦人員」和「檔案管理(使用)單位主管」深入訪談之結果，以下將分別探討之。

壹、臺中縣政府檔案管理運作現況

一、人力運用

依據檔案管理局 90 年訂頒「機關檔案管理單位及人員配置基準」第四條暨「機關檔案管理人員員額配置計算方式」各機關指定必要之檔案管理人員時，應衡酌「檔案之數量及成長量」和「檔案管理作業之工作量」以及「其他檔案管理及應用之必要工作量。」依上述所訂定人員員額配置計算方式，縣府檔案科最低應配置 20 人，惟目前僅配置 13 人(其中含單工 6 人)，人力配置明顯不足。

(一)檔案管理者觀點

檔案承辦人員認為，現階段依賴短期就業人力是足夠的，惟長期規劃上人力是不夠的，且有很多工作性質不是短期就業人力可以幫得

上忙的。

「以現階段人力結構來說還算合理，惟長期規劃上人力是不夠的，主要是為因應無紙化所做之準備，以及消化三、四十年來累積的檔案，這部分必須投入相當的人力和委託專業處理」(B101)

檔案主管認為，目前臺中縣政府檔案科包括科長在內總計 13 人，內含編制人員 7 人，臨時人員 6 人，另外短期就業人力 8 人(99 年 7 月到期)，替代役男 12 人(其中 2 人為檔管局分發，10 人向民政處借調)，就人力結構與工作量而言是合理的。檔管人員的專業性和人力是影響檔案管理成效很大的因素，建議公務人員國家考試能增設檔案管理科別。

「以人力結構來說，還可以應付目前的工作，相對於臺中市政府而言，他們連同科長全部才只有 3 位，我們連同科長有 6 位，是足夠了，雖然我們檔案量比臺中市多一倍，但人數也多一倍，所以在人力結構與工作量是可以說是合理的。」(B201)

「對組織結構和人力這二個部分一起來談，人力是影響檔管成效很大的因素，還有人員的專業性，建議公務人員國家考試能增設檔案管理科別，增加專業人員晉用，其他專業單位如工務部門都有專業人員，而檔管部門並沒有，這個部分檔管局應介入和加強。」(B107)

「在人力部分，早期機密檔案有很多還未整理清查須要較多的人力協助，以及檔案回溯未完成也須要短期人力協助，至於長期人力，則須視首長還有經費而定，過去曾經爭取過，但受限於經費……依據檔案作業手冊規定，是以檔案量、調卷量來分配人力，人力不足在建檔與借調這二方面的品質會受到較大的影響，如果要做到數位掃描、解降密等須要更多人力，若僅以機密檔案一項而言，則須增加二名人力才足夠。」(A101)

檔案承辦人認為在人力結構上，現階段依賴短期就業人力(希望工程、莫拉克颱風、黎明就業、多元就業)及爭取檔案替代役男協助，檔案替代役男接受專業訓練後至縣府檔案科擔任輔助性工作包括分類、編目、歸檔與檔案回溯編目建檔工作；這樣人力是足夠的，惟長期規劃上人力是不夠的，且有很多工作性質不是短期就業人力可以幫得上忙的，有些工作是要檔管人員自己來的。

「至於工作量，如沒人協助會做不完，因為縣市合併要做月報表，要彙整所屬機關和公所資料給檔案管理局，……因應縣市合併 70 年以前一些庶務性工作目前由擴大就業方案人力協助，不過他們在二個月後就終止了，如無臨時交辦的話還可以，我的工作性質像是檔案銷毀、國家檔案移轉，須較長時間，不以量化為取向。」(A201)

「96 年「檔案開放應用要點」草案出來至今未實施，當時主管認為等有正式科長(當時只有代理科長)上任再處理，臺中市早就實施，可以說環環扣。」(A306)

檔案管理單位非重要單位，在機關組織未受到重視，影響檔管人員士氣

「在組織人力上是可以，在預算上，由於檔案不是重要單位，重要性也不如其他單位，預算僅能維持基本運作，臺中縣過去雖未能得獎(金檔獎)，我們會朝這方面努力，只要有興趣應該是可以做到，預算與人力都不是影響檔案績效的因素，會有影響的是過去檔案科長出缺，很久才補，如果重視這一塊就不會這樣，檔管局會如何想。另外也會影響檔管人員士氣，他們會想我這樣做就好了，為什麼要努力去做，會影響到整個士氣問題，最重要的是士氣的提昇。最近縣市合併，首長在經費上的支持。所以績效(金檔獎)是可以作為。不是作不到。」(B211)

「人力結構上，除了正式人員 7 人和臨時人員合計 13 人外，還另雇用希望

工程、莫拉克颱風等短期就業人力 8 人以及向民政處借用替代役男(12 人)，合計 40 人，以工作量來說，這樣人力是足夠的，但有很多工作性質不是人多就可以解決，例如 6 樓檔案管理中心的工作，有些是幫不上忙的，有些工作是要自己來的。」(A301)

在組織結構上是可以的，至於人力運用上也還夠，主要是有一些臨時性工作如縣市合併，則須要協調臨時人力，例如黎明就業、多元就業人力，另外我們釋出人力支援公所及衛生局等單位做清查造冊的工作，畢竟這不是一二天就可以完成，須要一段期間的。(B207)

依據組織變更草案，未來檔案文書合一，或可改善人力不足的問題。

「依據組織變更草案，未來檔案文書合一，現在臺中縣市各有二科(文書科、檔案科)，文檔合一後只有一科，規模變化很大，這是可以確定方向，有關未來業者的調整還未確定，合併後由四個科變成一個科，下分三個股(一股、二股、三股)分工未確定，還未看到這一塊，對文書科的變動較大，對檔案科變動較小，臺中縣檔案科有五人，臺中市檔案科有二人，合計七人，全部放在一個股並不為過。」(B209)

「縣市合併直轄市後最大的差異，在於每個單位都是一個獨立單位，各機關(單位)必須成立收發文還有檔案專責單位和檔案專人員，不再由行政處統一集中管理。(B109)

(二)檔案使用者觀點

「人員的配合最重要，我們知道人力不足不能馬上調給我們，過去負責的調比較快，現在調的比較慢，跟人有關。」(C401)

「檔案管理在機關組織中，一直沒有佔到優勢的地位。」(C105)

「檔案管理單位是屬於支援的角色，相對於其他業務單位是屈於弱勢，也是一個沒有聲音的單位，因此首長的重視與否就顯得格外重要，檔案管理者與檔案使用者的角色雖有不同，但依據檔案法的規定，實際運作上雙方配合良好，本人過去在行政處擔任庶務科長，瞭解到檔案工作不若其他單位受到重視，期望這些檔案工作者能受到肯定與重視。」(C108)

「縣市合併改制，教育處分工已漸漸規劃成行，是否題意應以文書檔案人員意見為主。」(C507)

檔案主管認為在人力結構與工作量來說是合理的，只須短期人力即可；檔管承辦人員則認為在短期和長期人力上是不足的，依檔管局所訂定人員員額配置計算方式，縣府檔案人力配置明顯不足。承辦人員認為預算與人力都不是影響檔案績效最重要的因素，會有影響的是過去檔案科長出缺，很久才補，如果重視這一塊就不會這樣，檔管局會如何想。

縣府檔案科自民國 94~98 年間檔案科長出缺並未指派正式檔案科長，只有指派代理科長，或由內部科員，或由行政處專員兼任，對檔案管理業務和檔管人員士氣影響頗大，管理單位自覺檔案不是重要單位，重要性不如其他單位，業務不受重視。

二、專業知能

縣府每年均會編列檔案研習訓練相關預算，不定期對所屬機關辦理教育訓練，出席率都很高；或針對個別法規講習，檔管局定期辦理講習，檔管單位都會派員參加，除了上述研習訓練外，檔管人員本身則利用檔管局電子報、檔案季刊、專書、觀摩其他得獎機關、同仁的經驗與專業提供等多方面管道，增進檔案管理專業知能。

針對縣市合併檔案科已於 99 年 6 月 15 日著手辦理「臺中縣政府各單位因應縣市合併改制直轄市文書暨檔管人員教育訓練」，針對各機

關實施檔案移交及編制檔案分類及檔案保存年限區分之教育訓練。預計 99 年 11 月份在實施第二次訓練文書檔案管理職前訓練。

(一)檔案管理者觀點

「過去業務單位在實務工作上常發生該存檔未存檔，不該存檔而存檔，或實體不容易保存，或附件減少，所以點收、儲存佐證以及完整的調閱程序都須要和業務單位溝通，不僅須要他們的配合，也須要首長還有各單位主管的支持，否則在執行面就會出現落差和爭執，直接影響到檔案儲存工作。」(B105)

「增進檔案管理知識技術有許多管道和層面，檔案管理局定期會辦理相關研習，或針對個別法規講習，縣府本身經費夠的話，也會對所屬機關辦理教育訓練，檔案管理局也有電子報、週刊、月刊、專書等；檔案學科也併入國家考試科目，在學校設有科系，我本身沒有全部參與，只以個人需求，我非主管，只須把主管交代的工作做好就可以，所以我的面向不會廣。」(A203)

「惟有透過經常辦理相關的訓練，先由檔管局定期培訓縣市政府種子教師，再由種子教師去訓練縣市政府所屬機關，過去縣府曾經辦理所屬機關的講習訓練，出席率都很高，而後者也是縣府本身須要持續加強的地方。另建議檔管局未來在辦理相關的訓練課程時，能考慮增加實務操作面的課程而非只是書面上的講解。」(A102)

為提升專業知能，檔管人員有必要參與檔管局辦理相關訓練，或到其他得獎縣市觀摩，檔管局未來在辦理相關的訓練課程時，能考慮增加實務操作面的課程而非只是書面上的講解。

「檔案法實施後，一切依照法制來做行政工作，在法令未完成前不受重視，如何做都可以，現在必須依法令去做，對於檔案安全(防潮、防蟲)、

檔案應用便利、檔案保存完整性等較重要的工作、我會要求同仁吸收這方面知識，檔管局辦理相關訓練也要求同仁參加，或到其他縣市參觀。」(B203)

「會請教檔案管理局，然後再來回答所屬，對所負責部分告知，個人在收到公文會先去瞭解。檔案管理局辦理研習，一年有好幾期，我們分批參加，內部對所屬機關也有辦理。縣市合併，針對檔案造冊、移交辦過 2、3 次，請上級長官上課 1、2 次，科長很積極，和王科員到附屬機關如環保局看別人處理檔案情形。」(A303)

「以金檔獎和金質獎來說，有機會去看得獎機關的作法，將好的經驗帶回來，帶動檔案科以及附屬機關作為標竿學習的對象，應該朝這方面努力，看看別人如何做。至於負面方面，由於專案性案件都由議會或民眾透過業務。」(B206)

「行政首長支持和內部單位的配合都會影響檔案管理成效，媒體和民眾的影響較小，而民眾是透過業務單位，未直接面對檔管人員。」(A206)

「本科的同仁有的都十幾年經驗，在專業上提供很多的支持與協助，他們的經驗和專業都無問題，同仁的支持與協助是很重要的。」(B208)

由於所屬機關承辦人員異動頻繁，在目錄彙送上經常發生錯誤，檔管局曾辦理講習、發文、刊登說明書，仍未能改善。

「在目錄彙送上，包括附屬機關、鄉鎮市公所，最常發生的問題是出在目錄彙送說明表檢核時找不到點選的地方，彙送不成要如何去修改，這時候要先找出錯誤的原因，有關目錄彙送這個部分檔管局過去曾發過文，刊登過說明書，也辦過講習，但由於所屬機關承辦人員異動頻繁，上述問題一再發生。」(A102)

「與公所的聯繫是在縣市合併才有主動密切聯繫，檔案屬於較基層角

落，過去一直不受重視，會留在檔案工作大部分是工作能力不強、有問題或表現不佳、待退休者才會調至檔案單位，公所的情形也是相同，現在面臨縣市合併工作量暴增，很多公所沒有辦法去配合完成，也影響到本府較無法順利推動。」(B202)

「最困難首推公所和代表會，公所本身是自治團體，代表會是民意機關，如首長重視這方面，檔管人員對於檔案法令較有認知，今年縣市合併，溝通不順暢的情形會更多，代表會的檔案併入公所，所遭遇的問題會更多，在平時有困難的時候會向長官反應，或向檔案管理局請求協助，法令上如何處理，克服這些問題須要雙方溝通，而不是機關間單一互動。」(A205)

「目前最重的工作就是在六月底前完成各單位檔管人員的調訓工作，必須先培訓各單位檔管人員能夠獨當一面，也能妥善管理，以利檔案移交和檔案運作。」(B109)

「在人員訓練方面，由於新成立機關無經驗，我們要教他們實務訓練還有法規訓練，預計今年 11 月要為他們辦理系統訓練，包括電腦操作訓練。」(B209)

「縣市合併直轄市後最大的差異，在於每個單位都是一個獨立單位，各機關(單位)必須成立收發文還有檔案專責單位和檔案專人員，不再由行政處統一集中管理；目前最重的工作就是在六月底前完成各單位檔管人員的調訓工作，必須先培訓各單位檔管人員能夠獨當一面，也能妥善管理，以利檔案移交和檔案運作。」(B109)

「依據組織變更草案，未來檔案文書合一，現在臺中縣市各有二科(文書科、檔案科)，文檔合一後只有一科，規模變化很大，這是可以確定方向，有關未來業者的調整還未確定，合併後由四個科變成一個科，下分三個股(一股、二股、三股)分工未確定，還未看到這一塊，對文書科的變動較大，對檔案科變動較小，臺中縣檔案科有五人，臺中市檔案科有二人，合計七人，全部放在一個股並不為過。」(B209)

(二)檔案使用者觀點

縣市合併最重要的工作檔案的移交和人員的培訓，檔管單位能夠編製檔案工作操作手冊或說明書，可減少運作上窒礙。

「目前最重要的工作應該是如何將檔案完整的移交到各個業務單位，至於人員的培訓，由於各單位所派出的受訓者並不一定以後會擔任檔案工作者，以及職系的不同，例如財政職系非屬檔案管理的一般行政職系，所以除了辦理培訓外，建議縣府檔管單位能夠編製檔案工作操作手冊或說明書，可減少運作上窒礙。」(C107)

「縣市合併檔案是一個很大問題，因縣市習慣不同，如何整合是一個大工程，如無經費的考量，全部資訊化最好，縣市會有落差是一定的，最困難在人員訓練，編制去做檔案的人，對檔案本身要有一定瞭解，新進人員不一定好，我覺得由現有人員業務去調配，對檔案流程運作實務上軌道再去招聘新進人員做教育訓練，過渡期要由懂的人先來做，否則檔案產生的問題無法解決，讓對檔案管理有概念的來做，從現有人員去訓練，以後再由專責人員。組織變更、業務調整是一定的，最重要是人員訓練，須要先訓練。」(C207)

「縣市合併各機關都要設置檔案管理人員，自從檔案法實施後，很多不一樣，所以職前訓練是必要的，還有檔案移交要清楚，人員內部調整，收發文是可以運用人力，多一些人參加訓練瞭解，推行會比較順利，以後各機關行政室也只有一個正式人員，過渡期多幾個協助參加訓練，我認為人員訓練和檔案移交最重要。」(C307)

「目前我知到的是已經有人參加培訓了，過去有做過檔案工作有人自告奮勇願意重操舊業，也去受訓過了，至於如何因應，這要看以後市長上任後要怎樣分配人員，大家也不知道何去何從，這是大家覺得最困難的地方。」

而且現在去受訓的人員，以後也不一定就是他接檔案工作，他只是一個種子，傳承下來只有一邊做一邊學，相信會迎刃而解，這是陣痛期，這一、二年大家會很忙碌，只有共體時艱，有關培訓的工作，檔案科有在努力的做，相信慢慢的檔案可以順利建立好的相關體系。(C407)

縣市合併工作量暴增，公所和代表會的配合度影響到合併業務的推動。

「縣市合併後檔案空間的配置聽說在陽明大樓，市府大樓沒有空間，要借調檔案時可以搭交通車來回，由固定的人來調或由承辦人自己來調是不是要有一個統整，人力過來調卷會影響行政的效率。檔案府內外都有，檔案人員正式一個不夠要增加臨時人員，才可以順利調卷。」(C407)

「目前歸檔存檔都是收發在做，做為承辦人，我要檔案拿得到，公文辦好後可以馬上處理歸檔，不要有人來催辦就好，不會要求檔案的規定要怎麼做。在職訓練要多一些人了解這方面業務，才能配合的好。我不知道檔案科有辦在職訓練，我沒參加，也不知道派誰去，只有種子是不夠，因為以後不見得是他做，也不一定是他的業務，各機關收發都要聽，有狀況才容易上手。」(C308)

目前縣市合併最重要的工作是人員培訓，由現有人員(收發文)業務去調配，對檔案流程運作實務上軌道再去特聘新進人員做教育訓練，且現在去受訓的人員，以後也不一定就是他接檔案工作，他只是一個種子，傳承下來只有一邊做一邊學，相信會迎刃而解。

貳、受訪者異同分析

關於檔管者與使用者對縣府檔案管理「人力運用」和「專業知能」觀點之異同比較，請參閱表 5-2 之統整：

表 5-2 檔案管理者與檔案使用者對「創新學習構面」之異同

相同處	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檔管單位不是重要單位，在機關組織中未佔優勢地位 2. 檔管人力不足；檔案主管認為在人力結構與工作量來說是合理的，只須短期人力即可；檔管人員則認為在短期和長期人力上是不足的；檔案使用者認為檔管人力不足 3. 需加強實務操作面的訓練課程 4. 縣市合併最重要的工作是檔案移交和人員培訓
相異處	<p>檔案使用者認為縣市合併除了人員培訓外，能夠編製檔案工作操作手冊或說明書，可減少運作上窒礙。</p>

資料來源：研究者整理

小結

本節在人力運用和專業知能上，對於縣府檔案管理運作情形分別是：「檔管人力配置不足，檔案管理單位在機關組織未受到重視，必須爭取外部資源推展檔案業務」、「檔案主管長期出缺，影響檔管人員士氣及檔管業務之推動」、「檔管人員對實務操作面的訓練課程需求迫切」、「縣市合併最重要的工作是人員培訓」等。

第三節 財務構面分析

本節將對於經費預算中有關「預算編列」、「預算執行率」、「預算執行成果」等方面進行探討，依據對受訪人員「檔案管理單位承辦人員」和「檔案管理單位主管」深入訪談之結果，以下將分別探討之。

壹、臺中縣政府檔案管理運作現況

一、經費預算

(一)預算編列和預算執行率方面

依據檔案法第四條：「各機關管理檔案，應設置或指定專責單位或人員，並編列年度計畫及預算。」臺中縣政府依照規定編定年度施政計畫及預算，預算編列符合議會要求。99 年度縣府檔案管理業務施政計畫內容包括辦理檔案分類、登記、裝訂、典藏、應用及清理工作等，年度預算之預期成果在於「加強檔案管理，提高行政效率」。96 年至 98 年其預算執行率均達八成以上，經費有效運用；99 年預算數暴增是因應縣市合併，購置檔案櫃以及成立檔案管理中心和辦理縣府樓地板勘驗等。

以下為縣府檔案管理 96-98 年度預算編列和預算執行結果：

表 5-3 臺中縣政府年度檔案管理預決算表

年度	96 年	97 年	98 年	99 年
預算數	2,138,000	2,029,000	2,033,000	5,513,000
決算數	1,718,835	1,673,067	2,027,353	
執行率	80.39%	82.45%	90%	

資料來源：研究者整理

檔案管理者觀點

「有關經費編列相對於其他部門不是很充分，僅能維持最低的一般性運作，如有其他臨時性增加經費不足情況下，會動用預備金，今年動支三筆，分別是購買 135 萬檔案櫃、大樓成載力的鑑定 97 萬、檔案管理中心委託建築設計發包 50 萬，這些都是突發性業務，首長很支持。」(B207)

「臺中縣的公文量比臺中市的公文量大，經費相對應該要多才是，可是檔案不是那麼的受到重視，經費要增加不是那麼簡單，如過去曾編列五千萬要蓋檔案大樓，也沒有蓋成，所以經費最重要。」(A307)

「縣府想要推動某一項業務的時候，常礙於經費而無法進行，比如過去想要做線上調閱數位影像掃瞄，須要一筆很大的經費，鑑於過去辦理檔案回溯編目建檔曾簽出因人力不足，建請以件建檔委外方式並未通過一案，構想也就作罷，自覺縣府檔案工作沒有很好，以縣府目前的情況要達到金檔獎、金質獎難度很高，佔在中央主管的立場，應該要有補助制度，也和檔管局反應過，但檔管局認為這是屬於一般事務性的工作，縣府自己要編列年度預算支應，前任處長為此曾親自至檔管局爭取也沒有，而縣府預算數僅足夠支應一般事務性業務，對於專案性的工作比如檔案回溯和數位影像掃瞄等是有很大的困難。」(B102)

受訪者認為檔案管理非實體建設，不受重視，縣府每年編列預算僅能維持最低的一般事務性運作，如有臨時性業務或突發性業務，像縣市合併必須動支預備金緊急支應。想要做線上調閱數位影像掃瞄或委外建檔，也只能停留在構想階段。

(二)計畫與預算的配合度方面

1.檔案管理者觀點

受限於經費，縣府想要配合檔管局之政策或計畫是有困難的。

「檔管局在推動重大政策或專案計畫時，如果在經費上無額外補助，而由縣府撥出一筆經費在檔案管理上，對於本身的預算已捉襟見肘及排擠效應下，想要配合檔管局之政策或計畫是有困難的。」(B102)

受限於經費，無法提昇資訊化的程度。

「檔管局除了輔導以外，制定期程，給予經費等更積極的作法，希望藉著縣市合併的機會能讓所有各個機關、鄉鎮、學校的檔案管理都能提昇，甚至未來直轄市也能編列一些經費來補助所屬單位來提昇他們資訊化的程度。」(B107)

「向主管建議事項大部分都會支持，如有意見也是與經費有關，年度預算有優先順序，檔案非實體建設與人民權益比較沒有直接關係，所以也較不會受到重視。」(A108)

2. 檔案使用者觀點

「資訊化確實可以幫我們快速的找到資料，縣府檔案的經費能做到這樣，以資訊化的程度來說，已經難能可貴。」(C405)

「如果能掃瞄建檔，就可以不要龐大的地方放檔案，不過礙於人力經費，只能這樣。」(C408)

「很多時候限於經費、系統建置問題，沒有辦法做一定的要求或改進，當軟硬體跟不上的話，要求去改善是做不到的。」(C208)

使用者提到經濟部及商業司等主管機關補助地方機關工業科和主導商業科完成管理、登記、掃瞄、讀取資料庫功能等，建議檔管局儘速協助縣府完成檔案系統規劃與開發和補助。

「就使用單位而言，線上借調、資訊化程度、檔案管理這三項與經費都有關，須要經費來做檔案管理系統的研發開發，保存年限與政策有關，目前我們檔案管理系統沒有線上借調功能，需要經費龐大，像工業科經濟部補助開發完成管理、登記、掃瞄、讀取資料庫功能；商業科也已經做了由商業司主導的雲端，檔案要統合人才，各縣市統一不容易；檔案系統開發，

經費外，事先規劃如何做方向要出來，系統需要那些功能要先瞭解。」(C205)

貳、受訪者異同分析

關於檔管者與使用者對縣府檔案管理「經費預算」觀點之異同比較，請參閱 5-4 表之統整：

表 5-4 檔案管理者與檔案使用者在「財務構面」之異同

相同處	1. 年度預算經費偏低，影響檔案資訊化和相關業務推動 2. 受限於經費，想要提昇資訊化程度或配合檔管局之政策或專案性計畫是有困難的。 3. 檔管局除了輔導以外，給予經費等更積極的作法
-----	---

資料來源：研究者整理

小結

本節在財務構面上，對於臺中縣檔案管理運作情形分別是：「年度預算經費偏低」、「年度預算執行率均達八成以上，執行成效良好」、「受限於經費，想要配合檔管局之政策或計畫是有困難的」、「受限於經費，無法提昇資訊化的程度」。

第四節 顧客構面分析

本節將從「檔案應用」面向進行探討，依據對受訪人員「檔案管理單位主管」、「檔案管理單位承辦員」、「檔案使用單位主管」及「檔案使用單位承辦員」、深入訪談之結果，以下將分別探討之。

壹、臺中縣政府檔案管理運作現況

依檔案法第 18 條規定，有關國家機密、犯罪資料、工商秘密、學術技能檢定及資格審查之資料、人事及薪資資料、依法令或契約有保密之義務、為維護公共利益或第三人之正當權益之情事者，業務單位可以拒絕接受申請，民眾向業務單位申請，由業務單位審核，是否提供由業務單位認定。

縣府每季依規定將目錄彙送檔案管理局，並依規定程序辦理檔案檢調，完成註記，民國 96 分別訂定完成「臺中縣政府檔案開放應用要點」、「臺中縣政府檔案申請閱覽抄錄複製注意事項」、「臺中縣政府受理民眾申請閱覽抄錄複製檔案作業流程說明」及表格草案，俟簽奉核定即可實施。然因經費、空間設備及檔案科長一職長期出缺未補等因素至今尚未實施，民國 98 年底檔案科長雖補實，卻面臨縣市合併，無多餘人力。除了上述因素外，在硬體部分縣府目前亦尚未規劃設置檔案閱覽處所。

一、檔案管理者觀點

「在檔案應用方面，臺中市較強，他們檔案已經數位化，已經使用線上借調檔案，知識技術的成長是未來趨勢，目前受限於規劃和經費，但是主管很重視，未來要朝這方面努力。」(B203)

「我的工作就是檔案應用(目前只有草案出爐，因經費、空間未實施)。」(A302)

「臺中縣政府檔案開放應用要點」等相關草案 96 年已出爐，因人力、經費及空間等問題至今尚未實施。

「96 年「檔案開放應用要點」草案出來至今未實施，當時主管認為等有正式科長(當時只有代理科長)上任再處理，臺中市早就實施，可以說環環相

扣。」(A306)

「另外在硬體方面，臺中縣目前並未設置借調櫃台，這是我們未來要加強的地方。」(B210)

檔案開放是目前垢病最多的部分，檔案開放應為功能性開放，所謂功能性是指檔案的開放對民眾是有益處的，而不是街坊間訊息的來源，資訊管理階層包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，經過請、管理、開放，但絕不應為開放而開放，個人認為資訊管理的部分不夠嚴謹，甚至被用作攻擊他人，加強管理階層和授權可以減少弊端。」(B110)

「民眾向政府機關借調檔案，機關依檔案法第 18 條規定由業務單位審核，是否提供由業務單位認定，另依據政府資訊公開之原則，國家檔案或機關檔案公部門的記錄資料以開放為原則，例外為限制，民眾有權利應用與借調，這是民眾的基本權利，業務單位在受理時要有能力去判斷認定，而不是由檔管人員來判斷。」(B210)

業務單位檔案應用開放認定上常有困難，不清楚時從嚴認定，在檔案保護上往限縮方向做，影響到民眾知的權利。

「有關檔案開放應用臺中縣政府還未開始做，依據檔案法第十八條規定有涉及到國家機密、犯罪資料、工商秘密、人事、薪資等情形可以拒絕接受申請，業務單位在審核時也會有這方面的困擾，在調卷時常會提出是否可以公開，目前檔案法只列出不得公開事項，內容不夠具體，民眾會認為所申請的內容並未涉及不得公開事項，如能反向思考，將可以公開的事項在法規中明確列出，在認知上可以減少很多爭議，例如工商秘密之認定只有業務單位瞭解，是否得以公開應由業務單位自行認定，檔管單位無從判斷，雖然不得公開事項訂在檔案法第十八條，但是檔管人員也只能建議業務單

位尋找一些相關資料，如資訊公開法，或找縣府法制處協助解決。」(A110)

「檔案開放應用與資訊公開之區分，法制處曾告訴我們，承辦文件未歸檔時，民眾應用時要注意資訊公開這個部分，文件已歸檔，依檔案法第 18 條限制規定有關個人隱私，薪資應該保密，第 17 條則規定如何申請。」(A310)

二、檔案使用者觀點

「檔案的開放應用這個問題必須回歸業務單位，檔案以公開為原則，不公開為例外，檔案是否公開是由業務單位來認定，屬於檔案作業的後端，過去業務單位的作法是能不提供就不提供，能不影印就不影印，這是檔案開放應用後最大的不同，現在是只要符合檔案法得規定，我們就會提供。」(C105)

「檔期法實施後，基本上民眾申請案件，只要不涉及不可對外公開，在業務權責範圍內會給予提供。」(C102)

檔案開放應有周全資訊管理，包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，加強管理階層和授權可以減少弊端。

「公務人員本身自己要瞭解資訊公開的限制規定。」(C104)

「民眾借調基本上是較應用層面的東西，處理上是庶務性的東西，與外部環境因素的相關性不高，工商資料涉及個人隱私機密文件不能公開多少會有，可以提供我們會回答，不能提供我們會告知，個人隱私保護是有必要的，向民眾清楚說明不會有什麼問題。」(C204)

「議會或檢調單位我們會先過濾一下內容，通常不會直接印給他，會另外用公文或影本給他，檢調單位要什麼事先都會詳細列出來，要影本或原卷，這個我們無法拒絕；至於其他單位調卷，政治上我們會先就全方位的考慮，

媒體也不會直接印給他，會考慮再考慮；民眾有需要，在私權糾紛部分比較多，我們不會直接調給他，會告訴他大概情形，為了解決問題真的有需要，由法院來調卷，那時我們再調；民眾只要不是敏感問題就可以調給他，像一些字體錯誤，不相信自己寫錯或附的資料有不對，會當場調給他佐證，民眾信服後，重新整理資料進來，再做變更動作。」(C304)

「檔案開放應用這部分，涉及較多的是個人隱私，我們不會將個人基本資料公開或是以密件處理，如機關要調閱資料，必須出示公文，國家安全則較少涉及。」(C109)

「某一些時候，民眾需要公部門發的文或函，用這個來證明以前曾經辦過的登記或申請，資訊化程度夠的話，不須來申請，我們不能直接將資料移給他，只能發文或函告知對方情況如何，做為證明答覆，民眾不很理解，政府要再發文，不能將資料直接印給他。(C209)

檔案法第 18 條限制公開部分，內容不夠具體，易引起爭議。

「檔案限制應用認定上有困難，用負面表列，不能很清楚，會有從嚴認定，保留單位自行認定行政裁量權，正面表列是可以，怕沒列到或不勝列，在無法認定行或不行，對資訊公開產生疑義，在無法解決時候，只有請示上級機關，有關解釋文往往似答非答，沒有明確可或不可，問了後花了很多時間還是不明確，行政機關只好從嚴認定，為了檔案法第 18 條規定運作上更順暢，或許有一些特殊狀況，列舉情況有明確定義，業務單位有依據，有詳細一點子法或解釋令規範會比較好，不清楚從嚴認定，在檔案保護上往限縮方向做，以避免公務員有不當行為，或因不詳細造成遺憾，有出入時與主管可以討論，照法令規定，如真的見解不同，也不是每一件從嚴，行政裁量不能無限上綱，會遇到是難免，明確一點規範，針對實務需求來修訂好一點。」(C209)

「關於檔案開放應用，只要不涉及限制公開規定，就要公開，這是為了保障人民權益，也涉及資訊公開法相關法規，既然立法就不應該拒絕，除非涉及限制公開。不清楚是否可以公開時，我們先會法制處，他們往往要由業務單位自行認定，建議法制處能明確告知是否應公開，法制處會附上一大堆條文，然後要由業務單位自行認定，或者我們去問主管，主管考慮了很久，然後說不要，如果不礙於不能公開，主管就說可以，一般由主管決定。」(C409)

「未深入了解。」(C509)

檔案法實施後，基本上民眾申請案件，只要不涉及不可對外公開，在業務權責範圍內會給予提供，過去業務單位的作法是能不提供就不提供，能不影印就不影印，這是檔案開放應用後最大的不同，現在是只要符合檔案法得規定，我們就會提供。涉及較多的是個人隱私，機關要調閱資料，必須出示公文。

貳、受訪者異同分析

關於檔管者與使用者對縣府檔案管理「檔案應用」觀點之異同比較，請參閱表 5-5 之統整：

表 5-5 檔案管理者與檔案使用者在「顧客構面」之異同

相同處	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檔案開放應用先要有周全資訊管理，包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，加強管理階層和授權可以減少弊端 2. 檔案法實施後，基本上民眾申請案件，只要不涉及不可對外公開，民眾有權利應用和借調 3. 檔案開放應用應儘快實施
相異處	檔管單位認為檔案以開放為原則，限制為例外，業務單

	<p>位本身在受理時要有能力去判斷認定，而不是由檔管人員來判斷</p> <p>使用單位則認為檔案法第 18 條有關限制公開部分，內容不夠具體，易引起爭議</p>
--	--

資料來源：研究者整理

小結

本節在檔案應用上，對於臺中縣檔案管理運作情形分別是：「縣府檔案開放應用至今尚未實施」、「檔案以開放為原則，限制為例外，業務單位在受理時要有能力去判斷認定」、「檔案法第 18 條限制公開部分，內容不夠具體，易引起爭議」等。

第五節 綜合分析

從平衡計分卡在績效衡量上，以財務構面、顧客構面、創新及學習構面、內部流程構面等四個項度，來評估組織績效，在每一個項度間的關係，是環環相扣的，彼此具有因果循環的關係存在。為了更深入瞭解縣府檔案管理運作情形和縣市合併所衍生的問題，綜合分析受訪者的答覆如下：

壹、臺中縣政府檔案管理運作成效分析

一、在內部流程構面上

內部流程構面認為，衡量指標時必須要先思考「什麼是我們必須擅長的關鍵流程？」然後，討論的焦點目標應置於，如何使目前的流程變

得更順暢，或是如何改善現有的流程，所強調的是組織作業流程上之表現。從既有的流程中，規劃出更有效率的作業方式。檔案管理事業建立，首先需要建立起制度化的法令規章，並賡續完成標準化的管理制度，配合檔管局十年發展計畫策略中「健全檔案管理制度，提高國家檔案質量」，「提供妥適典藏環境，保存維護國家檔案」及「加強檔案數位化管理，確保檔案資訊安全」。在績效衡量上，可採工作目標的達成與流暢率及創新建議數外，亦應從顧客的需求面思考，善用顧客服務滿意度所顯示之訊息，作為內部流程改善之參考依據，進而提升組織整體的服務品質。惟縣府目前的借調作業流程，深受檔案無法集中管理影響。

縣府檔案公文每年年產量約有 35 萬件左右須要處理，在面臨人力(本身無多餘人力)及經費不足(委外經費龐大)情形下，自民國 91 年開始運用檔案替代役男，以「卷代替件」方式協助登打回溯檔案，至今尚未完成所有檔案回溯編目建檔，較檔案法之規定於民國 97 年完成檔案回溯編目建檔落後了二年。

縣府於民國 97 年才開始著手辦理檔案銷毀，相較於其他縣市政府落後很多。目前檔管單位僅對勞工處、主計處和財政處等三個單位完成部份檔案銷毀。今年因縣市合併，檔管局要求縣府暫緩檔案銷毀作業。

對於逾期未還或遺失檔案，使用者認為檔管單位本身應負大部分責任，管理單位就必須要有積極的動作，要有一個自己本身的監督機制，才有辦法將積習改善。管理單位為減少檔案毀損或遺失，以不調原卷或另外影印一份存檔及加強主動稽摧來改善。至於平時借調檔案過程順利，只是府外調卷時效上會受影響。

縣府檔案儲存空間不足，分置各處，致檔案無法集中管理，因此

對於檔案儲存空間規劃，實為縣府目前刻不容緩之課題。且縣府現有之檔案庫房均不符合檔案法之相關規定，未來期望能獲得新首長在這方面之支持。

受訪者指出縣府檔案資訊化僅就基礎(本)面運作是夠的，礙於經費，並未進一部規劃全能影像掃描、線上簽核、線上借調，所以縣府整體資訊化的程度是十分不夠的。

二、在創新學習構面上

從創新學習構面的觀點來看，平衡計分卡的四個構面是環環相扣的，創新學習構面驅策著內部流程、財務及顧客三個構面的發展。要達到檔案管理局十年發展策略中「健全檔案組織功能，提昇專業知能及管理效能」發展目標，其中亦將「全面推展檔案管理專才教育」列為重要的努力方向。在績效衡量上，採以員工的角度，加入員工對組織的滿意度、組織對內部員工之支持度，以及員工的工作士氣等做為衡量方向，所以人力不僅是爭取檔案事業發展所需，員工之工作士氣對於檔案管理成效產生之影響更大。

由於角色不同，檔案主管與檔管人員二者在「人力運用」上看法即不同，檔案主管認為就人力結構與工作量來說是合理的，只須短期人力即可；檔管人員則認為在短期和長期人力上是不足的，但以檔管局所訂定檔管人員員額配置計算方式，縣府檔案人力配置明顯不足，且現有人力中臨時人員佔所有檔管人力比例高達46%，接近半數，現階段不足人力均依賴短期就業人力及檔案替代役男支援，且檔案科長出缺五年未補實，對檔管人員士氣影響甚大。

受訪者認為檔管局未來在辦理相關的訓練課程時，能考慮增加實務操作面的課程而非只是書面上的講解；或由檔管局定期培訓縣市政

府種子教師，再由種子教師去訓練縣市政府所屬機關較為理想。

三、在財務構面上

從平衡計分卡的建構順序來看，應以財務面的策略目標及衡量指標為先，財務也是影響檔案管理運作成效重要之因素之一；檔案管理事業為非營利機關，並非以獲利性為主要目標，因此在財務構面的策略方向，則將焦點集中在預算的執行效率、以及如何在有限資源下，達到「社會成本極小化，社會福利極大化」之目標。在績效衡量上，可採以經費執行效率、經費達成率，乃至預算與施政計畫之配合度等來作為績效衡量之重點。

縣府檔案預算僅能維持最低的一般性運作，檔管局在推動重大政策或專案計畫時，如果在經費上無額外補助，在縣府本身的預算已捉襟見肘及排擠效應下，想要配合檔管局之政策或計畫和提昇資訊化程度是有困難的。

四、在顧客構面上

在顧客構面中，配合檔案管理局十年發展策略中「創造檔案價值，便捷檔案應用服務」發展目標及其分支目標，包括檔案目錄查詢率、數位化檔案完成量、檔案調閱速度、文獻目錄編制數以及以顧客的角度與立場，藉由檔案顧客(檔案使用者)的滿意度調查、受理顧客抱怨的次數統計與抱怨處理之回覆時間統計等方式，利用調查與統計分析後的數值，主動瞭解檔案顧客整體與主觀的滿意程度，並從顧客最直接的反應與回饋，作為服務品質改善的參考依循。

民眾向縣府申請或查詢檔案資料，必須透過業務單位，檔管人員認為檔案以開放為原則，限制為例外，業務單位在受理時要有能力去

判斷認定，而不是由檔管人員來判斷；另檔案法第 18 條限制公開部分，只列出不得公開事項，內容不夠具體，易引起爭議，而業務單位在認定上常有困難，不清楚時從嚴認定，在檔案保護上往限縮方向做，雖不是每一件從嚴，而行政裁量不能無限上綱，檔案法如能明確一點規範，或針對實務需求來修訂，可以減少爭議。

貳、縣市合併應重視的課題

一、縣市合併工作量暴增，代表會是移出單位，而公所是接收單位，公所和代表會的配合度影響到合併業務的推動。這個問題須由地方政府依縣市合併作業小組作成決議辦理。

二、縣市合併最困難也是最重要的還是合併前檔案清查和移交，臺中縣檔案量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高。縣市合併前將檔案清冊完整移交各單位，檔案歸還各單位時，能夠交接清楚。管理者和使用者都認為檔案移交很重要。

三、縣市合併檔案移交規劃分二個階段，第一個階段檔案清冊移交，在公法人消滅前完成，移交給新機關；第二個階段檔案實體移交，臺中市政府預定在 100 年 4 月完成移交，臺中縣政府預定在 100 年 11 月完成移交，縣市合併一年內全部完成。未來期望能在大台中市找到新的地點統籌規劃以及新首長之支持。

綜合以上訪談分析，以平衡計分卡四個構面，對應檔案管理局十年發展計畫策略業以規劃五十四個評估指標及機關檔案管理金檔獎初評表二十三個評審項目中，擇取對於地方機關檔案管理運作影響最重要或最迫切需要改善的指標，作為歸納縣府檔案管理運作成效及縣市合併課題之衡量指標，如表 5-6：

表 5-6 臺中縣政府檔案管理運作成效分析表

平衡計分卡四個構面	目標	衡量指標	運作成效
內部流程構面	健全檔案管理制度，加強檔案數位管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理檔案回溯編目建檔 2. 依規定辦理檔案銷毀 3. 確實辦理檔案清查 4. 依程序辦理檔案借調與歸還 5. 檔案儲存 6. 檔案移交 7. 機關檔案管理資訊化程度 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檔案法規定應於 97 年完成回溯建檔，惟縣府尚有部分未完成 2. 97 年始著手辦理，檔案銷毀進度落後 3. 每年辦理檔案清查 4. 逾期未歸還或遺失的檔案甚多 5. 檔案儲存空間不足，且未符合「檔案庫房設置基準」 6. 縣市合併檔案移交要清楚 7. 線上簽核、線上借調、全能影像掃瞄等尚未規劃，資訊化程度不足
創新學習構面	健全檔案組織功能，提昇專業能力及管理效能	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設置或指定檔案管理專責單位或人員 2. 編列檔案管理年度計畫及預算 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依規定設置檔案管理專責單位，人力配置未符「機關檔案管理人員配置基準」 2. 依規定編列，年度預算僅能維持最低的一般性運作

		<p>3. 爭取外部資源推展檔案業務</p> <p>4. 組織對員工的支持度</p> <p>5. 員工的工作士氣</p> <p>6. 機關檔管人員訓練規劃與訓練情形</p>	<p>3. 申請短期就業人力及檔案替代役男協助</p> <p>4. 檔案主管以往長期出缺，影響檔管業務</p> <p>5. 機關組織未受重視，員年士氣受影響</p> <p>6. 雖有多方面的訓練管道，惟實務面操作課程較缺乏</p>
財務構面	機關年度預算執行成果	<p>1. 經費執行效率</p> <p>2. 經費達成效率</p> <p>3. 預算與計畫配合度</p>	<p>1. 年度預算行效率達八成以上</p> <p>2. 專案性或突發性業務必須動支預備金</p> <p>3. 受限於經費，預算與計畫配合度較難達到</p>
顧客構面	創造檔案價值，便捷檔案應用服務	<p>1. 每季辦理檔案目錄彙送檔管局</p> <p>2. 訂定檔案應用須知或相關服務要點</p> <p>3. 提供檔案應用空間及說明標示</p> <p>4. 檔案應用服務時效</p> <p>5. 檔案應用便利性</p>	<p>1. 依規定辦理檔案目錄彙送</p> <p>2. 「臺中縣政府檔案開放應用要點」等相關草案已訂定，然迄未實施</p> <p>3 檔案應用空間尚未規劃</p> <p>4. 檔案分置四處，府外調卷受影響</p> <p>5. 尚未實施線上借調，檔案應用效率有待加強</p>

資料來源：研究者整理

小結

對照本研究第二章文獻探討和第五章訪談資料分析，得知檔案管理制度法制化後，大多數政府機關和縣府現階段待改善的問題仍然存在；對這些待改善的問題，檔案管理者與檔案使用者或主管與承辦人二者間因角色期望不一致，在人力配置及檔案借調逾期未還，其責任歸屬和檔案遲未銷毀、檔案開放應用等問題觀點上有差異外，其他方面的觀點大致相同；另外檔案使用者在有關縣市合併教育訓練和加速資訊化程度這二個面向上之需求則較檔管人員為高；又檔案開放應用對於業務單位認知改變最大，由過去能不提供就不提供，到現在只要符合檔案法規定就會提供，這是檔案開放應用前後最大的不同。

第六章 結論

本研究藉由縣府與北、高二直轄市政府檔案管理體系之比較，以及檔案管理者和檔案使用者二者不同的角度來檢視影響縣府檔案管理成效的因素，並探討縣市合併所面對的課題，其中有關臺中縣政府與北、高二直轄市政府檔案管理體系之探討已在第三章論述。本節則以檔案管理之「組織體系」、「作業方式」、「資訊化程度」、「人力運用」、「專業知能」、「經費預算」、「檔案應用」和「縣市合併」等不同面向做進一步歸納，並將研究結果作成結論提出建議。

第一節 研究發現

本研究依據前述績效管理、組織結構、檔案管理制度等相關理論及臺中縣檔案管理實證研究為基礎，說明研究發現及結果如下：

壹、「組織體系」對檔案管理運作的影響

縣府與北、高二直轄市政府檔案管理組織體系不同，其組織發展策略也不同；由於北、高二直轄市政府檔案業務隸屬於秘書處，秘書處為一獨立機關，僅負責該處之檔案業務；而縣府檔案業務隸屬於行政處，行政處為縣府之單位，非一獨立機關，除了負責該處之檔案業務外，縣府內 18 個單位之檔案業務均涵蓋在內，因上述組織體系之不同，其組織發展策略也不同，北、高二直轄市政府之檔案業務側重企劃性、統籌性之業務，業務主體以策略面為主，執行面為輔；而縣

府檔案業務則側重事務性、例行性業務，業務主體以執行面為主，策略面為輔。

貳、「作業方式」對檔案管理運作的影響

一、檔案儲存空間不足，分置四處，致檔案無法統一集中管理，檢調效率不彰，執行檔案後端作業須耗費較多人力和成本，這是除了人力、經費外，影響檔案管理成效最大的因素。縣府目前尚未開放檔案應用，因此民眾借調檔案必須先向各業務單位提出書面申請，各業務單位再填具調卷單送檔案科，加上縣府檔案分置府內外四處，不僅增加檔案搬運成本且不利檔案妥善保存，在借調時效上受影響，府外調卷也常須半天人力往返。業務單位與民眾常須等候。

依檔案科現有人力，其中一半以上人力 7 人(包括工友 1 人臨時單工 6 人)每日須負責受理各單位府外檔案借調作業，其間所付出之人力與成本無法估計。

二、檔案銷毀進度落後，而檔案銷毀清冊只列檔名，業務單位僅就保存年限是否屆滿這個部分審核，無法得知是否具有歷史保存價值，只得將全部檔案移送文史單位篩選，造成文史單位的大塞車，影響到檔案銷毀時效；縣府自民國 91 年至 97 年期間，整整六年並未著手辦理檔案銷毀，其原因在於檔管人員本身對檔案銷毀之重要性認知不夠和積極度不足，因此遲致 97 才開始辦理，和其他機關比較落後很多，一方面檔案不斷增加，檔案儲存空間不足，一方面檔案又未辦理銷毀情況下，造成縣府每一年都必須將規劃和搬遷檔案庫房列為重要施政計畫之一，檔管人員如能一開始就積極理檔案銷毀，相對的也可以有效舒緩檔案庫房不足的壓力。

另外檔案管理人員在辦理檔案銷毀時須先編制檔案銷毀目錄，再送業務單位審核，而業務單位僅就其保存年限是否屆滿這個部分審核，至於是否具有歷史保存價值並不清楚，這是由於檔案銷毀目錄僅記載檔號、案名、案由、來(受)文者、收、發(來)文字號、文件產生日期、保存年限、基準項目編號、註記等基本資料，因此業務單位會將大部份的檔案送文史機關去做篩選，文史機關要篩選的檔案非常多，常歷時數月，造成文史機關大塞車，也造成檔案銷毀歷程冗長，影響檔案銷毀時效。

參、「資訊化程度」對檔案管理運作的影響

縣府檔案資訊化程度非常不足，僅能維持基本(楚)面的運作，檔案回溯編目建檔至今尚未完成，當初並無足夠經費「以件委外」，事後又未進一步校對，有關歷史檔案調閱的困難度，未來在檔案借調將受影響；而縣府檔案資訊化，礙於經費，並未進一部規劃全能影像掃描、線上簽核、線上借調，所以整體資訊化的程度是十分不夠的，受訪者雖然認為這是縣府資訊處應該要檢討的地方，但研究者認為除了經費外，檔管單位本身是否重視才是最重要因素，因為這牽涉到文書作業的整合和長官對電腦的認識是否透徹，資訊處只是提供協助。

另外依檔案管理局 97 年底所作「全國檔案資訊系統問卷調查」，蒐集機關實施公文線上簽核之現況，經調查統計擁有「線上簽核」電子檔案之機關共 265 個機關，而實施公文線上簽核作業之機關共計 34 個，僅占 12.8%。檔案管理局於民國 99 年對基層檔管人員辦理「電腦檔案資訊安全研習」，已將線上簽核納入教材，檔案主管機關和檔管單位之決心及重視程度，對於檔案資訊化推動是有影響的。

在經費人力不足之下，縣府只得爭取檔案替代役男協助檔案管理

工作，檔案替代役男接受軍事基礎訓練及專業訓練後至本府檔案科擔任輔助性工作，包括協助辦理檔案分類、編目、歸檔與檔案回溯編目建檔工作，人力不足也是縣府至今回溯編目建檔尚未完成原因之一。

肆、「人力運用」對檔案管理運作的影響

縣府檔管人力不足，檔案主管長期出缺，嚴重影響檔管人員士氣，及檔管業務的推動；就人力結構和工作量而言，檔案業務主管與檔案承辦人雙方認知有差距，檔案業務主管認為現階段人力結構和工作量是合理的，而檔案承辦人則認為須增加人力，二者因角色職務不同而有不同看法，然若依照檔管局規定人員配置標準，縣府人力配置明顯不足。至於檔案主管長期出缺，只派代理，凸險檔案業務未受重視，檔管人員士氣受到影響，也直接影響到檔案管理運作之成效，可以說環環相扣。

伍、「專業知能」對檔案管理運作的影響

檔管局和縣府過去所辦理相關教育訓練，偏重於書本上的講解，未能重視實務面操作，加上檔管人員異動頻繁，問題一再出現，專業知能有待加強；雖然檔管人員在增進檔案管理知識技術有許多管道和層面，檔案管理局定期會辦理相關研習，或針對個別法規講習，縣府本身經費夠的話，也會對所屬機關辦理教育訓練，同時檔案管理局也有電子報、週刊、月刊、專書等；檔案學科也併入國家考試科目，在學校設有科系，然而這些相關的研習或訓練課程，大都偏重於書本上的講解，加上檔管人員異動頻繁，包括附屬機關和鄉鎮市公所在實務操作面上一再出現問題，影響到檔案管理運作。未來有必要強化檔管人員在實務操作面訓練。

陸、「經費預算」對檔案管理運作的影響

縣府年度預算僅能維持最低的一般性運作，受限於經費，想要配合檔管局之政策及計畫和提昇資訊化程度是有困難的。就縣府而言最大的問題應該是財政的問題；誠如一位資深檔案管理者受訪時的一段話，對於經費影響檔案管理運作，作了最好的注解，「縣府想要推動某一項業務的時候，常礙於經費而無法進行，比如過去想要做線上調閱數位影像掃描，須要一筆很大的經費，鑑於過去辦理檔案回溯編目建檔，曾簽出因人力不足，建請「以件建檔」委外方式並未通過一案，構想也就作罷，自覺縣府檔案工作沒有很好，以縣府目前的情況要達到金檔獎、金質獎難度很高，佔在中央主管的立場，應該要有補助制度，也和檔管局反應過，但檔管局認為這是屬於一般事務性的工作，縣府自己要編列年度預算支應，前任處長為此曾親自至檔管局爭取也沒有，而縣府預算數僅足夠支應一般事務性業務，對於專案性的工作比如檔案回溯和數位影像掃描等是有很大困難。」，對於財政狀況較佳之機關這筆經費也許不成問題，但對於財政狀況不佳之臺中縣政府，即使檔案管理單位想做，受限於經費，也無法達成。所以財政問題確實是影響臺中縣政府檔案管理成效之主要原因之一。

研究者認為雖然縣府年度預算雖偏低，但從檔管局在財務構面所訂定的績效衡量指標「經費執行效率」、「預算與計畫的配合度」來看，縣府本身預算對於上述績效衡量指標之「經費執行效率」是有績效的，但「預算與計畫的配合度」則較難達到。其中包括民國 97 預算已編列 5000 萬元興建檔案庫房計畫，後來縣府考量財政因素，終止該計畫並未執行，以及檔案回溯編目建檔也因經費問題，未能順利執行「以件委外」計畫等。

柒、「檔案應用」對檔案管理運作的影響

「臺中縣政府檔案開放應用要點」等相關草案，民國 96 年雖已出

爐，然迄今未能實施，借調案件中逾期未還之比率甚高，內部運作機制有待檢討；受訪者認為檔案開放至今未能實施與經費、空間規劃及檔案科長一職長期代理未補實等因素有關，民國 98 年底檔案科長雖補實，卻面臨縣市合併，無多餘人力並未實施，在硬體部分縣府目前亦未規劃設置檔案閱覽處所。研究者認為檔案開放應除了相關法規外，還要有周全資訊管理，包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，以及加強管理階層和授權以減少弊端，上述經費、空間規劃、法規及資訊管理等配合，這些都必須要檔案科長來統籌規劃，檔案科長出缺 4 年確是檔案開放應用至今未能實施的主要原因。

為了效消弭調借檔案逾期不還情形，縣府每年辦理稽催 3 至 4 次，提醒業務承辦人謹慎保管文件且用畢後請立即歸還，然而經稽催後逾期未還之比率仍然很高，其中大部分係屬司法、檢調及相關行政機關系統調用無法立即歸還者居多。對於轄內經洽催三次仍不規還者，應簽請機關權責長官處理，檔管單位平時未能落實「臺中縣政府所屬各機關學校公務人員平時獎懲標準表」之規定，主動簽報議處，至於借調檔案是否要用原卷亦值得檔管單位檢討。

捌、「縣市合併」對檔案管理運作的影響

縣市合併最重要的工作是檔案的移交和人員的培訓，臺中縣檔案量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高。還有公所和代表會的配合度也都影響檔案能否順利移交因素。最困難則是合併前檔案的清查和移交，要將四、五十年的檔案在短期內順利的移交到各機關，而且要協助訓練各機關的檔案管理人員能夠獨立運作，這是一項耗大的工程。臺中縣、市政府原有之府內單位，可能因為機關組織調整，所屬(轄)相關機關單位亦可能產生機關組織整併、內部調整、改隸或裁撤；而檔案移交作業期間，縣市政府應就本縣(市)檔案移交接管相關作業及期程之規劃與執行等事項，向所屬(轄)機關辦理說明會，並善盡督導與輔導

之責任，縣府檔管人員一方面要完成本身檔案清查、移交以及分梯次的人員訓練、將每月執行情形報送主管機關檔案管理局外，一方面要維持現階段檔案管理的正常運作，同時還需輔導代表會的檔案順利移交給鄉鎮市公所，這是台中縣、市政府檔管單位不同的地方。

第二節 研究建議

根據本研究之文獻探討、深度訪談及研究發現，提出對「檔案管理局」、「縣府檔案管理單位」、「縣市合併檔案管理」相關建議如下：

壹、對「檔案管理局」的建議

一、對於保存年限屆滿的檔案須馬上銷毀或有緩衝的期間，在檔案相關法規中能有明確規範

檔案法第十二條僅就檔案未逾法定保存年限或未依法定程序不得銷毀，但對於已逾法定保存年限之檔案，究竟是保存年限屆滿馬上銷毀或有緩衝的期間，並未明確釐清或規範，檔案法如能明確規範保存年限屆滿馬上銷毀，應能促使各機關檔管人員重視及加速檔案銷毀。

二、加強實務操作面的訓練課程或定期培訓縣市政府種子教師，以提昇基層檔管人員的專業知能

建議檔管局未來在辦理相關的訓練課程時，能考慮增加實務操作面的課程而非只是書面上的講解；或由檔管局定期培訓縣市政府種子教師，再由種子教師去訓練縣市政府所屬機關和鄉鎮市公所之檔管人

員，確實提昇基層檔管人員在實務方面的專業知能。

三、檔管局在推動重大政策或專案計畫時，能酌予支援地方機關人力和經費

檔管局在推動重大政策或專案計畫時，執行面須考慮地方機關檔案管理人員的配置或提供短期人力、經費等，例如檔管局原要求各機關依規定於民國 93 完成能回溯編目建檔，因大多數機關反應三年回溯建檔太匆促，致檔管局先延至 95 年，後再延至 97 年；或要求符合檔案法有關檔案庫房設置之標準時，針對檔案量龐大或者財政特別困難之縣市政府，或能比照其他中央主管機關做法，對於主動配合檔管局政策或計畫以及提出一定比例自籌款之機關，在經費上酌予額外補助。

檔管局除了輔導、制定期程以外，給予經費等更積極的作法，希望藉著縣市合併的機會能讓所有各個機關、鄉鎮、學校的檔案管理都能提昇，甚至未來直轄市也能編列一些經費來補助所屬單位來提昇他們資訊化的程度。

四、有關檔案開放應用限制公開的部份，能針對實務需求面修訂或釋示，以利檔案應用申請

有關檔案開放應用，目前檔案法第 18 條規定得拒絕申請應用檔案之事由，只列出不得公開事項，由於內容不夠具體，而檔案法及其相關子法中除「機密檔案管理辦法」外無其他進一步解釋或規範，使得業務單位和民眾雙方在認定上易引起爭議或者有一些特殊狀況，業務單位本身無法認定時，行政機關會往限縮方向或從嚴認定，為了保障民眾知的權利，建議檔案中央主管機關法對於列舉情況能有明確定義或有詳細一點子法和解釋令規範，針對實務需求面來修訂，在認知上可以減少很多爭議。

貳、對「縣府檔案管理單位」的建議

一、加速檔案管理資訊化，提昇效率與效能

電子化政府中檔案管理資訊化是一個未來趨勢，不僅可以提高效率，亦可提高政府效能；縣府檔案管理資訊化程度非常不足，檔管單位應加速規劃完成檔案回溯編目建檔、公文線上簽核、線上調閱、全能影像掃描，同時做好線上註冊資訊安全防護機制以及人員訓練等，若經費不足，應逐年編列預算，分階段陸續完成，如此可減少人工調卷次數、紙本、工作量，減化流程，提升效率。

二、應儘速完成檔案回溯編目建檔工作，以利檔案借調或查詢

縣府檔案回溯進度落後，回溯係以卷建檔，非以件建檔，以及回溯的品質與正確性不一情況下，平時在借調或查詢檔案時必須借用人工查閱索引簿來調卷，增加借調、查詢的困難；為解決上述問題，應儘速完成回溯建檔，以及進一步完成檔案調卷文件影像掃描，以利線上調閱，由檔管人員將檔案掃成 PDF 格式影像檔，採壓縮加密方式，透過電子郵件系統將電子檔傳送調案人所屬縣府公務信箱，同時必須確保加密掃描影像資料傳遞之安全性，解壓縮密碼規定由檔管人員親自交付調案人收執，調案人則須負落實密碼及資料保全作業，避免資料外洩之責任。如此不僅可以減少調閱歷史檔案之困難度，同時配合政府實施節能減碳政策，朝無紙化作業準備。

三、檢討內部檢調作業機制，落實「機關檔案檢調作業要點」，避免借調原卷，以保存檔案為要

檔案檢調係指機關內(內部顧客)或機關間(外部顧客)因業務需

要，提出借調申請，由檔管人員簽請權責長官核准後調取，過去在討論政府檔案開放應用時大都將重點置於外部顧客，而事實上機關內部顧客資訊化的需求與提供，遠較外部顧客來得大；同樣的縣府檔案經稽催後逾期未還、遺失之比率仍以內部顧客為多。檔案管理單位為減少檔案毀損或遺失，應落實「機關檔案檢調作業要點」，以不借調原卷為原則或必要時另外影印一份存檔及加強主動稽催來改善目前之缺失。

四、檔案採微縮或數位化方式典藏管理，舒解檔案儲存空間的壓力

檔案儲存以統一規劃、集中管理為原則，然由於檔案庫房的設置，涉及諸多專業技術要求，諸如結構載重之計算與評估、恆溫恆濕空調系統之設置、消防安全設備之設置等，均需預先規劃與興建，始符合檔管法有關檔案庫房設置的要求，由直轄市政府規劃建置檔案管理大樓，應是根本解決之道，惟縣市合併在即，檔案庫房需及早規劃，時程上恐緩不濟急，又檔案保存的維護包括儲存形式，典藏環境及空間，惟有良好的保存方式及典藏環境，才能確保檔案的壽命，發揮其使用的價值；然縣府檔案儲存空間不足，儲存空間不符「檔案庫房設施基準」，目前檔案庫房分置五處，不僅調閱不易，且無法集中管理，加上縣府檔案數量累積迅速，在典藏空間有限情況下，未來應考慮檔案採微縮或數位化方式典藏管理，以減少空間使用，以符檔案管理統一規劃，集中管理之原則及資訊化時代的要求。

五、機關宜善用績效評估，樹立檔案管理標竿作為，激勵檔案管理人員工作士氣

績效評估是組織運用既定的工作目標，來衡量內部成員工作表現與單位作業成果之表現；並將衡量結果作為激勵員工，與提供未來發展策略之重要依據。對組織整體而言，績效評估的實施，將帶來正面

的具體效用。

檔案管理局設立「機關檔案管理金檔獎」以及「積優檔案管理工作人員金質獎」，並訂頒「機關檔案管理金檔獎評獎實施要點」與「機關績優檔案管理人員選拔獎勵要點」，針對中央及地方各級機關檔案管理作業實施評鑑與獎勵；目的在於提升檔案管理績效，建立工作榮譽感，樹立現代檔案管理之最佳標竿。機關主管一方面宜善用並藉由此一屬於檔案管理同仁的個人獎項，激發所屬檔管人的榮譽心，提供獎勵以提高工作同仁的士氣，另一方面亦可藉由評獎的過程和積極的表現方式，來促進機關首長對檔案管理之重視與支持。

六、檔案開放應用應有周全資訊管理與規範，以減少弊端

近年來各國推行電子化政府政策，各機關因業務而產生電子檔案日益增多，如何管理與應用電子檔案是一項重大課題與考驗，加上網際網路風行，民眾要求線上申請與應用檔案，以電腦管理資訊系統進行資料查詢、統計等相關事項，更促使各機關加速進行紙質檔案典藏數位化工作，縮短檢調時間，提高行政效能。

未來縣府檔案開放應用勢在必行，但檔案不應為開放而開放，首先必須讓員工(管理與使用者)瞭解電子檔案管理目標、責任與授權，強化員工檔案管理教育訓練，及建立員工共識與檔案管理制度，因此縣府除了相關法規的制定外，對於檔案開放應用必須要有妥善周全資訊管理，包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，加強管理階層和授權可以減少弊端。

參、對「縣市合併」檔案管理的建議

一、縣市合併前確實完成檔案移交和人員培訓，以利檔管的運作

縣市合併最困難也是最重要的是檔案清查和移交，如依北、高二直轄市現行檔管組織體系，民國 99 年 12 月 25 日臺中市直轄市政府成立後其所屬機關所產生之檔案，由各機關負責管理。因此所有檔案必須在合併前完成檔案移交，如果無法完成檔案實體移交，至少須完成檔案清冊移交。縣府檔案量大，分散各處，檔案又有錯置情形，清查的難度很高。縣市合併前將檔案清冊完整移交各單位，檔案歸還各單位時，能夠交接清楚。至於人員培訓更是重要，必須先培訓各單位檔管人員能夠獨當一面，也能妥善管理，以利檔案移交和檔案運作，為使各機關檔管人員能夠儘速熟悉作業流程，建議縣府檔管單位能夠編製檔案工作操作手冊或說明書，可減少運作上窒礙。

二、統籌規劃制定新的檔案管理策略，俾使合併後直轄市政府及所屬機關有所依循

縣府內部各單位目前並未設檔管單位，行政處只能置重點於例行性、事務性之業務，縣市合併改制後，組織編制重新調整，組織編制擴大，可朝企劃性、策略性和創新性之業務規劃，在檔案管理方面，可依據檔案管理局訂定的法令規定並參考北、高二直轄市的作業模式，統籌規劃制定新的檔案管理策略，俾使未來臺中市政府及所屬機關有所依循。目前縣、市政府各自歸檔之檔案、人員、庫房與資訊系統等，於縣市合併改制後，將依據新的組織編制重新檢討訂定新的作業規定與配置，統籌規劃整合，俾利因應未來組織升級，業務擴充需求。

三、落實檔案管理分層負責原則

合併後直轄市之民政局、教育局、工務局、警察局、區公所……等所屬機關之檔案倘比照北、高二市之現行檔管組織體系，應由各機關自

行管理負責，至其後續有關之檔案點收、立案、編目、整理、保管、清理、維護、檢調……等所有檔案管理業務亦均由各機關檔案專責單位本於權責負責辦理，以落實檔案管理分層負責原則，而市府之秘書處僅負責管理該處所產生之檔案外，並兼負有統籌規劃、輔導諮詢直轄市所屬各機關檔案管理之任務。

如合併後直轄市各機關檔案管理單位之人力、空間、經費、設備……等發生嚴重不足時，各機關除需各自積極尋求其他可行之檔案處所外，亦可請求市府秘書處研究協商統籌處理其 15 年以上以府收發文之檔案或密級以上之檔案，俾暫時舒緩渠等機關檔案之壓力，俟其檔案處所完成時，再行回歸各機關負責存放管理。

四、強化縣府檔案管理基本面的建構及檔管人員之專業訓練

現階段縣府則應加強健全檔案管理之檔案點收、立案、編目、整理、保管、清理、維護、調還卷、稽催、清查、銷毀、鑑定、移轉、移交、目錄彙送……等所有常態性業務，及強化檔案管理基本面的建構，並適時培養加強檔管人員之專業訓練，提升檔案管理人員該有之專業素養及能力，請求人力、經費、空間、設備的多項支持，期使檔案管理工作能夠更加法制化、標準化與科學化，俾利未來於檔案行政稽憑、法律信證、學術研究、應用服務、文史察考……等方面能夠提供多層次面向以及更有效的服務與使用，以展現檔案應用服務之價值。並祈望所有的檔案管理工作者，能夠抱持著政府紀錄守護者、政府資訊傳播者與政府知識促進者的角色自許，一起胼手胝足，共同努力。

參考書目

一、書籍

- 王文科，《教育研究法》。臺北：五南，民 90.
- 史美強，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》。臺北：五南，民 86.2
- 吳芝儀、李奉儒，《質的評鑑與研究》。臺北：桂冠，民 88.
- 范金波，《現代檔案管理》。台北：國家，民 68.
- 胡幼慧，《質性研究》。台北：巨流，民 97.5
- 姜占魁，《組織行為與行政管理》。台北：協銘，82.7
- 陳德禹，《行政管理》。臺北：三民，民 82.
- 陳向明，《社會科學質的研究》。臺北：五南，91.
- 陳向明，《教師如何作質的研究》。臺北：洪葉，民 91.
- 畢恆達，《教授為什麼沒告訴我》。臺北：學富，民 98.3
- 黃超吾，《成功導入平衡計分卡首部曲-戰略擬定直設靶心》，台北：人本，民 97.12
- 張潤書，《行政學》。臺北：三民，民 82.8
- 楊仁壽、卓秀足、俞慧芸，《組織理論與管理個案、衡量與產業應用》。
臺北：雙葉，民 98.4
- 潘淑滿，《質行研究的理論與應用》。台北：心理，民 98.3
- 藍毓仁譯，Jane Ritchie & Jane Lewis 主編，《質性研究方法》。
台北：巨流，民 97.7。
- 謝文全，《比較教育行政》。臺北：五南，民 94.

二、期刊

- 王怡心、樊孝薇，〈平衡計分卡在我國檔案管理事業的運用〉，《檔案季刊》，第2卷，第4期，民92.12，頁33—47。
- 王崇賢，〈檔案管理局之規劃〉，臺北，檔案管理局檔案季刊社，民90，頁33—34。
- 史美強，〈公共組織再造之理論基礎〉，《行政管理論文選集》，第十八集，民93.9，頁85—117。
- 林秋燕，〈建立我國檔案管理標準化作業〉，《檔案季刊》，第1卷第1期，民91.3。
- 孫本初，〈從績效評估理論的觀點來探討檔案管理〉，《檔案季刊》，第2卷第4期，民92.12，頁11—21。
- 孫本初、吳宗憲，〈政府的跨域績效管理〉，《研習論壇月刊》，第83期，民96.11，頁12。
- 施佩萱，〈95年度全國機關檔案管理調查成果概述〉，《檔案季刊》，第5卷，第4期，民95.12，頁162-167。
- 陳碧珠，〈檔案館使用者之資訊行為分析：文獻探討〉，《檔案季刊》，第1卷，第3期，民91.9，頁1—25。
- 莊道明，〈檔案管理績效評估只標之建立〉，《檔案季刊》，第2卷，第4期，民92.12，頁22—32。
- 陳士伯，〈開創我國檔案管理制度的嶄新氣象〉，《檔案季刊》，創刊號，民90.12，頁1—5。
- 謝有為，〈組織中之控制幅度〉，《行政管理論文選集》，第二輯，臺北，公保月刊社，民76，頁133-140。

三、學術論文

阮清陽，〈內政部警政署檔案開放應用之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 91。

李國昌，〈檔案管理組織體系之研究—以臺灣省政府為例〉，碩士論文，東海大學公共在職專班，民 91。

沈星昌，〈台中市機關檔案管理政策執行之研究〉，碩士論文，逢甲大學公共政策研究所，民 96。

孫本初，〈臺中縣市改制直轄市-行政處業務委託研究案〉，臺中市政府委託研究，民 99。

紀俊臣，〈地方政府組織結構與功能之研究〉，內政部委託研究報告，民 91.10。

黃錫持，〈我國機關檔案管理法制之研究〉，碩士論文，東華大學公共行政研究所，民 91。

楊永年，〈警察組織剖析〉，桃園中央警察大學，民 88。

曾淑芬，〈我國中央機關檔案管理人員自我效能之研究〉，碩士論文，世新大學行政管理學研究所，民 93。

曾麗媛，〈檔案法施行後政府文書檔案管理之研究—以經濟部水利署為例〉，碩士論文，師範大學政治學研究所，民 93。

蔡幸伶，〈檔案管理之實務研究-以行政院國家科學委員會為例〉，自行研究，民 95.1

四、文件

臺中縣政府，〈臺中縣政府九十九年度施政計畫〉，民 99.2

臺中縣政府、臺中市政府聯合編製，〈臺中縣市合併改制直轄市
改制計畫〉，民 98.4。

〈臺中縣政府組織自治條例〉，民 97.1

臺中縣政府、臺中市政府聯合編制，〈台中縣市合併改制直轄市
改制計畫〉，民 98.4

檔案管理局，〈機關檔案管理單位及人員配置基準〉，民 90.12

檔案管理局，〈機關檔案管理人員員額配置計算方式〉，民 90.12

檔案管理局，〈檔案管理局 97 年報〉，民 98.6

檔案管理局，〈第二屆 2004 機關檔案管理金檔獎暨金質獎評獎紀實〉，
民 93.8

檔案管理局，〈第二屆 2004 機關檔案管理金檔獎及金質獎評獎紀
實〉，93.8。

檔案管理局，〈編輯說明〉，《機關檔案管理作業手冊》，民 94.12。

檔案管理局，〈檔案法令彙編〉，民 94.10。

檔案管理局，〈檔案管理名詞彙編〉，臺北，檔案管理局，民 91。

臺灣省政府，〈臺灣省政府公報〉，民 45。

五、網路

郭俊男，〈高等教育制度比較研究～以 2006 年國內競爭力排名前
五名之國家為例〉，

[http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?
gid=1206102813371](http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?gid=1206102813371)，民 99.3.19。

高雄市政府組織自治條例及編制表，<http://w4.kcg.tw/~kpd/sel-8/sell-1/1-40-1.htm>，民 99. 3. 14。

臺北市政府組織自治條例，<http://www.sec.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=57853&ctNode=&mp=101001>，民 99. 2. 25。

檔案管理局簡介，<http://www.archives.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1058>，99. 3. 25。

九十二年全國機關檔案管理調查，檔案管理局，<http://www.archives.gov.tw/Book/Report.aspx?cnid=480&i=5&c=32>，民 99. 2. 12。

機關檔案管理現況調查分析報告，國內檔案局籌備處，<http://www.archives.gov.tw/Book/Report.aspx?cnid=480&i=8&c=59>，民 99. 2. 12。

英國、德國國家檔案管理制度考察報告，檔案管理局，<http://www.archives.gov.tw/Book/InteReport.aspx?cnid=480&p=2>，民 99. 4. 12

日本、韓國國家檔案管理制度考察報告，檔案管理局，<http://www.archives.gov.tw/Book/InteReport.aspx?cnid=480&p=3>，民 99. 4. 12

臺北市政府秘書處全球資訊網，<http://td.tcpd.gov.tw/ct.asp?xItem=57853&ctNode=5515&mp=101001>，民 99. 3. 24

高雄市政府秘書，http://secret.kcg.gov.tw/2007/index.php?strurl=profile_06.htm，民 99. 3. 24

美、加、英、澳檔案管理策略比較分析研究，檔案管理局，[http://www.archives.gov.tw/Chinese_archival/Book/Report.aspx? =](http://www.archives.gov.tw/Chinese_archival/Book/Report.aspx?=)

貳、西文部分

Periodicals

Clarke, P, “The Balance Scorecard” , *Accountancy Ireland*,
Vol. 29, 1997, PP. 25-26.

Kaplan, R. S and D. P. Norton, “The Balance Scorecard Measures
that Drive Performance” , *Harvard Business Review*,
1992, PP. 71-79.

Kaplan, R. S and D. P. Norton, “Putting the Balance Scorecard to
Work” , *Harvard Business Review*, 1993, PP. 134-147.

Lee Jack Yun-jie, “XiaoHu Wang, Assessing the Impact of
Performance-Based Budgeting : A Comparative Analysis Across
the United States, Taiwan, and China” , *Public Administration
Review*, 2009, PP. 62—68.

A

附錄一：訪談問題和訪談摘要

訪談類別：檔案管理單位(主管和承辦人員)

1. 請問您目前的工作內容如何？是否喜歡？為什麼？其人力結構與工作量是否合理？如何改善？為什麼？

訪談代號：B101

訪談內容：

目前行政處的工作有三大項，分為文書收發、檔案管理與庶務管理等，以現階段人力結構來說還算合理，惟長期規劃上人力是不夠的，主要是為因應無紙化所做之準備，以及消化三、四十年來累積的檔案，這部分必須投入相當的人力和委托專業處理，這是我們會面臨到的問題；個人喜歡目前的工作，因縣市合併，在短期人力上的需求會比較大，可以預作三、五年之規劃。

訪談代號：B201

訪談內容：

我是檔案科長，接任不到一年，我的工作為督導檔案業務及行政工作，還有縣市合併的事宜。以人力結構來說，還可以應付目前的工作，相對於臺中市政府而言，他們連同科長全部才只有3位，我們連同科長有6位，是足夠了，雖然我們檔案量比臺中市多一倍，但人數也多一倍，所以在人力結構與工作量是可以說是合理的。

訪談代號：A101

訪談內容：

我的工作目前是機密檔案的點收、編目建檔、解降密和附屬機關、

鄉鎮市公所、代表會檔案分類保存年限區分表，檔案目錄彙送等，這些工作大概都可以勝任，在人力部分，早期機密檔案有很多還未整理清查須要較多的人力協助，以及檔案回溯未完成也須要短期人力協助，至於長期人力，則須視首長還有經費而定，過去曾經爭取過，但受限於經費，目前檔案科包括科長在內總計一十三人(編制人員六人)，依據檔案作業手冊規定，是以檔案量、調卷量來分配人力，人力不足在建檔與借調這二方面的品質會受到較大的影響，如果要做到數位掃描、解降密等須要更多人力，若僅以機密檔案一項而言，則須增加二名人力才足夠。

訪談代號：A201

訪談內容：

我的工作主要是機關間的借調，司法檢調、檔案銷毀、國家檔案移轉、70年以前秘書處、新聞、觀光、工務、建管、使管等調卷、協助科長縣市合併事宜、其他例行性業務、簽稿會稿、上級交辦等。至於工作量，如沒人協助會做不完，因為縣市合併要做月報表，要彙整所屬機關和公所資料給檔案管理局，未如期完成的話，要做進度落後分析報檔案管理局，因應縣市合併70年以前一些庶務性工作目前由擴大就業方案人力協助，不過他們在二個月後就終止了，如無臨時交辦的話還可以，我的工作性質像是檔案銷毀、國家檔案移轉，須較長時間，不以量化為取向，以上級機關或主管要求為重點，不敢說繁忙，但須要優先輕重來處理。

訪談代號：A301

訪談內容：

我的工作為檔案應用(目前只有草案出爐，因經費、空間未實施)、全機關的摧卷、負責人事處調卷、歸檔、編目以及縣市合併建管科建、使照造冊移交，並將本府6樓、舊縣府地下室、舊縣府禮堂頂樓、舊環保大樓等四處的建、使照檔案全部移到舊后里國中三、四樓存放，

已全部放滿。

人力結構上，除了正式人員 7 人和臨時人員 13 人外，還另雇用希望工程、莫拉克颱風等短期就業人力 8 人以及向民政處借用替代役男(12 人)，合計 40 人，以工作量來說，這樣人力是足夠的，但有很多工作性質不是人多就可以解決，例如 6 樓檔案管理中心的工作，有些是幫不上忙的，有些工作是要自己來的。

2. 檔案法實施以來，您與組織內上級機關(檔案管理局)、組織內平行單位(縣府各局處)、下級單位(鄉鎮市公所)以及組織內同仁(行政處)業務溝通協調情形如何？為什麼？

訪談代號：B102

訪談內容：

檔案法實施以來，我們持予正面的肯定，縣府和鄉鎮市公所依據檔案法的規定來辦理舊有檔案回溯建檔、檔案銷毀、專業管理訓練等都是一項突破，也必須和檔管局溝通，這方面是不錯的；然而鄉鎮公所有一些主管比較不重視；這方面雖有差異，但會逐步改善；檔案回溯是一項很重要的工作，我們必須要考慮到回溯的品質，還有正確性，縣府回溯檔案量大，人力必須要再增加，未來我們會加速來完成，對於檔案的輸入以及回溯建檔會有誤差，可惜我們無多餘的人力來進一步做校對的工作，至於檔案銷毀這個部分，涉及專家學者之認定以及檔管局消化的速度，還有檔案法本身未明確釐清，年度到了檔案馬上銷毀或是年度到了有一個緩衝的期間，如只考慮年限銷毀，進度上是沒有問題，但檔案必須考慮歷史文化保存價值或業務單位認為須延長保存年限時，就比較難以控制進度了，另外檔管局在推動重大政策或專案計畫時，如果在經費上無額外補助，而由縣府撥出一筆經費在檔案管理上，對於本身的預算已捉襟見肘及排擠效應下，想要配合檔管局之政策或計畫是有困難的，還有在人力上，在檔案法實施前，檔

管單位是比較不受重視的，所以在檔管人員的專業程度上，積極上或整個規劃能力及管理上都顯不足，在這種條件下要來配合檔管局的計畫實際上是有困難的。檔管局如能針對上述二個部分來作規劃和補助，如此較能達到檔管局所訂定的目標，也能較快速達到機關所要求的成果。

訪談代號：B202

訪談內容：

檔案法 91 年才通過，過去未參與，不過已經有軌道在運作，與檔案管理局、本府各局處、鄉鎮市公所一直都有在溝通密切聯繫，檔案管理局也給予很多協助，在專業上必須請教檔管局，所以經常保持密切聯繫，主要原因是縣市合併的事情須處理；府內也很密切，有關檔案稽摧未歸還文件，有些是承辦員忘記或陳年老案，我們必須持續追蹤，讓他們重視，稽摧的效果不錯，甚至會主動結清，還有一些無法歸還的檔案，業務單位為了結案，也會自行處分來結案；也有要調離職員工，因檔案未結清自請處分，檔案科必須要主動加強稽摧，減少或避免案件不歸還情形。我們有在做檢討，以後要調卷，只能看原卷或現場影印，不能帶離開，除非檢調單位才能調原卷。

與公所的聯繫是在縣市合併才有主動密切聯繫，檔案屬於較基層角落，過去一直不受重視，會留在檔案工作大部分是工作能力不強、有問題或表現不佳、待退休者才會調至檔案單位，公所的情形也是相同，現在面臨縣市合併工作量暴增，很多公所沒有辦法去配合完成，也影響到本府較無法順利推動。

訪談代號：A102

訪談內容：

在我承辦的業務內，比較常接觸的是在目錄彙送上，包括附屬機關、鄉鎮市公所，最常發生的問題是出在目錄彙送說明表檢核時找不

到點選的地方，彙送不成要如何去修改，這時候要先找出錯誤的原因，有關目錄彙送這個部分檔管局過去曾發過文，刊登過說明書，也辦過講習，但由於所屬機關承辦人員異動頻繁，上述問題一再發生，惟有透過經常辦理相關的訓練，先由檔管局定期培訓縣市政府種子教師，再由種子教師去訓練縣市政府所屬機關，過去縣府曾經辦理所屬機關的講習訓練，出席率都很高，而後者也是縣府本身須要持續加強的地方。另建議檔管局未來在辦理相關的訓練課程時，能考慮增加實務操作面的課程而非只是書面上的講解。

訪談代號：A202

訪談內容：

法實施前就參與檔案工作，當時只有行政院制定的文書處理手冊或管理要點，但僅只於行政規則，對機關學校並無拘束力或罰則，檔管人員處於弱勢，不受重視；檔案法實施後，雖明定須編列計畫、經費、人員，還須要首長支持，溝通協調次數增加很多，但最主要的是檔案管理邁向法制化、標準化，對檔案機關有一定拘束力。

訪談代號：A302

訪談內容：

檔案法實施後，檔案管理局常有公文指示轉達，所屬機關和鄉鎮市公所也有專人負責，但打電話過去，他們不看公文就回答說沒有，這是最大的毛病，也是溝通協調最大的困難，不像我們檔案科比較有組織，會這樣的原因是公所和所屬機關都是兼辦人員，沒有人直接負責，就有疏漏。至於檔案置放在府內調卷部分，馬上就可以調給他，府外就要等或隔幾天，如急件會安排第二天先出去一趟，這個部分是沒問題；另外調卷不還現在比較少，三個月摧一次，他們發覺掉了很麻煩，要自請處分，所以情形較少，科長要求借正本最好不要。

3. 您如何提升個人或協助及督促所屬精進檔案管理相關知識與技術？

如何推動全機關的檔案管理意識？

訪談代號：B203

訪談內容：

檔案法實施後，一切依照法制來做行政工作，在法令未完成前不受重視，如何做都可以，現在必須依法令去做，對於檔案安全(防潮、防蟲)、檔案應用便利、檔案保存完整性等較重要的工作、我會要求同仁吸收這方面知識，檔管局辦理相關訓練也要求同仁參加，或到其他縣市參觀。在檔案應用方面，臺中市較強，他們檔案已經數位化，已經使用線上借調檔案，知識技術的成長是未來趨勢，目前受限於規劃和經費，但是主管很重視，未來要朝這方面努力。

訪談代號：A203

訪談內容：

增進檔案管理知識技術有許多管道和層面，檔案管理局定期會辦理相關研習，或針對個別法規講習，縣府本身經費夠的話，也會對所屬機關辦理教育訓練，檔案管理局也有電子報、週刊、月刊、專書等；檔案學科也併入國家考試科目，在學校設有科系，我本身沒有全部參與，只以個人需求，我非主管，只須把主管交代的工作做好就可以，所以我的面向不會廣。

訪談代號：A303

訪談內容：

個人部分在檔案管理局發文給我們後，因上級機關比所屬機關知道，會請教檔案管理局，然後再來回答所屬，對所負責部分告知，個人在收到公文會先去瞭解。檔案管理局辦理研習，一年有好幾期，我們分批參加，內部對所屬機關也有辦理。縣市合併，針對檔案造冊、移交辦過2、3次，請上級長官上課1、2次，科長很積極，和王科員到附屬機關如環保局看別人處理檔案情形。

4. 在檔案法實施前後，檔案工作過去和現在有何不同？其優缺點如何？為什麼？

訪談對象：B204

訪談內容：

檔案法實施前，檔案工作就像是個孤兒，檔案法實施後，檔案工作有了定位，對於檔案裝訂、立案、編目、儲存、調閱等全國有了統一制度規範和準則，早期的檔案用毛筆或用手寫，所用的紙質也不同，在保存上比較不容易，又或檔案借調不還、遺失狀況等，相對於而現在，無論是在儲存或調閱方面，檔案法都有一定的規範，這些都是優點，但各機關短期內要將三、四十年所累積下來舊有檔案作處理在目前是有瓶頸和狀況的。

訪談對象：A104

訪談內容：

該訪談對象於檔案法實施前不久才進入檔管單位，因而對於本題目無法表示意見。

訪談對象：A204

訪談內容：

檔案法實施前後我不認為可以作相對性的比較，因為時代不同及政策面向不一致，檔案法實施對檔管人員影響很大，法律上規範該做不該做的，中央有主管機關檔管局監督，檔案法實施前後之不同之處，過去依循行政規則屬於文書的一環；現在的法規其細膩和專業度不見得比文書少，在專業度上不認為只做一、二天就可以做好，短期只能做庶務性工作，至於法令細節部分需要一段時間。

訪談對象：A304

訪談內容：

就我所瞭解檔案法實施前，對於檔案銷毀規定不嚴，處理簡單，之前辦理銷毀之前任科員，銷毀很多，現在辦理者則認為不能亂銷毀，不能照以前方式銷毀，檔案法實施後，檔案管理制度化，造冊、調卷或管理等上軌道。

5. 從事檔案工作時，常需與那些機關、單位、團體互動？互動是否順暢？如有不順暢之原因為何？如何克服？為什麼？

訪談代號：B105

訪談內容：

過去業務單位在實務工作上常發生該存檔未存檔，不該存檔而存檔，或實體不容易保存，或附件減少，所以點收、儲存佐證以及完整的調閱程序都須要和業務單位溝通，不僅須要他們的配合，也須要首長還有各單位主管的支持，否則在執行面就會出現落差和爭執，直接影響到檔案儲存工作，上下如有良好的溝通，檔管單位也希望能將各單位和民眾所提供出來的文件和資料妥善儲存，方便於往後的調閱，上述情形在檔案法實施後已減少，但仍須要再溝通，也須要機關首長和主管的支持；至檔管局是負責大方向規範，他們也願意並接受我們的反應，一些小細節的問題只要朝檔案法的規定辦理即可。

訪談代號：B205

訪談內容：

與其他單位互動的時候，借調過程都會遵守規定程序，但與法院或檢調互動時，在時間上馬上就要，而且還要看原案，原案是否能完整回來，常常一去就好幾年，最近發生過調查站借走後來文找不到，經請示檔案管理局，有關機關借調檔案遺失，以承辦人名義借調由承辦人承擔，法院來文由承辦人借調，責任在對方，借調是你，進度何

時還，承辦人卻不處理，經查已在天災中毀損，這麼多年才來要，當然是承辦人責任，在法令上可以允許不用原件，避免用原件才能保存檔案。

訪談對象：A105

訪談內容：

如前面所提檔案目錄彙送來說，當我自己無法解決時、我也會請教檔管局，檔管局有一個專門單位會協助我們解決，又如目前要辦檔案移交，有一些資訊系統的問題必須要找資訊單位來協助，或由他們連繫固定維修廠商來修改程式，以符合我們的需求，又或者業務單位及文書單位已有檔案科的簽收單，卻找不到已簽收的公文時，這時候就必須請同仁協助尋找，大多時候都可以獲得順利解決，在決定是否修改有關的系統程式前或比較重大的事項如替代役住宿、管理以及預算增加等才會找主管事先討論，一般來說他們的幫助都蠻大的，尤其在預算方面。

訪談對象：A205

訪談內容：

檔案法實施後，相關公文須符合檔案作業要求，會有不順暢情形，互動以政府機關為主，互動的機關包括所屬和附屬機關，還有內部單位，團體互動較少，至於民眾依檔案法 17 條規定可以依法令提出申請，縣府目前還未實施，所以也沒有這個問題。最困難首推公所和代表會，公所本身是自治團體，代表會是民意機關，如首長重視這方面，檔管人員對於檔案法令較有認知，今年縣市合併，溝通不順暢的情形會更多，代表會的檔案併入公所，所遭遇的問題會更多，在平時有困難的時候會向長官反應，或向檔案管理局請求協助，法令上如何處理，克服這些問題須要雙方溝通，而不是機關間單一互動。

訪談對象：A305

訪談內容：

所屬機關的配合度常有不順暢情形，例如早上才與科長討論，本縣忠烈祠是獨立機關，檔案從未去做，科長與民政處代理科長反應，獨立機關有本身代碼，檔管局規定目錄要彙送，針對 98 年檔案下載下來，獨立機關必須在線上自己申請帳號，這個問題有沒有解決，2、3 天後才知道，必須給他時間，才能回復檔管局，有問題會先請教同仁，最明顯的是學校過去無人負責。有負責的人還好，無人負責時有困難。

6. 與檔案工作有關的過程中，是否會受到外部環境因素的干擾或影響？例如政治、行政、媒體、民眾……等，您是如何面對並克服？為什麼？

訪談代號：B106

訪談內容：

檔管工作是不會受到外界環境的干擾，因為我們檔案管理的目標很明確，就是檔案的完整性和檔案的儲存以及借調方便性與機動性，我們會碰到的是民眾調閱的正當性，是否可調閱，或民眾所要求的與檔案法的規定是否有不同之處，只須依據檔案法的規定處理即可；縣府檔案科設有民眾和同仁的調閱區，與檔案工作有一個的區隔，符合資訊公開的整個作業程序，也能夠完成檔案的儲存，這些不會有什麼問題；目前會受到干擾最重要的因素是在於機關首長的支持度，首長充分的支持對於檔案工作的同仁、環境的改善、人力的改善、經費的加注、整個工作程序和進度等都會大幅提昇，這個部分最關鍵，其他依照檔案法辦理即可。

訪談代號：B206

訪談內容：

就影響層面而言，可以分成好的、壞的二個部分，以金檔獎和金質獎來說，有機會去看得獎機關的作法，將好的經驗帶回來，帶動檔

案科以及附屬機關作為標竿學習的對象，應該朝這方面努力，看看別人如何做。至於負面方面，由於專案性案件都由議會或民眾透過業務單位申請，比較沒有受到外部影響。

檔案管理人員一直以來屬於較被動的一群，要作為別人模仿榜樣，一定要提昇內部士氣，過去檔案管理被邊緣化，不能責怪檔案管理人員，其實有很多優秀的檔案管理人員表現良好，默默在做事，應該有讓他們曝光機會，可以增加他們榮譽感和成就感。至於流動力低，工作不受重視卻願意留下來的原因，檔案管理業務可以說是一個避風港，也就是本身無重大業務，對於不夠積極想安穩過一生的人來說，流動性自然低；如果積極性得人會覺得太沉悶，這應與個性有關。

訪談對象：A106

訪談內容：

在議會期間，常有議員在質詢某一項議題時，業務單位必須要調閱影印大量的資料，且要在期限內或馬上完成，這些資料甚至大到幾百件，以檔案科的人力和影印機都不足的情況下，會協調業務單位主管派員和提供影印機協助，問題最後都能夠獲得解決。

訪談對象：A206

訪談內容：

檔案立法的通過是立法院透過政治協商的結果，行政院所屬機關學校都適用，民國 97 年檔案法第 28 條將公立高中職學校排除。行政首長支持和內部單位的配合都會影響檔案管理成效，媒體和民眾的影響較小，而民眾是透過業務單位，未直接面對檔管人員。

訪談對象：A306

訪談內容：

檔案是幕僚單位，與外界接觸較少，議會期間，民眾請託議員，議員透過業務單位申請調卷，業務單位表示，某某議員要的馬上就要，有的檔案不在府內，必須到后里其他地方調，會有馬上要的壓力，真的那麼急嗎？沒有一點緩衝的時間，應給予1、2天處理的工作天或空間。另外有關閱覽抄錄的部分，我們已上傳檔管局，民眾可以直接申請下載一張紙下來，要我們處理，但文是業務單位，必須透過業務單位同意，有時已過了5點，無法直接給勞工處，總收認為只是一張申請表，須填寫主旨才收件掛號(表上截取我們上傳的東西只有「勞工團體訴願」幾個字，不知是資方或勞方)，勞工不願接受，造成檔管單位困擾，當然最主要原因則是我們檔案應用未開放，流程不順暢，受理應按程序且有時效，76年「檔案開放應用要點」草案出來至今未實施，當時主管認為等有正式科長(當時只有代理科長)上任再處理，臺中市早就實施，可以說環環相扣。

7、您認為影響檔案管理成效的內部環境因素(例如組織結構、人力運用、員額編制、經費編列、權責劃分、業務分工、資訊化程度、法規等)有那些？如何改善？為什麼？

訪談代號：B107

訪談內容：

對組織結構和人力這二個部分一起來談，人力是影響檔管成效很大的因素，還有人員的專業性，建議公務人員國家考試能增設檔案管理科別，增加專業人員晉用，其他專業單位如工務部門都有專業人員，而檔管部門並沒有，這個部分檔管局應介入和加強；至於員額編制、經費編列上確有不足；此外在檔案管理上，建議檔管局能以更積極的作為，成立專業查訪小組主動定期至各機關(單位)給予輔導，協助各單位提昇檔案管理效能；畢竟得到金檔獎、今質獎只是少數機關，如果能使全國檔案管理單位努力積極往上提昇到某一個程度，檔管局除了輔導以外，制定期程，給予經費等更積極的作法，希望藉著縣市

合併的機會能讓所有各個機關、鄉鎮、學校的檔案管理都能提昇，甚至未來直轄市也能編列一些經費來補助所屬單位來提昇他們資訊化的程度；另外對於權責劃分及業務分工這方面已有細分並無問題，比較會有困難的是檔案儲存空間，這個問題在走向資訊化、電子化後可能沒有那麼明顯，因為檔案量會逐步減少，比較明顯的是三十年以上以和永久檔這個區塊，以臺中縣政府目前統計，這些檔案大概有八公里的長度，也就是須要很大的空間來儲存。為因應縣市合併，縣府已規劃在陽明大樓六樓提供一半的空間作為資訊處理中心，將所有檔案掃描、微縮、儲存、轉換，將來授權民眾、同仁進入資訊處理中心方便其調閱檔案，這些都要經費、人力的配合，還有長官的支持，也是未來十年我們要繼續努力的目標。

縣府資訊化的程度非常不夠，落後了十年，包括資訊公開和線上簽核，臺中縣衛生局在六、七年前有部分資料已經線上簽核，而縣府至今還未開始，這是縣府資訊處應該要檢討的地方，線上簽核就無須存檔，檔案的儲存量自然減少，另外須要各單位周知的公告或通知不用再發文，可有效減少公文發文量，公文量少，文件歸檔量就少，檔案的儲存空間就能充分運用，目前縣府的無紙化、資訊化的程度可能六十分都不到，也直接影響到整個檔案運作流程。

訪談代號：B207

訪談內容：

在組織結構上是可以的，至於人力運用上也還夠，主要是有一些臨時性工作如縣市合併，則須要協調臨時人力，例如黎明就業、多元就業人力，另外我們釋出人力支援公所及衛生局等單位做清查造冊的工作，畢竟這不是一二天就可以完成，須要一段期間的。

至於在員額編制上是還可以的；有關經費編列相對於其他部門不

是很充分，僅能維持最低的一般性運作，如有其他臨時性增加經費不足情況下，會動用預備金，今年動支三筆，分別是購買 135 萬檔案櫃、大樓成載力的鑑定 97 萬、檔案管理中心委託建築設計發包 50 萬，這些都是突發性業務，首長很支持；另外在權責劃分和業務分工上，目前承辦人有五個，權責分工很清楚，單工負責點收、立案、編目，各自負責那個單位，做那些工作沒有問題；在資訊化部分則是較弱的一環，重要的數位化、影像借調沒有完成，這些必須投注較多經費，還好有資訊處及廠商給予協助；在法規部分還算完整。

訪談代號：A107

訪談內容：

現在最重要的工作是檔案的清查和移交，臺中縣的檔案產量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高，檔管局支應的人力到期後，主管科長在爭取替代役男或多元短期就業人力因應合併後層級的改變不會影響到檔案的運作，有關各單位檔管人員的訓練已在規劃中。縣府檔案回溯是以卷建檔，非以件建檔，以後在借調、查詢檔案時會遇到困難，縣府目前的作法是用人工查閱索引簿，依檔案法規定，移交檔案時以卷或件都可以。

訪談對象：A207

訪談內容：

我本身是承辦人員，首長在經費、預算、人員編制在有限的情形下，要擺在那裡，都會有排擠作用，組織結構來說有專責單位，人力運用上有正式和協助人員，對檔案管理成效影響很大。將檔案工作分為政務性和庶務性二種，只要做庶務性的編目、立案、建檔等與工廠作業流程一樣，相同步驟，本身做好就可以，完全視長官要做到那種層面，想參加金檔獎機關評比，就必須要有前瞻性規劃，這很重要，願意花費人力、經費結果會有不同，這也涉及到人力、經費的分配，要如何改善，視首長長官重視與否，不一樣目標就有不一樣的作法。

至於資訊化程度，只是應付檔管局的話，檢調、目錄彙送等要求作業方式是沒有問題，如要進一步做到提昇效率、全能影像掃瞄、線上簽核，是還有發展的空間。另外法規部分，檔案相關法規目前已達到某一程度完整性和完備，沒有遺漏很大。

訪談對象：A307

訪談內容：

臺中縣的公文量比臺中市的公文量大，經費相對應該要多才是，可是檔案不是那麼的受到重視，經費要增加不是那麼簡單，如過去曾編列五千萬元蓋檔案大樓，也沒有蓋成，所以經費最重要，臺中縣永久檔案多，空間需求量大，檔案持續累積，後續要做的就會受到影響。權責劃分來說檔案例行不做，長官又沒有要求，長久下來一直累積；談到資訊化，檔案基礎(本)面是夠的，後續線上簽核略差，這方面過去曾經提過，但未經過測試，線上簽核由資訊處負責，其中遷涉到文書作業和長官對電腦的認識是否透徹，檔管局曾經在檔案保存鑑定研習中提到有關線上簽核，也測試過，最近對基層檔管人員辦理「電子檔案資訊安全」研習將線上簽核納入教材。

8. 從事檔案工作時，您是否得到本單位同事或長官的支持與協助？他們有那些具體行為，如何使其支持與重視？利用什麼方式？為什麼？

訪談代號：B108

訪談內容：

過去在臺中縣衛生局服務，受到主管的支持，本人也得過金質獎，到縣府後，這邊檔案量非常大，加上三、四十年舊有的檔案，若想要達到檔案法的要求，事實上是有困難的，但非不可能，我們除了在爭取首長更加重視和支持，以及將檔案法的規定與長官加強溝通外，更要附加創造在這個環節上之施政效果，將檔案成效成為首長的一個政績，過去黃縣長支持蓋檔案庫房，後來因該地無建築線而作罷，目前

檔案存放在整修後之舊后里國中教室，可暫緩舒解儲存空間的壓力，未來我們期望能在大台中市找到新的地點統籌規劃以及新首長之支持，這次縣市合併動支預備金一百萬元作為檔案搬遷的前置作業，在黃縣長重視及支持下，能有效提昇檔案方面的施政績效。

訪談代號：B208

訪談內容：

就個人來說是個新手，還不到一年，而本科的同仁有的都十幾年經驗，在專業上提供很多的支持與協助，他們的經驗和專業都無問題，同仁的支持與協助是很重要的。

訪談對象為檔案管理者：A108

向主管建議事項大部分都會支持，如有意見也是與經費有關，年度預算有優先順序，檔案非實體建設與人民權益比較沒有直接關係，所以也較不會受到重視，不會堅持首長或主管一定要推動某項業務，因為我的意見是個人的，而首長和主管的看法是全面的。

訪談對象：A208

訪談內容：

主管和同事支持和協助是必然的，檔案管理是環環相扣的流程，不能只靠一個人獨立運作，這和其他單位是一樣的，檔案從調卷配合、搬遷的配合等不勝枚舉。

訪談對象：A308

訪談內容：

能夠在檔案工作(92年進入)這麼久，最感謝同仁的幫助，由其是賴科員，在目錄彙送和公文上對我的幫助最大，除非我做不來，我才會去找長官，例如忠烈祠這件事，委託長官出面；同事的幫助是很重

要。

9. 臺中縣市將於 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，檔案管理體系面臨變革，包括改制後組織變更、業務調整、人員訓練等，您認為目前最重要的工作是什麼？最困難的是什麼？如何因應？為什麼？

訪談代號：B109

訪談內容：

縣市合併直轄市後最大的差異，在於每個單位都是一個獨立單位，各機關(單位)必須成立收發文還有檔案專責單位和檔案專人員，不再由行政處統一集中管理；目前最重的工作就是在六月底前完成各單位檔管人員的調訓工作，必須先培訓各單位檔管人員能夠獨當一面，也能妥善管理，以利檔案移交和檔案運作，至於檔案移交，計要有二年緩衝期才能成；最為困難的是檔案儲存空間是否足夠，以及儲存空間必須要符合檔案法的規定等，這是目標除了人力、經費外最大的問題。

訪談代號：B209

訪談內容：

依據組織變更草案，未來檔案文書合一，現在臺中縣市各有二科(文書科、檔案科)，文檔合一後只有一科，規模變化很大，這是可以確定方向，有關未來業者的調整還未確定，合併後由四個科變成一個科，下分三個股(一股、二股、三股)分工未確定，還未看到這一塊，對文書科的變動較大，對檔案科變動較小，臺中縣檔案科有五人，臺中市檔案科有二人，合計七人，全部放在一個股並不為過。

在人員訓練方面，由於新成立機關無經驗，我們要教他們實務訓練還有法規訓練，預計今年 11 月要為他們辦理系統訓練，包

括電腦操作訓練。

最困難也是最重要的還是合併前檔案清查移交，在檔案受到冷落漠視多年後，檔管人員忽然間變得重要起來，有些不想做或不會做的只有擺爛，在公所方面有一半積極在做，另有一半做不來，就本縣一級機關來說，我們要他們提出如何做的進度報告，還有那個部分未注意到，有同儕壓力，也比較上軌道。比較麻煩的是公所和代表會不合協，而代表會的檔案要移交到公所，代表會質疑其合法性，代表會是移出單位，而公所是接收單位，這個問題由地方政府依縣市合併作業小組作成決議辦理。

至於不會做又不想做之公所檔管人員，則由縣府提供下列協助包括短期人力提供、召開會議瞭解別人如何做、給予壓力。縣市合併檔案移交分二個階段，第一個階段檔案清冊移交，在公法人消滅前完成，移交給新機關；第二個階段檔案實體移交，臺中市政府在 100 年 4 月完成移交，臺中縣政府在 100 年 11 月完成移交，縣市合併一年內全部完成。

臺中縣政府檔案搬遷作業超前，這要歸功於 120 萬的搬遷費用，做了很多事，基本上縣市無問題，比較有困難的是代表會檔案移交。

訪談代號：A109

訪談內容：

現在最重要的工作是檔案的清查和移交，臺中縣的檔案產量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高，檔管局支應的人力到期後，主管科長在爭取替代役男或多元短期就業人力因應合併後層級的改變不會影響到檔案的運作，有關各單位檔管人員的訓練已在規劃中。縣府檔案回溯是以卷建檔，非以件建檔，以

後在借調、查詢檔案時會遇到困難，縣府目前的作法是用人工查閱索引簿，依檔案法規定，移交檔案時以卷或件都可以。

訪談代號： A209

訪談內容：

現在最重要的工作是檔案移交，依檔管局所規定事項執行當中，遇到困難再作調整、作修正，檔案運作及未來走向，策略制定要視首長主管是否重視，要做到甚麼程度，例如檔案清查，清查範圍和數量、庫房調整、庫房分配等。

訪談代號： A309

訪談內容：

最大的困難是檔案移交目錄清冊完成，雖然 98 年以前都已完成，要轉出給新的機關人員，還要上傳給檔案管理局，人事部分要轉電子檔去接，自己電腦不強，萬一轉不出來，像複製、漏打，每個單位細分等，短期人力可以協助，現在是細部都還沒有，要區分人事、民政檔號，且因年代久遠，還好科長已請負責資訊蔡科員針對以前業務單位的分類粗略細分，在依蔡科員的標準將人事、民政註記，這是在業務方面。人員訓練方面有專責人員，我主要負責檔案移交，我是對口單位，在縣府網站有提供，有問題要問那些科員；所屬單位做都不做就問要怎麼辦，我去的機會不大，只有請他們過來，但是系統不改如環保局，我要對所有單位，彙整是王科員，對各機關單位系統不同，檔案管理局告知檔案移交不一定是系統產出，人工親點也可以，本身系統(使用廠商或研考會系統不一致)有建檔目錄軟體可以系統產出，如果窒礙難行，造冊也可以，只要移出、接收者認同就可以。

10. 檔案開放應用是檔案法立法目標之一，您是否瞭解檔案或資訊應開放應用？以及檔案或資訊限制應用之項目有那些？

訪談代號：B110

訪談內容：

檔案開放是目前垢病最多的部分，檔案開發應為功能性開放，所謂功能性是指檔案的開放對民眾是有益處的，而不是街坊間訊息的來源，資訊管理階層包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，經過請、管理、開放，但絕不應為開放而開放，個人認為資訊管理的部分不夠嚴謹，甚至被用作攻擊他人，加強管理階層和授權可以減少弊端。

訪談代號：B210

訪談內容：

民眾向政府機關借調檔案，機關依檔案法第 18 條規定由業務單位審核，是否提供由業務單位認定，另依據政府資訊公開之原則，國家檔案或機關檔案公部門的記錄資料以開放為原則，例外為限制，民眾有權利應用與借調，這是民眾的基本權利，業務單位在受理時要有能力去判斷認定，而不是由檔管人員來判斷。

另外在硬體方面，臺中縣目前並未設置借調櫃台，這是我們未來要加强的地方。

訪談代號：A110

訪談內容：

有關檔案開放應用臺中縣政府還未開始做，依據檔案法第十八條規定有涉及到國家機密、犯罪資料、工商秘密、人事、薪資等情形可以拒絕接受申請，業務單位在審核時也會有這方面的困擾，在調卷時常會提出是否可以公開，目前檔案法只列出不得公開事項，內容不夠具體，民眾會認為所申請的內容並未涉及不得公開事項，如能反向思考，將可以公開的事項在法規中明確列出，在認知上可以減少很多爭議，例如工商秘密之認定只有業務單位瞭解，是否得以公開應由業務

單位自行認定，檔管單位無從判斷，雖然不得公開事項訂在檔案法第十八條，但是檔管人員也只能建議業務單位尋找一些相關資料，如資訊公開法，或找縣府法制處協助解決。

訪談代號：A210

訪談內容：

檔案開放應用這個問題目前非屬我管轄的業務，所以我不瞭解，也無法回答。

訪談代號：A310

訪談內容：

檔案開放應用與資訊公開之區分，法制處曾告訴我們，承辦文件未歸檔時，民眾應用時要注意資訊公開這個部分，文件已歸檔，依檔案法第 18 條限制規定有關個人隱私，薪資應該保密，第 17 條則規定如何申請。

11. 目前檔案業務之預算及人力是否合理？是否會影響到檔案管理績效？如何改善？為什麼？

訪談代號：B111

訪談內容：

如要參加金檔獎評選，全部要改善的話，經費相當龐大，且檔案儲存空間也未能符合檔案法的相關規定，為因應縣市合併，目前最重要的是檔案清點、移交及短期人力支援，經費則須要有專案補助，有多餘的預算會用在電子資訊化、轉檔、檔案回溯及人力改善等方面，現階段對於檔案儲存空間的改善可說緩不濟急。

訪談代號：B211

訪談內容：

在組織人力上是可以，在預算上，由於檔案不是重要單位，重要性也不如其他單位，預算僅能維持基本運作，臺中縣過去雖未能得獎(金檔獎)，我們會朝這方面努力，只要有興趣應該是可以做到，預算與人力都不是影響檔案績效的因素，會有影響的是過去檔案科長出缺，很久才補，如果重視這一塊就不會這樣，檔管局會如何想。另外也會影響檔管人員士氣，他們會想我這樣做就好了，為什麼要努力去做，會影響到整個士氣問題，最重要的是士氣的提昇。最近縣市合併，首長在經費上的支持。所以績效(金檔獎)是可以作為。不是作不到。

訪談代號：A111

訪談內容：

經費和人力都會影響檔管績效，在人力方面，目前科長在爭取短期人力和替代役，在檔案運作流程方面，依照檔案管理局作業手冊是沒有什麼問題，至於在檔案借調上，因檔案四散，調卷費時費力，建議將一般調卷集中在某些時間處理，或特急件另為處理，當然這須要各業務單位的配合，但只要將制度建立，就可改善人力不足，有效提昇檔管績效。

訪談代號：A211

訪談內容：

一般來說主管要做什麼，就會編什麼預算，我的業務不須要很多的預算，至於執行力，我沒有統計不清楚，主管給多少人力，交代我就去完成，做多少和預算有關係，我的部分預算很微小，不是花費很大。例如檔案回溯，在時效上有沒有影響，這可以回應到前面，看主管重視程度，撥多少預算。臺中縣的檔案有其歷史包袱，從民國34年至99年檔案範圍，又是第三大縣，檔案數量龐大，人力和預算當然會影響檔案績效，檔案回溯只是檔案其中的一個環節，不要求品質，細緻度也可以如期完成，人力和預算是正面的，視主管用在那裡。臺北市政府秘書組檔案是處於諮詢服務、輔導、指揮、監督的角色、檔案

非庶務性、非數量化、走向質化的東西，也就是屬於政策性位階，預算大，是補助所屬機關，或是本身自己使用，這是政策上運作。

訪談代號：A311

訪談內容：

縣市合併預算有多一點，這是要用在檔案搬遷冷凍殺菌，相對支出也多，人力也是配合縣市合併增加短期就業人力，依檔案法規定，永久檔案空間規劃要足夠，屆限檔案定期要銷毀，照規定走的話，業務量、經費、人力會較少，這是因為已銷毀檔案，不須要再調卷，未銷毀檔案，才須要調卷，這樣來說就與經費、人力有關，檔案有專責人員，應銷毀未依規定銷毀，表示在人力上未充分運用，也就是應該要做而沒有做，做了可以節約預算，也可以減少置放檔案空間，檔案銷毀是沒有錢也可以做，從檔案銷毀這個例子來看，人力如能充分運用，空間就足夠減少檔案搬遷、調卷，相對預算少，多餘的預算可以做其他恆溫除濕等設備，所以真正影響檔案成效的因素，是人力未有效充分運用。

12. 金檔獎、金質獎評獎制度實施是否有助於業務改革與制度的建立？為什麼？

訪談代號：B112

訪談內容：

金檔獎、金質獎絕對有助於業務改革與制度的建立，我們給與肯定，過去在參加金檔獎、金質獎的過程中，無論是實地勘查、人員考試、現場評鑑等是非常嚴謹，最重要的是在你的工作範圍中如何去突破，參加的動機以及首長的支持度等這些都是考評的重點，過去檔管部門給人的印象是表現不佳、態度不良或是能力不好者才被調移過來，現在我們要突顯檔案部門是一個人員素質高的單位，這須要很大的轉移，縣府先天條件上人力、經費雖不

足，但評選並不一定受限於經費，最重要還在於檔案儲存的环境，檔案存調系統是否符合檔案法的程序，此外我們認為最關鍵的還是人員素質，檔管人員是否有這個決心和動力遠比經費來的重要，因此強化員素質、資訊化作業系統以及符合檔案法程序和排定優先順序，先行完成有急迫性的儲存、清理等，做好包裹式移交，縣市合併後再輔導其他單位參加評選以上這些都是未來我們努力的方向。

訪談代號：B212

訪談內容：

這一題在 11 題已經談到，縣府需要加強的是士氣的提昇，沒有其他補充意見。

訪談代號：A112

金檔獎評審項目是從整體規劃，然後是年度計畫、編目建檔、價值鑑定、清理、應用、資訊系統等很多項目，各機關在推動各項業務時才有依循的準則，有時候做了卻不一定得獎，因為每一個項目都要面面俱到，雖然未得獎，但只要做了就會有進步，這個獎的設立很好，至於它的評審項目都是以完成度來計算，未計入機關的檔案量完成比例，相對於小機關檔案量少或中央機關經費多者較容易得獎，而地方機關由於檔案量大經費又少，能以檔案量有多少而有完成度多少來鼓勵，而不單以整個完成度來衡量，如此則對於一些曾參加未得獎或自覺無法達到評審標準之機關能有激勵的作用。

訪談代號：A212

訪談內容：

金檔獎非我處理，我不清楚，金質獎是我處理，本縣附屬機關曾得獎，縣府本身並未得獎，要得獎必須要符合檔案管理局的規定，同時要有預算和人力，非短期可達成，須經過一段時間的

努力才看得到，檔案法本身已很完備很專業，法的規定很明確，只要朝目標去做改革就可以了，我只是承辦員非主管，火車頭朝那個方向由主管決定，我不便表示意見。

13. 檔案工作必須要配合檔案法的規定辦理有關檔案各項事宜(例如借調、歸檔、銷毀等)，對於目前的檔案作業流程，您的看法和建議？為什麼？

訪談代號：A312

訪談內容：

金質獎對檔管人員是一種鼓勵，金檔獎對機關可以更精進，評鑑包括庫房恆溫恆濕等，機關相對的會去重視，無論對人對機關都是一種肯定。對檔案業務相對也會受到重視。我想縣府須要加強檔案庫房規劃，在六樓是不妥適的，這次縣市合併，臺中市檔案庫房完全依檔案法的規定去規劃，我們的空間和硬體軟體都須要加強，當然經費人力也要加強，對於檔案開放應用，首長和主管重視很重要，如覺得檔案是無價的，他們的看法重視程度就不一樣，首長距離較遠，不見得會瞭解，有接觸才會瞭解和重視。

訪談代號：B113

訪談內容：

檔案除現場借調外，直接以微縮掃描電子檔、光碟數位化檔圖像替代，由於我們檔案人員非專業檔管人員，在資料抽換過程中，可避免檔案遺失或毀損，這部分建議修法改變，又檢調單位常借調二、三年無法歸還，這在檔案管理是一個漏洞，這個部分也可以用數位化檔替代，俟後檢調是否歸還，可再議，如此則對於檔案借調歸檔等產生的相關問題便可以一勞永逸解決，至於檔案銷毀的部分，建議由專家，學者制定有關檔案歷史保存價值之標準，這個標準建立出來，以後是否有歷史保存價值，大家有共

睹，也有共識，而不致於像現在為了是否具有歷史保存標準而使得檔案銷毀的的程序全部停擺，我想這是檔案法所必須要面對的問題，以上這二個部分是個人突破性的想法，儲存和活化是檔案法的目標，無論檔案調閱速度、歸檔速度、準確度的運作都能通行無礙。

訪談代號：B213

訪談內容：

依照檔案法規定軌道來走，無大問題，倒是民眾應用這一塊，有關申請檔案程序、收費等法令無具體規範，各縣市作法不一，我認為應回到由承辦人借調，縣府並未規劃實施檔案借調空間，這部分沒有受到重視。

至於檔案儲存空間整理，今年已經將豐陽國中置放的檔案撤到舊后里國中三、四樓，儘量提高檔案集中度，減少檔案分散度，將小的據點停掉，如此可以節省往返人力，以後將朝這個目標。在民國 100 年 7 月實施電子公文線上簽核後，就不會有傳統公文儲存的壓力，電子公文線上簽核未能實施與我們民族性有關，國人習慣簽名蓋章，用紙筆操作的感覺與批註保留具有不可否認性、不會磨滅特性以及對於系統的信任度都會影響線上簽核的推動。

訪談代號：A113

訪談內容：

縣府目前並未提供數位影像借調的功能，有時在借調原件的時候會有遺失、缺頁、被修改或不歸還等狀況，因我們無法提供複製圖或另外一個影像調閱，檔案使用著也只有到退休時才簽議處，議處對於檔案本身無濟於事，為防範類此狀況，已開始要求原件借出必須有主管蓋章，否則就只能在現場調閱或影印，同仁

在遇到問題的時候會反應給我，而我向主管報告時會就個人的意見提出，而主管在作決定時也會聽取別人的看法。

在做目錄彙送的時候，是以卷的層級彙送，檔管局在網站上也是以卷的層級公佈，民眾如要上網查閱，如用件他並不知是那一件，如用卷，卷內有幾百件，我們以卷公佈，如人民陳情案件為一卷，民眾無法看到件，這時候我們是否要將整卷拿給民眾翻閱，否則我們不知民眾要的是那一件，卷內如有不得公開之事項如何避免，這在資訊公開和檔案開放應用必須面對的問題。

訪談代號：A213

訪談內容：

檔案前端的點收、立案、編目確實先做好，無問題再上架進入庫房，後續的動作包括銷毀、移轉、盤點、價值鑑定才不會造成困擾，假如前端沒有做好，中間庫房上架就會錯誤，就要重新開始。我們將檔案分為政務性的話，這些由編制內人員來做，庶務性的編目、立案、調卷，量很大由其他人員來協助，很多環節有錯或不仔細，後面要花上更多時間。

再談配合資訊化的管控，建議實施線上簽核，接著就會有線上調閱，再來就是電子檔案儲存，再接下來是少紙化或無紙化，這種作業模式就是全新的檔案運作模式，過去紙本部分，只需部分人力去做就可以了，對於行政技術以及人力運作方面，確實是可以做一些改進，如此可以減少庫房儲存壓力，要達成上述資訊化、科技化先決條件，必須做好安全管控機制，如未做好安全機制，反而會有比不做更嚴重的後果。

訪談代號：A313

訪談內容：

我在乎的是檔案借調，不應將原卷借調出去，大部分的問題都出在檢調單位，檢調單位要求調原卷，因擔心造假才調原卷，建議以影本為主，如一定要正本，先影印留存，蓋與正本相符存檔，有跡可循再出借，本府用專卷的方式，別的單位沒有這種情形，臺中市的作法，要正本須要到某個層級同意，影印流存後，才可借出去，檔案運用在縣市合併後由臺中市負責。這樣也好。

14. 縣市合併在即，地方機關檔案管理人員之角色與功能應如何調整，以因應變局？

訪談代號：B214

訪談內容：

未來直轄市秘書處文檔單位是一個龍頭角色，不論在經費、技術、管理等方面都要比一些新機關要好，除了在行政督導或業務推動及規劃上都要扮演帶頭的角色外，也要扮演發揮承上轉下的功能，不能再向過去一樣只做點收、立案、編目等工作，應把未階拉高，與各縣市競爭，甚至要比他們做得更好。北、高直轄市有很多值得學習之處，是否趕得上，這很重要。未來整個檔案走向，以規劃研究為主，以爭取金檔獎為目標，重新定位我們目標與走向。

檔管人員是未受到注意的一群，他們心酸可以體會，工作環境不良，包括倉庫灰塵、空氣、悶熱等，相較於其他單位是很辛苦、很委屈，他們最需要的是鼓勵、激勵與掌聲。

訪談代號：A214

訪談內容：

臺中縣市均有檔案科、文書科，四科合併成一科後，只有幾個承辦人，人力如何劃分、配置，秘書處的角色如何，會被派在

附屬機關或一級機關，這些都不知道，在不同位置上就要扮演不同的角色，身為檔管人員，我會充實法令深入研究；如果被長官擺在辦理庶務性工作，一天要做多少件，我會以量去達成；如果被長官擺在辦理政務性工作，我也會協助長官去做研究處理或襄助。

縣市合併後檔案未來走向會影響其策略定位，文檔合一所考慮的不僅只是檔案的一個面向而已，此時文書就是前端，檔案即是後端，文檔統合及人力資源運作須全盤考量，還須考量中間配合研究、資訊技術管控、安全、職權運作以及秘書處(檔案股)對其他一級機關是否存有指揮監督等。

訪談代號：A314

訪談內容：

未來縣市合併，檔管人員要做一個統合角色，對所屬機關教育訓練，檔管局一個政策下來，對所屬機關要做督導規劃的角色，所屬檔期如何才能做好，我們要去輔導他們參加金檔獎，訓練所屬也訓練自己。

訪談類別：檔案管理人員

1. 請問您目前的工作內容如何？是否喜歡？為什麼？其人力結構與工作量是否合理？如何改善？為什麼？

訪談代號：A101

訪談內容：

我的工作目前是機密檔案的點收、編目建檔、解降密和附屬機關、鄉鎮市公所、代表會檔案分類保存年限區分表，檔案目錄彙送等，這些工作大概都可以勝任，在人力部分，早期機密檔案有很多還未整理

清查須要較多的人力協助，以及檔案回溯未完成也須要短期人力協助，至於長期人力，則須視首長還有經費而定，過去曾經爭取過，但受限於經費，目前檔案科包括科長在內總計一十三人(編制人員六人)，依據檔案作業手冊規定，是以檔案量、調卷量來分配人力，人力不足在建檔與借調這二方面的品質會受到較大的影響，如果要做到數位掃描、解降密等須要更多人力，若僅以機密檔案一項而言，則須增加二名人力才足夠。

2. 檔案法實施以來，您與組織內上級機關(檔案管理局)、組織內平行單位(縣府各局處)、下級單位(鄉鎮市公所)以及組織內同仁(行政處)業務溝通協調情形如何？次數是否增加？如有其原因為何？為什麼？

訪談代號：A102

訪談內容：

在我承辦的業務內，比較常接觸的是在目錄彙送上，包括附屬機關、鄉鎮市公所，最常發生的問題是出在目錄彙送說明表檢核時找不到點選的地方，彙送不成要如何去修改，這時候要先找出錯誤的原因，有關目錄彙送這個部分檔管局過去曾發過文，刊登過說明書，也辦過講習，但由於所屬機關承辦人員異動頻繁，上述問題一再發生，惟有透過經常辦理相關的訓練，先由檔管局定期培訓縣市政府種子教師，再由種子教師去訓練縣市政府所屬機關，過去縣府曾經辦理所屬機關的講習訓練，出席率都很高，而後者也是縣府本身須要持續加強的地方。另建議檔管局未來在辦理相關的訓練課程時，能考慮增加實務操作面的課程而非只是書面上的講解。

訪談代號：A202

訪談內容：

1. 在檔案法實施前後，您都參與了檔案工作，請問您是否能說明在實務運作上，過去和現在有何不同？其優缺點如何？為什麼？

訪談代號：A101

訪談內容：

檔案法實施前，檔案工作就像是個孤兒，檔案法實施後，檔案工作有了定位，對於檔案裝訂、立案、編目、儲存、調閱等全國有了統一制度規範和準則，早期的檔案用毛筆或用手寫，所用的紙質也不同，在保存上比較不容易，又或檔案借調不還、遺失狀況等，相對於而現在，無論是在儲存或調閱方面，檔案法都有一定的規範，這些都是優點，但各機關短期內要將三、四十年所累積下來舊有檔案作處理在目前是有瓶頸和狀況的。

訪談代號：A101

訪談內容：

該訪談對象於檔案法實施前不久才進入檔管單位，因而對於本題目無法表示意見。

2. 從事檔案工作時，常需與那些機關、單位、團體互動？互動是否順暢？如有不順暢之原因為何？如何克服？（自己處理？找同事協助？找長官處理或向上級機關反映？為什麼？

訪談代號：B202

訪談內容：

過去業務單位在實務工作上常發生該存檔未存檔，不該存檔而存檔，或實體不容易保存，或附件減少，所以點收、儲存佐證以及完整的調閱程序都須要和業務單位溝通，不僅須要他們的配合，也須要首長還有各單位主管的支持，否則在執行面就會出現落差和爭執，直接影響到檔案儲存工作，上下如有良好的溝通，檔管單位也希望能將各單位和民眾所提供出來的文件和資料妥善儲存，方便於往後的調閱，上述情形在檔案法實施後已減少，但仍須要再溝通，也須要機關首長

和主管的支持；至檔管局是負責大方向規範，他們也願意並接受我們的反應，一些小細節的問題只要朝檔案法的規定辦理即可。

訪談代號：A102

訪談內容：

如前面所提檔案目錄彙送來說，當我自己無法解決時、我也會請教檔管局，檔管局有一個專門單位會協助我們解決，又如目前要辦檔案移交，有一些資訊系統的問題必須要找資訊單位來協助，或由他們連繫固定維修廠商來修改程式，以符合我們的需求，又或者業務單位及文書單位已有檔案科的簽收單，卻找不到已簽收的公文時，這時候就必須請同仁協助尋找，大多時候都可以獲得順利解決，在決定是否修改有關的系統程式前或比較重大的事項如替代役住宿、管理以及預算增加等才會找主管事先討論，一般來說他們的幫助都蠻大的，尤其在預算方面。

3. 與檔案工作有關的過程中，是否會受到外部環境因素的干擾或影響？例如政治、行政、媒體、民眾……等，您是如何面對並克服？為什麼？

訪談代號：B203

訪談內容：

檔管工作是不會受到外界環境的干擾，因為我們檔案管理的目標很明確，就是檔案的完整性和檔案的儲存以及借調方便性與機動性，我們會碰到的是民眾調閱的正當性，是否可調閱，或民眾所要求的與檔案法的規定是否有不同之處，只須依據檔案法的規定處理即可；縣府檔案科設有民眾和同仁的調閱區，與檔案工作有一個的區隔，符合資訊公開的整個作業程序，也能夠完成檔案的儲存，這些不會有什麼問題；目前會受到干擾最重要的因素是在於機關首長的支持度，首長

充分的支持對於檔案工作的同仁、環境的改善、人力的改善、經費的加注、整個工作程序和進度等都會大幅提昇，這個部分最關鍵，其他依照檔案法辦理即可。

訪談代號：A103

訪談內容：

在議會期間，常有議員在質詢某一項議題時，業務單位必須要調閱影印大量的資料，且要在期限內或馬上完成，這些資料甚至大到幾百件，以檔案科的人力和影印機都不足的情況下，會協調業務單位主管派員和提供影印機協助，問題最後都能夠獲得解決。

4. 您認為影響檔案管理成效的內部環境因素(例如組織結構、人力運用、員額編制、經費編列、權責劃分、業務分工、法規等)有那些？如何改善？為什麼？

訪談代號：B204

訪談內容：

對組織結構和人力這二個部分一起來談，人力是影響檔管成效很大的因素，還有人員的專業性，建議公務人員國家考試能增設檔案管理科別，增加專業人員晉用，其他專業單位如工務部門都有專業人員，而檔管部門並沒有，這個部分檔管局應介入和加強；至於員額編制、經費編列上確有不足；此外在檔案管理上，建議檔管局能以更積極的作為，成立專業查訪小組主動定期至各機關(單位)給予輔導，協助各單位提昇檔案管理效能；畢竟得到金檔獎、今質獎只是少數機關，如果能使全國檔案管理單位努力積極往上提昇到某一個程度，檔管局除了輔導以外，制定期程，給予經費等更積極的作法，希望藉著縣市合併的機會能讓所有各個機關、鄉鎮、學校的檔案管理都能提昇，甚至未來直轄市也能編列一些經費來補助所屬單位來提昇他們資訊化的程度；另外對於權責劃分及業務分工這方面已有細分並無問題，比較

會有困難的是檔案儲存空間，這個問題在走向資訊化、電子化後可能沒有那麼明顯，因為檔案量會逐步減少，比較明顯的是三十年以上以和永久檔這個區塊，以臺中縣政府目前統計，這些檔案大概有八公里的長度，也就是須要很大的空間來儲存。為因應縣市合併，縣府已規劃在陽明大樓六樓提供一半的空間作為資訊處理中心，將所有檔案掃描、微縮、儲存、轉換，將來授權民眾、同仁進入資訊處理中心方便其調閱檔案，這些都要經費、人力的配合，還有長官的支持，也是未來十年我們要繼續努力的目標。

訪談代號：A104

訪談內容：

就縣府本身而言最大的問題應該是財政的問題，在想要推動某一項業務的時候，常礙於經費而無法進行，比如我們想要做線上調閱數位影像掃描，須要一筆很大的經費，鑑於過去辦理檔案回溯曾簽出因人力不足，建請以件建檔委外方式並未通過一案，構想也就作罷，自覺縣府檔案工作沒有很好，以縣府目前的情況要達到金檔獎、金質獎難度很高，佔在中央主管的立場，應該要有補助制度，也和檔管局反應過，但檔管局認為這是屬於一般事務性的工作，縣府自己要編列年度預算支應，前任處長為此曾親自至檔管局爭取也沒有，而縣府的預算僅足夠支應一般事務性業務，對於專案性的工作比如檔案回溯和數位影像掃描等是有很大困難。

5. 事檔案工作時，您是否得到本單位同事或長官的支持與協助？他們有那些具體行為，如何使其支持與重視？利用什麼方式？為什麼？

訪談代號：B205

訪談內容：

過去在臺中縣衛生局服務，受到主管的支持，本人也得過金質獎，到縣府後，這邊檔案量非常大，加上三、四十年舊有的檔案，若想要

達到檔案法的要求，事實上是有困難的，但非不可能，我們除了在爭取首長更加重視和支持，以及將檔案法的規定與長官加強溝通外，更要附加創造在這個環節上之施政效果，將檔案成效成為首長的一個政績，過去黃縣長支持蓋檔案庫房，後來因該地無建築線而作罷，目前檔案存放在整修後之舊后里國中教室，可暫緩舒緩儲存空間的壓力，未來我們期望能在大台中市找到新的地點統籌規劃以及新首長之支持，這次縣市合併動支預備金一百萬元作為檔案搬遷的前置作業，在黃縣長重視及支持下，能有效提昇檔案方面的施政績效。

訪談代號：A105

訪談內容：

向主管建議事項大部分都會支持，如有意見也是與經費有關，年度預算有優先順序，檔案非實體建設與人民權益比較沒有直接關係，所以也較不會受到重視，不會堅持首長或主管一定要推動某項業務，因為我的意見是個人的，而首長和主管的看法是全面的。

8. 臺中縣市將於 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，檔案管理體系面臨變革，包括改制後組織變更、業務調整、人員訓練等，您認為目前最重要的工作是什麼？最困難的是什麼？如何因應？為什麼？

訪談代號：B208

訪談內容：

縣市合併直轄市後最大的差異，在於每個單位都是一個獨立單位，各機關(單位)必須成立收發文還有檔案專責單位和檔案專人員，不再由行政處統一集中管理；目前最重的工作就是在六月底前完成各單位檔管人員的調訓工作，必須先培訓各單位檔管人員能夠獨當一面，也能妥善管理，以利檔案移交和檔案運作，至於檔案移交，計要有二年緩衝期才能成；最為困難的是檔案儲存空

間是否足夠，以及儲存空間必須要符合檔案法的規定等，這是目標除了人力、經費外最大的問題。

訪談代號：A108

訪談內容：

現在最重要的工作是檔案的清查和移交，臺中縣的檔案產量大，分散各處，檔案也有錯置情形，清查的難度很高，檔管局支應的人力到期後，主管科長在爭取替代役男或多元短期就業人力因應合併後層級的改變不會影響到檔案的運作，有關各單位檔管人員的訓練已在規劃中。縣府檔案回溯是以卷建檔，非以件建檔，以後在借調、查詢檔案時會遇到困難，縣府目前的作法是用人工查閱索引簿，依檔案法規定，移交檔案時以卷或件都可以。

9. 檔案開放應用是檔案法立法目標之一，您是否瞭解檔案或資訊應開放應用？以及檔案或資訊限制應用之項目有那些？

訪談代號：B209

訪談內容：

檔案開放是目前垢病最多的部分，檔案開發應為功能性開放，所謂功能性是指檔案的開放對民眾是有益處的，而不是街坊間訊息的來源，資訊管理階層包括它的安全性還有授權部分必須要多層化，經過請、管理、開放，但絕不應為開放而開放，個人認為資訊管理的部分不夠嚴謹，甚至被用作攻擊他人，加強管理階層和授權可以減少弊端。

訪談代號：：A109

訪談內容：

有關檔案開放應用臺中縣政府還未開始做，依據檔案法第十八條規定有涉及到國家機密、犯罪資料、工商秘密、人事、薪資等情形可

以拒絕接受申請，業務單位在審核時也會有這方面的困擾，在調卷時常會提出是否可以公開，目前檔案法只列出不得公開事項，內容不夠具體，民眾會認為所申請的內容並未涉及不得公開事項，如能反向思考，將可以公開的事項在法規中明確列出，在認知上可以減少很多爭議，例如工商秘密之認定只有業務單位瞭解，是否得以公開應由業務單位自行認定，檔管單位無從判斷，雖然不得公開事項訂在檔案法第十八條，但是檔管人員也只能建議業務單位尋找一些相關資料，如資訊公開法，或找縣府法制處協助解決。

10. 目前檔案業務之預算及人力是否合理？是否會影響到檔案管理績效？如何改善？為什麼？

訪談代號：B210

訪談內容：

如要參加金檔獎評選，全部要改善的話，經費相當龐大，且檔案儲存空間也未能符合檔案法的相關規定，為因應縣市合併，目前最重要的是檔案清點、移交及短期人力支援，經費則須要有專案補助，有多餘的預算會用在電子資訊化、轉檔、檔案回溯及人力改善等方面，現階段對於檔案儲存空間的改善可說緩不濟急。

訪談代號：A110

訪談內容：

經費和人力都會影響檔管績效，在人力方面，目前科長在爭取短期人力和替代役，在檔案運作流程方面，依照檔案管理局作業手冊是沒有什麼問題，至於在檔案借調上，因檔案四散，調卷費時費力，建議將一般調卷集中在某些時間處理，或特急件另為處理，當然這須要各業務單位的配合，但只要將制度建立，就可改善人力不足，有效提昇檔管績效。

11. 金檔獎、金質獎評獎制度實施是否有助於業務改革與制度的建立？為什麼？

訪談代號：B211

訪談內容：

金檔獎、金質獎絕對有助於業務改革與制度的建立，我們給與肯定，過去在參加金檔獎、金質獎的過程中，無論是實地勘查、人員考試、現場評鑑等是非常嚴謹，最重要的是在你的工作範圍中如何去突破，參加的動機以及首長的支持度等這些都是考評的重點，過去檔管部門給人的印象是表現不佳、態度不良或是能力不好者才被調移過來，現在我們要突顯檔案部門是一個人員素質高的單位，這須要很大的轉移，縣府先天條件上人力、經費雖不足，但評選並不一定受限於經費，最重要還在於檔案儲存的环境，檔案存調系統是否符合檔案法的程序，此外我們認為最關鍵的還是人員素質，檔管人員是否有這個決心和動力遠比經費來的重要，因此強化員素質、資訊化作業系統以及符合檔案法程序和排定優先順序，先行完成有急迫性的儲存、清理等，做好包裹式移交，縣市合併後再輔導其他單位參加評選以上這些都是未來我們努力的方向。

訪談代號：A111

訪談內容：

金檔獎評審項目是從整體規劃，然後是年度計畫、編目建檔、價值鑑定、清理、應用、資訊系統等很多項目，各機關在推動各項業務時才有依循的準則，有時候做了卻不一定得獎，因為每一個項目都要面面俱到，雖然未得獎，但只要做了就會有進步，這個獎的設立很好，至於它的評審項目都是以完成度來計算，未計入機關的檔案量完成比例，相對於小機關檔案量少或中央機關經費多者較容易得獎，而地方機關由於檔案量大經費又少，能以檔

案量有多少而有完成度多少來鼓勵，而不單以整個完成度來衡量，如此則對於一些曾參加未得獎或自覺無法達到評審標準之機關能有激勵的作用。

12. 檔案工作必須要配合檔案法的規定辦理有關檔案各項事宜(例如借調、歸檔、銷毀等)，對於目前的檔案作業流程，您的看法和建議？為什麼？

訪談代號：B212

訪談內容：

檔案除現場借調外，直接以微縮掃描電子檔、光碟數位化檔圖像替代，由於我們檔案人員非專業檔管人員，在資料抽換過程中，可避免檔案遺失或毀損，這部分建議修法改變，又檢調單位常借調二、三年無法歸還，這在檔案管理是一個漏洞，這個部分也可以用數位化檔替代，俟後檢調是否歸還，可再議，如此則對於檔案借調歸檔等產生的相關問題便可以一勞永逸解決，至於檔案銷毀的部分，建議由專家，學者制定有關檔案歷史保存價值之標準，這個標準建立出來，以後是否有歷史保存價值，大家有目共睹，也有共識，而不致於像現在為了是否具有歷史保存標準而使得檔案銷毀的的程序全部停擺，我想這是檔案法所必須要面對的問題，以上這二個部分是個人突破性的想法，儲存和活化是檔案法的目標，無論檔案調閱速度、歸檔速度、準確度的運作都能通行無礙。

訪談代號：：A112

訪談內容：

縣府目前並未提供數位影像借調的功能，有時在借調原件的時候會有遺失、缺頁、被修改或不歸還等狀況，因我們無法提供複製圖或另外一個影像調閱，檔案使用著也只有到退休時才簽議

處，議處對於檔案本身無濟於事，為防範類此狀況，已開始要求原件借出必須有主管蓋章，否則就只能在現場調閱或影印，同仁在遇到問題的時候會反應給我，而我向主管報告時會就個人的意見提出，而主管在作決定時也會聽取別人的看法。

在做目錄彙送的時候，是以卷的層級彙送，檔管局在網站上也是以卷的層級公佈，民眾如要上網查閱，如用件他並不知是那一件，如用卷，卷內有幾百件，我們以卷公佈，如人民陳情案件為一卷，民眾無法看到件，這時候我們是否要將整卷拿給民眾翻閱，否則我們不知民眾要的是那一件，卷內如有不得公開之事項如何避免，這在資訊公開和檔案開放應用必須面對的問題。

13. 除了上述的問題，是否可以請您談談目前縣府檔案資訊化的情形。

訪談代號：B213

訪談內容：

縣府資訊化的程度非常不夠，落後了十年，包括資訊公開和線上簽核，臺中縣衛生局在六、七年前有部分資料已經線上簽核，而縣府至今還未開始，這是縣府資訊處應該要檢討的地方，線上簽核就無須存檔，檔案的儲存量自然減少，另外須要各單位周知的公告或通知不用再發文，可有效減少公文發文量，公文量少，文件歸檔量就少，檔案的儲存空間就能充分運用，目前縣府的無紙化、資訊化的程度可能六十分都不到，也直接影響到整個檔案運作流程。

14. 除了金檔獎之外，您認為還有那些方式可以激勵檔管人員的士氣？

訪談代號：B114

訪談內容：

除了中央辦理的金檔獎、金質獎外，地方政府本身也可以辦理有關檔案的績效考核，推選優良檔管人員或輔導所屬單位參加評選，對於表現良好的單位，我們給予獎勵，對於進度落後的單位，我們進一步給予輔導，其實檔管局本身人力也不足，縣市政府不必全仰賴檔管局，自己要擔負起這個統籌的責任，才能達到檔案管理最終目標，這些都是我們要努力的方向。

附錄二：訪談問題與訪談摘要

訪談類別：檔案使用者(主管和承辦人員)

1.請問您目前的工作內容如何？是否常需要借調檔案？使用檔案的用途有那些？能否順利借調所需的檔案？如不順利，為什麼？如何改善？

訪談代號： C101

訪談內容：

個人是煙酒管理單位主管，也是檔案使用者，對於檔案借調的需求量不是那麼高，借調檔案較多是在成立初期，由於人員異動，承辦人員對過往公文而手中沒有留下副本的時候，會借調當初公文來參考，借調過程一般都很順利，可能與我們單位成立的時間沒有那麼久有關，因此沒有因檔案搬遷異動所產生遺失或毀損的問題，比較需要調卷的部分包括獎勵金還有當事人不服裁罰內容而承辦人員手中未留副本時才有需要。

訪談代號：C201

訪談內容：

我負責的是工廠登記，其他業務都有建檔，內部可以調得到，也就是在自己內部檔案室，只有再備份資料不全時才須要到檔案科調卷，這種情形不常有。民眾申請案件，辦理需要才要調卷，在府內外依照年度，如在府外時間比較長，要三、五天時間，時效上一定會受影響。申辦案件包括內簽出來到結案期限一般約 10 個工作天，遇到資料不全須要調卷時就要三、五天，所以一定受影響，遇到急件時檔案科會儘量配合，這種情形不常遇到，不知道急件調卷須要幾天。未來檔案可以集中，如放在各地會有時效問題，我認為這是未來要改進的方向。

訪談代號：C301

訪談內容：

我的工作為商業登記，一般民眾開店營業、設立、變更、停業；八大行業、酒店、KTV、美容院稽查；治安會報業務，轄區行政業務等，在商業登記上常會調卷，民眾登記錯誤或收到資料發覺有誤要調卷出來看，再申請更正，這時候就要調卷，府外調卷，像法院、商業罰款、八大行業、年代久遠的我們會先打電話告知檔案科，何時可給，他們一週去一次，有時候較趕或民眾在現場等候，檔案科會另外找人去調，都可以順利調到。

訪談代號：C401

訪談內容：

我在社會行政科，負責合作事業、儲蓄互助、總務、彙整和臨時交辦事項，調卷大部份是合作事業需求較多，用公文來調卷，還有民眾、法院會來調，法院來調過去資料，涉及法律訴訟相告，或是利害關係人來調，因為訴訟，到檔案科不能馬上調到，他們會說等有空再調，有的在府外，就不那麼順利，有的年代久遠，4、50年的資料，不一定調得到，有的虫蛀，紙張泛黃，本科的檔案有的調出來竟然是兵役資料。非急件的2、3天可以調到，包括府外，急件的檔案科會說等有空檔，有時間他會趕快去調，法院有急件會先講。人員的配合最重要，我們知道人力不足不能馬上調給我們，過去負責的調比較快，現在調的比較慢，跟人有關。

2. 檔案法實施後，您與組織內平行單位(檔案科)、下級單位(鄉鎮市公所)以及組織內同仁或受理民眾申請案件等溝通協調情形如何？次數是否增加？如有其原因為何？

訪談代號：C102

訪談內容：

檔期法實施後，基本上民眾申請案件，只要不涉及不可對外公開，在業務權責範圍內會給予提供。

訪談代號：C202

訪談內容：

檔案法實施前未參與，無法做比較，溝通協調的單位大都是平行單位，府外機關如地方稅務局，民眾申請案件須要到檔案科調卷的是案件比較久，凍省以前案件，遇到狀況時在府內會先打電話給檔案科，其他單位的話，就目的事業主管機關提出申請，如工廠登記向工業科申請，民眾也可以提出抄錄申請一些資料或證明，未特別提供閱覽服務。

訪談代號：C302

訪談內容：

檔案法實施後，借調次數無增加，視實際或法院需要，在檔案法實施後，調卷規較嚴謹，一定要用調卷單，溝渠協調的單位有監理站、環保局、外縣市、勞保單位，在調資料時會要求對方正式公文過來，先打電話給檔案科，瞭解如果不是本年度，不在府內何時可調到，或是如果民眾在現場的話要給他一個答復，平常一、二天就可以拿到，本年度當天就可以拿到，急件的話是府外要跟他拜託。

訪談代號：C402

訪談內容：

在社會處內大家都配合，借調檔案於其他有關係也能迎刃而解，學校調卷溝通協調無問題，只要依法行事，長官沒有問題，我的部分要會其他單位比較少。

3. 在與檔案借調應用的工作過程中，常需與那些機關、單位、團體互動？互動是否順暢？如有不順暢之原因為何？如何克服？（自己處理？找同事協助？找長官處理或向上級機關反映？為什麼？

訪談代號：C103

訪談內容：

有關檔案銷毀這個部分，檔案科事先會將保存年限已屆滿之檔案，挑選造冊簽會業務單位，業務單位在審核時如未涉及永久檔，就會同意銷毀，但清冊上只列檔名，無法得知該檔案是否具有歷史保存價值，加上承辦人員異動頻繁，在檔期銷毀的過程中，也就不會那麼重視文獻保存的價值了，既然文史資料很重要，在初步的篩選中，檔案的使用者也僅能就保存年限是否屆滿這個部分審核，最後只得將全部的檔案整個移送文化局和國史館去作篩選，造成文史單位的大塞車，也影響到檔案銷毀時效。

對檔案使用者來說，檔案借調過程包括填卷、送件到檔案科，本人在借調檔案時並未感受到工作的流程和服務者的角色與過去有何不同，但由於資訊化、電子化的結果，我們感受到的是比過去更有效率。

訪談代號：C203

訪談內容：

府內借調在互動上無問題，機關單位的配合也只有檔案科，對於檔案科運作過程不是很瞭解，這方面沒有辦法回答。

訪談代號：C303

訪談內容：

借調的過程都沒有困難，自己可以處理解決，有些 30 幾年找不到的，事先我們會向調卷人或調卷單位溝通，不能確定是否調得到，不過這也是沒有辦法的事，如果檢調單位要調卷，會寫收據或公文給我們，到期未還檔案科叫我們摧檢調單位，我們不像建管或工務單位，目前沒有這個情形。可是我們會調一些像訴願專卷這一類案子，這類案子會比較久，檔案科會以公文知會我們，我們會像借調單位去摧，這時對方需要告訴我們，不需要會馬上還。這些都還算很順利。

訪談代號：C403

訪談內容：

關於借調我自己有一次經驗，民眾要調民國 4、50 年的東西，我告訴他可能會有困難，有一些東西可能會調不到，因為檔案一般保存年限只有 10 年，民眾有一點要抓狂，要打我，暴力相向，後來長官幫忙處理，說明我們要調甚麼東西，必須要簽到壹層准許，還有你是不是也是利害關係人，就是長官有出面這樣。另外我們有會檔案科，後來也試圖去找縣公報，文書科承辦人員，負責縣公報的小姐相當配合，看是民國幾年一本一本不辭辛勞的找，後來總算找到公報裏面註銷的文號，所以後來有找到他所需要的其中一個小部分資料，公報是文書科，因為那時候檔案科調都調不到，無稽可查，那時候想我這是合作場的註銷，公報也會有，才去找文書科小姐，文書科小姐也很配合，註銷的公文才可以找得到。

4. 在與檔案有關的工作過程中，是否會受到外部環境因素的干擾或影響？例如政治、行政、媒體、民眾……等，您是如何面對並克服？

訪談代號：C104

訪談內容：

以檔案使用者的角色而言，對於煙酒的查緝和檢舉，媒體的報導可以協助我們宣導，議員的關說我們會給予溝通、意見協調和委婉說明相關法律的規定，公務人員本身自己要瞭解資訊公開的限制規定。

訪談代號：C2

訪談內容：

檔案科業務會分配，某一些業務由特定的人負責，如請假會有人代理，但必須等他回來，或留字條，民眾借調基本上是較應用層面的東西，處理上是庶務性的東西，與外部環境因素的相關性不高，工商資料涉及個人隱私機密文件不能公開多少會有，可以提供我們會回答，不能提供我們會告知，個人隱私保護是有必要的，向民眾清楚說明不會有什麼問題。

訪談代號：C304

訪談內容：

民眾干擾的情形比較少，議會或檢調單位我們會先過濾一下內容，通常不會直接印給他，會另外用公文或影本給他，檢調單位要什麼事先都會詳細列出來，要影本或原卷，這個我們無法拒絕；至於其他單位調卷，政治上我們會先就全方位的考慮，媒體也不會直接印給他，會考慮再考慮；民眾有需要，在私權糾紛部分比較多，我們不會直接調給他，會告訴他大概情形，為了解決問題真的有需要，由法院來調卷，那時我們再調；民眾只要不是敏感問題就可以調給他，像一些字體錯誤，不相信自己寫錯或附的資料有不對，會當場調給他佐證，民眾信服後，重新整理資料進來，再做變更動作，視情形而定。

訪談代號：C404

訪談內容：

在檔案借調上，就是民代馬上就要調甚麼案子，只要在範圍許可

內，不涉及個人隱私這個部分，要一些理監事名冊，我們會簽到貳層，就說這是議會在問政上的需求，是不是可以提供這樣，後來貳層就決掉。就很順利，因為有時候民意代表要就是要，我們沒有辦法拒絕，簽到貳層只要貳層准許，我們就提供。民眾的話我們就依照程序簽壹層，然後會法制處，他們會簽說要利害關係人才可以提供，或者由法院提供相關的佐證資料，我們才會提供。通常視法制處他們的意見，我們才會決定是否提供。

5. 您認為影響檔案開放應用成效的內部環境因素(例如保存年限之登記、線上借調、經費、資訊話程度、檔案管理、法規等)有那些？如何改善？為什麼？

訪談代號：C105

訪談內容：

檔案的開放應用這個問題必須回歸業務單位，檔案以公開為原則，不公開為例外，檔案是否公開是由業務單位來認定，屬於檔案作業的後端，過去業務單位的作法是能不提供就不提供，能不影印就不影印，這是檔案開放應用後最大的不同，現在是只要符合檔案法得規定，我們就會提供，但對於調閱歷史久遠的檔案，在承辦人員來說是一項工程浩大之事，必須借助於檔案登記簿來找尋，登記簿如果不在，就找不到文號，沒有文號，就無法調閱檔案，甚至有了文號，也不見得調得到檔案，這部分與公務人員的移交有很大的關係，由於它不是立即交接，中間常由職務代理人代理，而代理人代理期間所使用的登記簿是自己原有的登記簿，非該業務之登記簿，而該業務常常是由二或三個人代理，上述這種情形十分普遍，所以必須要先有原始的登記簿索引，然後才有可能到檔案室借調；而如果不是歷史久遠的檔案，大部分都可以調得到。

檔案管理在機關組織中，一直沒有佔到優勢的地位，有關歷史檔

案調閱的困難度，在未來已經可以預見，只因當初辦理檔案回溯時沒有足夠的經費以件委外，如今這個問題將會一直存在，檔案的重視與否，端視執政者本身對文獻的認知。

訪談代號：C205

訪談內容：

就使用單位而言，線上借調、資訊化程度、檔案管理這三項與經費都有關，須要經費來做檔案管理系統的研發開發，保存年限與政策有關，目前我們檔案管理系統沒有線上借調功能，需要經費龐大，像工業科經濟部補助開發完成管理、登記、掃瞄、讀取資料庫功能；商業科也已經做了由商業司主導的雲端，檔案要統合人才，各縣市統一不容易；檔案系統開發，經費外，事先規劃如何做方向要出來，系統需要那些功能要先瞭解。

訪談代號：C305

訪談內容：

就線上借調來說，必須全部做掃瞄以及有先進機器設備，還有人員做好訓練，目前有在做的1%都不到，包括經濟部要求每一案件要掃瞄，機器給予補助，維修自己做，同時要有好幾台機器才夠，過去一直沒有做，現在商業登記簡化可以做，每一案件要掃瞄，機器直接連結進去即可完成，只要申請書而已，有些人不懂這些，還要所有權、租賃契約書、建使照等，這些就要調卷，現在不用附這麼多證件，只要掃瞄器申請書即可，檔案這麼多，應該逐年編列預算，外包或自己來做都可以，希望如此可以減少調卷次數，有掃瞄檔案被銷毀也沒關係，現在法院內部調卷已不用紙本用電子檔。希望有一個平臺，每一個單位都可以用我的資料，問題是線上註冊，每一筆進去時有自己的卡，像健保卡、身份證一樣上去註冊，業務有相關的人才可以註冊，去主系統註冊，視權限多少，調閱時每一筆都有記載，應該出錯機率

比較少，希望這樣減少每一單位工作量，流程簡化，紙本減少。經濟部調閱公司資料軟體，註冊有困難的話，人員可以參加受訓，增加操作技術性，政風和監理單位常需要公司資料已有參與受訓。

檔案科對於檔案過去未辦理銷毀，縣市合併丟還給我們自己銷毀，對於5年保存期限無留存必要也無參考用途之檔案應予銷毀，行政處檔案各方面都滿意，只有銷毀部分不滿意。

訪談代號：C405

訪談內容：

礙於經費要改善的話也要漸進式，有建檔(指的是線上借調)要調卷一下子就可以知道民國幾年的在那裏，馬上就知道，不過在轉換過程，如果號碼抄錯，線上K錯，例如保存年限變更錯誤會影響到調卷結果，或者要調社會找到的是兵役，內部管控很重要。資訊化確實可以幫我們快速的找到資料，縣府檔案的經費能做到這樣，以資訊化的程度來說，已經難能可貴，要慢慢來，急救章不見得好，一個小地方錯了影響到後來都錯了，變革轉換的過程K資料要相當小心。

6. 使用或借調檔案時，您是否得到本單位同事或長官的支持與協助？他們有那些具體行為，如何使其支持與重視？利用什麼方式？為什麼？

訪談代號：C106

訪談內容：

對於檔案的遺失，檔管單位應負大部分的責任，或在職責上沒有密切的追蹤，或內部的管理機制有問題，業務單位借調該歸還時，管理單位就必須要有積極的動作，要有一個自己本身的監督機制，才有辦法將積習改善。

訪談代號：C206

訪談內容：

檔案使用借調可分二個方向，一個是自己業務關係，另一個是長官某一些案件了解之需要，請同事借調，在具體行為上，由於主管在這個區塊沒有太大注意；自己部分，則是借調時間的快慢，針對時效這個部分。

訪談代號：C306

訪談內容：

檢調單位借調檔案，個人還未碰過須要長官或同事協助的地方，也沒有要協助的狀況發生，只有一次，資料未存檔案科，是整個原卷抱走的，但有簽收，也有影印一份存檔，各單位逾期未還檔案，主管應予督促，檔案科對於逾期未還檔案定期給予催辦，並告知未歸還會有些甚麼情況，清楚告知借調人，縣市合併這種情況更糟糕，業務換人，承辦人也換，東西多忘記了。所以主管督促和檔管單位的催辦很重要。

訪談代號：C406

訪談內容：

借調檔案的時候，長官都很支持，因為遇到有急迫性的或法院要的，長官的具體行動就是馬上蓋給你，讓你馬上卻去調。

7. 臺中縣市將於 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，檔案管理體系面臨變革，包括改制後組織變更、業務調整、人員訓練等，您認為目前最重要的工作是什麼？如何因應？最困難的工作是什麼？為什麼？

訪談代號：C107

訪談內容：

目前最重要的工作應該是如何將檔案完整的移交到各個業務單位，至於人員的培訓，由於各單位所派出的受訓者並不一定以後會擔任檔案工作者，以及職系的不同，例如財政職系非屬檔案管理的一般行政職系，所以除了辦理培訓外，建議縣府檔管單位能夠編製檔案工作操作手冊或說明書，可減少運作上窒礙。

訪談代號：C207

訪談內容：

縣市合併檔案是一個很大問題，因縣市習慣不同，如何整合是一個大工程，如無經費的考量，全部資訊化最好，縣市會有落差是一定的，最困難在人員訓練，編制去做檔案的人，對檔案本身要有一定瞭解，新進人員不一定好，我覺得由現有人員業務去調配，對檔案流程運作實務上軌道再去招聘新進人員做教育訓練，過渡期要由懂的人先來做，否則檔案產生的問題無法解決，讓對檔案管理有概念的來做，從現有人員去訓練，以後再由專責人員。組織變更、業務調整是一定的，最重要是人員訓練，須要先訓練。

訪談代號：C307

訪談內容：

縣市合併各機關都要設置檔案管理人員，自從檔案法實施後，很多不一樣，所以職前訓練是必要的，還有檔案移交要清楚，人員內部調整，收發文是可以運用人力，多一些人參加訓練瞭解，推行會比較順利，以後各機關行政室也只有一個正式人員，過渡期多幾個協助參加訓練，我認為人員訓練和檔案移交最重要。

訪談代號：C407

訪談內容：

目前我知到的是已經有人參加培訓了，過去有做過檔案工作有人自告奮勇願意重操舊業，也去受訓過了，至於如何因應，這要看以後市長上任後要怎樣分配人員，大家也不知道何去何從，這是大家覺得最困難的地方。而且現在去受訓的人員，以後也不一定就是他接檔案工作，他只是一個種子，傳承下來只有一邊做一邊學，相信會迎刃而解，這是陣痛期，這一、二年大家會很忙碌，只有共體時艱，有關培訓的工作，檔案科有在努力的做，相信慢慢的檔案可以順利建立好的相關體系。縣市合併後檔案空間的配置聽說在陽明大樓，市府大樓沒有空間，要借調檔案時可以搭交通車來回，由固定的人來調或由承辦人自己來調是不是要有一個統整，人力過來調卷會影響行政的效率。檔案府內外都有，檔案人員正式一個不夠要增加臨時人員，才可以順利調卷。

8. 檔案的使用與借調須配合檔案法的相關規定(例如借調、歸檔、銷毀等)，對於目前的檔案運作流程，您的看法和建議？為什麼？

訪談代號：C108

訪談內容：

檔案管理單位是屬於支援的角色，相對於其他業務單位是屈於弱勢，也是一個沒有聲音的單位，因此首長的重視與否就顯得格外重要，檔案管理者與檔案使用者的角色雖有不同，但依據檔案法的規定，實際運作上雙方配合良好，本人過去在行政處擔任庶務科長，瞭解到檔案工作不若其他單位受到重視，期望這些檔案工作者能受到肯定與重視。

訪談代號：C208

訪談內容：

法規有明確規定檔案保留年限，實際上銷毀是可行的，沒有必

要保存要銷毀的檔案；實施線上借調的話，資料要先掃描、建檔，這個部分不是短時間可以做好，很多時候限於經費、系統建置問題，沒有辦法做一定的要求或改進，當軟硬體跟不上的話，要求去改善是做不到的。只用密碼、合法身份下載，不用調卷印紙本，後續可以節省成本是最好，不過前置作業要花很多時間，這須要規劃，痛一次就可以解決的，結論是資訊化程度要夠。

訪談代號：C308

訪談內容：

目前歸檔存檔都是收發在做，做為承辦人，我要檔案拿得到，公文辦好後可以馬上處理歸檔，不要有人來催辦就好，不會要求檔案的規定要怎麼做。在職訓練要多一些人了解這方面業務，才能配合的好。我不知道檔案科有辦在職訓練，我沒參加，也不知道派誰去，只有種子是不夠，因為以後不見得是他做，也不一定是他的業務，各機關收發都要聽，有狀況才容易上手。

訪談對象：檔案使用者 C408

有些檔案已超過 10 年保存期限，並未銷毀，還可以調得到，這樣也好需要時還可以調得到，如果能掃描建檔，就可以不要龐大的地方放檔案，不過礙於人力經費，只能這樣。

9. 檔案開放應用是檔案立法目標之一，您是否瞭解檔案或資訊應開放應用？以及檔案或資訊限制應用之項目有那些？

訪談代號：C109

訪談內容：

檔案開放應用這部分，涉及較多的是個人隱私，我們不會將個人基本資料公開或是以密件處理，如機關要調閱資料，必須出示公文，

國家安全則較少涉及。

訪談代號：C209

訪談內容：

某一些時候，民眾需要公部門發的文或函，用這個來證明以前曾經辦過的登記或申請，資訊化程度夠的話，不須來申請，我們不能直接將資料移給他，只能發文或函告知對方情況如何，做為證明答覆，民眾不很理解，政府要再發文，不能將資料直接印給他。

檔案限制應用認定上有困難，用負面表列，不能很清楚，會有從嚴認定，保留單位自行認定行政裁量權，正面表列是可以，怕沒列到或不勝列，在無法認定行或不行，對資訊公開產生疑義，在無法解決時候，只有請示上級機關，有關解釋文往往似答非答，沒有明確可或不可，問了後花了很多時間還是不明確，行政機關只好從嚴認定，為了檔案法第 18 條規定運作上更順暢，或許有一些特殊狀況，列舉情況有明確定義，業務單位有依據，有詳細一點子法或解釋令規範會比較好，不清楚從嚴認定，在檔案保護上往限縮方向做，以避免公務員有不當行為，或因不詳細造成遺憾，有出入時與主管可以討論，照法令規定，如真的見解不同，也不是每一件從嚴，行政裁量不能無限上綱，會遇到是難免，明確一點規範，針對實務需求來修訂好一點。

訪談代號：C309

訪談內容：

有關商業秘密、個人隱私、財產、薪資、房屋建物座落地點這些不能公開，這些和我的業務有關，對於檔案法的規定我不了解，不能公開的資料告知民眾，他們可以接受。像監理站要資料，民眾可以調自己資料，私人有債權債務憑證要調資料或法院公文提示要誰的資料，才可以調。可不可以給我們都很清楚。

我希望縣市合併，檔案歸還各單位時，能夠完整交接清楚，這點很重要。

訪談代號：C409

訪談內容：

關於檔案開放應用，只要不涉及限制公開規定，就要公開，這是為了保障人民權益，也涉及資訊公開法相關法規，既然立法就不應該拒絕，除非涉及限制公開。不清楚是否可以公開時，我們先會法制處，他們往往要由業務單位自行認定，建議法制處能明確告知是否應公開，法制處會附上一大堆條文，然後要由業務單位自行認定，或者我們去問主管，主管考慮了很久，然後說不要，如果不礙於不能公開，主管就說可以，一般由主管決定，二級無意見。

檔案科業務量很重，有時候隔了很久，才叫我們去補騎縫章，過去曾將原卷調出去很久沒有回來，所以現在不提供原卷，由檔案科蓋與正本相符代替原卷。

10. 金檔獎、金質獎評獎制度實施是否有助於業務改革與制度建立？為什麼？

訪談代號：C110

訪談內容：

金檔獎的設置，是中央為促使各單位重視該項業務的一種獎勵措施，檔案工作是後援工作，其成效不易突顯，各機關自己可透過公開表揚或將重要事蹟刊登在縣府出版的文物以及鼓勵參與模範公務人員的選拔等方式來強化激勵，當然首長的重視和各單位主動行銷也很重要，行銷的目的是要讓大家知道你做了什麼，譬如行政處的藝廊、歡迎笑臉等表現出為民服務的創意就是很好的行銷。

