

檔案季刊 4卷3期（民94年）：頁68～76。

尋求檔案管理者與使用者之間的對話

The Search for a Dialogue between Archivists and Historians

張 力

Li Chang

中央研究院近代史研究所研究員

Research Fellow, Institute of Modern History, Academia Sinica

摘要

我國政府機構的檔案管理與運用，過去並無相關法規可為依據，亦無中央主管機關負責掌理。在此情況下，需要參閱大量檔案的歷史研究者，不時遭遇困難，遂開始為「檔案法」催生。世紀之交，「檔案法」的公布施行與檔案管理局的成立，誠為劃時代的創舉。近5年來，檔案管理局積極推動有關檔案業務，頗有一番作為，影響所及，各政府機構也隨之配合。不過最關心檔案管理、開放，以及使用檔案最為頻繁的歷史研究者，認為現行做法仍有值得商榷之處。首先是主題檔案的徵集，若是破壞了檔案全宗，將會造成無法彌補的缺憾，且其鼓勵研究的作用有限。其次是計時收費辦法，和歷史研究者投入時間仔細閱讀檔案，與為了保護檔案寧可逐字抄錄的良好習慣，有所抵觸。本文旨在協助檔案管理者理解歷史研究者應用檔案進行研究的需求，期能化解管理與應用之間的緊張關係。

Abstract

Without any basic laws and the central archives authority-in-charge for the management and utilization of the archives of government agencies in the past, it was terribly inconvenient for historians who needed to read lots of archival sources for doing research. So the Archives Act was urged to be enacted. At the turn of the century, the Archives Act was promulgated and the National Archives Administration (NAA) was established. Since then, the NAA has dedicated itself to archives business and made a great contributions to it. From a historian's point of view, however, the author considers it inexpedient to transfer topic archives from government agencies and unreasonable to implement current charge policy for public access to archives. This paper intends to help archivists understand how historians are trained to use archives for doing research. It is expected to release the tension between archivists and historians.

關鍵字：檔案管理、檔案應用、主題檔案、收費規定

Keywords: archives management, archives utilization, topic archives, fee policy

民國88年12月15日總統明令公布「檔案法」，91年1月1日開始施行，此項法律「為全國檔案管理事務之最高指導法則，其目的在於健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，並發揮檔案之功能」。（註1）「檔案法」公布之後，中央政府於89年3月設立國家檔案局籌備處，90年10月23日正式成立檔案管理局，是為我國檔案的中央主管機關，掌理政府各機關檔案事項。無庸置疑，不論「檔案法」的制定或是中央主管機關的成立，都是我國行政制度史上的創舉。這幾年來，相關檔案管理法規陸續推出，中央與地方機關根據法規辦理檔案的整理、保存、鑑定、銷毀、移轉，或開放應用等工作。而檔案管理局也不遺餘力推動主管業務，並教育民眾認識檔案。凡此種種，可以看出我國政府檔案之管理與運用，已在國家體制內正常運行。

我們追溯「檔案法」的起源，若說歷史研究者是主要的催生者，此話當不為過。就現今相關檔案法規之精神看來，全民均可依法應用已開放的檔案，不過最有興趣且最有可能經常調閱檔案者，仍以歷史研究者居多。所謂歷史研究者，並非單純是指史學研究機構的研究人員，或大學歷史系的老師和學生，凡是對於過去已發生之事抱有興趣，願意蒐集資料作進一步瞭解者，均是歷史研究者。自1980年代後半起，隨著臺灣社會的日漸開放，籲求民主的呼聲越來越高，歷史研究者也感到其研究常常遭遇無法突破的瓶頸，部分原因

是和檔案資料不能順利取得有關。而政府機關大多以沒有「檔案法」為藉口，不願開放檔案，或移轉檔案至具有檔案館功能的機構。在此情況下，只有致力於檔案管理與開放工作之立法，方為解決困境之有效方法。於是歷史研究者開始在報紙投書、邀請立法委員座談、在各種學術會議中呼籲，積極為「檔案法」催生。

歷史研究者既是「檔案法」和相關法規的主要催生者，在這些法規開始施行後，主要應用檔案的人應該還是歷史研究者居多。一般而言，這些應用者關注的是如何順利借閱到所需要的檔案，然後鑽研各種檔案的內容，以期有所發現，取得學術成果；至於相關檔案管理法規的內容與名詞，對他們來說，不僅感覺深奧，也無意多加瞭解。檔案管理者依照現行法規執行業務，使用者又有著學術研究的要求，兩者之間不免存在著檔案應用上的認知差距，以致造成相互間的緊張關係。因此，如何維持檔案管理者和使用者之間的和諧，進而使雙方均能互蒙檔案開放之利，該是我們剛起步不久的檔案管理與應用業務，需要隨時注意的事。本文之中，筆者嘗試根據個人和學界友人從事歷史研究應用檔案的經驗，探討「檔案法」施行前後的檔案開放和應用情形，這樣的經驗或能看出歷史研究者應用檔案的基本原則，以及由此產生的需求。檔案管理者如能多所明瞭，且能和使用者求取共識，當能減少彼此間不必要的誤會。

壹、歷史研究者的檔案應用

很多人對歷史感興趣，也可能成為歷史研究者，不過歷史既然為一門學科，就有其基本的訓練，一般而言，在「史學方法」這一入門課程中，學生開始認識歷史研究需要參考史料，而史料的範圍甚廣，檔案是其中一種。研究者應視其研究題目性質，決定是否參閱檔案，或參閱何種檔案。對某些領域的學者來說，完全不依靠檔案進行研究，也是可能的。

不過檔案是人群在國家社會裡活動的記載，絕對是重要史料。尤其近代歷史留存數量龐大的檔案，內容廣泛，因此許多近代史研究者在蒐集史料階段，會特別注意有無與研究議題相關的檔案，如能順利取得，經過仔細閱讀和分析檔案的內容，將使其研究的論證更為堅實，解釋也更為合理。於是在史學訓練的過程中，又有進階課程的開設，引導學生認識檔案、應用檔案。前面提到的史學方法課程，只是簡單說明檔案作為史料之一種的意義和價值，以及大致包含的類別。到了高年級或研究所的進階課程中，就有檔案史料分析的專門訓練。教師介紹不同時期各種檔案的形式和表現方法，再從字句之中進行問題的思考與分析，許多文件需要花費相當長的時間去解讀，包括文件字跡的辨認與文義的探求；此外，研究者還得借助各種工具書，來試圖解決各種問題。這當然不是一件容易的事，不過研讀檔案的樂趣，就在於研究者彷彿由此進入歷史的時空情

境，與當時的人物進行對話，甚至因為多種史料的應用，有盱衡全局的感覺，這樣展開的歷史書寫，自然更易引人入勝。

舉例來說，美國哈佛大學長期以來開設「清代檔案」(Ch'ing Documents) 課程。這門課過去以《籌辦夷務始末》收錄的部分文件作為教材，近年來則以1840年湖北崇陽縣境內一則地方叛亂案相關資料為教材，來循序漸進介紹史料，抽絲剝繭進行議題分析。教師先向學生展示藏於北京中國第一歷史檔案館，一份地方大員呈報道光皇帝湖北崇陽有警的奏摺影本，摺中略述叛亂發生的原因，及官兵初步的應付。繼而介紹的有藏於臺北故宮博物院的奏摺，而更多的則是《大清實錄》相關內容。藉由這些史料的排比分析，逐步建構叛亂發生經過、官兵對策和圍剿步驟，以及官方的處理過程。史料透露出道光皇帝急切想知道叛亂因何而起，地方大員也有一套說詞。直到閱讀了魏源文集所收的一篇墓誌銘，與《崇陽縣志》這類「準檔案」的記載和收錄的文獻，對於叛亂原因才找到另外的線索，也終於看出這一叛亂案反映了當時清代社會的困境。是故此一案例從不同的史料逐步挖掘，建構出歷史事件，再透過各種角度的切入和分析，歸納出此一事件的歷史意義，就是研究歷史的趣味所在。

這樣的一整套訓練，為初學者打下史學研究的基礎。研究者具備了基本工夫，就可以選擇適當的題目進行研究。所謂適當的研究題目，要靠研究者自身去判定，

通常他會選擇感興趣的問題，接著對已有的研究成果作一檢視，瞭解有無突破的可能，然後再嘗試掌握史料，如果史料有限，很可能前人研究也少，自己若是貿然投入，突破的機會自然不大。如果題目太過熱門，早有多人投入研究，那麼要想在同一主題上另闢蹊徑，就要下更深的功夫。史學研究的不斷突破，講求的是新資料的運用，或是新解釋的提出。而新解釋得以提出，往往又和得以運用到新史料密不可分。檔案的內容包羅甚廣，是無數研究議題的資料來源，故而每有新的檔案對外開放，總會引起一陣相關題目的研究熱潮。研究者的議題鋪陳和論述，甚至可能主要依據新獲得的檔案來展開。

「上窮碧落下黃泉，動手動腳找材料」是歷史研究者非常熟悉的一句話，雖然有人以這句話來嘲笑「史料學派」作研究的方法，不過研究者還是會多方蒐集資料，尤其是在最不可能找到材料的地方，竟然有所發現，那是最愉快的收穫。研究者也知道，他所需要的材料可能散處各地，尤其近代歷史的研究，甚多需要掌握多國資料。所以研究者會主動蒐集訊息、交換情報，瞭解各國的圖書館、檔案館有哪些與自己研究題目有關的材料。然後安排時間，走訪各地，在圖書館或檔案館中，日復一日閱讀材料。許多檔案館規定原始檔案不得複印，或收取極高複印費用，以維護檔案，過去的研究者也很習慣安靜地抄錄檔案內容，現在則可能在獲得檔案館同意的情況下，利用電腦輸入或數位攝影，

進行資料蒐集。

檔案管理局曾做過各檔案機關的應用服務現況調查，筆者注意到93年1月完成的調查報告中，回復意見的115個檔案機關對於應用服務方面感到最大困難者，有73個是「認為民眾缺乏應用的觀念及素養」，而希望「培養社會大眾檔案素養」，成為檔案管理局推展檔案應用首要加強工作。(註2)所謂「民眾」是指哪些使用者？而「缺乏應用的觀念及素養」所指為何？此份調查結果並未說明。經過本節的介紹，不知檔案管理者能否瞭解，真正的歷史研究者是會抱著虔敬的心情與審慎的態度，來面對檔案，應該具有極佳的觀念和素養。

貳、「檔案法」施行前後的國內檔案應用情況

在「檔案法」公布施行以前，由於部分政府和民間機關收藏的檔案，仍然可以借閱應用，因此確有不少歷史研究是依靠參閱了有價值的檔案，而獲致成果。在這段期間，國內外近代史學者熟悉並經常利用的檔案典藏機構，有下列幾處：

- 一、國立故宮博物館圖書文獻館：藏有清代歷史檔案，如宮中檔奏摺、軍機檔奏摺錄副與月摺包、檔冊。
- 二、中國國民黨黨史委員會：所藏包括19世紀末的革命運動史料，到民國38年遷台以後所生產的檔案。雖然是黨務史料，但是中國國民黨於20世紀在中

國大陸和臺灣長期執政，其黨史檔案幾乎等同於國家歷史的檔案。

三、中央研究院近代史研究所：1955年至1956年間外交部移轉224箱檔案至中研院近史所存放（其後曾收回少部分），包括清末總理各國事務衙門、外務部，和民初北京政府外交部檔案。其後又接收清末以來政府經濟部門的檔案，數量更多。

四、國史館：1980年代起，國史館隱然成為國家檔案館，接受政府機關的檔案移轉。其後獲得俗稱「大溪檔案」之「蔣中正總統檔案」，而廣受各國學者重視。

五、國防部史政編譯局：為軍事檔案機關，所藏主要為民國以來至今由各個軍事單位生產之檔案。

這幾個具有檔案館功能的機構，在國內還沒有「檔案法」的時期就已存在，也多少提供學者研究服務。故宮、中研院近史所、黨史會度藏之檔案，最早受到注意，且常有國外學者前來參閱，而這些機構本身就有研究人員，利用各自藏有的檔案從事研究，甚至負責管理檔案的人員，也是由研究人員兼任。國外學者前來查閱檔案，這些機構的研究人員很容易提供諮詢，協助找尋資料，並與之進行學術交流。國史館約在1990年代起，才有比較正式的對外服務方法，因其接收之民國檔案，是過去幾十年學者所接觸不到的重要史料，在陸續整理開放之後，國史館很快成為學者蒐集資料的熱門地點。史政局是

個較少人應用檔案的地方，主要它是軍事單位，一般人對之莫測高深，不過該局所藏檔案至為豐富，為一大寶庫。

每個檔案機構都有各自的管理、借閱、抄錄、複印規定，使用者必須先行瞭解。近史所將其主要典藏之外交、經濟檔案目錄出版，方便各地使用者作初步檢索，史政局也印有「國軍檔案目錄彙編」，不過並不公開出售。其他機構則需要使用者到館檢索目錄。除故宮和近史所外，其餘三個機構都要先行申請，需要複印之檔案，則可能經過事先或事後之審查。事涉敏感之檔案，有時完全禁止閱讀，但使用者若有特殊管道，還是有可能獲准閱讀，通常外國學者又比本國學者享有更多的特權。

大多數使用者為了順利完成研究，對於某些機構近乎嚴苛的規定，多採逆來順受的態度面對。當社會日漸開放，一些研究者又有在其他國家檔案館調閱檔案的經驗，在與國內檔案機構比較之下，開始有所建言。輿論之力量越來越大，檔案管理者必須回應使用者之要求。經過一段時間的互動之後，檔案機構逐漸調整服務方式。然而沒有「檔案法」，許多政府機關的檔案就依然深鎖在其庫房內，即使同意移轉至國史館，速度也異常緩慢，這樣的情況就不是當時檔案典藏機構的問題了。

「檔案法」和相關法規開始施行後，國民黨黨史館（原黨史會）因屬於民間團體，此處不予討論，故宮、近史所、國史館仍是檔案機構，其開放與應用原則，部

分依照新的規定，但大部分的服務方式沿襲過去成例，使用者也很習慣，甚至近年來各機構建立線上檢索檔案目錄系統，以及陸續完成檔案數位化，使用者更為稱便。史政局因國防組織縮編，改由部長辦公室主管檔案之申請借閱，和前面3個機構不同的是，國防部之檔案開始定位為機關檔案，謹守相關規定，研究者申請調閱檔案需經審查，國防部亦按照檔案管理局發布之「檔案閱覽抄錄複製收費標準」收取費用。這段期間，檔案管理局開始推動國家檔案徵集工作，尚未徵集成為國家檔案者，仍為機關檔案。依規定，機關檔案要對民眾提供應用服務。前面提及，檔案管理局曾在93年1月做過中央一、二級及地方級共115個機關的檔案應用服務調查，（註3）這意謂著當時的民眾至少可以向包括國防部在內的115個機關申請借閱檔案，相信所有機關的應用方式，應該和國防部一樣。

參、主題檔案徵集的利弊

過去混沌未明的檔案管理系統，現在是否比較明朗些，恐怕仍有疑問。大多數國內外學者還是經常造訪前述幾個檔案典藏機構，即使已成顯學的臺灣史研究，其研究者也會注意到近史所和國史館藏有豐富的戰後政府檔案，能夠藉此開創更多的臺灣史研究議題。國軍檔案的管理與開放，則因納入體制之內，加以軍事歷史過

去少有重要研究成果，因此近年來申請調閱檔案者越來越多。另外，檔案管理局本身因徵集國家檔案，加以整理開放，也成為一個研究者可以申請閱讀檔案的場所。

檔案管理局自其籌備期間起，因「鑑於國家檔案保存維護工作之急迫與重要……已先就具歷史意義之重要主題檔案進行徵集」，繼而又「就重大政治事件及國家安全相關議題之檔案進行查訪審選與移轉」。（註4）至93年底徵集的檔案，有228事件和美麗島事件兩種主題檔案，另外還有國民大會、基隆市公車處、退輔會塑膠工廠等3種機關檔案，共78,085件，是為國家檔案。（註5）

我們參考《檔案管理名詞彙編》一書的說明，可以瞭解：

「全宗」：是指一個機關、企業、事業、團體、組織或個人在社會活動中形成的，彼此具有歷史聯繫或邏輯聯繫的檔案文件綜合體，亦即一個機構來源為基礎的、相互有組織聯繫的文件集合體……同一個全宗的檔案不得分散，不同全宗的檔案不可混雜。

「全宗原則」：指將同一機關(構)、團體或個人之檔案，視為一不可分之整體予以處理，確保原檔案文件間關聯性及整體性之原則。（註6）

國民大會、基隆市公車處、退輔會塑膠工廠等3種機關檔案，屬於全宗檔案，移轉到檔案管理局成為國家檔案，並無問題。228事件和美麗島事件共69,062件檔案，則是從53個機關(亦即53個全宗)所移

轉，(註7)其中來自國史館和國防部史政編譯局的檔案，可能原本還分屬不同全宗。筆者並不清楚此處所謂的「移轉」，是自原機關抽出原件，還是製作複印本，仍由原機關保存原件？如果經過移轉後，原機關已無原件，而在同一主題下，又和來自其他全宗抽取的原件檔案一起存放，那麼這種做法是否有違「同一個全宗的檔案不得分散，不同全宗的檔案不可混雜」之原則？

主題檔案的集中呈現，對於進行議題的研究確實有莫大的方便。然而過去所見的主題檔案，多是抄錄來源不同之文件，進行編輯，以史料集的面貌出版，研究者很容易就取得這個議題的大部分重要史料，進而帶動研究熱潮。進行228事件和美麗島事件的主題檔案的徵集，應有加強主題研究期望。所不同的是，編輯出版的只是史料集，原有之檔案仍然維持完整。而研究者也都瞭解，準備好的主題檔案，是對所有人提供相同的方便；但是認真的研究者絕不會僅僅依賴主題檔案準備的史料，他還會設法尋找其他史料，力圖超越其他人的研究。再者，某一主題之研究趨於成熟之後，一時難以突破，則研究熱潮自然冷卻，應用主題檔案的人也會日漸減少。此外，為了形成特定主題而移轉之檔案，可能也是其他研究議題需要用到的史料，但在特定主題涵蓋之下，就很容易遭到忽視。

因此，筆者認為國家檔案之徵集，仍需以全宗為考量，檔案管理局在其近程與

中長程發展方案中，分別有設置國家檔案典藏場所與設置國家檔案館的規劃，相信這是所有歷史研究者所期待的。徵集主題檔案容易破壞檔案管理基本的全宗架構，政府可以藉由提供研究獎助經費、編輯出版史料目錄或史料集等方法，表現對特定主題研究的重視，而不宜要求檔案管理局徵集主題檔案，否則將帶給檔案管理負面影響。

肆、計時收費的再商榷

我國有了「檔案法」之後，在檔案管理的名詞之中，對檔案使用者出現一個新的界定，稱為「檔案顧客」，此一稱呼顯然來自於商業行為中的「消費者」。(註8)筆者好奇的是，如此一來，檔案管理者是否就成為「業者」呢？

也許出於這樣的思維，因此在檔案管理和應用的規定裡，採取了國內前所未見的「計時收費」方法。「檔案閱覽抄錄複製收費標準」第3條規定：「閱覽、抄錄檔案，每2小時以收取費用新臺幣20元為原則；不足2小時，以2小時計算。」實際上最初之收費標準訂為每2小時50元，經學界人士力爭，修訂為每2小時收費20元，但「計時收費」的作法未變。此一收費標準公布後，國史館、近史所等過去熟悉使用者習慣的機構，認為此項規定並無道理，由於法規有著「為原則」的空間，因此至今仍不收取閱覽抄錄費用。發布這項收費標

準的檔案管理局，也一直強調本身所藏之國家檔案，不會收取閱覽抄錄費用。不過屬於機關檔案者，就認真依法執行了。一般民眾其實弄不清「國家檔案」和「機關檔案」究竟有何區別，中央的部會難道不是政府機關嗎？既為政府機關，其所收藏的機關檔案不就是國家檔案嗎？在近史所、國史館調閱外交部檔案，不必繳交閱覽抄錄費用，但是在外交部調閱外交檔案，就得繳交閱覽抄錄費用，怎麼會有兩種制度呢？

此項收費標準的訂定，是基於「使用者付費」，我們對此觀念並無疑義。不過對於應用檔案者採「計時收費」的做法，令使用者頗感難堪，因為使用者感覺自己像是在停車場停車、在網咖上網，或是在漫畫店裡看漫畫，這些都是典型的「計時收費」場所。檔案管理者也許認為，現今檔案複印方便，大量複印就可節省時間，節省金錢，殊不知甚多年代久遠的檔案，因為字跡模糊，需要耐心逐字辨認，抄錄反而是最有效的方法。有些檔案原件因保存不佳，複印極易造成損壞，因此一般國內外檔案館並不鼓勵複印，而會要求使用者抄錄，使用者也會斟酌檔案內容，選擇重點抄錄。歷史研究者參閱檔案，也不是一兩天就能完成，在某一檔案館調閱檔案長達幾個月，每天定期報到的例子，所在多有。對於這些人而言，「計時收費」當然會造成經濟負擔。

來到檔案機構應用檔案的人員，認為自己像是在圖書館中借閱圖書的讀者，他

所從事的是發掘知識的神聖莊嚴工作，而不是挑選物品付錢取貨的消費者。我們並沒有「計時收費」的圖書館。檔案管理局的同仁調查美國、英國、澳洲的國家檔案館收費情形，也發現閱覽、抄錄均為免費。(註9)筆者熟悉的日本外交史料館、防衛廳圖書館，紐約聯合國檔案館，也無閱覽抄錄收費規定。大陸的南京中國第二歷史檔案館收取令人詬病的調卷費，但也不會計時收取閱覽抄錄費用，去年開放的北京外交部亦是如此。因此我國在檔案應用上的「計時收費」，確實令不少國內外學者稱奇。

「計時收費」可能對短期使用者比較合理，不會造成其負擔。若是基於「使用者付費」的原則，對於長期使用者，檔案機構或許可以和某些圖書館一樣，依使用期限酌收申請閱覽費用，如以三個月、半年、一年為期，收取不同的費用，在期限之內，無須「計時收費」。這兩種收費方式同時存在於收費標準之中，使用者可依本身需求狀況，任選一種「使用者付費」的方式，應能兩全其美，研究者也不致因認真仔細研究，反而有受到「計時收費」懲罰的感覺。

伍、結語

筆者原本受邀撰寫的文章，題目是「檔案資源之整合與館際合作」。國家檔案館若能早日設置，所有機關檔案全數移轉

成為國家檔案，則檔案資源的整合自是水到渠成，也最符合研究者的期望。退而求其次，現有國家檔案和機關檔案目錄的整合，方便使用者查閱，也就能滿足使用者的需求。畢竟看到檔案之後，研究的工作才真正開始。在目前檔案管理機關分立的情況下，原始檔案能否像圖書一樣，提供館際借閱服務，需要管理者自行斟酌；若是各館已有多份複製檔案，此種做法或有可能。當然，所有檔案館能把館藏檔案經過數位化處理，使用者經由付費或免費方式取得，自然也是整合的最高理想。

今後檔案管理者仍將不斷地接收、整理、開放檔案，而一代又一代的使用者也會持續借閱檔案，進行研究。管理者與使用者均有其本位考量，雙方之觀念需要經常溝通，建立和諧互助的關係，則保存之檔案才能真正發揮最大效用。

註釋：

- 註1：檔案管理局編印，檔案管理名詞彙編（臺北市：檔案管理局，民91），頁1。
- 註2：林巧敏，「九十二年機關檔案應用服務概況調查分析」，檔案季刊3卷4期（93年12月）：頁147。
- 註3：同註2：頁138。
- 註4：陳士伯，「我國國家檔案徵集政策之探討」，檔案季刊2卷1期（民92年3月）：頁2。
- 註5：檔案管理局編，檔案管理局93年年報（臺北市：檔案管理局，民94），頁30。
- 註6：同註1，頁23。
- 註7：同註5，頁31。
- 註8：同註1，頁79。
- 註9：彭家蕙，「美、英、澳三國與我國檔案應用收費標準之比較」，檔案季刊3卷1期（民93年3月）：頁153-155。