

檔案管理局編印，《檔案的百年》
張力 撰採
2006年10月

應用機關檔案的困境

張 力

中央研究院近代史研究所研究員

我國自民國91年1月1日起，開始施行「檔案法」，有關政府檔案的管理、徵集和開放應用，終於有法可據。在此之前，學者應用歷史檔案從事研究，主要集中在故宮博物院、中研院近史所、國史館、中國國民黨等機構附屬的檔案館。這些附屬的檔案館提供合理的閱覽服務，如讀者到館當天即可調閱，午休時間亦可閱讀，閱讀和抄錄均不收費，這些措施和先進國家的檔案館並無不同。

然而這些附屬的檔案館典藏的文書畢竟有限，致使歷史研究不時遭遇瓶頸，在學界的持續要求下，終於有少數政府機關允許學者申請應用其所藏檔案。由於這些機關的檔管人員，原只是經手例行業務和服務其機關內部同仁，並不能體會研究者應用檔案的習慣和需求，因

此雙方認知有了差距，甚至造成衝突。

筆者過去應用機關檔案時，最初遇到的問題，是應用檔案的範圍如何認定。通常機關不太願意外人查看檔案目錄，使用者提出某一研究題目，申請調閱檔案時，檔管人員會憑自己的理解，斷定有無相關檔案，或是哪些檔案可以提供。舉例言之，若要研究1950年代的「白色恐怖」，任何機關的答覆一定是「沒有」，因為檔案目錄不可能標註「白色恐怖」的案名。仔細的使用者總是希望逐條瀏覽目錄，憑著自己對於議題的熟悉程度，判斷哪些是他可能需要調閱的檔案，且偶爾能從看似無關的案名，查閱到隱藏的珍貴史料。專業檔案館的工作人員，非常清楚使用者的學術訓練，最多只會在滿足使用者的基本需求後，好心給予另外的建議，絕不會僅憑檔案目錄內容，來斷定是否與使用者的研究題目有關。

使用機關檔案的第二個困擾，是調出檔案的審查曠日費時。當使用者提交檔案目錄，機關調出檔案後，就轉給原承辦單位進行審查，其目的在於過濾不適合開放的檔案。這種做法雖有其正當性，但執行起來仍有值得商榷之

處。一般機關行政人員的日常業務繁忙，審查檔案為額外增加的工作，更麻煩的是許多調借的檔案，年代久遠，現時的承辦人員對當時的案卷內容也不熟悉，不易判斷哪些檔案適合借閱，哪些又可能洩密。為了避免承擔責任，審查檔案時寧緊勿鬆。使用者認為事過境遷毫無問題的檔案，卻可能因承辦人員的過分保守，而無法閱讀，也就因此影響到研究的進行，自然容易引發使用者的抱怨。

由於使用者原本亦不知檔案確切內容，當獲准閱讀後，可能發現用處不大，也許幾個小時就可歸還，相對於審查時間的冗長，就更顯得制度的荒謬。再者，從獲准閱讀的檔案中，若是聯想到其他可能有用的案卷，當然就得另行申請調閱，於是又要等上近一個月的審查。還有一種情況是，使用者隔了一段時間，可能需要調閱從前看過的案卷，以開闢相關議題的研究，或僅是補充前次抄錄的疏忽。然而，機關在處理這種申請案時，仍是同樣的耗時審查過程。使用者不明白機關為何不能在審查通過允許調閱的檔案做個註記，下一次任何人申請調閱此份檔案，就可立准。明明是便民的簡單

工作，卻反而變成招致民怨的措施。

前面提及，檔管人員過去面對的是內部的調檔需求，其他部門的調檔，有其必須遵守的規範，更可能是彼此熟悉的同僚。機關之外人員的調檔，且又有與同僚調檔不一樣的需求，則檔管人員的應對態度，就可能因個人修養而有所不同了。過度謹慎的檔管人員會不時緊盯著使用者，深怕他有任何破壞或偷取檔案的舉動，這樣的對待方式自然令使用者感到很不自在。此外，從事歷史研究的使用者總是著迷於檔案內容，會以較長時間仔細閱讀抄錄，或是進行思考，在檔案館待上幾個星期或幾個月的使用者，大有人在。但是有些檔管人員不瞭解這樣的習慣，會認為檔案調出，使用者應該當天就使用完畢，這樣可以立刻歸還，他也能夠早點回到座位，照應自己的工作。所以，檔管人員常會問使用者：是否已看完？為什麼剛看過，還要再看？到底要多少時間才能看完？面對這樣的問題，使用者真是不知如何回應。

以上是筆者幾年前調閱機關檔案的經驗，如今做一追述，是想說明「檔案法」施行以前，我們曾經有過一段辛酸的檔案應用歷程，

也希望機關能理解歷史學者和學生的習性。經常使用檔案的人，是受過正規學術訓練的研究者，基於學術的要求，必須特別認真。其在國內外專業檔案館的使用經驗，使得他們認為機關的申請調閱檔案種種規定，有些不近情理，而他們所提出的種種需求，也不是太過分。其實檔管人員也是無辜的，他們並非正規的檔案館工作人員，使用者很難對他們做專業的要求。有些檔管人員在熟悉使用者的習慣後，也能盡力配合；然而機關若有輪調制度，則新的檔管人員和使用者，又得重新彼此適應，也可能再起爭執。

如今，「檔案法」已實施數年，移轉至檔案中央主管機關之國家檔案，和前述機構附屬之檔案館一樣，方便民眾使用。不過仍有許多有價值的檔案，存放於機關之中，遵循現行的機關檔案申請調閱規定辦理。筆者近日向國防部部長辦公室提出申請調閱8年前曾經閱讀過的檔案，果然又是一段漫長的等待審查結果。致使筆者相信，機關檔案若不能早日移轉專業檔案館，則對機關本身和檔案使用者，仍然還是極大的困擾。