大學圖書館
15卷1期（民國100年3月） 頁1-18

宏觀鑑定在政府機關之實施：以教育部為例

The Application of Macroappraisal in a Government Institution: The Ministry of Education as an Example

薛理桂 Li-Kuei Hsueh
國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所教授
Professor, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies, National Chengchi University
E-mail: lkshiue@nccu.edu.tw

周旻邑 Mei-I Chou
國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所研究生
Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies, National Chengchi University
E-mail: mignonchou@gmail.com

莊詒婷 I-Ting Chuang
國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所研究生
Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies, National Chengchi University
E-mail: lucypenguin@gmail.com

【摘 要】

宏觀鑑定自1990年代開始發展，迄今已有加拿大、荷蘭、澳洲、紐西蘭等國採行，可知此種鑑定方法已受到國際上重視。本文以宏觀鑑定適用於國內中央政府層級機關為探討重點，並以行政院之下的教育部為例。首先透過文獻分析，了解加拿大與澳洲實施宏觀鑑定的情況，並採用訪談法與焦點團體法，邀集學者專家與中央層級政府機關檔案管理人員，共同討論宏觀鑑定在臺灣政府機關實施之可行性與問題。

【Abstract】

The macroappraisal approach has been developed since 1990. So far, several countries have adopted this method, such as Canada, Netherland, Australia, New Zealand, etc. This paper focuses on macroappraisal in the governmental institution, with special

收稿日期：民國99年8月24日；接受日期：民國99年12月24日

reference to the Ministry of Education of Taiwan as an example. It starts with a literature review, which shows the implementation of macroappraisal approaches in Canada and Australia. This is followed by interviews with scholars and staff of governmental archives, using the focus group approach as the research method. The interviews will be discussed to evaluate the extent to which macroappraisal is applicable in Taiwanese governmental agencies, as well as potential problems.

關 鍵 字：宏觀鑑定；政府機關；臺灣；教育部
Keywords：Macroappraisal; Government institutions; Taiwan; Ministry of Education

壹、前言

政府機關檔案數量的增長速度十分驚人，各國檔案館都將面臨檔案庫房空間不足的困境。如何將中央政府機關重要的檔案予以完整的蒐集與長期保存，將是各國檔案主管機關面臨的最大挑戰。檔案的徵集與選擇工作主要透過鑑定的作業，但傳統的檔案鑑定方式是經由各政府機關的檔案已屆滿保存年限後，再運用鑑定的方法，判定有長期保存需要的檔案，再移轉到國家檔案館予以長期保存。此種傳統的鑑定方法，曠日費時，通常由產生之後需經過二十五年以上的長期時間。如果是重要的檔案，在歷經如此長久的時間，可能會由於人為因素與保存環境等各種情況，無法完整保存重要的檔案。因此，宏觀鑑定的產生主要是針對傳統鑑定方法不足之處，提出由政府機關在檔案產生之初，即予以鑑定的革新方法。

本研究係國科會計畫「宏觀鑑定在我國中央政府施行之可行性研究」之研究成果初探。本文首先透過文獻分析，了解加拿大與澳洲兩國實施宏觀鑑定與功能分析的情況，擬訂我國功能分析流程圖，並透過焦點團體法，邀集機關檔案管理人員和相關學者，針對本計畫所擬訂的功能分析流程圖做相關分析與探討。

貳、加拿大與澳洲的宏觀鑑定模式

本研究首先探討目前國際間採用宏觀鑑定的國家，基於周旻邑與莊詒婷（2009）兩人之文章＜宏觀鑑定模式在五國實施狀況之探析＞，可知加拿大、澳洲、紐西蘭、荷蘭與南非五國已有實施宏觀鑑定之經驗，但其中加拿大與澳洲兩國採用的宏觀鑑定方法較為具體，因而本研究主要參考加拿大與澳洲兩國的功能分析施行方法，以做為我國採行之依據。以下分別探討兩國之實施方法。

一、加拿大宏觀鑑定實施方法

加拿大國家圖書館與檔案館（Library Archives Canada，以下簡稱LAC）於1991年起採用學者Terry Cook所發展之宏觀鑑定模式。該模式為求鑑定之客觀性，採行由上而下之方式，以機關整體業務為核心進行宏觀鑑定，鑑定過程先對文件形成過程進行調查研究，並廣泛調查機關歷史與職掌業務，針對所屬機關的業務重要性進行評估，從機關業務活動之關聯性與重要性為基礎判定檔案保存價值，以反映重要公務活動的紀錄文件。此作法與傳統較偏重於學術研究需求作為鑑定方向不同，較具客觀性且可呈現整體性業務發展，其限制為鑑定過程須配合大範圍與詳細的調查研究，方可達到鑑定成效。

宏觀鑑定的核心是「功能分析」（functional analysis）。檔案人員在鑑定過程中，在決定檔案存毀之前，需先行了解機關的結構。「功能分析」是檔案鑑定的方法，功能的概念係反映某一機構所產生的檔案是否具有保存的價值，哪些檔案是值得社會所記憶，以及哪些檔案需予以銷毀等因素。（薛理桂，2005；Cook, 2005）

LAC（2001）在進行功能分析時會考慮以下六項問題：

1. 該政府機關的法定功能與業務為何？
2. 跨機關及個別機關功能與業務之重要性為何？
3. 哪些政府機關或單位具有特定的功能與業務？
4. 這些功能與業務對加拿大整體社會之重要性為何？
5. 哪些方面或特色的檔案與數量應予以保存，方可充分顯示該類重要功能及業務相關的資訊？
6. 所初選的機關，其檔案是否能有效記載重要的功能與業務？

檔案人員在進行宏觀鑑定時則必須考慮下列的功能準則（functional criteria）（薛理桂，2005；Bailey, 1997）：

1. 評估（assess）機構中各項功能適用的立法、法規、政策，以及其複雜性
   通常與某一功能有關愈複雜的立法，愈顯得其重要性或具有價值。
2. 評估機構中其他功能或計畫在政府與所有加拿大社會的影響程度
   此影響程度可依機構的年度報告、議會辯論、內閣閣員的評論、新聞、其他媒體的報導、特別委員會等來源，加以評斷對某一機構影響程度的顯著性（prominence）。
3. 評估機構中人員編制的員額、附屬單位與預算的編列等項
   透過其組織編制與預算編列評量某一功能的寬度與複雜程度。在從事此項功能的比較時，必須在相類似的計畫或是在同樣宏觀功能的單位加以比較，以避免「橘子與蘋果的比較」。
4. 評估某一機構是否為半獨立（semi-

independent）或完全依附在其他機構的局（boards）、法庭、委員會等

通常需向其上級單位報告，愈獨立的機構，在功能的比重或影響愈大。

5. 評估在較大的機構群組（cluster）中，其所屬的附屬單位在功能的領導性（functional leadership），以及在群組中無論是機構內或機構間的資深（seniority）程度

此項評估可依某一項功能在機構的層級中的地位而定，附屬單位若愈資深，對政府或社會的影響愈大。在評估附屬單位時，需將某一功能視為一個整體。

6. 評估所有行政單位的功能的法令（mandates）

每一單位是否主動執行所有或大多數的業務，或只是集中在少數的業務。

7. 評估地區性機構功能自主性的程度與特性

評估此項可依總部與地區性機構之間透過預算控制、獨立運作或是屬於地區性修正的檔案系統，對總部較鬆散的報告等項指標。

8. 追蹤工作流程

追蹤工作流程，包括資料從地區進入到總部（headquarters）系統、總部系統與內部組織單元之間、總部與政府機構之間的流程。確認在這些流程中關鍵的檔案產生者。

9. 了解一個附屬單位（branch）中所有單位的計畫傳遞業務的本質

尤其當這些單位實際與其他政府單位及民眾之間彼此的業務往來。確認這些計畫傳遞的產物主要是重複、同類的特性或是具有獨特的特性。

10. 評估民眾與功能性計畫之間的相互關係

此點對於之後在鑑定紙本與電子檔時特別重要。對於政策、流程與業務過程中，是否容許民眾直接表達其觀點，而非透過申請的程序或是無條件接受。

11. 確認現有專業單一的研究機構、單位、實驗室等單位所產生的唯一性檔案或觀察資料

需個別留意上述單位所產生的檔案與資料。

12. 經由機構的年度報告、政策、手冊等資料，評估其成為作業的實際程度

對於某一項功能、政策、計畫或業務的原始目標與實際結果之間，是否提供有意義的證據。

二、澳洲的宏觀鑑定模式

澳洲國家檔案館（National Archive of Australia，以下簡稱NAA）在2000年發展出「設計與實施文件保管系統」（Designing and Implementing Record Keeping System，簡稱DIRKS模式），此為宏觀鑑定模式的一種變異，但更側重於政府機關的功能分析。其重點如下：

（NAA, 2003）

1. 由上而下的鑑定檔案，由分析檔案產生機構的功能與活動開始，而非只是評估與累積文件。
2. 由檔案產生者的觀點評估使用檔案的需求。
3. 評估檔案利害相關者的利益範圍及使用需求。
4. 運用風險管理方法評估檔案是否應該保存。

在此模式之下強調的是：

1. 了解一個機構組織如何運作。
2. 確立該組織的活動並分析其運作方法，則該組織所產生的檔案是否有被保存的需求則顯而易見。
3. 文件內容利害相關者在此模式下皆能被清楚定位，組織機構則能夠安排文件的產生並且由其中擷取資訊，決定保留或清理（周旻邑、莊詒婷，2009；NAA, 2003）

NAA在執行宏觀鑑定時，主要依據下列的步驟進行：（Cunningham, 2005）

1. 研究他國宏觀鑑定的方法，特別是加拿大與荷蘭；
2. 根據澳洲政府互動功能索引決定澳洲政府功能；
3. 辨識這些環境功能的關聯意義，以研究並整理其成本效益；
4. 研究每個功能的意義指標，整理結果並做暫時性的排行，比較其意義及每個功能；
5. 做時間切割（time slice）分析不同功能中相關意義的變動及其趨勢，並且找出「熱點」（hot spot）的時間點。
6. 執行功能以辨識每個機關的責任，以及具主要利益的機關，找出跨機關的功能；
7. 在這個基礎上暫時對機關的功能排名，產生一個泛政府的計畫，表明在所有政府機關功能中的鑑定優先性；
8. 調查將宏觀鑑定模式在所有檔案管理程序（移轉、編排與描述）中應用的可能性，特別注意宏觀鑑定模式如何改善鑑定結果；
9. 與機關內外的檔管人員討論方法及宏觀鑑定的使用結果；
10. 進行進一步的研究以改善功能排名，並且依此結果研究泛政府的多年鑑定計畫；
11. 考慮如何處理重大的主題、事件，並且將其置於宏觀鑑定架構中；
12. 改善內部程序並且發展溝通計畫。

總體而言，NAA發展宏觀鑑定計畫之框架分為兩個不同的階段：（周旻邑、莊詒婷，2009；Cunningham and Oswald, 2005）

1. 研究比較政府職能的意義；
2. 審定/評定第一階段所得的結果，並與利益相關者或其他相關社群協商。

由於無法執行逐件清查的工作，NAA決定以執行存毀決策為基礎製作分類索引典，藉以反映公共機關的職

能與活動。該館認為功能分類索引典可以表現檔案在行政架構中產生與使用的脈絡，最適合用於鑑定（NAA, 2003）。因此，NAA在1999年公佈澳洲政府環境職能分析方法—「澳洲政府互動功能索引典」（Australian Government's Interactive Functions Thesaurus，簡稱AGIFT）。該索引典涵蓋澳洲政府功能中三個層級：聯邦、州/地區與地方政府。此後為了簡化宏觀鑑定並且聚焦在聯邦政府之職能，AGIFT做了兩項修正，並在2004年底提出AGIFT第二版。（Cunningham & Oswald, 2005）

NAA以下列指標做為功能排序之參考：（Cunningham, 2005）：

1. Roy Morgan意見討論區；
2. 各功能的預算支出；
3. 行政層級；
4. 在年度預算報告中被提及；
5. 在Australia Public Information Service資料庫的參考引用數；
6. 在澳洲議事辯論的Hansard report提到；
7. 在議會公報系統的全文中參考引用；
8. 在議會期刊文章中的索引被引用；
9. 在國會影像資料庫中被檢索。

由於NAA無法同等關注所有檔案，故於完成功能分析後，NAA針對機關內的各項功能進行排名，藉以確定哪些檔案產生單位的功能較為重要，具有成為國家檔案保存的價值。

三、綜合分析

綜觀加拿大與澳洲實行宏觀鑑定之經驗，能夠觀察到兩國之實施方法皆藉功能分析瞭解政府機構之重要性及其意義，進而鑑定、留存重要檔案。執行功能分析之評估指標皆包括機關年度報告、議會討論頻率、行政層級、預算及媒體報導等項目。並且整理各功能之意義指標做排行，以釐清機關的鑑定優先性。本研究參酌兩國功能分析指標後，以預算、政府施政狀況、議事及大眾民意做為指標項目。

參、我國宏觀鑑定的模式

本研究主要參考上述加拿大與澳洲兩國之宏觀鑑定模式，制訂相關功能分析步驟及流程圖（見圖1），並參酌國內現有的指標性資料庫，以政府功能索引詞作為關鍵詞搜尋相關功能筆數，並將查詢結果加總後做量化排序，分述如下：

一、功能分析指標

本研究參酌加拿大與澳洲功能分析指標之共通處，以預算、政府施政狀況、議事及大眾民意四個部分做為參考指標，前三者以國家提供之政府資訊資料庫做為參考依據，大眾民意部分則選擇2010年以「原版報紙資料庫」獲得行政院新聞局第四屆數位出版「最佳電子資料庫獎」的聯合知識庫做為指標，分述如下：

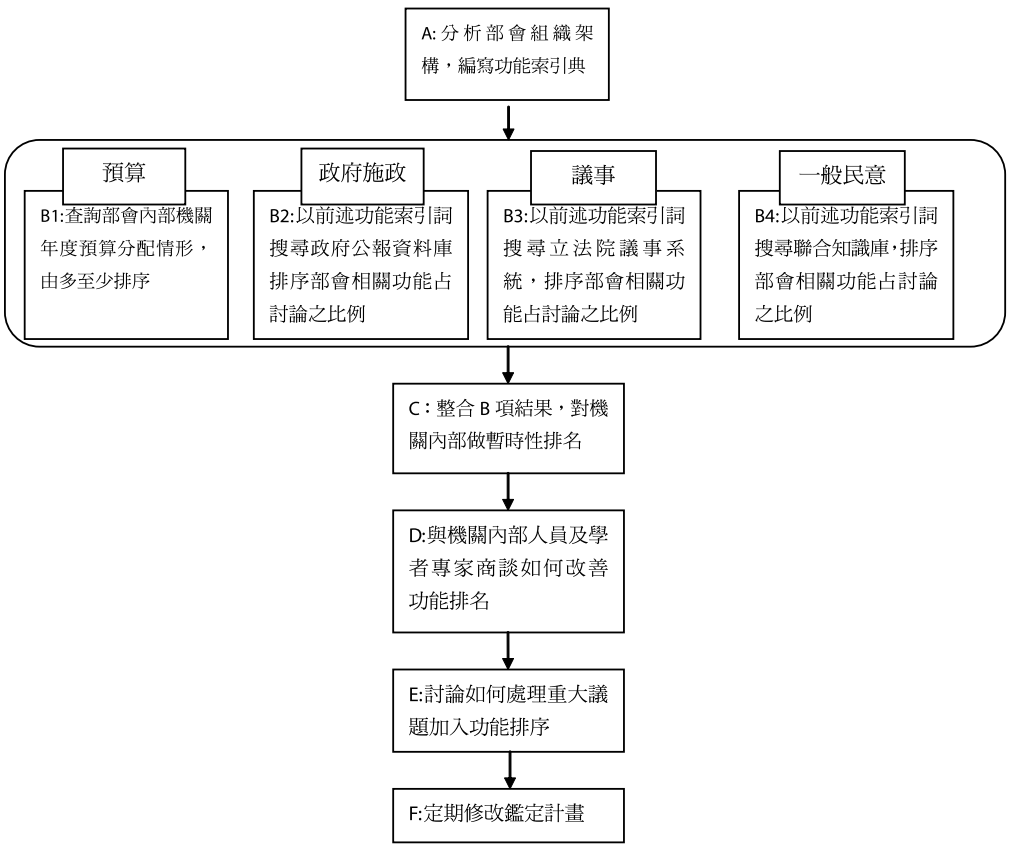


圖 1　功能分析流程圖

1. 機關預算支用情形：機關預算分配能反映出機關功能執行情形。由於預算支用情形為政府公開資訊，可由機關網站查詢得知。
2. 政府施政狀況：採用國家圖書館政府公報資料庫，該資料庫完整收錄政府機關發布之公報，能夠反映機關施政情形。
3. 議事：採用立法院議事系統，機關功能查詢結果筆數能夠反映該項目在議事殿堂被討論的程度。
4. 大眾民意：本研究查詢聯合知識庫，聯合知識庫收錄聯合報系所有新聞內容，內容完整，能夠反映出一般民眾對於該機關功能關注的程度。

考慮到各個資料庫收錄的時間區段不同，因此本研究功能排名僅查詢各資料庫97年之內容。

二、功能分析步驟

功能分析步驟先依各部會之組織架構，編寫功能索引典，再依部會之預算分配，其次查詢政府公報與聯合知識庫，以了解一般民意，最後做出暫時性排行，分述如下，並參見圖1：

1. 對部會做組織架構分析，編寫功能索引典。
2. 查詢部會中機關預算分配情形，對預算數目排序。
3. 查詢行政院公報資料庫或立法院議事系統中部會相關功能占討論之比例。
4. 查詢聯合知識庫，做功能排序。
5. 對機關內部功能做暫時性的排行，表明其在機關功能中鑑定的優先性。
6. 與機關內部人員及學者專家商談，改善功能排名。
7. 討論如何處理重大議題，置入功能分析當中，並依此訂定鑑定計畫。
8. 定期修改鑑定計畫。

本研究未自行設計政府功能索引典，由於行政院已編訂有「施政分類架構—分類及索引典」（行政院施政分類架構工作小組，2007）。依據該索引典之第三層詞彙做檢索，對四項指標進行量化的加總，以此決定機關內部的核心職能。

肆、宏觀鑑定模式在教育部的實施

本研究參酌加拿大與澳洲兩國宏觀鑑定方法，並針對國內現況制定宏觀鑑定步驟（如圖1）套用於我國中央政府機關。由於教育部下各司處之業務同質性較高，能較清楚地表現功能排序之意義，因此本研究擇選教育部做為實施對象，實施結果如下。

一、教育部組織功能索引詞

依據行政院所制訂的行政院施政分類架構—分類及索引典，查詢教育部各重要司的相關詞彙，所得結果如下：

1.高等教育
- 大學及研究所教育
- 學位授予
- 學術機關
- 建教合作

2.技職教育
- 技術學院及專科教育
- 職業教育
- 職業訓練
- 職業證照
- 產學合作

3.中等教育
- 高中教育
- 師範教育

4.國民教育
- 國民小學及國民中學教育
- 學前教育

5.社會教育
- 終身學習
- 補習及進修教育
- 家庭教育

- 媒體素養教育
- 特殊教育
- 社教機構管理
- 教育事務財團法人
- 教育公益信託
- 社會藝術教育

6.體育

- 體育政策研議與推動
- 全民運動規劃與推動
- 選手培訓及獎勵
- 運動競賽之選、訓、賽
- 體育專業人才與運動教練培訓
- 國際體育交流
- 兩岸體育交流
- 運動設施發展政策規劃與推動
- 學校體育與健康

二、功能分析指標

（一）教育部預算分配

在經費分配方面，經查教育部97年歲出機關別預算表，如表1所示。

表 1　教育部97年歲出機關別預算表

	教育部97年預算	備註
一般行政	704 ,484,000	
高等教育	59,468,680,000	（含技職教育1,452,643,000元）
中等教育	45,048,411,000	
國民教育	8,494,885,000	
社會教育	1,975,122,000	
學校體育與衛生教育	857,584,000	（體育）
訓育與輔導	1,103,032,000	
各項教育推展	6,103,388,000	（特殊教育、國際交流等於此）
非營業特種基金	9,784,051,000	
第一預備金	466,161,000	
加強文化與育樂活動	2,716,580,000	（加強藝術文化活動）
非營業特種基金	202,505,000	（國立社教機構作業基金）
學校教職員暨社教機構人員退撫卹金	15,333,971,000	
總計	151,554,370,000	

資料來源： http://www.edu.tw/files/site_content/B0014/9720001_bcme3420.pdf
（上網日期：2010年3月7日）

依該表經費分配分析，可知高等教育所占經費最高，達38%，其次是中等教育30%，退撫卹金10%，國民教育6%等，見圖2。

（二）行政院公報資訊系統（收錄範圍民國84年-99年）

查詢行政院公報系統，民國97年1月1日至民國97年12月31日，教育部共發布407筆公報。以下由前文之組織功能分析中選擇各機關主要功能詞語查詢，結果如下。結果筆數經排序為：1.中等教育（134）、2.技術及職業教育（95）、3.國民教育（71）、4.社會教育（65）、5.高等教育（53）、6.體育（22）。

（三）立法院議事系統（收錄範圍民國75年-99年）

查檢立法院議事系統資料庫，時間在97年1月1日至97年12月31日之間，與教育部相關之議題共計有220筆，以布林邏輯分別檢索教育部各相關單位與教育部之聯合查詢，例如：「教育部」and「高等教育」，所獲得結果排序，依序是：1.中等教育（28）、2.高等教育（14）、3.技術及職業教育（11）、國民教育（11）、5.體育（8）、6.社會教育（5）。

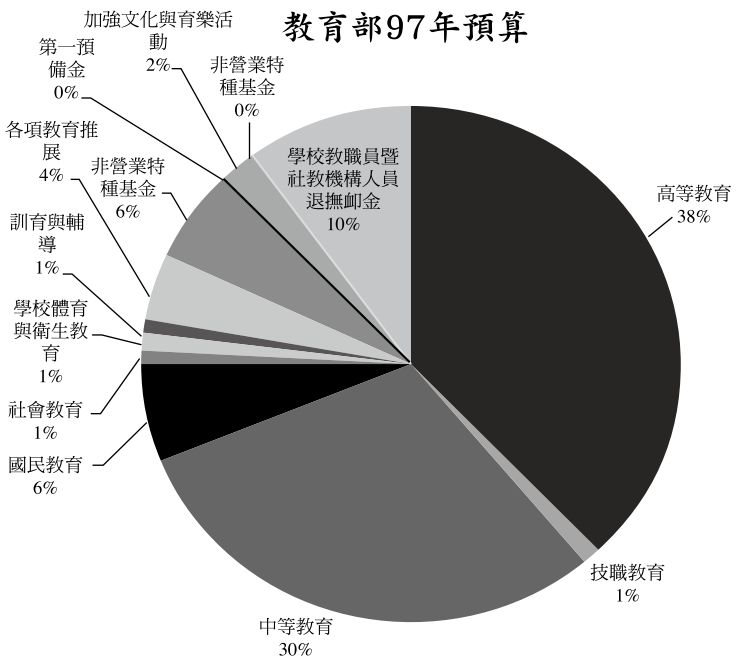


圖 2　民國97年教育部預算分配百分比

（四）聯合知識庫（收錄範圍民國44年-99年）

檢索聯合知識庫（聯合報系），時間是97年1月1日至97年12月31日，以布林邏輯分別檢索與教育部及其相關之議題，共計有3,811筆。如以查獲之數量排序，依序是1.高等教育（355）、2.技術及職業教育（251）、3.體育（187）、4.社會教育（119）、5.國民教育（53）、6.中等教育（22）。

上述三項指標完整的查詢筆數結果整理如表2。

三、機關功能排名

綜合上述之結果，再依年度預算比、行政院公報、立法院議事與聯合知識庫等項目之排序，計算出整體教育部各司的初步排名，如表3，而最後整體排名如表4所示。可知教育部所屬單位中，整體排名依序為：1.高等教育、2.國民教育、3.中等教育、4.體育、5.技術及職業教育、6.社會。

伍、焦點團體結果分析

本研究於民國99年6月15日假政治大學舉行焦點團體座談會。本會邀集內政部、中研院台史所、中研院近史所、外交部、財政部、教育部、檔案管理局代表、檔案學學者（依筆畫順序排列）等八位學者專家進行意見交流，再凝聚共同的觀點。茲將此次學者專家所提出的意見加以彙整，分述如下：

一、檔案管理局已採用宏觀鑑定的方法

檔案管理局自99年開始採用宏觀鑑定的概念，也參考了加拿大的實際做法。首先，第一步是要擇定機關檢選的優先順序。其參考指標主要以「業務職能」的重要性為主，例如機關的各個職能對社會的影響性；其次，影響性及操作性的指標是：在議事系統中被討論的程度、預算、下屬的單位數或機關員額、機關負責的業務、主管法規的重要程度、法規對社會的影響等。

檔案管理局採用從上而下（top-down）的概念，目前這個階段（99-102年）先擇選府院機關，以業務相對重要、產生的檔案對社會的影響層面也較廣的「總統府」跟「行政院」為主。並且擇定「經濟」跟「財政」這二個議題，縱向為由上而下的跨機關的國家檔案鑑選；橫向則就財政跟經濟議題檢選與其業務有關連性的機關，例如中央銀行。

檔案管理局在推動檔案鑑定工作時，希望各機關能先做到職能鑑定的部分。各機關先就機關內部做職能鑑定，即「功能分析」，找到核心職能，而在此職能下會產生什麼內容的檔案，其重點為何。此外，配合實際的內容嚴格審選，逐步推動職能鑑定的檔案鑑定工作。

表 2　三項指標查詢筆數

單位	查詢詞	行政院公報	立法院議事	聯合知識庫
高等教育	教育部 and			
	高等教育	×	10	116
	大學與研究所教育	19	4	201
	學位授予	3	0	4
	學術機關	0	0	0
	建教合作	24	0	34
技術及職業教育	教育部 and			
	技職教育	×	5	56
	技術學院及專科教育	28	0	14
	職業教育	25	3	10
	職業訓練	11	0	13
	職業證照	3	0	2
	產學合作	28	3	156
中等教育	教育部 and			
	中等教育	×	11	6
	高中教育	120	12	12
	師範教育	14	5	4
國民教育	教育部 and			
	國民教育	×	6	40
	國民小學及國民中學教育	51	3	2
	學前教育	20	2	11
社會教育	教育部 and			
	社會教育	×	3	18
	終身學習	15	0	36
	補習及進修教育	16	0	10
	家庭教育	2	0	21
	媒體素養教育	2	0	3
	特殊教育	28	1	31
	社教機構管理	0	0	0
	教育事務財團法人	1	1	0
	教育公益信託	0	0	0
	社會藝術教育	1	0	0
體育	教育部 and			
	體育	×	8	182
	體育政策研議與推動	1	0	0
	全民運動規劃與推動	1	0	0
	選手培訓及獎勵	1	0	0
	運動競賽之選、訓、賽	6	0	3
	體育專業人才與運動教練培訓	0	0	0
	國際體育交流	0	0	0
	兩岸體育交流	0	0	0
	運動設施發展政策規劃與推動	0	0	0
	學校體育與健康	5	0	2

表 3　教育部所屬單位初步排名

排名 / 部門別	年度預算比	行政院公報筆數	立法院議事筆數	聯合知識庫筆數
高等教育	1	5	2	1
技術及職業教育	5	2	3	2
中等教育	2	1	1	6
國民教育	3	3	3	5
社會教育	4	4	6	4
體育	6	6	5	3

表 4　教育部所屬單位整體排名

功能排序 / 部門別	暫時功能排序
高等教育	1
中等教育	2
技術及職業教育	3
國民教育	4
社會教育	5
體育	6

二、功能分析中，以預算做為參考指標，有些單位不一定適用

以預算做為功能分析的參考指標，以內政部為例，該部業務單位屬性比較不同，就內政部而言，業務屬性差異頗大，以民政、戶政、社會與地政這四項業務來說，預算分配數並沒有辦法代表其業務的重要性，並不因為預算多相對重要性就高，因而內政部恐怕無法以預算代表其機關業務的優先順序。

三、民意可做為參考指標

檔案管理局這幾年在檔案銷毀覆核時都會提到輿論的部分，其實就是民間的意見，但在行政機關的稽核上，原則上並沒有列入，而以另一個角度審視此計畫研究的重要性，當中將「民意」納入考量是一個很好的方向。且就目前實務面而言，若能納入民意考量，並且成立檔案鑑定小組會是比較周延的做法。

聯合知識庫所呈現的可說是社會輿論的概括呈現，就範圍來看，知識庫的用語對於時事的用語是否有比較標準化或語彙的權威控制，可能也是必須再參考的部分。

四、政府組織再造將影響宏觀鑑定的實施

教育部當初成立檔案鑑定委員會，即依照主要職能做選擇，其委員會成員為部裡業務單位成員與部外專家學者所組成，並且訂定主要的職能為「高教、技職、中教、國教、社會、體育與國際文教處」，其部內的主要職能與在立法院的議事系統查詢後的順序相符。但若進行政府組織再造則可能做變動，例如：中教與國教將成為地方教育署，另外體育司可能跟體委會合併，因此預算分配方面也會產生結構性的變化。

行政院組織再造的後續發展將面臨很大的問題，若各部會皆能依照本身的功能業務先進行宏觀鑑定，整合後送交檔案局會審，即可節省很多的時間。

五、政府機關功能的索引詞選取需參考各機關的組織法等相關規定

在本研究計畫中所研擬的檔案鑑定方式中重要的第一個步驟，是以既有的工具找出核心功能的索引詞。但核心功能卻可能隨著組織法而有所調整。以教育部為例，其組織法就有訂出每個司處的核心功能，如高教司有四項，技職司有五項，如與索引典的詞彙比對，差異不大，但其間確實有出入。各機關的核心職掌主要還是需回歸到組織法與辦事細則，若要找出職責的索引詞彙，以行政院單一的索引詞彙仍屬不足。但若能適度加入組織法與辦事細則，辦事細則就會隨著該組織機關合併修訂，應該是最直接反映政府機關的核心功能的依據。

檔案局目前的做法是蒐集各機關的組織法規、辦事細則與分層負責明細表，還有機關的大事記、大事年表，經過資料的蒐集與分析後，初步列出每個和新業務下各類檔案的審選原則與重點，先做職能分析後，經過共識討論，有必要的話再實地看檔案目錄、作內容鑑定去做檔案審選。從宏觀鑑定、功能鑑定到必要時檔案價值內容鑑定。

六、指標排序建議每四年重新審查一次

索引詞彙選取後，必須要找出能做為檢核各機關核心功能排序的指標，也就是目前在這項研究計畫所挑選中的四個指標，如果單就指標本身相當妥適。「預算」是代表國家資源對此項行政業務的投資，等於資源投注多少，相對表現出來也就是重要的。預算的部分除了機關內部的本預算外，專案計畫的預算也需納入考

量，有時候專案計畫的預算還會凌駕組織單位的本身預算。政府公報資訊代表政府的資訊所產生的影響，它是既有的公報系統，大家熟知且製作周延的系統。另外，立法院的部分就是法制法規面的影響程度。聯合知識庫則代表在社會大眾民意程度層面的影響。

上述這四個指標多久需重新的審查，則必須重新審視指標可能會被異動的時間，其他後面三個指標是累積產生的、經常性變動，並沒有時間周期。有時間周期的可能是預算，預算會有比較大的變化，配合機關的全年計畫也許是四年一次，則對機關來講，也許可從這當中找出指標異動最大的時間點做為考慮，以此檢視排名更動的頻率。

七、建議日後的研究包括橫向與跨機關的鑑定

希望將來能夠推動功能分析計畫且階段性實施，並且套用宏觀鑑定的概念跟做法，徹底推動檔案鑑定工作。此次國科會研究計畫資料較聚焦在教育部本身，建議將來研究案能包括橫向與跨機關的概念，做一完整的政府機關檔案檢選計畫。

未來可能要等到組織再造確認以後，行政院施政及分類索引詞需重新再行編製，才能完整呈現未來組織的核心職能，目前只是準則指標的參考依據之一。當然還是有一些知識庫等可以再做檢選，後續可再進行研究商議。

八、歷史檔案需做回溯鑑定

如要推行宏觀鑑定，則必須掌握組織架構。目前，大家關心的是未來的組織再造，而我們要回頭想，要往前推多少年或往後推多少年，我們知道任何的單位，不管名稱有沒有更動，往前推20或30年，就算組織架構沒變，功能性也已經變化很多了。因此，關心的是往前鑑定，因為大部分檔案都是必須做回溯性鑑定，必須考慮內在環境與組織架構與行政歷史的變遷、組織架構的改變。

現在很多的部會也接收到日治時期的檔案，這也應該在宏觀鑑定的檔案鑑定範圍裡，在做組織職能分析時應當考量到更全面、更長久的發展過程。所以在看機關的功能排名時，分析資料工具其收錄的時間，也是我們在分析的時候應該考量到的，這樣才能解釋它代表的意義在哪，資料庫需回溯到甚麼時候，也必須通盤瞭解。

九、各單位出版的年鑑可視為鑑定的指標之一

一個單位要是有大事記最好，有機構史更好。以前每個行政單位通常都會出機構的年鑑，基本上可以將主要的功能與內部的作業等以標題突顯出來，我們從年鑑內容的改變比較容易掌握組織的變化脈絡，且通常也是一手的史料。

各機構如有出版機構的年鑑是非

常重要的，應該列入參考指標之一。從年鑑中，可以完整瞭解此單位曾經發生哪些重要的事情。

陸、結論與建議

經由上述的敘述，本研究概括整理出四項結論，並提出六項建議，分述如下：

一、結論

本研究經由文獻探討分析兩個國家實施宏觀鑑定之經驗，再舉辦焦點團體座談，邀請國內歷史檔案典藏單位、中央政府層級機關代表共同凝聚共識。本研究所獲得之結論如下：

（一）本研究所擬訂的功能分析指標大致可行

本研究所提出的功能分析指標（包括：組織架構、預算、政府施政、議事與一般民意）經訪談與焦點團體座談，受訪及參與座談的人士大都認為可行。

（二）檔案管理局已採用宏觀鑑定方法

國內檔案管理局已能跟得上國際潮流，在該局的相關規範中，已將宏觀鑑定方法納入。

（三）政府機關組織再造將影響宏觀鑑定的實施

焦點團體座談結果，對於政府即將實施之組織再造，將會影響到宏觀鑑定的實施。

（四）宏觀鑑定指標排序建議每四年重新審查一次

焦點團體座談結果，與會人表示宏觀鑑定指標的排序建議每四年重新審查一次。

二、建議

依據上述的研究結果，本研究提出六項建議如下：

（一）逐步推廣宏觀鑑定

國內檔案管理局已與國際潮流接軌，將宏觀鑑定方法運用於該局檔案鑑定的相關規範。初步階段以較高層級的總統府及行政院為宏觀鑑定實施對象，如實施具有成效後，建議逐步推廣至院轄市及各級政府單位。

（二）擬定功能分析指標

宏觀鑑定實施主要依據各單位的功能分析，建議由檔案管理局負責擬訂功能分析的指標，以供各政府機關在實施宏觀鑑定時參考。本研究所提出的幾項指標可供該局在擬訂時參考。

（三）舉辦宏觀鑑定相關訓練

宏觀鑑定之實施需要各級政府機關配合，建議由檔案管理局負責此項訓練業務，讓各級機關承辦人員了解如何實施此項鑑定工作。

（四）及早因應組織再造所產生的衝擊

由焦點團體座談得知，相關機關的檔案承辦人員都很憂心即將實施的中央政府機關組織再造工作。由於組織再造涉及政府機關的分與合，勢必影響到宏觀鑑定中的職能分析。國內相關單位有必要及早因應此項變革，提出因應之道，以減少產生的衝擊。

（五）每四年檢討一次宏觀鑑定中職能分析指標

宏觀鑑定中的職能分析指標在訂定後，可能會因時空的變化、政治與經濟的變革等因素，而產生變化。因而，有必要適時予以修訂。建議每四年修訂一次，時間上長短適中，且不會太過頻繁。

（六）建議日後的研究包括橫向與跨機關的鑑定

將來若能夠推動宏觀鑑定，並且套用宏觀鑑定的概念與做法，徹底推動檔案鑑定工作。此次國科會研究計畫資料較聚焦在教育部本身，建議將來研究能朝向橫向與跨機關的宏觀鑑定，做一全面性與完整的檔案鑑選計畫。

致謝

本研究係由國科會所贊助的研究計畫－宏觀鑑定模式在我國政府機關應用之研究（編號NSC 98-2410-H-004-164-），謹致謝忱。

參考文獻

行政院施政分類架構工作小組（2007）。*行政院施政分類架構—分類及索引典*。上網日期：2010年3月4日，檢自http://www.ey.gov.tw/cakeIndex/tree.jsp

周旻邑、莊詒婷（2009）。宏觀鑑定模式在五國實施狀況之探析。*圖書與資訊學，1*（3），93-104。

薛理桂（2005）。宏觀鑑定模式在我國應用之探討。*檔案季刊，4*（1），31-46。

Bailey, C. (1997). From the top down: The practice of macro-appraisal. *Archivaria, 43*, 89-128.

Cook, T. (2005). Macro-appraisal in theory and practice: Origins, characteristics, and implementation in Canada, 1950-2000. *Archival Science*, *5* (2-4), 101-161.

Cunningham, A. (2005). *Some functions are more equal than others: The National Archives' macro-appraisal project*. Retrieved February 20, 2010, from http://www.arkivrad.no/foredrag/2007/cunninghamjul05.pdf

Cunningham, A. & Oswald, R. (2005). Some functions are more equal than others:

The development of a macro-appraisal strategy for the National Archives of Australia. *Archival Science, 5* (2-4), 163-184.

Library Archives Canada (LAC). (2001). *Appraisal methodology: Macro-appraisal and functional analysis*. *Part A: Concepts and theory*. Retrieved February 20, 2010, from http://www.collectionscanada.gc.ca/government/disposition/007007-1035-e.html

National Archives of Australia (NAA). (2003, Mar 1). *Why records are kept: Directions in appraisal*. Retrieved March 18, 2009, from http://www.naa.gov.au/images/why%20records%20are%20kept[1]_tcm2-4856.pdf