

# 1950-1960 年代臺灣行政改革主 張中的檔案管理政策發展

The Study of Archives Management Policy Development  
in Taiwan Administrative Reform Proposition During the  
1950s and 60s

吳宇凡

Yu-Fan Wu

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所博士  
Ph.D.

Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies  
National Chengchi University

## 【摘要 Abstract】

近代檔案事業發展研究學者普遍認為，戰後臺灣檔案管理制度因國內局勢動盪而未有明顯發展。事實上，隨著韓戰爆發，總統蔣中正趁此喘息之際，令黃季陸、王雲五等人參酌美國胡佛委員會行政改革之成果，針對我國中央行政效能及行政組織架構進行檢討。在黃季陸與王雲五有關總務議題的報告中，文書與檔案管理相關建議不僅提出設置中央主管機關的看法，更轉化、結合美國檔案管理思維從而建立臺灣公文書系統，成為我國檔案事業發展歷程中特殊的一頁。為探究戰後美國檔案管理思維對於我國的影響，本研究針對政府遷臺後為進行行政改革而仿效美國胡佛委員會之各項作為中，檔案管理核心移轉及其相關制度建立進行論述，整理並耙梳 1950 至 1960 年代相關文獻內容，以瞭解戰後

臺灣在面對檔案管理各項問題所開拓出來的新制度作為，從而構建戰後臺灣行政改革與檔案管理制度發展之歷史。

Researchers of archival undertaking history have often indicated that the official documents system of Taiwan did not develop obviously because of social unrest in the country after World War II. With the outbreak of the Korean War, in fact, President CHIANG KAI-SHEK took the opportunity to commission HUANG CHI-LU and WANG YUN-WU to refer to the achievements of Hoover Commission to improve administrative efficiency and analyze administrative structure of ROC government. In HUANG's and WANG's reports, the records and archives management are part of the general services topic, and its related suggestion not only established the Executive Yuan institute General Services Committee, the official documents authority of Taiwan, but also made Taiwan official documents system reformed and merged with American perspectives. It is an important achievement in Taiwan archival undertaking history, however, the government had classified these achievements secret and made many people believe the official documents system of China after World War II still keeps the same situation as before. Research which has documented the link between American and Taiwan records perspectives after World War II is scant, therefore, the aim of this article attempts to explore what the Impact of Hoover Commission on Taiwan official documents system after World War II by analyzing the reports, records, publication, papers, diaries and autobiographies related to Taiwan administrative reform proposition during the 1950s and 60s.

### 【關鍵字 Keywords】

行政改革；胡佛委員會；檔案管理；黃季陸；王雲五  
Administrative reform; Hoover commission; Archives management;  
Huang Ji-Lu; Wang Yun-Wu

## 壹、前言

隨 1949 年 12 月，隨著國軍在國共戰爭中徹底失敗，中央政府遷

移臺北。遷臺初期根據行政院院長陳誠所稱，「政府當前任務在於竭盡一切的力量，確保以臺灣為中心的基地，準備反攻大陸；而外交內政的一切措施，皆以達成這一中心任務為目的」（行政院，1950，頁1），也因此在此「確保臺灣」的中心理念之下，為避免政府行政及人民財產受戰燹所波及，政府遷臺後遂而積極規劃各項防空之作為，因而致使各機關行政與檔案被迫切割分散多處。<sup>1</sup> 依據過往行政改革之思維，劃一制度、集中管理為促進行政效率之不二法門，亦係南京國民政府文書改革之核心思維，然而，在此非常時期，將檔案與行政集中一處顯然係難以達成之目標，遂而透過事務管理革新作為，希冀達成劃一管理制度之目標。<sup>2</sup>

政府遷臺前後檔案管理制度承襲與斷裂之探究，一直以來都是兩岸檔案學研究空白之地。臺灣歷經日本治理 50 年之文化差異、戰後陳儀所主導福建省政府文書改革經驗的移植，及爾後中央各級部會與大量公務人員隨政府播遷來臺等因素，使臺灣檔案管理制度面臨日本與中國、中央與地方政府相互間的影響、制衡與摩擦所帶來的衝擊，其多元性亦反映在文書及檔案管理制度上。然綜觀相關文獻論述，皆僅止於政府遷臺前南京國民政府在檔案管理制度發展之探究，而諸多論

- 
- 1 1954 年 8 月 14 日行政院第 357 次會議決議，「本院各單位除指定在聯合辦公處辦公之人員外，其本機關人員、文卷、公物之疏散，應另案分別辦理」，由各機關分別自行設法覓定之疏散地點（資料來源：行政院（1954，8 月 14 日）。行政院會議議事日程第 357 次會議。行政院會議議事錄（檔號：014000013582A，臺第 67 冊，頁 355-357）。國史館，臺北市。）。在這樣的背景之下，各機關必須各自選擇疏散辦公之地點，並及早將重要檔案遷移至疏散地點，然隨著空襲危機不再緊張，各機關遷回原辦公處所，因而致使檔案仍滯留疏散地，形成檔案被迫分散多處的情形。
  - 2 1954 年 12 月，蔣中正於主持研究院總理紀念週時，針對總務及庶務人員訓練與考核等議題時指出，「總務與庶務辦理之好壞，直接關係整個工作計畫與業務之成敗；大家絕不可視總務為業務之附屬品，相反的，應視之為推進業務的基礎。故總務與庶務人員的訓練與考核，實為加強機關管理與提高行政效率的前提」（資料來源：蔣中正（1958）。四十三年度黨政軍業務的講評及四十四年度重要工作的提示。總統蔣公思想言論總集，26，196-202。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。）。蔣中正的這段談話點明了總務與庶務人員訓練與考核對於提高行政效率的關聯，也因此蔣中正的要求與期許，促使行政院設置事務管理人員訓練委員會，以從事事務管理人員訓練、考核與建立劃一制度，範疇合括文書處理、檔案管理、出納管理、財產管理、物品管理、車輛管理、辦公處所管理（含環境衛生）、宿舍管理、安全管理、集會管理及工友管理等項，並先後改組為事務管理委員會、事務管理改進委員會。

述亦多侷限於事實上之陳述，缺乏對於制度變遷之肇啟、過程與影響之討論，抑或因史料的缺乏或不易取得，而圍繞在行政效率研究會所產出資料或同時期出版品等二手資料的耙梳，缺乏一手資料的佐證與分析，研究主題更鮮少論及政府遷臺後檔案管理制度之承襲與斷裂，仿佛臺灣現有檔案管理制度係《檔案法》頒訂後憑空而生，無怪乎輿論對於現行檔案事業發展有「創業」之批評。<sup>3</sup>

事實上，南京國民政府自成立以來，即對於行政效率不彰感到憂心，歷經對日抗戰期間、國共戰爭，至中央政府遷臺，持續針對現有行政進行改進，以求提升行政之效能。美國自二戰後之行政改革卓著成效為世界各國所關注，蔣中正並就此指示行政部門參酌國內、外之經驗，針對當下行政進行研究，希冀政府整體行政能有所變革（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957a，頁 1-2）。在此背景之下，昔日南京國民政府於北伐戰役後積極推動之行政效率運動，<sup>4</sup> 雖因抗戰

---

3 2005 年 8 月，一篇以〈有人知道臺北國家檔案局嗎？〉為題的文章刊載於臺灣知名社群網站批踢踢實業坊（PTT）的國家考試版（Examination）上，該篇文章的目的在於詢問檔案管理局工作內容及評價，俾利作為考生們日後選考類科及機關分發之參考。此篇文章旋即得到了許多人的回響，回文者並分別敘及其對於檔案管理局及相關工作內容之認知與經驗，然而，在這一連串的討論中，一則網友對於文章發表人的回應格外吸引眾人目光，「局長是把臺灣檔管制度的建立當『創業』在做…」，此簡短的一行文字雖無法反映該機關之職掌架構與工作內容，但「創業」二字卻生動地呈現主事者對於《檔案法》頒訂以前各項制度的忽略與不重視，無不令觀文者莞爾之餘反思現行制度所立基的背景為何（資料來源：Auslife（2005，8 月 21 日）。Re: [問題] 有人知道臺北國家檔案局嗎？檢自：<https://www.ptt.cc/bbs/Examination/M.1124591033.A.367.html>）。

4 1933 年，時任內政部次長的甘乃光，透過新文化運動以文言文改白話文作為整體運動的核心所獲得的啟發，理解「在中國，行政的改革與別國一樣實為一樁不易進行的事情，要有學理的研究、要有事實的需要、要有實際可行的方案，最重要的，不可即由此而發生政潮」，須從「物」的改革而至啟發人對於改革的自覺，相較於一開始即對人進行要求較容易達成運動之實效，也因此以「物」為核心的改革成為中國行政改革的「合理的人手辦法」。在此理念之下，甘乃光承襲美國行政效率運動的影響，並趁各機關北平檔案保管處檔案南遷後所帶來新、舊檔案整合與管理上的問題，「遂定各級政府人員感覺最敏而人人有關的文書檔案改革為入手之初步運動」，因而引導其後全國處理公文辦法審查會議、行政效率研究會、行政院及所屬各部會檔案整理處等的召開與成立，此一系列作為與影響，促進我國近代行政改革與文書檔案管理制度變革，後人習慣上稱之為行政效率運動（資料來源：甘乃光（1938）。文書檔案改革運動的回顧與展望。檔案管理與整理（頁 1-36）。長沙：商務印書館。）。

及戰後社會動盪而有所沉抑，然在美國行政革新成效的影響與牽引下，遷臺後的中央政府在總統蔣中正的關切下，參酌美國胡佛委員會之成果，延續並擴增行政效率運動規模，先後於總統府及行政院轄下成立行政院所屬機關組織權責研討委員會（以下簡稱組織權責委員會）、總統府臨時行政改革委員會（以下簡稱行政改革臨時會）、行政改革建議案研議小組委員會（以下簡稱行政改革研議會）、行政改革建議案檢討小組委員會（以下簡稱行政改革檢討會）等臨時組織，針對國家各項行政措施進行研討、提出改革建議，形成戰後臺灣大規模的行政改革風潮。

檔案作為構建社會記憶之重要依據，不僅為圖書館、檔案館、博物館等典藏單位關注之重點，更係歷史學、社會學研究之一手資料，其管理制度發展之探究，有助於各機關進一步了解其整體脈絡與架構，從而建立完善保存方式。在上揭諸多委員會所提出改革方案中，檔案管理議題亦在改革項目之中，並留有完整討論紀錄與執行情形，成為戰後臺灣在檔案管理制度改革上重要歷程。然而可惜的是，回顧各項研究與著述，鮮少論及此時期政府行政改革主張之檔案管理政策，更遑論不同委員會之政策發展脈絡之探討，故此，本文為填補戰後臺灣檔案管理制度發展脈絡，透過歷史研究法分析並耙梳 1950、60 年代總統府與行政院所推動行政改革各委員會之報告與檔案文獻，除了解美國近代行政改革歷程及其對文書檔案管理之作為，更進一步針對政府遷臺後對美國胡佛委員會的仿效，及相關委員會的設置下，檔案管理核心移轉及其相關制度建立進行論述，以瞭解 1950、60 年代臺灣在面對檔案管理各項問題所欲開展之新制度與想法，從而構建戰後臺灣行政改革與檔案管理制度發展之歷史。

## 貳、美國行政改革與胡佛委員會的設置

王雲五檢視世界各國行政發展情形，指出任何國家、任何時代，其行政機關之事務、員額、組織、費用將持續性地擴張與膨脹，國家機器在此發展之下，勢必將逐漸演變成爲龐大、複雜、耗費成本、缺乏效率的驚人怪獸，終至難以駕馭（行政改革建議案檢討小組委員會，1963，頁 27）。為避免上述問題導致國家行政效率低落，世界各國無不積極尋求解決之道，而針對行政進行改革之各項作為與論述，往往成爲相關論者、學者及行政人員之所寄。

近代美國行政改革之卓越成就，係各國欲提升整體行政效能、革

除弊端效仿之對象。有關美國行政改革之作為，可回溯至 1887 年至 1889 年於參議院轄下所成立之考克洛委員會（Cockred Committee），以針對政府當下行政進行調查研究並提出建議，成為美國行政改革之嚆矢，並在考克洛委員會結束其會期後，先後於 1893、1905、1910、1921 年設置類似功能與目的之委員會，以針對當下行政進行檢討與變革（張夢楷，1959，頁 2）。在此一連串改革歷程中，1937 年至 1938 年間有兩個同時進行的研究組織，一係由參議院設立的博德委員會（Byrd Committee），另一則係轄屬於總統之下，由布朗羅（Brownlow）所主持之行政管理委員會（Committee on Administrative Management），針對行政管理提出具體、有系統的調查報告較為廣為人知，而各委員會無不戮力於經費摺節、行政效率提升、機關整併及工作內容檢視，並編送重要報告給國會或總統，但由於絕大部分未經大眾支持，也因此所擬改革方案多未付諸施行，成效有限（Krauskopf, 1958）。

隨著第二次世界大戰、韓戰的爆發與影響，美國整體行政面臨考驗，過去各項積弊已使政府無法負荷，也因而促使由前美國總統胡佛（Herbert C. Hoover, 1874-1964）所主導之二次專責委員會，先後針對美國當下行政進行建議與檢討，從而解決當下所面臨之行政問題。此二次委員會因係由胡佛所主導，也因此習慣上通稱為胡佛委員會（Hoover Commission），然而即便二次委員會在組織架構與工作內容相近，但在法律意義上則彼此互不相關，為使此二者由胡佛所主持委員會得以區別，習慣上將 1947 年所成立委員會稱之為第一次胡佛委員會，1953 年所成立者則稱之為第二次胡佛委員會，俾利指稱。

二次胡佛委員會所進行調查及提出之報告，含括政府行政之各項議題，其中並涉及了檔案管理制度方針之建議，進一步構建了美國日後檔案管理體系，不僅促使檔案中央主管機關與國家檔案館的建立，推動檔案管理法規的頒訂，而其有關檔案保存與淘汰機制更致使日後檔案鑑定學術與模式的探討，對於美國及世界各國日後檔案事業與學術發展，影響深遠。

## 一、第一次胡佛委員會

在第二次世界大戰的影響之下，美國國會鑒於行政機關龐大複雜，以及行政經費的膨脹，遂而提出設置專門機構以針對當下行政之檢視與變革。根據胡佛擔任總統時期行政部門經費使用統計，每年行政費用為 40 億美金，人員有 60 餘萬人，然至二次大戰結束，每年行政費

用增長至 420 億美金，人員則增長至 210 餘萬人，此驚人增長已非總統所能兼顧，致使兩院一致認同有改進之需要，遂於 1947 年 1 月提出政府行政部門組織委員會（Commission on Organization of the Executive Branch of the Government）設置法案；是案經兩院通過、總統簽署公布後，政府行政部門組織委員會於是年 9 月成立，設置委員 12 人，並由前美國總統胡佛擔任主席（United States, 1949）。

1949 年 2 月，胡佛委員會提交其工作報告計 250 萬餘言予國會進行審議，各項工作委員會提出報告包括行政部門之一般管理、預算與會計、統計工作、總務署、聯邦供應業務、人事管理、外交行政、國家安全組織、財政部、郵務部、農業部、內政部、商業部、勞工部、醫療工作、退伍軍人事務、聯邦企業經營、各獨立管理委員會、社會安全及教育、印地安人事務、海外行政、聯邦與各州之關係、聯邦研究工作等 23 項，其中檔案管理相關事務轄屬於《總務署》（Office of General Services）報告之下，根據是項報告所稱，美國聯邦政府有關供應、檔案管理及公共房屋之管理與應用之工作必須集中管理，以避免需費浩大，也因此該委員會建議設置總務署以統籌此 3 項工作（Public Administration Review, 1949）。根據《總務署》報告內容，可歸納 4 項建議（王學理，1958，頁 42-45）：其一，執行上揭 3 項內務工作之責任，應由總務署負擔，總務署並設署長 1 人，主持署務，由總統任命之；其二，上揭 3 項工作之組織與行政部門應集中於總務署，並應設一專門負責執行人員予以協助指導；其三，總務署所掌理各項職務，每項職務由一主管人員負責；最後，總務署內應設置一中央聯邦供應局，原財政部轄下之聯邦供應局應予撤銷。

仔細觀察胡佛委員會所進行各項調查與研究事項，不難發現該委員會較為特殊之處在於所著眼點多係以量化的成本作為主要考量，在此基礎之上，該委員會針對美國政府檔案管理所進行之調查即稱，美國政府為保管檔案每年耗費甚鉅（Public Administration Review, 1949）：根據該委員會所調查，1948 年美國政府檔案所佔場所約有 1,800 萬平方公尺，約可置滿 6 所五角大廈，該委員會並以租金價值計算，此大量檔案所佔場所之費用每年至少約 2,000 萬美金，處理此文件之檔案設備照實價計算，約值 1 億 5,400 萬元美金，也因此實需設立一中央檔案管理機關以合併及減少各政府機關現實所設之檔案中心，並督導各處檔案中心之工作，以及華盛頓國家檔案處之工作。在此總務署的設置及中央檔案管理機關的需求之下，胡佛委員會針對檔案管理則建議總務署設檔案管理局，其並含國家檔案處之設置，此外，

政府應實施聯邦檔案管理新法，每部署應訂立適當之檔案管理計劃，使更有效地保存、管理及處置一切政府之文件（王學理，1958，頁 42-45）。

第一次胡佛委員會建議報告提出後，隨即為美國政府所採納，除設立總務署外，就檔案管理工作部分，不僅致使美國聯邦政府於總務署轄下設置文書管理局（Records Management Bureau），該局並合括國家檔案館（National Archives）的建置，以作為全國檔案管理之主導並集中管理各機關檔案，美國聯邦政府更因應文書管理局及國家檔案館的設立，制訂新式檔案管理法規《聯邦政府文書法》（Federal Records Act），以提供有效的政府文書的維護、管理及價值鑑定，至各部門及管理單位則建立適當的文書管理程序（Public Administration Review, 1949）。此外，根據事務局成立三年後所提出之工作報告，第一次胡佛委員會各項建議案之推行結果，使美國政府每年節省 3,417 萬美金，並促使政府行政效率之提升，則可見此次胡佛委員會在檔案管理上之成效（張夢楷，1959，頁 45）。

## 二、第二次胡佛委員會

第一次胡佛委員會於 1949 年 5 月繳交建議報告，結束其近 2 年的工作任務後，隨著韓戰爆發，美國政府組織及人民納稅負擔相對於二戰結束後更加擴大與繁重，也因此社會大眾無不主張胡佛委員會的任務必須相對地擴展，除研究政府的行政組織是否適當外，更應進一步檢討其現行政策是否正確（黃季陸，1959）。在此社會氛圍之下，美國國會於 1953 年再次通過由前美國總統胡佛設置專門委員會，組織架構則與前委員會相同，任務上則以檢視政府的行政組織，並檢討其現行政策是否正確為主要職責。

1955 年，第二次胡佛委員會針對美國各項施政提出建議報告，內容含括人事與文官制度、預算與會計、法律事務與程序、文書與文書管理、公有不動產、水資源與電力、貸款擔保與保險、公營企業、醫療與衛生、國防事務、糧食與服裝、運輸、倉庫利用、研究與發展、剩餘物資、國防事務組織、海外經濟等 17 個項目，總計 314 個建議案，其中，有別於第一次胡佛委員會報告書呈現方式，第二次胡佛委員會將文書與文書管理（paperwork management）獨立為一章進行論述，其並涵蓋檔案管理範疇，主要係針對政府文書工作的總量與費用進行評估，以探求節省公費之可能性，並擬定相關組織改革之建議，以達增進檔案管理與簡化處理程序的目的（張夢楷，1959，頁 45-54）。在此

目標之下，第二次胡佛委員會提出政府應指派專人研究和督導各機關的檔案管理工作，建議總統應令飭有關部門擬訂政府文書工作的改進計劃，並在總務署的監督下施行，使得每一政府機構得設專人研究各種文書格式及簡化與如何減少檔案數量，且進一步建議政府儘量將一些較不經濟的機關檔案室撤銷，俾利達成上揭目標（第一次、第二次胡佛委員會檔案管理建議對照，詳表 1）。

表 1

二次胡佛委員會檔案管理建議對照表

| 委員會 | 第一次胡佛委員會  | 第二次胡佛委員會  |
|-----|---|---|
| 會期  | 1947.9 – 1949.5   | 1953.7 – 1955.6   |
| 建議  | <ul style="list-style-type: none"> <li>一、總務署設檔案管理局，包括國家檔案處</li> <li>二、實施聯邦檔案管理新法，使更有效地保存、管理及處置一切政府之文件</li> <li>三、每部署應訂立適當之檔案管理計畫</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>一、政府應指派專人研究和督導各機關的檔案管理工作，並訂定文書管理職位明確的分類標準</li> <li>二、總統應令飭有關部門擬訂政府文書工作的改進計劃，並在總務署的監督下施行，使得每一政府機構得設專人研究各種文書格式及簡化與如何減少檔案數量</li> <li>三、建議各機關減少永久保存文書之數量，以擷節保存檔案的開支</li> <li>四、建議撤銷較不經濟的機關檔案室</li> </ul> |

資料來源：本文整理。

第二次胡佛委員會承襲第一次胡佛委員會之工作，針對現行檔案管理情形進行全面研討，然而與第一次胡佛委員會所提出建議相較之下，第二次胡佛委員會所提出建議多係在各機關檔案工作的細節上，其中影響較鉅者，則係該委員會建議各機關減少永久保存文書之數量，以擷節保存檔案的開支，而非關乎全國檔案制度與體系的建立。有關於各機關減少永久保存文書之數量，主要係降低各機關永久保存文書的比例，並促使《檔案保存需求指南》（Guide to Record Retention Requirements）頒訂，使美國政府於 1955 年各機關永久保存文書數量由 26%，降低至 21%（張夢楷，1959，頁 45-54），而此作為間接致使美國檔案界開始著手並思考現行檔案價值判斷方式之適切性，因而拓展布魯克斯（P. C. Brooks, 1906-1977）、謝倫伯格（T. R. Schellenberg，

1903-1970) 等人檔案鑑定理論之發展 (Krauskopf, 1958)。

### 參、機關組織權責檢討下的檔案管理調查與建議 (1955-1957)

戰後美國二次胡佛委員會行政改革的成果，促使各國相率仿行，在這樣的背景之下，王雲五於 1955 年 8 月《科學管理組改進行政效率研究報告》中提出希冀於總統府轄下成立一行政效率調查委員會，並稱「提高行政效率誠為當前要務，而欲確收提高效率之實效，自宜設立專責機構，假以時日從實際工作中發掘問題，從實際問題中尋求改革」，明確指出「宜略訪美國政府設立胡佛委員會之意，超然於五院之外，成立一行政效率調查委員會」（總統府，1955 年 4 月 28 日）。

王雲五的提案在名稱上顯係承襲南京國民政府行政效率運動，其概念與核心則與蔣中正亟欲為當下行政積弊尋找解決之道的想法不謀而合，「政府行政效率雖已較前提高，但是仍有互相推諉不肯負責之情事，究其原因，多係由於機構重疊、職責不明，行政院與臺灣省政府應即聘任若干人員，就各級機構組織是否合理、職責是否明確，詳加檢查，並依據檢查之結果，將現行法令規章分別予以修訂，以確收提高行政效率之功用」（行政院，1955 年 12 月 8 日）。在這樣的背景之下，王雲五的提案隨即獲得青睞，然原建議於總統府下設置行政調查委員會，則因考量行政院下曾設有行政效率促進委員會之先例，故建議於行政院下設置，若無法設置則可設置於國民黨中央委員會轄下（總統府，1955 年 9 月 3 日）。

然而，行政效率調查委員會並未見設置，事實上，是案提出後，行政院隨即於 1955 年 12 月第 432 次會議通過《行政院及所屬機關權責研討委員會組織規程》，於行政院轄下設置組織權責委員會，在名稱上明顯參考胡佛委員會之名稱，以檢討政府組織權責為核心，在方法上亦係參酌胡佛委員會之作法，針對中央行政機關之組織、權責、業務、人事、法令及會議等項目，以蒐集資料並研究簡化行政業務之呈轉手續層級，並就現存之實際問題研擬具體改進方案，從而推動行政革新（行政院，1955 年 12 月 8 日）。組織權責委員會主任委員並非係由王雲五所擔任，換言之，此委員會是否肇啟於王雲五之提案並無法斷定，但可以確定的是，各界業已受到美國行政改革成效之影響，並對於我國行政現況亟需革新有所共識。

組織權責委員會係由黃季陸所主導，在習慣上又稱之為黃季陸委

員會，然因此委員會為國內之創舉，故在推動上無所參酌、了無頭緒，也因此該委員會成立初期所進行之方向及提出之建議，總統蔣中正少見地提出了具體意見，「應即就中央與地方對內對外機構之權責、人事、經費、法令、組織等，徹底予以研究調整，工作進行之程序可分為兩期，每期均以 3 個月為度，第一期先就研究調查知結果提出報告，第二期再擬定徹底調整之方案，務使各機構均無重複與衝突之情事」（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 42-45）。蔣中正的意見顯示其對於該委員會之重視，也因此蔣中正的敦促與關切之下，組織權責委員會於 1957 年 1 月 8 日，依據總統指示並參酌美國胡佛委員會之作法，擬具《研討中央行政機關權責業務工作計劃》（以下簡稱《權責研討工作計劃》），陳明為免研討對象過於廣泛，兼顧人力、財力，以期研討結果卻能有助於制度之建立起見，於此 6 個月內集中力量於研討中央行政機關，其涉及中央與地方之事項則連帶加以研討，國防部分則因組織業務較為特殊而暫不論及（行政院，1957 年 7 月 24 日）。

《權責研討工作計劃》提出後，蔣中正隨即於 1957 年 2 月 6 日代電指示，「准照所擬計劃積極進行，務望如限完成具報」，再次顯示其對該委員會所推行行政改革期盼之深，然從另一個角度來看，組織權責委員會成立初期成效與作為，顯未能符合總統蔣中正對於行政改革之期待，故此代電內容亦可視作提醒該委員會勿再如成立之初般不切目的、業務推動漫長無期，遂而無形中加深委員會後期業務推行之壓力（行政院，1957 年 7 月 24 日）。是案經 1957 年 2 月 11 日行政院第 493 次會議議決通過，並於同年 3 月 1 日分作一般行政、財經、內政、外交、文教、司法等 6 個小組委員會開始進行調查工作（行政院，1957 年 2 月 11 日），其中有關檔案管理相關議題之調查與研議部分，亦根據《權責研討工作計劃》所規劃二期時程，先進行調查與建議，再針對所調查結果進行方案之研擬，成為政府遷臺後所推動行政改革作為中，首次針對檔案管理所進行之政策研訂。

## 一、第一階段工作：檔案管理問題調查與建議

根據《權責研討工作計劃》所規劃，組織權責委員會第一階段工作為調查工作，歷時 3 個月，由各小組就研究範圍內之事項，實地調查，徹底分析現狀，尋出其缺點，提出詳細之調查報告，送由該會彙編呈院。調查工作進行之初，除將該會前所徵集或剪存之資料，分別性質交由各小組參考外，並由各小組向各研究設計機關、

各有關人民團體、重要報社等廣事搜集，然後由各小組委員親訪有關機關之各級主管人員，或舉行公開之座談，或作個別之訪問，或調閱有關檔卷簿冊，或印製調查表格列舉具體問題，分向工商團體及有關機構作重點之抽樣調查，以期對同一問題作多方面的觀察。此調查工作並於年 5 月底完成，6 月陸續提出，全文共計 40 餘萬言，其對於中央行政機關之組織、權責、人事、經費、法令等所指出癥結問題，係為現存待決之顯著問題，並將各小組所提出報告於 6 月底彙編成《中央行政機關組織權責問題調查報告》（以下簡稱《組織權責調查報告》），分作一般行政、財經、內政、外交、文教、司法等 6 大部分，其中，一般行政部分含括行政院與其他三院間之問題、行政院會議議案問題、行政院所屬各部會處之組織法問題、人事問題、文書處理問題、事務管理問題、行政院秘書處之組織業務權責、行政院主計處之組織業務權責、行政院與各部會之關係等幾個議題，由田炯錦、張遐民、周昆田、湯絢章等委員負責，而檔案管理相關議題則轄屬於文書處理問題之範疇（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 1-4）。

根據組織權責委員會的調查所述，「現在各部會之檔案管理情形，幾無一個單位堪稱滿意」，部分機關甚而無檔案管理單位之設置，所有文卷均由承辦人自行保管，其餘各部會之設有檔案室或指定專人辦理者，然制度各不相同，「現在各級機關對於文書處理尚無一定之規範，以行政院及所屬八部二會而言，其現行文書處理之辦法亦殊欠一致」，在管理工作上亦各有其缺點，目前多半只能應付歸檔及檢調工作，對於如何增進工作績效，節省管理費用等項，均未能作進一步之研究，甚至少數單位，其檔案是與本機關辦公室分在兩地，相距甚遠，調閱文卷極為不便（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 33）。組織權責委員會在報告中更直接點名，「就整個情形而論，各部會檔案管理可謂為文書管理工作中最弱之部分」，究其原因，多緣於各機關對此項工作未予重視，至不具備推行工作之必要條件，且各部會檔案管理單位，無論主管人員或管理人員，並無一人曾專研管理學科，亦無一人曾受檔案管理專業訓練，具有數年管卷經驗者亦為數無多，加以人手不敷，工具設備不夠等種種原因，工作自難求精進（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 42-44）。也因此該委員會提出改進事項，清楚說明各機關對於檔案管理之不重視，因此希冀觀念上的改正應為首任要務（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 45）。

《組織權責調查報告》針對現行檔案管理制度提出初步建議，就檔案分類編目部分，認為「各部會因業務不同，其檔案分類編目之標準繁簡不一」，因此各機關分類辦法應依據《事務管理規則》所訂，自行研擬適切之檔案分類辦法；此外，委員會並建議各機關歸檔之文件須分別訂明保存年限，製訂一項檔案存廢辦法，對於無保存必要之文件，或保存期限屆滿之案卷，依照一定程序，予以銷毀（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 42-45）。以上兩項為目前改進檔案管理工作方面須為適當解決之問題，而在管理技術部分，《組織權責調查報告》則提到縮影拍攝技術應用於檔案管理，「新式縮影機之利用為對檔案管理之一大革新，文卷經縮影後不但存放面積可大為縮小，保管趨於簡便，且可免混亂遺失塗改之弊，一百萬張文件經縮影後僅需高約齊肩之箱櫃兩口即可裝入，時為最科學最經濟之管理方法」，惟成本較高，各機關則應視其預算及需求酌予採行（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957b，頁 42-45）。

而就事務管理所面臨問題，調查報告稱「事務管理業務，積弊最多，成為社會詬病最深之工作，故欲革新政風，應自改進事務管理始」，檔案管理在當時行政規劃之下，係屬事務管理之範疇，<sup>5</sup>也因此對於是項批評亦無法置身事外。「事務管理為國家公共行政重要部門之一，為任何機構所必具之業務，其辦理之良窳，直接影響行政效率之優劣，亟需建立健全之制度，以消弭弊端，增進行政效率」，在這樣的背景之下，遂而提出「事務管理業務繁雜，辦法紛歧，亟應訂定章則規範，設立專管機關，以加強監督考核，負責研究發展」之概念，指明事務管理人員在工作上之專業性，應能專職專為、積累經驗，並將事務管理業務自分散為各單位之附屬，轉為集中統籌辦理（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957a，頁 39-44），而專管機關的設立，不僅希冀藉其負責統一規劃、督導實施，並辦理一切應統籌供應、集中辦理之事項，更可將現狀檢討中應徹底改進之處次第實現，使事務與業務能配合發展，以提高機關行政效率。

5 董文琦於奉命籌劃事務管理人員訓練委員會的同時，即認為與我國作法與實際管理業務並不相符，因此將總務一詞正式定名為事務，包括文書處理、檔案管理、出納管理、財產管理、物品管理、車輛管理、辦公處所管理（含環境衛生）、宿舍管理、安全管理、集會管理及工友管理等項，從而進行規劃（資料來源：張玉法、沈松橋（1986）。董文琦先生訪問紀錄（頁 223-230）。臺北市：中央研究院近代史研究所）。

## 二、第二階段工作：《中央行政改革建議案》中的檔案管理主張

承襲組織權責委員會第一階段工作，第二階段進入各議題之研討，由各小組根據調查結果，研擬具體可行之各種改進方案，其須修改機關組織法或其他法律者，並應提出修正草案或具體意見，提送該委員會，協調釐正後彙為全面徹底調整之方案，呈院核採施行，共歷時3個月。在《組織權責調查報告》的基礎之上，組織權責委員會於1957年10月秉持改革司法、發展經濟、提高效率、便利人民及強化行政功能之精神，並根據上述調查結果進行討論，提出《中央行政改革建議案》（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957a，頁39-44）。有關《組織權責調查報告》文書處理問題一節中，論述各機關檔案管理之各項議題，《中央行政改革建議案》雖如同前調查報告將文書處理獨立出來以專案處理，然其內容卻僅就公文內容與流程為其主軸，完全未針對檔案管理部分提出建議。觀察《中央行政改革建議案》所提出事務管理改進方案，顯然注意到檔案管理在美國及事務管理委員會的規劃之下，轄屬於事務管理之範疇，也因此將檔案管理自文書處理抽出，轉置於事務管理章節中，使檔案管理事務與辦公物品之供應、公用房屋之管理、公務車輛之管理、實物配給之管理等事項列入事務管理範疇，統一論述。

在事務管理改進方案中有關檔案管理部分，承襲《組織權責調查報告》，《中央行政改革建議案》指出國家重要文獻及檔案應永久保存，目前由各機關自行保管，多因經費、設備、人才有限，日久難免有散失損壞之虞，且檔案越積越多，如散存各處，則將大量占用各機關檔案室空間，對於辦公房舍及檔案設備之利用實不經濟（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957a，頁41），也因此該委員會參考美國總務署之作法，建議將檔案實行集中管理，由於檔案儲藏空間，檔案設備及人事費用將較分散管理更為節省，並稱「我國各機關檔案管理效能甚低，集中管理後，非特可獲致上述之經濟便利，且亦可以利用其較高之人才技術，協助各機關改善檔案管理」（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957a，頁42）。此外，組織權責委員會認為欲達成上述目的，政府應訂定事務管理基本法規，並於行政院下設立事務局，以為事務管理專責機關，而各機關倘能集中辦公則效果更加顯著（行政院及所屬機關組織權責研討委員會，1957a，頁39-44）。

《中央行政改革建議案》中有關檔案管理的主張，顯然參考了胡佛委員會對於美國聯邦政府在檔案管理工作上的建議，雖具遠見，然所提出各項建議並未立即付諸實現。根據薛化元引述江大樹研究所稱，《中央行政改革建議案》似乎與總統蔣中正期待改革的原始構想有相當的落差，因此相關建議案並未立即付諸實施（薛化元，2001，頁5）。此說法在組織權責委員會成立初期或係如此，然若稱《中央行政改革建議案》亦係如此則不盡正確。1958年3月，王雲五奉准於總統府下設置行政改革臨時會，除一方面實行考察，以研究有關之各種問題及蒐集各項資料，其另項目的即在於就組織權責委員會所提《中央行政改革建議案》加以審議（總統府臨時行政改革委員會，1958）。《中央行政改革建議案》在其調查、研擬過程中，因人力與時間上的壓力，使得建議案或有其未臻成熟與完善之處，與其稱與總統蔣中正之期待有相當落差而未立即付諸實現，反應稱組織權責委員會所提建議涉及面向甚廣、茲事體大，實需進行審議並徵詢各機關意見，故相關報告與內容被列為「極機密」，並轉由專門單位進行審議，而此專門單位即係其後王雲五依據行政三聯制架構所主導之一系列委員會，從而持續推動全國行政改革之作為。

#### 肆、王雲五主導下的檔案管理政策提出、研議與檢討 (1958-1963)

隨著組織權責委員會即將結束之際，王雲五等奉令赴美蒐集調查胡佛委員會相關資料與成果，返國後，有鑒胡佛委員會之貢獻與影響卓越，為加強臺灣行政改革工作，遂而再次向總統蔣中正提出於總統府轄屬成立一類似胡佛委員會之機構，以進行研討、擬定方案，從而供政府採擇施行（總統府臨時行政改革委員會，1958，頁1-2）。王雲五再次建議於總統府轄下設置一類似胡佛委員會之機構，不僅否定了黃季陸委員會以胡佛委員會為仿效對象的存在，更顯示了王雲五對於此類似胡佛委員會之機構須超然於行政之堅持。1958年3月，總統府依據王雲五所建議，奉准於其轄下設立行政改革臨時會，以作為行政改革研究機構，此委員會因係由王雲五擔任主任委員，也因此參酌胡佛委員會及組織權責委員會之習慣，又稱之為王雲五委員會。

行政改革臨時會執行情形卓越，不僅於短時間內檢視組織權責委員會之成果，提出諸多行政改革建議案，並進一步交由行政院參考實施，委員會結束後，更針對所提出建議案執行情形，於行政院下先後

成立行政改革研議會、行政改革檢討會等機構，從而進行相關議案之研議與執行情形檢討。此一系列由王雲五所主導之行政改革委員會所提出建議中，部分內容涉及當下檔案管理制度之革新措施，縱然最終因中央主管機關設置無期而最後未能實現，然此時期對於當下檔案管理之各項主張、研議與檢討，不僅可見當下各機關檔案管理所面臨的問題癥結，在檔案管理相關建議案未能施行時所提出暫時處置方式，影響後續臺灣檔案管理制度發展與體系建立，成為臺灣檔案管理制度發展過程中較為特殊的一頁（行政改革建議案研議小組委員會，1963，頁 283-285）。

### 一、研究：總統府臨時行政改革委員會（1958）

1957年9月，王雲五於出席聯合國第12屆大會之同時，奉總統蔣中正指示，拜訪並研究美國胡佛委員會之建議與執行情形，並複製相關之報告與資料，抵美後，即於工作閒暇從事有關胡佛委員會資料之搜集、閱覽及關係人與機構之訪問，根據王雲五所稱，「胡佛委員會相關資料不下千萬言，為求深入瞭解與正確認識，遂而耗時4個月仔細閱覽，惟時間有限，對於若干細節或技術仍未能親自或詳細調查，甚感遺憾」（行政改革建議案研議小組委員會，1963，頁 1-30）。王雲五返國後，隨即將相關資料彙整，並參酌其科學管理與行政效率研究之心得，於1958年2月10日總統府紀念月會中進行簡報，除就胡佛委員會之組織及工作成果加以簡述外，並提出3項具體建議（總統府臨時行政改革委員會，1958，頁 1-2）：其一，對於若干種可供我國取法或詳細參酌之措施，如總務署、績效預算、公營企業管理等，似需在美國有關機關作詳細之實地研究，並稱從事此類研究，似宜以在國內已有各該事業經驗，並能以3個月至6個月之時間集中於一種研究之人擔任之，如此，始能就其新舊經驗，提出切實可行之具體意見；其二，美國之於我國，傳統與基礎多有不同，美國所推行之方法縱然在其本土獲得成效，仍必須就我國當下種種客觀條件詳為調查研究與修正，方可施行；其三，此次搜集攜回胡佛委員會資料，為供各機關或個人研究參考起見，似有選譯其中一部分為我國文字之必要。

王雲五於總統府報告上揭心得與建議後，總統蔣中正於1958年2月10日月會中宣示決定在總統府內組織一研究行政改革事宜之臨時機構，並針對組織權責委員會所提出《中央行政改革建議案》，指出「此案可與行政整個改革問題作通盤之研究與解決，擬由總統府設立行政

改革委員會，即由王雲五副院長、嚴家淦主委、俞國華局長等此次在美國調查所得之資料，以及菲律賓政府對此行政革新研究與實施之經驗，作澈底之研究」（總統府，1958年2月25日）；而此機構在研究範疇上，除中央民意機關外，有別過去組織權責委員會僅限於行政院及其所屬各機關，此機構更擴增司法、考試及地方各級政府，庶期全盤改革（總統府臨時行政改革委員會，1958，頁1-2）。是案於是年3月6日正式聘任王雲五為行政改革臨時會主任委員，謝冠生、黃季陸、嚴家淦、周至柔、雷法章、馬紀壯、周宏濤、阮毅成為委員，並於3月10日假臺北賓館宣布正式成立，召開第一次委員會議（總統府臨時行政改革委員會，1958，頁1-2）。

依據行政改革臨時會《組織簡則》第一條之規定，以研究建議行政改革事宜為其任務，就建議之目標，根據簡則第二條規定，包括調整機關組織、調整各級機關權責、改善行政制度、簡化行政手續、節約開支移緩就急、其他有關行政效率事項；又根據該會《組織簡則》第三條，行政改革臨時會之主要工作，包括研究美國胡佛委員會報告及菲律賓對其效法實際情形，足資我國取法事項；審議行政院所提《中央行政改革建議案》；審議其他有關行政改革考察報告或建議；及其他與本會研究建議目標有關事項之研究（總統府，1958年2月25日）。換言之，行政改革臨時會的成立除與美國胡佛委員會等國外行政改革成果有關外，其工作更含括組織權責委員會所提出《中央行政改革建議案》之審議，顯然承襲了組織權責委員會之工作與成果，事實上也移轉了蔣中正對於組織權責委員會之期許。

依據行政改革臨時會《組織簡則》所規定，行政改革臨時會須於成立3個月後開始提出建議案，遂而於成立之初，一方面實行考察，以研究有關之各種問題及蒐集各項資料，一方面就組織權責委員會所提《中央行政改革建議案》各案加以審議，另就各組擬定並經綜合研究組通過之各種題目研擬建議方案，先後提出88案，並於會期期滿後兩個月，以上述88案連同其他有關報告一併彙編印就《總統府臨時行政改革委員會總報告》（以下簡稱《行政改革臨時會總報告》），並分別呈報與函送（總統府臨時行政改革委員會，1958，頁6-14）。

《行政改革臨時會總報告》中有專章針對檔案管理進行論述，其內容並延續組織權責委員會對於檔案管理之主張，「為改進各機關之檔案管理，並樹立集中管理國家檔案制度，於行政院事務處內，設置檔案管理單位，負責辦理之」（總統府臨時行政改革委員會，1958，

頁 153-155)，並稱該檔案管理單位主要職責包括各機關檔案管理之改進督導事項、各機關委託辦理有關檔案之整理事項、國家重要檔案之集中管理事項、檔案管理人員之訓練與進修事項、中外有關檔案管理資料書刊之蒐集編印事項、其他有關檔案管理事項，則顯見此檔案管理單位係以中央檔案主管機關為導向所設置，其下並涵蓋規劃國家重要檔案集中管理事項，換言之，即係包括國家檔案館設置與規劃之職能於其中。

《行政改革臨時會總報告》檔案管理建議中較為特殊之處，在於將各機關檔案分為「國家檔案」與「普通檔案」兩類，該項報告並進一步稱，「我國對於檔案管理，近年甚少改進，不但檢調參考，甚感困難。即檔案之存廢標準，亦迄未確立。檔案積累日多，各機關處理，均感困難。爰建議將檔案分為國家檔案與普通檔案兩類。惟既稱國家檔案，自應就其性質，列舉標準…」(總統府臨時行政改革委員會，1958，頁 154-155)。根據《行政改革臨時會總報告》所稱，所謂國家檔案係指稱憲法之解釋或修正及其決議紀錄之文件；中央各院部會之組織法案及修正紀錄之文件；對外簽訂之條約及其他重要協商之文件；國家重要制度之設施改革及其計劃之文件；國家施政方案及有關成果報告之文件；各種學術重要發明創造之文件；國家重要資源及人口分布調查統計之圖表；具有歷史或文件重要價值之圖籍文件；其他具有全國性之重要檔案，經原機關送請檔案管理單位集中管理者(總統府臨時行政改革委員會，1958，頁 153-155)。至普通檔案則係非上述各項檔案者，由各機關自行保管，各機關在管理普通檔案若遇有分類編號、存廢標準、保存期限、表單用具、整理辦法、清查銷毀等疑義時，則可委請檔案管理單位予以指導或協助，各機關所管有普通檔案若經判斷無繼續自行保管之必要者，即可送交檔案管理單位轉為國家檔案集中管理，若無永久保存之價值，自宜適時銷毀(行政改革建議案研議小組委員會，1963，頁 298-302)。將機關檔案分作國家檔案與普通檔案的作法，顯然係參酌美國檔案管理思維，此作法除促進各級機關檔案管理制度之劃一，更利於透過控制國家檔案與普通檔案比例分配，以減少各機關檔案典藏支出，並將國家重要文獻集中管理。

此次建議案另項特色則在於建議國家應開放檔案予各界應用，與檔案管理人員素養提升兩部分。根據《行政改革臨時會總報告》所稱，「凡經檔案管理單位集中管理之國家檔案，除絕對機密文件外，應儘量供給國內各學術團體之參考。每經若干年，並應擇要印行」，有別

於過去檔案密不示人的作法，公開檔案應用之目的不僅可利於學術研究及史料整理，更可促進國家民主化進程。此外，《行政改革臨時會總報告》並針對檔案管理人員素養及過去檔案管理人才缺乏的原因提出建議，不僅建議提高官等以延攬培養適當人才，更提出「為增進各機關檔案管理人員之管理知識與技能，檔案管理單位應舉辦訓練與講習」（行政改革建議案研議小組委員會，1963，頁 298-302）。值得注意的是，在上揭建議中，《行政改革臨時會總報告》進一步指出檔案管理人員必須學習目錄學、圖書館學及其他有關管理技術，遂而可由此得知在此時期，檔案管理專業的內涵及其與圖書館學的關聯。行政改革臨時會針對檔案管理案之建議，詳表 2 所示。

## 二、研議：行政改革建議案研議小組委員會（1959）

1958 年 12 月 10 日，總統蔣中正致行政院代電稱，「88 案中除 3 案已先發交行政院研辦，1 案緩議，兩案已交考試院外，其餘 82 案中之 32 案應予優先籌劃實施，已逐案批示如附表；次要者 50 案統交行政院分案酌核辦理。交院採行之案，應對每案採行之日期、及實施方法，分別研究決定，並定期呈報。次要各案中有純屬省政府辦理者，應由院轉飭臺灣省政府切實研究，分別擬具實施日期，或如何分期實施之辦法」，此代電因而促使原任職行政院副院長之王雲五，於院內設置行政改革研議會，並於 1959 年 1 月 14 日成立，於同年 12 月 30 日結束，為期 11 個半月（王雲五，1963）。

行政改革研議會之任務，主要係就行政改革臨時會前所奉交行政院處理之 86 案進行審議，而此 86 案依據總統逐案之批示，除其中緩議之 1 案外，行政改革臨時會即針對其餘 85 案進行逐案審議，以確定其適用與否及後續處理方式，並促進意見之綜合與過濾（王雲五，1963）。上揭所稱意見之綜合者，係指各主管部會機關就其執行立場，對原建議案所提供之意見與小組各委員就政策立場所提出之意見兩者之綜合；所謂過濾者，指原建議案之再度經過該委員會研究考慮，各建議案經過行政改革研議會討論後，大部分可行且應行者，乃益增其價值，少部分則被認為暫不宜施行者，亦得以藉此發現。

經 11 個半月、44 次會議的審議，前行政改革臨時會原提出 86 案，原案全部採行者 63 案；部分採行者 14 案；其餘 9 案則或為緩議、緩辦，或為留供參考，或為未採取。檔案管理相關於事務管理類中之第 22 案改進事務管理案，及第 25 案改進檔案管理案等兩案，於 1959 年 12 月 19 日令事務管理改進委員會遵辦，事務管理改進委員會並依據行政改

革臨時會所建議各項內容研擬《改進檔案管理實施辦法》，全文共計 9 條，具體體現行政改革臨時會之各項建議（行政改革建議案檢討小組委員會，1963，頁 299-300）；然而，即便依據行政改革研議會之建議所研擬之《改進檔案管理實施辦法》，在行政院院長批復照辦之下，事務管理改進委員會於研訂是項辦法後隔年即宣告裁撤，原擬設置之檔案主管機關亦因須列入調整行政院及各部會組織職掌案進行討論，涉及面相甚廣，「暫行保留，俟適當時機再行提出」（行政改革建議案檢討小組委員會，1963，頁 283-285），因而未能成立，也因此不僅《改進檔案管理實施辦法》未能施行，前揭行政改革臨時會所提各項建議更係因相關單位未設置而未能推行，致使此波行政改革浪潮下檔案管理變革因而未能有進一步之作為。

表 2

行政改革臨時會與行政改革研議會針對檔案管理案建議及研議對照表

| 案 名               | 第 25 案：改進檔案管理案  |  |
|-------------------|---|--|
| 行政改革<br>臨時會<br>建議 | 一、樹立集中管理國家檔案制度<br>二、檔案管理單位除集中管理國家重要檔案外，應督導各機關改進檔案管理及專業人員之訓練進修等項<br>三、釐訂國家檔案範疇<br>四、釐訂普通檔案範疇<br>五、各機關每年清查無自行保管必要案卷送國家檔案管理單位<br>六、普通檔案各機關自行保管，檔案管理單位協助其技術<br>七、集中管理之國家檔案除絕對機密件外，盡量供學術參考<br>八、舉辦檔案管理人員訓練以增進其知識技能 |  |
| 行政改革<br>研議會<br>研議 | 總統批示  | 交行政院酌核辦理   |
|                   | 交辦情形  | 行政院於 1959 年 12 月 19 日令事務管理改進委員會辦理遵辦，事務管理改進委員會並依據建議研擬《改進檔案管理實施辦法》 |
|                   | 辦理情形  | 事務管理改進委員會於 1960 年間即告結束，未據將研究情形呈院                                 |

資料來源：總統府臨時行政改革委員會（編）（1958）。總統府臨時行政改革委員會總報告（頁 153-155）。臺北市：編者；行政改革建議案檢討小組委員會（編）（1963）。行政改革建議案檢討報告（頁 298-302）。臺北市：編者。

### 三、檢討：行政改革建議案檢討小組委員會（1962-1963）

行政改革研議會將所研議各案之結果，由行政院另交各該主管部會機關辦理後，因涉及範圍廣泛，縱自中央院部以至地方村里，橫及整個行政界各部會以至司法與考試兩院，故若憑有限之觀察，殊難對各案實施情形獲得全盤且具體之瞭解。故此，行政院為就各該改革建議案實施情形從事全盤性之檢討，遂而於 1962 年 11 月 1 日，即行政改革研議會結束、各案交付實施後 3 年，成立行政改革檢討會，從而瞭解各案執行情形及效果，對以採行並經分令各部會機關實施之各建議案，檢討其實際執行情形及有無窒礙難行之處，並進而研討其改進辦法，尚未採行或暫從緩議之各建議案，研究目前有無可赴實施之可能與需要（王雲五，1963）。行政改革檢討會之組成亦係由王雲五擔任召集，工作期限為 6 個月，並由董文琦兼任執行秘書、鄧述魯任主任秘書，於 1963 年 4 月 30 日結束工作，惟部分案件函令各有關部會機關查覈較為費時，故委員會部分人員則至是年 11 月上旬工作方告結束王雲五（王雲五，1963）。

行政改革檢討會針對行政改革臨時會原建議之 88 案進行檢討，提出《行政改革建議案檢討報告》，內容分作各級政府權責關係、行政院及所屬機關、地方民意機關、行政效率、事務管理、國防、財政、金融、經濟、預算、文教、司法、考銓、其他等 14 類，每案均就原建議辦法核定情形、交辦情形、辦理情形、發展情形等項逐一敘述，最後並附以檢討結果與改進意見，部分所涉法規章則辦法義擇要酌列為附件，俾閱覽時於各案之整個內容、經過源流及辦理現狀，較易獲致有系統之瞭解。行政改革檢討會於事務管理的思維上，承襲前揭委員會之建議，希冀各機關集中辦公，將所有事務工作集中辦理，並於行政院下設立事務處，針對各機關事務管理工作進行研究、分析、查考，而有關人員部分，則希冀各機關事務主管人員應不隨首長進退，以達事務人員專業化之目的。在此背景之下，行政改革檢討會除建議事務管理改進委員會結束後，公物品之統一供應應由行政院秘書處接辦外，並認為在行政院內設置事務管理機構，俾能集中事權統一規劃，對於建立事務管理制度甚屬重要，因此建議可單獨研議實施，不必併於修訂行政院之組織法案內辦理（行政改革建議案檢討小組委員會，1963，頁 54）。

有關檔案管理部分，過去行政改革研議會針對《行政改革臨時會總報告》所提出改進建議中，在設立檔案專責單位從而集中管理國家

檔案、輔導各機關檔案管理工作部分，提出與事務管理機構併案處理之建議，然而，根據行政改革檢討會檢討結果所稱，「本建議案因行政院事務管理機構未能成立而迄未辦理」，並稱「改進檔案管理一事，亟須實施」，遂而約請內政、外交、教育等部及臺灣省政府檔案主管人員就原建議交換意見，並歸納提出當下各機關在檔案管理方面一般性之缺點及擬解決方案（行政改革建議案檢討小組委員會，1963，頁 298-302）。在這樣的背景之下，行政改革檢討會稱，「倘事務處之設置短期內無法實現，建議由行政院秘書處下設置單位辦理該項工作」，為此案提出暫且解決方案，也因此行政院後續並未成立事務管理專責機構的情形下，是項建議因而致使行政院秘書處接管後續檔案管理相關業務，使我國檔案管理自積極發展轉向了維護手冊內容的消極作為（行政改革建議案檢討小組委員會，1963，頁 301-302）。

此外，行政改革檢討會並建議檔案專責單位於設置之前，行政院除應督飭各機關依照《事務管理規則》中檔案管理部分進行改進外，並進一步釐清檔案之性質、規定保存年限、訂定檔案存廢標準，而已屆滿保存年限之檔案，則逐年清理予以銷毀，並建議各機關利用縮攝機攝影保存重要檔案，俾使檔案管理漸趨現代化（行政改革檢討會針對檔案管理之建議內容詳表 3）。換言之，行政改革檢討會在檔案管理議題所提出主張，顯然係為《行政改革臨時會總報告》中有關檔案管理建議，因各項原因而無法推行之窘境，尋求暫時處置之辦法，使原本應設置事務局並於其轄下設檔案專管機關，改由行政院秘書處接辦相關工作，並以《事務管理規則》作為當下檔案管理之主要法規，成為各級政府檔案管理於《檔案法》未頒訂前之主要依循，至前依據行政改革研議會建議所研訂之《改進檔案管理實施辦法》，其後續推動與執行情形則未再提及。

表 3  
行政改革檢討會檔案管理案檢討建議內容

| 案名                  | 第 25 案：改進檔案管理案 |                         |
|---------------------|----------------|-------------------------|
| 行政改革<br>檢討會<br>檢討結果 | 原建議案<br>實施情形   | 原建議案因行政院事務管理機構未能成立而迄未辦理 |
|                     | 實施績效           | 全案均未實施                  |
|                     | 未實施原因          | 主管機關裁撤                  |

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>行政改革<br/>檢討會<br/>改進意見</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>一、設置檔案管理單位，以集中管理國家檔案，並輔導各機關檔案管理工作，實有其必要，此項檔案管理單位，應請與擬議設置事務管理機構併案辦理，倘事務處之設置短期內無法實現，建議由行政院秘書處下設置單位辦理該項工作。</li><li>二、在前項檔案管理單位設置以前，行政院應督飭各機關依照《事務管理規則》中檔案管理部分之規定，逐步改進。</li><li>三、各機關對現存之檔案應分別性質，規定保存年限，訂定檔案存廢標準，已屆滿保存年限之檔案，應逐年清理予以銷毀。</li><li>四、重要檔案利用縮攝機攝影保管，皮藏檢調均稱簡便，現臺灣省政府及中央信託局均有此項設備，行政院各部會，在未添置此項設備前，應利用信託局縮攝機攝影保管，俾使檔案管理逐漸趨於現代化。</li></ol> |
|------------------------------|--|

資料來源：行政改革建議案檢討小組委員會（編）（1963）。行政改革建議案檢討報告（頁 298-302）。臺北市：編者。

## 伍、結語

綜上所述，兩次胡佛委員會對於美國檔案管理制度的影響，可歸納為幾項：其一，確立檔案管理為專業管理範疇，建立檔案中央主管機關與國家檔案館，集中管理各機關檔案；其二，制訂檔案管理法規《聯邦政府文書法》（Federal Records Act）；其三，強調檔案保存與淘汰機制，促進檔案鑑定發展。這樣的成就則影響了部分國家檔案管理的思惟與想法，更牽動了檔案學術研究的發展與方向。臺灣在 1950、60 年代行政改革的旗幟下，仿效美國胡佛委員會的作法，成為政府遷臺後在行政革新上較為突出之處，而在檔案管理範疇部份，則亦受到美國胡佛委員會作法之影響，將檔案管理納入行政管理之範疇，雖與當時行政學者的看法如出一轍，然實際上則與昔日南京國民政府時期之作為走向了不同的道路。

可惜的是，黃季陸與王雲五等人於此時期所主導的一系列行政改革委員會，針對當下各項行政積弊進行調查並提出改革建議，累十餘年之功，於檔案管理所提出主張與建議卻因事務局未能設置而停滯，此時期各委員會所提出之報告，更因列為「極機密」而未能為外界檢視與參考，使相關主張與成果未能彰顯與延續。根據 1992 年 5 月行政院提出《檔案法草案》總說明稱，「鑑於我國各機關管理檔案業務之法令，僅有行政院所訂《事務管理規則》中設有檔案管理之相關規

定，未盡完備，致各機關檔案之蒐集整理與借調管理標準寬嚴未盡一致，且缺乏國家檔案統一管理機關，亦未訂有開放應用之辦法，以供應用」，顯然在研訂上揭草案時注意到《事務管理規則》及我國缺少檔案專責機關等議題，然卻未提及黃季陸與王雲五所主導行政改革之主張與建議，其後林濁水、曹爾忠、李慶雄等版本亦未有述及，故無法斷言我國《檔案法》研訂是否有參酌相關建議，然卻可知我國一直到了 1992 年 5 月行政院提出《檔案法草案》以來，黃季陸與王雲五所主導行政改革中有關檔案管理之主張與建議，幾乎未有執行（立法院，1993 年 12 月 7 日，1994 年 4 月 26 日，1994 年 5 月 3 日）。

換言之，我國於 1950、60 年代行政改革主張中檔案管理政策發展，雖有豐富的討論與建議，然卻因未執行而未有顯著的影響，實際上影響較鉅者，則係為解決檔案管理改革政策未能推動之窘境，由行政改革檢討會所提出處置建議，使得我國各級機關檔案管理在缺乏檔案中央主管機關的情形下，繼續沿用已被裁撤之事務管理委員會所制訂《事務管理規則》，作為全國各級機關檔案管理之依循，而相關業務暫時轉由行政院秘書處負責，成為我國《檔案法》頒訂前檔案管理之特殊現象。

黃季陸與王雲五等人於此時期所主導的一系列行政改革委員會，針對當下各項行政積弊進行調查並提出改革建議，彼此相互承襲，雖檔案管理相關議案終未能達成所研議之理想，然此時期對於我國檔案管理發展而言，恰值制度發展之轉捩，故自黃季陸與王雲五所主導之各項行政改革委員會對於當下整體檔案管理之規劃與主張，不僅可重塑我國 1950、60 年代檔案管理情形與問題，瞭解西方檔案管理思維的輸入與影響，更可作為檢視現今檔案管理各項作為及檔案事業發展之對照，俾利探討今昔政策得失。茲歸納黃季陸與王雲五所主導之各項行政改革委員會對於當下整體檔案管理相關建議內容如下：

## 一、定調檔案管理為行政事務範疇

黃季陸與王雲五等人所主導委員會注意到檔案管理在董文琦的規劃之下，已轄屬事務管理之範疇之下，因此將檔案管理定調為事務管理範疇，使檔案管理事務與辦公物品之供應、公用房屋之管理、公務車輛之管理、實物配給之管理等事項列入事務管理範疇，統一論述。這樣的作為雖亦係參考美國行政改革作法，但卻與過去中國傳統文卷管理思維相左，也因此部分學者對於此時期臺灣檔案管理納入行政事務之下提出疑義。根據大陸檔案學者靳云峰所稱，「臺灣地區檔案學

研究 50 年來發展過程中，出現過幾次步入誤區的經歷」，其並指出有 3 次的危害影響較大，其中，「誤認為檔案管理是行政事務的一個組成部分」列為首要，其並稱因將檔案列入行政事務的範疇之下，致使機關檔案管理部門長期大量置於總務部門領導掌管之下，束縛了檔案管理僅限於機關檔案室之工作，檔案學術研究侷限於檔案作業的技術方法，卻沒有檔案館方面的學術研究（靳云峰，2002）。姑且不論靳云峰的說法是否係立基於對世界各國行政管理及我國檔案管理制度發展之瞭解，然就制度變遷的角度而言，黃季陸與王雲五等人所主導之各項委員會，定調了檔案管理係屬行政事務範疇，顯然與現在世界各國對於檔案管理的看法相同，確定了檔案管理在行政體系中的位置。

## 二、確認檔案管理工作與人員專業

黃季陸與王雲五等人所主導委員會亦觀察到過去各機關對於檔案管理工作及相關人員之鄙視，認為這類工作並無專業性可言，然在胡佛委員會的經驗來看，相關工作與人員之素質對於整體國家行政效率之提升有所影響，也因此所提出建議中，認為應將改正各機關對於檔案管理不重視之觀念作為首任要務。在這樣的背景之下，各機關必須提高檔案管理人員素養，也因此建議辦理各項訓練與講習，並提高相關人員官等，俾利延攬所需人才。此外，在相關報告中並稱事務管理人員不應隨首長進退，否則將不能累積經驗、養成專才。值得注意的是，對於檔案管理人員應學習的方向，相關報告則稱應學習目錄學、圖書館學及相關管理技術，顯然認為檔案管理與圖書館管理在本質上是相近的，確定了相關工作與人員係具有特殊與專業性存在。

## 三、依據屬性區分機關及國家檔案

黃季陸與王雲五等人所主導委員會所提出建議中，將各機關檔案依據屬性區分為國家檔案與普通檔案兩類，這樣的建議與 1933 年南京國民政府內政部所召開全國處理公文辦法審查會議決議內容不謀而合，將現行文書與非現行文書區隔，符合當下檔案學術理論觀點，俾利減輕各機關檔案管理負擔，全國國家檔案更可集中管理作業。在這樣的背景底下，事務管理委員會依據行政改革臨時會所建議各項內容研擬《改進檔案管理實施辦法》，將機關檔案區分為國家檔案與普通檔案二者，具體說明各自管理方式。值得注意的是，國家檔案與機關檔案各自管理方式與權責單位不盡相同，其中，國家檔案採集中管理

並興建國家檔案館的方向，機關檔案則係採檔案統一規劃、分散管理之原則，各機關並依據《事務管理規則》所訂，自行研擬適切之管理辦法，由昔日朝著新、舊檔案整合管理的思維，轉向新、舊檔案分管的作法。

#### **四、建議檔案管理專責單位之設置，完善國家整體檔案管理體系**

黃季陸與王雲五等人所主導委員會為解決當下事務管理業務繁雜、辦法紛歧，遂而提出訂定章則規範的建議，其並希冀於行政院下設立專管機關事務局，以為事務管理專責機構，以加強監督考核，負責研究發展。在檔案管理部分，則建議可仿美國前例，於上揭事務局下設置檔案管理專責單位，不論檔案原屬何機關所有，如該機關認為無繼續自行保管之必要，即可送交專管機關進行典藏與整理，集中管理；普通檔案則由各機關自行保管，但檔案管理單位於各機關遇有分類編號、存廢標準、保存期限、表單用具、整理辦法、清查銷毀等事項時，檔案專管機關應予以指導或協助，至普通檔案，則仍由各機關自行保管。檔案管理專責單位主要職責包括各機關檔案管理之改進督導事項、各機關委託辦理有關檔案之整理事項、國家重要檔案之集中管理事項、檔案管理人員之訓練與進修事項、中外有關檔案管理資料書刊之蒐集編印事項、其他有關檔案管理事項，則顯見此檔案管理單位係以中央檔案主管機關為導向所設置，從而完善國家整體檔案管理體系，然可惜的是，是案因事務局未能設立而遲未能執行。

#### **五、由行政人員判斷檔案保存價值**

黃季陸與王雲五等人所主導委員會所提出建議中，因參酌胡佛委員會之成果，也因此對於如何減少檔案保存的數量已減少政府保存檔案的成本，成為行政改革下必須關注的重要議題。在相關報告的建議中，對於檔案保存與銷毀主要係透過訂定保存年限的作法，這樣的作法承襲自南京國民政府由行政人員判斷檔案價值的方式，與英國檔案學界的看法如出一轍，認為行政人員方係最熟悉檔案內容者，各機關依據自身之特性與檔案屬性制定檔案保存期限表，再由行政人員依其經驗判定檔案留存時間，從而淡化了檔案管理人員在銷毀檔案的責任，轉嫁予行政人員，雖然這樣的作法弱化了檔案管理及其相關人員的專業性，但卻有效地降低檔案管理的工作量，並提高檔案保存與銷毀在

價值判斷上的效率。

## 六、導入檔案開放外界應用之思維

黃季陸與王雲五等人所主導委員會相關建議案中，建議國家應開放檔案與各界應用，認為凡經檔案管理單位集中管理之國家檔案，除絕對機密文件外，應儘量供給國內各學術團體之參考，將檔案推向社會大眾，成為最為特色之處。檔案開放外界應用的概念於南京國民政府時期國史館設置案中即經多此討論，當時的作法則係採彙編出版或公報方式提供，對於檔案原件的應用則仍未能開放外界使用，然而在美國行政改革的影響之下，相關建議案則再次提到檔案開放外界之議題，以體現法國大革命後檔案屬於人民所共有之觀念與潮流。

## 七、採納檔案縮影拍攝等創新技術

黃季陸與王雲五等人所主導委員會相關建議案中，提及利用縮影拍攝技術應用於檔案管理的作法，以節省檔案存放面積，且因微縮攝影在載體上的特性，可避免檔案內容竄改的問題，各機關將重要檔案應利用縮攝機攝影保管，亦可降低檔案因各項原因損毀之風險，惟拍攝微縮片成本較高，也因此相關建議僅希冀各機關應視其預算及需求酌予採行而未強制。

## 參考文獻

- Auslife (2005, 8月21日)。Re: [問題]有人知道臺北國家檔案局嗎？檢自：<https://www.ptt.cc/bbs/Examination/M.1124591033.A.367.html>。【Auslife (2005, Aug 21). Re: [Wen ti] You ren zhi dao tai bei guo jia dang an ju ma? Accessed from: <https://www.ptt.cc/bbs/Examination/M.1124591033.A.367.html>】
- Krauskopf, R. W. (1958). The hoover commissions and federal recordkeeping. *The American Archivist*. 21(4), 371-399.
- Public Administration Review. (1949). Summary of reports of the Hoover Commission. *Public Administration Review*, 9(2), 73-99.
- United States. (1949). *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government*. New York: McGraw-Hill.
- 王雲五 (1963)。行政改革建議案檢討報告總述。行政改革建議案檢討報告。臺北市：行政改革建議案檢討小組委員會。【Wang, Y.

- W. (1963). *Xing zheng gai ge jian yi an jian tao bao gao zong shu*. Xing zheng gai ge jian yi an jian tao bao gao. Tai bei shi: Xing zheng gai ge jian yi an jian tao xiao zu wei yuan hui.】
- 王學理（譯）（1958）。胡佛首次委員會報告綱要。臺北市：總統府臨時行政改革委員會。【Wang, X. L. (Trans.). (1958). *Hu fo shou ci wei yuan hui bao gao gang yao*. Tai bei shi: Zong tong fu lin shi xing zheng gai ge wei yuan hui.】
- 甘乃光（1938）。文書檔案改革運動的回顧與展望。檔案管理與整理。長沙：商務印書館。【Gan, N. G. (1938). *Wen shu dang an gai ge yun dong de hui gu yu zhan wang* (pp. 1-36). Dang an guan li yu zheng li. Zhang sha: Shang wu yin shu guan.】
- 立法院（1992年5月29日）。行政院函請審議《檔案法草案》案。立法院議案關係文書。810529 81卷44期2572號242-242頁。【Li Fa Yuan. (1992, May 29). Xing zheng yuan han qing shen yi “dang an fa cao an” an. Li Fa Yuan Yi An Guan Xi Wen Shu. 810529 81juan 44qi 2572hao 242-242ye.】
- 立法院（1993年12月7日）。本院委員林濁水、蘇煥智等十六人擬具《檔案法草案》，請公決案。立法院議案關係文書。821207 82卷70期2669號57-72頁。【Li Fa Yuan. (1993, Dec 7). Ben yuan wei yuan lin zhuo shui, su huan zhi deng shi liu ren ni ju “dang an fa cao an” qing gong jue an. Li Fa Yuan Yi An Guan Xi Wen Shu. 821207 82juan 70qi 2669hao 57-72ye.】
- 立法院（1994年4月26日）。本院委員曹爾忠、潘維剛、郭政權等十六人，為促進我國檔案資料管理之現代化，特擬定《檔案法草案》案，依議事規則第十條提出，是否有當？請公決案。立法院議案關係文書。830426 83卷28期2702號39-78頁。【Li Fa Yuan. (1994, Apr 26). Ben yuan wei yuan cao er zhong, pan wei gang, guo zheng quan deng shi liu ren, wei cu jin wo guo dang an zi liao guan li zhi xian dai hua, te ni ding “dang an fa cao an” an, yi yi shi gui ze di shi tiao ti chu, shi fou you dang? Qing gong jue an. Li Fa Yuan Yi An Guan Xi Wen Shu. 830426 83juan 28qi 2702hao 39-78ye.】
- 立法院（1994年5月3日）。本院委員李慶雄等十八人，擬具《檔案法草案》，是否有當？請公決案。立法院議案關係文書。830503 83卷30期2704號上冊118-129頁。【Li Fa Yuan. (1994, May 3). Ben yuan wei yuan li qing xiong deng shi ba ren, ni ju “dang an fa cao

- an” , shi fou you dang? Qing gong jue an. Li Fa Yuan Yi An Guan Xi Wen Shu. 830503 83juan 30qi 2704hao shang ce 118-129ye.】
- 行政改革建議案檢討小組委員會（編）（1963）。行政改革建議案檢討報告。臺北市：編者。【Xing Zheng Gai Ge Jian Yi An Jian Tao Xiao Zu Wei Yuan Hui. (Eds.). (1963). *Xing zheng gai ge jian yi an jian tao bao gao*. Tai bei shi: Bian zhe.】
- 行政院（1954，8月14日）。行政院會議議事日程第357次會議。行政院會議議事錄（臺第67冊355-357）。臺北市：國史館藏。檔號：014000013582A。【Xing Zheng Yuan. (1954, Aug 14). Xing zheng yuan hui yi yi shi ri cheng di 357ci hui yi. Xing Zheng Yuan Hui Yi Yi Shi Lu (tai di 67ce 355-357). Tai bei shi: Guo shi guan cang, Dang hao: 014000013582A.】
- 行政院（1955年12月8日）。行政院會議議事日程第432次會議。行政院會議議事錄（臺第89冊428-432）。臺北市：國史館藏。數位典藏號：014-000205-0116。【Xing Zheng Yuan. (1955, Dec 8). Xing zheng yuan hui yi yi shi ri cheng di 432ci hui yi. Xing Zheng Yuan Hui Yi Yi Shi Lu (tai di 89ce 428-432). Tai bei shi: Guo shi guan cang, Shu wei dian cang hao: 014-000205-0116.】
- 行政院（1957年2月11日）。行政院會議議事日程第493次會議。行政院會議議事錄（臺第108冊492-493）。臺北市：國史館藏。數位典藏號：014-000205-0135。【Xing Zheng Yuan. (1957, Feb 11). Xing zheng yuan hui yi yi shi ri cheng di 493ci hui yi. Xing Zheng Yuan Hui Yi Yi Shi Lu (tai di 108ce 492-493). Tai bei shi: Guo shi guan cang. Shu wei dian cang hao: 014-000205-0135.】
- 行政院（1957年7月24日）。行政院及所屬機關組織權責研討委員會呈送《中央行政機關組織權責問題調查報告》，中央行政機關組織權責問題調查報告及中央行政改革建議案。臺北市：行政院藏。檔號：0046.1-11-3-3-1.55.01。【Xing Zheng Yuan. (1957, Jul 24). Xing zheng yuan ji suo shu ji guan zu zhi quan ze yan tao wei yuan hui cheng song, “zhong yang xing zheng ji guan zu zhi quan ze wen ti diao cha bao gao” , zhong yang xing zheng ji guan zu zhi quan ze wen ti diao cha bao gao ji zhong yang xing zheng gai ge jian yi an. Tai bei shi: Xing zheng yuan cang. Dang hao: 0046.1-11-3-3-1.55.01.】
- 行政院及所屬機關組織權責研討委員會（編）（1957a）。中央行政改革建議案。臺北市：編者。【Xing Zheng Yuan Ji Suo Shu Ji Guan Zu

- Zhi Quan Ze Yan Tao Wei Yuan Hui (Eds.). (1957a). *Zhong yang xing zheng gai ge jian yi an*. Tai bei shi: Bian zhe.】
- 行政院及所屬機關組織權責研討委員會（編）（1957b）。中央行政機關組織權責問題調查報告。臺北市：編者。【Xing Zheng Yuan Ji Suo Shu Ji Guan Zu Zhi Quan Ze Yan Tao Wei Yuan Hui (Eds.). (1957b). *Zhong yang xing zheng ji guan zu zhi quan ze wen ti diao cha bao gao*. Tai bei shi: Bian zhe.】
- 張玉法、沈松僑（1986）。董文琦先生訪問紀錄。臺北市：中央研究院近代史研究所。【Zhang, Y. F.; Shen, S. Q. (1986). *Dong wen qi xian sheng fang wen ji lu*. Tai bei shi: Zhong yang yan jiu yuan jin dai shi yan jiu suo.】
- 張夢楷（譯）（1959）。美國之行政改革（1953-1955）。臺北市：世界書局。【Zhan, M. K. (Trans.). (1959). *Mei guo zhi xing zheng gai ge* (1953-1955). Tai bei shi: Shi Jie Shu J.】
- 黃季陸（1959）。黃序，於美國之行政改革（1953-1955）。臺北市：世界書局。【Huang J. L. (1959). *Huang xu, yu mei guo zhi xing zheng gai ge* (1953-1955). Tai bei shi: Shi Jie Shu Ju.】
- 靳云峰（2002）。臺灣地區檔案學著作評介（下）。檔案學通訊，6，16-21。【Jin, Y. F. (2002). Tai wan di qu dang an xue zhe zuo ping jie (xia). *Dang An Xue Tong Xun*, 6, 16-21.】
- 蔣中正（1958）。四十三年度黨政軍業務的講評及四十四年度重要工作的提示。總統蔣公思想言論總集，26，196-202。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。【Jiang, Z. Z. (2002). Si shi san nian du dang zheng jun ye wu de jiang ping ji si shi si nian du zhong yao gong zuo de ti shi. *Zong tong jiang gong si xiang yan lun zong ji*, 26, 196-202. Tai bei shi: Zhong guo guo min dang zhong yang wei yuan hui yuan hui dang shi wei yuan hui】
- 總統府（1955年4月28日）。改進行政效率研究報告（檔號：0044.301.4.1.010-020）。總統府，臺北市。【Zong Tong Fu. (1955, Apr 28). *Gai jin xing zheng xiao lu yan jiu bao gao* (dang hao: 0044.301.4.1.010-020). Zong Tong Fu: Tai bei shi.】
- 總統府（1955年9月3日）。函覆對王雲五建議成立一行政效率調查委員會案（檔號：0044.301.4.1.030）。總統府，臺北市。【Zong Tong Fu. (1955, Sep 3). *Han fu dui wang yun wu jian yi cheng li yi xing*

zheng xiao lu diao cha wei yuan hui an (dang hao: 0044.301.4.1.030).  
Zong Tong Fu: Tai bei shi.】

總統府（1958年2月25日）。總統府臨時行政改革委員會組織簡則及委員聘任（檔號：0046.22105.2）。總統府，臺北市。【Zong Tong Fu (1958, Feb 25). Zong tong fu lin shi xing zheng gai ge wei yuan hui zu zhi jian ze ji wei yuan pin ren (dang hao: 0046.22105.2). Zong Tong Fu: Tai bei shi.】

總統府臨時行政改革委員會（編）（1958）。總統府臨時行政改革委員會總報告。臺北市：編者。【Zong Tong Fu Lin Shi Xing Zheng Gai Ge Wei Yuan Hui (Eds.). (1958). Zong tong fu lin shi xing zheng gai ge wei yuan hui zong bao gao. Tai bei shi: Bian Zhe.】

薛化元（2001）。1950、60年代官方政治改革主張的研究 - 以總統府臨時行政改革委員會為中心。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（計畫編號：NSC 89-2411-H-004-035），未出版。【Hsueh, H. Y. (2001). *A study on the ideas of political reform in taiwan, 1950s-1960s: The case of the local self-government plan of the provisional committee of administrative reform in the president office.* Unpublished manuscript, Xing zheng yuan guo jia ke xue wei yuan hui bu zhu zhuan ti yan jiu ji hua cheng guo bao gao (Report No. NSC 89-2411-H-004-035).】

# The Study of Archives Management Policy Development in Taiwan Administrative Reform Proposition During the 1950s and 60s

**Yu-Fan Wu**

Ph.D.

Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies  
National Chengchi University

## Abstract

Modern archival historians have often observed that Taiwan's national archival system were slow in developing as a result of the domestic status following the fall of mainland China and removal of the Republic of China to Taipei following World War II in 1949. When the Chinese "Volunteers" joined against the United Nations in the Korean War, the China Theater Commander who had resumed Presidency of the Republic of China, Generalissimo Chiang Kai-Shek ( 蔣中正 ) took the opportunity to commission Huang Chi-Lu ( 黃季陸 ) and Wang Yun-Wu ( 王雲五 ) to reference the achievements of the Hoover Commissions to improve administrative efficiency and analyze the administrative structure of the R.O.C. government. There are a paucity of studies documenting the link between American and Taiwan records perspectives after World War II, thus, this article attempts to explore the Impact of the Hoover Commission on R.O.C. official documents system after World War II by analyzing the reports, records, publication, papers, diaries and autobiographies related to R.O.C. administrative reform proposals during the 1950s and 60s. It is interesting to note that the Interior Minister under Chiang who also removed to Taipei with the administration in 1949, had previously earned his Ph.D. and wrote a dissertation on Administrative Law at the University of Southern Illinois-Carbondale.

Through literature review and analysis, the following conclusions were drawn. The two Hoover Commissions effects on American records management can be summarized as follows: (1) identifying archives

management as a profession and establishing the archival central authorities and the National Archives to handle centralized management of government archives; (2) enact the regulatory framework for archives management, through the “Federal Records Act”; (3) emphasize the importance of archive preservation, and promote the development of archival appraisal. Based on their understanding and analysis of the Hoover Commissions’ achievements, Huang and Wang establish a series of administrative reform committees, such as the Deliberating Committee of Organization and Responsibility of the Executive Yuan (the Cabinet of the ROC) and its Affiliates (行政院及所屬機關權責組織研討委員會), the Provisional Committee of Administrative Reform in the Office of the President (總統府臨時行政改革委員會), the Deliberative Committee for Administrative Reform Proposals (行政改革建議案研議小組委員會), the Examination Committee of Administrative Transformation Proposals (行政改革建議案檢討小組委員會), and they considered archives management as part of the general government services topic, so their reports not only suggested establishing the Executive Yuan institutional General Services Committee, as the competent records authority of the R.O.C., but also reformed and merged the R.O.C. archives management system with American perspectives.

The series of administrative reform committees led by Huang and Wang investigated and proposed reforms for then prevalent administrative problems. The committees’ mutual achievements in archives management are as follows: (1) identified archives management as a public administration field; (2) delineated archives management work and the professional staff; (3) distinguished agencies' records and national archives by their respective attributes; (4) proposed establishing the archival central authority; (5) allowed administrative staff responsibility for determining archives values; (6) imported the thinking of archival open access; and (7) adopted innovative technologies such as archival microfilming.

Although archives related suggestions had not reached their ideal, this period for the development of R.O.C. archives management was on the cusp of the development of systemic transition. The various administrative reform commissions led by Huang and Wang for the current archives management planning and advocacy, not only remodeled the situation and problems facing R.O.C. archives management in the 1950s and 1960s, but

also understood the import and influence of western archives management thinking. In addition, the period of reform can be used as a reference to examine the current development of archives management as well as the development of the archival undertaking, generally.

Unfortunately, the achievements of the series of administrative reform committees led by Huang and Wang regarding archives management problems and suggestions stagnated, because the General Services Committee wasn't formally established within the R.O.C. government. The achievements were classified "Top Secret", so the related claims and results failed to be noticed and extended, and many people believed the official documents system of the R.O.C. after World War II maintained the same status quo, as before the end of the war or loss in the civil war resulting in removal to Taiwan. In other words, although there were robust and rich discussions and suggestions about archives management in R.O.C. administrative reform proposals during the 1950s and 60s, the lack of actual implementation left the propositions without significant effect. In fact, the greater impact of administrative reforms in this period was to solve the problems reforming archives management policy had failed to promote. The proposal by the Examining Committee of Administrative Transformation Proposals meant archives management in all levels of institutions of the R.O.C. continued to manage archives according to the "Rules Governing Management of Routine Affairs" (事務管理規則), without an archives central authority, and the relevant activities were temporarily transferred to the Secretariat of the Executive Yuan. The era marks a special situation of archives management before the enactment of the "Archives Law" in the R.O.C.

Under the banner of the R.O.C. administrative reform proposals during the 1950s and 60s, imitating the method of the Hoover Commission was an important achievement for administrative reform after the R.O.C. government removed to Taiwan. The archives management section, was also affected by the practice of the Hoover Commissions, and divided into the areas of public administration. Although this approach seems to be exactly the same view of the administrative scholars at the time, however, they were on a different path from that of the period of the former Nanjing National Government, and their contributions became a special part of the development of the R.O.C.'s archival undertaking on Taiwan.