

# 英國國家檔案館組織改造

## The Reengineering of the National Archives in UK

張玉華 Chang, Yu-Hua  
檔案管理局企劃組組長  
Division Director, Planning Division,  
National Archives Administration

### 壹 前言

行政院組織法修正案民國99年1月22及23日經立法院審查通過，同年2月3日總統令公布，自民國101年1月1日開始施行。歷經朝野23年餘的努力，至此宣告行政院基於政府核心職能持續運作、服務人民，因應社會迫切需求，增設相關部會，藉由組織的調整，融合機關核心業務，注重各業務關係及協調機制，所規劃之組改藍圖即將邁入一個新的里程碑，期能提升政府施政效能及國家競爭力<sup>（註1）</sup>。

組織改造工程除健全組織結構外，最重要的是運用策略規劃，配合各種管理機制，提供組織運作的方針及方向，達成組織目標及願景。檔案管理局（以下簡稱本局）原定行政院組織改造後，將改隸由行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會及主計處電子計算機中心整併之國家發展委員會，惟立法院於民國100年5月24日黨團協商審查國家發展委員會組織法草案及國家發展委員會檔案管理局組織法草案會議結論：「檔案管理局於行政院組織改造後，應在最短時間研擬與國史館合併成立國家檔案局。」雖然與原隨上級改隸之議，迥然不同，然值此之際，亦提供了我們對於本局組

織及業務再省思的機會。本文旨在介紹英國國家檔案館組織改造之歷程，東西方文化、國情與組織更迭背景容或不同，然期許精進業務效能，達成組織使命之意樂，卻是無庸置疑的，期許藉由汲取其他國家的經驗，得做為未來我國檔案中央主管機關組織改造之參考。

### 貳 英國檔案事業的發展<sup>（註2）</sup>

英國檔案事業具有悠久歷史，自西元11世紀以來，不像歐洲大陸國家受到戰爭的破壞，在各大洲擁有大量殖民地，稱霸世界號稱日不落帝國，也因此保存了豐富的檔案文件。英國在西元5世紀脫離羅馬帝國統治後，開始出現檔案文件，西元1016年開始檔案館的建立，在溫徹斯特城建立了國王檔案館，與國王的金庫在一起，館內典藏地籍簿，記錄土地關係，以供征稅之用；西元1066年諾曼第公爵威廉一世征服英國後，為確保新貴族享有的各種特權不受侵犯，檔案文件因而受到重視，得以獲得妥善的保管。威廉一世下令對全國不動產進行詳細的調查，完成了「末日審判書」，是中世紀歐洲保存最完整、最詳細的經濟調查檔案，現存於英國國家檔案館。

隨著國王政府職權的擴張，大法官法院和財務部門檔案文件不斷產生，大法官法院開始設置專職的檔案管理員，為了妥善保存這些檔案文件，泰晤士河畔的白塔引起人們的注意。白塔是11世紀末為征服者威廉一世國王建造的，經多次擴建，曾經長期做為檔案庫房；西元1278~1279年，財政部的檔案開始存放於白塔，西元1305年國王下令將教皇特許狀匯集移放塔內，並由珍寶庫1名監督員和大法官法院的1名檔案管理員共同管理，由於白塔較堅固安全，西元1312年起，比較古老及較珍貴的檔案文件即全部放在白塔內。西元1360年部分檔案則移入原為瞭望塔的威克菲爾德塔，該塔後來因用於保存檔案文件被稱為檔案塔。

西元1372年，英國下議院請求國王頒布法令，所有王侯能夠不受阻礙地利用檔案文件，5年後，國王愛德華三世為滿足下議院的要求，將法院街的舊教堂用來保存國王的檔案，14~15世紀白塔及檔案塔成為大法官法院主要的檔案館，從西元14世紀後期開始，大法官法院的文件在送往倫敦塔之前，先放在藏卷館，但仍有部分文件卻始終留在藏卷館未送往倫敦塔，西元1499年以後，則全部留在藏卷館內，而倫敦塔的檔案則逐漸受到忽視而損壞或被盜；16世紀，因大法官法院的職能，逐漸轉變為最高司法機構之一，並由管卷大臣負責管理以往幾世紀以來，政府政治性及行政

性的舊檔案文件，包括藏卷館、白塔及檔案塔的檔案，之後管卷大臣還負責監督司法機關的檔案館。英國公共檔案館就是建立在這些基礎上，藏卷館更成為後來英國公共檔案館的館址。

### 參 英國國家檔案館組織之更迭

英國沒有全國性的檔案行政管理機構，其公共檔案館可區分為政府設置綜合性檔案館、政府機關檔案館、教會檔案館、大學檔案館及私人企業檔案館；綜合性檔案館又可區分為中央級和郡級；中央級除位於倫敦的公共檔案館外，還包括蘇格蘭公共檔案館和北愛爾蘭公共檔案。其檔案事業得以順利發展，要歸功於英國公共檔案館（Public Record Office，以下簡稱PRO）的建立，它在英國的檔案事業發展上占有舉足輕重的地位；另外，英國檔案工作者的專業組織在某種程度上，彌補了檔案行政管理機關的不足<sup>（註3）</sup>。英國政府在西元2003至2006年間進行組織大改造，為提供資訊專業服務，將PRO、歷史手稿委員會（Historical Manuscript Commission，以下簡稱HMC）、皇家文具局（Her Majesty's Stationery

Office，以下簡稱HMSO）及政府資訊處（The Office of Public Sector Information，以下簡稱OPSI）等4個政府機關，漸次地整併為國家檔案館（The National Archives，以下簡稱TNA）。PRO先於西元2003年4月與HMC合併改名為TNA，西元2006年TNA更因應數位時代的需求，及資訊數位化管理的需求，匯集有關資訊技能和專業，展開管理和保存過去、現在，包括各類型文件、羊皮，到電子文件及資料庫等各種政府資訊，超過170年的重要檔案及未來開創性的工作，整併了OPSI，OPSI於西元2005年由HMSO改制而成，主管英國政府出版品版權、政府出版品及促進政府資訊再利用事項，藉以提升對政府機關及跨領域檔案資訊之保存、應用及再利用<sup>（註4）</sup>。

以下就TNA，組織沿革上三個重要階段，介紹其隨時代的演進，在組織及職能上的蛻變。（參見圖1）

### 一、組織肇建及職能之確立階段<sup>（註5）</sup>

西元1838年英國為確保檔案保存的安全性，通過公共檔案館法（The Public Record Office Act），設立公共檔案館，賦予典藏古代法律文件及法院轄下非部會檔案的任務，隸屬於法院主事官（Master of the Rolls），其被授予管理檔案之公開，以及監督其財務運用的權利，並指定1位副手擔任檔案館館長。在此之前“檔案”（record）僅指法律文件，西元1840年代，才開始有政府機關檔案文件應該予保存的觀念，並獲得公共檔案

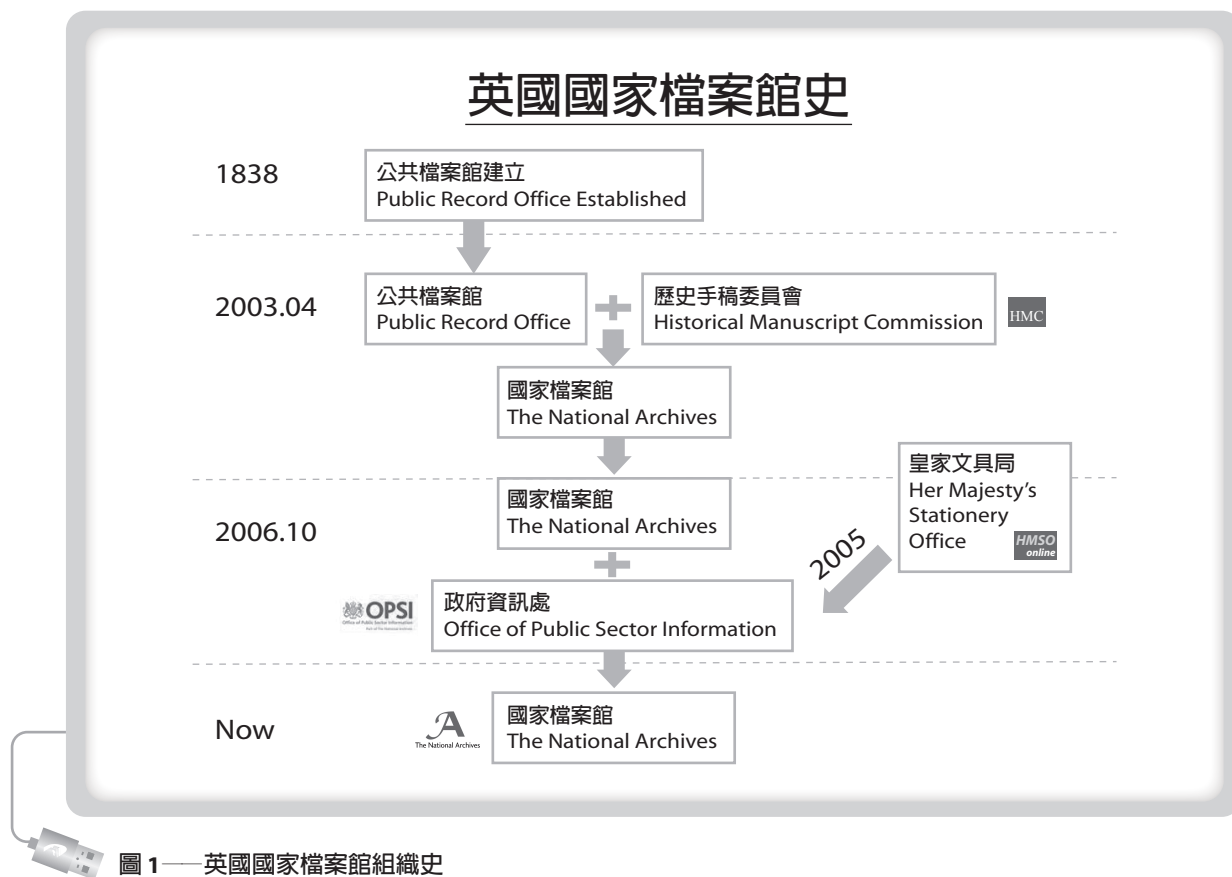


圖 1——英國國家檔案館組織史

資料來源：同註4及Historical Manuscripts Commission, *Historical Manuscripts Commission Annual Review 2001-2002* (Historical Manuscripts, 2002), 1, 34~37，由李瀚寧整理編繪。



館及財政部的大力支持，西元1862年國家文件處（State Paper Office）人員及檔案併入公共檔案館，西元1868至1900年間更將其作為檔案庫房。當時法令並沒有正式規定，各政府機關應移轉檔案至公共檔案館，供民衆應用，甚至西元1877年和1898年的公共檔案館法，亦未對即將銷毀的檔案進行鑑選保存之規定，因為這種對政府檔案長期缺乏保存機制的情形，致使皇家檔案委員會（Royal Commission on Public Records）著手進行調查，但成效不彰，直至西元1952年國會任命由財政大臣和法院主事官組成的委員會進行審查，才有了改革的跡象。

委員會由前戰爭局（War Office）長駐秘書詹姆斯葛利哥爵士擔任主席，委員會西元1954年報告的主要結論包括：

- （一）公共檔案館有責任選擇和移轉各機關值得永久保存的檔案。
- （二）公共檔案館有責任指導、協調和監督上述流程。
- （三）將公共檔案館的管理權責由主事官改為部長。
- （四）大部分的檔案都應經過第1階段審查，決定檔案基於業務需要應予保存，以及第2階段審查是否具歷史價值。
- （五）檔案在產生30年後應移交給公共檔案館；產生50年後，除了特殊原因外，應開放供一般民衆查閱。
- （六）檔案從產生或第1階段審查，直到其銷毀或轉移到公共檔案館，每個機關應指定一個專責的檔案管理人員（departmental record officer，以下簡稱DROs），並向機關首長或權責長官報告。
- （七）應任命1位檔案官（records administration officer，以下簡稱RAO）以及數位視察官

（inspecting officers，以下簡稱IOs）之協助，以落實公共檔案館的責任。

（八）電影片，照片和錄音資料等，應被視為公共檔案。

英國政府在西元1955年7月宣布接受委員會建議，並在當年12月任命了第1位檔案官，西元1956年任命第1位視察官，且各機關檔案管理人員應將目前管有的檔案，開始依新的審查規定辦理。然而葛利哥委員會的建議，直至西元1958檔案法立法，西元1959年1月生效後，才真正得到落實，並確立了公共檔案館與各部會新的法定關係，檔案管理的權責移轉到公共檔案館和大法官，檔案的使用權更是第1次以法律規定，一般民衆除特殊情況外，在檔案產生50年後得以應用，公共檔案得以移轉至公共檔案館或由大法官指定的其他地方保管。西元1967年修正，西元1968年1月1日生效的公共檔案法，更是將提供大眾應用檔案的年限，由50年調整至30年，促使第一次世界大戰和西元1923年以前的檔案，得以供民衆應用，但具機密性或敏感性的檔案，大法官則准予特許的保護，因此檔案原始產生機關對於公開應用的要求，則更顯得重要。目前第一次世界大戰的檔案已開放使用，第二次世界大戰及戰後的檔案，屬西元1972年以前者亦已供衆查閱，至於第二次世界大戰人員檔案，則尚未公開。

## 二、典藏公私檔案的階段<sup>（註6）</sup>

西元2002年英國藝術部長布萊克史東（Baroness Blackstone）宣布，英國政府將整併西元1869年獲委任為皇家權證認定和報告及判定具歷史價值的私人手稿文件的HMC及管理政府檔案的公共檔案館功能，成立TNA。此項決定主要是參採齊伯費爵士（Sir Geoffrey Chipperfield）西元2000年及2001年對HMC所做的審查報告，其建議HMC原有組織功能，比其他組織具經濟性及效率，應予保留，更需要額外的經費支援，以提供

民衆電子化服務，對國家長遠利益言，應朝向與PRO整併，使各自原管有之各式檔案，不論在公私教育或研究領域應用上，才能達到最大推廣的效果。

齊伯費爵士此一建議，將檔案館管理的檔案，由政府的公務紀錄，擴及其他私人組織的檔案，同時影響檔案館除日常例行作業外，開始對公私領域檔案的應用、資訊公開及電子資料管理等議題進行探討，也加強英國各區域參與的機會。這些意見後來逐漸成英國政府的檔案政策，西元2003年4月，HMC及PRO正式整併，成為TNA。

### 三、促進公共資訊再利用階段

英國西元2005年1月資訊自由法（Freedom of Information，以下簡稱 FOI）立法通過，有關檔案應用的部分，取代過去檔案產生後30年得以應用，以及有關檔案應用的其他規定，但對於除大法官核准延長移轉年限外，檔案產生後30年應移轉國家檔案館或其他檔案館的規定，並沒有產生影響。西元2007年10月，英國首相宣布，因應資訊公開法施行，除豁免規定外，檔案產生後30年獨立審查的規定將要停止適用，同時西元2009年1月出版的30年審查期限報告中，也建議無論是政府資訊或檔案公開期限，除與皇室及其家族有關

資訊仍得豁免延長公開期限外，應減少至20年；西元2010年通過憲法改革及治理法案已將相關建議納入，惟此法案內容目前尚未生效<sup>（註7）</sup>。

西元2005年因歐盟指示，為促進資訊再利用及彙整公共部門機構業務，成立OPSI，隸屬內閣辦公室（Cabinet Office），西元2006年10月OPSI併入TNA，其成立之初，亦整併了西元1786年成立，負責皇室版權、西元1998以後議會出版品的HMSO，主管皇室版權、政府資訊再利用及政府出版品等業務<sup>（註8）</sup>。TNA移轉OPSI全部業務，以及HMSO從公務員事務部法律司（Minister for the Civil Service to the Secretary of State for Justice）和大法官移入部分法定業務，為非部會層級之執行性機關隸屬於司法部。二機關組織之整併，主要著眼於整合二機關專業技術及專家，得以強化資訊政策、標準、傳遞、分享、加值及宣導業務，並且可以有效型塑國家檔案館在跨政府部門間資訊管理及檔案管理的領導角色，確保紙本或數位各種型式之公共資訊，從產生到再利用，不管是提供目前業務參考或為未來歷史研究，都能為全民所用<sup>（註9）</sup>。

TNA歷經組織整併後，每年仍持續評估其內部分工是否達成其組織在檔案管理與選擇、館藏維護及應用等3大目標，並就其管理與結構進行檢討及調整，西元2006至2007年更就其2007至

2012年願景，包括領導及改造資訊管理、確保資訊保存與利用、為民衆的生活提供歷史資訊等，訂定提供資訊產生至傳遞，線上無縫服務、公部門檔案良善之管理、保存國家檔案遺產、對所有民衆提供服務、提升檔案館整體形象，以及擔任檔案館與檔案管理社群的領導者等年度目標。期盼透過這些願景目標的實踐，促使在21世紀的今天，當數位資訊產生時，能同時管理它，為後代所使用，當研究者有需求時，能以最佳的傳遞方式滿足他們的需要，將組織區分為公共服務及行銷、館藏與技術、財務及組織服務、公共資訊、人力資源等5個部門；西元2011年內部組織共分6個部門，609位員工（其中全職584人，兼職25人）。以下就各部門組織分工及職掌，做一簡要介紹<sup>（註10）</sup>：

#### （一）業務及服務處（Operations and Services）

1. 提供民衆及改善服務品質，確保網路線上及遠距服務效率，提供最佳服務及遵循相關標準。
2. 管理及維護國家檔案館Kew所在地，提供民衆及員工安全舒適的環境。
3. 保存維護及研究現有館藏，維持其持續被檢索及使用。
4. 提供專業諮詢、文件複製及提供各種途徑的服務，包括透過書面、電子郵件、電話及親自到館（Kew）等。
5. 提供教師及學生線上及到館的教學服務、盡其所能開發新的讀者。

#### （二）顧客及業務發展處（Customer and Business Development）

1. 透過經濟有效的服務方式及開發新業務的機會，獲得收入。
2. 提升對館藏瞭解的意識，使用傳統及新媒體，提供服務。
3. 與其他夥伴單位合作，進行館藏數位化，促進檔案檢索及利用。

4. 維護國家檔案館的聲譽及商標。

#### （三）資訊政策及服務處（Information Policy and Services）

1. 提供專業跨機關的資訊管理及政策指導。
2. 指導機關及公共組織保存檔案，鑑選檔案移轉至國家檔案館。
3. 對機關、公共組織及地方檔案館，提供有關資訊及檔案政策諮詢。
4. 依資訊自由法規定，調查相關申訴，發給資訊公平交易碼。

#### （四）技術處（Technology）

1. 維護及發展館內資通訊基礎建設，確保資訊儲存及傳遞安全。
2. 透過國家檔案館，提供資通訊和解決資訊問題的專業知識。
3. 透過執行重要計畫，提升機關技術能力、管理資訊和傳遞政府資訊效率。
4. 發展工具和技術，促使館藏更容易被檢索。
5. 確保政府網站、統計數據及電子文件之存取。

#### （五）人力資源及組織發展處（Human Resources and Organizational Development）

1. 確保所招募之員工，業務上所需設備無虞，並保有組織之價值。
2. 處理員工招募、擇選、薪給、訓練與發展、員工關係、員工管理及福利。
3. 發展人力資源政策與管理、處理國家檔案館員工意見。

#### （六）財務及績效處（Finance and Performance）

1. 確保資源分配、使用有效率及有效性。
2. 確保組織系統運作維持最佳狀態，瞭解推展業務所需資源。
3. 確保國家檔案館執行法定及法律權責。

日前司法部公布了1份公共機構組織法草案（Public Bodies Bill）的諮詢文件（至西元2011年10月11日截止），對一些公共機構，包括國家檔案館和大法官諮詢委員會等組織改革的建議，藉由立法將相關諮詢委員會整併，納入公共檔案館，促使其更名為國家檔案館，更具法律效力，進而反映其目前職掌，這是經由立法技術，透過公共機構組織法的立法，將部分納入國家檔案館的機關之法定職掌，正式移轉給國家檔案局本身，以反映目前英國政府對於行政機關的規劃及佈局<sup>（註11）</sup>。

## 肆 結 語

現今世界各國均面臨日益艱鉅的國際環境，莫不盡力提升國家競爭力，強化政府的治理績效，是各國之組織改造，提升國家競爭力為最重要的關鍵因素，如何改造一個達到「精實、彈性、效能」的組織，是非常嚴峻的課題。英國國家檔案館自西元1838年成立，迄今已逾170年，典藏超過1千多萬件以上的歷史檔案，是世界上數一數二的國家檔案館，從其組織歷經多次整併與

變革，可以看出法制基礎的建立、核心職能的強化、行政流程的簡化及服務品質的提升，是其變革的關鍵。

在知識經濟時代下，競爭者環伺，資訊的提供及再利用，先要跳脫傳統的觀念，掌握先機是首要，知識與創新是屬不可或缺的要角，所謂站在巨人的肩膀可以看得更遠，創新是需要奠基在各種資訊之基礎上，而政府檔案即蘊涵及累積著豐富的資訊與知識的寶庫，加上網路普及、快速等環境助力，即能將資訊迅速正確提供給使用者，促使知識與資訊被激發、擴散及應用，創造高品質的優勢及商機。西元2006年英國國家檔案館即是以此為其組織核心的價值，進行組織改造，並且每年對內部組設及業務，進行檢討及調整，以達組織彈性及提升效能。掌握知識能夠創造財富，能夠促進學習與成長，對於管理政府知識源頭的檔案管理局，未來的願景及核心價值，組織的政策方向，更是我們必須審慎以對的課題，英國國家檔案組織改造的歷程，更是值得我們參考及借鏡。

## 註 釋

註1：朱景鵬，賴韻琳，〈政府施政計畫制度與變革方向與作法〉，《研考雙月刊》第35卷第2期（民100年4月）：43-44。

註2：陳兆漢主編，《六十國檔案工作概況》（北京：中國檔案，1995），頁168-172。

註3：同上，頁174-175。

註4："Our History: Formation of The National Archives," *The National Archives UK Website*, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-history.htm>> (23 Oct. 2011).

註5："History of the Public Records Acts," *The National Archives UK Website*, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/history-of-ori.htm>> (10 Oct. 2011).

註6：Great British Historical Manuscripts Commission, *Historical Manuscripts Commission Annual Review 2001-2002* (London: Historical Manuscripts Commission, 2002), 1.

註7：同註5。

註8：同註4。

註9："Annual Report and Accounts 2006-2007 — Our Merger with the Office of Public Sector Information," *The National Archives UK Website*, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/how-we-are-run/our-performance.htm>> (10 Oct. 2011).

註10："Annual Report and Accounts 2010-11," *The National Archives UK Website*, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/how-we-are-run/our-performance.htm>> (10 Oct. 2011).

註11：同註4。