

论改革开放以来中国档案事业的发展模式

杨 文

(中国人民大学信息资源管理学院 北京 100872)

摘 要 深化对改革开放以来中国档案事业发展模式的认识,是准确把握和做好新时代档案工作的必然要求。过去四十年里,我国档案事业在探索式发展中经历了由国家模式向社会模式的转变、由政府主导向社会协同的转变、由被动作为向主动变革的转变,并逐渐形成了政策与行政主导模式、教育与研究驱动模式、实践与技术倒逼模式、经济与社会培育模式等比较稳定的发展遵循。四种发展模式共同促进了中国档案事业体系的健全与完善、巩固了中国档案事业多元协同共建格局、增强了中国档案事业对国家治理的贡献、提升了中国档案事业的国际地位和影响。

关键词 改革开放 中国档案事业 发展模式

DOI: 10.16065/j.cnki.issn1002-1620.2019.02.001

Research on the Development Model of China's Archives Undertaking since the Reform and Opening-up

YANG Wen

(School of Information Resource Management, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Deepening the understanding of the development model of China's archives undertaking since the Reform and Opening-up is an inevitable requirement for accurately grasping and doing a good job of the archives work in the new era. In the past four decades, China's archives undertaking has undergone several changes, such as a transition from the national model to social model, a transition from government-led to social synergy, a transition from passive behavior to positive reform, and gradually formed relatively stable development paths including the policy and administration-led model, education and research forced model, the practice and technology forced model, and the economy and social cultivation model. Above four development models have jointly promoted the sound and perfection of China's archives system, consolidated the multi-dimension collaborative structure of China's archives, enhanced china's contributions to national governance, and enhanced its international status and influence.

Key words: Reform and Opening-up; China's archives undertaking; development model

0 引言

自1978年改革开放以来,中国档案事业在过去的四十年里得到了公认的繁荣与发展,对推动经济社会科学发展、维护国家安全和社会稳定、维护人

民群众合法权益、提高党的执政能力和政府管理水平,发挥了十分重要的促进作用,已经成为党和国家在任何时期治国理政的一项核心事业和基础。那么,改革开放以来的中国档案事业何以取得如此成就?经历了那些调整 and 变化?何以化解在不同时期面临

的问题与挑战? 是否有发展规律或模式可循? 对未来是否有参考和启示作用? 找到这些问题的答案, 既是当前寻求和解决档案事业发展难题的迫切需要, 也是探究中国档案事业面向未来发展道路的必然选择。基于此, 文章希望能在回顾四十年来档案事业发展历程和成就的基础上, 研究总结中国档案事业发展的价值转向、发展模式及影响, 以期能够回答以上问题, 并对探索中国档案事业演化路径和创新中国档案事业的发展方式有所启示。

1 改革开放以来中国档案事业发展的价值转向

1.1 由国家模式向社会模式转变

我国现代档案事业体系的建设始于新中国成立时期。从那时起, 我国的档案事业就被确定为党和国家事业的重要组成部分。新中国成立后, 中央人民政府政务院便立即着手收集民国时期、明清时期、革命时期的各类档案, 主要目标是在广泛接收各类档案的同时, “把分散的不统一的档案工作建设成为国家规模的集中统一管理的社会主义档案事业”^[1]。该时期, 档案被视为一种重要的国家资产和历史财富。因此, 加强对这些国家档案的管理便成为党和国家的一项重要工作。1954年, 国家档案局获批成立, 《国家档案局组织简则》规定, “国家档案局是在国务院的直接领导下, 掌管国家档案事务”; 1956年, 国务院《关于加强国家档案工作的决定》明确指出, “全国档案工作, 都应该由国家档案管理机构统一地分层负责地进行指导和监督”; 1959年, 中共中央发出的《关于统一管理党、政档案工作的通知》指出, 在档案工作统一管理之后, 各级档案管理机构既是党的机构, 又是政府机构。这些政策既显示了档案工作的重要性, 也从侧面反映了档案及档案工作的国家属性。尤其是经过“大跃进”时期, 在“以多快好省地开展档案资料的利用工作为纲”的方针指导下, 全党办档案、全民办档案成为风气, 这逐渐使人们深刻认识到, 档案事业是一项国家事业, 档案工作是一种政治活动。^[2]至此, 我国档案事业的“国家模式”就此形成并在日后得到强化, 其特点主要有五: 一是在性质上, 强调政治性、国家性和服务性; 二是在权属上, 强调档案属国家所有; 三是在内容上, 强调全国所有档案都是国家的历史财富; 四是在体制上, 强调全国档案工作应由国家统一管理与监督; 五是在服务对象上, 强调服务国家需要。这种基本完全由

国家统管、统办、统筹的, 明显带有计划经济时代烙印的档案事业国家模式, 一直持续到20世纪80年代中期, 并在20世纪90年代以来, 逐渐向社会模式过渡与转变。改革开放后, 为满足档案机关工作查考、史学界历史研究、国际文化交流, 从中央决定面向社会有条件开放历史档案起, 以前主要面向国家权力机关开放的档案, 也逐渐向社会开放, 且力度逐渐扩大, 全国档案工作的重心也逐渐由为政治服务开始向为社会主义现代化建设服务的方向发展, 即既为党和政府治国理政服务, 也为社会发展需要服务, 这些转变反映了此时的档案工作逐渐开始由服务国家为中心转向服务国家和社会并重。《一九八三年至一九九〇年档案事业规划》开始将“积极开展档案利用工作, 充分发挥档案的社会效益”作为其重点任务, 并着手加强档案出版宣传工作, 增强社会档案意识; 1991年国家档案局制定的《各级国家档案馆开放档案办法》对档案的开放利用范围和领域做了进一步规定, 扩大了档案向社会开放和利用的程度; 《全国档案事业发展“九五”计划》强调: 要开发档案信息资源, 扩大档案馆服务领域、拓展档案馆的功能, 以满足各方发展需要; 《档案法》规定: “中央和县级以上地方各级各类档案馆, 是集中管理档案的文化事业机构”, 要为档案的利用创造条件, 强调了档案工作的“公益性”^[3]。在这种国家的宏观调控下, 认识档案、开放档案、查询档案、利用档案, 发挥档案的经济效益和社会效益逐渐成为社会的共识。受此影响, 档案事业日渐走向繁荣, 经济效益和社会效益日渐凸显, 诸如企业档案、民生档案、家庭档案、个人档案、社交档案等新型档案日渐丰富, 档案精品展览、档案编研成果、档案文化作品等各种档案公共服务和产品逐渐增多, 利用档案服务生产建设的效益开始凸显, 查档案、用档案成了一种社会时尚, 这种情形与改革开放前的档案工作形成了明显对比。譬如, 安徽省早在2004年起, 便在全省开展了以整合资源、创新机制、强化服务为核心内容的档案管理模式改革, 极大地丰富了馆藏档案结构、拓展了档案服务功能、提升了服务水平, 实现了档案馆由“门可罗雀”向“门庭若市”的转变, 仅和县档案馆在改革后一年内提供利用档案的数量就达到改革前年档案利用量的30倍。^[4]这仅仅是档案事业建设由国家模式向社会模式转变的一个缩影。基于此, 此后国家历次档案事业发展计(规)划, 更进一步对档案的社会公共服务功能和定位做了规定, 直到2014年《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》明确提出, 要

建立健全覆盖人民群众的档案资源体系和方便人民群众的档案利用体系。至此,我国档案事业的社会模式已经成型,立足国家、面向社会建设档案事业成为新趋势,主要表现为:馆藏档案的多元性和丰富性、档案面向社会开放力度不断增强、档案服务的公共性和社会化、档案服务对象的扩大、档案资源的共享性等。事实上,这种由国家模式向社会模式的转变,主要是国家根据经济和社会发展的需要,通过多种举措对档案事业进行宏观调控,使整个社会档案意识觉醒,并受国家意志支配和影响下的结果,这不是对国家模式的否定与颠覆,而是对国家模式的有效补充和完善。这种转变在本质上是档案事业由以国家为中心向以国家和社会并重的转变,突出表现为档案事业工作重心、发展目标、服务理念、服务对象和内容建设的转变。事实证明,这种转变是我国档案事业自我修正与完善的结果,符合档案事业的发展规律,大大促进了档案事业的繁荣与发展。

1.2 由政府主导向社会协同转变

我国档案事业由政府主导是在新中国成立初期就确定下来并延续至今的。1956年国务院颁布的《关于加强国家档案工作的决定》,明确档案工作是一项专门业务和一项机要工作,全国档案工作都必须遵照集中统一的管理原则,由国家档案管理机构统一地、分层负责地进行指导和监督。我国由政府主导档案事业的原则由此正式确立。此后,在完全由政府主导档案事业建设时期,档案作为国家的历史财富,因其涉及党和国家秘密,有关档案工作的所有档案事业规划、法规标准建设、档案馆工作、机关档案、经济科技档案工作,以及教育、科技、宣传、出版、外事等工作都由政府部门和档案行政管理机构统一管理、指导和监督,其他机构和个人未经授权不得参与和干涉。这种由政府主导的档案事业发展模式,确保了档案事业的发展目标、方针、路线、政策的连续性和一致性,极大地改变了新中国百废待兴的档案事业面貌。改革开放后,为了纠正“文革”时期档案工作的一系列错误决定,党中央明确指出:“档案工作是维护党和国家历史真实面貌的重大事业”,又一次强调了档案工作的特殊性与重要性。为了使这种具有特殊性的工作有序建设与发展,《档案法》第四条规定,各级人民政府应当加强对档案工作的领导;第五条规定档案工作实行统一领导、分级管理的原则;第六条规定,国家档案行政管理部门主管全国档案事业,对全国的档案事业实行统筹规划等。这标志着档案事业将

政府主导以法律的形式固定下来。作为一项国家事业,这种由政府主导档案事业的建设模式体现了国家意志,是中国特色社会主义档案事业持续发展的保证。然而,随着社会的进步与发展,档案工作环境亦随之发生变化,档案事业建设面临着越来越多的新问题:一是档案馆工作、档案生成环境、档案载体、档案类型、档案数量、档案内容、档案开发与利用、档案教育、档案科技、档案宣传与出版等工作都需要紧跟时代发展,满足国民经济建设和社会发展需要;二是随着政府职能的转变,政府通过购买服务以提升管理和服务水平成为趋势,档案服务和购买需求已有一定市场;三是随着市场经济的深入发展,国有企业改制、非国有企业涌现、私立组织和私人档案保管的需求日益增强^[5]。面对此状,完全由政府主导档案事业建设和服务已经难以满足档案工作的开展现状和需要,在政府主导的基础上适当引入社会力量参与档案事业建设,成为解决档案工作发展难题的一种新的选择。这种社会力量参与档案事业建设的主要表现就是档案社会化服务的迅速兴起。20世纪90年代初,我国档案领域开始出现了一种“介于档案行政管理部门与社会之间提供档案业务服务的社会中介组织”^[6]。1992年,建德市档案事务所、湖州市档案事务所相继成立,这是我国出现得最早的档案社会服务机构^[7]。随后,各种性质的档案寄存中心、档案信息服务中心、文件中心和交易中心陆续成立。据有关学者统计,截至2013年5月,我国各类不同性质的档案社会化服务机构约有400家^[8],如今随着社会发展的需要,这种类似的档案服务机构越来越多,成为档案事业建设的重要参与者。这些社会服务组织以中介机构为主,主要承接与档案相关的各类培训、管理咨询、档案整理、档案寄存与备份、档案搬运、档案数字化、档案软件与平台开发、档案资源开发、档案调研与评估、档案文化产品开发、档案用品出售等工作。为了确保这类中介机构的规范运行,政府部门开始出台一些规定用以规范档案中介机构的有序运行。1995年,从《上海市档案条例》规定“从事档案鉴定、评估中介业务的人员,应当经市档案行政管理部门资质认定”起,至2002年,在已颁布地方档案法规的30个省、直辖市中,有21个省、直辖市对档案中介服务作了相关规定。^[9]此后,以政府为主导,社会力量协同参与档案事业建设的模式逐渐成为一种新趋势,这种模式有效弥补了政府主导档案事业建设的不足,得到了国家权力机关的确认。2001年,

《浙江省社会中介机构管理办法》将档案中介机构列入其中;2006年,《全国档案事业发展“十一五”规划》提出要适时启动数字档案建设与社会化服务工程;2011年,《全国档案事业发展“十二五”规划》把制定《档案中介机构管理办法》列入主要任务之一,并强调要在档案事业建设中合理发挥档案学术团体优势和专家等社会力量的作用;2014年,《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》十分明确提出,要规范并支持档案中介机构、专业机构参与档案事务,支持企业、社会组织和个人等,依法设立档案事业发展基金;2016年,《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》提倡和鼓励档案社会化服务,提出要加快档案服务外包系统标准规范的制定,并充分发挥档案学术团体和专家学者的作用等;2017年,国家标准《档案服务外包工作规范》发布。至此,一个由政府主导,由企业、社会团体、专家、智库和个人等多方社会力量协同参与档案事业建设的格局就此形成。这种建设模式有力地推动了我国改革开放以来档案事业的全方位发展。

1.3 由被动作为向主动变革转变

回顾过去四十年我国档案事业一路高歌的发展历程,学习、适应、变革、创新是这个时期最为明显的特征,在此过程中,中国档案事业发展实现了由被动作为向主动变革的转变。改革开放前,我国的档案事业在新中国成立初期面临着体系格局混乱的复杂局面,其最大的挑战就是如何建立中国社会主义档案事业。受迫于档案事业百废待兴的严峻形势,同时也为能快速有效改善这种局面,党中央和国务院做出了一系列改善档案工作的决定。一是颁布一系列收集和保管档案资料的政令:《关于收集革命历史文件和其他资料的通令》《征集革命文物令》《公文处理暂行办法》《保守国家机密暂行条例》《关于收集党史资料的通知》等,确保珍贵档案资料的完整性和安全性;二是完善档案管理体制机制,成立国家档案局和中央档案馆,负责全国档案事务,推进档案事业有序建设。1954年12月召开的党的第一次全国档案工作会议,提出了档案工作的方针——边做边学,稳步前进。^[10]这样的工作方针在当时是符合国家档案事业建设和发展需要的,这个方针也基本确定了那一历史时期我国档案事业的发展基调。当时,“学习苏联先进经验”成为指导我国档案事业建设的方针之一,借鉴“苏联模式”发展档案事业在全国档案战线掀起了一片高潮,在20世纪50年至70年代,我国档案工作在很大程度上是以《苏联档案工作的

理论与实践》为指南的^[11]。此后多年,我国档案工作基本是在学习苏联的基础上,遵照国家的政策、方针、路线进行建设,有目标、有计划、有步骤地建立起了档案行政管理和保管机构,扩大了档案工作者的队伍,开展了档案教育、科技研究、宣传、交流等,并逐步解决了档案整理难、保管难和利用难等一系列问题。以上这些举措,基于对当时档案工作实际的考量,但更多是一种无奈之举。改革开放后,档案工作面临的重大任务就是积极根据党中央、国务院的决定,恢复和发展“文革”前已经建立起来的社会主义档案事业,从恢复档案行政管理机构、档案馆库、档案工作人员名誉到恢复档案教育、理论研究和宣传等各项工作。在此阶段,被动作为始终贯穿着档案事业恢复发展的全过程,主要体现为:档案工作受“文革”影响严重,不得不恢复和重建;档案工作由政府部门主导,拓展性较差;工作内容、方式和方法创新步伐缓慢,既不落伍,也不超前;档案管理水平低,改革程度较浅。这种被动适应、被动应对和被动作为的档案事业建设方式一直持续到20世纪90年代,伴随着信息技术的进步和档案信息化的发展才开始有所改观。20世纪90年代以来,我国档案事业逐渐由被动作为向主动变革转变主要受到四个变化的影响:一是计算机在档案管理中的应用极大地提升了档案管理水平;二是市场经济的快速发展,导致社会对档案工作的服务和效率提出了更高的要求;三是随着互联网的普及,信息化的副产品电子文件的大量产生,颠覆了档案的生成、管理、开发和利用方式;四是以大数据、云计算、人工智能等为代表的新技术革命的到来,给档案行业造成了巨大冲击。在这四个变化的深刻影响下,以变应变、积极变革、主动作为才是档案事业更好的出路。这种变化在历次全国档案事业规划的发展目标和主要任务中体现得尤为明显。以档案信息化为例,从1996年《全国档案事业发展“九五”计划》首次提出“积极应用计算机管理档案”起,到2001年《全国档案事业发展“十五”计划》正式将“电子档案”纳入发展规划、2006年《全国档案事业发展“十一五”规划》提出“建立一批电子文件中心和数字档案馆”、2011年《全国档案事业发展“十二五”规划》提出全面推进“档案信息化”建设,再到2016年《全国档案事业发展“十三五”规划》提出建设“以信息化为核心的档案管理现代化”,促进大数据、“互联网+”和档案工作的融合等。这种发展目标和主要任务的变化,体现了档案工作紧跟经济和社会发展需要,主动寻求变

革与创新的新趋势。除了国家宏观规划的变化外,一些地方档案部门根据当前档案工作所面临的新挑战和新机遇,勇于探索,利用新技术优化档案工作模式,创新档案管理方式和方法,先后涌现出了“浙江模式”“杭州模式”“青岛模式”等一系列既具有地方特色,又具有推广价值的档案工作模式与经验。这种变化与现状,与改革开放前后相比,已经大有不同。这种主动寻求革新变化,既是基于对过往经验的总结,对当下形势的感知,也有对未来的预判。如今,这种面对发展问题积极变革创新的发展方式正在为中国档案事业发展创造更多可能,并助推中国档案事业走向更加广阔的国际舞台。

2 改革开放以来中国档案事业发展的模式遵循

改革开放以来,中国档案事业发展的三个价值转向,体现了我国档案事业建设由国家走向社会、由封闭走向开放、由遵循传统走向变革创新的发展历程。这些变化深刻地影响着我国档案事业的发展路径和轨迹遵循,促使我国档案事业发展形成了自己独特的发展模式,即政策与行政主导模式、教育与研究驱动模式、实践与技术倒逼模式、经济与社会培育模式,这既是我国档案事业现代化发展的必然选择,也是我国档案事业基于现状考量的创新之举。

2.1 政策与行政主导模式

我国档案事业发展的政策与行政主导模式本质上是由我国档案事业的属性、管理体制和发展状况所决定的,这是我国档案事业发展中最本质和最根本的模式遵循。首先,从档案事业的性质来看,我国是社会主义国家,我国的档案事业是中国社会主义档案事业,党领导国家的一切工作,是我国建设具有中国特色社会主义事业发展路线、方针、政策的领路者,任何事业建设都必须坚持这个基本原则不动摇,档案事业亦然。从新中国成立初期国务院做出《关于加强国家档案工作的决定》起,社会各界对“档案工作是党和国家的一项专门事业,是一项政治性很强的工作”的认识已达成共识^[12]。党的有力领导确保了我国现代档案事业体系得以快速建立。改革开放以后,从党中央对全国档案工作会议做出的“档案工作是维护党和国家历史真实面貌的重大事业”批示起,伴随着《档案法》《电子文件管理暂行办法》和《关于加强和改进新形势下档案工

作的意见》等一系列调整和规范档案工作建设的法律、政策和文件出台,档案事业发展取得的重大成就彰显了党领导档案事业的正确性。其次,就档案事业的管理体制而言,从1956年《国务院关于加强国家档案工作的决定》规定“全国档案工作,都应该由国家档案管理机构统一地、分层负责地进行指导和监督”起,我国档案事业集中式管理体制基本得以确立。1987年,“档案工作实行统一领导、分级管理”正式被写进《档案法》。因此,档案事业的发展愿景和发展目标都受档案行政管理部门的制约和影响,由他们制定的档案事业发展历次规划、档案行业标准,无不深刻地影响着档案资源建设、档案教育事业、档案理论科研、档案科技发展、档案宣传与出版、档案国际交流等。三是从档案事业的结构和发展状况来看,由于我国的档案事业是以档案馆和档案行政机构为中心的,在局馆合一的背景下,我国的档案工作以国家所有档案为核心,作为接收和保管国家各项事业建设情况的综合档案馆库又是国家档案的核心,它是我国档案事业建设与发展的主体。因此,坚持政策与行政对档案事业建设的绝对主导地位就成为一种必然。

2.2 教育与研究驱动模式

中国档案事业的建设与发展离不开档案教育和档案研究的支撑。众所周知,我国现代档案学教育和理论研究工作早于现代档案事业的形成。档案教育解决了现代档案事业建设与发展所面临的专业人才队伍短缺的问题,档案研究工作解决了中国档案事业建设与发展所面临的一系列理论性难题。改革开放后的首个档案事业规划《一九八三至一九九〇年档案事业发展规划》就明确提出要发展档案专业教育,抓紧进行档案理论研究。可以说,如果没有档案学教育和研究,我国现代档案事业发展就不会有如此成就。首先,从档案教育对档案事业发展的驱动作用来看,新中国成立不久,国家便意识到档案人才短缺已经成为制约档案事业发展的关键因素,发展档案教育成为当务之急。为此,一些地方政府先后开办了文化图专档案管理训练班、北京大学档案专修班、江西省委档案短期研究班等短期业务培训班^[13],后因短期班的人才培养难以满足发展需要,国家遂委托中国人民大学兴办档案教育,同时《关于加强国家档案工作的决定》还提出要分层负责开办档案训练班。这便是改革开放前我国档案教育的发展情况,但就是这样的档案教育,在“文革”前共培养档案毕业生1606人,各地短训班培训档案干部

12万人次。^[14]成为促进我国档案事业发展的第一批骨干力量。改革开放后,处于瘫痪状态的档案工作急需大量人才,中共中央、国务院转批国家档案局《关于全国档案工作会议的报告》中,指出要“办好档案专业的高等教育,加速培养具有系统的档案管理知识的专门人才”“举办各种形式的短期训练班、讲座”。该文件成为改革开放后首次提出发展档案教育的重要指导意见。从此之后,历次档案事业规划都将办好档案教育列为重要发展目标,要求发挥档案教育对档案事业的促进作用。作为档案教育的主体,从中国人民大学档案系恢复起,我国档案学教育正式进入快速发展时期,至今已有34所本科院校招收档案学本科生^[15],有近30所院校招收和培养档案学硕士研究生、近10所院校招收和培养档案学博士研究生;此外,具有档案教育功能的各级各类档案培训班、研讨班、研讨会和讲座等,更是不胜其数。从此,依靠教育振兴档案事业成为一条重要遵循。档案教育的发展为我国培养了大批具有档案专业知识的高素质人才,成为改革开放以来中国档案事业建设发展的亲历者、改革者和实践者,深刻影响着中国档案事业的走向。其次,从档案理论研究工作对档案事业发展的驱动作用来看,档案工作中层出不穷的新事物和新问题强烈呼唤着理论的关注与回应。改革开放以来,党和国家的工作重心转移到以经济建设为中心,而档案事业必须为政治、经济、科研和生产服务,如何充分发挥档案在社会主义现代化建设中的社会效益和经济效益成为档案事业建设的重要任务。伴随着国家战略发展需要和社会各方面的进步,档案研究工作也逐渐从研究档案馆库建设、传统纸质档案管理与保护向档案管理标准化、档案信息资源开发、档案信息化建设、档案法治建设、电子文件管理、社会记忆、数字记忆等方向延伸,一边总结实践经验,一边回应现实需要,一边探索未来发展。通过深入的档案研究工作,档案理论研究中揭示的档案的形成规律、档案管理工作的规律、档案事业的发展规律以及档案管理和档案事业的理论和方法,为制定档案工作的方针、政策,提供了专业理论方面的依据和指导,一些高质量的档案研究成果,在经过成果转化后,极大地促进了档案业务工作的进步。

2.3 实践与技术倒逼模式

马克思主义认识论的基本原理表明,认识是主体对客体的一种反映,是主体受客体影响而产生的对客体的主观映像。据此,我们认为:作为主体的档

案事业始终是在和作为客体的外部对象发生实际的相互作用的历史过程中发展的。20世纪80年代以来的中国档案事业发展就受到了作为外部对象的实践和技术的深刻影响。我国档案事业建设受实践和技术倒逼并实现发展主要始于20世纪80年代末的中国信息化建设,从“三金工程”起,我国的信息化先后历经了办公自动化系统、专业领域信息化、政府上网工程和全面电子政务建设等阶段,信息化的发展极大地促进了电子政务的应用和推广。^[16]在运用计算机和接入互联网的信息化过程中,政务活动由线下迅速向线上迁移,并形成了大量电子文件,而电子文件的出现和量的增长对传统以纸质档案为中心的档案管理和业务活动形成了巨大冲击,颠覆了档案工作的模式。如何做好电子文件管理和档案信息化建设成为20世纪90年代以来档案工作的重中之重。进入21世纪,随着信息化程度在各行各业的深化,档案事业发展所面临的新形势、新环境、新需求比以往任何时期都要复杂。面对信息化建设和新技术的出现,档案工作的思想理念、法治环境,档案馆工作方式方法,档案标准体系,档案教育工作,档案理论和科技研究等都需做出更新、优化和调整。从《全国档案事业发展“十五”计划》提出要加快档案信息化建设起,档案工作的主要对象便开始由纸质档案向电子文件过渡,之后的历次档案事业发展规划和相关政策文件中,关于档案信息化的内容与日俱增,其变革力度日益加深。在此情形下,数字档案馆和智慧档案馆建设、档案信息资源的开发与利用逐渐被提上日程。截至2017年底,全国共有示范数字档案馆16个,国家级数字档案馆27个,全国开放档案信息资源共享平台已经建成并面向社会开通运行。可以说,这些变化是档案事业在发展过程中面对信息化浪潮的自我革新与完善。然而,信息化的发展速度还是超出了人们的预料。近几年,以大数据、互联网+、云计算、云存储、区块链、人工智能等为代表的一系列新技术的出现迅速影响着社会各行各业。为了有效应对这种冲击与影响,我国积极利用这些新兴技术,致力推进社会治理体系和治理能力现代化建设,先后出台了一系列深化改革与优化服务的举措,这给档案工作带来了一系列全新挑战。譬如,国家出台的《促进大数据发展行动纲要》《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》《国务院关于进一步推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》《政务信息资源共享管理暂行办法》《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》《进一步深化“互联网+政

务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》等改革方案,这些改革方案的每一个环节和具体业务都需要档案工作的支撑,尤其是国家在推进“放、管、服”改革,打造“宽进、快办、严管、便民、公开”审批服务模式,重点解决企业和群众办事难、办事慢、多头跑、来回跑等问题,就需要大量证照档案、民生档案等大量档案工作和业务的高效协同。除此之外,一些地方政府,譬如浙江的“最多跑一次”、上海的“一网通办”等改革,都对当前的档案工作提出了更高的要求,这些待解决的新问题,便是档案工作下一步继续努力改革和发展的主要方向,也是倒逼档案业务升级和档案工作创新必须考虑的关键因素。

2.4 经济与社会培育模式

档案事业是一项渗透到社会各行各业各项业务活动的基础性工作,深受经济和社会发展的影响。改革开放以来,我国档案事业建设与经济社会发展的关系,自《一九八三年至一九九〇年档案事业规划》中提出档案事业要“为社会主义现代化建设有效服务”以适应新形势的需要以来,这种关系就更加密切。这种密切的关系主要指档案工作应该紧跟经济社会发展的新环境、新理念、新形势和新需求,及时调整档案工作体系、理念、目标、方式、方法等,以满足这些新态势新变化的需求。这种关系一方面满足了经济社会发展,另一方面反过来促进档案工作自身的发展。首先,从档案馆的建设来看,改革开放后以经济建设为中心成为国家的一项长期任务,社会各方通过各种方式积极参与到国家经济建设中,一时间各种政府部门和企事业单位数量不断增加,各种成分的经济体逐渐庞大,日益繁荣的国民经济和社会活动导致档案资料激增,这给档案馆工作带来了极大挑战。为了解决这些文件资料的归档和管理问题,《全国档案事业发展“七五”计划》开始提出要完善各地各级馆库建设,加大新馆建设力度,有条件的企事业单位要加强新馆建设,大中城市要建设城建档案馆等,此后的历次档案事业计划(规划)也都对档案馆的新建、改建和扩建提出了不同程度的要求。其次,从档案社会服务来看,1979年全国档案工作提出,档案工作要为党的工作服务、为政府工作服务、为科学研究服务、为社会服务,同时也要参加国际档案工作方面的交流。档案服务社会的窗口就此打开,此后,档案管理部门根据社会各方发展需要,通过整合档案资源建设、完善制度体系、优化运营模式和构建技术平台等途

径,不断加强加深档案信息资源利用,开发出了各种各样的档案文化产品,这也间接导致档案的服务功能逐渐由历史记忆、资政襄政向文化教育、服务民生和公共消遣等方向延伸与拓展^[17],如利用档案拍摄影视纪录片、开发档案文创产品、发展旅游、构建国家记忆和城市记忆工程等,这些都是受经济和社会培育和驱动的结果。再次,从档案的存在形态和管理方式来看,经济社会的发展带来了信息技术的进步与发展,而信息环境的变化又进一步导致档案及档案工作的环境发生变化,最终倒逼业务升级:包括档案管理对象由纸质向电子文件转变,文件的运动方式由分段式的生命周期管理向全流程的全生命周期管理转变,文件的生成和归档方式由双套制向单套制转变、由双轨制向单轨制转变,档案活动由业务驱动向业务和数据双重驱动转变,档案内容管理由信息管理向知识管理转变,档案提供利用方式由窗口式服务向远程、更加人性化智能化精准化转变。最后,从档案事业治理体系来看,面对日益复杂的经济与社会形态和信息技术与环境形态,档案事业的建设与发展必须提升治理层次,优化治理方式。从1987年颁布《档案法》起,规范档案工作为经济社会发展服务便成为档案治理的重要一环,至今已经形成了以档案行政部门为核心的档案事业行政管理体系,以《档案法》为核心,以行政法规、部门规章、规范性文件、地方性法规、国家标准和行业标准为补充的档案事业法治体系,以政府部门主导,以社会力量参与的共建共享治理格局,这些共同构成了档案事业的现代化治理体系。所谓经济基础决定上层建筑,社会需要决定发展方向,档案事业在经济发展和进步的双重培育下取得了巨大的进步与发展。

3 改革开放以来中国档案事业发展模式的影响

3.1 促进了中国档案事业体系的健全与完善

改革开放以来,在党的正确领导下,受四种发展模式的交叉影响,我国档案事业体系日益健全和完善,如今正朝着更高的水平发展。《全国档案事业发展“七五”计划》是改革开放后,我国首份在长期发展规划中提出要建设“具有中国特色的档案事业体系”的发展目标。从那时起档案馆工作、档案科技工作、档案教育、档案管理现代化被纳入档案事业体系建设;《全国档案事业发展十年规划和

“八五”计划纲要》将档案法制建设、政府机关和企事业单位档案工作、档案科学技术研究、档案宣传出版、档案干部队伍建设、档案外事活动等纳入档案事业体系建设；《全国档案事业发展“九五”计划》将档案工作标准化建设、经济科技档案工作纳入档案事业体系建设；《全国档案事业发展“十五”计划》将档案信息化纳入档案事业体系建设；《全国档案事业发展“十一五”规划》将档案安全保管与保护、档案信息利用与社会服务纳入档案事业体系建设；《全国档案事业发展“十二五”规划》将企业档案工作、农业农村档案工作纳入档案事业体系建设。至此，一个完整的具有中国特色的档案事业体系在过去四十年里逐渐形成和完善，并有力地推动了我国档案事业的繁荣发展。根据《2017年度全国档案行政管理部门和档案馆基本情况摘要》，截至2017年度，全国共有各级档案行政管理部门3112个，共有各级各类档案馆4210个，各级档案行政管理部门和综合档案馆共有专职人员48505人，全国各级国家综合档案馆馆藏档案65371.1万卷、件。这些成就的取得主要得益于我国日益健全和完善的档案事业体系。

3.2 巩固了中国档案事业多元协同共建格局

中国档案事业多元协同共建格局的出现，其本质上是我国档案事业在发展中受经济和社会因素驱动而发生价值转向的结果，这些转变加快了档案的社会化服务，促成并巩固了中国档案事业的多元协同共建体系与格局。这种多元的档案事业治理结构是指以政府和档案行政管理机构为主导，其他社会力量协同政府和档案行政管理机构参与档案事业建设的一种架构。从当前我国档案事业的建设主体来看，这种多元体系从宏观层面来看主要包括政府和社会两个部分。前者主要是指行使国家权力的政府部门和档案行政管理机构，主要职责是对档案事业进行统筹规划，组织协调，统一制度，监督和指导；后者主要是指除政府部门以外的所有社会力量，主要包括企事业单位、社会团体、宣传出版机构、档案中介组织、高校和科研院所、个人等，他们主要是在政府部门和档案行政管理机构的指导、管理和监督下，要么直接开展档案服务、档案教育、档案科技、档案文化、档案宣传、档案交流等活动，要么直接为档案行政管理部门建言献策，提供问题解决方案等。社会力量参与档案事业建设有效弥补了档案行政管理机构工作的不足，双方协同解决了档案工作中面临的许多理论、实践和技术难题。如今，一方面

随着国家出台《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》对社会力量参与档案事业建设的科学指导，另一方面在经济和社会的双重培育下，随着档案工作实践发展与技术倒逼，这种多元协同共建格局得到了进一步加强。

3.3 增强了中国档案事业对国家治理的贡献

经过四十年的建设，档案在国家治理中发挥的作用越来越明显，主要表现在三个方面。一是在政治建设层面，档案是维护党和国家历史发展和面貌的最珍贵的凭证，国家各项事业发展到哪里，档案工作就跟到哪里。过去四十年，档案真实记载了中国共产党带领中国人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的卓越历史性成就，见证了中国从站起来到富起来和强起来的全过程，有力地彰显了我国坚持社会主义道路和坚持中国共产党领导的正确性和必然性，维护了各个革命历史时期和改革开放以来的英雄人物，驳斥了历史虚无主义和西方国家对我国意识形态的侵袭。二是在文化建设层面，档案工作保护了国家的档案文化资产，如今这些档案成为新时代向全世界讲好中国故事，推介和弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化思想与内容，全方位展现真实、立体、全面的中国的重要素材，对于促进社会文化建设，提升文化自信发挥着重要作用。三是在提升政府社会治理体系和治理能力现代化层面，档案与档案工作成为当前推进电子政务建设、“放、管、服”改革、信息化建设不可缺少的重要环节，已经越来越深入地参与到服务型政府建设的各项业务中，成为新时代政府提升社会治理体系和治理能力现代化的重要基础。

3.4 提升了中国档案事业的国际地位和影响

我国档案事业的国际交往活动主要分为两个阶段，即改革开放前主要同苏联的档案工作来往和交流、改革开放后与世界各国的档案工作交流。改革开放后我国档案事业国际影响力的提升始于一个标志性事件——1996年第十三届国际档案大会在北京成功召开，王刚当选国际档案理事会主席。大会共有来自130个国家和地区的2662名代表参加，此次会议集中向参会代表展示了中国档案事业的建设成就，有力地向外宣传了中国的档案事业。^[18]自此之后，我国档案事业在国际档案界的影响力日渐扩大。首先，在国际档案事务中，我国开始发挥重要作用，一些重要的国际档案组织中出现了中国人的身影，各种标

准的制定有了中国的声音,我国同世界各国档案机构的合作越来越多,在各种档案国际会议中,一批又一批的中国档案工作者纷纷走出国门,足迹遍布五大洲,他们越来越多地参与国际档案界的各项重大活动,积极推介我国的档案发展与研究成果,极大地提升了中国档案事业的国际形象和地位。其次,在世界记忆工程项目的建设评选活动,我国积极参与世界记忆项目规则修订,先后有中国传统音乐录音档案(1997年)、清代内阁秘本档(1999年)、东巴古籍文献(2003年)、侨批档案——海外华侨银信(2013年)、元代西藏官方档案(2013年)、南京大屠杀档案(2015年)等入选世界记忆工程项目;另有近现代苏州丝绸样本档案(2016年)、孔子世家明清文书档案(2016年)、南侨机工档案(2018年)等入选世界记忆亚太地区名录;与此同时,联合国教科文组织世界记忆项目国际咨询委员会还在中国人民大学成立了世界记忆项目北京学术中心。最后,积极同各国开展档案交流与合作,取得了良好的成果,截至2017年底,我国已经与捷克、保加利亚等14个国家签署档案合作协议,与27个国家建立了档案双边合作关系。^[19]这些成绩在一定程度上彰显了中国档案事业的国际影响力。

4 总结

中国档案事业发展模式的形成不是一蹴而就的,改革开放以来的四十年,中国档案事业发生了翻天覆地的变化,这些变化是中国档案事业四十年来立足中国国情,随着经济和社会变迁不断探索、适应、完善和变革与创新的结果,已经成为我国档案事业发展的根本遵循,并深刻影响着档案事业的发展方向和目标,也正是由于对此发展模式的长期坚持、实践、总结、修正,中国档案事业才取得了一项又一项重大成就。事实上,我国档案事业发展的每一次价值转向,每一个发展模式的形成,都凝聚着中国广大档案工作者的心血,都体现了中国档案事业自我完善、提高和精进的不懈追求,这既为中国档案事业未来的持续前进打下了坚实的基础,也为未来中国档案事业的赓续拓展了道路和空间。面向未来,随着国家改革的深化和社会的变革与进步,档案事业必然又会面临新的挑战 and 机遇。为此,档案事业仍需要深化对一些基本工作和规律的认识,始终坚持问题导向和改革精神,及时总结档案事业建设与发展的经验,

积极研究档案工作的新变化和新趋势,拓展档案工作的理论和实践,准确把握做好新时代档案事业的根本性、方向性要求,破解档案工作中不断出现的新问题和新矛盾,不断提升档案事业发展质量和效益,为进一步提升中国档案事业自信发展提供有力保证。

本文系国家社科基金重大项目“中国档案事业史”(编号:10&ZD132)成果之一。

参 考 文 献

- [1] 周雪恒. 中国档案事业史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994: 502.
- [2][3] 张斌, 徐拥军. 档案事业: 从“国家模式”到“社会模式”[J]. 中国档案, 2008(9): 8-10.
- [4] 安徽省档案局. 档案管理模式改革推动档案事业强劲发展[J]. 中国档案, 2009(6): 24-25.
- [5][8] 黄霄羽. 档案社会化服务研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 1(前言), 148.
- [6] 李国庆. 档案中介机构理论与实践研究[M]. 北京: 中国档案出版社, 2006.
- [7] 许新颜, 李云肖, 陈小连. 档案中介理论与实践初探[J]. 浙江档案, 2004(01): 12-13.
- [9] 潘玉民, 陈晓. 地方档案法规关于档案中介服务规定的集成与分析[J]. 档案学研究, 2007(06): 45-50.
- [10][18] 刘国能. 中国当代档案事业史[M]. 北京: 中国文史出版社, 2017: 337, 360-362.
- [11] 陈子丹, 张志东, 王晗. “苏联模式”对中华人民共和国成立初期档案事业和档案学的影响[J]. 中国档案研究, 2017(02): 3-15.
- [12] 冯子直. 论档案事业[M]. 北京: 中国文史出版社, 1995: 64.
- [13][14] 张照余. 走向辉煌(之七)——档案教育事业的形成与发展[J]. 中国档案, 1999(7): 6-8.
- [15] 杜雯, 颜祥林, 沈双洁, 何利, 张百慧, 张恒. 我国档案专业高等教育发展现状的初步调研[J]. 档案学通讯, 2012(02): 66-72.
- [16] 杨文, 张斌. 总体国家安全观下的政务信息资源共享风险规避[J]. 情报资料工作, 2018(04): 64-70.
- [17] 何振, 易臣何, 杨文. 档案公共服务的理念创新与功能拓展[J]. 档案学研究, 2015(03): 44-50.
- [19] 苏向东. 中国档案事业5年来获重大进展 馆藏6.5亿卷增长84%[EB/OL]. [2017-12-27]. 中国网: http://news.china.com.cn/txt/2017-12/27/content_50169988.htm.