

40年来我国档案主管部门与档案社会组织关系分析

李海涛^{1,2} 杨 晗¹

(1 中山大学信息管理学院 广州 510006; 2 中国人民大学档案事业发展研究中心 北京 100872)

摘要 本研究系统梳理了我国档案主管部门与档案社会组织40年来的关系变迁。首先梳理了40年来我国档案社会组织的类型;其次分析了各类档案社会组织包括档案学会成立、档案学会快速发展、档案学会及档案行业协会并存发展的三个发展阶段内容及特点;最后系统梳理了各阶段档案主管部门与档案社会组织的关系,即第一阶段档案社会组织高度依附档案主管部门,第二阶段档案社会组织分级双重管理,与档案主管部门关系弱化,第三阶段档案社会组织与档案主管部门逐渐脱钩,并呈现与档案主管部门之间关系平衡的趋势。

关键词 档案社会组织 档案学会 档案行业协会

DOI: 10.16065/j.cnki.issn1002-1620.2022.01.009

The Relationship Between Archival Administrative Departments and Archival Social Organizations in China in Recent 40 Years

LI Haitao^{1,2}, YANG Han¹

(School of Information Management, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510006; 2 Archival Undertaking Development Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: It systematically analyses changes of relationship between archival administrative departments and archival social organizations in China in recent 40 years. Firstly, the types of archival social organizations are sorted out. Secondly, it analyzes the contents and characteristics of three development stages of all kinds of archival social organizations, including the establishment of archival societies, the rapid development of archival societies, and the coexistence of archival societies and archival industry associations. Finally, the relationship between archival administrative departments and archival social organizations in different stages is systematically analyzed. That is, in the first stage, archival social organizations are highly attached to archival administrative departments. In the second stage, archival social organizations are graded and double managed, and their relationship with archival administrative departments is weakened. In the third stage, archival social organizations are gradually decoupled from archival administrative departments, showing a trend of balanced relationship with archival administrative departments.

Key words: archival social organization; archival society; archival industry association

0 引言

自1980年我国第一个档案社会组织^[1]“黑龙江省档案学会”成立以来,我国档案社会组织以“档案学

会”“档案协会”“档案服务行业协会”“档案技术协会”等形式呈现,且与政府保持了多元关系:既包括档案主管部门监管下的档案服务组织,又包括相对独立的指导行业发展的民间社团。目前,关于档案社会组

组织的相关研究主要集中于档案学会的历史现状^{[2][3]}、发展^[4]、职能^[5]，国内外档案学会对比^[6]、档案学会的地位和作用^[7]等方面。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅出台了《行业协会商会与行政机关脱钩改革总体方案》，标志着社会组织与政府脱钩改革的试点工作开始。2019年，《关于全面推行行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》将2020年设为各行业社会组织与行政机关脱钩的截止年限。基于上述文件精神，反观现有学术领域，行政体制改革背景下的档案社会组织类型、性质、职能及档案社会组织与档案主管部门关系研究较少。总体上看，40年来我国档案社会组织历经多次调整，其与档案主管部门的关系呈现出“强国家—弱社会”向“强国家—强社会”的发展趋势。^[8]新技术与体制改革背景下我国档案社会组织的现状问题及其与档案主管部门间的政会关系调整，档案社会组织持续发展等系列问题仍需深入探讨，以平衡档案主管部门与档案社会组织的权责职能，促进我国档案事业生态体系健康发展。本研究在对我国档案社会组织发展现状阶段及特点，与档案主管部门关系进行系统分析的基础上，旨在探讨体制改革背景下我国档案主管部门与档案社会组织的关系平衡对策。

1 40年来我国档案社会组织发展现状

为了系统梳理我国档案社会组织发展现状历程及特点，本研究以“中国社会组织公共服务平台”为数据采集来源，获取了民政部或地方登记在册的档案社会组织的信用状况、资金规模、组织类型、登记年限、登记区域等信息，同时深入了解了各省市档案学会及福建省档案现代化技术服务行业协会、淄博市城建档案和地下管线管理协会、咸宁市档案服务行业协会等档案行业协会的工作报告、章程、业务范围、修改说明等信息。总体来看我国档案社会组织主要以档案学会、档案行业协会等形式存在，并经历了档案学会成立、快速发展，档案学会与档案行业协会共存的三个阶段，具体现状分析如下：

1.1 档案学会成立时期（1979—1985年）

改革开放后我国档案社会组织主要以档案学会的形式存在。从发展历程上看，1979年国家档案局发起筹备了中国档案学会，并正式成立了中国档案学会筹备委员会。1980年黑龙江成立了我国第一个档案学会，随后河南、江西、河北、浙江等省陆续成立了档案学会筹备委员会。1981年中国档案学会及全国各省、市、自治区和航空工业等专业系统档案学会成立。此

时全国共有18个档案学会，其中包括11个省级档案学会、1个航空工业档案学会、5个市区档案学会。^[9]截至1985年，各省、自治区、直辖市以及专业系统的档案学会33个，会员1万多名。地市档案学会13个，会员数量数千名。^[10]5年间我国档案学会经历了从无到有、从少到多的发展时期。该时期，以档案学会为主要形式的档案社会组织的主要职能为组织开展档案学术活动、宣传学科基础理论、编印学术刊物、介绍国内外档案工作情况等。^[11]其间中国档案学会联合部分省市召开了档案利用与文书立卷、科技档案等主题的大型学术讨论会，各地各专业系统也召开了百余场形式多样的研讨会，促进了我国档案学科学术的发展。

1.2 档案学会快速发展时期（1986—2004年）

该时期我国档案社会组织仍以档案学会为主要形式，快速发展表现为：一方面档案学会数量上持续增长，职能也日趋完善；另一方面由于档案主管部门的档案社会存管承接服务能力有限，档案服务外包市场缺乏活力。以档案行业协会为组织形式的档案社会组织进入自建萌芽阶段，且多分布于我国东南沿海省市。具体分析如下：

1.2.1 档案学会数量类型显著增加，组织体系逐步完善

(1) 地方档案学会成立。以1986年为界，此前仅广州、太原^[12]、沈阳、天津等少数地市成立了档案学会，此后各地档案学会数量显著增加。以江西省为例，1986—1990年间该省各级档案学会由10个增至近40个。

(2) 专业系统档案学会成立。航空工业、机械电子工业、冶金工业、化工、核工业等专业系统档案学会成立，并以立足本专业系统、全面实施《中华人民共和国档案法》、深化档案工作改革、加快档案管理规范化标准化建设、专业系统服务为基本职能。其间专业系统档案学会多以团体会员的方式加入了中国档案学会。

(3) 高校档案学会成立。辽宁、浙江、广东等省高校档案学会纷纷成立，旨在团结各省市高校档案工作者，提高高校档案工作质量。总体上看该阶段我国档案学会数量类型显著增加，形成了纵向包含国家、地方，横向涵盖交通、工业、教育、制造等行业领域的档案学会组织体系。

1.2.2 档案学会活动丰富，职能健全

(1) 国际学术交流频繁。以中国档案学会为主导，我国档案社会组织逐步由边缘走向国际档案学术研究“舞台”中心。以档案学国际学术会议为例，初期中国档案学会与国外档案学会以学术交流为

主。随着交流深入,中国档案学会参加并积极承办各种国际档案学术交流活动。^[13]1993年我国加入国际档案理事会,此后10年间中国档案学会分别与美、日、韩等国举办了30余次学术交流会。其间陕西、四川、广东、北京、中国机电兵船工业等地方及专业系统的档案学会也围绕档案信息化建设、科技档案管理主题,与澳大利亚、新西兰、英国的档案学会进行了深入交流。

(2) 档案学会职能日益健全。从国家到地方,我国档案学会完成了从单一学术交流向业务培训、档案宣传、科研成果鉴定、档案服务外包企业备案等职能的转变。如在科研成果鉴定上,改变以往按地区部门分配科研项目,各部门推荐科研成果的鉴定方法,坚持以学术质量难度和价值为鉴定标准,提升了档案学术成果水平。为提升教学单位及业务部门的科研水平,全国各级各地档案学会开展了多种形式的档案学术优秀论文评奖活动。^[14]此外全国及各省档案学会工作先进集体及工作者评选活动积极开展,树立典型,推动档案组织发展。

科技培训方面,数字及社会转型改变了政企及事业机构的文档形成、业务流程以及职业模式,拉动了档案在职人员提升业务能力的的需求。开展党政机关、国(央)企及直属机构档案管理人员岗位培训或继续教育,成为该时期我国档案学会的主要任务。其间从国家到地方,各级各地档案学会举办了系列档案岗位人员职业发展及业务能力提升培训项目,培训内容涉及档案法规政策、档案事业发展规划等专业理论,也包括立卷归档、档案整理、鉴定、保护等技能。中国档案学会举办了学习班及全国干部继续教育讲习班。地方上如贵州、山西等地定期举办了计算机知识与实操技能、电子文件管理、档案整理鉴定及保护、公文写作处理等系列文档管理理论及技能培训班。此外各地档案学会还通过视频、网络、微博、公众号推广包括计算机管理档案成果、档案害虫防治、档案数字化、家庭档案管理等档案知识技能,系统提升档案岗位人员的业务素养。

档案宣传方面,档案学会通过学术研讨会、档案展览、宣传专栏、街道咨询、流动布展、知识竞赛等方式积极履行档案宣传职能,提升公众档案素养。其间定期开展且较具代表性的宣传活动包括中国档案学会举办的国际档案管理暨现代化办公设备用品展览会,辽宁省档案学会举办的科技档案专业知识竞赛,福建省档案学会与档案局联合开展的科技档案下乡活动,浙江省档案局举办的“档案宣传周”活动等。

1.2.3 档案行业协会产生萌芽

随着我国社会主义市场经济的深入发展,以理顺政企关系、转变职能、优化结构、提高效能的行政体制改革也在不断深化,其中档案主管部门职能由原先单向管理逐步转向双向治理,其公共服务职能逐步凸显。^[15]强化档案主管部门公共服务职能,推进其与市场中介组织分开,减少对档案服务外包行业微观运行的干预等成为该时期档案主管部门改革的重点。受限于档案体制改革后期人力资源有限的现状,档案主管部门无法有效管理档案服务外包行业。为避免恶性竞争、保护行业共同利益,促进行业健康持续发展,自建自律性的档案行业协会进入萌芽时期。相关组织可追溯至20世纪80年代杭州、西安、大连等地城建档案行业协会,其主要职能为开展城建档案学术研究和业务咨询,开发城建档案信息资源,维护建设单位及工作人员合法权益。此外民营企业档案行业协会数量也不断增长,但仍局限于地方。较具代表性的有武汉硚口区汉正街商品市场民营企业档案协会^[16],该协会通过制定企业入门、恶意竞争规避等章程,规范会员市场行为。总体来看,该时期在经济与行政体制改革合力的作用下,我国档案社会组织从单一的档案学会向包含有档案学会及档案行业协会等多种类型的结构发展。档案行业协会的出现标志着我国档案社会组织在体制许可范围内开始“主动”进行自建,但相关档案行业协会多存在于城建规划等专业领域,其自我规范管理职能仍待完善。

1.3 档案学会稳步发展、档案行业协会快速发展时期(2005年至今)

其间档案学会职能拓展,包括组织建设、学术活动开展、科研项目申报、职业培训等,进入稳步发展时期,主要表现为:

(1) 服务职能日趋完善。除了上述传统职能外,针对档案服务外包企业无序发展的现状,2007年部分档案学会将档案服务外包企业资格审核纳入职能范畴。

(2) 初步建立了全国档案学会联动机制。按照联合协作、同搭平台、共享资源的原则,其间各地档案学会合作进一步加强,地方档案学会交流频繁。如上海市先后组织会员赴西藏、北京、河北、广西、新疆等地开展业务交流。同时档案学会与其他专业行业学会的交流合作加强,如中国档案学会先后与中国食品科学技术学会、中国公路学会、中国图书馆学会交流合作,汲取其先进管理模式,完善学会职能。

(3) 以新技术为支撑完善服务水平。随着云计

算、大数据等新技术推广,各级档案学会通过搭建数据服务云平台,开设业务服务公众号等方式为参会机构提供学术交流、业务培训等在线服务。如中国档案学会搭建了远程继续教育网,为文档工作者提供在线课程资源。此外,浙江省档案学会、上海市档案学会与政府信息部门合作,通过学会网站向会员提供在线归档、电子档案整理、档案数字化等专业技能数字资源。中国档案学会、江苏省档案学会、中国核工业档案学会及中国机电兵船工业档案学会等通过微信公众号等新媒体即时发布学会文件、通知、活动信息等。

近年来,档案激增与政府的档案社会服务承接服务能力不足等矛盾刺激了我国档案服务外包行业发展。2005年后我国档案行业协会进入快速发展时期,表现为档案整理、寄存、托管、咨询、培训等各类档案服务外包企业激增。如2012年全国档案服务外包企业共729家,5年后增至2883家。^[17]面对数量激增的相关企业,体制改革后期档案主管部门因人力资源受限等原因无法有效开展监管,导致该行业无序竞争等系列活动频发,迫切需要行业完善职能,规范发展。与之相应,此时我国各地档案行业协会逐步成立,主要包括:(1)33家档案服务外包企业组建了深圳市档案行业协会,该协会将咨询服务作为主要职能,为档案服务外包企业提供业务引导与沟通服务。(2)为加强档案主管部门与民营企业的联系,推动民营企业档案工作开展,黑龙江、湖北等民营企业档案协会确立了民营企业档案协会章程,构建了包括协会理事、常务理事、秘书长在内的职能主体开展协会日常工作。(3)以档案技术服务为主要内容的档案行业联盟及分支机构成立,如福建省档案现代化技术服务行业协会。(4)专业行业领域档案行业协会形成,如2006年全国6个地市陆续成立了城建档案行业协会。总体来看,目前全国性档案行业协会尚未形成。区域及专业性档案行业协会仍存在财务、人事、管理等无成熟制度、日常工作开展无规律、人才资金匮乏等问题。

2 40年来我国档案社会组织发展特点分析

2.1 以中国档案学会为依托,地方档案学会逐步规范发展

作为我国档案专业领域全国性组织,中国档案学会以团结组织全国广大档案工作者,服务发展我国档案事业为主要职能。截至2021年3月,中国档案

学会个人会员累计达8000余人,单位会员200余家,下设档案学基础理论、档案整理鉴定、档案文献编纂、档案信息化技术、档案保护技术、企业档案、影像技术等专业委员会。40年发展历程中,中国档案学会在组织全国性档案科研学术活动、辅助制定国家档案法规标准、搭建档案学专业人才培养模式、指导档案服务外包行业发展等方面作出了突出贡献,推动了我国档案事业及档案学术研究的发展;同时各级档案学会以中国档案学会发展理念及方向为指引,指导本地行业系统、学术团体的档案科研学术工作,组织会员培训,整合地方行业系统档案人才资源,加强学术交流,提供档案服务外包企业备案。以中国档案学会为指导,各级各地档案学会健全、组织架构成熟、业务职能稳定、业务流程有序的档案社会组织体系逐渐形成。

2.2 档案学会、档案行业协会发展参差不齐

从整体发展历程来看,计划经济时代我国各行业学会主要分布于自然、社会科学领域,而大多数行业协会则是我国由计划经济向社会主义市场经济转型后成立的社会组织。^[18]发展周期长短客观造成了学会和协会在数量规模、职能设定、管理成熟度上存有差异,上述问题也表现在我国档案学会及行业协会的发展上,具体表现为:(1)数量规模上,40年来我国档案学会经历了成立、快速发展及稳步发展三个阶段。截至2021年3月,民政部和地方登记在册的档案学会有588个,包括中国档案学会,34个地方档案学会以及中国机械电子兵器船舶工业档案学会、中国核工业档案学会、中国艺术档案学会等专业系统档案学会。我国档案学会数量规模趋于稳定,而全国档案行业协会仅有17个^[19],且大多为市级行业协会,规模小、会员少,缺乏专职人员及固定的办公处所。

(2)与行政部门关系上,基于传统行政体制架构,档案学会主要由档案主管部门主导构建或由档案行政管理系统的专业部门转变而成,在发展规划与行政资源获取上具有天然的“便利性”。而档案行业协会主要由档案服务外包市场参与企业自发组建,与档案主管部门之间保持着身份上的“官民二重性”及体制依赖性,协调其与档案主管部门之间的政会关系是我国档案行业协会发展中的核心问题。(3)管理上,参考档案主管部门的组织制度,各级档案学会组织架构及制度较为完备,依照章程开展组织建设、定期举办理事会,定期汇报学会年度工作。而档案行业协会普遍缺乏稳定的资金支持,组织架构不全,理事会等常设机构运维不畅,缺乏配套更新的运维规范,

约束力小,执行力差,尚未实现真正的自建自理。

2.3 档案社会组织后期发展动力不足

总体来看,我国档案社会组织都面临着后期发展动力不足的问题,表现为:(1)档案社会组织总量呈递减趋势。其内在原因是我国社会组织成立门槛普遍提高。为了控制社团无序发展的局面,查处不法社团,规范社会团体的登记管理,1990年以来国务院先后发布关于整顿清理社会团体的文件(国办发〔1990〕32号文件)和《社会团体年度检查暂行办法》,并于1990年和1997年进行了两轮整顿,增加了社会组织组建的相关规定,客观上减缓了我国档案社会组织的递增速度。截至2020年初,民政部或地方登记正常运维的档案社会组织相比1981年减少近30%(150余家)。(2)档案社会组织会刊数量减少。会刊是档案社会组织科研成果汇集及交流的平台,会刊的数量增减侧面反映出档案社会组织管理成熟度及发展趋势。统计显示从20世纪80年代初我国省档案学会30余种档案刊物^[20]减至当前19种,档案社会组织会刊数量呈锐减趋势,其内在原因与档案主管部门支持经费减少有关,但也“折射”出档案学会等档案社会组织在新一轮体制改革中“无所适从”的尴尬境况。(3)学会活动数量较21世纪初有所减少。档案学会的常规活动包括学术交流、赴外交流考察、档案学优秀成果评选等,但通过对我国34个省、自治区、直辖市档案局(馆)门户及学会网站统计分析,仅有河南、黑龙江、湖南、江西、陕西、北京、上海等9个地区档案学会定期发布学会活动信息,大多数档案学会业务活动几乎停滞。

3 40年来我国档案主管部门与档案社会组织关系分析

40年来我国档案社会组织与档案主管部门之间保持一定程度的关联,具体概括为:初期对档案主管部门高度依附,中期分级双重管理,后期脱钩管理,寻求与档案主管部门之间平衡的发展关系,具体分析如下:

3.1 高度依附档案主管部门(1981—1987年)

其间政府对整个社会组织的管理经历了一个从无制可依到逐步加强制度建设,由消极到积极管理的过程。^[21]改革开放前我国社会组织管理主要依据的是《社会团体登记暂行办法》及《社会团体登记暂行办法实施细则》^[22],国务院下属的内务部和地方各级政府既是社会团体的登记机关也是管理机关。20

世纪60年代末期社会组织管理权转至财政、公安、卫生等部门,各部门均有权管理和审批社团,社会组织形成了多部门管理的状况。20世纪70年代末期尽管民政部成立,但社会组织管理权仍分散在政府各部门,采取政府业务对口部门管理对应社会组织的方式,履行社会组织审批审查及日常监管等职能。^[23]

基于上述背景,该时期档案学会作为档案社会组织的主要形式,其管理权和指导权较为分散,档案学会受档案主管部门及上级学会管理指导。如湖南、甘肃、浙江、河南等省档案学会作为省科学技术协会的组成部分,同时受省档案局、中国档案学会和省科学技术协会指导。^[24]该时期档案学会对档案主管部门的高度依附关系表现为:(1)职能设定上,学会创建旨在弥补档案主管部门的业务“短板”。以中国档案学会为例,由于国家机关机构人力物力有限,无法有效指导档案科研学术事业开展,经国家档案局批准后组建的中国档案学会,旨在适应党和政府档案工作需要,通过自上而下的建设活跃档案学术思想,推动档案事业发展。(2)管理人员设定上,学会管理者多由档案主管部门领导兼任。为加强对各级各类档案学会管理,学会主要机构领导职位由档案主管部门领导兼任。^[25](3)运维经费上,各级各类档案学会主要依靠当地档案主管部门,如省档案学会运维经费主要由省档案主管部门的国家档案事业经费支撑^[26],部分来自团体会费和个人会费或省社会科学联合会、科学技术协会等其他相关社团资助。

3.2 分级双重管理,与政府间联系弱化(1988—2012年)

改革开放之初,因对社会组织的管理经验不足,政府在简政放权,释放社会组织潜能中也存在如社会组织定性、社会组织管理模式选择、政会关系处理等系列问题。随着经济体制改革深入,我国行政体制改革也提上日程,针对上述问题,我国政府开始在组织制度上规范社会组织:(1)组织上,民政部成立了社会团体管理司作为社会组织统一登记管理机关。

(2)制度上,颁布了《社会团体管理条例》(以下简称“《条例》”),赋予了民政部门对社会组织登记、监督、处罚的职能,并于实践中完善该条例。(3)模式上,构建了社会组织双重分级管理模式,即社会组织由登记管理部门和业务主管单位双重分级管理。其中分级管理^[27]是指社会组织按照地域与级别相结合的办法,成立全国性或跨省、自治区、直辖市的、全市性或跨本市区县行政区域的,县范围内的社会组织,均须报请中央、市、县的有关业务主管部门审查

同意,并向民政部或民政局申请登记。当前经由民政部登记的我国档案社会组织包括中国档案学会、中国核工业档案学会、中国艺术档案学会和中国机电兵船工业档案学会,其余档案学会均在地方民政局登记。分级管理模式划分了档案社会组织活动领域,即同一行政区域不设业务范围相同或相似的档案社会组织。^[28]参照该原则,以中国档案学会为例,由中国档案学会成立省级分会,再由省级分会成立市级分会,形成了“一业一会”“一地一会”的管理模式。

双重管理原则是我国社会组织管理的核心原则,即社会组织接受登记机关和业务主管单位的双重管理,按照《条例》规定登记机关负责社会组织的监督检查处罚,业务主管部门指导社会组织日常业务。社会组织通过业务主管单位审核后才能在登记机关登记注册。依照上述原则,我国档案社会组织完成了系列调整改革,形成了受科学技术协会、档案主管部门双重管理的模式。以中国档案学会为例,20世纪80年代末中国档案学会加入中国科协并根据《条例》修改了《中国档案学会章程》,明确了其作为学术群众团体与中国科学技术协会的隶属关系;在实践中调整其与国家档案局关系,即由起初的挂靠国家档案局,业务活动及日常管理接受国家档案局指导,在档案局馆合并后调整为行政上受国家档案局、中央档案馆领导和管理。2004年中国档案学会根据《社会团体章程示范文本》重新修订了《中国档案学会章程》,进一步明确了其业务主管单位为中国科学技术协会,登记管理机关则为中华人民共和国民政部,挂靠在国家档案局,接受中国科协和民政部的业务指导和监督管理。参照中国档案学会,各省市档案学会采用类似做法,如贵州省档案学会挂靠贵州省档案局,接受业务主管单位贵州省科学技术协会、贵州省哲学社会科学联合会和中国档案学会的业务指导,登记管理机关则为贵州省民政厅。^[29]

21世纪初(2007年),随着我国行政体制改革的深入,政府对市场和社会干预逐渐减弱,激发了社会组织活力,国家社会的不平衡状态得到改观。^[30]于此背景下,档案社会组织与档案主管部门间的关系表现为接受档案主管部门管理,基于档案主管部门政策经费支持,档案学会承担部分档案主管部门让渡的服务职能,包括接受委托论证档案科技项目、科研成果鉴定、起草技术标准等基础业务管理服务,以及承接科技评估、职称评审、专业技术人员评聘、技术标准研制、项目评审、成果鉴定等档案主管部门委托职能。此外随着《关于社会团体开展经营性活动有关问题的

通知》《关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》等文件的出台,为减少档案社会组织对档案主管部门依赖,解决档案社会组织行政化倾向等问题提供了政策依据。

3.3 脱钩管理,寻求与档案主管部门平衡关系(2013年至今)

“一地一会”“双重分级管理”的档案社会组织模式在科学管控档案社会组织准入,保证其正确的政治方向上体现出一定优势,但也在一定程度上限制了我国档案社会组织的发展,表现为档案主管部门对档案社会组织入口监管过紧、过程监管松懈,政府干预随意等问题。^[31]加之推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织分开,减少对微观经济运行的干预等行政体制改革举措的深入,地方档案主管部门与档案社会组织脱钩改革纳入了“快车道”。自2000年起,广东、浙江、上海等地开始探索档案社会组织管理体制改革的对策,但初期由于改革动员层次不高且相关利益复杂,脱钩工作进程缓慢。

2013年以《国务院机构改革和职能转变方案》出台为契机,以“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”为目标,档案主管部门不断推进“授权”方式变革,将部分权力转移至档案社会组织,将以往自上而下的单向“管理”转向各方共同参与的“治理”,寻求档案主管部门与档案社会组织之间的权责平衡。具体举措包括:(1)放松双重管理模式,档案社会组织依登记注册成立。参照《国务院机构改革和职能转变方案》中四类社会组织可直接向民政部门申请登记成立的相关条款,档案社会组织如档案服务外包行业协会等可不经档案主管部门审查,在民政部门登记注册即可成立,该举措加速了档案社会组织的去行政化进程。(2)推进档案主管部门与档案社会组织脱钩。2015年依据国务院办公厅《行业协会商会与行政机关脱钩的总体方案》(以下简称“《总体方案》”)的要求任务和措施、主体和范围,档案主管部门与档案社会组织的脱钩改革进入实质性推进阶段^[32],如中国科协“行业协会商会脱钩试点工作座谈会”提出了包括档案学会在内的各有关学会脱钩试点配合工作。随后438家全国性社会组织参与,自2015到2018年已完成三批脱钩试点。其中各级各类档案学会依据《总体方案》实行“五分离”的举措与档案主管部门逐步脱钩:机构方面,取消与各省档案局的挂靠关系;职能方面,厘清与档案主管部门的职能,“剥离”学会现有行政职能;资产财务方面,单独建账,规范财产关系;人员管理方面,实现依章程自主选人用

人;党建外事方面,推进实现党建、外事、人力资源服务等事项与各省档案主管部门脱钩。

4 结 语

40年来,我国档案社会组织经历了档案学会成立、快速发展,档案学会及档案行业协会并存发展等阶段,受政治、社会、制度、自身发展等多元因素影响,不同阶段档案主管部门与档案社会组织之间的关系、管理模式存在差异。当前我国正处在社会转型关键期,档案主管部门对于档案社会组织管理体制不断改革的逻辑起点应为遵循秩序优先于活力的价值排序,既要培育发展又要规范管理,同时以从“行政主导”的解构转向“政治领导与合作共治并进”的重构为目标。^[33]

本文系国家社科基金面上项目“我国副省级市档案社会存管服务供给侧改革研究”(19BTQ100)的阶段性研究成果。

注 释 及 参 考 文 献

- [1] 注:社会组织有广义和狭义之分,广义上社会组织泛指社会中所有组织,包括政治、经济组织以及其他组织。狭义的社会组织是指由各级民政部门作为登记管理机关,纳入登记管理范围的社会团体、民办非企业单位、基金会等三类社会组织。本研究主要从狭义范畴探讨档案社会组织概念。
- [2] 胡燕. 拓展与深化——我国档案学会发展综述[J]. 档案学研究, 2012(5): 17-22.
- [3][20] 王琍琍. 我国档案学会的历史、现状及发展对策研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2010: 18-37, 13-14.
- [4] 陈艳红. 后机构改革时代我国档案学会发展的机遇与路径[J]. 档案学通讯, 2019(5): 104-105.
- [5] 黄俊林. 档案学会职能新见[J]. 档案学研究, 2004(4): 62-64.
- [6] 蓝岚. 谈中国档案学会与美国档案工作者协会的比较[J]. 兰台世界, 2010(24): 11, 58.
- [7] 吴玉珍. 新时期档案学会的地位、作用与革新[J]. 档案学研究, 1998(1): 76-77.
- [8] 苏长和. 中国模式与世界秩序[J]. 外交评论(外交学院学报), 2009(4): 21-31.
- [9] 各省、市、自治区和专业系统档案学会情况简介[J]. 档案学通讯, 1982(1): 71.
- [10] 裴桐. 中国档案学会第一届理事会工作报告[J]. 档案学

- 通讯, 1985(1): 5-9.
- [11] 中国科学技术协会自然科学专门学会组织通则[J]. 江苏电力, 1983(2): 57-62.
- [12] 太原市成立档案学会筹委会[J]. 山西档案, 1985(3): 33.
- [13] 中国档案学会章程[J]. 档案学研究, 1990(3): 16-19.
- [14] 巨屏. 第三次档案学优秀成果评奖活动在全省开展[J]. 山西档案, 1997(1): 44.
- [15] 李盛梅. 新中国社会治理模式的演变及启示[J]. 中共云南省委党校学报, 2017(2): 148-152.
- [16] 许智. 民营企业档案管理概论[M]. 武汉: 武汉出版社, 2003: 57-58.
- [17] 孙军. 我国档案企业数据与启示[J]. 档案管理, 2018(6): 47-50.
- [18] 陈建国. 学会和行业协会有异同与合作发展[J]. 科协论坛, 2005(1): 27-29.
- [19] 中国社会组织政务服务平台[EB/OL]. [2021-03-13]. <http://www.chinanpo.gov.cn/>.
- [21] 孙照红. 政府与社会关系70年: 回顾与前瞻——基于社会组织管理制度的分析[J]. 中共杭州市委党校学报, 2020(2): 56-61.
- [22][23][27] 姚华平. 国家与社会互动: 我国社会组织建设与管理的途径选择[D]. 武汉: 华中师范大学, 2010: 64, 64-65, 68.
- [24] 湖南省档案学会章程(试行稿)[J]. 湖南档案, 1981(1): 14-15.
- [25] 娄德生. 浙江省档案学会第二届理事会工作报告[J]. 浙江档案, 1989(1): 7-10.
- [26] 刘汝茂. 在省档案学会第三次会员代表大会上的工作报告[J]. 档案, 1988(6): 5-10, 18.
- [28] 柴一凡. 新时期社会组织立法路径研究[J]. 社会保障研究, 2020(3): 103-111.
- [29] 贵州省档案学会章程[J]. 贵州档案, 2003(4): 6-9.
- [30] 陈玉娟. 建国以来我国社会组织管理体制研究[D]. 北京: 中共中央党校, 2018: 76.
- [31] 郁建兴. 改革开放40年中国行业协会商会发展[J]. 行政论坛, 2018(6): 11-18.
- [32] 马庆钰. 行业协会商会脱钩改革急需解决的关键问题[J]. 行政管理改革, 2020(12): 36-42.
- [33] 马长俊. 解构与重构: 行业协会商会脱钩改革的政会关系变迁研究[J]. 行政管理改革, 2020(2): 78-87.