

回顾与展望： 档案治理现代化的十年探索(2014—2023)*

常大伟^{1,2} 黄轩宇¹ 段莹茹³

(1. 郑州大学信息管理学院, 河南郑州, 450001; 2. 郑州市区域档案工作发展战略研究中心, 河南郑州, 450001;

3. 中原关键金属实验室, 河南郑州, 450001)

摘要: 2014年以来,我国围绕档案治理现代化进行了积极探索,对档案治理的认识不断深入,档案治理体系日益完善、档案治理能力逐步提升、档案治理价值持续彰显。与此同时,随着政策调整、技术演进、需求转变和业务更新,档案治理的要素、治理的议题、治理的诉求和治理的方式都在不断变化,增加了档案治理现代化的难度,亟须从坚持规则主导与价值耦合、加强基层档案工作、丰富档案赋能场景、创新档案治理技术等方面推进档案治理现代化的发展。

关键词: 档案治理;档案治理体系;档案治理能力;档案治理方式

分类号: G279.2

Review and Prospect: A Decade of Exploration in Modernizing Archival Governance (2014—2023)

Chang Dawei^{1,2}, Huang Xuanyu¹, Duan Yingru³

(1. School of Information Management, Zhengzhou University, Zhengzhou, Henan 450001; 2. Zhengzhou Regional Archives Development Strategy Research Center, Zhengzhou, Henan 450001; 3. Zhongyuan Critical Metals Laboratory, Zhengzhou, Henan 450001)

Abstract: Since 2014, China has actively explored the proposition of archival governance modernization, the understanding of archival governance has continued to be deepened, the archival governance system has been increasingly improved, the archival governance capacity has been gradually enhanced, and the value of archival governance has continued to be manifested. At the same time, with policy adjustment, technology evolution, demand transformation and business renewal, the elements, issues, demands and ways of archival governance are constantly changing, increasing the difficulty of archival governance modernization, and it is urgent to promote the development of archival governance modernization from adhering to a rule-led direction and value coupling, strengthening grassroots archival undertakings, enriching archival empowerment scenarios, and innovating archival governance technologies.

Keywords: Archival Governance; Archival Governance System; Archival Governance Capacity; Archival Governance Style

2014年,国家档案局档案馆(室)司将“推进档案治理体系和治理能力现代化”作为其年度工作重点^[1],从政策和实践层面开启了档案治理现代化的新征程。此后至今,档案学界围绕档案治理的理论内涵、特征表现、价值意蕴、功能定位、发展策略等进行了理论探讨,基本构建起档案治理的理论框架,增强了档案治理问题的理论解释能力和资政服务水平;档案主管部门、各级各类档案馆以及其他档案业务部门,从档案法律规范建设、档案运行机制完善、档案信息化转型、档案业务能力和服务能力提升等方面推进了档案治理的实践发展。与此同时,新情况、新问题和新要求的不断涌现,对档案治理现代化提出了更高的要求,如新时期档案工作如何更好地融入并

服务中国式现代化战略,如何更好地彰显档案和档案工作的时代价值;数据治理现代化背景下,档案机构如何协调与数据管理部门的关系,如何利用数据治理的方法和技术推进档案资源管理转型等。面临新的形势和机遇,需要认真梳理档案治理现代化成绩与挑战,以便更好地明确档案治理现代化的未来进路。

1 档案治理现代化的主要成绩

十年来,我国围绕档案治理现代化建设这一新课题进行了积极探索,取得了较为显著的成绩,具体可以概括为四个方面。

1.1 档案治理认识不断深化

在档案治理现代化进程中,学界与业界围绕“档

案治理是什么、有何作用、如何发展”等问题进行了深入探讨,形成了一系列具有创新性和启发性的观点。其一,档案治理的认识视角更为多样。如基于社会善治视角将档案治理理解为对档案事务进行科学、规范管理以实现档案领域善治的活动^[2],基于制度建设视角认为档案治理的关键就是实现档案现代化^[3],基于社会参与视角认为多元主体参与是档案治理的核心要义^[4],基于利益分配视角认为档案治理的本质是明确档案治理主体之间的权利责任关系并满足其利益诉求^[5]。其二,档案治理的理念和模式更为开放。对档案治理主体的认识由单一转向多元,强调不同利益主体共同参与档案事务,主张协同推进档案事业持续向好发展。^[6]其三,档案治理的定位更高。2020年全国档案局长馆长会议提出“要统筹‘四个体系’建设”^[7],并将档案治理体系建设置于“四个体系”的首要位置,将档案治理体系视为“四个体系”的“基”和“纲”,具有全局性、关键性地位。^[8]

1.2 档案治理体系日益完善

档案治理体系是各种制度关系和运行机制的集合。当前我国档案制度体系、运行机制和组织架构不断健全,档案治理体系更为完善。在档案制度体系建设方面,新修订《档案法》及《档案行政处罚程序规定》《国家档案馆档案开放办法》《电子文件归档与电子档案管理规范》《电子档案单套管理一般要求》等系列配套制度的出台,进一步完善了我国的档案法律规范体系,为档案治理现代化提供了强有力的制度保障;在档案运行机制优化方面,党和国家机构改革对档案行政职能与档案保管职能作了调整划分,改变了“局馆合一”“政事不分”的局面,从而形成了既分工又协作的档案管理体制机制。此外,社会力量融入档案治理体系的程度更为深入,特别是新修订《档案法》关于“国家鼓励社会力量参与和支持档案事业的发展”的规定以及《“十四五”全国档案事业发展规划》(以下简称《规划》)“坚持档案工作为了人民、依靠人民”的原则^[9],为打造参与型、开放型档案治理体系提供了强力支持。

1.3 档案治理能力逐步提升

档案治理能力是档案治理主体应用各种治理资源实现档案治理目标的能力,包括档案制度能力、档案公共服务能力、档案业务能力、档案统筹与组织能力、档案社会参与能力、档案监督与管理能力、档案回应能力等。^[10]首先,随着档案制度的不断完善以及档案制度执行、制度适用和制度监督的加强,相信制度、依靠制度、运用制度的氛围已经形成,相关档案治理

主体进行档案制度建设以及依靠档案制度进行统筹规划、组织管理和监督检查的能力不断提升。其次,在新兴信息技术以及档案开放利用的推动下,档案公共服务的平台更高效、方式更便捷、内容更丰富,极大提高了回应档案社会需求、开展档案公共服务的能力。再次,在档案信息化转型和档案人才队伍建设的促进下,档案管理的信息化、科学化和规范化程度不断提升,档案业务能力和档案管理能力得到强化。最后,随着社会力量参与档案事务的范围、方式和救济渠道不断拓展,社会力量参与档案事务的形式不再局限于档案志愿服务、档案外包服务等传统形式,在档案资源建设、档案资源开发中的融入程度得到一定提升,档案社会参与能力建设迈上新台阶。

1.4 档案治理价值持续彰显

档案治理现代化是一个价值导向调整优先于治理技术革新的过程。当前档案治理的核心价值仍然体现为“为党管档、为国守史、为民服务”。^[11]党的十八大以来,档案事业以治理现代化为抓手,为党和国家事业发展作出了积极贡献,取得了十大成就:一是围绕国家发展战略,档案事业发展方向更加明确;二是推进档案机构改革和职能调整优化,档案工作体制机制更加完善;三是全面推进“四个体系”建设,建设档案强国的思路更加清晰;四是坚持依法治理,依法管档治档效能更加凸显;五是全面记录留存新时代奋斗历史,档案资源的质量和结构更加优化;六是用好用活红色档案资源,服务热点、重点问题更加有力有效;七是推进档案信息化建设,档案工作转型成效更加显现;八是深化国际交流与合作,档案工作在服务国家对外战略中的作用更加突出;九是加强档案基础建设,档案保管和服务能力更加现代化;十是推进档案人才队伍建设,档案事业发展的人才支撑更加坚实。^[12]

2 档案治理现代化的现实挑战

档案治理现代化是一个不断发展、不断变革的过程。随着政策调整、技术演进、需求转变和业务更新,档案治理的要素、治理的议题、治理的诉求和治理的方式都在不断变化,增加了档案治理现代化的难度。

2.1 档案治理要素叠加,治理风险性增大

从治理生态系统的角度来看,档案治理是由治理主体、治理对象及其所处的内外部环境构成的,是一个具有竞合并存、开放协同、共生演化、价值共创特点和档案政策信息传递、档案治理资源汇聚、档案利益诉求整合、档案价值共享功能的动态网络系统。在需求拉动、政策牵引、技术驱动等外在动力的助推下,

档案治理生态系统正由以档案形成者、保管者和利用者为核心的链式管理结构,转变为涉及更多利益相关者,以及更多区域、更多环节、更多内容的社会化网络结构。在此过程中,档案治理的要素更为多样和复杂,具体表现为档案治理主体日益多元、档案治理对象逐渐扩大、治理目标更为开放、治理内容不断拓展、治理机制加速法治化、治理过程互动性不断增强、治理工具愈发制度化和科技化。^[13]档案治理要素叠加,加大了统筹协调、组织管理和调度应用的难度,进而影响整个档案治理生态系统的稳定运行。例如,档案治理主体和治理目标的多元化,加剧了档案治理发展诉求整合、发展利益共享的难度以及发展方向、发展目标的分歧,增加了档案治理进行战略规划、组织协同、资源整合的风险;档案治理对象的扩大化,使得档案治理的内容从载体保管和信息管理发展为数据管护和数据生态维护、档案治理的空间从物理空间拓展到数字空间和文化空间,增加了档案治理进行内容组织、技术应用和安全管理风险。如此种种,使得档案治理的风险进一步从传统的管理风险、技术风险、安全风险演进为权利分配风险、利益整合风险、制度运行风险、治理生态失衡风险。

2.2 档案治理议题扩展,治理复杂性增加

随着档案治理实践和理论研究的深入,档案治理呈现出几个主要的发展方向:其一,档案治理的社会化问题,即从多元主体参与和权力结构重塑的角度来探讨档案事业的社会化发展,如相关学者指出“随着生产方式、分配方式、权力关系、社会结构的深刻变迁,档案资源结构开始突破二元对立的束缚转而朝着多元共存的方向发展”^[14],使得档案管理的理念、实践和策略都在发生重大转变。其二,档案治理的制度化 and 规范化问题,即从档案行政管理转型的角度认识档案治理现代化,如相关观点认为“法律在国家治理中起着主导作用,档案治理作为国家治理现代化战略在档案领域的自然延伸,同样需要在法治轨道上加以推进”^[15]。其三,基于档案的治理问题,即借由档案的凭证价值、司法价值、行政价值、文化价值等,探讨档案和档案工作服务国家治理、政府治理、社会治理、文化治理及相关具体领域治理的问题,如以档案和档案工作服务中国式现代化战略、促进责任政府和透明政府建设、强化意识形态宣传和政治价值认同等。在此背景下,档案治理议题也从档案事业宏观管理领域进一步扩展到档案文化治理、档案数据治理、档案权力治理、档案服务治理、档案安全治理以及档案赋能、档案赋权、档案智治等中微观实践层面。档案治理议

题的扩展说明对档案治理内涵和价值的认识日益深化,也反映出档案治理的实践取向、赋能方式和作用领域都在发生新的转变,在一定程度上增加了档案治理的复杂性和挑战性。

2.3 档案治理诉求多元,治理共识性不足

档案治理的本质就是在明确档案治理主体利益和权责关系的基础上,不断地满足其利益诉求。^[16]档案治理主体的多元性决定了档案治理诉求的多样化和差异化。从国家角度来看,档案治理要服从和服务于中国式现代化的整体目标,体现国家发展的战略意图和根本要求,并以档案和档案工作增进国家认同、促进民族团结、维护国家利益以及增强道路自信、理论自信、制度自信;从政府角度来看,档案治理应从加强公共服务、推进档案开放、推进信息化转型等方面融入服务型政府和数字政府建设,以档案工作助力现代政府建设;从社会和公众角度来看,档案治理应致力于共享型档案权力结构和开放型档案治理格局的建构,以档案治理现代化带动档案事业的社会化发展;从档案机构角度来看,档案治理的重点应是通过体制机制的优化和业务关系的理顺,赋能档案主管部门、档案保管机构和档案业务部门,以便更好地使其能够履行监管职能、提升服务能力、加强业务工作。^[17]整体来看,多元档案治理主体在促进档案事业发展和获取档案价值这一根本目标上较为趋同,但是围绕档案收集范围、档案开放时限、档案利用要求等具体内容又存在较大差异。也就是说,社会治理背景下档案制度面临的主要矛盾,已经由传统的档案制度逻辑中首要关注权利分配的问题转变为首要关注档案权利生产的问题^[18],意味着不同档案治理主体利益诉求的博弈将是一个长期的过程,将在一定程度上消解档案治理共识并阻碍档案治理资源的整合进程。

2.4 档案治理方式固化,治理有效性偏低

“工欲善其事,必先利其器。”档案治理方式的选择与优化对档案治理现代化有着重要影响。档案治理方式是档案治理过程中所采用的技术、策略和方法的集合,主要包括行政方式(如行政执法、行政监督检查等)、法治方式(如法律规制、法制监督等)、市场化方式(如合同外包、公私合作伙伴关系、经济补助等)、社会化方式(如档案志愿服务、资助捐赠、听证会等)。^[19]档案治理方式的优化与创新,对档案治理体系的巩固、档案治理效能的提升和档案治理目标的达成有着重要的工具价值。从档案治理实践来看,档案治理主体在治理方式选择上仍然较为保守和滞后。以《规划》中档案治理方式的选择为例,规制性档案

治理工具(如政策规划、组织管理、制度建设)的应用比例高达76.11%,而社会性、文化性、经济性、信息技术性档案治理工具的应用比例仅为23.89%。^[20]这说明现阶段档案治理主体仍然过于强调行政、法律等硬性治理方式,对社会参与、多元互动、价值共创、技术赋能等角度下档案治理所要求的柔性治理、整体性治理、参与式治理、技术性治理等治理方式的关注尚显不足。随着档案治理对象多元化、治理内容拓展化、治理工具科技化发展趋势的深化,档案治理方式的选择和应用面临更高要求,亟须转变档案治理理念并改变过度使用硬性治理手段的倾向,不断拓展社会性、文化性、经济性治理工具在档案治理中的应用范围。

3 档案治理现代化的发展方向

以档案治理现代化助力档案事业高质量发展,已经成为学界和业界的基本共识。为了有效应对档案治理面临的多重挑战,更好地适应档案事业发展的新要求和新机遇,还需从坚持规则主导与价值耦合、加强基层档案工作、丰富档案赋能场景、创新档案治理技术等方面推进档案治理现代化。

3.1 坚持规则主导与价值耦合,优化档案治理生态

当前,档案事业发展还存在机制不顺畅、制度不完善、发展不平衡、服务不充分等问题^[21],致使档案治理生态失衡、治理效能偏低,削弱了档案和档案工作服务国家治理现代化的能力。为了形成法治化、民主化、高效化、有序化的档案治理格局,亟须在构建档案治理诉求表达、利益协调和互动合作机制的基础上,理顺档案治理主体的关系,实现各主体、各环节在统一的制度框架内有效运作。^[22]这就要求立足档案治理生态优化的宏观视角,在档案治理过程中坚持规则主导与价值耦合的治理思路。具体来讲,档案治理中的规则主导是指在构建和落实档案责任制度、档案参与制度、档案监管制度、档案救济制度等基础上,维护档案制度权威、促进档案制度实施、发挥档案制度功能,进而促进档案工作的依法治理和规范运行;档案治理中的价值耦合是指在综合考虑不同档案治理主体利益诉求和价值取向的前提下,以开放治理的理念统筹国家利益、社会利益和个人利益的关系,真正落实“以人民为中心”的发展思想和“为党管档、为国守史、为民服务”的职责要求。

3.2 加强基层档案工作,夯实档案治理基础

基础不牢,地动山摇。基层档案工作是档案治理的基础,但是由于多方面的原因,市县级档案局馆及以下档案业务部门还面临着诸多挑战和问题,如市县

两级档案局人员配备不足,正常履职受限;档案馆隶属关系复杂,局馆职责定位不清晰、协同困难;档案馆工作人员身份混编、职级待遇不高、专业素质偏低;档案局馆人员抽调现象较为普遍,档案工作队伍不稳定等。^[23]为了进一步夯实档案治理基础,需要从四个方面加强基层档案工作。其一,理清基层档案局馆的职责定位,通过基层档案局馆工作联席会议、业务沟通交流会等方式,加强基层档案局馆的协同关系;其二,强化基层档案工作的人员配置,根据基层档案工作实际状况加强相关人员的专业技能培训和能力提升,确保基层档案工作既要“有人管、有人干”,也要“管得住、干的好”;其三,保障基层档案工作的经费支持,按照《档案法》等要求在地方经济社会发展规划和单位发展预算中列入档案工作经费,确保基层档案工作能够有效运转;其四,改善基层档案工作的设施和设备条件,根据档案业务需要适时增加相关软硬件的采购和应用,提升基层档案工作的现代化水平。

3.3 丰富档案赋能场景,拓展档案治理空间

以档案或档案工作为媒介,赋予某一主体或行为新潜力、新动能的过程就是档案赋能。从现有实践来看,档案赋能已经取得一定成效,如陆国强在2022年全国档案局长馆长会议上指出,档案部门利用红色档案资源组织开展了一系列档案展览展示活动,全力服务庆祝建党百年和党史学习教育,取得了良好政治效果和社会效果。^[24]为了进一步提升档案治理的效果,需要立足档案工作的基础性、支撑性和服务性特征,从档案赋能社会治理、政治认同、文化自信、对外战略等方面拓展档案治理空间。具体来讲,在档案赋能社会治理方面,通过展览陈列、新媒体传播、编研出版等方式,为法治国家建设、公共服务体系建设、社会公平正义实现、国家记忆保护和传承等服务^[25];在档案赋能政治认同方面,通过发掘和弘扬红色档案蕴含的红色文化、红色记忆和红色基因,增强社会各界对中国共产党奋斗历程和执政合法性的情感认同、价值认同与制度认同;在档案赋能文化自信方面,可以凭借档案独特的遗产价值和文化价值,更好地宣扬传统文化、培育时代新风、繁荣社会主义先进文化;在档案赋能对外战略方面,发挥档案在故事还原、文化传播、价值宣传和促进国际话语传播、巩固国际话语权方面的原生性优势,更好地表达自身主张、维护国家利益。

3.4 创新档案治理技术,促进档案智慧治理

信息技术在拓展档案管理对象、重塑档案业务生态、变革档案治理模式、促进档案数据化转型的同时,

也加剧了档案治理活动的复杂性以及技术赋能的紧迫性。智慧治理强调的是信息技术对于治理的赋能作用,即通过技术这一外源性要素对原有的组织模式、运行机制、管理方法等进行重塑和提升,能够使治理更加高效、更加透明、更加顺畅。档案智慧治理是档案治理主体通过广泛运用数字技术,以技术赋能档案行政管理、档案业务操作、档案服务利用、档案协商共治等具体领域,实现精准治理和高效分治的过程。^[26]例如,在档案监督管理方面,可以将监管信息感知、集成与处理技术应用于档案在线监管领域,实现数据驱动的档案智慧监管;在档案数据治理方面,借助人工智能、深度学习、文本挖掘等技术,建构档案鉴定智能模型,对档案价值进行智能化分析和鉴定;在档案信息传播方面,应用媒介融合技术、需求分析与智能推送技术等对档案信息传播的需求、对象和策略进行集成处理,推进档案信息传播的智慧化转型。

4 结 语

随着档案治理实践的深入发展,如何在新的政策和技术环境下进一步提升档案治理效能,成为一个值得关注的问题。国家治理现代化语境下的档案治理效能,是多元治理主体围绕治理现代化目标所进行的制度改革的有效性及其取得的治理效益的综合反映。以过程为导向的档案治理效能是一组正向价值状态的治理过程,受国家治理现代化的历史阶段和目标任务等因素影响的变动性结果。^[27]提升档案治理效能,对释放档案治理价值和彰显档案治理功能有着积极作用。从档案治理生态系统的角度来看,档案治理效能提升与档案治理场域、档案治理环境、档案治理结构、档案治理工具等密切相关。因此,可以从改造档案治理场域、完善档案治理环境、优化档案治理结构、整合档案治理资源、回应档案治理诉求等方面探讨档案治理效能提升的策略。④

*本文系国家社科基金一般项目“档案治理生态系统优化及治理效能提升研究”(项目编号:22BTQ108)阶段性研究成果。

注释与参考文献

[1] 孙钢.推进档案治理体系和治理能力现代化——2014年国家档案局档案馆(室)司工作重点[J].中国档案,2014(1):35.

[2] 晏秦.论档案治理的内涵、特征和功能[J].档案管理,2017(4):4-7.

[3] 常大伟,李宗富.我国档案治理研究的现状与展望[J].档案建设,2020(9):6-10.

[4] 李孟秋.整合视角下多元主体参与档案治理的机制与路径[J].档案学通讯,2021(2):12-19.

[5][16] 陈忠海,宋晶晶.档案治理:理论根基、现实依据与研究难点[J].档案学研究,2018(2):28-32.

[6][26] 嘎拉森,徐拥军.档案治理体系的构成要素与实现路径[J].档案学通讯,2022(6):61-69.

[7] 陆国强.推动档案事业在高质量发展轨道上迈出坚实步伐——在2020年全国档案局长馆长会议上的报告[J].中国档案,2021(1):19-25.

[8] 徐拥军,龙家庆.加快档案治理体系建设 推动档案事业高质量发展[J].中国档案,2022(1):30-31.

[9][21] 中办国办印发《“十四五”全国档案事业发展规划》[EB/OL]. [2023-04-20]. <https://www.saac.gov.cn/daj/yaow/202106/899650c1b1ec4c0e9ad3c2ca7310eca4.shtml>.

[10][17] 常大伟.国家治理现代化视阈下我国档案治理能力建设研究[D].武汉:武汉大学,2019:112.

[11] 徐拥军,熊文景.档案治理现代化:理论内涵、价值追求和实践路径[J].档案学研究,2019(6):12-18.

[12] 陆国强.新时代档案事业发展取得历史性成就[J].中国档案,2022(10):19-21.

[13] 李宗富,杨莹莹.新修订档案法中档案治理的理念呈现与要素分析[J].浙江档案,2020(12):12-15.

[14] 加小双.论档案资源结构的历史性变化[J].档案学通讯,2019(2):105-108.

[15] 常大伟.档案治理法治化的核心要义与未来走向[J].中国档案,2022(9):26-27.

[18] 陆阳.“权利分配”走向“权利生产”:社会治理视角下档案制度的创新逻辑[J].档案学通讯,2018(3):33-38.

[19] 金波,晏秦.从档案管理走向档案治理[J].档案学研究,2019(1):46-55.

[20] 常大伟,黄轩宇,吴若彤.档案治理工具的选择偏好与优化策略研究[J].档案建设,2023(4):23-27.

[22] 常大伟.档案治理的内涵解析与理论框架构建[J].档案学研究,2018(5):14-18.

[23] 牟美娟,辛丽红.机构改革后基层档案工作面临的挑战与对策[J].中国档案,2021(11):34-35.

[24] 陆国强.深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神 全面提高档案工作质量和服务水平——在全国档案局长馆长会议上的报告[J].中国档案,2022(3):10-15.

[25] 马仁杰.我国档案工作赋能社会治理的理论逻辑与实践逻辑[J].档案学通讯,2022(4):105-107.

[27] 王英玮,戴柏清.制度创新视角下档案治理效能提升路径探析[J].档案学通讯,2022(4):17-25.