

本书的出版得到了北京联合大学  
重点建设学科、骨干专业、优秀教学团队培育项目的资助

# 北京档案信息资源管理 理论与实践新探

孙爱萍 主编

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

北京档案信息资源管理理论与实践新探/孙爱萍主编. —上海: 上海世界图书出版公司, 2010.6

ISBN 978-7-5100-2480-1

I. ①北… II. ①孙… III. ①档案工作—信息管理—研究—北京市 IV. ①G279.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 136168 号

北京档案信息资源管理理论与实践新探  
孙爱萍 主编

---

出版发行

上海市广中路 88 号

邮政编码 200083

南京展望文化发展有限公司排版

上海竟成印刷有限公司印刷

如发现印刷质量问题, 请与印刷厂联系

(质检科电话: 021-55391771)

各地新华书店经销

---

开本: 787×1092 1/16 印张: 13 字数: 300 000

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-2480-1/G·192

定价: 35.00 元

<http://www.wpcsh.com.cn>

<http://www.wpcsh.com>

# 目 录

|                                       |        |
|---------------------------------------|--------|
| 1 非国有档案资源的构建与管理研究 .....               | ( 1 )  |
| 1.1 总论 .....                          | ( 1 )  |
| 1.1.1 前言 .....                        | ( 1 )  |
| 1.1.2 课题研究背景 .....                    | ( 2 )  |
| 1.1.3 中外非国有档案相关问题研究概况 .....           | ( 5 )  |
| 1.2 “非国有档案”概念界定及其构成分析 .....           | ( 7 )  |
| 1.2.1 “非国有档案”概念界定 .....               | ( 8 )  |
| 1.2.2 “非国有档案”构成及范围分析 .....            | ( 12 ) |
| 1.2.3 非国有档案与私人档案等概念的区分与比较 .....       | ( 15 ) |
| 1.3 国家对非国有档案的管理规定和非国有档案管理现状 .....     | ( 16 ) |
| 1.3.1 国家对非国有档案的管理规定 .....             | ( 16 ) |
| 1.3.2 非国有档案的管理现状 .....                | ( 20 ) |
| 1.4 我国非国有档案资源构建及管理中存在的主要问题及原因分析 ..... | ( 29 ) |
| 1.4.1 主要问题 .....                      | ( 29 ) |
| 1.4.2 主要原因分析 .....                    | ( 32 ) |
| 1.5 非国有档案管理体系的建设及实施 .....             | ( 35 ) |
| 1.5.1 完善法律体系,依法实施监管 .....             | ( 35 ) |
| 1.5.2 构建非国有档案资源,建立非国有档案备案登记制度 .....   | ( 39 ) |
| 1.5.3 监管与服务结合,创新非国有档案服务机制 .....       | ( 42 ) |
| 1.5.4 倡导自律,规范非国有档案管理 .....            | ( 45 ) |
| 参考文献 .....                            | ( 47 ) |
| 附录 1 .....                            | ( 49 ) |
| 附录 2 .....                            | ( 52 ) |

|                                          |        |
|------------------------------------------|--------|
| <b>2 首都科技条件平台建设中科技档案资源的构建与开发研究</b> ..... | ( 54 ) |
| 2.1 首都科技条件平台概述 .....                     | ( 54 ) |
| 2.1.1 平台的指导思想、目标与原则 .....                | ( 54 ) |
| 2.1.2 平台的任务 .....                        | ( 55 ) |
| 2.1.3 平台建设现状 .....                       | ( 56 ) |
| 2.1.4 平台与科技档案资源建设的关系 .....               | ( 57 ) |
| 2.2 当前科技档案资源建设中存在的问题及分析 .....            | ( 58 ) |
| 2.2.1 科技档案资源建设中存在的问题 .....               | ( 58 ) |
| 2.2.2 科技档案资源建设中存在问题的原因分析 .....           | ( 61 ) |
| 2.3 加强科技档案资源构建与开发的对策研究 .....             | ( 65 ) |
| 2.3.1 强化科技档案资源建设的政府职能 .....              | ( 65 ) |
| 2.3.2 完善政策、法规调控,创建科技档案资源建设新秩序 .....      | ( 67 ) |
| 2.3.3 整合存量,规划增量,搞好资源建设 .....             | ( 69 ) |
| 2.3.4 建立管理与开发共享的技术平台 .....               | ( 71 ) |
| 2.4 结论 .....                             | ( 74 ) |
| 参考文献 .....                               | ( 75 ) |
| <b>3 北京市政府电子化服务绩效评估框架的构建</b> .....       | ( 76 ) |
| 3.1 北京市政府电子化服务的制度环境 .....                | ( 76 ) |
| 3.1.1 行政许可法 .....                        | ( 77 ) |
| 3.1.2 信息公开法 .....                        | ( 78 ) |
| 3.1.3 电子政务法规规章的建设内容 .....                | ( 78 ) |
| 3.2 北京市政府电子化服务的建设框架 .....                | ( 78 ) |
| 3.3 北京市政府电子化服务的系统环境 .....                | ( 80 ) |
| 3.3.1 北京市 GES 的内网系统 .....                | ( 80 ) |
| 3.3.2 北京市 GES 的外网系统 .....                | ( 80 ) |
| 3.3.3 北京市政府决策督察系统 .....                  | ( 82 ) |
| 3.4 政府电子化服务绩效评估框架的构建理念 .....             | ( 82 ) |
| 3.4.1 公民主权原则 .....                       | ( 82 ) |
| 3.4.2 政治公平原则 .....                       | ( 83 ) |
| 3.4.3 顾客满意度原则 .....                      | ( 84 ) |

---

|                                   |               |
|-----------------------------------|---------------|
| 3.5 政府电子化服务绩效评估框架的构建 .....        | ( 85 )        |
| 参考文献 .....                        | ( 88 )        |
| <b>4 北京地区档案灾害防治问题研究 .....</b>     | <b>( 89 )</b> |
| 4.1 北京地区档案灾害风险 .....              | ( 89 )        |
| 4.1.1 北京地区档案灾害风险的影响因素 .....       | ( 90 )        |
| 4.1.2 北京地区主要档案灾害风险 .....          | ( 92 )        |
| 4.2 北京地区档案灾害防治现状 .....            | (100)         |
| 4.2.1 北京地区档案馆地震灾害防治现状 .....       | (100)         |
| 4.2.2 北京地区档案馆水灾防治现状 .....         | (102)         |
| 4.2.3 北京地区档案馆火灾防治现状 .....         | (103)         |
| 4.3 北京地区档案灾害防治工作中存在的问题 .....      | (108)         |
| 4.3.1 北京地区档案馆地震灾害防治工作中存在的问题 ..... | (109)         |
| 4.3.2 北京地区档案馆水灾防治工作中存在的问题 .....   | (111)         |
| 4.3.3 北京地区档案馆火灾防治工作中存在的问题 .....   | (112)         |
| 4.4 北京地区档案灾害防治问题对策 .....          | (114)         |
| 4.4.1 北京地区档案馆地震灾害防治对策 .....       | (114)         |
| 4.4.2 北京地区档案馆水灾防治对策 .....         | (117)         |
| 4.4.3 北京地区档案馆火灾防治对策 .....         | (118)         |
| 4.5 结论 .....                      | (120)         |
| 参考文献 .....                        | (121)         |
| <b>5 论数字资源的战略价值 .....</b>         | <b>(123)</b>  |
| 5.1 信息资源在信息社会已经成为战略资源 .....       | (123)         |
| 5.1.1 信息资源已经成为重要的战略资源 .....       | (123)         |
| 5.1.2 信息资源在经济社会发展中的作用 .....       | (124)         |
| 5.1.3 各国信息资源政策 .....              | (125)         |
| 5.2 数字资源逐步成为国家信息资源的主体 .....       | (127)         |
| 5.2.1 数字资源的生成方式及其优势 .....         | (127)         |
| 5.2.2 数字资源对人类社会生活的影响 .....        | (128)         |
| 5.2.3 数字资源已经成为社会信息资源的主要组成部分 ..... | (131)         |

|                                                          |              |
|----------------------------------------------------------|--------------|
| 5.3 结论 .....                                             | (132)        |
| 参考文献 .....                                               | (134)        |
| <b>6 规范物业档案管理 提升物业服务质量 .....</b>                         | <b>(135)</b> |
| 6.1 规范物业档案管理的必要性 .....                                   | (135)        |
| 6.1.1 要提高物业企业综合管理水平离不开物业档案的规范化管理 .....                   | (137)        |
| 6.1.2 物业文件与档案是明确业主与服务提供者权利、义务的依据,对于创建和谐<br>社会有直接作用 ..... | (138)        |
| 6.1.3 物业档案是开展物业延伸服务不可或缺的基础条件 .....                       | (139)        |
| 6.2 物业档案的构成与物业档案管理工作的行业特点 .....                          | (140)        |
| 6.2.1 物业档案的构成 .....                                      | (140)        |
| 6.2.2 物业档案管理的行业特点 .....                                  | (141)        |
| 6.3 物业档案规范化管理的基本要求和实施方法 .....                            | (144)        |
| 6.3.1 要规范物业档案管理,首先要建立物业档案管理制度和规范,并明确物业<br>档案管理人的职责 ..... | (144)        |
| 6.3.2 做好物业文件的形成和归档,是物业档案管理的起点,也是最重要的基础工作<br>.....        | (145)        |
| 6.3.3 突出行业特点,将管理重心放在物业管理专门档案上;同时,完善一户一档的<br>管理形态 .....   | (146)        |
| 6.3.4 以物业管理前期介入为契机,打好物业档案基础;并将动态管理落到实处<br>.....          | (147)        |
| 6.3.5 宣传物业档案对业主的开放性,方便业主对档案的利用,主动公示重要的<br>公共性档案信息 .....  | (148)        |
| 6.3.6 最大限度地利用物业档案中的信息,迎合住户的服务需求,因地制宜地开展<br>物业延伸服务 .....  | (150)        |
| 6.4 结论 .....                                             | (150)        |
| 参考文献 .....                                               | (151)        |
| <b>7 基于中国第二历史档案馆和北京市档案馆馆藏的民国公文书式研究 .....</b>             | <b>(152)</b> |
| 7.1 民国“公文书式”考辨 .....                                     | (152)        |
| 7.1.1 “公文书式”词意辨析 .....                                   | (153)        |

---

|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| 7.1.2 民国时期“公文程式令(或规则、条例)”的性质 .....         | (154) |
| 7.2 中国第二历史档案馆和北京市档案馆馆藏民国时期公文程式基本情况介绍 ..... | (155) |
| 7.2.1 中国第二历史档案馆馆藏民国时期公文程式基本情况及价值分析 .....   | (155) |
| 7.2.2 北京市档案馆馆藏民国时期公文程式基本情况及价值分析 .....      | (158) |
| 7.3 民国时期公文文种演变情况及分析评价 .....                | (162) |
| 7.3.1 民国时期公文文种演变概况 .....                   | (162) |
| 7.3.2 民国时期公文文种变化的原因分析 .....                | (174) |
| 7.3.3 对民国时期公文文种变化的评价 .....                 | (176) |
| 7.4 民国时期公文格式演变情况及分析评价 .....                | (180) |
| 7.4.1 民国公文格式演变情况 .....                     | (180) |
| 7.4.2 公文格式演变原因分析 .....                     | (191) |
| 7.4.3 对民国时期公文格式演变的评价 .....                 | (194) |
| 7.5 结论 .....                               | (198) |
| 参考文献 .....                                 | (199) |





# 1 非国有档案资源的构建与管理研究

孙爱萍 沈 蕾 徐 云 张 敏 潘世萍

## 1.1 总 论

### 1.1.1 前言

“档案构成国家和社会的记忆,形成国家和社会的认同,是信息社会的基础”。<sup>①</sup> 档案与国家、社会的发展息息相关,它反映了国家和社会的发展脉络和发展水平。非国有档案是在社会各项活动中产生,它是国家和社会记忆的一部分,它在传承文化,为人们提供根源感、身份感、地方感和集体记忆方面发挥着重要作用,因此,它在国家档案资源的构建与管理中是不可或缺的。

本课题组认为,非国有档案是指非国有经济组织、民间组织及个人产生或合法获得的,享有直接支配和排他权利的档案。具有保存价值的非国有档案资源的构成范围应该是由非国有经济组织、民间组织及个人产生或合法获得的、享有直接支配和排他权利的、具有国家和社会保存价值的档案总和。本课题所讨论的是具有保存价值的非国有档案资源,主要是指具有国家和社会保存价值的非国有档案资源,其原因基于三点,一是根据《中华人民共和国档案法》第二条规定:“本法所称的档案,是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。”从这一条中可以看出《档案法》对由国家管理的档案的范围作了规定,具有保存价值的非国有档案应在国家管理的档案范围以内;二是“资源”这个概念来源于经济学,它强调的是有用性,非国有档案资源同样强调的是有用性,这种有用性不仅是指对档案形成者自身具有凭证和参考价值,由于其是在社会活动中产生,因而对国家、社会、他人也具有参考价值;三是当代档案价值鉴定理论也强调档案价值为社会自身价值的反映,非国有档案由于其本身的民间特性,更加突出强调其社会价值。

综上所述,本课题组所研究的范围是具有保存价值的非国有档案资源,主要是指对国家和社会具有保存价值的非国有档案资源,而不是全部非国有档案资源。

然而,我国对非国有档案问题的关注与研究是从20世纪80年代末开始,它是伴随着我国经济体制和政治体制改革的不断深入,所有制形式的多元格局的逐渐确立,社会民主思想、档案意

---

<sup>①</sup> 摘自:国际档案理事会网站主页, <http://www.ica.org>。

识的不断加强而逐渐进入到学界对档案工作实践的研究视野中的。在我国的社会经济发展过程中,各阶层人民参与国家和社会的各项活动日益踊跃,他们在国家和社会中的主体地位不断提升,在国家和社会的各项事业中的贡献力不断增大,因而与之相伴生的各项社会活动中产生的档案信息的数量不断增加,而且其内容丰富多彩,与国有档案可以相互补充,相互印证,不可替代,是国家档案财富的重要组成部分,可以认为,国有档案资源与非国有档案资源共同构成国家档案资源。

目前,虽然各省市已经陆续出台了一些管理非国有档案的条例,为推进各地方非国有档案资源的构建和管理起到了积极的意义,而且业界也就非国有档案的概念、非国有档案管理问题、非国有档案管理涉及的法规等方面问题展开了较深入的讨论,但非国有档案资源在国家层面的整体规划和构建与管理中的法律规定、制度建设等方面却存在许多空白点,这将导致非国有档案财富的流失与管理上的失控,非国有档案资源的构建与管理问题已迫在眉睫。

非国有档案资源与国有档案资源不同,前者的所有权属于非国有档案产生者或合法获得者自己所有,后者的所有权属于国家所有。2007年3月颁布的《中华人民共和国物权法》中第四条规定:“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。”从中可以看出,档案作为一种特殊财产,它属于不同的所有权人,但无论是国家、集体、社会团体、私人的财产都受法律保护,任何单位和个人不得侵犯,充分体现了法律的平等保护原则,对不同所有制性质的物权,给予同样的法律地位,赋予同样的法律效力,适用同样的法律规则。同时,在《物权法》中不仅明文规定对公民私有财产的平等保护,而且也明文规定了公民合法私有财产不受侵犯。因此,在确立国家档案资源的保护上,无论是国有,还是非国有都具有同等的保护权,如果国家对非国有档案资源缺少整体规划,缺少法律上、制度上、管理上的保护,其结果是国家档案资源的流失,最终会导致无法弥补的严重损失。

此外,《物权法》第三十九条规定:“所有权人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”充分体现了物权的排他性,体现了划分公权力与私权力的界限。公权力和私权力的界限在什么地方?就在物权的“排他性”,靠物权所具有的排他性,限制公权力的滥用,即《物权法》确立了公民的基本财产权,事实上就为依法行政确立了基本标准。

据此,不管是国有,还是非国有档案,作为档案财富具有很多共同特征,应该受到共同的保护和支持。但是国家在具体管理国有档案与非国有档案的策略上由于所有权的不同,亦应采取不同的办法来对待,对于非国有档案的管理不能完全参照国有档案的管理,这就需要我们深入地开展研究,创新工作理念,探索科学、合理的管理策略。

总之,研究非国有档案资源的构建与管理,不仅对档案学理论发展和档案工作实践具有十分重要的理论价值和实际意义,而且对于构建和谐社会也将产生积极和深远的影响。

### 1.1.2 课题研究背景

#### 1.1.2.1 非国有档案资源的构建与管理迫在眉睫

长期以来我国非国有档案资源在国家档案资源的构建中存在严重的缺失,在管理上存在严重缺位,在国家的档案资源中更多的是以国有档案资源的构建作为主体和管理对象,国有档案中

主要又是以政府档案信息的构建和管理为主,产生这个问题的原因是多方面的,但主要是与我国的社会发展历程相一致。在计划经济体制下,公有制占据着绝对统治地位,官方色彩占有强大的优势,与这种历史相适应的是国家档案资源几乎都是国家所有的档案资源,而非国家所有的档案资源,特别是个人产生的具有保存价值的档案并不在国家档案资源的构建中,因而,也不在国家的保护与监管范围内。许多珍贵的记录或流于民间未受到应有的重视,或自生自灭随意处置,或弥足珍贵却不知去向,造成了国家档案财富的严重损失,社会记忆的残缺不全。

#### 1.1.2.2 非公有制经济组织在社会经济中的贡献力不断攀升

改革开放以后,随着我国经济体制改革的逐步深入,我国社会的经济成分发生了深刻的变化,国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经通过宪法加以确认,逐渐形成了有利于非公有制经济发展的健康环境。

在这些新理念和新政策的指导下,中国的非公有制经济取得了长足的发展。在社会主义经济建设中,除了国有组织以外,非公有制经济组织、民间组织、个人在国家的发展中发挥着重要的作用。2006年7月7日来自中国新闻网的报道显示:中国非公有制经济5年来(2000—2005)在GDP中所占比例已达六成五,此外,五年来,非公有制经济在二、三产业就业人数净增7000万,占城镇就业比例增加到七成五以上。

在“2004中国企业改革发展论坛”上,国务院研究室工交贸易司副司长陈永杰提出,中国非公有制经济正在发生着历史性的根本变化。当前非公有制经济表现出新特点和新的发展趋势是:非公有制经济开始向重化工业、基础设施、公用事业等领域拓展。在冶金、汽车、电力等行业,已经出现投资规模在几亿、几十亿甚至上百亿元的私营企业。在道路桥梁建设、城市环保、公共交通领域,不少私营企业成为大型项目的中标者;非公有制经济现已涌现出一批资本密集、技术密集的大企业、大集团;非公有制经济向多元投资主体的公司制企业发展;非公有制经济已在部分地区形成一批以大规模、专业化经营为特征的产业集群。如浙江省产值超过亿元的各种区块经济五百多个,其中产值超过10亿元的一百五十多个,超过50亿元的三十多个,有的还超过100亿元;中西部地区的非公有制经济发展加速、比重提高;非公有制经济开始逐步向国际市场迅速发展。如浙江民营经济出口已占全省出口约40%,超过国有及外商投资企业,成为出口第一军团。

综观以上可以看出,我国非公有制经济的上述新特点、新趋势还在继续演变与发展着,这可以表明,中国非公有制经济正在发生着历史性的根本变化。如果他们在各项活动中产生的档案依然被排斥在国家档案资源的构建与管理以外,国家档案资源将是残缺不全的。

#### 1.1.2.3 民间社会组织力量不断壮大

20世纪80年代以来,伴随着经济体制改革和政府职能转变,我国的民间社会组织得到了迅速的发展。但是,由于特殊的社会背景和制度文化,转型期我国的民间组织从总体来看,自主性和自治性都不够充分,官办色彩较浓,在资金来源、组织结构、管理体制、管理手段等方面都存在很大的缺陷和不足。

近年来,伴随我国政治体制改革的深入,政府从“全能政府”转向“有限政府”,为民间社会组织的发展提供了广阔的体制空间,我国民间社会组织不断蓬勃发展。本文所指的民间社会组织

档案的构建与管理主要是指相对于政党、政府等传统组织形态之外的各类民间性的社会组织,主要包括社会团体、民办非企业单位、基金会等组织在活动中形成的具有保存价值的档案。

民间组织,一方面可以有效弥补作为第一部门的国家体系缺乏效率的缺陷,并且能很好地承接那些“有限政府”交给社会的职能;另一方面,还可以克服作为市场体系缺乏公平的弊端,进而解决市场的自利问题。由于它们在社会中承担的任务不断增加,此外还承担着政府的一部分公共事业,因此,它们所形成的具有保存价值的档案资源的构建与管理就显得尤为重要。如在美国,非营利组织的财务信息全部要在网上公布,因为这些民间社会组织对所做工作必须是公开透明的,否则会导致诚信危机。而档案是在工作中开展各项活动所产生的原始记录,因而,它是民间社会组织在发展中加强管理,维护诚信的最好依托。中国儿童少年基金会秘书长程淑琴曾介绍,美国基金会的档案,都存放在当地的国家档案馆里,她走访的几大城市无一例外;任何一家基金会的审计结果、财务状况、资金运行方向等必须上报,并在档案上有所体现。换句话说,每一个公民,只要感兴趣点击上网,任何一家基金会的全部运作状况都会一览无余;广泛受到社会和社区的监督。<sup>①</sup>由此可以看出,民间组织的档案工作关乎社会民众的根本利益,而这方面的档案工作在我国存在很大的空白点。

日益发展壮大的社会民间组织是我国和谐社会的发展方向,而在我国民间社会组织所形成的具有保存价值的档案资源的构建和管理几乎是空白,它在国家档案资源构建与管理中同样存在缺失。因而,需要我国在国家层面加强民间社会组织档案资源的构建与管理的系统研究与理论指导。

##### 1.1.2.4 民本思想观在社会中逐渐得到确立

平民历史、草根文化,似乎成了当下的一个时髦,实则是我国社会主义的民本民生理念不断深入的反映,也是作为个体的人在社会中的主体地位不断上升的客观反映。受我国发展历史的影响,长期以来官本思想在我国占据着重要地位,而民本思想处于弱势。这种思想反映在档案工作方面是,与技术日益先进的庞大的官方档案保存相比,民间档案和平民史料的保存极为有限,绝大多数平民的历史痕迹都随着日出日落而灰飞烟灭。

近几年,伴随着民本思想的进一步深入,以个人、家庭为单位的民间档案的建档问题受到业界及档案行政部门的关注,特别是目前在全国一些地方省市已经开展了家庭建档、社区建档工作。本文所指个人档案含义有三:一是个人(包括著名人物)发展历程的活动记录、家庭档案、家族档案。二是重大事件中平民小人物的活动记录。任何重大历史场景都是由作为主角的大人物和作为配角的小人物共同出演完成的,小人物的活动轨迹,往往能使重大历史场面更加丰富和鲜活。比如家书能够提供历史的细节,可以丰富历史的表情。三是个人合法获得并积累的档案材料。如何构建具有保存价值的个人档案资源并加以管理,是非国有档案资源构建与管理的重要部分,将个人档案纳入到国家档案资源构建与管理中是社会发展的客观要求,也是构建和谐社会,坚持以人为本、以民为天,让人民群众真正成为政治生活和社会生活主体思想在档案工作实践中的真正贯彻和落实。

---

<sup>①</sup> 见张倩《诚信之路:如何为社会创造三足鼎立的局面》, <http://easstarfund.org/index.asp>, 2007年11月。

综上所述,在国家的记忆中以及在国家档案信息资源体系构建中如果缺少非国有经济组织、民间组织、个人产生的具有保存价值的档案信息,国家的记忆将是不完整的,国家档案资源也将是残缺不全的。因此,在新的历史条件下研究非国有档案资源的构建与管理问题,无论在现实上,还是在理论中都具有深远的意义及现实研究价值。

### 1.1.3 中外非国有档案相关问题研究概况

#### 1.1.3.1 国外非国有档案相关问题研究

当今,世界许多国家都非常重视非国有档案资源管理与研究,它们更多的是把公共档案之外的档案称为私人档案。国外私人档案包括个人档案、家族档案、私人企业档案、私营机构档案、教会档案等各种类型的档案。它们来自个人、家族、工会、大专院校、医院、社会团体、教会和其他组织。从中我们可以发现,所谓私人,并不仅仅是指某一个人,而可能是多个人的联合体,可以称为组织。因为“组织是由人及其相互关系组成的”<sup>①</sup>。但其产权是非常明确的,因而其享有的权益也是非常清晰的,享有这种权益的可能是组织,也可能是个人,因而本文为了在论述上保持一致,也将这些组织或个人产生的档案统称为非国有档案。

世界许多国家为了保护好来自个人、家庭,或组织有重要意义的非国有档案信息资源,纷纷从理论上加以研究,从世界范围内的相关研究成果中可以归纳为以下几种有代表性的观点:

“民族记忆观”,即档案作为一种重要的记忆民族文化的资源,对一个民族文化的延续和发展具有重要价值。非国有档案在各国的经济、政治、文化生活中同样发挥着不可替代的重要作用,尤其是在国家、民族的认同感、身份感和根源感方面发挥着关键作用。

“国家遗产观”,即档案作为“国家历史遗产”的概念已被世界各国普遍认同。作为衡量国家文明程度发展的重要尺度,非国有档案与公共档案同等重要,互为补充,都是国家重要的文化遗产。而这一观点早在1910年布鲁塞尔国际档案工作者图书馆管理员大会中就有所体现:“一个国家是否致力于历史纪念物的保护可作为衡量这个国家文明程度的尺度。在这些纪念物中,无论价值还是重要性,公共档案和私人档案都排在首位。”<sup>②</sup>

“总体档案观”<sup>③</sup>,即国家档案工作的责任不仅限于公共活动所形成的各种档案的收集和管理,而且日益将注意力同时转移到非公共组织、集体、经济组织、家族、个人所形成的档案。国有、非国有档案共同构成全部历史档案,而不考虑它的时间、材料和法定地位。这主要是因为:“一个国家是由多元文化和族群组成,而反映这一发展变化的历史也应该是多元的和丰富多彩的。”<sup>④</sup>

同时,国外关于非国有档案问题从实践层面不断探索,并将非国有档案资源纳入到国家管理的档案资源范围。因此,许多国家对于其中较为重要的非国有档案资源的监督、管理、保护,在各国的档案法律、法规中加以规范,建立了较为严密的法律、制度,并在实际的管理中加强依法监控

① 见[美]理查德·L·达夫特《组织理论与设计精要》,机械工业出版社1999年版,第7页。

② [尼日利亚]U·O·A·埃思《档案学,国家和文化传统,还是一门国际学科?》,载于《第十三届国际档案大会文件报告集》,中国档案出版社1997年版,第210页。

③ 这一观点摘自[加拿大]威尔弗莱德·艾·史密斯《“总体档案”:加拿大的经验》,《档案学通讯》2001年第4期。

④ [加拿大]特里·库克《铭记未来——档案在建构社会记忆中的作用》,《外国档案工作动态》2001年第3期。

与保护。这主要是因为世界各国普遍认同:档案的首要价值在于它是整个国家的历史记录,是民族记忆的关键,档案作为国家的历史信息资源,在促进人民对其自身的了解和形成民族意识方面有着强有力的影响和无可替代的作用。由此,我们可以认为,国外对于非国有档案资源构建与管理的相关理念、法规建设及管理实践是值得我国学习和借鉴的。

### 1.1.3.2 我国对非国有档案相关问题的研究

由于历史原因,我国对非国有档案问题的研究始于20世纪80年代末,伴随着我国经济体制和政治体制的改革,非公有制企业在社会的经济建设和社会发展中的发展速度非常快,作用也不断凸现,成为一支不可忽视的重要力量,非公有制经济组织的发展对档案工作提出了新的要求。这一问题引起了档案界同仁的重视,人们开始对这一实践问题进行实际关注与理论研究,由此引发了我国高层领导和档案行政领导部门的关注,特别是高层领导在非国有档案的管理方面也做了许多指示,以及高层档案行政领导机关召开了一系列的会议加以研讨,将这一问题的研究推到了一定的高度。如王刚同志1998年对一份关于开展民营企业档案工作的报告中批示:“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分,民营企业档案工作是我国档案事业的一部分。”从中可以看出,国家高层已经对非国有档案的相关问题加以注意,并从实际出发提出非国有档案重要组成部分的民营企业档案工作是我国档案事业的一部分的重要论断,这样对于现实中非国有档案问题无论是从学术上探讨,还是从工作出发为处于观望中的档案行政领导部门都以强有力的明确回应,为非国有档案管理问题的相关实践探索指明了方向。

2001年12月,全国档案工作会议召开,会上明确提出了加强国家档案资源建设的任务,2002年全国档案局馆长会议也明确指出,要加强国家档案资源建设。国家档案资源的建设不能忽略非国有档案资源建设。此后,站在国家档案资源总体建设的高度,“非国有档案”的概念范围非常明确地涵盖了国家举办的机关、事业单位、国有企业以外的各类组织、家庭及个人的档案。

进入2004年以后,人们关于“非国有档案”的研究呈现出多元视角,从发表文章看,其中不仅有对民营企业、私人档案管理的继续探讨,更有不少从法规建设、监督管理制度建设、国家档案资源建设等宏观层面,再到档案管理的收集、鉴定、捐赠、购买、利用、培训等微观层面对“非国有档案”进行了广泛的关注和多视角的研究探讨。从人们研究的成果中可看出,非国有组织、个人产生的具有保存价值的档案作为社会记忆和国家档案资源的重要组成部分的观点,以及应该从宏观微观角度加以监管的观点已经达成共识。这其中比较具有典型意义的观点是以黄项飞为代表的观点,他撰文《对国家档案资源建设的创新思考》指出:“我国《档案法》和有关法规明确规定,对国家和社会有保存价值的档案,可以区分为国家所有的档案和非国家所有的档案,而非国家所有的档案又包括集体所有、个人所有和其他非国家所有的。在新时期,只要符合‘对国家和社会有保存价值’的标准,那么,不论其所有权归属,都应纳入国家档案资源建设的视野。”<sup>①</sup>

2005年5月全国民营企业档案工作座谈会经过中央办公厅批准,由国家档案局会同国家发展和改革委员会、中华全国工商业联合会联合召开,会上总结、交流了全国民营企业档案工作的经验,为积极推进民营企业档案工作为经济建设服务起到很大的推动作用。会上国家档案局局

<sup>①</sup> 见黄项飞《国家档案资源建设的创新思维》,《档案时空》2005年第6期。

长毛福民指出:“做好民营企业档案工作,是档案行政管理部门的重要任务。”

此后在2007年9月由中国档案学会主办、沈阳市档案局承办的“中国·沈阳家庭建档与和谐社会建设高层论坛”上,来自全国部分省市自治区档案行政管理部门和高校的四十余名领导及专家共同探讨了家庭建档与和谐社会建设的问题,将实践层面已经存在的家庭、个人建档问题予以肯定。与会代表一致认为“家庭档案作为家庭财产,记录了家庭成员生活和社会活动的历史。建立家庭档案,使档案工作进入千家万户,对于丰富社会档案资源,扩大档案和档案工作的社会认知度,提高全社会的档案意识,具有重要意义。档案部门应以积极态度参与到家庭建档工作中,把家庭建档工作作为为社会主义和谐社会建设服务,为社会主义精神文明建设服务,为广大人民群众和民生服务的重要抓手;向社会和家庭广泛宣传家庭建档的意义,为家庭建档提供指导、服务和培训;并本着尊重家庭意愿,区别不同情况,积极稳妥地在全国推进家庭建档工作”<sup>①</sup>反映了时代对档案工作的客观要求,以及档案工作在新的形势下回应社会——“建立起能够覆盖广大人民群众、能够覆盖民生的档案资源体系”<sup>②</sup>的内在要求。

此外,各省市陆续出台了一些管理非国有档案的条例,对推进各地方非国有档案资源的构建和管理具有积极的作用。

总之,无论是学术上的探讨,还是工作实践的总结,都对我国非国有档案资源的建设与管理起到了巨大的推动作用。但不得不指出的是,目前人们对它的研究多偏重于对现存问题的表面描述,以及解决问题的具体对策或采取方法方面,虽然也涉及宏观层面的法规建设及微观层面的管理环节,但是对这一问题的研究较为零散,而对其从理论上全面而系统的研究则少有涉及,特别是国家层面的整体规划、法规建设与实施更是缺乏。因此,在对待非国有档案信息资源构建与管理的问题上,远远没有形成较为系统的认识,甚至存在一些认识上的误区和理论上的偏差,导致在管理实践中,有些部门或处于观望中,或做些表面工作,或忙于具体工作而无暇顾及理论上的深化,或干脆放任不管,还有些部门则在管理实践中采用了与国有档案信息资源的管理完全相同的制度和办法。

从我国对非国有档案相关问题的研究轨迹及管理实践中可以看出,非国有档案资源的构建与管理问题的研究是从我国社会发展进程及现实出发,以非公有制经济领域的档案工作为先导开展多角度探索,并由此推及到国家档案资源建设中不能缺少非国有档案资源构成,再到家庭档案、个人档案的建设,这与我国现阶段及今后全面建设小康社会,建立和谐社会的发展目标及价值取向具有极强的融合度,因此,对于这一问题的研究也具有鲜明的中国特色和时代特色。

## 1.2 “非国有档案”概念界定及其构成分析

“非国有档案”一词由我国档案学界提出并在研究文章中使用。但是一直以来,人们对该词

<sup>①</sup> 见《家庭建档沈阳宣言》,《档案学研究》2007年第5期。

<sup>②</sup> 见杨冬权《在“中国·沈阳家庭建档与和谐社会建设高层论坛”上的讲话》,《档案学研究》2007年第5期。

的概念界定并不很清晰,这集中表现在两个方面:

正如前文所述,人们对“非国有档案”的认识经历了不同阶段,所以,关于其概念阐述也不尽相同。如:

非公有制经济领域的档案即为非国有档案。<sup>①</sup>

非国有档案主要包括非国有企业的档案和个人以及家庭的档案。<sup>②</sup>

集体所有和个体所有的对国家和社会具有保存价值或者应当保密的非国家所有档案为非国有档案。<sup>③</sup>

集体所有的、个人所有的以及其他不属于国家所有的对国家和社会具有保存价值的档案为非国有档案。<sup>④</sup>

在不少对这一问题的研究文章中,学者们还使用了“私人档案”、“私有档案”、“个人档案”、“非官方来源档案”等概念,其中以“私人档案”一词的使用居多。如:

私人档案是指私营企业事业单位以及公民个人在私人事务活动中形成的和通过继承、赠送等合法途径获得的档案。<sup>⑤</sup>

私人档案是指由个人或非国家(政府)机构、组织形成和(或)占有的档案。<sup>⑥</sup>

私人档案是指公民个人、家庭(家族)、私营企业事业单位在私人事务活动中形成的和通过合法途径所获取的档案。<sup>⑦</sup>

私人档案即私人所有的档案,有时也称私有档案,它与公有档案或国有档案或公共档案相对而言。凡不由国家提供经费的单位和个人形成的档案及政府官员在非公务活动中形成的档案,均称为私人档案。<sup>⑧</sup>

由此可见,我国档案界对“非国有档案”、“私人档案”等概念及其范围的认识一直没有统一。在此,本课题将首先尝试对“非国有档案”的概念进行界定,并据此对其构成进行分析。

### 1.2.1 “非国有档案”概念界定

#### 1.2.1.1 “非国有档案”概念溯源及研究轨迹

通过对学术期刊网的搜索,我国各类学术期刊自1990年至2007年共有242篇,其中各年度发表文章篇数统计如下:

从这些文章中可见,我国“非国有档案”一词的提出大约可追溯至20世纪90年代初,2004年至今,这一词汇的出现情况进入高峰期,其研究情况大致可分为如下几个阶段:

1994年1月,国家档案局副局长刘国能在《档案学研究》发表《档案工作改革问题研究》一

① 见刘绍明《非公有制经济领域档案管理初探》,《云南档案》1999年第3期。

② 见杨利华等《非国有档案管理的现状与对策初探》,《湖南档案》2001年第4期。

③ 见程训芳《对非国家所有档案监管行政权的思考》,《档案管理》2004年第2期。

④ 见程训芳《对省级档案行政管理部门确定非国有档案监控范围的思考》,《档案管理》2005年第3期。

⑤ 见黄项飞《设置私人档案管理中心的设想》,《山西档案》1995年第3期。

⑥ 见陈琼《各国私人档案法规研究》,《档案学通讯》2003年第6期。

⑦ 见丁华东《私人档案的社会性及其管理》,《档案与建设》1999年第11期。

⑧ 见赵家文、李逻辑《私人档案立法保护之我见》,《中国档案》2004年第3期。



图 1-1 各年度发表的文章中涉及“非国有档案”一词的文章篇数

文,认为随着时间的推移,档案的解密、公开和档案所有制成分的变化,改革开放的深化,一部分档案资料,首先是非国有档案和一部分科技档案,可能会转变成商品。同年《中国档案》杂志发表刘国能副局长的另一篇文章《8·19 事件后的俄罗斯——访俄档案工作辑要》,文章介绍:1991 年苏联解体后,俄罗斯联邦档案全宗的“国有部分包括归联邦所有的以及作为各共和国、边疆区、州、自治区及莫斯科和圣彼得堡市国有财产和市有财产的档案全宗和档案文件”。非国有部分包括“归社会联合体和组织所有的档案全宗和档案文件,归从政教分离之时起至今仍存在于俄罗斯版图上的宗教联合体和组织所有的档案全宗和档案文件,或者归私人所有的但具有历史、科学、社会、经济、政治和文件价值的档案全宗和档案文件”。这应该是较早使用“非国有档案”一词的两篇文章。

此后的两年里,伴随着我国的经济改革,沿海地区开始开发区建设,个体、私营、外资企业等多种经济形式纷纷出现,“非国有档案”一词再次被档案界提出,但当时人们关注的焦点是在这种背景下如何加强对国有档案的管理。1996 年前后人们还围绕着国有档案是否是企业资产,是否应纳入国有资产管理范畴进行了一系列大讨论。这期间,“非国有档案”是作为“国有档案”的相对物附带提出的,对其本身没有实质性讨论和概念界定。1998 年 3 月我国档案行政管理部门还推出了《国有企业资产与产权变动档案处置暂行办法》。

1997 年党的“十五大”指出:“公有制为主体,多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。”此后,全国的经济建设发生了很大变化,个体、私营、外资企业等非公有制经济迅速发展成为国民经济中一支重要的生力军。1998 年以后,档案学界开始有文章关注个体户档案管理、民营企业、非国有企业档案管理等,1999 年,更有文章明确提出应加强非国家所有档案、非公有制经济领域档案的管理<sup>①</sup>,表现出对国有档案以外的其他档案的重视。自然而然地,这时人们将研究视点投注于经济领域中的各类非国有企业档案。

与此同时,1996 年在北京召开的第十三届国际档案大会上,私人档案因其在维护社会记忆

<sup>①</sup> 见陈久来《应加强非国家所有档案的管理》,《档案学通讯》1999 年第 2 期。