

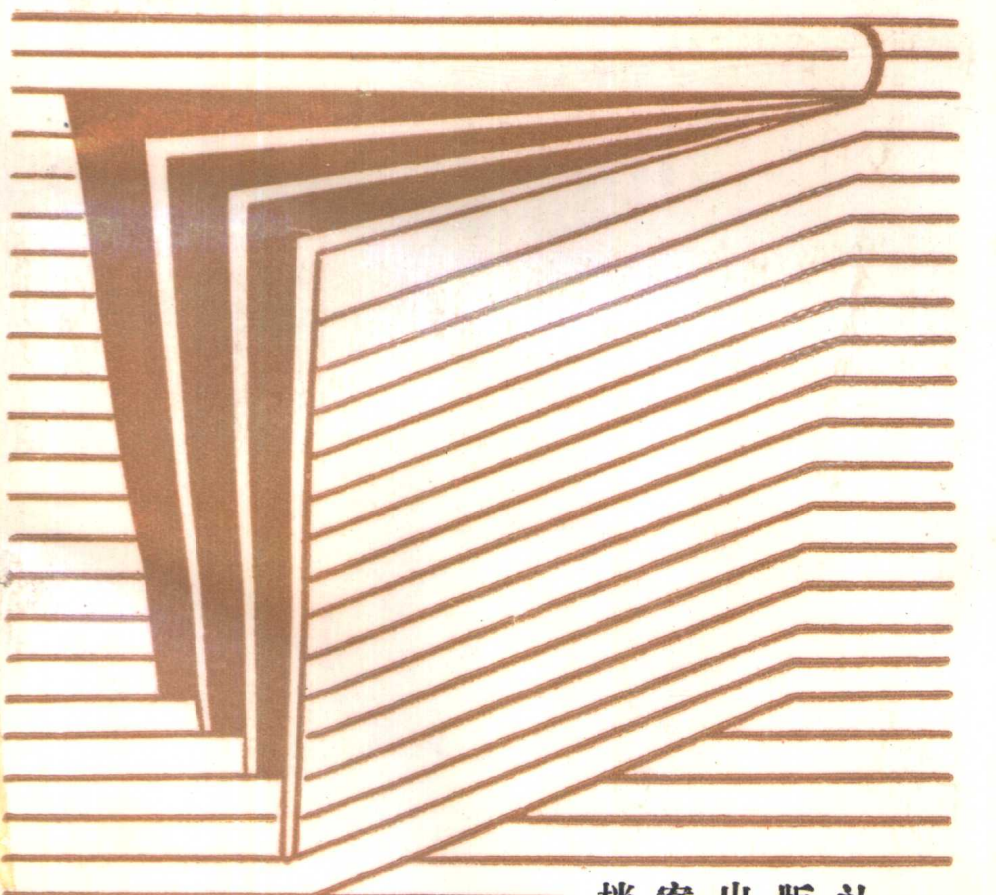
联合国教科文组织
国际档案理事会

调研试点成果

《文件与档案管理规划》 报告选编

A Selection of Reports from RAMP

中国档案学会外国档案学术委员会 编



档案出版社

教科文组织
档案理事会

调研试点成果

《文件与档案管理规划》 报告选编

A Selection of Reports from RAMP

中国档案学会外国档案学术委员会 编

档案出版社

1990年

责任编辑：于薇

联合国教科文组织 调研试点成果
国际档案理事会

《文件与档案管理规划》报告选编

A Selection of Reports from RAMP

中国档案学会外国档案学术委员会 编

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

三河县艺苑印刷厂印刷

开本：850×1168毫米1/32 印张：17.125 字数：477千字

1990年10月第1版 1990年10月第1次印刷

印数1—2,500册

ISBN 7—80019—233—4

G·155 定价：8.70元

前 言

向我国广大档案工作者和档案学会会员推荐的这本文件与档案管理规划报告选编，是国际档案界目前进行的一次领域广阔、规模宏大、学术理论与典型实践相结合的档案业务调查研究的报告集。

当前各国档案界的联系日趋频繁，合作的领域逐渐拓宽。世界各国的档案工作，受各国政体和历史发展的制约，产生了丰富多彩的理论、原则、制度、技术和方法，反映出各国档案工作发展的不平衡，管理体制和原则的差别，以及概念术语的不统一。这种状况，影响了国际间档案业务和学术的交流，也产生了对比研究、探索科学管理方法、统一业务规范的客观需要。联合国教科文组织和国际档案理事会协商确定，从1979年开始，在全世界范围内，连续地、有计划地开展档案业务专题调查研究和专项试点工作。此项活动称为“文件与档案管理规划”（Records and Archives Management Programme，简称：RAMP）。

“文件与档案管理规划”活动，由联合国教科文组织综合情报计划处主持和资助，委托国际档案理事会聘请档案专家或档案部门承担课题调研或专项试点任务，先后于1979年5月和1986年6月召开两次专家会议，商讨这项活动的内容并制定实施方案，这两次会议的文件反映了“文件与档案管理规划”的概况（见本书的前两篇译文）。

“文件与档案管理规划”的内容包括许多方面，主要有：
（1）根据向各国发出的调查资料进行的专题研究，如关于档案法、档案专业教育的专题研究；（2）关于档案专业中某项工作

准则、规范的研究，如编制档案馆指南体例要求，对国与国之间移交档案协议书模式的研究；（3）关于档案专业工具书性质的资料汇编，如档案专业书籍目录，国际组织的档案馆概况资料；（4）档案专业某项试点工作的规划和总结，如菲律宾建立档案中心的规划报告；（5）各国档案学术研究重要论文选编，如文件管理与现代档案管理论文集；（6）地区性的或某一国家的档案工作调查报告，如非洲国家档案工作情况调查报告。这项活动所涉及的范围和项目，目前还在扩展和延续。

这项活动的文件、报告和总结，都由联合国教科文组织综合情报计划处用英文、法文、西班牙文以单行本形式出版，截至1986年底，共出版了55种（详见本书附录）。这些出版物已引起国际文化界的密切关注并已收到良好的反映。许多国家将这些材料翻译成本国文字出版，从中吸取有益的经验。

最近几年，这些调研报告也引起了我国档案学界的重视，中国档案学会外国档案学术委员会决定组织翻译和出版这些资料，列为中国档案学会组织编印的《档案学研究资料丛书》中“外国档案工作和档案学译文集”系列的第一辑。孙钢同志较早着手翻译了其中的几份报告，沈丽华、张义顺、郁宗成、朱国斌等同志也翻译了一部分报告，我们把这些报告汇集起来，由郁宗成、张义顺、黄坤坊、沈丽华、何嘉荪、陈新华、殷梅等同志校订，靳云峰同志负责组织编选和业务统审工作，交档案出版社出版，以供我国广大档案工作者和档案学会会员参阅。

目 录

综合情报计划处召开的文件与档案管理规划专家协商 会议工作文件 (RAMP, PGI/79/WS/1) ... 联合国教科文组织总部 (1)	
文件与档案管理规划第二次专家协商会议总结报告 (RAMP, PGI/82/WS/24)	(24)
缩微品作为凭证的有效性研究报告 (RAMP, PGI/81/WS/25)	乔治·威尔 (69)
世界科学情报系统的准则和国际标准化组织的国际标 准对档案管理和文件管理的适用性研究报告 (RAMP, PGI/82/WS/4)	詹姆斯·B·罗兹 (117)
档案和文件管理系统及其服务机构调查手册 (RAMP, PGI/83/WS/6)	
..... 弗兰克·B·伊万斯 埃里克·凯特拉尔	(182)
开放、利用和传播档案信息的障碍的调研报告 (RAMP, PGI/83/WS/20)	米歇尔·迪香 (215)
档案管理和文件管理在国家信息系统中的作用的调研 报告 (RAMP, PGI/83/WS/21)	詹姆斯·B·罗兹 (276)
国家档案馆通用指南编制准则 (RAMP, PGI/83/WS/9) ...	F·希尔德沙米尔 (326)
培训档案保护和修复专门人材的示范教育大纲 (RAMP, PGI/84/WS/2)	
..... 雅·帕·凯思帕利亚	(364)

非洲成员国档案与文件管理机构状况的调研报告

(RAMP; PGI/85/WS/3)

.....埃弗特·范·拉尔 (386)

档案与文件管理法规调研报告

(RAMP; PGI/85/WS/9)

.....埃里克·凯特拉 (411)

文件管理和现代档案管理课程设置准则

(RAMP; PGI/82/WS/16)

.....迈克尔·库克 (475)

附录：已出版的文件与档案管理规划 (RAMP) 的

文件和调研报告目录..... (539)

综合情报计划处召开的文件与档案管理规划专家协商会议工作文件

RAMP: PGI/79/WS/1

(1979年5月14日至16日)

联合国教科文组织总部

I 参照结构

1. 今天，人们普遍认为信息是国家发展必不可少的基本资源。那些强调某类信息对国家发展具有特殊作用的计划正在执行中。遗憾的是，过去和现在，几乎没有什么计划充分注意到了每一社会最基本、最熟悉、与信息最相关的资源——政府的文件与档案。

2. 在这里，“信息”指的是有记载的信息，也就是唯一的一种可以通过时间传递的信息。为方便起见，这种信息又可分为已公布的资料 and 未公布的资料。书籍、文章、技术报告和研究报告等一般通过图书馆和文献中心来收集和提供的资料属于已公布的资料；文件、档案和手稿通常属于未公布的资料。

3. 既然文件和档案是行政管理过程的工具和副产品，那么，档案术语的概念和法律定义在每一个国家或在同一个国家的不同时期都不尽相同。为了理解本工作文件，为了执行文件与档

案管理规划 (RAMP)，现建议将下列定义作为工作定义：

文件——一个机构或组织在其工作中形成、接收和保存的所有有记载的信息（不论其物质形式或特征如何）。

这样一来，“文件”术语将包括所有已公布或未公布的视听、制图和机读文件——只要这类文件与某个机构或组织的工作事务相关。

档案——由于它们的永久价值而必须保存起来的某个机构或组织的所有非现行文件（现行工作中不再需要或利用的文件）。

档案的定义限于具有永久价值的非现行文件，不论它们是否保存在档案馆。“档案”一词也经常用来指保存这类文件的馆库和负责管理这类文件的服务设施或机构（英文中“Archives”指“档案”和“档案馆”——译者注）。为了澄清概念，这两个意思将用“档案馆”和“档案机构”或“档案服务设施”来表达。具有永久价值的非现行文件概念的重要性在于达到为机构本身的行政管理、法律和财务服务，维护机构的权利和利益以及机构所代表和服务的其它团体的权利和利益的目的。这一概念的重要意义还在于让更多的利用者根据文件的广泛信息内容来从事历史研究和其它方面的研究。

4. 最后，由于现代文件管理是档案实践的直接产物，因此，本文中的“档案发展”一词既包括文件管理，又包括档案管理计划和服务设施。

5. 对文件和档案价值的认识及利用，并不是近期的新发展。历史上，真正记载信息的活动源于机构行政管理工作的需要。很久以前，人们就证实了书写文件的最初发展不是为了满足学者和科学家的需要，而是为了满足古代城市中那些管理国王、教士、商人的财产和日常事务的官员及办事员等管理者的需要。机构的文件和档案对于任何一个有组织的社会行使职能是必不可少的。一旦它们的直接作用和价值不存在时，它们仍具有作为证据和认识人类历史的原始资料的价值。事实上，正是这类书写文

件的存在传统地标出了“史前时期”和“有史时期”的区别。

6. 但是,文件和档案的重要性并不取决于它们的古老,而取决于它们在所有类型的信息中所具有的连续作用。作为迄今为止的每一个有组织的社会的一个组成部分,它们的重要性也正从第二次世界大战后那些在非殖民化运动中获取独立的国家得到了最好的证实。一位一直关心着这些国家的问题、权利和利益的著名国际法学家写道:

“人们可以设想一个国家没有海军,但却不能想象一个国家没有货币,没有国库,没有资金,没有档案……这类国家财产如此重要,如此普遍,以致于人们可以说它们是国家真正存在的根源。”^①

要对这位法学家关于档案的价值和作用的概述作一番改进将不是件容易的事。

“精心保存的国家档案是管理一个社会的重要工具。国家档案不仅记录了国家事务的管理情况,使管理工作能够继续下去,同时,它们还收录了人类历史的种种复杂详情。因而,它们对研究人员和管理人员都是有用的。不论是秘密的还是公开的,这些国家的档案构成了国家遗产和公共财产的一部分,国家通常确信它们是不可剥夺和不可侵犯的。”

7. 今天,人们普遍认识到档案对国家意识和特性的发展是必不可少的。档案构成了国家文化财产的一个重要部分。因而,大多数国家已经对“历史档案”采取了一些措施。但是,相对来说,几乎没有什么国家充分认识到了某些存在着的重要关系。其一,目前形成、接收和利用的文件与历史档案之间的关系;其二,现行和半现行文件与总的信息需求和政策之间的关系。这些关系也许在一系列陈述中得到表述。

^{①②}《第八个关于除条约外的国家继承报告》,《关于国家财产继承问题论文草稿》,Mahammed Bedjaoui,特别报告人,文件A/DN.4/292,1976年4月8日,第25、54页。

(1) 政府作为现代社会中影响最大和最普遍的机构既需要信息又是信息的来源。一个借助于政府机构来为所有人的需求服务的国际组织首先应考虑到这一点。

(2) 许多政府所需求的信息可通过较好地组织和利用已在政府机构保管之中的信息资源得到最大的满足。

(3) 在政府机构保管的所有信息资源中，最基本的资源之一是政府机构“自己形成的管理和计划文件与档案”。它们既是机构行政管理的工具，又是机构行使职能的证据和副产品。它们证明了政府机构过去和现在的活动，是这些活动最根本的信息来源。同时，它们也证明了政府机构以及在工作中与政府有联系的个人和组织的权利和利益。

(4) 在未能很好地组织和管理文件与档案的情况下，政府不能有效地行使职能。这就使得政府不仅遇到管理上的不稳定和工作上缺少连续性的困难，而且使其必须经常依赖于外来的信息资源。

(5) 鉴于发达国家和发展中国家的现代生活日益复杂化，政府如果要继续为最基本的经济和社会需求服务的话，就必须参加广泛的计划活动，扩大传统服务，并承担新的义务和责任。此外，由于当今政府和政府间机构活动范围的扩大，它们的文件和档案已经包含着具有原始的和潜在用途的国家，甚至是世界范围的信息。如果政府在计划和发展中想利用一切有关信息，就必须有效地控制和管理这种未公开的，而且包含在各种物理形式（包括地图、图表、影片、录音带和机读文件）中的信息。

(6) 计划和有效地扩大政府活动以及有效和经济地管理现有规划项目都需要改进现行文件保管体制和实践，发展新的文件保管体制和实践。必须重视文件的整个生命周期，从它们的产生、接收，到它们在处理现行事务中的保留和利用，再到它们的最终销毁或作为机构档案的一部分被保存起来为止。

8. 从某一角度来看，可以把记载信息比作一座金字塔。塔

尖是一个拥有出版科技信息的高度发达并且往往是自动化的上层结构。支撑着这一上层结构的是属于图书馆和文献中心领域的浩如烟海的其它出版物。为了解决这两个存贮部门的著录和管理问题，自动化技术正越来越多地被采用。然而在整个结构中占有相当比例的组成金字塔塔底的是公共和私人，特别是由各级政府机关产生的大量的文件，它们每年形成的科技信息文件数不胜数，增长率不断提高。目前，对于每年各级政府形成和收集的文件与档案的数量还没有一个可比较的统计数字，但是，现有的文件与档案的数目就已使得所有其它类型信息的总数相形见绌。举一个例子，近几年来，美国政府产生的新文件的年平均率约为350万立方英尺，合计约为185亿页信息文件。而这仅是联合国教科文组织所属的140个成员国中一个国家的情况。即使是在美国这样一个技术发达的国家，微型化（通过使用缩微技术）和数据密集（通过使用计算机技术）也并没有使文件形成总量明显减少。在许多情况下，采用新技术的信息管理方式只是加入了现有的手工文件保管方式，而并没有取代这种方式。

9. 为了应付文件的日益增长状况，政府和其它部门必须建立和发展适当的文件管理和档案机构。这类机构的具体目标是：

（1）运用现代文件管理原则和技术来削减文件的数量，并改进文件的质量，特别要注意函件、报告、指令（和其它颁发文件）以及办公设备和用品。

（2）在机关现行工作中，运用现代文件管理原则及技术管理文件（包括改进现行立卷制度和建立更有效的文书处理及立卷制度）和使用文件。

（3）确保那些在现行工作中不再需要利用的文件有计划地从花费高的办公地盘和设备中移至低消费的文件中心（中间馆藏）。

（4）对这些半现行文件提供有效的咨询服务，直至文件产生机关认为它们的行政管理、法律和财务价值及用途已被耗尽为

止，也就是说，直到它们成为非现行文件为止。

(5) 确保由档案部门来鉴定这些非现行文件，并将那些具有价值和用途（作为文件形成或接收和使用机关的起源、内部结构、职能、程序和在其履行其职责中所经历的重大事务的基本证据）或对历史，或对其它研究，或对查询来说有珍贵情报价值的文件移交进档案馆永久保存。

(6) 保护好档案馆的珍贵史料，并尽一切力量组织和促进各种类型的利用者有效地利用这些资源。

10. 这些具体的目标也可以归纳成两个总目标：

(1) 在各国和在联合国组织机构内促进和帮助人们充分认识和了解其文件和档案作为基本信息资源的价值和用途，特别是与其它信息资源相联的有关计划和国家发展的文件和档案；

(2) 帮助各国组织和建立充分、有效地利用这些基本信息资源所必需的文件管理和档案工作体制和机构。

这些就是负责在其成员国内和联合国组织机构内促进和帮助档案发展的联合国教科文组织——一个国际和政府间组织所面临着的双重任务。这一双重任务也可以被认为是文件与档案管理规划的长期目标。

11. 为了有助于正确地安排所提议的计划项目，本工作文件的附件提供了联合国教科文组织至今为止所开展的有关档案发展活动概要。

II 文件与档案管理规划——规划建议

1. 文件与档案管理规划的制定，是根据普遍公认的联合国教科文组织成员国和联合国组织机构文件管理和档案需求的范围和性质，并且考虑了在综合情报计划处内部为满足这些需求可得到的财源和可采用的方法。正如前面所指出的，文件与档案管理规划的两个长远目标是：

(1) 在各国和在联合国组织机构内促进和帮助人们充分认识和了解其文件和档案作为基本信息资源的价值和用途，特别是与其它信息资源相关的有关计划和国家发展的文件和档案。

(2) 帮助各国组织和建立充分、有效地利用这些基本信息资源所必需的文件管理和档案管理体制、机构。

我们必须认识到，这些文件管理和档案管理体制与机构必然要反映出有关国家的政治结构和管理惯例。

2. 为了有助于达到这些目标，综合情报计划处提出了作为一项长期规划的一系列有关的活动项目。在经过连续几次有计划的正式和非正式协商会议的修改后，这一规划将提交给综合情报计划处咨询委员会和政府间理事会审定。下一个五年（1980～1984）期间的优先项目将被确定出来，个别的活动项目也将在每年或在其完成后得到评价。根据联合国教科文组织基本计划和规划周期，特别是根据它的中期计划，将对总规划进行必要的修改和补充。

3. 作为综合情报计划处的一部分，文件与档案管理规划是根据规划中的那些适用于文件和档案方面（尤其是那些涉及到发展基础结构和培训方面的）的分目标来制定的。综合情报计划处政府间理事会和全体大会第二十次会议都给予了这些分目标最优先权。

4. 促进信息政策和计划的制定〔国家、地区和国际的（分目标10·11）〕。

(1) 地区行政研讨会。将组织一连串的地区意识研讨会（在可能的情况下，每年与国际档案理事会地区分会合作举办两次），向高级政府行政官员和计划官员介绍文件的生命周期概念以及文件管理和档案管理体制与机构在提高管理效益中的益处，并且介绍作为基本信息来源的文件和档案对于计划和发展能够做出的贡献。

(2) 地区计划讨论会。将组织一连串的地区讨论会（在可

能的情况下，每年与国际档案理事会地区分会合作举办两次），向档案机构领导人讲述在制定和实施那些与文件管理和档案机构有关的信息政策和计划中所涉及的概念、方法和技术，并且促进在国家或地区级这类政策和计划与其它信息资源和机构的政策和计划之间的协调。

（3）发展地区合作项目会议。将组织一连串地区会议（在可能的情况下，每年与国际档案理事会地区分会合作举办一次），计划和组织有关档案利用自由、编制档案指南和其它查找工具、缩微复制、举办展览和其它活动的地区合作项目。这些合作项目的目的是为了消除档案利用和档案中信息转移的障碍。

（4）专业出版物。将编写专业出版物——传单、小册子和手册：①向决策者们介绍文件管理和档案机构能够为提高管理效益和为计划与发展做出的贡献；②向档案工作者和文件管理人员介绍制定和实施信息政策和计划的概念、方法和技术，促进有关文件与档案的政策和计划与其它信息资源和机构的政策和计划之间的协调。

（5）支持建立地区政策和计划的分机构。为促进在信息政策和计划方面的地区合作，将在需要的地区，尤其是在中非和大洋洲，赞助建立地区档案和文件管理的分机构，并且支持档案和文件管理分机构的代表参加地区信息政策和计划部门的活动。

（6）国家信息需求、资源、系统和机构的具体研究项目。综合情报计划处通过收集和发表关于一些成员国的信息需求和信息资源以及现行的信息系统和机构的具体数据，促进和鼓励信息计划的制定将扩大到包括目前正在实地试验的档案和文件管理规划的统计示范。根据收集的有关采用示范的数据，综合情报计划处将制定出帮助计划和发展的一系列具体研究项目。

（7）排除档案信息利用和转移的障碍。将对档案信息利用和转移的障碍进行一次深入的研究，重点放在自1966年国际档案理事会华盛顿国际档案大会以来在联合国教科文组织的支持下，

促进档案利用自由的进展情况。这份研究报告将作为一次专家会议（VI类）的工作文件。这一专家会议将就排除档案信息利用和转移的障碍的方式、方法向联合国教科文组织提出建议。

（8）在联合国组织机构内建立文件管理和档案管理体制与机构。为促进联合国系统内信息活动的协调，综合情报计划处将为在联合国组织机构内建立文件管理和档案管理体制与机构制定一个长期规划，并将在实施这个规划中与联合国组织机构的官员合作。综合情报计划处已就这一项目开始了工作，并将在定于1979年秋季与专家的非正式协商中继续进行下去。这一规划将提交联合国机构间特别工作小组和情报系统组织间委员会（IOB）通过，使之与这两个组织的活动相协调。

（9）促进有关国际活动的信息利用。为促进信息利用和信息转移，综合情报计划处将制定计划，补充联合国组织机构的档案指南（现正在准备出版），将编写有关其它国际组织档案的补充指南及公共和私人馆藏中未公布的有关国际组织信息资源的补充指南。

（10）提高信息专业人员（文件管理人员和档案工作人员）的地位。为加强国家和地区信息系统档案和文件管理人员的力量，综合情报计划处将就档案、文件管理人员的地位和其它信息专业人员、专家的地位以及提高地位的方法展开一系列地区性研究项目。

5. 宣传和普及信息处理的方法、规范和标准（分目标10.12）。

（1）在这一区域制定一项具体的规划将是暂定于9月在意大利召开的非正式专家协商会议的议题。会议将请国际档案理事会各委员会，特别是自动化、修复和缩微复制委员会参加。文件与档案管理规划的这一组成部分将采取一系列专业和技术准则、规范、标准和推荐方法的形式（以下通称为“准则”）。这些准则将由专家编写，向下征求意见，做必要的修改，并以活页

本形式发表。这将便于它们的散发、修改以反映技术上的进步以及在文件管理和档案管理实践方面的研究成果。在可能的范围内，这些准则将利用预定出版的世界科学技术情报系统《情报处理程序手册》中的信息，并与之协调一致。

(2) 综合情报计划处准备根据现有的和即将提交的研究报告编写的“准则”将包括档案和文件管理的职能和活动。“准则”对目前缺少任何这类规范的发达国家和对在政策和实践方面缺少必要的协调和标准化的发展中国家都将是有益的。专家协商会议将着重考虑下列一套准则：

①关于各类文件的“鉴定和处置”(包括选择保留和保存)准则，它包括下列文件的鉴定和文件保管期限的制定的单独准则：

(a) 一般的行政管理文件，即有关内部事务(预算、财会、设备和用品的购置，人事等)的文件。所有这类文件都呈传统状态；

(b) 一般的计划文件，即根据计划项目、主题或其它实质性计划活动组成的文件或案卷(卷宗)；

(c) 影片及有关的文字材料；

(d) 照片及有关的文字材料；

(e) 图纸和有关的文字材料；

(f) 录音带和有关的文字材料；

(g) 机读文件和有关的文字材料；

(h) 官方印刷文件，其它机构的出版物和有关的文字材料。

②“文件中心(中间馆库)的建立和管理”准则。文件中心是为上述类型的半现行文件提供廉价的存储和服务业务，直至它们的保管期满为止。

③“移交和接收”准则；即由档案部门接收上述已进入非现行阶段，并具有永久性档案价值的文件(包括法律赋予这类档案的条件或这类档案的利用要求和管理准则)。

④“存储和安全”准则，包括库房和设备的个别准则以及对