

UOJIADANGANJUWAISHICHUBIAN

第十屆
國際檔案大會
報告集



檔案出版社

第十屆國際檔案大會 報 告 集

國家檔案局外事處 編

檔 案 出 版 社

一 九 八 六 年

责任编辑 曹 玲

第十届国际档案大会报告集

国家档案局外事处 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

北京新丰印刷厂印刷

*

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 8.25 字数 182 千字

1986 年 5 月第一版 1986 年 6 月第一次印刷

印数：1—8,000 册

统一书号：7283·063 定价：1.40 元

前 言

第十届国际档案大会于一九八四年九月十七日至二十一日在联邦德国首都波恩举行。中国档案工作者代表团以及来自世界五大洲的一百二十多个国家和地区的一千多名代表出席了本届大会。大会的中心议题是“对档案馆的挑战——日益繁重的任务及有限的资源”。

本届大会共举行了三次全体会议和一次特别会议，十九个国家的二十三名代表向大会作了报告。在三次全体会议上，各报告人就当前国际档案界面临的挑战问题，从管理方法、技术资源和人力资源等方面论述了解决的办法与经验。在特别会议上，匈牙利代表作了通过复制解决国际间档案争议问题的主报告；波兰和联邦德国的代表分别介绍了这两个国家收回在战争中散失到国外的档案的一些做法和经验。

本届大会的二十三篇报告涉及当前国际档案界的主要发展趋势和面临的共同问题，对我国档案工作者有一定的参考价值。因此，特请外交部翻译处、外交学院英语教研室和国防部外事局的同志帮助译成中文，国家档案局外事处的部分同志参加了上述报告的翻译和校订。但限于编译者的水平，不妥之处在所难免，望读者批评指正。

编 者

一九八五年三月

目 录

对档案馆的挑战——日益繁重的任务及有限的资源	奥斯卡·高耶 (1)
国家档案馆在当今世界上日益增长的社会作用	
..... 费杜尔·米哈洛维奇·瓦加诺夫	(24)
在发展中国家创建档案事业的规划	
..... 让·皮埃尔·比图姆布	(36)
在联邦制国家中对档案馆的挑战	
..... 诺尔马·德戈埃斯·蒙特罗	(43)
档案馆职能的扩大——关于古迹史料的管理问题	
..... 谭莉莉	(52)
权力分散对档案政策和档案机构的影响	
..... J·M·马塔·卡斯蒂隆	(65)
现代管理技术的使用与技术资源——对档案馆挑	
战的回答之一	迈克尔·斯威夫特 (74)
工商管理技术在档案馆的运用——澳大利亚的	
经验	科林·皮特森 (96)
档案检索工具自动化	詹姆斯·奥尼尔 (108)
一项保护计划的实施	R·K·珀蒂 (115)
小型(地方)档案机构的管理	
..... 马里让·拉斯蒂奇	(119)
文件管理与人力资源——对档案馆挑战的回答	

之二.....	博托·布雷赫曼	(126)
档案工作者协会在继续训练中的作用		
.....	约翰内斯-皮特鲁斯·西蒙德	(148)
图书和档案联合训练学校.....	米切尔·库克	(153)
宣传机构中档案人员的培训		
.....	弗里德利奇·P·卡伦堡	(163)
文件管理人员的训练		
.....	皮尔柯·拉斯塔斯	(177)
用复制件进行双边或国际间交换档案的设想		
.....	拉约什·柯尔曼迪	(186)
联合缩微拍摄罗得西亚和尼亚萨兰联邦档案的		
计划.....	彼得·梅兹卡纳	(207)
波兰与别国交换档案资料复制件的经验		
.....	斯坦尼斯劳·纳罗斯基	(214)
英国印度事务部图书档案馆关于南亚缩微胶卷		
的交换计划.....	约翰·西姆斯	(224)
交换缩微胶卷——经验和潜力的概述		
.....	本·斯洛特	(230)
德意志联邦共和国和美利坚合众国分享共同感		
兴趣的档案.....	罗伯特·沃尔夫	(236)
德国当代档案在第二次世界大战后的命运		
.....	克劳斯·奥尔登赫格	(246)

对档案馆的挑战

——日益繁重的任务及有限的资源

(瑞士) 奥斯卡·高耶

导 言

档案馆的责任和任务正在不断地增加，它们已经达到、有时甚至超过了人员、储存容量和现有设备的最大能力，这种现象可以说，是“对档案馆的挑战”。造成这种状况的原因是什么？档案馆已成为这种状况的受害者，而且很可能难以扭转，其原因又是什么？

档案馆今天所面临的挑战产生于一系列社会的、经济的、技术的、文化的以及政治的事件和变革。这些事件和变革给世界各国政府带来了额外的负担。政府职责的增加这一事实本身又导致行政机构的扩大、部门的增多、机构的重叠，其结果就是文件的大量增加，导致发生“情报爆炸”。

同时，由于从事历史和行政管理的研究，或是出于某种好奇心，查阅档案资料也在不断地增加。情报爆炸和利用工作的增加这两种因素，不仅使档案馆的任务和责任成倍地增加（它们的资金来源却没有得到相应的增加），而且使得原来保存、整理和利用档案资料的传统方式和方法也都成了问题。

为了对公共档案馆目前所面临的各种挑战获得一个全面的了解，征询各国同行的意见是很有必要的。因此向各国散发了一个问题调查表，要求各国提供它们所面临的挑战的种类和原因。

当然，由于本报告篇幅的限制，不可能向国际档案理事会成员国的所有中央级档案机构散发问题调查表，因此只能有选择地散发。这种选择既考虑到各种地理位置和文化背景，又考虑到不同的政治制度，因而可以说是具有代表性的。这种有选择地调查，使我们能概略地评价各国公共档案馆所需要处理的问题是带有普遍性的，是具体的。

在征询意见的大约四十个中央级档案馆中，对调查表作出答复的国家有：阿根廷、奥地利、比利时、加拿大、捷克斯洛伐克、芬兰、法国、民主德国、联邦德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、黎巴嫩、卢森堡、荷兰、尼日利亚、塞内加尔、斯里兰卡、瑞典、瑞士、匈牙利、美国、苏联和赞比亚。它们的答复比较精确、详细。因此，我们把它们的具体经验作为本报告的基础。对于他们的合作，我们特致谢意。

社 会 变 革

在当代，民族——国家的发展，伴随着新的集体道德标准体系和社会、经济的变革，促进了行政机构对社会的影响。然而在十九世纪，由于自由崇拜个人的首创精神而减轻了政府对社会的影响。到了二十世纪，两次世界大战和世界经济危机，特别是三十年代的经济危机，大大地推动各国政府承担新的责任。自第二次世界大战结束以来，尽管在自由经济的国家里私人企业仍然起着重要的作用，而政府的责任却与日俱增。

在社会主义国家里，建设新社会的进程是使公众生活的许多领域发生根本变革的根源。在这个进程中，政府的新的责任产生了，新的公共机构出现了。尤其是生产资料的公有制、土地改革的完成以及新机构的建立，给档案馆带来了迄今仍是不熟悉的任务。

在第二次世界大战后获得独立的国家里，行政机构的扩大是必然的结局。例如，塞内加尔是这样说的：“在一个发展中国家里，政府要对国家的发展几乎负全部的责任。它直接管理着一切，或者通过分散的团体、公共的或部分公共的机构，或者通过承担公用事业管理的私人组织管理着涉及到各个方面的事情。所有这一切都导致了文件的增加”。对于这一类国家来说，正如斯里兰卡所指出的，为了实现经济独立而建立一种基础结构是主要因素。另一方面，各种事件似乎起着更加决定性的作用。最后，我们还应考虑到，一个年轻国家的社会结构看来要比高度发达和组织严密的国家更加灵活，使其比较容易地全神贯注于社会变革。但同时也包含一种不稳定的因素，新独立国家的政府不得不把精力集中到由于人口问题所带来的重要的和优先的项目上，如迅速发展城市建设和提高人民生活水平等方面。

社会本身形成一个有机的整体，它的各个组成部分都辩证地相互关联着，这就必然导致寻求新的平衡。人口、经济和文化方面的不断变革影响到政治结构，因而政府的作用就不断扩大。这或多或少地反映了社会力量的全貌。“政府以包含在社会机构内的合理的发现者和实现这种合理的恰当工具的姿态出现”（乔治·比尔多著的《国家》，1970年巴黎版，第169页）。社会达到了这样一种复杂的程度，很自然地把它关注转移到国家的生存方面，有可能的话，转移

到政府的进步方面。用比尔多的话来说，政府使自己成为法律、秩序和运动的调节工具，于是便成为一种“公共的技术专家体制”。“这一事实在政府参与新技术的那些领域内尤为明显：开拓太空、开发核能、合理利用自然资源、城乡规划、经济预测，等等”（同上书，第178页）。

同时，文化道德标准也经受着这些变革的冲击，它们对这些变革的反映有时是前后矛盾的。因此，来自发达国家消费社会的追求物质享受的倾向，同日益增长的一种免受社会动乱和环境破坏的要求同时并存。

人口、经济、社会、专业和技术变革的事实是显而易见的。让我们来看一下瑞士的几个数字：在人口方面，以一九二〇年的指数为一百，一九五〇年增长到一百二十一，一九八〇年增长到一百六十四。在经济方面，第三产业从一九六〇年到一九八〇年增长了百分之十四，即从第一和第二产业中各占去了百分之七。在出口价值方面，从一九五〇年到一九八〇年增加了十二倍。国民总产值尽管在一九七五年和一九七六年有些下降，但在一九七〇年至一九八〇年的十年中，实际增长率仍达到百分之十四。通讯领域里的增长率更高。

政府的责任

政府从其本质来说，其根本任务是保卫安全、促进公共利益和维护宪法秩序。在瑞士，一八七四年五月二十九日的联邦宪法的第二条明确规定了这些职责：“联邦政府的任务是保护国家的独立不受外来干涉、维护国内的和平与秩序、保护联邦各州的自由和权利、促进各州的公共利益”。

这些基本任务可能随一个政权的历史情况和政治性质的不同而有所区别。对这点瑞士联邦委员会在拟定一九六八年

至一九七一年立法阶段的政策纲要时是明确的：“我们周围的深刻变革，有时能严重地影响实现这些目标的手段。但即使对它们的重视程度有所不同，它们还是坚定不移的。因此通过现代社会和经济秩序的渐进，捍卫公民权利也变得重要起来。与此同时，公共利益的概念变得更加复杂，其必然结果是，给政府不断带来新的责任”。

事实上，政府职责增加的现象几乎在各国都可以看到。不过，现代国家的这种渐进，根据每个国家的性质以及社会经济、技术、政治和文化变革的程度而以不同的方式进行。

西欧和北美各国通常着眼于福利国家的建立和发展。社会变革导致一种新观念的产生，即在保护个人或环境的领域内、在文化生活或经济领域内，对政府产生了许多新的要求。这又导致政府机构的专门化和多样化，而政府机构本身又是错综复杂的官僚机器的由来。

公众生活法制化的加强、行政管理学的出现、以及政府试图加以控制的意志，这些因素在质量上所造成的后果不亚于政府机器在数量上的膨胀。

然而，把自己的权利从属于行政管理机构的公民，往往想防止政府的过严的控制，于是又产生了新的政府职责：政府要在个人资料的保护领域中自我约束，有提供信息的义务，或者在某些情况下，还要使社会和解成为制度化。

在某些国家，例如在美国，自由的传统和政治趋向于在可以有效地发挥个人首创精神的所有领域里重视个人的作用，以平衡政府的作用。然而在社会主义国家里，由于生产资料属于集体，政府的责任不限于纯粹的行政管理职责，而且还包括整个国民经济。

在联邦制国家中，中央与联邦各州的关系通过宪法进行

调节。国家在维护民族独立、防务、国际关系、社会治安和福利、电讯、交通、城乡规划、技术发展等领域里的责任加强了向心的倾向，加重了中央政府的负担。此外，联邦政府所履行的这些职责的成倍增加导致这一级政府活动的膨胀。决策中心的多样化最终导致职责的扩大。这样，联邦各州的行政人员比联邦政府的行政人员增加得更快。瑞士和美国便是两例。另一方面，意大利评述说，实现地区化的政策可以减轻中央政府机构的压力。这样，体制上和档案工作所面临的挑战便落到了各级政府的肩上；对于中央集权的国家来说，情况也是如此。

不论一个政权的行政结构和政治性质如何，政府的首要职责自然是维护宪法秩序和采用社会变革所必须的各种法律。

一般来说，安全问题和涉及一个国家生死存亡和独立的问题，是随着国际关系的复杂性和超国家社会的发展而演变的。

福利和经济发展领域里的任务已变得特别复杂化。鉴于经济情况的变异及目前的经济危机，政府不得不采取干预的政策和反对失业的政策。货币、信贷、公共资金和国际贸易等领域里的稳定性措施证明是不可缺少的。把交通运输和电讯的发展称之为革命是有道理的。

要求更好地保护环境和住宅区以及要求较好的生活愿望，给政府增加了新的、不可推卸的任务。

另一方面，在经济和技术高度发达的国家里，能源消耗成为日益紧迫的问题。

由于经济问题变得日益重要，社会治安也自然而然地成为政府活动的一个首要部门。这不仅是一个创造繁荣的问题，

而且还是一个以更公平的方法来分享所取得的繁荣的问题。

为科学制定政策，这是明确反映今日世界深刻和迅速变革的任务之一。总之，不论国家的发展水平怎样，适应文化需要是各国政府必须完成的一项使命。

行政机构的膨胀及其后果

鉴于国家面临的任务日益繁重，各国政府已建立起各种行政机构，以满足各方面的需求。

政府的活动日益增加和多样化，要评价它公共开支的变化情况是较困难的。但为了取得较满意的评价，必须考虑诸如通货膨胀、购买力、人口增长等不同的可变因素。同国民生产总值相比较，公共开支无论如何是增加了。以芬兰为例，公共开支从一九五〇年的 8.2% 上升到一九七九年的 18.3%。研究一下公共开支，就能使我们看到所发生的变化，其中包括新任务的出现和某些活动的明显增加。就这样，瑞士联邦政府、即中央政府的开支从一九五〇年的十六亿瑞士法郎增加到一九八〇年的一百七十四亿瑞士法郎，从票面价值看，几乎增长了十一倍。新出现的任务，尤其是那些与生态有关的任务，包括供水的保护和城乡规划等。其余的职责可按照资金增加多少的顺序分类排列：

项 目	1980年花费的法郎数（与1950年花费1法郎相对应）	在总开支中增加的百分比
旅游、工业、手工业、商业	131	+ 1.5
教育、研究	37	+ 6.3
交通、能源	36	+ 11

对外关系	17	+ 1.5
文化活动、 娱乐、体育	17	+ 0.2
社会福利	13	+ 4.4
农 业	13	+ 1.7
法律和秩序	10	- 0.1
公共机构 一般机关	7	- 1.4
国 防	7	- 12.4
国 债	5	- 12.9
其 他	12	+ 0.2

从以上开支情况看，中央政府所作的努力，主要是在交通、能源、教育和研究方面，其次才是社会福利和经济发展方面。政府开展工作的费用与原来相比，没有什么变化。相对地说，这些结果的取得应归功于缩减债务和防务的开支，当然防务开支仍占总支出的 20% 以上（在一九五〇年几乎达到 33%）。

在许多国家里，教育、科学和艺术，特别是大学方面的开支在过去三十年中急剧地上升了。福利、卫生和通讯方面的情况也是如此。

这种发展影响到整个政府机器，宪法、立法和执法也同样受到了影响。这就是说，在各级决策和执行的过程中，发展的复杂性体现在各国政府所面临的问题上，体现各国政府在寻求恰当解决办法的困难中。从体制来说，这种现象的必然结果是法律、行政命令名目繁多，专家委员会的成倍增加，

谘询制度的复杂化，政府机构在数量和质量上的提高，以及处理事务所必要的技术性的加强。这些不同的发展趋势必然引起档案数量的进一步增加，并且导致对资料载体、特别是对电子数据处理的依赖性越来越大。

政府各部和其他机构的增加是各国的普遍现象，可用几个例子来说明。在奥地利，自一九五〇年以来，新增加了建筑工程、卫生和环境保护三个部。日本在七十年代上半叶建立了生态、自然资源和能源等机构。某些新的职责已扩大到非同寻常的程度，意大利和瑞士的民防便是例证。比利时有十四个部（其中教育部和文化部又根据不同语言而分设），部以下又设立地区性机构（这些地区性机构正在迅速地建立起来）；有数量众多的各种公共服务机构，归属于一个或几个部的监督之下；还有数以百计的理事会和委员会（联合的和不联合的），它们的办事处和档案机构又常常由部来掌管。比利时王国总档案馆从一九三〇年到一九八〇年已调查登记了四百个公共机构和上千个委员会。

自第二次世界大战以来，获得独立的那些国家的行政机构的增长速度特别快。印度政府各部的数量从一九四七年的十八个增加到一九七四年的三十个。斯里兰卡的地方和中央机构（包括司法机构）的数量在一九四八年至一九八二年间增加了70%。尼日利亚中央政府在农业发展、教育、卫生、体育、工业、商业和通讯等领域内承担了新的任务。

此外，各国政府直接地（通过国有化）或间接地（通过投资、建立新的垄断企业或在其控制下的企业）日益趋向于承担企业方面的职责。这些企业方面的职责又导致新的行政机构的建立。这些新的行政机构本身又产生更多的文件。印度尼西亚的情况就是如此。在印尼，银行和石油公司等公

企业在活动中所形成的文件当然是公共档案的一部分。加拿大政府参与了开矿、冶金、制造工业和能源开发等方面的活动；接管了运输公司，并促进了与此相关的文化活动和工业。加拿大指出：“甚至连检查和评价公共行政机构效率的新制度也会扩大文职人员的数量”。

在美国，联邦一级的社会和福利工作的发展，对中央政府的影响特别大。

很自然，在社会主义国家里，政府在国家经济、文化和社会生活方面起着更重要的作用。经济的国有化产生了新的公共机构。匈牙利的工业管理局便是此类机构。

政府各部、各机关和官办企业的增加常常带来公务人员的大量增加。例如，在阿根廷，国家、省、市等各级公务人员总数相当于人口的 5.3%。法国公务人员的数量从一九四六年的一百万增加到一九七八年的二百七十万。荷兰公务人员的数量从一九五二年到一九七七年增加 65%，而在此期间的人口只增加 34%。不过，这种发展速度在好几个国家中开始缓慢下来，特别是在日本。

从某种程度上说，行政管理趋向于涉及到各个方面。芬兰对这种趋势是这样叙述的：“法律只限于一般原则，不作具体的执行规定，于是行政机关确定自己的准则。同样，公民越来越依赖于这种技术专家体制。政治进程推动者之间的相互依赖性增强了，同时处理事务的方法越来越依赖于繁文缛节”。

研究工作的发展

迈克尔·罗珀在伦敦举行的第九届国际档案大会上剖析了档案馆由于学术利用档案的增加和多样化所面临的挑战。

然而，需要强调指出的是，不论其利用目的是为了实际工作，还是学术研究，甚或出于好奇，要求利用档案资料必将有一个迅速的发展。好几个国家对问题征询表的答复说明了这一点。如果用数字来表达这种情况，就可以看出某些总的趋势。这种趋势不一定能进行比较，但可从中看到对档案资料的数量要求：

国 家	项 目	基础年 指数(100)	新指数	新指数年
奥地利 (国家档案馆)	利用者	1955	177	1977
	访问次数	1955	146	1977
奥地利 (施蒂里亚)	利用次数	1950	299	1980
	查阅文件数	1950	880	1980
比 利 时	利用者	1970	205	1981
	查阅文件和 胶片的数量	1970	164	1981
	函件查询数	1970	135	1981
美 国 (国家档案馆)	查阅文件数	1971	205	1981
	函件查询数	1971	1313	1981
芬 兰 (国家档案馆)	利用次数	1970	179	1980
荷 兰 (总档案馆)	利用次数	1979	210	1982
瑞 士 (联邦档案馆)	开放天数	1967	251	1981
	查阅文件数	1967	170	1981

在有些国家内，特别是在奥地利、比利时、加拿大、美