

档案公共服务政策研究

DANGAN GONGGONG FUWU
ZHENGCE YANJIU

李扬新 著



中国出版集团



世界图书出版公司

图书在版编目(CIP)数据

档案公共服务政策研究 / 李扬新著. —上海: 上海世界图书出版公司, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5100 - 3840 - 2

I. ①档… II. ①李… III. ①档案工作—社会服务—社会政策—研究—中国 IV. ①G279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 163827 号

档案公共服务政策研究

李扬新 著

上海世界图书出版公司出版发行

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

上海市印刷七厂有限公司印刷

如发现印刷质量问题, 请与印刷厂联系

(质检科电话: 021 - 59110729)

各地新华书店经销

开本: 787×1092 1/16 印张: 9.75 字数: 230 000

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5100 - 3840 - 2/G · 288

定价: 26.00 元

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

<http://www.wpcsh.com>

《当代档案学理论丛书》总序^①

人类社会信息化的进程以及我国不断推进的政治经济体制改革深刻地影响着档案事业和档案学的发展,档案工作实践中层出不穷的新事物、新问题强烈地呼唤着理论的关注与回应,造就了我中国档案学术研究前所未有的繁荣局面。随着档案学研究领域的开阔与多学科化,研究内容的丰富与深化,研究方法的娴熟与多样化,我国档案学术研究的气氛日益活跃,一代学人正在成长。如果把档案学比作学术之林中的一棵大树的话,令人欣喜的是,不仅在传统档案学理论的变革和完善之处新花绽放,在充满时代气息的档案信息化、电子文件、知识管理等新领域中也是枝繁叶茂,硕果累累。

近年来我国档案学研究成果的丰硕是不争的事实,但成果的形式多为专业刊物上发表的论文,相比之下,专著数量显然不多。国家哲学社会科学规划办公室做的“十五”期间档案学科调查显示,据不完全统计,从2000年到2004年间,我国出版的档案学专著只有30余种,档案学研究人员和学生也常有“专业书荒”之感。看来,多编写和出版一些高质量的专著应当引起档案学者的重视了。

中国人民大学信息资源管理学院(原档案学院)是新中国开展档案专业教育最早的高等院校,也是目前国内公认的档案学研究重镇。针对国内档案学专著相对薄弱的现实,我院精心组织编写了这套“当代档案学理论丛书”,由一系列档案学专著组成。参加丛书编写的作者都是我院具有博士学位的中青年教师,或从我院取得博士学位的其他高等院校、科研机构的中青年学者,他们是我国档案学研究的新锐力量,他们以自己对档案学科的钟情和深思写出了一本本在学术上独树一帜的档案学专著。

这套丛书所选择的题目大多经过相当的学术钻研和理论积累,内容涉及档案学的不同领域和方向,具有较强的前沿气息。总体说来,这套丛书具有高质量、内容新、开放式等特点。

一是高质量。中国人民大学档案学院开启了我国档案学专业博士教育的先河,1994年以来

^① 作者系中国人民大学副校长,教育部社会科学委员会委员,教育部档案学科教学指导委员会主任,中国人民大学信息资源管理学院教授,博士生导师。

已经培养了一批档案学博士,几乎每一篇博士学位论文都是作者深入其中,灌注心智,反复打磨而成的。这套丛书中的相当一部分是以我院教师或博士毕业生的博士学位论文为基础进行补充和完善的,选题都是档案学某一领域和方向的前沿课题,内容具有较强的创新色彩,而且广征博引,研究方法各异,文字清新,既给人理论启迪,又让人获知识享受。其中一些论文还获得全国百篇优秀博士学位论文奖或提名奖、中国人民大学博士学位论文奖、中国档案学会档案学优秀成果奖、北京市哲学社会科学优秀成果奖等殊荣。由这样的专著组成的丛书应该具有较高的学术质量和品位,值得一读。

二是内容新。这套丛书的内容十分丰富,并且具有较强的新颖性。因为每一本书在选题时最重要的取向就是要有学术独创,如果是博士论文改编而成的书,当初作者还发表过“独创性声明”。这套丛书涉及档案学基础理论、档案管理、外国档案学、档案保护技术、电子文件管理等众多领域,力求反映该领域最新的、最前沿的研究成果与研究趋势。读者从每一本书中都可以看到档案学研究的新视角、新方法、新资料、新论断,很多标新立异之处正是这本书的价值所在。

三是开放性。这套丛书是我国近年来档案学研究成果的重要集结之一,书目的规划有开端没有收尾,因为我院希望把这套丛书做成具有开放式和连续性的学术品牌,不断将优秀的档案学专著及时补充进来。我们也相信,当代档案学理论的研究正未有穷期,更优秀的学术专著还在后面。

据我所知,迄今为止国内档案学专著的出版都是独立推出的,不相关联的,以丛书方式系列出版尚无先例。中国人民大学信息资源管理学院作为档案教学与研究的重要基地,希望以系列化的成果形式来集中展示档案学术研究水平,也希望因此而得到读者的更多关注。当然,这套丛书中每一本书的写作风格不可能完全一致,有的专著中还存在一些遗漏、不当甚至错误之处,我们热忱地欢迎来自读者的批评、补充和指正。

冯惠玲

2008年6月6日

序

很荣幸能为李扬新博士的《档案公共服务政策研究》作序。虽非兰台中人,但因与扬新相知逾十七年,知其甚深,亦知此书来之不易,特作此文以记之。

2004年,扬新离开公务员队伍,专心复习,于2005年初以优异成绩通过中国人民大学博士入学考试,入恩师冯惠玲老师门下学习,得以延续其在中山大学本科、硕士之专业,继续探索档案学理论研究。常人不解,我亦问之:公务员三年,辞职考博,勇乎?帝都虽好,然举家北迁,博士又三年,所为何事?扬新答曰:非为血勇,修身齐家者需自解其惑;今日之举明日之求皆为求道于大师,解惑于自身,方能惠及家人与亲友。至此,求学北京三年,萍踪飘于马甸、双榆树及人大校园,终成此书。

非档案人,对此书的专业价值,不愿妄下结论。或许可以用某位哲人对婚姻的回答说明我的感受。曾有人问哲人:婚姻是什么?哲人答曰:你需要有人见证你的生命,无论这生命是精彩的或是平庸的。也有歌词唱到:孤独的人是可耻的。那孤独的档案呢?每一份档案都记载着一段历史的印记,应该成为一份鲜活的生命证明。孤独的档案并不可耻,它们只是在等待见证它们价值的那个时代的到来。扬新以“档案公共服务政策研究”为题,正是希冀探索一个良好的政策环境,让每一份正在等待的档案能够更早地迎来它们的时代。

此书注定不会成为畅销书。但对于我,我们的儿子达达、扬新的父母来说意义深远。它见证着一个好妻子、一个好母亲、一个好女儿的执著与奋斗。

龚 康

二〇一一年五月十八日于香港

摘 要

档案服务现状与档案政策演进互为条件又互为基础,相生相息又相依相靠。档案开放利用的每一次飞跃都离不开档案服务政策的变革创新,档案服务工作的每一次重大进步也都见证了档案服务政策“坚冰”的破除。为此,“档案公共服务政策研究”的提出立足于双重现实背景——档案服务实践问题和档案服务政策现状。一方面是档案馆公共服务建设高潮中档案利用服务工作理想与现实的落差,另一方面是外部相关政策推动和内部法制建设压力下档案服务政策亟须改革的现状。两者共同激发了笔者对“以政策研究为杠杆,实现‘档案利用服务’向‘档案公共服务’的转型,以档案服务的迫切问题为支点,完善档案服务政策”的研究热情。

笔者在对国内档案政策研究主题、国内外档案利用服务政策研究成果、政策角度的档案公共服务研究、公共管理学和经济学领域的公共服务研究进行全面综述的基础上,基于对我国档案利用实践问题的调研和实证分析,基于对现有档案利用服务政策的梳理回顾和纵横分析,构建了由政策导向、体系结构、内容设计三个层面组成的我国档案公共服务政策研究框架并展开论述。

本书分为5章,主要内容如下:

第一章是绪论,包括研究现实背景、文献综述和研究方案设计3个部分。

首先,从“公共档案馆”建设所承载的“公共服务”美好理想与档案利用服务现状之间的“刺眼”落差,指明了亟须档案政策调控的问题领域。从“公权高于一切”的历史环境下制定的档案政策与“私权与公权同样受到尊重”的当今时代的“断裂”,以及外部新政出台和业内法制建设所带来的压力,指明了政策“衔接”的必要性和可能性。其次,通过对中英文数据库的文献调研,通过对国内相关科研项目及学术会议总结,以档案政策研究为起点和线索,由广至深地综述了国内外相关研究现状。并对公共管理学和经济学领域的“公共服务”研究现状进行了层次分析,指出其“公共服务”学术研究主要集中在3个层面和领域,即作为一种学术理论和管理理念提出的“公共服务”;在我国政府职能转变实践中,作为一种职能提出的“公共服务”;作为一种具有非排他性和非竞争性的公共物品提出的“公共服务”。最后,从概念界定和研究边界、研究假设和问题、研究框架、研究方法四个方面对研究工作进行了方案设计,明确了本书的“档案公共服务政策”与档

案利用服务政策在研究对象和边界上具有同一性,且集中于国家层面的档案政策。

第二章是现有“档案利用服务政策”梳理回顾和现状概览,分为4个部分。

首先,以《档案工作文件汇集》(国家档案局办公室编辑)第一至八集所收录的665件政策文件为主要依据,以“北大法律信息网”、“中国法律资源网”、“国家档案局官方网站”上的政策文件为补充参考,概述了1955年8月至今的我国国家档案政策的演变特点。并采用直接阅读法和内容分析法,根据相关性和紧密度原则,结合政策的历史作用,梳理出我国档案利用服务专项政策共计32件,综合性政策共计124件,列出详细的政策目录。然后,以时间为线索,将我国档案利用服务政策演变过程归纳为5个时期——“政策方针提出期”、“政策导向确立期”、“政策强化巩固期”、“政策体系形成期”、“政策创新完善期”,纵向勾勒出现有档案利用服务政策的发展轨迹和特征。接着,从分散的政策文件中横向勾勒出由基本政策(《档案法》及其实施办法)、水平政策(又分为两类专项政策和三类非专项政策)、垂直政策(分为“机关档案工作类”和“科技档案工作类”)构成的我国档案利用服务政策内容体系并画出基本框架图。最后,从政策宏观导向、政策体系和内容结构、政策文本的具体设计、政策制定与环境变化的关系四个角度对我国现有档案利用服务政策总体特征进行评析,并指出政策导向从倡导“社会服务”向“公共服务”提升的发展态势。

第三章至第五章是本书的研究内核和主体框架,从价值导向、体系构建、内容设计3个层面分别对档案公共服务政策的创新和完善展开深入探讨。其中,第四章和第五章是研究从抽象到具体、从理论阐述到具体对策的出口和落脚。

第三章从宏观和中观层面对档案公共服务政策价值导向和体系构建进行研究,分为4个部分。

首先,从档案信息的公共物品属性、档案服务机构的公共性、档案利用者的公众性来深刻理解从利用服务向公共服务转型的必然和可能,为政策导向的形成夯实理论基础。其次,提出并阐述档案公共服务的4个立足点,即“立足公共利益”、“立足开放共享”、“立足自由公平”、“立足提升效能”四个政策价值观。然后,提炼两条政策分析主线——(服务主体的)责任、(服务受体的)权利,为推进公共服务的具体政策确立设计理念——“明确责任、扩大开放”、“维护权利、保障自由”。最后,分析现有政策体系“五多五少”的鲜明特征和缺憾,以尊重现有政策体系结构为原则,从内容规划角度提出档案公共服务政策体系构建的5个思路。并进一步指出构建档案公共服务政策体系,当前需要重点关注的是加强政策联动和协调,促进档案服务融合,以发挥公共服务的效能。

第四章站在档案服务提供者——公共档案馆的视角定位之上,从微观层面对档案开放工作的具体政策进行分析和建议,分为3个部分。

首先,通过对河南郑州“咪表公案”和震动档案界的“《陈寅恪的最后二十年》案”的分析引出

对档案馆开放困局的思考,并解读其深层归因——“主要责任”的定位模糊和“有限责任”的认识不足以及相应政策规定的缺憾。其次,分析档案馆在开放中的责任平衡和责任边界问题,提出两个观点:一、档案馆是“公民信息权的维护者”而不是“保密机构的同盟者”,其主要责任是“开放”而非“保密”。二、在开放工作中,档案馆的责任更多地体现在“审查、协助和监督”解密工作之上,“责任是有限的”。在理论认识基础上,结合对现有档案开放政策体系构成的分析,重新审视现有开放政策中存在的“保密责任”重于“开放责任”,责任赋予、承担和监督机制不全等问题。最后,根据对责任内涵和责任机制的理解,从明确责任主体和工作程序、增设责任追究和免责条款、建立责任监督和责任回应3个方面来提出档案开放政策的完善建议。

第五章站在档案服务接受者——社会公众的视角定位之上,从微观层面对档案利用活动的政策规定进行分析和建议。

开放在理论上意味着可以自由利用。档案开放和利用在政策领域常常是交叉重合的。笔者之所以从两个视角、分两个章节来阐述“开放”和“利用”政策,一方面是为了弥补政策体系中“利用者缺位”的不足,借鉴国外档案政策的经验,改变政策制定视角的单一化;另一方面是为了强调政策调控应根据目标群体的不同,确立不同的分析主线和设计理念,即确立责任观促进档案馆的开放工作,确立权利观赋予利用者更多的“自由”活动空间。

此章分为3个部分:首先,通过公众对档案利用审批手续和收费的质疑引出利用障碍过多的反思,并分析其实质原因——公民利用权认识的虚化和制度保障的空缺。其次,从“权利”内在包含了“自由权”的哲学思想出发,提出公民利用档案的“自由权”是公民利用档案“权利”实现的基础,并据此剖析现有档案利用规定中利用目的审查过严、利用方式定义过窄、公布权损害了公民利用档案权利的完整性和申请利用程序不明等“权利”缺憾,相应的提出政策修改建议。此外,参考分析美国《公民利用信息指南》,探讨了“公民视角”的利用档案信息指南的编制。最后,通过对“公益服务”的全面认识,对国家层面的8件档案利用收费规定进行概述和分析,提出了公益主导的档案利用收费政策建议,为自由利用提供另一重要保障。

结语部分总结了全书的研究贡献、研究创新点以及研究中存在的难点问题和不足,并提出了未来研究的方向。

目 录

1 绪论	1
1.1 论题提出的现实平台	2
1.1.1 档案利用服务的理想与现实	2
1.1.2 档案利用服务政策的断裂与衔接	3
1.1.3 研究的现实意义	4
1.2 论题提出的理论平台	5
1.2.1 国内外文献调研	5
1.2.2 档案政策研究现状综述	8
1.2.3 公共服务研究现状综述	15
1.2.4 研究的学术价值	17
1.3 研究方案设计	18
1.3.1 概念界定和研究边界	18
1.3.2 研究假设和问题	20
1.3.3 研究框架	21
1.3.4 研究方法	21
2 梳理回顾：档案利用服务政策的纵横概览	23
2.1 我国档案利用服务政策梳理统计	23
2.1.1 我国档案政策概况(1955年8月—2001年12月)	23
2.1.2 我国档案政策中的利用服务政策(1956年4月—2006年)	26
2.2 我国档案利用服务政策发展历程	31
2.2.1 政策方针提出期(新中国成立后至“文革”前)	31
2.2.2 政策导向确立期(“文革”后至20世纪80年代初期)	32
2.2.3 政策强化巩固期(20世纪80年代中后期)	33

2.2.4 政策体系形成期(20 世纪 90 年代)	34
2.2.5 政策完善创新期(21 世纪初至今)	35
2.3 我国档案利用服务政策内容体系	36
2.3.1 档案利用服务的基本政策	37
2.3.2 档案利用服务的水平政策	39
2.3.3 档案利用服务的垂直政策	41
2.4 我国档案利用服务政策特征评析	42
2.4.1 档案利用服务政策总体特征	42
2.4.2 档案利用服务政策对“社会服务”的倡导	44
3 价值构建：档案公共服务政策导向与体系	46
3.1 理解公共性：从利用服务到公共服务	47
3.1.1 档案信息的公共物品属性	47
3.1.2 档案服务机构的公共性	50
3.1.3 档案利用者的公众性	52
3.2 档案公共服务的政策价值观	53
3.2.1 立足公共利益	54
3.2.2 立足开放共享	55
3.2.3 立足自由公平	56
3.2.4 立足提升效能	57
3.3 推进公共服务的政策设计理念	58
3.3.1 责任与权利——两条主线	58
3.3.2 档案机构的责任	59
3.3.3 档案利用的权利	60
3.4 档案公共服务政策体系构建	62
3.4.1 档案利用服务政策体系现存缺憾	62
3.4.2 档案公共服务政策体系内容规划	63
3.4.3 政策联动促进档案服务融合发展	65
4 明确责任：档案开放工作政策分析与建议	68
4.1 责任：档案开放困局的深层解读	69
4.1.1 案例聚焦：开放不开放都尴尬	69

4.1.2 问题归因：档案馆在开放工作中的“责任”	71
4.2 从“责任”角度重新审视现有档案开放政策	72
4.2.1 责任平衡和责任边界	73
4.2.2 档案开放工作政策依据	76
4.2.3 现有档案开放政策的“责任”缺憾	78
4.3 完善档案开放政策的责任规定	83
4.3.1 明确责任主体和工作程序	84
4.3.2 增设责任追究和免责条款	86
4.3.3 建立责任监督和责任回应	88
5 保障自由：公众利用档案政策分析与建议	90
5.1 自由：档案公共利用任重道远	91
5.1.1 质疑之声：档案利用障碍多	91
5.1.2 问题实质：利用档案的权利实现	93
5.2 档案利用政策分析与建议	94
5.2.1 公民利用档案的“自由权”	95
5.2.2 现有档案利用规定中的“权利”缺憾及弥补	97
5.2.3 编制公民利用档案信息指南	101
5.3 档案利用收费政策分析与建议	104
5.3.1 自由利用与公益服务	104
5.3.2 现有档案利用收费政策的剖析	106
5.3.3 档案利用合理收费的政策建议	110
结 语	114
参考文献	119
附表 我国档案利用服务综合性政策目录	129
后 记	139

图 表 索 引

图 1-1	研究框架图	22
图 2-1	档案利用服务专项政策与综合性政策数量对比图	27
图 2-2	我国档案利用服务政策内容体系框架图	38
图 4-1	档案开放政策体系构成图	76
表 1-1	中文文献检索结果列表	5
表 1-2	英文文献检索结果列表	7
表 2-1	《档案工作文件汇集》中档案政策文件时间、数量、类别列表	24
表 2-2	我国档案利用服务专项政策目录	28
表 5-1	我国档案利用收费政策规定	106
附表	我国档案利用服务综合性政策目录	129

1 绪 论

“‘服务’是档案与公民之间的‘金桥’和‘金线’，可以缩短以至消除档案馆与公民之间的距离。因此，公共档案馆应该在为公民服务上把文章做足、做大、做好。首先要制定科学、合理、周全、透明的服务政策和服务制度。其次，要采取多样化的对公民具有亲和力的服务方式。”^①

我国档案利用服务发展历程就像是一重千年古门的开启，虽然被“官本位”思想和“神秘主义”文化侵蚀得锈迹斑斑，却坚定而执著地不断敞开，迎着更多的阳光和风雨。从“叩响门扉”到“推开门缝”，再到今天的“半遮半掩”；从1958年提出“以利用为纲”到1980年确立“开放历史档案”政策，再到当前《中华人民共和国档案法》（以下简称《档案法》）与相关政策的“若即若离”，档案开放利用的每一次飞跃都离不开档案服务政策的变革创新，档案服务工作的每一次重大进步也都见证了档案服务政策“坚冰”的破除。档案利用服务现状与档案政策发展互为条件又互为基础，相生相息又相依相靠。

当人类社会高歌猛进地走入21世纪，档案利用服务的依存环境和对象群体也有了巨大的变化。档案服务从纸质环境下的提供利用，逐渐向纸张与数字并存环境下的档案信息服务延伸；从为党政机关和历史研究者服务，逐渐向为全体公民服务辐射。“公共档案馆”建设和“档案馆社会服务”拓展，充分反映出我国档案服务“公共性”的加强，也凸显了社会公众对“档案公共服务”的现实需要和未来期许。或许，档案利用服务在经历着向“档案信息服务”发展的同时，更加期待着一次向“档案公共服务”的转型。而这种转型的完成，仅仅依靠档案服务实践先行显然不够，档案服务政策亦是无法小觑的助推之臂。我们欣喜地发现，以《浙江省国家档案馆管理办法》^②为先驱的地方档案政策将“公共服务”写入了国家档案馆的法定职责，并在档案开放时间范围、开放责任机制、档案利用的公益性方面增加了不少创新内容。然而，“档案服务”的“公共性”尚未在国家档案政策中得以彰显。“公权高于一切”的历史时期制定的档案利用服务政策在“私权与公权同样受到尊重”的当下承受着“断裂”之痛。在亟须修改的档案法规指导下开展的档案服务也感受到了理想与现实的落差。

① 见冯惠玲《公共档案馆的“亲民”战略》，节选自上海市档案局《新时期公共档案馆建设》，中央文献出版社2004年版，第26页。

② 《浙江省国家档案馆管理办法》（省人民政府第87次常务会议审议通过，省人民政府第229号令公布，2007年4月1日施行），《浙江档案》2007年第3期，第9—11页。

1.1 论题提出的现实平台

服务实践与服务政策的相依相靠,理想动力和现实压力的共存共生,外部环境与业内问题的互动互联,共同构成了笔者提出“我国档案公共服务政策研究”这一论题的现实依据。

1.1.1 档案利用服务的理想与现实

2002年,朱镕基总理在第九届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中提出,要“加强图书馆、博物馆、文化馆、科技馆、档案馆等公共文化和体育设施建设”,将档案馆确立为“公共文化服务”的主体。此后,“公共档案馆”建设成为学术研讨的热点话题,成为全国档案事业发展的中心任务。“‘公共’二字揭示了档案馆为民众所有的性质”。“公共档案馆是公共文化设施,理应服务于人民,为民众共享”。^①“公共档案馆”的提出并不是建造一个新的档案机构,而是从理念到行动上变革档案馆的利用服务工作。“公共档案馆”的建设也并不仅仅是一种口号和理论,而是承载着我们实现“档案公共服务”的美好理想。因为,在我国集中式档案管理体制下,绝大多数具有公共财产性质和公共利用价值的档案信息贮存于国家档案馆和专业档案馆。从新中国建立至今,由国家档案馆和专业档案馆组成^②的公共档案馆一直是我国档案利用服务的主要阵地,也是目前实际履行着“公共服务”职能的档案信息管理机构。

档案事业存在的物质基础是档案信息及其价值,档案事业发展的原动力是档案信息价值的实现——档案利用服务。在我国档案事业从“纤纤弱苗”成长为“苍劲大树”的蓬勃发展中,档案利用工作的不断变革丰实了这棵大树始终坚守的服务之魂。从建国之初为国家机关单位提供利用的“封闭性”、“政治性”服务,到20世纪80年代“为党和国家各项工作”提供信息的“开放性”、“社会性”服务,再到90年代“为社会主义现代化建设”开展的“开发型”、“效益型”服务,档案利用工作在理论探索和现实尝试中不断树立新的理想目标,并不断践行着新的理念认识。在这种理想—实践—理想的持续追求中,我国的档案利用服务不仅成就了自己的辉煌,而且顺应社会发展变化,不断诠释着档案事业的服务本质。当前,服务型政府、公共服务理念促使档案界逐渐摆脱了重数据轻实效的“利用率崇拜”,将封闭性服务提升到了档案馆公共服务能力建设的高度,逐渐树立了为全体公民服务、关注民生民意、维护公共利益的理想目标。

然而,习惯思维 and 传统体制的影响作用依然存在,部分与公共服务理念相悖的档案政策还未修改。于是乎,我们在听到社会对浙江省、广东省、外交部档案馆开放档案的赞许之时,也听闻了华东师范大学沈志华教授对档案开放矛盾做法的疑问:“同样一件档案,在这个档案馆可以看,在另一个档案馆就不能看;在同一个档案馆,这个馆长批准查阅,另一个馆长却予以拒绝;甚至有些

^① 见冯惠玲《公共档案馆的“亲民”战略》,节选自上海市档案局《新时期公共档案馆建设》,中央文献出版社2004年版,第20、22页。

^② 根据冯惠玲、张辑哲主编的中国人民大学出版社2006年5月出版的《档案学概论》(第二版)第84—86页的档案机构分类。

已经开放的地方档案,研究者要复印还需中央有关部门出具公函。”^①于是乎,我们还看到有的档案馆免费提供利用或仅收工本费,有些档案馆“墙上张贴着一溜约法三章之类,更让人刺眼的是特别醒目的收费标准,那标准高得离谱,不是进入富豪榜的中国人估计都受用不起”。^②还有,档案信息化建设重“数字化转换”轻“整合式利用”和“融合式服务”,甚至出现以“数字化”为理由滞后档案利用的现象。数字化档案信息开放与纸质档案开放实行不同标准,已开放的档案在提供上网利用时需要重新鉴定,而且审查标准更加严格细致,巨大的工作量导致了数字化后的档案信息迟迟不能提供网络服务。^③档案利用服务理想和现实之间存在着“刺眼”的落差。

1.1.2 档案利用服务政策的断裂与衔接

“我国档案立法对公权的偏好或倾斜有很深的历史渊源。”“这种档案立法体制的形成有其时代背景,在制度设定之初是符合正义逻辑的。”^④当新中国从艰苦卓绝的革命斗争中诞生之际,国内外的政治局势复杂严峻,敌我矛盾和阶级斗争依然存在,巩固新政权、维护国家安全是压倒一切的政治任务。没有了独立强大的新中国,空谈群众利益无异于建造“海市蜃楼”。特殊的历史条件造就了“国家利益取代个人利益”、“国家利益就是公共利益”的政策思路,“公权高于一切”不仅体现在社会生活的方方面面,也因其历史合理性而成为人们尊崇的信条和行动的准则。档案利用服务政策作为国家政策的一部分,在档案领域忠实地贯彻着这一信条,与宏观政策环境相互契合。“保守国家和政府的秘密”高于一切,保密与开放仅以“国家利益和政府利益”为判断标准,个人利用档案的“私权”在国家管理档案的“公权”面前“弱不禁风”。

政策环境的变迁促动了政策思路的转变。随着国际局势的变化、国家综合实力的增强以及社会持续稳定发展,阶级斗争让位于经济建设,和谐发展取代了敌我冲突,维护社会各阶层人民共同的公共利益成为制定国家政策的重要导向。限制政府“公权力”对个人“私权利”的吞食,公平正义地解决国家利益与个人利益的冲突,成为重要立法原则。继2004年3月私有财产保护入宪之后^⑤,2007年10月1日施行的《中华人民共和国物权法》,从经济领域和物权角度确立了“私权与公权同样受到尊重”,“在技术上更加注重各方利益群体的平衡,依法对国家、集体和私人的合法财产给予平等保护的原则得到了强化”。^⑥同时,“‘政治’向管理众人之事和服务社会大众转型,民众越来越感到政治不再神秘,它与我们平时利益密切相关,因此也就产生知情的要求。”^⑦

① 见沈志华《档案:还原历史的真相》,《北京日报》2005年11月28日,第19版。

② 见任汉中《开放档案,为何得不到喝彩?》, http://rhzds.blog.hexun.com/8028802_d.html (检索日期2007年3月10日)。

③ 这是笔者对某市档案馆计算机处负责人调研访谈所了解到的业界现实情况。该档案馆是我国档案信息化建设的“明星”单位之一,在档案开放和开展档案信息全文上网利用方面都在业界居于领先地位,其工作程序和方法具有“示范”作用。

④ 见高畅、蒋卫荣《公权与私权的平衡:公民档案利用权充分实现的必要条件》,《档案学通讯》2007年第3期,第12页。

⑤ 即2004年3月14日中华人民共和国第十届全国人民代表大会第二次会议通过并公布施行的《中华人民共和国宪法修正案》,将第十三条修改为:“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”参见新浪网, <http://news.sina.com.cn/c/2004-03-16/03162056274s.shtml> (检索日期2007年3月10日)。

⑥ 见叶檀《物权法:走向法治社会的一小步》,《南方周末》2006年11月2日(周四),第A1版。

⑦ 见王学泰《知情权与保密》,《新京报》2007年11月18日(周日),第A03版。

“知情权”的高涨不仅改变了政治领域“公权”高高在上的状况,而且直接触及了我国档案馆公共服务的职能定位、公共利益的价值选择等一些深层次的问题。一些沿用多年的档案利用服务政策在理念上与外部环境相偏离,在内容上与出台的新政策相脱节,“断裂”之痛激发了变革之心,内外之压呼唤着政策“衔接”。

2007年4月出台的《政府信息公开条例》将档案开放与政府文件公开之间的“断裂”之状进一步暴露和凸显,档案利用服务政策的重新审视和相关政策之间的“衔接”被推到了难以回避的风口浪尖。自2007年起正式启动的档案法修改相关工作中,“进一步加大档案开放的力度”,“进一步完善档案法律责任制度”^①成为迫切需要革新的内容。而档案法相关配套政策的衔接也集中在“已公开现行文件利用中心建设”、“馆藏档案开放与公布”、“机关档案室的合理利用”等方面。^②在《档案事业发展“十一五”规划》的八项主要任务之中,档案法制建设居于首位。根据规划,“十一五”期间需要修订相关法规8项,补充制定12项。^③其中直接涉及档案利用服务的专门法规就有5项,如修订《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》(1991年)、《利用档案收费规定》(1992年);补充制定《档案提前开放实施办法》、《国家档案馆已公开现行文件阅览中心管理办法》、《档案信息交换与共享管理办法》。此外,需要修订的《科学技术档案工作条例》(1980年)、《机关档案工作条例》(1983年)等法规中也有关于档案利用服务的专门条款。

档案利用服务政策的完善创新是以档案服务现实问题为对象,以档案服务理想状态为追求,与政策环境的变化相适应,与相关政策衔接配合的一个渐变过程和系统工程。它不仅仅是单项法规制度的内容修改或补充,更是一个以实现“档案公共服务”为目标的政策制定思路的转变和设计理念的更新。当然,这种更新和转变也不是一蹴而就的,它跟随中国经济发展和政治发展的步伐,“遵循增量改革或增量民主的道路,不可能发生整体的突发性改革,但是某些领域将不时会有一些突破性的发展。”^④

1.1.3 研究的现实意义

笔者提出和探索的“档案公共服务政策”是建立在档案服务实践和档案服务政策现状共同搭建的复杂、关联的双重现实平台之上的。一方面是档案馆公共服务建设高潮中档案利用服务工作理想与现实的落差;另一方面是外部相关政策推动和内部法制建设压力下档案利用服务政策亟须改革的现实。因此,本书研究的现实价值重点体现在以下两个方面。

第一,对于档案利用服务的未来发展方向具有一定的宏观指导意义,致力倡导的“档案公共服务”延续、拓展和升华了档案利用服务的“社会性”,顺应了社会发展对档案工作的新要求,为档案工作贯彻科学发展观、服务构建社会主义和谐社会找到理想切入点。通过国家政策调控来引导和推进公共档案馆的服务工作,符合我国档案管理体制和现实国情,能够对扩大档案开放、方

① 见段东升等《抓住重点 推动发展——段东升:修改法规,科学评估》,《中国档案》2007年第1期,第18—19页。

② 参阅本刊评论员《举全国之力 做好档案法修改这篇大文章》,《中国档案》2007年第3期,第6页。

③ 《档案事业发展“十一五”规划》,《中国档案》2007年第2期,第9页。

④ 《中共十七大为深化政治体制改革布局》,中国日报环球在线, http://www.chinadaily.com.cn/hqzg/2007-11/12/content_6247404.htm(检索日期2007年11月15日)。

便公众利用起到实际推动作用。

第二,对于目前纳入“十一五”重点任务的档案法制建设具有一定的参考意义。档案法规是成熟的、具体的、规范的档案政策。档案公共服务政策是档案利用服务法规的先行者和前瞻者。笔者较为全面地梳理现有档案利用服务政策,并从导向、体系和设计层面研究其调整对策和完善之路,可作为档案法制建设总体思路和协调方案的相关参考,促进有关法规之间的配套协调。此外,笔者对馆藏档案开放、利用手续和要求、利用收费等领域的专题政策及《档案法》相关内容所作的深入探讨,将为“十一五”期间档案法规文本的补充修改提供一些具体建议。

1.2 论题提出的理论平台

鉴于本书的档案公共服务政策研究是以档案服务实践为支点,以档案政策研究为理论杠杆的,因此,笔者对档案界相关研究的考察是以档案政策研究为起点和线索的,遵循由广至深的思维逻辑和梳理顺序:我国档案政策研究历史发展和主题回顾——国内外档案利用服务政策研究主要成果——从政策角度深入研究档案公共服务的现状。

1.2.1 国内外文献调研

从 CNKI(中国学术期刊和博硕士学位论文数据库)、中国人民大学学位论文数据库、中国台湾图书馆博硕士论文资讯网、Proquest(英文期刊和学位论文数据库)的文献检索结果来看,档案(利用)服务研究较为丰富^①,公共(利用)服务、社会化(利用)服务研究时间较短、内容相对单薄。此外,虽然“档案政策(法规)完善”是档案利用服务优化的对策之一,但服务实践与服务政策(法规)交叉研究并不深入,缺乏从档案政策角度探索档案公共服务的系统成果。

1.2.1.1 国内文献检索结果

表 1-1 中文文献检索结果列表

数据库 检索 检索项 检索词 及方式 检索结果	CNKI 中国期刊全文数据库(1994—2008)	CNKI 博士学位论文全文数据库、中国优秀硕士学位论文全文数据库、中国人民大学学位论文数据库(1999—2008)	中国台湾图书馆博硕士论文资讯网 ^②
(题名) 文件 OR 档案	53524	/	/
(题名) 服务 OR 利用	5793 在 53524 结果中二次检索	/	/

① 研究主题可参见陈永生博士学位论文《档案合理利用研究——从档案部门的角度》第 18 页。

② 中国台湾图书馆博硕士论文资讯网, <http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>(检索日期 2008 年 3 月 15 日)。