

高等院校“十三五”通用教材

档案事业管理学

DANG'AN SHIYE GUANLIXUE

黄 静 编 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
安徽大学出版社

档案事业管理学

高等院校“十三五”通用教材

档案事业管理学

DANG'AN SHIYE GUANLIXUE



黄 静 编 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

档案事业管理学/黄静编著. —合肥:安徽大学出版社,2017.8

ISBN 978-7-5664-1442-7

I. ①档… II. ①黄… III. ①档案管理学—高等学校—教材 IV. ①G270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 190032 号

档案事业管理学

黄 静 编著

出版发行:北京师范大学出版集团
安 徽 大 学 出 版 社
(安徽省合肥市肥西路3号 邮编 230039)
www.bnupg.com.cn
www.ahupress.com.cn

印 刷:合肥华苑印刷包装有限公司
经 销:全国新华书店
开 本:184mm×260mm
印 张:15
字 数:285千字
版 次:2017年8月第1版
印 次:2017年8月第1次印刷
定 价:39.00元

ISBN 978-7-5664-1442-7

策划编辑:邱 昱
责任编辑:邱 昱
责任印制:陈 如

装帧设计:李 军
美术编辑:李 军

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:0551—65106311

外埠邮购电话:0551—65107716

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:0551—65106311



前言

档案学是多层次的学科体系。档案事业管理学是档案学的一门分支学科,主要研究档案事业管理活动的理论、原则和方法,其具体的研究对象包括:各级档案行政机关和行政人员、档案行政实践、档案事业管理的客观规律。档案事业管理学主要探讨与研究档案行政机关如何依法行使权力,组织与协调全国和地方各级档案工作行政组织,从而实现对档案事业的行政管理,促进档案事业整体水平的提高,它是整个国家管理系统的重要组成部分,也是档案事业系统中的主要环节。研究档案事业管理的目的是提高档案事业管理的科学水平,促进档案事业的建设和发展。

档案事业管理的实践始于18世纪的法国大革命。1789年法国大革命摧毁了封建国家机器,也使世界档案史进入了一个新的时期,此时的档案馆事业成为国家的一项独立事业,提出了集中管理档案,并对外开放的原则。法国1790年成立的国家档案馆和地方档案馆,构成了法国档案资源的分级管理系统,这标志着世界范围内档案馆事业的开始,法国开始研究档案事业管理特别是档案馆工作中的重大问题。苏联在十月革命后创立了社会主义的档案事业,1918年《列宁档案法令》确立的集中统一管理原则,为社会主义档案事业管理奠定了理论基础。

中华人民共和国成立后建立了全国档案事业,1954年成立的国家档案局,开始研究制定一系列档案工作规章制度。20世纪的80年代以来,我国档案事业管理获得了进一步的发展。首先,国家先后颁发了一系列法规政策促进档案事业的发展,1987年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第22次会议通过了《中华人民共和国档案法》,从此对档案事业的管理走上了依法治档的道路;其次,各级各类档案事业机构不断涌现,从中央到地方全国各级综合档案馆普遍建立,一些专业档案馆、部门档案馆和企业事业档案馆也陆续建立,形成了国家档案馆网;最后,我国档案教育、档案宣传和档案科学研究不断蓬勃发展。

对档案事业管理的学术研究开始于20世纪40年代。在苏联,1940年出版的《苏联档案工作的历史和组织》和1980年出版的《苏联档案工作理论与实践》



都包含了档案事业管理的研究成果。德国 A·布伦内克所著的《档案学》(1953)、美国 T·R·谢伦伯格所著《现代档案——原则与技术》(1956)等都研究了档案机构的行政管理职能问题。在中国,1938 年出版的何鲁成编著的《档案管理与整理》和 1949 年出版的殷钟麒编著的《中国档案管理新论》都把档案行政管理作为一个篇章进行阐述。建国后,随着档案事业的建立和发展,档案事业管理的研究也有所发展。到 80 年代,中国把档案事业管理学作为档案学的一门分支学科进行创建,并有了初步的研究成果。1985 年档案事业管理学作为档案学理论的重要课题被列入《档案科学技术研究工作“七五”规划》。冯子直著文《关于研究和发展档案事业管理学的几个问题》(1987),明确提出建立档案事业管理学,阐述了档案事业管理学的性质、对象、内容和研究方法。陈兆祯、和宝荣主编的《档案管理学基础》(1986)、吴宝康主编的《档案学概论》(1988)、任遵圣主编的《档案学概论》(1989)等著作,都把档案事业管理及档案工作的科学组织作为重要篇章进行了理论阐述。

本书第一章宏观介绍了档案事业管理的概念、作用、历史发展以及档案事业管理学研究概况。接着以十一章的篇幅全面论述档案事业管理学的研究内容,包括:档案事业管理体制的基本内容和改革情况;档案事业管理的法律规范和相关制度;档案事业管理政策及其制定和执行;档案行政领导与档案行政人员;档案事业管理战略及其制定和发展计划;档案事业管理组织协调及其原则、方法、程序;档案事业管理行政监督及其内容和监督体系;档案工作业务指导及其原则和方法;档案事业管理中的调查研究及其原则、任务、方法和程序;档案机构管理;档案事业国际合作的基本形式以及外国档案事业管理。

由于作者学识水平有限,本书难免有疏漏不妥之处,关于档案事业管理的体系结构和书中涉及的许多问题还有待继续探讨,诚恳欢迎读者批评指正。编写本书时,作者参考了国内外许多专家学者的大量研究成果,特此致谢!

黄 静

2017 年 7 月



目 录

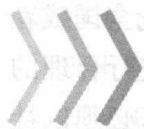
第一章 档案事业管理的基础理论	1
第一节 档案事业管理的概念和作用	1
第二节 档案事业管理的历史发展	4
第三节 档案事业管理学研究	14
第二章 档案事业管理体制	22
第一节 档案事业管理体制概述	22
第二节 档案事业管理体制的基本内容	25
第三节 我国档案事业管理体制的改革	34
第三章 档案事业管理法律规范	37
第一节 档案事业管理法律规范概述	37
第二节 《中华人民共和国档案法》	50
第三节 档案事业管理制度	58
第四章 档案事业管理政策	62
第一节 档案事业管理政策概述	62
第二节 档案事业管理政策的制定	65
第三节 档案事业管理政策的执行	70
第五章 档案行政领导与档案行政人员	81
第一节 档案行政领导	81
第二节 档案事业管理人	90
第三节 档案事业管理人的法律地位	95



第六章 档案事业管理战略	103
第一节 档案事业管理战略概述	103
第二节 档案事业管理战略的制定	110
第三节 档案事业发展计划	111
第四节 档案工作目标管理	114
第七章 档案事业管理组织协调	117
第一节 档案事业管理组织协调概述	117
第二节 档案事业管理组织协调的原则	124
第三节 档案事业管理组织协调的方法	127
第四节 档案事业管理组织协调的程序	132
第八章 档案事业管理行政监督	135
第一节 档案事业管理行政监督概述	135
第二节 档案行政监督的具体内容	142
第三节 档案行政监督体系	147
第四节 档案执法监督	150
第九章 档案工作业务指导	154
第一节 档案工作业务指导概述	154
第二节 档案工作业务指导的一般原则	160
第三节 档案工作业务指导的方法	163
第十章 档案事业管理调查研究	169
第一节 档案事业管理调查研究概述	169
第二节 档案事业管理调查研究的任务	171
第三节 档案工作调查研究的原则	173
第四节 档案工作调查研究的方法和程序	176



第十一章 档案机构管理	188
第一节 档案机构管理概述	188
第二节 档案馆管理	191
第三节 档案室管理	198
第四节 新型档案机构管理	203
 第十二章 国际档案事业	 208
第一节 档案事业国际合作的基本形式	208
第二节 外国档案事业管理	213
 参考文献	 231



第一章

档案事业管理的基础理论

档案学是揭示档案和档案工作的性质、功能和发展规律,研究档案信息资源的管理、开发和利用的理论、原则与方法的学科。档案学是多层次的学科体系,档案事业管理学是其中一门正在建设中的新的档案学分支学科,是档案学和公共管理学的交叉学科。随着档案开放利用工作的不断开展,档案资源作为社会公共资源的重要组成部分,是档案职能组织向社会提供的重要公共产品,档案事业管理自然被档案学和公共管理学所关注。

第一节 档案事业管理的概念和作用

一、档案事业管理的概念

管理是人类一种有目的的创造性活动,它是社会中的组织或个人,为达到预期的目的,依据一定的理论和规范,运用科学的方法和手段,对所从事工作的对象进行决策、计划、组织、指挥和控制等一系列活动的总称。管理的内容是很丰富的,涉及政治、经济、文化、社会生活等领域和层面。档案事业的管理当然也包括其中。

档案事业管理是指对国家或地区档案事业实行有组织有计划的领导或监督、指导,并协调其内部关系和外部关系的工作,它是整个国家管理系统的重要组成部分,也是档案事业系统中的主要环节。^①

《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)第二章第六条对档案事业管理作了高度科学概括,可归纳为四句话:统筹规划,组织协调,统一制度,监督和指导。

(一)统筹规划

档案事业管理部门为了正确地实现目标,必须有周密的计划。档案事业的领导机关或领导者应对本系统、本地区或本单位的档案事业发展前景作出规划。档案事业是

^① 黄品鑫. 档案事业的含义及其管理规定[J]. 上海档案, 2000(3).



一项全国性的事业,要发展档案事业,必须加强统筹规划,实现宏观管理。不论全国或者某一个地区,都应该从总体上规划档案事业的发展,对档案业务的各个方面进行合理的布局,并把档案事业列入国民经济和社会发展规划。对档案事业的统筹规划,必须以社会发展总目标与根本任务为基本出发点,以我国国情为基础,以适应社会对档案信息资源的需要为依据。

(二)组织协调

档案事业管理目标的实现,在很大程度上依赖于有效的组织协调。由于档案事业管理活动是一个复杂的系统工程,因此,对它进行组织协调不仅是十分必要的,也是有益的。组织协调分为内部协调与外部协调两个方面。内部协调是指档案部门内部互通情报,改善管理与被管理的关系,使整个档案工作部门形成一个团结高效、充满生机活力的有机体。外部协调是协调档案事业与国民经济和社会发展的关系,通过互相了解,谋求思想上统一、行动上合作,为档案事业的发展创造良好条件和环境。

(三)统一制度

《档案法》规定我国“档案工作实行统一领导,分级管理的原则”,统一制度是执行这个原则的一个方面。统一制度的含义主要包括以下三个方面:

1. 要按国家的宪法、档案法以及有关的法律,遵循党和政府的方针政策,依据档案工作的实际情况,制定出符合我国国情的科学的权威的法规、章程、制度。全国或各级档案工作必须统一在这些法规、章程、制度下运行。

2. 要防止政出多门,各自为政。否则,不仅不利于档案工作的开展和档案事业的发展,甚至会制造矛盾,造成不应有的损失。

3. 在制度面前,人人平等。在建设法治国家的今天,最现实的就是执行好现行的法规、制度。不论身处何种职位,从事何种职业,都要自觉地执行法规制度,以法规、制度来规范自己的行为。

(四)监督和指导

监督和指导是两种不同性质又有着联系的工作。监督是保证工作任务完成、工作目标实现,严肃执法、依法行政的一项重要工作,它主要有两个方面:一是行政监督,即对党和政府以及档案行政管理部门召开会议、制发文件或用其他方式部署的工作执行情况进行监察督促,使政令畅通,有效执行,保障工作目标任务的完成;二是执法监督。档案行政管理部门就是档案法的执行部门。各级档案行政管理部门既要认真履行法律给予的权力,又要监察督促有关部门和个人履行职责,维护法律的权威和严肃性,促进法律的施行。

指导工作一般也有两个方面:一是行政管理工作指导,即对档案法规制定与执行、



档案工作谋划与部署、其他档案行政事务的处理等工作过程中的指导；二是档案业务指导，即针对档案管理中诸如档案的收集、整理、保管、统计、鉴定和提供利用等业务训练班，召开小型业务研讨会，培养和推广先进典型经验等。

监督和指导的任务不同，对象也不完全一样，但监督中有指导，指导中有监督，两者互相渗透、互相作用。

二、档案事业管理的作用

档案事业管理从宏观上、整体上管理国家档案事务，不断调节档案事业系统的内外部关系，促进档案事业的发展，为国民经济和社会发展服务。

（一）档案事业管理是实现档案工作总目标的重要手段

为社会主义现代化建设服务是档案工作的总目标。加强档案事业管理工作，可以促使档案管理部门更加坚定为社会主义现代化服务的方向，做好档案提供利用服务工作。江泽民同志在 1987 年视察上海市档案局工作时就已经明确指出：档案工作的服务方向和工作总目标和我党的方针政策是一致的，档案工作的重心应该转移到为四个现代化建设服务的轨道上来，为政治服务、为经济服务、为文化服务、为科技服务、为各行各业服务。档案事业管理部门可以充分发挥职能作用，坚持档案工作的党性原则与政治原则，坚持为四个现代化服务的大方向，促使档案管理部门在做好档案基础工作的前提下，努力做好档案利用服务工作。档案事业管理部门在指导档案馆（室）工作中，时刻都要把档案提供利用服务工作放在突出位置，只有这样才能有助于档案工作总目标的实现。

（二）档案事业管理是建立依法治档新秩序的组织保证

《档案法》的颁布实行，是我国档案事业发展的里程碑，为我国建立依法治档的新秩序提供了基本依据，也提出了新的任务和要求。档案事业管理部门是档案工作的组织领导者，在建立依法治档新秩序的过程中有十分重要的责任。过去，有些档案行政主管部门在指导档案工作时，只凭经验办事，缺乏法律规范与科学性，就会致使少数单位的档案工作至今仍处于各行其是、自由发展的阶段，对档案事业的协调、全面发展就会产生严重影响。档案事业管理部门应该依法对档案工作进行指导，在一些基本问题上，坚持用法律进行规范，用法规来统一思想、统一行动。

（三）档案事业管理是协调档案事业与社会其他各项事业关系的纽带

档案事业不是孤立的事物，它与社会的政治、经济、科技、文化等事业有极为密切的联系，它们相互依存、相互制约、相互作用。社会的政治、经济、科技、文化等活动是档案事业赖以存在和发展的前提和基础，档案事业又为这些活动提供条件和依据。我国档



案事业虽然有了长足的发展,但毕竟是新中国成立以后才逐步发展起来的,还面临诸多的困难和问题。例如:社会档案意识还很薄弱,社会各界还未充分认识档案和档案工作的重要性;档案事业还没有完全被纳入国民经济和社会发展规划之中;档案事业的发展与其他各项建设事业的关系还未充分协调;发展档案事业所必需的人力、物力、财力得不到充分的保障;缺乏开展档案工作的后劲。要解决这一系列问题,档案事业管理部门就必须努力把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划。

(四)档案事业管理是促进档案事业不断发展的有力措施

目前,与我国的政治、经济、科学、技术、文化等各项事业紧密结合并为之服务、协调发展的具有中国特色的国家规模的档案事业已经初步形成,它是一个联系广泛、规模宏大、内容丰富、上下结合、纵横交错的复杂的大系统。要把这一个大系统有序地组织起来,既使其内部结构合理,各项工作能够均衡发展,又使其与国民经济和社会发展同步,就必须提高档案事业的科学管理水平,认真地研究和把握档案事业管理的现象和规律,完成档案事业管理工作,实现档案工作的总体目标。加强档案事业管理工作,能够适应档案工作改革开放的需要,提高工作效率,保证工作质量;能够促进档案工作由经验管理向科学管理转变;还能够加速解决档案事业发展过程中的各种矛盾和问题。因此,必须加强对档案事业的科学管理。

第二节 档案事业管理的历史发展

一、国外档案事业管理的理论与实践

(一)法国档案事业管理的理论与实践

法国是现代意义的档案事业的开创者,也是档案事业历史比较悠久的国家之一。14世纪以前,法国就出现了各种等级的封建庄园档案馆、教会档案馆、城市档案馆、行会档案馆、公证所档案馆、大学档案馆以及形形色色的私人档案馆。当时的档案大部分是用羊皮纸和羔皮纸写成的,数量也不多。15世纪末到16世纪,法国发展成中央集权国家,纸张的普遍使用使档案数量迅速增多,档案工作得到进一步发展。17世纪到18世纪末,随着资本主义经济不断发展,国家事务日益增多,国王的各种办事机构逐渐发展为独立的国家机关,出现了主管机关档案馆,如1659年成立的海军部档案馆、1671年成立的外交部档案馆。此时由于法国没有统一的档案立法和规章制度,这些档案馆彼此独立,各行其是,依档案拥有者的意愿成立,属于不对外开放的封闭性机构。

1789年,法国大革命摧毁了封建国家机器,也使世界档案史进入了一个新的时期,



此时的档案馆事业不仅成为国家的一项独立事业,还提出了集中管理档案,并对外开放的原则。法国 1790 年成立的国家档案馆和地方档案馆,构成了法国档案资源的分级管理系统或层次结构系统,这标志着世界范围内档案馆事业的开始,受法国档案改革的影响,档案学作为一个学科概念,被档案学家所提出。

1821 年,法国创办了近代史上第一所档案学校——法国国立文献学院,开始了比较正规的高等档案教育。1841 年 4 月 24 日,法国颁布了《各省和各地区档案整理和分类基本条例》,首次提出了尊重全宗原则,该理论的提出及确立,表明档案学的核心理论已经形成,解决了法国及欧洲各国档案改革中所没能解决的一个关键性问题。

1884 年,法国设立了档案事业管理机关——法国档案局,统一管理全国的档案工作。至此,法国建立起一个比较完整的档案机构体系。法国档案机构分公共、非公共和档案学术与教育机构三种类型。

法国是国际档案活动的积极组织者和参加者,也是国际档案理事会的发起国和筹备国之一。国际档案理事会自 1950 年成立起,总部一直设在巴黎。1951 年,法国档案局受国际档案理事会的委托,开办了国际档案讲习班,为各国培训档案管理人才,促进了国际档案界的业务交流与合作。

(二) 德国档案事业管理的理论与实践

公元 919 年,萨克森王朝的建立标志着德意志国家历史的开端,在整个神圣罗马帝国时期,德意志基本上处于诸侯割据或松散联合的局面,没有统一的档案库房。自霍亨施芬王朝(1138~1254)起,各诸侯国实行公文登记,逐步成立了各自的国家档案馆,分别保管王朝档案、国家档案(主要是外交档案)和内政档案,其中前两类档案较受重视,按事由原则分类整理并编有目录。

19 世纪上半叶,由于资本主义的发展和受法国档案改革影响,以普鲁士、巴伐利亚和萨克森为代表的诸侯国的档案工作有了较大发展。普鲁士建立了省档案馆体系,1831 年设立档案管理局领导档案馆工作,并从 1887 年起出版多卷集《普鲁士国家档案馆文件》,1900 年起出版定期刊物《普鲁士档案管理局公报》。此时,普鲁士还拥有两个中央级档案馆——普鲁士国家机密档案馆和普鲁士和勃兰登堡王朝档案馆。普鲁士国家机密档案馆自 1881 年始正式依照登记室原则整理档案。萨克森于 1832 年在德累斯顿成立了国家档案馆,还形成了与国家档案馆相联系的省档案馆网。其他较大诸侯国如符滕堡、巴登、黑森等也都在国家档案馆集中了遗留下来的大部分档案。

20 世纪初,德国首先出现经济档案馆,这是为垄断企业提供管理情报而产生的。其中有克虏伯经济档案馆(1905)、莱茵—威斯特伐利亚经济档案馆(1906)、西南经济档案馆(1906)、西门子经济档案馆(1907)、汉堡世界经济档案馆(1908)等。

第一次世界大战后,德国为收集保管全德意志的档案,尤其为保管和整理大战期间形成的大量军事文件,于 1920 年在波茨坦成立全国性的帝国档案馆。德国档案专业教



育的水平与其他西方国家相比较高的,1894年成立的马尔堡档案学院在欧洲占有重要地位,培养了许多档案专业人才。

1933年,法西斯窃取政权后,于1936年建立了隶属总参谋部的军事档案管理局,领导军事档案馆网,包括中央军事档案馆和设在波茨坦、慕尼黑、斯图加特和德累斯顿的四个军事档案馆。

联邦德国是在美、英的扶持下建立的,其档案事业管理体制也仿效美、英,没有建立全国统一的档案行政管理机构,中央和地方档案馆亦无隶属关系,各自为政。

民主德国的档案机构体系是由中央和各级地方档案行政管理机关和档案馆组成的。国家档案管理局直接领导中央国家档案馆和档案学校,直接指导中央机关和全国性企业的档案馆(室),通过各专区政府的档案管理处领导专区的国家档案馆,指导专区机关、企业的档案馆(室)和市、县档案馆。机关刊物为双月刊《档案通报》,于1951年创刊。

德国的档案学家对档案学理论的创建和发展作出了突出贡献。从16世纪中期开始,德国档案学者就开始了档案学理论研究。1571年,德国的档案学家亚克伯·冯·拉明根的《综合报告——怎样才算一个完美的登记室》和《登记室及其机构和管理》两部专著是迄今各国档案史料中所记录的最早的两部档案学专著;1804年,德国档案学家约瑟夫·奥格写了一本论述文书的分类方法的著作——《一种档案学理论思想》;1806年,一些档案学者创办了《档案馆学和登记室学》杂志,第一次在刊物的名称上使用了“档案馆学”的概念;1834年,《档案学、古文书学、历史》杂志使用了“档案学”概念,德国档案人员认为档案学已从法国档案改革中诞生,改革中确立的基本理论和原则都是档案学或档案学的基本理论;1874年,德国档案学家冯·西伯尔任普鲁士国家机密档案馆馆长后,正式提出了“来源原则”,“来源原则”的正式提出赋予法国的尊重“全宗原则”以理论根据,很快显示出旺盛的生命力,并迅速传播到其他国家;1953年,德国出版了著名档案学家布伦内克的遗著《档案学——欧洲档案工作的理论与历史》,书中对“来源原则”进行全面的论证和发展,具有重大的意义和价值;1984年出版的由民主德国档案学家布拉赫曼主编的《民主的德国档案工作的理论与实践》一书,分别论述了民主德国档案工作的发展历史、档案学科的建设、档案的鉴定和补充、档案的安全保管和利用、档案的开发,反映了民主德国档案学发展的特点。

(三) 美国档案事业管理的理论与实践

美国联邦政府的档案工作起步晚但发展较快,地方档案工作早在建国前的殖民时代就已存在,十三个殖民地各拥有自己的文件、档案机构。1787年,美利坚合众国成立,实行中央与地方分权治理的联邦制。联邦政府各机关的档案、各州政府的档案、公私企事业单位的档案均由其拥有者自行管理,没有统一的档案业务指导中心,也没有联邦政府的档案机构。



欧洲的档案学理论和“来源原则”于20世纪初传入美洲。1909年,在美国公共档案委员会上召开一次档案会议,会上有人指出,在美国档案管理上没有比把图书分类理论应用于档案实体的灾难更大了。1929年,美国档案学者列兰德进一步介绍了欧洲的“来源原则”,1934年,美国国家档案馆成立之后,正式把“来源原则”作为公共档案管理的基础,决定档案馆的档案以文件组合的形式管理,从而代替了与图书管理相同的单个处理方式。欧洲的档案学理论传入美国,改变了美国档案管理的面貌,促进了北美地区档案学理论的发展。

美国文件中心的数量和类型比档案机构还要多,这与20世纪40年代出现的文件管理理论有关。美国把在承办机关和文件中心保存的各种文件材料统称为“文件”,只有送档案部门永久保存的文件,才称“档案”。20世纪60年代末,美国联邦档案机构开始研究和试用计算机管理档案。20世纪80年代末,美国较普遍地实现了计算机的存储和检索,其中以联邦人事文件中心的现代化管理水平最高。这里保存着曾任职于联邦政府各部门及军队和军事部门的人员的人事档案一亿多卷,并全部实现了电子计算机自动化检索。

美国至今没有专门的正规档案专业教育,只在大学相关系科开设季度性档案课程,供图书馆学、历史学等专业的硕士研究生选修,随意性很大。档案学术研究由美国档案工作者协会负责协调和组织,主要学术园地是《美国档案工作者》,于20世纪70年代开始组织编写和出版了一套档案专著和系列丛书。此外,一些美国档案学者还出版了个人的研究成果。联邦的和非联邦的档案机构、档案学术团体、档案工作者个人都可参加国际档案活动。联邦政府档案部门是国际档案理事会的甲类会员,代表美国参加国际交往。各州县市及公私企事业的档案机构、个人等也可申请参加国际档案理事会,从事国际档案活动或出国考察,这些都体现了美国档案事业发展的特点。

(四) 英国档案事业管理的理论与实践

1640年资产阶级革命后,英国确立了君主立宪制的资本主义制度,但未进行资产阶级性质的档案改革。1789年开始的法国档案改革波及英国,经英国议会多次建议,才于1836年成立了档案委员会,负责研究档案改革和提出关于建立总档案馆的方案。1838年8月14日,议会通过第一个《公共档案法》,确定成立英国公共档案馆,由管卷大臣掌管。这是英国至今唯一的中央级综合性档案馆。1858年,英国设印度事务部,代替东印度公司,随后将该公司档案馆改为印度事务部图书档案馆,专管英国的殖民史料。1958年,英国颁布了新的《公共档案法》,规定公共档案专指应移交公共档案馆保存的政府各部和其他机关的档案及英格兰和威尔士法院的档案,不包括苏格兰及地方政府的档案,从而进一步强化了英国中央和地方、公共和非公共档案分散管理的档案体制。

英国从19世纪开始设专门机构负责编辑出版关于英国中世纪编年史的系列文献资料:1800~1837年,编辑出版了80卷《英国法律汇编》;1830~1852年,编辑出版了11卷



亨利八世时期的重要文献。从 1852 年起,编辑工作主要由英国公共档案馆承担。

经过一个半世纪的档案建设,英国设立了各种类型的档案机构,但没有设置全国性的档案行政管理机关。档案机构大体可划分为公共的、非公共的、学术的、咨询性的四种。1977 年,英国公共档案馆和英国档案工作者协会共同创建了计算机系统,之后又有一些较小的档案馆加入了这个系统。在档案保护方面,英国将传统修复技术与现代技术相结合,采用了托裱法、纸浆补洞法、丝网膜加固法、去酸法、加封套密封法等方法。档案教育体制与档案管理分散体制相一致,没有专门档案学府,多在大学开设一年制档案专业班。

英国档案部门在第二次世界大战后积极参加了国际档案理事会的活动,档案学家詹金森于 1950~1953 年任国际档案理事会副主席。1974 年,英国与该理事会合作在伦敦召开了档案工作自动化会议,介绍了档案工作现代化建设的情况,对促进各国档案工作现代化建设起了良好作用。1980 年,英国作为东道国在伦敦组织召开了第九届国际档案大会。

(五) 国际档案理事会档案事业管理理论与实践

国际档案理事会成立于 1950 年,是非政府间的国际档案专业组织,其宗旨是促进档案事业和档案学的发展,保护人类的档案遗产不受损害,促使档案得到更加合理利用。国际档案理事会成立初期,每三年召开一次国际档案大会,后于 1956 年的第三届国际档案大会上决定改为每四年召开一次。大会关于档案专业问题的决议或建议具有权威性,但对成员国无约束力。总观国际档案理事会活动发展的全过程,取得了令人可喜的成就:

1. 定期召开国际档案大会和各种专门会议以及出版档案刊物,促进了各国档案机构和档案工作者之间建立业务联系,进行经验交流和情报交换。
2. 促进了档案和文件管理理论及技术的发展。
3. 促进了国际档案专业教育和培训的发展。
4. 促进了档案的利用和开放,改善了查找工具。

国际档案理事会的历届会议都涉及档案在行政管理和学术研究中的作用问题,促进对档案更经常的利用和更有效更全面的研究是国际档案理事会的基本任务之一。

二、我国档案事业管理的历史沿革

我国是世界四大文明古国之一,有着三千多年的文字记载历史。在漫长的历史发展过程中,我国劳动人民以勤劳和智慧创造了光辉灿烂的物质文明和精神文明,为文明的进步与人类历史的发展作出了卓越的贡献。档案工作作为其中一个重要的组成部分,更是源远流长、举世无双。在长期的档案工作实践中,我国历代档案工作者积累了丰



富的档案管理工作经验,为现代档案事业管理提供了宝贵的思想财富^①。

(一)我国档案事业管理的发端

现代意义上的档案事业管理是近代以来逐步发展起来的,从孕育它的社会形态和社会基础来看,应是在半封建半殖民地时期发端的。其主要有以下几个发展的标志:

1. 政府把档案工作作为一项事业来看待。1864年(同治三年),因清政府“立约又增数国,各处税务、教务、章程益密、案牍因之愈繁,加以修理清档一事,并入日行事件办理,事务亦因之愈剧”。首任总理大臣恭亲王奕訢奏请同治皇帝,增设文书档案机构,增派文书档案人员。在总理衙门设置了司务厅和清档房两个文书档案机构,分别主掌“印钥、递折、收掌”和“编辑、校对”。司务厅下设文案科房,清档房下设清档科房,负责具体工作。同时总理衙门也增派了文书档案人员,由原来的二十四人增加到三十六人。由外国侵略者直接控制的总税务司署也设置了文书档案机构,一些近代企业也设有文书档案工作机构。

1901年,慈禧太后被迫宣布“变法”,进行了一系列改革,文书档案机构也相应变化。内阁设承宣厅掌管文书档案工作。内阁下属各部的文书档案机构也有变更。

辛亥革命时期,中国近代史上第一个资产阶级团体同盟会也有管理档案的部门——执行部下的书记科。1912年1月1日,南京临时政府成立,总统府下设秘书处,处长胡汉民负责南京临时政府中央的文书档案工作。

特别应该提到的是,1933年,国民政府在国家机关开展“行政效率运动”,视文书档案为推行政令的重要工具,把“文书档案改革运动”作为行政效率运动的重要组成部分,并由国民党内政部次长甘乃光主持。

2. 政府筹建国史馆和国立档案库。国史馆最早由是孙中山先生批准筹建的,但未能实施。1934年1月,国民党中央四届四次会议通过了重建国史馆的决议,决定在行政院下设档案整理处,为设立国立档案库作准备。同年5月,国民政府颁布了《整理国史及档案方法》,规定了档案库房建筑以及中央、地方机关移交档案的有关事项,但未见实际行动。1939年1月,在国民党五届五次会议上,一些代表提出的筹建档案总库和国史馆的提案得到通过。同年11月,国民政府在重庆设立了国史馆筹备处,但档案总库筹建工作由于各种原因未能实施,接收档案的任务落到了国史馆筹备处。1941年10月,国民政府公布了《各机关保存档案暂行办法》,规定各机关在六个月内将全部档案登记造目送交国史馆,以后每半年造一次;机关无须保存的档案,送国史馆保存。自1942年到1946年,国史馆筹备处共接收各机关档案四千多捆、一百二十箱,并进行了分类整理,编纂了《中华民国史料长编》《民国大事日历稿》和《中华民国政记》等史料。1947年1月,国史馆正式成立,下设征集、档案、实录等科室机构,并制定了一些工作规章,如《国史馆档案

^① 李财富:《中国档案学史论》[M]. 安徽大学出版社,2005:5.