

以公共档案馆为主体整合共享性档案信息资源的思考

戴志强

(上海市档案馆 上海 200083)

摘 要 下一个十年,我国县级以上各级综合档案馆要建设成为“五位一体”的公共档案馆,前提是要整合共享性档案信息资源。本文论述了以公共档案馆为主体整合共享性档案信息资源的动因,分析了整合档案信息资源的重点和制约档案信息资源整合的瓶颈,进而以城市记忆档案信息资源为例提出了整合档案信息资源的方法及措施。

关键词 公共档案馆 档案信息资源 资源整合

Thoughts on the Integration of Sharable Archival Information Resources Based on Public Archives

Dai Zhiqiang

(Shanghai Municipal Archives, 200083)

Abstract: The premise of building all comprehensive archives above the county level in our country into the “Five-in-One” public archives in ten years is to integrate sharable archival information resources. In this report, the causes of integrating sharable archival information resources based on public archives are discussed, the key points and the bottlenecks of archival information resources integration are analyzed, and then taking the city memory archival information resources as an example, the methods and measures of archival information resources integration are presented.

Key words: Public archives; Archival information resources; Archives integration

整合档案资源、提高档案馆社会服务能力,是近年来不少地方档案馆工作的一个重点。不少地方都在探讨进行国家档案资源整合的方式方法,并取得一定的经验,但就全国来说,这项工作远未完成。国家档案局于 2009 年 10 月 29-30 日在上海举行的全国档案馆工作会议确定:下一个十年,要努力把各级国家档案馆建设成为档案安全保管基地、爱国主义教育基地、档案利用中心、政府信息查阅中心、电子文件中心“五位一体”的公共档案馆,实现档案馆事业的跨越式发展。^[1]在此形势下,探讨以公共档案馆为主体整合共享性档案信息

资源问题,不无现实意义。

1 以公共档案馆为主体整合共享性档案信息资源的动因

根据《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)^[2]规定,“档案工作实行统一领导、分级管理的原则”,因此,我国各级各类机关档案室、档案馆,各自承担了其法定范围内形成的“对国家和社会有保存价值”档案(以下简称国家档案资源)的依法集中统一管理的职能。县级以上各级国家综合档案馆作

为本行政区域内形成的国家档案资源永久保管基地和社会利用中心,因而也是本行政区域内形成的各种国家档案资源的最终归属与流向,是国家档案资源整合的主体。

档案信息资源,在广义上等同于档案,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”。在狭义上,档案信息资源仅指能进行信息化管理的各种档案信息数据,因此,由传统档案资源转化为能进行信息化管理的各种档案信息数据也是档案信息化的任务之一。实践表明,档案信息资源建设的状况直接制约着档案信息资源开发利用的进程。县以上各级国家综合档案馆作为国家档案资源的最终归属与流向,馆藏档案资源状况在相当程度上反映了我国档案资源整合的一般情况。

然而,以各级国家综合档案馆(或称公共档案馆)为主体整合国家档案资源的现状却不乐观:一是馆藏档案总量剧增。据统计,辽宁省各级综合档案馆收藏1949年至1965年期间档案54万卷,占档案馆馆藏总量的21%;馆藏1966年至1976年档案40万卷,占馆藏总量的15%;馆藏1977年至1990年档案为166万卷,占馆藏总量的64%。仅最近十几年来形成的档案占建国以来全部档案的三分之二。另外,某省(市)级综合档案馆1990年底馆藏档案才112万卷,至2008年底馆藏档案已达280万卷,在不到20年的时间内馆藏数量增长了1.5倍。^[3]二是“涉及人”的档案比重不高,“老百姓要的(档案)没有”的矛盾比较突出。三是馆藏档案开放(透明)程度低。有关统计表明,我国各级综合档案馆馆藏档案开放总量仅占馆藏档案总量的30%左右。四是馆藏档案整理编目工作因投入不足而长期滞后,档案检索主要依赖案卷目录的状况导致“有档查不出”的现象时有发生,而且使传统档案信息化的质量与效率难以提高。五是围绕档案信息资源建设的档案馆、室互动和馆际协作成效不大,导致基础工作重心后移或重复劳动,严重制约了馆藏档案信息资源开发利用的进程。

有鉴于此,以公共档案馆为主体整合共享性档案信息资源的动因主要可以归结为以下几点:

一是政府信息公开的需要。《中华人民共和国政府信息公开条例》^[4]的颁布实施,政府信息公开的依法推进,各级综合档案馆提供政府信息公开集中

查阅服务工作的全面开展,使各级综合档案馆的查阅服务工作日益成为维护公民合法权益、促进服务政府和民主政治建设的社会热点。在此形势下,如何适应政府信息公开的需要,整合(鉴定、整理)和提前开放行政机关移交进馆档案中的政府信息公开信息?类似问题理所当然地被提上综合档案馆整合共享性档案信息资源工作的日程。

二是服务民生的需要。国家档案局在全国档案系统部署开展“以以人为本为核心,重点实现‘两个转变’,建立‘两个体系’”工作^[5]以来,档案服务民生正在成为各级综合档案馆业务建设的主旋律。在此形势下,如何扩大档案收集与开放的范围,使馆藏档案尽可能覆盖人民群众的需要、方便人民群众的利用?类似问题理所当然地被提上综合档案馆整合共享性档案信息资源工作的日程。

三是开发档案信息资源的需要。中共中央办公厅、国务院办公厅2004年发布的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》,“把信息资源开发利用工作作为下一个阶段信息化事业的重点,标志着我国信息化事业的战略转型,即从IT(信息技术)阶段转向IR(信息资源)阶段,从基础设施阶段转向深入应用阶段,从数量建设阶段转向质量建设阶段,从粗放配置阶段转向追求效益阶段。”^[6]在此形势下,如何适应信息资源开发利用的需要,推进档案信息资源的结构优化、管理细化和利用程序简化?类似问题理所当然地被提上综合档案馆整合共享性档案信息资源工作的日程。

2 以公共档案馆为主体整合共享性档案信息资源的重点与瓶颈

下一个十年我国各级国家档案馆(主要是综合档案馆)要建设成为“五位一体”的公共档案馆,为此,需要重点整合的是共享性档案信息资源,也就是国家档案局部署建立“两个体系”的政策指向所明确的覆盖人民群众需要、方便人民群众利用的档案信息资源。具体来说,主要包括三个方面的档案信息资源:

一是政府信息,即在行政机关履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息。^[7]政府信息均列入了各级行政机关归档的范围,其中永久保存的部分还列入了各级国家综合档案馆定期接收的范围,主动公开的政府信息还按规定即时送交各级国家综合档案馆,故是目前归属和流向明

确、依法共享的档案信息资源。

二是城市记忆,即在城市建设、管理过程中形成的,对城市发展有保存价值的各种原始记录材料,如反映城市原貌、工程建设、名胜古迹、突发事件、重大活动等情况的文字、照片、音像资料等材料。其内容丰富、形式多样、来源各异、流向不同,相当部分的城市记忆类材料并未为国家综合档案馆所收藏。

三是百姓证明,即在涉及民生的工作领域产生的户籍、学历、婚姻、房产、公证、荣誉、职称、支内支边、上山下乡、离休退休、就业安置等个人凭证性材料。其种类多、形成分散,而且相当多的百姓证明类材料均保管在基层的涉民工作部门,并未列入国家综合档案馆的接收范围。

上述共享性档案信息资源的整合,目前还存在一些瓶颈。以城市记忆档案信息资源为例,不仅存在一般档案所具有的形成分散而无序等特点,而且存在整合进程中的体制、机制和法制障碍问题。

一是体制障碍导致同一地域形成的城市记忆档案信息资源难以整合。其中的第一个障碍是档案系统内部的体制性障碍。其主要表现是,条块分割的行政管理体制使得同一城市建设、管理中形成的城市记忆档案信息资源,由于其形成主体隶属关系的不同,往往难以实现有关城市记忆档案信息资源的有序整合。上海作为国际化大都市,在其建设与管理过程中,不断形成的城市记忆档案信息资源,由于形成主体管理体制的不同,往往导致同一地域、时期、事件中形成的城市记忆档案信息资源“各自为政”的管理,难以实现属地化的有序整合。第二个障碍是存在档案系统与非档案系统之间的体制性障碍。由于历史的原因,城市记忆档案信息资源中的相当部分并不收藏于有关档案馆。比如,上海图书馆收藏的盛宣怀日记及一批名人手稿,上海鲁迅纪念馆收藏的鲁迅先生的重要文献,在一定程度上反映了上海城市文化发展的历史轨迹,应视为上海城市记忆档案信息资源的重要组成部分。但是,档案系统与非档案系统之间的体制性障碍,同样导致同一地域、时期、事件中形成的城市记忆档案信息资源“各自为政”的管理,难以实现以城市国家综合档案馆为主体(基地)的有序整合。

二是机制障碍使城市记忆档案信息资源的整合进展缓慢。其中的第一个障碍是各级各类机关档案室“以我为主”的建档模式,对城市记忆档案信息资源整合产生的不利影响。机关档案室是我国档案

事业的基础,为国家档案资源的积累和建设发挥了重要作用。同时,“以我为主”的建档模式,即从归档范围的确定到材料价值的取舍,从档案人员的配备到有关档案的流向,往往受制于行使职能的需要,而缺乏按照覆盖人民群众需要、方便人民群众利用的要求来构建城市记忆的强烈意识和宽广视野,这不能不对城市记忆档案信息资源的整合带来诸多的不利因素。城市记忆档案信息资源的形成既与机关的职能活动有关,但是又在更大程度上取决于形成者的主观能动作用。比如,上海浦东陆家嘴金融贸易开发区有限公司有 1 名摄影人员,自东方明珠广播电视塔建成后,坚持每个季度都在东方明珠广播电视塔上对浦东陆家嘴地区的城市原貌进行全景式拍摄,为我们留下了该区域变化情况的极其生动而完整的记忆。第二个障碍是我国档案馆网的布局 and 设置现状难以适应城市记忆档案信息资源整合的需要。我国现行的档案馆网布局和设置规定,曾经为国家档案资源建设发挥了重要作用。但是,目前已很难适应城市发展的需要。比如,目前各级各类档案馆的档案收集范围,基本上是在计划经济时期所确定的。一方面由于如前所述各级各类机关档案室“以我为主”的建档模式,客观上形成了各级各类档案馆馆藏档案结构上的“先天不足”,最突出的问题是记录城市发展情况的音像、照片档案很不完整。另一方面近 30 多年改革开放中出现的一批新经济组织和新社会组织尽管充当了城市发展和改革的“先锋”,但是其形成的颇具时代特色的档案信息资源尚未进入有关档案馆正常的收集范围。

三是法制建设的滞后使城市记忆档案信息资源的整合缺乏必要的制度保障。首先是城市记忆档案信息资源整合受到现行档案法规的制约。根据我国《档案法》规定的档案工作“统一领导,分级管理”的原则,国家所有的档案实行分地区分专业系统的集中统一管理,这一法定的管理体制,客观上难以解决同一属地内城市记忆档案信息资源的统一流向问题。比如,前述江南造船厂作为中国船舶总公司的直属企业,其建国后参与上海城市建设形成的一批重要档案信息资源,一般难以为上海市档案馆所收集。实践表明,现行档案法规客观上制约了城市记忆档案信息资源“属地化”整合的进程。其次是城市记忆档案信息资源整合缺乏健全的档案法制保障。城市记忆档案信息资源整合,需要协调好有关形成主体的权利与义务关系。而我国档案法规很少涉及国家机关、人民团体、企事业单位之外的档

案形成主体的权利义务的规定。换言之,城市记忆档案信息资源整合,所涉及的不同所有制档案形成主体的权利与义务关系尚缺乏健全的档案法制调控。比如,上海中华老字号企业协会内部包含了多种所有制企业,其档案信息资源的整合对于传承城市非物质文化遗产——中华老字号工商业著名品牌虽十分必要,但举步维艰,一个深层次的原因就在于缺乏必要的法律保障。

3 以公共档案馆为主体整合共享性档案信息资源的方法和措施

不同的档案信息,整合的方法和策略有所不同,本文以城市记忆档案信息资源的整合为例,提出可以采取的几个方法和措施:

3.1 整合方法

一是根据档案形成主体性质进行整合。对于国家机关、人民团体、企事业单位形成的城市记忆档案信息资源,原则上由当地国家综合档案馆依法接收进馆。这是城市记忆档案信息资源整合的主渠道。为此,国家综合档案馆要重视发挥城市记忆档案信息资源整合的主体作用,采取各种形式,加大舆论宣传力度,切实将城市记忆档案信息资源整合提上收集工作的重要日程。其中包括加强对社会散存的城市记忆档案信息资源的征集工作。大量实践表明,国家综合档案馆一方面要加强对进馆序列内各立档单位的指导,通过健全归档范围,统一整理标准,以推进城市记忆档案信息资源的整合;另一方面应坚持通过各种途径有重点地开展城市记忆档案信息资源征集活动,以有效整合社会散存的城市记忆档案信息资源。

二是根据档案反映对象进行整合。根据城市记忆档案信息资源反映的不同对象来进行整合。如城市建设档案馆专门整合纳入本行政区域政府规划范围内的各类建设工程项目形成的、经过竣工验收的档案信息资源;文化艺术档案馆专门整合纳入本行政区域政府管理范围内的文化艺术单位(个人)形成的各类文化艺术档案信息资源。

三是根据档案载体形态的特殊性进行整合。对于一些形成于一定领域的特殊载体的城市记忆档案信息资源,拟根据档案载体的特殊性进行整合。如音像资料档案馆专门整合纳入本行政区域政府管理范围内的广播影视单位(个人)形成的各类音像资料档案信息资源。

实践表明,我国档案馆网布局和设置规定客观上有利于上述第二、三类城市记忆档案信息资源的整合。但是,由于管理体制方面的差异,上述专门、部门档案馆与综合档案馆在城市记忆档案信息资源的价值取向及利用方式(如收费等)方面也有所不同,客观上存在着统一标准等问题。

四是根据档案“高龄”情况进行整合。根据我国存世的“高龄”档案现状,拟将形成于我国清代及以前、存世较少、亟待抢救的城市记忆档案信息资源,纳入有关城市国家综合档案馆集中统一管理的范围。实践表明,相对于其他档案馆来说,国家综合档案馆的软硬件条件更有利于开展“高龄”城市记忆档案信息资源的特殊保管和有效利用工作。比如,上海市档案馆多年坚持开展的纸浆修复、原貌复制、真空充氮杀虫等保护技术工作和公益服务实践表明,省级国家综合档案馆较有条件承担“高龄”城市记忆档案信息资源的整合及其后续工作。

五是根据契约关系进行整合。对于分布各处、主体多样、需求广泛的城市记忆档案信息资源,可以考虑从资源的保管现状出发,通过签订合法的契约来制约资源整合双方的权利与义务关系,即根据契约关系进行整合。因为,城市记忆档案信息资源的整合,涉及的地域包括国内外,涉及的形成主体包括国家、组织与个人(其中同一所有制内部还有不同的组织形式),涉及的合作方式包括临时的、长期的等,因此,在我国经济社会结构多元化的环境下根据契约关系进行整合,颇具包容性和生命力。

3.2 整合措施

3.2.1 健全法制保障。一是通过制订与《档案法》相配套的地方档案法规,为整合包括城市记忆在内的共享性档案信息资源提供法制保障。自上世纪90年代以来,我国各省、自治区、直辖市根据依法治档的需要和本地区的情况,相继制订的地方档案法规,客观上促进了相关地区城市记忆档案信息资源的整合。

二是通过有关档案行政管理部门制发业务规范性文件,促进有关城市记忆档案信息资源的有序整合。比如,青岛市档案局2006年9月出台的《青岛市专门档案管理规范》^[8],对于各类专门档案的形成、积累、整理与归档等作出了较明确的规定。其中明确的专门档案共44项。该《规范》的出台,对于进一步优化国家综合档案馆的馆藏结构,有效整合包括城市记忆在内的国家档案信息资源具有一定的指导作用。

3.2.2 完善管理体制。一是要从实际出发大力推进以国家综合档案馆为基地的本地区城市记忆档案实体保管中心和信息资源总库建设。即在城市记忆档案资源的物理整合方面,既要依法加强对进馆序列内机关、团体、企事业单位形成(保管)的城市记忆档案的接收工作,又要按照城市记忆档案“属地化管理”的原则全方位收集其他单位或个人形成(保管)的有关本地区的城市记忆档案(复制件)。在城市记忆档案资源的逻辑整合方面,要加快建设本地区城市记忆档案信息资源总库,其内容拟尽可能涵盖档案系统内外已有的有关城市记忆档案目录等信息资源。

二是要以有关专门(部门)档案馆为基地,加快纳入有关政府部门管理范围的城市记忆专门(特殊载体)档案实体保管分中心和信息资源分库建设。我国大中型城市设立的专门(部门)档案馆,应视为国家综合档案馆职能的必要补充。为适应城市记忆档案信息资源有序整合的发展需要,必须重视发挥本地区综合档案馆与有关专门(部门)档案馆之间优势互补的作用。

三是要以有关行业协会等社会组织为纽带,建立有关行业(系统)城市记忆档案信息资源分库,业务上接受当地档案行政管理部门的监督、指导。如,上海市档案局馆通过签订《关于合作收集、整理、开发本市中华老字号企业档案信息资源协议书》、开展上海老字号企业档案信息资源调查和开发建立上海中华老字号企业档案信息数据库,有效促进了上海著名企业档案信息资源的整合工作。

此外,拟通过与本地区作家协会的合作,组织有关作家编写城市记忆类作品,建立城市记忆类作品数据库的途径,来促进不同层面城市记忆档案信息资源的整合。

3.2.3 创新运行机制。一是推行以信息化为突破口的前瞻性运行机制。坚持以信息化为突破口,就是进一步发挥信息化在科学制订有关城市记忆档案数据的采集范围和标准、分步实施有关城市记忆档案信息资源的数字化工程和有序开发有关城市记忆档案信息资源网络传输技术等方面的技术支撑和引领带动作用。

二是推行以共建共享为原则的互利型运行机制。在当下公民利益和社会需求多元化的形势下,城市记忆档案信息资源的整合,不仅要遵守我国的

现行法规和“统一领导,分级管理”的档案工作管理体制,而且要从现阶段我国的基本国情出发,在各类档案形成(保管)主体之间实行互利共赢的行为准则。为此,拟推行以共建共享为原则的互利型运行机制,即一是促进国家综合档案馆与进馆序列内立档单位之间的共建共享,二是促进国家综合档案馆与本地区其他档案馆之间的共建共享,三是促进国家综合档案馆与其他档案形成(保管)主体之间的共建共享。

三是推行以公共服务为切入点的社会化运行机制。以公共服务为切入点来整合城市记忆档案信息资源,就要始终以满足日益增长的公共服务需求为动力,并坚持以适应公共服务的需要为政策取向和衡量成效的标准。大量实践表明,只有坚持以公共服务为切入点,城市记忆档案信息资源整合才能得到绝大多数公众的认同和支持,进而才能持续不断地为社会提供公益性的档案文化产品和档案公共服务。

此外,要把握当地政府为保护城市历史文化遗产依法加强市政建设规划的机遇,争取将城市记忆档案信息资源整合工作纳入本地区城市历史文化遗产保护的总体规划,使市政规划制订与实施的过程,同时成为有关地区城市记忆档案信息资源整合的过程。

参 考 文 献

- [1] 刘守华. 实现档案馆事业新跨越——全国档案馆工作会议在上海召开[J]. 中国档案, 2009(11): 25.
- [2] 《中华人民共和国档案法》根据 1996 年 7 月 5 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》修正。
- [3] 引自上海市档案馆《国家档案馆馆藏重要档案等级管理研究》课题研究成果材料(第一部分)。
- [4][7] 《中华人民共和国政府信息公开条例》2007 年 4 月 5 日中华人民共和国国务院令 492 号。
- [5] 杨冬权. 贯彻党的十七大精神, 以科学发展观为指导, 全面做好 2008 年的档案工作——在全国档案工作暨表彰先进会议上的讲话[N]. 中国档案报, 2008-1-24 (1)。
- [6] 董宝庆. 推进国家信息资源与档案信息资源开发利用[J]. 中国档案, 2005(6)。
- [8] 刘朋云. 《青岛市专门档案管理规范》简介[J]. 中国档案, 2007(1): 36.