

# 论档案馆的职能拓展及其实现

薛匡勇

(南京政治学院上海分院军事信息管理系 上海 200433)

**摘要** 本文在回顾档案馆建设“三次浪潮”的基础上,勾画出档案馆职能从最初的为党和政府机关服务向“三位一体”、“四位一体”乃至“五位一体”拓展演变的脉络,分析了档案馆职能拓展的原因,从以科学发展观为指导更新观念、积极塑造档案馆的时代形象,以《档案法》修订为契机完善法规制度、强化档案馆的各项基础工作,以档案信息化建设为突破口促进档案资源集成管理与利用、加强档案干部队伍建设等方面探讨了实现档案馆职能拓展的对策。

**关键词** 档案馆 职能拓展 历史演变

## On the Expansion and Fulfillment of Archives Functions

Xue Kuangyong

(Department of Military Information Management of Nanjing Politics  
College Shanghai Branch, Shanghai, 200433)

**Abstract:** Based on the review of “the Three Waves” of archives construction, the article sketches the evolution of archives functions expansion from the original serving our party and the government to the “Three-in-One”、“Four-in-One” and even “Five-in-One”. This thesis also analyses the reason of archives functions expansion and discusses the countermeasures to fulfill archives functions expansion which include updating our ideas guided by “the Scientific Outlook on Development”, creating modern images actively, improving the legal system taking the chance of the revision of the archives law, strengthening archives basic work, taking archives informatization construction as the breach to promote the integrated management and use of archival resources and building a strong contingent of archival cadres.

**Key words:** Archives ;Functions expansion ;Historical evolution

社会机构的职能是指这个机构所起的作用、具有的功能以及机构必须承担的责任。由于“档案馆像政府一样,置身于人类最古老的机构之中,如同政府的组织,机构和职能在各国之间有很大的不同,就是在同一国家的不同时期也有很大的变化一样,档案馆的职能是发展变化的”<sup>[1]</sup>。

社会的变革、技术的进步为档案馆职能的拓展提供了时代契机,从而使档案馆在保存和再现社会记忆的功能大大加强的同时,为培育民族精神,传承优良传统,弘扬科学发展、共创和谐的主旋律提

供了重要阵地。因此,客观分析档案馆职能拓展的原因,为档案馆职能拓展寻求相对对策,是当前有待探讨的重要课题之一。

## 1 档案馆职能演变的历史轨迹

### 1.1 档案馆建设的“第一次浪潮”

我国的档案馆建设起步于20世纪50年代。重视历史积淀的文化传统为档案馆建设奠定了思想基础,而国民经济建设的逐步走上正规则为档案馆

建设提供了必要的财力支持，在具有远见卓识的老一辈无产阶级革命家的重视、关心下，我国的档案馆建设走上有计划的、规模化的发展轨道。一方面，积极改组原有的档案机构，接管了明清历史档案和民国档案，成立了中国第一历史档案馆和中国第二历史档案馆。另一方面，以《关于加强国家档案工作的决定》中有关“国家档案局应该全面规划，逐步地在首都和各省区建立中央和地方的国家档案馆”精神为指导，开始了有计划的档案馆建设，掀起了档案馆建设的“第一次浪潮”。截至 1965 年，全国共建立档案馆 2483 个，档案馆建设初具规模。

### 1.2 档案馆建设的“第二次浪潮”

20 世纪 80 年代，我国迎来了档案馆建设的第二次浪潮。随着国民经济的恢复发展、改革开放的逐渐深入、关于“开放历史档案方针”的适时确立，使社会档案意识逐渐增强，档案需求日益增长，为档案馆建设的强劲发展营造了良好的社会氛围。1982 年的全国档案工作会议，将“大力发展和建设各级各类档案馆”确定为档案事业发展的重点之一。1983 年 6 月，全国人民代表大会六届一次会议通过的《政府工作报告》，提出了大力加强档案馆建设的要求。在此背景下，档案馆作为档案事业的主体进入了全面发展的新时期，具体表现为现有档案馆迅速恢复，新档案馆大批建立。

1983 年国家档案局发布的《档案馆工作通则》明确规定：档案馆是党和国家的科学文化事业机构，是永久保管档案的基地，是科学的研究和各方面工作利用档案史料的中心。李培清先生在《档案馆学》一书中，将档案馆的职能归纳为一个“基地”，三个“中心”，即：档案馆是集中统一永久保管党和国家的档案，保障档案的完整和安全，维护党和国家历史真实面貌的重要基地；是满足科学的研究和各方面工作利用档案史料的要求，广泛地为社会服务的中心；是存贮、处理、传递和开发利用档案信息资源的中心；今后各级各类档案馆还将成为各自的档案目录中心。截至 1985 年，全国共建成各级各类档案馆 3004 个；1991 年为 3572 个；2000 年为 3816 个。

### 1.3 档案馆建设的“第三次浪潮”

在人类跨入 21 世纪之际，我国的档案馆建设迎来了“第三次浪潮”。2000 年，全国档案馆工作会议提出“十五”期间全国档案馆工作的重点是把各级档案馆建设成为“两个基地，一个中心”（党和国家重要档案永久保管的基地、各方面利用档案的中心和爱国主义教育的基地），明确了“三位一体”的

档案馆职能目标定位。2002 年，《政府工作报告》提出“加强图书馆、博物馆、文化馆、科技馆、档案馆等公共文化设施和体育设施建设”的要求，这是国家首次明确将档案馆列入公共文化设施的建设行列，为档案馆建设的全面发展提供了新的契机。2004 年，全国档案局长馆长会议提出把档案馆建成档案安全保管基地、爱国主义教育基地、已公开现行文件集中向社会提供利用的中心和档案信息服务中心这“四位一体”的新目标，是对档案馆职能的新诠释。

党的十七大把加强公共文化体系建设作为今后一段时间的工作重点，档案馆作为重要的文化基础设施，面临重要的发展机遇。许多地区从实现社会主义现代化建设和“小康社会”的高度把加快档案馆建设作为落实建设先进文化事业的重要举措，把档案馆作为当地文化建设的形象工程之一。不少档案馆在建筑结构设计、功能设计和外观设计等指标上都很优秀；在馆内设施方面，档案自动化管理系统、档案信息影像处理系统、库房安全自动监控系统、缩微设备、温湿度自控设备和电动密集架等应有俱全。截至 2008 年，全国共有各级各类档案馆 3987 个。

2009 年的全国档案馆工作会议提出了今后 10 年全国档案馆工作的主要任务在于：努力把各级国家综合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。

实践证明，档案馆的发展是一个动态的过程，档案馆的职能是与社会政治、经济、科技、文化等发展密切相关并不断变化的。档案馆从最初的党和政府的直属机构逐步实现了从“三位一体”到“四位一体”的跨越，并正在向“五位一体”的目标奋进。档案馆发展历程中所表现出来的档案馆职能及其与社会关系的变化，对于我们认识今天的档案馆以及指导档案馆的未来发展，具有重要的借鉴作用。

## 2 档案馆职能拓展的原因分析

档案馆职能从最初的为党和政府机关服务向“三位一体”、“四位一体”乃至“五位一体”的拓展，是多方面因素共同作用的结果。

在档案馆建设“第一次浪潮”期间，我国的档案馆从无到有，直至初具规模，实现了档案馆数量的扩张。缘于当时我国档案学理论研究的欠缺，社会

对于档案的范畴、档案的功能与作用认识的狭窄或者偏颇 加上档案的社会需求也极其有限 ,所以 ,除一史馆、二史馆之外 ,其余档案馆均作为党和政府的直属机构存在自然有其合理的一面。《省档案馆工作暂行通则》规定 :“省、自治区、直辖市档案馆是中国共产党省、自治区、直辖市委员会和省、自治区、直辖市人民委员会直属的文化事业机构”。《县档案馆工作暂行通则》规定 :“县档案馆是中国共产党县委员会和县人民委员会直属的文化事业机构 ,同时又是县委和县人委的秘书工作部门之一”。因此 ,作为党和政府的直属机构存在的档案馆 ,从其职能确立到拓展的角度看 ,档案馆建设的“第一次浪潮”只是档案馆建设长河中的一朵小小的浪花 ,但“第一次浪潮”毕竟是革命性的 ,为我国档案馆事业的发展奠定了较为坚实的基础。

在档案馆建设“第二次浪潮”期间 ,我国的档案馆实现了数量、质量的双向扩张 ,档案馆职能实现了从为党和政府机关服务向“三位一体”的“华丽的转身”。缘于党的十一届三中全会所确定的指导方针 ,全党和全国人民的思想得到了极大的解放 ,在全国范围内形成了一个前所未有的生动活泼的政治局面。随着社会主义现代化建设事业的发展 ,各部门都需要以往的档案作为总结经验、规划未来建设的参考 ;学术界则迫切要求能大量地、系统地利用历史档案从事科学的研究 ,解决历史疑案 ,还历史以真实面目。而随着经济体制改革、政府机构改革、国有企业改革、金融体制改革等各项改革的推进 ,我国的国民经济保持了较快的增长 ,国家为了促进国家经济和社会的可持续发展 ,大力实施科教兴国战略 ,从而较多地增加了对科技文化教育事业的财政投入。第九届全国人民代表大会第二次会议朱镕基总理的《政府工作报告》中明确指出 :“坚持‘二为’方向 ,贯彻‘双百’方针 ,促进社会主义文化建设 繁荣文学艺术 ,重视社会科学研究 ,发展新闻出版、广播影视事业 ,加强文物保护和档案工作”<sup>[2]</sup>。与此相对应 ,我国各级档案馆经过恢复、整顿和提高后 ,也相继恢复了正常的工作秩序 ,档案法制观念逐渐深入人心 ,档案学理论不断丰富及其发展 ,“档案存在的合法性和公众对档案的认可已从一种司法——行政的有机联系转变为文化——社会的有机联系 ,社会记忆的定义不再仅局限于强大文件形成者留下来的‘记录残余’”;“根据国家档案概念建立起的以司法——行政管理为基础的档案工作向建立在更广泛的公共政策和利用基础上的社

会——文化档案概念的变化” ;“这表明档案理论的思想基础发生了另一根本变化——从一个国家的理论发展到一种全社会的理论”<sup>[3]</sup>。在此背景下 ,到20世纪末 档案馆“三位一体”的职能定位基本确立。

目前 ,我们正处于档案馆建设“第三次浪潮”中的稳定发展期 ,即逐步从以数量扩张为主向档案馆内涵发展转变。

档案馆职能从“三位一体”到“四位一体”的拓展 ,其直接动因缘于政府信息公开终于从理想走向现实。公开政府信息是推进社会主义民主、完善社会主义法制、建设法治国家的重要举措 ,在保证国家安全和利益、商业秘密、公民隐私不受侵犯的前提下 ,保障公民的知情权是对公民人权的一种尊重 ,是对公民知政、参政和督政的保障 ,也是建立法治国家、职权法定的根本要求。《中华人民共和国政府信息公开条例》的公布及施行 ,意味着政府信息公开已从一般原则性要求正式进入法律体系 ,成为具有约束力的国家制度 ,并首次从法规的层面对公民知情权做出了具体规定。《条例》规定 :“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所 ,并配备相应的设施、设备 ,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利” ,它从法律意义上确立了档案馆在政府信息公开工作中的地位 ,国家档案馆成为公开政府信息的平台之一。

档案馆职能从“四位一体”向“五位一体”的迈进 ,缘于现代信息技术迅猛发展与广泛应用所引发的电子文件管理困境以及“档案记忆观”的逐渐得到认同。“电子文件的产生 ,决不仅意味着一种新型载体档案的诞生 ,而且也标志着人类记录信息、传达信息、留存信息的方式发生了革命。这场革命是纸张产生以来 ,是近现代档案学理论诞生以来 ,文书、档案工作领域最剧烈的一次变革 ,它直接影响着档案工作的运作方式、基本理论乃至思维观念”<sup>[4]</sup>。而“档案记忆观是 20 世纪末兴起的档案学新观点 ,其核心内涵是 基于对档案基本属性——社会记忆属性的本质性的认识 ,把档案与社会、国家、民族、家庭的历史记忆连接起来 ,强调档案是一种社会(或历史、集体)记忆 ,含有‘集体记忆的关键’ ,档案馆是‘记忆保存场所’或‘记忆宫殿’ ,并从个人乃至民族的根源感、认同感、身份感的高度去看待档案及其保护的重要性。档案记忆观使我们以一种新的视角和思维方式来透视档案和档案管理现象 ,获得了对档案的社会功能、档案保护的历史意义等一些新的认识”<sup>[5]</sup>。

基于档案馆职能拓展成因的简要分析,我们可以得出这样的结论:档案馆职能拓展既是社会政治、经济、科技、文化发展的客观要求,也是档案馆存在价值自我实现的内在需要。档案馆变革、发展的主要动力并不是出于内部调控的需求,而是来自于能否满足社会环境的需求,能否提供适宜的产出以换取资源的需求。换言之,档案馆的工作动力和工作目的是由其活动其间的社会历史条件决定的。现代档案馆的性质和特点决定其必须时刻关注社会的发展,并合理保护和利用所管理的社会文化财富,促进社会的积极发展——档案馆要满足社会通过馆藏档案信息资源、档案馆相关业务工作达到回顾历史、再现历史、印证历史、维护历史真实面貌、保障社会文化延续、促进社会发展等目的。

### 3 实现档案馆职能拓展的对策

国家档案馆事业经过近 60 年的发展,成绩卓著——档案馆为党和国家工作大局服务不断作出新贡献、档案馆为科学发展服务的条件不断得到改善、档案馆各项业务工作水平不断得到提升,档案馆在构建社会主义和谐社会中的作用日益突显。但不容否认是,档案馆建设尚存在不少问题,如馆库硬件建设发展不平衡、馆藏档案结构不合理、馆藏档案开放程度低、档案馆信息基础设施建设较为薄弱、档案信息资源共享程度较差等。要实现档案馆职能从“四位一体”向“五位一体”的拓展,使档案馆真正担负起相应使命,显然还有更长的路要走。

为了确保档案馆职能的顺利拓展,我们应采取以下对策:

#### 3.1 以科学发展观为指导更新观念

“以人为本”是科学发展观的本质与核心,以人为本思想在档案馆建设中的贯彻与落实,着重表现为确立“以档案利用者为本”、“以档案工作者为本”的理念与发展策略。统筹兼顾是科学发展观的根本要求,在档案馆建设中坚持统筹兼顾,就是要善于运用辩证统一的科学方法,统筹协调解决档案馆建设发展中的各种矛盾,在统筹中保持适度,在兼顾中把握平衡,实现档案馆建设事业全的面、协调、可持续发展。正确的质量效益观则是档案馆建设事业贯彻落实科学发展观的思想保证,在档案馆建设中应以档案馆发展总目标为中心,集聚现有的人力、财力、物力等资源要素形成合力,力戒重复建设、分散建设,防止资源浪费和流失。

以科学发展观为指导,有助于进一步认识档案意义的本质之所在,确立“人的档案最重要”的新观念,重构档案资源体系;有助于档案馆工作突破传统束缚,积极谋求与档案形成者、档案所有者、档案利用者以及各类相关机关、团体之间的联系、沟通与协作;有助于树立现代档案工作的整体效益观,努力寻求档案管理效益、利用效益、社会效益的最大化。

#### 3.2 积极塑造档案馆的时代形象

档案馆的时代形象是指社会公众对档案馆综合认识后形成的最终印象和评价,是档案馆理念形象、行为形象、外观形象的总和。为实现档案馆职能的跨越式发展,必须积极塑造档案馆的时代形象,使社会公众树立自觉、科学的档案观,认同、理解档案馆在现代社会中的重要地位和存在价值。

**理念形象**:倡导档案馆理念形象的目的在于确立档案馆在公众心目中的形象,为此,必须加强宣传工作的力度,将档案馆的服务宗旨、理念形象传递给社会公众。

**行为形象**:档案馆应以变化中的社会文化为依据,“以人为本”,营造独特的档案文化氛围,为社会公众提供人与档案信息、人与人之间交流的舒适空间,并尽可能融入与社会公众的互动联系之中,谋求与社会公众更为直接的亲和力以聚集人气。

**外观形象**:在适用、经济的前提下,档案馆建筑的外表应尽量体现一个国家、地区、城市乃至民族的文化特征。一座设计得优美、别致、具有文化特色的档案馆,可以在一定程度上以建筑的外在形式象征、揭示其内的社会职能,丰富和弘扬独具特色的档案文化,从而使社会公众借助建筑物本身对档案馆产生一定的认识和理解。

#### 3.3 以《档案法》修订为契机完善档案馆法规体系

立法应该是、也越来越成为中国社会寻求共识的过程。档案馆职能拓展需要完善的档案法规提供理念与操作支持,而我国现行的档案法规制定于 20 多年前,在诸如档案范围、档案资源归属、档案馆职能、档案开放、档案保护、救济机制等一些重要的制度建设上已滞后于发展的需要,加之配套法规的不完善,制约着档案馆职能的拓展。以《档案法》修订为契机完善档案馆法规体系,有助于从制度层面上保障档案馆在档案归属与流向上的决定权、档案资源建设与开发上的主导权,从而为档案馆职能的拓展提供法规保障。

#### 3.4 强化档案馆的各项基础工作

在档案资源建设方面,档案馆应以自身所保存

的档案是否完整反映社会发展历史进程为目标,这就要求各级档案馆在实现档案移交接收工作法制化、规范化的同时,不断拓展档案收集的视野,修正我们档案馆长期以来所遵循的以党政机关档案为中心的档案收集模式,在关注社会组织的同时,重视有关反映社会发展状况及其变化以及反映个人历史的各类档案的收集,重视收集那些能集中体现当地优势的各种载体类型的档案,使馆藏档案资源具有浓郁的文化气息。

在档案鉴定工作方面,应加强档案价值鉴定工作的宏观监督和指导;完善档案鉴定工作规则、归档范围规定、档案保管期限表、档案解密和控制使用规定、开放档案规定、销毁档案规定等法规、标准,实现档案价值鉴定工作的规范化、制度化,建立、完善档案鉴定工作机制,优化馆藏。

在档案保护方面,加强档案保护工作,确保档案载体、档案信息的安全。档案库房的建设等要适宜于档案所在地区的环境,有效控制档案场所及气候因素对档案的影响。要按照“前端控制、后期保护”的思想,构建完备、系统、优化、配套的档案保护标准体系,围绕档案载体本身的质量、档案形成过程中的质量控制、档案管理过程中的保护等方面实现档案的全过程保护,促进档案保护工作的规范化管理。充分应用已有的去污、去酸、加固、修裱、字迹恢复等成熟技术,积极抢救濒于破损、脆化边缘的纸质档案;充分利用档案信息化建设成果在档案利用过程中加强档案原件的保护。

在档案利用方面,根据社会发展的特点及需求,努力实现档案利用服务方式的优化与创新,制订科学合理、周全透明的档案利用服务策略与制度,采取对于公民具有亲和力的服务方式,为公众提供量体裁衣式的个性化服务以满足其需求。

### 3.5 以信息化建设为突破口促进档案资源的集成管理与利用

档案馆信息化建设是一项宏大的系统工程,涉及档案资源建设、基础设施建设、应用系统建设、标准规范体系建设、人才队伍建设等各个方面。以信息化建设为突破口,将档案馆现代化建设纳入社会信息化建设的总体规划,构建以馆藏档案数字化系统、电子文件移交接收管理系统、档案信息资源管理系统、档案信息资源利用系统、专题档案综合管理系统、分布式数据库与一站式检索系统、信息安全系统等为核心内容的档案信息资源集成管理体系,提高档案利用服务工作的主动性与针对性,充分发挥各类档

案的借鉴与参考作用,促进档案资源的社会共享。

### 3.6 加强档案干部队伍建设

信息技术的应用并非取代档案管理人员,而是为档案工作者提供了一个自我审视、自我重塑、自我选择的契机,档案工作者的角色将逐步由档案实体保管员向社会记忆的保管员、历史事实的维护者、社会文化的传播者、领导决策的参谋等多重角色转变,档案管理人员作为桥梁、导航的作用将变得更为重要。因此,“面对电子文件档案化所提出来的挑战与机会,专业档案工作者在其职责、培训、专长、责任和作用方面都必须发生变化。否则,档案专业就会逐渐脱离社会,档案机构就会变成纯粹博物馆式的人类作品的收藏机构”。为了更好地实现自身的使命,档案工作者应借助各种类型的档案教育,不断更新知识结构,学习新方法、新技能,追求自我完善。同时,加强与各类社会文化事业机构(博物馆、图书馆、情报服务机构等)相关专家的合作,以应对信息时代的挑战。

总之,社会政治、经济、文化的全面发展为档案馆职能拓展开拓了全新空间,提供了强大后盾,档案馆事业发展取得的成就为档案馆职能拓展奠定了坚实的基础。我们应以开放的心态、进取的姿态、科学的精神、战略的眼光拓展档案馆职能,强化档案馆保存和再现社会记忆的能力,使档案馆在社会发展的进程中真正体现人类文明对于人类自身整体发展水平的需要。

## 参 考 文 献

- [1] 中国档案学会外国档案学术委员会编.《文件与档案管理规划》报告选编[M].北京:档案出版社. 1990:182.
- [2] 朱榕基. 政府工作报告[N].光明日报. 1999-3-18(2).
- [3] T. 库克. 1898 年荷兰手册出版以来档案理论与实践的相互影响[C]. 第十三届国际档案大会文件报告集. 北京:中国档案出版社. 1997.
- [4] 姜之茂. 当前档案工作的走势评析 [J]. 上海档案. 2002(3).
- [5] 丁华东. 档案记忆观的兴起及其理论影响[J]. 档案管理. 2009(1).