

国家治理现代化视域下档案治理概念体系研究

张 帆 吴建华

(南京大学信息管理学院 南京 210023)

摘 要 当下我国的档案事业发展道路,以档案管理为起点,以档案(事业)治理为过程,以档案治理现代化为终点。档案治理现代化是指民主化、法治化、规则化、高效化和协调化的全社会范畴档案事业存在状态。档案治理的两大抓手是围绕全社会范畴档案事业形成的制度体系的档案治理体系和治理主体运用制度体系管理全社会范畴档案事务的能力的档案治理能力,两者实现“五化一体”的现代化过程,即档案治理体系现代化和档案治理能力现代化,共同构成了实现档案治理现代化的两大路径。

关键词 档案治理 档案治理体系 档案治理能力 国家治理 现代化

DOI: 10.16065/j.cnki.issn1002-1620.2021.01.004

Research on the Concept System of Archives Governance from the Perspective of Modernization of National Governance

ZHANG Fan, WU Jianhua

(School of Information Management of Nanjing University, Nanjing 210023)

Abstract: At present, the development of archives in China starts from archives management, takes archives (undertakings) governance as the process, and takes the modernization of archives governance as the end point. The modernization of archives governance refers to the existing state of archives in the whole society, which is democratic, legal, regular, efficient and coordinated. The two key points of archives governance refer to the archives governance system formed around the whole social wide archives undertaking and the archives governance ability of the management subject's ability to use the system to manage the whole social wide archives undertaking. The modernization of the archives governance system and the modernization of the archives governance ability constitute the modernization of the archives governance system and the modernization of the archives governance ability to realize the modernization of archives governance.

Key words: archives governance; archives governance system; archives governance ability; national governance; modernization

0 引言

自十八届三中全会明确,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”^[1]以来,治理理论成为

各大学科的研究热点和研究重点,档案学领域也不例外。作为加强和改进新形势下档案工作的重要途径,“档案治理”“档案治理现代化”受到了档案学界和业界的热烈讨论,主要围绕概念内涵的界定^[2]、治理视域下档案工作的转型发展^[3]、推进档案

治理现代化的问题与对策^[4]等内容而展开,已有研究对推进档案治理体系和治理能力现代化是我国档案工作的总目标^[5]已形成了共识。但是在仔细研读现有文献后,笔者发现已有研究成果在概念界定上还存在表面化、片面化和空心化的问题,即流于表面未能深入挖掘概念的内涵结构、忽略相关概念及其之间的关系、脱离国家和行业现实背景的过度移植。

毋庸置疑,推进国家治理体系和治理能力现代化,实现国家治理现代化是研究推进档案治理体系和治理能力现代化,实现档案治理现代化的研究背景和理论源泉之一,档案治理是国家治理的重要组成部分,档案治理体系是国家治理体系的子体系,档案治理能力是国家治理能力在档案领域的反映,档案治理现代化是国家治理现代化这一目标状态的重要表征。笔者认为,档案治理理论体系是国家治理现代化理论体系的子体系,是基于国家治理现代化理论体系的内涵和要求,结合档案领域的学术基础和实践要求提出的理论体系,因此同我国国家治理的概念体系一致(根据十八届三中全会以来所有涉及国家治理现代化的领导人讲话内容,以及相关的学术论文及专著,研究我国国家治理和国家治理现代化,“国家治理”“国家治理现代化”“国家治理体系”“国家治理能力”“国家治理体系现代化”“国家治理能力现代化”是无法回避的六个概念,其共同组成了国家治理的概念体系),“档案治理”“档案治理现代化”“档案治理体系”“档案治理能力”“档案治理体系现代化”“档案治理能力现代化”共同构成了档案治理的概念体系,其内涵及关系的界定直接决定了档案治理理论体系的框架结构以及实践落地的基本遵循。

因此,本文以档案治理的概念体系为主题,在述

评当下研究现状的基础上,结合国家治理现代化理论体系,界定“档案治理”“档案治理现代化”等六大概念的内涵及关系,并建构档案治理理论体系核心内容框架,以期明确档案治理研究的认知基础,更好地为推动、落实档案治理现代化给予理论指导。

1 档案治理与档案治理现代化

概念体系的界定决定了该理论体系的研究边界,但是在目前的相关研究中,针对性的概念辨析类文章寥寥无几,相关概念特别是“档案治理”的内涵呈现出尚未多加探讨便走向共识的趋势,这种情况不利于档案治理理论体系的建构与完善。笔者认为,档案治理理论体系的概念界定问题的着手点在于“档案治理”“档案治理现代化”两者的内涵和关系,因为两者分别指向档案事业转型的过程性框架和结果性框架,不仅塑造了整个理论体系的结构,也指明了其理论价值。

1.1 档案治理

在围绕档案治理现代化展开的研究中,档案治理的基本概念问题受到了普遍关注,笔者对相关研究成果进行了汇总,结果如表1所示。

通过分析表1不难发现,除刘东斌对档案治理与档案行政管理的治理画下等号外,其他概念均存在一定共性。首先,相似的概念界定理念。学者们基本以全球治理委员会对治理的定义,即“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程”^[13]为底板,结合中国特色的档案管理体制和档案实践现状界定档案治理的概念。其次,积极态度的多元主体共同参与。无论采

表1 “档案治理”基本概念研究成果汇总表

序号	定义
1	档案部门、社会组织和公民等多个主体协同合作,基于一定的行动规则,共同对档案事务进行科学、规范管理,实现档案领域善治的活动和过程。 ^[6]
2	档案治理是各机关、团体、企业、事业单位、组织和个人基于特定的行动规则,在表达各自诉求的基础上,对公共档案事务进行科学规范的管理,并协调各方利益,达成善治形成档案领域良好业界生态的过程。 ^[7]
3	以档案开放和透明度为基础,借助多主体参与方式,实现民主、公平与正义的社会发展高远目标。 ^[8]
4	档案治理是在党政机构的领导支持下,由档案行政机关主导,各级各类档案机构、社会组织或个人参与,通过一定的制度安排进行合作互动,共同促进档案事业发展和提升档案工作服务社会发展大局能力的过程,是国家治理的有机组成部分。 ^[9]
5	档案治理就是对档案行政管理的治理,也就是档案行政管理要转变职能,跟随国家治理现代化的步伐,走向档案治理现代化。 ^[10]
6	档案治理是在党政机构的领导支持下,秉持社会本位的治理理念,由档案行政管理部门主导,各级各类档案机构、社会组织或个人参与,在不断完善的档案法制环境下,通过一定的制度安排协商协调各主体围绕档案形成的各种诉求,以彼此间多向度的互动网络形式,共同参与针对全社会范畴的档案资源而开展的各种档案工作环节中,从而在追求政治效益、经济效益和社会效益的同时,充分尊重各主体的档案权利,实现档案善治,服务和促进国家治理体系和治理能力现代化建设,实现社会发展高远目标的过程。 ^[11]
7	中国语境下的档案治理:是指以档案部门为主导,社会组织和公民个人广泛参与为协同,在坚持民主、法治的原则下,对涉及档案及其相关的一切事务进行谋划、组织、协调和决策等的活动与过程。 ^[12]

注:上述成果以论文发表时间为序排列,检索时间为2020年2月1日,表2和表3如是。

用何种表述形式,党政机构、档案主管部门、各级各类档案事业企业单位、其他社会组织和个人均为档案治理的主体已受到认可,但各主体之间的关系问题还有待再探讨,即档案治理的主体结构已达成一定共识。再次,法制规则的基本底线。“行动规则”“制度安排”“法制环境”“法治原则”的表述均是对档案治理手段的一种界定,体现出法制规则对于档案治理的重要意义。最后,过程性指向的概念性质。综观上述概念,抛去其中定语性质的描述词句,档案治理本身是一个过程指向的概念,也就是说档案治理代表的并非是一种转型后的结果,而是体现概念界定中定语部分所描述的行动过程。这与全球治理委员会界定的治理特征,“治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程”^[14]的论断相呼应,也与大部分学者对国家治理的定义相一致。上述定义也有不同之处,其中最为突出的便是对档案治理内容的界定,除黄霄羽等(2018)和常大伟(2018)的界定未涉及这一内容外,共包括“档案事务”“公共档案事务”“档案行政管理”“针对全社会范畴的档案资源而开展的各种档案工作环节”“涉及档案及其相关的一切事务”五种表述。另外便是档案治理的意义目标问题,除徐拥军等(2019)的界定未涉及这一内容外,共涉及“档案善治”“良好档案业态”“民主、公平、正义”“档案事业发展”“服务国家治理现代化”“政治、经济、社会效益”等表述。笔者认为,上述表述均有不恰之处,档案治理的内容既应秉持国家治理内容的界定思路,又要体现档案行业的特色;档案治理的目标则应综合考虑当下及长远的不同需要,同时细致区分价值和目标的内容。

综合而言,目前界定的概念基本上指出了档案治理应有的内涵,但也存在着要素遗漏和要素混淆的情况,因此,笔者认为,界定档案治理概念需要先由顶层设计角度明确其构成要素,之后再由各要素交叉进行组合,确保概念的全面准确。此处结合顶层设计理念 and 应松年提出的国家治理的内部结构理论^[15],将档案治理的概念构成划分为七大要素:主体要素和客体要素指向角色和关系,内容要素、方法要素和运作要素指向路径和方式,目标要素和价值要素指向定位和追求。

其一,主体要素解决的是谁是治理主体及主体间关系的问题,前者基本达成共识,而其关系的界定需要明确两大原则,即位序有别和责任区别,因此笔者认为“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与”^[16]十六个字可以很好地界定档案治理的主体要

素,具体而言便是党委领导,档案主管部门主导,各级各类档案企业事业单位、其他社会组织和个人共同参与。

其二,客体要素解决的是何为档案治理活动指向的最为抽象化的客体实在的问题,同现有研究指明的治理客体多样化或是扩展化等表述一致,多元主体的共同参与必然将多元化的档案资源带入档案治理的视野,因此,档案治理的客体要素是指全社会范畴的档案资源,既包括体制内也包括体制外的档案资源,此处非为档案事务,因为档案事务归根结底是围绕档案资源而展开的活动,即使是档案教育、档案宣传等工作也是如此。

其三,内容要素解决的是档案治理活动的具体工作对象和实践方向的问题,内容要素不同于客体要素,从逻辑视角来说,并非所有治理主体都是直接对全社会范畴的档案资源开展治理活动,更多是以体系化的全社会范畴档案事务为中介作为治理内容。大多数学者基本上认可这一观点,如“档案工作多方位、立体化地覆盖社会各个领域和各个方面”^[17]“体制内档案事务和体制外档案事务两个方面”^[18]等表述,但是往往在行文表述中混淆了两者的内涵,陈红对档案治理对象是档案还是档案事务的辨析^[19]其实就是对这个问题的反映。那么何为全社会范畴的档案事务?其内在的分类标准应当为何?即全社会范畴的档案事务应该如何划分为可以独立实践的具体工作?当下研究基本忽视了这一事关档案治理如何落地的问题,均是以“整体性”“一切”“多方位”等表述一笔带过,由此造成了“档案治理不知所云之感”。笔者认为,回答这一问题其实要回到档案治理的提出背景,即档案治理是国家治理的组成部分,应当从国家治理的角度思考档案治理的内容。国家治理的对象涉及政治、经济、文化、军事等一系列体系化的内容,并非单独指向政府治理、经济治理等。所以,档案治理其治理的绝非仅仅是档案行政管理工作和具体的档案工作,而是整个档案事业体系,档案治理其实应当称为档案事业治理,并且是突破了档案管理范式下只关注体制内档案资源的档案事业。因此,档案治理的内容要素是指全社会范畴的档案事业,虽然档案事业体系由传统偏指体制内范畴的档案资源和事务转向全社会范畴的档案资源和事务,但其实践方向的分类标准仍基本保持档案事业体系的内在结构划分规则,即在保持档案事业结构划分一级类目基本不变的基础上,以体制内和体制外档案资源再做二级划分,从而适应档案治理环境下的新要求。

其四,方法要素解决的是落实档案治理内容要素的手段和方式的问题,这一要素在当下研究中基本在单独论述的同时,还在档案治理的过程问题中重复提及,^{[20][21]}但是笔者认为,过程问题解决的是档案治理内容“如何做”的问题,这就涉及采用何种方法手段和如何运作方法手段两个方面,因此,当下的论述要点划分标准不符合不重复、不包含的分类准则。结合现有研究,笔者认为,档案治理的方法要素包含法治手段、行政手段、经济手段、道德伦理规约手段、技术手段、自治手段和协商合作手段。

其五,运作要素解决的是多元主体如何运转治理方法的问题,主要包括“追究问责的法治式”“从严治党的自律式”“自上而下的许可式”“负面清单的自主式”“自下而上的参与式”“横向互动的协商式”和“多层互通的监督式”等形式,^{[22][23]}这些形式之间构成的张力程度和发挥的综合作用效度,是运作要素合理程度的检验标志。

其六,目标要素解决的是档案治理活动的结果和前景问题,主要包含三个层次的内容:“协商协调多元主体的利益诉求,促进彼此合作共同治理是根本目标;高效益地促进档案事业发展,实现档案治理现代化是直接目标;服务国家和社会发展,促进社会公平正义,推进国家治理现代化是深远目标。”^[24]

其七,价值要素解决的是档案治理的价值定位问题和价值尺度问题,当下研究中存在将价值与目标合并处理的情况,一般而言此种界定并无不妥,因为价值取向和目标取向共同指向同一事务,但是当下论述往往忽略价值问题只谈目标问题,^[25]而价值对于治理活动的决策与开展具有重要意义^[26],因此笔者对价值要素进行单独论述:价值定位是指档案治理根本上是一个过程性概念,在档案事业发展进程中,档案管理并非走向档案治理,档案管理走向的是档案治理现代化,档案治理是转型的过程;价值尺度是指档案治理应当遵循的价值标准^[27],即社会主义核心价值观。

综上所述,档案治理具有七大核心理念:多元化的治理主体、抽象化的治理客体、立体化的治理内容、全面化的治理方法、多维度的运作形式、渐进化的治理目标、内在化的价值体系。据此,档案治理的概念可以界定为:档案治理是在党委领导下,由档案主管部门主导,各级各类档案事业企事业单位、其他社会组织和个人共同参与到涉及全社会范畴档案资源的档案事业,秉持社会主义核心价值观,尊重各主体的档案权利,以彼此间多向度的互动网络形式综合

运用法治等手段,实现档案治理现代化,服务国家现代化建设,促进社会公平正义的过程。

1.2 档案治理现代化

界定档案治理现代化的概念,需要首先明确其性质,笔者认为,档案治理现代化是一个结果指向性的概念,结合前文对档案治理的论述,档案治理理论体系的逻辑思路便是:在推进国家治理现代化的背景下,档案事业的发展需要由管理范式向治理范式转变,即档案事业的内在结构组成部分要结合档案治理的核心理念进行转型,从而实现档案治理现代化,也就是说,档案管理是起点,档案治理是过程,档案治理现代化是结果。因此,当下研究中出现的“档案治理的现代化”这一提法是不合适的,因为,档案治理是过程性概念,一方面,如果将现代化一词界定为修饰性概念,那么其内涵就成为转型过程的现代化,失去了转型结果的意蕴,并且档案治理内涵的七大核心理念本身对于档案管理而言便是一种现代化的体现;另一方面,如果将“现代化”一词界定为过程性概念,那么就出现了重复界定的问题。笔者认为,“档案治理现代化”应当规定为一种专指名词,而非由“档案治理”和“现代化”构成的组合性概念,“档案治理的现代化”提法其实就是对组合性概念的放大。所以,严谨而言,论及档案事业转型的过程应谈档案治理,论及转型结果则应谈档案治理现代化,“档案治理的现代化”这一提法应当避免使用。

据此,“现代化”的界定问题实则成为明确“档案治理现代化”概念的关键。从学术研究角度来说,20世纪50年代开始,西方学者便开始了对现代化的研究,至今全国形成了庞大的理论体系,主要包括经典现代化理论和高度现代化理论两个阶段。经典现代化理论涉及以亨廷顿等为代表的政治现代化理论、以罗斯托为代表的经济现代化理论、以帕森斯为代表的社会现代化理论、以英克尔斯为代表的人的现代化理论和以布莱克为代表的文化现代化理论;高度现代化理论涉及以罗伯特·贝拉为代表的新功能主义与新现代化理论、以英格哈特为代表的后现代化理论、以贝克为代表的第二次现代化理论和以吉登斯为代表的自反性现代化理论。^[28]整体来说,现代化理论体系所探讨的便是人类社会从工业革命以来发生的一系列变化及背后的深刻内涵^[29],而这一理论体系对于档案治理现代化的意义便在于,从学理层面将现代化理论体系共同关注的要点——促进人的现代化是国家发展的价值取向和动力源泉,归置于档案治理理论体系之中,也就是说档案治理现代化这一转

型结果必定是一个能够充分尊重多元主体的档案权利和激发多元主体活力参与全社会范畴档案事业的理想状态。此外,档案治理现代化的界定无法脱离国家治理现代化的内涵,其中,徐勇认为国家治理现代化至少包括治理制度化、治理民主化、治理法治化、治理高效化和治理协调化五个要素^[30];江必新认为国家治理现代化具有视域上要求全面性、品质上要求时代性、制度上要求成熟性、形态上要求协调稳定性、方式上要求规范性和体系上要求开放性六大特征^[31]。上述概括基本囊括了当下研究的相关成果。另外政府治理作为国家治理的最重要的组成部分,政府治理现代化中的相关界定也值得参考,其中何增科等提出的民主化、法治化、制度化和高效化的评估标准具有一定代表性^[32],在上述理论上结合档案行业情况,笔者认为,档案治理现代化中的该词可以理解为:民主化、法治化、规则化、高效化和协调化,意即,档案治理现代化所代表的是“五化一体”的全社会范畴档案事业存在状态。

当然,如前文所述,如果从汉语规则出发,档案治理现代化也可以从过程性的角度做出解释,即档案治理这一由七大核心要素构成的过程直接抓手究竟为何?笔者认为档案治理体系现代化与档案治理能力现代化。从该视角来说,档案治理现代化还可以理解为档案治理体系与档案治理能力现代化的简称。但是,出于避免歧义的考虑,笔者认为应当避免该意向而仅使用“五化一体的全社会范畴档案事业存在状态”这一表述,即档案治理现代化仅指向结果状况,而论及实现档案治理现代化的过程和档案治理的抓手,则仅使用档案治理体系现代化和档案治理能力现代化,在档案治理理论体系中,只有在描述档案治理体系和档案治理能力时,“现代化”一词采用过程性角度的释义。

2 档案治理体系与档案治理体系现代化

如前文所述,就概念性质而言,档案治理体系现代化在档案治理理论体系中扮演着操作角色的过程性概念,这一观点在当下研究中基本达成共识,这与国家治理体系现代化在国家治理现代化理论体系的作用也是一致的,^[33]但是档案治理体系的包含内容问题以及档案治理体系现代化的内涵问题仍有歧义。不同于当下大多的研究成果,笔者认为档案治理体系根本指向的是结构化的制度体系,结构化则体现

在制度体系的前置对象上,即全社会范畴的档案事业,档案治理体系现代化则指向的是实现具有现代化特征的结构化的制度体系的过程。

2.1 档案治理体系

当下对于档案治理体系和档案治理体系现代化的观点情况如表2所示。

总结而言,当下研究可以分为三类:一是主体说,即档案治理体系是指不同治理主体的治理角色、责任和活动;二是制度说,即档案治理体系是指围绕治理内容而形成的一系列制度;三是结构说,即档案治理体系是指由档案治理的内在要素组成的结构。笔者认为,上述说法均有可取之处,也有不当之处,若以档案主体作为界分档案治理体系的标尺,虽然也可以囊括整个档案治理的内容,但是具体的实践方向依然未做明确;若单纯以制度作为标尺,那么制度涉及内容的划分标准该如何界定,即制度体系如何构建,已有研究提出的划分为“制度体系、结构体系、运行体系、方法体系和保障体系”的标准则出现了上下位概念重叠的问题;若以档案治理的结构要素作为标尺,则混淆了档案治理和档案治理体系的概念,这两者的关系下文再做明确。

笔者认为,界定档案治理体系的概念内涵应当同国家治理体系的界定思路相一致,因为档案治理体系作为国家治理体系的子系统之一,其自然需同国家治理体系的思路一脉相承。自十八届三中全会以来,习近平总书记多次对国家治理体系和治理能力现代化的概念提出重要论述,其中最能体现概念内涵的便是:“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是整套紧密相连、相互协调的国家制度。”^[39]这一论述包含两大要点:一是国家治理体系是制度体系;二是该制度体系的内容以国家治理事务为分类标准。因此,档案治理体系是指围绕档案治理事务形成的制度体系,即围绕全社会范畴档案事业形成的制度体系。而就分类标准和体系内涵来说,其理论来源除习近平总书记提出的国家治理体系结构内容,自然还包括当下已达成共识的档案事业体系的结构划分规则^[40],在此基础上,笔者将之划分为:档案行政管理工作、档案工作、档案教育工作、档案学科科研工作、档案宣传工作、档案法规建设工作、档案交流工作、档案治理评估工作、档案工作者职业健康保障工作九个部分,即先以工作方向为分类标准,其后在各子项中考虑体制内外档案事务及资源的问题。相较

表2 “档案治理体系和档案治理体系现代化”基本概念研究成果汇总表

序号	定义
1	从治理理念与治理体制、机制出发重新审视并科学地界定档案行政管理与国家档案事务、社会档案事务发展之间的关系,扩展档案事务主体,调整、下放档案事务管理权与处置权,重新配置国家档案事务与社会档案事务管理权与处置权。 ^[34]
2	档案治理涉及治理的形式、治理的机制、治理的规则等内容,档案治理的相关主体围绕着这些内容形成各种正式或非正式的制度关系,这些制度关系的集合就是档案治理体系。档案治理体系是包括制度体系、结构体系、运行体系、方法体系、保障体系等五个子体系构成的有机整体。 ^[35]
3	档案治理体系是国家治理体系的一部分。档案治理体系基本类同于档案法治体系。 ^[36]
4	档案治理体系建设是一个多层次、多角度、全方位的建设,档案治理体系建设既涉及档案工作者,也涉及档案机构(包括档案行政管理机构、档案管理机构等),既涉及国家层面上对档案工作机制的顶层设计,也涉及中国档案工作在国际档案工作中的地位和作用等。 ^[37]
5	档案治理体系应该是由档案治理主体、治理客体、治理方向、治理原则、治理目标等众多要素构成的一整套协调配合的完整体系。 ^[38]

于达成共识的六大档案事业组成内容而言,增加档案治理评估工作的考量在于,治理评估理论是治理理论体系的重要组成部分,不仅能够衡量治理的效果,还能够倒逼治理核心理念的落实,档案行业亦是如此;而增加档案工作者职业健康保障工作的考量则在于,档案事业不仅需要关注其客体及围绕客体形成的一系列工作,更应当关注档案工作者主体自身的身心健康。

2.2 档案治理体系现代化

根据前文对档案治理体系和现代化的概念界定,档案治理体系现代化即指建设具有民主化、法治化、规则化、高效化和协调化特点的围绕全社会范畴档案事业内容形成的制度体系的过程,同档案治理能力现代化共同构成了档案事业从档案管理状态走向档案治理现代化状态的着力点。这一界定也同当下关于国家治理体系现代化的评估标准相契合,其中具有代表性观点有徐湘林提出的理性化、制度化和法治化^[41],以及俞可平提出的公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率和协调^[42],此与本文观点一脉相承。据此,问题重点便转向了“五化一体”制度体系的前置概念——“围绕全社会范畴的档案事业内容”的内涵界定问题,即上述九大部分工作在档案治理现代化语境中的转型方向问题。

笔者认为,有选择性地结合档案治理的七大核心理念推动九大工作的内容、机制、取向等升级后的状态即为该问题的答案,档案治理体系现代化的内涵也可明确为,九大工作在向该状态的转型中形成民主化、法治化、规则化、高效化和协调化制度体系的过程。限于篇幅,因为档案行政管理工作直接涉及档案治理现代化工作的框架构建及宏观引导,所以本文仅对其转型状态作出初步界定。

就档案行政管理工作而言,档案主管部门要向“元治理”的角色转变。面对西方世界由于“国家的回退”而带来的治理失灵,英国学者鲍勃·杰索普提

出了“元治理”概念,作为治理的治理,元治理被解释为“治理条件的组织准备”,即在制度和战略两个方面营造治理活动自组织得以实现的场域,^[43]而非一系列强制性的措施安排。元治理在档案治理中的引入受到了当下研究的基本认可,但是元治理角色的合法性和合理性问题还未明确^[44]。一方面,合法性问题可以从《宪法》和《档案法》中予以回应;另一方面,合理性问题的回答则需先从我国国家治理的角度进行探讨,首先不同于西方国家在国家基本制度基本定型与成熟后提出的去国家主义,我国作为后发国家,提出国家治理体系现代化的目标本身就在于制度的发展问题,而且国家治理能力也远远落后于社会经济的发展速度,因此必须以元治理角色统领国家治理现代化的建设^[45],这一情况同样适用于我国的档案事业,不同于西方国家发达的社群主义文化以及长期以来档案事业长期不间断的发展和制度体系的基本完善,我国虽然已建成了全世界最大规模的档案事业体系,但是档案制度体系的完善程度、档案服务能力、公众参与情况等与发达国家仍有一定差距,因此必须由党委领导下的档案主管部门以元治理角色统领档案治理现代化的建设,由此回应了合理性问题。必须明确的是,居于元治理地位的一定是档案主管部门,而非档案部门,因为档案部门还包括各级各类档案事业单位,而随着秉持政事分开思路的2018年机构改革的落实,馆管服务、局管行政的局面已然形成,也只有档案主管部门能够在党委领导下,行使对整个档案治理机制的开启、关闭、调节、建制的权力。

3 档案治理能力与档案治理能力现代化

相较于同为档案治理理论体系中操作性概念的档案治理体系及其现代化,涉及档案治理能力与档案

治理能力现代化的研究则较为稀少,且观点并不相同,如表3所示。笔者认为,单独就档案治理能力而言,其是指一个无法细分内在结构的抽象性质的能力体系,而只有结合现代化的目标才能够划定其内在结构,因此只有在推进档案治理能力现代化的过程中,档案治理能力才脱离抽象成为具有明确体系的能力集合。

就档案治理能力而言,上述几位学者界定的内涵基本上是一致的,即治理主体运用制度体系管理全社会范畴档案事务的能力,笔者对此也持赞同态度,这也与习近平总书记指出的“国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力”^[48]一脉相承,并且同国家治理能力一样^[49],其指向一个抽象性质的能力体系。但是上述两个观点中,前者在结构划分上出现了类目重叠和标准不一的问题,后者则是误以过程来界定档案治理能力。

而就档案治理能力现代化而言,笔者则持有不同意见。正如前文所述,并不存在固定性的档案治理能力结构,因为档案治理能力这种主体依附性质的概念的内在结构必须与治理内容及治理目标的内容相匹配,所以界定档案治理能力与档案治理能力现代化两个概念的内涵时应当做共同处理。在推进档案治理能力现代化的过程中,档案治理能力是结构化的能力体系,主体或是能力种类均可以作为其能力体系的划分标准,但越过档案治理能力及档案治理能力现代化本身而以档案治理的构成要素为切入点对整体性的档案治理能力做“现代化”的考量是不甚合理的。据此,档案治理能力现代化即指档案治理主体逐步建构起适应档案治理体系现代化要求的档案治理能力结构的过程。

问题重点转向了“适应档案治理体系现代化要求的档案治理能力结构”(下文简称为“治理能力结构”)的界定问题。因为档案治理能力需要基于主体角度进行考量,因此,应当首先明确谁的治理能力问题。

一方面是档案主管部门的治理能力结构。弗朗西斯·福山认为,决定国家治理能力高低的因素是组

织的设计和管理、政治体系的设计、合法性基础以及文化和结构要素^[50];魏治勋则基于国家逻辑视角提出,国家治理能力可划分为国家这一主要治理主体的一种自我改革再造的能力,和国家对治理对象推行其治理意志的能力^[51]。笔者基于上述具有代表性的理论,结合前文提出的档案治理体系内容,认为档案主管部门的治理能力包括七大部分:一则制度建设能力,即档案治理的制度形成能力、制度实施能力、制度调适能力、制度学习能力和制度创新能力^{[52][53]};二则权威信任能力,即档案主管部门的元治理权威地位和令社会大众信任信服而非强权规则的能力;三则伦理道德能力,即构筑起符合社会主义核心价值观的档案治理伦理道德体系,从而辅助法治治理全社会范畴档案事业的能力;四则统筹协调能力,即在档案治理框架中统筹协调多元主体利益和协作及档案管理、宣传、教育、交流等工作的内在工作内容和外在的工作联系;五则环境塑造能力,即塑造适合多元主体协同参与、适应多元主体利益要求、培养多元主体参与能力的档案治理环境的能力;六则数据统计能力,即科学严谨全面的全社会范畴的档案事业数据统计能力;七则改革创新能力,即领导变革档案事业体制、机制、手段等使之适应社会发展需求的意识和能力。

另一方面是其他主体的治理能力结构,主要包括四大部分:一则自治能力,即多元主体自我开展围绕自身档案资源展开管理活动的能力;二则参与能力,即多元主体共同参与档案治理活动的能力;三则监督能力,即多元主体对元治理部门及其他主体的治理行为进行监督的能力;四则辐射能力,即多元主体以自身的治理活动辐射带动其他主体的能力。总体而言,“七加四”的能力体系虽然涉及不同主体,但其相互联系,共同组成了系统完整的治理能力结构。

4 档案治理概念体系的结构界定

综合前文对“档案治理”“档案治理现代化”“档

表3 “档案治理能力和档案治理能力现代化”基本概念研究成果汇总表

序号	定义
1	档案治理能力是档案治理主体在治理的制度框架内通过治理实践表现出的综合素质,是运用治理工具达成治理目标的执行力、发展力和创造力,具体可细化为统筹规划与组织协调能力、治理制度建设能力、治理制度执行能力、治理监管能力、治理评估能力、治理的保障能力六项基本能力。 ^[46]
2	档案治理能力的本质是反映档案治理多元主体运用一系列的法律、法规、规章、制度来参与管理和规范各级各类档案事务的能力,是将档案治理体系中的治理机制或制度转化为一种实践能力的过程。档案治理能力现代化是档案治理整个过程所具备的能力的现代化,包括档案治理起点、过程和效果的现代化,具体表现为档案治理理念的现代化、档案治理方式的现代化、档案治理效益的现代化。 ^[47]

案治理体系”“档案治理能力”“档案治理体系现代化”“档案治理能力现代化”概念的界定,笔者总结档案治理概念体系的结构如图1所示。

图1整体以档案管理、档案治理和档案治理现代化的关系为主要内容,用以表明档案事业的发展态势。因为档案治理及档案治理现代化提出的背景为推进国家治理体系和治理能力现代化,而根据习近平总书记提出的国家治理体系的概念,构成其组成部分的绝非仅仅是围绕档案开展实体、信息等一般性工作而形成的制度体系,应当是整体档案事业形成的制度体系,所以无论是管理还是治理都是针对档案事业(不同范畴)的概念,因此其主要逻辑为:档案事业状态由管理范式向治理范式转型,档案管理是起点,档案治理是过程,档案治理现代化是终点,三者呈线性递进关系。其中,实现档案治理现代化的抓手,一则为涉及九大工作的档案治理体系,其在转型中要结合档案治理的七大核心理念对自身进行改造升级进而构筑起适应需求的制度体系,而这一过程也就是档案治理体系现代化;二则为基于档案治

理体系及档案治理体系现代化而提出的涉及两部分主体的十一项能力,各主体逐渐塑造能力的过程也即档案治理能力现代化。档案治理体系和档案治理能力相互协调、相互促进,呈协同并行关系,档案治理体系现代化和档案治理能力现代化也是如此,共同构成实现档案治理现代化的两大路径。

本文系南京大学人文社科双一流建设“百层次”科研项目“公共档案管理与政府治理关系研究”(0108-14914202)的阶段性研究成果之一。

参 考 文 献

[1] 十八届三中全会《决定》、公报、说明(全文)[EB/OL].[2020-01-17].http://www.hetaodaxue.com/dzbgs/info/1006/1254.htm.

[2] 晏豪.论档案治理的内涵、特征和功能[J].档案管理,2017(4):6-9.

[3][11][24] 张帆,吴建华.基于档案治理的档案信息资源开发模式转型研究[J].档案学通讯,2019(6):18-26,

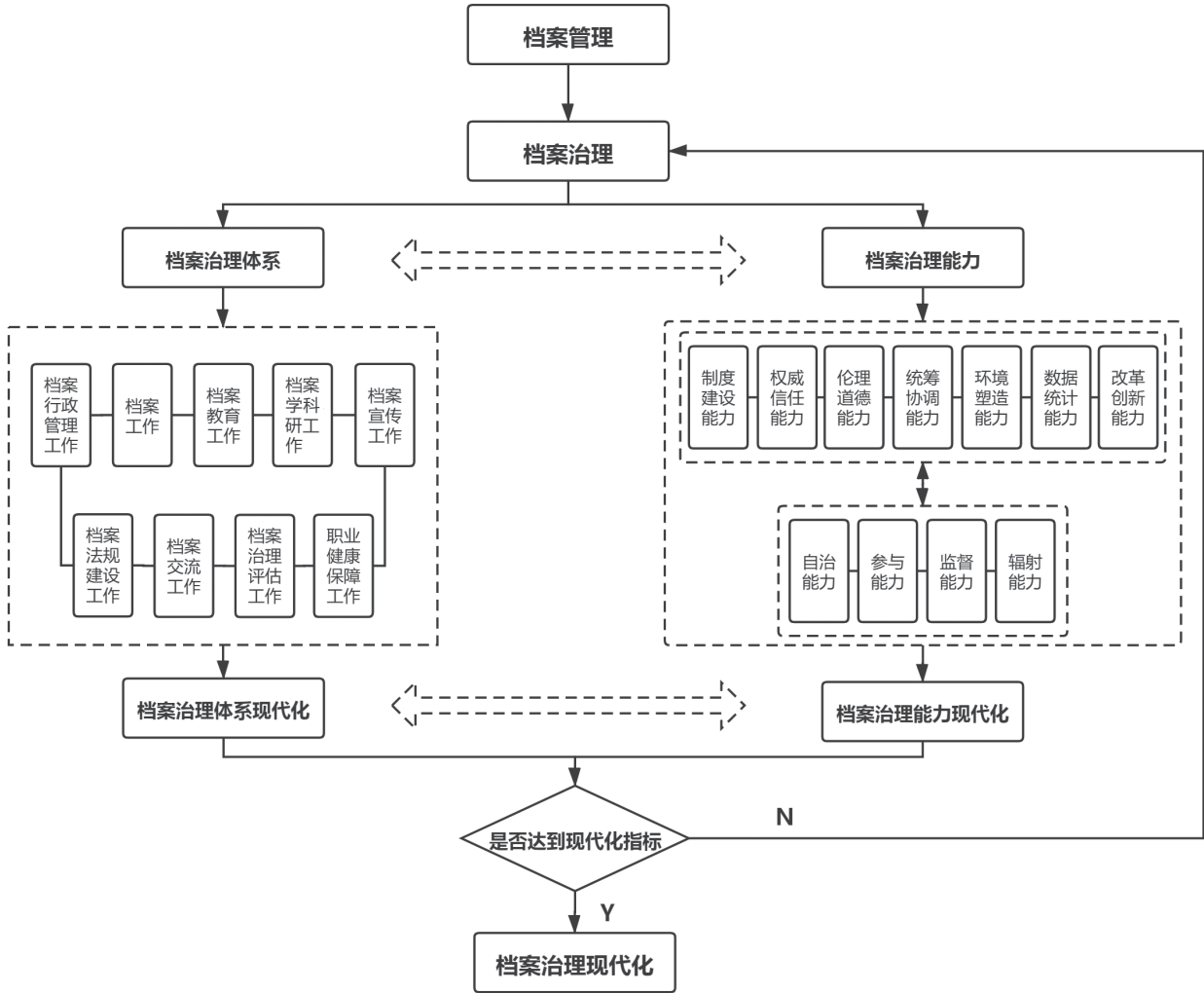


图1 概念体系结构图

- 18-26, 18-26.
- [4] 陈忠海, 宋晶晶. 论国家治理视域下的档案治理[J]. 档案管理, 2017(6): 21-24.
- [5] 孙钢. 推进档案治理体系和治理能力现代化——2014年国家档案局档案馆(室)司工作重点[J]. 中国档案, 2014(1): 35-35.
- [6] 晏秦. 论档案治理的内涵、特征和功能[J]. 档案管理, 2017(4): 6-9.
- [7] 祝哲淇. 基于善治的我国档案治理及分析框架研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2018.
- [8] 黄霄羽, 杨青青, 黄静, 张云. 持辩证思维显精神慰藉融社会治理——2018档案年会主题折射国内外档案工作的最新特点和趋势[J]. 档案学研究, 2018(3): 133-140.
- [9][20][35][46] 常大伟. 档案治理的内涵解析与理论框架构建[J]. 档案学研究, 2018(5): 14-18, 14-18, 14-18, 14-18.
- [10] 刘东斌. 档案治理概念辨析[J]. 档案管理, 2019(1): 49-51.
- [12][38][47] 徐拥军, 熊文景. 档案治理现代化: 理论内涵、价值追求和实践路径[J]. 档案学研究, 2019(6): 12-18, 12-18, 12-18.
- [13][14] The Commission On Global Governance. Our Global Neighborhood[M]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 2-4, 2-4.
- [15][22] 应松年. 加快法治建设 促进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 中国法学, 2014(6): 40-56, 40-56.
- [16] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J]. 社会学评论, 2014(3): 12-20.
- [17] 陈忠海, 宋晶晶. 档案治理: 理论根基、现实依据与研究难点[J]. 档案学研究, 2018(2): 28-32.
- [18][21] 金波, 晏秦. 从档案管理走向档案治理[J]. 档案学研究, 2019(1): 48-57, 48-57.
- [19] 陈红. 对《论档案治理的内涵、特征和功能》的质疑——与晏秦商榷[J]. 档案管理, 2018(5): 53-54.
- [23][45] 刘智峰. 国家治理理论: 国家治理转型的十大趋势与中国国家治理问题[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 165-170, 193-200.
- [25] 管先海, 李兴利. 谈谈“档案治理”[J]. 档案管理, 2017(4): 69-70.
- [26] 薛澜. 顶层设计与泥泞前行: 中国国家治理现代化之路[J]. 公共管理学报, 2014(4): 1-6.
- [27] 范逢春. 国家治理现代化: 逻辑意蕴、价值维度与实践向度[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2014(4): 86-94.
- [28] 季卫兵. 国家治理的价值取向及其培育研究[D]. 南京: 南京理工大学, 2016: 29-32.
- [29] 吴汉东. 国家治理现代化与法治化问题研究[J]. 法学评论, 2015(5): 1-9.
- [30] 徐勇, 吕楠. 热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话[J]. 当代世界与社会主义, 2014(1): 6-12.
- [31] 江必新. 国家治理现代化基本问题研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2014(3): 144-153.
- [32] 何增科, 陈雪莲. 政府治理[M]. 北京: 中央编译出版社, 2015: 16-17.
- [33] 彭中礼. 推进国家治理体系和治理能力现代化的法理阐释[J]. 中共中央党校学报, 2014(1): 42-46.
- [34] 陈辉. 治理视域下的档案工作发展对策探究[J]. 档案学研究, 2017(4): 24-27.
- [36] 刘东斌. 论完善档案治理体系的途径[J]. 档案, 2018(10): 6-10.
- [37] 吴雁平, 刘东斌. 全方位多视角下的档案治理探析[J]. 档案管理, 2019(2): 49-51.
- [39][48] 习近平: 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[EB/OL]. [2020-01-27]. <http://theory.people.com.cn/n/2014/0102/c49169-24000494.html>.
- [40] 冯惠玲. 档案学概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 60-79.
- [41] 张涵. 推进国家治理体系和治理能力现代化——访北京大学政府管理学院副院长徐湘林[J]. 中国国情国力, 2014(4): 10-12.
- [42] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 光明日报, 2013-11-15(02).
- [43] 余金刚. 元治理理论视野中的中国现代国家建构[A]. 陈明明, 任勇. 国家治理现代化: 理念、制度与实践[C]. 北京: 中央编译出版社, 2016: 33-45.
- [44] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学, 2019(5): 23-39.
- [49] 薛澜, 张帆, 武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015(12): 1-12.
- [50] 弗朗西斯·福山. 国家构建: 21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强, 许铭原, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 23-30.
- [51][52] 魏治勋. “善治”视野中的国家治理能力及其现代化[J]. 法学论坛, 2014(2): 33-46, 33-46.
- [53] 常大伟. 国家治理现代化进程中的档案制度变迁及因应策略[J]. 档案管理, 2019(5): 4-7.