

整合视角下多元主体参与档案治理的机制与路径

李孟秋

(中国人民大学信息资源管理学院, 北京 100872)

摘要:多元主体参与是档案治理的核心要义,也是检验档案治理成果的重要标准,然而目前相关问题的研究存在诸多现实困境。通过引入整合治理理论,将其作为解决问题的分析框架。基于整合治理的理论模型,构建多元主体参与档案治理的机制,明确主体身份,将其分为档案主管部门、国家档案馆、社会组织与个人,分别归纳其角色、愿景与功能;并设计可行的实现路径,即以档案主管部门为主导,同时建立以公共规则为基础的刚性机制和以社会资本为基础的柔性机制,共建多元档案资源体系,鼓励多元主体的业务参与,通过市场化机制释放效能,坚持主体能力的持续优化,在数字技术支撑下保障监督与沟通。

关键词:档案治理;多元主体;参与治理;整合治理

中图分类号:G279.2 **收稿日期:**2020-07-27

作者简介:李孟秋,博士研究生,研究方向为档案学基础理论、档案管理、档案治理,E-mail:lmq828@ruc.edu.cn。

基金项目:中国人民大学科学基金项目“整合视角下多元主体参与档案治理的机制研究”(20XNH128)。

DOI:10.16113/j.cnki.daxtx.2021.02.002

1 引言

近年来,“推进国家治理体系和治理能力现代化”成为中国面对国内外发展变局的主要应对之策。档案是国家重要战略性、历史性信息资源,“是促进我国各项事业科学发展、维护党和国家及人民群众根本利益的重要依据”^[1]。档案工作作为国家治理体系不可缺少的重要一环,是必要的基础性工作。因此,以治理思维审视档案与档案工作,构筑完整的档案治理体系,成为档案与档案工作面临的全新课题。

本文认为,档案治理是指在档案主管部门领导、监督和指导下,各类国家机构、社会组织与个人协同,在法治化建设框架下共同参与对档案及其相关事务的管理,从而促进档案事业发展,强化档案公共服务能力,满足国家、社会、个人需求,提升国家治理体系和治理能力现代化建设水平的过程。可以发现,

多元主体参与是档案治理的核心要义,也是检验档案治理成果的重要标准。档案治理服务于国家治理现代化,通过制度构建、法治建设、引导激励等手段鼓励社会参与,社会组织、个人等逐渐成为重要的协作力量。这要求综合考虑不同主体的利益诉求,并将利益相关者吸纳为治理主体。“综合考虑利益关系、界定利益主体权力和责任”^[2]实际上就是推动各主体有效参与的过程,意味着相关主体需承担更多责任与义务,积极参与相关活动,从而形成“多元共治”与“善治”的治理格局。

在国内现有研究中,也有部分文献涉及多元主体参与档案治理,如晏秦^[3]、徐拥军等^[4]将多元主体参与作为档案治理的重要特征,常大伟^[5]、张帆等^[6]大致总结了参与档案治理的主体身份及其作用,张东华等^[7]、金波等^[8]则进一步归纳了多元主体参与档案治理协作关系。而在国外研究中,并没有专门针对档案治理的相关研究,但也强调政府、档案管理部门、公

众间应建立合作关系以促进信息自由。^[9]显然,已有部分学者提出多元主体参与档案治理的构想,但是现有研究成果并没有系统分析目前研究所面临的主要困境,也未提出可行实现路径。因此,亟待建立一个新的分析框架以分析多元主体参与档案治理的相关问题。在系统分析多元主体参与档案治理的现实困境的基础上,本文引入整合治理的理论模型,分析其内涵与特征,归纳整合治理的方法论特质,并论证其对于构建多元主体参与档案治理机制的适用性。基于整合治理的理论模型,识别档案治理中的主体构成,明确其愿景与功能,并构建多元主体参与档案治理的实施路径。

2 多元主体参与档案治理的现实困境

2.1 档案的公共性发挥受到制约

长时间以来,受传统档案管理思维的影响,档案的公共性在一定程度上并未得到充分实现。虽然近年来档案社会化发展倾向逐渐显著,但仍然处于行政—司法与社会—文化的模糊地带,档案更多以国家公器的形态发挥作用,致使多元主体参与档案治理的价值理念尚未充分形成。在实际工作中,档案馆更加关注党政机关等机构的需求,对其他社会组织与个人则重视不足,导致不同社会主体参与档案业务的机会受限,难以充分发挥自身优势,也使得馆藏结构偏向党政机关档案,对于社会化档案与个人档案收集不足,档案资源体系建设相对失衡,档案公共服务有待提升。以档案服务为例,受传统工作思维影响,部分档案馆仍将自身作为档案服务的中心,“利用者和档案等只是环绕它的附属”^[10],加之在实际工作中馆藏结构不均衡,导致档案服务工作难以迅速便捷满足公众需求。近年来,部分档案馆由于不能及时公开档案信息而与利用者对簿公堂的司法案例屡见不鲜。

2.2 主体责任与义务尚待进一步明确

随着社会发展,参与档案治理的各主体要素逐渐充实、丰富,各项条件逐渐成熟,新颁布的《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)也对档案形成主体进行了更为清晰的表述。然而对于不同主体,其责任与义务有待进一步明晰。目前多元主体参与档案治理仍然偏向宏观性的理念宣导,在实践中社会组织、个人等主体力量应如何参与,参与的方式与内容如何尚未明确,各地可借鉴的案例也有待发掘。随着国家档案事业的发展,档案机构改革背景下不同

主体的参与形式发生变化,多元主体参与档案治理的体系尚未形成,协同合作、优势互补的治理格局有待完善。如为有效推进机构改革,应进一步发挥档案学会的积极作用。那么如何拓展功能,有序承接部分公共服务职能将是未来档案学会的发展方向,改革后有待进一步梳理与明确。

2.3 配套法规制度尚待完善

完善的法治环境是推进档案治理的重要保障,也是多元主体参与档案治理的基础。法规制度的明文规定,意味着不同主体以立法或建章立制的方式在日趋完善的法治框架内参与档案治理。然而目前对于多元主体参与档案治理的动议,更多以学术探讨的形式出现,法规制度建设呈现出一定程度的欠缺和滞后。新《档案法》明确鼓励社会力量对于档案事业的参与,也初步明确了档案主管部门、档案馆、档案室、社会组织、个人等主体力量,初步奠定了良好的法治环境,但整体线条较粗,部分内容不够细致。如对于个人参与档案事业途径与方式的规定,配套法律条文有待跟进。而在各机构的制度规定中,由于组织层面的保守性与内卷化,有关多主体参与档案事务的规定同样缺乏。

3 基于整合治理的多元主体参与档案治理机制构建

多元主体参与档案治理的现实困境是影响参与程度和参与水平的主要因素,如何寻求破解之道是目前的首要任务。近年来针对城市治理发展的新动向,公共管理领域提出整合治理理论,该理论强调行政主导,并对其他主体力量进行跨界整合。整合治理理论的理论内涵与方法论对于现阶段档案治理的研究具有适用性,因此本文借鉴整合治理理论,引入其分析框架,作为本研究的理论借鉴。并基于整合治理的分析框架,构建多元主体参与档案治理机制。

3.1 整合治理的理论内涵

针对20世纪80年代西方的碎片化管理问题,英国学者佩里·希克斯提出整体性治理理念,^[11]强调“整体价值与功能整合,促进各主体间全方位的协同与合作”^[12],“完善治理结构,发挥各部门优势,为用户提供无缝隙服务”^[13]。其中,整合是一种组织模式与价值形态,是“某一整体或社会中,各行动主体之间的一种均衡、协调、合作和有序的关系状态”^[14],其作用在于在多元主体参与的公共事务中

“建立一个合法的公共秩序”^[15]。整合机制的创建首先为各主体达成共识、强化关联建立了秩序基础，并以此为基础实现优势互补。

以整合思想为基础，结合当前中国城市治理的困境与挑战，中国学者提出了整合治理的理论模型。“整合治理以承认市场机制和社会组织的存在为前提，在公共部门与私人部门的关系上，政府占据主导地位，并通过政策手段和工具对私人部门进行跨界整合，调动多方资源，以实现政府目标，更好地提供公共服务。”^[16]其核心观点在于，基于国家治理体系和治理能力现代化的宏观背景，以善治为目标，将政府作为治理的主导力量，运用整合思维有效组织、统筹其他社会主体的资源与愿景，通过“资格认定、准入机制、组织嵌入、项目化运作”^[17]等形式运作，通过政府自身权威的发挥，将公共资源与社会资源结合，“实现资源的节约与增效”^[18]，从而完成超越政府自身能力范围的任务，在保障社会稳定的基础上优化城市公共服务供给。

3.2 整合治理理论的方法论借鉴

整合治理与档案治理均以实现善治为发展目标，在治理架构、治理导向、治理逻辑与治理保障等方面具有一定的相通性，因此本文引入整合治理的分析框架。但具体而言，由于政府治理与档案治理在治理的主体、内容、方式等方面存在较大差异，且档案治理具有面向党政机关的特殊性，因此并不能直接照搬整合治理的运作机制，需要根据档案治理的内容具体分析。档案治理注重法治化建设，以完善的档案管理机制为基础，发挥档案主管部门的领导作用，引导其他主体平等参与，聚焦具体业务环节，提高档案管理能力。以人民福祉为准绳，通过完善档案公共服务体系提升服务能力，并促进生产力发展。同时，由于政府部门在整合治理体系中极易发生寻租和腐败等现象，因此尤其需要加强法治保障，形成制约。

通过对整合治理的理论内涵以及档案治理的内容进行分析，本文将面向多元主体参与档案治理的分析框架概括为：

第一，主体协同，明确各主体角色、愿景、功能，基于对各主体的有效认知合理分配权责，形成环环相扣的“参与机制、网络机制、合作机制与责任机制”^[19]。

第二，明确责任，在多元主体关系构建中将档案主管部门确立为治理活动中的主要力量，形成“一核多元”的治理格局，其他主体在档案主管部门的统

筹、指引下进行活动。

第三，法治保障，推进法治化建设，保障公众利益诉求，并通过完善制度建设弥合碎片化与制约能力不足的缺陷，强化制度控制功能。

第四，动态优化，保持对各主体活动的追踪，注重效能提升，通过资源辅助、人力支持等手段进一步优化增强各主体的参与治理能力。

第五，有效监督，既满足社会民主、参与诉求，实现有效监督，也合理发挥部门权威，进行监督与制约，对行为失当的主体进行处置。

3.3 多元主体参与档案治理的机制构建

基于整合治理理论的方法论借鉴，构建多元主体参与档案治理的机制。该机制以作用机制为基础，合理划分各主体角色、愿景与功能，并设计具体的实现机制。在该机制下各主体的具体行动路径，详见本文第4部分。

3.3.1 作用机制

构建作用机制，首先需要对各主体进行划分。在治理能力与治理体系现代化的背景下，多元主体参与是“国家治理现代化的逻辑必然，需以中国共产党领导为基础，重构政府、社会、公民的关系”^[20]。在中国档案事业体系下，档案主管部门实际上可视为档案工作中国共产党（以下简称“党”）的领导机构，国家档案馆作为文化事业单位负责集中管理档案，而档案学会、企业、高校研究机构、社会群体、内部设有档案工作机构的各组织等均可视为参与档案治理的社会组织，个人则是档案治理的重要参与力量。因此，在现有治理体系下，本文将档案治理的主体分为档案主管部门、国家档案馆、社会组织与个人，并以相关法律法规、政策文件为依据，分别分析其角色、愿景与功能，如表1所示。

划分主体，明确其角色、愿景与功能有利于进一步明确其作用。近年来，档案事业的治理格局由原来的同质化多元主体逐渐向社会化多元主体发展。在档案治理体系中，各主体地位平等，但定位不同，因此需明确各主体在其中的定位，才能确保各主体有针对性地参与治理活动。具体而言：

第一，档案主管部门是具有政府行政管理职能的档案事业管理机构，其中“国家档案主管部门主管全国的档案工作、县级以上地方档案主管部门主管本行政区域内的档案工作”^[21]，不同级别的档案主管部门作为党的机构对其他主体起到领导和保障作用。

表 1 档案治理主体的角色、愿景与功能

主体 特征	档案主管部门	国家档案馆	社会组织	个人
角色	档案事业管理机构； 档案工作党领导机构	文化事业机构	共同活动集体	个体参与者
愿景	档案治理体系与档案治理 能力现代化 档案事业改革创新 推动档案法治化建设	维护党和国家利益不受侵 害；保障档案安全、促进 业务开展；确保档案反映 国家、社会与个人的各项 活动；履行文化职能、发 展公共服务；基于技术变 迁推动档案工作的持续 发展	维护自身利益不受侵害； 为档案事业发展提供专业 支持；记录特定群体历 史、留存集体记忆；扩大 档案事业的社会参与；激 发档案效能、促进相关产 业发展	维护自身利益不受侵 害；档案事业的发展 反映个人诉求；以多 种形式更为广泛地参 与档案工作；档案更 为全面地记录个人生 活；获取、利用档案 更为便捷
功能	统筹规划档案事业与档案 工作发展；对各单位、各 组织进行档案工作监督指 导；贯彻国家法规、政策 并制定档案事业的法规政 策、规章制度；通过理念 宣导提升社会档案意识， 引导广泛参与	完善业务建设、提高档案 管理能力；开展资源建 设、改善馆藏结构；优化 公共服务、促进开放利 用；适应数字转型趋势、 推进信息化建设	为档案治理提供学理支 撑、为机构提供档案管理 建议；促进档案资源体系 多元化发展；通过协同外 包承担专业性档案业务； 通过技术革新挖掘档案潜 在价值、提升实际转化 能力	参与相关法规政策制 定、建言献策；通过 志愿活动等形式参与 档案业务；在自身社 会活动中形成丰富原 始记录；依法履行监 督义务

第二,《档案法》规定,“中央和县级以上地方各级各类档案馆,是集中管理档案的文化事业机构,负责收集、整理、保管和提供利用各自分管范围内的档案。”^[22]国家档案馆作为“各级各类档案馆”的组成部分,是国家档案事业的主体,通过收、整、管、用等业务履行资源建设、档案服务等职能,起到基础性业务支撑作用。

第三,本文中社会组织指广义上参与档案治理的共同活动集体,主要包括档案学会,研究机构、高校等学术力量,企业,内部设有档案工作机构的各组织,外包服务公司、档案中介机构等商业化机构,专家智库^[23]与社群等。社会组织是档案治理的支撑力量,具有其他主体所不具备的业务、技术、专业知识等优势,对增强档案治理能力作用巨大。例如通过业务协同与外包,有利于“引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”^[24],承担部分档案主管部门或档案机构无暇顾及或技术要求较高的档案业务。

第四,个人是档案事业发展中相对于党政机关、社会组织而独立存在的个体,《档案法》中从档案的管理、档案的利用和公布、监督检查等多个环节规定了个人的权利与义务,这表明个人是档案治理的重要

参与者,起到重要的补充作用。

3.3.2 实现机制

目前,任何单一主体的供给模式都不能满足档案治理的多样化需求。因此,应根据档案治理体系的不同层次与特点,设计多元主体充分参与的运行模式,从而规避一元中心治理模式下的缺陷,实现科学治理。

第一,档案主管部门主导。如前文所述,档案主管部门是档案工作的党领导机构,且由于档案具有的党政属性,在中国“党全面集中统一领导,政治与行政统筹协同”^[25]的治理格局下,由档案主管部门引导档案治理活动顺理成章。目前而言,由于档案治理在实践中还存在许多亟待解决的问题,因此档案主管部门的作用不能弱化。档案主管部门在档案治理体系中应坚持发挥其表率作用,科学统筹规划档案事业发展,坚持依法治国、依法治档,以法律手段为主推动档案事业,坚持公共导向,做到为民谋利。同时,强化规制作用,维持档案治理基本秩序,做好风险的防范与控制。

第二,国家档案馆由主导转向基础业务支撑。机构改革后,受改革前局馆合一的管理体制影响,部分国家档案馆仍然承担业务指导职能,也具有一定主导

作用。理论上讲,档案主管部门与国家档案馆同时具有主导作用并不利于档案治理的进一步发展。因此,在保障档案事业稳定发展、确保档案主管部门主导作用的基础上,国家档案馆应逐步实现角色转变与过渡,向基础业务支撑转变。国家档案馆作为国家文化事业机构,通过开展档案业务实现资源建设与公共服务。因此,国家档案馆应扎实推进档案基础业务建设,变革思维,实现档案业务的创新发展。发挥在资源建设中的优势,扩大档案收集范围,优化馆藏结构,向社会与个人倾斜。强化文化职能,提供更为快捷、便民的公共服务,满足利用需求。

第三,社会组织参与。社会组织对于弥补档案主管部门不足具有重要作用,不仅可以发挥自身多方面的优势,而且能够满足多层次、多样化的需求。因此,要鼓励发展社会组织与档案主管部门之间基于公共利益的合作关系,使社会组织规范化参与档案治理。在资源建设、业务建设等活动中发挥作用,鼓励市场力量的参与,提高社会组织的积极性。

第四,个人参与。个人是档案治理活动的直接受益主体,因此档案治理体系的建设也需要发挥个人的力量。应切实维护个人利益,建立面向个人的表达机制、反馈机制、监督机制与沟通机制,使个人切实从档案治理活动中受益,从而发挥个人的积极性与创造性,保障档案治理的个人参与。

4 多元主体参与档案治理的实现路径

多元主体参与档案治理的机制需通过具体的实现路径加以实施。多元主体参与档案治理的实现路径,需以整合治理方法论为基础,结合档案治理的基本内涵进行设计。整合治理的方法论原则,在于以主导力量为统筹,通过刚性整合与柔性整合的内在统一,实现对相关要素的系统整合,在主体能力优化与监督保障下,建立整合体系。为推进多元主体参与档案治理,需对资源、业务、技术、市场等要素进行整合,从而形成以下路径:以档案主管部门为主导,同时建立以公共规则为基础的刚性机制和以社会资本为基础的柔性机制,共建多元档案资源体系,鼓励多元主体的业务参与,通过市场化机制释放效能,坚持主体能力的持续优化,在数字技术支撑下保障监督与沟通。

4.1 档案主管部门主导

在整合治理模型下,政府成为治理活动的主导

力量,协调各方利益,制定规则。在档案治理体系中,档案主管部门作为档案事业的主管单位,应坚持在档案治理中的主导,对各主体进行整合,发挥其优势。在治理活动中,提升主导效能,引导各主体参与。首先应聚焦自身核心职能,集中人力物力财力资源,做好全国档案事业发展的规划,明确档案治理体系的基本目标与发展方向,并“借助于法律手段推进各项档案事业建设,完善档案行政规章制度,将档案工作中遇到的具体问题纳入法制的框架内”^[26];其次要转变传统工作思维,发挥社会组织、个人优势,将部门内非核心或对专业需求更高的工作向外转移,提高工作效率。在此基础上,档案主管部门应发挥好监管作用,在法制框架内建立监管与惩处规则,对于行为失当或未完成治理目标的治理主体及时予以处罚。

4.2 以法治为原则完善规则构建

在档案治理的初始阶段,多元主体参与的组织保障以档案主管部门为核心,其他主体协同参与。这种组织形式需要以法治为原则,完善规则体系的构建,通过法规制度的约束力与强制力予以明确。在国家层面,完善档案治理法治化建设,在相关法规标准中明确各主体身份,认可其参与档案治理的资格,如新修订的《档案法》中明确提出“国家鼓励社会力量参与和支持档案事业的发展”^[27],便是以法律条文的形式鼓励社会主体参与档案治理。进一步明确各主体参与档案治理的方式与规定,鼓励社会各界对于法治化建设的参与,建设沟通渠道,充分考虑其利益诉求。在社会及个人层面,则需要完善制度建设,强化制度协调、约束与控制功能,弥合主体参与缝隙。重视制度,强化制度供给能力,实现制度与主体参与的匹配,加强对于现有制度的整合,统一制度体系,明确主体权利与义务,减少主体冲突。最后,完善制度执行与考核体系,增强主体参与的可操作性,以激励、惩罚体系完善参与机制。

4.3 立足公共价值建立理解与信任

完善的规则构建有利于确定各主体参与档案治理的权利与义务,树立规则意识,尊重治理秩序。而治理机制的长效运行,则需以柔性机制为基础,通过社会资本的有效积累构建多主体之间的理解与信任,因为“依靠社会资本相较于其他路径更加具有稳定性和长久性”^[28]。有效社会资本的构建以共性的价值认知为基础,因此首先需要加强档案公共性的发挥,共同建立档案公共价值的认知,档案馆应更加重视党政机

关等机构之外其他主体的档案需求,完善档案公共服务。认识到档案与国家和社会的双向构建,实现档案的公共服务价值,满足公众对于研究历史、建构记忆、塑造认同与文化的需求。^[29]基于对档案公共价值的认同,进一步树立公共责任精神,形成“尊重公共服务的共同理想,以及为他人服务、使世界更美好的价值观”^[30]。最后,各主体间通过对话、交流、沟通等途径共享愿景,达成对于参与档案治理共性的目标追求与互惠性规范,在共同参与的过程中彼此理解、建立信任,增强民主参与意识,从而形成良好的社会资本,建立柔性机制。

4.4 共建多元档案资源体系

随着档案公共价值的逐步确立及档案公共服务需求的增加,档案资源建设面临着更多挑战。在目前中国档案资源体系中,以反映国家权力运转的国有档案为主,记录社会组织及公民生活的档案较少。发展不均衡的档案资源结构无法充分体现公民视角,也无法满足社会各界的档案公共服务需求。因此应鼓励多元主体共同参与档案资源的建设,形成多元化、差异化、大众化、社会化的档案资源体系。第一,各级政府、档案主管部门与各级各类档案馆合作,充分考虑社会弱势群体需求,通过扩大建档立档范围、建立专门性档案馆等途径进行帮扶,如哈尔滨市、四川省、福建省、江苏省等地先后建立农民工档案馆或设置专项农民工档案^[31]。第二,各级档案馆适当转变馆藏结构,将部分反映社区建设、家庭生活等主题的档案接收进馆,如浙江省档案馆便在2014年首次将11户家庭档案接收进馆^[32]。第三,档案主管部门适当鼓励非官方建档,个人、家庭及社群力量可基于身份认同、记忆传承等目的开展建档活动,档案馆、高校学术团体、企业等力量根据自身情况适当引导,提供专业技能、理论知识、资金等方面支持,促进非官方建档的可持续发展。

4.5 倡导多元主体的业务参与

传统档案业务呈现单向度的管理结构,管理主体单一,这种管理结构层次简单,有利于提升管理效率。但是对于管理活动的垄断不利于个人、社会组织参与档案业务,阻断了沟通渠道。因此,应调整管理结构,适当允许公民参与档案基础业务。一方面,鼓励公众参加志愿服务,以公民档案员身份直接参与档案业务建设,提升档案管理水平,增强民主参与意识。如在线下,泉州市档案馆组织志愿者开展档案志愿服务,帮助宣传、解答档案管理规定中的相关问

题,提升社会档案意识^[33];在线上,中国家谱知识服务平台支持公民参与在线修谱,在完成注册后即可发布信息,对相关数据进行修正与补充^[34]。另一方面,档案业务的基础规则应适当向社会倾斜,将社会公众的利益诉求纳入评价标准。如在档案鉴定环节,将“鉴定规则的出发点转向国家—社会双向表达,档案鉴定标准应该同时满足多元社会主体的需求”^[35]。

4.6 鼓励市场化运作

随着社会档案意识的提升,日益增长的档案利用需求与组织内部较低的管理水平之间的矛盾逐渐凸显。为了缓解这一矛盾,可以开展市场化运作方式,鼓励购买服务,将市场要素纳入档案治理活动。对于档案主管部门与档案馆,可通过公开采购、竞标、合同外包、公私合作(PPP)等方式吸纳社会组织的参与,提升档案管理效率。对于其他社会机构,可通过档案中介机构和高校科研团队、外包服务公司与专业服务机构等组织建立市场化合作关系,对档案整体规划、档案管理业务、信息化建设、人员培训等进行专业指导。在市场化运作初期,应注重建设市场秩序,明确专业资质要求,规范各市场主体参与行为,如《档案服务外包工作规范 第1部分:总则》中便明确规定了外包工作中相关主体之间的关系及其工作规范^[36]。

4.7 构建主体能力持续优化体系

为确保多元主体参与档案治理的可持续发展,应根据主体愿景与优势确定其参与范围,基于发展原则构建主体能力持续优化体系。立足档案治理的整体目标以及各主体参与档案治理的主要功能,明确其发展导向及优化路径,并持续追踪,定期评估。其中存在业务主管关系的,应坚持发挥档案主管部门的监督与指导作用,提出针对性的改进建议;存在业务外包关系的,发包方应明确规定承包方的服务能力,制订完整评价指标,对承包方的表现进行评估;对于社会力量,应加强档案主管部门的指引,鼓励社会力量进行更为广泛的参与,提升实践能力。逐步建立档案协会、档案工会等社会自治组织作为参与治理的主体,明确其职责与义务,使档案治理主体更加全面、完整,档案治理机制更加健全、完善。在数字转型趋势下,需充分吸纳先进信息技术,加强各主体的信息技术应用能力,实现档案治理的智能化、智慧化、联动化。

4.8 基于数字技术保障监督与沟通

有效的监督是多元主体参与档案治理机制顺利运

转的重要保障,因此档案主管部门、国家档案馆、社会组织与个人都应积极履行监督责任,实现彼此监督,发挥监督作用。在有效监督的基础上,确保各主体间充分沟通与交流,以达成共识,从而确保主体间目标一致,建立信任。监督与沟通路径的建设应确保广泛的主体覆盖,让各主体均有权利、有能力参与其中。数字技术的发展有利于突破时空限制,进一步完善监督与沟通机制。因此,应加快数字时代基础设施的开发与保障,建设多中心参与环境,完善功能设计,确保公共平台、官方网站、微信、应用程序等面向监督与沟通的应用场景的建设与维护,并以智慧治理为导向,建设面向监督与沟通的完备技术支撑体系,提高反馈效率,从而形成多主体互信互动的良性机制。如《档案法》修订期间,社会公众可直接登录

中国人大网对修订草案提出意见^[37],从而广泛参与档案事务的沟通。

5 结语

国家治理走向善治,是治理体系发展的基本趋势,也是档案治理的基本走向。走向善治的档案治理,应使国家与社会、个人处于最佳状态。因此,需进一步支持、引导多元主体参与档案治理。本文所设计的多元主体参与档案治理的机制和实现路径主要立足于理论层面论述,存在部分理想化内容,其成效如何有待实践检验。因此,未来相关研究需通过更为具体的实证研究加以论证,对其中不合理、不完善之处加以充实与丰富,增强其可行性。

注释与参考文献

- [1][24]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》[EB/OL].[2020-07-10].<http://www.saac.gov.cn/daj/xxgk/201405/1d90cb6f5efd42c0b81f1f76d7253085.shtml>.
- [2]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.
- [3]晏秦.论档案治理的内涵、特征和功能[J].档案管理,2017(4):4-7.
- [4]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.
- [5]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.
- [6]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.
- [7]张东华,杨帆.档案馆合作治理研究[J].档案学研究,2018(4):29-32.
- [8]金波,晏秦.从档案管理走向档案治理[J].档案学研究,2019(1):46-55.
- [9]SHEPHERD E, STEVENSON A, FLINN A. Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England[J]. Government Information Quarterly, 2010, 27(4): 337-345.
- [10]聂二辉,陈泳欣.社会治理视角下档案公共服务体系:实践与不足[J].档案管理,2019(2):39-42.
- [11]PERRI 6. Holistic government[M]. London: Deoms, 1997: 71.
- [12]PERRI 6, LEAT D, SETZLER K, STOKER G. Towards holistic governance: The new reform agenda[M]. New York: Palgrave, 2002: 203.
- [13]DUNSIRE, A. Holistic governance[J]. Public Policy and Administration, 1990, 5(1): 4-19.
- [14]周怡.寻求整合的分化:权力关系的独特作用——来自H村的一项经验研究[J].社会学研究,2006(5):50-84, 243-244.
- [15]塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2008:7.
- [16]杨宏山.整合治理:中国地方治理的一种理论模型[J].新视野,2015(3):28-35.
- [17]杨宏山,李娉.中国地方治理的理论解释与比较分析[J].治理研究,2018,34(3):64-70.
- [18]周伟.优化与整合:地方政府间区域合作治理体系重构[J].理论探索,2016(4):69-75.
- [19]谭海波,何植民.论公共治理机制及其整合[J].社会科学家,2011(2):108-112.
- [20]于江,魏崇辉.多元主体协同治理:国家治理现代化之逻辑理路[J].求实,2015(4):63-69.
- [21][22][27]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国档案法[EB/OL].[2020-07-19].<http://www.saac.gov.cn/daj/falv/202006/79ca4f151fde470c996bec0d50601505.shtml>.
- [23]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.
- [25]王浦劬,汤彬.当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J].中国社会科学,2019(9):4-24, 204.

- [26]徐拥军.省级档案机构改革的特点、影响与展望[J].求索,2019(2):74-80.
- [28]罗伯特·普特南.使民主运转起来[M].北京:中国人民大学出版社,2015:216-217.
- [29]COOK T.Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts[J].Archival ence,2001,1(1):3-24.
- [30]王佃利,王桂玲.城市治理中的利益整合机制[J].中国行政管理,2007(8):13-17.
- [31]谢丽,冯惠玲,马林青.转型身份认同过程中档案的功用——以中国农民工群体为例[J].档案学通讯,2019(1):4-8.
- [32]王笑丹,陈慧瑛.浙江省档案馆首次接收普通家庭档案进馆[EB/OL].[2020-07-19].<http://www.saac.gov.cn/daj/c100206/201401/2d168c0cba1945fba9f888d1b9c90176.shtml>.
- [33]黄金泽.泉州市开展档案志愿服务活动[EB/OL].[2020-07-20].<http://www.chinaarchives.cn/2019/0319/123070.shtml>.
- [34]中国家谱知识服务平台.在线修谱[EB/OL].[2020-07-20].<https://jiapu.library.sh.cn/#/OpenNew>.
- [35]陆阳.“权利分配”走向“权利生产”:社会治理视角下档案制度的创新逻辑[J].档案学通讯,2018(3):33-38.
- [36]国家档案局.档案服务外包工作规范 第1部分:总则:DA/T 68.1—2020[S/OL].[2020-07-19].<http://www.saac.gov.cn/daj/hybz/202005/13c44a4c7bb847ada280e460d3db5a5b/files/516cae755eda4519a55ac61e6848dbac.pdf>.
- [37]本刊编辑部.全国人大常委会审议《中华人民共和国档案法(修订草案)》并面向社会征求意见[J].中国档案,2019(12):10.

Mechanism and Path of Multi-subjects Participating in Archives Governance from the Perspective of Integration Governance

LI Mengqiu

(School of Information Resource Management, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Multi-subject participation is the core of archives governance, and it is also an important criterion to test the achievements of archives governance. However, there are many practical difficulties in the research of related issues at present. Based on the theoretical model of integration governance, this paper constructs the mechanism of multi-subjects participating in archives governance, clarifies the identity of different subjects, divides them into archival administration, national archives, social organizations and individuals, and sums up their roles, visions and functions respectively; Besides, designs feasible implementation path, that is to take the archival administration as the leading factor, establish a rigid mechanism based on public rules and a flexible mechanism based on social capital at the same time, build a diversified archives resource system, encourage business participation by multi-subjects, release efficiency through market-oriented mechanism, insist on continuous optimization of subject ability, and guarantee supervision and communication under the support of digital technology.

Keywords: Archives governance; Multi-subjects; Participation governance; Integration governance

【责任编辑：张全海】