

【电子文件】

从强制“双套制”到任意“单套制”

——电子文件归档中理想和现实的互动与创新

苏焕宁 陈永生

【摘要】随着社会数字转型的发展,电子文件归档“双套制”弊端日益凸显,“单套制”趋势越发明朗。通过对政策法规及标准的研究,梳理我国电子文件归档从强制“双套制”到任意“单套制”的演变历程,分析强制“双套制”与任意“单套制”之间的关系,指明任意“单套制”在当下的具体含义。从“单套制”理想与“双套制”现实两方面,分析我国电子文件归档问题中的分歧与共识,在此基础上,通过研究二者间互动与创新的关系,提出运用对立统一的思维来认识理想追求与现实考量在推动“单套制”发展中的相互作用,以更好地认识和把握电子文件“单套制”归档的发展方向。

【关键词】双套制;单套制;电子文件;电子档案

【作者简介】苏焕宁,博士研究生,中山大学资讯管理学院/大数据研究院,研究方向为电子政务与电子档案管理;陈永生,博士,教授,中山大学资讯管理学院/大数据研究院,研究方向为档案学基础理论、电子文件与电子档案管理、历史档案整理与开发利用,本文通信作者,E-mail:cyszd111@163.com(广州 510006)。

【原文出处】《档案学通讯》(京),2020.4.71~78

【基金项目】广东省档案局科研项目“电子档案单套制管理研究”(YDK-156-2016)。

在数字转型时代背景和国家档案局从强制“双套制”到任意“单套制”政策转向的双重影响下,当前乃至今后一段时间内,档案界将继续推进“单套制”这一研究热点,并在理论探索和实际工作中进一步形成“单套制”的共识。毫无疑问,这种转变是符合社会历史潮流和技术发展趋势的。人们已站在发展的转折点上:电子化的方向已然明了,分析“双套制”和“单套制”的优劣并做出相应选择的努力似乎已成为历史,研究界须更深入地研究二者的相互关系,以更好地确立电子文件归档的发展方向。在电子文件与纸质文件管理共存与互动^[1]的历史进程中,仍存在一些问题尚待思考,包括选择“双套制”或“单套制”归档方式的理由、两种不同归档方式之间相互纠结的逻辑联系、“双套制”和“单套制”归档的互动与变化等。本文拟通过梳理“双套制”和“单套制”归档的演变历程与发展轨迹,从理想主义和现实主义的角度来进行分析与回应。

为避免误解和歧义,有必要对“强制”与“任意”作一简单的整体说明。在法律术语中,根据权利与义务的刚性程度,可将法律规范区分为强制性规范与任意性规范,二者是一组相对概念。其中,强制性规范指行为主体必须按行为指示作为或不作为,没有自行选择的余地;任意性规范则指行为主体可以自行决定是否按照规则指示作为或不作为,有一定自行选择的余地。^[2]我国电子文件归档政策经历了从强制“双套制”到任意“单套制”的转型,这一转型是“单套制”的理想与“双套制”的现实在社会和技术发展大背景下相互作用的结果,揭示二者互动的内在机理,有助于在转折点的当下进一步认识并推动“单套制”的发展。

1 从强制“双套制”到任意“单套制”的电子文件归档演变历程

从制度的层面看,我国从一开始就通过政策和

标准的形式强制要求实践部门对电子文件采用“双套制”归档方式。随着社会无纸化进程的推进,我国电子文件归档逐渐发展为当下的任意“单套制”模式,具体表现为政策标准的“松口”及试点工作的开展。深入分析这一演变历程,有助于通过了解电子文件归档的发展轨迹,全面梳理“双套制”现实与“单套制”理想间的相互关系,客观评价“双套制”的历史作用,从而为“单套制”的发展寻求正确的路径。

1.1 强制“双套制”和任意“单套制”

“双套制”和“单套制”,无论是从字面上理解还是从实际情况出发进行解读都会产生一些歧义。为聚焦共识,有必要对“双套制”和“单套制”进行限定。本文所称的“双套制”和“单套制”,针对的是电子文件归档保存状态^[3],是指电子文件是否同时保存对应纸质版本的归档方式:前者指的是电子文件在归档时同时制作纸质文件一同归档,双套保存;后者指的是电子文件仅以单一的电子形式进行归档,单套保存。

对强制“双套制”到任意“单套制”的电子文件归档演变历程,首先可以从相关政策规范刚性程度递减的现象中进行梳理研究。

1.1.1 电子文件强制“双套制”归档的相关规定

2002年颁布的中华人民共和国国家标准《电子文件归档与管理规范》(GB/T 18894-2002)总则第4.5条规定:“具有永久保存价值的文本或图形形式的电子文件,如没有纸质等拷贝件,必须制成纸质文件或缩微品等。归档时,应同时保存文件的电子版本、纸质版本或缩微品。”

2003年国家档案局以第6号令发布《电子公文归档管理暂行办法》,其中第七条规定:“电子公文形成单位必须将具有永久和长期保存价值的电子公文,制成纸质公文与原电子公文的存储载体一同归档,并使两者建立互联。”

2004年国家档案局发布的《国有企业文件材料归档办法》(档发[2004]4号)中第二十一条也明确规定:“具有永久、长期保存价值的电子文件,必须形成一份纸质文件归档。”

上述三条规定都是带有“必须”字眼的条款,显

然属于强制性规范用语,是义务性的规范,规定的是一种责任。作为国家标准和部门规章,其制定者在制定这些规定时已经十分清晰地对电子文件“双套制”归档的所有情况都加以全盘考虑并给出了严格的定义,没有例外和特殊,必须一律执行。尽管这种规定在实施的过程中会导致高昂的管理成本,但政策的制定者希望能通过这种强制性措施来维护档案的本质属性,以保留重要的档案资源。

2002年颁布的《公务电子邮件归档与管理规则》(DA/T 32-2005)规定:“发送或接收具有保存价值的公务电子邮件后应立即将电子邮件打印成纸质文件,将打印输出存档到纸质文件管理系统中。”

2009年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《电子文件管理暂行办法》(厅字[2009]39号)第十六条规定:“具有永久保存价值或者其他重要价值的电子文件,应当转换为纸质文件或者缩微胶卷同时归档。”

以上规定没有使用“必须”,而是用了“应”和“应当”。虽然“应”“应当”和“必须”都属于强制性规范用语,但和“必须”相比,“应”“应当”是一种原则性的规定,或者说是一般性的要求,具有一定的弹性。因此对于“应”“应当”的规定,允许在执行中有一定的灵活性,即允许特殊和例外的存在。^[4]

总结“双套制”的强制性规定,可以发现几个值得关注的问题:第一,“双套制”限定从普通电子文件到公务电子邮件、从机关公文到企业文件材料,可见我国对“双套制”强制要求范围之广,囊括多个业务领域,这是促成“双套制”普遍推行的重要原因。第二,政策上只对具有“永久保存价值”“长期保存价值”及“重要价值”的电子文件作“双套制”的强制限定,因而对于不具有永久、长期保存价值及不重要的电子文件归档而言,在实际上具有任意选择的权利。但人们却为避免因价值判定不准确而造成的损失,在实际工作中拓宽了电子文件打印归档的范围。事实上这种对强制“双套制”的人为扩充,更加深了“双套制”的负面影响。第三,尽管上述规范都具有强制性,但其用语从“必须”向“应当”的转变,体现出强制“双套制”的逐渐弱化,这种过渡性的表现为任意“单套制”规定的培育创造了政策环境。

1.1.2 电子文件任意“单套制”归档的相关规定

2016年1月1日起施行的《会计档案管理办法》第八条规定“同时满足下列条件的,单位内部形成的属于归档范围的电子会计资料可仅以电子形式保存,形成电子会计档案。”其第九条规定“满足本办法第八条规定条件,单位从外部接收的电子会计资料附有符合《中华人民共和国电子签名法》规定的电子签名的,可仅以电子形式归档保存,形成电子会计档案”。至此,我国电子文件归档开启了在有政策规定明确指引下实行任意“单套制”的新征程。

2016年8月发布的《电子文件归档与电子档案管理规范》(GB/T 18894-2016)代替了《电子文件归档与管理规范》(GB/T 18894-2002),取消了电子文件“双套制”归档的规定。

2018年10月,国家档案局发布第13号令《机关档案管理规定》,第三十六条提出:“满足本规定第五章规定且不具有永久保存价值或其他重要价值的电子文件,以及无法转换为纸质文件或缩微胶片的电子文件可以仅以电子形式归档。”

2018年12月,国家档案局以第14号令发布《关于修改〈电子公文归档管理暂行办法〉的决定》,将第七条修改为:“符合国家有关规定要求的电子公文可以仅以电子形式归档。电子公文归档应当符合电子文件归档和电子档案管理的要求。”将第十三条修改为:“电子公文形成单位应在电子公文归档时按照国家有关要求对其真实性、完整性、可用性和安全性进行检查。”

2019年4月,国务院令第716号《国务院关于在线政务服务的若干规定》指出:“除法律、行政法规另有规定外,电子文件不再以纸质形式归档和移交。符合档案管理要求的电子档案与纸质档案具有同等法律效力。”

与强制“双套制”规定的发展一致,有关任意“单套制”的政策规范也包含着刚性程度的演化规律。《机关档案管理规定》提出“无法转换为纸质文件或缩微胶片的电子文件可以仅以电子形式归档”,其言下之意是“双套制”依然是电子文件归档的首选,虽然“可以”体现了自主选择“单套制”的权利,但却是

“迫于无奈”下的备用选项。《国务院关于在线政务服务的若干规定》明确除特殊情况外,“电子文件不再以纸质形式归档和移交”。可以看到,“单套制”在此已成为首选,而“双套制”则退为备选。在任意“单套制”规范下,电子文件电子化归档从备选到首选的递进让人们相信,虽然当下“单套制”所规定的条件十分严苛,但随着社会发展与信息技术的进步,有关“单套制”的限制也将从任意向强制转变。

1.1.3 任意“单套制”的制度变化逻辑

明显可见,任意性规范中的用词是“可以”,凡带有“可以”字眼的条文,从法律规范的角度说,是授权性的规范。“可以”这种规范的特点是赋予公民、法人或国家机关以某种权利,实施与否由被授权者根据不同的情况自行决定,既可以为,也可以不为。^[5]

我国的电子文件归档从强制“双套制”到任意“单套制”,中间经历了超过15年的时间,这种变化对业界的冲击是巨大的。但需要注意的是,这种改变并不是“单套制”完全取代“双套制”,也没有规定要强制推行“单套制”。从强制“双套制”到任意“单套制”的转变,所对应的政策变化逻辑是:一、作为强制性规范的“双套制”在明文规定上被取消了;二、“单套制”是任意性规范,既可以为,也可以不为;三、“单套制”是有条件的,至少是“符合国家有关规定要求的电子公文”才可以选用“单套制”;四、人们依然可以选择“双套制”。目前,“双套制”变成了没有明文规定但却在事实上存在的一种归档方式,其政策含义有两个方面:一是“符合国家有关规定要求的电子公文”的归档可以选择任意“单套制”,但并没有完全排除选择“双套制”;二是不“符合国家有关规定要求的电子公文”的归档仍然适用“双套制”。

全面梳理并正确理解任意“单套制”的制度变化逻辑是非常必要的,这有助于纠正档案界普遍存在的一个误解:以为“单套制”已经取代了“双套制”。事实上,在政策层面并没有硬性要求用“单套制”来取代“双套制”,在实践层面也没有完全具备摒弃“双套制”而单纯实施“单套制”的条件。

1.2 电子文件“单套制”归档的尝试

“双套制”作为电子文件归档的强制性规范,在

实施过程中是十分严格的。很长一段时间,全国上下档案室、档案馆不管信息化程度如何,只要有电子文件归档和移交,必定与纸质文件相伴。^[6]在这种政策背景下,改变只可能渐进式地发生在政策规定的空隙之中。

1.2.1 “单套制”的政策空隙与前置条件

“单套制”归档的尝试是在不违反强制“双套制”政策规定的情况下谨慎进行的。政策空隙首先来自2009年“两办”印发的《电子文件管理暂行办法》(中办国办厅字[2009]39号),尽管这个暂行办法同样把电子文件的“双套制”归档作为强制性规范,但毕竟在用词上以“应当”代替“必须”,从而为电子文件“单套制”归档的尝试开了政策上的口子。

其次,所有强制“双套制”的政策规定都是针对具有长久保存价值的电子文件而言的,如“具有永久保存价值的文本或图形形式的电子文件”,或者是“具有永久和长期保存价值的电子公文”,或者是“具有永久保存价值或者其他重要价值的电子文件”,这就为不具有长久保存价值的电子文件的“单套制”归档留下了另一个政策允许的空间。

事实上,“单套制”归档的尝试都是在满足一定前置条件的情况下,针对不具有长久保存价值的电子文件而进行的。2016年1月1日起施行的《会计档案管理办法》第八条规定“同时满足下列条件的,单位内部形成的属于归档范围的电子会计资料可仅以电子形式保存,形成电子会计档案”,并列举了六个前置条件,其中之一就是“形成的电子会计资料不属于具有永久保存价值或者其他重要保存价值的会计档案”;第九条“满足本办法第八条规定条件,单位从外部接收的电子会计资料附有符合《中华人民共和国电子签名法》规定的电子签名的,可仅以电子形式归档保存,形成电子会计档案”。同样的,《机关档案管理规定》第三十六条第二款指出“满足本规定第五章规定且不具有永久保存价值或者其他重要价值的电子文件,以及无法转换为纸质文件或缩微胶片的电子文件可以仅以电子形式进行归档”。然而,其第五章对档案信息化建设进行了十分全面而细致的规定,内容多达12条,足以说明《机关档案管理规定》对

电子文件电子化归档的限定是十分严苛的。由此可见,迄今为止的所有“单套制”归档尝试都是十分谨慎的。但尽管如此,《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》《国家电子文件管理工作规划(2016-2020年)》都明确提出在有条件的部门开展电子档案单套制、单轨制管理试点,这也预示着在“十三五”期间“单套制”归档有望在政策上实现重大突破和转变。

1.2.2 “单套制”管理试点

较大规模的“单套制”管理试点是自上而下进行的。在国家层面,2012年以来国家电子文件管理部际联席会议办公室先后对国家电网文件、国土资源部宗地统一代码文件、海关总署船舶吨税文件、国家知识产权局专利业务文件等开展了全流程电子化管理试点,并于2016年3月在北京召开了试点工作总结会议;2016年7月国家档案局、国家发展改革委发出通知,分批组织开展企业电子文件归档和电子档案管理试点工作,批准了东港股份有限公司等33个企业作为第一批试点单位。随后,国家档案局多次召开试点方案评审会,不断跟进试点工作的开展,并进行中期检查、分批验收。而2018年对第二批企业试点工作的启动与部署,也标志着我国电子文件归档与电子档案管理实践更进一步。

与此同时,区域性和行业性的“单套制”管理试点也在悄然兴起:2015年,在上海市档案局的指导下,上海自贸试验区管委会保税区管理局进行了电子档案“单套制”管理试点,从管理、技术、政策制度等多个方面共同推进,保障了电子文件全生命周期内的真实与安全。随后,试点的成功经验在自贸区范围内得以全面推广实施。珠海市档案局(馆)以商事登记电子档案的电子化管理为切入点,从“单套制”归档到“单轨制”接收,在全省范围内率先开展了电子文件全流程电子化管理试点。同样地,以服务民生为转变契机,在“最多跑一次”政务服务改革的推动下,浙江省档案局(馆)于2017年积极开展档案管理系统与浙江省政务服务网的对接,实现了依事项整理的行政审批文件的电子化归档。^[7]以上这些,都表明我国电子文件“单套制”归档在实践中的探索,虽是地方层面的试行,却显示着电子文件电子化

归档的通行趋势。

1.2.3 “单套制”归档的理由与经验

“单套制”归档的动力首先来源于人们对实现电子文件管理目标和降低成本提高效率的双重考虑。一方面,由于“双套制”在保障电子文件“四性”方面的不足与隐患,以及所需付出的成本与代价使它无法胜任管理电子文件的使命,^[8]因此人们亟需以另一种归档保存方式来应对这一时代命题。另一方面,人们普遍认为“双套制”是在传统手工办公的过程中增加了一道信息系统,这种既要归档电子版、又要归档纸质版本的做法,增加了成本,降低了效率。^[9]

在这种认识的指引下,人们很自然地更倾向于选择“单套制”归档。但面对“单套制”理想,需要保持现实的清醒,即“单套制”归档并不是破解“双套制”归档问题的现成良方,它本身还不成熟,要真正实施还要有一系列的前提条件。实践经验表明,要完全实现“单套制”归档,必须有完善的法律保障、科学的管理手段和先进的技术支持来确保电子档案的真实性、完整性、可用性和安全性。

2 在“双套制”和“单套制”问题上理想与现实的互动与创新

当下我国电子文件“单套制”归档的情形,正如冯惠玲教授所描述的那样:“单轨制电子文件管理正在各地各界得到越来越多的认同,实践项目正在逐步推开,但相对于全国范围的电子文件管理而言,还只是浩瀚天空的星辰,光芒闪耀却星星点点。”^[10]这并非因为“单套制”的理想过于丰满,或“双套制”的实践过于保守,导致理论与实际的相互脱离,更不是因为在研究成果和实践经验都比较缺乏的情况下,无法实现理论指导实践、实践丰富理论的双向促进状态。”^[11]其真正的原因在于我们面对的问题过于复杂,难以在短时间内找到一种平衡理想与现实关系的“两全其美”的策略。在我国档案界,人们在进行理论研究和趋势探索时往往带有理想的色彩,而在实际操作和应对各种具体问题则更多地倾向于现实的考量。

“理想主义和现实主义对于人类社会活动显然具有普遍意义,各种文化现象和思维方式都纠结其中。”^[12]对于电子文件“双套制”和“单套制”归档问题的研究,同样也可以套用“理想主义”和“现实主义”这两个概念和维度来加以分析。“所谓理想主义,就是人类对于未来的憧憬和期许,具有形而上的终极意义,是超越现实生活的具有至真、至善、至美去想的追求。所谓现实主义就是人类立足客观现实生活的目标设置和路径选择,基于形而下的事实判断。”^[13]显然,理想主义与现实主义是两种不同的价值取向,档案界对全面实现“单套制”归档的期许代表着理想主义的“仰望星空”,实际发展中对“双套制”的坚持又体现了现实主义的“脚踏实地”,而思考理想与现实间的关系权衡,是研究电子文件归档发展的重要视角。

2.1 在“双套制”和“单套制”问题上的理想主义

在《电子文件归档与管理规范》(GB/T 18894-2002)、《电子公文归档管理暂行办法》和《国有企业文件材料归档办法》(档发[2004]4号)颁布之时,人们对电子文件强制“双套制”归档的规定和做法几乎都没有什么质疑。

冯惠玲、王健等在研究电子文件管理的过程中较早关注和探讨电子文件“双套制”归档问题,作为当时主流观点的代表,她们都认为“双套制”归档是必要的。因为档案工作者肩负着守护历史的责任,需在信息技术尚未完善的情况下,通过纸质载体最大限度地保存反映历史真实面貌的记录,^[14]而电子文件在检索、传输、利用、存储等方面优势又是纸质载体无法比拟的,因此“双套制”在当时成为实现纸质文件与电子文件优势互补、相互促进的一种最佳选择。^[15]

早期的“双套制”归档研究,明显带有为电子文件争取归档权和档案身份的用意。那时通常的做法是:或者把纸质文件归档保存,而电子文件由形成者自行处置;或者将电子文件和纸质文件分别集中保管于信息技术部门和档案部门,纸质文件获得了“档案”身份,电子文件则成为“资料”。^[16]人们只把电子文件看成纸质文件的副本,并没有赋予它“档案”身

份,即使在无纸条件下形成的电子文件,在转化为档案时也必须将其纸质化,才能赋予它作为档案所应该具备的最基本的特性——原始记录性,使其具备法律意义上的凭证作用。只是因为电子文件具有便于检索便于传输等优点,才将它作为档案副本保存,由此而引发双套制管理。^[17]在这种情形下所开展的“双套制”归档研究,将电子文件纳入了归档的对象范围,比起由形成者自行处置或当成“资料”来说,无疑是一个极大的利好。这在事实上可以看作是争取电子文件归档权和档案身份的初步尝试。

早期的“双套制”归档研究与倡导,在为电子文件争取归档权和档案身份的同时也对电子文件的未来发展有所憧憬,体现出了超越现实的理想主义的价值追求,这是非常难能可贵的。冯惠玲、王健在电子文件管理初期就敏锐地做出了趋势性预测,提出纸质文件与电子文件的此消彼长是大趋势,整个发展过程将从以纸质文件为主到二者基本对称,最终走向以电子文件为主。^[18]双套制“更重要的是引发了‘扬弃’现象和一系列为满足电子文件管理需求而引发的变革。”^[19]毫无疑问,早期的“双套制”归档研究与倡导本身就饱含“单套制”的理想,这种理想主义的价值追求是后来“单套制”归档得以产生和发展的重要理论支撑和精神支柱。

随着社会信息化和电子文件管理进程的不断推进,奉行多年的“双套制”逐渐暴露出种种弊端,“单套制”研究逐渐升温。相对于早期的“双套制”归档研究,近年来倡导“单套制”归档研究的理想主义色彩更显浓厚。

综观近年来的观点,提倡“单套制”归档主要基于以下理由:一是“双套制”存在弊端,需要“单套制”来破解;二是档案应当具有唯一原件的属性,同一份档案不应出现两种不同的载体记录^[20];三是“单套制”才能实现电子文件管理真实、完整、可用、安全的“四性”目标;四是“单套制”才能助力信息化效能,降低成本^[21]。由此看来,“单套制”归档的理由似乎是充分的。遗憾的是,用“单套制”来取代“双套制”的前提条件仍是不够充分的。电子档案“单套制”管理可谓一项系统工程,不仅需要法律、制度、政策、技

术、人员等多要素的合力,还需要领导支持及多部门间的通力合作。^[22]如此看来,实现“单套制”绝非易事。因此,要完全终止电子档案的双套制管理模式,^[23]代之以实施“单套制”归档和管理模式,至少在目前还是不现实的。

2.2 在“双套制”和“单套制”问题上的现实主义

相对于理想主义对于未来的憧憬和追求,现实主义更倾向于实践思维和具体的求解方式。在“双套制”和“单套制”问题上的现实主义主要有以下表现形式:

一是试点探索。“单套制”虽然从终极意义上说是电子文件和电子档案管理发展至一定阶段而提出来的现实课题,但它最初毕竟是在“双套制”正在实施的环境中以理论探索和思想观念的形式出场的。因此从这个意义上讲,“单套制”是与现行政策“唱反调”的一种理论观点。作为一种对立的观点,在业界要么会被无情拒绝,要么就只能被勉强地谨慎接受。幸运的是,“单套制”观点被谨慎接受了,于是有了国家电子文件管理部际联席会议办公室、国家档案局和国家发改委自上而下布置的试点和区域性、行业性进行的试点。

搞试点是缘于不轻易相信“单套制”的普遍适用性和现实可行性。面对理论上似乎讲得通但全面推行尚无充分把握的观点,试点作为一种方法,从认识论的角度看具有“实验室”性质。政策的制订和实施、实际工作的开展,与理论观点的提出的显著不同就在于它会产生实际的效果,换句话说,如果出现错误就会造成实实在在的损失。因此,“实验室”是“单套制”必须经历的重要环节和阶段。明白了这个道理,才能真正理解近年来我国进行电子文件归档与电子档案管理试点工作的重要意义。

二是条件设定。“单套制”试点不是随意进行的,选择试点的其中一个重要因素就是具备一定的条件。《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》和《国家电子文件管理工作规划(2016-2020年)》都强调在有条件的部门开展电子档案单套制、单轨制管理试点。这些条件包括前端电子化的程度、电子化规范管理的全程连贯程度、档案管理系统与业务系统的

对接、系统功能的完备程度、安全保障措施及信息建设的基础等等。

条件设定决定了“单套制”试点的选点标准与一般试点的选点标准有所不同:不能上中下都选,也不能“抓两头、带中间”,只能选条件具备的先进的典型。因为在事实上不具备上述条件,电子文件的“单套制”就无从谈起。当然,试点选择的多样性是必要的,但这种多样性只能在具备条件和具备先进性的前提下,体现在对不同地区、不同行业、不同类型的电子文件方面的选择上。选择试点标准的现实主义思维就是承认现实的复杂与不纯,必须像“实验室”的提纯环境条件那样筛选出那些符合条件的先进典型。

三是政策转向。“单套制”试点不仅仅是一种实践,更是一种方法论。试点工作就是把改革的方案、措施在某个地区、某个行业、某个单位、某个部门进行试验,目的是从中找到解决普遍存在问题的方法。^[24]试点作为局部性的实践活动,属于先行先试,鼓励大胆探索,但在推广尤其是通过改变政策规定来进行推广时,必须深思熟虑,循序渐进,切忌操之过急。以国家档案局第14号令发布《关于修改〈电子公文归档管理暂行办法〉的决定》为标志的政策转向,遵循的正是渐进式改革的原则。在现阶段,国家政策层面的改变只能是从强制“双套制”转向任意“单套制”。换句话说,既不可能完全终止“双套制”,也不可能强制推行“单套制”。

2.3 理想主义和现实主义的互动与创新

理想主义与现实主义之间既同一又斗争,且具有很强的互补性。一方面,“如果没有理想主义,我们就失去了终极价值的引导”;另一方面,“如果没有现实主义,我们就失去了现实利益的根基,失去了面对争议的基本平台,走向虚无和幻想。”^[25]

人们长期以来习惯于将观察问题的视角放置于关注理想主义与现实主义的斗争关系,因此,总是习惯于批评理想主义脱离实际,也总是习惯于批评现实主义缺乏创新。但事实上,在对待“双套制”和“单套制”问题上,以理论探索为理想的理想和以解决实际问题为现实主义的现实主义更多的是优劣互补,二者

之间的合作与互动共同推动着问题研究的理论创新和实际工作的变化发展。在这个问题上,理想与现实间的相互批评是有必要的,但更加需要的是相互理解与互动创新。

2.3.1 绝对性与相对性的互动与创新

近年来档案界对“双套制”和“单套制”的研究及其观点,普遍舍弃了一些前提条件,在放大了“双套制”缺点的同时也放大了“单套制”的优点,其研究过程中所表现出来的思维逻辑带有理想主义的绝对化倾向。人们在研究问题和阐述观点的时候会有意无意地挑选某一类材料又忽略了另一类材料。我们耳熟能详的典型例子是,推行“单套制”能节省多少人力、物力、财力成本,甚至还能从节约纸张的数量计算出少砍伐多少棵树木,增加多少二氧化碳吸附量,对环保的贡献有多大,等等,但好像从来没有人去简单计算一下系统研发、设备的购置和维护是否需要投入和需要多少投入。现实主义的视角具有相对性,它也许会承认“单套制”有其优点,但它更加关注的是“单套制”实施起来是否真正能够带来实实在在的成本节省,它要思量如果开发了系统、购置了设备而无法真正实现“单套制”会造成多大损失。另外,如果不考虑前提条件,那么“单套制”当然是最佳选择,但众所周知,“单套制”能够实施的前提条件也并不是免费的,其成本极其高昂。相对性思维的逻辑是很现实的:不能只看到“单套制”带来的成本节省而对“单套制”所增加的投入熟视无睹,只有比较才能作出明智的选择。

凡是不受条件制约的就是绝对的,凡是受条件制约的就是相对的。理想主义有时会有意无意中舍弃前提条件来显示“单套制”的绝对优势,但现实主义会时刻牢记“单套制”实施是有条件的,不具备条件就无所谓优势。在这种优势的巨大吸引力和现实条件的限制之下,创造条件让“单套制”的优势得以变成现实,便成为理想主义和现实主义的共同愿望。

2.3.2 可能性与现实性的互动与创新

理想主义对“单套制”的倡导是从可能性开始的,这也是理论研究预测性和超前性品格的体现。对“单套制”可能性的关注和研究有助于认清“单套

制”能够变成现实的发展趋势与方向。现实主义对“单套制”持相对谨慎的态度,因为现实中的确存在诸多妨碍“单套制”实施的因素,并且短期内还难以完全消除。

对“单套制”可能性的关注和研究,会促使人们去认识和分析可能性存在和转化的规律,有助于在实践中创造条件,克服困难,推动可能性向现实性转化;实际工作中的谨慎态度也会提醒人们推行“单套制”要关注和立足现实,才能将理想转化为现实。

2.3.3 目的性与手段性的互动与创新

有关“单套制”理想的主流观点就是要终结“双套制”走向“单套制”,可以说目的非常明确。但这并不是一个简单的具体的目的,而是一个复杂的宏大的目的,要通过一定的手段才能实现。当前很现实的一个问题就是,前端业务系统众多,而后端只有一个档案管理系统,这种多对一的数据对接,究竟用什么方法与手段才能实现电子文件的应归尽归。如果没有解决问题的办法,目的就不可能达到。从操作层面看,关注的重点自然是实现目的的办法。“我们不但要提出任务,而且要解决完成任务的方法问题”,“不解决方法问题,任务也只是瞎说一顿。”^[26]世上没有无目的的手段,也没有无手段而能实现的目的。目的性与手段性的结合,将是电子文件能够真正走向“单套制”的推动力量。

学术要创新,管理也要创新。“双套制”和“单套制”问题既是一个历史的课题,也是一个现实的课题,更是一个未来的课题。对待这一问题,需要理想主义和现实主义两种思维方式的互动与互补,才能实现创新与发展。

3 结语

电子文件归档从强制“双套制”到任意“单套制”的演变历程,透视出人们对“单套制”理想的憧憬,以及对“双套制”现实的考量。从根本上讲,正是由于理想与现实的相互牵制与促进,才碰撞出电子文件

归档从“双套制”向“单套制”转型过程中多种渐进的表现形式。“单套制”的发展方向虽然是明确的,但“双套制”向“单套制”过渡需要经历较长的时间过程,在这一过程中需要根据社会发展、技术进步及前端的信息化水平来适时调整“双套制”和“单套制”的归档方式,做出符合规律的正确选择。

注释:

- [1][18]冯惠玲.电子文件与纸质文件管理的共存与互动[J].中国档案,2003(12):40-42.
- [2]张文显.法理学[M].北京:法律出版社,2007:119,120.
- [3][15][19]王健.电子时代“双套制”归档的新内涵[J].中国档案,2002(12):46-47.
- [4]周赞.关于“应当”一词的立法建议[J].政法论丛,2006(1):41-18.
- [5]李茂武.论“可以P”与“可以不P”的关系[J].江汉大学学报,2001(4):60-63.
- [6][8][10][21]冯惠玲.走向单轨制电子文件管理[J].档案学研究,2019(1):88-94.
- [7]王笑丹.浙江让“最多跑一次”事项化电子化归档工作落实到位[N].中国档案报,2017-05-11(1).
- [9][20][23]陶水龙,田雷.电子档案双套制管理问题研究[J].档案学研究,2014(4):61-64.
- [11]廖倩文.电子文件单套制管理问题的策略研究[J].档案与建设,2017(8):27-30.
- [12][13][25]刘然.中国传统文化的症结:理想主义与现实主义的张力的迷失[J].太原师范学院学报(社会科学版),2013(2):1-4.
- [14][16]冯惠玲.无纸收藏《拥有新记忆——电子文件管理研究》摘要之二[J].档案学通讯,1998(2):47-50.
- [17]秦健.纸质文件与电子文件共存期的档案管理工作[J].档案与建设,1998(3):31-32.
- [22]管先海,李兴利整理.电子档案“单套制”管理[J].档案管理,2018(3):63-64.
- [24]杨斌庆.“试点”工作中的理论[J].求是,1995(22):41-43.
- [26]毛泽东.毛泽东选集第一卷[M].北京:人民出版社,1991:139.