

南京国民政府时期筹建“国家档案馆运动”的回顾与反思

谭必勇

(山东大学历史文化学院 济南 250100)

摘要 本文旨在弄清南京国民政府时期国家档案馆运动的起源、过程及其意义。通过梳理原始档案及相关史料后发现,在中华图书馆协会、行政院档案整理处、国史馆筹备委员会等为代表性的学术与行政机构的推动下,《呈请政府组织中央档案局案》(1929年1月)、《重设国史馆案》(1934年1月)、《建立档案总库及筹设国史馆案》(1939年1月)等议案先后提出,傅振伦主笔的《全国档案馆组织条例草案》与毛坤撰写的《国家档案馆规程》则分别代表了官方与民间对国家档案馆制度设计的努力。尽管当时的档案界从实践与制度设计两个层面对国家档案馆建设作出了持久的努力,却未能实现创建国家档案馆的终极目标,但这一运动为新中国的国家档案馆建设工作留下了宝贵的实践经验与思想遗产。

关键词 国家档案馆运动 南京国民政府 国立档案库 中华图书馆协会 国史馆筹备委员会 制度设计

DOI: 10.16065/j.cnki.issn1002-1620.2018.05.025

Retrospect and Reflections on National Archives Movement during the Reign of Nanjing National Government

TAN Biyong

(School of History and Culture, Shandong University, Jinan 250100)

Abstract: This paper aims at figuring out the origin, process and significance of the National Archives Movement during the period of Nanjing National Government. It's found that, driven by some representative academic and administrative organizations such as Chinese Library Association, the Records Arrangement Office of the Executive Yuan and the Preparatory Committee for the Establishment of the State Historiographer's Office, proposals like Petition the Government to Organize a Central Archives Bureau (January,1929), Re-establish the State Historiographer's Office (January,1934), Set up an Integrated Archives Repository and Prepare for Establishing State Historiographer's Office (January, 1939) were brought in successively. Meanwhile, the Draft Rules for the Organization of Archives Throughout the Country composed by Zhenlun Fu and the National Archives Regulations authored by Kun Mao respectively represented official and civil endeavors on the design of institution. Yet despite these efforts from levels of practice and institutional design, the ultimate aim of establishing national archives was not realized, whereas this movement had left precious practical experiences and ideological heritage on the establishment of national archives for the New China.

Key words: National Archives Movement; Nanjing National Government; National Archives Repository; Chinese Library Association; Preparatory Committee for the Establishment of State Historiographer's Office; institutional design

0 引言

南京国民政府时期是中国档案事业发展的关

键节点。中国现代档案学科、现代档案学高等教育以及诸多现代档案管理实践活动均在此阶段产生,被视为中国档案事业由传统向现代转型的关键。^[1]

近年来,学界对民国时期档案学科和档案整理实践的研究成果开始增多。不过,以往的研究侧重于对南京国民政府时期档案学产生的社会时代背景分析,^[2]认识到“行政效率运动”对中国档案学的直接推动作用,^[3]这些研究成果充分注意到了机关档案室工作在中国档案学形成阶段的关键作用,却忽略了当时政府和社会力量在推动国家档案馆建设方面积极、长期的努力,以及这些努力留存的思想文化遗产对新中国国家档案馆体系建设的深远影响。值得注意的是,受欧美新史学、图书馆学、行政学思想影响的中国知识分子,以及南京国民政府内部的部分开明人士,先后提出了创建中央档案局、国立档案总库的设想,甚至草拟了《档案保存法》《全国档案馆组织条例》等法律文件,掀起了一场持久倡导国家档案馆建设的思潮,虽最终未能建立国家档案馆,但与19世纪末20世纪初加拿大、美国等新兴国家掀起的公共档案馆或国家档案馆运动有很大的相似之处,因此笔者称之为“国家档案馆运动”。目前,学界主要从国立档案库与国史馆建设的角度探讨这一问题,^[4]未将其纳入国家档案馆运动的整体视角。因此,本文试图运用各种原始档案、民国期刊报纸等资料,厘清这一运动的来龙去脉,分析当时未能建立国家档案馆的原因,为我国国家档案馆建设乃至公共档案馆建设提供历史借鉴。

1 议案与行动:南京国民政府推动国家档案馆建设的三次努力

1.1 先声:蒋一前与《呈请政府组织中央档案局案》

早在北京政府初期,外交部等中央机关就开始设置“档案库”来保管本机构的重要文书档案。^[5]1928年12月,时任外交部长、兼中华图书馆协会董事的王正廷在中国国民党中央政治局会议上提议设立“中央图书馆筹备处”,其草拟的《中央图书馆筹备处组织大纲》规定,中央图书馆负责“搜罗党国史料,整理档案”,“设立共同保藏档案图书场所,保管档案及图书,并办理借索档案及图书事宜”。^[6]1929年1月底,中华图书馆协会第一次年会在南京金陵大学召开,时任金陵大学图书馆馆员的蒋一前提出了《呈请政府组织中央档案局案》,这份议案比较简单,主要从理由、方法两方面阐述了政府组织中央档案局的必要性。对于为何要创建中央档案局,他认为:“整理档案以供现时之参考,为当今之要务。而各部各地,整理异法,既不集中易致遗失,且亦不

便查阅。”因此“非设中央档案局,不足以救其弊。”此外,“档案为一国之文献,宜设专部典藏之。”他认为传统的档案管理办法“专恃一、二人之脑力”,“不但整理不得完善,甚至移交亦不可能。”因此,“宜设中央档案局,参考科学方法,采用标准检字及规定索引整理之,以为全国之模范。”而如何组织中央档案局,他建议中央档案局隶属于中央图书馆,并从组织框架设计、经费与建筑等方面提出了参考意见。^[7]这是笔者目前所见的最早关于成立国家档案行政管理局的提案。《申报》对此也进行了简略的报道。^[8]从议案的基本内容看,至少传递了如下信息:第一,不少档案保管与整理机构存在档案的自然损毁、人为破坏甚至被盗等状况,档案管理状况不容乐观;第二,缺乏有效的制度来保障机关文件向档案室(馆)的定期移交。这些状况表明,当时国民政府各机关基本处于各自为政、缺乏规范与制度的状况之下,缺乏有效的档案行政管理体系。因此,蒋提出筹设中央档案局,应当说是切中要害,是一剂治理当时中国政府机关档案管理问题的良方。

蒋一前毕业于金陵大学图书馆学系,是一位汉字检字法专家,在他所撰写的论著中鲜有关于档案学方面的内容,因此目前很难找到有关他撰写这份议案的背景信息。不过,根据1929年出版的《中华图书馆协会第一次年会报告》记载,蒋一前在这次会议上还提出《促成中央图书馆早日实现案》,理由之一是“档案不集中,不便于各部参考”^[9]。时任中华图书馆协会执行委员会主席的袁同礼提出了《请各省市调查及登记所属区域内所藏之书报绝板及档案遇必要时设法移送图书馆保存案》,要求将“无人注意”“损坏甚巨”的档案,在必要的时候“得移送图书馆保存”^[10]。据此可以推测,当时中华图书馆协会正在筹建中央图书馆,并且协会的领导层比较认同中央图书馆应当承担保存历史档案的责任。^[11]

蒋一前的《呈请政府组织中央档案局案》获得了大会议决通过,并在1929年11月作为5个议决案由中华图书馆协会呈交国民政府文官处进行审核。国民政府文官处将此案交由行政院处理。1936年6月,行政院院长谭延闿根据教育部的审核意见,认为“各机关散处各地,档案集中于办公上恐多不便”,决定“缓议”^[12]。蒋的提议虽然遭到行政院的否决,但在一定程度上反映了图书馆界对当时档案分散保存状况的关注与参与解决的努力。而这一现实问题实际也引起了政府的关注,在国立北平研究院等机构的强烈呼吁下,1930年2月行政院颁发通令,要求各级

行政机关“将旧有档案,妥为保存,或交学术机构保存整理”^[13]。不过可惜的是,当时的行政院及教育部认识到保存历史档案——“旧有档案”的重要性,也认同行政机关应当妥善保存或交由学术机构保存,但在当时政局不稳的情况下却未能推进中央档案局的建设。

1.2 《重设国史馆案》与“国立档案库”设想的出台与破灭

中央档案局的建制属于国家档案行政管理体制的整体架构范畴,涉及国家政治体系的多个层面,推进起来并不容易。因此,这一设想仅仅是昙花一现,自此国民政府各机关部门和社会各界未再现这一提法。20世纪30年代以后,随着文书档案改革运动的兴起,国民政府及各机关档案的科学化管理与保存问题又再次引起了各界的极大关注,“国立档案库”的设想应运而生。

国立档案库的设想源自于国民政府内部档案管理的现实需要,又受欧美各国档案管理体制特别是当时北美如火如荼的公共档案馆运动影响。^[14]1928—1932年,国民政府中央各部、会陆续建立起了一大批专门档案机构,如档案处、档案室、掌卷部、管卷室等,这些机构大多设于机关的总务司下面,也有部分隶属于秘书科、文书科。此外,这些新成立的档案机构大多制定了一套较为系统的档案管理制度,如内政部的《档案室办事规则》(1928)、考试院的《文卷管理规则》(1930)、交通部的《文卷管理规则》(1930)、司法行政部的《文卷保存规程》(1931)、参谋本部的《档卷管理规则》(1932)等,在立法、分类、登记、编目等方面形成了初步的规范。^[15]不过,这些档案管理工作与政府所要求的行政效率还相差甚远,1928—1930年间短期存在的国民党中央秘书处档案整理处曾派主管人员赴美、英、苏、德等国考察档案工作,吸收西方先进档案管理经验,^[16]再加上甘乃光等一批受过欧美行政管理思想熏陶的行政官员开始主导国家文书档案改革,有关“国立档案库”的设想开始初具雏形。

“国立档案库”的设想最初与国史馆的筹建有密切关联。由于明清历史档案、北洋政府旧政权档案的保管混乱等问题引起了很大的社会反响,1930年国立北平研究院上书教育部要求对历史档案妥善保存,不能任意销毁或贩卖,并指出:“欧西各国对旧有档册,即一鳞一爪,莫不设法搜集,建设专馆,加以保存。”^[17]这里的专馆应指西方国家的国家档案馆或国家历史档案馆。1934年1月,邵元冲、居正、方

觉慧等人在国民党四届四中全会上提出了《重设国史馆案》的议案,该议案由国民党中央秘书处转交国民政府行政院审核,3月底行政院内政、教育、财政三部会审后认为,“旧式国史馆之意义已甚微薄”,而“官撰新式国史,尚非其时”,限于人力、财力等困难,“今日在国史整理上之需要者,不在国史馆”,因此建议重点做好两件事情:“一、搜索史料及整理在时间上已可公开之档案,应委托学术机构从事,作为一种科学工作”;“二、未到公开时期,而不专属任何机关,或现属某机关而堆积不用之档案,应设立直隶于行政院之国立档案库……以保存国家文献”。^[18]这是“国立档案库”第一次被南京国民政府在公文中正式提出来,这一建议随即由中国国民党中央执行委员会常务委员会第114次会议通过。1934年4月28日,行政院召开“重设国史馆案审查会议”,出席者有中央研究院傅斯年、教育部黄建中、内政部陈屯、行政院滕固,这次会议进一步细化了行政院3月份的措施,专门就“国立档案库”提出三点建议:

“(一)先由行政院于院内及内政、教育两部、故宫博物院调派人员,并邀中央研究院参加,组织国立档案库筹办处,计划库房之建筑及保存、储藏与便利研究各事宜。(二)中央及各地方政府及其附属机关并公共团体所有档案卷宗,均应每年登记一次,呈报上级机关,转送国立档案库存查,其有档案卷宗应销毁时,应先呈由上级机关,送经国立档案库核定。(三)由教育部通令各大学及各学校机关:1、于国立档案库筹办处成立时,派专家参加整理工作;2、其有近代中国史科目之各大学及各学术机关应充分注意近代史料之搜集,并应随时与国立档案库密切联络。”^[19]会后不久,行政院于5月25日、6月1日两次召开会议,商讨国立档案库的筹备工作,甚至草拟了《国立档案库筹备处组织章程草案》。^[20]不难看出,在筹建国史馆的过程中“国立档案库”被意外提出后,受到了各方相当程度的重视,韩森认为国立档案库具备了中央档案馆的性质与功能,^[21]而最初动议的“国史馆”反而被推之次要位置。不过后来的历史事实我们大家都已知晓,那就是虽然历经艰辛,国史馆最终还是成立了;不过“国立档案库”却一直处于概念设计阶段,没有被付诸实践。

这次“国立档案库”没能最终成立,应当与南京国民政府复杂的档案管理状况有比较直接的关系。《国立档案库筹备处组织章程草案》出台后,行政院将筹备“国立档案库”的任务交给了新成立的行政效率研究会。行政效率研究会是直属于行政院的智

库型组织，“研究会所决定的方案和办法，呈请行政院通过以后，就可以通令施行”，因此它“不单是一个学术团体，而且是一个权力机关”^[22]。该会研究后认为，“设立国立档案库筹备处之先，必先将各机关档案加以整理”，要求“先在院内成立档案整理处”，对中央各院、部、会的档案管理状况进行摸底调查，然后再商讨“国立档案库”的组建问题。^[23]为了筹备“国立档案库”，行政院先成立了“档案整理处”。于1934—1935年间开展了两次大规模的档案管理调研活动，第一次初步调查主要由蔡国铭对行政院及下属的内政部、铁道部、实业部、军政部、教育部、财政部的档案管理状况进行了初步调研，^[24]第二次的深度调研则由何鲁成、许可钧、王槩、刘健等人组成，调研对象除了蔡国铭调研过的机构外，还增加了交通部、外交部、邮政总局、禁烟委员会、全国经济委员会、建设委员会、侨务委员会、振务委员会等，调研内容涉及机构建制、档案处理与管理流程（登记、分类、编目、典藏、出纳等）、档案建筑与设备等方面。^[25]这两次调研活动“把行政院及所属各部会内处理档案的实况观察清楚”，取得了比较丰硕的成果，也提出了一些切实可行的改进机关档案整理与管理工作的方案。^[26]但是，这次调研所发现的问题，如档案组织机构的不完善、档案管理与整理人员的匮乏、经费的短缺、分类标准及方法各异（见表1）、档案建筑及设备的陈旧，让当时主张筹建“国立档案库”的甘乃光、滕固等人也觉得这一任务不可能一蹴而就，需要经历相当的过程。1935年5月，时任档案整理处副处长的滕固在《行政效率》杂志出版的“档案专号”发文指出：“档案整理处的任务，还有一个

最后的目的，要由这个准备而促成国立档案库……照目前情形，国立档案库的实现，虽不知尚需多少时日，但必有一部人天天在祷祝其产生。”^[27]果然，一个月之后，档案整理处因经费困难而撤销，国立档案库的设想也最终未能兑现。

1.3 《建立档案总库及筹设国史馆案》与“档案总库”计划的流产

尽管“国立档案库”的提案未能变为现实，不过有关国立档案库功能与想法的讨论依旧在进行，特别是国立档案库在集中管理档案方面的优势逐渐为社会各界所认可。滕固虽然认为国立档案库建设将耗费时日，但却认为其价值不可估量：“有了国家总档案库搜罗时间上较古而现行机关不恒取用的档案。此在消极方面，可补救独立机关因堆积而损失的情事；在积极方面，替历史学者设置了一所贵重的作场。”他甚至希望仿效德、奥、瑞士诸国，将这一体制推行到地方“而有地方档案库之设置”^[29]。1935年10月历史学家蒋廷黻发表《欧洲几个档案库》一文，专门提及了德国柏林的两个大型中央档案库：普鲁士档案馆和帝国档案馆。^[30]1936年3月，由于财政部“各署、司、处档案系由各署、司、处各自保管，重要文件则抄副本寄存中央银行保管库”，无法实现对历史档案与现行文件的集中统一管理，时任财政部部长的孔祥熙认为“以此种办法易滋流弊”，“拟在部筑一档案库、将新旧财政档案集中保管”。^[31]1936年4月，时任行政院秘书长的翁文灏为处理有关机关贩卖历史档案事件造成的恶劣影响，曾一度有“拟造中央档案库”的想法。^[32]1937年初，国民党中央文化事业计划委员会讨论了设立“国家档案保管处”的事

表1 1934—1935年间行政院及所属部、会档案分类简况表^[28]

分类标准	按组织分	行政院、内政部、海军部、外交部、教育部、交通部、蒙藏委员会、侨务委员会、振务委员会
	按职掌分	铁道部、军政部、财政部国库司、兵工署
	按案卷性质分	财政部关务司、交通部、邮政总局
	按时间分	军政部总务司
分类方法	类之首字	内政部、教育部、实业部、侨务委员会、军政部兵工署
	类名	行政院、交通部、铁道部、振务委员会
	杜威十进法	外交部
	特殊字法	军政部总务司、财政部总务司、会计司
	号码	禁烟委员会、军政部总务厅、蒙藏委员会
分类层级	二级	海军部、蒙藏委员会、禁烟委员会、振务委员会
	三级	行政院、实业部、交通部、外交部、教育部
	四级	铁道部、内政部

项,并获得国民党中央执行委员会常务委员会的支持。^[33]1937年5月,甘乃光仍在呼吁,“希望大家注意到档案库的工作,这是一代文献所关……设立中央档案库,将加速推进各方面的进步。”^[34]不过,随着抗战的爆发,这些计划最终都成为“具文”,并没有得到真正的实施。

此后南京、汉口等地沦陷,国民政府西迁重庆,图书档案等文献在此过程中损失甚巨,“自国府以及各院、部、会档案闻亦有散佚弃去者,外省沦陷区之省府档案更无论矣”。1939年1月,张继、吴敬恒、邹鲁等13人在国民党五届五中全会上提出了《建立档案总库筹设国史馆提议》的提案,重提国立档案库的建设问题。该提案认为,“夫欲续历史,不可不设国史馆;欲保存史料,不可不设档案总库。盖国家档案为史料之渊海,国史之根抵(抵),实为至高无上之国宝”,并参考西方当代国家档案馆和中国古代架阁库等制度,主张将“总档案库设于国民政府,所藏皆各院、部、会之机密重要档案正本,府文官长管其钥,更师古代金匱石室遗意,特造钢骨水泥之地下库,而以铁匱藏其中,国之重宝可同藏焉。各院、部、会各自藏其副本,俟时效已过,或取出发表于时政记,或终藏于总档案库将来择其宜者作为史料”,而针对可公开和不能公开的两类不同档案,提案主张“宜采英国蓝皮书制度,将全国重要案卷分为二类:一为当时可发表者,即印于蓝皮书(案:蓝皮书之名可取唐宋时政记之名,易之说,详下)而公布发卖,使国民咸知……一为秘密档案,一时不可发表者,则存于特别档案库而严密保存,将来即可用为史料。”^[35]

应当说,这份提案将建立档案总库的原因及重要性、档案总库的性质与运行模式、档案总库的分类档案保管制度等多方面内容进行了非常详尽的论证,因此被国民党五届五中全会“决议原则通过,交国民政府妥筹办理”。1939年3月,国民政府认为“建立档案总库及筹设国史馆两事关系重大”,将此案交由行政院、考试院等五院商议。行政院、考试院等均对此提案持保留态度。行政院认为抗战时期档案总库选址须权衡“军事计划统筹全局”,而考试院提出,考虑到档案总库建筑的“防空避去目标,则工程需款自必甚巨”^[36]。行政院政务、秘书两处提出的观点颇具代表性:

世界各国政府,鉴于档案史料价值之重大,机关保存档案之困难,多设档案总库,以度藏年代较远而与日常处理事务无关之文件。公文之送库时期

视性质而定,少则须经过十年,多则有经过三十年而不送库者。现中央各机关档案可送总库者尚不甚多,且总库之建筑设计、保管人员之训练及档案归库条例等项皆须缜密筹划,似可聘请专家组织委员会通盘计议。至国史馆之筹备,亦可交该委员会负责办理。审查会所拟办法,施行时恐不免困难,因各机关在渝档案几全系处理事务所必须者,其余均暂存他处,即有全部在渝者,亦因房屋限制,不能开箱整理。目前除设委员会筹备档案总库及国史馆外,似不宜有更积极之推动。^[37]

国民政府虽然决议“总档案库应先设置,而国史馆之筹备较可从缓”,但鉴于行政、考试两院的态度,以及建筑选址、经费、档案保存与管理等方面存在“实在情形”,^[38]档案总库的设想最终不了了之。不过,幸运的是,国民政府在1939年12月设立国史馆筹备委员会,并最终于1947年1月正式成立国史馆,^[39]在历史档案收集与保存、国际档案交流等方面做了大量工作,部分承担起了国家档案馆的功能。^[40]这些工作为新中国成立的中国第二历史档案馆奠定了坚实的基础。

2 官方与民间的交融:傅振伦、毛坤对国家档案馆建设的思想贡献

2.1 未付诸实践的制度设计:傅振伦与《全国档案馆组织条例草案》

尽管国立档案总库的设想一直未能得到国民政府高层的有力支持,但以张继等为首的国史馆筹备委员会及后来的国史馆一直在为国立档案总库的筹建而做了扎实而积极的准备。《国民政府国史馆筹备委员会筹备大纲》将“筹备档案总库”“整理档案办法”“筹备时政记”作为筹备国史馆的重要任务。^[41]国史馆筹备委员会先后推动国民政府颁发了《国民政府关于废弃旧档移交国史馆筹备委员会保存的训令》(1941年5月)、《各机关保存档案暂行办法》(1941年10月)、《国民政府通飭各机关清理档案的训令》(1945年9月)、《国民政府关于接收党政军机关旧档》(1946年2月)等文件,从制度上保障了历史档案与机关现行文件向国史馆的正常、有序移交,使国史馆实际上承担起了中央档案馆的责任。而其中最重要的贡献,则是通过“调查欧美各国对于档案储藏、整理、发表三种成法,再规划档案总库及档案录副办法,最后再规划如何整理,及发布于时政记”^[42]。这就是我国官方最早的国家档案馆制度体系的设计工作。

这一工作的主要完成者是著名历史学家、博物馆学家、档案学家傅振伦。傅振伦1929年毕业于北京大学史学系，并留校任研究所国学门考古学会助教，1934年调入故宫博物院负责馆藏文物及册簿的管理工作，1935年奉行政院指派赴伦敦参加“中国艺术国际博览会”，游历英、法、德、意、瑞士、比利时等国，1939年又赴莫斯科筹办古文物展览。傅振伦在两次旅欧经历中，均仔细参观过当地的档案馆，如著名的英国公共文书局（Public Record Office）和法国国家档案馆（Archives nationales de France）；1939年的苏联之行，“苏联对外文化协会曾供给以档案馆资料”，从而对西方档案馆事业有了更进一步的认识。1940年傅从苏联回国后，在其北大求学期间的老师、时任国史馆筹备委员会总干事朱希祖的推荐下，进入国史馆筹备委员会任编纂干事，负责“搜集、整理抗日战争以来的史料工作，兼事筹划档案馆”^[43]。筹划档案馆工作对于傅振伦来说当时只是一个兼职性的任务，但他从1940—1942年的3年间所做的工作，对于中国档案事业具有非常重要的意义。

首先，傅振伦大量翻译了欧美档案馆及相关管理制度、规程，为当时的行政部门、文化界与相关行业了解欧美档案事业提供了系统的素材。为了筹备国家档案总库，国史馆筹备委员会委托中国驻美大使胡适从美国寄回了由美国中央档案馆搜集的欧美档案资料，傅振伦将其翻译为“欧美档案馆学论文译丛”10篇：《德、奥、瑞档案馆考察报告书》《美国中央档案馆概况》《美国中央档案馆法案》《美国移交中央档案馆之档案整理条例》《美国中央档案馆中档案之修整及保藏》《欧洲档案馆之编目》《普鲁士档案学教育之养成》《柏林普鲁士史学专科及档案学学院规程》《普鲁士国家档案馆档案学术服务人员录用法》《关于苏联之档案机关》。由于这些译稿篇幅很长，为了便于国史馆筹备委员会主任张继等人在短时间内获得最关键的信息，傅振伦又撰写了10篇提要，特别对各国档案管理体制进行了简要介绍。例如，德、奥、瑞士诸国的“总档案馆与地方档案馆，均直隶于全国档案总董，而不隶属于科学教育艺术部总长”；苏联“中央及高级机关之档案，政治上、学术上具有重大价值之地方档案及地方档案机关管理不利，易致损害之档案，均得由中央档案机关接管。盖采中央集中保管制度也”^[44]。

其次，草拟了《全国档案馆组织条例》《档案保存法》两部重要文件，为我国国家档案馆体系提供了宝贵经验。为了准备国立档案总库，国史馆筹备委员

会撰拟了《全国各机关档案保管暂行办法》《全国档案监理会组织条例》《处理档案实施细则》等章程。其中，《全国档案馆组织条例》《档案保存法》是由傅振伦草拟的，而《全国档案馆组织条例》实际是国史馆筹备委员会对国家档案馆体系的最完备的制度设计框架。《全国档案馆组织条例》分5章21条，其中第一章第二条明确规定，国家档案由“国家档案馆、省市档案馆、县市档案馆”保存管理，从而明确提出了国家档案馆网的构想；第二章第三条规定，“国家档案馆直属于国民政府，并受全国档案监理会之指导监督”，这一制度设计显然受到德、奥、瑞士诸国国家档案馆直隶于“全国档案总董”做法的影响；第二章第四、五条规定，国家档案馆保管“具有全国性者”“具有重大价值者”的档案，国家档案馆设置下设总务处、编辑处、典藏处、修整处、流传处，以做好国家档案馆的日常业务与行政管理工作。^[45]

从历史发展的角度看，国史馆筹备委员会特别是傅振伦的工作，其初衷是从制度设计方面为国立档案总库的成立做准备，并在历史档案的收集、整理，机关文件档案的销毁、鉴定方面做了大量的实践性工作。但是，受制度及时局的影响，1947年成立后的国史馆在“接收、保管档案方面困难重重，力不从心”^[46]。1948年4月30日国史馆副馆长且焘曾在“志传编年两组工作联合座谈会第三十二次会议”上提议“凡中央各院、部、会已失时效诸档案，则由本馆保存；其属于各地方政府者，概移交各地方通志馆、修志局或文献委员会等机关保存”中央和地方分别接收保管档案的办法，以应对经费短期和库房不足的窘境，不过，面对困境，国史馆依旧选择“须亟谋建置档案总库”^[47]。但在当时的环境下，这样的决定依旧只能“议而不决，决而不行”，直到国民党政权垮台，依旧没能建立国家档案总库，遑论国家档案馆及其制度体系的推进了。

2.2 继承的遗产：毛坤与《国家档案馆规程》

傅振伦草拟的《全国档案馆组织条例》是官方最早的国家档案馆制度设计成品。而我国国家档案馆制度设计第一人则是我国近代著名图书馆学家、档案学家毛坤。毛坤1928年毕业于武昌文华大学图书科，1929年北京大学哲学系毕业后进入私立武昌文华图书馆专科学校任教，1934年任私立文华图书馆专科学校档案学管理特种教席的中方教师，主讲《档案经营法》《档案行政》等课程，是国内最早主讲档案管理学课程的中国人。毛坤深受英国档案学者希拉里·詹金逊（Hilary Jenkinson）的影响，崇信

“档案必须在某种完善可信之档案管理系统中传下者方为可靠。经过私人及不完善及档案保管室收藏者，即有流弊”。^[48]因此，他非常关注国家档案馆的组织系统建设。由于授课的需要，毛坤广泛收集国内外有关档案管理的书刊，并深入档案管理部门实地考察，逐步形成了对中国档案管理体制的构想。1936年，他发表了《档案处理中之重要问题》一文，明确指出：“管理档案处的行政组织系统，我以为要分为独立的档案管理处和附属于某机关的档案管理处。独立的可暂分为全国档案管理处、全省档案管理处和全县档案管理处三级。全国档案管理处直隶于国民政府或行政院，全国各机关的老档，概行送归管理。全省档案管理处直隶于省政府，全省各机关的老档，概行送归管理。每到一相当时期，全省档案处应将所储档案目录送呈全国档案管理处备查……全县档案管理处直隶于县政府，全县各机关的老档送归管理。”^[49]

由此不难看出，毛坤所谓的全国档案管理处、全省档案处和全县档案管理处，相当于各级国家档案馆与档案行政管理机构的集合。在这篇文章中，他进一步认为，“档案之为物，时间愈近行政上之功用愈大，时间愈久历史功用愈大。所以现档当然留在机关中作行政上的参考，老档相对于该制档机关效用甚微，但对于历史社会学者之研究价值却甚大。正是己所不用而人有用的东西，自然应该送到一个总机关去保存应用”。^[50]武汉沦陷后，私立文华图书馆专科学校迁至重庆歌乐山并于1940年开设档案管理专科，毛坤在讲授《档案经营法》《档案行政学》等课程中进一步深化了他对国家档案馆的认识。^[51]

1939—1940年间，毛坤就借鉴欧美国家档案馆的管理办法，参考当时故宫博物院文献馆等机构管理清代档案的经验，结合个人创见，草拟了我国最早一份《国家档案馆规程》，该规程包括创建规程、组织规程、工作规程、人事规程、征录规程、分类编目规程、藏护规程、应用规程、编印规程、销毁规程10章，并列入了其《档案行政学》讲义当中。他在《档案行政学》讲义中明确指出：“为了免除空言而较合实际起见，对于档案行政一课，特草拟《国家档案馆规程》一种，将可能想到之档案行政中之各项问题尽量纳入，使行政理论有所附丽。”^[52]从这份《国家档案馆规程》的框架来看，前4章是针对国家档案馆的整体管理而言的，后6章则是面向具体的档案管理流程。毛坤在教学实习中，安排学生模仿《国家档案馆规程》来草拟省立档案馆规程、县立档案馆规程及

机关档案室规程，为民国时期档案管理工作走向科学化、专业化提供了基础。^[53]此后不久，起草《全国档案馆组织条例》的傅振伦于1942年从国史馆筹备委员会辞职，并于1942—1944年间短暂执教于迁至重庆的文华图书馆专科学校任教。作为南京国民政府时期国家档案馆制度建设的两个代表性人物汇聚重庆的文华图书馆专科学校，体现了该校档案学教育的重要地位，而正是在这一段时间，傅振伦写出了《公文档案管理法》这一中国近代档案学名著，对国家档案馆的选址原则、建筑形式、库房设备和管理问题进行了系统阐述。^[54]当代著名档案学者邓绍兴等对此评价甚高，他认为以毛坤为代表的“文华档案专科班突破了当时档案学局限于研究现行机关档案集中管理的小圈子，提出了国家档案馆网的设计意见，主张设立独立的档案管理处和附属于机关的档案管理处，相当于国家档案馆和机关档案室，以使档案的宏观管理趋向专业化和科学化”^[55]。

尽管傅振伦、毛坤的全国档案馆体系构想最终未能变为现实，但值得庆幸的是，1957年国家档案局委托四川大学起草《中国国家档案馆规程》草案。该规程草案就是由毛坤在1940年的《国家档案馆规程》的基础上修订完成的，作为新中国第一个国家档案馆规程，《中国国家档案馆规程》草案由于各种原因没有正式公布，但对后来的国家档案馆和地方各级档案馆规程及相关制度的制定起到了很大的指导作用。^[56]

3 结语

从1929年蒋一前首先提出在中央图书馆下设中央档案局开始，政府机关、文化界等社会各界为筹建国家档案馆努力奋斗了20年。尽管最终未能将设想变为现实，但中央档案局、中央档案库、国立档案库、档案总库等术语先后进入社会民众的视野，为社会档案意识的普及与提升起到了关键性作用，特别是国史馆筹备委员会在国家档案馆制度设计方面的诸多努力，为新中国的国家档案馆建设提供了宝贵的历史经验和实践借鉴。从历史发展的视野看，这一时段的活动毫无疑问可称之为“国家档案馆运动”。

这场国家档案馆运动是国人档案意识觉醒的直接产物。1936年10月，著名史学家顾颉刚有过深刻论述：“国人对于清代档案认识的过程。最初是封禁时期：档案禁闭在库里，诚所谓‘三百年来学士大

夫不得一窥’，谈不到认识。其次是宣统初年档案出库的时期，那时谁也瞧不起档案，都以为‘旧档无用’，应付之一炬。再次是保存时期：档案得到学部属官的青睐，赖张之洞氏的奏请而得以移储国子监南学。复次是民国初年档案渐引起人们的注意，政府打算把它们储入图书馆的时期。……第五是学术界重视档案及积极负起保存与整理档案之责任的时期。”^[57]由此可见，从档案的“秘不示人”到“旧档无用”甚至贩卖档案再到图书馆等学术机构开始重视档案的保存与整理，其中经历了清代内阁大库档案的发现和贩卖档案的“八千麻袋事件”，无疑都催生了国人档案意识的觉醒，为国家档案馆运动的开展奠定了群众基础。

1929—1949年的中国国家档案馆运动是在世界国家档案馆运动的大背景下开展起来又深受欧美档案思想影响的重大历史事件。根据不完全统计，1912—1949年间，全球有近30个国家新建或重组了国家级档案馆，苏联、波兰、西班牙、美国、苏丹等国建立了全国性的档案行政管理机构，丹麦、瑞士、挪威、美国、英国、意大利等国家的国家级档案工作者协会也先后成立于这一时期。^[58]国民党中央秘书处档案整理处（1928年）、行政院档案整理处（1935年）先后派员赴欧洲学习各国档案管理先进经验，20世纪40年代初期国史馆筹备委员会翻译了大量的欧美档案工作方面的调研报告、法规文件与学术著作，^[59]再加上主导国家档案馆运动的甘乃光、滕固、傅振伦等人皆有西学背景。因此，我们在这场国家档案馆运动的理念与做法方面可以看到诸多国外思想的启发：中央档案局的设想与苏联的中央档案局设置有很多相似之处；傅振伦、毛坤关于国家档案馆的组织架构与制度框架则大量移植了美国、德国、法国、瑞士等国家档案管理体制的精髓。这无疑体现出当时中外档案思想交流具有相当的深度。

可惜的是，虽然这场国家档案馆运动在制度设计、实践操作等层面进行了诸多有意义的探索，最终还是未能实现其最终目标。不过，除了国民政府行政体系内部所进行的努力之外，一些早期的学者特别是档案学者发挥了相当重要的作用，尤其是傅振伦、毛坤的国家档案馆思想与理念终于在20世纪50年代中后期变为现实，成为中国档案事业史上一笔重要的精神财富。

本文系国家社科基金青年项目“中外公共档案馆发展路径比较及对策研究”（项目批准号：13CTQ054）和山东大学考古与历史学学科高峰建

设计划一般项目“民国时期中外档案思想交流史研究”的阶段性成果。

参 考 文 献

- [1] 覃兆刿. 双元价值观的视野：中国档案事业的传统与现代化[M]. 北京：中国档案出版社，2003.
- [2] 代表性论著有：颜祥林. 20世纪中国档案学三次发展高潮的成因与启示[J]. 档案学通讯，2001(3)；胡鸿杰. 中国档案学的理念与模式[M]. 北京：中国人民大学出版社，2005；章燕华. 中外档案学形成背景差异分析及启示[J]. 山西档案，2006(3).
- [3] 代表性成果有：方鲁. “行政效率运动”与中国档案学[J]. 档案学通讯，2001(5)；傅荣校. 论三十年代南京国民政府的文书档案改革[J]. 档案学通讯，2005(1)；徐辛酉. “行政效率运动”对中国近代档案学产生的影响[J]. 山西档案，2006(4).
- [4] 具体参见：韩森. 民国时期筹建国立档案库的经过[J]. 档案工作，1987(3)；习之. 民国时期的国史馆[J]. 档案与史学，1996(5)；李祚明. “国立档案总库”与“国史馆”[J]. 档案与建设，1988(6).
- [5] 专电[N]. 申报，1913-6-17(2).
- [6] 王正廷提议设立中央图书馆筹备处[N]. 申报，1928-12-7(8).
- [7][9][10] 中华图书馆协会执行委员会. 中华图书馆协会第一次年会报告[R]. 北平：中华图书馆协会事务所，1929：68，66，76.
- [8] 中华图书馆协会年会之第一日[N]. 申报，1929-1-29(3).
- [11] 根据相关资料显示：国家或中央级图书馆承担保存国家档案文化遗产任务在档案事业发展早期并不是一件罕见的运作状态，美国国会图书馆就曾肩负过这样的使命。此外，俄国十月革命之后，苏维埃俄罗斯共和国曾审议过“设立中央档案库暨图书馆管理局”和“设立俄罗斯革命运动历史档案图书馆”的两个议题（具体参见：（苏）斯米尔诺夫（И.С.Смирнов）撰，徐亚倩译. 苏联初期文化建设史略[M]. 北京：中国人民政府政务院文化教育委员会，1953：220-221。美国、苏联是当时中国图书馆界接触较多的国家，中华图书馆协会的设想与他们的美、苏的了解可能存在一定的关系。此外，袁同礼在美国留学期间就对英国公共档案局有一定的认识（参见：袁同礼. 袁同礼君致校长函，[N]. 北京大学日刊，1922-12-5(1)。此外，袁同礼本人就认为，“研究图书馆学者，从事档案文献博物等馆之工作，最为适宜”[参见：刘纯. 从图书馆说到档案处[J]. 中央时事

- 周报, 1935, 4(10): 60], 这也在一定程度上代表了当时不少图书馆学界知名人士的真实态度。
- [12] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编(第五辑第1编: 教育)[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1994: 793-797.
- [13] 保存旧档案[J]. 济南市市政月刊, 1930, 2(3): 111.
- [14] 加拿大自1871年于农业部创立档案分部后, 经过40多年的努力终于在1912年成立了公共档案馆, 而1910—30年代正是美国职业之父利兰为推动美国国家档案法和美国档案工作者协会而努力的关键时期[具体参见: 谭必勇. 从文化层面解读加拿大公共档案馆的早期发展模式[J]. 档案学通讯, 2015(4); William F. Birdsall. Archivists, Librarians, and Issues during the Pioneering Era of the American Archival Movement. Journal of Library History, 1979, 14(4); Richard J. Cox. Closing an Era: Historical Perspectives on Modern Archives and Records Management[M]. Westport, Conn: Greenwood Publishing Group, 2000]。1934年6月, 美国罗斯福签署《国家档案馆法案(The National Archives Act)》, 美国国家档案馆正式成立, 中国的《图书馆学季刊》在第二年就进行了报道, 指出该馆的目的之一是“保存有永久行政及历史价值的各种档案, 并集中于一中央保存所”[具体参见: 豪. 时论撮要: 美国国家档案局和图书馆[J]. 图书馆学季刊, 1935, 9(3-4): 516]。
- [15] 周雪恒. 中国档案事业史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994: 443-446; 中国第二历史档案馆编. 民国时期文书工作和档案工作资料选编[M]. 北京: 档案出版社, 1987: 474-483.
- [16] 周雪恒. 中国档案事业史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994: 446.
- [17] 转引自: 李祥明. “国立档案总库”与“国史馆”[J]. 档案与建设, 1988(6): 55.
- [18] 公文: 关于教育文化者: 关于重设国史馆案[J]. 中央党务月刊, 1934(68): 203-204.
- [19] 重设国史馆案审查会纪录[N]. 军政公报, 1934(182): 81-82; 《重设国史馆案实施办法》, 载: 国民政府教育部编: 《教育部法令汇编(第1辑)》[M]. 北京: 商务印书馆, 1936: 429.
- [20] 中国第二历史档案馆. 民国时期文书工作和档案工作资料选编[M]. 北京: 档案出版社, 1987: 592-593.
- [21] 韩森. 民国时期筹建国立档案库的经过[J]. 档案工作, 1987(3): 36.
- [22] 行政效率研究会设立之旨趣[J]. 行政效率, 1934(1): 7.
- [23] 行政院设档案整理处[N]. 申报, 1934-9-20(3); 中国第二历史档案馆. 民国时期文书工作和档案工作资料选编[M]. 北京: 档案出版社, 1987: 592-593.
- [24] 具体参见: 蔡国铭. 行政院各部会档案管理概况[J]. 行政效率, 1934(8, 10, 11, 12)。
- [25] 具体参见: 刘健. 行政院档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1308-1311; 刘健, 何鲁成. 内政部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(8): 1136-1141; 何鲁成. 外交部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1316-1328; 何鲁成, 唐骏. 财政部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1329-1340; 王槃, 赵学铭. 实业部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1341-1367; 唐骏. 教育部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1368-1384; 许可钧, 吴崇廉. 交通部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1382-1392; 刘健, 杨荫清. 铁道部档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1393-1400; 王槃. 军政部总务厅档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1404-1414; 王槃. 军政部兵工署档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1415-1422; 许可钧. 蒙藏委员会档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1423-1428; 赵学铭. 禁烟委员会档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1438-1447; 杨荫清. 振务委员会档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1448-1450; 刘健, 吴崇廉. 全国经济委员会档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1451-1455; 杨荫清, 何鲁成. 建设委员会档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1456-1458; 王槃, 赵学铭. 邮政总局档案管理调查报告[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1464-1469.
- [26] 具体参见: 张锐. 现行档案制度与其改善方案[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1190-1208; 王文山. 整理档案办法[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1209-1233; 孙澄方. 档案管理与整理[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1234-1241; 赵学铭. 行政院及所属各部会档案整理方案[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1242-1251; 吴崇廉. 档案整理方案(二)[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1252-1271; 何鲁成. 档案整理方案(三)[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1272-1300.
- [27][29] 滕固. 档案整理处的任务及其初步工作[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1188.
- [28] 参见: 张锐. 现行档案制度与其改善方案[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1190-1208; 孙澄方. 档案管理与整理[J]. 行政效率, 1935, 2(9-10): 1234-1241.

- [30] 蒋廷黻. 欧洲几个档案库 [A]. 国立北平故宫博物院十周年纪念文献特刊 [C], 1935: 35-38.
- [31] 财政部拟筑档案库 [N]. 申报, 1936-3-17(5).
- [32] 翁文灏. 翁文灏日记(上) [M]. 北京: 中华书局出版社, 2010: 33; 周雪恒. 中国档案事业史 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994: 444.
- [33] 中央文化计委会次定表彰民族英雄 [N]. 申报, 1937-6-5(4); 梅佳. 国民政府筹设档案文献保管机构史料三件 [J]. 北京档案史料, 1997(2).
- [34] 甘乃光. 文书档案改革运动的回顾与展望. 行政研究, 1937, 2(5): 466.
- [35] 参见: 蒋耘, 蒋梅. 张继等人提议建立档案总库筹设国史馆史料一组 [J]. 民国档案, 2012(4): 49-53. 张继等提议建立档案总库筹设国史馆提案及有关文书. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四(2), 案卷号: 1.
- [36] 张继等提议建立档案总库筹设国史馆提案及有关文书. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四(2), 案卷号: 1.
- [37] 蒋耘, 蒋梅. 张继等人提议建立档案总库筹设国史馆史料一组 [J]. 民国档案, 2012(4): 53.
- [38] 张继等提议建立档案总库筹设国史馆提案及有关文书. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四(2), 案卷号: 1.
- [39] 中国第二历史档案馆. 国史馆成立经过及工作概况. 民国时期文书工作和档案工作资料选编 [M]. 北京: 档案出版社, 1987: 634-636; 国史馆成立始末案. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四(2), 案卷号: 7.
- [40] 根据国史馆档案的记载, 国史馆与美国国家档案馆、斯坦福大学胡佛研究院图书馆等均有档案史料出版物和复制品的交换行为, 对中国档案界了解国际档案界动态起到了一定的作用. 参见: (1) 美国驻华大使馆转送华盛顿美国国家档案库主任更替之新闻稿. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四, 案卷号: 2078; (2) 国史馆关于美国胡佛研究院图书馆拟购中国档案往来文书译稿. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四, 案卷号: 2077; (3) 国史馆出售史料与美国胡佛研究院图书馆的来往函(内有英文). 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四(2), 案卷号: 169.
- [41][42] 国民政府国史馆筹备委员会筹备大纲 [J]. 国史馆馆刊, 1948, 1(4): 162.
- [43] 傅振伦. 游英法档案馆小记 [J]. 文献论丛, 1936年创刊号; 傅振伦著, 陈怡整理. 傅振伦学述 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 66-68.
- [44] 傅振伦编译《档案馆学论文译丛》稿. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四, 案卷号: 2079
- [45] 傅振伦. 拟全国档案馆组织条例. 载: 傅振伦. 公文档案管理法 [M]. 贵阳: 文通书局, 1947: 100-105.
- [46] 李祚明. “国立档案总库”与“国史馆” [J]. 档案与建设, 1988(6): 57-58.
- [47] 志传编年两组工作联合座谈会第三十二次会议纪录 [J]. 国史馆馆刊, 1948, 1(4): 136-137.
- [48] 毛坤. 档案序说 [J]. 文华图书馆学专科学校季刊, 1935, 7(1): 114-115.
- [49][50] 毛坤. 档案处理中之重要问题 [J]. 图书馆学季刊, 1936, 10(3): 338-339.
- [51][53] 梁建洲. 毛坤对档案教育和档案学发展的贡献 [J]. 档案学通讯, 1995(6): 55-57.
- [52] 毛坤. 《档案行政学》讲义原稿. 成都: 四川大学校史馆收藏.
- [54] 傅振伦. 公文档案管理法 [M]. 重庆: 文通书局, 1947: 38-64.
- [55] 邓绍兴, 邹步英, 王光越. 中国档案分类的演变与发展 [M]. 北京: 档案出版社, 1992: 86-89.
- [56] 党跃武, 赵乘源. 毛坤先生图书馆学档案学思想研究. 载: 党跃武, 姚乐野主编. 毛坤先生纪念文集——纪念著名图书馆学家和档案学家毛坤先生诞辰100周年. 成都: 四川大学出版社, 2010: 145.
- [57] 顾颉刚. 禹贡学会的清季档案 [J]. 文献论丛, 1936年创刊号: 71-72.
- [58] 牛创平, 等. 世界档案大事记 [M]. 北京: 档案出版社, 1993: 55-104.
- [59] 除傅振伦翻译了大量英文档案馆资料外, 国史馆筹备委员会由于“筹设档案总库、整理档案办法、筹备时政记三事, 均须先从调查欧美各国对于档案储藏、整理、发表三种成法入手”, 因此委托国史馆顾问张玄奘在1940年上半年翻译了《美国中央档案馆概述》《中央档案馆对政府及公众如何服务》《中央档案馆管理档案使用之规则》《中央档案馆第一年报告》4种书籍, 以资参考. 具体参见: 国史馆顾问张圣奘翻译欧美档案参考书并介绍英国剑桥近代史例的工作报告. 中国第二历史档案馆馆藏国史馆档案, 全宗号: 三十四, 案卷号: 196.