

知识经济时代 档案部门的生存与 发展策略

王英玮 著

 中国人民大学出版社

知识经济时代 档案部门的生存与发展策略

王英玮 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

知识经济时代档案部门的生存与发展策略/王英玮著. —北京:中国人民大学出版社,2010
ISBN 978-7-300-13057-6

I. ①知… II. ①王… III. ①档案管理-研究 IV. ①G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 231340 号

知识经济时代档案部门的生存与发展策略

王英玮 著

Zhishi Jingji Shidai Dang'an Bumen de Shengcun yu Fazhan Celue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010 - 62511242(总编室)		010 - 62511398(质管部)
	010 - 82501766(邮购部)		010 - 62514148(门市部)
	010 - 62515195(发行公司)		010 - 62515275(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2011 年 4 月第 1 版
印 张	14.5 插页 1	印 次	2011 年 4 月第 1 次印刷
字 数	204 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

知识经济时代的到来给档案部门的生存与发展提出了新的挑战，如何有效地应对这一挑战，是时代赋予我们的一个重要研究课题。

在这个变革的时代，档案部门如果继续以往的运作模式和管理思维，很可能被社会“遗忘”在冰冷的角落里。所以，只有变革才能求得生存与发展的空间与能量。那么变革的基本思路有哪些呢？关于这个问题，档案学术界已经有一些同志进行了相应的研究，但就总体水平来看，依然存在着以下几个方面的问题：

首先，思想观念不够解放，缺乏观念突围意识。具体表现就是对许多问题的探讨依然局限在“自己”的小圈子里，就事论事，缺乏从环境角度、整体角度、革新角度分析问题的意识和勇气，“三句话不离本行”，总是围着“自己”已经分得的“一亩三分地”打算盘。有一个不容否认的事实，就是我们的一些同志依然延续着“董永思维”，即每天所想的事情就是“你挑水来我浇园”、“你耕田来我织布”，从来没有想过通过其他途径创造更多的财富，使自己的生活水平更上一层楼。其结果必然是始终住在“寒窑”之中，过着“清苦”的生活。学术研究中也体现出一定的“小本经营”、“小农意识”。这些思想惯性的形成，无疑同我们以往的档案学术研究的相对封闭性有关。“各人自扫门前雪，莫管他家瓦上霜”的思想观念，是造成我们一些同志思想观念不够解放的重要原因。对于学术界的“学院派”来说，这个问题可能更为突出。因为在这些同志看来，档案学应当被划分为若干个相对独立的研究领域，每个人只能占据其中的一个领域，绝对不能“越雷池半步”。如果你胆敢“冒险”走出一步，就会



被人大加“挞伐”。其实，这种思想在档案管理部门也是存在的。甚至到目前，我们的一些档案部门还“蜷缩”在政府提供的“襁褓”中，不敢出来面见纷繁的大千世界。在管理思想上，一些档案部门还是将自己定位为“政府文件的保管员”、“机关领导的助手和参谋”，几乎完全忘记了自己的真正服务对象是社会公众，是那些社会的真正主人！客观地讲，我们事业发展的真正力量源泉并不是某些领导同志的“怜悯”，而是我们的用户，只有他们才是我们真正的“上帝”。

其次，角色错位，行动缺乏灵活性和必要的“弹性”。在一些同志的思想意识中，我们的档案部门就是一个保存档案的场所或者“基地”，就是“后勤保障部门”，如果哪个档案部门超越了这个界限，那么就会被说成是“耕了别人的田，荒了自己的地”。其实，从某种意义上说，这些同志的思想境界还不如我们外出打工赚钱的“农民工”，因为这些农民兄弟已经懂得如何从外部环境中汲取自身生存和发展的新“能源”。一个聪明的人，既要懂得通过自己的思考获得生存和发展的信息和能量，又要懂得通过与他人的沟通和交流获得更多的信息和能量。一个“聪明的组织”，也应当懂得光靠自身的力量发展是十分有限的，只有不断地从环境之中汲取信息和能量，不断开拓自己的服务领域和服务空间，才能为社会做出更大的贡献，同时也会使自己获得不断发展和壮大的“源头活水”。档案部门不能仅仅将自己的社会角色定位在“为政府做嫁衣”，“为领导当参谋”等层面上，而应当扮演真正的社会角色——社会真实信息的提供者。

再次，危机意识淡薄，行动缺乏宏观的目标导向。“人无远虑，必有近忧。”这也许是大家都能够明白的道理，但在实践中，我们的一些档案部门却依然在“混日子”或者按部就班地运转，对外部环境的变化采取漠视的态度。更有甚者，不但自己缺乏变革的意识，“坐井观天”，还不时放出一些“风凉话”，讥讽那些敢于尝试变革的档案部门。究其思想根源，我们不难发现，在这些同志的思想中，基本上没有什么危机意识可言，有的只是保守的、落后的“抱业守摊儿”的意识。这种思想，反映到我们的一些档案行政机构的工作中，就是“抓小放大”，只将目光盯在一些具体业务环节上，唯恐所采取的“规范”行动存在疏漏之处，甚至具体到“打孔钻眼儿”等方面。这些档案行政部门也许忘记

了社会让我们扮演的角色是什么。我们是否想过，政策意识缺乏，是不是我们的档案行政水平不高的原因之一呢？

最后，参与意识不够，表面文章做得多。一些档案部门面对不断变化的社会环境，不断改革的社会发展浪潮，缺乏必要的参与意识，或者即使被迫参与了，也只是做一些表面文章，没有实质性的行动。在社会转型变革的时代，大浪淘沙，不进则退，如果我们的一些档案部门依然迈着“小脚女人”的步伐，“忸怩作态”，那么我们就永远不能成为时代发展所需要的“生力军”和“战斗队”。所以，档案部门是否应当明确树立“小步伐的改革也是落伍”的意识呢？

针对这些问题，我们认为档案部门改革的关键是实现自身生存与发展观念的革命，并努力明确我们今后的发展战略和对策。本书中所谈到的管理体制变革策略、核心资源建设策略、资源有效经营策略、理论变革策略、制度改革策略、管理重心调整策略、提升档案部门社会影响力策略、档案网站发展与完善策略、档案部门参与社会文化建设策略、优质服务策略等，都是基于对上述问题的认识提出的设想，旨在帮助档案部门实现管理观念的突围，希望对档案部门今后的改革与发展有所帮助。

作者

2011年1月

第一编 档案部门的观念变革策略	1
第一章 档案部门的管理体制变革策略	3
第一节 档案工作管理体制的现状分析与评价	3
第二节 档案事业管理体制变革的基本策略	11
第二章 档案部门的文档信息资源建设策略	24
第一节 文件与档案资源的社会地位	25
第二节 文档信息资源建设为政府行政服务策略	32
第三节 文档信息资源建设为现代企业服务策略	41
第四节 文档信息资源建设为社会公众服务策略	48
第三章 档案部门的资源经营策略	56
第一节 “经营”意识与档案部门的社会生存	57
第二节 经营与保管	64
第三节 经营与发展	68
第二编 档案学理论变革策略	73
第四章 基础理论的变革策略	75
第一节 我国档案学基础理论建设的回顾	75
第二节 我国档案学基础理论面临的挑战	84
第三节 我国档案学基础理论的变革策略建议	88
第五章 制度理论的变革策略	95
第一节 制度建设与社会需要	95
第二节 制度的诊断与治疗策略	99
第三节 档案工作制度变革的基本原则	110

第六章 管理理论的变革策略	115
第一节 档案部门的目标管理策略与建议	115
第二节 档案部门的质量管理策略与建议	123
第三节 档案部门的绩效管理策略与建议	134
第四节 档案部门的价值管理策略与对策	139
第三编 档案部门的实践变革策略	147
第七章 档案部门的社会影响力	149
第一节 档案部门社会影响力的一般估计	149
第二节 改革是档案部门提高自身社会影响力的必由之路	155
第三节 建构富有社会影响力的档案部门策略	157
第八章 档案部门网站建设策略	166
第一节 档案网站建设的效益	166
第二节 档案网站的定位策略	170
第三节 档案网站信息资源的分类架构策略	173
第四节 提高档案网站水平的基本策略	177
第五节 档案网站的管理维护与评价	180
第九章 档案部门的人力资源建设策略	189
第一节 信息时代档案部门人力资源概念的确立	189
第二节 信息时代档案部门的人力资源管理特点	192
第三节 信息时代档案部门实施人力资源管理的基本策略	194
第十章 档案部门的优质社会信息服务策略	204
第一节 以人为本的服务策略	205
第二节 优质档案信息服务的建设策略	211
主要参考书目	222
后记	223

第一编



档案部门的观念变革策略

生活在这个知识决定命运的时代，几乎每个人都已感受到了时代变革潮流的冲击。在迎接时代变迁的挑战过程中，由于人们采取了不同的策略，所以也就出现了不同的结果。故步自封者，作茧自缚，不思进取，结果只能被时代抛弃；步履蹒跚者，等待观望，错失良机，结果也会被时代淘汰；锐意改革者，激流勇进，把握良机，超越自我，结果必然会成为时代的佼佼者。实践表明，观念不同是造成结果不同的根本原因之一。

在档案工作领域，同样也存在着观念变革问题。在这个充满机遇和挑战的时代，档案部门不进则退，必须采取正确的观念策略，填平观念鸿沟，积极改革，才能跟上时代发展的潮流，为社会的存在和发展做出更大贡献。本编着重讨论档案部门在体制变革、资源利用等方面的观念变革策略问题，以期帮助其改变旧的观念，确立新的观念。

体制变革问题一直以来都受到档案学术界的关注。这是因为，档案工作体制是影响整个档案事业发展的重要因素，没有良性的档案工作体制保障，整个档案事业的机器就会运转不灵，甚至发生“智障”，档案业务工作也很难有所突破，有所成就。为此，本书将体制变革策略作为第一个问题来研究，就是希望通过对现有体制存在问题的诊断，找出“病因”，对症下药，提出体制变革的策略思想，供有识之士参考。

第一节 档案工作管理体制的现状分析与评价

我国的档案工作管理体制，就总体而言，存在着若干层面。其一是国家层面的档案事业管理体制，其二是地方层面的档案工作管理体制，其三是具体行业或单位层面的档案工作管理体制。在以往的研究中，学术界许多同志都只是将研究的重点放在国家层面的档案事业管理体制变革策略的讨论上，而对后两个层面的变革策略却缺乏必要的研究。这说明，在档案工作管理体制问题的研究方面，学术界尚且存在着以偏概全的问题。如果不在观念上予以纠正，就难以使档案工作体制变革问题的研究深入、有效地进行下去。

客观、公正的评价，是确立新的变革观念策略的基本前提条件之一。所以，让我们在提出档案工作管理体制变革策略之

前,首先对我国现存的档案管理体制的整体情况进行一个初步的整体评价。

一、国家层面的档案事业管理体制评价

一般认为,我国国家层面的档案事业管理体制是集中制的。“集中制,指一些国家的地方档案机构接受中央档案机构的领导、指导和监督。”^①我国国家层面的档案事业管理体制是:“实行执政党和政府的档案、档案工作集中统一管理原则下的管理体制,在全国各级政府机构中设立档案行政管理部门,分级统一掌管全国档案事务。”^②我国的国家层面的档案事业管理体制是经历了数十年的不断发展和完善才逐步形成的。就目前而言,我国档案事业的管理体制的基本内容可以归纳为:实行党、政档案工作集中统一管理原则;各级档案管理机构在性质上既是党的机构,又是政府的机构,列入政府编制序列;中央档案馆、国家档案局作为党中央和国务院的直属机构,由中央办公厅管理,地方各级档案局是各级人民政府的直属局,地方各级档案馆归口各级档案局管理。

对于国家层面的档案事业管理体制的评价,就目前而言,主要是支持的、褒扬的多,批评的、剖析的少。一般性认识是:经过1985年和1993年的两次档案事业管理体制调整后,进一步加强了“党对档案事业的统一领导”,“加强了各级人民政府对档案事业的领导”。从某种意义上讲,这些方面的评价是比较客观的,因为在实施了两次调整之后,我国的宏观档案工作发展确实得到了来自党和政府的双重支持,我国的档案事业也因此获得了比较大的发展。所以,我们应当正确认识到,档案事业管理体制只有适应我国社会整体发展和变革的需要,跟上时代的步伐,才能有所作为,有所贡献。变革是档案事业管理体制发展的主旋律,但是绝对不能就此止步,或者人为地掩饰目前档案事业管理体制中存在的问题。那么,我国目前国家层面的档案事业管理体制还存在哪些方面的问题需要通过今后的改革实践来加以完善呢?

^{①②} 冯惠玲、张辑哲主编:《档案学概论》,67页,北京,中国人民大学出版社,2001。

首先,国家层面的档案事业管理体制变革,必须解决好“条块结合”问题。虽然我国确定了“分级、分专业”的管理体制,提倡实施“条块结合”的管理制度,但是在实践中依然存在着“条块分割”、主次不明等方面的问题。如果我们对这种问题熟视无睹,不在观念上给予必要的重视,那么就会阻碍我国档案事业的发展与变革进程,甚至严重影响一些行业和地方的档案工作的正常开展。这是因为,“条块分割”不仅会造成各自为政、职责不清、相互扯皮、重复建设、浪费资源等方面的问题,而且也会影响一些档案工作政策、制度、标准和规范的顺利推行,人为地“扩大”行业和地方档案事业发展的鸿沟。一些处在地方的行业单位,在从事档案工作过程中,既要接受上级主管部门的领导,又要接受地方档案行政部门的业务指导,当两者难以统一意见时,就会出现相互扯皮现象,使有关单位的档案工作人员无法正常工作。从一定意义上说,这种问题的存在,也造成了国家有限档案管理资源的浪费。所以,唯有变革,才能使我国国家层面的档案事业管理体制更加符合社会发展的客观要求。

其次,国家层面的档案事业管理体制变革,必须解决好“文档一体化管理”问题。就目前而言,我国的许多档案部门依然只把档案作为我们的主要管理对象,而没有把管理文件的责任承担起来。其实,这是一种非常落后的管理观念,也是一种不符合规律的管理制度。从理论上讲,文件和档案本来就是人们对处在不同状态下的同一事物的不同称呼,即“归档之前通常称为‘文件’,归档之后则称为‘档案’”。我国档案学理论一般也将“文件”和“档案”之间的关系界定为“同一事物的两个不同发展阶段”。自20世纪90年代以来,档案学术界出现了一个研究文件生命周期理论的热潮,发表了大量学术论文,虽然其中也偶有不同的声音,但是就主流意见来看,都认为文件作为一种社会存在,也有一个“生命周期”,即产生(或制作与形成)、暂存(休眠)、销毁或永久保存。根据该理论,一些国家调整了原来的档案事业管理体制,不是单纯地对档案和档案工作进行宏观控制与协调,而是将管理的范围扩展为文件的整个生命周期。从某种意义上讲,国家层面的档案事业管理体制应当适时进行必要的调整,按照文件的存在规律和特点来设计

新的管理制度、变革传统的管理机构、调整档案机构的职能，并最终实现对国家核心文件与档案信息资源有效整合和控制的目的。人类社会的实践已经表明，只要是合乎规律的事业，为之则事必有所成，不为则一事无成，缓为则成事不足，错为则事必有所失！目前我国一些走在改革开放前沿的地区，已经开始通过地方立法等形式，改变以往地方档案行政部门和档案馆的传统“经营范围”，并努力按照文件生命周期理论来建构新的管理体制。可以说，这种变革的勇气是十分值得世人学习的。按照文件生命周期的运动规律来设计我国的国家层面的档案事业管理体制新的架构，破除“管‘档’不管‘文’”的传统管理理念，解放思想，是一种合乎规律的做法，为之则吾之事业必将昌隆，不为则会使吾之事业失去发展良机！另外，档案部门也应当加强对文件生命周期管理方面的理论研究，不能仅仅停留在对文件生命周期的运动发展阶段的揭示和描述上，而应当具体提出对处在不同阶段的文件如何实施有效管理的制度、规范和要求，为我国国家层面的档案事业管理体制的变革提供更为充分的理论依据。

最后，国家层面的档案事业管理体制变革，必须解决好“党、政档案和党、政档案工作”是否依然实行“集中统一管理”的问题。从我国社会的总体改革趋势来看，实行“党政分开”、“政企分开”依然是我们今后应当努力实现的基本改革目标。“以党代政”的问题如果解决不好，就会在一定程度上阻碍我国社会进步与发展的进程，甚至会影响社会主义法治社会、民主社会的健康成长。对此，无论是学术界还是我们国家的决策层都已经有了非常清醒的认识。就档案事业的根本属性来说，它是一项重大的社会文化事业，肩负着保存、传播、发展人类“社会记忆”的重要使命。所以，凡是有利于体现这种根本属性和历史使命的档案事业改革思想，都应当得到鼓励，并在档案事业管理体制的变革实践中大胆尝试。从党、政档案和党、政档案工作实行高度集中的管理体制的产生背景来看，当时我国社会正处在所谓的“大跃进”时期，“以党代政”也是当时整个社会的一种普遍现象，所以能否继续将这种管理体制延续下去，是一个非常值得我们深思的问题。

在当今社会的改革实践中，国家层面的档案事业管理体制

改革,最需要克服和解决的问题就是思想观念的解放问题。这方面的问题可以归纳为以下几个方面。

问题一:安于现状,不思进取。抱有这种思想观念的人往往认为现存的档案事业管理体制是最好的,不需要什么变革,只要能够全面推行就可以了。其实,管理体制作为一种“上层建筑”,必须根据经济与社会发展的形势需要及时加以调整和变革,才能适应满足人民根本利益的要求。档案事业的管理体制也应当与时俱进,积极实施变革,才能为档案事业的发展营造一个良好的制度环境条件。

问题二:屈从传统,身陷惯性。在一些同志的思想观念中,依然存在着盲目的“唯上”意识,认为现在的档案管理体制是某某政要确定下来的,所以不能改变,甚至连提出变革的勇气都没有。不仅如此,如果有谁胆敢率先提出问题,还会被一些“卫道者”横加指责。这其实就是一种传统的“天不变,道亦不变”的思想观念惯性作用的结果。如果不革除这些方面落后的惯性思维方式,我国的档案事业变革就会陷于被动,档案事业也会因此丧失发展的思想动力。

问题三:小脚战略,亦步亦趋。在有些同志看来,档案事业的改革绝对不能“出风头”,必须“稳妥、稳妥、再稳妥”。这种思想观念表现在行动上,就是缺乏档案事业改革的总体方略,只是进行一些被动的修补工作,亦步亦趋,缺乏创新精神。当然,我们并不是认为档案事业的改革应当采取“不稳妥”的战略,而是认为档案事业的改革应当按照整个社会发展的客观环境需要主动地进行,并且应当有一个总体性的考虑。

问题四:外围搞活,中心不变。有些同志认为一些根本性的管理体制问题是不能“触及”的,但是可以把外围工作搞活。这种只打“擦边球”的战略,虽然也会在一定意义上给档案事业带来一些生机和活力,但是终究不会对整个事业产生实质性的影响和改变。所以,档案事业管理体制的变革应当是“自上而下”的,而不能停留在目前的“自下而上”的状态。

问题五:资源分散,缺乏整合。条块分割、社会资源配置不合理,客观上造成了档案管理的行业差别和观念鸿沟。一些资源配置富裕的行业或部门,档案事业得到了较程度的发展,信息化建设水平也远远超过了那些资源配置相对贫乏的行业或

部门。如果国家不在宏观上改变现有的管理体制，这种行业间的鸿沟就会越来越明显，而且也会严重影响整个社会的档案信息资源的整合和综合开发利用等项工作的正常进行。

这些问题必须得到改革者的充分认识，并应当在国家层面的档案管理体制变革实践中认真予以克服。

二、地方层面的档案工作管理体制现状评价

就总体而言，我国地方层面的档案工作管理体制目前可以分为以下三种类型：

第一，传统型。采取这种管理体制的地方档案部门的基本体制特征是：在地方人民政府内设立档案行政机构和档案馆，对本行政区划范围内的档案事务进行管理，但不负责任何现行文件管理事务；对本地区的各个行业系统的档案工作，档案局、档案馆只是在业务上进行指导和监督，没有实际的、有约束力的管理权；各个行业自己设立档案行政机构或专业档案馆，负责本行业内部的档案事务的管理。

第二，发展型。采取这种管理体制的地方档案部门的基本体制特征是：设立政府文件中心或文档信息服务中心，增加了对现行文件集中管理的职能，拓宽了地方档案行政部门和档案馆的管理空间，提高了档案部门对文件与档案信息资源的整体控制能力。

第三，整合型。采取这种管理体制的地方档案部门的基本特征是：改变“条块分割”的传统管理体制，由地方档案行政部门和综合性档案馆统一负责本地区相关行业和党政机关的文件与档案资源的管理，整合资源、精简机构，统一配置和使用国家用于发展档案事业的各种资源，消除行业间的壁垒，填平了文档管理方面的观念鸿沟和信息鸿沟。

从上述分析，我们不难看出我国地方层面档案工作管理体制今后的改革方向。解放思想，更新观念，按照文档运动生命周期规律和信息的整合增值规律来设计和改革我国传统的地方层面的档案事业管理体制，应当成为我们今后努力实现的基本目标之一。

一些地方设立了由政府档案局、档案馆直接领导和管理的

文件中心或现行文件信息服务中心，是我国地方层面的档案事业管理体制变革走出的合乎规律的可喜的一步，已经给这些地方档案事业的发展增添了新的活力。尚未采取这种变革措施的地方档案部门，应当充分认识到改革的必要性，千万不要错过改革的最佳时机。地方档案事业管理体制的变革，应当注意克服下列一些不良思想：

第一，故步自封，不思进取。一些地方档案局、档案馆的领导者，认为自己为官一任只要没有什么过错就可以了。他们把改革现行体制看作后来者的事情，事不关己，高高挂起。其实，在这个社会转型变革的时代，不进则退是每个行业发展的硬道理。观望等待、坐享其成的惰性思想观念，是档案事业管理体制变革进程中的最大障碍。只有有效地清除了这个方面的障碍，地方层面的档案事业管理体制才会理顺，得到进一步完善和发展。

第二，缺乏符合规律的整体改革思路。从某种意义上讲，我国地方层面的档案事业管理体制改革依然处在“摸着石头过河”的阶段，一些改革者并不知道过河其实还有其他的方法，如架桥、飞跃、划船等等。凡是符合规律的做法，其实都是大有可为的。我们不能把一些地方的档案事业管理体制改革的成功经验仅仅归因于“经济发展因素”，而应当看到在这些做法背后隐藏着的规律性。当今世界档案管理的成功经验表明，大凡符合文件与档案运动生命周期规律的、符合文档核心信息资源整合增值规律的改革措施，都会获得较大的成功。所以，无论是设立文件中心、整合政府部门的现行文件信息资源，还是将以往分散管理的档案实体管理机构重新组合，实行更大范围的综合管理，这些改革措施之所以会获得成功，关键的原因就是它们都是合乎规律的做法。

可见，任何一个地方的档案事业要想得到较大的发展，变革传统的档案事业管理体制是首先应当考虑采取的改革措施。只有合乎文档运动生命周期规律和文档资源整合增值规律的改革措施，才会获得预期的积极成果。

三、具体单位层面的档案工作管理体制评价

我国具体单位层面的档案工作管理体制，归纳起来主要有