

· 京华学术文丛 ·

国家档案馆 利用服务研究

杨霞 著

學苑出版社

京华学术文丛·

国家档案馆 利用服务研究

杨霞 著



学苑出版社

该项目系首都师范大学「211」人才规划项目

本著作得到首都师范大学文学院「211」工程项目出版资助

图书在版编目 (CIP) 数据

国家档案馆利用服务研究 / 杨霞著. —北京: 学苑出版社, 2012.12

ISBN 978-7-5077-4188-9

I. ①国… II. ①杨… III. ①档案馆—社会服务—研究—中国 IV. ①G271.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 307056 号

责任编辑: 洪文雄 杨 雷

封面设计: 张 铭

出版发行: 学苑出版社

社 址: 北京市丰台区南方庄2号院1号楼

邮政编码: 100079

网 址: www.book001.com

电子信箱: xueyuan@public.bta.net.cn

销售电话: 010-67675512 67678944 67601101 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷 厂: 北京彩蝶印刷有限公司

开本尺寸: 710×960 1/16

印 张: 17.5

字 数: 285 千字

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

目录

前言	1
第一章 我国国家档案馆情况概述	9
一、国家档案馆是公共档案馆	9
二、职能拓展不断地与时俱进	26
三、馆网与资源布局更加多样	32
第二章 外国国家档案馆利用服务的经验	42
一、档案信息公开：制度约束与文化认同	42
二、档案利用服务：公众利用需求为导向	46
三、档案信息技术：构筑利用服务新平台	51
四、档案资源开发：与社会力量广泛合作	54
第三章 国家综合档案馆利用服务的状况	59
一、档案利用服务的相关概念	59
二、档案利用服务的发展历程	66
三、档案利用服务中存在的问题	77
第四章 国家综合档案馆利用服务的改进	107
一、健全档案利用服务的相关法律法规	107
二、明晰档案利用服务相关者权责分工	124

三、加强档案利用服务前端的基础工作	131
四、加大馆藏资源及利用服务的宣传力度	140
五、提升档案利用服务的信息化水平	151
六、培育档案利用服务的专业化团队	161
第五章 国家综合档案馆政府信息公开服务	169
一、提供政府信息公开服务的概况	171
二、政府信息公开服务面临的困境	174
三、政府信息公开服务的发展思路	180
第六章 国家专门档案馆的利用服务	187
一、专门档案利用服务的主要特点	187
二、专门档案利用服务的突出问题	189
三、专门档案利用服务的不断完善	193
第七章 国家档案馆利用服务的质量评价	205
一、明确利用服务质量评价的目标导向	207
二、社会公众参与利用服务质量的评价	215
三、利用服务质量公众评价的影响因素	218
四、面向公众的利用服务质量评价体系	223

第八章 国家档案馆利用服务的社会化监督	230
一、利用服务监督面临的问题	231
二、利用服务监督的主要内容	242
三、利用服务社会化监督体系	253
四、利用服务监督系统的运行	256
主要参考文献	260
图表索引	269
案例索引	271
后 记	272

前 言

国家档案馆向社会各方面提供馆藏档案利用服务，是其工作的根本目的和归宿。馆藏档案的收集、保管、鉴定、开放等各项工作都是围绕这个根本目的而进行的，因而档案利用工作是综合档案馆的重要工作，是档案馆职能实现和事业发展的重要基石。近年来，各级各类国家档案馆的利用服务工作取得了巨大成绩，尤其是2000年以来各地蓬勃开展的已公开现行文件利用服务、各类民生档案利用服务等工作更好地方便了民众，深得社会公众的赞誉和好评。当前，我国社会民主政治大力推进，社会公众民主法治意识和公民知情权意识不断提高，政府机关着力推行透明行政、民主行政、信息公开。在这样的环境下，各级各类国家档案馆的利用服务工作也面临着来自内部管理调整、外部形势变化所带来的前所未有的新情况新问题，如怎样满足社会公众的档案利用需求？如何适应和实现自身公共服务职能的转变？如何培养和提升网络时代的档案利用服务能力？等等，这也使国家档案馆同样承受着巨大的变革压力。本书着眼我国国家档案馆利用服务的研究，旨在从更广阔的视角来检视和梳理当前我国国家档案馆档案利用服务中面临的各种困难和出现的新问题，并提出一些突破困境和解决问题的思路。

目前，国家档案馆利用服务实践中面临的主要困难和问题集中在以下

方面:

第一,国家档案馆馆藏档案利用服务与公布处理中的困难和问题。目前,国家档案馆的利用者主要包括工作查考的机关工作人员、开展学术活动的研究人员、解决自身问题的公民个人。近年来,公民个人、学术研究人员的对档案的利用快速发展,使国家档案馆档案开放利用服务中的一些问题也随之显现出来,例如:期满档案难以准时开放,公众无法及时利用所需档案;利用者、国家档案馆、档案形成机关对一些政府信息公开是否包括档案信息公开的不同理解,往往引发争议甚至诉讼,导致了档案利用遥遥无期;利用者公布已开放档案必须经由国家档案馆档案利用部门审查,潜在抑制了档案利用的需求,也增加了国家档案馆服务人员的工作难度,如针对不经国家档案馆同意而宣讲、出版、播放已公开馆藏档案的“违法”公布行为,档案馆服务人员根本无暇也无法有效审查和切实跟踪监控,审查工作难有实效;利用者依法请求利用“可以随时向社会开放”的“经济、科学、技术、文化等类档案”时往往遭遇利用“瓶颈”,主要因为有关档案法律法规对“经济、科学、技术、文化等类档案”的范围界定模糊,导致利用者与国家档案馆理解不一而自说自话,也致使这一“随时开放”利用制度落实不力,还引发利用者对国家档案馆利用服务工作的不满;等等。诸如此类困难问题的凸显,一方面会使利用者感到国家档案馆档案开放利用工作仍然是“犹抱琵琶半遮面”,不顺畅、不合理甚至是不合法,影响了国家档案馆公共服务的良好形象;另一方面也使国家档案馆及其服务人员提供服务时束手束脚、瞻前顾后,妨碍了自身利用服务能力的有效提升。

第二,关于馆藏档案利用服务的法规制度层面的冲突。前述所言的国家档案馆档案开放利用服务中的诸多问题,归根结底,主要源于现存档案法律法规的制度设计问题。通常,立法、执法、守法是法治社会的三个基本要素。制定一部良法是执法和守法的必要前提,反之,如果法律法规规章制度本身就存在诸多矛盾、冲突以及不配套等问题,必然会影响其贯彻落实。目前,档案法律法规中关于档案开放、利用、公布的规定就存在诸如一些权限不清、责任不明,一些内容设计不合理,或者前后内容矛盾,或者违规处罚缺位等问题。同时,档案法律法规与保密法律法规、政府信息公开法规制度等其他有关信息的法律法规之间衔接与协调不够,执法者或守法者往往可按照自身利益最大化来

自由选择执行或遵守哪类法规,容易出现执法或守法时以主观性代替法律法规应有的规范性与约束性,从而损害了法律法规应有的统一性、公正性和公信力。

第三,档案开放利用公布的理论与实践相结合的研究尚不足。十多年来,档案理论工作者、法律工作者、信息工作者等对档案开放利用服务的研究,主要集中在档案开放政策、档案信息资源利用与开发思路与方法、档案公布权归属等诸多理论问题的研究上,出现了许多富有洞见的分析、意见和建议。而档案部门一线的实践工作者的声音则显得比较弱,而他们的意见恰恰又是最重要的一环,既可反映当前国家档案馆提供档案开放利用服务的现状,同时又能够获取、反馈档案利用者对国家档案馆的意见和建议。因此需要实地的调查研究,积极倾听国家档案馆档案利用服务人员的声音,将理论与实践相结合,才能深入了解、分析、解决实践中出现的各种新问题。为此,本书在研究中以大量实地调查为基础,对国家档案馆档案开放利用服务的实践活动进行了大量调查,并综合运用了公共管理学、经济学、统计学、信息管理学、档案管理学等多学科理论工具深入分析问题,力求找出问题原因,提出具有现实性和应用性的解决方案。

在国家档案馆利用服务研究中采用的研究方法主要包括:一是调查研究方法,运用文献调研、实地调查等方法对国家档案馆的开放、利用与公布等理论研究情况、实际工作情况进行调查,调阅大量研究文献,同时也对北京市档案馆、四川省档案馆、成都市档案馆、重庆档案馆、内蒙古自治区档案馆、呼和浩特市档案馆、广东省档案馆、深圳市档案馆等国家档案馆及其档案开放利用服务部门的工作人员进行了调查、访谈。希望通过文献与实地调查相结合来研究问题,使之更具现实针对性。二是比较研究方法,将国家档案馆档案开放利用服务活动中的各种同类现象或事物进行比较,根据比较结果作进一步分析。通过对我国不同层级、不同时期的国家档案馆档案开放利用服务工作的比较,《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)、《中华人民共和国保守国家秘密法》(以下简称《保密法》)、《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)等对有关档案开放利用公布规定的比较,我国国家档案馆与外国国家档案馆有关档案开放、利用工作的比较研究,等等,旨在

找出各自异同、总结经验与教训,在比较中学习与借鉴。三是案例分析方法,通过对我国、国外一些国家档案馆档案开放利用服务工作的典型案例分析,旨在揭示国家档案馆档案开放利用服务工作中存在的问题与面临的挑战,深入思考并吸取失败案例中的教训,分析成功案例的经验和蕴涵其中的启示,使我们在多种视角、多种纬度中把握档案开放利用服务工作的规律,并以此来深刻地说明观点,阐明理由,提出意见和建议。四是统计方法,为深入说明改革开放以来我国档案开放利用服务的基本情况,查阅了 20 多年来国家档案馆档案开放、编研、利用的统计数据,并对其进行观察、研究,以此来客观地展现和说明国家档案馆档案开放利用的发展情况,力求使研究得出的观点源于材料,材料论证观点,观点与材料有机统一。

本书共八章,其主要内容包括:

第一章 我国国家档案馆概述。比较全面深入地探讨了我国国家档案馆的含义,通过对国家档案馆性质的剖析指出国家档案馆是公共档案馆,但其“公共性”还体现的不够,需要继续建设;梳理了国家档案馆职能在新中国不同时期的不断变化和拓展,体现出鲜明的时代性;比较详细地勾勒出当前我国现行国有档案馆和国家档案馆的布局状况,并在深入思考的基础上对国家档案馆网站建设提出了有针对性的建议。

第二章 外国国家档案馆馆藏档案利用服务的经验介绍。主要概括了美国、英国、法国等一些发达国家公共档案馆馆藏档案利用服务工作中的成熟经验和做法,着重介绍了这些国家档案馆的档案信息公开的制度约束和文化认同、档案利用服务中对公众档案需求的尊重和满足、利用信息技术构筑高效的档案开放利用服务平台、吸引社会力量合作开发档案信息资源等内容及其带给我们的启示。

第三章 国家综合档案馆利用服务现状与问题分析。探讨了与国家档案馆利用服务工作密切相关的三个概念:档案开放、档案利用、档案公布之间的关系;比较系统地概括了改革开放 30 多年来我国各级国家综合档案馆档案开放利用服务工作的整体状况;分析了当前国家档案馆馆藏利用服务中存在的法制不健全、利用服务基础性工作衔接不够、档案信息化程度不高、档案利用服务人员素养有待提高等诸多问题。

第四章 国家综合档案馆馆藏档案利用服务的策略分析。针对我国国家综合档案馆馆藏档案利用服务中的问题,参照外国国家档案馆的成功经验,提出了强化国家综合档案馆档案开放利用服务工作的对策建议:进一步补充完善档案开放利用服务的相关法律法规;明确划分档案形成者、国家综合档案馆和利用者等利用服务相关者的权责界限;强化档案入馆鉴定、开放鉴定、检索系统、档案编研等有关利用服务的基础性、支撑性工作;加强档案开放利用服务的宣传教育和引导工作;着力培养馆藏档案开放利用服务的高素质的、专业化的团队等等。

第五章 国家综合档案馆政府信息公开服务现状与对策分析。梳理了“国家综合档案馆政府信息公开服务”的广义和狭义概念;从大量的调查资料中概括出国家综合档案馆政府信息公开服务中面临的收集困难、利用者较少的问题,并深入分析了这些问题产生的缘由。在此基础上提出了国家综合档案馆应当找准工作定位、理清发展思路、调整工作模式、变革工作方法的发展路径。

第六章 国家专门档案馆利用服务现状与问题的思考。结合国家专门档案馆馆藏档案的特点,分析探讨了国家专门档案开放利用服务工作的现实应用性、服务对象的区域性、服务人员技能的专门性等特点;概括总结了我国各级国家专门档案馆档案开放利用服务工作中存在的专门档案信息资源建设系统性不足、专门档案开放利用方式单一、利用服务收费过高等问题;在此基础上,从突破行业局限、增强公开意识、优化业务流程、丰富服务方式、理顺收费政策等方面提出了专门档案开放利用服务发展的建议。

第七章 国家档案馆利用服务质量社会公众评价的研究。分析了国家档案馆利用服务质量评价应当坚持的目标导向,以及影响国家档案馆利用服务质量评价的因素:档案服务价值取向、馆藏档案信息资源、档案服务保障设施、服务人员的专业技能、利用者的信息素养等。提出在国家档案馆利用服务社会化不断深入的背景下,其利用服务质量评价应在自我评价的基础上开展利用者评价(社会公众评价),建立起专门的、面向公众、公众参与的定量与定性相结合的馆藏档案利用服务质量整体评价的机制。提出了社会公众参与的国家档案馆馆藏档案利用服务质量评价的指标体系,并在此基础上编制了比较实用的国家档案馆利用服务质量评价的测评量表。

第八章 国家档案馆利用服务的社会化监督体系及其运行机制研究。我国现有国家档案馆利用服务的监督实质上是一种内部监督，源于馆外的立法监督、司法监督、行政监督、媒体监督、公众监督等尚显不足，随着国家档案馆利用服务社会化的不断深入，应当建立一种更加公开公正的社会化监督体系。为此，本书分析了在强化公共服务的背景下，国家档案馆利用服务监督的主要内容，提出了一个由政党监督、行政监督、社会监督组成的多层次多主体的监督体系及其运行机制，旨在切实加强对国家档案馆利用服务的社会化监督，推动国家档案馆利用服务工作的公共化、民主化和规范化。

本书对国家档案馆利用服务的研究的创新之处表现如下：

一是对档案开放利用的相关档案法律法规提出了修改意见。梳理了有关档案开放利用的法律法规条文，并基于政府信息公开的大背景，直接提出对照原条文的修改文本，前后文本对照，便于读者对比参考。

二是提出了“档案利用服务相关者”的概念和合理划分其权限的方案。档案利用服务相关者包括国家综合档案馆、档案利用者、档案形成机构。目前综合档案馆档案开放利用公布权限过大，挤压了其他二者权利空间。应当打破国家综合档案馆对已开放馆藏档案公布权的垄断，将其专属的馆藏档案公布权限定在未开放档案的范围内；赋予档案利用者对已开放档案的公布权，并将其并入利用者的利用权中，即利用者的利用权包含其对已开放档案的公布权；明确界定档案形成机构对自身进馆档案的开放鉴定的参与权和处置权。

三是提出了建立归档文件的逐份标识制度：即要建立以“件”为单位的档案进馆接收制度，以便与“件”为单位整理归档文件的方法相适应，并要求现行机关在归档文件移交进馆时，在每一份归档文件上直接标明档案开放或限制开放的明显标识，如“已公开文件”或“开放档案”、“保密档案 15 年”、“限制开放 20 年内”、“依申请可提供查阅”等字样。标识项目文字可以作为一个组件嵌入“归档章”中，也可以作为一个独立项目进行标示。该制度的最大优点在于：基于文件生命周期理论在现行机构与国家综合档案馆之间建立起文件与档案工作流程的衔接关系，使国家综合档案馆直接继承现行机关文件档案工作的既有成果，使综合档案馆提供利用服务时更富有针对性、操作性，也更加安全、及时、便捷和高效。

四是提出综合档案馆及其馆藏档案实行“精益化管理”的思想。其一是从馆藏档案精益化管理来说,要以利用者需求为导向,建立业务流程之间管理信息的有效交流与沟通机制,优化影响档案开放利用的相关业务流程,理顺业务环节的关系,建立流畅的业务流,以提高档案开放利用的效率。其二是从档案馆精益化管理来说,要以公共服务为中心,优化档案馆的各项管理资源,建立良好的整体协同机制,提高档案馆自身管理的经济性、有效性和适应性,从而实现馆藏档案开放利用服务质量与水平的更大提升。

五是提出以“植入式档案传播”和“档案馆形象识别系统设计”等方式来强化档案宣传教育与引导职能。植入式档案传播,即将档案馆及其馆藏档案信息资源等作为传播要素植入媒介(如广播、电影、电视、报纸、杂志、图书、网页等)的内容中,使公众在体验、满足、消费媒介内容信息的过程中同时了解、理解、处理以及记忆与档案馆及其馆藏档案有关的信息,从而潜移默化地实现对社会公众的档案宣传、教育与引导功能。档案馆形象识别系统,包括档案馆工作理念识别子系统、行为识别子系统和视觉识别子系统。借助于档案馆整体形象识别系统凝聚档案馆的组织文化精神,提炼管理行为规范,树立档案馆公共服务的良好组织形象。

六是提出了公众参与国家档案馆利用服务质量评价的指标体系,并在此基础上编制的基于利用者的国家档案馆《档案开放利用服务质量评价表》,此量表将定性与定量评价、主观与客观评价结合起来,界面友好,既易于社会公众读取和使用,也便于综合档案馆收集社会公众对利用服务质量的评价数据,并从中发现利用服务中的不足或问题,从而针对性地不断改进服务,更好地实现其公共服务的职能。

七是分析并提出了国家档案馆利用服务社会化监督的体系,明确了国家档案馆利用服务社会化监督的主要内容,根据我国国家档案馆的现有管理体制,指出在国家档案馆利用服务体系运行中应确立执政党监督在社会化监督体系中的统领地位,明确并重视政府行政监督尤其是档案行政监督的主导力量,通过监督信息的公开共享,充分发挥社会舆论、公民个人、司法机构等监督主体的作用,形成监督合力,敦促国家档案馆恪尽职守,不断提高其利用服务的质量和效率,满足人民群众的档案信息需求。

对国家档案馆利用服务这一复杂系统的研究,涉及利用服务的监管者、服务提供者、服务接受者等各方面,国家档案馆作为馆藏档案利用服务的提供者,其服务理念、服务内容、服务方式、服务环境等也在随着社会大环境的发展而不断发生着变化,各种新形势、新情况、新思想、新问题等也会层出不穷,本书的研究内容中难免存在不尽如人意之处,敬请各位专家学者和广大读者批评指正。

第一章 我国国家档案馆 情况概述

档案馆是集中保管档案的专门机构，而我国的各级各类国家档案馆则是档案馆中的构成主体，在整个国家的档案馆网系统中居于主导地位。一个国家的国家档案馆的管理水平在很大程度上反映了整个国家的档案管理水平。当前，在我国各级各类档案馆纷纷建立、数量不断增长的情况下，明确有关国家档案馆的含义、性质、功能和构成类型等基本问题，对国家档案馆网布局和馆库建设，国家档案信息资源管理与开发，国家档案事业长远稳健的发展，都具有极其重要的意义。

一、国家档案馆是公共档案馆

目前，无论我国还是国外，档案馆均存在着各种类型，名称叫法也是多种多样，人们在工作使用和学术讨论中往往容易混淆，更易引发不必要的分歧和争论，为此，我们必须正确认识“国家档案馆”这一概念，廓清它与部门档案馆、企事业档案馆、专业档案馆、个人档案馆等概念在内涵和外延上的差异，以便准确揭示和描述其特点、性质和职能。

（一）中外国家档案馆的含义

在我国，“国家档案馆”一词，大约最早正式见于1956年4月16日《国务院关于加强国家档案工作的决定》，其中明确提出：“国家档案局应该全面规划，逐步地在首都和各省区建立中央的和地方的国家档案馆。”1987年颁布的《档案法》第十九条规定：“国家档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满30年向社会开放。”1990年颁布的《档案法实施办法》中对国家档案局的职责也有如下表述：“对中央和国家机关各部门、全国性社会团体的档案工作，中央级国家档案馆的工作，以及省、自治区、直辖市的档案行政管理部门的工作进行监督和指导。”1996年修订后的《档案法》、1999年修订后的《档案法实施办法》中均多次使用了“国家档案馆”一词。如在《档案法实施办法》（1999年修订）的第三条规定“各级国家档案馆馆藏的永久保管档案分一、二、三级管理，分级的具体标准和管理办法由国家档案局制定。”第十条又明确了“中央和地方各级国家档案馆，是集中保存、管理档案的文化事业机构”，第十九条规定“各级国家档案馆馆藏的一级档案严禁出境。”第二十条强调“各级国家档案馆保管的档案应当按照《档案法》的有关规定，分期分批地向社会开放，并同时公布开放档案的目录。”综上，虽然在档案法及其实施办法中使用了“国家档案馆”一词，但文本中均未对这一关键词语做出概念界定，这就为后来人们对这一概念的不同理解留下了空间。

事实上，在此前，1956年国务院制发的《关于加强国家档案工作的决定》中，就明确要求国家档案局根据国家集中统一与分级负责管理档案的原则，对全国档案馆建设进行全面规划。同年，国家档案局提出了“关于目前档案工作情况和今后工作安排的报告”，提出了全国档案馆建设的初步方案。改革开放初期，1983年4月26日国家档案局发布的《档案馆工作通则》第二条规定了“档案馆是党和国家的科学文化事业机构，是永久保管档案的基地，是科学研究和各方面工作利用档案史料的中心。”总之，在1949年新中国成立至1992年这一时期，由于全国档案馆类型比较单一，主要是各级国家综合档案馆，全国范围内还没有大量出现其他性质或类型的档案馆，故这期间各种法律法规、行政公文中所言的“档案馆”“国家档案馆”和“各级各类档案馆”等概念之间并没有进行十分明显的区分，大多都指向集中保管党和国家档案的中央的与地

方的国家综合档案馆。

1992年1月27日国家档案局发布的《全国档案馆设置原则和布局方案》中明确指出：“为了进一步完善全国档案馆网的结构，使一切具有研究价值和查考价值的重要档案，得到妥善的保管和有效的利用，根据《中华人民共和国档案法》和《中华人民共和国档案法实施办法》的有关规定，在坚持统一领导、分级管理，重点发展原有各级国家综合档案馆的原则下，根据需要适当建立某些部门档案馆和企业事业档案馆，把国家档案馆网建设成为结构合理、分工明确、关系协调、管理科学、具有安全保管与充分开发档案信息能力、为社会各方面提供优质服务的有机整体。”按照上述文件精神，要在全中国建立一个由不同层级、不同类型的档案馆构成的国家的档案馆网，包括各级国家档案馆、部门档案馆、国有企业事业单位档案馆、解放军档案馆等等。这一建馆思路突破了20世纪90年代以前我国档案馆主要是“各级国家综合档案馆”的单一结构，直接推动了“各类”档案馆的不断诞生和快速发展。同时，在《全国档案馆设置原则和布局方案》中明确指出“各级国家档案馆，是归口中央或地方各级档案行政管理部门（或由有关部门）直接管理的文化事业或科学技术事业机构。包括综合档案馆和专门档案馆。”从而第一次明确规定了我国的“国家档案馆”这一概念的内涵和外延。

1999年6月7日国家档案局修订颁布的《档案法实施办法》中，更进一步将“国家档案馆”和“各级各类档案馆”等作为不同的概念进行了区分性使用。其中，不仅使用了“各级国家档案馆”“中央和地方各级国家档案馆”“中央级和省级、设区的市级国家档案馆”“县级国家档案馆”等来详细阐述了国家档案馆的“各级”的具体含义，而且在其中的第十条还清楚地将“中央和地方各级国家档案馆”与“其他各类档案馆”作了区分：“中央和地方各级国家档案馆，是集中保存、管理档案的文化事业机构，依照《档案法》第八条的规定，承担下列工作任务……”“按照国家有关规定，经批准成立的其他各类档案馆，根据需要，可以承担前款规定的工作任务。”可见，在《档案法实施办法》中“国家档案馆”一词的特定含义已经得到进一步地解释说明和使用。

在国外，“国家档案馆”这一概念，最早出现于法国。1790年法国诞生了