

RESEARCH ON THE ALLOCATION OF
ARCHIVES INFORMATION RESOURCES BASED ON
THE COMPREHENSIVE REALIZATION OF VALUE

王运彬 著

ARCHIVES

基于价值全面实现的
档案信息资源配置

基于价值全面实现的 档案信息资源配置

RESEARCH ON THE ALLOCATION OF
ARCHIVES INFORMATION RESOURCES BASED ON
THE COMPREHENSIVE REALIZATION OF VALUE

王运彬 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

基于价值全面实现的档案信息资源配置 / 王运彬著

— 北京：社会科学文献出版社，2018.12

ISBN 978-7-5201-4073-7

I. ①基… II. ①王… III. ①档案信息-资源配置

IV. ①G272

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 288049 号

基于价值全面实现的档案信息资源配置

著 者 / 王运彬

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 赵慧英

责任编辑 / 赵慧英

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：24 字 数：393 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4073-7

定 价 / 118.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

版权所有 翻印必究

本书为国家社会科学基金青年项目“基于多学科视域的档案价值及实现机制研究”（项目编号 14CTQ047）的最终成果

序 言

档案价值及其有效实现问题是档案学理论研究和实践所面临的一个重要课题。从整体上揭示档案价值的本质，发现其实现的规律和特点，并通过有效的资源配置和使用，促进档案价值的实现，是现代档案学研究的核心所在。本书作者通过多年潜心思考，站在各种不同学科尤其是经济学、管理学和行政学等学科视角对档案价值问题进行了深入探索，以全面实现档案价值为切入点，系统阐述了档案信息资源合理配置的思想理论观点。其研究结论对国家制定相关政策、在实践层面有效解决档案资源闲置与社会日益增长的档案信息需求之间的矛盾、建立健全相应的管理机制均具有良好的理论指导价值和实践意义。

本书作者将研究对象从国有档案信息资源扩展到社会档案信息资源。这是因为市场经济飞速发展，各个社会领域、各种经济主体都在产生、形成、管理和利用着产权更为复杂、形成过程更为隐蔽的档案信息资源。为此，在开展档案价值问题研究过程中，就不能就价值论价值，而应将档案价值的形成及其作用的有效发挥纳入研究范畴。《基于价值全面实现的档案信息资源配置》认为要实现档案信息资源的价值，研究对象的取舍非常关键，过于单一和局限的取样，难以得出影响深远和关乎全局发展的思想结论和理论研究成果。

从一定意义上说，档案价值的实现是一个理论问题，更是一个实践性很强的问题。所以应将该问题的研究，置于新时代的环境中去思考和探索。如何将档案事业的发展战略融入国家的强国战略？如何做好档案事业发展的顶层设计？如何把握新时期档案信息资源的价值实现规律和特征？

如何形成科学的档案价值观？在城镇化国家战略框架下，农村、农业、农民档案的管理有何创新空间，对于助推农民工的身份认同、利益获取有何实践价值？中国共产党第十八次全国代表大会一再强调市场对资源配置的基础性作用，“档案价值的实现”不能忽视这种基础性作用，但也不能过分强调市场作用的单一性，该如何取舍呢？对诸如此类的问题，本书作者均立足于广阔的实践背景，做了颇有理论和实践意义的深入探讨。

本书作者对档案价值及其实现机制的研究，突破了单一学科界限，富有成效地进行了一次跨学科的探索之旅。诚然公共物品理论以及经济学稀缺性分析方法的确给予了档案价值认知极大的启示，但这种方法只是工具而不是目的，两者不能混淆，所以档案价值的全面实现，不是单一档案部门的“内部事务”，而是需要档案部门之间的广泛合作，甚至是跨界合作，才能做好的一项社会性工作。各级各类档案部门应将自身的档案服务融合到部门机构的文档服务中去，以档案价值观驱使机构扁平化变革并融合到政府部门的公共服务中去，达成广泛的社会共识，形成科学的、主流的档案价值观，才能切实有效地做好这项工作。本书作者采用协同合作理念，系统阐明了资源配置的多元化途径。

当然，不管运用哪个学科的“资源配置”的理念，都必须解决档案价值实现的问题。“资源配置”概念源自经济学领域，因为自然资源或社会资源相对于人们无止境的需求而言，总是有限的和稀缺的，所以有必要对这些人力、物力、财力等资源在社会各个领域的分配加以选择，以最小的资源消耗实现最佳的利用效益。既然不论何种方式的配置活动均涉及众多社会领域，需筹集多方面力量，那么引入“多元化”策略就成为一种必然性的选择。“多元化”意味着更多的选择。只要人与人、物与物、事与事之间存在可辨别的差异，这种“多元化”的选择就会出现，而将这些存在差异性的人群、事物以某种方式组合起来便是多元化的本质含义。档案价值不是一元的，实现档案价值的途径也不是单一的，全面实现档案价值必定是多元化途径的复合与优化配置。本书作者始终将“他学”之长落实于中国档案事业的发展变化之中，既回应了档案实践当前之需求，又引领了档案实践发展之潮流。

王运彬博士敏而善思、学术视野开阔。他于2009~2012年在中国人民大学信息资源管理学院攻读博士学位期间，就曾专门研究“信息资源配

置”“档案事业发展”“档案资源开发”等学术理论问题，研究过程中广泛涉猎了经济学、管理学、政治学、公共管理、信息管理、信息法学等学科领域的经典理论和重要案例。尔后于2014~2017年获国家社科基金青年项目“基于多学科视域的档案价值及实现机制研究”资助，将“档案价值”确立为“档案信息资源配置”的逻辑起点，经过博士期间的数据整理、资料搜集等前期研究以及课题研究期间的案例调研、理论借鉴，《基于价值全面实现的档案信息资源配置》一书逐渐成型。本书是王运彬博士近十年来刻苦钻研的思想结晶，其观点明确、思想活跃、内容合理、文笔流畅，是近年来档案学研究中兼具理论创新意义和实践指导价值的一部好作品。

王英玮

于中国人民大学信息资源管理学院

2018.7.30



第1章 绪论：档案价值与资源配置	001
1.0 引言	001
1.1 选题背景	003
1.2 概念界定	010
1.3 研究范围	024
1.4 拟创新之处	029
第2章 文献述评：理论基础与主题分布	030
2.0 引言	030
2.1 相关理论研究述评	031
2.2 档案信息资源配置研究述评	043
2.3 本章小结	070
第3章 逻辑起点：资源稀缺与需求多元的辩证矛盾	072
3.0 引言	072
3.1 档案信息资源稀缺的根本来源	074
3.2 档案信息资源稀缺的表现形式	094
3.3 档案信息资源多元化配置的目标	104
3.4 本章小结	110
第4章 价值实现：档案价值全面实现的路径拓展	112
4.0 引言	112



4.1	档案价值实现的流程拓展：文档部门→职能部门	114
4.2	档案价值实现的部门拓展：具体业务→数据整合→ 文化精品	128
4.3	档案价值实现的领域拓展：新问题→新思想	142
4.4	本章小结	158
第5章 工具价值的实现：档案信息资源政府配置		160
5.0	引言	160
5.1	理论基础与现实基础的统一	161
5.2	档案信息资源政府配置的动力	179
5.3	档案信息资源政府配置的效果	183
5.4	档案信息资源政府配置的主要困境	187
5.5	档案信息资源政府配置的典型案例 ——遗产工程	190
5.6	本章小结	199
第6章 经济价值的实现：档案信息资源市场配置		201
6.0	引言	201
6.1	档案信息资源市场配置的理论支持	202
6.2	档案信息资源市场配置的动力	208
6.3	档案信息资源市场配置的运行与实现	212
6.4	档案信息资源市场配置的主要困境	217
6.5	档案信息资源市场配置的典型案例 ——档案拍卖	221
6.6	本章小结	233
第7章 社会价值的实现：档案信息资源社会配置		235
7.0	引言	235
7.1	档案信息资源社会配置的理念创新	236

7.2	档案信息资源社会配置的动力	241
7.3	档案信息资源社会配置的运行与实现	243
7.4	档案信息资源社会配置的主要困境	249
7.5	档案信息资源社会配置的典型案例 ——档案众包	253
7.6	本章小结	270
第8章	微观设计：面向机构层面的档案信息资源配置	272
8.0	引言	272
8.1	政府机构的档案信息资源配置	274
8.2	企业内部的档案信息资源配置	286
8.3	高等院校的档案信息资源配置	293
8.4	其他组织的档案信息资源配置	297
8.5	本章小结	300
第9章	顶层设计：档案信息资源多元化配置的复合与优化	302
9.0	引言	302
9.1	档案信息资源多元化配置的目标导向	303
9.2	档案信息资源多元配置主体的角色定位	304
9.3	档案信息资源多元化配置的复合原则	309
9.4	档案信息资源多元化配置的复合方式	314
9.5	档案信息资源多元化配置的优化战略	317
9.6	本章小结	328
第10章	配置考量：档案信息资源配置的评价机制	330
10.0	引言	330
10.1	评价档案信息资源配置的主体选择	331
10.2	评价档案信息资源配置的对象构成	337
10.3	评价档案信息资源配置的指标设定	340

10.4 本章小结	350
第11章 结语	352
11.1 主要结论	352
11.2 存在问题	354
参考文献	356
后 记	372

第1章

绪论：档案价值与资源配置

1.0 引言

档案价值研究，一直是档案学学术研究的重点。档案主体价值理论、档案客体价值说、档案价值实现规律论、档案价值实现条件、档案二元价值理论、档案价值认知理论、档案价值相对论等，研究成果十分丰富，但是引入“资源配置”理论解决“档案价值”的实现，乃至解决档案价值的全面实现，在档案学界恐怕还是一个不怎么引人关注的概念或想法。笔者在相关论文表述中直接将其形容为“档案资源配置，在档案学界似乎是一个不怎么起眼的名词”。因为见诸学术报刊的表达更多的是“档案信息资源开发利用”“档案信息资源建设体系”“档案信息资源安全体系”“国家档案事业管理体制”等耳熟能详的惯用专业术语，比较忌讳以“偷换概念”或“文字游戏”等方式进行所谓的“名词创新”和“填补空白”。因此，课题组成员经过多次讨论慎重决定，依然坚持之前笔者在2012年前后提出的“档案信息资源配置”的提法，固然全书所使用的“档案信息资源配置”“多元化配置”“优化配置”等名词恰巧有上述类似的嫌疑，但是笔者无意于对文字的无谓争执，仍然认为该课题研究是运用“资源配置”的核心理念——“生产或形成何种资源、如何生产所需资源、资源在各个主体之间如何分配”，来解决关乎档案事业发展成功与否的关键问题——档案资源领域中“建设怎样的档案信息资源、为谁建设档案信息资源、如何分配档案信息资源、如何全面发挥档案信息资源的作用”——这一看似简单，实则蕴含档案管理学、档案馆学、档案利用学、信息经济学等多门

分支学科内容的复杂命题。

引入“资源配置”理念解决档案价值的全面实现，得从档案管理体制的改革说起，毕竟档案资源配置的源头便是我国的档案管理体制或档案事业体系，而且不同于其他经济要素或自然资源配置由多家主体竞相参与的是，“档案信息资源配置”从历史脉络的发展上看，感觉就是行政机构自家的事情，所以研究我国档案管理体制改革，其实就是本课题研究的前传。研究我国档案管理体制改革的学者称，档案行政管理部门经常成为各级政府机构精简甚至撤销的第一个考虑对象，^①或者档案保管部门历来总被视为“软机构”“故纸堆”，通常很容易被作为精简的对象。^②研究我国档案职业的学者们调查发现，档案从业人员对档案职业认同感不强的重要原因便是“领导不重视”和“难以体现价值”。情况果真如此吗？笔者认为这只是事情的表面原因，不是问题的症结。拥有“档案资源”如此巨大的矿藏，却仍然被精简，仍然不受重视，主要在于对原生态的“矿藏”缺乏深度开采，亟须将其变成高附加值的成品以及社会和市场急需的产品，并以适当的方式提供给有能力“消费”的用户。显然，串联这一系列流程的关键就是档案信息资源的配置，而固有的档案管理体制对此有些力不从心。课题组在一家房地产上市企业调研时发现，该企业的纸质档案管理遇到了“双套制”归档乃至“双套运行”的文档管理衔接问题，即前期积累了大量的纸质档案需要数字化归档和移交，从表面上看，就是一个数字化外包的选择问题。但是，从现行的档案管理体制以及档案管理学术水平来看，对库房堆积如山亟待整理和数字化的纸质档案而言，政府档案行政管理部门以及各级档案学术研究协会已经供给了规范化的企业档案归档制度、数字化操作办法等。企业有档案资源，政府有制度办法，看似简单的事情，透露着难以解决的症结：谁来按照政府的办法整理、数字化整合和加工企业的档案资源，从而避免企业董事会不愿花费额外资金聘请专业团队完成此事，或者用该企业副总裁自己的话形容的那样“就算是花钱都不知道请谁来解决此事”的尴尬呢？所以，“领导不重视”式的职业认同，是现

① 罗军. 我国档案管理体制改革研究 [D]. 中国人民大学博士学位论文, 2008: 48.

② 王英玮. 知识经济时代档案部门的生存与发展策略 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 25.

行档案管理体制尚未很好建设和配置档案资源、尚未全面实现档案价值的阶段性问题，引入资源配置的理念和做法，就是为了打通档案与用户之间的通道，尤其是当领导也是用户的时候，档案资源价值的全面实现便大有可为。

1.1 选题背景

1.1.1 历史背景

1956年4月16日，国务院发布《关于加强国家档案工作的决定》，首次明确了我国档案管理体制的基本原则为“集中统一地管理国家档案，维护档案的完整与安全，便于国家各项工作的利用。全国档案工作，都应该由国家档案管理机关统一地、分层负责地进行指导和监督”，但是各专业系统分别管理档案的状况仍未从根本上得到改变，^①中国共产党各级组织、国家机关和军队系统的档案工作还是由中央办公厅秘书局、国家档案局和中央军委办公厅档案处分别负责管理。^②1959年1月7日，中共中央正式发布《关于统一管理党政档案工作的通知》，^③从此，“集中统一管理全国档案事业”的档案管理体制正式确立。

20世纪80年代初，在改革开放后国务院进行第一次大规模机构改革的背景下，档案管理体制进行了第二次改革。先后发布《中共中央、国务院批转国家档案局关于全国档案工作会议的报告》《科学技术档案工作条例》《机关档案工作条例》《批转关于调整我国档案工作领导体制的请示的通知》等文，一是重申了党政档案统一管理的原则，二是国家档案局由中共中央办公厅领导改为归口国务院领导，三是地方各级档案局改为地方各级人民政府直属局。1987年9月5日，第六届全国人大常委会第二十

① 罗军. 我国档案管理体制改革的改革研究 [D]. 中国人民大学博士学位论文, 2008: 23.

② 裴桐. 当代中国的档案事业 [M]. 北京: 中国社会科学出版, 1988: 44-45.

③ 通知规定, 党的档案和政府、军队、群众团体以及各企业、事业档案的档案都有不可分割的联系, 而且各机关的档案都必须以党的方针政策为纲才好整理, 因此, 把党的档案工作和政府的档案工作统一起来是完全必要的。在档案工作统一管理之后, 各级档案管理机构既是党的机构, 又是政府机构; 为加强党对档案工作的领导, 应规定各级档案管理机构在中央由中央办公厅直接领导, 在地方由各级党委秘书长直接领导。参见国家档案局办公室. 档案工作文件汇编 (第一集) [B]. 北京: 中国档案出版社, 1986: 3.



二次会议通过《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》),第一次以法律的形式将“统一领导、分级管理”的档案管理体制确立下来。

1993年党的十四届三中全会后,为适应健全与发展市场经济体制的需求,国务院开始了新中国成立以来规模最大的政府机构改革,1993年党中央、国务院批准颁发了《关于印发中央档案馆国家档案局职能设置、内设机构、人员编制方案的通知》,其核心在于职能的转变和机构的精简——实行局馆合一,即一个机构两种职能。

新中国成立以来三次档案管理体制改革的历程,其思路比较单一,进程相对缓慢。每次的改革无一例外地选择“统一领导、分级管理”作为指导思想,对档案信息资源配置影响深远,其实际运作的方式,主要是“采取部门形成的形式把调节各种档案资源的权力集中在中央政府所属各部,而地方政府的相应机构或部门则负责具体的管理与经营”。^①这意味着档案信息资源配置的改革几乎等同于档案管理体制的改革,且长期稳定在“始终坚持党政档案工作统一管理的基本原则”^②的阶段,即总是在政府配置框架内调整——档案信息资源产生于政府系统内部,服务于政府机构工作,也由政府相应部门调配。

《档案法》规定“我国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利用档案史料的中心”,但同时“局馆合一”的局面又把事业单位性质的档案馆和作为行政管理机关的档案局合二为一,且不谈其管理体制是否顺畅,财政负担是否沉重,法制建设是否规范,政府职能是否明确等问题,单就其档案信息资源建设、资源供给、服务保障等方面,容易造成“局部机构不合理,资源浪费严重”“社会化服务功能缺位”等问题。^③多年来,我国事业单位一直存在政事不分、事企不分、机制不活的情况,影响了公共资源及公益服务供给的总量、质量和效率,对此国家人力资源和社会保障部于2011年初制定了全国事业单位改革时间表,^④以“行政职能、生产经营和公益服务”作为分类

① 金太军.政府职能梳理与重构[M].广州:广东人民出版社,2002.7:69

② 冯惠玲,张辑哲.档案学概论[M].北京:中国人民大学出版社,2005:82.

③ 成思危.中国事业单位改革——模式选择与分类指导[M].北京:民主与建设出版社,2000.11:94.

④ 新华网、人民网、凤凰网、各大报社均给以重点报道。

指导原则，以社会公众的多样需求为细分导向，促进事业单位改革和发展社会公益事业。在此背景下，档案事业是否也需要由“档案信息资源的单一供给体制”向“档案信息资源的多元化配置方式”发生转变，“档案价值认知、审视、实现和升值的单一和僵化”的局限能否有所改变呢？

1.1.2 现实背景

历史背景关注的焦点集中于档案行政管理体制之于档案信息资源配置的意义和作用，多年来实施的单一供给体制，确实丰富了档案信息资源馆藏，建立了体系完整的全国档案馆网，规划了覆盖人民群众的国家档案信息资源体系、方便人民群众的档案利用体系以及安全保密的档案安全体系，功不可没。但是，近些年来在网络化、市场化和社会化的时代背景下，档案信息资源在宏观和微观配置实践中遇到的各种问题和困惑，却持续不断地向“单一供给体制”下的配置模式提出了一个又一个亟待解决的课题。档案信息资源的丰富不仅是量的丰富，还需真正涵盖除却政府部门之外的广泛涉及社会、民生、经济、文化领域的各种档案。档案馆网设置和利用体系的完善不仅是合理的规划，还需真正具备把自身拥有的各种档案信息资源有效、及时、准确地传递至各类用户的能力和意识。

具体来讲，既然是针对档案信息资源的“价值”和“配置”而展开的课题研究，笔者认为资源的丰富与利用效率的低下之间的矛盾表现最为突出。截至2011年，全国档案馆馆藏纸质档案达到2.401117亿卷（以件为保管单位的档案为0.95901221亿件），^①较2003年度全国档案事业基本情况统计年报显示的数据，年均增长为0.1亿卷左右（以件为保管单位的档案为0.05亿~0.1亿件），其中2003年度数据中包含了档案信息资源中的历史档案部分0.21亿卷，现行国家机构和政党的档案部分1.784亿卷，^②来源于其他部门（包括私人、私营企业等非国有单位）的仅占5%左右。可见，从所有权性质看，“国有”档案信息资源在国家档案信息资源体系中占据数量上的绝对主导地位。然而，以馆藏档案之和为基数计算开放

① 数据来源于2011年度各省、自治区、直辖市各级国家综合档案馆馆藏档案情况表。详见中国档案年鉴（2012）[M]，北京：中国文史出版社，2015.1：383-384。

② 数据来源于2003年度全国档案事业基本情况统计年报。



率,2011年度馆藏开放档案以案卷计约为0.555亿卷(以件为保管单位约为0.121亿件),以卷计——开放率约为23%,以件计——开放率约为12.6%。相较于陈永生教授2006年的统计情况^①来看,其“馆藏档案与99%以上的人不相关,档案利用与90%以上的馆藏档案不相关”的表述^②在十年后的今天,除去以卷计和以件计之间的数据差异外依然有效,开放率并未出现实质性变化或增长。其中,开放率的低下,说明“单一供给体制”形成了庞大的档案信息资源体系,并没有积极、有效、及时地呈现和传递给用户端(包括个人用户、社会团体、企事业单位用户等);利用率的低下,说明“单一供给体制”呈现给用户端的那一部分又不很符合其需求(不管用户是个人,还是单位;不管需求是原始凭证型,还是信息加工型;不管客户端是数据获取,还是咨询服务,都以单一的资源、固定的方式传递至用户,任凭需求千变万化,服务始终岿然不动)。

针对“资源”与“利用”脱节的现象,国家档案局先后于2008年和2010年提出了“三个体系”——档案资源体系、档案利用体系和档案安全体系——建设的主导思想,档案资源体系着力于“扩大资源总量、优化资源结构和空间布局”^③;档案利用体系着力于“拓宽服务范围、转变服务方式和改进服务手段”^④;并以“资源体系”为档案部门的当务之急和根本之策,处于源头,占据主导。笔者认为这种“资源引导利用”和“安全保障资源”的单向线性配置方式,在档案信息资源建设初期,有什么样的档案资源就有什么样的档案需求,以资源建设引领利用需求,于资源自身、于需求满足都是非常有益的。然而在资源拥有量达到一定水平、需求得到一定程度满足之后,两者的地位和关系发生了一些转变——不再是“资源产生、决定和引领需求”的单向线性模式,出现了多元化的“需求客观存在”以及

① 陈永生教授统计数据显示:在1994年至2003年的十年间平均开放率只有11.2%,利用档案的卷、件次数占当年馆藏档案总数的5.10%~5.13%,利用档案的人数只占当年总人口的1.165%~0.285%。详见陈永生.档案合理利用研究——从档案部门的角度[D].中国人民大学博士学位论文,2006:50~78.

② 陈永生.档案合理利用研究——从档案部门的角度[D].中国人民大学博士学位论文,2006:60~65.

③ 王国振.对“三个体系”内涵及相互关系的几点认识[J].档案学研究,2010.5:11~14.

④ 刘英.认真贯彻“三个体系”建设要求——扎实推进档案事业科学发展[J].档案学研究,2010.5:15~18.