

档案中介机构

理论与实践研究

DANGAN ZHONGJIE JIGOU
LILUN YU SHIJIAN
YANJIU

李国庆◎主编

中国档案出版社

档案中介机构

理论与实践研究

DIANJIAN ZHONGJIE JIGOU
LILUN YU SHIJIAN
YANJIU

李国庆 主 编
宗培岭 副主编

中国档案出版社

责任编辑:刘 琛

封面设计:海马书装

图书在版编目(CIP)数据

档案中介机构理论与实践研究/李国庆主编. —北京:
中国档案出版社, 2006. 12

ISBN 7-80166-776-X

I. 档… II. 李… III. 档案管理—中介组织—研究
IV. G271.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 106926 号

出版/中国档案出版社(北京市宣武区永安路 106 号 100050)

发行/中国档案出版社(010-83171090)

印刷/北京市振兴源印务有限公司

规格/850×1168 毫米 1/32 印张/4.375 字数/120 千字

版次/2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

印数/2000 册

定价/18.00 元

前 言

自 1992 年浙江省建德市、湖州市率先成立档案事务所以来,我国的档案中介机构经过了十余年的发展历程。十余年来,档案中介机构伴随着社会主义市场经济体制的不断完善而逐渐走向成熟和规范,为我国档案事业的发展注入了新的活力。但是,由于档案中介机构起步较晚,加上档案行业的特殊性,在执业标准、执业规则、专业人员素质、运作机制和管理体制等方面都有待完善和提高,亟需理论上的思考与探讨。

为了更好地推动档案中介机构的健康发展,2003 年 6 月,深圳市档案局和上海大学文学院档案学系联合对“档案中介机构理论与实践”这一课题进行研究,并于 2004 年 5 月正式在国家档案局立项。课题组历时两年,收集了近十年来有关档案中介机构的档案文献及有关中介机构的图书文献,先后实地调查了十余家档案中介机构。在广泛调查研究的基础上,对档案中介机构发展历程中的若干问题分专题进行研究,从理论上比较完整、清晰地阐述了档案中介机构的若干基本概念,从理论与实践的结合上研究了档案中介机构的现状、成因与模式,从发展趋势上提出了档案中介机构市场化、规范化的运作机制和发展对策。课题研究成果针对性、现实性强,内容充实且不乏独到的分析与创新的观点,具有重要的理论与实践价值,并于 2005 年 11 月正式通过了国家档案局

组织的专家评审。

本课题在研究过程中,得到了国家档案局、广东省档案局、浙江省档案局、福建省档案局、河北省档案局、重庆市档案局等的大力支持,上海市档案局副局长仓大放、河南省档案局巡视员胡绍华、浙江省档案局副局长丁越飞、深圳市档案局原局长舒国雄及监督指导处处长黄俊琳对课题的研究都提出了宝贵意见。可以说,本课题的研究成果凝聚了全国许多档案人士的智慧 and 心血,这也使得本课题的研究能够更全面、更准确地反映我国档案中介机构的发展情况,在此我们表示衷心的感谢。当然,由于我国的档案中介机构总体上还不太成熟,与其他行业的中介机构相比,存在着不小的差距,再加上受我们研究水平的限制,该课题的研究成果也只是初步的,尚有许多问题需要进一步研究,敬请各位读者批评指正。

毫无疑问,今后我国中介机构的发展将更加迅速,对社会经济发展的促进作用也将更加显现。2006年3月5日,温家宝总理在《政府工作报告》中特别指出,“要坚决把不该由政府管理的交给市场、企业、社会组织和中介机构。切实转变政府管理经济方式,加强社会管理和公共服务职能。”我国的档案中介服务业作为一个新兴事业,目前还处于起步阶段,今后要走的路还很长。希望本书的研究成果对我国档案中介服务业的发展能够提供一点理论参考和有益的启示。

编 者

2006年9月

说 明

《档案中介机构理论与实践研究》课题是由深圳市档案局和上海大学文学院档案学系联合承担的科研项目,于2003年6月双方签约开始研究,2004年5月在国家档案局正式立项,2005年11月通过了国家档案局组织的专家评审。本课题组由深圳市档案局副局长、研究馆员李国庆担任组长,上海大学文学院档案学系主任、教授宗培岭为副组长,课题组成员有:潘玉民(上海大学文学院档案学系副主任、教授)、陶学麟(原上海市档案咨询服务中心主任、现上海育林档案咨询服务有限公司总经理、研究馆员)、陆阳(上海大学文学院档案学系讲师)、吴海宁(深圳市档案局助理馆员)。

本课题研究的分工是:

李国庆负责提出课题研究总体框架、组织各阶段研讨会议、听取每一步调研情况并提出意见、对成果材料审定把关、修改定稿,负责成果出版工作。

宗培岭负责组织落实研究进度、汇总材料,撰写总报告初稿,执笔四个专题报告——档案中介机构的特征与产生背景、档案中介机构的类型与职能、档案中介机构运行机制研究、档案中介服务业的现状与对策。

潘玉民协助撰写总报告,执笔两个专题报告——档

案中中介机构的立法管理、档案中介机构规范化运作。

陶学麟：执笔《档案中介机构管理办法》、《档案中介机构章程》，及“上海育林档案咨询服务有限公司简介”。

陆阳执笔中外档案中介机构比较研究的专题报告及“上海信安达档案文件管理有限公司简介”。

吴海宁负责收集资料并整理归档，参与调研，协调筹办在深圳召开的研讨会，并指导撰写深圳“粤档文档资料评估鉴定事务所简介”。

本课题由“总报告”和七个专题报告、两个规范性文件、七个档案中介机构简介四部分组成。

七个专题报告是：1. 档案中介机构的特征与产生背景；2. 档案中介机构的类型和职能；3. 档案中介机构运行机制研究；4. 档案中介服务业的现状与发展对策；5. 档案中介机构的立法管理；6. 档案中介机构规范化运作；7. 欧美国商业性文件管理机构研究。

两个规范性文件是：《档案中介机构管理办法》、《档案中介机构章程》。

七个档案中介机构简介是：上海档案咨询服务中心简介、上海育林档案管理咨询服务有限公司简介、上海信安达档案文件管理有限公司简介、深圳市档案寄存中心简介、深圳市粤档文档信息评估鉴定事务所有限公司简介、深圳市深档数码技术有限公司简介、深圳市档案行业协会简介。这些“简介”除上述课题分工中明确的撰写者之外，其余都是由该中介机构供稿。

目 录

课题研究总报告

档案中介机构理论与实践研究课题总报告·····	(1)
-------------------------	-----

专题研究报告

专题研究报告一

档案中介机构的特征与产生背景·····	(13)
---------------------	------

专题研究报告二

档案中介机构的类型和职能·····	(25)
-------------------	------

专题研究报告三

档案中介机构运行机制研究·····	(36)
-------------------	------

专题研究报告四

档案中介服务业的现状与发展对策·····	(48)
----------------------	------

专题研究报告五

档案中介机构的立法管理·····	(67)
------------------	------

专题研究报告六

档案中介机构规范化运作·····	(74)
------------------	------

专题研究报告七

欧美国家商业性文件管理机构研究·····	(80)
----------------------	------

档案中介机构规范性文件

档案中介机构章程·····	(91)
---------------	------

档案中介机构管理办法·····	(95)
-----------------	------

档案中介机构简介

上海档案咨询服务中心·····	(103)
上海育林档案管理咨询服务有限公司·····	(107)
上海信安达档案文件管理有限公司·····	(112)
深圳市档案寄存中心·····	(116)
深圳市粤档文档信息评估鉴定事务有限公司·····	(121)
深档数码技术有限公司·····	(125)
深圳市档案行业协会·····	(129)
主要参考文献·····	(132)

课题研究总报告

档案中介机构理论与实践研究课题总报告

由深圳市档案局与上海大学文学院档案学系联合进行的课题《档案中介机构理论与实践研究》，历经两年的调查与研究现已结题，现将该课题的立项背景与目的、研究过程与方法、主要研究成果和有待深化研究的问题四个方面报告如下：

一、课题立项背景与目的

（一）立项背景

该课题的立项实际上是在我国政治、经济改革大背景下产生的，是沪深两地档案事业深化改革需要的产物，也是局校双方认真思考的结果。

1. 档案中介机构在国家政治、经济体制改革的形势下应运而生。

我国自 20 世纪 80 年代初拉开了国家经济体制改革的序幕，1993 年 11 月党的十四届三中全会发表了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，又进一步深化了国家经济、政治体制的改革。随着经济体制改革的深化，要求大力推进行政管理体制的改革，进一步转换政府职能，建立一个廉洁高效、运转协调、行为规范的政府，把政府的行政职能真正转到经济调节、社会管理、市场监督、公共服务上。长期以来在“全能型政府”模式的影响下档案行政管理部门亦存在“全能型”的弊病，在对档案事业的管理中，不同程度地存在着越位、错位、缺位等现象。为适应建

立市场经济体制的需要,档案行政管理部门也必须转变职能、规范服务,力求做到:一不越位,不要把那些自身不该管、管不了、实际上也管不好的档案事务揽在手里,例如社会各单位对档案的具体业务管理;二不缺位,该由自身管的事情一定要管住、管好,例如对国家和社会有保存价值档案的监管和行政执法。三不错位,档案行政管理部门不能集“发号员”、“裁判员”、“运动员”于一身,其主要职能是向社会提供公正、公开、透明的服务。这就要求档案行政管理部门改变以行政干预为主的管理模式,切实把行政管理职能转向宏观管理、政策导向、标准规范上,把微观的管理职能从传统管理职能中分离出来。而这一部分被分离的职能必须有一个社会机构来承担,这正是档案中介机构得以发挥作用的用武之地,为其产生和发展提供了现实空间。

伴随国家经济、政治体制改革,我国社会进入了一个大变革、大发展时期,社会的变革与发展需要档案中介机构。其表现:一是社会基本建设投资规模越来越大,建设单位需要中介机构提供工程档案整理服务;二是在机构改革与企业产权流动中,有大量档案要进行整理,需要中介机构提供档案代存、代理服务、建档服务、咨询服务。大量的社会需求正是档案中介机构产生和发展的社会基础。

历史上任何事物的出现都不是偶然的,都有其深刻的社会背景。档案中介机构的出现同样如此。1992年以来,先后在浙江省、上海、深圳出现的各种档案中介机构,正是我国经济、政治体制改革的产物。

2. 档案中介机构十年来有所发展但不尽如人意。

从理论上讲,档案中介机构作为一个新生事物,应该在改革中得到快速发展,但实际情况则不然。课题组对其十多年来的发展情况的总体评价为:初显成效,发展缓慢。从成效上看,十年来档案中介机构首先在上海、浙江、广东等沿海省市得到了初步的发

展。其表现一是形成了国有、民营、外资型多种类型的档案中介机构,并经受住了市场经济的考验;二是在服务中体现了自身的价值,并找到了一条自我发展的新路——开始注重信誉是档案中介机构立身的基础;市场是档案中介机构生存的空间;规范化管理是档案中介机构持续发展的保障;领头人的素质是决定档案中介机构成败的关键。据此档案中介机构对自身的运作进行了一些调整和改进,但在其发展上还存在一系列问题:(1)规模效应小。主要表现为业务范围小,服务技术含量不高;社会影响小,知名度不高。(2)发展不平衡。一是地区发展不平衡,目前只是在东南部沿海地区及大城市发展较快;二是服务领域不平衡,多是提供档案整理服务。(3)档案中介机构法人化程度低。(4)多数档案中介机构尤其是国有型档案中介机构没有真正实现中介性,大多与档案行政管理部门保持较密切的经济、行政、业务联系。

在课题研究中发现,档案中介机构现状是由多种因素造成的。首先是观念问题,无论是档案中介机构,还是档案行政管理部门,观念转变都不到位。其次是发展不规范,在已形成多种所有制档案中介机构的地区,尚未形成公正的市场竞争环境;在单一国有档案中介机构的地区,档案中介服务的市场化程度不高。第三,在档案中介机构发展中,尚有一系列理论与实践问题没有从理论上阐述清楚,在发展档案中介机构中还有不少认识上的误区。

3. 沪深两地档案事业改革需要大力发展档案中介事业。

上海与深圳是我国市场经济最为发达的地区,档案事业改革处于全国前列。上海市档案局正在把外滩新馆建成公共档案馆,深圳市档案局正在实施档案馆社会化战略,其间有大量工作要做。此外,档案行政管理部门还面临繁重的法制建设、公共服务、档案信息化管理、档案资源建设与开发利用的规划、指导等繁重的任务。档案事业的深化改革要求档案行政管理部门进一步转变职能,从繁杂的事务性管理中解脱出来,集中精力抓好宏观调控与公

共服务,为此大力发展档案中介事业无疑是正确的选择。放在这一改革背景下,我们就不难理解为什么深圳会在1998年8月9日在我国率先成立了档案寄存中心,其后又出现了档案信息评估鉴定事务所、档案行业协会;为什么上海会出现国营、民营、外资型多类型的档案中介机构。总结沪深两地档案中介机构发展经验不仅为自身所需要,亦可以为全国提供有益的启示。

4. 探索异地局校结合,联合攻关的新路。

在我国深化经济、政治体制改革中,诞生在沪深两地的档案中介机构具有一定共性,但亦有差异。它们虽然都属档案中介机构的范围,但在发展程度、所有制形态、市场环境等方面均有所不同。为了能更全面地研究档案中介机构,试图突破传统独自研究的框框,利用优势互补,集中两地的力量联合攻关。在这一背景下我们联合成立了《档案中介机构理论与实践研究》课题组。

(二)研究目的

1. 对档案中介机构进行科学的定位,从理论上弄清档案中介机构的定义、特征、职责、功能、类型等基本概念。在档案中介机构十年来的发展中,不少研究者对上述有关问题进行了研究,但这种研究尚不够系统,理论定位也不够准确,我们希望在现有研究基础上能有所突破,为进一步发展档案中介机构提供理论依据。

2. 探讨档案中介机构发展的现状与成因,寻求档案中介机构规范化运作的机制与对策。档案中介机构经十年来的发展有成绩,但也有不足。为更好地推动档案中介机构的健康发展,我们认为有必要在弄清其发展现状的基础上,探讨阻碍其发展的深层原因,并为其今后进一步规范化运作和发展提供对策。

3. 为正确定位档案行政管理部门与档案中介机构的关系提供参考。在档案中介机构十多年来的发展历程中,有许多经验教训值得总结,并需要上升到理论层面上予以认识。如果说在档案中介机构出现之初,人们对它的认识还比较理想化的话,那么在十年

实践后的今天,人们已有充分的实践做理论研究的素材。在研究中看到,推动档案中介机构发展的核心问题,是档案行政管理部门与档案中介机构关系的定位,希望该课题研究能为这一关系的正确定位提供参考。

二、课题研究过程与方法

(一)研究过程

该课题研究过程分为四个阶段:

1. 酝酿阶段(2003年5月~12月)

课题从提出合作意向,到最后立项前后约两个月,最后确定并于2003年6月双方正式签订合同。深圳市档案局资助3万元,随之成立了以李国庆为组长、宗培龄为副组长的课题小组,课题组成员共6人。2003年9月4日召开第一次课题组会议,确定课题结构、研究目标、成果形式、调研范围等;同年12月召开第二次课题组会议,讨论研究大纲、确定分工、工作进度,并决定2004年争取在国家档案局申请立项。自此,课题研究全面展开。

2. 调研阶段(2003年12月~2004年7月)

课题调研分三步走:2003年12月~2004年3月主要在上海调研,2004年6月在深圳调研,2004年7月对部分省市进行函调。第一步调研的目的是在调查上海档案中介机构的发展状况的基础上形成初步研究框架。2004年4月26日召开第三次课题组会议,通过审查调整成果结构,确定整个研究成果由一个总报告、七个专题研究报告、七个档案中介机构简介、两个规范性文件等组成。第二步调研目的是向深圳市档案局报告课题研究进展情况,与深圳已运行的四个档案中介机构相关人员进行座谈,深化调查,并趁此机会召开了课题组第四次会议,进一步统一认识,研究下一步努力的目标。第三步调研目的是扩大调研范围,对部分外省市的档案中介机构进行调研。

3. 成果整理阶段(2004 年 8 月~2005 年 2 月)

在调查研究的基础上自 2004 年 8 月进入成果汇总整理阶段,形成初稿。

4. 成果定型阶段(2005 年 3 月~5 月)

将初稿分送各成员征求意见,经组长审查修改定稿,形成提供专家评审的研究成果。

(二)研究方法

1. 实例调查与理论研究相结合。

课题研究是在调查基础上进行的,其中包括实地调查、文献调查、函询调查。课题组首先收集了近十年来有关档案中介机构的档案文献及有关中介机构的图书文献,先后实地调查了上海信安达档案文件管理有限公司、上海三哲档案咨询服务有限责任公司、上海档案咨询服务中心、深圳市档案寄存中心、深圳市档案整理服务工作队、深圳粤档文档信息评估鉴定事务所有限公司、浙江省档案局等单位,并向浙江、福建、河北、重庆等省市档案局发函调查。在广泛调查研究的基础上,课题组决定对档案中介机构发展历程中的若干问题分专题进行理论研究。

2. 自身研究与比较研究相结合。

为了能全面、准确地认识档案中介机构,在加强档案中介机构自身研究的基础上,课题组在研究档案中介机构的定义、特征时与社会其它中介机构进行了比较,在研究档案中介机构的运行机制和规范化管理时与企业进行了比较,在研究国内档案中介机构中与国外类似机构进行了比较,在研究沪深两地档案中介机构时与外省市进行了比较。通过比较开拓了研究视野,提高了研究的深度。

3. 现实研究与趋势研究相结合。

我国的档案中介机构虽然历经十年来的发展,但还只是处于发展的初期。在研究中我们要求全面地、辩证地、发展地看问题,

不因其当前的弱小、非完全法人化、发展缓慢而否定它,也不因承认现实而使现状合法化。而是从发展趋势上,理性地对档案中介机构的若干概念、发展趋势与规范化管理进行了理论分析并提出了相应对策。

三、主要研究成果

(一)从理论上比较完整、清晰地阐述了档案中介机构的若干基本概念

课题组首先对有关档案中介机构的定义、特征、类型、职能、功能等若干基本概念进行了定位,以社会中介组织为属概念,把档案中介机构定义为“档案中介机构是介于档案行政管理部门与社会基层档案工作之间提供档案业务服务的社会中介组织”。在社会中介组织相比较中定义档案中介机构的特征是“中介性”、“服务性”、“自律性”;在其与周边关系上,定位它与档案行政管理部门是业务监督关系,与社会是市场供需关系和互惠关系,与市场监管部门是依法经营、行政监督关系,并在此基础上明确了档案中介机构的法律主体地位与应有的权利和义务。课题组根据档案中介机构的现状与发展趋势用不同分类标准对档案中介机构的类型进行了划分,按产生途径划分为体制内中介机构与体制外中介机构,按职能划分为组织协调型、综合业务型、业务操作型、技术操作型,按所有制性质划分为国有型、民营型、外资型。

其次,课题组对档案中介机构的职能与功能也进行了定位,根据社会需求把档案中介机构的职能范围定为档案行政管理部门宏观管理职能之外的且有社会档案业务服务需求的领域,具体职能有档案咨询服务、档案整理服务、档案寄存服务、档案代理服务、档案培训服务、档案鉴定服务、档案成果推广服务等。通过上述服务,档案中介机构的功能可以表述为沟通功能、改革功能、效益功能。

(二)从理论与实践的结合上研究了档案中介机构的现状、成因与模式

在广泛调查研究的基础上,主要以沪深两地为例,基本摸清了档案中介机构的发展现状。档案中介机构自1993年在浙江省率先成立以来,首先在沿海省份得到了初步发展。从成绩方面看一是形成了多类型档案中介机构并存的局面,例如上海有国有型、民营型、外资型,深圳有组织协调型、业务操作型、技术操作型。二是中介服务效果明显,例如深圳档案寄存中心至2004年12月已寄存106家单位近20万卷档案;为深圳证券交易所提供600m²库房寄存档案,为美国友邦保险公司深圳分公司提供了550m²库房寄存档案。上海档案咨询服务中心成立10年来共承接161项咨询服务项目。三是在市场经济体制下,档案中介机构初步找到了自我发展的新路,档案中介机构的共识为:注重信誉、开拓市场、规范化管理、人员素质四者是决定档案中介机构的成败的主要因素。当前档案中介机构存在的主要问题有:一是业务范围小、技术含量不高,中介服务体系不健全。一般都是从事档案整理业务与档案寄存服务,服务手段主要是提供劳务与库房,还有许多服务领域尚未展开,其服务技术含量普遍不高,致使社会影响较小。二是档案中介机构尚不完全名副其实,相当一部分体制内档案中介机构尚未与档案行政管理完全脱钩。这些机构也不愿割断与档案行政管理机关的联系,名曰档案中介机构但尚未完全中介化,实际上是行政管理机关的附属,由此带来了市场不规范、竞争不公开不公平的问题,致使体制外档案中介机构发展艰难。三是档案中介机构规模小、发展不平衡,除沪、深等少数地区有一定规模效应外,我国大部分地区档案中介机构发展基本上处于停滞或缓慢发展状态,离做大做强还有很长一段路要走。

档案中介机构之所以形成目前的状况,课题组认为原因是多方面的。首先从大环境看,我国正处于市场经济的初期,市场不规