

国家社会科学基金资助研究项目



档案事业的改革与发展

谭琤培 著
周 毅

12
1313

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

内 容 简 介

本书是一本论述走向新世纪的中国档案事业发展战略的专著。全书分为两部分，第一部分是有关档案事业发展战略的理论研究，包括档案事业的发展观、档案事业发展战略的研究内容、方法，以及档案事业发展的政策研究，档案事业及其可持续发展的研究等等。第二部分是有关档案事业发展战略的研究，包括档案馆网络的建设，市场经济体制与企业档案工作的发展，档案工作者队伍的建设，高等档案教育的发展战略，档案工作现代化趋势等等。

本书注重理论与实际的结合，可供档案行政管理部门决策参考，也可供广大档案工作者阅读参考。

档案事业的改革与发展

谭铮培 周 毅 著

出 版 人 宋绍南

责任编辑 刘洪太

封面设计 范 峻

*

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段111号 邮政编码：610031)

四川五洲彩印厂印刷

*

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：10.0625

字数：254千字 印数：1~1025册

1999年4月第1版 1999年4月第1次印刷

ISBN 7-81057-305-5/G·101

定价：16.00元

目 录



理论研究篇

对档案事业发展战略的研究	(1)
档案事业发展战略研究的理论基础	(12)
我国档案事业的发展规律	(29)
我国档案事业发展的基本原则	(38)
档案政策研究	(45)
经济的可持续发展与档案信息资源	(59)
档案事业的可持续发展	(69)

战略研究篇

档案馆网络的发展战略	(80)
档案馆的社会化策略	(91)
建立商业化档案中介机构的理论与实践	(102)

现代企业制度下的企业档案工作管理体制	
——企业档案工作发展研究之一	(113)
质量体系中的企业档案工作	
——企业档案工作发展研究之二	(128)
现代企业制度下的企业档案信息管理系统	
——企业档案工作发展研究之三	(139)
开发区的档案工作	
——企业档案工作发展研究之四	(157)
跨世纪档案的管理创新战略	(175)
关于我国档案队伍建设的战略思考	(201)
我国高等档案教育深化改革的基本思路	(212)
信息社会化与档案信息秘密的安全策略	(226)
对新世纪档案服务的思考	(235)
市场经济体制下档案事业管理方法体系研究	(256)
档案工作的现代化进程	(280)
社会发展与档案事业管理的改革	(303)

后记

理论研究篇

对档案事业 发展战略 的 研究

要使档案事业持续发展，以适应社会发展的需要，就必须根据现状，对我国档案事业的发展作出近期和长远的总体规划，制定出适合中国国情的档案事业发展战略，使之成为我国档案事业发展的蓝图。然而，研究和制订档案事业发展战略，是对档案事业的大政方针、发展方向进行科学预测与决策的过程，因此，加强对档案事业发展战略研究的研究，使档案事业发展战略预测与决策更为科学化，是档案事业发展的需要，也是对档案事业实行宏观管理的需要。本文仅就制

定我国档案事业发展战略的有关理论、指导思想及基本策略，谈一些肤浅的看法。

一、发展战略研究的基本理论

在探讨发展战略时，首先需要明确的一个问题是：什么是档案事业的发展，衡量档案事业发展的标尺是什么？

档案馆（室）是组织和传递档案这种知识信息载体的交流机构，档案工作是隶属于社会信息活动范畴的信息服务工作，档案事业是一项开发利用档案信息资源为社会各项工作服务的社会事业。确认档案工作的信息服务性质，有助于我们区别档案事业发展和社会其它事业发展之间存在着不同的社会要求。信息活动在社会总体活动中担负着中介作用，即交流和沟通的作用。具体地说，作为中介性质的档案事业，它的社会价值并不在于生产了多少精神产品，而是如何有效地开发利用这些现有的精神产品，属于精神产品的流通领域。因而，档案事业对社会发展的作用往往是间接的，即通过档案事业来促进经济、科学、文化以及其它社会事业的发展，从而推动社会的发展。这种中介性或间接性的特点使得档案事业的发展应当始终建立在与社会各项事业相协调、相适应的基础上，始终处在不断满足社会对档案信息交流和利用的需求过程中。因此，档案事业发展与否的主要依据应当体现在和社会协调有序的程度上和满足社会需求的能力上。正因为如此，衡量档案事业发展的基本尺度应当建立在档案事业的外部作用上，而不是仅仅反映在档案事业的自身状态上。也就是说，衡量档案事业是否发展，不能单看档案馆（室）的数量有多少，馆藏档案的数量有多少，档案队伍的人数有多少，还应当看档案开发利用的程度，看档案事业的整体社会效益。毋庸置疑，档案馆

(室)的数量、档案馆(室)的馆藏量,这些都是档案事业发挥外向功能的基础,在某种意义上体现了事业的发展水平。但是,数量的增加并不等同于档案事业外部作用的增强,这里还有一个提高档案馆的社会化程度和扩大档案的社会利用率的问题。这种提高和扩大本身就是一种发展,而且是一种更有意义的发展。因为,档案事业自身状态和发展并不直接作用于社会发展,只有当这种发展和一定的社会需要相联系,并提高了社会对档案信息需求的满足程度,这种发展的社会价值才能体现出来。因此,数量的发展只是一种为了实现目标而采取的手段,而且不是唯一的手段。它不是档案事业发展的目的,更不是衡量档案事业发展水平的唯一依据。在研究档案事业发展战略问题时,明确档案事业发展的科学含义,可以避免那种缺乏整体观念、脱离社会需要的盲目的、封闭的发展。

需要明确的第二个问题是:发展战略包括哪些基本内容?

所谓发展战略是指政党、国家、团体或单位规定的一定历史时期的重大的、带全局性或决定全局的谋划。它具有宏观性、全局性、长期性、客观性和复杂性等特点。发展战略包括战略目标、战略重点、战略方针、战略步骤和战略措施等五个方面。

战略目标是指一个较长时期的发展方向和所要达到的主要目标。常用一些有代表意义的指标或高度概括的语言来描述,并能提出衡量的尺度。战略对象有大小之分,因此,战略目标有复杂与简单之分。复杂的战略目标不仅有总目标,而且有目标体系。总目标是对目标体系的总结,各个层次的目标是实现总目标的保证。战略目标在发展战略中处于核心地位,是国家档案事业宏观管理目标的最重要的组成部分。战略目标确定得是否得当,对整个档案事业的发展有着全面、深远的影响。

战略重点是指为了实现战略目标所要突出的主要薄弱环节或起决定性作用的因素。对战略来说,选择战略重点具有十分重要的意义,选择得当,对实现战略目标将起重要的推动作用。

战略方针通常是指导战略的政策性原则和思想。对国家来说,战略方针就是基本国策,对档案事业来说,战略方针就是国家的基本方针和政策在档案事业发展战略中的具体体现。

战略步骤是指为实现战略目标所采取的步骤。对于较长的发展战略,其步骤和阶段性更加明显。

战略措施是指为实现战略目标而准备采取的各种手段、途径和办法。它是制定发展战略的终点,也是完成战略任务的起点,是进行战略部署的依据。

需要明确的第三个问题是:发展战略决策的基本途径是什么?

档案事业发展战略决策的基本途径是根据参照原理,建立相应的参照系统,以提高发展战略决策的科学化和民主化水平。所谓的参照原理是一种包括参考、借鉴、对照、类比在内的思维方法。相应的参照系统主要有以下几种:

(一) 环境参照系统

环境参照系统是指由档案事业所处的内部和外部环境所组成的参照系统。内部环境的要素主要包括:档案工作机构、人员、管理体制、馆藏量、档案科研、档案教育、档案宣传出版、档案界的合作与交流等内情。外部环境的要素主要包括:国家的政策、政治经济科技体制以及科学、文化发展水平和社会档案意识、社会法制意识等外情。建立包括档案事业发展的内情和外情两方面内容的环境参照系统,有利于我们掌握和分析档案事业发展战略决策的内、外部环境及其发展变化,找到利用有利条件和克服不利因素的对策,使战略决策建立在科学的而不是脱离实际的基础之

上。

（二）实践参照系统

实践参照系统是指档案事业组织与管理实践所提供的成功经验和失败教训组成的参照系统。“前事不忘，后事之师”，解放后40余年档案事业管理实践过程中若干重大问题决策积累的经验需要总结，教训更需要反思，从而为调整正在实施中的发展战略和为今后的发展战略决策服务。

（三）目标参照系统

目标参照系统是指一种与档案事业发展目标相关或相应的目标相互参照系统。档案事业发展战略决策的一个发展趋势是，从单目标决策向多目标决策过渡。所谓单目标决策，就是在决策过程中局限于一个目标，而置其它目标于不顾，甚至以削弱、牺牲其它目标为代价的决策；所谓多目标决策，就是在确定目标时注意兼顾、协调、平衡其它目标的发展。目标参照系统的建立，不仅标志着我们对档案事业复杂性有了更深的认识，而且能防止实现既定目标时所带来的不良影响，以达到对档案事业内部各方面工作协调发展的目的。

（四）主体参照系统

决策主体参照系统是指以档案事业发展战略决策任务的承担者为对象的参照系统。它的结构、素质、状况，直接影响决策的科学性与准确性。当代中国档案事业结构复杂、层次众多、涉及面广、与环境系统关联密切，因此，需形成一个“高层次、精班子、大网络”的决策主体系统，并可细分为智囊系统、操作系统、支持系统三个不同功能的子参照系统。建立这个系统的目的，在于充分考虑决策主体的构成要素的优化、高效与合理，从而提高

决策的科学性与民主化水平。

（五）理论和技术方法参照系统

理论和技术方法参照系统是指建立与发展战略决策密切相关的各个层次的理论和技术方法的参照系统，其主体是软科学。软科学是一组以系统科学为基础的、具有高度综合性、交叉性的新兴学科群。它将许多新兴学科的理论和技术方法有机结合并进行综合研究，为宏观发展战略决策和制定国家政策的科学化、民主化提供智力支持的经验、程序及技巧。该参照系统包括理论和技术方法两方面的内容，理论方面主要有：辩证唯物主义、历史唯物主义、系统论、控制论、信息论、协同论、耗散结构理论、突变论、决策科学、管理科学、政策科学等。技术方法方面主要有：咨询技术、预测技术、系统分析、可行性分析、统计分析、计算机技术等。

二、制定发展战略的指导思想

制定档案事业发展战略的指导思想应该是：坚持一个原则，坚持两个面向，坚持三个适应。

一个原则就是统一领导、分级管理的原则。《档案法》规定，档案事业实行统一领导、分级管理的原则，这一原则既是我国档案事业多年来成功经验的总结，又是社会主义原则在我国档案事业建设中的具体体现。所谓统一领导是指国家档案行政管理机关在党中央和国务院的领导下，主管全国档案事业。所谓分级管理，是指全国档案事业由各级档案行政管理机关分层负责实施管理。在统一领导、分级管理的原则指导下，我国档案事业实行了统一领导、分级管理的管理体制，明确了各级人民政府对档案事业的领导职责，进一步理顺了档案工作的领导关系，这对我国档案事

业的发展具有重要的作用。当然，这种管理体制并非是一成不变的。为适应改革开放的深入和国家政治经济形势的变化，档案事业管理体制的改革势在必行，但这决不是对管理原则的否定。因为，当今社会的一切改革都是社会主义制度的完善，是在坚持社会主义原则基础上的改革。作为社会主义原则在档案事业建设中的具体体现，国家档案事业实行统一领导、分级管理的管理原则决不能放弃。

两个面向就是要面向社会、面向未来，这是档案事业的发展方向。面向社会，就是说档案事业的发展要以社会需求为出发点，以与社会协调发展为目的。档案事业是随着社会需求的发展而发展的，没有社会的需求，也就失去了档案事业存在的价值，离开了社会需求的发展，也就失去了档案事业发展的必要。因此，确定档案事业发展战略目标时必须研究社会需求的现状及发展趋势。长期以来，档案事业的发展为经费问题所困扰。人们常说，有多少钱，办多少事。这似乎是无可指责的，天经地义的。然而正是这种传统的观念在一定程度上束缚了档案事业的发展，有时甚至是十分严重的。目前，档案事业和外部社会环境之间还没有真正形成良性的循环系统。最关键的原因是档案馆（室）的工作状态不能令人满意，即社会需求与国家财力允许范围内的档案馆（室）自身发展能力之间的矛盾。是以社会需求来规划我们的事业，还是以财力来框定我们的事业，这是确定一个积极的或消极的发展观的区别所在。面向未来，就是说档案事业要走现代化道路。只有走现代化的道路，才能提高档案工作的效率和质量，以适应社会发展的需要；才能促进档案信息资源的开发利用，更好地为各项事业服务；才能促进档案事业的发展，并在未来信息业的竞争中处于优势地位。现代化是一个滚动的概念，在不同的社会条件

下、不同的历史时期中会有不同的现代化标准。从我国的国情出发,根据档案事业的基本特点,我国档案事业现代化的基本标志应该是:技术装备的现代化、馆网布局和馆藏结构的合理化、档案服务的社会化和组织管理的科学化。

三个适应是适应改革开放、适应社会发展和适应档案事业发展规律。党的十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。我国经济体制的这一历史性变革是一场深刻的社会变革,给我国的经济发展和进步带来不可估量的影响,毫无例外地也影响着档案事业的发展。我们要因势利导,取长补短,建立起与市场经济体制相适应的档案事业运行机制,使一个充满生机和活力的档案事业出现在改革开放中的中国。档案事业是一个开放性的社会事业,它与整个社会的发展紧密联系在一起,成为整个社会机体的重要组成部分。也就是说,档案事业与社会之间存在着相互依存、相互促进的统一性。我们必须把档案事业与社会作为一个整体来看待,同步规划、同步发展、相互促进、相互协调。《档案法》要求把档案事业的发展计划纳入各地政府的经济与社会发展计划之中,这一规定是保证档案事业与社会协调发展的法律依据。档案事业的发展有其自身的规律,例如,档案事业是在一定的外部社会环境中活动的,如果脱离了外部社会环境,档案事业的发展就会失去基础和依托,变成无源之水、无根之木。事业要发展,就必须要有经费的支持,要有人才的补充,要有与其相应的物质设施,而这一切都不是档案事业本身所能解决的。它要依赖社会整体条件的发展。而且,档案事业的发展必须以社会需求为其内在的发展动力,这种需求的状况和发展变化是制定档案事业发展战略的基本依据。因此,任何超越社会整体发展状况而设想档案事业的发展规划,都是不现实的。由此可见,

档案事业的发展必须遵循自身的规律。

三、制定发展战略的基本策略

根据上述指导思想，在制定档案事业发展战略时必须注意以下基本策略问题：

（一）树立外向型的战略思想，走重视内涵发展的道路

从建国以来我国档案事业发展的实践来看，占主导地位的是一种内向型的思想模式。它的战略视向始终局限于档案事业的内部，强调的是档案事业内部规模的发展，并以此作为发展战略的目标。它的具体表现是：把档案事业的发展单纯理解为档案馆（室）数量的增多、馆藏档案数量的增加、档案队伍的扩大等数量发展方面，并且作为判定发展水平的主要依据。在规划档案事业发展时，也往往以上述数量指标作为发展的目标加以追求。在这种内向型的战略思想指导下，导致了在档案事业的发展过程中存在着重外延轻内涵、重数量轻质量、重自身规模轻社会效益的倾向。其结果是割断了档案事业与社会的联系，最终必然导致档案事业的发展陷入盲目的、自我封闭的状态中。而外向型的战略思想模式，其战略视向是档案事业的外部功能，它强调的是档案事业社会功能的发展，把追求档案事业的社会效益作为发展战略目标。它的具体表现是：从社会需求的角度来把握档案事业发展的规模及其方向，并且着力于提高档案工作的效率和扩大档案信息资源的开发利用，以此来发挥档案事业的社会作用。这种外向型的战略思想，是立足于从档案事业与社会的联系中来探索档案事业的发展战略的，因而是开放型的，同时又是使档案事业与外

部社会环境之间形成良性循环关系的必由之路和基本前提。

总之，在档案事业发展的策略选择上，应该走重视内涵发展的道理。具体来讲，就是在现有规模的基础上，依靠政策和法规，改革体制，改善管理，提高效率和质量，扩大功能，面向主战场，服务于全社会，加强档案事业的整体功能和档案事业社会效益的发挥。

（二）要重视档案事业的软件建设

档案事业建设可分为硬件和软件两个方面。所谓硬件建设主要是指馆藏建设、馆网建设、馆舍建设、设备装置和队伍建设等。所谓软件建设主要包括四个方面的内容：一是法规体系的健全；二是管理体制的完善；三是管理水平的提高；四是服务方式的改进。就目前的国力和国情来看，在短时期内要想使我国档案事业的硬件有一个较大的发展是不现实的。相对说来，软件建设不需要花多少钱，而且，现在档案事业面临的主要问题不是规模和数量，而是现有的硬件没有发挥应有的作用，而造成硬件的功能没能充分发挥的原因正是软件建设的滞后。忽视了软件的建设而使已有的硬件不能产生效益，这种浪费是十分可惜的。因此，重视软件建设应成为我国档案事业发展的基本策略之一。

（三）要实行多种模式的梯度发展原则

档案事业的发展需要一个协调的社会环境，而我国的地域辽阔，各地的社会环境差异很大，这种社会发展水平的不平衡造成了我国档案事业发展的不平衡。这一客观事实正是我国档案事业发展的一大特点。我们应根据这一现实情况，充分利用经济发达地区的良好社会环境，建立起以经济发达地区为中心的全国档案事业发展基地，并以此带动全国档案事业的发展。如果不正视这

种不平衡,在档案事业的发展过程中若只采取一个目标、一个口号、一个模式,则是不利于我国档案事业发展的。所以应该采取多模式的梯度发展原则。这就是说,在发展目标和发展模式上,应该根据各地区的实际情况,分层次、分阶段地采取各种不同的手段和措施,切忌“一刀切”。 □

(谭铮培执笔)

参考文献

- 1 储伯欣等.档案事业管理学.北京:中国商业出版社,1994,130~136
- 2 陈智为等.档案行政概论.北京:中国人民大学出版社,1996,147~155
- 3 王刚.发展我国档案事业必须正确认识和处理的几个问题.兰台世界,1996(2)
- 4 任遵圣.档案事业要与经济和社会协调发展.档案与建设,1995(11)
- 5 丁海斌.论跨世纪档案事业研究的几个基本问题.档案,1996(3)

档案事业 发展战略研究 的 理论基础

档案事业发展战略的研究，是我国档案界现在所面临的迫切任务，同时也是我国档案事业改革与发展中值得认真研究的一个崭新课题。尽管我国的档案事业在过去有过一些发展计划与发展规划，但都缺乏科学的理论作指导，而且也没有提到战略的高度来认识，这样既增大了档案事业工作的主观性、盲目性和随意性，又不利于档案事业发展的连续性和整体性。因此，加强对我国发展战略基础理论的研究，是科学制订档案事业发展规划的需要，也是保证我国档案事业健