

# 档案管理多元主体协同治理分析

林 军

山东特殊教育职业学院 山东济南 250022

**摘要:**当前,我国经济发展以及社会体质的不断改革,针对档案的管理也逐渐从一元主体向多元主体转变,针对档案管理的主体群体,也从政府逐渐延伸至企业、社会组织以及个人。在档案管理向多元化发展的过程中,协调不同主体之间的关系,巩固强大的力量,促进档案管理在我国的进一步发展,是一个值得多方关注的重点问题。本文分析了档案管理若干问题协同治理的困难,提出了促进我国档案管理发展的有效对策。

**关键词:** 档案管理;多元主体;协同治理;管理范式

## Analysis of the collaborative management of archives management

Lin Jun

Shandong Vocational College of Special Education, Shandong Jinan 250022

**Abstract:** At present, China's economic development and the continuous reform of social constitution, the management of archives is gradually changed from one subject to multiple subjects, for the main group of archives management, but also gradually extended from the government to enterprises, social organizations and individuals. In the process of diversified development of archives management, it is a key issue to coordinate the relationship between different subjects, consolidate the powerful force, and promote the further development of archives management in China. This paper analyzes the difficulties of collaborative management of archives management and puts forward effective countermeasures to promote the development of archives management in China.

**Keywords:** file management multi-subject collaborative governance management paradigm

### 前言:

我国的档案工作有着悠久的历史:从商代甲骨文和甲骨档案的发现到21世纪电子档案的传播,档案工作已经持续了2000多年。档案管理机构从古代西周皇室的“天府”演变为现代机关档案、各级各类档案、档案机构间组织等。档案工作是随着时代的发展和社会的进步而发展的。本文在考虑上述内部因素和外部环境的基础上,以协同治理为理论基础,追溯档案管理主题的历史变迁,论述了当前档案管理实践中存在的矛盾和问题,

分析了档案管理协同治理的必然性和几个学科的理论框架。本文在案例分析的基础上,总结了档案管理中几个领域协同治理的实际困难,并提出了相应的对策。希望本文能为在档案管理主题多元化的背景下探索档案管理范式提供有益的参考。

### 一、档案管理多元主体发展趋势

#### (一) 全国档案建设情况

根据国家档案局2019年9月的数据,截至2018年底,中国共有各级档案管理部门3044个。其中中央级1个,省(区、市)级29个,副省级15个,地(市、州、盟)级406个,省(区、旗、市)级2593个。全国各级各类档案4136件。其中国家综合档案3315件,国家专项档案211件,部门档案143件,企业档案158件,省部级档案309件。这些档案馆主要负责对档案进行分类、收集、存储和统计,以方便政府、企业和个人获取信息。

### 作者简介:

林军,1975.10,女,汉族,山东聊城,馆员,档案管理,山东特殊教育职业学院。

陈玉敏,山东省济南人,济南工程职业技术学院、山东省济南市经十东路6088号、邮编:250200。

## （二）私营控股企业

新华网2019年9月报道称，自20世纪70年代新中国成立以来，特别是改革开放后，中国的单位数量开始快速增长。1996年，中国有440.2万个法人实体。在过去21年中，公寓数量已增至2209万套，是1996年的五倍，随着产业结构进一步调整，不同行业单位的增长速度有所差异，现代服务业单位数量迅速增加，构成了显著增长。从1996年到2017年，信息传输和信息服务行业的实体数量增长最快，从20000家增加到71.9万家，增长了34.3倍。所有法人实体的份额都有所增加。2017年，公司数量达到1809.8万家，比1996年增加了5.9倍，占有法人实体的82.2%。从18号开始。中共全国代表大会推进了贸易体制改革，为经济朝着更好的方向发展。公司数量呈现出积聚性的增长，由2012年的828.7万家激增至2017年的1809.8万家，五年内增长118.4%，年均增长16.9%。从控股公司的角度来看，2017年有1624000家私营能源控股公司，占有所有公司的89.5%。可以看出，因公司数量较大，运营过程中使得归档的信息量增加，这都不在政府档案管理部门的工作范围内，所以公司应该自行管理。

## 二、档案管理多元主体存在的问题

### （一）资源分配不均衡

近年来，我国企业数量呈现出显著的上升趋势，企业的运营会产生大量的数据，因此，档案管理的需求量也明显增加。因国家在行政管理范围上受到一定的阻碍，不可能考虑全国大公司的档案管理。因此，在法律允许的范围内，公司在档案管理方面需要增加更多的人力、财力和物力。一些公司规模较小，将档案管理委托给中介机构或者是外包公司，以有效管理企业档案。然而，由于在这一过程中缺乏有效的监督和管理，很容易应对无忧档案管理带来的信息丢失风险。特别是在科学技术高度发达的时代，信息、科学和技术不断发展，档案管理正朝着计算机科学的方向发展。其目的是为了更好的防止在档案信息管理工作当中出现信息泄露以及被盗的风险。

### （二）档案管理机制不完善

档案管理实施的最终目标是为政府以及社会人士进行查看。在我国档案管理工作当中，政府是主要的管理部门。收集以及整理的的数据信息绝大部分是和政府工作相关的，也是为了更好的为政府机构以及相关审批单位的查阅。随着社会的发展，政府有关部门也逐渐意识到实施信息公开化的重要性。为满足人民群众对公共档案

信息的需求，政府针对人民群众的多角度需求问题实施有针对性的分析和审查，对档案管理机制实施有效的完善，同时，搭建资源共享平台。因档案管理涉工作的开展涉及到政府诸多部门，且所涉及的领域之间存在较大的差异性，同时，各部门之间在有效沟通方面存在问题，导致档案管理工作机制上出现诸多的问题，使得完整性信息的获取上增加了一定的难度。

### （三）公民、企业、社会组织的主体地位不明确

《档案法》第二章将档案设施分为三类：档案部门、各级机关、组织、公司、事业单位和其他组织的档案设施。显然，专业和行业行政部门、公民和社会组织不属于三类档案管理。长期以来，在我国档案管理实践中，档案管理部门负责国家档案工作，专业行业系统的档案工作负责专业行业管理。然而，《档案法》对职业和行业管理的主体地位没有明确规定。公民和社会组织是档案管理的社会力量，但他们的主体性并没有在法律上得到体现。与公民有关的法律规定主要用于保护公民的使用权，规范公民的使用行为，而社会组织很少。非政府企业和中间档案等市场实体属于“机构、组织、企事业单位和其他组织的档案设施”。《档案法》仅规定了“负责本单位档案管理和下属机构档案工作监督管理”的档案机构的职责。

### （四）民主参与和监督管理的通道不顺畅

档案管理是一项系统工程，从纵向过程分为前端、中间和后端。档案的收集、整理、储存、鉴定、统计、提供和使用是档案管理最重要的方面，是整个过程的核心。制定档案管理制度、政策、标准和规范是前端的一部分，监督和监测档案法律法规的执行是后端的一部分。当前端、中端和后端相互连接并顺利工作时，文件管理系统项目就可以顺利进行。然而，现行《档案法》主要规定了档案的收集、整理和存储等中间内容，不允许和限制管理主体参与前端和后端管理，也不赋予社会主体、市场主体和公民以下权利和义务：参与制定和实施档案法律和指南。

## 三、档案管理多元主体的协同治理有效对策

### （一）完善法律法规清除制度障碍

随着社会的发展变化，档案法律制度也在不断修订和完善。在《档案法》修订草案（报批稿）中，上述对档案管理若干问题协同管理的不利因素发生了一定程度的变化。专业归档的，应当规范归档部门与行业、专业主管部门的关系。第十四条设立档案咨询委员会的规定，允许非政府组织参与制定档案管理的方针和标准。第

第二十三条《工程项目、科学研究项目和重大活动档案管理规定》将为项目支持的多个档案管理课题的协同管理提供法律依据。第四十条《经营者档案外包规定》首次以立法形式明确了市场参与者参与档案管理的地位。第五十九条《归档规定》明确了归档部门的协调、监督和指导职能,鼓励信息产业部门和科学研究机构参与归档及其系统的研究开发,共同推进国家档案事业和现代化建设。补充或修改这项立法将为档案管理的若干问题的协同管理提供更大的法律保障。

#### (二) 抓住实践契机,探索可行路径

档案管理多个主题的协同治理是一个复杂的社会问题,其复杂性首先体现在系统的多样性上。在我国目前的档案管理实践中,档案管理部门和综合档案是一个系统,专业行业管理部门和专项档案是一个系统,民营企业 and 营利性档案中介组织是一个系统,公民,企业和社会组织是一个系统,每个组合都是一种关系协作。具体来说,档案管理实践不仅涉及复杂的专业关系协调,还涉及项目协调和流程协调。人的存在主义档案工作是在小规模、扁平化的基础上,对档案管理的多个主体进行协同控制的一种尝试。它打破了档案管理系统之间相互控制的局面,为档案管理多个主体的局部耦合提供了现实可能性。为了在更广范围和更深层次上促进档案管理若干问题的协同治理,我们需要以档案实践为基础,探索实践中的经验教训。

### 四、档案管理多元主体协同治理的案例分析

#### (一) 民生档案工作实践案例

2013年,天津市在党委、政府的领导下,建立了民生档案工作机制,相关部门各负其责,档案部门监督,领导、协调并成立了由十个相关部门和天津市档案局组成的市级民生联席会议。在民生实践中,天津市档案局加强了民生前端管理,与天津市社会保险基金管理中心联合开展了社会保障档案、婚姻登记档案管理使用专项检查,天津市民政局等单位。天津市档案馆和区、区档案馆优先推进民生数字化管理,推进民生档案信息交流工程,建设直接为公众服务的民生数据库,促进同部门、同系统、同专业、同区域的民生信息资源整合。

2015年,四川省档案厅先后组织召开了全省新农村档案工作会议、工业园区档案工作会议、重大建设项目档案工作会议,“留守学生(儿童)档案工作会议”和“人类基金会图书馆服务研讨会”,分析、研究和安排人类基金会的工作。在民生档案工作实践中,四川省档案厅与其他民生主管部门进行沟通,建立了民生档案工作

制度;根据国家有关规定,结合本省实际情况,制定了若干档案管理办法,统一了民生管理标准;开展生存档案业务培训,规范和提高各地区生存档案管理水平;整合民生信息资源,推进数字民生档案资源共建共享平台建设,建立四川省档案信息目录共享数据库和档案信息互联网发布平台。

#### (二) 民生档案工作中的协同治理要素分析

从参建者的角度看,党委、政府、档案行政管理部门、民生部门、综合档案、企事业单位和公民共同参与现有档案工作,是档案管理多个主题协同管理的前提。从以上实例可以看出,机构层面的档案工作涉及档案行政管理部门与社会保障、民政等民生相关部门之间的沟通与合作。在民生资源整合方面,包括省、市、区三级综合档案馆之间的合作,以及综合档案馆与民生相关公司和机构之间的合作;在服务平台建设方面,涉及政府与软硬件供应商的合作与谈判。以“整合民生档案,服务人民使用”为目标,各管理主体分工协作,是主体关系协调在协同治理中的体现。

#### (三) 民生档案工作协同治理存在的问题

首先,不同管理主题的利益不一致。在人类档案生设计的管理和利用中,包括政府职能部门、档案、企业、公民等主体之间的利益协调,以及政府职能部门内部的利益协调。后者的利益不协调是难以持续有效地改善民生的主要原因。虽然都是国家职能部门,但档案部门和其他有关部门的任务分工和工作目标不同。第二,没有有效的协调机制。合作治理的实施不仅需要主体关系的合作,还取决于合作机制的有效运行。在民生档案工作中,各地原则上承担党委、政府的工作机制、各自负责的责任部门以及档案部门的监督、管理和协调。这种自上而下、片面的机制更符合政府统一管理模式的特点,不利于多主体之间的平等协商和多维互动。毕竟,权力和责任之间的界限是模糊的,社会力量的参与是不够的。在人民存亡档案工作实践中,政府仍然是权力中心,是调查论证、组织实施、协调监督的主力军。公民参与仅限于表演展示阶段,在很大程度上是出于展示政府表演的需要。在民生档案工作中,更难找到团结公民力量、代表公民利益的不同社会组织,这与社会组织力量薄弱、治理观念转变不彻底有关。

### 五、总结

多元主体的协同治理是对档案管理范式的新审视。旨在不断深化政府、档案管理部门、专业和行业管理部门、各级档案馆和各类档案馆、非政府企业、档案机构、

公民和社会组织之间的协商与对话,搭建协作平台,完善协作机制。实施协同增效的管理机制,针对档案管理中存在的诸多问题实施有效的解决办法,推动档案管理朝着更好的方向前进。当前,社会系统呈现出较为复杂的局面,实施档案协同管理将成为未来档案管理的新趋势,但在具体的档案管理过程中存在诸多的问题,因此,如何有效的将存在的问题进行解决,是现阶段亟待解决的问题,良好的档案管理将有助于推动我国档案管理工作的进一步发展。

#### 参考文献:

- [1]卢华丽.电子档案管理面临的困境及对策[J].职业技术,2019(3):137.
- [2]栾凌云.电子档案管理面临的困境及对策[J].现代营销:学苑版,2019(10):262.
- [3]朱纪华.协同治理:新时期我国公共管理范式的创新与路径[J].上海市经济管理干部学院学报,2020(1):5-10.
- [4]何水.协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析[J].西南大学学报(社会科学版),2018(03):102-106.
- [5]向俊杰.我国生态文明建设的协同治理体系研究[M].北京:中国社会科学出版社,2019:33,40.
- [6]陆世宏.协同治理与和谐社会的构建[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2019(06):109-113.
- [7]郑巧,肖文涛.协同治理:服务型政府的治道逻辑[J].中国行政管理,2018(07):48-53.
- [8]孙磊.协同治理:农村公共产品供给机制创新的可行路径[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2018(05):51-55.
- [9]俞可平.重构社会秩序 走向官民共治[J].国家行政学院学报,2021,(04):4-5.
- [10]朱纪华.协同治理:新时期我国公共管理范式的创新与路径[J].上海市经济管理干部学院学报,2018(01):5-10.