

美国档案战略规划制定方法及其启示

张 静

摘 要 在调研美国国家档案与文件管理署最新战略规划的基础上,总结规划制定流程,分析其战略规划制定背景和变革措施,重点介绍规划主要内容及项目评估调整机制,并为我国档案战略规划制定提出了7点参考建议。

关键词 战略规划 美国国家档案与文件管理署 NARA 档案

中图分类号 G279.712 文献标识码 A 收稿日期 2017-07-18

Study on Strategic Plan of National Archives and Records: Methods and Implications

Zhang Jing

Abstract Based on the investigation of the latest strategic plan of National Archives and Records Administration, this paper summarizes its planning process, analyzes its background and innovation measures, introduces the main content and the appraisal adjustment methods, and at last puts forward seven suggestions to offer beneficial reference to the archival strategic plan formulation and research of our country.

Keyword strategic plan; National Archives and Records Administration of America (NARA); archives

战略规划包含组织或机构的长期发展目标,是一个持续的制定与实施的过程,同时在实施过程中随时根据实施反馈评估目标的实现情况^[1]。当前战略规划在应对内外部压力、资源配置和促进机构发展等方面的重要作用已经被普遍接受,在政治、经济、科技和教育等各个领域及各类组织机构中都得到了广泛应用。

美国国家档案与文件管理署(National Archives and Records Administration, NARA)是美国唯一的联邦政府级档案机构。NARA在战略规划的制定流程、变革措施、战略目标与项目的组织、项目评估调整机制及战略目标考核等方面都有值得我们借鉴之处。

一、制定流程

2009年,NARA根据前期规划执行情况修订了战略规划2006-2016^[2](以下简称“老规划”)。随后,由于外部环境变化,为提升NARA在美国政府机构中排名,并获取更多财政支持,NARA于2010年启动变革,进行机构调整,随后于2014年发布了战略规划2014-2018^[3](以下简称“新规划”)。

通过梳理NARA新老规划制定过程,对其战略目标、主要内容进行对比分析,总结出NARA战略规划的制定流程(图1):在充分调研梳理档案馆面临的内、外

部压力基础上,NARA以自身使命和愿景为基础,以公共服务为核心,充分考虑用户需求和员工发展,来应对电子文件、开放数据及数字政府等新环境与挑战。

在规划制定过程中通过征集内部、外部建议,调整核心理念,提出改进措施,首先完成了机构改革。在此基础上,NARA凝练了战略目标并细化,根据各子目标提出有针对性的项目和明确的考核指标,制定了项目评估与调整机制。

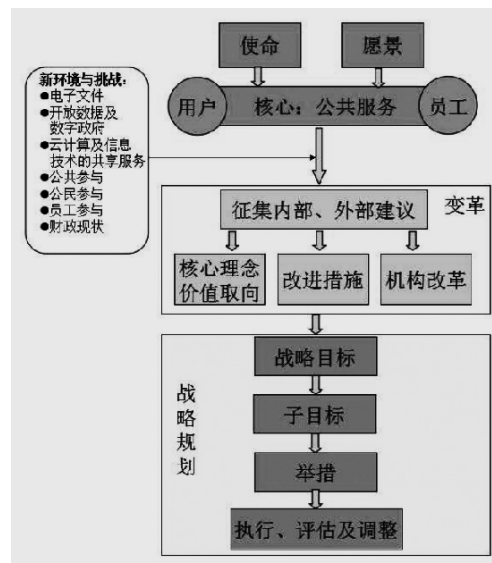


图1 NARA战略规划制定流程

二、变革措施

1. 变革背景。美国的财政预算是与服务效果挂钩的。美国公立档案馆的经费主要来自政府投资,而政府会拨付多少预算则要取决于档案馆为社会提供多少有价值的服务,因此档案利用率越高的档案馆,获得的资金支持就越多。这也是美国的档案馆紧密围绕公共服务做好利用工作的动力机制^[4]。

2010年8月,据美国一家名为“公共服务机构伙伴”组织公布的“联邦政府机构最佳工作部门排名”显示,NARA与“住房城市发展部”并列31名,在联邦机构中居于末座。在2009年同样的调查中,NARA排名倒数第二^[5]。

为了获取更多的政府资金支持,让机构能够继续发展,NARA在此背景下必须启动变革,以提高档案利用率,为社会提供更高价值的服务。

2. 变革措施。2010年NARA就启动了一项长期的创新计划,旨在建立一种新型的组织文化,使得NARA面对变化、应对危机、回馈创新以及寻求持续改进时可以做出快速反应。

2011年4月,美国国家档案馆发布《转变章程——规划方向》,旨在为该机构的未来“转型”提供工作建议。自2010年11月起,NARA在全馆范围内征集意见,重点研究档案馆核心理念和价值取向,规划现实改进措施,以及制定机构新编制。“这次机构调整不是重新排列座位,而是面向未来,大胆创新,明确一个全新的定位。”如何建立起“用户友好型”的服务形象也是其主要目标之一^[5]。

NARA最终实现了里程碑式的变革:打破以地区为基础的组织结构,重新组建专注于主要客户群的组织结构。建立创新办公室(Office of Innovation)以在机

构范围内加强内部协作并为公众参与提供更多机会。

三、新规划主要内容

1. 机构定位。充分考虑机构面临的新挑战与压力,为确保机构能够长期健康发展,NARA在新规划中对其使命、愿景及价值界定如下。

(1)使命:在NARA的管控下提供联邦政府文件的公共获取,将项目和职责集中于公共获取这一目标,通过高价值的政府文件的公共获取,推进开放、培养公共参与、巩固国家民主。

(2)愿景:成为一个快速反应的现代信息机构,驾驭新形势下政府、技术和公共参与的新局面,打造21世纪令人耳目一新的档案馆。不论用户何时何地通过何种方式提出信息需求,NARA都将与其他联邦机构、私营部门及公众一起传递用户需要的信息(包括记录、数据和内容)。

(3)价值:合作、创新、学习。支持和鼓励员工在公众服务、开放与透明度以及托管政府文件等方面的长久承诺。NARA的组织价值描述了一个机构将如何与公众互动,实现自身目标以达到变革效果。(1)合作——相互尊重、交流、真诚和合作,创建开放的、包容的工作氛围;(2)创新——鼓励创新,为创新投资,以建造未来;(3)学习——不断学习我们服务于人的必备知识,提升能力,追求卓越。

2. 新挑战与应对措施。对NARA新规划内容进行梳理总结,可以发现,NARA在新规划中明晰了档案工作面临的新挑战包括电子文件、开放数据及数字政府、云计算及信息技术的共享服务、公共参与、公民参与、员工参与及财政现状等七大方面。为应对这些内外部压力,NARA通过旧项目延续、新项目推行的方针,对不同的挑战与机遇确定了自身的任务与应对举措(表1)。

表1 档案工作新挑战与机遇

新挑战与机遇	NARA 任务	应对举措
电子文件	运用现代化的方法来接受、存储并提供文件的公共获取,从而管理数量不断增长、格式不断变化的电子文件。	电子文件档案馆,其终极目标是,提供所有类型电子文件的利用服务,这一服务不受时间和技术的限制,任何人在任何地点、任何时间都可以通过互联网获得。
开放数据及数字政府	“开放数据”将改变未来NARA接收到的联邦文件的本质,同时,要做到“开放数据”的更大获取、纸质档案的数字在线和可检索格式的提供。	1.制定明确的目标,要求各级行政管理机构提供在线的和机读格式的政府信息。电子文件档案馆可以直接接收各种格式的电子政府文件; 2.传统档案数字化,数字化优先原则—特色/利用率。
云计算及信息技术的共享服务	以低成本、商业托管的方式实现应用程序和数据的存储。明确临时性的和预归档电子文件的集中式有偿存储服务的持续需求。	制定云归档策略,使创建和使用“云”形成的记录也可以被归档、保存及公开提供。
公共参与	关注公众利用新媒体工具参与所带来的好处,	发展新技术,寻求新的方式以得到更大的公共投入和

新挑战与机遇	NARA 任务	应对举措
	发展新技术,用于管理和归档那些记录了动态政府与公众互动的文件。	合作。
公民参与	NARA 期望得到公众自身对了解美国政府及历史的持续需求。	1.举办展览、开展公众教育计划以及关注公共事件; 2.公民素养计划(civic literacy programs):寻找有效的方式以整合实体的和在线的体验; 3.确保传统服务仍然有效。为那些弱势群体及不熟悉现代信息技术的人群提供服务。
员工参与	提高员工满意度,为员工提供一个有吸引力的、富有成效的工作。	人力资源战略规划 2009—2014 :1)列出 5 个目标及 25 个支撑战略以及相关财政支持项目等 2) 设置较为激进的日程,确保员工掌握技能,管理者有资源培养各层次的优秀人才 3)确保吸引、培养和保留优秀人才。
财政现状	联邦财政预算对 NARA 的优先级有明显且长期的暗示,NARA 要削减浪费,加倍注重提升效率和经济价值。	更注重投资导向,要注重可量化结果以及能够提升部门地位的活动。

在规划的主体内容上,NARA 结合新机遇与挑战、自身定位,凝练了公共获取实践、与用户保持联系、面向全国最大化地发掘 NARA 的价值以及通过员工创建

我们的未来等四大战略目标,围绕这些战略目标进一步细化确定了 12 个子目标,并针对每个子目标分别确定了相应的举措与项目(表 2)。

表 2 战略目标及项目

战略目标	描述	子目标	项目
公共获取实践 (Make Access Happen)	以“公共服务”为核心,超越传统的提供可供用户查询的文档的角色,通过提供灵活的工具及可利用的资源提升公众参与度,从而实现公共获取。	确保所有资源数字化,保证人人都能从 NARA 馆藏资源中进行探索、发现和学习	<ul style="list-style-type: none"> ● 维护 NARA 监管之下档案的智能控制。 ● 提升检索性能:使检索 NARA 档案与使用主流商业搜索引擎一样容易。 ● 整合各种展览、教育和公共服务项目,形成全国统一的模式,使各类用户了解政府档案从而能够积极参与美国的民主(决策和治理)进程。 ● 努力在联邦政府内部建立起静态数据信息管理流程的企业架构。
		不断增加可利用文档的数量	<ul style="list-style-type: none"> ● 推进馆藏档案数字化,为用户提供在线服务。 ● 创建规范化的管理流程,快速有效地将(各机构的)电子文件移交到 NARA 资源库,使其在法律允许范围内尽快向公众开放。 ● 简化审核及筛选过程,在保护最敏感信息的同时最大限度地向外界公开信息。
		按公众需要的方式发布信息	<ul style="list-style-type: none"> ● 选择最佳的时间、格式和传播路径为现代信息用户提供最有意义的服务。 ● 开发、应用并行“扫描点播”系统,与中央在线目录系统相结合,以便对其他联邦机构和公众的参考请求作出响应。
与用户保持联系	不断地提高用户服务,培养公众参与,使用户产生对政府文件的新兴趣。NARA 必须了解用户、合作者及公众的需求及期望,在实现公共获取方面提供有益的经验。	建立长期、积极的关系	<ul style="list-style-type: none"> ● 继续与用户(包括个人、组织及其他联邦机构)相互学习,保持联系,以建立良好关系,通过针对性的公共服务项目提供持久的用户体验。 ● 收集、分析用户互动以及用户反馈的数据,更有效地了解和响应用户需求。 ● 建立与核心用户及社区的有效合作,实现用户需求及期望的持续、双向沟通。
		推动新用户群对 NARA 馆藏感兴趣,并对 NARA 工作产生新期待	<ul style="list-style-type: none"> ● 通过寻求新的社区及在以前得不到充分服务的社区中发掘新的用户,NARA 把资源及服务推送给新用户,使各种档案和文物收藏得到新的应用和诠释。 ● 扩大 NARA 对公众参与和众包工具(crowd-sourcing tools)的使用,以提出应对业务挑战的创新性解决方案,并提升公共获取水平。 ● 寻求与私营企业、其他联邦机构、文化及学术机构的合作,以实现共同目标,并将 NARA 的服务拓展到新社区。
		成为公认的最可信、最权威的政府文件及信息来源	<ul style="list-style-type: none"> ● 鼓励用户生成内容,同时维护一个安全的环境以确保原始记录的完整性和真实性。 ● 建立新的点播频道,便于公众得到 NARA 专业的信息咨询、服务及支持。

战略目标	描述	子目标	项目
			<ul style="list-style-type: none"> 提供真实的数字化信息,从格式上强调数据的完整性和真实性。 确保 NARA 监管的出版物和资源都是“官方版本”。
面向全国,最大化地发掘 NARA 的价值	公众获取政府信息会创造可衡量的经济价值,这无疑增加了档案不朽的历史文化价值。我们将以值得信赖的方式保存和保管档案及文物,确保当前及未来的民众能够利用,以提升公民素养、记录公民权利、了解美国历史以及激励推动经济增长的创新。	推动 NARA 档案的公共及商业性利用及再利用以创造可衡量的经济价值	<ul style="list-style-type: none"> 通过机读及开放格式实现档案记录和以往政府数据的公共获取,以支持公共性或商业性的信息利用及传播活动。 以机读、开放的格式及标准元数据提供档案数据,有效地实现对 NARA 档案的公共及商业性的利用及再利用。 创建 NARA 电子信息系统的开放接口,使这些记录能以不同的格式被检索、下载、索引和搜寻。
		展示在提升政府问责制、历史认知及公民参与的领先实践	<ul style="list-style-type: none"> 实现联邦政府文件管理的现代化,包括升级法律法规框架,以支持向数字化政府的转型。 与其他联邦政府机构、公共用户、档案专家以及信息管理行业合作,在文件管理及档案应用的商业开发方面建立起联合数据及元数据标准。
		使我们所做的一切更富有成效	<ul style="list-style-type: none"> NARA 将继续成为政府资源的有效管理者,托管其所拥有的政府资源,同时不断努力,使其成为一个负责任的、高效的、21 世纪的政府机构。 实施新的商业运作,以利于环境的可持续发展,提高效率并确保 NARA 资产保值。 建立新型公私伙伴关系以吸引非联邦政府资源来深化 NARA 的目标和使命。
通过员工创建我们的未来	NARA 将为所有员工提供必要的培训和机遇以实现向电子环境的成功过渡。我们将打造一支现代化的信息管理专业队伍,培养下一代领导者,鼓励员工的合作、创新和学习。	建立赋权、包容的组织文化	<ul style="list-style-type: none"> NARA 将培养领导人才,鼓励辅导和指导,赋予员工参与决策及支持机构使命及目标的实际行动。 建立起一套为未来领导岗位挑选、培训、培养候选人的领导力发展计划。 简化内部审批流程,并将决策权下放至底层实践部门。
		确保多元化的专业队伍	<ul style="list-style-type: none"> 提供专业成长的机会,吸引和留住新一代的专业人才,并最大限度地提高经历的多样性,NARA 将通过以下方式建立我们的人才队伍。 配合国家最先进的方法和工具提供创新政策,以满足招聘和留住 21 世纪劳动力的需求。 确定职业准入路径,以支持 NARA 在电子环境中获得档案及文物管理的优先权。 创建全面的职业培养计划(包括机构内轮岗),以确保员工具备驾驭数字信息时代的必备能力。
		提供开放、包容的工作环境	<ul style="list-style-type: none"> NARA 将提供一个可信赖、合作的工作场所,我们允许冒险,鼓励开放式沟通,以确保所有员工有机会充分实现其潜能。 拓展内部合作的机会及工具,允许员工跨机构地分享其专业知识,并在工作的挑战、机遇和业务方法等方面达成谅解。 建立一个强劲的内部沟通环境,及早并常态化地提供信息以支持知情决策。

四、评估调整机制

1.项目动态管理。在新规划中,为了达成新规划的目标,NARA 将使用项目组合方法(Portfolio of Initiatives,POI)来对战略目标进行回顾和动态组合管理。

组合管理能够让 NARA 领导人动态查看管理战略执行情况,以便根据情况部署新项目以集中目标,消除低附加值的活动(图 2)。另外,POI 的级联效应会使所有的项目构成一个全面综合的规划。按图 3 所示的方式对规划的项目进行动态调整,这样能够形成平衡且灵活的战略执行计划,并保持一致性。

2.绩效考核指标。NARA 除制订总体战略规划外,

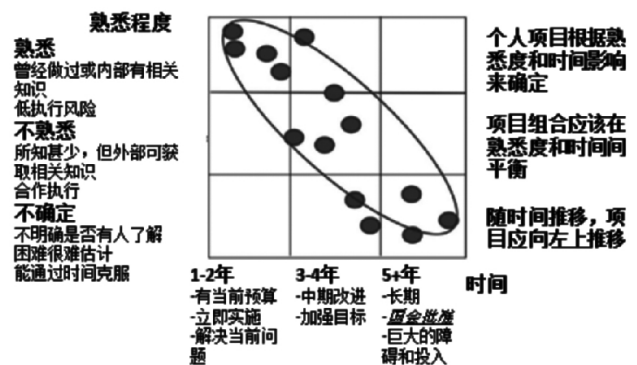


图 2 项目组合管理

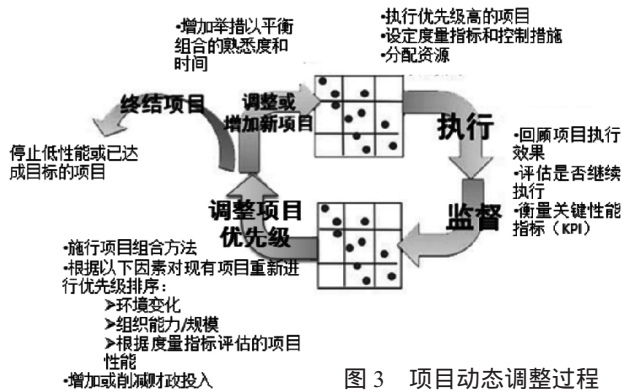


图3 项目动态调整过程

还专门编制了《绩效规划》,以检验某一财年完成任务计划与长期战略规划目标之间的关联^[6]。与此同时,NARA 的战略规划中也会将战略目标的考核指标相应

细化,制定出具体可量化计算的考核指标。表3呈现了老规划对各战略目标设定的具体考核指标。表4呈现了部分详细的用户服务目标。

战略目标的考核指标包括用户满意度、服务数量、任务完成时限、服务范围及达标情况等方面。

用户服务目标包括性能指标,性能参考模型(Performance Reference Model)联系及效果。对用户、活动及所需资源进行区分组合,设定不同的回复时间要求、完成比例及指标。(1)对用户的区分包括:个人、研究人员、退伍军人、家庭、机构;(2)对用户活动形式的区分包括:书面请求、FOIA 请求、在线请求、访问;(3)对资源的区分包括:联邦档案、研究成果、人物档案。

表3 老规划战略目标及考核指标

侧重点	战略目标	考核指标
国家记录保存	1.国家记录保存机构,在管理政府档案过程中,起领导作用并扩展服务,确保联邦项目持续有效运行。	1.到2016年,50%的机构按联邦记录管理政策达到及格; 2.到2012年,90%的用户对NARA记录管理服务高度满意; 3.到2016年,联邦记录中心服务增长6%; 4.管理周期结束的30天内,总统和副总统的相关材料进入NARA或NARA的指定位置。
保存和处理	2.保存并处理档案,确保公众在法律范围内最大限度尽快获取。	1.到2016年,85%的预定移交的档案记录将按预定时间接收; 2.到2016年,95%的馆藏研究人员可以高效访问; 3.到2012年,90%的机构解密程序从ISOO获得高分; 4.到2016年,NARA保存25年及以上的档案将在12958行政命令的规定及其修正案的规定下解密,被豁免或者被引用; 5.到2016年,100%的档案馆藏将被存储在适当空间; 6.到2014年,100%的NARA记录中心馆藏将被存储在适当空间; 7.到2016年,需要保存操作的档案不超过50%。
电子文件	3.迎接政府电子文件挑战,确保NARA在数字时代完成使命。	1.到2016年,95%的归档单子记录研究人员可以高效地访问; 2.到2016年,80%的归档电子记录将按计划提供服务; 3.到2016年,ERA每兆字节档案管理成本逐年降低;
获取	4.在任何时间、任何地点提供迅捷、简单而安全的馆藏获取。	1.到2016年,实现甚至超过对研究人员的客户服务标准; 2.到2012年,1%的档案馆藏可在线获取; 3.到2016年,95%的档案馆藏将以某种在线目录的方式描述; 4.到2012年,网站将作为优秀联邦政府网站标杆。
公民素养	5.未来对美国公民提供更多获取方式,如博物馆、公共宣传、教育和赠款。	1.到2016年,90%的NARA的访问者满意; 2.到2016年,至少有85%的NHPR-assisted项目按最严格的标准,达成所需目标。
基础设施	6.满足用户需求。	1.到2016年,95%的员工掌握工作所需的核心能力; 2.到2016年,NARA弱势群体员工比例与公民劳动力(Civilian Labor Force CLF)相匹配; 3.到2016年,60%的NARA职位在80天内招到人。

表4 老规划部分用户服务目标及考核

长期目标	具体指标	效果
95%的书面请求在10个工作日内回复	<ul style="list-style-type: none"> ● 书面请求数量 ● 10个工作日内回复请求数量 	个人从NARA快速获取到所需信息
90%的FOIA请求在20个工作日内回复	<ul style="list-style-type: none"> ● FOIA请求数量 ● 每个FOIA请求的成本 	个人从NARA快速获取到所需信息
95%需要研究组成果的需求在1小时内或计划推出时间内满足	<ul style="list-style-type: none"> ● 研究人员数量 ● 请求条目数量 ● 及时完成的条目数量 	研究人员获得及时服务

五、NARA 战略规划制定的特点及启示

NARA 新老规划的制定体现出了如下特点,值得我国档案界深入思考并积极借鉴。

(1)充分调研梳理机构面临的内外部挑战和新环境,有针对性地制定规划。战略规划必须与当前的内外部形势与环境相协调,能够有针对性地解决当前的主要问题,为机构的长期发展奠定更好的基础。一方面,我们在规划制定过程中要充分调研梳理内外部环境及其变化;另一方面,NARA 规划制定过程中所梳理的新环境和挑战中,电子文件、开放数据及数字政府、云计算及信息技术的共享服务和公共参与等也是我国档案界同样面临的,其应对举措值得我们借鉴参考。

(2)围绕机构定位凝练核心战略目标,确保战略目标与机构定位一致。NARA 新老两个规划的战略目标凝练侧重点有明显不同,老规划的六个战略目标更侧重于 NARA 职能及相关工作流程;而新规划更聚焦于公共服务核心,其四个战略目标则完全围绕“公共服务”核心,以及用户、员工两极来提炼。这充分展现了 NARA 面对新形势进行变革后机构定位与核心目标的调整。

(3)围绕核心战略,针对项目对目标进行分解,确保行动与目标一致。新规划子目标设置及项目的提出均围绕“公共服务”,重在体现核心理念和价值取向变化,包括文化建设目标的提出、多方合作挖掘 NARA 价值、与员工相关的文化建设、培养体系及工作环境的建设等。我国档案界在制定规划过程中,也需要充分考虑战略目标的细化与落实问题,防止实际工作与战略目标脱节。

(4)继承旧有优势项目,确保各阶段工作的连续性。新规划项目以老规划项目为基础,以充分发挥已有部署优势。如档案数字化及电子文件档案馆(ERA)一

直是 NARA 的工作重点,两者在新规划中也以更明确公共服务的理念融入其中。我国档案届在规划制定过程中,也应避免出现跳跃性规划,需要充分考虑已有部署在当前形势下的优劣势,继承优势项目,改进或调整劣势项目。

(5)明确项目优先级规则,为项目调整提供依据。NARA 的所有项目,包括档案电子化顺序均有优先级设定规则,以便为项目考核和调整提供依据。如电子化以特色/用户利用率为优先排序依据,NARA 已经重点挖掘了利用率占 80%的退伍军人档案。此原则可以作为初期优先原则,随电子化进程推进及对用户的更多了解,利用结果导向可以进一步扩展为利用动机导向,根据用户利用档案的目的扩大优先档案范围。

(6)强调项目执行评价与调整,短中长期考核有机结合。新规划用项目组合方法来对项目执行情况进行动态了解与调整;老规划也针对不同的战略目标实施结果提出了考核指标。NARA 还制定有《绩效规划》来检验年度完成任务与长期战略间的关联。我们在规划执行过程中,也应注意短、中、长期考核有机结合,以及及时调整,确保各时间段内机构资源得到最优化配置。

(7)对用户、资源、档案利用行为进行细分,分类制定服务重点。NARA 在老规划用户服务目标中将用户分为个人、研究人员、退伍军人、家庭、机构,将用户活动形式分为书面请求、FOIA 请求、在线请求、直接访问,将资源分为联邦档案、研究成果、人物档案。并有针对性地制定了不同用户的服务重点,以确保各类用户都能方便、快捷地获取自己想要的档案资源。我们也应充分考虑不同用户对档案资源的利用需求和利用行为的差异性,以明确有针对性的服务流程和重点资源推荐。

参考文献

- [1]Drucker P.F. Management Tasks, Responsibilities, practice[M]. New York: Harper and Row, 1973: 125.
 - [2]美国国家档案与文件管理署. 保存过去以保护未来 2006-2016 年战略规划 [EB/OL]. <https://www.archives.gov/files/about/plans-reports/strategic-plan/2009/nara-strategic-plan-2006-2016-final.pdf>. [2016-5-10].
 - [3]美国国家档案与文件管理署. 2014-2018 财年战略规划 [EB/OL]. <https://www.archives.gov/files/about/plans-reports/strategic-plan/2014/nara-strategic-plan-2014-2018.pdf>. [2016-5-10].
 - [4]从公共服务视角看美国档案工作[EB/OL]. http://www.360doc.com/content/14/0508/09/17244846_375715126.shtml. [2016-5-8].
 - [5]中国新闻网. 美国国家档案馆公布改组方案[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/cul/2011/04-18/2980563.shtml>. [2016-5-8]. 原载于《中国档案报》2011 年 4 月 18 日总第 2142 期第三版
 - [6]马海群. 国外档案战略规划的发展现状及特点分析[J]. 档案学通讯, 2012(4): 8-11.
- ★作者简介:张静,中国科学院档案馆馆员,研究方向为档案信息化、知识产权情报分析。