

行为选择基础视角下的档案开放与档案利用： 含义解读与关系辨析

王巧玲 杨梓晔 岳冷
(北京联合大学应用文理学院, 北京 100191)

【摘要】大力推进档案开放、保障档案利用权是2020年版《中华人民共和国档案法》修订的重要内容之一。然而,对档案开放与利用的基础理论问题缺乏足够的重视,使相关实践与创新在一定程度上面临着概念解释含混与理论依据不足的困境。文章从现代治理理论的行为选择基础视角出发,对档案开放和档案利用进行了含义解读和两者关系辨析。档案开放的行为合法性基础为档案开放决策权,档案利用的行为合法性基础为档案利用权。虽然这两种权利都根源于档案所有权,但档案利用权既可以作为所有权的组成部分,为所有者所行使,也可以分割出来,经所有者授权给他人;而开放决策权通常只能由档案所有者行使,无法从档案所有权中单独分割出来。档案利用的动力性基础主要来自行为主体对“实用”和“情感”的追求,而档案开放的动力性基础与档案的所有权性质密切相关。

【关键词】档案开放;档案利用;档案治理

【作者简介】王巧玲,北京联合大学应用文理学院,教授、硕士生导师,邮箱:wangql@bnu.edu.cn,研究方向为档案学基础理论、档案治理与档案教育;杨梓晔,北京联合大学应用文理学院,硕士研究生,研究方向为档案开放与利用;岳冷,北京联合大学应用文理学院,硕士研究生,研究方向为档案资源开发与档案教育。

1 引言

档案治理现代化的终极目的是通过促进档案利用,最大限度地发挥档案的价值。2020年版《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)的出台在我国档案事业迈向治理现代化的进程中具有重要的标志性意义,大力推进档案开放,保障档案利用权是其修订的重要内容之一。《档案法》缩短了档案的常规封闭期,首次提出了“档案开放审核”概念,并明确将档案形成或移交单位纳入审核工作责任主体之列,同时强化了对档案部门开放利用的监督。基于此背景,近年来,档案开放与利用相关主题成为研究热点。目前的研究成果主要聚焦在档案开放与保密^[1-2],政府信息公开工作^[3-4]之间的协同,档案利用权与个人信息保护之间的平衡^[5-6],档案开放审核工作机制和流程的设计思路^[7-8],国外的相关经验借鉴^[9-10]等方面,而对于档案开放与利用的基础理论问题缺乏足够的重视,从而导致相

关实践与创新在一定程度上面临着概念解释含混与理论依据不足的困境。

治理的最终结果取决于相关主体的行为选择,而行为背后的合法性基础与动力性基础则是影响相关主体行为选择的重要因素。因此,从现代治理理论的行为选择基础视角,对档案开放和档案利用进行含义解读和两者关系辨析,能够更好地为理解档案开放与档案利用、科学推进相关实践提供学理上的指导和支持。

2 合法性与动力性:现代社会行为选择的两大基础

所谓合法性基础,指行为选择的发生以主体拥有相应的权利为必要条件,这个相应的权利即为该行为的合法性基础。以合法性作为行为选择的基础,是现代法治社会运行应当遵循的基本逻辑。行为的合法性基础来源于法律的赋予,而其强度大小则取决于该权利所受保障强度的大小。

所谓动力性基础,指主体在行为选择过程中具有一定的自我目的指向,且考虑目的实现的收益成本比。以动力性作为行为选择的基础,是现代治理理论以人的“理性自利”假设具有普遍解释力为前提的。现代治理理论认为,行为目的具体指向的内容,与行为主体的需求有关,而这些需求主要包括实用、财富、政绩、声誉、情感和责任等六大类。其中,实用,追求利用物品为生产或生活带来的便捷;财富,追求经济收益;政绩,追求上级对工作业绩的认可和肯定;声誉,追求社会声望与名誉;情感,追求内心的审美体验或归属感;责任,追求使命的实现。借鉴马斯洛需求层次理论思路,可将这六类需求也进行层次划分,实用、财富和政绩处于最基础层级,它们的满足是相关主体生存和发展的基本条件;情感和责任处于最高层级,它们是纯精神层面的;声誉处于中间层级,很多时候声誉可以转化为或带来财富和政绩上的收益。需要特别说明的是,行为主体自我需求的满足,并不意味着行为结果的受益主体仅限于行为主体,很多时候,行为主体理性自利的行为选择,也可能同时带来他利的结果。

3 档案利用的含义及其行为选择基础

从各业务工作的逻辑关系来看,除利用以外的其他所有档案业务工作的最终目的都是为促进档案利用而服务的,因此,先对档案利用进行剖析,便于深入探讨档案开放与档案利用两者之间的关系。

3.1 档案利用的一般含义

档案利用,指档案利用者通过利用档案满足自身需求的过程。这是档案学专业领域对档案利用含义的一般解释。需要特别注意的是,“档案利用”有时会被当作“档案利用服务”这一术语的简称来使用。档案利用服务,指的是档案工作者向利用者提供服务的过程。对于档案工作者而言,档案利用服务,属于档案业务工作不可或缺的组成部分。不过,将“档案利用”作为“档案利用服务”简称的做法并不严谨。虽然这两个概念密切相关,且在实践中有时会是同一个活动过程的两个方面,但两者的行为主体不同,前者是利用者,后者是档案工作者^[1]。因此,其背后的行为选择基础也不同。为避免混淆,本文严格采用“档案利用”含义的一般解释。

从构成上看,档案利用概念的一般解释包含三个要素:主体、行为和目的;从逻辑关系上看,这三个要素中最核心的是档案利用行为,其他两个要素与之密切相关,一个是行为的主体(即利用主体),另一个则是行为的目的(即满足利用主体的自身需求)。

3.2 档案利用行为选择的基础

3.2.1 合法性基础

根据前文对行为选择合法性基础的解释,档案利用行为的合法性基础即档案利用权。从法理上来说,档案利用权是以档案为客体对象物的一种派生物权,其派生的源头为档案客体的所有权。而作为源头的所有权属于原始物权,是法律直接确认或认可的结果。

作为派生的物权,档案利用权的内容包含在完整的档案所有权之中。一方面,所有权在权利内容上是一个涵盖“占有、使用、收益和处分”四种主要权利类型的完整权利束。所谓占有,即对物在时间或空间上的直接控制;使用,即在不改变物的性质或状态的前提下利用物的特性满足需求;收益,即通过占有或使用物而获取收益;处分,即对物进行事实或法律上的处置。档案利用权,显然属于对物的“使用”这一权利类型。另一方面,所有权在权利特性方面具有“可分割性和独占性”。其中,可分割性指所有者可将部分权利(如使用权或某些方面的使用权)让渡或授权给他人;独占性指所有者不仅可将他人完全排除在外,自行统一行使该权利束中的所有权利,并且在将部分权利让渡给他人的情况下,该物的最终支配权仍归所有者所有。所有权所包含权利的可分割性,为档案的非所有者拥有档案利用权提供了可能。

因此,档案利用行为的合法性基础来源,根据利用主体是否拥有档案所有权的情况可分为两大类:一是利用主体为档案的所有者。所有者主体的档案利用行为“天然”就具有合法性基础,因为其档案利用权直接来源于主体所拥有的档案所有权,在法理上属于“自物权”;二是利用主体并非档案的所有者。这类主体的档案利用行为的合法性基础,需要通过档案所有者的让渡或授权才能获得,其档案利用权在法理上属于“他物权”。而所有权的独占性为档案所有权所有者改变档案利用权的授予或让渡状况奠定了理论基础。

3.2.2 动力性基础

档案利用一般含义中的行为目的要素,即利用主体对满足自身需求的追求,其实就包含了对该行为选择动力性基础的解释。在理性自利人假设的视角下,档案利用的动力性基础实际取决于以下两个维度的内容。

一是,档案利用行为选择所能满足的主体需求及其强度。根据档案学领域经典教材《档案学概论》最新版的相关论述,档案具有“凭证”“情报”“数据要素”和“记忆”四种价值^[12]。将这四种价值与

人的六类主要需求相对照，可以发现：档案利用行为能够满足的主要是“实用”和“情感”两类需求，其中“实用”需求的满足，体现的是档案的“凭证价值”“情报价值”和“数据要素价值”；“情感”需求的满足，体现的则是档案的“记忆价值”。档案所记录信息内容与主体需求之间的匹配程度，则决定了档案利用动力性基础的强度大小，即匹配程度越高，动力性基础越强，反之越弱。

二是，档案利用行为选择所需的成本投入情况。档案利用行为选择的成本投入，即行为主体为利用档案而需要消耗的金钱、时间和精力总和。显然，对于理性的行为主体而言，档案利用行为选择的成本投入越大，其动力性基础就会越弱；反之，则越强。若从利用行为的相对面，即利用服务提供的角度来看，则意味着档案利用服务的收费越低，手续越便捷，行为主体的档案利用动力性基础越强。

4 档案开放的含义及其行为基础

档案工作实践自形成之后在很长的历史时期内都是为统治阶层服务的，档案利用是其拥有者或少数上层人物才能享有的权利。直到 18 世纪末，法国在其资产阶级大革命期间的档案改革中才首先提出档案开放原则^[13]。

4.1 档案开放的一般含义

国内目前能够查找到的有关“档案开放”含义的权威解释来源主要有两处：一是《档案工作基本术语》（DA/T 1-2000），二是《国家档案馆档案开放办法》（国家档案局令第 19 号，2022）。其中，前者将“档案开放”定义为“档案馆将达到一定期限、无需控制使用的档案向社会公开提供利用的活动”；后者的第二条规定“本办法所称档案开放，是指国家档案馆按照法定权限将形成时间达到一定年限、无需限制利用的馆藏档案经过法定程序向社会提供利用的活动”。这两个定义的来源都是国家

档案局制发的正式文件，在性质上都属于实践层面的术语解释。若从构成要素和具体文字表述两个维度，对两者进行对比，会发现两个定义都包含了行为主体、行为对象和行为内容三个要素，且这三个要素的核心词汇相同，分别是“档案馆”“档案”与“向社会提供利用的活动”，基本内容也大致相同。两者的区别主要有两点：一是，后者比前者多了一个行为条件要素，即“按照法定权限，经过法定程序”；二是，三个共同要素的限定词语使用有不同（见表 1）。在行为主体要素中，后者在“档案馆”前增加了“国家”一词，从而使档案开放的行为主体被明确限定为“国家档案馆”这一类别。在行为对象要素中，后者用“形成时间达到一定年限”替换了前者的“达到一定期限”，用“无需限制利用”替换了“无需控制使用”，并在“档案”前增加了“馆藏”一词。不难看出，行为对象要素这几处限定词语的变化使得后者与《档案法》所使用的语言之间契合度相对更高。如《档案法》第二十七条规定“县级以上各级档案馆的档案，应当自形成之日起满二十五年向社会开放”；再如，“控制使用”一词最早是在《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》中被使用的，但各版本的《档案法》中都只有“利用”，而从未出现过“使用”一词。在行为内容要素中，后者删掉了前者的“向社会公开提供利用的活动”中的“公开”一词，从目前档案开放与档案公布严格区分的实践背景来看，后者的表述更加严谨。导致两处含义解释存在上述差异的原因，显然与两份文件自身的性质、使命定位、发布时间及随时间推移相关认知发生变化有着重要关联。《档案工作基本术语》是针对整个档案行业的非强制性行业标准，而《国家档案馆档案开放办法》则是针对国家档案馆的具有法律效力的部门规章，且两者的发布时间相距 22 年。

档案开放，最初是作为一种原则和思想被引入档案工作实践的。在业内被奉为经典的档案业务工

表 1 《档案工作基本术语》与《国家档案馆档案开放办法》中
“档案开放”的构成要素与文字表述对比

构成要素	前者的文字表述	后者的文字表述
行为主体	档案馆	国家档案馆
行为对象	达到一定期限、无需控制使用的档案	形成时间达到一定年限、无需限制利用的馆藏档案
行为内容	向社会公开提供利用的活动	向社会提供利用的活动
行为条件	无	按照法定权限，经过法定程序

作八大环节中,并没有“档案开放”。或许正是由于这一原因,“档案开放”的界定问题在理论研究领域一直以来未受到足够的重视。相较于实践层面的术语解释,理论层面的概念界定一般是直接揭露本质特征,抽象程度更高。严格来说,将档案开放的行为内容界定为“向社会提供利用的活动”是不太确切的,因为档案开放的行为结果并不等同于“向社会提供了利用服务”,而是“让社会公众都平等地拥有了档案利用权”,至于是否行使该权利来享受利用服务,则取决于社会公众的行为选择。因此,笔者认为,档案开放的本质特征是“授权”。档案开放的一般含义,从理论上来说,就是“行为主体将档案利用权授予社会公众的过程”。

4.2 档案开放行为选择的基础

4.2.1 合法性基础

档案开放的合法性基础,即将档案利用权授权给社会公众的权利,或简称档案开放决策权,属于所有权中的处分权。由于处分权是所有权内容的核心,也是拥有所有权的最根本标志,通常只能由所有者自己行使。因此,档案开放决策权通常只掌握在档案所有者手中,档案开放行为的合法主体通常为档案所有者。

由于档案利用权是档案所有者“天然”就拥有的权利,非所有者的档案利用权只能在档案所有者授权同意的基础上才能取得。同时,档案的所有者与非所有者共同组成的集合就是全体社会公众,因此,档案所有者将档案利用权授予所有非档案所有者的结果,就是全体社会公众都拥有档案利用权,也即档案开放的结果。

上述“档案所有者拥有档案开放决策权”的理论判断,在我国《档案法》第三十一条中得到了实践层面的体现,该条款规定“向档案馆移交、捐献、寄存档案的单位和个人……可以对档案中不宜向社会开放的部分提出限制利用的意见,档案馆应当予以支持,提供便利”。

因此,私人或集体组织形成的档案,在其所有权转让给国家之前,其档案开放决策权的主体是具体而明确的,即档案的所有者。而公共组织形成的档案,因公共组织属于国家所有,其档案所有权亦属于国家。与一般的所有权相比,国家所有权有两个方面的独特性:一是,国家所有权通常不可转让。正是基于此,我国《档案法》第二十三条明确规定“禁止买卖属于国家所有的档案”。二是,国家作为一个抽象实体无法直接行使所有权,只能通过建立一定的治理体系并授权相关主体代为行使的方式来实现。根据我国目前所建立的档案治理体系,代表国

家行使档案所有权的主体主要有两类:作为档案形成(或移交)单位的公共组织和国家档案馆。

4.2.2 动力性基础

从行为目的指向方面来看,由于档案开放是将档案利用权授予他人,其行为的动力性基础显然不会是来自“实用”和“情感”这两类与档案利用密切相关需求的满足,因此,需要考虑的需求就是最基础层级的“财富”“政绩”,中间层级的“声誉”和最高层级的“责任”。

公共组织形成的档案,首先,在所有权性质上属于国家所有,无论代表国家行使权利的主体是哪个组织,其档案开放都不能以追求“财富”作为行为的动力性基础。其次,公共组织形成的档案,在我国目前的档案治理模式下,其最终的归属流向有两种情况:一是,移交进国家档案馆;二是,留存在形成单位。《档案法》第二十七条规定“县级以上各级档案馆的档案,应当自形成之日起满二十五年向社会开放”。因此,对于要移交进国家档案馆的这部分档案而言,追求“政绩”可以成为其决策权主体选择档案开放的动力基础。当然,以追求“政绩”为动力性基础,要求相关行为被纳入行为主体的绩效考核指标之中,并且绩效考核指标越清晰,所占权重比例越高,行为主体的动力性基础越强。最后,虽然《档案法》明确将这部分档案的开放决策权同时赋予了国家档案馆和档案形成(或移交)单位,但从两者的组织使命定位来看,国家档案馆是负责档案工作的专业组织,馆藏档案开放作为其工作的组成部分在字面含义上就显而易见,追求“责任”或可成为国家档案馆在追求“政绩”基础上更高一层的动力性基础,而档案形成单位则各有其负责的其他专门领域,且档案开放工作与其自身的使命定位在目前的治理体系下无直接关联。因此,追求“责任”很难成为其档案开放行为选择的动力性基础。

个人或非公共组织形成的档案,在其所有权未转让给国家以前,其所有权性质都属于非国家所有。对于这部分档案,法律并未规定其不能买卖,亦未规定其有向社会开放的法定义务。因此,最基础层级的“财富”需求、中间层级的“声誉”需求以及最高层级的“责任”需求都可成为其所有者档案开放行为选择的动力性基础,究竟哪种需求提供的动力性基础更强,则取决于决策者目前的主导需求处于哪一层次。

从成本方面来看,档案开放(将档案利用权授予社会公众的行为)本身所需消耗的财务成本是非常少的,但它还面临着因档案所记录的内容可能涉

及敏感信息（即开放给公众可能会导致自身、第三方、国家或社会利益受损）带来的风险成本。显然，对于理性的行为主体而言，该风险成本越高，其动力性基础就会越弱，反之，则越强。同时，这个风险成本又与对敏感信息的判断难易程度相关，判断越容易做出，敏感信息就越容易被排除在开放之外，风险成本就越低，反之，则越高。

5 档案开放与档案利用之间的关系辨析

综合前文的讨论，从行为性质、行为合法性基础、行为动力性基础三个层面对比考察档案开放与档案利用，有助于更好地理解两者的区别与联系，以及导致两者之间存在这一关系的关键因素。

从行为性质的视角来看，档案开放与档案利用是行为性质完全不同的两种行为，其中前者属于权利授予行为，而后者则属于权利行使行为，但两种行为所涉及的权利都是档案利用权。只不过，对于档案开放而言，档案利用权是其行为的对象；而对于档案利用而言，档案利用权是其行为的合法性基础。

从行为合法性基础的视角来看，档案开放的行为合法性基础为档案开放决策权，档案利用的行为合法性基础为档案利用权。虽然这两种权利都根源于档案所有权，但档案利用权既可以作为所有权的组成部分，为所有者所行使，也可以分割出来，经所有者授权给他人；而开放决策权通常只能由档案所有者行使，无法从档案所有权中单独分割出来。据此，可以对档案开放与档案利用两者的关系做出以下两个方面的推断：一是，档案利用可独立于档案开放而存在，档案开放并不是档案利用发生必须的前提条件。这是因为档案所有者的档案利用权无须经历专门的权利授予过程；二是，对于同一档案

客体而言，档案利用的行为主体范围，可能与档案所有者的范围完全相同，也可能比后者大。只要所有者授权给了非档案所有者，就意味着档案利用权拥有者主体范围的扩大。所以，理论上，档案利用权主体范围的扩大可以有程度之分，其最大程度就是授权给每一位非所有者，从而使全社会所有成员都拥有档案利用权。由此可见，档案开放对于档案利用的促进作用实际上主要体现为“通过授权将档案利用权拥有者主体扩至最大范围”。在这个视角下，档案利用可以被细分为三种不同的情况：档案所有者的利用、档案开放利用和非所有者对未开放档案的利用。

从行为的动力性基础视角来看，档案开放的动力性基础与档案的所有权性质密切相关。国有档案开放的动力性基础，主要来自对“政绩”和“责任”的追求；非国有档案开放的动力性基础，主要来自对“财富”“声誉”和“责任”的追求；档案利用的动力性基础，则主要来自对“实用”和“情感”的追求。由于档案开放的结果并不等同于档案利用行为的做出，因此，档案开放率的提高，并不会直接表现为档案利用率提高。但笔者认为，档案开放的价值并不是完全建立在对档案利用的促进作用上的，档案开放——尤其是国有档案的开放，也有其自身独立的价值，那就是为民众的基本权益提供有力保障。

本文系2025年度国家社会科学基金项目“档案开放审核治理体系创新研究”（25BTQ068）的阶段性研究成果。

注释及参考文献

- [1] 孙大东, 王文博. 新修订《保密法》背景下涉密档案工作的推进路径[J]. 中国档案, 2024(12):58-60.
- [2] 肖秋会, 王玉, 张博闻. 总体国家安全观视域下档案解密现实困境及对策[J]. 档案学通讯, 2023(2):31-38.
- [3] 潘岩. 《政府信息公开条例》与《档案法实施条例》的衔接配套[J]. 山西档案, 2026(4):83-86.
- [4] 张健, 汪若瑜. 档案信息公开行政诉讼的实证解析与制度完善——以109起行政诉讼案件为样本[J]. 档案学研究, 2022(3):44-51.
- [5] 肖秋会, 王玉. 档案开放场景下的个人信息保护机制研究[J]. 档案学研究, 2025(4):20-28.
- [6] 李雪健. 档案个人信息全生命周期风险治理研究[J]. 档案学研究, 2026(1):104-113.
- [7] 黄孟苏. 档案开放审核协同机制: 理论阐释、制度困境与构建路径[J]. 档案学通讯, 2025(2):39-45.
- [8] 陈俐, 金霞. 国家综合档案馆档案开放审核业务流程的科学设计[J]. 中国档案, 2020(10):40-41.

- [9] 王巧玲, 杨佳琪. 制度分析视角下英国国家档案馆档案开放率高之原因探究 [J]. 北京档案, 2025(2):58-62.
- [10] 陈海平. 国外档案限制利用制度研究——基于 ICA 相关政策的文本分析 [J]. 山西档案, 2021(4):22-29.
- [11] 冯惠玲, 张辑哲. 档案学概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2023:240.
- [12] 冯惠玲, 张辑哲. 档案学概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2023:42-47.
- [13] Schellenberg T R. Modern archives[M]. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1956:5,13-15.

Archives Opening and Archives Utilization from the Perspective of Behavioral Choice: Interpretation of Meaning and Analysis of Relationship

WANG Qiaoling, YANG Ziye, YUE Ling

(College of Applied Arts and Sciences, Beijing Union University, Beijing 100191)

Abstract: This paper interprets the meaning and relationship between archives opening and archives utilization from the perspective of behavioral choice foundation in modern governance theory, and further explores how to understand archives opening review. The legitimacy of the act of opening archives is based on the decision-making right of archives opening, while the legitimacy of the act of utilizing archives is based on the right to utilize archives. Although both of these rights are rooted in archival ownership, the right to use archives can be exercised by the owner as a component of ownership, or can be separated and authorized by the owner to others; however, the right of archives opening decision-making can usually only be exercised by archive owners and cannot be separated from archive ownership. The dynamic foundation of archives utilization mainly comes from the pursuit of "practicality" and "emotion" by the behavioral subject, and the dynamic foundation of archives opening is closely related to the ownership nature of archives.

Keywords: Archives opening; Archives utilization; Archives governance