

《机关档案管理规定》总则

——《机关档案管理规定》解读之三

文/丁德胜 信玉红

《机关档案管理规定》(以下简称《规定》)总则部分共6条,分别介绍了立法目的与依据、机关档案定义与机关档案工作的价值、档案工作体制、档案管理原则与要求、组织领导与经费保障等内容。

立法目的与依据

《规定》第一条明确了立法目的、适用范围和立法依据。《规定》的立法目的是“加强各级党和国家机关、人民团体(以下统称机关)档案工作,推进机关档案科学、规范管理,丰富国家档案资源,为各项工作提供有效服务”,简言之,就是加强档案工作、推进档案管理、丰富档案资源、提供有效服务,四项内容环环相扣,层层递进,明确了《规定》制定的原因与主要目标,也为机关档案工作的开展指明了方向。在适用范围上,《规定》基本沿用了《机关档案工作条例》(以下简称《条例》)中的适用对象,将“各级党和国家机关、人民团体”纳入适用范围。对于事业单位和《社会团体登记管理条例》界定的社会团体,虽然自身属性与机关不同,但其档案管理规律和要求又与机关类似,《规定》在第七章附则第六十九条将其归入“可参照执行”范畴。在立法依据上,《规定》将《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)、《条例》等法律法规作为依据。需要说

明的是,作为一项部门规章,除了明列的《档案法》《条例》外,《中华人民共和国档案法实施办法》(以下简称《实施办法》)等上位法律法规都应作为本《规定》的依据。

定义与价值

为了方便机关人员理解和把握,《规定》在基本遵循《档案法》“档案”定义的基础上,给出了更加符合机关工作语境的“机关档案”定义,即“机关在公务活动中形成的,对国家和社会有查考、利用和保存价值的各种形式、各种载体的历史记录”。同《档案法》定义相比,《规定》中“机关档案”定义将“活动”明确为“公务活动”,略去了“直接”字样;将“保存价值”扩展为“查考、利用和保存价值”;将“不同形式”明确为“各种形式、各种载体”。将“活动”明确为“公务活动”,是为了强调机关档案是在机关履行职责、从事公务活动中形成的档案,不再强调“直接”不是否定档案的原始性,而是希望在信息化条件下能尽量解脱传统载体档案认识经验的束缚,避免因过多限制条件影响对新载体、新形式档案属性的判断。将“保存价值”扩展为“查考、利用和保存价值”,是强调机关档案除了长期保存价值之外,查考、利用价值也需要被重视、关注和明确,这也更加符合机关对于

文件材料收集范围和档案管理对象的认知。将“不同形式”明确为“各种形式、各种载体”,目的是强调文字、图表、声像等各种形式,纸张、胶片、磁带(盘)、光盘等各种载体都应纳入档案管理范围,使机关档案边界更加明确。

对于机关档案工作的价值,《规定》分为2款表述:第一款指出机关档案工作在档案工作乃至国家档案事业的地位和价值,提出“机关档案工作是档案工作开展的基础,是国家档案事业的重要组成部分”,充分体现了“档案事业是以档案室为基础,档案馆为主体”这一基本论断。第二款重点描述了机关档案工作作为一项不可缺少的基础性工作对于机关的价值和作用,提出做好档案工作无论对于推进依法行政、促进科学决策、提高治理水平,还是保护单位和个人合法权益、维护机关历史真实面貌都具有重要的意义。这既是对机关档案工作价值的体现,同时也为各个机关档案工作的开展明确了努力方向。

档案工作体制

统一领导、分级管理是我国档案工作的组织原则和管理体制。这一体制在机关档案工作领域体现为:“国家档案行政管理部门负责全国机关档案工作的统筹规划、组织协调、统一制度,负责中央和



国家机关档案工作的监督、指导和检查。地方档案行政管理部门在上级档案行政管理部门指导下,负责本行政区域内机关档案工作的统筹协调、制度建设,负责本行政区域内机关档案工作的监督、指导和检查。”对于中央和地方专业主管机关来说,《条例》赋予其档案部门按照本专业的管理体制对本系统和直属单位的档案工作进行指导、监督与检查的职责,作为统一领导、分级管理体制的有效补充。不过,这一职责在法理和实践上都需要进一步优化:首先,《条例》将相应职责赋予了档案部门而不是机关,但按照《实施办法》,档案行政管理部门才是对有关法律、法规和国家有关方针政策的实施情况进行监督检查、依法查处档案违法行为的适格主体。其次,由于界定模糊,实践中存在个别行业主管部门违背“统一领导、分级管理”原则开展监督指导工作,从而造成政出多门,影响国家档案资源建设的现象。

有鉴于此,《规定》在重申统一领导、分级管理的体制要求的同时,明确提出“中央、地方专业主管机关应当根据本专业的管理体制,在档案行政管理部门指导下对本系统和直属单位的档案工作进行监督、指导。中央、地方专业主管机关进行监督、指导时,应当遵循统一领导、分级管理原则”,将履行职责主体和职责内容作了进一步优化,使之更好地符合相应法律法规的立法原意。为了准确界定“检查”职责,《规定》明确“档案行政管理部门履行检查职责时,以进入相关场所检查,询问有关人员,查阅、复制有关档案资料等方式开展”,保证职责正常履行。

管理原则与管理要求

《规定》指出“机关的全部档案应当集中、统一管理”,明确了机关档案管理的基本原则。这项原则源自《条例》的集中统一原则,但在表述上更加清晰明确,即一要集中管理,二要统一管理。所谓集中管理,是指对属于国家规定的应当归档

的文件材料,必须按照规定向本单位档案机构移交,进行集中保存和管理,以达到集约管理、节省成本的目的。在实践中,确实存在某些门类档案实体在一定时期内分散管理的现象,比如会计档案、科技档案等需要按照国家规定或工作需要,在相应部门留存一定时间,但这与集中管理原则并不矛盾。所以,集中管理不是无规则、机械地集中,而是在满足国家规定及工作需要的前提下进行的集中。从实现档案管理目的来说,强调集中管理,除了物理集中外,还应关注管理责任的移转和管理权的集中,还应更加强调信息的集中。所谓统一管理,是指机关档案管理应当统一归口,由机关档案部门制定统一的档案管理原则、方法和要求,对各个门类档案的收集对象、整理方法、保管保护、归属流向等重要内容进行约束规范,避免各行其是。


《规定》提出“机关档案管理应当维护档案的真实、完整、可用和安全,便于检索、利用和开发”,明确了机关档案的管理要求和管理目标。“真实、完整、可用和安全”移植自《信息与文献 文件管理 第1部分:通则》(GB/T 26162.1—2010)和《电子文件管理暂行办法》(厅字〔2009〕39号),即所谓“四性”。将“四性”确定为机关档案管理的要求和目标,一方面是由于机关档案中电子档案的比重越来越大,管理要求需要认真考虑电子档案管理需求;另一方面,“四性”与完整、准确、系统、安全等传统管理要求在本质上并无根本不同,对于传统载体档案管理来说,“四性”同样具有启发和借鉴意义。结合GB/T 26162.1—2010给出的定义,可以如此认识《规定》中提到的“真实、完整、可用和安全”:

“真实”强调档案的形成应当遵循相关的管理办法和流程,并且全过程都在受控的环境中进行,档案内容、版面结构和形成背景未被篡改。比如,无论纸质公文、电子公文都需要按照公文办理规定的程序、要求完成并归档。“完整”强调档案应当齐全完整,档案门类、卷件构成、文件构成要素等各个层面都要保证

齐全。比如,件内文件正本、发文稿纸、定稿等要齐全,正本的正文、附件都要齐全等。“可用”强调的是文件能够被定位查找、检索、呈现或理解。所以,要按照规范进行组件或立卷,保持文件之间的联系,进行必要的著录,编制检索工具,并规范文档格式等。“安全”强调要为档案提供安全可信的环境,保证档案实体安全和信息安全。

组织领导与经费保障

在组织领导方面,《规定》提出“机关应当加强对档案工作的组织领导,将档案工作纳入整体规划、年度工作计划和考核体系,与业务工作同步部署、同步实施、同步发展”。《规定》提出了具体落实组织领导的2项措施:一是要实现“三纳入”,将档案工作纳入整体规划、年度工作计划和考核体系。要着眼机关全局工作通盘考虑档案工作,做好档案工作的顶层设计,明确具体实施方案并采取考核等手段进行督促,保证将相关工作要求落到实处。二是提出档案工作与业务工作“三同步”,将档案工作与业务工作同步部署、同步实施、同步发展,实现共同进步和提高,切实将组织领导要求落到实处。

在经费保障方面,《规定》将经费分为基础设施配备和维护经费、档案日常管理经费、档案信息化建设经费以及档案宣传、培训等其他经费4大类,并要求列入机关年度财政预算,为档案工作各个流程、各项任务顺利开展提供基本保障。在上述经费中,基础设施配备和维护经费对应《规定》第三章提出的基础设施要求;档案日常管理经费对应《规定》第四章各项管理流程所需经费;档案信息化建设经费对应《规定》第五章信息化建设所需经费。因此,在经费申请时,应充分考虑工作需求,避免顾此失彼,挂一漏万,影响工作正常开展。

作者单位:国家档案局
责任编辑:田小燕

