

《国有企业境外档案监管体系》成果介绍

随着我国对外开放深化和“一带一路”建设，国有企业加快“走出去”步伐，产生大量境外档案。境外档案是国有企业档案资源的有机组成部分，也是国有资产的重要组成部分。目前，境外档案管理无序导致国有企业权益受损、国有资产流失、国家秘密外泄等巨大风险。因而需要构建科学、合理的国有企业境外档案管理监管体系，包括国家层面的宏观监管体系和企业层面的宏观监管体系。

文献调研表明，目前学界关于国有企业境外档案监管方面研究的焦点和主要成果包括：（1）境外档案监管产生的背景；（2）境外档案的内涵和外延；（3）境外档案的价值；（4）境外档案管理的特点；（5）国有企业境外档案监管存在的问题及原因；（6）加强国有企业境外档案监管的对策。但是现有研究视野高度不够、研究深度不足、学术性研究较少，未来应开展体系化研究、深化理论应用研究、注重实证研究。

实践调查和文献调研表明，目前国有企业境外档案数量急剧增加，国家相关行政管理部门已经关注境外档案监管，国有企业开始着手加强境外档案管理，而且初步形成了分散式、集中式、分级式三种境外档案管理模式。但是，总体上，国有企业境外档案管理意识淡薄、制度缺失、责任不明、人员缺乏、业务薄弱、技术落后。究其原因在于，国有企业境外档案管理面临特殊的困难与挑战：动荡的政治环境导致的安全隐患、复杂的法律环境带来的法律风险、多元的文化环境造成的管理冲突、偏远的地理环境增加的监管难度。

国有企业境外档案监管的理论基础包括档案学基础理论（全宗理论、文件生命周期理论与文件连续体理论、档案价值论）、档案资产论、企业内部控制理论、跨文化管理理论。根据全宗理论，国有企业境外档案作为整个国有企业档案资源（总全宗）的组成部分，应纳入整个国有企业的档案工作体系之中；作为整个国家档案资源（国家档案全宗）的组成部分，应纳入档案行政管理部门的监管范围之中。根据文件生命周期理论与文件连续体理论，国有企业境外档案管理应遵循全程管理、前端控制原则，应与项目管理、业务流程集成。根据档案价值论，国有企业境外档案主要具有凭证价值和信息价值。根据档案资产论，国有企业境外

档案是境外国有资产的重要组成部分，应开展档案资产登记、评估和审计。根据企业内部控制理论，企业内部控制要求科学有效地管理档案，确保档案的真实、完整、安全和可用，档案管理应纳入企业内部控制体系。跨文化管理理论为正确处理境内外档案法律制度、文化传统之间的冲突提供理论指导，国有企业境外档案监督应遵循的两项基本原则——“双重遵从”（即在遵从境外所在国家或地区档案法律的前提下，同时遵从我国档案法律）、“双向包容”（即境内境外档案文化相互包容）。

我国现有法规制度对国有企业境外档案监管的基本要求包括：（1）强调境内档案行政管理部门对境外档案的监管职能；（2）强调国有企业境内总部对境外档案的监管职责；（3）要求国有企业建立境外档案工作组织体系；（4）要求国有企业将境外档案向境内档案部门移交；（5）要求国有企业对境外涉密档案严格管控。国有企业境外档案监管面临的法律困境包括：（1）境外档案管辖权冲突；（2）境内外法律规定的冲突；（3）法律冲突处理指导原则缺失；（4）针对性的法规制度缺失；（5）部分法规制度的适应性不足。国有企业境外档案监管所适用的法律原则是：（1）管辖权原则；（2）“双重遵从”原则；（3）法规参照原则。其中，双重遵从原则的核心内涵是指，国有企业在境外档案管理中应既遵从所在国或地区的法律规定，同时又遵从我国的法律规定。“双重遵从”符合公司法中的跨国公司管理原则，符合国际私法中基于所有权和控制权行使的管辖权原则，也符合国际经济贸易法中的“当事人意思自治”原则，具有坚实的法理依据。“双重遵从”原则既有利于将合法合规的要求融入国有企业境外档案管理之中，又为国有企业境外机构提供在面临我国法律与所在国家或地区法律相矛盾时的解决办法。

国有企业境外档案宏观监管体系应包含四个层面：（1）意识层。树立档案资产意识，增强责任意识。（2）法规层。健全境外档案监管法规制度体系，明确境外档案管理中面临法律冲突时的处理原则。（3）机制层。健全国有企业及其负责人档案绩效考核机制，建立境外投资合同和方案中的档案条款审查机制，健全境外国有资产审计制度，建立境外档案突发事件应急处置机制。（4）业务层。加强对国有企业的档案行政执法检查，探索档案资产登记、评估和审计方法，制定境外档案管理工作指南，允许采取因地制宜的档案管理模式，指导建立境外机构档案协作组，为国有企业境外档案监管提供智力支持。

国有企业境外档案微观监管体系包括以下七个层面：（1）思想层：增强国有

企业全员的档案意识。尤其增强领导层、业务人员的档案证据意识、档案资产意识、档案文化意识、档案风险意识。(2) 组织层：完善国有企业境外档案工作组织体系。明确境内总部的档案部门和境外事业管理部门监管职责，确定境外机构档案工作负责人，建立境外档案机构并配备专兼职档案员，探索建立境外档案服务共享中心。(3) 机制层：建立“三纳入”的境外档案工作机制。即将境外档案管理纳入境外机构整个经营管理体系，纳入国有企业整个档案工作体系，纳入领导员工的岗位职责和绩效考核体系。(4) 制度层：建立以“双重遵从”为基础的规章制度体系。熟悉境外机构所在国家或地区档案法规制度，贯彻“双重遵从”法律原则，健全国有企业内部档案规章制度。(5) 管理层：实现档案管理与项目管理、业务流程的集成。将档案管理纳入企业质量管理体系、企业风险管理体系、企业内部控制体系、企业知识管理体系，建立“4+1”综合管理体系，并与业务流程集成。(6) 业务层：建立基于关键控制点的全球化企业档案管理系统。采取“双向包容”的档案管理方式。把握境外档案监控的入口关（合同签订环节）、出口关（项目验收环节）、过程关（归档环节）、人员关、事件关等关键节点。开发全球化企业档案管理系统，推进全球化企业档案管理平台云端化。(7) 保障层：建立以档案人员能力提升为突破点的保障体系。创新境外档案人员培训方式，强化境外档案人员考核，加大对境外档案工作经费投入。