

2018年10月11日,国家档案局局长李明华签署国家档案局令第13号,公布部门规章《机关档案管理规定》,自2019年1月1日起施行。为使档案工作者进一步了解、掌握《机关档案管理规定》的内涵,本刊特约国家档案局专业人员对其进行系列解读。

《机关档案管理规定》的十大看点

——《机关档案管理规定》解读之一

文/丁德胜

《机关档案管理规定》(以下简称《规定》)是以中办、国办《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》为指导,以《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)、《机关档案工作条例》(以下简称《条例》)等法律法规为依据制定,共7章70条,提出了新形势下机关档案工作的新思路、新任务。

看点一:深化统一领导、分级管理体制

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,简言之,即国家档案行政管理部门主管全国档案事业,地方各级档案行政管理部门分级负责本行政区域内的档案事业。这一管理体制既是《档案法》的明确要求,又是经实践证明行之有效的做法。为深化这一体制要求,同时充分发挥中央和地方专业主管机关的行业管理职责和效能,《条例》第四条赋予中央和地方专业主管机关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,将其作为这一体制的有效补充。《规定》在严格遵循《档案

法》《条例》的基础上,重申了统一领导、分级管理的体制要求,同时明确提出中央、地方专业主管机关应当在档案行政管理部门的指导下进行监督、指导,并且在进行监督、指导时,“应当遵循统一领导、分级管理原则”,对中央和地方专业主管机关的行业管理职责进行了准确定位,对“统分结合,主辅有序”的业务指导方式进行了更加明确的表述。

看点二:健全组织架构,强化人员配备

在组织架构上,《规定》要求建立档案工作协调机制、确定机关档案部门(设立档案工作机构或指定档案工作负责部门)、配备专兼职档案工作人员并组成机关档案工作网络,分角色承担起机关档案工作的组织协调、统一归口和具体管理职责,形成了较为合理的三级组织架构。由此,机关档案工作通过组织架构的完善拓展到机关各个部门、各个岗位,回归机关档案工作的本意。档案工作协调机制的建立是《规定》新提出的要求,是对以往工作经验的总结和固化,也是应对新形势下机关

档案工作新挑战、新要求的重要举措。在人员配备上,《规定》要求机关应当配备与工作量相匹配的专职档案工作人员,机关文书或业务部门应当指定人员,分别承担机关档案业务工作和相应部门文件材料的收集、整理和归档工作,基层机关则可以根据实际情况配备专职或兼职档案工作人员。为了保证工作成效,《规定》要求档案工作人员为正式在编人员,并且通过限定知识背景和明确培训要求等方式,对其专业素质和职业素养提出了要求。

看点三:丰富、优化档案工作基本任务

同《条例》相比,《规定》对机关档案工作的基本任务进行了丰富、优化,增加或进一步明确了一些任务类型,如贯彻执行档案法律法规和方针政策并建章立制;制定并组织实施档案工作发展规划或计划;统筹推进机关档案信息化工作;接受档案行政管理部门监督、指导和检查,并定期向国家综合档案馆移交档案;组织业务交流和人员培训、开展宣传教育;提出表彰奖励或处理建议等,



同时对机关档案工作内部监督和指导任务进行优化,将监督和指导职责横向由文件材料的归档工作拓展到各种文件材料的形成、积累和归档工作,纵向从本机关拓展到本机关和所属机构,使机关档案工作的基本任务更加科学、合理,更加符合各单位工作实际。在《规定》中,中央、地方专业主管机关对本系统和直属单位进行监督、指导的职责并未纳入基本任务,原因之一是该职责是作为“统一领导,分级管理”管理体制的有效补充,发挥的是辅助性作用;原因之二是该职责囿于各系统的管理体制,实践中不具备普遍适用意义。另外,《规定》提出了机关通过政府购买服务方式辅助实现档案工作基本任务的范围和要求,将允许以社会化服务形式实现的档案整理、传统载体档案数字化、纸质档案数字复制件全文识别、电子档案管理技术支持等辅助性工作予以明列。

看点四:创新监督检查和业务指导形式

监督、指导与检查是档案行政管理部门主管档案事业、履行《档案法》赋予职责的重要形式。《规定》从以下方面对档案行政管理部门的监督检查和业务指导职责进行了强化:一是界定档案行政管理部门的检查职权,规定“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”,保证检查职责的履行。二是创设年度报告制度,要求机关汇总分析当年档案工作情况并形成年度报告,报送同级档案行政管理部门、上级档案部门,解决业务指导周期长、覆盖面不足等问题。三是增加基本制度备案要求,要求机关将规范本单位和本系统档案管理的基本制度报档案行政管理部门备案,将档案行政管理部门的监督检查和业务指导要求前置,保证机关档案基本制度符合法律法规和方针政策要求。四是将社会化服务纳入监督检查和业务指导范畴,加强过程监控与管理,保证监督、检查和指导效果。

看点五:为机关提供基础设施定制方案

相对于档案馆来说,机关档案工作体量较小,因而在基础设施方面无法照搬档案馆的诸多要求。为此,《规定》为机关提供了基础设施的定制方案,即从档案用房类型、选址、面积与建筑设计,档案库房的温湿度检测调控系统、消防系统、安防系统,信息化基础设施3个层次,提出了适合机关档案工作的基础设施建设和设备配备要求。在档案用房类型上,考虑到整理用房在实践中的巨大需求,《规定》将传统要求中档案办公、阅览、库房“三分开”调整为办公、整理、阅览、库房“四分开”,以更好地满足档案管理功能分区需要。为保证档案妥善、安全保管,《规定》将库房温湿度检测调控系统、消防系统、安防系统纳入必备项,要求库房必须安装漏水报警设备、甲级防火门、全封闭防盗门窗等。对于档案信息化基础设施设备,《规定》将之分为智能库房管理基础设施设备和档案数字化、电子文件及电子档案归档设施设备两大类型,并提出了原则要求,提醒机关在进行基础设施建设时,应统筹考虑,协调推进,避免顾此失彼。

看点六:明确档案库面积和承重要求

机关档案库房的面积和承重是机关档案库房建设中的两个难点问题。《档案馆建设标准》(建标103—2008)、《档案馆建筑设计规范》(JGJ 25—2010)对档案馆库房的面积和承重作了针对性规范,但机关档案库房却很难参照执行,简单地说,就是面积上无所对应,承重上很难实现。因而,《规定》对库房面积“定标不定额”,充分考虑机关档案门类、装具实际,确定了 $60\text{m}^2/\text{万卷}$ (或10万件)的计算指标,由此给出使用面积计算公式,即(档案存量+年增长量 \times 存放年限) $\times 60\text{m}^2/\text{万卷}$ (或10万件)。其中,存放年限指的是档案从形成到移交进馆之间的累计年限,

一般以档案法律法规规定的期限为准,若档案馆实际接收时间与规定进馆时间存在较大差异,在计算存放年限时也应予以考虑,进行适当调整。为保证实现档案基本管理要求,《规定》也给出了库房面积的底限要求,即 15m^2 。对于承重问题,由于机关库房一般基于办公用房改造,采用密集装具时难以实现JGJ 25—2010中 $12\text{kN}/\text{m}^2$ 的承重要求。鉴于JGJ 25—2010中 $12\text{kN}/\text{m}^2$ 是在采用调研样本中的极值 $1000\text{kg}/\text{m}^2$ 再附加20%的情况下得出的,与机关档案实际存放情况有着较大差距,因而,《规定》按照机关档案库房的实际情况,采用了调研样本中的平均值 $650\text{kg}/\text{m}^2$ 再附加20%,将采用密集架的楼面均布活荷载标准值调整为不小于 $8\text{kN}/\text{m}^2$,或按档案装载情况相应增加。不过,对于部门档案馆来说,承重仍应按照JGJ 25—2010要求执行。

看点七:统一、规范机关档案门类划分

目前,机关档案资源建设存在3个突出问题:一是门类不清。在《规定》出台之前,机关档案没有统一的门类划分要求,影响档案资源互联互通,也影响统筹管理、调查统计、信息化建设等工作。二是文书为主,难及其余。8号令解决了文书的归档范围和保管期限的问题,但对于其他门类的归档范围、保管期限未予实质要求,导致不少单位的相应管理严重缺位。三是整理要求繁复多样。存在按卷、件、组、张等多种整理方法和要求,即使立卷,不同类型档案也要求不一,给档案人员认知、掌握带来困难。在这三个问题中,首当其冲的就是门类问题。为了保证机关档案门类统一划分,为之后的规范管理和资源共享共用提供便利,《规定》结合机关档案工作经验和机关档案一般特点,以实现门类扁平化、标准化、规范化为目标,尽量压缩门类级次,将机关档案划分为文书档案(WS)、科技档案(KJ)、人事档案(RS)、会计档案(KU)、专业档案(ZY)、照片



专题·《机关档案管理规定》解读

档案(ZP)、录音档案(LY)、录像档案(LX)、业务数据档案(SJ)、公务电子邮件档案(YJ)、网页信息档案(WY)、社交媒体档案(MT)、实物档案(SW)13个一级门类,并依此确定一级门类代码。在此基础上,要求科技档案按照科研(KJ·KY)、基建(KJ·JJ)、设备(KJ·SB),专业档案按照相关规定设置二级门类及代码。在设定门类时,为了保证逻辑清晰和识读方便,这些一级门类以通用类、专业类、音像类、数字类、实物类分组,同时指出文书、科技、人事、会计、专业、照片、录音、录像档案同时包含传统载体档案和电子档案2种形式。《规定》的门类划分是档案资源规范建设的第一步,各单位既可以依此梳理机关档案实体,也可以为档案管理系统确定统一的门类菜单。

看点八:梳理档案管理流程,提出全新要求

《规定》系统梳理了机关档案管理流程,将档案管理分成形成与收集、整理与归档、保管与保护、鉴定与销毁、利用与开发、统计与移交6个部分,完整反映了机关档案工作的全过程。在这些流程中,除传统要求外,还提出了一些创新规定:一是增加了形成流程。分3个层次提出了形成要求,即要形成或为形成创造条件,要求机关在履行职责过程中应当按照有关程序和要求形成归档文件材料,机关办公自动化和其他业务系统应当支持形成符合要求的归档文件材料;要采用适当的文件材料记录载体和记录方式;要符合档案属性要求,归档文件材料应当真实、准确、系统,文件材料组件齐全、内容完整。二是提出收集新要求。作为收集工作的重要指引,《规定》提出机关应当编制本单位文件材料归档范围和档案保管期限表,经同级档案行政主管部门审查同意后施行。这一要求,没有限定为文书档案保管期限表,实际上就是要求各机关制定包含各个档案门类的归档范围和保管期限表来指导收集工作。三是提出整理新观念。《规定》提出逐步推进卷、件融合管理,希望在将各个门类

档案的整理方法尽可能统一到卷、件的基础上,逐步将卷内文件整理与按件整理的要求予以统一。反映在管理系统上,同一门类档案同时或先后存在卷、件2种方式的,要逐步融合管理,避免因分别管理而人为造成档案资源割裂。四是细化了销毁流程。销毁工作是档案工作的一个难点,原因除了法律法规未明确给予依规销毁免责保证、责任人员履责不积极之外,现行规定较为粗略、操作性弱也是一个重要因素。由于销毁工作关系到档案的汰旧换新和档案工作的长远发展,《规定》用较大篇幅规定了销毁工作的人员、程序、场所安排,增强了可操作性。除此以外,《规定》对归档要求、对外利用批准、档案开发方式、统计结果可视化显示等提出了创新要求。

看点九:确认电子档案效力,细化管理要求

《规定》第四章第一节第二十三条规定,电子档案与传统载体档案具有同等效力。这一论述对电子档案的效力进行了正面回应,将近些年档案行业对电子档案属性的认识通过规章的形式确定下来,有利于定纷止争,将电子档案的关注方向从理论争议引导到具体管理上来。在完成效力确认之后,第四章后六节对电子档案的管理进行了详细规定。可以看出,《规定》采取了一般加特殊的方法来规范电子档案管理,即电子档案首先是档案的形式之一,要满足一般性管理要求,除此以外,还要针对自身属性满足一些特殊要求,比如要求“机关办公自动化和其他业务系统应当支持形成符合要求的归档文件材料”(第二十六条),其他还包括在归档、保管、开发、销毁、移交流程中的特殊要求等。在这些特殊要求中,对于归档问题,《规定》着墨较多,基本思路有四:一是归档文件材料应为原件。二是应基于电子文件本身归档,转化为纸质文件归档仅在电子文件不满足原件条件的情形下才需要。换句话说,电子文件转化为纸质文件应看作一种备份方式而不是归档方式。三是电子签名、电子印章必备,且电子印章要按照规定转换为印章图形,保

证样式合规且长期可显示。四是任何门类的档案,只要满足一定条件就可以仅以电子形式进行归档(单套制)。

看点十:提出机关档案信息化建设整体框架

《规定》第五章对机关档案信息化建设进行了专章规定,提出了机关档案信息化建设的整体框架。基本要求就是将机关档案信息化工作纳入机关电子政务和信息化总体规划,并与机关信息化建设、档案馆信息化建设协调配合;以数字档案室建设作为机关档案信息化建设的主要形式,统筹开展传统载体档案数字化、电子文件归档与电子档案管理工作;数字化工作要建立常态化机制,重视真实性管理和全文识别(OCR)工作;电子文件归档与电子档案管理要从制度、基础设施、应用系统、资源建设(文件格式和质量、元数据)等方面着手,并通过存储、备份、转化、迁移等要求,保障数字档案资源的安全。结合前面提出的仅以电子形式归档(第三十六条)和数据分析、文本挖掘(第四十九条)要求,机关档案信息化的框架和路径基本完备,即以数字档案室建设为核心,以存量数字化和增量电子化两翼,对数字复制件进行全文识别并连同电子档案完成数据化,实现对数字复制件和电子档案的数据挖掘。同时,解决好数字复制件、电子档案的真实性问题,最终实现仅以电子形式归档(单套制)。这些要求环环相扣、指向明确,为机关档案信息化的开展明确了努力方向。

综上,《规定》总结了多年来机关档案工作的经验,提出了新形势下机关档案工作的新目标、新要求,并在档案法律法规与一般规范性文件、标准之间进行了有效衔接,是一部承前启后、承上启下的部门规章,是今后一个时期开展机关档案工作的重要遵循。下一步将围绕《规定》开展解读材料、评价指标的编制工作,为机关档案工作的开展提供更加明确、科学的指引。

作者单位:国家档案局

责任编辑:田小燕