

自2018年1月1日起,国家档案局发布的《纸质档案数字化规范》等12项档案行业推荐性标准正式实施。中国档案杂志社与国家档案局法规司合作,共同推出“提质增效 标准先行”系列专题,本刊将陆续刊登12项行业标准的解读文章,敬请关注。

# 《档案服务外包工作规范》解读

文/蔡盈芳

## 制定背景

近年来,随着经济高速发展,国内档案管理外包服务需求快速增长,来自金融机构、大型企事业单位的大量业务资料、凭证、单据等呈几何级数增加,与原本有限的公共档案管理设施资源形成了鲜明对比,专业档案管理外包服务企业由此开始涌现出来。

一方面,国内档案服务外包需求日益增长。另一方面,各类服务机构发展迅速但良莠不齐,亟须建立一套既符合中国市场实际需求,又顺应国际发展趋势的内容完备、责权明确、严谨务实的行业管理规范 and 标准体系。

经过几十年的快速成长,国际档案管理外包服务行业已发展成熟。各类商业性档案管理外包中心分布广泛,大型档案管理外包服务企业已实现跨国规模化运营并进入资本市场。以1951年成立的美国铁山公司(纽约股票交易所上市企业)为例,当前该公司已经在全世界五大洲39个国家建立了档案管理外包服务中心,为14万家政府机构和企业客户管理4.25亿箱档案和6500万份磁盘,2012年营业收入超过30亿美元。而由专业化外包服务企业组成的国际档案信息管理协会(PRISM International)已经拥有数百家机构会员,为全球档案管理外包服务机构的经营管理和发展提供评估、认证及指导。

在国际档案外包服务行业快速发展的同时,行业标准和规范体系日趋成熟。ISO 15489、ISO 23081等档案管理国际

标准以及针对商业档案中心建设规划的ARMA TR 01—2011等规范已先后发布,并不断更新、丰富和升级。而美国、英国、澳大利亚等国的行业主管部门、外包服务企业也参照这些国际标准形成了适合本国特点的标准体系和实施规范。

《档案服务外包工作规范》(以下简称《规范》)正是在借鉴国际档案外包服务行业标准和规范的基础上,结合中国档案管理的有关制度和特点,前瞻性地推出一系列档案管理外包服务的工作规范和指导原则,从而能有效地促进国内档案管理外包服务运作的科学化和规范化,提高档案管理的商业性资源利用和社会分工专业化,争取形成规模化经济效应,推动中国档案管理外包服务的健康、有序发展,同时为档案行政管理部门制定相关政策提供支持和应用规范。

## 实施范围

《规范》旨在规范和引导档案服务外包行为,为各相关主体建立标准化的沟通语言,指引发包方科学开展档案服务外包工作、选择合格的承包方,指导承包方有效开展档案服务管理体系建设、提升服务能力,提供第三方机构正确评价承包方的参考依据,从而推动档案服

务外包工作的良性、有序发展。

《规范》从总体上对档案服务外包工作进行一般规范。主要包括5方面的内容:第一,说明档案服务的业务类型。第二,明确档案服务外包工作中各相关主体之间的关系。第三,从规划与审批、承包方筛选与确定、合同签订、合同执行及监督、评估与改进等过程为发包方工作提供指引。第四,提出承包方档案服务管理体系框架,并从战略管理、资源管理、业务管理和安全管理等方面对承包方基本服务能力建设提出要求。第五,对第三方机构的工作提出基本要求。

## 准确把握有关内容

### 1. 档案服务的业务类型与档案服务外包的本质

《规范》4.1条提出,档案服务通常包括档案寄存服务、档案数字化服务、档案

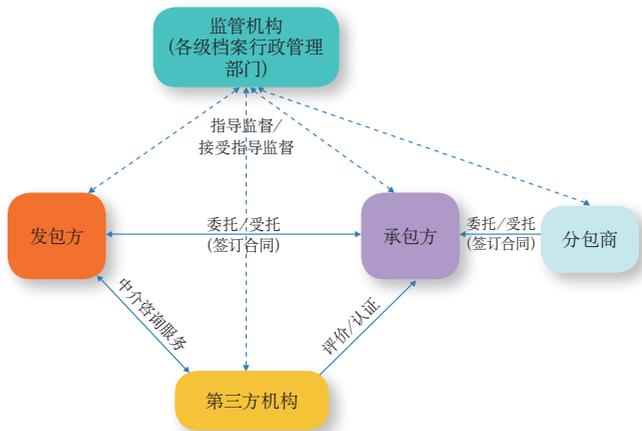


图1 档案外包工作中各主体之间的关系示意图

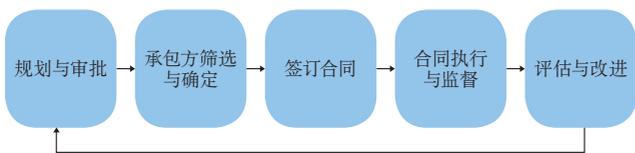


图2 发包工作过程示意图

整理服务、档案管理咨询服务、档案开发利用服务、档案销毁服务6种业务类型。这意味着，并不是所有的档案业务都可以进行外包，有些业务是不适合外包的。

《规范》4.2条明确，档案寄存服务是指在不改变档案所有权和处置权的前提下，发包方将档案委托给承包方保管，承包方为发包方提供档案保管的库房、设备，进行日常保管、安全防护，并按需要提供利用的服务过程。这意味着，档案寄存服务不改变档案所有权和处置权，由此也更不改变档案的管理责任，档案寄存并不意味着档案安全责任的转移，档案安全的最终责任仍旧由档案所有权人负担。

## 2. 档案服务外包工作中相关方的关系

《规范》对档案服务外包涉及的责任主体及其关系进行了规范。档案管理服务外包不仅仅涉及发包方和承包方，还涉及第三方和监管方。各方之间的关系如图1所示。

其中，应特别关注发包方、承包方和

第三方机构与监管机构的关系。《规范》要求，发包方、承包方和第三方机构应主动接受、积极配合监管机构的指导、监督和检查。发生（可能导致）档案受损或泄密的重大事件时，发包方、承包方应及时主动向监管机构报告。

## 3. 对发包方的管理要求

### (1) 外包工作要坚持“三原则”

即合法原则、安全原则和可控原则。合法原则是档案外包服务工作不得违背法律法规等有关规定，不符合法律法规的外包不得实施，如不得将涉密档案外包寄存和数字化。安全性原则是指发包方应当制定和落实安全管理体系，最大限度地避免因档案服务外包引起的档案实体受到损毁，或造成国家秘密、商业秘密和个人隐私被泄露。可控原则是指发包方应对档案服务外包工作全过程进行监控，对承包方的人员、工作场所、基础设施、技术、管理工作、业务操作等进行必要的监督、检查，将各种风险降低到可控范围之内。

### (2) 规范外包工作流程和要求标准

对发包方开展工作的流程提出了要求，如图2所示。

规划与审批、承包方筛选与确定签订合同、合同执行与监督、评估与改进5个环节是所有档案外包服务应遵循的流程。外包工作中遵循这个流程规范就可以有效避免外包工作的风险，保证外包工作安全。

其中，要重点关注的管理要求有承包方筛选与确定要求、签订合同要求、合同执行与监督要求。根据国家

有关规定，《规范》对发包方如何选择和确定承包方提出了规范性建议。建议发包方在选择承包方时应从人员、资质、能力等方面全方位地了解承包方情况。《规范》还提供了承包方的选定方法、考察要素和内容等。在合同签订方面，要求发包方合同内容和要素要完整，其中特别提出“合同中应明确规定因国家法律法规或商业环境等变化而引起的合同变更或终止的触发条件，合同变更或终止的过渡安排以及承包方在过渡期间应履行的主要职责”，这也是在吸取了前期外包工作经验的基础上总结出来的。前期有不少开展档案寄存的发包方，由于只关注服务价格，没有关注合同变更或终止引起的各方职责，导致承包方在发包方档案转移时极不配合，漫天要价，给发包方带来极大的麻烦。在合同执行与监督要求方面，《规范》提出了定期巡检制和定期报告制，以方便发包方及时掌握承包方动态，避免承包方内部变化给业务带来风险。

## 4. 对承包方的能力建设要求

《规范》按照PDCA（计划—实施—评估—改进）循环模型，提出了承包方的能力建设内容，绘制了内容模型，对承包方档案服务管理体系建设提出了要求。如图3所示。

这个模型也可作为发包方考察承包方能力的参考。承包方能力建设模型的提出有利于提高承包方服务质量，使承包方平衡发展，改变以前承包方基础条件和业务能力良莠不齐的状况。

## 5. 承包方业务管理和安全管理要求

在承包方业务管理方面，《规范》提出承包方应加强业务流程管理，建立标准作业程序，并要求承包方的标准作业程序应符合国家法律法规要求，符合相关标准要求，如承包方的数字化工作流程应满足国家有关档案数字化工作的技术规范，用于寄存档案的库房管理程序也应符合国家有关要求，如定期记录温湿度、定期巡检等；在安全管理方面，《规范》提出承包方在开展承包业务中应合规、安全、保密、控制风险、保护知识产权、保护职工健康、保护环境等要求。

作者单位：国家档案局

责任编辑：黄佳音

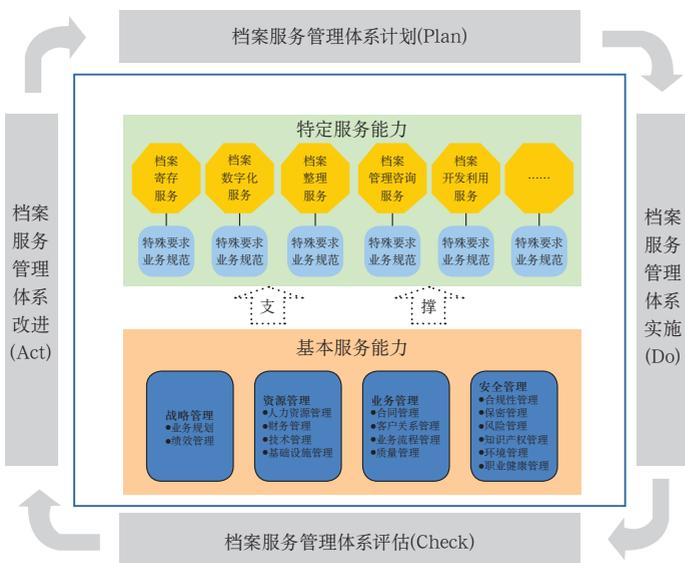


图3 承包方档案服务管理体系建设示意图