

机关档案工作机构、人员与基本任务

——《机关档案管理规定》解读之四

文/丁德胜

《机关档案管理规定》(以下简称《规定》)“机构与人员”一章,规定了机关档案组织机构、档案工作人员和基本任务要求。

组织机构

《机关档案工作条例》(以下简称《条例》)第六条规定:“机关必须建立档案工作,成立相应的档案工作机构。不需要建立档案机构的机关,应配备专职或兼职的档案人员。机关档案部门受办公厅(室)领导。”第十七条规定:“机关应定期对已超过保管期限的档案进行鉴定。鉴定档案必须在机关办公厅(室)主任的主持下,由档案部门和有关业务部门组成鉴定小组共同进行。”按照《条例》要求,机关应当成立由办公厅(室)领导的档案工作机构,并组成鉴定小组开展档案期满鉴定、销毁工作。

从实践中看,机关档案工作组织机构方面主要存在如下几个问题:

一是缺乏顶层协调机制。档案信息化、解密划控等工作单靠档案部门甚至办公厅(室)无法实施,需要各部门相互配合、分工协作。

二是机构要求存在盲区。《条例》规定不需要建立档案机构的机关应配备专

职或兼职的档案人员,但对此情况下档案人员所在机构没有作出要求。由此产生的问题之一是《中华人民共和国档案法》及《条例》规定的、由机构承担的权责无法承载;问题之二是由于没有明确机构,档案工作职责无所依附,档案工作职责很难有效履行。

三是缺少档案工作网络。机关档案工作是文书工作的自然延续,涉及机关每个部门、每位工作人员,因而需要形成合理有效的工作机制,由相关人员组成机关档案工作网络,开展日常档案工作。

由此,《规定》要求建立档案工作协调机制、确定机关档案部门、组成档案工作网络,形成了较为合理的决策、管理、执行三级组织架构。其中,档案工作协调机制由分管档案工作的单位负责人、办公厅(室)(或承担该职能的其他综合办事机构)及相关部门负责人组成,负责协调处理本机关、本系统档案工作重大事务和重要事项;机关档案部门有两种形式:一是由机关按照《中华人民共和国档案法》及《条例》等设立档案工作机构,二是不具备设立条件的机关,应当指定档案工作负责部门,且档案工作负责部门的名称应当反映档案工作属性,比如档案机要处、信息档案处等;档案工作网

络以机关档案部门为中心,由专职档案工作人员和机关文书或业务部门指定人员组成。

需要指出的是,档案工作协调机制、档案工作网络是从实践中总结出来的、行之有效的经验做法,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,机关档案工作可以由此拓展到机关各个部门、各个岗位,回归机关档案工作的本意。不过,档案工作协调机制、档案工作网络是对工作机制的描述,并非实体意义上的机构形式,因而需要各机关在档案管理的基本制度中予以明确,并根据实际情况采取适当的实现方式。比如,档案工作协调机制可以以领导小组、联席会议等多种形式开展。此外,对于鉴定小组的设置,《规定》延续了《条例》的做法,并要求鉴定小组应当在档案工作协调机制下开展工作。

《规定》对办公地点相对集中且条件成熟的县级或形成档案数量较少的多个机关的档案机构设置,提出了建设性要求。规定经同级档案行政管理部门同意,

“可以成立联合档案工作机构,对相应机关的档案进行集中管理”,为文件中心、联合档案室等机构设置等提供了有效依据。



档案工作人员

同组织机构问题一样,档案工作人员配备等问题也是长期以来制约机关档案工作发展的重要难题。为此,《规定》从人员配备、职业要求、岗位职责、权益保护等方面对档案工作人员提出了要求。

第一,在人员配备方面。《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,承担机关档案业务工作。对于县级或形成档案数量较少的机关,可以综合考虑工作量等情况,配备适当数量的专(兼)职档案工作人员。同以往习惯于以档案数量对应档案工作人员不同,《规定》提出按照工作量对档案工作人员进行匹配,希望引导档案工作人员全面开展收集、整理、保管、鉴定、开发、移交等各项工作,同时各显其能,在档案信息化、档案深度开发等方面积极努力,取得成绩,使档案工作人员配备与档案工作成效形成良性循环,逐步解决档案工作人员短缺问题。为配合档案工作人员工作,《规定》提出机关文书或业务部门应当指定人员,承担相应部门文件材料的收集、整理和归档工作。

第二,在职业要求方面。《规定》要求档案工作人员应当政治可靠、遵纪守法、忠于职守,具备胜任岗位要求的工作能力。同时,特别强调“档案工作人员应当为机关正式在编人员”,“具备档案管理、信息管理等相关知识背景,并定期参加业务培训。不具备前述知识背景的档案工作人员,应当经过相关专业知识和技能培训”。这为档案工作人员设置了基本的身份和专业要求。设置身份要求是为了保证档案工作人员能在机关制度等正常约束下开展工作,切实保障档案安全。设置专业要求则是顺应档案工作专业化、信息化的发展趋势,让具备专业背景或专业知识的档案工作人员从事专业的档案工作,并要求通过培训保证档案工作人员的专业知识不断更新、专业技能不断强化。需要说明的是,为使档案人才培养更加符合成长规律,《规定》没有对档案工作人员的流动提出限制要求。

第三,在岗位职责方面。档案工作人员的岗位职责贯穿于档案管理的各个流程,《规定》主要在第四章进行了明确。在本章中,《规定》特别强调“档案工作人员调离岗位或退休的,应当在离岗前办好交接手续”,保证档案工作职责的履行有始有终、衔接有序,避免出现因为人员工作调整造成岗位职责无法有效履行的情况。

第四,在权益保护方面。《规定》在第四章、第六章提出,“机关应当为档案工作人员配备劳动保护用品,避免档案管理过程中有毒有害物质损害健康”,并且要求档案工作人员“从事专(兼)职档案工作满15年的”,由县级以上档案行政管理部门单独或联合有关部门,或由本单位给予表彰奖励。以此为档案工作人员开展档案工作提供了基本劳动保障,并以表彰的形式予以鼓励。

基本任务与外包服务

《规定》明确了机关档案工作的8项基本任务,即遵章建制、规划实施、监督指导、档案管理、信息化建设、档案移交、培训宣教和奖惩建议。

同《中华人民共和国档案法实施办法》及《条例》相比,《规定》对基本任务进行了丰富、优化。主要体现在:一是增加基本制度备案要求。提出机关要将“规范本单位、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监督、指导和检查前置,保证机关档案基本制度符合法律法规和方针政策规定。档案管理的基本制度指的是各机关制定的、规定本单位或本系统档案工作体制机制、机构人员、职责分工,以及基础设施、档案管理、信息化建设等基本内容的综合性规范。二是优化监督指导职责。《规定》将监督和指导范围由文件材料的归档工作拓展到“形成、积累和归档工作”,同时将监督和指导对象明确为“机关各种文件材料”,强化前端控制,从源头提高档案资源质量,提升档案管理水平。需要指出的是,专业主管机关对本系统和直属单位的监督、指导职责是对

“统一领导、分级管理”体制的补充,并且不具备普遍适用意义,因此相关内容在管理体制中予以规定,并未作为基本任务。三是创设年度报告制度。《规定》明确要求机关应“接受档案行政管理部门监督、指导和检查,执行年度报告制度”,保证档案行政管理部门更好地履行对机关的监督、指导和检查职责,解决监督指导周期长、覆盖面不足等问题。年度报告制度是指机关按照《规定》要求每年度向同级档案行政管理部门和具备本系统监督、指导权限的上级主管机关报送上一年度执行档案法律法规以及《规定》情况的一项制度。报告情况应当包括且不限于:档案工作基本情况、基础设施建设情况、档案管理基本情况、档案信息化建设情况等。此外,《规定》还增加了协助做好信息公开工作、统筹协调档案信息化工作、组织开展档案交流培训和宣传教育、对部门或个人提出奖惩建议等基本任务。

按照《规定》精神,上述基本任务应当主要由机关自主完成,政府购买服务方式只能辅助完成基本任务中特定的辅助性工作,主要考虑一是防范档案外包服务可能带来的档案管理安全风险,二是避免过度外包服务给档案机构、人员、库房的设置和配备等带来不利影响,进而影响档案工作的长远发展。

由此,《规定》要求按照严格范围、严格监管、严格标准的“三个严格”理念开展机关档案业务社会化服务,即要求“严格限定社会化服务范围”,将社会化服务限于档案整理、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;要求“严格审核服务供方的信息安全保障能力和业务资质,并接受档案行政管理部门监督、指导和检查”;要求“社会化服务应当符合《档案服务外包工作规范》(DA/T 68)规定”。对未纳入《规定》社会化服务范围的其他工作,应当遵循“法无授权不可为”原则,如果没有进一步的明确要求,一律不得外包。

作者单位:国家档案局

责任编辑:田小燕

