

机关档案的形成与收集

——《机关档案管理规定》解读之七

文/丁德胜 张红

《机关档案管理规定》(以下简称《规定》)第四章第二节规定了机关档案形成、收集以及文件材料归档范围和档案保管期限表编制要求。

机关档案形成

文件生命周期理论表明,从现行文件到档案是一个连续统一、前后衔接的运动过程,因而需要采取统一的工作制度、程序和方法来进行管理和控制。《规定》将档案形成作为机关档案管理的起点,正是基于由此理论衍生的全程管理和前端控制思路,在尊重文件、档案管理规律并紧扣机关档案工作职责的基础上确定下来的。对于机关档案的形成,《规定》分3个层次提出了要求:

1. 按照程序和要求形成应归档文件材料

《规定》第二十六条第一款要求“机关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”。这一要求有两层含义:第一,机关履行职责要形成归档文件材料。比如,在开展业务、党建、人事、财务等工作中都要产生相应的归档文件材料。第二,形成归档文件材料要遵循有关程序和要求。这里的程序和要求主要指的是相应工作的程序和要求,也包括档案管理的程序和要求。比如,行政许可归档文件材料的形成除要遵循《中华人民共和国行政许可法》和相应条例、办法的要求外,还应符合本条后两款以及其他的档案管理要求。

为保证电子档案形成,《规定》特别提出“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”,要求办公自动化和其他业务系统为归档文件材料形成创造条件。《规定》第六十二条规定的系统应当嵌入电子文件分类方案、归档范围与保管期限表和整理要求即为本款要求的具体内容之一。

2. 记录载体和记录方式要耐久、可靠、满足长期保存需求

文件材料形成时的记录载体和记录方式关系到档案的长期保存。为满足长期保存需要,纸张、磁性载体、光盘等各种常见载体均要选择其中耐久、可靠的载体形式。比如,纸张应选择纤维素含量较高的中性纸;胶片应选择银盐感光材料;光盘要选用档案级光盘等。就各种记录方式来说,同样要满足耐久、可靠的要求。比如,纸张文件材料字迹应选用以碳素为色素成分、采用结膜方式固定在纸张上的方式;电子文件应选择成熟、可靠的文件格式等。

3. 归档文件材料要真实、准确、系统,文件材料组件齐全、内容完整

真实就是要求归档文件材料全过程都在受控环境中进行流转、办理,档案内容、版面结构和形成背景未被篡改。准确就是要保证归档文件材料同其反映的对象一致,如实反映各项活动的客观面貌。同时,要求同一活动形成的不同载体记录的内容应当一致。系统就是要求凡反映本单位主要职能活动、具有保存价值的各种门类、各种载体的归档文件材料应当完整、全

面,形成体系,同时要维护文件材料之间的有机联系,不能割裂分散。

组件齐全指的是构成一件文件的各个组成部分要齐全。比如,对于电子公文来说,应当包含正本、发文稿纸、定稿、留痕稿等组件。内容完整指的是各个稿本的构成要素要完整。比如,正本应当包含版头、主体、版记内容等。

机关档案收集

对于机关档案工作来说,档案收集是指按照国家规定,通过接收或征集,将分散在各部门或个人手中的应归档文件材料归集起来,交本部门指定人员集中保管的过程。

1. 责任主体

《规定》要求“机关文书或业务部门应当及时收集形成的归档文件材料,交本部门指定人员保管”,明确了收集工作的责任主体是机关文书或业务部门。在《规定》的制度设计中,文件材料收集、整理、归档是前后衔接、环环相扣的3个工作流程,依次实现归档文件材料的集中、整理和交接工作。三项工作均由文书或业务部门完成,并由文书或业务部门指定人员负责具体实施。

2. 收集范围

收集范围即档案工作人员熟知的归档范围。之所以在收集这一流程中即明确该范围,原因之一是《规定》细化了档案管理流程,要求先后完成文件材料的收集、整理和归档工作,因而对于范围的掌握应当

从收集开始,以便使收集工作有的放矢,原因之二是《规定》进一步明确了职责分工,要求机关文书或业务部门指定人员和档案工作人员分别承担相应部门文件材料的收集、整理、归档工作和机关档案业务工作,在收集流程中规定范围可以更加明确机关文书或业务部门指定人员的工作和责任。

实践中,对于收集范围的认识往往局限于日常公务活动形成的文书档案上。为帮助档案工作人员从更多角度认识和把握,增加可操作性,《规定》从业务活动性质和档案门类2个角度规定了文件材料的收集范围。从业务活动性质角度来看,《规定》要求机关在日常公务活动、设立临时机构开展活动(处理专项工作、处置突发事件、举办重要活动)、承担重大建设项目和重大科研课题、机关所属机构撤销、向社会和个人征集活动中产生或获取的文件材料均应纳入收集范围。从档案门类角度来看,《规定》要求文书、会计、科研、基建、照片等档案的收集范围按照已发布的相应规范、标准执行,其他门类按照国家相关规定执行(参见下表)。

各门类档案收集(归档)范围和保管期限表编制依据

档案门类	编制依据
文书档案	《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》(国家档案局令8号)
会计档案	《会计档案管理办法》(财政部 国家档案局令第79号)
科研档案	《科学技术研究课题档案管理规范》(DA/T 2)
基建档案	《建设项目档案管理规范》(DA/T 28)、《国家电子政务工程建设项目档案管理暂行办法》
照片档案	《照片档案管理规范》(GB/T 11821)、《数码照片归档与管理规范》(DA/T 50)
其他门类	按照国家相关规定执行

需要说明的是,国家档案局令8号从档案内容角度规定的归档与不归档的范围,与前述内容是互补关系,可以结合起来共同指导文件材料的收集工作。

3. 收集要求

由于在档案的形成内容中已经提出了“归档文件材料真实、准确、系统,文件材料组件齐全、内容完整”等要求,《规定》没有针对收集工作提出一般性要求,而是针对电子文件提出了“电子文件应当连同元数据一并收集”的要求。实际上,从反映职能工作角度上,电子文件收集范围与传统文件材料收集范围是一致的。但从电

子文件本身构成要件角度上,电子文件需要收集的内容除了电子文件本身外,还应当包括元数据。元数据作为描述文件的背景、内容、机构及其管理过程的数据,为电子文件提供了真实性、完整性、有效性保障,对于改进电子文件的组织和查询、改善电子文件管理模式和方法意义重大。因此,《规定》非常重视元数据的收集工作,要求“收集的元数据应当符合《数字档案室建设指南》、《电子文件归档与电子档案管理规范》(GB/T 18894)、《文书类电子文件元数据方案》(DA/T 46)、《照片类电子档案元数据方案》(DA/T 54)、《录音录像类电子档案元数据方案》(DA/T 63)等规定”。

文件材料归档范围与档案保管期限表编制

文件材料归档范围与档案保管期限表(以下简称“保管期限表”)是以表册形式,列举档案的来源、内容、形式并指明其保管期限的一种指导性文件,是档案收集、鉴定工作的重要指引。《规定》关于保

管期限表编制要求有3个突出特点:

1. 提出两个扩展

《规定》要求机关保管期限表的编制要做到2个扩展:一是编制主体从机关扩展到所属机构,要求机关和机关所属机构都应编制保管期限表。当然,如果所属机构不属于独立的立档单位,应当将其产生的文件材料纳入机关保管期限表予以规范。二是编制内容从文书档案扩展到各个门类,要求“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”。这一要求,没有将保管期限限定为文书档案保管期限表,实际上就是要求各机关编制包

含机关所有门类档案的保管期限表,用以指导收集和鉴定工作。

2. 完善审查要求

《规定》在明确“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,经同级档案行政管理部门审查同意后施行”的同时,还提出了机关所属机构保管期限表的审查和机关保管期限表修订后的审查要求。

对于机关所属机构保管期限表,《规定》提出应由机关审查同意后施行,明确机关所属机构保管期限表的审查主体为本机关。这与《规定》第十条机关“对所属机构的档案工作进行监督和指导”职责是相呼应的。

对于机关保管期限表的修订,《规定》要求“机关内部机构或工作职能发生变化时应当及时修订,经重新审查同意后施行”,提出了机关保管期限表的修订条件和重新审查要求。换言之,机关保管期限表按要求进行修订的,都应当重新履行审查手续。如此规定的原因:一是保管期限表是开展档案鉴定工作的标准和依据,关系到档案的存毁去留;二是保管期限表是判断收集、归档、鉴定、销毁工作是否合法合规的重要依据,是判定、划分责任的重要参考,因而需要充分重视、严格执行。

3. 明确编制依据

鉴于机关保管期限表的编制内容从文书档案扩展到各个门类档案,因而其编制依据在国家档案局令8号基础上,增加了规范科技、照片等门类档案归档范围和保管期限的相应标准、规范(参见前表)。各机关应以上述标准、规范为依据,参照文书档案保管期限表的样式,编制涵盖机关各个档案门类、同时包含归档范围和保管期限2项内容的机关保管期限表,真正做到“全面、系统反映机关主要职能活动和基本历史面貌”。当然,对于人事、会计文件材料的归档范围和档案保管期限,从其专门规定即可,不需在机关保管期限表中重复规定。

作者单位:国家档案局

责任编辑:田小燕