

《机关档案管理规定》制定背景、 过程与主要目标

——《机关档案管理规定》解读之二

文/丁德胜 张红

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”2014年，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》（以下简称“两办《意见》”），提出了新形势下档案工作的新要求。为全面贯彻依法治国基本方略，深入落实两办《意见》，大力提升机关档案工作制度化、规范化水平，国家档案局于2016年将《机关档案管理规定》（以下简称《规定》）列入立法计划，2018年10月11日予以公布，2019年1月1日起施行。

制定背景

机关档案工作的发展历程，就是机关档案工作不断制度化、规范化的过程。1955年1月17日《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》（中央办公厅秘书局起草，中共中央批准）和1957年2月28日《国家机关文书立卷工作和档案室工作暂行通则》（国

家档案局起草，国务院批准）颁布实施，分别对党、政机关的档案工作提出了规范要求。1961年12月31日，经中央办公厅批准，国家档案局发布施行《机关档案室工作通则》（1964年10月14日修订），规定了各级党、政、军机关和企业、事业、人民公社、人民团体等单位档案室工作要求，实现党、政档案工作的统一管理。1983年4月28日，中央办公厅、国务院办公厅印发《机关档案工作条例》（厅发〔1983〕64号），确立了沿用至今的机关档案工作体制、机构、干部等内容，规定了机关档案工作基本业务要求。

之后颁布实施的《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国档案法实施办法》，与《机关档案工作条例》一并为机关档案工作提供了根本的法律法规保障。国家档案局以此为依据，相继发布《机关档案工作业务建设规范》《机关文件材料归档范围与文书档案保管期限规定》《归档文件整理规则》等规范和标准，为各地区各部门机关档案工作的开展创造了良好的制度环境。近年来，随着信息化的快速发展和档案管理实践的不断进步，档案管理越来越趋向专业化、精细化，这对机关档案制度建设提出了更高的要求。

1. 补足机关档案制度体系缺环

机关档案工作有《中华人民共和国

档案法》《中华人民共和国档案法实施办法》《机关档案工作条例》等宏观层面上的规定，也有《机关档案业务建设规范》《归档文件整理规则》等针对某一方面具体工作、微观层面的规范和标准，但缺乏一个中观层面、承上启下的制度办法，使机关档案制度体系存在明显缺环，影响到相应法律法规及规范标准的执行。

2. 完善机关档案业务要求

现行机关档案工作规范和标准大多制定时间较早，机关档案业务要求缺位现象比较严重，比如档案用房面积、技术和设施设备要求，录音、录像、实物等门类档案归档与管理要求等都缺乏明确规定，导致各地区各部门在进行业务建设或指导时标准难以统一，影响了相关工作的开展。另外，电子文件、电子档案管理的整体性、原则性、关键性要求也不够充分，无法适应新形势下机关档案工作的新需要。

3. 融会贯通相关规范标准

在现行的几十项档案规范和标准中，大部分都与机关档案工作有关。由于机关档案人员流动性大、专岗专责难度较高，加之还承担其他工作，很难将这些分散的要求悉数掌握。所以，《规定》的制定思路就是把相关规范和标准的核心要素



抽取出来,再加上新形势下的新要求,打造一个涵盖各种载体、各个流程的制度规范,便于机关档案工作人员把握和执行。另外,档案标准一般为推荐性质,原则上可自愿执行,而这些标准又与档案资源质量息息相关,因而需要规范性文件赋予其强制执行力度。

制定过程

《规定》的制定过程经历了草稿、初稿、征求意见稿、送审稿等阶段,稿本先后迭代十余次。主要过程如下:

认真调研、论证,进行充分准备。

2015年,对《规定》制定的可行性、必要性开展调研、论证,并在湖北召开专题会议进行讨论研究。在此基础上,草拟了《关于〈机关档案工作规定〉(暂定名)相关情况的汇报》,提出了制定《规定》的主要理由、工作目标、实现路径、工作计划,形成《规定》草稿,报请批准实施。

正式启动编制工作。2016年3月,经报批同意,确定《规定》编制工作任务和要求。成立了《规定》起草工作组,拟定了编制方案,正式启动《规定》的制定工作。

广泛征求各地区各部门意见。2016年5月,形成《规定》初稿,在广东召开专题会议对初稿进行讨论、论证。2017年1月,在北京召开专家咨询会,听取中央和国家机关协作组组长单位专家意见。4月,根据专家咨询会提出的意见,形成《规定》征求意见稿,并向各地区各部门广泛征求意见。

反复修改,形成送审稿。2017年8月,对各地各部门反馈的628条意见进行逐条研究、处理,采纳402条,部分采纳114条,形成《规定》送审稿。9月底,召开评审会议,最高人民法院、中央编译局、国家测绘地理信息局、安监总局档案馆、民航局档案馆、中国人民大学档案学院等单位专家对《规定》进行讨论、论证并通过评审。

正式对外公布。2017年10月—2018年10月,根据专家组、各部门提出的修改意见,调整规范名称,并对送审稿内容进一

步修改完善,提交国家档案局审查批准后,于2018年10月11日正式对外公布。

主要目标

《规定》以问题为导向,以解决如下问题为主要目标:

1. 机关档案工作的组织、领导问题

按照《规定》颁布之前的机关档案工作组织建制,机关存在机关办公厅(室)、机关档案部门、档案鉴定小组等与机关档案工作密切相关的组织形态。不过,这些组织一般限于在某一范围或领域开展工作,很难统筹协调信息化、解密划控等重要工作。从多年的实践经验来看,档案工作开展较好的机关,一般会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档案工作协调机制,协调处理本机关、本系统档案工作重大事务和重要事项,取得了很好的效果。这种行之有效的做法值得在更大的范围内推广。

2. 档案机构设置及档案人员配备问题

经过多年不断调整,各地区各部门完全意义上的档案处室数量较少,不少单位是以保密档案处、机要档案处等名义出现。个别单位的档案工作是由其他处室甚至是事业单位代为承担,部门名称完全没有体现档案工作属性。如果不予以规范,将会影响档案工作在机关的正常开展。另外,档案人员是否专职、是否正式在编、是否专业等机关档案工作中的老大难问题,由于之前缺乏明文规定,也给档案工作队伍的建设和发展带来了一定影响。

3. 监督指导职责的主辅关系问题

档案行政管理部门主管档案工作,负责档案工作的监督、指导和检查。为充分发挥行业主管部门的推动作用,《机关档案工作条例》赋予行业主管机关对本系统一定的监督、指导与检查权限。实践中,有些行业主管部门以此为据,对本系统档案工作提出了管理方法和要求,但有些与地方档案行政管理部门,甚至与国家相关要求不一致,导致地方机关无所适从,既影响了地方档案行政管理部

门依法行使权利,也影响了国家档案资源建设。所以,明确监督指导职责的主辅关系和各种权责边界成为一项需要解决的问题。

4. 档案工作任务与档案社会化服务约束问题

两办《意见》对档案工作的任务进行了扩展,提出“确保档案部门实现对电子文件形成、积累和归档的全程监督指导”。《规定》需要以此为据,相应调整机关档案工作的基本任务。另外,两办《意见》倡导外包服务,但对于服务外包的类型、档案行政管理部门在服务外包中的监督指导作用并没有明确。实践发现,不规范、不加限制的外包可能会带来涉密信息泄露的风险,甚至会导致机关档案核心业务流失,影响档案机构设置、人员配备和体制机制的正常维系,因而需要对外包的范围和要求予以明确。

5. 档案用房的设置、面积、选址和设施设备问题

档案用房类型不足、面积不清、条件较差是机关中的常见现象。实践中,档案用房有“三分开”的说法,但未在规范和标准中明确表述,影响了机关档案用房的安排与布局。另外,机关档案用房的面积、选址、承重,以及温湿度调控、安防、消防等也无明文要求,又不宜照搬《档案馆建设标准》《档案馆建筑设计规范》规定,因而需要进一步明确。

6. 机关档案的规范管理与档案信息化问题

档案的规范管理涉及形成与收集、整理与归档、保管与保护、鉴定与销毁、利用与开发、统计与移交多个流程。这些流程和要求散见于不同的法律法规、规范和标准中,需要重新梳理并形成一以贯之的管理体系和要求,同时也需要根据新形势、新要求对相关内容进行调整。另外,机关档案信息化存在的症结问题也需要进一步明确,比如档案信息化与机关信息化同步建设要求、档案信息化建设各方的权责关系、电子档案的属性与管理要求等。

作者单位:国家档案局

责任编辑:田小燕

