

浙江省档案初中级专业技术 职务任职资格考试大纲

浙江省档案局
二〇二一年三月

目 录

一、档案事业概论

第一章 档案与档案工作	(1)
第一节 档 案	(1)
第二节 档案工作	(10)
第三节 档案工作标准化与现代化	(14)
第二章 档案事业	(15)
第一节 档案事业及其构成	(15)
第二节 档案事业的建立与发展	(21)
第三节 档案机构与人员	(23)
第三章 档案法治建设	(31)
第一节 档案立法工作	(31)
第二节 档案行政执法	(34)
第三节 档案行政救济	(39)
第四章 外国文件与档案管理	(42)
第一节 外国文件管理	(42)

第二节	外国档案管理	(44)
第三节	外国档案事业管理	(48)
第五章	档案学	(52)
第一节	档案学的产生与发展	(52)
第二节	档案学的学科内容与学科体系	(55)
第三节	档案学基本理论	(56)

二、档案工作实务

第一章	文件管理	(64)
第一节	文件	(64)
第二节	文件的形成、处理与管理	(65)
第三节	文件整理与归档	(68)
第二章	档案管理	(71)
第一节	档案收集	(71)
第二节	档案整理	(74)
第三节	档案鉴定	(77)
第四节	档案保管	(80)
第五节	档案检索	(83)
第六节	档案统计	(86)
第七节	科技档案管理	(87)
第八节	会计档案、人事档案、行政处罚案件档案和特殊 载体档案管理	(90)

第三章	档案信息资源的开发利用	(96)
第一节	档案信息资源开发利用概述	(96)
第二节	档案信息资源开发利用的途径和方式	(97)
第三节	档案编研	(99)
第四节	档案展览	(103)
第五节	档案文化建设	(104)
第六节	档案馆社会服务功能拓展	(106)
第四章	电子文件归档和电子档案管理	(108)
第一节	概 述	(108)
第二节	电子文件的归档	(113)
第三节	电子档案的管理	(118)
第五章	档案信息化建设	(124)
第一节	档案信息化建设概述	(124)
第二节	档案信息化基础建设	(126)
第三节	数字档案资源建设	(129)
第四节	数字档案馆(室)建设	(131)
第五节	档案信息化保障体系建设	(138)
第六节	档案信息安全工作	(140)

一、档案事业概论

第一章 档案与档案工作

第一节 档案

一、档案的起源与发展

(一) 档案的起源

迄今为止,档案起源学说并不统一,主要有原始社会产物论和阶级社会产物论两大类型。

远古时期,人们借助于各种标记、符号,用结绳、刻契、图画等记事方式保存、传递相关记录信息。但由于受生产力发展水平和语言文字的限制,加之原始记事方法的局限性,留存的记忆往往是不确切、不完整的,不能成为普遍的社会交往工具。历史、语言学家把这一时代称为“助记忆时代”。原始记事在一定范围内有历史记录、契约、凭证、备忘等作用,因此可以看作是档案的萌芽,即档案起源的初始形态。

(二) 档案的产生与发展

文字的产生和载体材料的使用是档案产生的客观条件;人类交流和社会管理的需要是档案产生的社会条件;国家的产生使档案的产生与发展有了充分保证。在漫长的人类社会发展过程中,在文字产生、载体材料使用、人类交流、社会发展、国家产生等因素影响下,档案逐渐产生并不断发展。

(三) 我国档案形态演变

甲骨档案:集中产生于商代,现在的甲骨多为盘庚迁殷到纣亡的 273 年间的遗迹。甲骨档案多是王室占卜及与其有关的记事文字,所以又叫“卜辞”。一份完整的甲骨档案,包括序、命、占、验四部分文字。

金石档案:“金”指青铜器、铁器等,“石”指石头,金石档案是铭文档案和石刻档案的总称,指将文字铸刻在青铜器、铁器、石头上形成的档案。

简牍档案:“简”指竹简,“牍”指木牍,是以竹简、木牍为载体形成的档案。“册”“典”是我国最早对文件和档案的称呼。

缣帛档案:缣帛是古时对绢类的丝织品的统称,指以丝织品为载体形成的档案。用缣帛书写的文件称“帛书”“卷”“卷轴”。

纸质档案:以纸张为载体形成的档案。最早的纸质档案——甘肃“放马滩纸”形成于西汉初期,是迄今发现的世界最早的植物纤维纸,也是世界最早的纸质地图实物和最早的纸质档案。汉后逐步由简、帛、纸并用到以纸为主要载体。

19 世纪上半叶,声像技术被发明,声像档案随之产生和丰富起来。声像档案主要包括照片、影片、缩微品、录音带、录像带等。与纸质档案相比,声像档案具有更强的直观性,还可以有效减少库房存储压力,因此在一定时期得到了快速发展和普及。

电子档案:通过计算机等电子设备形成、办理、传输和存储的档案。电子档案作为现代信息技术的产物,具有与传统纸质档案完全不同的特点,如信息的非人工识读性、系统依赖性、信息与特

定载体之间的可分离性、信息存储的高密度性、信息的可变性等。20世纪中叶电子档案产生、特别是21世纪以来,电子档案迅速发展,全面改变了档案工作的方式、方法并逐步取代纸质档案。

(四) 档案的词源

“档案”作为一个词语出现,始见于《清太宗皇帝实录》崇德三年(1638年)正月甲午日记载。康熙四十六年(1707年)的杨宾《柳边纪略》中有迄今所见最早对“档案”这一名词的说明。

二、档案的概念与性质

(一) 档案的定义

有学术定义和法律定义之分,学术定义的表述相对抽象,同时涵盖范围较大;法律定义一般采用列举型,采用穷举方法说明对象,《档案法》所称的“档案”指法律监管范围的档案,从法律上明确了国家管理档案的范围,专指“对国家和社会具有保存价值”的档案”,并非一般意义的档案。

档案学术定义,主要以吴宝康、和宝荣、丁永奎主编的《档案学概论》(1988年)、陈兆禄、和宝荣主编的《档案管理学基础》(1996年)和冯惠玲、张辑哲主编的《档案学概论》(2006)中定义为代表。

档案法律定义,以《中华人民共和国档案法》(2020年)第二条关于档案的表述为代表:“本法所称档案,是指过去和现在的机关、团体、企业事业单位和其他组织以及个人从事经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事、科技等方面活动直接形成的对国

家和社会具有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。”

(二) 档案定义的要素

一是档案的形成主体是国家机关、社会组织和个人。二是档案是有保存价值的文件。无意识(自然)的形成需要通过有意识的制作和有意识的保存,才能成为档案。有保存价值并且已经处理完毕的文件才能转化为档案。档案和现行文件是同一事物的两个不同阶段。三是档案的实存形态是多种多样的。记录方式有文字、图像、声音、数码等;载体形态有甲骨、竹木、金石、贝叶、缣帛、纸张、胶片、磁带、磁盘及各种实物等。四是档案本质属性是原始记录性。与图书、情报、文物等不同,档案不是事后编写或随意收集的材料。

(三) 档案的属性

档案性质又称档案属性,档案属性可分为本质属性和一般属性。

1. 档案的本质属性是原始记录性

档案的本质属性是原始记录性,这是档案区别于其他事物尤其是相邻事物的独一无二的根本所在。

2. 档案的一般属性是信息性、知识性、文化性和社会性

档案的信息性:档案不但具有信息的中介性、可替代性、可传输性、可分享性等一般属性,而且具有原始性和回溯性等自身的某些特征。档案的知识性:档案是认识和改造主客观世界的记录,是

一种原生态的知识,具有储存和传播知识的功能,是社会的智力资源。档案的文化性:档案记录了一个国家或民族的历史、地理、风土人情、传统习俗、生活方式、文学艺术、行为规范、思维方式、价值观念等。档案的社会性:档案是社会活动中形成的,具有社会活动的工具作用,同时又具有社会记忆作用。

(四) 档案与相关事物的联系与区别

分析档案与文件、图书、文物、资料的联系(共性)与区别(差异)。

1. 档案与文件:联系主要是实存形态上的直接转化关系;区别在于文件并不是档案的唯一来源,二者阶段不同,价值不同。

2. 档案与图书:联系是都是人们认识和改造主客观世界的记录;区别在于来源不同、价值不同、信息表现方式不同。

3. 档案与文物:联系是都是人类社会发展、进步的产物,也是人类社会文明发展的标志;区别在于产生的主观意志不同,信息内容的要求不同,实存形态不同。

4. 档案与资料:联系是记录方式、载体形态相同;区别在于来源不同,价值不同,保管要求不同。

三、档案的类型

这里讲的档案类型是一种概念上的分类,而不是档案实体或信息分类。

(一) 按形成时间分

在我国,历史档案与现行档案不是按历史时期划分的,而是以

中华人民共和国成立为界,成立前形成的档案称之为历史档案,成立后形成的档案称之为现行档案。

1. 历史档案——中华人民共和国成立前形成的档案

按其不同的历史分期,又可具体分为:明清以前档案、明清档案、民国档案和革命历史档案。明清以前档案留存下来的很少,明、清两代国家机构形成的档案主要保存在中国第一历史档案馆和辽宁省档案馆。民国档案包括中华民国临时政府、北洋政府和国民党政府以及汪伪、伪满洲国傀儡政权统治时期的机关、军队、企业事业单位及其他组织、著名人物形成的档案,留存下来相对较多,但缺乏系统性和完整性。革命历史档案是中华人民共和国成立以前整个新民主主义革命时期,中国共产党及其领导下的人民政权、军队、企业事业单位及其他革命组织、革命活动家形成的档案,留存较少,十分珍贵。

2. 现行档案——中华人民共和国成立后形成的档案

现行档案实际上指的是当代档案,即1949年10月1日中华人民共和国成立以来形成的档案,是我国国家管理的档案中数量最多、内容最丰富、保存最完整的档案。

(二)按形成领域分

1. 文书档案

文书档案是一个约定俗成的概念,确切地说是指行政管理、社会管理档案,《档案工作基本术语》对“文书档案”概念的解释是:“反映党务、行政管理等活动的档案”。

文书档案的特点：来源复杂、涉及面广、内容丰富、形式规范等。

2. 科技档案

《档案工作基本术语》对“科技档案”概念的解释是：“反映科学技术研究、生产、基本建设等活动的档案”。

科技档案的特点：成套性、专业性、多样性、通用性等。

3. 专业档案

《档案工作基本术语》对“专业档案”概念的解释是：“反映专门活动领域的档案”。

专门档案与专业档案是两个不同的概念，专门档案也称特种载体档案，是指除纸质以外载体的档案。专业档案是指专门业务档案，因此，文书档案、科技档案实质也是一种专业档案，可以说所有的档案都是专业档案。

专业档案的特点：专业性强、文件格式统一、程序规范等。

(三) 按所有权性质分

1. 公共档案

公共档案又称公有档案。《档案工作基本术语》对“公共档案”概念的解释是：“国家机构或其他公共组织在公务活动中形成的为社会所有的档案”。公共档案属法律监管范围。

2. 私人档案

私人档案又称私有档案。《档案工作基本术语》对“私人档案”概念的解释是：“私人或私人组织在社会活动中形成的为私人

所有的档案”。私人档案不同于个人档案,私人档案包括个人、家庭、家族和私人组织形成的档案,个人档案仅指个人形成的档案。

(四)按载体形态分

1. 纸质档案

纸质档案是形成档案的主要载体。

2. 非纸质档案

非纸质档案又称特种载体档案。我国古代有甲骨档案、金石档案、简牍档案、缣帛档案等。国外早期有纸草、泥板、羊皮纸档案等。近现当代有胶片、磁盘、光盘等感光、磁性新型载体档案,还有印石、锦旗、铜牌、奖杯等各种实物形态档案。

(五)按记录表述方式分

可以分为文字、图表、声音、图像等档案。

四、档案的价值与作用

(一)档案价值与作用的概念

1. 档案价值

档案价值不同于一般商品的价值,商品的价值是指凝结在商品中的无差别一般人类劳动,可以用社会必要劳动时间来衡量其大小,而档案的价值往往超出为形成和管理档案所消耗的社会必要劳动时间。

《档案工作基本术语》对“档案价值”概念的解释是:“档案对国家机构、社会组织或个人的有用性”。它是主体需要(档案利用者及利用需求)和客体属性(档案内容、载体、类型)的统一和结

合。客体的属性是构成档案价值的基础,主体的需要是构成档案价值的前提。

2. 档案作用

档案作用即档案的使用价值,是指档案对人们实践活动产生的影响,是档案价值关系在社会活动中的具体体现。档案价值是相对抽象的,档案作用是具体的;档案价值是稳定的、被动的、潜在的,档案作用是动态的、主动的、显现的。

(二) 档案价值的四种形态

1. 对形成者的第一价值与对社会利用者的第二价值
2. 对当前实践的现实价值与对未来社会的长远价值
3. 基于本质属性的证据价值与一般属性的情报价值
4. 具体用途的利用价值与时间限度衡量的保存价值

(三) 档案作用的主要表现

2003年5月26日,时任浙江省委书记习近平考察浙江省档案局(馆)时指出:档案工作是一项基础性工作,经验得以总结,规律得以认识,历史得以延续,各项事业的发展,都离不开档案。这是对档案作用的最好诠释。具体表现在以下六个方面。

工作查考的主要依据;文化传承的重要载体;经济建设的宝贵资源;科学研究的可靠依据;政治斗争的有力工具;宣传教育的生动素材。

(四) 档案发挥作用的规律

一是档案作用范围递增律。档案作用范围与时间成正比关

系。这一规律决定了档案馆接收档案的年限。二是档案秘密程度的递减律。档案秘密程度与时间成反比关系。这一规律决定了档案开放的一般年限。三是档案作用的转移律。这是由档案的第一价值向第二价值转移决定的,同时受到社会环境的影响。四是档案发挥作用的条件律(受三个水平制约)。当人们对档案有利用需求时,档案作用的发挥受到当时经济社会发展水平、人们对档案和档案工作的认识水平(即档案意识)、档案管理水平等三方面的制约。

第二节 档案工作

一、我国档案工作的发展历史

(一)我国古代档案工作

我国档案工作发展起源于秦汉时期,这是档案工作发展的初期。秦朝设专门机构负责所有公文的接收和诏令的发布,设专门官员管理档案。汉朝在宫廷内外都设有保藏图书档案的处所,著名的有石渠阁、兰台、东观。在唐宋时期,档案工作得到了进一步发展。隋唐时期,建立了中央文书档案工作系统,还出现了一种新的档案管理方式——甲历档案,可谓官员人事档案,并设有专门的管理处所——甲库。宋朝时,出现了皇帝档案库,收藏各朝皇帝的档案,此外,还出现了王朝中央档案库,地方上全国各级机关建立了专职的档案机构——架阁库。明朝嘉靖 13 年(1534 年),修建“皇史宬”,是专门用于保存皇家档案的库房。

（二）我国近代档案工作

1840年鸦片战争,是中国古代与近代的分水岭。清朝总理衙门是办理洋务和外交事务的中央机构,包括司务厅和清档房两个机构。司务厅主要掌管“印钥、递折、收掌”事务,清档房负责“修辑、校对”。该机构的出现表明这一时期的档案工作具有半殖民地半封建社会性质。同时,清政府在由外国侵略者直接控制的总税务司署,也设置了文书机构——机要科、汉文科。机要科负责机要档案,控制权始终在外国人手中,汉文科负责一般档案,主任“由洋员中通晓汉文者担任”,在这两个机构中,中国人并没有实质性的话语权。

民国时期,对文书档案进行了一定的改进,建立了档案管理机构,收集、整理、保管档案,并且制订了一系列规章制度。先后颁布了《公文程式条例》《修正内政部办事细则》等。同时,兴建了一批专门的档案机构,负责保管各级机关档案,并通过出台《档案室办事规则》等规章制度,约束并规范档案工作。20世纪30年代,国民政府发起了以文书档案改革为主要内容的“行政效率运动”,要求提高公务行政效率,开始重视对文书档案人员的培训培养等问题,分别开办设立了档案管理专科、档案管理职业培训班、文书档案专修班等,专门对档案工作人员进行培养。

中国共产党成立之后,档案工作受到高度重视。1931年出台的有关文书档案工作的文件——《文件处置办法》是我党关于文书档案工作最早的文件。

二、档案工作的内容及其相互关系

档案工作有广义与狭义之分：从广义上讲，档案工作是指管理档案和档案事业的活动，包括档案业务管理、档案行政管理、档案法治、档案教育、档案科学研究、档案宣传、档案社会（中介）服务、档案工作国际合作与交流等；从狭义上讲，档案工作是指档案业务管理工作。一般意义上的档案工作，是指狭义的档案工作。

（一）狭义档案工作八个业务环节

收集、整理、鉴定、保管、统计、检索、编研、提供利用，通常被档案界称为档案工作的八个环节，一般档案编研和提供利用又被统称为档案信息资源开发利用。

（二）各业务环节间的关系

档案工作各业务环节相对独立，彼此间相互依存、相互制约。收集是档案工作的起点、首要环节，整理是档案工作的基础，保管是档案工作的基本要求，提供利用是档案工作的根本目的，编研属于提供利用的范畴。要正确处理基础业务工作和提供利用及编研工作的关系。

三、档案工作的性质

（一）政治性

档案工作体现着一定的阶级关系和阶级利益。档案工作是一项高度讲政治的工作，政治标准是最重要的标准。

（二）服务性

档案工作是通过管理档案和提供档案信息为各项工作服务，

这是档案工作区别于其他工作的主要特点。服务性是档案工作赖以存在和发展的条件。

(三) 管理性

档案工作是负责管理档案的一项工作,属于一项专门业务。

(四) 文化性

通过开展档案工作,国家的文化资源得以积累、存储和传承。

四、档案工作的基本原则

《档案法》第四条以国家法律的形式确立了档案工作的基本原则:“档案工作实行统一领导、分级管理的原则,维护档案完整与安全,便于社会各方面的利用”。

(一) 统一领导、分级管理:基本原则的核心

包括三方面内容:

1. 档案工作由中国共产党领导。国家档案主管部门在党中央领导下,主管全国档案事业,对全国档案事业实行统筹规划、组织协调、统一制度、监督和指导。

2. 地方各级档案主管部门在同级党委领导下,在国家档案主管部门或其上级档案主管部门的统一指导下,负责主管本行政区域内的档案事业,对本行政区域内的档案工作实行监督和指导。

3. 对国家所有的档案实行统一制度、分级负责的集中管理与保管,即一切国家机关和组织形成的档案,必须按照国家的规定,定期向本单位档案机构或者档案工作人员移交,集中保管,任何个人不得据为己有,各国家机关和组织的档案机构必须按照国家规

定,定期向有关档案馆移交档案。

(二)维护档案完整与安全:档案工作的最基本要求

包括两方面内容:

1. 档案完整——数量与质量

2. 档案安全——实体与机密

(三)便于社会各方面的利用:档案工作的根本目的

基本原则三个方面的辩证关系:“统一领导、分级管理”是核心,“维护档案完整与安全”是条件,“便于社会各方面的利用”是目的。

第三节 档案工作标准化与现代化

一、档案工作标准化

(一)档案工作标准化的概念

档案工作标准化是指档案主管部门会同标准化主管机关或单独就档案工作的原则和方法、概念和设施等制定科学的、统一的规则和技术规范,并予以实施的过程。

(二)档案工作标准化的原则

统一性原则、择优原则、适时性原则、继承性原则。

(三)档案工作标准体系

1、按层次分

有基础标准与业务技术标准之分,国家档案局发布的《档案工作标准体系表》(1991年)作出如下规定:“基础标准”包括五种,即“档案专业基本术语词汇”“档案馆代码编制细则”“档案种

类划分标准”“档案计量单位标准”“档案统计工作标准”等；“业务技术标准”可分为六类，即“档案收集标准”“档案整理标准”“档案编目与检索标准”“档案统计标准”“档案鉴定标准”“档案保管与保护标准”等。

2、按发生作用的范围和审批程序

国际、国家、行业、地方、企业等五类标准。

二、档案工作现代化

（一）档案工作现代化的概念

档案工作现代化是指运用先进的技术设备和科学的理念、组织、方法对档案工作进行有效管理，使之获得最佳工作效率、经济效益和社会效益的一项工作。档案工作现代化是社会发展的客观需要，是档案工作发展的必然趋势。现代化不等于信息化。

（二）档案工作现代化的主要内容

档案工作现代化有广义与狭义之分。广义的档案工作现代化，指档案工作标准化、档案管理科学化、档案技术设备现代化和档案人员专业化；狭义的档案工作现代化指技术设备现代化，包含档案资源数字化、存储海量化、传递网络化等。

第二章 档案事业

第一节 档案事业及其构成

一、档案事业的基本认识

（一）档案事业的概念

档案事业即是广义的档案工作,是指管理档案和档案工作的活动,它是以管理并开发利用国家和社会档案信息资源为手段,以为国家各项事业和社会各界服务为宗旨的具有国家规模的一项社会事业。

(二) 档案事业的地位与意义

档案作为一种原生信息,是国家的重要基础性信息资源。档案工作是一项基础性的工作,为全局服务。档案事业肩负历史的使命,是党和国家各项建设事业必不可少的环节,是民族、国家、社会的历史得以延续的基础和必要条件,不但要对历史负责、为现实服务、替未来着想,更要维护党和国家历史真实面貌。

二、档案事业的内容

我国档案事业由档案业务管理(包括档案馆、室工作)、档案行政管理、档案法治、档案教育、档案科学研究、档案宣传、档案社会(中介)服务和档案工作的国际合作与交流(档案国际合作与对外交流工作)等方面组成。

(一) 档案业务管理工作

档案业务管理工作(档案馆、室工作)是档案事业的主要组成部分,它是指档案馆、室等档案管理机构或档案人员,用科学的原则和方法管理档案并向社会提供档案信息服务的一项工作。

(二) 档案行政管理工作

档案行政管理工作是以国家各项建设事业的需要为目标,国家和地方各级档案行政管理部门按照“统一领导、分级管理”的原

则,依法对全国和地方的档案工作实行统筹规划、组织协调、统一制度、监督和指导的活动。

(三) 档案法治工作

档案法治是档案事业治理体系和治理能力现代化的基本保障,也是推进法治中国建设不可或缺的组成部分。

(四) 档案教育工作

档案教育工作是社会教育机构和档案部门对预备从事档案工作或已经从事档案工作的人员进行档案学理论、专业技能和有关学科知识的传授活动。

(五) 档案科学研究工作

档案科学研究工作是指档案教育、科研机构、学术团体和其他档案机构对档案学基础理论、应用理论、应用技术和档案专业发展史等的研究以及技术推广工作。

(六) 档案宣传工作

档案宣传工作是向社会普及档案知识,宣传档案部门贯彻落实党和国家方针政策,档案工作服务社会的成效及档案人员投身现代化建设的时代精神,引导人们积极参与档案的保护和利用等事务,不断增强社会档案意识和档案法治意识的过程和活动。

(七) 档案社会(中介)服务

档案社会(中介)服务是指运用现代档案管理知识、技术和场所、设备、设施等向社会提供智力成果、劳务服务、档案产品的活动。

（八）档案工作国际合作与交流

档案工作国际合作与交流是指我国档案界与外国档案机构间的合作与交流。

档案事业的内容主要包括这八个方面,各个组成部分的关系是:档案业务管理工作(档案馆、室工作)是重点,是档案事业的业务系统,档案事业的主要组成部分,其中档案馆工作是主体,档案室工作是基础;档案行政管理工作是核心,对整个档案事业起到统筹协调和组织指挥作用;档案法治工作是根本,是档案事业发展的保障;档案教育工作、档案科学研究工作、档案宣传工作、档案社会(中介)服务、档案国际合作与对外交流工作是依托,是建设和发展档案事业的重要条件。

“门类齐全、结构合理”是我国档案事业体系的显著特点。

三、档案事业管理体制

（一）档案事业管理体制的概念与类型

1. 档案事业管理体制概念与类型

档案事业管理体制是指档案事业管理的体系和组织制度,包括档案行政管理机构和档案实体管理机构的设置及其隶属关系、管理权限划分、运行规则等的法律制度规定。

世界各国的档案事业管理体制,可分为集中式和分散式两种基本类型。我国档案事业管理体制属于集中式。

2. 我国档案事业管理体制

我国档案事业管理体制主要包括统一领导、分级管理、分专业

管理、局馆分设和政事分开等内容。

(1)“统一领导、分级管理”

“统一领导、分级管理”是我国档案工作的基本原则,也是我国档案事业的组织原则和基本管理体制,是我国政府体制的必然要求,体现了我国行政管理体制的特点。

(2)分专业管理

中央、国家机关在国家档案主管部门统筹规划、组织协调、统一制度、监督指导下,对本系统的档案工作进行指导、监督和检查;经国家档案主管部门审定同意,可制定本系统、本行业、本专业档案管理办法、规章以及档案业务标准和技术规范。地方层面照此执行。

(3)局馆分设与政事分开

1993年以来,我国从中央到地方县级以上实行档案行政管理部門即档案局与国家综合档案馆合署办公的档案机构体制,局馆合一,一个机构、两块牌子,履行两种职能。

2018年之后,从中央到地方启动新一轮机构改革,档案事业管理体制随之发生变化,档案行政管理机构与同级国家综合档案馆开始分离,各自独立办公,即局、馆分设,政、事分开。

(二)我国档案事业管理体制的建立

中华人民共和国成立后,我国档案事业管理体制经历了几次改革和变动,变动的主要特点是:档案事业由分散管理逐步向集中统一管理的管理体制发展过渡,集中式管理体制也处在不断完善之中。

20世纪50年代中后期,我国集中统一的档案事业管理体制开始建立,主要的标志性事件有四个(了解时间与文件及主要内容)。

(三)我国档案事业管理体制的发展

我国档案行政管理体制三次大的改革(了解时间与文件及主要内容)。

一是1985年2月8日,中共中央、国务院发出《批转〈关于调整我国档案工作领导体制的请示〉的通知》,国家档案局(国务院直属局)由中央办公厅领导,改归国务院领导(日常工作由国务院秘书长领导),列入政府编制序列,统一掌管全国档案事务。二是1993年10月17日,中央办公厅、国务院办公厅印发中央档案馆国家档案局“三定”方案,规定“中央档案馆与国家档案局合并,一个机构挂中央档案馆与国家档案局两块牌子,履行档案保管、利用和全国档案事业管理两种职能,为党中央和国务院直属机构,副部级单位,由中央办公厅管理”。三是2018年3月21日,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,从中央到地方启动新一轮机构改革,档案事业管理体制随之发生变化,档案行政管理机构与同级国家综合档案馆开始分别设立,各自独立办公,即局、馆实行政、事分开。

四、档案事业管理手段

档案事业管理,必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中

国特色社会主义思想的理论体系为指导,综合运用各种手段,促进档案事业全面、协调、可持续发展。

档案事业管理手段主要有三种,即法律手段、行政手段、经济手段,其中法律手段是根本手段,行政手段是基本手段,经济手段是补充。

第二节 档案事业的建立与发展

一、我国档案事业的建立

我国档案事业萌芽于20世纪30年代,其主要标志是:当时国民党政府把“文书档案改革”作为“行政效率运动”的重要组成部分,在部分国家机关和省级机关开始设立了档案室,创设了档案专业教育,形成了近代档案学理论。

1949年10月1日中华人民共和国成立,标志着我国档案工作进入一个新阶段。到1957年,我国逐步建立起国家规模的档案事业。主要标志有三个方面:

(一)接收和征集历史档案(了解时间及主要内容)

1. 接管旧政权遗留下来的档案
2. 征集革命历史档案

(二)建立机关档案工作

制定档案工作方针政策制度和法规,建立起机关档案工作,集中管理大行政区撤销机关的档案。

我国档案事业是从机关档案室工作开始起步的。到1956年

底,全国县级以上机关普遍建立起档案室,成为国家档案事业的重要基础(了解时间与文件及主要内容)。

(三) 确立国家档案管理体制

1954年11月8日,第一届全国人民代表大会常务委员会第二次会议根据周恩来总理的提议,批准设立国家档案局,由此确立了我国的档案集中统一管理的体制。

(四) 创办档案高等教育

开展档案学理论研究,创办档案高等教育(了解时间及主要内容)。

二、我国档案事业的发展

我国档案事业的发展可以分为初步建设(1958—1966)、严重挫折(1966—1976)、恢复提高(1976—1987)、全面建设和发展(1988年《档案法》施行以来)四个阶段(了解各阶段主要内容)。

(一) 初步建设阶段(1958 - 1966)

1. 实行党、政档案和档案工作统一管理
2. 建立各级档案行政管理机构和各级国家档案馆
3. 各级机关普遍建立了统一管理党、政档案的档案室
4. 建立了科技档案工作
5. 档案学成为一门独立的学科,学科体系基本形成

(二) 严重挫折阶段(1966 - 1976)

(三) 恢复提高阶段(1976 - 1987)

(四) 全面建设和发展阶段(1988 年以来)

第三节 档案机构与人员

一、档案机构类型及其职责

(一) 档案主管部门

国家档案主管部门主管全国的档案工作,负责全国档案事业的统筹规划和组织协调,建立统一制度,实行监督和指导。

县级以上地方档案主管部门主管本行政区域内的档案工作,对本行政区域内机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案工作实行监督和指导。

(二) 档案馆(各级各类档案馆)

1. 档案馆网规划与设置

档案馆网,是指纵横交织、布局合理,既有分工又有协作的档案馆群体。档案馆有两种类型:

(1) 各级国家(综合)档案馆

是按照行政区划或历史时期设置的管理规定范围内多种门类档案的具有文化事业机构性质的档案馆。

中央国家综合档案馆:我国按照档案形成的历史时期,在中央设置3个国家综合档案馆,即:中央档案馆,收集管理中央革命历史档案和中华人民共和国成立后中央国家机关、人民团体、民主党派中央形成的档案;中国第一历史档案馆,收集管理明、清两朝及以前各朝中央机构形成的档案;中国第二历史档案馆,收集管理民国时期中央机构形成的档案。

地方各级国家综合档案馆:收集管理本级机关及其所属机构

形成的档案和本级分管范围内各历史时期的有关档案。一般设到县一级。

(2) 其他各类档案馆

其他各类档案馆又分为三类,即专门档案馆、部门档案馆、企业事业单位档案馆。

专门档案馆,是管理特定范围专业档案的档案馆。专门档案馆也属于国家档案馆。专门档案馆的设置程序是:设置全国性专门档案馆须经国家档案局同意;省、自治区、直辖市以及计划单列市、特大城市设置哪些专门档案馆,按照重点加强各级国家综合档案馆的原则,由同级档案主管部门负责统筹规划,报同级人民政府批准,并报国家档案局备案。专门档案馆原则上设到市(地)一级,县(市、区)一般不设专门档案馆。

部门档案馆,是专业主管部门设置的管理本部门及其直属机构档案的档案馆。部门档案馆也属于国家档案馆。部门档案馆有两种情况,一种是永久性的,即其管理的档案不向国家综合档案馆移交,如外交部档案馆、安全部档案馆;另一种是中间性的,即其管理的具有永久保存价值的档案或其在行使国家行政管理职能活动中形成的党政领导和行政管理等具有永久保存价值的档案,若干年后应向国家综合档案馆移交,如公安部档案馆、最高人民法院档案馆、最高人民检察院档案馆等。部门档案馆的设置程序是:中央国家机关设置部门档案馆须经国家档案局同意,省、自治区、直辖市以及计划单列市、特大城市的有关专业主管部门,根据实际情况确需设立档案馆的,由同级档案主管部门按照重点加强各级国家

综合档案馆的原则,统筹规划并报同级人民政府批准。

企业事业单位档案馆,实际上是一种内部档案管理机构,也有两种情况,一种是永久性的,即经本行政区域内的档案主管部门和国家综合档案馆同意(非国有企业事业单位不必经档案行政管理部门和档案馆同意),其档案不必向本行政区域内的国家综合档案馆移交;另一种是中间性的,即其管理的档案,若干年后应向本行政区域内的国家综合档案馆移交。

2. 档案馆的性质与国家档案馆的功能

(1) 档案馆的性质与任务

国家综合档案馆的性质:文化性、公共性(公益性)。

(2) 国家档案馆的功能及扩展

我国国家综合档案馆功能建设经历了从“一个基地一个中心”、“两个基地一个中心”到“两个基地两个中心(“四位一体”功能)、“两个基地三个中心(“五位一体”功能)的拓展过程。其功能拓展,主要是服务功能特别是社会服务功能的拓展。

1983年4月26日,国家档案局发布的《档案馆工作通则》第二条规定:“档案馆是党和国家的科学文化事业机构,是永久保管档案的基地,是科学研究和各方面工作利用档案史料的中心”(即“一个基地一个中心”)。

2000年召开的全国档案馆工作会议明确提出,要把国家综合档案馆建成爱国主义教育基地。(即“两个基地一个中心”)。

2000年4月,广东省深圳市档案馆试办了全国首家文件档案资料服务中心,此后,全国各级国家综合档案馆纷纷建立起已公开

现行文件查阅服务中心。2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条规定,国家综合档案馆为政府信息查阅场所(中心)之一(已公开现行文件查阅服务中心与政府信息查阅中心合二为一,即“两个基地两个中心”)。

2009年10月,国家档案局在上海召开的全国档案馆工作会议提出,各级国家综合档案馆要建立电子文件中心,要求努力把各级国家综合档案馆建设成为档案安全保管基地、爱国主义教育基地、档案利用中心、政府信息查阅中心、电子文件中心“五位一体”的公共档案馆(即“两个基地三个中心”)。

国家综合档案馆具有的四项基本功能:档案资源积累、存储和安全保管功能,档案信息服务功能(电子文件中心具有存储和安全保管以及服务功能),档案信息社会教育功能,已公开现行文件和政府信息服务功能。前一项属保管功能,后三项均属服务功能,因此,实质上国家综合档案馆具有两大功能,即保管与服务功能。

国家综合档案馆还具有其他社会功能。

(三) 档案室

1. 档案室的概念与基本类型

档案室是国家机构、企事业单位或其他社会组织内部设置的集中管理本单位档案的专门机构。

基本类型有综合档案室、科技档案室、音像档案室、人事档案室。

2. 档案室的性质

档案室的性质是双重的,它既是各级机关单位的内部组织机构,其任务主要是统一管理本机关单位档案和为本机关单位提供

档案信息服务。同时,档案室又是国家档案事业组织系统中的最普遍、最大量、最基层的档案管理机构,是档案馆工作乃至档案事业的重要基础。

3. 档案室的职能与任务

《档案法》规定:机关、团体、企业事业单位和其他组织应当确定档案机构或者档案工作人员负责管理本单位的档案,并对所属单位的档案工作实行监督和指导。

档案室的基本任务:国家档案局 13 号令《机关档案管理规定》第 10 条规定有八项基本任务,即贯彻执行档案工作的法律法规和方针政策,建立健全档案工作规章制度,并将规范本单位、本系统档案管理的基本制度报档案行政管理部门备案;制定并组织实施档案工作发展规划或计划;对机关各种文件材料的形成、积累和归档工作进行监督和指导,对所属机构的档案工作进行监督和指导;负责管理机关的全部档案并提供利用,协助做好机关政府信息公开工作;负责机关档案信息化工作并统筹机关及所属机构档案信息一体化工作,推动传统载体档案数字化和电子文件、电子档案规范管理;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,定期向同级国家综合档案馆移交档案;负责组织档案业务交流和档案工作人员培训,开展档案宣传、教育活动;对档案工作中取得突出成绩的部门或个人,向机关提出表彰奖励建设;对违反档案管理要求的部门或个人,向机关提出处理建议。

(四)其他档案机构

1. 其他档案管理机构

(1) 联合档案室

是指同一地区,特别是同一城区内办公地点在同一个大院内的若干个机关单位共同建立的档案管理机构,负责保存和管理这些机关单位形成的档案并提供档案利用服务。

(2) 文件(档)中心

是介于文件形成机构和档案馆之间的中间性或过渡性文件管理机构,是一种社会化、集约化和专业化的文件档案管理机构。有公共性和商业性两种。

(3) 信息中心

是指一些大中型企事业单位,在原有文书、档案、图书、资料、情报等机构的基础上设立的综合性信息资源管理与开发利用机构。它是实行文书、档案、图书、资料、情报等信息一体化管理的产物。

2. 档案教育培训机构

(1) 档案高等教育机构

我国高等档案教育始于20世纪30年代。1934年,私立武昌文华图书馆专科学校设档案管理特种教席并于1940年10月创办了档案管理专科。近代档案学家殷钟麒等人在重庆创办了私立崇实档案函授学校(后改名为崇实档案学校)。

1951年,北京大学图书馆专科办了档案专科。1952年11月15日,中国人民大学设立档案专修班,标志着新中国档案高等专业教育的诞生。

(2) 档案培训机构

为档案人员学习档案专业知识和技能而举办训练班,是各国

普遍采用的一种教育形式。

3. 档案宣传出版机构

4. 档案科学研究机构

5. 档案咨询机构

6. 社会档案服务机构

(1) 档案寄存中心

档案寄存中心是指由国家综合档案馆或其他独立法人设立的,为各类企业、社会团体以及个人提供档案代保管服务的机构。其寄存档案的所有权并未发生转移。

(2) 档案服务机构

档案服务机构是指运用现代档案管理知识,技术和场所、设备、设施等要素向社会提供智力成果、劳务服务、档案产品等具有中介服务性质的社会组织。档案服务机构必须依法设立。

二、档案人员

(一) 档案队伍建设

《档案法》第十一条规定:国家加强档案工作人才培养和队伍建设,提高档案工作人员业务素质(了解我国档案队伍建设的基本情况)。

(二) 档案人才建设

1. 档案人才工程

针对档案领军人才短缺、特殊人才匮乏等突出问题,各级档案部门启动实施了不同形式的档案人才工程(了解相关文件内容)。

2. 档案职业建设

(1) 档案职业精神

浙江档案人职业精神是“忠诚担当、创新开放、敬业守真、淡泊清廉”。

(2) 档案职业资格

档案从业人员应具有职业资格证书。

(3) 档案专业技术资格

档案专业技术资格即档案专业技术职称,也称档案专业技术职务。我国自 20 世纪 80 年代初开始实行档案专业技术职称制度。

(三) 档案人员素质

《档案法》第十一条规定:“档案工作人员应当忠于职守,遵纪守法,具备相应的专业知识与技能,其中档案专业人员可以按照国家有关规定评定专业技术职称。”

1. 政治素质

2. 专业素质

3. 知识素质

4. 身体素质

(四) 档案人员职业道德

1. 概念

档案人员职业道德指档案人员在从事档案职业活动中应普遍遵循的行为准则和规范,是社会对档案人员的道德行为和道德关系基本要求的概括。

2. 档案人员职业道德规范

第三章 档案法治建设

第一节 档案立法工作

一、档案立法的概念

档案立法,从广义上讲,是指一切国家机关,即从中央到地方的各级国家权力机关和国家行政机关,依据法定权限和程序,制定、修改和废止各种档案规范性文件的活动;从狭义上讲,是指国家最高权力机关制定、修改和废止档案法律的活动。通常所讲的档案立法是从广义上理解的。

这一概念包括三方面含义:第一,档案立法是立法主体依法定职权所进行的活动;第二,档案立法是遵从一定程序、运用一定技术所进行的活动;第三,档案立法是制定、修改和废止法的活动。

二、档案法规体系的构成

档案法规体系是以《档案法》为核心,由符合《立法法》规定的若干有关档案工作的法律、行政法规、地方性法规和规章所构成的相互联系、相互协调的统一体。分为以下四个层次:第一层次,档案法律。法律是由国家最高权力机关依照立法程序制定和颁布的法律文件。如,《档案法》。第二层次,档案行政法规、档案党内法规和档案军事法规。第三层次,地方性档案法规。地方性档案法规是由省、自治区、直辖市及2015年3月15日《立法法》修正前国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性档案工作法律规范。如,《浙江省实施〈档案法〉办法》、《杭州市

档案管理条例》、《宁波市档案工作条例》。第四层次,档案规章,包括国务院部门档案规章和地方政府档案规章。

在档案法规体系构成中,档案法律具有最高法律效力,其他任何档案行政法规、地方性档案法规和档案规章不得与之相抵触;地方性档案法规和档案规章不得与档案行政法规相抵触;国务院部门档案规章与地方政府档案规章具有同等效力,在各自的权限范围内施行。档案党内法规和档案军事法规在其权限范围内发挥效力,对某方面工作有规范和指导作用。

三、《档案法》及《档案法实施办法》

《档案法》是我国档案事业建设中的第一部法律,于1987年9月5日经中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过,并于1988年1月1日起施行。根据1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》第一次修正,根据2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国对外贸易法〉等十二部法律的决定》第二次修正,2020年6月20日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议对《档案法》进行了全面修订。

《档案法实施办法》是对《档案法》原则性规定的进一步细化,于1990年10月24日经国务院批准,1990年11月19日国家档案局第1号令发布施行。1999年5月5日经国务院批准,1999年6月7日国家档案局第5号令重新发布实施修改后的《档案法实施

办法》。根据 2017 年 3 月 1 日国务院令 第 676 号《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》修正。

《档案法》《档案法实施办法》调整的内容,主要有以下方面:

一是总则,涉及档案工作的基本问题。主要有立法目的、法律调整的范围、档案的法律定义、档案工作的基本原则、档案工作的领导体制、公民在档案事务中的权利与义务等。

二是档案机构及其职责和档案工作人员的任职条件。

三是档案的管理。包括归档范围、档案的形成、档案的移交、档案的安全保管、档案的出境管理、档案安全管理等。

四是档案的开放利用和公布。主要包括档案封闭期、档案利用方式和开放形式、档案移交责任分工等。

五是档案信息化建设。主要包括电子档案的法定要求、电子档案的移交、数字档案资源的共享利用等。

六是监督检查。主要包括监督事项、违法行为处置等。

七是法律责任。《档案法》《档案法实施办法》明确规定了档案违法行为的种类及应追究的法律责任。

四、《机关档案管理规定》的主要内容

机关档案工作是档案工作开展的基础,是国家档案事业的重要组成部分。为了加强各级党和国家机关、人民团体(以下统称机关)档案工作,推进机关档案科学、规范管理,丰富国家档案资源,为各项工作提供有效服务,根据《中华人民共和国档案法》《机关档案工作条例》等法律法规,国家档案局制定了《机关档案管理

规定》(国家档案局第 13 号令),自 2019 年 1 月 1 日起施行。内容包括:

机关档案工作组织架构;机关档案内部工作机制;机关档案工作基础设施;机关档案监督指导工作;机关档案管理新要求;机关档案信息化

第二节 档案行政执法

一、档案行政执法的概念与基本要求

档案行政执法,是指县级以上档案主管部门依照档案法律、法规、规章的规定,对行政相对人采取的影响其档案权利义务,以及对行政相对人行使档案权利、履行义务进行监督检查的行为。

档案行政执法应遵循五项基本要求:合法、依据充分、合理、效率、接受监督。

二、档案行政执法依据

档案行政执法依据,主要有以下三个方面:一是以档案主管部门为主的法律、法规、规章依据。如:《档案法》《档案法实施办法》等。二是档案主管部门为协助部门的法律依据。如:《保密法》《文物保护法》《统计法》《会计法》《合同法》《电子签名法》《政府信息公开条例》等。三是共同执行的法律、法规、规章依据。如:《行政诉讼法》《行政复议法》《国家赔偿法》《行政许可法》《行政处罚法》等。

档案行政执法依据的适用原则,主要体现在七个方面:第一,

有法可依、严格执法；第二，实体法与程序法并重；第三，后法优于前法；第四，就高不就低；第五，特别规定优于一般规定；第六，不溯及既往；第七，呈请有权机关决定。

三、档案行政许可

（一）档案行政许可的概念

档案行政许可是指档案主管部门根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。

档案行政许可有四个方面的主要特征：第一，档案行政许可是依法申请的行政行为；第二，档案行政许可是经依法审查的行为；第三，档案行政许可是一种授益性行政行为；第四，档案行政许可是要式行政行为。

（二）档案行政许可主体与项目

根据《档案法》《档案法实施办法》的有关规定，档案行政许可主体是档案主管部门。

档案行政许可项目的设定必须遵循保障档案事业发展的原则、确保公共利益原则、数量最少原则和适用原则。根据《档案法》《档案法实施办法》以及地方性档案法规的规定，档案行政许可项目主要设定在事关国家安全、社会稳定、公共利益的档案工作领域。

（三）档案行政许可的实施

1. 档案行政许可实施原则

应遵循合法原则，公开、公平、公正原则，便民、效率原则。

2. 档案行政许可实施程序

根据《行政许可法》《档案法》和《档案法实施办法》等法律法规,档案主管部门依照法定的程序实施行政许可,主要内容如下:

第一,申请与受理;第二,审查;第三,决定;第四,送达。

(四) 档案行政许可的监督

根据行政许可法有关规定,档案行政许可的监督包括两个方面:一是档案主管部门内部的监督;二是档案主管部门对相对人的监督。

四、档案行政处罚

(一) 行政处罚概述

行政处罚,是行政主体为达到对违法者予以惩戒,促使其以后不再犯,有效实施行政管理,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人和其他组织的合法权益的目的,依法对行政相对人违反行政法律规范但尚未构成犯罪的行为(违反行政管理秩序的行为),给予人身的、财产的、名誉的及其他形式的法律制裁的行政行为。行政处罚必须遵循处罚法定、公开公正、处罚和教育相结合、保障当事人程序权利、一事不再罚原则。

(二) 档案行政处罚的种类

根据《档案法》和《档案法实施办法》的有关规定,档案行政处罚权分三种:警告、罚款和没收违法所得。

(三) 档案行政处罚的管辖

1. 原则上由档案违法行为发生地的县级以上档案主管部门依

照职权管辖。

2. 法律、行政法规对行政处罚的管辖有专门的规定,按照该法律、行政法规的规定进行管辖。

3. 两个或者两个以上的行政处罚实施主体对行政处罚管辖权发生争议的,报请共同上一级行政机关指定管辖。

4. 上级档案主管部门在必要时可以办理下级档案主管部门管辖的行政处罚案件,也可以把自己管辖的行政处罚案件交下级档案主管部门办理。

5. 违法行为情节较重,已构成犯罪的,应当及时移送司法机关依法追究刑事责任。

(四) 档案行政处罚的程序

主要包括档案行政处罚简易程序(或称当场处罚程序)、档案行政处罚一般程序(或称普通程序)、听证程序。

1. 档案行政处罚简易程序

档案行政处罚简易程序,也称当场处罚程序,是指档案主管部门对符合法定条件的行政处罚事项,当场作出档案行政处罚决定的处罚程序。因档案法律、法规规定的罚款数额限度为对单位为1万元以上10万元以下,对个人为500元以上5000元以下,对档案服务企业为2万元以上20万元以下,故罚款不适用于档案行政处罚简易程序,档案行政处罚简易程序主要是实施警告。

2. 档案行政处罚一般程序

档案行政处罚一般程序,或称普通程序,是指除法律特别规定

应当适用简易程序和听证程序以外,档案行政处罚通常所应适用的程序。除法律有特别规定的以外,一律适用一般程序。档案行政处罚一般程序有以下步骤:

第一,立案。

第二,调查取证。

第三,作出处罚决定。

第四,告知理由并告知权利。

第五,当事人陈述与申辩。

第六,讨论决定。

第七,行政处罚决定书的送达。

第八,制作《行政处罚案件结案报告》。

3. 档案行政处罚的听证程序

根据《行政处罚法》,档案主管部门作出对单位处以5万元以上罚款,对个人处以3000元以上罚款决定之前,应当制作《行政处罚听证告知书》,告知当事人有要求听证的权利。

(五) 档案行政处罚的执行

1. 档案行政处罚执行的概念及原则

档案行政处罚的执行,是指档案执法主体保证档案行政处罚决定所确定的当事人的义务得以履行的程序。

档案行政处罚执行的原则有:一是申诉不停止执行原则。二是严格实行罚款收支两条线,作出罚款决定的机关与收缴罚款机构相分离的原则。

2. 档案行政处罚执行的方式

第一,自动履行。

第二,强制执行。

五、档案工作监督检查

(一)监督检查事项

(二)监督检查保障

(三)档案安全隐患主动消除及报告义务

(四)档案安全隐患处置

第三节 档案行政救济

一、档案行政救济的概念

档案行政救济即档案事务方面的救济,是公民或社会组织的合法权益受到档案主管部门的具体行政行为的侵害,经申诉或提起诉讼,由有关国家机关对违法或不当的档案行政行为予以纠正,并对被侵害的权益加以补救的过程。档案行政救济具有行政救济的一般特点:

第一,行政救济适用于行政机关的行政行为。

第二,行政救济实行“不告不理”的原则。

档案行政救济的途径主要是行政复议和行政诉讼。档案法所规定的利用档案馆档案行政救济途径。

二、档案行政复议

(一)档案行政复议的概念

档案行政复议是档案主管部门对档案事务进行行政管理,作出行政决定后,作为行政管理相对人的公民、法人或其他组织认为档案行政决定违法或不适当、影响或侵害自己的合法权益的,可以向作出具体行政行为的上一级行政机关提出行政复议申请,由受理该申请的行政机关对该具体行政行为的合法性和适当性进行审查,作出行政复议决定的一种行政法律制度。

(二) 档案行政复议的适用范围

根据《行政复议法》和档案法律、法规的有关规定,凡有下列情形之一的,行政管理相对人可以按照规定申请档案行政复议或者提起行政诉讼:

1. 对档案主管部门作出的警告、罚款、没收违法所得等行政处罚决定不服的;
2. 对档案主管部门实行征购档案等行政措施不服的;
3. 认为符合法定条件,申请档案行政许可或者档案行政审批事项,档案主管部门没有依法办理的;
4. 认为档案主管部门违法要求行政管理相对人履行义务的;
5. 不服档案主管部门对当事人利用档案馆档案争议调查处理决定的;
6. 认为档案主管部门有其他侵犯行政管理相对人合法权益的行为的。

(三) 档案行政复议的程序

根据《行政复议法》的有关规定,档案行政复议的程序主要由

申请行政复议、受理行政复议、作出行政复议决定等步骤构成。

三、档案行政诉讼

(一) 档案行政诉讼的概念及原则

档案行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为档案主管部门的具体行政行为侵犯其合法权益,依法诉诸人民法院,人民法院据此在双方当事人和其他诉讼参加人的参加下,对行政案件进行受理、审理、裁判以及执行裁判等司法活动的总和。行政诉讼具有原被告恒定性、诉讼客体(具体行政行为)特定性等特征。

档案行政诉讼的基本原则可以分为一般原则和特有原则。一般原则包括:人民法院依法独立行使行政审判权;以事实为根据、以法律为准绳;当事人的法律地位平等;合议、回避、公开审判和两审终审;民族语言文字原则;当事人有权辩论;人民检察院实行法律监督等原则。特有原则包括:具体行政行为合法性审查、被告负举证责任、有限司法变更、诉讼不停止执行等。

(二) 档案行政诉讼的管辖

档案行政诉讼的管辖,是指人民法院受理第一审行政案件的分工和权限。其中上下级人民法院之间受理第一审行政案件的分工和权限,称为级别管辖;同级人民法院间受理第一审行政案件的分工和权限,称为地域管辖。

(三) 档案行政诉讼的程序

档案行政诉讼的程序是指行政诉讼原告起诉、被告应诉、人民法院受理、审理并裁判行政案件,直至强制执行裁判的步骤、顺序、

方式、形式和时间的总称。它包括第一审程序、第二审程序、执行程序 and 再审程序。

(四) 档案行政诉讼应诉

1. 档案行政诉讼应诉的概念

档案行政诉讼应诉是相对起诉而言,没有起诉就不存在应诉。档案行政诉讼中的应诉是指档案主管部门针对原告的起诉提出答辩,或被人民法院传唤到庭对原告进行驳辩的活动。

2. 档案行政诉讼应诉的程序

档案主管部门在收到人民法院送达的应诉通知书和原告起诉状副本后,应由其法定代表人指定本机关法制机构及时办理有关事宜,积极应诉。

第四章 外国文件与档案管理

第一节 外国文件管理

一、外国文件与文件管理概念

当代各国的文件定义,可将其划分为专指型、扩展型、泛指型三种类型。

专指型的文件定义专指公共文件,将文件形成者仅仅界定为“政府部门”或“公共机构”。它多见于各国的文件或档案法规中。扩展型的文件定义范围扩展到公私机构的文件。如美国档案学者谢伦伯格的文件定义。泛指型的文件定义既指所有公私机构又指个人活动中形成的文件,即指一切公私文件。如英国的迈克尔·

库克、阿根廷的路易斯·比阿萨利等档案学者的论著,以及前苏联和国际档案理事会的《档案术语词典》,都采用了泛指型定义来界定文件。

根据联合国教科文组织与国际档案理事会 1982 年 6 月在西柏林的普鲁士文化遗产国家图书馆共同主持召开的“文件与档案管理规划”第二次专家协商会议上的解释,文件管理是指对文件在其形成、保存、利用和处置过程中进行的经济而有效的全面管理。文件管理概念的内涵包括文件生命周期中从文件的形成或接收,到它们的处置过程。

各国有关文件管理的解释类型多样,但关于文件管理含义的表述具有三个共同点:以文件的整个生命周期为基础,体现了文件生命周期的阶段性,以经济 and 有效为前提的。

文件管理的目标一般包括三个方面:一是对文件的形成进行有效的控制;二是对文件进行妥善的保管;三是对文件进行适当的处置。

二、外国文件管理职能

文件管理职能存在着四种描述:

第一种是以文件生命周期为基础对文件管理职能的论述,如,英国现代档案学者迈克尔·库克在《档案管理》认为文件管理职能包括两方面:一是现行机关的文件管理职能,二是文件中心的文件管理职能。

第二种是从档案馆参与的角度对文件管理职能的论述:主要

是强调档案馆和档案人员对公共机关的文件形成、保管和处置具有检查、监督和指导作用。如美国韦恩·格罗弗、阿尔泰·瑞克斯的论述。

第三种是文件管理法规对文件管理职能的规定：如美国 1976 年颁布的《联邦文件管理法》，对文件管理的职能作了六项规定。

第四种是国际档案组织对文件管理职能的综述，具体有六项职能。

三、外国文件管理机构

国外文件管理机构有两种形式：一种为内设机构，如登记室；另一种独立于组织之外，一般称为文件中心。

联合国教科文组织对文件中心的定义是：“在档案行政管理机关管理之下的，对各个不同行政机构的半现行文件进行经济地保管和提供利用，并在这些文件被销毁或移交到档案馆之前进行系统处置的保管机构。”

文件中心一般有 3 项任务：保管、提供服务和最终处置。

第二节 外国档案管理

一、外国档案收集

档案收集包括档案接收与征集两方面。接收是指档案机构按照有关法律法规将各机关具有档案价值的文件接收进馆的过程；征集是指以捐赠或购买的方式，从档案机构之外的渠道鉴别并收集历史文件的过程。这两种方式是档案机构获得档案的主要途径。

档案收集经历了一个逐渐规范化的过程。依法收集是现当代时期档案收集的基本特点,档案的接收(移交)和征集制度在各国档案法规中都有明确的规定。

国外档案收集的主要做法,需要了解欧洲的英国、法国、俄罗斯和德国,北美的美国和加拿大,亚太地区的日本、韩国、澳大利亚的基本做法,并了解相关国家的档案收集制度。

了解社会记忆视角下档案选择的基本变化与档案选择依据。

二、外国档案鉴定

德国主要了解档案学家迈斯奈尔的观点,他的“高龄案卷应当受到尊重”的著名论断,被称作年龄鉴定论,在世界档案界有广泛的影响。档案的“禁毁年限”即源于迈斯奈尔的这一思想。

英国主要了解詹金逊的观点,“格雷部门文件委员会”(Grigg Committee)进行的档案管理改革,以及英国公共档案馆于1962年制定的《公共文件永久性保存的选择标准》。2012年,英国国家档案馆的档案收集政策中强调,档案挑选主要基于两个标准:一是政府决策与行为的记录,二是档案对于未来历史研究的价值。总体上还是保持谢伦伯格提出的证据价值和情报价值的双重价值思想。

美国主要了解谢伦伯格的“文件双重价值论”(第一价值与第二价值)。

英国档案鉴定组织分两个阶段:第一阶段,在文件产生5年后,涉及到文件的行政价值。第二阶段,在文件失去现行作用25

年后进行,其目的是决定它的研究价值。方法是通过文件处置表实施。

美国政府的文件和档案鉴定工作主要在文件形成机关和文件中心进行。

三、外国档案整理

了解国际档案理事会、美国档案工作者协会、前苏联以及阿根廷档案学家比阿萨利关于档案整理的解释。

外国档案整理原则,以往是事由原则,现在通用来源原则。

事由原则就是档案馆将档案按其主题内容而不按来源机关和原有次序进行整理和分类的原则。它出现过实用归纳分类法、合理演绎分类法,卡缪—多努分类法和杜威十进位分类法等不同形式。

来源原则就是档案馆将档案按其来源和形成机关进行整理与分类的原则。它源于1841年法国内政部14号通令“尊重全宗原则”,后来有普鲁士的“登记室原则”、荷兰的来源原则(全宗原则)、布伦内克的自由来源原则、英国的档案组合、美国的文件组合、前苏联的全宗理论等演变、发展(这一内容可以跟第五章的来源原则联系起来)。

了解纸质档案、录音档案、影片档案、照片档案、地图档案与缩微档案的整理。

四、外国档案开发与利用

(一)由档案的封闭利用到开放利用

档案的封闭利用,只是少数人享有的特权,而档案人员是“特权的保护人”。

档案利用向开放的转变。了解一下意大利档案学家波尼法西奥的观点。法国大革命爆发后,于1790年成立了世界上第一个近现代意义的向公众开放的国家档案馆。1794年6月25日(法兰西共和历2年穰月7日),法国颁布了世界上第一部专门的档案法——《穰月七日档案法令》。该法令宣布法国的所有档案馆均实行档案开放原则。档案开放原则也因此被誉为“档案的人权宣言”。

档案利用进入信息资源开发和共享的时代,在这种情势下,档案利用显现出许多新情况和新特点。(了解这些内容)

(二) 档案利用限制

限制利用档案的依据主要是法定的档案封闭期制度和保密制度。

限制利用的文件类型,综合起来有六大类:与国家安全和社会秩序有关的文件、与私人秘密有关的文件、受法律保护的文件和有时效性的文件、私人档案馆中的文件、国家领导人和公众领袖人物的文件、出于保护档案实体而限制利用的文件。

在美国以及实施这类自由权的国家,为了处理档案利用中出现的争议,采取的做法是:一种是由法院处理;另一种是设立专门机构处理;再一种是由档案解密委员会负责处理。

近年来,限制利用的新趋势是缩短封闭期,如英国的做法。

（三）档案利用类型

1980年召开的第9届国际档案大会，以档案利用为讨论主题，把档案利用分为三种类型：即学术利用、实际利用和普遍利用。了解这三种利用类型的特点与代表人群。

（四）档案利用服务

一般有借阅服务、信息服务、复制服务、借出馆外服务、展览服务等形式，近年来还增加了网络服务、社交媒体与档案服务等新类型。了解各种服务形式的特点与规则。

第三节 外国档案事业管理

一、外国档案事业行政管理

（一）外国档案事业概述

当代各国的档案事业归纳起来，有两种模式：一种是以档案事业行政管理机关为指挥中心，形成包括国家档案馆、文件中心、档案教育和档案学术机构的国家档案专业系统；一种是无档案事业行政管理中心，其档案事业，仅仅是由国家档案馆、文件中心、档案教育和档案学术机构组成的国家档案专业系统。

采用以档案事业行政管理机关为指挥中心建立档案事业模式的国家属少数，但其规模、发展速度、档案信息资源的开发利用都有巨大的优越性。以法国、美国、俄罗斯为代表。

大多数国家的档案事业，都是采用第二种模式——仅以档案馆为主体而无行政指挥中心的档案事业。以英国、日本、印度、澳

大利亚、津巴布韦为例。

(二) 外国档案事业管理体制

当今世界存在着两种档案事业管理体制：一种是集中式的，另一种是分散式的。

所谓集中式档案事业管理体制，是指地方档案机构受中央档案机构的领导或监督，它可以使整个档案管理结构达到组织化和有序化。当今这种管理体制，除中国外，有三种类型：俄罗斯型、法国和罗马尼亚型、斯堪的纳维亚型。

所谓分散式档案事业管理体制，是指国家不设立档案事业行政管理机关，对档案和档案工作实行中央和地方分权管理、各负其责的原则。这种管理体制可以分为：美国型、英国型和瑞士型。

总体上看，集中式档案管理体制要比分散式档案管理体制，相对有更大的优势。

(三) 外国档案事业行政管理机关

外国档案事业行政管理机关目前存在两种归口管理的形式，分别是：直接隶属于国家最高行政当局，是政府的直属机关，局长由政府首脑任命，除中国外，有美国、俄罗斯、越南、阿尔及利亚等；隶属于政府的某个部，是部直属局，如意大利、法国、西班牙等。

从世界范围看，当今各国档案事业行政管理机关分为：层次型（俄罗斯）、单一型（法国、意大利、罗马尼亚、越南、蒙古、阿尔及利亚）、兼职型（瑞典、丹麦、挪威、芬兰、冰岛）、局部型（美国）等四种。

二、外国档案馆

当代档案馆设置和划分的依据归纳起来有五条:1.按档案归属,据此将档案馆分为公共(国有)和非公共(非国有);2.按级别或国家行政区划,设有中央和地方档案馆;3.按历史时期或历史断代,分历史档案馆和现代档案馆;4.按国家某些专业部门或馆藏,划分为专门或专业档案馆和综合档案馆;5.按档案载体、记录方式和制作方式,设有音像档案馆、影片档案馆等。以上五条可以交叉使用也可以单独使用。

当代各国的公共档案馆,其主要类型有四种:国家档案馆、历史档案馆、机关档案馆、专门档案馆。

当代各国非公共档案馆,指公有以外的所有档案馆,包括集团的、宗教的、家族的、私人的等多种档案收藏机构。上述专门档案馆中除公有的外,也有私有的和集团所有的,如私人企业档案馆、教会档案馆、政党档案馆和大学档案馆都是非公共档案馆的不同类型。

当代档案馆具有四大特点:独立性、多类型性、开放性、馆藏来源的多渠道性。

三、外国档案立法

近代档案立法始于法国资产阶级革命时期。

档案法规体系,对中央集权制的国家来说,它应当由档案法、中央档案行政法规、中央档案行政规章、地方档案行政法规和地方档案行政规章等五个层次组成。对于联邦制国家来说,档案法规

体系首先划分为联邦的和地方的,它们分别由三个层次组成,即联邦或地方档案法、联邦或地方档案行政法规和联邦或地方档案行政规章。

当代各国档案立法普遍遵循的基本原则有:保护档案财富原则、档案集中管理原则、档案机关独立性原则和档案利用与开放原则。

外国档案法规的基本内容,主要包括关于档案和保护档案、档案的移交和征集、档案机构、档案开放利用、档案人员等五个方面。

四、外国档案教育与档案人员

法国是首先创办高等档案专业教育的国家。1821年,法国建立国立文献学院(又译档案学院),被西方档案学家誉为“第一代档案学院”。1854年,奥地利成立维也纳档案学院(1904年改组为历史研究院)。1894年,德国建立位于黑森州的马尔堡档案学院。这三所档案学院被西方档案学家称为三代档案学院。苏联在1930年创办莫斯科档案学院,1932年改称莫斯科历史档案学院,成为社会主义国家档案高等教育的开端。

目前,外国档案教育形式主要有五种:国际性档案培训机构、由国家创办的正规档案院校、由档案馆创办的档案学校或培训班、在大学或学院设立档案学专业或课程、由档案工作者协会举办的培训活动。

档案管理和文件管理是一个职业结构中的两个部分,在这个结构中,档案人员可以分为辅助专业人员、专业人员、高级档案专

业人员(管理人员)三个专业级别。

第五章 档案学

第一节 档案学的产生与发展

1571年,德国档案学家亚克伯·冯·拉明根在海德堡出版的《综合报告——怎样才算一个完美的登记室》和《登记室及其机构和管理》两部专著,这是目前各国档案史料中报道的最早的档案学专著。

1804年,德国档案学家约瑟夫·奥格所著的《一种档案学理论思想》,第一次出现了“档案学”的名称。

1885年,法国历史学家郎格鲁在巴黎出版的《国际档案馆、图书馆和博物馆》杂志上发表了《关于档案馆的科学》一文,首次提出了档案学应当是一门独立科学的见解。

一、外国档案学的产生与发展

(一) 欧洲档案学

16至18世纪的近三百年,是欧洲档案学的萌芽时期。这一时期,欧洲经济社会的变革和档案工作的发展,为档案学的萌芽创造了条件。

法国资产阶级大革命中的档案工作改革,为欧洲档案学的产生奠定了重要基础,这次改革使世界档案史进入了一个新的时期,其主要标志是档案工作改革中提出并实践了具有近现代意义的三种思想,即组建国家档案馆,档案事业实行集中统一管理原则,档

案馆实行向社会公众开放的原则。

20 世纪的前 30 年,是欧洲档案学的第一个繁荣发展时期。

(二)前苏联档案学

从 1917 年到 20 世纪 30 年代末期,苏联档案工作以列宁“六一法令”为基础,进行了社会主义档案工作改革,档案学研究取得了巨大的成就,奠定了档案事业管理体制,形成了档案学基本术语、苏联档案学理论的发展。

(三)北美档案学

1. 北美档案学的产生与发展

1934 年,美国国家档案馆成立后,正式把来源原则作为公共档案管理的基础,决定档案馆的档案以文件组合(records group)的形式管理。

20 世纪 50 至 80 年代,北美地区的档案学得到迅速发展,出版了不少理论著作。如,美国的谢伦伯格和加拿大的休·泰勒等的著作。90 年代后,有美国戴维·比尔曼、理查德·考克斯,加拿大的特里·库克以及露茜安娜·杜兰蒂等关于电子文件研究、档案学理论的代表作。

二、中国档案学的产生与发展

(一)中国档案学的产生与初步发展阶段(20 世纪 20 至 40 年代)

中国档案学始于 20 世纪 20 至 30 年代。其条件有四方面:

第一,“行政效率运动”,这是促使我国近代档案学思想产生

的直接原因之一。

第二,史学界整理明清历史档案和学术研究的需要,也是促进我国近代档案学思想产生的重要原因。

第三,近代意义上的档案教育的创立,对促进档案学思想的产生也起到了积极的推动作用。

第四,出现了一批有代表性的档案学研究成果。如20世纪30至40年代,出版了周连宽、程长源、何鲁成、龙兆佛、秦翰才、傅振伦、黄彝仲、殷钟麒等人的著作。

这个阶段档案学思想研究的特点是:第一,汇集了行政界、史学界、档案教育界三大领域的档案学研究成果;第二,档案学研究的范围只限于机关档案室;第三,档案学理论在很大程度上受到图书馆学的影响;第四,档案学的研究领域还局限于文书档案管理、历史档案整理等方面。

(二)档案学的重构与渐进发展阶段(20世纪50至60年代)

这个阶段档案学建设的特点是:第一,档案学有了明确的指导思想,并构建了一个初步的学科体系;第二,档案学开始以国家规模的档案事业建设为研究对象,而不是局限于档案室;第三,档案学建设借鉴了当时苏联档案工作的理论。

(三)档案学的完善与繁荣发展阶段(20世纪70年代末以来)

这个阶段档案学发展的特点是:

第一,档案学新的分支学科不断建立。

第二,除进行传统性内容的深入研究外,还开展了对档案学基

本理论、现代化档案管理原则、方法和技术的研究。

第三,交叉性和综合性研究活跃。

第四,注重解决档案工作实践中的新问题。

第五,更加注意理论建设的前瞻性和开放性。

三、档案学的发展趋势

第一,与相关学科进一步交融,先后跟历史学、管理学、信息学等学科有着密切的交融关系。

第二,档案学研究角度将更多样化,有历史学、文件运动、信息资源管理、电子政务等四种角度。

第三,档案学研究的国际化程度更高。一是国际学术交流频繁;二是档案学理论与术语趋同。

第四,理论研究更加倾向技术性。

第二节 档案学的学科内容与学科体系

一、档案学研究对象与任务

档案学的研究对象为档案现象及其本质和规律。

档案学研究的任务是:在研究和揭示档案现象及其本质和规律的基础上,提出档案管理的科学理论、原则、技术和方法,指导档案管理实践,提高档案管理的科学水平,更好地为社会服务。

二、档案学研究范围与学科体系

档案学研究范围与学科体系分成五个部类:档案学基础理论、档案史学、档案学应用理论、应用技术以及边缘性交叉性现象研

究。

档案学基础理论研究：分为档案学原理、档案术语学、档案法学、比较档案学等科目。

档案史学研究：主要研究中国档案事业史、世界档案事业史、档案学史、档案思想史等。

档案学应用理论研究：相关研究主要同以下几门具体学科有关，如档案事业管理学、档案管理学、科技档案管理学、档案文献编纂学、电子文件管理。

档案应用技术研究：由档案保护技术、档案缩微复制技术、档案计算机管理技术、档案信息化和数字档案馆技术等科目组成。

档案学与其他学科之间的交叉与边缘性研究：有比较明确边界的分支学科是信息资源管理学、政务信息管理。

三、档案学与相关学科的关系

了解档案学与马克思主义哲学、管理科学、历史学、图书馆学和情报学、秘书学、文书学，以及和某些自然科学的关系。

第三节 档案学基本理论

一、档案学基础理论的构成

档案学基础理论主要由两个层面构成：

一是对档案与档案管理活动的基本理论性认识。如，档案的定义、本质、种类、作用、价值及其规律，档案管理活动的性质、规律，档案与档案管理的历史发展进程及规律等。在一定意义上看，

这些是档案学范式理论研究的认识基础。

二是档案管理的基本理论。即关于档案管理的总体性、宏观性理论问题和档案管理基本方法、原则的理论探讨。

二、档案学范式理论

范式理论或范式转换理论是美国科学社会学家托马斯·库恩在 20 世纪 60 年代左右提出的理论观点,其目的是用于解释科学发展的动态模式或者科学革命发生的内在机制。

西方档案学范式转变研究中,加拿大档案学者特里·库克(Terry Cook)在 2013 年提出的欧洲档案学“四个范式”研究最具有代表性。他对近代以来西方档案观念与战略的变化进行了总结,提出了欧洲档案学发展过程中形成了四个范式,即证据、记忆、认同、社会(社区),并且对四个范式的演进关系进行了探讨,他认为这四个范式并非相互取代,而是彼此重叠、交织,从前的影响仍然徘徊在后来的框架中。Terry Cook 的“四个范式”主要内容,如表 1 所示:

表 1 Terry Cook 的“四个范式”内容一览表

范式	时间	价值观	理论知识	研究对象	技术方法	共同体	角色
证据 Evidence	前现代	档案是说明文件背景的科学,以守护档案证据为中心	来源、顺序原则;文件根据形成背景整理	政策文件	人工整理	国家行政人员、档案工作者(客观)	被动的保管者
记忆 Memory	现代	创建文件记忆资源	从历史学的角度整理档案,采用计划性的战略方法	案例档案、政策文件、私人档案	计算机检索	历史学者型的档案工作者	积极的中介人

范式	时间	价值观	理论知识	研究对象	技术方法	共同体	角色
认同 Identity	后现代	档案是服务于认同和正义的社会资源	引领社会借助于证据的共同记忆找到社会认同	社会资源型档案	多种方式结合、档案网站出现	档案专家	社会活动家
社会/ 社区 Community	当代	社会共建共享档案	数字互联网世界里的叙事认同	证据、记忆、认同	主要依托于网络	真实社会、社区和虚拟社会、社区的结合	社区推动者

特里·库克的档案学范式理论,使人们开始重新思考档案的价值,认识到档案在“证据”之外还存在着“知识”“记忆”功能,使档案工作者认识到除了“被动的保管者”之外,还可以是“积极的中介人”“社会活动家”以及“社区推动者”。特里·库克的“四个范式”理论对档案学研究产生了深远影响,特别是为档案记忆研究提供了有力的理论支撑。

三、文件生命周期理论与文件连续体理论

文件生命周期理论的形成,标志着现代档案学的成熟。

(一)文件生命周期理论产生的实践背景

文件生命周期理论产生的实践背景,是文件数量增加及文件中心的出现。

(二)文件生命周期理论的形成与发展

概念最早是 1940 年由美国档案学者菲利普·布鲁克斯提出。1950 年,英国伦敦大学教授罗吉尔·艾利斯在第 1 届国际档案大会上提出了文件运动的“三阶段论”,英国公共档案馆馆长马勃斯在 1974 年出版的专著《文件中心的组织》中吸收了艾利斯的观点。20 世纪 80 年代,阿根廷档案学者曼努埃尔·巴斯克斯。他

出版的两部专著《文件的选择》(1982)和《文件生命周期研究》(1987),可以说是全面系统论述文件生命周期理论的代表作。

(三)文件生命周期理论的基本内容

第一,文件从其形成到销毁或永久保存,是一个完整的运动过程。

第二,由于文件价值形态的变化,这一完整过程可划分为若干阶段。

第三,文件在每一阶段因其特定的价值形态而与服务对象、保存场所和管理形式之间存在一种内在的对应关系。

(四)文件生命周期理论的理论意义和实践价值

第一,文件生命周期理论准确地揭示了文件运动的整体性和内在联系,为文件的全过程管理奠定了理论基础。

第二,文件生命周期理论准确地揭示了文件运动的阶段变化,为文件的阶段式管理提供了实践原则。

第三,文件生命周期理论准确地揭示了文件运动过程的前后衔接和各阶段的相互影响,为实现从现行文件到档案的一体化管理,为档案部门或档案人员对文件进行前端控制提供了理论依据和实践指导。

(五)电子文件对文件生命周期理论的挑战与文件连续体理论的兴起

1. 文件生命周期理论面临的挑战

首先,对电子文件的生命周期需要有新的理解。如加拿大档

案学者凯瑟琳·贝利、澳大利亚档案学者弗兰克·阿普沃德等。

其次,中外档案界对电子文件生命周期的阶段划分也提出了不同看法。如国际档案理事会电子文件委员会在1997年制定的《电子文件管理指南》中,将电子文件的生命周期划分为设计、形成和维护三个阶段。

再次,中外档案界还认为,文件生命周期理论揭示的文件各阶段特定价值与相关因素的对应关系不再适用于电子文件。比较典型的例证就是美国匹兹堡大学针对失去现行效用的电子文件的保管问题,提出了“分布式保管”的方案。

2. 文件连续体理论的兴起

澳大利亚档案学者弗兰克·阿普沃德为代表的档案学者,提出了一种名称全新的“文件连续体理论”,试图取代传统的文件生命周期理论。

文件连续体理论的主要内容是构建了一个多维坐标体系来描述文件的运动过程。这一多维坐标体系包括四个坐标轴——文件保管形式轴、价值表现轴、业务活动轴和形成者轴。

四、来源原则

(一) 来源原则产生的专业背景

由于1790年成立的法国国家档案馆,采用了以事由原则为指导的“卡缪—多努分类法”,造成了极大的混乱,法国档案界开始对整理方法进行反思并认识到事由原则的严重弊端,促进来源原则的诞生。

(二) 来源原则的形成与发展

1841年,法国内政部发布了《关于各部和各地区档案整理与分类的指示》,首次提出了一种新的档案整理原则——“尊重全宗原则”。

1881年普鲁士提出“登记室原则”更明确地要求档案整理原本本地体现档案形成的历史过程和有机联系,是来源原则正式形成的标志。

1889年荷兰《档案的整理与编目手册》的贡献,完成了对来源原则的严密论证。

1910年在比利时首都布鲁塞尔召开的图书与档案人员国际大会,确立手册的核心思想是来源原则,并宣布这一原则是档案专业人员的基本原则。

英国和美国的“组合”思想是来源原则的灵活运用。

20世纪40年代,德国档案学家布伦内克提出了“自由来源原则”。前苏联和我国的“体系化的全宗理论”丰富了来源原则。

(三) 来源原则的基本内容

第一,尊重来源

第二,尊重全宗的完整性

第三,尊重全宗内的原始整理体系

(四) 电子文件时代对来源原则的新解释

1. 电子文件时代来源原则受到冲击

主要是北美学者认为来源原则对机读档案不再适用,同时质

疑来源原则在档案专业中的核心地位。

2. 电子文件时代来源原则力量的“重新发现”

1985年美国档案学者理查德·莱特和戴维·比尔曼在加拿大档案工作者协会会刊《档案》上发表了著名论文《来源原则的力量》，呼吁重新认识来源原则，加拿大档案学者特里·库克是“新来源观”的倡导者。

五、档案鉴定理论

档案鉴定理论的形成和发展主要经历了以下四个阶段。

(一) 传统鉴定理论阶段(20世纪50年代以前)

1. 鉴定的粗线条规章时期

法国、奥地利、俄国、德国颁布一些鉴定规定，但这个时期内，档案工作者对于鉴定工作持厌恶和反感的情绪。

2. 传统档案鉴定理论的奠定

20世纪上半叶，对档案价值鉴定理论的形成具有突出贡献的是普鲁士迈斯奈尔和波兰的卡林斯基，是他们奠定了传统档案鉴定理论。

(二) 双重价值鉴定理论阶段(20世纪50—80年代)

这一阶段，档案价值鉴定理论继续发展，突出的代表是谢伦伯格的档案双重价值鉴定理论。另外较有影响的是美国档案学者布里奇福特、博尔斯和朱莉娅·扬等观点。

(三) 宏观鉴定理论阶段(20世纪80年代以来)

主要表现是德国档案学家汉斯·布姆斯的“社会分析和职能

鉴定论”、美国的“文献战略”、加拿大国家档案馆 1989 年后实行的“新宏观鉴定接收战略”以及加拿大档案学者特里·库克的观点和澳大利亚的宏观鉴定方法等。

(四) 电子文件内容鉴定与技术鉴定双重支点(20 世纪 90 年代以来)

双重支点思想源于法国档案学者哈罗尔德·瑙格勒的 1984 年的《机读文件的鉴定》。

(五) 档案鉴定理论的发展趋势

1. 档案学两大特色理论——来源原则与鉴定理论的紧密结合
2. 史学影响的色彩在消退
3. 职能鉴定论以一种新的面目回归
4. 鉴定标准日趋实用化
5. 效益标准日显作用

二、档案工作实务

第一章 文件管理

第一节 文件

一、文件概念与属性

(一) 文件的概念

文件是国家机构、社会组织或个人在履行其法定职责或处理事务中形成的各种形式的信息记录。

文件、文书、公文的关系；狭义的文件与广义的文件。

(二) 公务文件的特点

公文由法定作者制发；公文具有法定权威性和现行效用；公文具有规范的体式和特定的处理程序。

二、文件的种类

(一) 通用公文

通用公文一般是指党政机关的规范性文件，即通常说的党政机关公文。

公文种类；各类公文的概念、适用范围和注意事项。

(二) 事务文件

事务文件是各级机关、社会团体、企事业单位处理日常事务，用来沟通信息、安排计划、总结经验、调查研究问题、指导工作的一类公文。

事务文件种类；计划、总结、简报、工作要点、汇报提纲的概念

与运用。

三、公文的格式要素

国家标准《党政机关公文格式》(GB/T9704—2012)于2012年6月29日发布;公文的结构包括格式(公文的外部形式)、内容(公文的内部组织)两个部分。

(一)公文的格式要素划分

版头;主体;版记。

(二)版头部分

发文机关标志;份号;密级和保管期限;紧急程度;发文字号;签发人。

(三)主体部分

标题;主送机关;正文;附件说明;发文机关署名;成文日期;印章;附注;附件。

(四)文尾部分

抄送机关;印发机关和印发日期;页码。

四、公文版面及装订要求

用纸;开本;版心;页码;标点;装订。

第二节 文件的形成、处理与管理

一、行文规则

行文关系是各级党政机关、各个部门和单位之间的组织关系和业务关系在公文运行中的体现。一般可分为相互隶属关系、平

行关系、不相隶属关系。

(一) 行文总规则

行文应当确有必要,讲求实效,注重针对性和可操作性;行文关系根据隶属关系和职权范围确定。

(二) 向上级机关行文的规则

六项规则的内容。

(三) 向下级机关行文的规则

五项规则的内容。

(四) 其他行文的规则

联合行文的规则;党委、政府的部门依据职权可以相互行文;部门内设机构除办公厅(室)外不得对外行文。

二、公文拟制

公文拟制包括公文起草、公文审核、公文签发等程序。

(一) 公文起草

公文起草的要求。

(二) 公文审核

公文审核的主体、重点;校核把关退文制度。

(三) 公文签发

签发人的确定;签发的要求。

三、公文办理

公文办理包括收文办理、发文办理和整理归档,公文传递传输也是公文办理的重要环节。

做好公文办理工作，一定要牢固树立程序、时效、跟踪、回复、主动服务、严谨细致、记录备忘、原则性与灵活性相结合的理念。

(一)收文办理

收文办理的主要程序；签收、登记、初审、承办、传阅（运转、送批、送阅）、催办、答复等环节的概念与内容要求。

(二)发文办理

发文办理的主要程序；复核、登记、印制、核发等环节的概念与内容要求。

四、公文管理

公文管理是指以安全保密和充分发挥公文效用为目标，在公文形成、传递、运转、存储、利用、整理归档、清退销毁等环节中所进行的规划、组织、控制、监督、保管、整理、统计、提供服务的职能活动。

(一)公文密级管理

公文的定密；密级的变更与解除；密级文件的管理要求。

(二)公文印发传达管理

公文发给组织，不发给个人；确定公文知悉范围的两个基本原则；公开发布的相关要求。

(三)翻印复制汇编管理

翻印复制汇编公文的规定要求。

(四)公文撤销和废止管理

公文撤销和废止的规定要求。

(五)公文清退销毁管理

公文清退的概念与要求;公文销毁的范围与要求。

(六)公文移交管理

公文移交的范围与要求。

(七)发文立户管理

发文立户的申请与审查;发文立户的原则。

第三节 文件整理与归档

一、立卷

(一)立卷基础

文书处理部门或人员将办理完毕的、具有保存价值的文件材料,根据文件之间固有的联系及形成的规律,组成案卷的过程称为立卷。

立卷的含义;立卷特征及其运用。

(二)立卷环节的选择

部门立卷是由文书处理部门或人员承担文件材料立卷工作的一种立卷环节模式,主要包括集中式、部门式和“谁办谁立卷”等具体模式。

文件处理部门与机关档案室结合立卷是以机关文书处理部门或人员为主,由文书处理部门和机关档案室共同承担机关文件材料立卷工作的一种立卷环节模式。从机关档案室介入立卷工作的深度看,有组织型、分工型、兼职型三种基本类型。

(三)立卷的准备工作

立卷工作会议;立卷业务培训;文件材料的收集和清理;机关档案室在立卷工作中的作用。

(四)拟定(或修订)立卷类目

立卷类目是机关文书处理部门根据机关工作活动和文件材料形成的规律进行预测,对新年度可能形成的文件材料按照立卷的要求和方法,预先拟制(修订)的新年度归档文件的类目表,又称为案卷类目、立卷条款、立卷计划等。

立卷类目的拟制(修订);立卷类目的结构和内容。

(五)平时归卷

平时归卷是立卷人员按照当年拟订(或修订)的立卷类目的要求,在日常工作中随时将已办理完毕的文件材料归类、归卷(或组卷),到年终与其他案卷一并归档的一种立卷方法。

平时归卷的目的;平时归卷的主要措施。

(六)卷内文件的排列与编目

排列卷内文件;编页(件)号;填写卷内文件目录;填写卷内备考表;拟写案卷题名;填写案卷封面;装订案卷。

(七)案卷的排列与编目

排列案卷;编制案卷号;编制案卷目录。

二、组件

组件,即归档文件整理,是将归档文件以件为单位进行装订、分类、排列、编号、编目、装盒,使之有序化的过程。

(一) 组件的意义

有利于提高和控制档案的质量;有利于降低资源耗费的同时提高归档文件整理的效率;便于深化档案信息资源的开发、利用和管理;更适合现代化的计算机管理。

(二) 组件的方法步骤

组件的六个步骤;“件”的理解;归档文件的修整内容;装订、分类、排列、编号、编目、装盒的内容与方法。

三、归档

归档是办理完毕且具有保存价值的文件经系统整理移交档案室(馆)保存的过程。

(一) 归档范围

归档范围包括哪些方面;不归档范围包括哪些方面。

(二) 归档时间

文书档案的归档时间;专门档案的归档时间;特殊载体档案的归档时间。

(三) 归档要求

归档的档案文件和有关材料应齐全、完整;归档的档案文件和有关材料应符合有关标准及规范;按时归档;严格办理归档交接手续等。

(四) 归档工作内容和步骤

编制移交案卷目录或归档文件目录;立卷或组件说明的内容和撰写方法;移交与归档手续。

第二章 档案管理

第一节 档案收集

一、档案收集的内容和要求

(一) 档案收集的内容

档案收集的内容,有两个层次:一是档案室的收集,二是档案馆的收集。

(二) 档案收集的要求

档案收集的基本要求是:科学组织,信息完整,结构优化,标准控制。

二、档案室的收集

(一) 归档制度

由制度形式规范一个单位在其履行职能工作活动中形成的各门类和载体的文件材料应归档的范围,并明确归档时间和归档要求。

(二) 各类档案室的收集范围

1. 机关文件材料收集范围

国家档案局 2006 年颁发的第 8 号令《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》。

2. 企业文件材料收集范围

国家档案局 2012 年颁发的第 10 号令《企业文件材料归档范围和档案保管期限规定》。

3. 事业单位文件材料收集范围(以高等学校为例)

中华人民共和国教育部、国家档案局 2008 年颁布的第 27 号令《高等学校档案管理办法》。

(三) 档案室收集方法与要求

加强整个单位全员档案意识是做好收集工作的基础和前提,注重平时收集工作,尤其是“账外文件”的收集是确保归档文件齐全完整的行之有效的办法。

三、档案馆的收集

(一) 档案馆的收集范围

按照各自职责范围,分别接收保存国家所有的档案以及对国家和社会有保存利用价值的非国有档案。

(二) 接收要求和手续

立档单位编制的组织沿革、全宗指南、检索工具和有关资料应随同档案一起接收;交接双方必须根据移交目录清点核对,并在交接文据上签名盖章。

档案交接文据是在变更档案保管者或所有者的过程中形成,并具有法律效力的文件。

(三) 现行机关档案的接收

档案馆接收现行机关的档案主要有两种方法,即逐年接收和定期接收。

(四) 撤销机关档案的接收

档案馆接收撤销机关档案时应遵循的原则:1. 撤销机关的档

案,应当由撤销机关负责整理和鉴定,并按照规定全部移交给同级国家综合档案馆或由主管机关代管,严禁分散、销毁或丢弃档案;

2. 一个机关撤销后,如果业务分别划归几个机关的,其档案作为一个全宗不得分散,应当作为一个整体由其中一个机关代管或向同级国家综合档案馆移交;

3. 一个机关并入另一个机关,或者几个机关合并为一个新的机关,其档案应作为一个独立的全宗由合并后的新机关代管,或向同级国家综合档案馆移交;

4. 一个机关内一部分业务或者一个部门划归另一个机关,其档案不得从原全宗中抽走并带入接收机关,如果接收机关需要利用,可以借阅或者复制;

5. 机关所属机构撤销的,其档案由主管机关代管,属于国家综合档案馆接收范围的可按照规定向同级国家综合档案馆移交;

6. 机关撤销或者合并时,如果留有尚未处理完毕的文件材料,可以移交新的机关继续办理,并作为新的机关的档案加以整理和保存。

(五) 国有企业资产与产权变动档案处置与接收

根据不同情况分类进行,基建档案、设备仪器档案随其实体归属;其它门类视情况而定。

(六) 重大活动档案的接收

根据规定,重大活动的组织承办单位或者承担组织、承办主要工作的单位,应当自重大活动结束之日起4个月内,向同级国家档案馆移交重大活动档案。

(七) 社会档案的征集和寄存

档案征集是指档案馆通过不同途径向和方法向社会征集有价

值的散存档案。

档案寄存是指档案馆对未列入进馆范围的各类企事业单位及个人所有的档案资料提供保管服务。

（八）口述史料的采集

所谓口述史料，是由事件亲历（见闻）者口述或转述的，经采集者以标准方法采集的，能弥补历史事件和人物相关记忆的，具有一定保存价值、历史研究价值的文字、图表、声像等形式的记录材料。

档案馆收集口述史料的方式可以直接采集形成的口述史料，按采集流程和整理方式归档，并列入本馆馆藏保管。

第二节 档案整理

一、档案整理概述

档案整理，就是按照一定原则对档案实体进行系统分类、组合、排列、编号和编目，使之有序化的过程。

（一）档案整理的类型

档案整理可以分为三种类型：系统排列和编目、局部调整和全过程整理。

（二）档案整理的内容和步骤

档案整理的内容，包括系统化和编目两部分。

档案整理工作的主要步骤有：区分全宗—全宗内档案的分类—立卷（组件）—案卷（件）的排列—档号的编制—案卷目录（归

档文件目录)的编制。

(三) 档案整理的原则

按照档案的形成规律和特点,保持文件之间的历史联系,充分利用原有的整理基础,便于档案的管理和利用。

所谓文件之间的历史联系,是指文件在产生和处理过程中所形成的内在联系,主要表现在文件的来源、时间、内容和形式等方面。

二、全宗

(一) 全宗的概念

全宗是一个国家机构、社会组织或个人形成的具有有机联系的档案整体。

全宗的基本含义有三方面:全宗是一个有机整体;全宗是在一定的历史活动中形成的;全宗是以一定的社会单位为基础的。

(二) 立档单位及其构成条件

立档单位,又称全宗构成者,是指形成全宗的单位或个人。

立档单位的构成条件:可以独立行使职权,并能以自己的名义单独对外行文;是一个会计单位或经济核算单位,独立编制预算;设有管理人事的机构或人员,有一定的人事任免权。

(三) 立档单位变化对全宗划分的影响

1. 政权更迭的全宗处理;2. 立档单位职能发生根本性变化的全宗处理;3. 立档单位其他变化情况的全宗处理。

(四)全宗的补充形式

全宗的补充形式。主要有:联合全宗;汇集全宗;档案汇集。

(五)判定档案所属全宗

判定档案所属全宗,关键是确定档案的形成者,具体分发文、收文和内部文件三种情况。

三、全宗内档案的分类

(一)分类的基本要求

客观性;逻辑性;可操作性。

(二)分类方法

档案分类法,是具体划分全宗内档案异同点的标准和根据,归纳起来有按来源分类、按时间分类、按内容分类和按形式分类等类型。

(三)分类方案的编制

1. 机关全宗分类方案的编制

机关档案分类方案中,第一层次的分类一般采用门类分类法,将全部档案分为文书类、业务(专门)类、科技类、会计类、特殊载体类等类目,每个一级类目再根据其档案的特点,划分二、三级类目。

2. 企业全宗分类方案的编制

工业企业档案分类一般设置十个一级类目,即党群工作类、行政管理类、经营管理类、生产技术管理类、产品类、科学技术研究类、基本建设类、设备仪器类、会计档案类、干部职工档案类。

四、档号和目录的编制

(一) 档号编制原则

档号是档案馆(室)在整理和管理档案的过程中,以字符形式赋予档案的一组代码。档号是存取档案的标记,并具有统计监督作用。

档号的编制应遵循以下原则:唯一性原则;合理性原则;稳定性原则;扩充性原则;简单性原则。

(二) 档号的结构

分为三种:

第一种结构为:全宗号—案卷目录号—案卷号—件、页(张)号。

第二种结构为:全宗号—类别号—案卷号—件、页(张)号。

第三种结构为:类别号—项目号—案卷号—件、页(张)号。

(三) 档号的编制方法

全宗号、案卷目录号、类别号、项目号、案卷号、年度、保管期限、组织机构或问题、件号、页(张)号的编制方法。

(四) 目录的编制

编制目录是整理工作的最后一步。立卷整理应编制案卷目录,组件整理应编制归档文件目录。

第三节 档案鉴定

一、档案鉴定概述

(一) 档案鉴定的内容

档案的鉴定工作包括两个方面的内容,即鉴定档案的价值和鉴定档案的真伪。

档案价值鉴定的内容分为三个方面:一是归档鉴定;二是保管期限鉴定;三是到期鉴定。

(二) 档案价值鉴定的原则

必须从国家和人民的整体利益出发,用全面的、历史的、发展的观点,判定档案的价值。

(三) 档案价值鉴定的标准

档案价值鉴定的标准可分为自身属性标准、社会需求标准和相对价值标准三类。

自身属性标准是指以档案自身所拥有的主要属性作为价值鉴定的标准,包括职能标准、来源标准、内容标准、形式特征标准等。

社会需求标准包括社会需求方向、社会需求面和社会需求时间等方面。

相对价值标准是指被鉴定的档案与其他档案和保管费用之间相比较而存在的价值。

二、档案保管期限表

档案保管期限表,就是用表册形式列举档案的来源、内容和形式,并指明其保管期限的一种指导性文件,它是鉴定档案保存价值和确定档案保管期限的依据和标准。

(一) 档案保管期限表的类型

机关档案保管期限表。

（二）档案保管期限表的结构

档案保管期限表通常由顺序号、条款、保管期限、附注以及总的说明等部分组成，其中条款和保管期限是最基本的项目。

（三）档案保管期限的划分

档案保管期限是指对档案划定的存留年限。根据国家现行规定，文书档案的保管期限分永久和定期两种，其中定期又可分为30年、10年。

三、档案鉴定的组织和办法

（一）档案鉴定的组织

档案馆的鉴定组织——鉴定委员会：一般由馆长、馆内业务专家及被鉴定档案有关的单位代表组成的。

档案室的鉴定组织——档案鉴定小组：由分管档案工作领导任组长，档案部门和有关业务部门的人员共同组成的。

档案鉴定组织的任务：组织编制和审查档案保管期限表；组织和指导本馆、本单位档案鉴定工作；讨论审查“档案鉴定报告”和“档案销毁清册”；对档案的存毁做出决定，报有关领导批准。

（二）档案鉴定的方法

档案鉴定的基本方法是直接鉴定法。

（三）档案销毁

档案销毁是经过鉴定对失去保存价值的档案作毁灭性处置的过程。经批准销毁的档案，可“暂缓执行”。

第四节 档案保管

一、档案保管的内容和要求

(一) 档案保管的内容

档案库房管理;档案流动过程中的保护;保护档案的专门措施。

(二) 档案保管的基本要求

以防为主,防治结合;加强重点,照顾一般。

二、档案保管的基本条件

档案库房、档案装具、档案保管设备和档案的包装材料。

(一) 档案馆(室)建筑

档案室用房一般由档案办公用房、整理用房、阅览用房和档案库房组成,并可根据工作需要设置展览用房、档案数字化用房、服务器机房等。

档案库房面积应当满足机关档案法定存放年限需要,使用面积按(档案存量年增长量×存放年限)× 60m^2 /万卷(或10万件)测算。档案数量少于2500卷(或25000件)的,档案库房面积按 15m^2 测算。

(二) 其他保管条件

档案装具;档案保管设备;档案包装材料。

三、档案库房管理

(一) 档案装具的排列编号

档案装具的编号一般以库房为单位进行,编号方法是,自库房门口起从左至右、从外向里编架(柜)号,每个架(柜)的格(节)也应编号,方法是从上向下编顺序号。

(二)档案存放

档案室的档案,一般根据档案的种类实行分类排列,将同一类别的档案集中存放在一起。

(三)档案管理的应急处置

档案管理的应急处置预案;档案管理的应急处置措施。

(四)物联网技术的应用

基于物联网的实物档案智能管理系统,将 RFID 电子标签附着于每件实物档案,该标签存储实物档案的存放地点、来源、背景信息、内容概要等信息,通过电子标签、阅读器、服务器之间的通信以及 WSN 组网技术,实现保管环境自动感知、智能调节功能,实物或实物档案摘要信息智能存储功能,实物或实物档案定位与跟踪功能,档案“通信”功能,实物档案信息远程利用功能及其他可扩展的综合功能。

四、档案保护

档案保护是指防止档案受损,延缓档案退变和抢救、修复受损档案的活动,它的任务是最大限度地延长档案的寿命。

(一)库房温、湿度的控制

档案库房温、湿度范围:温度 14℃ ~ 24℃ 相对湿度 45% ~ 60%。

库房温、湿度的控制方法主要是通过密闭、通风。

(二) 库房的“八防”措施

库房的“八防”措施通常是指防火、防水、防潮、防霉、防虫、防光、防尘、防盗。

(三) 档案修复

档案修复是指使受损或退变的档案恢复或接近原有特征,或对其进行加固的过程,是一项抢救性的保护措施。

纸质档案修复技术主要包括去污技术、去酸技术、加固技术、修裱技术、字迹恢复与显示技术等。

五、全宗卷

(一) 全宗卷的编制原则和内容

全宗卷是档案管理活动中形成的“档案”,是管理全宗的“档案”,是档案的“档案”。

全宗卷编制应遵循的原则:档案馆(室)应以全宗为单位编制全宗卷,收集、保管在档案管理过程中以单个全宗为对象形成的相关文件材料;全宗卷中收集的文件材料应做到齐全、完整、真实,力求全面反映全宗及其管理的历史面貌;全宗卷的整理应做到分类合理、方法科学、格式规范。

全宗卷的内容构成一般包括:1. 全宗(馆藏)介绍类;2. 档案收集类;3. 档案整理类;4. 档案鉴定类;5. 档案保管类;6. 档案统计类;7. 档案利用类;8. 新技术应用类。

档案馆应建立综合全宗卷。

(二)全宗卷的整理

(三)全宗卷的管理

第五节 档案检索

一、档案检索概述

(一)档案检索的内容

档案检索就是存储和查找档案信息的过程。档案信息的存储是指将档案中具有检索意义的特征标识出来,加以编排,形成检索工具或档案信息数据库的工作;档案信息的查找是指利用检索工具或档案信息数据库实际查获所需档案的工作。

存储阶段的主要内容:一是著录标引;二是组织检索工具。

查找阶段的主要内容:一是确定查找内容;二是转换成检索标识。

(二)档案检索效率

检索效率是指通过检索满足利用者利用需求的全面性和准确性程度。常用查全率和查准率两个指标来衡量。

二、档案著录

档案著录是对档案内容和形式特征等进行分析、选择和记录的过程。

(一)著录项目

著录项目是揭示档案内容和形式特征的记录事项。

著录项目分为必要项目和选择项目。必要项目包括正题名、

责任者、时间项、分类号、档号、电子文档号、缩微号、主题词或关键词。

(二) 必要项目著录细则

(三) 档案目录数据库的著录

档案目录数据库又称机读目录,是指将档案目录依照一定的格式输入计算机内,可以由计算机进行读取、管理、检索的档案目录信息。档案目录数据库分为案卷级和文件级。

案卷级目录数据库的著录规则:全宗号、目录号、案卷号、题名、全宗名称、文件起始时间、文件终止时间、保管期限、案卷总页数为必须著录项目,其他著录项目为选择著录项目。

文件级目录数据库的著录规则,文件级目录数据库分为两种:一种适用于传统立卷整理的档案目录,其档号、全宗号、目录号、案卷号、页(张)号、正题名、责任者、文件形成时间、文件编号、保管期限、密级为必须著录项目,其他著录项目为选择著录项目。

另一种适用于按照 DA/T22—2015《归档文件整理规则》组件整理的档案目录。其档号、全宗号、年度、保管期限、组织机构或问题、件号、正题名、责任者、文件形成时间、文件页数、文件编号、密级为必须著录项目。其他著录项目为选择著录项目。

三、档案标引

档案标引是指对档案内容进行主题分析,赋予检索标识的过程。档案标引分为分类标引和主题标引两种,分类标引是对档案内容进行主题分析,赋予分类号标识的过程。主题标引是对档案内容进行主题分析,赋予主题词标识的过程。

四、档案检索工具

档案检索工具是用于存储、查找和报道档案信息的系统化文字描述工具,是目录、索引、指南等的统称。

(一) 档案检索工具的种类

按体例分有:目录;索引和指南。

按功能分有:馆藏性检索工具;查找性检索工具和介绍性检索工具。

按载体形式分有:卡片式检索工具;书本式检索工具;缩微式检索工具和机读式检索工具。

(二) 常用档案检索工具的编制

案卷目录和归档文件目录都是最常用、最基础的档案检索工具。

全宗指南,又称全宗介绍,是介绍和报道立档单位及其所形成档案情况的一种档案检索工具。其结构为段落式条目信息,由全宗指南名称、全宗来源简况、档案内容与成分介绍、检索查阅注意事项四部分组成。

档案馆指南,是介绍和报道档案馆基本情况、馆藏档案和有关文献,指导利用者查阅利用的一种档案检索工具。它是每个档案馆必备的基础工具书。其结构由提示部分、正文部分和补充部分组成,提示部分包括封面、扉页、前言、目录;正文部分包括档案馆概况、馆藏档案介绍、馆藏资料介绍;补充部分包括索引、附录、插图。

第六节 档案统计

一、档案统计的内容和要求

(一) 档案统计的内容

档案统计是对反映和说明档案及档案工作现象的数量特征进行搜集、整理和分析的活动。其内容主要包括档案的基本登记和综合统计两部分。

我国档案工作的基本情况统计,分为四个层次:其一,全国档案工作基本情况统计。其二,专业系统档案工作情况统计。其三,地方(包括省、市、地、县各级)档案工作基本情况统计。其四,档案馆、档案室档案工作情况统计。

(二) 档案统计的基本要求

准确性、科学性和时效性。

二、档案登记

档案登记是指登录档案和档案管理有关数据的过程。分为档案数量与状况登记和档案利用登记两个方面。

(一) 档案数量与状况登记

其主要形式有:案卷目录和卷内文件目录;总登记簿;档案移交(接收)登记簿;全宗名册和全宗单等。

(二) 档案利用登记

借阅档案登记簿;档案利用效果登记簿(表)。

三、档案统计的步骤与方法

档案统计大致可以分为统计设计、统计调查、统计整理和统计分析四个阶段。

(一) 统计报表和填报范围

统计年报分为基层表和综合表两种。基层表由规定范围内的各级各类档案部门填写,综合表供计算机综合汇总用。

(二) 报送程序和办法

(三) 主要统计指标

全国档案事业统计年报制度的统计指标体系由档案主管部门基本情况、档案馆基本情况、档案室基本情况、档案专业基本情况、档案科技基本情况和国家综合档案馆基本建设情况等六个方面的指标构成。

第七节 科技档案管理

一、科技档案的定义、特点和种类

(一) 科技档案的定义

科技档案是组织机构或个人在科技、生产活动中直接形成的、保存备查的信息记录。

(二) 科技档案的特点

科技档案具有专业性、成套性、现实性、效益性等特点。

(三) 科技档案的种类

按产生领域分,可以将科技档案分为科学技术研究档案、建设项目档案、产品档案、设备档案等4种基本类型。科研档案的基本

特点之一是以课题或项目为单元成套,建设项目档案的特点之一是按项目成套,设备档案的特点是以型号成套,产品档案的特点是以型号成套。

二、科技文件管理

(一)科技文件的概念

科技文件的定义;科技文件与科技档案的区别主要有:价值形态不同、覆盖范围不同、运动状态不同。

(二)科技文件的管理措施

科技文件的管理措施有:“三纳入”“四同步”“四参加”。

(三)科技文件的形成

在工程竣工时,都要编制竣工图。

有下述情形之一的均应重新绘制竣工图:①涉及结构形式、工艺、平面布置、项目等重大改变;②图面变更面积超过20%;③合同约定对所有变更均需重绘或变更面积超过合同约定比例。

利用原施工图作为竣工图的,应逐张加盖并签署竣工图章。

重新绘制的竣工图、设计单位编制或委托设计单位编制的竣工图应加盖竣工图审核章。

用施工图编制竣工图的,应使用新图纸,不得使用复印的白图编制竣工图。

竣工图章、竣工图审核章中的内容应填写齐全、清楚,应由相关责任人签字,不得代签;经建设单位同意,可盖执业资格印章代替签字。

(四) 科技文件的积累

凡是在科技活动中形成的科技文件均属于积累范围,积累范围应当宽于归档范围。

(五) 科技文件的整理

一个案卷是一个最小的文件组合体,是最基本的保管单位。

案卷必须是一组具有有机联系的科技文件,案卷内科技文件的数量要适度,科技文件的保存价值、密级和载体形式应基本一致,尽可能地使案卷内的科技文件能表达一个相对独立的概念。

当卷内文件为图文混合型文件时,一般文字材料在前,图样在后。

互见号应填写反映同一内容不同载体档案的档号,并注明其载体类型。

(六) 科技文件的归档

接收归档是档案部门收集科技档案最主要、最重要的渠道和方式。

归档范围是科技文件归档制度的核心内容。

科技文件的归档工作由科技、生产部门和有关科技人员承担。

三、科技档案的整理

(一) 科技档案的分类

科技档案的分类要遵循排它规则、同一规则、适用规则,要编制一个合理且切实可行的科技档案分类方案。

(二) 科技档案号的编制

科技档案号一般由科技档案分类号和保管单位顺序号组成。

第八节 会计档案、人事档案、行政处罚案件档案和 特殊载体档案管理

一、会计档案管理

会计档案是国家机关、社会团体、企业、事业单位、个体工商户和其他组织在进行会计核算等过程中接收或形成的,记录和反映单位经济业务事项的,具有保存价值的文字、图表等各种形式的会计资料,包含经过计算机等电子设备构成、传输和存储的电子会计档案。

(一)会计核算材料的归档

1. 归档范围,具体包括以下四类:会计凭证;会计账簿;财务会计报告;其他会计资料。

电子会计资料,电子会计档案。

2. 归档时间,当年形成的会计档案,在会计年度终了之后,可暂由会计部门保管一年,期满之后,移交本单位档案机构或者档案人员集中统一管理。

3. 归档要求和手续

纸质会计档案移交时应当保持原卷的封装。电子会计档案移交时应当将电子会计档案及其元数据一并移交,且文件格式应当符合国家档案管理的有关规定。

(二)会计档案的整理

同一核算单位的会计档案原则上按年度一类型进行分类组卷整理。

（三）会计档案的鉴定与销毁

会计档案的鉴定，根据国家规定，会计档案保管期限分为永久、定期两类，定期保管期限一般分为 10 年和 30 年。会计档案的保管期限，从会计年度终了后的第一天算起。

会计档案的销毁，保管期满的会计档案，经鉴定确无继续保存价值的，可以按照程序进行销毁处理。

二、人事档案管理

人事档案是以个人为单位归档保存的，记述和反映个人经历、思想品德、业务能力、工作状况以及所受奖励、处罚等方面情况的原始记录。人事档案可分为干部人事档案和企业职工档案。

（一）人事档案的收集

《干部人事档案材料收集归档规定》对干部人事档案的归档范围作了明确界定。

干部人事档案材料形成部门，必须在材料形成之日起一个月内按要求送交干部人事档案管理部门归档并履行移交手续。符合归档要求的材料，必须在接收之日起一个月内放入本人档案，一年内整理归档。

（二）人事档案的鉴定

人事档案的鉴定不同于其他专门档案的鉴定，人事档案的鉴定主要是从价值性、完整性、真实性等方面进行的鉴定。

(三)人事档案的整理

对归档的材料必须按照《干部人事档案工作条例》中关于正、副本十类内容的划分进行分类。干部人事档案的主要内容和分类有:履历类材料;自传和思想类材料;考核鉴定类材料;学历学位、专业技术职务(职称)、学术评鉴和教育培训类材料;政审、审计和审核类材料;党、团类材料;表彰奖励类材料;违规违纪违法处理处分材料;工资、任免、出国和会议代表类材料;其他可供组织参考的材料。

每一类内材料的排序是根据材料内容的形成时间及主次关系来进行排列的,具体排列方法有时间排序法、主次关系排序法、层次排序法三种。

(四)人事档案的利用

(五)流动人员人事档案的管理

流动人员人事档案的范围有八类。

流动人员人事档案管理机构是县级以上(含县级)公共就业和人才服务机构以及经人力资源社会保障部门授权的单位。

流动人员人事档案基本公共服务应当包括:档案的接收和转递;档案材料的收集、鉴别和归档;档案的整理和保管;为符合相关规定的单位提供档案查(借)阅服务;依据档案记载出具存档、经历、亲属关系等相关证明;为相关单位提供入党、参军、录用、出国(境)等政审(考察)服务;党员组织关系的接转等。

公共就业和人才服务机构不得拒收符合存放政策以及按照有

关政策规定转来的流动人员人事档案。

三、行政处罚案件档案的管理

行政处罚案件档案是按照法定的程序,在办理行政处罚案件过程中直接形成的、反映执法活动全过程的、具有保存价值的文字、图表、声像等各种形式历史记录。

行政处罚案件档案整理就是对行政处罚案件档案进行分类、排列、组卷、编号、编目、装订,使之有序化的过程。

具体要求如下:(一)分类;(二)组卷;(三)排列(卷内文件材料按照文件材料的重要程度进行排列。结论性的放在前面,印证性的材料放在后面);(四)编号;(五)卷内目录的编制;(六)案卷封面编制;(七)卷内备考表的编制;(八)案卷的排列;(九)案卷目录的编制;(十)档号编制;(十一)案卷格式;(十二)案卷装订;(十三)行政处罚案件档案电子目录数据库;(十四)归档电子文件整理,与行政处罚案件档案相对应的归档电子文件整理。

四、特殊载体档案的管理

(一)照片档案管理

照片档案是国家机构、社会组织或个人在社会活动中直接形成的以静止摄影影像为主要反映方式的有保存价值的历史记录。照片档案一般包括底片、照片和说明三部分。

照片档案整理时底片、照片应分开存放。

照片的分类应在全宗内按保管期限—年度—问题进行分类。整理步骤有:照片的编号;照片的入册;照片说明的填写和照片档

案目录的编制。

(二) 数码照片档案的管理

数码照片档案是指机关、团体、企事业单位和其他组织在处理公务过程中形成的对国家和社会具有保存价值并归档保存的数码照片。用数字成像设备拍摄获得的,以数字形式存储于磁带、磁盘、光盘等载体,依赖计算机等数字设备阅读、处理,并可在通信网络上传送的静态图像文件。

数码照片在拍摄完成后,应及时整理并在第二年6月底前完成归档。

归档的数码照片应是用数字成像设备直接拍摄形成的原始图像文件,不能对数码照片的内容和 EXIF 信息进行修改和处理;归档的数码照片应为 JPEG、TIFF 或 RAW 格式,推荐采用 JPEG 格式。

同一全宗内的数码照片档案按“保管期限—年度—照片组”分类;同一照片组内的数码照片档案按形成时间排列。整理过程中,应对数码照片文件进行重命名;数码照片文件采用“保管期限代码—年度—照片组号—张号.扩展名”格式命名。

数码照片档案可采用建立层级文件夹的形式进行存储。

数码照片档案应存储在耐久性好的载体上,如采用硬磁盘、磁带和一次写光盘等。存储为一式3套,一套封存保管,一套供查阅利用,一套异地保存。

(三) 磁性载体档案管理

磁性载体档案系指组织机构和个人在社会活动及科学实践中

直接形成的有保存价值的磁性载体文件。主要有磁带(软磁盘)、录像片和录音带等。

磁性载体文件形成部门负责对需要归档的磁性载体文件进行整理、编辑,并转换成标准格式,一式两份(A,B盘),及时向档案部门移交归档。

归档的磁性载体文件必须是可读文件。归档的磁性载体文件应由文件形成部门编制归档说明。

归档的磁带(软磁盘)必须贴上标签以进行整理编目。

在贮存磁性载体档案的同时,应保存有关磁性载体档案的文字资料。

贮存的库房温、湿度要求最佳环境温度是 18°C ,相对湿度是40%。

(四)档案数字化光盘的标识

档案数字化光盘标识需要盘盒纸——光盘盒内用于标识光盘特征和内容的纸张来体现。

(五)印章档案管理

印章档案是组织机构和个人在从事各项社会活动中形成和使用过的印章。有实用印章和艺术印章。

档案馆应及时接收本级撤销单位的印章。

第三章 档案信息资源的开发利用

第一节 档案信息资源开发利用概述

一、档案信息资源开发利用的含义

档案信息资源的概念;档案信息资源开发利用的概念;档案信息资源开发利用的含义。

二、档案信息资源开发利用的基本原则

(一)服务原则

贯彻服务原则,最重要的是档案工作者必须明确服务方向,坚定服务思想。

(二)开放原则

开放原则的基本要求。

(三)法治原则

法治原则的基本要求。

(四)效益原则

效益原则的基本要求。

服务原则是档案信息资源开发利用工作总的指导思想,开放原则与法治原则是开发利用工作健康发展的必要保证,效益原则是确保开发利用工作取得成效的关键。

三、档案信息资源开发利用的主要内容

档案信息资源开发利用的主要内容包括:不断充实档案信息服务的内容;充分利用网络提供利用服务;构建政府内部档案信息

共享平台;加强利用场所和设施建设;推进档案信息产品专题开发和加工;大力推进档案文化建设;加强企业档案信息资源开发;重视档案信息增值服务工作;促进档案信息服务业的形成。

第二节 档案信息资源开发利用的途径和方式

一、档案信息资源开发利用的基本途径

档案信息资源开发利用的途径是指档案馆(室)满足档案用户需求的基本工作形式。

(一)按开发利用工作的对象划分

主要包括提供档案原件、提供档案副本或复制品、提供档案信息加工品。

(二)按开发利用工作的渠道划分

主要包括档案信息查阅服务、政府信息公开查阅服务、网络利用、档案资料编研出版、档案展览和社会宣传教育。

二、档案信息资源开发利用的基本方式

档案信息资源开发利用是档案部门为满足档案用户需求而采取的各种服务方式、程序和手段。

(一)档案借阅

档案借阅是档案馆(室)通过提供档案直接为利用者服务的一种档案信息资源开发利用方式,包括档案阅览、档案外借等具体形式。除窗口阅览,还有微信“浙里办”APP、浙江档案服务网、长三角一网通办等形式。

(二) 档案复制

档案复制是指根据档案原件制发各种复制品。

(三) 档案证明

档案证明是指依据档案的记载出具的凭证性文件。

(四) 档案咨询

档案咨询是指档案馆、档案室答复利用者询问、指导和帮助其利用的活动。

(五) 档案开放

档案开放是档案馆将到达一定期限、无需控制使用的档案向社会公开提供利用的活动。《档案法》第二十七条规定县级以上各级档案馆的档案,应当自形成之日起满二十五年向社会开放。经济、教育、科技、文化等类档案,可以少于二十五年向社会开放;涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案,可以多于二十五年向社会开放。国家鼓励和支持其他档案馆向社会开放档案。

(六) 档案公布

档案公布是档案馆(室)根据社会需要通过一定形式,首次向社会公布档案的全部或部分原文、或者档案中记载的特定内容的一种档案信息资源开发利用方式,主要有媒体档案公布和档案网站信息发布两种形式。

(七) 档案编研

档案编研是档案馆(室)以馆(室)藏档案为主要对象,以主动

提供或报道档案信息内容,满足社会利用档案的需要为主要目的,在研究档案内容的基础上,编辑、出版档案史料和文件汇编,编写档案参考资料,参与编史修志,撰写专门著述,从而为社会各方面服务的一种档案信息资源开发利用的方式。

(八) 档案展览

档案展览是档案馆(室)为配合中心工作的需要,按照一定的主题,以图文、实物等形式向社会系统揭示和介绍档案的一种档案信息资源开发利用的方式。

第三节 档案编研

一、档案编研概述

(一) 档案编研的内容

档案编研是档案工作人员围绕一定主题,主动把具有研究价值和实用价值的档案信息进行集中、研究、编辑、加工,使之成为更适合用户利用的形式,并将其成果公开出版或推荐、分发给有关人员使用的一种档案信息资源开发利用方法。

(二) 档案编研的特点

档案编研属于深层次的档案信息资源开发利用方法,具有研究性、思想性和政策性等特点。

(三) 档案编研工作的新探索——网络编研

它是指档案部门依托信息网络先进的存贮、检索、传输技术和网络编辑技术,借助计算机高效率的信息处理功能,开展档案编研

工作,并将档案编研成果通过网络以电子文献的形式提供给利用者的一项档案编研工作。

二、档案编研的选题

(一) 选题依据

选题依据,即选题的基本条件。必须依据三个条件,一是考虑社会需要,二是依据档案文献基础,三是编辑力量。

(二) 选题角度

具体地来讲,可以从反映某一历史人物活动的角度、从反映某一历史事件的角度、从反映社会发展的某一方面问题的角度、从反映某一组织机构活动的角度、从反映某一会议活动的角度、从反映某一重要文种的角度、从反映某一地区历史文化发展内容的角度等进行选题。

(三) 编前研究

研究内容包括:研究熟悉编研题目,了解与编研题目相关的著作、论文和已出版史料,调查了解馆(室)藏中与题目相关的档案文献情况以及需要外部解决的材料内容,拟定编研题目大纲、选材大纲、公布形式和工作计划等。

三、档案编研的选材

档案编研的选材就是按照选材大纲和档案文献检索策略,在馆(室)藏档案及其他文献保管部门查找与编研题目相关的文献资料,并按照一定的标准对所查找收集的文献资料进行挑选。

(一) 选材标准

主要包括材料的真实性、典型性、新颖性、适用性和完整性。

(二) 选材步骤

经过初选、复选、定选等程序。

四、档案编研材料的加工

档案编研材料的加工是指档案人员按照一定的原则和方法，将档案文献的信息内容如实地转移到其他载体上，并对档案文献的文字、符号、图形以及款式等外形特征进行必要的技术性处理，它直接关系到档案编研成果的质量。

(一) 加工原则

包括存真原则、求实原则、慎改原则、标注原则、规范原则。

(二) 加工的内容和方法

包括原文转录、格式加工、点校加工、拟制或修改标题。

(三) 分类编排

选定的档案文献经过加工后，要将它们组成一个整体，形成条理清楚、层次分明的编研成果，就需要对档案文献进行必要的分类编排，包括确定体例、档案文献的分类和排列。

(四) 辅文编写

档案编研成果的辅文根据其性质和功能，可分为注释、按语、序言等评述性材料，年表、插图、备考、编辑说明等查考性材料，以及目录、索引等检索性材料。

五、常用档案编研材料的类型及编辑

(一) 档案文献汇编

档案文献汇编是按照一定的题目对档案文献原文材料的收集、挑选、编辑和评介而编制的一种档案编研成果。它以书册形式或在报刊上发表的形式为利用者提供较为完整的档案文献原貌,是我国档案部门开展编研工作的最基本形式,具有原始性、专题性、系统性、易读性的特点。

(二) 档案参考资料

档案参考资料是档案部门根据一定的题目对馆(室)藏档案的有关内容进行研究、综合、加工而编写的一种档案编研成果。它不提供档案原件或复制副本或摘录,而是根据一定的题目对有关档案材料的内容进行分析、综合加工编写而成的系统材料,已经改变档案原来面貌,具有问题集中、内容准确、文字简练、概括性强的特点。比如大事记、组织沿革、专题概要、会议简介、基础数字汇集、年鉴等。

六、科技档案编研

科技档案编研是指根据客观需要,按照一定的题目,对科技档案材料进行分析研究、筛选提炼和编辑加工,取得各种编研成果的一项档案业务工作。

(一) 科技档案编研的基本方式

科技档案编研根据提供的编研成果类型不同,大致有汇编型、文摘型、编纂型三种方式。

(二) 科技档案编研成果的一般结构和编研程序

科技档案编研成果的一般结构由封面、说明或前言、目录、正

文、附录等几部分组成。科技档案编研的一般程序包括选题、拟制编研方案、选材、加工与编排、审校与批准等。

第四节 档案展览

一、档案展览概述

档案展览是指按一定主题展示档案的活动。具体地说,就是根据一定的专题,以展出档案原件或其复制品的方式,系统揭示和介绍档案馆(室)所保存档案的内容和成分的一种档案信息资源开发利用方式,同时它也是档案部门拓展服务功能、扩大社会影响的有效途径。

(一) 档案展览的作用

档案展览目前已成为档案信息资源开发利用的重要方式,具有十分重要的作用。

(二) 档案展览的形式

可以分为长期性和临时性两种展览。

二、档案展览的筹办

(一) 编写展览大纲

主要包括展览选题、展品的收集与选择、展览大纲的撰写、说明编写、讲解词拟写等。

(二) 布展

布展是将档案展览付诸实施的重要环节,直接关系到档案展览的质量和效果,具体可分为展览设计、展品制作和展板、展柜制

作等环节。

(三) 展览宣传

通过借助媒体宣传、展览周围环境宣传和编印发放展览宣传资料等,进一步使展览扩大影响,引起社会广泛关注,吸引观众参观展览。

(四) 展览服务

展览服务是档案展览顺利开展的重要保障,一般包括讲解服务、咨询服务等。

(五) 展览观众的组织与管理

主要包括开幕式的组织与管理、展览的日常管理。

第五节 档案文化建设

一、档案文化的概念和属性

(一) 档案文化的概念

档案文化是伴随着人类档案活动而形成的,包括档案和档案工作发展中的物质文化、制度文化和精神文化的总和。

(二) 档案文化的属性

档案文化具有记录性、记忆性、政治性。

二、档案文化建设的原则

档案文化建设的原则是坚持政治性、创新性、社会性和开放性。

三、档案文化建设的内容

（一）档案文化资源的保护和传承

从世界范围内看,世界性的社会组织机构主导通过记忆工程等方式在世界文化遗产的保护和传承方面做了许多有益探索;从我国国内来看,通过中国档案文献遗产工程、浙江档案文献遗产工程或社会民间组织机构通过项目实施的方式,开展了众多保护和传承工作。

（二）档案文化产品的开发和传播

随着人类社会的发展,人们对档案文化的需求发生了较大变化,档案文化的开发和传播方式有了新拓展。通过推进档案文化品牌建设打造各类档案文化精品,建立对优秀档案文化产品的扶持工作机制,充分利用现代信息技术丰富档案文化的传播方式。

（三）档案文化阵地建设

阵地建设是推进档案文化建设的重要内容和抓手。

档案馆文化主阵地建设包括爱国主义教育基地、党性教育主题活动基地、中小学档案教育社会实践基地、青少年校外实践第二课堂基地和红领巾 e 站阵地等。

基层档案文化阵地建设包括机关、企事业单位、学校、乡村以及融入其他文化旅游区域中开展的各类档案文化展示项目和活动。

“两微两端”等网络空间也是档案文化阵地建设的新领地。

第六节 档案馆社会服务功能拓展

档案馆应充分发挥基本功能,不断拓展社会功能,真正成为档案安全保管基地、爱国主义教育基地、档案利用中心、政府信息查阅中心、电子文件备份中心。重点介绍爱国主义教育基地建设 and 政府信息查阅中心建设。

一、爱国主义教育基地建设

国家档案馆爱国主义教育基地是指经各级党委、政府或者相关部门批准命名、公开挂牌,由国家档案馆管理,以馆藏档案为主要资源,向社会开展爱国主义、革命传统教育和国情、省情、市情、区情、县情教育及科技文化知识教育的活动场所。

根据 2019 年国家档案局发布的《国家档案馆爱国主义教育基地工作规范》(DA/T34—2019)的规定,档案馆爱国主义教育基地建设包括内容建设、制度建设和服务规程等三个方面。

二、政府信息公开查阅中心建设

2008 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条规定:“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所,并配备相应的设施、设备,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利。”

(一)政府信息公开范围

属于政府应主动公开的信息范围是:涉及公民、法人或者其他组织切身利益的信息;需要社会公众广泛知晓或者参与的信息;反

映行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的信息；其他依据法律、法规和国家有关规定应主动公开的信息。

（二）档案馆政府信息查阅中心建设要求

档案馆政府信息查阅中心建设的基本要求是，各级国家综合档案馆应设置政府信息查阅场所，解决好建立政府信息查阅场所所需场地、设施、设备、经费和人员等问题，建立健全政府信息报送、利用等各项规章制度，督促同级政府机关部门及时报送主动公开的政府信息，做好政府信息的收集、整理、编目、保管和利用，为公民、法人或其他组织获取政府信息提供便利。

（三）档案馆政府信息查阅中心建设内容

目前国家尚无统一的规定，2008年6月，浙江省档案局制定了《浙江省国家综合档案馆政府信息公开查阅场所建设规范（试行）》，对其建设内容提出了要求，主要内容包括条件建设、制度建设、业务建设。

三、异地查档、跨馆服务

“异地查档、跨馆服务”是加强民生档案利用服务工作的一项创新性举措，是指各地国家综合档案馆利用各自馆藏资源，依托网络信息技术，实现跨行政区域的民生档案查阅利用，以满足社会组织和群众异地查档需求。

四、档案网站建设

（一）档案网站概念和功能

档案网站有广义和狭义之分。广义的档案网站是指一个应用

框架,它将各种档案应用系统和各类档案信息资源集成到一个信息管理平台之上,并以统一的用户界面提供给用户,从而建立起档案部门面向各类用户的信息通道。狭义的档案网站,是指基于互联网对档案信息资源进行集成并提供有关档案信息服务的应用系统。

基本功能包括档案信息服务、宣传、网上办事、交流等功能。

(二) 档案网站建设原则

科学定位、专业特色、视觉美化、方便实用。

(三) 档案网站内容设计

内容设计是档案网站整体设计的核心部分,是实现档案网站功能的关键所在。档案网站的内容设计应根据网站需要实现的基本功能进行设计,主要反映本单位的基本信息和服务项目,并进行科学合理的分类,确定栏目名称、结构层次及其排序。

第四章 电子文件归档和电子档案管理

第一节 概 述

一、基本概念

(一) 电子文件

电子文件指国家机构、社会组织或个人在履行其法定职责或处理事务过程中,通过计算机等电子设备形成、办理、传输和存储的数字格式的各种信息记录。电子文件由内容、结构、背景组成。

满足三个条件的信息记录可称为电子文件:一是以数字格式

形成、存储；二是由国家机构、社会组织在履行其法定职责或处理事务过程中形成、办理、传输和存储；三是由内容、结构、背景组成。

电子文件的内容是指以字符、图形、图像、音频、视频等形式表示的主题信息；电子文件的结构是指电子文件内容信息的组织和存储方式，分为逻辑结构和物理结构；电子文件的背景是指有关电子文件形成环境的信息。

（二）电子档案

电子档案是指具有凭证、查考和保存价值并归档保存的电子文件。

当电子文件具备两方面要求时可以转化为电子档案：一是质量要求，二是归档程序要求。

（三）元数据

元数据指描述电子文件和电子档案的内容、背景、结构及其管理过程的数据。元数据所描述的对象有两个：一是电子文件或电子档案本身，包括所有的构成要素，即内容、背景、结构；二是电子文件或电子档案的整个管理过程，包括电子文件从形成到归档再到电子档案的永久保存或销毁的全过程。

二、种类

电子文件按信息存在形式分可分为：文本文件、数据文件、图形文件、图像文件、影像文件、声音文件、程序文件、多媒体文件和超文本文件；按生成系统分可分为电子公文、政务服务事项电子文件、数据库文件、电子邮件、网页文件、计算机辅助设计文件、地理

信息系统文件等。

三、目标和原则

(一) 目标

保障电子文件和电子档案的真实性、完整性、可用性、安全性。

(二) 原则

1. 纳入单位信息化建设规划原则：将电子政务建设与电子文件归档和电子档案管理同步规划、同步设计、同步实施，明确制度、人才、技术与经费保障要求。

2. 技术与管理并重原则：从技术与管理两方面同步推进电子文件归档和电子档案管理。

3. 便于利用原则：在确保安全基础上，为各类用户提供方便、快捷的电子档案利用服务。

4. 安全保密原则：电子文件归档和电子档案管理全过程中始终确保电子文件、电子档案及其元数据的安全、信息内容保密。

四、职责分工

1. 档案部门负责制定电子文件归档与电子档案管理制度，提出办公自动化系统、业务系统电子文件归档功能要求，负责电子档案管理系统的应用培训；负责指导电子文件形成或办理部门按归档要求管理应归档电子文件；负责电子档案的管理等工作。

2. 电子文件形成或办理部门负责电子文件的归档工作。

3. 信息化部门负责依据标准建设办公自动化系统和业务系统电子文件归档功能，参与电子档案管理系统建设，为电子档案管理

提供信息化支持。

4. 保密部门负责监督涉密电子文件归档和电子档案的保密管理。

五、法规、制度和标准

(一) 法律证据效力

2020年6月20日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议修订的《中华人民共和国档案法》第三十七条规定：“电子档案应当来源可靠、程序规范、要素合规。电子档案与传统载体档案具有同等效力，可以以电子形式作为凭证使用。”这一条款从国家法律层面对电子档案的法律证据效力予以了确认，并且明确电子档案具备法律证据效力的条件，即需要满足“来源可靠、程序规范、要素合规”三个条件。

(二) 法规

电子文件归档和电子档案管理法规是由国家立法机构或行政机关按照一定的程序制定并依靠国家强制力保证实施的关于电子文件归档和电子档案管理活动的行为规范，包括法律、行政法规、部门规章和地方性法规等。我国尚未出台专门针对电子文件归档和电子档案管理的法律、行政法规和地方性法规，有关电子文件归档和电子档案管理的法规主要表现为相关法律法规文件中的禁止性条文、义务性条文、授权性条文。我国已有专门的部门规章，2003年国家档案局6号令颁布、2018年14号令修改的《电子公文规定管理暂行办法》，对各地区、各部门通过由国务院办公厅统一配置的电子公文传输系统处理后形成的具有规范格式的公文的归

档要求做了明确规定。

(三) 制度

电子文件归档和电子档案管理制度是国家和各级各类组织为规范电子文件归档和电子档案管理所制定、批准并实施的政策、指南、规定、程序、准则、方法的总称。可分为(1)综合性制度,如2009年中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《电子文件管理暂行办法》,对电子文件管理工作进行了规定,是指导全国电子文件管理工作的综合性管理制度。(2)专项制度,如《电子档案移交与接收办法》等。

(四) 标准

电子文件归档和电子档案管理标准是按规定的工作程序制定,经公认权威机构批准的有关电子文件归档和电子档案管理的规则、方法、技术要求等方面的规定。

六、系统

(一) 办公自动化系统、业务系统的归档功能

办公自动化系统、业务系统是形成和办理电子文件的系统,应具有电子文件归档的基本功能。

(二) 电子档案管理系统(数字档案室系统)

电子档案管理系统,又称数字档案室系统,是档案部门对电子档案进行接收、管理、保存和提供利用的计算机软件系统。

电子档案管理系统应具备的基本功能。

(三) 电子档案长久保存系统

电子档案长久保存系统,也称数字档案馆系统。

电子档案长久保存系统的基本功能。

(四) 档案信息资源共享服务平台

档案信息资源共享服务平台是运用现代信息技术实现档案数字资源跨区域、跨部门共享利用的平台。

(五) 安全管理要求

电子文件归档和电子档案管理相关信息系统安全管理的基本要求。

第二节 电子文件的归档

一、归档范围

(一) 电子文件归档范围

直接形成的对国家和社会具有保存价值的电子文件应当纳入归档范围,具体参照传统载体文件的归档范围。

常见电子文件类型归档范围如下:

(1) 文书类电子文件归档范围按照《机关文件材料归档范围和档案保管期限规定》、《企业文件材料归档范围和档案保管期限规定》等执行。

(2) 政务服务事项电子文件归档范围参照《政务服务事项电子文件归档规范》执行。

(3) 照片、录音、录像等声像类电子文件归档范围参照《照片档案管理规范》《录音录像档案管理规范》执行。

(4)科技类电子文件的归档范围参照《科学技术档案案卷构成的一般要求》《建设项目档案管理规范》等执行。

(5)邮件类电子文件的归档范围参照《公务电子邮件归档与管理规则》执行。

(6)网页类电子文件归档范围参照《政府网站网页归档指南》执行。

(7)社交媒体类电子文件归档范围可参照《机关文件材料归档范围和档案保管期限规定》执行。

(二)元数据归档范围

电子文件元数据应与电子文件一并收集、归档,具体归档范围:

(1)文书类电子文件应归档元数据按照《文书类电子文件元数据方案》等标准执行;

(2)政务服务事项电子文件应归档元数据按照《政务服务事项电子文件归档规范》执行;

(3)照片类电子文件应归档元数据按照《照片类电子档案元数据方案》执行;

(4)录音录像类电子文件应归档元数据按照《录音录像类电子档案元数据方案》执行;

(5)科技、专业、邮件、网页、社交媒体类电子文件应归档元数据可参照《文书类电子文件元数据方案》执行。

二、归档程序

(一)收集

应在办公自动化系统、业务系统电子文件拟制、办理过程中完成电子文件及其元数据的收集,声像类电子文件、在单台计算机中经办公、绘图等应用软件形成的电子文件的收集由电子文件形成部门基于电子档案管理系统或手工完成。

同一业务活动形成的电子文件应齐全、完整,电子文件内容信息与其形成时保持一致,应能客观、完整地反映业务活动。以专有格式存储的电子文件不能转换为通用格式时,应同时收集专用软件、技术资料、操作手册等。

(二) 整理

应以件为管理单位整理电子文件,并在电子文件拟制、办理或收集过程中基于办公自动化系统或业务系统完成保管期限鉴定、分类、排序、命名、存储等整理活动,整理活动应保持电子文件内在的有机联系,建立电子文件与元数据的关联。

(三) 清点

清点分为提交归档责任方对拟归档电子文件总件数、元数据总条数的清点和接收归档方对交换的归档电子文件及其元数据数量的清点。

清点一般由系统自动完成,清点内容包括电子文件的门类、形成年度、保管期限、件数及其元数据数量等,清点结果记录在归档说明文件中。

(四) 检测

根据一定的方案,对电子文件的真实性、完整性、可用性和安

全性进行检测。

(五) 登记

档案部门应将清点、检测合格的电子文件及其元数据导入电子档案管理系统预归档库,自动采集电子文件结构元数据,通过计算机文件名建立电子文件与元数据的关联,在管理过程元数据中记录登记行为,登记归档电子文件。并依据清点、检测结果,按批次或归档年度填写《电子文件归档登记表》,完成电子文件的归档。

(六) 编目

应对归档电子文件的元数据进行解析自动生成归档文件目录,在此基础上对整理阶段划定的电子档案保管期限与分类结果进行审核、确认和修正,必要时对电子档案进行重新排序并重新编制文件级档号。

电子档案可沿用原归档电子文件的命名,或按规则将其自动转换为符合规范的文件级档号,同时更新相应的计算机文件名元数据。应根据实际需要按照《档案著录规则》的要求对电子档案做进一步著录,规范、客观、准确地描述主题内容与形式特征。

完成整理编目后,应将电子档案及其元数据归入电子档案管理系统正式库。

三、归档时间及归档方式

(一) 归档时间

电子文件的归档时间:(1)实时归档,即在电子文件办理完毕

后即提交归档,一般只能采用全自动化、无需电子文件形成或办理部门干预的在线归档方式;(2)定期归档,即按固定周期定时启动归档程序,将电子文件及其元数据提交归档。各门类电子文件的归档时间最迟不能超过电子文件形成后的第二年6月。

(二) 归档方式

电子文件的归档方式:(1)按照电子文件实际的存储位置,分为逻辑归档与物理归档。(2)按照归档电子文件的传输方式,分为在线归档与离线归档。

应结合系统运行网络环境以及本单位实际,确定电子文件及其元数据归档接口并作出书面说明,归档接口通常包括:(1)web-service 归档接口;(2)中间数据库归档接口;(3)归档电子文件及其元数据的规范存储结构。

四、归档格式

(一) 电子文件的归档格式

电子文件归档格式应具备格式开放、不绑定软硬件、显示一致性、可转换、易于利用等性能,能够支持向长期保存格式转换。电子文件应以通用格式形成、收集并归档,或在归档前转换为通用格式。版式文件格式应按照《版式电子文件长期保存格式需求》执行,可采用 OFD、PDF/A 格式。

各个类型的电子文件归档格式按照相关规定执行。

(二) 元数据的归档格式

元数据的归档格式应根据归档接口以及元数据形成情况确

定:(1)经办公自动化系统、业务系统形成的各门类电子文件元数据以 webservice 归档接口或归档电子文件及其元数据的规范存储结构作为归档接口时,可以 ET、XLS、DBF、XML 等任一格式归档;以中间数据库归档接口为归档接口时,可与电子文件一并由业务系统数据库推送至中间数据库,也可再由中间数据库导出数据库数据文件。(2)声像类电子文件元数据、在单台计算机中经办公、绘图等应用软件形成的电子文件,可以 ET、XLS、DBF 等格式归档。

第三节 电子档案的管理

一、电子档案的移交接收

(一)电子档案的移交

电子档案的移交是指电子档案形成单位向国家档案馆转移电子档案的行为,对应于国家档案馆的行为则被称为电子档案的接收。电子档案的移交和接收不仅是电子档案实体和信息的转移,更重要的是电子档案管理责任主体的变更。

电子档案移交的程序:组织和迁移转换电子档案数据、检验电子档案数据、移交电子档案数据等步骤。

电子档案移交的基本要求:

(1)移交时间:一般自电子档案形成之日起5年内向同级国家综合档案馆移交。对于有特殊要求的电子档案,可以适当延长移交时间。涉密电子档案移交时间另行规定。

(2)移交格式:电子档案的文件格式按照国家有关规定执行。

(3) 移交载体:脱机移交将光盘作为移交载体,实际操作可根据实际情况双方协商移交载体参数。

(4) 移交方式:电子档案的移交可采用离线或在线方式进行,离线和在线移交需要满足相关规范要求。

(5) 元数据应当与电子档案一起移交,一般采用基于 XML 的封装方式组织档案数据。

(6) 电子档案有相应纸质、缩微制品等载体的,应当在元数据中著录相关信息。

(7) 采用技术手段加密的电子档案应当解密后移交,压缩的电子档案应当解压缩后移交;特殊格式的电子档案应当与其读取平台一起移交。

(8) 档案移交单位应当将已移交的电子档案在本单位至少保存 5 年。

(9) 在移交之前,电子档案移交单位应当对电子文件的真实性、完整性、可用性和安全性进行检验,合格后方可移交。

(二) 电子档案的接收

电子档案接收的程序:检验电子档案数据、办理交接手续、接收电子档案数据、著录保存交接信息、迁移和转换电子档案数据、存储电子档案数据等步骤。

档案馆需为电子档案接收做好相应工作,具体包括:

(1) 建立电子档案接收平台,进行电子档案数据的接收、检验、迁移、转换、存储等工作。

(2)对接收的电子档案数据的准确性、完整性、可用性和安全性进行检验,合格后方可接收。

(3)应当将电子档案交接、迁移、转换、存储等信息补充到电子档案元数据中。

(4)对电子档案数据迁移和转换前后的一致性进行校验。

(5)对接收的电子档案载体保存5年以上。

(6)对电子档案载体应当按照《电子文件归档光盘技术要求和应用规范》和《磁性载体档案管理与保护规范》进行管理。

(三)移交接收过程中的“四性检测”

档案移交单位在向档案馆移交电子档案之前,档案馆在接收电子档案时,均应对电子档案数据的真实性、完整性、可用性和安全性进行检验,合格后方可移交和接收。

检测内容包括:(1)真实性检测:电子档案来源真实性、元数据准确性、内容真实性、元数据与内容管理一致性、移交信息包真实性。(2)完整性检测:电子档案数据总量、元数据完整性、内容完整性、移交信息包完整性。(3)可用性检测:电子档案元数据可用性、内容可用性、软硬件环节、移交信息包可用性。(4)安全性检测:移交信息包病毒、移交载体安全性、移交过程安全性。

检测方案参照《文书类电子档案检测一般要求》执行。

二、电子档案的长期保存

(一)电子档案存储

电子档案存储是指以经济、有效、安全的方式保护、存取和管

理电子档案以便利用的过程。

电子档案存储的基本要求包括。

常见的存储设备:(1)直连式存储,简称为 DAS(Direct - Attached Storage)。(2)网络附加存储,简称为 NAS(Network Attached Storage)。(3)存储区域网络,简称 SAN(Storage Area Network)。

常见的容错技术方案:(1)独立冗余磁盘阵列,简称为 RAID (Redundant Arrays of Independent Disks)。(2)纠删码(eraser coding, EC)。

(二)电子档案的备份

电子档案备份是指将电子档案或相关系统的全部或部分复制或转换到存储载体或独立的系统上。

电子档案备份级别可分为:数据级备份、应用级备份和灾难备份。

电子档案备份方式按存储介质不同可分为:在线备份和离线备份;按备份系统与主应用系统之间的距离可分为:近线备份、远程备份,远程备份又包括同城异地备份、远程异地备份。

电子档案的近线备份和灾难备份基本要求。

电子档案离线备份的基本要求。

(三)元数据的维护

电子档案元数据维护的基本要求:

(1)应基于系统在电子档案管理全过程中持续开展电子档案元数据采集、备份、转换和迁移等管理活动。

(2) 实施系统升级或更新、电子档案格式转换等管理活动时，应自动采集新增的电子档案背景、结构元数据，包括信息系统描述、格式信息、音频编码标准、视频编码标准、技术参数等。

(3) 应持续并自动采集电子档案管理过程元数据，包括登记、格式转换、迁移、鉴定，销毁、移交等。

(4) 应通过备份、格式转换、迁移等措施管理电子档案元数据，包括电子文件归档接收的以及归档后形成的电子档案元数据。

(5) 应禁止修改电子档案背景、结构和管理过程元数据，对题名、责任者、文件编号、日期、人物、保管期限、密级等元数据的修改应符合管理规定，修改操作应记录于日志文件中。

(6) 应确保电子档案与其元数据之间的关联关系得到维护。

三、电子档案的利用和统计

(一) 电子档案的利用

电子档案利用的基本要求：

(1) 电子档案的提供利用应严格遵守国家相关保密规定。

(2) 应根据工作岗位、职责等要求在电子档案管理系统或电子档案长久保存系统中为利用者设置相应的电子档案利用权限。

(3) 利用者应在权限允许范围内检索、浏览、复制、下载电子档案、电子档案组件及其元数据。

(4) 电子档案及其元数据的离线存储介质不得外借，其使用应在档案部门的监控范围内。

(5) 对电子档案采用在线方式提供利用时，应遵守国家有关

信息安全的相关规定,从技术和管理两方面采取严格的管理措施。

档案馆电子档案利用的创新形式。

(二)电子档案的统计

电子档案的统计内容:

(1)可按档案门类、年度、保管期限、密级、卷数、件数、大小、格式、时长、销毁、移交等要素,对馆藏、室藏电子档案数量等情况进行统计。

(2)可按利用者、时间、档案门类、保管期限、卷数、件数、利用人次、利用目的、利用方式等要素对电子档案利用情况进行统计。

四、电子档案的处置

(一)电子档案的鉴定

电子档案的鉴定内容包括:电子档案的开放鉴定和电子档案保存到期满时的价值鉴定。

馆藏电子档案的开放鉴定,由档案馆会同档案形成单位或者移交单位共同负责。尚未移交进馆档案的开放鉴定,由档案形成单位或者保管单位负责,并在移交时附具意见。

保存到期满电子档案的鉴定程序主要有四个环节:(1)组成档案鉴定小组。(2)对保存到期满电子档案逐条鉴定并给出续存或销毁意见。(3)将鉴定意见上报上级领导或主管部门审批。(4)档案鉴定小组形成鉴定报告。

(二)电子档案的转换与迁移

电子档案转换与迁移的情形:

(1) 电子档案当前格式将被淘汰或失去技术支持时,应实施电子档案或元数据的格式转换;

(2) 因技术更新、介质检测不合格等原因需更换离线存储介质时,应实施电子档案或元数据离线存储介质的转换;

(3) 支撑电子档案管理系统或电子档案长久保存系统运行的操作系统、数据库管理系统、台式计算机、服务器、磁盘阵列等主要系统硬件、基础软件等设备升级、更新时,应实施电子档案管理系统、电子档案长久保存系统、电子档案及其元数据的迁移;

(4) 电子档案管理系统、电子档案长久保存系统更新时,应实施电子档案及其元数据的迁移。

电子档案转换与迁移的步骤和基本要求。

(三) 电子档案的销毁

电子档案销毁的基本要求。

电子档案销毁的程序:电子档案销毁鉴定后,成立销毁小组并负责实施,销毁完成后形成销毁报告、登记表等台账并归档保存。销毁小组应包括销毁操作责任人、销毁监督人与审核责任人。

第五章 档案信息化建设

第一节 档案信息化建设概述

一、档案信息化建设的概念和内涵

(一) 档案信息化建设的概念

档案信息化建设是指应用信息技术生成、管理、开发利用档案

的过程。

（二）档案信息化建设的内涵

档案信息化建设是一个动态概念和系统工程，是以信息技术的广泛应用为前提，最终目的是加强档案信息资源的建设、管理和开发利用。

二、档案信息化建设的原则和内容

（一）档案信息化建设的原则

档案信息化建设应遵循“统筹规划、分步实施；统一标准、分级建设；需求导向、适当超前；持续发展、保障安全”的原则。

（二）档案信息化建设的内容

档案信息化建设的内容从整体来看可分为环境构建、资源建设两个方面，具体包括信息化基础建设、资源建设、应用系统建设、保障体系建设等四个方面。

（三）档案信息化建设的主要目标和重点任务

“十三五”档案信息化的主要目标是：“全面推进档案资源存量数字化、增量电子化、利用网络化；创新档案信息化管理模式，加快与信息社会融合，以信息化为核心的档案管理现代化水平明显提升”。

“十三五”档案信息化的重点是：“持续推进数字档案馆建设；加快提升电子档案管理水平；加快档案信息资源共享服务平台建设”。

正在编制的《浙江省档案事业发展“十四五”规划》提出，要高

能级建设智慧档案,重点任务是全面融入数字化改革,构建档案工作整体智治体系,迭代升级数字档案系统,推动档案资源数字转型。

第二节 档案信息化基础设施建设

一、档案信息化硬件设施

包括档案机房及数字化用房、档案数字化加工和存储设备、档案网络建设等。

(一) 档案机房数字化用房

建设功能先进、运行可靠的机房,是保障档案信息化建设的基本设施。

档案馆机房一般应按照 B 级规范要求建造。档案机房可分为主机房、监控操作区两大部分。主机房布局应按信息系统功能及网络平台划分区域,各网络平台及区域配置相对独立,动力间应相对隔离并确保安全。

档案数字化用房一般应设在档案部门独立、可封闭的建筑内,配备符合安全需要的视频监控设备,档案暂存处、数字化加工工位、门窗等处应确保监控无死角,并符合防火、防盗、防潮等安全管理要求。

(二) 档案数字化加工和存储设备

档案数字化加工设备用于采集或转换数据,包括:扫描仪、音视频数字化采集和转换设备、数码相机、数码摄像机、非线性编辑设备等。

档案存储设备是档案信息化硬件设施建设的重点。档案存储设备可分为在线存储设备、离线存储设备、近似在线存储设备三类。

(三) 档案网络建设

档案网络建设包括三部分:档案部门内部网、与其他政府部门连接的政务网、与互联网连接的公众网,实行三网隔离,构成三个相对独立的网络。

常用的网络设备有网卡、中继器、网桥、路由器、网关、网络安全设备、调制解调器等。其中网络安全设备包括防火墙、入侵检测(防御)系统、安全审计系统、漏洞扫描系统等。

服务器的高性能主要体现在高速度的运算能力、长时间的可靠运行、强大的外部数据吞吐能力等方面。根据用途,可将服务器分为 Web 服务器、电子邮件服务器、数据库服务器、应用服务器等。

网络布线是构建网络系统、建设智能化档案馆建筑的物理基础。目前大多数智能化建筑采用的是综合布线系统(PDS),一般由工作区子系统、水平子系统、管理子系统、干线子系统、设备间子系统、建筑群子系统等 6 个独立子系统组成。

二、档案信息化软件建设

(一) 数据库系统

数据库是以一定组织形式存储在一起的相关数据的集合。数据库具有“可实现数据共享、数据的冗余度低、数据的独立性高、数据实现集中管理、数据的一致性和可维护性”等特点。

(二) 电子档案管理系统

电子档案管理系统是指档案机构运用信息技术手段对电子档案进行接收、整理、保存和提供利用的计算机软件系统。电子档案管理系统建设应依据先进、实用、安全、发展的原则进行。

电子档案管理系统的基本要求：符合标准规范要求、灵活性和可扩展性、开放性和易用性、安全性和可靠性、较高的数据处理和检索性能。

根据国家档案局 2017 年发布的《电子档案管理系统基本功能规定》，电子档案管理系统应具备以下基本功能：档案接收、档案整理、档案保存、档案利用、档案鉴定与处置、档案统计、系统管理、实体辅助管理等。

三、档案信息化标准规范建设

(一) 档案信息化标准规范的建设原则

应遵循以下原则：“符合国家有关方针政策，自主开发与引进相结合，具有综合性、专业性和可操作性，具有先进性和导向性”。

(二) 档案信息化标准规范的体系构成和主要内容

档案信息化标准规范体系应当涵盖档案信息化建设的各个方面，可分为管理、业务、技术三个层面，包括国际标准、国家标准、行业标准、地方标准、企事业单位标准和规范性文件等。

档案信息化标准规范体系包括数字档案资源建设、电子文件归档管理、档案信息化基础设施建设、档案信息化应用系统建设、数字档案资源的开发利用、档案信息安全等方面内容。

(三) 我国档案信息化标准规范介绍

我国已陆续出台档案存储载体、电子文件归档和电子档案管理、档案数字化及机读目录著录、档案管理软件功能等方面的系列标准规范。

第三节 数字档案资源建设

一、档案数据库建设

(一) 档案数据库建设概述

档案数据库是按照档案管理规律组织在一起,彼此之间相互独立而又相互联系的、可共享的档案数据集合。根据其数据形式和类型,可分为档案目录数据库、档案全文数据库和档案多媒体数据库。

(二) 档案数据库特点

档案数据库具有以下特点:规律性、共享性、专业性、多样性、安全性。

(三) 档案数据库的设计

档案数据库的设计过程可分为五个步骤:数据库需求分析、概念设计、逻辑设计、物理设计和加载测试。在以上五个过程中,除需求分析、概念设计与实际数据库管理系统无关外,后面三个步骤都与实际运行的数据库管理系统密切相关。

(四) 档案数据库的主要应用

数字档案的利用服务有两类:目录数据服务和全文数据库服务。

目录数据服务一般通过档案目录数据库实现,全文数据服务一般通过档案内容数据库实现。

档案目录数据库一般通过人工录入方式实现,也可通过计算机自动采集生成。

档案内容数据库是数字档案资源建设的重点,主要有两种途径:一是存量档案数字化,二是增量档案电子化。

在数字档案馆(室)建设中,一般通过将各门类传统载体档案的目录数据、数字化元数据及电子档案的元数据库进行融合管理,并建立档案目录(或元数据)与内容的内部关联,整合在统一平台上,从而实现各类档案数据的一体化管理和服务。

二、传统载体档案的数字化

(一) 档案数字化概述

广义的档案数字化是指通过一定的技术手段,将存储在传统载体上、模拟形态的档案信息,转换为计算机可以识别和处理的数字形态信息,并加以存储、组织、检索和维护的过程。

(二) 档案数字化的基本原则

档案数字化应遵循以下基本原则:价值性原则、实用性原则、开放性原则、特色性原则、存用分开原则。

(三) 档案数字化的基本过程

档案数字化的工作流程包括管理流程和业务流程。管理流程包括:开展档案数字化需求调研;制订档案数字化工作计划;组建队伍,配备相关条件;监控档案数字化工作的开展;评估数字化工

作成果。业务流程包括：前处理、数字化加工、信息组织、信息存储、信息服务、信息维护等。

档案数字化处理的存储格式和技术参数应符合国家有关标准规范要求。

(四) 纸质档案数字化

纸质档案数字化包括档案出库、数字化前处理、目录数据库建立、档案扫描、图像处理、数据挂接、数字化成果验收与移交、档案入库等基本流程。

确定为数字化对象的纸质档案原则上应全部扫描，不宜进行挑扫；为最大限度保留档案原件信息，宜全部采用彩色模式进行扫描，扫描分辨率应不小于 200dpi；纸质档案数字图像长期保存格式采用 TIFF、JPEG 或 JPEG2000 等通用格式；应以档号为基础对数字图像命名并确保其唯一性。

纸质档案数字化能够采用计算机自动检验的项目应 100% 检验，检验合格率应为 100%；无法用计算机自动检验的项目，以件或卷为单位人工抽检比率不得低于 5%，其中数据库条目与数字图像内容对应的准确性，抽检合格率应为 100%，其他抽检合格率应不低于 95%。

第四节 数字档案馆(室)建设

一、数字档案馆(室)建设概述

(一) 数字档案馆的概念

数字档案馆是指各级各类档案馆为适应信息社会日益增长的对档案信息资源管理和利用需求,运用现代信息技术对数字档案信息进行采集、加工、存储、管理,并通过各种网络平台提供公共档案信息服务和共享利用的档案信息集成管理系统。

(二) 数字档案馆的特点

数字档案馆具有以下特点:管理工作的自动化、数字资源的集成化、基础工作的标准化、信息传输的网络化、利用服务的主动化、技术应用的综合化。

二、数字档案馆建设的目标、要求和内容

(一) 数字档案馆建设的目标和原则

我国数字档案馆建设的总体目标是:紧紧依靠国家和当地信息化基础设施建设环境,充分利用各种政务网平台、公众网平台以及各类网络资源,以先进的信息技术为手段,集成建设适应本部门本单位一定时期内数字档案管理需要的网络平台,开发应用符合功能要求的管理系统,推动馆藏档案资源数字化、增量档案电子化,逐步实现数字档案资源的网络化管理,以及分层次多渠道地提供档案资源利用和社会共享服务。

数字档案馆建设应遵循以下原则:统筹规划、循序渐进;项目带动、重点突破;需求导向、保证安全;合理适用、稳步实施。

(二) 数字档案馆建设的基本要求

数字档案馆建设的基本要求是:以公益性为主;以资源建设为核心;统一标准规范;开放建设与利益共享;开发与引进相结合。

三、数字档案馆建设的规划和实施

(一) 数字档案馆建设的组织规划和实施

数字档案馆建设工程项目涉及的内容多、专业性强、任务重,首先应做好总体规划,有计划、分步骤实施。

数字档案馆的建设内容包括:硬件基础设施建设、软件管理平台建设、数字档案资源建设、利用服务体系建设、安全保障体系建设等。实施步骤包括:项目规划与立项、项目招投标、项目实施、运行维护等。

(二) 数字档案馆的系统构架和功能要求

广义的数字档案馆是由一个个相对独立的个体数字档案馆所组成,包括数字档案资源共建协调子系统、数字档案资源调度和共享协调子系统、数字档案信息资源管理子系统、数字档案资源维护子系统。系统构架包括六个层次:应用界面层、信息服务层、元数据存储层、异构资源集成整合层、分布式资源存储层、软硬件基础设施层。

个体数字档案馆一般包括用户层、业务逻辑层、数据存储层三个层次,包括业务管理、馆藏建设、资源发布、 workflow 管理、元数据仓储和档案存储等子系统。

为确保数字档案馆海量数字资源的长久保存和有效存取,推荐采用“开放性档案信息系统参考模型”(OAIS)作为数字档案馆系统设计的概念框架模型。基于 OAIS 的数字存档系统包括六个基本功能:收集、档案存储、数据管理、系统管理、保存规划、利用;

包含三类角色：形成者、用户、管理者；包括三类信息包：提交信息包、存档信息包、分发信息包。

根据《数字档案馆建设指南》，数字档案馆系统应具备“收集、管理、保存、利用”等基本业务功能，具备“用户权限管理、系统日志管理、数据备份与恢复、系统及其数据安全维护”等系统管理功能。

（三）数字档案馆的软硬件平台建设

数字档案馆应面向不同对象和网络，分别构建基于局域网、政务网和公众网的三个档案服务平台；配备操作系统、数据库管理系统等系统支撑软件，以及服务器、终端、网络、存储及数字化设备等。

（四）数字档案馆的资源建设和开发利用

资源建设是数字档案馆建设的核心内容，也是一项经常性的业务工作。

数字档案馆的资源建设内容包括：电子档案接收、传统载体档案数字化、数字档案资源整理与开发、数字档案资源总库建设等。

数字档案馆的资源开发利用包括：馆藏数字档案资源的查询利用服务；网络档案资源的检索利用服务；档案利用咨询服务；档案信息传送服务；电子商务服务；个性化服务等。

（五）数字档案馆的安全保障体系建设

数字档案馆的安全保障体系建设主要通过两方面途径：一是按照信息安全等级保护的要求，采用相应安全保障技术方法，配备

必要的软硬件设施；二是建立健全数字档案馆安全管理制度，并严格遵照实施。

(六) 建立数字档案馆的科学评价体系

数字档案馆的评价体系应涵盖数字档案馆建设的各个方面，包括馆藏评价、技术评价、服务评价、管理评价、效益评价。《数字档案馆系统测试办法》从基础设施、系统功能、档案资源、保障体系、服务绩效等五个方面，对数字档案馆系统进行全面测试和评价。

四、数字档案馆建设的其他相关问题

(一) 数字档案馆建设的核心技术

数字档案馆建设的核心技术包括数字化生成技术、智能检索技术、中间件技术和集群技术、海量数据存储和检索技术、异构系统的互操作技术等。

(二) 数字档案资源的长久保存问题

要实现数字信息的长久保存，主要应解决好数字信息的可读性、可用性、可理解性、完整性和真实性问题。

目前实现数字信息长期保存的技术措施主要有更新、技术典藏、模拟和迁移等方式。

要实现数字档案资源的长久保存，还应高度重视应用系统开放性设计和数字档案资源格式的标准化、规范化问题。

(三) 数字档案馆的元数据编制和分布式资源调度利用问题

要对数字档案馆的海量数字化信息资源进行有效的存储、组织管理和检索利用，必须对数字化文档信息按照标准格式进行详

细的描述、著录和标引,建立元数据库。元数据在数字档案馆建设中的作用主要体现在:保障电子文档的真实性、完整性和有效性;有助于对电子文档信息的组织、维护、检索;有助于异构平台和不同类型数据的整合和共享。

常见的元数据编码语言有 XML(可扩展标记语言)、SGML(标准通用标记语言)等。

档案元数据与数据对象的封装有打包封装、分离存储、混合式存储三种方式,在广义的数字档案馆系统中,一般采用分离存储或混合式存储的方式。

打包封装一般应用于个体数字档案馆中各类数字档案资源的批量接收、长久保存和提供利用,在需要进行数据处理或提供利用时,再从数字档案资源的长久保存库提取存档信息包(AIP),经解包、整理后上传到管理库或利用库(分发信息包 DIP)中。

五、机关数字档案室建设

(一)机关数字档案室概述

数字档案室是指机关在履行职能过程中,运用现代信息技术对电子档案和传统载体档案数字副本等数字档案信息进行采集、整理、存储、管理,并通过不同类型网络提供共享利用和有限公共档案信息服务的档案信息集成管理平台。数字档案室建设包括基础设施建设、应用系统建设、数字档案资源建设、保障体系建设等内容。

数字档案室特点:档案资源数字化、档案实体虚拟化、档案管

理系统化、信息传递网络化、档案利用知识化。

(二) 机关数字档案室建设的原则

数字档案室建设原则是：资源为先、标准规范、整体推进、确保安全。

(三) 机关数字档案室建设的主要内容

数字档案室建设是一项系统工程,包括基础设施建设、应用系统建设、数字档案资源建设、保障体系建设等内容。

数字档案室的基础设施主要包括网络基础设施、系统硬件、基础软件、安全保障系统、终端及辅助设备等五个部分。基础设施应尽量采用国产产品,用于涉密数字档案资源管理的基础设施建设应符合国家有关保密规定。

数字档案室系统应基于开放档案信息系统参考模型(OAIS)设计功能架构,应能集成管理各门类数字档案资源,具备收集、元数据捕获、登记、分类、编目、著录、存储、数字签名、检索、利用、鉴定、统计、处置、格式转换、命名、移交、审计、备份、灾难恢复、用户管理、权限管理等基本功能。

数字档案室的数字档案资源应包括文书、声像(照片、录音、录像)、科技、专业等各门类电子档案、传统载体档案的数字化成果和数字资料等。电子公文的本、定稿、公文处理单、留痕稿、确有必要保存的重要修改稿等组件应齐全、完整。元数据的赋值应以自动捕获为主、手工著录为辅。应采用档号或唯一标识符为数字档案资源命名。

应为数字档案室配备满足工作需要的专职管理人员,具备档案或信息技术相关专业的本科学历,具有较好的管理才能和计算机应用技能。

(四)浙江省数字档案室建设工作介绍

2009年,省档案局出台《浙江省机关数字档案室建设规范(试行)》。2010年,启动全省规范化数字档案室和示范数字档案室创建工作。2015年,中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅召开浙江省数字档案馆(室)建设推进会,提出了确保2020年全面完成县级以上党政机关、企事业单位数字档案室全覆盖的目标。

2015年,省档案局在县直以上机关、国有企事业单位开展数字档案室建设测评工作。测评结果共分为三个等级:“数字档案室”“规范化数字档案室”“示范数字档案室”,并明确了三个等级的基本要求。

第五节 档案信息化保障体系建设

一、档案信息化建设规划

档案信息化建设规划包括两个层面:宏观规划和微观规划。

在制定档案信息化建设规划的过程中,应在广泛调研、深入论证的基础上,坚持科学性和先进性、实用性和可行性、适用性和可扩展性的原则。

档案信息化建设规划的基本要求:制订档案信息化建设规划应与国家、地区、行业的信息化整体规划相衔接;制订规划应明确

需求,认真论证;制订规划应因地制宜,正确定位;制订规划要明确目标,科学分解。

二、档案信息化人才队伍建设

人才是档案信息化建设的保证,是档案信息化建设可持续发展的基础,直接关系到档案信息化建设的成败。应加强对档案信息化人才队伍建设的组织领导;积极开展档案信息化人才的教育培训工作;突出档案信息化人才队伍建设的重点;加强档案信息化技术应用型人才的培养。

档案信息化人才队伍建设的重点是:加强档案信息化骨干队伍建设,加强档案信息化青年人才、管理型人才、技术应用型人才的培养。

三、档案信息化社会服务体系建设

(一)档案信息化社会服务体系概述

档案信息化服务外包分为四种类型:软件业务服务外包、档案数字化服务外包、档案网站建设或数字档案馆建设的部分或全部服务外包、将信息技术资产、人员及租赁资产等交由承包方负责维护管理。

《档案信息系统运行维护规范》(DA/T56—2014)规定了档案信息系统运行维护的三种模式,即自主模式、部分外包模式和完全外包模式,要求综合考虑档案信息系统的安全要求、人员、技术、资金等情况,选择自主或外包模式。

(二)档案信息化社会服务体系建设中的风险管理

为加强档案信息化服务外包的风险管理,应采取以下措施:制定服务外包的科学管理策略、提升档案部门自身的专业能力和管理能力、加强内外协调运作。要高度重视信息安全问题,对一些高度敏感的数据项目应选择自行开展或慎重外包,并外包过程中加强对服务外包的风险控制。

第六节 档案信息安全工作

一、档案信息安全概述

2010年5月,国家档案局在四川召开全国档案安全体系建设工作会议,首次明确提出“建立确保档案安全保密的档案安全体系”。

(一) 档案信息安全的主要内容

档案信息安全可分为档案信息系统安全和档案信息内容安全。

档案信息安全主要体现在以下五个方面:保密性、完整性、可用性、可控性、不可抵赖性。

(二) 档案信息安全管理的基本原则

档案信息安全管理应遵循以下基本原则:规范原则、预防原则、立足国内的原则、注重实效原则、均衡防护原则、分权制约原则、应急原则、灾难恢复原则。

(三) 档案信息安全技术

档案信息安全技术包括:身份鉴别、访问控制、信息加密、电磁泄露发射防护、信息完整性校验、抗抵赖、安全审计、安全保密性能

检测、入侵监控、边界防卫技术、安全反应技术、操作系统安全、数据库安全等。

二、档案信息系统安全等级保护

(一) 档案信息系统的主要类型及功能

档案信息系统包括开展档案业务所使用的档案信息管理系统、档案信息服务系统和档案办公系统等三类信息管理系统。根据涉密情况,可分为涉密档案信息系统和非涉密档案信息系统;根据具体功能,又可细分为档案目录管理系统、数字档案接收系统等业务子系统。

(二) 档案信息系统安全等级保护的基本原则

档案信息系统等级保护的定级应遵循以下基本原则:自主定级原则、重点保护原则、动态保护原则、同步建设原则。

(三) 档案信息系统安全等级保护的定级

根据国家相关规定,涉密档案信息系统必须按照涉密信息系统分级保护的规定执行,非涉密档案信息系统参照信息系统安全等级保护有关要求执行。非涉密档案信息系统的安全等级从低到高可划分为自主保护级、指导保护级、监督保护级、强制保护级、专控保护级。一般来说,高行政级别单位的重要和敏感信息要多于低行政级别单位的重要和敏感信息。

第二级及以上档案信息系统,应在安全保护等级确定后 30 日内,由使用单位按规定到所在地的同级公安机关办理备案手续,并向上一级档案行政管理部门报备定级情况。

三、档案登记备份工作

(一) 档案登记备份工作的实施背景

2009年,浙江省委办公厅、省政府办公厅印发《关于开展电子文件和数字档案登记备份工作的通知》;2012年,国家档案局在浙江召开全国档案与电子文件登记备份工作现场会;2012年12月17日,浙江省政府令第306号《浙江省档案登记备份管理办法》颁布。

档案登记备份是深化档案安全体系建设的重要抓手,是新形势下应对档案安全风险,积极服务平安建设大局的迫切需要。

当前,档案信息安全问题突出表现在两个方面:首先是因档案记录电子化而引起的安全问题;其次是馆外大量档案的安全监管问题。

(二) 档案登记备份的概念和内容

档案登记备份是指档案行政管理部门定期记录机关、人民团体、有关企业事业单位和有关重点建设项目的建设单位的档案管理情况并在此基础上对单位重要档案组织实施电子备份的活动。档案登记备份包括档案登记和档案备份两个环节。

档案登记备份以强化档案行政监管为导向,具有三方面的基本功能:保障信息安全、保全档案证据、保存真实记忆。

档案登记备份工作应遵循以下基本原则:统一规划、分级管理;突出重点、统筹推进;安全保密、有效服务。

(三) 档案登记备份的范围、程序和要求

各单位应备份的档案范围包括:依法应当保管30年以上的档

案；列入国家基本专业档案目录的档案；由政府投资并具有典型性和代表性的重点建设项目的档案；其他应当进行备份的重要档案。

档案登记的程序包括：登记材料上报、登记受理、登记审核、反馈处置意见，档案备份的程序包括：制定备份方案、备份数据报送、备份数据检测与反馈。

（四）档案登记备份中心建设

档案登记备份中心建设应当遵循统筹规划、属地管理，突出重点、安全保密的原则。应具备机构、人员、场地、软硬件设施、业务建设等基本条件，建立健全登记备份工作相关制度和规程。

档案登记备份中心的所有备份数据应至少两套保存，并定期检查、转存或迁移。