

# 机关档案的整理与归档

——《机关档案管理规定》解读之七

文/丁德胜 信玉红

《机关档案管理规定》(以下简称《规定》)第四章第三节规定了机关档案的整理与归档,提出了卷件融合、电子文件归档等新思路、新要求。

## 机关档案的整理

档案整理工作,就是按照档案的形成规律和特点,根据科学的理论和方法,把档案整理成便于保管和利用的有序体系的业务活动。《规定》明确了档案整理的原则,并对具体整理流程提出了要求。

### 1. 整理原则

《规定》提出了档案整理的4项原则,即遵循文件材料的形成规律;保持文件材料之间的有机联系;区分不同价值,便于保管和利用;逐步推进卷件融合管理。其中两项原则需要重点关注:一是要求整理工作遵循文件材料的形成规律,让整理真正成为文件材料办理的自然延续过程,这项原则不仅传统载体档案适用,对于各种电子形式档案整理同样具有现实指导意义。二是要求逐步推进卷件融合管理,为今后档案整理工作发展提出了路径和方向。

### 2. 基本流程

机关档案整理工作主要指对全宗内档案进行的整理。实践中,由于不同门类档案或者采用不同整理方法的同一门类档案整理时都有相应的整理规则,导致整理要求繁多,给整理工作带来不少困扰。实际上,无论采取何种方法,档案整理的基本流程都是一致的,都需要确定整理单

位、揭示档案之间的内在联系、确定整理单位之间的先后顺序、为档案提供唯一标识、编制检索工具,也就是组件(卷)、分类、排列、编号与编目。

正是基于上述思路,《规定》对组件(卷)、分类、编号与编目提出了具体要求:

组件(卷)。《规定》提出“文书档案、照片档案、录音档案、录像档案、实物档案一般以件(张)等单位进行整理。科技档案、人事档案、会计档案一般以卷为单位进行整理。其他门类档案根据需要以卷或件为单位进行整理”,建议不同门类档案确定适当的整理单位。对于具体的组件或组卷要求,《规定》没有详述,但概括起来一般分为2项内容,一是件(卷)的构成,即件(卷)由哪些部分构成;二是件(卷)内排序,即这些构成部分之间如何排序。

分类。《规定》对于全宗内档案的分类提出了3项要求:一是在《规定》第二十三条门类设置基础上制定统一、稳定的分类方案。二是不同门类、载体或形式的档案的分类方法应当协调呼应。三是机关档案分类方案一般采用年度、机构(问题)、保管期限等分类项进行复式分类,有专门规定的,从其规定。从具体整理工作角度来看,分类指的是档案归类,即将完成组件(卷)的档案按照分类方案,划分、归入相应的层次和类别,揭示档案内在联系,使档案形成一套有机体系。

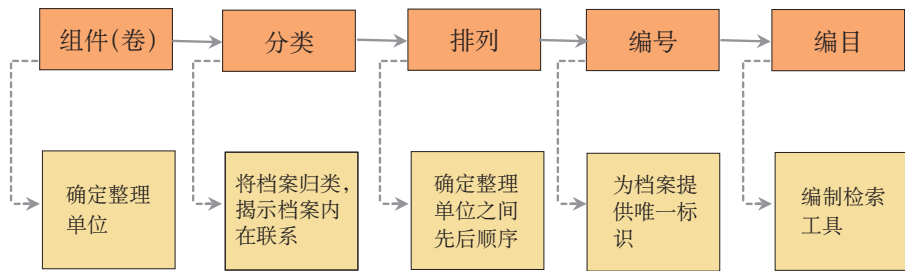
编号。《规定》提出了档号编制要求:一是档号应当体现档案来源、档案门类、整理分类体系和排列顺序等档案

基本属性。二是不同载体或形式的档号编制方法应当协调呼应。机关应当按照要求制定本单位统一的编号方案,保证不同门类、不同整理方法档案的档号结构类似、位数相当,并且档号内容体现全宗、门类、保管期限等档案基本属性。由此,建议以《归档文件整理规则》中档号结构为基准,调整门类属性,确定以件(张)等单位整理的档案的档号结构;同时,对以卷为单位整理的档案档号进行扩展,增加年度、保管期限项目,实现卷、件档号结构的协调呼应,满足《规定》档号编制要求。

编目。对于目录编制,《规定》将其纳入检索工具予以统一规定,要求目录应当满足手工检索和计算机检索需要,并且应当与档案著录、元数据收集等工作和要求协调对应。在此基础上,《规定》在“信息化建设”一章中提出了室藏传统载体档案目录数据库建设要求。因此,准确理解编目工作,一是应当将目录编制与档案著录、元数据收集工作联系起来,二是要将目录编制与目录数据库建设、数字化元数据和电子档案管理系统相应元数据库建设联系起来。

## 卷件融合管理

卷件融合是《规定》在档案整理方面提出的新思路。卷件融合的本意是规范、简化档案整理规则,从整理思路、档案管理、档号编制、目录编制上将卷、件逐步统



档案管理基本流程图

一起来,实现档案资源的融合管理。

一是从整理思路上将卷、件统一起来。卷、件作为目前同时存在的2种整理方式,各有其存在的价值和意义。立卷在保持文件之间的历史联系、按件整理在体现文件形成规律方面都有对方无法比拟的优点,因而科技档案等以卷为单位整理,文书档案等以件为单位整理都有其合理性,不宜简单以卷代件或以件代卷。

实践中,卷内件与按件整理的件并无本质区别,因而可以将卷、件看作档案整理的2个级次,其中件为基本单位,卷则是在件这个基本单位基础上将密切联系的件组合起来反映一个问题或一项活动(比如科技档案)。当然,如果件本身已经能够基本反映一个问题或一项活动(比如文书档案),则无须再进行组合。因此,卷件融合,首先要尊重卷、件存在的合理性,不能将二者对立起来;其次,要将件确立为档案整理的基本单位,统一卷内件和按件整理的件的整理要求,将卷、件的整理统一起来。当然,在具体整理中,为避免混乱,同一门类不宜同时采用卷、件2种整理方式。

二是从档案管理上将卷、件统一起来。在档案管理实践中,不少单位习惯于将采用卷、件不同整理方式的档案分开管理,增加了管理系统开发负担,造成档案资源人为割裂,同时在档案日常管理、检索、利用、统计等方面也增加了操作难度。从管理上将卷、件统一起来,就是要通过统一档号、统一目录编制等手段,将采用不同整理方式的同一门类甚至不同门类的档案实行统一管理,不再因为整理方式不同造成档案资源分散、管理分割。

三是从档号编制上将卷、件统一起来。

目前,卷、件档号编制采用了以《档号编制规则》《归档文件整理规则》为代表的2套编号体系,增加了整理负担,影响了档案资源的统一、规范管理,是卷件融合的障碍之一。如果按照前述卷、件统一的整理思路,将卷内件和按件整理的件的整理统一起来,则反映档案整理结果的卷、件档号也可以实现相对统一。比如,按照《规定》的档号编制要求,可以考虑采用类似“全宗号-档案门类代码·[年度/类别号/目录号]-保管期限-[机构/问题/卷号]-件号”等兼顾卷、件整理要求的通用档号结构,去统一规划设计卷、件的档号编制方案(如:Z109-ZP·2019-Y-003-0001、Z109-KJ·JJ01-D30-001-0003),实现二者的统一。

四是从目录编制上将卷、件统一起来。卷、件采用不同的目录形式也是目前实现卷件融合管理的一个障碍。以卷为单位整理的档案需要同时编制案卷目录和卷内文件目录。为方便查阅,过去有将案卷目录和卷内文件目录结合起来形成全引目录的做法,但全引目录制作复杂,主要适用手工管理需要,因而没有广泛应用。延续全引目录的思路,可以考虑采用在每条卷内文件目录上增加案卷属性(比如增加案卷题名)的方式,将案卷目录和卷内文件目录合二为一,形成案卷文件目录。在此基础上,再将案卷文件目录与归档文件目录以序号、聚合层次、档号、文号、责任者、文件题名、案卷题名、日期、密级、页数、备注等项目(可以依需要继续扩展)组织起来,就可以形成较为规范、统一的档案目录。统一的档案目录有助于档案目录数据库建设,方便计算机对档案进行统一管理和检索,可以作为今后档案整理的改革试点方向,但目前对于档案实体管理,仍旧需要按照

卷、件整理方式分别编制案卷目录、卷内文件目录和归档文件目录。

## 机关档案归档

《规定》从归档时间、归档程序和质量要求3个方面对归档工作进行了规范。

### 1. 归档时间


《规定》要求“机关档案经文书或业务部门整理完毕后,应当在第二年6月底前向机关档案部门归档;采用办公自动化或其他业务系统的,应当随办随归。归档时间有特殊规定的,从其规定”,提出了除有特殊要求外,应当在第二年6月底前向机关档案部门归档;采用办公自动化或其他业务系统的,应当随办随归。

### 2. 归档程序

《规定》提出了归档程序要求:“归档时交接双方根据归档目录清点核对,并履行交接手续。机关档案实现随办随归的,还应当按规定履行登记手续,记录电子文件归档过程元数据。”对于传统文件材料归档来说,清点核对目录、履行交接手续即完成归档程序,但电子文件归档除同样进行清点核对目录、履行交接手续外,还应履行登记手续并记录电子文件归档过程元数据。

### 3. 质量要求

在归档质量上,《规定》强调“归档文件材料应当为原件”,也就是说,以纸质形式流转办理的文件,归档对象应该是其纸质形式,以电子形式流转办理的文件,归档对象应该是其电子形式,而纸质文件材料的数字复制件或电子文件的打印件是作为原件异质备份形式存在的。这项要求明确了电子文件的归档对象。

在此基础上,《规定》提出了仅以电子形式归档的2个条件:一是要按照本《规定》第五章开展信息化建设,为电子文件归档和电子档案管理提供条件。二是要求电子文件不具有永久保存价值或其他重要价值,或者电子文件无法转换为纸质文件或缩微胶片。

作者单位: 国家档案局

责任编辑: 田小燕

