



企业档案管理体系的 建设与运行

QIYEDANGANGUANLITIXIDEJIAN SHEYUYUNXING

宫晓东 著 By Gong xiaodong

中国工商出版社



企业档案管理体系的 建设与运行

宫晓东 著

中国工商出版社

责任编辑/黄伯嵩

封面设计/水 明

图书在版编目(CIP)数据

企业档案管理体系的建设与运行 / 宫晓东著. — 北京:中国工商出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 80215 - 567 - 1

I. ①企… II. ①宫… III. ①企业管理—档案管理—管理体系—研究

IV. ①G275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 061663 号

书名/企业档案管理体系的建设与运行

著者/宫晓东

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京京都六环印刷厂

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16 印张/19.125 字数/243 千字

版本/2014 年 4 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,83610373 电子邮箱/zggsccbs@163.com

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978 - 7 - 80215 - 567 - 1/G. 130

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序 论

将一个岗位的职责 改变成为一种管理体系

档案及其管理，是人类社会的一种普遍现象。现代科学发现已经证实，小到基因，大到民族群体，似乎都具备记忆和记忆依赖的本能。人们一旦失去记忆或者无记忆可供追述，思想和行为会变得荒诞和无理。当我们不知道自己从哪里来的时候，一般也很难清晰地确定将向哪里去。

伴随着现代企业自我意识的不断觉醒和深化，企业档案工作正逐步得到人们的关注，国家改善政府的行政能力以及对于现代企业制度的引入与建设，也在客观上促进了企业档案管理水平的提升。然而，在企业转型和减员增效的过程中，对档案部门及其岗位编制的苛刻和凑合，一直是困扰该项工作正常开展的难题。事实上，档案和档案管理在企业发展进程中的意义与作用，正越来越被更多的管理者所重视；国家层面对档案事务立法和业务建设的加强，也不断深化和细化着对档案管理的要求。认识上的重视和宏观管控上的强化，与实际工作状况的弱化，形成了较大的反差。那么，问题到底出在了哪里？

一、关于档案现象的认知误区

我们对某项客观事物的认识和感觉，往往是通过该事物与人们自身的关

系而建立并逐步深化的。档案虽然是一种普遍存在的现象，却并不为大众所控制和熟悉，长期以来，档案事务作为统治者管理社会的专属活动，一直被权力机构控制和垄断；在近现代社会的各类组织机构中，档案也大多作为高层管理者控制的一种历史记录，或束之高阁较少应用于现实工作中，或秘不示人，仅为管理者使用；加之早期人类活动较为简单，合作协作方式较少，许多工作仅靠经验或口传身授的方法足以完成。这些情况导致档案现象与普通民众的日常生活和工作活动产生了隔阂，人们对档案事务的认知如同雾里看花，轮廓隐约可见，细节却不能清晰把握，最终形成认知误区，大致表现为以下几点：

1. 档案是一种历史记录，与现实工作无关。
2. 档案具有机密性，一般不能提供利用。
3. 档案工作是档案人员的职责，与别人无关。
4. 档案工作的本质，就是库房保管，档案人员是库房保管员。
5. 档案人员的水平，在于其工作经验的积累，从业时间越长，其工作熟练程度越高。
6. 档案工作是一种事务性工作，谁来做都可以。
7. 国家颁布的有关档案管理的标准和规定，可以直接拿来使用，而不需要针对企业的具体情况进行细化或改造。
8. 档案管理就是资料管理；档案管理就是公务文件管理。
9. 档案自动化管理就是用计算机技术模拟手工管理的方法。
10. 档案工作是一项标准化工作，各行各业的档案管理可以使用同一种标准。

上述种种认知观点，影响着人们对档案现象的理解和把握，窄化了档案工作的含义，束缚了对档案管理理论和方法的学习与创新，阻碍了档案事业

的发展。究其原因，大都缘于人们认识能力的历史局限和对经验的过分依赖，眼界狭窄，就事论事。从整体性的角度全面认识档案现象，是解决这一问题的主要途径。

二、档案管理的全员性与全过程性

档案工作有一个与生俱来的特点，即档案人员管理的档案，不是档案人员自己形成的；档案形成的状况，又极大地影响着档案工作的水平。

我曾在一个新近建成投入运行的电力生产企业中看到这样一个现象：企业大约有 400 人左右，档案室有六名专职档案人员，却天天忙得不可开交。待深入调研后发现，这些档案人员忙的其实不是档案业务，而是忙于对已经接收归档的前期工程项目档案的纠错和补漏。由于当时急于将工程项目通过竣工验收后开工生产，工程项目档案的验收进行的比较草率，缺少认真检查核对。后来档案人员在清查这些归档材料的时候，发现诸如不少竣工图没有加盖竣工图章、大量复制件替代了原件而没能做替代原件的技术处理、招投标及相关合同文件材料签署不完备、大量技术变更出现图文不符或依据不清等问题。在随后的调研总结中，我对产生这些问题的原因进行了分析，认为主要原因有三：一是工程项目管理粗放，造成招投标及相关合同文件材料的失规失信；二是工程项目建设的技术流程控制不规范，使得技术文件材料不合规不合法乃至缺失；三是归档验收过程不严肃，验收标准不明确，造成有问题的文件材料在归档入口没有得到有效控制。

当我们将一堆尚未闭合、不合规范、不能准确反映实际工作状况的文件材料转化为档案后，档案人员对其管理越是认真负责，其管理成本就越高，管理效益就越低。企业文件材料形成的质量及对形成过程控制的有效程度，直接影响着后期档案工作的水平。

企业档案源自企业各项工作中产生的记录，这些记录在形成的时候，并不是以作为档案长期保存查用为其初始目的的。企业文件材料的出现，缘于其作为办事的工具，在企业各项工作中发挥着不可或缺的作用。这种作用主要表现为传递信息、统一标准、控制流程、节约成本、提高效率。正是由于企业文件材料的这种原始作用，形成了真实可靠的凭证依据功能，使得人们可以将其中的具有长期查证价值的记录作为档案收集保存，以便来日使用之需。

文件材料形成的规范性，反映了企业各项工作管理的规范性。这种关联在企业档案中得到集中体现。所以，档案工作的状况，具有双重意义，一方面可以将企业管理的经验和成果进行延续，并为企业未来工作的顺利开展提供了全面的信息资源积累和有效的信息支持；另一方面，也可以作为一面镜子，检测出在以往企业各项工作中存在的问题，为企业管理水平的改进和提升提供数据证明。

因此，档案管理具备全员性和全过程性的特征。档案管理的全员性，即指企业中凡与文件材料形成、办理、使用和归档相关的岗位任职人员，都具有合规合法地形成和处置文件材料的职责，企业应当将这类职责纳入其岗位责任制并加以考核。档案管理的全过程性，即指在企业各项工作的过程中，特别是在文件材料处理的关键性结点上，都应当有明确的管理内容和管理要求，以维护企业信息处理渠道的通畅与高效，从而保证企业活动的正常运行。

档案管理的全员参与和全过程控制，是企业档案管理体系建设的基础和前提。

三、档案管理体系建设的意义

鉴于以上论述，企业档案工作的内容和范畴必须得到拓展。《企业档案工

作规范》(DA—T42—2009)将企业档案工作定义为“企业履行档案管理职责的行为和活动”,正是将档案工作由过去规定为档案的收集、整理、鉴定、保管、统计、利用等具体业务环节,转变为一项整体性工作体系的认识结果。

事实上,早在20世纪80年代中后期,档案界就提出来将文件材料的形成、积累、整理和归档等工作应“纳入”到档案工作关注和监督范畴中的观点,这应该是档案管理体系建设思想的早期萌芽。进入21世纪之后,又有部分学者将“集成”的思想应用到档案管理理论与实践的研究当中^①,以应对电子数据对档案手工管理模式挑战,从而进一步拓展了档案管理整体化的思路。还有部分学者,从知识管理的高度,对企业档案管理的未来发展进行了有益的探讨^②。国家档案局及各地方档案行政管理部门,以及各行业(系统)的档案管理部门,也针对企业档案工作出台了近百种各级各类业务标准,初步形成了档案业务标准体系。然而,如何在一个企业内部开展实用有效的档案管理,似乎仍然是目前尚未彻底解决的问题。究其原因,大致有四点:

第一,无论理论研究如何先进和理想化,对应在实际工作中的人力物力却得不到必要的保障。在大部分企业中,档案管理仅仅是档案工作岗位的责任,似乎与其它工作无关,档案工作是一个能挤就挤掉的事务性工作岗位,岗位工作内容被定义在一些狭窄的具体的库房保管业务上,岗位任职资格较低,岗位任职人员的流动性较大,档案数据质量不具备全员性和全过程性的保障,从而使大量数据存在着失控、失信、失存和失用的现象。

第二,档案业务标准本身存在着不成体系的问题。国家或地方层面的档

^① 参见安小米、郑向阳:《集成管理与集成服务——21世纪城市建设文件档案信息管理的优化与创新》,中国建设工业出版社2006年版。

^② 参见张斌:《新经济时代的企业档案档案管理》,中国档案出版社2007年版;徐拥军:《企业档案知识管理模式——基于双向视角的研究》,中国档案出版社2009年版。

案业务标准，形成于几十年的过程当中，其中不乏不同历史时期政治经济体制和思想方法的影响，新旧标准混杂使用，导致相互之间不协调、不配套，同一项内容，在不同的标准中有不同的规定，使基层档案人员无所适从；一些新标准在宣传贯彻过程中，也缺少必要的严谨性，以偏概全，以具体样式代替工作原理，容易误导基层档案人员对工作目标的关注和理解。

第三，企业档案工作制度和业务操作细则不够精细，甚至流于形式。相当多的企业档案部门或档案人员，只是将国家、地方或行业（系统）的业务标准直接转变为企业档案业务操作规定，不能将其中的一些工作原理与企业的实际情况进行针对性地调整，也不能将相关责任与有关的岗位责任进行挂接和对应，导致档案管理规定过于粗放，缺少明确的操作引导，不便于执行，经验式的“事依附于人”和随意化的“有存无取”现象严重，从而降低了档案管理的科学性和有效性。

第四，手工管理与现代化管理方式的交融与冲突。随着现代信息技术的普及和使用，档案数据形式和档案管理方式都产生了巨大的变化，使得手工管理方式与现代化管理方式的共存与转换成为目前档案业务工作中的一个基础性问题，随之而来的矛盾逐渐显现：电子档案与传统纸质档案在管理标准、处理手段和保管方式等方面存在着冲突；手工管理经验与档案计算机管理系统的智能化特点之间存在着冲突；档案工作制度与档案计算机管理系统规则之间存在着两层皮的现象；档案业务流程与企业各项工作业务流程的衔接存在着断层或责任不明的问题；档案信息管理系统与企业其它信息管理系统存在着接口不良、数据不能兼容或共享的问题；档案业务标准与档案工作考核标准之间存在着不协调一致的问题，等等。

这些问题的存在，一方面极大地增加了档案业务工作的内容，造成档案岗位任职数量与实际工作量的严重不对称；另一方面，也提醒着我们，简单

地从档案工作岗位的角度或从某一项具体档案业务内容出发,试图用“头疼医头,脚痛医脚”的方法解决问题,是不能奏效的。因此,必须将这些问题进行整体分析,建设一套完整的档案管理体系进行应对。

档案管理体系,是企业依法履行档案管理职责和活动的整体化工作平台。涉及档案管理体制架构、档案人员队伍培养、档案工作机构和工作岗位、档案工作制度和标准、档案信息管理系统、文件材料形成过程控制、文件材料归档管理、档案分类整理和编号标识、档案价值鉴定、档案保管、档案信息资源配置与开发利用、档案信息安全、档案工作数据统计分析等诸多要素的统筹、协调、完善和功能最大化。

在企业等基层单位开展档案管理体系的建设,具有十分重要的实践意义:

第一,档案管理体系建设,有助于改变将档案工作当作档案部门或档案岗位“一家”之事的狭隘观念,尊重了档案信息资源产生、管理、利用过程的运动规律,为实现档案管理的全员性、全过程性搭建了工作平台;

第二,档案管理体系建设,有助于将体系内的各种要素统筹配置,为企业管理体制与档案管理体制之间的协调,档案管理体制与档案制度标准体系之间的协调,档案制度标准与档案信息管理系统之间的协调,档案信息管理系统与档案各项业务工作流程之间的协调,文件材料形成与档案管理之间的协调,各类档案管理标准和管理细则之间的协调,以及档案管理体系自身的改进和完善,提出了明确的目标和具有操作意义的任务。

第三,档案管理体系的建设,有助于档案工作精细化程度的提升,通过将国家有关档案工作的规定和标准与企业的实际情况加以结合,并配以文件材料的清理排查,明确与档案管理有关的各项职责,制定出具有实际操作功能的档案工作标准和管理细则,并将其有效地嵌入档案信息管理系统之中,

从而使档案管理的每一项工作都有明确的要求，都有明确的目标，都有明确的检验标准，改变粗放式的管理方式，建成责任明确、标准详细、指引清晰、流程受控、数据翔实、管理科学、利用高效、运行流畅的新型档案工作模式。

第四，档案管理体系的建设，有助于档案人员队伍的培养，促使档案人员着眼大局，更新观念，注重协调配合，全面掌握有关知识和技能，从传统的经验式管理理念中解脱出来，将过去“事依附于人”改造成为“人依附于事”，最终使档案工作由一个岗位的职责，改变成为一种科学的管理体系。

目 录

序论 将一个岗位的职责 改变成为一种管理体系	(1)
一、关于档案现象的认知误区	(1)
二、档案管理的全员性与全过程性	(2)
三、档案管理体系建设的意义	(4)
第一章 档案管理体系建设的环境与构成要素	(1)
一、社会改革对企业档案管理的影响	(1)
二、档案管理体系的构成要素分析	(4)
三、档案管理体系成熟度评价	(65)
第二章 文件运行过程的控制与归档范围表的细化	(71)
一、文件登记与积累管理制度的建立	(71)
二、文件材料清理的流程与方法	(82)
三、文件材料归档范围表的细化	(91)
第三章 档案分类方案的设计与分类表的制作	(123)
一、档案分类的方法及原理	(123)
二、档案分类方案的制定	(130)
三、档案分类表的制定	(145)
第四章 企业文件材料归档工作	(158)
一、归档工作的内容与要求	(158)
二、管理类文件材料的归档工作	(160)
三、技术(业务)文件材料的归档工作	(175)

四、声像材料的归档工作	(192)
五、实物材料的归档工作	(202)
六、会计业务文件及人力资源文件的归档工作	(208)
第五章 档案保管期限的确定与保管期限到期后再鉴定工作	(225)
一、档案保管期限的确定	(225)
二、档案保管期限到期后再鉴定	(227)
第六章 档案库房管理工作	(232)
一、档案库位规划与管理	(232)
二、档案库房日常管理工作	(234)
三、档案管理应急预案	(238)
第七章 档案利用工作	(246)
一、建立健全档案检索功能	(246)
二、档案日常利用流程与安全控制	(249)
三、档案编研工作	(260)
第八章 档案工作考核	(276)
一、档案工作考核的意义与要求	(276)
二、档案工作考核的内容与分值等级设置	(278)
三、档案工作考核实务	(279)
后记	(290)

第一章

档案管理体系建设的环境与构成要素

档案管理体系是企业管理大系统中的一个子系统，它既与企业其它工作系统在信息数据方面相联系，又因其固有的目的和功能保持着相对独立性。在企业中开展档案管理体系的建设，应对企业各项业务和企业管理状态进行调查，了解国家与企业档案管理有关的法律法规、规定和标准，通过吸收、融合，进而使档案管理体系的建设目标确定在企业发展所需要的并符合企业实际情况的层面上，以保证其有效运转。

一、社会改革对企业档案管理的影响

自我国实行改革开放政策以来，国家的经济体制和政治体制已经并正在发生着重大的变化。经济体制的变革主要体现在引入市场竞争机制，并具体表现为建设现代企业制度；政治体制的变革则相应地表现在建设社会主义法治国家，逐步实现依法治国的思想方略。与此同时，信息技术的革命和发展，也在快速地渗透于社会生活的各个领域和各个层面。这些变革，均对企业的组织性质和行为规范产生了重大的影响，进而对企业档案管理工作提出了新的要求和新的任务。

（一）企业档案的权属性质愈加明确

现代企业制度是一种产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学的新型企业制度。它集中体现了国家经济体制改革与政治体制改革对于企业制度建

设的要求和特点，并影响着企业档案和企业档案工作的定性和定位。这些改变主要体现在以下几个方面：

1. 企业档案由过去笼统地归国家所有，改变为企业档案归企业所有，受国家法律保护。

2. 企业档案工作由过去规定为是国家档案事业的基层工作，改变为企业档案管理是企业的内部事务，企业档案工作应以企业资产关系为纽带，在企业内部实行统一领导、统一管理、统一制度、统一标准。

3. 国家档案管理机构与企业的关系，由过去单一的行政业务指导，改变为依法监督检查、业务咨询服务、工作认证核准、依法接收档案。

（二）企业档案工作目标和工作方法应符合企业的实际需要

1. 企业档案工作目标，由过去主要为国家档案馆积累档案资源，改变为应以满足企业各项活动在证据、责任和信息等方面的需求为导向，为企业的生存和发展服务。

2. 企业档案工作的标准，应在参照国家有关标准的基础上，根据企业的实际情况，进行有针对性的建设和制定，以确保其具有可操作性和科学性。

3. 企业档案管理的方法，也应本着低成本、高效率的原则，选择简便易行的方式，减少或杜绝做表面文章和“形象工程”的务虚思想，在保证科学性的前提下，简化管理手段，保证“有存有取”基本任务的达成，深化信息开发，实现档案价值。

（三）企业档案管理体制的设计愈发体现出全面参与性和协调性

1. 企业档案部门和相关岗位的定位，是企业档案管理体制的基础，在企业组织制度建设的影响下，结合企业档案产生与管理的全员性和全过程性的特点，企业档案部门及档案人员的职能性质正逐步由过去单一收集保管档案资料，转变为全面参与企业各项工作，尤其是参与企业的重要工作会议、

重大工程项目的竣工验收、产品或技术研发项目的成果验收、设备开箱和安装竣工的验收等关键性活动结点,以便了解各项工作部署和工作进度,合理地安排文件材料收集归档工作,确保文件材料的归档质量。

2. 在企业管理制度不断完善的过程和影响下,企业档案部门和档案人员应注重协调企业文件材料的形成与归档的关系、协调企业发展规划与企业档案工作的关系、协调企业各项管理制度与企业档案工作制度的关系、协调企业档案管理各项规范标准之间的关系、协调企业各个信息管理系统与企业档案信息管理系统的关系,从而形成全局意识和系统化管理思想,不断提升工作水平和管理效率。

(四) 信息化管理环境和管理手段对企业档案管理提出了新的要求

20 世纪 70 年代之后,以计算机技术为代表的信息化浪潮席卷全球,到本世纪初,其影响力正改变着人们的生活方式、工作方式和思想方式。在企业中,人们对信息化的理解正在由过去以信息技术为重点,转变为以数据状态为重点。大数据的理念和现状,对包括企业档案管理在内的企业信息化进程提出了新的要求。

1. 流程和标准的精细化。数据的特点是由流程决定的,而数据有效管理的关键在于标准。电子文件管理研究的成果表明,标准预设,超前控制,全程管理,是开展电子数据管理的重要原则。^①在实际工作中,如何梳理数据产生和运行的流程,从中分析出数据的特点,进而选择和确定数据管理的标准,是落实数据有效管理的一个重点问题。这就要求将企业档案管理工作流程和业务标准必须建立在企业文件材料形成、积累、整理、归档和保管利用的具体过程之中,并使其逐步精细化,便于信息管理系统的识别和控制,不断改变过去手工管理方式中遗留的情况不明、流程不清、标准不细、管理不精的习惯或毛病。

^① 参见冯惠玲:《电子文件管理教程》,中国人民大学出版社 2001 年 8 月版。

2. 管理方式的智能化。企业档案管理中的各项业务工作，虽然建立在手工管理经验的基础之上，但在信息化的条件下，必须逐步由手工管理模式向智能化管理模式转变。这就要求档案人员了解信息管理系统的特点，开放眼界，不固守手工管理经验，不能要求档案信息管理系统仅简单模拟手工管理模式，或不负责任地长期任由手工管理方式与自动化管理模式成为并列的工作体系。充分利用智能化管理手段，就是要求将手工管理经验融入自动化管理系统之中，并能有效地利用自动化管理系统中的智能特点修正管理的思路和路径，将管理对象、管理目标、管理任务、管理流程、管理标准和具体操作统筹考虑，配套设计，关联运行。

3. 档案信息资源配置的合理化。伴随着企业活动的不断拓展和丰富，企业数据呈现出数量巨大、形成分散、类型多样、版本众多、价值多变、管理和利用困难等特点。企业档案管理在业务标准精细化的前提下，应根据企业活动发展进步的需要，注重数据质量，选择重点数据的保存范围和保存方式，注重数据灾备特点，并应企业活动的实际需要，有效存贮、备份、传输利用档案数据，促使企业档案信息成为企业一种的重要资源得到合理的配置和使用。

二、档案管理体系的构成要素分析

企业档案管理体系是由多种要素构成的具有特定功能的工作系统，一般包括档案管理体制、档案工作制度、档案信息管理系统、主要业务内容、主要工作流程以及档案人员和档案管理设备设施等要素。各要素之间又因其特定的作用呈现出不同的层级关系和内容联系。如图 1 所示。