



归档文件 整理规则解读

GUIDANG WENJIAN ZHENGLI GUIZE JIEDU

—— 李明华 / 主编 ——

中国文史出版社

机关档案工作系列丛书

归档文件整理规则解读

李明华 主编

中国文史出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

归档文件整理规则解读/李明华主编. —北京: 中国文史出版社, 2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5034 - 6946 - 6

I. ①归… II. ①李… III. ①档案整理—研究 IV. ①G272

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 255853 号

责任编辑: 詹红旗

出版发行: 中国文史出版社

网 址: www.chinawenshi.net

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

电 话: 010 - 66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010 - 66192703

印 装: 廊坊市海涛印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 16

印 张: 11.25 字数: 190 千字

版 次: 2016 年 5 月北京第 1 版

印 次: 2016 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

《归档文件整理规则解读》

编写委员会

主 编：李明华

执行主编：王绍忠

副 主 编：许卿卿 朱 煜 刘璦民 杨来青

撰 稿：丁德胜 邹 杰 张 红 张会琴

吴惠敏

出版说明

机关档案作为机关人、财、物、事的真实记录，是国家档案资源体系建设的主体内容之一，在领导决策、机关治理、工作查考和维护单位、职工合法权益等方面发挥着不可替代的重要作用。机关档案工作作为机关各项工作的基础和重要一环，是机关提升行政效能、提高管理水平的必要条件，是进行信息公开、提高行政透明度的基本要求，也是完善自我监督、推行依法行政的重要保障。在新形势下，机关档案工作处在新的重要节点上，面临着重新定位、转型升级的压力，面临着从传统时代到信息时代的跨越。为应对新挑战，推动档案工作实现新进展，为档案工作者从事机关档案工作提供操作指引，国家档案局组织编写了机关档案工作系列丛书。

《归档文件整理规则解读》是系列丛书之一。该书以新修订的国家档案行业标准《归档文件整理规则》（DA/T 22-2015）为基础，介绍了标准的修订情况，并对归档文件的整理原则、程序和要求等进行了详细说明，方便各级机关、团体、企事业单位和其他社会组织理解新规则并对照执行。由于时间仓促，《归档文件整理规则解读》难免会有疏漏和不完善之处，请各使用单位或个人及时提出宝贵意见。

本丛书在编制过程中，得到了有关省、市、部门档案工作者的大力支持，提出了许多建设性的建议或意见，在此表示诚挚的感谢！

《归档文件整理规则解读》编写委员会

2016年3月

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 修订的背景及过程	(3)
第二节 修订思路	(6)
第三节 修订内容	(8)
第四节 术语和定义	(13)
第二章 整理前的准备工作	(15)
第一节 文件材料的收集	(17)
第二节 文件材料的价值鉴定	(21)
第三节 整理工作的组织	(28)
第三章 整理的一般要求	(33)
第一节 整理原则与流程	(35)
第二节 组 件	(40)
第三节 分 类	(46)
第四节 排 列	(56)
第五节 编 号	(60)
第六节 编 目	(67)
第四章 纸质归档文件的其他整理要求	(77)
第一节 修 整	(79)
第二节 装 订	(83)
第三节 编 页	(88)
第四节 装 盒	(89)
第五节 排 架	(99)

第五章 电子文件的其他整理要求	(105)
第一节 对整理的一般要求的适用	(107)
第二节 格式转换	(112)
第三节 元数据收集	(116)
第四节 归档数据包组织	(123)
第五节 存 储	(130)

附 录

1. 党政机关公文处理工作条例	(135)
2. 机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定	(143)
3. 档 号 编 制 规 则	(151)
4. 归档文件整理规则	(156)

第一章 概 述

第一节 修订的背景及过程

一、修订背景

《归档文件整理规则》(以下简称《规则》)是规范归档文件整理流程 and 要求的行业标准。《规则》从1997年初开始制定,2000年12月6日由国家档案局发布,2001年1月1日起正式执行。《规则》从当时我国机关档案工作的现状出发,在借鉴传统立卷方式合理做法的基础上,对归档文件整理的原则和具体要求作出了规定,确立了以件为单位进行文件整理的方式。制定并推行《规则》,是我国机关档案工作改革的一项重要举措,对推动立卷改革和提高档案管理水平意义重大。对机关来说,按件整理归档文件,能够提高机关工作效率,节省机关财力物力,减轻机关档案人员工作压力,规范机关档案工作;对于档案馆来说,有利于控制进馆档案质量,方便向社会开放和提供利用。同时,由于按件整理归档文件更加符合信息化条件下文件运行规律,方便运用计算机管理档案,有利于实现机关文档一体化管理。

近些年来,随着档案工作的深入发展和信息化技术的日益普及,该标准在实际应用中遇到一些新情况、新问题。主要表现在:

1. 电子文件整理问题。《规则》在制定时以纸质归档文件材料为主要规范对象,并没有特别考虑电子文件(本书主要指文书类电子文件和其他可以参照文书类电子文件进行整理的电子文件,下同)的整理要求。随着电子文件的大量出现,归档电子文件的整理能否适用规则、如何适用规则成为归档文件整理的新问题。比如如何确定归档电子文件整理流程、归档电子文件是否设置归档章、归档文件目录项目如何调整才能更有利于对数据进行管理等问题,都需要加以规范。

2. 档号编制问题。《规则》确立了以件为单位进行文件整理的新方法,但未规定档号的编制要求,不少档案部门或人员在实际工作中各行其是,造成档号编制不统一、不规范。有的以件号充作档号,有的任意规定档号结构、代码和编码长度,给档案规范化管理带来一定的隐患,也不利于纸质文件整理向电子文件整理的转变。特别是由于各地区、各部门的档号编制方法不一致,给档案进馆、信息化管理和信息资源开发造成不便,影响了在更大

范围内对档案资源的有效整合。

3. 装订问题。装订问题是《规则》的遗留问题，也是标准实施以来反映最为集中的问题之一。《规则》未明确规定装订方式和要求，因而各地区、各部门在装订方式选择和装订方法上五花八门，甚至同一单位也存在多种装订方式，有些还明显与档案保管要求相悖，增加了档案安全隐患和管理难度，提高了管理成本。

4. 页码编制问题。《规则》没有对页码编制提出明确要求。在标准实施过程中，有单位认为应遵从“简化整理”的原则，省略页码编制环节。也有单位认为，不编制页码会在档案利用、移交等环节中大幅增加工作量，甚至会给档案安全带来隐患。尤其在纸质档案数字化过程中普遍需要编制页码的情况下，应重视并规范页码编制工作，避免出现页码编制要求不一、书写位置多种多样等情况。

5. 归档文件目录项目设置及填写问题。在标准适用过程中，不少单位建议对归档文件目录项目进行调整，比如增加密级项目，将责任者与文号位置对调等等。在实践中，已经有部分单位进行了调整，但因为认识不统一，具体做法上也五花八门。而且，《规则》对需要填写的项目规定不够确切、详细，比较常见的问题是责任者填写不规范，有简称、全称，也有拼音缩写，不利于档案的统一管理和查询。在题名填写中也存在人事任免、例行会议等文件题名填写不详细，导致无法检索利用的情况。

除此以外，还有诸如是否在归档文件上标注盒号、档案盒内是否放置归档文件目录等问题。这些问题，不但影响归档文件整理工作的开展，也给档案部门行使监督指导职能带来了诸多不便。

为解决上述问题，国家档案局档案馆（室）业务指导司2013年启动了《规则》的修订工作，旨在解决《规则》适用中出现的长期悬而未决的问题，同时统筹考虑纸质文件材料和电子文件的整理，明确归档电子文件整理要求，为电子档案的规范管理打下基础。

二、修订过程

2013年，通过向全国各省、自治区、直辖市，中央和国家机关征求修改意见，确定了标准修订方向，形成《规则》修订草稿，报标委会立项。根据《国家档案局关于下达2013—2014年度档案行业标准制修订项目计划的通知》要求，《规则》的修订工作列入2013—2014年度档案行业标准制修订项目计划。标准修订工作由国家档案局档案馆（室）业务指导司承担。

2014年5月,国家档案局档案馆(室)业务指导司成立由档案馆(室)业务指导司、办公室、保管部、信息管理中心相关人员组成的标准起草工作组,着手标准的修订工作。

2014年9月,标准起草工作组召开工作会议,根据已征求的修改意见开展标准的修订工作,形成标准征求意见稿,并向各地区、各部门征求意见。

2014年10月,汇总全国各省、自治区、直辖市,中央和国家机关、中央企业意见631项,采纳213项,部分采纳103项,形成标准送审稿。

2014年10月29日,全国档案工作标准化技术委员会在北京组织国家档案局中央档案馆、中国档案学会、国土资源部、国家海洋局、中国科学院、国家核电技术有限公司等单位专家对送审稿进行评审,评审会专家一致通过标准送审稿的审查。标准起草工作组针对评审会专家提出的审查意见对标准送审稿进一步完善,提交全国档案工作标准化技术委员会审议。

2014年11月19日—20日,全国档案工作标准化技术委员会第二十二次年会暨第六届换届会议审议通过标准送审稿。标准起草工作组按照会议专家意见修改完善后形成标准报批稿,报国家档案局批准。

2015年10月,国家档案局批准档案行业标准《归档文件整理规则》(DA/T 22-2015),并于2015年10月25日发布,2016年6月1日实施。

第二节 修订思路

《规则》是规范文件材料整理的基础性标准，涉及面广，影响深远。推行 10 多年来，经过各地区、各部门的积极实践，《规则》遵循的基本理念、确定的基本方法被证明是合理有效的。标准的修订正是在充分尊重这些基本理念和基本方法的基础上，针对实践中出现的问题积极、审慎的展开。

一、遵循文件形成规律，尊重原有合理的整理方法

遵循文件形成规律是《规则》确立的一项重要的整理原则。同传统立卷方法相比，归档文件整理更加注重与文书处理工作的衔接，通过确定“件”为整理单位并简化整理措施，使文件整理成为文件形成后的自然延续过程，符合纸质文件材料的形成规律。《规则》修订后不仅要符合纸质文件材料的形成规律，也要符合办公自动化条件下电子文件的形成规律。同时，《规则》在借鉴传统立卷方法基础上，确定的件的组成、排列、编号、编目等基本整理方法，经过十多年的适用证明是合理可行的。充分尊重这些基本整理方法，既是实践得出的结论，也是新旧标准前后衔接的需要，因而必须予以积极继承和发扬。

二、坚持“简化整理、深化检索”理念

“简化整理、深化检索”是《规则》的精髓，也是立卷改革成功推行的主要原因。《规则》确定的免除组卷、取消案卷目录、不拟写案卷题名等简化整理措施，既大大减轻了文书、业务和档案部门的工作量，又最大限度减少了个人对文件材料整理的人工干预，有效提升了文件整理质量。《规则》的修订继续秉持“简化整理、深化检索”的理念，在整理上以不增加不必要的手工劳动为原则，在检索上以适应信息条件下的归档文件信息管理和利用的新需求为目标，在丰富和完善归档文件管理信息、拓宽检索途径、更加高效便捷提供档案利用方面进行了新拓展。

三、符合现行文件、档案管理体制机制

1983 年，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),规定机关工作活动中形成的具有保存价值的文件材料均由机关文书部门或业务部门进行整理、立卷,并定期向档案部门归档,机关档案部门对文书部门或业务部门的归档工作进行指导和监督(见第三条、第十一条)。《机关档案工作条例》明确了档案部门与文书、业务部门的职责分工,确定文件材料的整理职责由文书、业务部门承担,文件材料整理成为文书、业务部门的一项常规性、即时性工作。《规则》的制度设计、内容要求均以此为依据展开,并通过简化整理等手段使档案部门一直强调的文书、业务部门整理归档制度得到巩固。《规则》的修订同样充分考虑了当下文件、档案管理职责分工和人员数量等实际情况,标准条文设置和要求力求与文件、档案管理体制机制相协调,避免出现因整理要求不科学、过于复杂导致文书、业务部门平时无法整理或难以操作,进馆前集中突击等现象,干扰现行文件、档案管理体制机制,进而影响档案资源建设。

第三节 修订内容

在形式上,《规则》的修订主要是按照《标准化工作导则 第1部分:标准的结构和编写》(GB/T 1.1-2009)对标准的总体编排和结构进行了调整;在内容上,《规则》的修订主要围绕将电子文件整理纳入适用范围、增加档号内容、明确装订要求、优化整理流程等重点工作展开,同时对件号、归档章、页码等在具体工作中遇到的问题提出相应解决方案,力争使修订后的《规则》更加符合归档文件整理实际、符合档案管理现代化的要求,推动归档文件整理工作的进一步规范和完善。

一、按照标准化工作导则进行全面调整

《标准化工作导则 第1部分:标准的结构和编写》是支撑标准制修订工作的基础性国家标准,是编制标准的“标准”。为使《规则》符合标准编制要求,标准修订时增加了封面、前言和规范性引用文件,并按照标准化工作导则规定对《规则》标准的结构和内容进行了全面调整。

二、扩大适用范围,将电子文件整理纳入其中

将电子文件整理纳入适用范围是《规则》修订的原动力之一。在电子文件管理实践中,由于相应的整理方法和要求不够明确,电子文件整理内容、质量参差不齐,有些甚至需要由档案馆进一步整理,违背了电子文件真实性、完整性、可用性和安全性原则,因而制定适合电子文件整理的标准势在必行。实际上,由于《规则》基本上以“自然件”为单位进行整理,符合电子文件的运行规律,因而《规则》中的整理原则和部分整理方法同样可以用于电子文件整理,这就使得将《规则》的适用范围扩展为纸质文件材料和电子文件成为可能。《规则》的修订就是“求同存异”,在原有纸质文件材料整理要求的基础上,尽量将纸质文件材料和电子文件的整理统一起来,同时把纸质文件材料和电子文件独有的整理要求单独列出,做到总分结合、条理清晰。

三、增加档号编制要求

档号是在文件整理过程中赋予的,体现整理规则并包含归档文件类别、排列顺序等要素的一组数字、字符的集合,是归档文件的“身份证”。编制档号是对档案进行规范管理的基本要求,也是对不同类型档案进行统一管理的重要前提。在以件为单位进行档案管理的情况下,为归档文件确定唯一、合理的档号既便于接收、利用、统计、检索等,又能够在纸质文件材料、电子文件、照片、录音、录像之间建立联系,为今后进行全方位、多途径、高效率的档案资源开发奠定基础。原《规则》没有涉及档号内容,《档号编制规则》(DA/T 13-94)也一直未配合《规则》进行修订,因而归档文件材料的档号成为原《规则》的一个盲点,在实践中出现了将件号与档号相混淆、甚至不使用档号的情况,给《规则》的执行和档案的规范管理造成很大的困扰。

在《规则》修订中增加档号编制要求,是落实深化检索的一项重要措施。增加的档号内容包括档号编制原则、档号结构和编制方法。具体来说,档号编制遵循《档号编制规则》中确定的唯一性、合理性、稳定性、扩充性、简单性原则,使用全宗号、档案门类代码、年度、保管期限、机构(问题)代码、件号等要素及统一的结构构建档号。档号结构考虑了纸质文件材料与电子文件的共性,还做到两个衔接,即:一是与传统立卷方法整理的档案的档号相衔接;二是与照片、录音、录像等其他形式档案的档号相衔接。

四、明确装订要求

装订限于纸质文件材料,其意义在于:一是以件为单位固定整理对象,区分不同的归档文件;二是保障档案安全,避免因工作失误或违法违纪行为造成档案损失;三是方便管理,减轻管理负担,降低在档案接收、利用等管理时的工作量。由于原《规则》未规定装订内容,实践中各地区、各部门装订材料各异,装订方式五花八门,不利于档案馆的统一管理和成本控制。同时,由于无据可依,还存在某些装订材料、装订方式不符合档案保管要求的情况,给档案安全带来了潜在风险。

目前,使用较多的装订方式主要有线装法(“三孔一线”装订、直角装订、缝纫机轧边装订)、变形材料装订法(不锈钢订书钉装订、不锈钢夹装订)、粘接法(浆糊装订)、封套法(封套装订)四类,另外还有燕尾夹、办公胶水、装订夹条、塑料封等可能对归档文件造成损害或者固定

效果不佳的装订方式。《规则》修订时增加了装订内容，包含装订方式、装订方法和装订材质要求三个方面。对于装订方式的选择，主要结合装订效果（牢固度、操作难易程度）、是否利于档案保护（装订材质影响、是否方便还原、装订破坏情况）、是否利于档案管理（空间占用大小、是否简便管理）三方面因素综合确定。鉴于不同保管期限文件材料重点考虑的因素不尽相同，《规则》修订时为不同保管期限的文件材料确定了相应的装订方式和要求。

五、优化整理流程，细化操作指引

原《规则》规定的整理方法，以装订、分类、排列、编号、编目、装盒的顺序展开，与纸质文件材料整理的工作流程基本一致。《规则》修订时在原流程的基础上，增加“组件”（或称为件的组织，包括件的构成、件内文件排序等内容，原流程中的装订步骤不足以涵盖）步骤，与分类、排列、编号、编目一起，作为同时适应纸质文件材料和电子文件的主干整理流程。原流程中的装订、装盒与新增加的修整、排架等内容作为纸质文件材料特有的整理步骤。对于电子文件在基本整理流程之外的整理步骤，由于存在其他标准规范，标准在修订时只将整理步骤作为逻辑存在，没有展开。

归档文件整理涉及大量操作性内容，详细、明确的操作指引对于标准适用非常关键。原《规则》中操作指引不够详细，既不利于使用者掌握使用，也不利于文件整理标准的统一。这从各地区、各部门形式多样的归档章填写方式上就可见一斑。为增强标准的易用性，《规则》修订时增加或细化了修整、装订、排架等各步骤的操作指南，详细规定归档章、归档文件目录中各项目的填写要求与方法，并以图示方式予以示范，使《规则》内容更加容易理解和使用。

六、统一室编件号、馆编件号

为方便档案馆管理，原《规则》同时设置了室编件号和馆编件号。馆编件号设置的初衷是防止移交进馆的档案因鉴定、整理时抽出、补入等出现断号、跳号现象。实践中，不少部门采取了补入档案放在年度最末，抽出档案则在备考表上予以注明的方法，使得馆编件号存在的必要性大为降低。事实上，编制馆编件号存在显而易见的弊端：一是件号作为档号的组成部分，保证其唯一性、稳定性是至关重要的，分设室编件号和馆编件号显然与此要求相悖；二是馆编件号要求在进馆时编制，无法在日常工作中完成，这与文