

DANGANGUAN FANGZHI ZAIHAI
GONGZUO ZHINAN

档案馆防治灾害 工作指南

国家档案局 © 编

中国档案出版社

档案馆 防治灾害工作指南

国家档案局 编

中国档案出版社

责任编辑 / 赵增越

图书在版编目 (C I P) 数据

档案馆防治灾害工作指南 / 国家档案局编. — 北京: 中国档案出版社, 2010. 2

ISBN 978-7-5105-0151-7

I. ①档… II. ①国… III. ①档案馆—自然灾害—防治—指南 IV. ①G271.2-62②X43-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第023130号

出版 / 中国档案出版社 (北京市宣武区永安路106号 100050)

发行 / 中国档案出版社发行部 (010-83171769)

印刷 / 北京鑫山源印刷有限公司

规格 / 880×1230 印张 / 2.75 1 / 16 字数 / 38千字

版次 / 2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷

印数 / 6000 册

定价 / 25.00元

国家档案局

档办〔2009〕213号

国家档案局办公室关于发布 《档案馆防治灾害工作指南》的通知

各省、自治区、直辖市档案局、馆，各计划单列市档案局、馆，新疆生产建设兵团档案局、馆，中央和国家机关各部委档案部门，总参办公厅保密档案局、解放军档案馆、武警部队司令部办公室，各人民团体档案部门，各中央企业档案部门，中国照片档案馆，中国人民大学档案学院：

《档案馆防治灾害工作指南》已经编制完成，经国家档案局批准，现予以发布。请各级档案部门参照执行。

国家档案局办公室

二〇〇九年十二月二十九日

主题词：档案馆 防灾△ 指南 通知

序

2008年5月12日发生的四川汶川特大地震，是新中国成立以来破坏性最强、涉及范围最广、救灾难度最大的一次地震灾害。地震灾害发生后，在党中央、国务院和中央军委的坚强领导下，在国务院抗震救灾总指挥部的直接领导下，全党全军全国各族人民众志成城，迅速展开了一场我国历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗震救灾斗争。经过一百多个惊心动魄的日日夜夜，抗震救灾斗争取得重大胜利。

在这场特大地震灾害中，灾区档案馆建筑遭到了巨大破坏，档案遭受了一定损毁。面对突如其来的地震灾害，中央领导同志就档案部门抗震救灾工作及时做出重要批示，国家档案局迅速采取有力措施，启动紧急应急机制，一面派人深入灾区了解档案人员伤亡情况、档案馆库和档案损毁情况，一面紧急印发了《关于抗震救灾中档案抢救保护工作的指导意见》，及时指导灾区各级档案部门转移、抢救、妥善处置受损档案；灾区各级档案部门和档案工作者迅速行动起来，团结一致，全面开展了抗灾自救，力争把灾害对档案造成的损失降到最低点。在各方大力支援下，经过灾区各级档案部门和广大档案工作者的顽强拼搏和共同努力，受损档案得到了有效处置，抗震救灾工作取得阶段性胜利。

我国是一个自然灾害频繁发生的国家，各种自然灾害对档案的危害随时存在，对档案造成的破坏时有发生。为总结经验教训，确保档案的安全保管与保护，做到居安思危，防患未然，国家档案局组织有关专家，综合国内外在档案工

作领域防治各种自然灾害的做法和经验，编写了《档案馆防治灾害工作指南》（以下简称《指南》）。《指南》系统介绍了档案馆可能面临的洪涝灾害、火灾、地震、台风、泥石流等自然灾害及其对档案的危害，提出了灾害袭来时的紧急应对措施，指出了受损馆舍重建、修缮、加固的不同方式，强调受损档案馆的恢复重建应纳入本地区恢复重建规划，阐述了不同载体受损档案的抢救方法，具有很强的指导性、实用性和可操作性。

《指南》的编写出版，是档案部门贯彻落实科学发展观，增强抵御自然灾害能力，推动档案事业安全发展、和谐发展、可持续发展的需要，是弘扬抗震救灾精神、提高防灾减灾意识的需要，是确保档案安全、传承中华文明的需要。可以说，《指南》是指导全国各级档案部门开展防灾减灾工作的重要参考依据，是每一位档案工作者加强防灾、抗灾、救灾教育培训的必备教材。面对各种可能出现的自然灾害，只要我们把各种灾害带来的危害估计得充分一些，把应急预案和应对措施考虑得周全一些，把对各类受损档案的处置实施得科学一些，我相信，中国的档案事业必将会趋利避害，迎难而上，取得全面协调可持续发展。

杨杰权

前言

2008年5月12日，四川省汶川县发生特大地震。据统计，汶川大地震给四川及周边地区造成的直接经济损失高达8451亿元(相当于2008年中国GDP的2.8%)。地震对当地及周边地区档案馆建筑造成了巨大破坏，对档案造成了严重损毁。据统计，四川省内阿坝、绵阳、德阳、成都、广元、雅安等6个重灾区的国家综合档案馆保存档案共4257379卷，有612848卷档案处于严重受损的危房之中，全省有43915平方米档案馆舍受到不同程度的损坏。北川县档案馆1000平方米馆舍在地震中坍塌，档案被泥石掩埋，被雨水淹渍。这次地震对档案馆造成的灾难性后果，给档案馆防治各种灾害工作敲响了警钟。

我国是一个自然灾害频繁而又严重的国家，每年都有一些地区遭受干旱、洪涝水灾、滑坡、泥石流、台风、冰雹、霜冻等灾害的袭击，地震灾害也时有发生，给人民生命财产造成严重损失。灾害发生时，往往波及一些档案馆，带来的不仅仅是经济损失，更是对档案这种不可再生资源的严重破坏。灾害给档案的安全保管造成极大威胁，给档案抢救修复工作增加了新的困难。

国家档案局组织编写这本《档案馆防治灾害工作指南》的目的，正是在于进一步强化档案工作者的灾难风险意识和防范意识，为各级档案馆和档案工作者在制定灾害管理政策和战略过程中提供必要的指导，以便进一步增强档案馆抵御各种灾害的能力，确保档案的安全保管和妥善处置，把各种灾害对档案馆的影响减少到最低程度。

本书从我国档案馆工作实际出发，结合我国发生的各种自然灾害，全面分析了档案馆面临的灾害及其危害，提出了“以人为本，预防为主，防抗救相结合”的方针；指出了灾害预防控制、应急预案制定与演练、紧急处置和灾后重建的办法和措施；强调了要不断完善灾害应急管理体制、机制和法制建设，加强灾害应急预案执行能力建设，切实落实各项防灾减灾措施，以科学的方法抢救修复损毁档案，最大程度地减少各种灾害对档案馆造成的损失。

目 录

第一部分 防灾减灾

- 1. 防灾减灾基本知识..... 1
 - 1.1 国家防灾减灾政策与要求..... 1
 - 1.2 灾害的种类及其危害..... 2
 - 1.2.1 洪涝灾害..... 2
 - 1.2.2 火灾..... 2
 - 1.2.3 地震..... 3
 - 1.2.4 台风..... 3
 - 1.2.5 滑坡、泥石流..... 3
 - 1.2.6 雨雪冰冻灾害..... 4
- 2. 档案备份机制的建立..... 4
 - 2.1 档案备份的基本原则..... 4
 - 2.2 档案备份的方式..... 4
 - 2.2.1 异质备份..... 5
 - 2.2.2 异地备份..... 5
 - 2.3 档案信息管理系统的容灾备份..... 5

2.4 电子数据的备份·····	6
2.4.1 备份方式·····	6
2.4.2 备份介质·····	7
3. 档案馆建筑的防灾考量·····	7
3.1 新建档案馆建筑的防灾要求·····	7
3.1.1 灾害评估与预防对策·····	7
3.1.2 馆址选择·····	8
3.1.3 建筑设计·····	8
3.1.4 防火设施·····	9
3.1.5 消防设施·····	9
3.1.6 防洪防涝·····	10
3.1.7 建筑施工·····	10
3.2 档案馆舍的改造与加固·····	11
3.2.1 档案馆舍改造与加固的若干原则·····	11
3.2.2 库房围护结构的改造与加固·····	11
3.2.3 门的改造与加固·····	12
3.2.4 窗户的改造与加固·····	12
4. 应急预案的制定与演练·····	12
4.1 应急预案的制定·····	13
4.2 应急演练·····	14
4.3 防灾减灾培训·····	14
4.4 应急准备·····	15
4.4.1 资金准备·····	15
4.4.2 物资准备·····	15
4.4.3 人力准备·····	15
4.4.4 档案存放准备·····	16

第二部分 灾害应对

5. 灾害袭来时的紧急应对····· 17

5.1 报警 ····· 17

5.2 启动应急预案····· 17

5.3 馆内人员的紧急疏散····· 18

5.4 馆藏档案的紧急疏散····· 18

5.5 受损档案的紧急处置····· 19

第三部分 灾后恢复重建

6. 受损情况调查评估与重建规划····· 20

6.1 档案受损情况调查····· 20

6.2 档案馆舍受损情况的评估鉴定····· 21

6.2.1 评估方式····· 21

6.2.2 鉴定标准····· 21

6.3 抢险救灾报告····· 22

6.4 恢复重建规划····· 23

7. 受损档案的抢救修复····· 23

7.1 真空干燥····· 24

7.2 熏蒸消毒····· 24

7.3 除尘处理····· 24

7.4 去除污渍····· 24

7.5 修复加固·····	25
8. 档案信息管理系统及电子数据的灾难恢复·····	25
8.1 基础设施恢复·····	25
8.2 网络系统恢复·····	25
8.3 管理系统及电子数据恢复·····	26
9. 受损档案馆舍的恢复重建·····	26
9.1 受损馆舍的维修加固·····	26
9.2 严重受损馆舍的重建·····	27
9.2.1 重建方式·····	27
9.2.2 重建要求·····	28
主要参考文献·····	30
后 记·····	31

第一部分 防灾减灾

1. 防灾减灾基本知识

1.1 国家防灾减灾政策与要求

我国政府决定，自2009年开始，每年的5月12日为国家“防灾减灾日”。

国家综合减灾战略目标是：建立比较完善的减灾工作管理体制和运行机制，灾害监测预警、防灾备灾、应急处置、灾害救助、恢复重建能力大幅提升，公民减灾意识和技能显著增强，人员伤亡和自然灾害造成的直接经济损失明显减少。

国家减灾的主要任务是：加强自然灾害风险管理能力建设；加强自然灾害监测预警预报能力建设；加强自然灾害综合防范防御能力建设；加强国家自然灾害应急抢险救援能力建设；加强流域防洪减灾体系建设；加强巨灾综合应对能力建设；加强城乡社区减灾能力建设；加强减灾科技支撑能力建设；加强减灾科普宣传教育能力建设。

我国非常注重防灾减灾的法制建设，颁布实施了《突发事件应对法》、《防震减灾法》、《防洪法》、《地质灾害防治条例》、《建筑工程抗震设防分类标准》等一系列防灾减灾或与防灾减灾密切相关的法律、法规、标准、规范。2008年8月，国家档案局颁发了《档案工作突发事件应急处置管理办法》。

在长期的减灾救灾实践中，我国建立了符合国情、具有中国特色的减灾救灾工作机制。中央政府构建了灾害应急响应机制、灾害信息发布机制、救灾应急物

资储备机制、灾情预警会商和信息共享机制、重大灾害抢险救灾联动协调机制和灾害应急社会动员机制。各级地方政府建立了相应的减灾工作机制。

1.2 灾害的种类及其危害

灾害包括自然灾害和人为灾害。人为灾害一般具有可控制性，只要预防得力、管理到位，可以避免；自然灾害尤其是特大自然灾害大多难以控制，一旦发生将造成巨大损失，对档案馆危害极大。

我国是一个自然灾害频发的国家，其中以洪涝灾害、火灾、台风、地震、滑坡、泥石流等最为普遍。灾害对档案馆的危害是多方面的，包括对馆库、设施、设备、档案实体以及档案利用者和档案工作人员的危害等。档案资料具有稀缺性和唯一性，如在灾害中发生损毁或严重受损而失去利用价值，将造成无法弥补的损失。

1.2.1 洪涝灾害

洪涝灾害是因为降雨过多或强度过大（暴雨或大雨），引起江河决堤、山洪暴发，造成田地淹没、建筑毁坏、人员伤亡的水灾。洪涝灾害在我国发生频繁，范围广，长江中下游、黄淮海、辽河下游和华南等地尤为严重，每年4-9月是主要汛期。

洪涝灾害发生时可能淹没馆库，导致馆库倒塌；可能造成供水、供电、供热、空调、消防、计算机管理系统、网络传输系统等设施瘫痪和办公、保管、保护、利用、整理等设备故障；可能导致档案纸张破损、水浸、粘结、浆化、污染、生霉、老化，档案字迹洇化、褪色、消失、污染，缩微胶片破损、水浸、变形、粘结、污染、生霉、老化，磁性载体档案破损、水浸、变形、粘结、污染、生霉、信号减弱、消磁、老化，光盘载体档案破损、水浸、变形、粘结、污染、生霉、读取困难、数据丢失、老化等。洪涝灾害还有并可能引发滑坡、泥石流等次生灾害。

1.2.2 火灾

火灾是档案馆面临的最具破坏性的灾害。档案馆发生火灾主要由电线短路、

设备老化以及人为过失（如吸烟、操作不当）等因素引起，其次为其他自然灾害引发的次生灾害，如地震引发的次生性火灾。

火灾会造成档案馆库结构性破坏，设备损坏，档案烧毁、高温老化、烟熏，对档案造成的损坏大多是毁灭性的。火灾还会间接地产生档案被消防水淹或污染等危害。

1.2.3 地震

地震是由地壳运动产生的自然灾害，人类现有科学技术水平还无法对地震进行精确预报。据记载，我国除浙江、贵州两省外，其他地区都发生过6级以上地震。

特大地震往往造成电力、通信、交通等基础设施中断，同时伴有大雨，山区出现滑坡、泥石流等。

特大地震一般会造成档案馆库坍塌，设施、设备毁坏，档案掩埋，且往往会遭受火灾或水淹，档案损毁量大，破坏严重。

1.2.4 台风

台风是一种强烈的热带气旋。中国是受台风影响严重的国家，每年平均有7个台风在我国沿海登陆。我国北起辽宁、南至两广的沿海一带，每年都有可能遭受热带气旋的袭击，其中又以登陆广东、福建和台湾三省的热带气旋次数为最多。中国近海15个省市中，11个省市最大雨量的影响是台风。全国曾发生7次日降水量超过1000毫米的极端暴雨，其中6次都是台风引起的。

台风会造成档案馆库坍塌，电力中断，台风引发的降雨还有可能造成档案受潮、被淹等损坏。

1.2.5 滑坡、泥石流

滑坡是由地震等地壳运动引起的山体错位。泥石流是山区沟谷中由暴雨、冰雪融化等水源激发的、含有大量泥沙石块的特殊洪流，往往突然爆发，破坏性极大。我国发生泥石流规模大、频率高、危害严重的地区主要有滇西北、滇东北山区，川西地区，陕南秦岭一大巴山区，西藏喜马拉雅山地，辽东南山地，甘南及白龙江流域。

滑坡、泥石流会造成档案馆库坍塌，电力、交通中断；会造成档案被冲走、水淹、受潮等损坏。

1.2.6 雨雪冰冻灾害

雨雪冰冻灾害是一种在较长时间和较大范围内出现的气温接近或低于0℃的低温雨雪气象灾害，对交通运输、能源供应、电力传输、通讯设施、农业生产、群众生活造成严重影响和损失。

雨雪冰冻灾害会因为电力中断造成档案库房温湿度无法控制而对档案产生不良影响。

2. 档案备份机制的建立

做好档案、档案信息管理系统及电子数据的备份，是抵御突发性自然灾害破坏、确保档案安全的一项重要措施。各级档案馆必须建立完善有效的备份机制。

档案备份，就是对档案、档案信息管理系统及电子数据采取某种技术手段和方式进行复制，建立“副本”，以便在档案、档案信息管理系统及电子数据遭受破坏或其他特定情况下，档案信息不致丢失，以减少灾害对档案造成的损失。

2.1 档案备份的基本原则

档案馆要对本级重要档案及电子文件实行异地备份和异质备份，确保电子文件的长期可读，确保档案信息资源的绝对安全。异地备份，省以上档案馆以选择相距300公里以上，不属同一江河流域、同一电网、同一地震带的地方为宜。地级、县级档案馆的异地备份工作由省级档案行政管理部门确定。对所有已有各种形式复制件的档案原件要进行封存，定期检查其安全，没有特殊需要，不再对外提供利用，以防止档案在利用中受损。

2.2 档案备份的方式

档案备份主要采取异质备份和异地备份两种方式。

2.2.1 异质备份

档案的异质备份包括：静电复印、缩微、翻拍、数字化、仿真复制等。各级档案馆应有计划、有组织、有针对性地将重要档案迁移到其他载体上，即对档案进行各种形式的复制，同时减少对原件的磨损，使档案原件得到妥善保存，延长寿命，达到保护原件的目的。

2.2.2 异地备份

档案的异地备份是将档案原件的复制件存放在异地，一旦本地档案发生意外，即可启用在异地存放的档案复制件。

各级档案馆应建立健全档案异地备份制度。提倡各级档案部门互相与外地档案部门结对子，互为异地备份。还可利用过去建设的后库等工程，多手准备，以防万一。

2.3 档案信息管理系统容灾备份

为避免由于发生灾害或故障使信息系统瘫痪，应该在系统建设时考虑其容灾。

档案信息管理系统的容灾必须满足三个要素：首先，系统中的软、硬件环境、数据都具有冗余性，即一个系统发生故障，另一个系统能够保持系统正常运转，数据传送顺畅；其次，具有远距离性，因为灾害总是在一定范围内发生，因而充分远的距离才能够保证数据不会被一个灾害全部破坏；第三，容灾系统要追求全方位的数据复制。

国家标准《信息安全技术——信息系统灾难恢复规范》将灾难恢复能力划分为6个等级，每个等级有数据备份系统、备用数据处理系统、备用网络系统、备用基础设施、专业技术支持能力、运行维护管理能力和灾难恢复预案等7个要素。如要达到某个灾难恢复能力等级，应同时满足该等级中7个要素的相应要求。

“基本支持”（第一级）应具有的技术和管理支持要求如下：

- a) 数据备份系统要求每周至少进行一次完全备份，备份介质异地存放。