

曹悦莲 编著

房地产工程档案 管理实务

 中国标准出版社

房地产工程档案管理实务

曹悦莲 编著

中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

房地产工程档案管理实务/曹悦莲编著. —北京:中国标准出版社,
2015.1

ISBN 978-7-5066-7819-3

I. ①房… II. ①曹… III. ①房地产—档案管理
IV. ①G275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 311184 号

中国标准出版社出版发行

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100029)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 11.5 字数 266 千字

2014 年 12 月第一版 2014 年 12 月第一次印刷

*

定价 45.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68510107

房地产业与国民经济有着密切的联系。国民经济发展水平决定房地产业的发展水平,房地产业的发展又促进国民经济的发展,在国民经济中占有重要地位,这二者相互依存,相互促进。改革开放特别是20世纪90年代以来,随着我国城市住房制度的改革和社会主义市场经济体制的建立,房地产业在我国得到了迅猛的发展,已经成为我国国民经济的重要增长点。随着房地产业的快速发展,房地产市场日益活跃、繁荣,房地产工程建设单位在国民经济发展中异军突起,为我国国民经济的增长做出了巨大的贡献。

房地产工程档案是国家档案的重要组成部分,在我国经济建设中发挥了重要作用。房地产工程档案不仅仅记录了城市建筑形成的全部过程,保护了国家、集体、个人房屋的所有权益,而且直接参与房地产工程质量竣工验收和评优活动,是工程项目竣工验收和工程创优的依据和保障,是企业的宝贵财富,更主要的是它将直接见证城市发展的轨迹,为城市发展战略的制定提供了第一手原始材料。

目前,我国房地产业的整体档案管理水平不均衡。在工程档案管理方面存在一些问题,以归档工作为例:工程项目中的主体工程档案有归档,附属工程的档案、竣工图有漏归档现象;房地产工程档案收集难,等等。这给房地产工程的后期物业管理带来了极大的不便,影响了房屋售后服务的品质,阻碍了房地产工程建设单位的长远发展。鉴于此,很多规模较大的房地产工程建设单位有

了一定的档案意识,在实践中已经认识到档案是企业极为重要的资源,配备了档案专兼职人员,设置了档案室,但档案工作未能全面有效地开展起来,档案的效益也未能充分地发挥出来。房地产工程档案工作如果得不到及时、科学的指导,其管理水平会有很大的局限性。房地产工程档案管理相对于其他行业有共性,同时也有自身的个性。因此,不能用一般的工程档案管理模式对房地产工程档案进行管理。

为更好地服务于房地产工程档案工作,解决房地产工程档案管理中出现的问題,编者在总结近二十年档案工作和十多年房地产工程档案工作经验的基础上,结合当前房地产建设的特点,从实践出发,立足于可操作性,编写了《房地产工程档案管理实务》一书,供房地产业档案工作人员学习和参考。

本书能够圆满完成,特别要感谢中国电力建设企业协会专家委员会专家、原神华国华电力公司档案高级主管王黎平老师。她一直致力于电力企业档案工作,是我的职业导师,更是我终身学习的榜样。档案工作过程中遇到的疑难问题总是能在王老师那里找到答案,尤其是本书的编写,正是在王老师的精神鼓励和技术指导下,才顺利完成。本书编写过程中参阅了大量的教材和参考书,在此对所有著作者深表谢意,同时感谢同行和朋友们的大力支持。由于编者经验水平所限,若有疏漏和不当之处,欢迎各位同仁指正。

编著者

2014年11月

第一章 概述	1
第一节 工程档案的概念与特点	1
第二节 工程档案工作性质、原则和基本要求	4
第三节 工程档案管理的国家、 行业相关法规及总体要求	8
第二章 房地产工程档案管理职责	12
第一节 工程建设单位的管理职责	12
第二节 勘察、设计单位的管理职责	14
第三节 监理单位的管理职责	15
第四节 施工单位的管理职责	16
第三章 房地产工程文件的形成与积累	18
第一节 工程准备阶段文件的形成与积累	18
第二节 工程建设阶段文件的形成与积累	25
第三节 工程竣工阶段文件的形成与积累	33
第四节 形成与积累注意事项	40
第四章 房地产工程文件的收集与整理	43
第一节 房地产工程文件的收集	43
第二节 房地产工程文件的整理	63
第三节 收集与整理注意事项	86
第五章 房地产工程档案的审查与交接	93
第一节 房地产工程档案的审查	93

第二节 房地产工程档案的交接	100
第三节 交接与归档注意事项	103
第六章 房地产工程档案管理的信息化建设	107
第一节 档案管理软件的选择	107
第二节 工程档案信息化建设	108
附录	115
附录一 国家重大建设项目文件归档要求与 档案整理规范(DA/T 28—2002)	115
附录二 建筑工程资料管理规程 (节选)	132
附录三 企业档案工作规范(DA/T 42—2009)	144
参考文献	177



第一章 概 述

房地产业是在改革开放以后产生的新兴产业,因此其在档案管理方面的关注与研究相对于传统的机械、电力等行业是比较薄弱的。然而,房地产工程档案工作十分重要,它是实现项目开发科学管理不可缺少的技术基础和技术保障。无论是项目的可行性研究、立项审批,还是工程勘察设计;无论是建设项目的施工管理,还是全面考核建设工程;无论是竣工验收,还是售后管理、维修、改扩建,都要求有完整、准确、系统的工程项目档案为其提供依据和服务。

第一节 工程档案的概念与特点

工程档案是国家档案的重要组成部分,是科学技术档案的重要内容,它既具有科学技术档案的共性,又有其鲜明的个性。工程档案管理是以工程建设为中心,为工程建设提供文件、资料保障服务的一项工作。根据国家档案管理法律、法规的规定,工程档案管理应坚持集中统一领导,分级管理的原则。根据国家和行业的有关规定,工程档案工作要实行“项目法人制、招投标制、合同管理制、工程监理制”,并纳入工程管理程序。房地产工程建设单位要按照工程档案工作的基本要求,建立健全工程档案管理体制,制定适合工程实际的档案管理制度,采取有效措施对工程档案实行全过程管理。

一、工程档案的概念

工程档案源于对科学技术档案认识的不断深化。从现有的有效文件考证,作为一个独立概念最早在 1988 年 3 月国家档案局与国家计划委员会联合颁发的《基本建设工程档案资料管理暂行规定》中提出。该文件第二条对基本建设工程档案表述为:“基本建设工程档案资料是指整个建设工程从酝酿、决策到建成投产(使用)的全过程中形成的、应当归档保存的文件,包括基本建设工程的提出、可行性研究、评估、决策、计划、勘测、设计、施工、生产准备、竣工、试生产(使用)等工作活动中形成的文字材料、图纸、计算材料、声像材料等形式与载体的文件材料。”随着我国改革开放的深入、经济建设的发展,工程档案概念的含义得到了不断的丰富,并逐渐完善。2002 年 1 月,建设部和国家质量监督检验检疫总局联合发布国家标准《建设工程文件归档整理规范》(GB/T 50328—2001),将工程档案定义为:“在工程建设活动中直接形成的具有归档保存价值的文字、图表、声像等各种形式的历史记录”,“工程文件是指在工程建设过程中形成的各种形式的信息记录,包括工程准备阶段文件、监理文件、施工文件、竣工图和竣工验收文件”。2002 年

11月国家档案局发布的行业标准《国家重大建设项目文件归档要求与档案整理规范》(DA/T 28)将项目档案定义为:“指经过鉴定、整理并归档的项目文件”,“项目文件是指建设项目在立项、审批、招投标、勘测、设计、施工、监理及竣工验收全过程形成的文字、图表、声像等形式的全部文件。包括前期文件、项目竣工文件和竣工验收文件等”。不同时期对于建设工程档案概念的表述,体现了人们对工程档案认识的不断深入,从而看到了国家对工程档案的日益重视,作为国家档案整体的一部分,工程档案在我国经济建设中的作用不断扩大。

对工程档案的概念应从三方面来理解:

1. 工程档案是在工程建设全过程中形成的各种类型与载体的文件材料;
2. 工程档案是经过价值鉴定、具有保存价值的那一部分;
3. 工程档案是经过系统整理并归档的具有保存价值的工程文件。

工程档案是由工程文件转化而来的,转化的关键首先是要进行价值鉴定。对于建设工程中形成并已完成现行作用的工程文件,一是要看其现实价值,二是要看其长远价值。所谓看其现实价值,就是要看归档的工程文件对本项目的工程建设、竣工验收、项目审计以及达标考核、工程创优等活动是否具有凭证、依据及参考价值。所谓看其长远价值,就是要看归档的工程文件对工程竣工后的生产运行、设备维修、改造工程是否具有参考或凭证、依据价值。在进行价值鉴定时,注意区分不同保管期限的归档文件,剔除那些没有保存价值的文件,如普发性文件、重份文件、事务性管理文件以及作为参考的抄送文件等,防止“有文必档”。其次是要进行系统化的整理。所谓系统化整理,就是根据文件的内在联系按照分类规则进行整理,按照一定的原则对档案实体进行分类、组合、排列、编号和编目,使归档文件之间有一定的逻辑联系。对于未经过系统整理的工程文件,是一种堆积无序的状态,既不利于保管也不利于利用;对于缺乏逻辑联系的文件个体,不能反映工程建设的各项活动,文件的价值也得不到充分体现。因此,只有当工程文件按一定原则经过系统整理,文件价值才能得到充分的体现。所以说,工程文件转化为工程档案的关键是价值鉴定,而系统整理是必要条件。

本书中的工程档案概念与项目档案概念、项目工程档案概念、工程项目档案概念没有本质区别。

二、工程档案的特点

房地产建设工程不同于一般建设工程,它投资大、建设周期长、专业要求高,整个工程形成的档案种类多、数量大、特点突出,所以,房地产工程档案工作是一项系统工程。

(一) 成套性

在立项、审批、招投标、勘测、设计、施工、监理及竣工验收过程中形成的文字、图表、声像等形式的全部档案是一个完整的成套体系。工程档案是伴随着工程建设形成的,如果孤立地从文件产生的阶段、专业看,文件之间是有区别的,但从整个建设工程范畴看,各阶段、各专业形成的文件是有关联的,环环相扣构成了一个密切联系的有机整体,缺少哪一部分都不能全面反映工程建设的全貌。成套性在建设工程活动中,可分为总体的成

套性、工作程序的成套性、立档单位的成套性和单位工程的成套性。它们之间由不同阶段、不同专业组成,联系密切,是建设工程整体不可缺少的组成部分。只有完整、齐全、成套的工程档案,才能全面反映建设工程活动的全貌,这是工程档案最突出的特点。

(二) 原始性

工程档案是工程建设的伴生物,是在工程建设与管理等活动中形成的第一手材料,具有原始形成的自然性、历史记录的真实性以及信息资源的不可再生性等特点。如果在形成过程中不注意收集与积累,有些文件将不能复制(如隐蔽工程、实测检验记录等)。即使事后做了补救,其真实性、可靠性也会大打折扣,不能真实地反映原始状态的情况,将会造成不可避免的损失,这是档案工作的一大忌讳。同时,工程档案原始性的特征,也是档案与情报、资料、图书在本质上的区别之一。

(三) 专业性

建设工程是按照一个总体设计进行施工的独立整体,由许多个单项工程组成,文件材料涉及不同专业、领域以及不同文件载体,记录了不同专业技术、管理活动,内容涵盖建设工程的各个方面和整个过程。其专业性特征突出表现在:其一,每个建设工程是由相关专业的单位工程汇集串联成一个整体的,如土建、建筑、结构、安装等专业,这些专业形成的档案也反映了专业的特点;其二,工程建设中形成的每份文件都带有行业的烙印和专业特性,这是专业性赋予工程档案的鲜明特点。

(四) 多样性

从工程档案的内容来看,一个建设工程的各阶段(立项、设计、施工、竣工等)、涉及的各项领域、各专业产生的文件所体现的内容是不同的。从工程档案的形成主体来看,由于参建单位(建设、设计、施工、监理等单位)的多元化,造成了档案形成主体的多元化。从工程档案记载信息的载体来看,工程档案有纸质、照片、录音录像、光盘等各种载体,载体形式具有多样化的特点。这些档案无论是在内容、形成主体,还是在载体形式上,都集中体现了工程档案的多样性,它们属于工程档案总体的一部分。

(五) 动态性

建设工程从设计、施工到竣工验收一直处于活动的状态。由于工程档案管理的复杂多变,因此加大了工程档案管理的难度。以工程图纸管理为例,从初步设计阶段设计方案的提出,设计阶段施工图的出版,施工阶段的设计变更到竣工阶段的竣工图编制,工程档案的内容都处于变动之中。直到工程建设完成,工程档案通过验收,其内容才相对稳定下来。另外,动态管理还有一个特殊的表现,就是工程档案被反复利用,不断地形成。以电梯检测文件为例,施工单位在工程竣工验收后将电梯检测文件移交房地产建设单位归档,物业公司在每年电梯年检过程中,将电梯检测文件从建设单位借出利用,年检后会形成新的检测文件补充归档。这种反复利用反复形成的过程是工程档案动态性的又一特点。以上两个事例,充分体现了工程档案动态管理的特性。

第二节 工程档案工作性质、原则和基本要求

工程档案工作既具有专业性,又具有服务性和管理性,是工程管理不可缺少的一个工作环节。房地产工程建设单位应充分发挥工程管理的主导地位,根据《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)规定的统一领导、分级管理原则,以及国家、行业有关工程档案工作规定,建立相应的档案工作体制,制定相应的档案工作制度,采取促进档案工作开展相应措施,通过档案管理网络对参建单位的档案管理进行监督、检查和指导,把工程档案管理“事前介入、事中控制、事后严把验收关”的要求落到实处,使工程档案工作与工程建设同步进行,确保工程档案的完整、准确和有效。

一、工程档案工作的性质

工程档案工作是一项以工程管理为中心的专业性、服务性和管理性的工作,它既有工程管理的技术基础工作的特点,又有自己独立的工作对象、特定的工作内容和专门的工作方法,是工程建设各项管理活动中不可缺少的一个重要环节。

工程档案工作是一项专业性的工作。第一,它作为工程管理的技术基础工作,档案人员必须懂得并熟知行业专业技术知识,具有技术工作的专业性。由于工程建设涉及面广,专业性强,往来的技术文件如图纸、施工文件等,都需要由档案管理部门登记、传递、发放、印制与保管,需要大量的专业技术知识作支撑,才能为工程建设提供文件资料保障。第二,工程档案工作有自己独立的对象、特定的工作内容和专门的工作方法,具有档案工作的专业性。从档案学角度讲,工程档案工作本身就是一项专业性很强的工作,它通过对工程建设过程中形成的工程文件进行收集、系统整理、安全保管,实现为工程建设提供服务的目的。因此,这两方面的专业性决定了工程档案工作是一项专业性的工作。

工程档案工作是一项服务性的工作。由于工程档案工作是以工程管理为中心的一项工作,如图纸的发放、施工技术文件的传递、工程文件的收集、整理、归档和管理等,都是围绕着工程进度、工程管理程序、施工管理要求、工程竣工验收等环节而展开的,充分体现了工程档案工作的服务性本质。工程档案工作的服务性,是以满足工程建设需求为目的,提供文件资料和工程档案服务为保障,这是由工程档案工作的本质决定的。

工程档案工作是一项管理性的工作。房地产工程建设参与单位包括设计单位、施工单位、监理单位、咨询单位、策划单位等,这些单位在不同时期形成不同的文件。有些文件是一个单位形成后,其他单位在此基础上进入下一个工序形成的,如施工文件中的安装工程文件要在建筑结构施工文件的基础上开始本专业工作,两个专业需要有工作交接。有些文件是几个单位在同时交叉的工作中形成的,如:机电专业和暖通专业施工文件,监理文件与施工文件等。这些文件本身是各自独立的,房地产工程建设单位要依据规定,对他们进行管理,才能形成系统的工程文件。如果不进行管理,将是杂乱无章的文件,不会形成工程档案。

工程档案工作的专业性和服务性,是一对不可分割的有机体,两者之间体现出相辅相成的关系。由于工程档案工作面广,涉及参建单位多,房地产档案人员不仅肩负着工

程文件的收集、保管和提供利用工作,还要传递设计单位、监理单位、施工单位的技术文件,以及协调各单位文件资料管理工作,为整个工程管理提供文件资料服务,是工程建设过程中连接各单位的纽带,在工程进度管理、质量管理、物资管理等工程管理中扮演着重要的角色。因此,房地产档案人员既要有专业技术知识,又要有档案专业技能,才能为工程建设提供更好的服务,在服务过程中渗透管理,这也是由其工作性质决定的。

二、工程档案工作的原则

档案工作实行“统一领导、分级管理”的原则是《档案法》对我国档案工作所做的总体规定,是各行各业建立档案管理体制,开展档案工作的法律依据。1988年,根据我国改革开放经济建设迅猛发展的形势,国家档案局为了加强对建设工程档案工作的管理与指导,在总结多年建设工程档案工作经验的基础上,与原国家计委联合制发了《基本建设工程档案资料管理暂行规定》(国档发[1988]4号文),在文中对建设工程档案管理原则做了规定。根据《基本建设工程档案资料管理暂行规定》要求,各工程建设单位要按照《档案法》的规定,实行工程档案工作“统一领导、分级管理”的原则,要确保工程档案的完整、准确、系统以及安全保管和有效利用,并保证工程档案能够满足竣工后的维修改造等的需要。这个规定明确了我国工程档案工作的组织体系、管理模式、工作内容及目的作用,对工程档案工作具有重要的指导意义。

实践证明,房地产工程建设单位坚持工程建设单位集中统一领导,各参建单位参加的分级管理体制和管理模式,建立统一的管理制度,采取有效的管理措施,把归档的责任和义务分级分解落实到各责任单位,对工程档案工作实行全过程管理,能从文件的形成、整理、归档等几个方面对工程档案工作进行有效的监督、检查和指导。这是保证工程档案的完整、准确、系统以及安全保管和有效利用的最有效原则。

2006年,国家档案局和国家发改委联合制发的《重大建设工程档案验收办法》,也把这一原则列入工程档案验收的重点检查内容。在强调工程档案工作原则的同时,通过验收检查来强化工程档案工作原则的作用,从管理体制上要求工程档案工作与工程建设的同步管理,能保证工程档案的完整、准确、系统以及安全保管和有效利用,利于房地产工程档案管理健康发展。

三、工程档案工作的基本要求

依据工程档案工作的性质和特点,明确工程档案工作的基本要求,这是工程档案人员做好工程文件的收集、整理、归档工作的起点和关键。

(一) 熟知工程档案工作的有关法规文件与工作标准

对于工程档案工作者来说,熟知并掌握国家、行业关于工程档案工作的有关法规文件与工作标准,是做好工程档案工作的最基本要求。因为这些档案法规文件与工作标准,对工程档案管理体制、工作原则、档案验收等作了明确的阐述和规定,并针对工程文件形成的特点,提出归档及整理的要求,是工程档案工作的依据性和指导性文件。但是,由于近几年房地产行业新建、改建工程迅猛发展,档案人员队伍不断扩大,新手较多,加

大了工程建设档案管理的难度。特别是房地产工程建设单位的档案人员,因为对国家、行业档案管理的法规文件和工作标准不甚了解,并缺乏工程档案管理的知识与工作经验,很难在工程档案工作中发挥其管理主导地位的作用,也很难对档案业务进行监督、检查与指导。因此,开展档案人员培训,让档案人员尽快熟知和掌握工程档案工作的有关法规和标准,是档案人员熟知和掌握国家、行业工程档案工作法规文件与工作标准,用以指导和规范档案工作的最好途径。

(二) 建立健全工程档案工作的规章制度

建立健全工程档案工作的规章制度,是工程档案工作的一项重要内容。完善的管理制度,是依法做好档案工作和规范档案管理的保障,是档案工作与建设项目同步进行的重要措施,是协调档案管理与其他工程管理工作的依据。在建设项目初期,制定规章制度是一项非常重要的工作。

建立健全工程档案工作的规章制度,是坚持工程档案工作统一领导、分级管理原则的体现,是依法做好档案工作和规范档案管理的重要保障。在实际工作中,由于房地产建设项目参建单位多,涉及专业广,如果各单位各行其道,按各自行业规定和标准,或按本单位的管理要求和习惯编制竣工档案,竣工后交接的档案就会出现编制要求、组卷方式等标准不统一、分类方法不合理等不规范现象,特别是在工程竣工验收后,给房地产建设单位的设备维修、扩(改)建的档案保管、提供利用、档案的信息化管理等带来很大的不便。因此,要做好工程档案工作,必须建立统一的工程档案管理制度。房地产工程建设单位在建立与制定工程档案管理制度时,应从建设工程整体考虑,根据国家和行业有关工程档案法规和工作标准,结合实际,制定适合建设工程的档案工作制度和标准,切忌不顾实际、生搬硬套。否则,制定的制度对工程档案工作就失去了指导意义。

工程档案管理制度是档案工作指导性文件,作为工程建设各参建单位共同遵循的制度,对档案管理与其他工程管理工作的协调作用。房地产工程建设单位在制定规章制度与工作标准时,一般从建设工程的整体通盘考虑,把归档内容涵盖工程建设的各阶段、各专业及各参建单位,对归档职责、归档范围、工程文件的编制等做出统一明确,并提出统一要求。档案管理制度要明确参建单位的档案职责和归档责任,为工程文件形成、积累,以及收集归档的范围和工作提供依据,并通过档案管理制度使工程项目各项工作联系起来。因此,统一的制度,使大家有了共同的工作依据,同时建立起档案管理与其它工程管理工作的纽带,协同了房地产工程建设单位与各参建单位之间的关系。

工程档案管理的主要制度有:归档范围、分类标准、保管期限、领导责任制、岗位责任制、技术(图纸)资料管理制度、竣工文件编制要求、档案交接办法以及档案利用借阅制度等。

(三) 采取措施,保证工程档案管理的正常开展

工程档案是随着工程建设逐渐形成的,从工程开工伊始就要采取措施,并在工程建设的过程中加强控制,这是确保工程档案的完整、准确、系统的关键。

1. 加强前端控制。加强前端控制的重要措施之一,就是档案部门要参与合同审查和

支付控制,这是保证工程档案完整、准确、系统的前端控制要求。档案部门参与合同审查,是根据《合同法》规定审查合同内容,把各参建单位的归档责任、归档时间、档案编制质量等具体条款落实到合同中。参与支付控制,就是房地产工程建设单位财务部门在支付工程款时,明确结算单必须要经过档案部门竣工档案验收并签字认可,方可予以结算。有了档案部门的参与,使得工程档案工作有关要求具有刚性和法律的约束力。

在实际工作中,档案部门参与支付控制,已被许多单位认可并得以实施,取得不错的效果。但是参与合同的签订与审查,则没有得到很好落实。由于合同条款不够详细,简单笼统,可操作性差,造成工程建设单位与参建单位因竣工档案的质量、交接等问题矛盾多,返工现象普遍,浪费了人力、物力,挫伤了各参建单位专业人员和档案人员的工作积极性。作为两个相辅相成的控制措施,合同是支付的依据,支付是实施合同的手段,只有充分发挥合同的法律作用,前端控制才能起到更好的作用。

2. 加强过程控制。过程控制措施主要体现在档案部门参与开工交底、参与阶段检查、参与交工验收等节点的控制上。按照工程管理程序,对设计文件做设计交底;按照施工管理程序,在单位工程施工前做技术交底,施工工人在进入施工现场前做安全交底;按照档案管理要求,建立工程档案交底制度,要求施工人员注意文件的形成与积累,保证建设工程原始记录真实可靠,否则将直接影响文件形成的质量。档案交底包含两方面内容:一是档案部门参加各项交底工作,了解工程建设的程序,文件形成的内容,做到主动管理;二是档案人员采取培训或会议形式,对各参建单位、参建人员进行档案管理的交底,目的是使施工技术人员增强档案意识,让他们了解文件形成过程中的归档范围、质量要求、编制要求和注意事项,配合档案人员做好工程文件归档工作。此外,通过参与交底,档案人员与专业人员建立良好的工作关系和沟通渠道。档案人员参与阶段检查,在工程的不同关键节点,与专业人员一同到施工现场检查,看文件形成情况是否与工程现场施工一致,确保文件的质量。因此,建立工程档案技术交底和阶段检查制度,是加强档案过程控制的行之有效的办法,是加强过程控制的一项重要措施。

3. 建立档案管理网络体系。档案管理网络体系是强化业务基础建设,确保工程档案的完整、准确、系统的重要措施之一,也是工程建设单位档案部门对参建单位进行业务监督、检查与指导的主要渠道。由于房地产建设工程规模大、参建单位多,而且施工人员流动性频繁,这给工程档案管理工作带来了很大的难度。因此,房地产工程建设单位档案部门要按照建设工程布局和工作特点建立档案管理网络体系,明确参建单位的档案管理职责,明确归档范围、归档时间和归档要求,并且对工程文件的形成、档案资料的管理状况和流向,实行追踪管理,进而通过网络体系来强化业务基础建设,强化工程档案的分级管理,逐级落实控制措施。

档案管理网络体系的建立,要覆盖整个建设工程,做到疏而不漏,确保参建单位“人在档案在,人走档案留”。建立档案管理网络体系要注意两个方面的问题:一是要注意覆盖面问题,避免只重视总承包工程的参建单位,忽略分包工程的参建单位,造成这些单项工程形成的文件不受控,使编制的工程档案质量得不到保证。二是要注意工程建设单位档案人员为新手的问题。由于新建工程房地产工程建设单位档案人员多为新手,既缺乏工程档案管理的知识,又缺乏档案工作经验,对国家、行业档案管理规定、规范也不熟悉,

因此,在制定制度及工程档案管理中,要注意吸纳参建单位的档案人员共同参与管理,以加强工程档案的业务基础建设,保证档案完整、准确、系统。

4. 严把验收关。房地产建设工程档案验收分为预验收和正式验收两个阶段。一般建设工程的预验收,是由房地产工程建设单位上级主管单位会同地方档案行政管理部门组织,主要是内部的查漏补缺,纠错改误,为正式验收奠定基础。因此,认真做好档案的预验收工作,是保证工程档案质量的重要步骤和措施。按工程档案管理的有关规定,工程档案预验收检查范围比正式验收的检查范围有所扩大,标准要从高,要求要从严。

第三节 工程档案管理的国家、行业相关法规及总体要求

1987年9月5日,第六届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议通过并颁布了《中华人民共和国档案法》,它表明我国档案工作从此结束了无法可依的历史,也标志着我国档案事业开始步入依法治档、可持续发展的新阶段。《档案法》对国家管理档案的范围和档案工作的基本原则、档案管理的内容和任务、档案机构及其职责、档案的利用和公布办法、社会组织和公民在档案方面的权利和义务以及法律责任等有关档案和档案工作的关键问题做出了明确规定。因此,档案工作者必须根据国家档案法规规定的原则和精神,学会运用档案法规、标准和规范处理档案事务,规范档案管理。

一、工程档案管理的国家、行业相关法规

多年来,随着我国档案标准化、规范化、信息化管理的发展,全国档案标准化工作技术委员会组织制定了多项档案管理国家标准和行业标准,其中由国家档案局组织制定和颁布的档案行业标准约50项。目前,已发布的档案管理国家标准和行业标准基本涵盖了文书、科技、照片、电子文件等各领域的档案管理,其中涉及工程档案管理的国家标准有《科学技术档案案卷构成的一般要求》(GB/T 11822)、《照片档案管理规范》(GB/T 11821)、《电子文件归档与管理规范》(GB/T 18894)等;档案行业标准有《国家重大建设项目文件归档要求与档案整理规范》(DA/T 28)、《企业档案工作规范》(DA/T 42)等。这些标准的制定和实施,对推进我国档案管理、提升档案管理水平起到积极的促进作用,为房地产工程档案管理提供了依据。

除此之外,一些行业和地方为了适应企业管理规范化发展趋势,也制定和颁布了一些具有明显行业特征、专业性比较强的档案管理标准。如2001年建设部组织制定和颁布了关于建设工程文件管理的国家标准《建设工程文件归档整理规范》(GB/T 50328)、北京市住房和城乡建设委员会和北京市质量技术监督局联合发布的北京市地方标准《建筑工程资料管理规程》(DB11/T 695—2009)和《市政基础设施工程资料管理规程》(DB11/T 808—2011)等。这些标准的制定与发布,对加强工程档案管理发挥了重要作用。这些由行业和地方组织制定的有关档案管理的标准,与国家档案行政管理部门制定和颁布的标准一并为房地产工程档案管理提供了依据。

目前,房地产工程档案工作者需要了解和掌握的国家 and 行业有关工程档案工作的法规文件与标准有:

(一) 国家有关工程建设的法规文件与标准

《基本建设工程档案资料管理暂行规定》(国家档案局、原国家计委 1988 年 3 月发布)

《国家重点建设工程档案管理登记办法》(国家档案局 1997 年 8 月发布)

《城市建设档案归属与流向暂行办法》(国家档案局 1997 年 7 月发布)

《重大建设工程档案验收办法》(国家档案局、国家发改委 2006 年发布)

《国家重大建设项目文件归档要求与档案整理规范》(DA/T 28—2002)

《科学技术档案案卷构成的一般要求》(GB/T 11822—2008)

《企业档案工作规范》(DA/T 42—2009)

(二) 建设部工程建设档案工作标准

《建设工程文件归档整理规范》(GB/T 50328—2001)

(三) 北京市地方标准

《建筑工程资料管理规程》(DB11/T 695—2009)

《市政基础设施工程资料管理规程》(DB11/T 808—2011)

二、工程档案管理的总体要求

1999 年国务院办公厅针对一些地区、部门和单位忽视工程质量,违反建设程序,执法监督不力,建设市场混乱、腐败现象严重,造成工程质量事故频发的情况,下发了《国务院办公厅关于加强基础设施工程质量管理的通知》。该文件在第二十四条中提出,从项目筹划到工程竣工验收各环节的文件资料,都要严格按照规定收集、整理、归档,工程档案管理和档案管理人员要严格履行职责。随即国家档案局转发国务院办公厅的文件,要求全国建设工程都要按《档案法》有关规定,建立健全工程档案工作,加强工程档案工作的法制化,要求将工程档案工作领导责任制纳入工程质量领导人责任制;将工程档案管理纳入项目法人制、招投标制、工程监理制和合同管理制;将工程档案工作纳入工程管理和工作程序。工程档案工作“三纳入”制度的建立,充分体现了《档案法》的法制精神,是工程档案法制化管理的具体体现。这从更深层次加强了工程档案管理,促使工程档案工作走上良性发展轨道。

(一) 建立项目法人制

项目法人制,是加强工程档案管理工作法制化的重要措施,是实施工程档案工作制度化管理的组织保障。房地产建设单位是工程建设的主体,在工程管理中要发挥龙头作用,档案工作也是如此。建设单位要按照《档案法》及建立项目法人制要求,建立档案工作领导责任制和岗位责任制,并将档案工作领导责任制贯穿工程建设全过程。最终形成各参建单位全方位参与的以工程建设单位为管理核心,以纳入合同为管理依据,以监理控制为管理手段的工程档案全过程控制管理。

工程档案管理的项目法人制,作为加强档案法制化管理的第一条,2006年国家档案局和国家发改委在制定《重大建设工程档案验收办法》时,把它作为一项重要内容列入重点检查和考核内容,以保证工程档案项目法人制的贯彻执行。

(二) 纳入合同管理制

合同是约束房地产工程建设参建各方的法律依据,将档案管理纳入合同管理是市场经济环境下规范工程档案管理的行之有效的做法。房地产工程建设单位在与设计、施工、监理等单位签订合同时,要按《合同法》及其他法规文件的规定,分别设立有关档案的专门条款,明确提出竣工档案的内容、份数、交接时间、因修改增加新图的责任、质量要求、审核责任和违约责任等,充分发挥合同的法律作用,以保证工程档案的完整、准确、系统。

1999年《中华人民共和国合同法》发布,其第十六章“建设工程合同”第二百七十四条、第二百七十五条规定,签订勘察、设计合同和施工合同时应对建设工程文件的交付、质量和验收,在合同内容里做明确规定。同年年底,建设部、国家工商局发布的《关于印发建设工程施工合同(示范文本)的通知》第2部分“通用条款”的第9部分32条规定,工程完工后,承包人必须提供完整的竣工资料和竣工图,并应在专用条款内约定提交日期和份数,并做出明确规定。2002年国家档案局颁发的《国家重大建设项目文件归档要求与档案整理规范》(DA/T 28—2002)也做出了同样的规定。

房地产工程建设单位与设计、施工、监理等单位签订的合同一般分为主合同、合同附件、补充合同(协议)等几部分。关于工程文件归档及档案交接等有关内容,一般在主合同中只做一些原则的约定,具体的、详细的内容,多数是在合同附件或补充合同(协议)中以专门的条款做出明确的约定,或根据国家、行业有关规定,单独签订工程档案合同。

(三) 实行工程监理制

所谓工程监理,是指对工程建设参与者的行为所进行的监控、督导和评价,以及采取相应的管理措施,保证建设行为的合法性、合理性和经济性。当前房地产建设工程管理模式多元化,“小业主,大监理”的管理模式广泛应用。不少工程建设单位根据自身的实际情况和管理需要,除了要求监理单位对项目投资、进度、质量进行控制之外,还把自己的一些管理内容及工作以合同的形式委托给监理单位,因此监理在房地产工程建设中的职责日显重要。

将档案工作纳入工程监理制,主要是指监理单位的档案管理职责。2013年颁布的《建设工程监理规范》(GB 50319)规定:总监理工程师应“审查施工单位的竣工申请,组织工程竣工预验收,组织编写工程质量评估报告,参与工程竣工验收”,“项目监理机构应及时整理、分类汇总监理文件资料,并应按规定组卷,形成监理档案。工程监理单位应根据工程特点和有关规定,保存监理档案,并应向有关单位、部门移交需要存档的监理文件资料”。由于档案验收是建设工程竣工验收的重要部分,竣工验收包含档案验收,2002年国家档案局颁发的《国家重大建设项目文件归档要求与档案整理规范》(DA/T 28)中将监理的档案管理职责做了更为具体的规定:监理单位应有对施工单位编制的竣工图进行审