

一九九〇年市政府
局级领导干部调查报告汇集

(下 册)

市政府调研室

一九九一年一月

桓仁满族自治县档案管理 现状与办法

——本溪市档案局局长 单培茹

一九九〇年十月三十一日

目 录

(下 册)

桓仁满族自治县档案管理现状与办法	单培茹
我市两县气象局今年为农业服务情况调查	薛长福
市场疲软的走势、成因与启动市场的对策思考	谢毅
关于收费问题的调查和思考	李清林
本溪市打击假冒伪劣商品的情况及应采取的措施	刘廷皋
关于对工业企业“四技”活动专项审计调查报告	张德新
关于我市行政机关廉政建设基本情况的调查	张廷基
提高认识加强领导深入开展爱国卫生运动	潘广仁
农村卫生工作的现状与对策	王毅
我市当前农村计划生育存在的问题及其解决的对策	管连喜
对防空专业队伍训练问题的调查报告	张海程
如何加快房改步伐推进房产事业发展的调查与思考	孙学金
国营预算内施工企业当前存在的问题及解决办法	杨永兴
我市发展环保产业势在必行	官锡久
关于当前我市交通运输行业的不正之风的 调查及采取的对策	李树生
本溪地区小水电发展可观农村电网亟待加强行业管理	景成君
建材工业经济下滑分析及对策	杨明安
本溪市乡镇企业在改革中发展在调整中前进	温玉德

关于企业依靠科技进步加强科技管理的调查.....刘承恩
关于新产品（人棉纱、布）的开发和它的

社会效益的调查.....徐天胜

关于本溪化工系统部分亏损企业扭亏情况的调查报告.....谭秀德

浅析本溪矿用重型自卸汽车的发展.....高尚峰

关于轻工企业领导班子建设的调查与探索.....王民宜

向阳等煤矿扭亏情况的调查.....马葆祥

市场疲软及其采取的对策.....梁广凯

关于省市粮食新政策出台后情况的调查.....刘清波

关于本溪市农村流通市场的基本状况及整顿意见.....王克让

积极办好外商投资企业促进我市的对外开放

与经济发展.....郑焕发

深化改革进一步完善重点建设项目的物资配套

承包工作.....金 鏖

桓仁满族自治县档案

突出，具体表现如下

管理现状与办法

(一) 收集材料

前一时期，我们市档案局的几位同志对桓仁满族自治县的十三个直属机关，七个乡镇、八家企业的档案管理工作进行了调查，现将情况报告如下：

一、对桓仁档案管理现状的分析

桓仁满族自治县始建于1887年，至今已有103年的历史。在这漫长的岁月中必然地形成了直接反映桓仁历史真实面貌和现实生活情况的档案材料。这些宝贵材料对桓仁地区的经济建设和各项事业的发展起到了重要的作用。为了保管这些材料，县委、县政府在机构冻结，经费紧缺的情况下恢复了县档案局，增加了人员编制，由过去的九人增加到十一人，扩大了县档案馆的库房面积，并于1988年投资近70万元建起了1500平方米的新馆房，为档案馆配备了复印机、去湿机、照像机、录放像机、空调机等先进的管理设备，安装了10组50列密集架，解决了影响档案事业发展的一些具体问题。但是，长期以来由于受传统观念的影响和客观条件的限制，至使全县的档案工作发展不平衡，特别是在收集、保管、开发利用方面出现了严重的比例失调，收集保管与供用方面的矛盾比较

突出，具体表现如下。

(一) 收集的材料不全

党的工作重点转移以后，档案工作随着经济建设的发展，领域不断拓宽，档案的门类不断增加。但是，由于受传统管理方式的影响，社会档案意识和人们的档案法制观念淡薄，新领域的建档工作不能随之适应。特别是各种门类、各种载体档案资料的收集工作并没有跟上来，在收集工作中存在着以下三个方面的问题。即收集的范围不宽。多年来，档案材料多半都是取之机关，服务于机关。因此，全县档案工作上层好于下层，县直机关的档案工作比较成型，不但普遍建立了档案工作，还有百分之八十的单位成立了机关档案室，有规章制度，有较齐全完整的档案资料，档案人员的素质也好于基层。然而，基层的档案工作都与其相反。在乡镇机关，除党政活动形成的记录以外，许多反映经济建设方面的资料很少保存下来。一般乡镇每年形成档案少则三、四卷，多则也不过十几卷，而且这些档案质量不高，资料不全。

农业科技档案是为农业现代化建设服务的基础资料。各乡镇在科技兴农的实践中形成的反映农村科技体制改革，新技术推广应用，两户一体情况及重大科技项目发展战略等科技档案

材料不是残缺不全，就是没有归立^档卷。桓仁的县办企业档案管理普遍较差，除三家企业于今年建起综合档案室外，其余企业的档案都散存在各处，基本处于四不状态，即人员不落实，制度不健全、设备不添置、资料不归档，尤其是有些重要设备档案安装结束后无专人管理，结果遇事无档可查，只得四处奔波，多方查找，既浪费人力财力，又延误工期，影响生产。

随着经济体制改革的不断深入和农村产业结构的调整，桓仁地区的乡办企业和村办企业迅猛发展。目前，全县乡办企业共有46家，但多数至今还没有建立档案工作。

村民委员会是群众自治组织。它可以充当法人进行独立的经济活动，可以等办群众要办的事，还可以调解民间纠纷，协助政府做好基层工作。村党支部是党的最基层组织，在农村起着核心作用，担负着两个文明建设的重任。在长期活动中形成的历史记录和多方面资料，对规划地区，制定政策，决策经营方式，巩固和发展集体经济都将起着重要的依据、凭证、参考作用。然而在全县149个村中，除财会档案以外，其它方面的档案基本没有建立。上述这些情况对于发展桓仁地区经济，加强基层政权建设不能不说是一个重大损失。

2、收集的门类不全。由于历史的原因，这个县档案馆室中保存的档案基本都是文书档案和财会档案。如县档案馆共保

存档案17000卷，其中文书档案16470卷、财会档案109卷、科技档案436卷（下马企业的档案）。据桓仁满族自治县73个档案室的统计，文书档案、财会档案占室藏总量的百分之九十。在以经济建设为中心的今天，科技档案的价值对企业的兴衰具有举足轻重的作用。它是企业技术储备的形式，信息交流的工具，企业经营管理的手段。它的作用发挥的成度直接关系到企业效益。可是，在我们的馆室藏中，科技档案却寥寥无几，这种档案门类失调的状况怎能适应桓仁地区经济建设发展的需要呢？

3、收集的方法简单。在调查中发现多数兼职档案员对收集档案材料的重大意义认识不足。在收集工作中图省事、怕麻烦，把整理档案看成是负担，产生一种多收多挨累，少收少干活的思想，常常是在接收档案资料时表现的马马虎虎、草草率率，交多少收多少，很少依据归档范围做收集工作，更没有保证归档文件材料完整率、齐全率的制约措施。由于收集的档案资料残缺不全，每年形成的档案质量不高、数量很少。

（二）保管档案的条件较差

从调查中发现，桓仁满族自治县的多数单位，对档案没有实行依法管理。特别是档案管理工作还存在“散”、“乱”、

“差”的状况。

“散”表现在两个方面，一是平时对档案工作比较重视，收集工作搞得比较好的单位，档案也都分散在各股室，没有依法实行集中统一管理。二是有相当一部分单位除财会档案外，其余的档案资料归档不全，很多重要资料散存在各部门和个人手中，没人过问。如八里甸乡有一年全年只立了报表，记录、介绍信三本卷。（正常情况乡镇机关每年立50至100卷），县仪表厂建厂二十多年，仅有文书档案17卷。

“乱”主要是由于无专人、专室保管档案、没有建立起一套完整的档案管理制度，致使大量的有价值的档案尚未收集整理。有的虽然进行了简单的整理，但案卷质量普遍低，分类不清、划价不准，管理混乱。

“差”是指档案的保管条件较差。档案实行统管缺少必要的库房和装具，有很多单位将档案资料锁在箱子里或装在麻袋中，长年堆放在阴暗潮湿的仓库里。

（三）开发利用档案资源受到严重限制。

开发利用档案资源，首先是在具备馆室藏丰富的先决条件下进行的。多年来，由于应归档材料不能按要求正常归档，应集中的档案而没有依法集中，应整理的档案不能按标准整理，

应保管好的档案不能按规定进行保管，致使馆室藏档案门类单一，载体不丰富，在开发利用档案的问题上遇到了资料少，不值得开发，保管分散无法开发，档案人员精力不足无能力开发恶性循环的被动局面。特别是应建档而至今没有建档的县办工业，乡镇企业、各村民委员会，将会对现在和未来桓仁经济的发展带来无法弥补的损失。

二、产生上述问题的原因

导致全县档案管理现状的原因是多方面的。其主要原因有以下几个方面。

1、受传统观念的影响较深

自五十年代初到七十年代末，我国的档案管理工作基本上处于半封闭状态，除了供国家党政机关处理政务利用外，原则上是不开放的。经济建设，科学研究及其它领域很少接触档案；因此，很多人，特别是基层干部并不真正了解档案的价值。不知道一张图纸可以为国家节约上万元资金，一份文件可以使成批的人在政治上获得解放，一张传票可以追回数百万元的外欠款。一些专兼职档案工作者，虽然安心热爱本职工作，但是对保管档案的意义并不完全了解。对于档案将会产生的潜在效益、社会效益和经济效益认识不足，缺乏探索和实践。党的工作重

点转移之后，国家颁布了《档案法》，虽然情况发生了变化，但转变人们长期以来形成的思想观念，改变社会上传统的习惯势力并非一朝一夕能够办到的。尤其是在县档案局撤销期间，正是宣传贯彻《档案法》的最初阶段。在档案行政管理机构被撤销的一年半时间里，全县《档案法》的学习宣传活动基本处于停止状态，很多人根本不知道国家还有这部法律，人们的档案意识比较薄弱。

2、由于受管理体制的限制，影响档案事业发展的根本性问题没有得到很好的解决。桓仁满族自治县共有立档单位543个，县档案局负责指导工作的专职档案干部只有2名。县工业公司所属28家企业，仅有一名同志兼做档案工作，这位同志除担负本机关的立卷任务外，还兼本公司的文书、计划生育等多项工作，根本没有精力对所属企业档案工作实行监督指导。另外，该县乡镇机关的档案员都是由秘书兼任，这些同志工作在基层，每天事务缠身，连本机关的立卷工作常常是求人帮忙，指导下属单位的立卷工作根本顾及不上。更有甚者，就连这样的一支队伍也得不到相对的稳定，很多单位的档案干部调动频繁，有一个单位仅在四个半月中档案员就更换了三名，还有一个主管局从所属基层单位临时借调人员从事档案工作。由于人

损变动频率高、速度快，县专业主管部门不得不把主要精力耗费到业务培训上。尽管如此，培训的速度仍然落后于人员调换的速度。由于档案干部队伍不够稳定，因此档案干部的业务素质比较低，多数同志不会立卷。

近年来，由于该县的财政状况不够好，因此全县档案事业发展经费比较紧缺，县档案局除人头费外所剩无几，到目前为止连一台车也没有，下乡镇指导工作只好乘长途客车，由于交通不便，很多时间都搭在往返乘车和路途中。基层的经费没有纳入年度计划，基本是花点耍点。

3、法律监督措施不配套

《档案法》颁布三年多了，贯彻执行《档案法》的《实施办法》至今没有下发，由于依法监督的措施不配套，因此贯彻实施《档案法》不够有力。

三、解决上述问题的措施和办法，客观地分析桓仁满族自治县档案工作存在的问题在我市各县区中带有一定的普遍性。如果没有外部条件的作用，从根本上改变现有状况困难是很大的。鉴于目前的状况我们只能从本地区实际情况出发，将档案事业依法纳入国民经济计划和社会发展的总体规划，以保证档案事业适应国民经济和社会发展的需要。当前，为尽快解决我

今后五年，我市档案事业发展的主要矛盾，具体要求办好四件事。

(一) 深入宣传《档案法》，强化社会的档案意识。

《档案法》是我国法律体系的组成部分，同其他法律一样具有强制性和约束力，必须引起全社会的高度重视。我们要结合实际，采取有效形式把宣传贯彻《档案法》作为一项长期任务，深入持久地向机关、团体、企业事业单位的领导、档案工作者乃至公民进行广泛地宣传，以增强全社会的档案意识和档案法制观念。特别是各级领导在思想上要解决挂不上号，摆不上位，沾不上边、说不上话的问题，解决对于档案工作说起来重要，做起来次要，忙起来不要的认识问题。使各级领导能够从思想上认识到档案工作是维护党和国家历史真实面貌，是社会各项事业不可缺少的重要环节。它不仅同社会主义建设的各行各业紧密相连，而且同每个人的衣食住行息息相关。试想，在本溪这样一个拥有百万人口的重工业城市里，供暖煤气，给排水，供电等地下管线纵横交错，密如蛛网，如果地下管网混乱将会是一种什么局面！所以说，档案和档案工作既是人类文明的产物，也是社会发展和发达程度的一个缩影。各级领导只有把对档案和档案工作的认识放在这样一个基点上，才能切切实实地把档案工作纳入议事日程。

今后五年，我市档案事业发展的重点是：继续加强基础建设，大力开发信息资源，努力解决供用之间的矛盾。因此要坚持做到两手抓，即一手抓开发，一手抓管理。抓开发是指档案管理工作已达到高档次的单位，要抓好开发档案信息资源和现代化设备的应用。抓管理是指加强不同层次的档案基础工作，村、乡、县、市四个层次一起上。因此建议各县、区委、政府认真贯彻国办发〔1989〕57号、辽政办发〔1990〕52号、本政发〔1990〕91号文件精神。将档案事业费列入年度财政预算，每年拨给一定的档案事业费，同时各县区政府应贯彻劳动人事部、国家档案局1985年联合下发的《地方各级档案馆人员编制标准》的规定为县区档案馆配齐人员。另外，在条件允许的情况下，为对下有指导任务的专业主管机关和乡镇机关最好配备专职档案干部，并保证专兼职档案干部的相对稳定，使各县区专兼职档案干部队伍能够适应档案专业工作的需要。

档案库房是发展档案事业的最基本的条件。各县区政府要按国家计委、国家档案局〔1985〕16号文件《关于地方各级档案馆建设统一纳入地方基建计划的通知》的要求在“八五”期间，对档案馆库房不适应需要的，要把改造、扩建或新

建档案馆的基建项目纳入计划，使各级档案馆、档案室建设适应接收保管档案的要求。

(二) 认真贯彻集中统一管理的原则，将各类档案由“分散型”变为“集中型”实行集中统一管理的重点是：

1、统一管理制度。实行集中统一管理，要有一套切实可行的规章制度。同时还要对制度的执行情况进行严格的考核，做到奖罚分明。

2、统一标准。各种门类档案的分类应依据国家档案局，省档案局制发的规范性文件及各单位的特点，做到分类准确，档案案卷装具形式统一，填写项目要一致。

3、统一归档范围。要按着国家制发的归档范围将档案材料收集归档，确保各种文件材料归档的完整，准确和系统性。及时有效地反馈档案管理和提供利用的各种信息。从整体上提高企业档案的综合管理水平。

(三) 建立责任制，对档案工作实行目标管理。

为了使我市的档案事业同社会发展和国民经济建设同步。“八五”期间，市、县（区）、乡、村要层层采取档案工作目标管理措施。各级领导要把档案管理工作分解为综合管理，归档率、齐全率、利用效果、保管条件、档案干部素质等项指标

纳入到目标管理，层层进行考核，把档案工作纳入承包和租赁企业的考核指标，机关档案工作要同公仆杯竞赛和评先活动结合起来，档案管理较差的单位不能评为先进单位。县区档案行政机关、各专业主管机关、乡镇机关档案部门和档案干部要忠诚地履行职责，严肃认真地执行各项档案工作法规，依法监督指导，一丝不苟地贯彻实施《档案法》，不断增强档案法制观念。

（四）广泛扎实地开展定级升级活动，把档案管理引入竞争机制

档案管理定级升级工作，是深入贯彻实施《档案法》的具体体现，也是加强档案基础管理工作的有效形式。三年来，开展档案管理定级升级工作的实践证明，凡是档案升级的单位，档案工作的基础条件基本得到保证。档案业务建设基本比较规范，尤其是集中统一管理本单位全部档案的原则得到落实。因此，县区档案主管机关要充分运用这一有效形式，同有关部门配合，把本地区档案管理升级工作扎扎实实的搞上去。县区工业和乡镇（村）企业要把档案管理工作做为企业升级的一项内容，使档案升级与企业同步或超前进行，档案管理没有升级的，企业管理不得升级。县以下机关的档案升级工作要采取签定目

标责任状的形式，分期分批实现档案升级目标。我们在调查中也感到县以下单位的档案升级工作在指导思想上要坚持定级升级标准，又要同市直机关、大中型企业有所区别。最近市档案局正在制定我市小型企业档案管理定级升级考核标准。待下发后以推动县区企业档案管理升级工作。

我们的调查是初浅的，有些想法还很不成型，还需要在实践中进一步探索研究，不断深化和完善。

一九九〇年十月三十一日