

城建档案管理与 信息安全保障体系研究

● 郭虹著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

城建档案管理与 信息安全保障体系研究

郭虹著

CHENGJINA DANGAN GUANLI YU
XINXI ANQUAN BAOZHANG TIXI YANJIU



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城建档案管理与信息安全保障体系研究 / 郭虹著

— 银川: 宁夏人民出版社, 2023.6

ISBN 978-7-227-07821-0

I. ①城… II. ①郭… III. ①城市建设-档案管理-研究②城市建设-档案工作-信息安全-保障体系-研究
IV. ①G275.9

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 098010 号

城建档案管理与信息安全保障体系研究

郭虹 著

责任编辑 康景堂

责任校对 赵亮

封面设计 姚欣迪

责任印制 宋华



黄河出版传媒集团 出版发行
宁夏人民出版社

出版人 薛文斌

地址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 nxrmcbs@126.com

邮购电话 0951-5052104 5052106

经销 全国新华书店

印刷装订 北京一鑫印务有限责任公司

印刷委托书号 (宁) 0026360

开本 889 mm × 1194 mm 1/16

印张 16.5

字数 220 千字

版次 2023 年 6 月第 1 版

印次 2023 年 6 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-227-07821-0

定价 52.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

随着我国经济社会的发展，城市建设的发展迅速，对于经济发展具有重要的推进作用。城建档案是城市建设发展进程的记录者，城建档案信息公开，有利于加强对档案资源的开发利用，吸取过往教训，采集先进经验，从而促进行业发展。而信息的公开必须以确保安全性为前提，在既能从中获取信息又能防止信息泄密中取得平衡。

基于此，笔者撰写《城建档案管理与信息安全保障体系研究》一书。全书在内容安排上共设置六章：第一章是对城建档案的相关认识，内容包括档案与城建档案的界定、城建档案的特性及作用、城建档案的范围及类型；第二章阐释城建档案工作的原理，内容涉及城建档案工作的任务与性质、城建档案工作的内容与原则、城建档案工作的相关利益者、城建档案工作的监督与指导；第三章基于城建档案的收集与移交、整理和编目、统计和鉴定、缩微与修复、保管与利用不同方面分析城建档案管理的业务流程；第四、第五章着重分析了城建声像档案作用与管理、城建电子文件与档案的管理；第六章以信息安全保障的理论体系为切入，分析城建档案信息公开的安全性范畴、城建档案信息公开安全体系建设的必要性及现实状况，思考城建档案信息公开



安全体系建设的实践策略。

本书的撰写得到了许多专家学者的帮助和指导，在此表示诚挚的谢意。由于笔者水平有限，加之时间仓促，书中所涉及的内容难免有疏漏与不够严谨之处，希望各位读者多提宝贵意见，以待进一步修改，使之更加完善。

目 录

| | |
|------------------------------|-----|
| 第一章 对城建档案的相关认识 ····· | 001 |
| 第一节 档案与城建档案的界定 ····· | 001 |
| 第二节 城建档案的特性及作用 ····· | 009 |
| 第三节 城建档案的范围及类型 ····· | 024 |
| 第二章 城建档案工作的原理阐释 ····· | 040 |
| 第一节 城建档案工作的任务与性质 ····· | 040 |
| 第二节 城建档案工作的内容与原则 ····· | 047 |
| 第三节 城建档案工作的相关利益者 ····· | 051 |
| 第四节 城建档案工作的监督与指导 ····· | 054 |
| 第三章 城建档案管理的业务流程 ····· | 063 |
| 第一节 城建档案的收集与移交 ····· | 063 |
| 第二节 城建档案的整理和编目 ····· | 069 |
| 第三节 城建档案的统计和鉴定 ····· | 083 |
| 第四节 城建档案的缩微与修复 ····· | 095 |
| 第五节 城建档案的保管与利用 ····· | 107 |



| | |
|-------------------------|-----|
| 第四章 城建声像档案作用与管理 | 122 |
| 第一节 城建声像档案的作用 | 122 |
| 第二节 城建照片档案的管理 | 126 |
| 第三节 城建录像档案的管理 | 151 |
| 第四节 城建录音档案的管理 | 173 |
| 第五节 地下管线工程档案综合管理 | 183 |
| 第五章 城建电子文件与电子档案管理 | 189 |
| 第一节 电子文件与电子档案概述 | 189 |
| 第二节 城建电子档案管理 | 199 |
| 第六章 城建档案信息公开安全保障体系建设思考 | 218 |
| 第一节 信息安全保障的理论体系解读 | 218 |
| 第二节 城建档案信息公开的安全性范畴 | 238 |
| 第三节 城建档案信息公开安全体系建设的必要性 | 241 |
| 第四节 城建档案信息公开安全建设的现实状况 | 243 |
| 第五节 城建档案信息公开安全体系建设的实践策略 | 245 |
| 参考文献 | 251 |

第一章 对城建档案的相关认识

第一节 档案与城建档案的界定

一、档案的界定

（一）档案的起源和发展沿革

档案是一种历史文献，是人类在社会实践活动中直接形成的历史记录。因此，档案的起源是同人类社会的产生密切相关的。人们在生产和生活中需要交流思想，沟通情况，记忆一些事情。在文字产生以前，人们只能用语言来表达自己的思想，了解情况，但是语言难以传送到较远的地方，并且容易忘记和遗漏。为了适应需要，我们的祖先创造了“结绳”和“刻契”的辅助记事方法。除了结绳、刻契等实物记事方法外，古代先人还使用图画记事，直至使用文字记事。

结绳就是在绳子上打结，用绳子的大小、多少、位置上下，以及绳子的不同颜色，表达不同的意义。刻契就是在竹片、木片、骨片和玉片上刻上各种形状的标记，用来记录某些情况和作为有关各方的信约。《周



易·系辞下》记载，“上古结绳而治，后世圣人易之以书契”，就记录了结绳、刻契应用的历史。结绳和刻契，不仅古籍里有所记载，而且也先后发现了一些结绳、刻契记事的实物。结绳等记事的方法，古代时外国也有应用，称为“坎普”。有的地方还专门设有结绳官，负责解释结绳表达的意思。结绳与刻契虽然有备忘、守信等作用，但是还不是档案，这主要是因为它们记录的情况有不确定性，对抽象的事物难以表述。结绳、刻契可以说是档案的萌芽。

文字的发明及其应用于文献记录，标志着人类社会过渡到了文明时代。文字是语言的记录符号，是人类表达思想、交流信息最直接、最确切的工具，也是档案产生的前提条件。被人们所公认的我国最早的文字，是1899年由国子监祭酒王懿荣发现的。这些刻写在龟甲、兽骨上的文字，称为甲骨文。最初发现的地点是殷墟遗址河南安阳小屯村。商代时，人们比较迷信，举行祭祀、狩猎、战事等重大活动时，都要进行占卜，并把占卜的经过、应验的情况，刻写在龟甲、兽骨上。这些材料是商王朝政治和生产活动直接形成的原始纪录，是研究商代历史的第一手材料。这些材料被称为甲骨档案，是我国迄今发现的最早的档案。比甲骨档案稍晚些，商代、西周时还出现了以竹片、木板作为书写材料，记载了当时社会活动的真实情况的简牍档案。同时还出现了镌刻在青铜器、石头上面的文字记录材料，称为金石档案。春秋战国时期，生产力得到了迅速发展，开始应用丝织品作为各种活动的记录材料，出现了缣帛档案。

随着社会的发展，西汉时出现了新型的记录材料——纸张。东汉的蔡伦改进了纸张的生产技术，世人因他的这一重大贡献，称其发明了造

纸术。纸张的出现、改进和推广，为世界文明作出了不可磨灭的贡献。纸张的应用，出现了大量纸质档案。在我国，各级各类档案保管机构中，纸质档案是收藏档案中数量最大的种类。

在古代社会时，世界各国还出现了羊皮档案、纸草档案、泥版档案等。

到了近现代，科学技术的发展，使得载体材料、记录材料、记录方式方法越来越丰富多样，出现了音像档案、科技档案、电子档案等大量的新型档案。

档案产生的历史久远，但“档案”一词的使用却始于明末清初。历史上，不同的时期对档案有不同的称谓：商代称“册”，周代称“中”，秦汉时期称为“典籍”，魏晋唐宋以后，档案有了更多的称谓，如“文案”“案卷”“案牒”等。

据考证，“档案”一词作为书面语言，最早出现于1638年的《清太宗文皇帝实录》中，后来有了更多的记载，如1680年的《起居注》残稿上就有“部中无档案”的记载。但对“档案”的词源、词义作出详细说明和解释的是清代的杨宾。1707年（康熙四十六年）他在所著的《柳边纪略》一书中说：“边外文字，往来传递者曰牌子，以削木若牌故也；存储年久者曰档案，曰档子，以积累多贯皮条挂壁若档故也。然今文字之书于纸者，亦呼为牌子、档子矣。”几百年来，“档案”一词，因其形象地反映了档案形成和保存的过程，一直沿用到现在。

（二）档案的定义及属性

人们在档案工作实践中，对经常接触的档案这一客观事物的认识不断加深，从而形成了档案的概念。国内外档案学的研究表明，不同的国



家、不同的历史条件和社会条件，以及人们不同的观察角度和实际需要，档案的定义也不相同，而且也是在不断发展变化的。根据档案法律法规和标准，以及档案工作的实践经验，我们对档案定义表述如下：档案是国家机构、社会组织和个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的有价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。

1. 档案定义的基本含义

这一定义的基本含义包括以下几个方面：

（1）档案来源和内容的广泛性。过去和现在的各级各类国家机关（包括权力机关、行政机关、军事机关等）、社会组织（包括政党、团体及企事业单位等）以及一定的个人（包括著名人物、家庭和家族等）都会形成大量的档案。总之，档案的形成者众多，他（它）们在丰富的社会实践活动中，形成了数量浩瀚的档案。档案来源的广泛性和档案内容的广泛性是紧密相关的。

（2）档案是有价值的历史记录。这个含义指明：首先，档案是由文件有条件地转化而来的。文件转化为档案的前提条件：已经处理完毕的文件材料，才可能成为档案。正在承办中的文件，有现行效用，不是档案材料。完成了传达和记录等现行使命，具有备留查考作用的文件，亦即有历史效用的文件，才可以说是档案。文件是档案的前身，档案是文件的归宿。另外，对处理完毕应有正确的认识，这主要是指完成了文书处理程序，而不是文件中所说的事情全部办理完毕。其次，只有对日后实际工作和科学研究活动有查考利用价值的处理完毕的文件，才有必

要转化为档案，作为档案保存。档案是经过人们鉴别挑选保留下来的文件，文件是形成档案的基础，档案是文件的精华，不能“有文必档”。文件转化为档案还有一个条件：按照一定方法组织起来的上述文件材料，才可能转化为档案。也就是说，通过立卷归档等工作，把文件材料组成有机的整体，才能形成具有科学意义的档案。

（3）档案的形式是多种多样的。随着社会的进步，档案的形式不断发展变化，日益丰富多彩。其载体材料有龟甲兽骨、竹片木板、丝织品、纸张，以及磁带、磁盘和胶片等；记载的方法有刀刻、手写、印刷、晒制、摄影、录音等；表达方式有文字、图像、声音等。档案的形式多样，范围十分广泛。不能仅把处理完毕、具有保存价值的纸张制作的文件看作档案，社会活动中直接形成的、具有保存价值的不同形式的历史记录都是档案。

（4）档案的本质属性是原始纪录性。档案是在社会实践中直接形成的，由一定形式的文件，即在一定时间和场合下直接使用的原始文件材料转化而来的，而不是事后编写和随意收集的材料，因而具有原始性的特点。同时，档案以文字、图像、声音等具体记录，反映了档案形成者特定的历史活动，因而不同于一般的历史遗物，这就是档案记录性的特点。将档案的原始性与记录性相融合，这就是档案原始纪录性的本质属性，是区别于其他历史纪录的根本所在。其他的历史记录，或者有较强的记录性但缺少原始性，或者有较强的原始性但缺少记录性。

认识档案是原始的历史记录，把握其原始纪录性的本质属性，一方面有助于我们认识档案的特点，明确档案的范围，科学地管理档案；另



一方面，可以增强人们维护档案原貌的主动性和自觉性，更好地发挥档案的作用。

档案是历史记录，它有不同于其他历史记录的本质属性，也有历史记录的一般属性。本质属性，反映了一个事物与另一事物的不同。一般属性反映了一个事物与另一事物的联系。只有既认识档案的本质属性，又认识档案的一般属性，才能在认识档案特点的基础上，将其融入信息总汇、知识总汇中，与其他学科相互协作、借鉴，使档案的管理理论和方法不断丰富，发挥档案的更大作用。

2. 档案的一般属性

在档案的一般属性当中，最主要的是信息属性和知识属性。

(1) 信息属性。

我国著名科学家钱学森在《论系统工程》一书中曾经深刻地指出，情报资料、图书、文献和档案都是一种信息。现代社会，人们把信息同物质、能源一起，视为国民经济和社会发展的必需的三大资源。档案记录了社会活动的各种情况、数据、知识，是一种重要的信息资源。档案信息具有一般信息的共同特点：可扩充性，随着社会的发展，档案信息内容不断扩充、丰富；可压缩性，对档案信息可以加工、整理，使之精炼、浓缩，便于利用；可替代性，利用档案可以减少资本、劳动力和物资消耗，产生明显的经济效益；可传输性，它可以通过多种传输渠道，传递给相关方面和广大用户；可分享性，它可以被多个部门、多个方面重复利用，本身并没有消耗；可扩散性，在传输、利用过程中，广泛扩散，为社会各方面所知，服务于社会。档案信息具有较大的原始性和可靠性，

备受人们的青睐。

总之，档案是一种宝贵的信息资源。认识档案的信息属性，对于更新档案观念，开发档案信息资源，具有重要的现实意义。

（2）知识属性。

档案的知识属性是与信息属性密切相关的。根据情报学的理论，知识是信息的一部分，是一种特定的人类信息，是一种系统化的信息的集合。

档案记录了人们在社会活动中大量有知识价值的事实、数据、成功的经验、失败的教训、技术成果和科学理论，这是人们认识世界和改造世界的智慧的结晶。档案是全面直接记录和积累知识的载体。档案不仅具有知识的功能，又有传播知识的功能。

人们对档案文献的广泛利用，可以获取丰富的知识，继承前人的研究成果，启迪思维，进行新的发明创造，开展各项工作。

二、城建档案的界定

本书给城建档案做如下定义：城建档案（全称应为城市建设档案，以下使用简称）是在城市规划、设计、建设、管理等活动中直接形成的对国家和社会具有保存和利用价值的文字、图纸、图表、声像、模型、信息数据以及特定实物等各种载体形式的历史记录。这一定义的基本含义有以下方面：

城建档案的形成者：城建档案的形成者是从事城市规划、设计、建



设、管理等一系列城市建设活动的组织和个人。

城建档案的来源范围：从城建档案的形成者来看，城建档案必然来源于城市规划、设计、建设、管理等一系列实践活动，是由从事这些具体活动的文件有条件地转化而来的。这一系列实践活动就是我们前面反复研究的城市建设活动。对城市建设活动的行业学科专业划分和构成、属性特点和分类、关联性和流程的透彻理解在很大程度上可以帮助研究城建档案。

城建档案的形成过程：城建档案是在城市规划、设计、建设、管理等活动中直接形成的历史记录。“直接形成”是指城建档案的原始性。原始性包含绝对原始性和相对原始性，绝对原始性指原件、原稿，相对原始性可以包含档案原件、原稿的复制件。对于城建档案，档案的原始性更加体现在相对原始性的意义上。城建档案是城建档案工作的最终成果，是城建档案工作的档案，不是一般意义的档案。而城建档案工作不能脱离城市建设活动单独存在，它是为城市建设活动服务的，其工作原则、范围、成果最终由城市建设活动的内在规律所决定。城建档案工作不是仅仅为保存城建档案而设立，因此城建档案并不强调绝对原始性。“历史纪录”指城建档案的记录性是历史原貌的记录性，历史原貌既包含城建档案的记录结果，又包含城建档案的形成过程，过程和结果都是不可缺少的要素。过程记录着城建档案文件材料之间的有机联系。

城建档案的价值：城建档案的价值既包含保存价值，也包含利用价值。但是不能把两种价值孤立看待。保存是为了利用，保存本身也是一

种价值。利用是保存的终极目标，但不是保存价值的唯一体现。城建档案的保存价值更具有维护历史原貌，为后代保存珍贵遗产的作用，因此更具深远意义。

城建档案的形式：城建档案的形式与其他种类档案一样包括各种文字、图表、声像、模型、信息数据以及特定实物等等。需要强调的是文字、图表、声像形式是以纸张为载体的在实际工作中应用最多和最普遍的一种形式。这种形式使城建文件材料在归档保存之前直观可视，便于传递和即时使用，便于收集和保存，能够满足签字、签章和随时随地查考、核查等基本功能要求。城建文件材料归档保存成为城建档案后，保持纸质载体仍然是不可取代的形式。原因是城建文件材料归档过程比较复杂，周期长，归档保存后需反复查考使用，其他载体形式都不能满足要求，不利于档案的利用。

第二节 城建档案的特性及作用

一、城建档案的特性分析

特性指的是事物特有的性质，城建档案作为一项被专门研究的事物，必定有其特有的性质。