

“大档案”管理体制之我见

□ 亦 员

近来，一些地区的档案部门提出建设“大档案”即“三档合一”的设想。其基本思路是：

一、合建综合档案馆。即市、县综合档案馆、市城建档案馆、市房地产档案馆三馆合一建立新的综合馆，实行档案统一管理。建设经费由财政、建设、房地产主管部门负责。

二、实行所谓“大档案”管理体制。即改变当前实行的城建档案工作由建设行政主管部门领导、业务上受同级档案行政主管部门监督指导的管理体制，实行城建档案工作由档案行政主管部门领导。

“大档案”的本意是为了方便群众查阅档案，其出发点还是不错的。但这种管理体制与现行法律、法规不符，与国家规定的管理体制不符，与大城市建设的发展需求不符，而且档案形式上的集中，并不能真正方便群众，也不利于城建档案的收集、保管和利用。其主要理由是：

一、与城建档案工作有关法律、法规、规章的规定不符

1. 中华人民共和国国务院第279号令《建设

工程质量管理条例》明确规定了建设工程档案质量是建设工程质量的一个组成部分，国务院建设行政主管部门对全国的建设工程质量实施统一监督管理，县级以上地方人民政府建设行政主管部门对本行政区域内的建设工程质量实施监督管理。

2. 国家建设部第90号令《城市建设档案管理规定》第三条指出：“国务院建设行政主管部门负责全国城建档案管理工作，业务上受国家档案部门的监督、指导，县级以上地方人民政府建设行政主管部门负责本行政区域内的城建档案管理工作，业务上受同级档案部门的监督、指导。城市的建设行政主管部门应当设置城建档案工作管理机构或者配备城建档案管理人员，负责全市城建档案工作”。

3. 地方法规规章也有明确规定，例如《浙江省实施〈中华人民共和国档案法〉办法》第八条规定：“综合档案馆由档案行政管理部门归口管理，专业档案馆由有关主管部门归口管理”。第十三条规定：“列入市（地）、县（市、区）综合档案馆收集范围的档案，自档案形成之日起满十年的，向市（地）、县（市、区）综合档案馆移交；

列入专业档案馆收集范围的档案,自项目档案验收或者自档案形成之日起6个月内,向专业档案馆移交”。

4. 又如浙江省人民政府第114号令《浙江省城市建设档案管理办法》第五条规定:“县级以上人民政府建设行政主管部门主管本行政区域内的城市建设档案事业,业务上受同级档案行政主管部门的监督、指导。有关主管部门应当重视本系统的城市建设档案工作,建立健全本系统城市建设档案管理制度,并接受城市建设档案机构的业务监督、指导。建设行政主管部门的城市建设档案机构或者档案管理人员具体负责城市建设档案管理工作”。

5. 所有已颁布的“市长令”也都有很明确的规定:“市、县(市)建设行政主管部门负责本行政区域内的城建档案工作,业务上受同级档案行政管理部门的监督、指导。”

二、与全国城建档案管理体制的现状不符

根据国务院“三定”方案规定,国务院建设行政主管部门负责全国城建档案管理工作,建设部设立城建档案管理办公室具体负责全国城建档案的日常管理工作。

为了加强对城建档案的管理,有效地收集、保管和利用档案,更好地为城市规划、建设和管理服务,国家明确规定,各城市应当设立专业档案馆(城建档案馆),以保障城建档案管理工作与城市建设事业协调发展。目前,全国各地(市)级以上的城市全部设立了城建档案馆。县(市)级城市根据需要分别设立了城建档案馆或城建档案室,归口建设行政主管部门管理。并把城市建设档案管理作为城市建设管理的一个组成部分。

各市城建档案馆已成为保存城市建设重要档案信息的基地,馆藏档案逐步实行现代化管理,建立城建档案信息网,重要建设信息上网公布,在城市的规划、建设和管理活动中发挥了非常重要的作用。

国家、省、市城建档案管理体制的建立使上下渠道畅通,横向联系紧密,部门职责明确,城

建档案收集规范,城建档案事业得到了健康发展。

三、“大档案”管理体制的弊端

一些档案部门设想的“大档案”管理体制既不符实际,也不利于城建档案事业的发展,其弊端在于:

(一) 造成管理体制混乱。

城建档案工作是指在城市规划、建设和管理活动中直接形成的,对国家和社会具有保存价值的文字、图纸、图表、声像等各种载体的文件材料。既包括城市建设工程档案,也包括城市建设系统各专业管理部门和机构形成的业务技术档案,同时又包括有关城市规划、建设、管理的政策法规、科研成果和城市历史、自然、经济等方面的基础资料。城市建设工程档案是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,这些工程档案的形成,与整个建设过程密不可分,国家法律已明确规定了工程档案的质量是整个工程质量的组成部分,城建档案管理是城市建设管理的重要组成部分,而且也明确规定了城建档案的管理体制。既然建设工程档案的质量是整个建设工程质量的一个重要组成部分,城建档案管理是城市建设管理的重要组成部分,人为地把两者进行分割是错误的。按照“大档案”的思路来理解,今后建设工程质量和城市建设管理应该有建设行政主管部门和档案行政主管部门共同管理,显然,这种管理体制把职能部门的职责混淆了,档案部门超越了自己的管理权限,这种多头领导会设置工作上的人为环节,造成管理体制混乱,因此,在城市规划、建设、管理过程中形成的真实历史记录,都属于城建档案,城建档案工作应由建设行政主管部门来领导,实行集中统一管理,而在业务上则应受同级档案行政主管部门的监督、指导。只有这样的管理体制才是符合法律、法规的,也是符合实际的,其管理职能更是清晰的。

(二) 城建档案收集容易失控。

城建档案的收集是一个非常重要的环节,如果城建档案不能进行完整、及时收集,就谈不上城

建档案的管理和利用。目前从国家到地方各级建设行政主管部门都对城建档案的收集工作高度重视,制定了许多制约性措施,实行“一条龙”控制。如建设单位领取建设工程规划许可证前,就必须与城建档案馆签订《建设工程竣工档案移交承诺书》,在整个工程的建设过程中,城建档案馆对工程档案工作进行监督、指导,并负责对其有关人员进行业务培训,在工程竣工验收时,由城建档案机构对工程档案进行专项验收,工程档案经审核合格,建设单位按期向城建档案馆移交工程档案,并由城建档案馆出具工程档案质量认定书,准许其向建设行政主管部门备案,档案不合格或没有向城建档案馆移交档案的,备案机关不允许该工程备案,工程不能投入使用,工程款项不能结清,房产部门不发房产证。违反不按规定向城建档案馆移交工程档案的,将受到经济处罚。这一系列的制约措施,是在建设行政主管部门的直接督查、协调下进行的,建设系统各相关部门密切配合,层层把关,使工程档案的收集从源头上得到了控制。如果城建档案工作与建设行政主管部门脱钩,城建档案工作不再成为建设部门的一项主管业务,不再成为城市建设整体工作的程序,那么城建档案的收集工作势必困难重重,甚至可以这样断言,城建档案馆脱离建设部门的领导,城建档案的收集就会严重失控,就会严重影响城市建设档案事业的发展。

(三)既是一种部门利益的考虑,也是一种历史的倒退。

纵观国内或国外,都有各种类型的专业档案馆,就国家而言,有历史档案馆、气象档案馆、地质档案馆、照片、影片档案馆等等,将档案分门别类,按专业性质集中统一保管,有利于档案的管理和利用,有利于各专业档案馆按专业性质配置专业人才,有利于档案事业整体发展。就地方而言,每个城市设置城建档案馆也有利于城建档案部门积极主动地为城市规划、建设、管理等各项工作服务,有利于城建档案的开发和利用。在城市设置专业档案馆并非是我国仅有的,在德国、澳大利亚等国家的城市中,同样设有建筑档案馆。上海浦东新区作为开发区,实行“三档合一”的尝试未尚不可,但作为上海这个国际性的

大城市来说,却观点非常鲜明:必须分设上海市综合档案馆和上海市城建档案馆。因为随着社会的发展,专业分工必将越趋细化,这是社会发展的需要,是城市发展的需要,也是科学管理的需要。如果在城市中,搞大而全的档案模式,把所有专业档案都由档案部门统揽统管,其结果会造成都想管却又都管不好的局面。在1980年以前,城建档案工作没有引起足够的重视,城市建设档案资料丢失、损毁、不完整的现象非常严重,甚至“只管建设、不管档案,只建设不存档”,以致埋下种种隐患,建设事故屡屡发生,给国家、集体造成了难以挽回的损失。此后,党中央、国务院领导就搞好城建档案工作作了重要指示,国家档案局和国家建设主管部门也对在各城市中尽快建立城建档案馆的问题进行了调研、座谈,并作出了在城市中建立城建档案馆的决定。1980年以后,全国各大中城市相继建立了城建档案馆。理顺了管理体制,对城建档案工作实行集中统一管理。几年来城建档案事业的健康发展有力地证明了在城市中设置城建档案馆的必要性、科学性、合理性。“大档案”的设想,只是单纯从部门的利益出发,是一种主观上的权属变更愿望,简单地认为现在城建档案工作已经基本正常了。城建档案馆也已经发展到了一定的规模,档案局可从对城建档案的宏观指导转为对城建档案馆的直接领导,殊不知这样的设想如果付诸实施,又会使历史走向倒退,城建档案工作混乱的局面又会重演。

四、几点意见和建议

(一)城建档案馆和综合档案馆没有必要在一个地块上合建,如果将合建后的两馆并称为综合档案馆更为不妥。

因为根据档案法实施办法规定,综合档案馆由档案行政主管部门归口管理。专业档案馆由专业行政主管部门归口管理,合称为综合档案馆,势必将改变专业档案馆的管理体制,而管理体制的改变所带来的弊端已在前面作了简要分析,这里不再赘述。

(二)由于城建档案馆和综合档案馆各自馆藏

档案的利用对象不同，两馆合建意义不大。

国家档案局规定，综合档案馆应建立省、市、县三级党政文件查阅中心，这既是为了方便群众查阅档案，也是由综合档案馆所管理的档案载体的性质所决定的。因为综合档案馆的馆藏档案，往往以红头文件为主，这些档案具有利用对象广泛性、群体性等共性特点。如各级政府关于下岗工人最低生活保障线的规定，凡是想了解这方面规定的人，都可以到档案部门查阅，此外，其它有关的政策、规定、部门所发的文件，群众都可以查阅，因此，利用综合档案馆馆藏档案的对象其涉及面就非常广泛。

城建档案馆的馆藏档案主要是城建专业部门形成的档案，以及地面建筑物，市政公用设施（包括道路、桥梁等）、地下专业管线等工程档案，其利用对象具有特定性、个性的特点。例如要查阅某广播电视大楼的工程档案，就必须持有该单位的介绍信，要查阅地下管线的走向、高程就必须持有管线产权单位的介绍信，专业档案往往具有一定的保密性，国家规定地下管线档案的密级为机密，建筑物竣工图的秘级为秘密。一般情况下，市民不可能直接查阅这些档案，因为这些档案一旦公开，有可能对城市的安全，国家的财产，乃至人民的生命构成威胁。只要这些实体存在，档案的密级就不会降低。省保密局每年都要对城建档案馆保管的城市地形图的利用情况作严格检查，其目的就是为了防止泄密，防止破坏，保障城市安全。

由于城建档案利用对象具有特定性，加上建设单位向城建档案馆移交档案时，要签订城建档案移交书。因此，档案利用者完全清楚查阅城建档案该到城建档案馆。

所谓综合档案馆和城建档案馆合建一块，是为了方便老百姓查阅档案，避免老百姓因搞不清楚档案存放地点而两头跑的说法是不成立的，事实上也从来没有发生过此类事。

当然，“大档案”的出发点应该是好的，其目的是为了更方便老百姓，但随着信息化的发展，应该考虑网络基础上的大档案，即形成虚拟网络建设，达到档案信息资源的共享，而不应拘泥于实体上的结合。与此同时，我们还必须充分重视档

案的保密性，所以应考虑走数字档案馆建设的路子，启动档案专网建设，使档案信息资源既能共享，又能确保其安全。我们认为，“大档案”不应该仅仅是形式上的集中，关键是要发挥档案的作用，使档案更好地为经济建设服务。

（三）根据城市建设和档案事业发展的需要，可考虑分别新建综合档案馆和城建档案馆。

跨入新世纪，随着国民经济的快速发展，我国城市化进程也会进一步加快。在大城市战略的实施中，城市建设档案信息将愈显其重要性，城建档案馆也愈将发挥更加重要的作用，为城市的规划、建设和管理提供科学的依据。根据城市建设发展的需要，可考虑将市城建档案馆和县城建档案馆机构合并，共建大市城建档案馆，接收“大”城市规划区范围内的所有城建档案；综合档案馆也可考虑市、县、越城区机构合并，共建新的大市综合档案馆新馆。

总之，任何单位任何人都不能从部门利益出发，不顾实际，随意改变早已明确，并且已被实践证明是完全科学、正确的管理体制。■

城建档案信息专业委员会 2003 年会费收支情况

总收入：	65600.00元
总支出：	88452.66元
支出项目：	
上交会费：	4930.00元
会议补贴及办公支出：	28879.10元
人员工资：	20200.00元
差旅费：	10827.00元
邮电费：	4480.56元
招待费：	2104.00元
专项业务费：	17032.00元
结余：	-22852.66元