

浅谈机关文书档案移交进馆前的问题汇总

焦风满

(烟台市城市规划展示馆, 山东 烟台 264001)

【摘要】文书档案是机关档案的重要组成部分, 文书档案是指本单位工作生产活动轨迹、对国家和社会具有查考、利用和保存价值的文件统称为文书档案, 它记录机关发展的历史过程, 是推进依法行政、促进科学决策、提高治理水平的必要条件, 是保护单位和个人合法权益、维护机关历史真实面貌的一项重要工作。客观地反映着上级指示精神、领导决策、问题处理、建设方向、研究开发等方面过程和成果。

【关键词】文书档案; 移交进馆; 问题汇总; 细节剖析

一、机关文书档案的重要性

文书档案是机关、团体、企事业单位在行政管理事务活动中产生的, 是一个企业或者机关部门极为重要的文件, 是机关单位最基本的一种档案类别, 是机关单位在履行社会职责等公务活动中形成的办理完毕的文件材料, 包括纸质文件和电子文件; 这关系到机关部门的指示精神、执行管理、前景展望以及日常琐事等。

文书档案如此重要, 也是市级档案主管部门接收的重要部分。国家档案局印发《电子档案移交与接收办法》(档发〔2012〕7号)明确规定: 第十二条档案移交单位在向国家综合档案馆移交电子档案之前, 应当对电子档案数据的准确性、完整性、可用性和安全性进行检验, 合格后方可移交。因此我们必须加强对文书档案纸质和电子档案移交的管理。^[1]

二、机关文书档案移交进馆前的问题审核

《档案法实施办法》第十三条第二款规定: “属于县级国家档案馆接收范围的档案, 立档单位应当自档案形成之日起满10年即向有关的县级国家档案馆移交。”可见档案移交进馆是档案行政管理部门及各进馆单位的法定责任和义务。《档案管理违法违纪行为处分规定》: 拒不按照国家规定向指定的国家档案馆移交档案的, 对有关责任人员, 给予警告或者记过处分; 情节较重的, 给予记大过或者降级处分; 情节严重的, 给予撤职处分。

(一) 移交档案时, 应当同时移交检索工具、编研成果

传统载体档案的数字复制件应当与档案原件一并移交。机关向国家综合档案馆移交前, 应当按照相关规定做好移交档案的密级变更或解除工作, 并提出划控与开放意见。保密审查应当遵循“谁公开、

谁审查、谁负责”和“一事一审”的原则, 机关应对移交进馆档案进行保密审查, 保密审查内容包括: 文件标题、内容、数据、坐标、附件等, 经手人、科室负责人及分管领导必须在审查表签字, 制作涉及档案内部密级归档文件所有内容的涉密档案移交目录, 对其中本机关形成的密级归档文件必须提出是否解密或降密的意见和依据, 审查情况与结果以公函的形式报送至上级档案馆。这样既保障应当公开的信息能够顺利公开, 又确保涉密信息不公开, 公开信息不涉密, 切实加强保密防范。

(二) 机关撤销或合并, 文书档案移交严格按照要求执行

撤销机关的档案, 应当由主管机关代管或按照规定向同级国家综合档案馆移交; 撤销机关的业务分别划归几个机关的, 其档案不得分散, 可由其中一个机关代管或向同级国家综合档案馆移交; 一个机关并入另一个机关或几个机关合并为一个新的机关, 其档案应当移交给合并后的机关代管或向同级国家综合档案馆移交; 机关所属机构撤销的, 其档案由主管机关代管, 属于国家综合档案馆接收范围的可按照规定向同级国家综合档案馆移交。

对于机构改革中撤销、合并、改制单位档案的处置: 1. 不再保留、不再设立、纳入重新组建机构、撤销建制的部门和单位的档案, 自变动之日起, 全宗终止, 实行封口管理, 不得分散, 按照规范要求整理移交给上级档案馆, 或整体移交新组建单位代管, 达到规定年限后移交上级档案馆。2. 新成立机构自成立之日起形成的档案, 新设档案全宗进行管理。3. 保留原机构名称, 或以原机构为基础组建、优化职能或部分职责发生变化的, 沿用原档案全宗。部分职责划入其他机构的, 划入前履行该职责形成的

档案仍属于原档案全宗，不得分散。4. 更名、调整领导管理体制的部门和单位，继续沿用原档案全宗。

（三）纸质档案向电子化档案转变

电子化档案开拓了档案工作的新局面，同时也对传统纸质档案移交进馆提出了新要求。不仅仅停留在纸质档案的接收、收集、整理、保管和查询利用等，而且要负责对纸质档案的数字化加工。档案数字化处理工作采用高级自动扫描仪、平板扫描仪、大图扫描仪等设备对纸质档案进行数字化加工，将其转换为存储在磁盘、光盘等载体上并能被计算机识别的数字图像或者数字文本、涉及人员、设备、场地、后勤、加工等诸多因素，包括档案扫描、扫描件人工处理、扫描件命名整理、检索信息录入、档案数据上传入库、数据备份、数据验收等。档案信息资源更能准确便捷地提供查询利用，以及公开的档案信息资源得到共享。^[2]

三、机关文书档案移交问题的细节解析

文书档案移交是一个漫长的过程，包括纸质档案和电子档案的交接，需要大量的人力、物力。文书档案移交运转复杂，对于管理效率要求较高，移交进馆也会面临越来越多的新问题和新的挑战，同时提出针对性的解决对策，就要正确对待文书档案移交时出现的问题，具体把移交问题细节一一剖析：

（一）纸质档案注意的细节

纸质档案首先要收集齐全完整——收集归档的文件材料能够全面、系统反映本机关单位的工作原貌；其次是收集档案的真实可靠——收集归档的文件是本机关单位工作中的原始记录，能够有效维护各方面的合法权益；再次是收集档案的及时有效——收集归档的文件是指各机关单位能够按照统一的时间规定，将纳入归档范围的文件材料完整收集、规范整理和及时有效。归档文件每件作为一个整理单位。每件的构成虽然复杂但都有统一的标准规定。文件正本与定稿、附件为一件；转发文与被转发文为一件；原件与复制件为一件；正本与翻译本为一件；中文本与外文本为一件；报表、名册、图册等为一件；简报、周报等材料一期为一件；会议纪要、会议记录一般每次会议为一件；会议记录一年一本的，一本为一件；来文与复文（请示与批复、报告与批示、函与复函）独立成件，集中排列；有文件处理单或发文稿纸的，文件处理单或发文稿纸与相关文件为一件。

1. 根据交接单检查接收的档案有没有断号或重号的情况，要认真核对——落实情况，力争收集齐全。2. 检查每份文件的完整情况。包括：正文、定稿、底稿纸、公章、附件、备考表等，如有缺失应进行查

找补全，缺一不可。3. 检查文件的公章有无或者真假等，发现异常情况要落实到位，公章用印的位置和时间一定要和正文正确。4. 检查文件拟稿纸是否齐全，包括文号、日期、标题、附件等，附件中的附件也要补齐，公开、依申请公开和不予公开的文件应在拟稿纸中表明，对不予公开的要注明原因，如有遗漏信息全部补全。5. 检查文件中出现铅笔、钢笔、记号笔等不耐久字迹时，需复印此页，附在该页之后，一定在备考表内备注清楚。6. 检查文件的页码排序有没有错误或重复页，需要逐页检查，重复页应剔除，如有缺失页码的要补齐。7. 检查文件装订有没有散页、页面破损的，对于破损的必须修裱后重新装订。8. 检查备考表的内容是否完整，表内应注明每件批复、请示有无对应的请示或批复；有的写明，没有的写无批复无请示；一定要按实际情况填写立卷人、检查人以备将来查档核对。9. 检查档案的目录页，正文附录位置（日期下面横线左上角）注明正确的公开方式，不公开拟稿纸不公开框后写明原因。在备注栏内一一表明。10. 检查归档章，全总号、年度、件号、期限、机构问题等都要按归档方案正确盖章，位置要统一，大小要一致，不可遮盖文件内容或者错盖。11. 检查页码应根据正反面字符编写，位置是左上角或者右上角，要使用标准的2B铅笔。12. 检查装订情况，首先要起掉所有的订书针、大头针等金属物，要使用纯棉细线直角装订法，对破损的文件应予以修复，纸张比较多的要采用三孔一线装订法。13. 文书档案中有大幅面图纸、A3纸张的都要符合规定折叠A4纸大小存档，一定要整齐美观。14. 归档文件目录格式包括9个项目（序号、档号、文号、责任者、题名、日期、密级、页数、备注），打印横版或者竖版都可以。

（二）文书类电子档案需注意的细节

文书类电子档案包括文书类原生电子文件和纸质文书档案的数字化副本；电子文件的元数据一般保存在档案管理系统数据库中，不会作为一个单独的文档与电子内容保存在一起的；电子文件分类方案一般应设置在机关办公自动化系统中，通过计算机和文件办理人员的协同方式，对电子文件进行自动分类，实现在电子文件办理期间，即可对电子文件进行价值判断和分类，明确电子文件的归档价值和保管期限；没有实现办公自动化或没有档案管理系统的单位，可以设置层级文件夹来进行层级分类，实现电子档案分类方案；以下是电子著录注意的细节：

1. 责任者按照原著录，有多个责任者时，责任者之间用分号隔开。2. 全宗号名称著录项应写为字母数字代码，不能写单位名称。3. 档号著录要齐全，

包括全宗号、类别、年度、保管期限、件数,缺一不可。

4. 人名卡片目录著录时,题名自拟加[],题名著录为实际内容,页号著录为人名出现的页数。

5. 文件字迹迷糊不清时,要在附注项注明原件字迹不清,或者手抄一份清楚稿附在后面。

6. 文件文号采集要按照文件上采集。六角号()和四角号[]等符号的使用,应遵循原件,是中文符号【】的就用中文符号。

7. 会议记录的题名依据其内容拟写题名,并加[]。包括文件题名未准确反映档案中心内容或者原无题名的,也使用自拟提名加以描述。

8. 附件题名按照原文著录,各附件题名之间用分号隔开。实体档案附件补全或缺失时,附件题名仍要著录,并在附注项注明,如:缺失XXX。附注栏可不写文号与标题,注明缺附件几号即可。

9. 正文所列附件名称与实际附件名称不一致时,按实际附件题名著录。

10. 附注栏内容应与文件内容相关,自行查询到的请示或批复文号若文件内没有提及则不用注明。当文件由批复和请示两者组成时,附注内填写批复相关的内容。

11. 附件栏只可填写附件内容,若无附件应在附注栏说明,不应写在附件栏。

12. 归档文件目录格式,文字左对齐,数字居中;归档文件目录应注明公开信息,与纸质档案公开标示所注保持一致;归档文件目录中的文件的总页数应与图片扫描件相符合。

13. 说明文件多注意:存放本数据包有关信息,包括数据包参数、数据包编号、数据包归档单位、数据包检查单位、读取本数据包内电子文件和元数据所需要的软硬件环境及其他各种有助于说明本数据包的信息。

14. 电子文件夹要正确:存放电子文件内容和元数据的文件夹,包含电子文件的元数据和电子文档。元数据包括过程信息、电子文档信息等内容,最底层的电子文件文件夹以件号命名。

(三) 档案数字化加工需注意的细节

档案数字化移交的内容包括全部档案的机读目录数据、全文扫描形成的数字化副本和相应的检索工具。档案数字化加工注意的细节如下:

1. 图片分辨率为300dpi,1寸黑白照片扫描分辨率应采用600dpi,文字偏小、密集、清晰度较差时可适当提高分辨率;图片文字方正无歪斜。
2. 扫描件图片颜色不均时,使用修图软件进行曝光、调色处理,使图片颜色均匀、清晰。注意不能破坏其印刷字体及页码清晰度。
3. 图片扫描过程中,如图片产生黑色、深色边框,要通过修图软件修掉。
4. 如果含有双套页码,将错误页码PS去除。
5. 原件字迹保证清晰可见,若原件字迹不清无法辨认,可用手写、机打等方式进行处理,处理后产生的图片附在原文件后面,

无公章也可以。若无法处理清晰,在归档文件目录中附注一栏进行备注。

6. 文书件号命名为件数+页数,例如某科室第4件第一页,图片命名为004001。

7. 对不符合阅读方向的数字图像应进行旋转还原,对出现偏斜的图像应进行纠偏处理,以达到视觉上基本不感觉偏斜为准。

8. 电子数据一定要备份,更要异地备份。

(四) 其他材料注意的细节

1. 每年移交文书档案还要包括大事记、整理想案、全总指南、保管期限(要机关红头发的正式文件)。
2. 全总指南应按年度书写,机构科室没有变化可以不写,职能有变化时必须标注清楚。
3. 文件数据刻录光盘格式为DVD+R,不可重复编辑。且每一年单独刻录一张光盘,光盘内除了每年的文书图片,还应包括:编码说明、A4电子文件登记表、A5归档电子文件登记表、归档文件目录与人名卡目录。若此年度文件过大需拆分成多个光盘,则每个光盘中均应有一套文档,文档内容需与光盘内的文件内容一致。
4. 光盘内文件夹的层级命名应与档号格式一致,如档号S100-YJ-2006-机构-件数,则光盘内文件夹顺序也应为S100-YJ-2006-机构-件数。
5. A4电子文件登记表内的接收单位应为全称,总字节数应填写光盘内所有文件的占用字节。

信息时代的不断加速,各地方档案部门越来越重视档案的移交,从而也对移交单位的档案要求越来越严格,促使移交单位加强对文书档案的管理工作,不断完善文书移交档案的细节,创新工作方式,革新工作思路,才能够促使各项文书管理工作科学到位,从而保证档案管理效率和质量的提高,进而促进我国档案事业的繁荣发展,满足社会进步和人类发展的需求。

参考文献:

- [1] 王颐. 浅谈文书档案归档的重要意义及工作方法[J]. 管理方略, 2016.05:115-01
- [2] 机关档案工作指导手册[F]. 烟台市档案局, 2021年8月
- [3] 陈雪. 新形势下基层文书档案移交进馆存在的问题与对策分析[J]. 工作探讨, 2017.03:79-81
- [4] 国家档案局令第13号令《机关档案管理规定》[F]. 政府信息公开, 国家档案局, 2018年10月11日

作者简介: 焦风满(1981.03-),女,山东鄒城,大学,副研究馆员,烟台市城市规划展示馆,档案信息科,研究方向:机关档案移交进馆时所有问题的汇总以及解决方法。