

# 【法规解读】《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读之三

文章来源：《中国档案》2023年3期

完整是对档案资源管理的重要要求。在前期调研中发现，收集不完整是当前重特大事件档案工作存在的突出问题，导致重特大事件档案资源价值不高，影响重特大事件应对处置能力建设。出现这些问题的主要原因是前端控制缺失、保障措施不足等。为此，《关于加强重特大事件档案工作的通知》（以下简称《通知》）对重特大事件档案收集工作提出了系列要求。贯彻实施好这些要求既是解决当前重特大事件档案完整性问题的需要，也是实施《通知》的重要任务。

## 重特大事件档案收集工作要求

对重特大事件档案收集工作，《通知》第3部分提出了7个方面要求。一是“有关主管部门开始处置重特大事件时就要提出档案工作要求，落实档案工作责任制”；二是“各有关单位在重特大事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等各个环节，按照相关规定形成和留存各类文件材料，确保收集齐全完整、整理规范有序”；三是“鼓励参加志愿服务的组织和个人留存相关记录，并捐赠给有关单位”；四是“重特大事件记录不完整的，要通过媒体信息采集、口述信息采集、社会征集等方式及时予

以补充”；五是“参与重特大事件应对管理的单位要及时向档案部门通报相关信息”；六是“档案主管部门要适时组织对档案收集、管理情况进行评估，存在问题的，督促指导相关单位及时采取措施加以补救”；七是“重特大事件档案要按照规定向有关档案馆、档案室移交”。这些要求既有体制机制方面的，也有方法和职能职责方面的。

### **从机制上为收集工作提供保障**

为保障重特大事件档案形成、收集工作顺利进行，首先要从体制机制建设和完善上下功夫，建立并完善有利于实现前端控制和从源头上有效管控的体制机制。一是发挥协调机制作用，实现档案工作与重特大事件全过程管理工作同部署、同推进、同落实。根据《通知》要求，后续各级重特大事件协调机制要相继将档案部门作为成员单位纳入协调机制中，参加协调机制会议，承担相应职责。档案部门在纳入重特大事件协调机制后，应及时发挥作用，利用协调机制召开会议、下发文件等机会，明确重特大事件协调机制各成员单位、相关人员的档案管理责任，指导各成员单位和有关人员按照有关要求及应急预案形成、收集档案。二是压实有关部门和单位的责任。各有关主管部门在开始处置重特大事件时就要提出档案工作要求，明确负责档案收集、整理、移交归档责任部门和责任人，将有关工作纳入岗位要求。三是加强信息沟通。档案部门不能及时了解重特大事件管理过程信息，不能及时对重特大事件档案工作进行监督指导，或开展档案收集工作，是造成重特大事件档案收集不完整的重要原

因。因此，各参与重特大事件应对管理的单位要及时向档案部门通报相关信息，让档案部门及时了解重特大事件工作进展情况，便于档案部门及时跟进相关工作。档案部门要根据重特大事件工作进展情况，提前制定方案，在适当的时间开展档案业务指导、检查和档案收集、整理等相关工作。四是规范档案的归属与流向，即明确相关档案全宗归属。重特大事件档案归档时，责任部门为一个单位的，其形成的档案纳入本单位档案全宗进行管理；责任部门分为主办单位、协办单位的，其形成的档案纳入主办单位档案全宗进行管理；责任部门存在多个主办单位或者分主办、承办单位的，其形成的档案纳入承担活动主要工作的单位全宗进行管理或者协商确定；责任部门为多个单位不分主次、联合开展工作的，其形成的档案分别纳入各单位全宗进行管理；责任部门为临时机构的，其形成的档案纳入新设全宗或临时机构的主管单位全宗进行管理；档案全宗设置产生争议的，由相关单位提交档案主管部门予以处理。各单位在重特大事件应对管理过程中形成的文件材料应由业务部门收集整理后定期向本单位档案室移交归档。保存在各单位档案室的重特大事件档案要按要求定期向档案馆移交进馆，其中临时机构形成的档案一般在其撤销时向档案馆移交。

### **规范重特大事件文字材料形成**

形成是收集的源头，文件材料的形成质量是做好收集工作的前提和基础。一是在制定重特大事件文件材料归档范围的同时，要将相关文件材料的形成纳入重特大事件业务工作

中，明确相应文件材料的形成责任。比较可行的做法是在归档范围和保管期间表中增加形成和归档责任栏（见下表）。二是对处置人员提前进行文件材料形成和留存培训，提高扩大事件处置工作人员文件形成和留存技能。三是在应急物资准备时注意做好文件材料形成和留存所需物资的应急准备，如书写材料、文件夹、文件盒，与其他应急处置物资同准备、同发放、同使用。四是根据重特大事件不同管理阶段特点开展文件材料的形成和留存工作。一般来说，重特大事件包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等环节，不同环节工作条件、紧急程度不同，需采取不同的方法。重特大事件发生具有随机性和紧急性，处置阶段工作一般会将挽救生命财产置于首位，事件处置工作人员用于形成和留存文件材料精力较少。为做好处置文件材料的形成和留存工作，最好是指定专人负责处置时形成文件材料的留存工作，做到文件材料日形成日留存。五是建立鼓励志愿服务组织和个人制度。为进一步保证重特大事件档案的完整，《通知》提出“鼓励参加志愿服务的组织和个人留存相关记录，并捐赠给有关单位”。这是根据重特大事件管理特点而提出的有效措施。但此项措施需要配套的激励制度。因此各地区各部门各单位应出台志愿服务的组织和个人需留存重特大事件记录的奖励措施。

序号	归档范围	保管期限	负责岗位
1	重特大事件新闻发布会等文件材料	永久	综合组
2	重特大事件处置小组会议文件材料	永久	综合组
3	重特大事件现场处置文件材料	永久	抢救组
4	事后调查文件材料	永久	调查组

### 做好文件材料补充收集

重特大事件工作具有紧急性特点，应急处置现场文件材料的形成和留存存在一定的困难。为了确保重特大事件文件完整形成和留存，《通知》提出“重特大事件记录不完整的，要通过媒体信息采集、口述信息采集、社会征集等方式及时予以补充”。媒体信息采集一般通过社交媒体采集补充相关信息。社交媒体是指微信、微博、抖音等，信息形成者一般为社会组织或个人，所记录信息于细微处见真章，且记录要及时，这是补充留存重特大事件记录的重要来源。征集方式可采用发布公告、定向收集等。但社交媒体信息收集时要注意做好信息甄别，采用信息互相印证等方式，剔除不真实信息。口述信息采集即口述档案或口述历史，不少单位以离退休人员为对象开展了口述档案采集工作并制定了管理办法，具体要求可参考档案行业标准《口述史料采集与管理规范》（DA/T 59—2017），在此不做细述。需要注意的是，与抢救性口述史料采集不同，以重特大事件文件材料形成和留存为目的的口述信息采集时效性要求较高，应在重特大事件结束后尽快开展。社会征集是指向个人或社会组织征集有关档案的行为，是档案部门收集档案的重要方式，也有较成熟的

操作方法。但与媒体信息采集和口述档案不同的是，社会征集有时不改变档案所有权。档案部门征集档案方式一般有接受捐赠、接收寄存、通过收购、代为保管、征购、接受移交等，其中接收寄存、代为保管所征集到的档案不改变档案所有权，而接受捐赠方式由捐赠协议确定档案所有权。

### **及时开展评估工作**

为保证收集完整，国家在产品、科学技术研究、建设项目等类型档案管理上采用了验收制度。实践证明，这是保证档案完整收集、规范整理的有效手段。为保证重特大事件档案收集完整，《通知》提出“档案主管部门要适时组织对档案收集、管理情况进行评估，存在问题的，督促指导相关单位及时采取措施加以补救”的要求，实质上是要求建立重特大事件档案收集管理评估制度，开展重特大事件档案收集、管理情况评估工作。一是各地区各部门各单位要将评估制度纳入重特大事件档案管理制度，如制定自然灾害事故档案、生产安全事故档案等管理制度，要明确评估主（客）体、评估时间、评估内容、评估方法等要求。评估内容一般应包括文件材料形成质量、归档文件材料齐全完整性及档案整理、移交归档情况等。评估时应组成评估专家组，通过查看文件材料、评估案卷质量等方式，形成评估意见，同时列出问题清单，明确整改时限。二是档案部门要及时跟踪掌握本地区本部门本单位重特大事件发生、处置、事后重建等的进展情况，及时开展评估工作，一般应在重特大事件应对处置结束后尽快开展，从而能够及时发现存在的问题，为补充收集赢

得时间。如果重特大事件应对处置结束后长时间未进行评估，许多社会组织、个人手中留存的文件材料可能丢失、损毁，不利于问题归零和补充收集。三是要做好问题整改归零。评估是为了发现问题，补充缺少的文件材料，使重特大事件得到完整记录。因此，对重特大事件档案收集、管理情况进行评估后要抓好问题的整改和归零，对于需要补充的文件材料要督促有关单位及时补充，整理不规范的要责成有关单位整改，不放过任何一个问题。