

重大活动与专项工作档案的整理

李兴利

摘 要：重大活动和重大活动档案都是社会关注的焦点，但档案馆没必要也不可能为每次重大活动都独立建立档案全宗。本文通过案例，介绍了档案行政管理部门在重大活动档案收集与整理中的做法，提出了专项工作档案的概念，并结合《河南省重大活动档案管理办法（试行）》，对如何进一步做好专项工作档案管理提出了建议。

关键词：档案整理；重大活动；专项工作档案

任何一份档案留存下来都会有价值，“完整”是档案整理工作的一项原则，但要想把所有的档案都保管起来留给后人，实际是做不到的。那么选取有代表性的地区、行业、单位、事件和个人，对其档案进行重点管理，可能是不得已，但也可能是最为有效的办法。专项工作档案就是这种挑选的结果之一。

1 重大活动档案管理的现状

1.1 在一些省市地方性档案工作法规中，明确写有重大活动档案管理的內容，这为档案行政管理部门加强对重大活动档案的管理提供了法律依据。

1.2 不少地方专门出台了重大活动档案管理办法。2005年4月1日，全国第一个对重大活动档案进行管理规范的省级政府规章《浙江省重大活动档案管理办法》正式施行。此后又有云南、湖北、四川、山西、福建、新疆、宁夏等省区相继以政府令的形式出台了省级重大活动档案管理办法。

1.3 许多地方还制定有重大活动档案登记备案办法，有的还将重大活动档案登记备案列入了档案行政管理部门的行政许可事项。

1.4 重大活动发生后，档案行政管理部门往往或单独或联合有关主管部门制定下发有关活动文件材料收集归档范围和保管期限的业务文件。

1.5 档案行政管理部门采取提前介入、全程指导、执法监督等多种形式，加强对重大活动档案工作的管理，并派出骨干人员专门帮助收集、整理重大活动档案。一些档案馆还派人直接参与拍摄形成重大活动照片、录音、录像档案。

通过明文规定各承办单位（包括新闻单位）的职责，以及档案行政管理部门（或档案馆）直接参与形成、收集重大活动档案等形式，重大活动档案“收集难”的问题已基本得到解决。但因重大活动的范围界定过宽，对“整理”的要求又太过笼统，“重大活动中形成的全部档案独立构成全宗”的要求无法完全落到实处。对此，后来制定重大活动档案管理办法的省区，有的已经注意到并加以改进。如新疆的办法规定，“有连续性的重大活动，可以将历届重大活动中形成的档案构成一个全宗”。山西的办法规定“一个单位承办的重大活动，其档案归入本单位档案全宗，保管期满后按规定向同级国家综合档案馆移交”，而对“两个以上单位联办的跨部门、跨行业、综合性的重大活动”和“临时机构承办的重大活动”如何设置全宗没再作硬性规定。

2 专项工作档案及其特点

所谓专项工作，指在特定时期，在一定行政区域经济社会发展进程中，政治、经济、社会、文化各个领域发生的，涉及单位多、社会影响大，主管单位不易确认，社会方方面面共同参与的重大活动。专项工作包括突发性事件，如防治非典型肺炎、汶川大地震等；也包括党和政府有组织、有计划开展的一些重要活动，如保持共产党员先进性教育活动、深入学习实践科学发展观活动等。在我们日常工作中遇到的专项工作，更多的是一些“节会”活动和“创建”活动。

顾名思义，专项工作档案就是指上述专项工作中直接形成的，对国家和社会具有保存价值的各种门类和载体的原始记录。专项工作档案的具体内容与有关重大活动档案管理办法中的要求基本是一致的。之所以提出专项工作档案的概念，而不笼统地称重大活动档案，主要是考虑重大活动的外延太大，有些重大活动其实就是一些部门的正常工作，档案馆不可能也没

必要为所有的重大活动都单设全宗。

基于专项工作的特殊性,专项工作档案的特点可以归纳为以下几条:

2.1 综合性。专项工作往往涉及多个主管部门,在某个特定时期或阶段,它是一个地方党委、政府的中心工作或重点工作,甚至会成为党和国家的中心工作。工作面广、线长,使其形成的档案也具有综合性。

2.2 社会性。专项工作社会影响一般比较大,在其发生后很快会成为社会关注的热点和新闻媒体报道的焦点,其范围往往超出主管单位的职责权限而成为一个社会问题。专项工作所形成的档案反映了某个时期一个地区经济社会发展的轨迹,是国家档案资源的重要组成部分,也是进行爱国主义教育的生动素材,具有极其重要的保存价值。

2.3 阶段性。专项工作具有明显阶段性,短的有两三个月时间,像领导考察可能就几天,长的则会持续两三年,在这一时期内文件材料集中产生,数量较大。

2.4 临时性。专项工作开始后,由于工作头绪多、任务重,往往要成立一个由地方党委、政府领导牵头的领导小组,并设立办公室挂靠在某个政府职能部门。但其成员多数是从外单位抽调而来,特别是办公室中熟悉档案和档案工作的人员少之又少,活动一结束,人员各回各家,档案如不及时整理很容易散失。

2.5 探索性。专项工作,特别是一些突发事件没有规律可循,档案工作无成功经验。文件材料归档范围、保管期限、管理层级、档案最终移交以及如何利用档案为中心工作服务等,都有很多新情况、新特点,需要探讨、研究和不断完善。

2.6 区域性。专项工作虽然也有一些是全国性的,但更多的则是在一个省、省辖市,甚至是县级行政区域内发生的,所以在档案整理方面,不能坐等上级部门出台意见办法,而要充分发挥主观能动性。

3 专项工作档案的收集与整理

下面通过一个实例,介绍一下档案行政管理部门在专项工作档案收集与整理中的做法。

为澄清全省既往有偿供血者人数,澄清有偿供血者中HIV感染者人数,澄清HIV感染者中的实际发病人数,2004年7月26日至8月31日,河南全省动员,省、市、县、乡50多万名党政干部和医护人员参与,在全省范围内对既往有偿供血人员进行“拉网式”普查检测。在这次活动中,我市档案局积极参与,受到了市领导和各相关部门的好评。

第一步,在活动开始之初,根据省档案局有关要求结合本地实际,于7月29日,与市卫生局联合下发了《关于做好HIV普查档案工作的通知》。要求各级档案、卫生部门分别明确一名副局长主抓这项工作,同

时抽调业务骨干,深入普查工作一线,齐抓共管,完成全市既往有偿供血人员普查文件材料的归档工作。这个通知在全市艾滋病防治暨既往有偿供血人员普查工作会议上印发,普查资料归档与普查工作同时布置,为全市普查档案工作奠定了好的基础。

第二步,在普查工作中,与市卫生局密切配合,全市统一制作了村级入户调查表,统一填写要求,既做到了统计表格完整规范,又保证了调查内容的翔实;统一要求用碳素或蓝黑墨水钢笔等耐久字迹材料填写入户调查表,力争从源头上保证普查档案的质量,为普查档案的长期保存打牢基础。

第三步,在调查摸底的基础上,在普查工作后期,研究制定了更为具体的《焦作市既往有偿供血人员普查档案归档范围、保管期限表》,按照这次普查的几个阶段(动员培训、入户调查、样品采集及检测、资料录入、总结验收),分别明确了市档案馆、县市区档案馆和市、县两级疾病预防控制中心接收档案的内容和保管期限。

第四步,进一步提出了《关于做好既往有偿供血人员普查档案整理工作的通知》,经市档案局、市卫生局领导审核把关,由市普查领导小组负责人签发,于9月7日以明传电报形式下发各县市区。一是明确各级普查办公室要单设全宗,全宗名称统一为“×××既往有偿供血人员普查办公室”,档案整理结束后,由各级普查办公室向同级国家综合档案馆移交。二是明确“普查档案”包括文书档案、电子档案和照片档案。三是明确文书档案按照《焦作市实施〈归档文件整理规则〉试行办法》进行整理;电子档案要刻录成只读光盘,并编制电子档案目录;照片档案应使用国家规定的照片档案装具。四是明确文书档案按件进行整理。其中,日报表、周报表可分为汇总上报表和下级报送报表两种,上报可装订为一件,下级报送的区分报送单位各装订为一件;入户调查表,在农村可按行政村村民小组,在市区可按社区居民楼院,并结合厚度装订成册;其他文件材料以自然件、册为一件。五是明确高新区因未成立档案馆,其入户原始调查表、既往有偿供血人员健康体检表由焦作市档案馆收藏保管,其他门类档案由高新区管委会负责保管。六是明确各级疾病预防控制中心(卫生防疫部门)应同时保管本行政区域内既往有偿供血人员有关材料。七是明确“普查档案”涉及个人隐私,在保管利用过程中应遵循国家有关保密的规定,提供利用时应履行有关审批手续。八是提出了档案整理的时间要求。

第五步,对各县市区档案整理工作出现的具体业务问题及时进行指导,提出处理意见。

第六步,参与全市验收。市委组织部、市档案局、市卫生局于9月21日、22日专门组成验收组,深入各县市区实地查看档案整理质量,对发现的问题及时予以指出,并提出具体整改意见限期完成。

最后,接收档案进馆。这次全市既往有偿供血人员普查共整理归档各门类档案近7000件,分别移交给全市11个综合档案馆保管。市、县两级疾控中心在保存普查工作汇总表、既往有偿供血人员基本情况登记表

的同时,对普查中确认的艾滋病病毒感染者和艾滋病患者按照一人一卡、一人一档的要求,建立了普查档案信息数据库,为今后的艾滋病防治救助工作奠定了基础。

通过这次既往有偿供血人员普查档案的收集与整理,我们有点体会:一是要注意区分档案馆的级别和地域。档案馆收藏重大活动档案应以本级文件材料为主,同时兼顾上下级文件材料,对同一重大活动,不同的档案馆收藏的重点也应有所区别。二是要注意区分档案保管机构的性质。国家综合档案馆、国家专门档案馆,还有科研机构和有关职能部门档案馆(室),这些不同的档案保管机构在收藏保管重大活动档案方面,应该各有侧重,有所分工,不能不分青红皂白,一律要求将重大活动档案移交给国家综合档案馆。三是要注意收集保存原始调查表、登记表、统计表。因为这些本级的、原始的,最可能是唯一的。当然这类档案的数量非常庞大,一个档案馆可有选择地接收一个有代表性的村、乡镇或社区的全部档案。

由于这次普查要求急、时间紧,工作中也出现了一些问题。一是普查期间没有注意形成声像资料,致使比文字材料更直观、更形象的声像档案,特别是照片比较少;二是个别县在进行入户调查时有使用圆珠笔等不耐久字迹材料填写,入户调查填写项目不全、记载不规范的情况,个别乡镇的入户调查未按要求使用规定的调查表格而是在稿纸上作的记录。对此,我们要求凡入户调查记录在稿纸上的,按照全市统一表格,重新进行了入户登记。入户调查使用圆珠笔等不耐久记录材料的,全部进行了复印,并将复印件同原件一并归档保存。

4 专项工作档案管理的几个问题

4.1 哪些重大活动需要建立专项工作档案,或者说哪些重大活动档案需要专门建立全宗。这不仅关系到重大活动档案如何整理,还牵扯到日后有关职能部门正常工作形成档案的整理问题。对档案馆来说,需提前介入及时接收的主要应是在专项工作中代表一级政府行使职权的“×××领导小组”及其办公室的档案。对那些主要由一个职能部门承办,或者与某个党委或政府职能部门职责范围相同或相近,人们习惯上也将其归口该部门管理的专项工作所形成的档案,可将其档案作为该党委或政府职能部门的一种专门档案进行整理。至于其他机关、团体、企事业单位围绕重大活动形成的档案,需要档案馆提前接收的,其实都已向该项活动领导小组及其办公室报送有,只需随其单位当年文件材料整理归档保存就行了。对经常遇到,而且数量也比较大的领导考察(视察、调研)档案,可在各级国家综合档案馆内专门设置领导同志考察档案全宗进行集中保管,只给一个全宗号,而且这个全宗是开口的,再有新的领导考察就在这个全宗中加一个类号,而不是加全宗号。

4.2 档案行政管理部门和档案馆在专项工作档案的形成、收集和整理中应扮演什么角色。从媒体报道的情况看,在专项工作档案整理过程中,档案行政管理

部门往往派出业务骨干深入一线进行现场指导,迫于时间和领导等方面的压力,还会出现大包大揽、越俎代庖的现象。但一个市、县档案局(馆),业务骨干就那么几个人,这样做势必影响正常工作的开展。而且深圳等地档案部门派出专业人员直接参与形成、整理、积累重大活动档案(其实主要是声像档案)的做法也很难在全行业推广。其制约因素,一是经济方面的。档案部门直接形成积累重大活动档案,要想保证高质量的图像画面,就必须有专业的照相机、摄像机、编辑机等,这对一些连事业费都难以保证的基层档案部门,是无法争取到的。二是人员方面的。档案部门要参与直接形成重大活动档案,摄像师的水平就得保证一流,起码得与报社、电视台记者的水平差不多。这样的人才对档案部门来说,可遇而不可求,即使通过努力,引进或培养了自己的摄(照)像师,能不能留住人才又是一个问题。即使这两点都做到了,档案部门参与了重大活动的全过程,记录的也只是重大活动的一小部分,而不可能是全部。所以,在专项工作档案的形成和收集上,档案局(馆)还应以宏观指导为主,以正常接收为主,以直接参与、自己形成作为补充;必须紧紧抓住主管部门,紧紧依靠活动组织承办部门,依法全面进行接收。现在越来越多的地方意识到了这一点。如湖北省就明确规定:“新闻工作者参与重大活动过程中形成的各种档案材料,由权利所有人按照事先约定提供给活动主办方。”山西省也规定“新闻单位形成的相关档案也应在三十日内向主办单位汇交”。

4.3 具体整理过程中对有关业务标准的变通执行。主要指专项工作档案全宗内年度、组织机构(问题)、保管期限和件号的确定等。一是年度划分,原则上按文件的形成时间,但也有一些例外。比如保持共产党员先进性教育活动档案,就可按“第一批”、“第二批”、“第三批”分类,而不将第一批学教活动档案分别归入2004年和2005年。二是一般不要按组织机构进行分类,而应尽量按问题进行分类,甚至可以直接按活动自身的阶段来划分整理档案。这是因为专项工作机构往往不固定,即使分工明确,后来人利用档案时也会因不清楚其职责分工而无从下手。如前面提到的既往有偿供血人员普查档案,我们就将其划分为动员培训(阶段)、入户调查(阶段)、样品采集及检测(阶段)、资料录入(阶段)、总结验收(阶段)五个问题。三是保管期限就高不就低。四是一般情况下,按自然件、册划分件,但对活动中形成的调查表、登记表、统计报表等,可以视情况合并组“件”。如焦作市既往有偿供血普查入户调查表,我们就是按自然村(村民小组)、城市社区(居民楼院)为单位,结合厚度组“件”的。

4.4 专项工作档案移交给哪家档案馆更好。重大活动有主办方,有承办方,有些活动还是由两个甚至两个以上单位共同主办,由几个单位联合承办的。但现行规定,有的说由主办方向同级档案馆移交,有的说由承办方向同级档案馆移交,有的一会儿说主办方,一会儿又说承办方,还有笼统地说组织承办单位的。

比如2009年第五届中国·焦作国际太极拳交流大赛暨第八届中国·焦作山水国际旅游节，其中国际太极拳交流大赛是由国家体育总局、河南省人民政府主办，国家体育总局武术运动管理中心、中国武术协会、河南省体育局和焦作市人民政府承办的；山水国际旅游节是由河南省人民政府主办，焦作市人民政府承办的。在档案的移交方向上，现在就有中央档案馆、河南省档案馆、焦作市档案馆三家可供选择。大家说，这些档案交到哪家档案馆更好呢？我认为还是放在活动的举办地更有意义。河南省委副秘书长、省档案局王国振局长在2008年全省档案工作会议上讲得好，“要树立哪里有利于保存，就存在哪里，哪里保存更有意义，就存在哪里”的观念，他还举例子说，宋朝的资料存在开封更好，三国的资料存在许昌最好，红旗渠的档案资料存在林州档案馆最好，甚至于省档案馆的某些好东西也可移交给更有典型意义的原事件发生地档案馆。

5 进一步做好专项工作档案管理的建议

应该说，通过各方面的努力，近年来各地专项工作档案，或者说重大活动档案管理工作都取得了很大成绩，各级、各地档案馆都及时接收、征集了不少专项工作档案。但换个角度看，我们也不能否认，重大活动档案收集困难、管理不规范、档案部门无法介入的现象仍很严重，没有纳入档案部门管理的专项工作档案远比移交到档案馆的要多，即使档案馆已接收的也不都是重大活动档案的全部。

2009年9月2日，河南省委办公厅、省政府办公厅印发了《河南省重大活动档案管理办法（试行）》（厅文〔2009〕54号）。今后一个时期，全省各级各部门必将掀起学习贯彻的高潮，下面我就学习贯彻《办法》提点建议和看法，作为这次业务讲座的结语。

5.1 争取建立重大活动事前告知制度。重大活动时间、地点确定后，活动组织承办单位应在一定时限内，比如5天、10天，将有关情况向同级档案行政管理部门进行通报。重大活动由一个部门承办的，要明确要求其同时安排布置、检查落实文件材料收集、整理、归档工作；如果是多个部门承办，或者需要成立活动领导（筹备）小组的，要将档案行政管理部门主要负责人列为领导小组成员。在获得重大活动的信息后，档案行政管理部门要力争在活动的筹备阶段就提前介入，指导活动组织承办单位制定出文件材料收集归档范围和保管期限表，提出具体整理要求。

5.2 尽量明确重大活动发生地档案馆和上一级档案馆接收档案的范围。假设一起在某县境内举办的省级重大活动，那它肯定也是市级的，当然更是县级重大活动。在几级档案馆都要接收该重大活动档案时，就要有制度来明确活动举办地档案馆接收什么，活动主办单位同级国家综合档案馆接收什么。

5.3 对省《办法》中可能产生歧义的地方进行细化。比如“重大活动档案所需经费列入省级财政预算”，就可细化为“开展相关档案材料的收集、整理和移交工作所需经费应当在重大活动经费预算中统筹安排”和“档案馆管理重大活动档案所需经费列入同级财政预算”。再如《办法》规定的“河南省档案局要建立健全重大活动档案管理工作机制，依据重大活动的不同内容，分类建立专题档案库”和“河南省档案馆应将重大活动档案单独设立全宗”，究竟是一次重大活动单独设立一个全宗，还是一类重大活动设立一个全宗，将两条联系在一起就容易产生歧义。对重大活动档案的管理，应该具体情况具体分析，在活动组织承办单位履行事前告知后，档案行政管理部门要给人家一个明确答复，不需单设全宗的该怎么办，需要单设全宗并向档案馆及时移交的该怎么办。

5.4 进一步夯实档案工作的基础。继续加大档案宣传工作力度，提高整个社会的档案意识和档案法制观念；通过建立档案人员岗位培训、持证上岗、在职人员继续教育等制度，进一步提高档案工作者的业务工作能力，努力实现档案从业人员的“普遍提速”。

5.5 根据重大活动的规律和特点，分类建立重大活动档案工作预案。对可预见的重大活动，如有届次的节会活动、领导人考察等，制订的预案条目要细，待重大活动发生后，基本不需要什么变动，直接使用；对不可预知的一些突发事件，如公共卫生事件、自然灾害、社会事件等，制订的应急预案可稍微粗点，待事件发生后，再进行修改补充和完善，并力争尽早制定出文件材料收集归档范围和保管期限表。在平时，档案行政管理部门可根据预案，组织各相关部门进行针对性训练，以提高档案部门的快速反应能力，保证各类重大活动发生后能够拉得出、冲得上、打得赢。

5.6 加强专项工作档案的开发与利用。专项工作档案的形成、收集和整理主要靠组织承办单位，一个时期内利用这些档案的主要也是这些单位，但活动结束后，按规定这些档案要移交给档案馆。档案馆必须加强专项工作档案的开发与利用，尤其要为重大活动组织承办单位搞好服务，这项工作搞得好，将来再有重大活动，整理档案时他们就会更配合，工作就顺利些；搞不好，则会发生连锁反应，不仅这个单位不配合，而且会影响到其他单位。

总之，因为重大活动的特殊性，对重大活动档案我们应该高看一眼、厚爱一分。但我们还是应尽量维护纳入档案馆接收范围各立档单位档案全宗的完整性，不能什么重大活动都建立专项工作档案，也不能一刀切将重大活动档案都接收到国家综合档案馆。在重大活动档案管理方面，档案行政管理部门（包括档案馆）还是应以监督指导为主，以接收为主，以直接参与、自己形成档案为补充。

（作者单位：焦作市档案局 摘自《档案界》网站）