

# 城建档案工作综合治理刍议

□彭庆春

**【摘要】**针对当前城建档案工作发展不平衡、不协调的现象，集中统一管理的原则尚未完全落到实处等问题，本文围绕如何解决档案管理面临的重大问题，结合近年来的工作实践，着重论述了档案工作综合治理的主要对策和措施。

**【关键词】**城建档案 问题分析 对策建议

城建档案是城市规划、建设、管理的重要依据，对推动整个城市建设、经济社会发展有着重要意义。当前，国家加快保障性住房和城乡基础设施建设步伐，企事业单位和广大民众对城建档案服务的需求不断增长，对档案服务质量的要求也日益提高。同时，档案在“后保管”模式下延伸而出的“异地备份”，给档案管理带来了新的发展契机，也对科学做好档案管理工作提出了新的课题。经过多年的探索和实践，城建档案工作不断规范，逐步向信息化建设迈进。但是，发展不平衡、不协调的现象还不同程度的存在，集中统一管理的原则在有些地方还没有完全得到落实，规范、完整的做好档案收集仍面临很多困难，档案管理信息化建设力度不大。如何做好综合治理已成为城建档案工作亟待解决的问题。

## 一、现状分析

### （一）档案工作大局意识淡薄

主要表现在以下两个方面。一是对档案工作的重视程度不够。“重建设、轻档案”的现象依然存在，相关责任单位不愿报送或不按规范要求报送档案，一些建设、施工、监理等单位只以工程成本、质量优劣作为衡量项目好坏的唯一标准，急功近利，只注重眼前的经济效益，而在对施工过程中所产生档案信息管理松散，档案收集意识不强，导致大量珍贵档案、图纸散落各处或遗失不全，甚至造假杜撰。二是对档案工作的全局观念不强。一些单位只着眼自己部门利益，各自为战，对相关档案信息自己保管，不报送专业档案馆。即使报送，也只报送复印件。如城市地下管线档案就分别存于城建档案馆、城管部门、规划部门等单位。此类现象在一

些大型企业尤为突出。此外，一些地方城建档案管理部门馆藏单一，以工业和民用建筑档案、市政基础设施档案为主，而涉及城市规划、土地、勘测、公用设施、交通运输、园林、防灾、人防等资料无法收集或收集不齐全，这些是构成城市建设档案的重要组成部分，是迫切需要收集、最有价值的部分。这种城建档案保管分化严重的现状，造成了资源浪费，给城建档案事业的健康发展带来了阻碍。

## （二）档案管理保障机制不顺

保证城建档案完整、齐全、系统移交，依靠的是法律、行政、经济三位一体的制约保障手段。但在具体执行时，往往难以取得较好的效果。一是法制手段不完善。经过多年的法制建设，档案法制体系已初步构建，但细化不够，可操作不强。国家有关档案法规比较宏观，强制性较弱，只规定了程序过程，而对令不行、禁不止的行为监管处理办法相对欠缺。据笔者多次调研考察了解，内地很多省市地方性城建档案法规尚未跟上，针对性不强，执行档案法律法规力度较弱。二是行政手段不过硬。一方面，依赖建设行政主管部门以及规划、质监等部门支持把关。虽然能取得一定效果，但由于体制上的不足，容易出现工作断链和漏洞，监管责任不清晰，容易出现推诿扯皮现象；另一方面，城建档案部门自身行政职能。据了解，湖南省内大多数城建档案馆尚未加挂“城建档案管理处”的牌子，不具备行政管理职能和执法主体资

格。加挂了牌子的城建档案部门又往往因为人员配备、执法经验以及体制阻力等原因不能充分行使行政职能。同时，城建档案部门是否应具有行政职能在业界意见不一。如瓦房店市档案局认为，城建档案馆是一个文化事业单位，不具备行政职能的基本条件。事实上，这也是大多数城建档案部门尚未加挂“城建档案管理处”的主要原因。由此来看，在城建档案发展中“行政职能部门”给“文化事业单位”的让位，也逐步佐证了城建档案应注重的是其实效价值，而非其行政执法功能。目前，一些建设部门实行了联动机制，对移交城建档案在程序上进行了进一步理顺，迈出了规范治档的一步，但要把城建档案的依法管理与衡量工程质量的优劣挂钩，作为其重要参考数据之一，笔者认为还有很多工作要做。三是经济手段不长效。经济手段一度是最重要的城建档案保障手段，即建设单位交纳一定档案押金。对确保档案的移交具有一定作用，但其弊端也显而易见，如占用建设资金，对重点工程和边施工边报建工程的档案报送缺乏制约等。上世纪九十年代，国家已取消档案保证金的收取，经济手段不再存在。

## （三）档案发展资金投入不足

当今城市快速发展，社会对信息需求具有广、快、精的特点。城建档案信息量大、类别杂，必须实行标准化、信息化管理才能适应社会的需求。国家档案局办〔2010〕116号文件明确指出，数字档案馆建设是一项

系统工程，需要经过调研、立项、论证、软件开发、平台构建、资源准备、系统运行、项目验收、运行维护等诸多环节，需要各业务部门、档案管理部门以及其他单位的共同参与，是一项长期的工作任务。建设数字城建档案馆必须要大量资金投入，这个过程不像建设项目那样能很快看到立竿见影的成果。一些单位负责人缺乏长远眼光，不愿投入足够的人力、物力、财力，档案经费紧张，管理和开发利用设施落后，还停留在计算机应用初级阶段。同时，档案宣传、调研工作也难以开展，社会对城建档案部门了解甚少，一些服务对象不知道到哪个部门查阅利用档案。此外，一些重要档案信息更新慢，与现状不符，服务被动，利用有限，难以满足社会需求，如城市地下管网档案等，不能发挥城建档案信息的优势。反过来，利用率的下又严重影响了城建档案部门的口碑和形象，造成一种恶性循环。

## 二、对策措施

笔者认为，要增加城建档案事业的动力与活力，确保与城市建设、经济建设协调发展，当务之急是要加强以下几个方面的工作：

### （一）加强配套法规建设，完善档案法制体系

依据《档案法》、《城乡规划法》、《城市建设档案管理规定》等法律法规，借鉴沿海城市做法，结合本省实际，可由省人大或省政府制定

《城建档案管理办法》、《建设工程档案专项验收认可办法》、《城市地下管线档案管理办法》，各地州市也可制定一些政策措施，注重针对性、配套性和操作性。一是应明确城建档案接收范围。城建档案的范围和城建档案馆的接收范围必须明确界定，同时明确规定城建档案的归档时间和报送要求。二是应明确城建档案机构行政职能和行政执法资格。赋予城建档案业务指导、行业管理和监督职能。明确城建档案经费纳入城建经费年度计划，特别是《数字城建档案馆的建设》要立项，列入年度预算。三是城建档案法规应列入城建法规体系。即在规划、工程质量、房地产等法规中体现城建档案要求，明确城建档案的执法条款，明确城建档案执法人员职责和处罚细则。

（二）建立档案领导机构，理顺行政管理机制

一方面，组建综合协调机构。成立城建档案委员会，由分管城市建设的副市长为机构主要负责人，成员由建设系统各职能部门和档案局、城建档案馆等部门主要责任人组成，负责对全市城建档案工作协调和监管，解决城建档案工作中遇到的较大问题。另一方面，理顺行政管理体制。要疏通档案进馆渠道，推行并贯彻落实《工程建设档案报送责任书》和《建设工程档案专项验收认可办法》，明确规定建设单位在办理规划手续前，必须先签订责任书；工程竣工验收前，档案必须通过城建档案馆的专项

验收；办理工程竣工验收备案产权证前，档案必须先报送城建档案馆。

（三）加强公共关系工作，增强社会认同意识

要实现档案准确、齐全、及时报送的目标，必须开展公共关系工作，要加强与各职能部门联系，密切配合，还要主动通过新闻媒介，甚或与之进行互惠合作，宣传报道城建档案的现实功用与历史价值，通过新闻媒介宣传城建档案法律法规，促使社会加深对城建档案的了解，提高社会城建档案意识，为全方位开展城建档案工作创造良好的环境氛围。

（四）改进档案服务理念，提升专业服务质量

要争取社会公众的信任、理解和支持，以开发城建档案信息资源，服务现代化城市建设，服务国民经济和打造幸福宜居城市为指导思想，积极开发利用信息资源，努力提升服务质量，从根本上增强动力与活力。一是强化服务观念。增强开发利用信息资源的紧迫感，以市场需要为前提，以满足社会为目的，对城建档案信息服务对象、服务内容、服务方式进行科学深入的思考研究，把信息资源开发当作一件重要工作来抓，作为一个系统工程，实行短期任务和长远目标相结合的方式，有计划、分步骤地开展城建档案信息化工作。二是实行提前服务。积极参与城市建设的有关活动，掌握城市建设项目和动态，根据城市建设和经济建设的实际需要，了解用户需用的信息，不断开拓新的服

务项目和渠道。三是深入服务对象。从馆藏内容出发，走出库房，主动寻找档案利用市场，实现以政府、建设系统为服务重点，以相关企业和建设系统信息网络为服务战线，以社会为总服务面的点、线、面的立体服务体系。四是改进服务方式。多层次、全方位地提供服务，如提供原件、电话咨询、主动上门、编印简报、汇编文件、制作副本、档案展览、联机检索、编写专辑、网络查阅等。重点放在信息的深度开发上，走专业开发与社会共同开发的道路，编研有价值的精品。五是总结服务经验。建立专门的利用服务档案，总结、积累经验。同时与其它城市建立信息网络、交流经验，逐步提高信息开发能力。

当前，我国已进入经济转轨、社会转型的关键时期，各种经济、社会矛盾交织。这一巨大的社会变迁及其引发的管理范式转型使现有的档案政策中的一些隐藏性问题不断凸显，这就迫切要求我们对档案政策进行重新调整。在新形势下，要保证城建档案事业的健康发展，就必须站在城市建设和经济建设的高度，用全局、系统的观念总揽城建档案工作，通过科学掌控城建档案工作规律和特点，不断研究探索，不断加强城建档案综合治理，使城建档案工作沿着科学、规范、有序的道路健康发展。

作者单位：湖南省岳阳市城建档案馆