

对城建档案接收工作的反思

□周 艺

【摘要】本文在分析、反思城建档案接收工作存在的接收范围过泛、接收方式单一、进馆档案质量参差不齐等问题的基础上，提出了应用信息技术、制订标准规范、加强人员管理等方面的改进措施。

【关键词】城建档案 接收工作 进馆范围 过程管理

城建档案接收工作是城建档案管理的基礎环节，是城建档案管理机构积累馆藏档案资源的主要途径，其工作成效直接关系城建档案的利用效益。为此，把好馆藏档案的“入口关”至关重要。本文结合笔者近十年的城建档案接收、审核工作经历，通过对我馆城建档案接收工作现状的分析和反思，谈谈对改进这项工作的思路和建议。

一、城建档案接收工作存在的问题

自取消工程竣工档案“保证金”、推行“一书两证”制度后，我馆工程竣工档案数量从2000年初的50000卷增加到现今的468441卷，十年间以近十倍的速度快速增长。馆藏档案数量的急剧增加，在见证城建档案“一书两证”接收制度有效性的同时也暴露出接收范围过泛、接收方式单一、进馆档案质量参差不齐等方面

的问题。

（一）城建档案接收范围问题

城建档案的接收范围即我们平时所说的进馆范围，主要依据《建设工程文件归档整理规范》（GB50328-2001）等有关标准规范制定，在实际应用中，一般以《建设工程竣工档案移交书》的形式出现。在具体的城建档案接收过程中，按“移交书”以“不变应万变”的方式接收、核验工程竣工档案，常会产生接收范围过泛、过窄的弊端。

一是按统一的“移交书”接收所有建设工程竣工档案，容易导致接收范围过泛。根据《档案法》、《城市规划法》、《建设工程质量管理条例》等有关法律法规的规定，建设工程竣工后，建设单位必须按时按规定向城建档案管理机构报送工程竣工档案。在实际操作中，不论工程类型与大小，不管是垃圾站、门卫、围墙、附属配套设施等小项目、临时性项

目，只要纳入建设工程管理流程，办理施工许可的，城建档案管理机构都与建设单位签订《建设工程竣工档案移交责任书》，要求其按照《建设工程竣工档案移交书》的要求，向城建档案管理机构移交工程竣工档案，履行“一书两证”手续。工程有重点与普通之分，档案有价值大小之别，以同样的标准、要求接收所有建设工程产生的竣工档案的做法值得商榷。

二是就具体的工程档案接收内容而言，按统一的“移交书”接收工程竣工档案，又易使接收范围过窄。如我馆的“移交书”主要有“市政工程竣工档案移交书”和“建筑安装工程竣工档案移交书”两种。就前者而言，一份“移交书”涵盖了道路、桥梁、绿化、河道、涵洞等十几个专业的市政竣工档案内容，按此接收的市政竣工档案，反映的共性较多而专业性可以说是严重不足。又如我馆的“建筑安装工程竣工档案移交

书”，近几年才增加并细化了节能分部、钢结构子分部、幕墙子分部及消防资料、室外市政资料及地下管线资料、地名使用批准书、楼号与地名幢号对照表等移交内容，否则这些重要档案将始终游离于档案馆之外。

（二）城建档案接收方式传统、单一

目前，城建档案的接收方式主要是传统的纸质档案移交、人工审核方式。如我馆多年来坚持纸质工程竣工档案的“预验收（初审）-复审-科室领导审批-馆领导签批”四级管理流程。建筑工程预验收（初审）人员一般只有3人，负责全市六个区每年二、三百个工程项目档案的初审、上门指导等一系列业务工作，一个项目（特大型工程除外）初审的承诺服务时间是3个工作日。而复审人员一般只有1人，却要承担全部已经初审的工程竣工档案的抽查、抽验工作。档案一张张地翻阅、检验，一盒盒地拆装，一捆捆地搬运，其工作量之大可想而知。

（三）进馆档案质量参差不齐

进馆档案要求“完整、准确、系统、安全”。但在日常的工程竣工档案接收审核过程中，进馆档案内容不齐、缺项、漏填、设计变更记录章戳不全、与工程实际不符、整理不规范、隐蔽工程验收记录不准确、复印件多、竣工图编制更改不规范、不真实、不完整等现象屡有发生。审核环节发现这些问题，经建设、施工等单位整改后的档案，很多已经不是建设工程过程的真实记录，由此形成的竣工档案其真实性、原始性大打折扣。这无疑增加了工程竣工档案审核人员工作的难度：若验收通过，与进馆要求相去甚远。若验收不通过，建设单

位无法取得《工程竣工档案验收认可意见书》。这种两难境地也增加了城建档案机构的社会风险。

二、城建档案接收问题的原因探析

城建档案接收范围问题、接收方式单一以及进馆档案质量较差等问题产生的主要原因，在笔者看来，应归咎于现有的城建档案接收模式主要是一种结果管理模式或谓之末端管理模式。同时，现有的资料员队伍良莠不齐，状况堪忧。

（一）城建档案的末端管理模式

在现有的城建档案末端管理模式中，进馆档案的质量若已“先天不足”，在审核验收过程中，再怎么“整改”也只是一种后天的弥补，是对档案移交过程或工程竣工档案验收过程的真实记录，而不一定是工程建设过程的真实反映。当众多建设工程竣工档案移交进馆等待审核验收之时，审核人员忙于核验档案、落实整改等，忙时可谓“疲于奔命”，对于过程管理、业务指导培训、业务标准研究等真是心有余而力不足。久而久之，坐等建设单位移交档案审核进馆之风漫行。

其实多年来，城建档案管理人员也明白建设工程竣工档案过程管理、前端控制的重要性，也开展了诸如技术交底（城建档案业务培训班）、建设过程中上门跟踪指导等业务咨询工作，但总体来看，末端接收审核档案是主要的，牵涉了绝大部分时间和精力，后者只是锦上添花。

在无法增加档案管理人员数量、多开展过程管理的情况下，要优化现有的城建档案接收管理模式，更多地需倚重信息化技术和手段，把档案业

务人员从“汗牛充栋”的档案堆里解放出来，使其主要精力由末端的档案审核投向前端控制、过程管理及业务标准规范的制定执行上。

（二）现有资料员队伍亟待规范

建设工程竣工档案主要是靠资料员在工程建设过程中形成、收集、管理的。资料员的档案意识和管理素养在很大程度上决定了工程档案的质量。资料员的鉴别理解能力、整理水平参差不齐，所移交的工程竣工档案质量也会出现高低不一。资料不齐、案卷质量差、不规范等问题，不仅使档案审核起来既费时费力，又严重影响进馆档案的质量。

而随着工程竣工档案管理专业性的提升，由市场机制产生的工程档案管理中介机构也日渐增多。此类机构服务建设、施工等单位的主要目标就是助其通过城建档案管理机构工程竣工档案验收，追求以最少的时间、最小的人力获得最大的利润。一位业务员有可能兼任几个工地的资料员，由此造成的不同工程资料相混淆、雷同现象不容小觑。工程档案管理中机构也亟待规范。

三、优化城建档案接收工作的思路

基于以上分析，优化城建档案接收工作的总体思路是转变观念，从注重结果管理转向过程控制，以信息化技术和行政执法手段强化城建档案全程管理，通过业务标准规范的研究、制订和贯彻，以培训、上岗证等方式规范资料员队伍，提升其整体素质。

（一）以信息技术等加强工程档案过程管理

城建档案是在城市规划、建设及其管理活动中直接形成的具有保存价

值的文字、图表、声像等各种载体的历史记录,是城市建设过程的真实记录。随着信息化技术在城市建设管理领域的广泛应用及施工管理标准化、规范化水平的提升,目前我们接收的工程竣工档案一般都由专门的施工资料制作软件按固定表单形式制作生产。这为我们通过信息化手段加强工程档案过程控制提供了契机和技术条件。

具体来说就是统一施工资料制作软件,在工程建设过程中,按要求产生建设工程电子文件,该电子文件不具有可更改性或即使有更改也要保留相应的更改记录,以保证最后生成的电子文件与打印的纸质文件的一致性。在这样的技术前提下,城建档案管理人员就有可能将管理的视角由末端前移至施工资料产生过程,真正核验工程竣工档案的真实性和完整性。也才有可能从纸质档案堆里解放出来,点点鼠标就能完成工程竣工档案的核验,实现接收方式的重要转变。

通过施工资料制作软件的设置,不仅可以杜绝进馆档案内容不齐、缺项、漏填等问题,还可以通过档案形成时间与工程建设实际进展情况等手段校验档案的真实性,从技术上进一步保证进馆档案的质量。

当然,技术不是万能的,必要的行政执法管理也是不可或缺的。在工程档案形成过程管理中,通过执法检查、诚信评价等多种手段,提高建设、施工、监理等单位的档案意识,规范工程档案产生、积累行为,也是加强工程档案过程管理的重要保证。

(二)以业务标准研究优化接收

范围

城建档案管理人员在依托信息技术、行政执法等手段加强过程管理的同时,也要注重业务标准规范的研究、制订和执行。在城建档案接收工作中,尤其要加强对接收范围的研究、斟酌,去芜存菁,把真正有价值的档案资料接收进馆,优化馆藏结构。

在现有的法规标准体系下,若无法突破接收所有纳入建设工程管理流程的工程竣工档案,而不论该工程的类型和大小的话,那么在可以自由裁量的具体工程档案接收内容上应该有所区别。具体来说就是重点工程、大型工程竣工档案内容可以详细些,普通工程、小工程、临时项目的工程竣工档案可以少接收一些,甚至只接收前期文件、主要的施工资料和竣工图。这也是对档案来源原则的尊重和重要应用。

其次,在“工程竣工档案移交书”的制定上,除分建筑安装工程和市政工程竣工档案移交书两大类之外,对于市政工程竣工档案移交书,有必要按道路、桥梁、绿化、河道、涵洞、轨道交通工程等不同专业设置不同类别的移交书。

最后,作为城建档案接收范围具体化的移交书,也应该根据工程建设实际情况,适时地增加相应的移交内容,如新工艺、新技术在工程建设中应用所形成的档案资料等,以真实地记录和反映工程建设过程,便于日后利用服务。

(三)以上岗证管理规范资料员队伍

城建档案形成过程的管理、前

端控制,说到底就是按照一定的标准规范,以适当的方式、手段(如信息技术、行政执法等)加以干预、调整、规范的过程,最终是要通过“人”——资料员去实现的。为此,加强资料员队伍的培训,提高其整体素质,也是进行过程管理的重要内容。

我馆一直以来都十分注重对资料员等档案管理人员的业务培训和指导。据不完全统计,2000年到2010年底,我馆共举办了35期岗位培训班,参加培训人员达2400余名,对增强档案管理人员档案意识,提升业务素质起到了积极的推动作用。

城建档案接收工作要由末端管理前移至过程控制,那么,对资料员等城建档案管理人员的业务指导不能仅仅停留在培训阶段,还要注重考核,建立相应的责任追究机制。具体来说,可以试行上岗证制度。即通过培训班《档案法》及档案管理、城市建设与城建档案管理法律法规、城市地下管线档案管理、建筑安装工程竣工档案归档范围及归档要求、市政工程竣工档案归档范围及归档要求、声像档案归档范围及要求等多门课程的学习,经考核合格后发给城建档案从业人员资格证书,学员凭证上岗;城建档案管理机构按证加强资料员队伍建设与管理,并建立相应的责任追究、诚信评议机制,提高资料员等城建档案管理人员的业务能力和整体素质。

作者单位:浙江省杭州市城建档案馆