

关于城建档案安全体系建设的思考

□张 兵

档案安全事关党和国家的根本利益，加强档案安全体系建设，对于维护党和国家的历史记忆，服务全社会的科学发展具有重要意义。我们必须把档案安全工作放在重要位置，从各个方面构建起确保档案安全保密的“防火墙”。

——摘自山西省人民政府《关于加强全省档案体系建设的意见》

广泛意义上的安全，一般包括三个方面：一是人的不安全行为，二是物的不安全状态，三是工作环境的影响和管理制度的缺失。具体到城建档案的安全体系建设，笔者认为应当着重考虑以下三个方面：一是如何加强城建档案安全意识的提高和责任制度的建立；二是如何建立、实施城建档案安全管理规章制度；三是如何实现城建档案实体和信息的安全管理。

一、提高思想认识，强化责任意识，为城建档案安全构筑坚固的思想防线

档案安全，始终是档案工作的生命线和底线。城建档案安全体系的建设，首要任务是加强各级城建档案管理人员的安全思想建设，在全体城建档案工作人员中牢固树立“安全第一，预防为主”的指导方针，牢固树立“安全重于泰山、安全高于一切”的工作原则，牢固树立“档案安全，人人有责”的安全理念，牢固树立“安全问题无所不在”的预警意识。一是认真学习、贯彻、落实党和国家有关安全管理工作的方针政策、法律法规，提高全体城建档案工作人员的安全意识，把城建档案安全提升到战略高度来认识。二是建立健全城建档案

安全管理责任制，明确各级城建档案主管部门、城建档案馆（室）、城建档案每个工作岗位的安全责任制，层层签订城建档案安全责任书，确保每一个工作环节、每一项安全措施责任到人，落实到位。三是制定城建档案安全工作方案，保证突发事件应急处置工作有效进行，最大限度地预防和减少突发事件对档案造成的危害。同时，按照应急预案的要求，经常开展演练，提高应急处理执行能力。四是开展各种形式的城建档案安全教育，通过举办讲座、报告会、知识竞赛、展览或观看录像等形式，普及城建档案安全知识。五是开展经常性城建档案安全培训，普及档案安全法律法规知识，提高安全技能和水平。

二、加强城建档案安全管理规章制度和责任制度的建设，加快相关规范标准的制订和落实，为城建档案安全管理创造良好的法治环境

1、加强档案安全法规建设

目前，我国现行的档案法律、行政法规在档案安全方面没有明确规定和具体处罚标准。由于没有上位法的支持，各地在制定档案管理地方性法规时，无法制定

针对性和操作性较强、适应档案保护实际需要的规定。建议国家档案行政主管部门主动争取全国人大、国务院及有关部门的支持,开展新一轮档案法、档案法实施办法的修订工作,加强档案安全工作。与此同时,各级城建档案管理机构不能坐等,在制订城建档案地方法规规章、规范性文件和具体制度时,依据现有的保密、安全方面的法律法规,制定有关档案安全方面的规定,充实完善有关城建档案安全管理的责任和义务,明确奖惩规定,加大对违反者的警示教育和处罚力度。

2、加大对城建档案法规制度执行情况的督促检查力度

对违反城建档案安全法规规章的人和事进行严肃查处;对违反城建档案安全责任制的人和事进行责任追究;对执行中的漏洞,查出一个,堵上一个;对查出的问题,发现一起,查处一起,使城建档案安全法规制度不仅在纸上完整制定,也在实际中完整执行,真正发挥制度建设的实效。

3、健全城建档案各方主体的安全责任

明确档案安全岗位责任,层层落实档案安全负责制,人人签订档案安全保密承诺书。明确各级地方人民政府城建档案主管部门及其主要负责人在城建档案安全方面的责任,落实城建档案馆(室)在城建档案安全方面的责任,细化城建档案管理人员的安全责任。

4、认真执行城建档案安全技术标准和业务指南

在馆库建设时,严格按照国家标准《档案馆建设标准》和《档案馆建筑设计规范》进行立项、论证、设计、施工;在收集、整理、鉴定、保管、保护等具体业务中,严格执行《城建档案业务管理规范》;在库房日常管理中,认真落实国家档案局《档案库房技术管理暂行规定》;在城建档案信息化和数字城建档案馆建设进程中,认真实施《建设电子文件和电子档案管理规范》,使档案安全统一化、标准化、规范化。

三、加强城建档案实体和信息安全的保护

影响城建档案实体和信息安全的因素有很多,有在档案形成过程中产生的,也有在其保管过程中形成的,还有在其利用过程中产生的。实践中,应重视以下几个方面:

1、档案库房对城建档案实体安全的影响。“覆巢之下,岂有完卵”,坚固的档案馆库在灾害发生时可以

最大限度地保护档案安全,减少档案损失。因此,在新建、扩建、改建档案馆库时,除严格执行《档案馆建设标准》《档案馆建筑设计规范》的规定外,还应当充分考虑档案库房结构形式、抗震性能、荷载特点、保温围护结构等对档案安全的影响。

(1) 建筑结构的抗震性要求对档案库房结构形式的影响。《档案馆建筑设计规范》《建筑工程抗震设防分类标准》规定,特级(国家级)档案馆、甲级(省、自治区、直辖市)档案馆,抗震设防类别为乙类,当抗震设防烈度为6-8度时,应符合本地区抗震设防烈度提高一度的要求,当为9度时,应符合比9度抗震设防更高的要求;其他档案馆的库房为丙类建筑,地震作用和抗震措施均应符合本地区抗震设防烈度的要求。也就是说,档案库房的抗震设防,应不低于普通办公用,并采用抗震性能较好的钢筋混凝土结构或钢结构(如框架结构、框剪结构、纯剪力墙结构等),避免采用抗震性较差的砌体结构(木结构、砖混结构)。

(2) 承受荷载的特殊要求对档案库房安全的影响。《建筑结构荷载规范》规定档案库楼面均布活动荷载标准值为 5.0kN/m^2 ,是普通办公楼、会议室(2.0kN/m^2)的2.5倍,组合系数、频遇值系数和准永久值系数分别是一般办公楼、会议室的1.3、1.8和2.0倍。可以看出,档案库房结构承载力要求,比一般办公用房高得多。因此,新建、扩建、改建档案库房时,应充分考虑随荷载方面的要求;新建办公楼安排档案库房时,应对其荷载要求进行特别的验算,选择适合的结构形式,缩短柱网间距,增大梁板高度,适当增加钢筋用量;利用既有办公建筑改造为档案库房时,要进行加固处理,符合设计要求时,才可作为档案库房。

(3) 档案库房保温围护结构对档案安全管理的影响。按照档案库房管理的要求,其防火门应达到4小时以上的耐火极限,不密闭的门要加设胶条密闭。窗户采用双层密闭塑钢窗,外设铁栅栏,向阳的窗户要求采用双层遮光窗帘,达到防盗、保温、防潮、防尘、防雨、防晒以及通风换气的要求。在实践中,各城建档案馆注重了这些设施的配备,但忽略了对其材质的要求和耐火等级的检查和验收,有些甚至大量使用可燃、易燃材料制作的门窗、窗帘或保温材料。还有的门窗含有毒有害物质,其散发的有毒有害气体,长期腐蚀、影响着档案实体的安全,应当引起高度重视。

(4) 利用地下室作为档案库房对城建档案安全保管的影响。虽然《档案馆建筑设计规范》4.1.5条规定：档案库设于地下时，必须采取防潮、防水措施；必须设置机械通风或空调设备。似乎意味着地下室可以用作档案库房，但从实际的教训来看，将档案库房设在地下室存在很大的安全隐患，不仅不符合档案库房防潮防水等要求，而且存在被水淹的风险。

2、档案设施设备对安全管理的影响。主要体现在预防火灾、档案装具、温湿度控制和采用现代技术提供复制件利用方面。

(1) 档案库房的火灾预防和消防，是档案实体安全的首要任务。在主动控制方面，档案库房设计、建造时，就应当按照设计规范要求，划分独立的防火区域，采用难燃或不燃建筑材料，确保库房的耐火极限不低于规范规定的4小时；库房内安装感应式防火探头，及早发现火情，及时消防灭火。从被动控制的角度，有条件的档案库房可配备自动灭火系统，在选用灭火剂时，考虑纸质档案的特点，一般要求使用气体灭火剂。

(2) 档案装具对档案实体安全的保护作用。一是档案柜，目前绝大多数城建档案馆为采用铁制五节柜或钢制密集架，解决了防鼠防盗等问题。但2008年四川汶川地震抢救档案时，发现装在五节柜里的档案比装在密集架里的受损少得多，主要原因就在于五节柜体积较小、重量较轻、方便整体移动；而密集架体积大、不便移动、档案散装，不容易及时抢救。因此，各级城建档案馆应根据不同性质的档案，分别选择适合的档案柜架。二是档案盒，应当按照新的国家标准，采用经无酸处理的档案盒或无酸阻燃档案盒，延长案卷寿命，保证案卷的安全存放。

(3) 库房温度湿度的控制对档案实体安全的影响。各类不同类型的档案载体材料，对库房温度和相对湿度都有不同要求。城建档案实体库房必须配备相应的温度、湿度调节设备，如配备空调、除（加）湿器等。这是由档案保存的特殊性决定的，各城建档案馆应当认真对待，加以落实。

3、推进电子文件归档和数字化档案馆建设，加强城建档案信息安全的保护。

(1) 封装保存档案原件，运用现代化技术逐步以复制件代替原件提供利用，对城建档案原件实施特殊保护，凡是已有缩微、复印、数字化扫描等复制件的档案

原件，除核对原件、抽查虫霉等特殊情况下，一般不再开封，最大限度地延长档案寿命。对没有复制件的档案原件，要尽快运用数字化扫描、缩微等手段加以复制，并一律以复制件代替原件利用。

(2) 实施国家档案局《数字档案馆建设指南》，运用现代信息技术采集、加工、存储、管理各类数字城建档案信息，并通过各种网络平台提供信息服务和共享利用。开展纸质档案数字化工作，满足城建档案信息服务的现实需求。

(3) 认真落实《电子文件管理办法》，真正管好电子文件，确保电子文件安全。一是明确归档范围，凡作为纸质文件内容应该归档的电子文件，都应该电子文件归档保存，并纳入档案管理的范围。二是严格对电子文件进行安全备份，所有应归档保存的电子文件都应至少有一套异地备份；所有划入永久保存的重要电子文件，都要转换成纸质或缩微胶卷保存。三是加强对电子文件信息系统和载体的安全检测，按照信息安全分级、分等级标准，建立电子文件安全防护体系，保障设备和软件安全可用。四是加强内部系统、内部使用的涉密载体的安全保密措施，严防文件在内部传输过程中被窃密，对电子文件的存储介质进行检验和认证，确保存储介质长期可用。

总之，城建档案安全体系建设是一项系统工程。城建档案安全工作也在实现一系列根本性转变：由注重馆藏档案安全向馆藏档案安全与馆外档案安全并重转变；由注重档案实体安全向档案实体安全与档案信息安全并重转变；由注重档案库房安全向档案库房安全与档案馆区安全并重转变；由注重档案静态安全向静态保管安全与动态使用安全并重转变；由注重破损档案保护向破损档案保护与未破损档案保护并重转变。如何适应这些重大转变，是摆在广大城建档案工作者面前的重要课题，要求我们进一步贯彻落实科学发展观，从思想教育、制度建设、内部管理、设施建设、原件保护、信息保护、技术应用等各个方面，不断提高档案安全意识，全面提升城建档案安全保障能力，确保城建档案实体安全和信息安全，推动城建档案事业安全发展、协调发展、可持续发展。

作者单位：山西省城建档案馆