

中建材 B194 号  
2017年6月22日

# 国家档案局文件

档发〔2017〕5号

## 国家档案局关于印发李明华同志 在全国档案安全工作会议上的讲话的通知

各省、自治区、直辖市档案局，各计划单列市档案局，新疆生产建设兵团档案局，中央和国家机关各部委档案部门，中央军委办公厅保密和档案局，各人民团体档案部门，各中央企业档案部门，中国人民大学档案学院：

全国档案安全工作会议于2017年6月5日在天津召开。现将国家档案局局长李明华在会议上的讲话印发给你们，请结合本地区、本部门实际情况认真贯彻执行。





# 在全国档案安全工作会议上的讲话

(2017年6月5日)

李明华

同志们：

这次会议是在全国上下积极迎接党的十九大之际召开的，是2010年全国档案安全体系建设工作会议以来又一次专门以档案安全为主题的全国性会议。会议的主要任务是：深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，坚持以总体国家安全观为指导，坚持稳中求进工作总基调，认真总结近年来档案安全工作的经验做法，进一步明确档案安全工作的目标、任务和要求，在新的起点上更加积极稳妥地做好档案安全工作，为档案事业长远发展打下坚实基础，为党的十九大胜利召开营造良好氛围。

档案安全是档案工作的底线，是档案事业的根基。党中央、国务院高度重视档案安全，始终强调要把维护档案安全作为档案工作不可动摇的一条原则。1956年国务院印发《关于加强国家档案工作的决定》，提出了档案工作的基本原则，其中一条就是“维护档案的完整与安全”。1987年颁布、后经两次修正的《档案法》，都



明确规定要“维护档案完整与安全”，强调各级各类档案馆和档案机构要“配置必要的设施，确保档案的安全”。2014年中办、国办印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》，进一步强调要“建立健全确保档案安全保密的档案安全体系”，把确保档案安全保密作为加强和改进档案工作的一个重要目标。

长期以来，各级档案部门认真贯彻党中央、国务院有关要求和《档案法》等相关法规，自觉把确保档案安全作为首要任务和基本职责，通过健全安全保密制度、改善档案保管条件、配备安全防护设施、实施重点档案抢救与保护、开展异地异质备份等多种手段，有效确保了档案安全，维护了党和国家的根本利益。去年，我们还专门印发了《关于进一步加强档案安全工作的意见》，对扎实做好新形势下档案安全工作提出了明确要求，各地区各部门也都结合实际开展了许多工作，取得了良好效果。在看到成绩的同时，我们也要看到，随着经济社会的快速发展，档案工作面临的内外部环境日趋复杂，危及档案安全的传统风险与非传统风险日益增多，特别是档案安全事故在近几年仍有发生，有的因管理不善导致档案虫蛀霉变、丢失被盗或意外损毁，有的因管理不严导致档案被涂改、撕毁或调包替换，有的因工作失误导致档案资源流失、数据损毁或信息泄密，个别地方甚至发生了恶意销毁档案，内外勾结伪造、篡改档案以及监守自盗、倒卖档案的事件，性质极其恶劣、危害十分严重。这些情况警示我们，档案安全工作在任何时候都不能有丝毫放松，必须根据形势任务的发展变化不断加强和改进。



下面,我就深入贯彻党中央、国务院有关部署要求和习近平总书记关于保稳定、护安全、促和谐的重要指示精神,进一步抓好档案安全工作,讲4点意见。

## 一、深入贯彻总体国家安全观,从维护国家安全的高度来认识和推进档案安全工作

2014年4月15日,习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上,鲜明提出了总体国家安全观重大战略思想,强调“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂,必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路”。总体国家安全观是以习近平同志为核心的党中央洞察国际国内形势作出的重大战略决策,是我们党关于国家安全领域的重大理论创新,是新形势下维护和塑造中国特色大国安全的强大思想武器,为各地区各部门抓好相关领域国家安全提供了根本遵循和行动指南。各级档案部门都要深入学习领会总体国家安全观的科学内涵和实践要求,正确理解确保档案安全与维护国家安全的辩证关系,努力把总体国家安全观的科学思想和工作要求落实到档案安全工作中去,立足档案工作实际积极维护和巩固国家安全。

### (一)深刻认识档案安全对于国家安全的重要意义

习近平总书记在论述总体国家安全观时提出,要“构建集政治

安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系”，明确了维护国家安全的目标任务，重点强调了 11 个领域的安全。这里虽然没有出现档案安全的字眼，但毋庸置疑，根据总体国家安全观所构建的国家安全体系，必然包括了确保档案安全的要求。之所以这样讲，这是由档案的性质和作用所决定的。从国家层面看，档案作为党和国家各项工作的真实记录，其中包含了大量的国家秘密和重要敏感信息，涉及政治、军事、外交、司法、经济、科技等各个方面，前述 11 个领域无不形成档案，且这些档案具有极高的情报价值，直接关系到党和国家的核心利益，一旦发生丢失、损毁、被盗、泄密等事故，必然会对国家安全和利益造成严重损害，甚至危及国家的政权和主权。从民族层面看，档案在记录中华民族悠久历史的同时，也延续了中华民族的共同记忆和璀璨文明，维护档案的完整与安全，不仅有利于继承和弘扬中华优秀传统文化，而且有利于增强文化自信、维护文化安全，为实现国家长治久安提供重要保障。从社会层面看，档案客观记录和反映了各种各样的社会关系，涉及到人民群众的切身利益，如果档案安全出现问题，无论丢失、损毁还是被涂改、被滥用，都有可能导致社会关系混乱、群众利益受损，由此引发各种各样的矛盾纠纷甚至群体性事件，直接影响人民团结和社会稳定，最终也会危害国家安全。这就要求我们，必须以强烈的责任感和使命感、以对党和国家高度负责的态度认真抓好档案安全。



## (二) 牢固树立国家利益至上的根本理念

国家利益是国家主权和人民福祉的集中体现,是人民群众各方面利益的最大公约数。习近平总书记多次强调,维护国家安全必须捍卫国家利益。总体国家安全观的一个鲜明特征就是坚持国家利益至上,把国家利益放在最为重要、最为核心的位置,把捍卫国家利益作为最高目标和根本使命。贯彻落实总体国家安全观,一定要把国家利益至上作为档案安全工作乃至整个档案工作的根本理念,谋划和推进工作必须考虑是否符合国家利益,评价和检验工作必须考虑是否有利于国家利益。坚持国家利益至上,关键是要强化“四个意识”、提高工作站位,任何时候任何情况下都要从党和国家工作大局出发研究推进我们的工作,切实把党的路线方针政策学习好,把党和国家的工作部署贯彻好,把党中央、国务院的有关指示要求落实好,真正做到围绕中心、服务大局,这样才能更好地维护国家利益。坚持国家利益至上,必须自觉克服部门利益和地方利益的束缚,做决策、办事情一定要讲政治、讲大局、讲奉献,决不能以自我为中心,决不能掺杂一己之利,特别是当部门利益、地方利益与国家利益不一致时,要坚决服从国家利益。在现实工作中,有的部门和单位出于自身利益考虑,该归档的文件材料未及时归档,该移交进馆的档案未依法移交,该履行的审查登记手续未严格履行,诸如此类的种种做法既不符合相关法规,也不利于档案安全,明显背离了国家利益至上的理念和要求,必须坚决纠正和避免。



### (三)善学善用总体国家安全观的基本思想方法

总体国家安全观是马克思主义中国化时代化的重要成果,是习近平总书记治国理政新理念新思想新战略的重要组成部分,蕴含着丰富的哲学思想和政治智慧。贯彻落实总体国家安全观,要善于学习掌握其中的各种思想方法,并联系实际自觉运用到各项工作中去。对于档案安全工作来说,重点是要学习运用战略思维、系统思维、法治思维和底线思维。学习运用战略思维,就是要立足当前、着眼长远,科学研判档案事业发展的方向大趋势,准确把握档案安全面临的新情况新挑战,紧紧围绕传统档案保护、电子数据存储、信息网络运维等事关档案安全的重大问题,努力做到超前谋划、有效应对。学习运用系统思维,就是要全面分析影响档案安全的各种因素,综合考虑可以运用的各种手段,抓好顶层设计和总体规划,织密档案安全的防护网,增强各项措施的协同性,调动各个方面的积极性,推动形成维护档案安全的工作合力。学习运用法治思维,就是要认真贯彻《档案法》《国家安全法》《网络安全法》《保守国家秘密法》等相关法律规定,进一步完善档案安全方面的管理制度、标准规范和操作规程,严肃处理违法违规行为,着力提高档案安全工作的制度化规范化科学化水平。学习运用底线思维,就是要充分考虑档案安全可能遭受的极端风险,既要考虑地震、台风、洪水、雷电等自然灾害,也要考虑暴恐袭击等突发事件,既要考虑失火、爆炸等意外情形,也要考虑纵火、盗抢、黑客攻击、网络病毒等人为破坏,对各种情况都作最坏的打算和最充分的准

备,以最大可能确保安全,最大限度减少损失。

#### (四)切实增强维护国家安全的行动自觉

维护国家安全人人有责。习近平总书记强调,贯彻落实总体国家安全观,必须坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民。《国家安全法》规定,全体公民和一切国家机关、武装力量、企事业单位等都有维护国家安全的责任和义务,各级国家机关及其工作人员在履行职责时都应把维护国家安全作为一条重要原则。对于档案部门来说,履行维护国家安全的责任和义务,关键是要管好档案、用好档案,努力为国家安全工作增添正能量、消减负能量。一方面,要切实管好档案。以维护档案安全为中心,着力抓好各环节管理,确保档案资源不流失,确保档案库房不受意外灾害或人为破坏,确保档案实体不丢失、不损毁,确保档案数据、信息系统及网络始终可用可控,确保档案开放利用、编研出版、宣传展览等始终坚持正确政治方向和舆论导向,坚决杜绝各种安全事故、失泄密事故和重大工作差错,决不给国家安全工作添乱子、埋隐患、帮倒忙。另一方面,要切实用好档案。充分发挥档案作用,深入挖掘档案在维护国家安全中的独特价值,利用档案为国家安全工作提供服务和支持。比如,充分发挥档案的资政作用,深入做好档案信息开发,为国家安全工作提供决策参考;充分发挥档案的育人作用,通过档案编研成果、档案展览等弘扬中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化,培育和践行社会主义核心价值观,巩固和发展主流意识形态,为筑牢全党全国各族人民团结奋斗的共同



思想基础作贡献；充分发挥档案的历史凭证作用，对涉及国家主权、领土完整、民族团结等核心利益的重大问题及时提供档案支持，对否定、歪曲、丑化党史国史的历史虚无主义坚决予以反击，以实际行动维护国家安全。

## 二、认真总结经验，准确把握档案安全工作的基本要求

档案安全是档案工作必须始终面对和解决的重要问题。2015年，栗战书同志在中央档案馆国家档案局干部会议和一史馆成立90周年纪念会上的讲话，都强调要健全档案安全管理制度，完善档案安全保护措施，确保档案实体和信息安全。回顾这些年来的工作，我们在维护档案安全方面积极探索实践、不断改进提高，积累了许多行之有效的好经验好做法。把栗战书同志的指示要求贯彻好、落实好，把以往的经验做法总结好、坚持好，对于我们准确把握档案安全工作的特点和规律，进一步明确档案安全工作的目标和方向具有重要意义。归纳起来，我们认为，在今后工作中应坚持做到以下几点。

### （一）坚持安全第一

确保安全才能更好发展。这些年来，我们一直把档案安全作为头等大事，始终紧绷档案安全这根弦，处处讲安全，时时抓安全，想方设法保安全，正是由于我们坚持了安全第一的理念，做到了思想上重视、行动上自觉、措施上到位，才切实避免了重特大档案安全事故，总体实现了档案事业安全发展。实践证明，档案安全怎么强调都不为过，一丝一毫的疏忽和松懈都可酿成严重事故。进一



步做好档案安全工作,必须认真落实安全第一的要求,时刻把档案安全放在心上、抓在手上。要把档案安全作为首要目标,谋划和推进工作必须首先考虑是否影响档案安全、能否确保档案安全,凡可能影响档案安全的必须慎重考虑,凡无法确保档案安全的必须坚决停止,任何时候都不能以牺牲档案安全为代价,这要成为一条硬性规定和刚性约束。要把档案安全融入各项工作,无论是传统的档案收集、保管、利用,还是档案数字化与档案信息系统的建设、运维、使用,无论是制定规章制度、标准规范,还是开展执法检查、业务考核,都要增强档案安全意识,把确保档案安全、维护档案安全的要求贯穿其中。要把档案安全放在优先位置,当档案安全与其他事项无法兼顾时必须优先保证档案安全,当出现经费紧缺、用房紧张等实际困难时必须优先满足档案安全需要,任何时候都不能挤占、挪用档案安全经费以及档案库房等设施。

## (二) 坚持预防为主

科学研究表明,绝大多数安全事故都有诱因和征兆,通过努力都是可以预防和避免的。这些年来,我们坚持把加强防范作为确保档案安全的根本,大力推行档案“八防”措施和档案馆防治灾害工作指南,积极推进中西部县级档案馆建设、国家重点档案保护与开发、传统载体档案数字化等重点项目,持续深化档案信息系统安全保护、档案关键信息基础设施安全防护等工作,不断加强突发事件应急处置能力建设,这些都充分贯彻了防患于未然的思想,大大减少了各类事故,有效维护了档案安全。进一步做好档案安全工

作,必须坚持把加强预防作为档案安全工作的重中之重,着力提高化解风险、防范事故的能力。要把预防事故与应对事故结合起来,既要想方设法降低档案安全事故的发生概率,坚决遏制各类事故,又要全面做好应对不同事故的准备,确保在万一发生事故时能快速反应和有效处置。要把事前预防与事后补救结合起来,既要未雨绸缪,积极做好安全形势和风险因素分析研判,有预见性地做好防范应对,防止事故发生,又要亡羊补牢,在发生事故后深刻汲取教训,认真进行补救,及时填补漏洞、补齐短板、加固防线,坚决防止同类事故再次发生。要把科学理念与严实作风结合起来,既要学习借鉴风险管控、应急管理、容灾备份等先进理念和科学方法,又要认真践行“三严三实”要求,确保各项防范措施落细落小落实,决不能在抓预防上做表面文章、搞形式主义,真正做到科学预防、有效预防。

### (三) 坚持综合治理

安全问题无处不在,事故诱因复杂多样,确保安全必须全面分析、系统应对。这些年来,我们按照综合治理的要求,密切关注影响档案安全的各种风险因素,积极构建人防、物防、技防相结合的安全防控体系,综合运用法律、行政、技术等手段强化安全管理,并通过教育培训、监督检查、考核问责等方式推动工作落实,取得了良好效果。进一步做好档案安全工作,必须坚持多管齐下、多措并举,做到综合施策、全面覆盖。要突出重点部位治理,对档案库房、设备机房、档案数据库、档案信息系统以及涉密载体、设备、网络等



高风险部位,要严格落实各项安防措施和管理制度,并对设备设施运行情况等经常进行巡查。要突出关键环节治理,对档案交接、整理、利用、运输以及档案信息系统改造、档案数据迁移等容易出现问题的环节,要加强业务培训、严格工作流程、明确操作规范。要突出薄弱领域治理,对电子档案管理、档案数字化外包、档案社会保管服务、企业资产与产权变动过程中的档案处置、农村档案工作等领域的档案安全问题,要加强研究、完善制度。要突出特殊时段治理,针对严重自然灾害、极端天气情况、突发公共事件、重大会议活动以及敏感历史事件周年日等特殊时段和时间节点,要提前制定工作预案,密切关注形势发展变化,有针对性地加强防范应对,既要确保档案本身的安全,又要防止有人借助档案炒作敏感话题、制造负面影响。

#### (四) 坚持规范运行

规范才能有序,有序才能安全。事故也好、差错也好,背后往往都不同程度存在着工作运行不规范的问题。这些年来,我们积极推进档案工作规范化建设,除了国家档案局发布的各项行业标准和指南外,各级档案部门也都结合实际制定了许多内部的业务规范和工作制度,内容涵盖了档案工作的多个方面多个环节,在实践中发挥了重要作用。事实表明,规范化建设不仅可以提高档案工作的质量和效率,而且能够避免很多工作差错和安全事故,对于维护档案安全具有重要意义。进一步做好档案安全工作,必须坚持推进规范化建设,努力做到以规范促安全、以规范保安全。



规范运行首先要从硬件环境抓起,无论档案库房、设备间、工作间,还是办公室、会议室,所有场所都要整洁有序,各种物品和设备都要合理摆放,特别是各种电器包括线路都要按规程运行、按规范防护。大家可以想象一下,一个环境杂乱、不讲秩序的单位怎么可能确保安全?规范运行的本质是要做到精细化、标准化管理。所谓精细化,就是要针对档案工作各项业务,针对各个部门各个岗位,针对各种设备的运维、各类档案的保管,细化业务规范,细化职责任务,细化管理要求,既要全面覆盖,又要具体可行。所谓标准化,就是要针对基础性经常性的工作事项,研究制定统一的工作流程、操作方法、质量指标等,以减少工作中的随意性,最大限度避免差错和事故。比如,档案交接要有统一的交接程序,人员、档案出入库房要有统一的登记记录,库房巡查要有统一的巡查项目清单,数字化扫描、备份数据检验等要有统一的操作方法和质量指标。

#### (五) 坚持科技支撑

科技进步是档案事业发展的强大动力,也是解决档案安全问题的重要支撑。这些年来,我们持续加大档案安全科技投入,装备了必要的安防设备设施,增强了技术防范能力;同时还围绕档案实体安全、存储介质安全、信息系统安全等组织了科研攻关,取得了丰硕成果,有效解决了档案安全面临的许多现实问题。可以预见,随着信息化网络化的迅猛发展,尤其是数字档案馆(室)的建设,科技对档案安全的支撑作用将越来越强。进一步做好档案安全工作,必须坚持借助现代科技手段,积极推进科技创新和成果转化,

不断提高档案安全工作的科技含量和现代化水平。一方面,要积极关注档案工作相关领域的科技动态,特别是要着眼档案事业发展大势、围绕档案安全工作所需,密切跟踪防灾减灾、数据存储、信息安全等方面的理论前沿和技术成果,结合实际认真学习借鉴,妥善应对信息化网络化等带来的安全挑战。另一方面,要继续加大档案安全科研力度,围绕档案安全工作面临的紧要、突出问题和重点难点问题,尤其是制约档案安全的瓶颈问题,加强规划,整合资源,有计划有步骤地攻关突破,努力推出一批高质量的科技创新成果,并及时转化应用到实际工作中去。

### **三、突出问题导向,进一步加强和改进档案安全工作**

经过这些年的探索和实践,我们在维护档案安全方面取得了一定成绩,积累了一些经验,初步建立起了与档案资源体系、档案利用体系相配套的档案安全体系。但也要清醒地看到,与中央的希望和要求相比,与档案事业科学发展的需要相比,档案安全工作仍存在不少问题和短板。比如,维护档案安全的意识还不够强,档案安全的基础还有一些薄弱点,风险管控体系还不够完善,应急处置能力还有待提高,等等。对存在的问题和短板,务必高度重视,认真研究解决,不断提高档案安全工作水平。

#### **(一) 强化责任落实**

确保档案安全是各级档案部门和所有档案工作人员义不容辞、无可推卸的责任。做好档案安全工作,必须明确责任、落实责任,对失职失责的要严肃追究责任。



一是要明责知责。档案安全责任是具体的而不是抽象的。各级档案部门,首先是对自身的档案安全承担主体责任,要通过人防、物防、技防等措施,确保本单位档案安全不出任何问题;同时还对管辖区域内各部门各单位的档案安全承担监督责任,要通过检查、指导、考核等方式,督促各部门各单位抓好档案安全。各级档案部门主要负责人,是档案安全的第一责任人,要对档案安全工作负全面责任;其他各级领导干部既要抓业务也要抓安全,要对分管领域的档案安全负领导责任;所有档案工作人员在各自职责范围内,都要对档案安全切实负责,这是最为直接的一种责任。要按照档案安全责任制的要求,制定责任清单,细化任务分工,把责任和任务分解到每个部门每个人头。在此基础上,要通过签订档案安全责任书、划分档案安全责任区等方式,逐级明确责任,层层传导压力,督促大家种好各自的“责任田”。要经常对档案安全责任落实情况进行检查,同时加大档案安全在各类考核中的比重,确保档案安全责任真正落到实处。

二是要问责追责。问责追责是确保责任落实的关键,否则所谓制度也只是贴在墙上的“一纸空文”,所谓防线也只是不攻自破的“马奇诺防线”。要认真贯彻《中国共产党问责条例》《档案管理违法违纪行为处分规定》等法规制度,建立健全档案安全事故问责办法,把兑现责任、追究责任的机制健全起来,对失职渎职的单位和个人依纪依规严肃处理。近两年,有的地方在查处档案安全事故的同时,对相关责任人员一并作出处理,并在一定范围内进行通



报,形成了以问责追责倒逼责任落实的局面。

## (二)强化基础业务建设

抓好档案基础业务建设,对于确保档案安全至关重要,可以说是档案安全的第一道防线。从目前情况看,重点是要抓好国家档案局8、9、10号令的贯彻执行,档案馆库建设,国家重点档案保护与开发,传统载体档案数字化,重点档案异地异质备份,数字档案馆(室)建设,档案信息系统安全保护,档案关键信息基础设施安全保护,档案业务建设评价等工作。这些工作都与档案安全密切相关,基本上也都是这几年持续推进的重点工作,这里不再一一展开讲了,重点就其中几项讲一讲需要注意的问题。

一是关于档案馆库建设。近年来,各地区各部门积极推进馆库建设,大大改善了档案保管条件,基本消除了“无库馆”“危房馆”现象。但在新馆库建设热潮背后,也存在一些令人担忧的问题。一些新馆选址条件差、库房容量小、建筑设计不规范、安防设施不到位,甚至被安排其他单位进驻或出借、出租,导致新建成的馆库存在影响档案安全的风险和隐患。下一步推进馆库建设,务必把有利于档案安全作为首要标准,严格落实《档案馆建设标准》《档案馆建筑设计规范》的各项要求,慎重考虑地理位置、建筑设计、功能布局以及设备设施配置等问题。对新建成的馆库要进行评估,有安全问题的要认真整改,切实减少问题存量;对未开工的项目要深度参与,加强对设计方案、施工方案、施工过程的审核监督,坚决遏制问题增量。特别要清理、杜绝新馆被其他单位挤占和

出借、出租问题,凡有这些问题的都要予以相应处理。目前我们正在配合住建部修订《公共建筑建设规范》,这是一部强制性标准,档案馆建设的强制性要求也将纳入其中。希望各级档案部门结合近年来的建馆经验多提需求建议,共同把档案馆建设的基本要求确定好,为今后的新馆建设提供保障。

二是关于国家重点档案保护与开发。国家重点档案保护与开发的总体思路就是用开发带动保护,使档案保护更有针对性,提高档案保护工作的效率和效益。目前,有的地方申报项目不规范甚至不积极,承担的目录基础体系建设、《抗日战争档案汇编》编纂工作进展缓慢,对这项工作还没有真正重视起来。这里强调一下,无论是文件级著录,还是抗日档案的整理出版,都是开发带动保护的重要项目,都与档案安全息息相关。一些地方与其挖空心思去策划“自选动作”,不如把上述“规定动作”做扎实,防止档案基础业务工作流于形式,甚至偏离方向。

三是关于数字档案馆(室)建设。建设数字档案馆(室)是档案工作适应时代发展的现实需要,可以大幅提高档案部门的工作效率和服务能力,但同时也给档案安全工作带来巨大挑战。如果安全管理跟不上,系统瘫痪是小事,可怕的是海量档案数据很可能被人轻而易举就给弄走了。针对数字档案馆(室)建设,我们已经印发了建设指南等文件,对安全防护提出了明确要求。但在实际工作中,一些地方和单位贯彻落实不到位,有的还存在一些相当严重的问题。比如,涉密档案数据未按照国家保密要求进行安全存



储,涉密档案目录与非密档案目录数据混存,涉密档案数据托管保存在档案部门以外的信息系统,局域网与外网未严格物理隔离,等等。这些都是重大安全隐患,有的已涉嫌违反保密规定,一旦发现问题,后果极其严重。下一步推进数字档案馆(室)建设,务必更加重视安全,安全不过关,项目就不能通过验收,更不能上线运行。

四是关于档案信息系统安全保护。档案信息系统的安全,远比档案信息载体、档案信息终端的安全更重要。载体丢失或终端出问题,都只是局部性的问题,而系统出问题,则是整体性、全局性的问题,危害要大得多。按照国家有关规定,档案信息系统属于国家信息系统安全等级保护的重点对象,县级以上档案部门网站等信息系统属于关键信息基础设施,应在等级保护基础上实行重点保护。各级档案部门要把档案信息系统安全保护工作纳入档案信息化建设整体布局,与档案信息化工作同步规划、同步实施、同步考核,坚决不搞缺乏安全保障的信息化建设。要认真贯彻《档案信息系统安全等级保护定级工作指南》《档案信息系统安全保护基本要求》,健全安全管理制度,采用相应的技术手段确保物理安全、网络安全、主机安全、应用安全和数据安全。要进一步完善档案行业网络与信息安全信息通报机制,定期对安全联络员进行培训,做好重要档案信息系统、重点网站和关键信息基础设施的调查摸底,加强对重要档案信息系统的安全检查,及时通报信息安全情况,不断提高档案行业信息安全水平。要进一步做好档案数据的安全备份,建设适用的电子档案存储应用系统,实现电子档案在备份

阶段的可验证性、可维护性、可迁移性和可管理性,进一步降低存储成本和风险,确保电子档案在长期保存过程中的安全有效。下一步,国家档案局将发布《电子档案备份操作指南》,为档案备份中的载体选择、备份操作、载体管理、定期检测等工作提供指导。

五是关于档案业务建设评价。从现实情况看,各地区各部门档案业务建设不均衡的问题十分突出。有的档案馆(室)业务建设长期处于荒废状态,档案安全几乎处于失控状态;有的档案馆(室)业务建设不扎实、不规范,档案安全存在极大隐患。针对这种局面,我们决定建立档案馆(室)业务建设评价制度,以评价促规范、保安全。目前,省级档案馆业务建设评价标准已印发部分省市征求意见,大家可以发现,档案安全在评价标准各个方面都有体现,占了很大比重。下一步,还将研究制定机关档案业务建设评价办法。我们就是要通过这样一种机制,强化档案业务建设,夯实档案安全的基础。各地区各部门也要借助业务评价这个机制,推动档案基础业务建设和档案安全工作迈上新的台阶。

### (三)强化风险隐患治理

去年7月,习近平总书记对加强安全生产和汛期安全防范工作作出重要指示,强调要把重大风险隐患当成事故来对待。李克强总理作出批示,要求各地区各部门切实加强安全风险识别管控和隐患排查治理。各级档案部门要认真学习贯彻党中央、国务院的重要指示精神,牢固树立风险隐患就是安全事故的观念,把构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制作为进一步做好档案



安全工作的重要抓手,筑牢档案安全防控体系,严防因风险发酵演变、隐患累积叠加而导致档案安全事故。

一是要完善风险分级管控机制。推行档案安全风险分级管控,有助于从源头上防范和遏制事故,从根本上提高档案安全工作科学化水平。去年印发的《关于进一步加强档案安全工作的意见》明确提出了风险治理的要求,并对档案安全风险进行了梳理,指出了法律政策执行风险,制度安全风险,资源安全风险,档案实体管理风险,档案信息管理风险,档案保密、开放与利用风险等6个方面的风险。各级档案部门要引入风险管控的科学方法,对影响档案安全的各类风险进行全面排查,逐一确定风险等级,提出相应的管控措施,并根据形势变化进行动态调整,确保档案安全风险始终处于可控范围内。近期,我们将出台《档案馆安全风险评估指标体系》,为各级档案馆加强风险治理提供指导,希望各地区各部门认真学习贯彻。需要说明的是,这个指标体系是针对档案馆的具体情况制定的,并未涵盖档案形成、运转的全过程。在加强档案馆风险治理的同时,还要切实加强其他各方面各环节的风险治理,尤其不能忽视档案接收进馆之前的风险治理。要在进一步明确政策的基础上,通过业务指导、执法检查等强化监管,确保文件材料收集归档时“应收尽收”“应归尽归”,档案移交接收时“应交尽交”“应接尽接”,特别是档案形成单位的机构、人事、资产、隶属关系等发生变化时,要确保档案归属明确、流向清晰、保护得当,把避免档案资源流失作为维护档案安全的起点。

二是要抓好安全隐患排查治理。事故总藏于大意,祸患常积于忽微。平时对安全隐患视若无睹,最终就会累积演化成我们无法承受的“意外”和“万一”。要把安全隐患排查治理作为一项经常性工作,除定期开展例行性排查治理外,还要在重要时间节点深入开展专项排查治理。一方面要全方位排查隐患,从思想认识到规章制度,从工作流程到工作场所,从档案实体管理到档案信息管理,都要认认真真“过筛子”,不漏掉任何一个细节、不放过任何一个疑点、不留下任何一个盲区。另一方面要以“零容忍”态度对待隐患,克服侥幸心理和麻痹思想,对隐患治理实行登记销号制度,确保不搞形式、不走过场。近期,各级档案部门都要集中组织开展一次安全隐患排查治理,决不让任何隐患有潜伏和蔓延的空间。

#### (四) 强化应急处置管理

应急处置是档案安全的最后一道防线。国务院 2006 年就发布了《国家突发公共事件总体应急预案》,设立了专门的应急机构,建立了应急管理制度。2007 年,国家又颁布了《突发事件应对法》,从法律层面明确了应急处置工作的要求。2008 年,按照国家要求,结合汶川地震救灾工作的经验教训,国家档案局印发了《档案工作突发事件应急处置管理办法》,对做好应急处置工作提出了要求。2010 年,我们推出了《档案馆防治灾害工作指南》,指导各级档案馆做好防灾减灾工作。2015 年,按照国家有关要求,我们建立了档案行业网络与信息安全信息通报机制和网络安全应急响应机制。总的来看,虽然我们已建立了应对突发事件的制度机制,但



工作基础仍比较薄弱,亟需进一步加强。

一是要健全应急预案。完善的应急预案是做好应急处置工作的前提和基础。2013年国务院办公厅印发了《突发事件应急预案管理办法》,对应急预案的规划、编制、审批、发布、备案、演练、修订等作出了明确规定。各级档案部门都要按照这个文件的要求,结合近年来的工作实际,进一步建立完善档案工作突发事件应急预案。尚未编制预案,或缺少某方面专项预案的,要尽快组织编制。已经编制了预案的,要适应形势变化和新的要求认真做好修订完善工作。在编制、修订应急预案时,要尽可能把形势看得严峻一些,把困难想得复杂一些,从应付最坏的局面去考虑问题,这样才能有备无患、遇事不乱。

二是要重视应急培训和演练。加强应急培训和演练,是提高应急处置能力的重要途径。从我们了解的情况看,大部分档案部门确实按要求建立了应急工作机制,编制了相应的预案,但基本上都停留在“纸上谈兵”这样一个层面,既不组织培训,也不进行演练。这样一旦发生突发事件,肯定还是手忙脚乱、不知所措,难以达到应急管理的预期目的。所以,不仅要重视应急预案的编制,还必须根据预案加强培训和演练,在实际操作中检验预案的科学性和可行性,提高应急反应速度和处置能力。

三是要推进联防联控。在重大突发事件面前,仅仅依靠档案部门一家的力量,很难适应实际工作需要。各级档案部门在建立完善系统内部的协调联动机制的同时,还要主动加强与公安、消

防、气象、保密、网管等部门的联系,一方面可以在预警信息上实现资源共享,增强安全形势研判能力,另一方面争取在应急处置上做到无缝对接,形成应对合力。有的地方在联防联控方面已进行了积极探索,希望继续坚持并不断完善。

#### (五)强化制度建设

近年来,各级档案部门在完善档案安全制度方面做了大量工作,制定了一系列规章制度,初步形成了比较完善的制度体系。进一步强化制度建设,关键是要做好两个方面的工作。

一是要抓好制度的废改立。要对现有制度加以全面梳理,该废止的废止,该修订的修订,对现实工作急需但还没有建立的制度要抓紧研究制定,努力做到档案工作开展到哪里,档案安全制度就覆盖到哪里。要加强统筹规划,确保制度之间相互衔接、成龙配套,切实避免“制度空白”和交叉重复,与此同时还要尽可能做到少而精,既要减少制度的数量,又要精简条款的数量,否则制度庞杂、条款冗长,容易让人不明其意、无所适从,不仅难以达到建章立制的目的,而且可能出现执行中的混乱。要坚持务实管用,一切从工作需要出发,注意把经过实践检验、切实可行的成熟做法上升为制度。各地区各部门在制定档案安全工作制度时,一定要紧密结合各自实际,不能简单照抄照搬,不能说上级有个什么规定我就“复制”一个什么规定,这样做实际上就是以文件落实文件、以制度落实制度,没有多大实际意义。

二是要抓好制度的执行。制度的生命力在于执行。习近平总



书记指出：“一分部署还要九分落实。制定制度很重要，更重要的是抓落实，九分气力要花在这上面。”各级档案部门在抓好制度废改立的同时，务必拿出足够精力抓好制度的执行，决不能“制度如林、落实无人”，让制度成为形同虚设的“纸老虎”“稻草人”。执行制度必须持之以恒、杜绝例外，决不能管一阵放一阵、严一阵松一阵，更不能因人而异、因事而异，高度警惕“破窗效应”对制度公信力和约束力的严重损害。

在强化制度建设的同时，对相关的标准规范也要一并考虑，把制度的优势与标准规范的优势结合起来，构建维护档案安全的长效机制，使档案安全工作有章可循、有规可依。

#### （六）强化监督检查

监督检查是实施科学领导、推动工作落实的重要环节，也是抓好责任落实、保证制度执行的重要手段。近年来，各级档案部门通过执法检查等形式加大档案工作督查力度，及时发现和解决了档案安全方面的不少问题。但从现实情况看，重决策轻落实、重布置轻检查的现象在一些地方依然存在，进一步加强对档案安全工作的监督检查十分必要。

一是要完善督查机制。档案安全事故一旦发生，即使应急处置得再好、问责处理得再严，造成的影响和损失也是永远弥补不了的。加强档案安全监督检查，可以让我们多些事先预防、少些事后补救。要通过集中检查、随机抽查、专项巡查等形式，定期或不定期开展档案安全监督检查，坚持抓早抓小抓预防，坚持监督检查与

督促整改并重,确保每次发现的问题都能及时归零。今年8月底之前,各省(自治区、直辖市)档案部门要对本地区各级档案馆(室)开展档案安全风险隐患治理的情况,组织一次专项督查,力争把一切风险控制在隐患形成之前、把一切隐患消灭在事故发生之前。

二是要狠抓一线督查。档案安全督查要想取得实效,就必须深入一线,到档案工作的现场去摸实情、查隐患、找问题,“一竿子插到底”,坐在办公室里看材料、听汇报,那是发现不了问题的。要坚持一视同仁,不能因为检查对象是一级馆、大单位就认为档案安全有保证,觉得用不着查、用不着管;也不能因为检查对象是兄弟单位、下属单位就碍于情面,不愿去查、不愿去管。在档案安全督查面前,任何单位都没有特权也没有例外。

三是要建立督查通报制度。过去,我们一些档案部门奉行“家丑不可外扬”的观念,查出问题,甚至出了事故,都还要藏着掖着,使监督检查工作没能起到应有的警醒、震慑作用。今后,对发生重大档案安全事故或存在重大安全隐患的单位要严肃处理并予以曝光,既要向其上级主管单位通报,也要在全系统点名通报,给那些对档案安全满不在乎、不以为然者敲响警钟,给那些对整改要求置若罔闻、敷衍塞责者“亮牌吹哨”,切实做到警钟长鸣、以往鉴来,推动形成持续改进档案安全工作的内生机制。

#### **四、加强统筹谋划,妥善处理档案安全工作面临的几个关系**

从会前开展书面调查的情况看,各地区各部门在档案安全工



作中都或多或少存在一些困难和问题,不少还带有一定的普遍性。如何应对这些困难和问题,关键是要加强统筹谋划,妥善处理好档案安全工作中的几个关系。

### (一)立足当前与着眼长远的关系

做好档案安全工作,需要关注长远,从档案事业发展的趋势和需要出发,考虑档案安全工作的规划和远景;但同时一定要立足当前,坚持在现有条件下,想方设法做好档案安全工作,确保档案安全万无一失。从目前情况看,不少地方还面临馆库条件不达标、经费保障不到位、有关方面的支持配合不给力等实际问题,制约了档案安全工作的有效开展。无论面对何种困难,档案安全的责任时时刻刻压在我们肩上,是无法推卸也不能推卸的,档案安全的任务实实在在摆在我们眼前,是无法拖延也不能拖延的。所以,即使客观上存在这样那样的困难,主观上对档案安全也丝毫不能掉以轻心。否则,如果出了问题,那就是严重的失职渎职,我们将无法向党和政府交代,无法向人民群众交代。请同志们注意,影响档案安全的因素无时不在,即使客观条件改善了,也并不意味着就能高枕无忧了,档案安全工作只有进行时,没有完成时。比如,新馆建好了,档案安全工作就能一劳永逸了吗?肯定不是!新馆可能面临这样那样意想不到的安全风险。再比如,档案数字化工作完成了,档案安全的风险隐患就消失了吗?肯定不是!随之而来的电子数据存储、信息系统运维更是面临许多风险和挑战。各级档案部门一定要从当前实际出发,在积极争取党委、政府和有关部门支持,

推动把档案安全工作列入党委和政府议事日程的同时,脚踏实地、真抓实干,多拿出一些聚焦精准、务实管用的办法,着力解决好最紧迫、最突出的问题,在战术上打好歼灭战,在战略上坚持持久战。

## (二) 安全保密与开放利用的关系

近年来,社会上对加大档案开放力度的呼声越来越高,但由于制度不健全等原因,各级档案部门几乎都面临着到期档案解密和划控工作难以推进的局面,不能很好地满足社会各界广泛利用档案的需求,档案安全保密与开放利用之间的矛盾日益凸显。妥善处理这一矛盾,重点是要解决以下几个问题。首先是要解决涉密档案解密的问题。根据《保守国家秘密法》及实施条例,“谁定密、谁解密”是一条总的工作原则。目前,我们正与国家保密局协商制定相关工作方案,以明确涉密档案解密工作的职责分工和时间进度,初步商定由各级档案馆负责统筹安排,各定密单位负责具体实施,共同推进涉密档案解密工作。其次是要解决档案划控使用的问题。划控工作的基本依据是1991年制定的《各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》,其中明确了20种应当控制使用的情形。一些同志反映,这些规定过于笼统,在实际操作中难以掌握。最近,我们已经启动《暂行规定》修订工作,对划控的范围进行了反复论证,目前看原来确定的这个范围总体上还是符合实际的,作为一个原则性、方向性的规定,它不宜定得过细,那样反而容易挂一漏万。各级档案馆要结合馆藏实际制定具体的工作细则,这是《暂行规定》明文要求的。我们认为眼下更需



要的是一个划控工作的操作指南和实例教程。这方面我们委托青岛市档案馆进行了多年的实践研究,我局相关部门也开展了很多工作,现已取得积极成果,待进一步论证完善后,将尽快予以推广。最后也是最重要的是要解决政策底线的问题。既不能为了安全保密而拒不开放利用,也不能忽视安全保密而盲目扩大开放利用。凡是涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的档案,凡是开放利用影响到党和国家利益的档案,必须严格按照有关法律法规的规定办理。在开放利用中,一定不能突破安全保密这个底线。

### (三)传统安全与非传统安全的关系

近年来,伴随着档案工作领域的逐步扩大和信息技术在档案工作中的广泛应用,档案安全的内涵和外延也发生了很大变化。集中体现在以下几个方面:一是档案安全的范围更加广泛了,过去主要强调档案实体安全,现在必须同时强调档案数据、档案信息系统、档案信息资源开发等多个方面的安全;二是档案安全的潜在影响更加深刻了,档案安全与政治安全、经济安全、科技安全、文化安全等紧密关联;三是档案安全的因果关系更加复杂了,社会上的不安全、不稳定因素有可能对档案安全产生倒灌效应,档案安全本身也有可能对社会稳定产生溢出效应。这就是说,档案安全不仅要解决传统安全的问题,而且要解决非传统安全的问题,过去那种把档案藏在库房里、锁在柜子里就以为万事大吉的时代已经一去不复返了。这就要求我们,必须以更加宽广的视角来认识和理解档案安全,更加积极主动地做好应对非传统安全的各项工作。另外

我们也要看到,非传统安全是档案工作发展到一定阶段的自然结果,虽然它使档案安全面临着更多风险,但仍然可防可控,同时还为档案工作的转型升级提供了突破口。比如,针对电子文件和电子档案产生的风险,我们要更加重视接收之前的协调管理,这将有助于实现电子档案的前端控制和全程管理;针对海量档案数据的安全存储风险,我们要更加重视档案异地异质备份,这将全面提升档案系统抵御风险的能力;针对档案信息系统面临的安全风险,我们要更加重视信息安全保护,这将为数字档案馆(室)的建设打牢安全基础。总之,要积极应对档案安全面临的新情况新挑战,特别是对非传统安全问题加强研究预判,既要防风险也要抓机遇,在确保档案安全的同时努力推动档案工作转型升级。

#### (四)创新发展与稳妥推进的关系

面对新形势新情况,传统的工作思路和方法已不能完全适应档案安全工作的需要,必须通过创新发展特别是引入新技术新手段来应对档案安全风险。但创新发展必须以确保档案安全为前提,不能出现任何闪失。比如,在档案科技成果推广应用之前,一定要充分论证,反复试验,必要时可以在一定范围内先行试点,待进一步验证、时机成熟后再大范围铺开。在引入新技术新设备之前,一定要多考察、多调研,特别是充分了解这些技术和设备在其他领域的实际应用情况,确保引入的新技术新设备在相关领域有成功应用的先例,不能把我们自己变成“试验田”“小白鼠”。在选用新技术新设备时,要以国产化、成熟可靠、经



济适用为前提,不要盲目追求高端、领先,不要盲目追求智能化、自动化,不要盲目追求量身定做、个性化定制,一定要立足档案安全工作实际,否则不仅难以达到预期目的,甚至可能适得其反、受制于人。这方面,一些地方在过去是有惨痛教训的。各级档案部门一定要引以为戒,在档案安全理论、技术和设备的研究上,可以大胆创新、宽容失误,但在新技术新设备新手段的大规模运用上,一定要稳妥推进、安全至上。

#### (五) 管好档案与管好队伍的关系

人是档案事业发展的根本依靠,也是决定档案安全的第一位因素,管好档案必须首先管好队伍。总的来看,全国档案系统这支队伍是值得充分肯定、充分信赖的,是能够胜任档案工作需要的。但不可否认的是,我们目前的这支队伍,无论政治素质还是业务能力,无论精神状态还是纪律观念,无论年龄结构还是知识结构,都不同程度存在一些令人担忧的问题,直接影响到档案事业发展和档案安全。突出表现在:有的干部政治意识淡薄,不能从国家安全特别是政治安全的高度来认识档案安全;有的干部不思进取,不善学习,对非传统安全缺乏基本认识和应对能力;有的干部精神懈怠,作风漂浮,这就隐含酿成档案安全事故的风险;更为可怕的是,个别干部无视党纪国法,利用职权或工作便利谋取非法利益,甚至在馆藏档案和工作经费上动歪脑筋,如不及时查处,后果不堪设想。据粗略统计,党的十八大以来,档案部门因各种原因被追究刑事责任的就不下20人,受到党纪政纪处理的人数就更多了。这样

下去,档案安全的底线能不能守住真要打上一个问号了。这不是危言耸听,更不是杞人忧天。各级档案部门对干部队伍存在的问题务必保持高度警醒,坚持把管好队伍作为管好档案的前提和保证。要狠抓政治建设,深入开展理想信念教育和政治理论武装,引导大家增强“四个意识”,坚定“四个自信”,牢记职责使命,始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要加大教育培训力度,推进档案安全文化建设,帮助大家更新思想理念,丰富知识储备,提高业务技能,增强做好档案工作、维护档案安全的本领。要着力优化干部队伍结构,尽快解决人才断档、骨干力量流失、专业人才尤其是新型专业人才不足等问题。要认真落实管党治党责任,严明党的纪律规矩,强化监督执纪问责,确保干部队伍忠诚干净担当,为确保档案安全打下坚实基础。

刚才,我们专题研究部署了档案安全工作。借此机会,再强调一点,在抓好档案安全的同时,还要认真抓好文件安全、资产安全、交通安全、水电气暖安全、设备设施安全、办公场所安全等各个方面的安全,看住自家门、管好自家人,确保整个档案系统既勤勤恳恳、兢兢业业,又平平安安、踏踏实实。

同志们,党的十九大下半年就要召开,做好档案安全工作具有特殊重要意义。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入贯彻党中央、国务院各项决策部署,牢牢把握稳中求进工作总基调,紧紧围绕迎接服务十九大、学习贯彻十九大精神这条主线,自觉承担起维护档案安全的重大政治任务,扎实做好档案部



门保稳定、护安全、促和谐的各项工 作,坚决做到零失误、零差错、零事故,大力营造团结和谐稳定的良好氛围,以实际行动维护国家政治安全,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开!

---

抄送:各副省级市档案局,解放军档案馆、武警部队参谋部办公室。

---

国家档案局办公室秘书处

2017年6月13日印发

---



