

档发〔2016〕4号

## 国家档案局关于印发《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》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、解放军档案馆、武警部队司令部办公室，各人民团体档案部门，各中央企业档案部门，中国照片档案馆，中国人民大学档案学院：

现将《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》印发给你们，请结合本地区、本部门的实际情况贯彻执行。

国家档案局

2016年4月1日

### 全国档案事业发展“十三五”规划纲要

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，是全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党和实现中华民族伟大复兴的攻坚和关键时期。档案工作要树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，主动适应经济发展新常态，抓住机遇、改革创新，为全面建成小康社会作出应有贡献。

#### 一、发展环境与面临挑战

（一）“十二五”时期发展情况。“十二五”期间，以中共中

央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》（以下简称两办《意见》）为标志，全国档案工作步入新阶段。档案事业在档案法制建设、档案馆库建设、档案资源建设、档案信息化建设、档案开发利用及服务民生等方面取得了新进展，机关、团体、企业事业单位以及城市社区和农业农村档案工作全面发展，档案事业发展“十二五”规划提出的主要目标基本实现。

—— 档案法制体系建设扎实推进。《档案法》修订列入国务院立法计划；《各级各类档案馆收集档案范围的规定》《企业文件材料归档范围和档案保管期限规定》《档案管理违法违规行为处分规定》《电子档案移交与接收办法》等规章规范性文件和《档案信息系统运行维护规范》《电子档案管理基本术语》等十几项档案行业标准相继颁布。

—— 档案馆库设施大为改善。11个副省级以上档案馆新馆落成；中央下达的1002个中西部地区县级综合档案馆建设项目的完成，使档案馆库条件得到极大改善。

—— 档案资源配置逐渐优化。贯彻国家档案局令第8、9、10号，加强了对国家档案资源的管控；发布两批100种基本专业档案目录，初步形成覆盖人民群众的档案资源体系。

—— 档案基础工作深入拓展。机关、团体、企业事业单位和城市社区、农业农村档案工作的深度和广度进一步拓展，使档案和档案工作日益成为国家治理和社会运行的基本要素和重要支撑。

—— 档案开放利用成果丰硕。全国各级综合档案馆开放档案约1.3亿卷（件），公开出版编研资料6080种，21亿字；举办特色展览、拍摄电视文献专题片、利用网络平台提供档案信息

查询和推送档案公共产品；《本草纲目》《黄帝内经》《侨批档案》《元代西藏官方档案》和《南京大屠杀档案》入选《世界记忆名录》。

—— 档案安全保护切实加强。继续实施国家重点档案抢救和保护工作，抢救档案 224 万卷；发布《档案信息系统安全等级保护定级工作指南》；47 家副省级以上综合档案馆实施档案异地备份工作。

—— 档案信息化建设初具规模。初步建成以局域网、政务网、因特网为平台，以档案信息管理系统为支撑，以档案目录中心、基础数据库、档案利用平台、档案网站信息发布为基础的档案信息化体系。

（二）面临形势与挑战。从国际上看，开放政府和信息技术发展将档案推到政府治理和公共服务的重要位置。电子政务建设极大推进和实现了电子档案的形成、管理；档案信息化与互联网利用成为发展趋势；云计算、大数据和移动网络技术的发展，给信息安全、隐私保护和数字记忆留存带来挑战。从国内看，“四个全面”战略布局、国家大数据发展战略和“互联网+”行动计划的推进，深刻影响档案工作的理念、技术、方法及模式；档案日益成为国家基础性战略资源；档案工作领域更加广泛、内容更加丰富、需求更加多样，地位和作用越来越重要。

在协调推进“四个全面”战略布局的新时期，如何适应法治中国建设推进依法治档、如何适应政务公开推进档案信息公开、如何适应社会多样需求改进档案服务、如何适应信息技术发展加强电子档案管理、如何适应现代化管理造就复合型人才队伍，正日益成为我国档案工作面临的主要挑战。

## 二、指导思想和发展目标

### （一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持档案事业依法管理、走向开放、走向现代化，深化两办《意见》落实，继续实施“以人为本、服务为先、安全第一”战略，深入推进“三个体系”建设，加快完善档案治理体系、提升档案治理能力，为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出积极贡献。

档案事业发展必须坚持以下基本原则：

——坚持把牢方向、着眼大局。坚持正确的政治方向，把高度的政治自觉和强烈的政治责任贯彻到档案工作始终，紧紧围绕党和国家工作大局推进档案事业发展。

——坚持以人为本、服务为先。把以人为本作为档案工作的核心，努力满足社会各方面对档案信息的利用需求，更好地为党和国家各项事业发展服务。

——坚持夯实基础、筑牢根基。注重协调、持续、健康发展，着力解决档案工作中的薄弱环节和重点难点问题，全面加强各项基础业务建设，推动绿色环保型档案馆库建设。

——坚持安全第一、守牢底线。把档案安全摆放在档案工作头等重要位置，坚持实体安全与信息安全并重，切实提升安全保障能力，牢牢守住档案安全底线。

——坚持创新驱动、开放带动。把创新作为档案事业发展的动力源泉，以开放、共享理念，积极构建百姓走进档案、档案走向社会新格局。

## （二）发展目标

到 2020 年，初步实现以信息化为核心的档案管理现代化，基本建成与全面建成小康社会相适应、有效服务国家治理和“五位一体”建设的档案事业发展体系。

—— 档案治理法治化。基本形成较为完整的档案法规标准、高效的档案法治实施、严密的档案法治监督、有力的档案法治保障的档案法治体系，档案法治治理能力和水平显著提升。档案工作体制机制更加完善，在国家治理中的基础支撑作用明显增强。

—— 档案资源多样化。依法管理档案资源，各级国家机关、团体、企业事业单位档案实现应归尽归、应收尽收；档案资源更加齐全完整、丰富多元，覆盖人民群众的档案资源体系更加完善。

—— 档案利用便捷化。档案利用服务模式创新和档案信息开放取得实质性进展；档案信息整合共享程度明显提升，档案利用服务更加便捷普惠，方便人民群众的档案利用体系更加完善。

—— 档案管理信息化。全面推进档案资源存量数字化、增量电子化、利用网络化；创新档案信息化管理模式，加快与信息社会融合，以信息化为核心的档案管理现代化水平明显提升。

—— 档案安全高效化。档案安全的基本条件和应急、灾备机制更加完善，人防、物防、技防“三位一体”的安全防范体系更加健全，档案网络和信息系統风险管理能力全面提升。

—— 档案队伍专业化。扩大档案专业技术人才队伍培养规模，培养和造就高层次人才和特殊人才，建设全国档案专家信息库，拓展档案人才发展空间。

## 三、主要任务和实现指标

### （一）全面推进档案法治建设

#### 1. 科学规划和推进档案法规体系建设。加强重点领域档案

立法，将档案法规的制定和国家各项事业发展结合起来，推动档案事业在法治的轨道上发展。健全档案法规标准体系，配合国务院法制办、全国人大法工委推进《档案法》修订工作；制修订《档案法实施办法》《档案馆工作条例》《机关档案工作条例》《干部档案工作条例》等法规规章；完善档案标准和制度建设，制修订《国家档案法规体系方案》《各级国家档案馆档案解密和划分控制使用范围的暂行规定》等规范性文件。

2. 强化档案行政执法和监督。落实《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》，深入推进依法行政。加强档案行政执法，规范档案行政权力运行，完成权力清单、责任清单梳理；完善档案行政执法检查程序；推进档案行政执法标准化、精细化；加强档案违法行为惩处和相关行政执法信息建库工作。

3. 增强全社会档案法治意识。做好档案“七五”普法，引导规范社会各方面、各行业依法建立健全档案工作，明确应当履行的文件材料定期归档和档案按时移交进馆的法定责任；推进档案部门依法公开档案，维护机关、团体、企业事业单位和其他组织以及公民的合法权益。

## (二) 有效推进档案资源体系建设

4. 丰富和优化档案馆藏。深入贯彻《各级各类档案馆收集档案范围的规定》，依法开展档案移交进馆工作，确保应进馆的各类档案及时接收进馆；科学规范专业档案管理制度和办法，明确各级档案馆接收专业档案的范围，对重点专业档案的形成和管理加强监督检查；加大对境内外具有重要保存价值的档案资料的征集力度；鼓励开展口述历史档案、国家记忆和城市（乡村）记忆工程、非物质文化遗产建档等工作。

5. 加强机关单位档案形成管理。继续落实《机关文件材料归

档范围和文书档案保管期限规定》；宣传贯彻《归档文件整理规则》《数字档案室建设指南》；推动各单位制修订适合本机关、本系统的综合档案管理办法，建立健全机关档案工作制度体系；制订所属机构档案目录缴送备案制度、文件归档范围和文书档案保管期限表审批制度；进一步规范中央和国家机关各部门、所属单位及本系统档案工作；逐步开展所属机构和部分二级机构重要档案移交进馆工作。推进部门、行业和地方信用档案管理，确保信用档案齐全完整和长期可用。加强司法、廉政建设、审计工作记录材料的归档管理；加强对医疗卫生和社会保障工作档案管理的监督指导。

6. 促进企业档案工作深入发展。建立与经济体制改革及国有企业改革相适应的企业档案工作。明确档案行政管理部门对企业档案工作监管界线和纳入国家档案资源体系的企业档案范围，推进企业档案资源合理布局；修订《国有企业资产与产权变动档案处置暂行办法》《企业档案管理规定》等文件；推进食品、药品、环保、金融等领域企业的档案管理制度和标准规范建设；加强终止、关闭企业档案处置工作；加强对新经济组织、新兴行业、新兴产业档案工作的指导；加强对非国有企业档案工作的指导；加强境外投资企业档案工作；继续落实《企业文件材料归档范围和档案保管期限规定》，完成国有企业文件材料归档范围和保管期限表审核。

7. 加强对项目档案的监督管理。开展国家建设项目档案工作分类指导，组织、指导各行业建立、完善建设项目档案工作管理办法、标准规范；强化建设项目档案监督指导和检查，规范建设项目档案验收工作。服务“一带一路”“长江经济带”“京津冀一体化”战略，重点开展对高铁、民用机场等交通建设重点工程、

核电等能源发展重大工程、智能电网等国家重大基础设施项目档案工作的监督指导；积极推动国家重大科学工程、重大科技专项和电子政务工程建设项目档案工作的监督指导，加大档案验收工作力度；实施三峡移民档案管理后续工作规划；深入推进南水北调工程档案工作监督指导，启动南水北调工程档案专项验收工作。加强科研项目档案管理，推动科研项目档案验收工作，建立重点产品、重点科研项目协调管理机制。

8. 完善农业农村和城市社区档案管理。制定《村级档案管理办法》、农村贫困人口脱贫档案工作制度办法，完善贫困人口和困难家庭建档立卡工作及相关措施；专项检查土地确权、集体林权制度改革、农村五保供养等档案管理工作；建立健全农业转移人口户籍和居住证档案管理制度；加强对农业现代化重大工程档案的监督管理；强化县级综合档案馆对农业农村档案的接收进馆工作；将档案工作纳入新型城镇化建设、“美丽乡村建设”等工程；继续推动村级建档，探索“村档乡管”模式；宣传贯彻《城市社区档案管理办法》，将具有永久保存价值的社区档案纳入国家档案资源体系。

### （三）深化和拓展档案利用服务

9. 重点推进各级国家档案馆依法开放。完善各级国家档案馆开放制度，依法推进馆藏档案的公开，落实政府信息公开利用相关政策；完善各级国家档案馆鉴定开放工作机制和程序，明确权力和责任。

10. 加强国家重点档案开发力度。实施“十三五”时期国家重点档案保护与开发项目，引导和支持国家综合档案馆申报开发项目；每年安排若干重大专题进行档案开发，鼓励各级档案馆加强区域合作。加强明清、民国和革命历史档案目录中心建设；



开展国家重点档案目录资源基础体系建设，建立国家层面的国家重点档案文件级目录数据库和专题库。

11. 提高档案公共服务能力。拓展档案馆开展普及型教育、专业型利用服务和定制型政府决策参考的能力，为“五位一体”建设提供便捷便利的档案服务，提高档案馆公共服务的认知度和用户满意度。创新服务方式，多渠道开发档案资源，不断向社会推出精品力作和举办受公众欢迎的活动；利用现代化技术手段，简化利用方式，推动辖区档案资源跨馆利用、跨馆出证工作。推进电子健康档案和居民健康档案的建立和完善；提高流动人员人事档案基本公共服务能力。

#### （四）加快档案管理信息化进程

12. 持续推进数字档案馆建设。积极响应数字中国建设，加快推进信息技术与档案工作深度融合。到2020年，全国地市级以上国家综合档案馆要全部建设成具有接收立档单位电子档案、覆盖馆藏重要档案数字复制件等功能完善的数字档案馆；全国50%的县建成数字档案馆或启动数字档案馆建设项目；全国省级、地市级和县级国家综合档案馆馆藏永久档案数字化的比例，分别达到30—60%、40—75%和25—50%。编制数字档案馆业务系统功能需求标准；采用大数据、智慧管理、智能楼宇管理等技术，提高档案馆业务信息化和档案信息资源深度开发与服务水平。开展企业示范数字档案馆建设，建成一批具有国际先进水平的企业数字档案馆；适时启动国家级电子（数字）档案馆系统项目建设。

13. 加快提升电子档案管理水平。积极参与国家政务信息化工程建设，制订相关标准和规范，明确各类办公系统、业务系统产生的电子文件归档范围和电子档案的构成要求；加强对业务

系统电子文件归档管理，通过推进电子会计档案管理促进电子政务和电子商务文件归档管理工作；制订和完善信用、交通、医疗等相关领域的电子数据归档和电子档案管理的标准和规范；在有条件的部门开展电子档案单套制（即电子设备生成的档案仅以电子方式保存）、单轨制（即不再生成纸质档案）管理试点；探索电子档案与大数据行动的融合；研究制定重要网页资源的采集和社交媒体文件的归档管理办法；加强电子档案长期保存技术研究与应用；扶持中西部地区档案信息化建设项目。

14. 加快档案信息资源共享服务平台建设。实施国家数字档案资源融合共享服务工程。建立开放档案信息资源社会化共享服务平台，制定档案数据开放计划，落实数据开放与维护的责任；优先推动与民生保障服务相关的档案数据开放；积极探索助力数字经济和社会治理创新的档案信息服务；拓宽通过档案网站和移动终端开展档案服务的渠道。

#### （五）强化档案安全保障

15. 持续加强档案馆库建设。启动中央档案馆 3 号库建设；新建中国第一历史档案馆、中国第二历史档案馆馆库；建设北京、吉林、河北、河南、上海、湖北、重庆、贵州、云南、西藏、甘肃、青海、新疆等省区市档案馆新馆；推进地市级综合档案馆馆库建设达标；推进《中西部地区县级综合档案馆建设规划》实施，争取中央财政对 1083 个中西部地区县级综合档案馆继续给予投资支持，力争“十三五”时期国家综合档案馆建设全面达标；明确各级各类机关档案室房屋类型、建筑面积、硬件设施等建设要求；启动“标准档案室”建设，促进机关档案室硬件建设规范化。

16. 确保档案实体与信息安全。完善落实档案库房安全管理制度，加强档案库房的安全管理和检查；严格执行国家保密制度，

完善档案信息公开发布保密审查程序；建立档案数据安全管理制度，保障安全高效可信应用；加强档案信息资源在公开共享等环节的安全评估与保护；加强对涉密信息系统、涉密计算机和涉密载体管理，强化涉密人员保密意识；建立健全人防、物防、技防“三位一体”的档案安全防范体系。改善档案库房环境，加强档案保护修复；以容灾为目标，制订相关标准和规范，开展数字档案资源异地异质备份；制定数字档案馆应急处理预案，加强演练，提高应对突发事件的应急指挥和处置能力。开展对机关、企业档案管理系统安全保护、档案管理应急预案的检查。

#### （六）加强档案队伍建设

17. 健全档案干部培养机制和人才评价机制。坚持正确用人导向，建立合理的激励机制，优化人才结构，将档案干部交流、使用列入干部培训和选拔任用统一规划，培养使用年轻干部，为档案事业可持续发展提供人才保障；统一规划各级各类档案人员的专业知识培训和岗位培训，创新培训内容，改进培训方式，全面提高档案干部素质。积极在党校、干部学院培训档案干部。建立科学的引才育才机制，坚持以品德、能力和业绩为导向，注重实践和贡献的评价标准，改进档案人才评价方式，拓宽档案人才评价渠道；引用信息化手段优化人才管理方式，促进档案人才队伍建设。建设全国档案专家信息库。

### 四、保障措施与实施建议

#### （一）组织实施

加强规划协调管理，争取各级党委和政府进一步重视和财政经费支持。要组织编制一批专项规划，细化落实本规划提出的主要任务；要围绕档案事业发展关键领域和薄弱环节，着力解决突出问题，形成落实本规划的重要支撑和抓手；地方规划要切实

贯彻全国档案事业发展战略意图和统一部署，结合地方实际，突出地方特色。完善规划实施和评估机制，保障规划目标和任务的完成。本规划确定的约束性指标以及重点项目，要明确责任主体、实施进度要求，确保如期完成。

## （二）创新驱动

全面提升档案事业发展协同创新能力，构建激励创新的体制机制，培育敢于创新、善于创新的文化。积极应对新技术、新业态、新模式发展对档案工作的要求和影响，创新档案管理理念和管理模式；探索档案区域协作发展模式，促进馆际合作；创新档案馆（室）业务绩效考核评估制度，建立基于风险评估的企业档案管理体系评价模式。鼓励档案社会化服务，加快档案服务外包系统标准规范的制订。推进档案标准化工作改革，优化完善档案领域标准，提升档案标准的先进性、有效性和适用性。

## （三）科技支撑

组织引导具有前瞻性、战略性、创新性、先进性和实用性的档案科技项目研究，解决关系档案事业发展全局和档案基础业务建设环节的重大理论和关键技术问题。加大档案科技成果应用转化力度，促进科技与档案业务工作紧密结合；探索建立档案智库的机制和途径，充分发挥档案学术团体和专家学者的作用，推动档案学基础理论的发展和档案事业重大现实问题的研究和决策。

## （四）人才培养

重视档案人员继续教育和职业发展，鼓励高等院校、职业院校和档案部门深入合作。加强档案教育培训规章制度建设和实施，加大档案教育培训财政投入。优化师资队伍结构，着力建设一支高水平的专兼职培训教师队伍。创新和加快档案课程和教

材体系建设，逐步形成较为完善的课程和教材体系。启动全国档案教育培训网建设，开展远程网络教育培训；建立全国档案教育培训合作机制，促进全国档案教育培训机构和资源的共享。

#### （五）宣传推广

正确把握舆论导向，切实掌握档案宣传工作的主导权和主动权。加强理念创新、手段创新，充分运用新技术，利用档案报刊等媒体，特别是新兴媒体，有效传播优秀档案文化，扩大档案工作的社会影响力。通过在境外举办档案展览、参与“中国文化年”活动等形式，增强国际传播能力，主动讲好中国档案故事。

#### （六）合作交流

广泛开展国际交流与合作，加强两岸交流，积极拓展多边和双边合作项目。学习借鉴相关行业先进经验和国际领先的档案管理理念、制度和实践经验，积极参与联合国教科文组织世界记忆项目，促进中国文献遗产的保护和提供利用。积极参与国际档案理事会和国际档案理事会东亚地区分会等国际组织的活动，加强与各国档案界同行的业务交流和相互了解。积极参与国际标准化组织的工作，加大对国际标准的跟踪、评估和转化力度，提高国内标准与国际标准一致性程度。