中建材 B194 号
2017年 6月22日收

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，中国人民大学档案馆：

[illegible]

在全国档案安全工作会议上的讲话

（2017年6月5日）

李明华

[illegible]

……档案安全工作的经验做法

[illegible]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[illegible]

[illegible]原则。1980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》，把

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

[illegible]

[illegible]源流入、数据损毁或信息泄密，个别地方甚至发生了恶意销毁档案、[illegible]

[illegible]

[illegible]档案安全工作中去，立足档案[illegible]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 [illegible]

[illegible] 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 [illegible]

(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[illegible]

[illegible]、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，[illegible]

[illegible]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[illegible]

（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[illegible]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[illegible]

[illegible]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[illegible]

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[illegible]《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[illegible]

[illegible]，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[illegible]

[illegible]各环节管理，确保档案资源不流失，确保档案信息不[illegible]等方破坏，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、带隐患、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，深入挖掘档案信[illegible]

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[illegible]

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[illegible]档案安全方面[illegible]探索实践，不断改进提高，和[illegible]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[illegible]才能健康发展。这些年来，我们一直把档案安全作[illegible]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[illegible]

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。[illegible]

[illegible]

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[illegible]

[illegible]

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，在发生事故后深刻反思，[illegible]，坚决防止同类事故再次发生。要把[illegible]，既要学习借鉴风险管理、应急管理、安全文化等先进理念和科学[illegible]

[illegible]

（三）坚持综合治理

[illegible]

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

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

[illegible]

任务、[illegible]

就是要针对基础性经常性的工作事务，研究制定统一的工作流程、

[illegible]

[illegible]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

[illegible]

不断提高档案安全工作水平 [illegible]

[illegible]

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 [illegible]

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[illegible]

[illegible]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，[illegible]

[illegible]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[illegible]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[illegible]安全[illegible]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[illegible]

[illegible]

[illegible]施[illegible]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，推进档案馆建设，[illegible]

[illegible]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，存在安全问题的要认真整改，切实减少问题存量，对未开工的[illegible]

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 [illegible]

[illegible]

被人轻而易举就给拷走了。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,一些地方和单位责任落实不到位,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，一旦发生问题，后果[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]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[illegible]

[illegible]

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 [illegible]

[illegible]等。

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中 [illegible]

[illegible]

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。

二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

[illegible]

需要说明的是，这个指标体系是针对档案馆

[illegible]

的风险治

[illegible]

求的基础上，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、业务等发生变化时，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 [illegible] 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 [illegible]

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[illegible]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[illegible]

[illegible]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[illegible]

[illegible]系统内部的协调联动机制的同时，还要主动加强与公安、消

[illegible]、气象、保密、网信等部门的联系，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[illegible]

（三）[illegible]制度建设

[illegible]

一是要[illegible]

[illegible]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[illegible]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，否则制度应[illegible]

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[illegible]

[illegible]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[illegible]

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（[illegible]）档案部门要对本地区[illegible]

[illegible]

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。

[illegible]，到档案工作的现场去摸实情、查隐患、找问题，[illegible]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，[illegible]

[illegible]

从会前开展书面调查的情况看，各地区各部门在档案安全

作中都或多或少存在一些困难和问题，不少还带有[illegible]

[illegible]

[illegible]。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[illegible]

[illegible]

[illegible]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，[illegible]安全的风险隐患就消失了吗？肯定不是！随之而来的电子数[illegible]

[illegible]

[illegible]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

[illegible]

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[illegible]

[illegible]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[illegible]

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探索，[illegible]，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。[illegible]、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[illegible]，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[illegible]

[illegible]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[illegible]

[illegible]案安全，[illegible]

[illegible]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[illegible]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[illegible]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[illegible]安全工作的需要，[illegible]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先试[illegible]新设备之前，一定要多考察、多请教，特别是充分了解这些技术和设备[illegible]

[illegible]

[illegible]，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[illegible]

[illegible]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[illegible]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[illegible]，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[illegible]

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惕，坚持把管好队伍作为管好档案的前提和保证。要狠抓思想政治建设，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，帮助大家更新思想观念，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 [illegible]

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，[illegible]

国家档案局办公室秘书处　　　　　　2017 年 6 月 13 日印发