

# 乡村振兴背景下村级档案规范化管理

班长慧

正镶白旗宝力根陶海苏木党群服务中心 内蒙古 锡林郭勒盟正镶白旗 013800

**【摘要】**：村级档案是乡村社会治理的基础性信息资源，是农村土地确权、集体经济经营、村民自治决策等各方面的重要记录。在乡村振兴战略的推动下，村级档案管理存在着归档意识差、保管条件差、分类标准缺、数字化程度低等状况。本文以村级档案工作实际为基础，对村级档案管理存在的问题及深层次原因进行梳理，从制度规范建设、业务流程再造、数字化转型、人才队伍建设、经费保障五个方面提出相应的规范化管理路径，旨在破解村级档案管理困境，赋能乡村振兴。

**【关键词】**：乡村振兴；村级档案；规范化管理；档案数字化

DOI:10.12417/3041-0630.26.08.044

2018年中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，农村基层治理体系建设的步伐不断加快，村级组织在产业发展、生态保护、文化传承等方面的职能越来越复杂，各类文件材料的数量也越来越大。村级档案是农村基层活动的原始凭证，管理的好坏直接关系到集体资产的安全、群众权益的保障、治理决策是否科学。但是村级档案在制度执行、设施配备、人员素质等各方面都存在着明显的不足，从而影响到档案资源效用的发挥，推进村级档案规范化管理是当下急需解决的现实问题。

## 1 村级档案管理的现状审视与问题剖析

### 1.1 档案归集意识淡薄与归档范围模糊并存

从实际调研来看，相当一部分行政村对于档案归集工作没有系统的认识，村干部把档案管理当作上级检查的应付性工作，而不是日常工作的部分。部分村庄只对上级明确要求报送的材料进行保存，对于村民会议记录、集体经济合同、工程项目验收资料等重要文件材料不进行归档。国家档案局2014年发布的《村级档案管理办法》对村级档案的十三类归档范围进行了明确，但是基层执行过程中存在选择性归档的现象，尤其是与村级财务凭证、宅基地审批、惠农资金发放等有关材料缺失率较高。同时伴随着乡村治理事务的扩大，电商合作协议、生态补偿协议、数字乡村建设方案等新型文件材料并没有被大部分村庄的归档目录所包含，造成管理盲区。由于缺乏意识和制度，村级档案完整性、连续性不能得到保证，土地纠纷或者集体资产纠纷一旦发生，由于缺少档案，造成问题处理处于被动状态。

### 1.2 保管条件简陋与安全隐忧突出

村级档案的保管条件一直处在较低水平上，在中西部地区更加突出。按照《村级档案管理办法》的规定，村级档案要设立专门的档案柜和存放场所，并且要有防火、防潮、防虫、防盗等设施。但是现实中，很多行政村把档案和办公用品放在铁

皮柜里，没有温度、湿度调节设备，北方部分地区因冬季供暖导致室内空气干燥、纸质脆化，加之春秋季风沙大，档案扬尘与老化现象频发。一些村庄由于村委会办公场所的翻建或者搬迁而造成早期档案的缺失。从安全角度来讲，大多数村庄没有建立档案借阅登记制度和出入库台账，档案保管责任人更换频繁并且缺少交接手续，造成村级档案出现被私自带走、复印件代替原件等情况，给村级档案造成物理损坏和信息泄露的双重危险。

### 1.3 分类整理粗放与检索利用困难

村级档案整理工作大多没有专业的指导，分类方法不统一是主要的表现。一些村庄按年度堆叠文件材料，没有实施分类编目，另外一些虽然有分类意识，但是由于缺少培训而导致分类交叉、编号不清等问题。将扶贫档案归入民政类和财务类，或者把同一个项目的立项文件和验收材料分开保存，会造成完整项目档案不能集中反映其全过程<sup>[1]</sup>。大部分村庄没有编制案卷目录、文件目录，查找某个材料要翻阅很多无关文件。群众对于宅基地确权、林权流转等事项需要查阅历史档案的时候，村干部会遇到“找不到、找不全”的问题，进而影响到群众办事的速度以及村级组织的公信力。

## 2 乡村振兴对村级档案规范化管理的功能定位

### 2.1 服务产业兴旺的信息支撑功能

产业兴旺是乡村振兴的经济基础，产业发展全过程都会产生大量的需要归档保存的文件材料。从土地流转合同、农业产业化经营协议、乡村旅游开发规划、电商平台合作方案等档案中可以找到产业项目决策依据、实施过程、经济效果等，是后续产业调整、招商引资的参考依据。规范化的档案管理可以给村级产业发展提供连续完整的数据链条，使决策者可以追溯以往的经验，评价项目的绩效，规避合同的风险。以农村集体产权制度改革为例，清产核资阶段形成的资产台账、股权量化档案，是以后集体经济组织运营和收益分配的法律依据，如果缺

少了这些资料,就会直接危及集体资产的安全。档案管理的规范化程度,很大程度上决定着村级产业经营的规范化程度。

## 2.2 保障治理有效的凭证记录功能

乡村治理现代化要实现决策过程透明化、权力运行可追溯,村级档案就是记录和凭证。村民代表大会决议、村务公开材料、“四议两公开”记录等档案,是村民监督村级事务的依据,也是上级部门评价基层治理成效的参考。对于征地补偿、移民搬迁等重大利益调整事项,完整的档案记录可以很好地解决矛盾纠纷,防止由于口头承诺无法落实而造成信访问题。从司法实践的角度来说,村级档案在农村土地承包纠纷、相邻权纠纷等案件当中经常被用作证据,档案的规范性会直接影响到它的法律证明力。推进村级档案规范化管理,实质上就是建立乡村治理的制度性基础设施。

## 3 村级档案规范化管理的制度体系建构

### 3.1 建立健全归档制度与分类方案

制度建设给村级档案规范化管理赋予了根本保证。各乡镇按照国家档案局《村级档案管理办法》及本省实施细则,指导所辖行政村制定符合本村实际的归档制度、分类方案。归档制度要明确归档责任人、归档时间节点、归档质量要求,规定村级各类文件材料在形成后30个工作日内完成归档整理,年度归档工作应在次年第一季度结束前全部完成。分类方案宜采用大类和属类两级分类体系,把村级档案分为文书类、村务管理类、农业农村类、基本建设类、财务会计类、民生保障类、特色档案类等大类,在每个大类下再根据本村实际情况设置属类<sup>[2]</sup>。分类方案一经确定就应当保持稳定,如果因为职能调整需要修改,必须经过村民委员会的审议才能执行,并且要对新旧分类方案进行衔接说明。

### 3.2 规范整理流程与编目标准

档案整理的规范性直接影响到之后的利用效率。村级档案整理要实行“收集-鉴定-分类-排列-编号-编目-装盒”这一套的程序。收集环节应做到应收尽收,对散存于村干部个人手中和各工作组的文件材料进行全面清理;鉴定环节依据保管期限表区分永久、定期三十年和定期十年三个保管等级;排列环节按照事由结合时间顺序,同一事项的请示与批复、合同与验收等关联文件排列在一起;编号采用“全宗号-年度-分类号-件号”四段式结构,每件档案赋予唯一编号;编目工作逐件著录题名、责任者、日期、页数等信息,形成纸质和电子双套目录。在条件允许的情况下,可以实行以“件”为单位的整理方式,一份文件单独编目装袋,减少组卷环节的判断失误,提高整理效率。

### 3.3 完善保管与利用制度

档案保管制度应涵盖库房管理和日常维护两个方面。库房

管理规定由专人保管档案室钥匙,非工作需要不得进入档案存放区,档案室应采用标准档案柜,北方地区应注重冬季供暖期间的防火与加湿措施,夏季注意防潮与通风,库房温湿度应保持在合理区间。日常维护是指每季度对档案进行一次清点和保管状况的检查,对虫蛀、霉变、褪色等情况及时处理,并填写维护记录。从制度上来说,建立查阅审批和登记制度,村民因个人事务查阅档案要提出书面申请,经村委会负责人批准后才能查阅,在查阅过程中不得涂改、拆卷、抽页,复印时必须加盖档案管理专用章并注明用途<sup>[3]</sup>。涉及集体经济合同、土地权属等敏感档案的查阅,须经村党组织书记和村务监督委员会主任双人签字后方可借阅。

## 4 村级档案数字化转型的实施路径

### 4.1 存量档案数字化加工的技术规范

存量档案的数字化是缩小城乡档案管理差距的有效途径。数字化加工要符合国家档案局《纸质档案数字化规范》(DA/T31—2017)的技术要求,文书档案扫描分辨率不低于300dpi,用JPEG或者PDF/A格式保存,图像色彩模式根据原件情况选择彩色或者灰度,保证文字清楚可见、印章颜色真实。加工流程为档案出库登记、拆装订、逐页扫描、图像处理、质量检验、数据挂接、档案回装七个步骤,每一项均要填写操作记录单。质量检验采取“操作员自检、质检员抽检”的双轨制,抽检率不得少于总量的百分之十。由于村级档案数量少,可以由乡镇整体集中进行数字化加工,由县级档案馆提供技术指导、设备支持,减少单个村庄的投入成本。根据基层实际情况,一个中等规模行政村存量档案数字化加工时间一般为2-3个月,所需扫描设备、存储介质、人工费用分别为1000元至3000元。

### 4.2 增量档案电子化管理的衔接机制

完成存量档案数字化的同时,也要建立起增量档案的电子化管理机制,防止出现新的数字化欠账。增量电子档案管理的关键就是把文件的形成、流转和归档全过程都变成电子化的形式。村级日常公文处理可以依托乡镇统一部署的办公自动化平台,文件起草、审核、签发都在线上进行,流转结束后立即转入电子档案库,需要纸质签章的合同、协议等文件签署完毕后立即扫描形成电子件,同时纸质件也一起归档。电子档案的存储要遵照“本地备份加远程备份”的准则,村级电脑本地保存一份,乡镇档案管理服务器备份一份,有条件的话可以接入县级档案数据中心实施三级备份。文件格式应该使用OFD或者PDF/A等长期保存格式。元数据著录应在文件归档时一并完成,必须包括题名、形成日期、责任者、保管期限、分类号等必填项,为以后全文检索和智能化管理打下数据基础。

## 5 村级档案规范化管理的保障机制

### 5.1 建强人才队伍，夯实硬件基础

由于村级档案员大多为兼职、流动性大、专业弱，因此要创建起“县级骨干—乡镇业务—村级实操”三级培训体系，保证档案从业人员具有履职所必需的专业素质。县级重点做好法规和数字化技能培训，乡镇重点做好现场操作辅导，村级重点做好人员稳定和交接工作，防止因为频繁换人造成档案断档或者丢失<sup>[4]</sup>。在提高软件能力的同时，硬件投入要刚性落实。县级财政应当按照每村每年不低于3000元的标准设立专项预算，乡镇财政给予配套，主要保证档案室标准化改造。村级档案室面积不小于15平方米，必须配备标准档案柜、防盗门窗、烟感报警装置等，将档案室纳入村级组织活动场所整体规划中，不得挤占挪用场所，从物理空间上构筑起档案安全防线，消除安全隐患，保证档案实体和信息的安全。

### 5.2 完善考核机制，激发内生动力

规范化管理需要有刚性的监督和柔性的激励。县级档案部门要把归档完整率、整理规范率等五个主要指标纳入乡镇年度考核，实行“一票否决”，倒逼属地管理责任的落实，真正打通政策执行的最后一公里。乡镇层面构建起季度检查、年度考核体系，就后进村展开通报批评、约谈行动，从而营造出高压

环境，杜绝档案工作滑坡、形式主义滋生的状况出现。与此同时建立正向激励机制也是很重要的。评选档案管理示范村，给资金奖励和荣誉授牌，把档案工作实绩同村干部绩效补贴、评优评先直接挂钩，充分调动基层干部积极性。采用奖惩并举的双管齐下方式，改变基层重藏轻管的被动局面，使村级档案管理迈向制度化、常态化方向迈进，塑造出比学赶超的氛围。

## 6 结语

村级档案规范化管理是乡村振兴战略在基层治理方面具体落实，对农村集体资产保全、群众合法权益保障、基层决策科学化水平有影响。目前村级档案管理存在归档意识薄弱、保管条件不好、分类整理粗放、数字化进程缓慢等状况，既有历史欠账的客观原因，也有重视不够、投入不足的主观原因。破解这些问题要从制度规范、业务流程、数字化转型、人才队伍建设、经费保障等各方面共同推进。县、乡、村三级要建立职责明确、联系紧密的联动机制，县级负有业务指导和监督考核的职能，乡镇负有组织协调和日常督查的职能，村级负有主体管理的职责。推进时应因时因地制宜，在充分了解并尊重当地实际情况的基础上，鼓励各地方因地制宜地发展自身特色的档案管理方式，从而发挥好村级档案对乡村振兴、记录乡村发展与守护乡村记忆的作用。

## 参考文献：

- [1] 崔晓舟.乡村振兴战略视角下村级档案规范化管理的思考[J].办公室业务,2024,(17):73-75.
- [2] 高健.基于乡村振兴战略视角下村级档案规范化管理探究[J].黑龙江档案,2024,(02):96-98.
- [3] 姜涛.乡村振兴战略视角下村级档案规范化管理思考研究[J].兰台内外,2023,(12):30-31+34.
- [4] 徐永香.新时期加强村级档案管理的若干思考[J].山东档案,2022,(03):70-71.