

# 中共西安市委办公厅

市办字〔2021〕146号

---

## 中共西安市委办公厅 西安市人民政府办公厅 关于印发《西安市档案事业发展“十四五” 规划(2021—2025)》的通知

各区、县党委和人民政府，西咸新区党工委、管委会，各开发区党工委、管委会，市委和市级国家机关各部门，各人民团体：

《西安市档案事业发展“十四五”规划（2021—2025）》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真

贯彻落实。

中共西安市委办公厅  
西安市人民政府办公厅

2021年12月25日

(此件公开发布)

# 西安市档案事业发展“十四五”规划

## (2021—2025)

档案工作存史资政育人，是一项利国利民、惠及千秋万代的崇高事业。经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展，都离不开档案。为推动“十四五”时期西安档案事业高质量发展，依据《“十四五”全国档案事业发展规划》《陕西省档案事业发展“十四五”规划》《西安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

### 一、发展环境

#### (一) “十三五”发展情况

“十三五”期间，全市档案事业发展取得显著进步。档案治理体系更加完善，档案部门机构改革顺利完成，党对档案工作的领导全面加强；围绕全市中心工作制定实施一批档案法规和规范性文件，法制体系建设日趋完善；多层次、多渠道开展档案普法宣传，全社会档案意识不断增强；坚持依法行政、规范执法，依法治档战略稳步实施。档案资源建设取得突破性增长，全市各级各类档案馆坚持应收尽收原则，档案资源更加丰富、结构更加合理，全市综合档案馆馆藏较“十二五”末增长180%；全方位服务全市工作大局，强力

推进脱贫攻坚、疫情防控等档案工作开展，高质量完成秦岭北麓违建专项整治、全市“大棚房”问题专项清理整治建档等工作。档案公共服务能力显著增强，全市综合档案馆共开放档案 125 万卷（件），接待利用 29.17 万人次，出版编研资料 18 种、482.78 万字，举办档案展览 44 个、接待参观 3.32 万人次；积极开展“异地查询、跨馆服务”，市档案馆电话咨询、来函代查、跨馆查询近 1 万人次。档案信息化建设取得跨越式发展，市档案馆建成西北首家全国示范数字档案馆；全市综合档案馆馆藏档案数字化率平均达到 50%，市档案馆达到 86%。档案安全保护不断加强，市档案馆投入 500 多万元升级改造计算机机房、监控、消防等设施设备；各级综合档案馆定期完成档案异地异质备份工作，完成国家重点档案保护与开发项目 4 项。档案基础业务建设稳步推进，全市综合档案馆分别参加国家和省级、市级综合档案馆业务建设评价，市档案馆在 15 个副省级城市综合档案馆中排名第 4 位，各综合档案馆在评价前筹备和评价后整改工作中逐项对照指标查漏补缺，全面提升规范化建设和业务水平；全市机关、团体、企事业单位按照《陕西省档案工作目标管理认证办法》进行规范化管理，65 家单位通过省级档案目标管理 AAA 级认证。档案干部队伍素质有所提高，市档案局举办档案上岗培训、继续教育、专题培训 16 期，培训人员 2234 人次，一批先进集体和先进工作者受到表彰。

## （二）面临的形势与挑战

当今世界正经历百年未有之大变局，我国经济已转向高质量发展阶段，正在构建新发展格局。“十四五”时期是我市加快建设国家中心城市和具有历史文化特色的国际化大都市的关键五年，全市上下深入学习贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，贯彻落实“五项要求”“五个扎实”，凝心聚力抓发展，追赶超越谱新篇，档案的基础性战略性信息资源和独特历史文化遗产价值日益凸显，档案工作在各项事业中的支撑作用更加突出。2021年7月6日，习近平总书记对档案工作作出重要批示，为全面开启新时代档案事业发展的新征程指明了方向，提供了行动指南，档案事业发展迎来前所未有的历史机遇期。

与此同时，西安档案事业发展也面临严峻挑战。社会主义法治国家建设和新修订《档案法》施行，迫切要求深化依法治档、提高档案治理能力和水平；人民生活水平提高，对档案信息、档案文化的需求日益增长，迫切要求加快档案开放、扩大档案利用、提供优质高效服务；随着数字经济、数字政府、数字社会建设，档案工作环境、对象、内容发生巨大变化，迫切要求创新档案工作理念、方法、模式，推进档案工作全面数字化转型和智能升级。档案工作存在制约高质量发展的观念障碍、制度缺陷、技术瓶颈和人才短板，档案利用服务不充分，基层基础工作依然薄弱。全市档案部门要

准确把握新时代档案事业发展形势和档案工作阶段性特征，进一步解放思想、深化改革、再接再厉、乘势而上，切实推动档案工作高质量发展。

## 二、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神和对档案工作的重要指示批示精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，特别是要把蕴含党的初心使命的红色档案保管好、利用好，把新时代党领导人民推进实现中华民族伟大复兴的奋斗历史记录好、留存好，更好地服务党和国家工作大局、服务人民群众。要以坚持党的领导为根本，以档案工作走向依法治理、走向开放、走向现代化为遵循，以推动档案事业创新发展、转型发展、高质量发展为主题，以贯彻实施新修订《档案法》为主线，以加快档案治理体系、资源体系、利用体系、安全体系建设为重点，以加快档案信息化战略转型为牵引，以强化档案科技和人才支撑为保障，着力构建西安档案事业发展新格局，奋力谱写西安档案新时代追赶超越新篇章。

### （二）工作原则

——坚持党的领导。牢记档案工作的政治属性，提高政治站位，增强政治自觉，把党的领导贯穿档案工作全过程、各方面，确保档案工作正确方向。

——坚持人民立场。贯彻以人民为中心的发展思想，坚持档案工作为了人民、依靠人民，建设好覆盖人民群众的档案资源体系和方便人民群众的档案利用体系，提高人民群众满意度。

——坚持依法治档。坚持在法治轨道上推进档案治理，不断提高档案工作法治化、规范化、科学化水平。

——坚持改革创新。适应新时代发展步伐，突出创新引领，以改革精神推动档案实践、理论、制度全面创新，推动档案工作与新技术深度融合，为档案事业发展提供持久动力。

——坚持安全底线。坚持底线思维，强化风险防控，健全档案安全防范体系，落实档案安全各项规章制度。坚持安全第一，预防为主，加强应急管理，严防档案信息失泄密。

——坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进，正确处理当前与长远、发展与安全的关系，着力固根基、抓重点、扬优势，补短板、强弱项、防风险、保安全，实现档案事业转型升级、提质增效。

### （三）发展目标

到 2025 年，我市档案治理能力、档案资源建设、档案服务利用水平、档案管理现代化程度有新突破，基本建立与

我市国民经济和社会发展水平相适应的档案事业体系，推动全市档案事业实现“创新发展、科学发展”的目标。

——依法治理能力有新提高。基本建成适应全市经济社会发展的地方档案法规体系；档案执法主体责任有效落实，依法治理档案事业能力明显提高，全社会档案法治意识显著增强；档案工作体制机制不断完善，更具活力，适应机构改革后全市档案事业发展需要。

——档案资源体系建设有新发展。档案资源多元化建设深入推进，国家档案资源齐全、完整，应归尽归，应收尽收；档案记录社会的覆盖面广泛深入，档案资源收集渠道更加丰富；民生档案、电子档案接收常态化；建成结构优化、特色突出、覆盖广泛、载体丰富多元的档案资源体系。

——档案利用服务能力有新提升。档案依法向社会开放力度更大；以人民为中心的档案服务理念深入人心，档案部门服务和参与大局工作的能力进一步增强；档案信息资源整合与共享程度进一步深化，远程利用便捷普惠；档案资源开发取得新成果，档案文化建设有效推进。

——档案安全保障能力有新加强。档案馆（室）基础设施建设普遍达标；档案安全应急、预警、容灾备份机制更加完善，档案安全保密防范体系更加健全；档案实体和信息系统安全保障能力全面提升，档案安全风险评估管控、隐患排查治理成效和应急管理能力明显提升；各级国家综合档案馆

建设任务全面完成，达到国家标准。

——档案基础业务建设工作有新进展。机关、团体、企事业单位档案工作实现规范化管理，基层、社区、行政村和社会组织普遍开展档案工作，服务乡村振兴、基层治理和经济建设和社会发展中的基础作用得到加强，满足人民群众日益增长的档案服务利用需求的能力不断提升。

——信息化建设有新突破。数字档案馆（室）建设取得阶段性成效；档案存量数字化、增量电子化、服务网络化全面推进；档案信息化发展保障机制进一步完善，信息化基础设施建设优化升级，初步实现档案工作数字化转型；档案部门在“互联网+档案”、大数据战略中发挥更加主动的作用，档案管理现代化水平明显提高。

### 三、主要任务

#### （一）全面推进档案治理体系建设

1. 健全档案工作体制机制。坚持党对档案工作的全面领导，落实各级党委、政府档案工作责任制，充分发挥机构改革后党管档案工作的体制优势，做到上下贯通执行有力。主动面对机构改革后遇到的新问题，积极探索档案局、档案馆优化协同高效的运行机制，立足任务主导、着眼责任牵引，采取措施推动局馆工作沟通、协调，切实形成工作合力。档案事业发展经费纳入政府预算，档案工作纳入整体规划、年度工作计划和考核体系，与业务工作同步部署、同步

实施、同步发展。

2. 加强档案法规体系建设。做好各项档案法规、规章和行政规范性文件的立改废释工作，修订《西安市档案管理条例》，制定或修订电子档案管理、重大活动和突发事件档案管理、开发区档案管理、非公有制企业档案管理等规定或办法，逐步形成与新修订《档案法》及其他上位法相衔接、各项配套制度相协调、具有地方特色的档案法规体系。积极参与国家及省级档案工作标准体系建设，围绕档案信息化建设、资源建设、风险防控、社会化服务等工作重点，突出电子文件归档和电子档案管理，适时制定或修订档案业务标准规范和管理办法。

3. 规范档案行政执法。进一步落实档案行政执法责任制，加快建立“权责统一、保障有力”的档案行政执法机制，积极运用法律法规赋予的行政职权，解决档案管理领域突出问题。加大力度推行“双随机一公开”，定期开展档案行政执法检查或重点领域专项督查，推进档案行政执法检查常态化，落实国家档案局《档案检查工作办法》。做到对各级档案馆和市级部门档案执法检查全覆盖，严肃查处各类档案管理违法违纪案件。建立档案工作专家库，整合市、区（县）档案执法力量，加强档案执法队伍建设，探索建立与相关部门联合执法协调工作机制。

4. 强化档案监督指导职责。加强对党政机关、重点行

业、重点领域、重点企业档案工作监督指导，加强重大活动档案工作的指导力度。规范开发区档案管理，加强入区企业档案工作指导，开发区建设项目档案建档及专项验收率达到100%。按照档案工作分级指导原则，充分发挥行业主管部门主观能动性，落实行业主管部门指导、档案主管部门监督的机制。健全“互联网+监管”手段，开展在线档案监督指导。鼓励、支持社会力量参与档案事务，规范档案服务企业市场行为。

5. 深化档案部门“放管服”改革。规范档案政务服务事项管理，依法及时动态调整档案政务服务事项，逐步建立市、县档案政务服务事项分工体系。以“标准化、规范化、便利化”为目标，优化办事流程、压缩审批时限、简化办事程序，提升政务服务便利化水平，确保政务服务事项办结率100%。

6. 提升全社会档案法制观念。推动新修订《档案法》融入行政执法办案全过程，纳入档案部门继续教育、岗位培训和职称评定。制定并实施西安市档案“八五”普法规划，通过举办档案展览、知识竞赛等形式，广泛宣传普及《档案法》，特别是加强领导干部档案法治教育，增强全社会档案意识。充分发挥爱国主义教育基地作用，推动档案法治宣传进校园、进社区、进农村，走近群众身边、走进群众心里。

## （二）深入推进档案资源体系建设

7. 增加档案资源总量。积极对接新时代新成就国家记

忆工程，夯实档案馆馆藏资源基础。规范和细化档案移交和接收工作流程，明确档案移交接收要求，制定中长期档案接收规划，建立年度接收计划及实施情况报备制度。全面摸清国有档案资源家底，对立档单位到期档案应收尽收。优化档案馆资源构成，拓展档案接收范围和门类，做好二级机构档案接收。拓展征集渠道，鼓励和支持档案馆征集、收购重要、珍贵档案，通过口述历史等方式采录档案资料，鼓励非公有制企业、各类社会组织和个人向档案馆寄存、托管、捐赠、移交档案资料。到 2025 年，全市综合档案馆馆藏档案总量增加 30%，专业类档案占总馆藏不低于 25%，民生类档案占比达到 40%。

8. 提升档案资源质量。规范建档工作，提高归档文件质量，有针对性地弥补资源短板，夯实档案资源基础。推动各单位建立健全各门类档案归档制度，实现各类材料归档齐全。引导企业建立完善归档制度，巩固重点建设项目档案规范化管理。以实施乡村振兴战略、基层治理、社区服务、村务公开、自治管理等与人民群众生产生活密切相关的事项为重点，推动镇（街）、村（社区）建档工作。

9. 做好重大活动和突发事件档案工作。完善重大活动档案的收集采集工作机制，探索档案与开展重点专项工作同步推进的有效模式，加强对重点工作、重大活动、突发事件、重大建设项目，以及新领域、新专业、新机构、新社会

组织的建档指导、接收进馆、编制特色数据库等工作，做到早介入、早收集、早归档、应建尽建、应归尽归，全面记录西安新发展新成就。

### （三）全方位推进档案利用服务体系建设

10. 加快推进档案开放。综合档案馆按照规定时限向社会开放档案，建立健全机关、企事业单位档案开放审核建议机制以及各级综合档案馆馆藏档案解密和开放审核有关制度，实现档案开放审核工作法治化、规范化、常态化。依法依规做好到期档案的鉴定、销毁和开放，各级综合档案馆完成2000年以前所有档案鉴定划控，配合立档单位完成馆藏保密期限届满档案的解密工作。简化现行文件收管用流程，及时依法公开，保证公民知情权。依法鉴定和提前开放经济、文化、教育、科研、卫生等档案。

11. 提升档案利用服务能力。深入挖掘档案资源，围绕党委、政府中心工作，找准档案和现实需求的结合点开展档案信息服务，积极参与《陕西档案资政参考》编办工作，建立应对重大活动、突发事件档案利用调度机制，体现档案服务决策价值。创新档案利用服务形式，强化服务功能，多途径、多渠道、全方位推进档案利用服务线上线下融合。切实提升各级综合档案馆公共服务能力，加大设施设备投入，引进现代化管理手段，持续优化档案利用环境，简化档案利用程序，延长开放时间。推动档案查询利用服务延伸到村、社

区基层一线，推动档案公共服务多样化均等化，最大限度地满足人民群众需求。

12. 加大档案资源开发力度。围绕中国共产党第二十次全国代表大会召开、中国共产主义青年团成立 100 周年、抗战胜利 80 周年、西安解放 75 周年等重要时间节点、重大纪念活动，配合党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史学习教育，推出一批档案编研精品。组织综合档案馆以及其他档案保管单位开展红色档案调查工作，建立红色档案专题目录和数据库，鼓励有条件的综合档案馆申报实施国家重点档案保护与开发工程、陕西省公共文化发展（档案）项目，继续推进《抗日战争档案汇编》项目实施。围绕工业遗产保护、西部大开发、“一带一路”、黄河流域生态保护、国家中心城市建设等，开展专题档案开发和编研。积极开发市、县历史文化名城名镇名村、非物质文化遗产、老字号档案，弘扬地域文化。

13. 完善爱国主义教育基地功能。市档案馆申报创建省级爱国主义教育基地，有条件的县级综合档案馆申报创建市级爱国主义教育示范基地。围绕重要时间节点、重大活动和突发事件，加强选题策划和素材储备，举办落地展览、开发和推广“网上展览”“流动展览”“移动展览”，切实把蕴含党的初心使命的红色档案充分向公众展示，把新时代党领导人民推进实现中华民族伟大复兴的奋斗历史充分向公众展

示。鼓励有条件的综合档案馆面向大中小学生创设专门的教育实践活动，更好发挥档案馆在开展爱国主义、集体主义、中国特色社会主义教育方面的作用。

#### （四）扎实推进档案安全体系建设

14. 加快档案馆库建设和管理。建成西安市档案馆新馆，全面完成中西部地区县级综合档案馆建设项目，督促存在安全隐患问题或不符合面积要求的档案馆、档案室进行新建、改建或升级。推动有条件的档案馆新馆建设融入绿色发展理念，按照绿色档案馆建筑评价标准进行设计和建设。到2025年，市、县两级综合档案馆全部建成库房面积达标、安全防护设施设备配置齐全的档案保管基地。推动存在安全隐患或不达标的乡镇（街道）、村（社区）改善档案保管场所和条件，配备必要的档案设施设备。建立健全档案库房日常管理、档案流动过程中安全管理等制度和应急预案，推进档案安全风险评估、隐患排查治理和应急处置演练常态化。

15. 落实档案安全工作机制和监管制度。按照“统一领导、分级管理”原则，明确主体责任和主管部门监管责任，建立健全档案安全管理责任制。落实《档案馆安全风险评估指标体系》，组织开展全市综合档案馆安全风险评估工作和档案安全保密教育，推动机关、团体、企事业单位定期开展档案安全自查。建立档案服务外包安全监管机制，加强对档案托管、数字化信息系统建设等重点领域的监管，建立档案

服务外包安全监管和备案档案服务企业违规退出机制。

16. 确保档案实体和信息安全。完善档案库房内控制度，加强档案库房日常管理和档案流动过程中安全管理，推动档案馆（室）实现精细化管理。各级国家综合档案馆全部安装视频监控、自动报警、自动灭火、温湿度自控系统，确保档案实体安全。积极开展档案实体保护和修复工作，抓好红色档案、国家重点档案、特色珍贵档案的抢救保护工作。提升档案信息化基础设施设备安全水平，实现系统和信息可管可控。加强对档案信息化软硬件产品适用性验证，引导信息技术在档案管理领域安全应用。健全档案网络、档案信息系统和档案数字资源安全保密防护体系，完善档案行业网络与信息安全信息通报机制，提升行业网络安全监测预警和应急处置能力。扎实做好档案数字资源备份工作，完善备份机制，实现馆藏全部档案数字资源完整备份，重要电子档案异地异质备份，积极探索备份新途径，加强备份工作全过程安全监控，切实保障档案数字资源安全。

#### （五）大力推进档案基础业务建设

17. 推进档案馆规范化管理工作。全面提升综合档案馆基础业务建设水平，市档案馆在国家副省级以上综合档案馆业务建设第二轮评价中取得好成绩，完成对县级综合档案馆业务建设评价。市、县两级综合档案馆通过上轮评价反馈意见整改和本轮评价准备工作，建馆水平得到全面提升。

18. 提升机关、团体、企事业单位档案工作规范化水平。加强机关档案室资源建设，推进档案分类方案、文件材料归档范围和档案保管期限表三合一制度。指导新成立的单位及时建档并开展档案工作，监督撤并单位及时向同级综合档案馆移交档案。开展对档案室业务评价和档案工作目标管理认证工作，引导各级机关、团体、企事业单位创建规范档案室，到 2025 年，100% 市级单位档案室达到规范化要求，70% 县级单位档案室达到规范化要求。

19. 做好开发区、企业档案工作。完善开发区档案工作机制和保障措施，科学整合区域内科研、生产、管理、营销等方面的档案资源，建立档案资源共享平台，促进技术成果向生产效益的转化。贯彻落实《企业档案工作规范》和国家档案局第 10 号令，推进市属国有企业档案资源建设。加强各类非公企业档案工作，各类非公组织普遍建档，创建 1—2 个省级非公企业档案工作示范点，创建一批市、县示范点。

20. 加强基层档案工作。继续开展档案工作服务乡村振兴试点创建和推广，以点带面，每年建成 13 个规范化乡村档案室。做好《乡镇档案工作办法》（国家档案局 18 号令）宣传贯彻，压实县级档案主管部门责任，协调有关部门对乡镇档案工作给予政策、资金、项目等方面的支持。加强社区档案工作，“十四五”时期，全市社区档案工作普遍实现规范化管理。

## （六）加快推进档案信息化建设

21. 建立档案信息化发展保障机制。主动融入数字经济、数字社会、数字政府建设，推动档案工作纳入全市大数据战略和信息化发展规划，在相关政策中体现档案管理要求。建立网络安全与信息化工作组织协调机制，推进综合档案馆构建系统完备、高效实用、安全可靠的档案信息化基础设施，提升档案信息化能力。加强专用局域网络建设及设施配备，满足馆藏档案数字资源安全管理及备份工作需求。

22. 推进档案工作数字转型。市级机关、团体、企事业单位传统载体档案数字化比例达到 70% 以上，工作重心逐步转向电子文件归档、移交和利用。综合档案馆完成现有馆藏传统载体档案数字化，逐步建立以电子档案为主导的数字档案资源体系，工作重心向数字档案资源的接收、整合、安全管理、深度开发、网络化服务转变。

23. 推进电子文件归档与电子档案移交接收。推动电子政务平台、OA 系统、业务系统与电子档案管理系统相互衔接，形成核心业务数字化运行流程闭环。修订《西安市电子文件归档与电子档案管理细则》，建立健全各级机关、团体、企事业单位电子文件管理制度，完成电子档案管理系统接口开发，实现政务服务一网通办数据、财务、税务电子票据的电子档案单轨制管理，电子文件归档管理达到 40% 以上。

24. 推进数字档案馆（室）建设。积极融入西安市数字

政府建设，进一步完善和升级已建成的西安市数字档案馆，以此为依托，推动建立全市数字档案馆（室）体系建设。到2025年，4家以上县级综合档案馆、专门档案馆建成功能完善的数字档案馆，15家以上市级立档单位完成数字档案室建设，创建2个以上全国示范数字档案室。

25. 推进档案信息资源共享平台建设。推进档案公共服务均等化、规范化，积极对接全国和全省档案查询利用服务平台，推广大连市数字档案馆共享利用系统，实现全市“异地查档、跨馆服务”。加大“互联网+档案”模式应用，推广和完善互联网、数据移动服务端查阅档案，实现民生档案“一网通办”。

#### 四、保障措施

（一）加强组织领导。认真贯彻落实习近平总书记对档案工作的重要指示批示以及关于做好新时代档案工作的重要论述，营造良好档案事业发展环境。各级各部门各单位将《档案法》落在实处，优化档案工作机构设置和力量配备，重视解决档案馆库建设、档案基础业务建设、档案信息化建设等方面的困难和问题。

（二）加强经费保障。强化政府预算支持，保障档案馆基本运行费用，加大对档案馆基础设施建设、信息化建设、重点档案抢救和保护、档案资料征集、编研展览、科研培训等的资金投入。加强对档案项目经费的审计督查和绩效考

核，确保专款专用。机关、团体、企事业单位要合理安排本单位档案工作经费，支持创建规范化档案室。

（三）加强人才保障。坚持党对档案工作的全面领导，提高档案干部的政治判断力、政治领悟力、政治执行力，确保档案工作的政治方向。完善档案部门机构设置、编制配备，配好配强领导班子。加大专业培训力度，分层分类举办档案人员岗位培训和专题业务培训，做好档案工作国家标准、行业标准、国家档案局令的培训宣传贯彻，提高档案人员专业素养和实操水平。关心档案干部成长，完善档案专业技术职务评聘和人才培养机制，加强人才梯队建设，培养选拔优秀年轻干部，打造一支高素质档案人才队伍。

（四）加强督促检查。建立常态化档案工作监督、检查和评估机制，实行年度和专项工作通报制度，将评估结果作为档案事业发展评估、业务评价和绩效考评的重要依据。跟踪督查重要专项业务工作，对久拖不决、没有实质性进展、长时间延迟的，视情况进行约谈。各级档案主管部门要加强监督指导，对约束性的指标明确责任人以及进展要求，进行重点监督和检查，推动规划有序高效实施。

