

基于治理理念的档案业务外包安全监管探究

史佳

河南省驻马店高级中学 河南 驻马店 463000

摘要:在国家治理体系现代化目标的驱动下,档案作为我国重要战略资源,对提升国家治理能力具有重要作用。档案业务外包在推进档案事业发展的同时,其安全监管问题不容小觑,治理理论在档案业务外包安全监管中具有一定的借鉴价值。当前,档案业务外包还存在诸多困境,档案治理为解决档案业务外包安全监管现存问题提供了些许思路。文章基于治理理念,从提升监管意识、建立监管立法、健全治理依据、构建治理制度、激发治理效能等五个方面提出了档案业务外包安全监管的治理对策。

关键词:档案治理;档案服务外包;档案安全监管

当前随着经济社会的发展,大量档案服务机构涌现,问题随之而来,需借助多方力量进行治理,保障档案工作有序推进。在《“十四五”全国档案事业发展规划》中提出要强化档案安全,进一步加强档案安全保护,建立档案业务外包安全监管机制,提高监管能力,保障档案资源的安全稳定。档案业务外包安全监管是一项十分重要的工作,主要依托行政机构对档案业务外包服务工作进行监督和管理,规范服务内容和标准,通过多方面机构参与和全过程检查,进一步确保委托方的档案安全,提高服务质量。

1 治理理论在档案业务外包安全监管中的适用性

1.1 两者内部因素趋同

档案治理理论与档案业务外包安全监管两者内部因素趋同,档案治理在治理目标、治理主体、治理对象、治理原则方面与治理理论核心要素相契合,档案治理通过多方面主体参与,解决治理主体之间产生的问题,协调利益关系,构建权责机制^[1]。同时,在档案业务外包安全监管方面,治理理论无论在理论基础还是在实践需求方面,都为档案业务外包安全监管方面提供了新的思路 and 新的视角。协同治理理论与档案多元论也是档案治理理论的基础内容,同样适用于档案业务外包安全监管领域。综合来说,治理理论对档案业务外包安全监管提供了理论基础,两者内部因素趋同,对档案业务外包安全监管具有一定的借鉴价值。

1.2 两者外部因素契合

当前档案业务外包安全监管需要一套科学的理论作为指导,以此来解决出现的问题,档案治理理论要求治理手段要多元化、治理主体要协同、治理依据要正当,要进一步加强科学治理,解决在监管中出现的执行力度不强、监管力量不足、监管效能低、监管方式单一的难题。档案治理是基于传统治理观演变而来,其研究范畴在基础理论体系研究方面已经进一步扩展,如档案法规制度建设、档案信息安全、档案资源开发等方面,都具有一定的借鉴意义。综上,档案外包安全监管与治理理论在外部治理体系建设方面具有较多契合点,将治理理论与档案业务外包安全监管相融合,具有一定的适用性。

2 治理视域下档案服务外包安全监管存在的问题

2.1 安全监管执行不强

法律法规的制定是保障档案业务外包安全监管的重要保障,也是提升档案治理效能、坚持依法治党的核心要素。《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》)规定,要充分发挥机关和企事业单位对档案服务行业的监督,并建立相应的档案服务管理制度,加强档案治理效能,规范档案业务外包安

全管理,提高档案安全责任意识。在2014年国家档案局出台的《档案数字化外包安全管理规范》中,进一步指出了档案业务主管部门要对服务机构进行监督管理,建立监管机制,对档案保密以及在安全措施方面加强监督检查。

目前,在档案服务外包安全方面国家相关部门虽然出台一些规章制度,但是具体贯彻落实中还有着很多问题,如规定要求比较笼统、执行不够具体,以至于在实际工作中缺乏明确的法规依据和具体的操作指南,导致执行力不强的问题出现。

2.2 安全监管力量不足

档案服务外包安全监管存在监管主体力量不足的问题,还需进一步加强监管力量。首先,在监管意识方面,档案业务主管部门还存在着监管意识薄弱的情况,通过现状调查,在部分省份档案业务主管部门对档案业务外包公司监管力度不强,监督管理出现形式化,尤其在档案业务外包公司方面尚未制定切实可行的方案,部分地区在出台的方案中,还存在着落地性差,执行效果不好的现状^[2]。其次,由于近年来档案外包服务公司迅速崛起,多数档案服务外包公司顺势而生,进一步增加了档案行政管理部门的管理难度,档案行政管理部门人员有限,在业务方面还存在着业务不精的情况,在这样的境况下,加大了档案业务主管部门的工作难度,难以成立一批业务骨干专职负责档案业务外包安全监管的问题。再次,档案业务外包安全监管并非档案主管单位一个部门就能管理到位解决所有问题的,需要与外部相关单位协同联动^[3]。

2.3 安全监管效能较低

当前,档案服务外包安全监管存在着效能较低的情况。首先,档案业务主管部门在贯彻落实总体国家安全观层面上,具有不彻底性,未能借助底线思维加强档案安全风险管控的目标,对于档案业务外包服务单位未能做到实质性的履职,存在安全监管效能低,形式主义的情况。在较多档案业务外包服务单位中未能对从业资质进行严格审核^[4],笔者通过现状调查,发现较多单位在成立档案外包服务公司时未有档案业务主管部门的审查,存在着与档案主管部门脱节的情况,不严格的审核导致较多档案外包公司人员结构不合理,服务质量没保障,引起一些列风险问题。再次,监管主体注重对档案服务外包进行事后监管,造成档案安全问题出现。通过现状调查,一些档案主管机构在档案服务外包业务进行时,并未进行有效监管,而是在服务后出现一些问题时采取相关措施进行治理,忽视了前端控制以及全程管理的思想,未能从源头进行治理,事前、事中、事后监管的模式有待形成,以至于安全监管效能较低,治理效果不佳。

2.4 安全监管方式单一

通过现状调查,当前监管主体多对于涉及到经济社会等

重大领域中的档案项目进行监管,小微企业以及部分企事业单位未能做到全面监管,在监管对象上具有一定的片面性,同时监管方式也存在临时监管、线下监管与静态监管的特点,以至于监管效果不佳,监管方式较为单一。另外由于档案业务主管部门人员有限,力量有限,部分地区尚未形成切实可行的监管措施,缺乏文件指导,档案主管部门在实施方面存在一定的困难,同样不利于档案业务外包服务的监管的实效。在安全监管方式上,未充分利用先进信息技术推行“互联网+监管”模式,导致现行监管手段不够丰富、系统性差、效率偏低等。

3 治理视域下档案服务外包安全监管对策

3.1 提升档案业务外包安全监管意识

档案业务外包安全监管需要档案业务主管部门树立科学的治理思维,进一步提升档案业务外包安全监管意识。首先,档案主管部门应以总体国家安全观为宗旨,树立档案风险防控意识,强化安全监管责任机制,加强对档案业务外包行业的现场调研,进一步掌握档案数字化、档案寄存、档案托管、档案信息化建设等领域存在的风险因素,防范档案泄密、外包质量不合格等潜在的风险问题。提前预判外包业务风险,制定预案,为重点领域的监管奠定基础。其次,档案主管部门应深化安全监管存在的问题,坚持辩证看待问题。在监管的实际工作中,监管任务的繁重与监管力量的匮乏成为当前最大的难题,档案业务主管部门可通过建立档案安全监管专家人才库的方式,凝聚监管力量,解决主要矛盾,实现人才资源的最大化利用。最后,档案业务主管部门要充分认识档案安全监管的重要性,坚守底线思维,筑牢安全防线^[5]。

3.2 加强档案业务外包监管地方立法

法律是治国之重器,良法是善治之前提。档案业务外包安全监管是一项系统性工程,制定档案业务外包监管地方性法规是档案法律法规体系的重要组成部分,在国家治理体系与治理能力现代化的道路上充分发挥了探索性、实施性、补充性的功能。加强档案业务外包监管地方立法,充分体现国家总体安全观,同时,也是贯彻落实总书记对档案事业发展重要指示批示精神的良好举措。在实施效果上力求有效管用、解决问题、明确具体,对于与国家机关立法不适应的、不一致的要予以修改或者删除;有具体措施的不在重复规定;对于原则性规定的,应当进行细化,增加可操作性;在未作出具体规定的,应做出创新性的规定,突出地区特色,提高地方立法实效。

3.3 健全档案业务外包安全治理依据

健全档案业务外包安全治理依据,是档案业务主管部门在执行档案监管过程中的根本遵循,也是在监管过程中的有力保障。首先,健全档案业务外包安全治理依据,主要以国家档案主管部门为主导,以《档案法》为核心,以《档案数字化外包安全管理规范》《档案保管外包服务管理规范》《档案服务外包工作规范》等规范为基础,制定档案业务外包安全监管办法等具体制度。另外强化《档案管理违法违纪行为处分规定》,实时更新规定内容,建立与档案业务外包安全监管办法相配套的处分规定,凸显安全监管的中心地位,提升安全监管的可操作性^[6]。其次,实施档案业务外包安全分级监管模式,采取分级管理,对于大型集团公司、重要企事业单位在进行业务外包时,要加大对外包公司的监管力度,对其管理制度、能力资质等方面进行资格审核。

3.4 构建档案业务外包安全治理制度

构建档案服务外包安全治理秩序是开展档案治理及档案服务外包安全的重要举措之一。首先,树立档案服务外包安全

治理合作共治理念。《档案服务外包工作规范》明确了国家有关部门以及档案机构在档案业务外包的服务质量方面应当进行监督,构建档案业务外包安全监管体系。再次,建立档案业务外包监管责任制度,具体以《档案法》为根本遵循,将档案业务外包安全监管责任制度纳入到档案工作责任制范畴,档案服务公司要加强自我监管理念,制定公司内部档案安全监管台账,明确监管内容,精细化开展业务监管。最后,广泛征集第三方社会力量参与档案服务外包安全治理工作中,建立安全监管激励机制。比如可通过“三支人才队伍”中的法规标准专家,或者行业学会、科研机构、高校专家等多方力量,对档案业务外包公司的企业资质、管理制度等方面进行评估,充分发挥档案专业领域领军人才,形成监管共同体,构建切实可行的档案业务外包安全治理制度。

3.5 激发档案服务外包安全治理效能

随着信息技术的不断发展,新一代技术与档案事业融合,既是时代发展的要求,又是档案事业发展的趋势。以技术赋能为动力,激发档案服务外包安全治理效能是当前档案服务外包安全治理的重要举措之一。首先,信息技术是创新监管方法、激发监管效能、推动社会智治的重要手段。在2022年的政府工作报告中,明确要建立全方位、系统化的监管体系,提高监管效能,实现监管全过程管理。近年来信息技术发展迅速,可结合新技术,充分思考云计算、区块链、人工智能等技术赋能档案业务外包安全监管,解决监管效能不足的问题,实现档案业务外包的智慧监管、动态监管、全程监管、长期监管。其次,开发网络监管平台,创新监管方式,激发档案治理效能,树立“互联网+”档案监管的工作思维,创新方式方法。在平台建立和运行方面,要充分发挥发包方和承包方的力量,提升监管覆盖率,注重协同监管、监管评价、责任追究等监管问题,促使监管方式由单一向多元转变,拓展监管的广度和深度,进一步提高监管时效。

4 结束语

随着信息科技的发展,档案多元治理主体为档案业务外包安全监管提供了有力的保障,充分激发档案治理效能,进一步贯彻落实总体国家安全观,同时也与《档案法》要求的鼓励社会力量参与档案事业的发展相契合。档案服务外包安全通过多方主体参与,多方形成合力,必将朝着更加安全、科学、合理、高效的方向发展,更好地服务档案事业高质量发展,服务党和国家工作大局。

参考文献

- [1] 徐拥军,熊文景.档案治理现代化:理论内涵、价值追求和实践路径[J].档案学研究,2019(6):12-18.
- [2] 朱胜良.政府购买服务与档案社会化存管述论[J].档案学研究,2014(4):44-48.
- [3] 张臻.档案部门与保密部门的关系——以党政机构职能体系建设为背景的分析[J].浙江档案,2020(11):23-26.
- [4] 李海涛,张蕴怡.我国档案保管外包服务行业发展现状、问题及对策[J].档案学通讯,2020(4):57-64.
- [5] 毛贤广.发现问题零容忍“红脸出汗”动真格 杭州两部门联合开展全市档案安全保密执法检查[N].中国档案报,2017-09-04(002).
- [6] 徐拥军,王兴广.治理视域下档案服务外包安全监管研究[J].档案学研究,2022(04):116-122.