

城市房屋拆迁档案如何管理

——基于北京市石景山区的调查研究

■ 糜栋炜

摘要:本文使用质的研究方法,通过对3个拆迁人、11个拆迁公司的问卷调查和深度访谈,对北京市城区拆迁档案管理的基本情况、影响因素、优化措施进行了深入细致的研究。

关键词:拆迁 档案管理

近年来,随着我国城市化进程的加速,形成了大量城市房屋拆迁档案(以下简称“拆迁档案”)。拆迁档案管理受到了广泛关注,学者们从拆迁档案管理概念的内涵外延到规范化标准,甚至是信息系统等都进行了详细的研究,取得了一系列研究成果,但对于具体的个案研究仍然缺乏相应的样本和精细研究,目前仍然是研究的空白。当前,石景山区正处于“大调整、大建设、大发展”的关键时期,拆迁任务艰巨,形成了大量城市房屋拆迁档案。我们组织了加强拆迁档案管理的调查研究,深入分析拆迁档案管理现状、影响因素,提出了加强拆迁档案管理的对策。

一、拆迁档案管理的现状

(一)研究对象

根据国务院第305号令《城市房屋拆迁管理条例》精神与北京市实施意见确定的档案具体内容,我们认为对拆迁档案可以给出如下定义:拆迁档案是拆迁人(或受委托人)在城市规划区内国有土地上实施房屋拆迁过程中直接形成的具有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。拆迁档案是城市建设档案的重要组成部分,既是反映拆迁工作的历史记录,也是拆迁人与被拆迁人维护自身合法权益的重要凭证。

(二)影响拆迁档案管理水平的因素

近年来,大部分拆迁人和拆迁公司的档案工作通过自身努力和外部管理,取得了不小的进步。然而,本地区拆迁档案管理整体水平的上升还是受一些因素的制约和影响。

1.档案意识

档案意识的强弱对本单位拆迁档案管理水平有较大影响。部分拆迁单位缺乏建立健全档案管理的意识,一般

都是从各部门抽调人员组成拆迁档案管理的临时机构,对收集、整理和归档等工作缺乏重视,影响了拆迁档案的齐全、完整。拆迁公司的档案管理人员大多兼职,真正投入到档案工作的时间和精力十分有限,许多档案管理人员没有接受过专门的业务培训,不能保障其对档案进行科学有效的管理。

2.管理规范

国家、市出台的一些法规政策涉及拆迁档案工作,但是要求不甚具体,缺乏操作性。档案工作实践中一直尚未把拆迁档案单独作为一种专门档案加以管理,往往随基建档案一并管理,至今未有权威性的拆迁档案管理规范。

3.部门协同机制

拆迁档案管理是属于房屋行政主管部门与档案行政管理交叉领域的交叉领域,共同开展工作有一定难度。据对区住建委拆迁办的调查,本区2009年审批处理的拆迁项目有44个,涉及被拆迁户约14800余户,2011年下半年至2012年上半年,将完成20000户的拆迁任务。特别是涉及“城中村”拆迁时情况更为复杂,该科人员大部分时间还须到现场办公,绝少有精力开展拆迁档案业务的培训和检查。而对档案局而言,对拆迁工作业务不甚熟悉,又不能及时掌握拆迁动态信息,难免导致业务指导脱节或不到位。

4.时间限制

一方面,根据北京市文件规定,拆迁人应当按照规定及时整理并妥善保管拆迁档案资料,在完成拆迁后1个月内向区、县国土房管局移交拆迁档案资料并办理有关手续。另一方面,拆迁工作一般也是按照区里的整体进度规划限时完成,比如在半年内完成指定地块拆迁。短时间内完成归档文件材料的收集、整理、移交对于业务不纯熟的单位来讲难度不小,难免仓促应付。

5.流转过程

拆迁人是拆迁项目的第一责任人,拆迁公司受委托开展拆迁业务。一般情况下,拆迁公司在完成拆迁后,将在拆迁过程中形成的档案全部移交给拆迁人。由此可以推出,拆迁人与拆迁公司的档案整理状况存在着较大联系。拆迁人管理培训到位,拆迁公司的情况就较好;拆迁



公司工作认真负责,拆迁人的档案情况也较好。

二、加强拆迁档案管理的对策

区档案局、区住建委为进一步规范我区拆迁档案管理工作,提前布局,主动作为,通过强化二元领导的工作机制,构建三级工作网络,采取四项保障措施,形成了“2+3+4”模式,推进了地区拆迁工作,取得了阶段性成效。

(一)明确拆迁档案管理的领导体制

区房屋拆迁行政主管部门、区档案行政主管部门和各拆迁人要严格落实拆迁档案工作领导负责制与岗位责任制,将拆迁档案管理责任落实到具体的工作部门 and 人员。

1. 强化二元领导,建立部门协同机制

依据《中华人民共和国档案法》、《北京市实施〈中华人民共和国档案法〉办法》、《北京市城市房屋拆迁管理办法》等法律法规,区档案局、区住建委切实履行拆迁档案的监管职责,加强局(委)领导、相关科室双层协调,通过建立“月会商、季反馈、年总结”等制度,统一领导,共同推进拆迁档案管理工作。

2. 构建三级网络,理顺工作职责体系

一是监管层。区档案局、区住建委依法履行对区域内拆迁档案管理的监管责任,完善管理制度,加强业务指导与培训,开展行政执法检查。二是中间层。拆迁人依法履行项目主体责任,负责拆迁档案具体管理,把拆迁档案工作列为合同管理和检查验收的重要内容,加强对拆迁实施主体档案工作的指导与监督。三是执行层。拆迁实施主体遵照合同约定,配备档案人员,确保拆迁档案收集齐全,履行对拆迁档案管理的责任和义务。

(二)规范拆迁档案管理的具体要求

1. 拆迁档案收集

明确拆迁档案归档范围,拆迁档案可分为拆迁人归档案和房屋拆迁行政主管部门备案卷。同时重视做好拆迁档案的主动记录工作,切实加强对拆迁前以及拆迁过程中声像、实物等特殊载体档案的收集。

2. 拆迁档案整理

拆迁档案整理的基本原则应是遵循形成规律,保持有机联系,便于保管利用。在拆迁档案整理工作中应体现以下要求:一是将拆迁档案单独设类予以管理,在类属上属专门档案。二是拆迁档案类内以项目为整理的基本单位。三是套内拆迁文件按属类分别组卷,其中拆迁管理类文件按问题或保管期限组卷;拆迁安置类文件按户组卷。四是拆迁档案的保管期限应当适当从长。五是一个拆迁项目形成两套拆迁档案(归档卷由拆迁人保管,备案卷移交区房屋拆迁行政主管部门备案)。

3. 拆迁档案利用

存放在拆迁人处的拆迁档案因为涉及被拆迁人隐私,原则上不向社会开放。在拆迁档案的利用中要正确处理社会稳定与维护当事人合法权益的关系,正确划定合理利用与不当利用的界限,并严格利用手续。

4. 拆迁档案流向与保管

拆迁人应当在被拆迁人全部搬迁完毕后1个月内向区房屋拆迁行政主管部门移交拆迁档案资料,同时将拆迁结案表报市房屋拆迁行政主管部门。拆迁档案原件由拆迁人保管,满10年后按规定向区档案馆移交。拆迁人应制定拆迁档案利用制度,编制拆迁档案检索工具,依据有关法律和规定向公民和组织提供利用服务。拆迁人要特别加强对拆迁公司拆迁档案的安全监管,要在双方委托合同中明确约定拆迁档案收集、整理、移交的要求与时限等具体事项,监督拆迁公司严格执行档案安全制度,创造必要的安全保管条件,确保拆迁档案实体和信息安全。

(三)完善拆迁档案管理的保障措施

加强对拆迁档案工作的重视,关键在领导。扩大宣传《档案法》和拆迁档案工作的相关政策法规,从而提高有关人员特别是领导同志的档案意识,为做好档案工作打下牢固的思想基础。档案行政管理部门应定期到拆迁部门宣贯相关政策,不断增强工作人员的责任意识和法制观念,指导拆迁单位把拆迁档案工作列入议事日程。同时,为推动工作有序开展,区档案局、区住建委采取了四项保障措施。

1. 开展教育培训

人员培训水平对档案工作有较大影响。目前,档案管理人员多以兼职为主,专业水平有限,难以保证文件的形成质量和档案整理质量。因此,各级拆迁部门应指定专人参与档案管理人员的业务培训。通过培训,使档案管理人员增强档案意识,熟悉档案业务,不断提高自身的业务素质和专业技能。

2. 规范工作程序

区档案局、区住建委就拆迁档案工作联合下发了《关于在房屋拆迁工作中进一步加强档案管理的意见》,规范了工作程序,建立了拆迁档案“开工登记、过程指导、竣工统计”的长效管理机制。同时,制定《拆迁档案工作流程图》、《拆迁档案登记表》、《拆迁档案统计报表》等一系列工作文件,进一步提高管理水平。

3. 启动记忆工程

“城市记忆工程”将应用多媒体真实完整地记录城市面貌的发展变化过程,这是一项功在当代、利在千秋的事业,将为子孙后代留下一笔珍贵的精神财富。区档案馆4月份正式启动“城市记忆工程”,组织专业人员拍摄石景山区在大调整、大建设、大发展时期城市面貌的照片资

料,特别是优先做好拆迁改造地区的拍摄记录工作。先后完成了五里坨、苹果园拆迁地区、永定河绿色生态发展带等地区的拍摄记录工作,形成照片档案 1525 张、视频资料 9 盘、实物档案 38 件。

4. 强化监督检查

拆迁档案的业务检查应与拆迁工作协调开展,要坚持做到“三同步”,即:拆迁工作启动时就应对各类拆迁文件材料的收集提前介入;有关部门对拆迁工作进行检查时应同时对拆迁文件材料的真实性、完整性进行检查;拆迁工作结束时应对拆迁文件材料的归档、整理和档案保管情况进行验收。

区住建委与区档案局应建立有效的信息沟通机制,进行协同管理,明确分工,对拆迁档案管理工作同布置,同检查,同考核。实施登记制度。拆迁人在取得房屋拆迁许可证时,须向档案行政主管部门履行拆迁档案登记登记手续;拆迁工作结束后,拆迁人须向区房屋拆迁行政主管部门和区档案行政主管部门报送拆迁档案统计报表。拆迁工作全面完成后,区房屋拆迁行政主管部门和区档案行政主管部门按照《中华人民共和国档案法》、《北京市实施〈中华人民共和国档案法〉办法》、《北京市城市房屋

拆迁管理办法》等法律法规,对拆迁档案进行专项检查验收。区档案行政主管部门将拆迁档案管理列为年度档案行政执法检查的重点,严格查处拆迁档案管理中违反档案法律法规的行为。拆迁人也应切实履行项目主体的职责和义务,加大对拆迁公司档案业务的监督指导力度。

参考文献:

- 1.上海市卢湾区档案局.城市房屋拆迁档案规范化管理研究[J].上海档案,2008(12).
- 2.黄力力.做好拆迁档案管理,促进和谐社会建设[J].云南档案,2007(5).
- 3.王利明.留下往昔的记忆——对城市房屋拆迁档案工作的调查与思考[J].城建档案,2003(2).
- 4.戴海峰.拆迁档案的作用与管理[J].城建档案,2008(3).
- 5.朱莺.切实加强城市拆迁档案的收集与管理[J].档案与建设,2008(3).
- 6.汪蓓.南水北调三阳河潼河宝应站工程征地拆迁档案工作的实践及体会[J].江苏水利,2009(7).

作者单位:北京市石景山区档案局

(上接第 20 页)重要阵地。1919 年 2 月起,在第七版的文化版面内,增加了“自由论坛”和“译丛”两个栏目,开始宣传各国进步思潮。同年 4 月 1 日起,又连载《近世社会主义鼻祖马克思之奋斗生涯》,系统介绍马克思其人及其生平。1919 年 5 月 1 日,北京《晨报》将第七版的文化副刊辟为“五一劳动节纪念”专号(图 9),专题介绍国际劳动节盛况,倡导中国工人阶级团结起来,与国际劳动组织接轨。5 月 5 日,《晨报》以纪念马克思诞辰的形式,刊登了《马克思的唯物史观》。同月 9 日,又刊登了《劳动与资本》。6 月,开始连载《马氏资本论释义》。这次连载,算上中断的一个时期,一直持续到 11 月。事实上,《晨报》自 1919 年 5 月起,几乎每天都登载介绍马克思主义的翻译文章。北京《晨报》副刊,拉开了五四时期大范围传播马克思主义的序幕。

北京《晨报》是在北京发行的日报,发行数量在日常约为 5000 份,自从介绍马克思主义学说后销量逐渐上升,到五四运动爆发后突破 8000 份,在北京成为第一大报。该报通过设于中国各大城市的书报贩卖部,也传播到了外地,以至于其他地区报刊也对有关马克思主义文章予以一定范围的转载。

北京《晨报》副刊介绍马克思学说最有力者为渊泉。渊泉本名陈溥贤,是北京《晨报》副刊总编,与李达钊是好朋友(李达钊曾任《晨报》前身《晨钟报》主编)。李达钊接受马克思主义,在一定程度上得到了“渊泉”在资料

方面或者在对马克思主义的解释方面的帮助。

陈望道翻译《共产党宣言》为马克思主义在中国的传播做出了重要贡献

1920 年春,陈望道受《星期评论》主编人戴季陶、沈玄庐、李汉俊的委托,开始潜心研究新思潮,着手翻译《共产党宣言》(图 8)。他克服种种困难,在艰苦条件下终于把马克思主义的第一部经典著作——《共产党宣言》译成了中文本。该书刚一问世,就在思想界引起了很大的反响,广大知识分子竞相争购,以致连连再版。到 1926 年 5 月,已重印达 17 版之多。

《共产党宣言》在中国的早期传播,影响和培育了当时整整一代革命者,促使他们由激进的民主主义者转变成共产主义战士。

在十月革命的影响下,以陈独秀、李大钊为代表的一批先进知识分子向海外积极寻求革命理论,热情学习马克思主义著作,运用其学说观察、剖析国家命运,谋求民族独立解放,并广泛宣传,将马克思主义在中国的传播推向了一个新的历史阶段。

作者单位:北京市平谷区档案局

