

流动人员人事档案数字化影像及其 在退休服务中应用的探讨

北京市人才档案公共管理服务中心

近年来，随着信息技术的不断发展和应用，公共服务方式和途径进一步优化，影像档案改变了以往纸质档案应用的传统模式，在保护档案原件、安全保存信息、提高工作效率等方面发挥了重要作用。在“互联网+档案服务”环境下，充分应用数字化影像成果，更好发挥人事档案的服务载体作用，为社会提供更加便捷、高效、精准的流动人员人事档案服务，是人力资源公共服务部门面临的新形势、新要求、新挑战。

一、流动人员人事档案数字化概述

（一）流动人员人事档案数字化的内涵

流动人员人事档案数字化是指在政府主管部门统一规划和组织下，按照相应技术标准和操作规范，利用计算机技术、扫描技术、数字成像技术、数据库技术、多媒体技术、存储技术等信息技术手段，将纸质档案资源转化为数字图像和数字文本等信息资源，以数字化的形式存储、网络化的形式连接，利用计算机系统进行管理，形成一个有序结构的档案信息库的过程。档案数字化也可以说是纸质档案的影像化复制，其成果应用是以网络技术为依托，通过信息管理系统平台，实现纸质档案影像资源在线共享。这种数字化应用方式在保留与纸质档案相同的安全、可靠、长效等特性的同时，可实现网络范围内全时、全域、高效的档案即时应用，是流动人员人事档案信息化服务的基础。

（二）人事档案数字化相关政策法规

2014年6月，中共中央组织部印发《关于进一步从严管理干部档案的通知》（中组发〔2014〕9号），明确提出：“要创新干部档案管理的方法和手段，积极推进干部档案数字化，不断提高管档工作水平”；2014年12月，中共中央组织部 人力资源社会保障部等五部门印发了《关于进一步加强流动人员人事档案管理服务工作的通知》（人社部发〔2014〕90号），进一步强调：“信息化是流动人员人事档案管理服务的重要手段和发展方向”；2016年5月，人力资源社会保障部办公厅印发了《关于简化优化流动人员人事档案管理服务的通知》（人社厅发〔2016〕75号），明确要求：“各地要建立人力资源社会保障部门内部信息共享机制，档案管理服务机构要加强与其他经办机构的信息互通和数据衔接，依据档案材料可出具相关证明的，不再转递档案”；2018年11月，中共中央办公厅印发了《干部人事档案工作条例》，明确规定：应严格规范档案数字化过程，保证数字档案的真实性、完整性、可用性和安全性；保证数字化档案在利用、转递和保密等方面按照纸质档案相关要求管理等。

2018年9月，人力资源社会保障部办公厅《关于加快推进流动人员人事档案信息化建设的指导意见》（人社厅发〔2018〕102号）印发后，明确提出要实现流动人员档案管理服务信息化、标准化、便民化要求。**一是**鼓励和支持有条件的地区和档案管理机构开展档案数字化工作，逐步建立数字档案资源库，为档案“一窗式办理”提供基础；**二是**推动与人力资源社会保障领域相关信

息系统之间的数据共享和业务协同,实现与就业创业、社会保障、人事人才、劳动关系等业务信息共享;三是推动与教育、公安、民政、卫生健康、工商等部门资源数据互认,强化档案数据资源与政务数据资源的关联分析和融合利用等。指导意见的出台,从顶层设计层面,明确了发展目标,制定了整体规划,进一步推动了流动人员人事档案信息化建设的快速发展。

(三) 人事档案数字化遵循的基本原则

根据《中华人民共和国干部人事档案数字化技术规范》(GB/T33870-2017),人事档案数字化主要遵循四项基本原则:

第一,真实性原则。应确保人事档案数字化后与纸质档案在内容上完全一致,数字化过程中档案信息不被更改,图像保留纸质档案纸张颜色、污损情况和文字修改痕迹等一切原始信息。

第二,完整性原则。应确保纸质人事档案数字化前后一致,档案数字图像数量与纸质档案数量相符并一一对应。

第三,可用性原则。应确保数字档案可被查找、检索、呈现以及连续性等,满足管理服务要求,维护其可跟踪、可回溯、可关联、可被发现和可被再用,数据链不出现断裂。

第四,安全性原则。应确保人事档案信息的安全,图像数据应用得到保护,不被非法利用、更改或销毁,数字化过程纸质人事档案原件不受损毁等。

(四) 流动人员人事档案数字化的意义

信息共享是实现流动人员人事档案可持续发展的必然要求,“互联网+档案服务”是提高公共服务水平的必然趋势,也是拓

展管理服务智慧化的有效举措。传统纸质档案使用上有一定的局限性，需要手工查找、检索、翻阅，存在工作量大、耗时费力、效率不高的弊端。影像档案信息化管理服务，不仅能够实现档案资源共享，也能够提升资源配置效率，对于保障实体档案安全，提升档案工作基础水平，防范和预防风险有非常重要的现实意义。

第一，有利于保护纸质档案实体。纸质档案因自身的物理属性及其唯一性，对保管条件和使用安全要求较高，在日常使用中存在损坏的风险。档案数字化后通过实现影像信息资源共享，使需要查阅纸质档案通过网上查阅影像完成，可有效避免纸质档案重复使用、实体转递、库外滞留导致的安全风险。

第二，有利于提高管理服务效能。档案数字化有较强的信息共享性，在提供多点多人多项重复查阅的同时，可减少档案转递中间环节、扩展档案利用空间、缩短服务等待时间，加强服务监督管理，更好的方便群众办事，有效提高人力资源公共服务机构办事服务能力和档案利用效率。

第三，有利于防范档案造假风险。档案数字化有较好的信息追溯性，可从制度机制和技术保障方面提供风险预防方案，通过使用过程管理，发挥影像信息“原始版”作用，有效防范利用档案转递时机添加、撤换、涂改档案材料行为的发生，维护人力资源公共服务机构档案管理权威性和公信力。

（五）北京市流动人员人事档案数字化工作

在政策规范层面，2013 年 1 月，市人力社保局发布《北京

市流动人员人事档案管理服务规范》《北京市流动人员人事档案数据信息规范》《北京市流动人员人事档案影像信息规范》《北京市流动人员人事档案数字化生产规范》《北京市流动人员人事档案信息安全规范》等 6 项规范，此后又印发了《北京市流动人员人事档案影像信息存储备份规范》《北京市流动人员人事档案影像信息共享与交换规范》《北京市流动人员人事档案影像信息应用安全规范》等规范性制度文件，为全市流动人员人事档案数字化工作奠定了制度基础。在制度实施层面，通过对市区两级人力资源公共服务机构及街道社保所管理的人事档案进行数字化处理，建立档案信息数据库和档案材料影像库，搭建流动人员人事档案服务管理信息平台，档案数字化工作扎实推进。继 2014 年 10 月市级率先实现流动人员人事档案信息全流程服务管理后，目前大部分区级人力资源公共服务机构也完成陆续上线，影像档案服务应用取得阶段性成果。

截止 2019 年 11 月底，市区两级人力资源公共服务机构管理流动人员人事档案 206.12 万份，线上管理流动人员数字化影像档案 131.39 万份，占全市存档总量的 63.74%，除市本级外，共有 13 个区实现了影像档案线上应用，其余西城、朝阳、房山、通州数字化上线工作正在加紧推进。预计 2020 年末，全市将实现流动人员人事档案影像网上服务全覆盖。

二、流动人员人事档案数字化影像应用及影响因素

（一）流动人员人事档案影像应用的背景

伴随着市场经济的快速发展和人事制度改革不断推进，人才流动愈加频繁，非公单位人才队伍越来越壮大，对人力资源公共服务需求随之增加，也对便民利企公共服务能力提出了更高的要求。在“互联网+档案服务”背景下，通过数字化影像开展公共服务，可以达到安全管理、使用方便、提高效率的目的，因此，充分发挥影像档案的作用就成为必然的选择。

为持续优化人力资源公共服务领域营商环境，深化落实“一网、一门、一次”改革要求，“以信息跑腿代替群众奔波”，进一步简化优化档案服务流程，按照问题导向，需要解决档案重复利用不便、手续繁琐效率不高、转递存在安全隐患和材料丢失损坏风险等问题。特别是在办理业务周期性较强、档案依赖性较高的事项，如就业失业转换、依据档案审批退休等，积极推动数字化影像档案应用服务，减少纸质档案实体流转，将大大提高服务效率，为企业和群众带来极大便利。

经过多年努力，北京市人力资源公共服务基础平台建设已经完成，流动人员人事档案管理体系基本确立，数字化影像档案应用条件相对成熟，影像档案在发挥资源共享优势、提高服务效能方面的支撑和保障作用已经显现。

（二）国内影像档案应用的现状

国家有关文件印发以来，各地人事档案信息化建设提速增效，对提升公共服务质量水平、提高档案服务效率的基础性保障作用初步显现。以浙江、江苏为例：

浙江省档案馆实现婚姻、社保、学籍等民生档案在移动终端

提出查档需求后，即可享受口袋里的档案服务；杭州市人才服务局通过推进人事档案影像化、数字化管理，实现在家或到指定网点即可上网查看和使用档案，为“最多跑一次”改革提供了基础信息支撑；舟山市就业管理局在办理失业人员退休、工龄审定等事项时，直接调阅使用影像档案，改变了多年来需要专人向相关部门报送纸质档案的情况，有效提升了服务效率；南京市人社局通过对单位退休人员档案送审环节流程再造，将档案扫描嵌入送档和审批之间，完成审批前影像档案信息固定，为解决事后信访提供原始依据，并根据不同类别审查特点，采取纸质和影像档案单独或并用方式，较好的满足了审批业务需要。

（三）北京市流动人员人事档案影像应用的现状

目前，在市区两级人力资源公共服务机构中，流动人员人事档案影像主要用于办理人力社保公共服务事项，同时提供外单位到场查阅服务。影像档案使用部门基本局限在公共服务体系内部，主要用途包括开具相关证明、审核申报材料、初审退休人员档案、登记特殊工种备案以及审查补缴社会保险等服务。2019年前11个月，全市利用影像服务41.79万人次，出具各类证明15.79万份。其中的平谷区人事档案影像应用开展较有特色，其“1+18+N”模式，即“‘互联网+档案’+全区18个社保所+N个影像拓展应用”，实现了区镇两级档案信息互通共享，自2018年9月以来，精简业务环节17个，减少材料重复提交5次，实践表明，影像档案服务便民利民效果十分明显。

（四）影响流动人员人事档案影像广泛应用的因素

流动人员人事档案影像化服务开展以来，取得了很好的应用示范作用，有效提升了公共服务质量、工作效率和群众满意度，在当前“一网通办”、“接诉即办”及信用体系建设中发挥了积极作用，但还需要挖掘应用潜力、拓展服务场景，解决好使用范围不够广、利用效率不够高的问题，主要影响因素在于：

一是数字化影像档案地位尚不明确，应用缺乏制度性保障。由于政策规定相对滞后，一旦出现问题，无法厘清责任。二是数字化影像档案真实性不便鉴别。退休审批部门在审定连续工龄时，主要依据档案中纸张年代、字体形态、印章颜色及洇染状况来鉴别材料真假，影像档案将增加材料鉴别难度。三是数字化影像质量监督落实不严，部分材料扫描不清晰、内容不完整、新增材料数字化不及时等，都将影响相关业务应用。

三、流动人员人事档案影像应用需要解决的问题

数字化影像档案作为一种比较新型的电子档案形式，在实际应用中也面临一些需要解决的问题。比如思想认识不统一、政策规定较宏观、制度保障待提升等。

（一）人事档案影像应用亟待法律法规和制度保障

从法律法规层面看，《中华人民共和国档案法》修订草案已提请十三届全国人大常委会第十四次会议审议。草案明确：“电子档案应当符合来源可靠、程序规范、要素合规的要求，不得仅因为电子档案采用电子形式而否认其法律效力，具有法律效力的电子档案可以以电子形式作为凭证使用”等，明确了电子档案的法律地位，为影像档案应用提供了基本依据。但什么是“来源可

靠、程序规范、要素合规”没有明确界定，对法律效力由谁认定以及责任区分等还比较原则，需要配套法规予以明确。

从规章制度层面看，专门规范流动人员人事档案信息化工作的是人力资源社会保障部《关于加快推进流动人员人事档案信息化建设的指导意见》以及国家档案局发布的《机关档案管理规定》等，影像档案应用还没有更加细化明确的规定。

从操作规范层面看，虽然《北京市流动人员人事档案管理服务规范》是以局名义发布的，在其“术语释义”部分“数字档案”中说明“数字档案与纸质档案具备同等效力，可以相互替代。”但鉴于纸质档案材料产生的阶段性、规范性和多主体等原因，其数字化成果转化应用还缺乏针对性的实施细则或落地文件。

（二）人事档案影像应用需落实安全防范措施

影像档案的形成、归集、保存、转递、使用等管理与纸质档案不同，具有数字化、网络化的基本属性，它在提供便利的同时也带来一定的安全风险。比如影像信息在存储过程中出现信息丢失或者篡改，网络病毒或电脑故障等突发情况造成的信息泄露或盗用，以及用户管理、权限管理、账户安全监管不及时、监控不到位等，对应用风险防控提出了更高要求，需要管理者从多角度预防安全风险、多层面思考解决方案、多维度建立工作机制，织密影像利用“安全网”，筑牢应用监管“防火墙”。

（三）人事档案影像应用需严格标准体系监督管理

实体档案管理从组织、保存、利用到法律责任等有明确的规定，实体档案数字化后，对档案影像生产者、使用者和管理者的

监督约束机制需补充完善,以确保档案影像重要性、管理严密性、应用安全性等标准与实体要求相当。**一方面**,由于北京市流动人员人事档案数字化工作开展在前,人力社保部指导意见和国家档案局相应标准规范出台在后,需要做好与部颁标准和规范的对标对表和衔接落实工作;**另一方面**,材料鉴别、数字化质量、验收标准、使用规范、安全监管等要求相对独立或比较原则,还没有完全形成适用性强、链条严密的应用监督管理规范。

四、流动人员人事档案影像应用于退休工作的建议

立足人力资源公共服务中退休工作的特点,课题组听取了东城、西城、朝阳、海淀、丰台、石景山、顺义、通州8个区座谈反馈的意见,了解到部分区对应用影像档案审批退休的实际需求,实地调研了平谷区人力资源公共服务中心开展电子档案应用管理服务情况。在调查整理的基础上,通过对影像档案应用共性问题的分析,课题组认为,数字化影像档案应用具有现实的必要性和操作的可行性,在远郊区就业失业转换和退休服务等工作中作用突出,应成为全市流动人员人事档案影像应用拓展的着力方向。我们建议:

(一) 补充完善政策制度,统筹推进影像档案应用工作

影像档案作为实体档案的另一种表现形式,其应用管理标准也需要与纸质档案制度规定相协同。**一是**补充完善影像档案政策法规体系,以人力社保局发文或联合有关部门发文形式,为影像档案在退休审批中应用提供政策保障和制度遵循。**二是**贯彻落实人力社保部指导意见,健全完善各项制度规范,细化明确影像档

案应用范围、安全标准。三是建立工作协同推动机制，统筹协调影像档案应用实施工作。

（二）切实落实主体责任，不断加强安全管理能力建设

落实安全管理职责，确保影像档案使用安全、可靠。一是落实影像档案生产、管理、应用各环节的主体责任，健全信息审核责任制度，从组织运行、技术实现、管理保障等方面落实安全管理责任。二是加强影像档案应用风险防控，对可能出现的网络安全、应用系统安全、管理安全等问题提前防范。三是推进影像应用监管平台建设，建立规则合理、执行有效、监督有力的责任机制，借助互联网技术完善管理服务和考核监督智能化。

（三）有序开展分区试点，积极推动影像信息共享利用

结合北京市的实际，采取分区试点、分步实施、联动互补的措施，渐进式推动影像档案审批退休网上应用。一是分区试点。明年在平谷等已上线部分区开展试点，尝试应用影像档案办理退休审批，总结发现使用中的问题，逐步完善管理措施。二是分步实施。在个人存档参保退休服务中先行先试，人力资源公共服务机构负责档案初审工作，对情况简单或无视同缴费年限的，提交行政审批部门直接使用影像档案审批，通过一段时间过渡，为全面应用影像档案做好准备。三是联动互补。坚持以影像档案为主、纸质档案为辅的档案使用原则，对情况复杂或需要纸质档案鉴别材料真伪时，提供实体档案联动保障，做到线上线下优势互补。

（四）运用现代科技手段，不断提高档案信息化管理水平

传统档案查验一般采用“人防”手段，在现代信息化技术条

件下，应不断加强和完善“技防”措施。一是利用“区块链”技术具有信息安全、数据溯源、可信共识的优势，解决影像档案信息不被篡改问题，实现影像档案应用过程安全和存储安全。二是拓展和优化系统功能，推动与公安、民政、社保等相关部门和系统之间的业务协同和数据共享，增加初选材料标记、关键材料筛选、涉密档案使用限制等功能，更好满足不同部门、不同业务的需求。三是借助技术手段，加强影像原始性确认、电子加密、指定授权等内控防范措施，实现可追溯的影像应用综合监测，健全发现问题、研判预警流程，为影像档案合理利用提供支持。

人事档案作为重要的社会资源，信息共享是实现其可持续发展的重要途径，是增强人民群众获得感的有效举措。流动人员人事档案影像应用作为信息共享的重要方面，是新形势下优化营商环境、深化“放管服”改革、加强廉政风险防控的迫切要求，也是实现人力资源公共服务标准化、智慧化、便民化的现实需要。提升档案工作主动服务就业和人才等全局性工作的能力，建立和完善管理科学、使用安全、服务高效的影像档案应用制度机制，必须提高大局意识，转变思想观念，创新服务模式，积极推动跨部门、跨区域、跨行业的资源共享，为服务首都经济社会建设和人力社保公共服务事业更高质量发展而努力奋斗。