JIU/REP/2013/2

联合国的记录和档案管理

撰 写 人

热拉尔·比罗

联合检查组

2013 年，日内瓦

联 合 国

JIU/REP/2013/2
Chinese
Original: English

联合国的记录和档案管理

撰 写 人

热拉尔·比罗

联合检查组

联 合 国
2013 年，日内瓦

执行摘要

联合国的记录和档案管理
JIU/REP/2013/2

联合国目前的政策和程序以及现行的相关组织安排都无法在总部或外地实现有效的记录和档案管理。联合检查组(联检组)从以下两个方面出发，深入研究了这一问题：保存机构记忆；工作流程的效率以及业务事务、决策进程和风险管理方面的问责制和透明度。本报告的主要对象不限于专业信息管理干事，因为其中载列的建议有助于让决策者、各级管理者以及从事重大活动的工作人员更好地认识到有效的记录和档案管理的重要性，这种管理是善治的重要组成部分，是实现高效行政程序的先决条件，同时也是增强知识管理的基础，能够跨越多个领域为联合国各实体的多个层面带来好处。

需要巩固监管框架

本报告重点强调迫切需要更新和巩固联合国各实体适用的记录和档案管理监管框架。应当重新安排这些监管框架，整合成一套全面、明确的原则、规则和重视实践的程序，涵盖文件的整个周期(建议 1)。这一前提条件将确保在特别制定的记录和档案管理方案的基础上，在所有实体严格执行这些原则(建议 2)，有必要持续地充分培训各利益攸关方(全体工作人员、管理者以及记录和档案管理协调员)，并进行有效的监测(建议 3)。

其中一个主要挑战是，如何确保实行的政策和程序能让所有记录(纸质、数字记录和基于其他技术的记录)都按照相同的原则得到处理，尽管这些记录在格式和特征方面存在显著差异。众所周知，采集、管理和存储记录的工具大相径庭，但为了确保使用方面的总体一致性，应当遵循相同的原则处理所有记录。由于其高级管理层和成员国做出了强有力的承诺，一些国际组织已经做到了这一点。

需要大幅改进纸质和电子形式的记录做法

目前，联合国的记录和档案管理安排的特点是，方法各自为政，政策原则执行不一。在采集、处理和保存作为档案的纸质记录方面存在挑战，这意味着不清楚是否采集了具有重大行政、法律或历史价值的记录，并将这些记录移交给共同保管处进行适当保存，或者不清楚这些记录是否已经遗失。

数字记录缺乏动态管理，而且记录和档案管理原则未能适用于此类记录(除非有印刷版)，这就使相关实体按照记录和档案管理原则在当前和今后处理和评估这些记录，并且这些记录有可能构成有意义档案的唯一基础时，将面临完整性、安全性和真实性方面的重大风险。因此，必须大幅改进电子文件和记录管理系统的部署，以确保对数字记录进行动态管理(建议 4)。为建立联合国各实体今后的档案，数字化保存问题是一个亟需考虑的重大问题。

现状不能再维持下去了

联合国各实体都必须取得显著进展，以确保记录和档案管理方案在总部和总部外办事处发挥实效。这需要在各个实体的最高层面，从成员国到高级管理层都做出长期的共同承诺。要适当地审查和巩固记录和档案管理原则与程序，使其适应数字化世界并确保其在各个层面受到欢迎，还需要为此提供初始投资，以建立内部的能力，并为联合国各实体配备适当的工具，特别是在数字环境下。检查专员认为，考虑到潜在的中期效益，例如加强实质性工作、提高效率和节省人员，这种投资是值得的。

最后，检查专员建议开展协调一致的项目，为在各个实体共同实施记录和档案管理方案创造适当的条件(建议 6)。该项目的原则应包括以下主要方面：

- 凭借对项目直接效益和/或中长期效益的可靠的成本效益分析，包括对相关记录便利检索方面的分析，获得会员国的核准，这将提高行政效率，提升组织有效性，节省更多经费。
- 高级管理层承诺在所有第一批从这一改善中受益的管理人员和工作人员之间培养合规文化。
- 在适当层面开展项目治理，以提供关于信息管理各个组成部分的整体愿景、职责和权限，并确保采取多学科办法(记录和档案管理、知识管理和信通技术)协同调集不同的专业知识。
- 涵盖所有总部和总部外办事处，以确保就记录和档案管理需求开展有意义、及时的对话。

铭记《2013-2016 年管理问题高级别委员会战略计划》的规定，其中第 13 段赞同开展顾及各实体的方法和限制的联合项目，检查专员还鼓励联合国系统各组织和实体在自愿的基础上戮力同心，整合资源，以确保采取通用办法解决记录和档案管理问题，特别是在数字化记录备存这一关键问题方面(建议 5)。

建议 1：

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长都应当审查各自适用于记录和档案管理的监管框架，并做出修改，使其成为一套全面、明确的原则以及注重实践的程序和规则，以跟上记录保存环境和技术方面的变化，覆盖已记录信息的整个周期。应确保这些原则、程序和规则严格适用于任何被确认为是联合国或上述实体的记录的资料。

建议 2：

秘书长以及本报告所涉联合国各实体的各位行政首长和高级管理者都有责任确保其负责的所有部门、办公室和其他实体制定记录管理方案的基本组成部分，并适用于其负有管理责任的所有记录。

建议 3：

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长应确保分配适当的时间和资源，用于将有经验的记录和档案管理专家在总部和外地开展的专门的记录和档案管理培训方案制度化，以便培训(a)高级和中级管理人员；(b)记录协调人和其他参与记录和档案管理活动的工作人员；(c) 所有工作人员。

建议 4：

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长应确保电子记录的采集、创建或管理系统符合关于电子记录和档案保留及保存的国际标准。

建议 5：

作为行政首长协调理事会主席，秘书长应联合对开发长期和/或永久保存数字记录通用办法(战略、政策和基础设施)最感兴趣的各个实体，建立由一名有经验的记录和档案管理专家主持的组织间工作队。

建议 6：

大会和本报告所涉联合国各实体的理事会应请秘书长和各位行政首长提交共同或联合项目提案，以便在各实体内部采取一致的方式加强记录和档案管理。

目录

章次		段次	页次
	执行摘要		iii
	缩略语		ix
一.	导言	1-16	1
	A. 背景	1-2	1
	B. 目标	3-5	1
	C. 基本原理	6	2
	D. 范围和定义	7-12	2
	E. 方式方法	13-15	3
	F. 限制因素	16	4
二.	记录和档案管理的基础	17-39	6
	A. 记录管理	18-19	6
	B. 组织记录	20-23	6
	C. 记录管理方案	24-34	7
	D. 记录管理与档案	35-37	10
	E. 记录管理和信息管理	38-39	11
三.	监管框架	40-52	12
	A. 联合国秘书处	46-50	13
	B. 各基金和计(规)划署以及其他实体	51	16
	C. 其他政府间组织	52	17
四.	目前的做法及相关风险	53-124	19
	A. 记录制作者自身的做法在缺乏记录和档案管理方案的情况下存在差异	55-74	21
	B. “非常用”实物记录和档案的保存条件	75-78	25
	C. 总体的专业能力不足	79-89	27
	D. 组织单位层面的能力不足	90-93	30
	E. 与信息相关的职能整合不足	94-96	32

F. 执行：缺乏监测 97-102 33

G. 认识有限：需要开展外联和培训活动 103-109 34

H. 外地实体面临的额外挑战 110-119 36

I. 提高联合国内部的协调性 120-124 38

五. 数字档案挑战 125-163 41

A. 目前大部分数字卷宗没有作为记录进行管理 125-130 41

B. 需要具备记录管理功能的信息管理系统 131-151 43

C. 电子文件和记录管理系统与其他共同信息系统整合 152-153 49

D. 数字化 154-156 50

E. 数字保存 157-163 51

六. 作出战略选择的时候到了 164-188 53

A. 加强记录和档案管理做法的益处 164-181 53

B. 糟糕的现状 182-183 57

C. 必要的共同行动 184-190 58

附件

一. 记录和档案管理关键术语定义 61

二. 联合国一些实体关于主要记录和档案管理的主要政策和指导文件 63

三. 记录和档案管理重要国际标准 69

四. 联合国一些实体的记录和档案管理组织安排 70

五. 联合国一些实体关于电子邮件及附件的主要政策和指导文件 73

六. 联合国一些实体的实物档案集安排 76

七. 联合国一些实体的记录和档案管理概况 79

八. 联检组关于记录和档案管理做法的在线调查 82

九. 参与组织将按照联检组的建议采取的行动一览表 83

缩略语

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
ARMS	联合国秘书处档案和记录管理科
CEB	联合国系统行政首长协调理事会
CIO	信息主任
CITO	信息技术主任
CMP	基本建设总计划
DESA	经济和社会事务部
DM	管理事务部
DPI	新闻部
DPKO	维持和平行动部
EC	欧洲联盟委员会
ECM	企业级内容管理
EDRMS	电子文件和记录管理系统
ERMS	电子记录管理系统
FAO	联合国粮食及农业组织
HLCM	管理问题高级别委员会
HR	人力资源
ICT	信息和通信技术
ICA	国际档案理事会
IMIS	综合管理信息系统
IMS	机构记忆科
IPSAS	国际公共部门会计准则
IRMCT	刑事法庭余留事项国际处理机制
JIU	联合国系统联合检查组(联检组)
KM	知识管理
LKM	直线公里数
NARA	国家档案和记录管理
NATO	北大西洋条约组织
OAH	总部之外的办事处

OCHA	人道主义事务协调厅
OECD	经济合作与发展组织
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OHRM	人力资源管理厅
OICT	信息和通信技术厅
RAM	记录和档案管理
RCUN	联合国多数办事处通用记录
RM	记录管理
RMO	记录管理干事
RMU	记录管理股
TOR	职权范围
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口基金
UN-Habitat	联合国人类住区规划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员办公室
UNICEF	联合国儿童基金会
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNON	联合国内罗毕办事处
UNOPS	联合国项目事务厅
UNOV	联合国维也纳办事处
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNU	联合国大学
USG	副秘书长
WFP	世界粮食计划署
WIPO	世界知识产权组织

导言

A. 背景

1. 作为 2012 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)对联合国的记录和档案管理进行了审查。开展这次审查是因为检查专员提出了一项内部提案，19 个参与组织在磋商期间对此表示有兴趣，这导致这项提案被纳入最终工作方案。

2. 这次审查可以视为一次令人惊讶的选择，因为“档案”一词通常会固定不变地让人想起公共建筑的地下室里堆积如山遍布灰尘的纸质文件。不过，由国际档案理事会通过并由联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于 2012 年 11 月核可的《档案共同宣言》[1] (奥斯陆，2010 年 9 月)将这一老旧的印象一扫而空，其中颇有见识地提到，档案和记录管理的职能在于保存和维持一个组织的记录并提供利用记录的途径，对这一职能的历史以及机构记忆和身份发表了真知灼见。档案用于记录决定、行动和往事，能够促进更大的问责，提高透明度并提升效率，而所有这些都是国际组织实行善治的关键要素。

B. 目标

3. 本次审查的目标是评估联合国当前的政策和程序以及已经到位的相关组织安排是否为在可以推行的总部和外地实行有效的记录和档案管理提供了条件。此外，这次审查旨在确定现行的各个记录和档案管理做法中需要改进的领域。

4. 本报告的主要对象不限于专业信息管理人员，因为其中所载各项建议有助于让决策者、各级管理者以及从事重大活动的工作人员更好地认识到有效的记录和档案管理作为善治的重要组成部分所具有的重要意义，它是实现高效行政程序的先决条件，同时也是增强知识管理的基础，是跨越多个领域在联合国各实体的多个层面获益的来源。因此，在对记录和档案管理进行评估时，不仅要从机构记忆的角度出发，还要考虑到工作进程的可靠性和效率以及业务活动、决策进程和风险管理方面的问责制和透明度。记录和档案管理能确保保留专家提供的实质性内容，让人们了解机构的不同组成部分，从而为机构内部的知识管理和共享提供支持。

5. 本报告对联合国秘书处以及秘书长直接或间接授权的所有实体面临的挑战进行了比较分析，并提出了可能的解决方案。报告中突出强调了在联合国各实体观察到的相似之处和不同点，确定了良好做法和积极的举措，也查明了困难、不足之处和缺点。

[1] 可登陆以下网站查阅：http://www.ica.org/6573/reference-documents/universal-declaration-on-archives.html。还可在联检组的网站(www.unjiu.org)上查阅本报告的附件十。

C. 基本原理

6. 联合国各实体在记录和档案管理方面面临多项严峻挑战。改进现有的记录和档案管理有多个重大理由，不仅是在保存机构记忆和实质性知识方面，还表现为加强大多数工作领域的记录和档案管理做法预计将带来切实的好处(行政效益、名义和实质性效益)，并且还有可能节省相关费用。会员国和高级管理层在这一领域作出决策时应当考虑到这些好处和节省费用的情况。最后，在工作人员离职和必须保存包括行政程序和实质性知识在内的重要记录时，本报告还可用于加强继任规划、交接流程和业务连续性方面的要求。

D. 范围和定义

7. 本次审查涵盖了联合国秘书处、各基金、各计(规)划署以及其他相关实体，下文统称为“联合国群体”。[2] 在这一领域面临类似情形的联合国系统各专门机构也可能对审查所提出的建议感兴趣。

8. 鉴于可信和详尽的档案库是一个实体的各个层级充分落实定义明确的特定记录管理方案的必然结果，因此审查不再以“档案管理”为重点，转而侧重于“记录管理”。这次审查涉及 ISO 15489 标准所界定的组织记录管理，也即：“记录：组织或个人根据法律义务或在业务活动过程中形成、接收和维护的作为证据和信息的资料。”[3] 审查并未涵盖议会正式记录和公共信息资料等其他记录，包括共同出版物、手册、宣传册或应当确定共同信息保管人的任何其他公布的文件以及为创建充分的正式保管处而实行的具体原则和进程。

9. 档案库不仅仅是被动地长期保持记录的地方。除了记录历史之外，档案库还是一个组织的工作的一部分，并因而包含该组织正在开展的工作必须了解的信息。机构档案服务在确保持续利用档案信息方面发挥了积极作用，这意味着开展许多活动，例如档案编排和说明、参考服务、用户服务和建立阅览室、积极的保存活动和外联活动。鉴于篇幅有限，本报告没有明确涉及记录和档案管理的这些重要组成部分。

10. 根据秘书长关于保存记录和联合国档案管理的公报(ST/SGB/2007/5)，标记为“档案”的记录系指“因具备行政、财务、法律、历史或信息价值而永久保存

[2] 如 2012 年 7 月 9 日转交大会的联检组关于联合国内部工作人员－管理层关系的报告(见 A/67/136)所述，“联合国群体”系指联合国秘书处总部；总部之外的三个联合国办事处(外地办事处)，日内瓦各机构(日内瓦办事处、人道协调厅、人权高专办、贸发会议、欧洲经委会、难民署和近东救济工程处)和维也纳各机构(联合国毒品和犯罪问题办公室、维也纳办事处)；四个区域经济委员会(亚的斯亚贝巴的非洲经委会、曼谷的西亚经委会、圣地亚哥的拉加经委会)；以及 40 多个维持和平行动和特别政治特派团、联合国各基金和方案(开发署、环境署、人口基金、项目厅、近东救济工程处、妇女署、粮食署)、联合国大学、两个联合国刑事法庭(设在阿鲁沙和基加利的卢旺达问题国际刑事法庭、设在海牙的前南斯拉夫问题国际法庭)和刑事法庭余留事项国际处理机制。本次审查没有涉及各项公约的秘书处。

[3] ISO 15489：信息与文献—记录管理，第 1 部分(通则)，2001 年。

的记录”。公报中进一步具体规定联合国的档案包括“联合国组织的档案，无论其实际位于何处，由秘书处保管的以往各组织的档案以及因具备行政、财务、法律、历史或信息价值而作为联合国公事的证据保存下来的纸质和电子记录。”

11. 应当确认记录管理为信息管理、企业内容管理、知识管理、文件管理、网络内容管理、数字资产管理、协同工作流程和业务流程管理等更广泛、更复杂的领域提供了支持和信息。虽然所有这些方面在本报告中均有涉及，而且都将受益于记录和档案管理，但它们却不是本报告的主要侧重点。

12. 同样，联合国各实体目前也在探索新的技术前景，包括使用远程通讯平台、云计算和协作解决方案，重塑一些传统的操作模式，目的是通过各项举措例如世界粮食计划署的“连接”倡议来提高效率。在这方面，应当考虑 JIU/REP/2012/8 号文件提出的有利于在行政首长协调会管理问题高级别委员会的组织成员之间推行共同的云解决方案的建议 4。这些举措尽管涉及文件和记录管理，但并不属于本次审查的范围，因为需要对它们进行单独、彻底的分析，特别是在证实能提高效率和节省开支的方面。不过，检查专员认为，随着这些举措为联合国今后的工作带来更多方便途径，更需要适当的记录和档案管理政策与做法。

E. 方式方法

13. 检查专员使用了一系列评估技术，以确保检查结果、依据充分的结论和建议彼此交叉验证。本报告中载有截至 2013 年 8 月收到的信息和数据，包括：

- 案头审查，涉及这一公共领域(所涉各实体的互联网和内网网站、专门的专业协会和供应商)中关于记录和档案管理和相关问题的可用的相关政策文件。
- 初步报告，其中描述了审查的目标、范围和方式方法以及将要研究/确认的问题，同时介绍了要采用的重要定义和评估问题(及相关要点)以及关键的记录和档案管理利益攸关方和时间表。
- 向各个相关实体的记录和档案管理主管部门发出的调查问卷和对收到的答复做出的分析。联检组接触的绝大多数实体都通过各自的联检组协调人提供了答复，但不包括环境署和内罗毕办事处。
- 实地特派团以及酌情与所涉各实体的记录管理干事和档案保管员进行的访谈，或者为讨论共同管理和监管框架问题而与其他负责记录和档案管理的官员开展的访谈。
- 特别是与一些记录制作者和用户(实务部门和支助部门的管理者与工作人员)、信息技术干事、为组织部门指定的记录和档案管理协调人以及顾问就他们各自的记录和档案管理做法开展的面对面访谈或视频访谈。检查专员还访问了粮农组织，以研究“记录管理现代化项目”的

原理和取得的经验教训，该项目是一项大规模举措(2010-2015 年)，旨在审查和简化该组织的记录管理流程。

- 分析联检组在线调查活动收到的答复，并将分析报告分发给一些利益攸关方，以评估各组织单位(例如各部门、区域和国家办事处、维和任务与特别政治任务)的记录制作者或记录持有者遵循的做法。[4] 在联检组接触的 165 人中，有 58 人提供了书面答复，构成了特定和部分随机抽样的一部分。

- 与若干专门从事记录和档案管理的国家和国际组织(国际档案理事会、法国国家档案馆)的干事以及相应的政府间组织(例如欧洲联盟委员会(欧盟委员会)、经济合作及发展组织(经合组织)、北大西洋条约组织(北约)和世界银行)的干事开展的咨询，目的是深入了解这些组织处理记录和档案管理的办法。检查专员还出席了国际档案理事会国际组织科的 2013 年讲习班。

- 本报告定稿时考虑了参与起草本报告的各个组织的评论意见。根据《联检组规约》第 11.2 条，本报告将在检查专员相互协商之后定稿，以利用联检组的集体智慧检验报告中的结论意见和建议。

- 咨询了主要由国际组织(国际标准化组织(标准化组织)和国际档案理事会)或国家标准化机构制定的国际公认标准或准则。

14. 本报告提出了六项建议，其中最后一项建议涉及联合国大会及联合国相关实体的理事机构。为便于编写本报告，促进落实各项建议并监测其执行情况，附件九的一份表格列示了向所涉组织呈交本报告以采取行动或利用信息的情况。该表格确认了与各个组织有关的建议，详细说明了这些建议是否需要该组织的立法或理事机构做出决定或由该组织的行政首长采取行动。在牢记这次审查的范围的同时，如上文 D 节所述，向秘书长和/或所有单独管理的机构和计(规)划署(下文称“本报告所涉联合国实体”)的行政首长提交了本报告的各项建议。

15. 检查专员对所有协助他编写本报告的人员表示感谢，特别是参与访谈并自愿分享其知识和专长的人员。

F. 限制因素

16. 本次审查侧重于机构安排和管理方面，并不打算解决所有专业层面的相关问题，也没有考虑联检组不擅长的深入的技术问题。应当看到，2000 年全世界的信息记录约有四分之一采取了数字格式，其余的则是纸质、胶片和模拟媒介形式。由于数字文档以每三年翻一番的速度爆发式增长，2013 年的数字信息占到

[4] 见本报告附件八。

了信息总量的 98%。[5] 数字记录的指数增长引发了广泛的记录管理问题，虽然对解决该问题尚未有明确的答案，但它可能会对联合国在寻求保持机构记忆的完整性时应当予以考虑的备选方案产生重大影响。这些战略问题对许多国际和国家组织而言至关重要，这些组织都面临类似的问题和困难，需要为将来做出战略性选择。**其中一些组织制定了最终战略和行动计划以处理所有相关因素和挑战**。因此本次审查面临一些限制因素：

- 接受审查的实体相对缺少可用的基线数据：虽然记录和档案管理在很多方面明显不理想，但没有人知道这个问题的实际严重程度。没有系统地汇编记录和档案目录以做成纸质记录，也很少将这些目录汇编成数字记录。

- 各个实体彼此不同，情况也各异：目前，联合国秘书处和联合国相关实体的记录和档案管理做法各色各样，极为分散，有时由某个办事处、部门或方案负责实行，而且记录和档案还位于不同的地点。由于时间和预算有限，不可能在所涉实体的所有下级实体中收集信息。不过，检查专员认为，已收集的信息和数字合理地保证了本报告所讨论的趋势和问题与所有所涉实体相关。

- 涵盖了各类记录：虽然专家们达成了共识，认为记录和档案管理原则适用于所有记录，无论其物理性质和特征(纸质记录、数字记录、视听记录，等等)以及电子格式(.doc 文件，.pdf 文件，.jpeg 文件，等等)如何。随着技术的演进，当前的记录生成环境比以往更为复杂，不能再将其作为“线性生命周期模型”加以分析。一份记录可能包含多种技术；它可能是一个数据集，其中包括数以百万计的文献而且永远不可能及时“固定”。鉴于这些因素，检查专员重点关注印刷记录和数字记录(主要是文本处理项目，例如 Word、Excel 和 PowerPoint 文本)，但并未涉及更具体、更具挑战性的领域，例如迅速演变的网页内容、社交网络和移动技术。不过，本报告突出强调的这些挑战和不足当然适用于这一更广泛的背景。

[5] Viktor Mayer-Schönberger 和 Kenneth Cukier, Big Data： A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think, Houghton Mifflin Harcourt, 波士顿，2013 年 5 月。

二. 记录和档案管理的基础

17. 本次审查侧重于一个专门领域，但涉及联合国各实体的工作和日常活动的实际方面，并与其绝大多数工作人员有关。记录和档案管理原则相对简单，符合逻辑，但却依赖于通常并不为信息生成者和用户所熟知的多个关键概念。本章旨在向不熟悉记录和档案管理的人介绍本报告所采用的概念，并解释为什么这些概念与联合国的工作环境有关系。本章的主要对象包括决策者、管理者和会员国的代表，并不包括由不必阅读本报告的专业信息和记录管理者及档案保管员构成的团体。本报告的附件一列示了术语简表，联检组网站上刊有对一些组织使用的术语的比对表。[6]

A. 记录管理

18. 记录管理是信息管理的一个领域，被定义为“对记录的形成、接收、维护、利用和处置进行高效、系统的管理，包括捕获并保持以记录的形式存在的业务活动和事务处理的证据和信息的过程。”[7] 这一定义源自私营部门的需要，但也适用于联合国等国际组织，国际组织至少应遵守相同的问责、透明和效率标准，对国际组织而言，许多此类活动都具有历史意义。

19. 记录管理是指针对信息的类别和内容的动态管理办法，旨在阐明该信息在当前和今后对某个实体的益处和价值，并解释此类益处和价值的根本原因，包括名义、法律、实务和历史原因。记录管理不仅意味着保留某个单位或实体的文档以确保该信息可查询，还意味着**基于价值标准整理和保留一切形式的有价值信息，并认识到其中一些“记录”信息和一部分“档案”信息是本报告所述标准化流程的结果**。作为管理工作的一个重要方面，记录管理意味着适当的处理流程：在符合逻辑的地方保留信息、保护储存信息的实物或电子环境、限制利用保密或秘密信息、基于不同的原因评估信息的使用时间、在相关的最后期限截止之后销毁信息以及保留并保护具有永久价值的此类记录的提示信息。

B. 组织记录

20. 在其公务活动的范围内，管理者和工作人员都会遇到海量信息，这些信息或者是他们自己产生的，或者是从其所在组织或实体的其他部门以及相关合作伙伴那里收到的。这些信息具有多种用途，包括：协助决策、提供公共信息、向会员国报告、为规范工作提供支持或者充当行政程序的证据。数量庞大的信息中包含了价值会发生变化的文献，涵盖了从法律、规范、行政、政治或历史方面的各层次过时信息。正如对任何其他公共或私营机构一样，对联合国而言，**最重要的**

[6] 见联检组网站(www.unjiu.org)及本报告附件十一。

[7] ISO 15489-1, 第 3.16 段。

是查明、管理和检索具有临时价值或永久价值，具备 ISO 15489-1 标准(见第 8 段)所界定的“档案”特征的那些信息。

21. 例如，包括网页内容在内，任务报告、采购合同、已签字的来文、填写完毕的行政表格、高级管理委员会的会议记录、工作人员档案和财务报表都被视为是组织记录和公共信息产品。确定记录的相对重要性(“档案鉴定”)是一个复杂的过程，由于需要符合组织的业务和记录备存规定，因此必须得到专业知识的支持。组织的记录是该组织的财产。在记录和档案管理的范围内，可以将组织记录分为以下几类：[8]

- 常用记录，也即无论何时创建，但当前与该实体的行政或实务职能有关的业务仍然频繁使用的记录。此类记录通常保存在方便查阅的办公空间里。这些记录也称为当前记录。
- 半静止和静止记录(也称为非现时记录)，这些记录不需要每天使用，但有可能出于行政或法律方面的原因需要在特定时期使用或永久使用。**此类记录应当从办公区域转移到另一个保存地点。**在为这类记录规定的保留期截止之后，**应当由其所在实体按照其所属的类别来决定是否予以删除或保留。**

22. 在工作实践中，许多记录副本都保存在手边，以便工作人员用于专业用途。这类信息数量很多，其原件由其所在实体安全地保存在别处。例如，在联合国秘书处，预算和人力资源记录分别由方案规划、预算和账户厅和人力资源管理厅保存，但其方便使用的副本可以由各部门保存。

23. 在开展这项研究时，发现记录概念和更广泛的文件和文献概念之间的界限往往模糊不清，这一点日益变得明显。所有文件和其他在从事公务过程中产生或接收的文献都是记录，其中一些比另一些更为重要。如果缺少正式的记录清单，各组织单位或记录的制作者和接收者并不总会清楚地了解其开展活动时使用的文献的相对重要性。因此，许多组织单位和个人容易丢失信息，或者保留不必要的实物和/或数字文件或资料。

C. 记录管理方案

24. 记录管理方案(或称记录备存方案)系指确保“对记录的形成、接收、维护、利用和处置进展高效、系统控制，作为业务活动及事务处理的证据和信息”所必需的一套事先安排的、协调的政策、程序和活动。[9] 换言之，**记录管理方案为实**

[8] 见联合国秘书处档案和记录管理科(档案科)网站上的定义。ST/SGB/2007/5 号文件提到“非当前记录”是指在不必每天在公务活动中使用但在一定期间保存的一切数据或信息，并提及“临时记录”是指为确保完成日常行动或编写后续记录而仅需在有限的期间内使用的一切数据或信息。

[9] ISO 15489-1, 第 3.16 段。

行连贯的共同安排提供了基础，以确保依据对组织的所有部门都适用的共同商定原则实行适当的记录和档案管理。

25. 此类记录管理方案的现状及其执行情况是本次审查的主要内容之一。这些管理方案应当在各个实体实施，并围绕以下重大要素拟定：(a)由各实体根据自身的具体业务和组织要求构思和制定档案分类方案或文件计划，[10] 以按照逻辑顺序组织和安排不同类型的文件；(b)部门或办公室在处理其记录处置问题时，制定 ST/SGB/2007/5 号文件界定的记录保留期限表作为全面的切实指导，以确保根据每条记录的行政、财务、法律、历史或信息价值在必要的时间内予以保留；和(c)与安全和访问有关的原则和规则。

26. 记录管理方案应当成为管理者和工作人员在其工作范围内处理文件时遵从的指导，因此它是一个很实际的问题。它将确保所生成或收到的每份文献的状态都为人所熟知。它还指明了管理者和工作人员在任何后续处理工作中承担的责任。私营部门已经认识到此类方案有助于公司保留有业务价值的信息，或者有助于公司遵守监管要求和审计跟踪。

文件的生命周期

27. 一份记录从形成之初到分配布置要经历多个阶段，这是一个关键的记录管理概念。文献分配是指在鉴定该文献属于通常有用的指导文件还是考虑作为有长期价值的档案永久保留之后做出的最终选择。

28. 文件生命周期的每一个阶段都必须有专门的共同政策，这些阶段包括：形成、捕获、管理、分发或共享、索引、保留、存储、搜索、访问、检索、使用和销毁或归档保存。在联合国秘书处，这些阶段通常由不同的实体负责，例如实务部门、会议和文件管理事务股、新闻部和信息技术处，这导致难以(即使并非不可能)确保连贯和综合的办法。

29. 在理想的情况下，一份记录在其整个生命周期里都应当附带自身特有的属性，也即在该记录形成之初就已经确定了的“元数据”，特别包括：日期、创建者、保密程度和访问权限、内容描述和技术参数。元数据会对如何在每个阶段管理一份特定记录产生直接影响，而且可以描述该记录的内容及其技术规格和结构。在数字世界中，元数据正变得越来越重要，涉及记录的内容及其技术特点。

归档计划

30. 在任何单位、实体或整个组织，各个事项的相关记录都应按照共同的归档或分类系统归类。任何单位都应当合理地安排其内部文献，以便内部或外部用户今后能够检索信息。对非专业人士而言，使用“分类”这一术语可能造成混淆，

[10] ISO 15489-2 将“分类”界定为一种用于确定业务活动及其所产生的记录，并在适用的情况下将这些记录归档以便于描述、控制、链接以及确定其所在位置和利用状况的一种程序。

因为该术语同样也指信息的“分类级别”(非机密信息、保密信息和严格保密信息)，而后者具有不同含义。

保存期限

31. 从逻辑上讲，只能在记录有效或推定有效的期间内保存该记录；这一时限被称为“保存期限”。如国际标准化组织的规则所述，“根据对监管环境、业务和问责要求以及风险作出关于记录能在记录系统内保存多久的决定。此类决定最初应符合外部和内部的记录管理政策或标准以及与具体业务活动有关的各项要求，并涉及负责管理具体业务活动的单位、指定的记录管理者和其他必要人员”。对于没有被明确、公认和已颁布的规定(保存时间表)所涵盖的记录，很有可能在实践中出现前后不一致的风险，导致丢失宝贵的记录，或者保存不必要的记录。

32. 约定保留期的目的之一是让组织单位充分认识到其承担的记录归档责任，使其有信心决定是否依然需要其记录，并查明要为哪些记录提供保障以将其作为正式档案转移到正式的档案库中。以下实例显示，保留期首先符合与一个实体的事务处理活动有关的法律和审计要求，其次也符合常理。

框注 1：联合国背景下的保留原则示例

- 在征聘过程中，候选人申请、考试结果、面谈纪要、背景调查和选择决策等文件都是当前记录，直到该空缺职位招到人并且征聘部门将该记录保存下来。一旦完成这样行政步骤，这些文献就成为半静止或静止记录，仅在发生争议或行使追索权时使用。在上文描述的保留期截止之后，应根据内部规则处置这些记录，或者保存其中有历史价值的记录。这种推理同样适用于采购和预算编制等活动。
- 考勤表和病假表——缺乏相关统计数字：是管理记录，其价值有限，但关于工作人员任职年限的文献必须保存到其退休领取养恤金为止，因此不应采取同样的方式处理。
- 人权报告起草人收到或编写的、在其任务期间仍然有效的多份文件。在报告起草人终止其活动时，相关文件不再使用，但其中可能包含超出正式报告范围的重大信息。这些信息体现了报告起草人的工作、其工作环境和所涉国家的整体状况；因此应当将这些信息作为档案保存。

利用[11]

33. 记录管理的关键方面包括确定安全防护(分类级别)与访问(许可权)规则，运用这些规则确保相应的完整性和保密性，同时使其可检索并能为相关用户所用。

34. 利用问题是联合国范围内的一项战略考虑。对于自己的记录和档案，联合国的每个实体都有若干个潜在的使用者群体，例如各级文件编写单位的工作人员、全体工作人员、常驻代表团的外交官、与会代表、联合国各种活动所涉群体的成员、外部研究人员(非政府组织、学术界、历史学家、学生和记者)以及广大民间社会。与利用有关的规定旨在确保在持续开展活动时及时、便利地获得、检索所需记录，并满足问责要求，同时确保记录的完整性，保护记录免遭未经授权的使用、更改或破坏。

D. 记录管理与档案

35. **可信和(尽可能)详尽的档案收集始终取决于明智的记录和档案管理政策，特别是在实体的各个层级通过定义明确和专门的记录管理方案充分落实这种政策。**在大多数实体，记录由其创建者(对来自外部的记录而言则是接收者)掌握，应运用本章所述各种工具进行处理。在每个保留阶段结束时，应“判定”静止记录的去处，也即将其销毁或移交给正式的、公认的档案库。通常认为档案在所有记录中所占比例不超过 10%。

36. 如果档案得到妥善管理并且可以查阅，那么对今后的内部和外部用户而言，档案就是具有极高情报价值的信息存储库。联合国的任务、目标和取得的成就使得其档案成为了国际关系、人道主义援助、经济和社会发展、环境和人权等方面的宝贵信息来源。不幸的是，许多人都曾目睹与 1990 年代在索马里和卢旺达发生的悲剧性事件有关的宝贵证据遗失(有时装满一个集装箱的证据都丢失了)。

37. **将具有永久价值记录作为档案保留下来，这是证明联合国及其各个实体在总部和外地办事处已取得的成就以及为何能取得成就的唯一手段，特别是在一项维和任务结束或关闭一个外地办事处之后。**正如一名受访者对本报告所说的那样，“任何联合国实体的机构记忆都是其工作人员的工作成果(该实体的各个层级完成的工作和工作方式)，必须捕捉并记录下这一证据。它与该实体产生的内部交流的宣传/新闻材料存在根本区别。”此外，在许多情况下，正式文件或者政策文件、协议、议定书或决定的定稿是无法单独理解或正确解释的，除非保留了与文件草拟期间开展的谈判有关的文件并与其参照阅读。

[11] ISO 15489 将利用界定为“发现、使用或检索信息的权利、机会和途径”。国际档案理事会对利用的定义是“因法律授权和存在检索工具而获得记录用于咨询”。

E. 记录管理和信息管理

38. 矛盾的是，尽管信息和知识管理无疑是任何组织开展业务和履行任务所需的一个战略领域，但作为信息管理关键要素之一的记录保存却往往被置于第二位，或者被视为是一种负担，因为它没有明显地与文件管理或组织良好的工作流程的其他方面区别开来。

39. 记录和档案管理因素与信息管理其他组成部分的结合不充分。在不削弱记录管理及其在广义的信息管理概念中的特殊性的情况下，检查专员强调，**负责处理共同信息管理的其他关键环节**(例如企业内容管理、知识管理以及信息和通信技术)**的所有人都要将适用于记录和档案管理的原则和程序内部化**，本次审查仅涉及其中一部分内容。感兴趣的读者可以参阅联检组的网站(www.unjiu.org)获得联检组关于联合国系统各组织的信通管理(JIU/REP/2011/9)和知识管理的报告(JIU/REP/2007/6)。

三. 监管框架

40. 检查专员认为，尽管组织背景类似，而且在所有技术层面也需要解决相同的专业问题，但联合国各实体并没有通过共同的办法来解决记录和档案管理问题，导致监管框架大相径庭。附件二汇编了现有的记录和档案法规政策，重点标出了某些缺少最新具体政策的情况。一些政策由行政首长批准，而另一些则是在较低层级制定和批准的。

41. 联合国各实体落实记录和档案管理政策至关重要，无论是单独政策还是作为更广泛的信息政策的一部分。还要根据工作流程变化和/或技术演变对这套记录和档案管理的原则、规则和程序定期做出修改。因此，应当根据商定的时间间隔审查这项政策。

42. 在过去 10 年里，与记录和档案管理有关的 ISO 标准显著发展。[12] 联合国各实体在采纳和遵守国际公认标准方面远远落在后面，在许多情况下，这些国际标准都是在联合国重大政策文件发布之后才制定的。联合国各实体内部的条件似乎还不足以满足迅速遵守这些标准的要求；不过，**检查专员强调构建监管框架的重要意义，这样才能符合为此提供了基本框架的 ISO 15489 标准**。检查专员根据自己的分析，承认现有的政策文件解决了一些相关的记录和档案管理问题，但对于 ISO 15489 标准重点强调的方面，这些政策文件却过于模糊，缺乏相关规定，例如关于监测或培训的规定。

43. 现有的这套政策和原则几乎没有与之相配套的、确保共同掌握信息所不可或缺的切实准则。因此，严重缺少对各自角色和责任的认识，也不了解如何发挥作用和履行职责，这导致政策和原则得不到遵守。联检组的调查报告表明，记录的生产者和使用者对监管框架同样缺乏清楚的了解。

44. 根据对政策内容的分析和访谈期间获得的信息，检查专员研究了相应的政策文件分配给记录和档案管理流程所涉各利益攸关方的职能和职责。有两种新兴模式：

- 集中化办法，这种办法将主要职能分配给由具备专业知识的专业记录管理干事和档案管理员构成的专门共同单位(例如，联合国秘书处的档案和记录管理科(档案科)或者联合国难民事务高级专员办事处的记录和档案科)。
- 分散化办法，这种办法将职责分配给多个不同类型的共同利益攸关方(例如，特别是行政司、信息技术司)。这种模式在各个基金和计(规)划署中流行。

[12] 附件三列出了大多数相关的国际规则和准则。

45. 不过，应当注意的是，即使是采用集中化办法，也越来越趋向于将记录和档案管理责任分配给记录制作者和所有者，包括一些专业性的专门方面，例如评价和描述。

A. 联合国秘书处

46. 联合国自创建以来一直将记录和档案管理作为重要考虑因素。早在 1946 年，秘书长就提请工作人员注意档案资料没有适当存入联合国档案库的问题。[13] **自 2007 年以来，秘书长关于联合国档案的记录保存和管理的公报(ST/SGB/2007/5)一直是联合国秘书处记录和档案管理方面的强制性指导文件。**《公报》对以往处理该问题的行政通知进行了比较[14]，确立了记录和档案管理流程所涉各个利益攸关方的作用和责任，并在第 5 节强调，“档案和记录管理科应负责制定政策和标准，包括设计用于管理联合国的记录和档案的记录保存制度与程序，包括其使用、存储、保留、处置和访问的权限。档案和记录管理科还应当制定与电子记录的结构、内容和背景有关的政策和标准，以确保准确创建和完整捕捉这些记录，确保不加修改地保留这些记录，并始终可在记录保留期间进行访问。”因此很清楚，档案和记录管理科的责任是确保在联合国秘书处采取一致做法，但这项任务事先假设该单位有充分的能力完成这项工作，而事实上却并非如此。

47. 虽然秘书长的公报在原则上依法适用于联合国秘书处的所有组织单位，[15] 但内部监督事务厅(监督厅)2011 年开展的一项审计强调，必须阐明与联合国档案有关的监管框架，澄清档案科在联合国总部范围之外的管辖权。[16] 联检组的这次审查证实这个问题依然未得到解决。

48. ST/SGB/2013/1 号文件重申，除了其他许多复杂的工作之外，档案科所属的中央支助事务厅还负责“就档案管理提供咨询意见，并保管总部、总部外办事处、各区域委员会和联合国外地特派团、外地行动及秘书处其他办事处的档案。”[17] 因此，与预算有关的负债被搁置一旁，为这种非常广泛的任务分配的

[13] 见 ST/SGB/23 (1946)。

[14] 特别是 ST/AI/326 (1984) 和 ST/SGB/242 (1991)。秘书处的各种特别公报中也有关于管理、修复、保留、存储、处置和利用特定实体的记录和档案的规定，大部分时间涉及敏感的政治原因或法律问题，但没有更明确地指出相应的资源。

[15] 见 ST/SGB/2002/11, 它是对秘书长关于联合国秘书处组织情况的公报 ST/SGB/1997/5 的最新修正，其中列出了所涉所有组织单位。

[16] 内部监督事务厅：“联合国档案和记录管理审计”，内部审计司：12-00212,2012 年 3 月。

[17] 这与以往关于这一主题的参考文件一致：ST/AI/326 (1984)号文件指出，“档案科要为维护、保存、修复、整理、描述和处理总部以外的联合国其他机构和秘书处各单位的档案和非流动记录以及促进公众利用这些档案和记录提供指导并设立标准”，ST/SGB/242 (1991)号文件也提到，“联合国的档案记录”不仅包括总部秘书处的记录，还包括总部外秘书处和联合国附属机构的记录。

人力和财力显然无法满足有效、一致地执行这项任务之所需(附件四)。联检组通过发放调查问卷和开展访谈所收集的信息证实，总部外办事处对各项政策原则缺乏认识，也没有一致、统一地予以实施，各区域委员会的情况同样如此，只有少数专责单位或人员履行这些职能的实例(附件四)。

49. 作为一份高级别的政策文件，秘书长这份六页的公报(ST/SGB/2007/5)本质上不可能详尽细致，因此档案科制定的一系列技术准则对该公报做出了补充(框注 2)。不过，检查专员强调，该公报存在实质性的缺陷、不足和多个模糊不清的地方，助长了在实践中观察到的以下严重问题：

- 没有阐明组织开展适当记录和档案管理的目标和优势。没有一项愿景声明承认记录和档案管理的重要性以及其在提高组织效率方面的好处和给工作人员和利益攸关方带来的益处。这不利于有效实施记录和档案管理。

- 档案科的最终作用还不明确。虽然档案科有责任协调整个秘书处的记录和档案管理，但却没有能力要求各部门和办事处遵循相关政策规定。需要更好地适用《公报》的第 5.4 节，其中指出，“尽管日常维护所有档案的责任由各部门和办事处承担，但档案和记录管理科的主任或其代表可以检查现有的记录管理系统，并在需要时规定改变和/或改进这些系统”。按照现有的资源，尽管获得了最大程度的承付款，档案科也没有能力接受或顺利完成所有交托给它的任务。

- 关于各自的作用和职责的规定为分歧和不统一创造了条件。该政策为包括工作人员、档案科以及各部门和办事处在内的各种利益攸关方分配了多项责任，但在表述时却含糊其辞，没有考虑到是否有条件有效实施，特别是在能力方面。此外，也没有规定与工作人员或其相关管理者恪守各自的角色和职责有关的奖惩措施。

- 由于保存记录的责任被下放给各部门和办事处，因此这些部门和办事处自然要么制定自己的办法，要么根本不采取任何行动，在两种情况都导致难以制定整个单位通用的办法和开展后续行动。尽管如此，一些组织单位在得到大环境“支持”的情况下(例如联合国基本建设总计划要求清除和限制实物存档空间)，制定了各种规模和深度的积极的记录与档案举措。

- 当前的这份主要政策文件的范围过于狭窄。虽然其中规定所有记录，包括电子记录和电子邮件记录在内，都属于其范围之内，但却几乎没有提到电子记录和电子邮件记录(仅在第 6.1 段和第 6.2 段有所提及，而且措辞模糊)，并且没有提到需要采取具体保护措施的影音格式，也没有提到网页内容和其他新兴技术。这份文件中的一些方面已被档案科的准则所涵盖，多个部门的相关工作人员也秉承善意尽最大能力处理这些方面，但它们肯定不会在整个单位得到一致的处理。特别是，应

当构想并制定适用于音像记录和档案的具体政策，因为这些记录在鉴别、选择、说明/编目、存储、保留、迁移、利用和长期保存方面都具有特异性。

框注 2：档案科制定的联合国秘书处重大准则

记录保存系统职能要求	2003 年 4 月
元数据记录保存标准	2004 年 4 月
个人记录识别和管理准则	2006 年 4 月
记录和档案中心防治虫害准则	2006 年 6 月
数字化记录保存要求标准	2009 年 4 月
保留计划实施指南	2012 年 1 月
记录管理方案评估指南	2012 年 1 月
记录销毁指南	2012 年 1 月
联合国所有办事处通用行政职能文件分类计划	2012 年 6 月
联合国档案科电子记录移交办法	2012 年 9 月
电子邮件记录管理指南	-

50. 检查专员提到联合国秘书处的多个部门都制定了或正在拟定自己的政策以补充 ST/SGB/2007/5 号文件。虽然这些文件解决了上文中确定的一些差距，并对秘书长公报中提出的框架做出了符合自身情况的修改，但仍然不太符合 ST/SGB 号公报的规定。2007 年之前发布的政策文件也存在同样的问题：

- 关于这一事项的《日内瓦信息通报》(IC/Geneva/2001/55)在日期上早于 ST/SGB/2007/5 号文件，而且似乎与后者的一些规定相冲突。这种状况可能造成混淆，正如监督厅在 2012 年所指出的那样。联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)机构记忆科的图书馆为多个设在日内瓦的实体提供记录和档案管理服务，但没有明确商定的框架，例如谅解备忘录。
- 继 1996 年发布一项决定之后，难民署于 2005 年发布其《电子记录政策》(早于 ST/SGB/2007/5 号文件)，以推进主要实行电子通信。这项政策于 2009 年加强。检查专员特别提到了难民署在采取说教方式方面付出的努力，并指出该政策文件详细说明了适当的记录管理对难民署及其工作人员的重要意义。该文件中还有更为具体、明确的规定，涉及相关利益攸关方的责任，也即难民署管理层、难民署工作人员、记录和档案科以及信息系统和电信司。

- 《人居署档案和记录管理政策》(2007 年)突出强调了不同的作用和责任，特别是执行主任以及各司、处、科和办公室的管理者的作用和责任。该政策正式并正确地认识到需要创建“记录协调人”职能作为记录和档案管理问题的协调人。在本报告起草期间(2013 年第四季度)，该政策正接受审查，以便涵盖电子记录和数字保存问题。

- 《档案和记录管理政策(2011-2012 年)》是 2011 年在联合国非洲经济委员会(非洲经委会)执行秘书的支持下在非洲经委会开展的、目前正在进行的记录和档案管理项目的基石。该政策旨在解决因非洲经委会自 1958 年成立至今数十年来内部缺乏记录和档案管理而造成的严峻局面。该政策已得到非洲经委会管理层的核可，并制定了一个关于记录保存活动的框架，供非洲经委会所有工作人员使用的《档案和记录管理程序手册》将详细介绍该框架。

- 自 2011 年以来，联合国人权事务高级专员办事处(难民署)的记录管理干事一直在逐步制定仅适用于难民署内部涉及电子邮件的分类方案、保留时间表和管理的规定，这些规定都符合秘书处的重大原则。

- 人道主义事务协调厅(人道协调厅)于 2011 年颁布了一项关于记录管理的政策指导，其中强调了对上至该厅最高级别的各层级的问责制，指出“从秘书长以下，至助理秘书长和主任一级，都有责任确保人道协调厅遵守联合国的记录管理政策、标准和程序。”[18]

B. 各基金和计(规)划署以及其他实体

51. 即使在这方面缺乏明确、具体的主管代表，但在检查专员看来，管理联合国各基金和计(规)划署以及其他实体的记录和后续档案的责任都应当由这些实体的行政首长承担。对相关政策文件的分析突出强调了以下关切：

- 联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿基会)的政策文件需要修改，这首先是因为这两个基金继续将一些必要的记录和档案管理职能及任务委派给专门的记录和档案管理单位，而这些单位近年来已经取消，从而引起了关于如何在这些实体适用或监督这些内在原则的关切，其次是因为这些政策文件都是多年前拟定的，其中的规定并没有充分考虑到技术的演进，而且其主要还是侧重于印刷文件和相关的实物存档流程，没有充分涉及电子记录、电子邮件和其他新格式的信息。

[18] 人道协调厅 2011 年记录管理政策指导。

- 世界粮食计划署(粮食署)针对记录和档案管理的方方面面颁布了多个相关指令，并在记录管理手册中做出了补充性的程序性规定加以巩固。不过，在预算削减之后，业务活动成为粮食署的优先考虑，2007 年开展的内部重组导致记录管理股(记录股)受到抑制，而该部门是粮食署内部的记录和档案管理的基础。尽管记录股受到抑制，但粮食署仍保留了该职能部门，不过由于整个粮食署都缺少相关的执行工作，因此记录和档案管理方案和实践受到了影响。

- 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国开发计划署(开发署)和联合国项目事务厅(项目厅)最近都拟定了政策文件，但由于缺乏促使其工作人员遵守其中的规定，特别是关于电子记录的规定的共同程序和工具，导致相关的执行工作被削弱。目前仍在审查和更新这些程序。例如，首次展示了一项用于国家办事处文件管理的电子注册工具，预计 2014 年将确立开发署的电子邮件记录保留政策。

C. 其他政府间组织

52. 与联合国各实体形成对比的是，若干政府间组织都拥有相当先进、结构完善和详细的记录和档案管理监管框架，表明这些组织对记录和档案管理问题有更大的兴趣和更高的认识：

- 欧洲联盟委员会(欧盟委员会)在九十年代末受到一系列重大事件的影响，证明其在治理方面缺乏透明度，并在这方面受到质疑，特别是在适当的记录管理方面。这对问责制产生了负面影响，导致当时的欧盟委员会于 1999 年集体辞职。由此产生的结果是，欧洲议会特别要求显著改善与行政程序有关的文件和记录管理。因此，欧盟委员会于 2002 年逐步通过了一系列严格而详细的文件管理条例，并于 2009 年将电子或数字化文件汇编为一份 85 页的参考手册，其中巩固了记录管理的各项原则和实践。[19] 检查专员认为，该手册是一个很好的工具，它为开展行动提供了一个明确的参考框架，有助于工作人员找到连贯一致的解决具体问题的办法。

- “北约组织关于信息管理的政策和指令”是将政策框架的所有相关组成部分整合成为共同手册的一个实例，其中为指导北约的工作人员开展档案和记录管理实践提供了正式、详细的基础。[20]

[19] SEC(2009)1643：第 2002/47/EC 号决定、欧洲煤钢共同体和欧洲原子能共同体关于文件管理的实施细则以及第 2004/563/EC 号决定和欧洲原子能共同体关于电子和数字化文件的实施细则。

[20] 关于信息管理的政策和指令，北约组织，2012 年。

- 世界银行有三份不同的政策文件，其中载列了关于其记录管理的整个监管框架，并于最近审查和更新了所有内容。《记录管理政策(2011年)》、《信息访问政策(2010 年)》和《信息分类和控制政策(2010年)》是三份单独的文件，必须相互参照阅读才能了解在世界银行文件的整个生命周期实行适当记录管理的原理。这些参考文件进一步得到一系列实务准则的补充，这些准则旨在协助工作人员落实各项政策原则。虽然这些原则是政策文件中所固有的，但准则文件还是为在必要时定期更新程序留下了空间，但没有规定任何高级别的清理程序。

预计执行以下建议将加强对记录和档案政策及做法的控制和履行

建议 1

秘书长和本报告所涉联合国各实体的各位行政首长都应当审查各自适用于记录和档案管理的监管框架，并做出修改，使其成为一套全面、明确的原则以及注重实践的程序和规则，以跟上记录保存环境和技术方面的变化，覆盖已记录信息的整个周期。应确保这些原则、程序和规则严格适用于任何被确认为是联合国或上述实体的记录的资料。

四. 目前的做法及相关风险

53. 表 1 和图 1 使用同一套标准评估每个选定实体的监管框架，使用另一套标准衡量它们的做法，对这些实体在记录和档案管理方面的状况进行比较评估。与政策有关的标准包括：是否存在具体规定以及这些规定的针对性、这些规定的采用程度和范围(纸质和/或数字)、是否存在用于管理电子讯息和附件的具体规定以及制度安排是否到位。与做法有关的标准包括：纸质和电子记录管理(记录和档案管理方案、移交、保存等)，以及培训和监测的水平。将每项标准的评分相加，得出各实体在各个轴上的位置(见图 1)。[21]

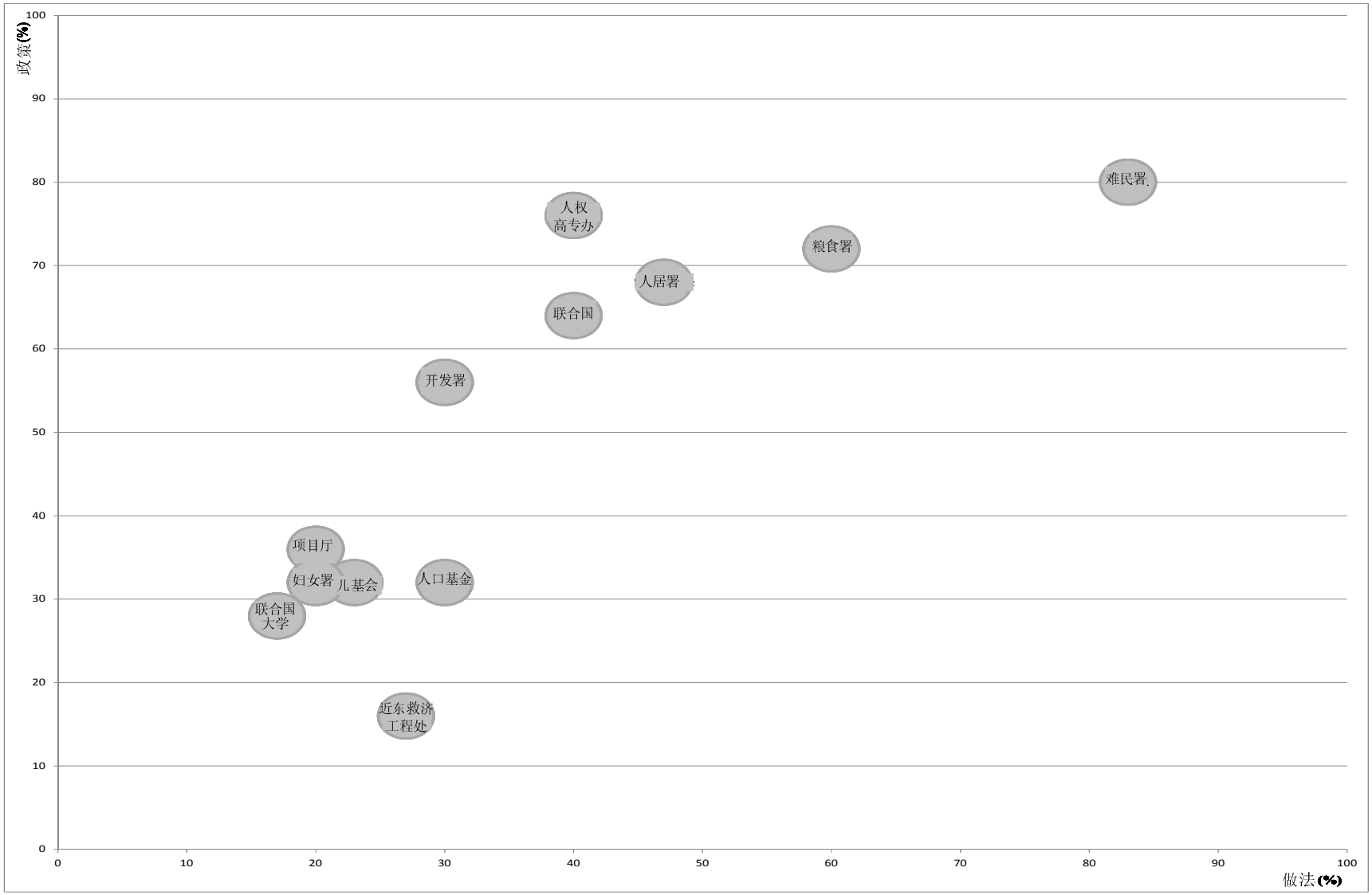
54. 这种方法不是为了进行科学测量，在这方面不可能做到这一点，而是为了介绍联合国各实体的整体概况。这一总体评估因实体多样性而明显存在细微差别，一些实体在某些领域已经取得进步。然而，目前的记录和档案管理安排的特点仍是，方法各自为政，政策原则在很大程度上不为人所知，而且执行不一。在实际做法方面取得的成果仍低于平均水平。这是检查专员严重关切的问题，因为目前达不到条件会导致情况无法大幅改善。

表 1
联合国一些实体内部的记录和档案管理一览表

组织名称	参照一套 5 项标准进行评估的记录和档案管理政策(百分比)	参照一套 6 项标准进行评估的记录和档案管理做法(百分比)
联合国秘书处	64	40
人权高专办	76	40
难民署	80	83
开发署	56	30
人口基金	32	30
人居署	68	47
儿基会	32	23
项目厅	36	20
妇女署	32	20
粮食署	72	60
近东救济工程处	16	27
联合国大学	28	17

[21] 使用逻辑性更强的乘法融合模型将导致各实体的位置在图表内外更加分散。附件七介绍了这项评估所采用的标准矩阵。附件七解释了这些标准运用于各个实体的情况，可在联检组网站(www.unjiu.org)上查阅。

图 1　联合国一些实体内部的记录和档案管理概况



A. 记录制作者自身的做法在缺乏记录和档案管理方案的情况下存在差异

55. 检查专员承认很多管理者和其他工作人员每天都努力为代表其业务单位做出的工作、决定或交易保存证据，有时是顶着压力或在具有挑战性的环境下这样做的。然而，本次审查强调指出，这些努力是零散的，而且通常是在没有任何商定的结构化的记录管理方案的情况下做出的，而这些方案旨在通过专门为各部门、办公室或外地办事处制定的流程来适用共同的记录管理政策和原则。

56. 例如，**在联合国总部，只有少数部门和办公室按 ST/SGB/2007/5 号文件(第 4.1 节)制定了自己的分类和保管计划**。档案科的网站上显示只有少数部门和组织单位开发了这些专门的记录和档案管理工具。[22] 这种情况对遵循共同发布的保管和处置时间表(如有)有负面影响。

57. 2012 年档案科就实施政策原则方面的困难提出了警告，指出很明显有太多办公室不具备记录保存能力，而且对联合国与记录有关的规则了解有限，因而有相当比例的办公室缺乏记录管理方案，也没有系统地定期将记录移交给档案科。结果导致具有潜在保存价值的过时和非常用记录被保存在办公空间，有价值的档案没有得到识别和保存。此外，很多暂时有用的记录在销毁日期届满之后仍被保留下来，占用了宝贵的存储空间。[23]

58. 在筹备本次审查时，检查专员发现有许多此类内部评估都强调目前的做法存在风险。一名高级别受访者表示希望联检组的报告就这一问题为其所在的实体“敲响警钟”。

- 在儿基会，信息技术解决方案与服务司(ITSS)和人力资源司在 2012 年编写其改善记录管理联合业务个案时指出，正式的工作人员记录存在高风险，而且目前的记录管理已导致工作人员档案遭受不可挽回的永久损失。[24]
- 在非洲经委会，自其成立以来的 50 年里没有制定任何有系统或有组织的流程来保障记录和档案。2004 年，一名顾问将保存旧记录的地方描述为垃圾场，其中没有任何针对记录内容或记录归档人的说明。对于印刷资料，既没有任何检索帮助，也没有位置追踪，而且排架杂乱无章。档案记录与图书记录混杂在一起，导致无法跟踪非洲经委会的绝大部分工作。[25] 该顾问还警告说，“档案残缺、数据破损，导致信息

[22] 有关清单可查阅档案科的互联网网站：https://archives.un.org/content/retention-schedules-un-offices。

[23] “基本建设总计划和联合国记录：档案和记录管理科的报告和汲取的教训”，2012 年。

[24] “业务个案：电子记录管理系统和客户关系管理系统”，儿基会，2012 年。

[25] D. Zeller, (非洲经委会)记录管理咨询，中期报告(2004 年)。

不完整甚至遗失，带来问责和可信度方面的问题，妨碍了决策，还可能导致错误的假设，延误交付方案，最终削弱组织，损害其声誉。”

59. **检查专员强调有必要特别制定记录管理方案。如果没有这些方案，通常会由工作人员来决定哪些构成记录，记录是否应予保留，保留的方式、原因和期限，以及是否需要在其他地方存放另一份可靠副本。**

60. 通常，受访者对目前的安排及相关做法感到满意，没有意识到这些安排和做法可能已经为他们所在的实体带来各种风险。同时，通过问卷和调查所收集的信息显示，几乎没有看到颁布的政策规定得到令人满意的执行。与政策原则相比，不到一半的答复者认为关于纸质和电子记录的记录和档案管理做法“令人满意”或“非常令人满意”。这表明信息和记录的维护方式无法在接下来的数年或数十年里确保存在完整、准确、可靠、可获取和持久的关于各实体所开展活动的证据，特别是电子形式的证据(见第五章)。

61. **联合国秘书处有大量旨在审查记录和档案管理做法和制定保存政策的积极倡议。**例如，管理事务部(管理部)执行办公室和人力资源管理厅执行办公室已基于强化的记录管理内部程序启动了数字化方案。在档案科的密切协作下，经济和社会事务部(经社部)在准备其服务以符合主要政策原则方面取得了显著进展，包括制定一项记录管理政策、一份保存时间表和一项档案分类计划。此外，非洲经委会正参与一个项目，旨在从其行政事务司开始极大地改善其记录和档案管理做法。人居署也在其总部制定了一项记录和档案管理方案。

62. 检查专员观察到，处理行政和/或财务记录的组织单位的情况要好于处理实质性或规范性活动的单位。这主要是过去设立的登记处带来的积极影响。幸运的是，这些行政或财务单位是最大的记录制作者。这些单位的文化也不同，因为其管理者和工作人员较多地接触更需要注意记录和档案管理问题的问责制、可靠性和债务等问题(特别是，与合同和采购流程相关的问题)。

存档计划和保存期限表

63. 目前没有适用于整个联合国的正式的分类或存档系统，而欧盟委员会和其他地方已逐步建立这种系统。[26] 档案科为联合国秘书处编写了一份题为“联合国多数办事处通用记录”(《通用记录》，2007 年修订)的一般性文件，[27] 其中介绍了主要记录分类类目及建议实行的相关保存期间，但这仅限于基本的行政记录。该参考文件还载有与持有记录的办公室和参与处置记录的主管部门有关的信息。档案科还于 2012 年发布了一套指导方针(《联合国办事处通用行政职能卷宗分类计划》)。

[26] 欧洲联盟委员会的委员会一级的文件保存通用清单是一份监管文件，采取了保存期限表的形式，其中为不同类型的委员会文件规定了不同的保存期限。该清单的第一版于 2007 年 7 月通过。

[27] 可查阅档案科的互联网网站：https://archives.un.org/content/un-records-resources-and-tools。

64. 联合国总部的很多受访官员知道存在《通用记录》，其中一些官员利用其开展自己的存档和保留工作。虽然其他实体也可以利用《通用记录》指导自身的存档工作和保存期限表，但在对联检组的调查问卷的答复中没有明确提及《通用记录》，这表明在进一步共享和拥有这项工具方面还存在改善的空间，例如在总部外办事处和区域委员会。

65. 《通用记录》正如其名称所指，**只限于通用的行政项目，即便其中包括一定程度的细节。它不支持各部门、区域委员会或其他组织单位**依照各自的实质性活动和业务要求对**具体的实质性记录开展的管理。制定此类特别的**存档计划是一项艰难的任务，需要既了解业务的内容，又知晓一些记录管理专门知识。联合国的许多部门都没有制定此类计划，这影响了记录和档案管理做法的质量。

66. 各基金和计(规)划署以及其他实体通常都有一个一般性的共同分类计划，并由具体的记录制作者和持有者负责特定的制定和执行工作，而鉴于这些人员在记录和档案管理方面的专业知识和资源有限，这样做是非常冒险的。预期开发署将于 2014 年发布一项信息和分类处理政策。

保密、获取和安保

67. 联合国在保密、利用和安保方面采取的方法建立在一项谅解的基础上，那就是联合国的工作应当公开和透明，如 ST/SGB/2007/6 号文件所述，“但所涉信息被视为机密信息的除外”。[28]

68. ISO 15489-1 标准强调各组织有必要制定正式准则对利用记录进行规范。[29] 2012 年，国际档案理事会发布了《档案利用原则》，[30] 其中包括十条原则，为档案管理员提供了衡量现有利用政策和做法的权威国际基准。**检查专员鼓励联合国各实体把现有的利用政策与这些原则进行比对(可以采取授权开展独立调查的方式)，并针对自己保管的档案，利用这些政策和原则框架制定新的利用规则或修订现有规则**。目前，这些概念(许可程度、保密和解密流程等)载于主要政策文件的规定或者单独的指导方针中。以下要点需要额外做出具体评论：

- 利用条例由联合国法律事务厅与档案科及各个制作单位协商制定。秘书长 ST/SGB/2007/6 号公报专门述及与信息敏感度、分类和处理有关的问题。明确阐述了分类和解密标准以及分类级别。然而，未对其执行情况进行任何监控，亦无充分的培训，从而诱发了该领域的风险，特别是在数字记录方面。
- 难民署的利用规则由记录和档案科与有关单位协商制定。然而，这些规则从未作为记录和档案管理共同政策(部门间备忘录)的一部分正式发

[28] ST/SGB/2007/6。

[29] ISO 15489-1：2001(E)，第 9.7 段。

[30] 国际档案理事会，最佳实践与标准委员会，获取问题工作组，国际档案大会，2012 年。

布，即便其他条例参考了这些规则并将在自身的原则中纳入了这些规则。与其他组织形成对比的是，难民署的这些指导方针让档案管理员在解密文件或保管机密文件方面发挥了更大作用。

- 开发署、人口基金和妇女署的记录和档案管理政策都缺少一套综合标准来决定和支持落实分类与限制。其中一些政策，例如人口基金使用的政策，将制定信息分类作为企业级内容管理项目的一部分。儿基会的基本规则始于 1983 年。这些实体中的某些实体把可适用的 ST/SGB 公报作为主要参考文件，并以内部指导方针作为补充。关于国际刑事法庭的 ST/SGB/2012/3 号公报是在特别制定政策框架用于保密信息分类和安全处理方面的一个良好实例。

69. 设立记录和档案管理单位(例如，在联合国秘书处、日内瓦办事处、人居署和难民署)可以在合理水平上保证这些规则得到妥善运用，因为档案管理员能够以更加一致的方法控制这些规则的执行，至少可以对其保管的档案项目这样做。然而，档案管理员指出，移交给他们的纸质记录常常没有安全标识。这大大增加了他们的工作量，正如一名有经验的档案管理员所指出的那样，“要防止敏感信息泄漏，需进行逐页审查”。数字档案管理方面也面临同样的挑战。

移交

70. 如前所述，一些实体实施了集中化的档案方案来获取纸质档案并将其存放在一个保管处(有时存放在不同位置)，而其他实体却没有总体观，有意或无意地选择将这些档案项目分散在下属各部门或办事处和单位。从专业档案管理员的角度来看，很明显**不应将档案保存在原办公室**，因为这使该实体无法保护或适时公开档案。

71. 在档案移交方面，执行不一。组织单位和记录制作者既没有识别也没有移交给任何共同保管处的档案项目非常之多。根据 ST/SGB/2007/5 号公报的规定，档案科有责任移交记录，但这却无法操作。档案科承认，对于联合国秘书处而言，“很难估算应移交的记录数量，但联合国档案方面存在显著差距”。这一评估结果可能最切合其他实体的实际情况，正如联检组调查所揭示的那样：**作出答复的单位中有 80%以上称自行维护自己的档案集**(在指定的保存和内部使用期间届满之后为保留机构记忆而保存的记录)，这对保存机构记忆有负面影响。在最终移交记录时，**由于记录和档案管理单位的可用资源有限，有可能在鉴定、处置等流程中积压大量工作，特别是当组织单位没有妥善管理纸质记录的情况下**。

72. 将记录移交给记录和档案管理单位通常是出于办公室搬迁、空间不足、管理人员变动等原因，而不是因为实行旨在适用共同原则并从中受益的常规管理做法。表 2 重现了与实物和电子记录方面遵循的做法有关的信息，显示移交的情况不多。[31]

[31] 与数字和电子记录有关的问题在第五章中进行讨论。

表 2

实物和数字记录移交情况

鉴于您所在的单位组织开展的处置/销毁工作，多久移交一次半常用和/或非常用实物和/或电子记录供鉴定和分类？

	实物记录 (百分比)	电子记录 (百分比)
按核准的记录保存期限表	52.5	40.0
不定期	32.5	15.0
按需	30.0	25.0
按工作人员的倡议	30.0	22.5
尚未移交	12.5	17.5
不知道	5.5	7.5

资料来源：2013 年联检组调查，问题 13。

73. **联合国秘书处，包括总部外办事处和区域委员会应澄清保管期限届满后的记录拥有情况。**

74. **在缺乏集中的档案管理能力的情况下，由记录制作者或记录使用者决定应移交或销毁哪些档案项目。**联检组的调查所确定的一项风险在于，鉴定决定通常不是由专业档案管理员作出的。

实施以下建议预期将增强联合国各实体对记录和档案管理政策和做法的控制和遵守。

建议 2

秘书长以及本报告所涉联合国各实体的各位行政首长和高级管理者都有责任确保其负责的所有部门、办公室和其他实体制定记录管理方案的基本组成部分，并适用于其负有管理责任的所有记录。

B. “非常用”实物记录和档案的保存条件

75. 检查专员发现，非常用记录和历史档案的保存安排五花八门。一些实体决定存储和维护自身的内部记录和档案集，通常是在条件参差不齐的多个保管室里保存。其他实体签订了共同协议，将收集的记录和档案交给第三方公司存储。第 109 至 118 段提到了外地办事处的具体档案问题。

76. 本报告附件六列出了联检组收集的与印刷档案集有关的信息和数字，以及与这些档案集的整体保存条件有关的评论。检查专员走访了位于纽约、日内瓦和布鲁塞尔的多个内部存储区(联合国区域信息中心)。尽管付出了努力，但联合国目前的存储条件并不完全令人满意，档案管理员在答复联检组的问卷时也确认了这点。[32] **以下种种困难使得历史信息面临不可接受的风险，可导致不可替代的资料遗失或损毁：**

- **存储空间不足，无法存放移交给专门的记录和档案管理单位的所有档案项目**。应注意的是，目前只移交了一部分记录(数量很难估计)。如果记录和档案管理做法得到加强，各记录和档案管理单位将面临甚至更加困难的局面。存储架、设施和设备也经常不够用。

- **存储条件往往不合适**，包括温度控制、照明、通风、湿度和气候变化等条件，因为用于存储档案的那一部分联合国建筑最初并不是按照存储功能来设计和建造的。

- **违反安全规定造成一些风险**：在一些情况下，用于保存档案集的空间由多种工作人员共享或使用。这导致档案不安全(未经授权的利用和损坏)。

- **不可抗力**情形或意外紧急事件带来风险，再加上用于存储**档案的建筑缺乏既定的相关灾害应急计划**，也可能造成负面后果。检查专员了解到曾多次发生意外，2004 年日内瓦万国宫遭水浸，2012 年粮食署罗马总部发生火灾，都表明应慎重考虑这一方面。

77. 在联合国工作的档案管理员认识到这些挑战，并强烈支持有必要制定旨在改善现状的解决方案。为了明确每个实体的情况，**检查专员建议秘书长和本报告所涉所有实体的行政首长单独或共同委托开展一项全面和独立的调查，以评估目前的实物档案集的存储条件，并在将要提交各组织的理事机构和/或相关附属机构的报告中提出适当建议，并最迟在 2016 年的联合国大会新闻委员会第三十八届会议上提出适当建议**。日内瓦办事处图书馆机构记忆科曾在 2004 年这样做，目的是让高级管理层更好地认识到日内瓦办事处档案的糟糕处境，但影响有限。

78. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署选择将其档案存放在位于纽约曼哈顿之外的第三方保管处。预期这些档案得到更好的保存，更加符合公认标准。检查专员无法确定这些档案的存储条件，但注意到服务协议中规定为档案项目，包括重要记录提供充分的存储和保护服务。如果采用这种方法，更重要的是制定强有力的记录管理方案，从而确定相关永久记录，在规定的时间内处置记录以免在第三方场所存储不必要的档案项目产生额外费用，并能够跟踪档案项目，集中响应内外部的需求和请求。

[32] 档案和图书馆资料的文献存储要求，ISO 11799(2003 年)是现有的唯一标准；然而，该标准是描述一般要求的最低共同标准。

C. 总体的专业能力不足

79. 记录和档案管理职能通常被认为是支助职能(从联合国内部的档案科隶属于中央支助事务处可以明显看出这一点)。受访的管理者解释说，业务活动可能会优先于那些被视为不太重要的职能。在金融危机时期，甚至在经常预算受到限制的时期，例如在九十年代，都有削减分配给支助职能的资源的趋势；记录和档案管理职能也不例外，但在这方面，预算文件没有提供清晰的相关账目。多年来，记录和档案管理职能都被认为是没有成效，没有吸引力，预算主管部门对其的关注和支助也有限。但如本报告第六章所示，情况恰恰相反，记录和档案管理是一个有机会提高效率和节省资源的领域。

80. 附件四显示了现有关于记录和档案管理的机构安排和工作人员配置的多样性。检查专员发现，记录和档案管理单位所隶属的部门或司是负责管理(支助事务)、信息管理和图书馆(知识管理)、信息技术，甚至是对外关系的，这表明对于此类职能的归属缺乏清晰、统一的愿景。附件四还凸显了联合国各实体内部缺乏专业的记录管理干事和档案管理员的情况，甚至是在组织图中正式包括此类专门单位的情况下也是如此。检查专员还遗憾地注意到，这一专门的专业领域没有工作人员录用考试，这点尤其令人困扰，因为这限制了此类专门知识在初级专业级别的可用性。**今后应纠正这种异常情况**才能使情况**显著改善**。**各组织应广泛引进具有适当资格和经验的、对记录和档案管理的各个方面有独到见解的信息管理专家**。

现有的记录和档案管理单位

81. 如果一个实体设有专门的记录和档案管理单位，那么除了保管职能之外，该单位的核心职能还包括一系列其他任务和职能，例如制定政策框架、制定共同标准和提供专业的咨询服务。间或负责维持电子数据和档案。在一些情况下，记录和档案管理单位明确承担宣传、培训、监测和监督的职能，但这些职能目前都是并不常见，这大部分是因为在这方面缺乏清晰的共同政策，而且优先事项不明确，继而导致缺乏资源。

82. 设立记录和档案管理单位虽然无法解决所有相关问题，但可以在很大程度上帮助相关实体提高对记录和档案管理的认识。它确保提供专业指导意见和制定内部标准，并且能够按照请求为各部门或办公室的倡议提供支助。基于所开展的访问和访谈，**检查专员强调，成立一个具备充分专业知识的专门单位对确保共同所有权具有附加价值**。虽然财力有限，但人权高专办还是以具体的方式证明了这点(框注 3)。

框注 3：联合国人权事务高级专员办事处示例

在 2011 年之前，人权高专办完全依赖日内瓦办事处图书馆机构记忆科提供记录和档案管理服务，情况直到人权高专办一般行政事务科招募了专业人员才发生改变。

招募记录管理干事(P-3 级别)对人权高专办各层面的记录和档案管理做法产生了积极影响。自 2011 年 9 月以来，对人权高专办的记录和档案管理总体状况进行了第一次评估，完成了大量工作。记录管理干事与人权高专办的多个司处和专门的人权委员会的秘书处合作，开展了提高认识活动、研究了记录集，确定了挑战，并提出了解决建议。在日内瓦办事处图书馆机构记忆科的支助下，开始着手开发共同工具，包括人权高专办分类计划和保存期限表。记录管理干事还编写了培训资料，并举办简报会议以提高人们对记录和档案管理问题的认识。

记录管理干事还编写了一份综合项目报告，提请高级管理小组注意记录和档案管理问题。高级管理小组对开展该项目的理由表示欢迎，并授权开展筹资活动以落实该项目，但指出在起草该报告时存在预算限制，使得难以将项目范围扩大到整个办事处。这表明情况并不好，有必要将档案和记录管理专门知识制度化，以确保这些积极的发展动向持续下去。

83. 没有一个正式商定的或标准的人力资源或财政资源比率，用于协助确定确保适当的记录和档案管理职能所需的最低能力。这些资源取决于很多不同的因素，如相关实体的规模、其任务和活动的性质、制作或管理的记录数量和类型、内部是否有获取和管理记录的自动工具以及工作地点的位置。表 3 揭示了国家层面为档案职能划拨的资源上限和下限的变化。一些政府公布了划拨给档案管理的资源估计数。国家现代化总署(法国)发布的估计值值得注意和思考，特别是因为其中包括了对几个发达国家的比较分析，并显示了这些国家在记录和档案管理专用资源的数量方面存在的巨大差异。

表 3

国家公共档案保护资源，以全时当量计算，单位：欧元/年

	最低值/年	最高值/年
每全时当量的成本(以公共档案保护的预算支出为基础)	50,000 欧元	160,000 欧元
每直线公里的档案保护费用估计数	30,000 欧元	170,000 欧元
每直线公里永久档案维护所用全时当量数	1.25	1.6

资料来源：国家现代化总署，记录保存现代化审计，2007 年 7 月。估计数以澳大利亚、加拿大、法国、荷兰、新西兰、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国的国家做法为基础估算。

84. 在开展本次审查时，检查专员了解了对创建或维持这项共同能力所需资源进行量化的几个实例：

- 在人权高专办方面，有超过 850 名工作人员和专家负责接收或制作记录，其中一些人在总部，但多数在外地(在外地，记录对处理具体的侵犯人权状况或人权风险具有重要价值)。人权高专办记录和档案管理项目文件[33] 基于一项假设，也即需要五名工作人员协助项目管理员制定和执行记录和档案管理方案：两名专业工作人员(一名记录管理干事和一名电子记录管理系统管理员)和三名一般事务工作人员(档案助理)。这项内部能力应当以咨询服务作为补充，以协助转变技术并监测项目进度。
- 在非洲经委会(约有 1,500 名工作人员)方面，估计需要一个专业员额和三个一般事务员额才能实现记录和档案管理制度化和成立一个专门单位，这需要每年支付 200,000 美元的工资和津贴。第一年的初期投入涵盖设备、软件、日常用品和整修一些拟用于存档的建筑区域，总计 500,000 美元左右。必要的信息管理系统的许可费估计为每年 50,000 美元。

85. 检查专员了解到，由于大范围削减预算和决定优先开展业务活动，导致近年来多个实体决定精简或解散专门的记录和档案管理单位，粮食署和儿基会分别于 2007 年和 2011 年就采取了这样的措施。[34] 由于这些单位在对记录和档案管理提出建议和实行监测方面有着重要作用，因此上述决定产生了不利影响，所带来的风险到目前为止已超出这些决定所节省的费用比例。这就产生了抑制专门的记录和档案管理单位所节约的费用与该单位缺位带来中长期风险而产生的费用之间的净回报问题。

[33] 人权高专办，记录和档案项目，2011–2012 年。

[34] 同时，2009 年对粮食署的记录管理系统改革进行了初步分析，并于 2013 年编制了一份可行性研究报告。

86. 检查专员还关切地注意到，现有的专门的记录和档案管理单位在各自所处环境中默默无名，缺乏可靠性，进而缺少权威。这大大降低了人们正确认识和执行监管原则的机会。征聘的记录和档案管理科的科长不是主任级别，而是 P-5 级别(包括在联合国秘书处也是如此)。即便职等并不代表权威，但也有损实务部门以及和信息和电信部门的同僚对记录和档案管理小组的工作的看法，而执行记录和档案管理政策却需要这两类部门的充分合作。

87. 与此形成对比的是，北约的档案馆在组织内部享有较高的可见度和可信度，这是因为它负责处理北约组织信息的解密流程和披露事宜，鉴于北约开展的活动，这是北约各成员国政府的主要关注点。正因为如此，北约组织档案馆为“北约档案委员会”提供了支持，该委员会由具备记录和档案管理专业知识的各成员国代表组成，一般每年举行一次会议以就所有与档案和记录相关的事项例如解密、一般指导或电子保存等问题提供帮助和建议。该委员会是为数不多直接向北约最高理事机构(北大西洋理事会)报告的委员会之一，而且似乎能够满足 28 个成员国和内部记录和档案管理小组的需要。联检组没有在联合国内部发现任何一个这样的共同档案委员会的实例，尽管联合国秘书处的一些事务处，尤其是安全理事会和制裁委员会开展高度敏感活动也是在没有记录和档案管理方面的专业指导的情况下进行的。

缺少记录和档案管理单位

88. 如果没有设立专门的单位，那么记录和档案管理职能全部或部分由负责行政、政策、技术和设施的各个司处承担。检查专员认为，在公共和私人机构与公司日益认识到记录和档案管理概念的重要性的时候，这种各自为政的记录保留方法是对该概念的否定。如上文所述，这一概念意味着从总体上设想和把握作为一个实体的信息流的一部分的实物和电子记录的整个记录管理和档案链，而且阐明了各利益攸关方发挥各自的作用和履行职责并彼此互动的方式。在不同单位或个人之间分割记录和档案管理职能并不利于实现这一愿景。

89. 在目前各自为政的情况下，理论上由记录的制作者和持有者负责确保妥善管理其所在实体或事务处的记录，这就导致无法确定是否存在记录管理方案，也无法确定是否采集了具有重大行政、法律或历史价值的记录并酌情将其移交给共同保管处。这种局面也带来了政策规定得不到遵循的风险，并且无法提供一个接收外部研究人员(各国政府和学者)请求的明确渠道，从而不能给他们的研究工作提供指导。

D. 组织单位层面的能力不足

90. 检查专员发现，各组织单位和记录制作者无法成功应对分配给它们的大量复杂角色和职责。联检组的调查显示，接受调查的实体和部门中只有 50%将记录和档案管理职责分配给一名或多名专门干事，适当授权其协调和监督执行与记录和档案管理有关的共同政策。在绝大多数情况下，工作人员将记录和档案管理职

能作为其广泛职能的一部分，仅用有限的时间开展记录和档案管理，特别是在外地办事处等艰难环境下。这些工作人员通常不具备记录和档案管理方面的教育或专业背景。一般情况下，具有行政背景的一般事务工作人员(包括外地工作人员)或者实务干事通常自行处理自己的记录。在最好的情况下，是由具有信息技术背景的信息管理或信息系统干事负责处理记录。

91. 在很多情况下，**记录协调人或记录协调员网络**已开始成形，在一定程度上有助于增强其各自所在组织单位的记录和档案管理能力。检查专员认为，这是一种很好的做法，但虽然**受过培训的记录管理协调员起到了非常关键的作用，很多实体显然还是未设立这个职务**。这些网络是连接各个组织单位、工作人员和专门的记录和档案管理单位的重要中间层。这些工作人员，特别是行政助理或担任类似职务的工作人员，必须熟知其所在组织单位的业务及其多方面的文献，而且情况介绍会和培训应当将其作为主要对象。

92. 为了消除权威不足的风险，促进完善的记录保存做法，应当在颁布的政策文件中用有约束力的具体条款明确界定这些工作人员的角色，正如人居署的记录协调员的情况一样。为了克服缺乏权威的风险，世界银行力求确立这些协调人作为中级管理人员(H 级)的地位，使包括各部门主任在内的同事更好地接纳他们作为合作伙伴。在几乎所有情况下都实现了这个目标。

93. 为了填补内部专业知识缺失造成的空白，一些部门使用了咨询服务，或从档案科临时借调专业人员，但这会使档案科缺乏足够员额。对于自己的记录和档案管理项目，经社部与档案科协商挑选了自己的顾问，这是一个良好的做法。

框注 4：欧盟委员会示例

欧盟委员会在过去十年里大力投资于记录管理。划拨各总局(相当于联合国各部门)的预算中包括了专门用于记录和档案管理职能的资源，尤其是强制性规定各总局至少配有一名文件管理干事。

这些干事具备正式职能和必要的资格。文件管理干事在司长或事务处处长的领导下负责文件初审并将其移交给历史档案馆。依照各个总局的规模和所管理的信息数量，可配备不同人数的工作人员协助文件管理干事，以保证根据政策原则和商定的程序有效地管理记录。最近一次内部审查估计共有 450 名具有文件管理背景的工作人员活跃在欧盟委员会(共有约 50,000 名工作人员)。

在问责制方面，指定由司长负责为各司内部妥善管理记录创造条件，更重要的是为此承担责任。

E. 与信息相关的职能整合不足

94. 联合国审计委员会对联合国秘书处的信息和通信技术事务处理情况表示严重关切。[35] 除其他战略问题外，审计员特别阐述了对信息相关问题缺乏综合应对办法的原因，强调指出“将秘书处最高级别信息官员定名为‘信息技术主任’(而不是‘信息主任’)导致大家觉得该员额侧重于技术方面而且鼓励重视技术的行为。造成的结果是信息技术主任和管理层对以下问题的重视程度不够：(a) 信通技术职能的转化、变更或战略领导力；(b) 整个秘书处制定和执行共同准则、框架、标准和政策”。

95. 联合国各实体目前处理记录和档案管理问题的方式令人吃惊，是缺乏共同的多学科方法的一个实例：

- 记录和档案管理单位在组织结构上通常与知识管理单位脱钩，而记录和档案管理应当是一个需要两者共同努力的领域。
- 记录和档案管理以信息的组织和合规规则为基础，信息技术侧重于技术和业务实效，知识管理和知识共享涉及采集、传播和更新关键概念和汲取教训。直到最近也无法轻易调和这三个方面，结果导致记录和档案管理专业人员、信息技术专业人员和知识管理干事很少携手在具有同等权限的情况下协同使用各自的专长构建共同项目。
- 通常，记录和档案管理单位处理实物记录，信息技术部门负责电子记录，特别是内容和文件管理流程，但备份策略几乎不注意记录管理原则(但对这方面的关注越来越多)。随着技术演进，今后要铭记的一个关键方面是如何确保将均衡的专业知识方法适用于数字档案的管理和保存方面。
- 现今，由信息技术专家提供并支持的技术解决方案是记录管理行动所必需的。记录管理干事和档案管理员需要具备坚实的信息技术能力才能应对快速发展的职业带来的挑战。同时，信息技术项目从设计阶段开始就应当整合一个记录管理组成部分，这样才能尽早地适当管理数字资产。

96. 缺乏综合办法将造成负面后果，特别是在主要携带数字记录和知识的数字环境下。采用综合性更强的方法处理所有与信息管理有关的方面，包括文件管理、记录管理、知识管理和信通技术管理在内，只会让联合国各实体从中受益，并能确保在这一广阔领域制定和执行的所有项目都顾及并嵌合各自的政策框架和相关专业知识。因此值得一提的是，有几个实体在这方面的观念正在发生转变，例如联合国秘书处正在制定一项全面知识管理战略(2013 年，草案)，并且其中包括记录管理组成部分。

[35] 见 A/67/651。

F. 执行：缺乏监测

97. 不监测执行情况，不开展合规性检查，就无法持续执行政策。主要政策文件对职责的分配非常松散，造成缺少明确的职责和具体指导方针，而相关的执行情况需要内部和外部审计员核查。直到最近，一些实体(非洲经委会、人居署、人道协调厅)才查明和处理这一不足之处，在各自的记录和档案管理政策中对职责进行了明确的界定。例如，人居署的记录和档案管理政策指明各司、处、科、办公室的管理者有责任确保其业务单位的所有工作人员执行记录和档案管理政策。在人道协调厅，传播和信息事务处主任负责监测记录和档案管理政策的执行情况，并需要确保各项机制到位以开展相关审计。

98. 这点非常关键。随着权限下放，要确保政策在分散的环境下得以妥善执行，需开展有效控制。在将记录和档案管理职能委托给记录的制作者和使用者(各部门和其他办公室或分散在外地的各个实体)的同时，应当加强对既定政策适用方式的主管监督，但目前情况并非如此。如上所述，一些现有实体的配备不足或缺乏资金，导致无法有效开展这些任务；在没有设立记录和档案管理单位的地方，情况甚至更糟糕。

99. 联检组的调查显示这方面的监测和控制水平较低，这点不足为奇。甚至是在宣称存在此类控制的时候，答复者也没有提供能够证明这些有效做法的具体实例。

表 4
监测实效(百分比)

请说明为确保单位及其工作人员遵守记录和档案管理政策/程序而实施的主要程序和控制措施			
	是	否	不知道
由负责共同记录和档案管理的单位进行监测	43.6	33.3	23.1
内置控制措施	51.3	30.8	17.9
内部/内外监督	38.5	30.8	30.8
其他	15.4	30.8	53.8

资料来源：联检组调查，问题 30。

100. 因此，有必要更好地控制和监测下列方面：各组织单位如何执行记录和档案管理任务、各级管理者是否为充分的记录和档案管理做法创造了适当条件、工作人员在多大程度上遵循规则和程序。2012 年 10 月，档案科请求对联合国秘书处的记录管理做法开展正式审计，以确保各部门和办事处遵守 ST/SGB/2007/5 号公报。北约档案馆也提出了开展内部审计的类似请求，以在整个组织的范围内核查工作人员遵守现行政策的情况。

101. 一旦记录和档案管理做法得到加强并更加制度化，检查专员将会建议在工作人员(包括管理者)绩效评估制度中引入这一方面，对各利益攸关方遵守既定程序的情况进行强制评估。

102. 一个积极的动态是，记录和档案管理单位和监督事务处将合作开发一个共同的记录和档案管理风险管理工具，用于审计和其他常规评估。检查专员认为，此举将为联合国的自我评估奠定良好基础。[36] 检查专员发现各国的国家档案机构正在实行类似的良好做法，为众多公共机关制定自我评估程序。自 2009 年以来，美国国家档案和记录管理局一直在开展美国政府部门记录和档案管理自我评估活动，并且在集中评估结果。这有助于各部门更好地了解自己的责任并评估责任履行情况是否令人满意，然后再接收国家档案和记录管理局的结论和建议。每次评估都侧重于一个具体的记录和档案管理问题，如 2011 年侧重于重要记录。英国国家档案馆开发了一个自我评估工具，该工具分为九个主题模块，为根据《英国记录管理守则》规定的主要指导要素对有效做法开展分析提供支持。

G. 认识有限：需要开展外联和培训活动

103. 潜在的记录使用者往往不清楚改善记录管理的益处。这导致他们抵制改变现有工作流程或内部流程。工作人员和工作组通常宁愿维持自己的存档制度和信息管理原则，确信自己才最了解如何最有效满足自身的业务需求。粮农组织负责共同记录管理项目的小组汲取的经验教训是，记录管理系统的使用方式越贴近工作人员的习惯，就越有机会成功地让使用者部署、采用和维持该系统，克服抵触的机会越大。

104. ISO 15489 **标准强调一个实体有必要实施针对所有创建记录或使用记录系统的人员的培训方案**，并重点指出，要取得成效，共同培训方案须**得到管理层的支持**。培训有两个层面：第一个层面涉及记录管理专业人员，技术进步使得他们有必要不断提高自己的技巧和能力；第二个层面涉及所有工作人员，**从高级管理层开始**。

105. 本次审查比较了其他类似国际机构的培训机会(框注 5)，重点强调有必要在联合国各实体开展大量培训，提高人们对记录和档案管理的认识。正式外联渠道往往局限于颁布政策，但没有附带任何激励措施，这导致人们对记录和档案管理及主要相关适用程序的重要性认识不足。

[36] 例如，档案科开发了一项记录管理方案评估工具(2012 年)。

框注 5：其他国际机构的外联和培训活动示例

- 北约培训中心提供信息知识管理课程，旨在让负责信息管理的管理人、负责信息知识管理的领导以及信息知识管理支助干事(和担任类似职务的工作人员)做好履行职责的准备，其中包括一个由北约档案管理员设计和交付的具体模块。
- 在欧盟委员会，以教学的方式在“E-Domec 工具包：实现良好文件管理的一些简便工具”中综合了一套全面的记录和档案管理执行规则，[37] 该工具包于 2011 年 5 月公布，并在秘书处工作人员中广泛分发。

106. 联检组的调查显示，在职培训、个人倡议和同事建议等非正式学习途径是了解记录和档案管理原则和程序的最常见方法。答复者在其向联检组提出的建议中一再请求开展更多培训和提供更多具体指导意见。

107. 在与记录和档案管理有关的培训和外联活动方面，自 2007 年以来，档案科在一些总部外办事处和区域委员会多次举办讲习班，人权高专办与国家办事处的代表每年举行一次讲习班，维持和平行动部(维和部)每年为维和特派团举办一次讲习班。难民署的 Livelink/e-SAFE[38] 手册(2011 年最新版本)是定期更新工具的良好实例，该手册为促进合规提供了基本的信息和切实的指导。然而，这些积极举措受到严重的财务限制；各记录和档案管理单位几乎没有资金可用于外联和培训活动，通常只限于介绍记录和档案管理的理论指导原则。这种情况令人失望，因为记录和档案管理的实践内容不应受到忽略，而且需要在工作场所面对面、手把手地培训。应当在培训会议上更好地解释加强记录和档案管理做法带来的好处，包括给工作人员自己带来的好处。

108. 记录和档案管理单位编写的指导资料(如有)仅在一个实体的少数相关人等中分发或试用。例如，尽管档案科编制的指导和工具已发布在其互联网网站上，但其使用情况肯定与编制方面的投入不相称。此类有限的外联活动在联合国秘书处的另一个实例是，在为期一个星期的就职培训方案中，用来**向即将入职的工作人员介绍记录管理事项的时间**只有“慷慨的”五分钟！

109. 为了提高对记录和档案管理的认识，增强适当的技能，应加强培训方案，并根据以下不同的受众调整侧重点：(a) 对高级管理者开展记录和档案管理宣传方面的培训，因为他们在执行方面具有关键作用(积极或消极作用，包括通过以身作则发挥作用)；(b) 对分派从事记录和档案管理工作的工作人员开展程序和合

[37] 可查阅：http://ec.europa.eu/archival-policy/docs/edomec/recueil_dec_mda_en.pdf。

[38] 2013 年难民署将其于 2001 年部署的电子文件和记录管理系统解决方案“Livelink”更名为“e-SAFE”。

规性方面的培训；(c) 对全体工作人员开展普及认识和预期个人行为方面的培训。

实施下列建议预期将能够提高联合国各实体在记录和档案管理做法方面的效率。

建议 3

秘书长和本报告所涉联合国实体的各位行政首长应确保分配适当的时间和资源，用于将有经验的记录和档案管理专家在总部和外地开展的特别制定的记录和档案管理培训方案制度化，以便培训 (a) 高级和中级管理人员；(b) 记录协调员和其他参与记录和档案管理活动的工作人员；(c) 全体工作人员。

H. 外地实体面临的额外挑战

110. 包括维和特派团在内的联合国外地实体以及各个基金和计(规)划署都在艰难的环境下运转，因此在政策合规性、专业能力和工具的充分性方面面临额外的挑战。由于资金有限，为本报告之目的，只有与外地官员开展的视听访谈才涉及外地地点的情况，对联检组的调查作出的答复也在很大程度上涵盖了外地实体。

111. 这两个资料来源都显示，外地对制作、接收和存储记录的关注不够。显然，总部各办事处的官员不太了解分散在各地的办事处如何处理记录、如何识别假定具有永久价值的记录并将其移交总部。在设有记录和档案管理单位的实体，该单位可以向合作伙伴提供政策意见、技术指导或培训，但其影响力受到资源缩减和外地缺乏记录和档案管理单位的限制。通常，从总部进驻外地的记录和档案管理官员所开展的与记录和档案管理有关的任务要么因缺乏财政资源而被取消，要么必须由外地办事处自行提供资金。

112. 因此，外地的记录和档案管理做法甚至更依赖个人的认识和做法。区域或国家办事处通常缺乏最起码的实行适当做法的能力，或者正如大量内部评估所指出的，与其他(合法的)当务之急相比，记录和档案管理得到的关注非常有限。

维持和平行动部和外勤支助部

113. 理论上，档案科是维持和平行动档案的保管人。过去，咨询委员会特别就结束以往的维和行动的条件问题对行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)表示了关切。通常，卷宗杂乱无章地堆放在档案柜里，业务文件的维护工作绵延数年，负责财务数据对账的小组也延长了任期，导致随着时间推移越来越难以进行记录和档案管理。结果是，维持和平行动部(维和部)和外勤支助部(外勤部)及档案科在过去十年里一直在共同努力改善情况。

114. 在联合国各部门当中，维和部和外勤部似乎率先制定了全部门的记录和档案管理方案。记录和档案管理被确认为在问责制和经验教训两方面对所有类型的维和利益攸关方都至关重要。为维和部和外勤部联合制定了强有力的记录和档案管理方案，该方案基于一项记录管理通用政策指示(2006 年，2009 年修订)[39]，并以总部和业务地点涉及分类和不同保存期限表的具体规定为补充(见附件二)。维和部的《清理结束手册》为制定和执行维和特派团的清理结束计划提供了指导，其中包括一些涉及记录管理和存档的规定。

115. 在过去，尤其是随着 1990 年代初期维和行动的数量、规模和复杂性剧增，**包括涉及政治敏感问题的记录在内的大量记录遗失或销毁，未被保存为历史档案**。维和特派团现共有 14 个数据中心负责采集所制作或接收的记录。维和特派团的参谋长在方案上负责监督特派团的信息管理活动。此外，参谋长办公室始终承担监测记录管理和信息管理做法的责任。记录中心无疑是一个积极的发展动向，但它们是最近才出现的，在处理其业务方面仍面临重重困难：[40]

- 记录中心主要采集行政记录；因此对**政治性和历史性记录的关注不够**。此外，维和特派团的信息和记录管理工作分为民用和军事两个部分，记录中心似乎不涉及军事部分。
- **记录中心主要处理纸质档案项目**，数字记录由特派团的信息技术部门处理。
- **专业能力依然有限**：截至 2013 年，在 17 个现役维和特派团部署了 5 名专业信息管理干事。在大部分时间里，记录中心依赖人数有限的当地工作人员开展工作。

116. 进一步改善维和行动的记录和档案管理做法的一个关键因素是，在部署特派团的初始阶段就具备核心的记录和档案管理能力，以确保从开展特派任务的第一天到任务结束始终都实行适当的做法。要确保实现这一理想情况，取决于可用资源，也有赖于是否出于业务方面的动机将信息管理能力转而用于行使其他职能，例如信息技术职能。档案科和维和部/外勤部最近共同开展努力，利用记录中心管理特派团的上游记录，此举有助于减少移交给作为维和档案最终保管人的档案科的记录数量，提高了该流程的效率。

各基金和计(规)划署及其他实体

117. 在本次审查期间，来自外地办事处的众多受访者强调，制定记录和档案管理政策时没有顾及这些办事处的特殊性，检查专员遗憾地承认这个事实是在联合国行政变动的很多方面反复出现的一个模式，尤其是在信通技术项目方面，最典

[39] 《维和部和外勤部政策指示：记录管理》，2006 年 1 月，2009 年修订。

[40] 根据从档案科和维和部收到的信息或在监督厅 2011 年维和行动记录管理调查中发现的信息编制而成。

型的是多年来都以总部为重点的综合管理信息系统。在另一方面，每个行政单位倾向于认为自己比任何其他单位特殊。

118. 在开发署和粮食署方面，记录和档案管理政策将自主权授予外地实体(国家办事处或区域局)。在各总部接受采访的官员坦率地承认，现有的每个外地实体可能都已经制定了自己的流程和做法来管理和存储文件和记录。他们重点指出，由外地办事处的管理者负责确保符合既有的记录和档案管理原则。检查专员强调，**在授权的同时，不但应辅以严格的内部控制机制和清晰的程序，还应加强地方记录保留能力**，以支持实务工作和确保透明度与问责制。[41] 这些努力在增加业务和资金限制的同时将带来极大的益处。

119. 与之形成对比的是，在人权高专办、难民署和儿基会，虽然也在外地有很多工作人员小组，但却在各总部集中保管自己的档案。

- 在理论上，人权高专办的记录管理干事或难民署的档案科工作人员应在清理结束或精简人员之前或之时向外地办事处提供支助，但这受到缺乏资源来监测执行情况或开展鉴定任务的限制。
- 在难民署方面，部署了 Livelink/e-SAFE 的办事处的工作人员负责将记录录入中央保管处，这是一个有效的方法，其他实体可效仿学习，但有一个前提条件，即各组织单位都链接至一个中央网关系统。Livelink/e-SAFE 在难民署各总部、布达佩斯服务中心和欧洲区域得到全面实施和广泛应用，还在其他工作地点(即加拿大、约旦、坦桑尼亚联合共和国、美国等)特别实施。在难民署派驻人员的各个国家，至少一名协调人有权在该系统上传信息。自 2008 年可通过互联网访问该系统以来，该系统的用户接受度稳定上升；目前记录和档案科收到越来越多的请求，要求向外地的同事、顾问和执行合作伙伴提供 Live link/e-SAFE 访问权限。
- 在儿基会方面，如果办事处关闭，档案和记录将移交给儿基会总部。

I. 提高联合国内部的协调性

120. 在过去，多个工作地点曾多次努力以更协调的方法解决记录和档案管理问题。然而，可能因为缺乏政治动力和认为这些问题只涉及档案管理员的先入之见，这些努力是分散的，取得的成果也有限。

[41] 自其到粮食署执行特别任务以来，联检组获悉，区域和国家主任就其内部控制(包括所有共同政策方面的合规性)作出的保证声明涉及各记录和档案管理方面。虽然不限于记录和档案管理，但进一步控制措施包括由内部审计和一名外部审计员定期进行的外地审计，其中可包括对审计区域的记录管理做法进行审查。

- 继之前作出尝试和行动后，向联合国发展集团的共同事务工作队报告的档案和记录管理工作组于 2004 年允许位于纽约的各实体之间交换信息，特别是就这些实体各自所使用的政策和程序及技术进行信息交换。这些实体分担了开展两个大项目的咨询费用，一个项目涉及专业方面(记录的鉴定、保留和历史价值)，另一个项目涉及数字保存。工作组自 2007 年以来未开展活动。工作组的主要成就限于实质性专业问题(包括数字档案)方面的信息共享和发行工作文件。
- 联合国的组织记录和档案管理小组成立于 2003 年，由联合国系统位于日内瓦的各实体的档案管理员组成。该小组间歇运作，为各个档案科的科长和工作人员的合作与专业交流提供了一个论坛。

121. 内罗毕共同事务管理小组的档案和记录管理工作组于 2011 年 2 月成立，旨在协助位于内罗毕的联合国各实体开展记录和档案管理方案。虽然该工作组对记录和档案管理非常感兴趣，但其成员数量却不稳定，最少 10 个，最多 17 个，代表了联合国内罗毕办事处吉吉里办公大院内外的不同组织。其职权范围(2013 年)突出了 5 个主要目标：在内罗毕成立一个实践社区；开展培训；与更大范围的联合国系统实践社区保持联系；提供咨询服务并提高管理者和工作人员的认识。该工作组自其成立以来一直重点关注为了位于内罗毕的各办事处的利益，共享知识和最佳做法，开展培训和编写研究报告。在人居署团队的大力投入下，若干实体已能够在记录和档案管理做法合理化以及过时记录处置方面取得显著进步。人居署是位于内罗毕的唯一一个制定了记录和档案管理政策的实体。位于内罗毕的其他实体情况不一：各总部、区域或国家办事处拥有不同程度的自主权，获得的共同行政首长的支持也参差不齐，这对形成共同方法没有帮助。

122. 国际档案理事会于 1976 年成立了“国际组织科”，旨在加强各国际组织的档案管理员与记录管理干事之间的关系，并加强涉及国际记录、公共记录或私人记录的保管、组织或行政管理的所有机构、专业团体与其他组织或个人之间的关系。[42] 该科的成员不限于联合国系统的各个组织，还包括个人成员。[43] 人居署是该科的组织成员，目前正在向国际档案理事会注册。国际档案理事会还将人居署的记录和档案管理工作人员列为其个人成员。除了这一例外，国际档案理事会遗憾地注意到，尽管该科提供了专业的联网和信息交换的机会，但是联合国各基金和计(规)划署仍然不是该科成员。然而，和其他有益的专业团体不同，该科不允许在非正式场合之外解决联合国的具体问题。多年来，该科的建议一再强调联合国各实体应加以考虑的众多要点，以根据已取得一些成功的其他组织树立的榜样增强记录和档案管理做法。这是以专业记录管理干事和档案管理员与他们各自的执行管理层之间在相互尊重的基础上进行对话为先决条件的。

[42] 参见国际档案理事会国际组织科，查阅：http://www.unesco.org/webworld/ica_sio。

[43] 国际组织科的成员列表可查阅：http://www.ica.org/？lid=2806&group1=26。

123. 各类技术型用户小组表现活跃。自 2002 年以来，国际组织电子文件和记录管理系统用户小组联合了欧洲使用 OpenText 解决方案的各个国际组织来管理信息、记录和档案。该用户小组的宗旨有三个方面：(a) 分享 OpenText 记录管理解决方案的经验；(b)为相关 OpenText 产品的未来发展动向生成协调一致的响应和请求；(c)帮助管理用户与 OpenText 的关系。秉承着同样的精神，文献信息组织共享网络起到了交换软件开发相关信息、共享技术问题和与供应商 EMC 开展协商的作用。使用 SharePoint 的各个实体也组建了一个实践社区。

124. 联合国各实体和联合国系统的各个层面都缺乏制度化的协调机制，这令人困扰，因为正如本报告指出，这些实体目前全都面临类似的挑战和技术问题。这种协调机制将有助于这些实体共同解决记录和档案管理问题并界定共同战略。检查专员认为，在这一关键时刻，**创建一个有组织的正式网络，联合在联合国系统不同部分负责记录和档案管理的专业人员，这只会有利于推动一个共同方法和确保符合这些战略**。

五. 数字档案挑战

A. 目前大部分数字卷宗没有作为记录进行管理

125. 毋庸置疑，新技术的兴起大大推动了联合国各计(规)划署、事务和业务的改善。大部分文件是目前原生的数字文件或扫描形成的文件。联合国以及许多其他大型机构面临的主要挑战是，除定期备份和存储策略外，如何采集和管理其数字记录。**在向数字化环境转型的过程中并未给予记录管理应有的注意**。造成的后果令人吃惊：20 **年的数字记录和相关档案面临风险，尽管它们被存储在某类服务器的某个地方，但它们的存取路径可能已经遗失**。

126. ISO 15489-2 标准描述了记录管理流程的各个步骤处理纸质记录与电子记录的差异。**其中一个主要差异是在数字项目创建之时必须作出与采集、分类、利用和处置有关的记录和档案管理相关行为**。这对于附着于记录的元数据尤其重要。很多联合国实体不习惯这种做法，结果导致无法保证记录的电子版本被视为原版或经认证的官方版本。

127. 联检组调查结果和采访期间提供的意见凸显了使用各类信息系统的记录制作者和使用者目前采集和存储数字或电子记录的方式种类极其繁多的问题。单独驱动器、共享驱动器、笔记本电脑、USB 存储器、本地或共享数据库、内联网、基于网络的内容保管处等都有人使用，但都没有**根据商定的共同分类和保管指导原则和标准进行配置，而这些原则和标准加上存取规则是记录管理的基本特点**。在多数情况下，接着由各个信通技术司将这些信通技术融合要素进行备份。

表 5
数字文件和记录的存储方式(百分比)

(如无电子记录管理系统)您是否在单位使用其他信息管理系统？	
	是
独立驱动器	91.7
共享驱动器	92.3
共享数据库	78.8
内容管理系统	39.3
文件管理系统	37.9
联机保管处(云保管，等)	15.4
其他信息系统	26.3

资料来源：联检组的调查，问题 23。

128. 记录管理干事确认目前的情况不令人满意，因为存储所用的信息技术装置无法使工作人员能够在电子记录的整个生命周期对其进行管理。**他们重点指出，因为用户可以轻易删除和移动记录但却无法适当地跟踪用户的行为，因此在完整性、安全性和真实性方面存在相关的固有风险；复制记录是一个常见现象，而且没有控制记录存取和创建流程。**

129. 联检组调查的答复者承认存在这些困难，其中大约 50%称目前情况使得无法实现有效的记录管理。所收集的评论意见也凸显了以下问题：电子记录在规定的保留期限届满时很少被删除，也没有被转移到任何正式的共同保管处。这类电子存储应只包括具有永久价值的电子卷宗(遗留数据)，这样之后才能更容易对其适用长期保存策略。

130. **个人可使用多个保管处**，在相关工作人员离职后相关信息很容易遗失。这种多重性和排他性也对知识管理和知识共享有负面影响，知识管理和知识共享事实上在整个实体范围内都受到限制；相关本地系统在系统利用方面通常具有排他性，但这些系统的内容对于实体的其他部分是有用的。一名记录管理干事坦率地解释说，她认识到其在实体内工作过的各个科的实质性主题是相互关联的，如果通过一个管理完善的保管处提供信息，工作人员可大大受益于能够获取其他工作人员处理的信息。

框注 6：电子邮件讯息及其附件的具体示例

电子邮件讯息和附件对于任何组织单位而言都是潜在的记录，因此在理论上尤其要符合 ST/SGB/2007/5 认可的法定记录保存规定。本报告附件五列出了已就电子讯息颁布具体政策或指导方针的实体。一些实体尚未颁布具体政策，亦未引用更广泛的信通技术行政通报。在联合国秘书处，似乎多年来一直在起草一项政策，但至今未正式公布。

这些具体政策多数侧重于作为信通技术资源的电子讯息的用途，并指明了组织内部电子信息的使用或禁用须知(个人/正式用途、保密性、附件添加程序和附件大小、邮箱特点、反垃圾邮件措施等)。

然而，一些政策规定了哪些讯息应被视为电子记录，在保留、分类计划、处置和安全方面如何对这些信息进行管理，以及应通过哪些程序进一步将一些讯息保留为档案。难民署运用的政策在这方面是最详细的，难民署从应用 Livelink/e-SAFE 中受益并让记录和档案科在相关事项上发挥作用。在联合国秘书处，档案科就管理可在其网站上查阅的电子邮件记录的问题制定了指导方针(可在其网站上查阅)但这些指导方针不易理解，无法实施。粮食署的手册中包括与电子讯息相关的规定。

本次审查确认联合国其他实体目前的电子邮件管理主要就是将所有讯息及其附件不做区分地一起备份，而且几乎不对保存内容和原因作出说明。事实上，**促使删除电子邮件讯息背后的理由不是因为这些讯息没有记录价值**，而是因为支持

服务器的信息技术能力不足，甚至是因为个人选择进行删除。数字保管处极少被用作一个记录环境。应注意的是，在如此大量的信息中，只有相对较低比例的信息是真实记录，对组织具有中期或长期价值(据估计大约占收发的全部信息的5%)。

虽然简单快速的检索应是记录和档案管理方案的一大益处，但下列实例显示了缺乏动态管理造成的实际困难和风险，即便所有用户都没有觉察到这些困难：

- 国际组织的行政首长离职时，会用一个文件夹将其整个任职期间收发的所有电子邮件讯息交给组织的档案科！
- 自 2011 年 9 月以来，开发署的电子邮件全部存储在联合国国际电子计算中心，全部暂定 7 年保留期，但这些电子邮件既没有加以分级或识别，也没有加以归类。因此，开发署依赖该中心的检索工具和过滤器检索所有存储的信息。
- 在维和部方面，电子邮件讯息按相同条件在位于布林迪西的联合国后勤基地的服务器上存档 10 年。

鉴于电子邮件讯息越来越普遍用于支持业务事务和重大决定，迫切需要制定政策解决作为记录的电子邮件的管理问题。这是能够充分地将这些政策从其制定之时便融入电子记录管理框架的前提，这早已被确定为非常关键。例如，已到位的一些电子文件和记录管理系统(Unite Docs 或 Livelink/e-SAFE)具有“拖动和粘贴”选项，从而能够在早期就简单实现融合。

B. 需要具备记录管理功能的信息管理系统

131. 一个矛盾的结果是，目前按 ST/SGB/2007/5 号公报的建议专门为了归档的目的印刷了很多原生数字记录。在替代数字记录保留系统迟迟未到位的情况下，这是对记录和档案管理原则有基本认识的管理者和工作人员选择的谨慎处理方法。这个方法当然是不环保的，也是低效的(浪费时间和资源)。数字记录的印刷品被录入既有的个人或集体(单位、部门、实体)纸质记录和档案管理系统。在适当的系统到位之前，这个程序是一个降低风险的方法，但因为提取记录时脱离了原背景并且可能遗失了元数据等重要信息，所以并不是最理想的。有时政策文件甚至指示采取这一做法，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的情况就是这样。近东救济工程处将电子邮件认可为官方通信手段，但其相关指令明确规定工作人员应将纸质文件存档供参考。

132. 在联合国持续进行改革的背景下，通过更依赖电子格式和使用数字签名来实现环保无纸行政管理的举措构成行政流程现代化的主线。检查专员注意到档案科与改革流程并无密切关系，尽管档案科的工作会对秘书处管理其记录的方式产生影响。**在未广泛部署具备记录和档案管理功能的信息系统的情况下，优先使用电子或数字记录和减少印刷品将有很大的风险**。

133. 尽管联合国多个若干实体致力于从纸质解决方案转向数字记录保存和归档解决方案，但实际上联合国众多业务流程由于以下多个原因仍然使用纸质记录：法律要求(证据和法庭上的真实性要求)；业务事项要求书面签名；地方合作伙伴缺乏数字记录保存的情况，或者只是为了方便工作人员使用文献开展工作而使用纸质记录(常常是指律师)。

134. 为了解决与数字或电子记录有关的风险并准备好解决相关数字项目的中长期保存问题，联合国及其相关实体应在选择和实施具备记录和档案管理功能的信息管理系统方面取得决定性进展，这一点至关重要。为各实体配置共同电子文件和记录管理系统的工作才刚起步，各项决定尚未转化成持续的行动。难民署在这方面走在联合国实体的最前面，已从 2001 年开始逐步实施 live link/e-SAFE 电子文件和记录管理系统，而粮食署在一定范围内也走在前面。

135. 电子文件和记录管理系统是结合文件管理和记录管理技术的一种内容管理系统。这种系统根据一个实体实施的共同分级原则、保存期限表和利用原则等，对文件和记录从创建到销毁的整个生命周期进行管理。

136. ISO 15489 **标准强调任何记录管理系统均应以存储真实、可靠、完整和可用的记录为目的**。电子文件和记录管理系统是这方面的一个先决条件，也是实现数字/电子记录的管理、保存和利用的解决方案的一部分，但不是最终解决方案。**检查专员提请注意以下有效和成功地实现并使用电子文件和记录管理系统的必要条件：**

- 记录制作者所在的整个组织单位都明确地表述和掌握记录和档案管理政策原则，特别是通过使用针对行政记录更重要的是针对实质性记录的独有的存档计划和相应的通用保存期限表(可将《联合国多数办事处通用记录》作为基础)，按各实体的核心职能和活动不同，每个组织单位的存档计划和保存期限表可能不同。
- 管理层(最重要是高级管理层)提供支持。
- 通过提高认识和培训来确保工作人员参与保存记录(通过便于用户使用的流程(意味着与传统专业习惯相比变动极小)予以推动)。

137. 本报告的目标并不是提倡使用某个特定系统。内容管理系统市场充分多元化，并提供了可按照每个实体或次级实体的业务需求、主要工作流、信息技术基础设施和已部署的设备并参照未来投资和维护成本的大小进行评估的各类选项。部署的系统必须遵循构成可靠记录管理系统基线的一套最起码的专业和技术要求(ISO 标准，见附件三)。秉承着同样的精神，档案科于 2003 年为联合国秘书处编

制了一份关于此类要求的清单。[44] 在这一背景下，检查专员提请注意，由于专业团体未就 SharePoint 是否充分符合记录和档案管理规定达成共识，所以必须仔细评估该系统的记录和档案管理功能(因软件版本不同而各异)。

表 6
主要公司和信息管理系统示例

公司名称	软件解决方案
EMC 公司(美国)	Documentum
Open Text(加拿大)	Livelink
IBM(美国)	Filenet
甲骨文(美国)	Universal Records Management (URM)
微软(美国)	SharePoint
惠普(美国)	TRIM
开源解决方案	Alfresco 等

138. 检查专员强调，采用一个通用或兼容技术平台是一个非常可取的方法，至少可以在联合国范围内避免出现信通技术自 1980 年代以来就一直存在的缺乏交互性和兼容性的缺点。正如行预咨委会常常指出的，这个情况造成采购、咨询和效率方面出现高昂成本和浪费。

139. 应明确一点：任何技术工具都应服务于政策目标而不是相反的情况，尽管一些供应商和顾问针对管理者开展了游说。正如粮农组织的项目所凸显的，由技术驱动的解决方案通常会失败。因此，在选择、定制(如有需要)和部署任何电子文件和记录管理系统之前，应对组织单位的基本记录和档案管理流程和要求进行分析。

140. 针对任何重大技术投资，总持有成本的概念要求在编写关于选择电子文件和记录管理系统(或任何进一步的电子保管处解决方案)的业务案例期间应当注意到案例的各个方面，从采购/定制成本，到所采购和实施的任何信息系统在使用期限内的运转成本。

[44] 联合国秘书处记录保存系统功能要求标准，2003 年，可查阅档案科的互联网网站：https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_Functional%20Req_RKS3.pdf。

联合国秘书处

141. 早在 2007 年，ST/SGB/2007/5 号公报就将创建电子文件和记录管理系统以管理联合国秘书处的电子记录确定为正确的举措。在开发和实施成熟的联合国秘书处 Documentum 企业级内容管理解决方案方面存在的严重问题和拖延对这方面的进度产生负面影响。检查专员了解到，2007–2009 年旨在处理数字计划的一些首创项目(包括人居署的项目)因为这一原因而搁置，对本地的进展产生了负面影响，检查专员对此表示严重关切。

142. 信息和通信技术厅(信通厅)知识管理科开发了一个共同解决方案。旨在为秘书处所有部门和办公室提供服务。信通厅认为，Unite Docs 应成为文件和记录的最终存放处，存放各部门的权威资料来源，例如核准的文件和最终报告。

143. 2012 年 10 月，联合国秘书处委托 Forrester Consulting 公司开展一项研究，对市场上可用的并且已在秘书处一些部分部署的三大内容管理系统，即 Documentum(ECM)、Filenet(IBM)和 SharePoint(微软)进行了比较分析。检查专员赞赏将档案科视为此次审查的一个主要利益攸关方，并赞扬将记录管理视为产品评估的九个优先事项之一。开展评估时参照了一套组织要素，包括文件管理、工作流、成像和文件记录管理。由于缺少与联检组共享的关于成本效益分析定量要素和财务要素的文件，联检组既无法确认也无法否定这次研究得出的支持 Filenet 选项的结论。顾问得出的一个主要的肯定观点是，任何 ECM 系统都应支持对电子和纸质项目的记录管理功能。

144. Unite Docs **虽然是根据档案科的功能要求设计的，但截至 2013 年 8 月只在少数部门部署**，这表示只有两三百名活跃用户，但原本应当有至少 10,000 名工作人员使用该系统。部署这项应用要求单位或部门用户提供投入，因为在启动该应用之前必须制定一个存档计划和相应的保存期限表。鉴于信通厅近年来为推行该系统投入了大量投资，目前这种小规模部署的情况值得关注。[45]

145. 检查专员发现，除 Unite Docs 外，在秘书处范围内还在使用多个其他系统，使用者通常表示这些系统具备记录管理功能，但事实并非如此。

[45] 为开发 Unite Docs 提供的投入包括：(a)软件成本(282,500 美元)；(b)寻求外部咨询服务(150,000 美元)；(b)每月部署 12 名内部工作人员。2013 年，有 3 个专职同等资历员额在为 Unite Docs 提供支持。

表 7

秘书处一些组织单位的电子文件和记录管理系统示例

	组织单位名称	开始使用时间
Unite Docs	管理事务部执行办公室	2012 年
Unite Docs	新闻部执行办公室 (定于 2013 年秋季在整个部门推广)	2012–2013 年
Unite Docs	人力厅执行办公室	2012 年
Unite Docs	经社部传播和信息管理处(定于 2014 年春季在整个部门推广)	2012–2013 年
Unite Docs	日内瓦办事处图书馆机构记忆科，是在日内瓦的试点单位。	2012 年
TRIM	档案科，用于实物记录的保存和档案管理	
TRIM	非洲经委会(行政司)	2013 年
TRIM	按照信息管理干事的倡议在维和部的多个特派团部署	
Corlog	在多个组织单位按时间先后顺序用于收发卷宗，例如在秘书长执行办公室。	
Xthos	在多个组织单位使用，例如大会和会议管理部	
Lotus Notes	多个组织单位已使用 Lotus Notes 应用开发了自己的数据库以组织其记录和文件。例如，安全理事会秘书处	
COSMOS	维和部开发了这一框架应用，以便对文件的整个生命周期实行自动化协作管理，包括记录管理	2013 年
多个内部的 SharePoint 应用	在多个组织单位使用，包括维和特派团和外地办事处	

146. 检查专员高兴地了解到，超过 15 个客户小组正争相使用 Unite Docs。不过，在缺乏强制部署 Unite Docs 的共同战略的情况下，信通厅知识管理科难以说服潜在的用户，原因如下：

- 与 Unite Docs 的特性和可能的益处有关的外联活动非常有限，无法提高其客户(各部门和办公室)的认识，让它们产生兴趣。
- 各部门和办公室仍拥有自主权，并往往决定只使用自己的信息管理应用程序，认为自己的应用程序最能满足自身需要。在一些情况下，了解过 Unite Docs 的各部门以网络连接等问题为由决定不使用 Unite Docs。
- 2013 年，Unite Docs 的支持平台转变为 Filenet (IBM)，这造成了延误，给用户带来不确定性。信通厅知识管理科认为这次转变是必要的，可更好地满足整合和用户界面方面的具体要求，目前正在顺利转变，并将于 2013 年底完成。

- 受访者在技术上对在纽约总部维持服务器从而将服务器的工作时间限制纽约的工作时间范围内表示关切。这一点尤其困扰在不同时区设有外地办事处的实体，因为这些实体需要在发生情况时做出快速反应。检查专员高兴地了解到，考虑到这些意见，信通厅决定在 2014 年之前在位于西班牙巴伦西亚的联合国企业数据中心设立一个欧洲技术平台，为多个区域提供服务。
- 档案科自己使用另一个系统：TRIM。

框注 7：难民署的电子文件和记录管理系统示例：Livelink/e-SAFE

难民署毋庸置疑在数字记录管理方面是最先进的实体。难民署早在 2000 年就在其总部部署了共同电子文件和记录管理系统(Livelink/e-SAFE)，之后将该系统推广到欧洲区域内外的国家办事处。多个类似的国际组织都采用了该系统。

记录和档案科正在监督这项应用的使用情况。难民署的高级档案管理员估计，难民署和外地办事处生成的记录中约有 60%是通过 Livelink/e-SAFE 采集和处理的。

由于难民署决定采用 SharePoint, 特别是使用其协作管理功能，因此导致进一步将 Livelink/e-SAFE 系统推广到其他区域的计划推后。2013 年 3 月，难民署启动了一个项目，探讨在难民署各办事处结合使用 Open Text 和微软 SharePoint 的选项，目标是加强全球信息资产治理。本质上，这一目标是让 SharePoint 成为终端用户界面，而 Live link/e-SAFE 成为文件保管处。

各基金和计(规)划署及其他实体

147. 粮食署在涉及其机构记忆记录的共同电子记录管理方案方面取得了进展。该方案从 2004 年之后逐步在总部和外地办事处推广。该方案有三个方面的目标：(a)在粮食署内部，特别是在总部和外地之前创建信息共享环境；(b)采集电子邮件信息并存储在安全的保管处；(c)制定在整个实体适用的通用记录管理规则和程序。电子记录管理方案的基石是电子登记系统和共同文件计划，而该系统和计划以粮食署的记录功能分类计划为基础。粮食署指出，2013 年约有 40 至 50 个外地办事处正在使用该系统。

148. 作为一个新成立的实体，妇女署要求其信息系统和电信司作为一个优先事项使用微软的 SharePoint 2013 开发一个电子记录管理系统。妇女署认为，鉴于自身规模有限，选择 SharePoint 就满足其记录和档案管理需要。

149. 人口基金在过去五年里投入大量时间和金钱开发 Documentum 企业级内容管理。虽然该项目在 2008–2010 年看起来充满潜力，但在内部遇到了大量困难，包括至少在若干重要的内部合作伙伴之间缺乏一个综合方法。内部无法就程序和

工作流达成一致，而且缺乏一组商定的元数据，这导致该项目暂停，等待一家咨询公司就未来的道路开展评估并提出意见。顾问建议持续开发和定制 Documentum 系统，特别是考虑到已提供的大量投入。该项目未来走向何方有待执行委员会的审查和核准。

150. 开发署已开始研究这个问题，正努力使用 SharePoint 创建一个电子文件和记录管理系统，这意味着在使用 SharePoint 生成的记录中融入文件管理功能。

151. 项目厅将部署电子文件和记录管理系统作为 2013–2014 年的一项战略优先事项，项目厅管理层认为，这个系统的一些组成部分已到位。因此，2013 年 6 月提交其执行委员会的选项是为了在内部为载有记录的现有系统开发一项总体技术，而不是购买一个需花费巨额定制成本和努力的市场应用。虽然检查专员欢迎这项办法背后的经济考量，但以这一方式构建的系统非常有可能不符合本报告所载的记录和档案管理要求，并且事实上从长期来看代价不菲。

实施以下建议预期能提高联合国各实体的记录和档案管理的效率。

建议 4

秘书长和本报告所涉联合国各实体的行政首长应确保电子记录的采集、创建或管理系统符合电子记录和档案国际保存和保留标准。

C. 电子文件和记录管理系统与其他共同信息系统整合

152. 一个积极的发展动向是，联合国各组织正在为自己配备企业级资源规划系统，以精简业务和事务性业务。[46] **企业级资源规划系统采集与业务事务有关的证据信息和暂时相关的文件，而不是在今后可能具有历史价值的实质性工作中生成的信息**。本报告指出，记录的概念远远超出事务记录的范围。

153. 几乎没有企业级资源规划系统中包含能够在所有采集的信息和证据当中识别宝贵记录或将记录链接至保存期限表的记录管理组成部分。事实上，与企业级资源规划系统实施有关的行业标准也并未述及创建记录管理功能。可以预见未来会出现在数据库和各项应用中无期限维护(不必要的)记录的情景。在本次审查期间，检查专员发现了与这一问题有关的两种不同类型的分析或意见。一些受访者强烈主张，不仅企业级资源规划系统生成的文件(最终潜在记录)，而且任何信息系统(例如人力资源管理系统)生成的文件都必须具有进入记录管理系统的入口(例如粮农组织)。预期这种整合将完美地消除或减少冗余和重复(数据人工录入多个系统或重复打印企业级资源规划系统记录)，从而节省时间和资金并提高效率。与此相反，其他机构选择放弃整合系统，原因是设计和实施企业级资源规划系统

[46] JIU/REP/2012/8, “联合国组织企业级资源规划系统审查”。

的成本太高。这种意见严重依赖在企业级资源规划系统中创建记录管理系统的投资回报和价值问题，创建这种系统需要大幅增加支出和维护，但却提供不了附加值，因为该系统无法区分记录和文献的类型和价值。在联合国秘书处，对“团结”倡议(一项企业级资源规划解决方案，其中包括旨在促进和精简联合国秘书处内部所有业务职能之间的信息的软件)是否应在其范围内整合一个记录和档案管理系统进行了长期讨论，但并未就是否创建这样一个模块达成一致。

D. 数字化

154. 数字化不只涉及扫描；由于文件数字化是耗钱耗时的工作，所以要妥善规划。因此，在开始着手相关项目之前，应对数字化项目的目标和益处进行仔细评估。本次审查期间咨询的所有部门和办事处几乎都拥有数字化方案，但方案的力度不同。受访的工作人员通常强调：(a) 数字化在减少工作人员处理的纸张数量，从而降低所需实物存储空间方面具有优势；(b) 数字文件取代印刷品增加了传播和利用的机会；(c) 工作人员在工作场所的效率会因此得到提高。从档案管理员的角度来看，数字化也是保存受损或脆弱的高危记录的一个选择。[47]

155. 对联检组调查问卷的答复显示，联合国各实体的数字化举措缺乏共同战略。各部门、办事处和单位按照各自的优先事项和可用资源，或多或少自发实行数字化方案。这样做的结果是，尽管档案科制定了联合国秘书处数字化指导方针，[48] 但没有统一所使用的设备、运用的技术流程(例如光学字符辨识)、生成的格式类型或分配的元数据等方面。为了解决这一问题，信通厅目前正在开发Unite Imaging。其他实体在答复联检组的问卷时未提及类似的指导方针。

156. 除原生数字文件外，还要管理海量的扫描文件：所有文件都应得到同等关注。而且，记录和档案管理方案是开展数字化项目的要素：第一步是全面审查相关卷宗(盘点、归档或根据保管期限处置纸质文件)，以识别和扫描最相关的卷宗。一个自相矛盾的发现是，在数字化项目的背景下，原生数字项目通常是通过重新扫描原始印刷资料生成的。

[47] 为联合信息系统委员会编写的“了解数字化成本”报告介绍了此类项目所涉及的努力。可查阅：http://www.jisc.ac.uk/whatwedo/programmes/digitisation/reports/breakingcosts。

[48] 档案科数字化记录保留要求标准，2009 年，可查阅档案科的互联网网站 https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_RKreqfor%20digitisation3.pdf。

E. 数字保存[49]

157. 全世界的私人和公共部门的专业团体都越来越关注数字信息的持续性问题。一系列旨在减轻技术过时问题对数字信息资产的影响的标准因而得以制定。[50] 数字保存在下文中是指一个实体为确保长期保存具有长期或永久价值的数字形式的记录(扫描或原生电子记录)并确保持续利用这种记录中包含的知识而采取的措施。

158. 数字记录的初期采集与长期保留密切相关而且相互依存，因为应尽早，最好是在记录创建之时就确定该记录的生命周期所具备的属性，即便保留阶段仅涉及数量有限的记录。例如，即便是在从各类组织单位接收数字记录的最好的情况下，档案科也常常碰到硬件不兼容、软件过时或缺乏技术著录和元数据的问题，导致无法按预期处理记录。

159. 如上所述，在联合国各实体内部，与数字和电子记录有关的现有措施有限而且不充分，大部分旨在管理当前文档和不常用文件。**目前的办法并不认为其中一些记录具有长期的业务生命周期(有时长达 50 年)或者因自身具备永久价值将会成为历史档案。换言之，虽然管理电子记录的重要性目前正逐渐显现，但必须推进“电子档案”概念。**

160. **联合国各实体的高级管理层应高度关注这一战略问题，因为今天实行的措施和作出的决定将保证今后的电子文件得到妥善保存。**然而，本次审查显示，目前对数字保全战略的关注不够。记录和档案管理政策文件不仅很少载有确保长期保全的具体条文，而且仅规定印刷记录和数字记录应遵循同样的规则，但正如档案科所指出的，**“目前，针对联合国的数字档案，没有可信的保全做法”。因此，检查专员建议启动一个组织间项目来解决这一关键方面。此类项目应动员有经验的档案管理员，动用坚实的记录管理专门知识并调集高级管理层的能力。**

161. 虽然难民署尚未实施可采集记录存储更长时间的 Livelink/e-SAFE 档案模块，但难民署显然是一个正面的例外：该署已初步采取措施制定一项数字保存战略，最近还招募了一名数字档案管理员。数字档案管理员这一职务被认为对评估、开发和测试难民署的数字资产长期保存解决方案极为关键。这些举措是在 2013–2014 年项目框架内作出的，应当导致相关项目长期保存共同解决方案得到实施和维护。

[49] 此处出现的多数技术考虑因素是由两名国际顾问，即《数字保存能力成熟度模型》的作者 Charles Dollar 和 Lori Ashley 提出的。这些技术考虑因素在国际组织科于 2013 年 6 月 12 至 14 日在布鲁塞尔举行的会议上得到高度赞扬。

[50] 例如，ISO 18492 (2005)标准，“文件管理应用 — 电子文件信息的长期保留”和 ISO 16363 (2012)标准，“空间数据和信息移交系统 — 可信数字资源库的审计与认证”。

162. 检查专员理解每个实体的情况不同，其关于数字记录的业务要求也有所不同。管理问题高级别委员会的《战略计划》强调，[51] 不能采取“一刀切”的做法，因此可以采取灵活的办法，在要求各异、资源有别的多个机构之间联合开展工作。**本报告应发挥应有的作用，引起各实体的最高层级注意该问题，以确保根据相同的记录和档案管理原则按规定规范数字保存工作。**

163. 为了支持希望开展项目应对数字保存挑战的联合国实体，专业团体的成员开发了一些模型，以评估私人或公共机构的数字保存是否成熟。这些模型为从无组织、不受管束的数字记录管理向日益成熟的数字保存方案转变提供了指导。这些模型设想了数字保存挑战的主要方面，特别是：

- 确保共同数字保存方案需要具备组织能力和资源：具体监管框架、适用于所部署工具的治理原则、所有利益攸关方之间的协作文化、充分的技术专业知识水平、在整个生命周期处理记录的适当技术等等。如本报告所述，这些要素才刚刚在联合国实体出现。

- 能够为确保长期适当存储、保全和利用所有记录提供技术保证的数字保管处。《开放档案信息系统》模型(ISO 14721 标准)为电子档案提供了框架和概念，而《可靠存储库审计和认证》(TRAC, ISO 16363)确定了下列要求：可靠的存储库应支持长期利用，并被联合国各实体用作确定共同或通用档案保管处创建选择的依据。

- 有能力承载持续监测内外环境所需的关键服务，并有能力规划行动以维持可信数字存储库中存储的电子记录的完整性、安全性、可用性和可获性。这其中涵盖一系列需要投入时间、资源和专业知识的行动，包括开展电子记录调查以识别长期记录、在利益攸关方之间建立协作工作关系、通过系统地集中制作者提供的电子记录并将这些记录转成商定的中性格式来采集必要记录、处理描述性元数据、开展存储行动、维护和更新装置和介质、保护技术性元数据以及确保系统安全。

实施下列建议预期将能够增强联合国各实体之间的协调和合作。

建议 5

秘书长应当以行政首长协调理事会主席的身份，联合对开发数字记录长期和/或永久保存通用方法(战略、政策和基础设施)最感兴趣的实体，建立由一名有经验的记录和档案管理专家主持的组织间工作队。

[51] CEB/2013/HLCM/2, 《2013–2016 年战略计划》，第 12 和第 13 段。

六. 作出战略选择的时候到了

A. 加强记录和档案管理做法的益处

164. 改善记录管理应被视为行政和业务流程现代化不可分割的一部分。记录管理干事之间已经形成一项共识，即适当的记录和档案管理做法可以在任何组织(不论是私人组织或是公共组织)内部产生大量益处。在专业文献中找到的下列引述明确支持这一共识：“记录管理能够节省资金。良好的记录管理可促进高效的信息利用，有助于将不常用的记录保存在不常用的存储区域或设施中，并能确保过时的记录得到处置，从而降低存储成本。记录管理是管理者可以向当选的官员和纳税人作出合理解释的事项，记录管理能够精简业务，节省税款。”[52] 读者可以通过 ISO 15489 标准的第 4 节深入了解记录管理的预期益处。

165. 这些益处有的可以定量，有的却是无形的。当然，各实体要承担额外的开支，包括为检索并非随时可用的信息、存储非必要的或重复的印刷项目和电子格式的项目以及将非必要记录从外地运往总部而产生的额外开支。不过，当提到与当前和今后的费用相比所具有的可能的中长期益处财务估计数以及由此产生的节省净额时，就会遇到以下问题：由于缺乏基线数据和商定的假设，导致无法清晰识别，更不用说衡量目前因现有做法造成的浪费和未来因记录和档案管理做法得到加强且符合政策执行预期的情况下带来的节省额。例如，无法随时提供信息，说明各组织单位目前保持的记录集的大小、在纸质卷宗或共享驱动器中保存的重复项目、未采集的相关资料数量以及检索项目实际耗时。

166. 在开展本次审查的过程中，检查专员发现很少有具体的业务案例详细阐述记录和档案管理做法得到加强之后的预期益处。在评估强化的记录和档案管理的潜在益处时要考虑多个因素，例如实物存储和维护所需的人员和成本、关于信息技术应用的许可和培训、电子存储、迁移和模拟数字项目。与检索和利用信息有关的成本有时极高，此类评估还应当考虑到遗失信息的后果和类似项目或活动的工作重复等因素。

167. 与记录管理干事和其他工作人员交换意见为开辟可能节省费用的领域提供了思路。同时，应认识到，只有在形成规模经济的条件下才能节省费用，也就是说要采取共同任务的形式，这要求在政策制定、人力资源分配和技术部署等方面有最低的投入。有可能实现中期投资回报。

提高工作人员的生产力

168. 在私人部门，有研究显示，在界定了关于保存记录和执行记录管理系统的内部严格合规规则之后，生产力答复上升。在联合国，可以很容易地想象到，能

[52] Bruce Dearstyne, “Why records management matters”, *Public Management,* vol. 89, No. 10 (November 2007)。

够就任何问题便捷地、几乎是马上检索到相关卷宗会给工作人员的工作和生产力带来多大影响。同样，法国的主管当局开展的记录保存现代化审计也重点指出，在上游妥善完成归档和排序工作的情况下，检索和利用旧项目所需的平均时间减少，不仅能快速找到真正的档案，还能减少带薪工时。[53]

169. 联合国的情况也理应如此。所有可用的指示性数字都确认实施记录管理系统是大幅提高工作效率和相关生产力的来源。提高实务小组的生产力是促使管理者在自己的部门开展记录管理方案的动机之一。当然，这些益处在很大程度上是无形的，难以衡量。一般而言，调查问卷的答复者都同意一个观点，即在记录和档案管理得到加强的情况下，可以通过避免业务流程反复出现类似尝试或错误，改善继任规划中的机构记忆并节省时间和金钱。

170. 考虑到联合国和相关实体的情况，下列实例显示了在节省工作人员时间方面的潜力，节省的时间可转而用于其他行政或实务职能。从受影响的国际公务员人数及其薪金上看，大量资金被节省下来了。

- 联合国开展了记录管理项目的若干部门(例如新闻部或管理部)曾尝试粗略估算检索和利用记录所需的时间以及预期在检索和利用相关信息方面节省的时间。尽管方法不同，但估计值都介于**单次检索**平均节省 5 至 30 分钟的范围内。检索的频率和类型显然将取决于各部门或办事处开展的活动类型。维和部/外勤支助部在其数字化倡议项目文件(2012 年)中提出的假设是，对于向其工作人员提出的每次请求，检索时间将减少 80%。
- 欧盟委员会也开展了研究以估算其工作人员在工作场所检索信息花费的平均时间。每年共计有几个星期的时间是用来检索的，应该将其视为是那些在记录和档案管理政策和做法方面较为落后的国际组织可能实现相应费用节省的来源。

节省人事费用

171. 检查专员在粮农组织发现的资金节省实例给人的印象最为深刻。记录管理现代化项目最初以粮农组织既有的多个登记处为侧重点，并研究了是否能以现代的记录管理系统予以取代，逐步由粮农组织的工作人员直接参与采集和处理相关项目。该项目使得登记人员员额得到重新定义和部署。粮农组织将这些职能所涉工作人员的净人数从 42 个全职员额缩减至 28 个(之前主要在各类登记处工作，将信息和记录分配(重新分配)到各个系统)，同时重新定义了职务说明，将侧重点放在一套不同的能力上，以便用“记录管理员”取代“登记员”，从而增强职业兴趣，优化职业发展道路，带来更高的前景。此举节省了大量费用。2010–2011 年，节省的费用达 110 万美元。2012–2013 年，该项目进一步发展，确保了每两年节省 246 万美元的人事费用。

[53] 2007 年法国机构开展的记录保留现代化审计(参见表 3)。

172. 难民署提供了因引入 Livelink/e-SAFE 而节省费用的实例。以难民署的联合审查委员会为例，每月节省的会议费用估计在 10,000 美元以上。费用节省来自下列方面，特别是：削减了差旅费和每日生活津贴、复制股工作人员节省了时间、减少了文献(卷宗、纸张和使用的墨粉)以及与支持工作人员编写卷宗和文献所需的 36 个工时相对应的成本。

实务工作的质量改善

173. 投资于企业级资源规划系统预计可精简行政流程，同样，投资于记录管理预计也可提高实务工作的质量。2013 年发布了一份与难民署外地办事处的记录保留和档案有关的报告，其中提供了关于记录管理对实务事项所产生影响的一些具体实例。在一个国家办事处，实行的是在个人装置上而不是在共同保管处记录信息的松散做法，导致机构记忆遗失，影响了与国家政府重新谈判协议的行动。

174. 粮农组织的项目基于同样的假设，即记录管理方面的投入将改善实质性工作的质量。在联检组的特派小组进驻粮农组织时，记录管理现代化项目的第二阶段正在审视内容管理方面的挑战和战略，涉及通过添加标签来检索与粮农组织的项目和一般工作领域有关的实务信息，以及生成每日或每周主题信息摘要，自动通知管理者注意就其负责或订阅的任何特定话题交流的主要意见。

175. 人权高专办的记录管理干事以非常精确的术语描述了预计该办事处的各个主题司处将获得的实质性益处。她认为，共同的记录管理方法和中央记录(纸质和数字)保管处将是该办事处实现信息资本最大化的一条途径。她的评估结果是“人权高专办各司的工作将更好地联系在一起，各个人权问题更好地相互关联，从而使办事处与其利益攸关方之间的关系更紧密。”在以上实例中，难民署还注意到 Livelink/e-SAFE 改善了会议的质量，由于可及时收到文件，而且操作失误的空间大幅缩小，联合审查委员会的成员因而能更好地做好准备。

节省办公空间

176. 在商定的保存期限表基础上不再需要进行纸质记录排序和识别，这意味着减少了要管理的文件夹和文件盒，所需的办公场所和电子保管处的存储空间也随之减少。对于纸质项目，因各工作地点的实物存储空间成本不同导致节省的费用各异。例如，维和部和外勤支助部估计其纸质项目在纽约秘书处大楼的存储费用为每“直线英尺”每年 60 美元。

177. 联合国秘书处的“基建总计划”为档案科提供了接触若干正搬离原办公场所或预期将在目前的办公场所占用较小面积的部门的机会。档案科与这些部门或办公室之间的积极互动加强了这些部门对记录管理的认识，从而加强了它们的记录管理做法。这些互动往往转化成为合理分配办公空间的行动，进一步减少了将要搬回办公场所的文件数量，实现了费用节省。档案科估计，因各办公室处置了记录，总共节省了 30,000 直线英尺的存储空间，按照维和部/后勤支助部的计算，相当于每年节省 180 万美元。人居署和非洲经委会的其他类似经历显示，关

注业务流程和相关的记录为更好地识别常用记录与不常用记录，从而实现类似的合理化提供了基础。

与信息技术有关的节省

178. 信息技术专家普遍认为数字记录存储空间越来越便宜，因此没有必要把仅具备短期价值的记录与具备长期或永久价值的记录区分开来并进行相应的管理。检查专员认为，这一推理可能无法完全令人满意；目前的做法影响了整个组织以及每个组织单位的成本，如下文所示。更动态和知情的数字记录管理肯定可以削减这些成本。

- 一般而言，在联合国总部和很多其他工作地点，通常的成本模型是由信息技术部门就占用的服务器和共享驱动器空间及相关服务，例如日常备份和数据恢复服务(通常以千兆/年为单位计算)向各部门、办事处或单位收费。因此，不必要的记录累积和机械性重复会加重每个组织单位的费用负担。例如，在日内瓦办事处，一个部门如使用 1,000 千兆的空间(估计供 100 名左右的工作人员使用)，每年将需要支付 24,000 美元。如果存储的数字项目中只有 25%是不必要的重复(这个估计值可能较低)，每年每个工作人员就有可能节省 6,000 美元。

表 8
与存储和备份服务有关的信息技术支出指示性数字

	服务器	电子邮件系统
联合国各总部	截至 2014 年为 19.50 美元/千兆	截至 2014 年 19.50 美元/千兆
日内瓦办事处	24 美元/千兆/年	61 瑞士法郎/0.5 千兆(500 兆)

- 对于超出保存期限表规定的保存期限、不再需要的记录，使用电子文件和记录管理系统进行排序和识别将节省带宽，因为文件无需再附加在电子邮件信息上，而是直接提供与存档计划和保管处的单个版本的链接。
- 在缺乏动态数字记录管理的情况下，需要将数字记录从一个技术系统或介质迁移或转换至另一个系统或介质，可以预见在未来数十年里这将涉及大量电子记录和卷宗。如果仅需要对“永久记录”的目标适用这些程序，将大大减少这些技术操作所需的时间和资源。
- 目前，在大多数情况下，并不是每个人都完全拥有数字保管处的实际内容及其对实体的最终价值：记录的制作者和使用者无法跟踪其记录和备份的信息，而信息技术部门只负责技术功能和服务。这导致以越来越高的成本维持被逐渐淘汰的使用过时技术的应用程序的可用性，

以确保今后在必要时利用可能具有价值的记录。提醒一句，现今任何应用软件的使用寿命似乎都限于五年至最长 10 年之间。

179. 先进的记录管理预期将能够识别实现具有永久价值的数字记录，从而将这些记录连同内容和技术信息(元数据)一起保存，以确保长期利用而不是把钱花在过时的系统上。这一办法看起来更便捷，更具逻辑性。是无期限保留所有记录更合理，还是对记录进行排序并删除其中绝大部分更合理呢？

改善声誉

180. 具有强有力的记录管理方案的组织可能被其成员国和其他利益攸关方认为更透明、更具创新精神、在技术上更与时俱进。这将增强利益攸关方对组织或实体及其方案活动的信心，从而更好地筹集分摊资金和自愿资金。这也将显著加强相关秘书处的问责框架。

181. 从法律的角度来看，也有强有力的论据支持更加密切关注联合国各实体如何采集、管理和保存它们的资源以确保维持其完整性，尤其是在一个数字世界里。展示数字记录真实性的能力取决于现行记录系统的完整性，本报告揭示了这些安排目前的弱点。考虑到目前趋势，联合国各实体可能会在被请求提交经认证记录(硬拷贝或通过数字签名认证)方面遇到困难，例如在法律案件中或在驳回决定或采购授标等过程中答复任何关于提交记录和信息的正式请求时。如果一个以外地为重点的组织或实体被发现无法记录各类冲突、危机和不幸，而它不仅是这些冲突、危机和不幸的见证人，而且是制定和作出具有历史意义的政治和业务决定的主要行为者，那么不用说也知道这会给它的声誉带来多大的风险。

B. 糟糕的现状

182. 本次审查显示，目前的记录和档案管理安排的特点是，方法各自为政，政策原则执行不一，而且这些政策原则通常不为人所知。目前，不同组织单位相当独立地处理纸质和数字流程，没有一个全局性的处理办法。鉴于采集、管理和存储记录所需的工具相当多样，不同的媒体和格式面临不同类型的挑战，这一点不难理解，但为了实现总体一致性，仍须采用同样的原则处理所有记录。联合国各实体目前处理记录和档案管理问题的方式是各自为政的“筒仓综合征”的典型代表，组织文化中缺乏共同的多学科协作方法，而这种协作方法意味着互相尊重，而不是金字塔形的主管当局相互竞争。记录和档案管理视角以信息的组织和合规规则为基础，而信息技术视角侧重技术和业务实效，知识管理和知识共享办法偏向于采集、传播和更新关键的概念和汲取的教训。这三个要素没有得到充分调和。结果导致记录和档案管理专业人员、信息技术专业人员和知识管理干事很少携手在具有同等权限的情况下协同使用各自的专长来构建共同项目。

183. 检查专员认为，普遍缺乏正确的记录和档案管理做法的主要原因在于(见第五章的表 1)，虽然有一两个例外，但联合国没有明确认可的领导人，其权限不足以为目前的记录和档案管理状况所需的此类多学科项目提供一致的共同指示。记

录和档案管理单位通常负责处理纸质记录，信息技术部门负责数字记录，尤其是内容和文件管理流程，但备份战略很少关注记录管理原则。视听项目等其他格式的项目常常被忽略。

C. 必要的共同行动

184. 在这方面，通过多年来的持续努力和实行真正的文化解决办法，欧盟委员会已逐步取得成果，这不仅符合记录和档案管理原则，而且让所有的相关利益攸关方和普通工作人员都感到满意。在这种情况下，根据通用的分类和保管原则，组织单位和记录制作者应适用本报告以同等力度描述的各个概念和原则。这需要有高级别、大胆的政治和战略举措、基于稳健的信息和咨询的战略以及优先划拨大量资源。只有当联合国各个实体的最高一级甚至是整个“联合国群体”在秘书长的领导下作出共同承诺，才能在整个联合国，包括总部和外地办事处有效地运行记录和档案管理方案。**本报告表明现状不能再维持下去了。**

185. 检查专员认为，任何进一步加强现有能力或现有的积极但分散的举措的广泛努力都不足以取得显著进步和确保联合国各实体实现预期的记录和档案管理效率水平。因此，鉴于所有成员国、管理者、工作人员以及联合国过去和目前服务的每位受益人都是合法的利益攸关方，联合国各实体的高级管理层是时候筹备和开展以行动为导向的讨论，商讨将在这方面做出的战略选择，并在需要成员国批准才能确定明确的行动步骤时适当通知其成员国。

186. 本报告所涉联合国各实体的情况可能因以下因素而不同：各实体的业务模型和业务要求、档案状况，特别是否存在专门从事记录管理的专家和信息技术系统、所需的人力和财政资源以及调集这些资源的时间。各实体也需要创造和保持同样的动力，因为只有从中期来看才会出现不断增长的财务回报和其他益处。适用于所有情况的结论是：实施本报告所载各项建议需要共同启动相关项目。

187. 设计此类项目时应涵盖实体的每个部分，以确保此举具有政治优势和权威，足以让主要行为者(尤其是所有管理者)接受通用规则，逐步创建各项工具的主要功能，以确保遵守 ISO 15489 标准(以及其他可能的标准)，特别是基于使用《联合国多数办事处通用记录》的通用存档计划和保管期限。

188. 尽管可以预见许多人将抵制共享信息(信息被视为是一种权力)和改变管理，但如果从整个实体的角度来看，此类项目可提供必要的动力，形成巨大的规模经济。根据严格的差距分析，此类项目中应包括：

- 成立一个理事机构来代表作为记录创建者和使用者的所有部门或办公室，包括外地的部门和办公室。
- 设计和启动一个分阶段、有计划的中期战略。
- 制定和颁布记录和档案管理原则，然后制定和颁布关于记录和档案管理政策的强制性规定。

- 指定一个项目小组，小组负责人向高级管理层报告。
- 招募或培训一群专业的文件和记录管理干事和协调人，可采取针对专业群体开展特殊竞争性考试的方式。
- 定期向理事机构提供符合其初步预期的最新信息。
- 设计和执行监测和监督规定。
- 开展针对性培训和宣传活动，包括在线活动。
- 竞争选拔有经验的顾问。
- 在进行严格的中期和长期成本效益分析后，基于通信系统、服务器和软件竞争的基础上作出选择，确保符合所有必要的 ISO 相关的记录和档案管理功能，包括在外地。

189. 目前的情况明显需要有一个总体项目，检查专员不想预先设想讨论的结论，这个结论按理应由秘书长和本报告所设各实体的行政首长得出。设想了两个实施方面的选项：(a)基于涵盖所有类型的记录信息的整个生命周期的共同原则，在“联合国群体”层面建立一个联合国通用项目，或(b)启动多个项目，联合国每个实体都有一个对应的项目，并通过联合国记录和档案管理工作队进行协调，将共同原则转换成根据各实体的需要、情况和具体文化进行调整的具体规则和程序。第一个选项将加强项目的动力，扩大项目产生的经济规模，但会使治理和供资情况复杂化。两个选项都应考虑项目的记录和档案管理原则以及与 ISO 标准的兼容性，并且以外地为重点。在第二个选项上，可由一个共同工作小组承担实现相关目标的任务。将两个选项相结合可能是最有效的解决方案。

实施下列建议预期将能够提高联合国各实体的记录和档案管理的效率。

建议 6

大会和本报告所涉联合国各实体的理事会应请秘书长和各位行政首长提交共同或联合项目提案，以便在各实体内部采取一致的方式加强记录和档案管理。

190. 记录和档案管理也提供了**一个逐步采取全系统办法的渠道**，正如各组织准备遵守《国际公共部门会计准则》的情况(这种情况更复杂，代价更高)一样。[54] 出现以下发展动态将是积极的：通过专门的工作队或网络在行政首长协调理事会一级处理这些问题，把在管理问题高级别委员会设有代表的对此感兴趣的若干机构或所有机构联合起来，共同制定与 ISO 标准兼容的通用原则，并允许这些机构相互交流关于经验、挑战和已取得进展的信息。这将为协调管理问题高级别委

[54] JIU/REP/2010/6, “联合国系统各组织实施《国际公共部门会计准则》的准备情况”。

员会《2013-2016 年战略计划》第 13 段中宣传的业务做法提供一个机会，委员会在该战略计划中“同意酌情采用‘选择加入/退出’的办法开展联合工作的原则。根据这一方法，最初将由一个对推进特定专题感兴趣的小组开展基础工作和项目试点，其他成员组织可在之后的阶段加入，这取决于该专题不断变化的范围和潜在影响。”如果采取这个方法，可以把解决本报告详述的数字保存的问题(第 157 至第 163 段一级建议 5)纳入其范围之内。

附件一

记录和档案管理关键术语定义(亦可查阅联检组的互联网网站了解更多术语集并比较一些国际组织采用的定义)

利用	查找、使用或检索信息的权利、机会、方式(ISO 15489-1)
鉴定	识别记录的价值以确定保留期限的程序(档案科)
档案	因其行政、财政、法律、历史或信息价值而被永久保存的记录(ST/SGB/2007/5)
分类	确定业务活动类别及这些活动生成的记录，并将记录分组整理(如适用)为卷宗，以便利于描述、控制、链接和确定处置与利用状态的过程(ISO/TR15489-2)
销毁	消除或删除记录，使之无法恢复的过程(ISO 15489-1)
数字化	通过数字摄影或扫描将模拟格式的资料转换为数字格式。例如，扫描纸质文件以创建数字副本(档案科)
处置/处理	将记录(特别是非现时记录)转移到其最终状态(销毁或转移到档案室)（档案科）
文件	可以作为一个单元的已记录的信息或对象，不论采用的格式或介质(ISO 15489-1)
企业级内容管理(ECM)	整个企业用于采集、管理、存储、保存和交付内容的技术、工具和方法。企业级内容管理平台为建立信息(文件、记录和档案)管理系统提供综合工具、方法和战略(档案科)。
数字/电子记录	使用电子设备传输和维护的记录，它们具有：(a)结构：电子记录格式以及指向附件或其他相关文件的所有链接；(b)内容：以电子记录结构传达事务证据的信息；(c)背景：记录事务相关原始内容、电子记录的创建者、日期、安全性和利用、语言、处置、格式等的信息，这些信息在结构中通常与内容分开。
文件计划	办公室、部门或组织为组织和安排不同类型的卷宗而制定的计划或方案(档案科)
元数据	描述记录背景、内容和结构及其管理情况的数据(ISO 15489；ISO 30300)

保存	确保真实性文件长期具有技术和情报价值所涉及的过程和操作(ISO 15489-1)
记录	由联合国作为事务证据维护的任何数据或信息，不论形式或介质如何(ST/SGB/2007/5)
记录保存	制作、维护和支持处置完整、准确和可靠的以记录形式存在的事务证据(ST/SGB/2007/5)
记录管理	负责高效、系统化控制记录的创建、接收、维护、使用和处理的管理领域，包括以记录形式采集和维护关于业务活动和事务的证据及相关信息的过程(ISO 15489)
记录制作者/使用者	在正式活动过程中生成和/或接收将成为组织记录的文件的个人或组织单位
保存期限表/期限	由部门或办公室制作的涵盖记录处理的完整说明，以确保根据这些文件的行政、财政、法律、历史或信息价值将其保留必要长的时间(ST/SGB/2007/5)
移交	记录转移(至历史档案保管处)的过程，是记录生命周期的一部分(档案科)。

附件二

联合国一些实体关于主要记录和档案管理的主要政策和指导文件

秘书长的公报中涵盖了 ST/SGB/2002/11 号公报中以星号(*)标记的以下联合国秘书处所有组织单位		
ST/SGB/2004/15	信息、通信技术资源和数据的使用，经秘书长核准	定义了信息技术和相关资源与数据的适当使用，旨在确保系统的安全性和技术完整性。
ST/SGB/2007/5	联合国档案的记录保存和管理，经秘书长核准	阐述了(a)在联合国记录、电子记录、档案和非现时记录的创建、管理和处置方面应遵循的规则和程序；(b)与联合国档案和非现行记录利用有关的程序。
ST/SGB/2007/6	信息敏感性、分类和处理，经秘书长核准	定义了确保交托给联合国或源自联合国的机密信息的分类和安全处理的规则；描述了分类原则和级别；阐述了机密信息解密程序和处理规则。
ST/SGB/2013/1	中央支助事务厅的组织情况，经秘书长核准	确认由中央支助事务厅负责就总部、总部外办事处、区域委员会和联合国外地特派团、行动和秘书处其他办公室的记录管理和档案保管提供意见。
联合国各个区域委员会：额外参考文件		
非洲经委会*	非洲经委会档案和记录管理政策(2012年)，经行政事务司主任批准	确立了用于管理非洲经委会记录的原则、责任和要求，以确保妥善创建、管理、维护和处置记录，从而保护经委会的法律和财务权利并保存其机构记忆。
西亚经社会*	西亚经社会记录管理和档案标准操作程序草案(2012 年)，经行政事务司主任批准	寻求通过定义用于创建、分类和保留记录以及将具有持续价值的记录移交中央档案室的指导方针和程序，在行政事务司的所有科室之间确立不间断、可持续的合作关系。

联合国总部外办事处：额外参考文件		
日内瓦办事处*	IC/Geneva/2001/55：联合国日内瓦办事处的档案和记录管理	概述了日内瓦办事处的登记、记录和档案股(现为机构记忆科)在记录管理和档案方面的作用，重申了秘书处各单位和秘书处成员在维护、移交和处置联合国日内瓦办事处的档案和非现时记录的职责方面应遵循的规则。还解释了涉及内部和公众利用联合国档案的指导方针。
其他部门和办事处		
维和部外勤支助部*	6400/ADM/POL/0504 的修正 2：维和部/外勤支助部记录管理政策指示(2006 年，2008 年修订)，由主管维和部的副秘书长批准	确定了维持和平行动部(维和部)和外勤支助部记录管理方案的框架和责任，该方案适用于维和部和外勤支助部总部和维和特派团的工作人员；强调强制合规。
	维和文件分类计划的使用(2008 年)，经维和部参谋长核准	详细指示如何使用为纸质和电子记录设计的维和卷宗分类计划。
	联合国维和和政治行动通用记录保存期限表的使用(RCUN.P)(2011 年)，经主管维和部的副秘书长和主管外勤支助部的副秘书长核准	实现对外地特派团所有办公室常见的、不记录其核心业务活动的行政记录的管理(例如人事处的财务记录)。
	维和总部保存期限表的使用，第二版(2011 年)，经主管维和部的副秘书长和主管外勤支助部的副秘书长核准	
	标准操作程序：档案和非现时记录的利用和解密(2006 年，2010 年修订)，经主管维和部的副秘书长核准	确定了利用和解密维持和平小组档案和非现时记录的程序。
	标准操作程序：信息的利用(2011 年)，经主管维和部的副秘书长核准	实现对维和范围内所有办公室生成的信息的利用权和限制的管理，具体体现为一个促进一致共享或限制核心办公信息的通用信息利用框架(基于利用权利表)。

人道协调厅*	记录管理政策指示(2011 年)，经紧急救济协调员兼主管人道主义事务的副秘书长核准	该政策确定了人道协调厅在记录管理方案的框架和责任，符合 ST/SGB/2007/5 号公报所载适用于整个秘书处的记录管理标准和要求。
人权高专办*	人权高专办处于发布额外的内部保管、记录保存和利用政策的初步阶段，人权高专办将遵循联合国的政策原则	
	人权高专办外地行政手册	
难民署*	IOM/72/1999：实行记录期限表	确立了以下方面的原则：识别难民署记录的类型和确定保管期限；在授权的保管期限届满后及时妥善地处置记录；将永久记录移交给难民署档案室进行保存和今后研究使用。
	IOM/031/2005：难民署的电子记录政策	为管理通过电子邮件传输的电子记录和难民署其他数字记录提供指示；强调 Livelink/e-SAFE 系统是难民署记录保留系统的一个要素。
	IOM/039/2009：加强电子记录保存以及将 Livelink/e-SAFE 用作难民署全球电子文件管理系统的合规性	确定了在难民署电子文件管理和记录保存方面实现合规性以维持最佳做法的指导方针和要求，并呼吁管理者和工作人员都采取行动积极遵循电子记录保存原则。
	IOM/076/2010：难民署的信息分类、处理和披露政策	
	难民署文件管理系统说明(2011 年最新版)	提供基本信息和工作指示，说明如何按照政策原则使用 Livelink/e-SAFE 系统。

联合国各基金和计(规)划署		
开发署	最新信息管理战略(2008–2013 年)	阐述了关于文件管理、记录保管和档案政策的主要原则。
	方案与行动政策及程序手册。其中一节述及记录管理，还有一节述及电子文件管理	阐述了国家办事处和总部各单位的记录存档、保管和归档共同标准；描述了管理电子格式文件的原则，并列出了在这些文件为法律文书或必要的审计文件时的具体规定。
	信息和分类处理政策(2013 年)	
环境署*	无可用信息	
人口基金	人口基金存档系统/记录管理指导方针(1997 年)，经采购和行政处处长核准，人口基金的最新文件保管指导意见(2012 年)	
人居署*	人居署档案和记录管理政策(2007 年)，经执行主任核准(2013 年进行了审查，以涵盖电子记录和数字保存问题)	确保创建和管理关于人居署所有活动、决定和事务的全面、准确的记录，以保存组织的机构记忆。
儿基会	CF/EXD/1983/2867：儿基会档案和管理(1983 年)，执行主任备忘录	根据联合国的做法规定了一些保存儿基会记录的一般规则，并描述了保管责任。
	CF/AI/1983/359：儿基会记录和档案程序指南(1983 年)	详细介绍了在儿基会档案和非现时记录的移交、维护、保管和处置方面应遵循的规则和程序，也解释了与内部和公众利用档案或记录中心存储的儿基会记录有关的指导方针。
	CF/IC/2001-029：儿基会信息技术系统使用政策	
	CF/EXD/2010/003：儿基会信息披露政策(2012 年)	

项目厅	关于项目厅记录保管政策的第 12 号组织指示(修订 1,2011 年)，经执行主任批准	承认项目厅日常业务的一部分是制作记录，因此项目厅必须明确地将记录分类，并将相关的登记、存档、移交、归档、维护和处置活动作为其日常工作不可分割的一部分。旨在确保项目厅在记录保管方面符合 ISO 9001 标准的规定；确保项目厅业务行为的透明度和可跟踪性；并提高项目厅的业务行动在实行、可跟踪性和文献方面的效率和实效。
妇女署	记录管理通用指导方针(2012 年)，由管理和行政司编制	定义了与维护、存档、归档和处置记录有关的政策和程序。
粮食署	执行主任关于确立粮食署记录管理政策和程序的第 2005/006 号通报(2005 年)	
	行政司关于粮食署记录管理政策和程序执行情况的第 2005/007 号指示	通过定义记录管理股的组织安排以及责任和总体作用，确定了有助于执行记录管理政策实施的组织程序。
	行政司关于粮食署记录保管政策的第 2006/006 号指示	规定了粮食署的记录保管政策以确保开展业务所需的记录得到妥善保护和维护，并确保适时丢弃不再需要或没有价值的记录，还规定向粮食署工作人员提供关于正式记录保管和处置的规则和程序。
	粮食署记录管理手册(2006 年)	说明了在管理组织记录方面应遵循的战略，并描述了记录的重要性以及指导记录处理和维护的原则和程序。

其他相关实体		
刑事法庭余留事项国际处理机制(2012 年)	S/RES/1966 (2010)	请秘书长在该决议第 1 段提及的第一个开始日期之前与安全理事会协商，为前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和刑事法庭余留事项国际处理机制的档案建立一个信息安全和利用制度。
	S/RES/1966 (2010)，第 27 条	规定刑事法庭余留事项国际处理机制应负责管理(包括保存和利用)这些档案，而且前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的档案应一起存放在该机制的各个分支机构，而且在管理这些档案的获取途径时，该机制应确保持续保护机密信息(包括与受保护的证人有关的信息)以及在保密的基础上提供的信息。为此，该机制应实施信息安全和利用制度，包括对档案进行适当的分类和解密。
	ST/SGB/2012/3(参照上文所列秘书长的公报理解)	确保对交托给或源自卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭和刑事法庭余留事项国际处理机制(下文简称“各刑事法庭”)的记录和信息进行分类和安全处理，并确保这些记录在得到授权后才能使用，认可各刑事法庭在授予、拒绝或限制利用其记录和信息的方面拥有法定权利。
近东救济工程处*	正在起草一个适用于整个机构的档案政策	
联合国大学	参见上文所列秘书长公报	

附件三

记录和档案管理重要国际标准

国际标准化组织(ISO)	
ISO 15489 (2001)	记录管理(第 1 和第 2 部分)
ISO 18492 (2005)	文件管理应用，电子文件信息的长期保存
ISO 22310 (2006)	关于描述各项标准中的记录管理要求的标准起草人指南
ISO 23081 (2006、2009 和 2011)	记录管理过程，记录用元数据(第 1 至第 3 部分)
ISO 26122 (2008)	记录工作过程分析
ISO/TR 13028 (2010)	记录数字化实施指南
ISO 16175 (2010 和 2011)	关于电子办公环境中的记录的原则和功能要求(第 1 至第 3 部分)
ISO 30300 和 ISO 30301 (2011)	信息和文献，记录管理系统
ISO 13008 (2012)	数字记录转换和迁移过程
ISO 14721 (2012)	空间数据与信息转移系统 — 开放档案信息系统 — 参考模型
ISO 16363 (2012)	空间数据和信息转移系统 — 可靠数字存储库审计和认证
ISO 17068 (2012)	可靠数字记录第三方保管处
ISO/IEC 17826 (2012)	2012 年信息技术/元数据管理接口
国际档案理事会	
ISAD(G)	国际档案著录通用标准
ISDIAH	国际档案保管机构著录标准
ISDF	国际著录职能标准
ISAAR(CPF)	法人、个人及家庭档案规范记录国际标准，第二版
ICA	档案利用原则
ICA	记录管理和专业档案协会保存期限表制作指南，其中包括一个保存期限表范本
ICA	档案管理员道德守则
其他组织	
DOD 5051.2	电子记录(美国国家档案馆)
MoReq2(欧洲联盟)	电子记录管理要求

附件四

联合国一些实体的记录和档案管理组织安排

	负责总体的记录和档案管理的专门/专设单位	其他利益攸关方
联合国秘书处总部	联合国档案和记录管理科(档案科)，隶属于管理事务部中央支助事务厅 档案科由一名主任档案管理员(P-5)领导，拥有 5 个专业员额和 14 个一般事务员额。由预算外资金为 2 名专业人员供资，以支持档案科涉及维持和平特派团的工作。	信息和通信技术厅(信通厅)内容管理科的知识管理事务股开发了 UNITEdocs 系统，目前为此部署了三个专职同等资历员额。
联合国各个区域委员会		
非洲经委会*	档案和记录管理股，隶属于新闻和知识管理司的知识和图书馆事务科	
欧洲经委会*	无专门/专设单位	欧洲经委会使用日内瓦办事处的图书馆。
拉加经委会*	无专门/专设单位	记录和档案管理职能由执行秘书办公室、信通技术小组、Hernan Santa Cruz 图书馆和采购科等多个单位承担。
亚太经社会*	无专门/专设单位	
西亚经社会*	邮件档案和记录管理股，隶属于一般事务科 两个一般事务员额	信息和通信系统科，负责提供指导意见和技术支持。 知识管理委员会，负责政策指示和电子归档计划。

联合国总部外办事处		
日内瓦办事处*	由一名科长(P-5)领导的日内瓦办事处图书馆机构记忆科，以及隶属于该科的记录管理和数字化股(1 个 P-3 员额和 9 个一般事务员额)和档案管理股(1 个 P-2 员额和 6 个一般事务员额)。	
内罗毕办事处*	不适用	不适用
维也纳办事处/联合国毒品和犯罪问题办公室	档案和记录股(登记处)，隶属于一般支助科	管理事务部的信息技术科负责监督电子登记系统。
其他部门和办事处		
维和部/外勤支助部	在总部，由维和部/外勤支助部的维持和平信息管理股颁布政策；在外地，在以下 5 个维持和平特派团设有信息管理/记录管理股：联合国海地稳定特派团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国利比里亚特派团、联合国南苏丹共和国特派团和联合国停战监督组织	维和部/外勤支助部的信息和通信技术司(信通司)开发了信通技术工具，以支持实施维和部/外勤支助部的组织信息管理政策。
人道协调厅*		通信和信息服务处处长将监控该政策的执行情况并开展审计工作，以监测记录管理是否合规。
人权高专办*	无专门/专设单位。自 2011 年以来，一般行政事务科设立了一名记录管理干事(P-3 级别，预算外资金)。目前没有可用于实施记录管理方案的资金。	
贸发会议*	无专门/专设单位	贸发会议使用日内瓦办事处的图书馆
难民署*	记录和档案科，隶属于对外关系处 记录和档案科由一名 P-4 级别的高级档案管理员领导，有 5 个专业员额和 5 个一般事务员额。	

联合国各基金和计(规)划署		
开发署	无专门/专设单位。	管理局和发展政策局负责记录和档案管理职责的政策方面；行政事务司负责总部的文件管理行动；信息系统和技术办公室负责与文件管理相关的电子系统。
环境署*	无可用信息。	
人口基金	无专门/专设单位。	记录和档案管理职责由不同的司/处分担：设施和行政事务处负责实物档案保管政策；管理信息事务处负责处理技术问题，特别是电子邮件政策/共享网路驱动器和战略信息；方案司的知识管理处负责知识管理应用程序 DOCUSHARE。
人居署*	知识管理支助股，隶属于管理处办公室的。该股由 1 名专业工作人员担任领导，有 5 名一般事务工作人员。	
儿基会	自 2011 年记录管理股因资源有限被解散以来，没有设立专门/专设单位。	记录和档案管理职责由人力资源司、供应司、信息技术司以及财政与行政管理司等多个司承担。
项目厅	无专门/专设单位。	记录管理是项目厅总部的共同支助事务处行政股的一部分工作。
妇女署	无专门/专设单位。	记录和档案管理的职责和职能由管理和行政司的行政办公室承担一部分。
粮食署	自 2007 年记录管理股解散以来，无专门/专设单位。该股隶属于信息和通信技术司。	记录和档案管理职责由主管实物档案的行政司承担。 区域局和国家(以下)办事处在记录管理和档案保存方面享有自主权。
其他相关实体		
刑事法庭余留事项国际处理机制 (2012 年)	国际刑事法庭机制档案和记录科，隶属于登记处 由一名主任档案管理员(P-5)领导，有 12 个专业员额和 10 个一般事务员额。	
近东救济工程处*	无专门/专设单位。	记录和档案管理职能在一定程度上由(安曼)总部的一般事务股与(加沙)总部的中央记录股协作承担。
联合国大学	联合国大学图书馆的档案和登记股，行政部门以及校长办公室 设有向专业图书馆馆员报告的 GS-5 和 GS-3 员额	

附件五

联合国一些实体关于电子邮件及附件的主要政策和指导文件

以下秘书长公报涵盖了 ST/SGB/2002/11 中规定的联合国秘书处所有组织单位		作为记录的电子邮件和附件管理	使用政策
ST/SGB/2004/15	信息和通信技术资源和数据的使用 自 2006 年以来一直在编制电子邮件管理问题信息通报		✓
档案科关于管理作为记录的电子邮件的指南：https://archives.un.org/content/managing-emails-records		✓	
联合国各个区域委员会、额外参考文件			
非洲经委会*	--		
欧洲经委会*	--		
拉加经委会*	--		
亚太经社会*	--		
西亚经社会*	西亚经社会讯息系统保管和归档政策		
联合国总部外办事处：额外参考文件			
日内瓦办事处*	IC/Geneva/2006/15：电子邮件和互联网设施的妥善使用		✓
内罗毕办事处*	环境署、人居署和内罗毕办事处电子邮件管理政策(2012 年)		✓
维也纳办事处/联合国毒品和犯罪问题办公室	--		

其他部门和办事处			
维和部/外勤支助部*	--		
人道协调厅*	--		
人权高专办*	基于已编写的联合国信息通报制定的指南(2011/12 年)	✓	✓
贸发会议*	--		
难民署*	IOM/039/2009：加强电子记录保存与作为难民署全球电子文件管理系统的 Livelink/ e-SAFE 的使用方面的合规性 IOM/031/2005：难民署电子记录政策	✓	
联合国各基金和计(规)划署			
开发署	开发署信通技术治理小组核可了组织绩效小组关于制定电子邮件保管政策的决定		✓
环境署*	环境署、人居署和内罗毕办事处电子邮件管理政策(2012 年)	?	?
人口基金	人口基金政策和程序手册：电子邮件政策(2012 年)		✓
人居署*	环境署、人居署和内罗毕办事处电子邮件管理政策(2012 年)	?	?
儿基会	CF/IC/2001-029：儿基会信息技术系统使用政策(2001 年)		✓
项目厅	--	--	
妇女署	--	--	
粮食署	OD2010/001：电子讯息：粮食署共同电子邮件和其他电子讯息服务使用指示 AD 2005/006：粮食署共同电子邮件，电子邮件使用指示，政策和程序，粮食署记录管理手册(2006 年)第 4.2.3 节。		✓

其他相关实体		
刑事法庭余留事项国际处理机制(2012 年)	--	--
近东救济工程处*	--	--
联合国大学	--	--

附件六

联合国一些实体的实物档案集安排

		从对联检组调查问卷的答复中收集的数字
联合国秘书处总部	集中保存在总部主楼和曼哈顿岛以外的一个产业大厦。各部门和办公室仍旧保存了多袋记录和档案	非现时记录：22,736 直线英尺(45,472 盒) 档案：22,736 直线英尺(65,261 盒)。
非洲经委会*	记录和档案管理项目处于初期阶段	
欧洲经委会*	实物集中存放在日内瓦办事处图书馆	由日内瓦办事处图书馆机构记忆科处理
拉加经委会*	具有历史价值的重要档案集存放在图书馆。行政档案集以硬拷贝形式保存在不同单位的存储室。	
亚太经社会*		无可用信息。
西亚经社会*	分散保管，档案性质的文件仍由各司或科保管。一般事务科的保管室存储了一些档案资料，主要是与组织、财政和人事相关的文件	档案室 MB12(47 平方米)
联合国总部外办事处		
日内瓦办事处*	非现时记录和历史档案大部分集中由日内瓦办事处图书馆机构记忆科存储。但一些实体的存储室仍然存有非现时记录和历史档案，需进行处理并移交给机构记忆科 在理论上，机构记忆科负责维护位于日内瓦的欧洲经委会、贸发会议和人权高专办的档案集。	非现时记录：7 直线公里。 档案集：6 直线公里(包括 3 直线公里的国际联盟档案)
内罗毕办事处*	无可用信息。	
维也纳办事处/联合国毒品和犯罪问题办公室*	分散保管：非现时记录和历史档案存放在各个使用单位。	情况不明。

其他部门和办事处		
维和部/外勤支助部*	维和部/外勤支助部不持有实物档案。档案由联合国档案科集中保管。	
人道协调厅*		由日内瓦办事处图书馆的机构记忆科处理。
人权高专办*	非现时记录和档案性质的记录集中在威尔逊宫(以及万国宫、日内瓦办事处图书馆)保管；在各部门分配了存储区的情况下，分散存放在 Motta 办公楼。	估计日内瓦的记录共有 1.5 直线公里。
贸发会议*		由日内瓦办事处图书馆机构记忆科处理。
难民署*	集中保管：非现时记录和历史档案由难民署总部的档案室集中存储和维护。外地还有数量不明的档案尚未转移。	实物记录有 10 直线公里，估计档案室中有 40%的纸质卷宗具有长期价值。1,500 盒档案在外部存储。
联合国各基金和计(规)划署		
开发署	自 2009 年以来，总部的记录由一家第三方公司集中在开发署之外的地点维护。因为每个国家办事处都必须创建一个档案保管区域并管理自己的档案，因此办事处的档案实行分散保管。在办事处清理结束时，应将永久记录移交给总部维护。	总部有 34,000 立方英尺。
环境署*	无可用信息。	
人口基金	分别自 1990 年代中期和 2011 年以来，人口基金的所有档案资料均由两家外部第三方公司集中在外存放和维护。	5,316 立方英尺。
人居署*	大部分非现时记录集中存储，实物存放在吉吉里大院的三个主要区域。	正在接受鉴定的非现时记录估计有 4,300 盒(约 30,100 个卷宗) 在鉴定完毕的记录中，发现对组织具有持久价值的记录估计有 1,200 盒(约 8,400 个卷宗)
儿基会	在总部，记录和档案都集中由第三方存储在新泽西的仓库和保管处。没有规定外地办事处向总部转移记录和档案。	新泽西仓库有 10,000 盒档案资料，儿基会大楼的地下存储区有 300 盒档案。

项目厅	分散保管，每个单位保留自己的记录。只有很少一部分具有永久价值的记录保留在哥本哈根总部的地下室。	
妇女署	总部记录由第三方集中存储。	总体上，妇女署继承了源自联合国秘书处(提高妇女地位司、性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室、提高妇女地位国际研究和培训机构)的各个组成部门的档案以及联合国妇女发展基金的档案。
粮食署	总部记录在罗马总部和布林迪西存储。	约 380,000 份现时记录。没有关于非现时记录的数量的信息。
其他相关实体		
刑事法庭余留事项国际处理机制 (2012 年)	刑事法庭余留事项国际处理机制/档案和记录科接管了前南斯拉夫问题国际刑事法庭的集中记录保管处。	前南斯拉夫问题国际刑事法庭的非现时记录和历史档案约为 600 直线米。刑事法庭余留事项国际处理机制成立于 2012 年，目前尚未生成非现时记录或历史档案。
近东救济工程处*	总部各部门的档案集中存放在安曼的档案室(之前位于维也纳)。分散保管：由外地办事处保存在内部保管室。	921 盒，其中含有约 10,000 套卷宗。
联合国大学	集中保管，所有项目都在东京总部保管。	数百盒。

附件七

联合国一些实体的记录和档案管理概况

本附件介绍了与第 53 至第 54 段有关的背景信息，并介绍了用于评估两根轴线上列出的各个实体的一套标准：这两根轴线分别涉及各个实体的记录和档案管理监管框架(轴线 1)及记录和档案管理做法(轴线 2)。后来补充的附件十一中列有这套标准对各个实体适用的情况，见联检组的互联网网站(www.unjiu.org)。

轴线 1：记录和档案管理监管框架(政策和机构安排)

标准 1(框架)

未就记录和档案管理颁布共同政策	0
颁布了记录和档案管理政策，但政策不完整或已过时	1
就记录和档案管理的主要方面颁布了政策(ISO)，主要针对印刷项目	3
就记录和档案管理的主要方面颁布了政策(ISO)，同时针对实物和数字项目	4
就记录和档案管理的主要方面颁布了政策(ISO)，同时针对印刷和数字项目，并与实践指南合并成为共同手册	5

标准 2(框架颁布程度)

未颁布记录和档案管理原则	0
专门的记录和档案管理单位颁布了记录和档案管理原则	2
一个司颁布了记录和档案管理原则	3
颁布了适用于整个实体的记录和档案管理原则，主要针对总部	4
颁布了适用于整个实体的记录和档案管理原则，总部外也妥善颁布了此类原则	5

标准 3(指导资料)

无实践指导资料可用	0
实践指导资料不完整和/或已过时	1
实践指导资料完整且切合目前情况，但未在该实体的内部系统地分发	3
实践指导资料完整且切合目前情况，并且该实体拥有很多此类资料	5

标准 4(电子讯息)

未颁布电子邮件政策	0
颁布了电子邮件政策，但限于内部使用	2
由电子邮件记录管理非正式指南为电子邮件(使用)政策作出补充	3
颁布了电子邮件政策以酌情管理电子邮件记录	5

标准 5(机构安排)

实体内没有专门的记录和档案管理结构	0
记录和档案管理责任被分配给实体内部的各类利益攸关方	1
记录和档案管理责任被分配给一个专门单位，但该单位的权限和资源受到限制	3
记录和档案管理责任被分配给一个专门单位，该单位拥有正式的协调人/记录协调员网络	4
设有专门的记录和档案管理单位，该单位拥有充足的资金，有权进行监测和控制	5

轴线 2：记录和档案管理做法

标准 1(实物记录/档案管理)

组织单位/记录制作者/使用者不对实物记录进行维护/保存	0
组织单位/记录制作者在办公场所保留其记录，但并未根据记录和档案管理方案(分类/保存原则、转移等)进行保存	1
一些组织单位/记录制作者执行记录和档案管理方案(分类/保存原则、移交等)	2
大部分组织单位/记录制作者都执行记录和档案管理方案(分类/保存原则、移交等)	3
全实体一致的记录和档案管理方案(分类/保管原则、移交、在指定保留期届满后销毁非永久记录)	5

标准 2(电子记录/档案管理)

组织单位/记录制作者/使用者对电子记录进行维护/保存	0
使用各类信息系统(包括文件管理系统)存储数字记录	1
制定了电子文件和记录管理系统初步计划或者该系统处于管理数字记录的试点阶段	2
在总部部署电子文件和记录管理系统以采集和管理数字记录，实施分类和保管原则	3
在总部和外地办事处部署电子文件和记录管理系统以采集和管理电子记录，实施分类和保存原则	5

标准 3(监测)

颁布政策是唯一采取的合规性措施	1
组织单位/记录制作者/使用者建立了自己的内部控制机制	2
在整个实体范围内部署了记录和档案管理协调人，协调人与专门的记录和档案管理单位保持密切联系	3
专门的记录和档案管理单位有效监测记录制作者/使用者在记录和档案管理做法方面的合规性	4
既有的内部和/或外部审计包括了记录和档案管理问题	5

标准 4(培训和外联)

只有非正式的学习机会	0
在入职/退休讲习班中嵌入了基本培训，但培训机会有限	2
为负责记录和档案管理的工作人员(协调人)举办记录和档案管理讲习班	3
为所有工作人员举办记录和档案管理讲习班或电子培训	4
针对高级管理人员和其他有关工作人员(协调人)开展强制性记录和档案管理培训或电子培训	5

标准 5(保存实物纸质记录/档案)

组织单位/记录制作者/使用者不注意保存具有永久价值的不常用实物纸质记录	0
大部分实物纸质记录(常用记录、不常用记录、永久记录)保存在总部或外地的组织单位/记录制作者办公场所/使用者办公场所	1
不常用的或具有永久价值的纸质记录不定期转移到安全的保管处	2
将总部不常用的或具有永久价值的纸质记录转移到安全的保管处	4
定期将**所有**不常用的或具有永久价值的纸质记录转移到安全的保管处	5

标准 6(保存数字记录/档案)

组织单位/记录制作者/使用者不注意保存不常用数字数据/记录	0
总部或外地的组织单位/记录制作者/使用者在自己的信息技术装置上维护/保留大部分数字记录(常用和不常用记录、永久记录)	1
将不常用的或具有永久价值的数字记录不定期转移到安全的保管处	3
将总部不常用的或具有永久价值的数字记录转移到安全的保管处	4
将所有不常用的或具有永久价值的数字记录转移到安全的保管处	5

附件八

联检组关于记录和档案管理做法的在线调查

2013 年 3 月至 4 月，联合检查组(联检组)调查了从本报告所涉组织和实体内部挑选出来的 161 个组织单位的记录和档案管理做法，这次调查由 38 个问题组成。

为了反映总部和外地做法的多样性，选定了以下单位开展调查：总部：行政首长执行办公室；与行政事务/支助有关的部门/司；一两个专门承担组织或实体的主要职能的实务部门/司；50%的区域办事处和 10%的国家办事处(如适用)；联合国秘书处 25%的联合国维和行动，25%的秘书长特别代表和个人代表以及特使。

联检组收集了 58 份答复，但其中一些答复不完整，表明参与度为 35.1%，这被认为足以说明本报告的陈述中反映的问题。假定只有对记录和档案管理流程和职能最为熟悉的人员才有足够的自信回答联检组的问题。这个潜在的偏见可能影响到收集的结果，并且可能意味着所遵循的实际做法表明情况比本次调查突出强调的状况更为艰难。

联检组的记录和档案管理做法调查的参与情况

地点	受访者	答复者	参与度(百分比)
总部	48	14 份完整调查	29.1
外地*	113	25 份完整调查	22.1
总计	161	39 份完整调查	24.2
总计	161	58 份(包括不完整调查)	35.1

* 包括区域和国家/特派团层面

调查答案确认了相关官员在本次审查期间通过对联检组问卷作出书面答复所强调的问题。

这次调查中还包括开放式问题，目的是收集有意为调查做出贡献的答复者的意见和建议。这些答复者强调面临大量困难，如缺乏专门的专业知识、提供的和可用的培训有限、懈于遵守政策原则(移交、销毁原则等)。他们最关注的问题涉及电子记录长期保存、数字化方案和电子邮件管理等方面。

附件九

参与组织将按照联检组的建议采取的行动一览表

JIU/REP/2013/2

		预期影响	联合国、其基金和计(规)划署															专门机构和原子能机构													
			行政首长协调会	联合国*	贸发会议	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	国贸中心	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	电联	艾滋病署	教科文组织	工发组织	世界旅游组织	邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动		☐	☒	☒	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	供参考		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
建议 1		**d**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**														
建议 2		**d**	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
建议 3		**d**	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
建议 4		**e**	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
建议 5		**g**	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E														
建议 6		**e**	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L														

图例： **L:** 供立法机构作决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建议

不需要该组织采取任何行动的建议

预期影响： **a**: 强化问责；**b**: 推广最佳做法；**c**: 加强协调与合作；**d**: 加强控制和合规性；**e**: 加强实效；**f**: 节省大量资金；**g**: 提高效率；o: 其他

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 号公报中列出的所有实体，但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署以及远东救济工程处。