基建项目档案全过程管控存在问题及对策

吴　洲　沙立根　朱梦楠　王天宇　杨　冰
（中建八局科技建设有限公司）
DOI：10.65285/RWYSHKX.V2I7.016

摘　要：基础设施建设的组织方式决定了档案工作的复杂性。一个项目的从立项论证到建成投产，一般会涉及建设单位、设计单位、施工总承包、专业分包、监理机构以及政府部门等各方，文件材料在各个之间不断传递，签证、变更、验收等重要凭证的产生时间和地点很不一致，同一份记录可能会同时出现现场台账、监理日志和施工单位的内业资料中，如果存在一定的差异就容易造成问题。如果档案管理还处在竣工前集中收集、事后补签确认的老路之上，那么原件丢失、签字缺少、图纸与实物不一致等问题就难以杜绝，一旦出现质量问题或者进行审计核实时，就很难找到相应的证据，甚至因为缺少一份文件而造成整个事情的停滞。
关键词：基础设施建设；立项论证；专业分包；监理日志；补签确认

Problems and Countermeasures in the Whole-Process Control of Infrastructure Project Archives

Zhou Wu, Ligen Sha, Mengnan Zhu, Tianyu Wang, Bing Yang
China Construction Eighth Engineering Division Sci-Tech Construction Co., Ltd.

Abstract: The organizational mode of infrastructure construction determines the complexity of archival work. From project initiation and feasibility demonstration to completion and commissioning, a project generally involves multiple parties, including the construction unit, the design unit, the general construction contractor, specialized subcontractors, the supervision agency, and government departments. Documents and materials are continuously transmitted among these parties, and important vouchers such as site certifications, change orders, and acceptance records are generated at highly inconsistent times and locations; the same record may simultaneously appear in on-site ledgers, supervision logs, and the contractor's internal documentation, and any discrepancies among them can easily give rise to problems. If archival management still follows the old path of centralized collection before completion and supplementary signing and confirmation after the fact, then problems such as lost originals, missing signatures, and inconsistencies between drawings and physical works will be difficult to eliminate. Once quality issues arise or audit verification is conducted, it becomes difficult to find the corresponding evidence, and even the absence of a single document may bring the entire matter to a standstill.
Keywords: infrastructure construction; project initiation and feasibility demonstration; specialized subcontracting; supervision logs; supplementary signing and confirmation

前言：

基建项目的档案贯穿于从立项、施工、验收到运行维护的全过程，其管理的效果好坏，会直接影响到质量的追溯、投资的审计以及资产的交接。以基建项目档案全过程管控为研究对象，先确定应该遵循的控制基本原则，然后从责任追溯、投资监督、运维延续三个方面来说明全过程控制的现实意义，并根据前期准备、施工进行、竣工交接各个阶段容易出现的薄弱点，给出清单化前置、节点化嵌入、标准化整编、协同化移交的改善途径，以改变档案工作落后于工程建设进度的状况，使文件的形成、积累、整理、移交和使用前后衔接、责任明确，给建设单位完善档案治理机制、提高工程治理水平提供参考。

一、基建项目档案全过程管控原则

（一）同步生成与全程贯通原则

档案管理的开始应该在项目的形成之时，而不是在工程结束之后。立项批复、可行性研究报告、用地预审意见、初步设计及概算这些前期文件既是项目的合法性证明，又是之后的设计变更、概算调整的依据，其产生就是档案积累的过程。有的项目在申报的时候为了赶时间把材料临时拼接，不同的版本一起使用，到归档的时候发现批复的口径和最后的方案有出入，改正起来相当被动[1]。按照同步生成的原则，即在业务办理完毕的时候，对每一份文件进行相应的命名、签字、登记，并且将其放入指定的归集通道中，而不能在检查评比之前再回去补全。同时，电子文件也完

成了扫描、校验、备份的工作，防止了纸质和数字两种形式的资料互相矛盾。全程贯通就是指链条的完整性，从前期的策划、勘察设计、招标采购，到施工组织、质量验收、竣工移交，直到投产后的运维记录，各个环节之间应该有文件的内在联系，卷内排序、编号系统同工程实体部位相一致，这样之后的人打开案卷就能看到当初的建设情况。

（二）分级负责与闭环管理原则

基础设施建设项目参与各方众多，如果不能明确各方的责任，就容易出现“各司其职，各管一摊，各不相谋”的情况。分级负责就是把建设单位的统筹作用放在第一位，由其对整个项目档案工作负总责，办公室或者档案部门担任业务指导、监督检查的职务，各业务部门按照各自的工作范围对本领域的文件进行归口管理，设计、施工、监理等单位对本单位产生的材料承担直接责任，通过合同把归档义务、整理标准、移交时间等一并规定出来，使履约评价和档案质量联系起来[2]。责任落实到各个岗位之后，还要有相应的闭环运转机制来保证。文件从产生到销毁，中间经过了收集、整理、鉴定、保管、移交、利用等几个步骤，每一个步骤都要有人去完成，而且还要有人来复查，前一阶段的不达标不能进入下一阶段，签发和归档不能相互脱离。

二、基建项目档案全过程管控意义

（一）为工程质量与安全责任追溯提供凭据

工程质量的产生存在于每一个环节之中，隐蔽工程的验收记录、材料的进场检验、重要部位的实测数据，都是责任划分的依据。档案齐全的时候才会出现质量问题，因此才有可能通过施工日志、监理旁站记录、检测报告层层追查到具体的作业面和责任人；档案不全的情况下，即使实体质量合格，也不能证明过程处在受控的状态，从而影响验收结论的说服力。质量终身责任追究之后，责任主体往往需要在若干年后才能被进行复查，此时参建单位多已经撤离，经办人员也多次更换，可以依靠的只剩当年所留下来的原始资料。全过程控制所具有的价值，就是使这些过程中的材料在出现的时候就被固定住，签字、日期、影像互相证明，从而减少事后篡改的机会。安全责任的分配也是一样的，危大工程的专项方案、技术交底、验收结果如果能够被保存下来，那么就可以找到事故的依据，从而确定各方的职责范围，进而保证工程管理的严肃性，使各方面的自律意识也在无形中被加强。

（二）使投资控制与审计监督有据可依

基建投资大，概算执行、变更签证、结算审核等每一个环节都和资金的安全性有关。审计人员对一笔变更的合理性做出判断，主要依据的是现场签证、会议纪要、设计修改通知以及相关的影像资料；对结算工程量的真实性进行认定，是根据隐蔽验收记录、计量支付凭证；对于材料价格的公正性，依据的是招标文件、合同附件以及询价情况。这些材料如果在施工中散落丢失，事后只能凭记忆来补救，不但会降低审计结果的可靠性，还会给违法乱纪的行为留有空子可钻。把档案控制融入投资管理的各个环节当中，就相当于给每一笔资金的去向都画上了笔迹，从而为概算的修改提供依据、为变更的批准留下记录、为结算的纠纷提供参考，从根源上削减了虚增工程量、重复计价的可能，也让经办人在行使权力的时候更加谨慎。在跟踪审计和竣工决算评审期间，资料齐全的项目可以较快得出结论，而资料不全的项目在反复询问中会拖沓，资金占用成本也会随之增加，从侧面证明了档案的经济价值，它不但是保管成本，更是提高管理水平的杠杆[3]。

（三）支撑后期运维管理与资产接管的连续性

项目的完成并不等于档案工作结束，而是在运行过程中对档案的需要更为直接、更为频繁。设备检修要查明管线的走向、埋深，改扩建要对照原来的结构、荷载情况，应急处理要找到阀门、配电回路、消防分区，资产入账则根据竣工决算、设备清单确定原值。竣工图、设备说明书、调试记录、隐蔽工程影像这些看上去很不起眼的资料，在关键时刻往往起着决定性的作用，对抢修的快慢、耗费的多少有着直接的影响。若可以对档案和实体资产逐一进行对应的关联，创建出可以被查询、追踪的索引，那么接收方就可以顺利地接替起原有的管理工作，从而防止出现交了钥匙却说不出家底的状况。厂房易主、设施更新、功能改变等情况下，接手人所遇到的通常是新的实物，只有完整的工程资料才能体现其结构和承载能力，从而避免因随意拆除而产生的危险。

三、基建项目档案全过程管控存在问题及对策

（一）前期筹备环节要件散落与责任悬空

项目开始的时候，各项审批都在同时进行，文件多在经办人的手里传递，没有统一的归口管理，规划许可、环评批复、用地手续、资金下达文件常常散落在各个地方，甚至有的原件还保存在个人的电脑或者临时的文件夹里，一旦有人调离，这些材料的去向就无法找到。有的要件由于报送单位的不同而有多个版本，正文相同而附件不一，归档的时候无法确定哪一份是正确的；有的批复只留有复印件，而原件在报送途中丢失，重新办理手续十分麻烦。对于这种情况，可以采取在项目立项的时候就编写前期文件清单，把应该产生的文件按审批事项逐条列出，确定负责部门、完成时间及归档人，用台账的形式不断跟踪办理情况。清单与审批流程相联，一项登记就一项，未按要求归档的事项在后面环节就会被提醒，从而促使经办人员随手整理。同时安排专人负责前期资料的集中保管，纸质原件和电子扫描件一起保存，交接时需要签字，重要的批复另存一份以备不测，保证责任随岗位的变动而不消失。

（二）施工实施环节资料滞后与版本混杂

施工阶段为文件产生最多的时候，也是档案质量容易出现下滑的时期。现场忙于进度，资料员往往在月末或者节点检查前才匆忙补充，施工日志和监理记录的时间顺序不符，材料报验单和实际进场批次不符，检验批的填写日期早于工序完成时间，一眼就可以看出。设计变更在不同

的版本之间来回流转，图纸会审的意见分散在会议纪要里，最终哪一版有效的说法就变得不明了。要改善这种状态，就要把资料纳入到嵌入工序的验收当中，上一道工序的资料不齐全不能进入下一道工序，报验和签认同时进行，防止层层积累。参建各方要指定专门的档案联系人，按周进行台账核对，对于出现的问题要当场记录并及时关闭，把矛盾消灭在初始阶段[4]。对于变更的文件，应该建立起一套完整的编号和版本记录的制度，对于已经作废的版本要进行标记并予以收回，有效的版本单独保存并在图纸目录中加以说明，从流转的各个环节中去除掉版本混乱的根源。影像资料也有其价值，隐蔽部分在被覆盖之前会留下带有标记的照片和视频，与验收记录互相证明，日后在发生争议的时候比文字更有说服力。数字技术在此可以发挥作用，依靠平台的在线填写、自动记录、超期报警，缩短了由于来回奔波而产生的时间差，使检查由事后翻账变成过程可视，管理人员随时了解资料与进度是否相符，分包单位的资料质量也纳入到总包的考核之中，从而防止层层推卸、责任层层下降。资料员的岗位也需要相对稳定，经常变动就会造成账目中断、标准前后不同，交接的时候要写书面的说明并且做实物的清点，不能只是口头的交代。

（三）竣工移交环节整编粗糙与衔接不畅

竣工阶段常见的情况就是文件很多，但是质量无法保证，复印件代替原件，签字栏为空或者由他人签字，竣工图沿用施工图加盖印章而没有反映出实际的变更，案卷分类杂乱无章，目录和卷内内容不相符，装订不牢固、缺少编号。在移交过程中，由于对标准的认识不同，导致接收方多次退回到之前的状态，使工程的进度和结算被一并拖延。为了改变这种状况，在竣工验收之前，应该对档案进行专项预检，按照整编规范对每一卷进行检查，把发现的问题整理成清单，由施工单位在限定的时间内进行整改，把质量问题消灭在验收之前，而不是之后。预检人员应该由建设、监理、档案三个单位共同组成，不能由某一方自行检查、自行认可。竣工图的编制责任应该在合同中明确规定，由施工单位根据变更文件和现场实际情况据实绘制，监理进行复核并签字确认，不能用施工图纸代替，对于结构改变和管线调整的部位要有明显的标记。移交过程中要制作详细的移交清单，写明案卷的数量、载体的形式、保管的期限以及密级，双方逐项清点、当场签收，之后再对需要补充的材料进行交接。移交之后还要对其中存在的问题进行补充和完善，不能让交接成为档案工作结束的标志，接收方也应及时建立检索工具及保管条件，不能让已入库的案卷束之高阁、无人问津。

结语：

基建项目的全过程中，主要是对管理思想以及运作机制进行改变。把档案从工程的附庸物变成工程管理的有机部分，使文件的产生依附于业务自然产生，把责任的履行融入到项目的全过程之中，档案工作才能从被动的修补中解放出来。同步产生、分层管理、闭环控制这些原则虽然简单，但是要真正实行，就必须依靠制度、合同、平台、考核等各方面来保证，而且档案管理人员不能只是站在幕后，而应该参与到流程的设计当中去，不能只是守护着仓库。前期的清单化、施工的节点化、竣工的标准化，形成从始到终的衔接，任何一个环节的疏忽都会影响到整个效果。

参考文献：

[1] 彭瑜琳 . 面向质量管控下构建基建档案评估模式的研究 [J]. 城建档案 ,2021(12):132-133.

[2] 金铃 . 基于质量管控的基建档案反馈评估模式构建 [J]. 档案与建设 ,2021(1):62-65.

[3] 赵志彬 , 程颖 . 基建档案质量管控反馈评价指标体系研究 [J]. 城建档案 ,2021(1):109-111.

[4] 张丽娜 . 医院基建档案归档的常见问题及改善措施 [J]. 城建档案 ,2021(3):106-107.

作者简介：吴洲（1986 年 6 月 -）、男、汉族、广西钦州人、硕士学历、高级工程师、主要从事市政工程施工方面的研究工作。