

附件 2

《生态环境档案管理规范污染源管控
(征求意见稿)》
编制说明

《生态环境档案管理规范 污染源管控》编制组

二〇二二年三月

目 录

1	项目背景	25
1.1	任务来源	25
1.2	工作过程	25
2	标准修订的必要性分析	26
2.1	加强污染源档案管理的重要意义	26
2.2	相关法律法规和规范性文件陆续修订	26
2.3	生态环境系统经历多次机构改革	27
2.4	电子文件管理逐步向“单轨制”管理转型	27
2.5	现行技术规范的实施情况和存在问题	27
3	国内外相关标准研究	28
3.1	国内相关标准情况	28
3.2	国外相关标准情况	29
4	标准修订的思路、原则和技术路线	30
4.1	基本思路	30
4.2	基本原则	30
4.3	技术路线	30
5	标准的主要技术内容	31
5.1	适用范围	32
5.2	规范性引用文件	32
5.3	术语和定义	32
5.4	基本要求	32
5.5	文件材料的形成与积累	33
5.6	文件材料的整理	33
5.7	文件材料的归档	33
5.8	档案的管理	34
5.9	档案的开发与利用	34
5.10	附录	34
6	标准实施建议	34

《生态环境档案管理规范污染源管控》

编制说明

1 项目背景

1.1 任务来源

2014年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》，要求做好档案工作。为进一步提高生态环境保护档案管理水平，原环境保护部办公厅印发《关于开展2013年度国家环境保护标准项目实施工作的通知》（环办函〔2013〕54号），要求对《环境保护档案管理规范 污染源》（HJ/T 8.4-94）（以下简称《污染源标准》）开展制修订工作，项目编号为2013-86，项目承担单位为苏州大学。

2020年1月8日，为加快标准制修订进程，生态环境部办公厅印发《关于变更国家环境保护标准制修订任务承担单位的函》（厅函〔2020〕2号），将《污染源标准》制修订任务的承担单位变更为生态环境部华南环境科学研究所。

1.2 工作过程

1.2.1 启动标准修订的前期工作

2013年11月29日，苏州大学编制组在原环境保护部信息中心召开了《污染源标准》实施方案论证会，2014年3月完成开题论证。2020年1月8日，生态环境部华南环境科学研究所接到任务变更通知后，迅速召开编制启动会，成立标准编制组，在苏州大学已有基础上继续开展《污染源标准》的修订工作。

1.2.2 开展调研及技术路线拟定工作

针对《污染源标准》实施过程中存在的问题以及标准修订需求，编制组收集了国内外档案管理有关的法律法规、国家标准、行业标准及规定，通过实地调研、座谈、电话咨询和视频会议等方式了解各级生态环境主管部门及其派出机构、直属单位（以下简称生态环境部门）的职能资料、污染源管控档案管理机制模式以及信息化管理水平，经充分论证，确定了本次修订的技术路线、重点方向。

1.2.3 编写标准征求意见稿和编制说明

根据调研及资料分析，编制组经多次修改完善，形成标准征求意见稿和编制说明，于2021年1月通过由生态环境部环境标准研究所组织的标准征求意见稿专家审查会，并根据专家意见将标准名称修改为《生态环境档案管理规范 污染源管控》。根据专家意见及生态环境部环境标准研究所反馈的其他同类标准审查意见，编制组进一步对标准征求意见稿和

编制说明进行修改和完善。

2 标准修订的必要性分析

2.1 加强污染源档案管理的重要意义

国家档案局 2011 年编制了《国家基本专业档案目录（第一批）》，并明确指出：“凡列入本目录的专业档案，是满足各项事业和人民群众基本需求必须建立的档案种类，是国家档案资源的重要组成部分，是各专业主管部门和各级档案行政管理部门监管的重点项目”，其中环保档案被列入第一批目录，专业主管部门为原环境保护部，由此可见环保档案关系国计民生，在国家战略和国民经济中地位举足轻重，是我国档案工作中一项重要内容。

生态环境标准是生态环境管理最基本、最常用、最有效的手段之一，我国已形成了“两级六类”的生态环境标准体系，“两级”指国家级和地方级，“六类”指生态环境质量标准、生态环境风险管控标准、污染物排放标准、生态环境监测标准、生态环境基础标准和生态环境管理技术规范等六类。其中，生态环境档案管理规范是生态环境管理技术规范的组成内容之一，而 1994 年发布的环境保护档案管理规范包括《环境保护档案管理规范 科学研究》（HJ/T 8.1）、《环境保护档案管理规范 环境监测》（HJ/T 8.2）、《环境保护档案管理规范 建设 项目环境保护管理》（HJ/T 8.3）、《环境保护档案管理规范 污染源》（HJ/T 8.4）和《环境保护档案管理规范 环境保护仪器设备》（HJ/T 8.5）一系列标准。可见，本标准是生态环境标准体系框架中不可缺少的组成要素之一。

生态环保档案信息资源来源广泛、时空特征更加明显，其标准依赖性强，系统性和专业性特点突出。污染源管控涉及面广，具体工作主要包括工业污染源调查、重点行业 VOCs 达标排放限期治理、综合流域综合治理、污染源治理技术试点和推广、污染源现场挂牌督办、污染源自动监控设施监督管理、污染源总量控制、重点环境风险源管控、突发生态环境事件应急等，其中，污染源管控档案是重大环境污染事故处理、处置的重要法律依据，在污染事件的后期调查、取证、司法鉴定、环境污染源的后期管理、区域污染源的调查等方面具有重要作用。因此，污染源管控档案的管理水平将直接影响到生态环境保护业务的开展及相关工作的质量，加强污染源管控档案资源建设，实现污染源管控档案管理的标准化、规范化，具有十分重要的现实意义。

2.2 相关法律法规和规范性文件陆续修订

我国在《污染源标准》实施期间制修订并发布了一系列相关的法律法规和规范性文件。《中华人民共和国档案法》于 1996 年、2016 年、2020 年分别进行了修订，新修订的现行有效版本于 2021 年 1 月 1 日起施行，对档案信息化建设提出新要求，明确电子档案与传统载体档案具有同等效力。《环境保护档案管理办法》也于 2016 年进行了第二次修订，明确了文件（项目）承办单位职责以及环境保护档案归档范围、归档时间等。国家档案局以第 13 号令发布的《机关档案管理规定》自 2019 年 1 月 1 日起施行，是在新形势下推动机关档案工作的一项重大举措，对机关档案门类划分、档案形成收集、整理归档、保管保护、鉴定销毁、开发利用、统计移交等进行详细规定，具备较强的实用性和操作性。

《科学技术档案案卷构成的一般要求》(GB/T11822-89)是《污染源标准》重要的规范性引用文件之一,在《污染源标准》实施期间进行了多次修订,中间形成了2000版,目前执行的是2008版,现行有效版本对案卷整理提出了新要求。新增了《电子文件归档与电子档案管理规范》(GB/T18894-2016)、《录音录像档案管理规范》(DA/T78-2019)、《纸质档案数字化规范》(DA/T69-2018)等与电子文件相关的档案管理规范。此外,《标准化工作导则-第1部分:标准化文件的结构和起草规则》(GB/T1.1-2020)替代《标准化工作导则-第1部分:标准的结构和编写》(GB/T1.1-2009)于2020年10月1日开始实施,在标准结构和编写方面也提出了新的要求。这些法律法规和规范性文件的陆续修订对污染源档案管理工作提出了新的要求。

2.3 生态环境系统经历多次机构改革

2018年3月13日,根据《国务院机构改革方案》组建生态环境部,将原环境保护部的职责,国家发展和改革委员会应对气候变化和减排职责,原国土资源部的监督防止地下水污染职责,水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责,原农业部的监督指导农业面源污染治理职责,国家海洋局的海洋环境保护职责,国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责进行整合。生态环境系统职责范围的变革极大地丰富了污染源管控的范畴和内容。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置,为改善生态环境质量,国务院先后印发了《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,对污染治理力度之大前所未有。开展了黄标车淘汰、黑臭水体整治、全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动、工业炉窑大气污染综合治理、京津冀及周边地区大气污染防治、长江入河排污口排查整治专项行动、渤海地区入海排污口排查整治等全国性、区域性的专项和综合工作,形成了大量具有重要保存价值的污染源管控文件材料。

2.4 电子文件管理逐步向“单轨制”管理转型

美国、澳大利亚、加拿大等国政府都已制定电子文件管理的发展规划,设置具体的时间表,并出台相应的配套措施。我国《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》《国家电子文件管理“十三五”规划》提出开展电子档案单套制、单轨制管理试点,要求到2020年电子文件管理在重点领域和重要信息系统得到广泛应用,党政机关电子公文实现标准化普及。根据电子档案规范需求,2016年印发了《电子文件归档和电子档案管理规范》。2020年底,国家档案局、科技部发布的《科学技术研究档案管理规定》对电子文件可仅以电子形式保存的条件作出具体规定。部分单位已经开始在实践中探索业务办理全流程电子化和文件管理的“单套制”,电子文件单轨制管理已经成为必然趋势,因此在世界范围内的文件管理数字转型的大趋势下,《污染源标准》已难以适应新时代要求,污染源档案管理规范中亟需增加电子文件档案管理的要求。

2.5 现行技术规范的实施情况和存在问题

《污染源标准》是1994年制订的,该标准的实施是我国污染源管控档案实现标准化、

规范化、科学化的一大进步。经过二十多年的发展，随着我国档案管理相关法律法规、国家标准、行业标准与规定的制订、修订、废止，《污染源标准》已不能满足新形势下污染源管控档案管理的要求，需要与时俱进以适应污染源管控工作的不断发展。

原标准中的归档范围包括了污染源调查、污染治理工作中应归档的文件材料，未能完全涵盖现阶段污染源管控工作中形成的全部文件材料，如污染源调查质控、污染源调查监督、污染源治理专项行动、环境风险管控等污染源管控工作和活动中形成的具有重要价值的文件材料。需要对污染源管控文件材料归档范围进行重新梳理，确保文件材料的准确归档以及档案的完整、系统、可用。修订后的《科学技术档案案卷构成的一般要求》（GB/T11822）对污染源管控文件材料的整理提出了新的要求，另外，污染源档案管理规范中亟需增加电子文件档案管理的内容。

本次修订旨在通过分析各级生态环境部门的污染源管控工作情况，建立适应现代生态环境保护发展及污染源档案管理的标准化体系框架，完善污染源管控档案从形成到利用的全过程控制手段和管理方法，充分发挥污染源管控档案在生态环境保护决策和经济建设中的作用。

3 国内外相关标准研究

3.1 国内相关标准情况

3.1.1 相关标准体系

经查阅相关法律法规、管理办法、国家标准、档案行业标准以及生态环境行业标准，构建标准体系框架图如下：

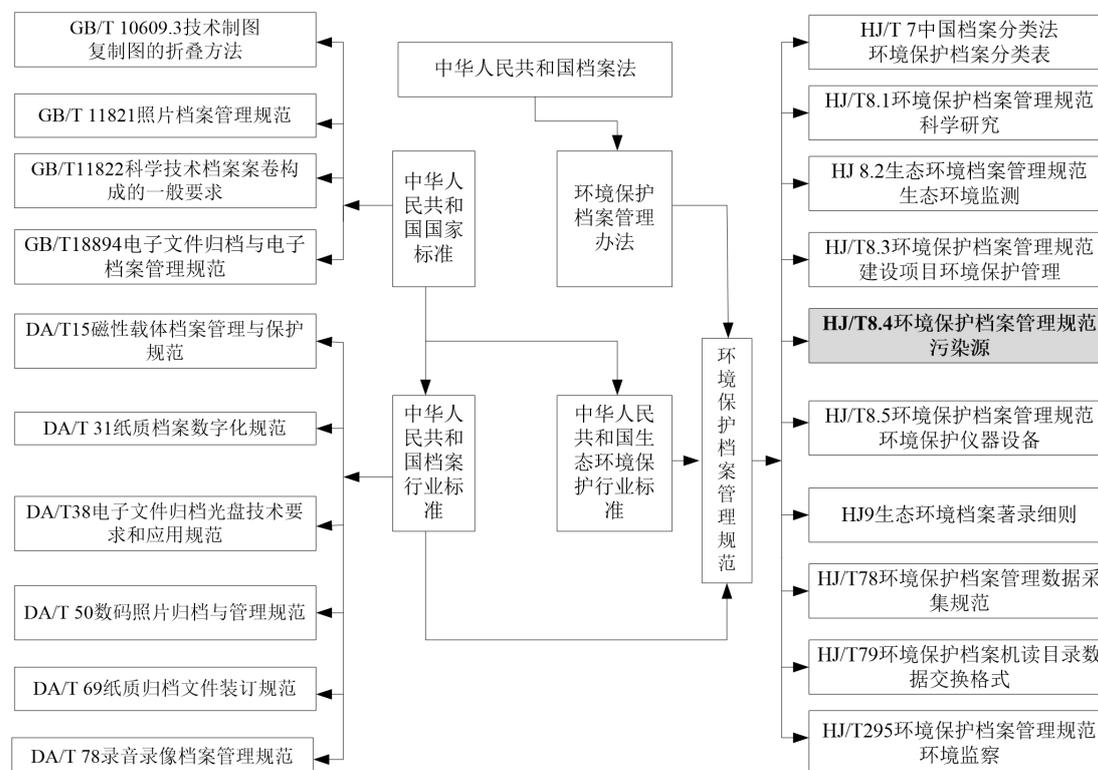


图 3.1-1 相关标准体系框架图

3.1.2 我国档案管理相关标准

表 3.1-1 列出了国内现行档案管理相关标准，这些标准体现了最新要求。

表 3.1-1 我国档案管理相关标准

序号	标准编号	标准名称
1	GB/T 10609.3	技术制图复制图的折叠方法
2	GB/T 11821	照片档案管理规范
3	GB/T 11822	科学技术档案案卷构成的一般要求
4	GB/T 18894	电子文件归档与电子档案管理规范
5	DA/T 15	磁性载体档案管理与保护规范
6	DA/T 31	纸质档案数字化规范
7	DA/T 38	电子文件归档光盘技术要求和应用规范
8	DA/T 50	数码照片归档与管理规范
9	DA/T 69	纸质归档文件装订规范
10	DA/T 78	录音录像档案管理规范

3.1.3 我国生态环境档案相关标准

我国现行的生态环境档案相关行业标准主要有 10 项（表 3.1-2），编制组在修订本标准时充分考虑了与这些标准的协调性。

表 3.1-2 我国生态环境档案相关标准

序号	标准编号	标准名称
1	HJ/T 7	中国档案分类法环境保护档案分类表
2	HJ/T 8.1	环境保护档案管理规范科学研究
3	HJ 8.2	生态环境档案管理规范生态环境监测
4	HJ/T 8.3	环境保护档案管理规范建设项目环境保护管理
5	HJ/T 8.4	环境保护档案管理规范污染源
6	HJ/T 8.5	环境保护档案管理规范环境保护仪器设备
7	HJ 9	生态环境档案著录细则
8	HJ/T 78	环境保护档案管理数据采集规范
9	HJ/T 79	环境保护档案机读目录数据交换格式
10	HJ/T 295	环境保护档案管理规范环境监察

3.2 国外相关标准情况

编制组收集查阅了大量国外相关标准规范，部分国家颁布了可供本标准修订参考的规范性文件 and 标准。国外污染源管控档案的开放和利用存在多种方式，档案资源服务细致化水平较高，电子档案管理机制较为完善。档案管理手段上具有管理信息化、保障措施法制化和高度开放性等特点。

4 标准修订的思路、原则和技术路线

4.1 基本思路

在调查研究和应用实践的基础上，调整原标准中与目前污染源管控档案管理不适应的内容，增强其规范性、合法合规性、一致性、体系协调性、适用性、可操作性。

4.2 基本原则

（1）规范性、合法合规性原则

依据《中华人民共和国档案法》《环境保护档案管理办法》等法律法规，严格按照《国家生态环境标准制修订工作规则》（国环法规〔2020〕4号）、《环境保护标准编制出版技术指南》（HJ565-2010）和《生态环境标准管理办法》（生态环境部第17号令）等有关规定修订本标准。

（2）一致性、体系协调性原则

构建标准体系框架图，使本标准与中华人民共和国国家标准（GB）、中华人民共和国档案行业标准（DA）、中华人民共和国生态环境保护行业标准（HJ）、生态环境档案管理规范等标准规范保持一致性和体系协调性，避免不必要的差异。

（3）适用性、可操作性原则

标准的编制充分考虑污染源管控档案的特点，应满足污染源管控档案收集、整理、鉴定、保管、统计和开发利用的全过程管理需求。通过掌握分析污染源档案管理存在问题、现实需求以及未来发展，划分和区别标准执行中的普遍因素和个别因素，提升本标准的适用性和可操作性。

4.3 技术路线

本标准修订的具体方法和技术路线如下：

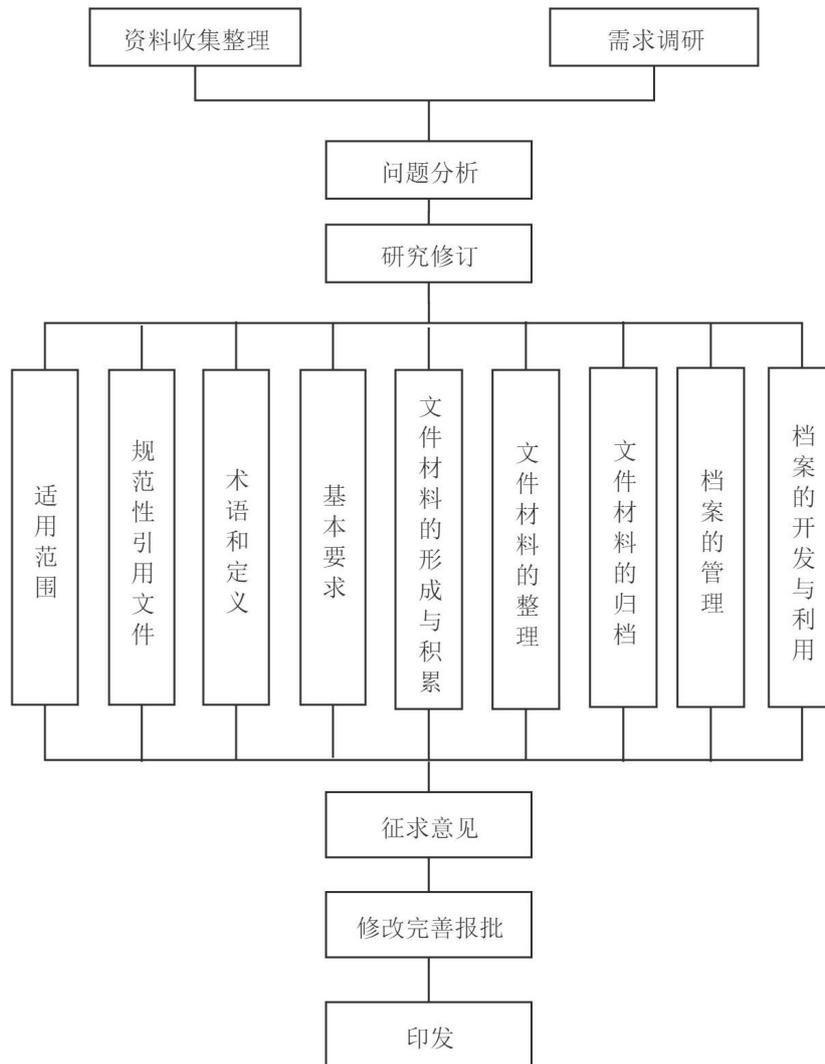


图 4.3-1 本标准修订的技术路线图

5 标准的主要技术内容

标准体例结构方面，根据档案管理流程将“文件材料的整理”调整至“文件材料的归档”之前。修订后本标准由原来的 6 章增加为 9 章，主要内容如下：

第一章为适用范围：概述本标准的适用范围。

第二章为规范性引用文件：列出本标准中引用的相关标准文件。

第三章为术语和定义：给出在本标准中出现的污染源管控档案等术语及定义。

第四章为基本要求：主要从不同责任主体提出污染源管控档案管理基本要求及职责分工。

第五章为文件材料的形成与积累：规定了文件材料的形成与积累的具体要求。明确了归档范围，对纸质文件材料、电子文件材料、声像文件材料的形成与积累作出具体要求。

第六章为文件材料的整理：规定文件材料的价值鉴定、密级要求、保管期限，以及分类、组卷、排列、编目、著录、装订等，对纸质文件材料、电子文件材料分类提出具体要求。

第七章为文件材料的归档：规定归档时间、归档份数以及归档手续等。

第八章为档案的管理：规定档案的保管与统计、保管期满的处置、补充和调整等内容。

第九章为档案的开发与利用：强调档案开发利用的服务功能。

5.1 适用范围

将原标准中“1 主题内容和适用范围”修改为本标准的“1 适用范围”，重新规范了标准适用范围的内容表述。参照《环境保护档案管理办法》（原环境保护部国家档案局第 43 号令）的要求，结合原标准的论述及现代污染源管控档案管理要求，确定本标准适用范围为各级生态环境主管部门及其所属单位的污染源管控档案管理工作，规定了污染源调查、监督、治理、环境风险管控等四个方面工作和活动中产生的，具有保存价值的文件材料的形成与积累、整理、归档及污染源管控档案的管理、开发与利用的全过程管理的基本要求。在部署污染源普查等专项工作时，有明确文件材料归档要求的，按相应专项工作要求执行。涉及核与辐射安全的档案管理按《生态环境档案管理规范 核与辐射安全》执行。涉及环境监测的档案管理按《生态环境档案管理规范 生态环境监测》执行。涉及环境监察的档案管理按《环境保护档案管理规定 环境监察》执行。涉及建设项目的生态环境档案管理按《环境保护档案管理规定 建设项目环境保护管理》执行。

5.2 规范性引用文件

将原标准中“2 引用标准”修改为本标准的“2 规范性引用文件”，对原标准中有关内容作了更新。本次修订继续引用《中国档案分类法环境保护档案分类表》（HJ/T 7）、《科学技术档案案卷构成的一般要求》（GB/T 11822），增加引用了《技术制图复制图的折叠方法》（GB/T 10609.3）、《照片档案管理规范》（GB/T 11821）、《电子文件归档与电子档案管理规范》（GB/T 18894）、《生态环境档案著录细则》（HJ 9）、《磁性载体档案管理与保护规范》（DA/T 15）、《纸质档案数字化规范》（DA/T 31）、《电子文件归档光盘技术要求和应用规范》（DA/T 38）、《数码照片归档与管理规范》（DA/T 50）、《档案服务外包工作规范》（DA/T 68）、《纸质归档文件装订规范》（DA/T 69）、《录音录像档案管理规范》（DA/T 78）。

5.3 术语和定义

将原标准中“3 术语”修改为本标准的“3 术语和定义”，增加了污染源、污染源管控、污染源管控文件材料的定义，将原标准中“污染源档案”定义修改为“污染源管控档案”。

5.4 基本要求

将原标准中“4 文件材料的管理与归档”细分为本标准的“4 基本要求，5 文件材料的形成与积累，6 文件材料的整理，7 文件材料的归档”。本标准“4 基本要求”提出了污染源档案集中统一管理、全过程控制、安全保密等基本要求，确保档案实体及其信息真实、完整、系统、可用和安全。明确了生态环境部门、档案工作负责部门（档案部门）、污染源

管控文件材料承办部门（承办人）各自的职责。

5.5 文件材料的形成与积累

将原标准中“4.1 文件材料的形成与积累”修改为本标准的“5 文件材料的形成与积累”，原标准主要强调人员职责的要求，本标准已于“4 基本要求”明确这部分内容，本标准“5 文件材料的形成与积累”新增内容主要体现在两个方面。

一方面，明确规定在文件材料形成与积累阶段，在单位档案部门指导下承办人进行预立卷，从前端开始提高文件材料收集的质量，新增 5.2。

另一方面，补充并完善文件材料形成与积累有关要求。借鉴《机关档案管理规定》（国家档案局第 13 号令）相关要求，补充了文件材料形成时记录载体和记录方式，新增 5.3、5.4；引用《电子文件归档与电子档案管理规范》（GB/T 18894），增加了电子文件材料形成与积累方面的要求，新增 5.5、5.6；增加了 5.7 声像文件材料形成与积累方面的要求。

5.6 文件材料的整理

将原标准中“4.3 文件材料整理组卷”修改为本标准的“6 文件材料的整理”，根据整理方法、整理对象的变化，修订后主要内容为“6.1 整理原则、6.2 价值鉴定与密级、6.3 文件材料整理方法、6.4 电子文件的整理”，具体如下。

第一，新增“6.1 整理原则”，参考《科学技术档案案卷构成的一般要求》（GB/T 11822-2008）提出文件材料整理的原则。

第二，调整部分条款。将原“保管期限”及“密级”相关规定由“归档前鉴定”调整为“6.2 价值鉴定与密级”。将保管期限修订为“永久、定期（30 年、10 年）”。原“分类编号”调整为 6.3.5 及 6.3.6，并增加案卷档号示例以及案卷目录、卷内目录、卷内备考表、著录的编制要求等。

第三，完善文件材料的排序，对保留条款进行修订、补充完善。

第四，对纸质文件材料、电子文件材料、照片材料、音像文件材料分类提出整理的要求。对纸质文件材料以及纸质照片材料的整理保留条款进行修订和完善。参考《电子文件归档与电子档案管理规范》（GB/T 18894-2016）、《数码照片归档与管理规范》（DA/T 50-2014）的有关规定新增 6.4。参考《磁性载体档案管理与保护规范》（DA/T 15-1995）、《录音录像档案管理规范》（DA/T 78-2019）新增 6.3.10、6.4.4 和 6.4.5，明确了录音带和录像带的整理方法。

第五，根据文件材料保密工作的需要，新增 6.1.2、6.2.2。

第六，删除原标准“4.4 归档监督管理”。考虑到本标准适用范围的变化以及我国对污染源管控工作的新要求，删除归档监督管理的内容。

5.7 文件材料的归档

本次修订基本保留了原标准对文件归档方面的要求，将原标准“4.2 文件材料的归档”修订为本标准的“7 文件材料的归档”，根据污染源管控文件材料归档的工作需求重新梳理了各部分内容。将原标准“4.2.1 归档范围、4.2.2 归档时间、4.2.3 归档份数、4.2.4 归档要求、4.2.5 归档手续”修改为“7.1 归档时间、7.2 归档份数、7.3 归档手续”。

根据《环境保护档案管理办法》（原环境保护部国家档案局第 43 号令），调整了不同情

形下污染源档案的归档时间。文件的归档份数在保留原标准条款的基础上，对不同形式和载体的文件材料归档份数要求进行了合并整合。“7.3 归档手续”在原标准条款的基础上，参考《电子档案的移交与接收办法》（档发〔2012〕7号）进行了修订、补充完善，新增附录 C 污染源管控档案归档移交清单格式。

5.8 档案的管理

本次修订对原标准“5 档案的管理”进行了较大调整，将原“分类编号”“归档前鉴定”调整到“文件材料的整理”章节中。修订后主要包括“8.1 档案的保管与统计”及“8.2 档案保管期满的处置”。

《档案库房技术管理暂行规定》已废止，删除原标准 5.2。根据《环境保护档案管理办法》（原环境保护部国家档案局第 43 号令）相关规定对档案的保管条件提出相关要求，新增本标准 8.1.1 至 8.1.5，并对库存档案检查提出要求；引用《纸质档案数字化规范》（DA/T 69-2018）相关规定提出纸质档案数字化备份规定。根据电子档案管理需要，提出相关电子档案的保管规定。引用《录音录像档案管理规范》（DA/T 78-2019），提出录音录像载体的保管要求。补充了档案统计的相关规定，新增 8.1.6。

结合工作实际，将原“每 5~10 年鉴定一次”修订为“对保管期满的污染源管控档案进行鉴定”，并对“档案的鉴定”修订、补充完善，形成本标准 8.2.2 及 8.2.3。参考《环境保护档案管理办法》（原环境保护部国家档案局令第 43 号）、《机关档案管理规定》（国家档案局令第 13 号）对污染源管控档案销毁相关内容进行完善，形成 8.2.4 至 8.2.5。参考《机关档案管理规定》（国家档案局令第 13 号）、《电子文件归档与电子档案管理规范》（GB/T 18894-2016）关于电子档案和档案数字复制件销毁的规定，新增 8.2.6。

结合工作实际补充完善了“档案的补充和调整”，形成本标准 8.3。

5.9 档案的开发与利用

本次修订对原标准“6 档案的利用”进行了相关内容补充和完善，形成本标准“9 档案的开发与利用”，新增附录 E 档案利用审批表格式和附录 F 档案利用登记表格式，并对档案的开发与利用提出了具体要求。

5.10 附录

本次修订对原标准“附录 A 污染源档案归档范围、保管期限表”进行了调整、补充和完善，新增了“附录 B 案卷编目式样、附录 C 污染源管控档案归档移交清单格式、附录 D 污染源管控档案销毁清册格式、附录 E 档案利用审批表格式、附录 F 档案利用登记表格式”。

6 标准实施建议

本次修订后的《生态环境档案管理规范 污染源管控》是生态环境档案管理规范 HJ/T 8.1~8.5 系列标准之一，在实施过程中与本系列其他标准相互参照使用，涉及到分类编号的内容参见《中国档案分类法环境保护档案分类表》（HJ/T 7）。