



2007—2012年我国民生档案研究举要

——基于档案学、档案事业类10种核心期刊的论文综述

■陈忠海 王丽蕊

摘要:随着十七大重视民生问题的提出,民生档案进入了档案界的视野,并逐渐成为了关注的热点。自2007年国家档案局提出加强民生档案工作以来,学者们从民生档案的内涵和特点、资源建设与管理、服务与利用等角度进行了多方面的研究,取得了阶段性的成果。笔者对此进行分析和总结。

关键词:民生 民生档案 研究综述

关注民生、改善民生,已成为当今时代发展的主旋律,民生档案正是在此背景下应运而生。伴随着国家档案局印发的《关于加强民生档案工作的意见》在各级档案部门的逐步实施,“民生档案”成为档案部门的一个热门话题,并逐渐引起了理论界的关注和重视。笔者对2007年以来的相关研究成果进行综述。

一、资料统计与分析

通过中国知网,以“民生档案”为检索词,以“主题”为检索项,检索时间限定为2007年1月至2012年12月。“文献来源”限定在北大核心期刊目录第五版的10种档案学、档案事业类核心期刊,共得到相关文献226篇。其年度分布如下表所示。

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012
数量	10	38	47	46	40	45

文献年度分布数据表

从检索结果来看,有关民生档案主题的文章出现的时间比较晚,但发展势头迅猛。2007年,郑金月在《中国档案》第8期发表的《关注民生 服务民生—浙江省推进民生领域档案工作纪实》一文,介绍了浙江省开展民生档案工作的实践情况,标志着档案界对民生档案工作开始关注和探索。起初,绝大多数有关民生档案的文章,是来自档案馆(室)实践部门或档案行政管理部门的作者对开展民生档案工作现状的介绍与工作经验总结,以及加强民生档案工作的措施等方面的探讨,仅有少数的文章从

理论层面对民生档案进行了研究。随着我国人本社会的建设和政府职能由管理型向服务型的转变,学术界开始意识到民生档案的重要性,相关的理论研究迅速开展起来。

二、民生档案研究的主要内容

(一)民生档案的内涵、特点

关于民生档案,国家档案局在《关于加强民生档案工作的意见》中提出:“民生档案包括各类与民生有关的专门档案。”这是将民生档案定义为与民生有关的许多专门档案的集合。但这并不算是明确的民生档案的概念,并且“民生档案包括各类与民生有关的专门档案”的提法也容易使人误以为民生档案就是一些专门档案,其实不然^[1]。

关于民生档案的概念,目前档案界比较接受的说法有广义和狭义两种。广义的民生档案是指各类与人民群众民生密切相关的所有档案。李广都认为,“民生档案是与百姓生活密切相关的各类档案的统称。”^[2]曹航等人认为,民生档案是指“国家机构、社会组织在社会管理活动中涉及民生范围直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像、电子数据等不同形式的历史记录。”^[3]或者民生档案是指“国家机构、社会组织或个人在社会活动中直接形成并保存备查的、与民生有关的各种形式的历史记录。”^[4]倪丽娟则将民生档案与民生建设联系起来,并从社会组织与个人两方面加以论述,认为,民生档案是“社会组织与个人在民生建设过程中所形成的反映民生状况的档案,具体包括社会意义上的民生档案与个人意义上的民生档案。”^[5]

从狭义上讲,“民生档案是涉及劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、社会管理等各项民生工作的机关、企事业单位直接形成的与社会群众利益直接相关的,具有一定保存查考价值的各种原始记录的各类专门档案。”^[6]即将民生档案归属为专门档案。

由上可见,民生档案作为一个概念无论是内涵还是外延都是十分宽泛的。民生档案不是一种实体档案的名称或者某个档案门类,而是一个集合概念,它是党与政府关注民生问题在档案界的体现。严永官认为,民生档案实际上是作为一种工作,一种提法,是档案部门“在政治方向上与党中央保持高度一致”,为服务民生而“积极主动地将工作方向调整”的结果。它的提出在于明确一种服务方向。^[7]

民生档案的研究涉及最多的是社会保障、医疗教育等人民群众最关心的民生问题记录及其管理。此外,农村档案、人口和计划生育档案、婚姻档案、环保和城建档案、社区档案、就业档案、土地和住房管理档案也为诸多研究者关注和探讨。南京市档案局联合课题组将民生档案涉及的领域和内容划分为三个层次:第一层面的内容,主要是关于民众基本生存状态的档案,具体包括社会救济、最低生活保障、义务教育、基础性的卫生服务、住房保障等等。第二层面的内容,主要是关于民众基本发展机会和发展能力的档案,具体包括职业培训、就业、社会流动渠道、消除歧视问题等等。第三层面的内容,主要是关于民众基本权益保障的档案,具体包括公民的劳动权、财产权、社会事务参与权、社会保障权、公民的精神文化需求权利等等。^[8]

民生档案内涵的丰富性和动态性决定了民生档案的特点。曹航、宗培岭认为,民生档案首先具有大众性,即与普通百姓切身利益相关,涉及社会各个阶层的广大人民群众,利用对象主要是老百姓;其次要具有直接性,即民生档案的内容是直接地而不是间接地与广大人民群众相联系,直接关系到老百姓的日常生活;此外还应该具有实用性,即民生档案可以作为凭证材料,解决老百姓的切身利益问题,对他们非常实用。^[9]

南京市档案局联合课题组认为,民生档案在性质上具有以下三个突出的特点:一是广泛性。民生档案是关乎到民众利益的各种门类档案的集合,不单纯地仅限一种门类的档案,它更多地散存在各门类档案中,如文书档案、科技档案、照片档案、声像档案等各类档案中。二是非独立性。它更类似于集合概念,无法将其作为一个实体概念单列。目前,民生档案还是散存在各类档案中的泛概念,无法很明确地将其作为一个独立的实体来认识和管理。三是动态性。随着社会经济的不断发展,民生档案范围内容也在不断变化。^[10]认清民生档案的这些问题对于有效地开展民生档案工作具有重要意义。

(二)民生档案资源的建设

为服务民生才有民生档案工作。档案工作服务民生首先需要拥有丰富的档案资源。因此,民生档案资源建设是开展民生档案服务工作的基础,加强民生档案资源

体系的建设和开展民生档案工作中不可或缺的重要环节。杨冬权提出要建立覆盖民生、覆盖人民群众的档案资源体系。要改变过去“重物轻人、重事轻人”的档案价值观念,树立“人的档案最重要”的观念,重新认识所有与普通百姓、与民生有关的各种专业档案的价值,把所有涉及人的档案收集齐全,认真管好,让档案资源体系能够覆盖民生的各个领域,覆盖最广大的人民群众。^[11]

张卫东认为,民生档案资源体系建设并不是从原有全宗中抽调出与民生相关的档案,重建一套体系,破坏原有的馆藏体系,其本质是一种系统的定题服务,根据百姓关注的民生问题,有重点地收集和挖掘民生档案,建立民生档案目录,有针对性地提供利用。由于民生档案来源分散,需要全方面推进,确保民生档案的齐全完整。一要深入挖掘现有馆藏中涉及民生的档案资源。二有效指导民生档案形成部门及时建档。三要注意从其他渠道收集民生档案。^[12]

有效开展民生档案资源建设工作,首先需要认清现状和存在的问题,在此基础上才能做好收集、整理工作。曹航认为,开展对民生档案资源的调研活动是民生档案建设的当务之急,是摸清现有民生档案资源家底的行动,也是构建档案资源体系和利用体系的前提。调研应该由当地档案行政管理部门牵头进行,目的是摸清民生档案建设需求、基本现状、优势条件和存在的问题。其次,强化宣传,树立民生档案意识,为民生档案建设提供思想保障和舆论支持。第三,综合档案馆应该率先构建适应民生需求的档案资源体系。第四,推动家庭建档工作。第五,加强民生档案建设立法,为民生档案建设提供法律保障。^[13]张林华、刘欣璇对上海市档案馆、上海市卢湾区档案馆的民生档案建设所作的调查表明,目前“馆藏结构单一,民生档案数量非常有限,原有的馆藏结构已难以满足人们对档案信息的利用需求”。他们建议,通过加强民生档案前端控制管理、改进民生档案收集范围、推进民生档案资源共享和健全民生档案法规制度与保障体系等途径和措施来开展民生档案资源建设。^[14]

宋建青认为,抓好民生档案资源建设应该与各有关部门合力,从源头上加强资源建设工作,必须一手抓好馆藏资源档案建设,一手抓好室藏档案资源建设。还要抓紧整合民生档案信息资源,尽快实现民生档案资源的信息化共享。^[15]

梁绍红提出,要以民生档案基础数据库建设为重点,加快档案信息资源开发利用工作的步伐。把保护原件作为民生档案数字化的重要目标,统筹考虑档案数字化的效益问题,根据不同民生档案的特点确定数字化的范围,并处理好民生档案利用过程中的保密和保护隐私问题。^[16]



(三) 民生档案的管理

陈玉萍认为,民生档案在管理上具有一定的特殊性,造成民生档案的保存地点比较分散,给公众利用民生档案带来某种程度的不便。^[17]倪丽娟指出,就档案实体管理而言,在馆藏结构完整的情形下,民生档案散布于相关门类档案之中。民生问题涉及社会实践领域的广泛性及其与众多社会实践的直接交融性,意味着我们不可能将民生档案作为一个单独的类别来进行管理。那样的话,既背离档案实体分类的基本原则——职能分类原则,也会导致原有的实体分类格局受到破坏,导致档案实体分类出现混乱。^[18]

吴海琰认为,目前民生档案在管理中存在以下问题:民生档案种类庞杂、数量较多、动态性强;民生档案归属繁杂、管理标准不一;民生档案接收进馆的范围没有明确界定;民生档案利用率较高,但数字化程度较低,检索不便。为此,民生档案的管理要做到:一是档案部门需对管辖范围内产生、保存的各类民生档案进行详细调查研究,摸清家底,做好民生档案排查和登记工作。二是根据不同形式、不同服务人群等制定各自的管理标准或遵循行业标准,对民生档案实体进行分散保管,同时进行统一指导管理。三是综合考虑民生档案的各种情况,合理规定进馆范围。四是对民生档案进行数字化加工,实现统一检索。^[19]

此外,民生档案的管理还需要以法律、法规制度为保障。2007年12月,国家档案局《关于加强民生档案工作的意见》明确提出,通过建立健全的民生档案法规制度和制度来保证和促进民生档案资源体系的建设和利用。这种观点得到了档案界的认同。

但是,我国民生档案法规建设的现状并不尽如人意。潘玉民等人认为,目前涉及民生档案的法规还比较分散,缺乏一定的系统性。完善民生档案法规,目前主要有两个方面:一是对于没有制定的档案法规应尽快立法;二是对于已有的但不够完善的档案法规要修改完善。^[20]张东华等人指出,目前档案法律意识整体层面滞后,使公众难以融入档案领域,档案部门难以走出史料保管,无法最大限度地服务社会民生。而且现行民生档案法律法规的立法层面较低,民生档案相关法律的制定缺乏社会整合性,民生档案的执法、监督和普法环节流于形式。由于社会发展和档案社会范式趋向于深化,应结合档案领域自身发展的需求,立足于社会范式对民生档案法制建设进行相应的思考。档案管理社会范式立足于社会公众利益,以更为开放的姿态完善自身服务,其管理制度、服务方式和机构,以及管理人员的服务素质都更加趋向于社会化,追求的是一种积极面向公众和主动开放的服务精神。民生档案是档案管理社会范式最为直接的一

种开放式信息服务体现,而民生档案法制建设是属于民生档案信息服务相关管理手段中最具法律强制性和社会权威性的一种。因此民生档案法制建设的立法角度、立法主体、执法方式和普法途径等方面都需要体现社会公共性,在不断完善的过程中逐步转向档案管理社会范式的本质核心,从而真正实现民生档案信息服务工作有法可依、有法可循。^[21]

(四) 民生档案的服务与利用

服务民生是开展民生档案工作的方向和最终目标。搞好民生档案的服务工作,促进民生档案的利用,是民生档案工作的重点。民生档案资源建设和管理是基础,为民众提供优质、高效、便利的民生档案服务应该成为档案部门民生档案工作的出发点和落脚点。

2008年1月,国家档案局局长杨冬权在全国档案局长馆长会议上提出,要转变档案工作中重机关团体利用、轻个人利用,重为机关团体服务、轻为群众服务的传统观念和认识,像重视机关团体利用那样重视人民群众利用,努力建立服务人民群众的档案利用体系,确保民生档案及时服务社会。^[22]

陈玉萍提出,通过做好民生档案资源的开发利用宣传工作,构建民生档案查询平台,搭建民生档案公共服务平台来不断优化服务方式,完善民生档案服务利用体系,提高民生档案利用效率和服务质量。^[23]邓羽认为,促进民生档案利用需要档案工作者增强自身的社会意识,提高自身素质,强化档案利用服务的理念,以“以人为本”的服务理念为指导,通过热情、周到、快捷的服务,提供全方位的档案信息服务,让利用者真正感受到档案对自己的重要性。^[24]宋建青提出民生档案实体宜由最便利人民群众利用的单位保管,以方便民众利用。^[25]

张卫东通过对服务主体、服务受众、资源体系以及服务手段四个要素的分析,提出需构建一个档案服务民生的模式。这个模式是一个多组织共同参与,各种资源全面覆盖,多种手段全面实施的综合系统,需要政府、档案部门和普通公众的共同参与。^[26]

三、总结

民生档案是档案工作服务民生的产物,顺应了民众的需求,是档案工作走向社会大众的有效途径。从服务民生的角度开展档案工作与服务民众正是民生档案研究的意义和前景所在。因此,做好民生档案工作,服务好民众,已经成为广大档案工作者的共识。随着我国民生档案工作实践的不断丰富,档案学界对民生档案的探讨和研究也会愈加深入。如何全面、深入地理解民生档案的内涵,准确地把握其基本概念、特征和实质,如何具体、有效地开展民生档案工作,充分发挥民生(下转第30页)



(C)防灾应变三部分,各部分满分均为100分,A、B、C对应各自权值a、b、c(取值0~1),若评估总得分为Z,则 $Z=Aa+Bb+Cc$ 。三部分各自权重值的确定尚待实践统计的完善,本文从一般档案馆安全保障的薄弱环节和实际情况出发,同时考虑各部分均衡性,倾向于取c为0.4,a、b皆为0.3,故总分计算公式为 $Z=0.3A+0.3B+0.4C$ 。例如,某档案馆实体硬件部分得80分,组织管理得90分,防灾应变得70分,则总得分为79分,安全等级应为三级。

档案馆危机评价体系的建立和评价方法的科学选择为客观评价档案馆危机提供了保障,为安全管理提供了平台。危机评价工作的开展较为真实和客观地反映档案馆安全工作漏洞,各级档案馆真正缺乏的并不是各项安全保障规章制度,而是真正的危机和安全实践意识,档案馆的安全问题是关乎档案工作生死存亡的大计,要实现档案馆安全的全方位保障,必须有科学全面的评估。

*本文为中国人民大学科研项目——品牌计划“档案馆危机预防评价体系的构建”(项目编号:2011030061)的阶段成果。

参考文献:

- [1]石海英.浅谈档案安全标准体系构建[J].黑龙江档案,2011(1):37.
- [2]修中建.从我国近年自然灾害看档案工作安全体系建设[J].兰台世界,2011(1):51-52.
- [3]向立文.论档案馆应急预案体系的构建[J].档案学研究,2010(3):59-62.
- [4]刘铁民.突发公共事件应急预案编制与管理[J].中国应急管理,2007(1):23.
- [5]修中建.档案工作安全体系建设重在夯实基础[J].档案学研究,2010(5):79-81.
- [6]刘继红.加强档案馆安全保障体系建设[J].中国档案,2010(11):42-43.
- [7]彭远明.档案安全保障体系构建及其实现策略研究[J].上海档案,2011(1):14-17.
- [8]于海燕.关于档案安全保障体系特色化建设的几个问题[J].档案学研究,2011(1):75-78.

作者单位:中国人民大学信息资源管理学院

(上接第24页) 档案的作用,还需要理论工作者和广大档案工作者在实践中不断地探索和总结。

注释:

- [1]曹航,宗培岭.民生档案:概念质疑与思考[J].浙江档案,2009(2):24-26.
- [2]李广都.建立民生档案应注重公民个人信息保护[J].中国档案,2008(11):12-13.
- [3][9]曹航,宗培岭.民生档案的概念解析与价值指向[J].档案管理,2009(2):19-21.
- [4][13]曹航.民生档案建设的理论诉求与路径选择[J].档案,2009(3):7-10.
- [5][18]倪丽娟.民生档案及其管理辨析[J].档案学研究,2009(4):9-12.
- [6]胡家文,吴海琰.民生档案种类及特点浅析[J].北京档案,2011(8):23-24.
- [7]严永官.论“民生档案”[J].档案管理,2009(1):21-24.
- [8][10]南京市档案局联合课题组.民生档案资源管理与利用对策思考[J].档案与建设,2011(5):63-68.
- [11]杨冬权.在浙江省档案工作服务民生座谈会上的讲话[J].中国档案,2007(10):10-12.
- [12][26]张卫东.档案服务民生:理念与模式[J].档案学

通讯,2009(5):78-80.

- [14]张林华,刘欣璇.论民生档案资源建设及利用[J].档案学通讯,2009(5):80-83.
- [15][25]宋建青.抓好资源 便利群众[J].中国档案,2008(4):21.
- [16]梁绍红.对档案数字化和民生档案基础数据库建设的几点思考[J].浙江档案,2009(3):38-41.
- [17][23]陈玉萍.谈民生档案特点及管理体系建设[J].北京档案,2012(11):39-40.
- [19]吴海琰.民生档案管理利用的调查与思考[J].北京档案,2009(8):32-33.
- [20]潘玉氏,孙丽炜.论民生档案法规建设[J].浙江档案,2008(8):17-19.
- [21]张东华,王景芳.档案管理社会范式下民生档案法制建设的思考[J].档案学通讯,2009(4):42-45.
- [22]杨冬权.贯彻党的十七大精神,以科学发展观为指导,全面做好2008年的档案工作——在全国档案工作暨表彰先进会议上的讲话[J].中国档案,2008(2):4-13.
- [24]邓羽.试论民生档案利用与社会档案意识的提升[J].北京档案,2010(7):25,27.

作者单位:郑州大学信息管理系