

两型社会建设中民生档案工作的问题与策略

欧阳琳¹ 彭海艳²

(1 邵阳学院基建处 湖南邵阳 422004;
2 湘潭大学公共管理学院 湖南湘潭 411105)

摘要 民生档案是与民生问题有关的档案,从严格意义上讲它不是一个学术概念,因而学术界对此问题的关注相对较少,但是民生档案在实践部门的广泛开展显示它具有重要的现实意义。民生档案工作尚处于起步阶段,仍存在概念不明确,定位不清晰,管理不到位等问题。规范民生档案工作,应以民众需求为导向,明确民生档案的内涵与外延;以现有档案资源为基础,着重进行民生档案资源的挖掘与整合;以信息技术为条件,积极推进民生档案的信息化建设;以提高服务质量为核心,不断创新服务手段和服务方式;以国家政策为基点,不断完善配套措施。

关键词 两型社会 民生档案 档案管理

Problems and Strategies about the work of People's Livelihood Archives in Two-oriented Society Constructing

Ou Yanglin , Peng Haiyan

(1. Department of Capital Construction of Shaoyang College, Shaoyang, 422004;
2. Public Management College of Xiangtan University, Xiangtan, 411105)

Abstract: People's livelihood archives are related with people's well-being. It's not an academic concept, thus the academic circle pays little attention to this question. However, people's livelihood archives' widely development in practice demonstrates its vital practical significance. The work of people's livelihood archives is still at the start stage, so there are so many problems existing in this field, for example, the conception is not explicit, the location is not clear, the management is not proper, and so on. To regulate this work, we should take the populace demand as the guidance, making its connotation and extension clear; take the existing file resources as the foundation, paying much attention to the excavation and the conformity; take the information technology as the condition, paying much attention to the informatization construction; take the improvements of service as the core, innovating the service method and service mode unceasingly; and take the national policy as the basic point, improving the supporting measures gradually.

Key words: Two-oriented society; People's livelihood archives; Archives management

2007 年,国家作出建设长株潭城市群“资源节约型、环境友好型”社会综合配套改革试验区的战略决策。同时期,国家档案局印发《关于加强民生档案工作的意见》,大力加强民生档案工作,并取得了

阶段性的成果。实践证明,民生档案对促进社会的进步,经济的发展,维护人民群众的合法权益都有着重重要的意义。加强民生档案工作与长株潭地区推动两型社会建设的战略思想是相吻合的,但必须指

出的是,目前民生档案工作和两型社会建设均处于起步阶段,仍存在一些问题,需要我们妥善处理和解决。

1 民生档案基本认知

1.1 民生档案概念与民生档案管理

2007年9月,时任中央办公厅主任的王刚同志对做好民生档案工作做出了重要批示,“民生档案一词在业内第一次出现”^[1]。2007年12月国家档案局制发了《关于加强民生档案工作的意见》后,民生档案逐步深入人心,民生档案一词在业界开始被广泛使用。

笔者以“民生档案”为搜索词,通过Google与百度搜索引擎进行检索,结果显示,地方各级档案行政管理部门和档案业务部门积极探索民生档案管理利用的最佳方式和有效途径,为构建社会主义和谐社会做出了应有的贡献,尤其是北京、浙江、辽宁、山东、青岛、江苏、湖北、湖南、江西等省市档案局纷纷把推进民生档案工作作为档案工作的重中之重,取得了较好的社会效果。例如,湘潭市档案局于2009年6月19日在全市范围下发了一份关于开展民生档案工作执法检查的通知,以此来规范民生档案工作,推动民生档案工作的发展。石门县档案局始终坚持“民本”理念,以服务民生、改善民生作为全局工作的重中之重,加快该县民生档案工作的科学发展。汝城县档案局把服务民生作为县级档案部门的新历史使命,2009年3月初以来,建立规范民生档案600余卷。邵阳县档案局对全县25个乡镇场和120个县直单位的档案工作进行全面大检查,推行新的立档规则,逐一对民生档案的建档工作进行分类指导,截止到2009年8月底,共保管民生档案31408卷。

显然,民生档案这一概念在实践部门得到了较好地应用,民生档案工作已逐渐成为现阶段工作的重点。民生档案在实践部门的大胆尝试和实践,为民生档案的进一步开展提供了大量可资借鉴的经验。但由于当前民生档案工作尚处于起步阶段,亦难免存在一些问题,譬如,对民生档案的重要性认识不够,民生档案工作资源共享程度不高,缺乏必要的监管措施,其工作的随意性较大,缺乏规范化的管理制度和行政规章等。

1.2 民生档案在学术界的研究现状

笔者以“主题”为检索项,以“民生档案”为检索词对中国知网(CNKI)1980—2009年的文献进行检索,其中模糊匹配检索得到文献492篇,精确匹配

检索得到文献共221篇。以同样的检索方式对中国优秀硕士论文库与博士论文库检索,结果为零。

从检索结果来看,民生档案的研究呈现出以下几个特点:第一,从研究起点上看,有关民生档案主题的文章出现时间较晚,最早的是郑金月的《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(《中国档案》2007年第8期)。第二,从作者群看,绝大部分民生档案文章出自实践部门或者档案行政管理部门,鲜有档案理论界工作者。第三,从发表园地看,该类文章除了一些出现在《中国档案》上,其余绝大部分均来源于省级档案期刊,而相比较之下,两家最高级别的档案专业学术期刊《档案学研究》和《档案学通讯》上则很少有此类文章出现。第四,从研究趋势看,该类文章虽现身较晚,但是发展势头迅猛,仅仅两年时间,“民生档案”文章层出不穷,迅速上升到数百篇。第五,从研究内容看,绝大部分文章都集中在如何加强民生档案建设等方面的探讨,以及各实践部门开展民生档案工作的现状介绍及工作总结,仅有少数文章集中到了民生档案本身的研究,譬如有学者开始就民生档案概念的合理性问题进行了探讨,也有学者开始将研究的重点聚焦到民生档案内涵与外延界定方面。

从上述分析可知,民生档案问题已成为档案界普遍关注的热点话题,但相对于实践部门而言,学术界对此问题的关注程度明显要低得多,甚至有部分学者从根本上反对“民生档案”这一提法,认为“民生档案的概念只是为追求时髦或‘与时俱进’而提出的一个‘假概念’,民生档案概念不具有实际的意义”。^[2]另有学者认为,“从表面上看,‘民生档案’是民生问题在档案界的折射,而实质上‘民生档案’的提出并没有衍生出新的学术问题,这是学界冷对‘民生档案’的主要原因。”^[3]从学术概念上分析,严格地说,民生档案不算一个新的学术术语,因而对其内涵的研究显得不那么十分必要,我们的研究重点应集中到研究民生档案的外延,具体探讨如何开展民生档案工作,以及如何满足民众的需要等实践层面上来。民生档案实际上早已有之,只是在当时的社会实践环境中,其提法不是现今的民生档案而已,它分属于档案分类体系中的各个档案类别之中,对于它们的保管也见诸于各档案全宗之列,并不属于一个新兴的专门的档案类别,“对民生档案内涵与外延的理解应该立足于档案整体,而不应是具体门类的档案。”^[4]虽然理论界对此没有进行相应的探讨,但是这并不影响民生档案工作的顺利开

展，民生档案建设仍有着非常重要的现实意义，民生档案工作的重点应由建档转向信息资源的开发与整合，转向民生档案本身的管理与利用。

1.3 民生档案基本认知总结

根据以上论述，可以得出以下两点结论：

第一，对档案学术界而言，“民生档案”并不是一个学术名词，应在充分利用现有理论的基础上，要着重进行民生档案工作的对策研究。民生档案更多的体现为档案行政管理部门的一种政治使命。“加强民生档案工作的发展战略，将发展的目标锁定在记忆民生和服务民生上，这无疑是顺应了时代潮流，反映了档案工作的规律，也是实践了我们党的宗旨和政府的根本职能，它应当成为我们的立档之本和管档之基”。^[5]民生档案这一概念的产生从某种程度上讲虽学术渊源较浅但与政治的联系相当紧密。

第二，民生档案的提出，具有很强的社会意义。“民生档案”即为与人民群众切身利益密切相关的档案，它涉及面宽泛，几乎涉及社会生活的方方面面。做好民生档案工作对有效地解决民生问题，维护人民群众合法权益，推进社会主义和谐社会建设，缓解社会矛盾、促进社会稳定、促进经济发展等都有着重要的作用。毋容置疑，民生档案问题的社会价值明显大于其学术价值。虽理论界对此研究较少但也并不影响民生档案工作的正常开展。只是在具体的实践工作中应将工作重心转移到“民生档案”信息资源的整合与建设上来，坚持以服务为导向，坚持“以人为本”的价值取向，着重做好民生档案的开发利用工作，而不能从传统意义上对此进行建档，这样只能重复建设，浪费大量资源，对两型社会建设同样会带来不利影响。

2 民生档案工作存在的问题

2.1 概念不明确

目前民生档案缺乏一个统一的较为权威的概念，概念界定极不明确。比如，有人指出，“民生档案作为一个名称提出是不科学的。”^[6]民生档案概念的提出本身就不具备实际意义。在国家档案局印发的《关于加强民生档案工作的意见》中提到，民生档案包括与各类与民生有关的专门档案。这种提法实际上既不合理也不确切，容易让人产生误解，就像有人指出，“这种提法让人以为民生档案就是一些专门档案。其实不然，比如，婚姻登记档案既是专门档案，也是民生档案。而民政部门形成的一些与婚

姻登记有关的档案材料，如文书档案，也应该属于民生档案”。^[7]有人认为，“民生档案指的是那些与公众生产、生活利益直接相关的档案。”^[8]有人认为，“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。”^[9]有人认为，“民生档案是与百姓生活密切相关的各类档案的统称。”^[10]有人认为，“民生档案是一个集合概念。民生档案并不是单独的一种或一类档案，而是涉及民生问题方方面面档案的总称。”^[11]但值得庆幸的是，不管如何定义，其核心思想基本一致，即认为民生档案就是与民众切身利益有关的档案，与民生问题有关的档案。

2.2 外延过于宽泛、难以界定

民生档案的外延非常宽泛，涉及面相当广，几乎涵盖了一切档案，只要与民生问题有关均归属于民生档案。目前国家档案局仍未对民生档案的外延加以限定，实际上民生档案的外延也是难以界定的。民生档案是随民生问题的出现而诞生的，而民生就是民众的生计，本身就是一个包罗万象的概念。在具体的管理工作中，由于对民生档案外延的界定不一从而容易产生漏档、保管不全、管理不周、资源开发不善，利用受堵等不良影响，给实际工作带来极大的不便。当然我们在两型社会的民生档案工作中可以借鉴各地的有益经验和具体做法，譬如：发布具体的“民生档案”建设的行政规章，通过限定“民生档案”的具体内容来确定民生档案的外延，避免盲目建设和浪费资源，推进民生档案工作快速发展，实现好、发展好、服务好人民群众的根本利益，从而为两型社会建设扫清障碍。

2.3 定位不清晰、归属混乱

民生档案到底属于哪一类档案？归属于怎样的档案门类？对于这样的问题，目前没有一个统一的认识。从资料调研的情况来看，目前对此问题的关注度也不是很高，很少有人提到它的定位问题，实践部门更多的是重视民生档案的建设问题，很少致力于其定位问题的探讨。定位不明确，归属不清，这无疑会影响民生档案工作的长足有效发展，势必会引起日后的重复建设，推倒重来等，极大地浪费国家和政府的资源。因而我们在重视民生档案工作的同时一定要对其有着清晰的定位，确定它的归属。

2.4 信息资源的整合与开发力度不够

据有关资料所知，虽然已有部分地区将民生档案工作的重点转到了其信息资源的整合与开发上来，但仍有很多地区将民生档案工作重点停留在其

建档阶段 ,花费大量的人财物力致力于其大规模的建档 ,而忽略了信息资源的整合与开发 ,陷入了民生档案工作的误区 ,出现了大量的重复建设 ,导致资源的极大浪费。而两型社会建设核心思想之一是要节约资源 ,实现经济的又好又快发展。因而应从档案信息资源开发利用的角度 ,整合民生档案信息资源 ,挖掘业已存在的民生档案信息资源 ,这样既能节约有关资源 ,又能顺利开展民生档案工作 ,可达到事半功倍的效果。实际上 ,民生档案并不是一种新的档案类别或者档案资源 ,换句话说实际上档案部门之前已收集和整理了很多民生档案 ,所以在非必需的情况下 ,一般不考虑重新建档 ,只需把那部分分散在各个部门的档案的信息资源开发出来并加以整合即可。

2.5 管理不到位 ,失范现象严重

由于民生档案出现的时间比较晚 ,尚缺乏统一的管理制度 ,民生档案管理明确呈现出一种随意 ,松散的现象 ,再加上缺乏必要的监督机制 ,其管理失范现象甚是严重。这在一定程度上制约着民生档案工作的顺利开展。我们知道至今国家尚未出台关于民生档案工作问题的规范性文件和法律规章 ,对于民生档案的内容、建档标准、数据格式、归档范围、保管期限、管理方式等都没有一个统一的标准 ,各个政府和档案部门的随意性大、主观性强 ,加上所涉部门之间存在着条块分割和各自为政的现实情况 ,民生档案工作势必会出现不规范现象 ,进而影响民生档案信息资源的共享 ,不利于检索和查找 ,严重影响民生档案的利用效果。

3 两型社会建设中的民生档案工作策略

在两型社会建设背景下推进民生档案工作必须要坚持“民本主义”观念 ,转变重事轻人、重物轻人、重典型人物轻普通人物的传统观念和认识 ,重视所有涉及人的档案的价值 ,建立覆盖人民群众的档案资源体系 ,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 ,建立方便人民群众的档案利用体系。

3.1 以满足民众需求为导向 ,明确民生档案的内涵与外延

民生档案涉及面广 ,品种多样 ,但是并不是所有的档案都是人民所必须的 ,只有与人民群众切身

利益密切相关的档案才有保存和管理的价值。这样既能节省开支 ,又能高效进行相关的工作 ,最大限度地避免了资源的浪费。在民生档案的具体工作中 ,一定要首先了解人民的需求 ,人民需要哪样的档案 ,民生档案工作就要相应的涉及到哪个领域 ,这样在节约资源的基础上才能最大限度的服务好民生。要推进民生档案工作势必要明确其定义 ,并对它的外延有着比较清晰的界定 ,这样既能克服民生档案工作的盲目性和随意性 ,又能比较规范的进行相配套的一系列工作。鉴于当前民生档案概念尚不清晰统一的情况 ,可以通过权威部门颁布行政规章 对此在全国范围内进行一个统一的界定 ,避免全国各地出现“各自为政”的现象 ,这样对民生档案信息资源的共享与数据库建设将有着重要的作用。同理 ,针对其外延宽泛难以界定的情况下 ,可以通过档案行政部门下文明确民生档案的内容与范围 ,这样能使民生档案工作步入正轨。

3.2 以现有信息资源为基础 ,重点进行民生档案信息资源的挖掘、开发与整合

民生档案早已有之 ,它分散于现存的其他档案门类与档案全宗之中 ,我们要重点挖掘该部分民生档案 ,实现信息资源的共享与整合 ,并加大对业已存在的民生档案的开发力度。这样既可以避免重复建设 ,节约资源 ,又能顺利展开民生档案工作。首先要做到明确民生档案的进馆对象和范围。其次一方面要对已有的一部分民生档案做出处理 ,另一方面要把分散于其他档案门类和档案全宗的档案进行深入挖掘出来。这样可以利用已有的资源避免重复建设、二次投资 ,既节约成本 ,同时也能丰富民生档案的馆藏 ,更好为两型社会建设服务。再次 要建立民生档案管理网络 ,加大其数据库建设 ,不断优化整合资源 ,将散步在各个行业与部门中的与民生有关的档案收集齐全并进行统一规范化管理 ,实现民生档案信息资源的有效整合。

3.3 以应用信息技术为条件 ,积极推进民生档案的信息化建设

各级档案部门要通过多种途径、多种形式开发民生档案信息资源 ,突出抓好民生档案的信息化建设工作 ,对涉及民生的各类档案进行优先整理、编目等工作 ,为民生档案的及时提供利用创造条件。利用计算机技术、电子信息技术、网络技术等信息技术 ,及时将各类民生档案录入计算机 ,实现数字化 ,建立民生档案数据库 ,既可以达到节省时间 ,工作便捷 ,提高效率的目的 ,又能实现信息资源共享、

利用快捷方便的目标。同时充分利用档案信息化的平台,扩大民生档案服务的时空范围,通过新闻媒体和档案网站档案查阅、咨询、业务指导与人民群众的“直达车”,宣传介绍馆藏民生档案信息等手段,有效地开发民生档案资源服务民生。^[12]

3.4 以提高服务质量为目标,不断完善民生档案的利用工作

民生档案主要是为民众服务的,在民生档案工作中一定要始终贯彻服务民生、服务民众这条主线,坚持以提高服务质量为目标,以满足民众需求为最终归宿。“档案部门应把为民众提供优质高效服务作为一切工作的出发点和落脚点,改变过去重物轻人、重事轻人的观念,树立服务民生与服务业务并重,服务领导与服务群众并重的观念”^[13],不断更新服务理念,创新服务手段,建立民生档案服务新机制,开辟服务渠道,丰富民生档案的服务内容,改进服务方式,“要改变坐等上门、你查我供的接待式服务传统,丰富服务手段,实行民生档案服务咨询热线、接受档案预约查询、休息日服务、民生档案利用服务进社区到乡村等人性化服务方式,为人民提供最优质服务”^[14],最大限度地满足人民群众对档案的利用需求,完善民生档案的提供利用工作。

3.5 以档案法律法规为准绳,大力推进并不断完善配套措施

建立健全民生档案的法律法规建设。民生档案工作的起步较晚,当前有关民生档案的法律法规基本上为零,各地区的民生档案工作主要是以当地所颁发的行政规章为依托,但是仍存在一些严峻的问题,比如:各地的规章不统一、涉及到个人信息隐私问题、可操作性不强等。这给民生档案工作的开展带来了不利影响,“在举国上下热切关注民生问题的背景下,建立完善的民生档案法规,确保民生档案资源得到良好的管理和利用,具有深刻的时代意义。”^[15]

注重部门之间的协作与配合。民生档案涉及各个不同的部门,是一项系统性工作,仅靠档案部门自身是远远不够的,它需要调动各个部门的积极性和主动性,大力加强各部门的通力合作与密切配合。“档案主管部门要积极发挥业务优势,指导民生档案工作的协调发展。劳动与社会保障、民政、卫生、教育、国土、环保、房管等作为民生档案的职能部门,要在档案行政管理部门的统一指导下,认真履行本部门民生档案的管理职能,积极配合本级档案部门做好各自工作,要健全工作网络,寻找服务载体,拓展工作渠道,努力实现各系统民生档案的

良性互动,形成齐抓共管的良好局面。”^[16]

加强宣传的力度,大力提升全社会的民生档案意识。强化宣传,树立民生档案意识,提高各级党政领导、档案工作人员,以及普通民众的档案意识,以此来争取各方面的力量参与民生档案建设,激发他们的参与的热情,为民生档案建设营造良好舆论支持并提供思想保障。我们可以通过民生档案建设的典型事例和各地的成功事件进行多渠道、多形式地宣传,不仅要做民生档案工作的基本知识宣传,同时还要重点宣传民生档案在改善民生,促进和谐社会建设,维护群众合法权益中重要作用,让民众更多的了解民生档案。从而为民生档案工作的建设营造一个良好的氛围,推动民生档案健康快速发展。

参 考 文 献

- [1] 严永官.论“民生档案工作”[N].档案管理,2009(1):21。
- [2] 张天佩.从“泛档案”到民生档案——对民生档案概念的质疑[J].山西档案,2009(1):23。
- [3] 于英香.“民生档案”研究“冷”与“热”现象阐释[J].档案与建设,2009(2):27。
- [4] 倪丽娟.民生档案及其管理辨析[J].档案学研究,2009(4):9。
- [5] 张大伟.为档案的“草味”喝彩——也谈民生案.[EB/OL].
http://www.archives.sh.cn/docs/200811/d_241002.html.
[发表日期:2008-8-20]。
- [6] 严永官.论“民生档案”[EB/OL].
<http://blda.bl.gov.cn/detail.asp?id=869&pg=0>。
- [7] 曹航,宗培岭.民生档案 概念的质疑与思考[J].浙江档案,2009(2):25。
- [8] 张明峰等.民生档案的内涵和开展途径[J].兰台世界,2008(12)上:22。
- [9] 曹航.民生档案建设的理论诉求与路径选择[J].档案,2009(3):8
- [10] 李广都.民生档案体系建设的探讨[J].档案时空,2008(12):26。
- [11] 张卫东.档案服务民生:理念与模式[J].档案学通讯,2009(5):78。
- [12] 周惠玲.建设民生档案服务体系之探讨[J].档案天地,2008(9):53。
- [13] 赵彦芳.浅议民生档案[J].云南档案,2008(10):46。
- [14] 邹辉.谈如何推动民生档案建设[J].山东档案,2009(1):23。
- [15] 潘玉民,孙丽炜.论民生档案法规建设[J].浙江档案,2008(8):19。
- [16] 李国兰.充分发挥档案工作再服务民生中的作用[J].山东档案,2008(3):10。