

面向应急管理的 重特大事件档案管理优化路径

■ 苏芳荔 王金霞 于杨卉

摘要:研究重特大事件档案管理工作对于提升我国应急管理水平和决策速度具有重要意义。论文首先对重特大事件档案管理过程中所面临的现实困境进行了分析,紧接着分析了基于生命周期的重特大事件档案管理过程,就重特大事件档案管理能力体系进行了构建,并提出协同治理、政策体系优化、全过程管理三方面的优化路径,以期对我国重特大事件档案管理能力提升有所裨益。

关键词:重特大事件档案 应急管理 档案管理能力

2022年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于加强重特大事件档案工作的通知》,这是党中央对于档案工作高度重视的重要体现。《关于加强重特大事件档案工作的通知》中明确指出,重特大事件档案是党和国家组织应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件所形成的具有保存价值的历史记录。^[1]目前,学界关于重特大事件档案的相关研究主要集中于以下两个方面:一是对《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读,分别以重特大事件档案收集工作^[2]、数据库建设^[3]、工作制度机制及组织保障^[4]、利用效能^[5]等方面为切入点开展研究;二是直面重特大事件档案数据资源的整合^[6]及数据库建设面临的现实问题针对性地提出对策^[7]。本文则尝试从

宏观视角探究我国重特大事件档案管理现状并提出优化路径,以期对我国重特大事件档案管理能力提升有所裨益。

一、重特大事件档案管理困境分析

包括应急管理部门在内的各相关机构在重特大事件档案管理中通力合作,在实践过程中取得了丰硕成果。特别是在抗击全球范围内爆发的新冠疫情中,重特大事件档案信息资源发挥了重要作用,但实践过程中仍存在诸多挑战,阻碍重特大事件档案管理水平和能力的提升。

(一)政策体系有待优化

政策法规的完善是重特大事件档案管理工作中的顶层设计保障。由国家档案局印发的《关于加强重特大事件档案工作的通知》涉及总则、工作职责、管理要求、档案利用和开发四章内容,为保证重特大事件档案的完整、安全和有效利用发挥着积极作用。甘肃、江西、浙江、福建等地方政府相继印发了关于进一步加强重特大事件档案工作的实施方案、工作规程、实施意见等通知,从工作职责、制度规范、档案管理、数据库建设、工作保障等方面提出了明确要求。其他地方政府如山西、湖北、内蒙古等地在此之前发布了该地区的重大活动档案管理办法,侧重于职责划分、收集、整理、归档和移交等内容,关于档案的开发、利用等政策条款需进一步补

充和完善,政策体系还有待进一步优化。

(二)缺乏多方协同支持

重特大事件档案的形成具有动态性和分散性特征,要求各地区、机构、部门充分发挥独特优势,明确其在重特大事件档案管理工作中的协同共治作用。在档案管理中确保档案之间的有机联系是一项重要原则,^[8]既要划分好彼此间的工作范畴,避免重复收集和收集缺失问题,也要确保区域、部门间的协作配合。但在实际工作中,仍有一些部门出于对自身发展利益的考虑,倾向于“各自为政”的传统档案管理思维,对于各自的管理职责缺乏明确界定,重特大事件档案共享屏障时有发生,严重影响档案利用价值的实现。

(三)缺乏全过程管理策略

重特大事件档案管理工作是一项整体性活动,涵盖档案资料的收集、整理、存储和利用等全生命周期。档案部门要坚持平战结合原则,构建全过程管理策略以确保重特大事件档案管理工作涵盖应急管理的各个环节。目前,档案部门主要重视事后提供档案利用,致力于事后对重特大事件档案进行归集,最大程度地收集灾害发生期间和发生之后所有有价值的档案信息资源,但是参与事前、事中的应急处置工作的主动性还不够,缺乏全过程管理思维,档案利用程度有待深入。

二、面向应急管理的 重特大事件档案管理过程及能力体系构建

(一)基于生命周期的重特大事件档案管理过程分析

重特大事件的发展是一个动态性过程,一般可分为事前、事中、事后三个阶段。不同阶段对档案部门的管理能力和要求有所不同,三个阶段分别对应预防预警、应急处置和总结评估。

1.事前预防预警。重特大事件档案的管理工作在事前阶段主要表现为预防预警。该阶段突发事件尚未发生,处于生命周期中的萌芽阶段,是重特大事件档案的常态化储备阶段。完整齐全、真实可靠的重特大事件档案是应急管理工作和档案利用工作顺利开展的重要前提条件。

该阶段要注意重特大事件档案信息的常态化储存工作,关注档案收集的完整性和全面性。此外,还要对以往突发事件的类型、等级、数量及造成的经济损失和直接的人员伤亡情况等基本信息进行分析整理,目的在于加深对于突发事件的认识程度,做好事前的应急管理准备工作,确保各类突发事件发生时,有关部门和人员能做出快速、准确的反应。

2.事中应急处置。重特大事件档案的管理能力在事中阶段主要表现为应急处置。该阶段突发事件已经爆发,应急决策的紧迫性要求档案部门将档案管理融入应急处置环境,以支持决策。^[9]因此,该阶段的主要工作是通过重特大事件档案的完整收集、实时共享、整合利用,迅速将重特大事件档案信息传递给应急决策者以便其给出应急决策方案,将突发事件所带来的损失降到最低。在突发事件的应急管理决策中形成的档案资源既是对历史经验的总结,又为提升应急管理水平提供可供参考的方案,所以事中应急处置阶段的重中之重是实现历史资源和当前事件资源的有效整理和集成,为实现高效应急决策工作提供多元化的资源支持和体系保障。

3.事后总结评估。重特大事件档案的管理工作在事后阶段主要表现为总结评估。该阶段突发事件带来的危害已逐渐消弭,档案管理工作的重点从预防预警和应急处置转向评估总结。档案部门需要加紧对重特大事件档案进行收集整理,对该突发事件应急管理过程中采取的措施和手段进行评价,分析和总结重特大事件档案信息,评估应急管理措施的科学性和可行性,识别应急管理存在的问题,汲取其中的经验教训。

(二)重特大事件档案管理能力体系构成

重特大事件档案是对突发事件历史事实的真实记录,反映的是事件本身所产生的社会危害和人类面对突发事件所做出的行动反馈。可将重特大事件档案管理能力大致归纳为四个方面,即资源储备能力、深度开发能力、协同共享能力和持续发展能力。^[10]

1.资源储备能力。资源储备能力强调对于重特大事件档案的全面采集、精准收集和及时捕获。^[11]

重特大事件档案全面、精准的收集是档案管理能力体系构建的前提和基础。一方面,档案部门要注重重特大事件档案的采集工作,采集时应遵循类别宜多不宜少、分工宜统不宜散、范围宜宽不宜窄的原则;^[12]另一方面,突发事件爆发期间是档案信息快速生成的重要阶段,档案部门及相关机构、人员要具备档案信息的精准收集能力,不留余力地投入重特大事件档案的收集工作中,迅速成立起专门的档案信息收集小组,确保档案资源的完整性。

2.深度开发能力。深度开发能力主要包括信息资源挖掘能力和集成管理能力。档案部门要进行重特大事件档案资源的提取、分析,将重特大事件档案资源中有利用价值的信息进行提炼和挖掘,整合成系统性的信息资源,其中数据挖掘技术是信息资源挖掘的重要手段。为实现重特大事件档案资源的集成管理,需要应急管理部门、卫生健康部门、公安机关和档案部门在内的多个部门通力合作,联合建立起重特大事件档案专题数据库和案例库,将碎片化、零散化的档案信息转化为系统性、实用性的重特大档案信息,用于在突发事件发生时,提供成熟的应急管理方案以供应急决策者参考借鉴。

3.协同共享能力。协同共享能力主要包括信息协同能力和信息共享能力,该能力的有效实现有赖于重特大事件共享机制的生成和共享平台的建立。首先,信息的协同能力需要重特大事件相关部门在共享机制的指导下进行档案信息的联合供给,包括信息生成主体、信息存储主体、信息开发主体和信息传播主体在内的相关部门协同参与到重特大事件档案信息资源的建设、开发、利用和传播等过程中。通过制定统一完善的共享机制标准,相关主体部门互通互联,形成全方位、多领域的协同合作模式。此外,要实现重特大事件档案信息在更范围内的共享,必须建立规范化的共享平台作为支撑。共享平台的建立以互联网作为重要依托,^[13]利用大数据、云计算、移动互联等现代科技手段,实现信息资源的数字化加工与处理,同时利用新媒体平台,打造应急服务、教育、利用为一体的新媒体档案信息共享矩阵,进一步扩宽重特大事件档案信息资源的共享范围。

4.持续发展能力。持续发展能力主要包括整体优化能力和全面规划能力。该能力的有效实现

是重特大事件档案利用的需要,也是推动应急保障体系不断发展完善直至形成良性循环的重要推动力量。其中,整体优化能力强调对重特大事件档案信息资源建设、利用等诸多环节进行优化,同时把握该过程的动态统一性,推动重特大事件档案管理水平的提升。全面规划能力则要求重特大事件所涉及的多个部门树立全局意识和系统观念,深刻领会协同共治在重特大事件档案管理能力提升中发挥的重要作用。

三、重特大事件档案管理优化路径

基于上文提及的当前我国重特大事件档案管理中面临的现实困境,本文试从政策体系优化、协同治理、全过程管理三个方面提出优化路径,从而实现各地区和部门间的协同治理、上下位及同等级政策高度统一、全过程档案管理利用。

(一) 推进政策体系不断优化

由于地方政府规章中关于重特大事件档案收集范围的界定与国家政策存在出入,将影响重特大事件档案的有效收集,因此地方政府需统一重特大事件档案的收集对象和收集范围,具体可参照《关于加强重特大事件档案工作的通知》中关于重特大事件档案的界定,确保档案收集的完整性;对于地方规章缺少档案开发和利用等政策条款问题,地方各级人民代表大会需重新组织修订和补充相关内容,同时为保证政策条款的合理性和规范性可邀请法律和档案界相关专家参与其中,为政策条款制定、修订等工作提出建议。通过地方政府规章的不断完善,可持续优化我国重特大事件档案政策体系,为重特大事件的档案管理工作提供制度保障。

(二) 形成“三跨两向”协同治理

重特大事件档案的形成主体一般具有多元性特征,多呈现“三跨两向”分布格局。其中“三跨”是指不少重特大事件档案的形成过程是跨地区、跨部门和跨行业的,例如新冠疫情等呈现出“三跨”特征;“两向”是指横向和纵向,横向主要包括应急决策机构、信息管理机构等,纵向主要包括上下级单位等。基于多数重特大事件档案的分散性特征,需形成政府部门负责、应急决策部门和档案部门为主导,各部门协同合作、良性互动的协同治理格局。具体而言,政府应建立起重特大事件档案应急管理

组织系统,为重特大事件档案资源的管理工作提供组织保障,将各地区、机构、部门纳入应急管理组织系统之中。此外,档案部门与应急决策部门还应积极组织 and 引导各相关部门和机构做好重特大事件档案资源的收集和管理,搭建起协同治理的沟通桥梁,确保档案资源的互通共享。最后,社会各机构、同级单位要积极配合重特大事件档案的收集和保护工作,打破原有的管理原则和部门壁垒,积极建言献策,推进应急决策方案的生成。

(三) 基于“生命周期”全过程管理

正如上文所述,重特大事件的发生一般经历事前、事中和事后三个阶段,因此需建立起基于“事前—事中—事后”的全过程档案管理计划。事前阶段,档案部门应坚持平战结合的资源储备原则,在日常工作中时刻保持“居安思危”的警惕意识,将事前预警监测始终置于档案管理工作的首要位置,做好重特大事件档案的汇编工作,关注重特大事件应急管理过程中形成的各类档案资料,面向社会公开征集重特大事件档案,使收集到的档案资源尽可能反映应急管理全貌;事中阶段,在事件爆发后,应立即启动应急管理预案,及时调取相关的应急处置资源,及时收集应急处置中形成的档案,根据实际情况必要时提供同类突发事件应急处置的相关档案资源,以提供决策支持;事后阶段,档案部门应建立起专题数据库,关注社交媒体平台信息的收集,以及声像、实物档案等的征集,做好档案资源的管理工作,同时主动公开相关档案信息并开展案例分享,发挥重特大事件档案在资政、育人等方面的多维价值。

四、结语

当前我国正面临着复杂的国际和国内环境,“黑天鹅”“灰犀牛”事件频发,给国家和社会的发展、人民的生命财产安全带来一定的威胁。从重特大事件档案管理的现实困境出发,提出针对性的管理策略,确保相关部门做好重特大事件档案的收集、保存和利用工作,对于有效生成应急决策以应对风险挑战具有重要意义。

注释及参考文献:

[1] 中华人民共和国国家档案局.中共中央办

公厅 国务院办公厅印发《关于加强重特大事件档案工作的通知》[EB/OL].(2022-12-12)[2023-01-05].<https://www.saac.gov.cn/daj/yaow/202212/7c986acaa26c48ada9943e485a4892d2.shtml>.

[2] 蔡盈芳.着力强化重特大事件档案收集工作——《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读之三[J].中国档案,2023(3):12-13.

[3] 蔡盈芳.科学推进重特大事件档案数据库建设——《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读之四[J].中国档案,2023(4):14-15.

[4] 蔡盈芳.完善重特大事件档案工作制度机制及组织保障——《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读之二[J].中国档案,2023(2):22-23.

[5] 蔡盈芳.不断提升重特大事件档案利用效能——《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读之五[J].中国档案,2023(5):20-21.

[6] 张福度.重特大事件档案数据资源整合的意义、障碍和路径[J].北京档案,2024(1):19-23.

[7] 马双双,高广琦.重特大事件档案专题数据库建设现状、问题及路径分析[J].北京档案,2023(12):26-29.

[8] 郝飞,袁帅,李伟媛.现代档案管理与实践应用研究[M].长春:吉林人民出版社,2021:44.

[9] 王强,王红敏.面向突发事件应急管理的档案利用策略[J].档案学通讯,2022(6):54-60.

[10] 李阳,孙建军.面向智慧应急的情报资源保障能力建构[J].情报学报,2019,38(12):1310-1319.

[11] 蒙东东,归吉官.面向疫情防控的健康档案信息应急保障能力体系建设[J].档案与建设,2022(8):41-44.

[12] 彭佳.公共卫生事件档案应急管理思考[J].档案与建设,2022(1):54-55;62.

[13] 王烁.大数据时代档案信息资源共享平台建设研究[J].图书情报导刊,2016,1(12):117-121.

作者单位:郑州航空工业管理学院信息管理学院