

WOGUO DANGAN
ZIRAN ZAIHAI FANGZHI JIZHI YANJIU

我国档案

自然灾害防治机制研究

胡红霞◎著



人民出版社

WOGUO DANGAN
ZIRAN ZAIHAI FANGZHI JIZHI YANJIU

我国档案 自然灾害防治机制研究

胡红霞◎著



人 民 出 版 社

责任编辑：冯 瑶

图书在版编目（CIP）数据

我国档案自然灾害防治机制研究 / 胡红霞 著. — 北京：人民出版社，2016.12

ISBN 978-7-01-017192-0

I. ①我… II. ①胡… III. ①档案保护-自然灾害-灾害防治-中国 IV. ①G273.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 303920 号

我国档案自然灾害防治机制研究

WOGUO DANGAN ZIRAN ZAIHAI FANGZHI JIZHI YANJIU

胡红霞 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：12.25

字数：170 千字

ISBN 978-7-01-017192-0 定价：36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539



版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

本书受到云南省哲学社会科学学术著作出版专项经费资助

前 言

在人类发展的历史长河中，自然灾害（如洪水、地震、海啸等）从未停止过对档案的影响和破坏：1966年，意大利国家中心图书馆中的200万卷文件资料被佛罗伦萨的洪水冲毁；1976年，唐山大地震摧毁了几乎所有的城市设施，这其中的市档案馆也难逃厄运；2002年，波兰、捷克和德国的档案馆在洪水中损失巨大；2004年，印度洋海啸给印度尼西亚受灾地区的各类档案和文件保管机构带来了几近致命的打击，仅班达亚齐省档案馆就失去了其80%的照片档案；2005年，美国卡特里娜飓风使密西西比州的Waveland市仅留下50卷2005年以前的档案，使Pass Christian市仅存60卷2005年以前的档案；2011年，日本东海岸发生9级大地震并引发海啸，包括现用、非现用在内的公文书受灾非常严重，有些地区甚至连行政官署都被冲走了，以致无法确认受灾公文书的总数。近年来，全球气候变化、生态环境恶化更是导致自然灾害频繁发生并且破坏力加大，档案遭受毁灭性破坏事件屡有发生。在这种情况下，自然灾害应急管理逐步引起了各国档案部门和相关国际组织的高度关注。档案部门纷纷制订管理计划以应对自然灾害，联合国教科文组织、国际蓝盾委员会、国际档案理事会、国际图联等相关国际组织也积极采取了各种应对措施：1992年联合国教科文组织启动了“世界记忆工程”项目，1996年国际蓝盾委员会成立以来就致力于保护世界文化财富免受自然

灾害的威胁,1997年国际档案理事会出版了《档案馆防灾减灾指南》,2006年国际图联出版了《国际图联灾害预防手册》。伴随着各种自然灾害的不断发生,档案界的自然灾害应急管理问题已逐步从一个学术研究课题转变成现实问题和具体实践,受到相关部门的高度重视。

我国由于地域辽阔、地理条件复杂、气候变化多样,加上人类对大自然的大肆掠夺,使得洪水、飓风、地震、滑坡、泥石流等自然灾害频发,给国家经济发展和社会安全造成重大影响和危害。近50年来,洪水、火灾、地震等自然灾害每年造成的直接经济损失巨大,约占国民生产总值(GNP)的4%。在这样的形势背景下,防灾减灾工作引起了国家档案局的高度重视。1997年,国家档案局开展了包括水灾、火灾、地震、泥石流、台风等自然灾害应对的课题研究,其研究成果为我国档案界开展自然灾害防治工作提供了有力的智力支持和技术保障。2008年5月12日,汶川发生8.0级大地震,这是新中国成立以来波及范围最大、破坏性也最强的一次地震,给我国人民的生命财产带来了巨大伤害,对档案事业造成重创:全省203个档案馆中有118个受损,受损馆库占到总数的58%;共600余万卷档案处于危房或危险之中,而记录羌族历史文化的8.5万卷档案全部被埋,其中,完整记录羌族1700多年发展史的500多页的“孤本”档案《石泉县志》至今未被挖掘出来;档案保管保护设备损毁5511台,累计损失金额9964.1万元。^①地震发生后,国家档案局迅速响应,向上汇报灾情,争取国家财政和政策支持,向下全方位提供应急抢救指导,制订了《国家档案局关于抗震救灾中档案抢救保护工作的指导意见》,统筹安排各省市档案局对口援建灾区档案工作,派出全国档案保护顶级专家组赴灾区抢救受损档案。这一系列工作在最大程度上抢救保护了受灾档案,减少了灾害损失。2009年,为了总结汶川地震应对的经验教训,提高档案部门的防灾意识和灾备能力,国家档案局开始着手组

① 胡金玉:《汶川地震中受灾档案的保护与抢救及其启示》,《2011年海峡两岸档案暨缩微学术交流会议论文集》2011年版,第34页。

织编制《档案馆防治灾害工作指南》，以作为全国各级各类档案部门预防自然灾害、提高灾备能力的重要参考资料。

汶川地震发生两年之后，2010年4月青海省玉树县发生7.1级地震，同年8月甘肃省舟曲县突发特大泥石流灾害，这两次灾害也都使档案工作遭受重创：玉树县档案馆中，1人不幸遇难、1人受伤，灾区有近万卷档案被埋，其余12万卷档案处于震后危房之中；舟曲县档案局职工及亲属共11人在泥石流中不幸遇难，32个单位的档案室受到严重损害。^① 日益频发且破坏力逐渐加大的自然灾害引发了国家档案行政部门对档案安全体系建设工作的高度重视。2010年5月12日是汶川地震两周年，也是第二个国家防灾减灾日，这一天，全国首个档案安全体系建设工作会议在四川召开，国家档案局局长杨冬权在会上提出了建立档案安全体系的要求。这一要求的提出体现了档案安全工作在档案工作中地位的上升。至此，覆盖人民群众的档案资源体系、方便人民群众的档案利用体系、确保档案安全保密的档案安全体系“三个体系”建设成为我国档案事业发展指导思想的概括表达。2011年1月，国家档案局、中央档案馆印发的《全国档案事业发展“十二五”规划》中，提出“加强档案安全体系建设，提高档案的容灾及灾备能力，确保档案安全”的主要目标。2016年4月，国家档案局印发的《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》中提出“档案安全高效化”的发展目标，即档案安全的基本条件和应急、灾备机制更加完善，人防、物防、技防“三位一体”的安全防范体系更加健全，档案网络和信息系统风险管理能力全面提升。

在档案安全体系建设日益受到档案部门重视的同时，我国档案安全保护工作也日益受到党和国家的重视。1992年，联合国教科文组织开启了一项国际性的工程——“世界记忆工程”，其目的在于抢救和保护世界范围内正在逐渐老化、损毁、消失的包括手稿、口述档案以及图书馆和档案馆保存

^① 杨冬权：《在全国档案安全体系建设工作会议上的讲话》，《档案学研究》2010年第3期，第4页。

的珍贵文件在内的文献遗产,从而使人类的记忆更加完整。在“世界记忆工程”的推动和帮助下,国家档案局于2000年正式启动了“中国档案文献遗产工程”。随着工程的开展,档案文献遗产保护工作日益受到党和国家的重视。2007年3月5日,国务院总理温家宝在政府工作报告中指出:“应搞好文化遗产、自然遗产和档案保护。”2008年汶川地震后,国务院印发《汶川地震灾后恢复重建总体规划》,甘肃、陕西、四川三省灾区共56个档案馆被列入由国家投资的公共文化设施灾后恢复重建项目,获得馆库建设的政策保障和配套资金。2010年10月,国家发改委与国家档案局共同组织实施了覆盖我国中西部地区25个省/市/自治区、共2066个县级综合档案馆的《中西部地区县级综合档案馆建设项目规划》,以解决中西部地区县级综合档案馆馆库面积不达标、档案保管保护利用条件落后的问题,切实提高县级档案馆库防灾抗灾的能力,保障国家档案文化资源的安全。至2014年底,国家发改委共投资37亿元,使中西部地区897个县级综合档案馆得到了新建;“十二五”期间,全国共新建11个副省级以上档案馆、1002个中西部地区县级综合档案馆,使档案馆库条件得到极大改善,也大大提高了档案馆抵御自然灾害的能力。2014年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》(中办发〔2014〕15号),明确提出“建立健全人防、物防、技防三位一体的档案安全防范体系”的要求,成为我国新时期档案工作的纲领性指导文献。

虽然档案安全工作日益受到各方面的重视,但目前建成并投入使用的新馆毕竟为少数,多数综合档案馆仍在主要建于上世纪80年代的旧馆中办公,其档案保管保护条件令人担忧。尤其在西南地区,由于经济欠发达和历史欠账,许多建设于上世纪80年代的县级综合档案馆的建设标准过低,绝大多数档案馆按照普通办公楼设计建设,没有考虑到档案馆的专业需要,在选址、馆舍规划、建筑结构方面均不合理,不符合《档案馆建筑设计规范》和《档案馆建设标准》的要求。库房载重能力低,无抗震设防设施;由于受自然灾害特别是地震灾害影响,绝大多数县级综合档案馆出现不同程度的损

坏,存在地基下沉、柱子沉降、墙体移位和结构性裂缝、屋顶渗水、库房不密封、不防潮、不隔热等现象,经各县建设局房屋安全鉴定办公室和地震局鉴定,多数馆舍的抗震性能未达到重要工程抗震设防技术指标,多数库房已成危房。这些安全隐患严重的县级综合档案馆无力抵御频繁发生的重大自然灾害的侵袭,档案部门因而遭受了重大损失。档案的原始记录特性决定了其是不可再生资源,一旦被毁,即可能造成历史空白,因此,档案是容不得遭到任何灾害破坏的。可见,在当前人类生存环境日趋恶化、自然灾害频发、档案安全形势不容乐观的背景下,开展档案自然灾害防治研究,是最大限度减少灾害损失、保护档案文献遗产、构建档案安全体系的有效之举。

经研读发现,目前国外关于档案自然灾害防治的研究有两个特点:一是多以专业保护组织为主体、以应急方案和指南为主要类型;二是通常把档案、图书、文物作为一个整体对象,制订防灾抗灾计划或构建研究体系。而国内关于档案自然灾害的研究成果多散见于档案类学术期刊和课题研究报告,并呈现出两个比较明显的特点:第一个特点是切入点单一,缺乏系统性、整体性和互动性。主要表现在:首先,已有研究多从某种具体的自然灾害入手,如地震、水灾、火灾等,分析其对档案造成的损失并提出应对策略,其中以对地震灾害的研究居首。这缘于2008年汶川大地震的发生,它是档案界关于自然灾害与档案保护研究的转折点,地震震惊了世界,也震醒了档案界对自然灾害中档案保护的研究,自此,相关研究如雨后春笋般不断见诸各种学术刊物;其次,已有研究多从灾害发生前的预防或发生后的抢救等单个环节着眼,研究档案应急预案构建、档案异地备份中心建设、档案馆建筑安全设计、灾后档案的抢救与修复等,其研究视角呈现分散单一的特点,缺乏系统性、整体性以及互动性。由于自然灾害具有普遍性、多发性和严重的危害性,对档案自然灾害的应对不应仅仅着眼于某一种灾害或某一个环节,而应该把其作为一个复杂的过程,进行综合系统地研究。第二个特点是多从档案系统的单一角度出发,研究档案保管部门(主要为档案馆)应对自然灾害应采取的行动措施。通过文献检索,笔者发现相关研究的作者大部

分是来自各个档案局、档案馆第一线的实践工作者。他们多立足于档案局或档案馆的角度,把档案系统作为应对自然灾害的主体进行研究。事实上,在现代社会,由于自然灾害的危害性、不确定性和紧迫性,在其到来之时,如果只靠档案行政部门或业务部门自身的力量,实行单一的治理机制,必然会产生诸多的问题。解决以上已有研究中存在的不足是本研究的努力方向。

本研究基于全国档案事业发展“十二五”“十三五”规划中提出的“加强档案安全体系建设”“档案安全高效化”的宏观背景以及当前人类生存环境日趋恶化、自然灾害频发、档案安全形势不容乐观的社会现实,在对我国档案自然灾害防治中存在的问题进行调查并对发达国家档案自然灾害防治经验进行总结分析的基础上,探索和总结我国档案自然灾害防治的总体思路,并按预防和预警、应急和抢救的逻辑思路系统构建我国档案自然灾害的防治机制。

本书内容包括六章:第一章,档案自然灾害概述。界定档案自然灾害的概念,划分档案自然灾害的种类并分析其危害,分析档案自然灾害的成因、特点及其对防治工作的要求。第二章,我国档案自然灾害防治存在的问题。通过制作问卷,对全国 50 余个县市级档案局(馆)的自然灾害防治情况进行调查研究,分析总结我国档案自然灾害防治工作中存在的问题。第三章,发达国家档案自然灾害防治及其启示。通过总结借鉴美国、日本等发达国家的档案自然灾害防治经验,以完善我国档案自然灾害防治体系,提高档案自然灾害防治能力,最大限度减少灾害损失。第四章,我国档案自然灾害防治的总体思路。内容包括我国档案自然灾害防治的指导思想、基本原则、主要内容、组织体系及法规建设等。第五章,档案自然灾害预防与预警。预防主要是在灾害未发生时和灾害发生前所做的预防工作,采用一切可以利用的手段来防止或减少自然灾害对档案的损害,是档案自然灾害防治的基础性工作;预警是指档案机构依托各种信息技术平台监测即将发生的自然灾害信息,对这些信息进行收集、分析和评估,并通过各种信息渠道及时对特定的目标人群发布警示信息,从而把自然灾害可能给档案部门造成的损失降至最

低。预防和预警作为档案自然灾害“防”的阶段,属于档案灾害管理工作中的前端控制部分,其主要任务在于对自然灾害进行防范,其主要功能是防止或延迟灾害的发生,减少档案在自然灾害发生时所造成的损失,保障档案安全。第六章,档案自然灾害应急与受灾档案抢救。应急是在自然灾害发生后档案部门作出响应的处理过程,以阻止灾害对档案的进一步破坏并使损失降至最低;受灾档案抢救是灾害发生后对受损档案进行抢救和修复的工作。应急和抢救作为档案自然灾害“治”的阶段,属于自然灾害发生后相关部门采取的行动措施,其主要目标在于最大限度减少自然灾害带来的破坏和影响,保护档案安全。

本书有以下几个特点:一是从防治的角度研究档案自然灾害,同时探索档案自然灾害防治组织体系及法制体系的构建,跳出了传统的偏重于技术研究的档案保护领域。二是突出全面性、系统性和互动性。首先,综合考虑档案自然灾害具有普遍性、多发性和严重的危害性等特点,把档案自然灾害作为一个复杂的生命周期,从预防、预警、应急、抢救等逻辑环节出发,把预防与预警作为“防”的阶段,把应急与抢救作为“治”的阶段,从“防”和“治”两个方面对档案自然灾害进行系统综合地研究;其次,把档案自然灾害防治当作是一个相互统一、相互支撑的系统过程,强调预防与预警、应急与抢救两个环节之间以及各环节中的内在联系,构建横向互动、反应灵敏、高效运转的档案自然灾害防治机制;最后,跳出传统的档案自然灾害单一治理模式,强调档案自然灾害应对中的主体多元、互助合作,构建以“以政府部门为主导、以档案部门为主体、协调相关部门应急合作、动员全社会参与救援”为特征的档案自然灾害防治模式。

本研究存在以下局限和有待深入研究之处:首先,由于人力条件所限,对全国各地档案局(馆)的自然灾害防治情况的调研主要偏重于西南地区的县级档案馆,另外只对吉林、甘肃、浙江、江西、广东等省的市、县级档案局(馆)进行了调研。由于调研面不宽,可能使得研究中定量分析所得的数据资料不够充足。其次,本书以所有的档案自然灾害为整体研究对

象，但是没有办法具体到每一类档案自然灾害，因此具体的防治措施仍然需要在区别对待的基础上进行深入研究。再次，本书提出的档案自然灾害防治模式尚有待于在实践过程中加以检验，并且各部分的拓展和细化仍然有深入研究的可能。最后，由于外文资料收集渠道的限制，本书重点对美国、日本两个国家的档案自然灾害防治情况进行了分析总结，对其他国家的相关情况分析涉及较少；并且对于各国档案自然灾害防治的特色研究方面欠深入，有待于将来的进一步深入研究。除此之外，由于作者水平有限，内功尚浅，所以其中定有其他不足，恳请读者批评指正，不胜感激。

在研究和写作的过程中，我们查阅并借鉴了一些文件资料和学术作品，在此谨向这些作者表示感谢。特别需要指出的是，云南大学的陈子丹老师、罗茂斌老师、华林老师、郑文老师为本书的写作提供了大量指导和帮助，山东省档案局的孙洪鲁老师、江西省档案馆的熊忠党老师及武汉大学档案馆的李虹老师提供了诸多相关资料，在此向他们表示诚挚谢意。

目 录

前 言	1
第一章 档案自然灾害概述	1
一、档案自然灾害的含义	1
(一) 灾害	1
(二) 自然灾害	3
(三) 档案自然灾害	4
二、档案自然灾害的种类及其危害	6
(一) 地震灾害及其危害	6
(二) 洪水灾害及其危害	11
(三) 台风灾害及其危害	13
(四) 地质灾害及其危害	14
(五) 其他自然灾害及其危害	16
三、档案自然灾害的成因	18
(一) 自然因素	18
(二) 人为因素	19

四、档案自然灾害的特点及其对防治工作的要求	21
(一) 档案自然灾害的突发性特点及其对防治工作的要求	21
(二) 档案自然灾害的高度破坏性特点及其对防治工作的要求	23
(三) 档案自然灾害的衍生性特点及其对防治工作的要求	25
(四) 档案自然灾害发生的区域性特点及其对防治工作的要求	26
第二章 我国档案自然灾害防治存在的问题	28
一、档案安全保护意识有待提高	29
二、体制和法制建设欠完善	31
(一) 档案防灾减灾组织保障缺失	31
(二) 档案防灾减灾法律体系尚不健全	34
三、经费投入长期不足	35
四、旧馆建筑及硬件配备抵御灾害能力低	36
(一) 多数旧馆建筑选址时未考虑避险防灾	37
(二) 多数旧馆未严格遵守建筑设计规范	38
(三) 旧馆主要使用固定架和封闭式箱柜为档案装具	39
(四) 多数旧馆缺乏应急救灾的物资保障	39
五、档案数字化工作进展缓慢且发展不平衡	40
(一) 数字化经费不足	41
(二) 数字化人才缺乏	42
(三) 对数字化工作存在“畏难”心理	43
六、档案异质异地备份工作多数未实际开展	43
(一) 资金投入不足	45
(二) 缺乏统一设计和规划	45
(三) 数字化工作缓慢影响备份开展	46
(四) 人员编制有限影响备份开展	46

七、应急预案多数缺乏针对本馆实际的相关规定且缺乏演练	46
(一) 预案内容缺乏针对本馆实际的相关规定	47
(二) 多数应急预案缺乏演练	48
八、相关部门应急救灾协作欠佳	48
(一) 缺乏与专业救援队伍的协同训练和演练	49
(二) 缺乏与灾害预报部门的平时联络	49
(三) 缺乏与其他科学文化事业机构的日常联系	49
九、档案抢救修复技术人才缺乏	50
 第三章 发达国家档案自然灾害防治及其启示	52
一、美国的档案自然灾害防治	53
(一) 美国档案自然灾害防治的演变	53
(二) 美国档案自然灾害防治的经验	55
二、日本的档案自然灾害防治	57
(一) 日本档案自然灾害防治的演变	57
(二) 日本档案自然灾害防治的经验	59
三、对我国档案自然灾害防治的启示	61
(一) 高度警醒的防灾意识是灾害防治的基本前提	61
(二) 健全的组织机构和法律法规是灾害防治的基本保障	63
(三) 充分细致的防灾准备是降低灾害损失的必要条件	64
(四) 多元的救灾参与主体是灾害救治的力量源泉	66
(五) 及时的灾后经验总结是提升灾害防治能力的重要途径	66
 第四章 我国档案自然灾害防治的总体思路	68
一、明确档案自然灾害防治的指导思想	68

二、坚持档案自然灾害防治的基本原则	68
(一) 统一领导, 分级负责	69
(二) 以防为主, 防治结合	70
(三) 以人为本, 档案优先	71
(四) 快速反应, 高效处置	72
(五) 主体多元, 互助合作	72
(六) 科技支撑, 技术创新	73
三、把握档案自然灾害防治的主要内容	74
(一) 预防与预警	75
(二) 应急与抢救	76
四、健全档案自然灾害防治的组织体系	77
(一) 构建档案自然灾害防治组织体系	77
(二) 加强档案自然灾害防治组织的管理	80
五、完善档案自然灾害防治的法律体系	81
(一) 修改完善档案自然灾害防治法律	81
(二) 补充完善档案自然灾害防治法规规章	83
(三) 加强档案自然灾害应急预案体系建设	84
(四) 加强档案自然灾害防治工作标准体系建设	85
第五章 档案自然灾害预防与预警	88
一、档案自然灾害预防	89
(一) 进一步强化自然灾害风险意识、防范意识和责任意识	89
(二) 多方位筹措灾害防治专项工作经费	92
(三) 提高档案馆建筑及硬件设施的防灾能力	95
(四) 推进馆藏档案数字化工作, 提高防灾备灾能力	109
(五) 促进档案异质异地备份工作切实开展, 确保档案安全	114
(六) 制订和完善重大自然灾害应急预案	117

二、档案自然灾害预警	119
(一) 预警信息收集系统	121
(二) 预警信息分析系统	123
(三) 预警决策制订系统	124
(四) 预警信息发布系统	125
第六章 档案自然灾害应急与受灾档案抢救	127
一、档案自然灾害应急	128
(一) 构建综合应急救援力量体系	128
(二) 重视应急物资储备	133
(三) 加强应急通信与信息保障	134
(四) 提供应急技术支撑	134
二、受灾档案抢救	136
(一) 确立受灾档案抢救原则	136
(二) 熟悉受灾档案抢救流程	139
(三) 掌握受灾档案抢救方法	142
(四) 加强档案保护技术人才的教育和培训	160
结 语	163
参考文献	165
附 录	175
《我国档案自然灾害防治研究》调查问卷	175