

WOGUO DANGANGUAN GONGGONG FUWU YANJIU

我国档案馆 公共服务研究

张林华 著

  世界图书出版公司

我国档案馆公共服务研究

张林华 著

贵州师范学院内部使用



世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

我国档案馆公共服务研究 / 张林华著. — 上海:
上海世界图书出版公司, 2019.4
ISBN 978-7-5192-5784-2

I. ①我… II. ①张… III. ①档案馆—公共服务—研
究—中国 IV. ①G279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 010143 号

书 名	我国档案馆公共服务研究 Woguo Danganguan Gonggong Fuwu Yanjiu
著 者	张林华
责任编辑	吴柯茜
封面设计	蔡 惟
出版发行	上海世界图书出版公司
地 址	上海市广中路 88 号 9-10 楼
邮 编	200083
网 址	http://www.wpcsh.com
经 销	新华书店
印 刷	上海景条印刷有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	21.25
字 数	360 千字
版 次	2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5192-5784-2/ G·530
定 价	128.00 元

版权所有 翻印必究
如发现印装质量问题,请与印刷厂联系
(质检科电话: 021-59815625)

前 言

我国现行《档案法》第八条和《档案法实施办法》第十条规定：“中央和县级以上地方各级国家档案馆，是集中保存、管理档案的文化事业机构。”自1986年档案向社会开放的范围扩展至普通公民以来，我国档案开放已走过了30余载历程。2008年颁布的《政府信息公开条例》中规定国家档案馆为政府向公众提供政府信息查阅利用的指定场所之一，自此，档案馆提供查阅的除了具有历史价值的档案外，还有具有现实效用的政府信息。档案馆在档案信息资源收集、管理、开发特别是档案公共服务方面具有独特地位。

信息知情权是公众实现其他权益的前提，档案馆公共服务为公众知情权提供保障，因此各级档案馆公共服务水平直接关系到公民各项权利的实现，是我国公民民主权利状况和政府公共服务水平的体现。从2002年广东省率先建立文件服务中心起，至今我国各省（市）综合档案馆均已建立了信息查阅中心这类机构。这些年来这一新型信息公共服务部门在档案馆公共服务中已占据重要地位，积累了丰富的经验，取得了良好的社会成效，但是也遭遇了一系列困惑。实施政府信息公开后，公众有关深化档案开放和政府信息公开的期望日趋提高，但现实实践中公众获取档案受阻的情况却并未得到根本性转变，特别是一些涉及群众切身利益的未开放档案利用问题，极易引发冲突甚至诉讼，成为档案馆公共服务中的焦点矛盾。

长期以来，我国档案馆公共服务存在制度设计大多立足于档案馆和行政机关等公共机构而非公众角度、开放的范围与公众需求存在较大背离、档案开放前的鉴定环节阻滞、在线检索受到档案数字化制约、区域性数字化鸿沟严重等问题，我国档案馆公共服务中一系列问题急需系统研究解决对策，特别需要在实证基础上针对现实问题的可行性解决策略。探究公众的档案需求与档案馆公共服务现状，反思档案公共服务深层次制度缺陷并研究相应对策，不仅是我国档案学界当前亟待探讨的理论问题，而且对档案馆公共服务

的发展走向具有重要的指导意义。

在当前我国服务型政府建设、新技术广泛运用、新媒体蓬勃兴起的形势下,数字化信息剧增,档案信息记录、存储、传输方式较以往出现很大差异。国家档案局提出实施以人为本、服务先行、安全第一的“三大战略”,特别是“两个转变”“三个体系”“五位一体”等战略思想,要求档案资源体系和利用体系建设实现面向普通百姓的根本性转变。一方面档案馆由传统的服务政府向服务公众转变,另一方面公众对档案的共享与便捷化服务要求不断提高,研究档案馆公共服务旨在解决档案公共服务与社会需求的矛盾,对提升档案馆公共服务能力具有直接意义。

本书在档案馆公共服务研究中形成了一系列独到的观点,主要创新处有:

第一,提出档案馆具有公共服务的社会责任,应成为满足公民信息权的平台、促进行政透明的窗口、公民和政府沟通的枢纽。档案馆作为政府信息公开的窗口和档案利用基地,具有独特优势;档案馆的公共服务有利于公众了解政府,监督政府行政的透明化、效率化;公众查询的热点往往与国家政策、社会热点一脉相承,从中能体察社情民意,有利于政府决策部门尽早发现问题、及时研究和调整政策。

第二,系统分析档案公共服务中一系列关系,如公民档案信息意识与公民档案利用、公民权利与公民档案信息权、档案馆与行政机关、档案馆与公众之间的关系等等,并以社会学官僚组织理论对档案公共服务中公共权力与私人权利的特性、关系展开剖析,提出档案馆公共服务中公民权利与公共权力关系包含着权力与权利的运作及博弈,因此法律设置既要要对公共权力的专制实施限制,又要防止公民权利的无政府状态,应将两者的权利和义务统一在法律关系中的观点。

第三,提出世界各国信息公开法的颁布存在与经济、科技、文化发展水平呈正相关规律,且各国政府信息公开立法呈现出公民信息权利逐步扩大的趋势。通过中美信息公开制度的系统比较,指出信息发布协调机制和保密审查机制过严及缺乏对不公开事项的列举等我国现行《政府信息公开条例》中存在的不足并分析其危害。

第四,系统分析行政机关在档案公共服务中的角色定位与偏差的表现及原因,认为行政机关作为义务主体已被推上档案公共服务的“前台”、应在档案公共服务中积极作为。

第五,从服务主体、法律规定、机制设置及开放鉴定等主、客观因素系统剖析档案依申请利用瓶颈形成的逻辑,提出应制定档案依申请利用方面的服

务型法规以填补空缺,建议参照《政府信息公开条例》修订草案的形式对档案依申请公开利用的程序进行规范,以根治机关档案室在档案公共服务中的“顽疾”,达到改善档案公共服务环境的目的。

第六,全面总结我国民生档案远程服务运行、组织、机制、模式、成效、经验、障碍及特点,指出民生档案远程服务的组织机制挣脱了传统档案服务组织体系架构的约束,实现了包括市、区、街道不同层次、不同系统、各方人员之间以及各项管理与技术环节之间的无缝衔接和按需联动。

作为我国档案馆公共服务发展的见证者、研究者,自20世纪90年代以来,笔者的视线和研究兴趣始终锁定在档案公共服务的每一个变化。因此,围绕这一专题,笔者不仅完成了博士学位论文,还主持了一系列科研课题研究:除国家社科基金项目“基于区域性远程服务实践的档案资源共享研究”目前尚处于在研阶段外,已完成国家教育部人文社会科学研究一般项目“档案馆信息资源服务公众现状及推进策略研究”、上海市教委创新项目“政府透明化建设中档案信息开放研究”、上海市教委项目“政府信息公开的社会化服务研究”、上海市档案局项目“远程服务机制下民生档案资源建设研究”等诸项研究,另外还作为主要参与人完成相关课题若干项。本书汇集了笔者包括上述研究和已发表的系列论文等科研成果的主要观点。基于这个角度,可以说本书的撰写在新世纪初即已经着手酝酿。

本书在研究过程中得到了傅荣校、金波、丁华东等学者的宝贵建议,借鉴了一些学者的科研成果,在调研中得到在档案馆公共服务一线岗位工作的戴志强、马长林、石磊、张新、朱建中、金克家、倪红、颜昶、杨继东、王群等专家的热忱支持,在此谨一并表示诚挚的敬意和感谢!

鉴于笔者水平有限、撰写出版时间紧迫且工作量巨大,书中不尽如人意之处肯定存在,诚望学界、业界的学者、专家不吝指正!

目 录

第一章 档案馆公共服务的基础：档案资源的建设	1
第一节 我国档案资源及其成分构成	2
一、国家档案资源的认识	2
二、档案资源成分的构成	3
第二节 档案资源与档案馆公共服务	16
一、有关档案资源价值的论争	16
二、档案价值实现理论对于档案馆公共服务的指导价值	18
三、档案资源建设之于档案馆公共服务的必然性	22
四、档案馆的信息资源优势与公共服务社会责任	23
第三节 档案资源建设的历史发展	26
一、中华人民共和国成立初期	27
二、改革开放期间	29
三、新世纪以来	30
第二章 档案馆公共服务的对象：公民利用者剖析	37
第一节 公民的档案信息权意识	37
一、公民档案信息权意识问题的提出及相关概念意涵	38
二、公民传统档案信息权意识的状况与表现	41
三、我国公民档案信息权意识的嬗变	43
第二节 公民的档案信息权实现	49
一、公民档案信息权实现的背景条件	49
二、公民档案信息权实现的前提基础	52
三、档案馆公共服务对实现公民档案信息权的现实意义	54
第三节 改革开放后公民的档案利用	57
一、利用者来源和需求的多元化	57

二、利用者行为和心理分析	60
三、档案利用行为的影响因素	64
第四节 利用者需求、特点的变化及趋势	67
一、利用者及其利用热点的转变	68
二、利用者的利用特点及网络环境下的转变	74
三、基于实证的档案利用趋势分析	77
第三章 档案馆公共服务的历程:公民信息权溯源	83
第一节 国外档案开放与政府信息公开立法的演进	83
一、档案开放的渊源	83
二、各国政府信息公开立法进程	84
三、国外政府信息公开立法的规律与趋势	89
第二节 我国档案开放与政府信息公开的发展变迁	90
一、我国古代的档案封闭	90
二、档案馆走向开放的历史性转折	91
三、政府信息公开的发展历程	93
第三节 政府信息公开制度的分析与比较	98
一、《政府信息公开条例》中有关公民信息权规定的解读	98
二、我国政府信息公开的组织与保障机制分析	108
三、中美政府信息公开制度的若干比较	111
第四节 档案公共服务中的权力与权利	115
一、档案公共服务中相关主体的权力与义务	115
二、档案公共服务中公共权力与私人权利的特性	124
三、档案公共服务中公民权利与公共权力的关系	129
第四章 档案馆公共服务的促进:政府信息公开实施	133
第一节 政府信息公开的先行条件	133
一、政务公开:信息公开环境基础	133
二、电子政务:信息公开“助推器”	135
三、机构转型:控制之“手”走向“无形”	139
四、职能转变:行政权力接受监督	140
第二节 档案馆公共服务的又一主题	141
一、各地档案馆政府信息公开服务的探索	141
二、政府信息公开服务实践——以上海市档案馆为例	144
三、档案馆政府信息公开服务机制	148

第三节 档案馆公共服务中若干关系辨析	156
一、档案馆公共服务中一些概念关系的厘清	156
二、档案馆公共服务中的角色问题	160
三、档案馆公共服务中其他主体与档案馆的关系	163
第四节 政府信息公开对档案馆公共服务的影响	168
一、政府信息公开为档案馆公共服务提供机遇	168
二、政府信息公开使档案馆公共服务遭受挑战	172
三、政府信息公开对各主体的促进	176
第五章 档案馆公共服务的转型：公共档案馆兴起	182
第一节 公共档案馆建设的理论基础	182
一、有关公共档案馆的理论探讨	182
二、公共档案馆要素与服务理念	186
三、公共档案馆服务的原则	189
第二节 公共档案馆建设的时代要求	192
一、外部动力：档案馆公共服务社会环境的转变	192
二、内部动力：档案馆公共服务体系内环境的改变	194
三、公共档案馆的功能及功能指标	196
第三节 综合档案馆向公共档案馆的推进	202
一、公共档案馆与传统综合档案馆的差异分析	203
二、综合档案馆向公共档案馆转型的资源条件和区位优势	205
三、综合档案馆向公共档案馆转型的管理基础	209
四、综合档案馆向公共档案馆的转型	215
第六章 档案馆公共服务的创新：民生档案远程服务探索	220
第一节 民生档案远程服务的实践与理论	220
一、民生档案远程服务的现实基础	220
二、各地的实践探索与特点	223
三、民生档案远程服务的理论研究	231
第二节 民生档案远程服务的运行	236
一、民生档案远程服务的目标与原则	237
二、民生档案远程服务的运行保障与运行机制	240
三、民生档案远程服务的运行平台	244
第三节 民生档案远程服务的组织	254
一、民生档案远程服务组织体系构建原则	254

- 二、民生档案远程服务组织体系 255
- 三、民生档案远程服务组织模式 262
- 四、民生档案远程服务组织机制 265
- 第四节 民生档案远程服务成效与障碍 267
 - 一、民生档案远程服务成效与经验 267
 - 二、民生档案远程服务障碍 271
 - 三、民生档案远程服务意义 274
- 第七章 档案馆公共服务的深化：加强服务能力思考 276
 - 第一节 档案馆公共服务中各要素障碍及原因分析 276
 - 一、服务主体与义务主体：服务意识有待加强 277
 - 二、服务内容：档案资源基础建设亟待完善 279
 - 三、服务条件：法律保障和服务机制需要健全 285
 - 第二节 加强档案馆公共服务能力的路径选择 293
 - 一、服务主体与义务主体：改进档案服务 293
 - 二、服务内容：推进民生档案信息公开 302
 - 三、服务条件：完善档案公共服务的环境 313
- 参考文献 321

第一章 档案馆公共服务的基础： 档案资源的建设

2016年4月国家档案局印发《全国档案事业发展“十三五”规划纲要》(以下简称《“十三五”规划纲要》)指出,在“十二五”期间,全国档案工作步入新阶段,初步形成覆盖人民群众的档案资源体系,全国各级综合档案馆开放档案、利用网络平台提供档案信息查询等档案开放利用成果丰硕。在新时期,适应政务公开推进档案信息开放、适应社会多样需求改进档案服务、适应信息技术发展加强电子档案管理等问题的正日益成为我国档案工作面临的主要挑战。^① 档案资源多样化、档案利用便捷化、档案管理信息化、档案安全高效化和档案队伍专业化被《“十三五”规划纲要》列为到2020年档案事业发展体系的具体目标。丰富和优化档案馆藏、多渠道开发档案资源,提供便捷便利的档案服务,推动辖区档案资源跨馆利用、跨馆出证工作将成为今后几年档案机构的主要任务和重要实现指标。

档案信息资源是我国档案馆公共服务开展的物质基础,也是公众档案利用行为的对象。推进与完善覆盖人民群众的档案资源体系是实现档案信息资源的规范管理和有效共享、开发与利用、有效开展档案馆公共服务的首要步骤。档案资源建设是档案事业的基础性工作,是档案馆公共服务实践的一个重要部分。

^① 国家档案局.全国档案事业发展“十三五”规划纲要[EB/OL].[2017-03-25].http://www.cngsda.net/art/2016/4/11/art_57_33934.html.

第一节 我国档案资源及其成分构成

一、国家档案资源的认识

国家档案资源是档案馆公共服务的前提条件和基础要素,也是档案学理论与实践中的基本问题。潘玉民认为,国家档案资源理论由国家档案全宗理论发展而来,是对传统的国家档案全宗理论的继承、扬弃和超越,这种理论的继承、扬弃和超越是档案学界以新的视野认识经济建设、社会发展而获得的结果。^①作为一种新兴理论,国家档案资源概念的产生是21世纪初我国社会转型的产物。

(一) 国家档案资源概念

《中华人民共和国档案法》第二条中有明确规定:“本法所称的档案,是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。”与此相应,国家档案资源是“指过去和现在的国家机构、社会组织和个人在社会活动中形成的,对国家和社会有保存价值的档案总和”^②。这一界定得到了众多学者的认可。

国家档案资源概念的内涵实质主要包含以下方面:

(1) 关于国家档案资源形成的来源。一是形成国家档案资源的主体,为公民、法人和其他组织。涵盖国家体制内、体制外的所有机关、社会组织和个人。二是主体的活动,泛指形成主体的一切社会活动,并且包括一切载体形式。三是主体活动的时空范围,包括了历史、现实和未来以及保存于国内、国外的档案。

(2) 关于国家档案资源的范围和价值取向。凡是对国家和社会有保存价值的档案,均属于国家档案资源。这也是我国档案法确定的国家依法管理的档案范围。国家档案资源应维护党和国家的历史真实面貌,为人类的物质文明和精神文明建设提供参考依据。

^① 潘玉民.论国家档案资源的内涵及其构成[J].北京档案,2011(1):17-20.

^② 毛福民.以“三个代表”为指导,全面加强国家档案资源建设[J].中国档案,2002(2):5-7.

(二) 国家档案资源建设概念

傅华认为,国家档案资源建设指的是国家档案资源的形成、收集和加工、整合的过程。在这一过程中,档案能否产生主要取决于人们社会实践的需要,而档案资源的加工、整理主要是一种技术性的工作,其程序与方法已经固定化。相反,档案的收集却是一个非常复杂的过程,这一工作直接关系到国家档案工作的目的能否实现或能在多大程度上实现。^① 这一界定主要基于资源建设的过程和人们的需求展开论述。

黄存勋对国家档案资源建设范围提出“涵盖整个国家范围”的观点,认为国家档案资源建设是涵盖整个国家范围,超越时间界限的。所谓“涵盖整个国家范围”,指国家档案资源是整个国家范围内一切达到价值标准的档案的总和。所谓“超越时间界限”,指国家档案资源建设既要立足于过去和现在已有的档案,又应着眼于正在形成和将要形成的档案,着眼于未来,动态地、发展地规划和处理问题。^② 因此,国家档案资源的范围相当宽泛:以时间划分,既包括历史的,也包括现实的,还包括将来的;以空间划分,既包括国内的,也包括海外的;以所有权划分,既包括国有的,也包括非国有的;以组织体制划分,既包括体制内的,也包括体制外的;以保管机构划分,既包括档案机构的,也包括社会其他机构的,还包括民间个人保管的档案。

笔者认为,国家档案资源是公民、法人和其他社会组织在社会活动中直接形成的有价值的各种形式的历史记录,是人们从事各种社会实践活动的真实与客观记载,是各种社会实践活动中原生性信息的直接积累与物化形态,具有行政、业务、文化、法律、教育等多方面的作用,在社会发展和公众利用过程中,具有权威的凭证作用。国家档案资源不仅是档案馆公共服务最主要的资源之一,是档案馆赖以开展公共服务的基础,同时也是整个社会共有的信息资源和社会记忆,是人类的宝贵财富。国家档案资源建设是档案馆构建这一社会信息资源和社会记忆的工作过程,也是档案馆主要职能的一部分。

二、档案资源成分的构成

(一) 关于分类标准与方法的讨论

档案资源是档案工作的物质基础,研究档案资源的构成成分,是档案资

① 傅华.国家档案资源建设研究[J].档案学通讯,2005(5): 41-43.

② 黄存勋.论国家档案资源建设的理念与体制创新[J].档案学通讯,2004(2): 76-79.

源建设研究的开端,也是开展档案工作的基础。

这里所说的档案分类,就对象而言,可以概括为两种类型:一种是档案实体管理的分类,即档案保管体系构成方面的分类;另一种是档案目录中档案信息、内容的统一分类,即档案分类检索系统方面的分类。

档案种类与档案的分类标准直接相关,不同的指导思想下产生不同的分类标准,而分类标准的不同必然导致不同的档案分类结果。档案的分类标准,主要有按照档案来源、时间、内容和形式等各种属性的异同点,有层次地分门别类,并组成相应的有机体系。长期以来,我国档案界对档案种类的划分有多种标准和方法。

1956年国务院颁发的《关于加强国家档案工作的决定》中就指出:“国家的全部档案,包括中华人民共和国成立以来各机关、部队、团体、企业和事业单位的档案,中华人民共和国成立以前的革命历史档案和旧政权档案,都是我国社会政治活动中形成的文书材料,都是我们国家的历史财富。”第一次将国家全部档案先按历史时期分为中华人民共和国成立以来的档案和中华人民共和国成立以前的档案,然后再将中华人民共和国成立以前的档案按其性质区分为革命历史档案和旧政权档案。

谭铮培综述了从20世纪60年代起,特别是党的十一届三中全会后发表的档案学论著中对档案种类划分提出的种种观点,归纳起来有16种之多^①,其中较有代表性的有:

(1) 按档案所属的历史时期,或划分为中华人民共和国成立前档案和中华人民共和国成立后档案,或者分为古代档案、近代档案和现代档案。

(2) 按档案形成的政权时期,划分为明代以前档案、明代档案、清代档案、中华民国档案和中华人民共和国档案。

(3) 按档案的来源,划分为党政机关档案、群众团体档案、事业单位档案、企业档案和家庭档案。

(4) 按档案来源的性质,划分为公务档案和私人档案。

(5) 按档案的所有权,划分为国家所有档案,集体所有档案和个人所有档案。

(6) 按档案的保存价值,划分为短期保存档案、长期保存档案和永久保存档案。

(7) 按档案的机密程度,划分为公开档案和保密档案。

^① 谭铮培.档案种类划分研究综述[J].陕西档案,1996(3): 37-39.

(8) 按档案的载体,或划分为甲骨档案、金石档案、简牍档案、缣帛档案、纸质档案、胶片档案、磁质档案和光盘档案;或划分为传统载体档案和新型载体档案。

(9) 按档案信息的记录方法,或划分为文字档案、图形档案、声像档案和机读档案;或划分为印刷型档案和非印刷型档案。

(10) 按档案的内容,划分为文书档案、科技档案和专门档案。

1984年中国档案学会召开的全国第二次档案学术讨论会,把对档案种类的探讨归纳为“三种标准,五种方法”:

(1) 根据档案内容标准分,其一,把档案分为行政管理档案和专业档案两大部分;其二,把档案分为文书档案、科技档案、专门档案三大部分。

(2) 根据形成档案的机关职能性质标准划分,其一,把档案划分为政务档案和科技档案两大部分;其二,把档案分为企业档案、事业档案、行政档案三大部分。

(3) 根据档案内容结合外形特点标准划分,可分为文书档案、科技档案和声像档案三大部分。

上述划分档案种类的标准与方法,不少人提出异议,如赵嘉庆认为划分档案种类应根据档案固有特性进行而不能将档案作为一般的文献按其内容区分种类。由于档案是在活动中自然形成的,其内容不仅分散,而且错综复杂,若按此分门别类,粗分并无实际意义,细分则很难分清。划分档案种类,就是为了根据档案客体本身不同的产生时期、来源和形式,“同其所同,异其所异”,分门别类,达到科学管理的目的。因此,划分档案种类不应以其内容作为依据。另外,在分类过程中,应该按照分类的一般要求,同一层次的分类必须是同一标准,类与类必须互相排斥,在文书档案、科技档案、专业档案、人物档案和声像档案之间,分类标准不一,分类层次不清。赵嘉庆提出用四种标准对档案进行多层次的分门别类:一是按历史时期的标准分类,档案种类分为中华人民共和国成立前档案(历史档案)、中华人民共和国时期档案。二是按档案的不同来源,分为公共档案和私人档案两大类,公共档案再分为机关档案、企业档案、事业档案,私人档案则分名人、家庭、家族、重点户、专业户等。三是按文件职能和使用范围,分为普通档案(文书档案)和专门档案(会计、人事、商标等)。四是按文件制成材料,分为纸质档案、非纸质档案。^① 由

^① 赵嘉庆.论档案种类——兼论“文书档案”“科技档案”名称[J].上海档案,1988(1): 11-14.

于直接影响档案管理、利用等多个档案工作环节的开展,因此,档案种类的划分应以方便档案工作为导向。

随着国家形势的发展,档案工作和档案资源的类型也在不断增长,传统类型档案资源的分类标准已不再使用,档案分类需要向纵深进一步深化,如近年来民生档案的种类已引起社会特别是档案界的关注和热烈讨论。

2007年9月,时任中央书记处书记、中央办公厅主任的王刚同志对做好民生档案工作做出重要批示,充分肯定了各级档案部门在民生档案方面所做的工作,要求进一步总结经验,要求把服务人民群众的档案工作做得更有成效。这是“民生档案”一词首次从官方角度见诸文字,也是对民生档案工作的重要推动。同年12月,国家档案局印发《关于加强民生档案工作的意见》,提出“民生档案包括各类与民生有关的专门档案,是党和政府保障民生、改善民生的很好帮手”,要求全国各级档案部门要把做好民生档案工作作为档案部门贯彻十七大精神和落实科学发展观的战略举措来抓,民生档案开始逐步深入人心。

近年来民生档案的概念虽在档案界有诸多探讨但至今尚无定论。2009年结题的上海市档案局项目“‘民生档案’的内涵及管理、利用机制研究”课题组研究报告认为:民生档案是国家机构、社会组织或个人在社会活动中直接形成的,保存备查的、与民生有关的各种形式的历史记录。首先,民生档案应有大众性,即民生档案应该是与广大普通民众的生计有直接关系的,老百姓关注度高、需要查阅利用的档案。民生档案是有关民众的基本生存和生活状态、基本权益保护状况各种形式的历史记录。如养老保险档案、婚姻档案、知青档案等,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,民生档案应该具有直接性,即民生档案的内容是直接而不是间接地与广大人民群众发生联系,直接关系到老百姓的日常生活。最后,民生档案还应该具有实用性,即民生档案可作为凭证材料,为普通老百姓解决切身利益问题起到实际效用。^①

虽然民生档案并不是由于某项特定活动的开展而产生的一种档案种类,实际上民生档案一直客观存在于日常社会活动中。我国社会进入转型轨道,党和政府高度重视改善民生、服务民生,并且逐渐成为政府的一项工作重点。“国以民为本,民以食为天”,虽然民生档案概念外延极大,且不可避免地文

^① 摘自曹航、宗培林、张林华等人撰写的上海市档案局项目研究报告《“民生档案”的内涵及管理、利用机制研究》(2009年12月)。

书档案等出现交集,其边界至今未见明确界定,但这丝毫不影响民生档案在社会上、在档案界的持续升温。国家档案局发文推动及民生档案本身所具有的特点、性质和价值,使民生档案理论在档案界成为一个新的研究热点,各级综合档案馆则积极投入到民生档案资源建设、服务公众的实践中。鉴于此,本书将民生档案作为档案资源的一个重要种类进行讨论。

民生档案涉及各个领域,触及社会民众生活的各个方面,因此产生的种类较多,数量也颇为庞大。从广义来讲,所有与百姓生计、生活相关的档案信息都可以称之为民生档案信息,在2011年10月国家档案局编制的《国家基本专业档案目录》的100种类别中,民生类涉及14种,包括城乡居民最低生活保障档案、伤残抚恤人员档案、殡葬服务单位业务档案、婚姻登记档案、社会保险业务档案、城乡居民健康档案、病历档案、移民档案、农村五保供养档案、城镇廉租住房档案、拆迁档案、就业失业登记档案、工伤鉴定档案、公积金档案。

民生档案内涵和外延在不断发展,而且各地区依据其不同的特点还会衍生出各具特色的民生档案类型。实际调查中,地方城市提供的民生档案的种类多达100多种,涉及20多个系统和部门,体现了民生档案所具有的地域性、广泛性及多样性等特点。^① 各省市根据本地区实际情况和工作重点的不同,针对本地区百姓日常生活中利用率较高的档案进行分类,以利民生档案工作的开展。^② 如在农村,产生形成土地承包类档案、林权及地权类档案、宅基地档案、农村劳动力转移就业档案、农村税费改革档案、农村换届选举档案等民生档案。在城市,涉及包括户籍、计划生育等人口管理类档案,房产、地产等权益类档案。此外,还有社会保险、福利就业等社会保障档案,出生证明、病历等医疗卫生档案,学历学籍、学生招录等教育档案,以及婚姻档案等方面内容的民生档案。

除上述几种类型的档案资源外,一系列新型档案的产生已引起社会特别是档案界的关注。如赵爱国、任文娜将这些新型档案资源定义为“社会档案资源”,包括诸如信用档案、健康档案、社区档案、中介档案、会员档案、个性化家庭档案等,指出将这些新型档案资源进行理论化定义和系统化梳理,并认真研究其形成特征,科学界定其资源种类,且结合传统档案的管理经验及科

① 安小米,加小双,宋懿.信息惠民视角下的地方民生档案资源整合与服务现状调查[J].档案学通讯,2016(1):48-54.

② 张林华.民生档案资源建设及利用研究——以对上海地区市、区两级档案馆调研分析为例[J].档案学通讯,2009(5):80-83.