

公共档案服务体系 建设研究

邵荔 张军 富红 主编



大象出版社

大地传媒

中原出版传媒集团

公共档案服务体系 建设研究

邵荔 张军 富红 主编

中原出版传媒集团
大地传媒

大象出版社
· 郑州 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共档案服务体系建设研究 / 邵荔, 张军, 富红主
编. — 郑州: 大象出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-5347-9023-2

I. ①公… II. ①邵… ②张… ③富… III. ①档案工
作—社会服务—研究—中国 IV. ①G279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 222267 号

公共档案服务体系建设研究

GONGGONG DANGAN FUWU TIXI JIANSHE YANJIU

邵 荔 张 军 富 红 主 编

出 版 人 王刘纯
责任编辑 李建平 司 雯
责任校对 钟 骄
装帧设计 德 浩

出版发行 大象出版社(郑州市开元路 16 号 邮政编码 450044)

发行科 0371-63863551 总编室 0371-65597936

网 址 www.daxiang.cn

印 刷 河南新华印刷集团有限公司

经 销 各地新华书店经销

开 本 890mm×1240mm 1/16

印 张 26

字 数 648 千字

版 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价 55.00 元

若发现印、装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

印厂地址 郑州市经五路 12 号

邮政编码 450002 电话 0371-65957865

编委会

主 编 邵 荔 张 军 富 红

副主编 张晓培 李凤勤 李 军 吴雁平

前 言

国家基本公共服务体系建设，是国家治理由单一的国家管理向国家管理和社会管理并行的转变中，国家以政府提供基本公共服务的方式推动社会管理发展的重大战略与关键步骤。

随着国家政治社会经济的发展，改革开放的不断深化，政府职能由单纯实施国家管理逐步向实施国家管理与提供基本社会公共服务转型，这种转型意在加强与推动社会管理的进步。然而，完善的社会基本公共服务体系离不开及时、真实、完整的记录体系，需要完备的公共记录体系的保障，这个公共记录体系就是基于国家基本公共服务体系的档案服务系统。

新中国成立以来，经过几十年努力，我们已经建立起相对完善的国家记录留存与保障体系——档案管理体系，建立起了部分社会公共记录体系，比如医疗卫生系统的病历（案）系统、学校的学籍记录系统、采供血记录系统、社会养老保险系统、住房保障系统等。但这些系统多是在政府相关部门的行政职能下以管理为标的而产生的，尚缺少普遍的社会记录留存与保障服务系统。

档案服务有狭义与广义之分，狭义的档案服务是指提供档案利用服务，而广义的档案服务则包括管理在内。在政府系统内，各部门按职能性质可以分为综合部门、管理部门和辅助部门三类。档案局（馆）属于辅助性的部门，即服务性部门。这种服务包括提供档案利用这样的传统档案服务，也应当包括对社会档案（记录）事务的管理。我们常说管理就是服务，指的就是这种与管理

相关的服务。

因此，要建立起与社会基本公共服务体系相适应的档案服务体系，需要在观念上、内容上、措施上有所创新。观念上，要从过去单一的为国家服务，向为国家服务也为社会服务转变，向管理国家档案也管理社会档案转变。内容上，由单一的国家档案，到国家记录，再到社会记录的拓展。措施上，通过逐步建立全社会的记录观，保存真实社会记录，搭建方便的社会记录共享平台，构建完备的社会记录法律法规保障体系等。

建立起与国家公共服务体系相适应的档案服务体系，是本课题研究的主要内容与目标，也是档案工作在新的历史时期应当着力发展的方向。

目 录

第一章 研究概述	001
第一节 基本公共服务体系建设研究与档案服务体系建设研究现状	001
第二节 基本公共服务体系的含义及内容	004
第三节 我国档案服务体系的提出及构想	007
第二章 综合档案馆档案服务体系的现状	020
第一节 全国档案馆基本情况	020
第二节 省级综合档案馆档案服务情况	021
第三章 公共医疗卫生档案服务体系的现状	052
第一节 公共医疗卫生基本情况	052
第二节 公共医疗卫生档案研究情况	054
第三节 公共医疗卫生档案工作情况调查	093
第四章 公共教育档案服务体系的现状	117
第一节 公共教育档案服务体系的现状	117
第二节 高校学科档案情况综述	118
第三节 高校档案与图书情报工作服务学科建设情况	127

第四节	中学档案工作情况	133
第五节	基于电子学籍系统的中小学数字档案室建设	138
第五章	公共及行政管理档案服务体系的现状	143
第一节	公共事业体系的现状	143
第二节	出版档案现状分析与研究	152
第三节	公共财政系统会计档案管理情况	161
第四节	食品安全监管档案情况	170
第六章	部分城市地下管线档案管理现状	175
第一节	地下管线档案管理研究情况概述	175
第二节	河南省部分城市调查	192
第三节	漯河市调查	203
第四节	某省辖市调查	209
第五节	平煤集团调查	222
第七章	企业档案服务体系现状	247
第一节	民营企业档案服务体系的现状	247
第二节	企业档案信息的利用	282
第三节	《企业信息公示暂行条例》有关情况调查	295
第四节	基于《企业信息公示暂行条例》的档案行政管理之责	305
第五节	基于《企业信息公示暂行条例》的企业档案信息公开研究	312
第八章	“三农”档案服务体系的现状	318
第一节	“三农”基本情况	318

第二节	“三农”档案研究基本情况	319
第三节	农业科技档案研究情况	330
第九章	公共档案服务体系的地位和作用	
		340
第一节	档案服务与公共档案服务体系	340
第二节	公共档案服务体系在国家基本公共服务体系中的地位	
		344
第三节	公共档案服务体系在国家基本公共服务体系中的作用	
		363
第十章	档案服务体系的核心原则	365
第一节	保障公民享有档案服务的权利	365
第二节	有效提供档案服务	369
第十一章	档案（记录）服务体系中各主体的地位与服务模式	
		376
第一节	各级政府在档案（记录）服务体系中的主体地位与职能	
		376
第二节	不同服务主体档案（记录）服务模式	380
第十二章	公共档案服务体系建设的方向	386
第一节	档案法律、法规 and 政策的配套建设现状	386
第二节	依法治档的基本含义与主要内容	393
后记		405

第一章 研究概述

第一节 基本公共服务体系建设研究与档案服务体系建设研究现状

2012年7月11日,国务院颁布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,基本公共服务体系建设列入国家规划。我国的公共服务体系研究始于20世纪80年代初。目前可以查到的最早提及公共服务体系的文献是1988年高闻在《人才研究》第4期上发表的《一些省市放活科技人员的做法》,最早专门论及公共服务体系的文献是1995年范晓峰在《科研管理》第5期上发表的《加速建立科技人才流动的社会化公共服务体系》。到2012年底,在知网期刊文献数据库中,以“公共服务体系”为检索词,以篇名为检索项检得675篇,以关键词为检索项检得2276篇,以主题为检索项检得3209篇,以全文为检索项检得32432篇,具备了一定的研究规模与研究成果。其中有112篇论文是得到国家社会科学基金、19篇文章得到国家自然科学基金的资助项目研究成果,另有97篇文章来自其他层次资金资助的研究成果。

相比之下,我国档案服务体系研究始于20世纪90年代初。目前可以查到的最早提及档案服务体系研究的文献是1991年大庆石油管理局试油试采公司在《油气井测试》第4期上发表的《加强管理 发展技术 争创一级企业》一文。到2012年底,在知网期刊文献数据库中,以“档案服务体系”为检索词,以篇名为检索项检得8篇,以关键词为检索项检得1篇,以主题为检索项检得30篇,以全文为检索项检得318篇,研究规模相对较小且成果有限。没有论文是得到国家自然科学基金或其他层次资金资助的研究成果。总之,对档案服务体系建设的研 究还比较少,特别是将档案服务体系建 设放在国家基本公共服务体系建设之中进行研 究还无人涉及。

一、档案服务体系建设的意义与主要内容

开展该项研究,不仅是理论问题,更是紧迫的实践问题。第一,有利于全面认识和了解国内外档案服务体系研究与实践的现状与趋势,借鉴国外档案服务体系的相关经验。第二,有助于明确档案工作在国家基本公共服务体系建设进程中的地位与作用。第三,有助于根据国家基本公共服务体系建设的要求,在制定与修改有关档案服务法律、法规和政策时更具有前瞻性。第四,有助于将档案服务体系融入国家基本公共服务体系建设中并积极参与其中,为国家和公众提供可靠、周到、有效的服务。

档案服务体系建设研究的主要内容涉及五个方面:(1)档案服务体系趋势及我国档案服务体系

的现状。主要涉及国外档案服务体系概述,我国档案服务体系的历史脉络、档案服务体系的现状及趋势和档案服务体系研究文献综述等。(2)档案服务体系在国家基本公共服务体系中的地位 and 作用。

(3)档案服务体系的核心原则。主要涉及档案服务体系原则的提出、档案服务体系原则的宪法基础(渊源、档案服务体系与公民知情权和隐私权的保障、档案服务体系与法人信息披露和商业机密保护)等。(4)档案服务体系中各主体的地位、作用及相互关系。(5)国家基本公共服务建设趋势下档案法律、法规 and 政策的配套建设。主要涉及国家基本公共服务体系建设对档案服务体系建设的影响(国家基本公共服务原则对档案服务原则的影响、国家基本公共服务体系的普适性与档案服务的特殊性)、国家基本公共服务体系建设中档案服务概念的界定与档案法律法规调整范围的划定、档案行政管理对象、范围、目标、内容与程序的重建、档案公共政策的制定等。

二、研究采用的方法与基本思路

由于此项研究的实践性,研究以调查研究为基本方法,辅以文献分析的方法,并采用定量分析与定性分析相结合的方法。

研究的基本思路是:以调查研究为基本方法,从国家基本公共服务与档案服务的概念及其相互关系入手,通过对我国的档案服务体系现状和趋势,档案服务各主体间的相互关系,特别是档案服务体系在国家基本公共服务体系中的地位与作用的分析,探讨档案服务体系的核心原则,档案服务体系发展趋势与档案法律、法规 and 政策配套建设的思路与方法。

我们的基本观点是:(1)档案服务体系是国家公共服务体系的重要组成部分。(2)档案服务体系的核心原则:享有档案服务属于公民的权利,提供档案服务是档案行政管理部门的职责。(3)档案服务体系主要是指以政府档案行政管理部门为主导,以综合档案馆、专门(专业)档案馆为主体,以档案学会(社会团体)为纽带,以中介服务机构(私人机构)为补充的供给主体,为公民及其组织提供基本而有保障的以档案公共服务为主要目的的一系列有关服务内容、服务形式、服务机制、服务政策等的制度安排。其核心是政府主导、社会参与和体制创新。(4)建设公共档案服务体系时,应当注重档案服务体系的普适性与档案服务的特殊性。

三、研究的重点、难点和创新之处

研究的重点:档案服务体系在国家基本公共服务体系中的地位 and 作用;档案服务体系中各主体的地位、作用及相互关系;现有档案法律、法规、政策及档案管理体制、机制与档案服务体系建设目标间的冲突;未来档案服务体系发展趋势对档案法律、法规、政策及档案管理体制、机制的影响。

研究的难点:国外档案服务体系的状况与趋势。

研究的创新之处:(1)档案服务体系建设的实质,一是档案行政管理的范围与档案行政能力的冲突,二是档案公开与保密的博弈。档案服务体系建设的重点是找准档案行政管理的范围与档案行政能力的平衡点,对档案事务进行有效的管理;在档案保密与信息公开之间寻找最佳契合点,最大限度地

提供档案利用。(2) 档案服务体系首先要区分公共档案与非公共档案两个领域。公共档案应当最大限度地公开提供利用,公共档案的保密保护则要基于维护公共利益。非公共档案在最大限度保护的条件下,经授权尽可能地提供利用。(3) 档案信息具有特殊性。档案信息虽然是信息的一部分,但档案信息涉及大量的机密,包括个人隐私。档案服务要在其特殊性与档案服务体系的普适性之间找准切入点。应当分级别、分层次、分内容地制定与未来档案服务体系相配套的档案法律、法规和政策。

四、研究的成果形式、学术或经济价值、推广应用范围

预期的成果形式:本项目预期的成果为论文、研究报告。

学术或社会经济价值:虽然有关档案服务体系研究取得了一定的成绩,但对档案服务体系在国家基本公共服务体系建设中的地位与作用、档案服务体系构成主体、各构成主体间相互关系及国家基本公共服务体系建设对档案法律、法规和政策的要求与影响的研究还非常少。开展该项研究,不仅是理论问题,更是紧迫的实践问题。(1) 有利于全面认识和了解国内外档案服务体系研究与实践的现状及趋势,借鉴国外档案服务体系的相关经验。(2) 有助于明确档案工作在国家基本公共服务体系建设进程中的地位与作用。(3) 有助于根据国家基本公共服务体系建设的要求,在制定与修改有关档案服务法律、法规和政策时更具有前瞻性。(4) 有助于将档案服务体系融入国家基本公共服务体系建设中并积极参与其中,为国家和公众提供可靠、周到、有效的服务。

推广应用范围:这个项目的研究成果在全国有推广应用的可能性。

五、课题组组成情况

项目负责人吴雁平2002年获馆员资格,2009年获副研究馆员资格。参与完成国家社科基金项目1项,主持完成国家档案局科研项目2项,参与国家档案局、省科技厅科研项目4项;主持完成河南省档案局科研项目10余项;主编出版著作6部,参编3部;发表专业论文94篇,其中在档案事业类核心期刊发表82篇,4篇被人大复印资料《档案学》全文刊载,其中与课题相关论文10余篇。获得河南省档案优秀科技成果一等奖6项,二等奖7项,三等奖5项。获中国档案学会优秀成果奖二等奖1项。现为河南省档案局档案信息化专家咨询委员会、河南省档案局中原经济区档案工作专家咨询委员会、河南省档案安全风险评估专家委员会、河南省《档案管理》杂志社专家组成员。

课题组主要成员科研时间充分,且有研究热情,单位又给予大力支持。课题组成员均长期从事档案行政管理工作和科研实践,具有主持和参与各类科研课题的经验,研究成果丰富。由于工作上的关系,课题组与河南大学等高等学校关系密切,并与各级图书馆有密切联系,可以充分利用上述单位及自身的资源进行研究。

课题组成员单位为研究人员提供了上网条件,有利于利用互联网进行信息调研。课题组成员可利用各单位优越的文献资源和网络资源条件获取课题相关材料;充分利用已有研究成果和研究基础进行深入挖掘与横向拓展;切实搞好分工协作,在总体方案下发挥各自专长,取得最佳实效。

六、结语

国家基本公共服务体系建设中的档案服务体系建设研究,是一项基本性的政策与应用性研究,因此,在进行理论研究的同时,应当更多地从实践层面上研究档案服务体系如何为国家基本公共服务体系建设提供有效的服务。

第二节 基本公共服务体系的含义及内容

一、公共服务体系的含义

公共服务体系主要是指以政府为主导、以提供基本而有保障的公共产品为主要任务、以全体社会成员分享改革发展成果为基本目标的一系列制度安排,这些制度安排主要表现为政府主导、社会参与和体制创新。内容既包括提供公共基础设施,创造就业岗位,完善社会保障体系和社会福利体系,促进教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业发展,也包括宏观调控、市场监管、发布公共信息等。涵盖市场难以有效提供的公共物品、自然垄断和外部经济等。

2008年2月,胡锦涛同志在中共中央政治局第四次集体学习时的讲话中对基本公共服务体系的建设构想阐述包含三个层次:(1)公共服务体系建设建立在经济发展的基础上,应依据经济发展程度和水平,逐步建设。公共服务体系建设的指导思想是惠及全民和公平公正,但建设步骤要把握水平适度、可持续发展的原则。(2)基本公共服务均等化,是公共服务体系建设的长远目标,也是服务型政府建设的重要价值追求,但也需要逐步实现。应围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,协调处理好公共服务的覆盖面、保障和供给水平、政府财政能力三者间关系。(3)公共服务体系建设的关键是创新公共服务体制,改进公共服务方式,形成公共服务供给的社会和市场参与机制。通过公共财政、社会组织、企业与家庭的合作,发挥和体现财政资金的公益性价值,提高公共服务质量和效益。

二、建设公共服务体系的意义

(一) 加快公共服务体系建设是促进科学发展的现实要求。公共服务需求增长是经济社会发展进入新阶段的重要标志。人类社会发展是一个需求不断拓展和逐步得到满足的过程。伴随着技术进步和物质产品供给能力的提升,公共服务需求不断增长、服务业快速发展成为当今经济社会发展的重要特征。改革开放以来,我国公共服务需求增长呈现逐步加速的趋势,标志着我国经济社会发展进入一个新阶段。如何使公共服务供给与需求相适应,将是我们在较长时期面临的重要任务。党的十七大提出的改善民生、加快社会建设的任务,如教育、医疗、社会保障、就业和收入分配等,都离不开完善的

公共服务体系。加快公共服务体系建设,是经济社会发展到一定阶段的必然要求,是促进科学发展、社会和谐的重要内容。

(二) 加快公共服务体系建设是促进社会公平正义的重要举措。加快公共服务体系建设,可以在一定程度上校正社会财富初次分配的不平衡,并对初次分配产生积极影响,有利于缓解和抑制利益分化进程及其引发的社会矛盾。完善公共服务体系的一个重要方面是使公共服务逐步扩展到整个社会,实现基本公共服务均等化,消除公共服务领域存在的不公平现象。同时,完善的公共服务体系为促进社会公平和权利平等提供强大的基础平台,有利于振奋社会成员的精神,提高社会总体效率。

(三) 加快公共服务体系建设是建设服务型政府的重要内容。提供公共服务是政府的重要职责。发挥政府在公共服务体系中的主体作用,加快公共财政建设步伐,加大财政支出中用于社会公共服务项目的比重,是建设服务型政府的首要之举。在我国,公共服务领域中存在的主要问题是公共服务发展滞后,总量供应不足,公共投入短缺,分配不平衡。解决这些问题的关键在于转变政府职能,解决政府在社会公共领域的缺位问题,将原来由政府承担的一些公共服务职能转移给非政府组织和私人部门甚至社区,改变完全由政府提供公共服务的局面,实现公共服务提供主体的多元化。市场化的核心是引入竞争机制,打破国家对公共服务领域的垄断,在多元化的公共服务主体间,形成有效竞争机制,从而提高公共服务供给的效率,实现资源的有效配置。

三、国家基本公共服务体系“十二五”规划

2012年5月16日,国务院总理温家宝在北京主持召开国务院常务会议,讨论通过了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(以下简称《规划》)。

(一) 《规划》的基本目标。“十二五”时期,要本着尽力而为、量力而行,统筹城乡、强化基层的原则,进一步创新体制机制,增强公共服务供给能力,加快建立健全符合国情、可持续的基本公共服务体系,努力提升基本公共服务水平和均等化程度,推动经济社会协调发展,为全面建成小康社会夯实基础。这是深入贯彻落实科学发展观的重大举措,是深化收入分配制度改革、维护社会公平正义的迫切需要,是全面建设服务型政府的内在要求。

(二) 《规划》的意义与要求。《规划》全面总结了“十一五”时期我国基本公共服务体系建设的显著成效,深刻分析了新形势下建立健全基本公共服务体系面临的困难和挑战,明确指出“十二五”时期是加快构建基本公共服务体系的关键时期,要牢牢抓住难得的历史机遇,顺应各族人民过上更好生活新期待,努力提升基本公共服务水平和均等化程度,推动经济社会协调发展,为全面建成小康社会夯实基础。

《规划》明确提出,建立健全基本公共服务体系,促进基本公共服务均等化,是深入贯彻落实科学发展观的重大举措,是构建社会主义和谐社会、维护社会公平正义的迫切需要,是全面建设服务型政府的内在要求,对于推进以保障和改善民生为重点的社会建设,对于切实保障人民群众最关心、最直接、最现实的利益,对于加快经济发展方式转变、扩大内需特别是消费需求,都具有十分重要的意义。

《规划》提出,把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供,是我国公共服务发展从理念到体制的创新。我国实行社会主义制度,公民都有获得基本公共服务的权利。保障人人享有基本公共服务是政府的职责,要按照“以人为本,保障基本;政府主导,坚持公益;统筹城乡,强化基层;改革创新,提高效率”的基本要求,着眼制度设计、系统规划、整体推进,建立健全基本公共服务体系。

“十二五”时期的主要目标取向是:供给有效扩大;发展较为均衡;服务方便可及;群众比较满意。

(三)《规划》的主要内容。《规划》较为全面系统地勾勒了国家基本公共服务的各项制度性安排,是“十二五”乃至更长一段时期构建国家基本公共服务体系的综合性、基础性、指导性文件,是政府履行公共服务职责的重要依据。主要内容有:明确“十二五”时期基本公共服务的范围和项目。在基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口和计划生育、基本住房保障、公共文化体育及残疾人基本公共服务领域,确定了44类80个基本公共服务项目,如公共教育领域的义务教育免费、寄宿生生活补助、农村义务教育学生营养改善等。按照服务对象、保障标准、支出责任、覆盖水平等四个方面,提出了每一项基本公共服务的国家基本标准,旨在体现公民权利、政府责任和基本公共服务工作目标,以明确基本公共服务在国家层面的管理和技术规范。所有标准的内容均依据现行法律法规和有关政策提出。实施一批保障工程,如义务教育学校标准化建设工程、公共卫生服务体系建设工程等,改善各领域基本公共服务领域基础设施条件,健全服务网络。要逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全促进区域基本公共服务均等化的体制机制,加大公共资源向农村、贫困地区和社会弱势群体倾斜力度,把更多的财力、物力投向基层,缩小基本公共服务水平差距,促进资源均衡配置、发展机会均等。建立与经济发展和政府财力增长相适应的基本公共服务财政支出增长机制,明确政府间事权和支出责任,完善转移支付制度,健全财力保障机制,切实增强各级财政特别是县级财政提供基本公共服务的保障能力。加快建立政府主导、社会参与、公办民办并举的基本公共服务供给模式。在坚持政府负责的前提下,充分发挥市场机制作用,鼓励社会力量参与,推动基本公共服务提供主体和提供方式多元化。切实加强组织领导和统筹协调,建立健全规划实施机制,明确各地区、各部门责任分工,加强评估、监督和问责。

(四)《规划》的四大亮点:一是城乡基本公共服务“均贫富”。鉴于目前城乡之间基本公共服务存在“贫富不均”现象,《规划》明确要求,“十二五”时期,县(市、区)域内基本公共服务均衡发展基本实现,农村和老少边穷地区基本公共服务明显提高。《规划》同时要求,“经过努力,‘十二五’时期,覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善,推进基本公共服务均等化取得明显进展”。《规划》是“十二五”时期政府履行公共服务职责的重要依据。《规划》是在科学发展观指导下制定的,反映了全国老百姓的诉求,也是“十二五”规划纲要基本公共建设要求的细化和延伸。“通过这样的制度安排,‘十二五’期间改善民生工作将会取得很大进展。”杨宜勇等专家认为,政府在基本公共服务领域花的钱都来自纳税人,要把这些钱花好,切实减轻百姓负担,让更多的人享受发展成果。二是明确支出责任,加大政府投入。《规划》提出,合理界定中央与地方政府的基本公共服务事权和支出责任,并逐步通过法律形式予以明确。根据《规划》,国家将增加中央和省级政府在本基本公共服务领域的事权和支出责任。强化省级政府在教育、就业、社会保险、社会服务、医疗卫生等领域基本公共服务的支出责任。当前还需要加快相关立法,以确保《规划》的落实。要达到基本公

共服务均等化的目标,所需投入非常巨大。为强化财力保障,《规划》还要求各级政府在制订公共财政预算时“优先安排预算用于基本公共服务,并确保增长速度与财力的增长相匹配、同基本公共服务需求相适应,推进实施按照地区常住人口安排基本公共服务支出”。为拓宽公共基本服务资金来源,

《规划》还提出加大国有资本经营预算用于基本公共服务的支出比重。三是统一教师待遇,取消重点学校重点班。为逐步解决我国城乡和区域间基本公共教育不平衡的问题,《规划》提出,将实行县(市、区)域内城乡中小学教师编制和工资待遇同一标准,以及教师、校长交流制度,逐步取消义务教育阶段重点校和重点班。也就是说,到2015年,在全国屡遭诟病的重点学校和重点班“大限”将至。教育部相关负责人表示,县(市、区)域内教师、校长交流的重点,一方面要促进重点学校和薄弱学校的师资流动,另一方面要促进城乡学校之间的师资流动。《规划》针对当前我国基本公共教育服务的薄弱环节,提出了实施一系列保障工程,如义务教育标准化建设工程、义务教育教师队伍建设工程、中等职业教育基础能力建设工程等。这些保障工程的实施,将进一步改善薄弱学校办学条件,有效缩小城乡区域间教育发展差距,促进基本公共教育服务均等化。推进教师、校长轮岗交流,是促进教育均衡发展的有力措施,能够有效打破城市学校和农村学校、重点学校和薄弱学校、外来务工人员学校和本地学校之间的“藩篱”。四是公办民办并举,鼓励民资参与。《规划》要求,推动基本公共服务提供主体和提供方式多元化,加快建立政府主导、社会参与、公办民办并举的基本公共服务供给模式。扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域,给非公立机构留有合理空间。国家鼓励和引导社会资本参与基本公共服务设施建设和运用管理,举办医疗机构和参与公立医院改制,推动社会资本兴办养老和托老等服务。《规划》还要求,积极发展慈善事业,培育慈善组织,完善慈善捐赠的法律法规和税收减免政策,充分发挥慈善机构在基本公共服务提供和筹资等方面的作用。要强化社会公众对基本公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权,健全基本公共服务需求表达机制和反馈机制,增加决策透明度。

第三节 我国档案服务体系的提出及构想

一、问题的提出

2008年,中央档案馆馆长、国家档案局局长杨冬权在全国档案工作会议上提出档案工作要实现“两个转变”,建立“两个体系”(档案资源体系、档案利用体系)。2010年5月,全国档案安全体系建设工作会议在四川召开,部署“建立确保档案安全保密的档案安全体系”,之后国家档案局把“三个体系”建设作为当前和今后档案工作的主要内容和努力方向。“三个体系”建设的提出是档案工作在新时期贴近民生、走向民生,贯彻“以人为本、服务先行、安全第一”的三大战略思考,也是我国档案工作理论体系的创新。“三个体系”的提出与实践,将促使档案工作的思维方式、管理理念和工作方法发生重大转变,必然会对我国档案事业的发展产生重大的影响,具有重要

的理论意义与现实意义。

纵观“三个体系”建设，档案资源体系建设是基础，是档案工作形成的主体和对象，是档案工作赖以生存和发展的必要因素；档案安全体系建设是保障，时刻为覆盖人民群众档案资源体系和利用体系保驾护航，是档案工作的生命线和底线；覆盖人民群众的档案利用体系建设是目的，是档案工作最终的归宿。

众所周知，服务是档案部门永恒的主题，是档案工作的意义所在，也是档案利用体系建设的核心所在。档案服务包括为现实服务和为历史服务两个方面。为现实服务，就是在档案信息资源的开发利用方面下功夫、挖潜力，打破一些条条框框的束缚，拓展档案服务领域，丰富档案服务内容，创新档案服务机制，完善档案服务手段，改善档案服务条件，提高档案服务质量，变被动利用为主动利用，满足社会各方面和人民群众的档案利用需求。为历史服务，就是在收集档案时保证齐全完整，在保管和提供现实服务中，最大限度地保证档案的安全，不影响其历史寿命，这就是最好的为历史服务。把这两个服务搞好了，档案利用体系建设自然就完善了。我们现在讲的服务主要侧重于为现实服务，必须看到，这只是档案工作的现实意义，并不是档案工作的全部价值，档案工作者更长远不变的职责恰恰应是为历史服务。

“三个体系”建设相互依赖，相互依存，相互限制，互为前提，缺一不可。“三个体系”建设进程中，或许在某个地域、某个时期其中一个体系建设速度优于其他体系建设进度，但不是任何一个体系能率先独立建成的。“三个体系”建设也不是一蹴而就的，当前只是宏观层面上提出来，处于探索阶段，虽然有很多的实践经验，但无完备的理论体系支撑，许多档案专业技术规范也待制订和修改。作为档案工作者，应恪守“为党管档、为国守史、为民服务”的神圣职责，以“三个体系”建设为目标和任务，立足平凡、创造非凡；同时，不断增强档案文化的自觉和自信，发挥档案的文化功能，服务人民群众的文化需要，进一步开创档案工作新局面，为新时期档案事业科学发展作出新贡献。

二、利用服务体系建设的进展

2007年12月29日，为认真贯彻党的十七大精神，全面落实科学发展观，推动民生档案工作深入开展，推动建立覆盖人民群众的档案资源体系和服务人民群众的档案利用体系，国家档案局印发《关于加强民生档案工作的意见》（以下简称《意见》），要求全国各级档案部门贯彻实施。

国家档案局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。《意见》指出，各级档案部门要充分认识服务民生的重要性和紧迫性，增强工作的主动性和敏锐性，不断总结经验，自觉将民生档案工作纳入工作范畴，积极探索民生档案管理利用的最佳方式和有效途径，为社会主义和谐社会建设作出应有的贡献。

《意见》要求各级档案部门要努力建立覆盖人民群众的档案资源体系，确保民生档案齐全完整。各级档案行政管理部门要坚持以人为本，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，努力建立覆盖人民群众的档案资源体系。一要积极指导建立民生档案。要深入有关行业和部门，做好民生档案调查和登记工作，界定各行业和部门形成的民生