

面向应急管理的 灾害档案信息服务能力建设研究

王 晖 何娟鹃

【摘 要】面向应急管理的灾害档案信息服务能力建设是完善我国灾害应急管理体制机制、推动应急治理体系和治理能力现代化的迫切要求。本文在总结当前研究动态与实践症结的基础上,提出面向应急管理的灾害档案信息服务能力建构这一命题,分析其内涵定位,并从灾害档案信息的采集能力、开发能力、共享能力、评估能力四个维度阐释其主体内容。最后,基于不同视角提出灾害档案信息服务能力建设的优化路径。

【关键词】应急管理;灾害档案;档案信息服务;档案治理

【作者简介】王晖,何娟鹃,湘潭大学公共管理学院(湘潭 411105)。

【原文出处】《档案与建设》(南京),2022.10.21~25

【基金项目】本文系国家社会科学基金一般项目“改革开放以来湘江流域灾害档案文献整理与研究”(项目编号:20BTQ098)阶段性研究成果。

1 引言

2021年,我国接连发生“7·20”郑州暴雨、“9·16”泸州地震、“10·5”山西暴雨等重大自然灾害,严重影响了人民群众的生命财产安全及社会经济稳定。在面临此类重大突发事件时,档案部门常常难以第一时间参与到应急管理中,灾害档案信息所能提供的服务往往被忽视,导致其在应急管理过程中处于被动状态,信息流通渠道阻塞,服务范围有限。灾害档案信息是指在防灾救灾减灾活动中形成的各种形式的历史记录,与其他灾害信息相比,灾害档案信息所具备的原始性、权威性等特有属性能够为应急管理工作提供可靠依据,使应急管理工作得以科学高效地开展。2018年国家应急管理部成立,标志着我国应急管理进入全方位和全过程管理新阶段,《“十四五”全国档案事业发展规划》也明确指出“建立重大活动、突发事件应对活动相关档案利用调度机制”。^[1]为了确保灾害档案信息在应急管理全程充分发挥其效用,亟须系统探讨面向应急管理

的灾害档案信息服务能力建构问题,让灾害档案信息能够在事前、事中与事后得以及时调用,充分发挥其作用,促使我国重大突发事件应急管理水平迈上新台阶。

2 相关领域的研究动态与实践症结

2.1 研究动态

目前,专门面向应急管理的灾害档案信息服务研究较少,但是对于突发事件档案应急管理,国内已经展开了一系列研究。孙军、张锐等对突发事件档案的内涵^[2]、特点^[3]及突发事件档案在应急管理中的作用^[4-5]等做出基本概述。张丹、向立文等解读了国家档案应急法规标准^[6],从宏观层面提出构建档案应急管理体系^[7],设想突发事件档案应急管理机制^[8],为重大突发事件档案的应急管理工作提供了总体思路。^[9]肖静萍、范敏等从微观层面深入研究了档案应急预案的建设^[10],根据档案应急管理现状,提出既包括收集、整理、保管、服务等业务管理流程的具体措施^[11],又包括组织、技术、资金、人才等管理资源的优

化对策。^[12-14]

由此可见,目前国内在“灾害应急”方面的相关研究,聚焦于档案馆、档案部门自身的防灾减灾和应急管理,侧重于存量档案的安全保障,较少关注应急管理过程中新增的灾害档案内容信息的挖掘,更忽视了灾害档案信息对应急管理的作用与价值。在自然灾害频仍的今天,应急管理工作越来越依赖于灾害档案信息的先导性和嵌入性支持^[15],利用档案传递精准可靠的信息来控制灾情走向。因而,面向应急管理的灾害档案信息服务能力研究也迫在眉睫。

2.2 实践症结

长期以来,我国档案部门在应急管理中缺乏参与度和话语权,未能充分发挥灾害档案信息对应急响应工作的支持作用。从应急响应之前来看,多数档案部门并未依据工作特点制定专门的应急计划。根据2021年联合国教科文组织发布的《文献遗产面临风险:一项试点调查》,受访的档案馆、图书馆等记忆机构在发生紧急情况或灾难时,63.49%的机构不存在书面管理计划。^[16]其本质上是档案部门对灾害应急响应的忽视。灾害档案信息收集零散无序,也使得后续的服务工作难以顺利进行。从应急响应之中来看,档案部门因相关法律的欠缺、职权的限制,难以第一时间深入一线为应急工作提供灾害档案信息服务。2018年,国家电网有限公司通过调研国内外档案应急处置工作情况发现,目前我国档案应急服务机制普遍未建立,档案部门多数情况下处于被动参与重大突发事件应急处置工作的状态。^[17]由此可见,我国灾害档案信息服务与应急管理工作之间依然存在着衔接不畅的问题。从应急响应之后来看,尚存在灾害档案信息服务方式单一,挖掘灾害档案信息价值的深度不够等问题。我国灾害档案信息服务方式以展览宣讲、线上线下查档为主,灾害档案信息开发利用方式较为单一,开发程度不深,且缺乏创新性。探索国外经验,日本作为地震灾害频发的国家之一,善于凝聚科研院所、民间组织等各方力量,以建立专题灾害档案数据库、利用项目众包平台等多元形式整合灾害档案信息资源。如,日

本的“大家一起来转录”数字人文众包项目,应用AI技术,合大众之力,转录记载着历史上自然灾害的档案材料,从中获取经验,为应对未来同类灾害提供了可供参考的信息资源基础。^[18]与之相比,我国的灾害档案信息服务较少结合实际情况,对新兴信息技术的利用不够充分,也缺乏对社会公众参与灾害档案工作的引导和鼓励。

3 面向应急管理的灾害档案信息服务能力建构

面向应急管理的灾害档案信息服务能力是一种以灾害档案信息为基础、以灾害档案信息服务为手段、以实现迅捷科学的应急处置方案和行动为目的的综合性能力,其能力范围应覆盖防灾减灾救灾全过程(如图1所示)。具体可从应急管理的不同阶段和灾害档案信息服务的不同层次两个角度对其进行分析。

3.1 不同阶段的灾害档案信息服务能力分析

重大灾害事件的发展一般划分为事前预防准备、事中应急处置和事后恢复重建三个不同阶段,与之对应,灾害档案信息服务能力在不同的发展阶段有不同的任务和使命。

(1)事前预防准备阶段

灾害发生前期,灾害档案信息服务能力主要表现在预测预警方面。这一阶段灾害尚未发生,处于萌芽阶段,是灾害档案信息服务工作的日常状态。档案部门应从多种渠道、多个维度尽可能收集灾害档案信息,并对灾害的种类、等级、数量、频次、灾害造成的直接损失等基本信息进行分析,了解灾情变化特征,如时空分布、发生原因、形成过程与特点、演变及其分布格局等,对灾情形成系统认识,掌握灾害及其管理活动变化规律,为灾害风险评估和监测预警制定科学合理的应急预案和预防策略。

(2)事中应急处置阶段

灾害响应时期,灾害档案信息服务能力主要表现在应急处置方面。该阶段重大自然灾害已经爆发,处于控制期,是灾害档案信息服务工作的“战时”状态。此时,灾害档案信息服务以实现快速高效的应急决策和指挥、制定响应流程和策略为目的,最大

限度保障人民群众安全、稳定社会舆情。档案部门通过及时启动应急服务预案,明确各部门在应急信息服务中的权责,迅速整理和汇编与当前灾害事件关联的档案信息资源,报送上级单位,为应急工作提供决策支持。此外,档案部门以发布公告、社交媒体推送等方式同步更新灾害事件进程,强化公众风险防范意识,开展灾害档案信息的采集、利用工作,实现对政情、舆情、社情的多维服务保障。^[19]

(3)事后恢复重建阶段

灾害恢复重建阶段,灾害档案信息服务能力主要体现在全面总结与评估方面。到了这一阶段,自然灾害逐渐消弭,处于止损期,是对灾害档案信息服务工作的反馈和评估阶段。灾害档案信息既是应急

救援评估工作的主要依据,也是考核相关部门和参与人员的重要凭证。基于灾害档案信息,可对应应急管理全过程中采取的方法和应对策略进行评价,以发现应急过程中存在的问题,汲取经验教训,对应应急管理的业务指导和人员培训做进一步的反思,进而促进各级应急响应方案、普识性应急教育培训以及相关法律法规的完善。^[20]同时,灾害档案信息也能为应急管理线上查询服务平台建设、智能化编研和科学研究、宣传教育和舆论引导等灾害事件善后工作打下坚实基础。

3.2 不同层次的灾害档案信息应急服务能力构成

灾害档案信息应急服务是以灾害信息和数据为基础,协调组织、技术、资金与共享应用的综合体。

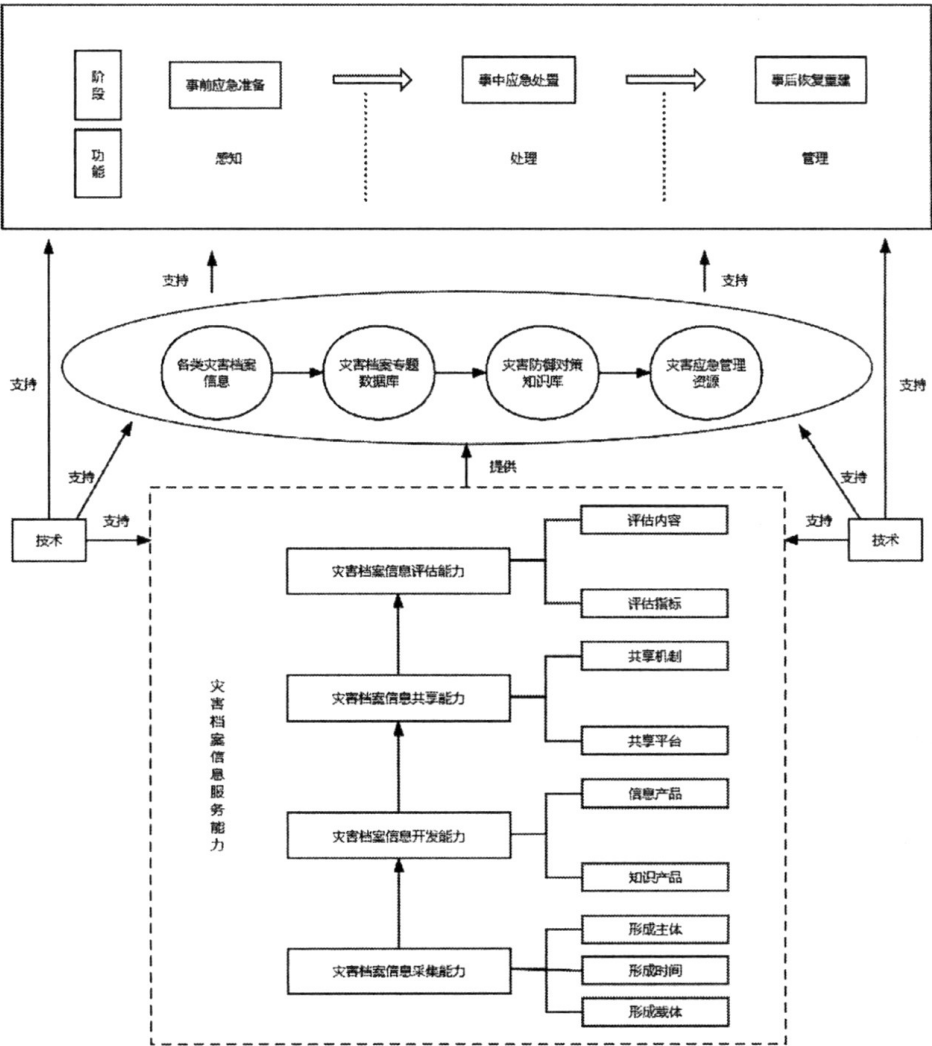


图1 面向应急管理的灾害档案信息服务能力结构图

从功能业态来看,灾害档案信息应急服务能力可以归纳为:灾害档案信息采集能力、灾害档案信息开发能力、灾害档案信息共享能力、灾害档案信息评估能力。

(1)灾害档案信息采集能力

完整齐全、真实可靠的灾害档案信息是应急服务能力顺利施展的重要因素。重大灾害具有突发性、不确定性与极大的危害性等特点,灾害档案信息及其形成主体广而杂,给灾害档案信息采集工作带来了巨大挑战。因此,应结合灾害档案信息形成的主体类型和特点进行全面采集。一方面,按照灾害档案信息的形成主体划分,可归结为“两跨两向”,即跨部门、跨领域以及纵向、横向维度上的主体。就跨部门而言,重大灾害发生后,需要不同组织与机构、各级部门之间的协作,对灾害档案信息应收尽收;就跨领域而言,消防、医疗卫生、交通、通信等众多领域皆包含灾害档案信息,也应纳入储备范围。纵向上,灾害档案信息的来源主体包括上级、本级、下级等多个层次;横向上,包括组织决策机构、后勤保障机构、信息管理机构等。^[21]另一方面,就形成时间来说,灾害档案须囊括日常状态与“战时”状态的信息与数据;就形成载体来说,实物档案、纸质档案、电子档案、音频档案等具有保存价值且与灾害相关的不同载体形式的档案,均为灾害档案的重要组成部分,均应归入采集的范围。

(2)灾害档案信息开发能力

整合异构异质的灾害档案信息,对其进行深度加工,使之有序化、规范化、标准化,形成可应用于应急管理的信息是档案部门参与应急管理的关键一步。在资源有限的条件下,筛选出灾害档案中具有价值的信息,分类整合成系统化的信息材料,为应急工作中各主体提供信息服务。“任何危局困境的出现,既有其难以预测的突发性和始料未及的偶然性,也有事物客观发展的某种必然性和病灶积累爆发的合理性。”^[22]通过深层次整理挖掘灾害档案中蕴藏的规律,有助于对当前发生的重大灾害定性,找出灾害发生的原因,据此提出具有针对性的方案策

略,提高应急处理能力的效率。灾害档案信息的开发一方面可促使档案部门发现在灾害档案管理方面的欠缺,完善灾害档案管理工作;另一方面也推动着应急管理工作的开展,降低防灾减灾难度,提高应急保障能力。

(3)灾害档案信息共享能力

数智时代,多领域主体通过纵向与横向的协同,能够良好地弥合现有档案信息服务机制下纵强横弱、条块分割的缺陷。灾害档案信息共享能力是一种兼具可持续性、与动态性的档案信息传递能力,使应急服务的开展更加高效,是灾害档案信息应急服务的最终归宿。通过建立共享机制和共享平台可实现各相关主体之间信息的互联互通。如,通过制定统一的信息共享标准,建立协调、灵活的运行机制,形成应急档案信息共享网络,减少灾害档案信息资源的重复建设,提高应急效能;利用微博、微信、网站、抖音等平台,打造新媒体档案信息共享矩阵,拓宽共享渠道,提供灾害档案信息的查询与检索、线上档案展览等共享服务^[23];运用云计算、数据挖掘、系统安全防护等新兴技术,建立统一的灾害档案信息应用系统与专题数据库,综合不同区域、不同层级的灾害档案信息,保障共享资源的安全,分析不同主体的灾害档案信息需求,实现灾害档案信息的深度共享。

(4)灾害档案信息评估能力

为了提高灾害档案信息服务水平,信息的反馈与评估必不可少。灾害档案信息评估能力是灾害档案信息服务的发展动力,评估内容与评估指标是灾害档案信息评估能力的主要因素。灾害档案信息评估内容主要是各种反馈信息,如不同主体针对灾害档案信息服务提出的建议与批评、社会组织与个体的利用频次、灾害档案信息检索方式等。评价指标包括时效性、完备性、便捷性等多角度,如,对档案部门是否能够及时提供灾害档案信息,使其在应急工作中发挥最大价值进行评估;对档案部门是否能够提供来源丰富、载体多样的灾害档案信息,以便满足各应急主体的多元需求进行评估;对档案部

门是否能够打通线上线下双渠道,提高灾害档案信息的利用效果进行评估。通过对灾害档案信息的评估数据进行分析,能够及时发现档案部门参与应急管理过程中存在的不足,优化灾害档案信息的服务质量,实现服务主体与服务客体更深层次的双向互动,增强社会各界对灾害档案信息服务的认可度和满意度。

4 面向应急管理的灾害档案信息服务能力的提升策略

4.1 增强灾害档案信息服务与应急管理的融合深度

灾害档案信息服务在应急管理中发挥着不可替代的作用,理应贯穿于应急管理全程,两者相互配合,最终实现深度融合。一方面,应建立健全灾害档案应急服务机制。将档案部门纳入应急管理体系,编制应急预案时明确档案部门的职责,成立专门的灾害档案信息服务工作领导小组,优化灾害档案信息服务工作流程,使灾害档案信息服务能尽早介入重大灾害事件应急处置工作中,在预防准备、监测预警、应急响应和事后恢复等过程中发挥作用,降低经济损失,减少人员伤亡。另一方面,应结合灾害档案信息服务工作自身特点,根据实际情况逐步摸索,从不同渠道汇集、整合档案信息资源,根据灾害事件发展轨迹完善重大灾情防控体制机制,填补当前应急管理体系的漏洞。

4.2 促进多元主体之间灾害档案信息的共建共享

来自不同领域的各主体以其独有的视角和形式记录着对社会生活有重大影响的灾害事件,通过汇合与交互,这些记录组成了丰富多元的灾害档案信息,共筑集体记忆。打通不同应急主体之间的档案信息传播路径,有利于缩短灾害档案信息在应急管理过程中的传递时间,提高应急管理的效能。实现灾害档案信息的共建共享,可以从机制建设、体系建设以及平台建设三个方面入手。^[24]首先,建设灾害档案信息共享机制。坚持纵向贯通、横向联通的原则,明确权责分工,对档案中蕴含的灾害信息进行全方位开发和利用。运用协同理论,发挥应急管理参

与主体的专业优势或资源优势,使灾害档案信息服务能在抢险救灾工作中达到时间、空间与功能上的有序状态,打破应急管理过程中出现信息不对称、信息孤岛的局面,形成多方联动、共同参与的强大合力。其次,建立灾害档案信息管理体系。明确灾害档案信息的收集范围,完善整理规范,优化保管技术,扩展利用途径等,对灾害档案信息的范围、载体、形式、采用的技术等加以制度化、标准化、科学化。最后,搭建灾害档案信息共享平台。打造数据共享与交互中心、数据处理中心、数据云存储中心和数据运维中心四位一体的灾害档案信息共享平台。^[25]多元主体可通过信息共享平台实现灾害档案信息互联互通,及时掌握最新信息,提升集“资源、管理、服务”于一体的应急管理水平。

4.3 推动灾害档案信息服务建设融入档案治理新格局

在国家治理体系和治理能力现代化的背景下,为应急管理工作提供灾害档案信息服务是档案工作的重要使命。一方面,要将灾害档案信息服务融入应急管理中,借助真实可靠的灾害档案信息可提高应急管理的精准度、科学性,推动“应急管理”走向“应急治理”。另一方面,应急管理能力的提升亦将反哺档案部门,促进档案部门治理能力的现代化。具体来看,首先,档案部门应主动作为。档案治理虽强调多元主体协同参与,但档案部门仍是其中的主导力量,因此,档案部门要转变过去被动参与的状态,积极主动地参与到重大灾害事件应对和处置的全过程中。牢固树立以人民为中心、居安思危的灾害档案服务意识,加强相关理论研究。以每一次重大灾害事件显现的问题为导向,不断完善灾害档案信息服务的机制体制、资源配置等。其次,提升灾害档案信息服务质量。建造应急管理融媒体平台,综合应用云计算、人工智能等新兴技术,汇集线上与线下各种类型的灾害档案信息,对档案信息进行整合,为不同的应急管理参与用户提供多元个性的服务。同时,开通平台建设反馈评价渠道,评估系统的好坏最终取决于应急管理参与用户满意与否。重大灾害事

件发生期间,社会舆论的正面导向有赖于高质量的灾害档案信息服务。最后,完善灾害档案信息的保障建设。面向应急管理的灾害档案信息服务是一项复杂工程,需要资金、智力等作为坚强后盾。档案部门在灾害档案信息服务建设过程中,应保障灾害档案管理专项经费;从各高校、科研院所引进专业人才,并加大人才培养力度,推行终身学习制、激励机制和绩效考核制,为灾害档案信息服务提供智力支撑。

注释与参考文献:

- [1]中共中央办公厅,国务院办公厅.“十四五”全国档案事业发展规划[EB/OL].[2022-04-26].<https://www.saac.gov.cn/daj/yaow/202106/899650c1b1ec4c0e9ad3c2ca7310eca4.shtml>.
- [2]孙军.供需平衡视角下的突发事件档案管理——兼谈《重大活动和突发事件档案管理办法》的实施[J].档案与建设,2021(5):34-37,89.
- [3]张锐.重大突发事件档案的特点与完善措施[J].中国档案,2006(2):12-13.
- [4]谢俊贵,马驰.灾害应急管理:档案工作的功能和档案部门的参与[J].广州大学学报(社会科学版),2011(6):19-24.
- [5]黄香玲,蔡娜,吴博文.重大突发事件档案在政府应急管理中的应用[J].兰台世界,2014(2):1,4.
- [6]张丹.《档案馆应急管理规范》(DA/T84-2019)解读[J].北京档案,2021(2):19-23.
- [7]向立文,欧阳华.档案应急管理体系构建研究[J].档案学通讯,2015(6):64-68.
- [8]薛匡勇.突发事件档案应急管理机制探析[J].档案与建设,2015(1):17-20.
- [9][21]邱志鹏,刘永,吴雁平.重大突发事件档案应急管理研究[J].档案管理,2021(5):65-67.
- [10]肖静萍,李治伟.基于层次分析法的档案应急预案研究[J].档案学通讯,2018(3):84-89.
- [11]向立文,胡敏捷.加强自然灾害档案管理的必要性及对策研究[J].兰台世界,2013(2):14-15.
- [12]李斌,向立文.美国档案应急管理及其启示——以“卡特里娜”飓风事件为例[J].北京档案,2016(1):12-14.
- [13]邓岚.我国自然灾害档案管理现状与对策[J].档案与建设,2015(6):17-20.
- [14]吴加琪,周林兴.档案部门灾害事件应急准备能力研究[J].浙江档案,2012(6):16-18.
- [15]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.
- [16]联合国教科文组织.文献遗产面临风险:一项试点调查[EB/OL].[2022-04-26].<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375976>.
- [17]周峰.建立档案应急服务机制 支撑突发事件应对处置[N].中国档案报,2020-03-16(3).
- [18]みんなで翻刻.Home[EB/OL].[2022-04-26].<https://honkoku.org/>.
- [19]张林华,邹润霞.基于4R危机管理理论的档案应急服务保障模式研究[J].档案与建设,2022(7):30-33.
- [20]苏新宁,蒋勋.情报体系在应急事件中的作用与价值——以新冠肺炎疫情防控为例[J].图书与情报,2020(1):6-14.
- [22]靳诺.百年大党为什么行——中国共产党应对化解危局困境的历史启示[J].中国党政干部论坛,2020(4):18-22.
- [23]张林华,原婧妍,王璐琪,等.档案公共服务发展的必由之路:档案信息资源共享的必要性、可行性及实现路径[J].秘书,2022(1):84-95.
- [24]杨智勇,金波,周枫.“智慧型”档案信息服务模式研究[J].档案管理,2018(6):21-25.
- [25]卞咸杰.大数据时代档案信息资源共享平台构建的目标定位与实现[J].档案管理,2020(5):75-76.