

面向政府应急管理的灾害档案信息资源建设探析

印文静

湘潭大学公共管理学院，湖南湘潭，411105；

摘要：开展灾害档案信息资源建设，能够记录灾害事件及其应急管理全过程的真实面貌，对今后政府部门处理同类事件、留存社会灾害记忆等方面具有重要意义。为探究新时代灾害档案信息资源体系建设路径，提升政府应急管理能力，通过分析灾害档案信息资源对政府应急管理的作用，针对目前在建设中面临的困境，提出相应的建设路径。

关键词：灾害档案；信息资源建设；政府应急管理；建设路径；

DOI: 10.69979/3029-2700.24.4.021

引言

灾害档案信息资源能够在政府应急管理的事前、事中、事后提供一手的数据和信息，在决策、救援和重建工作中具有重要作用，国家也越来越重视相关档案的收集、整理、开发、利用工作，并出台了《重大活动和突发事件档案管理办法》《“十四五”全国档案事业发展规划》等政策，推动做好有关材料的归档和档案接收、征集、整理工作。为确保政府部门在应急管理中能及时、有效地利用灾害档案信息，亟需建立面向政府应急管理的灾害档案信息资源体系，促使政府灾害应急管理水平的进一步提升。

目前，关于面向政府应急管理的灾害档案信息资源建设研究较少，但对突发事件档案的相关内容有了一定程度的研究。胡康林系统阐释了突发事件的特征、类型及其开发意义^[1]，并对面向应急决策的突发事件档案的开发意识、开发实践进行了思考^{[2][3]}；邱志鹏、刘永等分析了重大突发事件档案应急管理现状、存在的问题，并设想了总体工作思路，从快速响应、全面收集和完善机制等方面来应对^[4]；郭文春等人探讨了综合档案馆针对重大活动和突发事件档案的资源建设^[5]；张帆基于突发事件情境，利用政策文本分析研究了突发事件档案信息资源建设与服务情况，认为“突发事件档案信息资源建设，是社会应对各种突发公共事件，获取相关事件档案信息资源，享受其档案信息服务的必经之路”^[6]；卢俊则在突发公共卫生事件的情境的基础上，研究了档案馆健康档案信息资源建设^[7]。

由此可知，目前国内对突发事件档案资源建设研究较多，关于灾害档案的研究较少，把政府应急管理和灾

害档案资源建设结合起来的研究也不多。近年来，各类灾害事件频发，政府应急管理工作也越来越依靠各种灾害档案信息资源，及时控制灾情的进一步发展，因此，需要加快建设面向政府应急管理的灾害档案信息资源体系。

1 政府应急管理与灾害档案信息资源建设的相关认知

1.1 政府应急管理的定义

应急管理是突发事件应对全过程活动，即政府及其他公共机构在突发事件事前、事发、事中、事后全过程中，采取预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建等一系列必要措施，保障公众生命财产安全，促进社会发展的有关活动^{[8][10]}。而政府应急管理则是政府为预防和处置各类各级突发事件而采取的减缓、准备、响应和回复的一切活动及措施^[9]，是以政府为主体进行的应急管理活动。

1.2 灾害档案信息资源建设内涵

在叶继元的《信息资源建设》中，信息资源建设分为广义和狭义两种，广义的信息资源建设对象是处于无序状态的各种媒介信息，而狭义的信息资源建设是指按照一定的需求对各种信息进行选择、采集，使之形成可资利用的信息资源体系的全过程^[10]。灾害档案信息资源建设是为满足灾害事件处理的需要，对灾害发生不同阶段中产生的各种信息进行选择、采集、开发，使之形成可资利用的信息资源体系的全过程。因此，本文侧重于狭义的信息资源建设。

灾害档案信息资源建设对象是各种能满足应急管

理需求、在灾害发生过程中产生的档案信息资源。由于灾害事件的突发性、复杂性,灾害发生过程中产生的档案信息资源往往处于无序状态,类型多、数量大、涉及范围广,难以进行有效地收集、整理和利用。灾害档案信息资源建设就是将这些无序的档案信息按照一定的标准有序化。

灾害档案信息资源建设内容是对灾害档案信息进行收集、整理、开发和利用。收集是通过各种渠道,获取存在于各种载体上的各种形式的灾害档案信息资源;整理就是按照灾害档案信息资源的特征,对其进行合理的分类和整合;开发是通过挖掘灾害档案信息资源的深层内容,提取和传输有价值或有潜在价值的内容;利用是让开发出来的灾害档案信息资源能为政府决策、社会所用。

灾害档案信息资源建设目的是要建立起灾害档案信息资源体系,充分发挥灾害档案信息资源在政府防灾减灾救灾和社会服务方面的价值。

1.3 政府应急管理 with 灾害档案信息资源建设的双向驱动

1.3.1 灾害档案信息资源建设助力提升政府应急管理能力

灾害档案在政府应急管理工作中具有不可替代的作用,它可以作为经验总结、案例研究的依据,为应急决策提供参考,也可以通过提供历史资料和数据,为研究灾害的规律性提供可靠的依据^[11]。

(1) 为政府应急决策提供信息资源

灾害档案信息资源汇集了过去各类灾害事件的数据,能为决策提供及时、有效的预警信息,应急管理决策者通过对这些数据的分析,可以了解以往同类事件的规律、特点,发现灾害发生的迹象,提前采取预防措施,从而降低灾害损失。在灾害发生之前,工作人员通过对灾害事件的发生规律、损失程度、应对措施的有效性等进行分析,可以全面了解灾害事件的情况,结合历史灾害事件的经验教训,有针对性地进行科学、合理的决策,调整和完善应急预案,提高应对灾害的能力。在正式开展救援之前,应急管理的决策者可以通过分析过去灾害事件中救援物资、人员等资源的调配情况,对灾区情况进行预估,合理安排所需资源的分布和调动,优化资源配置,确保应急救援工作高效开展;同时,灾害信息的传递还有利于加强群众对灾害决策方案的了解和认识,

促进群众配合政府顺利实施决策方案^[12]。

(2) 提高政府救援救治效率

首先,救援人员通过灾区受灾情况、基础设施情况等信息,可以迅速了解灾区状况,制定科学的救援策略,优化救治方案;同时也可以根据以往的救治经验和教训,对不同地区、不同类型的灾害事件采取有针对性的救治措施,提高救援效率和救治成功率。其次,通过对灾害档案信息的分析,可以了解灾害事件中救援物资、人员等资源的调配情况,救援资源的有效调动和合理配置,提高救援救治效果,比如甘肃省档案馆,在2023年积石山县地震后不久,档案工作人员就深入灾区,建立并优化省级救灾物资档案管理机制,指导临夏州建立救灾物资管理工作台账,协调省应急、粮储部门和相关单位,制定州、县、乡、村四级和七个仓储转运基地救灾物资调拨、接收、分配的台账模式,并坚守一线调研指导救灾物资调度发放流程^[13];某一灾害事件发生往往会伴随着其他次生灾害,应急管理通过灾害档案信息可以了解可能引发的次生灾害类型、范围和程度,从而采取相应的防范措施,降低次生灾害对救援救治工作的影响。

(3) 为政府灾后重建提供依据

灾害发生过程中产生的档案信息资源可以帮助有关部门评估受灾程度,为灾后重建提供依据,这有助于政府合理安排重建资金和资源,确保重建工作有力、有序开展;历年灾害事件的发生情况、损失程度以及重建过程的相关数据和经验教训,也有助于制定科学合理的灾后重建规划,确保重建工作有序、高效进行。除此之外,灾害档案信息资源在普及防灾减灾知识、传承重建经验方面也有重要作用,一方面通过整理和传播灾害历史资料,有关部门可以向民众普及减灾救灾知识,提高防灾意识,以减少不必要的损失;另一方面灾害档案信息资源可以用于传承灾后重建的经验和教训,有助于提高政府和相关部门应对灾害的能力,增强灾区抗灾减灾能力,降低灾害损失。2018年有关“5·12”汶川特大地震的337盒1.3万件档案资料及其数字化副本移交进馆,内容涵盖了灾后重建的重要数据日报、统计表、工作简报等,不仅记载了抢救救援、物资供给、卫生防疫、灾后重建等相关工作,也为今后科学地组织抗震救灾和灾后重建提供了重要的查考依据^[14]。

灾害档案信息资源在政府应急管理的不同阶段都具有不可或缺的重要作用,加强灾害档案信息资源建设

有助于政府应急管理能力的提高。

1.3.2 政府应急管理丰富灾害档案信息资源建设的内容

为更好地服务于国家应急管理需求,保障人民生命财产安全,促进社会的稳定和可持续发展,政府部门会不断丰富灾害档案信息资源建设的内容,为之后的应急管理提供更准确、及时的档案信息服务。

(1) 促进完善灾害档案信息资源建设规章制度

政府应急管理对灾害档案的利用需要更加具体、细化的规章制度,因此相关部门制定统一的灾害档案信息收集、整理和保存的规范和标准,明确灾害档案信息共享的范围、方式和期限等,规范统一信息收集的格式和结构,推动完善灾害档案信息资源建设制度体系。2023 年应急管理部和国家档案局印发《应急管理档案管理规定》,对各单位档案部门的基本任务、文件材料的收集、整理与归档、档案的管理、利用和移交、档案信息化建设等方面的内容做出了细致的管理规定,进一步推进应急管理档案科学、规范管理,更好地服务新时代应急管理事业高质量发展^[15]。

(2) 促进挖掘灾害档案信息深层价值

政府应急管理需要利用到灾害档案中的各种数据进行决策,为提升决策有效性,有关部门应深入挖掘灾害档案信息的深层内容和潜在价值,在这一过程中,政府可以提供必要的财政和人才支持,一方面可以通过设立科研项目、奖项等方式,促进对灾害档案资源的深层挖掘和利用;另一方面要加强档案信息人才的培养,鼓励档案学、地质学、计算机科学等不同专业的人才参与灾害档案信息资源的开发工作,从而提高灾害档案信息在政府应急管理中的服务能力。

(3) 推动灾害档案信息资源建设跨部门协作

政府应急管理涉及部门广泛,这与灾害档案的特点具有一致性。在政府协调各部门参与应急管理的过程中,成立的应急管理委员会或工作小组,也可以负责协调灾害档案信息收集、整理和共享工作;为提高应急管理效率,政府可以投资建设统一的技术平台,以便各部门能够交换和访问灾害档案信息,实现信息资源的集成和共享。2021 年河南省发生极端强降雨天气中,国家突发事件预警发布系统、山洪灾害监测预警系统等系统为开展防汛救灾工作提供决策支撑。其中国家突发事件预警发布系统是由政府部门组织协调,气象部门承担建设运维,是多灾种预警信息的汇集和发布的权威平台,能够实现

“多灾种、多渠道、广覆盖、及时发布、精准发布”的预报预警^[16]。

2 面向政府应急管理的灾害档案信息资源建设路径

2.1 提高收集意识,鼓励社会公众参与

对灾害档案进行收集、整理,是建设面向政府应急管理的灾害档案信息资源体系的基础工作。由于灾害档案资料受部门、层级、主体等因素的影响,往往比较分散,因此收集整理工作需要不同部门、社会组织 and 个人的广泛参与。

首先,档案部门要提高灾害档案收集意识,主动收集。档案部门作为灾害档案信息资源建设的主导机构,应当在灾害事件发生的第一时间到达现场或一线,开展灾害档案收集工作,做到“应收尽收,应归尽归”;在全面收集的同时也要抓住重点,根据不同类型灾害事件,有针对性地收集与之相关的具有代表性、特殊性的档案资源。

其次,灾害事件所涉及的有关部门要提高对灾害档案收集工作的重视程度。在灾害发生之前,各部门要设置专门人员进行负责灾害档案的收集工作,明确收集要求与规范;灾害发生时,要认真协助档案部门对灾害档案进行收集、整理;事后要加强对有关工作人员的培训,提高档案收集意识和能力。

最后,要鼓励社会组织、个人捐赠有纪念意义的纸质档案、数字档案等。随着互联网和自媒体的发展,在灾害事件中,社会公众会记录下真实的救援、重建过程,能为灾害档案信息资源建设提供更加真实、完整的档案资源;同时,要提供便捷的灾害档案捐赠服务平台,使社会组织和公众能轻松参与收集工作。比如,哈佛大学日本灾难数字档案项目(JDA)为用户搭建了档案众包平台,用户能广泛参与档案资源建设,灾害事件不同阶段产生的不同类型的档案资源均可上传至平台,有效扩展了档案资源的来源范围^[17]。

2.2 明确政府需求,提高信息服务质量

面向政府应急管理的灾害档案的开发目标主要是资政参考,因此要依据政府应急管理的需求,挖掘灾害档案的深层价值和隐性知识,提高服务质量。

第一,档案部门要明确政府应急管理的工作需求。档案部门应主动与政府应急管理部门沟通,通过调研或

定期举行会议的方式,了解其具体需求,包括灾害档案的类型、格式、使用频率等方面的信息。其次,要根据应急管理不同阶段和场景,提供定制化的档案服务。比如,在洪涝灾害发生之初,档案馆要及时提供事发地的地质、气象信息,以及同类型事件的有关档案,为应急决策服务;在事后,则要提供相应的城建档案,促进恢复重建工作迅速进行。最后,档案馆要建立服务反馈机制,从政府应急管理部门获取评价与建议,不断优化灾害档案服务方式和内容。

第二,要着眼档案内容挖掘,推动信息服务向知识服务转型。档案部门可将灾害档案知识服务纳入工作规划,通过立项、调研等方式,提高对档案知识服务的关注度;档案馆还可以组织专家、学者对灾害档案进行深入研究,分析不同灾害实践的形成原因、过程、影响和应对措施,形成专题研究报告,以供政府应急管理参考。

2.3 部门协同合作,构建资源共享平台

灾害档案信息资源建设和政府应急管理的主体都具有多元化的特征,加强协同合作与资源共享对提高建设效率和应急管理能力都有重要作用。如今,互联网技术和新兴信息工具把部门与部门之间构建成为一种强大的关系网络,减少了信息传递的壁垒,相关部门通过“网络协同”模式,从信息协同和主体协同两个维度,推进灾害档案信息资源体系建设。

实现信息协同,就要搭建统一的灾害档案资源共享平台。档案信息资源共享平台是顺应目前信息化技术发展水平、服务政府职能改革的架构平台,建立规范化档案信息数据共建共享管理体系,推进档案信息数据共享和业务协同是其主要目标之一^[18]。为推动灾害档案能更好地在政府应急管理中发挥作用,一方面,要合理利用物联网、大数据等技术对灾害档案进行数据化管理,建立完善的灾害档案资源共享与服务平台,确保该平台能够兼容不同档案格式,保障信息的可访问性和互操作性,实现档案信息的集中存储和有效利用^[19]。另一方面,要推动建立灾害档案专题数据库,确保能在灾害发生的各个阶段为政府应急管理提供必要的信息和知识服务。除此之外,还要加强共享资源的安全保障,在防范网络信息安全方面重点布防,通过严格操作流程和开启数据丢失安全防护,消除因数据窃听、黑客盗取、计算机病毒、篡改数据等带来的数据安全隐患^[20]。灾害档案管理部门、政府应急管理部门要积极采取措施,防止灾害档案信息

被非法获取或篡改,比如使用身份认证、权限控制、数据加密等技术。

实现主体协同,按照“横向到边,纵向到底”的原则,推动各领域、各层级部门的联动。档案部门作为灾害档案管理的主要实践者,要充分掌握各职能部门灾害档案信息资源的存储情况,从大方向上指导灾害档案信息资源体系建设。政府作为灾害事件应急管理的主体,要明确需求,使灾害档案信息资源建设更有针对性,此外,还可以提供必要的政策支持,在一定程度上能够避免消极怠慢、推诿责任的问题,提高工作效率;其他职能部门则可根据在应急管理工作中的角色定位,结合自身特点,为灾害档案信息资源建设提供相应的信息、技术和物质支持。

2.4 完善保障体系,促进灾害档案信息资源建设可持续发展

首先,加强顶层设计,细化完善相关规章制度,为面向政府应急管理的灾害档案信息资源建设提供必要的制度保障。灾害档案信息资源建设的主体、内容、方法等在政策方面都需要进行细化补充,政府部门在应急管理中如何安全、高效地利用灾害档案信息也需要具体的政策制度来规范。

其次,人才和技术是灾害档案信息资源体系建设的重要组成部分,一方面,高校和科研机构应加强对灾害档案人才的培养,通过系统化、专业化、全面化的培训,提高专业素质和能力;政府通过提供必要的政策优惠,吸引高校人才参与到应急管理和灾害档案信息资源建设的工作中来;另一方面,可以政企合作,通过购买服务、外包等方式,借助专业化的技术力量,推动灾害档案信息资源建设纵深发展。

第三,在资金保障方面,政府部门可以通过制定财政优惠、财政倾斜政策,设立专项基金等方式,缓解灾害档案开发资金问题,同时也可鼓励企业、社会组织参与投资,让档案部门与社会资本进行合作,引导社会资本投入灾害档案开发工作。

参考文献

- [1] 胡康林. 面向应急决策的突发事件档案开发意识[J]. 兰台世界, 2018, (11): 32-34.
- [2] 胡康林. 突发事件档案的特征、类型及其开发意义[J]. 档案管理, 2018, (01): 87-90.

- [3] 胡康林. 面向应急决策的档案信息资源开发实践与思考[J]. 中国档案研究, 2018, (01): 148-161.
- [4] 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 (05): 65-67.
- [5] 郭文春, 王琳, 周鸿寅等. 综合档案馆重大活动和突发事件档案资源建设研究[J]. 北京档案, 2023 (09): 30-32.
- [6] 张帆. 基于政策文本分析的突发事件档案信息资源建设与服务策略研究[D]. 郑州航空工业管理学院, 2023.
- [7] 卢俊. 基于突发公共卫生事件的档案馆健康档案信息资源建设研究[D]. 南昌大学. 2022.
- [8] 乔仁毅, 龚维斌. 政府应急管理[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2014.
- [9] 中国大百科全书. 政府应急管理[EB/OL]. (2023-03-05) [2024-04-05]. <https://www.zgbk.com/ecph/words?SiteID=1&ID=215833&Type=bkzyb&SubID=117654>.
- [10] 叶继元等. 信息资源建设[M]. 北京: 科学出版社, 2021: 8.
- [11] 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 (02): 1+4.
- [12] 蔡娜, 姚乐野. 面向政府决策的灾害信息资源管理研究[M]. 四川: 四川大学出版社, 2018: 132.
- [13] 每日甘肃网. 【积石山 6.2 级地震灾后重建进行时】甘肃省全力开展抗震救灾物资档案管理工作[EB/OL]. (2024-01-27) [2024-04-06]. <https://gansu.gansudaily.com.cn/system/2024/01/27/030946439.shtml>.
- [14] 中华人民共和国国家档案局. 四川“5·12”汶川特大地震档案资料进馆[EB/OL]. (2018-05-15) [2024-04-06]. <https://www.saac.gov.cn/daj/c100254/201805/1cafc71ee4cf4c6081c52ca3b847957c.shtml>.
- [15] 中华人民共和国应急管理部. 应急管理部 国家档案局关于印发《应急管理档案管理规定》的通知[EB/OL]. (2024-03-18) [2024-4-20]. https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzdgknr/202403/t20240318_481691.shtml.
- [16] AI 安全有思派. 灾害管理中的科技应用——以河南洪灾为例. [EB/OL]. (2021-08-24) [2024-4-20]. https://mp.weixin.qq.com/s/yvrvEanmBJrYaPbSkV_97Q.
- [17] 曾奕侨, 朱兰兰. 哈佛大学日本灾害数字档案项目建设的特点与启示[J]. 档案管理, 2022 (01): 109-111.
- [18] 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, (05): 75-76.
- [19] 邓岚. 我国自然灾害档案管理现状与对策[J]. 档案与建设, 2015 (06): 17-20.
- [20] 王卓. 大数据时代数字档案信息安全风险分析及防范策略[J]. 中国档案, 2019, No. 551 (09): 74-75.
- 作者简介: 印文静 (1999. 8-), 女, 土家族, 湖南怀化人, 湘潭大学公共管理学院在读硕士研究生, 研究方向: 灾害档案管理