

【法规解读】科学推进重特大事件档案数据库建设——《关于加强重特大事件档案工作的通知》解读之四

文章来源：《中国档案》2023年第4期

基于重特大事件档案利用特点，《关于加强重特大事件档案工作的通知》（以下简称《通知》）对重特大事件档案资源整合工作提出了要求，即建设重特大事件档案数据库。贯彻实施好这些要求是加强重特大事件档案资源整合、促进重特大事件档案利用、提高重特大事件应对处置能力的有效途径。

01 有关要求

《通知》对重特大事件档案数据库建设提出了5个方面的要求。一是提出了重特大事件档案数据库建设总的原则是“充分利用现代信息技术，规划建设重特大事件档案数据库，促进重特大事件档案资源整合”。二是提出重特大事件档案数据库建设任务，对中央、国家主管部门、地方三个层面建设内容大致作了规划，即“在中央档案馆建设国家重特大事件档案数据总库”，“重特大事件应对管理的主管部门分别建设自然灾害、事故灾难、公共卫生事件会安事件等专门档案数据”，“各地区根据需要规划建设本地区的重特大事件档案数据库”。三是提出要“加快历史档案的整理和数字化，建设重特大事件历史档案数据库”。四是明确了重特

大事件档案数据库建设中数据汇交原则，即“按照档案归属不变、数据集中安全保密的原则，分层级分类别开展重特大事件档案数据汇交工作”。五是提出了“健全数据库建设规范，统一重特大事件档案整理、数字化、移交与接收的相关标准”的要求。

02 充分认识建设重特大事件档案数据库的作用和意义

根据重特大事件发生具有时日、地点的不确定性及后果难以预料性等特点，重特大事件档案利用也呈现出独特需求。一是利用时间紧急。由于重特大事件具有破坏性，需要在最短的时间内通过采取应对措施尽量使人员和财产损失降到最低。应对措施的紧急性决定了采取应急措施时对档案利用的紧急性，要求档案部门在第一时间快速提供档案信息。二是利用需求迫切。由于重特大事件的突发性，加上管理过程复杂，管理部门在突发事件管理过程中往往缺乏相应的经验，对利用重特大事件档案的需求比较迫切。三是跨地域、跨主体、跨层级利用。因重特大事件发生的地点具有不确定性，重特大事件应对管理的主体也具有不确定性，这就决定了利用档案应对重特大事件主体的不确定性。四是成套性需求。由于重特大事件具有复杂性，重特大事件管理本身比较复杂，这就决定了重特大事件管理者对档案信息利用需求是全过程、全方位的。管理者不仅对重特大事件应对档案具有利用需求，对突发事件的监测、应急准备、应急救援、灾后重建等过程的档案均有利用需求。

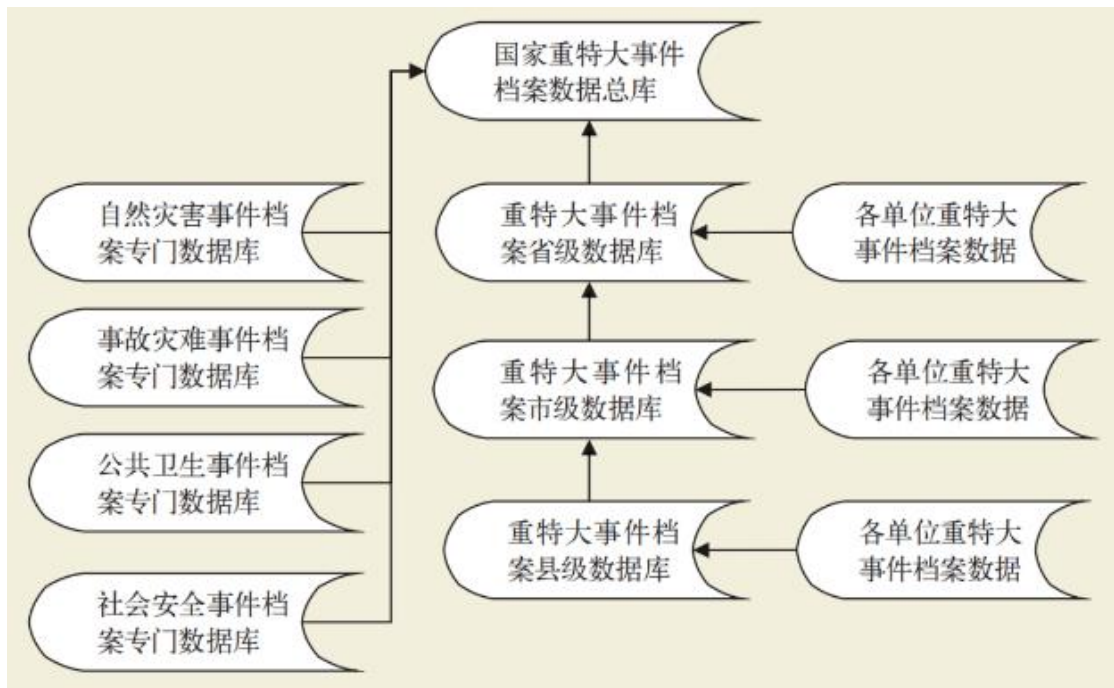
重特大事件档案数据库正好满足了重特大事件档案利

用的上述特点。一是能满足紧急利用的特点。重特大事件档案数据库存储着重特大事件档案数据，重特大事件一旦发生，不需从档案库房调用档案实体，而是直接从数据库检索出档案信息，实现档案信息利用快速响应，紧急情况下提供档案利用。二是满足跨地域、跨主体、跨层级利用。重特大事件档案数据库将原分布在各单位的重特大事件档案数据进行整合和合并，存储于一个系统之中，只需一个检索入口便可按事件检索来自不同层级、不同时间、不同部门和单位产生的重特大事件档案信息，满足了重特大事件档案的跨地域、跨主体、跨层级利用，不仅可以大幅度缩短应急和救援方案制定的时间，而且还可以大幅度提升应急和救援方案科学性，使应急和救援工作可以快速有序进行。三是满足成套性利用需求。在社会高度专业化分工的大背景下，重特大事件应对管理工作也是既分工又协作，客观上形成了重特大事件档案分散性，无法满足重特大事件档案利用成套性需求。重特大事件档案数据库将重特大事件预防、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等管理全过程档案数据进行集中，按事件成套，能有效满足重特大事件档案利用的成套性需求。重特大事件档案数据库可从不同视角为各单位，尤其是应急管理部门开展重特大事件的日常管理提供全过程、全方位的档案信息利用，为重特大事件研究机构提供全面的参考和借鉴，加速重特大事件管理研究成果的形成，提升国家重特大事件管理的研究能力。正是因为重特大事件档案数据库具有重要作用，提出科学推进重特大事件档案数据库建

设成为《通知》的亮点和重要创新之一。

03 做好重特大事件档案数据库建设规划

重特大事件档案数据库建设本质是档案信息化工作，需规划先行。《通知》就全国重特大事件档案数据库建设大致任务提出了初步规划，即分为三个层次，分别是国家数据总库、专门数据库和地区级数据库，其关系如下图。



三个层次关系图

根据《通知》要求，重特大事件档案数据库建设任务规划如下表。

内容	层级	承担部门
国家重特大事件档案数据总库	国家	中央档案馆
地方重特大事件档案数据库	省	省级综合档案馆
	市	市级综合档案馆
	县	县级综合档案馆
自然灾害事件档案专门数据库、事故灾难事件档案专门数据库、公共卫生事件档案专门数据库、社会安全事件档案专门数据库	国家	国家应急管理、卫生健康、公安部门
	省	省应急管理、卫生健康、公安部门
	市	市应急管理、卫生健康、公安部门
	县	县应急管理、卫生健康、公安部门
各单位重特大事件档案数据	各层级	各单位

重特大事件档案数据库建设任务规划表

根据规划，重特大事件档案数据库建设任务应根据数据汇交关系采用自底向上的步骤开展。首先是各单位完成重特大事件档案数字化工作，准备重特大事件档案数据。然后依次按县、市、省的顺序逐级汇交数据。需要注意的是，各级在汇交数据时要按建设内容范围进行汇交，并不一定是将下一层级数据全部向上一层级汇交。因此，在规划中要明确各层级重特大事件档案数据库所需数据的范围。如省级重特大事件档案数据库可不需要将较小事件档案数据纳入建设范围，而是根据本层级党委政府决策参考需要确定数据汇交范围。《通知》给出的是全国性的建设思路和初步规划，各地区、各部门、各单位要据此制定详细的规划。

04 制定重特大事件档案数据库建设标准

重特大事件档案数据库数据来自各个方面，需要统一的标准来进行规范，以便于数据整合和利用。为此，《通知》提出，“健全数据库建设规范，统一重特大事件档案整理、数字化、移交与接收的相关标准”的要求。根据档案专题数据库建设特点及《通知》要求，重特大事件档案数据库建设应制定以下标准规范。一是制定重特大事件档案数字化标准，统一重特大事件档案全文数据格式、分辨率和目录（元数据）

数据项等。二是制定数据汇交标准，统一数据汇交时的数包结构、存储方法等。三是制定接收标准，规范移交与接收程序，尤其是要规范接收数据时的检测要求。四是制定重特大事件档案数据合并规范，对数据整合的方法、程序等进行规范。

05 推进重特大事件档案数字化工作

重特大事件档案数字化是重特大事件档案数据库数据准备工作，是数据库建设的基础，必须抓紧开展。一是要加快推进存量档案数字化工作。档案数字化是近 10 年来档案工作的重点之一，各级档案部门都有相应的规划计划。但针对重特大事件档案数据库建设任务所需的重特大事件档案数字化，应按照重特大事件数据库建设的计划优先安排，优先数字化。为使档案工作更好地服务重特大事件应对管理工作，《通知》提出“加快历史档案的整理和数字化，建设重特大事件历史档案数据库”的要求，这是为了将重特大事件档案数据库内容范围进一步向民国、明清等时期延伸，以丰富重特大事件档案数据库内容，提高服务现实的能力。与此同时，还要做好每年增量档案的数字化，逐年将增量档案充实进入重特大事件档案数据库。在重特大事件档案数据库建设工作中，要结合数字档案馆(室)建设工作，进行合理安排，协同推进相关工作。

06 及时开展数据汇交工作

重特大事件档案数据库建设包括系统设计、数据准备、数据汇交、数据接收整合等过程，其中数据汇交过程是关键。

一是要准确理解数据汇交原则。《通知》提出“按照档案归属不变、数据集中、安全保密的原则，分层级分类别开展重特大事件档案数据汇交工作”。“归属不变”是指在重特大事件档案数据库建设过程中，对于传统载体档案，仅汇交档案数字化形成的数据，不汇交档案原件，对于电子档案，汇交复制件。而且这种数据汇交不属于定期档案进馆性质，也不能代替档案进馆。“数据集中”是指将重特大事件档案数据相对集中于指定档案机构，以方便利用。“安全保密”是指重特大事件档案数据库规划设计和建设过程中要遵守安全和保密原则，尤其是档案数字化、档案数据汇交、档案数据整合、档案数据利用等过程中，要做好安全保密工作。二是要有计划开展重特大事件档案数据汇交工作。数据汇交是一项涉及面广、工作量大的工作，要有计划地开展，既要及时开展，又要有步骤地推进。