

上海市出生死亡档案管理利用研究

张玉兰

(上海市徐汇区疾病预防控制中心 上海 200237)

[摘要]以上海市各区疾控中心为例,运用实地调查和深度访谈法,分析总结档案管理利用困境的调整思路,探究优化上海市出生死亡档案管理及利用现状的思路和对策。发现目前存在重要性认识不足、缺乏统一规划、部门间沟通困难和档案本身具有特殊性问题,需制定居民出生死亡档案的管理利用统一原则标准。

[关键词]上海市;出生死亡;档案管理

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.06.072

居民出生与死亡档案作为贯穿个人生命开始与结束的重要记录,是诉讼或司法的重要法律证据,在遗产继承、保险理赔、社会保障等方面发挥着重要作用。随着社会的进步和发展的需要,对《出生医学证明》及《居民死亡医学证明(推断)书》的利用需求逐渐增加。然而,目前各相关机构对于居民出生与死亡档案的管理与利用仍存在诸多问题,导致常常有市民奔波于各相关机构却无法查阅到相关信息,引发社会矛盾。因此本文采用实地调查法和深度访谈法对上海市出生死亡档案管理现状和目前存在的问题进行了研究。

一、居民出生死亡档案管理现状

(一) 档案收集情况

上海居民死亡证明共有四联,分别保存在出具机构(医院等)、户籍所在地公安部门和疾控中心,其中疾控中心的信息最为集中与完整。目前上海市各区疾控中心均保存了较大数量的居民死亡档案。在所调研的区疾控中心中除长宁区、金山区疾控中心外,其他各区都已开展对居民死亡档案的数字化工作(具体见表1)。由于2011年起全市已应用独立的出生信息管理系统,目前上海市各区疾控中心保存的居民出生证明档案原件数量较少,且由于没有相关工作要求和资金支持,档案数字化程度较低。

(二) 法律制度及标准依据

目前,上海市居民死亡档案管理的依据是2013年出台的《国家卫生计生委公安部民政部关于进一步规范人口死亡医学证明和信息登记管理工作的通知》(国卫规划发〔2013〕57号)及2014年出台的《国家卫计委办公厅关于印发人口死亡信

息登记管理规范(试行)的通知》(国卫办规划发〔2014〕68号)。

根据文件规定,《死亡证》是进行户籍注销、殡葬等人口管理的凭证,由卫生计生、公安、民政部门共同管理。各级卫生计生行政部门应当建立人口死亡信息保存制度,《死亡证》由出具单位纳入档案管理长期保存;人口死亡信息库由各级疾病预防控制中心和统计信息机构定期备份并长期保存。目前出台的规范仅从宏观上论及死亡档案的管理,对于是否需移交至档案馆长期保存及具体管理制度和规范目前尚没有统一的依据。

相较于死亡档案管理缺乏具体管理制度的情况,目前上海市为加强本市《出生医学证明》的管理,依据《中华人民共和国母婴保健法》《上海市母婴保健条例》以及卫生部、公安部关于《出生医学证明》管理的有关规定,结合本市实际,制定有《上海市〈出生医学证明〉管理办法》。该办法明确了各机构的职责范围,并要求各签发机构以及停止开展助产技术服务的机构应当按照档案管理的要求。

(三) 出生死亡档案管理办法

出生死亡档案管理是否规范直接关系到档案实体与信息的安全。当前上海市只有闵行区、松江区、奉贤区和普陀区疾控中心依据国家相关规定和市疾控中心的工作要求制定有居民死亡证明档案及出生证明档案管理的规章制度或办法。此外,在具体管理方法方面,保存有居民死亡档案的疾控中心的疾控中心主要按照死者户口注销时间及所属街道对档案进行整理(见表2),但具体整理中也是本着简便的原则,未能完全按档案整

表1 各区疾控中心的居民死亡档案、出生档案保存情况

| 机构 | 保存的死亡档案数量 | 数字化比例 | 保存的出生档案数量 | 数字化比例 |
|---------|---------------------|-------------|-------------|---------|
| 闵行区疾控中心 | 2015年至今4万余份+73年之前少量 | 98% | | |
| 松江区疾控中心 | 1973年起的资料 | 100% | 2002年起 | 0% |
| 奉贤区疾控中心 | 1975年至今约15万份 | 2015年开始100% | 2005年至今约8万份 | 100% |
| 静安区疾控中心 | 40万余份 | 98.42% | 仅保存部分出生单 | 98.42% |
| 普陀区疾控中心 | 约30万份 | 90% | 约18万 | 90% |
| 长宁区疾控中心 | 1981年至今 | 0% | 未保存 | 0% |
| 金山区疾控中心 | 1975年-2017年共14万余份 | 0% | 未保存 | 0% |
| 徐汇区疾控中心 | 1968年至今约23万份 | 未获得调查数据 | 近66万份 | 未获得调查数据 |

表2 居民死亡档案的整理方式

| 整理方式机构 | 按死者户口注销时间及所属街道 | 按档案整理要求(有目录、编页码等) | 按死亡时间 | 仅按时间顺序排列(无目录、无页码) | 其他 |
|---------|----------------|-------------------|-------|-------------------|----|
| 闵行区疾控中心 | √ | √ | | | |
| 松江区疾控中心 | √ | | | | |
| 长宁区疾控中心 | √ | | | | |
| 奉贤区疾控中心 | √ | √ | | | |
| 金山区疾控中心 | √ | √ | | | |
| 静安区疾控中心 | √ | | | | |
| 普陀区疾控中心 | √ | | | | |

理的要求进行整理。

(四) 保管现状

疾控中心所保存的居民死亡信息数量十分庞大,最早的死亡登记可追溯至1950年左右,因年代久远这部分信息存在保存不当、记录不清晰的问题。目前已建立有相对完善的死亡信息报告系统,数据分析主要依据电脑记录中的死亡信息进行,档案实体只是简单存放在库房内。因受保管条件局限,一些档案已出现受潮后纸张“砖化”板结、纸面破损和原始记录字迹模糊等问题,既无法保证其实体安全,也将进一步影响其利用效果。

对于出生档案的保管,当前上海市居民出生档案则主要依据《上海市〈出生医学证明〉管理办法》等文件进行管理利用,基本明确了各机构的职责范围,主要保存在医疗机构或由居民自己保管。

二、居民出生死亡档案利用现状

(一) 提供利用的法律制度依据

当前,上海市死亡档案提供利用的主要依据是2013年出台的《国家卫生计生委公安部民政部关于进一步规范人口死亡医学证明和信息登记管理工作的通知》(国卫规划发〔2013〕57号)及2014年出台的《国家卫计委办公厅关于印发人口死亡信息登记管理规范(试行)的通知》(国卫办规划发〔2014〕68号)。根据文件可知,目前国家相关文件除明确居民可向签发单位补发一次《死亡证》外,并未明确其他情况下死亡证明的出具单位。因此,我国缺少相关文件明确居民死亡档案管理和提供利用工作的单位及责任划分。在具体实践中,为配合公证处工作,收集死亡信息最为全面的疾控中心实际主要承担了死亡证明档案的查询利用工作。

(二) 提供利用的途径

居民有三种主要途径查询利用死亡档案,即出具机构(医院等)、户籍所在地公安部门和疾控中心。虽然相关文件中疾控机构未被授权提供查阅和出具死亡证明文书,但是为满足实践中的居民、公证处和保险机构等的出证需求,各区疾控中心实际上主要承担了死亡证明档案的查询利用工作(见表3)。各级卫生计生行政部门需建立跨部门、跨区域、跨系统的人口死亡信息共享机制,但目前全国大部分省市居民利用出生死亡档案仍存在渠道不畅、利用不便的问题。

(三) 提供利用的效果

由于缺少相关文件明确提供居民死亡证明档案的单位及责任划分,以及缺少相关死亡档案管理利用制度或规范,当前居民死亡档案利用中存在诸多问题。首先,对于居民来说,居民在利用过程中存在忘记出具单位、途径不畅以及“死亡证明应由谁来开”等问题。其次,死亡证明档案利用途径单一且不够规范。当前居民若想利用相关出生与死亡证明档案,需出具繁复的相关介绍信或证明,且提供利用的形式局限于实体文件,为居民利用死亡档案设置了诸多壁垒。上海市各区疾控中心承担死亡信息查询和证明工作,不仅增加了机构业务负担,而且使其面临着市民不理解、沟通困难、容易引发矛盾等难题。

三、居民出生死亡档案管理及利用中存在问题的原因分析

(一) 对出生死亡档案管理与利用的重要性认识不足

当前居民出生死亡档案面临着管理分散、职责不清、整理不规范、利用渠道不畅的问题,无法满足公众的利用需求,这一定程度上是由于当前出生死亡档案的形成与管理部门对居民出生死亡档案的重要性认识不足。相关机构不仅缺乏收集相关居民出生死亡档案并对其进行妥善保管的动力,而且因担心增加机构的业务负担和承担社会压力大多选择保守性策略,使得当前出生死亡档案的安全性和完整性得不到有效保障。

(二) 出生死亡档案管理与利用缺乏统一规划

当前各居民出生与死亡档案管理和利用中存在的诸多问题很大程度上是由于缺乏对居民出生死亡档案的管理与利用的统一规划。导致很多机构在保存出生死亡档案及开展利用服务时,往往因缺少相关工作要求而选取保守性策略。要确保出生死亡档案的长期保存并满足公众的利用需求,就必须将其作为一项涉及多个部门的综合性的系统工程,需要由上至下的统一规划,厘清工作职责,完善出生死亡信息共享与利用机制。

(三) 出生死亡档案具有特殊性

居民出生死亡档案作为涉及民生的一类档案,承载居民的个人隐私信息,档案性质较为特殊,其形成与管理利用过程的复杂性也带来了各机构难以协调的问题。从国家层面单独为其颁布相关法规或标准具有较大难度,但国家档案行政管理部门可考虑将其纳入民生档案目录体系,并由地方政府或档案行政管理部门牵头制定相关居民出生死亡档案管理制度。

(四) 部门之间沟通协调困难

居民出生与死亡档案涉及多个部门和系统。各级医疗卫生机构、卫生计生行政部门、公安部门、民政部门以及各类档案行政管理机构、档案馆分属不同的系统,有着不同的管理体制和业务职能范围,要实现跨系统、跨层级、跨部门、跨地区的有效沟通和协调是有难度的。各级医疗机构、卫生计生行政部门、公安局等在沟通协调的过程中,会主观上认为档案一旦移交进馆也就意味着责任与义务的移交,而不愿意参与档案的后续管理和利用。

四、结论与建议

通过对上海市各区疾控中心、档案部门、行政服务中心居民出生死亡信息管理与利用现状的梳理,可以发现当前居民出生死亡信息管理与利用面临诸多矛盾问题。

首先,在居民出生死亡信息保管方面,当前疾控中心虽保存了大量居民死亡档案,但因缺少统一的档案管理规范,目前档案实体只是简单存放在库房内,缺乏系统的整理和统一的规范。且受保管条件局限,部分档案已出现损坏遗失等问题,档案安全性缺乏保障。

其次,在出生死亡信息利用方面,由于缺少相关文件明确提供居民死亡证明档案的单位及责任划分,居民在出生死亡信息利用过程中存在利用途径单一、渠道不畅以及因分散而利用不便、多处奔波等问题。面对需求,疾控中心虽然可以获取居民死亡信息,却也面临着出具证明“名不正言不顺”的尴尬境

表3 各区疾控中心死亡证明档案月均查询量

| 利用主体机构 | 公证机关 | 死亡居民的近亲属 | 其他(保险机构、工作单位、律师、居委会等) |
|---------|------|----------|-----------------------|
| 闵行区疾控中心 | 10 | 30 | |
| 奉贤区疾控中心 | 150 | 10 | 4 |
| 长宁区疾控中心 | 40 | | |
| 金山区疾控中心 | 1 | 20 | |
| 静安区疾控中心 | 73 | | |
| 普陀区疾控中心 | 80 | 10 | |
| 总计 | 354 | 70 | 4 |

(下转第283页)

比如,我们可以通过充分联系生活当中的情境,把字词句放则具体的情境当中,让学生来进行理解。这样,学生的学习过程当中较为形象,掌握起来就会效率更高。

(三)帮助和引导学生形成基本的阅读理解技能的策略

《语文课程标准》第一学段目标中指出:阅读要“借助读物中的图画阅读。”低年级的课文插图精美,注重创设课文内容所展示的情境,富有儿童情趣。插图与课文有机结合,构成一个整体,在教学中要充分利用课文中的插图,使观察插图、理解内容相得益彰。引导学生从小积累大量的优美词、句、段、篇,学生会受益终身。

四、结束语

改革后的课程标准,主张要加强对学科要素的培养。这也

体现在低年段的小学语文教学当中。由于小学生的年龄特点,这也是小学语文教学当中一个较为困难的地方。很多教师则教学当中都感到吃力。那么,怎样在低年段的小学语文教学当中,有效的落实语文要素方面的教学呢?此时我们可以充分的利用课后练习题这一资源。从朗读能力、字词句的积累和月独立及能力这三方面入手,通过课后练习题来启迪学生,来充分培养起学生的语文素养。

参考文献

[1]何多丽.利用课后习题提高小学语文教学实效性的路径探究[J].第二课堂(D).2021,9(8):90-91.

[2]张尉军.简析小学语文学科核心素养的内涵及其实现路径[J].天天爱科学(教育前沿),2021,9(3):101-102.

(上接第191页)

对于逆向设计在中小学美术第二课堂的课程实施,教学者需搭建一个以大概概念与核心任务为框架、以三个阶段的要求为线索的细化到每个课堂小阶段的、由课程结构与课程内容这两大组成课程规划的关键所决定的具体教学步骤与方法。在逆向设计课程中需通过教师预先运用系统的思维将课程结构模式化以及将课程内容与问题可视化,从而充分发挥学生的多元知识联结和批判性等思维。所以在针对《剪纸与色彩构成》一课中的教学预期三大阶段设计中,笔者通过下图表格的要点明确整个课堂乃至这个课程在整个工作坊课程中想要完成的教学目标,进而确定基本问题、预期理解和实践设置等方面的问题(见图表5)。

本文以一个具体的美术第二课堂的课程教学设计案例,去展现对于大概概念的思考、理解与尝试,使之成为切实有效可行的教学实践,在此过程中对于把握整体单元的思考与学习体验设计仍有局限,后期仍需要更多多元化的尝试与总结。而由第二课堂延伸到第一课堂乃至整个美术学科的研究,也需更多理论支撑与实践补充。同时,美术学科在大概概念的指导下,除了自身系统知识中的构建,如何展现大概概念下对于多维度跨学科的倡导,是后续对于大概概念教学的探究方向所在。

参考文献

[1]与中小学美术教育相结合的图书馆驾驭.卢迪.河南大学.2013

(上接第133页)

地。因此,为突破现有出生、死亡信息管理模式和本部门服务的局限,以信息资源的整合为核心,探索有关出生死亡信息管理共享模式。

因此,为改善现有出生、死亡信息管理及利用困境,可以考虑由各地方档案行政管理部门及卫计委牵头,各档案馆、疾控中心及民生服务窗口单位、档案学专家学者共同组成专家小组,或通过开展联席会议等形式讨论出生死亡档案管理与利用相关事宜,继而制定出居民出生死亡档案的管理和利用的切实可行的原则、标准及办法等,建立跨部门、跨区域、跨系统的人口死亡信息共享机制,从方便公众利用的角度规范死亡证明

档案的查询与利用。

参考文献

[1]朱思霖,张林华.基于民生档案远程服务的馆际联动机制现状研究[J].档案管理,2017(2):31-33.

[2]宋懿,安小米.信息惠民视角下的民生档案整合与服务研究[J].档案学研究,2016(1):44-50.

作者简介:

作者姓名:张文兰性别:女籍贯:江苏出生年月:1973.11学历:本科职称:馆员(中级)研究方向(现工作研究方向):档案管理,档案实践,人力资源。