



图片来源:百度图片

近日,关于“大学毕业别让档案休眠”的报道引起社会关注,据统计,“弃档案”日益扩容,全国约有60万以上的弃档案。这引发了人们对人事档案这一事物的重新审视与再思考。

不可否认,作为一项常规性的公共政策工具,我国人事档案制度对社会管理曾经起过作用。但如今,现行人事档案制度已无法适应时代转型和社会进步的需要,其弊端与缺陷越来越明显。

#### 体制内外影响有别

“人事档案是反映个人经历、道德品质、业务业绩、个性特点等情况的历史记录,是确定职员工资待遇、社会劳动保障、组织关系的凭证和参考。”青岛行政学院副教授朱艳鑫在接受《中国科学报》记者采访时这样定义人事档案的作用。

在计划经济时代,人事档案制度对信用建设、干部管理、国家安全、福利分配等方面作出了一定的贡献。“但随着市场经济发展的新的用工制度的建立,一些企业中人事档案功能弱化,出现部分员工‘弃档’的现象。”朱艳鑫说道。

事实上,从上世纪90年代初期开始,大批企业关、停、并、转,新的用工制度逐渐建立,这导致人员流动性增加,职工的档案管理逐渐与企业分离。这意味着“单位人”开始向“社会人”转变。加之1997年国务院下发《关于建立统一

的企业职工基本养老保险制度的决定》,开始在全国建立统一的城镇企业职工基本养老保险制度,办理退休以及养老保险也开始与人事档案脱钩。可以说,在目前人才市场化的背景下,人事档案对流动在“体制外”的人们来说,已显得无足轻重。

而就是这对流动人员来说“可有可无”的档案,对体制内工作人员的影响依旧重大。朱艳鑫举例道:“对事业单位来说,员工的职称晋级、职位提升、工资确定、退休、出国等,都需要根据人事档案中的学历、工作年限、政治表现等记录来办理。”

#### 现行档案制度的不足

“按道理说档案应该是随着人的流动走,”在提及现行人事档案制度的弊端时,劳动人事科学研究院研究员张一名对《中国科学报》记者说道,“但由于现在用工方式比较灵活,传统档案管理中的属地、条块、流动和经办不是很便捷,所以造成了档案在交接过程中的衔接有一些问题,可能出现‘档案没有随人走’的现象。我想在‘弃档案’中主动放弃档案的应该不是很多,很多人还是因转移不便造成的被迫弃档。”

朱艳鑫认为,现在多数单位的人事档案制度依然沿用计划经济时代的模式,实行“人档不分”“档随人走”的封闭式管理,档案管理机制不健全、管理机构不专业、管理手段陈旧,管理方

## 核心阅读

作为一项常规性的公共政策工具,档案制度对社会管理曾经起过作用。但如今,这项制度已无法适应时代转型和社会进步的需要。在社会流动性日趋加剧的今天,必须对档案进行信息化改造,并提升相应的服务质量。



## 尴尬的“档案”

■本报见习记者 韩天琪

法落后。这些缺陷造成了以下人事管理方面的问题:

一是人事档案信息含量不足,重视政治历史、思想品德、家庭关系等内容,轻视工作能力、现实业绩,而且不及时添加新材料,出现人事档案不连贯、碎片化;二是人事档案信息内容失真。存在涂改工龄、年龄,伪造学历、职称,销毁证据材料等现象;三是制约人才流动。人事档案所有权归单位,而职工对自己的档案信息不具备知情权和使用权。当职工的工作调动与单位发生分歧时,单位可能利用人事档案来约束和阻碍职工。

#### 管理形式需升级

今天,新的人才观和价值观,使得用人单位更加注重“行动中的事实”而非“牛皮纸袋”里的“单位意见”,“双向选择”的市场就业政策冲击着固化的用人观念,曾经能够左右人前途命运的“单位意见”,不再成为限制个人自由发展的“紧箍咒”。中国人民大学社会学系教授于显洋在接受《中国科学报》记者采访时表示:“很多用人单位在招聘时已经很少以档案中所记载的内容来衡量应聘者的水平和能力,更多的是看应聘者的实际工作能力和表现。”

张一名也认为,由于现在的用工方式发生了变化,用人单位可能更重视员工眼前的表现和现实的工作能力,对于保存在档案中的信息

不像以前那么看重了。这是我国用人制度变化的一个好方向。她同时表示,虽然人事档案管理依然存在一些问题,但并不是说档案不重要,而是应该根据现在的新形势来完善档案的管理,使得档案的管理更便捷、流动、方便查询。

取消人事档案管理制度不是未来的发展趋势,人事档案管理制度仍然是必要的,但是需要“升级版”。

“根据现在新的用工方式的变化、信息化的发展和用人制度的改革,人事档案管理制度可以充分利用发达的信息化手段来促进档案查询和转移的技术实现。”张一名说道,“个人信用制度和个人信用信息平台的建立和完善不能看作是对原来档案制度的替代。信用平台能够实现档案管理的便利化,方便查询和转移,但其背后的档案材料还是需要个人和机构的共同努力来保证信息资料的完整和真实,这只是档案管理技术手段的改进,而不是替代。”

“通过数字化、网络化技术手段,建立起各类型规范化、标准化、可共享的目录数据库和内容数据库,增加记录个人学习能力和工作能力,动态反映人才职业经历、职业能力、职业信誉等的记录,增加信用档案内容是档案管理的大势所趋。”朱艳鑫这样判断人事档案制度未来的发展方向,“但目前来看,由于各部门之间条块分割,存在‘信息孤岛’现象,缺乏信息共享网络,缺少统一规划,而且信息来源分散,信息甄别难度加大,因此需要配套措施予以保障。”

## 问道

近年来,“弃档案”日益扩容,据统计,全国约有60~70万人抛弃了档案或让档案进入休眠状态。这引发了人们对人事档案这一事物的重新审视与再思考。

我国人事档案制度作为一项公共政策工具,对社会管理曾经起过重要作用。但如今,这项制度已无法适应社会发展的需要,档案制度改革的呼声也一再出现。

我国的人事档案是计划经济体制时代的特有产物,是单位对员工进行管理的工具,其中体现了中国特有的官本位意识和单位文化。在当年特殊的历史时期,档案中记录着人的阶级成分、功过奖惩,什么东西一旦进了档案就会跟随你一辈子,档案就像是一枚给人定性的印章,在某种程度上决定着人的命运,是社会对人进行强有力控制的工具。

如今,在不少用人单位看来,现有的人事档案并不能全面反映其主人的个人情况,而且所能传递的有效内容越来越少,它并不能为现行的人才流动提供真实的信用证明,在很大程度上不能帮助用人单位正确了解个人的真实信息,有些甚至提供了与实际情况误差较大的虚假信息。一些员工在入职后,档案寄存于人才市场,很少有人会定期更新自己的档案,以至于工作十余年,个人档案的内容还停留在上学期间。它越来越成为用人单位的一块“鸡肋”。

在很多体制外单位,工资、职务都由单位内部自行确定,对很多人而言,可能直到退休也不会和档案扯上什么关系。对有些人而言,只有变动工作到体制内单位,档案才直接关系到个人的切身利益。

正由于传统人事档案的功能正在大大减弱和退化,人们对档案的态度也在随之产生剧变,个人和管理部门对档案的轻视导致一些档案丢失缺损,甚至自持档案者也大有人在。

流动人员视同“鸡肋”的档案,对体制内人员来说,却异常重要。其履历、工作业绩、能力、获奖或被处分的情况等等,都通过档案呈现在组织部门眼中,往往“一纸定终身”,而就因为其如此重要,档案造假在一些被查处干部中屡见不鲜。特别是单位档案如管理不严,篡改档案会很容易。从工作简历、专业职务,到出生年月、学历都能改,有的甚至伪造录用和任职手续。由于用工制度的变化、单位制度的式微及其相关政策的变迁,现行人事档案制度失去了往日的严肃性、准确性和唯一性。

不可否认,档案在今天仍有它一定的作用,它是个人历史经历的见证,没有档案,个人的很多权益得不到保障。例如,职称评定、婚育证明、转正定级、各种政审、办理养老等社会保险,以及开具出国、考研有关证明等,都需要个人档案。没有档案,出国政审就无法进行。没有档案,办理社会保险也成为问题,参加养老保险要根据档案里的记录来确认工龄年限。

同时,弃档死档、人档脱节、人质档案、注水档案普遍存在,各种档案官司时而出现。这意味着,随着人才自由而频繁的流动,越来越多的单位人变成了社会人,个人档案表面上重如泰山,事实上它真正的作用很有限,负面影响正在日益加大。

正因为如此,人事档案制度也被视为流动性时代除户籍制度外的又一个人才壁垒。

另外,面向庞大群体收取的档案费是个天文数字:北京每年收取的档案费超1亿元,广州华南人才市场每年收费也有数亿元。据专家估算,全国每年人事档案收费至少达数十亿元。

人事档案所涵盖的干部档案、企业职工档案、流动人员档案以及学生档案,牵涉到组织部门、人事部门、劳动部门、教育部门和综合档案部门等多个部门管理。于是,“多头管理”和“利益冲突”不可避免。目前一份人事档案每月的托管费用从10~30元不等,使用、调动都需要缴纳一定的费用,一般只有20多名人员的县级人才交流服务机构一年的人事档案收入就达到两三百万元。

利益之争显然为改革增加了相当大的难度系数。我国人事档案制度改革举步维艰,大大落后于干部人事制度改革的整体进程。

令人欣慰的是,管理部门回应,2016年将全面取消档案保管费。

与此相应,人事档案制度亟待尽快翻开新的一页,最重要的是亟须改革管理理念,突出人事档案的公共服务功能,使人事档案成为一个公开、透明和适度开放的个人社会公信平台,充分保障档案当事人人权不受到恣意侵害。

人事档案制度的公共政策创新也必须沿着契约化、社会化、电子化和法制化的方向发展,以全面提高国内档案管理工作的效率与公平。

## 牛皮纸袋装档案亟待翻开新一页

王卉

## 以电子化、信息化拯救“弃档案”

■本报记者 王剑

我国的人事档案是计划经济体制时代的特有产物。今天,社会自由度日益提高,人口流动日趋加剧,网络发达,信息交换便利,档案是否还有存在的必要?围绕这个话题,《中国科学报》专访了清华大学公共管理学院政府研究所副所长、副教授杨永恒。

《中国科学报》:在今天,档案对于我们每个人的意义何在?

杨永恒:档案是记录一个人的主要成长经历、政治面貌、品德作风等个人情况的文件材料,起着凭证、依据和参考的作用,在办理个人转正定级、职称申报、考研、报考公务员、办理社会保险等很多关键的个人证明手续时,都绕不开档案这一关。无论是对于体制内人员还是体制外人员来说,档案的作用都是不言而喻的。

断档和弃档给我们的生活带来的麻烦是巨大的,例如,会影响到入党、升学等,影响自己评定职称、考研政审、劳动保险及日后的离退休手续办理,也会影响到自己出国留学。如果有考公务员的意向,档案更是必须保管好。

《中国科学报》:弃档案日益增多,其背后的原因是什么?

杨永恒:弃档案日益增多的原因是多方面的,既有本人对档案的作用不清楚,也与办理存档和续档的手续复杂、程序烦琐、费用较高有关。此外,一些民营、外资企业不具备存档资质,也不清楚人事档案托管要求,往往忽视了新员工入职时档案的接转问题,也未向单位员工告知档案的重要性,没有及时搜集所需的各种材料。个人和单位对档案的疏于管理造成了档案更新不及时的现象。

档案存在的必要性是不容置疑的,它不仅是社会管理的一种重要手段,也是公共服务的一项重要内容。目前关键的问题在于,档案目前的管理方式是否符合新时期人事档案管理的新要求。

《中国科学报》:能否用电子档案或者信用制度替代纸质档案?

杨永恒:随着现代信息技术的发展,在档案管理中引入电子档案是十分必要的,既有助于提高档案管理的效率、提升检索的便利性,而且通过在档案管理中引入信息化手段,还有助于推动全国性档案管理的联网、方便异地办理档

案的存续。使用电子档案替代纸质档案,从技术上讲是成熟的,但是考虑到档案安全,是否使用电子档案完全替代纸质档案,比如是否还需要对档案进行纸质备份,需要进行认真评估。

在传统档案中,档案的记录从一个人的中学开始,内容涉及初高中毕业登记表、高考相关档案、填报志愿表、大学学习情况表、实习鉴定表等,工作后会存有学历证书复印件、转正手续、考核表、职称评定(报考)表、奖惩记录、出国记录及各种鉴定材料。涉及党团关系、政审、调函等材料也会反映在档案中。

人事档案是记录一个人的主要经历、政治

面貌、品德作风等个人情况的文件材料,起着凭证、依据和参考的作用,在个人转正定级、职称申报以及开具考研等相关证明时,都需要使用档案。

个人信用制度和档案制度是两个具有一定关联性但是又明显不同的制度,不能完全替代。档案制度是依据档案法建立起来的,更加强调档案的记录和留存,强调信息本身的真实性,而个人信用是基于法定档案信息和其他渠道信息基础上的进一步评估和加工。

《中国科学报》:在社会流动性日趋加剧的今天,档案制度该如何改革?

杨永恒:首先是信息化改造。革新传统以手工、纸质为主的人事档案管理方式,加快现有纸质档案的电子化转化进程,推进建立全国统一的档案管理信息系统和数据库系统,加强与政府有关部门、用人单位等系统的互联互通和资源共享,以提高档案管理的信息化水平,提高管理效率。

其次是服务提质升级。档案寄存单位如人才中心等专业机构,除了处理履行日常的档案存放和管理职能外,还应该进一步开发基于档案信息的应用功能和增值服务,盘活丰富的人才信息,为用人单位、社会和个人提供专业化服务。

## 思想者

### 弗里德里克·A·哈耶克 (Hayek, 1899~1992)

国籍:英国  
代表作品:《货币理论和经济周期理论》《物价与生产》《自由秩序原理》等  
主要成就:自由市场秩序的运作及其理论

奥地利裔英国经济学家,新自由主义的代表人物,生于奥地利维也纳。先后获维也纳大学法学和政治科学博士学位。20世纪20年代留学美国。先后任维也纳大学讲师、奥地利经济周期研究所所长、英国伦敦经济学院教授、德国弗莱堡大学教授等。1938年加入英国国籍。

“在竞争中,在决定不同人的命运方面,机会与幸运常常是和技能与先见同样重要的。”

## 评价

撒切尔夫人于1979年当选英国首相,里根于1980年当选美国总统,随之在英美国家展开了一场旨在缩小政府职能范围、扩大市场的新的公共管理运动,进而引发了全球性的治理变革。值得一提的是,这场伴随全球化的治理变革中,各国的改革“在总方向上是一致的,而且这种趋同似乎超越了意识形态上的差别”。早在英国改革之初,哈耶克就曾被认为是撒切尔改革的“幕后的思想权威”,事实上他就是。



图片来源:百度图片