

基于国家政策法规分析电子文件和电子档案管理问题

王守中

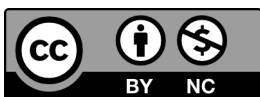
河南大学档案馆，开封

摘要 | 通过分析国家电子文件和电子档案管理的相关政策、法规、国家标准、行业标准，厘清办公室文秘、业务部门、档案管理部门各自对电子文件管理的内容和职责边界，廓清存在的迷思，探讨档案管理研究和实务工作需要着重关注的关键点所在，以及如何充分依据国家法规文件更好地提升电子档案建设水平。

关键词 | 国家政策；法规；电子文件管理；电子档案管理

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



随着信息技术的不断更新和整个社会数字化转型的发展，档案管理工作中的收集、整理、保管、鉴定、统计和利用等各个环节都受到了广泛影响，电子文件和电子档案越来越成为各行业管理工作中的主要内容。^[1]近些年来，电子文件管理一直是行政管理、秘书学、档案管理等专业领域中的研究热点，但有两方面没有引起足够的关注：一方面，在档案学者发表的研究成果中、在学术会议和工作交流中，至今仍然经常可以见到或听到对电子文件“前端控

基金项目：河南省档案局档案科技项目“高校‘数字化’档案信息‘数据化’升级策略研究”，项目编号：2020-X-07。

作者简介：王守中，男，河南大学副教授，管理学博士。

文章引用：王守中. 基于国家政策法规分析电子文件和电子档案管理问题[J]. 管理前沿, 2024, 6(2): 1-10.

<https://doi.org/10.35534/fm.0602001>

制”“源头控制”、甚至“档案部门夺取管理主动权”的提法；另一方面，在新施行的《中华人民共和国档案法》中，只有电子档案管理方面的内容而未提及电子文件管理，甚至整部档案法中无一处提及“文件”二字。那么，办公室文秘、业务部门如何管理电子文件？档案管理部门如何管理电子文件？电子文件管理和电子档案管理工作中的着重点分别在哪里？这些基本问题在电子文件、电子档案研究和实务工作中，至今仍存在的边界混乱、认识模糊等问题，严重影响了研究和实务工作的开展，如果不进一步厘清，将会继续给理论研究和业务实操带来混乱。

1 电子文件管理政策分析

劳动分工是现代社会高效运转的基础。亚当·斯密的劳动分工理论不仅大大提高了社会生产实践中的劳动效率，而且也极大推进了管理理论的发展。现在社会运行中各行业、各部门的管理职能分工，就是基于亚当·斯密的这一学说。关于电子文件管理，我国政府已经出台的文件对各部门分工和界限划分问题、职责划分问题、前端管理规范问题等已经做出明确规定^[2]，只是这些文件没有引起我们足够的重视，才会在学术研究、日常管理工作中出现认识模糊和概念混乱，以及管理不到位的情况。分析、研究国家政策法规中划定的电子文件和电子档案管理相关问题，对于我们开展相关研究和指导工作实践都极为必要。

首先，中共中央办公厅牵头领导全国的电子文件管理工作。中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《电子文件管理暂行办法》^[3]，到目前为止仍然是我国最权威、规格最高、专门针对电子文件出台的管理法规。其中规定：建立国家电子文件管理部际联系会议制度，由中共中央办公厅牵头，国务院办公厅、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、国家档案局等九部委为成员单位，负责组织协调全国电子文件管理工作。并进一步明确：“国家电子文件管理部际联席会议日常工作由中共中央办公厅承担。”因此，我国建立的电子文件管理体系中，牵头部门是中共中央办公厅，国家档案局是参与单位之一，档案工作是整个电子文件管理工作中的一个环节，而且是文件流转中的最后一个环节。

明确这一点,便清楚了“前端控制”的提法是不妥帖的。2023年7月30日,国务院办公厅出台的《政务服务电子文件归档和电子档案管理办法》^[4],即是依据《中华人民共和国档案法》《电子文件管理暂行办法》,国家档案局会同国家电子文件管理部际联席会议办公室、国务院办公厅电子政务办公室,在开展电子文件单套归档和电子档案单套管理试点工作的基础上,专门针对种类繁多的机关电子文件中的政务服务类电子文件这一种制订的。

其次,关于工作职责划分问题,电子文件形成单位和档案管理部门各有自己的职责范围。《电子文件管理暂行办法》规定国家电子文件管理部际联席会议的主要职责是:统筹规划和组织协调全国电子文件管理工作,制定方针政策,审定管理规章制度、重要规划、重大项目方案,组织起草相关标准。从这些职责规定可以看出,所有关于电子文件管理的重大问题,都由国家电子文件管理部际联席会议负责。并且其中也划定了档案管理部门的职责:“各单位文秘和业务部门负责电子文件日常处理;档案部门负责归档电子文件管理。”“各级国家综合档案馆负责接收和保管本馆接收范围内各单位形成的具有永久保存价值的电子文件,并依法提供利用。”归档前和归档后的电子文件管理职责划分非常明确。

再次,关于电子文件的前端规范管理问题,自2024年3月1日起施行的《中华人民共和国档案法实施条例》^[5]不仅提出了总体要求:“机关、团体、企业事业单位和其他组织应当采取管理措施和技术手段保证电子档案来源可靠、程序规范、要素合规。”而且还列出了电子文件在归档前必须符合的具体条件:(一)形成者、形成活动、形成时间可确认,形成、办理、整理、归档、保管、移交等系统安全可靠;(二)全过程管理符合有关规定,并准确记录、可追溯;(三)内容、结构、背景信息和管理过程信息等构成要素符合规范要求。这些总体要求和具体条件针对的都是文件形成和流转部门,对档案管理部门的要求是“在接收电子档案时进行真实性、完整性、可用性和安全性等方面的检测”。

《电子文件管理暂行办法》中明确规定:电子文件形成单位在建立和完善信息系统时,应当组织文秘、业务、档案、信息化、保密等部门提出电子

文件管理的功能需求。电子文件在形成和办理过程中,应当具备国家法律法规规定的原件形式,并符合能够有效表现所载内容并可供调取查用;能够保证电子文件及其元数据自形成起完整无缺、来源可靠,未被非法更改;在信息交换、存储和显示过程中发生的形式变化不影响电子文件内容真实、完整。这些都是很详尽的前端规范管理规定。并且在这一部分,对电子文件的存储格式、电子文件形成的过程及其相关信息的留存、安全保密等做出明确规定。对于电子文件的前端规范管理规定,除了明确档案管理部门提出管理功能需求外,还需要文秘、业务、信息化、保密等部门提出相应的管理功能需求。也就是说,对于电子文件管理,除了归档需求外,其他管理功能需求同样不能忽视。

其他方面,则是关于电子文件的归档、移交、保管和利用的规定,均主要针对档案管理部门。其中强调,完成了归档移交后,“由本单位档案部门负责管理”,也就是说此时电子文件管理权限才转移到了档案管理部门。同时,强调“电子文件及其元数据应当同时归档”,“电子文件归档时,应当进行真实、完整、可用方面的鉴定、检测,并由相关责任人确认。”这些规定,实质上划定了文件形成单位和档案管理单位的管理边界、责任范围。这里的相关责任人应当包括文件形成方责任人和档案管理方责任人,前者的责任是按照要求移交合规的电子文件,后者的责任是检查归档电子文件是否达到了预先设定的标准。国家标准《政务服务事项电子文件归档规范》^[6,7]中明确指出:业务办理部门负责做好电子文件的归档工作,档案部门负责做好电子档案的管理工作。有涉及多个政务服务机构联合办理的事项,则“谁办理谁归档”,“各政务服务机构按照各自职责分工做好归档工作”。档案主管部门主要做好政务服务事项电子文件归档和电子档案管理工作的监督和指导。国家最高档案管理部门对电子文件管理的职责范围划定同样非常清楚。

在我国,处于生命周期不同阶段的运行中文件和归档后文件,分属于不同的部门,由不同的人员进行管理。运行中的文件一般由秘书科、办公室、机要室等部门管理,而归档后的文件由档案管理部门负责管理,这两类部门的分工截然不同。并且,电子文件的前端管理规范问题也在各种文件中针对不同部门

提出了一系列具体要求，大家各负其责，分别遵照执行即可。因此，必须对运行中的电子文件和归档后的电子文件加以区分。档案管理部门和档案研究人员应避免“前端控制、源头控制”的提法，而应明确提出自己的“电子文件管理功能需求”，强调“归档信息完整”“符合国家标准”，不能去“夺取管理主动权”。

2 电子文件与电子档案管理着力点分析

目前，我国的电子文件管理和电子档案管理工作仍存在不少问题，需要我们的研究和管理工作在关键问题上着力，进一步推进电子文件和电子档案管理工作更好地开展。

2.1 贯彻政策法规，制止电子文件流失现象

有鉴于相关技术手段的日益成熟，电子文件从产生到归档各环节的真实性、完整性、可用性和安全性有了高度保障，国家陆续出台了一系列文件，推进电子文件归档和电子档案建设工作。比如，除了上文提到的《中华人民共和国档案法》等法规外，还有《中华人民共和国电子签名法》、国务院《关于在线政务服务的若干规定》《电子档案单套管理一般要求》（DA-T92—2022）等，都是与此相关的政府强制性法律和规定。

2021年1月1日起施行的《中华人民共和国档案法》^[8]规定：“电子档案应当来源可靠、程序规范、要素合规；电子档案与传统载体档案具有同等效力，可以以电子形式作为凭证使用。”并且，在档案法中增设的档案信息化章节，明确各级人民政府应当将档案信息化纳入信息化发展规划，保障电子档案、传统载体档案数字化成果等档案数字资源的安全保存和有效利用。不得仅因为电子档案采用电子形式而否认其法律效力，具有法律效力的电子档案可以以电子形式作为凭证使用。这些法律要求建立了电子文件真实性内涵与法律凭证性成立之间的内在技术关系，为我们加强新时代档案工作提供了强有力的法治保障和行动指南。我们档案工作者很重要的责任，就是贯彻实施新档案法，确保各项制度规定落到实处。

国务院《关于在线政务服务的若干规定》^[9]第 12 条明确要求：“政务服务机构应当对履行职责过程中形成的电子文件进行规范管理，按照档案管理要求及时以电子形式归档并向档案部门移交。除法律、行政法规另有规定外，电子文件不再以纸质形式归档和移交，符合档案管理要求的电子档案与纸质档案具有同等法律效力。”同时，在规定中还明确了电子签名、电子印章、电子证照、电子档案的法律效力。这些规定，使得市场主体和公民活动办事凭借电子凭证即可完成过去必须要出具纸质凭证的流程，因而这一文件同样为电子档案建设提供了强有力的政策支撑。

然而，与国家相关政策法规保障力度逐渐加大不相一致的是，现实中电子文件的归档没有按照国家要求实施到位，电子文件流失现象日益严重。中国人民大学信息资源管理学院的调查显示，不少中央机构不采用任何措施存留数据库、电子邮件、多媒体文件、网页文件等类型的电子文件，在系统变更、升级时任何历史数据都未留存，这些现象至今在不少地方依然严重。因此，一方面，我们需要深入研究如何将政策法规执行到位，加大成功案例研究，推广典型成功案例；另一方面，我们要在工作中用好政策，以政策法规为武器，加大执行力度，创新管理服务方式，有效促进电子文件管理的质量，提高电子档案建设水平。

2.2 严格执行标准，加强监督检查

近些年，国家出台比较有代表性的关于电子文件管理方面的规范、标准有两方面的内容：一是国家档案局出台的行业管理规范、标准等，如《文书类电子文件元数据方案》（DA/T46—2009）、《版式电子文件长期保存格式需求》DA/T 47—2009、《基于 XML 的电子文件封装格式》（DA/T48—2009）等行业标准，规范了文书类电子文件元数据捕获要求、电子文件格式要求、电子档案封装要求等；2016 年，国家档案局制定《电子文件归档与电子档案管理规范》，从电子文件归档范围、收集与整理、归档方式、归档格式以及电子档案管理等 方面提出要求。2018 年国家档案局修改颁布了《电子公文归档管理暂行办法》，加强了对电子公文的归档与管理，保障电子公文的完整、安全和有效利用；

二是国家标准,如2016年发布的《电子文件存储与交换格式版式文档》(GB/T 33190)推出了我国自行研制的OFD格式,已陆续应用于电子公文、电子证照、电子发票、电子文件管理等领域;《党政机关电子公文归档规范》(GB/T 39362-2020),于2021年6月1日正式实施,以实现党政机关电子公文从形成、办理到归档、保管、利用的全流程规范管理。

可以说,我国电子文件管理相关的规范、标准涵盖了电子档案建设所需的主要方面,严格执行国家标准和规范要求,基本能够满足电子文件的真实性、完整性、可靠性、可用性需要^[10]。但是,目前的电子文件管理中存在“执行国家标准不严格、电子文件收集不齐全、背景信息与元数据采集不完整、备份制度与安全制度不落实等不科学与不规范的行为与现象。许多单位在电子档案管理过程中仅仅归档与保存主题内容的电子文件,而对于结构及其背景信息不予归档或归档不全。”^[11]甚至至今仍然存在重纸质文件管理而轻视电子文件管理的现象,更有甚者将电子文件转化为纸质文件保存却不保存电子版本文件。因此,严格执行国家规范和标准是电子档案建设长期的工作重点。

新修订的档案法增加了一章新的内容——“监督检查”,列举出监督检查的6类事项,对档案主管部门和档案工作人员开展监督检查的措施手段和违法行为线索处置等做出了具体规定,补齐了档案工作实践中的一个短板。我们档案部门和专业的档案工作者,必须“依法履行好法律赋予的职责,加强和改进执法监督工作,着力建立起运行高效、权责明确、程序规范、执行有力的执法机制,强化事中事后监管,坚决依法查处违法行为,切实把档案法律制度转化为档案治理效能”。

2.3 探索融合发展,提高管理水平

现行电子文件质量的优劣直接决定后续电子档案质量的高低。目前我国,各部门“管理分工割裂有余而统一协调不足”的现象客观存在:业务部门负责的文件形成阶段和档案部门负责的文件保管阶段之间缺乏衔接与协同,很多需要在前端实现的功能事实上并没有实现。除OA系统外,大多数业务系统建设时没有考虑文件管理、后续归档功能,导致电子文件质量先天不足,归档时往往

存在信息不完整现象。针对此,档案管理部门要以国家法规为武器,严格执行国家标准,加强监督检查,充分行使自己的职能;另外,刘越南给出了一条可行路径^[12]:档案管理活动和国家信息化建设中的其他数据管理活动相互渗透、相互影响,“以分支漫流的方式融入数据管理之中”,把档案数据质量要求融入整体数据质量要求,力争做到各项数据管理制度体现档案管理的要求,以实现档案数据和其他数据无缝集成、有效共享和整合利用,实现档案部门和其他数据管理部门的双向合作,不仅请其他部门“走进来”,承担档案管理职责,还要积极主动“走出去”,顺应数据管理环境的变化,协助推动其他数据管理工作。这一点,与国家《电子文件管理暂行办法》中规定的“部门提出电子文件管理的功能需求”是相一致的。

3 结论

随着信息技术的快速迭代和更新,与传统手工管理工作环境相比,信息化管理环境中的不可控性在日益增强。在各管理环节已经实现信息化的当下,作为记录管理过程和业务运转过程中重要数据的电子文件、电子档案,其管理边界问题、管理着力点问题事关智慧档案建设的成败,有诸多问题需要持续开展研究。在2022年中国人民大学主办的第十二届“中国电子文件管理论坛”上,国家档案局副局长丁德胜指出:档案信息化和国家信息化存在代差、档案信息化发展战略存在供需落差、档案信息化工作方向存在思路偏差、信息化工作任务实施存在执行温差。破解这些难题,建设智慧档案,不仅是档案管理工作者的责任,还需要多方共同努力,协同推进。

参考文献:

- [1] 丁海斌,赵婧尧,古鹏翔,等.电子文件智能归档的管理背景与条件[J].档案与建设,2023(11):55-57.
- [2] 邵杰.电子文件管理在档案工作中面临问题的研究[J].兰台世界,2022(6):124-126.
- [3] 电子文件管理暂行办法,中共中央、国务院文件,中办、国办厅字

- [2009] 39号.
- [4] 政务服务电子文件归档和电子档案管理办法, 国务院文件, 国办发〔2023〕26号.
- [5] 中华人民共和国档案法实施条例. 国务院公报, 2024年第5号.
- [6] 政务服务事项电子文件归档规范, GB/T 42727-2023, 国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会, 2023-12-01.
- [7] 夏振华, 陈林. 《政务服务事项电子文件归档规范》解读[J]. 中国档案, 2023(11): 26-27.
- [8] 中华人民共和国档案法, 中国政府网: www.gov.cn.
- [9] 关于在线政务服务的若干规定, 国家法律法规数据库: npc.gov.cn.
- [10] 钱毅, 李雪彤. 《版式电子文件长期保存格式需求》(DA/T 47-2009) 解读[J]. 北京档案, 2021(5): 19-22.
- [11] 詹逸珂, 苏焕宁. 论档案化管理: 文件归档范围的扩展[J]. 档案管理, 2021(3): 56-59.
- [12] 刘越男. 数据治理: 大数据时代档案管理的新视角和新职能[J]. 档案学研究, 2020(5): 50-57.

Analyzing the Management Issues of Electronic Documents and Electronic Archives Based on National Policies and Regulations

Wang Shouzhong

Archives of Henan University, Kaifeng

Abstract: Through the analysis of national electronic documents and electronic archives management related policies, regulations, national standards, industry standards, clarify the office secretary, business departments, archives management department their respective content and responsibility of electronic document management boundary, clear up the existence of myths, to explore the archives management research and practical work need to focus on the key points, and how to fully according to the national laws and regulations to better improve the level of electronic archives construction.

Key words: National policies; Regulations; Electronic document management; Electronic record management