

第 1 章 电子文书概述

2003 年国务院办公厅的有关负责人在全国政府系统政务信息化工作会议上说，在实现各地区、各部门上传国务院请示件的基础上，2004 年将分期分批将国务院部分文件文种通过电子公文传输系统下发。这预示着电子公文的“名分”将逐渐得到认同，电子公文传输将逐渐成为政府间函件往来的主渠道。随着电子政务的逐步深入推广和应用，很多政府工作部门内部纷纷实现了计算机无纸化办公，政府部门内部日常文件的起草、审批、流转开始通过计算机网络来实现电子公文信息化处理，政府工作节奏也随之日益加快。与此同时，如何实现政府内部门与部门之间、单位与单位之间的无纸化办公和政务交流，也越来越为政府信息化建设部门所关注和思考的问题。由于电子政务的推行，政府文件出现了电子文书的新形态，它把传统的纸质文件转化成为具体形象的可感公文，使电子文书的制作、流转、归档都发生了巨大的变化。电子文书的写作与纸质公文的写作具有一定的相似性，也具有很大的差异性。

第一节 电子文书的概念

（一）电子政务

电子政务的提出是在 20 世纪 90 年代初期，主要目的是提高政府的管理效率，实现政府之间的互联互通，资源共享，其标志项目就是“三金”工程。到 90 年代中后期，电子政务领域扩大了，许多地方政府开展了对公众的网上服务，通过与互联网联结向社会发布信息，招商引资。例如网上审批，网上采购，网上报税等。电子政务的内容非常广泛。从服务对象来看，电子政务基本内容主要包括这样几个方面：政府间的电子政务（Government Government 即 G2G）；政府对企业的电子（Government Business，即 G2B）；政府对公民的电子政务（Government Citizen，即 G2C）。

1. G2G

G2G 是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务。G2G 主要包括以下内容：电子法规政策系统、电子公文系统、电子司法档案系统、电子财政管理系统、电子办公系统、电子培训系统、业绩评价系统。

2. G2B

G2B是指政府通过电子网络系统进行电子采购与招标，精简管理业务流程，快捷迅速地为企业提供各种信息服务。G2B主要包括：.电子采购与招标、电子税务、电子证照办理、信息咨询服务、中小企业电子服务。

3. G2C

G2C是指政府通过电子网络系统为公民提供的各种服务。G2C主要包括：教育培训服务、就业服务、电子医疗服务、社会保险网络服务、公民信息服务、交通管理服务、公民电子税务、电子证件服务。

建立电子政府，推行电子政务，运用现代化的计算机技术、卫星通信技术、网络技术改进政府工作流程和提高政府服务质量。由于电子政务的推行，政府文件出现了新的形态，即电子文本文件、电子表格文件、电子图形文件、电子声像文件等。它们和传统的纸质公文相比，不仅具有更加丰富多样的形式，而且制作具有程序化、一体化的特点，使用更加方便，服务更加高效。

综合上述，电子政务就是政府机构应用现代信息和通信技术，将管理和服务通过网络技术进行集成，在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化重组，超越时间、空间与部门分隔的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明的管理和服务。国内外存在着多种多样的说法，如电子政府、数字政府、网络政府、政府信息化等实际上都是指电子政务。电子政务的到来，使传统纸质公文形态发生了巨大变化，带来了一场数字公文的革命，也催发了电子公文的生产。

（二）电子公文

公文是国家行政机构、社会组织在电子政务活动中形成的具有法定效力和规范体式的公务文书。是传达贯彻党和国家方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。文书是泛指所有用于公务活动和私人活动的文字材料，广义的文书即包括处理公务的公文，还包括处理私人事务的个人书信、契约、申请等私人文书。狭义的文书是指用于处理公务的规范性公文、事务性公文，与公文概念相同。在实际工作中，常常将公文称之为文书、文件。我们在本书中的文书是指狭义的文书，即公务文书，因而在表述中视具体情况将电子文书与电子公文并称。对此，敬请读者朋友留意。

电子公文是以代码形式记录于磁带、磁盘、光盘等载体，依赖计算机系统存取并可在通信网络上传输的文件。它有狭义与广义之分。从广义上讲，是指社会组织运用现代信息管理技术制发的一种以全数字化形式存在的、可以在计算机、局域网及区域网上进行存储、传递、检索、使用的电子文件；从狭义上讲，是政府部门运用现代信息管理技术制发，用以替代传统纸质公文的数字化形式，具有

规范格式的公文电子数据，也包括电子政务运转过程中出现的形态多样的公文电子数据。我们书中提及的电子公文，一般是指狭义上的电子公文。

狭义电子公文的概念包括以下含义：

1. 电子公文是在一定现代信息管理技术的条件下进行的

电子公文是指适应现代信息管理技术要求的组织体制、运行机制和工作人员的技术素质等基本要求的数据文件。

2. 电子公文是国家行政机关实施管理权利的工具

国家行政机关是在现实活动中制发公文的主体。该主体呈现多层次性的特点，包括国家的中央行政机关、地方行政机关和基层行政机关，也涉及各种非政府的公共组织。电子公文是国家行政机关的神经传输中枢系统。

3. 电子公文是政府为社会公众提供服务的手段

随着政府体制改革的深入，政府管理正在由传统的官僚型向服务型转变。为社会提供公共产品和政策服务成为政府工作中越来越重要的职能。网上报税、网上办证、电子审批、电子社会保险等都需要借助电子公文来实现服务内容。

4. 电子公文是一种数字化了的电子文件

从逻辑上说，电子文件是“数字信息”和“文件”两个概念的交集，它具备电子文件所固有的易检索、易删除、易修改、易复制、易传输等方面的特点。它是具有文件特征的数字信息，又是以数字信息为特征的文件。

第二节 电子公文的特性和作用

相对于纸质公文而言，电子公文由于其介质和处理技术的特殊性，不仅具备了纸质公文所具备的特性，而且还具备了许多纸质公文所不具备的特性。

一、电子公文的特性

（一）作者的法定性

电子公文的作者是依法成立并能以自己的名义行使职权和承担义务的国家机关、社会团体和企事业单位。制发电子公文，必须是法定机构及其代表人，其他人无权制发。电子公文制发者是法定的，法定作者必须在法定的职权范围内根据公务活动的需要制发公文，超越自己职权范围而制发的公文无效。法定作者制发公文受自己职权和职级的制约，并不是什么样的公文都能制发。

电子公文的作者并不是电子公文的制发者，他们通常是国家机关、社会团体

和企事业单位文书部门的专职工作人员，他们仅仅只是从事文书工作的专职人员。

（二）体式的规范性

国家行政机关的电子公文的体式包括两层含义：第一，电子公文必须和纸质公文一样，具备国家规定统一的外在规范格式。目前应用的电子公文的模板是根据《国家行政机关公文处理办法》的规定，按照《国家行政机关公文格式》的有关要求制作而成，国家行政机关的电子公文具有行使国家管理职能的权威性，如果国家行政机关的电子公文不具备统一的规范体式，一个地区、一个部门、一个单位都各有自行规定的体式，则这对公文的撰写和处理都极为不利，并且将直接影响公文的严肃性和应有作用的发挥。所以电子公文仍然保留了传统的纸质公文的红头、电子印章的识别作用。第二，电子公文的体式，还包括电子公文的文体、电子公文写作的结构，以及严格的行文方向。

（三）制作的程序性

电子公文写作不同于一般写作。电子公文的法定作者是机关或机关领导人，电子公文的具体撰稿人只是法定作者的代笔人，所以公文撰稿人要受法定作者的制约，并且是按照法定作者的发文意图撰写电子公文文稿。一份正式公文的发出，要很多工作人员经手制作，有众多政府部门介入协作，按照严格的规定工作流程程序有序进行。电子公文制作过程是指从准备写到成为发出的电子邮件的整个过程。电子公文制作有严格的程序。如果不遵照法定程序撰写公文，不遵照电子公文工作流程程序设置撰写公文，制发的公文不能生效，甚至根本无法在计算机中完成。

（四）过程的同步性

由于电子公文的易变性和网络空间的信息共享性，电子公文管理系统的设计首先考虑了电子公文的整个生命周期，对传统的公文及其档案管理进行“业务流程重构”将某些业务环节提前某些业务环节合并以有效地减少重复作业和滞后作业，最大限度地提高行政效率，并保证电子公文在其整个生命周期中受到严格的控制。电子公文的制作、处理和归档是同时进行的，整个过程成为一体化同步完成。

（五）系统的依赖性

纸质公文是采用人眼可识读的记录符号记录的，而电子公文则是采用人眼不可识读的数字代码记录的。电子公文的处理依赖于系统软硬件设备，它必须借助机器来识读，识读时又必须按照一定的计算机程序进行。一般来说，必须提供一个完备的计算机应用系统，才能实现电子公文的流转，这就是电子公文对系统的依赖性。对系统依赖的另一层含义是，软硬件系统若干年后的兼容性。我们需要对全国各地保存和处理历史文件的系统不断地更新或升级改造，这是一个很大的系统工程。如果这个系统工程的某一个环节出了问题，损失的将是该环节以前所有的

历史文件。由于机器的不兼容，系统软件的不兼容而导致电子公文不能交换使用。在设备的领先性上，设备的更新因素也会给电子公文的长久保管带来很大的问题。一般的计算机更新、淘汰的速度较快，而光盘等耐久性的存储介质可以保存几十年到几百年，这就可能出现在若干年后，虽然存储介质完好无损，但已找不到读取设备了，即使当时留存了一台专用读取设备，也无法保证其在若干年之后仍然能够使用。

（六）信息存储的高密度性

电子公文的存储密度大大高于以往各种人工可识读的信息介质，随着技术的进步，电子公文介质的存储密度还将继续加大。电子公文的存储介质有磁带、磁盘、光盘等，存储密度极大。更不用说那些体积比 3.5 英寸软磁盘大不了多少，存储容量却接近天文数字的光盘、硬盘、磁带等海量存储介质，这就是电子公文存储的高密度性。这个特性的优点是节约了存储空间，便于存放、传输、检索和复制，但如果管理不好，其造成的损失也十分巨大。1983 年 IBM 公司（国际商业机器公司）推出了内部装有 10MB（兆字节）硬盘的个人计算机，1995 年个人计算机的硬盘容量达到了 1.25GB（千兆字节），2000 年达到 20GB，2001 年则猛升为 40GB。与此同时，软盘、光盘的存储容量都在以很快的速度增长，从理论上讲，一个 8GB 硬盘约可存储 40 亿个汉字，一张 3.5 英寸高密度软盘（1.44MB）大约可存储 70 万汉字，一张 ZIP 软盘（120MB~150MB）大约可存储 6000 万至 7500 万汉字，一张 5 英寸光盘（650MB~750MB）大约可存储 3 亿~4 亿个汉字或 A4 幅画的文稿图像数千页。应用信息压缩技术，光盘存储文字、图像文件的能力可增加数倍甚至更多，真可谓海量存储的介质。

（七）电子公文的易变性

纸质公文上的信息（红头、正文内容、签名、公章等）被固定在纸质载体本身上，信息与载体构成不可分离的完整实体，因而具有原始性特征。而电子公文本身作为一个电子文件，在其存储介质上的位置是抽象而不固定的，是以与存储实体分离的非实体的形态而存在的。这种分离特征使电子公文具有可更改性、可复制性的特点。这个特点也使对电子公文进行复制可以不留任何痕迹，所以，要保证其安全、正确、原始性，需要解决很多的技术难题。诸如光盘是否具有可擦写性，加密技术是否被解密等。电子公文需要在不同的网络中传来传去，需要在不同的载体中复制，要保证其像纸质公文那样，信息形式不发生任何变化，就必须依赖于数字认证技术和加密技术，以保证其原始性、真实性和完整性。但过多依赖技术，不但增加了系统的复杂度和成本，也进一步增加了其对系统的依赖性。

（八）多媒体信息的集成性

纸质公文主要承载文字和图形信息，而电子公文可以将文字、图形、图像、

影像、声音等各种信息形式加以有机组合，这种公文称为“多媒体文件”。多媒体文件图、文、声、像并茂，能够更加真实地再现当时的活动情况，从而强化了公文对社会活动的记忆力和再现功能。它可以在屏幕上显示，可以输出，并可以通过网络传输。

多媒体公文与其他声像公文的根本不同在于数字信息和非数字信息的区别。以数字信息构成的各种电子公文不仅可以实现全文查询和网上远距离传输，用户还可以与之发生互动。例如，用户可以选择不同的输出方式（屏幕显示或打印，全文输出或局部输出，当地输出或异地输出，输出色彩与精度等）。可以在“阅读”过程中调阅其他相关信息，在允许的情况下还可以对公文进行修改，从而使用户对于电子公文的利用形成了更大的参与性和选择权。纸质公文的信息记录是平面的，多种信息载体的有机结合比较困难。例如传统的纸质会议纪要，在电子会议纪要形态下，可以实现整个会议场景的再现，使其文、声、像并茂，多维、全方位地立体展示，强化了多元化信息的记录功能和显示功能，这是传统的纸质公文所无法实现的。

（九）内容与载体的可分离性

电子公文由于内容与载体的分离，可以根据需要，转移到不同载体上去，因而具有动态性。电子公文并不像纸质公文那样永久地与一种特别的存储介质相关联，从这个意义上说，内容不再从属同一载体而终，意味着电子公文常常会失去物理意义上的原始实体形态。自古以来所有文献形式的记录，是固定在某一载体上，成为不可分离的一个“实体”，公文的传递都是以这种实体形式实现的。对于正式公文来说，内容与最初形成时的标记同时被固定在这一实体上，使之打上了明显的原始性烙印。电子公文的信息不再对原记录载体“从一而终”，不再具有物理意义上的固定实体状态，也不再具有固定的物理位置，而是可以在不同的载体上同时存在或相互转换，可以根据需要随时改变或扩展、缩小其存储空间。它可以改变在硬盘上的存储，可以从硬盘拷入软盘、磁带或光盘，可以从一张软盘、一盘磁带拷入其他软盘或磁带之中，还可以登上由电缆、光缆铺设的网络流向异地。电子公文中的信息是可流动的，具有相对独立性。

信息和特定载体的可分离性，还可以使电子公文以全文形式存在的“文件形态”与其中以逻辑关系连接的“信息要素”之间发生分离。随着关系模型的发展，调用若干个数据库中存储的数据“合成”文件将成为公文制作中经常使用的方法，这种“虚拟公文”的“合成命令”是程序，计算机执行一定的程序，可以将相关信息要素经逻辑组合形成一份公文，如果不将其全文保存下来，这份虚拟公文将不复存在。重复执行同样的命令，电子公文会迅速得到重组。

二、电子公文的作用

电子公文的基础功能是它能够跨越时间和空间，有效地传递与存贮公务活动所形成的政务信息，是机关行使职权进行管理的重要工具。电子公文的作用主要有以下几个方面：

（一）政策导向作用

电子公文是及时传达贯彻党和政府方针政策的便捷有效的形式。各级领导机关也需要通过电子公文向下级机关部署工作，传达相关工作精神。党和政府的方针政策，各级领导机关的指示和工作安排，是各机关开展各种政务活动的指导思想和重要依据。领导机关通过发送电子文件，实施对下级机关的具体领导；一般来讲，直接的上级行政领导机关的公文对下级机关实施具体领导的作用；上级业务指导机关的公文对下级职能机关起业务指导作用。

（二）工作规范作用

我国的各种法律，国家行政机关的行政法规和规章，国家各级行政机关发布的命令、决定、通告、通知等，这些法律、行政法规、规章和红头文件都具有法律的准绳和规范作用，除了具有保密限制的重要公文之外，其他公文都可以通过政务外网以电子公文的形式向社会公开，真正使国家各项管理活动做到有法可依、有章可循，是实现国家管理法制化、科学化的重要保证。同时，也是社会群体和组织对国家行政机关的是否依法行政实施监督的信息窗口。

（三）组织沟通作用

电子公文的行文方向有上行、下行、平行之分，上行文用于向上级请示、汇报工作，回答上级询问；下行文用于向下级指导工作和答复问题；平行文向平行兄弟单位和不相隶属的机关联系公务、商洽工作。电子公文是上下级之间、平级和不相隶属的机关之间沟通情况、交流经验的重要手段，是加强机关间横向联系的纽带，是上下左右信息畅通的重要途径。

（四）大众服务作用

政府部门通过电子网络系统为公民提供的各种服务。例如公民信息服务、交通管理服务、公民电子税务、电子证件服务、网上审批等，这些服务内容都必须通过电子公文的形式进行网上办公来完成。由于信息资源具有共享性的特点，政府部门还可以开辟公共电子文件阅览室，为公民提供法律法规和公文的查询服务。

（五）活动凭证作用

电子公文是在机关的政务活动中产生的，是机关政务活动过程的原始记录，也是机关政务活动的历史凭证。电子公文是行政机关为行使职权进行行政管理的工具，也是制发机关行使职权进行行政管理的烙印，反映了政务工作的过程。电

子公文完成了它的现行的职责后，需要立卷归档，使其成为机关政务活动的信息载体而储存起来，以备日后的查考。电子公文就成为记载公务活动过程的一个历史凭证。

第三节 电子公文的种类

为了撰写、使用和管理电子公文的便捷，可根据不同的标准，从不同的角度对公文进行分类。目前主要有以下几种划分方法；

一、按电子公文的信息存在形式分类

根据电子公文的信息存在形式，可将其分为文本类电子公文、图像类电子公文、图表类电子公文、影像类电子公文、声音类电子公文和多媒体类电子公文。

（一）文本类电子公文

文本文件，或称为字（表）处理文件，是指使用文字处理软件生成的，由词、数字或符号表达的文件。文本文件是通过特定的编辑软件生成的，存储内容由 ASCII 标准代码和 GB 2312—80 标准汉字代码构成。用不同文字处理软件编辑的文本文件一般不能交换使用，纯文本文件不包含格式代码，在使用时不受计算机和软件类型的限制。

（二）图像类电子公文

是指使用数字设备采集或制作的画面，如用扫描仪扫描的各种原件画面，用数码相机拍摄的照片等。纸质文件、缩微胶片均可经过扫描转换成数字图像文件。图像文件的分辨率与存储空间成正比，不同格式的图像文件不能任意进行交换使用，彩色图像文件的内容一般是用表示图像像素的代码形式存储的。

（三）图表类电子公文

是指根据一定算法绘制的图表、曲线图，包括几何图形和把物理量，如压力、强度等用图标表示的图形等等。计算机辅助设计或绘图中产生的文件，如设计模型、图纸、图画等即为图形文件。图形文件由参数组成，可以使用特殊的代码格式存储，也可以使用纯文本文件的代码存储，以便在不同代表绘图坐标的矢量和一些软件包之间进行信息交换。

（四）影像类电子公文

是指用使用视频捕获设备录入的数字影像或使用动画软件生成的二维、三维动画等各种动态画面，如数字影视片、动画片等。视频捕获设备可将模拟影像转

换成数字影像。影像文件需要较大的存储空间，其分辨率与存储空间成正比。影像文件有不同的格式要求，播放时需要使用相关的设备和程序。

（五）声音类电子公文

是指用音频设备录入或用编曲软件生成的文件。用音频设备录入并转换为数字形式的文件，采样频率是单位时间内的采样次数，主要有 11KHz（电话质量）、22KHz（FM 调频收音机质量）和 44KHz（CD 质量）三种。采样速率是指每个采样的大小，采样者可自行设定速率值，现大多使用 128kbps。采样频率和速率越高，质量越好，文件所占存储空间就越大。用编曲软件生成的文件一般被称为 MIDI 文件。还有一些音乐文件是将上述文件通过压缩或转换生成的（如 MP3 等）。声音文件播放时需要使用相关的设备和程序。

（六）多媒体类电子公文

包含两种以上信息形式的文件为多媒体文件。多媒体文件的技术制作，具有较复杂的结构，必须使用多媒体计算机复现。包含对其他文件链接功能的文件为“超文本文件”。这种文件是一种全局性的信息结构，它将文档中的不同部分通过关键字建立链接，使信息得以用交互式搜索，用户可以通过超文本文件的链接直接获取或发送相关信息，例如网页（Web page）就是使用超文本技术制作的。

二、按电子公文的产生方式分类

根据电子公文的产生方式，可将其分为原始文件和转换文件。

（一）原始文件

原始文件是指在计算机系统中直接生成的电子公文。电子公文的制作采用键盘录入、语音录入、光笔写入、传感设备自动采集等多样输入方式，将公文内容信息转化为数字信息，形成最原始的数字文件。

（二）转换文件

转换文件是指将纸、胶片、磁盘为公文载体重新录入转换生成的电子文件。随着信息技术的普及和发展，党政机关、企事业单位、社会中介机构中直接形成了越来越多的电子公文。由于其个人计算机、过程控制计算机和各种网络环境等技术环境的不同，有的电子公文需要通过纸、胶片、磁盘等介质转换电子公文的形态，才能有效地应用。这些文件的最初形态是数字信息，根据需要可以用屏幕显示、播放、打印等各种方式输出成为图形、声像、文字。

三、按电子公文的功能分类

根据电子公文的功能不同，可将其分为主文件、支持性文件和辅助性文件。

（一）主文件

主文件是指表达作者意图、行使管理职能的公文。对于纸质文件而言，任何一份文件都是主文件，可以独立地发挥作用；而电子公文生成、运行和存在于一定的软硬件环境中，需要以相应的支持性、辅助性、工具性文件作为读取和处理前提条件，计算机系统中文本文件是传输和表达作者意图、行使管理职能的信息载体，也就是主文件。

（二）支持性文件

支持性文件主要是指生成和运行主文件的软件，如文字处理软件、表格处理软件、图形软件、多媒体软件等，这些软件分别具有对字、表格、图形、声音、影像特殊的处理功能。

（三）辅助性文件

辅助性文件主要是指在制作、查找主文件过程中起辅助、工具作用的文件，如计算机程序类文件（命令文件）往往附带若干辅助设计文件、图形文件，数据库往往附带若干辅助数据库和相应的索引文件、备注文件等，这些软件的配置，是为计算机的系统服务的，他们可以帮助本系统完成某一电子公文制作的全过程，使计算机系统的操作更加简单，方便电子公文的制发工作。

主文件和支持性、辅助性、工具性文件是相互作用，相辅相成的。没有主文件，支持性、辅助性文件不能独立地行使文件的职能；同样，没有支持性、辅助性文件，主文件可能无法正常运行，甚至根本无法生成。

四、按电子公文作用的分类

根据电子公文形成和作用，电子公文可分为通用电子公文、专用电子公文、事务电子公文。

通用电子公文，即行政规范性电子公文，在国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》中规定有十二类十三种；

专用电子公文的范围很广，有党务电子文件、军事电子文件、外交电子文件、司法电子文件、财经电子文件等。

事务电子公文，属各机关、单位、社会组织内部常用的处理日常事务的电子文件，如计划、总结、简报、调查报告、规章制度等。

五、按电子公文的传递方向分类

根据电子公文的传递方向，可把电子公文分成上行文、下行文、平行文。

上行文指在具有隶属关系的垂直系统内，下级机关向上级领导机关、业务指导机关发出的电子公文。

下行文指在具有隶属关系的垂直系统内，上级机关向隶属机关或业务的被指导机关发出的电子公文。

平行文指向同系统的同级机关或不相隶属的任何机关发出的电子公文

六、按电子公文的制发目的分类

根据制发目的和内容，电子公文可分为规范性文件、指导性文件、告示性文件、呈请性文件、商洽性文件等。规范性文件指以国务院及部委、各级人民政府规定各种行为规范的法律、规章等文件，如条例、规定、办法等。指导性文件指由领导机关制发的用于传达精神、指导和布置工作的文件，如命令（令）、指示、通报、通知、批复等。告示性文件指向社会公众公开发布某些事项文件，如公告、通告等。呈请性文件指向上级领导机关反映情况，汇报工作，提出意见和建议，请求指示或批准的文件，如报告、请示、意见等。商洽性文件指同级机关和不相隶属兄弟部门的平等协商一般事项的文件。

七、按电子公文涉密程度的分类

根据电子公文内容涉密的程度可分为对外公开、限国内公开、内部使用、秘密、机密、绝密六种，通常使用的电子公文“秘密等级”的标志有三种：秘密、机密、绝密。对外公开的电子公文实际上就是普发性公文，其内容不涉及任何秘密，可直接对国内外公布。限在国内公开内容的电子公文指内容不涉及秘级，但不宜向国外公开发布，只在国内公开发布的文件，各行政机关制发的公文多数属于这一种。内部使用的电子公文又叫内部文件，其内容虽不涉及秘密，但不宜对社会公开发布，仅限在行政机关内部使用。秘密电子公文指含有一般的国家秘密，泄露后会使国家的安全和利益遭受损害的文件。机密电子公文指含有重要的国家秘密，泄露后会使国家的安全和利益遭受严重损害的文件。绝密电子公文指含有最重要的国家机密，泄露后会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的文件。

八、按电子公文的时限分类

根据对电子公文的处理时限的要求，公文可分为平件、急件、特急件三种，后两种文件有“紧急程度”标志。平件指无特殊时间要求，可按工作常规依次传递处理的文件，绝大部分电子公文属于这一种。急件指内容重要并紧急，需要打破工作常规优先传递处理的文件。特急件指内容至关重要并特别紧急，需立即传递处理的文件。

九、按电子公文的网络运行分类

根据公文传递运行情况可分为政府内网、政府外网和公众信息网三种电子公文。政府内网的电子公文指主要用于政府内部处理政务的公文，是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间来往的电子公文。内容主要有电子法规规章、电子公文交换、电子财政管理、电子会议等内容的电子公文。政府外网的电子公文是指政府通过电子网络系统进行电子采购与招标，为企业提供各种信息服务的电子公文。例如电子采购与招标书、电子税务表格、电子证照文本、服务信息等。公众信息网的电子公文主要是指政府通过电子网络系统为公民提供的各种服务的电子公文。其内容主要包括：教育培训服务、就业指导服务、电子医疗服务、社会保险网络服务、公民信息服务、交通管理服务、公民电子税务、电子证件服务等公共事务的信息、表格、协议书、通知单等电子公文。

第四节 电子公文系统

一、电子公文的媒体

网络媒体被称为报刊、广播、电视三大传统媒体之后的第四媒体，与传统纸质媒介相比，网络媒体具有检索便利、时效性高、信息发布范围广泛、准确统计受众等优势。一方面，电子公文制作者可以充分发挥网络媒体的特点，丰富电子公文的信息形态，如多媒体公文，在电子公文中不仅采用字符，而且采用声音、图像、动画等多种形式，使抽象的公文变成具体可感的形象事物，这大大改善公文的传播效果。另一方面，网络媒体发布公文信息不受时间空间的制约，政府部门可以把在网络媒体发布的公文作为标准文本，开辟网络的电子公文发布中心，一旦公文在此发布，就作为正式文本，不可再被更改、删除，并且和纸质红头文

件具有同等法律效力。

电子公文是通过电脑进行操作、传输、存储等处理的数字化文件，与纸质公文相比，电子公文具有存储体积小、检索速度快、远距离快速传递及同时满足多公众资源共享等优点。随着电脑和网络信息技术的应用普及，越来越多的公文直接在电脑上产生，通过网络媒体传输。

但与纸质公文相比，因为电子公文以网络为传送媒体，也存在自身无法克服的局限性，因此，目前甚至今后相当一段时间内，不可能抛开纸质公文而以电子公文取而代之，电子公文将和纸质公文并存。

二、电子印章

电子印章是合法的数字化印章与数字证书绑定的用其私钥进行了数字签名的包含用户身份、印章信息、公开密钥、有效期等许多相关信息的权威性的电子文件。它主要用于网上办公、交易等业务中对电子文档进行类似传统的手工签名、盖章的操作。通过使用电子印章对电子文档的签章操作，以保证签章电子文档的安全、完整、真实和不可抵赖的目的。所有的签章操作都将由安全电子印章认证机构自动生成和保存操作的时间记录。同时，签章电子文档的发送方和接受方随时可以对其进行完整性、真实性以及签章的时间和签章实体印章合法性的身份的验证。

电子印章的产生和签章是建立在公钥基础设施 **PKI (Public Key Infrastructure)** 基础上的。它采用的是非对称加密技术，同时又由具有权威、可信赖及公正的第三方认证中心 **CA (Certificate Authority)** 负责为网络中各实体发放、检验和管理电子印章数字证书。在认证中心 **CA** 所颁发的数字证书中包含有电子印章持章人的身份信息、公钥数据、印章审批机构名称、印章制发机构名称等。由于电子印章证书中已有 **CA** 的签名，而攻击者不具有 **CA** 的签名密钥，所以很难伪造出合法的电子印章证书，从而实现了电子印章的可认证性以及签章的不可否认性。

为保证您所订购电子印章的合法性和惟一性，依据《印章业治安管理办法》和 **CA** 管理的国际惯例订购电子印章前必须填写申请，经有关部门审核批准后方可刻制。电子印章持章人必须先用自己的电子邮件信箱里收到所持电子印章的用户名和密码登录系统，并将电子印章的储存介质插入计算机的 **USB** 接口，然后在管理中心下载客户端软件启用电子印章。启用成功后，即可登录系统的签章平台使用电子印章。

三、电子公文模板

电子公文的自动化、智能化离不开公文处理的标准化，如公文格式标准、电子公文处理标准、电子公文交换格式标准、电子公文处理系统软件设计技术标准等。按照《国家行政机关公文格式》标准，通过相应的计算机软件的处理，在电子公文处理系统中可自动生成行政机关各个文种的格式，可自动生成公文格式要素的位置、字体、字号，可自动标引主题词，还可自动按规范化的顺序排列主送、抄送单位等。根据公文处理标准，在电子公文处理系统中可设置办理时限、到时催办、来文提示、急件提醒、退文警示等，在办文中可调阅相关的信息资料，辅助公文写作，可实现自动校对、自动编写公文摘要等。

四、电子公文档案

纸质公文的归档完全可以不管文件的形成及承办过程中的具体情况，而电子公文的归档必须在电子公文的形成和设计阶段 档案人员就要进行参与 否则将无法将原始的材料进行收集、整理、归档 纸质公文归档及其档案管理 不是以技术环境为前提 而电子文件的归档及其档案管理 必须在原有的设备和技术条件下进行。现在政府机关使用电脑进行文字处理已非常普遍，一些单位还不同程度地实现了公文运转电子化管理，对收文办理、发文办理的登记、审核、拟办、运转等一系列环节进行综合性的公文流转全程管理 实现了公文查询、统计、存储、流转的一体化 部分单位对公文数据库中的公文由标题、来文单位等基本要素和运转过程管理，扩展为部分公文的全文入库管理。

（一）电子公文的归档范围

确定电子公文的归档范围时，应参照执行国家档案局关于《机关文件材料归档和不归档的范围》的规定 并结合电子公文的特点 将反映机构主要活动 具有查考利用价值的电子公文纳入归档范围。归档前经鉴定为具有保存价值的电子公文是归档范围的主体 此外 还应从以下几个方面考虑收集相关材料。

第一 电子公文具有软硬件依赖性 因而归档公文的支持软件及软件的文档 表达电子公文内容的基本格式及有关元数据都应属于归档范围。

第二，电子公文具有载体的多样性。目前，信息技术的应用并未涉及机构业务活动的各个领域，真正实现无纸化生产的单位为数极少。在同一活动中 除了电子公文外 有时还会生成其他形式的重要文件 如纸质公文 缩微胶片等。为保持这些公文之间的历史联系 确保同一活动中形成的归档信息完整无缺 需要将这些公文一同归档 还可将这些公文作数字化处理 作为电子公文归档和保存。

第三，电子公文具有制作环节的连动性。在前端控制思想的指导下，电子公文管理的许多环节都有所提前，如鉴定工作在公文形成后完成，著录工作贯穿于公文形成前到形成后等。电子公文归档时这些环节的成果（如著录信息、鉴定记录等）应与公文信息一起向档案部门移交。

具体而言，电子公文的归档范围主要包括：

在行使本机构职能以及行政管理、业务管理活动中形成的各种电子公文；对需要保存草稿的公文 修改应在拷贝件上进行 加版本号积累 并将草稿、定稿一起归档；利用计算机辅助设计、辅助制造、检测、仿真实验等技术形成的具有查考利用价值的数据库、图形文件、模型文件等；本机构制作的各种数据文件，如数据库、图形库、方法库等；在其研究开发活动中形成的程序文件；各种支持软件，包括操作系统、应用软件，以及相关的数据、配套的文档资料；公文相关的纸质公文及其他载体类型的公文，如产生电子公文所使用的计算机硬件说明文件，电子公文积累过程中形成的更改单、登记表、使用权限登记表，与本单位形成的电子公文配套或关联的外来纸质公文等。

以上各种电子公文可能存在于电子公文管理系统中，与公文相联系；也可能以纸质形式单独存在。

（二）电子公文的归档方式

电子公文的归档方式有两种：逻辑归档和物理归档。

1. 逻辑归档

逻辑归档是指各部门将自身形成的电子公文通过计算机网络传输给档案部门，或按照要求进入网络规定的档案部门地址。也就是说，电子公文形成部门将要存储归档的电子公文以逻辑通知形式传送给档案部门，使档案部门能够通过网络直接查阅该电子公文。逻辑归档后的档案住处可以全部在网络中显示和检索利用，电子公文生成在什么位置，归档后的物理位置仍保持不变。

采用逻辑归档的机构，一方面，档案部门能够掌握归档的电子公文信息，归档的电子公文著录信息及存储地址应自动保存到档案部门的数据库中，以方便其他人员的查询；另一方面，电子公文生成部门仍然可方便地使用该电子公文，但不能修改和删除。逻辑归档有助于充分利用机构内部的网络资源，实现信息共享。同时，逻辑归档对于机构网络建设和电子公文管理系统的要求较高，保证档案部门在不实际拥有文件数据的条件之下，能够对其安全保管和合法存取进行有效地监控。

2. 物理归档

物理归档是把计算机及其网络上的电子公文集中传输至独立的或可脱机保存的载体上，向档案部门移交的过程。物理归档的方式又可以分为以网络传输方式

归档和以介质传递方式归档两种。网络归档是指将归档电子公文通过网络直接传输到档案部门，或加工后传输到档案部门规定的地址中，并存储在档案部门本地载体的过程，也称在线归档；介质归档是指将电子公文存储在一定的介质上移交给档案部门，也称卸载式归档。

物理归档，可以实现电子公文的集中管理，保证电子公文的安全性。在电子管理的初级阶段，条件不成熟的单位应采用集中存储的物理归档方式。物理归档表现为载体的实体形态，仍可以将其以磁盘、光盘或磁带作为归档形式。

（三）电子公文的归档时间

电子公文的归档时间一般可分实时归档和定期归档两种。实时归档指电子公文形成后即刻归档；定期归档是指按照机构有关规定，在电子公文形成一段时间之后再向档案部门移交。一般来说，逻辑归档尽可能实时进行，以免发生失控；物理归档中的网络归档既可实时进行，又可与介质归档一样，借鉴纸质公文归档的经验并遵照有关规定定期完成，如管理性文件在次年年初归档，科技文件在项目完成之后归档，机密文件随时归档等。

在实际工作中，无论采取逻辑归档或物理归档的方式，都存在电子公文提前归档、实时归档的趋势，这在设计单位表现得尤为明显。归档时间的提前，有利于及时控制电子公文信息，维护其完整与安全。

（四）电子公文的归档要求

电子公文的归档要求体现在以下几个方面：

1. 电子公文归档应整体化

归档是档案部门正式接管电子公文管理工作的起点。档案部门对于电子公文管理工作要从文件生命周期的“前端”就开始控制电子公文的归档活动。电子公文管理系统是集中管理一份公文的所有信息，并将这些信息作为一个整体归档；在每个流程结束后将相关文件移交或发送给档案部门。

2. 电子公文归档应资料齐全

归档的电子公文资料应齐全完整，凡是归档范围内的公文均应及时向档案部门移交，尤其应注意相关电子公文的支持软件和管理数据的收集。用文字处理技术形成的电子公文，现时收集公文的存储格式、属性和文字，处理平台的说明材料；用扫描仪等设备获得的图像电子公文、计算机辅助设计或绘图等获得图形电子公文，同时收集软硬件环境和机关数据；用视频设备获得的电子公文，同时收集相关软件；用音频设备获得的电子公文，同时，收集其属性标识、参数和非通用格式的相关软件；由计算机多媒体技术制作的电子公文，收集时应保证参数准确、数据完整；通用软件产生的电子公文，应同时收集其软件型号、名称、版本号和相关参数手册、说明资料等，专用软件产生的电子公文，应转换成通用型电

子公文。

3. 电子公文归档应真实有效

归档的电子公文应真实有效，文本文件应是最后定稿，图形文件如经更改，应将最新的版本及更改记录予以归档，各种电子公文的草稿、定稿根据需要决定是否归档。归档的电子公文应采用签署技术，以便确认电子公文的有效性。

4. 电子公文归档应格式规范

对于归档电子公文应有格式方面的要求，这是保证电子公文长期可读性的一个极为重要的问题。目前各国的做法不尽相同。如北欧国家一般使电子公文脱离原来生成时的软硬件环境，将电子公文转换成一种标准格式保管，挪威应用“电子文件管理工具”技术，该工具软件将 **O-RACLE** 数据库文档以展开方式存储，使电子公文保管时不再受原数据的条件限制。我国规定归档电子文件的格式应为工业标准。

5. 电子公文归档应一式两套

物理归档的电子公文一般要求有一式两套脱机公文，其中一套封存，一套提供利用。必要时还可以一式三套，其中两套封存，异地保管。电子公文在长期保存过程中可能会出现读取的错误，封存件可以减少出错、失真现象，两套封存更为保险，可以提高其安全性和可靠性。

对于采用逻辑归档方式的电子公文，首先由形成部门赋予公文以归档标识，然后系统自动将归档信息提示给档案部门，档案部门给归档个位加上相应的档案管理信息，如类号、档号等，归档电子公文及相关信息进入数据库，电子公文便进入档案管理状态。得到授权的用户只能利用公文信息，不能对其进行删除、修改等操作。这个过程应记录在系统日志中，以便审查。采用网络归档方式的电子公文，其归档手续与此类似。在这种情况下，都可由系统自动生成一份《归档电子公文登记表》，打印后双方签字作为归档凭证保存。

对于采用介质归档方式的电子公文，移交双方按照《归档电子个位登记表》清点归档材料，对归档公文进行全面的检查验收，在确认归档文件夹的技术状况合格、相关材料齐全后，双方在一式两份的《归档电子公文登记表》、《归档电子公文移交检验表》、《电子档案接收检验登记表》上签字盖章，各留一份，保存备查。

五、电子公文的无纸化传输

公文无纸化远程传输（电子公文传输）实际上就是在专用的通信平台上安全收发加密的电子邮件，电子公文传输可以实现一“点”对多“点”的收发功能，简化