



北京市高等教育精品教材立项项目

电子政务系列教材

政府电子 文件管理

冯惠玲 主编

 中国人民大学出版社



Includes
CD-Rom

北京市高等教育精品教材立项项目

电子政务系列教材

政府电子

文件管理

冯惠玲 主编

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府电子文件管理/冯惠玲主编.
北京:中国人民大学出版社,2004
(电子政务系列教材)

ISBN 7-300-05589-3/F·1767

- I. 政…
- II. 冯…
- III. 国家行政机关-电子文件-档案管理-教材
- IV. G276

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 051718 号

电子政务系列教材
北京市高等教育精品教材立项项目
政府电子文件管理
冯惠玲 主编

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080
电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)
010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 涿州市星河印刷有限公司
开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 5 月第 1 版
印 张 22 插页 1 印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷
字 数 380 000 定 价 33.00 元 (含光盘)

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

电子政务系列教材编委会

主 编：冯惠玲

编 委 (以姓氏笔画为序)：

汪玉凯 李明浩 杨 建

陈 禹 周晓英 赵国俊

侯卫真

总 序

计算机网络的出现，将表面积为 5.1 亿平方公里的地球连成了小小的村落，我们将人类向这个“村落”迁徙的过程称为信息化。在信息化进程中，人类开辟了另外一个没有疆域的新型空间——网络空间（cyberspace），这个只存在于网络之中的虚拟空间却为各个国家、地区、组织、个人提供着实实在在的信息和服务，并彻底改变了人类存储、传递、获取信息和服务的方式。作为管理国家事务和社会事务，为所有社会成员提供服务的政府组织，在这场变化中面临着巨大的冲击。据互联网协会统计，全球网民数量在 2002 年 9 月已经达到 8.4 亿，约占世界人口的八分之一，这表明政府的服务对象——社会组织和公民——的工作方式和生活方式正在逐渐改变，他们已经或即将具备通过网络与政府打交道的能力和要求。面对这种改变，各国政府的惟一选择是顺应技术进步，运用网络及相关信息技术，改进工作流程和服务手段，带动体制改革和管理创新，提升内部管理水平，提高为社会组织和公民服务的质量，改善政府形象，实现政府“再造”。

电子政务正是在这种背景下应运而生。由于电子政务的进度、成效、质量不仅事关政府自身改革，更关系国民经济和社会信息化建设能否健康高速发展，因而迅速引起各国政府的高度关注，我国更是旗帜鲜明地提出“电子政务是信息化的龙头”，从试点示范工程走向大范围铺开。据统计，近年来我国在电子政务方面的投入以每年约 30% 的速度递增，许多政府要员、学者、信息产业界人士投入电子政务的研究、开发与实施中。在各方共同努力下，以三网（政务内网、政务外网、互联网）、五库（人口、法人单位、空间地理、自然资源和宏观经济数据库）、十二个业务系统（办公业务资源系统、宏观经济管理、金关、金税、金财、金卡、金审、金盾、社会保障、金农、金水和金质）为核心内容的中国电子政务战略框架已经建立，网上工商、网上税务、网上采购等在线办公项目如雨后春笋般涌现，市长信箱、百姓论坛等一些互动栏目逐渐兴旺，政府文件的实时公开也不再是新闻。与此同时，我们也看到有些政务信息系统项目半途搁浅，有些项目虽然建成并投入运行却事倍功半，还有一些建成的项目则被弃置不用或少数人





问津。这样的现实告诉我们：仅有投入、热情和少数精英的努力还不足以使我们从容面对电子政务及其发展需求，加深对电子政务的全面理解，提高与电子政务相关的全体社会成员的基本素质才是根本。

电子政务是一项巨大而复杂的社会工程，融入了政府管理理念、系统研发和维护技术等理论与实践，就其涉及的知识领域而言，大体可以分为三个层面：政府治理理论、系统管理理论和系统支撑技术。中国人民大学出版社推出的这套“电子政务系列教材”，面向实行电子政务机关、单位的信息化主管人员（CIO）和系统管理员以及公共管理硕士（MPA）学员，高等学校本科信息管理与信息系统、计算机应用技术、行政管理等专业的在校学生，计算机软件企业的电子政务系统研发人员。本系列教材由《电子政务教程》、《政务信息管理》、《电子政务系统建设与管理》、《政府网站的构建与运作》、《电子政务安全技术保障》、《政务数据库系统》、《政府电子文件管理》等7本相互关联的教材组成。作者们力求全面介绍国内外电子政务有关理论和方法的最新动态和技术成果，突出电子政务范畴的管理要点和特点，注意信息技术与政府业务的紧密结合，特别注重从政府业务管理者和信息管理者的角度考虑电子政务中的技术和管理问题。

说到技术和管理，这里不妨用读者熟悉的太极双鱼图来比喻，图中黑白双鱼我中有你，你中有我，但是各自又有相对独立的自己，它形象地表达了两个不同的事物彼此作用、相互协调、共同发展的深刻哲理。电子政务这个新事物可以看成是“电子”和“政务”两个事物互动、集成、渗透的产物，它既不是手工环境下政务活动的数字翻版，也不是对其彻底否定、全盘推翻。它是一种转型，一种再造，一种扬弃，一种升华。我们必须准确、辩证地认识和把握它的实质、特征和着力点，特别是其中的技术和管理的关系。一方面，我们不能轻视技术，认为它只是简单的工具，因为工具的使用也会改变使用者和使用过程，计算机高速、并行的计算能力，通信网络跨时空共享资源的长处都将逐渐打造出过去不曾有过的政府办公模式；另一方面，我们也不能过分夸大技术的作用，忽视现代管理理念、管理方法的导向和功能的定位作用。对于电子政务而言，技术只有在政府管理的应用中才有生命力，信息技术界人士普遍认同的一句话足以说明这个问题——“三分技术、七分管理”。这也是本系列教材以电子政务中的管理问题作为立足点的缘由和初衷。

本系列教材注重实用，叙述深入浅出，文字平实简明。作者在理论与实践的结合点上充分追求所述理论的应用价值，每一本教材尽可能使用案例分析、阅读

资料等来帮助读者理解，并在每一章后开列阅读书目。我们认为，在我国电子政务实践还不够充分，理论还不够成熟的情况下，给读者多一些原始资料和间接经验，有利于加深他们对电子政务有关问题的理解和思考，有利于减少实践中的弯路和低水平重复，有利于推进我国电子政务的进程，也有利于为构建我国电子政务理论体系奠定基础。

面对电子政务这一理论和实践的新课题，从管理角度编写系列教材是我们进行的一次尝试和探索。参与编写本系列教材的有中国人民大学政务信息管理系、行政管理学系以及北京大学、清华大学、中国科学院、南京大学、南京航空航天大学信息管理系等相关单位的教师与科研人员。在电子政务平台上，政府办公的提供方和接受方都需要改变既有观念和习惯，更新知识，提高能力，适应新的环境和规则。我们希望这套系列教材能够为此提供一些基本原理、准则、思路和方案。为了实现这一目标，作者们在写作期间，收集、分析、归纳了大量的零散素材，进行了广泛的调研，提出了很多见解和观点，其间召集了数次集体讨论，并多次统改书稿。但是，作者们深知，在电子政务领域中还有许多未知的或者知之不多、不深、不详、不确切的东西，这套教材中肯定有不少遗漏、不当或错误之处，我们诚恳欢迎来自读者的批评、补充和指正。因为学术之道，贵在独立，贵在发展，需要探索，也需要争鸣和切磋；还因为生活在网络时代的作者和读者对新知识有着同样的渴求，沟通又是那样的方便与快捷。

冯惠玲

2003年8月

前 言

我国电子政务的发展进程令世人瞩目。2003年联合国发布了对191个成员国电子政府建设的权威测评结果，中国排名第74位，位居中上水平^①。

在电子政务的强劲发展中，电子文件的管理问题已无法回避。电子文件是电子政务活动的主要工具和真实记录，是政府机构最重要的信息资源，文件流是电子政务系统中最核心的信息流。电子文件管理的疏漏或不当，就当前而言，是电子政务系统的一种功能缺失；就长久而言，可能造成政府机构和社会记忆的某些空白，使机构和国家为此遭受政治、经济和文化方面的重大损失。因此，电子文件管理是电子政务建设的应有之义。对电子文件的管理既要服务于当前机构业务活动的电子化，也应确保重要信息的长久真实可靠和历史说明能力。具有这样双重功能的电子文件管理将使电子政务方案更为完整，实施更为彻底。

政府电子文件是指政府机关在履行职能、处理事务和日常管理活动中形成、处理和保存的电子文件。本书之所以使用这一概念，而没有使用政府机关常用的“电子公文”概念，是因为通常人们所理解和称谓的“公文”是指经过正式处理程序的文件，未能涵盖政府机关在电子环境中生成、使用的所有文件类型，比如在业务活动中形成的数字图形、声音、影像、多媒体文件、程序软件、数据库文件、网站文件等，而“政府电子文件”则可以将所有这些电子文件包含其中。

文件从形成到销毁或永久保存是一个过程，这个过程被称为“文件的生命周期”。国内有研究者针对电子文件的不同阶段提出“电子文件”和“电子档案”两个概念，国际上普遍使用的“电子文件”概念则几乎覆盖了整个文件生命周期。鉴于电子文件管理活动需要统筹全程，不能截然以阶段划分，为避免用语上的混乱，并与国际惯例保持一致，本书统一采用“电子文件”一词，这并不妨碍我们把归档后的电子文件视为档案。

大部分政府机关的文件在本机关保管一定年限后需要按规定移交到相应的档

^① 参见向杰：《联合国对电子政府测评：我国电子政务居中上》，载《科技日报》，2003-11-12。



案馆，而文件形成机关和档案馆对电子文件管理的具体方法以及管理系统的设计都会有所不同。本书在适当兼顾政府电子文件两个阶段的管理知识的同时，侧重于研究和介绍政府机关内部的电子文件管理问题，而且，所述内容在总体上并不是针对特定的技术环境或政务系统，而是提出了普遍适用于各类政府机关电子文件管理的通用原则、方法和工具。

本书共设十一章，大体可以分为四部分。第一部分为第1章、第2章，阐述了电子文件及其管理的基础概念和基本理论。第二部分为第3~第5章，具体介绍政府电子文件管理不同于传统文件、档案管理的两大技术变革——电子文件管理系统构建和元数据管理；一大管理变革——文件管理流程设计。第三部分为第6~第10章，秉承电子文件“全程管理”、“前端控制”、“流程重组”等管理理念，对传统电子文件管理方法中彼此分离的文件、档案管理环节进行了整合和重组，建构起全新的政府电子文件整个生命周期的管理体系，包括政府电子文件的形成与运转、鉴别与鉴定、归档与整理、著录、检索与利用、信息安全与长久保存等。第四部分为第11章，介绍了运行于专门技术环境和系统中，政府机关普遍使用的电子邮件、网站文件和数据库文件的管理特点与方法。本书四大部分的编排及其表述意在引导读者以完整的“电子文件观”看待和把握电子文件管理的全过程。将电子文件管理活动延伸至形成和运转阶段，对政府电子文件管理系统开发、管理流程设计和元数据管理的系统阐述，可以使电子文件全程管理的内涵更为丰满和实在。事实上，无论怎样的章节铺排都无法全面地显示电子文件管理知识点之间的复杂关联，读者在学习中还要有意识地建立“相关链接”，编织立体网状的知识系统。

政府电子文件的管理是信息时代的全新课题，需要来自理论研究和实践两个方面持续不断的科学探索，本书的写作过程一直是在这样的探索中跋涉。作者们竭尽全力地查阅、研究相关资料，并借鉴国内外最新研究成果，反复研讨推敲，走访了许多政府机关，了解政府电子文件管理的实际情况，力图从已有的理论成果和实践中汲取养分、启发思路、获取真知。对于国内外尚未形成共识的专业问题，本书不仅把作者的理解和认识呈现给读者，而且如实介绍不同观点，供读者研究参考；为说明某些具体方法和工具的使用，教材尽可能辅以实例；对于一些内容丰富、言之未尽的内容，教材通过注释为读者提供更丰富和准确的原始资料线索，并在各章之后提供精心选择的阅读材料和阅读书目，为读者进一步学习提供支持。



本书第1章、第2章由冯惠玲执笔，第3章、第11章的11.3由于丽娟执笔，第4章、第5章、第7章、第9章由刘越男执笔，第6章的6.1和6.3、第8章、第11章的11.1由王健执笔，第6章的6.2由姜伟执笔，第10章由钱毅执笔，第11章的11.2由张宁执笔。全书由冯惠玲统稿。在写作调研过程中，王浩、谢凌奕提供了一些基础性材料。中联部、商务部以及上海市、深圳市、南海市、青岛市等市的政府办公厅、政府信息中心等单位热情接待了我们，周详地介绍了许多经验和体会，使我们受益匪浅。中国人民大学出版社的刘晶女士为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此一并表示衷心的感谢。

我国政府信息化的发展方兴未艾，政府电子文件的管理也刚刚起步。在这个领域，我们还有许多的未知之处，因此，研究和探索将跟随实践的步伐而继续。由于各种原因，本书一定存在不少错误或不妥之处，恳望专家和广大读者批评指正。

主编

2004年3月

目 录

第 1 章 政府电子文件概述	(1)
1.1 政府电子文件的概念	(2)
1.2 政府电子文件的种类	(5)
1.3 电子文件的生命周期	(9)
1.4 电子文件的技术特点	(12)
1.5 政府电子文件的形成特点	(16)
本章小结	(20)
关键术语	(20)
阅读材料	(20)
思考与练习题	(23)
阅读书目	(24)
第 2 章 政府电子文件管理概述	(25)
2.1 政府电子文件的管理目标	(27)
2.2 政府电子文件的管理原则	(32)
2.3 政府电子文件管理的发展阶段	(38)
2.4 政府电子文件的管理模式	(42)
2.5 电子文件管理的法律法规、制度与标准	(47)
本章小结	(57)
关键术语	(57)
阅读材料	(58)
思考与练习题	(60)
阅读书目	(61)





第3章 政府电子文件管理系统开发	(62)
3.1 政府电子文件管理系统概述	(63)
3.2 政府电子文件管理系统的开发原则	(70)
3.3 电子文件管理系统的开发过程	(74)
3.4 电子文件管理系统的调查分析	(76)
3.5 电子文件管理系统的需求分析	(81)
3.6 电子文件管理战略的确定	(86)
3.7 电子文件管理系统的设计、实施和评价	(91)
本章小结	(96)
术语	(96)
阅读材料	(97)
思考与练习题	(101)
阅读书目	(102)
第4章 政府电子文件管理流程设计	(104)
4.1 政府文件管理流程	(105)
4.2 政府电子文件管理流程设计的内容与策略	(111)
4.3 政府电子文件管理流程设计的方法	(119)
本章小结	(127)
术语	(127)
阅读材料	(128)
思考与练习题	(129)
阅读书目	(130)
第5章 政府电子文件的元数据管理	(131)
5.1 电子文件的著录	(133)
5.2 政府电子文件管理系统中元数据的设计与管理	(138)
5.3 元数据元素集	(145)
本章小结	(157)
术语	(157)
阅读材料	(158)
思考与练习题	(161)

阅读书目	(162)
第 6 章 政府电子文件的形成与运转	(163)
6.1 政府电子文件的制作规范	(164)
6.2 基于 XML 的电子公文格式	(170)
6.3 政府电子文件的运转规则	(176)
本章小结	(180)
关键术语	(180)
阅读材料	(181)
思考与练习题	(182)
阅读书目	(183)
第 7 章 政府电子文件的鉴定	(184)
7.1 政府电子文件鉴定的内容	(185)
7.2 政府电子文件的内容分析	(193)
7.3 政府电子文件的技术分析、处置及对鉴定过程的监控	(204)
本章小结	(209)
关键术语	(209)
阅读材料	(209)
思考与练习题	(210)
阅读书目	(211)
第 8 章 政府电子文件的归档与整理	(212)
8.1 电子文件的归档范围	(213)
8.2 电子文件的归档方式	(218)
8.3 电子文件的归档要求	(220)
8.4 电子文件的归档手续	(224)
8.5 电子文件的整理	(226)
本章小结	(230)
关键术语	(230)
阅读材料	(231)
思考与练习题	(233)



阅读书目	(233)
第9章 政府电子文件的开发利用	(234)
9.1 政府电子文件开发利用的内容和模式	(235)
9.2 政府电子文件的检索	(244)
9.3 政府电子文件的提供利用	(256)
本章小结	(262)
关键术语	(262)
阅读材料	(263)
思考与练习题	(264)
阅读书目	(265)
第10章 政府电子文件的保管	(266)
10.1 政府电子文件的存储管理	(267)
10.2 政府电子文件的信息保护	(278)
本章小结	(292)
关键术语	(293)
阅读材料	(293)
思考与练习题	(296)
阅读书目	(296)
第11章 政府电子政务邮件、网站文件、数据库电子文件的管理	(298)
11.1 政府电子政务邮件的管理	(299)
11.2 政府网站文件的管理	(311)
11.3 数据库电子文件的管理	(321)
本章小结	(333)
关键术语	(334)
阅读材料	(334)
思考与练习题	(335)
阅读书目	(336)
参考文献	(337)

第 1 章

政府电子文件概述

ZHENG FU DIAN ZI WEN JIAN GUAN LI

1.1 政府电子文件的概念

1.2 政府电子文件的种类

1.3 电子文件的生命周期

1.4 电子文件的技术特点

1.5 政府电子文件的形成特点





学习重点

本章重点阐述电子文件的概念、生命周期、技术特点，以及政府电子文件的概念、种类、形成特点。

从全球的角度看，令人担忧和不解的是电子政务的实施怎能忽视文件的管理！

——《全球电子政务：我们能从别人那儿学到什么》^①

电子文件管理是支撑电子政务的关键技术之一。

——《有关电子文件管理的电子政务政策框架》^②

1.1 政府电子文件的概念

1.1.1 电子文件

电子文件 (electronic records) 是在数字设备及环境中生成，以数码形式存储于磁带、磁盘、光盘等载体，依赖计算机等数字设备阅读、处理，并可在通信网络上传送的文件。^③

^① Mike Steemson, "Global e-Government: What we can learn from other people", Nederland e-Government conference, November 2001, <http://www.caldeson.com/overheid.html>.

^② Public Record Office, "E-Government Policy Framework for Electronic Records Management", <http://www.pro.gov.uk/recordsmanagement/erecords/e-gov-framework.pdf>.

^③ 本书采用的是国家标准《电子文件归档与管理规范》(GB/T18894-2002)中的定义。2000年中国档案行业标准《档案工作基本术语》(DA/T 1-2000)将电子文件定义为：“以数码形式记录于磁带、磁盘、光盘等载体，依赖计算机系统阅读、处理并可在通信网络上传输的文件”。1999年国际文件管理基金会 (IRMT)《电子文件管理导论》中将电子文件定义为：“用计算机操作、传输和处理的数字文件”。1999年我国国家标准《CAD电子文件光盘存储、归档与档案管理要求》(GB/T17678.1-1999)将电子文件定义为：“能被计算机系统识别、处理，按一定格式存储在磁带、磁盘或光盘等介质上，并可在网上传送的数字代码序列”。1997年澳大利亚档案馆颁布的《澳大利亚文件管理标准》将电子文件定义为：“电子文件是由电子计算机交流与维护的文件”。1996年国际档案理事会电子文件委员会《电子文件管理指南》将电子文件定义为：“电子文件是通过数字计算机进行操作、传递和处理的文件”。1993年《美国联邦文件管理术语手册》(第二版)将电子文件定义为：“只能由计算机处理的文件”。1992年《美国联邦管理法规》将电子文件定义为：“电子文件包括数字的、图形的及文本的信息，它可以记录在计算机能够阅读的任何一种介质上，并且符合文件的规定”。

这个概念揭示了电子文件的两个基本特征：

第一，电子文件是由电子计算机等数字设备生成和处理，其信息以二进制数字代码记录和表示的，因此亦可称为“数字文件”（digital records）。这是电子文件与以往所有其他形式文件的基本区别，也是电子文件信息与其他数字信息的共同点。数字信息使用0和1两种数码的组合来记录信息，每一个0或1称为一个比特，需要记录的信息用一串比特存储于计算机存储器（包括内存储器和各种外存储器）中，并可通过通信网络进行传输。

第二，电子文件是文件的一种类型。“文件”一词有两种含义：一是“国家机构、社会组织或个人在履行其法定职责或处理事务中形成的各种形式的信息记录”^①。英文通常称 record。二是“计算机的一个专用名词，指由若干相关的记录构成的集合”^②。英文通常称 file。本书指的是第一种含义。作为文件家族的新成员，电子文件具有文件的各种属性，特别是具有特定的要素、作用和效力。这是电子文件与其他数字信息的基本区别，也是电子文件与其他形式文件的共同点。

关于文件的要素，《澳大利亚标准 A3490：文件管理》中指出：“为了起到文件的作用，电子信息要求保存其结构、背景和内容”^③。国际档案理事会电子文件委员会1996年制定的《电子文件管理指南》中的文件概念是：“文件是由机构或个人在其活动的开始、进行和结束过程中所产生或接收的记录信息，该记录信息由足以为其活动提供凭证的内容、背景和结构而构成，而不管记录的形式或载体如何。”这些表述明确揭示了构成文件的三种要素，即内容（content），背景（context，亦称“上下文”）和结构（structure）。内容是指文件中所包含的表达作者意图的信息；背景是指能够证明文件形成环境、形成过程、存在状态以及和文件之间相互关系的信息，包括表示文件来源与传送目的地的信息以及与文件形成和存在相关的其他信息，如作者、签发人、成文日期、收文者、形成文件的活动说明、文件生成的软硬件环境、文件状态改变的说明（如修改、迁移等）、相关文件名称及其关系说明等；结构是指文件内容信息的组织表达方式，如文字的段落安排，电子文件所使用的代码、格式，以及载体、附件等方面的信息。文件

^① 《档案工作基本术语》（DA/T 1-2000）。文件管理国际标准 ISO15489《信息与文献——文件管理》（Information and Documentation—Records Management）中的定义为：“机构或个人在履行其法定义务或业务活动过程中形成、收到并保管的作为证据及信息的记录”。

^② 《辞海》，1533页，上海，上海辞书出版社，1980。

^③ 周阿江：《析电子文件时代的文件定义》，载《山西档案》，2000（3）。