

MANAGING ESSENTIAL INFORMATION FOR
ORGANIZATIONS IN E-AGE

■ 国家社会科学基金项目研究成果

电子时代

机构核心信息资源管理

OA 环境中的文件、档案
一体化管理战略

■ 主编/王健

中国档案出版社

国家社会科学基金项目研究成果

电子时代机构核心信息资源管理

——OA 环境中的文件、档案一体化管理战略

王 健 主编

中国档案出版社

责任编辑/赵增越

图书在版编目(CIP)数据

电子时代机构核心信息资源管理:OA 环境中的文件、
档案一体化管理战略/王健主编. - 北京:中国档案出版社,
2002.12

ISBN 7-80166-274-1

I. 电… II. 王… III. ①档案管理 ②文档管理
IV. G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 088543 号

出版/中国档案出版社(北京市西城区丰盛胡同 21 号)

发行/中国档案出版社发行部(66185614)

印刷/北京振兴源印务有限公司

规格/787×960 1/16 印张/28.25 字数/46 万字

版次/2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印数/3000 册

定价/46.00 元(本书附赠光盘)

前 言 电子时代的呼唤

信息资源的管理是信息时代倍受全球关注的热门话题和不容回避的前沿课题。在庞大的信息资源库中,只有一类信息资源具有凭证性、唯一性、可靠性、权威性,这就是在国家和机构活动中为开展各项业务和行政管理活动而形成的、具有特定效用的凭证性信息——文件,以及由文件转化而成的历史记录、现行工作的信息源——档案。这种独特的信息资源是机构的核心信息资源,是机构可持续发展的信息支持和信息保障,也是整个国家信息资源的最珍贵的组成。

电子时代的来临如同不可思议的魔术棒将整个地球拖进飞速旋转的世界。不同的是,魔术是虚幻的,而社会变迁却是实实在在的。电子时代使得我们有幸置身于人类记录史上最急剧的大变革之中。电子时代不仅丰富了承载信息的新型载体形式,创建出许多诸如多媒体等新的信息编码形式,而且借助于计算机网络通讯技术大大拓展了生成、传输、处理信息的手段,也使得越来越多的机构活动记录产生于电子环境之中,孕育出文件家族充满活力的新成员——电子文件。

随着电子信息技术的迅速推广,电子文件的管理问题已成为当今国内外信息资源管理研究的热点之一,也是推动社会信息化进程的关键所在。电子时代赋予信息资源管理领域更新的内涵和空前的发展机遇。信息资源管理的研究对象从有形实体扩展至数字代码,工作环境从现实空间扩展至虚拟空间,管理方式也必将从传统模式转换为网络模式。电子革命带来的震荡与冲击使得人类在创新技术、改造生存环境的同时也“遭遇”着前所未有的被改造。面对“来去无踪”、穿梭于网上的信息资源,面对被视为机构业务记录和凭证的核心信息资源的文件和档案化作难以掌控的数码形式,各类机关、企事业单位、信息技术部门、司法界等各个领域面临着同样的困惑:

❖ 如何有效管理电子时代机构的核心信息资源,为机构行使职能、开展

业务提供最佳信息保障和信息通道？

✧ 电子信息能否像传统的纸质信息一样忠实地记载和反映机构、国家乃至整个社会的历史？

✧ 如何维护电子信息的真实性、可靠性、法律凭证价值？

✧ 如何在技术不断升级的情况下保证电子信息的长久可读性？

✧ 如何确定电子文件管理系统的功能需求？

✧ 如何在 OA 平台拓展为电子政务平台的过程中实现软件的真正升级？

如果不能有效解决上述难题,具有原生性、唯一性的机构核心信息资源的丢失和损毁给国家各项事业带来的损失无论是现在还是将来都将是难以估量的。面对电子技术带来的这场人类记录史上的革命,亟需理论与实践的双重回应。本书就是为回应电子时代机构核心信息资源管理革命而展开的一项应用研究的成果——国家社会科学基金项目“OA 环境中文件、档案一体化管理研究”(项目代号:99TQ010)。

针对这一网络时代的全新课题,我国一些机构开始了不同程度的实践,理论研究也有一些零星的成果,但长期以来一直未取得实质性突破,缺乏用于指导实践的应用研究成果,本课题在这方面填补了研究空白。研究成果具有诸多兼具理论价值和实践价值的创新。目前,各单位急需配合电子政务,运用全新管理理念和管理模式,更新完善 OA 系统,跨上电子政务平台。该课题系列研究报告出台后,受到许多实际部门、行业主管部门及软件公司的关注,纷纷索取研究成果及软件演示盘:

✧ 各级政府机构配合电子政务建设需要,亟需完善 OA 系统的解决方案、培训教材和演示模板;

✧ 行业主管部门亟需调整工作思路、制定新的工作框架与指南,指导下属单位完成工作平台和工作方式的转换;

✧ 软件公司亟需懂技术的管理专家提供系统功能需求,以便推出切合需求的升级换代产品;

✧ 高校教学亟需理论联系实际、最新理念结合最佳案例的教学资料……。

为满足这些需求,本书内容从理论到实践、从全球到国内、从管理到技术、从制度建设到流程设计、从人员管理到安全保密,提供了上述各类机构、人员

急需的知识理念、解决方案和软件演示。为帮助读者朋友全面、系统地了解相关知识,快速、便捷地检索所需信息,全书划分为三大板块:

第一篇 管理方略——全面阐释管理理论、管理方法,特别是针对目前亟待构筑的现代化管理平台的诸多关键要素,如:制度化、标准化建设思路与框架,网上核心信息资源的安全保密与充分利用,电子时代人力资源管理的新视角与侧重点,现代化环境中文件、档案一体化管理的不同模式与典型案例分析……。

第二篇 技术方案——深入分析传统工作流程与电子环境中流程的差异,阐述流程重组的关键要素,结合电子文件管理系统的开发提出新型文件、档案管理一体化软件的功能需求和系统设计思路,提出“OA 环境中的文件、档案一体化管理软件测评规范”,根据典型案例研究制作出“OA 环境中的文件、档案一体化管理软件演示”(光盘)……。

第三篇 信息库——汇总大量国内外一手调研资料,最大规模的相关资料汇集与评述,提供旨在帮助各个机构进行全方位自查、自测的工具与方法……。

感谢读者朋友们。共同关注此书,实际上是共同关注电子时代机构的核心信息资源的管理问题。由于电子时代的新理念、新技术、新方法层出不穷,加之作者水平有限,缺点、不足在所难免,敬请读者朋友们批评指正、补充完善。相信在挑战和机遇面前,我们有着同样的感受和同样的渴望——在电子时代,通过我们的努力,共同承担起有效管理机构核心信息资源的重担!

目 录

绪论 电子时代机构信息资源管理现状与面临的挑战	1
第一节 从 OA 到电子政务	2
一、动态的 OA	2
二、广义的 OA	5
三、OA 系统建设的核心	6
第二节 管理难点	13
一、电子文件的技术特性向文件、档案管理的传统模式 发起挑战.....	13
二、电子文件信息的法律效力与众多纠纷引发司法领域 的困惑.....	15
三、电子文件管理系统的功能需求成为软件设计的桎梏.....	18
第三节 回应挑战	18
一、确定前端控制战略和 OA 环境中的全程管理模式.....	18
二、探讨文件管理与法制建设的交互影响.....	20
三、界定电子文件管理系统的功能需求.....	23

第一篇 机构核心信息资源管理方略

第一章 机构核心信息资源全程管理的理论基石	27
第一节 机构核心信息资源——从文件到档案	28
一、文件的界定.....	28

二、档案的界定·····	30
三、文件与档案的关系·····	32
四、文件、档案一体化管理的含义·····	35
第二节 机构核心信息资源管理理论——文件生命	
周期理论·····	39
一、文件生命周期理论的产生与发展·····	40
二、文件生命周期理论的基本内容·····	43
三、文件生命周期理论的重要意义·····	46
四、文件生命周期理论在电子时代的发展·····	49
第三节 文件生命周期理论的启示与指导作用·····	53
一、树立全新的管理理念·····	53
二、建立新型的管理机构·····	55
第二章 规范化平台的建设 ·····	61
第一节 制度化的工作平台·····	62
一、文件、档案工作全程管理的制度化·····	62
二、制度化的现状与障碍分析·····	67
三、制度化的实现与实施策略·····	70
第二节 标准化的工作平台·····	76
一、文件、档案工作的标准化·····	76
二、标准化原理在一体化进程中的运用·····	77
三、标准化建设的现状与对策分析·····	79
四、OA 环境中的标准化体系建设·····	81
第三章 网络环境中文件、档案的安全保密 ·····	85
第一节 网络环境中的制约瓶颈·····	86
一、计算机硬件的安全隐患·····	86
二、计算机软件系统的安全隐患·····	87
三、网络的安全隐患·····	88
第二节 走出安全保密工作的误区·····	91
一、安全保密工作的误区·····	91

二、保密信息系统建设和管理的基本原则与方法·····	92
第三节 构架完善的保密体系·····	93
一、制定和完善法律、法规、规章·····	93
二、制定切实可行的安全保密制度·····	95
三、领导重视,群防群治·····	96
四、技术应用,提供保障·····	96
第四章 电子时代文件、档案工作的人力资源管理 ·····	101
第一节 人员现状与需求的反差·····	102
一、人员现状·····	103
二、电子环境下职责与素质的重新定位·····	104
第二节 电子环境下文件和档案工作的职务分析·····	107
一、决策层·····	108
二、管理层·····	108
三、操作层·····	109
第三节 人员的配备、激励、考评与培训·····	110
一、人员的配备·····	110
二、人员的激励·····	111
三、人员的考评·····	112
四、人员的培训·····	113
第五章 管理模式与案例分析 ·····	117
第一节 管理模式·····	118
一、单机数据管理模式·····	119
二、网络信息管理模式·····	124
三、知识管理模式·····	129
第二节 案例分析·····	134
一、重新设计归档环节——白城市·····	134
二、攻克安全保密难关——中共中央对外联络部·····	136
三、完善的制度保障——大亚湾核电站·····	140
四、窗口式办公——深圳市国土规划局·····	142

五、电子环境中的流程重组——浙江省电力公司	143
-----------------------------	-----

第二篇 机构核心信息资源管理技术方案

第六章 流程设计	151
第一节 流程演进与新旧对比	152
一、影响流程变化的主要因素	152
二、传统流程的设计及其特点	155
三、OA 平台上文档一体化管理流程的设计及其特点	156
四、新旧流程之比较	159
第二节 流程重组与关键节点	161
一、流程重组的含义及其意义	161
二、流程重组的基本原则	162
三、电子文件全程管理流程示例及其分析	164
四、文档一体化管理流程控制的关键节点	169
第七章 系统设计	173
第一节 文档一体化管理软件的现状与缺陷	174
一、国内文档一体化管理软件的功能	174
二、国内文档一体化管理软件的缺陷	176
三、国外电子文件管理系统的功能特点	178
第二节 文档一体化管理软件功能需求分析	180
一、第一阶段的文档一体化管理软件功能需求分析	180
二、第二阶段的文档一体化管理软件功能需求分析	182
第三节 文档一体化软件的系统分析与设计	185
一、可行性分析	185
二、性能、数据及其他要求	186
三、总体设计	187
四、详细设计	191
五、系统实现平台	192

第八章 软件开发指南	193
第一部分 OA 环境中的文档一体化管理软件测评规范	194
OA 环境中文件、档案一体化管理软件测评规范	194
第二部分 OA 环境中的文档一体化管理软件示范说明	232
一、中联部办公自动化系统简介	232
二、OA 平台上的文件、档案一体化管理示范软件使用说明	243

第三篇 机构核心信息资源管理信息库

第一部分 研究资料索引	257
一、书目索引	257
二、论文索引	258
三、英文文献索引	273
第二部分 主要文献综述	274
一、基础理论	275
二、发展历程	289
三、体制、机构与人员	293
四、制度建设	301
五、管理模式	305
六、管理流程	309
七、系统设计	314
第三部分 相关网站导航	326
一、国际相关网站	326
二、国内相关网站	329
三、其他相关网站	329
第四部分 相关标准指南集萃	331
一、《电子文件归档与管理规范》报批稿	331
二、《匹兹堡文件保管系统功能需求》	347
第五部分 调研考察报告	353
报告一 国内文件、档案一体化管理调研报告	353

报告二 国外文件、档案一体化管理考察报告	389
附:国内外调研机构一览表	398
第六部分 自测评估方案	403
一、自测表使用说明	403
二、文件、档案管理现状自测表	404
三、文件、档案管理现状自测评估说明	420
后 记	426
附:国家社会科学基金项目最终成果简介	428



绪 论

电子时代机构信息资源 管理现状与面临的挑战

- ❖ 如何认识 OA 与电子政务的关系？
 - ❖ 电子时代带来了哪些挑战？
 - ❖ 国内外如何回应这些挑战？
- 
-

文件以及由文件转化而成的档案是各级各类机构乃至整个国家的核心信息资源。传统工作环境中的一些行之有效的方法、措施,在电子时代受到了前所未有的挑战。新技术革命的浪潮在为人类冲刷出一个全新、高效的工作平台的同时,也席卷出一系列层出不穷的管理难题。如何针对办公自动化的发展现状,如何面对电子政务的发展需求,实现对核心信息资源——文件、档案的有效管理,回应挑战,营造现代化高效的办公平台和完备的核心信息资源库,保障库内资源的真实、可靠、完整,实现 OA 系统中文件管理与档案管理的无缝衔接,从而为机构行使职能、开展业务提供最佳信息通道和活动凭证,这是全球范围跨学科的研究前沿,是国内档案界十几年来力图突破的研究难点,也是本书写作的目标和动力所在。

第一节 从 OA 到电子政务

本书将写作的基点置于办公自动化(OA)环境之中、新技术平台之上,这是与我国 20 世纪 80 年代中期基于传统办公环境所倡导的“文件、档案一体化管理”的根本区别所在。本书将 OA 界定为一个广义的、发展的、与时俱进的概念。

有学者曾经探讨:OA 是特定时期的一个特定概念,OA 的概念已经过时,不能反映信息社会和网络经济的时代特征,不能适应经济全球化和信息网络化对办公自动化的需求,没有体现国际互联网环境下超越办公室、超越地区和超越国界的动态办公和跨时空服务特点。有人建议把办公自动化(Office Automation, OA)改为办公信息系统(Office Information System, OIS)。之所以产生见仁见智的分歧,究其实质,根本区别在于将 OA 概念定格在其产生时的初始状态,还是不断在发展中丰富其内涵。

一、动态的 OA

OA 是一个动态概念。在不同的发展阶段,其内涵在不断深化,外延也相继扩大。

OA 一词首先诞生于美国。20 世纪中叶,美国的一些企业开始将机器应

用于具有事务性、重复性的繁杂的办公室业务活动中，期望以此提高效率、解放人员，并将这种工作模式形象地称作“办公自动化（Office Automation，简称 OA）”。美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将 OA 界定为：“所谓办公自动化就是将计算机技术、通信技术、系统科学及行为科学应用于传统的数据处理技术难以处理、数据量庞大且结构不明确的包括非数值型信息的办公事务上的一项综合技术。”^① 1985 年，在全国第一次办公自动化规划讨论会上，我国学者从人机关系的角度将 OA 定义为：“利用先进的科学技术，不断使人的部分业务活动物化于人以外的各种设备中，并由这些设备和办公人员构成服务于某种目标的人机处理系统”。^② 此后，又有学者分别从办公自动化的技术发展和办公自动化的功能的角度进一步将 OA 定义为：“以电子计算机技术和现代通讯技术为主体的综合处理与办公活动相关的语音、数据、图像、文字等的人机信息系统”^③；“利用现代化的设备和技术，代替部分办公人员的业务活动，优质高效地处理办公信息和事务”^④。上述定义一方面反映了对办公自动化基于不同角度的多元认识，以及伴随技术的发展认识的不断扩展；另一方面也反映出囿于时代的局限（应该说上述定义映射出 20 世纪 90 年代中期以前的认识层面），人们对当今 OA 的发展应予重新认识，与时俱进。在“‘OA’ 2000 办公自动化国际学术研讨会”上，经过深入探讨，会议认为上述定义的不足之处主要有三个方面：

其一，只强调了机构内的服务功能，未体现网络环境中动态办公和跨时空的服务特点。其二，认识到了语音、数据、图像、文字信息处理的重要性，但忽略了空间定位信息；重视数据处理，忽略了办公及事务处理过程。其三，对建立有关技术规范标准的重要性和复杂性认识不足。^⑤ 上述剖析与其说是对原有 OA 定义的评析或曰“批判”，不如说是对 OA 定义的拓展和认识的升华。下述建议更是说明了这一点：

“为了充分反映信息社会和网络环境下现代办公自动化的时代特征。为

① 孙淑杨：《办公自动化原理及应用》，中国人民大学出版社 1999 年版。

② 同①。

③ 赵明柱主编：《办公自动化概论》，中国经济出版社 1993 年版。

④ 谭伟贤主编：《现代办公与管理自动化技术》，广西科学技术出版社 1994 年版。

⑤ OA' 2000 大会组委会：《中国 OA 的现状和展望》，载《OA' 2000 办公自动化国际学术研讨会论文集》，电子工业出版社 2000 年版。

了适应经济全球化和信息网络化对办公自动化的需求,建议将‘办公自动化’(Office Automation, OA)改为‘办公信息系统’(Office Information System, OIS)。“办公信息系统是以计算机科学、信息科学、地理空间科学、管理科学、行为科学和网络通讯技术等现代化科学技术为支撑、以提高专项和综合业务管理和辅助决策的水平效果为目的的综合性人机信息系统”。^①上述定义是基于对 OA 初期认识的补充、完善、深化和升华, OIS 实际上是对 OA 概念初级版(早期 OA 概念)的“升级换代产品”。正如文章所言,在 OIS 定义中,“特别强调办公自动化的以下特征:

- ◆ 以人为本的综合性人机信息系统;
- ◆ 以网络技术和信息技术为支撑的信息系统;
- ◆ 各类用户进行业务管理和辅助决策的有效工具,其最终目的是提高办公质量、效率和达到预期的工作效果;
- ◆ 强调了空间定位数据在现代办公信息系统中的重要性;
- ◆ 规范标准是建设现代办公信息系统的基础;
- ◆ 信息资源的积累和网络技术的应用是办公信息系统发展的必要条件。”

在 OIS 能否取代 OA 的争议尚未见分晓之际,伴随着新世纪的钟声和各国政府大力推进电子政府建设的步伐,“电子政务”(E-governance)一词愈加振聋发聩。但究其实质,电子政务并不是对 OA(包括 OIS)的否定和替代,而是与其紧密相关,电子政务的实现必须依托于高效的 OA 平台,区别在于电子政务的出发点更多地是站在政府的角度,在应用侧重点、用户群体以及应用技术等方面有所差异。办公自动化是电子政务的基础,目前这一点已成共识;我们认为还应进一步认识到,电子政务是办公自动化的延续,能否得出这样的结论:电子政务是网络时代更广义的政府办公自动化,并拓展为“面向社会的政府全方位办公自动化”。

基于上述分析,OA 概念的发展历程^②,可以描绘为一个阶梯式的发展图形(见图 1),它表明了从早期的“办公自动化”概念,到升级后的“办

^① OA' 2000 大会组委会:《中国 OA 的现状和展望》,载《OA' 2000 办公自动化国际学术研讨会论文集》,电子工业出版社 2000 年版。

^② 详见第三篇第二部分“文献综述”之七“文件、档案一体化管理系统建设的背景——OA 发展概述”。

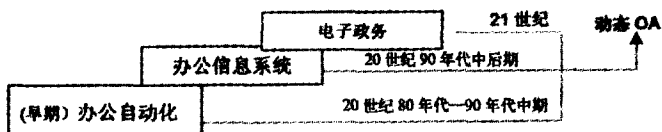


图1 动态的OA概念发展历程示意图

公信息系统”，及至当今的“电子政务”，均可视为动态OA发展链条上的不同发展阶段和时代标签。

二、广义的OA

OA不仅是一个动态的概念，而且是一个广义的概念。上图从一个侧面显示了广义的OA概念：容纳各个发展阶段、不断扩展的“大OA”概念。

随着计算机技术、通信技术和网络技术的迅猛发展，OA概念的内涵不断得到充实，对OA的认识不仅从各个角度予以完善，而且伴随其发展历程，OA也得到了多角度的演绎，拥有多种具有特定含义、约定俗成的称谓。提到OA，不同的认识主体基于不同的认识角度，反射出的可能是OA的不同侧面、不同的代名词：OA是一种技术，是一个（组）软件，是一个高科技平台，是一种现代办公环境，是一个涉及诸多方面的系统工程……。

描述OA，始终与计算机技术、通信技术和网络技术的发展密切相关，一系列高新技术必定与OA“捆绑”在一起，诸如：空间定位技术、语音识别技术、指纹识别技术以及正在或行将产生的种种新技术。于是，网上论坛中有专家指出：人们在接触现代办公自动化的时候，很容易联想到计算机技术、通信技术和网络技术以及其他技术的综合利用。认为办公信息系统（OIS）取代办公自动化（OA）更能反映信息时代特征是一种误解，把传统名词都冠以或包含“信息”二字就都能反映信息时代特征了？不尽然。“计算机”这个词已出现半个多世纪了，它的功能、内涵、外延和普及度都发生了天翻地覆的变化，早已不是“计算”这个单一功能了，人们除用形象的“电脑”一词来比喻它外，没有人提出更改它的名字以便使它“反映时代特征”，要是那样的话，不知要改过多少次名字！同样，OA这个名字已经沿用了几十年，人们对它的含义很清楚。既然如此，何必要改？再说，几十年积累下来的资料，出版的书，开发的OA软件，建立的OA网站，围绕OA