

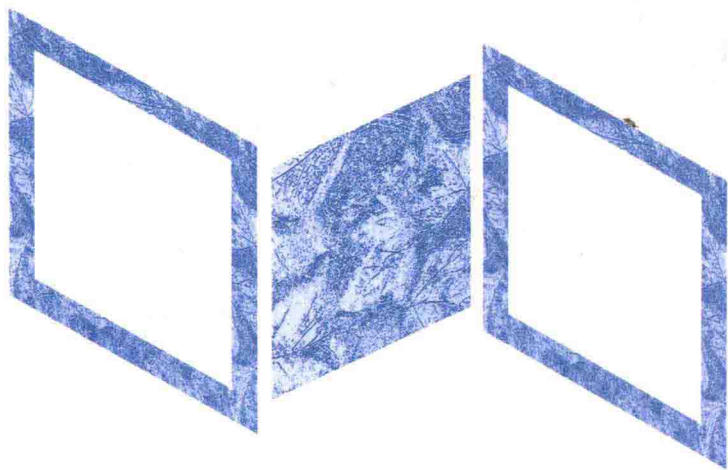
# 数字档案馆(室)建设 文件汇编

SHUZIDANGANGUAN(SHI)JIANSHE  
WENJIANHUIBIAN

国家档案局数字档案馆(室)建设领导小组办公室  
国家档案局档案馆(室)业务指导司



中国文史出版社



# 数字档案馆(室)建设文件汇编

国家档案局数字档案馆(室)建设领导小组办公室  
国家档案局档案馆(室)业务指导司

## 图书在版编目(CIP)数据

数字档案馆(室)建设文件汇编 / 国家档案局数字档案馆(室)建设领导小组办公室, 国家档案局档案馆(室)业务指导司编. —北京: 中国文史出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5034-4864-5

I. ①数… II. ①国… ②国… III. ①数字技术—应用—档案馆—文件—汇编 IV. ①G270.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 057306 号

责任编辑: 詹红旗

---

出版发行: 中国文史出版社

网 址: [www.wenshipress.com](http://www.wenshipress.com)

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

电 话: 010—66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010—66192703

印 装: 廊坊市海涛印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 23.25

字 数: 390 千字

版 次: 2014 年 4 月北京第 1 版

印 次: 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

---

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

# 目 录

## 一、综 合

国家档案局中央档案馆关于印发《全国档案信息化建设实施纲要》的通知 .....	( 3 )
我国电子文件管理问题与对策研究 .....	( 7 )
数字档案馆建设指南 .....	(42)
国家档案局办公室关于开展国家开放档案信息资源共享利用系统建设的 通知 .....	(52)
杨冬权在全国数字档案馆(室)建设推进会上的讲话 .....	(57)
国家档案局数字档案馆(室)建设领导小组工作规则 .....	(68)

## 二、传统载体档案数字化

文献档案资料数字化工作导则 .....	(73)
纸质档案数字化技术规范 .....	(91)
缩微胶片数字化技术规范 .....	(98)
数字档案信息输出到缩微胶片上的技术规范 .....	(105)

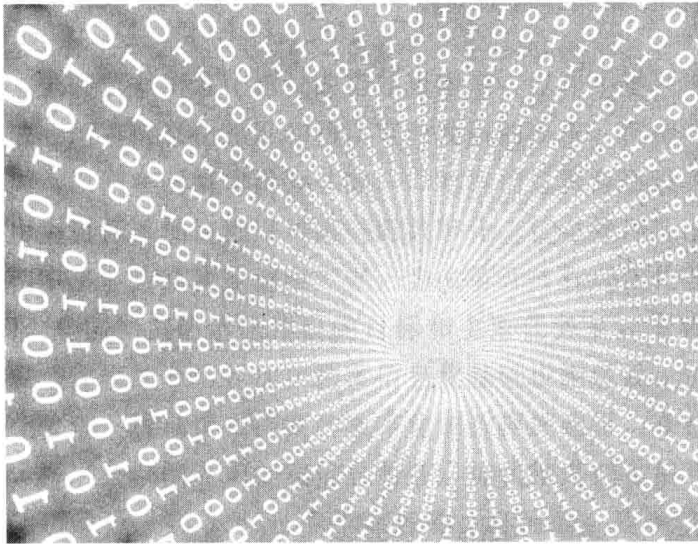
## 三、电子文件与电子档案管理

电子文件归档与管理规范 .....	(115)
电子档案移交与接收办法 .....	(131)
文书类电子文件元数据方案 .....	(138)
版式电子文件长期保存格式需求 .....	(200)
基于 XML 的电子文件封装规范 .....	(204)
电子文件归档光盘技术要求和应用规范 .....	(289)
电子文件管理系统通用功能要求 .....	(312)

## 四、数字档案馆(室)安全保护

档案信息系统安全等级保护定级工作指南..... (355)

# 一、综合





# 国家档案局中央档案馆关于印发 《全国档案信息化建设实施纲要》的通知

档发〔2002〕8号

各省、自治区、直辖市、计划单列市档案局、馆，新疆生产建设兵团档案局、馆，中央和国家机关各部委档案部门，总参档案局，解放军档案馆，武警部队司令部办公室，各人民团体档案部门，中国照片馆：

为适应国家信息化建设和档案事业发展要求，实施信息化带动策略，以档案信息化带动档案事业各项工作的开展，促进全国档案事业现代化水平的提高，根据《全国档案事业发展“十五”计划》的总体安排，研究制订了《全国档案信息化建设实施纲要》，现印发给你们，请结合本地区、本部门实际贯彻执行。

国家档案局 中央档案馆

二〇〇二年十一月二十五日

## 全国档案信息化建设实施纲要

“十五”期间，全国档案信息化建设的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，适应国家信息化建设和档案事业发展的要求，把档案信息化纳入国家信息化建设的总格局，以档案网络建设为基础，以档案信息资源建设为核心，以扩大档案信息资源开发利用为目标，加快推进档案资源数字化、信息管理标准化、信息服务网络化的进程，促进档案事业持续快速健康发展，为改革开放和现代化建设服务。

“十五”期间，全国档案信息化建设的目标和主要任务是：本着统筹规划、统一标准、分级建设、安全保密的原则，加快档案信息化基础设施建设，加强电子文件归档和电子档案的规范化管理，推动馆藏档案的数字化、数据库建设，在部分中心城市建设示范性数字档案馆，开展公众网查询档案信息服务，加快推进档案信息化标准体系、安全保障体系和人才队伍建设。到“十五”末，各省、自治区、直辖市档案部门要努力建设并投入使用一批内部局域网，基本实现档案管理现代化和办公自动化；依托当地电子政务建设工程，建立为各级党政机关服务的档案目录信息中心，为逐步构建中国档案文献数据库创造条件；依托公众信息网，建立面向社会、服务公众的档案网站，逐步构建全国档案工作信息网。



## 一、档案信息化基础设施建设

1. 继续推进运用计算机管理档案,提高各级各类档案馆、档案室计算机和网络技术的应用程度,逐步提高档案信息化水平。到“十五”末,全国应用计算机管理档案的普及率,力争东部地区省级机关档案部门达到90%,县以上各级国家档案馆达到70%;中西部地区省级机关档案部门达到80%,县以上各级国家档案馆达到50%。

2. 各省、自治区、直辖市档案局馆都要建设和完善局域网,并且与当地政务网联通。到“十五”末,各省、自治区、直辖市及主要中心城市档案局馆力争全部建立局域网;省以下档案局馆的局域网建设以北京市、天津市、江苏省为试点,80%的区县市档案局馆建立局域网并与当地政务网联通。

3. 西部地区要把档案信息建设纳入实施西部大开发战略的范畴,充分发挥后发优势,逐步推进西部地区档案部门计算机和网络技术的应用,努力探索一条适合当地档案信息化建设的路子。

## 二、档案信息资源建设

4. 加强档案目录数据库建设。充分运用计算机技术,加快档案目录数据库建设,提高档案检索利用服务质量。到“十五”末,有条件的省级档案馆全部馆藏档案案卷级目录都要实现机检,重要全宗档案逐步实现文件级目录机检。

5. 各级机关向档案馆移交档案时,要逐步做到同时移交机读目录。到“十五”末,各省、自治区、直辖市档案馆要基本实现接收档案时同时接收已有的机读目录。

6. 进一步加强档案目录中心的建设。进一步完善明清、民国和革命历史档案资料三个目录中心的建设。鼓励各地区国家综合档案馆建立区域性档案文献机读目录中心,推进档案信息资源共享。

7. 积极推进档案全文数据库和多媒体数据库建设。有条件的档案馆应通过接收电子档案、对各种类型档案进行数字化等方法,积极建设相关的全文数据库和多媒体数据库,逐步实现档案全文信息查询,不断提高服务效率和质量。

8. 加强电子文件归档管理。各级机关和企业、事业单位档案部门要根据档案管理的要求,加强对本单位电子文件积累、鉴定、著录、归档等工作的监督、指导,保证各单位产生的有保存价值的电子文件真实、完整、有效。选择有条件的单位进行电子文件归档管理的试点工作,及时总结、推广经验,引导、规范机关电子文件的归档管理。从2002年开始,在统战部、财政部、国家税务总局、中国银行、中国建设银行等单位以及北京、上海、杭州等地的市级机关开展电子文件归档的试点工作。

9. 研究电子档案接收、保管、利用的技术方法,制订电子档案管理办法。在北京、上海、江苏、浙江、福建、广东等地选择国家档案馆和中央企业档案馆开展网络环境下接收电子档案试点工作。

10. 积极推进档案数字化进程,加强对珍贵、重要档案的保护,提高档案利用的效

率和水平。以现实需要为前提，分阶段、分步骤实施。首先在中央档案馆、中国第一历史档案馆、中国第二历史档案馆，以及北京、天津、辽宁、上海、江苏、安徽、广东、重庆、陕西、青岛、杭州等省、市档案馆开展档案数字化工作试点，实现馆藏重要全宗纸质档案和照片、录音、录像档案的数字化，并在馆内建设数字化综合应用平台。其他有条件的档案馆也要进行这方面的研究和探索。

11. 中央、国家机关档案部门向中央档案馆移交的档案。有条件的一般要进行数字化处理，同时并入中央档案馆和中央、国家机关档案数据库系统。

### 三、档案管理应用系统建设

12. 进一步提高档案管理软件的技术和应用水平，尽快在全国推广应用相对统一、符合规范的档案管理软件，为保证档案信息交换、实现档案信息资源共享创造条件。

13. 推进机关档案管理与办公自动化同步发展。适应办公自动化和电子政务建设的要求，在中央、国家机关以及省直机关中普及应用文档一体化管理系统，并与机关办公自动化和电子政务系统同步建设，协调发展。

14. 各级档案行政管理部门要积极参与当地政府上网工程和电子政务建设。加强档案信息建库入网工作，争取将各地档案数据库作为重要信息资源库纳入当地电子政务、信息港建设总格局中，为逐步构建中国档案文献数据库积极创造条件。

15. 充分利用和发挥网站的作用，使档案网站成为宣传档案工作、开展档案信息服务的窗口。省级以上档案馆应尽可能建设自己的档案网站，已经建立网站的要不断加以完善，丰富网站内容，有计划地上载开放档案目录，有条件的可上载已公开的档案全文信息，向社会提供网上查询和利用服务，进一步发挥档案信息资源服务社会的作用。

16. 各省、自治区、直辖市档案行政管理部门应建立链接本地区各级各类档案网站的门户网站，积极探索实现馆际互联的路子。在逐步推进地区性馆际互联的基础上，不断促进全国范围内的档案信息资源共享。以国家档案局网站为龙头，逐步与各地档案网站实现链接，最终构建全国档案工作信息网，为全社会提供方便、快捷、优质的档案信息服务。

17. 建设示范性数字档案馆。在总结深圳、青岛建设数字档案馆初步经验基础上，进一步在杭州市档案馆、天津开发区档案馆、江苏省电力公司档案馆等开展试点工作。

### 四、档案信息化标准规范建设

18. 加快推进档案信息化法制建设。适时提出比较成熟的行政立法建议，推动相关配套行政规章的制订和完善。加快研究和制订电子公文归档、电子档案管理、档案信息公开和上网安全、网站建设与管理等方面的行政规章，形成有效的档案信息化建设激励约束机制，推动档案信息化建设有序开展。

19. 完善档案信息化标准体系。集中力量研究制订一批急需的档案信息化标准，采取切实措施进行宣传与贯彻。“十五”期间，要优先制订电子文件归档，档案信息采

集、整合和安全管理等方面的标准，加快建立健全档案信息化标准实施机制。已经出台的相关地方标准，要认真试行，总结完善；承担有关试点任务的档案部门，应率先出台相关标准，在试行的基础上加以完善，争取上升为国家标准或行业标准，在全国范围内推行。

## 五、档案信息化人才队伍建设

20. 加强档案业务人员培训工作。坚持各级档案部门领导干部进修制度，把档案信息化建设相关的计算机应用基础知识、数字化技术知识、网络技术知识、现代管理技术知识等列入指导性教学计划；加强对档案业务人员应用新技术、新设备、新方法的培训，普及信息技术知识，提高档案业务人员掌握和运用现代化技术的技能。档案业务人员参加档案信息化等知识培训的时间应多于 20 课时。

21. 加强档案信息建设相关技术培训课程与教材的建设和管理。国家档案局将积极推动教材编写工作，并定期组织对备案教材进行评选和推荐。

## 六、档案信息安全保障体系建设

22. 组织建设档案信息安全保障体系框架，逐步完善档案信息安全管理体制。各级档案部门要加强对计算机档案管理系统的管理，确保档案数据库安全；加强对电子文件归案工作的监督和指导，保证归档电子文件的真实、完整、有效；档案部门的内部局域网要切实与一切外网实行物理隔离，加强身份认证和密钥管理，确保档案信息网络传输的安全。

23. 各级档案部门在开发利用档案信息资源和网络系统建设工作中，要提高信息安全意识，防止失密、泄密的发生。参加各级政府电子政务建设的档案部门，要严格遵守相关的安全保密制度。非公开的档案信息一律不得上外网；在互联网上提供已公开档案目录查询服务的，要认真采用身份认证、防火墙、数据备份等安全防护措施，确保档案信息和系统安全。

# 我国电子文件管理问题与对策研究

中国科协《电子文件管理问题与对策研究》课题研究组

## 前言

随着信息革命的兴起、信息化进程的加速以及电子政务、电子商务的发展,电子文件在全世界呈现出飞速增长与广泛普及之势,成为人类社会的基本记录形式、重要信息资源和主要法律证据。有效管理、充分开发电子文件资源,对于国家政治、经济、文化等各方面建设都具有重要而深远的意义。

近年来,我国在电子文件管理领域做了许多工作,取得了长足进步。但是,当前我国缺乏对电子文件的正确认识与充分重视,尚未建立科学有效的电子文件管理体系,致使数以亿计的电子文件处于各种风险之中,进而构成了多重社会风险。

为此,2007年中国科学技术协会组织中国档案学会和中国人民大学及有关部门的专家,开展了“我国电子文件管理机制”课题研究,力图为加强我国电子文件管理提供理论支撑与政策建议。

本课题遵循“提出问题——分析问题——解决问题”的研究思路和“以问题为导向,以现实为基础,以科学理论为支撑”的研究原则。课题组对国内55家中央机关及其直属企业事业单位,35家省级、副省级城市国家综合档案馆的电子文件管理现状,以及该领域软件开发商的系统研发情况进行了抽样问卷调查和重点实地调查;对美国、英国、澳大利亚、新西兰、瑞典、德国、荷兰、丹麦、挪威、芬兰、法国、加拿大、新加坡、日本和韩国等15个国家的电子文件管理情况开展了文献调研。在此基础上,课题组综合运用了档案学、行政管理学、公共政策学、法学、信息科学、社会学、历史学等多学科的理论与方法,对我国电子文件管理问题展开了多视角、全方位的研究,提出了构建我国电子文件管理体系的政策建议。

## 一、背景

### (一) 电子文件的生长与普及

1946年,世界上第一台电子计算机在美国诞生,电子文件开始步入人类社会。20世纪80年代以来,随着信息技术的飞速发展、信息化进程的不断加快,电子文件正以其史无前例的庞大数量、繁多种类,极大的便利性、经济性,以及它们对社会生活真切反映和普遍联系所成就的内在质量,广泛和深刻地影响与改变着人类社会生活的几乎所有领域。

美国从 20 世纪 90 年代起,政府电子文件就十倍、百倍地增加。在克林顿政府时期,白宫工作人员开始使用多个电子文件管理系统,产生的电子文件有总统备忘录、文件和日记以及上百万份的电子邮件,国务院也有多达几千万条以电子形式存在的外交信息。现在的布什政府,产生的电子邮件可能达到克林顿政府的三倍。<sup>①</sup>

美国国家档案馆自 1968 年开始接收美国联邦政府机构形成的具有长期保存价值的电子文件。2001 年该馆专家估计,到 2009 年馆藏电子文件数量将达到 10 亿卷(files),如图 1 所示。事实上,截止于 2007 年,美国国家档案馆已经保存了包括国会、法院、总统办公室、总统委员会和将近 100 个办公署、部门、分支机构及其承包商的将近 100 亿份电子文件(records)。<sup>②</sup>目前,美国、英国、日本等国已经基本实现了无纸化办公,开始全面迈向电子文件时代。

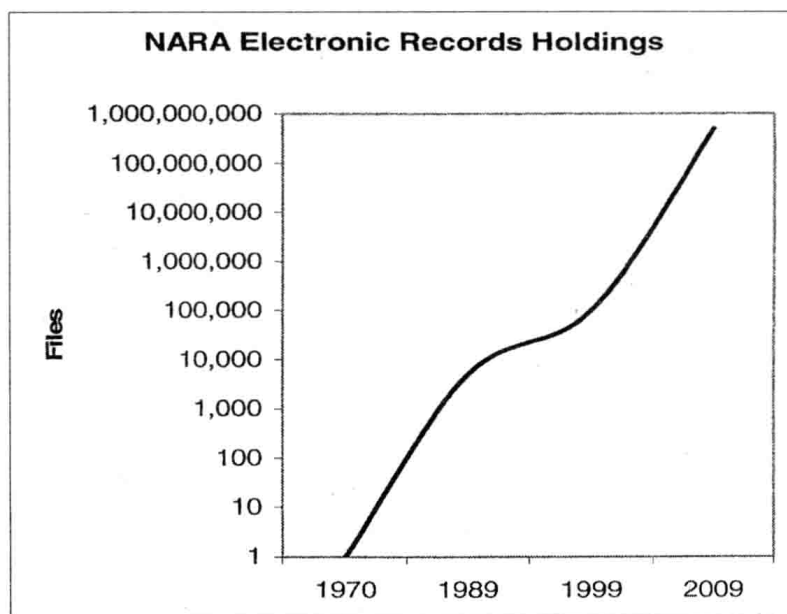


图 1: 美国国家档案馆馆藏电子文件数量增长图<sup>③</sup>

我国虽然信息化建设起步较晚、水平不高,但电子文件数量增长速度也十分,惊人。根据国家档案局 2006 年调查,全国电子文件数量已经达到近 1.8 亿份,总量达 15 万余 GB,其中中央机关电子文件数量高达 1.5 亿余份,总量达 7.5 万余 GB。另据统计,截止于 2006 年 5 月,我国仅通过书生电子公文系统发送的电子公文数量平均每个工作日超过 1.8 万份,累计发送的电子公文数量超过 1500 万份。<sup>④</sup>

① 齐丽华等. 美国档案工作印象 [J]. 档案与建设, 2005 (9): 34

② In contrast, the permanent electronic records at NARA total nearly 10 billion electronic records. <http://aad.archives.gov/aad/help/getting-started-guide.html>, 2007-11-24

③ Susan R. Cummings, Records Management: Management Now and in the Future [Z]. 2001, [http://www.cendi.gov/presentations/cummings\\_pki\\_05-13-01.ppt](http://www.cendi.gov/presentations/cummings_pki_05-13-01.ppt), 2007-11-24

④ 高赛. 电子公文运行十年, 电子政务迈向更高层 [N].

[http://industry.ccidnet.com/art/884/20060519/557163\\_1.html](http://industry.ccidnet.com/art/884/20060519/557163_1.html), 2007-12-23

根据课题组的调查,2006年我国中央机关及其直属企业事业单位生成的电子文件数量比2005年增长了18.9%,电子文件数量占文件总数的72.7%;49%的受访单位生成的电子文件数量占文件总数的50%以上,14.3%的受访单位生成的文件全部为电子文件。48%的受访单位认为未来5年,50%以上的文件将仅以电子文件的形式存在。

2007年4月,四川省政府办公厅发布了《关于全省政府系统公文无纸化传输平台运行和管理有关事宜的通知》(川办函[2007]118号),要求自2007年7月1日起,全省政府系统公文收发全面取消无密级纸质文件收发,实行电子文件传输。<sup>①</sup>2007年8月上海市政府规定:从当年10月1日起普遍下发电子公文,纸质公文各部门原则上只下发1至2份,简报、会议通知只发电子版本。<sup>②</sup>

从电子文件的种类来看,按其信息存在形式可分为文本文件(text)、数据文件(data)、数据库文件(database)、图形文件(graphic)、图像文件(image)、视频文件(video)、音频文件(audio)、程序文件(program)、多媒体文件(multimedia)、超文本文件(hypertext)、网页文件(web page)、电子邮件(E-mail)等。而每一类型的电子文件还有众多不同的格式。从电子文件的应用范围来看,当前无论是政府部门、商业机构、事业单位、社会团体,还是普通个人,无不大量生成电子文件;无论是政治、经济、科技、教育、文化领域,还是体育、军事领域,都日益离不开电子文件。

纵观世界各国,电子文件飞速增长与广泛普及已是不争事实,电子文件全面取代并超越纸质文件将是必然趋势。

## (二) 电子文件带来的新挑战

远古时期,人们通过口耳相授,留传认识与改造自然的经验,借助结绳刻契,记录社会活动的情况,使得人类文明得以延续。但是,口耳相授容易失真、结绳刻契极不准确,因而人类处于“非信史”时代。近古时期,人们创造文字、使用文件,用以记录事务、传递信息,人类社会真正进入文明时代。

纸张使用之前,在我国,文字多记载于龟甲、兽骨、青铜器、石材、简牍、缣帛等书写材料之上;在外国,人们使用石材、泥板、纸草纸、羊皮纸、金属、蜡板、棕榈树叶、桦树皮等作为文件载体。造纸技术发明与传播之后,纸张迅速取代各种原始材料,实现了记录方式的空前统一。纸张的发明与推广是人类历史上记录方式的第一次变革,它极大地促进了人类文明的发展与传播,将人类社会带入“纸质文件”与“纸质文明”时代。

当前,电子文件正迅速取代纸质文件,引发了人类历史上记录方式的第二次变革。这次变革及其影响的程度远远超过了第一次变革。纸质文件取代以甲骨、简牍、兽皮、

① 无纸化推行 四川距电子办公时代有多远? [N].

[http://www.sc.gov.cn/jrsc/200707/t20070706\\_190454.shtml](http://www.sc.gov.cn/jrsc/200707/t20070706_190454.shtml),2007-12-18

② 上海:电子政务搭起网上“行政事务受理大厅” [N].

[http://www.sh.xinhuanet.com/2007-08/07/content\\_10783090.htm](http://www.sh.xinhuanet.com/2007-08/07/content_10783090.htm),2007-12-18

树叶等原始材料作为载体的文件,是以一种实体文件取代另一种实体文件;而电子文件取代纸质文件,是以一种“虚拟”文件取代一种实体文件。实体的纸质文件看得见、摸得着;“虚拟”的电子文件不但无法触摸,而且还须借助计算机系统才能可视。纸质文件是稳定的(stable)、永久的(permanent)、静态的(static)、消极的(inactive)、固定的(fixed)、严格的(rigid);电子文件是不稳定的(unstable)、非永久的(impermanent)、动态的(dynamic)、积极的(active)、交互式的(interactive)、流动的(fluid)、可变的(transformable)。<sup>①</sup>因而,传统纸质文件的管理理念、模式、制度、技术、方法根本无法管理电子文件。

文件作为记录事务、传递信息的基本工具,是一个机构或国家重要的历史记录、核心的信息资源和主要的法律证据。电子文件取代纸质文件,不仅是一次记录方式的大变革,而且极大地冲击着数字时代国家历史与社会记忆的延续性,影响着信息社会国家的资源控制能力,改变着现代组织的业务活动模式。因此,有效的电子文件管理对于推动社会进步、国家发展和组织成长具有重要的意义,如何科学地管理电子文件,成为我们无法回避、必须应对的巨大挑战。

## 二、问题

当前,面对电子文件带来的挑战,我国各级政府和各单位尚未做好充分的心理准备,也未采取有效的应对措施,电子文件管理出现了诸多的问题,造成了严重的后果。

### (一) 电子文件管理失控,危害国家对信息资源的控制能力

电子文件属于一个机构核心的信息资源。美国情报学专家伊恩·戈登指出,企业所需信息资源的80%来自于企业内部,其中绝大部分又主要来自于文件。<sup>②</sup>美国德尔菲(Delphi)集团的一项调查表明,当前组织所获取的知识资源大约46%以电子文件的形式存在。<sup>③</sup>整个社会信息资源体系是各个机构信息资源的总和。因而,电子文件构成现代社会信息资源的重要组成部分。

当今社会,信息资源作为生产要素、无形资产和社会财富,与能源、材料资源同等重要,在经济社会资源结构中具有不可替代的地位,已成为经济全球化背景下国际竞争的一个重点。早在1999年,著名综合国力理论研究学者黄硕风就指出:“信息力是综合国力的主力。”他说:“信息力,是指信息作为一种知识和能量对国家或某领域起着生存与发展催化作用的能力。信息力和经济力、科技力、国防力、资源力等一样都是综合国力的构成分力。但由于信息力渗透于各个分力之中,对各分力起到倍增器的作用,因而是综合国力的主力。”<sup>④</sup>2005年,中国人民大学冯惠玲教授提出“信息资源综合贡献力”

① 冯惠玲. 认识电子文件 [J]. 档案学通讯, 1998 (1): 47

② 彭明或. 试论建立企业情报档案 [J]. 北京档案, 2004 (1): 34-35, 38

③ 田晨, 毕小青. 知识视角下的企业档案管理 [J]. 档案学通讯, 2001 (1): 17

④ 黄硕风. 综合国力新论: 兼论新中国综合国力 [M]. 北京: 社会科学出版社, 1999

之说。她认为,信息资源能在政治、经济、社会、科技、文化诸多领域发挥作用力,对国家经济社会发展具有“不可替代的、全方位的、综合性的价值与作用”。<sup>①</sup>现实中,全面提高国家对信息资源的控制能力,已经成为西方发达国家提高综合国力、国家核心竞争力的重要选择。

但是,当前我国电子文件管理失控状况十分严重。从微观来看,大多数单位没有制定电子文件管理规章制度,没有专人负责电子文件的收集、归档与保存,电子文件处于自生自灭的状态。大量电子公文被暂存于文件起草者的计算机硬盘中,其中不少文件在修改过程中覆盖了原来的稿本;大量电子邮件由收件人、发件人自行处置而无须甄别;大量数据库文件在自动更新中丢失了以往的记录;大量数码照片、视频文件、音频文件、多媒体文件散存于各处。工作人员可以随意更改、删除、拷贝单位信息系统中的电子文件。

少数单位虽然已经着手管理电子文件,但基本上是沿用纸质文件的管理方法(通常是将电子文件脱机转存于光盘或磁盘之上,然后将光盘或磁盘移交档案部门“归档”),根本无法保证电子文件的真实性、可靠性、完整性与可用性。而且,这些单位还自以为他们对电子文件的“物理保管”即是“电子文件管理”,并将其作为先进工作经验大加宣传、推广。

从宏观来看,过去,凡属于国家所有的、具有保存价值的实体文件最终都归档、移交到各级各类国家档案馆保存,为国家所掌控。而现在,除了极个别档案馆开始进行实验性探索外,从中央到省、地、县数千个档案馆对于接收电子文件问题尚未列入工作议程,<sup>②</sup>电子文件大都由其形成机构自行保管、自由处置。上至中央,下至地方,国家既没有对电子文件进行统一管理、集中保存,也没有对电子文件管理进行有效监督、规范控制,以至于无从知晓全国电子文件的数量、内容和分布情况,<sup>③</sup>更无从对全国电子文件资源进行宏观配置、科学开发。这意味着,国家缺乏对电子文件的必要控制能力,无法对电子文件这种具有战略意义的信息资源进行合理配置、有效整合、充分共享,使之服务于国家各项建设事业。这是极大的社会资源浪费和国家核心竞争力损害。

当前,世界信息化建设进入新的转折期和关键的发展期。西方发达国家的信息化建设重心正从信息基础设施建设、应用信息系统开发,转移到信息资源开发利用上。“内容为王”加剧了各国对信息资源(信息内容)的控制与争夺。当前我国电子文件管理失控,国家信息资源控制能力受损,将使我国错失新一轮信息化进程的战略机遇期。

## (二) 电子文件流失严重,危及国家历史和民族记忆的延续

文件是人类社会活动的原始记录,是历史文化、社会记忆的主要载体。人类的历史

<sup>①</sup> 冯惠玲. 信息资源对国家经济社会发展的综合贡献力 [C]. 北京, 2005 中国信息资源管理论坛, 2005-05-30

<sup>②</sup> 尽管某些档案馆已经接收少量电子文件进馆保管,但这种接收、保管大都是零散的和科学的。

<sup>③</sup> 目前档案行政管理部门仍然按照“盒”(磁带)、“张”(光盘、磁盘)来统计各级各类档案机构收藏电子文件数量。这种对于电子文件载体的物理保管与数量统计毫无意义,并不能真正掌握电子文件情况。



文化、社会记忆传承,相当程度上依赖于文件的归档(文件归档之后即是档案)、档案的留存。中华文明连绵五千多年从未中断,得益于我国有着保管文献、收藏档案、记录历史的优良传统,华夏子孙强大的向心力、凝聚力,也得益于我国卷帙浩繁的档案与文献中珍藏的共同的民族记忆。

根据课题组的调查,在中央机关及直属企事业单位,42.2%的电子公文没有以任何方式留存;74.4%的机构没有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;由于管理方法的粗放、简单,绝大多数单位留存下来的电子文件并不具有真正的“档案价值”。

一些保存下来的重要电子文件因管理不当已经无法读取。过去短短三年的时间里,已有22.5%的中央机关及直属企事业单位出现了已经保存的电子文件无法读取的现象。例如,1990年北京亚运会的电子文件目前已完全无法读取,1982年第三次全国人口普查的99%的原始数据已经丢失,上海市政府大批20世纪80年代生成的电子文件无法读取。<sup>①</sup>某核电站20世纪90年代初花费7000余万元组织多家单位翻译了大量极其重要的技术资料,存储于400多张软盘上,1999年打算印刷这批技术资料时,虽经最大努力也没有能够读取这些软盘上的内容。<sup>②</sup>

国外电子文件管理历史也向我们展示了沉痛的教训。例如,原民主德国(东德)产生的包括行政文件、农业文件、劳工资料、监狱登记册、人事案卷在内的成千上万份电子文件,在德国统一之后,由于诸多原因不能读取,虽经全力抢救也无法挽回,造成了东德历史的一段空白。<sup>③</sup>美国国家档案馆、法国国家档案馆也曾发生过大批电子文件丢失,历史文化遭受损失的事故。

一个民族的灭亡从来不是这个民族物质资源的丧失,而是这个民族历史文化的消失。一个国家的兴盛不仅是这个国家的经济增长,更是这个国家的文化繁荣。党的十七大报告指出:“当今时代,文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉”,要“提高国家文化软实力”。电子文件的完整保存与长久可读,关系国家文化软实力的提升,关系民族历史记忆的延续。电子文件的流失将给国家与民族的历史文化造成无穷后患!

### (三) 电子文件证据效力无法保障,损害各项工作的合法性

电子文件是一个机构在开展电子政务、电子商务或其他电子化业务中产生的凭证性记录。它是支撑一个机构业务活动顺利开展的基本工具,更是证明一个机构业务活动合法性的重要凭据。

在许多国家,电子文件的证据效力得到法律认可,而且法律强制政府机构和公司有效管理电子文件,以保留业务活动证据。在1998年至1999年美国司法部针对微软公司的诉讼案件中,诉讼双方向法庭呈送的大约3000份证据大多数是电子邮件,美国司法

① 根据本课题的调研访谈。

② 根据本课题的调研访谈。

③ [加]安娜·杜兰蒂. 如何长期保证电子文件的真实性? [J]. 中国档案, 2000 (3): 46-48.