

# 国家电子文件管理知识与政策 干部读本

《国家电子文件管理知识与政策干部读本》编委会

# 国家电子文件管理知识与政策 干部读本

《国家电子文件管理知识与政策干部读本》编委会



人 民 出 版 社

出版总策划:李春生

策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕 吴焯东 张 燕 孟 雪 李甜甜

封面设计:林芝玉

责任校对:夏玉婵

### 图书在版编目(CIP)数据

国家电子文件管理知识与政策干部读本/《国家电子文件管理知识与政策  
干部读本》编委会 编著. —北京:人民出版社,2019.1

ISBN 978-7-01-018960-4

I. ①国… II. ①国… III. ①电子档案-档案管理-干部教育-学习参考资料 IV. ①G275.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 282317 号

## 国家电子文件管理知识与政策干部读本

GUOJIA DIANZI WENJIAN GUANLI ZHISHI YU ZHENGCE GANBU DUBEN

《国家电子文件管理知识与政策干部读本》编委会 编著

人民出版社 出版发行  
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:177 千字

ISBN 978-7-01-018960-4 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

# 《国家电子文件管理知识与政策干部读本》 编委会

顾 问：倪光南 李国杰 蔡吉人 冯惠玲

主 任：李兆宗

副主任：于传斌 毛 明 付 华

委 员：（按姓氏笔画排序）

冯剑波	刘 冰	刘越男	李海波	吴科科
张定华	张春起	姚思远	柴德华	陶学平
彭 洪	程春雨	童新海	温晓松	谢四江

主 编：于传斌

副主编：张春起 柴德华 童新海 刘 冰 彭 洪

# 序 言

电子文件是信息时代国家治理、政府管理、经济运行、社会运转和历史传承的重要工具和载体,是国家的重要战略信息资源。电子文件管理是新时代国家治理的一项基础性、长期性工作,是国家网络强国战略和信息化战略的重要组成部分。经过不断的理论探索和应用实践,我国电子文件管理工作与国家各项事业逐步融合,在促进经济社会发展、保障和改善民生、传承中华文化等方面发挥了重要的记录和凭证作用。

党中央、国务院高度重视电子文件管理工作。2009年,中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《电子文件管理暂行办法》,明确了党政机关、企事业单位等开展电子文件管理工作的要求。2010年,建立了国家电子文件管理部际联席会议(以下简称“联席会议”)制度,联席会议由中央办公厅牵头,成员单位包括中央办公厅、国务院办公厅、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、国务院国资委、国家档案局、国家保密局、国家密码管理局、国家标准化委员会等部门,国家电子文件管理部际联席会议办公室(以下简称“国电联办”)设在国家密码管理局。党的十八大以来,

联席会议及其办公室以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实网络强国战略,加强标准引领和示范带动,推动国家电子文件管理与数字中国、大数据、数字经济、“互联网+”等战略深度融合发展,电子文件管理的社会效益和经济效益日益显现。以国电联办组织的国家开发银行生源地信用助学贷款电子合同试点为例,截至2018年年底,试点工作覆盖全国24个省2208个县,累计办理近500万份电子合同,贷款金额近400亿元,极大地方便了贫困学生助学贷款申请,精准助力国家扶贫攻坚事业。同时,电子公文、电子证照、电子发票、电子病历、电子图纸等试点应用也取得可喜成绩。

当前,我国进入数字经济时代,数据资源已成为重要生产要素,党政机关、企事业单位、社会团体和其他组织在处理公务过程中,通过计算机等电子设备形成、办理、传输和存储的文字、图表、图像、音频、视频等不同形式的电子文件,因其价值和凭证属性,在数据资源中占据独特而重要的地位。管好、用好、保存好电子文件,是推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切需要,有利于促进政府高效透明运转、提升工作效率,降低社会交易成本和行政运行成本;是保障信息化健康发展的需要,有利于促进信息互信互认和开放共享,消除普遍存在的信息孤岛和信息烟囱现象;是加强信息资源管理的需要,有利于加强国家对重要电子文件资源的管控,避免流失和被非法劫持,维护国家网络安全;是促进民族历史文化传承的需要,有利于多角度记录和留存当今丰富的文明和社会建设成果,为子孙后代完整留存当代历史记忆,传承中华文化和中华文明。经过近十年发展,我国电子文件管理取得了不少成绩,同时

也要看到,我国电子文件管理起步较晚,电子文件失存、失管等现象依然突出,电子文件管理与国家各项事业缺乏深度融合,全社会对其重要性的认知仍有待进一步提高。

党的十九大对决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化强国新征程作出了新部署,对贯彻新发展理念、建设现代化经济体系提出了新要求。电子文件管理要坚持统筹规划、分类指导,政策引领、协同推进,深化应用、提升效能,全程管理、安全可控的原则,健全体制机制,落实管理要求,完善规章制度体系,加强电子文件相关标准的制定和修订,强化电子文件资源管理,规范业务电子文件管理,促进电子文件规范应用,力争到2020年,基本建成完善的电子文件管理体系,电子文件在业务领域全面应用,电子文件社会化服务能力明显提升,基本形成政、产、学、研、用良性互动的发展局面。

按照国家电子文件管理工作要求,要综合运用多种方式对党政机关、企事业单位、社会公众开展电子文件管理宣传,并积极开展电子文件管理相关人员业务培训,推动将电子文件管理培训纳入各级领导干部培训内容。为便于各地区、各部门、各级党校(行政学院)等组织开展相关培训和各级党政干部学习掌握电子文件管理相关知识,国电联办组织编写了《国家电子文件管理知识与政策干部读本》。希望本书的出版,能够对各级党政领导干部和广大公务员学习电子文件管理知识和政策有所帮助,对各地区、各部门和全社会加强电子文件管理工作有所辅助。

**国家电子文件管理部际联席会议办公室**

2018年12月

# 目 录 | CONTENTS ▶

国家电子文件管理知识与政策干部读本

绪 论	001
-----	-----

## 第一部分 电子文件相关基础知识

第一章   认识电子文件	007
第一节 电子文件的概念	007
第二节 电子文件的种类	019
第三节 电子文件与相关概念的辨析	024
第四节 电子文件的元数据	028
第二章   电子文件管理	034
第一节 电子文件管理的目标、内容与理念	034
第二节 电子文件管理各阶段要求	040
第三节 电子文件管理相关信息系统	051
第四节 电子文件管理体系	060
第五节 国外电子文件管理开展情况	062

## 第二部分 国家电子文件管理工作

<b>第三章   电子文件管理的现状与挑战</b> .....	073
第一节 开展电子文件管理的重要意义 .....	074
第二节 电子文件管理面临的发展机遇 .....	077
第三节 电子文件管理面临的主要挑战 .....	080
第四节 电子文件管理工作进展情况 .....	085
<b>第四章   电子文件管理法规体系</b> .....	98
第一节 电子文件管理暂行办法 .....	98
第二节 地方性电子文件管理法规 .....	107
第三节 与电子文件管理相关的法律法规 .....	110
第四节 电子文件管理立法展望 .....	119
<b>第五章   电子文件管理标准规范</b> .....	121
第一节 电子文件管理标准体系框架 .....	121
第二节 与电子文件管理相关的标准化组织 .....	129
第三节 电子文件管理重要标准规范概要 .....	135
<b>第六章   新时代国家电子文件管理的主要任务</b> .....	148
第一节 总体要求 .....	148
第二节 增强电子文件管理能力 .....	152

第三节	规范电子文件应用 .....	158
第四节	强化电子文件管理技术支撑 .....	162

### 第三部分 电子文件管理的应用实践

<b>第七章</b>	<b>机构电子文件管理工作 .....</b>	<b>169</b>
第一节	电子文件管理工作体系 .....	169
第二节	明确机构职责 .....	171
第三节	合理确定管理对象 .....	175
第四节	加强电子文件过程管理 .....	176
第五节	建设电子文件管理系统 .....	177
第六节	建立和完善制度规范 .....	179
第七节	落实相关保障措施 .....	182
<b>第八章</b>	<b>电子文件管理应用典型案例 .....</b>	<b>184</b>
第一节	党政机关电子公文管理 .....	184
第二节	电子证照管理 .....	189
第三节	电子合同管理 .....	194
第四节	电子发票管理 .....	199
第五节	电子票据管理 .....	203
第六节	电子病历管理 .....	207
第七节	高校电子学籍管理 .....	211
第八节	海关船舶吨税管理 .....	215

第九节 企业电子文件管理系统 .....	219
----------------------	-----

第十节 电子档案管理 .....	225
------------------	-----

## 附 录

电子文件管理常见名词 .....	235
------------------	-----

电子文件管理暂行办法 .....	239
------------------	-----

电子文件相关国家标准目录 .....	246
--------------------	-----

参考文献 .....	251
------------	-----

后 记 .....	255
-----------	-----

## 绪 论

经过近十年的发展,我国电子文件管理取得了长足发展,管理体制机制逐步健全,政策法规和标准体系不断完善,一批重要的基础性电子文件管理国家标准陆续发布,重点领域电子文件管理应用试点工作稳步推进,电子文件服务经济社会发展、提升治理体系和治理能力现代化的基础性作用有效发挥。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家电子文件管理工作,为新时代我国电子文件管理工作指明了方向。

为帮助各级领导干部了解、学习电子文件和电子文件管理的相关知识和政策,国电联办组织专家学者和有关管理部门,编写了《国家电子文件管理知识与政策干部读本》(以下简称《读本》)。《读本》的编写突出政策性、宣传性,遵循通用性、系统性、前瞻性等原则,兼顾必要的专业性、技术性。《读本》共分为三部分,分别介绍了电子文件相关基础知识、国家电子文件管理工作、电子文件管理的应用实践。

第一部分“电子文件相关基础知识”,概要介绍了电子文件和电子文件管理基础知识。电子文件是机构和单位履行职能、表达

意图、交流沟通的基本工具,具有重要的凭证、记录和资产价值。一份电子文件通常由内容、背景和结构三部分组成,电子文件元数据是描述电子文件内容、背景、结构及其管理过程等方面的信息,管理好电子文件元数据,是保障电子文件真实、完整、可用和安全的基础。本部分主要介绍了电子文件的基本概念、组成要素及电子文件的地位和作用,剖析了电子文件与电子档案、电子公文和大数据的关系和区别,阐述了电子文件从形成办理、归档管理到长期保存的全生命周期管理方法,梳理了电子文件管理相关信息系统的功能和作用,提出了电子文件管理体系框架。同时,简要介绍了国外电子文件管理的有关情况。

第二部分“国家电子文件管理工作”,介绍了我国开展电子文件管理工作的基本情况。做好电子文件管理对提升国家治理体系和治理能力现代化、促进国家信息化健康发展、强化国家对信息资源管控、传承民族历史文化具有重要意义。党中央、国务院对电子文件管理工作作出了全面部署,推动电子文件管理迈上了新台阶。本部分主要分析了开展电子文件管理的重要意义、发展机遇和面临的挑战,系统梳理了近年来我国电子文件管理工作取得的进展,重点解读了电子文件管理相关法律法规和标准规范,介绍了新时代电子文件管理的指导思想、目标原则和工作任务。

第三部分“电子文件管理的应用实践”,总结提炼了机构开展电子文件管理的工作体系框架,明确了在组织机构、制度规范、系统建设、人员管理等方面应当遵循的一般性要求,强调各地区各部门是开展电子文件管理工作的主体,应当将电子文件管理工作纳

入其日常工作范畴,促进电子文件管理与业务工作的紧密结合。本部分还从政务、金融、民生等领域选取党政机关电子公文、电子证照、电子合同、电子发票、电子票据、电子病历、高校电子学籍、海关电子报关单、企业电子文件管理系统、电子档案等十个典型案例进行剖析,为各地区各部门开展电子文件管理工作提供参考和借鉴。

我国电子文件管理工作起步较晚,理论研究和管理工作还在不断探索完善中,尽管我们已做了很多努力,以期能更全面、更准确地介绍电子文件管理的方方面面,但问题和不足仍在所难免。希望各地区各部门在组织培训和学习时,结合自身实践提出宝贵意见和建议,帮助我们不断丰富和完善《读本》。



## 第一部分

# 电子文件相关基础知识

