

大陸數字文件管理制度體系及其發展

The Institutional Framework and Development of Digital Records Management System in Mainland China

劉越男 Liu, Yue-Nan

中國人民大學信息資源管理學院副教授

Associate Professor, School of Information Resource Management,
Renmin University of China

E-Mail: liuyuenan@ruc.edu.cn



摘要

本文從文件屬性、權利義務、組織責任、管理系統、機構類型、文件類別、管理流程、安全要求等8個維度構建了數字檔管理制度體系的框架，並按照這樣的框架，簡單介紹大陸數字文件管理制度的發展，涉及電子證據立法、國家信息資產保護思路、電子文件管理體制、系統和元數據（*metadata*）標準等方面。

Abstract

The author establishes a digital records management institutional framework from eight perspectives that includes records attributes, rights and obligation, organizations and responsibilities, systems, records types, management process and security requirements. The development of digital records management in Mainland China is illustrated by the aforementioned framework, including the legislation of electronic evidence, protection of national information assets, organizational system, standards of computer system, metadata, and etc.

關鍵字：數字文件、電子文件、制度、法律、標準

Keywords: digital records, electronic records, regulations, law, standards



前言

信息技術（Information Technology，簡稱 IT）的飛速發展已經將數字信息（information）管理的任務擺在西元（以下同）21世紀的人類面前。“數字文件管理不容易”這個命題會得到廣泛的認同。然而，不同專業，甚至同一專業的不同人士對什麼是“文件”，繼而什麼是“數字文件”並沒有取得廣泛的共識，各自關注的重點和關鍵也不一致，導致很多方法在傳播、實施的過程中實現偏差。

在線新華字典（xh.5156edu.com）針對“文件”中給出了三種不同覆蓋面的解釋，揭示了現有幾種主流看法（註1）：一、“廣義指組織或個人為處理事務而製作的有信息記錄的各種材料”。檔案領域對於文件概念的理解即以廣義檔觀為基礎。二、“狹義指機關、團體、企事業單位對外發出的和內部使用的公文”。辦公室工作人員和普通公眾傾向於採用這樣的文件概念，其中“行政機關的公文（包括電報），是行政機關在行政管理過程中所形成的具有法定效力和規範體式的文書”（註2）。三、“性質相同的記錄組成的集合。按記錄的類型不同，分作業系統文件和數據庫文件兩類。”這種文件概念來自IT領域。

雖然檔案領域採用廣義的文件觀，但是為了便於工作分工，習慣上以“歸檔”為界限，歸檔之前的檔還是“文件”，歸檔之後的檔稱為“檔案”，歸檔之前的文件管理職責在業務部門，而歸檔之後文件（檔案）管理職責在檔案部門（包括各檔形成單位內設的檔案室和獨立於檔形成單位的檔案館）。20世紀80年代，陳兆祿先生在借鑑文件生命週期理論的基礎上，提出建立跨越整個生命週期的大文件概念（註3），打破文件、檔案分階段稱謂的局面，這種大文件的概念在電子時代得到了較大的認同（註4）。本文即採用這樣的大文件（records）概念（如圖1），特指數字環境下機構或個人在履行其法定義務，或開展業務活動過程中形成、

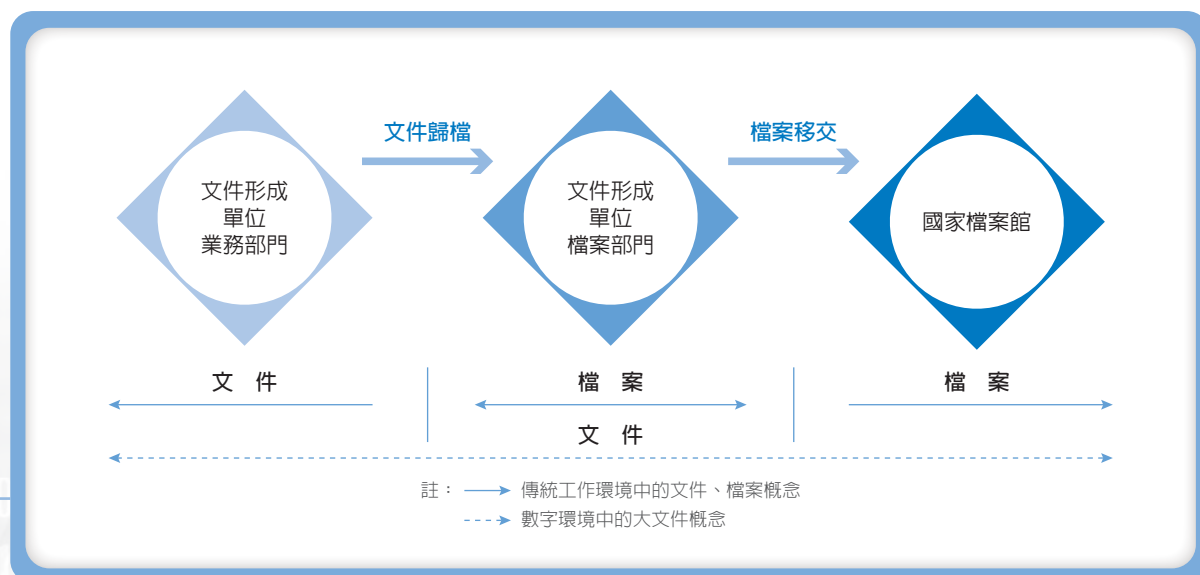


圖1——大陸的文件概念

資料來源：劉越男，〈融和之路：中國電子文件管理體制與機制〉，電子文件管理國家戰略國際學術研討會，北京中國人民大學信息資源管理學院，（2009年6月19日）。

接收並維護的作為憑證，和具有查考作用的信息^{〔註5〕}。本文中的數字文件基本和“電子文件”等同^{〔註6〕}。由於中國大陸並沒有設立“文件局”或是“文件與檔案局”，因此大文件概念的推行，遇到了來自檔案體制內的阻力^{〔註7〕}。即是檔案界的概念不統一、不普及，導致圖書情報研究人員、企業管理人員、IT諮詢人員、文件管理軟件廠商在閱讀、使用英語文獻時，並沒有認識到“records”是來自檔案領域的專業術語，而採用了毫無專業色彩的“記錄”譯法^{〔註8〕}。2009年底，中國大陸中央辦公廳、國務院辦公廳聯合發布了《電子文件管理暫行辦法》，採用了大文件的概念，強調了全程管理原則，為大文件觀的推廣提供了官方支援。

文件對於管理問責、業務持續、科學決策、記憶傳承等方面的作用已經廣為認知，管理的必要性和迫切性日益顯現。實踐和理論已經證明：相較紙質文件，數字文件易變、易逝，具有系統依賴性，在其存儲、處理、傳輸便利性大幅提升的同時，其資訊真實、完整、可用和安全等質量特性的維護難度亦加大。單靠技術措施的改進不足以應對數字文件的挑戰，制度層面的保障顯得更為關鍵。1996年中國大陸國家檔案局成立了電子文件歸檔與電子檔案管理研究領導小組，集合有關力量，開展相關研究，電腦輔助設計（Computer Aided Design，簡稱CAD）相關標準陸續出版，大陸檔案界由此拉開了數字文件管理制度建設的序幕。當然，數字文件管理制度涉及面廣，除了檔案領域之外，尚涉及法律、IT、業務^{〔註9〕}等很多領域。本文首先構建數字文件管理制度體系的框架，並結合實踐的線索，簡單介紹大陸數字文件管理制度的發展情況。



數字文件管理制度體系框架

本文所稱“制度”，泛指制約數字文件管理工作的規則。按照其制度的實施效力，內地一般將制度體系包括法律法規、規章制度、標準規範三種類型，如圖2所示。其中，法律法規主要規定社會活動中各方基本權利義務關係，包括中國大陸全國人民代表大會及其常委會制定的法律、國務院制定的行政法規以及地方人民代表大會及其常委會制定的地方法規，從形式看，法律規範多稱“法”、“條例”等。標準規範指可供重複使用的最佳秩序之規定，包括中國大陸國家和地方質量技術監督檢驗檢疫總局頒布的国家標準、地方標準以及行業主管部門制定的行業標準。從形式看，標準規範多稱“標準”、“指南”、“規範”等，有其標準代號。規章制度位於法律法規和標準規範的中間，邊界相對模糊，主要包括兩種類型：一、部門規章，由中國大陸國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構，在本部門的許可權範圍內制定；二、規範性文件，是除規章以外，由黨政機關依照法定許可

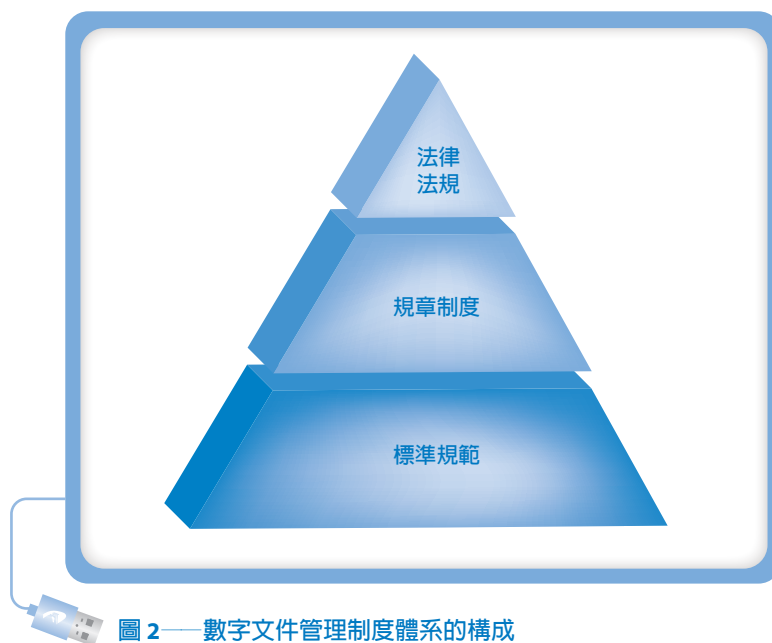


圖2——數字文件管理制度體系的構成

資料來源：作者繪製。

權和規定程式制定，涉及公民、法人和其他組織權利義務，並具有普遍約束力的各類檔的總稱。從形式上來看，規章制度多稱“決定”、“辦法”、“規定”、“細則”、“意見”、“通告”等。在大陸數字文件管理立法週期較長，標準制定的實踐起點較低的情況下，由黨政機關頒布的制度規章最為靈活，同時扮演著“準法”、“準標準”的角色。

頒布並實施制度的根本目的在於確立並宣導科學的方法，確保數位時代的資訊社會運行在真實、完整、安全的文獻證據（documentary）基石之上，確保資訊資產得到合理配置，保障社會各方的合法權益。而科學的方法則需要通過恰當的人員、組織機構在合格的管理系統支持下執行，且覆蓋所有文件類別和整個文件生命週期中的所有活動。因此，數字文件管理制度的管控對象主要包括文件屬性、權利義務、組織責任、管理系統、機構類型、文件類別、管理流程、安全要求等。這8個維度支撐起整個制度體系的框架，如圖3所示。筆者將就此8類制度的定位、內容展開逐一闡釋。

一、文件屬性

文件屬性即文件的基本特徵，主要包括文件的憑證屬性和資產屬性兩個方面。該類制度關係到數字文件管理的基本定位，即在社會生活中扮演何種角色。

（一）文件的憑證屬性，此類制度著重明確數字化業務活動中形成的文件，能否證明該活動過程和結果。

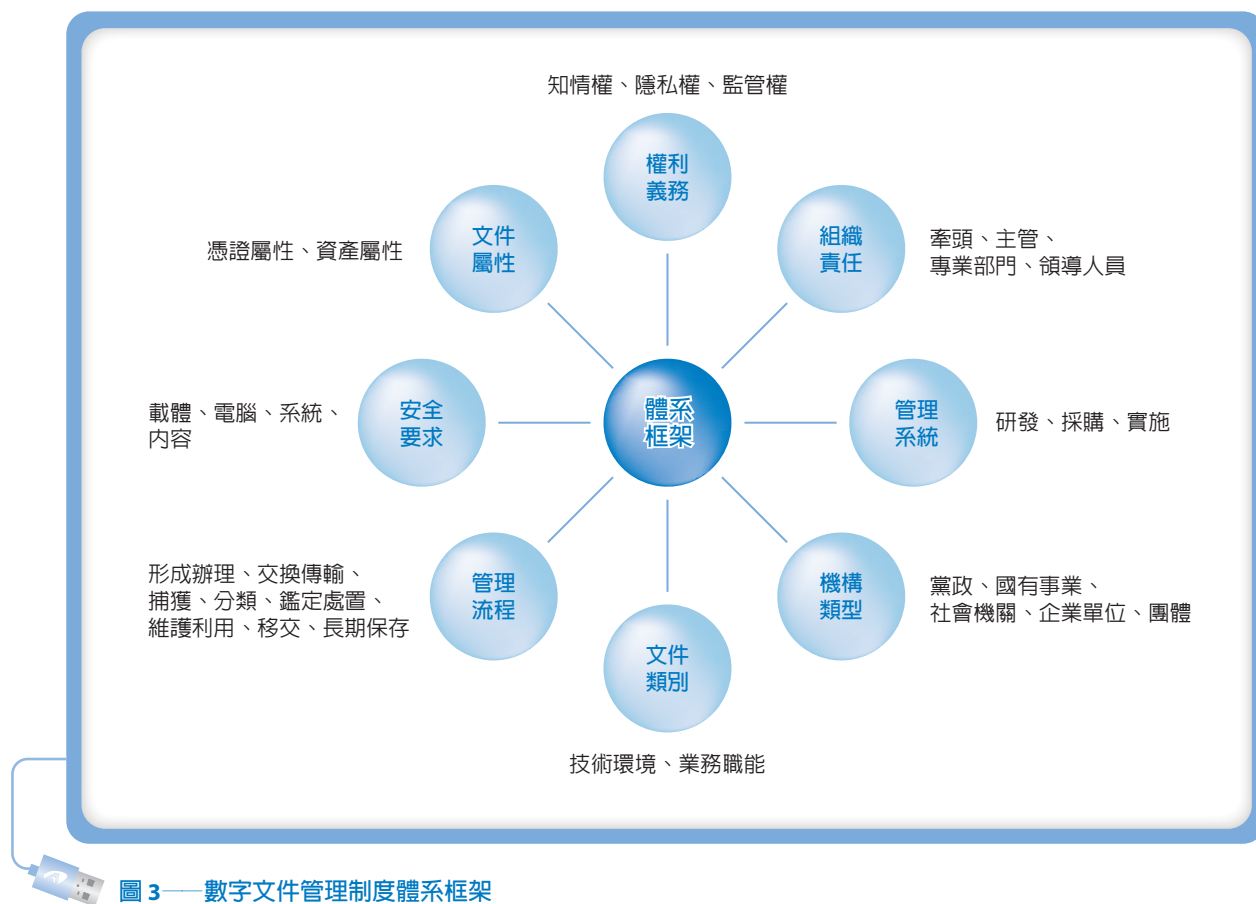


圖3——數字文件管理制度體系框架

資料來源：作者繪製。

- (二) 文件的資產屬性，文件是一種資訊資產。此類制度著重明確文件資產的歸屬，即文件的所有權歸個人所有、單位所有，還是國家所有，該問題涉及到文件的最終流向和國家信息資源管理的整體佈局。

二、權利義務

該類制度規定數字文件管理利益相關者的權利義務關係，從而關係到數字文件管理的基本動力，即為什麼要管理數字文件。從中外實踐來看，數字文件管理至少關係到如下三項權利義務問題：

- (一) 公眾對於文件的知情權，民主社會中，公眾對於公共／公眾機構（政府和上市企業）的資訊有獲取、知曉的權利，而這樣的資訊主要以檔案的方式存在。
- (二) 提供利用時保護個人隱私權，關係到個人隱私的敏感資訊，在提供利用時應得到恰當處理。
- (三) 政府受公眾委託對於上市企業的監管權，監管的主要對象就是記錄上市企業生產經營活動的檔案是否完整、真實。

三、組織責任

該類制度負責解決數字文件管理職責的分配問題，即由誰來負責數字文件管理的何項工作。主要明確如下三個方面的事項：

- (一) 牽頭部門（Leading Department），應明確各有關領域數字文件管理的牽頭部門。大陸檔案宏觀管理大致分為嵌入式和獨立式兩大類型。嵌入式管理是指文件管理職能包含在業務管理職能之中，責任主體是國家各行業主管部門，主要針對正在製作、處理過程中的業務文件。獨立式管理，亦稱專業化管理，是指國家檔案主管部門承擔的文件管理職能，主要針對保存價值（保管期限）的檔案。而一些行業主管部門也會設立檔案工作主管處室，由此和檔案行政主管部門形成條塊結合的格局。嵌入式管理相對分散，而獨立式管理相對集中。數字環境中如何解決政出多門（Multiple Leadership）的問題是制度建設的關鍵。
- (二) 主管領導，應明確各有關領域或單位數字文件管理的主管領導。
- (三) 專業人員，應予以要求從事數字檔案管理具體工作專業人員的專業知能。

四、管理系統

系統是保證數字文件質量的基本依託。“管理系統”類制度的主要目的在於引導、規範數字文件管理的系統的研發、採購和實施。按照系統應用的範圍（機構類型），這裡的系統主要包括應用於文件形成單位的業務系統（即電子文件形成系統）、電子文件管理系統（Electronic Documents and Records Management System或Electronic Records Management System，簡稱 EDRMS / ERMS）以及應用於文件保存單位的數字文件長久保存系統，由於這類系統要始終維護壽命長於系統的文件的可信性，國際上也將此類系統歸入“可信任數字倉儲”（Trusted Digital Repository，簡稱TDR）。

數字環境下，元數據最終要在系統中實現，因此元數據制度也可歸納到管理系統類中來。



五、機構類型

承擔數字文件管理具體工作的機構具有多種類型，不同類型的單位具有不同的利益訴求和業務特點，面向不同單位的數字文件管理制度有不同的規範要點。按照工作內容的不同，數字文件管理承擔單位主要包括文件形成單位和文件保存單位兩種類型，其中文件形成單位又包括黨政機關、國有企業、事業單位、社會團體四種類型。

六、文件類別

主要有兩種劃分數字文件類別的角度：

- (一) 技術環境，即產生文件的系統環境。典型的環境如：辦公（電子公文）、數據庫（基於數據庫應用的業務文件）、多媒體（數碼照片、音頻、視頻、多媒體）、郵件（電子郵件）、網站（網頁文件）、數字化（數字化文件）、Web2.0（博客、論壇記錄）等。此類制度主要規範特殊技術環境下數字文件管理的特殊要求。
- (二) 業務職能，即產生文件的業務環境，分為通用職能和專門職能兩種。前者指那些各種單位都有的職能，比如行政、財務管理、人事管理、不動產管理、資訊管理等，後者指專業機構特有的業務職能，比如工商登記、稅務管理、建築設計等。此類制度主要規範不同業務環境下數字文件管理的特殊要求。

七、管理流程

貫穿於數字文件整個生命週期，有一個完整的管理流程，這個流程的前端容易和著眼於形成、辦理、傳輸數字文件的業務流程相交叉、重疊。本文並不予嚴謹的流程界定，而是主要關注整個文件生命週期過程中若干關鍵管理活動，這些活動可能需要特定的制度支援，包括辦理／處理、交換／傳輸、捕獲／歸檔、分類、鑑定處置、保管、移交、長期保存等。這些活動之間有複雜的交互、並行、集成關係，如下頁圖4所示。

八、安全要求

該類制度主要明確數字文件整個生命週期中的安全保密管理要求。主要包括資訊內容、資訊系統、電腦、載體四個層次的要求。

需要說明的是，上述維度之間並非完全獨立的關係，而是認識、定位不同制度的不同角度，其間存在交叉關係，一個具體的規章制度，可能涵蓋多個維度的內容。

在圖3所示的數字文件管理制度體系內容框架中，如果說文件屬性、權利義務、組織責任維度的規章制度偏向於宏觀層面，著力解決國家數字文件管理工作發展中的基礎性、原則性問題；那麼，管理系統維度的規章制度是中觀層次的，它通過對合格系統的配置來實現對數字文件管理質量的控制；機構類型、文件類別、管理流程、安全要求這四個維度的制度則是微觀層次的，主要對不同領域、不同種類數字文件提出具體的管理要求。如下頁圖5所示。一般說來，宏觀層次的制度多應以法律法規的形式存在，微觀層次的制度多以標準規範的形式存在，而規章制度對這三個層次的內容都有所涉及。

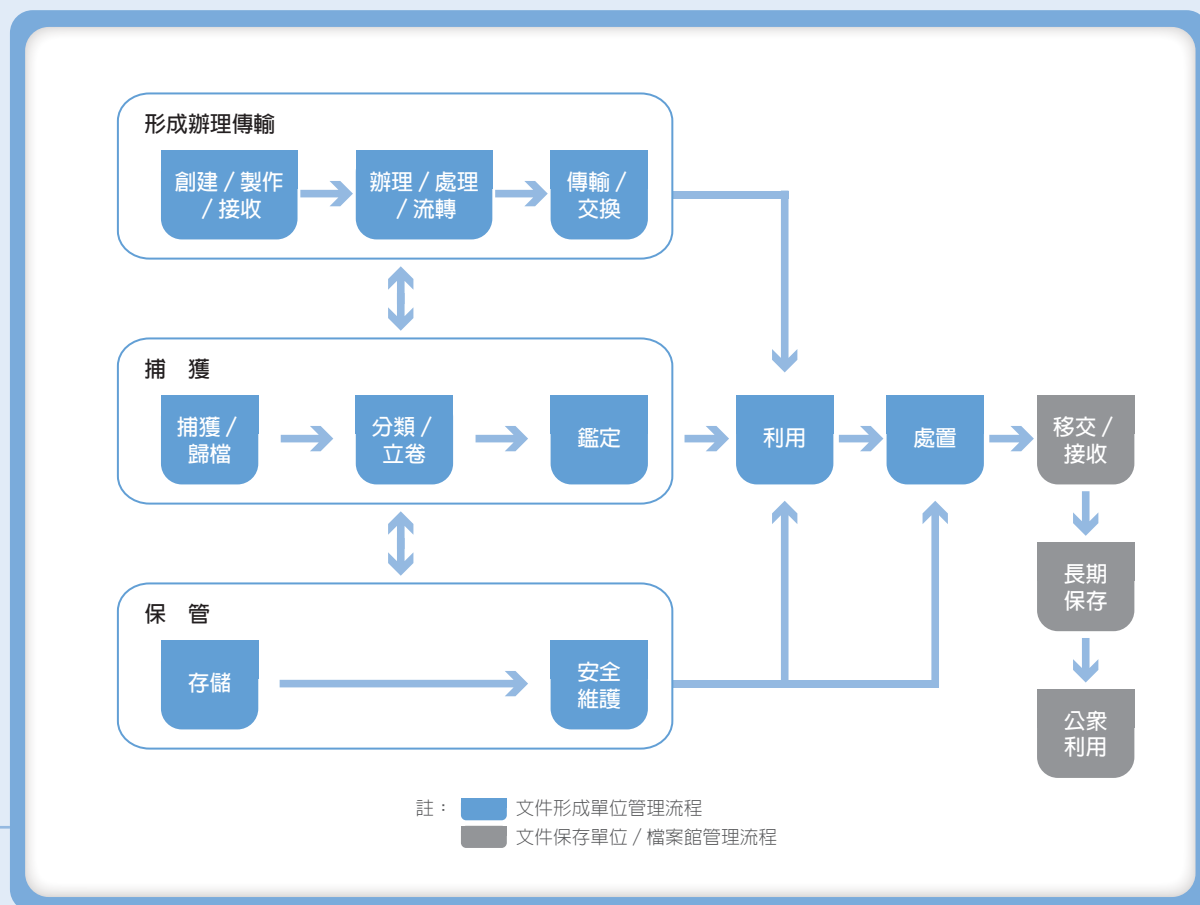


圖 4——數字文件管理流程

資料來源：作者繪製。



圖 5——數字文件管理規章體系的層次結構

資料來源：作者繪製。



大陸數字文件管理制度的發展

一、宏觀層次的制度發展

宏觀層次的制度建設是整個制度體系的關鍵。20世紀90年代以來，關於數字環境下文件屬性、權利義務、組織責任等方面的規定都取得了一定的進展。遺憾的是法律法規層面的進展不足，在一定程度上折損了制度效力。

（一）數字文件法律憑證地位初步得到認可

數字文件的法律證據地位一直是文件管理制度的核心問題。2005年4月1日大陸開始實施的《電子簽名法》，確定了“資料電文不得僅因為其是以電子、光學、磁，或者類似手段生成、發送、接收，或者儲存而被拒絕，作為證據使用”的基本立場，並規定了滿足法律、法規規定的原件形式要求，以及保存要求，為電子證據的法律認可提供了原則性要求。

大陸無獨立的證據法，關於證據的規定散見於相關法律中，其中民事、刑事、行政三大訴訟法及其司法解釋的規定最為集中，傳統上，訴訟法將證據分為“書證、物證、視聽資料、證人證言、當事人陳述、鑑定結論、勘驗記錄”等7種類型。不同類型證據的證明能力有別。若要電子證據切實有效，先需明確歸納其類型歸屬。1999年10月1日施行的《合同法》明確規定了電子合同是書證的一種形式。2002年4月1日起施行的《最高人民法院關於民事訴訟證據的若干規定》，以及2002年10月1日起施行的《最高人民法院關於行政訴訟證據若干問題的規定》，都將電腦資料歸入視聽資料的證據類型。書證是直接證據，可以作為定案依據，視聽資料是間接證據，不能單獨作為定案依據。2011年8月30日對社會公開徵求意見的《刑事訴訟法修正案》中，明確將電子數據和視聽資料並列為第7類證據^{（註10）}，邁出了證據類型劃分的新步伐。

一整套銜接有序的電子證據採信規則尚未形成，在一定程度上，促成和擴大了數字文件要列印出硬拷貝雙套歸檔保存的局面。一些部門或行業迫於電子化業務的需要，開始了數字文件單軌運行的制度和實踐探索。如2003年中國大陸國務院辦公廳頒布的規章《電子公文傳輸管理辦法》指出：中國大陸國務院辦公廳統一配置的電子公文傳輸系統處理後，形成的具有規範格式的公文的電子資料與相同內容的紙質公文具有同等法定效力。再如2007年《國家稅務總局關於落實“兩個減負”優化納稅服務工作的意見》指出，對已具有電子認證身份的納稅人，在使用電子申報方式報送稅務資料後，省稅務機關可選擇條件成熟的地區進行取消紙質資料報送方式的試點。重慶^{（註11）}、北京^{（註12）}等地陸續開展此項試點。

（二）數字環境下國家文件資產管控管道尚未通暢

從來源看，國家文件資源大概包括兩類，一為黨政機關（以及公共財政支持的事業單位）形成的檔案，二為國有企業的文件。無論是政府文件還是國有企業文件，大陸並沒有建立起暢通的國家管控管道。

就政府文件而言，原則上由中國大陸國家綜合檔案館和專門檔案館集中保管需要永久保存的檔案。然而，1992年中國大陸國務院批准發布的《全國檔案館設置原則與佈局方案》規定，某些專門業務和科學技術檔案數量大的中央專業主管部門，可成立本部門檔案館。截至2009年，中國大陸已經設立149個部門

檔案館^(註13)。部門檔案館乃內部機構，沒有獨立性，沒有對社會提供服務的職責。國家集中由此變為部門集中。綜合中國大陸檔案館的典藏範圍，以行政公文為主，除了城建、照片、電影資料等少數檔案集中保存在專門檔案館中，工商、水利、稅務、國土資源等，大多專業性檔案或由部門擁有，或分散在形成機構，甚至散存在其形成部門或個人手中。數字時代，部門集中資料的現象更為普遍，稅務、交通、氣象等部門，陸續實現一定區域範圍的數據大集中。而且這些垂直部門在集中數據的時候，極少考慮到憑證性資訊的長期保存。

中國大陸國有企業文件的國家控制更為複雜。隨著市場經濟體制的改革，產權主體由國家、集體一家所有發展至多種經濟主體多元所有。在此過程中，如何維護國家根本利益，保護國家文件資產是一條重要的脈絡。1996年修訂的《檔案法》中初步體現了將檔案作為一種國有資產加以保護的意識。其第17條規定：“禁止出賣屬於國家所有的檔案。國有企業事業單位資產轉讓時，轉讓有關檔案的具體辦法由國家檔案行政管理部門制定。”1998年中國大陸的國家檔案局、國家經濟體制改革委員會、國家經濟貿易委員會、國家國有資產管理局聯合出版了《國有企業資產與產權變動檔案管理辦法》，規範國有資產和產權變動時檔案的歸屬和流向。但是國家檔案館對於國有企業文件、檔案的常態管理逐漸失去控制力，隨著政府管理和企業運營分開路線的推進，國有企業檔案向綜合檔案館移交的情況逐漸成為特例。企業文件應如何處置？企業應否、能否擔負為國家保存歷史的任務？因中國大陸現有國有企業數量最多，故如何解決將成為棘手問題。

2009年中國大陸國家檔案局行業標準《企業檔案工作規範》（DA/T 42-2009）直接指出“企業檔案是企業資產的重要組成部分”。2010年中國大陸中央企業檔案管理工作的業務指導權也從國家檔案局轉移至國有資產監督管理委員會，走出了企業檔案資產化管理的第一步。

國家控制並不一定要通過絕對的物理集中保管來實現，尤其針對一些專業性非常強的文件^(註14)。在此情況下，科學適用的制度規約成為解決問題的根本依靠。

（三）文件利用和保存的法律動力較弱

縱觀世界上很多國家，都以保護公眾知情權、個人資料／隱私權等方面的法律，作為推動文件管理的根本依據。2002年7月美國國會通過《薩班斯－奧克斯利法》（Sarbanes-Oxley Act of 2002，簡稱SOX）之後，遵從企業監管方面的法律也成為促進企業檔案保存的直接動力。21世紀以來，大陸這三個方面的制度都有所發展，但總體還處於較為薄弱的狀態。在知情權方面，保密的要求來得比資訊公開的要求更為嚴格，有專門的《保守國家秘密法》（2010年），而關於政府資訊公開的制度僅有行政法規《政府信息公開條例》（2007年），其有關信息公開的條款還和《檔案法》（1996年）中國家檔案館保存檔案30年開放的一般規定存在衝突；在隱私權方面，沒有專門的法律法規，僅有一些零星的部門規章對數字環境下隱私權保護有所涉及；在監管權方面，財政部、國資委、證監會、審計署、銀監會、保監會先後於2008年和2010年出版的《企業內部控制基本規範》和《企業內部控制配套指引》影響最為深遠，被譽為“中國大陸版的SOX”，其中基本規範的第47條規定：“企業應當以書面或者其他適當形式，妥善保存內部控制建立與實施過程中相關記錄或者資料，確保內部控制建立與實施過程的可驗證性”，這些規定的執行效力尚待檢驗。



（四）國家層面的電子文件管理體制得以創新

2007 年，以中國人民大學信息資源管理學院教師為主體的中國檔案學會課題組，承擔了中國科學技術協會重點課題“電子文件管理機制”研究，研究指出了電子文件管理條塊分割、政出多門的弊端，提出了若干政策建議，尤其強調全程管理和統籌協調。2008 年7 月26 日，中國大陸溫家寶總理給予研究報告充分肯定，並做出專門批示，要求有關部門認真參考、研究成果。2008 年9 月中國大陸中央辦公廳牽頭成立了《電子文件管理暫行辦法》領導小組與工作小組。2009 年12 月8 日，中央辦公廳下發了《中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於印發〈電子文件管理暫行辦法〉的通知》，這是黨政協調辦公機構首次就電子文件管理問題聯合發文，標誌著中國大陸電子文件管理由各部門分頭探索邁入統籌協調發展的新階段。《電子文件管理暫行辦法》確立了電子檔全程管理原則，對中央層面跨部門協調機制進行了設計。據此由中國大陸中央辦公廳牽頭，國務院辦公廳、國家發展和改革委員會、工業和信息化部、財政部、國家檔案局、國家保密局、國家標準化管理委員會等相關部門為成員單位，建立國家電子文件管理部際聯席會議制度，負責組織協調全國電子文件管理工作。聯席會議下設辦公室，辦公室設在其中央辦公廳。

二、中觀層次的制度發展

目前大陸關於檔管理系統方面的制度形式主要以標準規範為主。2001 年6 月中國大陸國家檔案局發布了《檔案管理軟件功能要求暫行規定》，對實體檔案輔助管理系統的開發和推廣起了重要的作用。然而，一方面，文件形成單位和檔案館的管理系統功能側重點存在區別；另一方面，沿用實體檔案輔助管理系統難以滿足數字文件精細化、動態化的管理要求。近年來，與系統管理相關標準制定工作逐步細化。

在電子文件管理系統（EDRMS / ERMS）方面，中國大陸國家檔案局、國家電子文件管理部際聯席會議辦公室分別於2006 年和2010 年向中國人民大學信息資源管理學院下達了《電子文件管理系統功能需求規範》的研究任務，課題組已經完成標準研究任務，進入標準發布前的審批程式。為了保證將來《電子文件管理系統功能需求規範》的實施效果，面向使用者的《電子文件管理系統系統建設指南》的研究也已經啟動。

在數字文件長期保存系統方面，2010 年安徽省檔案局和中國人民大學信息資源管理學院分別承擔了《電子文件中心（註15）管理系統功能框架》和《數字檔案館可信數字資源長久保存需求規範》的行業標準研究任務。

在元數據方面，2008 年3 月，核行業標準《核電電子文件元數據》（EJ/T1224-2008）頒布；同年7 月，廣州市地方技術規範《電子文件檔案資源管理規範第4 部分：元數據》（DBJ440100/T 10.4-2008）出版；2009 年底，檔案行業標準《文書類電子文件元數據方案》（DA/T46-2009）問世；2011 年1 月，ISO23081-1《信息與文獻一檔管理流程一檔元數據—原則》被正式採納為中國大陸國家標準；照片、音視頻等媒體類型以及建設、石油等行業的電子文件元數據標準也正在醞釀出版。這些行動標誌著大陸的文件元數據管理從自由探索步入了標準引導的發展階段。

三、微觀層次的制度發展

微觀層次數字文件管理制度的數量很多，但是其中有相當大比例的規定和傳統文件管理、業務管理的規則相結合，獨立成章的數量不多，卻也是大家最為關注的部分。

（一）面向文件形成的管理制度因需產生

面向文件形成的管理制度總體上較為零散，相關規定一般散見於業務管理規定中，單獨針對數字文件的制度較少。獨立成篇的制度，其規範物件包括辦公文和專門檔，皆為電子化業務活動的需求推動產生。前者如中國大陸國務院辦公廳2003年頒布的《電子公文傳輸管理辦法》，國家標準《基於XML的電子公文交換格式》（GB/T 9667.1~2-2005）、《中文辦公軟件文檔格式規範》（GB/T 20916-2007）等。後者如1999年制定的一整套國標《CAD文件管理》（GB/T 17825.1~10-1999），這是中國大陸最早的面向數字文件形成階段的管理規範；再如2006年國土資源部頒布的《成果地質資料電子檔匯交格式要求》，2008年國家稅務總局、中國民用航空局聯合頒布的《航空運輸電子客票行程單管理辦法（暫行）》，衛生部2010年制定的《電子病歷基本規範（試行）》，同年國家中醫藥管理局制定的《中醫電子病歷基本規範（試行）》等。

（二）文件歸檔和長期保存制度近年來數量激增

相關制度主要包括如下三類：

1. 專門（或主要）針對數字檔歸檔和長期保存出版的制度。制度清單如下頁表1所示，可以看出2005年之後，制度頒布數量明顯增加，且有越來越多的國際標準被採納為國家標準。
2. 適用於各種載體類型文件歸檔和長期保存的制度。這些制度多為21世紀之後制定或更新，其中往往有專門的“電子文件歸檔管理”或“電子檔案管理”的章節，如2008年中國大陸衛生部、國家檔案局制定的《衛生檔案管理暫行規定》，2008年教育部、國家檔案局制定的《高等學校檔案管理辦法》，2010年廣播電影電視總局、國家檔案局聯合制定的《電影藝術檔案管理規定》，2010年國家檔案局制定的行業標準《企業檔案工作規範》（DA/T 42-2009）等。
3. 主要規範電子化業務但其中包含文件保存要求的制度。主要以互聯網信息服務方面的規定較為齊整，其中一般都包括對相關信息留存時限的要求。包括中國大陸國務院2000年頒布了《互聯網信息服務管理辦法》，其中第14條規定“互聯網信息服務提供者和互聯網接入服務提供者的記錄備份應當保存60日，並在國家有關機關依法查詢時，予以提供。”此後各類子制度給出了同類規定，包括同年信息產業部頒布的《互聯網電子公告服務管理規定》，2001年藥監局頒布的《互聯網藥品資訊信息管理暫行規定》，2005年信息產業部頒布的《互聯網電子郵件服務管理辦法》，2005年國務院新聞辦公室、信息產業部頒布的《互聯網新聞信息服務管理規定》以及2009年衛生部《互聯網醫療保健信息服務管理辦法》等。

（三）信息安全管理制度自成體系

信息安全是中國大陸非常重視的一個領域，制度關注點主要集中在信息系統的安全上。2003年9月，中國大陸中央辦公廳、國務院辦公廳轉發了《國家信息化領導小組關於加強信息安全保障工作的意見》，第一次把信息安全提到了促進經濟發展、維護社會穩定、保障國家安全、加強精神文明建設的高度，並提出了“積極防禦、綜合防範”的信息安全管理方針^{（註16）}。目前，信息安全分級、等級兩大保護體系初步建立。全國信息安全技術委員會網站上公佈的相關國家標準已達86個^{（註17）}。

表 1——中國大陸數字文件歸檔和長期保存制度清單

序 號	制度名稱	制度編號
1	《CAD 電子文件光盤存儲、歸檔與檔案管理要求》	GB/T17678.1~2-1999
2	《CAD 電子文件光盤存儲系統的一致性測試》	GB/T17679-1999
3	《電子文件歸檔與管理規範》	GB/T 18894-2002
4	《電子公文歸檔管理暫行辦法》	國家檔案局6 號令2003
5	《公務電子郵件歸檔與管理規則》	DA/T32-2005
6	《電子文件歸檔光盤技術要求和應用規範》	DA/T 38-2008
7	《文書類電子文件元數據標準》	DA/T 46-2009
8	《版式電子文件長期保存格式需求》	DA/T 47-2009
9	《基於XML的電子文件封裝規範》	DA/T 48-2009
10	《信息與文獻 文件管理 第1部分：通則》	GB26162.1-2011 ISO15489-1：2001 IDT
11	《信息與文獻 文件管理過程 文件元數據 第1部分：原則》	GB26163.1-2011 ISO23081-1：2006 IDT
12	《文獻管理 長期保存的電子文檔格式 第1部分：PDF1.4（PDF/A-1）的使用》	GB/T23286.1-2009 ISO 19005-1：2005 IDT
13	《基於文件的電子信息的長期保存》	GB/Z 23283-2009 ISO/TR 18492-2005 IDT
14	文檔管理 電子信息存儲 真實性可靠性建議	GB/Z26822-2011 ISO/TR 15801：2009 IDT

資料來源：作者整理。



發展思考

大陸數字文件管理制度建設緊密追隨著電子化業務的角度，採取“靈活應對”的態度來面對數字環境下文件管理的新問題，往往部門的、局部的、粗放的視角居多，而整體的、聯動的、精細化的視角匱乏，而各部門監管職責分工較為複雜，導致監管難以一致，存在不少空白、重複、矛盾、模糊之處。例如，中國大陸國務院辦公廳2003年頒布的《電子公文傳輸管理辦法》，只規定了國辦統一配置的電子公文傳輸系統中的電子公文的效力及其傳輸要求；此後，其各地方政府和中央部委也紛紛仿效，頒布各自管轄範圍內的電子公文傳輸管理辦法，但是目前尚無一部規章能夠約束到跨部門、跨地區的電子公文傳輸。

2010年中國大陸國家電子文件管理部際聯席會議制度建立以來，國家層面著力加強統籌和協調，筆者以為應更為注重制度的前瞻性、全域性、統一性和可操作性。

一、加強制度的協調管理

數字文件管理和許多工作關聯密切，整個制度體系的完善，往往需要歷經多年，最終達成不同制度之間的相連呼應。為此，應根據實際需要選擇最為合適的制度形式來制訂規則；應採取融合發展的策略，在行業管理、信息化建設、檔案管理等相關制度中寫入、補充、完善數字文件管理的規定；應建立專門調查、登記、備案等機制來處理可能出現的矛盾，以保障不同制度之間的銜接性和配套性。

二、以宏觀層次的制度建設統領整個制度體系的發展

信息屬性、權利義務、組織責任方面的制度，規定了這項工作為什麼開展、由誰來承擔，因而關係到整個數字文件管理事業的根基。這些制度應當優先得到重視，並應適當提高制度層級，宜由立法機構、綜合協調部門、具有橫向職能的管理部門來制定、推動執行。

三、中觀層次的制度建設應致力於形成系統質量保證的制度閉環

系統、元數據等是傳統環境中沒有、數字環境中新增加的制度建設內容。從國際經驗來看，主要採取如圖6所示的“標準先行、政策配套”的道路來保證數字文件管理系統的質量。制定標準的目的在於引導市場軟件的發展，基於標準進行測評和認證的目的則在於檢查市場軟件的質量，建立配套的系統採購政策的目的則在於把住產品選擇的關口，由此以標準為主線，建立一條完整的、閉環的保證鏈條（註18）。

四、微觀層次的制度應重點突出急用先行

從機構類型來說，面向中國大陸黨政機關數字文件管理制度，應重點規範黨政機關電子公文形成、審批、發布的過程，面向事業單位、國有企業的制度則應重點規範其不得私自銷毀、篡改數字文件。

從文件類別來說，應優先制定重要行業的具體制度。根據國際經驗，醫療、金融等資訊化程度高、關係國計民生的行業，相關規章制度較多，社會影響也較大。此外，也應對Web2.0、社交網路等新技術應用對文件管理的影響保持敏感。

從管理流程來說，辦理、交換、分類、處置、保管（維護）是需要著重規範的活動。後三類制度檔案界應尤為注力，勿將數字文件管理和實體檔案管理相互對立，而須在既有制度基礎上修訂完善，化簡單粗放為精細嚴密，以適應數字檔的要求。

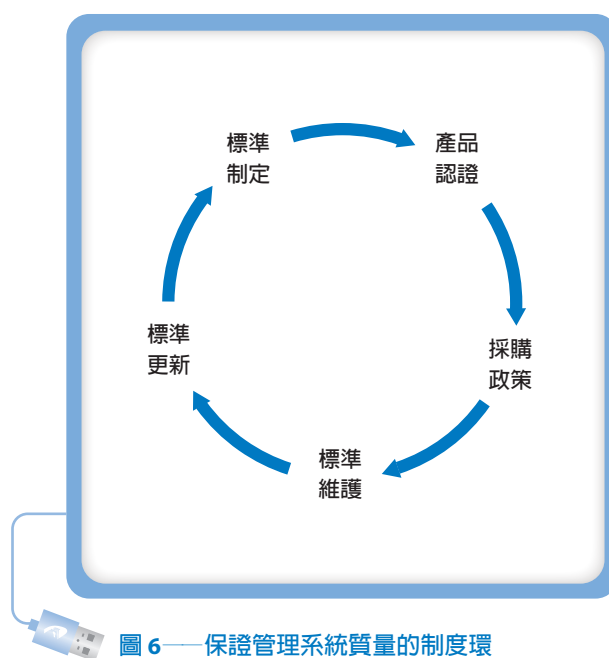


圖6——保證管理系統質量的制度環

資料來源：劉越男，〈提升電子文件管理系統質量的路徑分析〉，《檔案學研究》5期（2010年9月）：82-86。



結 論

制度是數位資訊管理的根本保障。因中國大陸採取從中央到地方的集中管理體制，在整個數字文件管理制度體系的謀篇佈局以及實施效果的控制方面，比一般國家的要求更高。通過國家電子文件管理聯席會議制度的建設，中國大陸國家層面的電子文件管理體制得以創新。隨著《刑事訴訟法》修正案的推進，電子證據立法也將有較大進步。電子化業務活動的持續運作催生了一批示範性的標準規範。電子文件管理系統功能需求標準正在醞釀，如何與測試認證、政府採購制度相配套，將是未來兩年最值得關注的問題之一。對比上述進步，尚存在隱私權、資訊獲取權、國有資產保護等一批涉及國家和公眾重大權益的法律法規進展不足的問題，各相關制度的統籌銜接亦任重道遠。

後記：本文係中國大陸國家自然科學基金項目“我國電子文件管理國家戰略的基礎理論與框架研究”（項目批准號：70673110）以及中國人民大學科學研究基金（中央高校基本科研業務費專項資金資助）項目“電子文件管理發展與前沿年度報告”（項目批准號：10XNI019）的成果。

註 釋

註1：在線新華詞典網頁。〈<http://xh.5156edu.com/html5/90888.html>〉（2 Sep. 2011）。

註2：百度百科網頁，〈國家行政機關公文處理辦法〉，〈2000年8月24日〉。〈<http://baike.baidu.com/view/438728.htm>〉（1 Sep. 2011）。

註3：陳兆誤，〈再論檔案的定義—兼論文件的定義和運動週期問題〉，《檔案學通訊》2期（1987年3月）：21-25。

註4：也有一些檔案學者並不贊同大文件觀，主要原因在於對文件概念有不同的認識。參見張照餘，〈文件與檔案關係評論—兼與陳兆誤、劉東斌先生商榷〉，《檔案管理》5期（2006年5月）：31-34。

註5：本文採用了ISO15489的定義。

註6：嚴格來說，電子文件的外延比數字文件大，也包括那些以模擬電子信號存在的文件，而數字文件僅指以數字信號存在的文件，這也正是本文主要採用“數字文件”的原因。不過，在很多場合下，這兩種表達方式可以互相替代，且“電子文件”的說法更為通行。

註7：王嵐，〈文件還是檔案？—為records正名〉，《檔案學研究》5期（2009年9月）：13-16。筆者認為，records和大陸檔案形成單位的檔案相比，還包括那些有憑證價值但是不一定需要保存的信息對象。

註8：如霍國慶在《信息資源管理的起源與發展》中多次提到美國的“記錄”管理，參見霍國慶，〈信息資源管理的起源與發展〉，《圖書館》6期（1997年11月）：4-9。再如被採納為國家標準的ISO 9000：2008《質量管理體系—基礎和術語》中規定：“記錄（records）是闡明所取得的結果或提供所完成活動的客觀證據的文件（document）”。

註9：本文所稱業務，多指形成、利用文件的專業活動。

註10：新華網，〈刑事訴訟法修正案草案全文公佈〉（2011年8月30日）〈<http://news.163.com/11/0830/16/7CNI08HN00014JB5.html>〉（31 Aug. 2011）。

註11：中華會計網校，〈重慶市地方稅務局關於印發《重慶市地方稅務局電子申報納稅管理辦法（試行）》的通知〉，〈2007年12月27日〉〈<http://www.chinaacc.com/new/63/159/183/2007/12/wa67276239922170025980-0.htm>〉（4 Sep. 2011）。

註12：北京市地方稅務局網站，〈北京市地方稅務局關於使用數字憑證辦理納稅申報的納稅人試行取消紙質申報資料有關問題的通知〉（2009年5月13日）〈<http://shiju.tax861.gov.cn/swcx/ssfgcx/display.asp?aa=3655>〉（4 Sep. 2011）。

註13：國家統計局，〈中國統計年鑒2010年〉〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>〉（7 Sep. 2011）。

註14：馮惠玲、劉越男，〈電子文件管理國家戰略〉（北京：中國人民大學出版社，2011年）頁219-220。

註15：2004年底起，大陸多家地方檔案行政主管部門牽頭建立集中保管本地電子文件（多為電子公文）的“電子文件中心”項目，不過不同“電子文件中心”項目定位不同，包括“現行文件查詢利用”、“中轉站”、“備份”、“長久保管”。參見馮惠玲，〈綜合檔案館電子文件管理項目的功能定位〉，《檔案學通訊》6期（2007年11月）：69-73。安徽省電子文件中心的定位是長久保存數字遺產，可以認為是一種數字檔案館。參見黃玉明，〈安徽省電子文件中心建設的思路與做法〉，《中國檔案》12期（2006年12月）：6-8。

註16：蔣朝惠、許石青，〈我國信息安全管理現狀、問題及對策〉，《信息化建設》4期（2005年4月）：44-47。

註17：全國信息安全技術委員會網站，〈標準查詢〉。〈<http://www.tc260.org.cn>〉（9 Sep. 2011）。

註18：劉越男，〈提升電子文件管理系統質量的路徑分析〉，《檔案學研究》5期（2010年9月）：82-86。