

# 论我国电子政务管理系统中电子公文文档的协同管理策略

詹晓阳<sup>1</sup>, 刘家真<sup>2</sup>

(1.武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072; 2.武汉大学 信息资源研究中心,湖北 武汉 430072)

**摘要:**基于3个地区57个机构的调研与数据分析发现,应用较早且极其普遍的电子办公系统大都缺乏文件管理功能,致使许多电子公文文档失去行政管理依据或导致无效归档,使机构保存的电子文件失去再利用价值,造成电子信息资源浪费。针对以上问题,提出了相应的对策建议。

**关键词:**电子业务管理系统; 文档管理; 文件管理功能; 电子公文

**中图分类号:** C931.9      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001-7348(2010)08-0029-03

随着信息技术革命的兴起和信息产业的快速发展,各行各业的业务管理系统正在由传统的手工处理走向电子化处理,特别是业务性较强的职能部门,例如地税的税务征管系统、公积金网上业务系统等。由于业务处理中90%以上的数据都是以电子文档形式进行的,因此电子文档管理就成为行政业务管理的重要内容之一。

## 1 电子公文文档的信息价值属性分析

电子文档是电子形式的文档,它来源于电子文档管理系统,例如电子合同管理系统、电子邮件管理系统、电子公文管理系统等。一个完整的具有行政依据价值的电子文档,应当不仅具有文档内容,还具有文档形成的来源信息与过程信息,如创建者、修改情况、谁保存与谁删除等。电子文档的过程信息来源于文档外部,可以独立于电子文档内容而存在,但一旦与文档内容失去关联,其信息也就失去了行政依据价值。与文档内容信息一致的是,电子文档的过程信息也必须经“捕获”才能留存在电子文档上。

在系统的功能设置中,若没有记载电子文档流转过程中来源信息与过程信息的要求,这些具有行政管理依据的数据就会随之丢失,保留的电子文档也就失去了依存价值与参考价值。那些只有信息内容而缺失信息来源的电子文档,是不能与纸质文档等质的。

保存电子文档的内容及说明其来龙去脉,并建立它们之间的联系,就相当于将图1中的来文与办公文表装订在一起。电子业务管理系统的这种功能被称之为文件管理功能,而那些说明文档内容来龙去脉的信息被称为归档管理元数

据。

对于电子公文文档来说,除文档内容外,它还必须包括纸质文档办公文表中的全部信息,否则形成的电子文档不能与相应的纸质文档等值,也不具有保存价值(即行政管理价值、研究价值与参考价值等)。

## 2 我国电子公文管理系统的数据分析

2009年下半年,课题组对天津塘沽地区以及广东、湖南两地的电子办公系统进行了调研。

### 2.1 天津塘沽地区的调研数据分析

在塘沽地区接受调查的17个机构中,有3个机构表示本机构办公系统不要求归档电子公文,其占调查对象总数的17.65%;在归档电子公文的14个机构中,有10个机构(71.43%)是以在线形式接受电子公文归档的,有4个机构(28.57%)是通过电子公文的脱机形式拷贝归档。明确表示不需归档电子版本的3个机构中,有1/3的机构表示,本单位的电子公文管理系统与归档管理系统不兼容,另外2/3的机构对原因不予回答。

调查数据显示,电子公文管理系统没有预设归档管理元数据记载功能的机构中,有57.14%的机构归档了电子公文,显然这些被保存的电子公文大多仅仅具有公文内容而缺乏行政管理的过程说明;凡是电子公文管理系统预设了归档管理元数据捕获功能的机构,100%都要求有归档公文的电子版本,其中有60%是在线归档电子公文,而40%是通过脱机介质归档电子公文的。

令人不安的是,预设归档管理元数据捕获模块的电子

收稿日期: 2009-12-30

基金项目: 国家自然科学基金项目(70773088)

作者简介: 詹晓阳(1970-),男,广东饶平人,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,研究方向为政府信息化;刘家真(1947-),女,湖北武汉人,武汉大学信息管理学院、政治与公共管理学院博士生导师,研究方向为政府信息化、数字信息资源管理与电子政务。

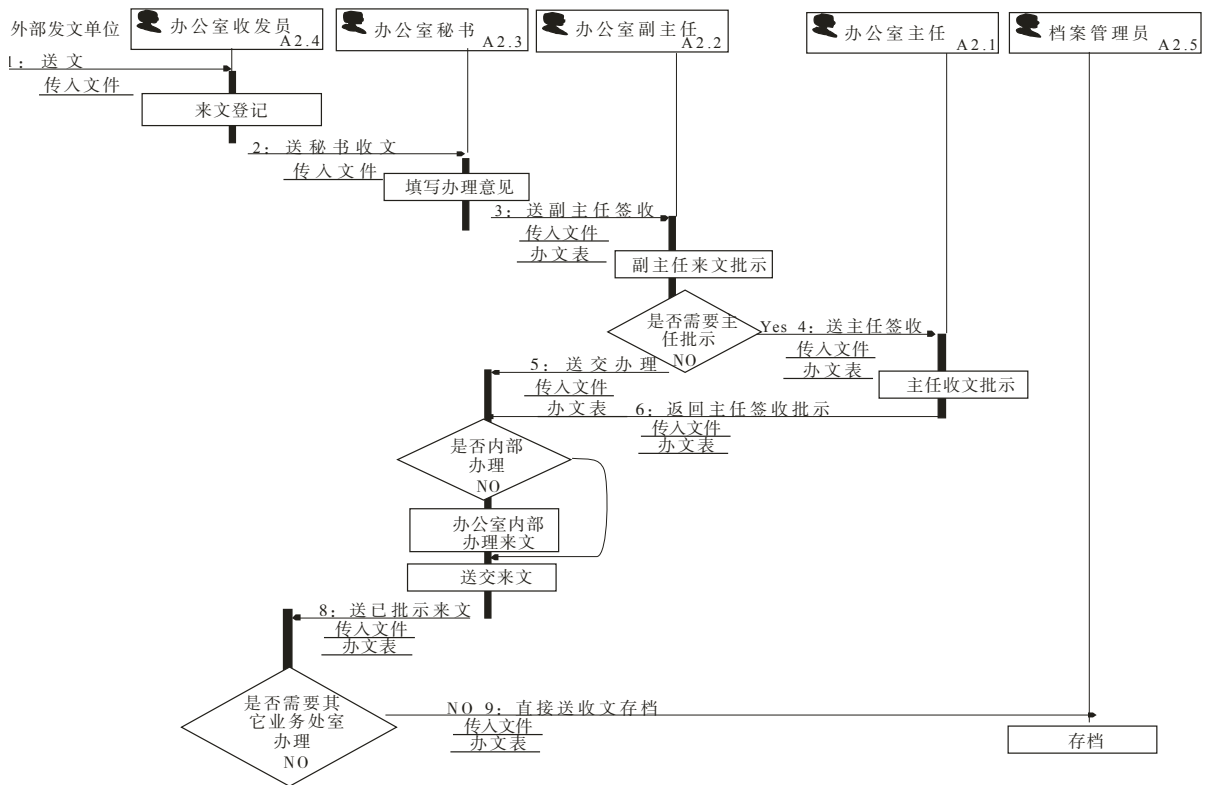


图1 传统公文管理流程示意

公文管理系统中,仅有 10%满足归档管理要求;而 90%的系统却由于文档生成人员不愿填写归档管理元数据(如来源信息等)或填写的不合乎要求而造成无效归档,迫使档案人员对归档的文件补录来源信息。

由上可见,17 个机构的电子办公系统中,具有文件管理功能且捕获的文档来源与过程信息满足要求的仅占 5.88%。

### 2.2 广州与湖南地区的调研数据分析

在广州与湖南地区接受调研的 40 个机构中,82.50%的调查对象的电子办公系统是没有设置文件管理功能的。系统没有文件管理功能的调查对象中,明确表示不归档电子公文的为 63.64%,另有 36.36%归档了电子文档,其中,58.33%为在线归档电子文档,41.67%为脱机归档。针对缺失来源信息与过程信息的归档电子文件,由档案人员补录相关信息的机构占 50%,另有 50%的机构对缺失文件管理元数据的电子文档归档后如何处置表示沉默。

在广州与湖南地区接受调研的 40 个机构中,其电子办公系统预设文件管理功能的仅占 17.50%。与塘沽地区一致的是,凡是设有文件管理功能的机构,均 100%地考虑了归档电子文档。其中,在线归档电子文档的占 85.71%,脱机归档电子拷贝的为 14.29%。

数据还显示,预设文件管理功能的电子办公系统,其记载的文件管理元数据满足归档管理要求的仅为 14.29%,数据不合格而由档案人员补录的占 85.71%。究其原因,有 50%的机构表示是文档生成人员拒绝填写文件管理元数据,另有 30%的机构表示是记载的文件管理元数据不合格,但有 20%的机构不愿意说明原因。

### 2.3 电子公文文档归档功能缺失的数据分析

以上调研数据说明,我国的电子业务管理系统至今仍然存在重要的系统功能设计缺陷,这种缺陷主要表现为:缺少文件管理功能,使电子业务管理系统的文档管理与文件管理完全割裂开来;有文件管理功能但缺乏 IT 控制。

(1)电子业务管理系统不具备文件管理功能,这将导致电子文件与电子文档失去关联。在已调研的 3 个地区 57 个机构中,70.18%机构的电子办公系统不具备文件管理功能,即在电子办公系统设计之初就没有考虑归档电子文档的管理需求,直接切断了文档管理与文件管理的关联性,导致留存的电子文档仅具有内容而缺少实行行政管理的依据价值。实际上,电子文档的纸质拷贝是无法取代电子文档的管理功能的。归档保存电子文档的主要作用有:①全面保留电子文档的来源与过程信息。对于电子文档,一些重要的行政管理依据信息(如责任人、创建时间、修改过程、合法性等),只要其不离开原生系统,或在离开原生系统前已被有效捕获,都是可在电子拷贝上发现的。例如,修改痕迹(修改时间、修改内容与修改人)在电子版本上可以一目了然,输出硬拷贝后就很难保留或无法完整保留。②便于利用。

电子版本的多途径检索能力是任何形式的硬拷贝都无法比拟的,特别是今天的办公环境与人们的工作习惯对文件的多途径检索需求是相当高的。因此,不保存有价值的电子文档是最大的资源浪费,也难以发挥电子业务管理系统的效率与效能。

(2)电子政务管理系统不能有效地保障重要信息的捕获。3 个地区的调研数据表明,57.89%的机构认识到归档保

存电子文件的重要性并采取了相应措施,但其电子政务管理系统具有归档管理模块的只有 51.52%,记载的电子文档数据满足归档管理要求的仅为 6.06%。原因有两方面:一是电子业务管理系统没有文件管理模块,无法捕获这类重要的数据元;二是电子业务管理系统缺乏强制性的 IT 控制措施,使缺少重要数据元的电子文档也能在系统内传输、保存与归档。由档案人员为归档的电子文档添加重要的文档来源信息与过程信息是不合要求的:一是重要的来源信息只有在电子业务管理系统内留存才有依据价值,严格地讲后天的补录是不合法规要求的;二是一些重要的过程信息是无法补录的,如修改痕迹等。

可见,电子政务管理系统不能有效地保障重要信息的捕获是其归档管理链条断裂的第二个原因。归档管理链条断裂的电子业务管理系统,由于其文件管理功能丧失而蜕化为一般的计算机辅助软件,因此它不能进行传统日常业务的处理。

### 3 完善电子政务管理系统的政策建议

#### 3.1 加强管理人员专业素质的培养

人员素质问题主要体现在对电子政务管理系统的文件管理功能不够了解,以及对电子文档归档的重要性认识不到位。过分地依赖系统开发商,而不是从系统的需求出发来引导服务商开发满足业务需求的系统,其后果是所开发的系统难以满足本机构的业务需求,或是根本不能保证系统运行质量。因为满足用户需求和质量要求的系统一定是用户与开发人员合作的结晶。

以上问题的出现,与我国行政管理人员对文档管理业务的熟悉及对计算机应用知识的掌握程度相关。以上两个方面的认知水平,决定了他们在电子政务管理系统开发过程中的主体意识与能力。

为了顺利实现对电子政务管理系统的开发,也为了应对信息社会对行政管理人员的挑战,各级机构需要加强对管理人员文档管理基本知识及计算机应用技能的培训。

#### 3.2 制定电子政务管理系统的文件管理规范

多数电子业务管理系统都是从软件工程角度进行开发的,尽管都重视到了文档的管理功能,但忽略了文档管理与文件管理的关联性,造成应归档的电子文件不能脱离业务处理系统而完整独立地存储,使无效归档的电子文件失去再利用的价值。由此可见,我国有必要出台电子文档管理功能设计规范,将保障文档管理与文件管理关联的主要功能纳入规范化管理的范畴:

(1)文档关键数据的捕获节点。关键数据应当包含文档内容、文档来源、文档管理过程与文档结构等数据,这些数据是否捕获完整与准确不仅与其数据元相关,而且与捕获节点相关。该规范应明确文档关键数据的捕获节点以及捕获

方式,即自动捕获还是手工录入等,以保障关键数据获取的准确性。

(2)文档关键数据。该规范应对保证文档管理与文件管理关联的关键数据进行范围定义,以便不同类型的业务管理系统可以依其定义进行元数据捕获的个性化设计。该规范还应对带普遍性的数据元进行定义,以保障归档后文件数据的交换与共享。

(3)保障文档关键数据捕获的 IT 控制要求。为避免人为原因造成文档关键数据捕获不全,以及减少业务处理人员与文件管理人员由于归档文件数据不合要求而引发的矛盾,有必要通过系统的 IT 控制来保障文档关键数据的完整。该规范应将这点作为管理规范提出,以保障文件管理功能的实现。

电子管理系统的文件管理功能需要业务管理人员、文件管理人员与 IT 工作者来共同设计,三者缺一不可。该规范若能出台,可降低凭经验或工作人员的个人便好进行文档管理模块设计的工作风险,提高我国电子业务管理系统的设计水平。

#### 参考文献:

- [1] What's the difference between Document Management and Records [EB/OL]. [http://markbower.wordpress.com/2009/02/19/whats-the-difference-between-document-management-and-records-management/\(2009/17/10\)](http://markbower.wordpress.com/2009/02/19/whats-the-difference-between-document-management-and-records-management/(2009/17/10)).
- [2] 中国国家标准化管理委员会. GB/T19488.1-2004 电子政务数据元第 1 部分:设计与管理规范[S]. 北京:中国标准出版社,2004:19.
- [3] 张文芝,杨建生. 云南省省级单位电子文档管理工作情况调查与思考[EB/OL]. <http://yx.xxgk.yn.gov.cn/default.aspx>.
- [4] 刘家真. 电子文件管理-电子文件与证据保留[M]. 北京:科学出版社,2009:209-227.
- [5] ACARM NEWSLETTER. Promoting Records Management in Government [EB/OL]. <http://www.acarm.org/.../35.7%20Promoting%20Records%20Management%20in%20Govern>.
- [6] THE NATIONAL ARCHIVES, UNITED KINGDOM. Functional Requirements for the Sustainability of Electronic Records Management Systems [EB/OL]. [http://adri.gov.au/products/ICA-M1\\_overview\\_principles.pdf](http://adri.gov.au/products/ICA-M1_overview_principles.pdf).
- [7] IBM. IBM Rational 技术白皮书. 需求和需求管理[EB/OL]. <http://www.ibm.com/developerworks/cn/rational/r-rm/index.html>.
- [8] 刘家真. 我国办公自动化系统的管理元数据方案研究[J]. 档案学研究, 2009(5):51-59.

(责任编辑:胡俊健)