

基于电子政务的档案利用体系建设初探

刘鸿浩

【摘要】

基于电子政务需求，大力推进方便人民群众的档案利用体系建设，对档案资源建设和档案信息服务都有明显的促进作用。建设档案利用体系，应当准确定位数字档案馆建设，转变观念，大力整合政务档案信息资源，档案部门需要积极融入电子政务体系，并修改完善有关的法律法规。

【abstract】

Based on e-government needs to vigorously push forward the use system of the file that facilitate the people have a significant role in promoting the construction of archival resources and archival information service. To build the use system of the file, we should accurately locate the construction of digital archives, changing ideas, strongly integrate government information resources in archives. Archives departments need to actively blend into the e-government system, and to revise and improve relevant laws and regulations.

【关键词】 电子政务 档案室 利用 体系

【key words】 e-government archives use system

一、电子政务概述

电子政务是指运用信息与通信技术，打破行政机关的组织界限，改进行政组织，重组公共管理，实现政府办公自动化、政务业务流程信息化，为公众和企业提供广泛、高效和个性化服务的一个过程。其核心内容在于，将政府的管理和服务借助信息手段集成，实现更高效、更廉洁务实的政府监管和服务。电子政务的内容十分广泛，可简单概

括为两方面：政府部门内部利用先进的网络信息技术实现办公自动化、管理信息化、决策科学化；政府部门与用户（企业和公众）利用网络信息平台充分进行信息共享与服务、加强群众监督、提高办事效率及促进政务公开等。从长远来看，电子政务有最大受益者是公众和企业。另一方面，电子政务对重塑政府、提高工作效率和改变政府形象都会产生积极作用。

二、电子政务对档案利用体系建设的影响

建立方便人民群众的档案利用体系，体现了档案工作为了谁、服务谁的问题。档案工作的终极目标应该是为社会中最大多数人提供他们所需要的档案服务。档案利用体系建设，从真正意义上体现了“以人为本”的思想，也顺应了档案工作的科学发展需要，具有十分重大的现实意义和长远影响。电子政务的发展要求与公共档案馆建设的发展要求在领导体制、工作理念、服务对象、技术趋势等方面大体一致。基于电子政务需求，大力推进方便人民群众的档案利用体系建设，势将成为档案事业科学发展的主要方向。

(一)对档案资源建设的影响

1. 电子政务由“电子”走向“政务”的突破口之一就是信息资源的建设。电子政务信息资源建设面临的主要问题就是资源的整合和共享的问题。2006年5月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《2006—2020年国家信息化发展战略》，把政务信息资源的整合列为电子政务建设的首要战略行动。该文在“推行电子政务”一节中指出，“加强社会管理，整合资源，形成全面覆盖、高效灵敏的社会管理信息网络，增强社会综合治理能力”。

2. 档案资源建设不适应电子政务的需要。冯惠玲在谈到我国档案信息资源开发和利用的问题时表示：“档案资源就是一座‘金矿’。我们目前面临的主要问题是，档案资源总量不足、数字化程度低、可检索性差、上网资源少。”最突出的问题就是档案资源缺乏有机整合，

配置不够优化,分散于各个独立的系统之中,形成大量的“信息孤岛”,并且缺乏与其它信息资源的集成与融合。随着信息时代的到来,电子政务的发展,档案资源日益受到社会的关注和重视,档案资源存在的分散性和孤立性与电子政务环境下社会对档案资源的获取要求之间的矛盾十分突出。

3. 电子政务需要大量政务档案信息的支撑。信息的丰富性,是电子政务和档案利用体系的共同要求。电子政务对档案利用体系建设的主要影响之一,就是对可供提供利用的数字化档案信息,特别是政务档案信息的需求,达到了前所未有的程度。面对这种需求,档案部门应当采取以下三种措施:一是**梳理馆藏政务档案信息**。从信息的时效性分析,大量档案信息属于历史政务信息。档案不仅是我国社会文化的巨大财富,更是社会各界从事各类社会活动赖以咨询和支持的信息资源宝库,同时也是电子政务基础信息数据库中的一个重要的组成部分。数字档案馆如何有效管理政务信息是介入电子政务的开端。如果可以将这部分档案信息加以梳理和归类,档案馆服务电子政务的能力就能大大提升。二是**加快政务档案信息的数字化**。2004 年底中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》对档案信息资源和档案工作给予了高度重视和充分肯定,明确要求要加快以传统载体保存的档案数字化进程,要把档案馆建设成公众获取政府公开信息的场所。预先开展电子政务需求研究,是馆藏政务档案信息数字化的一条重要原则。用户的需求就是数字档案馆建设的出发点,数字化过程中,必须遵循利用为上原则。要将关系国计民生的政务档案率先数字化,并结合经济建设和社会事业发展的需要,建立专题数字档案库。三是**着力推进档案馆电子文件中心建设**。“电子文件中心产生的直接原因是满足电子政务对电子文件的集中管理、安全保护和实时利用的需求。”⁽¹⁾电子文件是当前新产生政务信息资源的重要源头,做好电子文件管理工作对于进一步提高档

案信息资源开发利用的水平和效率，促进档案利用与政务信息公开有机结合将起到非常重要的作用。虽然全国不少省、市级综合性档案馆纷纷设立电子文件中心，但电子文件管理尚未正式纳入国家发展规划之中，电子政务标准组制定的一系列电子政务的实施标准中，有关档案信息资源，特别是电子文件的标准很少，电子文件中心的建设还处在摸索和完善的过程之中。我们要不断跟踪国际、国内相关研究的最新发展状况，总结我国电子文件、电子档案管理的实践经验，研制形成具有中国特色的电子文件、电子档案管理标准体系，使电子文件管理工作沿着科学化、规范化、标准化的方向发展。

（二）对档案信息服务的影响

1. 服务理念。电子政务的建设必须以服务对象为中心，核心是为公众服务。从世界范围看，电子政务主要强调政府服务功能的发挥和完善。努力为公众提供方便快捷的服务，是深化行政管理改革，建设服务型政府的核心内容。我国电子政务已经跨越了单纯的自动化办公和政府上网的两个节点，正在从强调管理到强调服务上转型，向政府信息化服务的方向转型。从形式到内容的门户网站，从设计到应用的电子政务系统，都要以服务对象为中心。电子政务服务所特有的便捷性、开放性、互动性特征为改进政府服务提供了新途径，成为大幅提高政府行政效能和服务水平不可或缺的手段。

“满足群众需求既是我们档案工作的出发点，又是我们档案工作的目的”⁽²⁾。建设数字档案馆，是档案工作贯彻落实“三个代表”重要思想的一个具体措施，目的是进一步提升档案馆的服务质量和服务水平，更好地服务社会。档案工作应突破狭窄的文献工作范畴，从满足现代信息需求的发展角度思考问题，处理问题，以服务型政府潮流为契机，大力建设管理与服务并重的公共档案馆新机制。必须打破制约档案人思想的传统理念束缚，开拓注重公共服务的档案馆新思路。大力进行档案馆的档案资源数字化建设，以信息公开为契机，加强信

息资源共享，树立大资源理念，为公众提供一体化的信息资源服务。

2. 服务内容。电子政务的实质就是“对信息资源在深度和广度上的开发利用，若没有丰厚坚实的信息资源基础，电子政务不仅会真的成为无源之水、无本之木，更会失去自身存在的价值。”但只有丰富的资源基础还是远远不够的，还要对政务信息资源进行一定的加工处理，在保证信息数量的同时，提高信息的含金量，使之适用于社会各方面及各个层次的需要。

首先，政务档案信息必须丰富。档案大部分都是政府文件，除了一部分涉及国家安全、公民隐私和商业秘密外，其他多数都是可以公开的历史政务信息，对社会主义各项建设事业都具有较大的凭证和参考价值。然而，由于档案馆的开放程度和档案数字化程度的低下，大量本可以开放的政务档案信息或因受控制，或未进行数字化而不能及时开放利用，造成大量政务档案信息的闲置，无法满足社会的信息需求。这是基于电子政务的档案利用体系建设应当着重解决的问题。

其次，电子政务信息必须贴近社会需求，贴近民生。政府改革和创新的一个主要方面是使政府提供的公共服务变得更经济、更有效率、效能和效益，为民众提供更好的服务。因此，在档案馆电子政务建设中，应当坚持以人为本，以公共服务对象为出发点，通过对信息资源的采集鉴定，真实反映民情民生问题，例如住房、医疗、教育等关系群众切实利益，关系整个社会和谐热点问题。档案利用体系建设应当围绕社会需求，特别是民生问题重点展开。

最后，电子政务信息的提供必须方便、快捷，也就是“便民”。根据中国人民大学信息资源管理学院档案网站调查和测评项目组 2006 年 5 月至 2007 年 1 月对我国 31 家（除青海、吉林两省）省级档案网站进行的综合测评结果，网站资源服务指标平均得分率最低，只有 39.2%。我国档案网站的资源建设与在线服务水平都比较低，特别是档案查询、现行文件服务、网上课堂、多媒体档案资源等指标⁽³⁾，距

离一站式服务和友好互动的要求尚有较大差距。信息技术的发展进步,已经为档案部门建立方便人民群众的档案利用体系提供了强大的技术支撑和可供多种选择的技术手段,我们完全可以而且要尽快推动通过计算机网络、手机网络、有线电视网络等现成的先进手段,尽快建立起方便人民群众的档案利用体系。

3. 服务方式。传统档案馆的服务主要是通过手工检索工具,被动式地提供阅览、展览、复制、二次文献加工等服务,受到一定的时间、空间的限制,显然无法满足电子政务发展的需求。而数字档案馆的运行具有极大的开放性和极好的交互性。它打破了传统档案馆的物理封闭和地域隔绝,及时、方便、高效地和社会用户进行互动,可以极大地促进档案馆服务方式的转变和服务能力的提高。电子政务建设的特点之一就是利用互联网络实现资源共享和集成,它给予档案利用体系建设的启示就是:档案信息服务工作必须做到迅速快捷、方便周到、充分全面。

三、完善档案利用体系的思考

(一) 正确定位。数字档案馆是开展政府信息公开、实现公民信息权和公民知情权的理想平台⁽⁴⁾。地方政府数字档案馆在电子政务建设中有着不可替代的作用。数字档案馆可为电子政务建设与可持续发展提供信息保障,促进政务管理科学化、民主化、高效化,为各级政府提供个性化的信息服务。档案信息服务部门要将自己定位于整个社会信息服务系统中的一员,并且主动地融入这一大系统之中,保持与社会信息化大环境之间的协调一致。档案信息化建设要服从国家关于从信息技术阶段转向信息资源阶段,从基础设施阶段转向深入应用阶段,从数量建设阶段转向质量建设阶段,从粗放配置阶段转向追求效益阶段的信息化发展战略⁽⁶⁾。

谋求在电子政务的浪潮中正确定位的档案部门,一要认清使命。现代社会,信息公开既是满足民众知情权的需要,也是维护社会稳定,

促进社会发展的需要。档案汇集着大量的知识，记载着丰富的信息，是亟待公布的重要信息资源之一。有关专家认为，通行于网络上的80%的有效信息掌握在政府手中，而政府的信息绝大部分存在于档案馆中⁽⁷⁾。要满足社会和公众能够及时获取所需要的各种信息，档案部门必须加大档案信息资源的开发利用力度，而不是置身事外。二要抓住机遇。经济社会发展给档案部门带来了许多新的发展机遇。现行文件开放服务是档案部门主动迈向电子政务的一条重要渠道和服务方式⁽⁵⁾。全面实施依法行政，赋予了档案馆在政务信息方面“政府发言人”的新职能，很多档案馆被政府明确为政府信息公开集中查询的主要场所。档案信息的网络发布也成为电子政务建设的主要内容，档案馆的公共服务需要而且必须纳入电子政务建设的整体框架之下。面对机遇，档案部门只有善于把握，才能乘势而上。

(二) 转变观念。一要树立开放理念。从应用角度看，电子政务的开放性表现为不同政府部门相互间信息按预定规则开放，政府依法向企业和社会公众的信息开放。我国政府部门的职能正从管理型转向管理服务型，承担着大量的公众事务的管理和服务职能，应提高工作效率和政务透明度，建立政府与人民群众直接沟通的渠道，为社会提供更广泛、更便捷的信息与服务，实现政府办公电子化、自动化、网络化。档案馆要提高档案的利用率，首先要转变思想观念。安全保密和公开利用两者既不是对立的关系，也不是主次关系，而是一种辨证的关系。保密是手段，开放是目的，保密是为了更好的开放。近年来，政府信息公开制度受到了各级政府部门的高度重视。一些地方进行了政府信息公开的试点，取得了积极的成效，受到了民众的好评。从这个角度上来说，政务公开给档案工作带来了良好的机遇，档案部门有必要把档案工作重心从以保密和封闭为主转移到开放上来。

二要更新服务理念。国家档案馆实质就是公共性的文化事业机构，终极目标是为社会提供文档信息服务。新形势下的档案馆的公共

服务不仅是一种公益行为，更是政府依法行政的行政行为。档案馆不仅是文化事业机构，还是代表政府实施行政行为的窗口，服务方向应该由以党政机关为主转向面对全体社会组织和公民个人。主动利用档案资源服务群众合法利益，是档案利用体系建设的出发点和落脚点，也是档案部门辅助政府电子政务的重要手段。不断完善国家档案馆的社会服务职能，以人为本，服务社会，应当成为国家档案馆今后的方向。⁽⁸⁾

（三）整合资源。各国和地区电子政务建设的经验表明，信息技术只是实现政府职能转变的一种手段，最终的成功还要取决于对政府业务流程设计、运作和维护的持续改进，其中尤为重要，强调部门之间的合作，通过开发企业架构，共享基础设施、共享数据和安全标准，实现跨部门无缝整合。信息共享的时代的到来，信息共享潮流的涌动，不但为档案资源的整合与共享创设了一个极其优越的社会环境与氛围，同时也使档案资源的整合与共享成为了一种必然趋势。⁽⁹⁾

1. 整合工作平台。杨冬权在档案信息资源开发利用试点工作总结会议上的讲话中，要求各级国家档案馆“利用电子文件中心建设、数字档案馆建设以及已公开现行文件利用工作已搭建的信息平台，统筹兼顾，合理安排，综合开展政府信息公开查阅工作，避免重复建设，节省人力、物力和财力。”体现的就是一种平台整合的理念。

2. 整合档案资源。电子政务的建设为档案资源的整合与共享提供了极好的资金与技术条件。整合的方式，一是对内整合，梳理现有的政务档案资源。当前，档案资源建设中存在一种对自己的家底不熟悉，眼光一味向外，忽略馆内现有资源挖掘的误区。总是说馆藏质量不高、馆藏结构不合理，其实也是不善梳理，不会挖掘，基础工作不扎实。二是对外整合，加强接收、征集、交换、备份等工作，逐步建立与图书、文博等部门的共享机制。电子政务环境下档案资源的整合与共享不仅仅局限于档案资源系统内部，而是有着更宽广的范围，特

别注重档案资源与其它类型信息资源的融合与集成。

3. 整合档案网站与政府网站。为充分发挥档案信息资源在电子政务建设中的作用，应“实现档案网站与政府网站的无缝链接”⁽¹⁰⁾。目前，我国许多档案网站还不能与其它信息服务部门无缝联合、相互依赖地为用户提供一体化、全方位和深层次的信息资源服务。因此，还需要不断加强档案信息服务部门之间，以及档案信息服务部门与其它信息服务部门之间服务的融合，逐步统一用户界面和检索方法。

(四) 融入体系。档案信息资源对于电子政务建设的发展非常重要，但在目前，档案信息资源对于电子政务建设发展的作用并没有真正发挥出来。许多地方政府办公自动化网络建设都没有档案部门参加，许多地方信息办仍将档案主管部门关在门外，电子文件、电子档案的管理尚未真正纳入国家发展规划之中。

《全国档案信息化实施纲要》要求“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，争取各地档案数据库作为信息资源纳入当地电子政务、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。”档案部门应当认识到，拓展档案信息的服务领域和服务水平是档案部门融入电子政务的前提，实现档案数字化和信息网络化是时代发展的必然趋势。必须与时俱进，抓住机遇，积极争取将档案信息化建设纳入当地政府的电子政务工程计划之中，从基础设施建设、档案资源的信息化、网络化建设等方面入手，尽快实现档案信息利用网络化，以先进的服务手段和服务方式来提高服务质量和效率。应当把电子文件管理纳入地方政府电子政务系统，成为“与办公自动化、电子政务和业务信息化建设相协调”⁽¹¹⁾的地方政府电子政务系统中的一个有益的组成部分。围绕公共档案馆的建设目标，在电子政务建设、政务公开、依法行政的国家大局中去思考、去规划档案利用体系建设的发展路径，使档案信息化建设、档案资源的开发应用真正成为电子政务的重

要组成部分，真正建立起方便人民群众的档案利用体系。

（五）建章立制。对接政府信息公开的做法和要求，设立以公开为原则，以不公开为例外的原则，完善国家档案馆作为政府信息查阅点的配套制度，建立起主动公开和依申请公开相结合的制度，保证政务档案信息的时效性。重点围绕档案的利用，扩大档案的开放主体、降低档案的封闭期、取消档案的公布权限制，规范档案的开放鉴定，健全档案定密、解密、降密机制。明确数字档案馆的建设指导原则，强调需求导向原则和服务功能的发挥。明确档案网站的信息公布主体地位，实现远程查档、一站式服务和交互功能。适应电子政务的要求，革新档案事业管理机制，最大限度地优化配置国家档案资源。重构档案管理流程，突出档案的鉴定（重点放在开放鉴定、数字化鉴定和上网信息鉴定）、开放和公共服务。

有学者深度剖析《国家电子政务总体框架》并总结出：服务是宗旨，应用是关键，信息资源开发利用是主线，基础设施是支撑，法律法规、标准化体系、管理体制是保障。^⑫这正是基于电子政务的档案利用体系的建设需要认真汲取的宝贵发展经验。

基于电子政务的档案利用体系建设对于建立真正意义上的公共档案馆具有十分重要的助推作用。它将各级各类档案部门全部纳入其中，克服了现行档案管理体制的条块分割的弊端；它涉及并可以带动档案资源建设、档案开发利用和档案信息化三项重要工作，适合作为一个工作抓手；它满足了现代政府建设和档案馆走出封闭走向社会的共同需要，使档案部门进一步服务发展、促进和谐、贴近民生，获得了更大的发展空间。

注释：

(1)肖秋惠.我国数字档案馆与电子文件中心建设述评。

(2)邱晓威.数字档案馆的规划与建设。

(3)中国人民大学信息资源管理学院档案网站调查和测评项目组。

我国省级档案网站测评一级指标测评结果,《中国档案报》2007年8月27日第3版。

(4)张林华.公民信息权——档案馆拓展社会服务功能 [j] 档案学通讯,2007,(1) 81—84。

(5)赵淑梅,杨晓莉.档案部门开展现行文件服务与政府信息公开服务的关系 [J] 档案学通讯,2007,(2)。

(6)国务院信息化工作办公室董宝庆.《推进国家信息资源与档案信息资源开发利用》,载《中国档案》2005(6)。

(7)柴丽.中国档案报.历史性的突破 风华正茂的事业——档案信息化建设为政务信息公开服务取得新进展,2004-2。

(8)王英玮.关于公共档案馆服务社会化的思考 [J] 档案学通讯,2005,(3)。

(9)蒋冠、何振.我国电子政务环境下档案资源的整合与共享 [J] 《档案学通讯》2004(6)。

(10)连志英.电子政务环境下档案信息资源作用研究。

(11)邱晓威.电子文件中心的建设发展问题分析[J]《中国档案》2006(12)。

(12)陈拂晓.深度解析《国家电子政务总体框架》转载自:计算机世界报。

(原载于《档案事业改革与创新》)