

# 电子政务环境下 档案管理软件的研发

——北京市石景山区机关档案管理信息系统建设的实践与启示

■彭玉春  
车东毅  
王灿阳



党政机关电子公文和档案管理工作的需要。系统的建设，主要从以下几个方面进行尝试和实践：

## 一、融机关档案管理系统于政府内部办公系统，开展文档一体化研究

文件是档案的前身，档案是文件的归宿。文书处理和档案管理是两个流程，但实际上是一个管理系统。现行的档案管理软件的开发平台主要以纸质文档为管理对象去设计电子文件管理系统，这种档案管理系统大多游离于政务办公网之外，没有从根本上解决电子文件的归档和电子档案的管理问题。只有把档案管理纳入电子政务建设，把办公自动化系统与档案管理系统紧密结合起来，才能从根本上解决文档一体化问题。

目前，在解决政务办公系统和档案管理系统的融合问题时，采用的方法有两种：一是通过接口软件将两套系统衔接，实现“文档一体”。这种情况下的档案管理系统可由专业公司进行研发，档案管理系统比较成熟和完善，但其后续弊端很大，尤其在办公系统升级时，档案管理系统被动进行升级工作，这种状况容易因与办公系统的融合冲突导致档案管理系统瘫痪甚至停止运行。二是将档案管理系统融于政务办公系统，实现真正意义上的文档一体。这种情况下的档案管理软件只能由政务办公系统的开发公司来进行研究，在开发过程中经常遇到因不熟悉档案业务而产生的技术难题，但有利于档案管理系统的完善和拓展，档案管理系统和政务办公系统融为一体。

石景山区机关档案管理体系建设之初就作为政务办公系统的组成部分，将电子公文的产生、归档，到移交进馆作为一个整体纳入政务办公系统，进行统一规划、统一设计，从而在开发完毕后形成了覆盖所有部门的网络管理系统。档案管理系统能够在同一个信息平台上随着整个政务办公网的升级而升级和完整、全面地接收在政务办公网上形成电子公文目录及其全文信息（公文流转过程和领导批示等），并对各部门移交电子档案进行系统整理、归档和集中保管，未归档的电子公文和已归档的电子档案都可在政务办公网上查询，避免了各自为政、文档脱节的现象，把文件和档案管理提高到了一个新的境界。

## 二、突破传统的档案管理与利用的局限，探索电子档案管理新模式

石景山区机关档案管理信息系统与区政务办公系统共用一套权限系统，政务办公系统的权限具体到网络终端的每一台计算机。档案管理系统借助政务办公系统的将档案管理权限根据每一位工作人员的工作职位和职能进行

层级设置，最大程度地发挥网络办公的优势来实现档案管理系统的功能。

### (一)电子文件与电子版纸质文件的兼容整理

由于纸质文件和电子文件的并存，机关档案管理系统既要考虑接收政务办公系统产生的电子文件，又要兼顾接收经过数字化处理的纸质文件。在档案接收保管的过程中，如何让两种不同来源的文件兼容，如何对它们进行系统编目、鉴定、保管和利用等工作，就成了档案管理系统面临的首要问题。

为解决这个问题，档案管理系统专门建立了与两种文件来源相对应的导入系统。纸质档案通过手工录入、原文扫描等手段导入系统，电子文件则通过系统的专用模块自动导入系统。两种来源不同的文件导入系统后共同进入编目整理模块，这时档案工作人员可以在同一个模块内对两种来源不同的文件统一编目，进行统一管理。实体的保存，只需将电子文件打印后与纸质文件共同存放即可。

### (二)系统自动编目功能将档案的分类、排列、整理、编目等整理工作融为一体

现行档案管理软件对文件收集后的整理编目大多仍以手工编目为主，即对文件经过分类、排列、编目后再对照文件进行目录的录入工作。实际上，档案的编目整理有较为固定的程序，因此可以利用系统完成这一工作。首先在文件的录入阶段进行必要项目的输入（例如保管期限、发文时间或形成时间、承办部门等等），然后通过对这些项目顺序的设定对文件进行整体编目并自动添加件号或档号，经过鉴定后，就可在实体未动的情况下先编制档案目录，最后根据目录进行实体的整理。

系统自动编目方式可以很大程度地减轻档案人员的工作量。以往，文件收集齐全后，档案人员首先要按保管期限将文件分开，然后再将不同保管期限的文件按照承办部门和形成时间等项目进行分类，最后进行档号的确定和目录的编制工作。而且如此繁杂的工作很难免不出错，档案人员经常会进行反复的确定甚至先用铅笔进行初步标记后，才进行正式的编目整理工作。而通过系统自动编目完全可以省略这些工作，只需在目录编制完成后，对照目录对实体进行整理。

### (三)打破档案与文件的界限，提前介入现行文件的利用

石景山区机关档案管理系统利用功能设计没有仅限于档案，同时也考虑到电子文件在归档前的利用问题。将文件形成之后的网上查阅也一并纳入到档案管理系统中，这样系统的查询功能就包括了档案查询和文件查询两个部分。各部门的文件不必等到年末统一录入，而是随时可以在线即时处理，并可以通过“目录公开”或“原文公开”权限对文件是否公开进行设置，而同意公开的文件就

可以通过系统进行查阅和利用，从而包揽了文件从形成到转化为档案这整个过程的利用工作。

### (四)简化文档利用程序，提高档案利用工作水平

机关档案管理系统没有照搬传统的档案管理软件关于文档利用的处理流程，由机关档案管理中心集中统一保管的档案文件的查询权主要是由该文件或档案的形成部门来决定。系统通过系统管理员、单位管理员、录入员、阅览人或特殊阅览人等层级授权，利用者可以直接查询到需要的文件或档案的目录，而查阅电子原文时也只需通过申请单经由档案员授权即可进行原文的浏览。文档利用的整个流程是单向的，因而大大地提高档案利用工作水平。

## 三、树立档案信息化建设的整体意识，推动档案管理系统持续发展

石景山档案管理系统既充分考虑了全区档案信息化未来发展的需求，又考虑到当前现行文件公开阅览的需要，依托覆盖全区范围的政务办公系统，最终建成由机关电子文件在线归档平台、电子档案数据库、馆藏档案管理系统、现行文件阅览中心组成的区域性的档案管理系统，这个目标的实现就是通过对石景山区机关档案管理系统功能的拓展、完善和持续的开发、改造来完成。比如，通过添加区国家档案馆的终极权限，就会形成完整的由档案馆、档案中心和区其他单位档案室组成的档案管理系统，完全将档案的网络管理与查询扩展到全区范围；再比如，系统在录入功能模块中添加“现行文件”项，通过对该项内容的判别，将各党政机关产生的现行公开阅览文件集中形成对外公开的数据库，这样就可以实现现行文件向社会公开。

信息时代的档案工作与文书处理工作、信息化工作等联系更加紧密。电子公文的归档管理，既是文书部门的日常工作和档案部门的基础业务工作，同时也是信息化主管部门的一项重要工作内容。没有相关部门的协同作战，这项工作是无论如何做不好的。石景山区机关档案管理系统建设的顺利进行，得益于档案局馆积极主动的提前介入，得益于信息办和信息中心的大力配合和指导。正是由于相关部门齐抓共管，从而避免了部门分割和相互脱节，保证了电子公文信息流始终流转顺畅、规范、有序。特别应该强调的是，机关档案管理系统作为电子政务的重要组成部分，得到了信息办领导和有关人员的支持和指导，列入区电子政务建设规划和工作框架，使电子公文归档管理与电子政务同步建设，实现档案工作信息化与全区信息化建设的协调发展。

作者单位：北京市石景山区档案局馆