

电子文件中心建设 现状、难点及建设思路研究

曹建峰

摘要:在信息化高速发展、电子政务的广泛应用以及电子文件大量产生并迅猛增长的大环境下,电子文件中心应运而生。本文总结梳理了我国电子文件中心建设的现状、出现的问题和难点,并结合石景山区电子文件中心建设实践中总结出的经验教训,尝试提出电子文件中心建设的一些有益思路,不足之处敬请批评指正。

关键词:电子文件 电子文件中心

在信息化高速发展、电子政务的广泛应用以及电子文件大量产生并迅猛增长的大环境下,各地加快了对电子文件管理的探索,探索主要集中在两个方面:一是如何确保电子文件长效保管;二是如何使电子文件利用更加方便快捷。立足于解决以上问题,人们提出建立电子文件中心来管理电子文件。

目前,通常将电子文件中心理解为基于政府电子政务平台建设的电子文件的“三个中心”,即收集中心、保管中心和利用中心,具备三个基本功能:收集各电子政务平台上产生的电子文件、永久保管这些电子文件、快捷高效利用这些电子文件。近年来,我国各地先后开展了电子文件中心建设,取得了一些经验,但也存在着一些困难和问题。

一、电子文件中心建设现状

2004年12月28日,国内最早建成的电子文件中心——江苏省常州市电子文件中心开始运行。此后,国内多个省、市先后开展了电子文件中心项目的建设。纵观其建设情况,呈现以下特点:

(一)数量众多

电子政务的发展和政务信息公开的推进,刺激了对电子文件管理模式的探索,电子文件中心由此诞生,并得到广泛认可和推广。例如,江苏在成功运行国内第一个电子文件中心后,便在《江苏省档案信息化建设规划纲要(2005-2010)》中明确提出“加快建设电子文件中心建设”的重要任务,并从苏南7个市县开始试点,提出“2007年苏南地区全面建成网上电子文件中心,2010年前苏中、苏北地区全面实现网上电子文件中心”的目标。

其他省市如安徽、深圳、山东、天津等地也均结合本地实际情况开展了电子文件中心的建设。

(二)模式各异

由于没有统一性要求,各地已开通的或在建的电子文件中心项目在功能定位、运作方式等方面均有一定差异,形成了模式各异的电子文件中心。有的为现行电子文件整合和提供利用的服务中心,有的则兼具电子文件永久保管的功能;有的独立于数字档案馆建设,有的则将其视作数字档案馆的一部分;有的仅收集网络办公中形成的电子文件,有的则将扫描后的纸质文件也纳入。比较有代表性的有江苏模式、安徽模式、青岛模式、天津模式等。

(三)自下而上进行建设

2007年4月27日,国家档案局局长杨冬权在全国电子文件中心建设经验交流会上提到:各地“要学习借鉴世界各国和我国各地电子文件中心建设的成功经验,实事求是、因地制宜地采取适合本地区电子文件管理的最佳模式。在模式上全国不搞一刀切,但无论采取什么模式,都必须达到长久保存、集中管理和有效利用电子文件这一基本要求”。各省市根据这一精神,对本省市电子文件中心不搞统一标准,各市县电子文件中心通常先于省级电子文件中心建设。

(四)与地区电子政务发展情况和财政状况相关

仔细分析,不难发现正在开展或已经完成的电子文件中心大多集中在经济比较发达的东部地区,中西部地区只有四川、陕西等个别省市进行了电子文件中心建设。造成这种差距的主要原因有两个:一是当地电子政务发展水平较低,对电子文件管理需求不强;二是电子文件管理项目涉及面广、经费投入大,中西部地区经济发展水平相对较低,财政经费支持力度不够。

二、电子文件中心建设中存在的难点

(一)体制机制问题导致的共享难

电子文件信息能够远程共享,实现便捷高效利用是电子文件中心建设的初衷。但实际建设中,由于体制机制问题,共享通道很难有效建立。从体制上看,我国实行条块管理,块与块之间信息全面不畅通,条与块之间信息部



分不畅,需要有强有力的改革措施打破体制信息壁垒,这主要依赖于上层设计和制度变革。从机制上看,政务信息公开还未全面落实,从信息垄断中享受利益的部门多为权力部门,受长期的工作思路和传统的影响,推动这些部门转变观念、还利于民还需要一段过程。

(二)网络安全问题导致的维护难

网络安全从来都是相对的。技术永无止境,当前的安全漏洞被封死,随时还可能出现新的安全漏洞。至于什么时候出现,以什么方式出现,会造成怎样的破坏等均属未知,对于非常规的或未发现过的安全漏洞亦很难采用有效的预防措施。电子文件中有些涉及公民隐私信息,一旦数据丢失、篡改或泄漏都将造成严重损失。

(三)资金不足问题导致的建设难

电子文件中心的建设是一项涉及面广的项目,需耗费大量资金。由于属于公益性项目,资金的来源只能是各级政府财政拨款。功能全面的电子文件中心投入大,建设周期长,效用持久,符合电子文件中心定位和实践需求。但有些地方在建设过程中因为资金上的不足导致电子文件管理项目缩水,未能很好地体现出建设功能。

(四)人员不足问题导致的管理难

现阶段,我国对电子文件归档实行的是双轨制,档案工作成本增加。各地档案局(馆)在开展电子文件管理中,都或多或少感到了人员不足带来的困难:一是编制不足。以石景山区为例,局馆信息化科仅有2人,负责馆藏数字化、网站微博维护、系统开发等,人员极为紧张,很难放开手脚钻研电子文件中心。二是专业技能不足。作为专业性较强的部门,档案业务是本行,电子文件管理包含了较多计算机软硬件知识,相关知识的不足导致建设电子文件中心时视野不够开阔,创新意识不足,专业技能不够。

(五)自下而上建设导致的设计难

电子文件中心建设涉及电子文件数据标准、保存方式、共享规范等一系列重要问题,基层在关键问题辨析和宏观把握上优势不足,需要省市层面甚至国家层面统筹考虑、顶层设计。分析西方发达国家建设电子文件中心的成功经验,无一不是将顶层设计作为重点。在顶层设计欠缺的情况下,基层受本区域电子政务发展、经费投入、管理视野等影响,导致各地数据格式各异、相互对接难度大,形成一个个孤立的系统,局限于本区域的简单操作和利用,违背了电子文件中心建设初衷,造成了设计浪费。

三、推动电子文件中心建设的几点思路

针对目前各地在电子文件中心建设中存在的困难,并结合石景山区开展电子文件中心建设的实践情况,笔者认为,电子文件中心在建设上可分两层进行设计,一层为国家电子文件中心,一层为省级电子文件中心,所辖市、区县电子文件管理系统作为省级电子文件中心的子系统。根据这一思路,省级以下政府可不直接进行电子文件中心的建设,以避免重复性建设和设计浪费。以省级电子文件中心建设为例,具体建设中,笔者有如下几点思路:

(一)全面调研夯基础

调研是电子文件中心系统开发的起步环节,也是重要的基石。只有全面开展调研,摸清本地区底数,掌握政策环境,才能有的放矢,为系统开发奠定坚实的基础。调研应包括以下几个方面的内容:

1.当前政策环境。包括计算机网络技术方面的政策环境和档案文件管理方面的政策环境。计算机网络技术方面的政策环境除了需要了解国内相关的政策、法规外,还需考虑国际惯例和规则。档案文件管理方面的政策环境则需要掌握文件形成规律、档案管理要求、电子文件管理规定等。

2.当前本地区环境。一是本省电子政务开展情况,各地区、各部门政务平台建设情况,电子文件形成情况、管理现状及各部门对电子文件的利用需求等。二是本省档案管理情况,文件归档要求,电子文件管理规定,档案工作传统以及各地档案信息化建设情况等。

3.各地实践情况。一是国内实践情况,已完成电子文件中心建设的地区其电子政务情况、实践效果以及存在问题和不足,特别是重点考察电子政务建设情况与本省相近的地区电子文件中心建设情况。二是国外实践情况,发达国家在电子文件管理方面的实践和探索,特别是电子文件中心建设方面的思路、实践发展以及效果。

4.全国建设思路。重点需要调研国家档案局对电子文件管理的整体思路、实践举措,特别是电子数据格式和规范要求,以便使本地区的电子文件中心信息与国家电子文件中心信息能够互联互通。

(二)多方沟通助设计

设计是电子文件中心系统开发的核心环节,也是系统成功与否的关键所在。电子文件中心的研发涉及计算机网络程序和文件档案管理两个独立的专业,后期参与使用的部门较多。如何将两个方面的专业性结

合起来,如何使各方使用者都满意,主要取决于设计环节。设计环节需要从以下三个方面加强沟通:

1.加强与各部门沟通,建立信息采集制度,畅通信息采集渠道。信息采集制度的建立需要各级部门的共同参与和支持。垂直管理部门电子信息的传输要从国家部委层面提出统一思路 and 方案,各级部门按要求贯彻落实。非垂直管理部门业务系统电子信息的传输需要地区政府和行业主管部门形成统一思想,明确采集范围、内容及保密措施等。

2.加强与档案业务人员沟通,遵循文件管理规律,体现系统专业性。电子文件中心系统体现两个专业性:一是计算机网络管理专业性,二是文件档案管理专业性。实践中,往往由计算机专业人员进行设计开发,因此通常档案管理专业性体现不足,容易存在不合理环节。系统设计中要特别征求和采纳文件档案管理专业人员的意见和建议,系统设计人员要与系统使用人员进行反复的沟通交流,在两个专业性之间寻求最佳的结合和平衡。

3.加强与国家档案局沟通,密切关注顶层设计,做好系统各项对接。省级档案部门在建设本级电子文件中心时,必须对国家层面相关动态保持密切关注,包括电子文件数据要求、服务内容和形式等。将与国家层面的数据对接、服务对接、共享对接、备份对接、安全对接等纳入电子文件中心开发的重点内容,避免设计浪费,提高和扩展系统的可用性、有用性。

(三)充分验收是保障

验收是电子文件中心系统开发的最后环节,也是检验系统功能是否实现的重要环节。系统的充分验收是电子文件中心研发成功的重要保障,可以从以下几方面开展:

1.验收标准要详细体现在研发合同中。只有将验收的标准具体到合同中,才能强化设计方对系统验收的重视,才能按合同要求督促设计方做好后期完善。合同中应将验收标准进行明确,如验收时出现影响系统功能实现的问题时如何处理,验收时发现需要新加系统需求如何处理,系统后期修改完善的时限和要求等。

2.验收内容要分层多次进行。一方面,验收时要广泛征求各方意见,包括计算机网络专业人员、文书档案专业人员、基层系统使用人员、上级主管部门人员以及高校学者专家等。另一方面,验收不能一次完成,要多次进行,每次验收时提出的完善意见要作为下一次验收的重点。

3.验收内容要与试运行相结合。一些系统设计上的问题只有在运行过程中才能发现,因此必须经过一定的试运行期。同时试运行不应仅仅是局馆内部的试运

行,而应扩展到基层使用单位;试运行期时间不宜太短,最少为一个归档年度,只有在大量归档的过程中才更容易发现问题。

4.验收问题要及时跟进整改。验收期间发现的问题应登记备案,逐一与设计方沟通磋商,明确解决思路和办法。同时,局馆要加强对问题整改的跟进督促,追踪改进反馈,确保验收中发现问题及时得到解决。一旦验收结束,这些问题很容易发展成历史遗留问题而难以解决。

(四)建立机制保运行

运行是电子文件中心系统的使用和维护阶段,严格意义上已经迈出了研发的过程。但运行是系统研发的出发点和落脚点,运行问题的解决是一个长期性课题,需要建立长效机制来确保系统正常运转。可以从以下两方面入手:

1.建立问题反馈制度,及时解决运行问题。没有绝对完美的系统设计,运行出现问题不可避免。随着系统应用的广泛和深入,问题的出现是一个不断产生而又不断解决的过程。作为系统研发牵头单位,档案局馆应建立问题反馈制度,及时收集各方面在系统使用过程中出现的问题,并通过系统维护合同采取有效措施及时解决这些问题,以确保系统得到良好的运行。

2.引导信息网络利用,充分发挥系统效果。建立电子文件中心的目的在于更好地利用电子信息资源,充分发挥其参考和凭证价值。但长期以来,人们养成查阅实体档案材料的习惯,对电子文件的信赖还未真正建立起来。各级档案部门应加大对电子文件中心的宣传力度,引导各单位和社会公众通过网络更方便快捷地查询所需信息,以充分实现电子文件中心研发的目的。

参考文献:

- [1]黄玉明.电子文件中心的定位与核心取向[J].档案学研究,2010(2).
- [2]赵屹,陈晓晖.电子文件中心:路在何方——电子文件文档一体化管理机构构想[J].档案学研究,2011(5).
- [3]罗大琦.电子文件中心建设的策略研究[J].浙江档案,2012(10).
- [4]丁梅.电子文件中心建设的必要性及存在问题及对策[J].档案学研究,2009(3).
- [5]余厚洪.2004年~2010年我国电子文件中心建设研究述评[J].档案管理,2011(3).
- [6]陈菲,李灵凤.实践“热”与理论“冷”——我国电子文件中心建设现状分析及理论反思[J].档案,2011(2).

作者单位:北京市石景山区档案局