《文书类电子文件单套归档管理技术规范》

湖南省地方标准编制说明

一、编制背景和意义

2021年，新修订的《中华人民共和国档案法》开始实施，新的《中华人民共和国档案法》增加了“档案信息化建设”内容，其中明确指出“电子档案与传统载体档案具有同等效力，可以以电子形式作为凭证使用”。电子档案法律效力的确立为电子档案的推广应用提供了保障，电子文件仅以电子形式归档（单套归档）也将成为今后档案工作的主流。

随着电子政务建设的快速发展，协同办公系统逐渐在党政机关部署应用，无纸化办公模式也得到重视和推广，随之而来的是各党政机关在党务、政务等各种活动中产生的电子文件数量骤增，如果继续采用传统的“双套制”管理模式，不仅工作人员要承担繁重的纸质文件打印和大量的扫描工作，纸质文件归档收集、整理工作任务繁重，而且纸质文件归档的模式需要在档案库房、密集架等基础设施建设方面投入巨大成本，这些都严重影响了政府机关档案信息化发展进程。随着协同办公系统的普遍应用，电子档案管理研究和实践不断深入，推进文书类电子文件的单套归档管理条件已经成熟。

但是，文书类电子文件单套归档是一项开创性的、技术性较强的工作，传统纸质文件归档的流程、操作规范在电子文件单套归档中并不适用，并且电子文件天然具有可复制、易损坏、易篡改等特性，必须建立一套明确的电子文件归档流程、归档操作规范等，才能有序推进文书类电子文件单套归档，确保归档电子文件的真实性、完整性、可用性和安全性。

虽然国家标准《党政机关电子公文归档规范》（GB/T 39362-2020）已经发布实施，然而该国家标准主要针对的是党政机关的电子公文，对党政机关产生的电子公文如何归档提出了规范性指导。但是在党政机关日常办公活动中，除了电子公文外，协同办公系统中还会产生很多其他的电子文件，比如重要会议形成的电子文件、日常工作日志、各种请示审批等，这些电子文件该如何归档，该国家标准中并没有提及，并且该国家标准也不涉及单套管理相关的内容。

本标准的制定将明确文书类电子文件单套归档的流程、元数据要求、数据组织、文件格式、接口规范等内容，作为湖南省各级党政机关开展文书类电子文件单套归档的依据，有利于推进和规范全省党政机关协同办公系统中产生的文书类电子文件的单套归档，提高我省电子档案管理水平。

二、编制过程

本标准由湖南省档案局提出并归口，由中共常德市委办公室（常德市档案局）、常德市档案馆、上海信联信息发展股份有限公司参与编制。本标准编制过程如下：

（一）立项阶段

2021年初，中共常德市委办公室规划了“常德市党政机关电子公文单套制归档管理系统”建设项目，为推进该项目成果的转化，形成全省可复制可推广的经验，2021年7月，中共常德市委办公室（常德市档案局）联合常德市档案馆、上海信联信息发展股份有限公司向湖南省市场监督管理局提出湖南省地方标准《文书类电子文件单套归档管理技术规范》立项申请。2021年9月，经专家评审，正式列为湖南省地方标准立项项目。

（二）标准草案起草阶段

标准立项后，标准起草小组积极展开实地调研，先后与协同办公平台的承建商、OFD厂商、电子签章厂商等多次召开调研沟通会议，深入了解协同办公平台的架构，产生的电子文件类型、特点，OFD版式软件的使用情况，电子签章的使用环境、使用场景等，为标准草案起草获取一手资料。

与此同时，为提高工作效率，标准起草小组边调研、边起草、边讨论，反复论证，形成标准草案。

（三）实践论证并形成征求意见稿

标准起草小组将标准草案在“常德市党政机关电子公文单套制归档管理系统”项目进行实践应用，根据应用中发现的问题对标准草案进行修改完善，于2021年11月形成标准征求意见稿。

三、标准主要技术内容

本标准规定了文书类电子文件单套归档的一般技术要求，包括归档流程、归档功能、归档信息包组织、归档元数据、归档格式等要求，明确了文书类电子文件单套归档的基本方法，有利于规范文书类电子文件归档工作。本标准的主要技术内容包括：

（一）范围

给出了本标准的主要内容概要和所适用的范围。

（二）规范性引用文件

列出了标准中规范性引用标准的清单。

（三）术语和定义

列出了“文书类电子文件”“电子档案”“归档”“单套归档”“内容数据”“元数据”“归档信息包”“办公自动化系统”“协同办公平台”的术语及其定义。

（四）总则

规定了文书类电子文件单套归档的基本原则，指出应遵循保留形成原貌、保持有机联系、保证长期可用的原则，并从职责划分、技术措施、归档范围和保管期限、归档时间、归档方式等方面做了要求。

（五）归档流程要求

对文书类电子文件单套归档的流程进行梳理，包括文件采集、整理组件、封装固化、归档检测、提交归档、接收检测、接收入库7个环节。

（六）归档功能要求

提出了归档模块应具备的功能，以及归档模块的建设方式。根据电子文件归档功能与办公自动化系统、电子档案管理系统耦合程度的不同，电子文件归档功能的建设方式包括独立式、前置式、后置式三种，推进采用前置式建设方式，将电子文件归档功能宜作为一个功能模块嵌入办公自动化系统中。

（七）归档信息包组织

从归档信息包结构和结构说明两方面对归档信息包组织结构进行了详细说明，归档信息包应包含说明文件、归档目录和电子档案文件夹三部分，其中说明文件、归档目录为XML文件，每件电子档案设置一个电子档案文件夹，存放电子档案内容数据及电子档案元数据。电子档案文件夹一般以档号命名。

（八）归档元数据要求

对说明文件、归档目录、电子档案元数据中所应包含的元数据元素，从中文名称、英文名称、约束性、可重复性、元素类型、数据类型、形成阶段等方面进行了详细说明。

（九）归档格式要求

规定了文书类电子文件中包含的各类内容数据的归档格式要求。

（十）附录

附录主要包括三个部分，一是给出了按照协同办公平台功能模块梳理归档范围和保管期限的示例；二是给出了《电子文件归档登记表》和《归档目录清单》的表格样式；三是列出了电子档案元数据与GB/T 33480-2016、DA/T 46-2009的对应关系表。

（十一）参考文献

列出标准编制过程中参考的主要文件资料清单。

四、重点问题说明

（一）明确了文书类电子文件单套归档的前提条件

单套归档是指仅以电子形式归档文书类电子文件的方式。标准中明确指出了开展文书类电子文件单套归档的前提是文书类电子文件通过办公自动化系统或协同办公平台形成、流转和办理，办公自动化系统或协同办公平台应具备成熟稳定的文件流转、电子签名、安全认证等功能。

（二）明确了对电子印章等技术措施的处理方式

带有电子印章的电子文件（特别是电子公文）归档后，档案管理部门（包括机关档案室和国家综合档案馆）为实现对电子印章的有效验证，需要具备一定条件。验证手续复杂，管理成本非常高。因此标准中要求，文书类电子文件归档时应去除电子印章的数字签名信息，只保留印章图形；电子档案内容数据中应不包含非开放的压缩、加密、签名、时间戳等技术措施，以减少技术依赖性。

（三）创新的提出了按照协同办公平台功能模块梳理归档范围和保管期限的方式

为提高归档工作效率，一般要求系统按照归档范围自动组件整理、自动提交归档，实现文书类电子文件的随办随归。由于开展文书类电子文件单套归档的前提是文书类电子文件通过办公自动化系统或协同办公平台形成、流转和办理，因此，标准起草小组提出按照协同办公平台的功能模块梳理归档范围，按照梳理的归档范围对协同办公平台的各功能模块添加“需归档”、“不需归档”的标识，协同办公平台通过接口根据标识自动推送需要归档的文书类电子文件，从而实现对文书类电子文件自动采集、整理组件、封装固化、归档检测等操作，最大限度的提高归档的自动化程度。