

【法规解读】《电子档案单套管理一般要求》解读

《中国档案》2023年第2期

为进一步提高电子文件归档和电子档案管理水平，加快推进档案数字化转型，国家档案局于2022年4月发布《电子档案单套管理一般要求》（DA/T 92—2022），推动规范开展电子档案单套管理工作。

制定背景

随着信息技术的迅猛发展，电子档案日益成为信息记录、传输、交换、利用与共享的重要载体，在国家档案资源中的比重稳步上升。由于制度、技术限制和安全性原因，一段时间以来要求将具有永久保存价值或其他重要价值的电子档案转换为纸质形式或者缩微胶卷，实行双套管理。这在当时条件下具有重要的现实意义，当然也在一定程度上造成了人力物力的浪费，给电子档案的规范管理制造了障碍。随着电子档案管理研究和实践不断深入，电子档案单套管理的条件已经基本成熟。新修订的《中华人民共和国档案法》（以下简称《档案法》）为电子档案单套管理提供了原则要求和法律支撑，国家档案局令第13号、第14号明确提出，满足一定条件的电子文件、电子公文可以仅以电子形式归档，为电子档案单套管理提供了制度依据。全国数字档案室、数字档案馆建设的广泛开展，电子公文、电子发票、电子证照等

领域的管理探索，为电子档案单套管理提供了坚实的实践基础。

实施电子档案单套管理主要基于三方面考虑：一是与国际通行做法保持同步。美欧多国已提出向电子档案转型的计划，未来将以电子形式管理和移交档案，电子档案单套管理已逐渐成为通行做法。二是应对经济社会数字化转型。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》要求“以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”，开展电子档案单套管理是档案行业配合其他行业数字转型的必然要求。三是满足档案信息化自身发展需要。电子档案单套管理除了节省成本、提高效率等之外，还是实现“增量电子化”档案信息化建设任务的重要方式。

编制思路

标准编制的目标是建立一整套逻辑清晰、行之有效的电子档案单套管理体系。为实现这一目标，编制工作全程贯彻了合法性、延续性、整体性、必要性的编制思路。

1 合法性

标准严格遵循《档案法》提出的“电子档案应当来源可靠、程序规范、要素合规”要求，并以此为基础确立了电子档案单套管理的5项原则，即整体系统原则、来源可靠原则、程序规范原则、要素合规原则、安全管理原则。标准正文的制度建设要求、系统建设要求、资源建设与管理要求、安全

管理要求重点围绕“来源可靠、程序规范、要素合规”要求展开，保证标准内容依法合规。

2 延续性

标准是多年来电子档案的标准规范建设和成熟实践的产物。标准与《数字档案馆建设指南》《数字档案室建设指南》《电子文件归档与电子档案管理规范》（GB/T 18894—2016）和《党政机关电子公文归档规范》（GB/T 39362—2020）等一脉相承（见表所示），既在制度建设、系统建设和资源建设等方面延续了相关标准的核心要求，又针对单套管理要求做了适当取舍和调整，便于在已有工作基础上向电子档案单套管理平滑过渡。

标准内容映射表

《电子档案单套管理一般要求》 DA/T 92—2022	《数字档案馆建设指南》 档办〔2010〕116号	《数字档案室建设指南》 档发〔2014〕4号	《电子文件归档与电子档案管理规范》 GB/T 18894—2016	《党政机关电子公文归档规范》 GB/T 39362—2020
5 前置性条件	3.应用系统开发和服务平台构建(3.3)	3基础设施建设 6保障体系建设(6.1、6.3)	4 总则(4.1、4.2、4.4、4.6)	5 总则
6 制度建设要求	5.保障体系建设(5.2)	6保障体系建设(6.2)	4 总则(4.3、4.5)	
7 系统建设要求	2.管理系统功能要求 3.应用系统开发和服务平台构建(3.1、3.2)	4 应用系统建设	5 业务系统与电子档案管理系统	附录A电子公文归档系统功能要求 附录B电子公文归档接口要求
8 资源建设与管理要求	4.数字档案资源建设	5数字档案资源建设(5.1—5.6)	6 电子文件归档范围 7 电子文件的收集与整理 8 电子文件归档与电子档案编目 9 电子档案的管理	6 电子公文归档流程 7 电子公文归档元数据要求 8 电子公文归档数据组织 9 电子公文归档格式要求
9 安全管理要求	5.保障体系建设(5.1)	5数字档案资源建设(5.7)	10 电子档案的处置	

3 整体性

电子档案单套管理是一项整体性、系统性工作，需要在制度、系统、资源、安全等多方面综合考虑。标准实质上是一系列电子档案单套管理所要达到基本要求的集合，要求在达到前置性条件的情况下，统筹推进制度建设、系统建设、资源建设与管理、安全管理等各项工作。

4 必要性

电子档案单套管理的一般要求是指达到电子档案单套管理所需的必要条件，是从需求角度提出的电子档案单套管理要求。标准通过设置“前置性条件+约束性条件”的方法来描述达到单套管理所需条件。其中，前置性条件提出了安全可信的系统或电子设备、满足需要的基础设施、经费人员、协调机制、培训机制 5 个方面的要求，为单套管理设置了门槛；约束性条件体现在后续章节内容中，提出了实现单套管理需要达到的最低限度条件。

主要内容

标准确立了电子档案单套管理的原则，规定了实现单套管理所需要在制度建设、系统建设、资源建设与管理、安全管理等方面达到的要求，提出可行性评估的方式、方法。

1 制度建设要求

标准将制度建设作为约束性条件的第一项内容，主要原因是一方面要突出制度的基础性、支撑性作用，另一方面是要改善实践中由于制度、策略缺位导致的电子档案管理不够规范、难以持续等问题。标准明确实施电子档案单套管理的机构应建立相应的管理制度、技术和工作规范体系，保证办公自动化系统、业务系统和电子档案管理系统相互衔接并实现预定功能，支持对电子档案进行全过程管理的需要。其中管理制度主要规定电子档案单套管理的职责分工、系统维护工作、流程管理要求等；技术和工作规范主要规定数据规范、接口规范、存储和备份策略、转换和迁移策略、应急处置方

案等，配合管理制度更好的支撑系统建设、资源建设与安全管理要求。

2 系统建设要求

标准面向电子档案进行全过程管理提出了系统建设要求。办公自动化系统、业务系统应具备电子文件流转、电子签名、安全认证等在线归档基础条件，能够按要求生成存档信息包。电子档案管理系统应能够接收存档信息包实现归档，支持对多种门类、多种格式电子档案进行在线管理。标准对系统部署和衔接作了专门规定。在系统部署方面，要求按照《电子文件管理系统建设指南》（GB/T 31914—2015）定义的系统关系模式优先选择整合式或独立式进行衔接，特殊情况下采用嵌入式系统部署的，应当采取措施保证档案资源集中统一管理的要求。在系统衔接方面，要求采用WebService等具有可信验证机制的安全接口通信方式进行系统间数据交互，将形成的存档信息包从办公自动化系统、业务系统传递到电子档案管理系统。

3 资源建设与管理要求

标准从资源建设和资源管理两方面对资源提出要求。在资源建设方面，要求电子文件形成和流转一直在系统监控下进行，不存在脱离系统监控的情况；保存电子文件关键节点修改痕迹和管理过程元数据；确保电子文件组件和构成要素齐全完整，电子文件与相关元数据保持关联关系。同时对格式、整理、封装、编号等提出原则要求。

在资源管理方面，标准对电子档案的命名、存储、编目、管理权限等作出要求。需要强调的是，要按照档号构成项逐级建立文件夹的存储规则进行存储，并且这里的存储是指物理存储而非逻辑存储。同时要采取措施保证无非法访问和超越权限的访问，保证电子档案不被非法篡改等。

4 安全管理需求

标准从系统安全、存储与备份、转换与迁移、安全检测、审计跟踪等方面对电子档案单套管理提出了要求。系统安全要求满足等保、分保要求，实施三员管理等。存储与备份要求建立规划和策略，配置专用在线存储设备或虚拟云存储空间并以独立方式存储电子档案。转换与迁移要求制定策略，在需要进行格式转换和系统数据迁移时及时进行相应处理。安全检测要求在归档和移交接收两个环节进行四性检测，并且在长期保存过程中每年至少进行1次检测。同时，标准还要求建立审计跟踪制度，自动记录审计跟踪事件信息，在电子档案生命周期内持续维护审计跟踪日志。

5 可行性评估

标准明确了评估指标、评估方法要求。附录B《电子档案单套管理可行性评估指标》采用了量化评估模式，共5个一级指标、13个二级指标、26个三级指标，所有三级指标评估结果为“通过”视为通过可行性评估。标准明确了“自评+申请评估”的评估方法，要求每三年至少进行一次复评，并且在系统环境或应用发生重大改变时立即进行复评。评估结论可以作为实施部门决策开展电子档案单套管理的依据。

实施建议

为做好标准的推广实施工作，建议从两方面着手：一是完善开展电子档案单套管理的相关配套制度建设，建立可行性评估机制和体系，为电子档案单套管理工作建立制度与支撑。二是通过试点实施、典型示范等方式，解决电子档案单套管理过程中的技术和实施障碍，积极稳妥推进电子档案单套管理工作。