



SHXRMCHBSH

山西人民出版社

DASHYWJSHZHD

档案室业务建设 指南



林清澄 郭禧 巨建国



序 言

机关、团体、企业事业单位档案室，是国家档案事业的基础。加强档案室业务建设，逐步实现档案室工作的规范化，不断提高科学管理水平，有效地为本单位的工作、生产和各项活动服务，有效地为国家积累档案史料，具有重要的意义。为了指导档案室开展业务建设，我们根据《文书档案案卷格式》、《科学技术档案案卷构成的一般要求》两项国家标准，以及《机关档案工作业务建设规范》等文件的要求，编写了《档案室业务建设指南》。

档案室的业务建设，是复杂的、科学性和实践性很强的工作。在编写的过程中，我们尽量做到科学性与实践性相结合，从实际出发，介绍一些符合国家技术监督局和国家档案局、山西省档案局规定的工作标准和技术标准的实例，以便档案室工作人员特别是初从事档案工作的同志掌握和运用。

编写档案室业务建设指南，在我们还是第一次。由于水平和经验所限，错误与不当之处在所难免。恳请读者批评指正。

编者

一九九二年五月

目 录

第一章 概述.....	1
第一节 档案室工作的内容和地位.....	1
第二节 档案室的性质和任务.....	4
第二章 档案的接收.....	6
第一节 档案接收工作的意义.....	6
第二节 档案接收的范围.....	7
第三节 档案接收的要求.....	8
第四节 档案接收的时间.....	11
第五节 档案接收的方式.....	12
第六节 档案接收的手续.....	14
第三章 档案的分类.....	22
第一节 分类的意义和原则.....	22
第二节 区分全宗.....	24
第三节 全宗内档案的分类与编号.....	26
第四节 立档单位与全宗历史考证的编写.....	63
第四章 档案的立卷.....	70
第一节 立卷的基本原则.....	70
第二节 公务文书材料的立卷.....	72
第三节 科技文件材料的立卷.....	105
第四节 立卷说明的编写.....	120
第五章 档案的鉴定.....	129

第一节	档案鉴定工作的内容、原则和要求	129
第二节	档案保管期限表	131
第三节	档案鉴定工作的制度和办法	136
第四节	档案的销毁	138
第六章	档案的保管	143
第一节	档案保管工作的任务和原则	143
第二节	档案保管工作的物质技术条件	145
第三节	档案库房管理	146
第四节	档案的安全保管	152
第五节	全宗卷	163
第七章	档案统计	166
第一节	档案室统计工作概述	166
第二节	档案室的登记工作	167
第三节	档案室的统计工作	178
第八章	档案的检索	183
第一节	档案检索工作概述	183
第二节	档案检索工具的编制	185
第三节	档案的检索效率	232
第九章	档案的编研	237
第一节	档案编研工作的内容和意义	237
第二节	大事记的编写	239
第三节	组织沿革的编写	259
第四节	基础数字的汇编	276
第五节	专题概要的编写	285
第六节	会议简介的编写	291
第七节	年鉴的编撰	298
第八节	产品介绍编写	305
第九节	建设工程简介的编写	311

第十节	档案利用效果实例汇编的编写·····	313
第十一节	档案文件汇集的编辑·····	318
第十章	档案管理制度建设·····	323
第一节	档案管理制度建设的意义和要求·····	323
第二节	与档案管理有关的文件处理制度的制定·····	325
第三节	档案管理制度的制定·····	333
第四节	档案利用制度的制定·····	343
第五节	档案人员岗位责任制的制定·····	345
第十一章	业务指导、监督与检查·····	350
第一节	业务指导、监督与检查的内容、意义和方法·····	350
第二节	档案工作计划的制定和执行监督·····	352
第三节	建立档案工作组织保障体系·····	359
第四节	对平时归卷的指导·····	362
第十二章	现代管理方法·····	369
第一节	应用现代管理方法的必要性与基本要求·····	369
第二节	方针目标管理·····	370
第三节	网络技术·····	376
第四节	全面质量管理·····	379
第五节	程序控制与看板管理·····	383
第十三章	档案管理定级与升级·····	388
第一节	档案管理定级、升级概述·····	388
第二节	档案管理的达标·····	389
第三节	档案管理定级、升级的申报与考评·····	393

第一章 概 述

第一节 档案室工作的内容和地位

档案室是适应社会实践需要而建立、存在和发展的。由于生产、基本建设、科学研究和各项工作的开展。党和国家机关、群众团体、企业事业单位和其他社会组织，都形成了大量的文件材料，由于生产、基本建设、科学研究和各项工作的继续，党和国家机关、群众团体、企业事业单位和其他社会组织又需要对这些文件材料进行科学的管理，因而就产生了专门管理档案的档案室，并构成了档案室工作的内容、地位和任务。

一、档案室工作的内容

档案室工作，就是用科学的原则和方法管理本单位形成的档案，为本单位的生产、基本建设、科学研究和各项工作服务的工作。档案室的业务工作，有档案的收集、整理、鉴定、保管、统计、提供利用，对本单位文书处理部门和业务部门文件材料的形成、积累、分类立卷、归档进行监督和指导，向档案馆移交档案等八项内容。

二、档案室工作的意义和地位

(一)档案室工作的意义

1、档案室工作是机关、团体、企业事业单位工作的组成部分。各级不同的机关、团体、企业事业单位，有不同的具体职能，要开展不同的工作，但都必须建立自己的档案工作，管理好自己的档案。这是因为，机关、团体、企业事业单位的工作是一个连续的不断发展的过程，而这种过程必须了解本单位的发展历史，继承本单位创造的经验 and 知识，以已经取得的成果为发展前进的基础。因此，不论是什么样的单位，都必须建立自己的档案工作。

2、档案室工作是提高机关、团体、企业事业单位工作效率和质量的条件。提高工作的效率和质量，是机关、团体、企业事业单位经常追求的目标之一。因为只有不断提高工作效率和质量，才能完成自己履行的职责。而要提高自己的工作效率和质量，必须依据包括档案信息在内的各种信息，进行科学的决策和管理。如果不建立自己的档案工作，不积存各种原始数据、台账以及其他原始记录材料，以作为工作查考的依据，机关、团体、企业事业单位的决策、管理方法等，就可能出现朝令夕改或不准确、不科学、缺乏连续性的情况，影响工作的发展。一些过去不重视档案工作的单位，一旦建立自己的档案工作，就体会到了档案依据的重要作用，使工作效率和质量都有所提高。因此，档案室工作是提高机关、团体、企业事业单位工作效率和质量的条件，必须予以重视和加强。

3、档案室工作是维护机关、团体、企业事业单位历史真实面貌的一项重要工作。维护历史真实面貌，是坚持社会主义方向，确保工作的稳定性和连续性，搞好改革开放的需要。档案是机关、团体、企业事业单位工作活动的原始记录，是维护历史真实面貌的重要工具。

4、档案室工作是国家档案事业的基础。在国家档案事业体系中，档案馆工作是主体。这个主体是建立在档案室工作这个雄厚的基础之上的。没有档案室工作为国家积累档案，没有档案室为国家档案馆的科学管理打下良好的基础，国家的各级档案馆就会因没

有管理的对象而失去产生、发展的前提条件。

(二)档案室工作的地位

由于档案室工作具有重要的意义,机关、团体、企业事业单位都应给档案室工作一定的地位。

1、档案室应成为本单位的直属机构。《山西省机关档案管理定级、升级标准》、《山西省企业档案管理升级(定级)实施细则》、《山西省科技事业单位档案管理升级考核标准》、《山西省城建档案馆(室)升级考核标准》明确规定,档案室必须是单位的直属机构,由单位主要负责人(副局长、副厂长、副经理等)分管,而不应是办公室或职能部门的附属机构。档案室工作要与本单位的各个职能机构打交道,对各职能机构文件材料的形成、积累、整理、归档进行指导、监督和检查,并提供档案为它们的各项工作服务。这些工作的开展,需要有一个能同各职能机构平等打交道的档案室。

2、档案室工作必须列入本单位发展规划、年度工作计划。《中华人民共和国档案法》(简称《档案法》,下同)规定:“各级人民政府应当加强对档案工作的领导,把档案事业的建设列入国民经济和社会发展计划”。机关、团体、企业事业单位将档案室的工作列入本单位的发展规划和年度计划,是贯彻《档案法》的一个具体行动。列入发展规划或年度计划,是指必须在规划或计划中列有项目,对本单位档案工作的发展目标有明确的规定。

3、档案工作要纳入机关领导的岗位责任制,有关职能部门及其负责人的岗位责任制,纳入有关工作程序和工作标准。

4、要建立单位领导人分管的,以档案室为中心的档案工作网络,在内部各职能机构设置文书处理人员。

第二节 档案室的性质和任务

一、档案室的性质

档案室的性质,过去有过多种提法。如说它是一项“专门工作”、“为本单位各项工作服务的政治性机要性很强的工作”,等等。根据档案管理升级(定级)的各种标准规定,档案室工作的性质可表述为:档案室是集中统一地管理本单位各种门类、各种载体档案的综合性档案机构,一个单位的文书档案、科技档案、会计档案、各种专业档案和声像档案(照片、录音带、录像带等)以及其他非纸质档案,都必须由本单位档案室集中统一地管理,不能由各职能机构建立档案室分别管理。文书档案由办公室档案室管理,科技档案由科技、生产部门档案室管理,会计档案由财务部门管理……都是不符合要求的。因为不同门类和载体的档案由不同的档案室管理,既破坏了一个单位内各种档案之间的有机联系,又不便于档案信息资源的开发利用。

二、档案室的任务

机关、团体、企业事业单位档案室是统一保存和管理本单位档案的内部组织机构,其基本任务主要是:

(一)对本单位各部门形成的各种文件材料的收集、整理、立卷和归档工作进行监督和指导。档案室的档案,来自本单位各部门形成的各种文件材料。档案室应与有关部门一起,拟定各类文件材料的归档范围和归档制度,并监督各部门认真执行,在收集、整理、立卷等方面进行具体的指导,确保文书处理部门、业务部门移交的档案达到完整、齐全和符合质量标准的要求。

(二)集中统一地管理各种门类和各种载体的档案。集中统一地管理档案是国家档案工作基本原则的重要内容,其要求是:(1)

本单位各部门形成的档案应由档案室统一管理,不能由形成机构各自分散管理;(2)本单位各部门形成的文书档案、科技档案、会计档案以及其他各种专业档案,由档案室统一管理,不能按档案的门类设档案室分散保管;(3)各部门形成的文件、照片、录音带、录像带等档案,由档案室统一保管,不能按档案制成材料(载体)分散地由各部门或个人保管。这就是说,档案室必须是综合管理各种门类和各种载体的档案机构,以维护本机关形成的各种档案之间的密切联系,便于档案信息资源的综合开发利用,提高档案的社会效益和经济效益。

(三)对接收保管的档案进行必要的整理、鉴定、统计、编目和研究,积极开展提供利用工作,为本单位的各项工作服务。

(四)在统一领导、分级管理的原则下,对所属单位和本专业的档案工作进行指导和监督,并要有制度、措施和实际行动。

(五)按规定向档案馆移交应进馆的档案。应进馆的档案不移交的不能算完成了基本任务。

(六)办理领导交办的其他有关档案业务工作。

第二章 档案的接收

档案是档案工作的物质对象,是档案室为本单位的生产、建设、科研和各项工作服务的“资本”。要搞好档案室工作,必须重视档案的接收,丰富室藏。

第一节 档案接收工作的意义

档案的接收工作,就是按照党和国家的有关规定,通过一定的制度和办法,把本单位各部门形成的档案集中到档案室保管的工作。

《档案法》第十条明确规定:“对国家规定的应当立卷归档的材料,必须按照规定,定期向本单位档案机构或者档案工作人员移交,集中管理,任何个人不得据为己有”。中共中央办公厅、国务院办公厅颁发的《机关档案工作条例》第十一条规定:“机关应建立、健全文件材料的归档制度,凡机关工作活动中形成的具有保存价值的文件材料(包括党、政、工、团以及人事、保卫、财会等工作中形成的文件材料),均由文书部门或业务部门进行整理、立卷,并定期向档案部门归档,机关领导人和承办人员办理完毕的文件材料,应及时交有关部门整理、立卷。”因此,档案的接收,是贯彻实施国家

档案法规的要求。

档案的接收是机关档案工作的起点,是贯彻集中统一地管理档案的基本原则的具体体现,机关档案室只有认真抓好档案的接收工作,才能实现档案的集中统一管理。

第二节 档案接收的范围

接收的范围,就是按照国家的有关规定,把具有保存价值的各种门类和各种载体的档案,集中到档案室统一保管。由于各单位档案的构成情况不同,接收的档案的门类和载体有明显的不同。

一、党和一般国家行政机关、群众团体档案室,按《机关文件材料归档和不归档的范围》、《文书档案保管期限表》的规定,接收具有保存价值的文书档案、会计档案、基本建设档案,以及照片、录音带、录像带等。

二、党的纪律检查机关,国家公、检、法等机关,除接收上述档案外,还要接收各种专门业务档案。

三、工业企业接收党组织、工会、共青团、协会(学会)档案、行政管理档案、经营管理档案、生产技术管理档案、产品档案、基本建设档案、科学技术研究档案、会计档案。

四、科学技术研究事业单位档案室,除接收文书档案、会计档案、基本建设档案外,要接收科学技术研究档案。

其他各类机关、团体、事业单位,应根据有关规定,接收应该由档案室集中统一管理的各种档案。

按规定接收档案时,要特别注意四点:

(一)只要具有一定保存价值的文件材料,例如《文书档案保管期限表》规定的短期保管的材料,都应当列入归档的范围,不能只接收长期和永久保存的文件材料。

(二)除了正式公文(红头文件)外,还包括它们的附件和未经收发文登记的各种文件材料,如各种条例、会议记录及纪要、图表、计划、总结、登记表、名单、会议文件、调查报告、访问记录、合同、契约、工作人员开会或从其他机关带回的材料、机关内部的规章制度、统计报表、重要文件的历次修改稿等。

(三)除了接收档案外,与机关业务工作有关的资料也要接收保管。

(四)和本机关有关的撤销与合并机关的全部档案和资料,应一律接收。

第三节 档案接收的要求

根据《国务院关于加强国家档案工作的决定》、《机关档案工作条例》、《科学技术档案工作条例》等有关法规的规定,档案的接收要符合下述要求:

一、齐全

齐全,指应立卷归档的项目的档案,应全部接收。齐全程度,可以用归档率或室藏比两个指标来衡量。

归档率是指年度内实际归档项目个数与应归档项目个数的百分比,是文件材料归档情况的定量考核指标。归档率的计算方法是:

$$\text{归档率} = \frac{\text{实际归档项目数}}{\text{应归档项目数}} \times 100\%$$

项目,指一个产品、一项工程、一个课题、一次会议或一项其他专项活动。

应归档的项目数,是指年度计划规定应归档的项目个数。如考核归档率时有的项目还没有按时完成,可将未完成项目除外。

例如,某单位某年有 20 个基本建设工程、开发 150 个新产品,

有 56 个科研课题,实际归档项目分别为 19 个、148 个和 47 个,其归档率为:

$$\begin{aligned}\text{归档率} &= \frac{19+148+47}{20+150+50} \times 100\% \\ &= \frac{214}{220} \times 100\% \\ &= 97.3\%\end{aligned}$$

考核归档率,一般以上年度计划归档的项目为准。如果计划项目没有完成,或某些项目的档案还不到归档日期,可以扣除这些项目数。

馆藏比的计算公式为:

$$\text{馆(室)藏比} = 5 \frac{\text{现有室藏量(万卷)}}{\sqrt{\text{建厂年份} \times \text{固定资产原值(亿元)}}} \times 100\%$$

例如,某企业建立于 1949 年,迄今年共为 42 年,固定资产为 0.5 亿元,室藏档案为 0.9 万卷,其室藏比为:

$$\begin{aligned}\text{室藏比} &= 5 \frac{0.9}{\sqrt{42 \times 0.5}} \times 100\% \\ &= 98\%\end{aligned}$$

归档率或馆(室)藏比,要求达到 100%,一般也要达到 95% 以上。档案室在接收文书部门和业务部门移交的档案时,必须提出“齐全”的指标要求,达不到要求,归档率低的,要拒绝接收,或限令补交。

另外,有些系统对接收档案的齐全程度,用增长率来衡量。如《山西省城建档案馆(室)升级考核标准》规定,城建档案馆(室)要“积极按建设部和国家档案局规定的接收范围,组织符合要求的城建档案进馆(室),按每年平均增长率或归档率计算。增长率:地级市以 2000 卷为基数,县级市以 1000 卷为基数,县以 500 卷为基数: $\geq 10\%$, 3 分; $\geq 8\%$, 2 分; $\geq 5\%$, 1 分”。

二、完整

完整,是一个项目的档案材料不得有所短缺。衡量档案完整程

度的指标为完整率,即一个项目应归档材料份数与实际归档材料份数的百分比。其计算公式为:

$$\text{完整率} = \frac{\text{实际归档材料份数}}{\text{应归档材料份数}} \times 100\%$$

例如,某项目形成的文件材料为 150 份(应归档材料份数),实际向档案室移交的为 130 份(实际归档材料份数),该项目的完整率为:

$$\begin{aligned}\text{完整率} &= \frac{130}{150} \times 100\% \\ &= 86.7\%\end{aligned}$$

为确保接收档案的完整,档案室对各部门移交的档案,必须一个项目一个项目地进行检查。

三、准确

准确,就是档案材料必须准确地记录和反映它的对象物。档案必须具有准确性。只有内容准确,才能充分发挥档案应有的作用。

衡量档案准确程度的指标为准确率,即一个项目内,已归档材料的总份数与准确的档案材料份数的百分比:

$$\text{准确率} = \frac{\text{准确的档案材料份数}}{\text{已归档材料总份数}} \times 100\%$$

例如,某项目已归档材料总份数为 200,准确的档案材料份数为 198,该项目档案材料的准确率为:

$$\begin{aligned}\text{准确率} &= \frac{198}{200} \times 100\% \\ &= 99\%\end{aligned}$$

检查归档材料的准确率,是以项目为单位,用图纸修改通知单与图纸进行核对的方法进行的,档案室在接收档案时,必须对每个项目档案的准确情况进行认真的检查。

四、案卷质量符合要求

档案室接收的档案,应当是由文书处理部门和业务部门分类整理而立成的案卷,而不应是零散文件材料,各类档案的案卷,必

须分别符合《机关档案工作业务建设规范》、《文书档案案卷格式》、《科学技术档案案卷构成的一般要求》、《会计档案管理办法实施细则》及其他业务主管部门规定的质量要求。

档案室在接收档案时,必须从以下几个方面对案卷质量进行检查:

(一)立卷——检查卷内文件材料是否分清了年度、问题,是否保持文件材料之间的联系。

(二)卷内文件排列——检查卷内文件是否区别案卷构成的不同情况,分别采取不同的排列方法,保持文件之间最密切的联系。

(三)卷内文件编号——1987年以后的案卷,必须按照不重、不漏的要求,在正确部位编页号。

(四)卷内文件材料目录的编制——必须格式规范,填写符合要求。

(五)案卷封面——格式规范,填写符合要求。其中重点检查案卷题名,看其结构是否完整,是否准确、概括而具体地揭示了卷内文件材料的内容和成份。

(六)备考表——必须格式规范,逐项填写。

(七)案卷装订——必须去掉金属物,文件材料要理顺取齐,装订要牢固。

对文书处理部门、业务部门移交的案卷,必须对上述7个项目逐一进行检查,凡一个项目不符合要求,整个案卷即不符合质量要求。

第四节 档案接收的时间

档案室从文书处理部门和业务部门接收档案的时间,应按不同档案的形成规律和特点,分别确定。根据我国档案法规的规定,

各类档案的接收时间分别为：

文书档案，在形成的次年6月底前接收完毕。

会计档案，在会计年度终了，由本单位财会部门保管一年期满后接收完毕，即在会计档案形成的第三年一月份接收完毕；

科技档案，在科研课题、产品试制、工程项目或其他技术项目完成或告一段落后，接收完毕；

艺术档案，在剧目(曲目、节目)或一项艺术活动、一个教学过程完成之后，接收完毕；

诉讼档案，在案件结案后一个季度内，接收完毕；

审计档案，在结案次年的第二季度内接收完毕。

另外，有的单位对某些档案的接收时间的规定，对档案的接收是有效的。例如，有的企业规定，本单位领导、技术人员外出开会、技术交流，必须向档案室移交会议材料、技术材料，并经档案室在差旅费报销凭证上签字后才能向财务部门报销，胶卷、录像带由档案室控制，需要的部门用“交旧换新”的办法直接从档案室领取，不得自己购买的规定，对接收档案，确保档案的完整、齐全，都是有效的。

第五节 档案接收的方式

档案室接收档案，有以下两种方式：

一、立卷归档

《机关档案工作条例》第十一条明确规定：“机关应建立、健全文件材料的归档制度。凡机关工作活动中形成的具有保存价值的文件材料(包括党、政、工、团以及人事、保卫、财会等工作中形成的文件材料)，均由文书部门或业务部门进行整理、立卷，并定期向档案室归档，机关领导人和承办人员办理完毕的文件材料应及时交