

专门档案管理

主编 潘玉民 杨小红



辽宁大学出版社

ZMDEGL
ZMDEGL
ZMDEGL
ZMDEGL
ZMDEGL

说 明

本书是为适应专门档案管理课程的教学需要而编写的教材。它依据国家档案法规，从理论与实践方面阐述了人事、会计、审计、诉讼、教学、艺术、新闻宣传报道、书稿、地名、照片、录音等 11 类专门档案的基本知识和具体管理原则与方法。主要供高校档案专业学生使用，也可供广大档案管理人员作为业务参考。

本书的编写酝酿于 1988 年，当时得到辽宁省教委和辽宁大学科研处的大力支持，被作为青年科学基金项目列入辽宁省教委社会科学研究规划。在编写过程中，档案界现有的研究成果，特别是档案部门的同志热心提供的实际做法和经验，对我们有很大启示和帮助。辽宁大学出版社及历史系领导，为本书的出版付出了大量心血。责任编辑对本书的编写给予热忱指导。值本书出版之际，谨表示衷心的感谢。

本书各章的执笔人是：潘玉民（第 1、3、4 章），杨小红（第 2、7 章），王珊（第 5、9 章），丁海斌（第 6、8 章），苏晓轩（第 10、11 章）。全书由潘玉民、杨小红担任主编并修改统稿。

专门档案管理是档案科学中新兴的科目，许多问题尚在探讨之中。我们编写这本教材也是一个新的尝试，限于学识与能力，本书难免存在缺点和错误，真诚地欢迎广大读者批评指正。

编 者

1993 年 6 月

目 录

第一章 概 论.....	1
第一节 专门档案的概念.....	1
第二节 专门档案的范围.....	3
第三节 专门档案的特点.....	4
第四节 专门档案的管理.....	6
第五节 专门档案的理论建设	10
第二章 人事档案管理	13
第一节 人事档案和人事档案工作	13
第二节 人事档案的收集和鉴别	27
第三节 人事档案的整理	36
第四节 人事档案的保管	46
第五节 人事档案的利用	53
第六节 人事档案管理现代化	58
第三章 会计档案管理	62
第一节 会计档案的历史发展	62
第二节 会计档案的概念和种类	71
第三节 会计档案的特点和作用	77
第四节 会计档案管理制度	81
第五节 会计档案的归档和整理	84
第六节 会计档案的保管和利用	91
第七节 会计档案的鉴定和销毁	95
第四章 审计档案管理.....	104
第一节 审计档案概述.....	104
第二节 审计文书的种类和使用范围.....	110

第三节	审计文件材料的立卷·····	116
第四节	审计档案的管理·····	125
第五章	诉讼档案管理·····	133
第一节	诉讼档案概述·····	133
第二节	诉讼文书的立卷归档·····	143
第三节	诉讼档案的整理·····	156
第四节	诉讼档案的鉴定·····	161
第五节	诉讼档案的调借和查阅·····	171
第六章	教学档案管理·····	174
第一节	教学档案概述·····	174
第二节	教学文件材料的内容和形成规律·····	179
第三节	教学文件材料的立卷归档·····	182
第四节	教学档案的开发和利用·····	191
第七章	艺术档案管理·····	194
第一节	艺术档案·····	194
第二节	艺术档案工作·····	202
第三节	艺术档案管理·····	208
第八章	新闻宣传报道档案与书稿档案管理·····	218
第一节	新闻宣传报道档案管理·····	218
第二节	书稿档案管理·····	226
第九章	地名档案管理·····	233
第一节	地名档案概述·····	233
第二节	地名文件材料的归档·····	238
第三节	地名档案的收集和整理·····	241
第四节	地名档案的保管和统计·····	249
第五节	地名档案的保密和利用·····	253
第十章	照片档案管理·····	256
第一节	照片档案概述·····	256
第二节	照片档案的收集·····	266

第三节	照片档案的整理	271
第四节	照片档案的保管	277
第五节	照片档案的提供利用	282
第十一章	录音档案管理	286
第一节	录音档案概述	286
第二节	唱片档案管理	289
第三节	磁带录音档案管理	297

第一章 概 论

第一节 专门档案的概念

专门档案作为并列于文书档案、科技档案而成为档案门类的专用概念，出现于本世纪 80 年代。它的出现是档案工作发展的必然产物。

80 年代以来，随着科学技术的不断进步，社会分工日趋细密，使得档案种类也随之向多样化、复杂化方向发展。这一变化的显著标志是，在已有的文书档案和科技档案的基础上，又出现了专门档案。

众所周知，80 年代以前，我国档案界把档案分为文书档案和科技档案两大类，这种传统的档案分类在以往的档案工作实践中基本适应。随着近年档案工作实践的深入，传统的档案分类遇到新的无法解决的问题。当人们按着传统的方法归属档案类别时，逐渐发现某些档案既不属于文书档案，也不属于科技档案，难以将它们归入现有的类别。为了更好地进行档案管理工作，于是人们便寻求一种在文书档案和科技档案以外的，能够统属容纳新档案类别的概念，在此基础上，专门档案应运而生了。专门档案的出现既是社会生产力发展的结果，也是档案事业迅速发展的标志。它的出现对于拓宽人们关于档案内涵和范围的视野，以及档案工作实践和档案学理论研究都产生了重大影响。

什么是专门档案？不论是开展专门档案工作，还是学习研究档案学理论，都必须明确这个概念。目前，我国档案界对专门档案的认识还没有取得一致意见。主要有两种观点：

第一种观点认为：专门档案仅指以新型材料或特殊记录方式形成的档案。这种观点持有者将在一定专门领域产生的不归属科技档案的那部分档案称为专业档案。

第二种观点认为：专门档案是在某专业活动过程中形成的专用文件。持这种观点者认为新型材料形成的档案不能列入专门档案范围，是另外档案类别。

以上两种观点从各自不同角度来认识专门档案，有一定根据，但也存在不够全面的问题。如果把它们综合起来，专门档案概念的表述就会更加准确。有了这个基础，就会得到下面的认识：

所谓专门档案，是指某些专门领域产生形成的有固定名称形式，以及特殊载体的各种档案的总称。

理解上述概念需注意下列几点：

第一，我们这里对于专门档案概念的表述，不是特指某一特别的档案实体，而是作为并列于文书档案和科技档案成为档案第三大部类所使用的群体概念，是新的各种专门档案的总称。

第二，专门档案有它特定的来源，专门档案的来源主要表现在“专门”方面。所谓专门即是特殊，它是同一般相对而言的。从内容性质方面来看，特殊的档案应指目前文书档案、科技档案没有包括的那部分档案；从载体形式来看，应指不同于纸质档案的新型材料的档案。上述这两个方面，构成专门档案的来源范围。

第三，在专门档案概念中，我们把某些专业的文件材料和特殊载体材料统一在专门档案范围，主要考虑到这些档案自身的实际情况，它们在形成、形式，以及整理、保管方面都具有不同于其他档案的特殊性。这样表述理论上在划分档案标准方面尽管有所交叉，但从现实来看，它符合近年人们对档案的习惯分类，有利于档案管理。

第四，专门档案与专业档案是有联系又有区别的不同概念。

近年来,人们在使用专门档案的同时,也使用专业档案概念。由于某一专门档案通常产生于专业领域之中,它是专业档案的一个组成部分,同专业档案有所交错,所以它们之间存在必然联系。但两者又有严格区别,表现在:一是两者使用角度不同。专业档案是从社会分工角度提出的,专门档案则是从档案分类角度提出的。二是两者虽然都是群体概念,但具体内容范围不同。专业档案是某一专业各种档案的总称,如一个专业内的文书档案、科技档案、人事档案、会计档案等;而专门档案则是各门类档案的总称,它包括的每种专门档案只涉及一定的业务范围,或一个专门载体,这些档案或产生在一个专门行业,或产生于各个行业。

第二节 专门档案的范围

专门档案的范围是指哪些档案应当属于专门档案,哪些档案不属于专门档案。鉴于目前文书档案和科技档案的范围业已成型,在划定专门档案范围时要照顾到档案分类具体实际,从不打乱破坏现实档案分类体系的角度出发,目前文书档案和科技档案没有包括进去的那部分档案,就是专门档案范围。

具体地说,专门档案的范围包括如下两个方面:

第一,专门领域中产生形成的档案。主要包括:人事档案、会计档案、审计档案、诉讼档案、教学档案、艺术档案、新闻出版档案、地名档案等。这些专门档案从性质方面不属于文书档案、科技档案,现实的文书档案、科技档案也不包括这些档案。对于上述专门档案,有的研究的比较深入,如人事档案、会计档案等;有的研究的则不够深入,有待于进一步加强。

第二,特殊载体的档案。主要包括以磁性材料和感光材料为载体的档案,如声音档案、照片档案、机读档案等。这些档案是近年来科技发展的产物,虽然目前档案室(馆)收藏的档

案大部分属于纸质档案，但将来随着科技的发展，特殊载体档案会日益增多。它们在形成、保管方面都不同于纸质档案，需采取特别措施进行管理。

上述专门档案范围是相对的，随着人类社会实践的丰富，科学技术进一步发展，专门档案范围也会随之不断扩大。

人类社会分工的联系和交叉，造成专门档案同文书档案、科技档案也存在着明显的联系和交叉，这使得在档案工作实践中，如何界定专门档案范围成了一个十分复杂的问题。比如会计档案，它是会计部门和会计人员在会计核算活动过程中形成的一种专门档案。各单位在会计活动中除会计核算过程中形成会计凭证、帐簿、报表以外，还形成组织和管理会计工作的其他文件材料，如国家关于会计工作的法令法规，基层部门关于会计工作的规章制度、工作计划、总结等。会计档案同其他档案的这种交叉现象，在每种专门档案都有程度不同的表现。

虽然专门档案同其他档案互相交叉，但它们又有着根本区别。一般说来，每种专门档案应该是某项专门领域专业活动过程中产生的特定文件材料。比如会计工作产生的诸种文件材料，只有会计核算过程中形成的会计凭证、帐簿、报表等会计专业材料，才是会计档案的主要范围。其他关于会计工作的文件材料，不反映会计职能活动，应当归属文书档案范围。从来源方面区别哪些文件材料属于专门档案范围，哪些文件材料属于其他档案范围，这是划定专门档案范围的根本标准。

第三节 专门档案的特点

专门档案的特点，是专门档案区别其他档案的标志。明确专门档案的特点是十分有意义的，这是做好专门档案工作的前提基础。

专门档案种类众多，范围复杂，每种专门档案都有其各自

的特性，但从总体上考察，专门档案的特点主要表现在它所具有的特殊性上。专门档案特殊性表现在来源、内容、形式等方面。

第一，在来源方面，专门档案的特殊性表现为广泛性和单一性。

从宏观方面说，专门档案来源广泛，它包括目前文书档案、科技档案不能包括的档案，这些档案涉及专业面很广，有的我们现在已经认识并建立了规章制度，有的正在认识。就具体方面来看，专门档案来源也是广泛的，有的专门档案产生于各行各业之中，如人事档案、会计档案，任何一个机关单位都产生此类档案。照片、声音档案更是如此，它产生于人类社会实践各个领域。专门档案的单一性表现在每种专门档案是在一定的专门领域中形成的，它所包括的文件材料是特定的。如人事档案、会计档案，虽然来源于各机关单位，但它又是在各机关单位的组织人事部门和会计部门形成。有些专门档案只在一定专业机关内形成，如审计档案形成于审计机关，宣传报道档案和书稿档案形成于新闻出版单位等。

第二，在内容方面，专门档案特殊性表现为丰富性和专指性。

每种专门档案反映着特定某种专业活动，因此，从内容来看各种专门档案都具有专指性。如会计档案反映社会经济方面的情况，诉讼档案反映社会政法方面的情况，人事档案反映行政管理方面的情况，等等。将每种具体专门档案反映的专业情况综合起来考察，就构成专门档案内容的丰富性。

第三，在形式方面，专门档案特殊性表现为多样性和固定性。

专门档案的形式多样性表现在两个方面：一方面载体和记录方式的多样性，既有纸质档案和特殊载体的档案，又有以文字、声频、视频为记录手段的档案；另一方面名称种类的多样

性，每种专门档案都有特定名称种类，数量众多，规格不同。另外，专门档案形式又是固定的，不仅专门档案载体固定，比如声音档案、照片档案，其载体为磁性材料和感光材料，而且每种专门档案又是根据各自形成领域，有着固定的名称和种类。

除上面所述外，专门档案从形成过程方面同文书档案相比也具有特殊性。它一般不需经过像公文那样由文书部门办理，而是在业务活动过程中直接形成，每种专门档案即是该项专业活动形成的副产品。

专门档案的不同特点决定了人们对它采取的保管方法各有所异，认清专门档案的特点，有利于认识专门档案内在规律，以便建立专门档案管理体制，采取相应的管理制度，推动专门档案业务建设，更好地开展专门档案管理工作。

第四节 专门档案的管理

一、专门档案管理的历史发展

专门档案管理是以专门档案产生形成为基础条件的。

我国是一个历史悠久的文明古国，档案、档案工作的历史源远流长。就专门档案而论，最早可追溯到商周时期，见诸文献的商周王室贵族的世系记载，以及人口、土地的统计数字，可谓谱牒档案、会计档案、统计档案的滥觞。商周以后，有关人事、会计等专门档案历代相因，连绵不断。对于专门档案管理，我国古代主要表现两个方面：一是设置有专门档案库房，并选派官吏进行负责管理。周代的天府、唐代的甲库、宋代的架阁库、明代的后湖黄册库等，都是收贮人事、会计等专门档案的库房。二是制定了对专门档案的管理方法，并在法律条文中加以规定。这些说明封建统治者对专门档案的重视程度，封建统治者之所以加强对专门档案的管理，其根本目的是为了在选用

官吏、经济核算等方面减少流弊，以维护封建统治的长治久安。

近代以后，社会性质发生变化，先进的科学技术传入我国，社会分工逐渐扩大，档案种类也随之发生相应变化。具有近代意义的学校档案、统计档案、会计档案、人事档案及影片、照片档案陆续开始出现。为管理这些专门档案，从政府部门到民间团体都采取一定的方法，先后制定了有关专门档案的法规和制度。如会计档案管理方面有：北洋政府 1914 年的《会计法》，1915 年的《普通官厅簿记》。国民党政府 1932 年的《中央各机关及所属统一会计制度》，1935 年的《会计法》，1938 年的《中央各机关及所属普通公务单位会计制度之一致规定》。这时期制定的法规制度，对近代专门档案管理起到一定作用。

纵观我国古代、近代的专门档案管理的实践，其规模范围还很狭小，只是局限于注重个别档案管理，如人事档案、会计档案等。虽然近代以后范围有所扩大，但还没有把专门档案作为一个总体来进行统筹管理。尽管如此，古代、近代对个别专门档案管理的经验积累，对于今天仍有借鉴意义。

从整体上去研究专门档案管理是新中国成立以后的事情，确切地说，始于本世纪 80 年代。建国初期，档案工作重点是文书档案，60 年代科技档案出现并不断发展完善。虽然 80 年代前期，专门档案的某些种类已引起注意，国家着手制定一些有关法规，如 1956 年财政部和国家档案局联合颁发了《预算会计帐簿、凭证、报表保管销毁暂行办法》，但对专门档案管理的全面认识和研究则始于 80 年代。

从 80 年代初，国家档案局和有关专业主管机关大力开展专门档案的业务建设，先后制定了有关专门档案的管理规章并进一步完善了专门档案管理标准规范。这些规章有：《出版社书稿档案工作暂行规定》、《全国地名档案管理办法》、《艺术档案工作暂行办法》、《人民法院诉讼档案管理办法》、《会计档案管理办法》、《新闻单位宣传报道档案管理暂行办法》、《关于审计

档案管理工作的规定》、《商标档案管理暂行办法》，等等。

上述专门档案法规，对该种类专门档案管理提出了具体规定和要求，是管理这些专门档案的国家标准。与此同时，全国各地档案管理和地方专业主管机关密切配合，根据国家的专门档案管理制度结合本地实际情况，先后制定了实施办法和实施细则。它们对于加强专门档案的管理，推动专门档案工作的开展，起到积极促进作用。在此基础上，各种专门档案管理工作逐步完善起来，使得专门档案管理发展到了一个新的历史时期。

二、专门档案管理的法制建设

档案工作实行法制，是发展国家档案事业的重要保障。建国以来，国家十分重视档案工作的法制建设，目前档案工作的根本大法《中华人民共和国档案法》已经颁布实施，以《档案法实施办法》为主，包括《科学技术档案工作条例》、《机关档案工作条例》等与之相适应的档案行政法规也已制定。国家关于档案工作的法令法规是做好档案管理的首要条件，也是专门档案管理的基本指导思想。

关于专门档案管理的法制建设，如前所述，50至60年代虽予以注意，但没有普遍开展。80年以后，国家档案局会同有关专业主管部门制定颁布，如出版书稿、艺术、诉讼、会计、新闻宣传报道、审计等各类档案规章。随着“八五”期间我国档案法规体系的完善，专门档案管理的行政规章也将逐步健全起来。

三、专门档案工作的管理体制

专门档案工作是国家档案事业的重要组成部分，它的管理体制应根据档案工作的统一领导、分级管理的原则，并结合专门档案的特点来制定。目前我国专门档案工作管理体制基本内

容是，从中央到地方各专业主管机关在档案行政管理部门统一管理的原则下，根据本专业的管理体制，负责对直属单位和本系统的档案工作进行监督和指导。国家档案行政管理机关和各专业主管机关密切配合，共同负责指导专门档案工作，是由于专门档案本身专业性强的特点决定的，建国后专门档案管理实践证明，这是行之有效的管理体制。

四、专门档案管理的规范化和现代化

专门档案管理与其他档案相比，既有个性，也有共性。在具体的管理方法上，专门档案各门类不尽相同；在管理原则标准方面，各种专门档案也是共同的，是规范统一的。

实行档案综合管理是近年贯彻档案集中统一管理原则的具体形式，这种形式对于专门档案管理同样适用。一个机关单位形成的专门档案，如人事档案、会计档案等，与该机关文书档案、科技档案一起共同记录了这个机关的各项工作，从档案的来源原则和全宗理论来看，它们是一个整体，虽然各专门档案管理方法各异，但不能人为地割裂档案之间的内在联系而分散保管。实行专门档案综合管理后要考虑到各专门档案的具体特点，选择相应的管理形式。

国家制定带有普遍意义的关于档案管理方面的标准，如《档案馆建筑设计规范》、《档案库房技术管理暂行规定》、《档案著录规则》、《中国档案分类法》、《档案主题词表》等，同样是专门档案管理规范化应遵循的根本标准。

档案管理现代化是档案工作发展的战略目标，专门档案管理现代化建设必须与国家档案工作现代化同步进行。为了使专门档案管理现代化建设纳入国家档案工作现代化进程之中，专门档案管理应配置必要先进的保管保护设备，如空调机、复印机、去湿机、温湿度自动检测与控制仪器等，采用电子计算机等先进科学管理方法与技术，逐步实现专门档案管理现代化。

五、专门档案信息资源的开发利用

专门档案是国家全部档案重要组成部分，它同其他档案一样，是国家宝贵的信息资源。由于专门档案形成于专门领域活动过程之中，它真实地记载着人们从事某项专门实践活动的历史过程，具有凭证和参考价值，所以人们在社会实践活动中经常要利用专门档案。

专门档案管理基本目的是努力实现专门档案自身的凭证和参考价值，大力开发专门档案信息资源，为社会各项工作服务。采取何种手段和形式提供专门档案信息为各项工作服务，取决于各专门档案的具体条件。专门档案同其他档案相比，虽然提供利用手段、形式、范围有所区别，但开发利用服务于社会这一方向却是共同的。

第五节 专门档案的理论建设

理论来源于实践，专门档案的理论来源于专门档案管理实践。自从专门档案出现后，人们就在采取各种方法去管理它。随着社会的发展，专门档案种类增加，专门档案管理实践日渐丰富，管理方法和管理水平也不断完善和提高。在长期的专门档案管理实践中，特别是近年来各种专门档案工作的迅速发展，人们运用已有的管理档案的理论和方法，结合专门档案的本身特点，不断地探索专门档案管理的内在规律，逐渐积累形成了关于专门档案的理论。

尽管目前档案界对专门档案整体研究还处于初级阶段，有些基本问题仅限于经验描述，并未抽象到理论高度，甚至连专门档案基本概念还不够准确，专门档案的范围还没有界定，但是对某些具体的专门档案管理的讨论，近年却日趋深入，并取得了一些研究成果。这些研究成果不仅表现在档案专业刊物中

发表数量可观的探讨专门档案管理的业务文章方面，而且还表现在《人事档案管理概论》、《人事档案学》等有关专门档案管理专著的正式出版方面。

在各专门档案研究走向热潮的同时，对专门档案的研究也按照科学研究的一般规律，开始由个别向整体，由特殊向一般的方向发展。人们在对个别专门档案研究基础上，试图从整体方面总结专门档案管理经验，加强国家对专门档案的规划和建设，提高专门档案管理水平。1986年专门档案管理作为档案管理的重要课题被列入国家《档案科学技术研究工作“七五”规划》之中，表明专门档案整体研究受到重视。1989年中国档案学会文书处理和档案室学术委员会编辑出版《专门档案管理问答（第一辑）》，为专门档案理论研究提供了较为系统的材料，在宏观整体研究方面作出有益探索。

现代档案学理论的日益深化，特别是档案分类理论的发展，人们开始全方位多角度地认识看待档案，这使得专门档案总体研究的重要成果专门档案管理学的建立有了理论基础。建国初期的50年代，文书档案是研究重点，建立起以文书档案为研究对象的档案管理学。60年代我国科学技术发展，出现科技档案研究热潮，建立起以科技档案为研究对象的科技档案管理学。80年代专门档案迅速发展，必将呼唤着以专门档案为研究对象的专门档案管理学的诞生。

专门档案管理学是档案管理理论的深入和发展，它以专门档案为其研究对象，是研究专门档案和专门档案管理工作的产生、发展规律，以及组织管理原则和方法的学科。

专门档案管理学的研究对象决定本门学科的研究内容是非常丰富的，综括起来主要包括以下几个方面：

第一，关于专门档案管理学自身的理论研究。包括专门档案管理学的学科性质，专门档案管理学的研究对象、任务和知识体系，专门档案管理学在档案学中的地位，以及该学科同档

案学其他学科的关系，特别是同档案管理学之间的关系。

第二，关于专门档案的基本理论研究。包括专门档案的概念、范围、特点、作用，以及产生与发展的规律。

第三，关于专门档案管理工作的理论与实践研究。包括专门档案管理工作产生、发展的客观规律，专门档案工作在档案工作中的地位和作用，组织专门档案工作的原则和方法。

第四，关于专门档案具体理论和实践的研究。这方面研究内容广泛，是专门档案管理学研究的主体。包括各种专门档案的概念、性质、范围、作用，组织各种专门档案管理工作，从收集、整理、分类、鉴定到保管、统计、检索、利用等具体业务过程的原则和方法，各种专门档案信息资源开发，以及现代化管理研究。

以上所述，可以看出专门档案管理学有其自己的研究对象和知识体系，完全可以建设成档案学的一门独立科目。作为档案管理学深化和拓展，将专门档案管理学作为一门独立的学科加以研究是十分有意义的。建立和研究专门档案管理学，既有利于发展我国档案事业，满足组织和管理专门档案工作的需要，全面提高专门档案科学管理水平，同时也能使我国档案科学体系不断完善。

目前，专门档案管理学研究还刚刚起步，需要在马列主义基本理论指导下，吸取档案管理学和科技档案管理学比较成熟的理论和成果，借鉴其研究方法，充实发展专门档案管理学的基本理论和知识体系。完全可以相信，当档案管理一般理论和专门档案实践有机结合起来的时候，作为研究专门档案的档案学分支学科——专门档案管理学，就会产生并逐渐成长完善起来。