

机 关
档 案

A



国家档案局档案专业干部培训 系列教材编写委员会

主 任
副 主 任
委 员

刘国能
郭树银
(按姓氏笔划排列)

丁永奎	王君彩	刘国能
沈永年	郭莉珠	郭树银
黄子林	盛彦	曹喜琛
梁毓阶	韩玉梅	傅瑞娟
邹步英	于薇	
刘国能	郭树银	

本书主审
终审

前 言

国家档案局在 1990 年全国档案教育工作座谈会上提出“八五”期间全国档案教育工作的发展方针是：高等教育要稳定规模，提高质量；中等教育要有计划地重点发展，在职教育要加强，并以岗位培训为主。1993 年 2 月 13 日中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》明确指出：成人教育要本着学用结合，按需施教和注重实效的原则，把大力开展岗位培训和继续教育作为重点，重视从业人员的知识更新。国家建立和完善培训制度、证书制度、资格考试和考核制度、继续教育制度。目前，全国档案部门普遍开展了岗位培训。国家档案局为适应全国档案部门进行档案干部岗位培训的需要，组织编写了档案专业干部培训系列教材，《机关档案管理》就是其中之一。

《机关档案管理》以《中华人民共和国档案法》和国家现行档案法规性文件为依据，努力贯彻理论联系实际的原则，力求符合思想性、科学性和实用性的要求。本书主要向机关、团体、事业单位的档案专业干部介绍文书档案管理的理论、原则和操作技能。有一些机关、团体、事业单位实行了档案综合管理，建立了综合档案室，统一管理各种门类和载体的档案，为此，本书又分别介绍了机关中常见的各种专门档案和特殊载体档案的管理方法。如基本建设档案，会计档案，人事档案，照片、录音、录像档案的管理原则与方法，以便档案干部全面管好各

类档案,为本单位各项工作服务。

本书在编写中吸取了档案学及有关学科的科研成果,参考了有关专家、学者的著作与文章,并得到了上海市档案局的大力支持,特致谢意。本书系集体编写,各章节编撰人为:第一、七章李国庆;第二、三、四章傅瑞娟;第五、九章赵嘉庆;第六章袁吉甫;第三章第五节、第八章周玲;第十章第一节王之如、戴新莲,第二节诸存梅,第三节朱玉福;第十一章郭俊;第十二章邹伟农。全书由傅瑞娟统稿,中国档案出版社社长邹步英和于薇同志审稿。

目 录

第一章 机关档案与机关档案工作	(1)
第一节 机关档案及其种类.....	(1)
第二节 机关档案工作内容.....	(4)
第三节 机关档案工作体制和机构.....	(7)
第四节 机关档案室的地位	(10)
第五节 机关档案人员的素质和培训	(12)
第二章 档案的收集	(19)
第一节 档案收集的内容、意义和要求.....	(19)
第二节 对立卷归档工作的指导监督	(22)
第三节 促使档案收集齐全完整的措施	(27)
第三章 档案的整理	(31)
第一节 档案整理工作的内容和意义	(31)
第二节 档案整理工作的原则	(33)
第三节 全宗与全宗划分	(37)
第四节 全宗内档案的分类	(46)
第五节 立卷	(58)
第六节 类内案卷排列和案卷目录的编制	(64)
第七节 档号	(70)
第四章 档案的鉴定和移交	(76)
第一节 档案鉴定工作的内容和意义	(76)

第二节	档案鉴定工作的原则和方法	(78)
第三节	档案保管期限表	(83)
第四节	鉴定工作组织与档案的销毁	(89)
第五节	机关档案室档案的移交	(92)
第五章	档案的保管	(95)
第一节	档案保管工作的内容和意义	(95)
第二节	机关档案库房的管理	(99)
第三节	全宗卷	(105)
第六章	档案的检索	(107)
第一节	档案检索工作的内容和意义	(107)
第二节	档案著录	(110)
第三节	档案标引	(124)
第四节	档案检索工具	(141)
第七章	档案的编研	(162)
第一节	档案编研工作的内容、意义和要求	(162)
第二节	档案参考资料的概念及其特点	(166)
第三节	档案参考资料的种类和编制方法	(167)
第八章	档案的提供利用	(188)
第一节	档案提供利用工作的内容和意义	(188)
第二节	档案原件的提供利用	(195)
第三节	档案复制品的提供利用	(198)
第四节	档案信息的提供利用	(203)
第九章	档案的统计	(209)
第一节	档案统计工作的任务、意义和要求	(209)
第二节	档案统计指标和档案统计工作步骤	(212)
第三节	档案的登记	(215)
第四节	档案工作基本情况的统计	(218)

第十章 基本建设档案、会计档案与人事档案的管理	
.....	(223)
第一节 基本建设档案的管理.....	(223)
第二节 会计档案的管理.....	(232)
第三节 人事档案的管理.....	(247)
第十一章 音像档案的管理	(274)
第一节 照片档案的管理.....	(274)
第二节 录音、录像档案的管理	(284)
第十二章 档案业务指导与监督	(287)
第一节 档案业务指导与监督的任务和作用.....	(287)
第二节 档案业务指导与监督的基本原则.....	(294)
第三节 档案业务指导与监督的主要方法.....	(296)

第一章 机关档案与机关档案工作

第一节 机关档案及其种类

机关档案工作是机关档案事务行政管理和档案管理的统称，它是为机关各项工作服务的一项专门业务。要认识机关档案工作的性质、作用、内容，自觉地、创造性地做好机关档案工作，首先要对机关档案和产生、使用机关档案的主体——机关，有一个总体的认识。

一、机关和机关档案

本书所指的机关，泛指国家、政党和人民团体为实现其职能而组织的某些固定的能独立行使职权的机构。根据职能性质的不同，我国现行机关大致分为：国家权力机关、行政机关（包括专业主管机关）、党务机关、司法机关、军事机关等类型。机关档案是各种类型的机关在履行职能的活动中形成的，保存备查的文字、图象、声音及其他各种形式的原始记录。由于我国的事业单位、人民团体和机关都属于非生产、建设、经营部门，它们的内部建制、管理方式、形成档案的种类、成分及档案工作的体制等方面都基本相同，因此可以把事业单位、人民团体同机关的档案工作一并加以阐述。为叙述方便，以下将机关、人民团体、事业单位统称为机关。

机关的社会地位及基本工作内容决定了机关档案的内容和作用。机关是党和国家各部门、各系统及各种社会组织的枢纽。国家通过各级各类机关实现对全社会的管理。各类机关的工作内容是依法在党和国家规定的范围内,建立机构,使用干部,决定政策,组织执行,管理指导,协调监督。这些活动一般体现了国家在某一方面的意志,由此而产生的机关档案,其内容不仅具体地反映出一个机关的历史面貌,而且能反映出党和国家某一方面的方针、政策。因此机关档案在具备一般档案共有的凭证作用和参考作用的同时,还特别表现出宏观指导方面的意义。如主管机关所制订的专业系统的章则、规范、计划,调查研究的报告,颁发的褒奖、惩罚决定等,都在这一系统内具有普遍的意义,在该系统内全面发挥作用,而不局限于某个点。由此可以认为,机关档案是国家全部档案的重要组成部分,必须予以高度重视。

二、机关档案的种类

为了便于管理,可根据内容和载体的不同将机关档案划分为不同的种类。

(一) 按内容划分

机关为了便于行使职权,在内部建制上一般都有综合管理机构(办公厅、室)和具体职能机构(党、工、团、人事、财务、基建等业务处、科、室);在工作内容上既有一般的行政管理,也有各项具体的业务活动。这些不同的机构在从事不同工作活动中产生的档案,从内容上可以划分为文书档案和专门档案。

1. 文书档案。这是机关在日常公务活动和内部管理工作中形成的档案,一般产生于机关内的党、政、工、团组织和

办公厅、室综合部门，其他职能机构在公务活动中也产生一部分文书档案。

2. 专门档案。这是相对文书档案而言的各种门类档案的总称。一般产生于某些专门业务活动，是专业活动的记录，有比较稳定和规范的文件名称、格式，有一定的文件处理程序和专门的管理方式。一个机关有其主要的职能，也有为完成主要职能提供条件的辅助性职能。机关主要职能形成主要业务档案，如法院、检察院的诉讼档案，民政局的婚姻登记档案、抚恤档案、社会救济档案、复退军人安置档案，审计局的审计档案等。

（二）按载体划分

现代科学技术的发展，使档案的载体材料显现多样化的趋势。尤其是随着办公现代化的逐步推行，各级机关档案的载体开始形成了一个多种类型、互相补充的结构。

1. 纸质档案。即以纸张作为载体材料的档案。目前我国书写、记录的载体材料，仍然以纸张为主，机关的公文、帐册、报表、房舍设备的图纸等等，大都是用纸张书写、绘制的，因此传统的纸质档案还是各级机关形成数量最多、使用最普遍的一种档案。

2. 音像档案。也称声像档案或视听档案。是利用现代科学技术将声音与图象记录在磁性材料、感光材料或其他化学合成材料等非纸质材料上形成的档案。记录的声音或图象一般要通过转换设备才能重现与传递，可分为视觉、听觉、视听综合三种类型，包括影片档案、照片档案、录音档案、录像档案。音像档案具有直观、生动、形象的特点，在保管上有特殊的要求，如适宜的温湿度，严格防火、防磁、防尘等。

3. 机读档案。是指人们不能直接阅读而必须借助于电子

计算机还原成可读信息的档案。其载体形态是使用计算机形成的有保存价值的穿孔卡片、穿孔带、磁带和磁盘等。随着激光技术的发展，又出现了一种将信息存贮在光盘上的档案材料，其特点是全部文件都以数字格式存贮。这些类型的文件材料必须通过电子计算机把机器语言（即人工语言）转换成自然语言，才能为人们所利用。

应该指出，音像档案、机读档案等新型载体档案与传统的纸质档案是一种相互补充的关系，而不是互相排斥的关系；是在已有载体的基础上增加新的载体，而不是以新代旧。纸质档案今后还将继续广泛使用。

第二节 机关档案工作内容

机关档案工作有三项内容，即对本机关的档案进行管理，对本系统及直属单位档案工作进行监督、指导，对本单位文书处理部门和业务部门的文件材料的形成、积累和归档工作进行指导。

一、档案管理

包括档案实体管理和档案信息管理两个方面。

（一）档案实体管理

这是以档案保管单位（卷、盒、件）为对象的管理工作，其具体任务有：

1. 档案的收集。就是遵照归档制度，督促、指导机关文书部门和业务部门按要求立卷归档，把分散在机关各业务部门和个人手中的档案集中到机关档案部门保管起来。收集是机关档案工作的起点和基础。

2. 档案的移出。主要是按国家规定向档案馆移交有长远保存价值的档案，由此来实现机关档案工作为国家积累档案史料的功能。

3. 档案的整理。就是把零散的和需要进一步条理化的档案，进行基本的分类、组合、排列和编目，使之系统化。其主要的内容包括：区分全宗、全宗内分类、立卷、案卷排列，案卷目录的编制。档案通过整理才便于管理和提供利用。

4. 档案的鉴定。就是根据统一的鉴定原则和标准，鉴别和判定档案保存价值。通过鉴定，分清玉石，去粗取精，才能确保重要档案的安全保管，节约机关的档案库房、装具、设施和费用，方便管理和检索、利用，并为档案进馆打好质量基础，实现馆藏档案的优化。

5. 档案的保管。就是根据档案的制成材料，采用适宜的库房、设施和技术手段，妥善存放档案，防止各种自然和人为因素对档案的损毁，确保档案完整与安全。

6. 档案的统计。就是用定量的方法，以数字语言揭示档案、档案工作中诸现象的发展过程、现状及其一般规律。通过档案的统计，可以对机关档案收进、移出、整理、鉴定、保管、利用的数量和状况，对档案的构成，档案机构和人员等基本情况做到心中有数，为各项工作提供依据。

（二）档案信息管理

这是以档案所含的内容信息为对象的管理工作，是对档案深层次的智能管理，其实质是用有效手段，开发档案信息资源，充分发挥档案的作用。具体任务有：

1. 档案的检索。就是根据档案的内容和形式特征，对档案信息进行著录，编制各种检索工具；根据利用者的需求，用手检或机检方式查出档案。档案检索解决的是档案数量庞大、

种类繁多和利用者需求专指性之间的矛盾，是开发档案信息资源的必不可少的途径和手段，是档案从保管到提供利用之间的重要环节。

2. 档案的编研。就是以机关档案室收藏的档案为主要对象，以满足机关各项工作利用档案信息的需要为主要目的，在研究档案内容的基础上汇编档案文集，编写参考资料，参加行业史、机关史、组织史的编写等。以档案编研成果提供利用是主动、系统、广泛地为机关工作服务的有效方式。

3. 档案的提供利用。就是以机关领导和工作人员为主要服务对象，采取多种形式和方法，提供室藏档案为机关各项工作服务。这是实现档案价值的主要渠道，是衡量机关档案工作水平的主要标志，对机关档案工作有检验和推动作用。

二、对所属单位档案工作的监督、指导

机关档案工作的另一项基本任务是以国家关于档案工作的原则、方针，档案法规、制度，档案业务规范和标准为依据，对本系统所属单位的档案业务进行规划、指导、监督、检查。

三、对机关内文书部门和业务部门的文件形成、积累、归档工作进行指导

这是机关档案部门的一项重要职责。要按档案管理和提供利用的要求，对机关各部门的文件从形成、积累到立卷归档的全过程进行指导。如按规定的格式和书写材料、制成材料制作文件；维护文件的完整、齐全和历史联系；制定和指导执行保管期限表、分类方案和立卷归档制度，按时按标准组织立卷归档工作等，以确保归档档案的质量。

第三节 机关档案工作体制和机构

为适应机关档案工作基本任务的要求，我国机关档案工作一般设置两种机构，即档案管理机构（如各级各类机关档案室）和档案业务指导、监督机构（如机关档案处、科）。从理论上讲，档案管理机构专门负责机关档案的收集、管理、提供利用，档案业务指导监督机构专门对档案业务活动进行行政管理。但是从实际情况来看，由于条件限制，我国大部分机关的这两项职能往往是由一个机构兼管的。档案室不仅管档案，也指导档案业务；档案处、科不仅指导档案业务，也管理机关档案。

一、档案室

不同级别、规模、职能的机关建有不同类型的档案室。大体上分为综合型和专门型两种类型。

（一）综合型档案室

机关综合档案室具有双重性质。首先它是集中统一管理机关全部档案的内部组织机构，主要为本机关（系统）的各项工作服务，是提高行政效率的必要条件。同时综合档案室又肩负着为国家档案馆积累和输送档案资源的职责，因此它又是国家档案事业组织系统的基层组织，是档案馆工作的基础。

机关综合档案室的职责和任务包括下列几项：

1. 指导、监督本机关各部门形成的各种文件材料的收集、立卷、归档工作。
2. 集中统一管理本机关各种门类和载体的档案，积极提

供利用，为机关各项工作服务。

3. 为国家积累档案财富，按规定的时间和要求，向档案馆移交具有长远保存价值的档案。

机关综合档案室的性质和职责、任务决定了它应由机关综合管理部门管辖。我国各级机关综合档案室一般都由机关办公厅、室领导，并有一名机关领导人分管。

（二）专门型档案室

这种类型的档案室是指根据档案的不同来源、内容、载体属性设立的主要管理某种专门职能、专业活动或特种载体档案的档案室。一般有以下几种：

1. 人事档案室。是机关人事部门设立的专门管理有关干部、职工的履历、自传、鉴定、考核、入党、入团、奖励、处分、任免、职务、工资、离休、退休、退职等个人材料的档案室。

2. 专业档案室。是专门管理机关在从事专门职能和主要业务活动中形成的专门业务材料的档案室，如法院、检察院的诉讼档案室，公安局的公安业务档案室，医疗事业单位的病历档案室，文艺团体的艺术档案室等。

3. 音像档案室。是新闻事业单位专门管理电影片、电视片、录音带、录像带、唱片、照片等档案的档案室。一般机关所形成的这类档案，因数量较少，不专门设立音像档案室，而由机关综合档案室统一管理。

上述各种专门档案室除人事档案室外，一般都受机关办公厅、室领导，也有的直属于机关有关业务部门领导，业务上受机关档案处（科）和当地档案行政管理机关指导。

由于机关级别、规模、职能的差别，专门型档案室的设置也不尽相同。多数机关除人事档案室专设外，其他各种档

案均由机关综合档案室统管；有的机关因职能和业务的特殊性，单独设立专业档案室，其他档案由机关综合档案室统管（如工商行政管理局专设工商管理业务档案室）；也有的机关分别设立了文书档案室和各专门业务档案室。但是为了切实贯彻执行我国集中统一管理档案的原则，促进机关档案管理的系统化、标准化、科学化，节省人力、财力、物力，提高工作效率和服务水平，国家提倡建立综合型机关档案室，这是机关档案机构设置的一个发展趋势。

随着档案事业的发展，在近几年的机构改革中，不少省份如湖南、四川、河北等省开始发展起由若干个机关共建的联合档案室。在此基础上，一些地方如甘肃省永靖县等地出现了文件中心这种机关档案管理机构的新模式。这些探索都是十分有益的，应当在总结经验的基础上继续完善。

二、档案处（科）

中央和地方专业主管机关以及军队系统设有档案处、科，这是对本系统各单位档案工作进行监督、指导的机构。其主要任务有以下四方面：

1. 贯彻执行党和国家有关档案工作的方针、政策、法规和档案行政管理机关的规定、办法，制定和推行本系统档案工作的规章制度。

2. 根据国家档案事业的规划和档案业务标准、规范，研究、制定本机关、本系统和所属单位档案工作的规划和计划。中央、国家机关各部委和省、自治区、直辖市人民政府各部门的档案机构经国家档案局或省、自治区、直辖市的档案行政管理部门审定，可以制定有本系统行业特点的档案业务规范和标准。

3. 对所属单位和本专业系统的档案工作实行指导、检查和监督。

4. 中央、国家机关各部委档案机构和省、自治区、直辖市人民政府各部门档案机构，要组织和指导本机关所属单位和本专业系统档案人员的培训工作，档案科学技术研究工作，档案宣传、评比工作。

各级专业主管机关的档案业务指导机构级别不等。中央、国家机关各部委多设档案处；省、自治区、直辖市的厅、局机关多设档案科，也有设档案处的；地、市、县局机关大多不设科，而以机关综合档案室代行档案业务指导职能。档案处、科为机关内部管理档案业务的专设机构，一般受机关办公厅、室直接领导，业务上受国家档案局或地方档案局指导。

第四节 机关档案室的地位

机关档案室的性质、任务和体制决定了它具有双重地位——既是本机关行政管理的重要组成部分，又是国家档案事业的基础。

一、机关档案室是机关行政管理的重要组成部分

机关行政管理是指由机关办公厅、室主管的有关机关日常事务和工作制度、工作秩序方面的管理。根据历次全国秘书长和办公厅主任会议精神，机关行政管理的基本任务是参与政务、掌管事务、搞好服务。其基本内容有：综合汇报、调查研究、协调联络、公文处理、档案管理、值班接待、信访工作、保密工作、行政会务、行政后勤等。可见，档案管理以及与档案管理密切相关的公文处理，是机关行政管理的重要