

# 干部人事档案工作理论与 与实践问题研究

方德生 著



Question research theory and  
practice of the cadre and  
personnel archives work

光明日报出版社

# 干部人事档案工作理论与 与实践问题研究

方德生 著



Question research theory and  
practice of the cadre and  
personnel archives work

光明日报出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

干部人事档案工作理论与实践问题研究 / 方德生著.  
—北京: 光明日报出版社, 2016. 6  
ISBN 978-7-5194-0887-9

I. ①干… II. ①方… III. ①干部—人事档案—档案  
工作—研究—中国 IV. ①G275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 122047 号

## 干部人事档案工作理论与实践问题研究

---

著 者: 方德生

---

责任编辑: 郭思齐

责任校对: 赵鸣鸣

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

---

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: [gmebs@gmw.cn](mailto:gmebs@gmw.cn) [guosiqi@gmw.cn](mailto:guosiqi@gmw.cn)

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

---

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本: 710 × 1000 1/16

字 数: 168 千字

印 张: 13

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-0887-9

---

定 价: 39.00 元

版权所有 翻印必究

# 目 录

---

## CONTENTS

高校档案工作定位问题思考·····	1
档案在文化传承创新中的地位与作用·····	9
高校档案与大学文化传承创新·····	20
公安高校干部人事档案工作问题与对策思考·····	27
公安高校干部人事档案工作困惑与对策思考·····	36
高校教职工人事档案管理模式优化·····	43
公安高校干部人事档案管理模式探析·····	49
高校干部人事档案工作上级主管部门缺位现象及对策思考·····	56
公安高校干部人事档案工作上级主管部门缺位现象及对策思考·····	64
建设富有“安、专、迷”精神的干部档案队伍·····	72
高校档案工作人员待遇问题探究·····	82
干部人事档案纠纷和违法行为处理·····	89
高校人事档案纠纷和违法行为处理·····	96
公安高校干部人事档案纠纷和违法行为处理·····	103

干部人事档案工作“三化”建设辩证关系浅析 .....	112
干部人事档案工作改革与创新问题思考 .....	120
干部人事档案信息化建设问题思考 .....	130
干部人事档案及干部人事档案工作的历史演变 .....	146
主要参考文献 .....	201

# 高校档案工作定位问题思考

高校档案工作定位问题,影响高校档案事业的正常发展。高校档案工作是高校管理工作的重要组成部分,做好高校档案工作,充分发挥高校档案工作职能,有利于促进高校的建设和发展。

高校档案工作如何定位,直接影响高校领导者和广大教职工对高校档案工作的关注和重视程度,影响高校档案事业的正常发展。因此,科学定位高校档案工作,对于增强高校领导和教职工的档案意识,促进高校档案工作顺利发展,具有重大的理论意义和积极的现实意义。

## 一、高校档案工作定位之争

高校档案工作究竟怎么定位,档案界大致有以下几种观点:

1. 边缘论。边缘论认为因某些高校领导和教职工档案意识不强,不重视档案工作,致使高校档案工作远离中心,处于可有可无、可轻可重的边缘地位或边缘化状态。边缘论的基本观点散见于学者们在论述高校档案工作地位和作用以及困难和问题时的文章中。

2. 基础论。基础论认为高校档案部门是为高校三大任务(人才培养、科学研究和社会服务)的完成提供基础性支撑的部门,高校档案工作

为高校其他工作提供基础性支撑作用,属于高校的基础性工作或基础工作。<sup>①</sup>原国家教委1989年10月发布的第六号令指出:高校档案工作是办好学校的重要基础工作之一;2008年8月20日,教育部、国家档案局颁发的《高等学校档案管理办法》明确规定:高校档案工作是高等学校重要的基础性工作。显然,基础论得到了起草、制定《高等学校档案管理办法》的专家们的认同和教育部、国家档案局的肯定。

3. 中心论。中心论也没明确肯定高校档案工作就是高校的中心工作,即使是被某些学者称之为具有中心论代表性的文章即2008年5月教育部办公厅档案处处长蔺海波在《中国教育报》第9版发表的《高校档案工作如何由边缘走向中心》一文,也只是提出高校档案工作要为高校中心工作服务,要由边缘走向中心。走向中心并不等于中心和定位于中心,走向中心更多地应该理解为强调高校档案工作的服务职能,为中心工作提供更多更好地服务。但该文在肯定“档案工作是一项基础性工作”的同时,却又指向性地要求人们改变“长期以来,人们习惯于把档案工作看作是一项重要的、但不处于中心地位的基础性工作”的错误认识;<sup>②</sup>而且该文还以澳大利亚的一张调换南北半球位置,改变北半球在上、南半球在下的格局,将原来处在地图下方的、已被人们习惯性地接受的澳大利亚就处在了地图上方的中心位置的明信片为据,要求人们改变看问题的方法和角度。显然该文将高校档案工作定位为高校中心工作的意图明显,要求人们要改变对高校档案工作地位的传统观念,重新审视和定位高校档案工作,将高校档案工作视为高校中心工作或提高到高校中心工作地位加以重视。

笔者既不赞成忽视高校档案工作的地位和作用,视高校档案工作为边缘性工作,也不同意将高校档案工作定位为高校的基础或基础性工作,

---

① 章华明. 边缘与中心:档案工作地位论—以高校档案工作为例[J]. 云南档案,2010(10):42.

② 蔺海波. 高校档案工作如何由边缘走向中心[N]. 中国教育报,2008-5-28(9).

更不认同为了重视和加强高校档案工作,提高高校档案工作的地位,人为地将高校档案工作定位为中心工作。

## 二、高校档案工作服务于高校中心工作

### 1. 教学工作是高校的中心工作。

“中心”一词的字面解释为与四周距离相等的位置,常用来指事物的主要部分或占重要地位、起主导作用的方面。中心工作是指在某个组织、部门、机构、单位的所有工作中占据重要地位并起主导作用的工作。某个组织、部门、机构、单位的中心工作总是与其承担的根本任务联系在一起,中心工作是实现根本任务的途径和方法;而某个组织、部门、机构、单位承担的根本任务又是由其本质属性所决定。高校是为社会培养高级专门人才的机构、组织和场所,培养社会需要的高级专门人才是高校的本质属性;人才培养的质量、数量和结构与社会对人才的需求之间不相适应的矛盾是贯穿高校发展过程始终的基本矛盾。在高校的这对基本矛盾中,人才培养的质量、数量和结构是否适应社会对人才的需求是其主要方面。解决高校的这对基本矛盾,就是要使人才培养的质量、数量和结构不断地与社会对人才的需求相适应。高校的发展过程就是不断解决这对基本矛盾,使人才培养的质量、数量和结构不断与社会对人才的需求相适应的无限循环的过程。因此,培养社会需要的高级专门人才是高校发展过程始终都必须承担的根本任务。高校要完成这项根本任务,实现人才培养目标的根本途径和根本方法是教学即教师教、学生学。教学工作是高校中心工作。根本任务伴随高校发展过程始终,教学工作也是伴随高校发展过程始终的中心工作。尽管高校分为教学型、教学研究型、研究型等不同类型,但不同类型的高校,其根本任务是相同的,不同之处在于人才培养的层次及教与学的形式存在差异。研究性大学主要任务是进行研究生层次的教育,培养的是具有发展和创新知识能力的高级专门人才,其教学形式也主要是以发展和创新知识的研究性教学为主,而不是以传授已有知



识和提高运用知识解决具体问题能力的课堂教学和应用性或实践性教学形式为主;研究性大学的研究院、所的科学研究活动也应服务于人才培养需要,围绕人才培养目标进行。尽管同一高校在不同的发展阶段和不同的历史时期,工作重点会有所不同,但在其基本矛盾没有消亡之前,由基本矛盾决定的贯穿高校发展过程始终的中心工作也就不会改变;基本矛盾消亡,高校的根本性质也就发生了变化,根本任务和实现这个根本任务的途径和方法也应随之发生改变。以科学研究为根本任务和中心工作的机构或组织就不再是高校,而是以科研成果为目标的科研机构。尽管“经国务院教育行政部门批准,科学研究机构可以承担研究生教育的任务”“国家支持具备条件的高等学校成为国家科学研究基地”,<sup>①</sup>但成为国家科学研究基地的高校,其根本任务和中心工作不会因此而发生变化;承担研究生教育任务的科研机构,其根本任务和中心工作不是人才培养,而是科学研究。

## 2. 档案工作服从和服务于教学工作。

教学工作是高校的中心工作,高校的资源配置自然要以教学为中心,高校的其他一切工作都要服从和服务于教学工作。高校档案工作虽然与教学工作之间存在着密切联系,教学档案、科研档案、学生档案既是教学、科研和学生工作的历史纪录,同时,高校档案工作本身也是教学、科研和学生管理工作的一个重要环节,但它不能等同于中心工作,更不能取代教学工作而据中心工地位,因为高校档案工作同高校其他工作一样,无论它与中心工作联系是否紧密,离中心是远是近,它都要服从于人才培养目标,为中心工作服务。在某些高校,档案工作之所以得不到应有的重视而被边缘化,一个最重要的原因就是这些高校的档案工作仅仅满足于传统的档案管理或保管职能,忽视档案的开发利用和服务于中心工作的职能,使人们感觉到档案工作好坏对中心工作影响不大,甚至远离中心工作。

---

<sup>①</sup> 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国高等教育法[S]. 1998-8-29.

所谓高校档案工作由边缘走向中心,更多地应该理解为转变某些高校不重视档案工作和传统的档案管理观念,充分开发利用档案信息资源,发挥档案的服务职能,使档案工作更好地为中心工作服务,为实现人才培养目标服务,而不能简单地将档案工作与教学工作相提并论,提高到中心工作地位,变成中心工作。

### 三、高校档案工作是高校重要的管理工作

高校工作从横向上划分,教学工作处于全局的中心;高校工作在纵向上也可以分为基础性工作和非基础性工作。非基础性工作是建立在基础性工作之上的工作,非基础性工作属于管理工作范畴。所谓基础,指事业的根本,事业发展的根本或起点,犹如建筑物之基石,基础不牢,其他一切无从谈起。高校的根本和基石应该是教师的结构、数量和质量以及教学实验实训场地如教学楼、图书馆、学生宿舍、教学仪器设备等教学正常进行的教学设施设备,与此直接相关的工作可以称之为高校的基础性工作。按此而论,高校的师资队伍建设、基础设施建设、教学仪器设备建设等应该属于高校的基础性工作。高校基础性工作解决的是高校办学的基本条件。高校办学的基本条件是高校存在和发展的基础。高校基础工作做得如何,直接影响高校中心工作的完成和人才培养目标的实现,直接影响高校的存在和发展。高校的管理工作是建立在高校基础工作之上并为基础工作服务的工作。高校档案工作固然也很重要,但客观地讲,高校档案工作的好坏并不是支撑保障、直接影响高校存在和发展的决定性因素;虽然高校档案工作与高校基础工作联系紧密,但它本身并非基础工作,而只是上述基础工作过程的历史记录的保存保管或开发利用工作;高校档案保存保管或开发利用都具有管理工作属性,属于非基础性工作范畴。因此,笔者不赞成把高校档案工作比喻为高速公路上的配套设施(路基、护栏、

加油站和服务区),<sup>①</sup>定位为高校的基础性工作,比较赞同将高校档案工作定位为高校重要管理工作的提法,“档案工作是高校全局工作的重要组成部分,是高校改革与发展不能缺少的重要管理工作”。<sup>②</sup> 高校档案工作之所以是高校的一项重要管理工作就在于:高校档案是高校教学、科研、管理等活动直接形成的历史纪录,高校档案工作是高校管理活动的终点,没有形成完整齐全的档案材料及档案材料存档归档,教学、科研等活动就没有完结或不圆满、不完整。原国家教委、国家档案局在《关于加强高等学校档案工作几点意见》中也明确肯定:“高等学校档案工作是高等学校工作的组成部分”,是“学校管理工作中不可缺少的重要环节”。<sup>③</sup>

高校工作是一个完整的系统工程,中心工作与非中心工作、基础性与非基础性工作都是高校全局工作的重要组成部分,缺一不可。高校工作按不同标准划分为中心工作和非中心工作、基础性和非基础性工作,无非是从千头万绪的高校工作中分清主次,抓主要矛盾和主要工作,避免胡子眉毛一把摸的工作盲目性。工作分主次,并不等于说某些工作重要,某些工作就不重要,重视某些工作而忽视某些工作。

#### 四、高校档案工作定位的合理性

将高校档案工作定位于管理工作的合理性在于:

1. 高校档案工作定位于管理工作符合高校档案工作的本质属性。

管理既是档案工作的一项基本职能,也是档案工作的本质属性。高校档案工作属于管理工作范畴,具有管理工作本质属性,是高校管理工作的重要环节和组成部分;高校管理工作相对于高校全局工作和中心工作而言,始终只是配角,而不是主角,处于次要地位,而不是处于主要地位;

---

① 章华明. 边缘与中心:档案工作地位论——以高校档案工作为例[J]. 云南档案,2010(10):44.

② 王洪元. 以科学发展观为指导,推动高校档案事业全面、协调、可持续发展[R]. 2004.

③ 国家教委. 国家档案局. 关于加强高等学校档案工作几点意见[S]. 1987-4-23.

高校档案工作也是如此。在一所高校,即使是人为地将档案工作定位于中心工作或基础工作,但事实上也不可能把它作为中心工作或基础工作来抓。假如某所高校真要把档案工作当成中心工作或基础工作来抓,档案工作的地位似乎是得到了提高,但这样的高校,工作势必会因此而出现本末倒置,影响高校中心工作的顺利开展和人才培养目标的实现,阻碍高校的建设和发展。

2. 高校档案工作定位于管理工作有利于高校档案工作地位的提升。

某项工作在全局工作中的地位高低、对全局工作影响是否重大,不完全取决于人们心理上的主观定位,而取决于其本质属性及其职能作用的发挥。高校档案工作属于管理工作,管理和服务是高校档案工作的两项基本职能。高校档案工作不仅要按规范化、标准化、现代化的要求收集、整理、保管好高校档案,而且要开发和利用好档案的原始价值和社会价值,为高校和社会提供档案信息资源服务。但某些高校的档案工作满足于传统的管理职能,墨守成规,“守着传统吃老本”,没有或很少开发利用档案信息资源;或者管理工作本身都做得不是很好。在这样的高校,档案工作的作用不明显,地位也就不会有多高,自然不会引起高校领导层的高度重视和教职工的更多关注。高校档案工作要改变被边缘化的被动局面,就必须充分发挥好这两项基本职能,特别是要做好档案信息资源的开发利用工作,在服务上下功夫。为此,高校档案部门和档案工作者要认真学习贯彻《高等学校档案管理办法》,深入理解精神实质,明确责任和使命,以出色的管理和服务工作赢得尊重、支持和重视;大力推进高校档案工作标准化和规范化建设,严格按照标准化和规范化要求,收集、整理归档和管理档案资源;积极开展档案开发和编研工作,广泛组织和参与档案学术交流,不断提升管理和服务能力;确立现代档案意识和创新服务意识,增强服务主动性,拓展服务领域,创新服务形式,积极推进高校档案信息化建设,最大限度地开发利用信息资源,围绕高校中心工作,为学生成才教育、教职工教学、科研和管理工作、校园文化建设以及学校重大决策

等提供及时、有效、全面的档案信息服务;开展爱国主义教育和文化素质教育等特色服务,丰富大学文化和大学精神文明建设的内涵,承担起为高校发展和社会各方面服务的重任,为解决学校和社会建设与发展的实际问题发挥积极作用,使高校档案工作在高校的地位不断得到提升。

### 3. 高校档案工作定位于管理工作有利于高校档案工作健康发展。

管理工作在高校全局工作中居于重要地位,是任何一所高校领导都非常重视抓的重要工作。高校档案工作定位于管理工作,明确了档案工作在高校全局工作中的地位,高校档案工作被边缘化的问题得到了真正解决;只有高校领导者真正意识到档案工作是高校管理工作不可或缺的重要环节和重要组成部分,才会真正将档案工作纳入高校整体发展规划,高校档案工作才有可能得到健康发展。

## 档案在文化传承创新中的地位与作用

档案具有文化记忆、文化延续、文化发展等重要功能,是优秀传统文化传承创新体系的重要组成部分,在民族文化遗产创新中发挥着文化存贮载体、传承手段和创新源泉等重要作用。

文化是民族的血脉和精神家园。全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴的伟大梦想,必须推动社会主义文化大发展大繁荣,提高国家文化软实力,发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。

党的十七届六中全会作出了建设社会主义文化强国的战略决策;党的十八大报告明确将“扎实推进社会主义文化强国建设”作为实现全面建设小康社会的重要战略措施。建设优秀传统文化传承创新体系,弘扬中华民族优秀传统文化,是社会主义文化强国建设的一项核心内容。

档案具有文化记忆功能,是文化存贮的重要载体;档案具有文化延续功能,是文化传承的重要手段;档案具有文化发展功能,是文化创新的重要源泉。因此,档案是优秀传统文化传承创新体系的重要组成部分,在民族文化遗产创新中发挥着极其重要的作用。

### 一、档案具有文化记忆功能,是文化存贮的重要载体

记忆是指人类将在一定思想、意识和观念支配下认识自我、征服自然和改造社会的过程以及在这个过程中形成的物质成果和精神成果以信息

的方式加以编码、储存和重新提取的过程的总称。通常意义上讲的文化也就是指人类在一定思想、意识和观念支配下认识自我、征服自然和改造社会的过程以及在这个过程中形成的物质成果和精神成果的总和。它包括人类所从事的政治、经济、社会、宗教、教育、科学、文学、艺术、娱乐等活动以及在这些活动中形成的成果。文化的内涵大致可以分为两个方面：文化过程和文化成果。文化过程是指人类在一定思想、意识和观念支配下认识和改造主客观世界,创造文化成果的过程,即“文而化之”的过程;文化成果是指人类在“文而化之”的过程中创造的有形和无形的文化产品和文化现象,有形的文化产品和文化现象称之为物质文化,如各种食品、服装、交通、建筑物、生产工具等;无形的文化产品和文化现象称之为精神文化,如各种生活方式、价值观念、行为习惯、思想意识、制度规范、技能技巧等。通常意义上讲的文化记忆也就是人类将创造文化的过程和创造的文化成果以信息的方式进行译码、储存和检索的过程的总称。

在文化记忆形成的三大环节(文化信息的译码、储存和检索)中,文化信息的存贮至关重要。没有文化存贮也就没有文化的传承与创新。文化存贮总是要依赖于一定的物质载体。在文字产生以前的远古时代,人类主要是通过人脑记忆以及原始的结绳记事、刻契记事、图画记事等形式进行文化存贮。在人类进入文明时代特别是文字产生以后,档案逐步替代人脑或其他物品(文物、文献、遗迹等)成为文化存贮的重要载体。

1. 档案的原始记录性,决定了档案具有记录和贮存文化的文化记忆功能。档案从严格意义上不是文化记忆,而是文化的原始记录,文化记录不能等同于文化记忆,但当档案成为文化存贮的重要载体后,档案就具有了文化记忆的功能和属性。档案是伴随人类记忆和贮存文化的需要的产生而产生,伴随人类记忆和贮存文化的需要的发展而发展的人类文化的重要组成部分。档案产生于人类认识世界和改造世界即“文而化之”的过程之中,当口传心授满足不了文化记忆需要的时候,便产生了用档案贮存和记忆文化的需要;档案或记忆的载体与形式经历了由原始的结绳

记事、刻契记事、图画记事,到古代的甲骨档案、金石档案、简牍档案、缣帛档案,再到近现代的纸质档案、音像档案、电子档案等的发展过程。档案或文化记忆的这个发展过程既反映了人类文化的进步与发展,也反映了人类记录和贮存文化的需要的发展;档案本质上就是一种以文字、声音、图像、电子符号等形式记录和贮存人类在一定思想、意识、观念支配下创造物质财富和精神财富的过程、方式及其成果的原始记录;档案材料的收集整理过程就是人类在一定的思想、意识、观念支配下,按照一定的规则和要求进行文化信息的组合整理和文化产品的生产过程。因此,档案本身就是一种以物的形式(文字、声音、图像、电子符号)记忆和存贮文化的一种特殊的文化产品。

2. 档案具有系统记忆、永久贮存文化的特性,适合作为文化存贮的重要载体。档案与文献、典籍一样都属于文化产品,都是文化的重要载体,但档案以外的物品(文物、文献、遗迹等)或人脑记忆只能起到不完整记忆和临时存贮文化信息的作用,只有档案才具有系统记忆、永久贮存文化的功能和属性。档案以外的文献、典籍或人脑记忆的只是局部的或零散的文化信息,而且这些文化信息往往会因自然和人为地原因而不断发生销蚀甚至损毁。例如,某座建筑物,总要反映建筑师的建筑理念、建筑美学、建筑风格以及建筑过程中大量涉及到的力学、物理学、数学、材料学等等文化内涵,假如这些文化内涵靠设计师、工程人员的大脑记忆和这座建筑物本身的传承作用能够起到临时贮存作用,而随着这座建筑物损毁或这座建筑物设计师、工程人员离世,隐含在这座建筑物的文化内涵也就会逐渐消失。档案是经过档案工作者严格按照一定规则和要求,系统收集整理,并加以严格保管与保护,能够实现文化的系统记忆和永久贮存的目的;即使是因自然和人为的原因发生部分档案的销蚀、损毁,只要人们采取科学地方法,恢复、重建已经销蚀或损毁的档案,也是可以确保文化记忆的系统性和完整性的。中华民族在五千多年的历史发展过程中创造了辉煌的历史和优秀的传统文化,散布在中华大地上成千上万件有形与



无形的文化遗产都是中华民族五千多年辉煌的历史和优秀传统文化的载体；在这些文化载体中，唯有按照一定规则、经过系统整理、具有一定保存价值的档案才是中华文化的完整记忆和永久载体，档案以外的其他物质或非物质文化遗产始终只是中华文化的某一个领域或某一个方面形成局部的零散的记忆。世界上许多古文化现象如古埃及金字塔、古罗马庞贝城、智利复活节岛等之所以成会为不可解的千古之谜，原因就在于档案的缺失损毁；中华民族以儒家思想为核心的优秀传统文化能够传承五千年从未中断，在很大程度上与中华民族历朝历代都比较重视档案工作的优良传统密切相关。中国古代档案产生之初主要是作为记事记物的手段，后来逐步演变为治国理政的重要工具。“治天下者，以史为鉴；治郡国者，以志为鉴。”（嘉靖版《山西通志·序》）中国古代自殷商开始不仅逐步建立了较为健全的档案工作机构，如殷商时期的“史官”、甲骨档案库，两汉时期的御史府，隋唐时期的三省、翰林院、甲库，明清时期的黄册库、皇史宬、文馆、六部、监察院等等，而且逐渐形成了较为完善的档案收集保管监察制度和有效地档案工作方法、技术。因此，尽管中国历朝历代多有天灾人祸，但档案的恢复、建设等工作从没中断，档案的完整性和系统性得到有效维护，确保了中华文化源远流长、绵延不绝。

档案是社会记忆的重要系统，档案系统遭到毁灭而不能得到及时恢复，最终将失去全部的文化传统，成为没有历史记忆的民族和国家。档案“是反映人类文化和文明的基础。没有档案的世界，是一个没有记忆、没有文化、没有法律权利、没有历史的世界。”<sup>①</sup>档案不仅是人类历史和文化的重要组成部分，也是人类文化记忆的重要载体。人类文化记忆是全世界各族人民共同的文化记忆，档案是形成人类文化记忆的主要部分，联合国教科文组织在1992年发起并实施的“世界记忆”工程的主要内容就是要采用最佳技术手段，保管和保护人类在实践活动中形成的档案这种文

---

<sup>①</sup> 郭泉. 对档案的哲学思考——兼论建构档案哲学的逻辑起点[J]. 档案与建设, 1998(3):16.