

黑龙江省档案业务人员培训教材

公文与档案管理

魏 黎 著

GONG WEN YU

GONG WEN YU

DANG AN GUAN LI

DANG AN GUAN LI

黑龙江人民出版社

黑龙江省档案业务人员培训教材

公文与档案管理

魏黎 编著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

黑龙江省档案业务人员培训教材/黑龙江省档案局编. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2007.6

ISBN 978-7-207-07366-2

I. 黑... II. 黑... III. 档案工作—技术培训—教材
IV. G·27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 086624 号

责任编辑:王裕江

封面设计:程 韬

黑龙江省档案业务人员培训教材

公文与档案管理

Gongwen yu Dangan Guanli

魏黎 编著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)

网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江龙新印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/32 印张 8.75

字 数 230 000

印 数 1—3 000

版 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-07366-2/G·1732

定价(全四册):100.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

黑龙江省档案业务人员培训 教材编著指导委员会

主 任 于佩常

副主任 曾凡刚 王健俐 伊爱华

委 员 (按姓氏笔画为序)

刘忠文 吴炳亮 杨英才

黄立中 盛晓明

前 言

黑龙江省档案业务人员培训教材是由省档案局组织编写的。参加编写的人员都是我省从事档案业务人员培训工作多年，具有丰富理论知识和实践经验的专兼职教师。

这套教材编写的宗旨，是以提高档案专业人员的综合素质和能力水平为目标，紧密结合档案管理实践的需要和档案学理论的发展状况，密切关注当前档案事业建设的重点、热点和难点问题，突出新知识、新理论和新技术，且针对性和实用性较强，注重理论与实际的结合，以档案工作基础知识和基本技能为主要教学内容，贯彻学用一致，按需施教的原则，注重实际工作能力的培养，积极探索进一步提高档案专业人员的业务能力和专业技术水平，完善知识结构，提升岗位工作能力和水平的方式方法。

本册由魏黎编写，由伊爱华统稿，不当之处，欢迎批评指正。

目 录

绪论	1
第一节 关于档案	1
第二节 关于档案工作	10
第三节 档案工作的历史回顾	25
第四节 档案工作的走势展望	32
第一讲 公文管理	42
第一节 公文的概念及分类	42
第二节 公文的格式与稿本	48
第三节 公文处理	55
第四节 公文整理	63
第五节 公文归档	75
第二讲 文书档案管理	79
第一节 文书档案的收集	79
第二节 文书档案的整理	85
第三节 文书档案的鉴定	98

第四节 文书档案的统计	104
第三讲 声像档案的管理	108
第一节 声像档案的概念及特点	108
第二节 声像材料的收集归档	110
第三节 声像档案的整理、鉴定和编目	113
第四节 声像档案的保管和保护	121
第五节 声像档案的利用	123
第四讲 会计档案管理	125
第一节 会计档案的概念及特点	125
第二节 会计核算材料的归档	127
第三节 会计档案的整理和编目	131
第四节 会计档案的鉴定、销毁和移交	138
第五节 会计档案的保管和利用	141
第五讲 人事档案管理	143
第一节 人事档案的概念及特点	143
第二节 人事档案工作的任务与管理体制	148
第三节 人事档案的收集和鉴别	151
第四节 人事档案的分类	157
第五节 人事档案的保管范围、转递和查阅	164
第六讲 档案利用工作	175
第一节 档案利用工作的概念	175
第二节 档案利用的途径与方式	181
第三节 举办档案展览创建爱国主义教育基地	188
第四节 常见档案参考资料的编写方法	194
第五节 开放档案的含义、意义、要求和措施	202
第七讲 档案信息化建设概述	210
第一节 办公自动化的概念及应用	210
第二节 档案管理现代化的含义及内容	212

第三节 档案信息化概述	213
第八讲 外国档案管理综述	228
第一节 外国档案管理概览	228
第二节 外国档案事业管理	234
第三节 国际档案组织、交流与合作	238
第九讲 档案馆(室)藏资料与实物材料的管理	241
第一节 档案馆(室)资料工作概述	241
第二节 档案馆(室)资料的收集	246
第三节 档案馆(室)资料的管理	251
第四节 档案馆(室)资料信息的开发与利用	259
第五节 档案馆(室)实物材料的管理	264
参加文献	268
后 记	270

绪论

公文与档案管理是一科专门学问,也是一种管理方法。因此,既有着丰富的理论内涵,又有着全面的操作技能。

人类不能失去记忆,人类社会不能没有记忆工程,而传承记忆的工具之一便是档案。因此,档案作为人类社会的历史财富,是值得全世界善待的;档案工作,作为保护人类文化遗产的事业,理应得到全社会的重视。于是,档案有着极其渊远的历史,档案工作亦有无限广阔的空间。在号称知识经济、信息战略时代的当今社会,档案工作者日众。那么,什么是档案?什么是档案工作?其历史、现实和未来如何?这些都需要初涉这项事业的新从业者去了解,去研究,而后,去作为。

第一节 关于档案

档案,我们似乎很熟悉。那么,档案的准确概念是什么?它的种类和作用怎样界定?

一、档案的概念及特点

(一)档案的概念

《中华人民共和国档案法》所定义的档案概念:“本法所称的档案,是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、

经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。”也就是说，“档案”这个概念的内涵是人类在社会实践活动中直接形成的原始的历史记录，它的外延是具有这种属性的各种形式的文件材料。

(二)档案的特点

理解上述档案概念的基本含义，可以看出档案的特点主要表现在以下三个方面：

1. 档案是直接形成于社会实践活动的原始记录

国家机构、社会组织和个人履行职能和发展自我，必然借助一定的载体和手段。而制发各种表达意图的文件便是其重要的载体和手段之一。所谓“言而无文，行之不远”。例如，各级国家机构从事社会管理，要不断地发出命令、通知、请示、批复等公文，同时也会收到各种公文；社会组织进行社会活动，要形成一系列的会议及日常文件；企业在生产、经营过程中，会经常使用设计、合同、协议等；个人尤其是名人的活动在非公领域也要形成许多文件材料，如手稿、信件、家谱等。国家机构、社会组织 and 个人的现实活动不仅要产生和形成文件，而且它(他)在今后的活动中还要经常利用过去产生的文件材料，因为任何一个单位和个人工作、生活，今天由昨天而来，明天又将取代今天。而文件以特有的方式记录了这一运行轨迹。把日后需要查考利用的文件整理保存起来，就成为档案。而且这些档案都是伴随着人们的实践活动自然而然地产生的，是最为原始的历史记录。这种特性，是档案区别于图书和报刊资料的标志之一。

2. 档案是由文件有条件地转化来的

档案和文件是处于不同阶段的同一事物。二者既有密切联系，又有本质区别。其联系在于文件是档案的前身，是形成档案的基础，档案是文件的变体，是部分文件的归宿；区别则在于文件是正在运转使用的文件材料，是现行工作的依据和记载；档案是办理完毕且具有保存利用价值的文件材料，是未来工作的考据和凭证。因此，并非所有文件都可以顺势转化为档案，档案只是文件的人为留存部分。文件转

化为档案是有条件的,一般来说,条件有三:

(1)办理完毕的文件才能作为档案保存。文件是发布政策法规、传达工作意图、联系商洽公务与记载各种活动的一种工具,具有现实执行效用。而档案一般则是完成了传达和记述的现行使命而备查考的文件,即办理完毕的文件。

这里所谓的办理完毕是一个相对的概念,并不是指文件所说的一切事情都已办理或执行完毕,而主要是指履行当时的职责而直接使用材料的工作告一段落,即完成了文书处理程序。日常工作中,一般有三种情况:一是文件中所说的事情需要近期办理的,已经办理完毕。二是文件中所列事情需要较长时间才能完成或需要长期执行的,一经制发(或签收)、研究讨论和贯彻执行,也算办理完毕。例如:由黑龙江省档案局制发的《黑龙江省档案事业发展“十一五”规划》,对于它的发文机关来说,只要是制订、批准和公布之后,该文即算办理完毕,而不必待到2010年规划布置的各项任务全部完成时才对文件归档。三是不需要具体承办的文件,只要登记、收发、传阅等文书处理程序结束,就算办理完毕。

(2)对日后工作和研究活动有查考利用价值的文件才有必要作为档案保存。制发和收阅文件是国家机构、社会组织开展工作的基本方式之一,个人尤其是名人一生中所产生、处理的文字、声像材料也是大量的。对于这些文件材料,不可能也没有必要都作为档案保存。确定文件是否需要归档保存,衡量的尺度就是看它对日后的工作和研究活动有无凭证和参考价值。

(3)按照一定规律集中保存起来的文件才是现代意义上的档案。作为档案前身的文件是随其形成者的工作活动逐日逐件产生的,处于相对零散的状态。而现代一般意义上的档案,则是指经过科学整理、归档保存起来的文件。那些未经系统整理的文件,虽然其中有的也属于档案,但就整体而言,尚不是现代意义上的档案。

3. 档案来源广泛,内容丰富,形式多样

在广阔的社会领域中,档案总是按照一定的来源有规律地形成

的。各种国家机构、社会组织,如机关、团体、部队、学校等,都是产生档案的基本单位。个人特别是著名活动家,如政治家、军事家、科学家和艺术家等,在其一生中,也会形成一定数量的档案。因而从横的方面说,只要有机关、团体存在,有社会实践活动存在,就有档案产生;从纵的方面说,人的实践活动产生档案,是古往今来的一种必然和普遍的社会现象。

档案来源的广泛决定了档案内容的丰富。一个机关或地区的全部档案,能反映出这个机关、地区历史的全貌;一个人物的全部档案,能勾勒出其一生活动的大致轮廓;一个国家的全部档案,则反映出这个国家政治、经济、军事、外交、科学、教育、文化、艺术等各个方面的情况,天文地理,农工商学,应有尽有,包罗万象。

各种社会实践内容的差异,各个历史时期科学技术水平的不同,导致了档案内容的多样化。就档案载体来说,古有甲骨、金石、竹木、缣帛、纸张,近现代又有胶片、磁带、磁片和光盘等;就信息记录方法而言,有手写、刀刻、印刷、摄影、录像和数字化存贮等;归纳信息表达方式,有文字、声音和图像;列举文件的名称,古代有诏、诰、题本、奏折,现代有指示、命令、通知和决定等。总之,档案形式多种多样,而且是在不断发展变化的。

二、档案的种类及划分

科学分类是实施科学管理的基础。但分类是十分复杂的,有严格的逻辑意义上的分类,也有非逻辑意义上的约定俗成的分类。标准不同、角度不同,分类的结果便会不同。例如,可以因产生和使用领域的不同,把档案分成公务档案和私人档案;可以因形成档案时间的远近,把档案分成历史档案和现行档案;可以因形成档案的政权的性质和阶段不同,把档案分成建国后档案、革命历史档案和旧政权档案,等等。

在社会生活中,还有一种广为流行并被普遍接受的档案分类方

法,即以内容为标准,将档案分成文书档案、科技档案和专门档案三种类别。

(一)文书档案

文书档案也称党政档案、行政档案,是机关、团体、企业、事业单位等在领导和行政管理活动中形成的档案材料。例如,国家行政机关发出和收到的命令、指示、请示、批复、报告、决议、通知等,在办理完毕归档保存后,即为文书档案。它具有涉及面广、内容丰富、形式规范、记录方式与制成材料多样等特点,内容涉及国家、政党、民族和社会生活的各个方面,是了解、研究国家社会政治、经济和文化发展史,研究个体的机构、组织历史沿革的基本依据。

(二)科技档案

科技档案即科学技术档案的简称,是由生产技术应用与管理、基本建设、科学研究活动中产生和使用的图纸、图表、文字材料、计算材料等科技文件材料转化而成的档案材料。这些档案多集中在工厂、矿山、设计院、研究院和地质、测绘、水文、气象、建筑等部门。是反映科学技术、经济建设真实面貌的原始记录,也是科学技术的重要存在形式之一。随着国家科学研究、经济建设的深入发展,科技档案日益受到重视。

(三)专门档案

专门档案是指一些社会机构和组织在某些专门业务工作中形成的档案材料。如人事档案、会计档案、工商档案、税务档案、教学档案、艺术档案、诉讼档案、审计档案、统计档案、专利档案、外交档案和军事档案等。由于社会分工日臻精细,专门档案种类繁多,难以计数。

三、档案的价值及其表现

(一)档案作用的表现

作为一种社会事物,档案之所以时代留存,关键在于它的有用性,在于它对社会生活所起的作用。其作用主要表现在以下五个方

面：

1. 机关工作查考的依据

机关工作总有一些按章进行、循例运作、周而复始的内容，机关的领导和工作人员为了熟悉情况、总结经验、制订计划、研究案例、进行决策、寻找凭证、处理问题，常常需要查考以往的有关记载，以便于科学决策，提高办事效率。档案是过去工作和历史情况的原始记录，可以为机关工作提供相当的查考依据。

2. 生产建设的丰富资料

有些档案，特别是科技档案，直接来源于生产建设和科研部门，记载和反映了生产建设和科研活动的情况、成果、经验和教训，因而可以为生产建设提供丰富的资料，成为生产管理和技术管理的必要条件。例如，工业生产中，一项新产品的开发，往往要参考类似产品设计、生产、销售和使用方面的情况；农业生产中，只有对多年来水利设施、气象参数、管理措施、灾情记录以及农作物种类、面积、产量等方面的情况，综合分析研究，才能制订出独具特点、富有优势的生产计划。总之，充分利用档案，有助于提高经济效益和社会效益。

3. 科学研究的基础和条件

无论社会科学研究还是自然科学研究，都必须充分占有材料。为了说明档案和科学研究的密切关系，人们常常把档案比作科学研究的“食粮”和“能源”。1956年，周恩来在《关于知识分子问题的报告》中指出：“为了实现向科学进军的计划，我们必须为发展科学研究准备一切必要的条件。在这里，具有首要意义的是要使科学家得到必要的图书、档案资料、技术资料和其他工作条件。”我国水利、气象、地震等方面许多重大的科研成果，都是运用大量档案材料研究获得的。古今中外的不朽名著，很多也是在充分占有档案材料的基础上完成的。例如，马克思撰写《资本论》，就曾在“大英博物馆”利用了大量的档案资料汇编。史学研究和档案则有更直接的亲缘关系。我国自古重视编史修志，成效显著，《史记》、《汉书》等二十四史以及《资治通鉴》等大量史书，均系利用档案史料编纂而成。

4. 政治斗争的必要手段

历来的统治者或领导阶级,都极为重视利用和发挥档案的作用,并把它作为政治斗争的武器之一。我们党和国家一直把档案作为维护国家稳定、社会和谐,促进经济发展、社会进步的重要手段。同时,在国际政治斗争中,则将档案作为维护国家主权和领土完整,维护世界和平的有力工具。

5. 宣传教育的生动素材

我国现存档案内容极为丰富。旧政权档案,记载了统治阶级对劳动人民的残酷统治和人民大众同黑暗社会以及大自然顽强抗争的历史;革命历史档案,记录着革命先辈在艰难困苦的岁月里,为实现崇高理想而英勇奋斗的光辉业绩;中华人民共和国成立以后的档案,反映了社会主义革命和建设的伟大成就与经验教训,这些档案都是“没有共产党就没有新中国”,没有改革开放,就没有国家强大和人民富裕的历史见证。利用档案来撰写回忆录、著书立说、宣传演讲,创作文艺作品,举办各种展览等,具体而生动,有强烈的吸引力、说服力和感染力。可见,档案是进行爱党、爱国、爱社会主义教育的生动素材。

(二)档案作用的性质

档案的作用可归纳为上述五个方面,当然还可以列举出一些。但如果对这些具体内容进行定性分析,又可将其概括为两个基本方面,即凭证作用和参考作用。

1. 档案是历史的真凭实证

档案之所以具有凭证作用,是由它的形成规律及自身特点决定的。首先,从其产生过程看,它是在社会实践活动中直接形成的,而非后人编造的,这就客观地记录了历史情况,具有最可靠的凭证性。其次,从档案本身的物质形态看,它保留着真切的历史痕迹,如有些是当事人的亲笔手稿;有的留有机关领导人或有关人员的亲笔签署或批示;许多文件盖有制发机关或个人的印信;有些材料是以照片、录音带、录像带的形式存在的,这也是档案具有凭据作用的证明。还有些文件材料,如合同、契约等,制发的目的就是备忘,其凭证作用就更

强烈、更明显。

2. 档案是第一手的参考材料

根据马克思主义认识论的原理,人的一切真知都来源于实践,但由于各种条件的限制,人们又不可能事事亲身实践。因而人们的认识又有一个继承性,后人从前人的实践经验中获取知识,并运用这些知识进行发明创造,同时又为后人积累新的经验。可资人们学习、参考的材料是很多的,如档案、图书和报刊资料等,但档案这种前人知识的载体,更直接、更原始地记录了前人的经验、教训,因而是第一手的参考材料。

(三) 档案发挥作用的规律

研究和掌握档案发挥作用的规律,有助于科学地组织档案工作,更好地发挥其作用。我国的档案工作者经过长期探索,认为档案作用的规律主要表现在以下方面:

1. 档案发挥作用总是由局部到整体,由当前到长远

档案在产生之初,首先是形成机关需要查考,即发挥当前和局部的作用。但是,一个机关形成的档案不仅限于本机关利用,社会上各个机关和个人也都有可能利用,只不过这种社会性、整体性的作用,要经过一定的时期,具备一定的条件才能明显地表现出来。档案对产生机关的作用,被称为第一价值;对社会的作用,被称为第二价值。

认识这一规律有利于正确处理局部和整体、当前和长远的关系。本机关形成的档案,既不能长期滞留于机关档案室不向档案馆移交,也不能因本机关不再查考而一律否定其价值,随意处置。档案馆接收档案也要考虑到形成机关利用的方便,不能过早地接收,或集中到很不便于利用的地方,给机关工作造成困难。集中起来的档案,既不能只顾眼前的利用,不采取妥善的保护措施,致使档案原件损坏,也不能只考虑长远保存,把档案严密封闭起来,不提供利用。

2. 随着时间的推移,档案的机密性会逐渐减弱甚至消失

档案中的许多文件材料是带有密级、需要保密的,但档案的机密性又随着时间的推移和条件的不同而变化。档案产生若干年后,有的

档案仍保有机密性,有的则降低甚至失去了机密性。机密程度的强弱是和保存时间的长短成反比的,档案形成时间越长,机密性就越小。如现行机关的档案机密性就较强。很显然,忽视档案的机密性是绝对不允许的,但把机密性看成僵死的、一成不变的,则是形而上学的表现。该保守的机密发生泄露,无需保密的档案仍作机密处理,都有损于党和国家的整体利益。

3. 随着时间的推移,档案的作用会由它的实际价值向科学价值扩展

长期以来,档案既是政治斗争的一种工具,也是发展生产建设和繁荣科学文化事业的必要条件。随着社会的整体进步,特别是我国的改革开放和经济建设的迅猛发展,档案便从更多地用于政治斗争,逐渐转为更多地用于经济活动、科学研究和文化教育等各项事业。在当前,否认或忽视档案的政治作用是错误的,但如不适应党和国家工作着重点的转移,不充分发挥出档案在建设事业中的作用,也同样是错误的。

4. 档案作用的发挥受一定条件的制约

档案的作用是客观存在的,但档案的作用能否发挥,发挥的程度,又取决于一定的条件,大致可概括为:

(1) 受一定社会环境的制约。国家的社会制度、法制水平和政治经济形势,对档案作用的发挥有巨大的制约作用。我国作为社会主义国家,国家拥有的档案成为全民的财富,这就为最大限度地发挥档案的作用创造了可能性。但在过去很长时期内,由于“左”的思想影响,档案的作用并没有充分发挥出来。现在,在党的正确路线指引下,国家政治、经济、文化事业全面进步,民主与法制不断加强,档案发挥着愈来愈大的作用。

(2) 受社会档案意识的制约。档案作用的发挥也会随着人们认识水平的提高逐渐扩大起来。如果人们重视调查研究,对档案有一定的认知,凡事注意利用档案,档案的作用就能得到很好的发挥。反之,如果人们不知道有什么档案可用,或根本不了解档案的用处,档案的作