

现代 人事档案管理

朱玉媛 主编

中国档案出版社

现代人事档案管理

朱玉媛 主编
朱玉媛 陈传义 李宗春 编著

中国档案出版社

责任编辑/赵增越 田小燕

图书在版编目(CIP)数据

现代人事档案管理/朱玉媛主编. —北京:
中国档案出版社, 2002. 8

ISBN 7-80166-229-6

I. 现… I. 朱… II. 人事档案—档案管理
IV. D275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 053401 号

出版/中国档案出版社(北京市西城区丰盛胡同 21 号)

发行/新华书店北京发行所

印刷/北京振兴源印务有限公司

规格/850×1168 1/32 印张/8 字数/200 千字

版次/2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

印数/3000 册

定价/20.00 元

内容提要

本书从分析人事档案管理实践及研究状况入手，紧密结合社会主义市场经济和现代信息技术给人事档案管理带来的一系列新情况、新问题，探讨和阐述了现代人事档案管理改革思路与措施，现代人事档案分类体系、管理模式，人事档案管理的新理念与方法，人事档案规范化管理，人事档案计算机管理与多媒体技术、网络技术的应用，国家公务员、流动人员等类人事档案管理难点与对策，人事档案信息资源开发利用等内容。

责任编辑 赵增越

田小燕

封面设计 赵晓东

前 言

人事档案工作在我国可谓历史悠久、源远流长,从古至今已经形成了一些成熟的思维方式、管理观念与管理模式。但是,随着社会的发展和科学技术的进步,特别是我国市场经济的建立和发展,政治体制与经济体制的改革,使得原有的人事档案管理体制必须进行相应的改革;国家公务员制度和我国人才市场的建立,使得人事档案管理观念与模式将产生较大变化;因特网技术的发展也使得人事档案管理方法必须进行改革。因而,传统的人事档案管理观念、体制、模式、方法等都不能完全适应现代社会所面临的新情况、新问题,迫切需要进行研究,探索一些适应现代社会发展的人事档案管理理论与方法。本书正是在这种历史条件下产生的,它脱胎于1999年笔者完成的国家社会科学基金项目——《社会主义市场经济条件下人事档案管理研究》。该项目完成后,受到了有关专家和同行的好评,同时也接受了有关专家希望“在该研究成果的基础上进一步精审订正予以公开出版,以增加该成果的实用性和广泛的实用价值”的建议。我们在该项目完成后,又继续调研,结合教学以及实际工作的需要,对有关内容进行充实、改进、精审。在上述基础上完成此书,经申请,得到中国档案出版社的支持,才得以公开出版。

本书由我提出编写大纲,前言、第1、2、3、4、5章及第8章1—4节都由我撰写,第6章由李宗春撰写,第7章及第8章的第5节由陈传义撰写,研究生马宁云参与了第7章及第8章中第5节部分内容的撰写,最后由我统一修改定稿。

在研究该项目及写作该书的过程中,得到了我国信息管理及

档案界许多前辈、专家和朋友的熱心指点,受到了国家社会科学基金委员会的指导与支持,中国人民大学档案学院邓绍兴教授,武汉大学信息管理学院彭斐章教授、胡昌平教授,湖北省档案局局(馆)长鲁仲才、副局长(馆)长葛成芬等对本项目研究给予了热情的指导与帮助,湖北省委组织部、湖北省人事厅、湖北省人才交流中心、湖北省档案馆、武汉市人事厅、武汉大学人事部档案室、武钢人事处等单位给予了大力支持,在此,谨向他们表示诚挚的谢意。

本书参考和引用了一些观点和资料,在书后注明了出处,谨此对原作者致以谢忱。

现在,本书将同读者见面了。尽管笔者力求结合现代社会特点探索人事档案管理的新观念、新理论和新方法,在内容的安排上尽量系统、全面,在语言的表达上注意深入浅出,但由于现代人事档案管理还处于创建与发展时期,加之笔者自身水平的限制,在写作中不免存在着这样或那样的缺陷与问题,恳请各位专家、同行及读者诸君不吝批评、指正,以便进一步修订,使之日臻完善。

朱 玉 媛

2002年5月15日于武昌珞珈山

目 录

1	人事档案管理实践及研究状况分析	(1)
1.1	我国人事档案管理实践分析	(1)
1.2	国外人事档案信息管理现状掠影	(8)
1.3	人事档案管理研究综述	(9)
2	现代人事档案工作的作用与特点	(14)
2.1	人事档案的基本概念、属性与形成规律	(14)
2.2	人事档案工作在市场经济中的作用	(22)
2.3	现代人事档案及人事档案工作的特点	(29)
3	现代人事档案管理观念、原则、体制与模式	(40)
3.1	现代人事档案管理观念	(40)
3.2	现代人事档案管理原则	(45)
3.3	现代人事档案管理体制	(49)
3.4	现代人事档案管理模式	(55)
4	现代人事档案管理体系	(61)
4.1	对传统人事档案管理体系之分析	(61)
4.2	建立现代人事档案管理体系的原则与标准	(64)
4.3	国家公务员人事档案	(66)
4.4	教师、科研人员人事档案	(73)
4.5	企事业职工档案	(77)
4.6	学生档案	(80)
4.7	流动人员档案	(85)
	附录一 《国家教委委属高校干部人事档案工作暂行 规定》	(98)
	附录二 中共中央组织部、人事部《流动人员人事档案	

《管理暂行规定》	(101)
5 现代人事档案的一般管理方法	(107)
5.1 人事档案的收集与补充	(107)
5.2 人事档案的鉴别	(111)
5.3 人事档案的整理	(116)
5.4 人事档案的保管	(120)
5.5 人事档案的统计	(125)
5.6 人事档案的转递	(126)
附录一 中共中央组织部、国家档案局《干部档案工作条例》	(129)
附录二 中共中央组织部《关于干部人事档案材料收集归档规定》	(143)
附录三 中共中央组织部《干部档案整理工作细则》	(149)
6 现代人事档案规范化管理特征与途径	(158)
6.1 现代人事档案规范化管理的含义与特征	(158)
6.2 现代人事档案规范化管理的目标	(159)
6.3 现代人事档案规范化管理的有效途径	(161)
附录一 中共中央组织部《干部人事档案工作目标管理暂行办法》	(164)
附录二 中共中央组织部《干部人事档案工作目标管理考评标准》	(168)
附录三 中共中央组织部《干部人事档案工作目标管理检查验收细则》	(175)
7 人事档案现代化管理技术与方法	(189)
7.1 人事档案信息计算机管理概述	(190)
7.2 人事档案信息计算机管理系统	(192)

7.3	人事档案信息网络服务平台建设	(207)
8	人事档案信息资源开发利用理论与技术	(213)
8.1	人事档案信息资源开发利用的意义	(213)
8.2	人事档案信息资源开发利用的方式	(214)
8.3	人事档案信息组织与系统建立	(217)
8.4	人事档案信息资源开发利用的对策	(221)
8.5	多媒体人事档案信息及其利用技术	(224)
	注 释.....	(239)
	主要参考文献.....	(240)

1 人事档案管理实践及研究状况分析

为了探索与研究现代人事档案管理问题，首先必须对我国人事档案管理实践及研究状况进行调查与分析，这是对其进行系统研究的基础。

1.1 我国人事档案管理实践分析

我国人事档案可谓历史悠久、源远流长。历代王朝都有人事工作，对文武职官的任免、品级、爵禄、薪俸、考察、升贬、奖惩以至休假，各朝各代都有着自己的规定，并有着详略不等的记载及评议总结。从西周有人事档案雏形，到隋唐已形成较完备的专门人事档案，经历了漫长的发展阶段，积累了一定管理经验，但这些经验只是零碎的，片断的。

人事档案管理工作真正开展起来，还是新中国建立之后。随着我国人事制度的建立与发展，作为人事工作重要组成部分的人事档案管理工作得到了相应发展，取得了一些成绩，同时亦存在一些问题。在此，我们对成绩、问题以及制约我国人事档案管理工作发展的主要因素作些探索与分析。

1.1.1 成绩

近年来的人事档案管理工作，已经取得一些成绩，主要表现在：

第一，人事档案管理系统已形成规模。全国各级各单位组织、人事部门，大都设有人事档案管理机构，中央组织部和国家人事

部成为全国人事档案管理的指挥中心，地方各级各系统组织、人事部门是管理人事档案的主要机构，并配备了专职或兼职档案人员。

第二，人事档案管理制度初步建立体系。为适应经济体制改革和人事制度改革，中共中央组织部、人事部相继制定和颁布了《干部档案工作条例》、《干部档案整理工作细则》、《关于干部档案材料收集、归档的暂行规定》、《流动人员人事档案管理暂行规定》、《干部人事档案工作目标管理暂行办法》、《干部人事档案工作目标管理考评标准》等，使人事档案管理有章可循，各级各类人事档案部门遵循上述条例和规定，有的已制定了相应的实施细则，结合各单位的实际，做了大量工作。

第三，人事档案业务管理工作有一定进展，部分工作内容已达到规范化要求。在人事档案材料的收集方面，开始加强对个人德、能、勤、绩综合材料的收集。人事档案整理工作中，最突出的成绩是干部人事档案有了统一的分类标准，在实际工作中，全国所有干部人事档案基本都是按标准的十大类进行分类，这说明我国干部人事档案在实行标准化管理方面已经取得了一定成绩。在人事档案的案卷质量、鉴定、保管等方面，较之以前有很大进步。

第四，国家公务员和流动人员人事档案工作已经开展起来。1993年8月，国务院颁布、实施《国家公务员暂行条例》，标志着我国国家公务员制度诞生。这是对干部人事制度的重大改革，同时也给人事档案管理带来一些新的变化并使之面临新的问题，各级人事档案部门针对新情况新问题，结合国家公务员制度、人事代理制度、流动人员等特点，开展了对这些档案的归档、整理、转递、保管及提供利用工作。

第五，人事档案管理人员数量增多，政治业务素质有所提高。

1.1.2 问题

我国人事档案管理工作虽然取得了一定成绩，但与社会主义市场经济建设发展的需要还不太适应，存在一些问题。

第一，人事档案内容中存在片面、空泛、短缺、重复、不真实等问题。人事档案是每个人形象的“缩影”，其内容应当真实和具体，且应从多角度、多方面来反映一个人的全貌，以满足人事工作的需要。由于历史的原因，现存人事档案内容反映个人经历、家庭情况及社会关系多，反映历史材料多，而反映个人的人才类型、管理能力、技术专长、工作实绩、心理素质及个性特点少，反映干部现实的德才表现和政绩、才能等方面的材料也不全，从档案中既看不出被提职的干部有什么突出政绩，也发现不了后备干部有什么专长，对干部的鉴定存在评述模式化倾向，基本格调一致，形式雷同，抽象性语言成分多，具体的、定量的、动态的内容少，套话、空话也不少。成绩多是千篇一律的政治套语，缺点则是千人一面的希望之词，很难反映出一个人的真实情况。近年来，虽有一些新材料充实档案，但也比较笼统，还是不能真实而具体、全面而充分地反映人的才能、劳绩和在四化建设中的表现，缺乏定量和定性相结合的综合分析。个人简历表中的年龄、参加工作时间、文化程度及学历记载，存在前后不一或重复或不尊重事实的情况，在重复出现的材料中，有的人年龄越填越小，参加工作时间越填越早，学历越填越高，任职经历不尽一致，致使真实情况难以确定，给人员的调资、定职、离退休等工作带来不少麻烦。

第二，人事档案管理体制较散乱。有些地方和机构还存在着分散管理状况，有的人事档案由组织部门管，有的由人事部门管，有的由劳动部门管，有的由科研处管，有的由学生工作处管，有的由卫生部门管，人力、物力、资金不到位，重复浪费极严重。

第三，人事档案管理基础设施差，保管条件落后，管理水平较低。目前，我国人事档案管理还是以传统的手工操作为主，设备简陋，技术落后，耗费大量的时间和精力，还难以完全做到档案完整、精确、美观、实用。据中共中央组织部宋明远调查统计^[1]，全国 123000 多个管档单位中，有 49% 的单位没有专用库房。配备空调、去湿机设备的库房只占 6.8% 左右，县一级多数还无计算机等现代技术设备。据笔者调查，不少高等院校的人事档案部门没有空调、去湿机和电脑等设备，大多是手工操作，管理水平较低。

第四，人事档案的案卷质量有待提高，不少机构的人事档案还没有达到“归档齐全完整、鉴别认真、分类准确、编排有序、目录清楚、装订整齐”的要求。人事档案案卷是提供利用最基本的物质基础，没有档案案卷材料，就没有提供利用工作的存在。有材料而内容不完整，数量不齐全，手续不完备，同样也不能很好发挥档案应有的作用。从现存干部档案材料看，目前此类情况的存在还带有普遍性。干部填写《干部履历表》时，存在有头无尾，未标明材料形成的单位的问题；“鉴定材料”则普遍存在“厚古薄今”的现象，许多干部的档案除个别因调动而附有极少鉴定材料外，大部分档案均无反映近期表现的材料，“组织意见”栏里签的大多是“同意本人总结”之类的话语，这一现状的存在严重地影响了干部档案案卷的质量。

第五，人员编制不足，队伍不稳定，专业素质偏低。目前，干部档案人员仍然存在工作需要和人员不足的矛盾，档案人员没有按中央组织部明文规定的“管理一千人的档案需要配备一名专职干部”的编制配置，一人管数千卷档案的比比皆是。尽管档案数量翻番，材料收集范围更加广泛，归档材料数量大，提供利用频率大幅度提高，档案人员的数量却未能同步增长，管档案应付日常工作已需加班加点、疲于奔命，钻研业务、探讨管理方法等更无暇顾及，如档案编号排放，不少管档单位还是沿用前人的无规

律可循的单位编号法，尽管取存所需档案时速度慢，但也不敢变革创新以提高工作效率。干部档案人员学历与专业素质偏低，全国 125000 多名干部档案人员，其中专职人员只占 18%，80% 以上的档案人员都是身兼数职，重点工作没放在干部档案管理工作上。具有大专以上学历的近 5.3 万人，占总人数的 42%，但其中受过档案专业教育的却很少，而且档案人员中有 15000 多人是初中以下文化程度，具有高中高级职称的人数仅占总人数的 16%，由此在实践工作中的纰漏也就相对较多。^[2]

第六，人事档案信息开发利用程度较低，未发挥应有的作用。人事档案利用工作大多是被动服务，等待领导及有关人员来查阅，缺乏主动精神；人事档案利用时，只能提供一些肤浅表面的人员基本情况如主要是党团材料、落实政策和工资调整方面，而真正用于人才选拔、培养、开发及预测等方面的较少，由于某些档案中还存在虚假不实的成分，如同一人档案中出现不同的出生年月，不同的参加工作时间，有的人没有上过大学，却把原有的低学历拔高，使利用者无所适从。此类情况虽然只出现在少数档案中，但负面影响很大，减低了人事档案的权威性，影响了人事档案的现实效用和历史价值。另外，由于人事档案具有机密性，加之利用档案审批手续比较严格，限制也较多，因此利用也不够充分。许多档案除了在职称评定、工资晋升时利用以外，长期沉睡在档案箱里。手工操作的人事档案工作存贮、处理和控制信息的能力也较差，查寻和提供信息的速度慢，不能卓有成效地开发档案信息，无法高质量高效能地提供服务。

1.1.3 制约我国人事档案管理工作发展的主要因素

人事档案管理中出现的问题具有多方面原因，归结起来，主要有以下因素。

第一，思想观念因素。

人事档案管理工作中出现的有关问题，是由于一些不正确的思想观念所造成的，主要是“传统神秘观”和“现代淡薄观”。

传统神秘观认为，人事档案主要是记载个人思想政治及隐私方面内容的档案，是历次政治运动中批判人、整人的依据，仅供组织上考察了解人所用，在这种思想观念支配下，人事档案变得很神秘，致使收集管理这类档案时，只重个人政治历史、家庭社会关系方面的材料，忽视个人业绩和能力等材料的归档，使得有些人事档案材料中存在片面、雷同、重复等问题，在鉴定考核材料中存在虚假情况，“成绩”不真实，“缺点”不填写，不能客观、全面、真实地反映一个人的全貌。在管理上则大都采用封闭式，只重保密，忽视利用，使人事档案在改革开放和社会主义市场经济建设中的作用不能得到充分发挥。

现代淡薄观认为，社会主义市场经济条件下，个人政治表现和家庭历史材料毫无价值，主要是追求自我发展和好的待遇，在重新择业过程中主要是追求体现自身价值，认为人事档案是组织政治化、神秘化的产物，市场经济大浪淘沙，适者生存，保存过去形成的人事档案已失去现实意义，认为人事档案材料与己无关，遇到填写有关表格材料时，随心所欲，极不慎重，甚至丢失、自己保存等情况时有发生，部分人事档案人员不愿意或不敢严格要求，致使人事档案材料中残缺、内容不真实、个人存放等问题出现。

第二，管理人员因素。

人事档案管理属于人事工作和档案工作管理的重要组成部分，具有很强的管理性，而管理水平和管理效率的高低在很大程度上取决于管理人员。人是管理中最积极最活跃的因素。人事档案管理人员大多具有良好的政治素质，虽然思想品德好，工作责任感强是做好人事档案工作的必要素质，但仅此是不够的，还必须具有创新意识和较高的业务素质，且要热爱安心此项工作，有

一支稳定的队伍。人事档案管理中出现的不少问题是由于人员观念保守、业务素质低造成的，有些是由于人员变动频繁，或兼职过多，没有精力和时间从事正常的人事档案管理工作，频于应付，更不可能花较多的时间参加培训或总结业务工作，提高业务素质，因此也就不适应信息化时代和社会主义市场经济条件下，对人事档案管理应达到规范化、科学化、现代化的要求，很难采用新技术、新方法、新设备管理和提供档案利用。

第三，管理制度因素。

我国人事档案管理制度还不够健全，在收集、归档、整理、借阅、利用等方面都未建立严格完善的制度，现行的收集方式也还主要依靠档案管理部门主动索要，而未能形成有关部门主动送交制度。收集材料的渠道也有其局限性，不少业务部门为了省事往往不愿将有关业务材料归入人事档案，这给人事档案管理部门的收集带来一定的难度。干部德才无法准确掌握，很难适应市场经济条件下凭政绩选拔任用干部的需要。同时，由于有关人事档案管理制度中规定个人不得查阅和借用本人的人事档案，许多人不知道自己的人事档案里到底有哪些材料，材料上写的是什么内容，因而使得有些假材料放在个人档案中很难发现，也影响了对个人档案的利用。另外，档案材料装订也很不规范，不少档案材料长短不齐，大小尺寸不一，装订眼孔距不符合中央组织部规定的要求。

第四，领导者档案意识因素。

领导者档案意识的强弱，反映出对档案的重视程度，这是能否做好人事档案工作的重要因素之一。如果一个单位的主要领导，其档案意识强，对人事档案非常重视，必然会配备综合素质好的人员管理人事档案，也一定会给予必要的资金和设备，安排管理人员进修学习，提高业务技能，特别是在法制环境不太好的情况下，这种因素更为重要。即使在健全的法制条件下，制定的档案