

干部人事档案
管理实务

金虹 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

干部人事档案 管理实务

金虹 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

杭州

图书在版编目(CIP)数据

干部人事档案管理实务 / 金虹编著. — 杭州: 浙江工商大学出版社, 2019.8
ISBN 978-7-5178-3429-8

I. ①干… II. ①金… III. ①干部管理-人事管理-档案管理-研究-中国 IV. ①G275.9 ②D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第185524号

干部人事档案管理实务

GANBU RENSHI DANGAN GUANLI SHIWU

金虹编著

责任编辑 张婷婷

责任校对 张春琴

封面设计 方露

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路198号 邮政编码310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806 (传真)

排版 杭州红羽文化创意有限公司

印刷 杭州高腾印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 14.5

字数 208千

版印次 2019年8月第1版 2019年8月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5178-3429-8

定价 45.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

前 言

干部人事档案产生于干部人事管理活动,是各级党委(党组)和组织人事等有关部门在党的组织建设、干部人事管理、人才服务等工作中形成的,反映干部个人政治品质、道德品行、思想认识、学习工作经历、专业素养、工作作风、工作实绩、廉洁自律、遵纪守法以及家庭情况、社会关系等情况的历史记录材料,是教育培养、选拔任用、管理监督干部和评鉴人才的重要基础,是维护干部人才合法权益的重要依据,是社会信用体系的重要组成部分,是党的重要执政资源,属于党和国家所有。

干部人事档案工作政策性强、标准高,干部人事档案工作人员需要经过系统科学的培训、认真反复的实践才能胜任此项工作。目前国内图书市场上缺少关于干部人事档案实务操作方面的参考书籍,故作者结合多年的干部人事档案工作的实践经验,精心编著了此书,希望为广大干部人事档案工作人员呈现一本较为全面、实用的参考资料和学习教材,能对干部人事档案工作人员有所帮助。

本书遵循“依规合法、服务档案”的原则,突出针对性和实用性,对于干部人事档案发展历史、日常管理、重要政策依据、注意事项等内容进行了收集归类整理,涵盖了国家干部人事档案工作最新政策、标准和要求。伴随着干部人事档案管理逐渐走向科学化、信息化、社会化,特别将干部人事档案数字化、干部人事档案专项审核工作的最新实践成果一并纳入编撰内容,便于同仁们交流学习和查阅。

本书在编写过程中参阅了大量国内外专家学者的研究成果和资料,在此一并表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,经验欠缺,加上编写时间仓促,书中难免有疏漏之处,恳请广大读者和专家提出宝贵意见,不胜感激。

金 虹

2019年8月

目 录

第一章 干部人事档案概述 /001

第一节 干部人事档案及干部人事档案工作的起源与形成 /003

第二节 干部人事档案工作正式建立与全面建设 /007

第三节 干部人事档案的定义、特点和意义 /011

第二章 干部人事档案管理体制和职责 /015

第一节 干部人事档案管理体制 /017

第二节 干部人事档案管理职责 /018

第三节 干部人事档案管理基本原则 /020

第三章 干部人事档案的内容和分类 /023

第一节 干部人事档案的内容 /025

第二节 干部人事档案的分类 /027

第四章 干部人事档案的日常管理 /029

第一节 干部人事档案的建立和接收 /031

第二节 干部人事档案的保管 /037

第三节 干部人事档案的转递 /047

第四节 干部人事档案信息化 /055

第五节 干部人事档案的统计和保密 /077

- 第六节 干部人事档案材料的收集 /085
- 第七节 干部人事档案材料的鉴别 /111
- 第八节 干部人事档案材料的整理和归档 /116

第五章 干部人事档案的利用和审核 /137

- 第一节 干部人事档案的利用 /139
- 第二节 干部人事档案一般审核 /150
- 第三节 干部人事档案专项审核 /156
- 第四节 干部人事档案专项审核的对策 /178

第六章 干部人事档案工作纪律和监督 /181

- 第一节 干部人事档案工作纪律 /183
- 第二节 干部人事档案工作监督 /184

附 录 /187

- 附录1 干部人事档案工作条例 /189
- 附录2 干部人事档案材料收集归档规定 /200
- 附录3 干部档案整理工作细则 /206
- 附录4 流动人员人事档案管理暂行规定 /214
- 附录5 档案管理违法违纪行为处分规定 /219
- 附录6 干部人事档案造假问题处理办法(试行) /223

主要参考文献 /226

第一章

干部人事档案概述

第一节 干部人事档案及干部人事档案工作的起源与形成

第二节 干部人事档案工作正式建立与全面建设

第三节 干部人事档案的定义、特点和意义

贵州师范学院内部使用

第一节

干部人事档案及干部人事档案工作的起源与形成

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,对文武官员的任免、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。

远古时代,用人方面实行的是原始推举制度,不可能产生人事档案。夏代是我国最早的奴隶制产生时期,设置国家机构和职官,在用人制度上逐步以世袭制代替原始推举制。商代时,我国属于在夏代基础上发展起来的较强盛的奴隶制国家,用人制度上以血缘关系为基础,因而使谱牒档案应运而生。谱牒是一个家庭或宗族的世袭表谱,是记述一家一姓的世系和人物事迹,具有类似人事档案的作用。到周王朝时,谱牒档案有了较大发展,但它毕竟还不是正式记载官吏个人经历、德才、政绩材料的人事档案。

用来记载个人经历与德才功绩的人事档案大约起源于汉代。汉代的人事档案主要有察举与征辟材料、考课材料、奖惩材料、任免与统计材料。

魏晋南北朝时期,人事档案主要包括九品中正制下的人事档案、谱牒档案。

我国最早的专门人事档案产生于隋唐,这与隋唐科举制度的实行有关。隋唐有关科举铨选的官员职名、履历、考绩等情况,都要有专门文件记载,这种文件称为“甲历”。这种甲历档案就是较专门的人事档案。如果说周代出现的“谱牒档案”还只是人事档案雏形的话,那么隋唐的“甲历档案”则是比较完整的人事档案。唐代是中国封建社会的鼎盛时期,用人制度有了重大发展,由此,我国人事档案和人事工作由汉代的初创期进入了比较成熟的历史

新时期。唐代在选官制度方面,有一套严密而又完备的铨选制度。选拔与任用官吏时,根据候选人的出身、资历和一贯表现,决定如何使用、担任何种职务、给予什么级别。官吏选拔每年一次,称为“常选”。铨选时间一般是头年十月开始至次年三月结束,谓之“选限”。任职后,还要定期考课。在应试、选官、考课、奖惩等活动中形成的档案材料都要归档,由专门的机构保管。这种专门档案材料就是当时的人事档案,称为甲、甲历或官甲、敕甲。这一时期的甲历档案包括投状、选解与家状,铨注及告身,考课材料,勋甲和勋封甲,进士登科材料。唐代在甲历档案的真实性、补充、建立文件材料及时归档制度、整理、保管、销毁、利用以及规范化管理等方面都积累了一些经验。

宋代的人事档案包括家状、解状、举状、射阙状与差遣状前贴黄、恩荫材料、委任材料、土籍材料、人才簿与党才簿等类型。在管理上,已开始从全国范围内收集材料,维护人事档案的真实性,建立架阁库保管,依类分甲次,改革档案装具与健全保管制度,重视档案材料的规范化,积极提供利用。

明代的人事工作制度更加完备,统治者非常重视对官吏的培养、选拔、升迁及考核,因而在学校与科举、军攻、荫袭、选授、考满与考察等活动中,形成了大量人事档案材料,制定严密的档案保管制度、建立册库、注重妥善保存,使得明代人事档案工作的地位较高、作用较大。例如,选授中形成的贴黄、履历、资簿、选簿、诰敕等档案材料都很有特色,是对官员进行铨选和封赠的依据,是任用和升迁的凭证。可以说,这一时期考核官吏常以档案为稽凭,用人以人事档案为依据。当然,这一时期的人事档案管理也存在弊端,例如档案管理制度废弛、档案毁损严重等问题比较突出。

清代是我国历史上最后一个封建君主专制王朝,建立时民族矛盾与阶级矛盾十分尖锐,统治者为了巩固皇权专制的中央集权,强化国家机器,在用人方面建立了一套严密而完善的制度。在铨选与考核官吏时形成了大量人事档案,其种类和名称较多,主要有履历材料、任免材料、科举中形成的材料、考课材料、政治历史与社会关系的审查和取证材料、奖惩材料、更改姓名年龄和复姓归宗材料、谱牒等,吏部、兵部、军机处、内阁成为形成人事档案的主要机关,对人事档案建立副本制度,对人事档案的保管和移交、鉴定和清理、日常

工作查考和编史修志都发挥了重要作用。

中华民国时期,也形成了人事档案和人事档案工作。国民党政府在建立从中央到地方的人事机构的同时,为强化中央集权和一党专政,维持国家机器的正常运转,也建立起一套人事制度,在公职人员的培养、考试、选拔、任用、考绩、奖惩、俸给、退休等方面均有明确的规定,在这些活动中形成了数量浩瀚、种类繁多的人事档案,为人事档案工作的开展奠定了物质基础。北洋政府官吏选用与惩戒中形成了考试与甄别、甄用过程中形成的个人履历材料、工作经历材料、学历材料、工作成绩材料、考试成绩、保举材料、调查与审查材料、酌拟任用材料、任命材料等,都是人事档案材料。南京民国政府采用公务员名词以代官吏,其文官制度改称为公务员制度,或两者并用。在各级各类公务员考选与任用、登记、分发、考绩等过程中形成了大量人事档案。但是,这一时期从中央到地方均未设立专门管理人事档案的机构,而是与文书档案一起集中整理,由各级部门统一保管,其分类、保管、案卷排列、保管期限、存放、查找等管理方法大多按文书档案管理方法进行,而且保存下来的不多。

新民主主义革命时期,我党人事档案的主要类型是干部档案。中国共产党成立后,比较重视对党员、团员的登记工作,作为组织上了解、考察、培养干部的方法之一。这些登记表册和调查材料由党组织保存,是干部档案的雏形。但由于中国共产党创立时期条件很艰苦、斗争环境险恶、白色恐怖笼罩,革命根据地受到反革命围剿,不可能建立较完善的人事制度,因而过去形成的党团员、干部登记表册几乎没有保存下来,干部档案也没有正式形成。

抗日战争时期,大批知识分子和青年学生奔向延安,面临人员审查、考察的问题。1940年8月1日,中共中央下发《关于审查干部问题的指示》,指出在复杂的斗争环境中,对干部的审查、考察与教育是巩固我党的一项至关重要的工作,若疏忽了这方面的工作,则会造成极端严重的恶果。在审查干部时主要审查每个干部的家庭背景、社会关系,是否参加过反革命和反党派别活动,是否脱过党、脱离原因以及如何恢复或者重新入党,是否曾被捕被俘,单独行动的干部是否贪污腐化、违背党的政策。1943年4月,中共中央下发《关

于继续开展整风运动的决定》，指出各地党政军民机关中，已被日寇与国民党打入内奸分子，整风是“纠正干部中的非无产阶级思想与肃清党内暗藏的反革命分子”，“不仅要审查干部的思想，又要审查干部的历史和政治面貌”。后来，毛泽东进一步明确，整风是思想上清党，审干是组织上清党。新一轮的审干在运用此前干部人事档案的基础上形成了新的干部人事档案材料。1943年8月15日，中共中央下发《关于审查干部的决定》，按照毛泽东制定的九条方针审查干部。这一时期产生一系列围绕个人政治取态的材料，如个人自传、学习笔记、思想汇报、“小广播”调查表、历史审查记录、组织鉴定等。1945年5月《晋冀鲁豫边区政府干部工作指示》则明确规定：配备干部科员，任务是保存干部人事档案，登记干部材料及对一切干部工作上的行政事务专门负责。在延安时期，我国干部人事档案正式形成，中国共产党提高了对干部人事档案工作的认识，积累了一定实践经验，设置了相应的管理机构，配备了管理人员并制定了相应的管理办法和制度，从而为党的干部人事档案事业的建立与发展奠定了基础。

这一时期干部档案材料的种类主要有登记表、简历表、履历表、履历鉴定表，自传，鉴定表，任命材料、考核材料、奖惩材料、入党入团材料，登记与审查材料。随之，干部档案工作开始建立起来。此时的干部档案管理工作主要包括收集与补充干部档案材料，对干部档案进行整理、转递，建立干部资料卡等内容。

第二节

干部人事档案工作正式建立与全面建设

干部人事档案管理工作真正开展起来,是在中华人民共和国成立之后。随着我国干部人事制度的建立与发展,作为干部人事工作重要组成部分的干部人事档案管理工作得到了相应发展。

中华人民共和国成立初期,档案工作基础薄弱,需从源头抓起。第一,要建立机构和配备人员。此时的干部人事档案工作机构很不健全,专职和兼职人员都很少。第二,是从干部人事档案材料的形成抓起,重视收集和补充干部人事档案材料。要求新参加工作的干部正式报到之后,均应填写干部登记表、履历表,自传材料、鉴定材料、调查证明材料都被确定为干部人事档案材料的重要来源。第三,划分干部人事档案的管理范围。因为过去对干部人事档案的管理范围没有统一的规定,管理较分散,查阅利用很不方便,影响到组织人事部门了解和考察干部,所以,中央华北局组织部制定了《关于保管干部档案的两项规定(草稿)》,明确了各级组织部门保管干部人事档案的范围。第四,建立“档随人走”的干部人事档案材料转递制度。为了克服转递干部人事档案材料中层次过多、长期积压、字迹潦草、登记不清,甚至干部已经调动,其档案材料迟迟不予转出等缺点,中央组织部于1952年和1956年先后下发了《关于转递干部档案材料的通知》和《关于转递干部档案材料应注意事项的通知》,随即在全国各地得到落实,使得具有中国特色的干部人事档案转递制度建立起来,成为干部人事档案管理中一项重要的业务内容。第五,对干部人事档案材料的保管、借阅等方面都做了规定。

干部人事档案工作的正式建立,是在第一次全国干部档案座谈会之后。

中共中央组织部于1956年8月召开此会,会上分析了干部档案工作情况,讨论了如何加强干部档案工作管理,制定了我国第一部全国性的干部档案工作法规——《干部档案管理工作的暂行规定》。这次会议提出了干部档案工作的任务,明确了工作方向,确定了干部档案外在形式和内容设置,制定了一套较完整的指导和管理方法。这次会议的召开,标志着我国干部档案工作全面展开,并向正规化方向发展。从1956年到1966年,我国干部人事档案工作取得了可喜的成就,确立了干部人事档案工作的管理体制和组织体系,建立了干部人事档案材料收集归档、鉴别、整理、转递、查阅借用、安全保密、检查核对、统计等方面的制度,收集整理了干部人事档案,初步建立了工人档案和学生档案,改善了干部人事档案工作的物质条件。但是,“文革”期间,干部人事档案工作与其他工作一样,受到了严重干扰和破坏。

粉碎“四人帮”之后,各地区、各部门在党委领导下,大力狠抓落实干部人事档案工作,特别是中共中央组织部于1980年2月召开了第二次全国干部档案工作座谈会。会议要求以党的十一届三中全会精神为指导,澄清是非,总结经验,并交流了恢复、整顿的工作情况;研究了干部人事档案工作如何适应党的工作重点的转移,更好地为组织人事工作服务;讨论和修改了《关于加强干部档案工作的意见》《干部档案工作条例》《干部档案整理办法》等文件;进一步明确了干部档案工作是干部工作的组成部分,是干部工作的重要内容。这次会议的召开,有着重要的现实意义和深远的历史意义,标志着我国干部人事档案工作进入一个新的发展阶段。1990年12月,中共中央组织部召开了第三次全国干部档案工作会议,回顾与总结了十年来的基本情况和经验,分析了当时存在的问题,明确了今后的任务。特别是经过会议讨论和修改,1991年4月2日,中共中央组织部与国家档案局联合颁发了《干部档案工作条例》。中共中央组织部制定了《关于干部档案材料收集、归档的暂行规定》。这两个文件非常重要。《干部档案工作条例》明确了干部档案管理工作的性质、任务、特点、体制,并对干部档案管理工作的各项内容做了统一的规定;《关于干部档案材料收集、归档的暂行规定》对干部档案材料收集归档的范围、对归档材料的要求及收集方法都做了具体规定,使干部档案收集归档工

作更加具体化、规范化。2002年,中共中央组织部发出了关于印发新的《干部任免审批表》的通知,要求今后凡向中央呈报中央管理干部职务任免的请示以及向中央报送干部任免的备案保管,均须填写新修订的《干部任免审批表》。呈报干部任免材料一律使用16开型(184mm×260mm)规格用纸。按管理干部权限,由省、自治区、直辖市党委和中央各部委、国家机关各部委党组(党委)、各人民团体党组管理的干部,在办理职务任免时使用的《干部任免审批表》,可参照中组部印发的《干部任免审批表》内容进行修改。以前印发的《干部任免审批表》自接到该通知之日起停止使用。修订后的审批表在姓名、出生年月、民族、籍贯、出生地、入党时间、健康状况、照片、专业技术职务、学历学位、奖惩情况、年度考核结果、任免理由、家庭主要成员及重要社会关系、呈报单位等方面都做了详细的规定。

2005年11月,中共中央组织部召开了第四次全国干部档案工作会议,会上表彰了全国干部档案工作先进集体和先进工作者,交流了经验,研讨了干部档案工作中的问题,讨论和修订了干部档案材料收集归档规定和干部履历表两个文件,贺国强、赵洪祝、李智勇等有关领导在会上作了重要讲话。这次会议对加强和推进新形势下干部档案工作起到了重要作用。

2006年,中共中央组织部发出了《关于进一步开展干部人事档案审核工作的通知》和《关于认真做好干部出生日期管理工作的通知》。前者主要是对审核的范围与时间安排、审核的主要内容、审核的要求、检查验收、加强领导及深入推进干部人事档案审核工作等问题做出了具体规定,还附有干部人事档案审核工作检查验收办法、干部人事档案审核工作检查验收评分表、干部人事档案审核工作“单项否决”情况登记表。后者主要要求各级组织人事部门认真做好干部出生日期的管理,要求各地公安机关户政管理部门要认真履行职责,严格户籍与居民身份的登记、核对和管理,干部的出生日期是客观存在的自然情况,明确要求干部个人不得随意更改。

2009年,中共中央组织部印发《干部人事档案材料收集归档规定》。该规定共有5章42条。第一章总则1—4条,主要是关于干部人事档案材料收集归档规定的宗旨、要求等;第二章5—29条,主要是归档范围,包括履历材料、自

传材料等具体规定;第三章30—37条,主要是收集归档要求;第四章38—40条,主要是纪律和监督方面的内容;第五章附则41—42条,属于解释性的条款。全国各地及各级组织人事部门基本按照上述文件及会议精神从事人事档案管理工作。

2018年,中共中央办公厅印发了《干部人事档案工作条例》,并发出通知,要求各地区各部门认真遵照执行。该条例共7章46条。第一章总则1—6条,主要是关于制定本条例的目的、依据、干部人事档案工作的准则及适用人员等;第二章7—17条,主要对干部人事档案的管理体制和从事干部人事档案工作人员的职责做出规定;第三章18—20条,主要是干部人事档案的内容和分类;第四章21—29条,是干部人事档案的日常管理,主要包括档案建立、接收、保管、转递、信息化、统计和保密,档案材料的收集、鉴别、整理和归档等;第五章30—38条,关于干部人事档案的利用和审核;第六章39—42条,干部人事档案工作的纪律和监督;第七章附则43—46条,属于解释性条款。该条例自2018年11月20日起施行。1991年4月2日,中共中央组织部、国家档案局印发的《干部档案工作条例》同时废止。

第三节

干部人事档案的定义、特点和意义

一、干部人事档案的定义

干部人事档案产生于干部人事管理活动,“是各级党委(党组)和组织人事等有关部门在党的组织建设、干部人事管理、人才服务等工作中形成的,反映干部个人政治品质、道德品行、思想认识、学习工作经历、专业素养、工作作风、工作实绩、廉洁自律、遵纪守法以及家庭情况、社会关系等情况的历史记录材料,是教育培养、选拔任用、管理监督干部和评鉴人才的重要基础,是维护干部人才合法权益的重要依据,是社会信用体系的重要组成部分,是党的重要执政资源,属于党和国家所有”(《干部人事档案工作条例》)。

二、干部人事档案的特点

干部人事档案是以干部人事为轴心的专门档案。依照《干部人事档案工作条例》,干部人事档案是干部在录用、考核、职务任免、奖惩、培训、出国(境)等工作中形成的,记载干部个人德、能、勤、绩、廉的文件材料,这些材料具有重要查考价值,且按照特定方式归档保存。

因此,干部人事档案在具有一般档案属性和特点的同时,还具有其自身的属性和特点。