



公安高等院校统编试用教材

公安档案管理学

公安教材编审委员会

《公安档案管理学》编写组

中国人民公安大学出版社

公安高等院校统编试用教材

公安档案管理学

公安教材编审委员会

《公安档案管理学》编写组

主 编 王怀珠

撰稿人 王怀珠 王显明

田仕秀 史法根

浦文康

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

一九八七年·北京

公安高等院校统编试用教材
公安档案管理学
公安教材编审委员会
《公安档案管理学》编写组

中国人民公安大学出版社出版发行
一二〇二厂印刷

850×1168毫米 32开本 9.75印张 239千字
1987年6月第1版 1988年4月第2次印刷
书号：3417·45 定价：1.70元
ISBN 7-81011-017-9 / D·16

(公安机关 内部发行)

说 明

公安部党组，为了贯彻落实中共中央1983年二十三号文件精神，发展公安教育事业，加强公安队伍的正规化建设，于1984年7月成立了公安教材编审委员会，统一组织编写公安高等院校本科业务教材；同时，从全国公安机关和公安院校约请了百余名业务骨干、教师，编写了《公安学概论》、《公安管理学概论》、《反革命犯罪侦察学概论》、《刑事侦察学总论》、《保卫学概论》、《治安行政管理学总论》、《预审学》、《公安政工学概论》等三十八种公安业务教材，供公安高等院校本科、专科、函授部、夜大学等专业教学和个人进修使用或参考。

这套教材以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的十一届六中全会决议的精神和党中央、国务院对公安工作的指示，以及公安工作会议的有关文件为依据，理论联系实际，总结历史和现实的工作经验，参考公安、政法院校有关的教材、资料，汲取国内外有关方面的研究成果编写而成。在内容上，力求正确地阐述公安各门学科的基础理论、基础知识、基本技能和介绍有关资料，并注意到学科知识结构的完整性、科学性和系统性。

各科教材在试用中，如发现其内容有不当地或错误之处，应以党中央的方政策和现行法律、法令的规定为准。

公安教材有一定的机密性，内部发行，请妥为保管。

公安教材编审委员会

1985年11月

编者的话

《公安档案管理学》是在公安部教材编审委员会的领导下编写成的。由王怀珠同志任主编，撰稿人为王怀珠、王显明、田仕秀、史法根、浦文康同志。初稿经集体讨论、个人修改后，由主编统一修改定稿。

由于我们水平有限，资料不足，时间短促，缺点错误在所难免，文风体例也可能不尽一致，因此，欢迎批评指正。在试用过程中，如有意见和建议，请告诉我们，以便再版时修改。

编写过程中，公安部办公厅档案处给予了大力的支持和帮助，提供了许多宝贵的经验和资料，在此深表谢意。

《公安档案管理学》编写组

1987年1月

目 录

绪 论	(1)
第一章 公安档案	(5)
第一节 公安档案的概念	(5)
第二节 公安档案的构成	(11)
第三节 公安档案的作用	(20)
第四节 公安档案内容的真与伪	(32)
第二章 公安档案工作	(36)
第一节 公安档案工作的地位和作用	(36)
第二节 公安档案工作的内容和性质	(37)
第三节 公安档案工作的基本原则	(42)
第四节 公安档案工作的机构	(46)
第五节 公安档案工作队伍的建设	(48)
第六节 公安档案工作干部的素质要求	(49)
第三章 公安档案工作简史	(54)
第一节 公安档案工作的创建	(54)
第二节 公安档案工作的全面发展	(58)
第三节 公安档案工作遭受严重挫折和破坏	(62)
第四节 公安档案工作的恢复和整顿	(65)
第四章 公安档案的形成	(70)
第一节 文件的特点、作用、结构和稿本	(70)
第二节 文件的分类、名称和用途	(79)
第三节 公安专用文件材料	(87)
第五章 公安档案的收集	(109)

第一节	收集工作的意义	（109）
第二节	收集工作的要求	（111）
第三节	公安机关档案室的收集	（113）
第四节	公安档案馆的收集	（116）
第五节	同公安业务案卷有关联的检察、法院 文件材料的收集	（118）
第六章	公安档案的整理	（122）
第一节	整理工作的意义、原则和内容	（122）
第二节	区分全宗	（125）
第三节	全宗内档案的分类	（134）
第四节	立卷和案卷排列编目	（148）
第七章	公安档案的鉴定	（167）
第一节	公安档案鉴定的意义	（167）
第二节	鉴定公安档案价值的基本观点和方法	（168）
第三节	制定公安档案保管期限表	（173）
第四节	公安档案鉴定的组织形式和工作要求	（177）
第八章	公安档案的保管	（188）
第一节	公安档案损毁原因及保管工作的任务 和要求	（188）
第二节	公安档案库房建筑的基本要求	（191）
第三节	公安档案库房的设备和公安档案的存 放	（195）
第四节	公安档案的安全保管	（200）
第九章	公安档案的检索	（207）
第一节	公安档案检索工具的作用及编制要求	（207）
第二节	公安档案检索工具的种类和符号	（210）
第三节	公安档案的著录	（212）
第四节	卡片式检索工具	（221）

第五节	书本式检索工具	(233)
第十章	公安档案的利用	(238)
第一节	公安档案利用的意义和要求	(238)
第二节	公安档案提供利用的方式	(242)
第三节	公安档案室(馆)的编研工作	(243)
第十一章	公安档案的统计	(247)
第一节	公安档案统计的一般原理	(247)
第二节	公安机关档案室的登记、统计工作	(253)
第三节	公安档案馆的登记、统计工作	(255)
第四节	公安机关档案管理部门的统计工作	(257)
第十二章	公安基层组织档案的形成与管理	(268)
第一节	公安基层组织档案的形成与利用特点	(268)
第二节	公安基层组织档案的特殊管理方法	(271)
第十三章	公安档案部门的资料管理	(276)
第一节	公安资料工作与公安档案工作的联系 和区别	(276)
第二节	公安资料的收集	(278)
第三节	公安资料的整理与保管	(280)
第四节	公安资料的利用工作	(288)
第五节	公安机关档案室(馆)实物材料的处 理	(289)
第十四章	公安档案工作的现代化	(291)
第一节	现代化的内容及其意义	(291)
第二节	公安档案工作技术现代化	(293)
第三节	公安档案工作标准化	(297)

绪 论

一、公安档案管理学研究的对象、任务和目的及其在档案学中的地位

公安档案管理学是以研究公安档案工作的实践，包括档案的收集、整理、鉴定、保管、检索、利用和统计等诸工作环节的相互关系及其规律性为对象的一门学科。它的任务和目的就是研究如何科学地管理公安机关的全部档案，为配合现实斗争，研究公安工作历史，总结经验教训等，提供有力的依据，充分发挥公安档案在服务于公安工作以及党和国家各项工作中的应有作用。公安档案管理学是档案管理学的基本理论、原则和方法同公安机关档案工作相结合的产物，具有档案管理学的基本属性，又反映着公安档案管理工作的特色。这门学科实践性很强，属社会科学范畴，是公安档案工作者必须掌握的档案学众多学科中的一门基本学科。

档案学，在我国是一门尚有很大发展余地的新兴的学科，它包容的具体科目很多，至目前已发展到8个，即：档案学理论与历史（也称档案学史）、档案管理学、文书学、档案文献编纂学、中国档案事业史、外国档案事业史、科技档案管理学、档案保护技术学。现在还在继续分化诞生新的科目。档案学所属这些众多的科目之间是相对独立的，都有各自的研究对象、任务和目的，发挥着不可缺少的重要作用。但从各学科的内容的内在联系中看，他们所处的地位、相互关系又不完全是平行的，其中的档案管理学是带综合性的、处于核心地位的基本学科。

二、建立公安档案管理学之必要性

档案管理学所论述的基本理论和原则及其提出的各项工作内容和方法，基本适用于全国各行各业的档案管理工作，也基本适用于公安机关档案管理工作。既然如此，为什么还要建立公安档案管理学呢？

原因很明显，公安档案的管理，同一般档案的管理，固然有其共同的内容和要求，但也有许多特殊性的问题需要加以研究和解决。这是由公安档案的特点决定的，而公安档案的特点又是由公安机关的性质和任务，也就是说由它特有的职能活动带来的。大家都知道，公安机关的重要职能之一，就是依照国家的法律和行政法规的规定，侦察、调查和处理各种违法、犯罪的人，包括侦察、调查有违法犯罪嫌疑的人。为了有效地开展侦察活动，必然要建立和使用各种侦察手段，并研制和生产各种侦察器材。为了有效地维护社会治安秩序，必然要对不法分子行使强制和惩罚的手段。为了维护国家的主权和安全，密切配合侦察活动，还要掌管许多涉外的管理工作，等等。公安机关在上述这些工作活动中，必将产生相应内容和名称的文件材料，从而形成了带有明显公安特色的档案。即各类案件档案，各种人物档案和使用侦察手段和研制侦察器材过程中形成的档案，等等。在对这些档案进行整理和管理时，当然要从它们自身的特点出发，本着方便利用、内外有别、利于保密、能够反映公安机关以事实为依据、依法办事的原则去进行。因此整理方法和要求，都与一般文书档案有所不同。如何运用档案管理学的基本理论和基本方法，结合公安档案管理工作的实际，探索和总结出反映公安档案管理特色的公安档案管理学，以提高公安档案管理工作的科学水平，更好地服务于公安工作，就显得十分必要了。

三、建立公安档案学之客观基础

任何一门学科的建立，都不是人们的主观愿望随意决定的，

是有其客观基础的。一门学科建立的客观基础，就是该学科研究的特定对象与任务，这也正是该学科区别于其它学科的根本依据。

按照上述观点，建立公安档案管理学客观基础是充分存在的。公安档案管理学有自己特定的研究对象与任务，而且其研究的领域还是相当广阔的，包括从中央到地方各级各类公安机关的所有档案和全部档案管理工作；有现行公安机关档案室的工作，也有公安档案馆性质的工作。并且已有了30多年的公安档案管理工作的实践，为服务于公安工作发挥了应有的作用，内容相当广泛而丰富。这就是建立公安档案管理学客观基础。按照辩证唯物论认识论的观点，理论来源于实践，又反过来指导实践，并在反复的实践中不断地得到检验、充实和发展。根据这个原理，公安档案管理学实际上早已萌芽，它存在于几十年来公安档案管理工作的实践中，只是有待于进一步总结和提高，形成具有自己特色的知识体系。

一门学科的建立和发展，不会是自发地、自然而然地产生和形成起来的，它要靠人们的主观努力，在反复实践的基础上，有意识地不断深入研究和系统总结，才能逐步建立和完善起来。公安档案管理学建立和发展，也必然是经历这样一条途径。广大公安档案工作者，都可以遵循这个规律，为建立和发展公安档案管理学贡献一份力量。这门学科虽然刚刚建立，还很年轻，但它具有很强的生命力，一定能够在公安档案战线同志们共同努力下，不断地得到充实和发展，并逐步地成熟起来。

四、公安档案管理学的内容结构

本书共有十四章五十六节，按其内容结构可划分为六大部分。第一是关于公安档案和公安档案工作基本概念、基本内容的概述（一、二章）。第二是关于公安档案工作的简要历史（三章）。第三是关于公安档案形成前的文件材料介绍（四章）。第

四是关于公安档案业务工作从收集到统计七个环节的具体内容（五至十一章）。第五是关于公安基层组织的档案管理和公安资料的管理（十二、十三章）。第六是关于公安档案工作现代化的问题（十四章）。

第一章 公安档案

第一节 公安档案的概念

什么是档案？“档案，是国家机构、社会组织和个人从事政治、经济、科学、文化等社会实践活动直接形成的文字、图表、声像等形态的历史记录”。这是档案界大多数人同意的档案定义。为便于对这一定义的理解，有必要将档案定义的讨论、争鸣和演变的情况作些简要介绍。档案的定义，按照前20多年的表述是这样的：“档案，是机关、团体、企业、事业单位、个人（以下简称机关）在活动中形成的、具有查考利用价值的、归档集中保存起来的文件材料（包括技术图纸、影片、照片、录音带等）。”这样一个关于档案的定义，已经沿用了20多年。随着社会生产的发展和科学技术的进步，档案信息内容和载体日益丰富，人们的认识也随之不断发展变化，以至越来越感到原有的档案定义，已经不能概括发展起来的实际内容，出现了两者不相适应的矛盾现象。加上我们新中国的档案学历史不长，当初在总结和概括一些认识方面还经验不足，对档案下的定义难免有不够科学的地方，因此，提出修改过去档案定义的理由是充分的。经过前不久的一番广泛而长时间的讨论和争鸣之后，1985年《档案工作》第三期上刊登的《中华人民共和国国家标准档案著录规则》（报批稿）中，把档案的定义改为前面那样的表述。对照前后这两个定义，其实质性的变动，是不再保留“具有查考利用价值、归档集中保存起来”的内容。因为这样的内容并不是档案的本质属

性所固有的必不可少的要素。同时，增加了“直接”两个字，把“文件材料”改为“历史记录”，使档案的定义臻于完善和确切。至于其他方面的改变，如把“机关、团体、企业、事业单位、个人”改为“国家机构、社会组织和个人”，把“在活动中”改为“从事政治、经济、科学、文化等社会实践活动”，则多属于文字表达技术性的，当然，这种修改比以前的表述也要好得多了。

为加深对档案定义的理解，需要对《中华人民共和国国家标准档案著录规则》中给档案下的定义进行一番具体地剖析。大家知道，下定义，就是通过一个概念明确另一概念内涵的逻辑方法，揭示概念所反映的对象的本质属性。现在就让我们来看看这个定义是如何运用属概念加种差的方法揭示出档案的本质属性的。它明确指出，档案是历史记录，而不是别的什么事物。在人类社会中，可以作为历史记录的事物很多，如文物、古迹等。那么，档案是属于什么样的历史记录呢？档案，是文字、图表、声像等形态的历史记录。这就同文物、古迹等区分开了（作为名词概念，档案同文物两者是不同的，但具体到某一实体，也有二合一的现象。如我国西周以后，发现了一些青铜铸的钟鼎，上面铸有文字，记载着当时战争和财产分配等历史情况。这样的钟鼎具有文物与档案的两重性）。然而这还是不够的，因为图书、报刊、资料等都属于文字、图表等形态的历史记录，为了进一步区分出档案的本质属性，增加了“直接”两个字，突出了“直接形成”这个特点，因为是直接形成的，往往是亲笔手稿，只有一份，这恰恰是它宝贵和重要的所在，也是图书、报刊、资料等所不具备的。作为一个定义，表达到此当然还不完整，还应当指明是谁的什么活动直接形成的，指出是国家机构、社会组织和个人从事政治、经济、科学、文化等社会实践活动直接形成的。这样，不难看出，把这一档案定义的要素抽象化起来，是由以下五个部分组成的，

即谁的，什么活动，如何形成的，什么形态的，何种事物。

值得指出的还有一点，即档案的制成材料，从古到今也是多种多样的，有一个发展变化过程。在我国古代主要是用龟甲兽骨、竹片木板、丝织缣帛作为档案制成材料的，也有少量的金石档案。古代埃及有石刻档案、纸草档案，古代苏美尔人和巴比伦人、亚述人等有泥板档案。随着纸张的出现，长期以来主要是用纸作为档案的制成材料，将来可能用塑料纸代替植物纤维纸形成档案。现正在兴起的还有磁带、磁盘、胶片、光盘等档案。总之，档案的制成材料是随着社会科学技术的发展水平而相应变化的。

什么是公安档案？在知道了什么是档案并对档案定义进行了具体剖析之后，再来研究什么是公安档案就比较容易了。按照前述档案的定义，我们可以给公安档案推演出这样一个定义来：

“公安档案，是公安机关在防范和打击违法犯罪活动、进行治安行政管理等各项职能活动中，直接形成的文字、图表、声像等形态的历史记录”。对于公安机关的职能提法很多，不同历史时期强调的侧重点也有所不同，但最本质的也是长期以来比较稳定的两方面职能，则是“防范和打击违法犯罪活动”以及“进行治安行政管理”。公安机关既是执法机构，又是制定公安行政法规和进行治安行政管理的机构。在上述全部职能活动中产生和形成的档案，就是公安档案。

公安档案与公安资料、公安文件的区别和联系。作为一个公安档案工作者，仅仅知道了公安档案的定义是远远不够的，为了能够在实际工作中准确地认定公安档案，搞好公安档案的收集、管理工作，有必要研究一下公安档案与公安资料的区别和联系，以及公安档案与公安文件的区别和联系。

由于公安档案与公安资料是很容易混淆的，所以要着重讲一讲它们的区别。凡是可供公安工作参考的材料，都可称为公安资料。从这个广泛的意义上说，公安档案也是公安资料的一种。但

是公安档案与公安资料毕竟还是有区别的，而且从公安档案工作的角度要求还必须把两者分辨清楚。公安档案与公安资料的原则区别，在于公安档案是各个公安机关自身职能活动中直接形成的必然产物，是原始记录，第一手材料，可起凭证作用和依据作用。而公安资料则不同，它是为了参考的需要而广泛收集起来的，不是自身职能活动中直接的必不可少的产物。也就是说，公安档案与公安资料在来源、形成和作用方面都是不同的，其中关键在于来源不同。在掌握了公安档案与公安资料的原则区别之后，在工作中进行具体区分时还要注意以下几点：一、公安资料一般是可以内部流传的，而公安档案一般是不流传的；二、内容或形式是帮助我们进行区分的参考条件，而不能作为公安档案与公安资料区分的依据；三、具体的公安档案与公安资料是可以互相转化的，因此对于一件材料，不能不分时间、地点和条件而绝对化地肯定为公安档案或公安资料。

为便于理解，现举两个例子进一步加以说明。公安部印发的《公安建设》，是公安机关内部的一个重要期刊资料，县以上公安机关都有。那上面刊登的许多材料，本是公安部先前下发的重要文件，这些文件早已作为公安档案保存了起来，可是经过编印之后，就转化成为公安资料了，各地公安机关及公安部的绝大多数内部机构收到后，都作为公安资料保管使用。而公安部内负责编印的那个机构，还要连同印发件和校对稿各保存一份，作为考察他们自身工作活动依据的档案。又例如，公安业务档案中的“组织案卷”，那里面的材料有相当一部分是国民党敌伪人员回忆交代的国民党敌伪组织机构和人员编制等方面的情况。对于这种材料，可以看作具有公安档案与公安资料的两重性，从公安机关的工作活动和考察那些敌伪人员坦白交代的态度等方面来看，它是公安档案。如果作为研究国民党敌伪组织机构、人员编制的材料，它不是当时活动过程中直接形成的，是事后回忆编写的，从这个意

义上说，它应该是公安资料。由于这类材料具有档案属性，实际工作中都是作为公安档案进行管理的。

总之，在对公安档案与公安资料进行具体区分时，有许多错综复杂的情况，需要认真地分析研究，但必须紧紧掌握着前面已经讲过的区分原则，否则，脱离开区分原则陷入复杂的具体情况中，就会无所适从。

公安档案与公安文件的联系和区别又如何呢？在当前，公安档案绝大部分仍然是公安文件转化来的情况下，尤有必要讲一讲这个问题。现在的公安档案是过去的公安文件，现在的公安文件是未来的公安档案，它们是同一事物在前后不同阶段上的表现。这就是它们之间的联系。公安文件转化为公安档案，不单是时间上的前后不同，关键在于两者的功能随着时间的推移而发生了变化，这就是它们之间的本质区别。公安文件是公安机关在其职能活动中有意识的产物，是为了解决一个问题或为了完成一桩桩使命而形成的，它具有现实的功能，起着指导和制约人们现实活动的作用。这个现实功能贯穿于与之相应的实践活动的始终，当活动终结，现实功能也随之完结，它便自然地退出现实活动的舞台而进入历史领域。登上历史舞台的公安文书，便转化成为公安档案，具有了历史功能，表现在它对公安机关以往的职能活动状况的记录方面。公安档案的这个历史功能正是公安文件的现实功能合理自然的转化，这个转化就是公安档案与公安文件区分的实质。

前述的公安档案与公安文件的联系和区分，是从它们的不同作用讲的，但从公安档案管理工作角度看，还必须增加辅助条件，才利于管理工作中许多实际问题的解决。按照现实功能还是历史功能的标准来区分是公安文件还是公安档案，这在大多数的情况下，是同公安文书工作部门与公安档案工作部门的任务分工是完全一致的。就是说，绝大部分的公安文件在现实工作中处理完毕后，进入档案管理阶段时，它们的现实功能也随之终