

# 纪检 档案 管理 概论

郑三土 编著

浙江大学出版社



## 说 明

编写《纪检档案管理概论》，是为了适应纪检档案工作和培训纪律检查干部的需要。这本书的编写工作始于1987年。书稿经多次修改后，作为西安政治学院两年制纪检干部培训班的专业教材在院内使用，收到了良好的效果。本书在编写过程中，得到了中央纪委档案处、中央军委纪委有关处室、陕西省纪委办公室、西安市纪委办公室和陕西省军区纪委的大力支持，在此，谨向他们表示谢意。

《纪检档案管理概论》是研究纪检档案工作的理论和方法，传授从事纪检工作基本技能的一门学科，也是广大纪检干部应当熟悉和掌握的一项业务知识。本书从纪检机关档案工作的实际情况出发，在全面介绍纪检档案管理学体系的前提下，重点介绍了纪检档案的整理方法，按纪检档案的形成和整理工作程序，研究了如何区分全宗，全宗内纪检档案如何分类，纪检文书材料、党纪案件材料和纪检信访材料如何立卷，案卷如何排列与编目。它既有一定的理论性，又有较强的可操作性，不仅用于教学，也适用于广大纪律检查干部阅读。

纪检档案管理学是一门新的学科。由于笔者水平所限，书中缺点或错误在所难免，期望得到广大读者的批评、指正。

编者

1990年5月

# 目 录

## 导 言

- 一、纪检档案管理学的形成…………… ( 1 )
- 二、纪检档案管理与档案学的关系…………… ( 3 )
- 三、纪检档案管理学的研究对象和  
主要内容…………… ( 4 )
- 四、学习和研究纪检档案管理的意义…………… ( 5 )

## 第一章 纪检档案

- 第一节 纪检档案的概念…………… ( 8 )
- 第二节 纪检档案的构成…………… ( 17 )
- 第三节 纪检档案的特点…………… ( 24 )
- 第四节 纪检档案的作用…………… ( 28 )
- 第五节 纪检档案内容的鉴别…………… ( 33 )

## 第二章 纪检档案工作

- 第一节 纪检档案工作的内容…………… ( 37 )
- 第二节 纪检档案工作的性质…………… ( 48 )
- 第三节 纪检档案工作的基本原则…………… ( 53 )
- 第四节 纪检档案工作的管理体制…………… ( 57 )

## 第三章 纪检档案的形成

- 第一节 纪检公文的特点和作用…………… ( 63 )

第二节	纪检公文的体式和稿本·····	( 72 )
第三节	纪检通用公文·····	( 80 )
第四节	纪检专用公文·····	( 87 )

#### **第四章 纪检档案整理概述**

第一节	纪检档案整理工作的意义·····	( 95 )
第二节	纪检档案整理工作的原则·····	( 98 )
第三节	纪检档案整理工作的内容·····	( 105 )

#### **第五章 区分全宗**

第一节	全宗·····	( 109 )
第二节	立档单位·····	( 112 )
第三节	判定档案所属全宗·····	( 117 )

#### **第六章 全宗内纪检档案的分类**

第一节	分类的意义、要求和一般方法·····	( 122 )
第二节	年代分类法的运用·····	( 127 )
第三节	组织机构分类法的运用·····	( 129 )
第四节	问题分类法的运用·····	( 134 )
第五节	性质职能分类法的运用·····	( 139 )

#### **第七章 纪检文书材料的立卷**

第一节	纪检文书材料立卷的意义·····	( 143 )
第二节	纪检文书材料立卷的原则·····	( 145 )
第三节	纪检文书材料立卷的组织·····	( 151 )
第四节	纪检文书材料立卷的范围·····	( 155 )
第五节	纪检文书材料立卷的方法·····	( 160 )
第六节	拟写案卷标题·····	( 168 )

第七节	卷内纪检文书材料的系统整理 与编目·····	( 173 )
<b>第八章</b>	<b>党纪案件材料的立卷</b>	
第一节	党纪案件材料立卷的意义与原则·····	( 187 )
第二节	党纪案材料立卷的范围 与工作组织·····	( 193 )
第三节	党纪案件材料立卷的方法与步骤·····	( 202 )
<b>第九章</b>	<b>纪检信访材料的立卷</b>	
第一节	纪检信访材料立卷的意义与原则·····	( 220 )
第二节	纪检信访材料立卷的范围 与工作组织·····	( 226 )
第三节	纪检信访材料立卷的方法与步骤·····	( 231 )
<b>第十章</b>	<b>纪检档案案卷的排列、编目和归档</b>	
第一节	案卷的系统排列·····	( 248 )
第二节	案卷的编号·····	( 250 )
第三节	案卷目录的编制·····	( 252 )
第四节	案卷的归档·····	( 257 )
<b>第十一章</b>	<b>纪检档案工作的现代化</b>	
第一节	纪检档案工作现代化的内容和 意义·····	( 260 )
第二节	纪检档案工作技术现代化·····	( 263 )
第三节	纪检档案工作标准化·····	( 267 )

# 导 言

纪检档案管理，就是用科学的原则和方法，进行纪检档案的收集、整理、鉴定、保管、检索、提供利用、统计等项工作的总称。纪检档案管理概论，或称纪检档案管理学，是以纪检档案和纪检档案管理学为研究对象，探索其原理、方法和基本规律的科学。纪检档案管理学是一门实践性很强的应用科学，它具有丰富的内容。为了正确理解和把握这门学科的理论体系，有必要首先阐明纪检档案管理学形成、研究对象、主要内容、它和档案学的关系以及学习这门学科的意义。

## 一、纪检档案管理学形成

恩格斯在《自然辩证法》中指出：“科学的产生和发展一开始就是由生产决定的。”（《马克思恩格斯选集》第3卷，第523页）社会实践的需要，是构成一门学科产生和发展的客观基础。离开社会实践的需要，任何一门学科既不能建立起来，也不可能有其存在的意义。纪检档案管理学就是为适应日益发展的纪检档案管理工作的实践需要而形成的。

党的纪律检查机关是对党的组织和党员遵守党章党纪的情况进行监督检查、管好党纪、协助党委管好党风的机关。受理党员的检举、控告和申诉，检查和处理党的组织和党员违反党章党纪的案件，决定或取消对这些案件中的党员的处分，是党的纪律检查机关的重要职责。纪检机关在这些职能活动中，必然产生相应内容和名称的文件材料，从而形成了明显带有纪

机关特色的档案，即党纪案件档案和纪检信访档案。对这些档案进行整理和管理，要从它们自身形成的特点和规律出发，本着方便利用、内外有别、利于保密的原则进行。因此整理方法和要求，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，结合纪检档案管理工作实际，探索和总结出反映纪检档案管理特色的纪检档案管理学，以提高纪检档案管理工作的水平，更好地服务于纪检工作，就显得十分重要。

纪检档案工作的实践，不仅提出了建立纪检档案学管理的必要性，也提供了建立纪检档案学管理的可能性。自从1927年5月党的中央监察委员会成立以后，党的各级纪律检查机关就开始逐步建立，并不断完善。1949年10月，党执政以后，党的组织比较稳定，党的活动公开，为纪律检查工作的开展提供了客观条件。地方县和县以上、军队团和团以上各级党的委员会，都设立了纪律检查（监察）委员会。中央和地方各级纪律检查机关在工作实践中，不仅积累了大量的纪检档案，也积累了丰富的纪检档案管理工作经验。这是建立纪检档案学管理的客观基础。辩证唯物主义认为，理论来源于实践，又反过来指导实践，并在实践中不断地得到检验、充实和发展。纪检档案管理学就存在于几十年来纪检档案管理工作的实践中，只是有待于系统化、理论化，形成具有自己特色的知识体系，并在实践中进一步充实、发展和完善。

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。纪检档案学管理的建立和发展，也必然要经历这样一条途径。广大纪检档案工作者，都可以遵循这个规律，为建立和发展纪检档案学贡献一份力量。这门学科虽然刚刚建立，还

很年轻，但它具有很强的生命力，一定能够在从事纪检档案工作同志们的共同努力下，不断地得到充实和发展，并逐步地成熟起来。

## 二、纪检档案管理学与档案学的关系

档案学是研究档案的形成、管理、利用、保护、编纂及其发展历史的科学，是横跨自然科学和社会科学的一门具有综合性和边缘性的管理科学。一句话，档案学就是关于研究档案的科学。它的构成，是由它的研究对象决定的。根据它的研究对象，从纵向上，档案学可以区分为档案管理学、档案文献编纂学、文书学、中国档案事业史、外国档案事业史；从横向上，档案学可以区分为科技档案管理学、人事档案管理学、纪检档案管理学、司法档案管理学、艺术档案管理学、档案保护技术学等等。现在还在继续分化产生新的学科。档案学所属的这些众多学科之间是相对独立的，它们有各自的研究对象、任务和目的，并发挥着不可缺少的重要作用。但从各学科的内在联系看，它们所处的地位、相互关系又不完全是平行的。其中，档案管理学是带综合性的、处于核心地位的基础学科。

纪检档案管理学，是档案学的一个分支。它同档案学的其他分支有着密切的联系，其中，和档案管理学的联系最为密切。纪检档案管理的实际经验是纪检档案管理学形成和发展的实践基础，档案管理学则是纪检档案管理学形成和发展的理论基础。纪检档案管理学是档案管理学的基本理论、原则和方法同纪检机关档案工作相结合的产物，是档案管理学的基本理论、原则和方法在纪检档案工作中的运用和发展，它既具有档案管理学的基本属性，又反映着纪检档案管理工作的特色。纪检档案管理学与档案管理学的关系，是个别与一般、个性与共性的关系。档案管理学是一门较成熟的科学、是纪检档案干部的一



门必修的专业基础课。借鉴档案管理学的研究方法，建立纪检档案管理学的概论、范畴、基本原理的科学体系，是当前纪检档案管理学研究的极其重要的任务。

### 三、纪检档案管理学的研究对象和主要内容

任何一门学科都有自己特定的研究对象和研究领域。毛泽东同志曾经指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”（《毛泽东选集》合订本，第284页）纪检档案管理学的研究对象，就是纪检档案本身所包含的特殊矛盾，以及由这一特殊矛盾所决定的纪检档案运动规律。纪检档案材料，是党的纪律检查机关在履行保护、惩处、监督、教育等项职能活动中产生的，是纪检机关各项职能活动的真实记录。人们为了不断总结历史的经验教训，并供日后纪检工作借鉴，从纪检档案的产生，便注意了对它的保存。伴随着纪检档案材料的产生和保存，就孕育着纪检档案保存与利用的矛盾。这一矛盾在纪检档案的整个运动中，有着不同的表现形式。在纪检档案形成阶段，存在着繁多而又杂乱的纪检档案材料与日后及时利用的矛盾。解决这一矛盾的有效方法，是对繁多而杂乱的纪检档案材料按着科学的类目进行立卷。立卷之后，繁多的案卷与及时查找又构成了一对新的矛盾。解决这一矛盾的方法，是对繁多的案卷及卷内文件编制必要又科学的检索工具。在对纪检档案的利用中，久而久之又有纪检档案的破旧和坏损问题，保护纪检档案的完好与利用又形成了一对矛盾。解决这一矛盾的方法，是对常用的纪检档案进行必要的复制，对破损的纪检档案及时进行修复。从这个意义上说，纪检档案管理学的研究对象，就是纪检档案材料立卷的规律和方法、检索的规律和方法、利用的规律和特点、保护

的规律和措施，一句话，就是纪检档案的运动规律和管理的原则与方法。据此，对纪检档案管理学可作这样的表述：纪检档案管理学，是研究纪检档案运动规律和管理原则与方法的科学。

纪检档案管理学具有完整的、统一的科学体系。这个体系的内容是由它的研究对象的各个互相联系的部分有机结合而形成的。正确地阐述纪检档案的体系、结构和内容，对纪检档案管理工作有着重要意义。本书除导言外，共分十二章，从四个方面阐述了纪检档案管理学的主要内容。

（一）纪检档案管理的基本理论。本书第一章和第二章概述了纪检档案、纪检档案工作的基本概念、基本内容、基本原则和管理体制，集中阐述了纪检档案管理的基本理论问题。

（二）纪检档案的形成规律。纪检档案是从纪检公文转化来的、纪检公文是纪检档案的前身。本书第三章介绍了纪检档案形成前的公文材料，阐述了纪检档案的来源和形成规律。

（三）纪检档案的整理方法。纪检公文材料，只有经过整理，使之系统起来，才能最后转变成纪检档案。纪检档案整理方法包括：区分全宗、全宗内纪检档案的分类、组卷、编目、案卷的排列和案卷目录的编制。本书从第四章到第十一章，依次论述了纪检档案整理工作的六个环节，重点介绍了纪检文书材料、党纪案件材料和纪检信访材料的立卷问题。

（四）纪检档案工作的现代化。科学技术的迅速发展，对纪检档案工作产生了日益深远的影响。本书第十二章，介绍了现代科学技术在纪检档案管理领域中的运用，论述了纪检档案管理工作的未来发展趋势。

#### 四、学习和研究纪检档案管理学的意义

纪检档案管理学是一门管理科学，具有强烈的党性、实践

性和科学性。认真学习和研究这门科学,对提高纪检档案干部的素质,提高纪检档案管理水平,促进党的纪律检查工作,具有重要的意义。

学习和研究纪检档案管理学,有助于提高纪检档案干部的素质。纪检档案干部队伍的素质,总的来说是好的。但是也应该看到,纪检档案干部队伍中,专职档案干部少,兼职档案干部多。按照纪检机关档案管理体制,纪检机关的档案工作,由办公厅、室主管,中央纪委办公厅设档案处,省部级及计划单列市纪委设专职档案人员,地、县级纪委则由专人兼管档案工作。长期以来,兼职档案干部变动频繁,缺乏系统的纪检档案的理论学习和业务研究,在一定程度上影响了纪检档案干部队伍的素质。学习纪检档案管理学,系统地研究纪检档案工作的理论和方法,掌握从事纪检档案工作的基本技能,有助于提高纪检档案干部的素质。

学习和研究纪检档案管理学,有助于提高纪检档案管理水平。党的十一届三中全会以后,纪检档案工作得到了中央和地方各级纪委的重视,纪检档案管理水平也逐步提高。但是,由于纪检档案工作起步晚,纪检档案工作的某些方面还缺乏统一的规范,纪检档案工作缺乏必要的理论指导,影响了纪检档案管理水平提高。学习和研究纪检档案管理学,有助于探索新时期纪检档案工作的客观规律,逐步完善和统一纪检档案工作规范,实现纪检档案工作的科学化、规范化和系统化。

学习和研究纪检档案管理学,有助于促进党的纪律检查工作。纪检档案工作对纪律检查工作的促进作用表现在两个方面。一方面,纪检档案工作本身就是纪律检查工作的一个组成部分。纪检机关最重要的工作就是查处党内违纪案件,它的程序是:立案,调查核实,基层党组织审查处理,审理部门审理,党组织审批,党纪案件材料立卷归档。只有做好了党纪案

件材料的立卷工作，才算是圆满地完成了办案任务。另一方面，提供纪检档案，为党的纪律检查工作服务。因此，学习和研究纪检档案管理学，做好纪检档案工作，有助于做好党的纪律检查工作。

# 第一章 纪检档案

纪检档案，是党的纪律检查机关在履行保护、惩处、监督、教育等项职能活动中、直接形成的对党和国家有保存价值的各种文字、图表、声象等形态的历史记录，它是随着党的纪律检查机关的建立、纪律检查工作的展开而产生的一种档案。纪检档案是纪检档案管理的对象。正确认识自己的管理对象，准确地把握纪检档案的概念和分类，弄清纪检档案的特点和作用，是做好纪检档案管理工作的基础。因此，作为纪检档案工作者，首先必须熟悉和掌握纪检档案的基本概念和基本理论。

## 第一节 纪检档案的概念

档案是一个庞大体系。它包括文书档案、人事档案、诉讼档案、艺术档案、会计档案、外交档案，军事档案、纪检档案、公安档案、科技档案等等。纪检档案是档案中的一种。纪检档案和档案的关系，是个性与共性、特殊与一般的关系。只要弄清档案的概念，再来研究纪检档案的概念就比较容易了。

### 一、什么是档案

什么是档案？我国档案学界从50年代起，一直在不断地讨

论档案的定义。随着档案工作的发展，对档案概念的探讨、认识也不断深化。

1954年党的第一次全国档案工作会议，提出档案的概念是：“机关工作中所形成的文书材料（包括收文、收电、发电底稿、发电底稿、内部使用的文件以及电话记录、会议记录、出版物原稿、簿册、图表、录音等），反映着人民革命斗争，党的建设和国家建设的真实情况，均应作为档案保存”。

1959年曾三同志在全国档案资料工作先进经验会议上的报告中提出：“档案是本机关在工作和生产中形成的文书材料、技术文件、影片、照片、录音带等经过一定的立卷归档制度而集中保管起来的材料。”

1960年《档案工作》第11期社论中，关于档案的定义是这样讲的：“档案是本机关在工作和生产中形成的，具有一定保存价值的，并且经过立卷归档，作为真实历史记录集中保管起来的各种文书材料（包括技术文件、影片、照片、录音带等）”。

1979年修订再版的《档案管理学》中，档案的定义是“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）”。

1982年出版的《档案工作基本知识》中，关于档案的定义是：“档案是各机关、企业、事业单位（以下简称机关）和某些个人，在社会活动中形成并成为历史记录保存起来，以备查考的文件材料（包括技术图纸、影片、照片、录音带等）”。

上述定义，以及其它未提到的定义，尽管在揭示档案概念的内涵和表达方法上有许多差别，但它都反映了各个时期档案工作的实际情况和人们的认识水平。根据档案工作者的长期实践经验和档案界对档案定义的多次讨论，1987年9月5日第六届

全国人民代表大会常务委员会第22次会议通过的《中华人民共和国档案法》，对档案的定义作了这样的表述：“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、声象等不同形式的历史记录。”这一定义包含着五个要素：

### **（一）档案的形成者**

档案是由一定的机关、组织和个人形成的。在定义中，档案的形成者被概括为三种类型：一是国家机构，即整个国家机关体系。按照《中华人民共和国宪法》规定，现阶段我国国家机关包括：全国和地方各级人民代表大会及其常设机关，国务院和地方各级人民政府，民族自治区域的自治机关，中华人民共和国中央军事委员会，各级人民法院和人民检察院。二是社会组织，指按照一定宗旨和系统建立起来的集体。如，中国共产党、中国共产主义青年团、各民主党派、工会、妇联、科学技术协会、文学艺术团体、宗教组织、各类公司、企事业单位等。三是个人，主要指著名人物、著名家庭和家族、党派团体主要成员、干部、职工、学生等。需要指出的是，档案的形成者不仅指现在的国家机构、社会组织和个人，也指历史的国家机构、社会组织和个人。

### **（二）档案形成的原因**

档案是人们在社会实践活动中直接形成的，而不是事后另行编写的，档案的形成和人们的实践活动是同步的，这是档案形成的一种规律，也是档案区别于图书资料的主要之点。人们的实践活动是形成档案的原因，有什么样的实践活动，就有什么样的档案内容。国家机构、社会组织 and 个人的实践活动是极

其广泛的。定义中概括为“从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动”。这些极其广泛的社会实践活动就构成了丰富多彩的档案内容，有党务档案、政务档案、军事档案、生产技术档案、自然科学研究档案、艺术档案等等。

### （三） 档案的前身

档案是由文件材料有条件地转化而来的。人们在实践活动中形成的文件材料是档案的前身。文件材料转化为档案一般要具备三个条件：

第一，办理完毕的文件才能作为档案保存，正在承办的文件不是档案。文件作为管理党务政务、联系和处理工作、交流情况的一种工具，具有现行效用。档案一般说是完成了传达记述等现行使命而备留查的文件。从这个意义上说，文件是档案的前身，档案是文件的归宿。所谓办理完毕是相对而言的，主要是指完成了文书处理程序，文件承办告一段落，不能理解为一切文件都要把文件中所说的事情全部办完才算“办理完毕”。在日常工作中，有的文件所说的事情需要近期办理的，而且很快就办理完毕；有的文件承办告一段落后，仍需长期执行；有的文件不需要具体承办，只要经过登记、圈阅等文书处理手续，就算办理完毕。文件办理完毕，转化为档案以后，按其行政和法律效力来说有两部分：一部分丧失了现行的效用，一部分仍然具有现行的效用。例如，国家的法律、与外国签订的某些条约、经济合同、科学技术发展远景规划等文件，有效期就可能长达几年、十几年、甚至几十年，不需要等到失效后才归档，转化为档案。所以，对档案是否丧失了现行效用，要做具体分析。

第二，对国家和社会有保存价值的文件材料才有必要作为档案保存。工作中形成的文件材料不能作为档案保存，其中只



有一部分有值得保存的原因，才保存下来转化为档案。这些原因可以是公务上需要继续查考的，也可以是科学研究或其他方面需毁查考的材料。所以，档案是人们经过鉴别而选留下来的文件材料。文件材料是形成档案的基础，档案是文件材料的精华。文件材料概不归档不对，“有文必档”也是不必要的。

第三，按照一定规律集中存放而形成的文件材料的组合，才能最后成为档案。文件材料是日逐件形成的，比较分散和零乱的，只有按一定规律集中存放而形成的文件材料的组合，才能称为档案。以现代一般的档案来说，它是经过归档集中保存起来的文件材料。归档，是指机关工作中产生的文件材料，由文书处理人员整理立卷，定期移交给机关档案室。归档既是文件转化为档案的程序和条件，也是区分文件与档案一般的标志和界限。归档的特点和优点之一，就在于它已经不是一份份孤立的文件材料，也不是杂乱的文件材料堆积，而是具有内在联系的文件材料体系，它反映了各种事件和活动的面貌。文件材料是档案的因素，档案是文件材料的组合，是否经过系统化排列并组成有机联系，是档案和文件材料的重要区别之一。

#### （四） 档案的基本形态

任何档案都是以一定物质形式存在的。档案的形式在很大程度上是由生产力决定的。随着生产力的发展，档案的载体、记录信息的方法、表达方式都不断地发展变化，从档案载体看，在古代，由于生产力水平低下，人们只能就地取材，出现了甲骨档案、铭文档案、简册档案、缣帛档案等；后来出现了纸张档案；工业革命后，才出现音象档案；在人类即将进入信息社会的时候，机读档案和缩微档案应运而生。从信息记录在载体上的方法看，有手写、刀刻、印刷、晒制、照象、复印、录音、录象。从表达方式上看，有文字、图象、声音等。根据