

河南省档案专业岗位培训系列教材

档案 管理学

主 编 陈忠海

河南人民出版社

河南省档案专业岗位培训系列教材

档案 管理学

主 编 陈忠海 副主编 谢建波 杨东亚 张予宏

河南人民出版社

河南省档案专业岗位培训系列教材编审委员会

顾 问 刘 伟

主 任 王国振

副主任 贾英歌

委 员 吉欣逢 刘延龙 马有庆 邹平琪

主 编 贾英歌(兼)

副主编 刘 永 陈忠海

图书在版编目(CIP)数据

档案管理学/陈忠海主编. - 郑州:河南人民出版社,
2006. 8

河南省档案专业岗位培训教材

ISBN 7-215-05994-4

I. 档… II. 陈… III. - 档案管理 - 技术培训 - 教材
IV. G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 061298 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南龙华印务有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 11.25

字数 260 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

序 言

档案事业发展的脉搏始终随着时代发展的主旋律跳动。信息技术的飞速发展和广泛深入的应用,对我国政治、经济和社会文化等许多方面都产生了巨大的影响,也带来了诸如知识经济、信息社会化、电子政务、学习型组织、科学发展观等许多管理理念的创新。这种大环境下,档案事业在社会发展各个领域的地位和作用愈来愈突出,档案工作涉及的领域和范围越来越广泛,档案工作在档案信息化、电子文件、电子档案、新型载体档案、档案法制建设、档案职业道德与素养等方面出现了许多新事物和新问题,档案管理、档案利用以及档案管理体制和工作方式等都在经历重大的变革。

档案事业正面临前所未有的发展机遇和挑战,处于发展的关键时期。档案数量的激增和社会需求的扩大,要求档案管理手段的现代化和档案服务机制创新与之相适应;电子文件革命和网络信息技术的发展,要求档案工作信息化与之相配合;信息数字化和档案载体多样化趋势,要求文档一体化管理和档案数字化管理;信息服务的产业化和服务需求的个性化形势,要求档案事业面向社会进行档案工作流程重组;电子政务与电子商务的迅速发展及其不断广泛和深入的应用,要求档案工作实践创新和理论创新与之相协调;全球信息化和信息全球化浪潮,要求档案工作加强法制化建设和信息技术的深入应用;建立学习型组织和学习型社会的时代要求,促使档案工作者转变观念,树立终身学习的理念,向学者型和专家型转化,等等。

人的因素是生产力中最活跃的因素。档案工作能否主动应对不断

涌现的新技术、新观念和新知识,能否提高管理水平适应社会发展的需要,关键在于档案管理人员的素质,而档案专业岗位培训则是提高专业素质的有效途径之一。档案干部只有通过专业岗位培训和自觉学习不断进行知识更新,不断增强自身的业务能力和工作水平,才能积极面对档案管理理论与实践出现的新事物和创造性地解决工作中遇到的新问题。为了适应新的教育培训形势的需要,河南省档案局组织河南省市档案部门、郑州航空工业管理学院和郑州大学的专家、学者,在广泛调研、咨询和吸收现有成果的基础上,编写了这套档案专业岗位培训系列教材。

本套教材编写的目的是为档案专业岗位培训提供理论依据,成为档案专业职称考试的参考和日常工作的工具。这套教材由《档案学概论》、《文书学》、《档案管理学》、《科技档案管理学》、《档案保护技术学》五部分组成,着力做到:突出教育培训内容的继承性、时代性和与档案工作发展的同步性,体现教育培训定位的实践性和一定的学术性,强调档案管理知识体系的完整性和系统性,兼顾档案专业培训与职称考试理论知识和操作实务要求的统一性。希望通过这套教材的出版,能对进一步提高全省档案工作人员的业务素质、推动全省档案事业的发展起到积极的作用。

王国振

2006年5月8日

目 录

第一章 档案收集工作	1
第一节 档案收集工作概述.....	1
第二节 机关档案室的收集工作.....	5
第三节 档案馆的收集工作	12
第四节 档案馆(室)藏的丰富与优化	21
第二章 档案整理工作	26
第一节 档案整理工作的内容和原则	26
第二节 全宗	33
第三节 全宗内档案的分类	47
第四节 归档文件的排列、编号与目录编制.....	60
第五节 装盒	65
第六节 档案整理工作的组织	71
第三章 档案鉴定工作	80
第一节 档案价值鉴定工作的内容和意义	80
第二节 鉴定档案价值的原则和标准	82
第三节 档案保管期限表	90
第四节 档案价值鉴定工作的制度和组织	98
第四章 档案保管工作	104
第一节 档案保管工作概述.....	104

第二节	档案保管的物质条件·····	107
第三节	库房管理·····	108
第四节	档案利用过程中的保护·····	112
第五章	档案检索工作·····	115
第一节	档案检索的概念和作用·····	115
第二节	档案检索系统·····	117
第三节	档案的著录与标引·····	119
第四节	《中国档案分类法》和《中国档案主题词表》简介·····	140
第五节	档案检索工具及其体系·····	151
第六节	常用档案检索工具的编制·····	156
第七节	档案机读目录数据库的建立·····	167
第八节	档案检索策略·····	174
第六章	档案信息编研工作·····	182
第一节	档案信息编研概述·····	182
第二节	档案信息编研的基本原则·····	184
第三节	档案信息编研的类型·····	187
第四节	档案信息编研的一般程序·····	189
第五节	档案信息编研的选题·····	194
第六节	档案信息的收集、选材·····	200
第七节	档案信息的编辑加工·····	203
第八节	档案参考资料·····	208
第七章	档案提供利用工作·····	216
第一节	档案提供利用工作概述·····	216
第二节	档案提供利用的途径与方式·····	220
第三节	档案用户调研工作·····	227
第四节	开放档案工作·····	233

第五节 已公开现行文件利用工作·····	240
第八章 档案统计工作 ·····	245
第一节 档案统计工作概述·····	245
第二节 档案登记工作的基本形式·····	256
第九章 专门档案工作 ·····	262
第一节 人事档案工作·····	262
第二节 会计档案工作·····	281
第三节 荣誉档案工作·····	301
第十章 特殊载体档案管理 ·····	307
第一节 特殊载体档案概述·····	307
第二节 声像档案的管理·····	312
第十一章 电子文件管理 ·····	323
第一节 电子文件管理的原则·····	323
第二节 电子文件的鉴定·····	326
第三节 电子文件的检索·····	332
第四节 电子文件凭证作用的保证·····	340
第五节 电子文件的保管·····	343
第六节 电子文件的利用·····	345
参考文献 ·····	351
后 记 ·····	354

第一章

档案收集工作

学习目的与要求:通过本章的学习,了解档案收集工作的基本原理、基本知识和基本方法,了解档案收集工作的内容、意义和要求;熟悉机关档案室在归档中的作用和丰富与优化馆(室)藏的主要标准;掌握收集工作的概念、归档制度和档案馆档案的收集范围等内容,达到提高档案专业人员做好收集工作能力的目的。

学习内容:档案收集工作的内容;归档制度的制定与实施;档案馆获取档案的渠道与收集范围;馆(室)藏档案丰富与优化的关系。

第一节 档案收集工作概述

一、档案收集工作的内容

档案收集工作,就是按照党和国家的规定,通过例行的接收制度和专门的征集办法,把分散在各机关、个人手中或散失在其他地方的档案,分别集中到各有关机关档案室或各级各类档案馆,实行集中统一管理。

档案收集工作的内容主要有三个方面:

- (一)机关档案室对本单位需要归档文件的接收和征集工作。
- (二)档案馆对现行机关和撤销机关具有长久保存价值档案的接

收工作。

(三)档案馆对分散在社会上的各个历史时期形成的档案的接收和征集工作。

二、档案收集工作的意义

档案收集工作是整个档案工作中极为重要的一个环节,做好收集工作有着十分重要的意义。

(一)收集工作是档案工作的起点

收集工作是档案工作其他环节的重要基础,没有起点其他环节就不复存在。档案工作的对象是档案,如果没有档案也就不会有档案工作。档案收集的齐全与否,直接影响档案工作其他环节,尤其是直接影响到社会各方面对档案的有效利用。

(二)收集工作是档案馆(室)贯彻集中统一、分级管理原则的重要措施

档案是党和国家的宝贵财富,对国家规定应该归档的各种门类和载体的档案,各单位不得分散保存,任何个人更不能据为己有。只有通过行之有效的档案收集工作,才能把档案集中到各机关档案室和各级各类档案馆,形成统一的档案信息保管基地,实行集中统一、分级分专业科学管理。

(三)收集工作是决定档案工作存在和发展的重要条件

档案数量的多少决定档案工作规模的大小,档案的质量高低决定档案工作的水平高低。档案馆(室)所管理的档案是靠收集工作取得的,只有收集工作搞好了,才能有效地开展整理、鉴定、保管、编研等工作,档案工作才能存在并得到发展。

(四)收集工作是衡量档案馆(室)工作质量的重要标尺

收集工作是档案馆(室)取得档案的手段,收集工作的效果决定档案馆(室)藏档案的数量多少与质量高低。只有丰富档案馆(室)藏档案,才能更好地发挥档案馆(室)的作用,才能更好地体现档案馆(室)的工作水平和质量。

三、档案收集工作的要求

档案收集工作的基本要求是加强档案馆(室)外业务工作的调查与指导,保证归档和接收进馆档案的齐全完整,维护全宗和全宗群的不可分散性,实现入馆(室)档案的标准化。

(一)加强档案馆(室)外业务工作的调查与指导

收集工作是要解决档案的分散形成与集中管理的矛盾,这就要求在收集工作中必须重视馆(室)外档案业务工作的调查,掌握收进档案馆(室)的档案的形成、流动、管理、使用等方面的信息,以便科学地安排和指导各有关单位或部门的档案移交工作。基层档案室必须注意研究和掌握本单位档案的形成规律和特点,严格执行归档制度。各级各类档案馆应当从本馆的性质与职责出发,对有关国家机构、社会组织和个人的职能、任务及形成档案的内容、种类、保存价值、数量、整理、保管等情况进行调查研究,科学确定应移交档案的范围、时间和数量。各级档案馆在接收档案前,应当对确定进馆的单位进行档案基本情况的调查与分析,协同档案行政管理部门制订相应的办法,对有关单位的档案工作进行监督、指导与检查,提高组卷与初步鉴定的质量,做好归档与进馆的各项准备工作。

档案馆接收档案进馆,应当根据档案的形成规律和档案发挥作用的规律,处理好从文件材料形成到归档、从档案室到档案馆的档案流程周期。既要防止急于丰富馆藏,把档案形成机关尚在经常使用的档案过早地接收进档案馆,给机关工作带来不便;又要防止个别单位把需要移交的档案当做私有财产或“小家底”不愿移交。同时,档案馆要避免把应该接收进馆的档案“拒之门外”,使档案长期分散保存在形成单位甚至遭受损失。所以,在收集工作中应当妥善处理好局部与整体、当前与长远的关系,做到既有利于保护国家的历史文化财富,又方便社会各方面的利用。

(二)保证归档和接收进馆档案的齐全完整

保证档案在归档和接收进馆时的齐全完整是贯穿收集工作始终的

基本要求。所谓档案的齐全完整,就一个单位而言,是指归档的文件材料能够系统地、真实地反映本单位的工作面貌,看每一年度归档的文件材料,就能了解这个单位该年度的基本工作情况,看全部档案就能知道这个单位的整个历史;就一个档案馆而言,是指凡属本馆接收范围的所有撤销和现行的立档单位所形成的具有长久保存价值的档案,能够全部接收进馆。但是,由于各种门类和载体档案材料的形成情况较为复杂,运动周期较长,要使分散形成的档案材料转化为完整系统的档案,该归档的都归档,该进馆的都进馆,应当靠完善的规章制度加以约束。因此,应当强化档案专(兼)职人员的档案意识,提高文书和档案人员的素质,建立正常的档案工作秩序。每个单位除了认真执行国家关于各门类和载体档案归档的规定外,应当结合本单位的情况,制定更具体、更完善的归档制度,使归档范围更合理、归档办法和要求更明确,更有利于基层档案人员操作。机关的归档工作应纳入业务部门的职责范围,在建立岗位责任制或其他制度时,应当把归档工作作为其中的一项内容切实保证档案的齐全完整。在鉴定制度中应当要求单位的业务部门和档案部门对收集到的档案材料必须严格按照鉴定原则和档案保管期限表的规定,结合本单位的实际进行鉴定,准确地挑选归档文件并确定其保管期限,使反映本机关重要实践活动和重要事件的材料都能归档。档案馆在接收档案时,除了解进馆档案的质量外,还应对未进馆档案的基本情况有所了解,及时发现和纠正因档案保管期限划分不准而造成应进馆而未进馆的问题。

(三) 维护全宗和全宗群的不可分散性

全宗是一个单位档案的整体。一个机关的各项工作活动不是孤立进行的,相互之间有着密切的联系。在工作中形成的文件材料,无论从来源、内容、形式、时间等方面都存在着固有的联系,是一个不可分割的整体。接收档案时,必须把一个机关形成的档案,作为一个全宗,集中在一个机关档案室或档案馆,不允许人为地分割。只有接收时坚持全宗的不可分散性,在以后的整理、鉴定、保管、统计等各项业务活动中,才能够按全宗进行科学管理。

在档案收集工作中,应注意保持相互有密切联系的一组全宗的不可分散性。在一定时间、地点和社会历史条件下,各个机关的活动既严密分工,又密切协作,相互依存。反映在工作和生产活动中形成的文件材料上,相互之间也有紧密联系。这些互有联系的若干全宗,称为全宗群。全宗群与档案全宗一样不宜分散。一个档案馆接收档案时,保持全宗的完整,能反映一个机关活动的历史面貌;保持全宗群的完整,就能反映国家或地区一个时期的历史面貌。将上述两个完整性有机结合起来,就能真实而又全面地反映党和国家的历史面貌。

(四) 积极推行入馆(室)档案的标准化

在档案收集工作中推行标准化,是档案工作现代化的要求。标准化是现代化的基础,现代化的程度越高,就越要求标准化。档案工作标准化,应从收集工作做起。如果接收进馆(室)的档案不标准,将给科学管理和实现现代化带来困难。

在收集工作中如何推行标准化,应当认真执行国家档案局制定的《机关档案工作业务建设规范》等文件和标准,按照各级各类档案馆关于全宗划分、分类、案卷质量与格式、编目等方面的具体要求,大力提高归档和入馆档案的质量。

第二节 机关档案室的收集工作

一、建立健全归档制度的必要性

机关档案室是集中管理本机关档案的机构。机关档案室的收集工作,是档案收集工作的重要组成部分,也是做好档案馆收集工作的基础和前提。机关档案室的收集工作是通过执行一定的归档制度来完成的。

归档是指各机关文书部门或业务部门,将工作活动中形成并办理完毕的文件整理立卷,定期移交给本机关档案室集中保存的活动过程。简言之,归档就是按照国家规定把档案移交给本机关档案部门集中保

存的过程。在我国,“归档”已成为党和国家明文规定的一项制度,即归档制度。

机关文件的归档,是机关文书或文件工作的最后一环,也是人们将办理完毕的文件作为档案保存起来的第一个重要关口。因此,为了保证归档文件的齐全完整,必须建立本机关的归档制度。

归档制度是各机关、各单位的文件处理部门或业务部门做好文件归档工作,及时、科学地移交档案的重要依据,也是机关档案部门取得档案,监督、指导和检查本机关、单位文件归档工作的必要手段。

我国的许多法规性文件,都对归档制度作了明确规定。1956年4月16日国务院发布的《关于加强国家档案工作的决定》中就要求“各级机关的档案材料(包括机关的收发文电、内部文书、会议记录、电话记录、技术文件、出版物原稿、印模、照片、影片、录音等),应该由机关档案业务机构—档案室集中管理,不得由承办单位或个人分散保存”,“全面推行文书处理部门立卷,以建立统一的归档制度”。1983年4月28日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《机关档案工作条例》规定,“机关应建立、健全文件材料的归档制度。凡机关工作活动中形成的有保存价值的文件(包括党、政、工、团以及人事、保卫、财会等工作中形成的文件材料),均由文书部门或业务部门进行整理、立卷,并定期向档案部门归档。机关领导人和承办人员办理完毕的文件材料应及时交有关部门整理、立卷”。1987年9月5日颁布的《中华人民共和国档案法》(以下简称《档案法》),以法律的形式将归档制度固定下来,即“对国家规定的应当立卷归档的材料,必须按照规定,定期向本单位档案机构或者档案工作人员移交,集中管理,任何个人不得据为己有”。此外,在《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》、《科学技术档案工作条例》、《归档文件整理规则》等文件中,也都有相应的规定和要求。

长期的实践经验证明,没有归档制度,或者归档制度不健全、执行制度不好,就不会为机关工作的开展积累完整、系统和高质量的档案,就会影响机关档案工作的有效进行以及档案馆工作的开展。所以,建

立健全机关归档制度是非常必要的,它不仅可以使档案资源得到有效延续和补充,为机关的各项业务工作服务,而且可以为国家积累齐全完整的档案财富。

二、建立机关归档制度的一般要求

(一) 归档制度必须符合《档案法》和有关文件的要求

各机关、团体、企业、事业单位,必须根据《档案法》、《机关档案工作条例》、《归档文件整理规则》等法规和文件的要求,建立本单位的归档制度。在具体确定归档的各项内容之前,必须认真学习和理解国家的有关规定,领会其精神内容,确保归档制度的科学制订。

(二) 归档制度必须符合本单位的实际,充分体现本单位的特点和规律

归档制度的制订必须和本单位的性质、职能以及档案的形成规律、种类和特点相适应,并据此将国家的有关归档的规定具体化。

(三) 归档制度应当同本单位的其他制度保持内容方面的统一性

党政机关、团体、企业或事业单位制订归档制度,应当同管理制度、文书工作等制度相衔接,将归档制度纳入管理制度范畴,同本单位的机关管理制度、科研管理制度、计划管理制度、生产管理制度、标准化管理制度、岗位责任制联系起来,保证其顺利实施。

(四) 完善归档制度的内容

归档制度的制定应当内容清晰、表达准确、规定详尽,便于在实际工作中执行。机关档案部门在制定制度时要广泛征求意见,及时补充完善,并报上级档案业务机关审核认可。

三、归档制度的内容

归档制度主要包括归档范围、归档时间、归档案卷(保管单位)的质量要求、归档手续等内容。

(一) 归档范围

归档范围,是指办理完毕的文件材料应当归档及不应当归档的范

围。哪些文件应该归档,哪些文件不应该归档,主要取决于文件本身的价值。一般而言,凡是反映本机关工作、生产活动,具有查考利用价值的文件材料均属归档范围。

按照国家档案局 1987 年 12 月 4 日发布的《机关文件材料归档和不归档的范围》的规定,一个机关应该归档的文件材料,主要有四部分:

一是上级机关的文件材料,包括上级机关颁发的属于本机关主管业务并要执行的文件,以及普发的、非本机关主管业务但需贯彻执行的文件;上级机关转发本机关的文件,本机关代上级机关草拟并被采用的文件的最后草稿和印本,以及上级机关、党和国家领导人、人民代表检查本机关工作形成的各种重要文件材料(包括音像材料)等。

二是本机关的文件材料,包括本机关召开的代表大会、工作会议、专业会议、机关党组织及行政领导会议的文件材料;本机关颁发的各种正式文件;本机关及其内部组织机构形成的工作计划、总结、报告、统计报表、财务与会计文件、人事工作文件,以及反映业务活动和科学技术管理的专业文件材料;本机关的请示与上级机关的批复文件,下级机关的请示与本机关的批复文件;本机关领导人公务活动形成的重要信件、电报、电话记录,从外机关带回的与本机关有关的重要文件材料;本机关的各种规章制度,以及反映本机关成立、合并、人员编制、历史沿革、合同、协议、财产、物资、档案等方面的文件、凭证、账册等材料;重要的人民来信、来访材料以及其他认为需要归档的材料。

三是同级机关和非隶属机关的文件材料,包括同级机关和非隶属机关颁发的非本机关主管业务但需执行的法规性文件,或与本机关联系、协商工作的重要来往文件;有关业务机关对本机关工作检查形成的重要文件。

四是下级机关的文件材料,包括下级机关报送的重要工作计划、报告、总结、典型材料、统计报表、财务预(决)算、科技文件材料以及备案性文件材料。

不属于归档的文件材料主要包括:重复文件;事务性、临时性文件;仅供参阅、参考、征求意见,不需办理的文件;未经会议讨论,未经领导审阅、签发的未生效文件;一般文件的修改稿以及一般的人民来信等。具体到每个机关,应根据上述要求,结合本机关的具体情况,明确规定归档与不归档文件的范围。此外,国家规定不得归档的材料,禁止擅自归档。

(二) 归档时间

归档时间指文书处理部门或业务部门将需要归档的文件材料向档案室移交的时间。《机关档案工作条例》规定,“机关文书部门或业务部门一般在第二年上半年向档案部门移交档案,交接双方根据移交目录清点核对”。对于专门性文件、特殊载体的文件、驻地分散的机关文件或形成规律较为特殊的文件,为了便于实际工作查考利用,可以适当延长归档时间。

内部机构简单,或不设内部机构的小机关,工作人员少,文件又是集中处理的,文书处理和档案工作由一人兼管,就不需要专门规定归档时间,只需将处理完毕的文件及时归档即可。

(三) 归档案卷(保管单位)的质量要求

归档案卷的质量要求是:遵循文件材料的形成规律和特点,保持文件之间的有机联系,区分不同价值,便于保管和利用。

应归档的文件材料种类、份数以及每份文件的页数均应齐全完整,并组成保管单位。保管单位内的文件材料排列应当条理系统,成为一个互有联系的有机整体。

保管单位内的文件,依次排列后编写页号或件号,逐件登记在归档目录上。录音带、录像带、影片、照片等档案,应当用文字标出它们的对象、时间、地点、内容和责任者等事项。

保管单位(案卷)的封面,应当按规定逐项填写清楚。向机关档案室移交的档案,应当按照一定的次序排列、编号和编目。

(四) 归档手续

机关文书部门或业务部门在向档案部门移交档案时,交接双方应