

村级档案管理

CUN JI DANG AN GUAN LI

章丘市档案局 编
章丘市档案馆

中国档案出版社

村级档案管理

章丘市档案局 编
章丘市档案馆

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

村级档案管理 / 山东省章丘市档案局, 山东省章丘市档案馆编. - 北京: 中国档案出版社, 1999. 12

ISBN 7-80019-921-6

I. 村… II. ①山… ②山… III. 乡村-档案管理
IV. G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 67846 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 / 北京振兴印刷厂

规格 / 850 × 1168 1/32 印张 / 7.5 字数 / 200 千字

版次 / 1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

印数 / 5500 册

定价 / 14.00 元

编 委 会

主 任 靖绪佳

副主任 王嘉振 李万百 叶因森

委 员 冯仁烈 郑玉萍 靖永健 陆绍礼

 王兆起 张继英 蒋思胜 王振峰

 侯 波 潘秀凤 董晓凤

主 编 冯仁烈 靖永健 侯 波 孙嘉焯

序 言

应章丘市档案局的同志之邀,为《村级档案管理》一书写序。翻阅了书稿,确实引起了我一番思考。该书是一本档案专业理论书,读起来观点明确,论理简洁,文字朴实,通俗易懂,完全符合村级管理工作的实际情况;在写法上章节分明,系统有条理,有一定逻辑性;对于指导业务工作,既有一定的规范性,又便于实际操作,非常适合农村基层档案人员,特别是村级档案人员阅读学习,可以说它是指导村级档案工作的良师益友。

在党的改革开放方针的指引下,我市的农业、农村面貌发生了巨大变化,呈现出社会稳定、经济繁荣,农民生活达到小康水平,农业产业化、现代化迅猛发展的一派大好局面。在这种新形势下,章丘市村级管理工作也步步深入,90年代初期,首创“依法建制、以法治村、民主管理”的新经验,在全国进行了推广。到目前,已深化发展为以“两公开一监督”(村政务、财务公开、民主监督)为重点的依法治村系统工程在全市普遍实行。在这种大变革、大发展过程中,村级档案工作应运而生,并不断发展提高,成为农业、农村工作中不可缺少的环节。村级档案以其独特的功能与作用,在为农业、农村各项工作服务中,创造了显著的社会效益与经济效益,促进了农村社会稳定与经济的发展,村级档案工作成为农业、农村工作发展的需要。同时,村级档案工作管理水平的高低,也成为社会文明与进步的重要标志。对于此,各级农村党政领导干部在思想上务

必引起足够的重视。

该书出版后,应很好地发挥其作用,以此为教材,通过多种形式的培训、学习,提高农村干部的档案意识和村级档案管理人员的专业水平,进一步做好村级档案工作,为当前农业农村两个文明建设服务,为子孙后代留下宝贵的文化财富。

中共章丘市委书记 孟宪杰

1999年8月

编者的话

章丘市的村级档案工作抓得较早,但真正大规模地在全市普及这项工作,还是进入 90 年代的事。最初是抓住全市开展的依法治村、规范化管理活动的机遇,在全市组织开展了村级建档工作;接着又抓了巩固提高、规范管理、法制建设等工作。经过多年的不懈努力,在基本完成村级建档任务的基础上,逐步走上依法治档、规范管理的轨道。

由于这个时期开展的村级档案工作,是伴随着农业、农村的改革与发展应运而生的新事物,它在为农业、农村的改革、发展服务中创造了显著的社会效益与经济效益,因此,得到了国家、省、市各级党政领导与档案行政管理部门领导的肯定与好评,也受到农村广大基层干部、群众的欢迎与支持,从而使村级档案工作健康地发展,并展现出美好的发展前景。

在我们多年抓村级档案工作中,逐步积累了一些实践经验和理论研究材料,不少论文和经验体会性文章,曾在有关报刊上发表;同时,在村级档案工作中的业务管理、法规建设及业务指导、培训中,也形成了不少村级档案管理基本知识材料和规范性文件。正是在此基础上,为使村级档案工作能够形成一个较完整的理论体系,以更好地指导今后村级档案工作的开展,我们直接参与这项工作的有关同志,广泛地调查研究,收集材料,请教领导和专家,先后经三年的努力,数易其稿,终于编成了这本《村级档案管理》专业书。本书共有十一章。第一、二、三章,由冯仁烈编写;第四、五、六章由靖永健编写;第七、八、九、十、十一章由侯波编写,最后由孙嘉

焯(原济南市档案局副局长、研究馆员)、冯仁烈通稿审定。

理论来源于实践,实践需要创新的理论。本书在编写过程中,除认真总结章丘市村级管理与村级档案工作的经验外,也参照了国家及有关地区的村级档案工作经验、规范和研究成果,还参考了民政部门的有关文件资料,使本书的内容尽量能符合农村实际与适应村级档案工作的实际需要,力求具有一定的实用性、可操作性和规范性,以指导村级档案管理工作不断深入发展。

我们编写这本书,旨在为村级档案人员开展村级档案工作提供一本自学和业务培训材料。但是由于水平和时间所限,难免存在某些错误与不足,在此恳请各位专家与读者提出宝贵意见。

本书最后还附录了山东省委办公厅、省政府办公厅转发省档案局《关于进一步加强全省农业和农村档案工作的意见》的通知,《济南市行政村档案管理办法》及《档案工作》、《档案学通讯》、《乡村档案建设》论文集刊登的有关章丘市村级档案工作的学术论文、调查报告的文章,以供参考。

本书在编写过程中,得到山东省档案局曹明珍副局长、张尚营处长与济南市档案局左连局长、李俊副局长的关心与指导,也得到中共章丘市委、章丘市政府领导的重视与支持,中共章丘市委书记孟宪杰同志为本书撰写了序言,章丘市民政局的有关同志也为本书的编写提供了宝贵意见,本书还借鉴了全国先进地区村级档案工作的研究成果,在此,一并向他们表示衷心的感谢与敬意!

编者

1999年8月

目 录

第一章 村与村级管理	(1)
第一节 村的产生、演变与组织形式	(1)
第二节 村级管理单位的性质、地位	(6)
第三节 村级管理单位的职能.....	(8)
第四节 村级管理.....	(11)
第二章 村级档案	(15)
第一节 村级档案的历史与概念.....	(15)
第二节 村级档案的种类、内容	(19)
第三节 村级档案的特点.....	(27)
第四节 村级档案的作用.....	(29)
第三章 村级档案工作	(33)
第一节 村级档案工作的内容和基本原则.....	(33)
第二节 村级档案工作的管理体系.....	(37)
第三节 村级档案工作的法规建设.....	(43)
第四节 村级档案的发展前景与展望.....	(47)
第四章 村级文件材料	(54)
第一节 村级文件材料的形成与积累.....	(54)
第二节 村级文件材料的立卷.....	(62)
第三节 村级文件材料的归档.....	(98)
第五章 村级档案的收集工作	(106)
第一节 按正常归档收集.....	(106)
第二节 历史档案的征集.....	(107)

第三节	对零散档案材料的收集	(109)
第六章	村级档案的整理	(113)
第一节	整理的内容、意义和基本原则	(113)
第二节	村级档案的分类	(116)
第三节	村级档案的编目	(122)
第四节	村级档案的排架	(127)
第七章	村级档案的鉴定	(129)
第一节	村级档案鉴定的要求和组织	(129)
第二节	村级档案鉴定的方法	(133)
第三节	村级档案保管期限表	(137)
第八章	村级档案的保管和统计	(141)
第一节	村级档案保管的意义和要求	(141)
第二节	村级档案保管的制度、方法	(145)
第三节	村级档案统计工作	(151)
第九章	村级档案的利用	(156)
第一节	村级档案利用工作的要求及方法	(156)
第二节	村级档案的查找工具	(162)
第三节	村级档案的编研工作	(164)
第四节	村级档案的经济效益和社会效益	(170)
第十章	村级资料工作	(174)
第一节	村级资料工作的作用和要求	(174)
第二节	村级资料的管理和利用	(177)
第十一章	村民家庭档案	(182)
第一节	村民家庭档案的特点及建档的意义	(182)
第二节	一般村民家庭档案	(185)
第三节	科技示范户、专业户档案	(189)

附 录

- 中共山东省委办公厅、山东省政府办公厅转发山东省档案局
《关于进一步加强全省农业和农村档案工作的意见》
的通知····· (191)
- 济南市行政村档案管理办法····· (196)
- 小康路上的档案潮
——山东省村级建档工作纪实····· 吴 红(200)
- 济南市村级建档工作的调查与分析
····· 左连、孙嘉焯、韩振国(208)
- 抓住村级工作规范化管理有利时机,积极开展村级
建档工作····· 冯仁烈(215)

第一章 村与村级管理

村级档案产生于村级各项社会实践活动。村级档案管理的各方面工作都依赖于村级管理工作,并受其制约。因此,要研究村级档案管理,首先要研究和了解村的发展历史及村级管理活动的有关情况。

第一节 村的产生、演变与组织形式

一、村与自然村

什么是村呢?《汉语词典》与《现代汉语词典》分别解释为“乡人聚居之地”、“农民聚居的地方”。

村,也称庄、寨、坞、屯等。其名称虽然不同,但都是指有若干或许多乡民聚居的地方或处所。

村这个字最早见于《三国志·魏志·郑浑传》:“入魏郡界,村落齐整如一。”后多见于旧诗文,如晋人陶潜的《桃花源记》有:“村中闻有此人,咸来问讯。”唐人杜甫诗:“溪行尽日无村坞”、“暮投石壕村”,宋人陆游诗:“数家临水自成村”、“柳暗花明又一村”等等,不胜枚举。

村一般都是自然形成的。陆游的《西村》诗中有“数家临水自成村”正是描述的这种情况。这种自然形成的村称自然村,它是

“在小农经济基础上自然形成的农村居民点”。

村,有大有小,无论大小,都有村名。有数家就可以构成村,但也有数十家、上百家甚至上千家的村。有的村还逐步发展成镇或城市。像青岛原先是一个小渔村,近百年才发展成大城市。山东的周村,现在虽然成了城市,但仍然称村,不过其规模、性质都改变了。

二、村的产生、演变与组织形式

村的产生最早可追溯到原始社会氏族公社后期。这时的居民改变了原始群时期无固定居住场所的状况,开始了定居生活,便产生了村落。据考古发掘,陕西省西安市半坡村遗址,就是以氏族或部落为单位建立的村落。村内的建筑有一定的布局,房屋有大有小,大的面积达120平方米左右。这种大房子在一个村落只有一间,可能是氏族(或部落)首领的住室或氏族议事集会的场所。

随着社会生产力的发展,人们的生产和生活逐步发展成以一夫一妻的家庭为单位。人们的居住地可以有不同氏族的人居住。于是农村公社替代氏族公社而出现。这时的农村公社是氏族公社向阶级社会过渡的组织形式。

西周春秋时期,在成千上万的家族组织中,平民的宗族村社占绝大多数。这是一种由原始社会末期的父系家长制家族直接转化来的,以血缘关系为主,以地域关系为辅结合起来的农村家庭组织。这种村社也称“书社”,有大有小,大的相当于现在的乡,小的相当于现在的村。

战国时期,各诸侯国纷纷进行改革或变法。在地方逐步实行郡县制,郡下设县,县下有乡、里等基层组织。里就相当于现在的村。

秦灭六国,建立专制主义的中央集权制,在地方全面实行郡县

制。郡下设若干县,县下有若干乡,乡下设有亭、里、什、伍等基层组织,里就是村落。此后历朝各代大多数沿袭这种制度。只不过在名称上有所变更,范围上有所伸缩而已。

中华民国时期,乡以下实行保甲制。县以下设区,区以下设乡,乡以下设保和甲,以十户为一甲,十甲为一保。保相当于现在的村。

我党领导下的村级管理的组织形式,在不同的历史时期,随着革命形势、任务的不断发展变化,村级管理的组织形式也有所不同。

第一次国内革命战争时期,在我党领导的广东、湖南农民运动中,建立了农民协会和区乡自治机关,村农民协会即是群众性组织,也是权力机关,当时曾提出“一切权力归农会”的口号。农民协会这种组织形式,是适应当时兴起的农民运动的需要而产生的,时间不长,随着第一次国内革命战争的失败而结束。但农民协会作为党领导下的农村群众组织却沿存到新中国诞生之后。

第二次国内革命战争时期,我党在革命根据地成立了县、乡苏维埃政权组织,撤销了村级政权,按照乡人民代表和居民的居住状况组成村民大会,由在村的乡人民代表与村级的各种专门委员会配合乡苏维埃开展工作。

抗日战争与解放战争时期,我党在华北、西北、东北和华东的老根据地实行行政村制。这种行政村是由一个或几个自然村组成的基层行政单位。如1941年10月12日的《山东省战时工作推行委员会关于村政组织与工作的新决定》中记载:“决定取消中心村制,改用行政村制”,并对行政村的划分、组织、职责等作了具体规定。其中人口在400人以上或3里内的数小村相加起来超过150户而不足200户的村都可以编为一个行政村。行政村采用会议制,村民大会和村民代表会为全村最高权力机关,村公所为村最高

执行机构,由村民大会选举村长、村政委员,村公所采取集体领导下的村长负责制等。由于行政村这种组织形式,适应当时我国农村的实际情况,因而,在党的领导下,行政村动员与组织广大农民群众,认真贯彻执行党的方针、政策,完成了抗日战争、解放战争、土地改革等重大历史任务,直至中华人民共和国建立。

新中国诞生后,全面废除了国民党政府在农村实行的保甲制,政务院于1950年12月制定了《乡(行政村)人民政府组织通则》,在全国普遍建立了乡(行政村)政权。1954年9月公布的《中华人民共和国宪法》中正式规定乡、民族乡、镇为基层人民政府。以后村级管理的组织形式虽然不断发生变化,但行政村这个名称成为一种历史习惯,在有些地方或场合被继续沿用着。

合作化与人民公社化时期,1955年广大农村普遍建立了初级合作社,其领导机构是“社委会”;1956年实现了高级合作社,高级社的领导机构为“社管理委员会”。1958年以后,掀起了人民公社化运动,全国农村普遍撤销了乡政府而成立政社合一的公社“管理委员会”。行政村变成了生产大队,设立了“管理委员会”。人民公社既是集体经济组织,又是基层政权组织。在很长一段时期,乡与行政村的职能都由社队所代替。由于这种组织形式不适应我国农村生产力发展的状况,因而使基层政权的法定职能长期得不到发挥。

党的十一届三中全会以后,随着农村经济体制的改革和各种生产责任制的实行,农村生产力迅速发展,经济状况起了很大变化,原来政社合一的基层政权体制和组织形式已不能适应农村生产力发展的需要,为了加强基层政权和基层组织的职能作用,党中央及时作出决策,实行政社分开,建立乡人民政府。1982年修改颁布的《宪法》重新规定乡、民族乡、镇为农村基层政权组织。1983年至1985年,全国完成了撤销人民公社机构,重建乡政权的任务。

与此同时,农村的生产大队也自然被撤销,即在有计划的试点基础上,建立了基层群众性自治组织——村民委员会。

为了加强村民委员会建设,1987年国家颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》;1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议讨论通过,正式颁发了《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)。该法规定:“村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立。村民委员会的设立、撤销、范围调整,由乡、民族乡、镇的人民政府提出,经村民会议讨论同意后,报县级人民政府批准。”在村委会组织法的指导下,村民委员会建设更加规范,其自治性与民主管理的职能得到进一步增强。有的地方把这种建立村民委员会的村称为“自治村”。

三、村级管理单位

从以上叙述中可以看出,村这个概念在不同的历史时期有不同的提法和组织形式,其作用和职能也不尽相同。历代统治阶级为便于管理村民,都要以一定的组织形式对村及其居民进行管理。这种管理一般不是以自然村为单位,而是根据村民居住状况、人口多少、方便组织等情况,以“社”、“里”、“保”、“行政村”、“大队”等单位进行管理。为便于称谓,我们暂且把这种历史原因造成的村级管理组织名称不统一的种种提法,统称为村级管理单位。这里特别要明确,各种不同名称的村级管理单位与自然村是有区别的。

1. 自然村是自然形成的居民点,没有行政或自治管理职能;村级管理单位一般是按程序被批准的行政或自治管理单位,有一定的组织机构,有行政或自治管理的职能。

2. 自然村大小不一,有的几个自然村组成一个村级管理单位,有的大自然村要分成几个村级管理单位。多数一般的自然村

就是一个村级管理单位。

目前,我国农村的村级管理单位,是按照《村委会组织法》的规定设立村委会的村。现在这种组织形式的村级管理单位,在法律的保护和支持下,享有最充分的民主与自治权力,各项工作有法可依,各项事业蒸蒸日上,是加快农村经济发展,保持农村社会稳定,实施农村奔小康的重要保证。

第二节 村级管理单位的性质、地位

村级管理单位的性质、地位,在不同的历史时期虽有所不同,但其基本性质、地位都没有改变或大体相似。

一、村级管理单位的性质

(一)行政性

这既是村级管理单位的性质,又是它的职能。解放前,我党建立行政村之始,行政村就是基层行政单位,而赋予行政村以行政管理的性质与职能。目前由于建立了村民自治组织,扩大了自治权力,其行政性的提法逐渐淡化,但其行政管理的职能却仍然存在。其主要原因,一是建立村委会的村普遍建立党的基层组织(村党支部或党总支),在农村发挥着基层领导的作用,不仅党和国家的方针政策、法律法规要通过基层党组织贯彻执行,而且村里的一些重要行政问题也要由党支部或党总支进行讨论决定;二是村委会担负着协助乡政府进行行政管理的职能,并且随着法制建设的增强不断得到强化。历史地看,村级管理单位的行政性质与职能,有时增强,有时削弱,但其行政管理的性质却始终存在。