

档案专业干部培训系列教材

国家档案局编
主编 刘国能 黄子林

中国 档案事业概述



档案出版社

档案专业干部培训系列教材

国家档案局档案专业干部培训
系列教材编写委员会

主 任	刘国能		
副 主 任	郭树银		
委 员	(按姓氏笔划排列)		
	丁永奎	王君彩	刘国能
	沈永年	郭莉珠	郭树银
	黄子林	盛彦	曹喜琛
	梁毓阶	韩玉梅	傅瑞娟
本书主审	郭树银		
终 审	刘国能	郭树银	

说 明

本书是国家档案局组织编写的档案干部岗位培训教材。根据其内容和特点,同样可供普通高等院校档案专业和文秘、图书或信息管理专业的师生阅读参考。

本书以党和国家的政策、法规作指导,本着分类溯源、通今贯古、略古详今和密切联系中国档案事业发展实际的基本原则,分别全面、系统地介绍和论述了档案事业各个组成部分的形成、发展过程及其现实情况,可以帮助读者了解我国档案事业的主要内容和一般规律,为建设有中国特色的档案事业承前启后,继往开来。

在编写本书的过程中,按照继承与开拓相结合的指导思想,吸收了与本书相关的一些研究成果,湖南省档案局欧阳滋、李石山、方明雪、黄志康和国家档案局任虎成等同志审阅过本书第一稿。档案出版社来长治、于薇、赵增越同志审阅过本书的修改稿,提出过一些宝贵意见,在此一一表示感谢。

参加本书编写的有刘国能、黄子林、吴杰、王光宇。主编:刘国能、黄子林。第一章、第三章、第八章、第十章由黄子林执笔;第二章、第四章、第九章由刘国能执笔;第五章、第六章、第七章由吴杰执笔;王光宇参与了部分章节的修改补充。全书由黄子林统稿,刘国能修改定稿。

由于编著者水平有限,书中缺点在所难免,望读者批评指正。

编著者

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 中国档案事业的源流	(2)
第二节 当代中国档案事业的地位与作用	(20)
第三节 建设有中国特色的档案事业	(23)
第二章 国家档案事业的管理体制	(33)
第一节 历代国家档案事业的管理机构	(33)
第二节 当代国家档案事业的管理体制	(47)
第三节 当代国家档案事业的管理原则	(57)
第三章 国家档案事业的法制建设	(66)
第一节 历代档案管理法规	(67)
第二节 新中国档案法规体系的形成	(78)
第三节 完善法规体系与“依法治档”	(89)
第四章 机关档案工作管理	(97)
第一节 机关档案管理的历史	(97)
第二节 新中国的机关档案工作	(106)
第三节 现行机关档案工作的作用、性质与任务	(121)
第四节 现行机关档案室的业务工作	(124)
第五章 档案馆事业管理	(158)
第一节 我国档案馆事业的起源	(158)
第二节 当代档案馆事业的发展	(166)
第三节 当代档案馆的类型与特点	(172)
第六章 档案理论和档案学研究	(181)
第一节 旧中国的档案理论研究	(181)

第二节	当代档案理论研究·····	(187)
第七章	档案管理技术研究·····	(209)
第一节	档案管理技术研究的过去与今天·····	(209)
第二节	档案管理现代化技术研究·····	(215)
第八章	档案专业教育·····	(224)
第一节	我国档案专业教育的形成与发展·····	(225)
第二节	高等档案专业教育·····	(230)
第三节	中等档案专业教育·····	(238)
第四节	档案干部在职培训·····	(242)
第九章	档案宣传与出版·····	(246)
第一节	档案宣传与出版工作的历史和现状·····	(246)
第二节	档案宣传工作的任务与作用·····	(251)
第三节	档案出版工作的指导方针、任务与形式 ·····	(268)
第十章	档案工作的国际交流·····	(275)
第一节	档案工作国际交流的历史和意义·····	(275)
第二节	我国档案工作代表团出国访问·····	(277)
第三节	出席国际档案会议·····	(290)
第四节	接待外宾参观访问和互派学者·····	(298)

第一章 绪 论

作为一个档案工作者，不仅需要从档案学的各个分支学科汲取各种理论与实践知识，以满足各项具体管理和技术工作的需要，同时还应当了解和认识档案事业的整体，了解和探索档案事业的形成与发展规律，以便掌握全局，加强宏观管理，并遵循档案事业的发展规律，促使档案事业的各个方面协调发展，建设有中国特色的档案事业。

《中国档案事业概述》以宏观为主，并从宏观与微观的结合上，力图揭示我国档案事业的形成与发展规律。研究和说明构成国家档案事业体系的基本成分——档案工作管理体制、管理法规、机关档案工作管理、档案馆事业管理、档案理论和档案学研究、档案管理技术研究、档案专业教育、档案宣传与出版、档案工作的国际交流等的历史和现状。因此，它是一门综合性的基础理论学科，属于档案学的一个分支系统。它的基本功能就在于帮助我们在研究和探索档案学各个分支学科的过程中把握整体，克服某些“一叶障目”的局限性或片面观点。在叙述和研究方法上，我们采取分类溯源、谈古论今、厚今薄古、虚实并举的方针，即对档案事业各组成部分分专章进行从古至今、以现代为主的介绍与评述。

第一节 中国档案事业的源流

我们所面临的任务是建设有中国特色的档案事业，但是今天的档案事业是由昨天的档案事业发展起来的，因此，我们必须回顾我国档案事业形成与发展的历史，从我国档案事业形成与发展的演变过程中寻求借鉴，探索规律，用以指导今天的档案事业。

一、文字的产生为档案事业的形成创造了条件

公元前 21 世纪至前 16 世纪的夏代，随着原始公社制的瓦解和奴隶制、私有制的出现，随着生产和社会交往的不断发展，人类在结绳和刻契记事的基础上逐渐创造了文字。伴随文字的出现，就产生了对文字材料的收藏管理，因而也就形成了档案和档案工作，这就是我国档案事业的开端。在漫长的封建社会，档案事业主要体现在对档案的管理上。

二、殷商至两汉的档案管理

（一）殷商的档案和档案管理。约公元前 16 世纪至前 11 世纪的商王朝是我国历史上最强盛的奴隶制国家。河南安阳出土的甲骨卜辞记载了商王朝在文字、天文、历法、医学、艺术等方面都已经相当发达。当时将迷信活动和政务、战争、生产、疾病等各种内容用文字形式刻写在龟的背甲、腹甲或牛的肩胛骨和其他兽骨上，使用后集中整理收藏在宗庙里，由巫和史等宗教官员掌管，这就形成了甲骨档案和甲骨档案的管理工作。当时，随着青铜冶炼技术的发展，一些制作精美的青铜器物上铭记着赏赐和纪念先代的内容，具有书史记事

的性质，这就是我国初期的金文档案。与甲骨、金文档案同时出现的还有记载册命、誓、诰和政治方面大事的竹木简册，这些典册由史官书写和管理。

（二）西周的档案与档案管理。周王朝（约公元前 1066—前 771 年）设大史掌管文书，策命诸侯卿大夫，记载史实，保管国家典籍；大史之下设左史与右史，这个史官机构称大史寮，分别掌管各种不同的档案。其他凡是主管政务、军事、宗教的官员也都兼管各自形成的档案。地方机关同样建立了相应的档案工作。周王朝形成的档案内容主要有：（1）记载山川领土和人口情况的图版档案；（2）记载周天子与各诸侯国之间、诸侯国与诸侯国之国、诸侯与卿大夫之间对神盟誓的盟约档案；（3）记载周王室世系情况的谱牒档案；（4）记载征伐、赏赐、任命、政务等活动的誓、诰、命、政典与记注档案。这时甲骨载体依然存在，竹木简牍与金文载体有了更大的发展，档案被收藏在宗庙，主管档案的史官一般都是世袭相传。

（三）东周和春秋战国时期档案管理的变化。这一时期（公元前 770—前 221 年）的社会处于大变革之中，群雄并立，出现了许多诸侯国，这些诸侯国经过不断兼并，逐渐形成魏、赵、韩、齐、楚、燕、秦七国争雄局面。随着社会的大变革，档案与档案工作也发生了很大的变化。第一，由于新兴地主阶级政治变革的要求，各诸侯国所保存的确定奴隶主贵族地位的档案不断被毁弃，律法档案、赋税档案等新的档案内容相继产生；第二，由于世卿制度日趋瓦解和神职官员地位低落，原有史官的地位随之下降，一些新兴的国家设置了一些新的文书、档案人员，如赵国的御史、齐国的掌书、秦国的尚书、魏国的主书等，都是掌管记注、负责文书处理和档案

管理的重要文职官员；第三，周王朝以来的档案被大量散落社会，新的“士”阶层得有广泛利用档案的机会，如孔子就是“求周史记，得百二十国宝书”编修《春秋》和删定《六经》的。

（四）秦代的档案和档案管理。秦王朝（公元前 221—前 206 年）统一中国后，由于巩固和加强中央集权的需要，采取了“书同文字”的措施，创制了小篆和隶书，并将隶书作为当时的标准字体，奠定了我国汉字发展的基础，对我国档案工作的发展具有深远的影响。但是秦统治者在档案工作方面却执行“重本国本朝档案，焚毁原六国档案”的政策。凡认为符合秦政权统治利益的档案资料都注重收集、整理和妥善保管；凡认为不利于自己统治的韩、赵、魏、齐、楚、燕六国的历史档案资料，除记载医药、卜筮、种植等内容的档案资料外一概焚毁。由于大量档案资料被焚毁，使我国古代长期积累起来的文化财富受到了严重摧残。秦王朝本身所形成的律法、户籍、舆图档案和皇帝诏令、臣子的奏疏档案，由丞相府和御史大夫府中的专职官员柱下史管理。当时的档案载体主要是竹木简牍，同时开始出现石刻记事。

（五）两汉时期的档案管理。两汉（公元前 206—公元 220 年）是我国封建社会经济、政治、文化都得到了很大发展的时期，这一时期的档案工作也得到了很大的发展。西汉王朝建立之前，刘邦、萧何等农民起义军将领就注重档案资料的收集。据《汉书》卷三十九《萧何曹参传》记载，刘邦起义军攻入秦都咸阳时，“诸将皆争走金帛财物之府分之”，唯有萧何首先不是去搜集金帛财物，而是收集和保护秦王朝留下

的档案资料。汉王朝建立后，“大收篇籍，广开献书之路”。^①中央和部分藩王都重视对档案资料的收集管理。两汉统治者除了利用宗庙保管档案外，还修建了石渠阁、兰台和东观作为保管档案资料的基地。东汉采用石室金匱收藏档案的方法成为我国保管档案的优良传统。两汉统治者除了重视利用档案为政治、军事和发展经济、文化、科学、技术服务外，还十分重视让史官利用档案进行编撰活动。我国第一部纪传体通史《史记》，就是司马迁子承父业，利用朝廷档案资料编纂成书的，我国第一部断代体史书《汉书》，就是班固子承父业，利用兰台档案资料编纂成书的。两汉档案的主要载体是竹木简牍和缣帛，东汉蔡伦发明造纸术后开始出现纸质载体。纸质载体的产生对于档案、档案工作、档案事业的发展具有深远的意义。

三、隋唐至明清的档案管理

（一）隋唐时期的档案管理。从东汉到隋唐，经历了三国、两晋时期的长期战乱纷争，档案工作受到严重的摧残和破坏，各国虽设秘书郎、著作郎、主书、令史等职官负责档案和编修，但档案多被流散，成为豪门割据势力私家编史和编修家谱族谱的档案来源。隋唐时代（公元581—907年），随着国家的统一，国家机构的改革和整顿，随着政治、经济、文化的繁荣兴盛，档案管理有了新的发展。第一，记载统治者言行的记注材料——起居注和时政记超过了前代；第二，加强了户籍档案管理；第三，在“开科取士”和推行科举制度的过程中形成了一种专门的甲历档案，并修建了甲库保管甲历

^① 《汉书》卷三十，《艺文志》。

档案；第四，唐王朝开始把文书归档、鉴定、移交等事项列入法律范围，载入封建法典；第五，利用档案资料编修史书已由私人编撰发展为朝廷有组织的编纂事业。继北齐设编史机构史馆之后，隋王朝在尚书省设立史馆，明令禁止私家修撰国史，唐承隋制，设史馆于禁中，史馆官员由名士充任，宰相负责监修。我国“二十四史”中的《晋书》、《梁书》、《陈书》、《北齐书》、《周书》、《隋书》、《南史》、《北史》以及唐历代皇帝的实录、《唐历》、《唐春秋》、《唐六典》等史书都是由唐代史馆利用档案史料编纂成书的。除此以外，玄奘西行取经，赴印度收集大量佛教史料，促进了我国在档案史料方面的国际往来。

（二）宋代的档案管理。唐以后经过五代十国的动乱，我国档案事业又一次遭到严重的摧残和破坏。宋（公元960—1279年）统一中国后，档案管理得到了恢复和发展。第一，在档案管理机构和管理制度方面采取了很多措施。宋初除袭用唐制，中央设三省（中书省、门下省、尚书省）六部（吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部）外，还设立枢密院作为军事指挥机构。在这些行政和军事机构中，都设有管理档案的架阁库，由有名望的官员主管，地方机构的架阁库由知州、令、丞、主簿等官员掌管。中央设有综合管理全国文书档案工作的通进司，设集中接收中央各架阁库档案的金耀门文书库。第二，继隋唐之后进一步充实和发展了有关档案管理的律令，有关律法条文对档案的收集、整理、分类编目、保管、移交、鉴定、利用、销毁等都作了明确的规定。第三，两宋利用档案史料编修史书取得了很大的成就。宋王朝中央各主要部门都设有编修机构，如中书省的编修条例司、枢密院的编修司以及其他部门所设置的敕令所、玉牒所、日历所、会要所、实

录所、国史院等。据不完全统计，这些编修机构共编修《会要》2000余篇，《实录》3000余卷，历代国史1000余卷，仅南宋高宗、孝宗、光宗、宁宗四帝编修的《日历》（大事记）达4000多卷。北宋司马光在朝廷支持下编纂《资治通鉴》，利用档案资料200多种，经历15年，成书294卷。南宋李焘完成《续资治通鉴长篇》980卷，郑樵编撰《通志》200卷等等，都是大量收集和利用官府档案资料所产生的成果。

（三）元朝的档案管理。蒙古灭西夏、灭金和南宋统一中国建立元朝（公元1271—1368年）后，仿宋制在最高政务机关分别设立架阁库、蒙古架阁库、回回架阁库，配备管勾和典吏管理档案，并制定了架阁管理制度、当面交卷制度、周年交案制度、不得私藏官府文卷制度等。元朝同样设实录院、国史馆，利用档案资料编修史书，形成颇具特色的档案史料编纂成果的有王恽等人的《世祖实录》，虞集、赵世延等人的《经世大典》，以及记载元初至英宗时政治、经济、军事、法律与典章制度的《大元通制》和《元章典》，同时有王祜所编记载农业科技成果的《农书》22卷和脱脱等人的史书编纂成果《辽史》116卷、《金史》135卷、《宋史》496卷。

（四）明代的档案管理。明王朝（公元1368—1644年）建立后承袭旧制，在中书省内设置起居注官员，积累本朝记注材料，同时重视历史档案的收集。为了保证档案的完整与安全，发挥档案资料的作用，明王朝采取了一系列措施：第一，对各种文卷的格式、运转程序以及照刷磨勘^①的具体作法进

^① 元代开始的一种文书处理制度，主要内容是检查官府文卷有无稽迟、失错、遗漏、规避、埋没、违枉等，即“明察曰照，寻究曰刷，复核曰磨，检点曰勘”。

一步作了规定；第二，为收藏元代历史档案和部分本朝档案，在宫中设大本堂，并利用大本堂作皇子学习的课堂；第三，为推行户帖制度，普遍进行人口调查，在此基础上编造赋役黄册^①，在南京（明初建都南京，后迁北京）后湖修建黄册库，收藏黄册（即户籍档案）153万多册，对黄册收集、分类整理、安全防护、利用翻阅等都作了严密的规定；第四，为珍藏皇族玉牒和历代皇帝实录、圣训，迁都后在北京仿旧时石室金匱建造专用库房皇史宬；第五，为收藏皇帝赐封给功臣、将领、藩王、驸马等人员的诏封、铁券及赐封京官、外官的诏封底簿，建造御用库房古今通集库；第六，利用档案资料进行大型编纂工作。如诏令陈济、姚广孝、解缙、梁潜等查阅和利用秘库档案与图书资料数百万卷，发凡起例，区分考核，编纂成大型史料书《永乐大典》22877卷，计11995册。同时命史官编修成《元史》、历代皇帝《实录》、《历代名臣奏议》、《三朝圣谕录》、《奏对录》、《祖训录》、《逊国忠臣录》、《熙朝名臣录》、《皇明史概》等大批史料书。

（五）清代的档案管理。满族人灭明建立清王朝（公元1644—1911年）后，在仿照明朝旧制的基础上采取恢复和发展措施。除利用明皇史宬作为御用档案库房外，在中央机关的内阁和军机处设立典籍厅、满本房、汉本房、蒙古房、副本房、清档房、汉档房等文书与档案工作机构，中央各部和寺、院设清档房和汉档房，地方各级衙署基本上保留原有档案管理机构。在文书与档案机构中配备满、汉两族工作人员保管档案，承袭元、明照刷文卷制度。内阁大库和军机处档

^① 地方官府编造赋役册籍时每次4本，其中报送中央户部收存的一本用黄色封面，称黄册；存布政司、府、县的3本用青色封面称青册。

案处于核心地位，包括内阁行政档案和满文老档、满文本牌等历史档案，以及起居注、圣旨、章奏、官修实录、圣训、玉牒、会典等档案史料汇编资料，包括国家庶政和军国大政的上谕、奏事、专案、电报及军机处所形成的其他各种军事档案与方略馆形成的档案史料编修资料。清王朝除了在日常的政务、军事、经济、文化等活动中频繁地查阅利用档案材料外，组织和支持编史修志可说是发展到了空前的景象。仅顺治、康熙、雍正、乾隆四朝，在中央一级就设置了实录馆、玉牒馆、国史馆、方略馆、会典馆、明史馆、三通馆、四库馆、一统志馆、通志馆、通谱馆、律例馆、医书馆等编修机构。这些编修机构形成了大量的成果。仅《方略》^① 9种就达2700多卷，《明史》一种达320卷，《皇朝文献通考》和《续文献通考》两种达552卷，《四库全书》^② 共收书3503种，79337卷，《大清一统志》和《重修大清一统志》两种达840卷。清王朝曾下诏令给全国各府、州（厅）、县编修志书，方志编纂形成高潮，我国现存志书8500多种，10余万卷，其中80%是清代所编。编志对促进档案管理工作、保护档案原件、丰富我国历史文件宝藏都具有重大的意义。

1840年，英国侵略者发动鸦片战争后，清政府屈膝投降，与侵略者签订了一系列丧权辱国的不平等条约，中国从此沦为半殖民地半封建社会。作为封建社会的档案事业，在晚清时期，一方面走向衰退，档案史料遭受侵略者的严重摧残和掠夺，同时也遭受清统治者自身的破坏，另一方面闭关自守

① 某军事行动始末所形成的全部档案材料。

② 丛书名。清乾隆三十七年（1772年）开馆纂修，经10年始成，分经、史、子、集四库，故称四库全书。

的局面被打破，随着西方科学技术和文化的影响，档案与档案管理也发生了某些变化。这些变化表现在：第一，外交文书和外交档案以及外文档案逐步增多；第二，随着近代机械工业生产的出现，科技档案和企业经营管理档案逐步增多；第三，随着通讯技术和感光材料的传入，档案载体有了新的发展，电报、照片、影片、底图档案与日俱增；第四，随着杜威的图书十进分类法和国际图书分类法在我国的传播和影响，清光绪年间开始将档案按门、类、目进行分类管理；第五，在进行档案文件汇编和公布的同时，清光绪三十三年（1874年）开始，通过《政治官报》“专载国家政治文牍”，公布谕旨、批折、电报奏咨、法制章程等档案史料，突破了档案只供机关调阅和编史修志的利用范围，具有一定的进步意义。

四、太平天国和民国时期的档案事业

（一）太平天国的档案管理。太平天国（公元1851—1869年）在反帝反封建的革命斗争中，建立了强大的革命武装和革命根据地以及从中央到地方的各级革命政权，形成了大批的文书、档案材料。在政权机关，由丞相主持，设诏书衙作为收集、保管各种档案，编纂历史，聚集和贮备档案工作人才的组织机构。在军队由正副宣诏书管理全军档案工作，军中各级机关设宣诏书、书理、书使管理文书与档案。地方机构档案人员的设置与军队相同。为了政治、经济、军事斗争的需要，太平天国在汇编与公布纲领政策、法规、诏书、宣传性等档案史料方面的成就也非常显著。但是，太平天国形成的档案材料，大都在清王朝与外国侵略者相勾结进行围剿的过程中，被焚烧、掠夺，造成不可弥补的损失。

(二) 民国时期的档案管理。这一时期可分为以下三个阶段。

第一阶段，南京临时政府的档案管理。1911年10月爆发的辛亥革命推翻了中国历史上的最后一个封建王朝清朝政府，1912年1月，建立了中华民国南京临时政府，孙中山先生任临时政府大总统。总统府下设秘书处，秘书处设收文科和文牒科，分别负责文书处理和档案保管。政府各部设秘书长或秘书管理档案工作，并建立文书、档案工作机构，同时在地方机构中也建立文书、档案工作机构，以加强对现行文书、档案和清王朝档案的收集、整理。为了体现档案的民主性和扩大档案的利用效果，临时政府通过印发《公报》的形式向社会公布政令文书和档案史料。为了收集整理辛亥革命档案史料，撰修中华民国建国史，编纂辛亥革命史，临时政府决定筹建国史馆，设立湖北革命实录馆。

第二阶段，北洋军阀政府的档案管理。北洋军阀政府（公元1912年3月—1927年）是由北洋军阀袁世凯篡夺辛亥革命胜利果实后建立的。袁世凯任临时大总统后，出于独裁专制统治的需要，在西方政治影响和国内革命党人的胁迫下，在中央和省一级机关中设立文书保管科、档案房、档案科、文牒清理室等机构，制定了《编档办法》、《保存文件规则》、《编档规则》、《编纂规则》等规章制度。北洋军阀政府在原清代国史馆的基础上成立清史馆，组织一批清代遗老利用清代档案编写《清史稿》；在故宫博物院设立文献部集中清王朝的历史档案，并进行整理编目和汇编出版。所有这些情况说明，不管北洋军阀政府的目的如何，在客观上对保护和积累档案起了一定的作用。但与此同时，北洋时期对档案史料的糟蹋、破坏也是令人发指的。如袁世凯为了毁灭其复辟帝制的罪证，

曾两次下令销毁反映他复辟帝制活动的档案材料。尤为严重的是，北洋军阀政府教育部为解决经费困难，将 8000 麻袋、15 万斤珍贵的清代历史档案以 4000 元大洋卖给北京同懋增纸店作造纸原料。这批档案经过倒买倒卖，辗转折腾，一部分被罗振玉卖给日本人松崎和奉送给伪满州国皇帝溥仪，一部分由李盛铎转手卖给国民党中央研究院历史语言研究所，罗、李等人分别留下一部分攫为己有，形成了轰动一时的对历史档案鼠窃狗偷、任意摧残的“八千麻袋”事件。后来北京大学校长蔡元培在教育部次长陈垣的支持下，将幸存在历史博物馆的部分明清历史档案接管过来，并组织力量进行分类、整理、编号编目、排列上架和编纂、公布。

第三阶段，国民党政府的档案管理、档案理论研究和学校档案教育的出现。1927 年，以蒋介石为首的国民党右派窃取北伐战争的胜利果实，在南京建立专制独裁政权后，政府直属各部、会都设立档案处、档案室、分档案室、掌卷室、管卷室（股）等各种级别的文书、档案管理机构，实行集中保管机关档案的体制。文书、档案管理机构大都制定了较为系统的管理制度。在档案分类方面，按组织机构、职掌范围、类节目宗或门类纲目四级等几种方法同时并存。在立卷、编号登记、编制索引等方面比北洋军阀政府有所进步。为了当时反共反人民的政治与军事需要，在欧美档案管理技术方法的影响下，国民党政府在整顿机关行政工作的同时，于 1933 年开展了“文书改革运动”，实行“文书档案连锁法”，以图克服文书工作与档案工作脱节、各自为政和档案分散管理、“卷阅”横行的弊端。抗日战争期间，颁发了《减少归档办法》、《旧有档案清理办法》、《档案手册》等档案管理规定。在分类整理上，一些中央机关出现了件、本、卷、项、类、门六级