

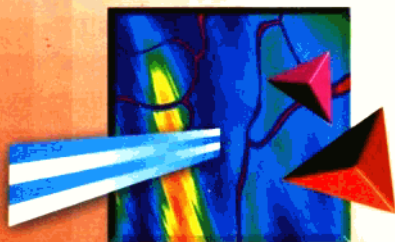
全国高等教育自学考试指定教材

档案行政学

(附档案行政学自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

主编 陈智为



中国人民大学出版社

全国高等教育自学考试指定教材

档案行政学

(附档案行政学自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编
主编 陈智为

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

档案行政学/陈智为主编

北京: 中国人民大学出版社, 1998.5

全国高等教育自学考试指定教材 附档案行政学自学考试大纲

ISBN 7-300-02611-7/G · 377

I. 档…

II. 陈…

III. 档案管理: 行政管理-高等教育-自学考试-教材

N. G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 07760 号

全国高等教育自学考试指定教材

档案行政学

(附档案行政学自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

主编 陈智为

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫鑫印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 13.25

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

字数: 324 000

定价: 18.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《自学考试教材》出版前言

高等教育自学考试教材是同等教育自学考试工作的一项基本建设。经教育部同意，我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材，以满足社会自学和适应考试的需要。《档案行政学》是为高等教育自学考试档案专业组编的一套教材中的一种。这本教材是根据专业考试计划，从造就和选拔人才的需要出发，按照全国颁布的《档案行政学自学考试大纲》的要求，结合自学考试的特点，组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

档案专业《档案行政学》自学考试教材，是供个人自学、社会助学和国家考试使用的。现经组织专家审定同意予以出版发行。我们相信，随着高教自学考试教材的陆续出版，必将对我国高等教育事业的发展，保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试，希望得到社会各方面的关怀和支持，使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1998年7月

《自学考试大纲》出版前言

为了适应社会主义现代化建设培养人才的需要,我国在 20 世纪 80 年代初建立了高等教育自学考试制度,经过近二十年的发展,高等教育自学考试已成为我国高等教育的基本制度之一。高等教育自学考试是个人自学、社会助学和国家考试相结合的一种新的教育形式,是我国高等教育体系的一个组成部分。实行高等教育自学考试制度,是落实宪法规定的“鼓励自学成才”的重要措施,是提高中华民族思想道德和科学文化素质的需要,也是造就和选拔人才的一种途径。应考者通过规定的考试课程并经思想品德鉴定达到毕业要求的,可以获得毕业证书,国家承认学历并按照规定享有与普通高等学校毕业生同等的有关待遇。

从 80 年代初开始,各省、自治区、直辖市先后成立了高等教育自学考试委员会,开展了高等教育自学考试工作,为国家培养了大批专门人才。为科学合理地制定高等教育自学考试标准,提高教育质量,全国高等教育自学考试指导委员会(以下简称全国考委)组织各方面专家对高等教育自学考试专业设置进行了调整,统一了专业设置标准,全国考委陆续制定了几十个专业考试计划。在此基础上,各专业委员会按照专业考试计划的要求,从造就和选拔人才的需要出发,编写了相应专业的课程自学考试大纲,进一步规定了课程学习和考试的内容与范围,有利于社会助学,使自学要求明确、考试标准规范化、具体化。

全国考委根据国务院发布的《高等教育自学考试暂行条例》,参照国家教育部拟定的普通高等学校有关课程的教学大纲,结合

自学考试的特点，组织制定了《档案行政学自学考试大纲》，现经教育部批准，颁发试行。

《档案行政学自学考试大纲》是该课程编写教材和自学辅导书的依据，也是个人自学，社会助学和国家考试（课程命题）的依据，各地应认真贯彻执行。

全国高等教育自学考试指导委员会

1998年7月

目 录

档案行政学

第一章 档案行政概论.....	1
第一节 档案行政的内容和作用.....	1
第二节 档案行政职能.....	8
第三节 档案行政理论研究	12
第二章 档案行政体制	18
第一节 档案行政体制的地位	18
第二节 我国档案行政体制的基本内容	25
第三节 我国档案行政体制的改革	36
第三章 档案行政领导和档案行政人员	43
第一节 档案行政领导	43
第二节 档案行政人员的权利、义务和职责	50
第三节 档案行政人员的素质、任免和培训	58
第四节 档案行政人员的工资、福利、考核和奖惩	64
第四章 档案工作法律和规范	74
第一节 档案工作法律规范概述	74
第二节 《中华人民共和国档案法》	77
第三节 其他法律中的档案法律规范	95
第五章 档案行政法规.....	101
第一节 档案行政法规体系.....	101
第二节 档案工作制度.....	116
第三节 档案工作标准.....	122
第六章 档案工作统筹规划.....	128
第一节 档案工作统筹规划概述.....	128

第二节	档案工作科学预测·····	137
第三节	制定档案工作战略·····	144
第四节	编制档案工作计划·····	152
第五节	档案工作目标管理·····	158
第七章	档案工作组织协调·····	175
第一节	档案工作组织协调概述·····	175
第二节	档案工作组织协调的作用·····	179
第三节	档案工作组织协调的类型·····	182
第四节	档案工作组织协调的原则·····	188
第五节	档案工作组织协调的方法·····	192
第六节	档案工作组织协调的程序·····	195
第八章	档案行政监督·····	199
第一节	档案行政监督的特点和作用·····	199
第二节	档案行政监督的具体内容·····	207
第三节	档案行政监督的原则和方法·····	215
第四节	档案执法监督·····	226
第九章	档案工作业务指导·····	233
第一节	档案工作业务指导及其作用和特点·····	233
第二节	档案工作业务指导的具体内容·····	242
第三节	档案工作业务指导的原则·····	250
第四节	档案工作业务指导的方法·····	260
第十章	档案工作调查研究·····	270
第一节	档案工作调查研究的意义·····	270
第二节	档案工作调查研究的任务·····	273
第三节	档案工作调查研究的一般方法·····	277
第四节	档案工作调查研究的统计方法·····	286
第五节	档案工作调查研究的原则·····	293
第六节	档案工作调查研究的程序·····	295

第十一章 档案行政效率·····	303
第一节 档案行政效率及其测定·····	303
第二节 提高档案行政效率的意义·····	309
第三节 提高档案行政效率的途径·····	311
第十二章 档案工作公共关系·····	316
第一节 档案工作公共关系的意义、特点和目标·····	316
第二节 档案工作公共关系的职能和原则·····	322
第三节 档案工作公共关系的运作方法·····	327
第四节 档案工作公共关系的障碍和发展趋势·····	341
主要参考文献·····	348
《自学考试教材》后记·····	350

附 档案行政学自学考试大纲

I 课程性质与设置目的要求·····	353
II 课程内容与考核目标（考核知识点、考核要求）·····	354
III 有关说明与实施要求·····	404
附录 题型举例·····	408
《自学考试大纲》后记·····	409

档案行政学

原书空白页

第一章 档案行政概论

第一节 档案行政的内容和作用

一、档案行政的内容

行政是以组织协调的方式依法实施管理的特定的国家活动。我国的行政，就是国家行政机关以实现人民意志、建设社会主义为目的，以宪法和法律为依据，行使国家权力，对国家各项事务进行管理的一种组织活动。行政的内容是很丰富的，几乎涉及到政治、经济、文化、社会生活等一切方面。档案事业的行政当然也包括其中。

档案行政是以国家各项建设事业的需要为目标，对全国以及地方的档案工作进行统筹规划、组织协调、统一制度、监督指导的活动。它的主要内容包括：以档案行政部门为组织协调中心，培训与提高档案工作人员的行政能力和水平，依法行政，通过调查研究，规划统一制度、行政监督、组织协调、业务指导，提高档案行政效率，加强档案工作部门人、财、物的管理，为开发国家档案信息资源、服务于国家各项事业作出应有的贡献。

二、档案行政的作用

档案行政从宏观上、整体上管理国家档案事务，不断调节档案事业系统的内部关系和外部关系，促进档案事业的发展，为国民经济和社会发展服务。

（一）档案行政是实现档案工作总目标的重要手段

为社会主义现代化建设服务，是档案工作的总目标。加强档案行政工作，可以促使档案管理部门更加坚定为社会主义现代化

服务的方向，做好档案提供利用服务工作。江泽民同志在 1987 年 8 月 27 日视察上海市档案局、馆工作时，曾发表题为《切实加强档案工作，为社会主义现代化服务》的讲话。他在讲话中明确指出档案工作的服务方向，强调档案工作的总目标，是和我们党的方针政策一致的，就是工作重心要转移到为四个现代化建设服务的轨道上来，要加强服务的观念，为政治服务、为经济服务、为文化服务、为科技服务、为各行各业服务。档案行政部门可以充分发挥职能作用，坚持档案工作的党性原则与政治原则，坚持为四个现代化服务的大方向，促使档案管理部门在做好档案基础工作的前提下，努力做好档案利用服务工作。档案行政部门在指导档案馆、室工作中，时刻都要把档案提供服务工作放在突出地位，这样才能有助于档案工作总目标的实现。

（二）档案行政是建立依法治档新秩序的组织保证

《中华人民共和国档案法》（简称《档案法》）的颁布施行，是我国档案事业发展的里程碑，为我国建立依法治档的新秩序提供了基本依据，也提出了新的任务和要求。档案行政部门是档案工作的组织领导者，在建立依法治档的新秩序中负有十分重要的责任。过去，有些档案行政主管部门在指导档案工作时，只凭经验办事，缺乏法规规范与科学性，致使少数单位的档案工作至今仍处于各行其是、自由发展的阶段，对档案事业的协调、全面发展有严重影响。档案行政部门应该依法对档案工作进行指导，在一些基本问题上，坚持用法律进行规范，用法规来统一思想、统一行动。

具体应在以下四个方面做到统一：1）对于档案工作的地位和作用，应该统一到“维护党和国家历史真实面貌的重要事业”，“党和国家各项建设事业必不可少的环节”上来，增强档案意识，重视、支持和加强档案工作。2）对于档案工作的方向，必须统一到“为党的总任务、总目标服务，为建设社会主义物质文明和精神文明服务”上来，大力开发档案信息资源，为社会提供有效服

务。3)对档案工作原则,必须落实到“统一领导、分级管理”上,正确处理国家、集体和个人之间的关系,坚决反对和防止将党和国家的宝贵财富据为己有。4)对于档案工作各项业务环节以及要求,必须规范到国家规定的标准上,坚决摒弃各行其是、放任自流的做法,保证档案工作的规范化,提高档案工作的科学水平。

(三)档案行政是协调档案事业与社会其他各项事业关系的纽带

档案事业不是孤立的事物,它与社会的政治、经济、科学、文化等事业有极为密切的相互联系、相互依存、相互制约、相互作用的关系。社会的政治、经济、科学、文化等活动,是档案事业赖以存在和发展的基础和前提;档案事业又为社会的这些活动提供依据和条件。我国档案事业虽然有了长足的发展,但作为一项国家事业,毕竟只是建国以后逐步发展起来的新兴事业,还面临不少困难和问题。例如:社会档案意识还很薄弱,社会各界还未充分认识档案和档案工作的重要性;档案事业还没有完全被列入国民经济和社会发展规划之中;档案事业的发展与各项建设事业的关系还不够协调;发展档案事业所必须的财力、物力、人力还得不到应有的保证;缺乏开展档案工作的后劲。为了解决这一系列问题,就必须通过档案行政部门的努力,把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划之中。

早在1985年2月,党中央、国务院批转国家档案局的《关于调整我国档案工作领导体制的指示》中,已明确指示要把档案事业列入国民经济和社会发展规划中去。1987年9月5日,第六届全国人大常委会第二十二次会议通过的《档案法》第一章第四条明确规定:“各级人民政府应当加强对档案工作的领导,把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划”。这表明国家已经从法律上确认档案事业是国民经济和社会发展的一个组成部分,并规定要把档案事业的建设列入国民经济和社会发展规划之中。当然,从

明文规定到具体贯彻实行是要有一个过程的，而在这个过程中能够起关键作用的，则是档案行政部门的主观能动性。

其具体表现为：1) 各级档案行政部门要努力工作，把档案事业与国民经济和社会发展紧密结合起来，根据党和政府关于国民经济和社会发展的指导思想、方针和任务，确定档案事业的行动方针，制定档案事业的发展计划；积极争取把档案事业发展计划，特别是涉及人、财、物的项目，列入国民经济和社会发展计划。2) 各级档案行政部门应当加强与国民经济各有关部门（如计划、财政、劳动人事等部门）的联系与合作，争取它们的支持与帮助，为档案事业的发展争取必要的人、财、物条件。3) 各级档案行政部门应当依法行政，以《档案法》及有关法规作为法律依据，认真总结几年来实施《档案法》的经验和问题，及时向有关领导部门汇报，争取领导部门继续给予支持，切实解决档案事业发展中遇到的困难和问题。

（四）档案行政是促进档案事业不断发展的有力措施

目前，一个与我国的政治、经济、科学、技术、文化等各项事业紧密结合并为之服务、协调发展的具有中国特色的国家规模的档案事业已经初步形成。这是一个联系广泛、规模宏大、内容丰富、上下结合、纵横交错的复杂的大系统。要把这样一个大系统有序地组织起来，不仅使其内部结构合理，各项工作能够均衡发展，而且使其与国民经济和社会同步发展，就必须提高对档案事业的科学管理水平，认真地研究和把握档案行政的现象和规律，完成档案行政任务，实现档案工作的总体目标。主要表现有如下几个方面：

第一，加强档案行政，使之适应档案工作改革开放的需要，提高工作效率，保证工作质量。长期以来，档案行政部门往往注重于埋头具体业务，忽视做宏观管理方面的工作，工作局面难以打开，处于被动地位。近年来，随着国民经济和社会的不断发展和

改革的日益深化拓宽，管理对象既有党政档案，又有各类专业档案；既有纸质档案，又有胶片、磁带等不同载体的专门档案。工作面涉及上至党政领导机关，下至乡、镇、村、街；大到几万人的企业、事业单位，小到联合体与个体户，可谓多层次、全方位。在这种情况下，尤其需要通过加强档案行政，通过科学的手段进行改革，提高工作效率和增加档案工作效益，树立档案行政部门的主管意识，有效地推动整个档案事业健康地向前发展。

第二，加强档案行政，能够促使档案工作由经验管理向科学管理转变。过去对档案工作的管理更多的是经验管理，主要是进行业务指导（当然，这也是必要的），而缺乏宏观的科学的统筹规划与组织协调，缺乏对档案事业发展情况的预测，缺乏对档案事业发展目标的确定；对档案事业发展计划的制定，多是靠定性分析，缺乏以精确统计数字为依据的定量分析。但是，今天我国的档案事业在迅猛发展，情况越来越复杂，依靠经验管理已远远不能适应工作发展的需要，因此，就必须加强档案行政，采用科学的原理和工作方法来管理档案事业，在整体规划下进行明确分工，又在分工基础上进行有效的综合，把各个方面、各个环节的关系都合理安排好，使之形成一个有机整体，以实现档案工作由经验管理到科学管理的转变。

第三，加强档案行政，可以加速解决档案事业发展过程中的各种矛盾和疑难问题。我国档案事业发展到今天，出现了许多新情况、新问题，诸如：怎样建立具有中国特色的档案事业体系；如何适应经济体制改革、政治体制改革和精神文明建设的需要，进行档案工作改革；如何加强和完善档案法制建设、依法行政；如何研究并改进党中央和国家机关的档案工作；如何大力开发档案信息资源，为两个文明建设服务；如何实现档案管理现代化，等等。诸如此类的问题，都是关系到我国档案事业能否不断健康发展的大问题，而这些问题的逐步解决，都将依赖于档案行政水平

的提高。

第二节 档案行政职能

《档案法》第二章第六条明确规定：“国家档案行政管理部门主管全国档案事业，对全国的档案事业实行统筹规划，组织协调，统一制度，监督和指导”。这一条款，将档案行政部门的职责以法律形式固定下来。下面对档案行政职能作简要介绍。

一、统筹规划

统筹规划是一种计划行为，而计划行为已经成为人类在现代生活中不可缺少的行为状态，它是重大决策中的重要一环，在现代行政事务中已占重要地位。上至国家，下至各个地区、各个部门，直至企业、事业单位，都必须有相应的近、中、长期计划作为行动指南。

档案行政部门为了正确地实现目标，也必须有周密的计划。档案事业的领导机关或领导者，对本系统、本地区或本单位的档案事业发展前景作出规划，对于长远发展方向、中近期目标，应该有一个清晰的蓝图。档案事业是一项全国性的事业，其外部与国民经济和社会发展紧密相联，其内部各项工作之间互相制约。要发展档案事业，必须加强统筹规划，实现宏观管理，不论全国或者一个地区，都应该从总体上来规划档案事业的发展，对档案业务的各个方面进行合理的布局，并把档案事业列入国民经济和社会发展规划。对档案事业进行统筹规划要注意以下三个方面。

（一）档案事业的统筹规划，必须以社会发展总目标与根本任务为基本出发点

中国共产党十四届五中全会明确提出：“九五”时期国民经济和社会发展的主要奋斗目标是：全面完成现代化建设的第二个战略部署，2000年实现人均国民生产总值比1980年翻两番；初步建立社