

档案管理学

陈兆禄主编

中国人民大学出版社

档案管理学

陈兆禄 主编

中国人民大学出版社

档案管理学

陈兆祺主编

•

中国人民大学出版社出版

(北京西郊海淀路39号)

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大石桥胡同61号)

新华书店北京发行所发行

•

开本：850×1168毫米32开 印张6.375

1962年7月第1版 1980年1月第2版

1980年8月第5次印刷

字数：167,000 册数：93,301—123,300

统一书号：7011·78 定价：0.72元

目 录

第一章 档案	1 — 7
第一节 档案及其形成	1
第二节 档案的作用	3
第三节 “国家全部档案”及其组成	5
第二章 档案工作概述	8 — 23
第一节 档案工作的内容和性质	8
第二节 我国档案工作的基本原则	11
第三节 档案工作的组织	18
第三章 档案的收集	24 — 38
第一节 档案收集的一般问题	24
第二节 机关内文件的归档	28
第三节 现行机关档案和撤销机关档案的收集	31
第四节 历史档案和历史文件的收集	33
第四章 档案的整理	39 — 85
第一节 档案整理工作的内容和原则	39
第二节 全宗	45
第三节 分类	53
第四节 案卷和案卷目录	66
第五节 档案整理工作的组织	72
第五章 档案价值的鉴定	86 — 162
第一节 档案价值鉴定工作的内容和制度	86
第二节 鉴定档案价值的原则	87
第三节 档案保管期限表	91
第四节 档案价值鉴定工作的组织和方法	96
第五节 档案的销毁	100

第六章 档案的保管.....	103—120
第一节 档案损毁的原因和档案保管工作的任务.....	103
第二节 档案保管的物质条件.....	106
第三节 库房的管理（一）.....	111
第四节 库房的管理（二）.....	115
第七章 档案利用工作.....	121—158
第一节 档案利用工作概述.....	121
第二节 参考工具.....	124
第三节 档案提供利用的方式和方法.....	146
第四节 参考资料.....	152
第八章 档案统计.....	159—182
第一节 档案统计的一般原理.....	159
第二节 档案登记.....	165
第三节 档案登记机关和档案馆的基本统计.....	176
第九章 档案馆（室）对资料和实物材料的管理.....	183—199
第一节 资料管理工作与档案工作.....	183
第二节 资料的收集.....	185
第三节 资料的整理和保管.....	187
第四节 资料的利用工作.....	194
第五节 档案馆（室）实物材料的处理.....	198

第一章 档 案

第一节 档案及其形成

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）。这一定义的基本含义有以下几方面：

（一）档案是由文件材料转化来的。各机关在工作活动中，必须使用和必然产生许多文件材料。文件的产生，一般说来是为了执行一定的任务，作为进行工作活动的一种工具，而不是为了形成档案。由于工作的持续进行和不断发展，这些文件经过使用之后，各机关又将日后仍需查考的材料，有意识地保存下来，这就形成了档案。所以，档案是机关在工作中直接产生的文件材料转化来的，不是人们事后编写的。

（二）文件材料转化为档案是有条件的。档案是由文件材料转化而来的，档案和文件有密切的联系；但不是一切文件材料都会转化为档案，档案和文件也有显著的区别。文件转化为档案一般地要具备三个基本条件：

第一，处理完毕的文件才有可能转化为档案。一般地说，档案是已经完成了现行的效用，而备留查证参考的文件；正在承办中的文件不是档案。

第二，对日后工作仍有一定查考利用价值的文件，才有必要作为档案保存。工作中形成的所有文件不能都作为档案，档案只是经过人们的鉴别挑选而保存起来的文件材料。

第三，集中保存起来的文件，才能最后成为档案。文件材料不

能自动地变成档案，档案是按照一定的归档制度而集中保存起来的文件。

（三）档案的来源是多方面的，内容是丰富的。档案是以从事独立活动的机关、团体、部队、学校、工厂、企业、事业单位、人民公社等为基本单位，在其社会实践活动中形成的；在一个机关，档案又是其内部各个组织机构及其工作人员在公务活动中形成的；一定的个人，如历代的著名人物、重要的社会活动家、科学家、作家等，在其一生的活动中也形成一定的档案（如手稿、书信等）。总之，社会实践产生档案，使之具有一定的来源，并赋予档案丰富的内容，使档案很自然地分门别类而又构成相互之间各种固有的联系。

在有阶级的社会里，档案的产生和存在同阶级有密切的关系。档案的许多内容都记录着一定阶级的思想、言论和活动，它反映着阶级的利益和要求，体现着一定的社会制度和阶级关系。档案工作者必须以阶级分析的方法正确地对待档案。

（四）档案的形式是多样的。在复杂的社会实践中，各个时期、各个机关的各种不同需要，形成了多种多样的文件。由于阶级斗争和生产斗争以及文化科学技术的发展，文件的形式和范围也不断地变化发展。如古代文件有甲骨、竹简、缣帛、木牌；现代文件既有文字写成的书面文件、电报、手稿，也有形象记录的技术图纸、照片、影片，还有记录声音的唱片、录音带等等。就是在同一时期，相同类型的文件中，其具体形式也是多样的。由于档案是由各种形式、各种制成材料的文件转化的，因此档案的形式也是多种多样的。

各种各样的档案，就其实质来说都是一种社会现象。但是档案又是以一定的物质形式而存在的。任何档案都有一定的制成材料（如纸张、墨水等），它的保存和变化不仅同社会条件有密切关系，同时也受自然条件的作用和影响（如档案的损坏和档案寿命的延长等）。

综上所述，档案是人们社会实践活动的必然结果，它是由一定

的机关在工作活动中直接产生和现实使用的文件材料，经过人们的收集和保存而有规律地形成的历史产物。档案工作者必须深刻地认识和掌握档案的特点及其形成规律，才能科学地管理档案。

第二节 档案的作用

档案是社会生产斗争、阶级斗争和科学实验的历史记录，也是我们党和国家进行经济建设，进行政治思想斗争，发展科学文化技术的必要条件。因此，它具有极为重要的作用。它的作用具体表现在下列方面：（一）利用档案作为机关工作查考的根据，为党政领导和各项业务工作服务；（二）利用档案为工农业生产和各项建设事业提供计划和管理科学依据，为社会主义经济建设服务；（三）利用档案为历史研究、理论研究和科学技术研究提供第一手的材料，为科学研究事业服务；（四）利用档案作为揭露和打击敌人的武器，为无产阶级的政治斗争服务；（五）利用档案作为宣传教育的生动教材（素材），为社会主义的文化教育事业服务。总之，人们的社会实践需要利用档案。档案的作用虽然如此之多，但就其性质而言，可以概括为以下两个方面，即凭证作用和参考作用。

档案是历史的真凭实证。档案的这种凭证作用，是由档案的形成及其本身的特点决定的：从其产生来看，档案是在工作活动中客观形成的文件转化来的，它记录了形成者的思想和行动；从其形式上看，档案保留着真切的历史标记，如有的是当事人的亲笔手稿、亲笔签署，或有机关、个人的印信，还有的是原来形象的拍照和原声的录音。所以，档案是确凿的原始材料和历史证件，是反映历史活动的真实记录，它可以成为查考、争辩、研究和处理问题的依据，可以作为对敌斗争和教育人民的工具。

档案是第一手的原始材料。档案不仅记录了历史活动的事实经过，而且记录了人们在各种活动中的思想发展，政治斗争和生产斗争的经验教训，以及科学研究和文化艺术的创造成果。因此，它对

于人们查考既往情况，掌握历史材料，研究有关事物的发展规律，以及总结经验吸取教训，批判地继承历史遗产，具有重要的参考作用。

由于档案是历史的记录，它是在当时执行特有的任务中，作为表达工具而产生的文件转化来的，所以一般说来，它在反映历史活动的客观过程方面是真实的；而在反映史实内容方面，比起其他资料也较为可靠。但是，档案所记述的内容，有的是真实的，有的是不真实或不完全真实的。即使档案内容部分虚假以至完全歪曲事实，它还是反映了档案形成者的认识水平和欺骗讹诈的活动。就此而言，档案仍不失其为真实的历史记录。

档案不仅对当前有重要的现实作用，而且在长远的岁月里将不断被利用。因此，有的档案就需要长久保存，甚至世代留传。有的档案愈是保存的年代久远，其价值和作用也就愈大。管理档案，应该首先考虑它当前的作用，同时也要重视它的历史作用。档案虽然并不一定每日每时都被利用，但因它的作用是长远的，因此，必须有“养兵千日，用兵一时”的准备和远略。

档案产生于一定的机关或某些人物，而又是党和国家的活动记录。因此，它既是机关工作和生产的必要条件，又是党和国家统一管理的宝贵财富。档案在一定时间内，首先是它的形成单位最需要查考利用；而它的长远作用又不只限于一个机关，整个国家有关的各项工作也需要全面地利用。

档案的一般作用是客观的，而档案最大限度的被利用，其具体作用的充分发挥，又取决于一定的条件。在剥削阶级占统治地位的社会里，档案主要被剥削阶级所控制，并为他们服务。只有在社会主义国家，档案才用来为广大的劳动人民的利益服务。我们党，一再强调从实际出发，加强调查研究，就更大量地利用档案，充分发挥了档案的作用。此外，人们对档案及其作用的了解，对充分利用档案的要求和习惯，以及管理档案的状况，也是影响档案被利用程度的因素。因此，档案工作者应该积极地宣传档案的作用，并千方

百计地管理好档案，为利用者创造利用档案的条件。

在有阶级的社会中，档案作为政治斗争的工具，从来就是被一定的阶级所利用，为一定的阶级服务。档案工作者和档案利用者必须树立明确的阶级观点，切实地管好和正确地使用档案，使之是无产阶级的利益服务。

第三节 “国家全部档案”及其组成

在资本主义社会里，档案和其他私有财产一样，是剥削阶级不同的集团分别占有的私有财产。反动统治阶级的国家机关，不可能掌握其国家的全部档案，也不可能实行统一管理。

在社会主义国家，社会主义的公有制和无产阶级专政，为档案的国有化提供了必要的政治基础。同时，也是它的必然结果。列宁早在1918年6月1日就亲笔签署了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国关于改组与统一管理档案工作的法令》。法令中规定：“从现在起组成统一的国家档案全宗。”“政府机关在1917年10月25日以前承办完毕的所有案卷与来往文书，一律归入国家档案全宗。”“现行案卷与来往文书，在根据专门条例为每个机关规定的期限内，留在原机关保存。期满后，所有已承办完毕的案卷均应归入国家档案全宗。”“不经档案管理总局书面批准，无权销毁任何案卷、来往文书或单个文件。”“违反此规定者，将受到法律制裁。”从这一法令的基本内容看，组成“国家档案全宗”的实质，就是解决档案的所有权问题，也就是彻底废除了档案的私有制，在人类历史上第一次确立了档案国有化和档案工作集中统一管理的社会主义原则。

国家档案全宗，在我国称做“国家全部档案”，它是社会主义国家档案工作中一个专有的术语。“国家全部档案”就是凡归国家所有、由国家统一管理的一切档案财富的总合。它包括一个国家各个历史时期、各个机关和著名人物形成的各种内容和形式的档案。

我国“国家全部档案”的思想，是在民主革命的过程中，特别是建国以后在国家生活实践中逐步形成的。早在1931年周恩来同志批签的中国共产党中央《文件处置办法》中就指出：“如可能，当然最理想的是每种二份，一份存阅（备调阅，即归还）一份入库，备交将来（我们天下）之党史委员会。”1949年4月25日毛泽东同志和朱德同志发布的《中国人民解放军布告》，责令国民党政府机关的官员和官僚资本企业中供职的人员“负责保护资财、机器、图表、账册、档案等，听候清点和接管”。并宣布“如有乘机破坏，偷盗，舞弊，携带公款、公物、档案潜逃，或拒不交代者，则须予以惩办。”1956年4月16日由周恩来同志签发的国务院《关于加强国家档案工作的决定》中明确地规定：“国家的全部档案，包括中华人民共和国成立以来各机关、部队、团体、企业和事业单位的档案，中华人民共和国成立以前的革命历史档案和旧政权档案，都是我国社会政治生活中形成的文书材料，都是我们国家的历史财富。”

“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），应该由机关的档案业务机构——档案室——集中管理，不得由承办单位或个人分散保存；各机关的档案和代管的档案，非依规定的批准手续，不得任意转移、分散或销毁，其中需要永久保存的部分，应当按照统一的规定，分别集中到国家的中央档案馆或地方档案馆保管。”这一具有历史意义的国家文件，明确地宣布了档案的国家所有制。

根据党和国家的有关文件，“国家全部档案”的成分可以概括为以下三个部分：

第一部分是中华人民共和国档案。包括建国以来党和国家的中央及地方的各级机关、部队、团体、人民公社、企业和事业单位的档案。这部分档案反映了我国新民主主义革命完成的历史，更重要的是反映着我国社会主义革命和社会主义建设的历史。是我国全部档案财富中最完整的组成部分，并且在不断地产生着。

第二部分是革命历史档案。主要是1919年五四运动到1949年中华人民共和国成立以前整个新民主主义革命时期内，中国共产党及其领导的人民政权、军队、青年团以及其他革命群众团体和革命活动家所形成的档案。这些档案记录了党领导人民进行艰苦革命斗争的历史，是研究党史、革命史，总结我国革命斗争经验和对人民进行革命教育的珍贵材料。

第三部分是旧政权档案。包括中华人民共和国成立以前，历代王朝、北洋军阀、国民党、日伪政府所有的机关、军队、企业、事业单位和反动党、团、社会团体、会道门的档案，还包括官僚资本企业、私营企业、私立学校以及为国家所接收的外国在我国设立的机关、团体、企业、事业单位的档案。这些档案反映着我国奴隶社会、封建社会和半殖民地、半封建社会的历史状况。它是研究我国古代史、近代史和现代史最有价值的史料，是揭露帝国主义对我国血腥侵略和反动统治阶级勾结帝国主义、出卖祖国和镇压人民的历史罪证，也是我国劳动人民长期进行的不屈不挠斗争的历史记录。

此外，也有些档案（如个别寺庙、作家的档案），虽无国家的明文规定，在实际上已置于国家的管理之下。同时，随着社会主义事业和档案建设的发展，“国家全部档案”的成分也将不断扩大。

第二章 档案工作概述

第一节 档案工作的内容和性质

档案工作是适应社会实践的需要而产生、存在和发展的。历史上和现行机关不断地形成大量文件，人们在各项活动中需要充分利用它，但这些文件被实际利用时存在种种局限性，这就需要对这些文件进行科学的管理，也就形成了档案工作，并构成了档案工作的一系列内容。各个机关、各个组织、一定的个人产生的文件，往往是分散形成的，数量也是浩繁的，为了更广泛地发挥它的作用，就需要将文件经过挑选而集中保存起来，这就形成了档案的收集工作。集中起来的档案是大宗的，其来源是多方面的，其成分是复杂的，为了便于保存和系统地提供利用，就必须把这些档案分门别类，使之更加系统和条理，这就有了档案的整理工作。随着社会实践的继续、各项工作的发展和档案数量的日益增长，为了使最有价值的档案更充分地发挥作用，就需要去粗存精，这就是档案价值的鉴定工作。由于阶级斗争仍然存在，社会因素和自然因素都可能使档案遭到损坏，而为了更长远地利用档案，就需要延长档案的寿命，保证档案的安全和完整，这就是档案的保管工作。档案的收集、整理、鉴定、保管等工作的目的，都是便于使档案能实际被利用，而档案的利用是多方面的，不断发展的，为了满足各种利用的需要，就必须经常做好准备，并且及时准确地介绍和提供档案，这就有了档案的利用工作。为了科学地管理档案，还需要对档案和档案工作的状况进行调查研究，以了解情况，心中有数，这就需要有档案的统计工作。所有这些就是档案工作的基本内容。

为了做好档案的管理工作，在整个国家档案事业中还有档案工

作的行政管理，档案教育和档案科学研究工作。所以，档案工作在广义上包括：档案馆工作、档案室工作、档案事业行政管理工作、档案教育工作和档案科学研究工作五个部分。这些工作都是为了更好地完成档案管理工作的使命，使档案能够充分地、最大限度地被利用来为党和国家各项工作服务。

档案工作是一项很重要的专门事业，是坚持历史唯物主义的一项重要工作。档案工作既是政治性和机要性的工作，又是提供档案为社会主义各项事业服务的科学文化事业性质的工作。服务性、政治机要性和科学性的统一，是档案工作的重要特征。

档案工作在社会主义各项事业中，处于什么地位和作用，这是档案工作者必须明确的重要问题之一。档案工作不生产物质财富，也不直接从事国家管理及其他专业活动，档案主要也不是由档案工作机构和档案工作人员产生和利用的，档案工作是管理各部门产生的历史文件，来为当前和长远的各项事业服务。它是提供档案为从事各种活动准备条件，在各项工作中起助手作用。就档案工作同党和国家政权工作的关系来说，它是为巩固无产阶级专政和进行阶级斗争服务的工具，它要服从党的领导和国家政权工作的需要。从档案工作同国家经济建设工作的关系来说，它是为经济建设提供材料，为生产斗争服务。从档案工作与科学研究的关系来说，它是进行科学研究的必要条件。在一个机关里，档案工作是秘书工作的一部分，它既不能决定政策、发布指示，也不能指挥生产，而是为机关党、政领导工作和机关业务工作提供材料、准备条件。总之，从档案工作和其他各项工作的关系及其所处的地位来说，档案工作是一项服务性的工作，它处于辅助的地位。

档案工作的服务性，是档案工作赖以存在和发展的基础。在社会发展的各个阶段，档案工作必然为一定社会的政治、经济、文化服务。如果档案工作不能为生产斗争和政治斗争服务，档案工作就不会存在，也不能得到发展。古今中外档案工作发展的历史，完全证明了这一规律性和特点。建国以来，档案工作在为社会主义革命和社会主义

建设服务的过程中,得到了空前的发展,这更是最有力的实践证明。

充分地了解档案工作的服务性质,也是档案工作者正确地认识自己工作岗位的问题。档案工作者必须正确地处理档案工作同各项工作的关系,决不能把服务性的档案工作置于党和国家的中心工作和各项工作之上,或与之平列起来,不能孤立地强调档案工作的特殊化,过分夸大档案工作的作用;但也不能低估档案工作的意义。正因为档案工作是能为各项工作服务,是社会主义事业中不可缺少的工作,所以,它是一项光荣而重要的工作。

档案工作不是一般的服务性行业,而是一种政治性的服务工作。档案工作的政治性集中表现在它是为一定阶级服务的。历代档案工作发展的规律都证明,在阶级社会里,档案工作从来都是被一定的阶级所掌握,为一定阶级的政治目的服务的。在社会主义国家,档案工作是为无产阶级专政服务,为社会主义建设服务。用周恩来同志的话来说,就是“档案工作要为现时的革命斗争服务”。在当前,为社会主义现代化建设服务,是我国档案工作的一项政治任务。

档案工作的政治性,要求档案工作者必须政治挂帅,关心国家的政治生活,学习党的方针政策,以无产阶级的立场、观点和方法处理档案工作中的问题。

档案工作的机要性也是档案工作政治性的表现之一。档案工作的机要性是由档案的内容特点及其在阶级斗争中的作用所决定的。我们党和国家机关的档案,集中地记载着党在革命斗争和建设事业中的领导活动和国家各项工作活动,是我们党和国家的机密总汇。旧政权档案,也记载着历代反动统治阶级的罪恶活动和阶级斗争的状况。一切阶级敌人,为了达到其反动的目的,不惜任何代价,千方百计地派遣间谍、特务来窃取我们党和国家的机密,或破坏我们的档案,以挽救其垂死的命运。保密战线上的斗争是敌我斗争的重要手段之一,也是档案工作的机要性的有力证明。因此,每一个档案工作者必须提高政治警惕,在档案工作中坚持和宣传保密原则,严守党和国家的机密。

档案工作部门所保管的档案，总的说来是一种历史财富和文化财富。按照一定的原则和方法，管理和研究这些历史文化财富，充分发挥它的作用，这是一门科学。随着社会主义现代化建设的发展，各种档案将会大量产生，对档案的管理和利用也将提出更高的要求，档案工作的科学性必将日益突出。因此，作为新长征的后勤和参谋的档案工作，必须努力提高档案的科学管理水平，以现代化的档案工作适应社会主义现代化各项建设事业的需要。

第二节 我国档案工作的基本原则

为了适应社会主义事业发展的需要，统一领导全国档案工作，在档案工作不断发展的实践过程中，在逐渐掌握客观规律的基础上，逐步地形成和确定了我国档案工作的基本原则。

1955年1月17日中共中央批准的《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》中确定，机关“档案工作的基本原则，是集中统一地管理机关档案，维护档案的完整与安全，便利机关工作；反对分散保存。”中共中央在批准这个条例时还指出：“这一暂行条例的原则，对国家机关和军事机关也是基本上适用的，国家机关和军事各部门可仿照这些原则来建立和改革自己的文书处理和档案工作。”这一富有历史意义的文件，在我国第一次明确地规定了档案工作的基本原则。由于档案工作从机关的范围进而发展为全国规模，1956年4月16日国务院颁布《关于加强国家档案工作的决定》中，确立了全国范围内的“档案工作的基本原则是集中统一地管理国家档案，维护档案的完整与安全，便于国家各项工作的利用。”1959年1月7日中共中央根据周恩来同志的意见，发出《关于统一管理党、政档案工作的通知》，确定了党政档案工作的统一领导，党政档案统一管理。中央的通知，更进一步发展了前两个文件中确定的档案工作基本原则，充实了新的内容，使这一原则更加丰富。

我国档案工作的基本原则是：集中统一地管理国家全部档案，维护档案的完整与安全，便于党和国家各项工作的利用。

这一原则的基本思想，包括密切联系的三个部分：规定了档案工作的政治方向和根本目的——便于党和国家各项工作对档案的利用；指出了实现这一目的的物质基础和基本要求——维护档案的完整与安全；确立了达到上述目的要求的政治基础和组织保证——集中统一地管理国家全部档案。

“便于党和国家各项工作的利用”是档案工作的根本目的 档案工作是在生产斗争、阶级斗争和科学实验中产生和发展起来，并为它们服务的。档案工作的这种服务性，又从来就具有鲜明的阶级本质。在阶级社会中档案工作总是控制在统治阶级手中，为当权的统治阶级服务的。这已是为古今中外的历史和现实所证明的规律。所不同的是一切反动的剥削阶级，不敢公开地承认，并有意识地掩饰它。社会主义国家，在马克思列宁主义的指导下，深刻地揭示了档案和档案工作的本质，并且自觉地运用档案工作发展的客观规律。根据对档案工作这一客观规律的分析，更加明确了社会主义国家档案工作必须为无产阶级的政治利益和物质利益服务的性质。在档案工作中愈是正确地运用这种规律，工作就愈有成效，档案事业也就愈加发展。

档案工作基本原则中关于“便于党和国家各项工作的利用”的思想，就是建立在档案工作必须为政治服务的规律的基础上，明确地指出了档案工作的总的政治方向。因此在档案工作中必须保持清醒的头脑，牢记档案工作的目的，一切从便于党和国家各项工作对档案的利用出发。这是档案工作基本原则的一个最重要的方面。

档案管理工作的收集、整理、鉴定、保管、统计和提供利用，最终都是为了提供档案给社会主义事业的各项工作利用。因此，便于党和国家各项工作对档案的利用，就成为整个档案管理工作的最终目的。这一思想必须贯串在档案工作的每个环节中，成为整个档案工作基本的出发点，支配档案工作的全部过程，并且表现于档案工作的归宿。收集什么档案，怎样收集，什么时候收集，档案的整理鉴