

建国以来干部人事档案内容建设的历史演进与规律探析

方燕平, 郑新莺

摘要: 档案内容建设是干部人事档案工作的基石。档案内容质量直接决定了干部人事档案作用的发挥。本文从历史发展角度, 结合1949年以来颁布四次条例及三次收集归档制度的变迁, 梳理与回顾了干部人事档案内容建设演变的历史轨迹, 归纳呈现出经历了雏形、成型、成熟和完善四个时期, 并且解析出其变迁具有鲜明时代特征、传承与发展并重、越趋包容性和灵活性、档案内容不断丰富和完善的规律特征, 从而从总体上把握干部人事档案管理的发展态势, 以求更加深刻地理解干部人事档案工作之宏观政策环境, 更加客观地展望我国干部人事档案工作的未来走向。

关键词: 干部人事档案; 内容建设; 收集归档; 档案分类; 真实性

Abstract: Content construction is the cornerstone of cadres' personal files work. The quality of files content directly determines the role of cadres' personal files. From the perspective of historical development, combined with the changes of four regulations promulgated since 1949 and three collection and filing systems, this paper combs and reviews the historical track of the evolution of the content construction of cadres' personal files, and summarizes the four periods of embryonic form, formation, maturity and perfection, and analyzes its changes have regular characteristics of distinct characteristics of the times, paying equal attention to inheritance and development, becoming more inclusive and flexible, and constantly enriching and improving the files content, that overall grasp the development trend of cadres' personal files management, to understand the macro-policy environment of cadres' personal files, and more objective outlook of our cadres' personal files work in the future.

Keywords: Cadres' personal files; Content construction; Collection and filing systems; Archive classification; Authenticity

DOI:10.15950/j.cnki.1005-9458.2021.05.019

1 建国以来干部人事档案内容建设演变的历史轨迹

1.1 雏形: 1956年《干部档案管理工作的暂行规定》。

建国初期, 干部档案材料陈旧, 档案内容杂乱, 手续制度混乱, 损毁散失现象严重, 缺乏一套统一的健全的干部档案管理制度。同时, 历年积存下来的干部档案材料和肃反审干中形成的材料堆积如山, 严重地影响到对干部档案材料的使用^[1]。为此, 建立统一的干部档案管理制度迫在眉睫。

1956年8月, 中组部召开第一次全国干部档案座谈会, 讨论制定了《干部档案管理工作的暂行规定》(简称1956年《规定》), 明确了干部档案的内容。这是我国第一部全国性的干部档案工作综合性法规, 标志着我国干部档案管理工作走上正轨。

1.2 成型: 1980年《干部档案工作条例》。在十年“文化大革命”中, 干部档案工作遭到极大的破坏, 档案材料损失相当严重, 利用档案材料整人造成严重恶果^[2]。党的十一届三中全会确定了党的政治路线, 全党工作的着重点转移到四个现代化建设上来。但因遭受十年的破坏, 干部档案工作面临着不少问题, 例如档案材料普遍存在老、散、乱、缺; 干部档案的管理工作与干部管理脱节等^[3]。为此, 1980年2月至3月, 中组部召开了第二次全国干部档案工作座谈会, 修订了《干部档案工作条例》(简称1980年《条例》)。该条例是在1956年《规定》的基础上形成, 其内容和形式较之更为成熟, 其出发点和落脚点是为发现、培养、选拔、使用建设“四化”人才服务。为此, 与1956年《规定》相比, 1980

年《条例》主要收集能反映干部德才情况的材料, 如干部的业务水平、技术专长、工作能力、成就贡献等方面的材料, 为选拔建设四化人才, 为按照专业的要求配置各级领导班子, 提供可靠的依据。

1.3 成熟: 1991年《干部档案工作条例》及历次收集归档工作的相关规定

1.3.1 1991年《条例》。改革开放以来, 随着1987年9月《中华人民共和国档案法》的颁布, 特别是干部制度改革, 干部管理权限下放后, 干部档案工作出现了许多新的情况和问题, 1980年《条例》有些条文内容已不适宜, 需要进行修改和补充, 为了对1980年《条例》进行修订, 1990年12月召开第三次全国干部档案工作会议, 新修订的《干部档案工作条例》(简称1991年《条例》)于1991年4月2日起执行。与1980年《条例》相比较, 1991年《条例》明确了干部档案内容“分类”思想。在不打乱原十类的情况下, 做了部分合理调整, 将四类中的考核、考察材料并入第三类, 同鉴定并列, 集中反映干部的政治思想、品德作风、业务能力和工作表现情况; 将九类中的评聘专业技术职务、授予学位的材料列入四类, 使四类集中反映干部学历、学位、学习成绩、评聘专业技术职务的情况, 改变了九类材料过于庞杂的现象。这样修改趋向科学合理、容易分类、方便利用^[4]。

1.3.2 历次关于收集归档工作的相关规定。档案材料收集归档工作是干部人事档案内容建设的关键环节。首先, 1991年3月印发《关于干部档案材料收集、归档的暂行规定》(组通字(1991)12号), 该规定按照组织人事工作形成材

料罗列了干部档案收集归档范围,第一次对归入干部档案材料的名称做进一步明确,为及时、全面地收集归档材料,搞好档案建设方面提供了制度支撑。其次,为建立健全收集归档工作制度,1996年4月重新修订《干部人事档案材料收集归档规定》(组通字〔1996〕14号),并按照分类体系罗列收集范围,并明确了“后备干部登记表(提拔使用后归档)、审计工作形成的有关材料、博士后期满登记表”等材料应收集归入干部档案中。接着,为规范干部人事档案材料收集归档工作,确保为公道正派地选人用人提供真实、全面的档案信息,2009年7月再次修订《干部人事档案材料收集归档规定》(中组发〔2009〕12号),新增了如“报告个人有关事项的材料;在重大政治事件、突发事件和重大任务中的表现材料,援藏、援疆、挂职锻炼等考核材料”;并明确如“报考博士的专家推荐表,毕业证书、学位证书复印件,教育部授权单位出具的国内外学历学位认证材料,教师资格认定申请表,各类专业拔尖人才的材料、干部人事档案报送、审核工作材料,毕业生就业报到证(派遣证),再生育子女申请审批表”等材料应收集归档。2017年5月中组部印发了《关于完善干部人事档案材料的通知》,明确了在继续执行《干部人事档案材料收集归档规定》(中组发〔2009〕12号)基础上,对档案材料收集范围及材料归类问题作了进一步完善,以充实和丰富干部人事档案建设内容。

1.4 完善:2018年《干部人事档案工作条例》。党的十八大以来,各级组织人事部门在严把选人用人档案关、开发档案信息资源应用、推进干部人事档案信息化建设等方面积累了一些好经验好做法,也需要以制度的形式加以明确,使之坚持下来,并以制度创新推动干部人事档案工作各项改革措施真正落到实处、见到实效。^[5]2018年11月中组部印发《干部人事档案工作条例》(简称1980年《条例》,是对1991年《条例》的修订与完善。在总结经验的基础上,为进一步推进相关规章制度、法律法规的与时俱进、自我完善,也对条例的修订完善提出了新的要求。^[6]其中第十八条明确要求“干部人事档案内容根据新时代党的建设和组织人事工作以及经济社会发展需要确定,保证真实准确、全面规范、鲜活及时”,这不仅规范了干部人事档案内容建设,也落实了从严管理干部要求,为今后档案内容建设指明了方向。

2 干部人事档案内容建设的演变规律

2.1 具有鲜明的时代特征。随着经济体制改革和政治体制改革的发展,干部人事制度改革也在不断展开和深化。^[7]不同时期归入干部人事档案的材料,记录了不同年代干部的成长轨迹,也承载着社会经济发展的印记。

建国初期,百废待兴,诞生于延安审干时期的干部档案,还处于初创阶段。基于党对干部政治审查的需要,干部档案中收集大量整党、整风、三反等运动中形成的个人思想、工作、学习的检查、总结等及有关干部本人重大问题的检举材料。^[8]囿于当时的历史环境,干部档案服务方向偏向政治斗争,导致1956年《条例》中档案内容以政治审查材料居多。

1980年,国家进入改革开放初期,党和国家忙于工业化建设,弱化政治审查,着重工资改革、职称评审。因此,1980年《条例》侧重收集干部的业务考核材料以及干部任免呈报和晋升技术职称等材料。

伴随着干部队伍“四化”建设和领导班子建设的不断推进,干部人事制度中的任免制度、录用制度、奖惩制度、调配职务升降制度、考核制度、培训制度、交流制度、工资制度、福利制度、离(退)休等制度的深入展开,各级组织人事部门在开展各项工作中形成了大批反映干部新情况的材料。故为突出干部的实绩,1991年《条例》增添了反映干部学习经历、培训、评聘专业技术职务、参加学术团体和国际性政治、经济、科技、文化等活动等材料。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移地推进全面从严治党,从严管党,深化干部人事制度改革,建设高素质执政骨干队伍。为此,1980年《条例》新增如思想类材料,党组织书记抓基层党建评价意见等材料,充实了审计类材料,增加了审核类材料和诚实信用方面材料。^[9]

2.2 传承与发展并重。从历史脉络上看,1956年初见档案内容建设的雏形;到1980年干部人事档案内容构成基本成型;再到1991年提出了分类思想,进一步固化档案内容,干部人事档案内容建设逐渐形成了稍显完备的体系;最后到1980年《条例》进一步巩固干部人事档案的类别性原则,并立足党的建设和组织人事工作需要,在未打破十大分类体系下进行细微调整。

从档案内容上看,历次条例都涵盖了干部履(简)历表、自传、鉴定材料、政治审查材料、党团材料、奖励材料、处分材料,这些材料是构成干部人事档案主要内容之一。保持档案内容框架相对稳定,有利于干部人事档案工作延续。可看出,历次条例中有大量已被既往实践证明行之有效以及结合我们今天的发展情况或认知,同中有异或进一步深化的档案内容。

从分类体系上看,人事档案材料来源广泛,名目繁多,形式各异,故1991年《条例》提出人事档案的类别性,建立分类体系。类别性原则是干部人事档案分类整理最为重要的原则,是由人为规定的干部人事档案分类整理工作中首要的工作原则。干部人事档案的分类整理正是在依据十大类分类原则的基础上展开的,脱离了这一分类原则、标准,干部人事档案整理工作便无从谈起。且干部人事档案的类别性,被实践证明是行之有效的,并一直沿用至今。^[10]

2.3 越趋包容性和灵活性。干部人事档案内容的分类体系越趋包容性。1991年《条例》把人事档案划分为十大类,“第一类履历材料;第二类自传及属于自传性质的材料;第三类鉴定、考察、考核材料;第四类学历和评聘专业技术职务材料……”。而1980年《条例》在原有十大类的基础上,在每类材料中加入“类”的字眼,将之划分为“(一)履历类材料;(二)自传和思想类材料;(三)考核鉴定类材料;(四)学历学位、专业技术职务(职称)、学术评鉴和

教育培训类材料……”这样扩展各类别材料的范围。^[14]

干部人事档案的内容越具灵活性。1991年《条例》采用完全枚举方式，罗列出每类材料的全部内容。这对干部人事档案收集归档工作开展有所裨益，但是随着组织人事工作不断推进，档案内容构成亦有所变化，此种方式将会遗漏一些重要归档材料。所以，1980年《条例》采用不完全枚举法，列举出每类材料主要内容，如“（一）履历类材料。主要有《干部履历表》和干部简历等材料。（二）自传和思想类材料。主要有自传、参加党的重大教育活动情况和重要党性分析、重要思想汇报等材料”。这样灵活处理，档案内容留有弹性，保留空间，有利于条例延续性。

2.4 档案内容不断丰富和完善。从1956年到2018年，干部人事档案内容从片面的、单一的到全面的、多维度的不断拓展和深化。档案内容建设的制定主要依据党和国家对干部选拔任用的标准进行丰富和深化。

作为干部任免考察重要依据之一的干部人事档案，反映个人历史和现实的客观情况应是多角度、多方面的。故最新条例补充了反映专业性人才材料，“当选院士、入选重大人才工程，发明创造、科研成果获奖、著作译著和有重大影响的论文目录”；也补充了廉洁品德材料，“廉洁从业结论性评价等材料”“公安机关有关行政处理决定，有关行业监管部门对干部有失信、违反法律和行政法规等行为形成的记录，人民法院认定的被执行人失信信息等材料”，体现了干

部忠诚、干净、担当等。

参考文献：

- [1][2][3][4]中共中央组织部干部调配局编.干部人事档案工作文件选编(1939-1994)[G].北京:党建读物出版社,1994.
- [5]努力做好新时代干部人事档案工作——中共中央组织部负责人就制定印发《干部人事档案工作条例》答记者问[EB/OL].[2021-5-27]<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1618374203170981160&wfr=spider&for=pc>.
- [6]薛其刚,隋治森.全面从严治党视角下加强干部人事档案管理的思考——基于对《干部人事档案工作条例》新旧条例的对比分析[J].中共济南市委党校学报,2020(02):72-77.
- [7][9]杨玉花.关于《干部人事档案工作条例》内容建设的思考[J].中国高新区,2019(22):281-282.
- [8]傅丽萍.干部人事档案制度的变迁与改革[D].南京大学,2012:24-25.
- [10]徐垚.浅谈干部人事档案材料分类排序的工作原则[J].办公室业务,2019(02):149+163.
- [11]孙大东,张丽华.格局与担当：基于文本比较的《干部人事档案工作条例》解析[J].档案管理,2019(06):43-46+49.

(作者单位：福建师范大学人事处 来稿日期：2021-06-09)

(上接51页)

参考文献：

- [1]施旖等.基于主题图的非物质文化遗产数字资源整合实证分析[J].图书情报工作,2018(04):104-110.
- [2]李仲周.区块链助推全球治理改革[J].可持续发展经济导刊,2020(01):120-121.
- [3]谷俊等.人文社科数据共享模型的设计与实现——以联盟链技术为例[J].情报学报,2019(04):354-367.
- [5]中国民间文化遗产抢救工程计划大纲(摘要)[EB/OL].[2003-9-8].<http://news.sohu.com/06/21/news212992106.shtml>.
- [6]《中国民间文学大系》总序[EB/OL].[2020-5-6].http://www.ihchina.cn/luntan_details/20803.html.
- [7]陈子丹.少数民族口述档案研究[M].云南大学出版社,2015.
- [8]龙佑铭.贵州非物质文化遗产保护和发展刍议[EB/OL].[2019-9-23].http://www.ihchina.cn/luntan_details/20803.html.
- [9][11]孔凡敏.公共图书馆非物质文化遗产数据库建设研究[J].大学图书馆学报,2019(05):83-86.
- [10]孙传明等.广西少数民族非物质文化遗产数字化保护现状及对策分析[J].广西民族研究,2017(03):124-132.

- [12]李淳等.数字资源的长期保存[J].信息记录材料,2019(12):148-150.
- [13]周耀林等.我国非物质文化遗产资源长期保存标准体系建设[J].信息资源管理学报,2016(01):38-43+51.
- [14][16][17][18][19][20]石进,邵波,苗杰.基于区块链的中小企业竞争情报共享平台研究[J].图书情报工作,2019,63(20):112-120.
- [15]张冬冬.区块链技术在反恐情报协同共享中的应用研究[J/OL].情报杂志:1-7[2020-08-11].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1167.G3.20200603.1002.002.html>.
- [21]黄晓芳,徐蕾,杨茜.一种区块链的云计算电子取证模型[J].北京邮电大学学报,2017,40(06):120-124.
- [22][25]马仁杰等.基于联盟区块链的档案信息资源共享模式研究——以长三角地区为例[J].档案学研究,2019(01):61-68.
- [23]沈凯旋,高胜,朱建明.LibRSM:基于联盟链的数字图书馆信息资源安全共享模型[J].国家图书馆学报,2019,28(02):77-86.
- [24]徐俐华,聂飞霞.基于数字图书馆联盟链的信息资源安全共享模型构建[J].图书情报工作,2020,64(03):53-58.

(作者单位：云南大学历史与档案学院 来稿日期：2021-06-19)