



高职高专系列规划教材
GAOZHIGAOZHUANXILIEGUIHUAJIAOCAI

文书工作 与档案 管理

主编 姜淑芬

西南师范大学出版社

21 世纪高职高专系列规划教材

文书工作与档案管理

西南师范大学出版社

内容提要

本教材是高职高专秘书专业系列教材之一,它以培养岗位第一线所需要的能够直接上岗的文书档案管理专门人才为目标,内容涉及文书工作与档案管理的方方面面,主要包括文书的体制和稿本,文书的种类,文书的形成,文书的处理,文书的整理与归档,档案的收集与鉴定,档案的整理与保管,档案的检索,档案的提供与利用,专门档案的管理和利用,等等。本书注重实用,内容新颖,重点突出,通俗易懂,特别适合高职高专秘书专业学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

文书工作与档案管理/姜淑芬主编. —重庆:西南师范大学出版社,2008.3

(21世纪高职高专系列规划教材)

ISBN 978-7-5621-4081-8

I. 文… II. 姜… III. ①文书工作—高等学校:技术学校—教材 ②档案管理—高等学校:技术学校—教材

IV. C931.46 G271

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第029657号

21世纪高职高专系列规划教材

文书工作与档案管理

主 编:姜淑芬

策 划:周安平 卢旭

责任编辑:钟小族

特约编辑:杜有珍

封面设计:度道图文

出版发行:西南师范大学出版社

地址:重庆市北碚区天生路1号

邮编:400715 市场营销部电话:023-68868624

网址:<http://www.xscbs.com>

经 销:全国新华书店

印 刷:北京市彩虹印刷有限责任公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:12.25

字 数:270千

版 次:2008年4月 第1版

印 次:2008年4月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5621-4081-8

定 价:21.00元

编写说明

作为高等教育的重要组成部分，高等职业教育是以培养具有一定理论知识和较强实践能力，面向生产、面向服务和管理第一线职业岗位的实用型、技能型专门人才为目的的职业技术教育，是职业技术教育的高等阶段。目前，高等职业教育教学改革已经从专业建设、课程建设延伸到了教材建设层面。根据国家教育部关于要求发展高等职业技术教育，培养职业技术人才的大纲要求，我们组织编写了这套《21 世纪高职高专系列规划教材》。本系列教材坚持以就业为导向，以能力为本位，以服务学生职业生涯发展为指导思想，以与专业建设、课程建设、人才培养模式同步配套作为编写原则。

从专业建设角度，相对于普通高等教育的“学科性专业”，高等职业教育属于“技术性专业”。技术性专业的知识往往由与高新技术工作相关联的那些学科中的有关知识所构成，这种知识必须具有职业技术岗位的有效性、综合性和发展性。本套教材不但追求学科上的完整性、系统性和逻辑性，而且突出知识的实用性、综合性，把职业岗位所需要的知识和实践能力的培养融会于教材之中。

从课程建设角度，现有的高等职业教育教材从教育内容上需要改变“重理论轻实践”、“重原理轻案例”，教学方法上则需要改变“重传授轻参与”、“重课堂轻现场”，考核评价上则需改变“重知识的记忆轻能力的掌握”、“重终结性的考试轻形成性考核”的倾向。针对这些情况，本套教材力求在整体教材内容体系以及具体教学方法指导、练习与思考等栏目中融入足够的实训内容，加强实践性教学环节，注重案例教学，注重能力的培养，使职业能力的培养贯穿于教学的全过程。同时，使公共基础类教材突出职业化，强调通用能力、关键能力的培养，以推动学生综合素质的提高。

从人才培养模式角度，高等职业教育人才的培养模式的主要形式是产学结合、工学交替。因此，本教材为了满足有学就有练、学完就能练、边学边练的实际要求，纳入新技术引用、生产案例介绍等来满足师生教学需要。同时，为了适应学生将来因为岗位或职业的变动而需要不断学习的情况，教材的编写注重采用新知识、新工艺、新方法、新标准，同时注重对学生创造能力和自我学习能力的培养，力争实现学生毕业与就业上岗的零距离。

为了更好地落实指导思想和编写原则，本套教材的编写者既有一定的教学经验、懂得教学规律，又有较强的实践技能。同时，我们还聘请生产一线的技术专家来审稿，保证教材的实用性、先进性、技术性。总之，该套教材是所有参与编写者辛勤劳作和不懈努力的成果，希望本套教材能为职业教育的提高和发展做出贡献。

这就是我们编写这套教材的初衷。

前 言

“文书工作与档案管理”是高职高专学校文秘专业的一门必修专业课程。其主要任务是：讲授有关办公室程序性工作的专业基础知识，训练学生从事办公室程序性工作的基本技能，使其形成综合职业能力，为其从事文秘工作奠定一定的基础。

基于此，本教材在针对秘书专业培养人才目标的实用性、操作性和综合性特点的基础上，主要阐述了文书、档案工作的基本知识，公文的概念、特点、要求等内容，并且按照文书处理与档案管理的工作程序，详细介绍了文书处理、文件的整理与归档以及纸质档案管理和新型载体档案管理等内容。同时，本书力求按照现代文书档案工作的实际，在阐述文书工作和档案管理基本理论的基础上，着重讲述机关文书工作和档案管理工作中的实际操作问题。此外，每章后都附有“本章小结”，便于学生更好地掌握知识点；“资料链接”选取现代秘书工作中的实际案例，以帮助学生更好地把理论与实际相结合，增强实际工作能力。

本书不仅适合高等院校文秘专业的学生使用，也可供其他在职秘书及相关人员作为日常工作的参考用书。

由于编者精力和水平有限，书中难免存在一些不足和疏漏之处，恳请广大师生及读者批评指正。

编 者

2008年1月

目 录

上篇 文书工作

第一章 文书工作概述	3
第一节 文书	3
第二节 文书工作	6
[思考与练习]	10
[资料链接]	10
第二章 文书的主体(公文)	11
第一节 公文概述	11
第二节 公文的写作	16
第三节 公文的审核和修改	24
[思考与练习]	27
[资料链接]	27
第三章 文书的处理	29
第一节 文书处理概述	29
第二节 文书行文制度	31
第三节 文书处理程序	34
[思考与练习]	52
[资料链接]	52
第四章 文书的整理与归档	54
第一节 文书立卷工作	54
第二节 文书整理与归档工作	61
[思考与练习]	70
[资料链接]	70

下篇 档案管理

第五章 档案工作概述	77
第一节 档案	77
第二节 档案工作	81
[思考与练习]	88
[资料链接]	89

第六章 档案的收集与整理	90
第一节 档案收集工作	90
第二节 档案整理工作	98
[思考与练习]	100
[资料链接]	100
第七章 档案的鉴定、保管与统计	103
第一节 档案鉴定工作	103
第二节 档案保管工作	107
第三节 档案的登记与统计工作	112
[思考与练习]	128
[资料链接]	128
第八章 档案的检索、利用与编研	130
第一节 档案检索工作	130
第二节 档案利用工作	138
第三节 档案编研工作	141
[思考与练习]	145
[资料链接]	145
第九章 新型载体档案管理	146
第一节 新型非纸质文书档案	146
第二节 新型载体档案的管理	148
第三节 计算机文档管理	162
[思考与练习]	165
[资料链接]	165
附录	
国家行政机关公文处理办法	167
中华人民共和国档案法	172
中华人民共和国档案法实施办法	175
中华人民共和国档案行业标准	180
国家标准:文书档案案卷格式	184

上 篇

文书工作

第一章 文书工作概述

自从文字产生以后，人们就以文字记录的方式来记述事情和表达思想，这就产生了“文书”。任何社会组织和国家管理机构都要利用文书来记录事件、传递信息、下发通知。

第一节 文书

纵观中国五千多年的历史，文书的产生与发展可谓源远流长。

一、文书及其发展

（一）文书的内涵

1. 文书的概念

“文书”，既可以指记录下来的文字材料，也可以指从事文字工作的人或职业、职务名称。

“文书”主要有两种含义：

第一，“文书”是指物。即国家机关、社会团体、企事业单位在公务活动中或个人、家庭、家族在私务活动中所形成的文字、图表、声像等记录材料。

第二，“文书”是指人。即在国家机关、社会团体、企事业单位里从事文书起草、处理、保管等相关工作的专职人员。

本书主要介绍的是第一种含义。美国历史学家卡尔·贝克说：“历史作为一个实实在在的原事件，它已经消逝了。因此，我们在处理它时，所能作为观察或试验的唯一客观的真实乃是事件遗留下来的某种物质遗迹——通常是一种书写的文件。”

总之，“文书”是人们在社会实践活动中，为了记载、公布、凭证和传递信息的实际需要，以文字或声像的方式在一定介质上表达思想意图的一种信息材料。

2. 文书的类型

文书主要包括公务文书和私人文书。

公务文书统称为公文，是国家机关、社会团体、企事业单位在公务活动中所形成的具有法定效力和规范体式的文件材料。

私人文书是指个人或家庭、家族在非公务活动中形成和使用的文书，内容属于私人性质。例如，著作、手稿、传记、日记、证书、房地契等。

（二）文书的产生与发展

人类社会自从发明了文字，就开始有了文书。文书随着人类社会生活的发展，也经历

了漫长的发展阶段。

远古时代，人们把文书刻在崖壁上，或刻在动物的骨头、龟甲板上，这就是中国早期殷商时代的“刻辞”，又叫甲骨文。“众人协田”牛骨刻辞，是商王命令众人进行“协田”活动的行政文书，可能是中国最早的文书。根据考古的发现，我国现存最早的公务文书，是在河南省安阳县发现的甲骨文书，其中大部分是殷朝后期几个王朝的活动记录和奴隶主的文告。

后来，文书刻到了木片和竹简上。老子的《道德经》、孙武的《孙子兵法》、屈原的《离骚》、吕不韦的《吕氏春秋》、萧何的《九章律》、司马迁的《史记》……把中国古代文书推向了发展高峰。

自从纸张发明以后，“文书”主要是指以纸为介质的书面文字材料。从汉代最早出现“文书”一词的资料看，当时的“文书”是指一些有史料价值的文字材料，即文籍典册。

唐宋以后，相当于“文书”一词的名词概念，其含义更狭窄一些，主要是指一些实用性较强的文字材料。

随着社会的发展，“文书”概念的内涵和外延都有了很大的变化和发展。

二、文书的构成要素

文书主要是由符号、物质、信息三要素构成的。

（一）符号

文书的内容主要是依托一定的符号来记载、表达和传递的。按其表现形式，符号可分为图形符号和文字符号。

1. 图形符号

图形符号指图像、图表和各种标点符号及色彩，它主要对文字信息起辅助说明的作用。例如，公文中若有红色反线，即表示这是行政公文；如果红色反线中间有一颗红色的“★”，则表明这是一份党内文件。

2. 文字符号

文字符号指各国、各民族的语言文字，也包括各种数码符号，它是迄今为止文书信息赖以记载、传递的最主要工具。

（二）物质

文书的物质构成是指符号也必须以某种物质作为介质才能存在。文书的物质构成要素大致包括显字材料和书面载体两个方面。

1. 显字材料

显字材料指附着于书面载体之上，能显示文字符号的物质。显字材料的主要要求是：

（1）除了古代甲骨、石头、金属和有些竹简上的文字符号是用利器划刻或铸成凹凸形状借以显示的以外，其他材质，如羊皮、树皮、帛、纸等载体上的显示材料，一般要求是与这些载体颜色反差较大的涂写物质。

（2）现代纸质文书的显字材料大多是墨水或油墨。对显字材料的要求是：附着牢固、不易褪色和变形。

（3）现代“电子文书”则告别了传统的显字材料，必将根本改变整个文书处理工作的

手段和方式。

2. 书面载体

书面载体指文书符号要素赖以附着的看得见、摸得着的物质，如古代的甲骨、金属、石头、竹简、羊皮、树皮、缣帛，直到后来的纸张等。

文书的书面载体是随着社会科学技术的发展而发展的。自从纸张发明以来，文书的书面载体就主要是纸了。随着现代社会计算机和信息技术的发展，文书的物质要素也有了巨大的变化，即除了纸质文书外，“电子文书”的使用范围越来越广，文书的介质发展到了纸以外的光、电、波等。

（三）信息

自古以来，文书就是记录和传递信息的重要工具，现代文书更是以记载信息、沟通信息为目的。文书的信息主要包括核心信息和附加信息两个方面。

1. 核心信息

核心信息是指文书所记载的主要内容，可以是某件事情的来龙去脉，或是某些数据等；也可以是某些思想、观念，甚至可以是一些图像、声音等。对于公文来说，其核心信息除了正文所表达的内容外，还包括公文的标题、主送机关、发文机关（单位）、成文时间等这些体现制发公文目的的要素。

2. 附加信息

因实际需要，根据不同的核心信息而附加的带有补充说明性质的信息，就是附加信息。例如，文书生成的时间、地点、机关（单位）名称、份数、是否有保密要求等。

对于公文来说，附加信息还包括公文的发文字号、秘密等级和期限、紧急程度、主题词、印章、抄送机关、印发机关、印发时间等。

三、文书的特点

随着文书的产生与发展，其主要表现出实用性、记录性、信息性、法定性和权威性五个特点。

（一）实用性

文书是人们为解决社会生活中的现实问题而形成的文字材料。文书的实用性也是其区别于其他文字材料如小说、诗歌等的重要特征。

因此，也可以说，文书是各级各类社会组织管理政务的工具。

（二）记录性

文书是人们社会实践活动的原始记录。对于各级管理者来说，文书就是管理工作的原始记录。这种原始的记录真实地反映了历史的原貌。文书的记录性是其区别于其他文字材料如图书、情报等的根本特征。

因此，可以说，文书是历史的记录。

（三）信息性

由于公务文书都是为了解决某个实际问题而制发的，因此，可以说，每一份公务文书都承载着一定的实用信息，对各机关、组织的公务活动都起着一定的或指导，或联系，或知照的作用。

（四）法定性

公务文书，不论是公文还是其他事务文书，都不是谁想写就可以写的，它们必须由法定的作者制成和发布。所谓“法定的作者”，是指依法成立，并能以自己的名义行使法定的职能权力和担负一定的任务、义务的机关和组织。

作为文书组成部分的公文，其法定性还表现在它有法定的体式和法定的撰制、处理程序等。

（五）权威性

公务文书的权威性是宪法赋予的，它承担着宣传并贯彻党和国家的方针、政策、法律、法规的任务，代表着国家权力机构对整个社会发展方向的宏观指导，有很强的权威性和政治性。例如，我国是中国共产党领导下的社会主义国家，作为代表国家意志的公务文书，对于巩固人民民主专政、保障广大人民的根本利益、维护正常的社会秩序、安定社会生活，都起着重大的作用。

第二节 文书工作

一、文书工作的发展历史

（一）文书工作的含义

有文书，就必然有文书工作。

文书工作，也称文书处理工作，是指公务文书的形成、处理和管理等一系列互相衔接的程序和手续。

（二）我国文书工作的发展阶段

文书工作在我国也经历了一个漫长的发展过程。

1. 奴隶社会文书工作的发展

我国在商朝就有了初步的文书处理工作。

史官是我国最早的文书工作人员，它是由原始社会的“巫”发展而来的。由于“巫”被认为有沟通人与神之间关系的能力，因此，在商朝，史官也被认为是传达“神”的意志的人。统治者的一切行动，包括战争、祭祀、寻猎、嫁娶、治病等，都要占卜问神，也就等于要问史官。史官不但掌握了占卜祭祀的大权，而且还掌握了王室诸事的记录，即掌握了文书处理的大权。

2. 封建社会文书工作的发展

我国古代封建社会的文书工作大致可以分为两个阶段。

（1）从战国后期至南北朝为第一阶段。

这一时期的文书工作还缺乏系统、规范的制度。

（2）从隋朝至鸦片战争为第二阶段。

这一时期的文书工作有了高度发展，建立了一整套比较系统、规范的制度，对文件的

名称、用途、格式等作了严格的规定，并对文件的撰制、运转、保密、监督等也作了详细的规定。同时，文书工作的组织机构也已相当完备，当时公文的传递网已有了相当的规模。

3. 民国以后文书工作的发展

民国时期，我国的文书工作有了较大改观，特别是新中国成立以后，建立了全国统一的文书工作制度。

二、文书工作的基本特征

文书工作主要有以下几个基本特征：

（一）政治性

文书工作事关国家大政，必然表现出强烈的政治性。

在我国，长期以来，国家的各项方针、政策、法令、法规等都是以前文件形式下达，文件成了我们党和国家政治领导、思想指导的重要工具。

（二）服务性

文书工作是服务于机关领导和职能活动的行政辅助性工作。因此，它的最主要的目标是可靠地、高速度地、高效率地为本单位工作职能的实现提供优质的服务。

（三）规范性

文书工作有一套严格、规范的程序标准。为了提高文书处理工作的效率和质量，国家有关部门制定了文书工作的统一规范标准。文书工作必须严格按照规范操作，保证各项工作科学、规范、高效、有序地完成。

（四）时限性

文书工作是一项时限性很强的工作。例如，古时候有百里加急、千里加急送文书的习惯，秦始皇修驿道，主要目的就是为了送文书。一封皇帝的文书从京城送到边塞，日夜兼程，换马不换人，不知要跑死多少好马。

（五）机要性

文书工作是机要部门的工作。秘书和机要部门是机关、企事业单位的核心部门，文书工作是秘书部门一项经常性的重要工作。因此，加强文书处理各环节中的保密工作至关重要。

三、文书工作的基本内容

文书工作的内容主要包括文书的形成、文书的处理和文书的管理三大部分。

（一）公务文书的制作形成

制作公文和文件是文书处理的首要任务，具体过程包括：拟稿、审核、签发、复核、缮印、校对、盖章等环节；对各种会议、汇报、电话、重大活动的记录及其整理等环节。

（二）公务文书的传递

在公文文书制作形成后，除存本和定稿直接归档保存外，其他文本都要进行传递、运转。

传统的文书主要依靠人工传递。由于电子文件的出现和通讯技术的现代化,现代文书的传递手段有不少已实现了自动化。

(三) 公务文书的办理

文书的办理过程主要包括:对文件的拟办、批办、承办、催办、查办等环节;对人民来信的处理过程。

(四) 公务文书的管理

为了保证文书在处理过程中避免受到各种因素的干扰和影响,避免偏离既定的运行方向,因此,必须对文书处理全过程的每一个环节加强监督和管理。

(五) 公务文书的整理归档或销毁

文书处理就是要对公务文书进行科学的整理,把其中具有保存价值的部分,按一定的方法和要求整理归档,作为历史凭据以供后人查考、研究和利用。

另外,没有保存价值的公务文书应按一定程序予以销毁。

四、文书工作的基本原则和要求

(一) 文书工作的基本原则

1. 时效性

及时、迅速地办理文书是文书工作最基本的原则之一。作为秘书,必须对文书处理工作有紧迫的时间观念,力求及时解决问题。

文书工作的每一道程序都应当分清轻重缓急,对有明显时间要求的紧急文件,首先要保证及时处理。例如,按规定,“特急”文件要求24小时内处理完毕;“紧急”文件要求3天内处理完毕;对没有十分明确的时间要求的文件,也应抓紧处理,不可迂缓停滞,积压不动(按规定,一般文件要求7天内处理完毕)。

为了做到“及时、迅速”地处理文书,各机关、企事业单位应当健全文书处理的制度,尽量简化手续和层次,并尽可能地运用现代化技术手段,以切实加速文件的运转,提高工作效率。

2. 实事求是

实事求是是中国共产党的优良传统,也是文书工作的基本思想原则。实事求是原则要求文书工作人员办理公文时应尊重客观事实,不搞主观臆断,一切从实际出发,如实反映客观事物的本来面目,讲求办文的实际效果。

3. 保密

大部分公文都带有一定的保密性,因此,办公室文员在公文处理过程中,一定要有保密意识。对于一切尚未公布的机密文件,经手办理的文书工作人员,都应注意保密,不得随便给无关人员阅看或与之谈论。同时,文件的运转交接应当严格登记,履行签收手续,明确责任,并严防文件丢失。

4. 少而精

精简、优质、改进文风,是文书工作的又一项重要原则。因此,要注意办文质量,控制发文数量,有的放矢地解决实际问题。

（二）文书工作的基本要求

为了更好地遵守文书处理工作的基本原则，文书工作人员在实际工作中应做到准确、及时、简化、统一、保密五项基本要求。

1. 准确

文书处理工作一定要做到准确。

文书工作人员要从内容上、文字上、体式上保证文书的准确性，做到观点正确，文字通顺，体式符合要求，力求减少差错；在管理上，要准确地划分文书的立卷范围与保存价值，保证文书的齐全和完整，提高档案的入馆质量。

2. 及时

文书处理工作也要做到及时。草拟文件要及时，反对拖延；收发文件要及时，反对积压；贯彻执行文件要及时，反对迁缓。

3. 简化

简化是为了提高效率，在进行文书处理过程中注重简化，就要在保证文书处理具有相同功效的前提下，尽量简化文书的拟定、处理程序，同时简化文书处理的各项管理环节。

4. 统一

统一是指统一的管理、统一的程序和统一的制度。各单位要由文书部门统一管理文书处理工作，负责文书的收发、分办、传递、用印和立卷归档；建立、健全统一的文书签发、文书保密、文书用印和文书的立卷、归档制度；其他任何部门、任何人员都不能擅自收发、留存和销毁文件。

5. 保密

文书工作要做到保密，凡是具有密级的文件，都必须遵守有关保密规定，在一定的范围内传阅和处理。

总之，保密工作关系到国家和人民的利益，必须慎之又慎。

本章小结

（1）文书是人们在社会实践活动中，为了记载、公布、凭证和传递信息的实际需要，以文字或声像的方式在一定介质上表达思想意图的一种信息材料。

（2）文书在我国有着悠久的历史，经历了漫长的发展过程，对于现代社会的管理起着极其重要的作用。

（3）文书主要包括公务文书和私人文书。

（4）文书工作，也称文书处理工作，是指公务文书的形成、处理和管理等一系列互相衔接的程序和手续。

（5）政治性、服务性、规范性、时限性以及机要性是文书工作的基本特征。

（6）文书工作的内容主要包括文书的形成、文书的处理和文书的管理三大部分。

（7）文书工作的基本原则是时效性、实事求是、保密以及少而精。

（8）文书工作的基本要求是准确、及时、统一、简化、保密。

[思考与练习]

1. 如何理解文书的概念?
2. 文书的构成要素有哪些?
3. 文书有哪些基本特点?
4. 文书经历了哪些发展阶段?
5. 文书工作的含义是什么?
6. 文书工作的特征有哪些?
7. 文书工作的基本内容是什么?
8. 文书工作的基本原则与要求是什么?

[资料链接]

小何是这样开始从事文书处理工作的

小何刚开始做文书处理工作时,对文书处理的手续掌握不严,文件的传、借全无记录。因此,她工作不到三个月,就有两次调不出文件来,影响了工作。

事实使她认识到,文书处理工作是一项重要而细致的工作,要求从业人员必须具备一定的业务水平和办事能力;同时,要建立并严格执行文书处理制度,以保证工作质量。

于是,她采取了一系列的措施。

首先,固定文书处理人员。

由她负责全局文件收、发、传、借、催办的工作,各处、室另设一名经常在单位工作的同志兼管文件,把住各处、室的文书处理关口。

其次,建立了责任制。

在简化手续、便利工作、保证文件齐全的前提下,只用收文簿和借阅卡片两种收、发、借阅工具管理文件。

具体做法是:来文在收文簿上登记,传阅文件交给该处、室管理文件的同志,并让他在收文簿上签字。办文在此簿上注明“办”字,办完再在“办”字前边填“已”字,合成“已办”二字。借阅文件都要填写借阅卡片,填完后卡片要放在文件的原位置上,送还时再抽出卡片。

另外,建立时间制度。

传、借阅文件都规定了阅读时间,对到期者及时催还,借阅文件到期如没阅完,可办续借手续,继续借阅。

文件收回后,一般是即时归档,如因工作忙,最迟也应在当日归档,这样才不致丢失文件,不泄密。

文件归档后,都要在收文簿上写“存”字,平时查找文件时,只要看一下收文簿就知道该文件是否归档和在哪个案卷里,同时,也减少了年终查对文件的手续。

由于领导的重视,同志们的帮助,特别是各处、室兼管文件同志的认真协助,小何不但完成了文书处理工作任务,而且文件收集得很齐全。