

中等职业技术学校文秘与办公自动化专业教材

文件与档案管理

劳动部教材办组织编写



中国劳动出版社

中等职业技术学校文秘
与办公自动化专业教材

文件与档案管理

劳动部教材办组织编写

中国劳动出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文书与档案管理/劳动部教材办组织编写. -北京: 中国劳动出版社, 1998

中等职业技术学校 文秘与办公自动化专业教材

ISBN 7-5045-2188-4

I. 文… II. 劳… III. 档案管理-专业学校-教材 IV. G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 28221 号

中国劳动出版社出版

(100029 北京市惠新东街 1 号)

责任编辑 蒋运茂

责任校对 金玉杰

中国铁道出版社印刷厂印刷 新华书店总店北京发行所发行

1998 年 3 月第 1 版 1999 年 5 月北京第 2 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 11.625

字数: 260 千字 印数: 3000 册

定价: 19.20 元

前 言

随着改革开放的深入，市场经济的不断发展，办公设备也随之更新换代，复印机、传真机、打字机、速印机、文字处理机等现代办公设备已普及，而且日臻完善。因此，从事办公室工作的文秘人员，需要提高业务水平和技术素质。为使培训文秘及办公自动化专业人才的工作逐步规范化，劳动部教材办会同有关部门组织编写了这套《文秘与办公自动化》专业通用教材及教学大纲。

这套教材的编写是从社会实际需要出发，以培训合格的专业人才为目的，特别强调了教材的实际、实用、实效以及科学性、先进性和针对性。在内容的编选上尽量做到由浅入深、易学易懂，使培训对象既能掌握一定的理论知识，又能掌握操作技能技巧，还能为进一步学习新知识、新技能奠定基础。

此套教材共有《计算机操作技术》、《常用办公设备操作》、《统计与会计基础》、《文秘应用文》、《文秘实务》、《公共关系学》、《文件与档案管理》、《英文打字技能技巧》、《实用文秘英语》等九种。

由于《文秘与办公自动化》专业培训教材的编写目前经验尚不成熟，教学方式和教学内容还没形成较完善的固定模式，需要在研究探讨和使用过程中不断完善，恳请广大读者多提意见，使本套教材达到预定目标，起到应有的作用。

劳动部教材办

1995年5月

目 录

上编 文件管理

第一章 文件概述	1
§ 1—1 文件的种类	1
§ 1—2 文件的特点与作用	10
§ 1—3 文件的体式与稿本	14
§ 1—4 机关通用文件的撰写	25
§ 1—5 机关通用文件的制作	38
 第二章 文书工作	 52
§ 2—1 文书工作的任务与要求	52
§ 2—2 文书工作的组织	57
§ 2—3 文书处理程序	68
 第三章 文书立卷	 86
§ 3—1 文书立卷的意义与组织	86
§ 3—2 文书立卷的要求与方法	90
§ 3—3 文书立卷的程序	98

下编 档案管理

第四章 档案概述	114
§ 4—1 档案的性质	114
§ 4—2 档案的价值与作用	125
第五章 档案工作	132
§ 5—1 档案工作的内容与性质	132
§ 5—2 我国档案工作的基本原则	139
§ 5—3 档案机构	142
第六章 全 宗	153
§ 6—1 全宗划分的标准及其变化	158
§ 6—2 判定档案文件的所属全宗	164
§ 6—3 全宗概念的延伸	169
§ 6—4 国家全宗	172
第七章 档案收集	175
§ 7—1 档案收集工作概述	175
§ 7—2 机关档案室的收集工作	184
§ 7—3 档案馆的收集工作	192
第八章 档案整理	199
§ 8—1 档案整理工作概述	199
§ 8—2 全宗内档案的分类整理	210
§ 8—3 全宗内档案的技术处理	233

第九章 档案鉴定	245
§ 9—1 档案鉴定工作概述	245
§ 9—2 档案保存价值的鉴定	250
第十章 档案保管与统计	263
§ 10—1 档案保管	263
§ 10—2 档案统计	271
第十一章 档案检索	293
§ 11—1 档案检索工作概述	293
§ 11—2 档案著录	303
§ 11—3 档案标引	318
§ 11—4 档案检索工具的设计与编制	325
第十二章 档案编研与利用	339
§ 12—1 档案编研	339
§ 12—2 档案利用	349

上编 文件管理

第一章 文件概述

文件是人类社会记录、贮存和传递信息的一种工具。各机关组织在工作活动中需要处理各种信息，就必然要形成和使用大量的文件，还要有效地管理文件。为此，对有关文件的一些基本问题，我们首先应该有个初步的认识和了解。

§ 1—1 文件的种类

一、文件的概念及形成过程

在论述文件概念及形成过程时，一定会接触到相当于或接近于文件称谓的另外两个名词，即文书与公文。那么，就让我们先来看看文件、文书、公文三个名词的由来、含义及各自常见的用法。

“文书”一词最早见于《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”这里的文书指的是公务文书。从汉代开始文书一词逐渐地被普遍使用，历经各个朝代和时期，直至中华人民共和国建国后仍在广泛使用。其实，作为一种实体、一种人类社会实践活动的副产品，它早已存在。如古代两河流域的泥板文书、古埃及的纸草文书、古罗马的蜡板文书、古印度的棕榈

叶文书以及中国的甲骨文书，都是世界各地出现最早的文书。我国继甲骨文书之后，又有金石文书、简牍文书、缣帛文书等。汉代发明造纸术以后，纸张渐渐成为文书的主要物质载体。这些文书基本上都是以文字方式来贮存和表达所记录的信息的，但它们记录信息的方式却是不同的，其中有手写、刀刻、打印的等等，而且它们的载体形态也各不相同。

“文件”一词出现较晚，约在清代末年才开始使用，如在清代外交文书中，常常提及“交涉文件”“寻常往来文件”“公布文件”等。而到民国时期乃至当今社会，文件一词与文书相比用得更普遍、更广泛了。同样，作为一种实体和社会实践活动的副产品，现代文件随着科学技术的迅速发展，不仅载体更为丰富多样，有纸质文件、胶片文件、磁带（盘）文件、光盘文件等，而且记录信息、贮存表达信息的方式也在日新月异，如有以手写、印刷为主要记录方式的文字书面文件，也有以线条、纹路、明暗反差为记录方式的图样文件，以及以摄影、录音、录像为记录方式的音像文件和机读文件等。

由此，我们可以认为“文件”与“文书”都是伴随着人类社会实践活动而产生的记录信息的材料。当然更多的是指机关团体在公务活动中所形成的信息记录材料，只是“文书”一词在广泛使用的年代里，信息的贮存载体与贮存方式都比较单一，即多为纸张与文字，所以，现在人们往往容易把文书仅看作是纸质的文字信息材料。

“公文”一词最早见于《三国志》中“公文下郡县，绵绵悉以还民。”据记载，三国后称文书为公文的比较多。历史上多把官府、官署之间往来的公事文书称为公文，到了近、现代人们就自然地把公文理解为是一些机关团体在公务活动中形成的文书、文件材料。

综上所述，我们可以看出文书、文件、公文实际上是同义词，只是在不同的场合、不同的时期有着不同的叫法或称呼。现在，依着人们的习惯，它们仍被用于不同的场合和不同的方面。比如，对于文件的处理过程与整理过程，人们习惯称文书工作、文书立卷，而不称文件工作、文件立卷或公文工作、公文立卷；对于从事文件工作的人员，人们习惯称文书工作人员（在部队的连队及基层政权机关的乡政府，将文书工作人员统称为“文书”），而不称文件或公文工作人员；在一个机关设置内部机构时，人们习惯用文书科，而不用文件科或公文科；就单份文件而言，人们又习惯称作文件，如中共中央、国务院或某某机关发了一份文件，而不称发了一份文书或公文。另外，就文书工作的一些条例、办法或规定等而言，由国家行政机关形成的，往往称公文，如1951年9月中央人民政府政务院颁布的《公文处理暂行办法》、1987年2月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》等。而由党的机关形成的文件，往往称文书、文件。如早在1931年党中央拟制的《文书处置办法》，1955年1月中共中央批准颁发的《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》等。

在视文书、文件、公文为同义词的基础上，根据多年来人们对它们的不断研究与规范，我们把三者统一在文件这一名词下，对文件概念的定义作如下的归纳：

文件，广义上指组织与个人为处理事务而制作的记录有信息的材料；狭义上指法定机关、团体、企事业单位等形成的、具有完整体式和处理程序的信息记录材料。

与广义文件相比，狭义文件在作者方面是有所限定的，在体式和处理程序上也有特定的要求；但在记录信息的内容范

围上，两者是一致的，它们都可包含人们社会实践的一切活动。另外，在文件的制成材料上，两者都可以是各种载体以及及各种记录方式、贮存表达方式相联系的各种记录材料。

本书中论及的文件主要指狭义文件，而且相对侧重于其中的纸质书面文件。

现在，我们再来简单回顾一下文件的形成过程：

人类在长期共同劳动和生活中，为了相互表达思想、交流经验，逐渐产生了语言。然而社会生产的日趋发展和复杂化，加上当时条件所限语言本身不能远传和持久的缺陷，使得语言已不能满足人类各种交流的需要。于是，经过长时间的摸索，人类终于创造和发明了文字。随着文字的出现，必然形成反映人类活动的各种文字记录。但是，作为管理国家工具的公务文书，却是国家出现以后的产物。史料表明，我国早在公元前 21 世纪到公元前 11 世纪的夏商时代，就已经形成和出现了奴隶制国家机关。奴隶主阶级为了行使国家职能，强化国家机器，就需要利用文字作为传达命令、指挥国家、联系公务、记录活动等的工具，从而形成了以反映国家机关活动为内容的各种公务文书。这也就是我国历史上产生和形成的最早的文件。根据考古发掘，我国现存的最早的公务文书是考古学家在河南省安阳县小屯村发现的甲骨文书。其中绝大部分就是商朝后期几个王朝（约从武丁到纣，即约公元前 1300 年至公元前 1100 年左右）的活动记录。

二、文件的分类

文件产生于不同年代、不同领域中的不同层次，内容丰富、数量繁多，使用范围也不完全相同。为了方便工作和研究，可以从不同的角度对各种文件进行划分和归类。通常是从文件的来源、性质、作用及使用范围等方面，对文件进行分类。

1. 从文件的来源分，主要有本机关产生的文件和收到的文件。

本机关产生的文件，是指本机关在履行自己的职能与处理公务时制作的文件。由于制作目的和使用范围不同，本机关产生的文件又可分为机关发文和内部文件。机关发文，简称发文，即由本机关制成并向外发出的文件。它包括向上级、下级、同级机关和不相隶属机关发出的各种文件；内部文件，即由本机关制成，并且只在本机关内部使用的文件，如本机关制成的规章制度、会议记录、通知等等。但当内部文件需上报下发时，它便转化为发文。

本机关收到的文件，简称收文，是指本机关收到的由外机关制发的文件。如上级机关发来的指示、规定，下级机关送来的工作报告、请示等。

对文件作这种划分的目的在于对上述三种文件采取不同的处理方法和程序，并特别重视加强内部文件的处理与保存。

2. 从文件的行文方向分，有上行文、平行文、下行文。

由于职责和权限范围的不同，各个机关在社会上所处的地位以及它们之间的关系也不同，所以，就一个机关的发文方向而言，有上行文、平行文和下行文之分。

上行文，指下级向直属的上级领导机关发送的文件。

平行文，指同级机关或者不相隶属的机关之间相互往来的文件。

下行文，指上级领导机关对所属下级机关发送的文件。

当然，上述发文机关是指一般的中间级机关，如果是最高领导机关，它的发文就没有上行文，而最基层机关没有下属单位，它的发文就没有下行文。三种不同的行文方向分别反映了机关之间三种不同的工作关系，即：被领导与领导的

关系；相互协商、配合的关系；指导与被指导的关系。

对文件作这种划分的目的在于对上述三种文件分别使用不同的文件名称与文件语言，并采用不同的行文方式，以防行文紊乱，维护机关之间正常的工作秩序。

3. 从文件的形成与使用范围分，有通用文件、专用文件。

通用文件，指各级各类机关普遍形成与使用的文种，如命令、指示、决定、通知等。

专用文件（或专门文件），指在一定的专业部门和系统或一定的业务范围内，根据特殊需要形成与使用的文件，如司法文件、外交文件、会计文件、统计文件、教学文件等。

4. 从文件涉及秘密的程度分，有对外公开文件、内部文件、秘密文件、机密文件和绝密文件。

对外公开文件指内容不涉及秘密，可直接对国内外公布的文件，如通告、公告、法规文件，以及党和国家的某些重要方针政策性文件、领导人讲话等。

内部文件指不宜或不必对社会公开，只限在机关内部使用的文件。

秘密文件指含有一般国家秘密，泄漏会使国家的安全和利益遭受损害的文件。

机密文件指含有重要的国家秘密，泄漏会使国家的安全和利益遭受严重损害的文件。

绝密文件指含有最重要的国家秘密，泄漏会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的文件。

对文件作这种划分的目的在于区别不同文件的保密程度与发布范围，对国家秘密文件严格管理，确保国家秘密的安全。

5. 从文件的制发机关及性质分，有法规文件、行政文件、

党的文件等。

法规文件是由国家权力机关（各级人民代表大会）和行政机关（各级人民政府）制定和颁布的，它包括各种法律、法令、条例、规章、决定等。它是管理国家事务极其重要的依据。

行政文件是国家行政机关处理日常工作使用的文件，例如为行政指挥、领导指导工作及公务联系等制发的命令、指示、通知、通报、请示、报告、函等。

党的文件是由党的机关制发的文件，它反映了党的领导活动和组织建设、思想建设等。其中只在党内阅读的，又叫党内文件。

三、通用文件的种类

通用文件是在各类机关与组织中普遍形成与广泛使用的文件。为此，国家曾对通用文件的种类作过多次统一、具体的规定，并给每种通用文件规定了固定的名称，这就是文种，亦称文件的名称。正确地选用文种，有利于文件的撰写和文书处理工作。

中华人民共和国建国初期，政务院发布的《公文处理暂行办法》中明确规定了十二种文件名称，以后在工作发展中略有一些增减变化。1987年2月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》中规定国家行政机关公文种类为10类，包括15种，它们是：命令（令）、指令；决定、决议；指示；布告、公告、通告；通知；通报；报告、请示；批复；函；会议纪要。1993年11月国务院办公厅对上述《办法》作了修订，并把行政机关的公文种类改为12类，包括13种，它们是：命令（令）；议案；决定；指示；公告、通告；通知；通报；报告；请示；批复；函；会议纪要。

1. 命令（令） 命令（令）是国家领导机关及其领导人颁发的具有强制性文件的名称。它主要用于依照有关法律规定发布行政法规；宣布施行重大强制性行政措施；奖惩有关人员、撤销下级机关不适当的决定等。由此，命令就有了不同内容的发布令、行政令、任免令、奖惩令等。党的机关一般不单独使用命令，只有领导与指挥军事工作的党组织，如中央军委等才使用。

2. 议案 议案是提请、交付国家代表机关或一定组织、团体会议讨论、处理的建议性文件的名称。通常由出席会议的代表或法律、章程上规定的有关机关或个人提出。议案主要适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

3. 决定 决定是机关和组织制发的一种决策性文件的名称。主要用于对重要事项或重大行动做出安排，也用于对某项具体措施、制度和工作安排等。它通常是经过一定领导成员的会议讨论通过，以机关名义发布的。

4. 指示 指示是一种重要的指导性文件的名称。主要用于对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则。其中有领导机关为贯彻执行有关方针、政策或决定而发的指示；有针对当前带有普遍性问题发的指示；也有针对某项工作、某个问题发的指示。

5. 公告、通告 公告和通告都是公布性文件的名称。公告用于向国内外宣布重要事项或法定事项，其制发者主要是党和国家的高级机关；通告用于在一定范围内公布应当遵守或周知的事项，其制发者上至党和国家的高级机关，下至基层机关和社会团体。

6. 通知 通知是常见的、广泛使用的告知性文件的名

称。它可用于批转下级机关的公文；转发上级机关和不相隶属机关的公文；发布规章；传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项；任免和聘用干部。由于用途不同，也就产生了不同性质或不同类型的通知，如指示性通知、颁发、批转与转发性通知、一般性通知等。

7. 通报 通报是一种具有教育意义和指导作用的告知性文件的名称，主要用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。所以，通报一般有三种，即表扬性通报、批评性通报与情况通报。通报与通知的区别在于通报的事例典型，具有代表性，情况重要，影响也较大。

8. 报告 报告是一种陈述性文件的名称，适用于下级机关向上级机关和业务主管机关汇报工作，反映情况，提出意见或建议，以及答复上级机关的询问。报告包括工作报告、总结报告和调查报告等。如果以“面”与“点”的关系来区分，这些报告又分别有综合性报告与专题性报告。

9. 请示 请示是请求性文件的名称。主要用于向上级机关请求指示和批准。通常需要向上级请示的问题是：对有关政策、决定或指示有不理解或难以处理的问题以及请求变通处理等；由本机关制订的业务范围内的行政法规与规章请求批准或批转给有关机关；请求批准编制、机构设置、干部任免以及经费、工作任务；请求协助解决本机关职权范围难以解决的问题。

请示有别于报告。它需要上级机关批准答复，而报告是供上级决策参考，不要求上级答复；请示必须事先行文，请示事项必须经上级机关批准后才能实施和办理，而报告既可在事先行文，也可事中或事后行文；请示要求一文一事，报告可一文一事，也可一文数事或综合全面。

10. 批复 批复是批答性文件的名称，也是重要的指导性文件，用于答复下级机关请示事项。批复不能用于同级机关或不相隶属机关的行文。它一般只发送请示事项的有关机关，而且一般不带附件。

11. 函 函即信件，是机关在日常的公务联系中经常使用的文种。它适用于不相隶属机关之间相互商洽工作、询问和答复问题；向有关主管部门请求批准等。因此，函可分为商洽性、问函、复函和请示性函等。根据内容重要程度的区别，这些函又有公函与便函之分。函的使用不受级别限制，上行、平行或下行均可使用，但主要用于平行机关。

12. 会议纪要 会议纪要是扼要反映会议成果和会议决议事项的文种，适用于记载和传达会议情况和议定事项。会议纪要是会议完整而系统的报道，并对与会单位有约束作用。如果将领导机关的重要会议纪要予以公开报道时，即以“会议公报”的名称公布。会议纪要可呈报上级机关阅知或请批转有关部门参照执行，也可直接印发下级机关贯彻执行。它具有汇报会议情况、指导工作等多种作用。

§ 1—2 文件的特点与作用

一、文件的特点

关于文件的特点，我们可以结合狭义文件的概念作如下的概括与理解：

1. 文件是由法定的作者制成和发布的。这是文件与其它文献在来源上的一个显著区别。所谓“法定的作者”，就是指根据法律和有关的条例、决定等成立的，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、义务的组织及其