

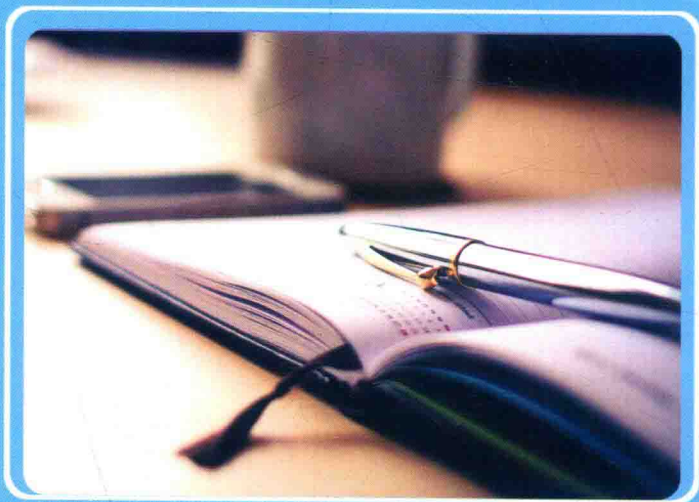
21世纪文秘专业精品教材

文书与档案管理



赠教学课件

边卫军 周艳丽 马凤波 主编



WENSHUYUDANGANGUANLI

 吉林大学出版社

文书与档案管理

主 编 边卫军 周艳丽 马凤波

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文书与档案管理 / 边卫军, 周艳丽, 马凤波主编

— 长春: 吉林大学出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5677-7300-4

I. ①文… II. ①边… ②周… ③马… III. ①文书工
作②档案管理 IV. ①C931. 46②G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 196913 号

书 名: 文书与档案管理

作 者: 边卫军 周艳丽 马凤波 主编

责任编辑: 李伟华 责任校对: 赵国复

吉林大学出版社出版、发行

开 本: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 13.25 字数: 300 千字

ISBN 978-7-5677-7300-4

封面设计: 孙雪丽

北京文星印刷厂印刷

2016 年 8 月第 1 版

2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-89580028/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

这本《文书与档案管理》是一部档案学专业教材，为我们更好地开发档案信息资源提供了理论依据。档案管理只有植根于档案管理实践，并在充分吸收和借鉴国内外相关智力研究成果的基础上，才能得到健康发展。继承与创新相结合，是本书编写过程中始终坚持的基本指导思想。

本教材以理论为目的，介绍了文书的特点与作用、文书处理、文书整理与归档、档案整理、保管、收集与鉴定、档案检索等构建了相对完整的现代档案管理体系，以培养学生能力为主线。本书既可作为中职、高职、本科院校秘书学、档案学专业教科书和各类档案业务培训教材，也可供广大文书、档案工作者业务学习参考。

由于编者水平有限，加上时间仓促，书中疏漏与不妥之处在所难免，敬请有关专家和读者批评指正。

编者

目 录

第一章 文书	1
第一节 文书.....	1
第二节 公文的特点和作用.....	3
第三节 公文的种类.....	5
第四节 公文格式.....	8
第五节 公文稿本	17
练习题	20
第二章 文书与文书工作	22
第一节 文书与文书工作的历史沿革	22
第二节 文书与文书工作的基础	27
第三节 文书工作的组织	33
练习题	39
第三章 文书处理	40
第一节 文书处理概述	40
第二节 行文制度	42
第三节 文书拟制	46
第四节 收文办理	48
第五节 发文办理	57
第六节 公文管理	61
练习题	63
第四章 文书的整理与归档	64
第一节 文书整理归档	64
第二节 文书整理归档制度	66

第三节 文书整理归档的步骤	69
练习题	75
第五章 档案工作概述	77
第一节 档案	77
第二节 档案工作	82
第三节 档案工作机构	85
练习题	88
第六章 档案收集与鉴定	90
第一节 档案收集	90
第二节 档案鉴定	94
第三节 档案保管期限表	99
练习题	101
第七章 档案整理	102
第一节 档案分类方案	102
第二节 档案整理原则	103
第三节 档案整理方法	105
练习题	124
第八章 档案保管	125
第一节 档案保管设施	125
第二节 档案库房管理	128
练习题	131
第九章 专门文书立卷整理	132
第一节 文书立卷概述	132
第二节 会计文书的立卷整理	135
第三节 科技文书的立卷整理	139
第四节 人事文书的立卷整理	143
练习题	146
第十章 声像档案管理	147
第一节 声像档案概述	147

第二节	照片档案的管理.....	148
第三节	录音录像档案的管理.....	152
	练习题.....	153
第十一章	电子文件归档与管理.....	155
第一节	电子文件.....	155
第二节	电子文件的整理和归档.....	156
第三节	电子文件的管理.....	164
	练习题.....	167
第十二章	档案检索、利用与编研.....	168
第一节	档案检索.....	168
第二节	档案利用.....	177
第三节	档案编研.....	184
	练习题.....	190
第十三章	档案室建设与管理.....	191
第一节	档案室建设.....	191
第二节	档案室管理.....	199
	练习题.....	203

第一章 文 书



学习目标

1. 理解文书、文件的概念和公文的性质、特点及作用；
2. 明确公文的种类；
3. 掌握公文的格式和要求，掌握党政机关公文格式中各要素的概念和编排规则；
4. 了解公文稿本，掌握不同的文稿和文本的含义。

第一节 文 书

一、文书和文件

(一) 文书的概念

人们在社会生活中，彼此之间要经常发生一些这样或那样的联系，建立一定的社会关系，处理各种日常事务。人们处理日常事务，除用口头等方式外，还大量地采用书面方式。这种利用书面方式记录传递信息、表达意图、处理事务、留取凭证等的文字材料，统称为文书。这一概念可以从四个方面加以理解：

(1) 文书是以文字为表现形式的。文书处理事务是通过书写在一定载体上的文字而实现的，与通过电话或口述处理事务的形式有明显区别。

(2) 文书具有记录传递信息、处理事务等实际效用。与只供欣赏的诗歌、散文、小说等文字形式有明显区别。

(3) 文书是一种凭证。文书是对有关意见或事宜的真实记录，有的还带有运转过程中的各种标记，所以对有关情况自然可以起凭证作用。

(4) 文书是用来表达一定意图的，它的形成并不是目的，而是为达到一定目的服务的，就这一点讲，它还是一种工具。

（二）文件的概念

文件是继文书之后出现的一个概念，它与文书具有相同的本质属性，也是用来沟通联系、记载事物、处理事务、表达意志、交流情况的一种工具。但它的外延要比文书广。2000 年国家颁布的《档案工作基本术语》对“文件”和“电子文件”做了规定：“文件是指国家机构、社会组织或个人在履行其法定职责或处理事务中形成的各种形式的信息记录。”其中“各种形式”是指文字图表形式、影像形式、声音形式、数码形式。也就是说文件除用文字图表记录信息（即文书）外，还包括用语言记录信息的录音文件，专门用图像形式记录信息的图像文件和“以数码形式记录于磁带、磁盘、光盘等载体，依赖计算机系统阅读、处理并可在通信网络上传输的电子文件”。

可见，虽然文书与文件的本质属性一致，但文件的外延大于文书，两者的差异主要表现在信息记录方式的单一性和多样性上。另外，文书是个集合名词，是概括各类文书材料的泛称，不指单份或几份公文材料。因此，通常只说文书材料、文书工作、文书档案，而不说这份文书、那几份文书、中央文书、省政府文书。单份或几份具体的文书材料，一般称作文件，如说这份文件，那几份文件，中央文件、省政府文件等。

二、文书的分类

就文书的形成和使用范围来说，大致可以分为公务文书和私人文书两大类。

（一）公务文书

公务文书，是指党政机关、企事业单位、法定团体等组织在公务活动中形成和使用的文字材料。例如：各项法令、决定、通知、计划、合同、公务函电等等。

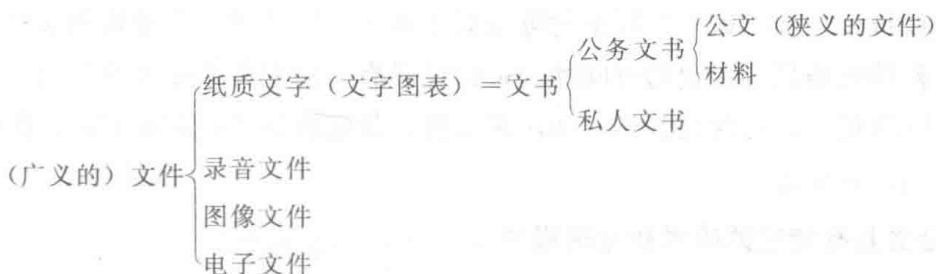
在公务文书中，政治性和政策性较强，有明确行文关系和传递承办要求，并有标准格式的部分称为公文，其余部分则称为材料，如一些信函、图表、资料、内部刊物等。公文，习惯上也称为文件，与前面所提的各种形式的文件比较，这里的文件属于一个狭义的范畴。

显然，公务文书与公文是两个不同的概念，它们的内涵不同，外延是包含与被包含的关系。换言之，从量上来说，公文只是公务文书中的一部分。从质上来说，公文是“价高质优”的公务文书。

（二）私人文书

私人文书，是指个人、家庭和宗族根据自身处理事务的需要而形成和使用的文字材料。例如：私人函电、日记、传记、家谱、契约、遗嘱等等。它是由个人写成的，为个人和家庭所有。

由此可见，文件、文书、公文之间的关系是：



第二节 公文的特点和作用

一、公文的性质

公文是党和国家管理政务、法定组织处理工作的一种重要工具。公文作为管理政务的重要工具，主要体现在党政机关用于组织与领导国家的政治生活、经济建设、科学文化和社会管理中，它包括运用公文制定和发布政策、法令，传达贯彻方针政策与意图，部署与指导工作，交流情况与经验，记载工作活动等。

就某个具体的法定组织来说，公文是它对外表达自身的意图和决定，并从外获得重要信息的一种手段，是处理日常工作不可或缺的工具。

二、公文的特点

公文和一般的文章、作品一样，可以用来表达思想，交流信息。但作为一种应用文体，有其独具的特点，主要表现在以下三个方面：

（一）公文由法定的作者制成和发布

这里所谓“法定的作者”，是指那些依法成立，能以自己的名义行使职权和承担义务的组织。党政机关、企事业单位、人民团体等，凡是依法建立和合法存在的都是公文的制作人。公文是这些法定的制作者根据自己的职能和权限制发的。

公文主要以机关的名义，或机关的某一组织机构的名义发布，有时也以法定组织领导人名义发布。以法定组织领导人的名义发布公文，这是机关领导人、负责人行使工作职权的一种表现。因此，法定组织领导人也是文件的法定制作者。

（二）公文具有法定的权威和效用

公文是由法定的作者制发的，它代表机关讲话，体现着制发机关的法定权威。例如中共中央文件，代表和传达了党中央的意图，在全党、全军、全国人民中享有崇高的威信。

从每一份具体的文件来说，都有它特定的效用，都是为了传达制作者的一定意图或解决一定的工作问题。如：一项“指示”要求所属机关认真贯彻，一项“决定”要求下

级机关坚决执行，一项“通知”要求对方及时了解，一项“请示”要求领导机关做出答复等等。文件的效用具有一定的时间性，可以说没有一份文件是永远有效的。只是有的文件的效用时间很长，可达几十年，如法规文件，长远规划等；而有的文件的效用时间较短，如通知、意见等。

（三）公文具有特定的体式和处理程序

体式指文体和格式、程式，如文件的语言表达方式，用纸的尺寸，书写的格式，文件的结构、标记等。国家对公文的体式有统一的规定，各发文机关必须严格遵守，不得随心所欲，标新立异。

公文的制发和处理也必须依照一定的程序。如：收文一般要经过登记、分办、拟办、批办、承办、催办等环节；发文一般要经过拟稿、核稿、签发、缮印、用印、传递等环节。任何一份公文都必须经过一定的程序才能形成，任何一份公文也只有经过一定的程序才能发挥作用。

三、公文的作用

公文所起的作用，主要有以下几个方面：

（一）法规作用

公文是法律规范的体现形式，即各种法规是以文件的形式制定和发布的。管理国家需要各种法律和行政法规。如《宪法》是我国的根本大法，依据《宪法》制定的其他基本法以及相关的规定、制度、办法等，都具有规范作用。法规文件具有法律依据作用，一经制定和发布生效，必须坚决执行，国家以强制力保证它的权威。

（二）领导和指导作用

公文是上级机关对下级机关的工作进行领导与指导的一种工具。领导机关需要通过制发文件来部署工作任务，传达自己的意见和决策，对下级的工作进行具体的领导与指导。如上级领导机关通过下发决定、命令、通知等文件，阐明方针，安排工作计划，提出完成工作的要求，领导和指导各条战线、各个部门的工作。

（三）公务联系作用

一个机关的工作活动，不是孤立地进行的，它经常需要同上下左右的机关发生联系。往来文件是机关之间协商与联系工作的一种手段。例如：下级机关向上级机关呈送的请示、报告等公文，能使上级机关及时了解和掌握有关情况，从而更有针对性地指导下级的工作。上级机关给下级机关的发文，也能使下级机关及时地掌握上级领导的指令，从而更好地完成自己的工作任务。即使是不相隶属的机关单位之间，也可以通过公务文书的往来，彼此沟通信息。

（四）宣传教育作用

颁发文件是宣传党的路线、方针、政策的一种重要手段，同时也是教育干部群众的

一种重要方式。要使各项方针政策和法律法令深入人心，使群众贯彻执行，离不开党和国家制发的各种指导性和领导性文件。因此，公务文书不仅是下级单位重要的办事依据，同时也是很好的宣传教育工具。

（五）凭据和记载作用

有些文件的形成，目的就是作为文字凭据。如协议、合同等经过双方共同签订的文件，是日后履行和监督的凭据。至于会议记录、会议纪要等，都具有记事备查的功能，则充分体现出记载作用。

第三节 公文的种类

一、公文的种类

公文的种类很多，下面仅从四个不同的角度对公文进行分类。

（一）从公文的制发机关和公文性质划分

（1）法规公文。法规公文指的是由国家最高权力机关、最高行政机关和地方的各级权力机关制定和颁布的法律和行政法规。法规公文具有极强的权威性和强制执行性。

（2）行政公文。行政公文是指行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。

（3）党内公文。党内公文是党的机关制成和发布的，用以体现党的领导活动和组织建设、思想建设的文件。

（二）从公文的使用范围划分

（1）通用公文。通用公文是指在党、政、军各级机关和企事业单位、人民团体等组织中普遍使用的公文，如通知、通报、请示、报告等。

（2）专用公文。专用公文是指在一定的工作部门和一定的业务范围内，根据工作的需要而专门使用的公文。如司法文书、外交文书等。

（三）从行文关系划分

行文关系指的是机关单位之间的公文授受关系。

（1）上行文。上行文是指下级被领导机关向它所属的上级领导机关的行文，即自下而上的行文。如市、县级人民政府向省政府的报告、请示等。

（2）下行文。下行文是指上级领导机关发给其所属的下级机关的行文，即自上而下的行文。如国务院发给各省、市、自治区人民政府的通知、批复等。

（3）平行文。平行文是指同级机关单位或者没有隶属关系的机关单位之间的行文。如国务院各部委之间、某省政府与另一省政府之间的行文。公函是一种典型的平行文。

(四) 从公文的保密要求和阅读范围划分

每一份公文都有其特定的阅读范围，有的公文还有其不同程度的保密要求，需要限定知晓范围。

(1) 从公文的保密要求划分，可分为绝密件、机密件和秘密件三种。公文的密级不同，传递、阅读和处理要求也不一样。

(2) 从公文的阅读范围上看，可将公文分为三大类：

①公布性公文——向国内外和广大群众公开发布的公文。

②保密性公文——内容涉及到党和国家的机密，或者涉及到发文机关单位的秘密，需要在一定时间内限定阅知范围。

③内部公文——内容不涉及重要机密，主要在机关和组织内部使用，不对外发布。

二、法定公文

党和国家有正式规定的公文，称为法定公文。《国家行政机关公文处理办法》规定有十三种行政公文，即命令、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函和会议纪要。《中国共产党机关公文处理条例》规定有十四种党内公文，即决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函和会议纪要。现简要介绍如下：

(一) 命令（令）

命令（令）是国家主席及国家权力机关、行政机关、军事机关颁布的具有强制执行性质的领导性、指挥性文件。它主要用于依法公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。

(二) 决定

决定适用于对重要事项或重大行动做出安排，奖惩有关单位及人员，变更或撤销下级机关不适当的决定事项。它属于决策性文件，必须坚决执行。

(三) 批复

批复适用于上级机关答复下级机关的请示。批复只能用于本机关所属的下级机关。

(四) 通报

通报适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

(五) 请示

请示适用于下级机关对所要解决的问题由于自己无权决定，需要提请上级领导机关或上级业务主管部门给予指示、答复或审核批准。

(六) 报告

报告适用于下级机关向上级机关汇报工作、反映情况以及回答上级机关的询问。

（七）议案

议案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。议案强调法律程序，只有具有一定条件的机关或代表才可以向国家权力机关提出。

（八）公告

公告适用于向国内外宣布重要事项或法定事项。由于公告中所涉及的事项重大，影响广泛，所以行文要慎重，用语一定要规范。

（九）通告

通告适用于公布社会各有关方面应当遵守或需要周知的事项。通告的制发者通常应是具有一定权限和一定管理职能的行政机关或权力机关。

（十）通知

通知适用于上级机关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，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，召开会议，任免人员等。

（十一）函

函适用于同级机关之间或不相隶属机关之间商洽工作，询问和答复问题，上下级之间请求批准和答复审批事项。

（十二）意见

意见适用于对重要问题提出见解和处理方法。和指示相比，意见更强调具体操作性。

（十三）会议纪要

会议纪要适用于记载、传达会议情况和议定事项。

（十四）决议

决议适用于经会议讨论通过的重要决策事项。

（十五）指示

指示用于对下级机关布置工作，提出开展工作的原则和要求。

（十六）公报

公报适用于公开发布重要决定或重大事件。

（十七）条例

条例适用于党的中央组织制定规范党组织的工作、活动和党员行为的规章制度。国家权力机关和国家行政机关使用的条例主要用来规定国家政治、经济、文化等各领域的某些决定事项。

(十八) 规定

规定适用于对特定范围内的工作和事务制定具有约束力的行为规范。规定的内容比较具体，所规范的对象和范围也相对集中。

以上公文是领导机关使用法规性文件的形式发布的，具有法规的严肃性，任何单位都必须严格遵守，不能违反，因而被称为法定公文。除此之外还有一些常用文书，如计划、总结、方案、细则、简报等。在企业及其他专业部门，根据其业务工作范围的特殊需要还使用一些专业文书，如意向书、市场调查报告、招标书、投标书、协议书等。

三、注意文种的选择

文件或文书的名称叫文种。文种是根据制文目的、制发单位的权限和收发文单位之间的行文关系确定的。文种不同其作用也不同，不可以随便乱用，否则就达不到发文目的，甚至会打乱单位之间正常的工作秩序。因此，文种的选择在行文中十分重要。

(一) 文种的选择必须符合发文目的

选用文种的目的，是为表达文书内容服务的。因此，弄清发文目的，是正确选用文种的前提之一。如：发文目的是请求上级解决困难，就应选用“请示”行文；发文目的是向上级反映情况，无须批准，就应选用“报告”行文；发文目的是邀请有关客人参加宴会，就应选用“请柬”行文。

(二) 文种的选择要符合制发单位的权限

文种的使用，对于不同的机关单位具有一定的选择性。如：“命令”这一文种，只有国家主席、国务院、国务院各部委、各级人民政府才有权使用，其他机关（军事机关除外）及企事业单位都无权使用命令。

(三) 文种的选择要考虑收发文单位之间的隶属关系

如果是向所属上级行文，一般使用上行文，如请示、报告；如果是向所属下级行文，就应使用下行文，下行文可供选择的文种较多，如：命令、指示、通知、通报、批复、决定等；如果是平行或不相隶属的单位之间行文，就应使用平行文，常用的平行文是函。

第四节 公文格式

公文格式是公文体式化的规范表现。我国党政机关的公文格式是本着形式美观、方便处理、约定俗成、保证通行、注重实用的原则规定的，使公文体式化、规范化，以提高机关工作的效率，达到实际应用的目的。

一、公文格式及其标准化

1. 公文格式

公文格式，简言之，就是公文的表现形式，即各种公文文体的表现样式和形式。党政机关正式使用的公文，专门由党政机关以法规的形式确定其规范的样式，以保证其规范性、权威性、普遍通行性和有效性。

公文最初无格式，在使用过程中逐渐形成一种有规律的表现形式。例如，为公文处理方便的需要，逐步约定俗成成为版头、发文机关标志、发文字号等表现形式。为保证公文的普遍通行，达到统一或维护公文的权威性，而由公文制发者根据约定俗成和使用习惯做出相对统一的规定，形成规范。这种规范作为一种程式化的要求，便成为公文的格式。

2. 公文格式标准化

公文格式标准化具有广义和狭义两个方面的含义：广义是指按照一定的公文格式规范标准制作和印发公文。狭义是指党政机关的公文采取法定性的规范格式标准并严格贯彻执行。

公文格式标准具有规范性和确定性的特点。公文格式的组成部分，不能随意更换和增删；公文的文面格式是统一规定的，各级党政机关都要按规范的格式进行制发公文。

党政机关公文采取规范的格式要求，即国家通过行政法规的形式，确定了统一的公文格式。2012年4月中共中央办公厅和国务院办公厅颁布了《党政机关公文处理工作条例》，提出了公文格式的规范要求。2012年7月国家标准局发布了国家标准的《党政机关公文格式》，该标准规定了党政机关公文通用的公文用纸、印制装订、格式要素、式样等，实现了我国公文格式的规范化、标准化。

公文格式实现标准化，有利于保证公文的完整性、准确性和有效性；有利于公文的处理和提高办事效率；有利于与时代接轨、与世界接轨，促进社会政治、经济文化的发展；有利于实现办公自动化、现代化。

二、公文格式各要素编排规则

《党政机关公文格式》国家标准将版心内的公文格式各要素划分为版头、主体、版记三部分，以使公文页面美观、醒目。

在公文中，首页红色分隔线以上的部分称为版头；公文首页红色分隔线（不含）以下、公文末页首条分隔线（不含）以上的部分称为主体；公文末页首条分隔线以下、末条分隔线以上的部分称为版记。

（一）版头

公文版头包括份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发

人与分隔线等部分（见图 1-1）。

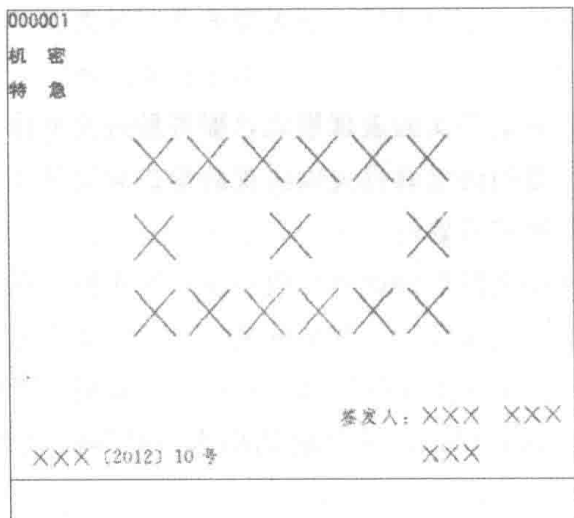


图 1-1 版头

1. 份号

份号是指公文印制份数的顺序号。

涉密公文应当标注份号。

公文如需标注份号时，一般用 6 位阿拉伯数字，顶格编排在版心左上角第一行。

公文编制份号的目的是准确掌握公文的印制份数和分发范围与分发对象。当文件需要收回保管或销毁的时候，就可以对照份号掌握其是否有遗漏或丢失。

2. 密级和保密期限

密级和保密期限是指公文的秘密等级和保密的期限。秘密等级是公文保密程度的标志，按照保密法规定划分为“绝密”“机密”“秘密”三个等级。保密期限是对公文密级的时效加以规定的说明。

涉密公文应当根据涉密程度分别标注“绝密”“机密”“秘密”和保密期限。

公文如需标注密级和保密期限时，一般用 3 号黑体字，顶格编排在版心左上角第二行。保密期限中的数字用阿拉伯数字标注。密级和保密期限之间应用“★”隔开，形式为“绝密★3 个月”，表示该公文属于绝密等级，保密的期限为 3 个月，过期即可解密。但如不标注保密期限，则只标注密级且密级两字之间应空 1 字距离。

3. 紧急程度

紧急程度是指公文送达和办理的时限要求。

根据紧急程度，紧急公文应当分别标注“特急”“加急”，电报应当分别标注“特提”“特急”“加急”“平急”。

公文如需标注紧急程度，一般用 3 号黑体字，顶格编排在版心左上角；如需同时标注份号、密级和保密期限、紧急程度，按照份号、密级和保密期限、紧急程度的顺序自上而下分行排列。