

机关工作管理规范化 与公务文书写作 全书

JI GUAN GONG ZUO

GUAN LI GUI FAN HUA YU GONG WU WEN SHU XIE ZUO

QUAN SHU



北京腾图电子出版社

机关工作管理规范化 与公务文书写作全书

韩 雪 张 新 主编

(二)

本手册为《机关工作管理规范化与公务文书写作全书》(CD-ROM)光盘配套

使用说明及讲解手册



北京腾图电子出版社

工作模式相区别,现在作为文书与档案之间的转换工作——归档工作将不再存在。但在我国目前办公自动化水平还很低的情况下,电子文件与电子档案工作还要较多地沿袭传统的做法,将电子文件工作与电子档案工作作为两个历史阶段来看待。这两个历史阶段的分界点,就是电子文件的归档。

电子文件的归档是在流动中把握永恒的关键,电子文件的流通速度快、可变性强,决定了电子文件的归档与纸质文件的归档具有许多不同的特点,需要我们认真地加以研究和把握。

一、依法归档

文件的归档是依照有关的法规进行的一项严肃认真的工作。特别是在目前情况下,有关电子文件归档的法律、法规问题较为突出。为了解决好这方面问题,我们应在以下几个方面提高认识:

1. 明确档案室和档案馆在电子文件管理中的地位,赋予档案室、档案馆接收、保管电子文件的职能。

自从进入文明社会以来,在人类社会的组织架构中,保存记载人类活动信息的原始记录(档案)的机构总是其中一个不可缺少的组成部分。尽管这个机构的名称、地位在各个时期有所不同。目前,档案馆作为人类保存社会性历史记录的专门机构,已得到人们普遍认可,并得到了法律方面的支持。

在信息化社会中,一方面参与形成历史记录的人越来越多,范围越来越广泛,电子文件与档案已成为记载人类活动的信息的重要组成部分;另一方面,由于人们对电子文件的凭证价值、文化价值的认识程度不同和自身利益的局限,他们关心电子文件保存的自觉性不够,对保存的方法了解不多。因此,需要有专门的机构和人员来关心电子文件的保存及其原始性的确认。鉴于文档部门在人类社会架构和组织机构架构中的特有地位,它们天然地具有关心、保护、开发文件信息的倾向,有必要在法规上将电子文件的归档、保存纳入文档部门的职责范围,使这种倾向成为法律上的权利和义务,从而使文档工作人员更全面地履行起保存本单位及整个人类社会历史记录的职责。

此外,电子文件信息必须依赖相应的计算机硬件和软件系统才能识别,但计算机硬件和软件系统在不断地更新换代,因此必须有专门的机构来维护电子文件的可读性。而明确文档部门在电子文件管理中的地位,对保证电子文件易用性提供了组

织方面的保证。

2. 明确电子文件的制作规程、确认方式、归档手续等。

电子文件的制作、确认、归档等环节必须有法规作出明确规定，从而在程序上维护电子档案的真实性与合法性。电子文件的采集渠道、采集方式、真实性与合法性的保证、电子文件的价值鉴定都要作出明确规定；将电子文件保存过程中的加密、存储工作做出规范性要求；电子文件的载体保存条件，电子文件的提供利用也应作出明确规定。

目前，中国国家档案局已经有所行动，初步制定出了关于电子文件归档与保管的有关规定。但从整体上说，这些规定还不够完善，内容还不够全面。而且，各个地方根据本地方的特点应制定本地区相应的法规、制度。这些工作还处于探索阶段。

3. 明确电子文件的法律效力。

这一条是电子文件归档的前提，电子文件的法律效力得不到认可，电子文件的归档就没有必要。

前两条是保证电子文件法律效力的措施——不明确保存电子档案的专门机构，电子文件的保存与特性的保持就没有前提；没有电子文件确认与归档的手续及其保存要求与提供利用的规定，电子文件的原始性和可靠性就没有制度的约束，作用就无法发挥。总之，没有这些措施，电子文件的真实性就没有保障，其法律效力就没有基础。

在解决了电子文件法律效力的基础和前提条件的情况下，在法律上明确认可电子文件法律效力也是必不可少的。只有在有关的法律法规中给予明确的认可，电子文件的法律效力才是名正言顺的。

以上三个方面问题，既需要国家立法机关在涉及档案和信息的法律中作出原则规定，也需要政府有关部门特别是档案行政管理部门制定相应的实施办法和工作规范。

二、电子文件归档的组织管理

1. 加强电子文件归档的组织领导

从电子文件的形成到归档，跨越了多个部门。这些部门往往通过电子计算机网络联成一个有机的整体，有时工作互有交错，职责界限难以区分清楚。所以，应加

强组织管理，由主管部门或负责人统一协调，指定专门机构或专人负责。应由形成或承办部门的相关责任人按照归档要求将形成的电子文件收集积累下来，进行整理归档，向档案部门移交。因为电子文件的形成、收集积累贯穿于公务、科技等工作的始终，只有电子文件的形成者或承办者最熟悉电子文件内容和电子文件之间的关系，由他们收集积累并整理归档，才能保证电子档案的质量。收集积累、整理归档又是档案工作的基础和首要环节，需要有档案部门的指导和参与。对归档后形成电子档案的管理应由档案部门负责，电子文件部门要协助支持。

电子文件的归档，应按归档工作程序和步骤进行，这样才能有效地保证归档的电子文件的真实性、完整性；有利于归档工作的全过程管理，有利于较好地执行有关的规范或标准。一般来说，电子文件管理与归档工作程序包括：

- (1) 电子文件形成和签署审批或接收、登记；
- (2) 电子文件的承办；
- (3) 收集积累；
- (4) 整理、编制目录、暂存；
- (5) 鉴定归档的电子文件，确定归档电子文件的档案属性；
- (6) 检测归档的电子文件；
- (7) 编制归档说明；
- (8) 存入磁、光介质（含压缩归档等方式）；
- (9) 复制备份；
- (10) 确定载体标识。

电子文件的形成者或承办者，特别是部门文书人员要明了电子文件归档的具体工作内容和要求。如制定电子文件归档的工作步骤、归档制度和归档计划，明确电子文件形成、收集积累的质量要求。在电子文件形成阶段就要做好收集积累工作，建立必要的记录和登记表。要求归档的电子文件必须真实、完整，要系统地反映工作的过程和结果，对一些研究成果的归档，还应要求其产品与实际的技术状态要保持一致。电子文件的归档应由形成者进行整理并编制归档说明，经有关领导审批后向档案部门移交。归档前，档案部门应协助电子文件形成者或承办者进行整理，同时对归档的电子文件进行检查、检测、验收。电子文件归档的时间视具体情况可分为阶段归档和任务完成后归档，公文处理周期长和工程项目周期长的文件可按阶段归档。

2. 采取措施, 保证电子文件归档的质量

归档工作是由文件管理转换为档案管理的基础, 它的质量关系到整个档案管理水平。因此, 必须有质量控制措施, 以保证这项工作的正常进行。应当搞好档案部门和电子文件形成单位的协调工作, 使电子文件管理和电子档案管理形成一个有机的整体, 避免相互推诿扯皮。因为办公自动化系统(OA)和辅助设计(CAD)、辅助制造(CAM)系统涉及许多部门, 这就需要理顺档案管理工作与有关部门工作的关系, 把归档工作列入有关部门计划, 落实到人头, 反映到办公自动化管理系统中, 并按计划进行检查和考核。考虑电子文件产生的环境不尽相同, 把归档工作“纳入有关管理制度”、“纳入有关人员的职责范围”, 从根本上保证电子文件的形成与归档工作不脱节。要严格电子文件归档的检查、检测程序和制度等。

在成熟的办公自动化系统中, 电子文件的归档可由系统自动完成。但这并不等于组织保证可有可无。正相反, 在自动化归档系统中, 更应强调有关的组织保证工作, 加强检查和监督, 明确责任人, 确保电子文件与电子档案的完整与安全, 确保电子文件与电子档案有效利用。

三、电子文件的归档方式

机关内电子文件形成部门向档案部门的移交可以分为脱机介质移交和网络移交两种方式, 即物理归档与逻辑归档。

介质移交方式是指机关内各部门将自身形成的电子文件脱机存储在某种存储介质上, 移交到档案机构保存。

网络移交方式是指各部门通过局域网向档案机构移交电子文件。

移交方式可依据机关计算机系统的配置情况和本单位网络建设情况等来决定。只配置了若干台独立微机的机关只能实行介质移交; 已开通内部网络并有有效文档管理软件, 档案室和机关信息中心配有大容量存储器(服务器、光盘、磁带)的机关则可以实行网络移交。

《电子文件归档与电子档案管理办法》规定: “应定期把符合归档条件的电子文件, 按档案管理要求的格式存储到可长期保存的脱机载体。”

用有形的脱机载体将电子文件“凝固”起来, 有助于把握和证实它的原始性。归档的电子文件推荐存储在光盘和磁带上, 禁止以软磁盘的方式存储。归档的电子文件应存有备份文件, 即要有电子文件的副本。

四、电子文件的归档范围

电子文件的归档范围的划分,可参照国家关于文件的现行有关规定执行。本书的读者也可参照本章第一节的电子文件收集积累范围。

但有一些具体的特殊问题需要进一步说明:

草稿和定稿。在电子文件中,对“草稿”修改后直接生成的新的稿本,如果不采用特别的措施,“正本”之前的所有稿本都可能被覆盖起来。因此,必须事先决定哪些文件需要保存草稿、定稿,在修改时通过拷贝保留原文,加稿本号后积累,将需要的草稿、定稿与正本一并归档。

各种数据文件。如数据库、图形库、方法库等等。大型数据文件大多是动态的,其中的数据在不断地发生更新变化,新加进来的数据代替、覆盖了以前的数据。对于这种数据文件应定期拷贝作为一个数据集另行归档,不再更动。拷贝间隔可根据数据库的内容而定,如一个星期、一个月等。拷贝可以人工的方式进行,也可由计算机程序自动实施。

电子邮件(E-mail)。无论是上级下发的文件,还是下级上达的文件,在网络化时代,这些外来文件都将以电子邮件的形式被本部门接收。它们都是“正式文件”,所以,必须将其纳入归档范围之内。电子邮件的挑选很麻烦,可事先制订具体的办法加以控制。

会议文件。电子时代很多会议将采用网络会议方式,与会者身处异地,通过电脑屏幕“见面”、作主题发言、讨论问题、做出决议。这种网络会议可能没有统一发布的会议文件,如不提前采取必要的措施很容易发生遗漏。档案工作人员必须“跟踪追击”,随时了解机关以电子通讯方式举行的各种活动,督促有关人员把文件收集起来、归档保存。

与归档文件相关的“支持性文件”。所谓支持性文件是指能够生成、运行文本文件、数据文件、图形文件等文件的各种命令文件和设备运行所需要的操作系统。电子文件在相应的命令文件和操作系统中可以顺利读出,必要时应把它们与文件同时归档,档案室已有的命令文件和操作系统不必重复归档。

与电子文件有关的各种纸质文件。在没有达到完全“无纸化”的时候,必要的与电子文件相关的纸质文件也应纳入电子文件的归档范围。主要包括两方面内容:

一是产生电子文件所使用的硬件说明文件,如计算机技术说明书、图纸、使用

说明书、操作手册等；

二是在电子文件形成过程中产生的纸质文件，如系统设计任务书、说明、程序框图、测试分析报告、技术鉴定材料等。这些文件与电子文件的正常运行具有密切的联系，不可忽视。

五、电子文件的归档时间与归档前的检测

1. 归档时间

总的说来，逻辑归档应实时进行，物理归档应定期完成。在归档时，应根据具体情况加以灵活处理。

在实行电子文件和纸质文件二套制的机关，有必要与纸质的文件的归档加以协调，以便于两种文件的对应处置和对应查找；管理性文件可按照内容特点确定一个归档期限；技术文件、科研项目文件等可在项目完成后归档。由于电子文件易于复制，归档后并不影响形成部门的日常工作查考，所以一般不必延迟归档时间，在系统允许的条件下可以提前进行。电子文件的流动性很强，及时加以控制是十分必要的。

在完全办公自动化的文档一体化时代，文件将实行完全的逻辑实时归档，即文件的形成之时就是文件的归档之日。有关领导在正式批准签署文件时，办公自动化系统将自动将文件归档。

2. 归档前的检测

在进行电子文件归档工作时，应按其基本技术条件进行检查。其内容包括：硬件环境的有效性、软件环境的有效性及其信息记录格式等。具体内容请参照相关章节。

六、电子文件的归档要求

电子文件的归档，除应按照普通文件的归档要求执行外，还应针对电子文件的特殊属性按以下归档要求进行：

第一，把带有归档标识的电子文件集中，制成归档数据集，拷贝至耐久性的载体上，至少两套，一套封存保管，一套供查阅使用。必要时，复制第三套，异地保存。对于加密电子文件，则应在解密后完成上述工作。

电子载体的存量较大，电子文件归档时应适当集中，即制成归档数据集。这种

归档数据集,在载体上一般使用单一载体,一张光盘即可将某一单位全年的文件集中保存在一起。这种优越条件确保了归档的电子文件集中统一、完整齐全,从技术上进一步体现了档案工作的基本原则。

第二,推荐采用以下载体:一次写光盘(CD-R)、只读光盘(CD-ROM)、磁带、硬磁盘、可擦写光盘等。一般禁止使用软磁盘作为归档电子文件长期保存的载体。

第三,存储电子文件的载体和包装盒上应贴有标签,标签内填写编号、名称、密级、保管期限、硬件及软件环境等。

第四,将电子文件机读目录、相关软件、其他说明等一同归档,并附归档电子文件登记表。

第五,需要长期保存的电子文件,应当把归档电子文件与相应机读目录存在同一载体上,如果是自行开发的应用软件,也应将软件及相关数据存在同一载体上。

第六,原电子文件数据集载体在完成电子文件归档后,保留时间至少一年。

第七,在网络中进行了逻辑归档操作的电子文件,应按上述归档过程完成物理归档。

最后,我们着重指出归档的电子文件应真实有效,这是保证电子文件具有“档案价值”的关键性条件。要运用各种技术手段保障电子文件的真实性与凭证性,还要严格审定归档文件的版本,文本文件应以最后定稿归档,图形文件如经更改,须将与当时产品技术状态一致的版本归档。

七、电子文件的移交

1. 介质移交

电子文件归档时,应按有关规定移交至档案保管部门,作为电子档案进行管理。

电子文件移交时,首先要进行电子文件的检验。

档案保管部门应配备相应的处理设备,以保证完成电子文件检验工作。归档的每套载体均应接受检验,合格率应达到100%。与纸质档案同时保存的电子档案可以采取抽样检验的方法,样本数不少于总数的20%,合格率应达到100%。

移交时的检验项目包括:

(1) 载体有无划痕,是否清洁。

- (2) 有无病毒。
- (3) 核实电子档案的完整性和有效性审核手续。
- (4) 核实登记表、软件、说明资料等是否齐全。

检验完毕后,应将检验结果填入电子档案入库登记表。检验不合格的,应退回形成单位,重新制作。

移交时应履行必要的移交手续。验收合格后,档案保管部门在电子档案入库登记表上签字盖章。一式二份,一份交给电子文件形成单位,一份自存。

2. 在线移交

执行在线移交时,重点解决文件数据检验问题。然后,同样执行物理移交过程。

八、电子文件采集实例

1997年3月,南京大学首次将档案馆的计算机通过校园网联入国际互联网,建立了档案WWW服务器。在校园网址上开辟了《档案馆》主页,先后将8个档案数据库中的10多万条非保密信息挂上了国际互联网,提供多种检索途径供网上用户查询浏览,同时还实现了档案数据库信息的远程登录和即时采集。现将该馆在互联网上设立的档案信息实时采集系统简介如下:

该系统可让各单位的文书处理人员,直接将本单位形成的电子文件(计算机或文字处理机打印的文件全文),通过互联网发送到档案馆的服务器上。服务器采集到这些电子文件以后,在利用本馆开发的《档案全文自动著录与智能管理系统》,自动批量地将打印的电子文件转换成为ASCII码文件,然后自动从档案全文中提取档案著录项,自动标引出主题词和分类号,同时将采集到的文件全文放入档案信息数据库中,继而实现了电子文件全文实时采集和全文著录与标引自动化(自动著录标引一份文件时间还不到一分钟)。对于外单位或上级来文,他们设计了目录信息联网录入、全文信息扫描发送到档案馆服务器的软件。在档案部门服务器的主页上设计了档案数据录入界面,让各单位将上级或外单位来文的目录信息通过本单位终端的档案信息数据录入界面,逐项录入文件目录信息,同时对于重要文件全文利用扫描仪扫描形成图像文件,发送到档案馆服务器上,系统会自动将图像文件全文存放到相应的目录数据库记录的通用字段内。通过网络采集和自动著录后形成的数据,再挂到档案馆的《信息服务》页面上,即可向网上用户提供档案信息和文件全

文的查询服务，这样保证了档案馆提供的党政管理档案信息的时效性。

利用该系统他们还实现了对全校教授成果信息的自动采集。为了减轻教授的负担，他们采取先从本馆库房调出某教授成果档案实体，由本馆录人员按档案实物将教授已归档的成果信息一次性输入到教授信息库中，然后将每位教授成果目录打印出了，反馈给教授本人核对，并请他们在身边已入网的计算机上输入本人姓名、密码等信息。档案馆的服务器在核准教授密码后，便到教授成果库中检索并将检索成果传回用户浏览器。此时教授便可在自己的计算机上自行修改、补充本人的成果档案信息。补充修改完毕后，再将修改后的信息发送给档案服务器，由服务器将修改后的信息存放到相应的教授成果档案库中。这一功能的实现，不仅扭转了档案馆录入的教授成果信息总是滞后于教授本人形成的实际成果的局面，确保了教授成果档案信息的时效性；而且大大降低了教授成果信息的出错率，保证了信息的准确性；同时教授本人想要打印自己的有关信息，可随时在自己的计算机上检索、下载或打印输出，使用十分方便，深受教授们的欢迎。

此外，他们还还为学籍档案库设置了允许本校校友在检索到自己的学籍档案后，可自行登录自己现在的工作单位、担任职务、通讯地址、联系电话、对母校留言、电子邮件地址和工作后取得成果简介等信息，以便跟踪收集本校毕业生信息和培养学生质量信息，同时加强档案部门与世界各地海内外校友的联系。

第五章 机关信息资料工作管理

资料工作是机关的一项重要工作，在整个机关工作中占有特殊而重要的地位。

第一节 资料的涵义及意义

一、资料的涵义

资料，是指为生产、工作、学习和科学研究等活动的参考需要而搜集或编写的一切公开的和内部的材料，有广义和狭义之分。广义上的资料，指历史文献、书报、期刊、文件、档案、简报汇编、科学数据、图表、图纸等可供参考研究的材料。狭义上的资料通常指报纸和杂志的剪贴。

二、资料及资料工作的意义

资料包含着人类的经济、政治活动、科技活动、文教活动等的经验和成果，是物化了的智力资源。各种资料可以成为“信息尖兵”，它向使用者提供他们特别需要的、最新颖的事物发展动态。资料还可以提供某一专题的各种代表观点、重要数据、历史情况等基本材料，成为使用者的“案头顾问”。

资料工作，是指有效地掌握和充分地运用资料的一项科学活动。一切精神产品的生产，都不可能离开前人积累的资料。因此，资料工作可以说是一切创造性工作的先导。

资料工作对于机关来说，具有更为重要的意义。机关工作人员是领导的参谋、助手和智囊，除了应具有较高的素质外，还必须借助必要的资料，建立必要的资料

库。资料工作对机关的重要性主要表现在：

1. 资料可以为领导决策提供必要的依据。

领导的决策正确与否，取决于各种因素的优化组合，其中一个很重要的因素是机关能否为领导决策提供翔实可靠的资料。资料的贫乏和失实，不但会影响领导决策的决心，而且影响决策的性质和质量。

2. 资料是机关工作人员开展各项活动的重要基础。

机关工作人员所从事的撰制各种文件，所从事的会务、信访、保密、事务管理、调查研究等工作，都离不开资料的支持，都需要建立在一定的资料的基础上。没有必要的、重要的资料作基础，既难以顺利撰制各种文件，也难以成功地承担机关的各项工作任务。资料是机关工作人员不可须臾离开的好帮手。

3. 资料是落实各项政策的重要凭据。

执行和落实各项政策，都需要借助资料作依据，作凭证。越是错综复杂、难度大的落实政策的案件，越需要必要的资料作凭据。

第二节 机关资料管理工作特点与内容

一、机关资料工作的特点

一般的资料工作都具有所谓“三性”，即社会性、科学性和服务性。社会性，是指资料是为社会各方面所需要的，是属于全社会的，随着社会信息化程度的提高，资料工作的这种社会性也会越来越突出。科学性，是指资料必须是准确的，可靠的，虚假的材料不能称之为资料。服务性，是指资料工作是服务性的工作，它本身并不直接参与经济活动、政治活动、科技活动等，也不具有直接的现实的价值，而只是为人们的各种实践活动提供某些资料上的支持，是为人们的各种实践活动服务的。

机关的资料工作除具有上述三性外，还有自己的显著特点。

1. 机关的资料主要是为领导提供带全局性、方向性的综合性的资料。它的社会性、科学性、服务性主要表现在为领导决策服务上，表现在它的综合性、整体性上。

2. 机关的资料工作更强调为中心服务。机关的资料不是一般的资料，而是紧紧地围绕中心工作来搜集和整理的资料，因而带有鲜明的时效性和突击性。

3. 机关的资料工作更强调服务的主动性。机关工作人员要积极地、主动地为领导提供有关的资料，而不能被动地、消极地搜集和整理资料。

4. 机关的资料工作还具有较突出的为回溯检索服务的性质。与其他资料工作不同，机关的资料工作往往需要回溯与此相关的几年甚至更长时间的各种文件资料，要求检索的资料完整，即有较高的重合率。在回溯检索工作中，漏查了重要文件资料，就可能造成前后文件的相互矛盾，使工作被动。

二、机关资料工作的内容

机关的资料工作主要包括两个方面的内容：

（一）做好资料的搜集

机关搜集的资料主要有以下几个方面：

1. 本单位制作的文件、书信、内部材料。
2. 上下左右单位发送的文件、报告、各种简报、统计资料、会议材料、专题汇报材料等。
3. 有关的报刊资料。

（二）做好资料的整理

做好资料的整理，主要有以下几方面的工作。

1. 做好资料的分类工作。

目前机关的资料整理还没有统一的分类方法，各个机关可根据自己的实际，建立简明、方便的资料分类，如可按文件的层级分类，将文件分类为中央文件、省委省府文件、地市文件、县委县府文件、本单位文件等。也可按问题分类，如政治类资料、经济类资料、文教类资料。还可以按时间分类，如××年资料，××月资料等。按报刊名称分类也是经常采用的一种分类方法。

2. 做好资料的编目。

编目工作主要有两项，即正确著录和组织目录。著录是对某一具体资料的描述，就卡片式目录而言，一般资料要著录以下几项：

- ①资料名称。

- ②著者。
- ③出版者。
- ④出版年月及版次。
- ⑤稽核者。
- ⑥附注。
- ⑦提要。

资料目录的组织方式很多，如有分类目录、资料名称目录、著者目录、主题目录等，各机关可根据自己的具体情况，选择一种主要的组织目录的方法。

资料工作是一件笨工作，苦工作，为别人作嫁衣的工作。要做好资料工作一靠有心，二靠勤奋。有心即时时、处处要想到资料工作；勤奋就是要手勤，勤记、勤抄、勤整理。只要有心加上勤奋，资料工作是会越做越好，越做越有成效的。

第六篇

机关信息与 调查工作管理