



中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

Secretarial

文书与档案管理基础

(文秘专业)

主编 马永飞



高等教育出版社

中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

文书与档案管理基础

(文秘专业)

主 编 马永飞
责任主审 李保初
审 稿 徐秋英 任文贵

高等教育出版社

内容提要

本书是全国中等职业教育文秘专业的国家规划系列教材之一。

全书共五章,主要阐述了文书档案工作的基本知识,并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、档案收集与管理工作,同时对公文的一般知识和文秘人员应具备的职业道德、业务素养也作了阐述。书中安排了综合训练,旨在让学生通过具体生动的案例分析,理解并运用文书档案工作的基本知识解决实际问题,培养综合职业能力。

本书注重思想性与业务性相结合、科学性与实践性相结合、现实性与超前性相结合。

本书是中等职业学校文秘专业教材,也可作为文书档案工作人员的岗位培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

文书与档案管理基础/马永飞主编. —北京:高等教育出版社,
2002.12

中等职业教育国家规划教材

ISBN 7-04-011618-9

I.文… II.马… III.①文书工作-专业学校-教材②档案管理-专业学校-教材 IV.①C931.46②G271

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第096713号

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街55号

邮政编码 100009

传 真 010-64014048

购书热线 010-64054588

免费咨询 800-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京地质印刷厂

开 本 787×1092 1/16

印 张 12.75

字 数 300 000

版 次 2002年12月第1版

印 次 2002年12月第1次印刷

定 价 15.60元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

中等职业教育国家规划教材出版说明

为了贯彻《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》精神，落实《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中提出的职业教育课程改革和教材建设规划，根据教育部关于《中等职业教育国家规划教材申报、立项及管理意见》（教职成〔2001〕1号）的精神，我们组织力量对实现中等职业教育培养目标和保证基本教学规格起保障作用的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教材进行了规划和编写，从 2001 年秋季开学起，国家规划教材将陆续提供给各类中等职业学校选用。

国家规划教材是根据教育部最新颁布的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教学大纲（课程教学基本要求）编写，并经全国中等职业教育教材审定委员会审定。新教材全面贯彻素质教育思想，从社会发展对高素质劳动者和中初级专门人才需要的实际出发，注重对学生的创新精神和实践能力的培养。新教材在理论体系、组织结构和阐述方法等方面均作了一些新的尝试。新教材实行一纲多本，努力为教材选用提供比较和选择，满足不同学制、不同专业和不同办学条件的教学需要。

希望各地、各部门积极推广和选用国家规划教材，并在使用过程中，注意总结经验，及时提出修改意见和建议，使之不断完善和提高。

教育部职业教育与成人教育司

二〇〇一年十月

前 言

本书是中等职业教育文秘专业国家规划系列教材之一。本书依据教育部制定的《中等职业学校文秘专业教学指导方案》及“文书与档案管理基础教学基本要求”编写，力求体现“面向21世纪职业教育课程改革和教材建设规划”研究与开发项目的研究成果，注重培养学生良好的职业道德、业务素养和礼仪风范，注重培养学生的综合职业能力和创新能力。

本书按文秘专业职业岗位的工作内容、知识和技能要求确定教学内容，在内容的取舍上，遵循国家颁布的文书与档案管理方面的有关规定，吸收了文书与档案管理中的新知识、新技能、新方法，体现先进性。

本书努力实现从知识本位向能力本位的转变。前四章由必学的基础内容和加深的选学内容组成，每章设置“基本训练”，第五章属于拓展教学内容的选学模块，最后安排了“综合训练”。“基本训练”和“综合训练”的设置是为了完成该课程教学基本要求中“实践模块”提出的教学任务与要求，强化职业能力训练，使学生在参与办公室程序性工作的模拟实践中，将有关的理论知识转化为实际的职业能力，体现理论性与实践性的结合。

本课程安排105学时，其中必学内容71学时，选学内容24学时，机动10学时。具体教学学时分配如下表，可供参考。

本书第一、二、三、五章由马永飞编写，第四章和综合训练由孙大江编写，全书由马永飞负责统稿。本书在编写过程中，参阅了有关文书与档案管理方面的书籍、教材和文献资料，吸收了其中不少有益的成果。编写中还得到于黔勋、吕天纵同志的关心和指导；本书由全国中等职业教育教材审定委员会审定，北京师范大学教授李保初担任责任主审，徐秋英、任文贵同志审阅了全稿。在此，表示衷心感谢。

由于作者水平有限，书中难免存在一些错误和缺点，敬请读者批评指正。

课时分配表（供参考）

章 次	内 容	学 时	
		讲授	实践
一	文书工作与档案工作概述	8	4
二	文书处理	12	8
三	文件的整理与归档	12	10
四	档案工作	15	10
五	公文	8	
	综合训练		8
	机 动	10	
	合 计	105	

编 者

2002年7月12日

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》。行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

现公布举报电话及通讯地址：

电 话：(010) 84043279 13801081108

传 真：(010) 64033424

E - mail: dd@hep.com.cn

地 址：北京市东城区沙滩后街 55 号

邮 编：100009

目 录

第一章 文书工作与档案工作概述	(1)
第一节 文书与档案	(1)
第二节 文书工作与档案工作	(3)
第三节 文书工作与档案工作的基本原则	(6)
第四节 办公室的性质、地位和职能	(8)
第五节 文书与档案工作人员的职业道德和业务素养	(10)
* 第六节 不同性质机构中的文书与档案工作	(13)
第二章 文书处理	(17)
第一节 文书处理的基本知识	(17)
第二节 文书管理方法	(31)
第三节 非纸质文书档案概述	(36)
第四节 新型载体文书档案的管理	(39)
第五节 新型载体文书档案的保管与防护	(49)
第三章 文件的整理与归档	(53)
第一节 文件的归档范围	(53)
第二节 立卷工作	(57)
第三节 立卷改革和《归档文件整理规则》	(78)
第四章 档案工作	(86)
第一节 档案收集工作	(86)
第二节 文书档案管理工作	(91)
第三节 科技档案管理	(103)
第四节 会计档案管理	(109)
第五节 企事业单位档案工作实践	(114)
* 第六节 档案管理现代化工作	(124)
* 第五章 公文	(140)
第一节 公文的概念、分类和作用	(140)
第二节 公文的名称和种类	(142)
第三节 公文的特点及写作过程	(148)
第四节 制发公文的规范化要求	(150)
综合训练	(156)

附录一：中华人民共和国档案法	(175)
附录二：中华人民共和国档案法实施办法	(179)
附录三：国家行政机关公文处理办法	(184)
附录四：中华人民共和国档案行业标准——归档文件整理规则	(190)

* 为选学内容

第一章 文书工作与档案工作概述

【教学目标】 了解办公室文书与档案管理工作的基本过程，理解文书与档案工作的基础知识，掌握文书与档案工作的基本原则，培养文秘人员应当具备的职业道德。

亲爱的同学，作为中等职业学校文秘专业的学生，将来做一个办公室文员，也许正是你向往的工作，坐在宽敞明亮的办公室里飞快地敲击着键盘、打印文稿，也许正是你美好的憧憬。那么，就请你打开这本书，了解一下办公室文员的工作内容吧。通过本章的学习，你将了解办公室工作的性质、办公室文书与档案管理工作的内容和基本原则，了解办公室文员的工作角色、职责和应当具有的素质与风范。

第一节 文书与档案

一、文书

(一) 文书的含义

“文书”包括两层含义：一是机关单位公务活动中所用的文字材料；二是指机关单位从事文书起草、处理、保管等专职文书人员，属于初级秘书。本书中介绍的是第一层含义的文书及文书工作。

文书是人们在社会实践活动中为了凭证、记载、公布和传递信息的需要，以文字的方式在一定书写材料上表达思想意图的一种书面记录。文书包括私人文书和公务文书。私人文书是指个人或家庭、家族在其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。公务文书统称为公文，是机关、企事业单位在公务管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的文件材料，是传达、贯彻党和国家的方针、政策，发布各项法规和规章，施行各项措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

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。因此在处理它时，我们所能作为观察或试验的惟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。”

(二) 文书的产生

人类在长期共同劳动和共同生活中，为了相互表达思想、交流经验，逐渐产生了语言，随着社会生产的发展和复杂化，作为交际工具的语言已不能满足这种发展的需要，因而产生了文字。根据考古发现，我国最古老的文字是殷商时期的甲骨文、青铜器铭文、陶文、石玉器铭文等。

小资料 我国文化史上的四大发现：殷墟甲骨、居延汉简、敦煌文书和清朝内阁档案。

随着文字的出现，必然形成反映人类活动的各种文字记录，从而形成各种管理活动中的文书。但是，作为管理国家工具的公务文书，却是随着国家的产生而出现的。我国原始社会的末

期,由于生产力的发展,出现了社会分工,逐渐产生了剥削者和被剥削者两个对立阶级,阶级是国家形成的社会基础。公元前21世纪,我国形成了最早的奴隶制国家——夏。随着奴隶制国家的形成,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、指挥国事、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。所以说,公务文书的产生是和文字、阶级和国家的产生紧密地结合在一起的。斯大林说:“生产的继续发展,阶级的出现,文字的出现,国家的产生,国家进行管理工作需要比较有条理的文书……”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。

古人云:大道衰而有书,利害萌而有契。

二、档案

由于工作的持续和事业发展以及遗留后世的需要,人们把日后仍需查考的材料有意识地留存下来,这样文书就转化为档案了。从这个意义上说,文书是档案的前身,档案是文书的归宿,档案与文书是同一事物的两个不同发展阶段。

(一) 档案的定义

档案是指国家机构、社会组织和个人在从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动中直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。

简言之,档案是记录人类社会实践活动各种信息的载体。

这一定义有着非常丰富的内涵和极为宽广的外延。

1. 档案来源于社会实践

档案是在人类从事各种社会实践活动中产生的,这些社会实践活动涵盖了物质生产活动、科学研究活动、社会管理活动等社会活动的一切领域,档案是一种普通的社会现象。

档案史话 《尚书·多士》上,记载了西周初年,周公旦告诫殷民的一句话:“惟殷先人,有册有典,殷革夏命。”这里的“册”、“典”,就是上古时期的档案。

2. 档案的形成主体是人

这里所说的人是一个宽泛的概念,既包括自然人,也包括机关、工厂、学校、部队等各种企事业单位,即法人,还包括自然人与法人之外的各社会群体,如家庭、宗族等,它们可形成家庭档案、族谱等。由于只有人类进行的有目的的社会实践活动,才能产生档案,所以,档案是人类社会的特有现象。

3. 档案记录是原始信息

档案是历史的原始记录,也可称为原始的历史记录,这是档案的本质特征。

4. 人类实践活动的多样性决定了档案的多样性

档案的多样性表现在两个方面:其一,档案门类的多样性,源于人们社会实践活动的多样性。其二,档案载体的多样性,源于人类不同历史时期的生产力发展水平的差异及科学技术进步带来的新材料、新的记录方式的出现,如声像档案、磁盘档案、光盘档案、胶片档案,等等。

(二) 档案的来源

档案来源于文书,但不是所有的文书都能转化成档案,仅仅是其中对国家和社会有保

存价值的那部分文书才能实现这种转化。因此,文书是档案的基础,档案是文书的精华。

文书转化为档案必须有个过程,即立卷归档,因为文书是零散的,只有经过系统的组合才能成为档案,因此,文书是档案的因素,档案是文书的组合。

思考: 文书是如何转化为档案的?

第二节 文书工作与档案工作

文书工作与档案工作是前后紧密相连的工作。文书是档案的主要来源,文书的一个重要的归宿是成为档案。因此,文书工作是档案工作的源头和基础。文书工作主要是文书的拟制与处理,以服务现行工作为主;档案工作主要是文书的收集与保管,既要为现行工作服务,又要考虑长远的利用。文书工作和档案工作是同一个系统内相互作用、相互联系的两个因素。

一、文书工作和档案工作的特征

文书工作和档案工作是管理工作的重要组成部分,有下列明显的特征:

(一) 服务性

文书工作是以文书写作、办理和立卷为业务内容,服务于机关领导和职能活动的行政辅助性工作。它的一个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。

小资料 1982年7月,中共中央十一届七中全会时,中央档案馆把1963年11月18日毛泽东同志亲自修改的一份文件送给党中央。这份文件上有毛泽东同志亲笔写的“社会实践是检验真理的唯一标准”,这一马克思主义的科学论断对批判两个“凡是”的错误观点起了巨大作用。

档案工作的服务性表现为作为一种资料后勤性质的工作,为党政机关、社会组织、企事业单位的各项工作准备资料,为科学研究做好条件性的工作。

(二) 政治性

文书工作是管理活动的一个重要组成部分,这项工作事关国家大政,必然表现出强烈的政治性。当文件处理完毕,办公室文员还要整理立卷,为子孙后代留存反映国家政务、单位事务活动的史料,从而进入档案工作阶段。文书工作和档案工作是前后紧紧相连的工作,其服务方向的一致性决定了文书工作和档案工作都具有政治性。

文书和档案内容的机要性是文书工作、档案工作政治性的又一表现。文件是传达、贯彻党和国家的方针政策、法令法规,体现领导意图,汇报工作情况,解决问题的一种重要工具。文书工作就是运用这一工具去参与管理各项政务和事务,是机密的集中点。任何一个国家的档案都记载着这个国家的政治、经济、军事和科学技术等方面的情况,其中,许多内容是机密性的。文书和档案内容的机密性特点决定了文书工作、档案工作具有政治性。

(三) 管理性

文书工作是运用文书这一工具参与管理活动,它是管理活动的一部分,管理性就成为文书工作的特点之一。档案工作是科学地管理档案的一项专门业务。档案管理工作,不仅仅是对档案的一般的、简单的管理,而且是采取一整套科学的理论原则和技术方法管理和保护档案,对复杂的档案进行研究考证和系统整理;不仅仅是对档案实体的管理,而且还要对档案信息进行管理并开发利用。

二、文书工作的内容

办公室每天都会收到许多信函、文件、报纸，也要发出一些信函、文件。起草、打印文件、信函，收发与传送文件、信函并进行登记、归类、归档就是办公室文员日常工作的主要内容。

文书工作是以文书写作、办理、立卷为业务内容，服务于机关、企事业单位领导和职能活动的行政辅助性工作，是通过互相衔接的一系列程序和手续，完成拟制处理和管理文件材料的工作。例如，制发一个文件，从思想酝酿、材料收集、调查核实、起草讨论、审核定稿、缮印校对到用印发出，需经一系列程序并遵循一定的制度，文件处理完毕，有保存价值的文件还要整理立卷，这些都属于文书工作。

文书工作的具体内容包括：第一，文件的形成和制作工作，包括文件的拟写、审定、缮印、校对、用印；对各种会议、汇报、电话、重大活动的记录及其整理。第二，公文的处理工作，包括收发、登记、分办、传递、拟办、承办、催办、用印、立卷、归档和销毁。第三，公文的管理工作，包括公文的保管、提供利用，以及文件材料的系统整理、编目、归档。第四，接待来访，处理来信。第五，为领导人员准备参考材料等。

三、档案工作的内容

档案工作的基本内容包括档案的收集、整理、鉴定、保管、统计、检索、利用、编研等八项工作，通常称为档案工作的八个业务环节。

办公室文员所从事的是单位内部的档案管理工作，属于档案室工作。档案室工作是指对机关、企事业单位档案的管理和利用工作，从广义上讲还包括对下属机构档案工作的监督和指导。具体说，档案室工作的内容主要有以下几个方面：

第一，起草并监督执行本单位的档案工作的计划和规章制度。

第二，对本单位文件材料的形成、积累和立卷归档工作，进行业务监督和指导。

第三，组织开展本单位档案业务培训、咨询、协作交流、检查评比及目标管理等活动。

第四，具体负责本单位档案的收集、整理、鉴定、保管、统计、利用、移交等工作。

四、文档一体化

(一) 文档一体化的含义

什么是文档一体化？

简要地说，就是从文书和档案工作全局出发，实现从文件生成制发到归档管理的全过程控制。文档一体化事实上是行政信息管理一体化。

文书处理和档案管理的传统管理方式是两项互为独立的工作，分工清楚，各司其职。随着社会的发展和信息管理科学化，社会对于档案工作已从学术研究、历史研究逐步转向社会的管理活动，档案的利用占有越来越重要的地位。各级行政机关的主要职能是从事各级组织的管理活动，而行政管理信息的收集、加工、存储、传递等，是行使其行政管理职能的主要手段。因

小资料 1949年，前蒋介石官邸侍从秘书周宏涛，于国民党在大陆溃败撤退前夕，奉蒋介石的命令，率同官邸侍卫官员俞济时等人，将蒋介石个人材料，及国民党党、政、军、经、特各部门重要档案，予以搜集整理后，由前国民党政府空军作战司令衣复恩负责空运去台湾，置于草山总裁办公室、“总统府”机要室、“党史会”蔣国史库分批度藏。1964年大溪行馆落成后，台湾当局惟恐史料散落，即将分藏三处的重要档案，全数置于该处度藏，并派专人掌理及进行编目的工作。迨编目工作完成后，史学界即称之为“大溪档案”。

思考： 办公室文员日常工作的职责是什么？

此,从某种意义上说,行政管理机关就是行政管理信息的加工厂。在行政信息系统中,文件的存储和检索是其中的一个有机环节,许多文件信息经常作为回溯情报又重新投入行政管理之中。在办公自动化系统中,文件处理与档案管理直观地表现为一个连续的过程。文件在电子计算机上形成、处理,并用磁盘的形式贮存。在文件形成过程中,除文件的内容不可更改外,可做许多技术上的处理,避免重复劳动。文件一经形成,就可利用电子计算机对其特征(如标题、作者、时间、密级、保管期限、文号等)进行著录,利用数据库编制检索工具;同时,还可对文件内容或主题进行分析,确定其内容特征标识,完成标引过程。这样,大大减轻档案管理工作的劳动强度,简化工作程序,提高工作效率和质量。计算机技术的不断发展及其在文书处理和档案管理部门的普及应用为文书处理和档案管理一体化提供了客观条件,能够实现信息管理的连续性、一致性、经济性。

所谓文档一体化,不是要抹杀文件与档案的区别,也不是要简单地把文件管理与档案管理两种工作及其两种机构合并,而是指要求把具有密切联系、相互渗透、相互制约的文件管理与档案管理作为一个整体加以综合管理。

小资料 20世纪30年代国民党政府部分机关内推行“文书档案连锁法”,实际就是机关内文件与档案管理一体化。

现实生活中,在一些规模不太大的公司里,文书处理和档案管理这两项工作通常是由一个办公室文员去承担的。这说明,不仅文书从生成、流转、归档形成档案的全过程已实现了文档实体生成一体化,而且从管理体制、组织机构、人员配备等方面也已实现了文档信息利用一体化。

从现行文书到档案是一个连续统一、前后衔接的过程。而且,前一阶段的文件质量将直接决定后一阶段档案的质量。我们就是要使原来相互独立的,但在不少具体环节上互相关联的两个管理系统,从组织制度和具体工作程序上真正交融在一起。这样不仅可以加强档案部门对文件管理的超前控制,保证进馆档案的质量,还能够减少档案部门的工作程序,改变文书档案事后监督指导的被动局面,避免重复劳动,使文档工作流程科学化、合理化。

现代信息技术能够保证将文书处理的结果很便捷地用于档案工作,这就解决了在手工模式下档案收集和公文归档中存在的许多问题,实现二者的平滑结合。数据库技术的发展,使我们可以将庞大的公文或档案信息进行有序组合,并可据此发展检索技术;允许建立多媒体对象数据库,将照片、声音等特殊档案纳入到统一的数据库系统之中。网络技术的运用可以彻底消除文书部门与档案部门因为地理分隔而无法实现一体化的顾虑。总之,文档一体化的技术已经成熟,文档一体化大有作为。

文件管理与档案管理的这种结合还将继续,因为这是建立在相互依存和相互受益的基础上的一种合乎规律的关系。

——[美国] 詹姆斯

(二) 文档一体化的意义

实行文书处理和档案管理一体化,是党政机关、企事业单位基础管理工作的一项改革措施,也是文书档案工作自身发展的必然趋势,对于减少工作环节,提高管理水平和档案资源利用具有重要的意义。

1. 使档案收集完整、系统、便捷、准确、安全

采用文档一体化之前,文书与档案工作之间缺乏统筹规划、互相衔接和利用,数据要辗转多次输入,这使得工作人员要进行大量的重复劳动,不可能提高工作效率。采用一体化模式,

特别是使用文档一体化计算机管理系统,可以轻而易举地做到一次输入,多次输出,并在从公文产生到运转的每一个环节上,特别是在公文向档案转化的关键环节体现出档案工作的要求。采用文档一体化管理模式,可以使档案收集更加完整、系统、便捷、准确、安全。

2. 文档超前控制

文档一体化系统的一个重要特点就是将档案处理工作的要求贯穿到公文处理之中,这就是所谓的超前控制。虽然文书与档案工作有各自的特点,但由于二者所具有的转化关系使得我们必须从系统的观点即一体化的观点来对待它们。

思考:“文档一体化”怎样以最小的投入获得最大的效益?

3. 信息检索效率提高

由于文档一体化的实现,使得从文件到档案的转变关系成为一个连贯、统一的过程。档案保持了文件本身在工作过程中所具有的必然联系,保留了文件之间完整、清晰的相互关系。这对于提高档案检索的查全率和查准率有着极为重要的意义。

(三) 单位内部文档一体化的操作方法

单位内部文档一体化是将文件、档案工作有联系的内容进行配合、交融,精简不必要的环节,实现文件登记与档案著录同步同卡。它与传统模式的主要区别在于把文件的“归档关口”提前,使之与文件的收发文登记统一进行,同时还进行分类立卷和著录标引工作,简称为“三位一体”。具体操作方法如下:第一,在文件登记时,按全宗内档案实体分类方案为文件分类;第二,鉴定文件价值,将其区分为永久、定期和不归档三级;第三,在已经分类和鉴定价值的基础上为文件立卷;第四,为文件标引档号、分类号、主题词等;第五,将文件主要特征著录在案卷封面上。

这样,文书处理完毕,立卷、著录工作也同时完成。这种“三位一体”的模式采用一文一卷的小卷方法,文件办毕即归档,使一个单位的文件、档案管理真正从组织制度和具体操作程序上由原来的相互独立、雷同走向相互交融、统筹安排。

第三节 文书工作与档案工作的基本原则

一、文书工作的基本原则

《国家行政机关公文处理办法》中规定:“公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则,做到及时、准确、安全。”因此,文书工作应当遵循以下几条基本原则:

(一) 实事求是原则

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。它要求文书工作人员办理公文时尊重客观事实,不搞主观臆断,不移花接木,不添枝加叶,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。

实事求是,是无产阶级世界观的基础,是马克思主义的思想基础。过去我们搞革命所取得的一切胜利是靠实事求是;现在我们要实现四个现代化,同样要靠实事求是。

——邓小平

(二) 少而精原则

公文是机关、企事业单位执行政务、管理事务不可缺少的工具,但又不能滥发。精简、优质,改进文风,是文书工作的又一项重要原则。要注意办

文质量，控制发文数量，有的放矢地解决实际问题。

(三) 时效性原则

及时、迅速地办理文书是文书工作最基本的原则之一。文书都是因实际工作的需要而产生的，具有时效性，超过了规定时间，文书就失去了作用。因此，在文书工作的每一个环节都要尽量缩短时间，提高效率，从而保持文书对实际工作产生推动作用。

(四) 保密原则

大部分的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，不得疏忽大意。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。文件的运转交接应当严格登记，履行签收手续，明确责任，严防文件丢失。

思考：如何理解文书工作的基本原则？

二、档案工作的基本原则

《中华人民共和国档案法》中对档案工作的基本原则作了明确的规定：“档案工作实行统一领导、分级管理的原则，维护档案的完整与安全，便于社会各方面的利用。”档案工作的这一基本原则，确定了档案工作的组织原则和管理体制，提出了档案管理的基本要求，体现了档案工作的根本目的和主要标准。

(一) 统一领导、分级管理

统一领导、分级管理，是我国档案工作的组织原则和管理体制。它包含以下三个内容：

1. 全国的档案工作统一于各级党委和人民政府领导之下

国家档案局主管全国档案工作，对全国的档案工作实行统筹规划，组织协调，统一制度，监督指导。

档案工作是各项事业发展的一个重要基础，这个基础不牢固，将来我们要负历史责任的。

——江泽民

各级政府的档案行政管理部门对本地区的档案工作实行分级管理。

从中央到地方的各个专业系统的档案工作，由该专业主管机关按照《中华人民共和国档案法》及其《实施办法》和国家有关档案工作的统一规定，结合本专业系统情况，制定

档案工作规划、制度和办法，进行监督和指导，实施分专业管理。

2. 国家全部档案由各级各类档案机构分别集中管理

各级党政机关、团体、企事业单位所形成的档案，必须由单位设立的档案室集中管理，不得由各部门或个人分散保存。各单位已经保存若干年的并且需要长远保存的档案，必须移交到各级各类档案馆集中管理。

3. 党政档案和档案工作实行统一管理

从1959年开始，我国实行党政档案和档案工作统一管理，即一个单位的党、政、工、团档案，均由该单位的档案室集中统一管理；各级党、政机关以及群众团体等形成的档案，具有长远保存价值的，均由各级档案馆集中统一管理；党、政系统的档案工作，均由国家各级档案行政管理部门负责统一监督和指导。

档案史话 《诗经》、《尚书》、《春秋》等，实际上就是档案文献的汇集，孔子说自己是“述而不作”，就是说尽量保持文献史籍的原貌，只做一些增删。孔子开创了我国编纂史料和利用档案修史的先河，是我国最早的档案文献编纂者。

（二）维护档案的完整与安全

维护档案的完整与安全是档案管理的最基本要求，只有保证档案的完整和安全，才能为档案工作提供必需的物质基础。

维护档案的完整，有两方面含义：一方面，在数量上，要求把所有有保存价值的档案，收集齐全，不残缺；另一方面，在质量上，要保证档案的系统性，维护档案的有机联系，不能人为地割裂分散，不零乱堆砌。这两方面互有联系，相互影响。只有档案数量齐全，才能使档案系统完整；只有切实地维护档案的系统性，才能使档案数量齐全，有科学根据。

维护档案的安全，有两方面含义：一方面，要力求档案实体自身不损坏，尽量延长档案的寿命，即保证档案实体的安全。另一方面，要采取保密措施，不使档案机密泄露，即保证档案内容的安全。

维护档案的完整与安全互有联系，互相影响。只有维护档案的完整，才能有效地保护档案的安全；只有维护档案的安全才能保证档案的完整。

档案的完整与安全，既关系到党和国家的现实利益，又关系到为子孙后代积累宝贵的档案财富，是档案工作者的一项艰巨的历史任务。维护档案的完整与安全，是档案工作中贯彻始终的一项基本要求。

（三）便于社会各方面的利用

所有档案管理工作，最终都是为了提供档案给社会主义现代化建设事业的各项工作利用，这是检验档案工作的主要标准，它体现了档案工作的根本目的。便于社会各方面利用这一思想，必须贯穿在档案工作的各个方面和档案管理的各个环节中，使档案工作者从档案服务于当前和长远利用的需要这一点去开展工作，并以此为主要标准去检查档案工作的效果。从这个意义上讲，这一原则是档案工作基本原则中一个最重要的方面。

档案史话 在我国历史上，立档不怕杀头者不乏其人。东周晋国的史官董狐，也算是其中的一个。他坚持在史简上记录相国“赵盾弑其君”，被孔子誉为“古之良史”。南宋民族英雄文天祥在《正气歌》里也曾热情歌颂过“在齐太史简，在晋董狐笔。”

第四节 办公室的性质、地位和职能

一、办公室的性质

我们把办公室放入组织机构整体中去探讨它的特性，会使探讨更有意义。大家都知道，办公室从来都不是单独起作用的，它与组织机构内其他的部门密不可分而又有明显的区别。

（一）辅助性

办公室处于决策指挥中心的垂直下层，直接承受决策指挥中心的指令，组织和协调各项指令的实施，以鲜明的决策指挥中心的辅助机构的面貌，存在于各职能部门之中。

正因为办公室是决策指挥中心的直接辅助机构，以决策指挥中心和领导者为直接服务对象，所以其名称通常与决策指挥中心相组合，例如“厂长办公室”、“党委办公室”、“总经理办公室”、“校长办公室”、“省政府办公厅”、“国务院办公厅”等。

对历史负责，为现实服务，替未来着想。

——李瑞环

（二）综合性

办公室工作是多方面的，既有属于事务性工作的文件收发、迎来送往、会议安排，又有属于政务性工作的公文撰写、机要保密，还有属于专业性工作的档案管理、统计管理、调查研究等等。可见，综合性是办公室工作区别于其他专业职能部门而特有的。

（三）管理性

对于一个社会组织而言，办公室是其实施内部管理的惟一机构。办公室的管理职能通过一系列的检查得以体现。比如一个公司通过它的办公室制定严格的预算来管理支出；通过实施弹性合理的政策对人员进行管理等。

二、办公室的地位

办公室的地位是指它在一个管理系统中所处的位置。办公室的性质一旦确定，其地位也就容易确定了。

一个单位的组织模式多种多样。目前工矿企业和教育科研部门，一般都采用“直线-职能制”组织模式。这种模式既具备管理系统的总负责人对下属子系统负责人直线指挥的特色，又兼有设置职能部门分担总负责人管理任务的特色，使整个系统成为一个既集中领导、统一指挥，又分工严密、职责分明且秩序井然的组织机制。

在“直线-职能制组织”模式中，办公室作为决策指挥中心的辅助机构，使它与其他职能部门处于同等地位；但它的综合平衡协调功能，又使它与其他职能部门有所区别。这种关系如图 1-1 所示（以工厂行政管理系统为例）。

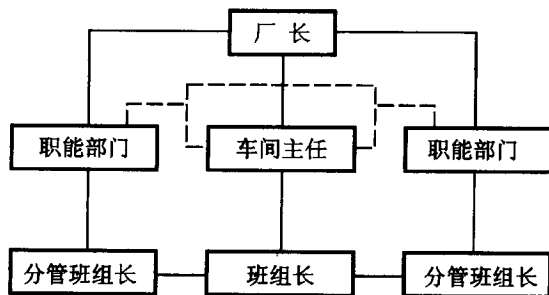


图 1-1 办公室在“直线-职能制”组织模式中的地位

图中的虚线框出的部门，即表示办公室在“直线-职能制”组织模式中所处的地位。决策指挥中心无论是实施直线指挥，还是实施职能指挥，办公室都会以辅助机构的身份出现，协助领导者施行有效的管理。而职能部门或子系统在执行领导决策过程中，办公室又以综合平衡协调机构的身份出现，指导和帮助它们的工作。

三、办公室的职能

办公室的职能由办公室的性质和地位来决定，是其部门性质在具体工作中的外在表现形式，也是其在管理系统中所处地位的具体体现。这些职能主要包括以下几个方面：

（一）承上启下

办公室既是决策指挥中心的辅助机构，又是职能部门和下级组织的综合平衡机构，它在管理系统中的上传下达、承上启下的作用非常突出。尤其是在实施领导决策过程中，这种作用更加明显。