

普通高等教育“十一五”国家级规划教材修订版

文书工作与档案管理

(第三版)

赵映诚 主 编

陈晓明 常 悦 副主编

普通高等教育“十一五”国家级规划教材修订版

文书工作与档案管理

Wenshu Gongzuo yu Dang'an Guanli

(第三版)

赵映诚 主 编

陈晓明 常 悦 副主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书是原普通高等教育“十一五”国家级规划教材的修订版。

本书共分 13 章，内容包括：概述，文书的种类，文书的体式与稿本，文书的形成，文书的处理，文书的整理与归档，电子文书的形成与处理，档案的收集与鉴定，档案的整理与保管，档案的检索，档案的提供利用，专门档案的管理与利用，电子档案。本次修订补充了新内容，更新了习题，突出教学内容的实用性和新颖性，教学方法的多元性以及配套教学资源的系统性。

本书可作为文秘、行政管理等专业培养高等应用性、技能型人才的教學用书，也可作为社会从业人士的业务参考书及岗位培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

文书工作与档案管理/赵映诚主编.--3 版.--北京:高等教育出版社,2013.1
ISBN 978-7-04-036562-7

I. ①文… II. ①赵… III. ①文书工作-高等职业教育-教材②档案管理-高等职业教育-教材 IV.
①C931.46②G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 304616 号

策划编辑 高 飞 责任编辑 高 飞 封面设计 张雨微 版式设计 马敬茹
责任校对 陈旭颖 责任印制 田 甜

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landraco.com
印 刷	北京市联华印刷厂		http://www.landraco.com.cn
开 本	787mm×1092mm 1/16		
印 张	23	版 次	2003 年 7 月第 1 版
字 数	560 千字		2013 年 1 月第 3 版
购书热线	010-58581118	印 次	2013 年 1 月第 1 次印刷
咨询电话	400-810-0598	定 价	36.80 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

物 料 号 36562-00

第三版前言

《尚书·序》：“古者伏羲氏王天下也，始画八卦，造书契，以代结绳之政，由是文籍生焉。”《论语·泰伯》：“大哉！尧之为君也。魏魏乎，其有成功也。焕乎！其有文章”。尧的什么“文章”呢？即“政施布于天下”的礼乐法度之类的文书。《论语·八佾》：“周监于二代，郁郁乎文哉！”这里的“文”，也是指周朝的礼乐法度之文书。《后汉书》：“古者帝王有所号令，言必弘雅，辞必温丽，垂于后世，列于典经，故仲尼嘉唐虞之文章”。班固《两都赋序》：“故孝成之世，论而录之，盖奏御者有千余篇，而后大汉之文章，炳焉与三代同风”。《明太祖实录》：“古人为文章，或以明道德，或以通当世之务”。正是这些文书与档案的功绩，才有魏文帝曹丕《典论·论文》：“文章经国之大业，不朽之盛事”。文书或用于载道，或致用于现实社会事务；档案“疏通知远”，查考利用。

古代的文书，泛指一切文籍典册，包括档案。我国古代的档案，在各个朝代有着不同的称谓。商代称为“册”，周代叫做“中”，秦汉称为“典籍”，汉魏以后谓之“文书”、“文案”、“案牒”、“案卷”、“簿书”，且文书与档案很少区分，清代以后出现了“档案”一词，其来源于清初器物上用以分格的横木条，用横木间隔形成档，存放档案，再将“档”与“案”连读称为“档案”。今天的档案，主要是指加以系统整理和保存的历史原始记录。今天的文书，主要是指公文。“公文”，是公务文书的简称。由于公务也被称之为“官务”，因此，公文在古代也被称为“官文书”。《唐律疏议》卷十：“官文书误，不请官司而定者，笞四十。知误，不奏请而行者，亦如之。辄饰文者，各加二等。”文书种类繁多，如行政文书、司法文书、财经文书、科技文书、外事文书、礼仪文书等。本教材主要介绍行政文书，但鉴于当前“经济社会”，作为前言，有必要说一下财经文书。

财经文书又可以称之为“财经应用文”或者“经济应用文”。财经文书起源很早，它是伴随着社会的发展和商品的交换而出现的，最早是在“市”中出现的“质”、“剂”等契约形式。《周易·系辞下》：神农氏“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”。《周礼·地官》：“大市以质，小市以剂。”可见财经文书出现很早，相沿至今不可或缺。财经文书所反映的内容主要是有关钱财事务和经济方面的活动问题。财经活动是与人的需要密切相连的。“经济”一词在古希腊语里，较原始的含义是家政管理，包括钱财的收支、人手的调配、农事的安排和对奴隶劳动的监管等，进而又有了节约和计较的含义在内。在中国，“经济”的初始含义是经邦济世，这是一种家国治理、兼济天下的事业。“济”字从水从齐，原始含义是渡河。为何从齐呢？“齐”，划一、完整的意思。古人渡河要兼济所有的人员，尤其是一支完整的军队（包括全部人员辎重）。因而“济”有完成某件事情、帮助他人和助益等引申义，例如，救济、事情有“济”或“未济”、“无济于事”等用法。“经”在原始意义上，与“纬”相对，是织布时的两种线——经线决定布的长度，纬线决定布的宽度，因而“经”又被用来指十分重要的东西和表示“统领”的含义。例如，最重要的书谓之经书、经典，或可直呼为“经”。近年出现读经热，便是读古代圣贤之书；宗教的重要书籍也称为经书，如圣经、佛经等。钱财当然也是最重要的东西，因此获得钱财之利、争取钱财之利，是“财经”，即财政、经济的基本含义，但中国人历来强调义利，即公利和天下之利。因此，经济的获得，经济的运作，经济的发展，又都必须建立在“道义”的基础之上，符合社会“公义”原则。古

人云：“形而上者谓之道，形而下者谓之器。”钱财之事是有形之器，虽然不可或缺，但一定要“取之有道”，正所谓“正其谊，明其道”，“先义而后利”。

当今社会，是一个“经济”占主导的社会，“利欲”横流，“世界精神太忙碌于现实，太驰骛于外界，而不遑回到内心，转回自身，以徜徉自怡于自己原有的家园中。”^①许多人忘义而趋利，以至精神的寓居之地长期处于破损失修的境况之中，因此，有必要重提古人“不尚经济”、“不尚贤”、“不尚功”的思想观点。《孟子·梁惠王上》：孟子见梁惠王，王曰：“叟，不远千里而来，亦将有以利吾国乎？”孟子对曰：“王，何必曰利，亦有仁义而已矣。王曰何以利吾国，丈夫曰何以利吾家，士庶人曰何以利吾身，上下交征利，而国危矣。”又，韩愈：“学以为道，文以为理耳。”“愈之所志于古者，不惟其辞之好，好其道焉耳。”苏东坡：“文起八代之衰，道济天下之溺。”文与道，岂可判然两事！“上帝死了”，精神不可消亡。今之文书强调致用价值，但也绝不是“躲避崇高”，它依然对人类灵魂的福祉负有重要的责任。

也正是基于此，笔者借本书修订之时，在第四章第一节中增加了“文书的价值向度与精神”的内容，以便把握公文的实质，保证公务文书正确的价值取向。关于“电子文书”的使用，目前虽然全国还没有统一的正式规定，但鉴于电子文书在各级政府以及相关部门应用普遍，本次修订专门增加了“电子文书的形成与处理”一章，主要参照近年来一些机关单位的普遍做法与实践，并力求其规范性。限于篇幅，关于公文写作部分的详细内容可在教学中参考东北财经大学出版社出版的笔者拙著《当代公文写作》（第二版，2012年）一书。本次修订的内容主要由赵映诚负责完成，档案管理部分的同步练习由常悦重新设计并负责完成。

感谢广大读者对本教材的关注与厚爱，感谢高等教育出版社对该教材的一版、二版、三版，也借此尺纸感谢浙江财经学院、江汉大学等单位多年来的培养与帮助，感谢学界同仁的关心与惦记！时光荏苒，感慨多多，珍惜岁月，尤珍友谊。偶悟秋葵，以勉之。

秋 葵

时光飞渡向日煦，围团苦坐味耐寻。
莫道暮年不相思，仰面旋移俯首身。
秋来葵籽酿新韵，烹烤裂皮也精神。
且将花甲作花季，夕阳余晖格外珍。

浙江财经学院 赵映诚
2012年10月15日
于杭州正乙斋

^① 黑格尔：《小逻辑》，商务印书馆，1981年版，第31页。

第二版前言

文书和档案是一种社会现象,是人类社会实践活动的产物。千百年来,人们在社会的政治生活与经济活动中,需要凭借文书这一工具来进行彼此之间的联系,进行信息的交流,国家更需要凭借文书来实行政治统治和管理活动。文书,“经国之枢机”,“政事之先务”。文书的系统整理和保存,最终使档案形成,有了档案,人们就可以“疏通知远”,了解历史。同时,档案为文书的进一步利用创造了条件。档案,是历史的真实记录,是党和国家的宝贵财富。文书工作与档案管理在做秘书工作、行政管理工作中以及处理各种社会事务中具有重要的地位和作用。

我国西周时,就设有专门管理文书档案和撰写文书的官吏,“府”和“史”分别是保管文书档案和撰写文书的专职。以后当然也有专掌此类事物的一些秘书官员,但凡在朝廷和官府供职者,一般都须能写奏疏稿牒,写得最好并为后世所推崇的如汉代的贾谊、唐代的陆贽、宋代的苏轼,其他比较著名的像白居易、杜甫、元稹等也都有大量的公牒文章。唐宋以后,当官者找人代笔盛行,这主要是科举考试大多以诗赋、辞章见长为官,这样对实际应用的文书缺少研究,“不暇研求有用之学”,一旦当官,便借助幕僚,以至到了清代幕业盛行。“钱谷兵刑,为僚吏之专业,而为僚吏者,亦视公牒文字为其囊中秘诀,非执业为其弟子,不肯轻授。”(徐望之)

现今,文书工作与档案管理受到了普遍的重视,文书工作与档案管理步入了大学的殿堂,并且成为秘书专业学生的必修课程。现代信息社会、知识经济、公共管理更需要文书工作与档案管理的知识,需要培养众多有品、有学、有识、有文的“笔杆子”以及档案管理人才。

在高职教育中,文书工作与档案管理是文秘、行政管理等专业的主干课程,是相关职业岗位群的关键技能模块,是国家文秘职业资格证书的重要内容。根据教育部关于高等职业教育要面向应用性、技能型人才培养的要求,以及“十一五”期间要“修订高质量教材以锤炼精品”的规定,我们对《文书工作与档案管理》一书进行了修订。本次修订,在理念上尽力适应社会上相关职业岗位群对秘书人才知识和能力结构的新要求及文科类专业教学方法创新趋势;在内容上着力从学科体系建构、理论知识完整向注重实用、知识精讲、侧重实务操作转变;在教学方法上从学科式、授课型教学方法向技能型、训练式、体验式教学方法转变。修订后共有12章,新增加了电子档案部分,在其他各章节也相应增添了新的知识和内容,突出了实际案例和技能训练,同时,设立了“相关链接”等非正文模块,以扩大学生的知识面。为进一步方便教师和学生使用该书进行教学,配合本次修订,我们还开发了配套的电子教案、网络课程、考试系统和自测系统等电子教学资源,形成了相对完备的资源体系。一些外延性、拓展型的知识内容,如“文书的历史演进”、“文书写作”等,考虑到篇幅和学时所限,未在教材中介绍,转而放在网络课程上,感兴趣的读者可以通过书后所配学习卡登录网站进行学习。

本书第一版作为普通高等教育“十五”国家级规划教材,于2003年7月由高等教育出版社出版,编写者有:赵映诚、陈晓明、高萍、向阳、常悦等。本次修订再次被教育部确定为普通高等教育“十一五”国家级规划教材,修订工作及增加的有关内容和章节主要由赵映诚、常悦同志承担。具体分工是:第一、二、三、四、五、六、七、十、十一章由赵映诚负责,第八、九、十二章由常悦负责;

全书由赵映诚统稿。本书由中国应用写作研究会会长、湖北大学教授洪威雷先生,浙江财经学院教授沈玉平先生和葛夕良先生审阅,并提出了宝贵的修改意见;同时在撰写过程中广泛吸收了近年来文书与档案工作研究的成果,参考了有关同行专家的著作和文章;浙江财经学院给予了大力支持和教材资助;高等教育出版社叶波、王友富编辑为本书的编辑出版付出了辛勤的劳动,在此一并表示深深的谢意!

文书工作与档案管理合并编写,仍然是一种尝试,而且文书与档案管理在整理归档的规范上与2000年之前有较大的变化,新的规则执行还缺乏经验;加之电子档案是一个全新的问题等,因此,错误和缺点在所难免,敬请同行专家批评指正。相关意见请发送至:zhao_yingcheng@126.com。

赵映诚

2007年2月15日

于杭州正乙斋

第一版前言

文书与档案是人类社会本身发展的需要,文书是档案的前身,档案是文书的延续。文书工作与档案管理在机关工作和社会生活中,发挥着重要的作用。文书,“经国之枢机”,“政事之先务”,司此职者需有品、有学、有识、有文。档案,历史的真实记录,是党和国家的宝贵财富。文书工作与档案管理在秘书工作中具有重要的地位。

为了促进秘书专业教育的发展,高等教育出版社决定组织编写高职高专秘书专业“十五”规划教材,并于2002年6月在广西南宁召开了教材编写会议,确定了编写原则,审议通过了各门课程教材的编写大纲。《文书工作与档案管理》由赵映诚同志担任主编,陈晓明、高萍同志担任副主编,各章撰写人员分别是:第一、四章(赵映诚);第二、三、五章(陈晓明);第六章(赵映诚,高萍);第七章(高萍);第八、九章(常悦);第十、十一章(向阳)。全书由赵映诚负责统稿。

本书以培养应用性和操作型秘书人才为目标,主要介绍文书工作与档案管理的基本知识、基本技能,注重实际应用。全书由湖北大学洪威雷教授审阅,并提出了宝贵的修改意见,同时在撰写过程中,广泛吸收了近年来文书与档案工作研究的成果,参考了有关同行专家的著作和文章,在此一并表示深深的谢意!

文书工作与档案管理合并编写,这还是一种尝试,敬请同行专家在教材使用过程中,将发现的问题和错误告知我们,以便修订时改正、完善。

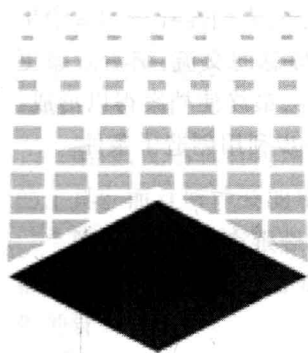
编者

2002年12月

目 录

第一章 概述	1	第三节 文书形成的要素	123
内容框架	1	第四节 文书形成的表达方式	134
学习目标	1	关键概念	143
本章点睛	1	同步练习	143
第一节 文书与档案	2	第五章 文书的处理	145
第二节 文书工作与档案管理	12	内容框架	145
第三节 文书工作与档案管理的组织机构与 人员	15	学习目标	145
第四节 学习文书与档案工作的方法	19	本章点睛	145
关键概念	20	第一节 行文制度	146
同步练习	20	第二节 文书的处理程序	153
第二章 文书的种类	21	第三节 发文处理	155
内容框架	21	第四节 收文处理	160
学习目标	21	关键概念	167
本章点睛	21	同步练习	167
第一节 文书种类划分	22	第六章 文书的整理与归档	169
第二节 通用文书	27	内容框架	169
第三节 专用文书、杂体类文书	71	学习目标	169
关键概念	75	本章点睛	169
同步练习	75	第一节 文书整理归档及其意义	170
第三章 文书的体式与稿本	77	第二节 文书整理归档的范围和原则	173
内容框架	77	第三节 文书整理归档的方法和步骤	177
学习目标	77	关键概念	188
本章点睛	77	同步练习	188
第一节 文书的文体	78	第七章 电子文书的形成与处理	191
第二节 文书的格式	82	内容框架	191
第三节 文书稿本及其使用	98	学习目标	191
关键概念	100	本章点睛	191
同步练习	100	第一节 电子文书的形成	192
第四章 文书的形成	102	第二节 电子文书的处理	201
内容框架	102	第三节 电子文书的收集与归档	205
学习目标	102	关键概念	215
本章点睛	102	同步练习	216
第一节 文书形成的基本原理与规律、 文书的价值向度与精神	103	第八章 档案的收集与鉴定	218
第二节 文书形成的步骤	114	内容框架	218
		学习目标	218
		本章点睛	218

第一节 档案收集工作	219	关键概念	290
第二节 档案鉴定工作	225	同步练习	290
关键概念	233	第十二章 专门档案的管理与利用	292
同步练习	233	内容框架	292
第九章 档案的整理与保管	237	学习目标	292
内容框架	237	本章点睛	292
学习目标	237	第一节 人事档案的管理与利用	293
本章点睛	237	第二节 会计档案的管理与利用	296
第一节 档案的整理	238	第三节 声像档案的管理与利用	299
第二节 档案的排架与编目	243	关键概念	306
第三节 档案保管	247	同步练习	306
关键概念	252	第十三章 电子档案	308
同步练习	252	内容框架	308
第十章 档案的检索	254	学习目标	308
内容框架	254	本章点睛	308
学习目标	254	第一节 电子档案的收集与归档	309
本章点睛	254	第二节 电子档案的整理与鉴定	314
第一节 档案著录与标引	255	第三节 电子档案的保管与利用	318
第二节 档案检索工具	265	关键概念	326
第三节 档案的计算机检索	271	同步练习	326
关键概念	273	附录一 国家行政机关公文处理办法	328
同步练习	273	附录二 中国共产党机关公文处理 条例	334
第十一章 档案的提供利用	276	附录三 国家行政机关公文格式	340
内容框架	276	附录四 归档文件整理规则	351
学习目标	276	附录五 电子公文归档管理暂行 办法	354
本章点睛	276	主要参考书目	356
第一节 档案提供利用的形式与特点	277		
第二节 档案的直接利用工作	280		
第三节 档案的间接利用工作	283		



概述

内容框架



学习目标

- 了解文书与档案、文书工作与档案管理的基本概念,熟悉其含义、性质、特点、作用,明确文书工作与档案管理工作的联系与区别。
- 熟悉文书与档案管理的组织机构,明确文书档案人员的基本素质与要求。
- 掌握文书工作与档案管理工作的基本原则和要求,以指导文书工作与档案管理工作的开展。
- 掌握文书工作与档案管理工作的基本任务与内容,为开展文书工作与档案管理工作奠定基础。

本章点睛

文书致用于现实社会事务;
档案“疏通知远”,查考利用。
文以致远,文以载道。
文以致用,文以达意。

文书和档案是一种社会现象,是人类社会实践活动的产物。千百年来,人们在社会的政治生活与经济活动中,需要凭借文书这一工具来进行彼此之间的联系,进行信息的交流,统治阶级更需要凭借文书来实行政治统治和进行管理活动。文书的系统整理和保存,最终使档案得以形成,有了档案,人们就可以“疏通知远”,了解历史。同时,档案为文书的进一步利用创造了条件。

第一节 文书与档案

一、文书与档案的含义

文书与档案是两个不同的概念,二者之间既有联系又有区别。

(一) 文书

1. 文书的概念

“文书”一词最早出现在汉代,汉初贾谊《新书·过秦下》:“禁文书而酷刑法,先诈力而后仁义”。东汉班固《汉书·刑法志》:“文书盈于几阁,典者不能遍睹”。

“文书”这个概念可以包括三种含义:一是指文字材料,二是指文字书写,三是指从事文书工作的人。

从文字材料看,文书的产生和存在已有3 000多年的历史,可以说,自从有了文字以后,文书就已经存在。古代的文书泛指文籍典册,一切有史料价值的文字材料都可以称之为文书。大约在唐宋以后,“文书”概念的含义相对就要狭窄一些了,主要是指实用性强的文字材料。如宋代王绍禹所著《周礼详解》,对《周礼·天官》中“小宰之职……以官府要之八成,经邦治”有一段注释:“要之八成皆文书也。比居、简稽、版图、礼命、要会,文书之用于公者也;传别、书契、质剂,文书之用于民者也。”这里的文书显然说的是具有应用性的文字材料,而且有了公用和私用之分。

文书的第二种含义主要是作为动词使用时,可以当“文字书写”来讲。书,最早的含义就是书写的意思,不过现在用“文书”作为书写的用法已很少见。

文书的第三种含义是职务名称或者职业名称,即我们可以把在机关单位从事文字工作(主要指实用性文字工作)的同志称为文书。现今军队内仍有“文书”这一专门职务,在其他机关,“文书”只是一种称呼,并没有列入我国党政职务序列。

我们这里所讲的文书,主要是指第一种含义,即文字材料。但是这种文字材料已经不是古代意义的文字材料了,古代有史料价值的文字材料或者应用性的文字材料都可以叫做文书,而现今文字材料的划分越来越细,诸如文学作品、图书情报、档案材料等等,如果都称之为文书则不利于对不同文字材料的研究,同时也不符合现代人对“文书”一词的理解习惯。

那么,什么是文书呢?概括地说,文书就是指行为主体在社会活动中,为了一定的目的而形成并使用的具有应用性的和特定格式的文字材料。这个定义说明了以下五点。

第一,文书首先是一种文字材料,即书面材料。当然,它不同于别的书面材料,如文学作品、图书情报等。随着科学技术的发展,出现了声像材料,如处理公务或者私事的录音带、录像带等,这些材料虽然具有文书的功用,但从文书这个特定的概念来说,不具有文字的属性,因而不能称之为文书,但我们可以把它理解为一种特殊的文书。至于电子文书,它主要是借助于电子产品,如计算机、手机等载体的一种“书面”材料,仍然具有书面文字材料的特性。

第二,文书有特定的格式。这是因为文书是社会交际的工具,这就需要有统一的通用的格式要求,以便实现社会交际的功用。文书在内容上,一般而言,要能表达一个较为完整的思想和意图。

第三,文书具有应用性。文书的功用主要是应用性,它是处理公私事务和进行社会交际活动的工具。而且所涉及的事项除个别情况外,都是现行的,即正在进行或要进行的工作和事务。

第四,文书具有很强的目的性、针对性。文书作为处理事务的一种工具,它有明确的目的,它根据社会交际活动的需要而形成。同时,它定向、定范围传达意图、记载活动、推动工作,具有很强的针对性。

第五,形成和使用它的主体是党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织和具体的个人或家庭。



散文、文书的比较

1. 散文

初识西湖,在一把劣质的折扇上。那是一位到过杭州的长辈带到乡间来的。折扇上印着一幅西湖游览图,与现今常见的游览图不同,那上面清楚地画着各种景致,就像一个立体模型。图中一一标明各种景致的幽雅名称,凌驾画幅的总标题是“人间天堂”。乡间儿童很少有图画可看,于是日日逼视,竟烂熟于心。年长之后真到了西湖,如游故地,熟门熟路地踏访着一个陈旧的梦境。

明代正德年间一位日本使臣游西湖后写过这样一首诗:

昔年曾见此湖图,不信人间有此湖。
今日打从湖上过,画工还欠费工夫。

可见对许多游客来说,西湖即便是初游,也有旧梦重温的味道。这简直成了中国文化中的一个常用意象,摩挲中国文化一久,心头都会有这个湖。

(摘自余秋雨《西湖梦》)

2. 文书

×××委员:

你提出“‘西湖西进’要与水环境的生态治理相结合”的提案收悉。经研究,现答复如下:

在提案中,你对于西湖西进工程的水生态环境保护工作提出了许多建设性的意见,具有较重要的参考价值。我局领导极为重视,立即要求有关部门对该建议进行专题研究讨论,明确要求西湖西进工程建设始终要将生态环境保护放在首位,并认真贯彻落实到每一个细节。现将有关情况反馈如下:

“西湖西进”目前已更名为“西湖湖西综合保护工程”。其目的是提高综合环境质量,创造人

与自然和谐相处的休闲旅游环境,实现生态、社会、环境、经济等多方面的效益。在西进方案确定前,我区就景区环境保护问题多次召开座谈会听取专家意见和建议,以科学保护、合理开发为指导思想,以生态工程和生态技术为手段,进一步优化湖西的生态环境、社会环境,从而达到提升西湖风景效果,丰富景观资源,扩大旅游空间等目标。

西湖湖西综合保护工程无论从方案论证、方案确定到每阶段施工过程,都十分重视保护和改善生态环境。在对该工程进行的环境评价论证过程中,就特别强调对该工程区域内的生物多样性保护、生态系统的恢复重建、优化生态景观效果等多方面进行详细的评价和论证,并提出了在方案会审、总体规划、工程施工、污水纳管、农居建设、居民搬迁等过程方面的环境保护建议,尽可能避免带来环境污染的不良影响,从主体上把握西进工程以生态环境保护为主线。

一、实施区域环境综合整治,削减入湖污染。二、对钱江塘江水进行前处理,改善引入西湖水的水质。三、重建、恢复湿地生态系统,保持芦荡-湿地总体风格。四、根据不同区域的条件,生态系统从岸边到浅水带到深水区不同物种系列有规律地过渡。五、根据生态学原理,有针对性地配植多样化的高等蜜源植物,为鸟类等动物营造良好的自然生境。(内容略)

通过上述多种途径,湖西综合环境质量将会得到进一步提高,区域生态系统功能将发生较明显的改变。相信不久的将来,随着景观环境、水体环境的明显改善,系统服务功能将得到提升,进而促进该区域的可持续发展。

非常感谢你们对杭州西湖风景名胜区工作的关心和支持,希望能一如既往地对我们的工作提出宝贵意见和建议。

(摘自《中国人民政治协商会议第八届杭州市委员会第二次会议提案》)

2. 公文

了解文书的含义,不能不涉及公文。从形成和使用文书的主体来看,主要有两个方面:一是个人,二是社会组织。这样,文书也就可以分为两大类:一类是作为个人包括家庭使用的文书,一类是作为党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织使用的文书。第一类称为私人文书,第二类称为公务文书,简称为公文。

私人文书,指的是个人、家庭(或家族)根据社会交往活动的需要,为处理私人事务而形成的文书。例如:个人或家庭同亲友之间的来往书信,个人或家庭关于财产、经济关系等方面的契约、合同、收支账目,年老病危的人临终前写下的遗嘱,个人写的自传、家谱等等。私人文书由个人制作、处理和保存,方法可以自便,但私人文书同样具有约定俗成的格式要求。私人文书的行文对象如果是法定的机关与组织,那么私人文书被这些机关与组织受理以后,也就变成了这些机关和组织的公文。

公文是指党政机关、企事业单位、群众团体这些法定的机关与组织为了一定的目的,在社会活动中为处理公务而形成并使用的具有特定格式的应用性的文字材料。公务文书一定是就公务而言,如果是私事,就不能称为公务文书。

公文从使用的范围来看,主要有三类:

一是通用公文。这类公文各类机关与组织在工作活动中都可以使用,具有普遍通行的性质,如报告、请示、通知、决定、函、会议纪要等。

二是专用公文。主要是指在特定的专业部门和业务范围内根据特殊需要才能形成和使用

的、具有专用性的公文,如司法公文、公证公文、会计公文、统计公文、军事公文等。

三是技术公文。技术公文也可以说是专用公文,主要是指在科研、生产、基建等活动中形成并使用的图纸、图表、计算材料等。

另外,公文就规范性或者规范程度而言,还有法定性公文和非法定性公文之分。所谓法定性公文,主要是指国家规定使用的公文种类,这些公文具有规范的格式和法定的效力。2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》(参见附录一),将国家行政机关使用的通用公文规定为13种,并指出:“行政机关的公文(包括电报,下同),是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。”

中央办公厅1996年5月3日印发的《中国共产党机关公文处理条例》(参见附录二),将党的机关使用的公文规定为14种,并指出:“党的机关的公文,是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具。”非法定性公文的范围较广,如常用公文有工作总结、工作计划、调查报告以及各种综合材料等。还有一些杂体类公文,如贺信、请柬、题词、讣告、悼词等礼仪性公文;有借据、收据、领条、欠条、协议书、合同等凭证性公文;有会议记录、大事记等记录性公文等。

3. 文书、公文、文件的联系与区别

公文通常也称为文书和文件,三者有时可以互为通用。一般情况下,文书、公文、文件的基本含义是一致的,都是指公务文书。例如我们通常说机关文书工作,就是指机关的公文处理工作;说制发文件,就是指制作和发送公文。但文书、公文、文件又有一些区别,区别主要在于可以根据不同情况来分别使用这三个概念。

文书:主要作为所有公文材料的总称,它是一个集合概念,如“文书材料”、“文书工作”、“文书处理”等;除作为文字材料的含义以外,文书也可以指一种职业或职务的名称;另外,文书还可以指私人文书,私人文书不能与公文通用,只有在公文的范围内的文书才可以同公文通用。

公文:所有在公务活动中形成的文字材料都可以叫公文,如介绍信、便函、会议记录等,但这些都称作文件,只有在泛指的时候,才可以包括在文件之内。

文件:有时可以泛指文件材料的总称,如“文件材料”、“学习文件”。有时特指上级机关的重要来文,如“红头文件”。另外,单份文件通常称为文件。一般说来,文件包括的范围比较狭窄,主要是指上级机关下发的具有重要执行作用的文件种类,但目前企业使用“文件”一词较为宽泛。对行政机关而言,像函、知照性通知等均不冠以具有“文件”字样的机关文头标识,只标明“××××机关(单位)”。

总的来说,文书、公文、文件三者的基本含义是一致的,出现不同的叫法主要是受历史的影响。

“文书”一词出现最早,秦汉多称文书。三国以后,多称公文。如《后汉书·刘陶传》:“州郡忌讳,不欲闻之,但更相告语,莫肯公文。”《三国志》:“公文下郡县,绵绢悉以还民。”这里的公文,指的是官府的书。

公文在古代又称“官书”和“公牍”。“官”,指官府,即通公,也就是公务文书。“牍”,《说文》释:“片部”为书版,以其字从片,片为半木,书之于版者为牍。汉时诏书称诏牍,奏疏曰奏牍。公牍的概念一直延续到清代,新中国成立以后不再使用。

“文件”一词,大约在清末才出现,当时外交文书中提到“寻常往来文件”。中国共产党建立初期,在有关文书、秘书工作条例、办法中,主要沿用文书、文件两个词,如1931年由瞿秋白起草、周恩来签批试行的第一个《文件处置办法》,就是用“文件”一词。抗日战争胜利以后,使用“公文”较多。新中国成立以后党和国家发布的几个《公文处理办法》多用“公文”一词,但1989年4月25日中央办公厅发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》却使用“文件”一词,目前党的机关和国家行政机关的《公文处理条例》、《公文处理办法》统一起来,都使用“公文”一词。就公文处理工作而言,目前仍常用“文书工作”一词,“公文工作”使用较少。

4. 文书与应用文的联系与区别

文书是应用性的文字材料,因此,它同应用文具有密切的联系,古代的应用文就是文书。

“应用文”一词大约出现在宋代以后。北宋时期,一代文豪苏轼曾于元丰七年(公元1048年)在《答刘巨济书》中说:“在科场时不得已作应用文,不幸为人传写,深可羞愧,以此得虚名。”^①苏轼所说的自己的科场应用文是一篇策论,题为《刑赏忠厚之至论》^②。现今国家公务员考试的《申论》写作,即源于这种策论性的应用文。应用文作为文体概念是清代学者刘熙载首次提出来的,他在《艺概·文概》中指出:“辞命体,推之即可为一切应用之文。应用文有上行、有平行、有下行。重其辞乃所以重其实也。”应用文是行为主体在社会生活中为处理事务和进行交际需要而形成并使用的具有约定俗成体式 and 普遍通行的实用性文体和文字材料。

文书是应用性的文字材料,因此,它同应用文具有密切的联系,广义的文书同应用文在其本质含义上是一致的,都是具有应用性的文字材料。但也有区别,应用文的范畴较广,外延较宽,而文书是应用文的组成部分,如对联可以认为是应用文,就不能称之为文书,学术论文可以认为是应用文,同样不能称之为文书。特别是目前“文书”一词使用其狭义的概念较多(公文),这就和应用文区别较大,当然,它也是属于应用文的一种。

特别提示

要注意区分文书的广义概念与狭义概念。在狭义概念上,文书就是指公文、文件。

(二) 档案

1. 档案的概念

“档案”一词始于清初。“档”,通常说就是木架框格的意思;“案”,原意是“几属”,即像小桌子一类的东西,由于书写常常是伏案而作,因而又引申为文字材料。由此再引申,把处理一桩事件的有关文书叫做一案,把放置这些文书的架子称作档架,把每一格称为一档。后来,将分类整理归档保存的文书材料,就称为档案。

这里的档案很显然是就形式而言的,如果要揭示档案的实质,就必须有一个严格的定义。目前,人们关于档案的定义很多,比较统一的定义是:档案是机关、组织和个人在社会活动中形成的,作为历史记录保存起来以备查考的,作为凭证的文字、图像、声音等的文书和信息材料。

这个定义说明了三点:

① 苏轼:《苏轼文集》第四册,中华书局1986年版,第1433页。

② 苏轼:《苏轼文集》第一册,中华书局1986年版,第33页。

第一,档案是过去和现在的机关、组织和个人在自身的活动中形成的,它来源于行为主体的特定的社会实践活动。

第二,档案是由文书和信息转化而来的,没有文书、信息材料也就没有档案。同时,文书、信息又和档案相区别,文书、信息是档案的前身,经过转化才能成为档案。转化的条件是:处理和办理社会事务完毕的文书、信息才能转化为档案;对日后实际工作和科学研究活动有一定查考价值的文书、信息才有必要作为档案保存;按照一定的规律,集中保存起来,才能最后成为档案。

第三,档案是保存起来的人们社会活动的原始记录。档案是保存起来的文书、信息材料,是人们当时社会实践活动的原始记录,不是事后另行编写和随意收集的。

2. 档案的类别

档案的形式是多种多样的,因而也就形成了不同类别的档案。就全部档案而言,主要有文书档案、科技档案、专门档案等。其中文书档案始终占主要地位。

(1) 文书档案。文书档案是各级机关、团体、企事业单位及个人,在社会活动中,为处理公务及私人事务而形成的档案。一般包括党政档案、人物档案及家庭档案等。党政档案主要是党政机关、社会团体、企事业单位在履行职能活动中所形成的档案。一般说来,党政档案是档案中最重要的一种。人物档案主要是指出生在本地区或曾在本地区工作过的著名革命活动家、革命烈士、学者、专家、民主人士,有重大贡献的劳动模范、知识分子、医生、文艺工作者等以及各行各业有一定影响的人物以及历史名人在活动中形成的人员档案。家庭档案是个人文书档案的一种,是全体家庭成员真实的、有保存和利用价值的、原始的活动记录。如谱牒档案,家庭科研教育档案,家庭医疗卫生档案,家庭财会、经营管理档案,个人文书材料、照片与声像档案等。

(2) 科技档案。科技档案也称为技术档案,它是记述和反映基本建设以及生产技术和自然科学研究等活动的、具有保存价值的并且按照一定的归档制度作为真实历史记录集中保管起来的技术文书材料。一般来说,科技档案中有大量的图纸、报表、图像、数据等,但要和文字说明材料共同构成科技档案。科技档案目前大体有:工程设计技术档案;基本建设技术档案;生产技术档案;设备档案;自然科学研究技术档案;以及其他专门性技术档案,如地质、水文、气象档案等。

(3) 专门档案。专门档案是各机关单位在进行某种专门业务工作中形成的档案。专门档案主要有:干部档案、会计档案、地名档案、诉讼档案、艺术档案、教学档案、书稿档案、新闻档案、人口档案等。

在专门档案中,还有一种以视听形式记录和保存起来的档案,称为声像档案。声像档案主要包括影片、照片、录音、录像、唱片等。这些视听材料是随着科学技术的进步和发展而产生的并形成了独立的档案种类。

此外还有数字档案,数字档案是档案界近年来提出的新概念。数字档案是建立在现代计算机技术或者信息技术普遍应用的基础上,利用数字化手段形成和保存的档案。

二、文书与档案的性质、特点、作用

(一) 文书与档案的性质

文书的性质有本质属性和其他属性几个方面。

文书的本质属性是现实执行性。文书总是为说明机关单位内一定的事实,反映一定的现象,解决一定的问题而产生和形成的。具体地说,就是在现实中,必须完成文书内容所反映和规定的