

黄 杰 汪文汉

文书档案 工作手册



湖北教育出版社

文书档案工作手册

黄 杰 汪文汉

湖北教育出版社

内 容 提 要

这本手册系统完整地介绍了我国文书档案工作的基本知识和具体方法。全书包括文书工作部分和档案工作部分。文书工作部分介绍了文书的基本知识，讲述了国家规定的现行公文九类十五种格式的撰写方法，各类都附有实例；这部分还说明了文书工作的处理程序、立卷归档的具体做法。档案工作部分简述了档案管理工作的基本理论知识，介绍了档案的收集整理、保管利用及档案价值的鉴定等内容，讲解了档案管理的基本原则和档案保管的技术细则。另外，全书附录了文书工作和档案工作必需参阅的文献资料。这本手册鲜明地体现了实用性、知识性和资料性的特点，是文书档案工作者查阅备用的工具书。

文 书 档 案 工 作 手 册

黄 杰 汪文汉

•

湖北教育出版社出版 新华书店湖北发行所发行

储备局印刷厂排版 孝感地区印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 12.5印张 2插页 268,000字

1987年1月第1版 1987年1月第1次印刷

印数：1—3 000

ISBN 7—5351—0023—61G·22

统一书号：7306·647 定价：2.25元

目 录

前 言	1
第一章 文书知识概述	3
第一节 文书和文书学	3
第二节 公文的产生和发展	4
第三节 文书工作的任务和作用	7
第四节 文书工作的原则和要求	13
第五节 公文的特点和分类	18
第二章 文种介绍与公文撰写	26
第一节 主要文种介绍 (附实例)	26
一、命令 令 指令	27
二、指示 批复	31
三、决定 决议	39
四、章程 条例 办法 规定	43
五、公告 通告 布告	48
六、通知	52
七、通报	58
八、纪要	65
九、报告	67
十、请示	74
十一、公函	79
第二节 公文撰写的要求	80

第三章 文书工作的内容	94
第一节 机关的一般组织情况	94
第二节 文书的处理程序	104
第三节 文书的立卷归档	114
第四节 正确处理文书工作中的几种关系	161
文书部分资料附录	171
附录一 文书处理用表(式样)	171
附录二 公文处理暂行办法	180
附录三 国务院秘书厅关于对公文名称和体式 问题的几点意见	190
附录四 国家行政机关公文处理暂行办法	200
第四章 档案工作与档案管理	207
第一节 档案的形成和作用	207
第二节 档案工作及其组织	213
第三节 档案的收集和整理	227
第四节 档案价值的鉴定	265
第五节 档案的保管和利用	280
第六节 档案的统计	312
第五章 档案保管技术	323
第一节 档案保管技术的内容和方法	323
第二节 档案损坏的因素及防护方法	326
第三节 档案的修复	349
第四节 技术档案的保管方法	385
档案部分资料附录	382
附录一 年表、插图、备考、目录和索引	382
附录二 关于汇编的序言和编辑说明	393

前 言

文书“虽艺文之末品，而政事之先务也”。（刘勰：《文心雕龙·书记篇》）档案则是历史的见证和知识的宝库。文书和档案之间的关系是十分密切的。在我国，文书工作和档案工作历史悠久，源远流长，资料翔实，经验丰富。从我党成立以来，特别是新中国建立以后，我们的文书档案工作受到了党和国家领导人的关心爱护，不断得到了发展和加强，而且形成了优良的传统。党的十一届三中全会以后，文书档案工作更是出现了一个新的局面。事实证明：在“四化”建设过程中，对国家机关、人民团体和企事业单位来说，文书档案工作的意义和作用越来越显著了。为了帮助广大从事文书工作和档案工作的同志增强业务能力，提高科学管理水平和工作效率，我们根据党和国家对文书档案工作的指示，决定，参照国家对文书档案专业干部业务考核的要求，编写了这本手册。在编写过程中，我们参考和汲取了文书档案工作有关专著和教材的内容。其中，在档案工作部分，我们做了汇集有关资料的工作，所用资料在此恕不一一列举。

《文书档案工作手册》是一本带有普及性的工具书。为了切合实际需要，便于在工作中学习参考，我们在编写时力求使它具有的实用性、知识性和资料性的特点；同时对公文的撰写要求和文书档案的处理方法作了简要论述。

我们的编写工作是在华中师范大学科研处、院办领导的

鼓励和帮助下进行的。中共湖北省委办公厅的陈越骏、张志民同志对初稿提出了宝贵意见，并提供了有关资料，湖北教育出版社的同志们给予了热忱支持，在此一并感谢。由于我们的水平有限，书中的缺点、疏漏之处实为难免，恳请同志们批评指正。

编写者

1985年11月于华中师范大学

第一章 文书知识概述

第一节 文书和文书学

文书是指各类机关、团体、企事业单位以及某些个人在社会生活中处理各种事务活动时以一定方式形成和使用的各种文件。

文书有公务文书和私人文书两大类。公务文书即公文，是各类机关、团体、企事业单位形成的正式文件，包括国家的法律文件、机关的收发文件、机关内部的各种文件以及各种记录、出版物原稿、手稿、技术图纸、照片、录音带等。私人文书即指个人、家庭、家族在自己的活动中形成和使用的文字形成，如书信、自传、契约、家谱、日记、著作手稿等。

文书学研究的对象，主要是公务文书，某些有重大社会影响的个人在社会活动中形成并使用的私人文书也在研究之列。

公务文书的制成和处理是一项很严肃的工作，须经一定的程序和手续，并有一定的制度和规范，以保证文件的质量和机关工作效率。机关制发和处理文书的工作，有一系列的程序和手续，如文件的收发、登记、批办、承办、催办、撰稿、核稿、签发、缮印、立卷、归档等。这套程序和手续就是文书工作。从事上述一项或全部工作的专门机构，

为文书处理部门。在其中工作的人员称文书工作人员，也简称为“文书”。

研究各个历史时期机关、团体、企事业单位的文书及文书处理工作的情况、特点、方法、原则和规律，以及它们在实际活动中的作用和意义的科学，则称为文书学。它存在于各个领域。既涉及到档案学和文书学的原理，也体现着运筹学和逻辑学的要求，所以它又是一门边缘科学。党政机关部门研究的主要是党委、人大常委会和政府机关以及有关单位形成的正式文件。这种文件，是党政机关和领导同志以文字形式或其他技术形式发布政策法令、布置和指导工作、解决和商洽问题、请示和报告工作的一种工具，也是表达人民意志和处理党务、政务的一种政治手段。我们研究文件，主要是研究它的形式，即文件的种类、名称、规格、用语、体式、和文件的传递、承办、存档以及管理和应用等等。

第二节 公文的产生和发展

文字的形成、阶级的出现和国家的起源是公文产生的先决条件。所以斯大林在《马克思主义与语言学问题》一书中指出：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行工作，需要比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信”。

夏朝建于公元前二十一世纪，是我国历史上的第一个奴隶制国家。据史书记载，那时已有公文出现，如“书”、“契”之类。到了殷商，奴隶主以甲骨文记载占卜，祭祀和打仗等活动，这些文书主要是以生产的丰歉、战争的胜负、奴隶

的顺逆和天时的吉凶等为内容。《尚书》中保存着不少公文，如：《汤诰》、《大诰》、《康诰》即是商汤、周公、成王发布的告民文书。《汤誓》即是商汤伐夏桀时的誓师之辞。《文侯之命》即是周平王对晋文侯发布的一道命令。春秋战国时期，群雄争霸，游说之士各显其能，又出现了“书”即意见书，如李斯的《谏逐客书》等。

秦始皇统一中国，采取了一系列的统一措施，也统一了公文体式，如规定皇帝制作的公文“命曰制”、“令曰诏”；凡下臣在语言文字中涉及皇帝名字的另行抬头、顶格书写等。秦朝初步确立了我国旧公文的等级思想，有了成型的公文体式。

汉承秦制，在公文体式上却有所发展。如有策制诏敕、章表奏议、檄移疏启等公文体制。三国时代，“公文”一词出现了，最早见于范曄的《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文。”唐宋时期，公文处理形成了制度。宋代把公文称为“文牒”。《宋史·梅执礼传》载：“历比部员外郎，比部职勾稽财货，文牒山委，率不暇径目”。元代则出现了文卷制度。清代确立了文书保密制度。清代还规定了国家各级机关的公文，有诏诰、诰命、敕命、敕諭、奏折、题本、咨呈、札、呈文、牌子、咨、移会等类别。

清末，洪秀全领导的太平天国农民运动在南京建立了政权。为了新政权的需要，洪仁玕写了一篇《戒浮文巧言喻》，反对封建公文的“舞文弄墨”。太平天国汇编了《太平诏书》、《会议辑略》、《行军总要》等文件集录，明确规定：“本章稟奏，以及文移书启，总须切实明透，使人一目了然”；公文写作要“文以纪实”、“文词通俗”、“语意确凿”，在公文工作

中显示了革新精神。

一九一一年的辛亥革命推翻了中国几千年封建王朝的统治。一九一二年（民国元年），当时的南京临时政府颁布了第一个公文体式条例。这个条例废除了沿袭久远的制诏诰敕等封建时代的公文名称，表现了一定的反封建专制的思想。这是中国公文史上的一次革命。它规定不再使用“大人”、“老爷”之类称呼，要求官吏之间互称职务名称，民间互叫“先生”、“君”等。这个公文体式将公文名称体制改为如下类别：

令：发布法令、任免官吏及有所指挥时用。

咨：同级官署往复时用。

呈：官署或官职对大总统、下级官署对上级官署有所陈请、报告时用。

示：也称布告，宣布事件或有所劝诫时用。

状：人民对于官署有所陈述时用。

一九一六年，当时的军阀政府颁发了《公文体式令》，规定公文有十三种：大总统令、国务院令、各部院令、任免状、委任状、训令、指令、布告、咨、咨呈、呈、公函、执。

一九三四年，国民党政府曾颁布过《标点公文体式》，规定公文体式有九类：令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批。

我们党和政府也是一贯重视文书工作的。我党成立的初期，在文书工作方面就建立了文件的编号、登记制度，有的机关还做了文件传阅、分送和保密等规定。一九二三年成立的海陆丰总农会和广东省农会都设立了文牍部。一九二七年“八七”会议到一九二八年“六大”期间，在党中央临时政治局中，还设立了负责文书处理的文书科和负责文件传递的交

通科。一九三一年，周恩来同志又组织文书部门制订了《文件处置办法》，对中央机关形成和所收文件的编号、登记和管理等做了具体规定，并对此作了“试办”的亲笔批示。在抗日战争时期，陕甘宁边区政府还颁发过《陕甘宁边区新公程式》。中华人民共和国成立后，一九五一年，中央人民政府政务院颁发了《公文处理暂行办法》。后来，党中央和国务院为了改进机关工作，曾多次发出过反对官僚主义和文牍主义的号召，同时颁发了诸如统一文件规格、纠正文字缺点和明确行文关系等改进文书处理工作的规定。一九五四年，中共中央办公厅发出了经中央批准的《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理和档案工作暂行条例》。一九七九年，五届全国人大二次会议又号召我们，要反对公文旅行，提高工作效率，为实现四个现代化而奋斗。一九八一年二月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》。一九八二年十二月，中央又召开了全国文书档案工作会议，要求必须把文书档案工作做得更好，以适应实现四个现代化的需要。

第三节 文书工作的任务和作用

文书工作的基本任务，就是根据不断提高机关工作效率的要求，正确地处理机关的文书工作，即从政治和业务等方面，协助领导同志处理在日常工作中所形成和收到的各种文书材料，密切机关之间和上下级之间的联系，并不断地同官僚主义和文牍主义作斗争，进而提高机关工作效率，使文书处理工作更好地为社会主义革命和建设事业服务。

机关文书工作的任务主要有以下七项：

- 一、收文的登记、拟办、分发和催办；
- 二、发文的协助把关、送审、登记和发放；
- 三、存档文件的收集、分类、立卷和归档；
- 四、文件的管理；
- 五、文件应用；
- 六、机关印章、介绍信的应用和管理；
- 七、汇集资料及领导交办的其他文书处理工作等。

文书工作决不是简单的收收发发、守摊看家、可有可无的工作，而是一项政治性、机要性和时间性很强的、机关活动中不可缺少的重要工作。

文书工作的任务决定了它历来就是国家机关工作的重要组成部分，并在国家机关中对各项工作起着咽喉、纽带、助手和监督的作用。在党中央率领我们实现四个现代化的今天，做好文书工作，显得更为重要。因为没有科学的文书工作，国家机关就不便于精确而有效地组织四个现代化的建设，具体说来，做好文书工作有以下三个方面的作用：

一、通过文件的传递，把下级机关工作中的情况、问题和意见及时地反映给上级机关和领导同志，把上级机关和领导同志的指示和决定迅速地传达到下级机关，以便正确地指导各项工作，贯彻党和国家的政策法令，有力地推动社会主义革命和建设事业的迅速发展。

二、通过文件的周转，在各个部门间商洽问题，交流经验，使各方面的力量密切配合，互相促进，推动工作顺利地开展

三、通过文件的承办和催办，克服和抵制机关中的官僚主义和文牍主义，促进各有关部门的工作进程，推动机关工

作的革命化和科学化。

文件是作为传达和贯彻执行党和国家的各项方针政策，作为机关联系与处理工作的一种有力工具。文件的作用有如下五个方面：

一、法规作用。各种法规是以文件的形式制定和发布的，如《宪法》是国家的根本大法。依据《宪法》又制订了一系列法规文件，如刑法、刑事诉讼法、婚姻法、政府组织法等。还制订了许多其他条例，如逮捕拘留条例、发明奖励条例、学位条例以及文书、档案工作的通则、办法等。

法规文件包括法律、法令、行政法规三部分，都具有法律依据作用。法规文件一经制订和发布生效，就必须坚决执行，国家以强制手段保证它的权威性。法规文件在没有修改和宣布作废之前，始终有效，用以维护社会生活的正常秩序，作为各项工作和各种活动的规范和准绳。法规文件在它有效的范围内，人人必须遵守，不得违反。为了加强法制，国家制订、修订和发布了许多法规文件。一九七九年十一月二十九日，人大常委会通过了《关于建国以来制订的法律、法令效力问题的决议》。决议中特别重申：建国以来制订的法律、法令，除了同五届人大制订和批准的宪法、法律、法令相抵触的以外，均继续有效。为适应四化建设的发展，迫切需要加强立法工作，仅国务院和有关部门现在已经和正在起草的经济法规就有七十多个。

法规文件一般是指国家法律、法令和行政法规。至于《中国共产党章程》、《关于党内政治生活的若干准则》等，属于党规党法，是党员必须遵守的。《工会章程》以及某个学术团体的组织条例等，是它的所属成员必须遵守的。这类文件

与国家的法律、法令和行政法规有所不同，它们只对自己的组织成员具有约束力，是本组织工作活动的规范。

二、领导与指导作用。中国共产党是执政党，党在国家政治生活中的领导地位已明文载入《宪法》。各类机关的工作都是在党的统一领导下进行的。党的领导主要是政治领导，党的领导机关制订和发布的各项方针、政策、指示、决定和决议等，起着传达和贯彻领导意图的重要作用，具有很高的威信，有强大的号召力与说服力。党的各级领导机关经常通过它所制发的重要的指导性文件，组织与领导各条战线、各个地区的工作。党的指导性文件不是法规，但是由于党所处的重要领导地位，党的有关重大方针政策性的文件，具有规范性，并且通过党的各级组织和全体党员，在各条战线和各个地区的工作中具体贯彻。

在政府系统，国家机关的上级领导部门对所属下级机关，也经常通过制发有关指示、决定、意见、计划、通知等文件，对下级机关的工作进行领导与指导。

三、公务联系作用。各类机关在处理日常工作、业务活动中，经常利用文件与上下左右的机关进行联系。例如，通知有关事宜，报送工作计划、总结和报表，一般的业务问答、经验介绍，商洽具体工作的来往公函等。文件在同一系统和不同系统的机关之间，起着沟通情况、处理问题、接洽工作的办事工具的作用。

四、教育作用。党的政治领导，各项方针政策的贯彻，国家各项工作任务地完成，首先要通过宣传教育，提高广大干部和群众的自觉性。党政领导机关发出的许多文件，特别是一些重要的指导性文件，都具有宣传教育作用。例如，叶

剑英同志在一九七九年国庆的讲话、邓小平同志一九八〇年一月关于目前形势和任务的报告，都是极其重要的文件，对于拨乱反正、统一思想认识，发展安定团结的大好局面，具有极为重要的教育作用。再如，粉碎“四人帮”以来，关于落实干部政策、知识分子政策，关于加强法制与健全民主生活，用经济手段管理经济，实行计划生育，调整工资，以及对越自卫反击战的胜利等，党和国家都发了许多文件，并以此对广大干部和群众进行政治思想教育。

五、凭证和依据作用。协议、合同等经过双方签定的文件，可以起凭据作用，证实双方曾经许诺承担的责任和义务。违反协议与合同，需要据以追究责任。介绍信、证明信以及各种证件等，可以证明某人的身份、职务、资格和赋予他的任务，都有凭据作用。会议记录、电话记录、会议纪要、各种登记等都有记事作用。除以上所举两类之外，可以说绝大部分文件在传达意图、联系公务的同时，也都具有凭证和依据作用。因为每一份文件都反映了它的制发机关的意图，收读机关依此作为贯彻执行或处理工作的根据，同时也成为机关进行这项工作的历史记录。

上面是从总体上对文件作用予以分析，并不是对文件精细的分类。就是说，并非某一份文件或某一类文件只能起某一方面的作用。例如，中共中央的指示、国务院的决定，既有领导与指导的作用、教育作用，又有凭证和依据作用。如果文件离开了凭据作用，也就不可能真正有其他方面的作用。

如果要考察文件与档案、图书资料等其他书面材料的作用有什么不同的特点，那就是文件的现实执行效用。这是文件

作用区别于其他书面材料的最本质的特点。它源于自己的法定的作者，并得到文件体式的保证（如作者的印信或签署等），也就是说无论法规作用、领导与指导作用、公务联系作用、教育作用以及凭证和依据作用，都是文件的现行效用的表现。一份文件，一旦它的使命已经完成或者说它的内容已经过时，已经被新的文件所代替，这份文件的现实执行效用即已完结，它便从现行文件变成历史文件。每份文件的寿命长短不等，有的时效很长，如法规文件，重要的方针政策性文件。例如一九五一年政务院颁布的《保守国家机密暂行条例》，迄今依然有效，《人民日报》并曾于一九八〇年四月重新公布；有的文件时效较短，如一个季度的计划，一个具体事情的通知，在计划过期或事情办过之后，文件的效用也就完结了。

由于文件是党和国家管理政务的工具，它不仅在党和国家的现实生活中具有重要的作用和意义，而且当它失效成为历史资料时，由于它曾经在政治斗争、生产斗争、科学研究等各个领域里起过执行效用，仍可作为一种书面凭证和依据。文件的这一特点，使它在失效以后还具有可供查考的重要价值，成为历史的凭证和珍贵的原始资料。在现行机关，已经失效的历史文件，和那些时效很长、依然有效的现行文件一起，构成现行机关的档案。已经失效的历史文件作为历史记录，可供查考机关工作的历史活动，研究总结历史经验等，成为不可缺少的历史资料；而另一部分尚有现实执行效用的文件，可供机关的现行工作作为贯彻执行、处理工作的依据查考。因此，现行机关的文件，经过阅读和办理完毕之后，绝大部分需要立卷归档保存起来，转化为机关的档案。