

中等职业学校教材

文书与档案

湖南省中等职业教育教材编审委员会编审



湖南科学技术出版社

湖南省中等职业教育教材编审委员会

顾问	许云昭	蒋作斌
主任	张作功	
副主任	段志坚	
总审	段志坚	
总编	彭世华	
副总审	彭四龙	田刚
副总编	欧阳河	

说 明

为适应中等职业学校文秘类专业教学需要,我们对原文秘专业的课程设置进行了调整,并组织部分高等学校、业务主管部门、中等职业学校的有关专家、教授和骨干教师编写了这套文秘类专业课教材。

本次编写工作,以“适应时代要求、体现职教特色、着眼能力培养、精简教学内容”为指导思想,以“简化基本理论、强化实务操作”为原则。新编审了《文书与档案》、《现代秘书工作》、《应用写作》、《公共关系基础》等四种教材。

本套教材是在湖南省教育厅领导下,由湖南省中等职业教育教材编审委员会组织编审的。湖南省职业教育研究所成力争同志为组编,陈拥贤同志为责任编审。

本书由湘潭大学杨利华副教授担任主编,湖南省档案局王贺芹研究员担任主审。编写人员是:湖南省经济贸易学校杨俭同志(第一、第七章),长沙市文秘档案职业学校黄建春同志(第二章),郴州市商业学校谢常凡同志(第三章),湘潭市第四职业中专张湘辉同志和湘潭大学王吕同志(第四章),杨利华同志(第五、第六章)。

由于编审人员水平有限,加之时间仓促,错漏在所难免,欢迎有关专家和广大师生在教材使用中提出修改意见,使之日臻完善。

湖南省中等职业教育教材编审委员会

2000年4月

目 录

第一章 文书与文书工作概述	(1)
第一节 文书概述	(1)
第二节 公务文书的种类与体式	(9)
第三节 文书工作	(22)
第二章 文书处理	(34)
第一节 文书处理概述	(34)
第二节 发文处理程序	(36)
第三节 收文处理程序	(47)
第四节 特殊文件的处理	(60)
第三章 文书立卷与归档	(73)
第一节 文书立卷的意义及组织	(73)
第二节 文书立卷的范围与要求	(75)
第三节 文书立卷的方法	(79)
第四节 文书立卷的步骤	(86)
第五节 案卷的归档	(98)
第四章 档案和档案工作概述	(101)
第一节 档案概述	(101)
第二节 档案工作概述	(116)
第三节 档案工作的组织体系	(122)
第五章 档案业务工作	(133)
第一节 档案收集工作	(133)
第二节 档案整理工作	(139)
第三节 档案价值鉴定工作	(150)
第四节 档案保管与保护工作	(159)

第五节 档案统计工作·····	(165)
第六节 档案开发利用工作·····	(171)
第六章 文书与档案工作现代化·····	(183)
第一节 文档一体化管理与电子档案·····	(183)
第二节 档案工作现代化概述·····	(186)
第三节 档案计算机管理概述·····	(190)
第四节 档案的缩微复制技术·····	(193)
第五节 新型档案材料的管理·····	(199)
第七章 文书、档案工作人员的职业道德与业务素养·····	(205)
第一节 文书、档案工作人员的职业道德·····	(205)
第二节 文书、档案工作人员的业务素养·····	(208)
附录一 国家行政机关公文处理办法·····	(213)
附录二 中华人民共和国档案法·····	(221)
附录三 文书档案保管期限表·····	(226)
附录四 机关文件材料归档和不归档的范围·····	(231)

文书：1. 文字材料
含义 2. 文书书写
3. 从事文书工作的人

第一章 文书与文书工作概述

文书

文书工作

第一节 文书概述

文书

一、文书的概念、类别

(一) 文书的概念

1. 文书的形成。文书是随着人类文字的产生和阶级、国家的出现而逐渐形成的。文书之所以能产生和延续下来，是和它在人类社会生活中所起的作用分不开的。人们在社会生活中，相互之间总要发生这样或那样的联系，作为管理社会的国家机构也总要处理各种公共事务。人们在进行相互联系和处理事务的时候，往往要借助一定形式的文字材料。经过长期的社会实践，这种文字材料逐渐发展成为适应各自活动内容需要的、具有某种特定体式的文献形式，即为文书。

2. 文书的概念。文书是人们在社会实践活动中为了记载、凭证、传达

个概念。这几个概念在实践中经常遇到。

(1)文书。是包括文件、公务文书和私人文书在内的各种文字材料的总称,是个集合体,而不是指个别的、具体的文字材料。

(2)公文。公文有广义的公文和狭义的公文。所谓广义的公文,即公务文书,是文书中的一大类别。即文书中除私人文书之外的所有文书材料的通称。所谓狭义公文则是专指国务院办公厅1993年11月21日在《国家行政机关公文处理办法》中正式规定的12类13种公文。

(3)文件。文件也有广义和狭义之分。广义的文件指人们在社会实践活动中为处理各种事务的需要,以文字、图像、声音等形式形成的具有一定效用的信息记录。文件的作者可以是单位也可以个人,文件的内容可以是处理公务的也可以是处理私务的,文件的载体可以是纸质也可以是胶片、磁带或光盘,文件的记录方式可以是文字也可以是图像或声音的,电子文件、科技文件等就是从广义的文件概念角度说的。狭义的文件指公文中政治性和政策性较强的那一部分,通常指印有文头(也称版头)的那部分公文。因为文头往往套红印刷,故有“红头文件”之称。它比较庄重,有权威性。

总之,文书、文件和公文都是在社会实践中为满足人们处理各种事务的需要而直接产生的信息记录。它们的不同之处,在于彼
的信息
在

广义文件 > 广义公文
文书：包括：文件、公务文书、私人文书

公文 { 狭义：公务文书（除私人文书之外）
狭义：行政公文

范围：文书 > 文件 > 公文

“公文处理”，在党的系统则主要称“文件”。随着信息技术的发展尤其是办公室文档一体化的开展，文书、文件和公文的概念也在发生着变化，作为档案的前身，文书和文件（广义上）在很多时候成为同义语。
文件：狭义：以文字、图像、声音记录的信息、数据

(二) 文书的类别

从文书的形成和使用上来划分，文书可分为公务文书和私人文书两大类。

公务文书是统治阶级用来发号施令、管理政务、记录情况、联系事务，实现其政治目的的一种有力工具。所以，公文形成和使用的主体，主要是各类机关、人民团体、企业和事业单位等。公务文书的“公务”，就是指上述机关、人民团体、企业事业单位在其职权范围内所从事的各项工作事务。所以，公文的含义是机关、人民团体、企业和事业单位在进行管理工作、联系事项、记载活动时所形成的具有特定体式的书面材料。

私人文书，是相对公务文书而言的。私人文书形成和使用的主体是个人，它是个人或家庭在与他人交往和处理私人事务中所形成和使用的文字材料。私人文书包括私人信函、日记、手稿、凭证、遗嘱、契约等。

二、公务文书的概念、特点和作用

(一) 公务文书的概念

公务文书是法定机关和组织在公务活动中按照特定的体式，经过一定处理程序制成的书面文字材料，作为传达意图、联系工作、处理公务的文字依据，是国家管理政务的一种工具。

这一概念包括四点基本含义：

1. 公务文书是各类机关与组织在工作活动中普遍使用的一种工具。“各类机关与组织”所指不仅包括各级政府机关及其各个部门，也包括党的、军队的机关以及各种团体、企业、事业单位在内，它们都各有自己的职能和活动范围，有自己的主管业务。因此，公

务文书的来源和使用范围非常广泛,涉及国家事务与社会生活的各个方面。

2. 公务文书是一种记录和传递信息的书面文字。从古到今,公务文书的格式,使用的书写材料(载体)和传递的方式,是多种多样的,并且是随着社会生产的发展和科学技术的进步而不断发展的。我国经历了甲骨文、金文和简牍、缣帛文书后,自汉代以来,纸质的书面文书,一直是主要的书写材料。在当代,录音录像带、照片、磁盘等非纸质材料大量产生,它们是新技术条件下纸质公文的发展。但在目前,公文主要还是文字材料。

3. 公务文书是按照特定的体式和一定的处理程序制成的书面材料。公务文书同一般文章、作品等有所不同,它有规定的体式,并且须要经过一定的处理程序(具体内容将在后面的章节中详述)。

4. 公务文书是党和国家机关具体领导与管理政务,机关与组织处理工作的一种工具。党政机关运用公务文书制定和发布政策、法令,传达贯彻方针政策与意图,部署与指导工作,商洽与报告工作,交流工作情况与经验,记载工作活动情况等;机关或组织运用公务文书表达自身意图和决定,并获得与自身工作活动有关的重要信息,公务文书既是机关与组织的办事工具,又是本单位工作活动的记录。

(二)公务文书的特点

公务文书的特点主要有以下几个方面:

1. 公务文书由法定的作者制成和发布。公务文书虽然也属于一种应用文,但是它并不像一般文章那样,任何人都可以随便撰写。公务文书必须由法定的作者制成和发布。“法定的作者”,是指依法成立并能以自己的名义行使法定的权利和承担义务的组织或个人。党政机关、团体、企事业单位,都是依据法律建立而合法存在的,它们都是法定代表;这些机关、团体、企事业单位的领导人

则是单位的法人代表,即法定作者。这些组织及其领导人可以以机关或机关领导人的名义,根据自己的职能和权限制发公文。如《宪法》中规定了国务院可以“根据宪法和法律规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令”;“编制和执行国民经济和社会发展规划和国家预算”;“管理对外事务,同外国缔结条约和协定”等。

公文主要以机关或组织单位的名义制成发布,有时也以国家领导人或机关首长的名义发布。以领导人名义作为公文的作者,并非以私人身份出现,而是以他所在机关组织的负责人的身份发布的,这是行使自己职权的表现。不是法定的作者,则无权制发公文。任何假冒组织名义擅自制发公文或伪造公文的行为都是违法犯罪行为。

2. 公文有法定的权威性和时效性。公文由法定作者根据自己的职责和权限制发,它是传达机关的办事意图和记录工作活动的一种工具,是某一机关意志的反映,而不是某一个人的意见。因此,它具有法定的权威和效力,实际工作中必须执行。凡属于下级机关,必须按照上级机关的公文办事,尊重公文的权威性,做到令行禁止,这是保证国家各级各类机关有效运转的基本前提。如果不执行,就有相应的纪律和行政制裁措施来约束。公文的法定权威性,是区别于其他文字材料的根本性特点。

公文的时效性,或称公文的特定效用,指公文的效用具有一定的时间性。可以说没有一份公文是永远有效的,它会随着形势的发展、情况的变化等原因而发生变化,旧的政策内容的公文会被新的政策内容的公文所代替。如国家档案局 1996 年 1 月 25 日发布的《国家档案局科技进步奖励办法》第 32 条规定:本办法自发布之日起施行,1990 年 9 月 1 日颁布的同名文件即行废止。公文的特定效用,在时间上有长有短。掌握公文的时效性,及时办理公文,是提高工作效率的一个重要方面。

3. 公文有特定的体式和语言特点。公文代表了制发机关的法

定权威。为了维护公文的严肃性和权威性,建国后,国家多次规定了统一的公文体式。公文体式是指公文的各个组成部分按一定要求、规格组织起来的整体结构形式。我们国家对公文的种类、名称、用法、用纸规格、书写编排等,都有统一规定。从写作体裁、内容结构,到页面安排都有惯用的格式。平易、庄重、严谨。

一般地说,公文的语言要求简明、准确、朴实,力争准确无误,恰如其分,一看就懂,不讲废话,不夸张,不虚构,实实在在,是非分明。

4. 公文有一定的办理程序和明确的阅读范围。为了保证公文的严肃性及其合法效用,根据国家有关法规,如国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》,公文有统一规定的处理程序与制度;同时,公文根据密级和内容还规定了明确的发布范围和阅读对象,即在文件上注明发至哪一级。

公文作者的特定性,权威的法定性,效用的时限性,语言和格式的特殊性,运行程序的规范性,使用范围的确定性,使它同书刊资料里的一般文章、作品相比,显然是不同的。报刊杂志、图书资料等主要是宣传工具和学习、参考材料,其作者并没有什么限制,个人创作,两三个人合作或集体署名都是可以的;署名的文章,可以用真实姓名,也可以使用笔名;文章写好之后是否送去发表,可以自便,能否真正发表还要看质量;发表以后,读者还可以对它提出不同看法,开展学术讨论,或者只作为参考资料等。

(三) 公务文书的作用

公务文书的作用,总的来说是为国家的管理服务,具体地说,包括以下几个方面:

1. 法规与约束作用。国家的各种法规都是以公文的形式制成和发布的,公文是各种法规赖以存在的物质形式。例如,《宪法》是国家的根本大法,依据《宪法》又制定与颁布了一系列法规文件,如民法、刑事诉讼法、婚姻法、政府组织法等法律,国家行政机关公文

处理办法、档案馆工作通则等行政法规和规章等。法规文件是进行各项工作和各种活动的规范与准绳,一经制定和发布生效以后,在有效期和实施范围内,就必须坚决执行,严格遵守,不得违反,国家以强制力保证它的实行。这种作用是任何其他形式的书面材料所不具有的。

法规文件一般是指国家法律、法令和行政法规。此外,政党和社会团体等,也可以在组织内部制定和颁布一些规章。它们是本组织工作活动的规范,要求本组织的成员必须严格遵守。如中国共产党章程,属于党规党法,是党员必须遵守的,工会章程以及学术团体的组织条例等,是它的所属成员必须遵守的。这类公文与国家法律和法规等有所不同,但是它们在自己组织内部仍然具有约束力,用以维护组织的目标和实现组织的功能。

2. 领导与指导作用。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。各类机关和组织为了履行管理国家和社会事务的职能,总要通过制发公务文书的形式制定方针、政策,进行工作部署,对一些重要事项提出意见、措施和办法等。这些文书有的用于领导指挥,带有一定的指令性,必须坚决照办;有的属于指导性的,即在基本原则的指导下,有一定的灵活性。例如,政府机关的上级领导机关和业务主管机关,也经常通过发出指令、决定、通知等文件,对下级机关和下级业务部门的工作,进行具体领导和指导。无论领导和指导,都是通过公务文书指引下级和广大群众,去执行既定的方针政策,落实工作部署,并根据上级提出的意见、措施、办法去解决问题,开展工作。文书的领导、指导作用,是由制发文书的主体的性质和职能决定的,是在国家和社会中,上级对下级本来具有的领导关系的一种体现。

3. 联系和知照作用。任何一个机关和单位都是国家和社会的有机组成部分,不可能处于封闭状态下不相往来。在同上下左右单位发生联系、沟通情况的时候,公文是加强组织联系和沟通交流

的重要纽带。因此,每份公文都具有一定的联系和知照作用。如一份介绍信或证明,可以介绍或证明某人的身份,成为联系公务的必不可少的工具;一个会议通知,发向有关机关或个人,可以告诉这次会议的时间、地点以及注意事项,使被通知者了解有关情况,作好准备,按时到会,以保证会议的顺利进行。

4. 教育和监督作用。党和政府的各项方针政策的贯彻实施,各条战线的各项工作任务地完成,首先要通过宣传教育使党和政府的方针政策深入人心,得到人民的理解、支持和参与,启发群众的觉悟,调动群众的积极性和创造性,从而统一认识,统一行动,例如,通过发布和组织学习关于反腐败加强廉政建设的文件,对广大干部进行思想教育。

公文还具有重要的监督作用。公文是机关决策活动付诸文字的物化形式,并伴随着机关的组织系统活动和职能权限进行运动。上级机关能以公文条款为准绳,监督下级机关及工作人员的言行。下级机关也可通过报告等形式的公文主动行文,接受上级机关的工作监督。广大人民群众还可按照党和国家颁布的公文,来监督各级机关组织及工作人员的言行是否合乎规范。

5. 凭证和依据作用。凭证和依据作用是公文的基本作用。公文是机关意图的书面表达形式,是为满足传达贯彻机关意图的需要和作为一种凭证制发的。例如,合同、协议、契约等类公文,经过双方签定以后可以证实双方曾经许诺承担的责任和义务;介绍信、证明信等,可以用来证明某人、某团体的身份、职务、资格等。有些文书主要表现为依据作用,如会议纪要、会议记录、电话记录、大事记、值班日记等。大部分公文在传达意图、联系公务的同时,也都具有凭证和依据作用:收文机关依此作为贯彻执行或处理工作的根据,同时文件也就成为机关进行这项工作活动的凭证。

第二节 公务文书的种类与体式

一、公务文书的种类

公务文书由于内容广、数量多,种类十分繁杂,为便于工作,有必要对公务文书进行分类。公务文书的种类,可以从不同角度,按不同的方法进行划分。如从公文制发机关的性质划分,可分为法规文书、行政文书、党的文书、军事文书等;从公文的来源划分,可分为收文、发文、对内文件、对外文件;从公文的阅读范围和机密程度分,可分为公布公文、机密公文、内部公文等;按公务文书的使用范围划分,可分为通用公文、专用文书等。

实际工作中,文书工作人员常常将文书分成通用公文、专用公文、事务文书三大块予以保管和整理。这虽然不是按某一统一的标准对公文进行的分类,但在文书工作实务中,会使工作更简便、实用。

(一)通用公文

1.通用公文的概念和特点。通用公文,或叫通用文件,是指各级各类机关团体等组织处理公务时普遍使用的公文文种类。这类公文的特点:(1)使用广泛,使用效率高;(2)形式规范,作为正式的公务文件,通常以带版头的“红头文件”形式出现;(3)具有相当明确的作用、范围。

2.通用公文的种类。国务院办公厅1993年11月修订的《国家行政机关公文处理办法》第二章第九条规定国家行政机关的公文文种类主要包括:命令(令);议案;决定;指示;公告、通告;通知;通报;报告;请示;批复;函;会议纪要。它们大致包括下行文、上行文、平行行文三种。这些文种在党的机关和军事机关也基本适用。

(1)下行文使用的文种:

命令(令)。命令(令)是国家行政机关、军事机关颁布的具有

强制执行性质的领导性、指挥性文件。常言说：“军令如山倒”、“令行禁止”，意思就是讲对命令必须坚决执行，它是很严肃的，毫不含糊的。命令(令)适用于依照有关法律规定发布行政法规和规章；宣布施行重大的强制性行政措施；下达作战部署；嘉奖有功人员，惩处干部和工作人员；撤销下级机关不适当的决定等。国家主席、全国人大常委会委员长、国务院和地方人民政府、军事机关、军事指挥员等对下属单位和人员可以发布命令。命令(令)一般不用于党的机关。

决定。决定适用于对重要事项或者重大行动做出安排，阐明决定性意见或者采取的措施，属于决策性文件，必须坚决执行。

指示。指示是一种重要的指导性文件，适用于党政军上级领导机关对下级机关部署工作，阐明工作活动的指导原则等。

批复。批复也是一种重要的领导指导性文件，用于对下级机关的请示事项作出批示和答复。批复只能用于对本机关所属的下级机关。业务主管机关对于平行机关和没有隶属关系机关询问的问题，不宜使用批复，宜用答复或复函。

通报。通报主要适用于对所属单位和人员中，介绍具有普遍意义的工作经验和教训，表彰先进，批评错误，传达重要精神或者交流重要情况。

(2)上行文使用的文种：

请示(或申请书)。请示适用于下级机关对所解决的问题，自己无权决定，需要提请上级领导机关或上级业务主管机关给予指示、答复或审批与批准的事项。

报告。报告是陈述性文件，适用于下级机关向上级机关或业务主管机关汇报工作，反映情况，提出意见或者建议，答复上级机关的询问等。

对请示和报告这两个文种，一定要区别使用，不要混淆或错用。请示的问题和申请的事项，是需要上级机关及时给予批复的。

报告工作情况,一般不需要批复,上级机关一般只要求下级机关了解。更不应将请示写成“请示报告”。将两个文种的名称连用,既不合规范,也影响工作。

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需要审议的事项。

(3)公告用的文种:

公告、通告。公告适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。通告适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。

(4)其他常用的文种:

通知。通知是一种使用相当广泛的文种。它可作为下行文、平行文,也可以在机关内使用。适用于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;发布规章;传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项;任免和聘用干部等。

函。函即公务信件,也是一个正式的文种,用于不相隶属的机关之间进行一般的日常工作问题的联系,如询问、商洽、答复问题等,还可用于向有关主管部门请求批准事项。可作为上行文、平行文、下行文使用。

至于非常具体的事务问题,可使用便函。便函不编发文号,不作为正式文种。

会议纪要。会议纪要适用于记载和传达会议主要情况、主要精神和议定事项的一种文件。制发会议纪要,便于与会单位共同遵守和执行会议决定,向上级汇报召开会议的情况,或者向下属单位传达贯彻会议的精神等。

(二)事务文书

1. 事务文书的概念和特点。事务文书是指通用公文以外的机关、团体经常使用的一般性公务文书。事务文书除了具有实用性、应用范围广、使用频率高这些与通用公文相同的特点外,还有以下不同的特点:(1)事务文书一般不具有通用公文的那种法定权威性

约束力,它主要用于日常事务的处理;(2)事务文书的任何文种不能像通用公文文种那样可以单独地以正式文件行文,如果要以正式文件行文,必须附在通用公文某一文种之后,这样才具有法定的权威和效力;(3)事务文书的行文格式,语言运用,较通用公文更为灵活。

2. 事务文书的文种。主要包括:

(1)计划。用于在一定时期内对预定的任务及其完成的办法、措施等作出安排。

(2)总结。用于一定时期内对预定任务完成情况的回顾、检查、分析和评价。

(3)调查报告。用于对某一问题或事件进行调查研究之后,根据所得到的情况和结论而形成的书面材料。

(4)简报。是一种反映内部事务与重要会议情况、交流经验、汇报工作的书面材料。

(5)讲话稿。是为了讲话者在各种会议或场合上讲话而事先形成的文稿的总称。

(6)章程。用于对本组织内部事务作出的共同规定或单位制定的属于业务性质的规章制度。

(7)办法。用于对某项工作或活动作出具体的、规范性的安排。

(8)细则。用于说明贯彻执行条例中某一或某些条文的具体规则。

(9)守则。用于要求一定范围的人员自觉遵守的道德规范和行为准则。

(10)大事记。按时间顺序对本地区或本单位的重大事件或重要公务活动的记录。

(三)专用文书

1. 专用文书的概念和特点。专用文书是公文的一大部类,与