

新 编 文 书 与 档 案 管 理 教 程

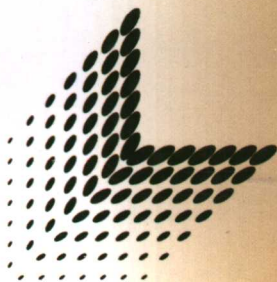
新编文书 与档案管理教程

主 编 / 黄志康

副主编 / 冯兆平 吴杰 刘星保

XINBIAN WENSHU YU DANGAN GUANLI JIAOCHENG

XINBIAN WENSHU YU DANGAN GUANLI JIAOCHENG



 湖南科学技术出版社

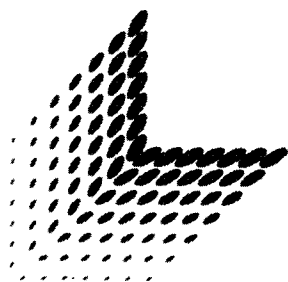
新 编 文 书 与 档 案 管 理 教 程

新编文书 与档案管理教程

主 编 / 黄志康

副主编 / 冯兆平 吴杰 刘星保

XINBIAN WENSHU YU DANGAN GUANLI JIAOCHENG



 湖南科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编文书与档案管理教程/黄志康著. —长沙: 湖南科学技术出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5357-4998-7

I. 新... II. 黄... III. ①文书工作-教材②档案管理-教材 IV. C931.46 G271

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第093024号

新编文书与档案管理教程

主 编: 黄志康

责任编辑: 贾平静 袁 军

出版发行: 湖南科学技术出版社

社 址: 长沙市湘雅路280号

<http://www.hnstp.com>

印 刷: 湖南东方速印科技股份有限公司

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址: 长沙河西高新技术开发区M1-3

邮 编: 410013

出版日期: 2007年8月第1版第1次

开 本: 700mm × 1020mm 1/16

印 张: 21.5

字 数: 404 000

书 号: ISBN 978-7-5357-4998-7

定 价: 30.80元

(版权所有·翻印必究)

《新编文书与档案管理教程》编委会名单

主 编：黄志康

副主编：冯兆平 吴 杰 刘星保

编 者：黄志康 冯兆平 吴 杰 刘星保

周 菁 邓 虹 周荣辉 高东方

杨立静 丁艳玲

序

文书与档案管理的教科书和工具书实在很多,本书的作者立足多年文书和档案工作实践,从其孪生关联中,以管理为主题,以求“新”为要旨,以新的公文处理和文书档案管理法规、技术标准为依据,坚持理论联系实际的原则,注重对公文和档案管理技能深入研究和系统总结,特别是把公文处理和档案管理各个环节的工作内容、规范标准及操作程序作了系统的表述,有助于全面、具体地指导推动文书和档案管理工作的标准化和规范化,是作者对文书工作和档案管理的一种积极探索和奉献,值得肯定。

随着社会经济的飞速发展和科学技术的日新月异,文书和档案在经济建设和社会生活中日显重要,颇受重视,大力倡导的文档一体化管理模式,是提高档案工作整体管理水平的重要途径,是文书处理和档案管理有机结合的整体需要。文件是档案的前身,档案是文件的归宿,档案工作的标准化、规范化也必须从文书工作的标准化、规范化抓起。

标准化、规范化,是提高文书和档案管理水平的必由之路。最近几年,国家不但对公文和档案管理的多项技术标准和规定进行修订,还根据实际需要制定了一批新的国家标准、行业标准,我希望通过此教程的传播,把标准化、规范化作为一个基本工作目标落到实处,取得实效。

《新编文书与档案管理教程》着力于理论的实际运用,亦注重于实践经验的理性升华,体现了两者的有机结合。我相信,本书对提高机关文书和档案管理水平,更好地服务领导决策和行政管理,提高文秘档案人员素质都会有所裨益。

黄美春

2007年6月

说 明

机关在其职能活动中形成了大量的文件材料,办理完毕,经过系统规范整理,转化成文书档案,成为机关活动的历史记录,成为党和国家的历史文化财富。

本书编著按照文书和档案工作程序为脉络,以党和国家关于公文和档案工作的法律、法规和新的国家标准与行业标准、规范为依据,以“体现时代特色,适应工作要求,着眼能力培养”为指导思想,以“简化基本理论,强化实务操作”为原则,力求理论要素、经验要素和结构要素三者有机统一,通俗易懂,适应性强。本书既可作为文秘档案专业学历教育的教材,又可作为文秘档案工作人员在职学习的案头必备之书。

我们编写《新编文书与档案管理教程》的目的,在于加强机关公文处理和文书档案工作的标准化和规范化建设,为领导决策和提高机关工作效率提供有效服务。

本书紧密结合工作实际,集中体现了“新编”要旨,广泛吸收了有关公文处理和文书档案管理的新理论和同行工作中的新经验,还参考了有关著作、讲义的研究成果。在此,表示诚挚的谢意。

在本书付梓之际,湖南省档案局局长黄美春欣然作序,湘潭大学黄子林老教授添加修改,在此,深表谢忱。

本书第一章由刘星保编写,第二、第七章由冯兆平编写,第三、第十章由周菁编写,第四章由黄志康编写,第五章由邓虹编写,第六章由周荣辉编写,第八章由高东方编写,第九章由杨立静、丁艳玲编写。本书由黄志康、冯兆平、吴杰、刘星保进行总体设计,并负责全书的统稿工作。

由于编者水平有限,难免有疏误之处,诚请批评指正。

编 者

2007年6月

目 录

MULU

第一章

公文与文书工作概述

2

第一节 公文

11

第二节 文书工作

第二章

公文种类与格式

22

第一节 公文的分类与种类

36

第二节 公文的格式

第三章

公文处理程序

47

第一节 收文处理程序

57

第二节 发文处理程序

65

第三节 特殊文件材料办理

74

第四节 办结公文的处置

第四章

文件材料归档鉴定

80

第一节 文件材料归档与不归档范围

86

第二节 编制文书档案保管期限表

91

第三节 文件材料价值鉴定技术

第五章

归档文件的整理

109

第一节 文书立卷改革及归档文件整理的原则

113

第二节 归档文件整理的步骤与要求

第六章

公文的保管

- 124 第一节 公文纸张的耐久性与保护
- 129 第二节 公文字迹材料的耐久性与保护
- 134 第三节 文件修复技术

第七章

档案与档案工作概述

- 146 第一节 档案
- 153 第二节 档案工作

第八章

机关档案业务工作规范

- 168 第一节 机关档案的收集
- 172 第二节 机关档案的整理
- 182 第三节 机关档案的鉴定
- 190 第四节 机关档案的保管与移交
- 198 第五节 机关档案室的统计
- 206 第六节 机关档案室的编研与利用

第九章

电子公文的管理

- 218 第一节 电子公文及其特性与种类
- 224 第二节 电子文书工作的组织管理
- 227 第三节 电子公文的形成
- 229 第四节 电子公文的管理
- 246 第五节 电子公文的保管与利用
- 252 第六节 纸质档案的数字化技术

第十章

声像档案管理

- 261 第一节 照片的管理
- 275 第二节 音像文件的整理与归档

附录：

278	附录一 国家行政机关公文处理办法
286	附录二 中国共产党机关公文处理条例
294	附录三 机关档案工作条例
298	附录四 中华人民共和国国家标准 国家行政机关公文格式
310	附录五 中华人民共和国国家标准 校对符号及其用法
314	附录六 机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定
322	附录七 中华人民共和国档案行业标准 归档文件整理规则
329	附录八 电子公文归档管理暂行办法

第一章 公文与文书工作概述

在不少文书学著作中,文书、文件、公文这三个名词并存,并且由于实际工作的需要,从各个角度去观察和研究这三个名词的概念及其关系,取得了不少成果,丰富了文书学理论。下面介绍两种具有代表意义的观点。

第一种观点是在考察机关各类文书性质、作用和人们对文书这一社会事物认识的基础上,顺应习惯进行归纳总结。一方面认为文书、文件、公文这三个概念的内涵没有本质的区别,都是在社会实践中为了满足人们彼此进行联系而产生的信息记录材料,是人类记录、储存和传播交流各方面信息的重要工具,是认识世界、改造世界的重要手段;另一方面认为,这三个概念在外延上有一定的区别。

文书一般可作为所有文件材料的总称。它的外延比较大,既包括机关形成的所有文件,也包括纯属个人事务的文件,一些形式特殊的文字材料象报表、账册之类也可称作文书。另外,文书除了指物,又是工作性质、工作岗位、职业的代名词,如称从事文书工作的某人为“文书”。

文件包括机关收文和发文,也包括机关内部很重要的文字材料,内容一般的文书材料通常不称文件。文件可分正式文件和非正式文件。前者具有法定效力,后者则不具备法定效力。与文书一样,文件也包括私人形成的文字材料,即私人文件。

公文的外延相对来说比较小,它专指各机关按有关规定制成的进行公务联系的文书,包括机关收到的和发出的所有正式文件,也包括机关内部使用的一般文件。由于公务活动在整个社会活动中占有主导地位,所以产生于公务活动的公文自然成为文书的主体。人们说到文书时,如果不特别加以说明的话,一般是指公文,如文书工作实际上是指公文工作,文书处理实际上是指公文处理。

第二种观点认为文书、文件、公文这三个概念之间有共同点,同时也存在着一些差别。对共同点的认识,与上述第一种观点基本相同。从文书的载体和信息记录方式这两个方面去研究这三个概念之差别,其基本点是:

文书包括公务文书和私人文书。公文和私人文书这两个概念都是文书的种概念。它们的外延完全不相同,但都包含于文书这一属概念之中,而且这两个概念的外延之和等于属概念文书的外延。

文件是属概念,而文书是种概念,就是说“文书”这个概念的全部外延都包含在“文件”这个概念的外延之中。还认为文书是文字材料,是书面方式的文件。文件的范围很

广,既可以用语言、图像等方式直接记录和传播信息,也可以用文字的方式直接记录和传递信息。如:用语言和图像方式记录信息的材料,可称为录音文件、图像文件或合称为音像文件;用计算机处理或存储在计算机存储器中的文件,称电子文件或机读文件。文书必须是文字材料,它的概念范围较文件要小些,文书只是文件的一种。

本书主要讲述公文,本书中以后讲到的文件、文书,都是指公文。本书把文书、文件、公文是作为同一概念对待的,称谓不同主要是因为语言环境不同和习惯叫法不同。

第一节 公 文

我国公文历史源远流长。但到底起源何时,在文书学界和历史学界有两种说法:一种是“阶级斗争产物”说,或“国家产物”说。他们认为公文是在阶级和国家出现后产生的,是阶级斗争的工具。从具体时间上说,公文是在我国第一个奴隶制国家夏朝时期产生的,距今约四千多年的历史。奴隶制国家在实行统治、进行管理的过程中,要传布政令,处理政务,协调上下,记载活动,直接导致了公文的产生。第二种说法是“社会发展产物”说,或“非阶级斗争产物”说。他们的见解综合起来有两点:一是公文是有了阶级、国家以后才产生的;二是公文的产生是人类社会发展到一定阶段的产物,在它的历史长河中,既要经历人类的无阶级社会,也要经历人类的阶级社会。在阶级社会中,公文又增加了一种作用,即成为阶级斗争的工具,并为其所属阶级服务。但这也只是公文的一部分作用,而不是唯一的作用或全部作用。两者争论,仁者见仁,智者见智。但是,在关于公文起源两种意见的争鸣中有两点是共同的:一是公文是在公务活动中产生的;二是公文是在有了文字以后才形成的,在古代没有文字也同样难以形成公文。

公文作为统治阶级管理政务、为民治事的工具,社会向前发展公文亦随之不断地变化和发展。在我国,文书制成材料从商代以来的甲骨、青铜、竹木、石头、缣帛、纸张发展到现代的电子公文、胶卷、光盘等。公文名称和种类也随社会的发展而变化。先秦时期,有典、谟、训、诰、命、誓、檄文、移书、书、玺书、盟书;秦至清朝,皇用文书有制书、诏书、策书、戒书、御札、敕、告身、诰命、圣旨、敕谕、符、谕、旨等,皇太子、王国诸王及公侯使用的文书有令、教、告、懿旨,臣僚给皇帝的文书有奏、章、驳议、表、状、露布、封事、启、题本、揭贴、奏折。各机关往来文书的种类很多,下行文有令、符、帖、票、檄文等;上行文有牒、申状、呈、申、咨呈、呈文等;平行文有移、关咨、刺、平关、平牒、咨报等。辛亥革命至国民党时期,下行文有令、训令、指令、任命状、批、布告;上行文有呈;平行文有咨、公函等。

一、公文的定义

公文,即公务文件,习惯上也泛称文件。公文从外观形式上看,大都是一类文字材料,究其内容是一种信息记录,它有区别于其他文字材料的体裁和语言特色,究其用途,它运行于各级各类机关之间、机关与社会成员之间,是人类社会互相交往和处理事务的一种工具。

公文,是国家机构、政党、社会团体、企事业单位在行使职权和实施管理中形成和使用的具有法定效力和规范体式的信息记录。广义的公文不仅包括党政机关的通用公文,也包括党政机关的专用公文;狭义的公文主要指党政机关的通用公文。在机关实际工作中,通常将通用公文泛称为公文。这种一般意义的公文多为党政机关的规定文种公文和其他非规定的常用文种公文(例如计划、规划、总结等)。

中华人民共和国档案行业标准《档案工作基本术语》(DA/T1—2000)对公文下的定义是:“国家机构、社会组织或个人在履行其法定职责或处理事务中形成的各种形式的信息记录。”这个定义具有以下含义。

(一) 公文的作者具有广泛性

形成者可以是国家机构、社会组织,也可以是个人,即公文的作者可以是法人及其代表,也可以是自然人。包括国家机构、政党、社会团体、企事业单位(以下简称国家机构、社会组织)及其法人代表,它们应是依法成立的单位或组织,以及代表这些单位或组织行使职权的负责人。同时,也包括私人文书的形成者。

根据《中华人民共和国宪法》规定,我国的国家机构包括全国人民代表大会、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、人民法院和人民检察院等。

一般将国家机构、社会组织等称为法人。所谓法人,据我国《民法通则》规定:“法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”“法人应当具备下列条件:(一)依法成立;(二)有必要的财产或者经费;(三)有自己的名称、组织机构和场所;(四)能够独立承担民事责任。”“法人的民事权利能力和民事行为能力,从法人成立时产生,到法人终止时消灭。”可见法人是依法成立的单位或组织,这是它和作为公民的自然人的根本区别所在。法定代表人则是依据法律或者法人组织章程的规定,代表法人行使职权的负责人。

在实际工作中,根据我国党政机关有关行文规则的规定,公文可以国家机构、政党、社会团体、企事业单位的名义行文,也可以部门的名义行文。党委各部门在各自职权范围内可以向下级党委的相关部门行文;党委办公厅(室)根据党委授权,可以向下级党委行文;政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门

行文。

公文的形式者指国家机构、社会组织及其法人代表；私人文件的形式者一般是个人，即自然人。自然人作为法定代表人行使职权时形成的文件，与自然人作为个人行为形成的文件是性质不同的两类公文。因此，判定自然人作为公文的形式者，必须首先明确其身份与行文的目的。

（二）公文的形式原因具有目的性

国家机构、社会组织或个人形成公文的具体原因是多方面的，但总体上讲，不外乎是为了履行法定职责和处理事务两方面的原因。国家机构、社会组织（包括法定代表人）在履行其法定职责或处理事务中会形成各种公文，这类公文的内容记录了处理各种公务活动的起因、过程、结果。它是反映公务活动的原始记录。单位在性质、级别、工作任务等方面的不同，致使公文形成的具体原因各不相同。例如国家行政机关形成公文的主要原因是为了满足行政管理、依法行政和进行公务活动的需要；而党的机关形成公文的主要原因是为了实施领导、处理公务，即为了满足传达贯彻党的路线、方针、政策的需要，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告工作和交流信息。

（三）公文的形态具有多样性

公文的形态指公文的信息符号表达方式和公文的载体。公文的形态可以是各种各样的，既可以是传统的纸质印刷或手抄的文字或图表，也可以是用磁性、感光、电子的记录方式将信息符号记录在相应的载体上。常见的公文的形态有文字（各种公文、电报、簿册、书信）、图表、图片、照片（底片）、录音（像）带、光（软、硬）盘等各种载体形式。

（四）公文性质的确定性

不管公文的形式者是国家机构、社会组织还是个人，不管公文的形式原因及形成后能起到什么作用，也不管公文的形态如何，公文的根本属性是信息记录，即它记录了形式者的意图或事物运动的客观状况。

二、公文的特点

如前所说，公文从外在形式上看是文字材料，究其内容是一种信息记录。信息可以理解为音信，或者消息，在《信息论》中则指用符号传送的报导。这里，传递和利用信息是信息赖以存在的基本条件。信息必须传递和利用，才能实现其自身价值。换句话说，信息的自身价值表现在现行效用方面，信息效用的实现，必须借助于信息自身的运动和社会对信息的开发利用，没有信息的自身运动和开发利用，信息的效用就无法实现。我们设想，一份信息材料，如果仅仅为某一社会成员或某一个社会组织所了解而不向外传播，也不利用这一信息资源，尽管这份信息材料内容很重要，也是用处不大的，失去了信息存在的价值。实际上人们了解和掌握信息是要根据已有的意图

传送到有关社会成员或社会组织,并组织开发利用信息资源。由此可见,运动是信息的基本属性。

在认识运动是信息的基本属性以后,现在,我们从分析信息运动形态出发,进而研究信息记录在空间和时间领域里的基本性质。

在现实生活中,人类除利用语言,凭借空气,或者电话、广播等电讯器材作为媒介,用声音传送信息外,多数情况是使用信息符号,利用某种物质材料作为载体,使信息符号与载体结合在一起,变无形的信息为看得见、摸得着的实实在在的物质——信息记录材料。然后再利用人力或者现代科学技术传送信息记录,达到信息交流的目的。信息凭借信息符号与载体结合,变成信息记录,实现了信息的“物化”过程。“物化”过程的产物——信息记录材料是一种运动着的物质。这就是说,信息记录具有物质性,这叫物质形态的信息。

物质形态的信息在传递和利用方面,明显优于语言形态的信息。首先,信息符号比语言规范。语言信息靠人们的记忆与理解,简单的信息和规范的语言,当然对信息传递不会造成很大的困难和误解,但复杂的信息和对话双方语言不规范的情况下,就有可能造成语言表达上的障碍,甚至造成理解上的歧义,以致于信息传递失真或者传递不畅通而影响工作。信息符号则不同,每个符号都有规定的含义,较之语言可以更准确地表达人们的意图。其次,信息记录是一种物质,有固定的形态,不像语言一传即失,人们不仅可以反复利用而且可以在一定的保管条件下长期保存。它所记载的信息不仅在传递的时候可以发挥现实作用,而且可以在以后一个相当长的时间查找利用,显示出历史效用。可见,物质形态的信息记录还具有时间上的延续性。

由此可见,信息记录不仅具有信息的基本属性——运动性,而且还有占居一定空间位置的物质性和时间上的延续性。属于信息记录范畴的公文,具备上述三种基本性质。

我们从信息运动的角度研究了包括公文在内的信息记录材料共同的基本性质。但是,同其他形式的信息记录和文字材料比较,公文又有它的特殊性。公文是信息记录,但不是所有的信息记录材料都是公文,如某些经济信息、社会变革和科研动态信息。从外在形式上看,公文是以作为信息符号的文字和物质载体相结合形成的书面文字材料,如甲骨文书、简牍文书、纸质文书等,每件公文都记载着某种信息,但也不是所有的书面文字材料都是公文,如文学作品和哲学、社会科学著作等。我们阅读一份公文和阅读一本信息杂志、阅读一篇文学作品或者私人信件的印象和感受是完全不同的。虽然,公文和杂志、私人信件都是一种信息记录,但公文报道的信息给人的印象是代表某个机关或团体说话,表达公文制发机关处理某一件事,或者某一项工作的方针、政策、办法,受文单位必须按公文精神办事,有规范人们行为的作用。而杂志报道的信息来源广泛,有政治、经济方面的信息,也有科学研究成果、动态信息,有数据的,也有用文字和

图像表示的信息,内容丰富多彩,形式活泼多样。

杂志如同一个窗口,透过这个窗口,可以观察到五光十色的社会,了解社会政治、经济、文化、科研等各个领域的现状和发展趋势。一条条信息如同智慧的火花,激发创新意识和灵感。私人信件、纯属个人生活、学习、工作情况和思想感情的交流。阅读一篇优秀的文学作品,进入你眼帘的都是具体的生活场景,故事情节吸引你、感染你,使你懂得爱什么、憎什么,思考应怎样做人。公文、杂志、私人文书和文学作品给人的印象和感受之所以如此不同,就是因为它们各自具有不同的特点。那么,公文的特点是什么呢?

(一) 公文有法定的作者,具有法定的权威性

公文必须由法定的作者制成发布。所谓法定的作者,指依法成立并能以自己的名义行使权力和承担义务的组织及其负责人。这里所说的组织,是按照一定的宗旨和系统建立起来的集体,如:国家机关组织、政党组织、社会团体、企业、事业组织等,上述各级各类组织都是法定的作者。公文就是由这些法定的作者根据自己的权限以及行文关系制发的。

公文主要以机关或机关某一部门的名义发布,有时也以机关首长和国家、地方领导人的名义发布。以领导人名义作为公文作者,是领导人、负责人行使自己职权的一种表现。因此,他们也是公文的法定作者。

公文由法定的作者制成发布,这就使公文成为传达机关办事意图、宣传政令和记录工作活动的基本工具,具有法定的权威。公文代表它的制发机关的职权,它的内容传达的思想、观点及办事方法不仅要求有关组织和个人必须了解,而且必须遵守、执行,或者作为工作依据去参照办理。例如,全国人大及其常务委员会行使国家立法权,它所制定、通过和发布的宪法、法律、法令等一系列法规性公文,全国各级党政机关、团体、企事业单位及全国公民都必须认真遵守,依法办事,触犯法律,就要受到法律的制裁。

法定的作者赋予公文以法定的权威,公文以法定的权威性代表制发公文机关的尊严。这是公文与其他形式的信息记录和各种文字材料的本质区别。国家公民均受法律的保护,同时又必须接受法律的制约,没有这种制约,社会将会陷入混乱。所以公文不像文艺作品供人们欣赏,也不像其他信息记录供人学习、研究,公文必须认真领会、贯彻执行。尊重公文的权威性,严肃认真地办理公文,做到令行禁止,是保证国家各级各类机关有效运转和信息流通的基本前提。

(二) 公文有特定的体式和处理程序

公文体式是指公文文字包含的信息以外的一切外在形式。它包括公文的语言体例、结构、格式等。在我国自古至今各个历史时期,国家根据宣布法律、政令,商洽事务,记录事实、事件等不同需要,制定了各种不同的公文种类,并对公文的名称、用途、语言体例、公文的尺寸、公文的书写格式等规定统一标准,从而使公文具有特定规范的体

式。在长期的文书工作实践过程中,国家机关文书人员为确保机关文书工作正常运转和分清各个工作环节的职责,逐步形成了一套特定的文书处理工作程序。如:发文必须按起草、核稿、签发、缮印、校对、盖章等程序方能形成,收文处理则要经过收拆、登记、拟办、批办、承办、催办等一套互相紧密衔接的环节。国家为了提高公文质量和机关工作效率,达到政令畅通、上下一致的目的,将文书人员实际工作的经验,以制度条文形式加以肯定,形成规范的公文处理工作条例,如2000年国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》。这些作法的目的是维护公文的严肃性和权威性,以保证公文的现实效用的实现,具有统一规范、科学适用的特点,这是从事文书工作的规章和依据。

公文所具有的特定的体式和处理程序,是公文具有权威性和约束力在形式上和公文处理过程中的具体表现,也是公文与其他文字材料的一个明显的区别。首先,公文与别的文字材料不同,公文的体式受公文内容的制约,同时又对公文的内容起相互制约的作用。公文体式要合乎国家规范要求,不能标新立异,自搞一套。只有这样才可以保证公文内容正常地发挥作用,以实现公文所含信息的价值。体式不符合要求,公文的效用发挥就将受到影响。例如,如果将一般性会议通知采用颁发法律时运用的命令形式的文体,或者本应采用通知这种文体发布行政法规、制度,而改用“函”这样的文体告知有关单位,显然使人难于接受,或者当作儿戏不予重视。总之,公文体式不合乎规范要求,势必造成公文处理工作上的困难。其次,公文处理是一个社会系统工程。同一份公文,收文机关少则一个,多则成百上千。一份公文达到其中某一个机关,由拆封登记到办理完毕归档,牵扯许多人先后参与公文办理。发文也是如此,由拟稿、核稿到封发、登记要牵涉许多人参与。参与公文处理的人数如此之多,如果没有一个统一的规定和共同遵守的循序渐进、互相制约的工作秩序,即特定的处理程序,势必造成公文处理上的混乱。凡属公文,都必须严格按公文处理程序办理,不能凭自己的兴趣、爱好,像对待书报、杂志、私人文书等其他文字材料一样,可看可不看,全凭个人意愿决定处理,对待公文,一切都要从本机关所担负的职责出发,按照公文处理有关规定认真负责地做好各项程序上的工作,玩忽职守要受到行政处分,严重的要受到法律制裁。

(三) 公文具有一定的时效性

大家知道,一份具体的公文都有它的特定效用,代表它的这种特定效用往往规定有明显的时间界限。这种界限表现在:有的公文有严格的实施时间和同类公文的废止时间。如:2006年12月18日国家档案局局长杨冬权发布第8号令,颁发了新的《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》,并规定自公布之日起施行。那么1987年12月4日国家档案局印发的《机关文件材料归档和不归档的范围》与“保管期限表”即行废止。有的公文内容记载的是某一具体时间内的的工作实绩。如××年工作计划、××年度工作总结。还有的规定某一具体时间内,开展某项活动,或召开某个会议,或

者完成某项工作任务等。公文的这种特定效用在时间上的规定性,通常称之为时效性。公文的时效性有统一政令、统一工作部署和统一思想认识的作用。过早地透露公文信息和拖延办理公文,都会影响工作,严重的会给党和人民的事业造成损失。经办人和承办人是要负责任的。掌握公文的时效性,及时处理公文,是提高机关工作效率的一个重要方面。

(四) 公文具有凭证和参考作用

公文运转于各级各类国家机关、团体、企事业单位之间,它既是公务活动的产物,又服务于公务活动,因此,公文的功能和作用很多,如宣传教育作用、领导与监督作用、知照和沟通情报的作用、凭据与工作参考作用等。在这一系列的作用之中,凭据与工作参考作用处于主导地位,是公文显示其他作用的前提条件。因为一份不足凭据和不具备工作参考价值的公文,实际上是一纸空文,不可以作为处理问题的准则和办理公务的工具,因而也谈不上领导、监督、宣传教育等作用。

公文的凭据与工作参考作用来源于公文制发阶段的两个过程:

1. 来源于公文的记录性

公文作为国家管理的书面工具,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与依据而制发的,具有执行和工作参考价值。任何公文的作者在使用文字表达自己意图时,也就使用文字真实地将自己的意图记录在载体上,这种记录既是作者向外传达意图的先决条件,也是赋予公文凭证依据和工作参考价值的过程。

2. 来源于公文的法律效力性

公文是由法定作者制发的,具有无可辩驳的权威性,同时也承担不可推卸的法律责任。公文制发有一个一环套一环、环环注有专人签名负责标识的公文处理程序的原始记录,即发文处理单。制发出去的公文有法定机关名称、公文题名、时间和盖有代表发文机关权力象征的公章或责任者签字,等等。这一系列工作程序可称为赋予公文法律效力的过程,使公文的凭据和工作参考作用享有法律保障。公文的凭据和工作参考作用表现在以下两个方面:

第一,公文是机关现行工作的依据。每一个机关根据党纪国法赋予的工作职能和开展职能工作的需要制发一个公文,受文机关则以此公文内容作为机关工作决策活动的重要文字依据。有的召开会议传达贯彻,将有关人员的思想统一到公文精神上来;有的全文转发或者根据公文内容制定实施细则;有的参照公文精神办理某项事务等,使公文作者的意图得到贯彻执行,从而使公文的宣传教育、领导与指导、联系知照与沟通情报等功能与作用发挥出来,达到统一思想认识、统一行动和令行禁止的目的。公文发出以后,上级机关可以根据公文条款,督促受文机关及工作人员的言行,群众也可以党和国家颁布的有关公文为依据,督促和检查机关的工作,以此督促受文机关贯彻执行