



普通高等教育“十二五”规划教材
全国高职高专教育“十二五”规划教材

文书与档案管理

WENSHU YU DANG'AN GUANLI

主编 徐明友



电子科技大学出版社



普通高等教育“十二五”规划教材
全国高职高专教育“十二五”规划教材

文书与档案管理

WENSHU YU DANG'AN GUANLI

主 编 徐明友
副主编 谢健敏 杨翠碧 钟伟华
编 委 潘伟志 孔敏娜 律 丽
黄 琳



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文书与档案管理 / 徐明友主编. —成都: 电子科技大学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5647-2360-6

I. ①文… II. ①徐… III. ①文书工作—教材 ②档案管理—教材 IV. ①C931.46 ②G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 092583 号

文书与档案管理

主 编 徐明友

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 杨仪玮

责任编辑: 杨仪玮

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 北京市彩虹印刷有限责任公司

成品尺寸: 185mm × 260mm 印张: 17 字数: 403 千字

版 次: 2014 年 6 月第一版

印 次: 2014 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5647-2360-6

定 价: 35.00 元

版权所有 侵权必究

本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83201495。

本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前言

文书工作与档案管理是机关、企事业单位工作不可缺少的重要组成部分,是提高机关工作效率和工作质量的必要条件。《文书与档案管理》包括文书工作与档案管理两方面的内容,既有知识性,也有技术性、操作性,是一门应用性很强的学科。通过课程的学习,让学生在进入机关、企事业单位后,能够科学地组织单位的文书工作,保证有效地发挥文书的作用,推进机关、企事业单位工作;通过对档案的科学管理,大力开发档案信息资源,实现档案管理的现代化,充分发挥档案在社会发展中的作用。

本教材突出应用型本科教育、高等职业技术教育的特点——培养应用型人才,以适应社会和职业岗位要求。教材在“以培养文书与档案管理能力为目标”的教学理念的指导下,以提高学生的实践操作能力为目标,培养文秘专业学生和文书档案工作者的文书与档案管理能力。

本教材采用新颖的“模块任务”式编写体例,全书共十一个模块,每个模块任务都是根据实际工作中的需要来选择的。与同类教材相比,本书有以下显著优势:

(1) 编写模式新颖。教材打破“章、节”编写模式,建立了以“工作任务为导向,用工作任务进行驱动,以行动体系为框架,以典型案例情境为引导”的教材体系,强调了实践操作的实用性,促进了“教、学、做”一体化教学。

(2) 突出对学生操作技能的培养。教材设计了“任务分解”,对任务要求的知识进行讲解,让学生掌握必要的文书工作与档案管理知识。配备了“想一想”、“小贴士”,以提高学生对理论知识的理解与掌握,扩展学生知识面。教材的各项任务依据文秘专业在工作活动过程中的需求进行编排,依据岗位对技能和知识的需求,重构教材的知识结构和能力结构体系,有助于提高学生在文书与档案工作中的操作能力。

(3) 内容全面、新颖。教材汇编了来自于教学、科研和企业、行业的最新典型案例,以促进相关课程的学习,满足自主学习的需求。教材内容适度易懂,在内容取舍上,基础理论以“必需和够用”为度,理论知识学习力求简单、实用。教材符合我国高等职业技术教育的教学特点,满足文秘类专业教学需求。

培养实用型和技能型人才已成为目前我国高等职业技术教育发展的方向,因此对教材的操作性提出了较高的要求,即教材的内容要易懂实用,能反映文书与档案工作的实际需求,要有利于对学生应用技能的培养。

本教材结构体例新颖、目标明确、内容充实,适合高校各文秘类专业学生作为专业课教材使用,也可作为从事文书与档案管理工作的机关、企事业单位的工作人员参考使用。

在撰写过程中，编者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，引用了书刊、网络上公开发表的一些成果，由于篇幅有限，未能一一说明，在此谨向有关作者表示深深的谢意！

由于时间仓促和学术水平有限，书中疏漏与错误在所难免，敬请专家、读者批评指正。

编 者
2014 年 5 月

目 录

模块一 文书与文书工作	1
任务一 文书	1
任务二 文书工作	8
模块二 文书的种类与形成	18
任务一 文书的种类	18
任务二 文书的形成	24
模块三 文书的体式与稿本	33
任务一 文书的文体	33
任务二 文书的格式	37
任务三 文书的稿本	49
模块四 文书的处理	55
任务一 行文制度	55
任务二 文书的处理程序	61
模块五 文书的整理与归档	71
任务一 文书整理归档及其意义	71
任务二 文书整理归档的范围和原则	75
任务三 文书整理归档的方法和步骤	80
模块六 档案与档案工作	93
任务一 档案	93
任务二 档案工作	99
模块七 档案的收集与鉴定	108
任务一 档案的收集	108
任务二 档案的鉴定	117
模块八 档案的整理、保管与统计	132
任务一 档案的整理	132
任务二 档案的保管	142
任务三 档案的统计	156

模块九 档案的检索与提供利用	164
任务一 档案的检索	164
任务二 档案的提供利用	173
模块十 科技档案的管理	196
任务一 科技档案概述	196
任务二 科技档案的管理	202
模块十一 专门档案的管理	212
任务一 人事档案	212
任务二 电子档案	222
附录一	237
附录二	243
附录三	261
附录四	264
主要参考文献	266

模块说明

文书的使用涉及社会生活的各个领域，具有各个方面的实用作用。作为社会管理的工具，文书可以传达和贯彻执行党和国家的各项路线方针政策，管理政务，处理事务，是沟通机关或单位之间联系的一种工具。为实现文书的社会管理作用，需要根据工作和客观实际，高质量地形成机关的公文，科学地组织和准确地处理机关的公文，有秩序而安全地进行公文运转，完整妥善地保管公文，正确地发挥公文的作用，有效地推进机关工作，为领导工作服务，为社会发展服务。

模块目的

知识目标：理解文书、文书工作的概念，了解文书种类划分，认知文书特点和作用，掌握文书工作的组织形式和机构设置，充分认知文书工作的组织领导与责任制度。

能力目标：能认知文书的本质属性，理解文书工作的原则和要求，具备文书工作人员的素养。

素质目标：培养文书工作的基本素养，树立文书工作的基本理念，自觉养成服务的思想作风和工作作风。

模块一 文书与文书工作



任务一 文书

案例导入

海天集团公司总经理办公室招聘了一位刚毕业的中文系大学生张珊担任总经理助理，公司希望她来负责公司的文书管理。面对堆积成山的文件资料，张珊一脸的茫然，不知如何下手，心里想：这些旧的文件资料有啥用？赶紧请教公司的兼职文书工作人员老郑。老郑说：“你先把文书区分出哪些是私人文书，哪些是公务文书，公务文书也要区分不同价值……”老郑说得头头是道，张珊一脸的不解。老郑说：“看来我们得从头学起，要知道什么是文书，文书分类，文书的属性、作用等。”

任务驱动

1. 具备什么条件的纸质文字材料才是文书？纸质文字材料如何分类的？

2. 充分理解文书的作用，理解文书的特点。

任务分解

文书是人们记录信息和表达思想的一种文字材料。自从人类社会出现阶级和国家之后，统治阶级就利用文书发号施令、指挥国事、记录信息，于是产生了公务文书，并逐渐形成一套文书拟制和处理的程序以及办理手续，这就是现在所称的文书工作。

一、文书概述

（一）认知文书的含义

最早出现“文书”一词是在西汉初期贾谊所著的《新书·过秦下》中“禁文书而酷刑法，先诈力而后仁义”之句。司马迁的《史记》中，也多次提到“文书”一词。至东汉，班固在其所著的《汉书·刑法志》中，又有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之句，意思是说，当时的司法部门审理犯人的材料堆满公案和阁架，以致执法官都看不过来。这里的“文书”是泛指古代的文籍典册。在我国先秦时期，“文”与“史”是不分的，如《尚书》即上古之书，既是历史的记载，又是政治文件的汇编。大约到唐宋以后，“文书”概念的含义相对要狭窄一些，主要是指实用性强的文字材料，而且有了公用和私用之分。

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作文书。而现今对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，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。

对于文书的概念通常理解一般有三种：一是文字材料，二是指以文书写，三是指代从事文书工作的人。

从文字材料看，文书的产生和存在已有 3000 多年的历史，可以说，自从有了文字以后，文书就依据存在。据考古学家的发掘与考证，我国最早的公务文书是殷商时期的“甲骨文书”，那些被刻在龟甲和兽骨上的文字，在当时实际上就是一种官方文书。从发掘出的完整的甲骨卜辞来看，殷商时期的文书已有一定的格式。

西周至春秋战国时期，文书及文书工作有了进一步的发展，成书于春秋战国时期、被后人列为“六经”之一的《尚书》，实际上是一部上古时期国家文献的汇编。至西周后期，不仅文书的种类有所增加，应用更加广泛，而且在文书的草拟方面也有了较为严格的要求，并讲究一定的程序，说明文书在管理国家事务方面的作用越来越明显。春秋时期的文书，与商朝和西周时期相比，不仅文种增多，而且在文书的篇章和用语方面也表现出了多样化的特点，文书工作成为各诸侯国重要的工作内容。

随着历史的发展，文书历经了 3000 多年的演变，出现了不同类型的文书，但其基本文字材料的性质没有改变。

从以文书写看，文书主要作为动词使用，可以当作“文字书写”来说。书最早的含义就是书写的意思。这种用法现在已经很少使用。

文书的第三种含义是职务名称或职业名称，即把从事文字工作的人称为文书。现今军队内仍有“文书”这一专门职务。

那么究竟什么是文书呢?文书是国家机关、团体、企事业单位和个人组织在社会实践活动中,用以处理各种事务、沟通各种关系而形成并使用的具有应用性和特定格式的所用文字材料的总称。

对文书的含义,具体来说,可以从以下几个方面来理解:

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,又出现了声像材料,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。

第二,文书有特定的格式。这是因为文书是社会交际的工具,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。文书的功用主要是在应用性上,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,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,文书的形成和使用广泛。文书的使用主体是党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织和具体的个人或家庭。

(二) 文书的种类

文书按其形成与使用者可以分为私人文书和公务文书。私人文书是个人或者家庭在其活动中形成和使用的文书,如书信、日记、自传、遗嘱、家谱、著作手稿、房契、地契等。公务文书即公文,也称为狭义的文书。根据《党政机关公文处理工作条例》第一章第三条:党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家方针政策,公布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告、通报和交流情况等的重要工具。

党政机关公文种类很多,可以从不同的角度进行分类。

第一,按照作用可以将公文分为通用公文和专用公文两类。

通用公文是各个领域的机关和部门普遍使用的,反映领导和行政管理活动的文件材料。通用公文又可以分为法定公文和非法定公文(一般指事务文书)两类。法定公文是指现行的《党政机关公文处理工作条例》等法规文件中规定使用的文种。《党政机关公文处理工作条例》规定的用于党政机关的公文共有15种,包括命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、纪要、决议、公报。非法定公文是与法定公文相对而言的名称,也称机关常用公文,是指《党政机关公文处理工作条例》规定的15种之外但又在机关经常使用的其他公文,如计划、总结、简报、调查报告等。

专用公文是某些专业领域的机关或各种机关领域中的专业对口部门在专业活动中

产生和形成的文件材料。这类文书具有很强的专业特点,如司法文书、对外文书、统计文书、经济文书、会计文书、军事文书、科技文书等。

第二,按行文方向可以将公文分为下行文、平行文和上行文三类。

下行文是上级组织对所属的下级组织的行文,如命令、通知、通告等;平行文是不相隶属的社会组织包括平级组织之间的行文,如函;上行文是下级组织向上级组织的行文,如请示、报告等。

第三,按来源和使用范围可以将公文分为外发文件(发文)、收来文件(收文)和内部文件三类。

一个社会组织为了完成自己的职责范围内的任务,一方面要与上下级和同级有关组织进行联系,另一方面也要在组织内部进行分工、安排工作。前者形成的是发文和收文,它们反映本组织与其他组织活动的联系;后者形成的是内部文件,反映组织内部的活动。属于内部文件的有计划、总结、会议记录等。

第四,按照功能性质可以将公文分为法规性公文、指挥性公文、部署性公文、知照性公文、报请性公文、批答性公文和奖惩性公文。

法规性公文分为宪法、法律和规章(如条例、办法、章程等);指挥性公文是上级对下级发布指令,要求强制执行的公文,如指示、命令、决议;部署性公文主要是上级对下级布置工作、安排事务、处理问题而发的具有领导性、指导性、落实性的公文,如决定、通知、意见;知照性公文主要是向社会公众发布,用于告知情况、沟通信息、通知事项,表明自己的立场或态度,以作为凭证的一种告谕性公文,如公告、通知、公报、会议纪要;报请性公文是上行公文,主要是向上级报告情况、请求事项的公文,有报告和请示两种;批答性公文是社会组织同意、批准、答复下级或者其他组织请求、询问等的公文,主要有批复、复函;奖惩性公文是要表扬先进、批评错误,要求有关组织和人员学习先进、发扬成绩,或在工作中吸取教训的公文,奖惩性公文主要包括决定及通报。

第五,按照时限要求可以将公文分为紧急公文和普通公文。

公文内容有时限要求,需迅速办理的,称为紧急公文。紧急公文又可以分为特急、加急两种。没有特别时限要求的公文,则称为普通公文。

第六,按机密程度可以将公文分为机密公文和普通公文。

机密公文按其机密程度,可分为绝密公文、机密公文、秘密公文三种。绝密、机密、秘密公文又称保密文件,是指内容涉及党和国家的机密,需要控制告密范围和知密对象的文件。没有密级的公文,则称普通公文。

【小贴士】

文书、公文、文件的关系

在一般情况下,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。但受历史的影响,文书、公文、文件也有一些区别。

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之外,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，只有在公文范围内的文书才可以同公文通用。

公文指所有公务活动中形成的文字材料，如介绍信、会议记录等。这些是在公务活动中形成的，但不能称作文件。

文件有时可以泛指文件材料的总称，如文件材料、学习文件等，有时特指机关中的“红头文件”。

二、文书的本质属性

文书的属性有本质属性和其他属性。

文书的本质属性是现实执行性。文书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任务。围绕机关单位工作和有关社会活动，是文书赖以存在的基础，也是认识文书的根本和关键所在。文书的现实执行性主要具有两个方面的含义：一是说文书有执行性。在有关职权范围内，文书一旦制发，就要贯彻执行，就要处理有关事务。二是在一定时限内有执行性，也就是现实执行性。没有一份文书是永远有效、永远要求执行的。随着形势的发展、情况的变化，以及执法机关本身的变化，旧的文书就会被新的文书所替代。文书的现实执行性，就每份文书来说，时间长短不一，没有统一的固定期限。有的时间较长，如法规文书；有的时间较短，随着针对事项的办理完毕，文书的现实执行性就完毕。现实的执行性要求文书撰写要遵循及时性的原则，这样文书才能发挥应用的作用。

文书除了现实执行性外，还有政治性、机密性、务实性、规范性等属性。

三、文书的特点和作用

（一）文书的特点

文书的特点主要有三个方面。

1. 法定的作者

所谓法定的作者，就是指依据法律和有关的条例、章则、决定等成立的，并能以自己的名义行使法定的职能权力和担负一定的任务、义务的机关和组织。这些法定的机关与组织可以在自己的职权范围内制发相应的公文。

公文一般以机关的名义制发，大中型机关也可以以机关部门的名义制发，例如有关的处、室等。以部门名义制发公文，必须有相应的下属部门，没有下属部门，不能制发文件。例如企业机关虽然有科，但科以下再没有相应的次级部门，发文时就只能以企业机关（即××公司）的名义发文。《党政机关公文处理办法》规定：“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；除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”能够制发文件的部门、单位一般称为行文单位。

各机关、单位在发文时，有时也以领导人的名义。以领导人的名义发文，并不是以个人的身份出现，而是代表其所在的机关、单位，是领导人行使职权的一种表现，因而也是法定的作者。但以领导人名义发文，应在个人姓名前冠以机关、单位的名称和本人职务，一旦这些人不再担任这一职务，也就失去了法定作者的地位。以领导人名义发文主要是有关的命令，以及有关证件公文，即需领导人签署的公文。

2. 法定的权威和效力

公文是由法定的作者制定和发布出来的，这就必然赋予公文以机关喉舌的地位。也就是说，公文可以代表机关发言，并代表机关的法定职权和权威。这样，公文也就成为机关开展工作、解决问题的依据，必须得到贯彻执行，因此，公文也就具有法定的效力。公文这种法定的权威和效力就是来源于法定的作者和其法定的职权，如果不具备或者超越了这种法定性也就失去权威和效力。

3. 特定的程式性

程式，即程格式。公文特别是国家行政机关的公文具有规范的程式，包括使用文书的种类和格式及文书的处理程序。公文的这种特定程式是公文在形成过程中的特点。为了维护公文的严肃性和便于公文的处理以及保证其通行，公文的形成必须按照规范的程式进行，必须经过一定的处理程序。

（二）文书的作用

文书的使用极为广泛，它涉及社会生活的各个领域，在各个方面具有实用性。作为社会管理的工具，它主要有三个方面的功用：一是管理功用，二是交际功用，三是反映客观现实的功用。作为国家行政机关的公文，文书的作用主要在于它可以作为传达和贯彻执行党和国家的各项路线方针政策、管理政务、处理事务、沟通机关或单位之间联系的一种工具。具体来说有以下几个方面。

1. 领导指导作用

机关、单位可以通过制发文件来部署各项工作，传达党和国家的路线、方针、政策，传达各级领导机关以及本机关的意见和决策，对下级的工作进行具体的领导与指导。领导的方式不外乎两种：一是书面领导，即利用公文来实现；二是实行面对面的领导。但一般来说，对于重大问题的处理、决策等适宜于采用书面领导的方式，这样就能避免面对面领导存在的随意性。另外，一个机关、单位，无论如何都不可能实行完全的面对面的领导，领导者不可能同下级每一个组织以及成员直接接触，这就需要通过公文来贯彻有关方针政策，进行具体的领导和指导。

2. 行为规范作用

党和国家的各种法规都是以文件的形式制定和发布的，这些法规性文件，一经发布，便成为人们的行为规范，必须坚决遵照执行，不得违反。它对于维护正常的社会秩序，安定社会生活，保障人民的合法权益有着极其重要的作用。有些单位无权制定法规，但仍然可以根据本单位的实际情况，制定一些规定、办法等，这些规定、办法同样具有规范作用。

3. 联系知照作用

各机关单位在处理日常工作事务时,经常要与上下左右的有关机关单位进行公务联系,公文往来则是机关单位之间协商和联系工作的一种手段。这种公务联系作用是公文中最常见、最普遍的作用。同时,公文在机关单位之间互相知照意图、协调关系以及协调机关内部关系等方面都起着重要的作用。

4. 凭证记载作用

公文是机关单位职能和公务活动的文字记录。一般来说,绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时,也具有一定的凭据作用。这是因为,既然每一份公文都反映了发文者的意图,那么,对于受文者来说,就可以将公文作为安排工作、处理问题的依据。有些公文本身就具有凭证作用,如经当事人双方共同签订的协议书、合同等文书。可以说,形成这类文书的目的,就是为了作文字凭证的。还有一些公文,本身就是凭证,如会计文书中的会计凭证、借据等。另有一些公文具有明显的记载作用,如会议记录、谈话记录、会议纪要、大事记等,它们都是机关工作活动的真实记录,可以供日后利用和查考。

5. 传递信息和宣传教育作用

公文有很强的政策性,有些公文还蕴含着丰富的知识,对于各机关、单位都是良好的宣传教育材料。当文书传播开后,对接触到的干部、群众也是非常好的教育读本。党政领导机关制发的方针政策性的、领导性的重要文件,不仅是进行各种宣传教育工作的重要依据,文件本身也是很好的教材,具有重要的宣传教育作用。有些会议常印发一些重要文件作为会议的学习材料,许多重要文件也可以通过报刊、广播、电视加以公布,或者印发到各级机关有组织地进行传达、宣讲和学习。

任务实训

文书是人们记录信息和表达思想的一种文字材料。自从人类社会出现阶级和国家之后,统治阶级就利用文书发号施令、指挥国事、记录信息,于是产生了公务文书。我国最早的公务文书是殷商的“甲骨文”,随着历史发展,文书在我国各个历史时期有不同的名称。我国历代文书名目繁多,文体也日臻完善。但由于封建社会等级森严、礼仪繁缛,使得文书在内容和形式上出现了陈腐的弊病。文书程序刻板,内容造作,玩弄辞令,文风不正。辛亥革命以后,国民政府革除了 2000 多年来封建王朝沿袭的诏、制、奏、表等文书,多次颁布文书的程式条例,规定公文种类和格式套话,但其体式、内容上仍没有摆脱虚伪造作的窠臼。新中国建立后,党政公文经过了一系列的变化。

请你查阅相关资料,梳理文书的发展历程,并谈谈文书的作用。

任务二 文书工作

案例导入

张珊到海天集团公司1年后,随着工作经验的积累及对文书的大量汲取,在面对文书时,她已能区分文书的不同以及能认识到文书的价值。但是,张珊仍感觉到有很大的压力,其压力主要来源于文书处理工作:有时上午来文,下午就要报送材料;有时休息日也要收发文书。张珊感觉到自己整天像陀螺一样在不停地运转,没有自己的时间。最让张珊感到压力的是自己的知识不够用!张珊感到很困惑,到底怎样才能做好文书工作?

任务驱动

1. 认知文书工作的任务、内容?
2. 文书工作有哪些原则?有哪些要求?
3. 文书工作人员应具备什么样的素养?

任务分解

一、文书工作概述

(一) 文书工作的概念

文书工作通常也叫文书的处理工作,主要是指公务文书的形成、处理和管理的程序、手续等。这里所讲的文书工作主要是以国家党政机关通用文书的处理工作为主。一个机关的组织或办事机构,围绕公文的形式、处理与保管工作,需要有一系列的工作环节,形成一个运转流程,在这一流程中所有的一切工作都是文书工作。

不同的机关、不同的时期,文书工作的具体内容不一样;不同类型的公文也有不同的程序和手续,如专用公文,其处理过程直接关系某种业务的完成,方式较多,也较特殊。

(二) 文书工作的任务、内容

1. 文书工作的基本任务

即根据工作的需要和客观实际,高质量地形成机关的公文,科学地组织和准确地处理机关的公文,有秩序而安全地进行公文运转,完整妥善地保管公文,正确地发挥公文的作用,有效地推进机关工作,为领导工作服务,为社会发展服务。简而言之,文书工作主要包括三大环节,即公文拟制、公文办理和公文管理。公文的拟制是文书工作的前提,公文的办理是文书工作的中心环节,公文的管理是文书工作的归结环节,

三者形成一个有规律的完整环节。

2. 文书工作的具体内容

公文拟制包括公文的起草、审核、签发等程序。公文办理包括收文办理、发文办理和整理归档。收文办理主要程序是签收、登记、初审、承办、传阅、催办、答复。发文办理主要程序是复核、登记、印制、核发、整理归档。公文管理即是各级党政机关应当建立健全本机关公文管理制度，确保管理严格规范，充分发挥公文效用。

（三）文书工作的特点

文书工作是一个机关的组织或办事机构管理活动的重要组成部分，要有效地开展并做好文书工作，必须熟悉、把握好文书工作的特点，具体来说，有以下几点。

1. 政治性

文书工作作为管理活动的一部分，必然体现管理者的意志，必然表现出强烈的政治性。在我们社会主义制度下，文书工作要为社会主义现代化建设服务，要不折不扣地体现及传达党和国家的路线、方针、政策，违背了这一点，其他方面工作做得再好，也只能起反面作用。

文书工作是使整个国家机器得以正常运转的重要保证。国家是个统一体，在这个统一体中，文书工作是通过信息传递进行有机联系和协调一切活动的，从而使全国上下按照统一的意志、统一的目标有效地运转。如果文书工作不能正常运转，势必影响到整个国家机器的正常运转。

文书工作还是提高机关工作效率的重要环节。机关的一切工作，从总体上说，都是为社会主义现代化建设服务的。机关工作效率如何，与社会主义现代化建设速度有着一定的直接关系。而机关的工作效率同文书工作的效率又密切相关。文书工作如果准确、及时、高速、高效地运转，就能促进机关提高工作效率，也就能相应地促进社会主义现代化建设的速度；反之，则阻碍社会主义现代化建设的进程。

2. 机要性

文书工作的机要性主要体现在以下两个方面：

一是文书工作的机密性。这是由它所涉及的物质对象——文件所决定的。党政机关、各企事业单位都要制发具有不同机密性程度的文件，尤其是高层领导机关制发的文件，许多都是涉及国家政治、经济、军事、高科技、高技术等核心机密的，而这些机密性文件的形成、处理和管理都离不开文书及文书工作。如果文书工作中的某一环节出现问题，失密、泄密或误时、误事都将会造成政治或经济、军事、科技等方面的严重损失。

二是文书工作的重要性。这是指文书工作的岗位重要。文书工作中，有一部分工作就其性质而言，并不那么机密，但确实又很重要，如各机关的印章、介绍信等。

3. 有序性

文书工作的有序性，是指处理文书的每一个工作环节是紧密衔接的，不允许随意割裂、颠倒。从收文阶段来看，如果没有外收发的第一次验收，就不可能进行内收发的第二次审核，如果没有文秘部门的拟办意见和机关负责人的批办，就不可能有承办

等后续文书处理工作。所以,文书工作的各个环节紧密相连、前后有序,不能随意减省或颠倒。

4. 规范性

文书工作的规范性,主要是通过以下几个方面体现的:

一是体现在文书的形成上,文书的形成除了在行文方面有必须遵循的规则之外,在公文的面格式、印装格式等方面,都有规范的要求。二是体现在文书处理上,包括文书的办理、整理、归档等方面,也都有规范性的操作要求。只有坚持文书处理工作的规范性,才能使文书工作科学、有序、高效地运行。三是体现在文书的管理上,包括文书的管理利用、清退、销毁等,都分别有规范的要求。只有按规范操作去做,才能对文书工作进行统一管理,才有利于文书工作的自动化处理。

二、文书工作的原则、要求

(一) 文书工作的原则

根据《党政机关公文处理工作条例》文件的精神,文书处理工作应当坚持实事求是、准确规范、精简高效、安全保密的原则。

(1) 文书工作坚持实事求是主要表现在文书工作的务实性,是指文书工作内容实在、具体,并具有很强的可操作性。文书工作是实实在在的具体工作,这种具体性既体现在文书工作的整体上,又反映在文书工作的各个环节中。文书工作中每一环节的工作都必须经过岗位的实践才能完成,而且每一环节的岗位实践,都必须按照业务技术要求去做,才能有效完成。官僚主义是领导机关和企事业单位易产生的工作作风问题。文牍主义与官僚主义有密切联系。文牍主义是一种事无巨细,不讲有无必要,不讲工作效率,都要“文来文去”的形式主义工作方法和办文方式,其主要表现是文件多、种类繁、内容重复、文字冗长、层层转阅、费时颇多、效率极低。党中央曾多次指示,要求领导机关一定要精简文件,控制发文数量,不要滥发文件、报表;要求扫除凡事依靠发文的恶习,扫除脱离实际、脱离群众、推诿拖延的官僚主义作风。

(2) 文书工作的规范性,是指文书在形成、处理和管理等工作全过程中具有可遵循的统一标准。2012年4月6日,中共中央办公厅(以下简称“中办”)、国务院办公厅(以下简称“国办”)联合印发的《党政机关公文处理工作条例》就是现阶段党政机关文书工作必须遵守的规范,以保证文书工作科学、高效、有序运行。

(3) 文书工作的精简高效性既体现在它的整体上,也反映在它的各个环节上要及时处理,不得拖延积压,搞“公文旅行”是绝对不行的,它会贻误工作,甚至造成损失。文书的精简高效是为了使文书工作不偏离它的正常轨道,因此就必须做到不该发的文不发,可发可不发的文少发。语言要贴近实际,不玩弄虚文,不掉书袋。应当一切从实际出发,讲究实效,坚决反对瞎指挥,反对不负责任、不问实际效果、为了办文而办文的官僚主义、文牍主义。

(4) 文书工作的机密性是由它所涉及的对象——文件决定的。文件的机密性取决于文件的内容,而文件机密性的最终实现则有赖于整个文书工作。文书工作的机密性