



档案管理专业基础教程

中国科学院管理干部学院

编 者 的 话

为了提高档案干部的业务素质和管理水平，更好地为科学研究和各项管理工作服务，中国科学院办公厅于1987年9月至11月，在管理干部学院举办了档案干部培训班，特邀请中国人民大学档案系教授授课。根据我院发展档案事业和今后继续办班的需要，我们整理加工编辑了此次培训班讲课的全部内容，出版了《档案管理专业基础教程》一书。

这本书包括档案专业的五门基础课程，这些课程和授课教师分别是：《文书学》（曹润芳）；《档案管理学》（和宝荣）；《科技档案管理学》（王传宇）；《档案文献编纂学》（曹喜琛）；《档案保护技术学》（李鸿健）。全书均由上述五位教授分别审阅定稿。

本书集五门档案专业课程之精华（每门课程约五万字），内容新颖，科学性、知识性、实用性强。每章后面还附有复习思考题。因此，这是一本比较理想的培训教材。本书可作为档案工作者必修的基础课程，又是文书、秘书及其他管理人员的学习和参考读物。对申请档案专业职称但还未取得学历的文书、档案专业干部，在复习和应试上也很适用。

编辑出版这本教学用书，得到了中国科学院办公厅李云玲同志、中国科学院管理干部学院孟广镛同志的大力支持和指导，以及中国科学院办公厅档案处袁慧同志的帮助，在此一并表示感谢。由于我们水平有限，不当之处，欢迎批评指正。

编 者

一九八八年五月

总 目 录

第一编 文书学曹润芳	
绪 论	(3)
第一章 公务文书的特点和作用.....	(7)
第二章 公务文书的种类.....	(10)
第三章 公务文书的体式与稿本.....	(16)
第四章 文书工作的任务与基本要求.....	(21)
第五章 文书工作的组织.....	(24)
第六章 文书处理程序.....	(28)
第七章 文书立卷.....	(41)
第八章 案卷的系统排列、编目和归档.....	(49)
第二编 档案管理学和宝荣	
第一章 档案.....	(60)
第二章 档案工作概论.....	(69)
第三章 档案的收集.....	(72)
第四章 档案的整理.....	(76)
第五章 档案价值的鉴定.....	(83)
第六章 档案的保管.....	(88)
第七章 档案统计.....	(90)
第八章 档案的编目与检索.....	(92)
第九章 档案利用服务工作.....	(101)
第十章 档案馆(室)的编研工作.....	(104)
第三编 科学技术档案管理学王传宇	
绪 论	(109)
第一章 科学技术档案.....	(112)
第二章 科学技术档案工作的基本原则.....	(123)
第三章 科学技术档案工作的性质.....	(128)
第四章 科学技术档案的收集工作.....	(131)
第五章 科学技术档案的整理工作.....	(142)
第六章 科学技术档案的鉴定工作.....	(154)
第七章 科学技术档案的利用工作.....	(158)

第四编 档案文献编纂学.....曹喜琛

绪论 档案文献编纂学概论.....	(168)
第一章 档案文献编纂工作总述.....	(171)
第二章 编纂选题和编前工作.....	(178)
第三章 档案史料的查找和选定.....	(186)
第四章 档案史料的加工.....	(197)
第五章 档案史料的标题.....	(202)
第六章 档案史料的编排.....	(206)
第七章 注释和按语.....	(209)
第八章 年表、插图、备考.....	(215)
第九章 目录和索引.....	(220)
第十章 汇编的序言和编辑说明.....	(222)

第五编 档案保护技术学.....李鸿健

绪论	(228)
第一章 档案纸张材料及其耐久性.....	(232)
第二章 档案字迹材料的耐久性.....	(239)
第三章 档案库房温湿度的控制与调节.....	(244)
第四章 档案库房的防光、防有害气体和灰尘.....	(256)
第五章 危害档案的微生物及其防治方法.....	(260)
第六章 档案害虫的防治.....	(264)
第七章 档案库房建筑的基本要求.....	(271)

第一编 文书学

目 录

绪 论	(3)
第一章 公务文书的特点和作用	(7)
一、公务文书的特点	(7)
二、公务文书的作用	(8)
第二章 公务文书的种类	(10)
一、公务文书的分类方法	(10)
二、专用文件的类型与特点	(11)
三、通用文件的种类	(12)
第三章 公务文书的体式与稿本	(16)
一、体式	(16)
二、稿本	(18)
第四章 文书工作的任务与基本要求	(21)
一、文书工作的任务	(21)
二、文书工作的重要性	(21)
三、文书工作的基本要求	(22)
第五章 文书工作的组织	(24)
一、文书工作的机构与组织领导	(24)
二、文书工作的组织形式	(25)
三、行文制度	(26)
第六章 文书处理程序	(28)
一、文件的接收	(28)
二、文件的加工	(32)
三、文件的分送和传阅	(32)
四、文件的办理	(34)
五、文件的撰写	(36)
六、发文稿的审核与签发	(38)
七、文件的封发、登记	(40)

第七章 文书立卷	(41)
一、文书立卷工作的意义.....	(41)
二、文书立卷工作的组织.....	(41)
三、文书立卷的基本要求.....	(43)
四、文书立卷的方法.....	(44)
五、文书立卷的步骤.....	(46)
第八章 案卷的系统排列、编目和归档	(49)
一、卷内文件的系统排列、编号.....	(49)
二、填写卷内文件目录与备考表.....	(49)
三、拟写案卷标题.....	(52)
四、填写案卷封皮与装订.....	(53)
五、案卷的排列与编制案卷目录.....	(54)
六、归档制度.....	(56)

绪 论

文书学的对象和任务

什么是文书学？它是以文件和文书工作为研究对象的一门学科。它的任务是通过文书学的研究，揭示文件与文书工作的本质和特征；探索文件形成、运转的基本规律；系统地总结文书工作的经验，阐明文书工作的理论原则和技术方法，以寻求科学管理文件的途径，提高机关工作效率。

什么是文件？对此众说纷纭，不同的历史时期，不同的国家，有不同的叫法。文件等同文书，古代称文书，现代叫文件。文件是人们在社会实践活动中为了记载、传递、公布信息的需要，按照特定的格式形成的、具有法定效力的信息载体。它包括私人文件和公务文件。私人文件是指个人或家庭、家族在处理自身的事务中形成和使用的文件材料，如个人书信、帐目、遗嘱、家谱、著作手稿以及契约等。公务文件则是由法定作者在处理公务活动中形成和使用的文件材料，如法律、法令、决议、指示、通知、计划、规章、合同、会议纪要、函电等等，它是机关、团体、企业、事业单位办事的依据，是国家管理政务的一种重要手段。

什么是文书工作？文书工作就是通过互相衔接的一系列程序，完成拟制、处理和管理工作材料的全部工作。机关团体为了公务文件的制发和收办，要进行拟稿、审核、签发、缮印、收发、登记、拟办、批办、承办、催办、立卷、归档等一系列工作，这就是文书工作。文书工作是机关行政管理的重要组成部分，它的质量与效率对机关工作有直接的影响。

文书学与其它学科的关系

文书学是一门边缘学科，它与档案学、行政管理学和秘书学都有密切的关系。

文书学与档案学被称为姐妹学科，两者有密切的联系。因为档案主要是由文件转化来的，档案的前身是文件。文件的内容是否准确，格式是否标准，书写材料是否耐久以及立卷的质量，对于档案的质量和档案工作的开展都有重大的影响，一个机关的文书处理和立卷归档工作做得好，就会给档案工作创造有利条件，所以说文书工作是档案工作的基础。文书学研究水平的提高，对于档案学的发展也有密切的关系。档案工作人员要管理好档案，也需要掌握文书学的基本知识。

文件与档案虽有密切的联系，但是，也要看到文件与档案又是两种不同性质的事物。首先，它们的来源不同，文件是在机关工作活动中自然形成的，而档案是由文件立卷归档转化而来的。其次，它们的作用不同，文件是现行工作活动的依据，具有现行效用，而档案则是提供人们在日后查考使用，是一种历史的凭证。再则，它们的性质不

同。文件是正在发挥作用的信息载体，是机关进行工作的一种工具和手段，而档案是历史文献资料。因此，作为以文件、文书工作为研究对象的文书学，是一门独立的学科。

文书学和行政管理学的关系也非常密切。文件是国家行政管理的一种工具，文书工作则是机关行政管理工作的的重要组成部分，它对建立国家机关的正常工作秩序，提高行政效率有极其重要的作用。所以，在研究行政管理学的同时，必须研究文件和文书工作。

文书学与秘书学也有密切的关系。秘书学主要是研究如何从政治和技术方面来辅助领导，做好文书处理和办理日常事务。而文书处理是文书学研究的重要内容，又是秘书工作的主要业务，所以文书学与秘书学是相辅相成的两门学科。

目前，文书学正向纵深发展，已建有四门科目：机关文件管理学、中国文书工作发展史、历史文书、办公自动化。这里着重学习机关文件管理学的内容，并侧重于从档案工作的角度来阐述。

我国文件和文书工作的产生和发展

人类在长期共同劳动和共同生活中，为了相互表达思想、交流经验的需要，逐渐地产生了语言。因此，恩格斯说，语言是人类在劳动中与劳动一起产生的。但语言不能“传于异地、留于异时”，受时间、空间的限制。随着社会生产的发展和复杂化，为了记录和传达语言，人类又在结绳、绘画、刻契的基础上逐渐创造了文字。随着原始社会的崩溃、阶级的产生，我国在夏商时代出现了奴隶制国家。统治阶级为了巩固统治，强化国家机器，便利用文字发号施令，指挥国事，联系公务，记载占卜、耕种、出征的活动。因此，斯大林说：“生产的发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要有条理的文书^①”。我国发现最早的公务文书是商代的甲骨文，其中绝大部分是商王的活动记录和文告。

随着社会的不断进步和发展，文件的制成材料也随之不断地变化和发展，计有甲骨、金石、木牍、竹简、缣帛、纸张等。文件的名称也不断地演变发展，我国封建社会时期出现的文种有一百三十余种。与文件产生同时，也就建立了文书工作，出现了文书工作人员——史官，并建立了一定的文书工作制度。随着奴隶制社会的崩溃，封建君主专制制度的建立，我国在秦代已经确立封建社会的文书工作制度。文书工作逐渐发展，文书工作的机构也逐渐完备，对文件的名称、格式、撰制、审核、传递的方法以及监督、保密等都作了具体的规定。各级公文传递的网络也发展到相当的规模。但是，另一方面，封建社会的文件与文书工作反映出森严的等级差别，官僚主义、文牍主义也十分严重，文书的名称过于繁杂，制度繁琐。

鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建的社会，反映在文件的用语与文书工作制度上，都带有强烈的殖民地色彩，如规定文件中不准使用“夷”字，需称“大英帝国”等，

^①见《马克思主义和语言学问题》人民出版社1971年第19页。

文件与文书工作进行了改革,简化了封建社会上百个文种为“令、示、呈、咨、状”五种,

辛亥革命推翻了清朝的统治,在1912年,临时南京政府颁布了新的公文书式条例,对并且也开始出现了“条约”、“协定”等外交文件。

并在行文中改革了上尊下卑的公文用语。自辛亥革命至蒋介石政权垮台的几十年间,出于政治需要,国家机关的文书工作曾进行了多次改革,也出版了一些有关文书工作的理论著作。

中国共产党自建立起就非常重视发挥文件在领导中国革命事业中的作用,加强对文书工作的领导。党的许多领袖亲自撰写党的文件和担任文件的处理与保管工作,并坚持不懈的领导全党不断地克服文牍主义,端正文风,提高文书工作的水平。

党的“三大”建立了秘书制。中共三届一次会议选举陈独秀、毛泽东、罗章龙三人组成中央执行委员会中央局,由毛泽东担任秘书。按“三大”通过的《中国共产党中央委员会组织法》规定,秘书的职责为“负本党内外文书、通信及开会记录的责任,管理本党文件。”毛泽东在“三大”以后,直接负责文件的撰拟、签发、保管和会议记录。1926年1月以后,党中央为加强文书、秘书工作的领导,成立了中央秘书部。7月,改称秘书处,由王若飞任主任。他不仅加强了对党中央文书工作的领导,而且亲自进行调查研究,为党中央与共产国际起草报告。秘书处承担了全党的各种技术工作,使党的机关工作效率有了明显提高。秘书处设立了文书科和文件保管处(后称中央文库),文书处理与档案工作开始分工,党的档案工作系统开始形成。“五大”以后,先后由陈乔年、邓中夏、蔡和森等担任党中央秘书长,以加强对秘书工作的领导。大革命失败后,由邓小平担任党中央秘书长,负责领导文件、电报的管理与会议组织以及布置机关等工作,使秘书处成为党中央得力的枢纽机关。“六大”以后,文书工作一直在周恩来的亲切领导下进行,1931年由翟秋白起草,周恩来审阅定稿产生了党中央的第一个文件管理办法,即《文件处置办法》。它明确规定党中央的文件,要一式两份,分别保管,其中的一份要留待革命胜利后的党史委员会使用。老一代革命家的这种坚定的革命信心与斗争精神,将永远激励我们为子孙后代,为未来的事业做好档案工作。

抗日战争以后,解放区的各级政权机关在党的领导下,进行了对旧公文的改革。1937年4月,晋察冀边区行政委员会,颁布了第四号指示信:《改革公文的理论与实际》,规定了新公文书式,并制定了新公文的式样,改革了旧公文书式和公文起草中的形式主义。1940年7月,边区行政委员会又下达对公文书式再加改革的命令,提出了“使公文走上科学化的道路”的口号。陕甘宁边区政府于1942年1月5日召开政务会议,通过了《陕甘宁边区新公文书式》,颁发了使用新公文书式的命令。

在晋察冀边区行政委员会与陕甘宁边区政府的带动下,各根据地的政权机关普遍地对旧公文书式进行了比较彻底的改革。

中华人民共和国成立以后,党和国家非常重视文书工作,逐步地建立了全国统一的崭新的文书工作制度。1951年9月,政务院公布了《公文处理暂行办法》,对文书处理

工作的要求、文件名称及体式、文件的撰写、办理程序、行文关系、立卷归档办法等，作了全面的、具体的规定，奠定了中华人民共和国国家机关文书工作的基础。1955年1月，经中共中央批准，颁布了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》，进一步明确了文书工作的性质和重要意义，规定了文书工作的基本原则、任务、组织、工作程序和具体办法；规定文电统一管理，实行文书处理部门立卷制度。1956年4月，国务院颁布了《关于加强国家档案工作的决定》，提出了全面推行文书处理部门立卷，以建立统一的归档制度，使文书工作和档案工作的分工更加科学。文书学也逐步发展成为一门独立的学科。

“文革”期间，文书工作虽曾遭到严重破坏。但在粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，文书工作经过恢复整顿，迅速建立健全制度，很快走上了正轨。1987年2月，国务院办公厅公布了再次修订的《国家行政机关公文处理暂行办法》，重申了对文书工作的各项要求，指导文书工作健康地向前发展。

第一章 公务文书的特点和作用

一、公务文书的特点

公务文书属于机关应用文，它是由享有法人地位的机关、团体、企业事业单位，按照规范的格式和一定的处理程序形成的并具有法定权威与效用的信息载体。公务文书是国家管理政务与处理日常事务的一种工具，其特点如下：

（一）公务文书是由法定作者制发的

法定的作者，就是依照宪法、法律或行政法规成立的并能以自己的名义行使权利和负担义务的组织或组织的负责人，如党政机关、团体、企业、事业单位及其领导人。公文必须以法定作者的名义制发。法定的作者也只能根据自己的职能和权限制发公文。公文的权威取决于法定作者的职权范围。公文的制发，必须经过机关的领导人审核、签发，而这些领导人，是经过上级法定机关依法任命或经过选举程序后报请领导机关批准的，授权他们在职权范围内签发文件，这是公文得以制成生效的重要依据。除此，在公文的载体上，载有可以作为凭证取信的法定标志，如机关的印章、领导人签名等，以证明法定作者的身份从而赋予公文以法定的权威与效力。

（二）公务文书具有法定的权威和现行效用

1. 关于公文的法定权威

文件作为机关的喉舌，传达了制发机关的意图。因此，它代表了制发机关的法定权威，成为收文机关处理工作的依据。例如，中共中央文件，代表和传达了党中央的意图，在全党、全军、全国人民中有崇高的威信。又如，国家权力机关制定的法规，具有法律规范的权威，国家行政领导机关发布的文件，代表了人民政府的职权和意图，有行政领导和行政指挥的权威，下级机关必须执行。下级机关的文件也具有权威，即请求给予领导与指导的权威。由此可见，公文的权威是由其制发机关的权威所决定的。

2. 关于公文的现行效用

公文的法定效用又称现实执行效用，或简称现行效用。公文在机关的现行工作活动中正在形成、运转和发挥作用，它直接指挥或制约着人们的现实行动。它是发文机关传达方针政策、工作指示以及请示、汇报工作、交流信息的手段，同时，也是收文机关进行工作的依据。公文还在国家政务管理活动中起到承上启下、沟通内外的纽带作用、桥梁作用。

文件的现行效用具有明显的时间性，即在当前的一定时间内发生效力，没有一件文

件是永远有效的。文件的效用长短不一，有的文件时效可长达几十年，如法规文件，有的文件时效很短，如一件月份计划、一件具体事务的通知等。

（三）公务文书具有规范的体式和需要经过一定的处理程序方能形成

由于文件具有法定的效用，代表它的制发机关的法定权威，所以制定和发布文件是一件十分严肃的工作。为了维护文件的严肃性、有效性和方便文书处理，国家统一规定了文件的种类和文件体式（包括文件的文体和结构等），并且规定文件要经过一系列的处理程序和遵循一定的制度（包括登记、签发、用印、保密制度等）方能形成，借以保证文件的质量。

二、公务文书的作用

总的说，我国现行文件的作用，是传达和贯彻执行党和国家的各项方针政策，管理国家政务，联系与处理各项事务，交流管理信息，具体表现为下述五个方面：

（一）法规作用

以文件的形式制订和发布的各种法律、法令和行政法规等，是管理国家，维护社会主义秩序的法律准绳，具有法律依据的作用，一经制订和发布生效，受文者必须坚决执行，国家以强制力保证它的权威。在有效范围内，必须遵守，违者要追究法律或行政的责任。

（二）领导与指导作用

党政领导机关下达的各种领导、指导性文件，是各级机关和人民群众工作、行动的依据。中国共产党通过它的领导机关制定和发布各项方针政策、工作指示、决定和决议等，实行政治领导。在政府系统，上级领导机关也通过制发指示、决定、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

各类机关在日常工作和业务活动中，经常利用文件与上下左右的机关进行纵向和横向的联系。例如，通知有关事项，报送工作计划、总结和报表，业务咨询、经验介绍，交流信息、商洽具体工作事宜等。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、接洽工作的公务联系的作用。

（四）宣传教育作用

国家各项方针政策的贯彻执行以及各项工作任务地完成，首先要通过宣传教育来提高广大干部和人民群众的自觉性。国家权力机关、行政机关、以及党的组织制发的许多文件，特别是法规文件、领导指导性文件，都具有宣传教育作用。例如，《宪法》、党的十一届三中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》等，都是极其重要的文献，对于统一全党全国人民的认识，发展安定团结的大好局面，进行现代化的建设，具有极为重要的宣传教育作用。

（五）依据和凭证作用

一般说，每件文件都反映了制发机关的意图，收文机关要以此作为处理工作的依据。在工作中，这些文件是机关工作活动的真实的历史记录。因此，文件也都具有凭证的作用。在现行工作中它是行动的依据，在处理完毕之后，也自然成为历史的凭证。文件在发挥法规作用、领导与指导作用、宣传教育和公务联系作用的同时，也必然具有依据与凭据作用。特别是如合同、协议书、证件、会议记录等，其依据与凭证的作用就更为明显。正由于文件是工作发展的真实记录，因此，当它的现实效用消失之后，仍然保持着作为书面凭证和依据的特点，具有可供查考的重要保存价值，是历史研究的珍贵的第一手资料。文件具有依据与凭证作用是文件可以转化为档案的重要根据。

复习思考题：

1. 试述公文与图书、资料等相区别的标志是什么？
2. 试论公文的现行效用。
3. 试述公文的作用并举例说明。
4. 试论公文的依据与凭证作用。

第二章 公务文书的种类

一、公务文书的分类方法

公务文书产生于不同领域的不同管理层次，数量多且内容非常丰富。为了方便文件的撰写和管理，现从文件的来源、行文方向、保密程度、使用范围等方面，对文件的种类作以下划分：

（一）从文件的来源划分

可分为收文、发文和内部文件。收文是本机关收到的由外机关制发来的文件；发文是本机关制成并发送给外机关的文件；内部文件是由本机关制成并只在本机关内部使用的文件。如：机关内部制订的各种行政法规规章与通知、通报以及会议记录、纪要等。在实际工作中，这种划分并不是绝对的，有时内部文件也需向上级机关报送或与其他机关交流，从而转化为发文，有的收来文件也需向外转发，便又从收文转化为发文。三种不同的文件需经不同的处理程序进行处理，并要特别重视对内部文件的处理与保存。

（二）从行文方向划分

可分为上行文、平行文和下行文。上行文是指下级机关向直属上级机关报送的文件，如请示、报告等；平行文是指同级机关或不相隶属机关之间的行文，如公函等；下行文是指上级机关对所属下级机关发送的文件，如指示、批复等。这三种行文关系反映了机关之间不同的工作关系，即请求予以领导、指导关系；相互协商、配合的关系以及领导与指导的关系。针对三种不同的行文关系，除公函以外，需要使用不同的文件名称。还需要使用不同的公文用语和采取不同的行文方式，三种行文具有不同的价值与作用。

（三）从文件的用途划分

可分为法规性文件、指令性文件、公布性文件、商洽性文件以及知照性文件、呈请性文件等。每种文件各有形成的特点与效用，并需采用不同的撰写方法。

（四）从文件的保密程度和阅读范围划分

可分为公布文件、限国内使用的文件、内部文件以及保密文件。公布文件是向国内外公开发布的文件；限国内使用的文件只向国内人民群众发布；内部文件则只限机关内部使用，保密文件又分为绝密、机密、秘密三种，其内容涉及到党和国家的机密。作这种划分的重要意义在于对文件按保密程度分别管理，特别是要确保机密性文件的安全，由专人负责处理和保管。

（五）从文件的使用范围划分

可分为专用文件和通用文件。专用文件是指在一定业务范围内专门形成和使用的文件材料，如外交文件、司法文件、军事文件、财会文件、计划文件、统计文件、科技文件材料等等；通用文件是指党、政、军各级机关和团体、企业、事业单位等，在行政管理中普遍使用的文种，如请示、报告、通知、公函等。

二、专用文件的类型和特点

（一）外交文件

外交文件是指国家在对外活动中形成和使用的文件，即国家为实行对外政策，由国家主席、政府总理、外交部、外事代表团体等进行诸如访问、谈判、交涉、缔结条约、参加国际会议和国际组织等对外活动中形成和使用的专门文件。是国家进行国际联络和外交活动的重要工具，它代表国家的信誉和权威。外交文书的种类主要有照会、备忘录、国书、条约、协定、全权证书、护照、声明等。其特点是具有特定的格式，用语庄严、郑重，使用尊称，注重外交礼节，书写材料规范，遵守外交对等的原则，一般都备有副本。

（二）司法文件

司法文件是侦查、检察和审判机关按照法定的程序在处理各类刑事、民事案件和法律事务中形成和使用的具有法律效力的文件。公安机关、人民检察院、人民法院的职权范围不同，使用的文种也有所不同。司法文件的特点是必须由公、检、法等执法机关制发，具有法律的强制性；必须遵循法定的程序和格式，规定明确而具体的生效范围；要以事实为根据，以法律为准绳，作到内容确实，事理清楚、语言准确，称谓恰当，体现出法律文件的严肃性与有效性。

（三）财会文件

财会文件是机关、团体、企业事业单位在财会工作中形成和使用的会计核算，财务监督管理的报表、帐簿以及文字材料。就一个机关的财会部门来说，财会文件主要有：会计凭证、帐簿、会计报表等。它们的特点是，必须遵循一定的编制程序，手续完备，内容真实完整，数字准确，帐目清楚，书写记录要求清晰整洁，不得随意涂改；严格使用规定的书写材料。

（四）计划文件

计划文件指关于国民经济和社会发展的计划文件，不包括一般机关的工作计划、学习计划等。它是国家管理与调整国民经济促进社会发展的一种重要工具。它体现了国家关于发展国民经济的方针政策，规定了在一定时期内国民经济和社会发展的奋斗目标，并通过统计数字反映出国民经济计划执行的情况。计划文件的种类从性质上可划分为指令性计划与指导性计划，从时间上可分短期计划、长期计划；从内容上可划分为工业生产计划、农业生产计划、基本建设计划、物资供应计划、劳动工资计划、交通运输计

划、成本、价格计划等等。计划文件的特点是，主要采用表格的形式，由指标名称、具体数字和文字说明组成，具有特殊的编制程序，需形成大量的基础统计材料。

（五）统计文件

统计文件是根据调查统计的成果形成的报表和文字材料。它是国家进行经济核算、分析研究国民经济与社会发展情况、制定政策、编制计划和监督检查政策计划执行情况的重要依据。统计文件主要有统计数字报表和统计分析报告两种，前者反映社会经济现象的规模 and 水平以及发展速度和比例关系，后者反映社会经济现象发展变化的原因和规划。统计文件的特点：主要形式为统计报表，统计调查的数字和文字说明要求准确、全面、系统，为此需建立有一套严格的审查、复核、校对、抽查和订正制度；有比较强的时间性。

（六）科技文件材料

科技文件材料是记录和反映人们技术思想和科技活动的技术图纸、文字材料、图表、以及声象材料的总称。它们是进行基本建设、物资生产和从事自然科学技术试验研究以及进行有关管理工作的重要工具。其特点是有比较强的专业技术性、通用性和成套性。

专用文件除上述各类外，还有军事文件、教学文件等等。

三、通用文件的种类

通用文件是机关、人民团体和企业事业单位在行政管理中普遍使用的文种。

公务文书按其性质和用途，划分为若干种类，并且给予每种文件以固定的名称，这些名称统称为文种亦称文件名称。为了方便文件的处理和保持各机关之间正常的工作联系，行文时必须正确地选用文种。正确选用文种，一要根据国家的统一规定。1987年2月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》，规定公文名称共10类15种，各机关应遵照执行，不能各行其是；二要根据制发文件的目的，即行文目的选用文种，如宣布需要国内外周知的重要事项，选用“公告”，而通知具体事项，则只宜使用“通知”，要求上级机关给予指示、批准的事项，用“请示”，而不宜用“报告”；三要根据机关的职权范围，各机关只能在自己的职权范围内选用适宜的文件名称。如根据《宪法》规定“命令”只有县级以上人民政府才有权制发，四要根据机关之间的行文关系，如上行文主要用“请示”、“报告”、而决不能使用指令性文种。

下面，主要讲述国务院办公厅规定的十类十五种文种，

（一）命令（令）、指令

命令（令）是国家领导机关、军事领导机关及其领导人颁发的具有强制执行性质的领导性、指挥性文件。主要用来发布法律和行政法规，采取重大的行政措施和军事行动，任免、嘉奖、惩戒、通缉、赦免有关人员等。其特点是作者限定、具有法定的强制

力，发布后受令者必须坚决执行，不能更改与变通处理。命令性的文件除特殊情况外一般属公布性质。

指令是国家行政机关发布指示性和规定性相结合的措施或要求时使用的文种。指令的内容比较具体，具有一定的业务性。

（二）决定、决议

对重要的事项或重大行动作出安排时使用决定。对经过会议讨论通过的要求贯彻执行的重要事项使用决议。其特点：两者均为决策性文件，均要求下级坚决贯彻执行。决定，一般是就某项重要任务、中心工作从政策、制度、措施等方面作出具体部署的文件。决议是对某些重大的问题或事项，经过会议讨论并表决通过的法定程序而形成的方案或意见。

（三）指示

指示是对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则时使用的领导性文件。

指示与命令有相同之处，都具有强制性，下级机关必须执行。但两者有明显的不同，即：

1. 命令是作原则性、方向性的指挥，而指示内容比较具体，需提出具体的工作原则、方法和步骤；
2. 命令一旦发布必须坚决执行，不能有任何更改和变通，而指示在强制性的程度上稍差，有一定的灵活性，可根据本机关的具体情况，经过请示后作某些变通处理；
3. 命令的法定作者是有限定的，而指示的作者范围比较广泛。

（四）公告、布告、通告

三者均为公布性文件。

公告是国家领导机关向国内外宣布重要事项时使用的文件，如《中华人民共和国全国人民代表大会公告》。

布告，是对人民群众公布需要普遍遵守或周知的事项时使用的文件。如国务院发布的《关于保护森林、制止乱砍滥伐的布告》。其公布的形式主要是张贴，也可通过报刊、广播公布。

通告，用于一定范围内公布应当遵守或周知的事项。通告也主要采取张贴的形式或通过报刊、广播公布，如：国务院《关于保障民用航空安全的通告》。

（五）通知

通知，使用的范围比较广泛，主要用于发布行政法规和规章，转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文，批转下级机关的公文，告知下级机关需要周知、办理和执行的事项。

1. 指示性的通知。告知下级机关工作事项、指示工作原则和方法，但又不宜用“指示”时使用“通知”。如国务院办公厅《关于春季灭鼠工作的通知》；

2. 一般性的通知。上级机关告知需要下级机关办理或了解的一般事项可用这种