

文书档案与行政管理

中国逻辑与语言函授大学编

王德俊 陈智为 应松年

北京师范大学出版社

中央电视台电视讲座教材

中国逻辑与语言函授大学教学参考书

文书档案与行政管理

王德俊 陈智为 应松年 编写

北京师范学院出版社

1987年·北京

文书档案与行政管理

王德俊 陈智为 应松年 编写

*

北京师范学院出版社出版

(北京阜成门外花园村)

新华书店首都发行所发行 宣化长城印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张11.25 字数: 240千字

1987年10月第一版 1987年10月第1次印刷

印数: 1—10,000册

ISBN-7-81014-042-6/G·41

统一书号: 7427·171 定价: 2.25元

前 言

我校同中央电视台联合举办的《文书档案与行政管理》电视讲座在全国播出后，受到了社会的普遍欢迎。根据广大文书、档案工作人员和行政管理人员的要求，现将《文书学》、《档案管理学》和《行政管理学》的电视讲稿汇编出版。

这个汇编本，包括《文书学》、《档案管理学》和《行政管理学》中最基本的内容。文书学的内容主要包括：文件的定义、作用、性质、种类、名称、体式等；文书工作的任务、原则、组织机构、制度和要求；文书处理和文书立卷工作的基本理论、原则和方法。档案管理学的内容主要包括：档案的定义、档案的本质属性、档案的作用；档案工作的性质、基本原则、档案工作的组织机构体系；档案的收集、整理、鉴定、保管和统计；档案的检索、档案的提供利用、档案馆（室）的编研工作；档案工作技术现代化以及档案工作标准化。行政管理学的内容主要包括：行政管理学的对象和任务；行政管理的科学化、法制化和现代化；国家行政机关的管理、行政管理体制；国家行政工作人员的管理、行政决策、行政执行、行政咨询、行政信息、行政监督、行政管理的手段和行政改革。

我们希望本书的出版，能为提高我国广大文书、档案工作人员和行政管理人员的业务素质做出一点贡献。

由于时间仓促，本书肯定存在不少疏漏和缺点，希望广大读者提出宝贵意见。

中国逻辑与语言函授大学

一九八七年七月

目 录

文书学	王德俊
档案管理学	陈智为
行政管理学	应松年

第一讲 文件的定义和作用

一、文件的起源

马克思主义告诉我们：世界上任何事物无不处于无限运动之中，无不有其产生、变化、发展的过程。作为大千世界万千事物之一的文件亦不例外，也处于无限运动之中，有其产生、变化、发展的过程。为了正确认识文件这一事物，我们必须首先追溯、探讨文件是怎样产生的，也就是文件的起源问题。

大家知道，文书的产生必须具备这样一个基本条件，即有文字，要有人们赖以互相交流思想、经验的一种工具——文字。根据史料记载，在远古时代，我们人类的祖先在长期共同劳动和生活中，为适应相互表达思想、交流经验的客观需要，逐渐产生了语言。然而，语言有其极大的局限性，亦即：它既不能远传，又不能持久，这就给人们在社会实践活动中相互交流思想和经验带来了难以克服的困难。在这种情况下，我们人类的祖先经过漫长时间的摸索，终于创造、发明了人类最早的文字，来作为人们交流思想和经验的工具。文字一旦产生，就充分显示出其强大的生命力。随着文字的出现，就必然产生反映人类社会实践活动的各种文字记录。特别是随着原始社会的崩溃，奴隶社会的兴起，由于社会生产和社会分工的发展，人类社会开始出现剥削阶级和被剥削阶级。而那些占有统治地位的贵族奴隶主阶级，为了维护本

阶级的利益及其统治，镇压被剥削阶级的反抗，于是就建立了最早的国家机器。有了阶级和国家，统治阶级为了实行统治和管理，就需要借助于文字来表达、传播他们的意志和思想，记录当时的事情。史料表明：早在公元前21世纪到公元前11世纪的夏、商时代，就已经形成和出现奴隶制国家机关。正如斯大林所说：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作，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。”（斯大林《马克思主义与语言学问题》，人民出版社1971年版第19页）另据唐代张怀瓘的《书断》所说：“大道衰而有书，利害萌而有契”。其意思是说，随着原始公社制度的衰亡而产生文书，随着剥削的出现而产生契约。这就说明：在夏、商时代，奴隶主阶级为了行使国家职能，强化国家机器，就需要利用文字记录作为传达命令、指挥国事、联系公务、记录活动的工具，从而就形成了以反映国家机关活动内容的公务文书，亦即我国历史上产生和形成的最早的文件，根据考古发掘，我国现存的最早公务文书，就是于1898年与1899年之交在河南安阳小屯村发现的甲骨文书，其中大多数就是殷商后期的几个王朝（大约从武丁到纣，亦即约在公元前1300年至公元前1100年左右）的活动记录和奴隶主公告。正因为如此，目前人们比较倾向地认为：殷商的甲骨公务文书是我国历史上形成的，迄今有实物可考的文件起源。

二、对文书、公文、文件三个名词概念的理解

要讲清楚文件的定义，有必要先弄清楚人们一般常说、常用的文书、公文、文件这三个名词概念，对它们有一个比

较正确的理解和认识。

(一) 文书、公文、文件三者之间的异同。

先说它们的相同点。在我们这里所讲授的《文书学》课程中，一般地说，文书、公文、文件这三个名词概念的基本涵义是相同的，亦即：它们都是指党政机关、团体、企业和事业单位在工作活动中形成和处理的收发文件和内部使用的文件材料。从这个意义上说，文书、公文、文件三者之间基本上是互相通用的。

再说它们的不同点。应当指出，主要由于历史上的习惯用法和称呼的缘故，以及其他原因，人们在实际工作活动中对文书、公文、文件这三个名词概念，在不同的场合往往强调不同的侧面，有其不同的称呼和用法：

①在有关文书工作的一些条例、办法、规定中对文书、公文、文件的不同用法。一般地说，人们往往习惯于将国家政府、行政机关产生和形成的文件叫做公文。这从北洋军阀、国民党时期就开始如此称呼。比如：1912年11月，北洋军阀政府颁布第一个《公文程式条例》（按：书名号内的着重号为笔者所加，下同）。比如：1938年，国民党政府行政院颁布了《公文改良办法》。不仅如此，即使建国后人民政府机关产生和形成的文件也往往大多习惯称作公文。比如：1951年9月，由中央人民政府政务院颁布的《公文处理暂行办法》即为例证之一。由于是政府行政系统所拟订的文书工作的条例、办法、规定，所以称作《公文处理暂行办法》，而不称作《文书处理暂行办法》，或者《文件处理暂行办法》。直至1981年2月，由国务院办公厅颁发《关于发布国家行政机关公文处理暂行办法的通知》中，仍然沿袭上述的习惯用

法，即为又一例证。与此相反，人们将在党的系统下面的机关产生和形成的文件，往往习惯称作文书、文件。比如：1955年1月，由中共中央批准颁发的《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》中，即称“文书处理工作”，而不称“公文处理工作”，就是一个证明。比如：早在1931年，由党中央拟制的（实际上由瞿秋白同志起草，周恩来同志作了重要批示）《文件处置办法》，而不称作《公文处置办法》，也说明了这一点。此外，人们往往习惯于将党的机关产生和形成的文件叫做文件，而不叫做公文，比如：中共中央文件、中共北京市委文件、中共海淀区委文件，等等，而一般往往不叫做中共中央公文、中共北京市委公文、中共海淀区委公文，等等，所有这些皆为人们所熟悉，在此无须赘述。

②文书、公文、文件在不同的场合有不同的叫法和用法。比如：人们往往习惯于称作文书工作、文书立卷工作，而不称作公文工作、公文立卷工作，也不称作文件工作、文件立卷工作。比如：有时就单指一份文件而言，人们往往习惯称作文件，而不称作文书、公文。毫不奇怪，人们日常往往说中共中央发了一份文件，或者说××机关发了一份文件，并不习惯说它们发了一份文书或公文。比如：就机关内文书工作机构而言，人们往往习惯称作文书科，而不称作公文科、文件科。比如：人们日常习惯于将做文书工作的人员称作文书工作人员、文书工作者，却并不称作公文工作人员、公文工作者，或者文件工作人员、文件工作者。而在部队的连队，以及在乡政府的基层政权机关，则将文书工作人员统称为“文书”。再比如：以文书、公文、文件三个名词概念

同档案一词连用，也往往有不同的用法。具体地说，人们一般往往将“文书”放在“档案”之前加以连用，构成“文书档案”这一名词概念，并成为档案种类划分中的一大类；同时，人们也往往将“文件”置于“档案”之后加以连用，构成“档案文件”这一名词概念，用来既可指档案，又可指文件；但是，人们则一般不习惯于将“公文”或前或后同档案连用，或者叫“公文档案”，或者叫“档案公文”。

（二）文书、公文、文件三个名词概念的由来及其含义。

先说文书一词。据记载，文书一词最早见于《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹”（按：引文中的着重号为笔者所加，下同）。从汉代开始，文书一词逐渐地普遍使用起来，历经各个朝代，至北洋军阀、国民党时期，直至建国后，使用得更为普遍。一般地说，人们比较习惯于将文书作为一个概括性的名词概念加以使用。就文书一词的含义，可以从以下两个方面进行分析：第一，从广义上说，所谓文书一词，顾名思义，可以用来泛指所有以文字书写而成的书面材料。倘若如此，恐怕连档案、图书、情报和资料等均可称作文书了。但是，实际上人们很少从这个角度和侧面来理解、认识文书一词的含义。第二，从狭义上说，所谓文书可理解为党政机关、团体、企业、事业单位在工作和其他公务活动中形成的文字书写材料。这是我们在讲授《文书学》中要着重理解和掌握的文书一词的基本含义。

再说公文一词。据现有材料，公文一词最早见于《三国志》中的“公文下郡县，绵绵悉以还民”的记载。又见《后汉书·刘陶传》中也有“但更相告语，莫肯公文”的记载。据载，汉代多叫“文书”，称“公文”较少，而在三国后称

文书为公文的逐渐普遍起来。所谓公文，历史上多指官府、官署之间往来的公事文书。至近、现代，人们一提及公文，往往理解为公务文书、公务文件的意思，简称公文。或者略为具体地说，公文的基本含义即指一些机关、团体在公务活动中形成的文书、文件材料。

至于文件，相对地说，这一名词概念出现较晚，约在清代末年才开始使用。比如：在清代外交文书中，常常提及“交涉文件”、“寻常来往文件”、“公布文件”等，而到民国时期，文件一词，使用得更普遍、更广泛了。文件的含义，可从以下两个方面进行理解：第一，所谓文件，就是文书、公文的简称、略称，亦即一件件（或一份份）文书、一件件（或一份份）公文的意思，故简称、略称为文件。由此可见，从一定的意义上说，相对文书、公文而言，文件这一名词概念更简练、更概括些。第二，对文件还可作广义上的解释。这就是：文件不仅指文书、公文，亦即指党政机关工作活动中形成的文书、公文，而且还可指作科技文件、外交文件、军事文件、计划文件、统计文件、会计文件、司法文件、教学文件等，甚至在一些档案学著作（尤其是在苏联的一些档案学著作）中，还可指作影片文件、照片文件、录音文件等。当然，一般地说，人们对文件一词的含义往往侧重于第一方面的理解。

三、文件的定义的表述及其理解

所谓文件，一般就是指机关工作活动中形成的和机关办公时使用的各种收发文件、电报、报表、会议文件、调查材料，以及各种记录、登记表册等。如果用一句话对文件的定义加以表述，这就是：文件是法定机关与组织按照特定的体

式，经过一定处理程序制成的书面文字材料，作为传达意图、处理问题、办理公务和记录工作活动的一种工具。对上述文件定义的表述，可从以下四个方面理解：

（一）文件是各类机关、组织在其工作活动中产生的，并为它们所普遍使用的一种工具。

应当指出：这里所说的“各类机关、组织”，不仅包括各级政府机关、行政管理机关及其各个部门，而且还包括各级党的机关、立法机关、司法机关，以及其他各种类型的团体、企业、事业单位。上述各类机关、组织都有各自的职能、职责和活动，都有各自的主管业务，诸如涉及到计划、统计、外交、军事、公安司法、经济管理、财政金融、商业贸易、工业交通、文教卫生、科学研究等各个方面。而文件正是各类机关、组织在上述各种工作、业务活动中产生的，这就是文件的自然形成规律。同时，文件产生后，又为各类机关、组织在开展上述各种工作、业务活动所普遍使用。这就说明：文件的形成领域和使用范围是极为广泛的，它所反映各类机关、组织开展各种工作、业务活动的内容又是十分丰富的，几乎涉及到各条战线、各行各业、各个系统、各个部门的工作，涉及到国家事务和社会生活的各个领域、方面。可见，文件并不是一个很简单的事物，它的存在和使用，无论从广度或深度上说，都是一种极为复杂、普遍的社会现象。

（二）文件是一种记录和传递信息的书面文字材料。

一般地说，文件是一种书面文字材料，这是文件这一事物数千年来得以存在和发展的基本形式。从古到今，尽管文件的载体材料、字迹材料以及传递方式多种多样，而且在不

断地发展、变化，特别到当今新的技术革命兴起，科学技术得到突飞猛进、日新月异发展的时代，它们的发展、变化又呈现出越来越先进、进步的趋势，但是，归根到底，文件一般仍然是一种书面文字材料，这是不会产生疑问的。进而言之，重要的是，文件又不是一般的书面文字材料，而是一种记录和传递信息的书面文字材料。何谓信息？信息一词，作为日常用语，是指音信、消息的意思，或者是指情报、传递中的情报的意思。作为科学术语，信息是指生物以及具有自动控制系统的机器，通过感觉器官和相应的设备与外界进行交换的一切内容。应当说，信息是物质的一种普遍属性，是物质存在的方式和运动的规律与特点。毋庸置疑，文件作为一种物质，亦自然具有信息这种普遍属性。或者更确切地说，文件是一种记录和传递信息的书面文字材料。这是因为：文件是各类机关、组织在各种工作、业务活动中形成的，是各种工作、业务活动的历史记录，上述活动的内容必然赋予文件以一定的相应内容。而文件内容所记录的种种现象、事实，以及反映问题、事情的来龙去脉及其过程等实际上就是信息。这些信息（或内容）并通过文字这一一定的物质形式，为人们的视觉器官（当然还要通过大脑）所感觉（或获知），以实现文件所记录的信息的传递。总之，文件具有记录和传递信息的功能，这为我们进一步研究和认识文件的作用提供依据。

（三）文件是按照特定的体式和一定的处理程序制成的书面材料。

大家知道，人们在日常工作和学习中所使用的书面文字材料往往有好多种，除了文件外，还有报纸、刊物、图书、

情报、资料等等。但是，文件同一般文章、作品、新闻报道等之间的一个显著区别就在于：它有其特定的体式，并且还必须经过一定的、相应的处理程序（这个问题在后面的各讲再作具体的讲述和研究）。

（四）文件是党和国家具体领导和管理政务，机关和组织处理问题、洽谈业务、开展工作的一种工具。

综观古今中外，人们不难发现：文件总是统治阶级用来管理国家事务的工具，或者具体地说，文件总是统治阶级在管理国家、处理政务时用来颁布法律、传达政策法规、请示问题、报告情况、联系工作、商洽事务、制订计划，以及记载其他各种活动的工具。从根本上说，文件是为适应加强国家管理、强化国家机器的客观需要而产生的，又是在不断地用作为管理国家、处理政务服务的过程中不断地发展的。这就是文件之所以能在几千年漫长、曲折的历史岁月中得以存在和发展的根本原因。建国后，我国是一个实行人民民主专政的社会主义国家。建国以来形成的文件，也正是我们党和国家用以组织、领导国家的政治生活、经济建设、科学文化事业和管理社会生活的一种工具，包括以文件的形式制定和颁布法律、法令，传达贯彻方针、政策，部署、指导工作，交流、记载工作情况，以及总结工作经验等。此外，就某个机关或组织而言，文件是它对外表达自身的意图和决定，并从外机关获得同自身工作活动有关的重要信息的一种手段。进一步说，文件又是社会上存在的成千上万个各种大小机关或组织在联系工作、商洽事务、制订计划、请示问题、报告工作等活动所使用的一种工具。

四、文件的作用

文件的作用具体表现在以下五个方面：

（一）法规作用——文件是法律规范的体现形式

这里着重讲的是那些法规性文件主要能起到法规作用（或法规依据作用）。一部人类文明史告诉我们：自从有了成文法，在人们社会生活中，各种法律规范、法规条文都是以书面文件的形式来制定和发布的。法律、法令是体现统治阶级意志，由国家行使立法权的机关依照立法程序制定，由国家以强制力保证执行的行为规则，是人们必须遵循、不得违反的行为规范。法规文件，包括《宪法》（它是国家根本大法）、民法、刑法、刑事诉讼法、婚姻法、政府组织法、森林法、环境保护法、文物保护法、专利法，以及即将颁布的档案法等，无一不是以文件的形式出现的。此外，还有许多条例、章则等法规性文件，包括逮捕拘留条例、森林保护条例、发明奖励条例、学位条例、文书处理工作条例、档案工作通则，以及交通规则、市场管理办法、高等教育六十条等，也无一不是以文件的形式出现的。法规文件包括法律法规、法令法规和行政法规三部分，都具有法规作用。法规文件一经制订和发布，立即生效，就必须坚决贯彻执行。国家以强制性的力量切实保证法规文件的严肃性和权威性。法规文件在没有修改或宣布作废以前，始终有效，用以维护四化建设、两个文明建设的顺利进行和社会生活的正常秩序，作为人们进行各项工作、各项活动的规范和准绳，所以，法规文件就能起到一种法规作用。

（二）书面领导和指导作用——文件是上级机关对下级机关工作进行领导和指导的一种工具。

一般地说，党政领导机关都是经常通过发文来部署工作、传达自己的决策和意图，以对下级机关的工作进行领导和指导。《宪法》明文规定，在我国，中国共产党是执政党，明确确立党在国家政治生活中的领导地位。在我国，各类、各级机关的工作都是在党的统一领导下进行的。而党的领导又主要是政治领导，路线、方针、政策方面的领导。党的领导机关正是经常通过所制发的指示、决定、决议等重要领导性文件，对各条战线、各个地区、各个系统、各个部门的工作进行领导和指导。党的领导性文件虽然不是法规文件，但是由于党处于极其重要的领导地位，这就使得党的有关重大路线、方针、政策的文件，同样具有规范的性质，同样必须毫无保留地在党的各级组织和党员中，在各类、各级机关工作中加以贯彻执行，从而能起到书面领导和指导作用。对政府系统来说，上级领导机关和业务主管机关，也是经常通过发出指令、决定、通知等重要领导性文件，对下级机关和下级业务部门的工作，进行具体的领导和指导，这更是屡见不鲜，为人们所熟悉的。这是文件发挥书面领导和指导作用的一个重要表现。

（三）公务联系作用——往来文件是机关之间协商和联系工作的一种手段。

可以说，这是文件最常见、最普遍的作用。这是因为：各类、各级机关为了顺利开展各项工作，进行日常业务活动，往往要采用各种方式，通过各种途径，其中使用文件同上下左右的机关协商和联系工作，就是常见、普遍、有效的方式之一。比如：通知有关事项、报送工作计划、总结和报表、一般的业务回答、经验介绍，以及商洽具体工作的来往公函

等。此外，就是在同一系统或不同系统的机关之间，往来文件也能起到沟通情况、处理问题、接洽工作的办事工具的作用。这也就是我们日常所说的公务联系作用。

（四）宣传教育作用——颁发文件是向干部和群众进行宣传教育的一种方式。

党的政治领导、党的路线、方针、政策的贯彻执行，以及国家各项工作任务地完成，都要通过宣传教育来提高广大干部和人民群众的自觉性。在这种情况下，我们党政领导机关制发的许多重要文件，其本身就包含有启发、激励广大干部和人民群众的爱国主义热情和社会主义觉悟，提高他们正确认识和处理问题的水平、能力，所以，这些文件本身就能起到一种宣传教育作用。比如：1979年10月1日，叶剑英同志发表国庆三十周年讲话，1980年1月，邓小平同志作的关于目前形势与任务的报告，1981年6月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来若干历史问题的决议》，都是很好的教材，具有重要的宣传教育作用，它们或者通过报刊、广播，或者通过电视加以公布，或者印发到各级机关、组织进行传达、学习。再比如：通过组织干部和群众学习党中央颁发的《关于经济体制改革的决定》、《关于科技体制改革的决定》、《关于教育体制改革的决定》等重要文件，就能使大家明确认识加快以城市为重点的经济体制改革，以及科技体制改革、教育体制改革的必要性、紧迫性和优越性，对于鼓舞信心和勇气，进一步开创四化建设、两个文明建设的新局面，无疑具有巨大的作用。

（五）凭证、记载作用——文件是机关公务活动的文字记录。