



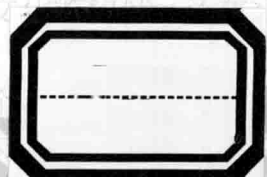
# 文件管理规程与案例

Document  
Management:  
Regulations  
and Cases

杨霞 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



博雅  
馆章

# 文件管理规程与案例

Document  
Management:  
Regulations  
and Cases

杨霞 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

文件管理规程与案例/杨霞编著. —北京: 北京大学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-301-24768-6

I. ①文… II. ①杨… III. ①文件管理—高等学校—教材 IV. ①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 204702 号

书 名: 文件管理规程与案例

著作责任者: 杨 霞 编著

责 任 编 辑: 邹艳霞

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-24768-6/G · 3872

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电 子 信 箱: [zyl@pup.pku.edu.cn](mailto:zyl@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767857 出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17.75 印张 378 千字

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 目 录

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| <b>第一章 文件管理概论</b>     | 1      |
| <b>第一节 文件管理的内涵</b>    | 1      |
| 一、文件管理的含义             | 2      |
| 二、文件管理的特征             | 5      |
| 三、文件管理的目标             | 7      |
| <b>第二节 文件管理的理论</b>    | 8      |
| 一、文件生命周期理论            | 8      |
| 二、信息系统理论              | 10     |
| <b>第三节 文件管理的规范</b>    | 12     |
| 一、文件管理基本原则            | 13     |
| 二、文件管理制度构成            | 15     |
| <b>第四节 文件管理的资源</b>    | 18     |
| 一、文件管理机构              | 19     |
| 二、文件管理人员              | 24     |
| 三、文件管理设施              | 26     |
| <br><b>第二章 文件拟制程序</b> | <br>35 |
| <b>第一节 文件的起草</b>      | 35     |
| 一、文件构思                | 36     |
| 二、文件撰写                | 36     |
| <b>第二节 文件的审核</b>      | 37     |
| 一、审核内容                | 38     |
| 二、审核要求                | 39     |
| <b>第三节 文件的签发</b>      | 40     |
| 一、文件签发的作用             | 40     |
| 二、签发种类                | 40     |
| 三、分层签发制               | 41     |
| 四、签发要求                | 42     |

|                   |    |
|-------------------|----|
| <b>第三章 发文办理程序</b> | 47 |
| 第一节 文件的复核         | 47 |
| 第二节 文件的登记         | 48 |
| 第三节 文件的印制         | 49 |
| 一、缮印              | 49 |
| 二、校对              | 51 |
| 三、装订              | 52 |
| 第四节 文件的核发         | 53 |
| 一、文件生效            | 53 |
| 二、文件分发            | 61 |
| <b>第四章 收文办理程序</b> | 66 |
| 第一节 文件的接收         | 66 |
| 一、签收              | 66 |
| 二、登记              | 67 |
| 三、初审              | 68 |
| 四、分流              | 68 |
| 第二节 文件的办理         | 69 |
| 一、拟办              | 69 |
| 二、批办              | 72 |
| 三、承办              | 73 |
| 第三节 文件的传阅         | 75 |
| 一、传阅方式            | 75 |
| 二、传阅要求            | 78 |
| 第四节 文件的处置         | 79 |
| 一、整理归档            | 79 |
| 二、销毁              | 79 |
| 三、清退              | 80 |
| 四、暂存              | 81 |
| <b>第五章 文件整理归档</b> | 86 |
| 第一节 整理归档的要求       | 86 |
| 一、整理归档原则          | 86 |
| 二、文件归档范围          | 88 |
| 三、文件分类方案          | 92 |
| 第二节 案卷级整理方法       | 99 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 一、组卷方法 .....         | 99  |
| 二、文件修整 .....         | 101 |
| 三、组卷程序 .....         | 101 |
| 第三节 文件级整理方法 .....    | 105 |
| 一、装订 .....           | 106 |
| 二、分类 .....           | 108 |
| 三、排列 .....           | 108 |
| 四、编号 .....           | 110 |
| 五、编目 .....           | 112 |
| 六、装盒 .....           | 113 |
| 第四节 归档文件的交接 .....    | 115 |
| 一、归档内容 .....         | 115 |
| 二、归档手续 .....         | 116 |
| <br>第六章 文件效率管控 ..... | 121 |
| 第一节 文件答复与督办 .....    | 121 |
| 一、文件的答复 .....        | 121 |
| 二、文件的督办 .....        | 123 |
| 第二节 文件平时归卷 .....     | 127 |
| 一、平时归卷的含义 .....      | 127 |
| 二、平时归卷的步骤 .....      | 128 |
| 第三节 办文系统控制 .....     | 131 |
| 一、文件数量控制 .....       | 131 |
| 二、文件质量控制 .....       | 132 |
| 三、收发文程序控制 .....      | 133 |
| 四、办文过程控制 .....       | 134 |
| 第四节 文件信息公开 .....     | 135 |
| 一、信息公开概况 .....       | 136 |
| 二、信息公开主体与程序 .....    | 138 |
| 三、信息公开范围与方式 .....    | 139 |
| 第五节 文件信息挖掘 .....     | 141 |
| 一、主要动因 .....         | 141 |
| 二、基本要求 .....         | 143 |
| 三、常用方法 .....         | 145 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| <b>第七章 声像文件管理</b>    | 152 |
| <b>第一节 照片文件的管理</b>   | 152 |
| 一、基本构成               | 153 |
| 二、拣选收集               | 154 |
| 三、分类整理               | 155 |
| 四、妥善保管               | 158 |
| <b>第二节 文件缩微品管理</b>   | 160 |
| 一、主要特点               | 161 |
| 二、分类整理               | 163 |
| 三、妥善保管               | 164 |
| 四、检索利用               | 166 |
| <b>第三节 唱片文件的管理</b>   | 168 |
| 一、基本构成               | 168 |
| 二、分类整理               | 169 |
| 三、妥善保管               | 170 |
| 四、合理利用               | 171 |
| <b>第四节 磁带文件的管理</b>   | 171 |
| 一、基本构成               | 171 |
| 二、分类整理               | 172 |
| 三、妥善保管               | 173 |
| 四、合理利用               | 174 |
| <b>第五节 光盘文件的管理</b>   | 175 |
| 一、基本构成               | 175 |
| 二、分类整理               | 176 |
| 三、妥善保管               | 178 |
| 四、合理利用               | 179 |
| <b>第八章 电子文件管理</b>    | 184 |
| <b>第一节 电子文件管理概述</b>  | 184 |
| 一、基本特征               | 185 |
| 二、主要类型               | 186 |
| 三、管理原则               | 187 |
| <b>第二节 电子文件管理的程序</b> | 190 |
| 一、流转的过程              | 190 |
| 二、收集与积累              | 194 |
| 三、鉴定与整理              | 197 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 四、保管与利用 .....        | 202 |
| 第三节 公务电子邮件管理 .....   | 207 |
| 一、主要特点 .....         | 207 |
| 二、撰写与传递 .....        | 208 |
| 三、整理与归档 .....        | 210 |
| 第四节 CAD 电子文件管理 ..... | 212 |
| 一、主要特点 .....         | 212 |
| 二、形成与收集 .....        | 213 |
| 三、整理与归档 .....        | 215 |
| 第五节 数据库电子文件管理 .....  | 218 |
| 一、主要特点 .....         | 219 |
| 二、管理工具 .....         | 220 |
| 三、管理方法 .....         | 222 |
| 附 录 .....            | 230 |
| 一、党政机关公文处理工作条例 ..... | 230 |
| 第一章 总 则 .....        | 230 |
| 第二章 公文种类 .....       | 230 |
| 第三章 公文格式 .....       | 231 |
| 第四章 行文规则 .....       | 232 |
| 第五章 公文拟制 .....       | 233 |
| 第六章 公文办理 .....       | 234 |
| 第七章 公文管理 .....       | 235 |
| 第八章 附则 .....         | 236 |
| 二、人大机关公文处理办法 .....   | 236 |
| 第一章 总则 .....         | 236 |
| 第二章 公文种类 .....       | 236 |
| 第三章 公文格式 .....       | 237 |
| 第四章 行文规则 .....       | 238 |
| 第五章 公文办理 .....       | 239 |
| 第六章 公文立卷、归档和销毁 ..... | 240 |
| 第七章 附则 .....         | 240 |
| 三、人民法院公文处理办法 .....   | 241 |
| 第一章 总则 .....         | 241 |
| 第二章 公文种类 .....       | 241 |
| 第三章 公文格式 .....       | 242 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第四章 行文规则          | 243 |
| 第五章 公文拟制          | 244 |
| 第六章 公文办理          | 245 |
| 第七章 公文管理          | 246 |
| 第八章 附则            | 247 |
| 四、人民检察院公文处理办法     | 248 |
| 第一章 总则            | 248 |
| 第二章 公文种类          | 248 |
| 第三章 公文格式          | 249 |
| 第四章 公文主要版式及适用范围   | 250 |
| 第五章 行文规则          | 250 |
| 第六章 公文拟制          | 251 |
| 第七章 公文办理          | 252 |
| 第八章 公文管理          | 254 |
| 第九章 附则            | 255 |
| 五、中国人民解放军机关公文处理条例 | 255 |
| 第一章 总则            | 255 |
| 第二章 公文种类          | 255 |
| 第三章 公文格式          | 256 |
| 第四章 行文规则          | 257 |
| 第五章 发文办理          | 257 |
| 第六章 收文办理          | 258 |
| 第七章 公文立卷归档        | 259 |
| 第八章 公文管理          | 259 |
| 第九章 附则            | 259 |
| 六、文件管理控制表单的式样     | 260 |
| 主要参考文献            | 274 |

# 第一章 文件管理概论

## 学习引导

在信息时代,文件管理不应仅仅停留于文件信息的“收发”之上,而应基于文件的生命周期规律来系统全面地关注文件形成、传递、办理、存储等全过程的计划、组织、指挥、协调及控制,以确保各项职能活动运行的效率和效能。

信息社会中信息是重要资源,而文件却是信息中的“核心资源”。一个组织要想生存并不断成长和发展,它所具备的文件管理的知识、能力和技术等不但是必不可少的,而且是至关重要的。

近年来,世界各国政府部门、各类企业单位等都在致力于加强自身的文件信息资源的管理,纷纷颁布文件管理的法律法规,制定文件管理的制度规则,开发文件管理的技术应用,更新重组文件管理的流程,等等。这些行动使文件管理理念逐渐深入人心。

但是,一个组织要做好文件管理,除了要树立文件管理的理念之外,更重要的是要理解并掌握文件管理活动的核心理论,制定管理原则和制度规范,设立文件管理机构,配备文件管理人员,建设文件管理的设施,等等。只有这样,才能使文件管理落到实处,从而不断提升其文件管理的能力。

## 第一节 文件管理的内涵

“文件管理”是一个多维的、立体的、非线性的概念,要理解这个概念必须首先弄清楚“文件”这个概念,因为正是“文件”这一客观事物的产生和运行,影响并决定了文件管理系统的构成。

“文件”这一名词虽然出现在近代,但是“文件”这一概念所代表的客观事物在我国远古时代已经出现,如考古发现的简牍文书、缣帛文书等就记载了当时管理国家政务、出纳政令等内容。随着纸张和印刷术的发明和普及,隋唐以后历朝历代在国家政务管理中形成和使用了大量纸质文书,这种形式一直沿用至今。今天,“文件”“文书”“公文(公务文件、公务文书的简称)”等名词已广为人知,“文件”一词更是被广泛使用。目前,人们往往根据不同工作领域或不同语境的需要来选用这三个名词,如“司法文书”“电子文件”“公文处理”等等。就三个概念的内涵来说,都是指在各项管理活动中形成或使用的信息记录。从三个概念的外延来看,虽然“文件(文书)”可分为公务文件(文书)和私人文件(文书),但由于私人文件(文书)形式多样和内容庞杂,本书将不涉及私人文件(文书)及其管理的内容。因此,本书所言的“文件”“文书”“公文”三个词语是作为同义词使用的。

本书所言的“文件”，是指社会组织在各种管理活动中直接形成、接收和使用的具有规范体式 and 法定效用的信息记录。该信息记录由足以为其活动提供凭证的内容、背景和结构所构成，而不管记录的方式或载体。

这一“文件”概念包括了以下几层含义。

第一，文件形成、接收和使用的主体是各种社会组织。只要是依法成立的党政机关、企事业单位、人民团体以及其他社会组织等机构，不管其性质如何，只要其自身管理需要，均可在自身职权范围内依法形成、接收并使用文件。

第二，文件形成、接收和使用的目的是履行管理职能。文件形成、接收和使用的目的是为了满足不同社会组织记载事物、表达意志、交流信息、联系工作、处理各种事务的需要，具有最直接的针对性和应用性，是处理管理事务必不可少的一种工具。

第三，文件具有一定的规范体式。与图书、报纸等不断追求新颖体式相比，文件体式表达要求具有相对的稳定性和固定性，以维护文件的严肃性、郑重性、权威性和规范性。文件体式包括法定的体式和约定俗成的体式。法定体式是通过政府有关部门的行政法规规章、国家标准等明文规范的体式；约定俗成体式是人们经过文件写作与处理的长期社会实践而确定或固化形成的体式。

第四，文件具有现实执行效用。文件是伴随各项业务活动同步形成与办理的，是对业务活动行为及其过程的最原始的记录。同时，由于文件所承载的信息内容代表了发文者的法定地位和法定职权，因此文件一旦发出，便对接受文件的组织或人员具有法律所规定的约束力和影响力，并在法律上具有不可否认的凭证属性。

第五，文件记录方式和载体形态是多种多样的。随着社会生产力和科学技术的发展，在不同历史时期文件的记录方式和载体形态是不断变化发展的，如使用雕刻、绘制、书写、摄像、录音、激光刻录等多种记录方式，采用石头、简牍、金属、纸张、绢帛、胶片、磁带、磁盘、光盘等载体材料，就会形成简牍文件、纸质文件、照片文件、电子文件等不同类型的文件。

## 一、文件管理的含义

在现代社会，科学技术获得了前所未有的发展，政府、企业等社会组织办公的自动化、信息化和网络化，带来了文件的记录、复制和公布手段的日益技术化。这些技术手段的使用，不仅使这些社会组织产生的文件数量急剧膨胀，而且使文件的形式丰富多样，出现了大量新型载体的文件，如磁带、磁盘、光盘、照片、影片、缩微胶片、电子文件等等。在这种现实面前，每一个机构都面临如下的问题：如何对数量庞大的传统纸质文件进行控制，又用什么方法来管理新型载体文件，如何有效使用管理文件所需的库房、经费，如何在纷繁杂乱的海量文件信息中捕捉到对组织真正有用的信息，又如何有效提供文件利用，并使文件保管费用与实际利用更加合算，等等。因此，及时准确、经济有效的文件管理，对今天的任何组织都显得尤为必要和迫切。

关于“文件管理”一词的含义，国际档案理事会和各国档案界对此有着不同的表述。

1982年6月,联合国教科文组织与国际档案理事会在德国柏林的国立普鲁士文化遗产国家图书馆共同主持召开了“文件与档案管理规划第二次专家协商会议”。这次会议把“文件管理”概括为:“文件管理是指对文件在其形成、保存、利用和处置过程中进行的经济而有效的全面管理。文件管理概念的内涵包括文件生命周期中从文件的形成或接收,到它们的处置过程。”这代表了目前国际档案界对文件管理及其含义的认识。

美国是最早开始研究文件管理的国家之一,1976年美国颁布了《美利坚合众国联邦文件管理法》,该法在2901条明确:文件管理是“指与涉及文件产生、保管、利用、处置等有关的计划、管理、指导、组织、训练、发展等的管理活动”。此后,美国国家档案与文件署对这一定义作出了比较详细的解释:“文件管理包括对文件从产生到最后销毁,或为永久保存而移交到档案馆的生命过程的控制活动。它包括保证文件的有效利用,防止工作中产生和使用一些不重要的便条式的文件,改善文件的整理和收集方式,在文件中心<sup>①</sup>为文件提供专门的管理和廉价的存贮,确保日常工作中使用时不再对文件进行专门处理。”

英国现代档案学者迈克尔·库克在20世纪70年代主要从范围和职能上对文件管理进行了深入研究。他认为文件管理的主要职能是控制文件转化为档案的过程。其实质性工作收集、处理和保管过时文件,并从中鉴定具有潜在价值的文件,作为档案永久保存。他以此为主要依据把“文件管理”定义为“与在文件产生、保存、利用和处置方面实现经济和有效管理有关的总的管理领域”。

阿根廷档案学者路易斯·F.比阿萨利把“文件管理”看成是“组织管理办公机构的一门现代技术”。他在其专著《档案管理技术实用手册》中强调:“文件管理是指那些为使文件能按一定方法得到系统有序管理,从而正常运转,进行服务与发挥作用的必要人类活动。”这就是说,文件管理就是对任何一个生产单位或行政管理单位的文件出于内部需要在文件合法保存期内进行的直接控制,包括在文件运转和处理过程中对文件的保护,以及由此而引申出来的对整个系统的维护,对设备、器材、人员的管理等。

在我国,文件管理的思想是源于对“文件自然形成规律”的认识。“文件自然形成规律”的认识与国外“文件生命周期”理论思想有许多相似之处。当文件生命周期研究的相关思想在20世纪80年代传入我国,被我国许多档案学者所关注,并结合我国档案工作理论与实践进行了相应的理论研究,其中中国人民大学的陈兆禄教授的“文件运动周期”研究成果产生了很大的影响。在1986年全国档案学研讨班的专题报告中,他提出:“文件作为人们进行信息交流和贮存的一种工具,有其相对稳定的物质载体,也就是说,文件是包含有信息、意识、知识内容的一种物质形态,它与其他物质一样是运动的,我们把文件从产生到消亡的整个过程称为文件的运动周期(国外称文件的‘生命周期’)。”

综合国际档案理事会和档案界对文件管理含义的表述,有三个共同点。

<sup>①</sup>联合国教科文组织给“文件中心”下的定义是:“在档案行政机关管理之下,对各个不同行政机构的半现行文件进行经济地保管和提供利用,并在这些文件被销毁或移交档案馆之前进行系统处置的保管机构。”文件中心最早出现在美国,流行于欧美各国,是一种过渡性的半现行文件管理机构,处于文件形成单位和档案馆的中间位置。

第一,文件管理的基础是文件生命周期理论<sup>①</sup>。根据文件生命运行阶段的不同特点,采取最为适宜的管理方法,满足利用需求的目标。

第二,以文件生命周期的阶段性为基础,都强调对文件按其生命过程的阶段性进行有效控制。

第三,文件管理都是以“经济”“有效”的全面管理为目标。这一目标,主要是通过设立文件管理机构——文件中心来实现。

在此基础上,本书对“文件管理”的概念进行了如下表述。

文件管理,是指在一定的文件管理原则和工作制度下对文件工作过程中各环节和人、财、物、信息等管理要素的运动过程进行科学系统的规划、组织、监督、控制、协调的活动。文件管理旨在使各级各类组织管理活动中产生的数量庞大的文件减少到易于管控的数量,防止在工作中产生不必要的文件;使具有保存价值的文件有序化、系统化,并使之能够得到妥善保管和有效利用。

关于文件管理的职能,联合国教科文组织与国际档案理事会在1982年召开的“文件与档案管理规划第二次专家协商会议”上,对文件管理职能进行了综合分析、研究,并提出了如下六项具体职能<sup>②</sup>。

第一,运用现代信息管理原则和技术,减少文件的数量,改进文件的质量,尤其要注重对信函、报告、表格、指示以及类似的指导性文件的控制,选择适当的办公设备和办公用品等。

第二,在机构的现行工作中,注意妥善保管和使用文件,完善现有的文件整理、分类和编目制度,开发更为有效的信息处理系统。

第三,保证把那些在现行工作中不再需要的文件从费用昂贵的办公室和存贮设备中移到费用低廉的文件中心(或中间档案馆<sup>③</sup>)妥善保存。

第四,为半现行文件<sup>④</sup>提供有效的咨询服务,直到文件形成单位认为它们已经失去了行政、法律和财务价值,即直到它们成为非现行文件为止。

第五,保证由档案部门来对这些非现行文件进行鉴定,并将具有价值的文件移交给保管设施良好的档案馆永久保存。这里所指的“有价值文件”都是可以用于形成机构的原始活动、组织机构、职能和工作程序以及一些重大事件的基本凭证。它们对历史研究或者其他研究具有重要价值的信息。

①该理论发端于国外档案学者对文件和文件中心的理论解释,是对文件运动过程和规律的客观描述和科学抽象。该理论文件管理的核心部分,是西方现代档案学的重要组成部分。主要研究文件从形成到最终销毁或永久保存的整个运动过程,研究文件属性与人的主体行为之间的关系。具体内容参见本章第二节的有关内容。

②韩玉梅.外国现代档案管理教程[M].北京:中国人民大学出版社,1995:41。

③苏联以及一些欧洲国家把“文件中心”称为“中间档案馆”。

④阿根廷档案学家曼努埃尔·巴斯克斯教授在研究文件生命周期中提出了“现行”和“非现行”这一对概念。现行文件是指对现行机关具有指挥、命令、批准、允许和传递作用以及法律或行政效力的文件。非现行文件是指对现行机关已经丧失了指挥、命令、批准、允许和传递作用以及法律或行政效力的文件。半现行文件处于现行文件和非现行文件之间,是指文件的现行价值正在逐渐消失,但还没有完全消失,文件的形成者对其的使用还具有一定的频率,仍需保存在利于原形成者使用的地点。国外的文件中心和我国的机关档案室所保存的文件都属于半现行文件。

第六,组织和促进更多的利用者广泛而有效地利用档案馆的独特资源。

综上所述,文件管理就是以充分发挥文件工作的功效,为本机关各项职能活动及社会有关方面提供适用的信息服务为目的,对文件工作的机构、人员、财物、信息、时间等因素及其流通与运行过程进行规划、组织、监督与控制。现代文件管理是一项由众多人员共同参与、分级进行的群体活动,是一项为完成各项主要职能活动而提供的一种必要的或重要的辅助性、事务性的活动,它有着特定的工作目标和特殊的存在价值,而这些目标与价值的实现又要求它必须顺应文件管理的规律性,不断追求秩序和效率。

文件管理的主要工作内容,一般包括以下方面。

1. 制定文件管理制度规范:包括颁布文件管理的法规或规章制度,制定文件管理的工作原则与规划,确定各项业务建设的规范、标准、业务流程,编制各种业务指导性文件,明确文件管理人员的选拔、培训和使用的要求以及文件管理机构的职能和设置条件等。

2. 文件工作具体要素管理:包括文件工作的人、物、财、时间和信息等要素的管理,如在文件管理中发挥文件管理相关人员的决定性作用;合理配置、充分利用各种设备、工具、材料、仪器和能源;根据成本原理量力而行地合理使用有限的文件管理经费;根据时间的利用价值,科学、合理安排文件工作过程在各部门、各工作环节的时间配置,维护文件信息的时效性;广泛收集,认真分析,筛选加工提炼出有价值的文件信息,系统整理保管、有效传递和利用这些信息资源等。

3. 文件文本撰制管理:包括文件撰拟、审核、签发等工作,对形成具有法定效力的文件正式文本(如表格、报告、请示、通知等)的过程进行规范管理,旨在建立一个及时、准确、高效的文件创作与制发的管理平台。

4. 文件办理程序管理:包括文件的发文办理、收文办理和立卷归档的程序管理,如建立安全高效、可回溯的发文办理管理系统;对文件使用和办理过程中的签收、登记、分流、组织传阅以及文件拟办、批办、承办工作进行科学设计和管控,处理好办文与办事的关系,真正实现文件的现实执行效用;办结文件处置和归档文件的拣选、分类、整理编目等工作,使有保存价值的文件得到安全有效的妥善的整理、保管和利用。

5. 文件工作运行与信息服务管理:包括文件工作各管理环节和管理资源整合运行中的组织与控制工作,如文件撰拟与收发文工作的督办与回复,文件平时归卷管理,文件信息加工的方法,文件信息公开的范围与方法,文件数量与文件质量、办文程序的控制措施等。

6. 各种载体文件的管理:包括胶片型的照片文件、唱片文件、光盘文件以及电子文件等的管理,如胶片型照片文件的形成与处理规范,唱片文件的制作与保管,磁带型录音录像文件的编制、鉴定与保管,光盘文件的整理与利用,电子文件的生成、传输、办理、归档整理、保管和利用等环节的工作。

## 二、文件管理的特征

在党政机关、企事业单位、人民团体等各类社会组织中,文件工作虽然不是其主要

职能,但是如果离开了文件和文件工作,各项职能目标则是难以实现的。因此,高质量、高效率的文件管理工作在组织管理与职能目标实现中具有重要地位和不可替代的作用,这是由其自身具有的独特性质所决定的。

### (一) 机要性

机要性是指一些文件内容涉及政党、国家以及其他社会组织关于国家政治活动或管理活动的机密,或本单位一定时间内不得公开的事项。有关国家秘密和商业秘密保护的法律法规均对党政机关、企事业单位中的国家秘密和商业秘密信息的管理作了明确规定。如在党政机关中,文件是党和国家各级各类机关组织工作活动的产物,也是机关行使职能的一种重要工具,正是借助于文件的制发和传递,来实施其工作的计划、组织、协调、控制、指挥等各项职能。由于党政机关从事政治和国家政务管理活动具有一定的政治倾向性,一些管理行为在一定时期内不宜对外公开,从而使承载这些管理行为的文件自然而然带有政治倾向性和保密性,由此而开展的文件管理工作必然体现出机要性。又如现代商务类组织出于市场竞争和优胜劣汰的需要,形成并保管了大量有关经营管理的原则、方法、专利产品、创新技术等处于保密状态的文件,这些文件信息在特定的时间、空间与人员范围内不得公开。可见,在各类组织的文件管理中,如果不严格执行有关保密规定,则会使党政机关或商业机构等工作陷入被动局面,甚至会带来难以挽回的影响乃至严重的损失。

### (二) 服务性

文件管理要为社会组织实现自身职能目标提供高效优质的信息服务。通常,文件管理往往是为了达成组织管理的主要职能目标而产生和使用的一种辅助性手段。文件管理信息系统能够为党政机关、企事业单位和其他社会组织的科学决策及其切实执行提供文件信息支持,其根本目的是最大限度地满足各职能部门的文件信息需求,如通过文件运转、处理的系列工作环节,为组织实现自身的职能提供高效优质的信息服务,这种服务通过接收、处理、加工信息等辅助性工作表现出来,将制发的决策信息以更加有效快捷的方式传递出去,再将相应的信息反馈回来,为检验、修正、完善各类组织的决策提供信息保障。对大多数社会组织来说,文件管理与其业务管理活动是同步进行的,是其各项业务管理活动高效运行的不可缺少的信息支撑系统。

### (三) 技术性

狄德罗在《百科全书》中指出,技术“是为了完成某种特定目标而协同动作的方法、手段和规则的完整体系”。当今社会的显著特征就是社会的信息化和技术化。作为信息传递的一种工具,文件的形成、传递、处理、存储等活动的管理业已形成了“协同动作的方法、手段和规则的完整体系”。这也使文件管理无不体现出鲜明的技术特征。此外,现代科学技术运用于文件管理,进一步提升了文件管理的技术性,如运用计算机创作文件,改变了传统的文件写作方式、思维模式、表达方式、存储形态、传播速度等;利用电子邮件传输文件,实现了文件实时传递的历史性飞跃;利用计算机数据库管理技术,可以从海量的信息数据中快速搜索、分析和挖掘到所需的有价值的信息;等等。现代文件管理工

作已无法离开现代通讯、计算机、网络等建构的基础平台。只有熟练掌握这些技术,才能实现高效经济的文件信息服务。

#### (四) 时效性

文件在特定的时间和空间范围内对特定的组织或人员具有指挥、命令、批准、允许、交换和传递信息等现实执行效用。而这种效用要得以充分实现,就要求文件管理务必做到及时、有效。如果文件办理中出现相互推诿、过度审批、“多头主送”“公文旅行”等情况,势必延长办文时间,甚至延误文件办理,时过而事变,事变而境迁,文件的贯彻执行则难有实效。如果这样,文件管理不但没能起到良好的信息支撑保障作用,反而会误时误事,有损组织管理的整体效率。为此,文件管理工作中要科学地安排文件写作与处理的时间,合理压缩文件的运转周期,降低办文时耗,提高运行速度,尽量消除无效时滞,使文件在其有效的时间限度之内得到及时、适时处理,保证整个组织各项管理活动有序、有效地推进。

### 三、文件管理的目标

随着信息社会发展的不断深入,党政机关、企事业单位等形成和处理的各种文件信息快速膨胀,这给各级各类工作人员带来了沉重的负担,甚至产生了适得其反的作用。在这些浩如烟海的文件信息中,类型多样杂乱的文件信息太多,合乎要求的有用的文件信息不足,或者文件信息被分散保存在组织的各个单位,使用它们很困难,查询也极不方便,或者一些重要的文件信息经常不能及时送达需要它的工作人员手中,或者对大量文件信息的加工、提炼处理工作远不能满足各类工作人员的要求,等等。为此,必须加强文件管理。要对文件进行及时、准确、适用、经济、有效的管理,首先就要明确设计文件管理的目标,因为文件管理目标是制定文件管理原则制度、选择文件管理方法、实施文件管理行为的基础。如果没有文件管理目标的指引,则难以提高文件管理的整体性和一致性,无法保证各项业务目标以及组织整体目标的圆满实现。

一个组织的文件管理目标大致可以概括如下。

目标 1: 确保文件真实可靠。

即文件经过运转、办理、处置、整理归档等过程之后,其内容依然保持与文件形成时的一致性,忠实地记录和保留了各种管理活动的业务有效性和法定凭证性。这是保证业务活动顺利开展、实现文件信息服务的先决条件,是反映和证实党政机关、企事业单位以及其他组织机构产生、成长与发展的真实面貌、构成社会价值以及作为机构或社会历史记录而得以长久保存的前提。

目标 2: 力求文件信息完整系统。

即力求完整、全面、集中统一管理文件信息。这是实现文件证据价值、情报价值和长期可读性、可用性的重要保障。不完整的文件不能证实文件自身的真实可靠性,自然不能如实反映某一党政机关、企事业单位等各类组织的职能活动的真实面貌。

目标 3:保证文件信息安全有效。

即在文件处理中、处理后的文件信息均可正确无误地表达、识读、理解,不遭受人为或自然因素的威胁、损伤和破坏。这是文件存在和价值实现的基础。在现代社会,信息正在成为组织管理的重要资源,尤其是在电子政务与电子商务的环境中,文件信息的办理、运行和管理是人才流、资金流和物资流高效配置和运行的基础,且指挥、控制着各种资源的调配与管理。如果文件处于不安全状态,或者无法准确有效地表达管理意图,或者无法顺利读取信息内容,那么文件的行文目的就难以实现,文件管理也就是无效的。

目标 4:提供快捷查询利用服务。

即在文件形成者与利用者之间建立起及时、便捷、准确、有效的查找利用服务平台。这是文件管理工作的根本要求。一个组织的文件管理,不仅要向组织内各级业务部门及其工作人员的计划工作、组织工作、实施与控制工作以及日常的业务作业提供文件信息服务,而且还应当更直接地面向组织决策,为领导的决策提供高质量的文件信息服务。如果查询和利用服务不及时、不准确,也就失去了文件管理的意义。

目标 5:促进组织管理效率的提升。

即通过文件管理的各项工作来支持和推动组织(机构或单位)的各种业务和主要职能活动更加经济、高效地开展。文件管理与业务职能活动相辅相成,是相互联系、彼此依存的。各类组织在开展业务职能活动中产生了文件和文件管理,文件管理的效率也就直接影响着各项业务职能活动的效率。不断增强文件管理的效率,将有助于促进和提升各个业务部门和整个组织的管理效率。

## 第二节 文件管理的理论

理论源于实践,理论又指导实践。现代文件管理的主要理论依据是文件生命周期理论和管理信息系统理论。它们是在各类组织的文件管理实践中概括总结、提炼出来的,而作为理论工具,反过来又指导着现代文件管理的各项实践,促进各类组织不断提升自身的文件管理能力。

### 一、文件生命周期理论

文件生命周期理论(Life Cycle of Record)是文件管理的核心理论。

前美国国家档案与文件局局长詹姆斯·B. 罗兹对这一理论作出了明确概括:文件生命周期是指“从文件的产生,经过履行组织职能的工具进行活动和工作的阶段,一直到其现实效用的消失,或者当其使用目的已经达到时对其销毁,或者因其具有永久保存的价值,而把它们作为档案赋予新的使命的整个周期”<sup>①</sup>。文件生命周期理论通过对“文件”本体自身的研究,揭示了文件运动过程和客观规律。这一理论最早发端于国外档案

<sup>①</sup>中国档案学会外国档案研究会. 文件与档案管理规划选编 [M]. 北京:中国档案出版社,1990.