

文书与档案管理

杨华 朱毅 吴兰 主编



北京科学技术出版社

文书与档案管理

主编 杨华 朱毅 吴兰

北京科学技术出版社

文书与档案管理

杨华 朱毅 吴兰

主 编

北京科学技术出版社出版

(北京西直门外南路19号)

三河县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.5印张 222,000字

1988年3月第一版 1988年3月第一次印刷

印数1—10,000册

ISBN7-5304-0390-4/Z·89 定价: 2.60元

前 言

为了适应党的十三大以后的新形势，帮助国家各类公务员尽快掌握文书与档案管理的知识，由从事文书和档案学专业教学和从事文书管理和档案管理实际工作的同志合作编写了《文书与档案管理》一书。文书管理与档案管理虽然分属两个专业，但它们是相辅相成，相互关联的。文书工作知识和档案管理知识对于每一个国家公务员（无论是政务类公务员还是业务类公务员）来讲，都是应当具备的。本书力求内容全面，体系完整，政治上准确并具有实用性。本书着重叙述文书撰写处理工作和档案管理的实际操作原则和方法，使读者既能获得完整的知识，又能将所学的知识运用于工作实际。本书可以作为在职干部职业岗位培训的教学用书和各单位从事文书、秘书、档案、人事工作的同志业务知识学习参考书。

本书由杨华、朱毅、吴兰主编，各章的执笔人是：第一章，朱毅；第二章，王育；第三章，卢华；第四章，崔新田；第五章，周五一；第六章，吴兰；第七章，吴兰；第八章，阎亚男；第九章，邓锡均；第十章，吴兰；第十一章，华玲；第十二章，杨华；第十三章，祝明扬。初稿完成后，由杨华、朱毅、吴兰同志修改定稿。

编 者

目 录

第一章 文书.....1

第一节 公文的特点与作用

第二节 公文的种类

第三节 公文的体式

第二章 公务文书的撰写.....24

第一节 公文撰写的要求

第二节 公文撰写的过程

第三节 几种常用公文的撰写

第三章 文书工作.....48

第一节 文书工作的任务、性质和意义

第二节 文书工作的基本原则和要求

第三节 文书工作的组织领导和队伍建设

第四节 行文制度

第四章 公文处理程序.....72

第一节 收文登记

第二节 拟办与批办

第三节 承办与催办

- 第四节 核稿与签发
- 第五节 缮印与校对
- 第六节 盖印与封发
- 第七节 注办

第五章 文书的立卷和归档.....90

- 第一节 文书立卷的必要性
- 第二节 文书立卷的组织
- 第三节 文书立卷的原则和方法
- 第四节 文书立卷的准备工作
- 第五节 立卷和归档

第六章 档案.....120

- 第一节 档案的定义
- 第二节 档案的属性
- 第三节 档案的价值和作用
- 第四节 国家档案全宗

第七章 档案工作.....140

- 第一节 档案工作的内容
- 第二节 档案工作的性质
- 第三节 我国档案工作的基本原则
- 第四节 档案法的意义和内容
- 第五节 档案室工作
- 第六节 档案馆工作

第七节 档案事业管理机构

第八章 档案的分类与著录、标引……………163

第一节 档案的分类

第二节 档案的著录

第三节 档案的标引

第九章 档案的鉴定……………195

第一节 档案鉴定工作的内容和作用

第二节 档案鉴定的原则、方法和制度

第三节 档案的保管期限表

第四节 档案的销毁

第十章 档案的利用与服务……………209

第一节 档案的利用与服务概述

第二节 档案的开放

第三节 档案服务的基础工作

第四节 档案的利用服务工作

第十一章 档案的保管与统计……………235

第一节 档案的保管

第二节 档案的统计

第十二章 人事档案管理.....252

- 第一节 人事档案
- 第二节 人事档案工作
- 第三节 人事档案管理的內容

第十三章 文书、档案自动化管理.....275

- 第一节 文书、档案自动化管理概述
- 第二节 文书、档案自动化管理系统
- 第三节 文书、档案自动化管理系统的建立

第一章 文 书

学习指导 列宁在《宁可少些，但要好些》这篇文章中指出：国家公务员“必须通过国家机关基本理论、行政管理和文书处理的基本知识的考试”。由此可见，文书是管理国家的一个重要工具，如何运用这一工具来管理国家，乃是各级公务员应当具备的起码条件。为了适应党的十三大以后新形势的要求，文书工作人员应当努力掌握文书工作的科学知识，提高业务工作能力。本章旨在对文书的基本知识做概括的介绍。

第一节 公文的特点与作用

一、文书的含义

什么是文书？概括地说，文书是人们在社会实践中，在表达思想、陈述意见、记载事物的过程中形成和使用的文字材料。比如，文件、电报、讲稿、记录、报表、书信、证书、契约、家谱和手稿等等。

文书有公务文书和私人文书之分。公务文书，是指党和国家各级机关、群众团体、企事业单位在工作活动中，为进行管理、联系事项、记载活动所形成和使用的体式完整、内容系统的文字材料。公务文书是上传下达、联系各方、洽商问题、指导工作的一种工具。它包括正在办理或虽已办理完毕但尚未归档的一切收文、发文、内部文件和其他文字材料。私人文书，

是指个人或家庭、家族在自己的社交活动中，为处理个人事务形成和使用的文字材料。

本书所讲的文书，主要是指公务文书，又称公文或文件。公务文书可分为专用公文、科技公文和通用公文。

科技公文是在科研、设计和生产建设部门进行自然科学研究、生产技术研究和基本建设活动中形成并使用的科技文件材料。比如，各种技术图纸、技术图表、技术目录和技术计算书、说明书等。

专用公文是某些领域的专业机关或各领域机关中的专业对口部门在专业活动中形成和使用的文件。它具有很强的专业特点。如：外交文件、司法文件、统计文件、军事文件、经济计划文件、会计文件等等。

通用公文是各个领域的机关和社会团体，在自己的工作活动中为了一定的目的形成并使用的文字材料。我们现在党政机关、群众团体、企事业单位普遍使用的文件就属于这一类。

专用公文专业性很强，与此无关的单位很少使用。通用公文由于是各个领域机关、群众团体、企事业单位普遍使用的文件，所以涉及面广，作用大，与各级党政机关关系极密切。因此，本书所说的公务文书主要是指通用公文。正是在这个意义上，我们必须正确理解公务文书这一概念的含义：第一，公务文书是在公务活动中形成的。所谓公务，是相对于私人事务而言的，是指党和国家机关、群众团体、企事业单位处理的日常事务工作。公务文书必须反映公务，围绕着公务进行工作，否则就不能称其为公务文书。第二，公务文书的形成单位和使用范围很广。它的形成单位既包括国家最高权力机关，又包括基层单位和组织，既包括中国共产党的各级组织，又包括各国家机关、企事业单位、民主党派和群众团体。从公文的使用范围

来说，既包括国家的政治、外交、军事、司法、公安等部门，又包括工农业生产、交通财贸、科研、文教卫生等单位。总之，任何合法存在的组织，都会在其活动中形成和使用各种公文。

当前在实际工作中，公务文书有着极为广泛的用途。人们用它来管理党和国家各项事务，推进四化建设。所以，公务文书是管理生产活动或业务工作的产物，是管理国家的一个重要工具。

二、公文的特点

公务文书和报刊、图书、资料里的一般文章、作品一样，都可以说是表达思想、交流信息的工具。然而，公务文书又与一般的文章、作品不同，无论是内容、作用还是体式，都有其自身的特点。具体地说有以下几点：

（一）公务文书的权威性

公务文书的权威性来源于享有法人地位的机关的权威性。公文的作者是法定的，即依法能以自己的名义行使权力，承担义务的组织或个人。公文由这些法定作者根据自己的职责和权限制发。以国家机关为例，《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定了各级国家机关的职能以及与其职能相应的制定和发布公文的权限。比如，全国人民代表大会有权制定、修改宪法和法律；国务院有权根据宪法、法律制定行政法规，发布决议和命令；地方人民代表大会可以制订和颁布地方性的法规；地方各级人民政府可以依据法律规定的权限发布决议和命令等等。公文的作者有两种情况：一是机关或机关某一部門，二是机关领导者个人。以机关领导人个人名义发布的公文，并非机关领

领导者个人的意见，而是机关领导人行使自己职权的表现。这些领导人是按照一定的法定程序选举或经过法定的机关任命的，所以他们也是法定的作者。

公文代表法定的机关发言，具有法定的效力，在实际工作中必须执行。这是因为，制发公文的机关是根据党的组织原则和国家立法设立的，是党和国家根据组织原则和立法赋予相应职权的党和国家意志的代表者和执行者。他们所制发的公文，是党和国家政策、方针、意图的具体体现，是党和国家所代表的全国人民的根本利益的具体体现。正因为如此，公文绝大多数都具有法定的效力，具有强制执行或处理的约束力，即具有法定的权威性。它们要求党和国家各级组织、机关和个人严格遵循、严肃执行或认真处理的。否则，必将以相应的纪律和行政制裁措施来约束和保证。尊重公文的权威性，严肃地对待它，认真地处理它，是做好文书工作、真正发挥公文作用、提高工作效率的重要保证，是保证党和国家各级机关高速高效运转，保证党和国家的路线、方针、政策得以顺利贯彻执行的重要前提。

（二）公务文书的政策性

公文本身就是政策的产物。公文的政策性是机关工作在各个方面都要执行党和国家的有关政策的具体体现。我们的国家是中国共产党领导的社会主义国家。我国党、政府、军队以及工农业、文化教育、科学研究、群众团体等组织产生的文书，都是执行党和国家有关政策的产物。政府机关的命令和规定是党的政策在政府工作方面的体现。工农业生产部门的公务文书，体现着党和国家在工农业生产各个领域的经济政策和其他有关政策。公务文书总是在宣传和执行党和国家的各项政策。如果公务文书的内容离开了党和国家的政策，就必然使机关工

作偏离党和国家的政策轨道，导致偏差或错误。

（三）公务文书的现实效用性

公文是国家机关在现实活动中形成和使用的，是应现行工作的需要，将意图和情况贯注其中，通过传达，及时解决现实问题的一种书面工具。现实工作完成了，与之有关的公文的使命也随之完成。一旦公文失去这种现实效用，被整理归档，即变成了档案。例如，历史上任何一个政权的一个法令、一道诏令或一封奏章，它们只在那个时期或形成的当时起作用，随着那个时期的结束，其效用也就成了过去的事实。如果说它们还有参考价值，那也不是作为公文的效用，而是历史档案的效用了。显然，公文的现实效用性，是区别于其他文字材料的又一显著的特点。

（四）公务文书的特定程式性

公文是具有特定的严格体式和处理程序的，这是它区别于其他文字材料的显著特点之一。公文之所以要具备特定的体式，正是为了维护它的权威性，保持它的严肃性，也是为了让具体的公文材料一落入人们的眼目之中，就能立即明确它的重要程度和大致作用，便于处理和管理，以准确和迅速地发挥作用。同时，公文所具备的特定的体式，也是形成公文的机关与其他机关之间的上下级或隶属或平级关系的反映，是机关之间按照一定的组织关系有次序地进行活动的需要。比如，请示工作的文书应向主管的、直接的上级机关发文，一般不得越级行文。又如，在一个机关，什么样的问题应以机关的名义发文或以机关所属的某一个部门的名义发文，也有讲究和规定。发文名义搞错了，将带来机关工作秩序的紊乱，也将影响公文作用的发挥。再如，公文还具有明确的结构，国务院文件的文头部分就在中心位置印有红色方形宋体的“国务院文件”字样，作

为文件名称，十分醒目。在文头部分与行文部分之间，贯以红色横线，中嵌五角红星，既严肃庄重，又美观大方。公文用语，要求简明准确，直抒意图。文风要平易朴素，不尚华丽。不同文种还有相应的专门语，如，命令一般用“此令”、“特此命令”；报告一般用“此报告”、“特此报告”；请示一般用“特此报告，请示”、“报告当否，请示”等等。公文的制发和处理须经一定程序，例如发文经过起草、核稿、签发或会议通过和批准，再经缮印、核对和盖章等。收文的处理须经过登记签收、拟办、批办等程序。上述公文的特定的体式与处理程序。构成了公文区别于其它文字材料的特定程式性。

三、公文的作用

总的来说，公文是作为传达和贯彻执行党和国家的各项方针政策，管理国家政务，联系与处理工作的一种有力工具。如果具体分析公文所起的作用，大体可分为以下五个方面：

（一）法规作用

各种法规是以文件的形式制定和发布的。管理国家需要各种法律和行政法规，如《宪法》和依据《宪法》制定的刑法、刑事诉讼法、婚姻法、政府组织法等。此外还有各种条例，如逮捕拘留条例、发明奖励条例以及各项工作的通则、规定、办法。这些法律、条例、通则、办法等，被统称为法规文件。

法规是人们行为的规范和准则，不得违犯。法规文件一经制订和发布生效，必须坚决执行，国家要强制保证它的权威。法规文件一般是指国家政权机关发布的法律和行政法规。至于《中国共产党章程》，《关于党内政治生活的若干准则》等，则属于党规，是党员必须遵守的；《工会章程》以及某个学术

团体的组织条例等，是它的所属成员必须遵守的。这类文件与国家的法律和行政法规有所不同，它们只对自己的组织成员具有约束力，是各组织工作活动的规范。

（二）领导和指导作用

中国共产党在国家的政治生活中居于领导地位。党、政、军、工、农、商各类机关单位的工作，都是在党的统一领导下进行的。党的领导主要是政治领导，党的领导机关有时是通过制订、发布各项方针政策、指示、决定和决议等，对各条战线的工作实行政治领导。它们起着传达和贯彻领导意图的重要作用，具有很高的威信，有强大的号召力与说服力。例如，党的十三大上，赵紫阳同志所作的《沿着有中国特色的社会主义道路前进》的报告，是指导我们建设四化的重要文件。党的领导性文件，虽不是法规，但由于党处于重要领导地位，所以党的有关重大方针政策性文件，都具有规范性质。它代表党的权威，可作为领导或指导各项工作的依据。并且，还要通过党的各级组织和全体党员，在各条战线和各个地区的工作中具体贯彻。国家机关的上级领导部门和业务主管机关，对下级机关和业务部门，也经常通过制发有关的指示、指令、决定、意见、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联系。例如，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、商洽具体工作的来往公函等。这些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、接洽工作的办事工具作用。

（四）宣传教育作用

党的政治领导，各项方针政策的贯彻，国家各项工作任务

的完成，首先要通过宣传教育提高广大干部和群众的自觉性。党政领导机关发出的文件，特别是一些重要的领导指导性文件，都具有宣传教育作用。例如，邓小平同志1980年1月关于目前形势和任务的报告，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，都是极其重要的文件，对于拨乱反正，统一思想认识，发展安定团结的大好局面，具有极为重要的宣传教育作用。

（五）凭证和依据作用

协议、合同等经过双方签订的文件，可以起凭据作用，证实双方曾经许诺承担的责任和享有的权利，违反协议与合同，需要据以追究责任。介绍信、证明信以及各种证件等，可以证明某人的身份、职务、资格和赋予他的任务，这些都有凭据作用。会议记录、电话记录、会议纪要、各种登记等都有记事备查作用。除上述所举几类十分明显之外，其余各类的绝大部分公文在传达意图，联系公务的同时，也都具有凭证和依据作用。

以上所说的五个方面，都是公文的现行效用表现。这是从总体上对公文作用的分析，并不是对公文的分类，即并非是某一份文件或某一类文件只能起某一方面的作用。例如，党中央的指示，既有书面的领导与指导作用、教育作用，又有凭证和依据作用。任何一份文件离开了凭据作用，也就不可能真正有其他方面的作用。一份没有权威的文件，或不足为凭的伪造文件，当然也就谈不上有其他几方面的作用。具有法规作用、书面领导与指导作用、公务联系作用的文件，不论它具有上述一个方面或几个方面的作用，也都必然会同时具有凭据作用。此外，由于公文是党和国家领导与管理的工具，它不仅在党和国家的现实生活中具有重要的作用和意义。而且当它失去时效成为历史文件时，仍然会保持作为书面凭证和依据的特点。

第二节 公文种类

一、公文的分类

各类机关、单位在自己的工作职能和业务范围内，由于日常工作的需要，形成了许多不同类型的公务文书。这些公文，可从不同角度、不同层次、按不同标准进行不同的划分：

（一）按公文的使用范围分类

按公文的使用范围分类，可分为专用公文和通用公文。专用公文是指在一定工作部门和业务范围内，根据特殊需要专门使用的文件。其中根据不同专业又可分为许多文种，如外交文件、司法文件、军事文件、统计文件、会计文件等。每一种专用公文还可再分为许多文种。如外交文件有照会、国书、备忘录、协定书等。通用公文是指党政机关、群众团体、企事业单位等，在工作活动中普遍使用的文件。如请示、报告、通知、通报、公函等。这类公文在各类机关中是通用的。

（二）按公文的来源分类

一个机关或一个组织、单位的全部公文，按其来源可分为两大类。一类是由外机关发来的文件，另一类是本机关制成的文件。本机关制成的文件又可分为向外机关发出的文件和本机关内部使用的文件。因此，一个机关的公文通常包括三大组成部分：1.收来文件。它是本机关收到的外机关发送来的文件，通常称为收文。它是外机关制发的，作为传达制成机关的意图发送到本机关（或单位）的。如上级机关发来的指示、规定、通知、批复，以及下级机关送来的工作报告、请示等。2.对外文件。它是本机关（或部门）对外发出的文件，通常