

档案专业中专教材

文 件 管 理

主编：窦晓光 副主编：严桂夫 崔海燕

档案出版社

中国图书馆学会图书馆学分会

文件管理

中国图书馆学会图书馆学分会 中国图书馆学会图书馆学分会



中国图书馆学会图书馆学分会

国家档案局中专教材编审委员会审定

文 件 管 理

主 编 窦晓光

副主编 严桂夫 崔海燕

档 案 出 版 社

1991年

文 件 管 理

主 编 窦晓光

副主编 严桂夫 崔海燕

*

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

国防科工委印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 9.125 字数: 197千字

1991年12月第一版 1991年12月第一次印刷

印数: 1—50000册

ISBN7-80019-311-X

G212 定价: 4.70元

国家档案局中专教材编审委员会

主 任	李凤楼	
副主任	陈兆祺	姚 锋
委 员	(按姓氏笔划排列)	
王树盛	李鸿健	包金春
刘 峰	刘凤志	沈永年
邹步英	和宝荣	郝存厚
赵中新	徐同根	曹喜琛

说 明

《文件管理》是在1987年国家档案局举行的档案中专教材全国招标时中标，由国家档案局档案中专教材编审委员会组织编写的。

本书各章执笔人：窦晓光（第一、二、十章），李福敏（第三章），李绍仁（第四章），崔海燕（第五、六、十一章），严桂夫（第七、八、九章）。全书由严桂夫、崔海燕、窦晓光分别统稿，由窦晓光负责统阅定稿。

我们在编写这本教材的过程中，中国人民大学档案学院陈兆禄，档案出版社邹步英，北京市档案局包金春，国家档案局姚锋、任虎城等诸位领导给予了具体指导和热情的关怀和帮助。安徽省档案局和安徽大学等单位的领导和同志，也对本书的编写给予了多方面的指导和支持，谨此一并感谢。

本书从我国文件管理工作实际和社会主义现代化发展的需要出发，编写了不少新的内容，吸收了一些国内外有关的研究成果。各学校在组织教学时，可结合教材内容和条件，安排一些参观、实习活动，以加深学生对教材的理解，培养学生的实际操作能力。

我们的水平有限，内容难免有缺点和错误，敬请档案学校的师生和广大读者给予指正，以便再版时修订。

编 者

1990年2月

目 录

第一章 组织与信息	(1)
第一节 国家机构	(1)
第二节 政党团体组织	(8)
第三节 企业事业组织	(15)
第四节 组织内部的机构设置	(18)
第五节 信息	(22)
第二章 文件概论	(31)
第一节 文件的基本概念	(31)
第二节 文书的产生和发展	(35)
第三节 公文的性质特点	(40)
第四节 公文的现实作用和历史作用	(43)
第三章 文书种类和名称	(49)
第一节 文书的主要分类	(49)
第二节 通用公文名称和用途	(53)
第三节 专用文书名称和用途	(61)
第四节 机关常用文书名称和用途	(68)
第四章 文书格式和稿本	(72)
第一节 通用公文格式	(72)
第二节 表格、信函与合同的格式	(89)
第三节 文书稿本与书写材料	(103)
第五章 文书工作概论	(108)

第一节	文书工作的历史发展·····	(108)
第二节	文书工作现代化现状及发展趋势·····	(119)
第六章	文书工作的组织与任务·····	(124)
第一节	文书工作的组织·····	(124)
第二节	文书工作的任务和重要性·····	(127)
第三节	文书工作的基本要求·····	(133)
第四节	行文制度·····	(139)
第七章	收文的处理·····	(148)
第一节	签收与登记·····	(148)
第二节	拟办与批办·····	(154)
第三节	分发与传阅·····	(158)
第四节	承办、催办与注办·····	(165)
第八章	发文的处理·····	(171)
第一节	拟稿与核稿·····	(171)
第二节	签发、编号与注发·····	(185)
第三节	缮印、校对与盖印·····	(189)
第四节	登记与装封·····	(195)
第九章	文件的传递·····	(204)
第一节	文件的电信传递·····	(204)
第二节	文件的寄递和直接投递·····	(222)
第十章	立卷·····	(231)
第一节	立卷工作的重要性·····	(231)
第二节	立卷的要求与方法·····	(235)
第三节	立卷的准备工作·····	(244)
第四节	立卷的操作程序·····	(250)
第五节	案卷的归档与文件销毁·····	(264)

第十一章	非纸质文件的管理.....	(268)
第一节	机读文件的管理.....	(268)
第二节	录音文件的管理.....	(273)
第三节	照片文件的管理.....	(278)
第四节	录象带的管理.....	(282)

第一章 组织与信息

组织是按照一定的宗旨和系统建立起来的集体。根据我国宪法和法律的规定，在全国范围内建有各级各类的组织，如国家机关组织、政党组织、社会团体、企业事业组织等。这些组织既具有自己独立的职能和地位，同时又有各自的隶属关系，构成极有秩序的组织网状图。

信息是与材料、能源并列的第三资源，被认为是现代社会、经济发展的三大支柱之一。信息是任何一个组织系统控制的基本因素和控制的基础，是任何一个组织系统的结构与功能的表征和运行状态的标志。信息革命时代的文件管理工作，不仅要有高度的组织观念，而且还要具有强烈的信息观念。只有这样，我们才能有效地管理和控制文件，做好文件管理工作，服务于我国的四化建设。

第一节 国家机构

国家机构是统治阶级，为行使国家权力而建立的一整套国家机关的总称。我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的国家机构是中国共产党根据马克思列宁主义学说，领导全国各族人民，打碎旧的国家机器之后建立并在我国社会主义革命和建设的过程中

不断发展起来。我国各族人民通过国家机构管理国家，实现人民民主，能够尽快把我国建成现代化的社会主义强国。

我国现行国家机构，根据《中华人民共和国宪法》和有关法律规定，主要由下列机构组成。

一、国家权力机关组织

我国宪法规定，我国一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国和地方各级人民代表大会。

全国人民代表大会是最高国家权力机关，常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会（简称全国人大）和全国人民代表大会常务委员会（简称全国人大常委会）行使国家立法权。全国人大每届任期五年，行使修改宪法，监督宪法的实施，制定和修改刑事、民事以及有关国家机构和其他的基本法律的权力，行使选举和罢免国家重要领导人员等最高权力。全国人大常委会对全国人大负责并报告工作，每届任期和全国人大任期相同。全国人大常委会有权解释宪法，监督宪法的实施；制定和修改除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律；监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议等。我国的全国人大及其常设机关不仅是立法机关，也是集体负责制的国家管理机关。我们国家的行政权、审判权、检察权和武装力量领导权等的明确划分，都是在全国人民代表大会统一行使国家权力下的具体划分。

地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。县级以上
的地方各级人民代表大会设立常务委员会。地方各级人民代
表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守
和执行；依照法律规定的权限，通过和发布决议；有权改变
或撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定。省、直
辖市的人民代表大会及其常务委员会，在不同宪法、法律、
行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人
大常委会备案。县级以上的地方各级人大常委会有权讨论、
决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政
府、人民法院和人民检察院的工作；撤销本级人民政府的不
适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会的不适当的决
议；依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免；在
本级人民代表大会闭会期间，罢免和补选上一级人民代表大
会的个别代表。

省、直辖市、设区的市的人民代表大会每届任期五年。
县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会
每届任期三年。县级以上的地方各级人大常委会的组成人员
不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。

二、国家主席

国家主席。中华人民共和国主席、副主席由全国人民代
表大会选举产生。国家主席代表中华人民共和国，接受外国
使节；根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常
务委员会的决定，公布法律，任免国务院组成人员，授予国
家的勋章和荣誉称号，发布特赦令、戒严令，宣布战争状态，
发布动员令。

三、国家行政机关组织

国务院。中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。

国务院实行总理负责制。由总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。

宪法规定，国务院职权有十八项。它统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。根据宪法和法律，国务院有权规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；有权改变或者撤销各部和各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；有权改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。国务院对全国人大和全国人大常委会负责并报告工作。

国务院的组织部门。国务院由各部、各委员会和审计机关等单位组成。它们在国务院直接领导下负责领导和管理某一方面国家行政事务，是国务院行使国家最高行政权的职能机构。国务院各部部长、各委员会主任主要负责本部门的工作，召集和主持部务会议或者委员会会议。各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。

国务院各部各委同地方国家行政机关有关部门的关系，可分为两种：一种是它们在地方国家行政机关中也有相应的主管部门。如中央设公安部，地方设各级公安机关（厅、

局、处、科)等。它们之间的关系,有的是领导被领导的关系,有的是业务指导关系。另一种是它们管理的业务同地方的直接关系较少,地方国家行政机关中不设相应的主管部门,如铁道部等。它们直接领导设立在各地区的本部门所属的行政机构和企事业单位,而这些所属的行政机构和企事业单位在遵守和执行法律、政策方面,接受所在地区的国家行政机关的监督,在工作上得到所在地区的国家行政机关的协助。

国务院的审计署和地方县级以上各级审计机关,是对各级政府金融机构和企业事业单位的财政、财务收支进行审计监督的机关。

国务院的直属机构。在国务院的统一领导下,主办国家各项专门业务的行政机关。国务院直属机构有国家物资局、国家统计局、国家档案局等。国务院直属机构管理的专门业务同地方国家行政机关有关部门的关系,和国务院各部委与地方的关系基本相同。

国务院办公机构。根据工作需要设立的国务院内部的办事机构,不是一级国家行政机关。这些办事机构的组建由国务院决定,协助总理分别掌管国务院所属各部门或某些专门工作,如国务院办公厅、国务院侨务办公室等。

地方各级人民政府。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关,负责组织和**管理本地区的行政事务**。按照宪法中关于地方行政区域划分的规定,地方各级人民政府基本上分为三级:一是省、自治区、直辖市人民政府;二是自治州、自治县、县、市、市辖区人民政府;三是乡、民族乡、镇人民政府。自治区、自治

州、自治县的人民政府是民族自治地方自治机关的组成部分。地方各级人民政府按照双重领导的原则进行工作：一方面要对本级人民代表大会和它的常务委员会负责并报告工作，接受它的领导与监督；另一方面，也要对上一级国家行政机关负责并报告工作，接受其领导和监督。

地方各级人民政府的组成部门。省、自治区、直辖市一级的有关厅、局、委员会，设区的市、自治州一级的有关局、处、委员会，县、市、自治县一级的有关局、科、委员会等，分别是该级人民政府的职能机构。它们在该级人民政府的直接领导下，负责主管本行政区域内的各项专门业务，是该级人民政府的业务归口部门。上一级人民政府的有关部门同一级人民政府的有关部门的关系，有的是领导与被领导的关系，有的是业务指导关系。同一级人民政府的组成部门之间是同级机关（平行机关）关系。

地方各级人民政府的派出机关。省、自治区人民政府所属的行政公署，县、自治县人民政府所属的区公所，市辖区、不设区的市人民政府所属的街道办事处，分别是该级人民政府派到一定管辖区域内代表它行使各种职权的机关。它们不是一级政权组织。

四、国家军事机关组织

中央军事委员会。中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。中央军事委员会实行主席负责制。中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。

五、国家审判机关组织

人民法院。我国人民法院是国家的审判机关。人民法院依照法律独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。我国设有最高人民法院、地方各级人民法院（高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院）和专门人民法院（军事法院、森林法院、海事人民法院等）。我国人民法院审判案件实行两审终审制。地方各级人民法院第一审案件的判决和裁定，当事人可以按照法律规定的程序向上一级人民法院上诉，人民检察院可以按照法律规定的程序向上一级人民法院抗诉。地方各级人民法院第一审案件的判决和裁定，如果在上诉期限之内当事人不上诉，人民检察院不抗诉，就是发生法律效力。最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，有权对于在审判过程中如何具体应用法律和法令的问题进行解释。上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。

六、国家检察机关组织

人民检察院。我国人民检察院是国家的法律监督机关。人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。我国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。人民检察院行使检察权的主要程序，如最高人民检察院对于各级人民法院已经发生法律效力。的判决和裁定、上级人民检察院对于下级人民

法院已经发生法律效力的判决和裁定，如果发现确有错误，应当按照审判监督程序提出抗诉；地方各级人民检察院对本级人民法院一审案件的判决和裁定，认为有错误可以按上诉程序提出抗诉；对于任何公民的逮捕，除人民法院决定的以外，必须经过人民检察院批准等。最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责。

我国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关等都由人民代表大产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

第二节 政党团体组织

政党是代表某个阶级、阶层或集团并为其实现其利益而进行政治斗争的政治组织。社会团体是各种群众性组织的总称。根据宪法和有关规定，在全国范围内建有一些政党、团体等组织，它们对我国的政治和社会文化生活等产生重大的影响。

一、中国共产党

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国各族人民