

高等学校文科教学参考书

机关文件 管理

曹润芳 主编

中国人民大学出版社



高等学校文科教学参考书

机关文件管理

曹润芳 主编

中国人民大学出版社

高等学校文科教学参考书

机关文件管理

曹润芳 主编

*

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

丰华印刷厂印刷

新华书店经销

*

开本: 850×1168毫米1/32开 印张: 11.5

1989年11月第1版 1989年11月第1次印刷

字数: 278 000 册数: 1-3 000

*

ISBN 7-300-00599-3
D·66 定价: 4.70元

序 言

文件，是人类记录、传递和存贮信息的一种工具。它包括机关、团体、企业事业单位（以下统称机关）在处理公务活动中形成与使用的机关文件和个人、家庭、家族（宗族）在处理自身事务中形成与使用的个人文件。机关文件来源于法定作者，按常规固定的渠道定向传递，使用广泛，可信性强。其中相当部分记录与传递了法规性、指令性信息，具有法定的权威性，需要认真贯彻执行；也有部分文件是对机关决策执行情况反馈的信息和其它管理活动的信息记录。文件信息是机关管理信息中的基本部分、核心部分，贯穿于机关各项职能活动的整个过程，既是机关管理决策的重要依据，又是组织、指挥、调节、控制的手段，还是各管理层次、各种类型机关（部门）沟通纵向与横向联系的主要纽带，具有指挥控制、协调联络、交流经验、处理事务、凭据备查的效能。因此，是机关管理必不可少的重要形式与手段。

机关文件管理，即机关文件的形成、运转处理和存贮检索以及对其所从事的规划、组织、监督控制和提供服务等全部职能活动。它是机关行政管理的重要组成部分。机关从接收文件信息开始，经过加工处理、制发输出新的文件，并再通过文件的接收反馈执行状态的信息，这既是文件处理的过程，同时也是机关行政管理的过程，因此，文件管理的状况，对机关行政管理的质量与效率有着直接的影响。随着生产现代化和社会化的发展，社会联系日益紧密繁杂，现代化管理需要收集和处理的信总，不仅在数量上急剧增加，而且对信息的正确度、精密度、时效性等也提

出了更高的要求，为此，一场旨在改变落后的迟缓的手工处理方式而之以电子计算机为中心的现代化文件管理系统的改革，正在世界范围内展开，一些国家采取果断的组织措施和法律措施，尽量避免文件泛滥成灾、层层加码转抄以及由于循环旅行而造成的拖沓现象。苏联早在六十年代就着手制订文件格式标准，到七十年代末已建立了全国统一的文件格式体系，计有13个通用文件系统，制订了3 500多个各类文件格式标准，从而使文件传递速度比过去提高3~5倍。从八十年代初期，开始借助于电子计算机管理文件，进而实施无书面文件管理法，苏联国家科学技术委员会及有关主管部门于1981年作出决定，确认用计算机技术手段录制和打印出来的磁带和书面文件都是合法的，具有法律效力。1983年，苏联最高法院也确认：在诉讼中，使用电子计算机得到的文件资料完全可以作为证据。与此同时，苏联财政部批准了关于簿记核算文件及其传送的条例，允许有相应技术设备的单位可用记录和阅读的机器发出文件，而在这种文件上的签字，可用有关负责人表示赞同的暗号或者其它手段代替，与亲笔签名一样有效。美国从七十年代开始进行包括办公自动化为内容之一的“三A革命”^①，逐步实现了文字、数据处理的现代化，同时，在政府机关进行了公文文风的变革，力求使文件更加简洁明了，讲求时效。前总统卡特曾为两百名联邦政府的官员举办培训班，研讨如何改革和简化文体。日本的办公自动化已从1980年前后进入普及阶段，现在正由以引进单机为中心的阶段向单位内联机的阶段发展。在我国，机关的文件管理工作正在面临着机关行政管理、档案管理和领导体制现代化的日益尖锐的挑战，各项改革事业要求迅速改变

① 三A革命，指FA(Factory Automation)革命，OA(Office Automation)革命和HA(Home Automation)革命，亦即关于工厂自动化、办公室自动化和家庭自动化的革命。

当前在管理工作上一方面承受“文山会海”的沉重负担,而另一方面又困于缺乏有效的信息支持的极端矛盾的状态,迫切要求抑制文件泛滥,简化手续,杜绝公文旅行,以提高管理效率。因此,随着经济体制、政治体制改革的深入,机关文件管理的改革已势在必行,否则,就难以适应国家现代化事业发展的需要。

为了适应机关文件管理改革的需要,使学校的理论教学更加紧密地联系实际,根据国家教育委员会印发的《1985—1990年高等学校经济类、法学类、档案学专业教材编选计划》的统一安排,我们编写了《机关文件管理》一书,供高等院校行政管理专业、文秘专业以及档案专业教学和培训机关工作者使用。

全书共分三编十一章,从加强机关行政信息系统建设的角度,全面阐述了机关文件、机关文件撰写、制作、传递、处理、存储与文件系统的设计、控制、文件标准化以及机关文件管理现代化等内容。

由于编者的理论水平与实践经验所限,难免有错误与不妥之处,诚恳欢迎读者批评指正。

本书由曹润芳主编。参加编写者及其分工是:

程和平:第一章、第六章;

曹润芳:序言、第二章、第四章;

赵国俊:第三章、第五章、第七章、第八章、第九章;

陈幽泓:第十章、第十一章。

一九八八年五月

目 录

序言·····	I
---------	---

第一编 机关文件的撰制与处理

第一章 机关文件·····	(1)
第一节 机关文件的概念·····	(1)
第二节 机关文件的种类·····	(3)
第三节 机关文件的格式·····	(8)
第四节 机关文件的文稿与文本·····	(14)
第二章 机关文件的撰写·····	(16)
第一节 机关文件撰写的基本要求·····	(16)
第二节 机关文件撰写的步骤·····	(20)
第三节 机关文件的语言表述·····	(35)
第四节 机关文件诸要素的表述·····	(48)
第五节 机关通用文件的撰写要点·····	(52)
第三章 机关文件的制作·····	(75)
第一节 机关文件制作的方式·····	(75)
第二节 机关文件定稿的整理·····	(77)
第三节 机关文件格式设计·····	(79)
第四节 机关文件制成材料的选择·····	(85)
第五节 机关文件的印刷·····	(88)
第四章 机关文件的处理·····	(96)
第一节 概述·····	(96)

第二节	机关文件的接收·····	(98)
第三节	机关文件的分送与传阅·····	(103)
第四节	机关文件的加工·····	(106)
第五节	机关文件的办理·····	(109)
第六节	机关文件办理的监督检查·····	(116)
第七节	机关文件发文稿的审核与签发·····	(119)
第八节	机关文件的发出·····	(123)
第九节	办结文件的处置·····	(125)
第十节	机关信访文件的处理·····	(127)
第十一节	机关会议文件的处理·····	(129)
第十二节	机关声像文件的处理·····	(133)
第十三节	机关行政信息的收集与处理·····	(135)
第五章	机关文件的传递·····	(142)
第一节	机关文件的邮递方式·····	(142)
第二节	机关文件电信传递方式·····	(145)
第三节	选择机关文件传递方式的基本原则·····	(153)
第四节	机关文件传递效率与可靠性的统一·····	(155)
第六章	机关文件的存储·····	(164)
第一节	分类组合法概述·····	(166)
第二节	机关文件保存价值的鉴定·····	(170)
第三节	机关文件分类表的编制·····	(174)
第四节	机关文件平时的分类存放与组合编目·····	(185)
第五节	案卷的编目·····	(189)

第二编 机关文件系统的设计与控制

第七章	机关文件系统的设计·····	(193)
第一节	机关文件系统·····	(194)
第二节	机关文件系统设计的一般原则·····	(197)

第三节	机关文件系统设计的基本任务·····	(203)
第四节	机关文件系统设计的一般步骤·····	(204)
第五节	机关文件系统设计的基本方法与技术·····	(210)
第八章	机关文件系统的控制·····	(221)
第一节	机关文件系统与控制·····	(221)
第二节	机关文件的数量控制·····	(226)
第三节	机关文件的质量控制·····	(234)
第四节	机关文件传递方向的控制·····	(240)
第五节	机关文件的运转过程控制·····	(246)
第九章	机关文件的标准化·····	(253)
第一节	概述·····	(253)
第二节	机关文件标准化的主要对象与内容·····	(257)
第三节	机关文件标准化的主要形式·····	(260)
第四节	积极促进我国机关文件标准化事业的发展·····	(268)
第五节	文件标准化机构·····	(275)

第三编 机关文件管理现代化

第十章	机关文件管理现代化概述·····	(280)
第一节	机关文件管理现代化的背景与动力·····	(280)
第二节	机关文件管理现代化概况·····	(284)
第十一章	机关文件管理现代化技术·····	(297)
第一节	机关文件的形成·····	(297)
第二节	机关文件的打印·····	(317)
第三节	机关文件的处理·····	(326)
第四节	机关文件的传递·····	(336)
第五节	机关文件的安全与保密·····	(350)

第一编 机关文件的撰制与处理

第一章 机关文件

第一节 机关文件的概念

“文件”这一概念，曾被广泛应用于各个领域，但对其内涵与外延尚缺乏一个统一的规范的理解，现试对文件、机关文件的定义作如下表述：

文件，是为处理各种事务而按着规范的体式直接形成的具有法定效用的信息记录。其中包括个人文件与机关文件。

机关文件，亦称公务文件，是机关、团体、企事业单位在处理公务中按着规范的体式形成与使用的具有法定效用的各种信息记录。

对上述定义，可以从以下几个方面去理解：

一、机关文件是由法定作者制成的

机关文件的法定作者是依照宪法、法律以及行政法规成立的，并且能够以自己的名义行使权利与承担义务的组织或组织的代表人。即必须以机关、团体、企事业单位的名义或其领导人的名义制发文件。各机关(包括人民团体、企事业单位，下同)只

能在自己的职权范围内制发与其职能身份相称的文件。文件上载有可作凭证取信的法定标志(如:机关印章、领导人签署手迹等),以证明法定作者的身分并赋予机关文件以法定的效力。

二、机关文件是各机关在其职能活动中形成与使用的,具有法定的效用

机关在行使职权、进行特定的职能活动时,要形成与使用大量的文件。这些文件是机关职能活动的直接产物,它们代表制发机关颁布法律、命令、决定、决议、指示、通知或者报送请示、报告,传达了制发机关的决策与意图,能对受文者的行为产生不同程度的强制性影响,同时,它们又是机关活动的真实记录,因而具有法定的权威与执行效用。这是文件区别于其它文献形式的重要特征,也正是由于这一重要特征,才使文件具有其它文献形式所无法代替的凭证功能,文件在完成其现行效用之后,能够转化为档案,留给后人来印证机关活动的历史。

三、机关文件是机关管理信息的记录

任何机关(组织)都是由人员、物资、资金、信息四个要素构成的,与构成人体运动系统的各基本要素十分相象:人员相当于骨骼;物资相当于肌肉;资金相当于血液;信息便相当于神经系统。骨骼借助肌肉而丰满起来,血液供给着行动的力量,而神经系统则是它们共同的主宰。机关的公务处理活动正是这样一个运动的过程。一切人员、资金和物资都在相应的信息流支配下,有秩序地运动着。一切计划、组织、指挥、协调、决策等管理活动,都是在信息的流动中实现的。而这些在机关公务处理领域里记录下来并且流动着的信息主要是文件。文件的基本功能就是记录和传递机关在管理活动中所形成与需要的各种信息。它们是管理者与管理对象之间的中间媒介。文件与管理活动之间的关系,

是形式与内容的关系。从这个意义出发，可以毫不夸大地说，没有文件，就无法实现社会的管理职能，文件是机关实现职能的重要形式。

四、机关文件具有规范的体式

机关文件的拟制必须遵循规范化的体式，以维护文件的特定权威与法定效用。文件的规范体式是指文件的体例、结构与文件各组成部分的文字符号在载体上排列的规定。如文件的生效标志，是人们承认其法定效用的必要凭证。无论古代的关防印记，或是计算机文件的加密代码，都是文件中必不可少的重要的数据项目。文件各组成部分的排列形式是否完整与规范，是文件是否合法的判断依据。因此，规范的体式是机关文件的重要特征，是文件同其它文献形式相区别的明显的重要标志之一。

第二节 机关文件的种类

一、分 类

机关文件产生于不同领域中的不同管理层次，内容丰富，数量繁多，具有不同的使用范围与效用，为了方便撰制处理，可以选取一定的标准，对机关文件作如下分类：

（一）根据文件的来源，对一个机关内的文件，可划分为收文、发文、内部文件。收文，即本机关收到的由外机关制发的文件；发文，即由本机关制成并发向外机关的文件；内部文件，即由本机关制成，并且只在本机关内部使用的文件，如本机关制成的行政法规、规章、通知、通报、会议记录和在调查研究工作中形成的文件材料等。内部文件有时也要上报下发，这时它便转化为发文。

对文件作这种划分的目的在于，对上述三种文件，需根据其

性质，采取不同的处理方法与工作程序，并要特别重视加强内部文件的处理与保存。

（二）根据文件的行文（传递）方向，可以对文件划分为上行文、平行文与下行文。上行文，指下级机关向直属的上级领导机关报送的文件；平行文，指同级机关或者不相隶属机关之间相互往来的文件；下行文，指上级领导机关对所属下级机关发送的文件。上述三种行文，分别反映机关之间三种不同的工作关系，即请求领导与指导的关系、相互协商、配合的关系以及领导与指导的关系。

对文件作这种划分的目的在于，区别三种不同的行文方向，需要使用不同的文件名称（文种）与文件语言，并且依据不同的行文，采用不同的行文方式，以防止行文紊乱，维护机关间正常的工作秩序。

（三）根据文件涉及秘密的程度，可分为：对外公开、限国内公开、内部使用、秘密、机密、绝密六类。对外公开的文件指内容不涉及秘密可直接对国内外公布的文件。限国内公开的文件指内容不涉及秘密但不宜或不必向国外公布而只在国内公开发布的文件。内部使用的文件指不宜或不必对社会公开，只限在机关内部使用的文件。秘密文件指含有一般的国家秘密，泄漏会使国家的安全和利益遭受损害的文件。机密文件指含有重要的国家秘密，泄漏会使国家的安全和利益遭受严重损害的文件。绝密文件指含有最重要的国家秘密，泄漏会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的文件。

对文件作这种划分的目的在于，区别不同文件的保密程度与发布范围，对国家秘密文件严格管理，确保国家秘密的安全。

（四）根据文件信息内容的稳定性，可以对文件划分为程序性文件与非程序性文件。程序性文件，按一定的法定程序形成，记载能够揭示管理过程内在联系和活动规律，具有相对稳定性的

信息，如职责规范、管理标准等。非程序性文件，伴随管理活动的过程，反映动态性信息，具有较强的时效性、通常仅有一次使用的价值。

对文件作这种划分的目的在于正确识别两种文件的使用价值与保存价值，以便根据其不同特点按不同的程序制成并在处理与保管中区别对待。

（五）根据文件的载体，可以对文件划分为纸质书面文件、录音文件、图像文件、照片文件等。

对文件作这种划分的目的在于，针对上述文件制作技术的特点与特殊要求，采取适宜的方式与条件，进行制作与保管。

（六）根据文件形成与使用范围，可以划分为通用文件与专用文件。通用文件，指各种性质的机关在行政管理过程中均普遍使用的文种，如指示、通知、通报、公函等。专用文件（亦称专门文件），指在一定的业务范围内由专门的机关（部门）形成与使用的文件。如：司法文件、外交文件、计划文件、统计文件、会计文件、审计文件以及科技文件等。

二、通用文件的种类

由于通用文件使用广泛，因此国家以法规的形式规定了其具体的种类，并且给予每种文件以固定的名称，这就是文种，亦称文件的名称。正确地选用文种，对于文件撰写和做好文件处理工作具有重要意义。正确选用文种的根据是：国家的有关规定、行文目的、机关职权范围以及机关间的行文关系等。

目前，各机关向外制发的通用文件种类，主要有：

（一）命令（令）、指令

命令、令是国家领导机关及其领导人颁发的具有强制性的文件，其主要用途是：

用于发布法律、重要行政法规和规章；

用于采取重大的强制性行政措施，
用于任免、嘉奖、惩戒与赦免有关人员，
用于撤销下级机关不适当的决定等。

命令（令）的特点是：

作者限定。根据《宪法》与《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定：中华人民共和国主席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，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长；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、发布动员令等，可以使用命令、令；国务院根据宪法和法律，规定行政措施，可以发布决定和命令；国务院各部、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；县以上地方各级人民政府按照法律规定的权限，管理本行政区域的工作，发布决定和命令。

命令具有法定的强制力，一旦发布，受令者必须坚决执行，不得更改或变通处理。

命令（令）一般属公布性文件。

指令，是国家行政机关发布关于指示性与规定性相结合的措施或者要求时使用的文种，如：《国务院关于节约用电的指令》。

（二）决定、决议

决定 对重要事项或重大行动作出安排时使用的文种；

决议 对要求贯彻执行的重要事项、经过会议讨论通过后形成的方案与意见。

（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。使用范围广泛，具有一定的约束力，下级机关必须认真执行。

（四）布告、公告、通告

均属公开发布的重要文告。凡需要群众周知、遵守或贯彻执行的重大情况与重要事项，均使用布告、通告、公告的形式发布。它们不标明具体的受文对象，内容概括，语言庄重、简炼。其不同的涵义是：

布告 用于公布应当普遍遵守或周知的事项，一般用张贴、登报的形式公布。

公告 用于向国内外宣布重要事项。公布的对象广泛、内容重要。

通告 用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项，一般用张贴或登报的形式公布。

（五）通知

通知 是一种常见的，使用范围广泛的文种。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、办理或共同执行的事项。

（六）通报

表彰先进、批评错误、传达重要情况时，使用通报。是领导机关运用典型事例指导工作、教育所属干部的文件，因此，通报有三种：即表扬性通报、批评性通报与情况通报。

通报，属下行文，但亦可报送上级领导机关与平级机关，它与通知的重要区别在于通报的事例典型、情况重要，具有代表性，影响也较大，应引起特别重视，故制发通报，予以强调。

（七）报告、请示

报告 用于向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议。其中包括：综合性工作报告、专题性工作报告、总结报告、调查报告等。

请示 用于向上级机关请求指示、批准。

（八）批复

批复 是答复请示事项时使用的文种。

（九）公函

即公务信件，机关之间商洽工作，询问和答复问题以及向有关主管部门请求批准时使用公函。公函不受行文关系限制，使用广泛，但主要用于平行机关。

（十）会议纪要

会议纪要 是对重要会议的情况及其决议，择其要点加以归纳整理而形成的文件。用于传达会议决定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行。可呈报上级机关阅知或请批转有关部门贯彻执行，也可以直接印发下级机关参照执行。具有汇报、通报会议情况，领导与指导工作多种作用。

将领导机关的重要会议纪要予以公开报道时，即以“会议公报”的名称公布，会议纪要与会议简报不同，后者只报道会议的片断，用于会议情况的汇报与交流，提供参考，文字简短。而会议纪要是会议完整而系统的报道并对与会单位有约束作用。会议纪要与会议决议也有严格的区别，决议的内容多属重大问题并反映出与会者多数人一致的观点，需经与会者表决，按法定程序通过方能形成，决议一旦形成，有关方面必须认真执行，具有法定的效力。而纪要是会议记录的摘要、提炼与概括，无需与会者表决。

除上述重要文种以外，在公文中尚有计划、合同（协议书）、规章制度、条例办法以及简报等。

第三节 机关文件的格式

文件的格式，即文件数据元^①于载体上排列的规定。它包括

^① 数据元，即表述事物某一属性的基本数据单位。