

档案出版社

文件收发 与处理

党政机关秘书工作丛书之三



党政机关秘书工作丛书之三

文件收发与处理

王方之 郑培生 编著
李继林 孟宪文

档案出版社

1990年

责任编辑：曹玲 周阿漪

封面设计：李新宇

文件收发与处理

王方之 郑培生 编著
李继林 孟宪文

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

三河县第二印刷分厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张5 字数110千字

1990年10月第1版 1991年9月第3次印刷

印数：18001—28500册

ISBN7—80019—249—0

G.169 定价：2.60元

《党政机关秘书工作丛书》编委会

编委（以姓氏笔画为序）

王方之	王占德	王树盛
王鸿江	宋士忠	张 弩
郑庆福	侯 磊	温 祥

致 读 者

近几年来，关于秘书工作的论著已经出得不少。那么，为什么还要再编写这么一套《党政机关秘书工作丛书》呢？这套丛书有它自己的一些特点吗？

我们认为，这套丛书是有它自己的一些特点的。

首先在于它的系列性。这套丛书包括《党政机关秘书工作概述》、《公文撰稿与审核》、《文件收发与处理》、《文书立卷与归档》、《信息工作》、《调研与综合》、《催办检查工作》、《查办工作》《内部刊物编辑》、《会议组织与服务》、《政务接洽与领导活动安排》、《信访工作》、《秘书人员修养与队伍建设》、《怎样当办公室主任》、《怎样做领导人秘书》等十余册。这样就基本上囊括了秘书工作的各个方面，各册都有特定内容，可以独立成书，合起来又是一套较为完整的系列丛书。

其次在于它的实用性。这套丛书是在档案出版社的倡议下，由黑龙江、吉林、辽宁、河北、天津、北京、山西省、市委办公厅等单位，组织从事过多年或目前正在从事秘书工作的一批新老秘书工作者编写的。编写这套丛书的指导思想是：论理与实践相结合，立足于实用。为做到这一点，在编写过程中，各承写单位不仅认真总结了本地区有关秘书工作的经验，而且广泛吸收了外省市这方面的工作经验，有的还在全国内范围内征求了意见，书稿写出后又经反复研讨、审改。

总之，我们力争编写出这样一套丛书：正在从事秘书工作的同志读了以后觉得切合实际，对自己的工作能起规范和提高的作用；准备从事秘书工作或新到秘书工作岗位的同志读了以后感到清楚明白，可作业务入门的向导。

第三在于它的针对性，这套丛书不是说讲一般秘书工作的，而是着重阐述党政机关的秘书工作。它的读者对象主要是省、地、县各级党政机关的秘书工作者（当然，对其他各类秘书工作人员也有参考作用）。因此在编写过程中，力求使丛书内容符合这样一个读者群的需要。同时，党政机关的秘书工作，这几年发展很快，并且伴随着经济体制和政治体制改革，在许多方面也作了改革的尝试。秘书工作的改革是一新的课题，提出了不少需要进一步研讨的问题。这一套丛书也力求对这些问题作出初步的回答，以适应改革形势发展的需要。

这样看来，编写这么一套《党政机关秘书工作丛书》还是很必要的。究竟是否如此，那就要请广大读者来评议了。

由于水平所限，且因党政机关秘书工作本身也还在不断改革和发展，现在的这套丛书肯定很不完善，可能会有不少不妥之处，恳请广大读者和秘书界同行批评指正。

《党政机关秘书工作丛书》编委会

1989年8月

目 录

引言	(1)
第一章 文件收发概述	(3)
第一节 文件	(3)
第二节 文件的收发	(11)
第三节 文件收发处理的基本原则	(18)
第四节 文件收发处理的规范化、制度化和 科学化	(25)
第二章 收文处理	(35)
第一节 接收	(35)
第二节 登记	(39)
第三节 拟办	(49)
第四节 批办	(53)
第五节 筛选	(58)
第六节 分送	(62)
第七节 传阅	(66)
第八节 催办	(76)
第九节 承办	(82)
第十节 收集	(84)
第三章 发文处理	(87)
第一节 任务与程序	(87)
第二节 登记	(88)

第三节	编号	(91)
第四节	做帐	(97)
第五节	分装	(99)
第六节	投送	(109)
第七节	收集整理	(112)
第八节	备品	(114)
第四章	文件的利用	(123)
第一节	利用的原则	(123)
第二节	阅读范围	(124)
第三节	阅文室	(125)
第四节	传达	(126)
第五节	借阅	(127)
第六节	翻印	(130)
第五章	文件的管理	(132)
第一节	管理原则	(132)
第二节	存放	(134)
第三节	清退	(136)
第四节	销毁	(141)
第五节	保密	(146)

引 言

《文件收发与处理》这本书，是《党政机关秘书工作丛书》十五个分册之一。它上承《公文撰稿与审核》，下连《文书立卷与归档》，集中阐述文件收发与处理的全过程。

近几年来，有关秘书学、文书学方面的著作、专论相继出版；许多专家学者正在集注精力，对这门新兴的边缘性学科进行深入研究；一大批默默无闻的秘书工作者或曾经从事过秘书工作、文书工作的领导干部和工作人员，也投入探索秘书工作的行列，佳作纷呈。这无疑是难能可贵的，不可缺少的，对于丰富我国秘书工作理论宝库，拓宽秘书工作者知识领域，提高秘书队伍理论、文化素质，具有十分重要的意义。然而一些从事秘书工作的同行相聚时，每每感到现已出版的诸多著作中，理论阐述多于实践指导，研究探讨多于行为规范，概括综述多于具体讲解。其中尤以秘书部门、秘书人员经常与之打交道的对象——文件，最普通的业务活动——文件的收发，论述得还嫌少些、远些、虚些。皆有“远水不解近渴”之感。

本书力图满足这种“渴求”，在学习与借鉴一些专著、总结实践经验的基础上，捉住文件的收、发、管、用四个环节，以写实手法，着力表述其各自的涵义、原则、工作程序、操作要领以及应该达到的标准，具有较强的规范性、实践性、可操作性。似乎可以说本书是党政机关、人民团体、

企事业单位中秘书人员的“操作规程”，是秘书工作者的良师益友。

本书在修改中，得到吉林省社会科学院张弘副研究员的慷慨帮助与精心指导，在此谨表谢忱。

由于作者都是实践工作者，对于秘书学、文书学以及与之相关的领导科学等理论水平不高，又囿于天地狭窄，见识浅薄，虽经丛书编委和档案出版社领导、编辑们的指教、精心辅导，错谬失当之处实难避免。恳望得到广大读者和同行们的批评指正。

编著者

1989年9月

第一章 文件收发概述

在讲文件收发之前，先对什么是文件，什么是文件的收发，文件收发应该坚持的基本原则以及文件收发的规范化、制度化和科学化这几个基本问题，做个粗浅的概述。

第一节 文 件

一、文件的概念

文件，就其实质来说，是统治阶级意志法制化的书面表现，是统治阶级实现自己意志的最常用、最基本的工具。它是权力的体现，具有极为鲜明的阶级性、政治性，具有极为强烈的强制性。我们国家机关是在中国共产党领导下的社会主义国家的政权机构，党政机关的文件在本质上可以说是党和国家与人民群众的意志法制化的书面表现，是党和人民群众按自己的意志进行社会主义革命和社会主义建设的最常用、最基本的工具，因此，我们的文件是社会主义性质的文件。这是我们的文件与封建帝王和旧中国愚弄和镇压人民的文书，在本质上的不同之处。

文件是权力的体现。正因为如此，各级党政机关、人民团体、企事业单位，只能在自己法定权限内发布指令性文件，向自己法定的管辖范围内发布指令性文件。在这个法定的职权范围内，文件就具有强制性，必须贯彻执行；超出法

定的职权范围之外，就不具强制性，没有约束力。如甲省只能向省内发布指令性文件，而不能向乙省发布同类文件；甲省商业厅的指令性文件只能在本省商业系统起强制作用，对乙省商业系统不起任何强制作用。这些现象，就是文件是权力的体现这一本质的生动表现。

依照过去的习惯，文件包括公务文件和私人文件。我们所要讲的是公务文件。从这个意义上说，我们讲的文件，也可称为公文。

二、文件的特点

（一）从制作过程上看，文件是由特定的作者制作和发布的。这个有权制定文件的特定作者，是指依法成立并能以自己的名义行使权力和承担义务的组织。党政机关、人民团体、企事业单位，都是依法建立的。这些机关、组织都是法定作者。这些法定作者的合法代表者，就是这些机关、组织的领导班子或主要领导人。受命执笔起草文件的人，只是文件制发机关的工作人员。执笔人的任务只是拿出准确反映领导意图的文稿，而能使这个文稿成为文件的只有这个制文机关、组织的合法代表者领导班子和主要领导人。文稿只有经过合法作者审定批准才能成为文件。所以，文件是法定作者的意图的书面表现，不是具体执笔人的个人作品。这是文件之所以具有法律效力的基础。

（二）从内容上看，文件是法定作者在法定范围内行使职权制作和发布的，因而具有法定的权威性和行政的约束力。如国家行政机关制定和发布的文件，代表了人民政府的职权和意图，有着行政领导和行政指挥的权威。它既是应法定的机关单位开展工作的需要而生，又是法定的机关单位开

展工作的依据。有令必行,有禁必止,有着不可动摇的行政指挥的权威性。文件不同于科学家的著作,因为任何权威科学家的权威著作,都是个人的著作,它只能有科学上的权威性,无行政指挥上的权威性,因此,他人可以同意,也可以反对;可以执行,也可以不执行。然而文件则不同,不论同意或不同意,在行动上都必须坚决执行。所以,行政指挥上的权威性和强制性,是文件所独具的特性。

(三)从形式上看,文件具有特定的体式。文件具有统一规定的种类,统一规定的体式。每种文件,表达特定的内容,适用于特定的范围,必须使用特定的格式。不可任意混用,更不准独出心裁,另搞一套。随着改革开放的深化,随着我国四个现代化的进程,文件和文件处理工作亦必将向规范化和现代化发展,文件体式也将会有更为严格的标准和统一的要求。

三、文件的作用

(一)法规作用。这是文件的基本作用。各种法规都是以文件的形式制定和颁布的。全国人民代表大会制定和颁布了《中华人民共和国宪法》,这是我国的根本大法。全国公民必须人人遵守。依据《宪法》,又制定了一系列法律,如《刑事诉讼法》、《婚姻法》、《政府组织法》等;依据《宪法》和法律又制定和颁发了一系列条例、办法,如《逮捕拘留条例》、《企业职工奖励条例》、《发明奖励条例》、《文书档案工作办法》等;所有这些法律、法令、条例、规定一经颁发生效,在它的有效范围内,都具有法规作用,都必须坚决执行,在没有通过一定的法定程序作出修改以前,始终有效。国家以他所拥有的强制力,保证法规的实现。

(二) 领导作用。党政机关、人民团体、企事业单位所制定的方针、政策、指示、规定、决议和决定等文件，都是领导意图同本领域的实际相结合的产物，都体现领导机关对所管辖的事业的规划和要求，都是领导意志的具体体现。这些文件虽不是法律，但都是以领导权武装起来的领导意图，在所属单位均起法律作用，必须坚决执行，以保证所管辖的事业沿着领导机关的规划发展。这就是文件的领导作用。

(三) 宣传教育作用。从文件的性质上看，它是权力的体现，具有强制性和指令性；从文件的内容上看，它又是客观规律的体现，又具有科学性与合理性，好的文件就是这种强制性与科学性的统一，指令性与合理性的统一。因此，它不仅指令人们必须怎样做，而且告诉人们为什么必须怎样做。这就是文件本身所具有的教育作用。这种教育作用是以它本身所具有的科学性为根据的，是建立在合理性的基础上的。科学性和合理性，是文件的可行性的保证。如果工作人员能在实际工作中自觉地充分发挥文件的教育作用，向人民充分解释文件的科学性，那么，本来是强制性的文件就可能成为大多数人的自觉行动。这是我们的文件社会主义性质的集中表现。

(四) 沟通信息洽商公务的作用。各类机关在日常工作中，在贯彻执行不同的方针政策的过程中，经常需要通过文件形式上下左右沟通信息，洽商公务，交流经验，这也是文件应有的作用。请示是下级机关对应该解决的疑难问题向上级机关的请求；批复是上级机关根据下级机关的请求而作出的具体指示；公函能在平行单位之间起到洽商公务的作用；简报、通报、公报、调查报告、总结报告，能在上下左右之间起到交流情况、沟通信息的作用；会议记录、大事记，

能起到记载重大活动的作用。这一切在政务活动中都是非常必须的，不可缺少的。所有这些作用有一个基本点：都是以公对公的活动，都是为更好地执行公务服务的，都是为更好地贯彻执行党和国家的方针、政策服务的。它的价值、它的意义，正在这里。

（五）依据凭证作用。各种文件无一不是制发机关的领导意图的反映，无一不是领导意志的体现，无一不是下级机关活动的依据。所以，文件是各类机关运行的最根本、最真实的记录，具有最权威的依据和凭证作用。完成现实指导作用的文件，转化为历史档案，成为供后来人研究与总结历史的宝贵资料。对，它能反映出所以对；错，它能反映出所以错。具有永不消逝的研究价值。

这五种作用，不是平行的，也不是单摆浮搁的；它是有主有从互相联系的。法规作用和领导指挥作用是文件的基本作用，是反映文件本质的作用。其它作用都是从这个基本作用中派生出来的作用或为更好地发挥基本作用服务的作用。宣传教育作用是文件的合理性的标志，是文件的可行性的客观依据。沟通信息商洽公务的作用则是为更好地发挥文件的基本作用服务的，是为解决在文件执行落实过程中出现的具体问题服务的。依据凭证作用则是文件的现实作用的历史表现。所以，我们研究文件作用的目的在于，更充分地认识文件的基本作用，更好地发挥文件的基本作用，作为秘书工作者而言，则在于通过自己周密、科学的工作，去能动地发挥文件的作用。否则，探讨文件的作用，就没有意义了。

四、文件的种类

机关单位、职权范围、施政领域的多样性和复杂性，造

成文件种类的多样性和复杂性，从不同角度可以做出多种多样的分类。不同种类的文件，具有不同的性能，发挥不同的作用，认真了解与掌握不同文件的不同特点，对在秘书部门工作的同志来说是十分必要的。

（一）以文件法定作者的权限和文件多种多样的任务及性能为准。《国务院办公厅关于发布国家行政机关公文处理办法的通知》（国办发〔1987〕9号文件）已把我国国家行政机关现行文件分为十大类十五种：①命令（令）、指令；②决定、决议；③指示；④布告、公告、通告；⑤通知；⑥通报；⑦报告、请示；⑧批复；⑨函；⑩会议纪要。

有些文件虽未列入这十类十五种之内，实际上应用也很广泛，同样具有文件的性质，如某些章程、条例、办法、规定、计划、合同、电报等；有的经过一定的批准手续也可转化为文件，如某些简报、调查报告、领导讲话等。这些文件在实际工作中，也都在起着举足轻重的作用。

有些领域如外交、司法、军事、科技等除通用的文件外，还有各自专业性很强的专用文件。这类文件，种类繁多，各在本系统中发挥着文件的领导指挥和依据凭证作用。

（二）以文件在运行过程中的不同要求、不同处理为准，又可分为以下几类：

1. 以行文关系为准，可分为上行文、下行文、平行文三种：

（1）上行文，是指下级机关、部门向上级机关、部门的行文。包括请示、报告两种。

（2）下行文，是指上级机关、部门向下级机关、部门的行文。这类文种较多，如：命令（令）、指令、决定、决议、指示、布告、通告、公告、通知、通报、批复等。

(3) 平行文，是指向同级单位或不相隶属的单位递送的文件。主要是函，有时也用通知、通报。

2. 以文件来源和使用范围为准，可分为外发文件、接收文件、内部文件：

(1) 外发文件，是指本机关向下级机关、上级机关或不相隶属的平行机关发出的各类文件。如对下级通知、指示、决议、决定；对上级机关的请示、报告；对平行单位的商洽公函等。

(2) 接收文件，是指上级机关、部门发放的各类文件，下级机关、部门报来的请示、报告、简报，不相隶属部门、单位发来的商洽工作、联系事宜的公函和交流的资料、信息等。

(3) 内部文件，是指本机关形成的只在机关内部起作用的文件。如工作计划、工作总结、汇报记录、规章制度等。

3. 以文件的性质和作用为准，可分为法规文件、行政文件、党内文件：

(1) 法规文件，是指上级机关或本机关所形成的规定性、指令性、有法规作用的文件。如规定、条例、办法、细则等。

(2) 行政性文件，是指国家各级行政机关为具体执行法规、法令而制定的具有行政领导指挥作用的文件。如决议、决定等。

(3) 党内文件，是指各级党委机关形成的文件，在党内使用。如中共中央文件、中共中央办公厅文件、中共××省委文件、中共××县委文件等。

4. 以文件的秘密程度为准，可分为绝密文件、机密文