

S H A N G W U M I S H U
商务秘书专业教材

国内贸易部部编



中等专业学校教材

文书与档案



韦书兵 主编

中国商业出版社

国内贸易部部编中等专业学校教材

文书与档案

韦书兵 主编

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

文书与档案/韦书兵主编. —北京:中国商业出版社,
1997. 12

ISBN 7-5044-3510-4

I. 文… I. 韦… III. ①文书工作②文书档案-档案
管理 N. G275. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 25365 号

责任编辑:刘毕林

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

北京北方印刷厂印刷

1997 年 12 月第 1 版 1999 年 1 月第 3 次印刷

850×1168 毫米 32 开 11 印张 280 千字

定价:13.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

编审说明

为适应建立社会主义市场经济新体制的要求,我部于1994年颁发了财经管理类5个专业和理工类7个专业教学计划。1996年初印发了以上12个专业的教学大纲。《文书与档案》一书是根据新编《商务秘书》专业教学计划和教学大纲的要求,结合我国科技进步和财税、金融等体制改革的情况重新编写的。经审定,现予出版。本书是国内贸易部系统中等专业学校必用教材,也可供职业中专、职工中专、电视中专等选用,还可以作为业务岗位培训和广大企业职工自学读物。

本书由多年担任市(县)委办公室主任的高级政工师、现任广西商业学校讲师韦书兵主编和总纂。参加编写的有韦书兵(绪论,第七、八、九、十章)、湖南省粮食学校讲师杨俭(第一、二、三、五章)、山东省淄博商业学校讲师张晓峰(第四、六、十一、十二章),最后由广西教育学院副院长黄明瑞副编审主审。本书编写过程中曾参考了中国人民大学以及有关部门的教材和资料,在此一并深致谢忱。

由于时间仓促,编者水平有限,书中疏漏之处,敬请读者不吝赐教,以便于修订,使之日臻完善。

国内贸易部教育司

1997年8月

目 录

绪 论	(1)
第一章 文书和公务文书	(6)
第一节 文书和公务文书	(6)
第二节 公务文书的种类	(15)
第三节 公务文书的体式和稿本	(21)
第四节 公务文书的行文制度	(30)
第二章 文书工作	(37)
第一节 文书工作的性质与原则	(37)
第二节 文书工作的组织、任务和意义	(43)
第三节 文书工作人员的基本素质要求	(48)
第三章 一般文书处理	(55)
第一节 收文处理程序	(55)
第二节 发文处理程序	(73)
第四章 专用文书管理	(89)
第一节 信访文书管理	(89)
第二节 人事文书管理	(94)
第三节 印、信的管理	(98)
第五章 紧要公文处理	(102)
第一节 紧要公文概述	(102)
第二节 紧要公文处理的特殊性	(106)
第三节 秘密文书的处理	(109)
第六章 文书工作的改革和发展	(119)
第一节 文书工作“四化”的含义、内容和要求	(119)
第二节 文书工作自动化主要工具简介	(129)

第七章 档案与档案工作概述	(140)
第一节 档案.....	(140)
第二节 档案工作.....	(146)
第三节 档案工作机构.....	(154)
第八章 商务档案	(160)
第一节 商务档案概述.....	(160)
第二节 经济合同档案.....	(164)
第三节 商务购销、储运档案.....	(168)
第四节 商业财务档案.....	(172)
第五节 商业会计档案.....	(178)
第九章 文书立卷	(182)
第一节 文书立卷的意义和范围.....	(182)
第二节 文书立卷的原则和方法.....	(188)
第三节 文书立卷地点与平时归卷.....	(194)
第四节 文书立卷的操作程序.....	(198)
第十章 文书档案管理	(214)
第一节 档案全宗.....	(214)
第二节 文书档案的收集.....	(224)
第三节 文书档案的整理.....	(228)
第四节 文书档案的鉴定.....	(242)
第五节 文书档案检索工具的编制和档案的统计.....	(251)
第六节 文书档案的保管.....	(257)
第七节 档案利用工作.....	(267)
第十一章 声像档案的管理	(279)
第一节 声像档案概述.....	(279)
第二节 照片档案的管理.....	(281)
第三节 录音、录像档案的管理.....	(285)
第十二章 档案管理的现代化	(290)

第一节	实现档案管理现代化是档案工作发展的必然趋势·····	(290)
第二节	我国档案管理现代化的现状·····	(294)
附录一	中国共产党机关公文处理条例·····	(298)
附录二	国家行政机关公文处理办法·····	(309)
附录三	中华人民共和国保守国家秘密法·····	(317)
附录四	中华人民共和国档案法·····	(323)
附录五	机关档案工作条例·····	(328)
附录六	机关档案工作业务建设规范·····	(333)

绪 论

《文书与档案》是以文书工作和文书档案管理为研究对象的一门应用性学科，是国内贸易部系统中等专业学校商务秘书专业的一门必修课。在正式讲授和阅读本课程之前，对本学科的内容应有一些概括的认识。本课程主要讲授文书工作与档案工作的基本理论、基本知识和操作程序，重点是文书处理、文书立卷、文书档案管理。

人类社会随着生产的发展，文字的发明和应用而过渡到文明的时代，人们便开始利用文字沟通思想，传送信息，记录社会生活；随着生产的继续发展，阶级的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要有比较条理的文书。正如斯大林所说：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理的工作，需要比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信。”（斯大林《马克思主义与语言学问题》）这些比较有条理的文书使用完毕以后，为了日后查考，整理保存起来，便形成了档案。随着社会的发展，文书与档案的内容日益丰富，文书工作与档案工作日益繁重，文书与档案的管理日趋制度化、规范化、科学化、现代化。

人们在社会生活中，彼此之间经常发生这样或那样的联系，建立一定的社会关系，日常要处理许多事务。人们处理事务，除用口头等方式以外，还大量地采用书面方式。人们利用书面方式来表达意图，进行联系，论述情况和作为依据，这种书面材料，称为文书。文书在人们的社会生活中使用的范围极为广泛，它往来于个人之间、机关团体之间、机关团体与个人之间，乃至国际之间，成为处理公私事务不可缺少的工具之一。就文书的形成和

使用范围来说，大致可分为私人文书和公务文书两大类。《文书与档案》，所研究的主要内容是机关的公务文书和文书工作，以及与之密切相关的文书档案管理工作。

公务文书是指机关、团体、企业、事业单位在处理公务活动中形成和使用的文字材料，它是机关、团体、企业、事业单位办事的依据，是国家管理政务的一种重要手段。公务文书代表某一机关团体的意图，它是按照一定的行文制度和处理程序形成的，不能由个人任意制发。党和政府曾颁发过若干条例和指示，对公务文书的撰写、传递、运转和管理等方面作出一系列的有关规定。根据规定，机关团体围绕着公务文书的制发和收办，要进行许多工作，例如拟稿、审核、签发、缮印、收发、登记、批办、立卷、归档等等，它们之间一环扣着一环，形成一套完整的程序。这一整套的工作环节和程序，总称之为文书工作，或叫文书处理工作。各机关、团体、企业、事业单位为了做好这项工作，还设有专门的文书处理部门或专职人员。

文书工作同档案工作，有着不可分割的非常密切的联系。从根本上说，档案（指文书档案）来源于文书，文书是档案的前身；档案是文书的归宿，档案是由文书转化而来的。而事实上，各个机关在工作活动中形成和使用的文件，当它们完成了文书处理程序和整理立卷以后，就从文件运转阶段进入了档案的保管和利用阶段，也就是档案工作的开始。通常所说的档案工作，是指档案室和档案馆所从事的档案业务工作，即用科学的原理和方法管理档案，为党和国家各项事业服务的工作。它的基本内容包括档案的接收和征集、整理、鉴定、保管、编目与检索、编辑与研究、利用服务和档案统计等“八个环节”的工作。文书工作的好坏不仅直接影响文件的质量，同时也必然影响档案的质量。一个机关的文书处理和立卷归档工作做得好，就会给档案工作创造有利条件。从这个意义上说，文书工作对档案质量具有决定性的影响。为确保档案工作质量，就必须从文书工作抓起，切实做好文书工作。档

案工作者要想管理好档案，也需要了解公务文书的性质、作用与种类，熟悉文书处理的程序和要求。因此，文书学又是与档案学密切相关的一门学科。《文书与档案》就是从文书工作与档案工作的实际和中专职业技术教育的需要出发而设置的课程，它的主要内容是研究现行公务文书的性质、作用、种类、体式 and 文书处理的程序要求，以及机关文书工作和档案工作的规律、原则和方法。它的任务就在于通过系统地学习文书与档案工作的基本理论、基本知识，掌握文书处理的程序和要求，立卷归档和档案管理的原则和方法，寻求科学地组织文书工作与文书档案工作的正确途径，以适应机关工作的需要。

《文书与档案》与《文书学》、《档案管理学》、《秘书学》、《公文写作》等学科都属于综合性、理论性、应用性并以应用性为主的课程，它们之间既有联系，互相衔接，又有区别，各具特点。在教学中既要避免不必要的重复，又要注意各个学科之间的联系，互相贯通，互相衔接。要牢牢把握本学科的重点和特点，掌握文书工作与档案管理工作的基本理论、基本知识和操作技能，努力提高学生的综合运用知识的能力。

文书工作是一项政治性、思想性、业务性都很强的工作，也是一项很细致的文字工作和服务工作。从事机关工作的干部，大体都要或多或少地接触公务文书，承担一些文书处理工作任务。比如：机关的领导人或者部门的负责人，经常传阅和签发公文与批办公文；秘书工作人员或办事人员，经常起草和处理公务文书；文书工作人员，负责公务文书的收发、登记、运转、管理、整理与保管工作等。总之，机关工作人员，从领导到收发员、打字员，都要经常同公务文书打交道。要使自己能够胜任文书工作，就需要认真学习文书与档案等有关方面的知识。

1923年，列宁在《宁可少些，但要好些》这篇文章中，讲到认真整顿国家机关的问题，并且提出了选用干部的四个条件。其中一条就是：“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。”在这里，列宁把掌握文书处理的基本知识作为选用干部的一个重要条件提了出来。学习贯彻列宁的这个要求，对于提高干部队伍素质，具有重要的现实意义。现在，无论是在党政机关和企业事业单位工作的同志，还是将来有可能从事机关工作的同志，都很有必要学习一些文书与档案基本知识。

怎样学好《文书与档案》这门学科？根据以往经验，在教学和实践中应注意以下几点：

第一，要注意文书与档案工作的规范性。公务文书是由法定的作者制成和发布的，具有法定的权威和效力；公务文书具有特定的体式并须经过一定的处理程序。这就要求文书在形成、处理和管理等工作过程中必须遵循统一的标准。我国文书与档案工作的沿革，源远流长。历代政府对文书与档案工作的组织机构和管理制度，都有严格要求和具体规定，并为后人积累了丰富的经验。新中国成立后，党和政府对文书与档案工作十分重视，对公文处理和档案工作，对秘密文件管理等项工作做过一系列重要指示和规定。党的十一届三中全会以后，全国人大常委会先后颁布了国家《保密法》、《档案法》，中共中央办公厅、国务院办公厅、国家档案局分别修订发布了《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》、《机关档案工作条例》、《机关档案工作业务建设规范》等重要文件。这些文件既是过去文书与档案工作的经验总结，也是今后文书与档案工作的指南，是从事机关文书与档案工作必须遵循的规范。在教学和工作实践中，要结合学习党和政府的有关指示和规定，使文书与档案工作日趋规范化、制度化。

第二，要注意理论联系实际。在教学中，要注意对于基本理论原则的理解，不但知其然并且知其所以然；同时，又要注意学习有关的规章制度与具体方法，提高实际工作的技能。要结合文书与档案工作的实际进行教学，请有实践经验的办公室主任或秘书作专题讲座；组织参观比较规范的机关档案室或档案馆。根据

实际情况，组织学生到实习单位办公部门协助收集、整理文书材料，进行立卷归档；对商业、供销和粮食部门的文书与档案工作进行实际调查和了解，并结合所了解的实际情况进行学习。

第三，要注意灵活运用具体方法。各级机关、各种不同类型的机关与组织，它们的性质、职权、规模以及工作的特点不同。它们的文书工作也会相应地具有自己的特点。教材里所讲的主要是共同性的一般原则和方法，以及具有普遍指导意义的制度与要求，而在应用于某个机关和单位时，则需要结合本机关、本单位的实际情况具体运用。要注意防止两种偏向，一是强调本机关的特殊情况和传统习惯，否定普遍性的指导原则，认为难以做到，这是不正确的；另一种是不从具体实际出发，只是简单地照搬一些具体方法，不能将基本原则结合本单位的具体特点创造性地灵活运用，这样是不可能取得好效果的。我们提倡在学习和工作实践中，要结合实际，灵活运用，不断地总结新经验，不断完善、发展与提高。

第四，要主动适应办公现代化管理的需要。办公自动化是当今新技术革命的重要内容之一。在一些发达国家，早已采用了一系列现代化的办公机器设备。在国外某些机关、公司和企业里，普遍应用计算机，实现了文件的制作、传递、检索等的自动化、高速化。实现办公现代化管理势在必行，这是时代的要求和发展的方向。我国党和政府极为重视实现办公自动化的战略意义。为了适应现代化管理的发展需要，一方面，要根据本单位的实际情况，逐步改善办公设备，改造传统的手工操作方式，实现文书处理和档案管理的现代化、自动化；另一方面，对机关的文书工作人员和档案管理人员提出了新的更高的要求。为此，文书工作和档案工作人员，要加强政治思想和职业道德修养，不断更新知识，努力提高自己的政治思想素质和业务水平，掌握现代办公用具的操作技能，以适应办公自动化和现代化管理的需要，为实现办公自动化，提高机关工作效率作出贡献。

第一章 文书和公务文书

本章一般地介绍文书的概念、类别，着重介绍公务文书的行文制度及种类、体式 and 稿本等。学习这一章的目的是，对文书和公务文书有个整体的、概括的了解，为学习以后各章奠定基础。

第一节 文书和公务文书

一、文书的概念、类别

（一）文书的概念

在我国悠久的文明史上，自从有了文字以来就产生了文书，“文书”一词的出现至今已有两千多年了。西汉初期著名历史学家、文学家司马迁在其所著的《史记》中，多次提到文书一词。《史记·酷吏列传》中说：“数从中文书事有可以伤汤者，不能为地。”这句话的意思是，有人多次从宫廷内保管的文书中，查找一些可以中伤张汤的材料，一点不留余地。东汉著名历史学家班固在他所著的《汉书·刑法志》中，有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”的话。意思是，当时的司法部门，审理犯人的材料堆满公案和阁架以致执法的官员都看不过来。由此可见，“文书”一词在我国有着深远的历史渊源。随着社会的不断发展，“文书”这个概念的含义虽有所变化，但其基本内涵大体上是相近的。

“文书”之所以能产生和延续下来，是和它在人类社会生活中所起的重要作用分不开的。人是社会关系的总和，人们在社会生活中，相互之间总要发生这样或那样的联系，作为管理社会的国家机构也总要处理各种公共事务。人们在进行相互联系和处理事

务的时候，离不开一定形式的文字材料。经过长期的社会实践，这种文字材料逐渐发展成为适应各自活动内容需要的、具有某种不同的特定的体式，这些文字材料的集合体，就是我们所说的文书。简言之，文书是以文字形式处理各种事务的工具。

现代文书的概念，既包括上面的含义，还是对管理文字材料的工作人员职务的称谓，如有些单位设有“文书”一职，称作“某某文书”，这是由文书的本义衍生而来的。

同文书这个概念相联系并经常交错使用的还有文件、公文两个概念。文书、文件、公文这几个概念经常遇到又容易混同。文书、文件和公文三者的相同点是：在内容上都反映社会活动，在文字表达上都具有一定的体式。但它们之间又有明显的不同：文书是包括文件、公务文书和私人文书在内的各种文字材料的总称，是个集合体，而不是指个别的、具体的文字材料。因此，通常我们不称“这份文书”、“那份文书”、“中央文书”、“省委文书”，而一般称“文书材料”、“文书档案”等。公文，有广义的公文和狭义的公文。所谓广义的公文，即公务文书，是文书中的一大类别，是文书中除私人文书之外的所有文书材料的通称。所谓狭义公文则是专指国务院办公厅1993年11月21日在《国家行政机关公文处理办法》中正式规定的12类13种公文。因此，公文的概念比文书的概念要小。文件是指公文中政治性和政策性较强的那一部分，通常指印有文头（也称版头）的那部分公文。因为文头往往套红印刷，故有“红头文件”之称。它比较庄重，有权威性。至于那些信函、会议记录等文字材料，一般不称为文件，多称公文或文书。从产生的时间来看，文书、公文这两个词，早在我国古代就已出现，而文件一词到了近代才出现。

（二）文书的类别

从文书的形成和使用上来划分，文书可分为公务文书和私人文书两大类。

公务文书是统治阶级用来发号施令、管理政务、记录情况、联

系事务，实现其政治目的的一种有力工具。所以，公文形成和使用的主体，主要是各类机关、人民团体、企业和事业单位等。公务文书中的“公务”，就是指上述机关、团体、企业和事业单位在其职权范围内所从事的各项工作事务。所以，公文的含义是机关、人民团体、企业和事业单位在进行管理工作、联系事项、记载活动时所形成的具有特定体式的书面材料。

私人文书，是相对公务文书而言的。私人文书形成和使用的主体是个人，它是个人或家庭在与他人交往和处理私人事务中所形成和使用的文字材料。私人文书包括私人信函、日记、手稿、凭证、遗嘱、契约等。

二、公务文书的概念、特点和作用

（一）公务文书的概念

公务文书是法定机关与组织在公务活动中按照特定的体式，经过一定处理程序制成的书面文字材料，作为传达意图、联系工作、处理公务的文字依据，是国家管理政务的一种工具。

我们在理解这一概念的时候，应当弄清楚它的四点基本含义：

1. 公务文书是各类机关与组织在工作活动中普遍使用的一种工具。“各类机关与组织”所指不仅包括各级政府机关及其各个部门，也包括党的、军队的机关以及各种团体、企业、事业单位在内。也就是说不仅党政军机关使用公文，各种团体、企业、事业单位的办事机构也使用公文。各类机关与组织都各有自己的职能和活动范围，有自己的主管业务，如外交、军事、公安、司法、经济管理、财政贸易、商业流通、科学研究、文教卫生等等。这说明公务文书的来源和使用范围非常广泛，它所反映的内容十分丰富，涉及各条战线的工作，关系国家事务与社会生活的各个方面，并不是一个很简单的事物。

2. 公务文书是一种记录和传递信息的书面文字。从古到今，公务文书的格式，使用的书写材料（载体）和传递的方式，是多

种多样的，并且是随着社会生产的发展和科学技术的进步而不断发展的。现在我们所能见到的中国最古老的公务文书，要算是殷商时代遗留下来的甲骨文书了。甲骨文书曾经是奴隶制国家机关传达命令、指挥国事、记录重大活动的工具。它是刻在乌龟的龟甲和牛的肩胛骨等兽骨上面的，距今已有三千多年历史了。古代常用的文书早先是在竹片、木片上书写的，叫做简牍、简书。简册的体积较大，携带和传递都不方便。其后采用缣帛等丝织品来书写重要的文书，叫帛书。帛书可根据文字的多少来剪裁用料，体轻而柔软，可折叠或者卷成一束，于是出现了卷轴形式的文书，较便于携带和传递，但缣帛昂贵，不能成为普遍使用的书写材料。再后纸张成为比较理想的书写材料，又经济又方便。

3. 公务文书是按照特定的体式和一定的处理程序制成的书面材料。我们在工作学习中所使用的文字材料有很多种，除了公务文书，还有报纸、刊物、图书、资料等等。公务文书同一般文章、作品等有所不同，它有规定的体式，并且须要经过一定的处理程序。（具体内容将在后面的章节中详细讲解）

4. 公务文书是党和国家机关实施领导与管理政务、联系工作、处理公务的一种工具。公务文书是党政机关用以组织和领导国家的政治生活、经济建设、科学文化事业以及管理社会生活的一种工具，包括运用公务文书制定和发布政策、法令，传达贯彻方针政策与意图，部署与指导工作，商洽与报告工作，交流工作情况与经验，记载工作活动情况报告等。公务文书作为管理政务的一种工具从总体来说，它的内容和它所起的作用，具有鲜明的政治性。在阶级社会和仍然存在阶级斗争的社会里，公务文书是体现统治阶级的意志，为统治阶级的利益服务的。因为，文书的政治思想内容和它所贯彻的路线方针，是同社会制度和国家机关的阶级性质分不开的。就某个机关或组织来说，公务文书是它对外表达自身的意图和决定，并从外机关获得与自身工作活动有关的重要信息的一种手段。公务文书既是机关处理工作问题的一种

办事工具，同时又是本单位工作活动的记录。

以上四点，前三点侧重说明公务文书包括的范围，也就是说说明公务文书这个概念的外延，回答公务文书在哪里存在，哪些东西属于公务文书。第四点侧重说明公务文书的根本性质，也就是说说明公务文书这个概念的内涵与本质，回答公务文书是怎样一种事物，有什么意义和用途。

（二）公务文书的特点

公务文书和报刊、图书、资料里的一般文章、作品都可以说是表达思想、交流信息的工具。那么，公务文书同一般的文章、作品相比较，有什么不同的特点呢？主要有以下几方面：

1. 公务文书是由法定的作者制成和发布的。公务文书虽然也属于一种应用文，但是它并不像一般文章那样，谁都可以随便写的。所谓“法定的作者”，指的是依据法律和有关的条例、章程、决定成立的，并能以自己的名义行使法定的职权和承担义务的组织或担负一定职务的负责人。

譬如国家机关，分为权力机关和行政机关。权力机关有全国人民代表大会，它是国家的最高权力机关，还有各省、自治区、直辖市、县的人民代表大会，它们都是国家权力机关。行政机关有国务院，它是国家最高行政机关，还有各省、自治区、直辖市、县的人民政府，它们都是地方行政机关。以上这些国家机关是根据《中华人民共和国宪法》和有关的《组织法》建立的。在《宪法》和《组织法》中规定了这些国家机关的职能，以及这些机关制定和发布公文的权限。如：《宪法》第八十九条关于国务院行使的职权中规定了国务院可以“根据宪法和法律规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”；“编制和执行国民经济和社会发展规划和国家预算”；“管理对外事务，同外国缔结条约和协定”等。

再如党的机关，是我们国家的领导机关。新民主主义革命的胜利和新中国的建立，都是在党的领导下取得的。中国共产党是社会主义事业的领导核心。建国以来，在国家历次颁布的《宪