

中等专业学校教材

WENSHUYUDANGANGUANLI

文书与档案管理

(修订本)

何生风 主编



中国商业出版社

中等专业学校教材

文书与档案管理

(修订本)

何生风 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

文书与档案管理/何生风主编. —2版(修订本). —北京: 中国商业出版社, 2000. 4

中等专业学校教材

ISBN 7-5044-1864-1

I. 文… II. 何… III. ①文书学-专业学校-教材 ②档案管理-专业学校-教材 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 04572 号

责任编辑: 蓝垂华

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

北京星月印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 13.5 印张 344 千字

2000 年 4 月第 2 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

定价: 17.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

编 审 说 明

《文书与档案管理》是根据商业部颁发的中等专业学校文秘专业教学计划和教学大纲的要求，由商业部商业中专教材委员会组织编写的。经审定，可作为中等商业（供销、粮食）学校文秘专业的试用教材，也可供在职文秘人员作培训教材或自学用书。

本书由湖南省零陵地区商业学校讲师何生风主编。参加编写的有何生风（绪论、第一、二章）、河北保定商业学校高级讲师张世恒（第三、四章）、湖北省商业学校讲师傅秀媛（第五、六章）、四川省供销学校讲师周正（第七、八、九章）、湖南省郴州商业学校高级讲师谢常凡（第十、十一章）。最后由商业部商业中专教材委员会秘书长、高级讲师滕荣祥主审。

本书在编写过程中得到有关学校的文持，在此表示感谢。书中如有不妥之处，请批评指正。

商业部教材领导小组

1993年7月

修 订 说 明

《文书与档案管理》一书自1993年出版发行后，被认为是一本比较适应教学需要的教材，受到了一定的好评。随着社会的发展，教材中部分内容已经过时，为适应形势的需要，特予修订再版。

一、修订稿以国务院办公厅1993年11月21日修订的《国家行政机关公文处理办法》和全国人大常委会1996年7月5日修正的《中华人民共和国档案法》为基本依据，保证书中的内容同党和国家的方针政策保持一致；注意采用学术界新的研究成果和实际工作中的新经验充实到有关章节。

二、为适应教学需要，重新编写了“思考与练习”的内容。既有利于学生巩固书本知识和提高实际能力，也可以成为教师组织复习考试的题库。习题的解答基本上都包含在书本的内容中。

三、修订后全书共十三章。原书第十一章第三节“机关人事、会计文书档案”改编为“专门档案管理”一章，使档案管理部分的内容更条理化。

本次修订工作由原书主编何生风全面负责。因水平有限，书中错漏之处难免，敬请批评指正。

编 者

1999年12月

目 录

绪 论	(1)
第一章 文书工作概述	(3)
第一节 文书学与文书	(3)
第二节 文书工作的意义	(11)
第三节 文书工作的任务、原则和组织机构	(14)
第四节 文书工作人员的修养	(20)
思考与练习	(22)
第二章 现行文书	(24)
第一节 公文	(24)
第二节 机关单位内部文书种类	(43)
第三节 常用杂体文书种类	(46)
附一 国家行政机关公文格式	(48)
附二 发文稿纸格式	(56)
附三 国务院公文主题词表	(59)
思考与练习	(74)
第三章 一般公文办理	(77)
第一节 公文办理概述	(77)
第二节 收进阶段	(83)
第三节 分理阶段	(94)
第四节 承办阶段	(104)
第五节 制文阶段	(110)
第六节 制发阶段	(122)
附一 国家行政机关公文处理办法	(129)
附二 出版物上数字用法的规定	(137)
附三 标点符号用法	(145)
思考与练习	(154)

第四章 机要文件处理	(158)
第一节 机要文件的定义和分类.....	(158)
第二节 机要文件处理.....	(166)
附一 中华人民共和国保守国家秘密法.....	(171)
附二 商业工作中国家秘密及其密级 具体范围的规定.....	(176)
附三 档案工作中国家秘密及其密级 具体范围的规定.....	(180)
附四 文献保密等级代码.....	(181)
思考与练习.....	(182)
第五章 信访文书处理	(184)
第一节 信访工作的性质和作用.....	(184)
第二节 信访文书的处理.....	(189)
思考与练习.....	(201)
第六章 办公自动化与文书工作	(204)
第一节 办公自动化展望.....	(204)
第二节 电子计算机在文书工作中的应用.....	(207)
第三节 文书工作与其他办公自动化设备.....	(213)
思考与练习.....	(214)
第七章 档案工作概述	(216)
第一节 档案.....	(216)
第二节 档案工作.....	(230)
第三节 档案学.....	(241)
第四节 国家档案管理制度.....	(245)
附 中华人民共和国档案法.....	(253)
思考与练习.....	(257)
第八章 机关文书立卷	(260)
第一节 文书立卷概述.....	(260)
第二节 文书立卷范围.....	(265)

第三节 文书立卷的落实与分工·····	(269)
第四节 立卷的要求、方法和步骤·····	(274)
附 机关文件材料归档和不归档的范围·····	(284)
思考与练习·····	(289)
第九章 立卷编目与平时归卷·····	(291)
第一节 立卷编目·····	(291)
第二节 平时归卷·····	(298)
附一 工业企业档案分类表·····	(301)
附二 ××地区纺织厂档案分类大纲·····	(304)
思考与练习·····	(305)
第十章 组合案卷与编目定卷·····	(307)
第一节 组合案卷·····	(307)
第二节 编目定卷·····	(322)
附 文书档案保管期限表·····	(328)
思考与练习·····	(335)
第十一章 案卷归档·····	(339)
第一节 归档制度·····	(339)
第二节 编制案卷目录·····	(341)
思考与练习·····	(349)
第十二章 专门档案管理·····	(351)
第一节 人事档案的管理·····	(351)
附 干部档案工作条例·····	(358)
第二节 会计档案的管理·····	(371)
附 会计档案管理办法·····	(375)
第三节 科技档案的管理·····	(383)
思考与练习·····	(385)
第十三章 机关档案制度与管理的科学化·····	(387)
第一节 机关档案概说·····	(387)
第二节 机关档案管理的基本体制·····	(390)

第三节	机关档案管理的科学化.....	(391)
附一	机关档案工作业务建设规范.....	(397)
附二	县直机关档案室定级升级考核 评分办法(省一级)	(404)
附三	档案室基本情况表.....	(409)
附四	档案室文书立卷年检年审审批表.....	(410)
附五	××市市直机关、事业单位文书 立卷年检年审标准.....	(411)
	思考与练习.....	(416)

绪 论

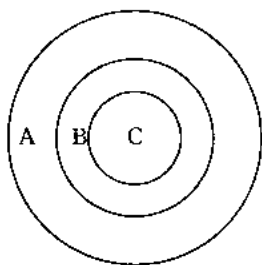
《文书与档案管理》是中等专业学校文秘专业的一门专业课。本课程包括两个部分：机关单位的文书、文书工作与机关单位的档案工作。其重点是文书处理程序与档案立卷程序。

列宁曾经在《宁可少些，但要好些》一文中提出选用干部的四个条件，其中有一条是：“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”。为什么列宁要将掌握文书处理的基本知识作为选用干部的一个重要条件呢？因为在一个国家的管理活动中，文书以超越时间、空间局限的优点取代言语，成为指挥、联系、协调工作和沟通信息的不可替代的书面工具；以文书为物质对象的文书工作，它既是政务活动的组成部分，也是整个国家机器能按统一意志有效运行的主要连动纽带。如果了解有关的文书与文书工作的知识，就无法参与国家的管理，或者说无法成为一名称职的管理人员。

秘书作为领导的助手，参与政务、管理事务，同文书与文书工作有着更直接的关系；可以说，做好文书工作是秘书有效地为领导服务的主要表现。因而，秘书人员仅仅了解文书学的常识是远远不够的，而必须将其作为专业知识和技能进行系统、全面的学习和研讨，如果不是这样，就难以成为一名合格的、优秀的秘书。

机关单位的档案工作与文书工作的关系极为密切，尤其是在基层单位，这两项工作更是交叠相融；因而，多数文书学著作将文书的立卷、整理与归档作为本学科内容的一个组成部分写入。

《文书与档案管理》和《秘书学》、《应用写作》是文秘专业的主要专业课，这三门课程之间有着内在的联系：



A:《秘书学》

B:《文书与档案管理》

C:《应用写作》

从以上可以看出,《文书与档案管理》是处在《秘书学》与《应用写作》之间的枢纽学科。根据教学计划,《文书与档案管理》一课安排在《秘书学》和《应用写作》后讲授,它既是对《秘书学》的拓展深化,因为秘书工作中最重要的内容是文书工作,必须进行专门的学习与研究;又是对《应用写作》的总结归纳。因而本课程的学习对文秘专业的学生来说是至关重要的,可以说,本课程掌握得如何,是衡量专业知识水平高低的主要标准。

正是由于《文书与档案管理》同《秘书学》、《应用写作》有着直接关系,内容上就有着某些类似之处,但决不能认为这只是简单的重复。例如,本课程文书部分的文书知识主要是从其管理功能来阐述的,在介绍公文格式时,目的在于如何正确掌握公文格式,以保证公文作用的实现等,这同《应用写作》以介绍写作特点是不同的。因此,在学习本课程时,要从新的角度去认识问题;同时也应注意联系《秘书学》与《应用写作》的知识加深对文书工作的理解。

文书是秘书手中的武器,没有认真的学习态度和刻苦的钻研精神是无法掌握这个武器的。当前,社会上需要大量的秘书人才,但许多文秘专业的毕业生却又找不到合适的就业机会。其中一个重要的原因就是文秘专业的学生的文书工作能力达不到社会的要求。有关文书与档案方面的著述很多,每一个学生应该自觉地广泛阅读,以开阔视野和弥补本教材的不足和疏漏。

第一章 文书工作概述

第一节 文书学与文书

一、文书学的研究对象和范围

在我国，文书已有几千年的历史了，但文书学却是一门新兴的学科。

20 世纪 80 年代以前，我国也曾有人对文书学中的有关问题进行过研究和探索，但将文书学作为一门学科进行系统的研究则是从 80 年代初期才开始的。因而，文书学在我国是一门年轻的学科，文书学领域的诸多问题是富有探索性的；也正因为文书学的研究时间不长，所以许多人对它缺少系统全面的认识，特别是对文书学的研究对象和范围不够明确。因此，学习文书学必须先解决这个问题，才能从宏观上把握本学科的体系。

（一）文书学的研究对象和范围

文书学是以文书和文书工作为对象，研究文书和文书工作的理论、原则、方法及其产生、演变和发展规律的学科。

作为文书学研究对象的文书与文书工作，是密不可分的两个方面，同时又是各有特定内容的两个问题。文书研究的主要内容是将文书作为一种应用文体来研究，重点分析它的种类、格式和写作技巧等；文书工作则是研究文书在具体的社会活动中实际运用的程序，重点分析如何发挥文书的功能，提高管理效率。文书和文书工作都以文书作为基本对象，前者研究文书本身的特征，后者研究文书同外部的关系。明确这一点，对深入学习文书学有重要意义。

从我国对文书学研究的状况看，其研究范围主要包括以下几个方面：

1. 以时间标准划分

(1) 古代文书和文书工作。古代文书和文书工作研究的范围包括从文书和文书工作产生到封建社会末期。其研究目的是总结历史经验，探索文书和文书工作的产生和发展规律，为建立现代文书学提供历史的借鉴。

(2) 近代文书和文书工作。近代文书和文书工作研究的范围包括从1840年第一次鸦片战争到中华人民共和国成立。其研究重点是中国共产党在革命斗争时期的文书工作。研究的主要目的是为了总结党领导下的文书工作的宝贵经验，为建立现代文书学提供直接的、科学的依据。

(3) 现代文书和文书工作。现代文书和文书工作的研究范围是新中国建立后至今，其研究目的是建设具有中国特色的文书学理论体系，为现代管理服务。

2. 以学科内容划分

(1) 历史文书学。历史文书学侧重研究我国历代的文书，主要包括文书的种类、体式、习惯用语、写作技巧、行文范围及其史料价值。主要任务是研究文书的发展演变规律，以便更好地利用与管理历史档案。

(2) 文书工作发展史。文书工作发展史主要研究文书的起源、演变和历代文书工作的组织、制度和作用，总结我国文书工作的发展规律，为现行文书工作提供历史借鉴。

(3) 现行机关文书处理学。着重研究我国现行机关（包括团体、企业、事业单位）的文书和文书工作的理论、原则与方法，为提高机关工作的质量与效率服务，为档案工作奠定基础。它是文书学的核心内容，是学习与研究的主要对象。

(4) 其他专题研究。以文书学领域中的某一问题为研究对象。例如：运用比较的方法研究中外文书学异同。其研究目的是从深

度方面探讨文书学理论，为这一学科的建立提供科学的论据。

（二）我国文书和文书工作的产生和发展简况

1. 文书和文书工作的产生

文书和文书工作是同时产生的，两者相互依存，不可分割。

迄今为止，我国发现的最早文书是殷商时代的甲骨文书。殷商王朝首都的废址——河南安阳小屯村先后出土了大量的刻有文字的甲骨，上面记载了有关朝廷的祭祀、年成、征战、王事等内容，实际上就是商王朝活动的记录和文告，相当于现在的公务文书。

公务文书的产生有两个条件：一是有比较成熟的文字，二是管理活动的出现。从这两个条件推断，我国最早的文书并非就是甲骨文书，只是目前尚未发现。因为甲骨文已是相当成熟的文字，在它之前应有漫长的形成过程，不可能是在商代一时间内形成的；再者上古时代的尧舜禹时代已经出现了原始的国家机构，如果没有文书辅助管理是很难想像的。我国最早的公文集《尚书》就记载了从夏朝至西周的君王文书，证明至少在夏朝就出现了公务文书。

文书一产生，就有相应的文书工作产生。在商朝从事文书工作的人是史官，史官是由原始社会的巫演变而来的，他们不但有文化，还被认为有沟通人神之间关系的本领。商朝的文书都是记载朝廷占卜问神的，因而制作和传达文书的工作多由史官担任。

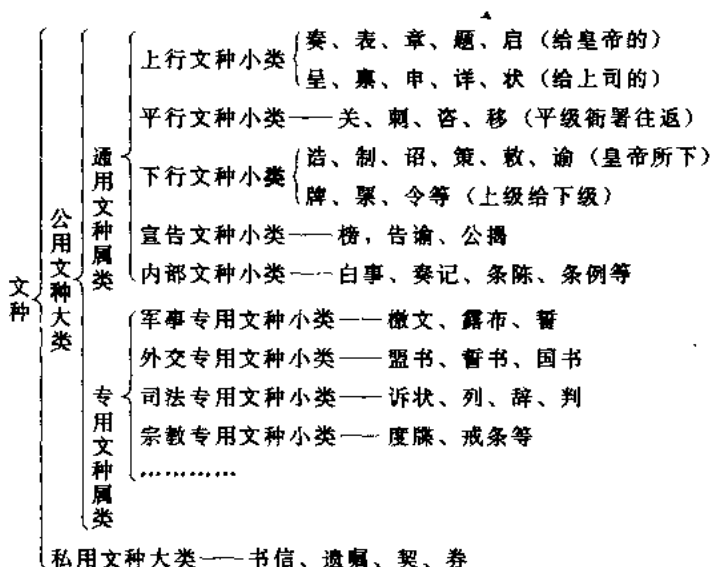
2. 文书与文书工作的发展演变

（1）古代的文书与文书工作

我国古代文书和文书工作从产生到封建社会末期有三千多年的历史。其间文书作为统治阶级管理政务、临民治事的工具，随着社会的发展而不断发展变化，文书工作也不断完善。

古代文书由而趋繁，各时期的文书名称也有变化，现将古代比较常见的文书列表如下：

古代文种综合分类图示



文书工作因时代不同体现不同的特点。秦始皇统一中国以后，建立了封建君主专制的中央集权国家。随着我国封建制度的确立和发展，文书工作也相应得到了较大发展，特别是唐朝以后，建立了一套比较系统和统一的制度，并形成了严格的规章制度。例如，在唐宋时期，文书工作形成了十种制度，即一文一事制，公文用纸制，公文折叠制，拟写誊写制，引黄贴黄制（引黄就是把章、奏等文书内容要点与日期摘附于封皮或正文之前；贴黄就是需改动处先贴黄纸再改），签押用印判署制，封装和编号制，收发登记和催办制，移交制，保密制。这已经是比较系统完整的文书工作制度。但是，封建社会制度决定其文书工作有极大的局限性，等级观念森严，文牍主义严重，形式主义泛滥，经常出现“朝廷诏旨，多废格不行……禁之不止，令之不从”的局面。

(2) 近代文书和文书工作

辛亥革命结束了封建帝制的统治，文书和文书工作也发生了巨大变化。

在文书方面基本上摒弃了古代文书的名称，国民党政府经过几次修订，最后确定的九种公务文书是：布告、命令、训令、指令、批、通知、函、报告、呈。其中绝大部分被现代文书沿袭使用。

文书工作方面也进行了许多重要改革。国民党政府在公务文书中取消习用套语，公文承转不套引，采用标点符号，分段，拟文改用白话，统一文书用纸。这些改革从客观上促进了文书工作的发展。当然，作为反动统治的机构，决定了这些改革大多流于形式，“换汤不换药”，文牍主义、形式主义依然严重存在。

新民主主义革命时期，中国共产党及其领导下的革命政权机关积极推行公文体式、用语的改革，坚决反对文牍主义和形式主义，取得了很大的成绩。党在战争中的文书工作形成了许多优良传统，诸如严格的保密制度，迅速传递的要求，讲究公文实效，端正文风等等都是十分宝贵的经验。

（3）现代文书和文书工作

新中国成立后，文书和文书工作的发展虽然也有曲折，但总的方向是健康发展的。在马列主义、毛泽东思想指导下，对旧政权机关的文书和文书工作进行了彻底的改革，迅速扫除了旧公文体式与文书处理中的弊端，吸取了革命根据地的文书工作经验，借鉴了其他社会主义国家的文书工作制度，开创了我国文书学研究的新阶段。特别是粉碎“四人帮”以后，从学科建设、理论研究、专业教育等方面都有根本性的突破，众多文书学著作的问世，标志着具有中国特色的文书学开始形成。

二、文书与公务文书的定义和性质

（一）文书与公务文书的定义

文书是机关团体或个人，在工作和生活中为了记录传递信息、表达意图、留取凭证等并具有惯用格式的文字材料。包括私人文

书和公务文书。

公务文书是法定机关与组织按照特定的体式，经过一定处理程序制成的，用以传达意图、办理公务与记载工作活动的一种实用文体。

从上述定义中，我们看出文书这一文体同其他文体的主要区别。文学作品、新闻报道等是以反映社会生活，抒发一种情感或表明一种观点为目的的，它不是机关团体实际工作自然形成的，写或是不写取决于作者的认识与评价。而文书则是一个机关单位工作中直接形成的，直接为机关的某一项具体工作服务，并且记录下工作的主要内容，作为查考利用的依据。例如，某机关召开一次表彰大会，像大会程序、领导的讲话及有关表彰决定等文书就要直接形成而必不可少，否则，就会影响会议的正常进行，至于是否发布新闻消息则根据情况决定，并非不可缺少。

因此，在理解文书这一概念时，注意将它同其他的文体进行比较，是准确把握文书特点的一个重要方法。

（二）公务文书的性质

公务文书是本课程讲授的对象，它除了具有文书的一般特点，如应用性强，格式固定，对象明确，有一定惯用语等外（请参阅《应用写作》一书的有关论述），还具有下列四点重要性质：

1. 公务文书是国家进行管理的重要工具

不论是哪个时代，哪个阶级，无不将公务文书作为统治管理的重要工具，我们社会主义国家也不例外。

公务文书是实施机关职权的一种手段。任何一个单位都有自己的职权，并要在具体工作中行使。行使职权的手段是多种多样的，如口头表态、开会研究、检查督促等，而运用文书行使职权是其中最主要的手段。在制度计划、进行总结、任免奖惩、通报情况、颁布规章等机关的主要工作中，一般运用文书辅助完成。因此，正确运用文书是保障职权行使的一个重要前提。

公务文书是对外传播本机关意图的喉舌，是机关之间联系工