

文书 与档案管理

刘荣乔 主编



中国财政经济出版社

国内贸易部教育司推荐商务文秘系列教材

文书与档案管理

主 编 刘荣乔

副主编 黄若茜

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

文书与档案管理/刘荣乔主编. —北京:中国财政经济出版社, 1995. 12

国内贸易部教育司推荐商务文秘系列教材

ISBN 7-5005-3047-1

I. 文… II. 刘… III. ①文书工作-教材②档案管理-教材 IV. ①C931.46②G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 14667 号

中国财政经济出版社出版

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

北京印刷三厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 32 开 10.875 印张 221 000

1996 年 3 月第 1 版 1996 年 3 月北京第 1 次印刷

印数 1—20 030 定价:10.40 元

ISBN 7-5005-3047-1/G · 0003(课)

(图书出现印装问题,本社负责调换)

推 荐 说 明

为了适应社会主义市场经济发展的新形势，按照建立社会主义现代企业制度和“建立大市场、搞活大流通、发展大贸易”的要求，结合我国当前大、中型企业商务文秘工作的实际，我们组织全国有关中等专业学校的专家、学者和长期在教学第一线任教的教师，编写了商务文秘系列教材。经审定，可作为国内贸易部系统中等专业学校教材，也可作为各类中等成人学校、在职干部业务岗位培训教材和广大企业职工自学读物。

《文书与档案管理》是商务文秘系列教材之一，由刘荣乔任主编，黄若茜任副主编，参加编写的有刘荣乔、黄若茜、陈宝琴、张晓峰、吴劲松。

在编写过程中，得到许多学校、领导和教师的大力支持，在此一并致谢。由于编写时间仓促，水平有限，缺点疏漏在所难免，请广大读者提出宝贵意见，以便进一步修订完善。

国内贸易部教育司

1995年7月

目 录

第一章 文 书	(1)
第一节 文书的概念与特点	(1)
第二节 公务文书的作用	(9)
第二章 文书管理概述	(13)
第一节 文书管理工作	(13)
第二节 文书管理的基本原则	(19)
第三节 文书管理的组织	(24)
第三章 文书的起草与制作	(32)
第一节 行文管理	(32)
第二节 文书起草的管理	(39)
第三节 文书制作的管理	(50)
第四章 文书的传递与承办	(64)
第一节 文书传递的管理	(64)
第二节 文书承办的管理	(77)
第三节 机要信访文件的管理	(87)
第五章 文书承办后的管理	(94)
第一节 概述	(94)
第二节 文书立卷的意义与范围	(99)

第三节	文书立卷的要求和方法	(105)
第四节	文书立卷程序	(114)
第五节	案卷的归档	(143)
第六章	档 案	(148)
第一节	什么是档案	(148)
第二节	档案的作用	(151)
第三节	国家档案全宗	(159)
第七章	档案管理概述	(161)
第一节	档案工作	(161)
第二节	档案工作的基本原则	(171)
第三节	档案管理的组织	(175)
第四节	档案管理规范	(181)
第八章	档案的收集与整理	(187)
第一节	档案资料收集	(187)
第二节	档案整理工作	(199)
第三节	档案资料的鉴定	(225)
第四节	编目	(240)
第九章	档案保管与统计	(250)
第一节	档案保管	(250)
第二节	档案保管条件	(253)
第三节	档案统计	(264)
第十章	档案利用与编研	(271)
第一节	档案利用工作	(271)
第二节	档案编研工作	(279)
第三节	档案利用的要求与方法	(286)

附录一：国家行政机关公文处理办法	(297)
附录二：中国共产党各级领导机关文件处理条例 (试行)	(305)
附录三：中华人民共和国保守国家秘密法	(318)
附录四：机关档案工作条例	(325)
附录五：机关档案工作业务建设规范	(331)

第一章 文 书

第一节 文书的概念与特点

自人类广泛使用文字以来，人们在国家管理、社会生产和生活各个领域，通过书写和制作文书来表达意图、记录事物，利用传递文书彼此交流信息，利用公布文书向公众发布信息。它既可以作为办事的依据，又可以作为事后查考的凭证。简要地说，文书是一种记录信息，表达意图，办理事务的文字材料。

文书作为办事时使用的一种工具，被人们在处理公私事务中普遍地运用。一般认为：处理私人事务时使用的文书，就叫私人文书。由于家庭私有制的长期存在，人们也习惯地把个人及其家庭或家族根据自己活动需要所使用的文书，都归类为私人文书。如个人的工作生活日记和著作手稿，个人或家庭同亲友之间的往来书信，个人或家庭关于人身与财产关系的契约和收支帐目，老年人临终前写下的遗嘱，宗祠的家谱和族规等。

社会各党政机关、人民团体、企业和事业单位，在行使管理职权、联系有关工作、处理公共事务活动中形成和使用的文书，人们习惯地称为公务文书。

“公务文书”与“公文”和“文件”，理应是有差别的。我们国家机关使用和传递的文书，统称“公文”。中国共产党的领导机关使用和传递的文书，都叫“文件”。“公文”和“文件”都具有明确的行文关系和传递、承办程序的特点。人们习惯地把套红印有“××单位文件”字头的文书叫“文件”。所以“文件”还含有单个实体公文的意思。没有明确行文关系和传递、承办要求的公务文书，人们一般地称为文字材料。“公务文书”的概念，理应大于“公文”和“文件”的概念。管理“公文”和“文件”的部门，我们都习惯地称为文书部门或文书管理部门，而没有叫公文部门或文件部门。“公务文书”应包含有明确行文关系和传递承办要求的“公文”和“文件”，还应包括没有明确行文关系和传递、承办要求的文字材料。本教材就是这样来区分和使用上述相关概念的。

在公务文书当中，如命令、指示、令（法律和条例）、决定、决议、通知、通报、请示、报告、往来公函和电报等文书，人们又习惯地称为一般机关公文或通用文件。除此以外，在军事、外交、司法、财政、经济、教育、科学研究等各类机构的专门业务活动中形成的，具有专门业务内容和特定格式的公务文书，又称为专门文书。如国家外交活动中形成的条约、国书、照会等；司法活动中形成的起诉书、答辩状、判决书等；公司商务活动中的经营计划、购销合同、财务报表等；企业人事管理当中的工作考核、职称评审、工资调整的记录材料等。从一个法定行文单位的范围来看，公务文书包括有各种收发文件、电报、报表、会议文件、调查材料、工作记录、收支帐目等各方面的文字材料。

关于公务文书较为准确的定义应当是：法定行文单位以其组织机构和主要负责人的名义，按照特定的格式，经过一定的写作程序形成的书面文字材料，作为传达意图，办理公共事务和记载工作活动的一种重要工具。这一定义说明了公务文书的形成包含有四个要素，同时也构成了公务文书的四个特点：

一、公务文书是由法定行文单位制成和发布的

文书是由人写作的，都有它的作者。公务文书的作者，不是文书的撰稿人，而是特指它的法定行文单位。所谓法定行文单位，指的是依据有关法律、法规和章程组织起来，报经主管机关批准成立的，并且能以自己的名义自主地担负一定的社会职能，行使相应的社会职权，承担一定的社会义务的组织。如中央至地方的各级政府机构，就是依据《中华人民共和国宪法》和《组织法》的规定成立的，担负组织社会发展的职能，行使管理国家事务的职权，承担维护全国人民共同的根本利益和基本权力的义务。中国共产党的各级组织机构，就是依据《宪法》和《中国共产党章程》的规定组织起来的。它是全心全意为人民服务的工人阶级先锋队。各类企业，都需依据《企业法》和《公司法》组织起来，报当地工商行政管理部门审查批准成立，是承担一定生产经营任务的组织。法定行文单位，拥有依据自己的职能权限行文的合法性，但是行文的内容不能超越职权范围。非法组织或冒充合法组织的行文，就不具有合法性。没有法定行文权限的机构及其工作人员，一般就不具有以单位的名义向外行文的职

权。如机关（单位）内部的机构和工作人员，就不能自作主张，以机关（单位）的名义对内对外行文。

但是，法定行文单位的内部管理机构，可以根据分授的职权在其范围内行文。这里要说明的是，法定行文单位内部管理机构的行文权不是独立的，而是依附于法定行文单位，只能行使其中分授的部分职权。因此不能看作是法定行文单位，而只能是看作拥有法定行文权的机构。如国务院办公厅可以依据分工职权行文，但不能脱离国务院而独立行文。

也有一部分文件，可以法定行文单位主要领导人的名义发文。如国家主席和省长，可以个人名义签发命令或令，宣布奖励事项，发布法律或行政法规。企事业单位的主要负责人，可以个人的名义签发聘用书等。用领导人个人名义签发文件，必须与其职务同时使用。因为领导人个人的发文权，是代表其职务行使职权，由行文单位的法定职权界定。除此以外，任何人以法定行文单位的名义行文都是不合法的，当然是无效的，也是不容许的。《中华人民共和国刑法》第一百六十七条中明确规定，对于伪造、变造国家机关、企事业单位、人民团体公文的犯罪分子，必须依法治罪。这是维护公务文书的权威，保证正常的行文秩序，减少公务矛盾纠纷所必须的。

这里还需说明一种特别的公务文书。这就是社会公民、单位职工或组织成员的涉公事务文书。以个人名义向上述法定行文单位提出批评意见、工作建议、问题申诉、违法控告等涉及行政管理职权的文书，都收归公文统一处理。

由此可以看出，公务文书的产生和内容，均受行文单位

职权的制约，必须拥有合法行政权，才能拥有合法行文权；公务文书的作者和所有权者，都属于法定行文单位，而不是撰稿人。

二、公务文书是按照特定的体式写作的

文书的体式，是指文书的体例式样。公务文书的体式，一般是由行文的内容、对象、作用、密级范围、紧急程度、传递方式等多种因素决定的文字组织结构形式。人们采用不同的体式，表达不同的行文要求。社会事物纷繁复杂，文书体式也就多种多样。我国地域辽阔，民族众多，语言理解差异较大。为了便于规范地表达行文意图，准确地理解行文意图，正确发挥文书办事工具的作用，历朝历代都规定有公务文书的特定体式。现行的机关公文，都要执行中共中央和国务院规定的各种文书体式。各种专门文书，都要执行主管机关统一制定的体式。每一个行文单位，都必须按统一规定的体式规范撰写制作文书，不能各行其是，标新立异。否则，就会被收文者视为文书体式使用有错误；也容易造成误解，影响行文的传递和承办，达不到行文的目的和要求。如果是上报的文件，用“报告”，就有只要求上级机关知晓之意，可以同时上报几个上级机关；用“请示”，就有不仅要求上级机关知晓，而且还有要求上级机关批示答复之意，只能有一个主送上级机关。本是需要上级明确指示的上报内容，却用“报告”文件，就可能被上级机关理解为只是反映有关事物情况而不作指示，贻误自己的工作；本是只需上级了解的内容，却用了“请示”文体，就会使上级机关感到多此一举。因

此，我们文书写作和管理人员，要熟悉每一种现行文体式样，掌握它们内涵的行文要求，会根据各种各样的行文目的，选用合适的行文体式。

在文书撰写制作时，应根据要行文的内容、对象、时限要求等因素选定合适的体例式样，按规范要求写作，以全面准确地表达行文意图，不能随意写作，不讲体式。

三、公务文书是按一定的程序制成的书面材料

公务文书作为办理公务的重要工具，它代表行文单位行使职权，履行义务，必须行文慎重。因此，要求公务文书的写作，要准确地表达行文意图，防止可能产生的各种歧义误解，表述差错，把事情办糟。

为了减少成文差错，提高成文质量，人们在实践中逐渐确定了公务文书的成文程序，要求大家自觉地按程序撰写制作公务文书。当前，一般文件的形成要经过拟稿、征求意见、修改、定稿、审稿、签发、印制正稿，用印等环节程序。党和国家的文书管理部门对公文的成文程序都有明确的规定。如公文的制发，必须经过本机关（单位）的主要负责人或授权人签发。否则，就被视为不合法的发文。在实际工作中，有的拟稿人喜欢越过文书管理部门审稿这个环节，直送单位主要负责人签发；往往又因主要负责人不注意办文程序和工作忙不能细致审稿，给签发的文稿留下一些毛病而又不好处理。实践使广大文秘人员认识到：按必要的程序写文书，是防止滥行文和草率行文，提高行文质量，维护公文信誉的主要措施，自觉地按成文程序办事。

四、公务文书是办理公务的重要工具

《国家行政机关公文处理办法》中明确指出：“国家行政机关的公文（包括电报），是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。”这段文字，指明了公务文书的性质，说明行文的目的。国家机关的公文，是实施国家的行政职权，管理国家事务的重要工具。各法定行文单位，都是根据自身开展职能活动的实际需要而使用公务文书。它们在其职能活动中行使职权和履行职务的行为，自然会在公文中充分表现出来。如法定行文单位发出的“指示”，就要求所属机构及有关人员认真贯彻；作出的“决定”，要求下属机构及有关人员坚决执行；呈送的“报告”或“请示”，要求上级机关或领导人了解或批示答复；签订的合同和协议，便要求有关各方履行一定的义务。公务文书表达办事意图，传递办公信息，记载工作活动，发挥着重要作用。

公务文书的办事工具性质，体现在公文的权威性和合法时效性。公文的权威性来自法定行文单位的合法地位和职权。国家政权机关发布的法律、法令，表现出对所辖范围的单位和人群具有的法律权威；一个政府机关下发的文件，表现出对所辖单位和群众的行政领导权威；一个企业领导机构发出的“决定”，表现出对企业内各机构和全体职工的行政管理权威。正文确定的收文单位，都有承办公文的法定义务和职责。有文必办，不应推卸。

一般公文所提出的合法办事要求，我们称为公文的现实

执行效用。公文提出的合法办事要求，一般都有较为明确的执行时间限制或者条件制约。事情照办完毕或者事过境迁，公文的现实执行效用便会失去。公文在一定时间内拥有的现实执行效用，我们称为公文的时效性。

要发挥公文办事工具的作用，要求人们在实际工作中，重视公文的权威性和时效性，反对文牍主义，不随意乱写滥发公文；反对官僚主义和形式主义，认真负责地及时承办公文，自觉维护公文的权威性和时效性。

充分认识公务文书的办事工具性质，明确行文目的，反对文牍主义和形式主义，自觉维护公文的权威性和时效性，科学合理地使用这一工具，成为公务文书的第四个特点。这也是公务文书最为突出的，反映根本性质的特点。

全面准确地掌握公务文书的概念与特点，有利于我们根据其概念与特点，正确区分公务文书与社会报纸、杂志、图书之类文字材料的差别，认真探索公务文书自身发展的规律，研究科学的管理方法，不断改善对文书的管理，提高科学使用公务文书这一工具的水平。

报纸、杂志、图书中文字材料的作者和编辑出版者的职权是不统一的，一般不是一个法人或自然人。公文的写作者与行文者统一，写作权与行文权统一，即法定行文单位。

报纸、杂志、图书的内容，只是表达作者的思想主张，传递有关社会信息，对他人只有宣传学习的参考作用。文书的内容主要是表达一定的办事意图，对规定的收文对象有一定的承办要求，具有法定的权威和执行时效。

报纸、杂志、图书的体式和处理程序与公文有根本性的

差别。虽然有些公告性公文借报刊版面发布，但是体式和承办要求并没有因此而改变。报纸、杂志、图书上的文字材料，都经出版发行，而公文不经此环节。

第二节 公务文书的作用

公务文书是代表行文单位行使工作职权的一种主要形式。由于公务文书体现着行文单位的法定职权和办事意图，具有处理公务的合法效用。这种合法效用，表现为公文的作用。主要表现在以下五个方面：

一、规范行为的作用

一个国家、一个团体或一个企业，都客观需要根据它自身生存和发展的规律，按照一定的规范要求，把全体成员组织起来，为实现其发展目标，开展协调有序的工作活动。因此，国家写作和发布法律文书来规范人们的社会行为，以建立和维护国家正常的政治、经济、文化等各方面的社会秩序，维护社会安定，增进人民团结，保障人民的正当权利。企业的管理机关，会使用公文这个工具制作和发布企业规章，规定内部各职能机构和生产工作岗位的生产或工作要求，以规范企业的生产经营秩序，共同协作完成企业的生产经营任务。一个社团要生存发展，就必然要以文书为工具来制作自己的章程，约束其成员共同实现其宗旨和发展目标。随着社会化大生产的发展，具有法律、规章性质的公文种类和数量越来越多，规范社会行为的作用表现得更加明确和广

泛。

使用公文这种形式来表达法定行文单位规范某种行为的意图，具有表意的统一准确性，传播的广泛性，使用的持久性等优点，为世人善书乐用。提倡什么，反对什么；要求什么，禁止什么，有书可对，有文可看，有据可查。用好管好这类文书，就能充分发挥它们规范社会行为的作用。

二、领导和组织作用

各行文单位履行工作职能，行使领导和管理职权，经常通过制发公文来传达决策意见，安排布置生产和工作任务，以示明确、慎重，同时具有能克服人员众多，地域分散、不便于当面及时料理的优点。下级收文单位有关人员通过阅办公文，了解了上级指示精神，明确了生产或工作的任务、要求以及主要工作方法等；根据行文要求，组织贯彻落实文件精神的活动，完成上级文件规定交办的工作任务，就变成了有组织有领导的自觉行动。公文的领导和组织作用，就明显地发挥出来了。

三、公务联系作用

各行文单位在开展自己的公务活动中，经常会需要与上级机关汇报请示工作，向下级单位检查指导工作，与有关单位商洽协作，跟各方面进行一定的工作联系。人们经常使用公文这一工具，证明有关人员的身份，表明办事意图，确立协作事项，处理相关问题，发挥公文的纽带作用。