

档案工作岗位资格培训教材

档案工作基础

主编 李光泉



山东大学出版社
Shandong University Press

档案工作基础

主 编 李光泉

副主编 周卫国 赵爱国

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

档案工作基础/李光泉主编. — 济南: 山东大学出版社, 2003. 3

ISBN 7-5607-2550-3

I. 档…

II. 李…

III. 档案工作-职业教育-教材

IV. G2⁹

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 012919 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司印刷

850×1168 毫米 1/32 16.5 印张 427 千字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—10000 册

定价: 28.00 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换

本书编委会

主 任	李光泉			
副主任	杨重光	曹明珍	李洪合	
委 员	李光泉	杨重光	曹明珍	李洪合
	周卫国	赵爱国	朱瑞英	韩 英

本书编写组

主 编	李光泉			
副主编	周卫国	赵爱国		
编 写	(以姓氏笔画为序)			
	王云庆	王学军	曲春梅	朱瑞英
	齐子萍	刘旭光	许晓明	张东华
	李明平	李淑润	邸宗吉	周卫国
	赵 琳	赵爱国	韩 英	

前 言

档案事业是整个社会事业的重要组成部分，档案工作是一项非常重要的工作。社会的发展对档案事业提出了许多新的问题和新的挑战，也向档案工作者提出了新的要求，档案工作者必须不断学习，超越自我，掌握扎实的专业知识，具备良好的综合素质，才能适应档案工作发展的需要。

本书综合了档案业务工作涉及的主要领域，包括公文管理、档案工作与法制建设、档案管理、科技文件管理、科技档案管理、专门档案管理、电子文件管理、档案保护技术、档案工作者素质与档案工作职业道德等内容。本书力求在继承和吸收已有的知识体系和研究成果的基础上有所创新，并能够反映档案工作的新的发展与变化，能够系统地反映档案业务工作的全貌，为广大档案工作者提供一个简明精要的读本，以利于快捷全面地掌握有关的档案工作基本知识。

教育是培养人才的关键。国家档案局 2002 年 1 月发布了《关于加强档案人员培训工作的意见》，本书主要是为了更好地贯彻国家档案局的文件精神而编写的、为加强档案职业培训服务的一部综合性教材，也可供相关专业人员和学生学习参考。

本书是山东省档案局与山东大学文祕档案学系合作的又一部重点教材，本书的面世得到了山东省档案局和山东大学历史文化学院领导的大力支持和指导，在此表示衷心的感谢。

本书在编写过程中参考了已经出版的大量相关专著、教材，

在书中和书后尽量予以注明并在此表示诚挚的感谢，如未能注明之处，请予谅解。书中错漏或不当之处，恳请批评指正。

编 者

2003年2月2日

目 录

第一章 公文管理	(1)
----------	-----

第一节 公务文书及其作用	(1)
--------------	-----

第二节 公务文书的种类、体式 and 稿本	(7)
-----------------------	-----

第三节 公文撰写的要求与方法	(30)
----------------	------

第四节 命令、决定的撰写	(37)
--------------	------

第五节 批复、意见、请示、报告、议案的撰写	(40)
-----------------------	------

第六节 通告、公告的撰写	(49)
--------------	------

第七节 通知、通报、函的撰写	(52)
----------------	------

第八节 公文工作的任务和组织	(59)
----------------	------

第九节 公文处理程序	(69)
------------	------

第十节 归档文件整理规则	(79)
--------------	------

第二章 档案与档案工作概述	(94)
---------------	------

第一节 档案	(94)
--------	------

第二节 档案工作	(104)
----------	-------

第三节 档案机构	(116)
----------	-------

第四节 档案工作的现代化	(121)
--------------	-------

第三章 档案法制建设	(126)
------------	-------

第一节 档案法律关系与档案法制建设	(126)
-------------------	-------

第二节	《档案法》及其基本内容·····	(130)
第三节	档案立法·····	(137)
第四节	档案执法·····	(145)
第五节	档案法制监督·····	(156)
第四章	档案管理原理与方法·····	(162)
第一节	档案的收集·····	(162)
第二节	档案的整理·····	(172)
第三节	档案价值的鉴定·····	(184)
第四节	档案的保管与统计·····	(192)
第五节	档案的检索·····	(200)
第六节	档案的提供利用·····	(212)
第七节	档案的编研·····	(223)
第五章	科技文件管理·····	(233)
第一节	科技文件概述·····	(233)
第二节	科技文件的类型·····	(236)
第三节	科技文件的形成及其成套性·····	(244)
第四节	科技文件的编号·····	(248)
第五节	科技文件的更改·····	(255)
第六节	科技文件的归档制度·····	(260)
第六章	科技档案管理·····	(268)
第一节	科技档案收集·····	(268)
第二节	科技档案整理·····	(283)
第三节	科技档案鉴定·····	(298)

第七章 专门档案与电子档案管理	(311)
第一节 人事档案管理	(311)
第二节 会计档案管理	(320)
第三节 声像档案管理	(329)
第四节 电子档案管理	(337)
第八章 档案保护技术	(357)
第一节 档案库房建筑	(357)
第二节 档案库房设备	(364)
第三节 档案纸张的耐久性	(367)
第四节 决定字迹耐久性的因素	(371)
第五节 几种常见的档案字迹材料	(375)
第六节 声像档案的耐久性	(377)
第七节 胶片档案的耐久性	(380)
第八节 磁性载体档案的耐久性	(383)
第九节 光盘的耐久性	(388)
第十节 档案库房温湿度的控制与调节	(390)
第十一节 档案库房的温湿度标准	(393)
第十二节 档案库房温湿度的调控方法	(397)
第十三节 档案部门的防光措施	(402)
第十四节 档案有害微生物的生长条件	(408)
第十五节 档案有害微生物的预防及杀灭	(413)
第十六节 档案害虫及防治	(421)
第十七节 档案修复技术	(438)
第十八节 纸质档案修裱技术	(450)



第九章 档案人员的职业道德与职业素质	(460)
第一节 加强和提高档案人员的职业道德和职业素质 的必要性.....	(461)
第二节 档案人员的职业道德	(465)
第三节 档案人员的职业素质	(474)
附 录	(491)
附录一 中华人民共和国档案法	(491)
附录二 中华人民共和国档案法实施办法	(498)
附录三 中华人民共和国档案行业标准归档文件整理 规则.....	(507)
附录四 企业档案管理规定	(512)
参考书目	(515)

第一章

公文管理

第一节 公务文书及其作用

一、公务文书的性质

公文是党政机关、企事业单位、法定团体等组织在公务活动中形成和使用的书面材料。公文在党和国家的各项工作活动中发挥着重大的作用，并受到领导机关和公文工作者的重视。明确这一问题，无论在理论上还是在实践上都具有十分重要的意义。

公文的本质属性是什么？探讨这一问题，必须将公务文书与其产生的基础条件相联系。

我们知道，公文是在各机关、单位的公务活动中形成的，它反映机关单位工作的基本面貌。这便是公文赖以存在的基础，也是我们认识公文本质属性的关键所在。可以说，公文的本质属性就是它的现时执行性，亦即它的现行效用。公文的这种本质属性又主要体现在公文具有针对性、政策性、指导性等方面。

第一，正是由于公文在公务活动中形成和使用，所以，它总是针对或为解决某些具体问题而产生。公文是实际工作的总结和反映，它一经形成，就要用它特有的权威去指导实际工作。没有

公务活动，公文就失去了它赖以存在的基础；不将公文结合于实际，公文就没有了存在的价值。

第二，各机关、单位对每一件具体问题的处理，都必须有一定的政策依据和法律依据。而党和国家的方针政策、法律法规正是通过制发公文来实现的。

第三，党和国家制发的各类公文，在贯彻实施的过程中，对各种问题的解决和各项公务的办理又具有重要的指导性。因此，从这个意义上说，公文的本质属性又表现在它对问题的解决具有具体的指导作用上。

上述各方面，也是我们区别公务文书与其他文字材料的基本依据。

公文的这种现时执行性，包含了两个方面的基本含义：

其一，公文一经制发，就必须认真贯彻执行，不打折扣，从而使公文真正发挥出它的权威性和指导作用。

其二，从时间概念上看，公文的这种现时执行性是有时间规定的。那么，从这个意义上说，就决定了每一份公文都有它的现时作用，但同时任何一份公文都不可能永远有效。随着形势的发展变化和时间的推移，原有的公文终究要被新产生的公文所代替，任何一份文件，总有它现时使命的完结，或者由于其他的原因，其内容已经过时，不再有执行性了。因此，公文的现时执行性，是所有公文的共性。但就每一份具体的公文来说，其时效的长短就不同了，没有一个统一的固定期限，要根据每一份公文的具体情况来定。如法规性的公文、长期的计划性文件，它们的执行时间就较长。而像一份一般事项的通知，在办理完毕以后，它的现时使命通常也就随之完结了。

二、公务文书的特点

公文本身是一种书面材料。在这一点上，它与其他书面材

料如报刊杂志上的文章、作品一样，都能够表达意图、交流思想、沟通信息。但是，公文绝非一般意义上的书面材料，与一般的文章、作品等相比较，又有其自身的特点。公文的特点，主要通过以下三方面来体现：

（一）公文由法定的作者制成和发布

所谓“法定的作者”，是指那些依法成立，并能以自己的名义行使法定的职能和权力，并担负一定的任务、义务的组织。党和国家机关、企事业单位、人民团体等，都是依据国家有关的法律、条例、章则、决定等成立的，譬如，各级党的组织、人民代表大会、人民政府，就是根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》及有关的《组织法》建立的，在《章程》、《宪法》和《组织法》中，就相应地规定了这些国家机关的职能及其制定和发布公文的权限。如《宪法》中规定了国务院可以根据宪法和有关的法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令。在《中国共产党章程》中，也具体规定了各级党的领导机关和党的基层组织的权限与义务。

公文的作者指的是公文发文的名义。一份公文以谁的名义制发，要看公文的性质和发文机关的职责权限。如中共中央文件、国务院文件、某省人民政府文件、某县县委组织部文件、某市某局文件等，都是以不同的名义制发的。在发文的名义上，通常，公文是以机关的名义发布的，也有的公文按其性质和内容，是以机关的某一个部门的名义制发的，还有些公文是以国家的领导人和机关的首长、负责人的名义发布，如以全国人大常委会委员长、部队首长、学校校长的名义发文等。

需要说明的是，领导人的职务，有的是经过一定的选举程序产生，有的是由上级委任和批准，所以，以领导人的名义发文，并非以领导人个人的身份出现，而是代表领导人所在的机关或单位；以领导人的名义发文，是领导人行使其法定职权的一种具体

体现。以领导人名义发文时，应在其姓名前冠以领导人的职务身份，如“省长×××”、“××大学校长×××”等。

除了上面所讲的具有发文权限的法定的机关、组织、领导人之外，任何人都无权假冒任何机关和组织的名义发文。我国宪法规定，对于那些伪造、变造国家机关、企事业单位和人民团体公文的犯罪分子，必须依法治罪。

（二）公文具有法定的权威和效力

公文的作者是法定的，就必然决定了公文的法定权威性和行政效力。这也是公文与其他文字材料的显著区别。一般的文字材料，作者不受身份的限制，内容上可以阐述个人的观点。当然，其观点不能强加于人。而公文却不同了，公文是机关的喉舌，是代表机关发言的，体现着机关领导人的意图，代表机关行使其法定的职权，是机关间沟通情况、开展工作、解决问题的一种依据。例如，中共中央的文件，代表和传达了中央对全党和全国工作的部署。再如某行政机关的发文，也体现了这一行政机关的职能和职权范围，具有行政领导和行政指挥作用。此外，就任何一份具体的公文来说，都有它自身的特定效用，都代表和体现着发文机关的不同意图。

（三）公文具有特定的体式

公文的文体、结构、用纸尺寸、文件标记等都有统一的规定，这是国家为了维护公文的严肃性、权威性，保证公文的效用，方便各机关的办理所作出的体式上的规定。对此，各发文机关必须严格遵守，任何人都不得随心所欲，标新立异。

公文的制发和处理也必须依照一定的程序来进行。收文有收文的程序，发文有发文的程序。如收文一般要经过登记、分办、批办、承办、催办等环节；发文一般要经过拟稿、核稿、签发、缮印、用印、传递等环节。无论是收文还是发文，各环节又有各自不同的要求和规范。任何一份公文都必须经过一定的程序才能

形成；任何一份公文，也只有经过一定的程序才能发挥作用。

其他的文字材料则不同。虽然其他的文字材料也是经过一定的步骤来完成的，也有一定的格式，但两者的区别关键在于：公文的体式 and 程序是一定的，是有依据的，是由公文的性质所决定的，是不能别出心裁擅作处理的。而一般的文字材料则无须有上述种种限制。

三、公务文书的作用

概括地说，公文的作用表现在它可以传达、贯彻执行党和国家的方针政策及管理机关各项事务，沟通机关、单位之间的联系，处理机关、单位的各种问题。具体说来，其作用主要有以下几方面：

（一）事务管理作用

公文具有管理国家事务的基本职能，这一点，从公文产生之日起就已经表现出来。据有关学者考证，“公文”一词，最早见于西晋时期陈寿的《三国志》中，其中记载道：“辄白曹公，公文下郡，绵绵悉以还民。”另据《后汉书》记载，“但更相告语，莫肯公文”。虽然公文在其产生之初，并未冠以“公文”之称，而且各朝各代对公文的称呼也不尽相同，但公文在管理国家事务中的地位和作用却是伴随其产生就已表现出来。

从现行机关的运行来看，各机关对其所属的地区、系统、单位等活动实施管理，都离不开公文。各机关通过制发公文来表达意图，传达组织协调、指挥、控制等方面的意向，实现其管理职能，使所属的下级机关和单位统一在一定的目标之下，形成一个目标整体，从而提高运转效率。

（二）行为规范作用

首先，公文是法律规则的体现形式，而法律法则是人们的行为准则。在一个法制社会里，人人都应知法守法，各行各业都

必须遵守法律规范。法律法令在保证正常的社会秩序、安定社会生活、保证人民的合法权益等方面发挥着极其重要的作用。如《宪法》是我们国家的根本大法，依据《宪法》制定的其他基本法，以及相关的规定、制度、办法等，都具有其规范作用。

其次，法规文件也是我们进行各项工作、开展各项活动的基本依据。文件经颁布生效后，其权威性极强，约束力极强，必须坚决执行，严格遵守。

（三）领导和指导作用

公文是上级机关对下级机关的工作进行领导与指导的一种工具。上级领导机关通过制发公文来部署工作，对下级的工作进行具体的领导与指导。如一项指示性的通知、对下级请示事项的批复等，都体现出了这种上下级之间的领导与被领导的关系。

（四）公务联系作用

一个国家的管理包含着自上而下的完整体系，是一个系统的网络，而每一个机关单位就好比这个网络中的一个结点。各机关单位在处理日常事务的工作中，经常要与上下左右的有关机关单位沟通联系。所以说，往来公文是各机关、单位之间进行各方面公务联系的一种必不可少的手段。

（五）宣传教育作用

颁发文件是宣传党的路线、方针、政策的一种重要手段，同时，也是教育广大干部和群众的一种重要方式。党和国家的各项方针政策和法律法令的贯彻实施，各项工作任务地完成，虽然离不开行政命令，但主要不是依靠行政命令。因为如果不使这些方针政策和法律法令深入人心，使广大人民群众自觉地来贯彻执行，单靠行政命令是行不通的。所以说，党和国家制发的各种指导性和领导性文件，不仅是下级机关单位重要的办事依据，同时也是很好的宣传教育工具，起着重要的宣传教育作用。

（六）凭证依据作用

公文的凭证和依据作用是很明显的。首先，公文是各机关、单位在公务活动中形成的，所以，公文便成为各机关、单位各种公务活动的真实记录。其次，绝大多数的公文在进行公务联系的同时，都具有一定意义上的凭据作用。因为每份公文在传达发文机关意图的同时，又是收文机关处理工作的依据。而且，当这些工作完成之后，围绕此项工作所形成的文件，自然就成为这项工作活动的记载，可以留作日后查考的凭证。还有一些文件如会议纪要、会议记录等，本身就有十分明显的凭据作用。而那些在程序上已经办理完毕，丧失其现时执行效用的公文，其中具有保存价值的，就成为历史文件。历史文件的凭据作用也是很突出的，是人们日后进行查考的重要资料。因此，凭据作用不仅表现在文件发挥现行效用期间，而且还是文件能够作为档案保存的重要依据。

思考题

1. 什么是公文？公文具有哪些属性？
2. 试述公务文书的特点。
3. 试述公务文书的作用。

第二节 公务文书的种类、体式和稿本

一、公务文书的分类

公文的使用范围很广，不同性质、不同类型的机关和组织单位，在其工作活动中，都会形成和使用大量的公文。但由于公文所反映的问题是各种各样的，而各机关和各组织单位又都有着自己的职能和活动范围，所以，适合各种不同机关和组织单位的各种业务活动的需要，就相应地形成了各种类型的公文，可谓数量