

乡镇文书处理 与 档案工作常识



张仲仁

薛昭慧

编著

档案出版社

乡镇文书处理 与档案工作常识

张仲仁 薛昭慧 编著

档案出版社
一九八六年

乡镇文书处理与档案工作常识

张仲仁 薛昭慧 编著

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

57051部队印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32印张2.625 字数56千字

1986年4月第一版 1986年2月第一次印刷

印数：1—12,000册

统一书号：7283·047 定价：0.45元

前 言

乡、镇的文书处理和档案工作，是乡、镇党政领导和各项工作的参谋和助手。这方面工作是否得力，直接关系到上级机关的指示能否顺利贯彻执行，关系着乡、镇领导的作用能否充分发挥，关系着各项任务能否圆满完成。所以，乡、镇文书处理和档案工作是一项十分重要的工作，不仅当前需要，而且是今后任何时候都不可缺少的。

全国人民公社政社分开，建立乡政府的工作已于一九八五年二月全部完成。现在，全国共建立了九万二千多个乡（含民族乡）、镇人民政府，八十二万多个村民委员会。为了给广大的乡、镇从事文书处理和档案工作的同志提供一些学习参考材料，帮助大家了解掌握乡、镇文书处理和档案工作的业务知识，更好地为乡、镇领导和各项工作服务，为建设社会主义物质文明和精神文明服务，我们针对乡、镇文书处理和档案工作的实际情况，编写了这个小册子。考虑到文件用纸、文件格式、案卷封皮、各种登记目录等，国家都有明文规定，已成规范性的东西，故书中就不再详细列出有关表册格式。

在这本小册子的编写过程中，得到许多乡、镇领导和文书同志、县档案局同志及四川大学档案教研室同志的热情帮助，并参考了松世勤等同志编写的《文书工作基本知识》以

及《档案工作》等书刊资料，在这里我们向同志们表示衷心的感谢。

由于我们水平有限，对乡、镇文书处理和档案工作的许多理论和实践问题缺乏深入研究，加以乡、镇各方面的改革还在不断发展变化，书中肯定会有不少缺点和错误，恳请读者同志批评指正。

作 者

一九八五年六月

目 录

一 总 论	(1)
(一)乡、镇文书处理工作和档案工作概述	(1)
(二)乡、镇文书处理工作和档案工作的 特点与作用	(9)
(三)乡、镇文书处理工作和档案工作的 组织与人员配备	(16)
二 乡、镇文书处理工作	(20)
(一)乡、镇文件的种类和格式	(20)
(二)乡、镇文书处理程序	(22)
(三)乡、镇文件的归档	(28)
(四)乡、镇文件材料的立卷	(38)
三 乡、镇档案工作	(46)
(一)乡、镇档案的收集工作	(46)
(二)乡、镇档案的全宗划分	(48)
(三)乡、镇档案的鉴定工作	(51)
(四)乡、镇档案的保管工作	(55)
(五)乡、镇档案的利用工作	(59)
(六)乡、镇档案的移交	(68)
(七)乡、镇档案室的业务指导工作	(72)
附 录 四川省档案局关于健全乡、镇 文书档案工作的暂行规定	(77)

一 总 论

(一) 乡、镇文书处理工作 和档案工作概述

1. 什么是乡、镇

乡、镇是我国的一种行政区域单位，也是我国基层政权组织。乡、镇的设置由来已久。相传周代就建立有乡，以后历代大多沿袭周制，只是在名称上有所变更（如保、里、联保等），范围上有所伸缩而已。镇是在宋以后出现的。在漫长的封建社会，乡、镇政权始终是地主阶级用以实现对劳动人民统治和压迫的工具，是地主阶级自上而下统治体系中的基础。

一九四九年中华人民共和国诞生后，人民群众做了国家的主人。在农村，建立了乡、镇人民政权，选举了劳动者自己的乡长、镇长。从此，乡、镇政权成了人民群众行使管理国家的权利、对人民实行民主、对反动势力和敌对分子实行专政的工具。为了加强党的领导，农村还普遍建立了党的基层组织。一九五八年秋，我国农村实行人民公社化，乡人民政府改为公社管委会。“文化大革命”中以“革命委员会”代替了人民公社管委会和公社党委会党的十一届三中全会以后，我们党总结了历史的经验教训，纠正了过去“左”的错误，适时地作出了改变农村“政社合一”的领导体制，实行党政分立，政企分设，各司其职的决定，并载入中国共产党

第十二次全国代表大会所通过的《中国共产党章程》和第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》与《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》中。到一九八五年二月，全国已完成了政社分开，建立乡政府的任务。乡、镇的党委、政府和经济组织（农工商联合公司或经济领导委员会）领导乡、镇的各项工作和活动。

在不同的历史时期，不同的社会制度下，我国始终都有乡、镇的设置，作为一级政权组织，它具有比较完备的社会功能和经济功能，在我国的政治、经济、文化、社会生活中居于重要的地位。尤其是建国以后，乡、镇性质发生了根本的变化，乡、镇组织也不断地得到完善，乡、镇政权和党组织愈来愈显示出它在组织和联系广大人民群众进行社会主义革命和建设方面的重要作用，它是党和政府各项方针、政策、工作任务的一个重要落脚点，是党和政府联系人民群众的纽带和桥梁。正因如此，乡、镇党政基层组织任务十分繁重，它以工作的非常具体和复杂而区别于县以上的任何工作单位和部门。所谓“上面分系统，下面当总统”，“上面千条线，下面一根针”，就是对乡、镇党政工作特点的形象说法。

2. 乡、镇文书处理工作

乡、镇文书处理工作，是指乡、镇党委、政府以及农工商联合公司（或经济领导委员会）在日常工作、生产活动中，围绕文件这一处理公务的重要工具而进行的一系列工作。就发文来说，有包括撰写、核稿、签发、印制、校对、盖章、发出等许多环节的处理过程。就收文来说，从收进、登记、传阅、批办到办理，也需要经过一系列的处理程序。

收发文件处理完毕，相当一部分还要立卷、归档。这一整套的工作，就是文书处理工作。

乡、镇文书处理工作的基本内容和具体任务主要有下列几项：

- (1)文件的收发、登记、分送和传阅；
- (2)文件的批办和催办；
- (3)文件的承办和撰写；
- (4)文件的签发、印制和校对；
- (5)会议、汇报、电话的记录与整理；
- (6)文件的清退、年终立卷和归档。

乡、镇文书处理工作是在乡、镇党委或政府的领导下，由乡、镇文书负责进行组织的。换句话说，就是应该由乡、镇文书来做的。

3. 乡、镇档案和档案工作

乡、镇档案，即乡、镇党政领导机关和企业单位在政治斗争、生产斗争和科学实验过程中所形成的、具有查考使用价值的文件材料、技术图纸、照片、录音带等。乡、镇档案是乡、镇历史的真实记录，它记述和反映了乡、镇党委、政府和企业单位在上级党委、政府的领导下，带领广大人民群众进行社会主义革命和建设的全部历史过程，是我们党和国家宝贵的文化财富。乡、镇档案种类很多，从时期上分，有历史档案和现行机关档案；从内容上分，有文书档案、农业科学技术档案和各种专门档案；从制成材料上看，主要是纸质档案，有些乡、镇还有照片、录音带等声象档案。

乡、镇档案工作，就是乡、镇党委、政府、农工商联合公司（或经济领导委员会）按照党和国家规定的原则，集中地、统一地、科学地管理本乡、镇的档案，及时准确地提供

档案为各项工作服务的全部工作。具体地说，它包括档案的收集、整理、鉴定、保管、利用以及定期向县档案馆移交档案等一系列工作。此外，乡、镇档案室还要对下属单位如村民委员会、乡镇企业等的档案工作进行业务监督、检查和指导，帮助他们建立健全档案工作。

乡、镇档案工作和各级各类机关的档案工作一样，具有政治性、科学性、服务性。所谓政治性，是指它总是为一定的阶级所掌握，为一定的社会制度和一定的路线、政策服务。在社会主义的中国，它是维护党和国家历史真实面貌的重大事业。所谓科学性，是指它的各个环节，都有专深的研究领域，具有一套独立的科学的理论原则和技术方法。所谓服务性，就是说它通过向社会提供有利用价值的档案材料来为各项工作服务，否则它就失去了存在的意义。

4. 文书处理工作与档案工作的关系

文书处理工作和档案工作的内容、范围是不同的。文书处理工作的对象是现行的文件材料，档案工作的对象则是办理完毕的文件材料经立卷归档而转化成的档案。二者有区别，但并不是截然分离的。乡、镇档案是由乡、镇党委、政府、企业形成的文件转化而来的，而这些文件则是在乡、镇文书处理过程中形成的。不言而喻，乡、镇的文书处理工作不仅直接影响乡、镇文件的质量，也直接关系到乡、镇档案和档案工作的质量。从这个意义上说，乡、镇文书处理工作是乡、镇档案工作的基础，对乡、镇档案工作有决定性的作用。如果乡、镇文书责任心不强，工作不认真负责，不注意文件的质量，收发文不登记，平时不注意文件的清退、立卷、归档，文件不齐全，整理不科学，就必然会使乡、镇档案工作陷于混乱，影响档案的完整、安全和有效使用，乃至

给乡、镇工作造成严重的损失。同样，通过档案工作，也可以发现文书处理工作中的问题。因为从档案可以看出文件质量，可以看出立卷归档是否齐全完整，分类组卷是否科学，文书工作人员是否认真负责，各项工作是否尽职尽责，从而促使改进和完善文书处理工作的各项制度和办法。由此可见，文书处理工作和档案工作是互相依存、互相促进的，任何一方都不可忽视或偏废。只有同时做好这两项工作，才能为乡、镇各项工作的正常进行提供必要的保证。

5. 乡、镇文书处理工作和档案工作的演变

回溯乡、镇文书处理和档案工作的历史，研究其特点，总结其经验，对于改进我们今天的文书处理和档案工作具有重要的意义。文书处理工作和档案工作是随着国家的出现而产生的。在中国历史上，自从建立起乡、镇基层政权组织，在办理政务、解决诉讼等活动中，就形成与保管了一些文书与档案，如财会文书、诉讼文书等等，文书处理工作和档案工作也就逐步地产生并发展起来。

早在北宋时期，一些乡、镇就曾建立过一种乡约组织，它是以地域的或血缘的（同乡之亲属）关系为纽带而形成的维护封建礼教和封建专制的主要民间基层组织。据闻钧天《中国保甲制度》载，当时的乡约组织，设有三种簿册：一是登记入约成员的姓名，曰“名籍”；二是“表扬德业善行”的，曰“善籍”；三是“规劝过失恶行”的，曰“恶籍”或“过籍”。以上三籍“均为直月掌之”。可见，这几种簿册是作为档案并指定专人保管起来的。因此，我们可以把“直月”视为文书档案工作人员。

明朝年间，封建王朝为了保证赋税收入，下令对土地进行复查、丈量，各州县分区编造鱼鳞图册，规定以田为主，

分号详列面积、地形、四至、土质及业主姓名，一式四份，分存各级政府，作为征税根据，为中国较完整的地产记录。因图上所绘田亩，挨次排列如鱼鳞，故名“鱼鳞图册”。《四库全书总目提要》中记载，当时每甲内民地的图册定为甲总，选甲中殷实识字者掌之，谓之甲正，各甲报完，类在一处，总造一册，谓之里总。“里总”则由“里正”掌之。这里的“甲总”、“里总”就是作为重要档案保存起来的土地簿册，“甲正”、“里正”，“只掌册总，不管催粮”，是专职的乡、镇文书档案工作人员。《吕公实政录》中说：“往日地土不明，概均丈。今图里既明，……某里少地，只查其里，某甲少粮，只查其甲。不必禀官求吏，库中查册，但查甲总里总，新旧自有根因。”可见乡、镇档案在当时社会政治、经济活动中的重要作用。

清朝县以下地方实行保甲制度。保、甲，也就相当于乡、镇，清政府为了使保、甲长更好地为其统治服务，由州县官授予各保长图记（即印章），保长则给各保正图记，保正再给各十家长图记，“凡有报单、呈禀、结状，俱于低尾钤印此图记，不问何以投递，止以验图记为凭”。^①显然，图记既是保甲长权力的象征，又是保甲文书产生效用的凭证。保甲的文书和档案，在经济方面，主要是征收赋税过程中形成的各种凭据。“……凡催征钱粮，必须各里预造实征册，……而各甲又照式造手折，……各户照式造方票，谓之长单，”^②然后照数征收。在治安方面，保甲编制有保甲册，相当于一个乡里的户口册，是作为档案供查找利用的。

① 清黄六鸿《惠全书》卷二十一。

② 清黄六鸿《惠全书》卷六。

保甲册“无论城乡即照所编保甲名次填写，……如此并造，则保甲分明，……而各庄、村人户之数又犁然不紊，可一展册而无不在目中矣”，^①可见此时已很重视文书与档案。清代后期，乡、镇政权组织的文书处理工作和档案工作有了新的发展。光绪三十四年十二月二十七日发布的《城、镇、乡地方自治章程》规定：“城、镇、乡议事会各设文牍、庶务等员”，以管理乡、镇文书和档案。这里的“文牍”、“庶务”即文书、档案工作人员。

民国建立以后，乡、镇公所的文书档案工作更趋制度化、正规化。民国二十年八月十一日，国民政府行政院批准内务部制订的《地方自治机关行文办法》，规定了乡、镇对上对下使用文件的名称。继而各地方政府也纷纷制定细则。四川省政府于民国二十九年八月二十一日发布了《四川省各县乡（镇）公所文书处理暂行办法》，对乡、镇公所文件名称、收文登记分发、文件催办、发文用纸、书写材料、文件录由、文件签发、发文登记、文件归档、档案整理、编目装订、保管使用等，都作了详细规定。其中，具体罗列了乡、镇公所的案卷类目，计有：①自治卷、②保甲卷、③户籍卷、④壮丁卷、⑤枪炮卷、⑥治安卷、⑦盗匪卷、⑧调解卷、⑨兵役卷、⑩社训卷、⑪工役卷、⑫征集卷、⑬禁烟卷、⑭卫生卷、⑮仓储卷、⑯优待卷、⑰教育卷、⑱农林卷、⑲工商卷、⑳合作卷、㉑交通卷、㉒工程卷、㉓土地卷、㉔捐税卷、㉕经费卷、㉖救济卷、㉗抚恤卷、㉘人事卷、㉙表册卷、㉚总务卷、㉛其他卷。并规定了案卷要采取活页，硬卷壳，整理装订，书写卷名，编案卷号。档案的保管和借阅要

① 清黄六鸿《惠全书》卷二十一。

求做到：①须指定专人负责；②公所内职员取卷须持有调卷证；③非公所职员除县区指导员外，非经乡、镇长许可，不得调卷；④须设公文橱柜存放；⑤须定期整理曝晒；⑥调走时应以卷进行移交。从现存的民国时期的乡、镇档案看，当时乡、镇公所的文书处理和档案工作是比较正规的。就行文来说，乡、镇公所的上行文用呈或报告，下行文用训令、指令、令，平行单位间行文则用公函；就书写材料来说，尽管当时纸质低劣，但用纸大小格式统一，均用毛笔书写，字迹工整美观；就办文来说，收文都有编号登记，有乡、镇长批示；就档案工作来说，档案的整理装订也比较讲究。

在阶级社会中，文书处理工作和档案工作都是有一定的阶级性的。民国以前的乡、镇政权组织的文书处理工作和档案工作是为封建剥削阶级压迫、剥削广大劳动人民的政治目的服务的。中华人民共和国成立后，党和国家建立的各级人民政权，从根本上改变了文书处理工作和档案工作的性质，使它在乡、镇党委和政府的领导下，服务于党政领导，服务于人民民主专政，服务于社会主义革命和建设，并且获得了前所未有的发展。

建国伊始，国家颁布的《乡（行政村）人民政府组织通则》中就规定：“乡人民政府设立文书一人，承乡长之命办理文书事宜”。这就为做好乡、镇政府的文书处理工作和档案工作提供了重要的组织保证和条件。特别是在国家档案局和地方各级档案工作机构成立以后，乡、镇文书处理工作与档案工作在各级党委和政府领导下，进入了一个新的阶段。不少地方党委或政府都发布了关于做好乡、镇党委、政府文书处理工作和档案工作的规定、办法，对于建立健全乡、镇文书处理工作与档案工作起了极为重要的作用。

但是，十年动乱中，乡、镇文书处理工作和档案工作遭到极大的破坏，正常的工作秩序被打乱，合理的规章制度被废弃，整个工作陷于停顿。许多乡、镇档案室还屡被抄抄，多年积累起来的宝贵档案资料毁于一旦。粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，各级党委和政府以及档案工作部门，对乡、镇文书处理工作和档案工作的恢复整顿给予了极大的重视和支持，帮助乡、镇解决具体困难，培训干部，组织评比检查，使乡、镇文书处理工作和档案工作得以迅速地恢复和发展。目前，全国绝大多数乡、镇都建立了档案室，添置了必要的柜架设备，制定了一系列严格合理的规章制度，收集、整理和保管了大批的档案，开展了正常的文书处理工作和档案工作。文书处理工作和档案工作，已经成了乡、镇党委和政府工作中不可缺少的一项内容。

我国乡、镇文书处理和档案工作悠久的历史，值得我们自豪，其中一些作法和经验，需要我们很好地研究、总结和吸取。历史无可辩驳地证明，乡、镇文书处理工作和档案工作不仅需要，而且必须不断健全、发展。这也是历史赋予我们的重任。

（二）乡、镇文书处理工作和档案工作的特点与作用

1. 乡、镇文书处理工作和档案工作的特点

毛泽东同志说：“对于物质的每一种运动形式，必须注意它和其他各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事物的基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其他运动形式的质的区别。只有注意了这

一点，才有可能区别事物。”^①那么乡、镇文书处理工作和档案工作有哪些特点呢？我们认为：

第一，乡、镇文书处理工作和档案工作是由乡、镇文书一人负责进行的，而且文书往往变动频繁。由于乡、镇机关人少事多，一般是由乡、镇政府的文书负责党委、政府甚至包括农工商联合公司（或经济领导委员会）的文书处理和档案工作，不同于大机关文书处理工作和档案工作分别由不同的部门或人员来负责。因此，乡、镇文书处理工作和档案工作就有互相交叉的现象。比如，文书立卷、归档和档案的收集整理，基本上是同步完成的。此外，乡、镇政府的文书，又往往身兼数职，除了负责文书处理和档案工作外，还要负责乡、镇党委或政府的其他日常事务，如处理人民来信、接待来访，办理各种手续，处理民事纠纷，有的还管乡、镇机关食堂、清洁卫生等。这样，文书从事文书处理和档案工作的时间、精力都受到一定的限制。而且，乡、镇文书流动性较大，不容易长期稳定，变动多者一年达二、三次，这也给做好乡、镇文书处理和档案工作增加了一定的困难。乡、镇文书处理和档案工作的这一特点，就给乡、镇文书提出了一个要求，即必须以高度的责任心和灵活的工作方法认真地、合理地安排并做好文书处理和档案工作，正确处理二者的关系以及二者与乡、镇其他各项工作的关系。

第二，乡、镇收文多、发文少。乡、镇是党和国家各项工作的落脚点，收文面甚广，上至中央，下至县及各部门，以及乡、镇党政企下属单位等，都是乡、镇的收文对象，而

① 《矛盾论》，《毛泽东选集》第一卷，人民出版社一九五二年版，第283页。

乡、镇自制发出的文件则较少。这主要是因为乡、镇工作面对基层干部和群众，传达指示、制订计划、安排工作、布置任务、解决问题，一般是大家碰碰头，口头说了算，并非一定都形成文字材料。据重点调查，乡、镇一年积累的文件，90%左右是上级文件，乡、镇自身制成的文件仅占10%，而上级文件中，绝大部分是普发性文件，不少还属于规定向上级清退的范围。因此，一般乡、镇每年形成的档案并不多。

第三，乡、镇文书处理和档案工作的方法一般比较简便。由于乡、镇文书的工作任务重，压力大，时间紧，同时也比较缺乏文书处理和档案工作的专业知识，很少经过系统的业务学习和训练，加上乡、镇一年形成的档案不多，年终文件材料的整理、立卷和平时档案的保管、利用等工作量也不大，因此，乡、镇文书处理和档案工作的程序一般都比较简单，方法也比较便捷。过于繁琐复杂的手续和方法，过高的标准和要求，是脱离乡、镇实际的。

第四，乡、镇档案工作的物质条件比较差，在自然及人为的破坏面前，其抵御能力远逊于县级档案馆。因此，乡、镇不便于长期、永久保管档案。

强调认识乡、镇文书处理和档案工作的特点的目的，是为了实事求是，从实际出发，在乡、镇文书处理和档案工作中，采取不同的、有效的工作方法，制定正确而可行的工作制度，使乡、镇文书处理和档案工作更好地为乡、镇领导和各项工作服务。

2. 做好文书处理工作的意义

乡、镇机关的文件，是传达、贯彻党和国家的方针政策、法令，汇报情况，交流经验，解决问题，商洽事务的一