



新编秘书学教材系列

秘书文档管理

陆予圻 朱小怡 范明辉 编著

復旦大學出版社



新编秘书学教材系列

秘书文档管理

陆予圻 朱小怡 范明辉 编著

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

秘书文档管理/陆予圻等编著. —上海:复旦大学出版社,
2005.8

(新编秘书学教材系列)

ISBN 7-309-04615-3

I. 秘… II. 陆… III. 文书档案-档案管理-教材
IV. G275.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 077353 号

秘书文档管理

陆予圻 朱小怡 范明辉 编著

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 陈麦青

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海肖华印务有限公司

开本 787×960 1/16

印张 17.5

字数 286 千

版次 2005 年 8 月第一版第一次印刷

印数 1—6 000

书号 ISBN 7-309-04615-3/G·597

定价 25.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书以“文书工作”和“档案管理”两大部分，撰述了秘书工作中常见的相关内容。从文书的概念、撰制、处理、归档，到档案的源流、收集整理、鉴定保管、检索利用，乃至声像、电子等现代化档案的专门管理利用等，均有明了易懂的叙述。并根据课堂教学和工作实践的需要，以大量实例，作为标准和示范，帮助理解，指导操作。每章之后，还附有相关思考题目。

本书编写者均为长期从事高校秘书学专业教学的资深教师，有的还被特聘为有关专业资格认证机构的指导专家，故其所述内容，除能贴近、切合教学实际之外，对业内相关人员的培训提高及资格认定等，也都具有权威性的指导作用。

目 录

上 编 文 书 工 作

第一章 文书概述.....	3
第一节 文书和文书工作.....	3
第二节 文书的构成要素及特点和作用	10
第二章 文书的撰拟与制发	15
第一节 公务文书的种类	15
第二节 行政公文的格式	18
第三节 文书的撰拟	25
第四节 公务文书的审核和修改	42
第三章 文书的处理	46
第一节 行文制度	46
第二节 文书办理	53
第三节 文书管理	76
第四章 文书的整理与归档	79
第一节 文书整理归档的含义与意义	79
第二节 文书整理归档工作的改革	81
第三节 文书整理的范围和要求	84
第四节 文书整理归档的方法和步骤	88
第五节 非纸质文件的整理与归档.....	100
第六节 “文件生命周期”理论和“文件连续体”理论.....	104

下编 档案 管 理

第五章 档案概述	111
第一节 档案的概念	111
第二节 档案的价值与作用	115
第三节 档案种类划分	119
第六章 档案工作	122
第一节 档案工作内容和性质	122
第二节 档案工作基本原则	126
第三节 档案机构	128
第七章 档案的收集与整理	136
第一节 档案收集工作	136
第二节 档案整理工作	144
第八章 档案的鉴定、保管与统计	160
第一节 档案鉴定工作	160
第二节 档案保管工作	170
第三节 档案的统计和登记	177
第九章 档案检索、利用与编研	187
第一节 档案检索工作	187
第二节 档案利用	202
第三节 档案的编研	211
第十章 专门档案的管理	217
第一节 人事档案的管理	217
第二节 会计档案的管理	223
第三节 声像档案的管理	232

第十一章 电子文件与电子档案	247
第一节 电子文件及其收集与积累.....	247
第二节 电子文件的归档、保管和利用	253
附录	262
一、归档文件整理规则	262
二、国家标准:文书档案案卷格式	269
主要参考文献	273

上 编
文 书 工 作

第一章 文书概述

第一节 文书和文书工作

自从文字产生以后,人们就以文字记录的方式来记述事情和表达思想,这就产生了“文书”。任何社会组织和国家管理机构都要利用文书来记录事件,传递信息和发号施令,这就产生了“公务文书”。

一、文书的概念

一般来说,“文书”这个概念,既可以指记录下来的文字材料,也可以指从事文字工作的人或职业、职务名称。如现今军队里仍有“文书”这一专门职务,我们也通常称在单位里从事某些文字工作的人为“文书”。本教材所讲的文书,主要是指其第一种含义,即文字材料。当然,它已不是传统意义上的文字材料。首先,从狭义的角度讲,它是一般常见的以纸为介质的书面文字材料;其次,从广义的角度讲,随着科学技术的发展,它也可以是以非纸为介质的文字及声像材料,如电子文件、录音带、录像带等。因此,我们不妨对现代“文书”作宽泛的理解,即:它是人们在社会实践活动中,为了记载、公布、凭证和传递信息的实际需要,以文字或声像的方式在一定介质上表达思想意图的一种信息材料。

二、文书的历史发展

根据考古材料推算,文书的产生至少已有三千多年的历史。我国现存的最早公务文书,是在河南省安阳县发掘出来的甲骨文书,其中绝大部分是殷朝后期统治者的活动记录和向外发出的文告。

文书的制成材料,经历了从甲骨至青铜、竹木、铁质、石头、缣帛、纸张等过程,直至现今出现“电子文书”;而文书的名称也变化很多:殷商时称“典册”;周代称“中”或“治中”;秦代称“典籍”、“图籍”;汉代第一次称“文书”,又称“文案”;三国时称“公文”;唐宋称“文卷”、“案卷”、“案牍”;清代称“牌子”、“本章”;民国时又称“文书”;现今也称“文书”。

自从东汉发明纸张以后,“文书”主要是指以纸为介质的书面文字材料。从汉代最早出现“文书”一词的资料看,当时的文书是指一些有史料价值的文字材料,即文籍典册。唐宋以后,相当于“文书”一词的名词概念,其含义更狭窄一些,主要是指一些实用性较强的文字材料。现在随着社会的发展,“文书”概念的内涵和外延都有了很大的变化和发展。

三、文书、公文、文件的联系与区别

与文书有关的概念有:公文、文件。它们之间既有联系,又有区别。我们可以从实际使用范围的角度来理解它们。

1. 文书

文书包括公务文书和私人文书。公务文书是指社会的合法组织在其公务活动中形成的纸质文字材料和非纸质信息材料,它包括公文和其他事务文书。其中公文是指国家行政机关的法定公文、政党系统的公文和军队系统的公文;其他事务文书是指公文之外的具有一定特点和专业内容的文书,如俗称“四大金刚”的计划、总结、简报、调查报告,以及专业性较强的司法文书、财经文书等。

私人文书主要指个人、家庭(家族)在社会交往活动中为处理私人事务而形成的文书,如私人信件、收支账目、遗嘱、家谱等。

本教材主要阐述现代公务文书。

2. 公文

在现代社会,公文是指党政机关、企事业单位、群众团体等合法社会组织在处理公务活动中所形成的、具有法定效力和规范体式的书面材料,如报告、请示、通报、意见、批复、函等。而其他事务文书,虽然也产生于社会组织的公务活动中,但它或不具有法定效力,或无规范体式,如计划、总结等,它们不是公文,但仍属于公务文书范畴。当然,这些事务文书可以根据实际需要,作为公文的附件一起向外发出,成为公文的有机组成部分,并具有一定

的法定效力。

3. 文件

“文件”一词的内涵与文书相同,因此我们可看到有的书中就以文件一词指称文书。在公务文书的具体语境中,“文件”一词既可以指公文,也可以指其他事务文书。

但我们认为,“文件”与“文书”还是有一定区别的,其主要区别在于:文书是所有书面材料的总称,是集合概念,属不可数名词;而文件既可以指所有的书面材料,也可以指单份的书面材料,属可数名词。因此本教材采用了“文书”一词,以强调它的集合概念特性。

综上所述,文书、公文、文件是相互既有联系又有区别的概念,不能把公务文书简单地理解为就是公文,公务文书的范围要比公文广得多。

四、文书工作基础知识

文书工作,也称文书处理工作,是指公务文书的形成、处理和管理等一系列互相衔接的程序和手续。有文书,就必然有文书工作。

(一) 文书工作的发展历史

我国在商朝就有了初步的文书处理工作。史官是我国最早的文书工作人员,它是由原始社会的“巫”发展而来的。由于巫被认为有沟通人神之间关系的能力,因此在商朝,史官也被认为是传达“神”的意志的。统治者的一切行动,包括战争、祭祀、巡猎、嫁娶、治病等,都要占卜问神,也就等于要问史官。由此,史官不但掌握了占卜祭祀的大权,而且还掌握了王室诸事的记录,即掌握了文书处理的大权。

我国古代封建社会的文书工作大致可以分为两个阶段:从战国后期至南北朝为第一阶段,这一时期的文书工作还缺乏系统、规范的制度;从隋朝至鸦片战争为第二阶段,这一时期的文书工作有了高度发展,建立了一整套比较系统、规范的制度,对文件的名称、用途、格式等作了严格的规定,并对文件的撰制、运转、保密、监督等也作了详细规定。同时,文书工作的组织机构也已相当完备,如当时公文的传递网已有了相当的规模。民国时期我国的文书工作有了较大改观,特别是新中国成立以后,建立了全国统一的文书工作制度。历年来,党中央、国务院颁布了许多重要文件,全面、系统地规定

了我国文书工作的基本原则、主要任务、组织机构、工作程序和具体办法。

(二) 文书工作的基本任务和内容

公务文书是传达贯彻党和国家的方针政策、法令法规、体现领导意图、收集汇报情况、解决问题的重要工具,是国务管理和信息管理的表现形式。文书工作的基本任务是:根据工作需要和客观实际,运用现代化、科学化的手段推动、加快各级机关和企事业单位的信息环流,辅助各级领导处理日常公务,包括有秩序而安全地运转文件;完整妥善地保管文件,保证机关、单位、团体工作的正常运转,从而提高国务管理的效率,为社会主义现代化建设服务。

文书处理的主要内容包括三大部分,即文书的形成、文书的处理和文书的管理。这三大部分又可具体分为公务文书的制作形成、传递、办理、管理、整理归档或销毁等环节,简述如下:

1. 公务文书的制作形成

文书处理的对象主要是公文和各类文件,因此如何制作公文和文件就是文书处理的首要任务,其制作过程包括拟稿、审核、签发、复核、缮印、校对、盖章等环节,还包括对各种会议、汇报、电话、重大活动的记录及其整理等环节。

2. 公务文书的传递

公文文书制作形成后,除了存本和定稿直接归档保存外,其他文本都要进行传递、运转,即文书处理对外传递程序中每道环节之间的交割,主要是指文书的收发、登记、分发、传递等。传统的文书传递依靠人工方式,现在由于电子文件的出现和通讯技术的现代化,现代文书的传递手段有不少已实现了自动化。

3. 公务文书的办理

公文和文件是为推动现实工作而制发的,具有很强的时效性和现实性,它们制发形成以后如得不到办理落实则只是一纸空文。文书的办理主要包括对文件的拟办、批办、承办、催办、查办等环节,还包括对人民来信的处理过程。

4. 公务文书的管理

文书处理是一个动态的过程,为了保证文书在处理过程中避免受到各种因素的干扰和影响,避免偏离既定的运行方向,因此必须对文书处理全过

程的每一个环节加强监督和管理,包括对文件的保管、保密等工作,确保公务文书的准确、安全、高效运行。

5. 公务文书的整理归档或销毁

公务文书作为各级党政机关、各类企事业单位一系列管理活动的真实记录,具有历史的凭据作用,因此在其运用完毕,失去现实作用后可以作为国家的历史文化遗产,其中很大一部分仍有长期利用的价值。文书处理就是要对这些公务文书进行科学的整理,把其中具有保存价值的部分,按一定的方法和要求整理归档,作为历史凭据而以供后人查考、研究和利用。没有保存价值的公务文书应按一定程序予以销毁。

(三) 文书工作机构的组织形式

中共中央办公厅和国务院办公厅是全国党政文书工作的最高领导机构。各级党政机关、企事业单位、社会团体的办公厅(室)或秘书部门是本单位文书工作的具体管理机构。文书工作承担的不是机关、单位里的某一项专业职能,而是综合职能,因此,文书部门往往是机关、单位综合机构即秘书部门的一个组成部分。我国文书工作机构的组织形式大致有两种:

1. 集中形式

集中形式是机关、单位的全部文书工作,除文件的承办外,其他环节的工作都集中由办公厅(室)统一处理。根据文书处理的工作量大小,可以在办公室(厅)下设置专门的文书工作部门,如“文书处”、“文书科”;也可只设置一两个专职或兼职的文书工作人员,其他业务单位不再设置文书人员。有关文书工作由办公厅(室)的文书人员直接与各业务单位的承办人员联系。

这种集中形式适用于基层单位、小型机关以及一部分文件数量不多的中等机关。一般来说,这类机关、单位驻地比较集中,内部机构设置较简单,业务不太复杂,文件数量和办事人员也不是很多。

2. 分散形式

分散形式是把文书工作交由办公室(厅)和各业务单位的文书部门或专职、兼职的文书人员来分工负责。常见的分工形式有两种:

第一种:按文件内容和职责分工,即把有关方针政策性的重要文件,放在机关办公室(厅)下的“秘书处”或“秘书科”等总的文书部门处理,而属于

具体业务方面的文件则由各有关业务部门负责。

第二种:按文书处理的不同环节分工,即将一部分工作由办公室(厅)的总的文书部门去做,另一部分工作则由业务单位的文书部门或文书人员去做。

这种分散形式适用于比较大型的机关和一般的中等机关、单位。这类机关、单位驻地相对比较分散,分工比较细,内部组织机构的层次和数目比较多,业务量较大,工作联络面较广,来往的文件数量也比较多。

文书工作采取分散形式的机关、单位,一般在总的文书部门设有总收发室,负责对外收发工作,而各个组织机构的文书部门和文书人员则负责内部的收发工作。

(四) 文书处理工作的基本原则和要求

中共中央办公厅于1996年5月3日颁布的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院办公厅于2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》等文件,都明确指出了文书工作必须遵循的基本原则:即:准确、及时、保密、统一管理、实事求是等。根据这些精神,文书工作的具体要求可以归纳为以下五个方面:

1. 准确、周密、确保质量

文书工作的质量要求最基本的是准确和周密。各机关、企事业单位无论是制发文件还是运转文件,都涉及到对方针政策的制定、宣传与贯彻,或涉及到对具体工作的组织、计划、安排与商洽,这一切都需要做到准确、周密。如果在拟写、印刷、校对文件时不认真不细致,造成文字上的错漏颠倒,或是标点符号使用不当,或是人名、地名、时间、数字、引文不准确,或计量单位和数字用法不规范等,势必会造成误解、费解,从而误时误工;如果在登记、封装、分发、送批文件时粗枝大叶、发生差错,就会造成错发、漏送、延误或泄密等。凡此种种轻则会降低工作效率,重则还会造成不可挽回的严重损失。因此,可以说,“准确,周密”这四个字,体现了对文书工作在思想上、内容上、文字上、运转处理上的全面质量要求。

2. 及时、迅速、注重时效

凡文件,都是为了解决实际问题才颁发的,因此,文书工作必然有时限上的要求,作为秘书,必须对文书处理工作有紧迫的时间观念,力求及时解决问题,迅速处理工作,避免拖拖拉拉,公文旅行。文书工作的每一道程序,

都应当分清轻重缓急,对有明显时间要求的紧急文件,首先要保证及时处理。按规定“特急”文件要求 24 小时内处理完毕;“紧急”文件要求 3 天内处理完毕;对没有十分明确的时间要求的文件,也应抓紧处理,不可迂缓停滞,积压不动(按规定,一般文件要求 7 天内处理完毕)。

为了做到“及时、迅速”地处理文书,各机关、企事业单位应当健全文书处理的制度,尽量简化手续和层次,并尽可能地运用现代化技术手段,以切实加速文件的运转,提高处理工作效率。

3. 精简、求实、注重效用

党中央、国务院曾多次指示,要求各级机关一定要精简文件,可发可不发的文件不发,可长可短的文件要短,那种事无巨细,都要“文来文去”、为办文而办文的形式主义作风,那种文件繁多、内容重复、文字冗长的文牍主义作风,那种层层阅读、费时费力、推诿拖延的官僚主义作风,都应坚决扫除。

因此,各级机关和企事业单位,应当发扬实事求是的工作作风,平时要深入实际,加强调查研究,密切联系群众,一切从实际出发,文件内容力求针对实际问题,开门见山、言之有物、文字精练、篇幅简短,坚决杜绝形式主义和烦琐哲学,真正做到讲究实效。

4. 安全、可靠、确保国家机密

文件是国家党政机关和企事业单位传达方针、政策、重要决策的工具,尤其是高级领导层制发的文件,涉及到政治、经济、文化、军事等方面的重要机密,因此,“安全可靠”就成为文件处理工作的前提。文书处理的安全包括政治上安全和物质上安全两个方面。政治上的安全主要是指必须执行严格的保密制度,确保文件不丢失,不失密。一切尚在保密期限内的文件,不得随便给无关人员阅读或谈论。绝密文件应有专人负责和安全的保管设备。文件的运转交接应当严格履行登记签收手续,明确责任。任何人不得将文件擅自携带外出,或带回家中,或存在宿舍,以免造成失密、泄密。物质上的安全主要是指必须采取各种措施维护好文件,比如对纸质文件,要避免受潮、霉变、虫蛀等各种因素的损坏,对非纸质文件,如光盘等,应尽量延长文件的寿命,为档案工作打好基础。

5. 认真、负责、加强统一管理

国家规定,文件由机关、企事业单位的文秘部门统一管理。不设文秘部门的单位,也应指定专职人员管理文件。文书处理的统一管理原则,主要体

现在两个方面,一是指文件的运转过程,如收发、审核、用印、归档和销毁,要有文秘部门统一的、专人的监督管理和遵行统一的程序规范;二是指对公文,要求在全国范围内实行统一的种类名称、适用范围、用纸规格、标印格式、行文关系、行文规则,以及公文处理的组织和公文处理的程序及其技术规范的统一化和标准化。当前,随着对外开放的不断扩大,我们也要注意文书处理工作的某些方面应逐步与国际上的通常做法接轨。

第二节 文书的构成要素及特点和作用

一、文书的基本构成要素

文书是由信息、符号、物质三要素构成的。

(一) 信息要素

自古以来,文书就是记录和传递信息的重要工具,现代文书更是以记载信息、沟通信息为目的。可以说,没有信息,文书就没有存在的必要。因此,信息是文书的第一要素。文书的信息包括核心信息和附加信息两个方面。

1. **核心信息。**核心信息是指文书所记载的主要内容;可以是某件事情的来龙去脉,或是某些数据等;也可以是某些思想、观念,甚至可以是一些图像、声音等。这些内容是文书赖以存在的首要条件。对于公文来说,其核心信息除了正文所表达的内容外,还包括公文的标题、主送机关、发文机关(单位),成文时间等这些体现制发公文目的的诸要素。

2. **附加信息。**附加信息是指因实际需要,根据不同的核心信息而附加的带有补充说明性质的信息,如文书生成的时间、地点、机关(单位)名称、份数、是否有保密要求等。对于公文来说,还包括公文的发文字号、秘密等级和期限、紧急程度、主题词、印章、抄送机关、印发机关、印发时间等。

(二) 符号要素

文书的内容(信息)只有依托一定的符号才能被记载、被表达、被传递、