

高职高专文秘专业精编教材



文书与档案工作

● 郑彦离 主 编
● 魏景霞 副主编

清华大学出版社

高职高专文秘专业精编教材



文书与档案工作

● 郑彦离 主 编
● 魏景霞 副主编

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书是适应我国逐步实行文档工作一体化的形势而编写的。全书把文书工作和档案工作视为一个流程,将传统分属文书学和档案学两个学科的文书工作和档案工作内容整合为一体,使书的内容体现了社会实际工作的发展趋势。全书共分9章,知识涵盖公文的特点、种类、形式、办理程序,归档文书的整理、档案的保管和提供利用等。

本书可作为高职高专文秘专业的教材使用,也可供基层文秘工作者学习参考。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

文书与档案工作/郑彦离主编. —北京:清华大学出版社,2009.8

高职高专文秘专业精编教材

ISBN 978-7-302-20672-9

I. 文… II. 郑… III. ①文书工作—高等学校:技术学校—教材 ②档案管理—高等学校:技术学校—教材 IV. C931.46 G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 125200 号

责任编辑:刘士平

责任校对:李 梅

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印 张:15.25 字 数:348 千字

版 次:2009 年 8 月第 1 版 印 次:2009 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:24.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:033248-01

FOREWORD



我国现正处于现代化过程中。这个现代化过程既意味着传统与新兴的事物并存并变化着,也意味着传统的事物在延续中减少,新兴的事物在生长中增大。文书与档案工作也是如此。就现实而言,传统的纸质文书在使用,新兴的电子文书在推广应用。电子文书的使用范围虽日益扩大,但因技术局限等原因,暂时无法完全替代纸质文书。现行的电子文书运行模式又是按传统的纸质文书运行模式来设计的,随着电子文书的特性显现日益突出,这种运行模式的日益改进及电子文书本身的进化将成为常态。当然,这里所称的改进是渐进,是点点滴滴的进化。文书的基本形式和文书运行的基本模式是文书的通用工具特性决定的,它们既体现文书的作用特点与要求,又方便人们对文书的把握使用,因此在一定时期内相对稳定。现实的档案就整理方式而言分传统的按“卷”整理和近几年的按“件”整理;就载体形式而言又分纸质档案和电子档案。现阶段大多数单位工作与档案工作仍是各自相对独立运行,而在部分单位则进行着文档一体化管理的试验。这种试验主要借助新兴的电子文书载体。这一切表明,文书与档案工作的确在现代化的过程中。

本书正是在这种背景下编写的,内容体现了文书与档案工作的现状和基本规律,具有以下几方面的特色:

第一,根据文秘专业学生毕业后工作对本方面知识的需求来设计内容结构。在已出版的文书与档案工作著作中,多是将文书工作与档案工作知识内容平行安排,把档案专业人员需掌握的档案工作系统的、具体知识让文秘专业学生学习,这虽然不能说没有道理,但在学时有限的情况下可以说没有突出文秘专业学生的最急迫需求。本书作者据调查认定,文秘专业学生毕业后大多从事文秘工作,很少从事专门的档案工作。他们需要一定的档案工作知识,但不需达到档案专业人员的程度。即使现在试行的文档一体化,也是以文书工作为主,兼做一定的档案工作。所以本书内容安排对文书工作内容讲解较细,对档案工作内容则进行系统简缩,突出文秘人员可能兼做的档案保管和提供利用工作。

第二,将文书与档案工作作为一种物质的运动流程来认识。一些将文书与档案工作合编为一书的著作,多采用分编的形式保持文书工作与档案工作各自的独立完整性。本书以文书整理为过渡,很自然地使办毕有保存价值的文书从办理流程流转 to 保管、提供利用环节。这既符合文件生命周期理论,也适应文档一体化管理的趋势。

第三,淡理论阐释,重工作方法的介绍。由于拟定读者对象为文秘实际工作者,特别是将来做秘书的高职高专文秘专业大学生,考虑到实际工作重应用的要求,本书整体内容安排以工作方法介绍为主,较少理论阐述。

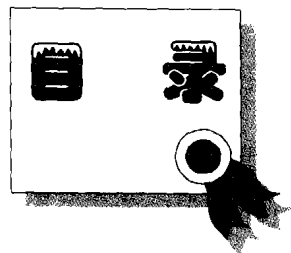
本书由主编郑彦离提出整体编写思路,内容大纲经全体编写人员讨论,由郑彦离与副主编魏景霞商定。编写分工是:郑彦离负责总体设计,编写组织、联络,附录内容收录,全书统稿、定稿。梁秀梅、董丽萍、魏景霞、伍艳妮、雷鸣分别负责第1~5章内容的编写,孙晓燕负责第6、7章内容的编写,郑陵红、韩冬梅分别负责第8、9章内容的编写。中州大学图书馆郭瑞帮助进行了编排。在编写过程中,参考了一些专家的研究成果,在此一并表示感谢!

因编写者水平所限,书中存在的疏漏之处敬请读者批评指正。

郑彦离

2009年5月

CONTENTS



第 1 章 绪论	1
1.1 文书与档案工作在机关整体工作中的地位	2
1.1.1 文书与档案工作的概念	2
1.1.2 文书工作的作用	2
1.1.3 档案与档案工作	3
1.1.4 档案工作的作用	4
1.2 文书工作的组织、特点与要求	5
1.2.1 文书工作组织	5
1.2.2 文书工作的特点	7
1.2.3 文书工作的基本要求	8
1.3 档案工作的组织、特点与原则	11
1.3.1 档案工作的组织	12
1.3.2 档案工作的特点	13
1.3.3 档案工作的原则	14
1.4 文档一体化	16
1.4.1 文书与档案工作的沿革	16
1.4.2 文书与档案工作的关系	16
1.4.3 实行文档一体化的理由和条件	16
思考案例	18
第 2 章 公文的特点与种类	19
2.1 文书、公文、通用公文、文件	19
2.1.1 文书、公文、通用公文、文件的概念	19
2.1.2 公文、文书、文件的联系和区别	21
2.2 公文的特点与作用	21
2.2.1 公文的特点	21
2.2.2 公文的作用	23
2.3 公文的种类	23

2.3.1	公文的分类	23
2.3.2	公文的文种	26
	思考案例	35
第3章	公文的体式	36
3.1	公文的文体	37
3.1.1	公文的表达方式	37
3.1.2	公文的语体特征	38
3.2	公文的格式	39
3.2.1	公文格式的构成	39
3.2.2	公文格式的标识规则	51
3.3	特殊公文的格式	52
3.3.1	信函式格式	52
3.3.2	命令式格式	53
3.3.3	会议纪要格式	54
	思考案例	54
第4章	公文的处理	55
4.1	行文制度	56
4.1.1	行文关系	56
4.1.2	行文方向与方式	56
4.1.3	行文规则	57
4.2	收文的办理	59
4.2.1	签收	59
4.2.2	登记	60
4.2.3	审核	62
4.2.4	分送	62
4.2.5	拟办	63
4.2.6	批办	64
4.2.7	承办	64
4.2.8	催办	65
4.2.9	注办	66
4.3	发文的办理	66
4.3.1	拟稿	66
4.3.2	审核	67
4.3.3	签发	68
4.3.4	核发	68
4.3.5	缮印	69

4.3.6	用印	70
4.3.7	登记	70
4.3.8	分发	71
4.4	办毕公文的处置	72
4.4.1	公文的存放	72
4.4.2	公文的翻印和调阅	73
4.4.3	公文的清退	74
4.4.4	公文的销毁	75
	思考案例	76
第5章	归档普通文书的整理	77
5.1	普通文书归档的范围	77
5.1.1	归档普通文书的形成要素	77
5.1.2	机关文件材料的归档范围	78
5.1.3	国有企业文件材料的归档范围	79
5.1.4	非国有企业文件材料的归档范围	81
5.1.5	不需要归档的普通文件	82
5.2	归档普通文书的分类与保管期限鉴定	82
5.2.1	归档普通文书的分类	82
5.2.2	归档普通文书的保管期限鉴定	89
5.3	归档普通文书整理的原则	94
5.3.1	归档普通文书立卷的原则	94
5.3.2	归档普通文书整理的要求	95
5.4	归档普通文书的文件级整理	96
5.4.1	归档普通文书整理的改革	96
5.4.2	归档普通文书整理的部门	98
5.4.3	归档普通文书文件级整理的方法步骤	99
5.5	归档普通文书的案卷级整理	103
5.5.1	归档普通文书立卷的方法	103
5.5.2	归档普通文书立卷的步骤	105
	思考案例	114
第6章	人事与会计文书的归档整理	115
6.1	人事文书的归档整理	115
6.1.1	人事文书及其特点	115
6.1.2	人事文书材料的归档	116
6.1.3	人事文书的整理	118
6.2	会计文书的归档整理	126

6.2.1	会计文书的特性及作用	126
6.2.2	会计文书的归档范围	127
6.2.3	会计文书的归档时间及归档要求	128
6.2.4	会计文书的整理	128
	思考案例	136
第7章	声像材料与电子文书的归档整理	138
7.1	声像材料的归档整理	138
7.1.1	声像材料概述	138
7.1.2	声像材料的归档	139
7.1.3	照片类声像材料的整理	141
7.1.4	其他载体声像材料的整理	146
7.2	电子文书的归档整理	148
7.2.1	电子文书概述	148
7.2.2	电子文书的收集	149
7.2.3	电子文书的归档	152
7.2.4	电子文书的整理	154
	思考案例	157
第8章	档案的保管	158
8.1	档案及其分类	158
8.1.1	档案	158
8.1.2	档案的分类	159
8.1.3	区分全宗	159
8.1.4	全宗内档案分类	159
8.2	档案的收集	161
8.2.1	档案收集工作的内容和基本要求	161
8.2.2	机关档案室的收集工作	162
8.2.3	档案馆的收集工作	162
8.3	档案损毁的原因与档案保管的任务	163
8.3.1	档案损毁的原因	164
8.3.2	档案保管的任务	164
8.4	档案保管工作的条件	165
8.4.1	档案库房	165
8.4.2	档案装具	167
8.4.3	包装材料	167
8.4.4	技术设备和消耗品	167
8.5	档案的库房管理	168

8.5.1	库房管理制度	168
8.5.2	档案库房的库位管理	168
8.5.3	全宗卷	170
8.5.4	档案库房的技术管理	170
8.5.5	档案流动中的保护	171
8.5.6	纸质档案常用修复技术	172
8.6	过期档案的销毁	172
8.6.1	销毁步骤	173
8.6.2	善后处理	173
8.6.3	特殊情况的处理	173
8.7	档案的统计	174
8.7.1	档案统计工作概述	174
8.7.2	档案统计工作的要求	174
8.7.3	档案部门的登记和统计工作	175
	思考案例	182
第9章	档案的提供利用	183
9.1	档案的著录与标引	183
9.1.1	档案的著录	183
9.1.2	档案标引	192
9.2	档案检索工具的编制	196
9.2.1	档案检索的概念、内容和意义	196
9.2.2	档案检索工具	197
9.2.3	档案检索工具体系	199
9.2.4	常用档案检索工具的编制	200
9.3	档案提供利用的途径与方式	204
9.3.1	档案利用的定义	204
9.3.2	档案利用工作的重要意义和注意事项	205
9.3.3	开展档案利用工作的方式和途径	207
	思考案例	214
附录1	国家行政机关公文处理办法	216
附录2	机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定	222
附录3	电子公文归档管理暂行办法	228
附录4	归档文件整理规则	230
	参考文献	233

第1章

CHAPTER 1

绪

论

导入案例

天丽酒店有一段时间因市场竞争激烈,效益不理想。为改变这一状况,酒店的一名副总经理根据本酒店和市场情况拟定了一个竞争方案。因总经理生病不在酒店,他就让总经理的秘书小向转交。小向接过方案后随手放在自己的办公桌上。这名副总经理走后,酒店一位部门经理刘某来小向这里串门。两人聊了几句后,小向说需要到某个部门办点事出去一下。刘某说:你去吧,我等你一会儿。小向看刘某没有走的意思,又是同一个酒店的同事、熟人,不好意思赶他走,就说,好吧。然后自己去办事了。小向出去后,刘某无事,便漫无目的地看屋内的摆设。他发现小向的桌上有一份材料,拿起来一看是本店拟采取的竞争方案,就赶紧拿到自己的办公室复印了一份,又把原件放回到小向的桌上。小向回来后没发现异样,也没想那么多,两个人就接着聊天。刘某于当天晚上把复印件卖给了本店的一个竞争对手。过了一段时间,天丽酒店按竞争方案运行,但效益不见好转。经过调查,原来别的酒店也采用了本店的竞争方案。酒店在处理此事的过程中,怀疑小向泄密。小向虽然竭力说明自己的清白,但还是被调离了总经理办公室。

析

文书材料的收转、存管是文书工作的重要方面,也是承担文书工作任务的秘书的重要工作内容。而办理文书材料的收转与存管业务,有时机与方式恰当和保证安全等要求。保证安全,既包括保证文书材料的物质上不丢失、不受损,也包括内容上不泄密,使文书材料信息的实际知悉范围不超过应知范围。本案例中,表面看问题的产生是由于那个部门经理刘某品质不好和秘书小向没对他加以提防,实际上从文书工作角度分析,是小向保密意识不强,保密措施不足。当副总经理交给她竞争方案时,她就应想到这是当时应保密的一份材料,应放入加锁的柜子或桌斗内,而不应随手放于桌面。即便是当办公室内无其他人时放于桌面,但在刘某来以后,特别是自己出去办事留刘某在室内时,还是应将材料放

入加锁的柜子或桌斗内,这是文书工作的一个常识性要求。从案例表述看,酒店没将此事查清,也没肯定小向品质有问题,否则可能将其开除。但酒店认定泄密与她这一环节有关,她的工作状态是导致泄密并造成酒店损失的原因之一,因此认为她不适合在总经理办公室做秘书工作。小向的教训说明,秘书必须熟悉文书工作的基本知识和要求,当然也要熟悉档案工作的基本知识和要求,提高自己的文书与档案工作素养。

1.1 文书与档案工作在机关整体工作中的地位

1.1.1 文书与档案工作的概念

所谓文书与档案工作是指制作和处理文书与管理 and 提供利用档案以解决实际问题等的工作。在各类机关(既特指各类管理机构与部门,又泛指各类单位)的整体工作中,文书与档案工作既是其重要组成部分,又为其整体工作和各分类工作服务。在现阶段文书工作与档案工作,被认为是既有密切联系又有各自相对独立价值与内容的两种工作,各自在机关整体工作中的地位与作用也有差异。

1.1.2 文书工作的作用

(1) 文书工作是机关管理工作的手段。文书是机关意图与情况信息的载体,是管理工作的工具,以文书为特征而开展活动的文书工作,从表面上看,是机关工作的一个组成部分和一种类型。实际上,离开其所服务的以解决实际问题推动现实变动为特征的各种具体实用性工作,它没有任何独立终极价值和意义。但是,文书工作又是一种极富价值和很有意义的工作。国家方针政策的传达、贯彻和落实,机关意图的表达、传递与实现等,都主要依赖于它。对于各个机关来说,无论其全局的领导工作,还是其各部门的业务工作,诸如人事、财务、生产、安全、教育、后勤保障等,均主要借助文书工作手段制定制度、采取措施、进行规范、实施组织、协调控制、激励约束等。很难设想,一个具有一定规模的单位,它的各种工作没有文书工作手段辅助会有序地、高质量地运行。而扎实严谨的文书工作无疑为其服务的各种实用性工作提供了成功的一种保证,并且这种作为工具手段的保证价值与作用会随机关规模的扩大、管理层次的增多和管理范围的变广而越发突出。

(2) 文书工作是机关整体工作的纽带。一个机关的工作应是一个有机的整体,既有总的目标和任务,又有它的核心和分支。要使它的目标和任务获得实现,使它的各分支围绕核心协调运行,就必须有内在的东西把它统率起来,联系起来。文书是机关情况和信息的载体,更是机关意图和意志的载体。文书从机关中枢运行到各分支机构,将机关中枢或核心的意图传输到各分支机构,各分支机构通过对机关中枢或核心机构的文书阅读,领会其意图,并使其意图获得实现。实现后的情况又通过文书载体反馈到核心机构,核心机构发出新的意图,如此反复,使机关工作形成有机的整体。同时,文书从甲分支机构运行到乙分支机构,甚至丙分支机构,将甲分支的意图、情况等传到乙分支,甚至丙分支,乙分支和丙分支通过对甲分支文书的阅读和处理,不仅使甲分支意图得到实现,而且使甲、乙分

支以至丙分支的工作协调起来。很显然,如果没有文书工作,一个机关,特别是规模较大的机关,它的工作很难形成一个有机的整体,其各方面工作也很难协调运行。

(3) 文书工作是机关领导工作的助手。一个机关的工作是由其领导统筹考虑和安排的,各个事项和问题的处理,特别是较大事项和问题的处理,也是由领导决断拍板的。而文书是机关管理的工具,也是领导工作的工具。它表达机关领导的意图,传达领导的决策安排意见。但是领导往往并不独立地全程性地去借助文书表达意图、实施领导,他通常并不具体地去制作文书和对文书进行具体的管理及作程序性、一般性的处理,而只是去决定文书内容的核心意图和拿出对文书处理的实质性核心意见。大量的文书制作与处理和保管的脑力与体力性劳作由机关的其他有关人员来做,而这一部分工作占了整个文书工作的绝大部分。这就使领导在借助文书实施领导的时候节省了大量时间和精力,使他们有充足的时间去考虑和处理大事,做实质性的决断意见。因此,机关内承担大量文书制作与处理等工作的辅助性人员是机关领导的得力助手,而文书的一般性制作与处理占绝大部分的文书工作,也是机关领导工作的助手。通过大量的文书工作,不仅节省领导在实施领导方面所花的时间,而且使领导的领导意图更正确、更系统、更全面和更完善,从而使整个领导工作更加严谨、完善和有效。

(4) 文书工作是机关保密工作的关键。每个机关在每个时期都有一些需要保密的事项,如酝酿中的人事变动、机构调整、利益分配和关系自己与竞争对手竞争胜败的核心经济数据与技术等。这些事项在一定时间内往往需限制知悉的人员范围,如泄露出去,轻则产生不好的影响,重则造成被动和损失。因此必须采取严密的保护措施,保证实际知悉范围在应知悉的范围内。文书作为机关办事和管理的工具,是机关意图和情况信息的载体,机关的秘密事项,特别是重要的和影响全局的秘密事项,往往反映在文书中。如研究秘密事项的会议记录载述了秘密事项,传达秘密事项的文书载述了秘密事项,这就使有关载述秘密事项的文书,从交拟起草到审签打印,从传递保管到拆阅处理等,任何一个环节出了问题,都可能将秘密泄露出去。这样就使文书工作和保密工作发生了密切的关系,并成为能否实现保密的一个关键性工作。文书的保密措施搞好了,整个机关的保密工作就能较顺利地进行,保密目标就基本能实现。

(5) 文书工作是一个机关形象的体现。一份文书制作质量如何,既表明其制作人(包括起草人、审核人、打印人等)的业务水平、思想境界、工作精神等,也体现该份文书制作机关的领导人水平境界、领导艺术、工作态度等(因为文书制作需领导授意、授权、签发等)。一份文书的处理是否及时恰当,收到应有效果,也体现处理该份文书的人员工作水平、态度及其领导人的作风水平等,进而从一个侧面体现出该机关的工作状态、作风面貌和水平层次,又进一步影响到该机关与有关方面的关系等。

(6) 文书工作是档案工作的基础。文书工作与档案工作关系密切,文书工作的好坏,对档案工作质量有重要影响(具体见 1.4 节)。

1.1.3 档案与档案工作

档案是人类在各种社会实践活动中的原始记录,机关档案是机关活动的历史记录,是机关履行职责等情况的反映。以管理和提供利用档案为主要特征的档案工作,就是主要

保管这些记录和反映,为机关工作等提供佐证、借鉴等服务。保留机关的历史记录,就是保留机关的历史面貌,就是维护机关历史形象。

相比较而言,文艺作品也可表现历史,但它往往带有渲染、夸张的成分;科研文章可以说明历史,但它是事后撰制,具有很强的作者个人的主观视角和判断内容;有关实物可以证明历史,但它不够全面。唯有档案反映历史客观、直接、全面,因而最为可靠、可信。因为档案的前身是文书。而文书在现实办理期间,它既是使用人主观上用以沟通机关间情况、传达意图和完成机关本身职能的工具,同时在客观上又是机关工作活动的具体反映和历史记录。

这些记录,就一个项目、工程、会议等来说,它的前期与后期,这件事与那件事,这个问题与那问题,这方面与那方面等工作中形成和使用的各个具体的文书,既分别记载和反映了所在阶段、方面甚至某一个点的工作情况,合在一起又共同反映了该项目、工程、会议等的全貌。关于一个地方、一个机关的文书同样如此。一方面,它在工作中形成和使用的各个具体文书反映了其工作的某一点或某个侧面的情况;另一方面,它们合在一起,便分别从不同侧面、不同点共同反映了该地方或机关的情况。档案是对这些文书整理后转化而来的,它不仅继承了这些文书反映机关面貌的功能,而且因经系统化整理,较之原来的文书反映机关面貌更为系统。

1.1.4 档案工作的作用

(1) 档案工作维护了机关工作的历史面貌,为以后了解工作基础提供了便利。任何工作都是在一定基础上进行的,所以开展任何工作,都必须事先了解其开展的条件和基础,以增强针对性和有效性。而每开展一次或一项工作都对其开展的条件等进行一次调查了解,既在经济上不划算,在时间精力上也不具备。依靠有关当事人的回忆则由于其可能不完整全面因而不大可靠,同时也可能因当事人不在而无法进行。档案工作通过保管档案保留了机关工作的历史面貌,查阅档案就可以了解一个机关的具体人力、物力、财力情况,了解具有的具体优势和面临的具体问题,便于制定具体的工作任务、措施和办法等,使工作取得好的效果,避免空对空和盲目武断,从而避免工作的失误与损失。

(2) 档案工作为借鉴经验教训创造了方便。虽然从总体规律上历史是不断发展的,各机关的情况是在不断变化的,而对新情况必须采用新的办法。但在某方面看,人类的共同性和社会的本质性等,又使历史的有关情况与现实的有关情况形成惊人的相似,历史的有关做法在现实中同样有效。因此,历史是一面镜子,历史的经验教训值得借鉴。而档案不仅直接反映了机关的工作活动情况,也直接或间接地总结和反映了机关工作的经验教训。查阅档案,借鉴经验教训,可增长智慧和能力,增强现实工作的效果。

(3) 档案工作为澄清、解决有关问题提供了佐证条件。档案因是有关工作等情况的直接记录,具有物证意义和原始价值,因此在澄清和解决有关问题时,可避免当事人或关系人记忆不准、人为歪曲,影响问题恰当解决的现象,从而保证问题处理结果的合理与公正。

1.2 文书工作的组织、特点与要求

文书分公务文书与私务文书,相应的制作和处理文书的工作也应分公务文书工作和私务文书工作。但是人们习惯称呼的文书与文书工作一般指公务文书与公务文书工作,本书所使用的文书与文书工作概念也是指人们习惯称呼的含义。文书工作一般分为文书制作、处理、保管、整理等几方面。具体分为文书的起草、审签、打印、校对、装订、登记、分送、传阅、拟办、批办、承办、催办、保管、清退、销毁、整理归档及会议、电话的记录等。

1.2.1 文书工作组织

1. 与文书工作有关的机构设置

本章 1.1 节介绍了文书工作在机关工作中占有重要地位和作用,为满足机关工作对文书工作的需要,几乎所有的机关都设有相应的机构,配备一定的人员从事文书工作。一般来说,机关的办公厅(室)或秘书处(室)是主要从事文书工作的机构,其他部门主要从事别的工作,但在从事别的工作时需借助文书手段,兼做文书处理工作。规模较大、分工较细的机关的办公厅(室)下设收发室、文印室、机要室、文书科等,专门从事文书工作。收发室通常分外收发、内收发。外收发负责文书的一般收发与简要登记清点,内收发往往由机要室兼做,负责文书的启封、装封、详细登记、传递、保管等。文书科负责文书起草、校对等,文印室负责文书印刷。专门从事文书工作的部门通常称为文书部门,实际是文书工作专职部门;兼做文书工作的部门,称为兼职文书部门。在专职和兼职的文书部门里根据需要配备专职或兼职的文书工作人员,专职的文书工作人员以所履行职责来定称谓,分别称收发员、机要员、文书(或秘书,负责文书草拟等工作)、文印员等。兼职的文书工作人员除其原本业务称谓外,又称兼职文书人员。不过要说明的是,机关几乎所有人员都参与或承担一定的文书工作,如领导起草与批阅文书,业务人员起草、阅读与注办文书等。从这个意义上说,他们都算是文书工作的兼职人员。

2. 文书工作管理原则

由于文书是各级各类机构在各项业务工作中通用的一种工具,为保证其制作格式和处理程序等的规范,便于对其使用和保证其效用的发挥,文书工作实行集中统一管理的原则。其具体要求如下。

(1) 全国共产党和政府系统的文书工作分别由中共中央办公厅和国务院办公厅负责指导。他们主要通过制定和发布有关文书工作的条例、制度和办法,做出有关的决定和指示,召开有关会议等形式来实施这种指导。由于中共中央办公厅和国务院办公厅的特殊地位,他们发布的有关文书工作的文件,有相当一部分名义上是针对共产党和政府系统的,实际上带有全国性的全面意义,其指导范围超出共产党和政府系统本身,包括企事业单位等方面。

(2) 一个地区的文书工作由当地共产党委员会和政府的办公厅(室)负责指导。其职责是根据党和国家文书工作的政策和规定,指导本地区机关的文书工作,保证国家的规定在本地区的落实;研究本地区各机关文书工作中的问题,制定相应规定并贯彻落实,提高

本地区文书工作的质量与水平。

(3) 一个机关的文书工作由该机关的秘书长或办公厅(室)主任负责领导。其职责是贯彻执行国家文书工作方面的规定,组织本机关的文书工作,提出本机关文书工作的办法和要求;检查本机关的文书工作,组织研究本机关文书工作中的问题,制定解决措施;考虑本机关文书工作机构设置和人员配备,安排文书人员学习提高;组织设计本机关文书格式和文书工作用的表格等;解决机关文书工作用房、设备等;计划文书工作经费使用,协调机关各业务部门支持文书工作。

(4) 上级领导机关的办公厅(室)负责对所属机关的文书工作进行指导。其职责是检查所属机构的文书工作情况,解答他们文书工作中的疑问,召开文书工作方面的会议,培训所属机构文书工作人员,督促和帮助所属机关提高文书工作质量。

3. 机关文书工作组织形式

一个机关的文书工作要进行合理的安排,就必须选择恰当的文书工作组织形式。从全国各机关多年来采用的文书工作组织形式来看,主要有集中形式和分工形式两种类型。

(1) 集中形式。集中形式是指在一个机关内除了文书的承办以外,文书办理的各环节全部集中在机关办公室一个部门的办文组织形式。办公室承担文书的拟写、印制、封发、登记、传阅、对外催办联系等文书办理的几乎全部工作,各业务部门不设文书办理机构和专职文书工作人员,基本不承担一般意义的文书工作任务。

(2) 分工形式。分工形式是指一个机关的文书工作由机关的办公厅(室)和各业务部门分工负责共同承担的办文组织形式,其分工的办法和情况大体有两种。

其一,按文书内容和部门职责分工。通常将综合性的、方针政策性的和其他比较重要的以机关名义所发放的文书,及属于办公厅(室)分管的文书工作方面的文书交办公厅(室)承担办理。将具体业务问题的文书,交主管业务部门承担办理。

其二,按文书办理的环节分工。这主要是业务性文书。因为综合性的以机关名义发文和文书工作方面的发文,由办公厅(室)承担印发与处理的几乎全部任务(领导签发与批办除外),而业务性文书则不同。重要的业务性文书虽以机关的名义发,但由于业务部门对所管业务情况和上级对此方面的政策比较熟悉,所以往往由其拟稿。又由于这样的文书以机关的名义发,为保证一个机关的对外口径一致和本机关所发文书间相互不矛盾,办公厅(室)要对其进行审核,并统一编号、印制等。外来文书,综合性的仍由办公厅(室)承担处理任务,业务性的一般先经办公厅(室)的收发室或经办公厅(室)的内收发拆阅登记,办公厅(室)主任或机关领导批示后,交业务部门处理。

一个机关的文书工作到底该采用什么样的组织形式,不能轻易决定,而应综合研究本机关的实际情况,以能准确及时地办理文书,以提高机关工作效率与质量为原则进行选择。一般情况下要综合考虑以下因素:

- ① 机关的工作性质、任务和职权范围;
- ② 机关内部组织机构设置的层次、数量;
- ③ 机关驻地情况——集中或分散,距离远近;
- ④ 机关收发文书数量多少;
- ⑤ 机关文书办理人员的配备情况等。

通常情况下,集中形式适用于小机关和基层组织。因小机关一般内部结构简单,分工较粗,驻地集中,文书工作量小,办公室易掌握各方面情况,也有能力承担全部文书工作,如乡镇机构等。而基层组织有的规模不小,但它的工作除联系上级外,主要是直接对本单位的群众,因此形成的文书数量不多,主要是上级来文,文书工作量不大。办公室熟悉各方面情况,有条件有能力承担全部文书工作,如中小学、中小工厂等。在小机关和一般基层单位采取集中办文组织形式,既能保证文书的办理质量与效率,又不妨碍承办人员对文书的查阅,还减少文书的转交手续,便于文书的保密。

大中型机关一般适用分工形式。因大中型机关的内部结构较多且分工较细,管辖的面较广,形成的文书数量较多,办公室没有条件和能力承担全部文书工作。而且办文形式集中,会使业务部门感到不便,容易造成承办人不愿意上交文书或有些文书不能及时准确处理的情况。

采取分工形式应为各业务部门配备或明确文书主管人员,防止无人管理。同时明确相应制度,避免随意行为。办公室要注意对其提出要求,并定期检查督促他们的工作。对文书办理任务的分配(如文书内容类型和办文环节等)要合理,且保持经常性,避免因经常调整出现遗漏与脱节。

1.2.2 文书工作的特点

文书工作有自己特殊的任务和表现形式,有自己特殊的运行规范,因此形成了自己明显的特点。

1. 管理性

文书是国家和机关管理的工具,但是这个工具不同于一般的物质意义的工具。如不同于用于管理工作的计算机和笔等。计算机和笔是纯物质化的、客观的,任何人都可以使用,它可以与用其表达的某一思想剥离而仍具有独立存在价值,不带有任何使用人意志。而文书不是这样,它按文书的格式形成,有实在内容。它带有使用人意图,体现使用人立场,显示使用人意志。如果将一个具体文书的内容去除,纯剩文书形式,它就不是真正意义上的文书。使用人用文书进行管理,而文书本身体现使用人管理理念、方略、措施、办法、要求等,具有很强的管理属性和色彩。而这种管理性在很多情况下又具有政治意义。所谓政治,不是简单的为政之治,而是体现一定阶级、阶层、集团的利益立场,为一定阶级、阶层、集团服务的思想与行为。在存在阶级的社会中,文书常常是传达阶级意图的载体,具有明显的阶级色彩,是阶级斗争和政治斗争的工具。在阶级斗争激烈时期,它的阶级和政治色彩尤为突出。在阶级斗争不太激烈的和平建设时期,表现制度和上层建筑思想的文书仍具有鲜明的政治色彩,直接用于经济建设的文书表面看与政治无关,而分析其经济建设的动机与目的,仍然有政治意义,只不过二者之间程度有所差异罢了。

文书工作是使用文书这一特殊工具来管理国家政务和处理机关日常事务的工作。由于文书具有管理性,使用这一工具来开展活动履行机关管理职责,实现管理意图,自然也具有管理性。制作文书是为了表达管理意图,处理文书是为了使管理意图得到落实。所以文书工作实际上是管理性工作,具有管理性色彩。而又由于这种管理性在许多情况下具有政治意义,又时常具有政治色彩,成为政治性工作。这就要求,从事文书工作的人员,