



21 世纪中等职业教育系列教材
中等职业教育系列教材编委会专家审定

文书与档案管理

主编 李俊梅



北京邮电大学出版社
<http://www.buptpress.com>

中等职业教育系列教材
中等职业教育系列教材编委会专家审定

文书与档案管理

主 编:李俊梅

北京邮电大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

文书与档案管理/李俊梅主编. —北京:北京邮电大学出版社, 2007(2009.8重印)

ISBN 978 - 7 - 5635 - 1513 - 4

I. 文… II. 李… III. ①文书工作—专业学校—教材
②档案管理—专业学校—教材 IV. C931.46 G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 117648 号

书 名 文书与档案管理
主 编 李俊梅
责任编辑 周 堃 覃丰菊
出版发行 北京邮电大学出版社
社 址 北京市海淀区西土城路 10 号 邮编 100876
经 销 各地新华书店
印 刷 北京市彩虹印刷有限责任公司
开 本 787 mm × 960 mm 1/16
印 张 13.5
字 数 277 千字
版 次 2007 年 9 月第 1 版 2009 年 8 月第 2 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5635 - 1513 - 4
定 价 20.00 元

如有印刷问题请与北京邮电大学出版社联系
E-mail: publish@bupt.edu.cn

电话: (010)82551166 (010)62283578
Http://www.buptpress.com

版权所有 侵权必究

出版说明

本书是中等职业学校文秘专业教材，根据教育部中等职业学校文秘专业教学大纲编写。作为中等职业学校文秘专业的一门主干专业课程，《文书与档案管理》的主要任务是：讲授有关办公室程序性工作的专业基础知识，训练学生从事办公室程序性工作的基本技能，使其形成综合职业能力，为其从事文秘工作奠定一定的基础。

基于此，该书在主要阐述了文书、档案工作的基本知识，公文的概念、特点、要求等同时，按照文书处理与档案管理的工作程序，详细介绍了文书处理、文件的整理与归档，以及纸质档案管理和新型载体档案管理等内容。将文书工作和档案管理工作紧密结合起来，力求按照现代文书、档案工作的实际，在阐述文书工作和档案管理基本理论的基础上，着重说明机关文书工作和档案管理工作中的实际操作问题。

本书可作为中等职业学校和成人高校以及民办高校的教材，也可供国家、地方各级档案馆及院校、机关、企事业单位的图书馆、档案室的工作人员作为培训、自学的辅助读物。

当然，由于编者精力和水平有限，书中难免存在一些不足和疏漏，恳请广大师生及读者不吝提出批评、指正。在此深表谢意。

编 者

目 录

上篇 文书工作

第一章 文书工作概述	(1)
第一节 文书	(1)
第二节 文书工作	(5)
本章小结	(9)
练习题	(9)
第二章 文书的主体(公文)	(11)
第一节 公文概述	(11)
第二节 公文的写作	(18)
第三节 公文的审核和修改	(27)
本章小结	(30)
练习题	(30)
第三章 文书的处理	(32)
第一节 文书处理概述	(32)
第二节 文书行文制度	(34)
第三节 文书处理程序	(38)
本章小结	(59)
练习题	(60)
第四章 文书的整理与归档	(61)
第一节 文书立卷工作	(61)
第二节 文书整理与归档工作	(69)
本章小结	(79)
练习题	(79)

下篇 档案管理

第一章 档案工作概述	(84)
第一节 档案	(84)

第二节 档案工作	(88)
本章小结	(97)
练习题	(97)
第二章 档案的收集与整理	(99)
第一节 档案收集工作	(99)
第二节 档案整理工作	(108)
本章小结	(110)
练习题	(111)
第三章 档案的鉴定、保管与统计	(113)
第一节 档案鉴定工作	(113)
第二节 档案保管工作	(118)
第三节 档案的登记与统计工作	(124)
本章小结	(142)
练习题	(143)
第四章 档案的检索、利用与编研	(145)
第一节 档案检索工作	(145)
第二节 档案利用工作	(154)
第三节 档案编研工作	(158)
本章小结	(161)
练习题	(162)
第五章 新型载体档案的管理	(163)
第一节 新型非纸质文书档案	(163)
第二节 新型载体档案的管理	(165)
第三节 计算机文档管理	(181)
本章小结	(184)
练习题	(185)
附录	(187)

上篇 文书工作

第一章 文书工作概述

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。

第一节 文 书

纵观中国五千多年的历史,文书的产生与发展可谓源远流长。

一、文书及其发展

(一)文书的内涵

1. 文书的概念

“文书”,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。

“文书”主要有两种含义:

◆ 第一,“文书”是指物。

即国家机关、社会团体、企事业单位在公务活动中或个人、家庭、家族在私务活动中所形成的文字、图表、声像等记录材料。

◆ 第二,“文书”是指人。

即在国家机关、社会团体、企事业单位里从事文书起草、处理、保管等相关工作的专职人员。

本书主要介绍的是第一种含义。

美国历史学家卡尔·贝克说,“历史作为一个实实在在的原事件,它已经消逝了。因此,在处理它时,我们所能作为观察或试验的唯一客观的真实乃是事件遗留下来的某种物质遗迹——通常是一种书写的文件。”

总之,“文书”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。

2. 文书的类型

文书主要包括公务文书和私人文书,具体是指:

◆ 公务文书统称为公文,是国家机关、社会团体、企事业单位在公务活动中所形成的具有法定效力和规范体式的文件材料。

◆ 私人文书是指个人或家庭、家族在非公务活动中形成和使用的文书,内容属于私人性质。

例如,著作、手稿、传记、日记、证书、房地契等。

(二) 文书的产生与发展

人类社会自从发明了文字,就开始有了文书。文书随着人类社会生活的发展,也经历了漫长的发展阶段,具体表现在:

◆ 远古时代,人们把文书刻在崖壁上,或刻在动物的骨头、龟甲板上,这就是中国早期殷商时代的“刻辞”,又叫甲骨文。

“众人协田”牛骨刻辞,是商王命令众人进行协田活动的行政文书,可能是中国最早的文书。

根据考古的发现,我国现存最早的公务文书,是在河南省安阳县发现的甲骨文书,其中大部分是殷朝后期几个王朝的活动记录和奴隶主的文告。

◆ 后来,文书刻到了木片和竹简上。

老子的《道德经》、孙武的《孙子兵法》、“孔子作《春秋》”,孔子还亲自编撰了《诗经》,以后“四书”、“五经”、屈原的《离骚》、吕不韦的《吕氏春秋》、秦始皇的统一文字、萧何的《九章律》、司马迁的《史记》……把中国古代文书推向了发展高峰。

◆ 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。

二、文书的构成要素

文书主要是由符号、物质、信息三要素构成的,下面分别介绍:

(一) 符号

文书的内容主要是依托一定的符号来记载、表达和传递的。按其表现形式,符号可分为图形符号和文字符号。

1. 图形符号

图形符号指图像、图表和各种标点符号及色彩,它主要对文字信息起辅助说明的作用。

例如,公文中的红色反线,即表示这是行政公文;如果红色反线中间有一颗红色的“★”,则表明这是一份党内文件。

2. 文字符号

文字符号指各国、各民族的语言文字,也包括各种数码符号,它是迄今为止文书信息赖以记载、传递的最主要工具。

(二) 物质

文书的物质构成是指符号也必须以某种物质作为介质才能存在。文书的物质构成要素大致包括显字材料和书面载体两个方面,具体是指:

1. 显字材料

显字材料指附着于书面载体之上,能显示文字符号的物质。显字材料的主要要求是:

◆ 除了古代甲骨、石头、金属和有些竹简上的文字符号是用利器划刻或铸成凹凸形状借以显示的以外,其他材质,如羊皮、树皮、帛、纸等载体上的显示材料,一般要求是与这些载体颜色反差较大的涂写物质。

◆ 现代纸质文书的显字材料大多是墨水或油墨。对显字材料的要求是:附着牢固、不易褪色和变形。

◆ 现代“电子文书”则告别了传统的显字材料,必将根本改变整个文书处理工作的手段和方式。

2. 书面载体

书面载体指文书符号要素赖以附着的看得见、摸得着的物质,如古代的甲骨、金属、石头、竹简、羊皮、树皮、缣帛,直到后来的纸张等。

文书的书面载体是随着社会科学技术的发展而发展的,主要体现在:

◆ 自从纸张发明以来,文书的书面载体就主要是纸了。

◆ 随着现代社会计算机和信息技术的发展,文书的物质要素也有了巨大的变化,即除了纸质文书外,“电子文书”的使用范围越来越广,文书的介质发展到了纸以外的光、电、波等。

(三) 信息

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。文书的信息主要包括核心信息和附加信息两个方面,主要体现在:

1. 核心信息

核心信息是指文书所记载的主要内容,具体表现在:

◆ 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。

◆ 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要素。

2. 附加信息

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,就是附加信息。

例如,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,附加信息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。

三、文书的特点

随着文书的产生与发展,其主要具有如下几个特点:

(一)实用性

文书是人们为解决社会生活中的现实问题而形成的文字材料。文书的实用性也是其区别于其他文字材料如小说、诗歌等的重要特征。

因此,也可以说,文书是各级各类社会组织管理政务的工具。

(二)记录性

文书是人们社会实践活动的原始记录。对于各级管理者来说,文书就是管理工作的原始记录。

这种原始的记录性真实地反映了历史的原貌,是文书区别于其他文字材料如图书、情报等的根本特征。

因此,可以说,文书是历史的记录。

(三)信息性

由于公务文书都是为了解决某个实际问题而制发的,因此,可以说,每一份公务文书都承载着一定的实用信息,对各机关、组织的公务活动都起着一定的或指导,或联系,或知照的作用。

(四)法定性

文书的法定性,主要体现在:

◆ 公务文书,不论是公文还是其他事务文书,都不是谁想写就可以写的,它们必须由法定的作者制成和发布。

所谓“法定的作者”,是指依法成立,并能以自己的名义行使法定的职能权力和担负一定的任务、义务的机关和组织。

◆ 作为文书组成部分的公文,其法定性还表现在它有法定的体式和法定的撰制、处理程序等。

(五)权威性

公务文书的权威性是宪法赋予的,它承担着宣传、贯彻党和国家的方针、政策、法律、法规的任

务,代表着国家权力机构对整个社会发展方向的宏观指导,有很强的权威性和政治性。

例如,我国是中国共产党领导下的社会主义国家,作为代表国家意志的公务文书,对于巩固人民民主专政、保障广大人民的根本利益、维护正常的社会秩序、安定社会生活,都起着重大的作用。

第二节 文书工作

一、文书工作的发展历史

(一)文书工作的含义

有文书,就必然有文书工作。

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。

(二)我国文书工作的发展阶段

文书工作在我国也经历了一个漫长的发展过程,具体体现在:

1. 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,具体是指:

◆ 由于“巫”被认为有沟通人与神之间关系的能力,因此,在商朝,史官也被认为是传达“神”的意志的人。

◆ 统治者的一切行动,包括战争、祭祀、寻猎、嫁娶、治病等,都要占卜问神,也就等于要问史官。

◆ 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。

2. 封建社会文书工作的发展

我国古代封建社会的文书工作大致可以分为两个阶段,主要体现在:

◆ 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、监督等也作了详细的规定。

同时,文书工作的组织机构也已相当完备,当时公文的传递网已有了相当的规模。

3. 民国以后文书工作的发展

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。

二、文书工作的基本特征

文书工作主要有以下几个基本特征:

(一)政治性

文书工作事关国家大政,必然表现出强烈的政治性。

在我国,长期以来,国家的各项方针、政策、法令、法规等都是以前文件形式下达,文件成了我们党和国家政治领导、思想指导的重要工具。

(二)服务性

文书工作是服务于机关领导和职能活动的行政辅助性工作。因此,它的最主要的目标是可靠地、高速度地、高效率地为本单位工作职能的实现提供优质的服务。

(三)规范性

文书工作有一套严格、规范的程序标准。

例如,为了提高文书处理工作的效率和质量,国家有关部门制定了文书工作的统一规范标准,文书工作必须严格按规范操作,保证文书处理的各项工作科学、规范、高效、有序地完成。

(四)时限性

文书工作是一项时限性很强的工作。

例如,古时候有百里加急、千里加急送文书的习惯,秦始皇修驿道,就是为了送文书。一封皇帝的文书从京城送到边塞,日夜兼程,换马不换人,不知要跑死多少好马。

(五)机要性

文书工作是机要部门的工作。秘书和机要部门是机关、企事业单位的核心部门,文书工作是秘书部门一项经常性的重点工作。

因此,加强文书处理各环节中的保密工作至关重要。

三、文书工作的基本内容

文书工作的内容主要包括文书的形成、文书的处理和文书的管理三大部分,具体阐述如下:

(一)公务文书的制作形成

制作公文和文件是文书处理的首要任务,具体过程包括:

- ◆ 拟稿、审核、签发、复核、缮印、校对、盖章等环节。
- ◆ 对各种会议、汇报、电话、重大活动的记录及其整理等环节。

(二)公务文书的传递

在公文文书制作形成后,除存本和定稿直接归档保存外,其他文本都要进行传递、运转,

其方式主要有:

- ◆ 传统的文书传递主要依靠人工方式。
- ◆ 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。

(三) 公务文书的办理

文书的办理过程主要包括:

- ◆ 对文件的拟办、批办、承办、催办、查办等环节;
- ◆ 对人民来信的处理过程。

(四) 公务文书的管理

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。

(五) 公务文书的整理归档或销毁

文书处理就是要对公务文书进行科学地整理,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。

另外,没有保存价值的公务文书应按一定程序予以销毁。

四、文书工作的基本原则和要求

(一) 文书工作的基本原则

1. 时效性

及时、迅速地办理文书是文书工作最基本的原则之一。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。主要应做到:

- ◆ 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。

例如,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,不可迁缓停滞,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,提高工作效率。

2. 实事求是

实事求是是中国共产党的优良传统,也是文书工作的基本思想原则。

实事求是原则要求文书工作人员办理公文时应尊重客观事实,不搞主观臆断,一切从实际出发,如实反映客观事物的本来面目,讲求办文的实际效果。

3. 保密

大部分的公文都带有一定的保密性,因此,办公室文员在公文处理过程中,一定要有保密意识,主要应做到:

◆ 一切尚未公布的机密文件,经手办理的文书工作人员,都应注意保密,不得随便给无关人员阅看或与之谈论。

◆ 文件的运转交接应当严格登记,履行签收手续,明确责任,并严防文件丢失。

4. 少而精

精简、优质、改进文风,是文书工作的又一项重要原则。

因此,要注意办文质量,控制发文数量,有的放矢地解决实际问题。

(二) 文书工作的基本要求

为了更好地遵守国家对文书处理工作的基本原则,在实际工作中应做到以下要求:

1. 准确

文书处理工作一定要做到准确,主要体现在:

◆ 从内容上、文字上、体式上保证文书的准确性,做到观点正确,文字通顺,体式符合要求,力求减少差错。

◆ 在管理上,要求准确地划分文书的立卷范围与保存价值,保证文书的齐全和完整,提高档案的入馆质量。

2. 及时

文书处理工作也要做到及时,具体体现在:

◆ 草拟文件要及时,反对拖延;

◆ 收发文件要及时,反对积压;

◆ 贯彻执行文件要及时,反对迁缓。

3. 简化

简化是为了提高效率,在进行文书处理过程中注重简化,就要做到:

◆ 在保证文书处理具有相同功效的前提下,尽量简化文书的拟写、处理程序。

◆ 简化文书处理的各项管理环节。

4. 统一

统一是指统一的管理、统一的程序和统一的制度,具体应做到:

◆ 各单位要由文书部门统一管理文书处理工作,负责文书的收发、分办、传递、用印和立卷归档。

◆ 建立、健全统一的文书签发、文书保密、文书用印和文书的立卷、归档制度。

◆ 其他任何部门、任何人员都不能擅自收发、留存和销毁文件。

5. 保密

文书工作要做到保密就应该做到,凡是具有密级的文件,都必须遵守有关保密规定,在

一定的范围内传阅和处理。

总之,保密工作关系到国家和人民的利益,必须慎之又慎。

◎ 本章小结

1. 文书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。

2. 文书在我国有着悠久的历史,经历了漫长的发展过程,对于现代社会的管理起着极其重要的作用。

3. 文书主要包括公务文书和私人文书。

4. 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。

5. 政治性、服务性、规范性、时限性以及机要性是文书工作的基本特征。

6. 文书工作的内容主要包括文书的形成、文书的处理和文书的管理三大部分。

7. 文书工作的基本原则是时效性、实事求是、保密以及少而精。

8. 文书工作的基本要求是准确、及时、统一、简化、保密。

◎ 练习题

1. 如何理解文书的概念?

2. 文书的构成要素有哪些?

3. 文书有哪些基本特点?

4. 文书经历了哪些发展阶段?

5. 文书工作的含义是什么?

6. 文书工作的特征有哪些?

7. 文书工作的基本内容是什么?

8. 文书工作的基本原则与要求是什么?

◎ 课后阅读

小何是这样开始从事文书处理工作的

小何刚开始做文书处理工作时,对文书处理的手续掌握不严,文件的传、借全无记载。因此,工作不到三个月的时间,就有两次调不出文件来,影响了工作。

事实使她认识到,文书处理工作是一项重要而细致的工作,要求从业人员具备一定的业务水平和办事能力;同时,要建立并严格执行文书处理制度,以保证工作质量。

于是,她采取了一系列的措施:

◆ 首先,固定文书处理人员。

由她负责全局文件收、发、传、借、催办的工作,各处、室另设一名经常在单位工作的同志兼管文件,把住各处、室的文书处理关口。

◆ 其次,建立了责任制。

在简化手续,便利工作,保证文件齐全的前提下,只用收文簿和借阅卡片两种收、发、借阅工具管理文件。

具体做法是:来文在收文簿上登记,传阅文件交给该处、室管理文件的同志,并让他在收文簿上签字。办文在此簿上注明“办”字,办完再在“办”字前边填“已”字,合成“已办”二字。借阅文件都要填写借阅卡片,填完后卡片要放在文件的原位置上,送还时再抽出卡片。

◆ 另外,建立时间制度。

传、借阅文件都规定了阅读时间,到期者及时催还,借阅文件到期如没阅完,可办续借手续,继续借阅。

文件收回后,一般是即时归档,如因工作忙,最迟也应在当日归档,这样才能不致丢失文件,不泄密。

文件归档后,都要在收文簿上写“存”字,平时查找文件时,只要看一下收文簿就知道该文件是否归档和在哪个案卷里,同时,也减少了年终查对文件的手续。

由于领导的重视,同志们的帮助,特别是各处、室兼管文件同志的认真协助,小何不但完成了文书处理工作任务,而且文件收集得很齐全。

第二章 文书的主体(公文)

公文是文书管理工作的对象,文书的处理和整理归档工作都是围绕着公文展开的,因此,必须掌握公文的一般知识。

第一节 公文概述

一、公文的概念

公文,也叫公务文书,它有广义和狭义之分,具体是指:

◆ 广义的公文是指党政机关、社会团体、企事业单位在公务活动中使用的一切文字材料。

◆ 狭义的公文是指在管理国家机关政务和企事业单位事务过程中形成和使用的具有法定效力和规范体式的公务文书,即法定行政公文。

二、公文的种类与分类

(一) 公文的种类

1. 我国法定行政公文的种类

2000年中华人民共和国国务院办公厅发布(修订)了《国家行政机关公文处理办法》,规定我国各级各类国家行政机关使用的文种有:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等,下面分别介绍:

(1) 命令(令),主要适用于:

- ◆ 国家行政机关依照有关法律规定发布行政法规和规章;
- ◆ 宣布施行重大强制性行政措施;
- ◆ 奖惩有关人员,撤销下级机关不适当的决定。

(2) 决定,主要适用于:

- ◆ 对重要事项或重大行动作出决策和安排;
- ◆ 奖惩有关单位及人员;
- ◆ 变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。

(3) 公告,主要适用于:

- ◆ 向国内外宣布重要事项或者法定事项。

(4) 通告,主要适用于:

- ◆ 在一定范围内公布应当遵守或者法定周知的事项。