

21世纪高等职业教育文秘类规划教材
—— 任务驱动与项目导向系列



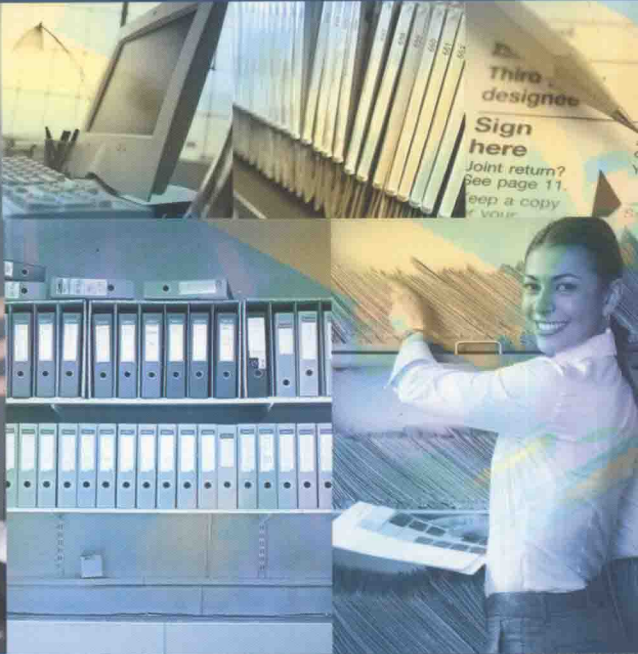
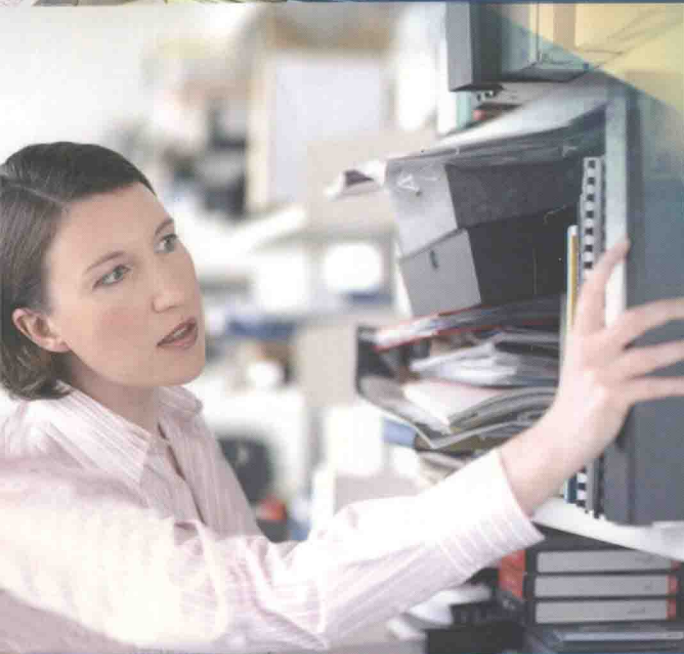
财经·管理·人文

配备
答案、课件

文书与档案管理

Wenshu Yu Dangan Guanli

刘 萌 主编



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY

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

文书与档案管理

刘萌 主编

徐明友 吴志凌 副主编

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

本书立足于高等职业教育,以培养高素质的应用型文秘人才为宗旨,遵循高职高专教育的特点与规律进行编写。主要包括:文书概述、文书处理、文书整理归档、档案与档案工作、档案收集与整理、档案鉴定、档案保管与统计、档案利用服务、现代载体档案管理。各部分内容又由学习目标、模拟情景、任务驱动、任务分解、任务解析、任务实训、知识梳理、分析思考、目标检测和阅读材料构成,穿插相关链接,充分体现“任务驱动、项目导向”的教学新理念,突出文书与档案管理的专业应用能力训练。

本书可作为高职高专、成人学校、本科院校二级职业技术学院文秘专业及相关管理专业的教材,也可作为相关专业人员的参考用书。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

文书与档案管理/刘萌主编. —北京:电子工业出版社, 2010.1
21 世纪高等职业教育文秘类规划教材·任务驱动与项目导向系列
ISBN 978-7-121-09941-0

I. 文… II. 刘… 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 215949 号

责任编辑:贾瑞敏

印 刷:北京市顺义兴华印刷厂

装 订:三河市双峰印刷装订有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本:787×980 1/16 印张:16.25 字数:375 千字

印 次:2011 年 2 月第 2 次印刷

印 数:3 000 册 定价:27.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线:(010) 88258888。

前 言

我们处在一个不断变革和创新的时代,信息技术的应用和信息资源的开发利用使文书与档案工作面临挑战和机遇,文书与档案管理的理念、环境、模式和方法悄然发生着变化,同时也对秘书教育、文书与档案管理教材提出了更高的要求。这就需要我们立足于时代背景,转变观念,探索文书与档案工作的新情况、新问题,探讨秘书教育的新特点,建设任务驱动、项目导向型新体例的文书与档案管理教材。

本书立足于高等职业教育,以就业为导向,以培养高素质的应用型文秘人才为宗旨,针对我国当前文书与档案管理的实际状况,结合国内外文书与档案管理研究的最新成果,以职业标准为准绳,本着科学、系统、实用的原则对文书与档案管理工作进行了充分的理论与实践的阐述。

本书的特色主要体现在以下五个方面:

一是体现双证教育理念。内容贴近文秘活动,贴近文书与档案工作,贴近秘书职业技能鉴定要求。

二是突出操作技能的培养。秘书在工作活动中起着参谋和助手作用,必须具备知识修养、技能修养。教材设置了知识目标和能力目标,尤其是能力目标的内容是根据每项技能的工作程序按步骤描述,而且能力目标均有所对应的任务实训,将课堂教学与工作实际情况相结合,营造开放的学习环境和氛围,便于学习者掌握操作技能。

三是编写结构新颖。为了适应职业教育改革的需要,达到教材改革的目的,本书的结构编排独具匠心。各章由学习目标、模拟情景、任务驱动、任务分解、任务解析、任务实训、知识梳理、分析思考、目标检测、阅读材料构成,使读者在明确目标的基础上,从学习者进入工作者角色,从了解工作任务到能够完成工作任务,从学习知识到自我检测,从归纳总结到拓展思维。内容编排呈递进关系,构成文书与档案管理职业基础、专业技术技能和综合业务能力三个层面。

四是凸显任务驱动、项目导向特色。教材体现从工作行为向基础知识渗透的思路。结合文书与档案工作实际设计模拟工作情景,布置与规划工作任务,将工作任务与理论知识有机结合,用知识指导工作任务的完成和专业技术能力训练,达到加强对学生岗位职业能力培养和提高运用理论解决问题能力的目的。

五是编写形式生动活泼。全书文字简练、通俗,正文中插入相关链接,大量的图形、表格和图片使全书图文并茂。采用流程图说明工作步骤,既产生很好的阅读效果,又便于技能的掌握。

本书由刘萌教授主编并对全书进行统稿,徐明友、吴志凌老师为副主编。参加本书编写的院校有:中华女子学院、安徽商贸职业技术学院、安徽机电职业技术学院、长沙民政

职业技术学院、湖南广播电视大学。各章编写人员如下：郑晓明，第一章、第二章；徐明友，第三章、第五章；王冬冬，第四章；徐梅，第六章、第八章；刘萌，第七章；何艳平，第九章；吴志凌，第十章。本书可作为高等院校秘书专业的教学及参考用书，也可作为秘书职业技能鉴定以及培训或研究的参考用书。

由于作者水平有限，书中难免有疏漏和不当之处，祈请读者不吝指正。

刘 萌

二〇〇九年十一月于北京

目 录

第一章 文书与文书工作 /1

第一节 文书与文书工作的历史沿革 /1

第二节 文书与文书工作的基础 /7

第三节 文书工作的组织 /16

本章小结 /23

阅读材料 /24

第二章 文书的种类与形成 /26

第一节 文书的种类 /26

第二节 文书的形成 /41

本章小结 /53

阅读材料 /54

第三章 文书的体式与稿本 /56

第一节 文书文体 /56

第二节 文书的格式 /60

第三节 文书稿本 /71

本章小结 /76

阅读材料 /78

第四章 文书处理 /81

第一节 文书处理概述 /81

第二节 行文制度 /84

第三节 收文处理程序 /89

第四节 发文处理程序 /98

本章小结 /106

阅读材料 /107

第五章 文书的整理与归档 /109

第一节 文书整理归档 /109

第二节 文书整理归档制度 /113

第三节 文书整理归档的步骤 /118

本章小结 /126

阅读材料 /128

第六章 档案与档案工作 /129

第一节 档案概述 /129

第二节 档案工作 /137

第三节 档案机构与档案工作者 /141

本章小结 /147

阅读材料 /148

第七章 档案收集与整理 /150

第一节 档案收集 /150

第二节 档案整理 /155

本章小结 /168

阅读材料 /170

第八章 档案鉴定、保管与统计 /171

第一节 档案鉴定 /171

第二节 档案保管 /180

第三节 档案统计 /187

本章小结 /191

阅读材料 /192

第九章 档案检索、利用与编研 /195

第一节 档案检索 /195

第二节 档案利用 /208

第三节 档案编研 /216

本章小结 /223

阅读材料 /225

第十章 特殊载体档案的管理 /226

第一节 电子档案的管理 /226

第二节 声像档案的管理 /240

本章小结 /249

阅读材料 /251

参考文献 /253

第一章 文书与文书工作



学习目标

知识目标:

- 文书与文书工作的历史沿革
- 公文的特点与作用
- 文书工作的特点与原则

能力目标:

- 认知文书含义
- 建立文书工作岗位责任制度
- 建立文书工作目标管理制度

第一节 文书与文书工作的历史沿革



模拟情景

广通集团公司办公室最近新来了一位秘书乔梅，公司决定将文书工作交给她，以解决长期以来文书工作没有专人负责难题。乔梅没有学过文书知识，非常苦恼，去请教以前兼管文书工作的老郑。老郑说：“要做好文书工作，首先要多了解些理论知识，我先借你几本文书方面的书，你回去好好看看吧，有不明白的来问我。”乔梅在老郑的帮助下，激起了对文书工作的兴趣，但对文书工作的历史还是知之甚少。经过阅读，她知道中国文书发展就像中华文明一样源远流长，也知道了一些古代的文书学知识，比如甲库、驿传制度等。老郑为乔梅的进步感到高兴，鼓励她对中国的文书发展历程做一个鸟瞰式的系统研究，从中寻找更多的宝贵经验，从而更好地为公司的文书工作服务。这又难倒乔梅了，零敲碎打的是学了不少，可怎么才能做到系统呢？



任务驱动

1. 乔梅该分几个阶段去研究中国文书的历史？
2. 文书发展史中最值得乔梅借鉴的有哪些东西？



任务分解

- 了解先秦时期的文书与文书工作
- 了解封建社会的文书与文书工作
- 了解民国以后的文书与文书工作
- 了解新中国的文书与文书工作



任务解析

（一）先秦时期的文书与文书工作

原始社会没有文字，但因社会迫切需要，出现了口头及各种物象的文书。如在传说中，神农氏“耕而作陶”。我国原始的符号文字，就是由于实际的需要而刻画在陶器上的。当时因交换的需要，出现了制约双方的契约。宗教活动，产生了各种口头祭辞。生产上，人们互相协同动作、传递信息，要求有一种交流的工具。政治、军事方面也要求有统一号令、集体行动的手段。在一次次权力更替中，必然要创造出一种大家都能明白的符号以满足统一行动的强烈要求，这是文书面世的背景，可以说是文书的孕育期。在这个孕育时期，虽然还没有成熟的文字及文体出现，但是以各种物象为标志并在社会发展中起过积极作用的各种原始形式，已经以其自然质朴的形式在发挥作用了。

文书一经产生，便成为社会组织的领导部门颁布命令、实施管理、制定制度、记录事项的重要工具。据考古学家的发掘与考证，我国最早的公务文书是殷商时期的“甲骨文”。那些被刻在龟甲和兽骨上的文字，在当时实际上就是一种官方文书。据史料记载，殷商时期已有“史官”的设置，史官主要掌管王室活动的记录，并要在刻写的甲骨文中签名，以示负责。殷商时期的甲骨文内容已经相当丰富，涉及政治、经济、战争等情况。不仅如此，从发掘出的完整的甲骨卜辞来看，殷商时期的文书已有一定的格式。

西周至春秋战国时期，文书及文书工作有了进一步的发展，成书于春秋战国时期、被后人列为“六经”之一的《尚书》，实际上是一部上古时期国家文献的汇编，它不仅收集了上古时期的重要文书，并将这些文书的文体划分为典、谟、训、诰、誓、命 6 种，此外还有盟约文书、诉讼文书、军事檄文等。至西周后期，不仅文书的种类有所增加，应用也更加广泛，而且在文书的草拟方面也有了较为严格的要求，并讲究一定的程序，这一切显示文书在管理国家事务方面的作用越来越明显。春秋时期的文书，与商朝和西周时期相比，不仅文种增多，而且在文书的篇章和用语方面也表现出了多样化的特点，文书工作成为各诸侯国重要的工作内容。

先秦时期文书及文书工作的发展，使我们认识到：首先，文书的出现有赖于社会生产的

发展,有赖于文字的出现,有赖于国家的产生;其次,文书从其产生开始,在国家和社会管理中的基本职能便已出现;再次,早期的文书种类随着国家事务的日趋频繁而趋于增多,文书的作用日益增强;最后,在文种的使用上,虽已有一定的区分,但仍未形成专门的文体,在使用范围上缺乏严格的规定。

(二) 封建社会的文书与文书工作

1. 秦汉时期的文书与文书工作

秦代创设了一整套中央集权的国家行政机构,促进了文书与文书工作的进一步规范与发展。首先是对文种的使用有了较为固定的规范。《史记·秦始皇本纪》载:“命为制,令为诏。”《文心雕龙·章表二十二》称:“秦汉之辅,上书称奏。”“制”,是专门用来记载和发布帝王的言论和国家典章制度的文件;“诏”,是帝王向臣下发布命令的文告;“奏”,则是臣下给帝王的一种上行文书。其次是文书工作已经具备一定的规模,由尚书负责皇帝的文书工作,所有的诏、令须经尚书转达丞相府颁布施行,所有的章、奏也要由尚书转呈皇帝。从大量出土的秦简中可以看出,秦时已建立了一系列文书撰制和处理制度,主要有行文制度方面的规定以及公文书写格式上的严格要求,此外,秦代还建立了避讳制度、文书校勘制度、文书传递制度和用印制度等。

汉代的文书及文书工作,上承秦制,并加以发展和补充。汉代负责文书工作的,除尚书外还有中书官,还专用宦官做中常侍,掌管皇帝的文书。到了东汉后期,尚书台发展成为国家的政务中枢,取代丞相府负责皇帝的文书工作。此外,汉代文书种类进一步增加、使用范围进一步明确。例如,臣下上行皇帝的文书除使用“奏”,还增加了章、表、驳议;皇帝的下行公文,除“制”和“诏”外,另增加了策书和戒书。

2. 魏晋南北朝时期的文书与文书工作

魏晋南北朝时期虽然战乱不休,但在秦汉旧制的基础上继续发展,已显得比较成熟,取得了较大的进步,主要表现在文书工作机构已经比较健全,随着文书工作的发展,产生了许多撰写文书的专门人才,而且统治阶级在思想上对文书工作也给予了很大的重视。

魏晋南北朝时期使用的文书,除制、诏、章、表、奏、议仍沿用前朝惯用体式外,其他新文种,如启、符、笺等一般都规定了新体式。

3. 隋唐时期的文书与文书工作

为适应社会发展的需要,隋朝建立了以三省六部为核心的中央政府机构,由内史、门下、尚书三省共同负责文书工作。三省制是以内史省为中心,由内史省负责以皇帝名义拟制各种文书,门下省负责对文书进行审核和封驳,如文书是否符合要求,然后再由内史省送皇帝批准,最后送交尚书省转发有关部门执行。

唐代的三省制更加完善,同时,门下省的职权趋于加强,专门负责对文书进行审议和封驳。唐代在文种的使用上又有了新的规定。据《唐六典》载,唐朝的文书有着一套较为严格的行文规范,公文分为上行、下行、平行3种不同的行文方向,不同的行文关系使用不同的文种。下行文主要有制、敕、册、令、教、符;上行文主要有表、状、笺、启、辞、牒;平行文主要有关、移、咨。此外,还增设了新的文种,比如批答(皇帝对臣下所上奏章的批示答复)、堂案(记载对各类事务的裁决和处理的法律文书)、堂帖(宰相“处分百司”的行政文书)、奏弹(弹劾百官的文书)。

唐代的文书制度也十分严密,诸如避讳制度、收发制度、封驳制度、用印制度、登记制度、传递催办制度、一事一文制度、誊写审查制度、移交制度、保密制度等。同时,唐代还设有甲库,设置了甲库令史,专司文书的管理工作。总的来说,隋唐时期为中国封建社会文书制度的建立和健全奠定了基础,在中国文书发展史上具有承上启下的重要作用。

4. 宋元时期的文书与文书工作

宋元时期,文书种类进一步完善,文书制度进一步规范化。

宋元时期,虽然承袭了隋唐时期的文书制度,但三省制已徒具虚名。三省只负责行政公文,而由枢密院掌军国机务。

宋代在文书程式方面,开了文书摘要之先河,实行“引黄”之制,即在文书的封皮上标明文书的主要内容和递送的日期,这对文书程式的变革起了重要的推进作用。同时,宋代还设有通进司、进奏院、开拆房、催驱房,负责文书的收发、登记、传递和催办。

元代撤销了门下省、尚书省,由中书省总揽一切政务,文书的承办工作也由中书省负责管理。

5. 明清时期的文书与文书工作

明朝对中央机构做了较大调整,废除了三省制,由内阁掌管中央的文书工作,由内阁大学士协助皇帝处理政务。明洪武十年(1377),设立了通政使司,掌内外章奏、封驳和臣民密封申诉之事,成为明代中央重要的收发文机构。

明朝还建立了一套完整的文书工作制度,例如:文书行移制,即规定了从中央到地方所使用的文书种类,并确定了公文的文体;票拟制,是内阁代皇帝对朝廷内外臣子的题奏本章提出“拟办”意见。此外,明朝在对文书的检查催办、监督处理、文书保密等方面,都较之前朝更加严格和规范。

清初沿明制,由内阁负责文书工作。通政使司仍然负责文书的收发。另设奏事处,专司机密奏折和诏令的收发。还设有南书房、军机处,“掌书谕旨”,掌管军国之要。清朝的统治阶级十分重视文书工作,不仅确定了名目繁多的文书种类,而且建立了系统的文书工作机构和严密细致的文书工作制度。



相关链接

唐代的文书驿传制度

驿传制度早在西周时期就已形成。当时的诸侯国为了政治、军事上的需要，在大道上设有驿站、邮车，专门负责官府文书的往返工作。生活在那个时代的孔子对当时的情形曾做过描述：“德之流行，速于置邮而传命。”可见当时驿站不仅形成，而且传递文书的速度也很快。

秦始皇统一中国后，在全国修筑驰道，“车同轨，书同文”，进一步促进了文书驿传制度的发展。

到了唐代，随着政治、经济和文化的空前繁荣，文书驿传制度更盛极一时。唐代的驿传，分陆驿、水驿、水陆兼办驿。其中陆驿配马，水驿配船，水陆两用则船马兼配。驿道上，一般每隔30里置一驿站，全国当时共有1639处，其中水驿有260多处，水陆兼办驿80多处，即使最偏远的地区也有驿道、驿站。

唐代的驿传，除“硬件”设备、设施一应俱全外，“软件”措施也很完备。如在文书传递的行程方面，规定马日走70里，驴日走50里，车船日行30里。对于缓急程度不同的文书，采用颜色不一的牌子加以区分。紧急的文书，300里行程朝发夕至。

（三）民国以后的文书与文书工作

鸦片战争以后，由于社会性质的改变，文书制度也发生了相应的变化。行文关系以及文书体式均有变化，还新增了许多文种。这些文种主要是为了外交需要，如照会、国书、条约、全权证书、出使报告、护照等。

辛亥革命后，临时政府很快明确宣布废止封建王朝的旧式文书制度，废除封建社会沿袭了几千年的制、诏、诰、敕、奏、议、疏、题等旧式文书种类，公布了体现资产阶级民主精神的新文种，如令、咨、呈、示、状、批、公函、布告等，同时对封建王朝的公文处理程序进行了彻底的改革。临时政府各部均设有承政厅，设置秘书长1名，总理厅务，掌管机要文书。承政厅分纂辑处、文牒处、收发处、监印处、庶务处、会计处，各处设置秘书1名，分掌各处文书及其他事务。政府各部的公文运转，通常由收发处送达秘书长、次长、总长依次审核，然后再分送各主办单位拟稿，由监印处用印，最后由收发室封发。临时政府明确提出文书改用白话文，是中国文书发展史上的一场巨大的变革。

经历了袁世凯北洋军阀时期短暂的倒退，至国民党统治时期，政府机关的文书工作趋于健全。国民党自上而下建立了一支庞大的文书工作队伍，但由于机构的混乱，官僚主义、文牍主义的泛滥，政府机构的办公效率低下，公文缺乏权威。为改变这一局面，国民党政府曾先后多次进行文书改革。

首先，国民党政府多次颁布有关文书和文书工作的条例，详细规定了文书的名称、用法、

格式、撰写要求等。种类上,国民党政府于1928年11月公布了《公程式条例》,规定使用的文种主要有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批,实际上基本恢复了南京临时政府首倡的公程式。撰写方面,提倡用白话文,文书分段落,使用标点符号,文书的格式包括标题、文种、文号、发文时间、收文机关、正文、签署、用印等。在文书处理程序上,收文程序大致包括收文、审阅、分送、拟办、检查、归档等。发文程序包括拟稿、核签、撰稿、核判、缮校、用印、封发等。

其次,国民党政府又开展了以减少发文数量、简化运转手续为宗旨的一系列“改革”运动。1933年推行了《文书档案连锁法》,1938年颁布了《公文改良办法》。此间,行政院设立了“行政效率研究会”机构,以期改变政令难以施行的困难局面。1940年又颁布了《行政三联制大纲》。1945年颁发了《公文手续简化办法》,1947年开展了“文书处理竞赛运动”。这些措施虽不能从根本上改变局面,但对文书工作的发展客观上起到了一定的推动作用。

在此期间,中国共产党及其领导下的革命政权,积极推行公程式、公文用语的改革,坚决反对文牍主义和形式主义,取得了很大的成绩。党在战争中的文书工作形成了许多优良传统,诸如严格的保密制度、迅速传达的要讲究公文实效、端正的文风等。

1931年由瞿秋白起草,周恩来批示试行的《文件处置办法》,是目前发现的我党最早的关于文书档案工作的文件,其中明确规定了文件的形成、处理,档案的分类、保管、销毁等具体办法。

(四) 新中国成立后的文书与文书工作

新中国成立后,标志着我国的文书与文书工作进入了一个崭新的阶段,既对旧政权机关的文书工作进行彻底改造,迅速扫除旧公程式与文书处理的弊端,又吸取了革命根据地的文书工作经验,借鉴了其他社会主义国家的文书工作制度,并结合我国不同历史时期的实际,制定并出台了一系列的政策、措施、办法和规定。

新中国成立后不久,中央人民政府政务院于1951年9月21日颁布了《公文处理暂行办法》。1955年11月17日,经中共中央批准,颁布了《中国共产党中央和省(市)级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》。1956年4月6日,国务院做出了“全面推行文书处理部门立卷,以建立统一的归档制度”的决定。

就《国家行政机关公文处理办法》而言,自1951年9月第一次颁布以后,又于1957年10月、1981年2月、1987年2月、1993年11月、2000年8月先后六次分别以国务院秘书厅、国务院办公厅、国务院的名义,对其进行修订并发布实施。《国家行政机关公文处理办法》的每一次修订与颁布,适应了我国各个历史时期的特定需要,具有很强的时代特征。

在《国家行政机关公文处理办法》不断修订的过程中,党的机关、军队机关及国家的相关职能部门,也出台了一系列的条例、规定,如:1990年国家保密局以命令形式发布的《国家秘密保密期限的规定》,以及同年国家保密局、国家质量技术监督局联合以命令形式发布的《国家秘密文件资料和其他物品标志的规定》;1992年3月30日中央军委办公厅发布,并

于1992年7月1日起实施的《中国人民解放军机关公文处理条例》；1995年国家质量技术监督局发布的《中华人民共和国国家标准·出版物上数字用法的规定》（GB/T 15835—1995）；1996年5月3日中共中央办公厅印发并开始实施的《中国共产党机关公文处理条例》；1999年12月27日由中国标准研究中心和国务院秘书局共同起草、国家质量技术监督局发布，自2000年1月1日起正式实施的作为中华人民共和国国家标准的《国家行政机关公文格式》（GB/T 9704—1999）更是前所未有的最为全面、具体、细致、科学的公文格式标准；2000年12月6日由国家档案局发布的，于2001年1月1日起实施的《归档文件整理规则》等。

这些办法、条例、标准、规定的制定、建立、颁布、使用，既奠定了我国机关文书工作的基础，又强有力地推动了文书及文书工作的进步和发展。特别是20世纪80年代以来，在学科建设、理论研究、专业教育方面都有了根本性的突破，标志着具有中国特色的文书学开始形成，并显示出其强劲的发展势头，开始了我国文书学研究的新阶段。



相关链接

文革时期的文书及文书工作

文革时期，文书及文书工作与其他各项事业一样，受到了严重摧残，大批专业人员调离、机构被撤销，大量珍贵资料被销毁，多年积累起来的工作经验和研究成果被否定、批判。粉碎“四人帮”后，拨乱反正，全面整顿，才重新走上了发展的道路。



任务实训

- 到当地的历史博物馆去，找一些有关中国古代文书和文书工作的实物材料，结合所学知识，写下心得体会。
- 找一些中国古代的优秀文书作品，比如《出师表》、《论积贮疏》、《谏逐客书》等，分析它们与现代文书的相同点与不同点。

第二节 文书与文书工作的基础



模拟情景

经过一段时间的充电，乔梅由一个门外汉变成了小专家，对文书历史的掌握如数家珍，经常在和同事闲聊时大倒文书经。但乔梅在工作中还是经常挨领导的批评，她有些想不通，自己还缺点什么呢？于是又跑去找老郑。老郑笑笑说：“你这孩子，一天到晚钻在历史里出不来怎么行。你在21世纪，得按21世纪的要求来做。”乔梅有些糊涂了：“那我到底还需要

了解哪些知识呢？”老郑笑笑说：“比如，文书有哪些特点？文书工作有哪些基本原则？这个你知道吗？”乔梅想了想，摇摇头。老郑说：“那你就从这些地方给自己补课吧！”



任务驱动

1. 乔梅要做好文书工作，需要了解哪些知识？
2. 乔梅应从哪几个方面来适应文书工作的要求？



任务分解

- 认知文书含义
- 了解文书工作的含义
- 掌握公文的特点与作用
- 掌握文书工作的特点与原则

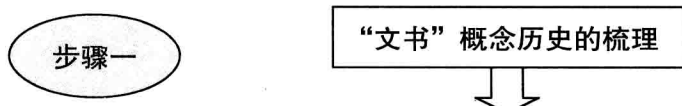


任务解析

自有文字以来，文书就随之产生。文书是人们记录信息和表达思想的一种文字材料。自从人类社会出现阶级和国家之后，统治阶级就利用文书发号施令、指挥国事、记录信息，于是产生了公务文书，并逐渐形成一套文书拟制和处理的程序以及办理手续，这就是现在所称的文书工作。

（一）认知文书含义

做好文书工作，应正确认知文书的含义，认知的基本步骤如下所述。



要了解什么是文书，首先应对“文书”这一概念的历史进行梳理。

最早出现“文书”一词，是在西汉初期贾谊所著的《新书·过秦下》中“禁文书而酷刑法，先诈力而后仁义”之句。司马迁的《史记》中，也多次提到“文书”一词。至东汉，班固在其所著的《汉书·刑法志》中，又有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之句，意思是说，当时的司法部门，审理犯人的材料堆满公案和阁架，以至执法官都看不过来。这里的“文书”泛指古代的文籍典册。在我国先秦时期，“文”与“史”是不分的，如《尚书》即上古之书，既是历史的记载，又是政治文件的汇编。大约到唐宋以后，“文书”概念的含义相对要狭窄一些，主要是指实用性强的文字材料，而且有了公用和私用之分。

步骤二

“文书”概念现实的判定



我们现在研究的文书，不再是古代意义上的文字材料。古代有史料价值的文字材料或者应用性的文字材料都可以叫做文书，而现今文字材料的划分越来越细，诸如文学作品、图书情报、档案材料等，如果都称之为文书则不利于对不同文字材料的研究，同时也不符合现代人对“文书”一词的理解习惯。

现在文书的定义是行为主体在社会实践活动中为了凭证、记载、公布和传递信息的需要，在一定书写材料上形成的具有应用性和特定格式的文字材料。

步骤三

“文书”含义的正确理解



对文书的含义，具体来说，可以从以下几个方面来理解。

① 文书首先是一种文字材料，即书面材料。然而，它不同于别的书面材料，如文学作品、图书情报等。随着科学技术的发展，出现了声像材料，如处理公务或者私事的录音带、录像带等，这些材料虽然具有文书的功用，但从文书这个特定的概念来说，不具有文字的属性，因而不能称之为文书，但我们可以把它理解为一种特殊的文书。

② 文书有特定的格式。文书是社会交际的工具，这就需要有统一的通用的格式要求，以便实现社会交际的功用。文书在内容上，一般而言，要能表达一个较为完整的思想和意图。

③ 文书具有应用性。文书的功用主要是应用，它是处理公、私事务和进行社会交际活动的工具。而且所涉及的事项除个别情况外，都是现行的，即正在进行或要进行的工作和事务。

④ 文书具有很强的目的性、针对性。文书作为处理事务的一种工具，有明确的目的，根据社会交际活动的需要而形成。同时，它定向、定范围传达意图、记载活动、推动工作，具有很强的针对性。

⑤ 文书的形成和使用主体是党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织和具体的个人或家庭。

（二）文书工作的含义

文书工作通常也叫文书处理工作，是通过互相衔接的一系列程序和手续，完成拟制、处理和管理文件材料的工作。不同时期，不同的机关单位，文书工作的内容是不一样的。不同类型的公文，也有不同的程序和手续。例如，制发一个文件，从思想酝酿、材料收集、调查核实、起草讨论、审核定稿、缮印校对到用印发出，需经一系列程序并遵循一定的制度，文件处理完毕，有保存价值的文件还要整理立卷，这些都属于文书工作。概括起来，文书工作的内容包括文件材料的拟稿、审核、签发、缮印、校对、用印、收发、登记、分送、拟办、

批办、承办、催办、立卷、归档等。

对于文书工作者来说，要掌握公文的形式和处理过程，了解公文的形式与处理程序对公文的结构和作用的影响，还需要了解文书工作的历史及其发展，研究和掌握文书工作的原则和方法，以便更好地为机关、企事业单位的工作和科学研究服务。

（三）公文的特点与作用

1. 公文的特点

（1）法定的作者

所谓法定的作者，就是指依据法律和有关的条例、章则、决定等成立的，并能以自己的名义行使法定的职能权利和担负一定的任务、义务的机关和组织。这些法定的机关与组织可以在自己的职权范围内制发相应的公文。

各机关、单位在发文时，有时也以领导人的名义。以领导人的名义发文，并不是以个人的身份出现，而是代表其所在的机关、单位，是领导人行使职权的一种表现，因而也是法定的作者。但以领导人名义发文，应在个人姓名前冠以机关、单位的名称和本人职务，一旦这些人不承担这一职务，也就失去了法定作者的地位。以领导人名义发文主要是有关的命令，以及有关证件公文，即需领导人签署的公文。

（2）法定的权威和效力

公文是由法定的作者制定和发布出来的，这就赋予了公文机关喉舌的地位。也就是说，公文可以代表机关发言，并代表机关的法定职权和权威。因此，公文也就成为机关开展工作、解决问题的依据，必须得到贯彻执行，所以，公文就具有法定的效力。公文这种法定的权威和效力来源于法定的作者和其法定的职权，如果不具备或者超越了这种法定性，也就失去权威和效力。

（3）特定的程式性

程式，即规格式。公文特别是国家行政机关的公文，具有规范的程式，包括使用文书的种类和格式及文书的处理程序。公文的这种特定程式是公文在形成过程中的特点。为了维护公文的严肃性和便于公文的处理以及保证其通行，公文的形成必须按照规范的程式进行，必须经过一定的处理程序。

2. 公文的作用

公文的使用极为广泛，涉及社会生活的各个领域，具有各个方面的实用功用。作为社会管理的工具，它主要有三个方面的功用：一是管理功用，二是交际功用，三是反映客观现实的功用。作为国家行政机关的公文，其作用主要在于它可以作为传达和贯彻执行党和国家的各项路线方针政策、管理政务、处理事务、沟通机关或单位之间联系的一种工具。具体来说有以下几个方面作用。

（1）领导指导作用

机关、单位可以通过制发文件来部署各项工作，传达党和国家的路线、方针、政策，传达各级领导机关以及本机关的意见和决策，对下级的工作进行具体的领导与指导。领导的方式不外乎两种：一是书面领导，即利用公文来实现；二是实行面对面的领导。但一般来说，对于重大问题的处理、决策等适宜采用书面领导的方式，这样就能避免面对面领导存在的随意性。另外，一个机关、单位，无论如何都不可能实行完全的面对面的领导，领导者不可能同下级每一个组织以及成员直接接触，这就需要通过公文来贯彻有关方针政策，进行具体的领导和指导。

（2）行为规范作用

党和国家的各种法规都是以文件的形式制定和发布的，这些法规性文件一经发布，便成为人们的行为规范，必须坚决遵照执行，不得违反。它对于维护正常的社会秩序，安定社会生活，保障人民的合法权益有着极其重要的作用。有些单位无权制定法规，但仍然可以根据本单位的实际情况，制定一些规定、办法等，这些规定、办法同样具有规范作用。

（3）联系知照作用

各机关单位在处理日常事务工作时，经常要与上下左右的有关机关单位进行公务联系，公文往来则是机关单位之间协商和联系工作的一种方式。这种公务联系作用是公文最常见、最普遍的作用。同时，公文在机关单位之间互相知照意图、协调关系以及协调机关内部关系等方面都起着重要的作用。

（4）凭证记载作用

公文是机关单位职能和公务活动的文字记录。一般来说，绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时，也具有一定的凭据作用。这是因为，既然每一份公文都反映了发文者的意图，那么，对于受文者来说，就可以将公文作为安排工作、处理问题的依据。有些公文，本身就具有凭证作用，如经当事人双方共同签订的协议书、合同等文书。可以说，形成这类文书的目的，就是为了作文字凭证的。还有一些公文，本身就是凭证，如会计文书中的会计凭证、借据等。另有一些公文具有明显的记载作用，如会议记录、谈话记录、会议纪要、大事记等，它们都是机关工作活动的真实记录，可以供日后利用和查考。

（5）宣传教育作用

公文有很强的政策性，有些公文还蕴涵着丰富的知识，对于各机关、单位都是良好的宣传教育材料。当文书传播开后，对接触到的干部、群众也是非常好的教育读本。党政领导机关制发的方针政策性的、领导性的重要文件，不仅是进行各种宣传教育工作的重要依据，也是很好的教材，具有重要的宣传教育作用。有些会议常印发一些重要文件作为会议的学习材料，许多重要文件也可以通过报刊、广播、电视加以公布，或者印发到各级机关有组织地进行传达、宣讲和学习。