高校秘书学专业系列教材　总主编◎杨剑宇

Secretary

文书处理和档案管理

杨　戎　黄存勋◎主编

华东师范大学出版社

文书处理和档案管理

杨　戎　黄存勋◎主编

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

文书处理和档案管理/杨戎，黄存勋主编. —上海：华东师范大学出版社，2013.3
高校秘书学专业系列教材
ISBN 978-7-5675-0514-8

Ⅰ.①文… Ⅱ.①杨…②黄… Ⅲ.①文书工作—高等学校—教材②档案管理—高等学校—教材
Ⅳ.①C931.46②G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 060661 号

文书处理和档案管理

主　　编　杨　戎　黄存勋
项目编辑　范耀华
审读编辑　林雨平
责任校对　胡　静
装帧设计　卢晓红

出版发行　华东师范大学出版社
社　　址　上海市中山北路 3663 号　邮编 200062
网　　址　www.ecnupress.com.cn
电　　话　021-60821666　行政传真 021-62572105
客服电话　021-62865537　门市(邮购)电话 021-62869887
地　　址　上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网　　店　http://hdsdcbs.tmall.com

印 刷 者　宜兴市德胜印刷有限公司
开　　本　787×1092　16 开
印　　张　17
字　　数　391 千字
版　　次　2013 年 6 月第一版
印　　次　2013 年 6 月第一次
书　　号　ISBN 978-7-5675-0514-8/I·955
定　　价　34.00 元

出 版 人　朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题，请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

总　序

秘书学专业已于2012年被正式列入教育部本科专业目录。我们努力了30余年，终于使学科正式跻身于高等教育本科专业之林，这是学科发展史上里程碑式的跨越，是学科正规化大发展的起步。秘书学科的春天真正来临了！

教材建设成为专业建设的首要任务之一。近年来，全国多家出版社纷纷组织编写秘书学专业系列教材，呈现出百家争鸣、百花齐放的势头，这是专业兴盛的表现；同时，通过竞争，教材也能越编越好。

回顾30余年来，秘书学专业的教材大致经历了两代。

第一代教材产生于20世纪80年代前期，名称有《秘书学概论》、《秘书工作》、《秘书学和秘书工作》、《秘书学》等等。各书的内容一般分三部分：对秘书工作粗浅简单的经验总结；大部分篇幅是文书工作程序介绍和法定行政公文的介绍及写法；再加些秘书工作、档案工作等法规的附录。对这一代教材，宽容者称之为集专业教材、学术著作、工作手册三位一体的连体。批评者斥其难以用作教材，不成工作手册，更远非学术著作，属生硬拼凑、不伦不类的三不像和大杂烩。客观而论，与文史哲等成熟的学科教材相比，这一代教材确实粗糙、幼稚，难登大学殿堂。然而，任何学科总是从低级到高级，从幼稚逐步到成熟的，因此，其开拓、铺路之功不可抹杀。

第二代教材产生于21世纪初，以全国统编秘书专业自考教材为代表作。其主要标志是将秘书学专业的内容分解为“论”、“史”、“应用”三部分，出现了《秘书学概论》、《中国秘书史》、《秘书实务》、《文书学》、《档案学》、《秘书写作》、《公共关系学》等教材。这些课程教材既有相对独立的内容和理论框架，又彼此联系，初步形成了学科体系。但是，这一代教材一定程度上存在着基本概念含混、学科界限不清、研究对象欠明、体系不够完整等不足之处。

近年来组织编写的一系列教材，总结了30余年来的经验，是为第三代教材。本系列教材就是试图弥补第二代教材的缺陷，希望成为第三代教材中的集大成者。为此，我们要求各册做到基本概念明确、研究对象明确、课程界限明确，体系基本完整。

本系列教材具有专、全、新的特点：

专——秘书学已成为独立的本科专业，其系列教材应当具有明显的专业

性，即：

第一，每册教材都有各自专门的基本概念、研究对象、课程界限、基本体系。而不再是既夹有“史”，又有所谓“论”，还有文书写作、实务等等于一书的三不像和大杂烩，也不能是相互混淆、重叠的复制品。

第二，本系列教材全部由长期从事该课程教学、研究的具有高级职称的专业教师对口主编，凝聚了他们十多年或者几十年的教学经验和研究成果。例如：我们邀请了四川大学知名文书学专家杨戎教授、知名档案学专家黄存勋教授主编《文书处理和档案管理》，邀请山西省写作学会会长、山西大学郝全梅教授主编《秘书应用写作》，邀请从事秘书专业管理学课程教学近20年的常州工学院人文学院院长钱明霞教授主编《管理学原理》，等等，以此保证本系列教材的专业性和高质量。

全——我们同时着手编撰秘书学专业系列教材和涉外秘书专业系列教材，这两个系列教材可相互交叉使用。这是迄今最全的秘书学本科专业系列教材。

秘书学专业的主干课程，经学界在哈尔滨、杭州、厦门等召开的几次全国研讨会上反复讨论，认为应以七门课程为核心课程，并在此基础上编写教材，即《秘书学导论》、《中国秘书史》、《秘书实务》、《秘书应用写作》、《秘书公关原理与实务》、《文书处理和档案管理》和《管理学原理》。本系列教材除此七册外，还包括了专业主要课程《秘书心理学》、《秘书实训》等教材。

鉴于涉外秘书专业与秘书学专业有明显区别，我们策划、组织一批长期从事涉外秘书课程教学的专家编写了涉外秘书专业系列教材，共七册，包括《涉外秘书导论》、《涉外秘书实务》、《涉外秘书英语综合》、《涉外秘书英语阅读》、《涉外秘书英语写作》、《涉外秘书英语听说》和《涉外商务单证》。

新——各册尽可能增加新内容、新观点，选用新案例、新数据、新材料。同时，文风和版面适应新时代大学生的需求，力求新鲜活泼，一改秘书专业教材严肃、刻板的面貌。

参与这两套系列教材编写的专业教师，多达几十人，来自各高等院校，北到哈尔滨、南到湛江、东起上海、西到广西，遍布全国，是一次学界的大兵团作战。我们希望将教材编写得尽可能好些，能成为受大家欢迎的教材，我们为此也付出了不少努力。但是，由于秘书学专业尚是发展中的新专业，还在摸索探讨中行进，也由于参编人员能力有限，所以，书中不足之处难免，还望学界同仁批评指正，不吝赐教。

总主编：杨剑宇

2012年12月于上海

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目录

绪　论 …… 1

上编　文书处理

第一章　公文的形成与发展 …… 5
第一节　公文称谓 …… 5
第二节　公文沿革 …… 11
第三节　公文的发展 …… 17

第二章　公文的特点与功能 …… 22
第一节　公文特点 …… 22
第二节　公文功能 …… 28

第三章　公文的类别与文种 …… 30
第一节　公文类别 …… 30
第二节　公文文种 …… 39

第四章　文书工作概述 …… 45
第一节　文书工作的任务与地位 …… 45
第二节　文书工作的基本原则 …… 47
第三节　文书工作的组织与制度 …… 51
第四节　行文规则 …… 60

第五章　文书处理流程 …… 70
第一节　文书处理流程的特性 …… 70
第二节　发文拟制与办理 …… 73
第三节　收文办理 …… 78
第四节　公文管理 …… 89
第五节　办毕公文处置 …… 99
第六节　特殊类型公文的办理 …… 105

第六章　文件整理归档 …… 119
第一节　归档工作的准备 …… 119
第二节　归档文件整理方法之一——案卷级整理(立卷) …… 126
第三节　归档文件整理方法之二——文件级整理 …… 129

下编　档案管理

第七章　档案和档案管理概说 …… 135
第一节　档案概说 …… 135

第二节　档案管理的内容与原则 …… 141
第三节　档案管理的组织、制度与基本经验 …… 145

第八章　档案实体管理 …… 151
第一节　档案实体管理诸环节的相互关系 …… 151
第二节　档案的收集 …… 152
第三节　档案的整理 …… 155
第四节　档案的鉴定 …… 165
第五节　档案的保管 …… 171

第九章　档案资源开发 …… 178
第一节　档案的编目 …… 178
第二节　档案的编研 …… 190

第十章　档案的利用服务与统计 …… 209
第一节　档案的利用服务与开放 …… 209
第二节　档案统计工作 …… 215

第十一章　专门档案与特殊载体档案管理入门 …… 227
第一节　列入《国家基本专业档案目录》的百种档案 …… 227
第二节　几种专门档案管理的常见问题 …… 228
第三节　音像档案的管理 …… 237

第十二章　档案信息化 …… 239
第一节　档案信息化概述 …… 239
第二节　档案的计算机辅助管理 …… 241
第三节　电子文件管理 …… 243
第四节　传统载体档案数字化 …… 248
第五节　档案网站的建设与管理 …… 253
第六节　数字档案馆建设 …… 256

附录 …… 259
主要参考资料 …… 261
后记 …… 262

绪　论

一、适用对象与课程开设背景

（一）本课程及教材适用对象

《文书处理与档案管理》属于高校秘书学本科专业系列教材之一，适用于秘书学本科以及相关本科专业。

“文书处理”与“档案管理”本是两门独立课程，即“文书（管理）学”和“档案管理学”，为适应秘书学专业本科教学的需要，将二者主要内容整合成为一本专业基础课教材。

（二）本课程开设背景

在秘书学本科专业将原本独立的两门课程整合成一体，基于以下理由：

其一，文书处理与档案管理均为秘书工作的重要组成部分，是实现秘书职能的主要手段之一和其他秘书工作的重要辅助手段。

秘书机构处于机关及其他社会组织的枢纽位置，工作内容繁杂。其中的公文的拟制、办理、整理归档，会议文件的办理，档案整理和管理，分属于文书处理或档案管理范畴，这两项工作在秘书事务中前后衔接。如秘书调查研究工作，需要将调研结果以调研报告文字方式表达，属于公文拟制；调研过程中要查阅之前的文件资料，离不开档案检索利用；其他如公务信息、会务工作、参谋咨询、信访接待等秘书工作，都与文书处理和档案管理密不可分。所以，文书处理和档案管理是秘书人员的重要任务，了解其相关知识，掌握其工作技能是秘书人员必备的专业素质。

其二，文书与档案、文书工作与档案工作之间存在密切联系。将“文书学”与“档案管理学”整合成一体，符合文书处理与档案管理的客观规律，适应了文书工作与档案工作实现一体化管理的时代需要。

在我国历史上，文书与档案同出一源，文书处理与档案管理长期融为一体，直到唐宋时期才逐渐分离，成为各自独立的两项工作。其后历史中，二者分分合合，若即若离，分开来表明各自的成熟和发展，合起来显示彼此的密不可分。随着社会的发展，信息时代文书处理和档案管理实现现代化是必然趋势，包括实行文件档案一体化管理模式以达事半功倍、信息共享之效。具体说来，即现代机关及其他社会组织办公环境中的文书和档案，被要求改变过去分段管理的模式，尤其在数字化世界中，电子文件与电子档案没有明显界限，文书人员与档案人员的界限不再分明，需要重新规划整个工作流程，强调统筹兼顾、协同管理，以期发挥各自及总体的最大效能。可见文书工作与档案工作实现一体化管理是时代需要，也是当代秘书工作的需要，这种需要应该在现代秘书教育中得到体现。

二、研究对象与主要内容

(一) 研究对象和范围

本教材所谓“文书”，主要是机关及其他社会组织工作中产生和使用的公文、文件；所谓“档案”，主要是由公文转化而来的文书档案，也涉及科技档案、专门档案以及特殊载体档案。“文书处理”与“档案管理”是依据一定的原则和规范，通过一系列科学有效的方法对文书和档案实施办理和管理的工作活动。

因为整合了文书学和档案管理学的内容，这两门课程及教材的研究对象也就成为本课程及教材的研究对象和逻辑起点。文书学的研究对象是文书和文书工作，档案管理学的研究对象是档案和档案工作，所以，本课程及教材的研究对象有四个：公文（亦称文书、文件）、文书工作（亦称文书处理）、档案、档案工作（亦称档案管理）。

公文与档案是社会组织管理信息中的核心信息，公文是“实施领导、履行职能、处理公务”的重要工具；[①]档案是处于特定运动阶段的公文（文件），是办理完毕、仍有价值并集中保存的文件，是“国家机构、社会组织或个人在社会活动中直接形成的有价值的各种形式的历史记录”。[②] 文书工作指对公文信息酝酿生成直至办理完毕予以有效管理的全部活动，包括公文的拟制、办理、管理以及整理归档等各项环节；档案管理是指用科学的原则和方法管理档案，并提供档案和档案信息为用户服务的活动，包括档案的收集、整理、鉴定、保管、检索、编研、利用服务与统计。这些都属于本课程的研究范围。

(二) 本课程及教材的知识体系与创新点

文书处理和档案管理属于应用学科，具有很强的实践性、操作性，其知识体系包括基本理论、操作程序与技能要求。本教材上编文书处理分别介绍公文部分，包括公文的形成与发展、特点与功能，种类与文种；文书工作部分包括任务与基本原则、文书工作的组织与制度、文书处理流程等内容。下编档案管理分别介绍档案和档案管理概说、档案实体管理、档案资源开发、档案的利用服务与统计、专门档案与特殊载体档案管理入门、档案信息化等内容。

本教材在继承保留学科及教材原有基本体系与内容基础上，还突出了以下创新点：

上编文书处理：一是突出法制社会和信息社会对于秘书工作和文书工作的要求，增加了依法治国背景下机关及其他社会组织依法行文，规范类公文的办理，行文关系与行文规则的相应变化等内容。二是针对新时期文书处理工作向规范化、制度化和科学化方向发展趋势，准确把握2012年最新的《党政机关公文处理工作条例》的精神和要求，体现新时期文书工作理念、方式以及技术的发展。三是内容覆盖面不局限于党政机关公文，而是涉及各类机关及其他社会组织公文和文书工作，介绍了内外有别、专业有别、上下有别的公文分类处理要求及各类行文方式。

下编档案管理：一是深入浅出，注意把档案学研究的新成果转化为档案管理的新思路、新方法；二是规范严谨，关注档案法规、规章、标准的新规定；三是与时俱进，关注信息化对档案工

① 中共中央办公厅、国务院办公厅：《党政机关公文处理工作条例》（2012年7月1日起施行）第三条。

② 中华人民共和国档案行业标准：《档案工作基本术语》（DA/T1—2000），2000年发布。

作全面而深刻的影响；四是循序渐进，务实而系统，既可用作相关专业的教科书，也可视为文秘档案人员的工作手册。

三、开设本课程的意义及与相关课程的关系

（一）开设本课程的意义

首先，研究探索公文、档案以及文书处理与档案管理的实践规律和发展趋势，科学组织机关及其他社会组织的文书处理和档案管理工作，实现其规范化、现代化，是秘书部门面临的一个共同问题，也是本课力求解决的问题。

其次，从理论的深度和广度上进一步丰富和发展现代文书处理与档案管理研究（重点是对现代办公环境中公文与文书工作、档案与档案工作的研究与探讨）。

（二）与相关课程及教材的关系

在秘书学本科专业课程中，本课程及教材是在文书学和档案管理学基础上整合而来，与这两门课程之间的关系自然十分密切。此外，还与秘书学概论、秘书实务、秘书写作等课程有着关联。

1. 与文书学和档案管理学的关系。本课程及教材首先与文书学和档案管理学有着基本一致的研究对象，其次包含文书学除公文写作之外的所有内容和档案管理学的部分内容。长期以来，文书学和档案管理学课程及教材内容主要是为档案学专业设置，不完全适合秘书学专业的要求。本课程及教材将文书学和档案管理学中与秘书工作关系密切的部分充分吸收整合，主要针对机关及其他社会组织的文书处理和档案管理内容，对与秘书工作没有关系或关系不大的部分及内容进行删削或精简，突出秘书学专业的特点。

2. 与秘书学概论的关系。秘书学概论是研究和传播秘书、秘书工作的性质、规律、特点、组织、职能等秘书学知识的课程，属于秘书学学科体系中的基础理论学科。文书工作与档案工作属于秘书机构工作的重要内容，是实现和体现秘书职能的重要方面，所以秘书学概论必然涉及文书、档案工作，概论中有关秘书和秘书工作的基本原则和要求，也适用于文书处理与档案管理课程。但是概论对具体文书、档案、文书工作、档案工作没有展开阐述，可以说，本课程及教材内容是秘书学基本原则和要求在文书工作与机关档案工作中的具体体现。

3. 与秘书实务的关系。秘书实务是研究秘书工作各项具体事务的办理程序、方法、原则和技巧的实践性课程，重要的秘书事务都属于其研究范围，其中的公文拟制、办理和管理、档案整理、保管和利用属于文书处理与档案管理范畴。所以秘书实务和本课程之间是从属关系。秘书实务课程涉及范围极广，包括秘书重要事务所有内容，但带有“概论”性质，对每项具体工作多为基本程序和原则的简单概括介绍，未能详细介绍其具体操作要领与技能。机关文书处理和档案管理专业技能性内容，则需要本课程及教材来详尽讲解。

4. 与秘书写作的关系。秘书写作是研究机关及其他社会组织各种实用文书，尤其是公文的写作过程和技巧的一门实践性课程。秘书写作属于文书学的内容范围中文书处理的“公文拟制”环节。由于公文种类繁多，其写作逐渐从文书学中独立出来成为一门分支学科进行研究。秘书写作主要研究各种常见公文写作，包括文本起草、写作过程、格式规范和写作技巧。

本课程及教材上编文书处理部分主要阐述完成公文起草之外的拟制、收发文办理、管理程序中其他环节，不涉及有关公文写作的内容。

5. 与秘书史的关系。秘书史是研究秘书与秘书工作发展演变历史的课程。为保证教材内容体系的完整，又要避免课程之间的内容重复，本教材上编文书处理保留了相对简要的公文沿革部分，但局限于重点阐述与现代公文有明显渊源的部分，如重要历史时期的文书工作特点、影响至今存在的重要的文书工作制度和规范。由于文书档案同出一源，下编档案管理中则省略了与史相关的内容。

另外，本课与管理学、计算机科学、网络传播等学科或专门知识也有着一定的关系。

四、学习方法与要求

（一）学习方法

1. 案例分析　通过列举分析关于公文文种、行文规则和文件处理程序、机关及其他社会组织档案管理的实际案例，深刻理解公文与档案，认识文书处理与档案管理。

2. 纵横比较　通过对不同时代、不同地区和国家公文与文书处理、档案与档案管理理论和实践的比较研究，鉴别异同，取长补短，开拓视野，深化理解。

3. 模拟操作　根据不同条件，采用力所能及的办法，制造文书处理与档案管理的“仿真”环境，弥补学习者缺乏实际工作经验的缺陷。实战操作既可以培养实际动手能力，又能提高学习兴趣和参与教学活动的积极性。

（二）学习要求

1. 通过学习掌握文书处理和档案管理的基本理论，了解本学科理论前沿知识、不同的学术观点以及最新发展动态和研究成果；

2. 掌握机关及其他社会组织通用公文的特点与功能、种类与文种、行文方式；掌握现行机关和其他社会组织文书档案、科技档案、专门档案及其他特殊载体档案的类型、特点、管理要求等基本知识；

3. 掌握现代办公环境中组织、控制和开展文书处理与档案管理工作的基本理论、原则、法规制度、方法技能以及最新操作规范；

4. 具有处理公文及文件整理归档、各类档案管理的实际操作能力，成为秘书机构和其他部门具有复合型知识结构的高素质人才。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第一章　公文的形成与发展

“未谙治理，先识公文。”作为开篇之章，本章首先辨析了公文的不同称谓和使用，力求教材内容在相对一致的逻辑起点上展开；介绍了公文起源和发展演化的大致脉络，重点是各个重要历史时期文书工作的特点，影响至今的重要的文书工作制度和规范。学习本章，既要了解公文及其相关称谓的区分和界定，以规范现阶段实际工作中各种特定场合和情况下对公文称谓的使用；也要通过追溯公文的产生及历史沿革，领会和把握公文及文书工作的形成、发展与演变规律。

第一节　公 文 称 谓

一、公文诸种称谓的含义

（一）实际应用中的公文诸种称谓

在我国，公文称谓的使用环境历来相对宽松，有着模糊处理公文含义及诸种称谓的习惯，使以下名目繁多的近义词得以并存共用。（见表 1－1）

表 1－1　实际应用中与公文相关的称谓

文　书	公　文	文　件
应用文	公务文书	公务文件
机关应用文	干部实用文	准公文
文件材料	红头文件	白头文件……

长期以来，业内使用者通过对诸种公文称谓多角度的灵活变通或补充解释，弥补了意义上的含混，也避免了工作中的若干不便。文书、公文和文件的含义在本章后文有专门辨析，这里仅对其余称谓作如下解释。

1. 应用文：含义模糊。1933 年，中国现代著名语文学家叶圣陶在他和夏丏尊合著的《文心》中，提出了文艺文与普通文的分类方法，几十年来为人们所接受。现在，人们仍是把文学创作的成果称为作品，而把其他写作的成果称为文章；将文章分为记叙文、议论文、说明文和应用文等四大类。应用文又因其用途和价值不同分为两类：一类是不能直接处理公私事务的，如个人的日记、教师的教案等，称之为一般应用文；另一类是可以直接处理公私事务的，如通知、信件等，称之为文书。[①] 可见严格地说，应用文与文书并非同一层次的概念，后者只是前者的一

① 陈天恩：《公文是什么文章》，《新闻与写作》2006 年第 2 期。

个重要组成部分。

2. 公务文书、公务文件：文书或文件中不包括私人文书或私人文件的部分，实际使用常以公文、文件为其简称，以文书为其泛称。

3. 机关应用文、文件材料：泛指机关及其他社会组织处理公务时形成使用的、具有一定惯用体式的各类文书，包括法定正式公文[①]、规范类公文、会议类公文、计划决策与信息反馈公文、事务文书及相关材料（如各种载体、各种形式、形成于公务活动各阶段的信息记录材料）。[②]其中的法定正式公文部分一般习惯称公文、文件。

4. 准公文："准"为比照，作某类事物看待之意。准公文指法定正式公文之外的那部分机关应用文，虽然仍包括在广义公文范畴之内，但"事属公务，体非公文"，在生效程序、法定效用、行文格式、使用阶段和场合上或异于法定正式公文。准公文作为比较书面化的称谓，目前主要局限在部分研究部门和人员中使用。

5. 红头文件、白头文件：是社会对于公文的约定俗成的称谓，即按照公文的版头颜色分别称谓，具体所指对外正式发文有规范格式，有红色版头的称红头文件，而没有版头的内部行文则称为白头文件。在正式场合一般不用这类称谓。

据有关资料，在世界各个国家和地区，对于公文称谓、含义和具体范围所指也存在差异。因为公文既是国家机关及其他社会组织实施管理的工具，也是公务活动的副产品，其称谓、概念和含义必然要打上不同国家和地区、不同时期公文活动的烙印。不同的语源取向、观察角度和限定范围，以及公文自身不断发展演变等因素，也必然会对公文称谓产生影响。所以公文称谓目前不能完全统一是可以理解的。

（二）海内外公文诸种称谓解释例示

以下是近年海内外有关规范和著述中对于文书、公文、文件等称谓的具有代表性的用法，包括工作定义、学术探讨和释义说明。忽略语言翻译上的差异，这些对于公文诸种称谓的用法和解释可以从不同角度给有关研究和实际工作以启示。

1.《电子公文归档管理暂行办法》（国家档案局令第6号）

该办法所称的"电子公文，是指各地区、各部门通过由国务院办公厅统一配置的电子公文传输系统处理后形成的具有规范格式的公文的电子数据。"

2.《电子文件归档与管理规范》（中华人民共和国国家标准 GB/T 18894—2002）

"3.1 电子文件（electronic records）指在数字设备及环境中生成，以数码形式存储于磁带、磁盘、光盘等载体，依赖计算机等数字设备阅读、处理，并可在通信网络上传送的文件。"

3.《文献与信息——词表》（国际标准化组织第46届技术委员会制定，1983年）

所称文件（records）是"由某自然人、法人或公共组织在履行其法定义务或在处理任何一种事务中形成或收到并加以保存的任何形式或实体特征的文献（documents）"。[③]

---

① 参见本教材第三章第一节"一、按形成和作用领域分类"的解释："法定通用公文　本教材亦称为法定正式公文，即根据有关规定在各类机关单位形成、使用的正式公文。"

② 叶黔达：《应用写作》，成都：四川人民出版社，2002年，第10页。

③ 陈琼：《文件论》，见《文件论与档案管理》，北京：中国档案出版社，1993年，第12页。

4.《档案术语词典》(国际档案理事会主持编撰,1984 年)

所称文件是"由机关、团体、组织或个人,在履行其法定职责或处理事务中所形成并保存的记录下的信息(文献),其形式和载体不论"。①

5. 联合国教科文组织综合情报计划处委托国际档案理事会所作的《文件与档案规划》(Records and Archives Management Programme,简称 RAMP)

作为让世界 100 多个国家认可采用的工作定义,所称文件是"一个机构或组织在从事其工作中形成、收到并保存的全部被记录下来的信息,不论其物质形成或特点如何"。②

6.《美利坚合众国联邦文件管理法》第 2901 条(1976 年)

该法所称文件是"指美国政府各机关根据联邦法律或在开展公务活动中产生或接收的,或者由机关(或其合法的继承者)作为政府的组织、职能、方针、决议程序、工作或其他活动等的证据,或者其本身有情报价值而进行保存或适于保存的,包括各种形式和特点的簿册、证件、地图、照片、机读材料和其他文件材料"。

7. 苏联国家标准《文书工作与档案工作的术语和定义》(1983 年颁发,1985 年生效)

该标准所称文件是"为了在任何时间和空间传递,而由人们用创作方法加以固定的信息资料实体"。

8. 第一个文件管理国际标准 ISO15489(2001 年)所下的定义

文件:"机构或个人为履行法定义务或处理事务而形成、接收和妥善保存的具有证据价值和情报价值的信息。"

9. 我国著名文件学专家陈兆禊教授所下的定义

文件是"组织或个人在社会活动中,为了相互联系、记载事物、处理事务、表达意志、交流情况而制作的又构成该项活动组成部分的记录材料"。③

10.《党政机关公文处理工作条例》(中共中央办公厅　国务院办公厅发布,2012 年)

党政机关公文"是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书"。④

11.《香港政府公文写作手册》(香港特区政府法定语文事务所,1997 年)总论

"政府公文,泛指政府机关日常使用的各类公务文书。公文和一般的文牍不同,格式较为规范化,但会配合实际需要而更改。

"常用政府公文都有一些共同点。第一,必须由政府机关的负责人发布。(机关首长或授权的代行人)第二,都有明确的受文对象。第三,每份公文都有特定用途……不少公文有法定效力,也是执行公务的指引。"

---

① 《档案术语词典》中译本,北京:中国档案出版社,1988 年,第 83 页。

② 《文件与档案规划》是由联合国教科文组织综合情报处主持和资助,委托国际档案理事会 1979 年起持续到 21 世纪的,在世界范围内连续地有计划地开展的档案业务专题调研和专项试点工作。

③ 陈兆禊:《文件》,载《档案学通讯》1991 年 4 期。

④ 中共中央办公厅、国务院办公厅:《党政机关公文处理工作条例》(中办发〔2012〕14 号)第三条。

12. 台湾《公文程式条例》[①](1973 年)第一条

“称公文者,谓处理公务之文书”。

13. 台湾《文书处理手册》[②](2001 年 2 月)第一、二条

“本手册所称文书,系指处理公务或与公务有关之全部文书。凡机关与机关或机关与人民往来之公文书,机关内部通行之文书,以及公文以外之文书而与公务有关者,均包括在内。……上述文书,系指一切记录之数据,不论其形式或性质如何,皆属之。”

14. 方子丹著《最新应用文》(台湾三民书局印行,1990 年)

公文的定义,“应为处理公务的文书,易言之,凡是因处理公家事务而制定的文书,均谓之为公文,政府各级机关或公共法定团体,在公的事务上有必须为:意思之表示,情况之转达,事实之记录,而促其付诸实施时,无论下行上达,或平行联系而以书面为之者,此即为具体之公文也。至于人民有须向政府请示、告发、请援、诉愿,以及公私法人之财团法人及社团法人有须向政府投递之文书,亦为公文,但文书往来于收授两者之间,其收授的一方,必须为政府机关或为法定机构,或为公共法定团体,方得称为公文,假若收文者或发文者为机关内之私人,即不属公文范围,也就不能称之为公文了。再就机关内部人员为处理公务,所为之记录、签注、签拟、签呈、批示、条示、手谕……等,在性质上言之,应为公文之附页,在档案处理上应属要件,在定义上言之,只能谓之为公文中之有关文件,究与对外行文之具体文书有所分别也”。

比较以上材料,我们得到的启示是,当代公文形成和使用的客观环境很复杂,行文主体出现多元化倾向,文书、公文和文件称谓的使用不能仅局限于机关之间的公务范畴,而是适应着各种现实需要,包括不同国情、社会发展阶段、法律规范、使用场合和习惯等因素。公文各种称谓可以从广义或狭义的不同角度去理解,可以在统一的大原则下具体使用于官方或非官方的不同领域、机关外部或内部的不同范围、公务未决或完结的不同阶段等,由此适应公文形成和使用面临的更大的发展空间。

二、文书、公文、文件称谓辨析

通过去粗取精,当前并存共用的文书、公文和文件(以下简称公文相关称谓)是公文诸种称谓中是最常用和最需要辨析的。

(一)公文相关称谓并存共用的原因[③]

其一,保留了历史遗留的习惯称谓。从古至今,我国公文称谓形形色色,为数不少,经过历史存优汰劣大多数已不复存在。公文相关称谓中,“文书”早在西汉时期已经见于文献记载,[④]

① 台湾《公文程式条例》,1972 年 1 月 25 日公布,1973 年 11 月 3 日修正公布。

② 台湾《文书处理手册》,1985 年 8 月 16 日颁布,2000 年 8 月 16 日修正公布,2001 年 2 月 13 日修正发布。

③ 杨戎:《公文诸种称谓并存使用的现象及其原因试析》,载《档案学论丛》第七集,成都:四川大学出版社,1993 年。

④ 《汉书·刑法志》:“文书盈于几阁,典者不能遍睹”。《二十五史·前汉书·卷二十三》,上海:上海古籍出版社,1986 年,第 110 页。

“公文”到三国时期也被广泛认同,[①],“文件”晚到清代末年方始在汉语中使用,[②],虽起点不同,它们却跨时代地“合理存在”下来,在历史的惯性作用下一直沿用至今。

其二,适应了不同场合的习惯称谓。公文的使用源远流长,在各个领域、不同场合,形成了不同的理解和习惯称谓。如习惯称“文书部门”、“公文旅行”,不称“公文部门”、“文件旅行”;习惯称单份为文件如“一份国务院文件”,不称“国务院公文”,而将文书、公文更多地用作集合名词使用,如“文书学”、“文书人员”、“文书处理”;习惯称具有正式格式的收发文件为“公文”、“文件”,而不具备正式格式的则称为“文书”、“文件材料”等。透过表面看实质,公文相关称谓在“大同”下存有“小异”,作为不同场合或某种行文现象的专门称谓。

其三,因时代发展使公文相关称谓原本一致的含义产生了差异。具体体现在:一、我国历代公文都以传统的纸质书面文字材料为主,公文相关称谓一直是其同义称谓。随着科学技术的进步和社会的发展,公文载体和形式发生了大变化,各种新型载体文件如图示文件、照片文件、音像文件、电子文件应运而生,公文相关称谓的适用范围更为广泛。二、据资料表明,各国对“文件”的解释与国际档案理事会编辑出版的《档案术语词典》的文件定义趋于一致。随着国家的改革开放,国际合作领域不断拓宽,我国在对外交往中接受并习惯于使用具有国际化意义的“文件”概念和称谓势在必然。这一“文件”称谓代表的新型文件,无论在使用范围、载体形式和制作处理方式、手段、技术上,均突破了我国传统“文件”称谓的狭隘所指,既反映当代文书工作的现实,也满足了我国对外开放对文书工作的新需求。三、近年来不少当代中外文件管理实践中的成功经验和研究成果被国内有关研究领域和实际部门认同和吸取,传统的“文件”名词被赋予具有现代意义的内涵,如认为文件是一种信息记录材料(包括一切记录形式的物体);认为文件的普遍使用是现代社会的特征;认为文件从其产生到消失有一个“文件生命周期”,文件与档案不过是此周期中不同阶段的不同称谓等等。[③] 这些让人耳目一新的学术见解表明,在我国,“文书”和“公文”称谓主要习惯用于传统书面文字材料,与赋予新含义的“文件”称谓的使用层面和领域已呈逐渐分开趋势。

综上,在广义上,公文相关称谓仍是同义称谓,以区别于私人文书称谓;但在特定场合和情况下,文书、公文和文件称谓却并存共用,难以相互替代,不能实现完全“统一”。

(二) 公文相关称谓的理解与规范使用

尽管目前不能统一公文相关称谓,但是考虑到两个因素:一是对于一门学科和一项专门工作,其基本术语的含义要求规范准确是必需的,即在一定时期内基本术语所指概念及其称谓体系需要相对稳定,有大体统一的理解和使用;二是我国业内模糊处理公文含义及称谓的习惯,与当前依法行文和办公自动化(Office Automation,简称 OA)背景下对于相关名词术语的规范要求相悖,有必要在实践中实现公文相关称谓的区分和相对规范使用。因此,在具体使用中,开始对公文相关称谓分别从广义与狭义、总体与局部的角度进行区分和界定,以利现阶

① 《后汉书·刘陶传》:“但更相告语,莫肯公文。”《二十五史·后汉书·卷八十七》,上海:上海古籍出版社,1986 年。《三国志·魏赵俨传》:“公文下郡,绵绢悉已还民。”北京:中华书局,1959 年,第 668 页。

② 宣统三年(1911 年)五月清廷颁布《内阁属官官制》15 项,其中第七项为承宣厅其职责之一是掌管“本阁公牍文件”。

③ 参见本教材下编档案管理第七章第一节一、档案是处于特定运动阶段的文件。

段的规范使用。

1. 公文相关称谓之间的统属关系

文件(广义) —— 文书 —— 公务文书或公务文件(广义公文) —— 公文或文件(狭义)

文书是文件(广义)的一个种类。

公务文书或公务文件(广义公文)是文书的一个种类。

公文或文件(狭义)是公务文书或公务文件(广义公文)的一个种类。

公文或文件(狭义)一定是公务文书,而公务文书或公务文件不都是公文(狭义);公务文书或公务文件一定是文书,而文书不只是公务文书或公务文件。

2. 公文相关称谓的规范使用[①]

文件(广义)——即社会组织或个人为处理事务而制作的记录有信息的材料,是人类记录、固定、传递和储存信息的一种工具。[②] 文件(广义)的具体含义及其使用与当前国际社会对于"文件"概念的理解和使用基本一致。即从制成材料和方式看,既包括书面文字记录材料,也包括以摄影、录音、计算机制作、绘制等记录方式形成的各种形式的信息记录材料,如照片文件、录音文件、电子文件以及各种图示文件;从载体看,既包括传统的纸质文件,也包括各种现代新型载体文件;从制发主体、格式和内容看,既包括机关及其他社会组织制发的具有标准格式的法定正式公文,也包括具有专门格式的专用公文、约定俗成惯用格式的其他公文,以及个人、家庭、家族形成、持有或使用的私人文件;从时间跨度看,既包括现行文件,也包括历史文件;从使用习惯看,既可用于指集合名词,也可用于指单份文件。

文书——即社会组织和个人为处理公私事务所形成使用的、具有直接使用价值和文章体式的文字材料。[③] 在我国一般习惯专指书面文字材料。广义的"文书"包括公务文书和私人文书。狭义"文书"在社会组织内用于公务文书的泛称。另外,"文书"也是一种职务称谓,如连队文书、乡镇文书。

公务文书或公务文件(广义公文)——即机关及其他社会组织在公务活动中为行使职权、实施管理而形成和使用的,具有各种形式的、特定实用价值的和一定惯用体式的文书。"一定惯用体式"分为有关领导机关规定的或形成单位自己约定俗成的。当需要在文书中特指公务文书或私人文书时,公务文书或公务文件(广义公文)即为文书(广义)或文件(广义)的下位概念。

公文(狭义)——即狭义文件,是党政机关、团体、企事业单位在管理过程中形成的,按照规定程序办理并在法定范围内使用的、具有法定或特定效力和规范体式的公务文书。所谓狭义,是指针对具体某一部分或某一份文件的行文,如针对具有法定效用或特定效用、具有标准格式或约定俗成的格式、是否正式收发文件、制发主体性质等,直接称之为法定正式文件、通用文件、专用文件、收发文件、内部文件、党的文件、行政文件、规范性文件等,亦可直接称之为法定

① 杨戎:《对现阶段规范使用文书、公文、文件称谓的思考》,载《档案学通讯》1993年2期。

② 陈兆禊:《文件》,载《档案学通讯》1991年4期。

③ 叶黔达:《应用写作》,成都:四川人民出版社,2002年,第1页。

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com