

高等职业教育教材

文书工作与档案管理

全国高等职业教育秘书专业教材编写组

主 编 吴凤祥 何坦野

高等教育出版社

内 容 提 要

本书是全国高等职业教育秘书专业系列教材之一。全书共 13 章，针对秘书专业培养人才目标的实用性、操作性和综合性特点，将机关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，着重讲清机关文书工作和档案管理工作中的实际操作问题。

本书适合高等院校秘书专业以及中等职业学校文秘专业“3+2”的学生使用，也可供其他在职秘书及相关人员作为日常工作的参考书。

图书在版编目 (CIP) 数据

文书工作与档案管理/ 吴凤祥, 何坦野主编; 全国高等职业教育秘书专业教材编写组编. —北京: 高等教育出版社, 2001

高等职业教育教材

ISBN 7 - 04 - 009459 - 2

I. 文… II. ①吴… ②何… ③全… III. ①文书工作 - 高等教育, 技术教育 - 教材 ②档案管理 - 高等教育: 技术教育 - 教材 IV. ①C931.46 ②G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 01130 号

文书工作与档案管理
全国高等职业教育秘书专业教材编写组

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009
电 话 010 - 64054588 传 真 010 - 64014048
网 址 [http:// www. hep. edu. cn](http://www.hep.edu.cn)
[http:// www. hep. com. cn](http://www.hep.com.cn)

经 销 新华书店北京发行所
印 刷

开 本	850×1168 1/32	版 次	年 月第 版
印 张	10.625	印 次	年 月第 次印刷
字 数	260 000	定 价	13.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。
版权所有 侵权必究

责任编辑	陈 向
封面设计	刘晓翔
责任绘图	杜晓丹
版式设计	周顺银
责任校对	王 雨
责任印制	

前 言

20 世纪 80 年代，秘书作为一种职业在我国迅速兴起，秘书工作受到人们越来越多的关注，秘书专业教育也随着教育事业的发展而发展起来。面对秘书职业的兴起和秘书职业化的发展，特别是在我们跨入 21 世纪的时候，如何培养现代化的秘书职业人才，是一个值得研究和重视的课题。

1999 年，国务院组织召开了全国教育工作会议，提出要大力发展高等职业技术教育。为了更好地贯彻全国教育工作会议精神，促进秘书专业教育的发展，高等教育出版社和中国高教秘书学会决定共同组织编写全国高等职业教育秘书专业系列教材。并于 1999 年 7 月在北京召开了教材编写筹备会议，会议委托江汉大学、北京联合大学、北京机械工业学院牵头征集各高等院校秘书专业教学计划，并在充分研究的基础上制定出高等职业教育秘书专业各门课程的教学计划。1999 年 8 月在北京召开了教学计划研讨会，这次会议主要是研究和统一制定了高等职业教育秘书专业各门课程的教学计划。会后，根据教学计划，各门课程教材主编分别拟写了教材的编写大纲。1999 年 10 月，高教出版社组织在武汉召开了各门课程教材主编、副主编及部分参编人员参加的教材编写大纲审定会议。会上，经过充分的讨论并听取了与会专家的意见，审定通过了各门课程教材的编写大纲。随即进入了教材的编写阶段。

《文书工作与档案管理》一书在编写过程中，力求按照现代文书档案工作实际，以培养应用型和操作型人才为目标，并根据国家有关部门制定的文书工作与档案管理的有关法规，在讲清基

本理论的基础上，注重理论与实践相结合，对本书提出的基本问题进行了深入具体的阐述。

全书由吴凤祥、何坦野负责修改和统稿。各章撰写人员分别是：吴凤祥（前言、第一章）；何坦野（第二、三、四、十三章）；夏江宁（第五章）；陆雅慧（第六章）；刘蔚玲（第七、十二章）；陈晓明（第八、十章）；向阳（第九、十一章）。

本书由中国人民大学曹润芳教授审阅，并提出了宝贵的修改意见，同时，还广泛吸收了全国从事文书档案教学与研究工作的同行专家的宝贵意见。在此一并致以深切的谢意！

限于水平，本书瑕疵难免，敬请同行专家不吝赐教。

编 者

2000 年 9 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 文书工作与档案管理的性质	(1)
第二节 中国文书档案工作的起源与发展	(14)
第三节 学习本门课程的目的和要求	(20)
第二章 文书的分类及文体特征	(25)
第一节 行政机关法定文书	(25)
第二节 党的机关法定文书	(35)
第三节 通用文书	(37)
第四节 专用文书	(43)
第三章 文书的撰制	(55)
第一节 文书撰制的原则	(55)
第二节 文书撰制的过程	(61)
第三节 文书撰写的体式	(65)
第四章 文书工作的组织	(76)
第一节 文书工作的组织形式	(76)
第二节 文书工作的机构设置	(79)
第三节 文书工作的责任制度	(83)
第四节 文书工作的行文规则	(86)
第五章 文书的处理工作	(92)
第一节 文书处理工作概述	(92)
第二节 收文办理程序	(96)
第三节 发文办理程序	(106)
第四节 文件的整理（立卷）与归档	(115)
第五节 文件的管理工作	(117)
第六章 文书的立卷与归档	(120)
第一节 文书的立卷	(120)

第二节	案卷的整理与归档	(131)
第七章	档案的整理	(138)
第一节	档案整理工作概述	(138)
第二节	全宗内档案的分类	(143)
第三节	案卷的排列与编目	(152)
第八章	档案的价值鉴定	(157)
第一节	档案价值鉴定工作概述	(157)
第二节	档案保管期限表的编制	(167)
第三节	档案价值鉴定的具体方法	(174)
第四节	机关档案价值鉴定工作的组织	(177)
第九章	档案检索工作	(182)
第一节	档案检索工作概述	(182)
第二节	档案著录与标引工作	(184)
第三节	档案检索工具体系的建立	(195)
第十章	档案信息的开发利用	(206)
第一节	档案信息开发利用工作概述	(206)
第二节	档案信息的直接利用工作	(212)
第三节	档案信息的间接利用工作	(216)
第十一章	声像档案的管理	(233)
第一节	声像档案概述	(233)
第二节	照片档案的管理	(238)
第三节	录音录像档案的管理	(243)
第四节	光盘型声像档案的管理	(247)
第十二章	科学技术档案、人事档案、会计档案的管理 ...	(252)
第一节	科学技术档案的管理	(252)
第二节	人事档案的管理	(261)
第三节	会计档案的管理	(267)
第十三章	文书与档案工作的规范化	(273)
第一节	文书工作规范化的内涵	(273)
第二节	文书工作处理的规范化	(275)
第三节	文书工作制度的规范化	(282)

第四节 档案工作管理与业务的规范化 (294)

第五节 档案工作设施与档案开发的规范化 (304)

附录一 国家行政机关公文处理办法 (312)

附录二 机关档案工作条例 (321)

主要参考书目 (326)

第一章 绪 论

文书工作与档案管理这两门学科具有内在的同一性：文书是档案的前身，档案是文书的归宿；文书工作是档案管理的前处理阶段，档案管理是文书工作的延续和深入，二者的结合是其内在联系所决定的。本书依据多数高等院校秘书专业教学计划对专业课程内容和培养目标的要求，不着重系统讲述文书学和档案学的理论问题，而是侧重于文书与档案工作的实践性操作阐述，这是本书编写的宗旨和特点。

第一节 文书工作与档案管理的性质

一、文书与文书工作的性质

社会生活里人与人之间、组织与组织之间、组织与个人之间都要发生这样或那样的联系，形成一定的关系，作为管理社会的国家机构更要处理各种纷繁复杂的关系，这种作为个人、组织、国家在社会实践活动中，从一定的实用目的出发，逐渐形成具有相对规范格式、用以处理各种事务、沟通各种关系的文字材料，都被称之为文书。

就文书的使用范围和性质来界定，大致可以分为私人文书和公务文书。所谓私人文书是指个人、家庭、家族根据自身的需要为处理各种私人关系或者事务而形成的具有相对规范格式的文字材料，如私人书信、日记、契约、家谱等等，它是个人、家庭、家族用来进行联系、表达自身意图，处理相互关系的依据。公务文书是指党政机关、社会团体、企事业单位在处理公务活动中的

各种关系或者事务时形成的具有相对规范格式的文字材料。本书所谈的文书限定在公务文书的范畴。

（一）文书的性质、范围、作用

公务文书简称为公文。关于公文的性质、范围、作用，党和国家的领导机关曾多次发文进行说明，提出了要求。国务院2000年8月发布的《国家行政机关公文处理办法》指出：“行政机关的公文（包括电报），是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

中共中央办公厅1996年发布的《中国共产党机关公文处理条例》指出：“党的机关的公文，是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”

这两段话是对我国党政机关（也包括社会团体和企事业单位）的公务文书所作的全面科学的界定，清楚地规定了我国公务文书的性质、范围和作用。

第一，它明确规定公文是传达贯彻党的路线、方针、政策的工具，具有鲜明的政治性。公文总是作为一种工具为一定的阶级利益服务，为代表一定阶级利益的国家服务的。

第二，它明确规定公文是党和国家各级机关“实施领导、处理公务”的有法定效力的文书，具有特定的权威性。公文不是个人和民间行为，而是党和国家机关、企事业单位作为组织对组织、组织对个人的行文。无论是下行公文、上行公文或者平行公文，都具有公务性质，具有法定或者特定效力。公文的权威性不仅体现在发文单位作为法定组织发文具有特定效力，而且作为公文中的下行文，都是各级权力部门对下级的命令、批复、决定，要求下属单位或者个人贯彻执行，具有法定效力。

第三，它明确规定公文的格式要求具有严格的规范性。公文

的体裁格式不同于一般应用文，它有自己独特的个性，必须服从于党和国家机关公文处理工作的规范化、制度化、科学化，以提高公文处理的效率和质量。例如，国家行政机关公文一般由公文份数序号、秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、成文日期、印章、联合行文印章、特殊情况说明、附注、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。公文格式的这些项目，是对各级各类机关的公务信息交流格式的规范，具有法定作用。党和国家领导部门还对所使用的公文种类以及每种公文使用范围作了明确规定，如国务院 2000 年 8 月发布的《国家行政机关公文处理办法》，把行政机关公文种类规定为命令（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 13 类，并对每种公文的性质、范围、作用作了具体规定。中共中央办公厅 1996 年发布《中国共产党机关公文处理条例》，把党的机关公文规定为 14 种，与国家行政机关公文种类相比较，增加了决议、公报、条例、规定等 4 个文种，减少了命令、议案、公告与通告等 4 个文种。党的机关和国家机关公文除相同部分外，增加或减少文种，是根据党的机关和国家机关行文的不同性质和要求决定的。除了党和国家规定的机关使用的公文种类之外，在党政机关、社会团体、企事业单位，还经常使用章程、办法、计划、方案、简报、调查报告、总结等，这些文件在使用过程中已逐渐形成自己相对固定的规范格式。

第四，它明确规定公文的作用是“行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”公文是一种特殊的应用文，撰写和发文的主体是各级法定组织；发文对象是预先确定的各级组织和读者；公文的内容是针对客观实践所提出的问题；公文的主旨要体现撰文的各级法定组织的意图；行文的目的是为了直接发挥社会管理效能，主要用于解决实际问题。

（二）文书工作的特点和要求

文书工作的含义，通常有广义和狭义两种理解。就其广义而言，文书工作包括文书的撰写、文书的制发、文书的处理和文书的管理等。就其狭义而言，文书工作则是指机关内文书工作人员所承担的文件收发、登记、催办、整理与保管等方面的工作。这里探讨的文书工作的特点和要求，主要是从广义方面来理解的。

1 文书工作的特点是它的有序性、操作性和确定性

文书工作的有序性，是指处理文书的每个工作环节是紧密衔接的，不允许随意割裂、颠倒。从收文阶段来看，没有外收发的第一次审核（如审查文件实际件数与发文登记件数是否相符；检查是否急件、密件；检查封口是否完好），就不可能进行内收发的第二次审核（如检查正件、附件及文件页码是否齐全；检查文件内容是否属于本机关职权范围内应办理的）。没有办文人员的分办（分出需要办理、传阅的正式文件和不需要办理的临时性、参考性文件；分出按既定常规办理的文件——交综合部门办理或者业务部门办理，以及非常规性、突发事件的文件——交机关有关领导批办），就不可能进行拟办、承办等后续文书工作环节。所以，文书工作的各个环节紧密相连，前后有序，不能随意的减省或者颠倒。

文书工作的操作性，主要表现在文书工作的具体运作使其工作对象——文书的职能和作用，能够得以实现。文书工作只是一种使文书信息及时处理、传递的手段，其操作性很强。从发出公文来看，文书工作在其不断的处理传递过程中，使传达政令、交流信息的文书得以形成，也使得文书的职能和作用的实现具有了可能性；从收到公文来看，文书工作在其不断的处理传递过程中，经过传阅、批办、承办等环节，使实现文书的职能和作用由可能性变成了现实性；从公文管理来看，文书工作在其不断的处理传递过程中，将已经处理完毕的文件保存起来，留作今后查考

和借鉴，使文书的职能和作用得以多次实现。

文书工作的确定性，是指文书处理的各个工作环节既不可缺少又相对独立，每个环节都有自身特定的功能和内容。以发文的各个工作环节为例，它包括拟稿、审核、签发、缮印、校对、用印、发文登记等等。作为发文工作的这些环节，它们缺一不可，共同构成发文程序，而同时它们各自又相对独立，有自己特定的内容和作用。如果没有签发环节，公文的草稿就不能成为定稿，公文不能定稿，后续工作就无法开展，即使违章缮印，所发出的公文也没有法定效力；如果缮印质量不高，校对就要花费很大气力；如果校对不遵循以原文为准的原则，所制发的公文就不能准确表达法定作者的意图，造成对执行者的误导。由此可见，文书工作的确定性显示了文书工作各个环节的独特内容、作用以及文书工作各个环节之间的相互联系。

2 文书工作的要求是准确、集中、高效

文书工作要求准确，这是对机关文书工作提出的质量要求。在现代社会中，信息传递的速度非常之快，如果公文在表达信息时不准确，就会导致理解和执行的偏差。正所谓“失之毫厘，谬之千里”，不准确的信息将使机关工作效率降低，导致机关因政令“朝令夕改”而丧失信任度，将给机关工作造成重大损失。

文书工作要求集中，这是对机关文书工作提出的管理要求。文书工作关系到实现机关的职能和提高机关的办事效率，为此，对机关的文书工作必须加强集中统一管理。办公室主任统一领导、组织和安排文书工作，公文由文书部门统一收发、分办、用印、传递和归档。只有集中统一管理文书工作，才能确保信息的准确，政令的畅通。否则，政出多门，就会使受文机关无所适从。

文书工作要求高效，这是对机关文书工作提出的时效要求。机关工作居于组织和领导的地位，文书起着传达政令和传递信息的作用，更需注重实效。高效率是机关工作的生命。要提高机关

工作效率，一是文书工作人员要以高度的使命感和责任心来从事文书工作；二是实现办公手段现代化，不断地提高文书工作效率，以适应社会的迅速发展。

二、档案和档案管理的性质

（一）档案及其属性

社会生活的各个领域、社会的所有成员几乎都在直接或间接地产生、管理和使用档案，档案与社会的联系密不可分，没有档案参与其中的社会生活和不涉及社会生活的档案都是不可思议的。“档案”一词最早见于明末清初杨宾撰写的《柳边纪略》一文。“档案”一词的出现只有三百多年，但是作为档案这种形式已经有很长的历史，因为档案与文字几乎是同时产生的。

那么，什么是档案？档案有哪些属性呢？

档案是机关、企事业单位和个人在社会活动中形成的，作为原始记录保存起来以备查考利用的文字、图表、照片、声音以及其他以各种方式和载体出现的文件材料。档案来源于一定的单位，来源于形成者独特的实践活动，它是人们社会实践活动的原始记录。档案是文件材料有条件地转化而来的，它们必须是已经完成了处理程序的、对于今后机关工作和科学研究具有现实和历史价值的、按照一定要求整理出来的文件材料。同时，档案形式的分类是多种多样的，从文件信息记录形式、文件信息载体、文件名称、文件作者类别等几个方面都可以形成不同的分类。总之，档案的形式繁多，而且随着社会的进步，它始终处于一个不断发展变化的过程中。档案具有以下属性：

1 档案具有原始记录性

文件是国家机关、社会组织和个人在其社会实践活动中，为阐明意图、联系工作、汇报情况、处理事务自然形成的。这些文件有的日后需要查考的就整理保存下来，转化为档案。由于文件是随着工作活动的客观需要而形成的，所以无论在形式和内容特

征上，文件都表现出原始性。在形式上，机关的发文、定稿上有主管领导、起草者的笔迹，说明它是由草稿转化为定稿的原始材料；还有的是当时形象的照片或录像、原声的录音，保持了最真实的原始性。在内容上，无论是上行文、下行文，还是平行文，都真实地记载着决策者的意图、观点并且具体反映了当时活动的历史面貌。在历史的长河中，惟一能够以其原始记录性反映历史原貌的只有档案，档案是研究历史最真实、最可靠、最宝贵的文献。

2 档案具有信息传承性

档案是一种信息，是国家信息资源的重要组成部分。一个机关或者部门的档案，记载着该机关或者部门在开展工作和生产活动过程中产生的信息。国家的档案，记载着国家实体的诞生与发展、战争、社会经济和人民生活，以及从古至今民众活动的成果与经验教训的信息。档案信息有自己的特点，它是用文字、图表、声像的方式记录在一定的载体上，能使人、物、事的历史原貌重现，为人们提供依据性、凭证性的信息；它与人们的各项社会实践活动同步产生，并随着人们社会实践活动内容的丰富与日俱增，只要社会不消亡，档案就是取之不尽、用之不竭的信息源泉。档案信息的传承性，还表现在传承知识文化方面，它包括人们对政治、经济、文化、科学技术等各个方面的认识。档案之所以需要世代流传，就是因为记录着知识，传承着科学文化。一个国家的档案，是这个国家丰富的文化遗产，积淀着这个国家知识文明的精华，是人们学习、研究历史知识和文化传统的最深广、最直接的课本。

3 档案具有价值效益性

档案价值的效益性，主要体现在两个方面：一是当文件转化为档案之后，人们作为查考和凭证的效益。档案是从办理完毕的文件中挑选出对于日后各项工作有查考、证据价值的，集中保存起来的文件材料。虽然它们只是机关现行文件的一部分，但却是

具有保存价值的文件精华。这些文件所包含的政务信息，具有重要的凭证作用和广泛的查考作用。二是当文件转化为档案之后，人们作为借鉴和参考的效益。各个单位的档案，除了对本机关具有的凭证和查考的价值之外，还可以通过档案编研，将它所含有的情报信息传播到社会，超出形成者使用的狭小范围，向全社会各方面提供利用，发挥实际效益。档案价值的效益性影响着档案的形成和管理过程，决定档案的存毁。

（二）档案管理的性质、特点、原则与要求

1 档案管理的性质

档案管理也称档案工作。它是指用科学的原则和方法管理档案，为党和国家服务的工作。它的工作内容，从广义上说，是指档案事业所包括的档案馆工作，档案室工作，档案事业管理工作，档案教育，档案科学研究，档案的宣传、出版等工作。从狭义上说，是指档案本身的业务工作，即档案的收集、整理、鉴定、保管、统计、提供利用、检索、编研等。本书所研究的档案管理，就是指狭义的档案业务管理。

1980年中共中央、国务院批转《国家档案局关于全国档案工作会议的报告》中明确指出：“档案工作是一项很重要的专门事业，是实现社会主义现代化建设，开展历史研究，进行各项工作的必要条件。做好档案工作，不仅是当前工作的需要，而且是维护党和国家历史面貌的重大事业。”这段话全面地揭示了档案工作的性质。档案工作是通过科学管理，提供档案信息直接为社会主义各项事业服务的工作，其基本性质可概括为服务性、从属性、管理性。

第一，档案管理的服务性。档案管理对于机关单位其他工作来说，属于一项服务性工作，它通过提供原始材料来为机关各项工作服务。档案管理工作的服务性，是档案工作赖以存在和发展的基本因素与动力。机关各项工作的需要，决定了档案管理的存在和发展，利用者的需要，决定了档案管理的服务性。利用和服