

普通高等教育“十五”国家级规划教材

(高职高专教育)

文书工作与档案管理

赵映诚 主编

陈晓明 高 萍 副主编

高等教育出版社

内容提要

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材(高职高专教育)。

全书共十一章,针对培养应用型秘书人才的目标,主要介绍了文书工作和档案管理的基本概念、基本内容以及文书工作与档案管理的联系与区别,阐述了文书工作与档案管理的性质、特点、作用,突出了文书工作与档案管理的基本知识、基本工作程序、基本技能操作等。

本书可作为高等职业院校、高等专科院校、成人高等院校、本科院校高职教育的相关专业学生学习用书,也可供五年制高职院校、中等职业学校及其他有关人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

文书工作与档案管理/赵映诚主编. —北京:高等教育出版社, 2003.5

ISBN 7-04-012424-6

I.文... II.赵... III.①文书工作②档案管理

IV.①C931.46②G271

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第025190号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街4号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷			
开 本	787×1092 1/16	版 次	年 月第 版
印 张	15	印 次	年 月第 次印刷
字 数	360 000	定 价	19.10 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

策 划	赵 洁
责任编辑	杨 丹
封面设计	于文燕
责任绘图	宗小梅
版式设计	胡志萍
责任校对	朱惠芳
责任印制	

出版说明

为加强高职高专教育的教材建设工作,2000年教育部高等教育司颁发了《关于加强高职高专教育教材建设的若干意见》(教高司[2000]19号),提出了“力争经过5年的努力,编写、出版500本左右高职高专教育规划教材”的目标,并将高职高专教育规划教材的建设工作分为两步实施:先用2至3年时间,在继承原有教材建设成果的基础上,充分汲取近年来高职高专院校在探索培养高等技术应用性专门人才和教材建设方面取得的成功经验,解决好高职高专教育教材的有无问题;然后,再用2至3年的时间,在实施《新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划》立项研究的基础上,推出一批特色鲜明的高质量的高职高专教育教材。根据这一精神,有关院校和出版社从2000年秋季开始,积极组织编写和出版了一批“教育部高职高专规划教材”。这些高职高专规划教材是依据1999年教育部组织制定的《高职高专教育基础课程教学基本要求》(草案)和《高职高专教育专业人才培养目标及规格》(草案)编写的,随着这些教材的陆续出版,基本上解决了高职高专教材的有无问题,完成了教育部高职高专规划教材建设工作的第一步。

2002年教育部确定了普通高等教育“十五”国家级教材规划选题,将高职高专教育规划教材纳入其中。“十五”国家级规划教材的建设将以“实施精品战略,抓好重点规划”为指导方针,重点抓好公共基础课、专业基础课和专业主干课教材的建设,特别要注意选择一部分原来基础较好的优秀教材进行修订使其逐步形成精品教材;同时还要扩大教材品种,实现教材系列配套,并处理好教材的统一性与多样化、基本教材与辅助教材、文字教材与软件教材的关系,在此基础上形成特色鲜明、一纲多本、优化配套的高职高专教育教材体系。

普通高等教育“十五”国家级规划教材(高职高专教育)适用于高等职业学校、高等专科学校、成人高校及本科院校举办的二级职业技术学院、继续教育学院和民办高校使用。

教育部高等教育司

2002年11月30日

前 言

文书与档案是人类社会本身发展的需要,文书是档案的前身,档案是文书的延续。文书工作与档案管理在机关工作和社会生活中,发挥着重要的作用。文书“经国之枢机”、“政事之先务”,有品、有学、有识、有文。档案,历史的真实纪录,是党和国家的宝贵财富。文书工作与档案管理在秘书工作中具有重要的地位。

为了促进秘书专业教育的发展,高等教育出版社决定组织编写高职高专秘书专业“十五”规划教材,并于2002年6月在广西南宁召开了教材编写会议,确定了编写原则,审议通过了各门课程教材的编写大纲。《文书工作与档案管理》由赵映诚同志担任主编,陈晓明、高萍同志担任副主编,各章撰写人员分别是:第一、四章(赵映诚);第二、三、五章(陈晓明);第六章(赵映诚,高萍);第七章(高萍);第八、九章(常悦);第十、十一章(向阳)。全书由赵映诚负责统稿。

本书以培养应用性和操作型秘书人才为目标,主要介绍文书工作与档案管理的基本知识、基本技能,注重实际应用。全书由湖北大学洪威雷教授审阅,并提出了宝贵的修改意见,同时在撰写过程中,广泛吸收了近年来文书与档案工作研究的成果,参考了有关同行专家的著作和文章,在此一并表示深深的谢意!

文书工作与档案管理合并编写,这还是一种尝试,敬请同行专家在教材使用过程中,将发现的问题和错误告知我们,以便修订时改正、完善。

编者

2002年12月

目 录

第一章 总论	1	思考与练习	119
第一节 文书与档案	1	第七章 档案的收集与鉴定	121
第二节 文书工作与档案管理	10	第一节 档案收集工作	122
第三节 文书工作与档案管理的组织 机构与人员	13	第二节 档案鉴定工作	128
思考与练习	17	思考与练习	135
第二章 文书的体式与稿本	18	第八章 档案的整理与保管	137
第一节 文书的文体	18	第一节 档案分类	138
第二节 文书的格式	22	第二节 档案的排架与编目	143
第三节 文书的稿本	33	第三节 档案保管	146
思考与练习	36	思考与练习	151
第三章 文书的种类	38	第九章 档案的检索	153
第一节 文书种类的划分及选用	38	第一节 档案著录与标引	154
第二节 通用文书	41	第二节 档案检索工具	164
第三节 专用文书	61	第三节 档案的计算机检索	170
第四节 杂体类文书	65	思考与练习	172
思考与练习	67	第十章 档案的提供利用	174
第四章 文书的形成	68	第一节 档案提供利用的形式与特点	175
第一节 文书形成的基本原理	69	第二节 档案的直接利用工作	178
第二节 文书形成的步骤	73	第三节 档案的间接利用工作	181
第三节 文书形成的要素	77	思考与练习	188
思考与练习	84	第十一章 专门档案的管理与利用	189
第五章 文书的处理	86	第一节 人事档案的管理与利用	189
第一节 行文制度	86	第二节 会计档案的管理与利用	193
第二节 文书的处理程序	93	第三节 声像档案的管理与利用	195
第三节 发文处理	94	思考与练习	202
第四节 收文处理	100	附录一 国家行政机关公文处理办法	204
思考与练习	104	附录二 中国共产党机关公文处理条例	210
第六章 文书的整理与归档	106	附录三 中华人民共和国国家标准 国家行政机关公文格式	216
第一节 文书管理归档及其意义	106	附录四 归档文件整理规则	227
第二节 文书整理归档的范围和原则 要求	110	参考书目	230
第三节 文书整理归档的方法和步骤	114		

第一章 总 论

学 习 目 标



- 1. 了解文书与档案、文书工作与档案管理的基本概念,熟悉其含义、性质、特点、作用,明确文书工作与档案管理工作的联系与区别。
- 2. 熟悉文书与档案管理的组织机构,明确文书档案人员的基本素质与要求。
- 3. 掌握文书工作与档案管理的基本原则和要求,以指导文书和档案管理工作的开展。
- 4. 掌握文书工作与档案管理工作的基本任务与内容,为开展文书和档案管理工作奠定基础。

知识框架图

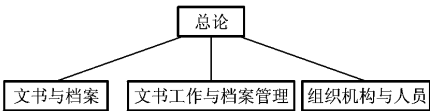


图 1-1

文书和档案是一种社会现象,是人类社会实践活动的产物。千百年来,人们在社会的政治生活与经济活动中,需要凭借文书这一工具来进行彼此之间的联系,进行信息的交流。统治阶级更需要凭借文书来实行政治统治和管理活动。文书的系统整理和保存,最终使档案形成,有了档案,人们就可以“疏通知远”,了解历史。同时,档案为文书的进一步利用创造了条件。

第一节 文书与档案

文书与档案是两个不同的概念,二者之间既有联系,又有区别。

一、文书与档案的含义

(一) 文书

1. 文书的概念

“文书”这个概念可以包含三种含义：一是指文字材料，二是指文字书写，三是指从事文书工作的人。

从文字材料看，文书的产生和存在已有 3 000 多年的历史，可以说，自从有了文字以后，文书就已经存在。而“文书”一词最早出现在汉代，西汉初贾谊《过秦论中》有“禁文书而酷刑罚，先诈力而后仁义”之句。司马迁所著《史记》一书，也多次提到“文书”一词。东汉班固撰著的《汉书·刑法志》亦有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之句。这里的文书就是指古代的文籍典册，一些有史料价值的文字材料都可以称之为文书。大约在唐宋以后，“文书”概念的含义相对就要狭窄一些了，主要是指实用性强的文字材料。如宋代王昭禹所著《周礼详解》，对《周礼·天官》中“小宰之职……以官府之八成，经邦治”有一段注释：“要之八成皆文书也。比居、简稽、版图、礼命、要会，文书之用于公者也；传别、书契、质剂，文书之用于民者也。”这里的文书显然说的是具有应用性的文字材料，而且有了公用和私用之分。

文书的第二种含义主要是作为动词使用时，可以当“文字书写”来讲。“书”，最早的含义就是书写的意思，不过现在用“文书”作为书写的用法已很少见。

文书的第三种含义是指职务名称或者叫职业名称，即我们可以把在机关单位从事文字工作（主要指实用性文字工作）的同志称为文书。现今军队内仍有“文书”这一专门职务，在其他机关，“文书”只是一种称呼。

我们这里所讲的文书，主要是指第一种含义，即文字材料。但是这种文字已经不是古代意义的文字材料了，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，但现在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。

那么，什么是文书呢？概括地说，文书就是指行为主体在社会活动中，为了一定的目的而形成并使用的具有应用性的和特定格式的文字材料。这个定义说明了五点：

第一，文书首先是一种文字材料，即书面材料。当然，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。

第二，文书有特定的格式。这是因为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。在内容上，一般而言，要能表达一个较为完整的思想和意图。

第三，文书具有应用性。文书的功用主要是应用性，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。

第四，文书具有具体的目的性、针对性。文书作为处理事务的一种工具，它具有明确的目的性，它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。

第五,形成和使用它的主体是党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织和具体的个人或家庭。

2. 公文

了解文书的含义,不能不涉及公文。从形成和使用文书的主体来看,主要有两个方面:一是个人;二是社会组织。这样,文书也就可以分为两大类:一类是作为个人包括家庭使用的文书;一类是作为党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织使用的文书。第一类称为私人文书,第二类称为公务文书,简称为公文。

私人文书指的是个人、家庭(或家族)根据社会交往活动的需要,为处理私人事务而形成的文书。例如:个人或家庭同亲友之间的来往书信;个人或家庭关于财产、经济关系等方面的契约、合同、收支账目;年老病危的人临终前写下的遗嘱;个人写的自传、家谱等等。私人文书由个人制作、处理和保存,方法可以自便,但私人文书同样具有约定俗成的格式要求。私人文书的行文对象如果是法定的机关与组织,那么私人文书被这些机关与组织受理以后,也就变成了这些机关和组织的公文。

公文是指党政机关、企事业单位、群众团体这些法定的机关与组织为了一定的目的,在社会活动中为处理公务而形成并使用的具有特定格式的应用性的文字材料。公务文书一定是就公务而言,如果是私事,就不能称为公务文书。

公务文书从使用的范围来看,主要有三类:一是通用公文。这类公文各类机关与组织在工作活动中都可以使用,具有普遍通行的性质,如报告、请示、通知、决定、函、会议纪要等等。二是专用公文。主要是指在特定的专业部门和业务范围内根据特殊需要才能形成和使用的、具有专用性的公文,如司法公文、公证公文、会计公文、统计公文、军事公文等等。三是技术公文。技术公文也可以说是专用公文,主要是指在科研、生产、基建等活动中形成并使用的图纸、图表、计算材料等。

另外,公文就规范性或者规范程度而言,还有法定性公文和非法定性公文之分。所谓法定性公文,主要是指国家规定使用的公文种类,这些公文具有规范的格式和法定的效力。2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》(参见附录)将国家行政机关使用的通用公文规定为13种,并指出:“行政机关的公文(包括电报,下同),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。”中央办公厅1996年5月3日印发的《中国共产党机关公文处理条例》,将党的机关使用的公文规定为14种,并指出:“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。”非法定性公文的范围较广,如常用公文有工作总结、工作计划、调查报告以及各种综合材料等。还有一些杂体类公文,如贺信、请柬、题词、讣告、悼词等礼仪性公文;借据、收据、领条、欠条、协议书、合同等凭证性公文;会议记录、大事记等记录性公文等。

3. 文书、公文、文件的联系与区别

公文通常也称为文书和文件,三者有时可以互为通用。一般情况下,文书、公文、文件的基本含义是一致的,都是指公务文书。例如我们通常说机关文书工作,就是指机关的公文处理工作;说制发文件,就是指制作和发送公文。但文书、公文、文件又有一些区别,区别主要在于可以根据

不同情况来分别使用这三个概念。

文书:主要作为所有公文材料的总称,它是一个集合概念,如“文书材料”“文书工作”“文书处理”等,除作为文字材料的含义以外,文书也可以指一种职业或职务的名称;另外,文书还可以指私人文书,私人文书不能与公文通用,只有在公文的范围内的文书才可以同公文通用。

公文:所有在公务活动中形成的文字材料都可以叫公文,如介绍信、便函、会议记录等,但不能把这些称做文件,只有在泛指的时候,才包括在文件之内。

文件:有时可以泛指文件材料的总称,如“文件材料”“学习文件”。有时特指上级机关的重要来文,如“红头文件”。另外,单份文件通常称为文件。一般说来,文件包括的范围比较狭窄,主要是指上级机关下发的具有重要执行作用的文件种类,但目前企业使用“文件”一词较为宽泛。对行政机关而言,像函、知照性通知等均不冠以具有“文件”字样的机关文头标识,只标明“××××机关(单位)”。

总的来说,文书、公文、文件三者的基本含义是一致的,出现不同的叫法主要是受历史的影响。“文书”一词出现最早,秦汉多称文书。三国以后,多称公文。如《后汉书·刘陶传》:“州郡忌讳,不欲闻之,但更相告语,莫肯公文。”“文件”一词,大约在清末才出现,当时外交文书中提到“寻常往来文件”。中国共产党建立初期,在有关文书、秘书工作条例、办法中,主要沿用文书、文件两个词,如1931年由瞿秋白起草、周恩来签批试行的第一个《文件处置办法》,就是用“文件”一词。抗日战争胜利以后,使用“公文”较多。解放以后党和国家发布的几个《公文处理办法》多用“公文”一词,但1989年4月25日中央办公厅发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》却使用“文件”一词,目前党的机关和国家行政机关的《公文处理条例》《公文处理办法》统一起来,都使用“公文”一词。就公文处理工作而言,目前仍常用“文书工作”一词,“公文工作”使用较少。

4. 文书与应用文的联系与区别

文书是应用性的文字材料,因此,它同应用文具有密切的联系,古代的应用文就是文书。“应用文”一词最早见于南宋张侃的《拙轩集·跋陈后山再任校官谢启》:“骈四俪六,特应用文耳”,意为六朝及唐初所写的应用文字都采用四字、六字句式的骈体文来表现。应用文作为文体概念是清代学者刘熙载首次提出来的,他在《艺概·文概》中指出:“辞命体,推之即可为一切应用之文。应用文有上行、有平行、有下行。重其辞乃所以重其实也。”“应用文”,顾名思义,即一切具有应用性的文字材料。现代文书同应用文仍然联系紧密,广义的文书同应用文在其本质含义上是一致的,都是具有应用性的文字材料。但也有区别,应用文的范畴较广,外延较宽,而文书是应用文的组成部分,如对联可以认为是应用文,就不能称之为文书,学术论文可以认为是应用文,同样不能称之为文书。特别是目前“文书”一词使用其狭义的概念较多,如公文,这就和应用文区别较大,当然,它也是属于应用文的一种。

(二) 档案

1. 档案的概念

“档案”一词始于清初。“档”,通常说就是木架框格的意思;“案”,原意是“几属”,即像小桌子一类的东西,由于书写常常是伏案而作,因而又引申为文字材料。由此再引申,把处理一桩事件的有关文书叫做一案,把放置这些文书的架子称做档架,把每一格称为一档。后来,将分类立卷归档保存的文书材料,就称为档案。

这里的档案很显然是就形式而言的,如果要揭示档案的实质,就必须有一个严格的定义。目前,人们关于档案的定义很多,比较统一的定义是:档案是机关、组织和个人在社会活动中形成的,作为历史记录保存起来以备查考的,作为凭证的文字、图像、声音等的文书和信息材料。

这个定义说明了三点:

第一,档案是过去和现在的机关、组织和个人在自身的活动中形成的,它来源于行为主体的特定的社会实践活动。

第二,档案是由文书和信息转化而来的,没有文书、信息材料也就没有档案。同时,文书、信息又和档案相区别,文书、信息是档案的前身,经过转化才能成为档案。转化的条件是:处理和办理社会事务完毕的文书、信息才能转化为档案;对日后实际工作和科学研究活动有一定查考价值的文书、信息才有必要作为档案保存;按照一定的规律,集中保存起来,才能最后成为档案。

第三,档案是保存起来的人们社会活动的原始记录。档案是保存起来的文书、信息材料,是人们当时社会实践活动的原始记录,不是事后另行编写和随意收集的。

2. 档案的类别

档案的形式是多种多样的,因而也就形成了不同类别的档案。就全部档案而言,主要有文书档案、科技档案、专门档案等。其中文书档案始终占主要地位。

(1) 文书档案。文书档案是各级机关、团体、企事业单位及个人,在社会活动中,为处理公务及私人事务而形成的档案。一般包括党政档案、人物档案及家庭档案等。党政档案主要是党政机关、社会团体、企事业单位在履行职能活动中所形成的档案。一般说来,党政档案是档案中最重要的一种。人物档案主要是指出生在本地区或曾在本地区工作过的著名革命活动家、革命烈士、学者、专家、民主人士,有重大贡献的劳动模范、知识分子、医生、文艺工作者等以及各行各业有一定影响的人物以及历史名人在活动中形成的人员档案。家庭档案是个人文书档案的一种,是全体家庭成员真实的、有保存和利用价值的、原始的活动记录。如谱牒档案,家庭科研教育档案,家庭医疗卫生档案,家庭财会、经营管理档案,个人文书材料、照片与声像档案等等。

(2) 科技档案。科技档案也称为技术档案,它是记述和反映基本建设以及生产技术和自然科学研究等活动的、具有保存价值的并且按照一定的归档制度作为真实历史记录集中保管起来的技术文书材料。一般来说,科技档案大量的是图纸、报表、图像、数据等,但要和文字说明材料共同构成科技档案。科技档案目前大体有:工程设计技术档案;基本建设技术档案;生产技术档案;设备档案;自然科学研究技术档案;以及其他专门性技术档案,如地质、水文、气象档案等。

(3) 专门档案。专门档案是各机关单位在进行某种专门业务工作中形成的档案。专门档案主要有:干部档案、会计档案、地名档案、诉讼档案、艺术档案、教学档案、书稿档案、新闻档案、人口档案等。在专门档案中,还有一种以视听形式记录和保存起来的档案,称为声像档案。声像档案主要包括影片、照片、录音、录像、唱片等。这些视听材料是随着科学技术的进步和发展而产生的并形成了独立的档案种类。

二、文书与档案的性质、特点与作用

(一) 文书与档案的性质

文书的性质有本质属性和其他属性几个方面。

文书的本质属性是现实执行性。文书总是为说明机关单位内一定的事实,反映一定的现象,解决一定的问题而产生和形成的。具体地说,就是在现实中,必须完成文书内容所反映和规定的任务。围绕机关单位工作和有关社会活动,是文书赖以存在的基础,也是我们认识文书这一事物的根本和关键所在。正因为如此,就决定了文书必然具有现实执行性这一本质属性,这是文书所独有的特性,也是区别于其他文字材料的内在依据。

文书的现实执行性主要有两个方面的含义:一是说文书有执行性,在有关职责权限范围内,文件一旦制发,就必须贯彻执行;二是说在一定的时间内有执行性,也就是现实执行性。没有一份文书是永远有效的,随着事项的处理完毕,它的执行性也就完结了。

文书除了现实执行性这一本质属性以外,还有政治性、机密性、知识(信息)性等属性。

档案同样具有政治性、机密性、知识(信息)性等属性。但档案的性质主要有以下三个方面:

第一,原始记录性。档案是历史的记录,历史怎样发展,人们怎样活动,档案就怎样记录。档案无论从形式和内容特征上都表现出原始性,也只有这种原始记录性才能真正反映历史的原貌,从而使档案成为最真实、最可靠,也更加宝贵的材料。原始记录性是档案最本质的属性,是区别于其他文书、信息、图书、情报等材料的根本特征。

第二,利用的价值性。档案保存的目的是为了查考和利用,因此,档案的价值性也就成为档案的重要属性。价值属性影响着档案的形成和管理过程,决定着档案的形式与存毁等。价值是文书、信息转化为档案的条件,也是档案如何保存和保存多久的主要因素。价值重要的档案就要永久保存,失去价值的档案就要销毁。

第三,科学文化性。档案记录着人们的社会实践活动,是人类科学文化的结晶,对人类科学文化的继承和发展有着重要的作用。

(二) 文书与档案的特点

1. 文书的特点

文书的特点主要有三个方面:

(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制发相应的公文。

法定的作者是指发文的名义。公文一般以机关的名义制发,大中型机关也可以以机关部门的名义制发,例如有关的处、室等。以部门名义制发公文,必须有相应的下属部门,没有下属部门,不能制发文件。例如企业机关虽然有科,但科之下再没有相应的部门,发文时就应以企业机关(即×××公司)的名义发文。《国家行政机关公文处理办法》规定:“政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文,除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外,一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅(室)外不得对外正式行文。”能够制发文件的部门、单位一般称为行文单位。

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,如××局,署名为“局长:×××。”一旦这些人不担任这一职务,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的,这就必然赋予公文以机关喉舌的地位。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。这样,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,因此,公文也就具有法定的效力。公文这种法定的权威和效力就是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. 档案的特点

档案的特点主要表现在以下三个方面:

(1) 系统性。档案是对有关文书、信息材料进行系统整理以后形成的,不经过系统整理的零散的信息材料,不能以其为档案。档案要经过整理分类,并按照一定的规律和方法组合起来形成案卷或案盒,以便于保管和查找利用。

(2) 选择性。不是所有的文书材料都能转化为档案,必须是日后有查考利用价值的文书,才能转化为档案。因此,对文书材料的鉴别、选择就成为档案的一个重要特点。文书是形成档案的基础,档案是文书的精华。文书概不归档是不对的,“有文必档”也是不必要的。

(3) 保存性。档案是保存起来的文书材料,没有保存,也就无所谓档案。而且这种保存必须保持历史的原貌,保持原始的记录性,不可修改添加或者缩减,这就同其他图书、资料、情报有所不同。

(三) 文书与档案的作用

1. 文书的作用

文书的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、单位之间的联系的一种工具。具体有以下几个方面:

(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,即利用公文进行领导与指导;二是实行面对面的领导。但一般说来,对于重大问题的处理、决策等适宜于采用书面领导的方式,这样就能够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,进行具体的领导与指导。

(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) 公务联系和知照的作用。各机关单位在处理日常事务工作中,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手段。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) 凭据记载作用。公文是机关单位职能和公务活动的文字记录。一般说来,绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时,也具有一定意义的凭据作用。这是因为,既然每一份公文都反映了发文者的意图,那么,对于受文者方面来说,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、合同等公文。可以说,形成这类公文的目的,就是为了作文字凭证的。还有一些公文的目的,就是为了作文字凭证的。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) 传递信息与宣传教育的作用。公文是传递信息的重要渠道。一个机关与党和政府以及上下左右机关单位之间,其决策、方案、设想和意图等信息,常常是通过公文的传递而取得的。同时,公文还发挥着宣传、教育群众的作用。

2. 档案的作用

档案是党和国家宝贵的历史文化财富,它对于工作的查考、经验的总结和科学研究、历史研究都有着极其重要的作用,而且档案保存的年代愈久,也就愈珍贵,对科学研究和历史研究的价值也就愈大。

档案的作用是多方面、多层的,主要有三个方面的作用:

(1) 现实工作及各项社会活动的查考依据作用。档案虽然是处理完毕的作为历史记录保存起来的文书、信息资料,但现实工作以及各项社会事务活动的开展,仍然需要经常查阅这些资料,获取情报信息、参考档案材料,以便为新的工作提供依据和参考。正像人们常说的“有案可查”、“有据可依”。同时,档案往往是社会活动以及各项工作的丰富的经验成果,这些成果的利用将为现实工作和各项社会活动的开展提供借鉴。

(2) 历史凭据作用。档案是原始记录,是历史的真凭实据。档案比较真实地记录和反映了当时人们的思想和活动,是历史的真迹,可靠性较强,因此,具有不容置辩的证据作用。这些凭据或用于历史评价,或用于现实问题的查考,都具有很强的依据性,有些档案还常常具有法律的效用。

(3) 科学研究的基础和条件作用。科学研究的都是事物发展规律的导向,其研究必须充分地占有材料,档案就为科学研究提供了占有材料的基础和条件。科学研究工作的开展,主要依靠人类的社会实践,但同时也必须继承前人科学研究的成果、吸取有益的经验教训。档案是记录前人研究成果和历史史实的最原始资料,真实可靠,任何研究工作几乎都离不开档案资料。总之,档案在科学研究工作中发挥着重要的基础和条件作用。

三、文书与档案的联系与区别

文书和档案是密不可分的有机整体,文书是档案的前身,档案是文书的延续,两者具有同一性,又各有其特殊性。

(一) 文书与档案的联系

文书与档案具有密切的联系,在历史上,曾经出现过文书与档案不分的现象,这一方面说明文书档案工作的不成熟、不发展,但另一方面也说明文书与档案的亲缘关系。

我国的文书档案历史悠久。《后汉书·祭祀志》：“自五帝始有书契。”刘勰在《文心雕龙·诏策》中探究诏策本源时，一直追溯到“昔轩辕唐虞”时代。有实物可证的是3 000多年前的殷商时期，已经有了体式比较完备的文书档案——甲骨文书。战国时代的《尚书》，即“上古之书”，是上古时期的文书档案。西周时期，我国就设有专门管理文书和起草文书的官吏。据《周礼·天官》记载：宰夫有八职：“五曰府，掌官契以治藏；六曰史，掌官书以赞治。”治藏，即保管文书；赞治，即起草文书。这说明，西周时不仅有完备的文书，而且有了文书工作和档案管理工作。档案管理工作的出现，使文书转化成了档案。但档案一词，明朝以前还未见到，各朝的称谓都有所不同。商代叫“册”，周代叫“中”，秦汉叫“典籍”，汉魏以后叫“文书”、“文案”、“案牒”、“案卷”、“簿书”等。显然，其中存在文书、档案不分的现象。直到清代，才出现了档案一词。明末清初的杨宾《柳边记略》记载：“边外文字，多书于木，往来传递者曰牌子，以削木若牌故也；存贮年久者曰档案，曰档子，以积累多，贯皮条挂壁若档故也。然今文字之书于纸者，亦呼为‘牌子、档子’矣。”由此，“档案”一词开始延续使用至今，成为具有固定含义的名词，即将按照一定的原则和方法分类整理并保存起来的文书称为档案。

文书与档案的密切联系主要表现在三个方面：

第一，两者记录和反映人们社会实践活动的功用相同。文书记录的是现实的活动，档案是保存起来的历史活动记录，且这种记录具有基本相同的物质载体。历史上文书和档案的主要载体有龟甲、兽骨、羊皮、竹木、绢帛、纸张等。

第二，两者在内容和格式上完全一致。档案直接来源于文书，今天的档案就是“昨天”的文书，今天的文书就是“明天”的档案，两者的内容和形式完全相同。可以说，文书是分散的“档案”，档案是集中保存的“文书”。

第三，两者互为因果。文书是档案的前身，档案是文书的归结，有了文书才有档案，没有文书也就没有档案，文书是因，档案是果。有些情况下，文书的形成又需要查考档案，档案又为文书的形成提供了依据和参考。

（二）文书与档案的区别

文书与档案的区别也主要表现在三个方面：

第一，两者的性质和形式不同。文书是具有现行效用的信息，在处理公务及社会交际活动中具有针对性、指导性、现实执行性；档案是保存起来的历史信息，在需要查考利用时才具有凭据性、见证性、借鉴性。文书是为了现行应用而产生的，档案是为了今后的应用而按照一定的规律组成和保存的。文书是零散的，单份的，档案是组合的，集中的，多份的。

第二，两者的目的和作用不同。形成文书的目的在于处理现实工作事务，如发布政令、传达指示、求决事项、汇报情况、商洽工作等，发挥着工具作用；形成档案的目的在于将处理完毕的文书有规律地组合起来，以备利用，将“昨天”告诉“今天”，发挥着历史的价值作用。

第三，两者存在和发挥效用的时间不同。文书由于是现行应用的，因而当它处理完毕以后，就失去了效用，文书存在的使命也就基本完结；档案由于是以备将来利用的，因而具有存在的长期性、永久性，而且在通常情况下，存在的越久，也就越珍贵，它的价值也就越大。

第二节 文书工作与档案管理

一、文书工作与档案管理的含义

（一）文书工作的含义

文书工作通常也叫文书处理工作,主要是指公务文书的形成、处理和管理的程序、手续等。一个机关的组织或办事机构,围绕公文的形式、处理与保管工作,需要有一系列的工作环节,形成一个运转流程,在这一流程中所做的一切工作,都是文书工作。

不同的机关、不同的时期,文书工作的具体内容是不一样的,不同类型的公文,也有不同的程序和手续,如专用公文,其处理过程直接关系某种业务的完成,方式较多,也较特殊。这里所说的文书工作主要是以国家行政机关通用文书的处理工作为主。

（二）档案管理的含义与特点

档案管理也称档案工作,或档案管理工作,简单地讲就是用科学的原则和方法管理档案,为党和国家的各项工作服务。

档案管理,就其本质来说,它是通过管理,提供档案材料直接为社会的政治、经济、文化、科学等活动服务的工作。因此档案管理具有管理性、服务性、政治性、机要性等特征。

第一,管理性。档案工作是一项管理性、科学性的工作。它与其他管理工作有区别,是对历史文献的科学管理工作,属于一种独立的专业,是国家科学文化事业管理的组成部分。档案工作,确切地说,也就是档案管理工作。

第二,服务性。从档案工作同其他工作的关系来说,档案工作属于一项服务性的工作,它通过提供档案文献资料来为各项工作服务。档案部门管理档案工作的目的,就是为了满足社会主义事业对档案利用的社会需要,为各项工作准备资料。同时,档案工作的服务性,又是档案工作赖以生存和发展的基础,离开了服务性,档案工作就失去了存在的意义。

第三,政治性。在阶级社会里,档案主要产生于一定阶级的思想、言论和行动,体现着一定的社会制度和阶级关系,因而具有很强的政治性。当前,为建设现代化的、高度民主的、高度文明的社会主义强国服务,是我国档案工作的一项政治任务,也是档案工作政治性的体现。

第四,机要性。档案工作由于具有很强的政治性,因而也就同时具有机要性。档案涉及国家的政治及各种利益,有些档案在一定的时间和范围内就需要适当地保密,以维护国家的安全和人民的利益。因此,档案工作者必须树立保密观念,采取各种措施,保护党和国家的机密。

二、文书工作与档案管理的任务和内容

（一）文书工作的任务、内容

文书工作的基本任务是:根据工作的需要和客观实际,高质量地形成机关的公文,科学地组织和准确地处理机关的公文,有秩序而安全地进行公文运转,完整妥善地保管公文,正确地发挥

公文的作用,有效地推进机关工作,为领导工作服务,为社会主义现代化建设服务。

文书工作主要包括三大环节,即公文的形成、公文的处理和公文的管理。公文的形成是文书工作的前提环节;公文的处理是文书工作的中心环节;公文的管理是文书工作的归结环节。前提、运转处理、归结正是公文产生、发展、终结的一个有规律性的完整过程。

文书工作的具体内容主要包括(1)公文的草拟、审核、签发、复核、登记和分送(2)公文的缮印、用印、登记、分发(包括传递)等(3)公文的签收、登记、审核、拟办(4)批办、承办、催办、注办等(5)会议、汇报的记录与整理(6)公文的平时归卷、提供借阅与保管(7)公文的系统整理与归档(8)为领导人准备有关资料(9)文书的机要保密(10)完成领导人交办的其他文书工作事项。

(二) 档案管理的任务、内容

档案管理的基本任务是(1)坚持集中统一管理档案的原则,建立国家档案工作制度(2)科学地管理档案,大力开发档案信息资源(3)逐步实现档案管理的现代化,使档案工作更好地为党的总任务、总目标服务,为建设社会主义物质文明和精神文明服务。

档案管理的基本内容包括:档案的收集、整理、鉴定、保管、统计和提供利用等六项工作。这六项工作通常也称为档案工作的“六个环节”,也是档案工作的六项业务和六项任务。这些工作主要是由机关档案室和档案馆进行的,为了做好这些工作,还要对档案事业进行行政管理和业务指导,做好档案教育、档案科学研究等工作。因此,从广义上说,整个档案事业工作包括:档案室工作、档案馆工作、档案事业管理工作、档案教育工作、档案科学研究工作五个部分。本教材主要是介绍机关档案室工作,即档案工作的六项基本内容或业务工作。

档案管理的六项工作内容是一个统一的、有机的整体,各个环节之间互相制约,互相促进。他们的基本关系是:收集、整理、鉴定、保管、统计等各项环节中都贯穿着社会需要和提供利用工作的要求;同时,前者诸环节又都直接影响着档案的提供利用。因此,整个档案工作的内容又可以划分为两个方面:基础工作和利用工作。收集、整理、鉴定、保管、统计等项工作是整个档案业务工作的基础,利用工作是在此基础上提供档案服务,实现档案的价值。基础工作为利用工作提供物质前提,创造条件,没有基础工作便无法开展利用工作;利用工作直接体现档案工作的目的和方向,它既反映基础工作的成果,也向基础工作提出要求,没有利用工作,基础工作就失去了存在的意义和工作的目标。

三、文书工作与档案管理的基本原则和要求

(一) 文书工作的基本原则和要求

2000年8月24日,国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》指出:“公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则,做到及时、准确、安全。”“公文处理必须严格执行国家保密法律、法规和其他有关规定,确保国家秘密的安全。”

根据上述精神,文书工作的基本原则应该是:坚持实事求是、反映客观实际,精简公文,反对官僚主义、形式主义和文牍主义,注重实用,高效率地做好文书工作。

文书工作的具体要求是:准确、及时、安全、保密。要做到严肃认真、一丝不苟,不能粗枝大叶,不可出现紊乱和错漏,以免给机关工作带来麻烦和困难,以至造成严重损失。文书处理要及时、迅速,反对拖拉、积压和迂缓,注重时效,讲究效率,不搞公文“旅行”。要做好协调催办工作,