



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



新编21世纪档案学系列教材

文书学

第三版

Records Management

主 编 王 健



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINPIN JIAOCAI



新编21世纪档案学系列教材

文书学

第三版

Records Management

主 编 王 健

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

文书学/王健主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 8
新编 21 世纪档案学系列教材
ISBN 978-7-300-21799-4

I. ①文… II. ①王… III. ①文书学-高等学校-教材 IV. ①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 193733 号

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

北京高等教育精品教材

新编 21 世纪档案学系列教材

文书学 (第三版)

主编 王 健

Wenshuxue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.rnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司 版 次 2005 年 6 月第 1 版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本 2015 年 9 月第 3 版

印 张 25.75 印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

字 数 542 000 定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

主 编 简 介

王健，女，中国人民大学信息资源管理学院教授，中国人民大学首届“十大教学标兵”，中国文献工作标准化技术委员会委员；美国密歇根大学高级访问学者，国际档案理事会档案教育培训处指导委员会副主席；全国MPA核心课程“公文写作”师资培训班授课专家，教育部“十一五”“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材《文书学》主编、《中国大百科全书·档案学》第三卷“现代公文”主编。主要研究领域：公文写作与处理、电子文件管理、档案管理现代化、社交媒体等。近年主持或参与多项国家自然科学基金项目、国家社会科学基金项目、国际合作项目，获国家级、省部级“科学技术进步奖”十四项。出版两部专著、两部译著，主编五部全国统编教材。主要代表作：《文书学》《电子时代机构核心信息资源管理——OA环境中的文件、档案一体化管理战略》《电子办公环境中文件管理原则与功能要求》。多次应邀担任国内外机关及企事业单位“公文写作”“电子文件管理”等方面的培训主讲教师，对我国“文书学”教学与研究做出了重要贡献。

内 容 简 介

本教材是“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，北京高等教育精品教材。在继承前两版教材精华的基础上，本教材继续突出理论性和实用性，并且与同类教材相比，具有以下三方面独树一帜的显著特点：

1. 新颖性。本教材基于现代办公环境，依据2012年以来国家有关文件管理的最新标准规范，全面升级教材内容，不仅吸纳最新研究成果、讲解最新前沿知识，还配备了最新的例文、案例和附录，并将新的信息技术融入公文的制作、处理等流程中。

2. 立体性。为更好地满足教与学的需求，本教材除配套提供各章节详尽的教学PPT之外，还同步配备了丰富多彩的网络资源库，为读者打造数字时代的立体教材和教学网站，既为教材内容的扩展延伸与实时更新提供最佳平台，也是对读者的增值服务与回馈。

3. 交互性。本教材不仅一如既往地根据广大读者的反馈不断升级内容、完善形式、提供多元服务，还在配套网站上新增了三重交互功能：一是提供思考练

习题和案例分析的参考答案要点，帮助读者实时自我评估；二是读者可在配套网站上登录，建立自己的文书资源库并与他人互动分享；三是与常用社交媒体链接，满足读者之间的互动以及教学群体的社交需求。

本教材是新中国成立以来素有“文书学”课程诞生地和播种机之美誉的中国人民大学三代教育专家不懈努力的成果结晶，在全国同类教材中具有领先地位，是高校课堂教学、单位岗位培训、个人自学成才的良师益友。



前 言

文书学是一门以文书和文书工作为研究对象的应用性学科。文书和文书工作作为存在于各类机构的一种普遍的社会现象，与机构各类活动同步产生、运行，发挥着特殊功效，成为各类机构开展行政管理活动和业务活动不可或缺的重要工具、信息通道和运行支柱。文书和文书工作伴随着人类的文明史历经数千年的发展，如今又与社会一同踏入电子时代、进入现代办公环境、跨上网络平台。在历久弥新的发展与演进过程中，文书学的研究范畴、研究焦点和研究方法一直与社会和机构的改革创新同步发展，“文书”和“文书工作”的习惯性称谓也渐渐被现代惯用语“文件”和“文件工作”所取代。

文件是社会组织或个人在各项活动中形成的、具有特定效用的凭证性信息记录。文件家族有公务文件和私人文件之分，无论国外还是国内，公文均是文件的主流，这也是通常文书学教材中的内容主要围绕公文展开的原因所在。本教材定位于公务文件的管理，顺应当代人的语言习惯（特别是随着新型载体文件如电子文件的出现），书中多用“文件”“公文”，“文书”一词较少使用。

文件工作是指应机构开展各类业务活动的需要，酝酿生成文件直至办理完毕予以有效管理的全部活动，包括文件的撰制、传递、运转、处理、整理编目、检索查阅、归档保存等各项管理活动。

现代办公环境中，特别是伴随着电子文件的大量涌现，在外部环境与自身发展规律的双重影响下，文件与文件工作呈现出一系列新特点，面临诸多新挑战。文件的种类、处理方式、管理理念与管理方法，文件工作的内涵外延、管理规则、组织形式，文件工作人员的知识结构和素质要求等都相应地发生了一系列变化乃至剧变。无论是理论研究人员还是实际工作人员，无论是机构领导还是一般工作人员，无论是行政管理人员还是业务人员，都必须了解和把握文件与文件工作的发展趋势，研究新领域，拓展新思维，学习新知识，掌握新技能。无论专职负责还是间接介入，毕竟文件与文件工作是机构依法行政、开展业务活动的重要工具，具有全员参与和全程管理的特点。

对现代办公环境中文件与文件工作的研究与探讨，是现代文书学研究的逻辑起点，也是本教材的定位基点。总体而言，本教材具有前沿性、权威性、新颖性、实用性、生动性、互动性等诸多特点。

本教材基于现代办公环境,根据新世纪特别是2012年以来国家关于公文处理的一系列最新规范,吸纳前沿研究成果,融入现代管理理念,全面升级、完善内容,力争满足校内专业教学需要,同时满足社会上特别是党政机关现代公文写作与处理系统培训的用书需求。本教材系2005年(第一版)、2011年(第二版获“北京高等教育精品教材”称号)同名教材的修订版,根据十年来教材使用过程中来自高校师生、校外岗位培训学员的鼓励与建议,保留了原教材的精华,对篇章结构和相关内容进行了更新、调整、补充和升级,纳入了更多现代办公环境中所需知识和技能的讲授内容。

本教材以培养高级行政管理人才为基点,通过换脑筋(置身现代办公环境,基于电子政务及OA平台)、更新知识(讲授最新管理理念和最新规范)、培养动手能力(培养各单位急需的“笔杆子”和文件管理人员)等全方位举措,培养具有复合型知识结构和实际工作能力、面向大量社会需求的高质量人才。

本教材的编写原则是,力争通过内容的创新、知识的更新、显著的实用性,紧贴电子政务环境,借鉴其他学科及国外教材灵活多样的表现形式,克服教材内容固有的枯燥和传统教材的“呆板”,吸引学生,让学生在“我想看”“我愿学”的氛围中掌握知识。最新的理念、规范,实用技巧,大量取自一线实践部门的丰富案例及文例点评,旨在满足校内学生缺乏实践,校外在岗人员未经系统培训,不了解最新规范和正确方法而产生的双重需求。

本教材共分为三篇,全面展示文书学的最新理论研究成果、政策规定和方法技能。教材内容、文例、案例均力争选用最新研究成果和最新资料。

第一篇,现代办公环境中的文件与文件工作。阐释文件的特点与功能,文种及其选择规范,电子文件以及电子时代文件生命周期理论的发展;现代办公环境中文件工作的新特点与新趋势,新范畴与新领域,新规则与新内涵;文件人员角色定位与职能拓展,文件工作机构的设置与变迁等。

第二篇,公文写作规范与技巧。阐释公文写作的要领、基本要求、步骤与关键环节,公文格式最新规范、用语技巧,附大量实例,辅以点评,全方位阐释常用公文的撰写方法。

第三篇,OA平台上的公文处理。阐释公文处理程序的特点及其新环节,文档一体化平台与流程再造,公文处理规则与处理案例分析,结合立卷改革和行业标准阐述归档公文的整理方法等。

作为中国人民大学精品课程“文书学”的配套教材,本教材编写过程中在内容和呈现方式上注重与时俱进,与精品课网站同步升级(网址:<http://wen.shuxue.org>),力争为读者打造更加翔实、丰富、生动、互动的教学平台。本教材所有章节均配有多媒体幻灯片(PPT),使师生在授课或学习的过程中一目了然,并起到提纲挈领的作用。为便于系统学习、快速检索,书后特设关键术语索引,方便迅速查找相关概念。为了更好地满足课堂教学、岗位培训和自学的要求,本教材为各章的“思考与练习”“案例分析”增加了参考答案(见中国人民大学出版社官方网站)。为帮助学生了解理论前沿知识和最新规范,书后附录精选了

我国近年来特别是最新颁布、实施的相关规范标准，书后参考文献列举了教材撰写过程中参考、借鉴的一系列颇有见地的著述，可作为读者学习过程中的参考资料。借此机会向这些作者表示感谢与敬意。

本教材编写人员分工如下：

王健：第一章第一节、第二节，第六章第一节、第二节，第八章，前言，附录，参考文献。

王强：第一章第三节。

赵雪：第二章，第三章。

姬瑞环：第四章，第五章，第七章第三节、第四节、第五节。

徐拥军：第七章第一节、第二节、第六节。

王墨竹：第六章第三节，关键术语索引。

杨霞：第九章，第十章。

全书由王健教授负责框架构建、审稿统稿。

在编写过程中，中国人民大学信息资源管理学院的领导和相关老师给予了大力支持。学院三代文书学教师的不懈努力，使得中国人民大学的文书学教学一直在全国居于前列水平，保证了教材的高起点。国内外同行的交流、鼓励、指点使得教材内容不断丰富、完善。校内教学及校外培训过程中，学生、学员的反馈与建议为本教材内容及编写方式的更新进一步注入了新颖性和实用性。中国人民大学信息资源管理学院杨建梁、卢俊旭、王墨竹同学以极大的热情和出色的才华积极参与教材配套网站的设计开发、信息构建、技术支持以及教学讲义 PPT 制作等工作。中国人民大学出版社人文分社潘宇社长对本教材的修订给予了一如既往的大力推动和多方指导，年轻的资深编辑宋义平先生、黄超女士对全书的内容与文字进行了全面细致的校正，在此一并致以诚挚的谢意！

完稿之际，欣悉《文书学》自 2005 年第一版发行至今，使用范围已覆盖全国 30 个省、自治区和直辖市，数百所院校，深感欣慰的同时更加意识到教育与培训的重任。这本配套了在线数字资源的立体教材，与前两版相比，最大的特点是实现了教材与读者的互动，欢迎广大读者在使用过程中提出宝贵的完善建议和对下一个升级版的需求与期望。满足读者的需求是所有编写者、出版社和发行商努力工作的最大驱动力，谨此向读者朋友们致以衷心的感谢！

王健

2015 年 7 月 1 日

于中国人民大学



目 录

第一篇 现代办公环境中的文件与文件工作

第一章 现代办公环境中的文件家族	3
第一节 文件的概念、特点与功能	4
第二节 公务文件的种类与稿本	9
第三节 文件生命周期理论	17
第二章 现代办公环境中的文件工作	31
第一节 文件工作概述	32
第二节 文件工作的组织与管理	40
第三节 文件工作人员的培养	51
第四节 文件工作的发展趋势	60
第三章 文件工作的基本规则	68
第一节 文件工作基本原则	69
第二节 行文要则	70
第三节 文件工作制度	74

第二篇 公文写作规范与技巧

第四章 公文写作要领导航	85
第一节 公文写作目的与特点	86
第二节 公文写作的基本步骤	88
第三节 公文写作的基本要求	93
第五章 公文用语规范与技巧	103
第一节 公文文体特征	104

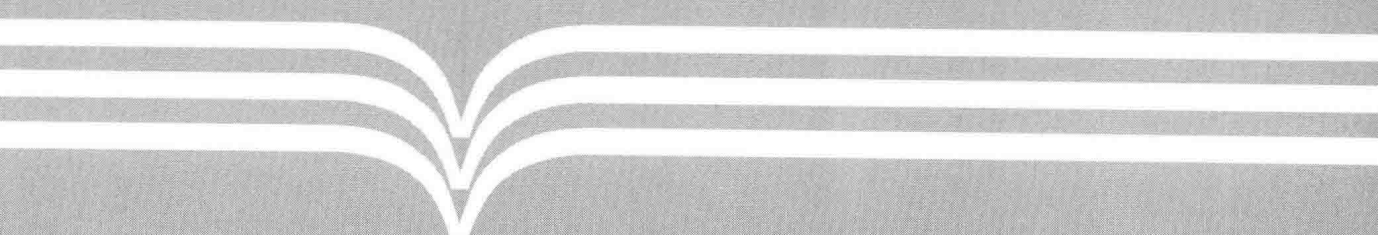


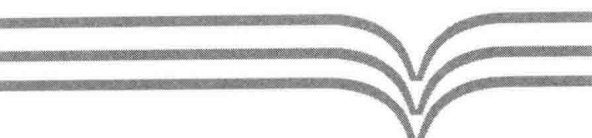
第二节	公文表达要求	108
第三节	公文修辞与专用词语	114
第四节	公文常见要素的表述方法	118
第六章	公文格式规范	123
第一节	公文格式的特点	124
第二节	公文格式要素及其编排规则	125
第三节	公文格式模板设计	140
第七章	常用公文撰写举要	157
第一节	决议、决定、命令 (令)	158
第二节	公告、通告、公报	167
第三节	意见、通知、批复	176
第四节	请示、报告、议案	195
第五节	通报、函	210
第六节	会议记录、纪要、简报	221
 第三篇 OA 平台上的公文处理 		
第八章	公文处理概述	241
第一节	公文处理程序的特点	242
第二节	OA 环境中的文件、档案一体化管理	244
第三节	公文处理流程再造	248
第九章	公文处理流程	253
第一节	发文处理流程	254
第二节	收文处理流程	269
第三节	收发文管理环节	282
第四节	网络环境中的公文流转	287
第十章	办毕文件的处置	295
第一节	办毕文件的去与留	296
第二节	案卷级整理方法	302
第三节	文件级整理方法	308
第四节	“双套制”归档	320
附录 1	党政机关公文处理工作条例	326

附录 2 党政机关公文格式·····	333
附录 3 归档文件整理规则·····	351
附录 4 电子文件归档与管理规范·····	354
附录 5 标点符号用法·····	362
附录 6 校对符号及其用法·····	388
参考文献·····	392
关键术语索引·····	395

第 一 篇

现代办公环境中的 文件与文件工作





第一章

现代办公环境中的文件家族

【引子】

文件家族历史悠久，文件工作源远流长，在各个国家、历朝历代的发展演变中，始终具有无可替代的特殊功用。随着社会的发展，特别是进入信息时代的现代网络办公环境之后，文件家族的新成员、文件管理的手段与方法等都在不断丰富、发展，与时俱进。在文件大家族中，公务文件始终是最重要的组成部分，围绕着公文的形式、处理、运转和管理，构成了文书学研究的主线。因此，认识和掌握公文的特点、功能和种类，了解学术前沿，理解电子文件、文件生命周期理论，对于学习和研究文书学而言，具有十分重要的意义。

【学习重点】

掌握文件概念的内涵、外延，明确公文的特点、功能、种类、稿本等基本概念，掌握主要文种及其使用范畴。了解现代办公环境中电子文件不同于纸质文件的技术特性及其带来的挑战，理解文件生命周期理论的实质以及如何运用于文件管理的实践。

【关键术语】

文件

文书

公文

法定作者

法定权威性

公文现行效用

规范体式

纸质文件

感光介质文件

磁介质文件

电子文件

数字文件

规范性文件

领导指导性文件

呈请性文件

知照性文件

契约性文件

会议文件

绝密级文件

机密级文件



- | | |
|----------|---------------------|
| 秘密级文件 | 通告 |
| 内部文件 | 意见 |
| 限国内公开的文件 | 通知 |
| 公开性文件 | 通报 |
| 特急件 | 报告 |
| 急件 | 请示 |
| 平件 | 批复 |
| 上行文 | 议案 |
| 平行文 | 函 |
| 下行文 | 纪要 |
| 发文 | 公文稿本 |
| 收文 | 草稿（草案、征求意见稿、送审稿、初稿） |
| 文种 | 定稿（原稿） |
| 通用文种 | 正本 |
| 专用文种 | 试行本 |
| 文种选用规则 | 暂行本 |
| 条例 | 修订本 |
| 规定 | 副本 |
| 办法 | 存本 |
| 决议 | 不同文字稿本 |
| 决定 | 文件生命周期理论 |
| 命令（令） | 文件连续体理论 |
| 公报 | |
| 公告 | |

第一节

文件的概念、特点与功能

一、文件的概念

文件是社会组织或个人在各项活动中形成的、具有特定效用的凭证性信息记录。

在我国理论著述和日常工作中，“文件”一词常与“文书”“公文”通用。从词源上来看，“文书”一词出现最早，在《汉书·刑法志》中有“文书盈

于几阁，典者不能遍睹”的记载；“公文”一词最早见于《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”；“文件”一词出现于清末，在《内阁属官官制》中有“掌本阁公牍文件”的记载。有趣的是，上述记载针对的都是公务文件。

“文书”与“文件”是两个十分相近的概念，其区别主要源于词源的产生历史与约定俗成的使用惯例。我国清代以前没有“文件”一词，故常把历史上形成的文件称为“文书”，而多把当代形成的称为“文件”（特别是新型载体，如“电子文件”）；此外，由于“文书”一词使用较早，因而产生出一些引申含义，如可指代从事相关工作的人员，我国军队系统中至今仍沿用“文书”这种职业称谓。

“公文”概念包含于“文件”概念之中。从形成者和使用范围的角度来看，文件可分为公务文件（简称“公文”）与私人文件两大类。公务文件指社会组织在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的凭证性信息记录；私人文件指个人、家庭、家族在处理自身事务的活动中形成的信件、笔记、书稿、契约、证书、遗书、家（族）谱等凭证性记录材料。“公文”概念的提出主要是为区别于私人文件，无论国外还是国内，公文均是文件的主流。这也是文书学教材几乎所有内容均围绕公文展开的原因所在。

文件作为记录的方式和管理的工具很早便产生于各国，不仅有公务文件和私人文件之分，现行文件与历史文件之分，也有狭义文件和广义文件之分。各国基于不同的视角对文件定义的表述不尽相同，总体而言，可将其概括为广义和狭义两种定义类型。

（一）广义型的文件定义

广义型的文件又称为泛指型定义，文件的形成者不局限于特定的范畴，而是涵盖了所有的公私机构、组织和个人；文件的外延覆盖了文件的整个生命周期，既包括现行文件也包括已转化为档案的历史文件；文件的类型和载体几乎无所不包，表述更为抽象、概括；文件定义的属概念大多采用“信息”或“信息记录”，突出文件的信息属性，将文件管理纳入更为广泛的信息管理领域。

国际档案理事会《档案术语词典》（1984年）将文件界定为“机关、团体、组织或个人在履行其法定职责或业务事项处理过程中形成、收到并保存的信息记录，不论其形式和载体如何”^①。我国最早倡导广义文件概念的陈兆祺教授提出（1987年）：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，构成该项活动组成部分的记录材料。

文件管理国际标准 ISO15489 将文件定义为“文件是机构或个人在业务往来过程中为履行法定义务形成、接收并保管的凭证和信息”^②。

^① Recorded information regardless of form or medium created, received and maintained by an agency, institution, organization or individual in pursuance of its legal obligations or in the transaction of business. ICA, *Dictionary of archival terminology*, 1984.

^② Records: information created, retrieved and maintained as evidence and information by an organization or a person in pursuance of legal obligations in the transaction of business. ISO 15489, 2001.



“电子系统中文件真实性永久保障国际合作研究项目”(InterPARES)将文件定义为:文件是由自然人或法人在实际工作中作为法律文书和工作副产品(生成、接收并为将来的活动或查考而保留)形成的任何记录。^①

我国20世纪90年代以后出版的一系列文书学教材和专著大多对文件给予了广义的解释:既包括现行文件,又包括转化为档案的历史文件。但从研究的角度而言,研究对象大多针对文件家族中最重要的组成部分——公务活动中产生的文件,即公文。

(二) 狭义型的文件定义

狭义型的文件又称专指型定义,通常有两种限定角度。

其一,专指公务文件,将文件的形成者限定为“政府部门”或“公共机构”,将私人文件排除在外;强调文件具有法律约束力,强调文件的“证据效力”或“行政效力”。此类定义多见于各国的文件或档案法规中,美国《联邦文件管理法》规定: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的过程中产生或接收的,或者由机构(或其合法的继承者)作为履行职能、开展业务活动或其他活动的证据,或者其本身有情报价值而予以保存或适于保存的,包括各种形式和载体的簿册、证件、地图、照片、机读材料和其他记录材料。我国国务院2000年颁布的《国家行政机关公文处理办法》规定:公文是指“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”。

其二,专指现行文件,将文件限定在整个文件生命周期中的第一阶段,即发挥现行效用的阶段,将其后续的档案阶段摒除在外。1993年出版的《中国大百科全书·档案学分册》将文件界定为:“国家机关、社会组织、企事业单位或个人在社会活动中为处理事务、交流信息而使用各种载体的文字、图表、声像等记录材料。它是人们社会交往的工具,也是档案的前身。”

(三) 文件概念的外文表达

英语常用 Record (s)、Document (s) 表示文件概念,强调“公文”概念时往往使用 Public Records、Official Records、Commonwealth Records 等,强调具有档案属性或价值时用 Archival Records,强调现行文件时用 Current Records,强调历史文件时用 Historical Records; 法语、荷兰语均写为 Document; 意大利语、西班牙语均写为 Documento; 德语用 Dokument; 俄语用 документ; 日语用 ぶんしょ (文書) 或 こうぶんしょ (公文書)。

在现代办公环境中,继机读文件(machine-readable records)之后,普遍使用电子文件(electronic records)的概念,或称之为“数字文件”(digital re-

^① A record is any document created (i. e., made or received and set aside for action or reference) by a physical or juridical person in the course of a practical activity as an instrument and by-product of such activity. See InterPARES 2 Terminology Database. http://www.interpares.org/ip2/ip2_terminology_db.cfm.