

1992年修订版

朱佳林 姚启和 马耀东

机关文书学 概论

华中理工大学出版社



机关文书学概论

(修订本)

朱佳林 姚启和 马耀东

华中理工大学出版社

机关文书学概论

朱佳林 姚启和 马耀东

责任编辑 宋绍忠

*

华中理工大学出版社出版发行

(武昌喻家山)

新华书店湖北发行所经销

华中理工大学出版社印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.125 字数: 218 000

1984年6月第1版 1992年5月第2版 1992年5月第3次印刷

印数: 41 001—43 000

ISBN 7-5609-0655-9/H·75

定价: 3.95元

(鄂)新登字第10号

内 容 提 要

本书将现代管理理论与系统分析方法应用于文书学研究，从分析机关和机关工作职能及其对于文书工作的要求出发，系统地阐述了机关文书的性质、功能、形成过程、写作特点与要求，以及机关文书运转处理程序，还对机关文书量的控制、行文时机的选择、文书处理的质量和效率问题进行了开拓性的探讨。本书理论性、系统性、规范性强，又是实践经验的总结，对于从事秘书工作、文书工作、各类管理工作、档案工作的人们有实用性参考价值，亦可作为各类学校秘书、行政管理、经济管理、档案等专业教学用书。

序

十年来，我国文书学研究有了很大发展，其势头令人高兴。《机关文书学概论》就是其中有影响的代表性著作之一。因此，受该书作者之托为此书修订本写序，我就欣然同意了。

《机关文书学概论》于1984年出版以来，受到机关文书工作干部和文书学界的广泛关注。它被多所高等学校的秘书专业、档案专业、管理干部培训班作为教材，被社会的、学术的团体推荐为机关干部自修和知识竞赛的必读参考书，获省级学会优秀学术成果奖。

该书以其理论上的开拓和对文书工作丰富经验的概括，以其结构体系系统性的全新面貌和恪守国家文书工作规定的严肃性，吸引了大量读者。它也引起了从事文书学研究和教学同行的浓厚兴趣，议论各异，褒贬不一。也许这种议论本身就说明它是一本创新之作。大凡新的思想、新的研究成果、新的事物，都会引起议论的波澜。

恩格斯在《自然辩证法》一书中指出：“每一时代的理论思维，……都是一种历史的产物”。^①文书学作为对国家各类机关运行着的文书和文书工作的实践的理论思维，当然也是时代的产物。

1978年中国共产党十一届三中全会以后，我国进入了向社会主义现代化前进的新的历史时期。随着改革与开放的深入，要求各级领导强化对各项事业的管理，推进各类领导机关管理工作的科学化、规范化、制度化，以及对机关管理干部教育的正规化。正是这种社会的、时代的需要，促使人们去对机关文书和文书工作进行理论思维，去对我国具有悠久历史的文书工作的丰富经验

^①人民出版社1971年版，第27页。

进行总结，去吸收同时代相关学科、特别是现代管理学、行政学、秘书学、系统理论等研究成果来发展文书学。

在此期间，文书学研究进展较快。据我手头材料的不完全统计，到1988年底已公开出版的文书学专著有40余种，同时在各学科刊物上发表的文书学论文有数百篇。目前，适应各种不同的社会需要，文书学研究呈现出多向、分化的趋势。就其研究的侧重点而言，大致沿着以下几个方面在深入：文书工作史研究；现代机关通用文书与文书工作研究；文书写作方法与技巧研究；司法、财经、外交等专门领域文书工作研究；以及与办公自动化同步的文书管理信息系统研究等。这种在研究侧重点上的多向分化，是任何一个学科深入发展的必然趋势和标志。它已经使文书学的内容大大丰富起来，并将继续促使文书学研究水平的提高。

《机关文书学概论》一书，是集中研究现行机关通用文书与文书工作的原理、原则、方法的代表性著作之一。与同类书相比，该书在以下五个方面较为突出：

一、从机关工作整体需要出发，强化文书工作和文书学研究的目的性

《机关文书学概论》将研究的出发点确立在文书工作为实现机关管理职能服务这一根本点上，将思维的视野拓宽于整个机关工作的需要，将文书工作置于整个机关工作的背景中去考察，摆脱了多年以来文书学就文书而论文书、就文书工作而论文书工作的局限性和狭隘性。这就大大加强了文书工作的全局意义，有助于文书工作者主动地去关注机关工作全局的目标；同时，也在理论上将行政学原理和文书学研究直接地衔接起来，使两者有机地结合在一起，强化了文书学研究的理论性和目的性。

二、探求文书工作内在联系，建立系统化的学科体系 立论之道，首推体系。

任何一门学科都在于揭示它所研究的特定对象的本质的联系。这是建立学科体系的基本依据。这一依据体现着研究者对相

关事物内在规律的探求和提炼。

《机关文书学概论》的结构体系，始终把握文书工作与机关工作之间的联系、文书工作体系整体与其各项工作内容之间的联系、文书工作各项内容之间的联系等，从这些联系之中去寻求文书工作的规律性的东西。它以运用文书的主体——机关作为学科体系的逻辑起点，先从总体上阐述文书的性质、功能、表现形式以及文书工作的内容、特征、一般原则；然后，沿循文书本身形成、运动、储存的自然过程，对文书工作作详尽分析；最后，讨论文书工作的体制、组织和队伍建设等组织领导问题。这一体系具有鲜明的系统性特征。它使文书工作的规律性体现得更加突出，使各部分内容之间的联系更清晰，使全书逻辑性更强。

三、在理论上力求创新，在具体工作方法上恪守规范

象其他任何学科一样，文书学研究贵在创新。在低层次上作文字翻新式的重复，实无益于学科的发展。

同时，文书学研究对象是文书和文书工作，具有很强的实践性，国家有规范化的规定，必须遵守。

将上述两者结合起来，既在理论上执意创新，又在具体工作方法上恪守规范，正是《机关文书学概论》的特点。

该书在理论上的创新之处较多，因其既有理论价值又有实际指导意义而被其他学者所公认、所引用的，主要有：（1）机关的概念和特征；（2）机关文书分类的依据和系统分类表；（3）机关文书工作过程体系的建立和分析；（4）机关文书量的控制；（5）文书写作原理的基本框架；（6）机关领导意图及其在文书写作过程中的转化；（7）机关文书运转处理周期概念的建立及计算公式；（8）列节专门讨论会议文书、信访文书和保密文书的处理；（9）机关文书工作的领导问题等。

四、系统分析方法的运用，文书工作定量研究的尝试

对于系统分析与“整-分-合”方法的运用，乃《机关文书学概论》在研究方法上的重要特点。

该书作者一反同类诸书的叙述模式，将机关文书工作视作一个系统。它不仅从总体上确立了机关文书工作系统的目的、功能和整体目标，而且从纵向和横向将机关文书工作划分为两个系列与其若干子系统（如纵向系列的文书形成、运转处理、立卷归档子系统，横向系列的会议文书、信访文书、保密文书处理等子系统），并继续运用“整-分-合”的方法分别对其进行深入分析。

该书在对文书工作进行系统分析的基础上，首开文书工作定量化研究之先河，建立了机关文书运转处理周期的计算公式。这一公式帮助我们发现了一些过去未曾给以注意的新问题，给人们以改进文书工作的新的启发；并且，它有可能成为将文书学逻辑分析与办公室自动化技术衔接起来的中介。

显然，该书吸收了现代管理理论、系统论等研究成果，将这些成果与文书工作研究有机地融合了起来。这一点，与同类诸书相比，《机关文书学概论》相当突出。

五、植根于文书工作实际，对丰富的文书工作经验作精要的概括

机关文书工作既有前述的理论性、规范性，又有管理实践所共有的随机性。机关层次、类别不同，机关业务内容不同，机关领导人工作习惯、工作方法和工作作风不同，都将使文书工作者面临着具体的、复杂的情况，要求他们对文书学提示的理论和方法作随机制宜的运用，也时常要求他们对文书工作规范作合理的变通处理。这就需要经验。

该书三位作者都在高等学校讲授管理类的课程，并有着十多年乃至几十年的机关工作经验。也许正由于此，使得该书除了在理论上有许多有价值的探讨以外，更具有经验性、实用性。可贵的是，作者在提炼文书工作经验时，既不仅仅是重复一般的、抽象的原则和要求，又不流于琐碎，从使读者掌握要领出发，简明而扼要。

现在，我们的大学本科、专科与中等专业学校的相关专业都

开设了文书学课程。它们在理论深度、基本内容、表达方法等方面应当有所区别。人们普遍反映这本《机关文书学概论》理论较深，涉及面广，内容颇多，表述精炼。我想，也许这是在高等学校课堂上能站得住脚的一本文书学教材吧！当然，它同时也是适于广大机关干部自修文书学的一本好书。

《机关文书学概论》对它提出的一些新问题，并没有完全予以透彻的回答。诸如，机关文书的价值判断，机关文书写作中分析问题方法的特殊性，机关工作中特殊文书的类别及处理要求，等等。该书对文书工作规范化、表格化的阐述，也略嫌不足。

我们所要建立的是有中国特色的、适应我国社会主义现代化建设需要的、推进机关管理现代化的文书学。任务艰巨。寄希望于该书作者和有志于文书学研究的同行，坚持用马克思列宁主义、毛泽东思想作指导，总结我国极为丰富的文书工作经验，予以升华，并广泛借鉴、扬弃、吸收他国成熟而又适合我国国情的理论和方法，将文书学研究提高到新的水平。

陈兆祺

1991年10月于北京

目 录

序	(I)
绪 论	(1)
一、机关文书和文书工作的产生与发展	(1)
二、机关文书学的研究对象和内容体系	(4)
三、机关文书学的研究方法	(9)
第一章 机关与机关工作	(12)
第一节 机关及其组织形式	(12)
一、机关是按照一定的立法程序建立和组织起来的	(12)
二、机关具有权威性	(12)
三、机关具有法人地位和一定的独立活动能力	(13)
第二节 机关的职能和作用	(15)
一、决策与计划	(16)
二、组织与用人	(18)
三、指挥与控制	(19)
四、协调与教育	(20)
第三节 机关工作的特点	(23)
一、对上级领导机关负责和对人民群众负责的一致性	(24)
二、革命精神和科学态度相结合	(25)
三、集体领导和分工负责相结合	(26)
四、中心工作和部门工作相结合	(27)
第二章 机关文书	(29)
第一节 机关文书的性质和作用	(29)
一、机关文书的权威性	(30)
二、机关文书的政策性	(31)
三、机关文书对于机关所管理的实际工作的依存性	(32)
四、机关文书在行文层次和体式上的规范性	(32)

第二节 机关文书的系统分类	(36)
一、机关文书分类原则	(36)
二、机关文书分类表	(37)
三、机关文书分类说明	(37)
第三节 机关文书的通用名称	(42)
一、机关文书名称及其使用要求	(42)
二、常用文书名称	(42)
第四节 机关文书的格式与行文关系	(46)
一、机关文书的格式	(46)
二、机关文书的行文关系和行文规则	(51)
第三章 机关文书工作	(56)
第一节 机关文书工作过程及其基本内容	(56)
一、机关文书工作是发挥文书作用的过程	(56)
二、机关文书工作过程的基本特征	(56)
三、机关文书工作的基本内容	(58)
第二节 机关文书工作的一般原则	(60)
一、机关文书工作在质量上要求准确, 反对粗制滥造和粗枝大叶	(60)
二、机关文书工作在速度上要求及时, 反对拖拉和迁缓	(61)
三、机关文书工作在组织上实行统一管理, 要周密安排, 反对各行其是, 工作紊乱	(61)
四、机关文书工作要特别注意健全安全保密制度, 确保国家秘密, 反对麻痹大意, 防止各类事故发生	(62)
五、机关文书工作人员在思想作风上要认真负责, 实事求是, 防止和克服官僚主义、形式主义、文牍主义	(62)
第三节 机关文书工作中的保密问题	(64)
一、机关文书工作中保密问题的重要性	(64)
二、机关文书的保密范围	(65)
三、机关文书工作保密原则	(66)
第四章 机关文书的形成	(69)
第一节 机关文书的形成过程	(69)

一、机关文书形成的过程.....	(69)
二、机关文书形成过程的分析.....	(71)
第二节 机关文书量的控制.....	(75)
一、确定行文与否的一般原则.....	(75)
二、机关文书量的控制.....	(76)
第三节 机关文书形成的时机选择.....	(79)
第五章 机关文书写作的要求和方法	(83)
第一节 机关文书写作的思想酝酿准备.....	(83)
一、深入研究党和国家的方针政策和上级有关指示.....	(84)
二、认真领会机关领导意图.....	(86)
第二节 机关文书写作的材料准备.....	(87)
第三节 机关文书写作的基本要求.....	(91)
一、主旨明确、论点突出.....	(92)
二、结构合理、层次分明.....	(94)
三、论说充分、交代清楚.....	(98)
四、用语准确朴实、力求简练生动.....	(100)
五、字斟句酌、反复修改.....	(104)
第四节 机关文书写作中分析问题的方法.....	(107)
一、系统分析法.....	(108)
二、比较分析法.....	(110)
三、典型分析法.....	(112)
第六章 机关工作中常用文书写作与示例	(114)
第一节 命令(令)、指示、决定、决议和指示、批复、 批转.....	(114)
一、命令(令)、指令.....	(114)
二、决定、决议.....	(118)
三、指示.....	(123)
四、批复、批转.....	(126)
第二节 布告、通告、公告、通知和通报.....	(127)
一、布告、通告、公告.....	(127)
二、通知.....	(129)

三、通报.....	(131)
第三节 报告、请示和会议纪要.....	(133)
一、报告.....	(133)
二、请示.....	(136)
三、会议纪要.....	(138)
第四节 记录、调查报告、工作计划和工作总结.....	(143)
一、记录.....	(143)
二、调查报告.....	(145)
三、工作计划.....	(150)
四、工作总结.....	(152)
第五节 规章制度和协议书.....	(157)
一、规章制度.....	(157)
二、协议书.....	(161)
第七章 机关文书的运转处理	(167)
第一节 机关文书运转处理程序与质量分析.....	(167)
一、机关文书运转处理程序体系与主要环节.....	(167)
二、机关文书运转处理程序体系的综合分析.....	(183)
三、机关文书运转处理的质量问题.....	(185)
第二节 机关文书运转处理的时效分析.....	(186)
一、机关文书运转处理时效的概念.....	(186)
二、机关文书运转处理周期及其计算.....	(189)
三、机关文书运转处理时效的分析.....	(190)
四、机关文书运转处理周期与时间分布比例.....	(198)
五、多文书运转处理时效特征与做法.....	(198)
第三节 机关文书运转处理工作的改进.....	(200)
一、控制机关文书运动过程中的文书量.....	(200)
二、控制机关文书于合理方向运动.....	(201)
三、及时消除机关文书运动障碍.....	(201)
四、重视机关文书运转处理的整体联系.....	(202)
五、明确机关各机构和人员的职责与分工.....	(202)
第八章 机关工作中几种特殊文书的处理	(204)

第一节 机关会议活动文书处理	(204)
一、机关文书在会议活动中的作用	(205)
二、会议文书的处理	(205)
第二节 群众信访文书处理	(214)
一、群众来信来访工作	(214)
二、群众信访文书处理	(215)
第三节 电信声像及图形文书处理	(217)
第四节 机关保密文书处理	(219)
一、在保密文书的形成阶段	(219)
二、在保密文书的运转处理阶段	(220)
三、在保密文书的存档阶段	(222)
第九章 机关文书的立卷与归档	(225)
第一节 机关文书立卷的概念和制度	(225)
一、机关文书立卷归档的作用	(227)
二、文书立卷是文书部门的任务	(230)
第二节 机关文书立卷的要求和范围	(233)
一、机关文书立卷的要求	(233)
二、确定机关文书立卷点和兼职文书档案员	(237)
三、机关文书部门立卷时间	(238)
四、机关文书立卷范围	(239)
第三节 机关文书立卷的方法	(241)
一、根据机关文书的特征组卷	(241)
二、综合多个文书特征之间的联系立卷	(245)
三、预编案卷类目	(246)
第四节 机关文书立卷的整理归档	(248)
一、归档时间	(248)
二、归档责任	(248)
三、归档程序	(248)
第十章 机关文书工作的组织领导与队伍建设	(255)
第一节 建立机关文书工作的组织与责任制体系	(255)
一、中樞秘书部门负责人在文书工作方面的职责	(257)

二、机关业务职能部门在文书工作方面的职责·····	(258)
三、机关档案室在文书工作方面的职责·····	(259)
第二节 机关文书工作的组织形式·····	(259)
一、分散形式·····	(260)
二、集中形式·····	(261)
第三节 加强对机关文书工作的领导·····	(262)
一、机关领导要充分认识文书工作在机关工作中的地位和作用···	(262)
二、加强机关文书工作的计划性·····	(264)
三、建立和健全机关文书工作的规章制度·····	(265)
第四节 机关文书工作人员的素质·····	(266)
一、有高度的事业心和政治责任感·····	(268)
二、有较高的政策水平·····	(269)
三、掌握本部门的业务知识·····	(269)
四、熟悉文书工作的理论和方法·····	(270)
五、掌握写作技能·····	(271)
第五节 建设一支德才兼备的文书工作队伍·····	(273)

绪 论

在党政组织、企事业单位、社会团体等各级各类机关，作为传递各种信息、处理公务、记载活动、开展工作重要工具的、有一定体式要求的文字材料，统称机关文书。为了区别于个人或家庭、家族在自己生活中形成和使用的书信、日记、家谱、著作手稿、房地契等私人文书，人们又把机关文书称作公务文书。

除各类机关通用的一般文书以外，在外交、司法、财政、经济、教育、科学研究等类机关的专门业务活动中形成的、具有专门业务内容和特定体式的文书材料，称为专门文书。如外交活动中形成的条约、国书、照会、护照等；司法活动中形成的起诉书、判决书等；财政经济活动中的预算、决算、簿记等；教育活动中的教学计划、教学大纲等。相对于这些专门文书来说，在各类机关工作活动中形成的一般文书材料，又称为通用文书，我们称之为机关文书。本书研究的就是这种通用文书。

在机关工作中，为了发挥文书作用，按照一定程序和要求所进行的文书形成、运转、处理、立卷、归档以及对这些工作的组织领导，统称为文书工作。机关文书工作是文书性质、功能的外在表现，体现着文书形成和运动的过程。

机关文书学是研究机关文书的性质、功能、形成和运动规律及其应用的科学，或者说是研究机关文书和文书工作的科学。它是一门理论性和实践性都很强的学科。

一、机关文书和文书工作的产生与发展

机关文书的产生和发展，源远流长。在人类历史上，文书产生于原始社会崩溃、出现了阶级和国家、产生了文字之后。在奴隶社会，奴隶主阶级为了实现对奴隶阶级的统治，在管理国家事

务中就开始形成和使用文书。在我国，从考古发掘出的殷商时代的甲骨文书算起，至今已三千多年的历史。随着阶级斗争、社会生产的发展和社会制度的变革，国家统治机关的作用日益加强，国家政务活动日益繁重，作为统治阶级实行阶级统治、管理国家政务重要工具的机关文书也日益繁杂，随之逐步形成和规定了一套文书撰制和处理的程序与制度。但是，作为系统的文书学研究则始于近代。

在近代资本主义发展时期，由于产业革命和以机器工业为标志的大生产的出现，生产力突飞猛进地发展，阶级斗争也日益尖锐。在资产阶级占统治地位的国家政治、经济活动中，迫切要求提高机关公务处理的效率，因此开始了资产阶级行政学的研究。1887年，后来担任过美国总统的威尔逊，在一篇题为《行政研究》的文章中，首次提出了现代行政管理的概念。按照国外一般的解释：“行政为国家事务的管理”。行政学的核心问题就是研究如何提高行政管理的效率。作为国家机关实现管理的重要工具的文书撰制和处理问题，自然成为行政学研究的内容之一。

在我国，辛亥革命废除旧公程式，按照西方资本主义国家模式建立新式文书工作机构和文书工作人员队伍。本世纪30年代前后，国民党政权曾经掀起一场文书和档案工作的改革运动，先后颁布了一系列有关文书和档案工作的条令和办法，动员了一批文书和档案工作的实际工作者和热心于提高行政效率的学者将西方行政学研究引入我国，从行政管理的角度研究文书和文书工作，曾经写出一批关于文书工作和档案工作方面的研究著述，如许同莘《公牍学史》、徐望之《公牍通论》、周连宽《公文处理法》、陈国琛《文书之简化与管理》等，并进行过一些文书学、档案学方面的专门教育。这些，在客观上对我国文书学的形成起了一定的促进作用。

中国共产党及其领导的革命政权从开始创立就很重视文书和文书工作。在革命战争时期，党中央和一些革命根据地就适应当时