

现代文件学

XIANDAI
WENJIANXUE

张林华 ● 编著



上海大学出版社

SHANGHAI DAXUE CHUBANSHE



现代文件学

张林华 编著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

现代文件学/张林华编著. —上海: 上海大学出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-81118-028-2

I. 现... II. 张... III. 文书学 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 146884 号

责任编辑 焦贵平

封面设计 孙 敏

技术编辑 金 鑫

现代文件学

张林华 编著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135112)

出版人: 姚铁军

*

上海锦佳装璜印刷厂印制 各地新华书店经销

开本 787×960 1/16 印张 18.25 字数 336 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—3 100 册

ISBN 978-7-81118-028-2/G·415

定价: 28.80 元

目 录

第一章 绪论	1
第一节 现代文件学的研究对象、范围及学科性质	1
一、现代文件学的研究对象	1
二、现代文件学的研究范围	2
三、现代文件学的学科性质	3
第二节 文件学的建立、发展及其意义	4
一、文件学的建立与发展	4
二、现代文件学研究的意义	6
第三节 现代文件学与相关学科	7
一、与秘书学的关系	7
二、与档案学的关系	7
三、与公文写作学的关系	8
四、与行政管理学的关系	8

第一部分 文件篇

第二章 文件概述	11
第一节 文件的形成与发展	11
一、文件形成的必备条件	11
二、文件的源头及其发展	11
三、文件载体的演进	12
第二节 文件及相关概念	14
一、公文、文书、文件的定义	14
二、文书、文件的关系	16
第三节 公文的特点与功能	17
一、公文的特点	17
二、公文的作用	18



第四节 文件的分类	20
一、从文件来源划分	20
二、从文件价值时限划分	20
三、从文件行文关系划分	21
四、从文件办理时限划分	21
五、从文件办理程度划分	22
六、从文件阅读范围和涉密程度划分	22
七、从文件内容性质划分	23
八、从文件应用性质划分	23
第三章 文件种类及其应用	24
第一节 公文文种及其应用	24
一、公文文种	24
二、公文文种的选用	25
三、公文的应用	26
第二节 常用事务文种及其应用	40
一、简报	41
二、会议记录	44
三、计划	44
四、总结	44
五、启事	45
第三节 专用文种及其应用	45
一、经济文件	45
二、公安文件	47
三、公证文件	47
四、外交文件	48
五、涉外经贸文件	48
文例	49
第四章 公文格式与稿本	67
第一节 公文格式	67
一、公文用纸及排版要求	67
二、公文的构成要素及其标识规则	68
第二节 公文的稿本	80



一、草稿	80
二、定稿	81
三、正本	81
四、暂行本	81
五、修订本	82
六、副本	82
七、存本	82

第二部分 文件工作篇

第五章 文件工作概述	85
第一节 文件工作沿革	85
一、古代文件工作概述	85
二、近现代文件工作的变革与发展	86
第二节 文件工作任务与特性	87
一、文件工作及其意义	87
二、文件工作任务	89
三、文件工作特性	90
第三节 文件处理概述	91
一、文件的运转处理	91
二、电子文件管理系统中文件的运转处理	93
第六章 发文办理	99
第一节 撰文阶段	99
一、草拟	99
二、审核	104
三、签发	108
第二节 制发阶段	112
一、复核	112
二、缮印	113
三、用印	116
四、登记	117
五、分发	119



第七章 收文办理	122
第一节 接收阶段	123
一、签收	123
二、登记	124
三、审核	128
第二节 办理阶段	132
一、拟办	132
二、批办	136
三、承办	140
第三节 注办、催办和查办	143
一、注办	143
二、催办	144
三、查办	146
第四节 办毕文件的处置	147
一、办毕文件的界定	147
二、办毕文件处置方法	148
第八章 文件整理与归档	156
第一节 归档文件整理概述	156
一、归档文件整理的原则	156
二、归档文件的鉴定、范围及保管期限	158
三、归档文件整理的组织	163
第二节 归档文件的案卷级整理及其操作	165
一、文件立卷的意义	166
二、文件立卷的方法	166
三、文件立卷的程序	169
四、案卷的排列与编目	175
第三节 归档文件的文件级整理及其操作	178
一、归档文件整理的意义与质量要求	178
二、归档文件整理的方法步骤	179
第四节 归档	187
一、归档与归档制度	187
二、履行归档手续	188



第三部分 文件工作的组织与管理篇

第九章 文件工作组织建设	191
第一节 文件工作组织机构	191
一、我国组织机构体系和文件工作机构设置的类型	191
二、文件工作管理体制	193
第二节 文件工作组织形式	193
一、文件工作组织形式类型	193
二、文件工作组织形式的相关要素	194
第三节 文件工作人员	194
一、文件工作人员类型及分工	195
二、文件工作中的协作与协调	196
三、文件工作人员的知识、能力与素养	197
第十章 文件工作原则和制度建设	203
第一节 文件工作要则	203
一、文件工作基本原则	203
二、文件工作集中统一管理原则	205
三、文件和文件工作标准化原则	205
第二节 文件工作制度	206
一、文件工作制度建设的作用	206
二、文件工作制度体系	207
三、行文制度	207
四、文件工作制度举要	210
第十一章 文件工作现代化与政府信息公开	216
第一节 文件工作现代化概述	216
一、办公自动化对文件工作的影响	216
二、文件工作现代化内容及建构	217
第二节 电子文件及其管理	219
一、电子文件概述	219
二、电子文件管理体制、原则与模式	223
三、电子文件的管理与归档	226



第三节 政府信息公开	234
一、政府信息公开的意义	234
二、国外政府信息化与政府信息公开立法概况	236
三、我国政府信息化与政府信息公开进程	238
四、我国政府信息公开的现状与趋势	240
附录	249
1. 《国家行政机关公文处理办法》	249
2. 《中国共产党机关公文处理条例》	256
3. 《国家行政机关公文格式》	263
4. 《中华人民共和国档案行业标准归档文件整理规则》	275
5. 《电子文件归档与电子档案管理办法》	278
本书主要参考文献	283

第一章

绪 论

文件,作为一种社会现象,它的出现和发展有着悠久的历史,作为信息传递的一种工具,它在国家管理、人们日常信息交流中有着极其重要的作用。文件学作为一门独立的学科,有其特定的研究对象、内容、范围与学科性质。在本书的开端,有必要对文件学的一些基础知识先作些探讨,了解有关学科、文件与文件工作的概貌等知识,以利今后的进一步深入研究。

第一节 现代文件学的研究对象、 范围及学科性质

一、现代文件学的研究对象

一门学科的建立,其首要任务就是确定本学科的研究对象。由此才能确定这门学科研究的内容范围、学科性质及相应的知识体系。

现代文件学以文件与文件工作为研究对象。其研究内容应当属于文秘部门的专业工作,是围绕着文件工作的业务活动来进行研究的。

文件是人们在社会生活中不可或缺的一种工具,也是统治阶级意志的书面表现,是管理国家、处理政务以及记载各种活动情况的最常用、最基本的工具。文件工作就是运用“文件”这一工具,对机关工作进行处理和管理的一项工作。自从人类社会出现阶级和国家之后,统治阶级就利用文件发号施令、记录政务。现代社会中,党和国家的方针、政策,上级机关的工作意图、决策精神,下级机关的请求事项、情况反馈,机关之间工作的协调、联系,人民群众的意见和要求等,都通过文件和文件工作传递并实现。文件和文件工作指导和推动着各机关的工作,完善机关的



管理。

围绕着文件的拟制和处理而进行的一系列工作程序逐渐形成一套方法、原则、制度,在有关方面的作用下,文件工作成为一种规范化程序。

二、现代文件学的研究范围

作为与社会实践关系十分密切的专业学科之一,现代文件学应适应当前改革开放的形势,探求文件工作中的规律与规律性问题,既要注重理论研究,又要重视实践教学,结合我国文件工作实际,认识与掌握文件工作的理论、原则、方法。现代文件学的主要研究范围有:

(一) 现代文件学的基本知识

包括现代文件学中涉及的一些概念、对象、研究范围;文件学的产生、发展;学科性质、相关学科等。

(二) 文件基本知识

文件是文件学的客体及主要研究对象之一。文件基本知识包括文件的形成与发展,文件的概念、性质、作用、特点等;各种文种及其用法、文种间的区别;文件的规范格式与要求;文件的各种稿本等。

(三) 文件工作基本知识及业务内容

文件工作是现代文件学的又一主要研究对象,也是现代文件学的具体内容及实施过程。文件工作内容主要有:文件工作沿革;文件工作特性、功能及原则等;文件处理的各个业务环节;文件的后期处置及文件整理与归档的组织、方法与步骤等。

(四) 文件工作的管理与规范

在文件工作实践中,形成了文件工作组织体系与组织形式的基本类型,以及文件工作人员的层级与职责分工。近年来,我国政府出台了一系列关于文件工作业务的标准和工作规范,如《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》、《国家行政机关公文格式》、《归档文件整理规则》等,对文件和文件工作起着重要的指导与规范作用。这些都是本学科应予研究的内容。

现代文件学学习研究的目的是任务,就是要使广大学员紧密联系我国现行文件工作实际,全面掌握文件工作的基本理论、工作方法和技能,推进文件工作的科学化、规范化、现代化管理进程,不断完善现行机关文件工作的程序和手续,保证党和国家有关文件工作法规的贯彻实施,提高工作效能。



三、现代文件学的学科性质

文件学是一门独立的学科,是对机关、团体、企事业单位的文件和文件工作实践进行系统的研究,对文件、文件工作的发展规律进行探索和总结的一门学科。具有其特有属性:

(一) 应用性

文件、文件工作的实践是文件学研究的认识过程和实践基础。文件学从文件、文件工作实践中产生,揭示文件和文件工作的内在联系和固有规律。其研究成果受社会实践的检验,对文件、文件工作具有应用价值,指导和推动文件和文件工作实践。文件学最显著的特征即应用性。因此,对其学习与研究应注重联系实际,探索文件工作的规律和内在联系。

(二) 规范性

现代法制社会,政府实施管理更多地采用法律等手段。新中国建立后,为创建中国的文件与文件工作,党和政府最高领导机关即召开会议并颁发了一系列文件工作方面的法规性文件,以指导全国文件工作的开展。在长期的文件工作实践中,我国逐步形成了一套完整的文件工作标准和制度,建立健全了文件工作规范体系,如《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》分别是党、政机关文书工作总的准则,《国家机关公文格式》、《归档文件整理规则》等则是文件工作中的具体标准与规范。文件学理论研究中必须紧密关注、严格遵循国家发布的有关法规规范和标准,切实保证研究成果的科学性、准确性。与文件和文件工作的规范性相一致,文件学理论的研究应以党和国家关于文件工作的最新法规性文件为指针,紧密联系文件工作的标准与规范来开展。

(三) 发展性

文件、文件工作以及文件学均是社会实践的产物。由于形势与环境的变化发展,在工作实践中不断产生新事物,提出新问题。当人类进入 21 世纪后,政治经济体制改革及科学技术的突飞猛进对社会发展的影响越来越大,要求文件工作的组织形式、工作方式、操作方法相应改变。另外,现代办公设备的广泛使用,使文件工作实践出现了文件档案一体化管理、立卷方式改革、电子文件及其他新兴载体文件等一系列新情况,现代文件学的研究应适应形势发展变化的要求,拓展新思路,解决新问题。另外,现代文件学还应广泛吸取其他相关领域里新理论、新实践的养料,使之不断融入本学科,丰富与促进文件学理论与实践的发展。



第二节

文件学的建立、发展及其意义

我国的文件和文件工作已有几千年的历史,在历史发展过程中,无论是文件本身的载体、名称、格式,还是文件工作的制度、方法都发生了重大的演变。随着人们对文件和文件工作的认识逐步积累深化以及社会对文件工作知识需求的不断增长,文件学的研究逐渐形成并发展起来,最终形成体系,发展成一门独立的学科。

一、文件学的建立与发展

我国早在距今 3 000 多年前的殷商时期,即已产生文件,文件作为统治阶级治理国家的工具,被广泛使用并逐渐加深认识、总结经验,建立了一系列的文件工作制度。但是,由于社会制度的保守本质,落后僵化的思想观念,代代相袭,沿袭成法,在长达两千多年的奴隶制、封建制社会里,文件学的研究相当有限,同其它文学形式的界限并不明确,如南朝刘勰的《文心雕龙》、唐朝杨巨作的《翰林学士旧规》等虽论及一些文件文种和文件工作的做法、规范,但还远未达到一门独立学科专门性、系统性研究的程度。

我国文件学研究的建立与发展可分成三个阶段,即旧档案学时期、新中国建立时期和改革开放后的文件学研究。

从 1911 年辛亥革命之后至 1949 年中华人民共和国成立称作旧档案学时期。这一阶段实质上是文件学的形成时期。辛亥革命后,封建社会彻底瓦解,出于管理国家事务和革除政府机关内部积弊的需要,国民政府开展“行政效率”运动。作为提高行政效率的重要环节,文件、文件工作诸方面进行了一系列改革,建立新文件工作机构和文件工作人员队伍,使学习、研究文件学知识成为一种社会需求。在这种形势下,出现了文件学的教学以及一批研究文件和文件工作的论著、文章,文件学的研究逐渐形成并发展起来,最终形成体系,发展成一门独立的学科。从民国初年至 20 年代末,根据公文书式法令撰写的专著就有十余种之多。在培养官吏的学校里设置文件课程,编制了公文书式讲义,比较详细地论述了文件程式等。1911 年 6 月直隶自治总局全宝廉编写了《公文式》一书。20 世纪 30 年代初,徐望之的《公牍通论》由上海商务印书馆出版并在当时的学府里作为教材使用。此后许同莘的《公牍学史》,周连宽的《公文处理法》等相继问世。这些书都以专著的形式对文件的名称、种类、体式、撰拟、处



理等,作了系统的研究和论述,把公文作为一个独立的领域和对象进行系统研究,堪称文件学形成和建立的开端。

新中国建立时期,主要指从 1949 年建国开始至 1978 年党的十一届三中全会以前这一历史阶段。这一时期实质上是我国文件学理论在社会主义建设初期的发展时期,也是我国社会主义文件学建立和发展时期。建国后,我国的文件学理论研究继承革命政权机关留下的关于文件处理方面的宝贵遗产,在批判吸收旧档案学时期文件学和前苏联文件学理论的基础上,初步创立发展了我国的社会主义文件学理论,并在此理论基础上,着手建立我国的社会主义文件工作事业,进入了建立社会主义文件学理论体系的新的历史发展时期。新中国成立后,党和政府为推动和规范文件工作的开展颁发了一系列法规文件,明确了文件的名称、用法,确立了我国文件工作的原则、制度、方法和组织体系。中国人民大学档案学系成立了文件学教研室,1961 年潘嘉主编的《文件学讲义》(后再版更名为《文件学纲要》),对中国文件工作史作了系统的研究。

党的十一届三中全会后,改革开放的春风也给文件学研究带来了生机。党和国家在总结建国 30 多年来文件工作实践和文件学理论研究的基础上,对“文革”中被破坏的文件工作和文件学理论研究进行恢复整顿。1981 年 2 月,国务院发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》。此后,经国务院批准又发布了《国家机关公文格式》等几项标准。经济建设的蓬勃发展,对我国文件工作事业和文件学理论研究提出了新的更高的要求,政治上比较宽松的环境、学术上贯彻了“百花齐放,百家争鸣”的方针,文件学理论研究进入了一个新的历史发展时期。文件学学术研究空前繁荣,研究成果大量涌现。首先,学术研究成果卓著,出现了《文件学基础》(松世勤著)、《文件学》(梁毓阶著)、《机关文件管理》(曹润芳主编)。如《办公室大全》、《档案学词典》等大型专业工具书于 90 年代初问世,收录了文件和文件工作的大量词条。其次,在中央和省、市的档案和秘书专业刊物,如《档案学通讯》、《秘书》、《秘书之友》、《办公室业务》中,都设有文件和文件工作专栏,为文件学的研究提供了平台。再次,文件学教育的兴起,在全国各省市形成了一大批高等院校的专业师资队伍。另外,还发展了夜大、自学考试、高等职业学校及中等职业学校等多种形式、层次的教育体系。

21 世纪以来,随着社会信息化与行政体制改革及政务信息公开的开展,文件学研究进一步繁荣与深化。信息技术的不断发展及其在文件工作中的广泛应用,使文件工作实践较以往发生了巨大的变化,新事物、新现象的出现促使人们研究、思考相应的文件学理论基础问题,推动了学科理论研究的发展。随着学科研究的深入开



展,这一时期理论研究的范围更加拓宽,研究的内容更加深入、细化。文件学理论研究热点纷呈:办公自动化环境下的文件管理、政府信息公开,以及文件生命周期理论、文件连续体理论、文件双重价值理论等的研究、探讨,将文件学理论研究推向深入。

我党和政府为推动和规范文件工作的开展颁发了一系列法规文件,明确了我国文件工作的原则、制度、方法和组织体系。在此前提下,我国文件学理论研究有了长足的发展。与以往相比,日前文件学理论研究的各方面条件都达到了历史最高水平。研究经费递增,研究人员的数量和层次也在不断提高,由专职研究人员、高校专业教师、实际工作中从事一定业务研究的人员等构成的专兼职研究人员队伍,已成为我国文件学研究的基本力量。从重视程度、研究人数的规模和成果数量等方面来看,我国在国际上处于领先地位。

二、现代文件学研究的意义

社会建设和发展的需要,文件、文件工作本身发展的需要,促使现代文件学产生并发展,文件、文件工作的研究又反过来推动社会的进步。现代文件学研究有着重大意义:

(一) 推动文件工作的规范发展

文件、文件工作的实践是文件学研究的认识过程和实践基础。而现代文件学研究可以探索客观规律,指导文件和文件工作的实践,提高文件工作的效率。通过研究、分析党和国家颁布的有关法规文件,规范我国文件、文件工作的理论和实践,推动各单位文件工作的规范发展。

(二) 有利于文件工作理论的发展和创新

现代文件学的研究过程,实际上是研究我国文件和文件工作发展、变化的过程,总结多年来文件、文件工作的丰富经验,以理性概括取代感性认识,丰富和发展我国文件和文件工作的理论体系。学术杂志上专业论文的发表、学术专著的出版和学术活动等,使学术问题得以探讨交流,推动了现代文件学的建设和发展。

(三) 为文件工作人才培养作贡献

文件工作是各机关必不可少的工作内容之一,文件工作人才的培养不仅关系到各机构日常工作的正常进行,也关系到国家发展建设的需要。文件工作能力是文秘、档案人员的基本技能,现代文件学的研究为培育大批具有现代知识结构的文件工作人才提供了可能,各级各类文件工作专业人才的培养,为社会各行各业的建设提供了源源不断的人才支持。



第三节

现代文件学与相关学科

文件学是社会科学中一门独立的学科。在社会科学的各个知识体系里,秘书学、档案管理学和公文写作学与文件学的关系最为密切,并相互渗透。因此,在研究现代文件学时,有必要了解其与这些学科的关系。

一、与秘书学的关系

秘书学是以秘书工作为对象,系统地研究秘书工作的现象及其规律的一门学科。尤其是秘书实务同现代文件学的关系更为密切,这两者都属于应用理论的范畴,只是研究的对象有差别,前者以秘书业务活动及其规律为主要研究对象,后者则以文件、文件工作为主要研究对象。秘书实务包括文件工作、会议工作、信息工作、调研工作等内容,工作的重点是为领导服务,辅助领导决策并使之得到贯彻落实。而现代文件学则围绕着文件展开,从文件出发,按照文件处理程序,处理、协调整个单位的文件工作,通过文件的拟制、处理、管理等一系列程序,既为领导服务,也为整个机关服务。文件工作人员和机构通常是秘书人员与秘书机构的一部分,两者有相互交叉的关系,但它们又是两门独立的学科。

二、与档案学的关系

档案学是揭示档案工作的性质、方法和发展规律,包括档案资源的开发、利用及管理的学科。现代文件学是揭示文件的性质、作用、特点、类型和格式,探索文件形成与处理的规律,研究科学处理与管理文件的理论、原则、技术与方法的学科。因此,现代文件学与档案学是密切相关的两门独立学科。

文件与档案是同一事物的不同阶段。因而文件与档案的关系十分密切,文件是档案的前身,是档案的主要来源,档案是文件的主要归宿。文件是现行机关工作中正在运转使用,未经整理归档,具有现实效用的文件材料;档案是以办理完毕的具有查考保存价值即具有历史效用,已归档的文件材料。虽然文件工作与档案工作都是以文件材料为对象,但由于处于不同的阶段,故文件工作是档案工作的基础,文件工作的质量直接影响着档案工作的质量。



三、与公文写作学的关系

现代文件学与公文写作学的主要研究对象均是公文,但两者研究的范围和重点是有差异的。公文写作是一门研究公文文体、写作活动及其规律的学科,属应用理论的范畴。其研究的内容主要有公文文体知识、公文写作规律、方法及其训练等。公文写作在现代文件学中也有涉及,但仅仅是作为文件形成的一个必不可少的环节来介绍的,而现代文件学是研究阐述关于文件从形成、处理到管理即文件的“一生”的学科。因此,现代文件学相对于公文写作学是总体与部分的关系,它们既相互关联又各自独立。

四、与行政管理学的关系

行政管理学以行政管理为主要研究对象,即研究除立法、司法以外的行政部门的工作。其涉及的均是公共管理的事务,包括国家行政机关及其工作人员在管理国家事务、社会事务和机关内部事务的过程中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等各项管理活动。因此,既要研究行政组织、行政机构等“硬件”部分,又要研究行政决策、行政信息沟通等“软件”方面。而文件是行政信息沟通的最主要方式之一。文件是国家行政管理的重要工具,是上情下达和下情上报必不可少的手段。搞好文件和文件工作,是做好行政管理的基础和重要组成部分。文件和文件工作对机关行政管理工作的有效运行,以及提高机关行政效率有着不可或缺的重要作用。以文件和文件工作为主要研究对象的文件学是行政管理学的一项重要内容,文件学与行政管理学有着极其密切的关系。