



普通高等教育「十一五」国家级规划教材

文书学

(第二版)

主编 倪丽娟



高等教育出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

文 书 学

Wenshuxue

（第二版）



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,分为三篇。理论篇阐述了文书学、文件、文书工作的发展轨迹和基础理论,写作篇重点介绍了文件的体式和写作要领,处理篇介绍了文件处理与整理程序和方法等。本书既可作为档案学、文秘、行政管理等专业的教学用书,也可作为机关办公室业务及档案业务培训教材,还可作为国家公务员、办公室工作人员及广大文秘工作者学习与掌握公文写作、文书处理知识与技能的实用工具书。

图书在版编目(CIP)数据

文书学/倪丽娟主编. —2版. —北京:高等教育出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-04-028746-2

I. ①文… II. ①倪… III. ①文书学 IV. ①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 070351 号

策划编辑	迟宝东 罗雪群	责任编辑	王友富	封面设计	张志奇
责任绘图	尹 莉	版式设计	范晓红	责任校对	胡晓琪
责任印制	朱学忠				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京联兴盛业印刷股份有限公司

开 本 787×1092 1/16
印 张 21.25
字 数 500 000

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landracom.com>
<http://www.landracom.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2010 年 6 月第 1 版
印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷
定 价 29.80 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

物料号 28746-00

前言

作为组织社会实践运行的基本工具,行政文书(本书泛指党政机关文件)运行构成了组织的神经中枢。行政文书写作与处理的规范性与有效性状况直接影响着行政工作的进程与有效性。为此,一直以来,人们对行政文书的写作与处理工作本身进行相应的规范,以此来规范现实中的行政文书及其处理活动,为相应实践活动的开展提供统一的模式范本,以保障行政信息传播的有效性与时效性。

文书学的基本任务在于研究文书撰写与文书处理的内在机理,为科学地制定文书撰写与文书处理规范提供理论指导。与此同时,科学地阐明现有文书撰写与文书处理的规范的合理性,传播相关知识,为培养实践工作者掌握相应工作技能提供有效的书面指导则是其实践性的充分体现。

研究行政文书写作与处理,不仅要研究文书写作与处理本身的规范性问题,还必须探究行政文书处理的存在机理与演进过程,从中把握行政文书写作与处理的本质,为理性地审视与驾驭文书处理工作提供理论基础。

基于此,本书在延续主编以往所出版的《文件学》、《文书与档案管理》及《行政公文写作与处理》教材写作风格的基础上,强化相关理论与实践的阐释,为当下文书工作的有效开展奠定理论与实践基础。为此,本书在写作上突出了以下特点:

首先,增加了对文书、文书工作人员、文书工作机构、文书工作制度发展轨迹的分析,旨在通过对相关历史的揭示,为深刻认识和把握当下文书工作的本质与运行机制奠定思想与实践基础。教材的功能不仅在于传播知识,更重要的任务在于培育人的能力。在职业能力的培养方面,工作思维的培养尤为重要。通过专业史的回顾与考察,有助于指导专业人士把握专业理论与专业发展的内在机理,从而从根本上把握专业理论与实践的本质。

其次,基于电子文件发展的需要,增加了电子公文处理内容,使教材在体系上更加完整,更具有现实针对性与适用性。随着网络运用的普及,电子文件传输与处理成为当下文书处理工作面临的重要任务。从电子文件的特征出发,构建规范、有效的电子文件处理程序是有效运用电子文件必须解决的问题。

再次,对例文的选择更加精练,针对性与实用性更强。同时,加大了例文分析力度,知识阐释与例文分析有机统一,提高了教材的针对性与实用性。例文的有效选择与科学分析有助于提高对教材中理论性、知识性内容的阐释。

最后,教材充分回应了文书工作实践发展诉求。一方面,教材紧密结合最新公文写作与文书处理规范阐明相关制度与知识,确保了教材的针对性与适用性。文书工作的现实性及其对有效性的诉求决定了文书工作规范不断完善的必要性。为此,对新规范作出相应的阐释,指出其合理性,并据此规范教材的写作内容便成为文书学教材写作所遵循的基本准则。另一方面,针对文书立卷改革中出现的按“件”整理的情形,本教材在对文

书立卷进行系统阐述的同时,对按“件”整理问题进行了分析与阐释,提高了教材的适用性。

编者
2010年1月

目 录

理 论 篇

绪论	3
第一节 文书学的研究对象、范围、任务及其学科属性	3
一、文书学的研究对象	3
二、文书学的研究范围	3
三、文书学的研究任务	5
四、文书学的学科属性	6
第二节 文书学的建立、发展及其指导意义	7
一、文书学的起源及其发展轨迹	7
二、学习与研究文书学的意义	10
第三节 文书学与相关学科的关系	11
一、文书学与行政管理学的关系	11
二、文书学与档案学的关系	12
三、文书学与秘书学的关系	12
四、文书学与公文写作的关系	13
第一章 文件	14
第一节 文件的形成与发展	14
一、文件形成的条件	14
二、文件的诞生及其发展轨迹	16
三、文件载体的发展轨迹	21
第二节 文件及其相关概念	24
一、文件的概念及其特点	24
二、文件与文书的关系	27
三、文件与档案的关系	27
第三节 文件的性质及功能	28
一、文件的性质	28
二、文件的功能	29
第四节 文件的分类及文种选择的依据	30
一、文件分类的方法	30

二、文件分类的意义	31
三、文种选择的依据	32
第二章 文书工作	34
第一节 文书工作的概念与性质	34
一、文书工作的概念	34
二、文书工作的性质	34
第二节 我国文书工作的发展脉络	36
一、文书工作机构及官员的发展脉络	36
二、我国文书工作制度的发展脉络	39
三、现代办公环境下文书工作的新发展	43
第三节 文书工作的任务	44
一、发文处理	44
二、收文处理	45
三、文件整理归档	46
第四节 文书工作的原则	46
一、文书工作的基本原则	46
二、党政分开管理的原则	47
三、文书工作标准化原则	48
第五节 文书工作的组织与管理	48
一、国家各类机关的构成	48
二、文书工作的组织机构	50
三、文书工作的组织形式	50
四、文书工作制度	52
五、文书工作的领导	54
六、文书工作的评估	54
七、文书工作人员	56
第六节 文书工作的行文制度	60
一、行文关系	60
二、行文规则	61
三、行文方式	62

写 作 篇

第三章 文件的体式	67
第一节 文件的文体	67
一、文件的表达方式	67
二、文件的语言特点与要求	67
第二节 文件写作的要求与步骤	70

一、文件写作的重要性与要求	70
二、文件写作的步骤	72
第三节 文件的格式	74
一、文件格式规范化的意义	75
二、文件用纸	75
三、文件各要素标识规则	77
四、特定格式	84
五、党政机关公文格式的主要差异	92
第四节 文件的稿本	96
一、文件的文稿	97
二、文件的文本	97
第四章 法定文件的写作	99
第一节 命令(令)、决定、决议、指示、意见	99
一、命令(令)	99
二、决定	103
三、决议	108
四、指示	112
五、意见	114
第二节 报告、请示、批复、议案	117
一、报告	117
二、请示	125
三、批复	131
四、议案	135
第三节 通知、通报、公告、通告、公报	140
一、通知	140
二、通报	147
三、公告	151
四、通告	153
五、公报	155
第四节 函、会议纪要、条例、规定	161
一、函	161
二、会议纪要	166
三、条例	170
四、规定	174
第五章 常用事务文件的写作	179
第一节 章程、办法、细则、规则	179
一、章程	179
二、办法	183

三、细则	185
四、规则	187
第二节 计划、调研报告、简报、可行性研究报告	191
一、计划	191
二、调研报告	195
三、简报	198
四、可行性研究报告	203
第三节 会议记录、会议报告、大事记	206
一、会议记录	206
二、会议报告	208
三、大事记	217

处 理 篇

第六章 文件的处理 223

第一节 收文处理程序	224
一、收进阶段程序	224
二、阅办阶段程序	227
第二节 发文处理程序	232
一、制文阶段程序	232
二、制发阶段程序	236
第三节 电子公文处理	240
一、收文流程	240
二、发文流程	243
三、传输流程	248

第七章 文件的整理 249

第一节 以“卷”为单位的文件整理	249
一、文书立卷的概念、意义、原则与范围	249
二、文书立卷方法	252
三、文书立卷步骤	255
第二节 以“件”为单位的文件整理	263
一、文件级整理的优越性与《归档文件整理规则》的特点	263
二、文件级整理的主要内容	264
第三节 归档	276
一、编制移交目录	276
二、编写文件整理情况说明	278
三、移交归档	280
四、销毁	280

附 录

附录一	国家行政机关公文处理办法	285
附录二	国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的几个 具体问题的处理意见	291
附录三	中国共产党机关公文处理条例	293
附录四	国家行政机关公文格式	299
附录五	归档文件整理规则	304
附录六	电子公文归档管理暂行办法	307
附录七	国务院公文主题词表	309
附录八	校对符号及其用法	315
附录九	机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定	319
附录十	常用字体字号一览表	325

参考文献	326
------	-----

后记	327
----	-----

理
论
篇

绪

论

- ● ● 文件,作为一种古老的信息传递方式,伴随着人类社会发展的进程,在国家治理、机关办公、人们日常生活中发挥着越来越重要的作用。文书工作,作为保障文件发挥其信息工具价值的重要实践活动,伴随着人类文明与科技的不断进步,其社会价值与功用受到越来越多社会公众的关注。文书学作为以研究文件和文书工作为核心任务的独立学科也随着文件和文书工作内容的丰富而得到完善。

第一节 文书学的研究对象、范围、任务及其学科属性

一、文书学的研究对象

对于一个独立的社会事物或社会现象的研究是一门学科建立的根本,只有明确一门学科的研究对象才能够确立起以该研究对象为核心的研究范围、学科性质和相应的学科体系。文书学是一门以文件和文书工作为研究对象的应用性学科。文件是社会发展的产物,是一种具有独特性质的社会事物,而文书工作是以文件为对象的社会实践活动,二者与社会其他产物和事务存在着质的差别,因此文书学作为一门独立的学科,以研究并发现文件和文书工作规律作为研究内容出现在人类科学研究领域是必然的。

文书学的研究对象主要包括两个方面:文件和文书工作。

文件,从广义上讲是指人们在社会生活中为了凭证、公布、记载、传递的需要,在一定载体上表达思想意图的一种信息记录;从狭义上讲是指国家机关、企事业单位在国家治理、政务处理活动中,表达、记载、传递统治阶级思想意图的一种信息记录。

文书工作,是指围绕文件的产生、传递、管理而展开的一系列活动。它由若干个与文件相关的社会实践活动组成,是保证文件的价值能够充分实现、促进文件信息得以传播的根本途径。

二、文书学的研究范围

文书学作为一门与社会实践活动密切相关的学科之

一,其研究范围必须随着文件与文书工作的不断发展而进行调整和完善,而文件与文书工作的发展是与社会实践发展,特别是来自文件管理技术与文件管理国家政策的影响紧密相关。此外,文书学在探求文件的社会属性、文书工作规律、文件管理制度等理论研究的同时,还要重视实践问题研究,特别要结合我国文件与文书工作的实际去思考文书工作过程中出现的问题。

文书学的研究范围主要包括六个方面:

(一) 文件的基本理论

文件是文书学研究的重要对象之一,对于文件理论内容了解的多寡,了解的深浅将直接决定文书学研究成果价值的大小。文件的基本理论主要包括文件的概念、性质、特点、作用,文件的文种及其特点,文件的稿本,文件的体式等。

(二) 文件史与文书工作史

对于文件与文书工作历史轨迹的梳理是了解文件与文书工作社会价值的重要途径,也是体现文件与文书工作社会产物的重要依据。文件史与文书工作史研究主要包括文件的形成及其载体发展历史、文书工作的起源与发展历程、文书工作制度的演变进程、文书工作者职业演变历史等。

(三) 文书工作的基本知识

文书工作是建立在对文件的理解基础之上的,是以文件为对象而展开的一系列社会实践活动。研究文书工作的基本理论是为了充分掌握文书工作的本质属性与现实特点,进而实现文件的有效管理,因此,对于文书工作的理论研究主要包括文书工作的内容、任务、性质,文书工作的基本原则,文书工作的组织体系,行文关系、规则和方式等。

(四) 文件的写作规范与语言结构

文件的制作是文书工作的重要环节,往往文件格式的选择与文件内容中某些结构上的失误会带给文件操作者很大的误解和麻烦。因此,通过对文件写作规范与语言结构的研究,探求规范文件写作格式和语言结构的相关技巧,对文件的制作有着重要的作用。文件的写作规范与语言结构的研究主要包括文件的格式及其选择技巧,文件语言的特点,各类文件的写作要求、写作步骤、写作规范与写作技巧等。

(五) 文书工作的流程及其管理规范

文书工作流程是整个文书工作的重心,文书工作流程的规范与否、顺畅与否是决定一个机构信息工作质量好坏的基本标准。文件管理规范 and 标准是保障文件管理工作合理有效实施的依据。通过对二者的研究,能够为机构提供一系列行之有效的文件管理策略与管理规范,这对文书工作高质高效的运作,充分实现文件信息传递的工具价值起到重要的推动作用。文书工作的流程及其管理规范研究主要包括文件收文、发文的具体处理流程,文件后期处置及文件整理与归档的组织、方法与步骤,与文件和文书工作相关的规范和标准的研究等。

(六) 文书学的基本知识

文书学是关于文件与文书工作的学问,是高于文件与文书工作实践的理论升华。通过对文书学相关内容研究,有助于文书工作者正视文件与文书工作在整个社会科学研究体系中的地位,并为文件与文书工作日后的理论发展与实践创新提供原动力。文书学基本知识主要包括文书学的概念、研究范围,文书学的产生、发展历程,文书学的学科性质及与相关学科之间的关系。

三、文书学的研究任务

文书学是以文件、文书工作为研究对象,是研究文件、文书工作的理论、原则、方法及其产生、变革和发展规律的科学。文书学的研究任务在于科学地总结文件和文书工作的实践经验,探讨、发展和完善文件和文书工作的理论体系,寻求科学地组织文书工作的正确途径,以提高文书工作的效率,更好地为行政管理的科学化和现代化服务。

(一) 深入剖析文件产生的社会根源

文书学研究的起点是对文件实体的研究,归结为对文件内容及其管理程序的研究。但文件的发展并不是靠文件内容的程式化以及管理程序的科学化所能够推动的,它的发展是由那种文件之所以被称为文件,之所以被人类发现并使用的社会根源所决定的。文件的载体由纸质载体升级为数字编码载体,说明文件自身的变革不是自身优化的产物,而是依据社会对文件需求变化而变化的。文书学研究的任务之一就是要深入文件产生和发展的根基,去了解并掌握文件与文书工作发展变化的核心动力源,只有这样,我们才能在下一个文件大变革时期到来之前做好充分的准备。

(二) 优化文件管理程序,改善文书工作状态

文书工作的对象是文件,而文件管理工作是一项由文书工作者控制的不同工作环节组成的流程化的操作链。不管是对物的管理,还是对人的管理,文书工作作为一种管理行为,高效率、高效益始终是其追求的目标。文书学在对文书工作理论方面进行深入剖析的同时,还对如何提高文件管理工作的效率,如何调动文书工作人员的工作积极性,如何充分合理地配置文件管理资源等涉及文书工作实际需要的问题进行深入研究,并最终通过创新管理模型的构建与科学管理理念的植入,使文书工作具备更加科学化和规范化的工作流程和管理思维,进而从根本上改善文书工作的状态,提高文书工作效率。

(三) 发掘文件与文书工作规律

文书学的核心任务在于剖开文件与文书工作的社会表象,深度发掘文件与文书工作的规律。文件的规律在于对文件自身形成和运动规律的研究,文件生命周期理论对文书学研究的影响是根深蒂固的,如何在新的工作环境下,在新的科学技术支持下认识和完善文件生命周期理论,或发现其他的运动规律是解决文书学研究与时俱进问题的重要途径之一。文书工作的规律在于对理念和效率的理解,文书学是管理学的分支学科,是对文件信息和载体实施科学管理的科学,文书学研究的问题与研究思路必然会受到管理学学科的制约和影响。管理学强调人在整个管理过程中的核心地位,理念是完成一次管理行为的重要工具,科学的理念是成功的管理实践所必不可少的要素。文书学研究强调管理理念研究,就是要发挥人在文书工作过程中的能动性,以人为本位,设计、制定科学的管理决策。效率是管理行为所追求的目标,同时也是文书工作所追求的最终结果,效率不仅靠科学的理念来实现,还要有完备的管理程序和制度作为保障,而这一切都建立在对文件与文书工作规律准确把握的基础上。

在文书学的研究对象中,关于文件、文书工作历史的研究已发展成为一门独立的学科,而专用文件、私人文件、国外文件所涉及的内容庞杂。因此,为了有针对性地指导现行文书工作的开展,本书只着重研究国家法定文件、常用事务文件及机关文书工作的基础理论与实务。考虑到文书学是一门实践性很强的学科,掌握技法、提高能力是学习该门课程的根本所在。本书从文件写作与处理内在规律出发,建构全书的框架,特别是在

文件写作上,为了使學生通过模仿能写出基本符合规范的文件,本书精选了具有代表性的例文附于文种之后,以供借鉴。

四、文书学的学科属性

文书学作为独立的社会科学门类,有相对固定的研究对象和研究范围,也具有其独特性。文书学的特有属性主要体现在以下四点:

(一) 规范性

文书学理论研究客体的主要范畴是政府机构和企事业单位形成的具有一定法律效应的公务文书及其相关的管理工作。与私人文书不同的是,公务文书要求文件无论是格式,还是内容都要规范化。只有这样,文件的法律性、权威性才能够体现出来。新中国成立后,我国相继出台多项关于文件内容与管理的规范:《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、政机关文书工作的准则,《国家行政机关公文格式》、《归档文件整理规则》等则是文书工作的具体标准与规范。因此,与文件和文书工作的规范性相一致,文书学的理论研究同样具有规范性,并且能够对完善文件与文书工作的规范和标准起到重要的推动作用。这是因为文书学的相关理论成果和实践经验是在这些准则和规范的基础上总结出来的,文书学理论体系同样是建立在标准和规范基础上的理论体系。文书学研究的规范性要求我们要密切关注、严格遵循国家发布的有关法律法规和标准,切实保证研究成果的科学性与准确性。

(二) 实用性

文书学是一门应用学科,是一门直接指导文件写作和处理、管理文件的科学,因此,能够将所学到的理论内容直接应用到日常工作,并能够取得良好的效果是文书学研究的宗旨。文书学理论既是文件写作和处理规律的抽象,又在文件写作和处理实践中具有直接应用性,它直接指导文件写作和处理实践的进行,并在实践中总结规律,完善理论。文书学研究的实用性要求我们必须坚持理论与实践相结合的原则,在文书工作实践中发现问题、解决问题,在文书工作实践中挖掘文书学的理论精华,并用于指导和完善我国文书学研究体系和文书工作的可持续发展。

(三) 兼容性

文书学是一门兼容性、综合性较强的学科,它广泛吸取了社会学、管理学、法学、历史学、汉语言学及其他有关学科的知识,尤其与行政法学、行政管理学、秘书学、档案学、信息资源管理学等有着极为密切的关系。所以,兼容性是文书学的一大特征。综合性则体现在对学生综合能力的训练上,真正做到理论联系实际,寓学、仿、做于一体,提高学生综合驾驭知识,并熟练运用到实践中去的能力。文书学的兼容性要求我们在文书学研究过程中,不能故步自封、因循守旧,而是要借鉴相关学科的知识和方法去认识文件与文书工作的价值和管理方法,把文件与文书工作放在多元学科的交叉点上去思考问题、研究问题。但是,在兼顾多学科理论与方法的同时,必须保持文书学学科的独立性,在维护本学科理论体系的前提下,理性地借鉴与吸收外来学科的理论和方法。只有这样,才能保证文书学在充分吸收各学科理论精华的同时而不改变自身的学科“本性”。

(四) 同步性

文件和文书工作是社会发展到一定阶段的产物,是社会实践的必然结果,二者的发展轨迹会随着政治、经济、文化、科学的发展而呈现出不同的发展曲线。文书学作为以文

件、文书工作为研究对象的学科,其研究的内容与方法也必然要与文件和文书工作与时俱进。当社会发展的脚步因为计算机和网络而不断提速时,文件和文书工作同样因为计算机和网络而发生着翻天覆地的变化。现代办公设备的发明、新型文件载体的出现、虚拟网络文件传输过程的实现以及固定化、规范化文件制作模板的使用,使文件及文书工作不仅仅单纯地局限在文件的简单制作与使用上,而是向更加科学化、规范化的方向发展。与此同时,文书学的研究也跳出了纸质文件的研究领域,向电子公文及其他新型载体、文件流程管理及文档一体化管理等领域迈进。

第二节 文书学的建立、发展及其指导意义

在我国,文件与文书工作具有悠久的历史,在漫长的历史发展过程中,无论是文件的名称、格式、载体,还是文书工作的地位、机构、制度、规范等都发生了重大的变化,但是以文件和文书工作为研究对象的文书学却在近代才出现。文书学的出现是人们对文件与文书工作的认识进一步深化的结果,这标志着文件与文书工作已经作为独立的社会实践产物被社会公众认可。

一、文书学的起源及其发展轨迹

(一) 文书学的起源及其建立

文件作为传递信息的工具在我国最早可以追溯到原始社会时期,但是当时没有文字,只能通过结绳、刻契、图画等符号方式表达信息的内容,因此当时的文件只是一种符号化的文件,而不能称为真正意义上的文件。真正意义的文件在我国最早出现在3 000多年前的殷商时期,因为文字的普遍利用和阶级层级划分的出现,文件渐渐地成为统治阶级管理国家、进行统治的工具。围绕着文件的使用及其管理而出现的一系列的文件管理制度,成为封建制度维护其统治权威、麻痹公众的重要措施,得到历朝历代的重视。由于文件与文书工作相对于社会公众而言具有隐蔽性,当时社会上不可能出现研究文件及文书工作的学者,文书学研究体系必然无法形成。但是在能够接触到文件与文书工作的封建官员中,有些人能够针对文件与文书工作中的一些问题进行论述。例如,南朝刘勰的《文心雕龙》、唐朝杨巨作的《翰林学士院旧规》等即论及文种和文书工作的做法与规范,但还未达到形成理论研究体系的程度。

我国正式的文书学研究始于20世纪20年代末至30年代初,是中国历史进程的改变以及国际社会人文社会科学的普遍发展促使了文书学研究在中国的萌芽。辛亥革命后,中国摆脱了封建专制的束缚,新型的政府管理机构取代了封建政府集权专制的管理模式,仿照欧美国家政府机构的做法,开始注重政府机构管理的实效。因此,为了管理国家政务和根除封建制度的机构管理陋习,国民政府在20世纪20年代末开展了“行政效率”运动。作为提高行政效率的重要环节,文件、文书工作自然成为改革的重点领域。历史事实证明,“行政效率”运动中形成的一系列关于文件与文书工作的改革措施不仅提高了政府机构文件的运作效率,还促成了当时大批行政管理学学者、高校教师与文书工作者对文书学的研究热潮。他们相继出版了文书学方面的论著,开设了文书写作与处理的课程,编发了教材,从而为文书学的创立拉开了序幕,进而带动了我国近代文书学研究体系的形成,并最终使文书学发展成为一门独立的社会科学。