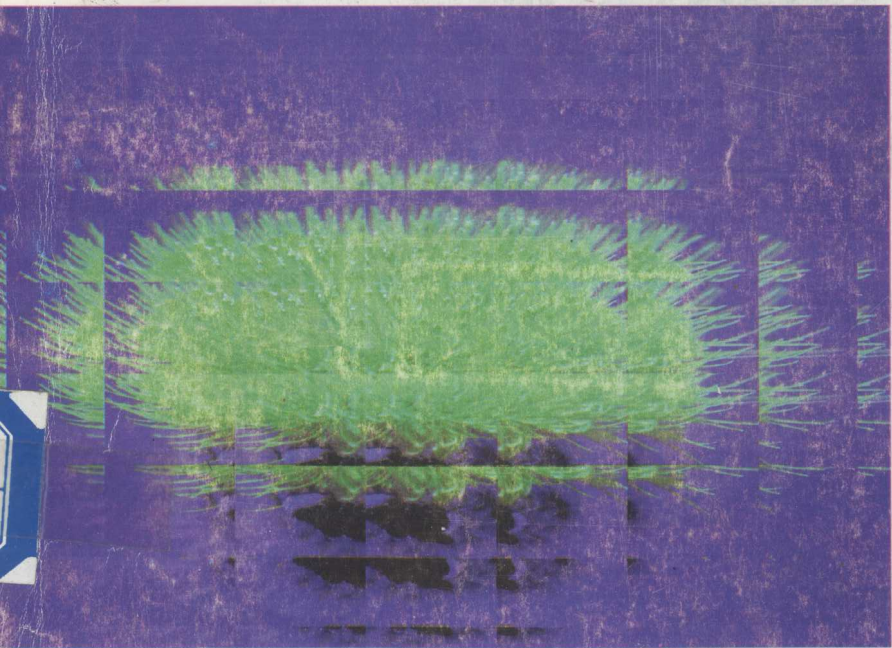


高等院校行政管理、文秘专业教学丛书

文书学

饶士奇 编著



WENSHUXUE

湖北科学技术出版社

高等院校行政管理专业教学丛书
文书秘

文书学

饶士奇 编著

湖北科学技术出版社

25

行政管理
专业教学丛书
高等院校
文 秘

文书学

© 饶士奇 编著

责任编辑:蔡荣春

封面设计:姚家丽

出版发行:湖北科学技术出版社
地 址:武汉市武昌东亭路2号

电话:6792508
邮编:430077

印刷:湖北省京山县印刷厂

邮编:431800

850×1168mm 32开 13.75印张
1994年3月第1版

320千字
1997年5月第4次印刷

印数:20 001—30 000
ISBN7—5352—1460—6/G·409

定价:13.50元

本书如有印装质量问题 可找承印厂更换

目 录

绪 论	(1)
一、文书学研究的对象与内容	(1)
二、文书学研究的历史与现状	(3)
三、文书学与相关学科的关系	(6)
四、学习文书学的目的与方法	(7)
第一章 文书概说	(11)
第一节 什么是文书	(11)
一、文书的产生	(11)
二、现代文书的概念	(12)
三、文书、文件和公文	(13)
第二节 文书的性质、特点与作用	(16)
一、文书的性质	(16)
二、文书的特点	(21)
三、文书的作用	(24)
第三节 文书的分类和名称	(27)
一、文书的分类	(27)
二、文书的名称	(32)
第二章 党政机关法定公文(上)	(37)
第一节 命令(令)	(37)
第二节 议案	(43)
第三节 决定、决议	(46)
一、决定	(46)

二、决议·····	(56)
第四节 指示·····	(61)
第五节 公告、通告·····	(66)
一、公告·····	(66)
二、通告·····	(70)
第六节 通知·····	(73)
第七节 通报·····	(88)
第三章 党政机关法定公文(下) ·····	(95)
第八节 报告·····	(95)
第九节 请示·····	(102)
第十节 批复·····	(107)
第十一节 函·····	(110)
第十二节 会议纪要·····	(116)
第十三节 公报、条例、规定·····	(123)
一、公报·····	(124)
二、条例·····	(131)
三、规定·····	(136)
第四章 机关其他常用文书 ·····	(144)
第一节 建议类文书·····	(144)
一、提案·····	(144)
二、建议·····	(146)
第二节 规章类文书·····	(149)
一、章程·····	(150)
二、办法·····	(153)
三、实施细则·····	(158)
第三节 计划类文书·····	(169)
一、计划·····	(169)
二、规划·····	(174)

三、工作要点	(174)
第四节 协议类文书	(175)
一、合同	(175)
二、协议书	(182)
三、意向书	(185)
第五节 电报	(187)
第五章 文书的撰写要求与体式	(189)
第一节 文书撰写工作概述	(189)
一、文书撰写的重要性	(189)
二、文书撰写的要求	(191)
三、文书撰写的步骤和方法	(195)
第二节 文书撰写的体式	(200)
一、公文的文体	(200)
二、公文的结构	(201)
三、公文的格式	(221)
第三节 文书的稿本	(226)
一、公文的文稿	(226)
二、公文的文本	(228)
第六章 文书工作概说	(232)
第一节 文书工作的任务与作用	(232)
一、什么是文书工作	(232)
二、文书工作的基本任务	(233)
三、文书工作的重要作用	(234)
第二节 文书工作的组织	(235)
一、文书工作的组织机构	(235)
二、文书工作的组织领导	(237)
三、文书工作的组织形式	(239)
第三节 文书工作的原则与要求	(241)

一、文书工作的基本原则	(241)
二、文书工作的具体要求	(242)
第四节 行文规则	(252)
一、正确处理行文关系	(252)
二、合理确定行文方式	(256)
三、严格遵守行文制度	(258)
第七章 文书的处理程序	(265)
第一节 文书处理程序概述	(265)
第二节 收文处理程序	(266)
一、文件的签收和登记	(267)
二、文件的分办和传阅	(275)
三、文件的拟办与批办	(277)
四、文件的承办、催办和注办	(280)
第三节 发文处理程序	(284)
一、文件的拟稿、审核与签发	(285)
二、文件的缮印与校对	(290)
三、文件的用印、登记与封发	(292)
第八章 文书立卷工作	(302)
第一节 文书立卷及其意义	(302)
一、文书立卷和案卷的概念	(302)
二、文书立卷的意义	(304)
第二节 文书立卷的组织	(306)
一、文书部门立卷制度	(306)
二、立卷地点的选择	(311)
三、文书立卷的范围	(312)
第三节 文书立卷的原则与方法	(316)
一、文书立卷的原则与要求	(316)
二、文书立卷的基本方法	(322)

第四节 文书立卷的准备工作	(331)
一、立卷类目的编制	(331)
二、平时归卷工作	(336)
第九章 案卷的整理与归档	(339)
第一节 案卷的组合	(339)
一、调整立卷	(339)
二、卷内文件排列和编号	(341)
三、拟写案卷标题	(343)
第二节 编目成卷工作	(348)
一、案卷的编目	(348)
二、案卷的装订与装盒	(355)
三、案卷排列与编号	(357)
第三节 案卷的归档	(358)
一、案卷目录的编制	(359)
二、文件检索工具的编制	(360)
三、案卷的归档	(361)
附录	(364)
一、国家行政机关公文处理办法	(364)
二、中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)	(371)
三、中共中央关于纠正电报、报告、指示、决定等 文字缺点的指示	(381)
四、国务院办公厅关于公文处理等几个具体 问题的通知	(385)
五、国务院公文主题词表	(386)
六、关于出版物上数字用法的试行规定	(396)
七、国务院关于国家行政机关和企业、事业单位 印章的规定	(399)
八、国家档案局关于印发《机关档案工作业务建设规范》	

等三个文件的通知	(402)
主要参考书目	(430)

绪 论

一、文书学研究的对象与内容

文书学是以文书、文书工作为研究对象的一门学科，它研究文书的性质与特点，种类与使用，撰写要求与体式，文书工作的任务与组织，文书的处理程序以及文书的立卷与归档等问题。

这里说的文书，是指各级机关与组织在其管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，简称公文。1993年11月21日国务院办公厅修订发布的《国家行政机关公文处理办法》明确指出：“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所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。”

文书工作，或称文书处理工作，是机关文书部门的日常工作。文件从制发、处理到立卷归档是一个运动着的过程，在这个过程中，一系列按照制度与规范相互衔接的程序性的工作，就是文书工作。各级机关与组织必须认真作好文书处理工作，为社会主义现代化建设事业服务。

1989年4月25日中共中央办公厅发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》也指出：“党的各级领导机关的文件，是传达党的路线、方针、政策和实施党的领导的重要工具，是指导和商洽工作、请示和答复问题以及沟通情况的重要手段。做好文

书处理工作,对加强和改善党的领导,加强社会主义现代化建设都有重要意义。”

可见,文书(公文或文件)是党和国家实施领导与管理的重要工具与手段,文书工作是党和国家机关的一项重要的日常工作。现代社会,在生产力和不断提高,社会文明不断发展的同时,人们对文书的使用日趋频繁,文书的用途越来越广。新的科学技术的应用和改革形势的发展,给文书部门的工作内容和工作手段带来了新的变化。在我国,无论是党政机关、社会团体,还是企事业单位,在各自的工作活动中,都要使用文书来表达意图和联系工作,都有关于文书的制发、处理和管理的各项工作。如何提高机关文书的质量,科学地组织好文书工作,直接影响到一个机关的工作效率,同国家事务的管理效率也有十分密切的关系。

因此,文书学将现行机关的文书与文书工作作为自己的研究对象,探讨其形成与运动的基本规律,对于实现机关文书工作规范化、制度化、科学化,并使之更好地为社会主义现代化建设服务,具有重要意义。

文书学的研究是同文书和文书工作在国家管理活动中的重要地位联系在一起的。文件是办事的工具,如何发挥这一工具的效用,以提高办事的效率,这就需要对机关文书和文书工作的实践经验加以研究和总结,揭示它的科学规律,以指导现实的文书工作。

关于文书学研究的内容,在我们这本教材里,主要包括以下四个方面:

1. 关于机关公务文书的基本知识。包括文书的性质、特点与作用,分类与名称等;
2. 关于文书种类及其使用的基本知识。包括文种的使用范围,撰写要求,体式与稿本等;
3. 关于文书工作的基本知识。包括文书工作的性质与任务,原则与要求以及行文规则等;

4. 关于文书处理程序与立卷归档的基本知识。包括收、发文处理程序,立卷原则、组织以及归档制度等。

二、文书学研究的历史与现状

“人类有政治之组织,即有法令。有文字之法令,即有公牍。”^{〔1〕}在我国,文书与文书工作的出现可以上溯到夏、商、周三代,其后,便经历了三四千年的漫漫岁月。随着国家机器的不断强化,社会事务的日益纷繁,文书的种类也日渐增多,文书工作制度亦日趋完备,可谓源远流长;而将文书与文书工作当作一门独立的学科来进行研究,则是近代的事。

南京临时政府时期,废除了旧的公程式。仿照西方资本主义国家的模式,建立了新的文书工作机构,规定了办公程序,为了提高国家机关的行政效率,提出“公务以敏迅为归,事权以分任为主”的原则,明确各自职责,摒弃文牍主义。30年代前后,国民党政府为了推行政令,在对国家机关行政工作进行整顿的同时,提出全面改革机关文书工作的要求。多次修订公程式,掀起了一场文书档案改革运动。由内政部次长甘乃光主持,成立了“行政效率促进委员会”,出版了《行政效率》杂志,并设置专门机构与人员从行政管理学的角度开展对文书档案改革工作的研究,写出了一些文章和著作。如甘乃光发表在1934年11月《行政效率》杂志上的文章:《文书档案连锁办法之试验》,以及徐望之的《公牍通论》,许同莘的《公牍铨义》、《公牍学史》,周连宽的《公文处理法》,陈国聚的《文书之简化与管理》等,并在一些学校开设文书档案方面的课程,进行专门教育。这些文书研究成果的出现和进行的文书专业教育,对我国文书学的形成起到了积极的作用。

新中国建立以前,中国共产党领导下的革命根据地和地方革

〔1〕 徐望之:《公牍通论》,档案出版社,1988年版,第1页。

命政权就非常重视文书工作，毛泽东和周恩来等同志都直接参与并领导了文书工作的建设与改革，建立了相应的文书工作机构，制定了一些文书与档案管理的法规，创建了简易可行的文书工作制度，这些对于提高办公效率，在艰苦的革命斗争环境中争取革命胜利都起到了重要的作用。

新中国建立以后，党和政府十分重视文书工作，1950年11月，毛泽东给胡乔木写信：“请你负用中央名义起草一个指示，纠正电报的缺点……”，1951年2月，中共中央发出了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》，指出党政军机关文件电报存在的严重缺点及纠正办法，强调党的各级领导机关和领导人要加强对这方面的检查和总结，经中央审定，通报全党各主要领导机关。最后还强调指出：“中央认为，此种文字缺点的纠正，将使我们的同志的头脑趋于精密，工作效能有所提高，故须予以重视。”为此，《人民日报》发表了《正确地使用祖国的语言，为语言的纯洁和健康而斗争》的社论。社论指出：“党的组织和政府机关的每一个文件，每一个报告，每一种报纸，每一种出版物，都是为了向群众宣传真理、指示任务和方法而存在的，它们在群众中影响极大，因此必须使任何文件、报告、报纸和出版物都能用正确的语言来表现思想，使思想为群众所正确地掌握，才能产生正确的物质的力量。”

1951年4月，中央人民政府政务院召开全国第一次秘书长、办公厅主任会议，制定并颁布了《公文处理暂行办法》等文件，1955年党中央批准颁布了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》，决定加强党的各级领导机关的文书处理工作和档案工作，全面推行文书处理部门立卷，强调“文件和电报由文书处理部门统一立卷归档”，并建立统一的归档制度。这是建国以后党和国家对文书工作和档案工作的一项重大改革。1957年10月，国务院办公厅发出《关于对公文名称和体式的几点意见》，对原有的公文名称进行了调整，并指出公文要有一定的体式，

主要是“为了保证公文的完整性、正确性和有效性；并为公文处理（包括公文立卷）工作提供便利。”

党的十一届三中全会以后，随着社会主义现代化建设事业的蓬勃发展，对机关文书工作的质量和效率提出了更高的要求。为此，1981年、1987年国务院办公厅两次发布国家行政机关公文处理办法，1989年党中央办公厅又发布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，1988年以来，国家技术监督局又先后发布了《国家机关公文格式》（GB9704—88）、《文书档案案卷格式》（GB9705—88）、《发文稿纸格式》（GB826—89）等三个重要的国家标准。1989年初，国务院办公厅又修订发布了《国务院公文主题词表》。这一系列法规性文件和国家标准的公布和实施，确立了我国科学的文书工作的原则，形成了统一的文书工作体制与文书工作制度，建立了合理的规范的文件格式体系，加强了文书工作队伍的建设，为文书学的学科研究与发展奠定了良好的基础。

建国以来，由于党和政府对文书工作的重视，文书学的专业教育与文书学的理论研究也得到了很大的发展。先是中国人民大学在档案专业开设《文书学》课，80年代以后，全国各高校的行政管理、秘书、档案、中文等专业也相继开设了《文书学》课程，并且形成了一支文书学教学与研究队伍，发表了大量的文书学理论与实践研究的文章，出版了一批教材和专著。其研究的主要特点是，以党政机关文书部门的工作为主体，以文书与文书工作为主要内容，探讨机关文书与文书工作的基本规律和文书人才培养的重要途径，为提高机关的行政管理效率服务。

当前，随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的建立，对机关文书与文书工作的要求更高了，也为文书学的研究开拓了新的领域。例如，政府职能的转变，企业机制的转换给机关文书工作增加了新的内容；工作上的快节奏、高效率要求精减文件，提高文件质量以及准确及时地运转与处理文件；随着科学技术的

发展,如何采用现代化的设备与手段提高文书工作效率;同时,还要着力改变经济发展、法规滞后的状况以及加快培养文秘专门人才,提高文书人员素质等,这些都是新形势下文书学研究的重要课题。

三、文书学与相关学科的关系

文书学是社会科学中的一门应用学科,它同秘书学、档案管理学、政治学、行政管理学、写作学、法学以及语言文字学的关系都很密切。例如,秘书学是以秘书与秘书工作为其研究对象,秘书学研究的范围涉及到机关秘书工作的各个方面,诸如调研、信息、查办、协调、会议、信访、文书、档案以及机关事务管理等,而文书学只把机关秘书工作中的文书和文书工作这两个重要方面作为自己主要的研究对象,从这个意义上说,它是秘书学的一个分支学科。档案学也是如此,文书学和档案学是处在同一层次的学科。人们常说,文书是档案的前身,档案是文书的归宿,文书学与档案学的密切关系是由其研究对象——文书与档案的密切关系所决定的。

至于政治学与行政管理学则是更高层次的学科,政治学研究国家的起源、性质、职能、目的、组织形式及治国方略。它“要求在研究中根据一定的社会经济条件和阶级状况来揭示国家产生、发展和消亡的规律,研究无产阶级夺取政权和巩固政权的问题,确定国家活动和职能得以贯彻的方式和手段,寻求国家制定政策,处理阶级关系的不同方式。”〔1〕行政管理学则是从政治学分离出来的一门独立学科,它是政治学的一个分支学科。“行政管理学是研究国家行政管理的科学,研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中,有效地组织和协调各种管理要素的科学,行政学的宗旨在

〔1〕 王邦佐等:《政治学概要》,复旦大学出版社,1986年版,第8页。

于提高行政管理效能和效率。”^{〔1〕}

综上所述,政治学与行政管理学是研究立国治国的学问的。而制定政策、颁布法令、上情下达、下情上报、协调管理等各项活动都离不开文书。文书是国家管理的重要工具,文书工作则是运用这一工具来管理国家。文书工作具有极强的政治性,文书工作系统工作不力,就会妨碍国家管理系统的正常运转。因此,在研究政治学、行政管理学的同时,必须研究文书与文书工作。它们对建立国家机关的正常工作秩序,提高行政效率有极其重要的作用。同样,在研究文书学的同时,也要注意对政治学和行政管理学的研究,使文书与文书工作在管理国家的政务和事务的活动中,充分发挥自身的效用,为我国的“四化”建设服务。

此外,文书学同法学、写作学、语言文字学也都有着密切的关系。比如,文件的拟稿是否符合国家的法令与法规,如何提高文书撰稿人员的写作能力和运用语言文字的能力等等。在文书学的研究中必然要涉及到上述学科。这些学科的和研究成果也会促进文书学的研究和发展。

四、学习文书学的目的与方法

从事机关工作的同志,不论在党政机关还是在企事业单位,也不论是机关领导还是一般工作人员,几乎都要同文件打交道。就机关领导来说,上级文件精神的传达贯彻,本机关文件的审核、签发,一些重要文件的拟稿,收来文件的批办等都要亲自动手。至于机关的文秘工作者与文件的关系则更为密切。这些同志如果不学习和熟悉文书与文书工作的理论与实践方面的知识,是很难胜任工作的。

1923年,列宁在《宁可少些,但要好些》这篇文章中,提出了国

〔1〕 夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社,1985年版,第8页。

家机关选用干部四个条件,其中第三条是:“必须通过国家机关基本理论行政管理及公文程序等基本知识的考试。”^{〔1〕}这里,列宁是把公文程序的基本知识同国家机关的基本理论行政管理放在同等重要的地位,要求国家机关干部必须掌握的,否则就不够条件当国家机关干部。美国的一位档案学专家也说过:“文件管理最主要的方面,同利用文件来履行政府职责有关,在政府活动的范围内,很少有什么事情是不同文件发生关系就可以完成的。无论是关心重大问题的最高级政府官员,还是关心日常例行公事的下级办事员,在工作中全都离不开文件。两种所需文件的种类可能不同,但文件的重要性对于行政阶梯的最高一级和最低一级都毫无区别。”^{〔2〕}

可见,无论在国内或国外,都强调了文书处理的知识或文件对于国家机关工作人员的重要的、密切的关系。因此,当前在各级党政机关、社会团体、企事业单位的秘书部门工作的同志,或者将来有可能从事机关工作的同志,都应该学习一些文书学方面的基本知识。

通过学习和研究文书学,系统地总结我国现行机关文书、文书工作的实践经验,探讨文书工作的理论、原则和方法,寻求科学地组织文书工作的正确途径,实现文书工作的规范化、制度化、科学化,为提高机关工作效率和水平服务,为社会主义建设事业服务。这就是我们学习文书学的目的。

明确了文书学研究的对象和内容以及学习文书学的目的,那么,怎样才能学好文书学这门课程呢?

1. 必须重视文书学基本理论的学习。任何一门学科都有它的

〔1〕《列宁全集》,第33卷,第445页。

〔2〕(美)T·R·谢伦伯格:《现代档案——原则与技术》,档案出版社,1963年版,第44页。