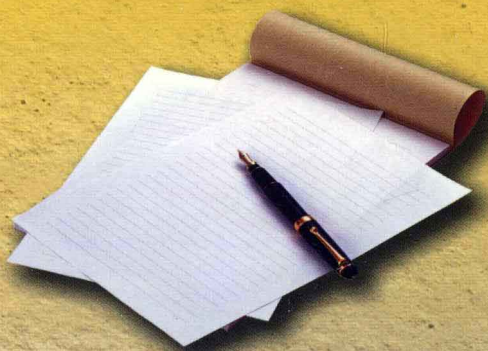




现代文书工作 理论与实践

刘 永 刘国华 编著

中国档案出版社

现代文书工作 理论与实践

刘永 刘国华 编著

中国档案出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代文书工作理论与实践/ 刘永, 刘国华编著. —北京: 中国档案出版社, 2004. 8

ISBN 7-80166-484-1

I. 现… II. ①刘…②刘… III. 文书工作 IV. C931. 46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 091938 号

XIANDAI WENSHU GONGZUO LILUN YU SHIJIAN

出版/ 中国档案出版社 (北京西城区丰盛胡同 21 号 100032)

发行/ 中国档案出版社

印刷/ 河南地质彩色印刷厂

规格/ 890×1240 毫米 1/32 印张/ 11.125

版次/ 2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

字数/ 28 千字

定价/ 24.5 元

说 明

本书是根据我国文书工作方面发布的新规章以及现代文书工作实践的新经验，在文书工作内容多元化的基础之上重新编排而成的。

本书系统阐述了现代文书工作理论与实践的基本知识，全书共十一章，分别讲述了现代文书系统及现代文书工作的基本原理、文书格式与文本；公务文书、经济文书、一般事务文书、公关信函等各种常用文书及撰写方法；现代文书工作的任务、要求及组织；公务文书的处理程序与方法；电子文件的管理。

全书文字简明，便于阅读和理解，并注意理论联系实际。在每章后面均附有思考题，供读者思考与练习。本书末尾附有国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》等标准和规范性文件，以便读者学习并在实际工作中参考。

本书既可作为档案学、文秘专业等本科专业的教材，又适合行政机关人员、企业管理人员和文秘人员自学，并可作为职工大学、函授大学、业余大学等各类成人高等院校文科专业使用的教材。

本书由刘永、刘国华、李泽锋、郭素红、韩宏庆编写。刘永、韩宏庆编写第一、二、三章，刘国华编写第五、七、九章；李泽锋编写第四、八、十一章；郭素红编写第六、十章；郝伟斌对全书进行了审校。由于编者水平所限，难免有错漏和不妥之处，恳请专家、学者和广大读者批评指正。

本书在编写过程中曾参考了本校和兄弟院校以及有关部门的教材和资料，在此一并深致谢忱。

编 者
2004年6月

目 录

前 言	1
第1章 现代文书系统	4
1.1 现代文书系统与现代文书	4
1.2 文书系统的内部结构	8
1.3 现代文书人员	10
1.4 现代文书处理制度与规范	15
第2章 现代文书学基本原理	20
2.1 基本概念	20
2.2 现代文书的性质与作用	23
2.3 现代文书文种	34
2.4 文书工作的重要性与任务	44
2.5 文书工作的基本原则与要求	47
2.6 现代文书学的研究与发展	52
第3章 文书格式与文本	58
3.1 现代公文用纸格式与印装格式	58
3.2 现代文书的书面格式	61
3.3 文 本	77
第4章 文书撰写	80
4.1 概 述	80
4.2 常见问题分析	87
4.3 中文函电中常用文言词汇	89
第5章 公务文书	93
5.1 法定公务文书	93
5.2 通用普通公文	121
第6章 现代经济文书	136

6.1	广告	136
6.2	说明书	140
6.3	市场调查专用文书	144
6.4	招标、投标文书	156
6.5	经济活动分析报告	162
6.6	经济协议专用文书	168
6.7	保险文书	178
6.8	专利文书	183
6.9	外贸函电	185
第7章	一般事务文书及公关信函	192
7.1	介绍信函	192
7.2	请求信函	196
7.3	演说文书	198
7.4	公关信函	210
第8章	文书工作的组织	218
8.1	文书工作机构与组织领导	218
8.2	机关内文书工作的组织形式	220
8.3	行文制度	222
第9章	文书处理	228
9.1	文书处理概述	228
9.2	收文处理	230
9.3	发文处理	238
第10章	文件归档	245
10.1	归档制度	245
10.2	归档文件的整理原则及要求	247
10.3	归档文件的装订	251
10.4	归档文件的分类	252
10.5	归档文件的排列	254
10.6	归档文件的编号	257
10.7	归档文件目录的编制	261
10.8	装盒	264

第 10 章 文件归档	266
11.1 电子文件概述.....	266
11.2 电子文件处理.....	275
11.3 电子文件远程传输.....	284
11.4 电子文件归档.....	290
11.5 电子文件安全管理.....	301
附录一 国家行政机关公文处理办法	314
附录二 中国共产党机关公文处理条例	323
附录三 国家行政机关公文格式	334
附录四 电子文件归档与管理规范	341

前言

在改革开放的新形势下，文书工作由行政公文处理为主向公务文书处理、经济文书处理、涉外文书处理、礼仪文书处理等并重的多元化工作方式转变。这样文书工作中不仅要研究新的问题和新的方法，而且对从事现代文书工作的人员提出了更高的要求。传统的文书处理素质要求已经不能适应新的工作需要。周恩来总理曾经对秘书人员提出要有三个过硬的本领，即要“政治思想过硬，外语业务过硬，一般知识过硬”，对现代文书工作的人员来说还要求有文字功力过硬、现代技术应用能力过硬两大本领。

“政治思想过硬”，即要有过硬的马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论知识和灵活运用的能力。在实际工作中，能坚持四项基本原则，坚持改革开放和贯彻执行党和国家的路线、方针和政策。

“外语业务过硬”，即要熟练掌握一两门外国语。要有外交、外事和外经工作的基本知识和业务专长，能够胜任所从事的涉外工作中的文书处理工作，成为对外交往中的行家里手，具备处理国内事务和处理外交、外事和外经工作事务的两套本领，并且在工作中能够做到精益求精。

“一般知识过硬”，即要具备从事国内外各项工作的一般知识和工作经验。从知识的广度上讲，古今中外、文史经哲，各个领域的知识都应有所了解，某些方面的知识还要融会贯通和学以致用；从知识的深度上讲，应在各专业领域的某一方面学有专长，同时具有处理专业领域中一般问题的实际能力。

“文字功力过硬”，即在现代文书写作过程中，不但要熟练掌握行政公文的撰写方法与写作技巧，而且要准确掌握各类经济文书、涉外文书、礼仪文书和一般事务文书等文书体裁的书写格式、体例和处理规律。同时在文书写作中要做到符合语法，符合逻辑，符合事理，符合问题要求，符合国际惯例。思路周密，行文准确，文字通顺，得体适度。

“现代技术应用能力过硬”，即在文书处理过程中，能熟练运

用现代管理技术、计算机技术、通讯技术和网络技术，同时具有信息加工与处理的能力。

《现代文书工作理论与实践》的主要研究对象是现代文书和现代文书工作。研究的主要内容是现代文书的性质、作用、种类、体式、撰写和现代文书工作的原则、制度、规范和方法。由于现行系统专业领域和活动范围的扩大化，使现代文书概念的外延也不断扩大，而现代文书工作则集政治性、思想性、业务性、技术性、涉外性、文字性、科学性和规范性等更多的属性为一体，成为工作开展和经济建设中日益重要的一项基础性工作。

文书是指行为主体（组织及个人）在社会活动中为了一定的目的而形成并使用的具有特定格式的文字材料。现代文书则是针对改革开放新形势下，文书种类的扩大、文书处理方式的变化而言的。根据行为主体及文字材料的作用范围划分，现代文书包括公务文书和私人文书两部分。私人文书，是指个人或家庭、家族在自己的活动中为处理个人事务而形成并使用的文字材料，如私人函电、日记、传记、家谱、账目、契约、遗嘱等。它是个人或家庭、家族用来表达意图、工作联系、记述情况的一种工具。公务文书，是指各机关单位在处理公务活动中形成和使用的文字材料，包括法定公务文书和普通公务文书两部分。法定公务文书是指党和国家颁布的有关公文处理规定中确定的公文文种，如决定、决议、通知、报告、请示、批复、函等。普通公务文书是指法定公务文书以外的公务文书，如计划、规章、准则、守则、合同、协议等。两类文书都是机关、团体、企事业单位按照规定的行文制度和处理程序，用以管理事务、联系工作、交流情况、处理问题的一种重要的文字工具。

文书工作是指机关单位通过互相衔接的一系列程序和手续，完成机关单位文书的拟制、处理和管理工作的总称。机关的收文和发文处理，环环相扣，形成了一个工作的总流程，又叫文书处理工作。文书工作的基本性质是机关单位秘书部门的组成部分，也是机关单位工作的基础，文书工作的质量直接影响机关的工作效率。

研究现代文书和文书工作的任务是在总结我国文书工作的理论与实践的基础上，探讨新形势下文书和文书工作的规律和发展趋势，研

究新的文种和文书处理的原则与方法，以科学地组织机关文书工作，适应机关工作职能活动和任务的增长与扩大对文书工作提出的新的需求，以提高各类机关单位的工作效率和质量，促进经济发展和社会进步。

本书主要根据 2000 年国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》和 1996 年中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》两个文件，结合近年来机关文书处理的实际情况和经验加工编辑而成。本书在编写过程中，曾多方听取意见，并参考了有关教材和资料，在此一并表示诚挚的谢意。

第1章 现代文书系统

1.1 现代文书系统与现代文书

1.1.1 现代社会组织系统与现代文书的关系

1. 现代社会组织系统与现代文书是动态系统中硬件和软件的关系

任何活动都是以一定的人和社会组织等主体作为基础进行的。只有主体的组织机制健全，信息通畅快捷，组织活动才能正常开展，目标才能实现。

按照行政学的定义，组织是指人们为实现一定的目的而联合起来进行有秩序的协作活动的群体。现代社会组织系统是指一切从事政治、经济、军事、科技等往来活动或与其相联系的组织及其相关因素所构成的协同工作、相互作用的有机整体。

我们可以把现代社会组织系统看成是由硬件和软件两大部分组成。硬件包括各类与往来活动有关的机关、团体、企事业单位，它们如同一部机器一样，有一切硬件设备所具有的基本构件，如动力部分、工作部分、传递部分以及构成这些组成部分的基本单元，如齿轮、杠杆、螺丝钉等。与此相对应，现代社会组织系统的软件，就是系统得以运行的语言，包括运转程序、发动步骤、指令、图形等。这样，现代社会组织系统就像一部机器，在一定的动力驱使下，不断地运转，不断地行使自己的职能，从而使整个组织活动按照正常的秩序持续稳定地开展下去。

对一部机器来说，只有硬件而无软件，那么机器就是一堆废铁，发挥不出它应有的功能，而只有软件没有硬件，软件也只是一些毫无意义的数字、符号。

因此现代社会组织系统需要硬件与软件的密切结合。因为，有了该系统自身和行政管理部门、经济活动实体、商检、海关、工商管理机关等，就必须有与之相适应的法律、法规以及使这些法律、法规得

以实施的行政命令，如指示、决定、决议等等，还必须有使硬件功能得以充分体现的报告、合同、广告、外贸函电、产品说明书、合作协议、专利文献、法律诉讼和涉外公证、公关信函等。这样，现代社会组织系统才能成为完整的、统一的有机整体，从而灵活权变地发挥出应有的功能。

如果我们说组织系统中的软件部分，实质就是一种信息的话，那么这个系统内部实际存在着一个信息及信息反馈网，而构成整个系统的各子系统内部也同样有自己一套健全而完整的信息及信息反馈系统，从而通贯上下，联系左右地控制着整个组织系统的运转，推动着系统内外各项工作的进展。

可以看出，要维持整个社会组织系统的正常运转，正常发挥各子系统的各项功能与作用，不但需要正确的信息指导，而且还需要这种信息及信息反馈系统的渠道畅通。

现代文书是各类组织在合作、交流和交往过程中产生的政治、经济等信息及其不可分割的各种形式的载体的统一体。这套信息及信息反馈系统的设置就是现代文书系统以及现代文书处理部门和档案部门。

2. 现代社会组织系统与现代文书系统是同一事物

在社会组织系统中，各机关单位均按一定的程序、法定的形式、特定的办事手段彼此间产生工作往来活动，完成自己各方面的职责和功能。也就是说，这个组织系统是通过各种办事制度和文书处理规范联结起来，构成一个有机的动态的整体。从这个意义上讲，社会组织系统通过文书处理完成各自的功能，实质上就是一个宏观的文书处理系统，或者精确地讲，是一个具有法定行为的文书处理系统。

换一个角度来分析，文书处理系统不是一个单独的系统，它没有自上而下的垂直体系，也没有完全独立的办事机构，它是从社会组织系统中抽象出来的系统，或者就是社会组织系统本身（从文书处理角度讲），这就像计算机是有工程控制、模拟、管理、科学计算、辅助设计等功能，但它的这些功能均是通过对信息的加工、处理来实现的，人们又称之为信息处理机，在学科上，信息科学成了计算机学的代名词。分析社会组织系统中的文书处理系统，就是要分析现代社会

组织系统中的文书处理功能。

现代组织和现代文书处理系统是一个事物的两个极其重要的方面，现代组织的运转离不开文书处理工作，反过来也一样，两者就像一辆马车的两个轮子，存在着唇亡齿寒、唇齿相依的关系。

1.1.2 现代文书系统的基本框架

1. 国家是产生相互往来的基本条件

阶级、政党、政治制度（国体、政体、国家结构）是构成国家的基本要素。国家依靠国家机构及其内部组织部门的具体设置实施管理。有了国家才谈得上国内各类组织的存在和组织间的交流与合作，也才谈得上国与国之间贸易往来和政治、军事与科技的合作与交流。

2. 国家机关是合理交往的规范者与管理者

国家机关体系包括了国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关四个部分。

各级各类组织的成立和运行必须按照国家及其地方各级权力机关制定的组织法进行，并接受权力机关的依法监督。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府设立和开展工作的法律依据。

中央和地方政府，行使政治、经济、军事、科技等活动的组织、指挥、执行、协调和控制权，也是综合性管理机关，担负着全国和地方各方面工作全面管理的重要任务，行使着管理中的重大决策权以及经济管理活动的监督权等。它们下设各类对口职能管理机关，分工主管各方面职能业务。

过去，国家行政机关与企事业单位、社会团体的关系是一种隶属关系，行政机关是宏观、微观一起抓。目前，这种关系变成了计划、指导、协调、服务和监督的关系，即行政机关要为企事业单位的充分发展和不断进步创造良好的外部环境和条件，提供各种必要的服务，同时监督其行为的合理性、合法性和方向的正确性。例如在经济领域，不少政府部门都与经济有联系，有的是经济的直接管理者和参与者，有的是间接的参与者，它们共同组成了一个经济系统。在体制改

革的过程中，政府部门则愈来愈多地承担管理和调控的角色，实行经营权和所有权分离，不再直接参与企业的经营管理与决策，这样经济系统也就一分为二。

在社会组织系统中，国家审判机关、国家检察机关承担对各种组织行为和个人行为的法律监督、民事纠纷的仲裁和案件量刑与审判的职责，以确保社会组织保持良好的运行秩序。

3. 机关组织是社会活动的基本单元，也是往来活动的直接参与者

机关组织包括党政机关组织、社会团体、企事业单位等，这些机关组织作为相对独立的实体，可以在自己的职权范围内行使职权和开展公务联系活动。它们是社会活动的基本单元，可以以自己的名义对外联系、对内进行组织管理和开展工作。因此，机关组织是社会往来活动的直接参与者。

4. 各类咨询机构是相互交往的信息中介

各类咨询机构是相互交往的信息中介。在密切合作的组织系统中，它扮演着信息中介的作用，成为系统正常运转和发挥作用的润滑剂和桥梁，是现代文书系统中一个不可缺少的硬件。目前国内外重要的咨询机构有：

- (1) 中国国际经济信息中心
- (2) 中国国际工程咨询公司
- (3) 北京市国际贸易研究所咨询开发部
- (4) 国际技术经济研究所
- (5) 龙韩高技术开发咨询有限公司
- (6) 斯坦福国际咨询研究所
- (7) 福特基金会
- (8) 联邦德国罗兰、贝克国际咨询公司
- (9) 法国 BCEOM
- (10) 日本野村综合研究所。

1.2 文书系统的内部结构

1.2.1 一般结构

任何一个独立的单位，都存在两大系统：内部系统和外部系统，结构如图 1.1 所示。

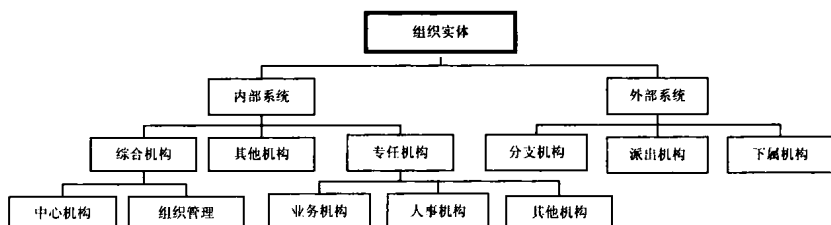


图 1.1 组织的一般框架

其中，中心机构包括权力机构、指挥机构和办公机构三部分；组织管理机构分为计划、组织、科技等部门；业务机构包括计划、统计、物资管理、技术质量、供销等部门；总务后勤一般有生产后勤、财务审计、基建等部门；其他机构如监督机构、党组织、工会、妇联等组织部门。

上述关于单位内外系统的描述是相对的，任何一个机构都可继续划分成内外两个系统，而内部系统也可继续划分成综合机构、专任机构和其他机构三部分。例如：一个公司有内部系统和外部系统，有综合机构和专任机构，其中一个专任机构有工程设计部。也有办公机构和业务机构之分，办公机构设办公室、文印室、收发室等部门。业务机构可分为工程检验、研究开发、设计制图等部门。可以说，只要存在机构就存在内部办公和文秘工作。

一个组织中大大小小的中心机构、办公机构、秘书机构、文印机构、收发机构就构成了组织内部文书处理系统。而这个组织中的其他系统，则是广义上的文书处理系统。

图 1.2 所示的是一个典型的企业组织系统：

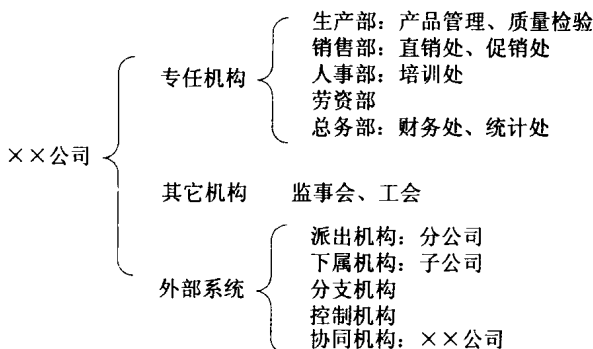


图 1.2 企业组织系统示意图

1.2.2 现代文书工作组织

文书工作是各单位日常工作的组成部分，直接为领导工作和各项业务工作服务，是单位实现其职能的一种手段。文书是在单位内部的各个组织机构间运转处理的，各个部门都需要阅读、处理和形成相应的文件。

因此，文书工作不是单位的一项专门业务或者职能，不可能由单位的某一个组织机构全部包揽，而是涉及单位的各个机构以及单位的领导、部门负责人、业务人员等。

但一般说来，文书工作的主要任务通常是单位中心机构的一部分工作内容。文书工作机构和文书工作人员，并非承担全部文书工作，这是文书工作机构的特点之一。因为办文不仅是文书部门或文书人员自身的事情，也是单位领导及各业务部门共同的工作责任。

就全国来说，党、政、军系统的文书工作分别由中共中央办公厅、国务院办公厅和中央军委办公厅指导，颁发有关规章制度、办法、规定、章程和条例，作出指示并负责召开业务会议。就一个机关来说，文书工作由机关秘书长或办公厅（室）主任负责领导。从隶属关系上讲，上级机关的办公厅（室）有责任对所属下级机关的文书工作进行业务指导，党政领导机关的办公厅（室）有责任对同级机关各部门的文书工作进行业务指导。各级档案行政管理部门和本机关档案室，有责任对本机关的文书立卷工作进行指导、监督和检查。

文书工作的组织形式是指一个机关内，对文书处理机构设置及对文书处理程序各个工作环节的组织与安排所采取的方式，包括集中形式和分散形式。

本书第 8 章系统讲述了文书工作的机构、文书工作的领导与指导以及文书工作的组织形式等具体内容。

1.3 现代文书人员

1.3.1 现代文书人员的构成及职责

机关内部各类人员都需要同文件打交道，都要承担部分文书处理工作。即使是普通的员工甚至某些勤杂人员，也要按文件的统一部署行事，具有文书承办的责任。

1. 国家机关、事业单位

(1) 机关党政领导

机关党政领导在文书处理方面具有极其重要的职责，可以说涉及到机关文书处理的方方面面。首先，对文件的审核与签发是其主要职责，要负责对重大问题的文件的起草工作和对调查材料的整理归纳工作。其次，对来信来访文书的处理和职权范围内的来文的批办和承办工作。第三，对机关会议文件的处理工作。第四，对机关文书工作的指导与管理责任。

(2) 机关业务部门负责人

机关业务部门负责人在机关统一部署下分工负责本部门的具体业务，其承担着的工作是承上启下和开展业务的重要工作。在文书处理上主要是文件的具体承办任务，包括文件的拟稿、阅办、承办、注办等。

(3) 办公厅（室）主任或秘书长

办公厅（室）主任或秘书长是机关文书工作的直接领导，要求全面负责文书工作。具体来说有如下几方面的职责：一是负责来文的拟办工作。二是重要的会议文件和调查报告的起草。三是文件的催办检查和督导工作。四是机关文书处理制度和规范的制定与实施，五是办