

文件写作

WENJIANXIEZUOYUCHULI.....

与处理

◎主编 曹润芳

中国档案出版社

文件写作与处理

曹润芳 主编

中国档案出版社

责任编辑/高建平 罗 京
装帧设计/大盟文化

图书在版编目 (CIP) 数据

文件写作与处理/曹润芳主编. —北京:中国档案出版社, 2006. 2
ISBN 7-80166-582-1

I. 文... II. 曹... III. 公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 012039 号

WENJIAN XIEZUO YU CHULI

出版/中国档案出版社 (北京宣武永安路 106 号 100050)

发行/中国档案出版社

印刷/北京市通县华龙印刷厂

规格/787×1092mm 开本/1/16 印张/27.5 字数/466 千字

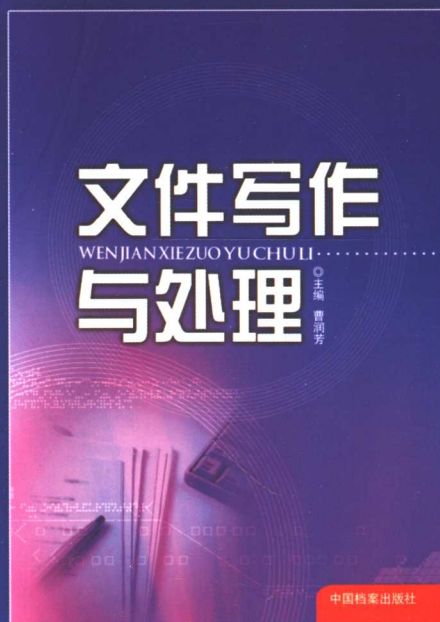
版次/2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印数/5000 册

定价/45.00 元

责任编辑：高建平 罗 京

封面设计：大盟文化



主 编：曹润芳

副 主 编：赵国俊

编写人员：赵国俊 周 玲

王 健 曹润芳

杨 霞

前 言

为了迅速提升公务人员文件撰写与处理的水平，以适应机关、团体、企业事业单位行政管理、业务管理与文件管理规范化的需要，我们集多年教学与科学研究的成果，编写了《文件写作与处理》一书。在编写过程中，我们力图使全书突出以下特点：

一、在继承中发展创新，突出理论性

本书的编著者均为高等院校文件学、档案学专业的教师，长期处于文件学教学与理论研究的前沿。值得提出的是他们均就读于中国人民大学档案学院（档案系）或在该院（系）任教，而中国人民大学档案学院是新中国成立后最先从事文书学、档案学研究的学府，在理论研究上具有一定的基础。本书力求全面吸取和继承该学院关于文书学、档案学研究的理论成果，并在此基础上对文件管理的许多理论问题的研究能有突破性的发展与创新。本书根据现代社会对文件使用更为广泛，更为普及的实际需要而着眼于“大文件学”的建设，扩展了研究的领域，调整了原文书学的架构，广泛论述了公、私文件以及各种门类、各种记录方式以及各种载体的文件，如会议文件、信访文件、电子文件、电讯传递文件、声像文件等，迈出了从公文学向文书学进而向大文件学发展的可喜一步。全书吸取国内外研究的成果，依据文件生命周期理论、信息论、系统论、控制论的原理，结合中国实际，对文件与文件工作管理的内涵以及技术方法做出新的诠释，使之更加切合文件管理规范化、现代化的新形势与客观需求，突出全书的理论性。

二、密切结合实际，力求具有明确的针对性

文件是记录、固定、传递和储存信息的一种工具，其中机关、团体、企业事业单位（以下简称机关）的文件则是用于处理

2

公务活动的重要形式。机关的文件管理是机关文件形成、运转处理和存贮检索以及对其所从事的规划、组织、监督控制和提供服务的全部活动，是机关行政管理、业务管理的重要组成部分，对机关管理的质量与效率产生直接影响。而当前的机关文件管理正面临着领导决策科学化与机关管理现代化的日益严峻的挑战，一些机关长期处于一方面承受“文山会海”的沉重负担，而另一方面在领导决策与机关行政管理上又缺乏有效的信息支持的极其矛盾的状态。因此，如何抑制无用文件的泛滥，提升文件的信息价值，简化文件处理手续，加强管理与控制，提高文件管理的质量与效率，已成为当前迫切需要解决的重要课题。本书针对这一课题，开辟专章论述了文件工作科学管理的原则与要求；介绍了文件数量控制、质量控制以及文件运转过程控制的原理与方法；阐述了文件工作综合协调的原理与方式方法以及文件标准化的内容与形式，而这些内容将为推进文件工作的发展与改革，进而提高机关管理的质量与效率提供重要的参考资料。

三、在内容上涵盖文件写作与处理的方方面面，使其具有广泛的应用性、新颖性

本书不仅阐述了文件的种类、格式、写作要则与各种文件的撰拟方法，而且介绍了文件处理与文件管理的原则与方法；不仅介绍了收文处理和发文处理的程序与要求，而且还介绍了办结文件处置的途径以及归档文件整理（立卷）的原则与方法；不仅介绍了通用文件的处理而且还阐述了特殊文件的处理；不仅阐释了通用和专用的公务文件而且对私人文件的种类、格式、撰制方法也作了全面介绍，书中还附有与文件、档案管理有关的法规、国家标准与大量的例文以及可供思考作业的试题，具有较宽的覆盖面和广泛的应用性。

同时，为了适应全国文件工作发展的步伐，及时反映当前在文件管理领域中法制建设、科学技术发展与理论研究的最新成果，本书力图突出内容的新颖性。

首先，根据国家最新发布的法律、法规，如《中华人民共和国立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定条例》与

《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）的有关规定，明确阐释了通用公文的种类及各文种的适用范围以及正确选用文种的依据；特别是对规范性文件的含义、分类与处理的程序与方法进行了充分的论述；充实了新增文种的撰写方法与收发文处理、文件工作管理的内容。

按照自2000年1月1日起实施的《国家行政机关公文格式》国家标准（GB/T9704—1999）的有关规定，本书全面介绍了公文各要素在版面上标识的规则，而且揭示了各要素的内涵与标注的规范，如发文字号的结构与编制方法，公文标题的作用与拟写要求，选择主送机关与抄送机关的规则，确定成文日期的原则与标注方法以及主题词标引（著录）的要求等，从而为正确贯彻实施新的公文格式（国家标准）提供了指导依据。在书中积极宣传贯彻新公文格式的国家标准，有利于规范公文，特别是电子文件的格式，防止制作伪公文，保障公文的真实有效。

严格以最新发布的有关法律法规作为根据并增强宣传贯彻的力度，将使本书的内容更加切合在文件管理领域中加强法制建设的需要，从而达到以法治文的目的。

其次，是适应新形势的需要，对文件管理中的新技术，新方法，新的研究成果进行了阐述与论证。

随着电子政务与电子商务的迅猛发展，电子信息和电子文件急剧增加，加强对电子文件的有效管理，已迫在眉睫。因此，本书特别增加了有关电子文件管理的内容，专门论述了电子文件的特殊属性以及对电子文件进行鉴定、检索利用、归档管理的原则与方法。

随着办公自动化的日益普及，对于在“网络办公”条件下如何改革传统的文件归档的方法，做到既简化操作程序又方便检索利用，促进档案管理现代化的问题已引起广泛关注，对此，国家档案局曾于2000年12月6日发布档案行业标准《归档文件整理规则》（DA/T22—2000），提出了按文件级整理归档文件的原则与方法。实行文件级管理，简化了整理程序，便于实际操作，兼顾计算机和手工两种管理方式，在简化机关档案室操作的同时，

也兼顾了档案馆管理的需要。为此,本书除介绍传统的按案卷级整理归档的内容外,还以一定的篇幅全面阐释了上述《标准》提出的新的按文件级整理归档的方法,任读者从实际出发因地制宜地选择适宜的整理方法。

注重研究并反映在新形势下文件管理领域中所出现的新的技术方法,使全书能够注入新意,与时俱进,以适应现代社会的需要。

本书适合作为高等院校行政学、文件学与档案学课程教材,也可作为国家公务员及办公室文秘档案人员培训参考书。

总之,我们在主观上是试图使全书更加突出理论性、实用性与新颖性,使之更好地适应文件学教学与文件管理改革与发展的需要,为促进文件管理的规范化、制度化与科学化服务。但是由于我们的学术水平与实践经验所限,虽经认真研究,书中疏漏之处难免,敬请广大读者批评指正。

本书由曹润芳主编,赵国俊副主编,参加编写的人员有:

赵国俊(第一、五、六、七、十四章)

周 玲(第二、四、十三章)

王 健(第三、八章)

曹润芳(前言、第九章)

杨 霞(第十、十一、十二章)

编 者

二〇〇六年二月一日

目 录

第一章 文件概述	(1)
第一节 文件	(1)
第二节 文件的分类	(4)
第三节 文件的功能	(7)
第四节 文件的效用	(9)
第五节 文件的稿本	(15)
第二章 文件的种类	(18)
第一节 公文的种类	(18)
第二节 私文的种类	(33)
第三节 社会通用事务文件的种类	(36)
第三章 通用公文的文体与格式	(41)
第一节 通用公文的文体	(41)
第二节 通用公文的格式	(46)
第四章 文件工作概述	(59)
第一节 文件工作的任务	(59)
第二节 文件工作的性质与地位	(76)
第三节 文件工作的基本原则与程序	(81)
第五章 发文处理	(87)
第一节 发文处理过程	(87)
第二节 拟稿与会商	(88)
第三节 核稿和签发	(90)
第四节 文件制作	(92)
第五节 公文传递与公布	(95)
第六章 公文撰拟通论	(98)
第一节 公文撰拟要则	(98)
第二节 公文撰拟的一般步骤与方法	(107)
第三节 公文的语言运用	(113)
第七章 常用公文撰拟要点	(131)
第一节 规范性文件的撰拟	(131)
第二节 领导指导性文件的撰拟	(140)

第三节	公布性文件的撰拟	(172)
第四节	陈述呈请性文件的撰拟	(179)
第五节	意见、函、会议纪要、合同的撰拟	(194)
第六节	表格文件的设计与填制	(211)
第八章	收文处理	(218)
第一节	收文处理程序	(218)
第二节	文件的接收处理	(218)
第三节	收文办理	(224)
第四节	收文管理	(231)
第九章	办毕文件的处置	(244)
第一节	整理（立卷）归档	(244)
第二节	清退	(245)
第三节	销毁	(246)
第四节	暂存	(248)
第十章	归档文件整理的原则与方法	(250)
第一节	归档范围	(250)
第二节	归档原则	(252)
第三节	分类方法	(254)
第四节	分类方案与文件分类表	(260)
第五节	归档整理的组织工作	(265)
第十一章	案卷级整理的程序	(271)
第一节	组卷方法	(271)
第二节	归卷与调整	(278)
第三节	卷内文件排列与编目	(280)
第四节	案卷排列与编目	(285)
第五节	具体组卷方法举要	(287)
第十二章	文件级整理的程序	(294)
第一节	文件级整理的特点	(294)
第二节	装订与分类	(295)
第三节	排列与编号	(297)
第四节	编目与装盒	(302)
第十三章	特殊文件的处理	(307)
第一节	规范性文件	(307)
第二节	会议文件	(310)

目 录

第三节	信访文件	(313)
第四节	电讯传递文件	(318)
第五节	电子文件	(324)
第六节	音像文件	(333)
第七节	私人文件	(341)
第十四章	文件工作的管理	(344)
第一节	概述	(344)
第二节	文件工作的组织	(345)
第三节	文件工作的控制	(349)
第四节	文件工作的综合协调	(361)
第五节	文件标准化	(364)
附录		
附录一	国家行政机关公文处理办法	(370)
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	(378)
附录三	国务院关于国家行政机关和企业事业单位社会 团体印章管理的规定	(380)
附录四	出版物上数字用法的规定	(383)
附录五	标点符号用法	(389)
附录六	校对符号及其用法	(397)
附录七	归档文件整理规则	(405)
附录八	公文写作与处理思考作业题	(412)

第一章 文件概述

本章阐释文件概念的基本内涵，概述文件的功能与效用，介绍文件分类的主要依据与结果，以及文件不同文稿、文本的特点。

第一节 文件

文件是一种普遍存在的社会现象，人类进入文明社会之后，在处理公私事务的过程中普遍而频繁地大量形成和使用文件，使其成为应用范围极广、使用频率极高的信息沟通工具，以至于可以毫不夸张地说，在当今社会的每一个组织、每一个个人在处理绝大多数事务的过程中都必须与文件发生联系，需要形成或使用不同种类的文件。无论是个人从生至死，从学习、工作到生活，还是一个组织从建立到消亡，从日常运作到形成重大决策、采取重要行动，几乎都有文件的存在，都有文件在发生着作用。

文件是普遍存在的，然而究竟应当怎样正确地认识和解释这种现象，给其以科学的定义，却是一个既有理论意义更有实用价值，但又长期未能解决的课题。

国内外的许多社会组织和专家学者都提出过对文件概念的定义或说明。由于看问题的角度不同，强调的重点不同，认识水平也存在很大的差异，因此，他们对文件概念的表达各不相同，更没有其中的哪一种提法得到社会的普遍认可。这一点在我国尤其有突出表现，迄今尚没有一个权威性组织正式提出科学意义上的完整的文件定义。这种状况自然给我们认识文件，研究和解决一些实际问题（如通过对一些记录和材料是否为文件的界定解决法律方面的纠纷等）带来了一定的困难，但这些出自众多角度其说不一的文件定义却能帮助我们更全面而深刻地认识文件的本质属性。综合目前国内外有一定代表性的文件定义或说明可以看出文件的如下几方面属性：

一、文件是一种信息记录

信息记录就是以一定的记录手段将信息记载于一定的物质载体后所形成的信息与物质载体的复合体，它的主要功能就在于使信息具备可以打破时间、空间的限制被有效传递的性质，使本来不会运动的信息能随着具有

运动特性的物质的有目的的运动而在空间上由此至彼，在时间上从现在到未来或从过去到现在。

在我们生活的这个世界上，有许多种应人们传递交流信息的需要而形成的信息记录，图书、情报资料、报刊都在此列，文件也包含其间。

首先，无论图书、报刊、情报资料还是文件，它们都含有一定量的信息内容，也就是要能给人们带来对客观事物的某些认识，而如果没有这些信息内容，它们都将失去存在的价值。

其次，无论图书、报刊、情报资料还是文件，所包含的信息最终都负载到物质形态而不是能量（声、光、电）形态的载体之上。现在，这种物质载体主要是纸张和各种磁性材料（磁带、磁盘、磁鼓等）、感光材料（胶片等）及一些复合材料（如光盘），而在历史上，兽骨、金石、竹木、缣帛等物质材料也都发挥过重要作用。物质形态的载体不仅保证了信息能具有良好的复原性，使人们通过信息符号迅速、准确地获取信息，同时还能使信息同这些稳定性强，寿命长的物质载体一样被较长久地留存，使信息传递的空间距离、时间距离能最大限度地延伸，更好、更多地为人们所利用。

二、文件为直接处理各种社会事务的需要而形成和使用

文件与图书、报刊、情报资料一样，是一种信息记录，但它又是一种独具特点的信息记录，这些特点首先就反映在形成和使用的方面。

文件以外的其他信息记录的形成和使用目的，或者是为了系统地传播知识，如教科书、专著等；或者是供人欣赏给人以教益或娱乐，如小说及其他文艺作品等；或者是要传递交流动态性新情况、新知识，如新闻报道、情报资料等。而文件的形成和使用目的则与它们有明显的不同，它不为传播知识，也不为提供参考性的材料，而是为了直接处理各种社会事务。换句话说，人们所以要形成文件、使用文件，就是要解决在社会生活中所遇到的各种问题。文件对这些问题的解决必须具有具体而直接的应用价值，它直接涉及这些问题，需要对解决这些问题提供有直接应用性的认识。

三、文件直接形成于其所反映的社会活动中

文件在形成和使用目的方面的特点又给文件的形成过程带来影响，使其独具一定特色，这就是：作为直接处理各种社会事务的特定社会活动的产物，文件就“同步”形成于这项活动的过程中，形成文件的活动就是这项社会活动的一个组成部分，文件不是也不能“追记”。只有如此，文件才能对解决特定社会问题具有直接的有用性、有效性；也只有如此，文件

才比其他信息记录更具客观真实性，能在现实的直接有用性消失之后转化为档案，作为一种印证历史事实的真凭实据。

四、文件具有法定的效用

效用就是效力、功用，实际上就是一个事物所能产生的影响或结果。作为文件的又一特点，就是它的效力功用是法定的，必须受各种成文的或不成文的“法”的约束，同时又受到这些“法”的保护。

文件的效用主要包括两个方面，一是现行效用，又可以称之为执行效用，指文件在一定的时间、空间和人员范围内，对有关机构或个人的行为产生的强制性影响；二是历史效用，指文件对印证历史事实所产生的权威性影响。

文件的效用主要源于：文件作者是法定的，作为其权力和意志代表的文件在法定的范围内将产生受法的强制力保护的效力功用；文件中有部分内容或标记（印章或签署等）可对作者的真实性、合法性提供证据；文件的形成和处理须履行法定的程序手续，因此能为其合法性、有效性、真实准确性确立一定的保障。

五、文件具有规范的体式

信息记录的体式具体包括文体、结构和格式三个方面的内容。文体是指信息记录的体裁、样式；结构是指信息记录的数据构成，即这一信息记录中用来表达信息内容的数据符号的组成情况；格式则是指关于数据符号在物质载体上如何排列的规定。

为了提高使用效果，多数信息记录不需要体式方面的整齐划一，相反，“标新立异”以赋予更繁复无穷的多样性及其变化，常常是许多文艺作品和其他一些书籍、报刊资料的特征或追求。但同样是为了提高使用效果，文件却讲求在体式方面具有更强的规范性，需要用一种社会普遍认可的“约定俗成”，甚至用法律法规、规章标准的形式对其文体、结构和格式予以规范，尽可能减少这些方面的多样性，这就又构成了文件区别于其他信息记录的一大特点。

文件的这一特点与其直接的使用目的和所能产生的效用密切相关。文件不是供欣赏的，它对人们行为的影响又具有直接和强制的性质，因此，它不需要以新异及富于变化的体式吸引读者、影响读者，相反，更快、更准确、更简明便利地去写、去读，以拿出更多的时间去办事去处理问题才是文件所需要的，而规范甚至是划一的体式正可为此提供保障。

从以上对文件属性的归纳中我们可以这样来认识文件：

文件是在人类社会活动中为处理各种事务的需要而直接形成和使用的

具有规范格式和法定效用的信息记录。

需要说明的是,目前社会上对与同文件相关的“文书”一词是否与“文件”表达了同一概念持有不同的意见。一类意见认为二者表达的不是同一概念。在具体看法上,一种认为文件是文书的属概念,文书是书面文字形式的文件;另一种则认为文书是文件的属概念,文件是正规的文书。另外一类意见认为文书与文件所表达的是完全相同的概念,两者在本质上毫无区别。我们倾向于第二种意见,这两个词所表达的确实是同一概念,硬性地将其割裂为两个概念,不仅在理论上和实践上都是困难的,而且也是有害的。概念的异名性在自然语言中是一种普遍现象,人们可以有时称这类事物为甲,有时则称乙,主要是交流场合、交流效果的需要,有的则完全是一种习惯。“文件”“文书”两词的使用就带有这种色彩,比如,人们习惯称历史上的文件为“文书”,现代的为“文件”;称总体为文书:“我们一直从事文书工作”,对个体则又称文件:“我正在处理一份文件”;……。这些不同的确存在,但仅仅是一种称谓习惯,并不代表本质上的区别。有鉴于此,本书中所使用的“文件”“文书”两词所表达的内涵是完全相同的,而所以两词并用,有时用“文件”,有时又换称“文书”,完全是顾及人们的称谓习惯。

第二节 文件的分类

为了正确地认识文件,我们需要了解它的内涵、特征,了解它与相关事物间的区别。这项任务我们可以通过对文件定义的研究来解决。同样还是为了正确地认识文件,我们还需要了解它的外延,它的对象范围,而要完成这项任务就需要以正确的方法对文件进行类别的划分。

一、对文件总体的分类

按不同的标准,从不同角度可以对文件作多种多样的类别划分,其中更具实际意义的主要是:

(一) 根据作者性质与形成或作用的领域,文件可分为公务文件(公文)和私人文件(私文)两大类。

公文是指国家机构和其他社会组织在公务活动中为行使法定职权而形成和使用的文件。

私文是指个人、家庭、宗族在处理自身事务过程中形成和使用或持有的文件。

(二) 根据信息表达方式的不同,文件可分为文章式、表格式、图形

式、图像式、声音式等数类。

文章式文件是指以集句成段、合段成篇的文字形式记录信息而形成的文件。

表格式文件是指以线框与简要文字相结合的形式记录信息而形成的文件。

图形式文件是指以线条、颜色为主，以文字为辅，描绘事物形象，揭示事物性质状态的文件。

图像式文件是指以记录活动影像的方式形成的文件。

声音式文件是指以记录声音的方式形成的文件。

(三) 根据物质载体的不同，文件可分为纸质文件、磁介质文件、感光介质文件等数类。

纸质文件是指以纸张为载体制成的文件。

磁介质文件是指以磁性材料为载体制成的文件，如计算机磁盘文件、录音录像文件等。

感光介质文件是指以各种感光材料为载体制成的文件，如照片文件、影片文件、缩微文件等。

二、对公文的分类

根据不同的标准可以对公文作有实际意义的类别划分。

(一) 根据形成和作用的具体公务活动领域的不同，公文可以分为通用公文、专用公文两类。

通用公文是指各类国家机构和其他社会组织在工作中普遍形成和使用的公文，如命令、通知、通报、报告、请示、函等。

专用公文是指在一定专业机构或在一定专项业务领域内根据特殊需要专门形成和使用的公文，如涉外公文、军事公文等。

(二) 根据主要传递方向的不同，公文可以分为下行文、上行文、平行文三类。

下行文是指向所属被领导被指导的下级机关主送的公文，如命令、指示等。

上行文是向所属上级领导指导机关主送的公文，如报告、请示等。

平行文是指不相隶属机关之间行文，包括：向同一组织系统或专业系统中的同级机关或向非同一组织系统或专业系统中的任何级别的机关主送的公文，如函。

(三) 根据内容性质的不同，公文可以分为规范性、领导指导性、公布性、陈述呈请性、商洽性、证明性等数类。