

通用公文简论

郑彦离 著



中国文联出版社

通用公文简论

郑彦离 著

中国文联出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

通用公文简论/郑彦离著. - 北京: 中国文联出版社
(中华学人文稿/徐传武主编)

2001 ISBN 7-5059-4031-7

I. 通… II. 郑… III. 文秘-工作-研究 IV. 1251

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 01338 号

书 名	通用公文简论
作 者	郑彦离
出 版	中国文联出版社
发 行	中国文联出版社发行部
地 址	北京农展馆南里 10 号 (100026)
经 销	全国新华书店
责任编辑	王 军
责任印制	胡元义
印 刷	山东旅科印务有限公司
开 本	850 × 1168 1/32
字 数	200 千字
印 张	8
印 数	0001 - 1000 册
插 页	2 页
版 次	2001 年 8 月第一版 2001 年 8 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-5059-4031-7/I·2611
定 价	13.50 元

本书如有印装质量问题, 请直接与印刷厂联系

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 文书 公务文书 通用公文	(1)
第二节 通用公文的制作与处理	(5)
第三节 通用公文学与相关学科	(7)
第二章 通用公文及其办理活动的起源与历史演化	(17)
第一节 通用公文的起源	(17)
第二节 通用公文的历史演化	(22)
第三节 通用公文办理活动的历史演化	(33)
第三章 通用公文的特点与功能	(40)
第一节 通用公文的性质	(40)
第二节 通用公文的特点	(42)
第三节 通用公文的功能	(47)
第四章 通用公文的种类	(60)
第一节 通用公文的分类	(60)
第二节 通用公文的文种	(69)
第五章 通用公文的体式与稿本	(77)
第一节 通用公文体式及其统一意义	(77)
第二节 通用公文的文体	(79)
第三节 通用公文的构成	(83)
第四节 通用公文的版式	(104)
第五节 通用公文的稿本	(109)
第六章 通用公文办理工作的特点与基本要求	(112)
第一节 通用公文办理工作的内容与重要性	(112)

第二节 通用公文办理工作的特点	(116)
第三节 通用公文办理工作的基本要求	(119)
第七章 通用公文办理工作的组织	(125)
第一节 通用公文办理机构	(125)
第二节 通用公文办理工作的组织领导	(129)
第三节 通用公文办理工作的组织形式	(131)
第四节 通用公文的行文制度	(134)
第八章 通用公文的办理程序	(138)
第一节 发文制作程序	(139)
第二节 收文处理程序	(155)
第三节 通用公文的翻印、调阅、清退和销毁	(165)
第九章 通用公文的立卷归档	(167)
第一节 通用公文立卷的意义	(167)
第二节 通用公文立卷的组织	(170)
第三节 通用公文立卷的原则	(174)
第四节 通用公文立卷的方法	(176)
第五节 通用公文立卷的步骤	(181)
第六节 通用公文案卷的整理归档	(187)
附录一 国家行政机关公文处理办法	(192)
附录二 国务院公文主题词表	(202)
附录三 国家档案局关于机关档案保管期限的规定	(217)
附录四 机关文件材料归档和不归档的范围	(223)
后记	(228)

第一章 绪 论

第一节 文书 公务文书 通用公文

文书是一种在人们的日常生活与工作中频频出现的物体,又是一个被人们频频使用的概念。它是一种什么事物?这个概念的含义是什么?王铭同志在其所著《文书学理论与文书工作》一书中有一个简洁而比较科学的解释:“文书是代表作者推动所述实际事务活动的程式成文性文字书面记载。”^①对这一定义我们作如下理解:

(1)文书代表其作者(未必是起草者,指署名者,不同于一般文章的起草与署名人等,否则为假)的职能,具有现实效力。其内容体现作者的意图、主张、思想、观点等;

(2)文书的本质是推动所述实际事务即办事的一种工具,是开展工作处理问题的一种手段,不同于供人欣赏消遣的艺术作品,也不同于给人知识的科技论文;

(3)文书的形式特征是程式化,不同于艺术作品的追求形式多样。文书中重要类型的形式由国家有关机构统一规定,一般类型的形式社会约定俗成,它包括组成部分和版面安排等。这当然是长期实践比较选择与进化的结果。程式化的好处在于规范、完善和简便,避免混乱、缺欠和麻烦;

(4)文书是成文性的完整述说一定意思的系统表现,而非只字

① 王铭著《文书学理论与文书工作》武汉大学出版社1994年3月修订版第15页。

片言或语无伦次、缺乏逻辑的文词乌合；

(5)文书内容的表现符号是文字,而非美术作品的线条、色彩,舞蹈艺术的形体动作等。文字的表意具有规范、统一等优势,易使受文者准确领受,讲话的录音带、活动的照片、施工的图纸等,虽也同文书一样反映了人们办事的意图与情况等,但由于不具备文书的基本特征,可作为文书的附件,而不算真正意义的文书;

(6)文书是人类表达的两种主要形式中的书面形式。人类的另一种主要表达形式——口头形式虽有简便、经济、灵活、亲切、辅助表达手段多等优点,但也有无凭(假定无录音)、易忘、难异时异地传递(假定无通讯手段)等缺点。用书面形式传递办事意图,可资凭证,保持真实,无时空局限,为口头形式所不可比拟。

文书在社会生活中使用非常广泛,按其性质与使用范围不同,可分为私人(务)文书与公务文书两大类。早在宋代,王昭禹就作了这样的划分。其所著《周礼详解》中称:“比居、简稽、版图、礼命、要会,文书之用于公者也;傅别、书契、质剂,文书之用于民者也。”^①私人文书是个人、家庭、宗族等在私务活动中形成和使用的具有实际效用和规范体式的书面材料,如信函、电报、日记、家谱、帐表、契约、遗嘱等。它是个人、家庭、宗族等用以表达意图、联络交流、记述情况、作为凭据等的一种手段。由于私人文书相对影响、作用面小,处理相对缺乏统一规范,所以至今尚无系统研究。

公务文书(通常简称公文)是社会组织在公务活动中形成和使用的具有法定效力和规范体式的书面材料。如规章制度、决定、决议、通知、报告、合同等。它是机关、团体、企业、事业单位办理公务的重要工具,是国家管理的重要手段。较之私人文书,公务文书对公众、集体的利益关系较大,对社会的影响也较大,所以,人们对公务文书的特点与作用规律等极为关注,对公务文书的制作与使用

^① 张清明著《文书学及实用公文》武汉大学出版社1984年9月第2版第3页。

予以较多的约束与规范。但对公务文书的系统整体研究,虽早有人涉猎,却尚无真正的系统整体研究成果。

公务文书按其适用的工作范围来划分,可分为专用公文和通用公文。专用公文是指在专业工作部门专业工作领域使用的体现专业活动特征与作用价值的公文,如司法公文、外交公文、军事公文、财经公文等。各专业部门有自己独特的工作内容、工作方式与工作价值,这就使得该部门使用的公文有别于其它部门使用的公文的特征。如司法部门的工作主要是侦察、起诉、判决等,就使得其所用公文主要体现这些内容。其工作任务与价值主要是打击犯罪、解决纠纷、保社会安定等,其所用公文因之主要起这些作用。专用公文通常以专用文种为标志,如司法公文的起诉书、判决书等。专用公文是专业工作部门开展专业工作的重要工具,它的使用受到严格限制。一是只有专业工作部门才能使用,其他机关不能使用;二是只有从事专业工作时才能使用,从事其它工作不能使用。如司法公文,就只有司法机关在从事司法活动时才能使用,其他机关或司法机关在从事非司法活动时均不得使用。

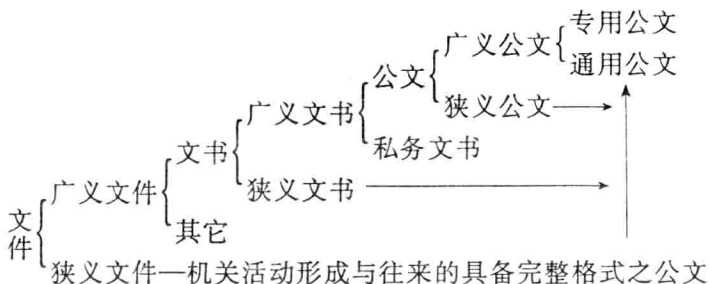
通用公文是各机关普遍使用体现行政管理职能的公文。各机关的性质与级别无论相同与否,均需进行行政管理。此所谓行政管理指机关直接凭职权统筹、协调与控制所辖组织与人员行为以实现某种目标的活动,即广义行政管理。而非指国家行政机关对社会公共事务的管理,即狭义行政管理。各机关在行政管理中以共用类型方式形成的公文,即通用公文。通用公文适用于各机关与专业领域,通常以通用文种为标志,如计划、总结、通知、请示、批复等。通用公文是各机关开展工作与进行管理的基本工具,在整个社会生活中发挥着重要的作用。它是维持整个社会机构正常运作的基本手段,保证社会的稳定与发展。由于通用公文的作用巨大,地位特殊,所以历来受到人们的高度重视,国家对它的主要文种的用途与主要格式等作出专门规定,以保证制作与使用的规范

等。

在日常工作与生活中,常出现文书、公文、通用公文、文件概念混淆使用的情况。实际上它们之间既有联系,也有区别。文书包括公务文书和私务文书,与作为公务文书简称的公文是易于分清的。但由于最早产生的文书主要是官方文书即公务文书,所以不少人仍习惯称公文为文书,如称公文写作为文书写作,公文处理为文书处理等。而在说到通用公文的处理程序时,常常称文书处理程序,这实际上是把文书与通用公文等同,也等于说文书有广义、狭义之谓。广义的文书即科学意义的文书;而狭义的文书即习惯所指的通用公文。公文也有广义、狭义之分。广义的公文包括公务活动中形成的一切文书,即是公务文书的简称;而狭义的公文时常主要指通用公文,如前称的“文书处理程序”也叫“公文处理程序”。这样,狭义文书、狭义公文、通用公文三概念所指基本相同。文件这个概念最初带有数量意义,但现在却具有书面材料统称的含义。从日常工作和一些著作中使用这一概念的情况看,文件也有广义、狭义之谓。广义的文件包括私人文件与公务文件,与文书所指基本等同。但文件概念的日渐泛化使用,使它的外延又超出文书所指,如计算机上“文件存储”的文件含义不单是指应用性的文书,而是包括存储的各类文献。至于狭义的文件,一般指“机关在工作活动中形成和往来的具备完整”格式的公文^①,远远小于文书的外延,也远远小于广义公文的外延。由于狭义文件的主体多指通用公文,所以时有将通用公文称作文件。与前述因素交织一起,文书、公文、通用公文、文件概念混淆使用现象发生。

概念要揭示所指事物的本质特征,这是概念定义的科学严谨性要求;但概念与所指事物又没有必然性联系,这是概念的约定俗成性特点所决定的。因此,对上述四概念的定义区分,既要讲究科

^① 张清明著《文书学及实用公文》武汉大学出版社 1984 年 9 月第 2 版第 4 页。



由于日常工作中狭义文书、狭义公文即指通用公文,狭义文件也多指通用公文,所以本书虽名为通用公文简论,为顺从习惯,在表述通用公文时,因情依例仍分别称文书、公文、文件,特别是多称公文。也就是说,本书中本节后所称文书、公文、文件,如不特意说明,即指通用公文。

第二节 通用公文的制作与处理

公文本身不会自己产生,需要人来制作;已制成的公文也不会自己发挥作用,需要人来操作。制作和操作公文使之产生效用的活动统称为公文办理工作或俗称文书工作。公文的制作往往不是一蹴而就,而是有一个从思想酝酿、材料搜集、调查核实,到拟稿商讨、审签定稿、打印校对、用印装发的过程。收进的公文往往也不是折阅了事,而是要历经签收、登记、分发、传阅、拟议、批示、承办等环节。这些过程与环节使公文办理工作具有程序性的特点。这是公文较之其它性质的文稿办理繁复与不同所在。之所以如此,在于公文是管理与办事的工具,管理与办事的严谨周密性要求,公

文的办理不能简单随意。就公文内容来说,它传达国家政令、方针政策,表达单位意图、处事方略,传递机关情况、形势信息等,分毫的差错都可能影响政策的传达贯彻,影响办事意图的实现,影响单位目标的落实等。就公文处理来说,它是实现公文制发单位意图的手段,随意的处置,可能使制发单位的意图落空,或产生变异,背离原发文目的。所以,公文制作的诸多程序可保证公文的质量,而公文自身的质量又是保证发文单位意图实现的基础。公文处理的诸多环节可促使公文效能的正确发挥,而公文效能只有正确发挥才能真正使发文意图落到实处。公文办理的程序既是一个自然的文稿由意念、框架、雏形、完善到传输、收阅、拟办、实践落实的过程,又是国家有关部门的规定,是公文办理活动必须遵守的制度。公文办理的制度不只是程序规定,还有印制、批阅、登记、行文、催办、保密、用印等方面规定,都是办理公文所必须遵守的。公文办理除前述的公文制作与收文处理外,还有公文的管理与整理,即公文平时存放保护与年终或次年初的公文立卷归档等,这也是公文办理工作或称文书工作的基本内容。这些工作的开展,也有相应的规定与制度,需要从事者遵守执行。公文办理工作的这些规定与制度,使这一工作具有规范性的特征,而规范性正是现代管理活动的特点与要求所在。公文办理工作的规范性是现代管理科学的规范性要求在这一工作领域的体现与落实,也是公文办理工作与 modern 管理活动同步的体现与证明。

公文办理既是机关管理工作的手段,也是机关管理工作的一部分,需要投入相应的人力、物力等。由于机关各部门各层次管理人员均要使用公文这一管理办事工具,故尔均要参与这一工作。比较起来,中枢辅助管理机构,辅助管理人员,机关及部门负责人使用公文要多于一般业务人员,因之其公文办理工作的任务与责任也就大于一般业务人员。但提高一个机关公文办理工作的质量与效率是全机关各部门全体管理人员的共同任务与责任,需要彼

此合作,相互协调支持。因为工作职能的相互联系性决定了公文办理的相关环节势必要相关部门与人员承担,任何一个部门与人员的推诿、扯皮、低效与劣质运作,最终都将影响公文办理的整体质量与效率。当然,专门设置与配备的主要从事公文办理工作的机构与人员,要承担起公文办理的主要职责,起到中枢协调作用,提高机关办文质量与效率要求的提高机关工作人员办文素质与能力,首先要提高主要从事公文办理工作的机构人员与其它机构主要从事该工作人员的办文素质与能力。

第三节 通用公文学与相关学科

一、通用公文学的萌生与发展

通用公文学是研究通用公文及其运行规律的一门学科。其研究内容主要包括通用公文的产生、演变、特点、种类、形式、制作、处理、立卷、归档等。其宗旨是提高机关工作人员的办文素质与能力,进而提高机关的办文质量与效率,为提高机关管理与办事的质量与效率服务。

通用公文及其办理活动的历史十分悠久,但成为一门学科却为时不长。其原因在于:一、从一种事物的出现到以该事物为研究对象的学科的诞生往往需要很长的过程,其中包括事物本身的本质与发展规律需要较长时间的演化才能显现出来,与之相对应的人对其认识也才能累积成系统,并深入深刻;二、人类的科学研究意识在古代并不像今天这样强烈,古代人的社会分工与生存环境也不具备今天的研究条件。秘书学、管理学等学科与通用公文学的相同境遇证明上述二因素作用的普遍性。从通用公文学的萌生、发展历程看,最早关注通用公文是从写作与文章学角度,三国时的曹丕在《典论·论文》中用“奏议宜雅”点明了当时公文的文体

风格特点,不同于“诗赋”的“欲丽”风格。南北朝的刘勰在《文心雕龙》中列释了十几种公文的意义与用法等。20世纪30年代前后,一些学者从管理学的角度对通用公文等进行系统研究,诞生了一批通用公文类著作,代表作为徐望之的《公牍通论》等。徐书较系统地释述了我国公文产生的缘由、种类、体例、撰制、用语等,为现代通用公文学的雏形。50年代中后期,中国人民大学档案专业开设文书学课程,讲授文书与文书工作的产生、发展、现实做法等,出版了潘嘉等编著的《文书学讲义》(后易名为《文书学纲要》)等。由于书中所称文书与文书工作实际主要为通用公文及其办理,所以可视为新中国的首批通用公文学著作。不过潘书史多今少,称不上一般意义的通用公文学。80年代为我国通用公文学研究的繁荣时代,一个重要标志为大批通用公文学类著作问世,如张清明的《文书学与实用公文》、梁毓阶的《文书学》、松世勤的《文书学基础》、朱佳林等的《机关文书学概论》、王铭的《文书学理论与文书工作》等。这些著作的共同特点是注意学科的系统性与科学性。但除王铭的《文书学理论与文书工作》外,其它几书均安排大量篇幅阐述具体文种的写作,影响了著作本身的学科意义。同时,由于这些著作虽然所研究的主要是通用公文及其办理等,因名为“文书学”,势必涉及通用公文外的其它文书,所以,虽然它们可称得上实际意义的比较成熟的通用公文学标志性成果,但还不能算是完全意义的通用公文学。

二、通用公文学的属性与特点

按照目前人们对科学的认识,一般将科学体系分为基础学科、技术学科与应用学科三大门类或层次。基础学科是研究物质运动基本形式的普遍规律的学科,它的直接目的是发现新现象、新原理,不断完善科学理论,并为新技术、新产品以至新生产部门的形成开辟道路。基础学科由基础理论和实验技术所组成。就社会科学来说,社会学等学科属于基础学科。

技术学科是研究各门专业技术中的基本理论的科学。它一方面综合运用基础学科的理论成果,另一方面总结生产实践的经验,并将两者结合起来而形成系统的理论。技术学科是现代科学中最活跃、最富生命力的研究领域,它由技术理论和专业技术所组成。管理学原理是“研究各种社会组织中管理活动的基本规律和一般方法的科学^①,应属于技术学科。

应用学科是综合应用技术科学的成果,创造性地解决专业技术和产品的设计依据、生产方法、工艺流程等的科学。应用科学把科学和生产直接结合起来,保证科学知识的物化和最终目的的实现。应用科学由应用理论和应用技术组成。通用公文学是研究管理的基本工具通用公文特性、功能及运用规则等的学科,是典型的应用学科。

作为应用学科,通用公文学具有一般应用学科的应用特性。其应用性体现在它为通用公文的运用提供一般性的方向、原则与范式等。这也是该学科的功能与价值所在。同时,作为社会科学中的应用学科,通用公文学具有社会实践性特征,即与社会组织管理的办文实践具有密切联系。一方面,通用公文学所表述的通用公文的运用方向、原则、范式等是各种组织各种公务活动的办文实践的总结和概括,是总结和概括基础之上的抽象的规律的揭示,因而具有实践指导、规范的普遍意义;另一方面,它要不断接受各种办文实践的检验,被实践证明过时或错误的结论应调整修正,被实践证明正确有益的新鲜东西应予吸纳补充。并且,这种实践性还意味着通用公文学的原理虽具有普遍适用性,也允许特殊情况特殊变通。

三、通用公文学与相关学科的关系

1. 管理学

^① 聂正安主编《管理学》湖南人民出版社1999年4月第1版第9页。

“管理作为一种协调他人以实现某种目标的一般性活动”，^①存在于各种社会组织之中，其基本职能是计划设计、组织安排、领导指挥、控制调节等，其基本任务是合理配置各种资源要素，用恰当的方式、方法使资源要素产生最佳的效率效益，实现既定目标。管理学就是研究管理的本质，管理的基本职能与任务，管理的基本方式与方法等的学科，也就是前述的研究各种社会组织管理活动的基本规律和一般方法的学科。管理的对象一般是社会组织的各种物质形态的人、财、物和非物质形态的信息、情报、技术等。管理活动就是合理地组织和利用这些资源的活动。组织和利用这些资源，需要发出指令、表述情况、协调关系、反馈结果等。而载述这些情况、信息、意图等主要借助公文形式。在这里，公文是管理的重要工具，尤其是幅度较大、层次较多的管理，公文更是主要的管理工具，特别是通用公文，使用的频率更高，作用更大。如果这个工具出现问题，或使用不当，或放置不用，管理就出现问题、障碍，甚至无法进行。因此，公文尤其通用公文与管理的关系十分密切：公文是管理的工具，管理离不开公文。由此使得分别以管理活动及其基本规律为研究对象的管理学和以通用公文及其运行规律为研究对象的通用公文学具有密切的关系。管理学研究管理活动本身，也研究其包括公文在内的管理方式手段；通用公文学不仅研究通用公文及其办理活动，更研究如何为管理服务，特别是更好地发挥管理的工具作用。从公文自身的作用、功能来说，无非管理的公文，所以管理学与通用公文学是母科与子科的关系。目前管理学形成了一个庞大的学科体系，从管理的业务与手段性质分，可分为行政管理学、业务管理学（又有很多分支，如财务管理，技术管理等）等；从管理单位的性质分，可分为党政机关管理学、企业管理学、事业管理学、团体管理学等；从管理的功能地位分，可分为主导

^① 聂正安主编《管理学》湖南人民出版社 1999 年 4 月第 1 版第 1 页。

管理学(领导科学)和辅助管理学(秘书学)等。通用公文学与管理学的上述分支学科均有密切的关系。各分支学科研究的管理活动均需使用公文工具,因之也均需研究通用公文;通用公文为上述分支学科研究的管理活动均提供工具服务,因此也需研究如何为诸种管理服务。通用公文学与上述诸分支学科的内容形成交叉关系。

2. 行政管理学

作为管理学的重要分支,行政管理学与通用公文学有较之管理学其它分支学科更为密切的关系。因为无论是从利用机关组织的职能权力对管理对象履行管理的角度理解的广义行政管理,还是单从国家行政(政府)组织对社会公共事务进行管理角度理解的狭义行政管理,通用公文都是一种重要的手段。广义的行政管理存在于各种社会组织中,它普遍使用公文表达意图、协调控制等。这种普遍性使用,正是通用公文通用性的重要体现。狭义的行政管理主要指国家行政组织对社会公共事务的管理。较之一般社会组织如某一企业、事业单位的管理,国家行政组织的管理具有自己的特点。第一是相对宏观性。企业与事业管理的范围都是一个具体单位,政府组织的管理范围则是包括众多单位的一个国家或地区。范围的广大,意味着管理幅度的广大,同时也往往意味着管理环节的繁多。而管理幅度大、环节多,正是使用公文的最重要前提之一,因此政府机关的管理对公文形式的借助要远多于普通企事业单位。第二是对全局态势的至关联性。一具体单位的运行质量与态势虽可对其他单位或整个地区产生一定影响(以某一大型企业为主构成的社区,该企业运行态势可能对整个社区影响更大些),但影响最大的首先是该单位本身,对全局往往起不了决定作用。行政组织由于管理的是社会公共事务,这种公共性决定了行政管理对于全局运行的至关重要性,因此行政组织对公文的重视程度往往超过普通企业事业单位。就我国而言,政府公文所表达的有

许多是整个国家或一个地区的重大方针、战略决策,事关全局发展方向、运行规则等,其重要程度远胜于某一企事业单位的公文,由之使得我国的各级行政机关对公文的使用极为重视。就现有行政管理学来说,一般认为是“研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理的规律的科学^①,即研究狭义行政管理,而通用公文不仅使用于行政组织,也使用于其他社会组织。因此,行政管理学与通用公文学的关系既是密切的,二者的内容又是交叉的。作为研究行政管理工具通用公文的通用公文学,要从提高行政管理的质量与效率的角度研究如何提高办文的质量与效率;作为研究行政管理的职能、特征及其规律的行政管理学,也要研究作为自己工具的通用公文的特征,努力使之为提高行政管理的质量与效率服务。

3. 秘书学

秘书学是研究秘书活动(辅助管理活动)及其规律的学科。秘书活动即秘书工作。秘书或者说秘书部门的工作很多,如辅助决策、制发处理公文、组织会议、值班接待、信息提供咨询、机关日常事务管理等,一般归纳为办文、办会、办事三大方面,或者称三大主要方面。办文即制发与处理公文,尤其是通用公文。而制发与处理公文又是公文处理部门的职能,是公文学特别是通用公文学研究的范畴。办会即组织会议。组织会议不仅包括会议场地安排布置、设备配置、人员座次安排、与会人员交通食宿安排等,而且还包括会议文件的准备,如会议通知的撰制发放,会议报告的起草印制,会议简报的编发,会议纪要与决议等的撰制等。而这些文件(即会议公文)及其办理工作,又属于公文办理工作的一部分,因之也属于通用公文学的范畴。事务的处理往往因重要程度的差异而采用的形式有异。琐碎杂务往往采用非文字形式简易处理,重大事务往往借助文字即公文形式郑重处理。在这里,公文是办事的

^① 黄达强、刘怡昌主编《行政管理学》高等教育出版社1990年2月第1版第3页。