

文书工作基本知识

WENSHU GONGZUO J IBEN ZHI SH I

松世勤 薛美珍编



档案出版社

(7227/6

82992

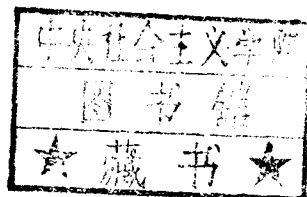
文书工作基本知识

松世勤 薛美珍编



200079869

DI61/20



档案出版社

一九八五年

文书工作基本知识

松世勤 薛美珍编

★
档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

北京通县曙光印刷厂印刷

★
开本787×1092毫米 1/32 印张：4 字数：88千字

1985年1月新1版 1985年1月第1次印刷

1986年7月第2次印刷 印数：31001—71,000册

统一书号：7283·017 定价：0.70元

出版说明

松世勤、薛美珍编的《文书工作基本知识》一书，原由中国档案学会筹备委员会作为《档案学通讯》杂志的增刊于一九八一年在内部出版。现为了满足广大基层文书工作人员和档案工作人员的需要，经征得作者和原出版单位的同意，由本社重印出版。

序 言

这本《文书工作基本知识》小册子，讲述现行党政机关、团体、企业、事业单位（其中主要讲述党政机关）的文书和文书工作的一般知识。

文书这个概念，包括公务文书和私人文书，范围很广。公务文书（以下简称文件），它是各类机关在进行工作活动、处理公务当中形成和使用的，即机关日常发出和收进的各种文件，如指示、通知、命令、报告、公函等。私人文书是指个人或家庭、家族在自己的活动中形成和使用的，如私人书信、日记、自传、家谱、著作手稿以及房契、地契等。这本小册子里讲述的是机关使用的公务文书，讨论文件的性质、作用、种类、体式、撰写、行文制度等问题。

公务文书的制成和处理是一项很严肃的工作，须经一定的程序，并有一定的制度和规范，以保证文件的质量并提高机关工作效率。机关制发和处理文书的工作，有一系列的程序和手续，如文件的收发、登记、批办、承办、催办、撰稿、核稿、签发、缮印、立卷、归档等。这本小册子里讲述的是文书工作的性质、任务，文书处理的基本原则与方法，以及文书工作的组织和有关制度等。

机关工作经常需要和文件打交道，机关领导人、秘书部门、各个业务部门的工作人员，及专职、兼职的文书工作人员，都会经常阅读、处理或管理文件，可以说都参与一部分文书工作。为了不断改进与提高机关的文件质量和文书工作的效

率，机关的有关工作人员，特别是机关的秘书工作、文书工作人员，需要学习有关文书与文书工作的基本知识和研究它们的规律。同时，机关使用的文书又是机关档案的前身和源泉。机关工作中形成的文件，办理完毕以后，将其中有查考价值的部分整理归档，即成为机关的档案。文书和档案，文书工作和档案工作，有密切的联系。文书工作是档案工作的基础。因此，档案工作人员为了便于研究档案管理的原则与方法，熟悉自己管理的对象，了解档案的主要来源和成分，也有必要学习与研究有关文书和文书工作的基本知识。

这本小册子是根据1980年春松世勤在国务院办公厅和国家档案局联合举办的中直机关文书工作基本知识讲座上的讲稿，参考中国人民大学档案系过去编写的有关教材整理而成的。曾经陈兆谟、张我德同志校阅。作者对于实际部门工作情况具体了解很少，对许多理论问题缺乏深入研究。尤其是对当前文书工作中急需整顿、改革的有关问题和需要研究探讨的新课题，更有待于文书、档案工作同行共同研究。这本小册子主要是为初事文书、档案工作的同志进行业务学习提供一点参考材料，仓促写成，恳请读者对于不当和错误之处批评指正。

目 录

序言	(1)
第一讲 文书工作的任务与基本要求	(1 ~11)
第一节 文书工作的任务与重要意义	(1)
第二节 文书工作的基本原则与要求	(5)
第二讲 文件的特点与作用	(12~21)
第一节 文件的性质与特点	(12)
第二节 文件的作用	(16)
第三讲 文件的种类与名称	(22~32)
第一节 文件种类	(22)
第二节 通用文件的名称	(26)
第四讲 文件的体式与撰写	(33~44)
第一节 文件体式	(33)
第二节 文件的撰写与印制	(40)
第五讲 文书工作组织	(45~55)
第一节 文书工作机构与组织领导	(45)
第二节 文书工作的组织形式	(48)
第三节 行文制度	(50)
第六讲 文书处理程序	(56~66)
第七讲 文书立卷工作的意义与组织	(67~84)
第一节 文书立卷的意义	(67)
第二节 文书立卷工作的组织	(71)
第八讲 文书立卷的要求与方法	(85~100)
第一节 文书立卷的基本要求	(85)

第二节	文书立卷方法·····	(88)
第九讲	文书立卷的准备与平时归卷·····	(101~107)
第一节	案卷类目的编制·····	(101)
第二节	平时归卷·····	(105)
第十讲	案卷的整理归档·····	(108~120)
第一节	归档制度与要求·····	(108)
第二节	案卷的整理编目·····	(110)

第一讲 文书工作的任务与基本要求

第一节 文书工作的任务与重要意义

机关在日常工作活动中，经常使用文件作为处理公务的一种重要工具。一个机关，围绕文件的制发和收办要进行许多工作。就发文来说，从思想酝酿、文字起草、讨论修改、经过最后审核定稿，印制成正式文件，到对外发出，需要经过一系列处理过程。就收文来说，从收进、登记、传阅、批办到答复，也需要经过一系列处理程序。收发文件处理完毕，绝大部分最后还要整理立卷归档。这一整套工作，就是文书工作，通常又叫文书处理工作。如果用一句话来概括地表述，文书工作可以说是通过互相衔接的一系列程序，完成拟制和处理文件的工作。

文书工作的主要内容和具体任务，主要有以下几项：

- (1) 文件的收发、登记和分送；
- (2) 文件的拟办、批办、承办和催办；
- (3) 文件的缮印和校对；
- (4) 会议、汇报、电话的记录与整理；
- (5) 文件材料的平时归卷、保管和提供调阅；
- (6) 文件材料的系统整理编目和归档工作。

机关的文书处理，为什么需要经过这么多的程序和组织专门的文书工作呢？因为文件是机关传达、贯彻党和国家的方针政策、法令，体现领导意图，汇报工作情况，解决工作问题的

一种重要工具。文书处理是一项非常严肃的工作，不可掉以轻心，草率从事。文书工作之所以设立一系列必要的程序，就是为了使工作有条有理、手续严密，以保证文件内容的准确、文件体式的完备和处理文件的尽可能妥善、迅速，使机关顺利地履行本身的职能而完成工作任务。

从文书工作在机关工作中的作用来说，它是机关中一项重要的日常工作。文书工作通常被称为机关领导和业务工作不可缺少的助手和机关之间工作联系的纽带。拿一个机关来讲，建立了健全的文书工作，才有助于使机关工作有条不紊。一个机关的文书工作的质量和速度如何，不仅可以体现出机关的工作面貌和工作作风，并且直接关系到党和国家的方针政策的贯彻，关系到机关的工作效率和质量，影响机关对本身工作职能的实现。所以，一个机关的工作要达到高效率，更好地为实现四个现代化服务，除了首先要有坚强的领导班子，有健全的机构和良好的工作作风等外，还必须制订一套健全的文书工作制度，科学地组织好文书工作，才有利于及时、准确地处理工作问题，有利于机关顺利地推进工作。从整个国家来看，建立一套统一的科学的文书工作制度，才能有助于使全部国家机构上下通达、左右联系、互相协调、运转自如，象一部机器一样。反过来说，如果文书工作制度混乱、组织不健全，形成滥发公文、错漏重叠，处理拖拉迟缓，踢来转去，公文旅行，这样的文书工作必然效率很低，会助长机关的文牍主义、官僚主义作风，误时误事，失密泄密，甚至造成政治上经济上的严重损失。因此，机关的领导和文书工作人员，都必须对文书工作的政治意义和重要性有一个明确的认识，充分了解整顿和健全机关的文书工作是加强机关建设的重要内容之一，是使机关提高工作效率，达到符合四化建设要求的必要条件之一。

从文书工作同档案工作的关系来看，文书工作与机关档案室和国家档案馆的工作，有着非常密切的关系。文书工作直接影响档案的质量和档案事业的建设，因为档案来源于文书。机关里形成和使用的文书，当它们完成处理程序和整理归档之后，就从文件的运转阶段进入档案保管阶段，留作日后查考，也就是常说的从现行文件转化为档案。正是由于档案来自文书，而文书是在机关的文书工作中形成和处理的，因此文书工作不仅直接影响文件的质量，也直接关系到档案的质量。从这个意义说，文书工作是档案工作的基础，对档案工作有决定性的影响。假如，一个机关的文书工作比较混乱，文件质量不高，文件体式不完整，缺日期、少作者，批办不照顾装订线，书写不注意字迹是否耐久，或者文件平时不立卷，归档不齐全，整理不科学，玉石不分，零散杂乱，甚至把大量积存下来的文件堆给机关档案室等，这样势必使档案室的工作陷于被动，机关也不可能有完整系统的档案供随时查考，而反过来必又影响机关的工作。如果大部分机关档案室的工作状况如此，便会给国家档案事业的发展造成困难。中共中央[1980]16号文件批示：“做好档案工作，不仅是当前工作的需要，而且是维护党和国家历史真实面貌的重大事业。”如果作为档案来源的文书质量不高，如果文书工作混乱，是很难使档案工作承担起这样重大的任务的。要保证档案的完整和质量，必须从文书工作做起，文书工作人员应该负起自己的光荣责任。

党和国家非常重视文书工作的健全与改革，建国以来，在不断总结经验的基础上，几次制订和修订了有关文书工作的制度、办法。建国初期，中央人民政府政务院于1951年颁布了《公文处理暂行办法》，对文书处理工作的原则、文件名称、体式及撰写要求，文件的办理程序、行文关系、立卷归档办法

等，作了比较全面、具体的规定。通过这一《暂行办法》的贯彻执行，统一了国家机关的文书工作，有利于建立国家机关工作的正常秩序和提高工作效率。1955、1956年，先后制订了《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》与《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》。根据中共中央批示，《暂行条例》原则上也适用于国家机关和军事机关。这个《暂行条例》，更加明确了文书工作的性质和重要意义，全面地统一规定了文书工作的原则、任务、组织、工作程序与具体办法，并且在文电统一管理和实行文书部门立卷制度上，开始大步改革，使文书工作制度更加健全，文书工作与档案工作的分工更为科学。此后，中共中央办公厅和国务院秘书厅还几次召开有关的会议，发布了有关改革文书格式、统一文件名称的使用等通知和意见。上述改革和健全文书工作的一系列重要措施，对全国改进机关工作发挥了积极作用。

在林彪、“四人帮”横行期间，他们阴谋乱中夺权，破坏了机关正常的体制、秩序和制度，文书工作也出现了许多空前的混乱现象。诸如：一派山头掌权滥发乱批文件；党政不分，不按行文关系发文；文件有头无尾体式不健全；乱用文件名称，“帮八股”文风浸染文件的撰写；批办文件画圈了事，公文旅行；随便公布文件，扩散机密；文件办完散失或堆积等等，如此种种，直接影响了党政机关的正常领导与管理工作，并造成了大量的失密泄密现象。

粉碎“四人帮”以后，随着各个机关工作的恢复与整顿，机关文书工作也在建立健全制度，逐步走上正轨。文书工作整顿的步伐快慢，直接关系到为机关领导工作、业务工作服务是否得力；并且直接影响档案工作的整顿与开展。1979年召开的

全国档案工作会议和1980年7月中共中央办公厅与国务院办公厅联合召开的关于改善文书处理、档案工作的座谈会上，都特别强调了加强机关文书工作的整顿、作好文书立卷工作的重要意义。

党的十一届三中全会以后，全党工作的着重点已经转移到社会主义现代化建设上来。党政机关的工作，担负着贯彻党和国家的方针政策、组织与领导四化建设的重要责任。提高机关工作效率是加速四化建设的必然要求。因此，我们必须把健全与改进机关的文书工作，提到加强与改善机关对四化建设的组织与管理的高度来严肃对待，真正了解它的深刻的政治意义。

第二节 文书工作的基本原则与要求

文书工作的基本原则和要求是什么呢？1955年1月经中共中央批准的《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》的总则中规定：“文书处理工作的基本原则，是及时准确地处理文书；反对积压和紊乱，反对文牍主义。”1981年2月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》的总则中规定：“公文处理必须做到及时、准确、安全，”“必须实行严格的保密制度，确保国家机密”。

上面两个文件中的提法，文字上虽有所不同，但基本精神是一致的，都明确地指出了文书工作必须遵循的基本原则。根据上述两个文件的规定精神，其基本要求主要有以下四个方面：

（一）准确、周密，反对紊乱和粗枝大叶。

准确、周密是对文书工作首先提出的质量要求。无论做什么工作都须要讲究质量，何况文书工作关系到党和国家事务的

管理，关系到机关领导、指挥、组织与管理四化建设的工作效率问题呢。“准确、周密”这四个字，包含了对文书工作在政治上、文字上、运转处理上的全面质量要求。机关拟制和发出一件文件，或是对于方针政策的制订、宣传与贯彻，或是对具体工作的组织、计划与安排，或是汇报情况、请示与答复问题，商讨具体措施，联系办理具体工作问题等等，无不要求准确、周密。文书工作只有做到了井井有条、确保质量，才可能保证机关工作的正常进行。如若粗枝大叶、错漏紊乱，不仅会使机关办事效率降低，而且会给工作带来许多麻烦，甚至造成严重损失。

例如，一个领导机关撰写的文件质量粗糙，审核不认真，文件的内容空洞或词句含糊笼统、表述不清，或者前后发文互相矛盾。这样的文件，下属机关收到以后，不知如何理解和贯彻，还必须再来请示与询问。又如，上级机关发出的指示、决定，主观武断、机械死板，使下面难以执行或无法因地制宜地处理。再如下级向上报告工作，抓不住主要情况和问题，文件内容空泛，缺乏经验总结，或报喜不报忧，不能如实地准确反映情况等，都会给工作带来一定影响和损失。

缮写、印制、校对文件工作不细致、不认真，文字上错漏颠倒，会造成误解、费解，从而误时误事。文件的登记、装封、分发、送批等发生差错，也会造成错发、漏送、延误与泄密等。从文书立卷来说，如不注重质量，收集不齐全，整理不系统，鉴定不准确，必然会影响机关现行工作查考和日后档案的长期利用。

总之，文书工作的质量事关重要，必须严格要求。“准确、周密”是提高时效的基础，也是反对官僚主义、文牍主义作风的一种保证。要做到“准确、周密”这四个字，必须加强政治

责任心，科学地组织文书工作，严格执行制度，手续完备，责任明确。

（二）及时、迅速，反对拖拉、积压和迁缓。

现代科学技术的发展日新月异，我们要建设四个现代化的社会主义强国，赶上世界先进水平，各行各业的工作，都必须争分夺秒，讲究效率。机关工作居于组织和领导地位，更须注重时效。因此，文书工作者也必须有一个紧迫的时间观念，要急国家之所急，急人民之所急，力求解决问题及时，处理工作迅速，反对拖拖拉拉，公文旅行，迁缓停滞、积压不动。

有些紧急的要件，有明显的时间要求，超过时限必会误事，造成工作损失。文书工作的各个程序，都应当分清轻重缓急，首先保证紧急文件的及时处理，加快运转，在各个环节都不要积压和停留。有些文件，虽然没有十分明显的时间要求（如限定必须某月某日下达、上报或答复），也不可掉以轻心，任意延缓拖拉，仅仅是应该排在紧急文件之后处理。因为除了文牍主义作风滥发文件之外，机关正常的收发文件，都是必须处理的，总的说都有一定的时间要求，必须尽可能及时地处理。缩短文件在机关的运转办理周期，才能有益于提高机关的工作效率，促进四化的加速发展。

为了达到文书处理及时、迅速，就必须健全制度，分工明确，简化手续和层次，加强时间观念，改进机关的工作作风。在国外一些科学技术发达的国家，正在研究文书工作的标准化和自动化问题，采用新技术，利用电视、卫星传送文件，自动打印、排印等。在这方面，我们也需要加强研究，根据中国的实际情况加以应用。

（三）精简文件，深入实际，反对官僚主义和文牍主义。

官僚主义是机关的领导作风问题。文牍主义与官僚主义有

密切的联系，文牍主义可以助长官僚主义，它本身也是官僚主义的一种表现。我们的党政机关是替人民办事，为人民服务的，与旧政权的地主资产阶级的官僚机构，有根本性质的不同。我们的党和政府机关，必须深入实际，调查研究，密切联系群众，一切从实际出发，讲求实效。必须坚决反对主观唯心主义、瞎指挥，反对不负责任、不问实际效果，为了办文而办文的官僚主义、文牍主义作风。

周恩来同志在第一届全国人民代表大会所作的《政府工作报告》中曾经讲过：“我们必须反对那些空洞的不提出问题不解决问题的文牍，反对那些冗长的不经过准备不作出决定的会议，反对那些只会坐机关、开会、签公文而不研究业务、不熟悉情况、不检查工作、不接近群众的工作作风，反对若干国家机关中的那些机构臃肿、办事拖沓、纪律松懈、责任不明的现象，因为这些实际上都是官僚主义的表现，是完全不符合我们的国家机关的要求和人民事业的利益。”周总理所指出的这些官僚主义的表现，在我们现在的某些机关的工作中依然存在，非常值得警惕。

党中央以及毛泽东、周恩来同志等老一辈革命家，都曾经多次指示，要求领导机关一定要控制发文数量，不要滥发文件、报表，以免多得成灾，把干部淹没在会议和文件的海洋里。要求扫除凡事依靠发文的文牍主义恶习，扫除脱离实际、脱离群众、推诿拖延的官僚主义作风。

由于林彪、“四人帮”十年猖獗，机关的工作作风和优良传统受到极大破坏。有的基层机关反映“会议接踵不断，文件堆积如山，干部只在会议上蹲点，在文件里跑面，甚至连文件都看不过来。”据某地委机关统计，三个月收到中央、国务院和各部委的文件共一千五百多件，平均每天领导要阅读文件材料

十六件以上。有的中央机关领导同志每天甚至要看一百来份文件。类此状况如不改变，怎么能适应四化建设呢？

文件固然是管理国家事务必不可少的重要工具，但并不是唯一的工具，机关决不能把办理文件看成是唯一的工作方法。必须明确，并不是文件发得越多，越有利于推动工作。恰恰相反，滥发文件，不加严格控制，反而会浪费人力、物力，使机关工作陷入文牍主义，助长官僚主义作风，对工作有害而无益。因此，机关必须认真精简文件，可发可不发的坚决不要发；在本机关职责范围内的工作，已有有关指示和规定的，应该大胆处理，不要事事请示；可以用电话或当面接洽办理的，就不要发文。

（四）保守党和国家机密。

保守党和国家机密是阶级斗争的需要，是对敌斗争的一种手段。当前，阶级斗争已经不是我国社会的主要矛盾，但是阶级斗争依然存在。从国际斗争来说，还会有国外派遣的特务，千方百计地窃取我们的机密情报。在保密战线上仍然有尖锐复杂的斗争。

文件是党政机关传达方针政策的重要工具，尤以高级领导机关制发的文件，有许多涉及党和国家的重大决策，涉及政治、经济、军事等重要机密，是敌特猎取的主要对象。总的来说，党政机关的内部文件，相当一部分都具有不同程度的机密性，如果落入敌人手中，会给我国社会主义事业造成政治、经济损失。因此，文书工作必须严格执行保密制度，不得疏忽大意。一切尚未公布的机密文件，经手办理的文书工作人员，都应注意保密，不得随便给无关人员阅看或谈论。文件的运转交接应当严格登记，履行签收手续，明确责任。绝密文件应有专人负责和安全的设备保管，不得擅自携带外出或带回家庭、宿