

教育部规划教材

中等职业学校文秘专业

文书基础

第二版

全国中等职业学校文秘专业教材编写组

吕天纵 主编

高等教育出版社

教育部规划教材
中等职业学校文秘专业

文书基础

(第二版)

全国中等职业学校文秘专业教材编写组
吕天纵 主编

高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

文书基础/吕天纵主编;全国中等职业学校文秘专业教材编写组编. —2版. —北京:高等教育出版社,2000
ISBN 7-04-008139-3

I. 文… I. ①吕… ②全… II. 文书工作-专业学校-教材 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 56386 号

文书基础(第二版)

全国中等职业学校文秘专业教材编写组

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号

邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

经 销 新华书店北京发行所

排 版 高等教育出版社照排中心

印 刷 高等教育出版社印刷厂

开 本 850×1168 1/32

版 次 1996 年 4 月第 1 版

印 张 7.5

2000 年 6 月第 2 版

字 数 180 000

印 次 2000 年 6 月第 1 次印刷

定 价 9.80 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

11

内 容 简 介

本书是教育部职业教育与成人教育司为全国中等职业学校文秘专业组织编写的规划系列教材之一。

全书共八章,主要阐述了文书和文书工作的基本知识,并按照公务文书的形成、运转、立卷、归档的工作程序,详细介绍了文书工作,同时对处理非纸质公文和文秘人员应具备的职业道德和业务素养也作了阐述。

本书文字通俗易懂,注重思想性与业务性相结合、科学性与实践性相结合、现实性与超前性相结合。

本书也可作为在职文秘工作人员的岗位培训用书。

2012/02

第二版前言

几年来,《文书基础》作为教育部规划教材,在全国中等职业学校文秘专业的教学中广泛使用。随着时间的推移和文秘工作的发展、教学科研的深入,对一些问题的认识逐渐加深,同时也发现了原教材的一些不足之处。为了适应职业教育的发展和变化了的文秘工作,进一步提高教材质量,全国中等职业学校文秘专业教材编写组对《文书基础》教材进行了修订。

这次修订,以1993年国务院颁发的《国家行政机关公文处理办法》和1996年中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》为依据。保持了原教材的主体内容和主体结构,对全书内容作部分修改,其中定义、概念的表述更加准确而简明,注意了与《秘书基础》、《档案管理基础》两本教材交叉部分的一致性,公文文种更为规范化,行文要求的阐述更趋于完整。同时,增加了必要的附录,以便教学之用。对有关章节的思考和练习题从强化技能的角度作了适当的调整。

修订过程中,我们听取了南京市职教教研室和江苏、四川等地部分教师对本书的修改意见,江苏省档案局副局长程世祥同志审阅了修订稿,在此一并表示感谢。由于编者水平有限,疏漏和不当之处在所难免,敬请指正。

编 者

1999年9月

•

本书第一、二、五、七章由吕天纵编写；第三、四、六、八章由马永飞编写，全书由吕天纵负责统稿。本书编写过程中，得到了江苏省教委职教处多方面的关心和指导，特别是得到江苏省档案馆的极大支持。江苏省档案馆程世祥副馆长作为本书的主审，认真审阅了全部书稿，提出了许多宝贵的修改意见。1995年4月，在南京召开了本书审稿会，参加审稿会的有江苏省档案馆赵佩珍同志；南京航空航天大学人文学院胡显银同志；江苏省教委睦平同志；南京经营管理职教中心王秀文、高海生、潘春梅等同志。

本书编写过程中，参阅了《文书学》、《文书学纲要》等有关书籍和文献资料，吸收了其中不少有益的成果。在此，谨向上述单位和本书主审及所参阅的书籍的作者表示衷心感谢。

由于我们水平有限，书中难免存在一些缺点和错误，敬请读者批评指正。

编 者

1995年5月

第一版前言

本书是由国家教委职业技术教育司组织编写的全国中等职业学校(三年制)文秘专业规划教材。教材的编写,依据了国家教委颁布的中等职业学校(三年制)文秘专业教学计划及《文书基础》课程教学大纲。

本教材共八章。前六章从总体上阐述了文书和文书工作的基本知识,并沿循公务文书的形成、运转、立卷、归档的自然过程,详细分析文书工作;第七章针对中等职业学校文秘专业学生的实际情况和今后工作的需要,介绍了处理非纸质公文的基本知识;第八章着重阐述了从事文秘工作应具备的职业道德和业务素养。本教材从我国文书工作的实际和社会主义现代化发展的需要出发,吸取了同类教材和文书工作中有关的经验与研究成果。在使用本教材组织教学时,可结合教材的内容和条件,安排一些参观、实习活动,以加深学生对教材的理解,培养学生的实际操作能力。

本课程共 80 课时,具体教学时数分配如下表,可供参考。

章次	内 容	课时
一	文书和文书工作	8
二	公文的性质、作用和分类	9
三	公文的形式和制发	7
四	公文的办理程序	17
五	文书立卷	17
六	卷宗整理与归档	7
七	非纸质公文的处理	7
八	文书工作人员的职业道德与业务素养	3
	机 动	5
	合 计	80

目 录

第一章 文书和文书工作	1
第一节 文书	1
第二节 文书工作	4
第三节 文书工作的组织与行文规则	12
第四节 机关、企事业单位的组织机构	19
第二章 公文的性质、作用和分类	24
第一节 公文的性质和作用	24
第二节 公文的种类和名称	33
第三章 公文的形成和制发	48
第一节 公文形成的过程	48
第二节 公文的制发	55
第三节 公文制发的规范化要求	59
第四章 公文的办理程序	68
第一节 收文办理的程序	68
第二节 发文办理的程序	83
第三节 公文的传递	91
第四节 几种特殊文书的处理	94
第五节 公文收发处理的基本原则	102
第六节 文件的存放与清退	104
第五章 文书立卷	108
第一节 立卷的意义与组织	108
第二节 立卷的范围和要求	125
第三节 立卷的方法和步骤	137
第六章 案卷的归档与整理	157
第一节 归档制度与要求	157
第二节 案卷的整理编目	160

第七章 非纸质公文的处理	176
第一节 非纸质公文概述	176
第二节 非纸质公文的管理	178
第三节 非纸质公文的保管与防护	194
第八章 文书工作人员的职业道德和业务素养	200
第一节 文书工作人员的职业道德	201
第二节 文书工作人员的业务素养	203
附录	
1. 国家行政机关公文处理办法	207
2. 国务院公文主题词表	215
主要参考书目	229

第一章 文书和文书工作

自有文字以来,文书就随之产生。文书是人们为了记录事情和表达思想而出现的一种文字记录方式。自从人类社会出现阶级和国家之后,统治阶级就利用文书发号施令、指挥国事、记录事情,于是产生了公务文书,并逐渐形成一套文书拟制和处理的程序以及办理手续,这就是现在所称的文书工作。

第一节 文 书

文书,是文书工作的基本对象。文书的内涵和外延,文书的产生以及发展和变化,是必须首先了解的内容。

一、文书的概念

什么是文书?文书是人们在社会实践活动中为了凭证、记载、公布和传递信息的需要,以文字的方式在一定书写材料上表达思想意图的一种书面记录。文书包括私人文书和公务文书。私人文书是指个人或家庭、家族在其活动中形成和使用的文书,内容属于私人性质,例如著作、手稿、传记、日记、证书、房地契等。公务文书统称为公文,是机关、企事业单位在公务管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的文件材料,是传达贯彻党和国家的方针、政策,发布各项法规和规章,施行各项措施,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。

本书主要论述公务文书,着重研究公务文书的特点、作用、种类、名称及其形成等。

二、文书的产生

(一) 文书是随着文字的产生和管理活动的出现而产生的

人类在长期共同劳动和共同生活中,为了相互表达思想、交流经验,逐渐产生了语言,随着社会生产的发展和复杂化,作为交际工具的语言已不能满足这种发展的需要,因而产生了文字。根据考古发现,我国最古老的文字是殷商时期的甲骨文、青铜器铭文、陶文、石玉器铭文等。

随着文字的出现,必然形成反映人类活动的各种文字记录,从而形成各种管理活动中的文书。但是,作为管理国家工具的公务文书,却是随着国家的产生而出现的。我国原始社会的末期,由于生产力的发展,出现了社会分工,逐渐产生了剥削者和被剥削者两个对立阶级,阶级是国家形成的社会基础。公元前 21 世纪,我国形成了最早的奴隶制国家——夏。随着奴隶制国家的形成,出现了奴隶制国家机关。奴隶主阶级为了行使国家职能,强化国家机器,就需要利用文字作为传达命令、指挥国事、联系公务、记录活动等的工具,从而形成了以反映国家机关活动为内容的各种公务文书。所以说,公务文书的产生是和文字、阶级和国家的产生紧密地结合在一起的。斯大林说:“生产往前发展,出现了阶级,出现了文字,出现了国家的萌芽,国家进行管理工作需要有条理的来往书信。”^① 根据考古的发掘,我国现存最早的公务文书,是在河南省安阳县发现的甲骨文书,其中绝大部分是殷朝后期几个王朝的活动记录和奴隶主的文告。

(二) 我国最早文书的特点

1. 文书的书写材料以甲骨为主,辅以竹木和青铜等。甲骨作为文书的书写材料,是与当时的生产力发展水平和人们的神权观念有着直接关系的。

^① 《马克思主义与语言学问题》人民出版社 1953 年版,第 24~25 页。

2. 甲骨文书的形成过程是和宗教迷信结合在一起的。殷王室崇尚迷信,因此,凡遇重大的政治活动或最高统治者的日常活动,都得先占卜,然后将占卜的时间、事件和结果刻在甲骨上,这就成了占卜文书,也称甲骨卜辞。这种卜辞是以王室为中心的,实际上就是殷代统治阶级活动的真实记录,是当时的一种官方文书。此外,甲骨文书也还有少数非占卜的记事刻辞。

3. 文书有一定的结构和制作过程。一篇完整的占卜文书,大致包含四个部分,即前辞、命辞、占辞和验辞。占卜文书辞句固定,字数不长,一般在90字左右。文书的制作有一个周密的过程,大致要经过取材、锯削、刮磨、钻凿、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等9道工序,这些工序是由专人分工进行的。

4. 文书中有年月日的使用。记日子的方法是将天干地支配六十甲子。

5. 文书由史官负责镌刻,史官在文书上签名。这是用签名的手续与标记来表示起草或记录人员对文书负责的一种制度。可见早在商代,统治者在利用文书来管理国家机关工作方面,已经积累了一定的经验,产生了我国最早的文书签名制度。

综上所述,可以知道,我国早在公元前13世纪,殷商奴隶制国家机关就开始广泛地应用文书作为管理国家的工具,产生了我国最早的公务文书,并建立了一定的文书工作制度。

三、文书的发展和变化

社会愈向前发展,文书作为统治阶级管理政务的工具,亦随之不断地变化和发展。如商代至现代,从文书的制成材料看,由甲骨开始而至青铜、竹木、铁质、石头、缣帛、纸张等;从文书的名称看,殷商时称“典册”,周代称“中”,秦代称“典籍”,汉代出现了“文书”一词,又称“文案”,三国称“公文”,唐代称“文卷”、“案卷”;元代称“文卷”、“簿籍”,明代称“文牍”、“案牍”,清代称“牌子”、“本章”,民国称“文书”。至于具体的文件名称,在历代使用过程中,有新出现

的名称,有消失废止的名称,也有代代相沿的名称。到辛亥革命以后,至国民党政府时期,公文体式屡次改变,名称复杂,而且每次改变后,公文名称都有增废,每种名称的用法及其行文范围亦都略有不同。

应当指出,在文书的历史变化中,书写材料的变化对文书的变化和发展影响极大。最初,商代文书的书写材料以甲骨为主,辅以竹木;周时主要是竹木,也用青铜;春秋时出现缣帛,其后亦用过石头,其中竹木延续数朝,直至东汉发明纸张。文书用纸之后,引起了文书本身形式及各种有关文书制度的变化:第一,文书由竹木的篇或版等形式变为卷轴。卷始于帛而广用于纸,把若干纸张粘连起来,成一横幅,用一根木棒做中心,自左而右围绕着木棒卷起来成为一束,这称作“卷子”,这根细木棒称作“轴”。到了唐宋时期改成折叠式,这是一大改革。折叠式比卷轴式更便于翻阅和保管,所以,直到民国初年还在使用。第二,公文盖印方法的改变。用纸前采用封泥法,用纸后改用朱色水印办法。第三,公文押字之制也因书写材料的变化而有了“骑缝”或“押缝”制度。第四,公文用纸后,公文判行字体变化了,出现了“凤尾婆娑”之形的草体字。到后来,随着各级机关广泛地使用文书,无论是种类、名称,还是内容、形式,也都越来越丰富多彩。

第二节 文书工作

一、什么是文书工作

文书工作就是通过互相衔接的一系列程序和手续,完成拟制、处理和管理文件材料的工作。不同时期,不同的机关单位,文书工作的内容是不一样的。不同类型的公文,也有不同的程序和手续。例如,制发一个文件,从思想酝酿、材料收集、调查核实、起草讨论、审核定稿、缮印校对到用印发出,须经一系列程序并遵循一定的制

度,文件处理完毕,有保存价值的文件还要整理立卷,这些都属于文书工作。概括起来,文书工作的内容包括文件材料的拟稿、核签、缮印、校对、用印、收发、登记、分送、拟办、批办、承办、催办、立卷、归档等。

对于文书工作者来说,要掌握公文的形式和处理过程,了解公文的形式与处理程序对公文的结构和作用的影响,还需要了解文书工作的历史及其发展,研究和掌握文书工作的原则和方法,以便更好地为机关、企事业单位的工作和科学研究服务。

二、文书工作的建立和发展

我国在商朝就建立了文书工作。商朝时文字成熟,国家机构初具规模,统治者利用文书指挥国事、记录事情,因此必然产生和形成具有一定目的和作用的文书。有了文书,就有了处理文书的工作,于是出现了我国最早的文书工作人员——史官。史官是由原始社会的“巫”发展而来的,巫不但有文化,还被认为有沟通人神之间关系的能力。商朝是神权政治时代,国王的一切行动,无论是祭祀、战争、巡猎,都要占卜问神,亦等于问史官。史官被认为是传达“神”的意志的。史官不但掌握占卜祭祀的大权,而且掌握王室的记录,掌握着文书大权。

我国古代社会是高度发展的封建社会,因而封建社会的文书工作也相应得到高度的发展。它的发展可分为前后两期:前期从战国后期至南北朝,这一时期的文书工作还缺乏系统、统一的文书工作制度;后期从隋朝至鸦片战争,这一时期的文书工作得到了高度的发展,建立了一套比较系统和统一的制度,对文件的名称、用途、格式等作了严格的规定,文书工作组织已相当完备。如对文件的撰制、运转、监督、保密等,都作了详细规定,公文的投递网也已发展到相当的规模。1840年,鸦片战争爆发,自此,中国开始沦为半封建半殖民地的国家,而文书工作制度亦随之带上了半封建半殖民地的色彩。

中华人民共和国成立后,建立了全国统一的文书工作制度。1951年9月,政务院召开了全国秘书长会议,通过了《公文处理暂行办法》(草案)等文件,这些文件奠定了中华人民共和国国家机关文书工作的基础。《公文处理暂行办法》对文书处理工作的要求、文件名称及体式、文件的撰写、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。1955年1月17日,经中共中央批准颁布了《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》,更加明确了文书工作的性质和重要意义,全面统一地规定了文书工作的基本原则、任务、组织、工作程序和具体办法;规定文电统一管理;实行文书部门立卷制度。1956年4月,《国务院关于加强国家档案工作的决定》中提出“全面推行文书处理部门立卷,以建立统一的归档制度”。这一制度的建立,使我国的文书工作和档案工作分工更加科学。

在“文革”期间,文书工作及业务研究遭到严重破坏。在粉碎“四人帮”,特别是在党的十一届三中全会以后,文书工作经过整顿恢复,才又重新向前发展起来。1979年,第五届全国人民代表大会第二次会议号召我们,要反对公文旅行,提高工作效率,为实现四个现代化而奋斗。1981年2月,国务院办公厅颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,1993年11月,国务院办公厅又颁布了《国家行政机关公文处理办法》。这些文件的颁布使公文处理制度进一步完善。

三、文书工作的性质和任务

(一) 文书工作的性质和意义

文件是传达、贯彻党和国家的方针政策、法令法规,体现领导意图,汇报工作情况,解决问题的一种重要工具。文书工作就是运用这一工具去参与管理各项事务。它的基本任务就是科学地组织机关、企事业单位的文书工作,从政治到技术方面辅助领导处理日常工作活动中所产生的文件,密切机关、企事业单位之间的联系,

提高工作效率,保证机关、企事业单位工作正常运转。因此,文书工作是一项非常严肃的工作。具体地说,它既是一项政治性、机要性工作,也是一项事务性、技术性工作。

文书工作的表现形式为收发发,在文件的分送、处理、整理过程中,离不开捆捆扎扎等。文书工作平凡而琐碎,但其根本实质在于:做好每一件具体而细致的工作,是为了文书工作的政治功能得以完满实现。文书工作通常被称为是机关、企事业单位领导和业务工作不可缺少的助手和机关、企事业单位之间工作联系的纽带。就一个机关来讲,建立健全文书工作,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,不但可以体现出机关的工作面貌和工作作风,而且还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,影响机关本身工作职能的实现。所以,机关、企事业单位的工作要达到高效率,更好地为党的中心工作服务,除了要有坚强的领导班子,有健全的机构和良好的工作作风外,还必须制定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、准确地处理好工作问题,有利于机关、企事业单位工作顺利地推进。从国家的角度来看,建立一套统一的、科学的文书工作制度,能有助于国家机构上下通达、左右联系、互相协调、运转自如。反之,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、处理迟缓、公文旅行,这样的文书工作会助长文牍主义、官僚主义的作风,误时误事、失密泄密,甚至造成政治上、经济上的严重损失。

文书工作也是一项事务性、技术性的工作。事务性工作,是指从事文书工作的人员经常干的是比较繁琐细致的工作。但它并不因此而不重要。任何伟大的工作,惊人的创造,都少不了细致的、具体的事务工作,否则它就失去了基础和依托。文书工作又是一项技术性工作,具体表现为:第一,文件在制作、运转和管理的过程中,须作一定的技术处理,包括文字表达、书写要求以及遵循一定的规格、形式及规则等;第二,为了提高文书处理效率,文书工作者

须有一定的业务素养并掌握一定的技术。为此,从事文书工作的人员除了要不断提高政治素质,还必须具备必要的业务知识和技能,熟悉各种规章制度。

文书工作者,不仅要懂得文件的页面、格式如何安排,如何行文,如何处理,立卷,归档,还要掌握许多办公现代化的技术手段,如使用计算机、复印机、传真机、印刷机(轻型)、盖印机、号码机,以至文件的拆封、粘贴、装订等。各种专门机器,现代化的技术手段,对加速文书处理,提高工作效率,使之更加科学化,具有不可估量的意义。

综上所述,文书工作的意义具体表现为:

第一,它是机关、企事业单位工作的纽带。文书工作承上启下,联系内外,它通过文件的传递,把上级机关的方针政策、工作意图贯彻下去,把下级机关的工作情况和问题反映上来;通过文件的周转,使各部门协调、配合,互相促进,使机关上下左右联成一个整体,共同实现其职能。

第二,它是机关、企事业单位领导工作的助手。严密、科学的文书工作,有助于文件得到及时、正确的处理,有助于机关领导了解情况,深入基层,调查研究,克服官僚主义。

第三,它是保守党和国家机密的一个重要环节。党和国家的机密大多反映在各种文件之中。有了健全的文书工作制度,就能更好地杜绝各种失密、泄密事故,避免给国家带来种种危害和损失,保证党和国家机密的安全。

第四,它可为档案工作打好基础。文书工作与档案工作有着非常密切的关系。档案来源于文书,机关里形成和使用的文书,当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。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。从这个意义上说,文书工作是档案工作的基础,对档案工作有决定性影响。

党和国家非常重视文书工作制度的健全与改革。党的十一届