

文书学及实用公文

(修订本)

张清明 编著

武汉大学出版社

PDG

目 录

上编 我国文书及文书工作的 历史概貌和发展线索

第一章	文书、文书工作和文书学	3
第一节	文书及文书工作释义	3
第二节	文书与档案	5
第三节	关于文书学	7
第二章	我国几个历史时期的文书及文书工作概 貌	10
第一节	最早的文书及文书工作	10
第二节	封建文书及文书工作的几个发展阶段	15
第三节	太平天国的文书及文书工作	22
第四节	国民党政府的文书及文书工作	27
第五节	我们党创立的新文书及文书工作	31
第三章	我国文书及文书工作的发展线索	45
第一节	文书及文书工作的发展受制于国家政权的性质	45
第二节	国家机关的状况直接影响文书及文书工作的发 展	50
第三节	文书及文书工作随着社会的发展而发展	56
第四节	文书及文书工作在继承和借鉴中发展	63
第四章	文书及文书工作的特点和作用	68
第一节	文书的特点和作用	68
第二节	文书工作的特点和作用	74

中编 我国社会主义的文书及文书工作

第五章	社会主义文书工作的基本原则和要求	83
第一节	文书工作的基本原则	83
第二节	文书工作人员必须具备的素质	88
第六章	文书工作的组织与行文制度	92
第一节	文书工作的组织	92
第二节	行文制度	94
第七章	公文文种和格式	102
第一节	公文分类	102
第二节	公文文种	106
第三节	公文格式	114
第八章	公文的形成	123
第一节	公文撰拟的基本要求	123
第二节	公文撰制的程序	126
第九章	公文的处理	135
第一节	公文处理在文书工作中的地位	135
第二节	公文处理的程序	137
第十章	公文的管理	149
第一节	文书立卷与文书工作	149
第二节	文书立卷的基本原则	156
第三节	文书立卷的基本方法	159
第四节	平时归卷	163
第五节	立卷和归档	167

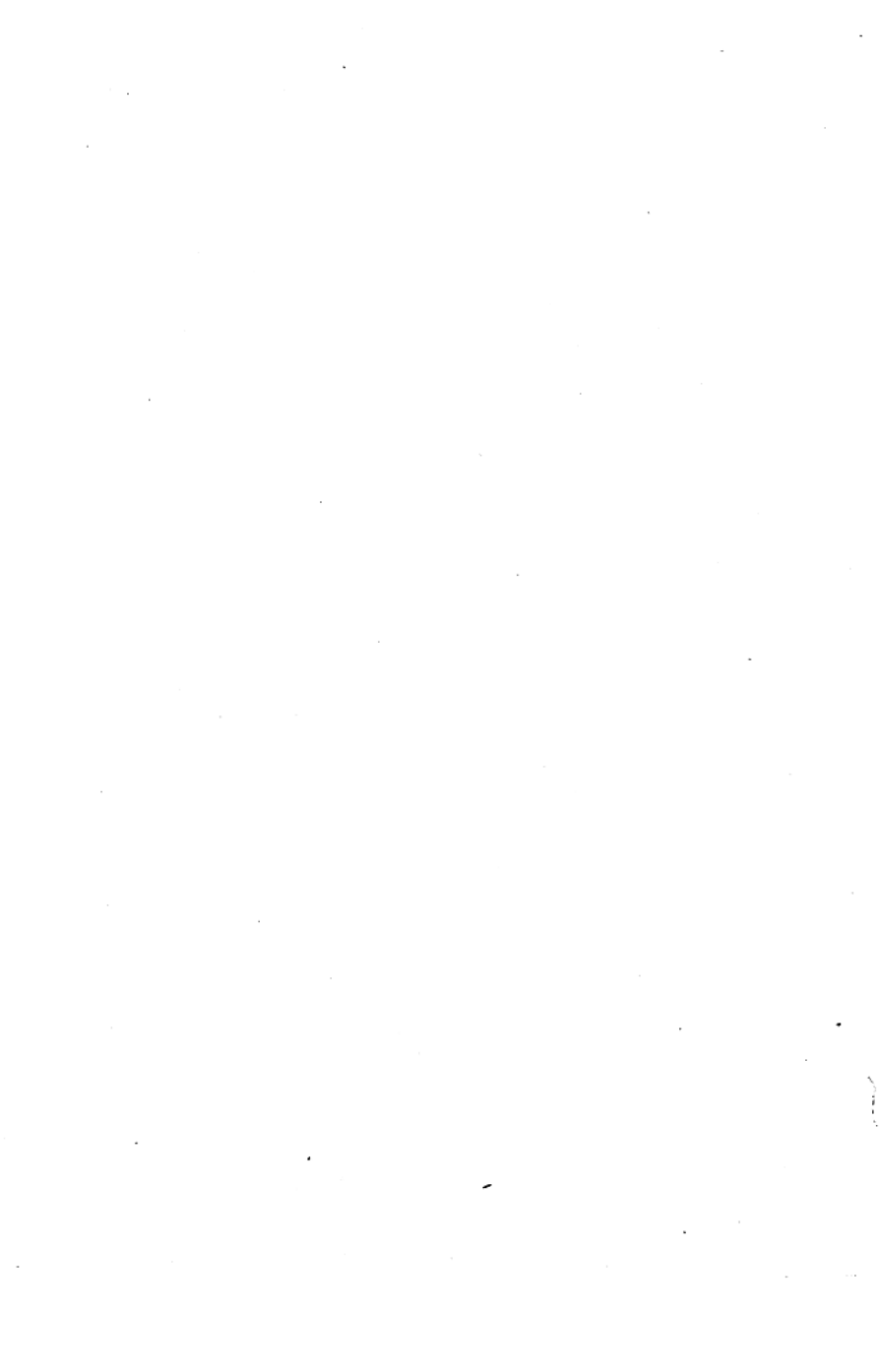
下编 常用公文文种的撰拟

第十一章	公文撰拟的作用及文风	181
第一节	公文撰拟的作用	181
第二节	公文撰拟的文风	183
第十二章	指挥类公文文种的撰拟	187
第一节	命令、指令的撰拟	187
第二节	指示、决定、决议的撰拟	197
第三节	计划、布告的撰拟	207
第十三章	报请类公文文种的撰拟	214
第一节	报告的撰拟	214
第二节	调查报告的撰拟	220
第三节	请示的撰拟	224
第十四章	批转类公文文种的撰拟	231
第一节	批复的撰拟	231
第二节	批转、转发的撰拟	233
第十五章	知照类公文文种的撰拟	239
第一节	公告、通告的撰拟	239
第二节	通报的撰拟	244
第三节	通知的撰拟	247
第十六章	记录类和联系类公文文种的撰拟	252
第一节	纪要的撰拟	252
第二节	总结的撰拟	256
第三节	记录、大事记的撰拟	259
第四节	公函、介绍信的撰拟	263
第十七章	规范类公文文种的撰拟	266

第一节 章程、规定的撰拟	266
第二节 条例、办法、细则的撰拟	269
附录 部分公文文种文例	272
命令 (272) 指示 (279) 决定 (281)	
决议 (285) 计划 (288) 布告 (292)	
报告 (293) 请示 (317) 批复 (321)	
批转 (322) 转发 (322) 公告 (324)	
通告 (326) 通报 (328) 通知 (330)	
纪要 (334) 总结 (336) 记录 (341)	
大事记 (343) 公函 (344) 介绍信 (345)	
章程 (346) 规定 (348) 条例 (349)	
办法 (352) 细则 (355)	
后记	357
修订说明	358

上 编

我国文书及文书工作的 历史概貌和发展线索



第 一 章

文书、文书工作和文书学

第一节 文书及文书工作释义

在我国悠久的文明史上，文书及文书工作已经产生和存在了三千多年。而“文书”一词，也早在两千多年前的西汉就已出现，著名的史学家、文学家司马迁所著《史记》一书中曾多次提到。该书在《酷吏列传》“张汤传”一节里有“数从中文书，事有可伤汤者，不能为地”的记载。东汉的班固所著《汉书·刑法志》中所说“文书盈于几阁，典者不能遍睹”一语中的“文书”，其概念就与今天大体相近了。到宋代，王昭禹著《周礼详解》，对《周礼·天官》中“小宰之职，以官府之八成，经邦治”一段话作有如下注解：“要之八成皆文书也。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。”这里说的“文书”，含义更加明确，与现代所称指的文书概念已基本一致。

按现代通行解释，所谓文书，是指政党和国家各级机关、群众团体、企事业单位及个人在现行工作活动中，为进行管理、联系事项、记载活动所形成使用的体式完整、内容系统的文字材料。前者称作公务文书，即公文；后者则称私人文书。公文又分两类：一是各类机关、单位用来颁布法

规、传达政令、请示工作、报告情况、联系事项、商洽事务、制订计划、总结经验、记载活动的，如命令、指示、决议、决定、通知、报告、批复、公函以及纪要、计划、总结等，称通用公文；二是在军事、外交、政法、财经等专门领域形成并使用的、具有专指内容、特定格式的文书材料，如外交活动中形成、使用的国书、条约、照会、护照、备忘录等，政法工作中形成并使用的起诉书、公诉书、笔录、判决书等，称专用公文。私人文书，是有影响的个人在从事现行社会活动时，形成并使用的手稿、证书、信函、契约及家谱之类文字材料。可以说，文书是机关、团体或个人在工作、管理、活动中用以传达意图、处理问题、反映情况、记录事项的一种书面工具。我们平时所说的和作为文书学研究对象的文书，主要指公务文书中的通用公文。

文书是个集合名词，是概括各类文书材料的泛称，不指单份或几份公文材料。因此，通常只说文书材料、文书工作、文书档案，而不说这份文书、那几份文书、中央文书、省政府文书。单份或几份具体的文书材料，一般称作文件，如说这份文件，那几份文件，中央文件，省政府文件等。

文件虽是公文，但其指称范围实际上比公文要窄一些。它只是指机关在工作活动中形成和往来的具备完整公文格式的公文材料，如中共中央文件，省政府文件，单位党、政文件等。至于机关形成、使用的一些不具备完整公文格式的书面材料，如一些参考材料、内部工作计划、总结、记录、大事记、信函之类，虽属公文之列，但通常不叫文件，而常称这份材料，那份计划或总结，这个记录，那份公函等等。

文书工作，指机关形成、处理和管理公文的各个环节及其中相衔接的各道程序与手续。大要说来，公文的形成，要

经过撰拟、签发、缮校、发文等程序；公文的处理，要经过收文、拟办、承办、催办等手续；公文的管理，要经过平时归卷、立卷、归档等步骤。上述形成、处理、管理公文材料的一系列程序和手续，即是具体的公文材料从形成经运转到完成使命的全过程，这全过程中的各项工作就是文书工作。

机关里负责文书工作的部门或机构，叫文书工作部门或文书工作机构。从事文书工作的人员，叫文书工作人员。有的机关、单位还把专做文书工作的人员叫“文书”。“文书”与“秘书”又是两个概念，“秘书”是机关里负责联系、处理日常事务的工作人员或机关领导人的近身助手，既作文书工作，还要完成机关或领导人交办的其它任务，其工作范围比“文书”广泛。因此，机关的秘书工作人员也必须具备文书及文书工作的基本知识和相当的文书工作水平。

文书工作是政党和国家各级机关、单位内部和互相之间、按照统一意志进行正常工作与活动的联系纽带，处于十分重要的地位。但机关、单位的工作与活动，又是根据其职能范围以完成其业务工作为中心展开的。所以，文书工作虽然重要，文书工作部门虽然处于机关、单位中的枢纽位置，却一定要为业务部门完成业务工作，即为整个机关、单位完成职能工作服务。

第二节 文书与档案

文书与档案虽然其主要成分都是公文材料，但两者又有区别。文书是现行工作进程中正在运转使用、未经整理归档的公文材料。档案则是工作完毕之后停止运转使用、已经整理归档的公文材料。文书材料产生于正在进行的工作之中或

刚刚结束之后，与现行工作密切相关，是现行工作的依据或记载；档案则产生于某项工作之后，是过去工作的历史记录，只对今后的工作起参考或凭证作用。现行的公文材料，并不全都能成为档案，只是其中对今后有保存价值的一部分才被整理转化为档案。概而言之，文书是档案的前身，是明天的档案，也是档案的源泉之一；档案是文书的变体，是昨天的文书，也是文书的主要归宿。例如，现行某项工作中产生的指示、计划、请示、批复、报告等，在这项工作完成之前或结束不久，还在运转或者停止运转不久还随时需要使用，它们是文书材料。一旦这项工作结束，它们中有保存价值者被整理成系统的案卷，移交档案馆（室）之后，就成了档案，构成机关该项工作的历史面貌，备今后需要时作为参考或凭证。

在我国历史上，因种种原因，文书与档案没有被明确分开，文书工作与档案工作在相当长的时期也被混在一起。但是，正如文书与档案是不同的两种事物一样，与之相应的文书工作与档案工作，也是不同的各自独立的两项工作。它们的工作对象不同，一是文书，一是档案；工作任务不同，文书工作的任务是形成公文、处理公文、管理公文，档案工作的任务是对档案进行收集、整理、鉴定、保管、统计和提供利用；工作目的不同，文书工作是应现行工作的需要，形成、处理、管理公文材料，起机关的纽带作用，推动现行工作正常进行，它既是机关现行工作的有机部分，又为机关现行工作服务。档案工作则着眼于历史，维护历史的真实面貌，着眼于今后，为今后的工作提供参考或凭证。当然，从档案工作的整体而言，也是为现实工作服务的，但某些现实工作需要利用的档案，还是过去工作中产生并转化为档案的

公文材料。

不过，必须看到，文书工作与档案工作又密切相关。首先，因为两者的主要成分都是公文材料，只不过档案是经过转化了的公文材料；其次，文书工作的重要步骤——文书立卷的出发点之一，就是档案工作的实际需要，文书立卷与档案工作一些主要环节的要求和方法大致相同，是档案工作的基础之一；再次，文书工作的终结程序——归档，与档案工作的起始环节——收集，更是从不同角度履行的同一道手续，归档和收集是文书工作与档案工作的临界线与交接点。十分明显，文书工作是档案工作的基础，文书工作的质量影响着档案工作的进展，关系着档案工作的质量。反之，档案工作也是文书工作的一个出发点，档案工作不断提高的质量方面的要求，是文书工作的一股推动力量。

因此，我们既不能模糊文书工作与档案工作的本质区别，把两者搅在一起，以至障碍它们各自循着本身的规律独立发展。也不能忽视两者之间的紧密联系，以自觉地通过这种联系使它们互相促进。这也是我们要求文书工作部门与档案工作部门、文书工作人员与档案工作人员，在实际工作中要互相学习、密切配合的主要原因。

第三节 关于文书学

文书学是研究文书及文书工作的产生和发展、规律和特点、任务和作用、原则和方法的一门科学。它是适应文书工作的发展和提高机关工作效率的需要而出现的。

文书学与行政学有密切关系。所谓行政，是指国家立法、司法以外的政务。即如美国行政学家魏劳毕在其《行政

学原理》中所说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。在我们而言，当然也包括党的各级组织机构所管理的事务。广义地说，行政学是研究机关的组织结构、人事部署、工作程序、工作方法也即是研究机关管理工作的一门学科，目的在于提高机关工作效率。而文书则是处理政务的一种书面工具。文书工作既是政务工作的组成部分，又要为政务工作服务。文书工作的状况与机关工作效率息息相关。因此，以文书及文书工作为研究对象的文书学，可算作行政学的一个分支学科，两者也可说是一对姊妹学科。

如前所述，文书分公务文书和私人文书，公务文书又包括通用公文和专用公文。文书学所研究的文书，主要是通用公文，研究的文书工作，主要是通用公文的形成、处理和管理。

研究文书学，是为了总结文书及文书工作的历史与现状，掌握它们的发展规律，明确它们在机关活动中的地位与作用，熟悉它们的特点和任务，了解文书工作的原则和要求，找出其合理的步骤与方法。从而得以批判地继承文书及文书工作的历史遗产，归纳现实文书及文书工作的实践经验，以自觉地遵循它们的发展规律，推动它们更加健康科学地发展，充分发挥它们在党和国家机关实行管理过程中的重大作用。

研究文书学必须有正确的思想武器。文书及文书工作首先是一种社会现象，它们随着阶级、国家的产生而产生，随着社会的进化变革而发展。在阶级社会里，它们始终是统治阶级管理国家和组织、发展社会生产的工具和手段，到了共产主义社会国家自行消亡以后，“那时，对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替”（列宁：《国家与革命》，

人民出版社1964年第7版，第16页），文书及文书工作，由于组织和发展社会生产的作用存在将仍然存在。因此，研究文书学，首先必须有正确的思想指南，即要运用马克思主义的观点、立场和方法，去进行科学地分析和总结，才可能正确地归纳出文书及文书工作的性质、规律、原则和方法，指导推动当前的文书及文书工作的健康发展，达到不断提高党和国家各级机关工作效率的目的。

文书及文书工作也是一种历史现象，它们源远流长，贯穿古今。我国历代都有与国家政权性质相适应的文书及文书工作，留下了丰富而可贵的历史遗产。整理和分析历代的文书及文书工作状况，从中总结值得借鉴的经验和教训，是文书学研究工作的一项重要内容。我们党在领导根据地的革命斗争中，特别是建国后一段时间，创立并发展了崭新的文书及文书工作，对此，更需要我们加以认真总结，从中吸取丰富养料。

文书工作的实践性极强。在研究文书学时，还要从文书工作的实践出发，把实践中积累的行之有效的经验，上升为理论，又用理论去指导并推动文书工作的实践，以促进党和国家各级机关高速高效运转，提高管理水平，为社会主义现代化建设服务。

第二章

我国几个历史时期的文书 及文书工作概貌

第一节 最早的文书及文书工作

一、文书及文书工作的产生

在我国历史上，文书及文书工作作为国家实行统治、进行管理的一种工具和手段，已经存在并为人类社会利用了三千多年。那么，它们是在什么样的情况下产生的呢？

斯大林在《马克思主义与语言学问题》中指出：“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比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信……。”这段话明确回答了文书及文书工作的起源问题，指明了它们产生的社会原因和前提条件。由此，我们可以得出以下几点认识：

第一、文书是应人类社会生产力发展的需要而产生的，是人类社会发展到一定阶段的产物，并不是一有了人类社会就有了文书。而且，它之所以得以产生和发展，还在于它具有作为一种工具的实际功能。

第二、国家的出现是文书产生的前提条件之一。人类社会的最初形态是原始社会，不存在阶级与阶级压迫。在原始

氏族公社阶段，维系社会的纽带是一个氏族部落的血缘关系。生产力往前发展，私有制的产生，人类社会出现了阶级，第一个阶级社会——奴隶社会形成了。奴隶主阶级要剥夺奴隶阶级，奴隶阶级要反抗。于是，维系原来氏族部落的血缘纽带瓦解，代之以实行剥夺与压迫的政权系统，国家出现了。奴隶制国家在实行统治、进行管理的过程中，要传布政令，处理政务，协调上下，记载活动。比诸一个氏族部落，范围大得多、复杂得多的国家机器进行有效运转的这种传送与协调方式，仅凭语言工具已经不符合需要。当这种运转方式与文字给合，即一使用文字，见诸书面材料，就形成了文书。显然，文书首先是在阶级与国家出现之后产生的。

第三、比较系统的文字的出现，是文书产生的又一前提条件。人类在原始的劳动和生活中，利用语言进行交际和协调。但是，语言不能“传于异地，留于异时”。为克服语言在空间和时间方面的局限，人类在劳动中逐步创造了反映语言的符号——文字，我国最初的文字是象形文字。原始社会由于生产力低下，氏族部落散居且来往很少，方音众多，各部落最初的文字只流行于本部落之内。即使在同一部落，往往表示同一事物的文字也很多。随着原始社会的解体，众多部落的合并，国家的萌生，同一国家内的众多部落开始交融，使得方言逐渐被统一为相对共同的语言。在此基础上，众多大同小异的早期文字也逐渐走向划一，发展成约定俗成的较有系统并可通行于一个国家的文字。这种较有系统可以通行的文字，方构成文书产生的条件。因为，作为协调国家机器运转的书面工具，其基本要素是文字，而文字首先必须能通用，为人们共同理解。不难想象，如果使用早期差异很大没有相对系统性的文字，文书是难以完成它的交流和协调作用

的。因此，文书只能产生于有了文字而且是有了相对系统划一的文字之后。

第四、文书工作与文书是同时产生的。任何事物与形成该事物的过程都是同时出现的。文书工作也是产生文书的过程。不言而喻，最早的文书材料必然是通过一定的程序形成的。这一定的程序，哪怕极为简单，也就是最早的文书工作。

由上所述，我们大致可以推断，我国的文书及文书工作应该起源于公元前二十一世纪前后的夏代。夏代不仅是我国第一个奴隶制国家，而且，夏已经可能使用了相对系统划一的文字：现有材料说明，紧接夏代的商朝，文字已趋于基本成熟，使用的单字在五千以上，较诸象形更为进步的指事、会意、形声等构字方法也已出现。《尚书·多士篇》说：“惟殷先人，有册有典”。这就表明，商代早期的文字材料已经比较完整进步。鉴于商的这些历史事实，在商之前与之相衡的夏代已经使用相对系统划一的文字的可能性是不能排除的。可惜的是，至今还没有物证给予证明，我们寄希望于我国的考古工作。

二、商朝的文书及文书工作

目前，我们所见到的三千多年前我国商朝后期武丁至纣王时期的大批甲骨文字材料，不少是当时奴隶主统治管理国家的政治、经济、军事等活动的记录和文告，是商的公务文书，是迄今发现的我国最早的文书材料和档案。

1、甲骨文书的发现

甲骨，是出土龟甲和兽骨的统称。甲骨文，是刻在这些甲骨上的我国古代文字。甲骨主要出土于河南安阳小屯村一带。这里是商的后期国都，当时名殷，所以商又名殷商。殷