

文書學

松世勤 編著

中央電視台電視教育節目用書



W

北京師範學院出版社

G227

10

文 书 学

松 世 勤



北京师范学院出版社

1986年·北京

内 容 简 介

本书是为中国逻辑与语言函授大学和中央电视台电教部联合举办的《文书档案与行政管理电视讲座》而撰写的。

本书系统地介绍了文书学的基本知识。全书共分十三章：第一章至第三章讲公务文书，第四章至第八章讲文书的撰写，第九章至第十章讲文书工作的任务、要求及组织，第十一章至第十三章讲文书的处理、立卷及案卷的整理与归档。本书文字简明，通俗易懂，注意理论联系实际，在每一章的后面都附有复习思考题。

本书适合具有高中以上文化水平的干部尤其是行政干部和文秘人员学习，也可作为职工大学、函授大学、夜大学等各类成人高等院校文科专业的教材。

2808/41

文 书 学

松世勤

北京师范大学出版社出版

(北京阜成门外花园村)

河北涞水县东风印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：10 26/32 字数：229千字

1986年2月第1版 1986年第1次印刷

印数：1—100,000册

统一书号：7427·095 定价：1.75元

说 明

鉴于培训文秘工作人员的迫切与目前教学用书供应的紧张，应中国逻辑与语言函授大学秘书专业的教学急需，参照拙作——《文书学基本知识》（中央广播电视大学出版社出版）改编成这本教材。全书十三章，内容力求简明通俗，结合实例阐明关于公务文书和机关文书工作的基本知识与方法，以供学员自学和从事机关工作的青年同志参考。

作 者

一九八六年一月

目 录

序言	(1)
第一章 公务文书及其作用	(7)
第一节 什么是公务文书	(7)
第二节 公务文书有什么特点	(10)
第三节 公务文书的作用	(15)
第二章 公务文书的种类	(21)
第一节 公务文书的分类	(21)
第二节 专用文种	(26)
第三节 通用文种	(34)
第三章 公务文书的体式与稿本	(46)
第一节 公务文书的体式	(47)
第二节 公务文书的稿本	(66)
第四章 撰写公务文书的要求与方法	(70)
第一节 撰写公务文书的重要性	(70)
第二节 怎样提高撰写公务文书的能力	(73)
第三节 撰写公务文书的基本要求	(77)
第四节 撰写公务文书的方法	(82)
第五章 指令性与法规性文书的撰写	(91)
第一节 命令(令)、指令	(91)

第二节	指示、批示、批复·····	(100)
第三节	决定、决议·····	(114)
第四节	章程、条例、规定、制度、办法·····	(121)
第六章	常用文告与会议文书的撰写 ·····	(133)
第一节	布告、通告·····	(133)
第二节	通知、通报、公函·····	(140)
第三节	讲话稿、发言稿·····	(155)
第四节	会议记录、会议纪要·····	(159)
第七章	呈请性文书的撰写 ·····	(168)
第一节	请示·····	(168)
第二节	情况报告、总结报告·····	(172)
第三节	调查报告、检讨报告·····	(193)
第八章	计划、简报及其它文书的撰写 ·····	(206)
第一节	计划、规划·····	(206)
第二节	工作简报、快报·····	(215)
第三节	电报、电话记录·····	(225)
第四节	大事记·····	(228)
第九章	文书工作的任务与要求 ·····	(233)
第一节	文书工作的任务·····	(233)
第二节	文书工作的重要性·····	(234)
第三节	文书工作的基本要求·····	(237)
第十章	文书工作的组织 ·····	(245)
第一节	机关的组织原则与机构设置·····	(245)

第二节	文书工作机构与组织领导·····	(247)
第三节	机关内文书工作的组织形式·····	(249)
第四节	行文制度·····	(251)
第十一章	文书处理的程序与方法 ·····	(257)
第一节	文书处理程序概述·····	(257)
第二节	登记·····	(259)
第三节	收发·····	(262)
第四节	分发与传阅·····	(271)
第五节	拟办与批办·····	(272)
第六节	承办与催办·····	(276)
第七节	核稿与签发·····	(277)
第八节	缮印、校对与盖印·····	(280)
第九节	注办·····	(281)
第十节	信访文书及其处理·····	(282)
第十二章	文书立卷 ·····	(292)
第一节	文书立卷的意义·····	(292)
第二节	文书立卷工作的组织·····	(294)
第三节	文书立卷的要求·····	(297)
第四节	文书立卷的方法·····	(303)
第五节	文书立卷的步骤·····	(314)
第十三章	案卷的整理与归档 ·····	(321)
第一节	卷内文件的排列与编号·····	(321)
第二节	拟写案卷标题·····	(322)
第三节	案卷的排列与编目·····	(327)
第四节	编制移交目录与归档·····	(332)

序 言

在正式讲授本课程之前，为了便于同学们对文书学这个学科，先有一些概括的认识，以及了解学习这门课程时应当注意的问题，在序言部分讲以下三个问题。

第一，文书学的研究对象和任务问题；

第二，简要介绍这门课程讲授的主要内容；

第三，谈谈学习这门课程的目的和学习方法问题。

文书学是一门新兴的学科，在社会上人们对它还不够熟悉。文书学研究什么呢？

文书学是以文书和文书工作为研究对象的一门独立学科。

首先说文书。众所周知，文书是一种记录信息、表达意图的文字材料。自古以来，文书这个事物就在人类社会生活当中被广泛地应用。人们通过书写与制作文书来记录信息，利用传递文书来彼此相互交流信息，利用公布文书对公众发布信息等。文书是人们办事时使用的一种工具，它可以作为办事的依据。同时，在事情办完之后，文书又可以作为日后查考的一种凭据。无论是处理私人的事务，还是处理公共的事务，使用文书都是一种很普遍的现象。处理私人事务使用的文书，叫做私人文书。处理公务使用的文书，就叫公务文书。无论私人文书还是公务文书，都在人类社会生活中大量存在。

私人文书，指的是个人、家庭（或家族）根据需要在自己的活动中使用的文书。比如：个人或家庭同自己的亲友之间的来往书信，个人或者家庭关于财产、经济关系等方面的契约、合同、收支账目，还有个人写的自传，家族的家谱，老年人和病危的人临终前写下的遗嘱等，这些都属于私人文书。

私人文书是由个人写成的，为个人和家庭所有，它的处理和保存方法，完全可以按自己的方便。目前，对于私人文书，除了契约、合同、遗嘱这类文书所涉及的公证问题之外，还很少有什么专门研究，它又与机关工作关系不大，我们也就不必具体多讲了。

公务文书，指的是在公务活动当中形成和使用的文书。例如：各种机关、团体、企业、事业单位，他们在工作活动中使用的命令、指示、规章、条例、决定、决议、通知、通报、请示、报告，还有来往公函与电报等等。公务文书是国家管理政务的一种工具，也是各类机关和各种组织上下左右之间互相联系工作、处理问题的一种办事工具。

公务文书的应用范围是很广的，大大小小的机关都会形成相当数量的文书。公务文书的格式有统一的要求，处理上有一定的规章制度。

一个机关或者一个组织的办事机构，围绕公务文书的拟写、印制、处理与保管，需要设立一系列工作环节，例如收发、登记、批办、拟稿、签发、缮印、催办、立卷、归档等等。处理公务文书的全部工作环节，构成一个运转流程，总称为文书工作。

文书工作是机关里一项重要的日常工作，它关系公务文

书的制作质量和文书处理的效率，而这又同一个机关的办事效率，同国家事务的管理效率，有十分密切的关系。因此，公务文书与文书工作是文书学所要研究的主要对象。

研究文书学（也就是研究公务文书和文书工作）的目的是什么呢？是为了系统总结公务文书和文书工作的实践经验，探讨文书工作的理论、原则与方法，寻求科学地组织文书工作的正确途径，为提高机关工作效率和加速两个文明的建设服务。

文书学的研究历史不长，是一个薄弱学科。自党的十一届三中全会以来，随着国家的政治经济形势的变化，四化建设的迅速发展，迫切要求加强机关工作，提高机关的办事效率，急需培训文书、秘书工作干部。适应这种客观需要，最近几年对于文书学的研究，发展很快，在一些大专院校和中等专科学校开设了这一课程，出版了一些教材、著作和有关刊物。

文书学作为一个学科的名称，有广义和狭义两种用法。广义的文书学包括对于文书和文书工作发展历史的研究以及对于各种专门文书的研究，里面包括若干科目。

狭义的文书学主要是指对于现行党政机关的常用文书及文书处理工作的研究，它的应用范围很广，也正是我们这本教材所要讲授的内容。

在这本教材里所要讲授的具体内容，可以概括为以下四个方面：

第一，关于公务文书的基本知识，包括公文的性质、作用、种类、体式等。

第二，关于公务文书写作的基本知识，包括公文写作的

要求和各种常用公文的撰写方法。

第三，关于机关文书工作的基本知识，包括文书工作的性质、任务、组织和文书处理的程序与方法。

第四，关于文书立卷、归档的基本知识，包括文书立卷工作的组织，立卷的原则与方法，案卷的编目和归档要求等。

讲授这些内容的目的，是想帮助青年同志们初步掌握阅读与写作公务文书、处理与管理公务文书的有关知识，培养与提高这方面的工作能力。

文书工作是一项政治性、思想性、业务性都很强的工作，也是一项很细致的文字工作。从事机关工作的干部，大体都要或多或少地接触公务文书，承担一些文书处理工作任务。比如，机关的领导人或者一个部门的负责人，经常签发公文与批办公文；秘书工作人员或者业务部门的办事人员，经常起草和处理公务文书；专职或者兼职的文书工作人员，负责公务文书的收发、登记、运转管理、整理与保管工作等。总之，机关里的上上下下的工作人员，都经常要同公务文书打交道。那么，要达到能够自如地掌握公务文书这种办事工具，能够胜任文书处理工作，就需要具有文书学方面的知识。

一九二三年，列宁同志在《宁可少些，但要好些》这篇文章中，讲到必须认真整顿国家机关，并且提出了选用干部的四个条件。其中有一条就是：“必须通过国家机关基本理论、行政管理和文书处理的基本知识的考试”。在这里，列宁同志是把了解文书处理的基本知识作为机关干部必须具备的一种条件来要求的。这个要求当然是很有道理的。我们现

在在党政机关工作和在企业、事业单位的办事机构里工作的同志，或者将来有可能从事机关工作的同志，都很有必要学习一些文书学知识。

怎样学习这门课程呢？

文书学属于应用学科，它的实践性很强。必须根据党和政府的有关指示和规定的要求，来讲授和学习它的基本原则与方法。关于学习的方法，这里着重提出以下两点：

第一，要注意理论联系实际。也就是请同学们既要注意对于基本理论原则的理解，要知其然并且知其所以然；同时又要注意学习有关的制度与具体方法，提高实际工作的技能。从事机关工作的同志，可以结合本单位的文书工作实际情况来学习。现在从事其它工作，准备将来有可能从事文秘工作的同志，最好在可能条件下，到本单位的办公部门作一些实际调查和了解，结合所了解的实际情况来学习。

第二，要注意灵活运用具体方法。各级机关，各种不同类型的机关与组织，它们的性质、职权、规模以及工作的特点不同，它们的文书工作也会相应地具有自己的特点。教材里所讲的主要是共同性的一般的原则和方法，具有普遍指导意义的制度与要求，而在具体应用于某个机关和单位时，则需要结合本机关、本单位的实际情况适当灵活运用。要注意防止两种偏向，一是强调本机关的特殊性和传统习惯，否定普遍性的指导原则，认为难以做到，这是不正确的；另一个是不从具体实际情况出发，不能将基本原则结合本单位的具体特点创造性地灵活运用，只是简单地照搬一些具体方法，这样也是不可能取得好的效果的。我们提倡的是要在学习中思考与研究问题，并且希望同学们在工作实践中不断地总

结新经验，不断地发展与提高。

最后想说明的是，目前在一些工业发达国家，正宣传“第三次浪潮”的到来和“办公室自动化”。办公室信息技术工业发展很快，已经提供出一系列现代化的办公机器设备。办公室自动化是当今新技术革命的重要内容之一。在国外的某些公司和企业里，文件的制作、传送、储存、检索和一些处理工作，已经开始实现自动化、高速化，以便于适应科学技术与生产的飞速发展，适应瞬息万变的市场竞争的需要，适应行政管理、企业管理和社会生活的快节奏和高效率。国外的一些先进技术，我们是可以引进和学习的。为了适应四化建设的发展，我们也有必要逐步改善办公设备，逐步改造传统的工作方式，努力提高行政管理效率。当然，对于现代化的办公机器，需要结合中国的国情逐步加以应用和普及。以数字信息为主体的比较定型的业务，象财会、统计、计划、采购及销售等，反映这类业务的文书，使用微型计算机比较容易实现自动化处理；而对于大量的党政机关的以文字信息为主体的非定型的业务，反映这类工作的文书，实现自动化处理就比较困难一些。逐步实现文书处理的现代化、自动化，是我们需要加强研究的新课题和积极争取的发展前景。在我们这本教材里，不准备具体讨论这方面的问题。

复习思考题

- 一、文书学的研究对象和任务是什么？
- 二、为什么要学习文书学？

第一章 公务文书及其作用

第一节 什么是公务文书

公务文书通常又叫公务文件，或者简称为公文、文件，所指的都是机关办公时使用的各种收发文件、电报、报表、会议文件、调查材料，以及各种记录、登记表册等。如果用一句话概括起来回答，什么是公务文书呢？

公务文书是法定机关与组织按照特定的体式，经过一定处理程序制成的书面文字材料，作为传达意图、办理公务与记载工作活动的一种工具。

对于上面这一段定义性的表述，需要作以下四点说明：

一、公务文书是各类机关与组织在其工作活动中普遍使用的一种工具。

“各类机关与组织”所指不仅包括各级政府机关及其各个部门，也包括党的机关以及各种团体、企业、事业单位在内。就是说不仅党政机关使用文件，各种团体、企业、事业单位的办事机构也使用文件。各类机关与组织都各有自己的职能和活动范围，有自己的主管业务，如外交、军事、公安司法、经济管理、财政贸易、商业交通、科学研究、文教卫生等等。这说明公务文书的来源和使用范围非常广泛，它所反映的内容十分丰富，涉及各条战线的工作，关系国家事务

与社会生活的各个方面，并不是一个很简单的事物。

二、公务文书是一种记录和传递信息的书面文字。

从古到今，公务文书的格式，使用的书写材料（载体）和传递的方式，是多种多样的，并且是随着社会生产的发展与科学技术的进步而不断发展的。现在我们所能见到的中国最古老的公务文书，要算是殷商时代遗留下来的甲骨文书了。甲骨文书曾经是奴隶制国家机关传达命令、指挥国事、记录重大活动的工具。它是刻在乌龟的腹甲和牛的肩胛骨等兽骨上面的，距离现在已经有三千多年的历史了。龟甲和兽骨都是比较难得的书写材料。古代常用的文书早先是在竹片、木片上书写的，叫做简牍、简书。一片竹简或木简上只能写一两行字。如果字数多、篇幅长，需要写几片或者许多片的，就用皮条编联起来，形成简册的形式。简册的体积是比较大的，携带和传递都不方便。纺织技术发明以后，开始采用缣帛等丝织品来书写重要的文书，叫帛书。帛书可以根据文字的多少来剪裁用料，缣帛体轻而柔软，可以折叠或者卷成一束，于是出现了卷轴形式的文书，携带和传递都比较方便。但是缣帛昂贵，不可能成为普遍使用的书写材料。到了汉代发明造纸以后，纸张成为比较理想的书写材料，又经济又方便，至今已经有一千五百多年的历史。

公务文书的传递方式和传递速度，也是逐渐演变与进步的。古代有驿站，派专人驾车或骑马递送文书。到了近代，交通工具越来越发达，有了火车、汽车、轮船、飞机等，邮递的速度大大加快了。中国从清代的光绪年间开始用电报传递紧急的文书。到了现代，则有传真、电视、通讯卫星、电子计算机等先进设备和利用光、电等高速传送信息的

技术。

就上面所举的简要情况，我们可以大略看出公务文书的书写载体和传递方式的演变历史，今后它还将随着科学技术的发展不断进步。这里要说明的是，各种载体和传递形式的文书，都是一种记录信息的书面文字，这是文书与其它信息记录的区别。人类记录信息和表达思想的方式和手段是多种多样的，除了书面文字以外，还有用声音、图象和绘画等方式记录的材料，例如照片、录音带（录音片）、录相、影片、图画、乐谱、舞谱等等，这些东西又叫声相记录。无论声相记录所反映的内容是否属于公务活动，它们都不属于公务文书的范围。因为它们并不具有公务文书的性质和特点，按照我国的传统与习惯，不把它们称为文书、文件，只是有时可能作为公务文书的附件。

三、公务文书是按照特定的体式和一定的处理程序制成的书面材料。

我们在工作和学习中使用的文字材料有很多种，除了公务文书之外，还有报纸、刊物、图书、资料等等。公务文书同一般文章、作品、新闻报导等有所不同，它有规定的体式，并且须要经过一定的处理程序。（这个问题在后面具体讲）

四、公务文书是党和国家具体领导与管理政务，机关与组织处理工作的一种工具。

公务文书是党政机关用以组织与领导国家的政治生活、经济建设、科学文化事业和管理社会生活的一种工具，包括运用公务文书制定和发布政策、法令，传达贯彻方针政策与

意图，部署与指导工作，商洽与报告工作，交流工作情况与经验，记载工作活动情况等。公务文书作为管理政务的一种工具，从总体来说，它的内容和它所起的作用，具有鲜明的政治性。在阶级社会和仍然存在阶级斗争的社会里，公务文书是体现统治阶级的意志，为统治阶级的利益服务的。因为，文件的政治思想内容和它所贯彻的路线方针，是同社会制度和国家机关的阶级性质分不开的。新中国是社会主义国家，建国以来形成的公务文书，体现了党和国家制订的路线、方针和政策，是为全体劳动人民的利益服务的。

就某个机关或组织来说，公务文书是它对外表达自身的意图和决定，并从外机关获得与自身工作活动有关的重要信息的一种手段。公务文书既是机关处理工作问题的一种办事工具，同时又是本机关工作活动的记录。

以上四点，其中的第一、二、三点都是侧重说明公务文书包括的范围，也就是说明公务文书这个概念的外延。第四点是侧重说明公务文书的根本性质，也就是说明公务文书这个概念的内涵与本质。

第二节 公务文书有什么特点

公务文书（以下除章节标题之外，多数情况简称文件或公文）和报刊、图书、资料里的一般文章、作品，都可以说是表达思想、交流信息的工具。那么，文件同一般的文章、作品来比较，又有什么不同呢？为了更明确、更深刻地认识文件的性质和作用，有必要进一步具体分析文件所具有的特点。