

高等院校行政管理专业类教学丛书

行政文书学概要

XINGZHENG 饶士奇 编著
WENSHUXUE
GAIYAO



湖北科学技术出版社

序 言

我国是一个文籍典册十分丰富的具有悠久文明史的国度。文书工作受到了历代王朝的重视，举凡关于行政文书的撰写、制订、归档保管和行政文书撰写官吏的任用与考核，早已形成为制度。但是，对于行政文书工作的规律进行系统的研究，并把它作为一门学科来建设，却是过去的时代所没有的事。现在文书学已被公认为社会科学中的新兴学科之一。而且，随着我国改革、开放的深化和社会主义行政管理体制的逐步完善，文书学的重要意义已愈来愈引起社会的重视；一些高等学校的有关系科已开设了文书学这门课程；高等教育自学考试秘书专业，也把文书学列为考试科目。本书就是湖北大学饶士奇同志根据自己在本校行政管理专业讲授文书学的经验，并在原有讲稿的基础上精心修改而定稿的。由于它的思想内容和编辑方式符合政策精神，适合教学和报考秘书专业者的自学需要，所以经过湖北省高等教育自学考试领导部门审定，把此书列为秘书专业自学考试的教材。此书还可作为行政管理专业和在职干部岗位培训的教学用书。

我有机会先读了这部书稿，认为它具有如下的优点：其一，本书根据国务院办公厅发布的文件精神，明确行政文书是传达贯彻党和国家的方针、政策、发布行政法规和规章、请示或答复问题、指导和商洽工作、报告情况、交流经验的重要工具，强调必须认真做好公文处理工作，为社会主义现

代化服务。这就要求文书工作人员要巩固专业思想，从理论上认识到：文书工作直接影响到一个机关、一个部门工作的效率，并且与国家事务的管理效率的提高也有十分密切的关系。这就能够激发文书人员献身于文书工作的热情，推动他们努力研究并总结文书工作的实践经验，揭示它的科学规律，以提高现实的文书工作的质量。

其二，明确了文书学的研究范围、重点。本书所论述的对象是行政文书，但又指出了文书学与档案学的相互依存关系：文书是明天的档案，档案是昨天的文书，它们都是秘书学的分支。指出比它们更高层次的政治学、行政管理学和文书工作也是互相促进的。目的是要使学这门课程的同志认识到，如果文书系统工作不力，就会妨碍国家管理系统的正常运转。这样就有利于鼓励研究文书学的同志以系统性的全局性的眼光，力求掌握政治学、行政管理学等方面的知识；还要提高书面表达能力，以丰富自己的素养，并推动文书学的发展。

其三，本书指出学好文书学首先要掌握文书工作的性质、特点、原则、方法及其变化的科学规律，批评了那种认为把学习文书学仅仅理解为开展文书工作、掌握文书处理的具体方法的片面性认识。强调首先要钻研文书学的基本理论，探讨它的规律，并在此基础上，学习我国现行的关于机关文书工作的规章制度，掌握文书处理的基本方法和技能，做到理论与实际结合。

其四，本书结构紧凑，逻辑严密，条理清楚，各个章节间又注意了彼此之间的渗透和关联，这就有利于学习的同志循序渐进，融汇贯通。还有，本书所引用的有关文件都一一

经过核实，行文方面也力求做到明白晓畅，要言不烦，这也是这本自学教材的特色。

以上只是个人对本书的一些看法，相信采用此书作教材以及阅读本书的同志，通过自己的考查，也不难得出符合实际的评价。

在这里，我除了向同志们推荐这本教材以外，还想谈点感想：

我认为，摆在我们面前有一个建设有中国特色的社会主义行政文书学的任务，在建设这一新学科的过程中，不要忘了中国是一个有三千年的行政管理历史经验的国家，它的正反两方面经验都值得参考：例如我国古代儒家通用的具有权威性的教材之一的《尚书》，就主要是官府文书的汇编。《尚书》的《盘庚》三篇就是现存的最古的官府文书。《尚书》中的《多士》篇，明谓“惟殷先人有册有典，殷革夏命”，就是说，殷代开国之初的一批文书记载了它关于殷朝推翻夏朝的业绩，而这些材料一直到周初还保存着。先秦古籍中的《周礼》是古代大一统的政治思想的反映。《周礼·天官·宰夫》云：“五曰府，掌官契以治藏。”郑玄注：“治藏，藏文书及器物。”这说明文书是有专门机关和官员负责保管的。

在秦汉时代，文书人员还要经过严格的考选；《史记·萧相国世家》：“以文无害为沛主吏掾。”《索隐》引应劭曰：“虽为吏而不刻书。”韦昭云：“为有文吏无伤害也。”我看“文无伤”除了不深文周纳故入人罪以外，还有要求书面表达能力合格之意。许慎《说文解字》云：

学童十七已上始试讽籀书九千字乃得为吏，又

·以八体试之，郡移太史并课最者以为尚书史，书或不正，辄举劾之。

就是说，经过考试具备了较高的文字表达能力的青年才能任为尚书史。其书写不合规范的还不免受到批评、警告。

行政文书的重要意义，我们由萧何的故事也可得到证明：萧何由于出身掾吏，所以深知文书档案对于政权建设的重要意义；因而他在秦末战争中作了一件很有意义的事。

《史记·萧相国世家》：

沛公至咸阳，诸将皆争走金帛财物之府分之，何独先入收秦丞相御史律令图书藏之，沛公为汉王以何为丞相，项王与诸侯屠烧咸阳而去，汉王所以具知天下阨塞、户口多少、强弱之处、民所疾苦者，以何得秦图书也。

这是我国文书档案史上的佳话，也说明了由文书工作八员出身的萧何这位政治家的远见卓识。

谈到公务文书的撰写，在今天也许是一些专业文学家和大学中文系科的师生所瞧不起的一项工作。但是古代却不是这样。东汉时就流行“重文吏而轻儒生”的观点。思想家王充在《论衡》中写道：

儒生、文吏皆有材智，非文吏才高，而儒生智下也，文吏更事而儒生不习也。

这说明儒生大都是从事纯学术、纯文学的研究，这就不免脱离实际，而文书工作人员，则以洞达人情世态，善于处理和解决实际问题，因而受到尊重。

在晋朝，文书管理工作已经细密了。《资治通鉴》晋纪孝武帝太元十五年，“诸曹皆得良吏，以掌文案”。胡三省

注：“按，据也，谓诸曹文吏留为按据者。”这就是说，各个机关的文书都留有底稿，以便查考，作为办案的依据。诸曹都希望得良吏，这也可见当时的文书工作是讲求效率的。

我们现在把公务文书看作是应用文的一个分支，一般大学中文系科的写作课程主要学习诗歌、小说、散文和戏剧的写作技法，谁也不重视应用文，更不屑于学习行政文书了。其实，古代通过科举被选拔作为文职官员的人，大都是长于公文的写作的。唐代的韩愈、柳宗元、白居易、元稹、李商隐和宋朝的王安石、苏轼等，这些中了进士的文学家，哪一个不是公务文书的擅长者？历代的重要的文学总集也从未排斥公文。我国第一部系统的文学理论专著《文心雕龙》，不仅谈了文学作品的特点，而且也论述了诏策、檄移、章表、奏启、议对、书记的写作要领。今存的大型文学总集《文选》，虽然不选儒家的经典，但对于诏、策、令、教、文、表、上书、启、弹事、奏记、书、檄等体裁的代表作均有所选录。

随着封建国家政权机构体制的日益严密，公文体裁也越来越复杂。明朝徐师曾根据吴讷的《文章辨体》撰写的《文体明辨》，对于行政文书作了更为详尽的分类。该书中的命、谕告、诏敕、玺书、制诰、册、批笺、御札、赦文、铁券文、谕祭文、国书、誓、令、教、上书、章、表、牋、奏疏、盟符、檄布、公移、判、书记、约、策问、策等，大都是属于公文的范围。历代的文学家在这一领域有不少人都留下了成功之作，值得今天的行政文书工作者借鉴。

最后还要说明的是，行政文书学既然是一门新创的学科，它就需要从事这一专业的研究者和教师勇于探索，大胆

创新；除了总结本国的传统的经验以外，更要学习外国的先进理论，并结合我国改革开放的社会实际，研究如何利用电脑技术使办公自动化和文书管理科学化，以充实和发展这门新兴的学科。

相信本书的作者饶士奇同志在教学实践和深入研究的过程中，将会使这本教材在再版时内涵更为丰富，形式更为完善。

张国光

1988年1月于湖北大学

写在前面

《行政文书学概要》一书，是作者在为湖北大学行政管理专业讲授文书学课程讲稿的基础上整理修改而成的，是湖北省高等教育秘书专业自学考试的指定教材。同时，也是高校行政管理专业、秘书专业和在职干部岗位培训的教学用书。还可供广大文秘工作者和关心文秘工作的同志们学习参考。

文书学是社会科学中的一门新兴学科，也是一门应用性很强的学科。近年来，相继有一些文书学著作问世，为文书学的研究和发展打下了良好的基础。同其他新的学科一样，文书学的学科体系尚待发展和完善。编写文书学教材，当然，首先要考虑到文书学本身的特点，同时，还要考虑行政管理专业、秘书专业相关课程（如《秘书学概论》、《应用写作学》、《古代文书概说及选读》等）的设置情况，尽力避免在内容上交叉重复，给教学带来不便。因此，本书主要从文书、文书工作两个方面展开讨论，根据国务院办公厅1987年2月发布的《国家行政机关公文处理办法》的有关规定，重点介绍了文书的性质、特点和作用，文书的种类及其使用，文书撰写的体式，文书工作的任务、原则与组织，文书处理的程序以及文书的立卷和归档等内容。

本书在编著过程中，参考和吸收了当前国内文书学研究的一些成果（主要参考书目列在书后），并得到湖北大学和湖北省自学考试办公室有关领导的帮助与支持，著名文史学

家张国光教授为本书撰写了序言，值此付梓之际，谨一并致谢。

由于成书匆忙，且限于水平，疏漏错误之处，恳请专家学者及广大读者批评指正。

作者

1988年1月于湖北大学

目 录

绪 论	(1)
一、文书学研究的对象.....	(1)
二、文书学研究的内容.....	(3)
三、文书学与相关学科的关系.....	(4)
四、学习文书学的目的与方法.....	(6)
第一章 文书概说	(10)
第一节 文书的概念.....	(10)
一、什么是文书.....	(10)
二、文书、文件和公文.....	(12)
第二节 文书的性质、特点与作用.....	(14)
一、文书的性质.....	(14)
二、文书的特点.....	(18)
三、文书的作用.....	(21)
第三节 文书的分类和名称.....	(24)
一、文书的分类.....	(24)
二、文书的名称.....	(29)
第二章 文书的种类和使用	(33)
第一节 十类十五种公文.....	(33)
一、命令(令)、指令.....	(33)
二、决定、决议.....	(40)
三、指示.....	(48)

四、布告、公告、通告·····	(53)
五、通知·····	(62)
六、通报·····	(73)
七、报告、请示·····	(78)
八、批复·····	(84)
九、函·····	(85)
十、会议纪要·····	(90)
第二节 其他常用文书·····	(97)
一、公报·····	(97)
二、计划、规划、工作要点·····	(103)
三、章程、条例、规定、办法、实施细则·····	(106)
四、电报·····	(122)
第三节 专用文书·····	(124)
一、外交文书·····	(124)
二、司法文书·····	(127)
三、其他专用文书·····	(131)
第三章 文书的撰写要求与体式·····	(134)
第一节 文书撰写概述·····	(134)
一、文书撰写的重要性·····	(134)
二、文书撰写的要求·····	(136)
三、文书撰写的步骤和方法·····	(139)
第二节 文书撰写的体式·····	(155)
一、公文的文体·····	(155)
二、公文的结构·····	(157)
三、公文的附加标记·····	(165)
四、公文的格式·····	(170)

第三节 文书的稿本·····	(175)
一、公文的文稿·····	(175)
二、公文的文本·····	(177)
第四章 文书工作概说 ·····	(181)
第一节 文书工作及其重要意义·····	(181)
一、文书工作的概念·····	(181)
二、文书工作的任务·····	(182)
三、文书工作的重要性·····	(183)
第二节 文书工作的基本原则和要求·····	(185)
一、文书工作的基本原则·····	(185)
二、文书工作的要求·····	(186)
第三节 文书工作的组织·····	(197)
一、文书工作的组织机构·····	(197)
二、文书工作的组织领导·····	(198)
三、文书工作的组织形式·····	(201)
第四节 行文规则·····	(204)
一、正确处理行文关系·····	(204)
二、合理确定行文方式·····	(205)
三、严格遵守行文准则·····	(208)
第五章 文书的处理程序 ·····	(214)
第一节 文书处理程序概述·····	(214)
第二节 收文处理程序·····	(216)
一、文件的签收和登记·····	(216)
二、文件的分办和传阅·····	(225)
三、文件的拟办和批办·····	(228)
四、文件的承办、催办和注办·····	(231)

第三节 发文处理程序.....	(236)
一、文件的拟稿和审核.....	(236)
二、文件的签发和缮印.....	(241)
三、文件的校对和用印.....	(243)
四、文件的登记和封发.....	(249)
第六章 文书的立卷和归档.....	(255)
第一节 文书立卷及其意义.....	(255)
一、文书立卷和案卷的概念.....	(255)
二、文书立卷的意义.....	(257)
第二节 文书立卷的组织.....	(260)
一、文书部门立卷制度.....	(260)
二、立卷地点的选择.....	(265)
三、文书立卷的范围.....	(267)
第三节 文书立卷的原则和方法.....	(271)
一、文书立卷的原则要求.....	(271)
二、文书立卷的方法.....	(271)
第四节 文书立卷的准备工作.....	(284)
一、立卷类目的编制.....	(284)
二、平时归卷工作.....	(290)
第五节 文书案卷的整理和归档.....	(292)
一、文书案卷的整理.....	(292)
二、文书案卷的归档.....	(302)
附 录.....	(305)
一、国家行政机关公文处理办法.....	(305)
二、湖北省行政机关公文处理实施细则.....	(311)
三、湖北省人民政府公文主题词表.....	(320)

四、中共中央关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示·····	(326)
五、国务院办公厅关于公文处理等几个具体问题的通知·····	(331)
六、中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）·····	(333)
七、国家档案局关于印发《机关档案工作业务建设规范》等三个文件的通知·····	(344)
主要参考书目·····	(377)
再版后记·····	(378)

绪 论

一、文书学研究的对象

文书学是以文书、文书工作为研究对象的一门学科，它研究文书的性质与特点、种类与使用、撰写要求与体式、机关文书工作的任务与组织、文书处理的程序以及文书的立卷与归档等问题。

这里说的文书，是指公务文书，简称公文。1987年2月18日，国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》明确指出：“国家行政机关的公文（包括电报，下同），是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。各级国家行政机关必须认真做好公文处理工作，为社会主义现代化建设服务。”

公文处理工作，或称文书工作，是机关文书部门的日常工作。文件从制发、处理到立卷归档是一个运动着的过程，在这个过程中，一系列按照制度与规范相互衔接的程序性的工作，就是文书工作。

文书是一种社会现象，是人类社会实践活动的产物。千百年来，人们在社会的政治生活与经济活动中都要凭借文书这一工具来进行彼此间的联系。这种联系，是人类社会向前发展的必要条件。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》

一文中说：“从铁矿的冶炼开始，并由于文字的发明及其应用于文献记录而过渡到文明时代。”^①在这里，恩格斯把文字应用于文献记录，即文书的出现当作人类文明的标志之一，评价是很高的。

斯大林在《马克思主义与语言学问题》一文中指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往……”^②这段话，更清楚地指明了文书产生的社会背景，以及文书在国家管理工作和社会经济活动中的重要作用。人类社会历史的灿烂文明，就某种意义上说，就是凭借那些帙卷浩繁的、不同形式的文书记载而传之于世的。

我国是一个有着悠久历史文化的古老国家，早在三千多年前的殷商时期，就已经有了体式比较完整的文书。1899年在河南省安阳小屯村（殷墟故址）发现的甲骨文书，是我国文书宝库中的最早的珍品。到了西周，则设有专门管理文书和起草文书的官吏了。据《周礼》记载：宰夫（官名）有八职：“五曰府，掌官契以治藏，六曰史，掌官书以赞治。”汉郑玄注：“治藏，藏文书及器物，赞治，若今起文书草也。”^③凡有文书，就一定有相应的反映文书运动过程的一系列工作，即文书工作，这些甲骨文书的制作，文书的起草与收藏管理，都是文书工作的范围。这就说明，文书工作是伴随着文书的产生而发展起来的。

①《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第21页。

②《斯大林文选》（下），人民出版社1962年版，第537页。

③《十三经注疏》（上），中华书局1980年版，第655页。

现代社会，在生产力不断提高，社会文明不断发展的同时，人们对文书的使用日趋频繁，文书的用途越来越广。新的科学技术的应用和改革形势的发展，给文书工作带来了新的变化。在我国，无论是党政机关、社会团体，还是企事业单位，在各自的工作活动中都要使用文书来表达意图和联系工作，都有关于文书的制发、处理和管理的各项工作。如何提高文书的质量，科学地组织好文书工作，直接影响到一个机关的工作效率，同国家事务的管理效率也有十分密切的关系。因此，文书学将现行机关的文书、文书工作作为自己的研究对象，对于实现机关文书工作规范化、制度化、科学化具有重要的意义。

二、文书学研究的内容

文书学的研究是同文书和文书工作在国家管理活动中的重要地位联系在一起。文件是办事的工具，如何发挥这一工具的效用，以提高办事的效率，这就需要对文书和文书工作的实践经验加以研究和总结，揭示它的科学规律，以指导现实的文书工作。

关于文书学的研究内容，松世勤在他编著的《文书学》一书中指出：“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。”^①

^①松世勤：《文书学》，北京师范学院出版社1986年版，第3页。