

文件学 基础

Fundamentals
of documentation

孙海英 编著



燕山大学出版社
YANSHAN UNIVERSITY PRESS

文件学基础

孙海英 编著



 燕山大学出版社

2018·秦皇岛

图书在版编目(CIP)数据

文件学基础 / 孙海英编著. —2 版. —秦皇岛: 燕山大学出版社, 2018.6
ISBN 978-7-81142-649-6

I. ①文… II. ①孙… III. ①文书学—基本知识 IV. ①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 115101 号

文件学基础

孙海英 编著

出版人: 陈 玉

责任编辑: 朱红波

封面设计: 于文华

出版发行:  燕山大学出版社
YANSHAN UNIVERSITY PRESS

地 址: 河北省秦皇岛市河北大街西段 438 号

邮政编码: 066004

电 话: 0335-8387555

印 刷: 河北纪元数字印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 700mm×1000mm 1/16 印 张: 19.75 字 数: 320 千字

版 次: 2018 年 6 月第 2 版 印 次: 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81142-649-6

定 价: 49.00 元

版权所有 侵权必究

如发生印刷、装订质量问题, 读者可与出版社联系调换

联系电话: 0335-8387718

目 录

第一部分 基础篇

第一章 绪论	3
第二章 公务文件	11
第一节 公文的特点与功能	11
第二节 公文的种类与稿本	14
第三节 文件生命周期理论	24
第三章 现代办公环境下的文件工作	26
第一节 文件工作概述	26
第二节 文件工作的组织与管理	33

第二部分 写作篇

第四章 公文的体式	41
第一节 公文的文体	41
第二节 公文的格式	42
第五章 行政公文写作	60
第一节 行政公文概述	60
第二节 命令（令）、决定、意见	68
第三节 公告、通告、通知、通报	85
第四节 报告、请示、批复	104
第五节 议案、函、会议纪要	119

第六章 事务文书写作	133
第一节 事务文书概述	133
第二节 计划、总结	134
第三节 调查报告、述职报告	150
第四节 简报、演讲稿	166
第五节 会议文书	183
第六节 申论	200

第三部分 处理篇

第七章 公文处理程序	215
第一节 公文处理程序概述	215
第二节 发文处理（办理）	215
第三节 收文处理（办理）	230
第四节 办毕文件的处置	248
第八章 特殊类型文件的处理	254
第九章 新型载体文件的处理	256
第一节 音像文件	256
第二节 电信文件	257
第三节 电子文件	258

第四部分 立卷篇

第十章 文件整理与归档	263
第一节 文件整理概述	263
第二节 归档文件的案卷级整理	275
第三节 文件级整理与归档	287
第四节 归档制度	295
第十一章 建设工程文件归档	297
第一节 建设工程文件的归档范围及质量要求	297
第二节 建设工程文件的立卷	298
第三节 建设工程文件的归档程序	301

第一部分 基础篇

第一章 绪 论

文件学是一门以文件和文件工作为研究对象的应用性学科。文件学的研究范畴、研究重点和方法一直与社会和机构的改革创新同步发展。“文件”和“文件工作”以前习惯地被称为“文书”和“文书工作”。

一、文件定义与相关概念

文件是社会组织或个人在社会活动中形成的、具有特定效用的凭证性信息记录。

（一）文件的含义

1. 文件是人类在社会实践中形成的，其形成主体可以是社会组织，也可以是个人。

2. 文件是出于人们的主观意图而形成的。其形成必然有其特定的目的，服从一定的需要，而不是随意的记录。

3. 文件是用文字、符号以及声音、电磁等形式表达并附着于一定载体的信息记录。文件由信息和载体构成。文件的基本信息记录形式是文字，同时又是以一定的载体形式存在的，而不是仅存于人们头脑中的观点。

（二）文件的相关概念

1. 文件和文书是两个十分相近的概念，但“文书”概念大于“文件”，从信息记录角度理解，文件比文书规范些，外延小。文书可以作为所有文件材料的总称。文书可指从事此项工作的职业和人，在我国军队系统中至今仍沿用文书这种职业称谓。文件无此含义。

2. 公文是文件（或文书）的一种类型，是指各机关单位为了办理公务而形成的文件材料。文件从形成和使用范围角度，可分为公务文件和私人文件。（1）公务文件，简称公文，是社会组织在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的凭证性信息记录。公文是文件的主流，是文书学研究的主要内容。正是基于这种现实，所以有的学者认为，我国的文书学即公务文书学或简称公文学、文件学。（2）私人文件，是指个人、家庭、家

族在处理自身事务的活动中形成的信件、笔记、书稿、契约、证书、遗书、家（族）谱等凭证性记录材料。

3. “文书”一词最早出现于西汉，在《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”的记载；“公文”一词最早见于《后汉书·刘陶传》“州郡忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文”。“文件”一词出现于清末，在《内阁属官官制》中有“掌本阁公牍文件”的记载。

二、文件的特点和作用

（一）文件的特点

由于文件是人们在社会活动中为处理各种事务而形成的、具有特定效用的凭证性信息记录，因此，文件具有记录性和传递性。

1. 记录性

文件内容是对社会现象的反映，是直接记录，它保留着当事人的手迹、声音、影像，而不是人们事后根据某种意图收集和编写的。

2. 传递性

文件的形成，就其制作主体的直接目的而言，是为了向受文者传递某种信息。

文件是记录性和传递性的统一体。记录性和传递性是文件的基本特征。

（二）文件的作用

1. 传播信息作用

人们制作文件的目的，就是要把一定的信息传递给受文者。

2. 依据凭证作用

就文件的形成主体而言，是社会组织或个人，其身份是真实的、合法的；就文件的内容而言，是人类社会实践活动的直接记录，其成分是原始的、可靠的。因此，文件具有依据凭证作用。

三、文件工作的历史沿革

文件工作伴随着社会的发展和进步，每个阶段都留有时代的印记。总体而言，文件工作的发展是一个在扬弃的基础上不断改革、创新的过程。

（一）古代文件工作

我国古代的文件工作历史漫长，仅有文字记载的历史就有 3000 多年。史料证明，大概在公元前 13 世纪，我国殷商奴隶制国家就开始把文件作为政务管理的工具，已经产生了文件工作的雏形。甲骨文是我国目前所见到

的最早文件，距今约 5000 年。此后，在漫长的历史演进中，文件工作组织体系日益严密，有关的文件工作制度、机构和官职不断演变完善。

1. 代表性制度

这一时期文件工作中具有代表性的制度主要有：

副本制度——始于西周，当时规定，制发文件时，史官要根据正本制作副本，然后正本交给承办者，副本藏于王室备考，以防止孤本文件损毁。

用印制度——始于春秋后期，到战国时已成定制，是公文制发者具备防范意识后在公文传递前采取的防止泄密以便取信于受文者的一种手段。受当时公文载体的制约，采取封泥印法，表示权威，作为凭证。随着历史的演进，当缣帛、纸张等用于公文载体之后，遂实行在公文载体上钤印之法。

用纸制度——指对公文用纸的颜色和尺寸的规定。东汉以后，凡皇帝下达的文件专用黄纸书写，其他公文则只准用白纸书写。不同级别的文件用不同规格的纸张。

贴黄制度——贴黄，也称押黄，是唐朝首创的公文改错制度。唐代的敕书用黄纸书写，当公文有错误需要修改时，使用同样的黄纸，覆盖住有错误的地方再行改写。

一文一事制——始于唐朝，规定一件文件只能写一个主题，不得数事杂陈。实行一文一事制，避免了因公文主题分散或头绪繁多而使公文辗转于不同单位或部门，有助于提高办文效率。

引黄制度——宋代在继承唐代贴黄制度的同时创新出引黄制度。宋朝规定百官上报的章奏要将其内容要点、日期、理由书于封面或文首。引黄制度的实行，极大地提高了文件处理的效率。

避讳制度——公文中凡遇到皇帝名字要予回避，以别的字代替。遇到皇帝字样，须提行顶格书写。

票拟制度——亦称条旨制度，始于明代宣德年间。当时规定，百官上奏皇帝的公文，先由内阁大学士草拟初步处理意见，书写于纸票之上再随文呈报皇帝定夺。创建此制度的初衷旨在辅助皇帝更加周密快捷地处理公文，但滋生的弊端也不容忽视。

勘合制度——古代文件加盖印信，分为两半，当事者各执一半，查验骑缝半印，作为凭证。

驿传制度——春秋战国已有邮驿通信，邮即步行，驿即骑马送递。至

唐朝，邮驿极盛，分陆驿、水驿及水陆兼办三种，全国设驿馆 1600 多个，紧急公文，300 里行程，朝发夕至。元时，驿传通信更发达，紧急公文一天一夜可达 400 里。

2. 文件工作机构

这一时期比较具有代表性的文件工作机构主要有：

尚书省——魏晋时期设置的掌管文件工作的中心机构。隋唐时期逐渐演化为“三省制”，即尚书省、中书省、门下省。元代以后废除尚书省，改由中书省掌管收发文工作。

内阁——明代设置的掌管中央文件工作事务的机构。清承明制，并在内阁之下设若干机构。

六科——吏、户、礼、兵、刑、工六科，是明代设置的直接对皇帝负责的文件机构。它们对吏、户、礼、兵、刑、工六部实行对口监督，有对六部封驳、监察和处理各种奏章的权力。清沿用明制。

通政司——明代设立的掌管内外奏章、封驳臣民申述文件的机构，亦称为“银台”。清承明制。

3. 常见的官职

这一时期常见的官职主要有：

史官——夏商时期，国家机构中就设置了史官这一职位，主要负责记载帝王的言行、起草公务文件。后来，史官的工作范围逐步扩大，同时负责掌管著作简册、书志典籍等。

尚书——亦称掌书，始设于战国时期，秦汉时地位日益重要。主要负责宣谕诏令、传递奏章、保管文件等事务。魏晋以后，尚书的事务日益增多，权位日益提高，朝廷设立了尚书省，以尚书令为长官。

中书令——元朝以后，尚书令改为中书令，主管公文奏事，并跟随皇帝左右，掌管机要文件。

主簿——亦称典籍，从汉代开始在中央和地方官署设置的管理文书、办理行政事务的官职。此官职一直延续到民国。

从总体来看，先秦是文件工作的初创期，秦汉是文件工作的确立期，魏晋南北朝是文件工作的发展期，隋唐是文件工作的成熟期，宋元是文件工作的进一步发展时期，明清则是文件工作的完备期和系统发展时期。

（二）近代文件工作

1911年辛亥革命后，传统的封建帝制被推翻，文件工作发生了很大的变化，沿袭已久的文种、文件机构和制度等各方面都面临改革。

1. 文种改革

1912年1月，孙中山领导的南京临时政府颁布了第一个《公文程式令》，废除了上百种体现封建等级制度的文种，如“制（下行文）、诏（下行文）、表、奏（奏折，明清两代官员向皇帝直接奏事的文书，由皇帝亲笔批答，不用内阁票拟和批红）、章”等文种，规定了新的公文文种及其使用范围。新文种主要有：令——用于公布法令、任免官吏、指挥行动；咨——用于同级官署公文往来；呈——用于对上级陈请、报告工作；状——用于百姓向官署陈述事情。

国民党统治时期，先后颁布了三次公文程式条例和办法。规定使用的公文文种有：训令——上级对下级有所训饬或差委时使用；指令——上级针对下级的呈请而有所指示时使用；布告——对公众宣布事实或有所劝诫时使用；任命状——任命官吏时使用；批——各机关批准或驳回呈请事项时使用。此外还有令、呈、咨等。

2. 文件工作机构和制度改革

辛亥革命后，总统府设秘书处，为中央的文件工作机构。总统府秘书处下设总务、财政、军事、文牒、收发等七科，分管各项文件工作。总统府来往的文件由收发科负责登记、编号，根据文件的内容分送总务、军事等有关科室处理，按收发登记、核阅、拟稿、判行、缮写、核对、用印、封发、立卷等文件处理程序办理。同时革除了“大人”“老爷”“圣上”等封建称谓，公文中代之以官职相称或称“先生”“君”，公文用语改用白话文，使用标点符号，分段落等。

20世纪30年代，国民党政府为提高行政效率，开展了文书档案改革运动，“文书档案连锁法”成为改革的中心内容。所谓文书档案连锁法是指：在一个机关内，将机关总收发室和档案室的工作连锁，由机关总收发室按照既定的分类表对本机关的所有收、发文进行“三个统一”，即统一分类、统一编号、统一登记，之后再将文件送至办文单位，各机关办理完毕后，随即归档，由机关档案室按照总收发室已划分好的类别分类保管。“文书档案连锁法”被认为是我国文件、档案一体化管理思想的最早萌芽，其初衷

是试图通过“三个统一”，将文件工作和档案工作相结合，改变文件运转迟缓和档案管理落后、分散、各自为政的状况，改变文件工作与档案工作的严重脱节现象。

（三）现代文件工作

中国共产党在革命战争时期就十分重视文件工作，新中国成立后，党和国家更加重视，先后颁布了多项旨在规范现代文件工作的法规，极大地促进了我国文件工作的规范化和科学化。

为了规范新中国的文件工作，1949年12月和1950年4月中共中央办公厅先后颁布了《关于文电处理工作的几项规定》和《关于文件纸型与规格的规定》。1951年，中共中央办公厅和政务院秘书厅联合颁布了《公文处理暂行办法》等文件，为新中国国家机关的文件工作奠定了基础。

1956年在全国推行文书处理部门立卷制度

1996年中共中央办公厅印发《中国共产党机关公文处理条例》

1999年国家质量技术监督局发布了于2000年1月1日起实施的《国家行政机关公文格式》（GB/T9704—1999）（以下简称《格式》），该标准规定了国家行政机关公文通用的纸张要求、印制要求、公文中各要素排列顺序和标识规则。该标准适用于国家各级行政机关制发的公文。其他机关公文可参照执行。

为适应社会发展的需要，2000年8月24日国务院颁布了《国家行政机关公文处理办法》（2001年1月1日起实施），并将文件工作提高到依法行政的高度。

2012年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅在2000年国务院颁布的《国家行政机关公文处理办法》的基础上，再次修订并发布了《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号）。同年6月29日，国家质量监督检验检疫总局与国家标准化管理委员会联合发布了最新的《党政机关公文格式》（GB/T9704—2012）以代替旧《格式》（GB/T9704—1999），并于2012年7月1日实施。

总之，新中国成立尤其是改革开放以来，为适应我国改革开放和经济建设的需要，文件工作日趋规范化、现代化和科学化。新时期的文件工作正迈入法制化建设阶段，体现出依法治国、依法行政的时代精神。

四、文件学与相关学科的关系

（一）与秘书学的关系

文件学和秘书学都是行政学的分支学科，有交叉渗透的地方。文件工作围绕文件（“办文”）开展工作，秘书工作的范围比文件工作大，秘书除了“办文”，还要“办事”“办会”。秘书实务包括文件工作、会议工作、信息工作、调研工作。文件工作人员和机构通常是秘书人员与秘书机构的一部分，两者有相互交叉的关系，但它们又是两门独立的学科。

（二）与档案学的关系

文件与档案是同一材料的不同阶段。文件是现行机关工作中正在运转使用、未经整理归档的材料；档案是办理完毕的并且是具有查考保存价值的经整理立卷归档的案卷。文件有现实作用，档案则有历史凭证和参考作用。文件是档案的前身，档案是文件的主要归宿。

文件工作的任务是形成、处理和管理文件，包括收文处理、发文处理、办毕文书处置等环节；档案工作的任务是对档案进行收集、整理、保管、鉴定、统计、编研和提供利用。文件工作是档案工作的基础，文件工作质量影响着档案工作质量。文件工作的终结程序——“归档”就是档案工作的起始环节——“收集”，“归档”是文件工作和档案工作的结合部。

（三）与公文写作学的关系

公文写作学只研究公文的撰拟，即公文的写作过程（公文文体知识，公文写作规律、方法及其训练等），仅相当于文书学中的拟稿环节。

历史上有“未谙治理，先学公文”的说法，草拟公文能力是取官的基本条件。当代各国的公务员制度，无一例外，把公文的写作与处理作为公务员考试、考核的重要内容。公文写作与处理是公务人员在管理活动中所要求的基本技能。

（四）与行政管理学的关系

行政管理学以行政管理为主要研究对象，即研究除立法、司法以外的行政部门的工作。其涉及的均是公共管理的事务，包括国家行政机关及其工作人员在管理国家事务、社会事务和机关内部事务的过程中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等各项管理活动。因此，既要研究行政组织、行政机构等“硬件”部分，又要研究行政决策、行政信息沟通等“软件”方面。而文件是行政信息沟通的最主要方式之一。文件是国家行政管理的重要

要工具，是上情下达和下情上报必不可少的手段。搞好文件和文件工作，是做好行政管理的基础和重要组成部分。文件和文件工作对机关行政管理工作的有效运行，以及提高机关行政效率有着不可或缺的重要作用。

第二章 公务文件

公务文件，简称为公文，是社会组织及其领导人在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的凭证性信息记录。公文是文件的基本类型和主流，围绕着公文的形成和处理，构成了文件学研究的一条主线。

第一节 公文的特点与功能

公文的特点，是公文区别其他文件，乃至图书、档案、情报等其他文献形式的基本属性。

一、公文的特点

（一）公文是由法定作者制发的

所谓法定作者，即依法成立并能以自己的名义行使权利、承担义务的社会组织（包括国家机关、企事业单位和人民团体）及其领导人。公文主要是以机关的名义发文，如秦皇岛市人民政府文件，有时也需要以国家领导人和机关领导的名义发文，如国务院总理令，但领导人作为公文作者，并非以个人身份，而是以他所在机关代表的身份来发文，是行使他的法定职权的一种表现。

“部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文”（中共中央办公厅、国务院办公厅 2012 年 4 月发布《党政机关公文处理工作条例》第十七条）。因部门内设机构不具备主体资格，也不是独立的法人组织。而办公厅（室）作为本组织领导的综合辅助部门，常经领导授权，代表组织制发公文。任何组织与个人不得假冒其他组织的名义擅发公文，否则将被追究法律责任。

为证明公文作者的法定地位与身份，公文在发布时必须具备各种法定的生效标志，如社会组织的印章或法定代表人的签署等。

（二）公文具有法定的权威性和现行效用

公文具有法定的权威性，指公文在法定的时间与空间范围内，能够对受文者的行为产生一定程度的强制性影响，收文机关必须知照或遵照执行，否则需要承担相应的责任。公文的这种法定的权威性表现为对受文者的直接约束力，不仅是上级组织对下级组织的行文，下级组织对上级组织的行文也同样具有这种约束力。公文法定的权威性还表现在任何人如果对以公文发布的法律、法规有所违反，就会受到惩罚。

公文的现行效用指公文在其内容所针对的现行公务活动中直接发挥实际效力，具有依据和凭证功能。这种现行效用，是所有公文最本质的属性，也是区别于档案的重要标志。

（三）公文具有规范的体式和特定的处理程序

体式是文体和格式的总称。所谓公文的规范体式是指公文的文体和格式必须符合国家的规定。公文的规范体式是公文合法性的象征，充分体现了公文的严肃性、准确性和有效性，也是实现公文标准化，提高公文质量，为文件工作现代化打好基础的必要措施；各类社会组织在撰制公文时必须遵守，不能各行其是。

由于公文在国家各级组织公务管理中具有重要作用，为保证公文的有效性，提高公文处理工作的质量和效率，2012年新《条例》对公文的处理程序作了具体规定，无论是发文，还是收文办理，都必须经过规定的处理程序。任何人不得违反规定而擅自处理公文。这体现了公文工作规范化、制度化、科学化的要求，也是公文具有权威性、现实性和历史效应的前提条件。

二、公文的功能

公文的功能是指公文在公务活动中发挥的实际效力。

（一）公文的基本功能

1. 公务管理的工具

制作公文的根本目的在于传递管理信息。无论是公文的内容，还是行文的规则，都是管理理论和原则的具体应用，都是为管理活动服务的。因此，公文的首要功能是公务管理工具。

2. 社会沟通的手段

公文作为信息的载体，可以在一定范围内，上传下达、左右沟通，甚