

武汉大学本科生系列教材

简明文书学教程

张煜明 编著



武汉大学出版社

924

C931.46
Z366

简明文书学教程

张煜明 编著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

简明文书学教程/张煜明编著. —武汉: 武汉大学出版社,
1998. 2

(武汉大学本科生系列教材)

ISBN 7-307-02552-3

I 文…

II 张…

III 文书学

IV C931.46

武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

湖北省石首市第二印刷厂印刷

(434402 湖北省石首市横沟市振兴路1号)

新华书店湖北发行所发行

1998年2月第1版 1998年2月第1次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.75

字数: 276千字 印数: 1—2000

ISBN 7-307-02552-3/C·79 定价: 11.80元

本书如有印装质量问题, 请寄承印厂调换

上 编

文书学概述

第一章 文 书

第一节 文 书

文书的词义，据《辞海》解释，(1)指文章书法；(2)指诗书古籍；(3)指公文、案卷；(4)指书信、契约。文书学所述文书的词义取上述的(3)、(4)两义，可以表述为：文书是人类在社会生活中，由于处理事务的需要而形成和使用的书面文字。作为公文、案卷、书信、契约含义的文书二字，最早见于《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”

“上古结绳而治，后世圣人易之以书契”（《易·系辞传》）。在文字出现之前，人类在社会活动中是采用“结绳”之法以处理事务的，“轩辕氏、伏羲氏、神农氏，当是时也，民结绳而用之”（《庄子·胠箧》），“结绳之多少随物众寡，各执以相考，亦足以相治也”（唐李鼎祚：《周易集解》引《九家易》）。结绳这种原始的处理事务的方法，在一定程度和范围内，起着备忘、信约、凭证的作用，是书契的前身、文书的渊源。

国家的形成，标志着人类社会进入文明社会。而文明社会“始于标音字母的发明和文字的使用”（摩尔根：《古代社会》），人类文明史是“有文字记载的历史”（恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》）。因此，文字出现于国家的形成之时。

国家的形成，人事日繁、治理日密，国家在阶级统治中需要有一种发号施令以处理事务、调节矛盾，作为管理国家、众人的工具。文字的出现，就是这种需要的结果。“最初的文字，是书契”（唐兰：《中国文字学》），“文字之兴，原始于书契”（孙诒让：

《契文举例·序》)，“造立书契，所以决断万事”(《十三经注疏》：《周易正义》卷八)，“百官以治，万民以察”(《周易·系辞下》)。总之，“人类有政治之组织，即有法令。有文字之法令，即有公牒”(徐望之：《公牒通论》)。

我国原始社会末期，由于社会生活和社会分工的发展，社会上逐渐分裂出剥削者和被剥削者对立的两个阶级。原始社会瓦解，有了剥削压迫，人们之间有了利害冲突，贵族奴隶主阶级，为了维护本阶级的利益，以镇压被剥削者，就组成了国家。夏商(约公元前16~11世纪)时代，随着奴隶社会形成，出现了奴隶制国家，奴隶主为了行使国家的职能，就使用文书作为传达政令、指挥国事、联系公务、记录活动的工具，从而形成了以反映国家机关活动为内容的公务文书。

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小屯村发现的甲骨文书。甲骨文书绝大部分是商代后期(约公元前13~11世纪)几个王朝的王室活动记录和奴隶主文告。商代是神权政治时代，商王每从事一项活动都要先向上天请示，即先进行占卜，然后把占卜的时间、事件和结果刻写在甲骨上，就形成了甲骨文书。

甲骨文书之后，随着社会生产力的发展，文书的形态制作经历了周秦时代的金石文书、秦汉时代的简策、缣帛文书、汉代以后至今的纸张文书等阶段。

进入现代社会，使用文书已经成为人类传达意图、进行联系、作为凭据的一种极其普遍的社会现象。文书已有数千年的历史，它的形式、名称虽然随着社会的发展而不断地起着变化，但是作为处理事务的工具，它的性质、特点、作用却是始终不变的。

第二节 文书与公文、文件

文书这一事物出现以后，在不同的时期，人们对它有过不同

的称呼。如商代称典册，周代称中，秦代称典籍，汉代称文书、文契、文案，三国称公文，唐代称文卷、文案、案牒，宋代称文牒，元代称文卷、簿籍，明代称文牒、案牒，清代称奏本、行牌、文件，民国称文书等，而在今天沿用了其中文书、公文、文件三种称呼，文书、公文、文件成为文书学研究中经常遇到的三个名词。

文书、公文、文件是同一概念呢，还是意思各不相同？目前仍是文书学理论研究的热点之一。在这个问题上的看法主要有以下几种。第一种意见认为文件、文书与公文的意思相同。第二种意见认为，虽然目前文件、文书、公文三个名词概念的定义尚未确定，但在实际工作的应用中，三者的内容既有联系又有区别，有时相互交叉，有时相互包含。其中任何一个名词被使用时，他人究竟作何理解，全凭名词所处的语言环境及人们约定俗成的一般印象的制约。第三种意见认为，公文是文书的一部分，所有的公文都是文书，而作者具有公方身份性质的特别的文书才是公文。文件的概念有狭义和广义之分，狭义的文件指正式发出的具有国家格式的公文，即红头文件。广义的文件是指有关实际事务活动的系统信息书面记载。第四种意见认为，公文是文件中正规化、标准化程度最好的一个层次，文件是大于公文的，公文不等于文件。我认为：

文书、公文、文件是构成文书学的最基本的概念单元，它们的意思是不同的，就是因为意义不同，它们才能同时存在。

文书包括公务文书和私人文书两部分。公务文书简称公文，是国家机关、社会团体、企业事业单位在公务活动中形成和使用的文书，它又可以分作两类，一类是通用公文，另一类是专用公文。私人文书是个人、家庭、宗族在处理私务时形成和使用的文书，如手稿、证书、书信、契约、日记、自传、家谱、遗嘱等，都属于私人文书。公文是文书的主要部分，文书学中述及的文书、文书工作一般只是指公文、公文工作。

文件是所有档案材料的总称，包括公文、私人文书及其他档案材料。在国外档案界，文件一般泛指档案材料，范围很广，包括文字材料（如手稿、某些印刷品等）和其他记录媒介（如录音档案、机读档案、图纸档案材料等）。在我国，文件既“指公文、信件之类”，又是“计算机的专有名词，意思是：（1）指若干个相关的记录构成的集合，若干个项目构成一个文件；（2）磁带、纸带、卡片上存贮的内容”（见《辞海》“文件”词条）。平时，人们习惯称党政领导机关的公文为文件，还把科技图纸、表册、数据称作文件，把档案材料也称作文件。我国《档案法》规定，档案材料包括“各种文字、图表、声像记录”。而文书只是所有档案材料中的一部分，公文又只是文书中的一部分。文书、公文、文件，都是指国家机构、社会组织及个人在社会实践活动中形成的记录，这是它们共同的内涵。就它们的外延看，文件的外延要比文书的外延大，文书的外延又比公文的外延大。由此，公文可以称作文书、文件，文书可以称作文件；但是，某一文件就不见得能称文书、某一文书或文件就不见得能称公文了。

正是因为文书、公文、文件有着相同的内涵，所以三者在使用时出现了诸多的替代现象，或者叫作习惯用法。如，将一份公文称作一份文书或一份文件（中共中央公文、国务院公文称作中共中央文件、国务院文件）；将公文处理称作文书处理或文件处理；将公文材料称作文书材料或文件材料；把公务文书工作称作文书工作，把公务文书的立卷、归档称作文书立卷、归档，把公务文书学称作文书学。这些替代是允许的，因为它们并没有破坏文书、公文、文件的涵义。也正是因为这个道理，1951年颁布的《公文处理暂行办法》、1957年公布的《国务院秘书厅关于对公文名称和体式的几点意见》、1981年颁布的《国家行政机关公文处理暂行办法》、1987年颁布的《国家行政机关公文处理办法》等，都没有用“文件”或是“文书”二字来代替“公文”二字，成为“文件处理办法”或是“文书处理办法”。

第三节 文书与档案

文书与档案，虽然它们的主要成分都是文书，但是它们是有区别的。文书是现行工作中正在使用、未经整理归档的文书，档案则是工作结束以后停止使用、已经整理归档的文书。文书是现行工作的依据和记录，档案是过去工作的历史材料，只对今后的工作起查考作用。

文书是档案的前身，档案是文书的变体；文书是档案的来源之一，档案是文书的主要归宿，所谓“今日之文书，明日之档案”就是这个意思。但是，从文书到档案，中间有一个转化的过程，并且也不是所有的文书都能转化成为档案的。文书转化成为档案，就是在文书处理完毕以后，剔除不必立卷归档的那一部分，而把那些能够向社会提供查考利用，即有价值的部分，按照一定的规则，经过整理，成为案卷。案卷是按照一定规则组织起来的文书集合，已不再是文书本身了。而案卷还须送到档案馆（室）去归档保管，并由档案馆（室）向社会提供查考利用。这就是文书转化成为档案的过程，即档案形成的过程。

从上述可以看出文书与档案的区别与关系，以及档案所包含的几层含义：

1. 档案的来源是文书的一部分；
2. 档案的来源是处理完毕、经过鉴定确认具有保存价值的文书，即能提供人们查考利用的那一部分文书；
3. 档案是经过整理，即经过立卷过程的文书；经过立卷的文书，已不再是文书本身，而是案卷或者称为文书的集合了；
4. 档案须存放在特定处所，即档案馆（室）；档案由档案馆（室）向社会提供查考利用。

根据档案的含义，可以得到这样的结论：档案是处理完毕确认值得保存以供社会查考利用的、藏入某一档案机构的文书的集

合。而文书是国家机关、社会组织及个人在社会活动中，为了表达意图、进行联系和作为凭据而形成和使用的文字记录。

第四节 公文的特点

公文由法定作者制成和发布，具有法定的权威和现实执行的效用，具有规定的体式和需要经过规定的处理程序。这些是公文的特点，也是公文区别于文艺作品、学术论著、新闻通讯等书面文字的标志。

一、公文由法定作者制成和发布

公文的作者是依据宪法、法律、行政法规成立，并能以自己的名义行使法定的职能、权利和担负一定的任务、义务的组织和组织的代表人。国家机关、社会团体、企业事业单位及其领导人，都是依据我国的宪法、法律、行政法规建立和产生的。如各级党组、人民代表大会、人民政府及其领导人是依据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》及有关的组织法建立和产生，在《党章》、《宪法》及有关的组织法中，还规定了这些机关及其领导人的职能和这些机关及其领导人制发公文的权限。如《宪法》规定：“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理……发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令。”

各类机关及其领导人就是法定作者，他们可以根据自己的职能和权限制发和公布公文。不是法定作者，则无职无权制发和公布公文。

公文有可以作为凭证取信的标志，以证明法定作者的身份，从而使公文具有法定效力。这些标志是机关与机关领导人的印章、戳记、文头、领导人签署的手迹等。

二、具有法定的权威和现行执行的效用

依法成立的机关及其领导人，都被宪法、法律或行政法规赋予了法定的职能和权力，都具有了法定的权威。公文是机关及其领导人职能和权力的反映和体现，也就当然地具有了法定的权威，在它的面前，有关的组织或个人必须遵照贯彻执行。公文的法定权威由制发机关的权威所决定，制发公文的机关的权威决定了公文的效力和生效范围。如全国人民代表大会及其常务委员会的发文、国务院的发文，具有法律规范和行政管理的权威，在全国范围内生效，而地方各级人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民政府的发文，虽然同样具有法律规范和行政管理的权威，但是只能在其所辖范围内生效。再如上级机关制发的指示、决定等，具有领导、指挥的权威，所属的下级机关必须遵照贯彻执行；下级机关制发的请示、报告等，具有向其上级机关请求指示、答复的权威，其上级机关必须作出批示、批复。

公文的现实执行效用从以下几个方面体现：第一，公文在机关的现实工作活动中形成和使用，直接指挥着、制约着机关的现实工作活动。第二，公文在国家管理的现实工作活动中，使各机关、部门在发生纵向横向的联系中协调动作，形成一个有机的整体。第三，公文上有明确的生效时间。一般的公文自签发、发出的日期起生效，法规公文则有规定的生效日期。1979年11月29日第五届人大常委会第十二次会议通过的《建国以来制定的法律法令效力问题的决议》，是关于法律法令时效问题的文件。公文生效的时间长短各有不同。公文终止生效应当符合下列情况：新的公文公布后，相应的旧公文即失去效力或是明文规定废止原有的内容同样的公文；制发公文的机关撤销或是公文的使命已经完成，适用公文的条件不再存在而失去效力。

由于公文在现实工作中形成、使用并发挥作用，它也就自然地成为工作活动的真实记录，这就是绝大部分公文在办理完毕以

后能够转化为档案的依据与基础。

三、具有规定的体式和需要经过规定的处理程序

公文具有规定的体式和需要经过规定的处理程序，是公文在形式上与形成过程中的特点。由于公文代表制发机关的法定权威，为了维护公文的法定权威和便于公文的处理，就需要对公文的体式作出统一的规定和要求。另外，公文的体式符合规定和要求，正常发挥公文的作用也可以得到保证。如开具的介绍信，必须加盖机关印章，否则，介绍信将无效。公文具有规定的体式，也是形成公文的机关与机关之间的上、下级或隶属或平级关系的反映，是机关之间按照一定的组织关系有次序地进行活动的需要。

公文需要经过规定的处理程序，如公文的形成，要符合公文处理办法或条例的规定，要经过拟稿、审核、签发形成定稿，而后经过缮印形成正本；公文的处理要经过收文或发文的一系列程序等。

第五节公文的作用

一、传达作用

传达作用是指公文具有传达制发机关意图的作用。机关的意图是利用公文来传达的。如某上级机关形成了某项决议，要求其所属的下级机关贯彻执行，于是利用公文，将这项决议记录下来，向其所属的下级机关发出。这样，机关就将自己的意图通过公文传达给了所属的各下级机关。

二、联系作用

公文具有联系作用。国家的各类各级机关的联系，是通过公

文来实现的。上级机关向下级机关发出命令、指示，要求下级机关贯彻执行；下级机关向上级机关提出请示、报告，要求上级指示、批复；同级或不相隶属机关之间互相了解情况、协调有关工作等联系活动，都是通过公文来进行的。由于公文的联系作用，沟通了四面八方、上下左右的机关，使全国各类各级机关成为一个有机的网络。

三、凭据作用

公文具有凭据作用。公文是通过其所载文字记录来传达机关的意图的。文字记录不仅传达了制发机关的意图，而且还是意图的凭据，受文机关据此而开展工作。因此，公文具有凭据作用。上级发出指示或通知，下级根据指示或通知采取措施和行动；下级呈送请示或报告，上级根据请示或报告发指示或作批复。可以说，公文就是为传达机关意图时作为凭据而出现的。凭据作用不仅是公文的现实作用，当其现实作用完成以后，仍然具有凭据作用，即有保存价值的公文还要转化为档案保存，以作为历史的凭据，继续发挥作用。

至于公文的法规作用、领导作用、宣传作用、教育作用等，实际上是公文文字中包含的内容所起到的作用，而不应看作是公文的作用。公文是不等于公文文字所包括的内容的。公文内容产生于社会活动，社会活动有什么内容，反映到公文的内容上，就可以说有什么样的作用。而且，法规作用、领导作用、宣传作用、教育作用等，也不见得是某一特定公文同时都能起到的作用，也就没有普遍的意义。如某一通知、某一信函，能说它具有领导作用、法规作用、宣传作用、教育作用吗？但是，传达作用、联系作用、凭据作用，是任何一份公文同时都具有的作用，是它的本质作用。如上述的某一通知、某一信函就是这样的。

第二章 文书工作

第一节 文书工作的内容

机关在履行自己的职权、执行自己的任务过程中，不断地形成和使用文书。因此，机关需要建立起以文书为对象的文书工作。机关里负责文书工作的部门或机构，称为文书工作部门或文书工作机构，从事文书工作的人员称作文书工作人员或称作文书。文书与秘书是不同的两个概念，秘书是为机关、团体、企业事业单位或个人提供辅助管理、综合服务的人员，既要作文书工作，还要完成机关和机关领导人交办的其他工作，所以机关的秘书必须具备文书的素养、文书工作知识和文书工作水平。

具体到一个机关说来，文书工作就是直接参与文书处理的所有工作，包括收文的处理、发文的处理和文书的立卷、归档。收文处理有签收、拆封、收文登记、分文、传阅、拟办、批办、承办、催办、注办程序和工作内容。发文处理有拟稿、核稿、签发、缮印、校对、用印、发文登记、封发、询办程序和工作内容。文书立卷归档有编制立卷类目表、平时归卷、组合案卷、编目定卷、案卷移交等程序和工作内容。因此，文书工作是通过相互衔接的一系列程序，完成处理收文和发文的工作。归纳收文处理、发文处理和文书立卷、归档，文书工作内容包括以下几个方面：

1. 公文的起草、校对和审批；
2. 公文的签收、登记、分送和传递；
3. 公文的批办、注办、拟办和催办；

4. 公文的传阅；
5. 公文的印制；
6. 公文用印；
7. 公文的利用、管理、清退和销毁；
8. 公文的立卷和归档。

文书工作的任务是使文书充分发挥其应有的作用，目的是推动机关的工作以实现机关的职能。

文书工作不是孤立的、机关个别部门和少数人的事情，而是需要机关的各级领导、各个部门和许多有关的工作人员参与、共同进行的工作，在工作中既有分工，又有相互配合。文书工作是多程序、多环节、多功能的组合物，各程序、各环节、各功能之间相互依赖、相互作用、相互制约，按照一定方向和一定规律运转，这是文书工作的特点。根据文书工作的特点，有必要对文书加以规范，包括统一文书的体式和统一文种的划分，以保证文书内容的准确表达；对文书的传递制定必要的制度，以保证文书的正常运转；对文书的处理统一要求，以保证文书得到正确处理；对文书的保管采取妥善的措施，以保证文书的安全保存。只有这样，才能做到及时、准确、统一、安全地处理机关的往来文书，圆满地完成文书工作的任务和实现文书工作的目的。

第二节 文书工作在机关工作中的地位

在机关工作中，文书工作只是领导工作和其他各项工作的一项辅助性、服务性的工作，机关的工作有了成绩，也不是由文书工作直接取得的。但是，任何一个机关都少不了文书部门和文书工作人员，都不可能没有文书工作。

公文具有传达意图、联系和凭据作用。正是因为具有这些作用，所以公文“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

经验的工具”（《国家行政机关公文处理办法》第二条）。公文是“经国之枢机”、“政事之先务”。公文在国家管理中有着不可替代的地位和社会功用。

文书工作使公文的传达意图、联系和凭据作用、以及社会功用得以实现。任何机关都要使用文书这种工具传达本机关的意图，向上级或是请示工作，或是汇报工作，向下级或是传达党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，或是答复问题、指导工作，向平级或不相隶属机关商洽工作，或是交流经验。通过文书工作，公文在机关之间往来，往来公文既向收文机关传达了发文机关的意图，发文、收文机关又产生了联系，又使收文机关工作有了依据。文书工作通过公文在机关中传递、承上启下，联系内外，把上级机关的意图传达下去，把下级机关的情况反映上来，把机关内各部门协调一致，使机关内外上下左右形成一个合力，实现自己的职能。所以，文书工作是机关工作的手段和基础。有效的文书工作，促进了机关的领导工作和其他工作，促进了机关工作效率的提高。

机关工作是国家管理工作的组成部分，文书工作把全国各类各级机关紧密地联系起来，按照国家的统一意志和目标开展自己职权范围内的工作，从而推动整个国家的工作。如果把国家比作一架机器，各类各级机关是机器的零部件，那么文书工作就像机器的传输系统，把所有的零部件有机地联系起来，使整架机器得以正常运转。