

文书学 基础

(修订本)

松世勤 主编

中 国 人 民 大 学 出 版 社

修 订 说 明

《文书学基础》一书自1984年间世以来，受到广大读者欢迎，十余年来曾经十二次印刷。现在随形势的发展与文书工作的提高，以及依据主管机关有关文书工作的规章、办法的修改与制定，特予修订再版，以方便读者使用。

此次修订时，中国人民大学出版社秦桂英同志热心提出宝贵意见，谨在此深致谢意。

编 者

1995年9月

第一版说明

本书是在中国档案学会出版的《文书工作基本知识》(《档案学通讯》增刊单行本)的基础上扩编而成的。此次出版增写了“公务文书的撰写”一编,并对其余各编的一些章节进行了较大的补充与修改,作为中国人民大学档案专业的教材,兼供一般党政机关、团体、企业、事业单位的文书、秘书、档案工作者参考。

全书主要由松世勤执笔,薛美珍同志和辽宁财经学院齐耀珍同志也参加了编写工作。本书在编写过程中得到中国人民大学档案系吴宝康同志的指导,书稿曾经陈兆禄、张我德同志审阅。中国人民大学出版社王道宏同志为本书的修订提出了许多宝贵意见,并帮助作了文字上的加工整理。本书编写过程中曾参考了本校和兄弟院校以及有关部门的教材和资料,在此一并深致谢忱。

由于编写时间仓促,编者水平所限,对某些问题调查研究不够深入,错误与不当之处在所难免,愿祈读者予以指正。

编者

1983年2月

目 录

修订说明	I
第一版说明	I

绪 言	1
-----------	---

第一编 公务文书概述

第一章 公务文书的特点与作用	5
第一节 公务文书的性质与特点	5
第二节 公务文书的作用	12
第二章 公务文书的种类	17
第一节 公务文书分类	17
第二节 通用文种	21
第三节 专用文种	30
第三章 公务文书的体式与稿本	47
第一节 公务文书的体式	47
第二节 公务文书的稿本	64

第二编 公务文书的撰写

第四章 公务文书撰写的基本要求与方法	69
第一节 公务文书撰写的重要性	69
第二节 公务文书撰写人员的修养	72
第三节 公务文书撰写的基本要求	75

第四节 公务文书的撰写方法	78
第五章 指令性与法规性文书的撰写	89
第一节 命令(令)	89
第二节 指示、批示、批复	90
第三节 通报	92
第四节 决定、决议	93
第五节 章程、条例、规定、制度、办法	95
第六章 请示与报告的撰写	98
第一节 请示	98
第二节 工作报告	99
第三节 总结报告	101
第四节 调查报告	106
第五节 检讨报告	111
第七章 常用文告与会议文书的撰写	113
第一节 公告、布告、通告	113
第二节 通知、公函、答复	114
第三节 讲话稿、发言稿	115
第四节 会议记录、会议纪要	119
第五节 议案、提案	121
第八章 计划、简报及其他文种的撰写	124
第一节 计划、规划	124
第二节 工作简报、快报	126
第三节 合同、协议书、公约、守则	130
第四节 电话记录、电报	133
第五节 大事记	136

第三编 机关文书工作

第九章 文书工作的任务与基本要求	139
------------------------	-----

第一节	文书工作的内容与意义	139
第二节	文书工作的基本要求	143
第十章	文书工作的组织	149
第一节	文书工作机构与组织领导	149
第二节	机关内文书工作的组织形式	152
第三节	行文制度	154
第十一章	文书处理程序(上)	161
第一节	文书处理程序总述	161
第二节	登记	163
第三节	收发	166
第四节	分发与传阅	174
第五节	拟办与批办	178
第十二章	文书处理程序(下)	186
第六节	承办、催办与查办	186
第七节	核稿与签发	189
第八节	缮印、校对与盖印	193
第九节	注办	195
第十节	信访文书的处理	195

第四编 文书立卷

第十三章	文书立卷工作的意义与组织	205
第一节	文书立卷的意义	205
第二节	文书立卷工作的组织	209
第十四章	文书立卷的要求与方法	221
第一节	文书立卷的基本要求	221
第二节	文书立卷的方法	224
第十五章	文书立卷的准备与平时归卷	237
第一节	立卷类目的编制	237

第二节	平时归卷·····	241
第十六章	案卷的整理归档·····	244
第一节	归档制度与要求·····	244
第二节	案卷的整理编目·····	246
第三节	音像记录材料的整理与归档·····	262
附录一	《国家行政机关公文处理办法》(国务院办公厅 1993年11月21日修订)·····	264
附录二	文例·····	272

绪 言

文书学是以文书和文书工作为研究对象的一门学科。

人们在社会生活中,彼此之间经常发生这样或那样的联系,建立一定的社会关系,日常要处理许多事务。人们处理事务,除用口头等方式以外,还大量地采用书面方式。人们利用书面方式来表达意图,进行联系,记述情况和作为依据,这种书面材料,称为文书。文书在人们的社会生活中使用的范围极为广泛,它往来于个人之间,机关团体之间,机关团体与个人之间,乃至国际之间,成为处理公私事务不可缺少的工具之一。就文书的形成和使用范围来说,大致可以分为私人文书和公务文书两大类。

私人文书,是指个人、家庭或宗族根据自身处理事务的需要形成和使用的文字材料,例如私人函电、日记、传记、家谱、帐目、契约、遗嘱等等,都属于私人文书,它是个人、家庭或宗族用来表达意图,进行联系,记述情况,作为依据的一种手段。这里需要说明的是,目前我国文书学所研究的内容主要是机关的公务文书和文书工作。至于私人文书,虽然属于文书的一大门类,由于它的写作方法比较灵活,其处理方法也很简单,所以迄今尚未被学者列入文书学作更多的专门研究。

公务文书(简称公文或文件),是指各机关、团体、企业事业单位在处理公务活动中形成和使用的文字材料,例如:各项法令、决议、指示、通知、报告、计划、规章、合同、契约、公务函电等等,都属于公务文书,它是机关、团体、企业、事业单位办事的依据,是国家管理政务的一种重要手段。

公务文书代表某一机关团体的意图，它是按照一定的行文制度和处理程序形成的，不能由个人任意制发。党和政府曾颁布过若干条例和指示，对公务文书的撰写、传递、运转和管理等方面作出一系列有关规定。根据规定，机关团体围绕着公务文书的制发和收办，要进行许多工作，例如拟稿、审核、签发、缮印、收发、登记、批办、立卷、归档等等。它们之间一环扣着一环，形成一套完整的程序。这一整套的工作环节和程序，总称之为文书工作，或叫文书处理工作。各机关、团体、企业、事业单位为了做好这项工作，还设有专门的文书处理部门或专职人员。

制发和办理文书事务是机关团体所不可缺少的一项重要工作，文书工作做得好坏，对于提高机关工作效率关系极大。文书、秘书人员要使自己撰写的公务文书表达得准确明了，就要了解各类公文的性质、作用和撰写的要求与特点；要使公务文书稳妥、迅速地发挥作用，就要掌握文书工作的规律、原则和方法。文书学就是从文书工作的这一实际需要出发，来确定自己的研究内容和任务的；它的主要内容是研究现行公务文书的性质、作用、种类、体式 and 撰写要求，以及机关文书工作的规律、原则、制度与方法；它的任务就在于系统地总结我国机关文书工作的实践经验，探讨文书工作的理论与方法，寻求科学地组织文书工作的正确途径，借以提高机关文书工作的效率。

我国正面临着一个全面开创社会主义现代化建设的新局面。建设高度文明、高度民主的具有中国特色的社会主义现代化强国，是我们神圣伟大的任务，机关工作的科学化、高效化，则是保证胜利完成这一任务的重要条件之一。文书工作是各级机关贯彻党和政府的方针政策、沟通信息、协调工作的重要手段，是机关日常工作的一个重要组成部分。文书工作的质量和效率如何，直接关系到党和政府的各项方针政策的贯彻落实，关系到工作任务的顺利完成和整个机关工作效率的提高，而且还体现着一个机关的

工作状态和工作作风。一个机关的文书工作健全，这个机关的工作就会有条不紊，各个环节运转自如，机关工作也就能够顺利开展。从全国来说，建立起统一的、科学的文书工作组织体系与规章制度，便于保证机关之间的联络畅通，运转协调，反映情况及时，处理问题迅速，而且有利于克服机关的文牍主义、官僚主义作风。反过来说，如果机关文书工作制度混乱，不按客观规律办事，组织与工作方法不讲科学，那就会贻误工作，降低机关工作效率，甚至造成政治上、经济上的损失，从而不利于四化建设。由此可见，我们开展社会主义现代化建设，于加强领导部门、主管业务部门的组织管理工作的同时，必须建立健全的机关文书工作，使之适应形势发展的需要。

文书工作是一项政治性、思想性、业务性都很强的工作，又是一项很细致的文字工作。从事机关工作的干部，每一位国家公务员，大体都会或多或少地接触公务文书，承担一部分文书处理工作任务。诸如机关的领导者或某一部门的负责人，日常需签发公文与批办公文；秘书工作人员或业务部门的办事人员，日常需草拟和处理公务文书；专职或兼职的文书工作人员，日常负责公务文书的收发、登记、运转管理，整理与保管公务文书等。总之，机关里上上下下的工作人员，都经常与公务文书打交道。我们为能够熟练自如地掌握与运用公务文书这一办事工具，圆满胜任本职工作中所承担的那部分文书处理工作，就必须学习有关公务文书与文书处理的知识，培养与提高这方面的工作能力。列宁于1923年在《宁可少些，但要好些》一文中，讲到必须认真整顿国家机关，并提出了选用国家干部的条件，其中之一即是“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”。目前我国国家人事部已将文书学列为录用公务员的考试科目之一。所以，学习与掌握文书学的有关知识，是机关工作干部以及企业、事业单位的办事人员，必须具备的一种基本条件。

此外，从文书同档案之间的联系来看，机关的档案，绝大部分来源于本机关工作中形成和使用过的文件材料。机关的文书部门同档案部门有着非常密切的关系。一个机关的文书处理和立卷归档工作做得好，就会给档案工作创造有利条件。档案工作者要想管好档案，也需要了解公务文书的性质、作用与种类，熟悉文书处理的程序和要求。因此，文书学又是与档案学密切相关的一个学科，档案工作人员也需要掌握文书学的基本知识。

办公室自动化是当代新技术革命的重要内容之一。在一些发达国家，办公室信息技术工业发展很快，早已采用了一系列现代化的办公机器设备。在国外的某些机关、公司、企业里，普遍应用计算机，实现了文件的制作、传送、储存与检索等的自动化、高速化。我国党和政府极为重视实现办公自动化的战略意义。为适应经济建设和社会进步的迅猛发展需要，有关领导机构已根据我国的实际国情，制定出我国实现办公自动化的基本模式及其发展规划。在某些有条件的高级领导机关及大的企业事业单位中，现代化的办公设备正逐步采用。有关办公室现代化的技术与管理，作为一个新的课题和专门科目，目前正在加强探索与研究。本书中着重讲述有关公务文书与文书工作的基本理论知识，就现在普遍存在的传统操作方式，阐明文书工作的各个程序的原则与方法，这些知识也是学习与研究办公自动化的必要基础。

本书为了既照顾实际工作者的应用，又照顾教学研究的需要，将全书分为四编，分别论述公务文书的性质、作用、种类和体式；各种公务文书的撰写方法与要求；文书工作的原则、制度与方法以及公务文书的立卷归档工作。在书末附有现行通用公务文书的范例，以供读者参考。

第一编 公务文书概述

第一章 公务文书的特点与作用

第一节 公务文书的性质与特点

为了做好机关文书工作和档案工作，文书、秘书和档案工作人员，都有必要首先对于自己经常接触的工作对象——机关的公务文书，有一个全面的了解和正确认识。

公务文书（以下除在章节标题中统一称公务文书外，多数情况下对公务文书简称文件或公文）^①是机关、团体、企业、事业单位（以下统称机关或机关团体）在公务活动中形成和使用的文字材料。它是机关之间、机关与人民群众，以及机关内部用来记述情况、表达意图、联系工作、处理公务的文字依据，是国家管理政务的一种重要工具。

^① 关于“公文”、“文件”、“文书”这三种名称，在实际工作和有关的条例、办法及著述中都经常使用。目前，对这三个名词的认识与解释还很不统一、不规范。一般说，在政府机关主要用“公文”一词，如“公文格式”、“公文种类”。但有时也叫“文件”，如政府机关的文件在首页版头上端均印“某某机关文件”字样。在党的系统则不叫“公文”，都称“文件”。

属于合成词的，无论党政机关，多数情况下均习惯于用“文书”构词，如“文书工作”、“文书处理”、“文书部门”、“文书人员”、“文书学”、“文书立卷”等。而有些也用“文件”构词，如“文件标题”、“文件日期”等。这些用法都属于约定俗成。近年来也有人在某些著述中使用了“文件工作”、“文件立卷”等叫法。在本书中均仍旧使用习惯称呼。

我们在运用公务文书这一概念的时候，应先弄清它的基本含义。首先，**公务文书是在公务活动中形成的**。所谓“公务”，是相对私人事务而言，“公务”是指国家、机关、团体、企业、事业单位在其职权范围内所进行的日常事务。公务文书就是在它们处理日常事务过程中，根据国家管理的需要，根据本职工作的需要，以及和有关单位联系的需要而形成的。各类机关的日常事务纷繁，文件内容极其丰富。但总的来说，公务文书必须反映公务，围绕着公务。否则就不能称其为公务文书。

其次，**公务文书的形成单位和使用范围很广**。它的形成单位既包括国家的最高权力机关，地方权力机关，各级行政机关，以及各基层单位和组织；又包括中国共产党的中央及其各级组织，以及其他各民主党派、社会团体和企业、事业单位。从公务文书的使用范围来说，它包括国家的政治、外交、军事、司法、公安、工农业生产、交通运输、财政贸易、科学研究、文教卫生等各条战线的工作活动。可见它的使用范围十分广泛，涉及到社会生活的各个方面。总之，任何合法存在的组织，都会在它的活动中形成和使用公文。公务文书经常往来于各机关之间、机关与个人之间，或在机关内部，在各条战线的工作活动中发挥着这样或那样的作用。

再者，**公务文书是一种文字材料**。机关处理公务，可以采取各种方式，可以用口头，也可以用书面。文件就是机关处理公务所采用的书面形式。我们知道，用口头方式表达意见，不便于完整记忆和长久不忘，而且容易流传失真；而文字却能长期保留备查，不能随意更改，不易误传失真，并有签署和盖印为证，所以机关处理公务多以文件为根据。常言说“空口无凭，文字为证”，就是这个道理。公务文书除了作为机关处理公务的真凭实据以外，它还有许多优点，它在形成的过程中，可以经过集思广益，反复讨论研究，多次修改；成文之后，还可以根据需要递送到各个地

点的有关单位，也可以长期保存下来备作日后查考。因此，各机关处理公务都离不开文件，公务文书成为各机关处理公务不可缺少的一种手段。那么，这是不是说，事无巨细，凡要处理公务就都须办文，文件愈多愈好呢？当然不是。说它是一种不可缺少的手段，并不是说它是唯一的手段。文件的形成与处理要经过一定的程序，要花费一定的时间，因此，可以通过其他方式解决问题的，如直接面谈、电话联系、召开会议、实地调查、现场指挥等，则不必一定办文。脱离实际、不讲效果地滥发文件，是文牍主义和官僚主义的一种表现，这是我们应当加以反对的。

公务文书与其他文体比较有许多特点。公务文书虽然是一种文字材料，但它与论著、小说、散文、报告文学、新闻报道等文字材料却有着明显的区别，文件既不像论著那样抽象推理、长篇大论，也不像文学作品那样细致描写、含蓄、渲染、追求新奇，而是要开门见山，直截了当，实事求是，简短捷说。就文体而言，公务文书属于一种应用文，它是由享有法人地位的机关按照国家规定的格式要求和运转程序形成，并发给特定对象使用的文字材料，它具有自己独特的体式 and 风格。其他文字材料却不具有这种特点（关于这一点，将在后面论述）。

公务文书的用途很多。党和国家最高权力机关用它来制定方针、政策，发布法规、政令；上级领导机关用它来对下级表达领导意图，下达指示、任务，批复下级的请示；下级机关用来向上级机关汇报工作，请示问题；机关之间用来商洽工作，沟通情况，交流经验，建立规约，作为办事的依据；机关用来答复与处理人民群众提出的问题与要求；机关内部还可以用它来记述各种工作情况等。所以说，公务文书是国家管理政务的一种重要工具，也是机关用来表达意图、记述情况、处理公务的文字依据。从机关之间使用公文联系工作、交流情况的角度来说，公文的内容也可以看作公务活动的信息，那么，公务文书也可以说是用来记载和

传递公务活动信息的一种工具。

公务文书的用途尽管很多，归结于一点，它最终是为国家管理政务和社会公务活动的需要服务的，它对于公务活动有着实际指导和执行的效用，这便是公务文书的本质所在。

从公务文书的起源和历史来说，在阶级社会里，它是统治阶级的国家机关所使用的一种管理国家和统治人民的工具。它的内容体现着统治阶级的意志，代表着统治阶级的利益。

我们的国家是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我们的国家机构，实行民主集中制的原则。国家为了巩固革命成果，建设和发展社会主义事业，也须使用公务文书作为管理政务的一种重要工具。我们的机关团体的公务文书，体现着人民的意志，代表着人民的利益。中国共产党是中国社会主义事业的领导核心，她集中代表着全国人民的意志，忠实地维护着各族人民的利益。各条战线的工作，都是在党的领导下进行的。党的各级机关制发的公务文书，都应当认真贯彻改革开放，建设有中国特色社会主义的理论、路线、方针和政策，都必须有利于维护和发展社会主义制度与加强两个文明的建设。由此可见，公务文书具有高度的政策性、思想性和严肃性。

公务文书也是一种应用文，但较之其它应用文有其独具的特点，主要表现在以下三方面：

一、公务文书是由特定的制作者制成与发布的

说文件有特定的制作者，指的是文件必须有法定的制作者，即依法成立并能以自己的名义行使职权和承担义务的组织或担负一定职务的负责人。党政机关、团体、企业、事业单位等，凡是依法建立和合法存在的，它们都是文件的法定的制作者。文件是这些法定的制作者根据自己的职能和权限制发的。

从党的机关说，中国共产党是全中国人民的领导核心，党团

结各民主党派与全国各族人民，组成最广泛的爱国统一战线。《中华人民共和国宪法》的序言中指出，中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的胜利，都是在中国共产党的领导下取得的。社会主义现代化建设事业，将继续在中国共产党的领导下进行。中国共产党是合法存在的政党，在《中国共产党章程》中具体规定了党的中央、地方和军队中的各级领导机关和基层组织及其权限，这是党的各级机关和组织存在的依据。因此说，党的各级机关与组织也都是文件的法定的制作者。

从国家机关说，《宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中的有关规定，是建立国家 and 地方的权力机关、行政机关的法律根据。《宪法》和《组织法》中规定了全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关；各省、自治区、直辖市、县等各级人民代表大会和人民政府是地方国家权力机关和地方国家行政机关。《宪法》和《组织法》中还规定了这些国家机关的职能及制定和发布公文的权限。如：全国人民代表大会有权制定、修改宪法和其它基本法律，人大常委会有权制定除应由全国人民代表大会制定以外的其它法律；国务院有权根据宪法和法律，规定行政措施，发布决定和命令；地方的人民代表大会可以制定和颁布地方性的法规；地方各级人民政府可以依照法律规定的权限发布决定和命令等。

文件的制作主要以机关的名义，或机关的某一组织单位的名义发布，有时也用国家领导人和机关首长的名义发布。例如中华人民共和国主席令，人大常委会委员长令，机关首长对所属工作人员的任免令、任免通知等。以领导人名义作为文件的制作者，并非以私人身分出现，而是以他所在机关的领导人、负责人的身分发布的，是机关领导人、负责人行使自己职权的一种表现。机关领导人和负责人的职务，是经过委任或者经过选举程序后，报请

领导机关批准的，因此他们也是文件的法定的制作者。

从企业、事业单位和各民主党派、人民团体来说，它们的建立及其职能和权限，也都是经过一定的领导机关正式批准，按照一定的章程、条例所规定的。因此，企业、事业单位和人民团体也都是文件的法定的制作者，可以根据自己的职权制发文件。

二、公务文书有法定的权威和效用

文件可以作为机关的喉舌，代表机关发言，代表它的制发机关的法定权威，作为处理工作的依据。例如，中共中央文件，代表和传达了党中央的意图，在全党、全军、全国人民中有崇高的威信。党中央通过文件制定和传达党的路线、方针、政策，领导各条战线的工作。又如，经全国人民代表大会通过，由人大常委会委员长发布的《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》等法律文件，是加强法治的法律依据，有法律权威。再如，国家行政领导机关发布的文件，代表了人民政府的职权和意图，有行政领导和行政指挥的权威。所以说文件是党政机关领导与组织生产建设、政治斗争、科学文化事业的一种工具，具有法定的效用。一份文件可以代表它的制发机关的职权，代表它的制发机关所作出的决定和意见。制发机关应对自己发出的文件完全负责，收到的机关据以作为办事的凭据。文件的这种效用是它所特有的，不同于其它文字材料。从每份具体的文件来说，都是为了传达制作者的一定意图或解决一定的工作问题，都有它特定的效用。如：一项“指示”要求所属机关认真贯彻，一项“决定”要求下级机关坚决执行，一项“通知”要求对方及时了解，一项“请示”要求领导机关作出答复等等。

文件的这种效用又叫现实执行效用，或简称现行效用、时效。文件的效用有一定时间性，没有一份文件是永远有效的。随着形势的发展，工作情况的变化以及制发机关本身的变革等，旧的文