

上海市档案局编著

文书工作手册

上海科学技术出版社



文书工作手册

上海市档案局 编著

上海科学技术出版社出版

(上海瑞金二路450号)

新华书店 上海发行所发行 常熟市印刷二厂印刷

开本787×1092 1/32 印张6.25 字数132000

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数1—34,500

ISBN 7-5323-0764-6/G·92

定价：1.55元

前 言

《文书工作手册》，是为在机关、团体、部队、工矿企业、事业单位从事文书、秘书工作的同志的需要而编著的。

这本手册简洁明了地叙述了文书工作的基本概念和基本原理，通俗易懂地解答了文书工作中经常碰到的许多具体问题，具有实用性强、知识面广的特点。这本手册能成为广大文秘工作者学习的参考工具，工作的得力助手。

以这样的形式编著文书工作知识普及读物，对我们来说还是一个尝试，书中不足之处在所难免。恳请广大读者批评指正。

本手册由上海市档案局组织专业人员编写。

第一章至第六章由郑玉豪编写。第七章至第八章由朱师瑛、杨国芬编写。第九章至第十二章由赵泉源编写。全书由郑玉豪统阅定稿。

本书在编写过程中得到上海市财政局档案科的协助，谨表感谢。

编 者

目 录

第一章 文书

文书的概念·····	(1)
文书的产生·····	(2)
文书名称的变化·····	(3)
文书形式的发展·····	(3)
文书的种类·····	(5)
公务文书与私人文书的区别·····	(8)
文书、文件、公文的异同·····	(9)
文书与档案的关系·····	(10)

第二章 文书工作

文书工作的内容·····	(12)
文书工作与秘书工作的关系·····	(13)
文书工作的组织形式·····	(13)
文书工作的基本原则·····	(15)
文书工作的性质和任务·····	(16)

文书工作的作用·····	(17)
文书工作与档案工作的关系·····	(18)

第三章 公文

公文的性质·····	(20)
公文的特点·····	(21)
公文的作用·····	(23)
公文种类与文件名称·····	(25)
公文种类的发展变化·····	(25)
公文的体式·····	(27)
公文版头的大小·····	(30)
公文上用“文件”与“文种”的区别·····	(31)
公文字号编写的要求·····	(32)
公文上签发人的标明·····	(35)
公文密级的确定·····	(36)
紧急程度的确定·····	(37)
公文标题的拟写·····	(37)
主送机关的确定·····	(39)
公文附件的标明·····	(40)
公文落款的位置·····	(41)
抄送与抄报的区别·····	(42)
印制情况的注明·····	(43)

第四章 行文

行文关系·····	(44)
行文规则·····	(45)
特殊情况行文·····	(46)

行文名义的选用	(47)
---------	--------

第五章 公文的拟写

发文拟稿纸格式	(49)
公文写作的特点	(49)
公文拟写的规则	(52)
公文拟写的要求	(52)
公文的词章要求	(54)
命令、令、指令的不同用法	(57)
决定与决议的差别	(59)
指示的作用	(61)
布告、通告、公告的异同	(62)
通知的使用范围	(63)
通报的特点	(65)
请示与报告的分别使用	(67)
批复与批转、转发的不同	(69)
函的使用	(72)
会议纪要的上报与下发	(73)

第六章 公文处理

收文登记的几种方法	(75)
分办的不同做法	(77)
拟办与批办的不同	(78)
承办公文应注意的事项	(79)
催办的方式方法	(81)
检查	(82)
催办与查办的异同	(83)

公文审核的内容·····	(84)
公文的签发·····	(85)
公文稿本与盖章·····	(86)
发文登记与封发·····	(87)
公文投递的途径·····	(88)
公文注办与退稿·····	(89)
公文组织传阅的方式·····	(89)
电传文书的应用·····	(90)

第七章 公文的印制

抄写和复写应注意的问题·····	(94)
誊刻的方法·····	(95)
打印件文字的安排·····	(97)
打字的要领·····	(98)
校对的方法·····	(102)
校对的符号·····	(103)
公文印制的要求·····	(105)
油印操作的要点·····	(106)
公文的复印·····	(108)

第八章 印章

机关印章的种类·····	(110)
机关公章的规格·····	(111)
机关公章颁刻的制度·····	(112)
公章的管理·····	(113)
用印的制度·····	(113)
印章的缴销·····	(114)

印泥的选用.....	(115)
------------	-------

第九章 文件归卷

立卷归档制度的规定.....	(116)
归档制度的内容.....	(118)
文书材料的立卷.....	(118)
文书处理部门立卷.....	(119)
立卷类目的概念.....	(120)
立卷类目的作用.....	(121)
立卷类目的分类.....	(121)
立卷类目条款的拟写.....	(122)
立卷类目条款号的编定.....	(123)
条目卷宗的准备.....	(123)
办毕文件的归卷.....	(124)
文件归卷的范围.....	(124)
文件管理工作制度.....	(127)

第十章 立卷归档

文电合一立卷.....	(131)
立卷环节的选择.....	(132)
立卷原则与要求.....	(132)
文件的特点与立卷的特征.....	(134)
按作者特征立卷.....	(135)
按问题特征立卷.....	(136)
按名称特征立卷.....	(136)
按年度特征立卷.....	(137)
按通讯者特征立卷.....	(139)

按地区特征立卷·····	(139)
立卷特征的灵活应用·····	(140)
卷内文件排列的规律·····	(142)
拟写案卷标题的要求·····	(143)
案卷保管期限的确定·····	(144)
案卷的检查与调整·····	(145)
卷内文件的编号·····	(146)
卷内目录的抄写·····	(146)
卷末备考表的填写·····	(146)
案卷封面的填写·····	(147)
案卷的装订·····	(147)
案卷的排列与编目·····	(149)
案卷目录与案卷文件目录·····	(150)
案卷移交归档的要求和手续·····	(151)
不归档文件的销毁·····	(153)
档号与文书处理号·····	(153)

第十一章 信访工作

人民来信来访工作的作用·····	(155)
处理信访的原则·····	(157)
信访工作分级负责、归口办理的原则·····	(158)
信访部门直接处理信访的范围·····	(159)
人民来信的拆封、登记·····	(160)
人民来信来访的处理·····	(161)
人民来信来访的立卷·····	(163)

第十二章 文书学

文书学研究的对象·····	(164)
文书学研究的情况·····	(165)
文书学与有关学科的关系·····	(166)
学习文书学的目的·····	(168)
文书人员的修养·····	(169)
附录：国家行政机关公文处理办法·····	(172)
附表：1—10·····	(178)

第一章

文 书

● 文书的概念

文书这个概念，有两种含义，一是指职务名称，另一是指文件材料。

在机关、团体、军队、企业事业单位里从事文书工作的人员，称为文书工作人员，亦简称“文书”。乡政府和军队的连队，设有文书职务，从事该职务的人员也称为“文书”。

文书学上所讲的文书，是文件材料的总称。人们习惯于把文件材料统称为文书，把处理文件材料的工作称为文书处理工作，把处理文书的部门称为文书处理部门。

文书这个概念，外延很大。凡是机关、团体、军队、企业事业单位和个人、家庭、家族在工作和生活活动中形成的，记载事物、表达意志、交流信息的书面材料，都属于文书的范畴。换句话说，文书是文字书写在一定材料上的书面记录，是人们用以记载事物、表达意志、交流信息的一种工具。

● 文书的产生

文书是随着生产的发展、生活的需要、文字的出现而产生的。

人类在社会生活中，产生了思想，产生了语言，产生了知识，于是也就产生了记忆事物和传授知识的方法。最初是“传说”，后来是“结绳记事”和“刻木记事”。随着人类文明的发展，人们模仿事物，进行绘画，用图画表形表意，记载事物。后来为了便于书写，把图画简化为线条，成为图画文字，再经过加工改造，便产生了文字。有了文字，便产生了文字记录的文书。

国家文书的产生，是和阶级、文字、国家的产生紧密地联系在一起。斯大林说：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信……。”（《马克思主义与语言学问题》，人民出版社1953年版）。没有阶级的出现，就没有进步的统一的文字。文字虽然是劳动人民创造的，但那是原始的，不成熟的；是地域性的，不统一的；是零乱的，不规则的。社会出现了阶级，那些脱离劳动的贵族，专门从事研究，进行加工改造，整理出统一的进步的文字，作为民族的语言符号和国家的统一文字。由于阶级的对立，建立了进行阶级统治的国家，国家为了进行管理工作的需要，便产生了文书。因此，国家文书的产生，文字虽然是前提条件，但不是决定因素，决定的因素是阶级的出现和国家的建立。

中国文书的产生，根据现有的史料说明，产生于夏朝。

夏朝建立了奴隶制国家，有文字和文字记录。考古工作者在河南登封县古城遗址中发掘出夏代文字资料，说明夏代有可读的文字，而不是什么刻划符号。另据《吕氏春秋》记载：“夏太史令终古出其图法，执而泣之。夏桀迷惑，暴乱愈甚，太史令终古乃出奔于商。”《左传》记载，夏有《礼制》、《历法》，可见夏朝有文书。

随着辽宁西部牛河梁文化遗址的发现，把中国国家文明史又推前一千多年，中国文书的产生也随之往前推移。近年在西安附近发掘的一批甲骨文，专家们认为比殷墟甲骨文要早1200年。随着新史料的发现，中国文书产生的时间可推移到黄帝时代。

● 文书名称的变化

在我国，文书产生时，并不叫文书，开始时也没有文书这个词。各个朝代在统治活动中形成的文字材料，各朝代的叫法不一样。商称“典册”，周称“中”，秦称“典籍”，汉称“文书”（《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁”）、“文案”，三国时称“公文”（《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”），唐宋称“文卷”，元称“文卷”、“簿籍”，明称“文牒”、“案牒”，清称“牌子”、“本章”，民国称“文书”、“公文”。这是各个朝代对公务文书的总称。至于“文件”一词出于何时，有待考查。

● 文书形式的发展

在中国漫长的历史长河中，文书也在不断地运动变化。比较明显的变革，有下列四大变化：

一、纸的发明，文书起了历史性的变化

东汉发明造纸。纸的使用，推动了文书的形式和文书工作的发展。在纸发明以前，文书的书写材料是甲骨、金石、竹木等，由于这些材料的笨重和缣帛的昂贵，文书的形式和制作受到一定的限制。由于纸的轻、薄、韧、软，便宜，书写和使用方便，促使了文书的发展。东晋末年，桓玄公下令公文全部用纸书写，促使文书的发展变化。

(一)由竹木简的编策(册)为纸张的卷轴。卷始于帛而广用于纸。把纸粘连为一张横幅，以木棒为轴，从左而右卷，使开头文字在前面，叫卷子。

(二)由封泥改为朱色水印，体现公文的严肃性和可靠性，也促进书画艺术的发展。

(三)由签押制而发展为盖骑缝章、押缝章，表示粘连，防止变换。

(四)公文判行字体出现“凤尾婆娑”的草体字。

二、改卷轴为折叠，使文书有固定完整的形式

唐朝文书，改卷轴为折叠，这是文书外形上的重大变革。文书用折叠式，便于翻阅和保管，一直沿用到民国初年。

三、废除封建王朝的文书体例，文书得到进步性的发展

1911年辛亥革命成功，推翻清朝统治，成立资产阶级南京临时政府。1912年南京政府颁发了第一个公文体式条例，废除了两千多年封建王朝所使用的制、诏、诰、敕、题、奏、表、笺等文书名称和用语，规定公文种类名称为令(公布法令、任免官吏、指挥下属)、咨(同级官署联系公务)、呈(下级对上级的陈请、报告)、示(公布事项或者劝诫)、状(人民对官署的陈述)五种，在公文体例上有很大的变革，在文书史上也是一次革命。

四、改竖排竖写为横排横写,使文书适应现代化的要求。

1955年12月30日国务院常务会议批准将国家机关公文用纸格式规定为:一律自左而右,横排横写,在左侧装订;纸的大小,一律采用16开单页或8开双页(约长26.5厘米,宽19厘米)。横排横写的好处是,便于书写,便于阅读,节约版面,有利于使用阿拉伯数码和引用外文,使文书适应现代化的要求。

● 文书的种类

分类的原则是,在同一层次里,将概念所反映的全部对象按照同一标准划分为若干类。分类只能是一个标准,不能两个标准,两个标准,就会概念交叉,而使分类不科学。

若将公务文书这个概念所反映的全部文书,按照内容性质这个标准,可分为以下几类:

一、行政管理文书。是机关、团体、企业、事业单位在行政管理工作中形成的。包括收文、发文、内部文件和其他文字材料。

二、生产技术文书。是在生产建设和科学技术研究中产生的科技文件材料,包括工业产品、建设工程、农业生产、科学研究、仪器设备等文件材料。

三、文化艺术文书。是在文化、出版、文学、艺术活动中产生的,包括文物、博物、新闻、出版、文学、戏剧、音乐、美术、电影、电视、广播等方面专业文书材料。

四、教学文书。各级学校在教学活动中产生的,如教学计划、讲义、教学实习、教学研究、学籍、成绩单、论文、毕业设计等。

五、司法文书。国家在法制建设和法治工作中形成的业务文书，包括公民检举控告书，公安部门的侦查材料、破案报告，检察机关的起诉、抗诉书，法院的判决书、裁定书和笔录等。

六、外事文书。外事部门在外事活动中形成的，如国书、全权证书、领事任命书、护照、照会、函件、备忘录、条约、协定、声明、公报等。

七、军事文书。国防建设和军事活动中形成的，如作战计划、战役部署、情报材料、地形图、装备图、武器弹药配备等。

若将公务文书这个概念所反映的全部文书，按照载体形式这个标准，可分为以下几类：

一、甲骨文书。殷商帝王迷信神权，凡祭祀、出征、出巡、狩猎、种收、风雨、疾病等，都要用甲骨占卜吉凶祸福，并把占卜的时间、求告的事情、显示的征兆以及日后应验的结果，用刀刻在龟甲、牛胛骨、鹿角上，形成卜辞文书。此外还有记事、叙谱的刻辞文书。据胡厚宣统计，国内外现存的商代甲骨文材料，总共有154,604片。其中我国大陆收藏有97,611片，台湾省藏有30,204片，香港地区藏有89片；国外有12个国家共收藏26,700片。是研究商代政治、经济、军事、思想信仰、帝王世系、社会生活及文字、天文等的重要文献。

二、铜器文书。商代后期直到西汉，在青铜器上刻字铸文，记言纪事，叫铭文，后人亦称之为金文。《礼记·祭统篇》记载：“铭者，论撰其先祖之有德善、功烈、勋劳、庆赏、名声列于天下，而酌之祭器，自成其铭焉，以祀其先祖也。”《周礼·司约》记载：“掌邦国及万民之约剂（即契约）……。大约剂书于宗彝（即钟鼎），小约剂书丹图（即竹帛）”。铸器目的在于书史记事，“以为铭于钟鼎，传遗后世子孙”。

铭文长短不一，内容十分广泛。有记载政治、军事和国与国之间纠纷，有记载个人所受的恩赐及各种箴言告诫，也有公布公文的。如春秋末年，郑国子产和晋国范宣子，把法律条文铸在鼎上，谓之“刑鼎”，公布于众，传之后世。著名的毛公鼎，铸文32行，497字，记载周宣王褒赏和告诫臣下毛公奭的事，是一种诰命文体。

三、石板文书。石刻，按习惯，在一块直立的长方形的石板上刻字记事，叫“碑”，在圆形石头上刻字记事，叫“碣”，在天然的岩石上刻字记事，叫“摩崖”。有些石刻文书是记述功德的文告。著名春秋时期的石鼓文，有十个同样的石鼓，形状象倒置的高脚馒头，上面刻着十首一组的诗，内容是记叙秦国君打猎的事。

四、竹简文书。削竹成片，未书曰片，已书曰简，故曰竹简。长简二尺，短简五寸。长简用于书写法律条文。一片为一简，一篇公文要写几个简，用绳子编连起来，成为册，故叫简册。据《史记》记载，秦始皇一天批阅公文重达60公斤。汉朝文学家东方朔，写一篇大文章给汉武帝看，竟用了3000根竹简，由两个人抬到宫中去，皇帝看了两个月。新中国成立后，陆续发现了战国和汉朝的竹简，其中有秦法律简、汉医药简和兵法简等，是研究秦汉历史的重要史料。

五、木牍文书。刨木为片，未书曰契，已书曰牍，故曰木牍。因长一尺左右，亦称尺牍。秦多用竹简，汉盛行木牍。竹简与木牍，通称为简牍，是秦汉的重要文书。我国现存大量的古典文献材料中，有许多是依靠简牍得以流传下来。

六、缣帛文书。缣是绢，帛是绸，质地柔软，书写方便，但由于昂贵，只是重要的宫廷文书或官府文书，才用之，故数量有限。七十年代，在长沙马王堆汉墓中，发现有绘制在