

文书学基础知识教学大纲

松世勤 编著

档案出版社

文书学基本知识 教学大纲

松世勤 编

档案出版社

一九八五年

文书学基本知识教学大纲

松世勤 编

※

档案出版社出版

(北京西城区丰盛胡同21号)

北京市新华书店发行

河北省蔚县印刷厂印刷

※

开本：787×1092¹/₃₂ 印张：1.875 字数：38千字

1985年10月第一版 1985年10月第一次印刷

印数 1—15,000

统一书号：7283·033 定价：0.35元

目 录

第一章	公务文书的特点与作用	(1)
第二章	公务文书的种类	(5)
第三章	公务文书的体式与稿本	(12)
第四章	撰写公务文书的基本要求	(17)
第五章	机关各种常用文书的撰写	(21)
第六章	文书工作的任务与要求	(32)
第七章	文书工作的组织	(35)
第八章	文书处理程序	(39)
第九章	文书立卷	(45)
第十章	案卷的系统化排列、编目与归档	(52)

第一章 公务文书的特点与作用

教学目的与要求

本章主要阐明公务文书的基本含义，讲授公务文书的本质、特点、使用范围及其作用，帮助学员全面与深刻地认识公务文书。

一、什么是公务文书

公务文书简称公文、文件。它是机关与各种组织按照特定的体式，经过一定处理程序制成的书面文字材料，作为发布政令、传达意图、联系公务与记录工作活动的一种工具。

公务文书（以下简称文件）是各类机关与组织在工作活动中普遍使用的一种工具。全国各级党、政、军机关以及各类团体、企业、事业单位都会在自身的职能活动中形成和使用文件，因此，文件的使用同两个文明的建设，同社会生活与国家事务的管理有着密切联系。

文件是一种记录和传递机关工作信息的书面材料。文件的书写材料（信息载体）、传递方式（信息传输手段）是随着科学技术与生产的发展而发展的。总的看，迄今为止的文件都是书面材料。

文件是党和国家管理政务的一种工具，从总体说，在阶级社会里它具有鲜明的政治性和阶级性，为一定的政治和经

济服务。

二、公务文书的特点

文件的本质在于它对于管理国家政务有实际指导和执行效用，是处理公务的依据。

文件同报刊、图书、资料中的学术著作、政论文章、新闻报道、文艺作品等相比，有自己的特点。

(1) 文件是由法定的作者制成和发布的

党政机关、团体、企业、事业单位等，都是法定的作者，都可以根据自己的职能和权限制发文件。

(2) 文件有法定的权威和效用

文件代表它的法定作者发言时，具有法定作者的权威，作为处理公务的依据时，具有法定的效用。

文件的效用有一定时间性。具有现实效用的文件，叫做现行文件；业已丧失现实效用的文件，叫做历史文件。就每一份具体文件说，其效用长短不等。文件效用的长短，受其作者限定，并受客观形势的发展所制约。

(3) 文件具有特定的体式和处理程序

为了维护文件的严肃性与法定的效用，便于阅读与处理，党和国家在有关条例中规定了文件的体式以及文书处理程序。

三、公务文书的作用

文件的作用主要在于它可以作为传达和贯彻执行党和国家的各项方针政策，管理国家政务，沟通机关之间的联系与处理机关工作的工具。具体分析文件的作用大体有五个方

面。

(1) 法规作用

各种法规均以文件的形式制定和发布。法规文件具有法律依据作用，是维护正常社会生活和进行各项工作以及活动的规范与准绳。法规文件一经生效，在有效期内必须坚决执行。

(2) 领导与指导作用

党政领导机关制订和发布的指示、意见、决定、决议、批示、计划、通知等，对下属机关的工作具有领导与指导作用，下属机关必须贯彻执行。

(3) 公务联系作用

机关之间经常使用文件沟通情况、商洽事宜、处理日常工作问题。

(4) 宣传教育作用

党政领导机关发布与公布的重要的领导指导性文件，对广大干部和人民群众具有重要的宣传教育作用。

(5) 凭证和依据作用

协议、合同、介绍信、证明信、各种证件等有明显的凭证作用。各种记录、登记等有记事备查作用。除此之外，绝大部分文件也都具有凭证和依据作用。在现行文件阶段，文件是处理公务的凭据；成为历史文件以后，凭据作用是文件转化为档案的根据，可以作为历史的原始记录供机关工作和历史研究、科学研究等查证和参考。

思 考 题

1. 什么是公务文书？它所包括的范围是什么？

2. 公务文书同报刊、图书、资料等文字材料相比较有什么不同?

3. 公务文书对管理国家事务和机关处理公务都有什么作用?

4. 什么是文件的现行效用和历史查考作用?

参考书目

- 1.《国家行政机关公文处理暂行办法》第一条。

第二章 公务文书的种类

教学目的与要求

本章介绍几种常用的公务文书分类概念和党政机关使用的主要文种，使学员了解党政机关公务文书的主要成分，并掌握各通用文种的性质和用途。

一、公务文书的分类

文件的范围很广，从其来源、性质、作用、使用范围等划分，有以下各类：

(1) 从文件的来源可分为收来文件和本机关制成的文件。收来文件指由外机关制成，发送到本机关来的文件，简称收文。本机关制成的文件按其制发的目的，又可分为对外文件和内部文件。对外文件指向外机关发出的文件，简称发文。内部文件（或对内文件）指在本机关内部使用的文件。

(2) 从行文关系分，发文和收文均可分为上行文、平行文、下行文。上行文指下级机关向上级领导机关的发文；平行文指平行或不相隶属的机关之间的发文；下行文指上级机关对下级机关的发文。

(3) 从文件的内容是否涉及机密与涉及机密的程度、限定的阅知范围来划分，有机密文件（其中根据涉及机密的程度，又分绝密、机密、秘密三种），内部文件（指在机关内部使用，不对外公布），公布的文件（指向国内群众或向国内外公开发布的文件）。

(4) 从制发机关及文件的性质可分为法规文件、行政文件、党的文件、群众团体与集体组织的文件等。法规文件是指由国家权力机关和行政机关根据本身职权制发的法律、法令和行政法规。行政文件指国家机关在日常管理活动中形成和使用的文件。党的文件指党的机关和组织形成的文件，其中只在党组织内部使用的叫党内文件。

(5) 从文种的使用范围可分为通用文件和专用文件两大类。

通用文件指在党政军机关和团体、企业、事业单位中普遍使用的文种。

专用文件指在专业部门和一定业务范围根据特殊需要使用的文种，其中按不同专业又可分许多类。例如：

外交文件——主要用于外交部、驻各国使领馆等进行国际联络和外事活动。其文种主要有照会、外交函件、备忘录、国书、条约、协定、声明、公报、电报等。

司法文件——用于公安机关、检查机关与人民法院处理各类刑事、民事案件。在公安机关使用的主要有：控告书、检举书、控告笔录、检举笔录、讯问笔录、立案报告、案件侦察终结报告、提请批准逮捕书、起诉（免于起诉）意见书、通缉令等。在人民检察院使用的主要有：起诉（免于起诉）决定、批准（不批准）逮捕决定、起诉书、抗诉书等。在人民法院使用的主要有：诉状、开庭通知书、案件审理终结报告、判决书、调解书、裁定书、审判庭笔录、合议庭评议笔录等。

计划文件——指国民经济和社会发展规划。按其性质与作用分为指令性计划和指导性计划。指令性计划由国家直接

掌握与控制,用命令下达,具有法律强制力,必须坚决执行。指导性计划,国家只规定方向、要求或一定幅度的指标,主要通过经济政策和运用经济杠杆促其实现。

计划文件按其内容分主要有:社会总产品和国民收入计划、工业生产计划、农业生产计划、基本建设计划、交通运输计划、物资供应计划、劳动工资计划、商品流转计划、文教卫生计划、综合财政计划等。

计划文件按针对的期限长短分为长期计划(三年、五年、十年以上的),短期计划(年度、半年、季度、月份的)。

统计文件——指国民经济和社会发展情况统计,它也是国家对国民经济和社会发展实行计划管理的重要工具。

统计文件从形式分有定期统计报表(日报、周报、旬报、月报、季报、年报等)、中心工作统计报表、普查表。

统计文件按内容分主要有:人口统计、自然资源统计、社会产品统计、物资供应统计、商品流转统计、商品差价和比价统计、货物运输统计、社会劳动力统计、社会生产率统计、劳动报酬统计、国民收入统计、人民生活水平统计等。

会计文件——指机关、企业、事业单位进行会计核算、反映与监督财产、物资、货币的收支情况等所使用的凭据。会计文件主要分会计凭证、帐簿、会计报表三种。

会计凭证是记录经济业务、明确经济责任的书面证明,分原始凭证和记帐凭证。

帐簿是全面地、连续地对各项经济业务所作的记录,有日记帐、分类帐等。

会计报表是在日常核算基础上汇总编制成的综合反映企

业资金、成本费用、经济效益和机关、企业、事业单位的财务收支情况的报表。按其编制时间分有月报、季报、年报；按反映的经济内容分，有资金活动情况表、经费支出明细表，产品成本表、商品流通费表、产品销售及利润计算表等。

科技文件材料——指在基本建设、物资生产和自然科学技术试验研究及进行有关管理活动中形成与使用的文件材料，如计算书、说明书、工程预算、技术规范、专题报告、课题研究论文，以及各种图样、图表、地图、观测记录、照片、录音、录相材料等。

二、通用文件的种类

根据发文机关的权限，发文机关和收文机关之间的行文关系，以及发文的具体目的和要求，通用文件又分为若干种。每种文件有规定的名称，称为文种。机关发文时须在文件上标明文种，用以概括表明文件的性能和作用，便于收文机关进行处理。

党政机关在工作中经常使用的文种主要有：

命令（令）——是具有强制执行性质的领导性、指挥性文件。用于颁布法律和行政法规，规定重大行政措施，任免和嘉奖有关人员及军事指挥等。

指令——用于国家行政机关发布经济、科研等方面的指示性和规定性相结合的措施或具体要求。

指示——是上级领导机关对所属下级机关部署工作，阐明工作的原则、步骤和方法的领导性文件。

批示——是上级领导机关针对下级机关的来文提出的指

示性意见。在下级来文前加上批示予以转发的文件，叫批转文件。

批复——是上级机关对下级机关的请示所作的答复。

通报——是领导机关和领导部门发的指导性、教育性文件。用于介绍具有普遍意义的工作经验和教训，以及表扬或批评典型的事或人。

请示——是下级机关要求上级机关或业务主管机关对工作事项给予指示、审核、批准时使用的呈请性文件。

报告——是下级机关汇报工作情况和上级交办事项处理结果时给上级领导机关或业务主管机关的陈述性文件。按报告内容分有专题报告和综合性报告，按针对时间分有定期（年度、半年、季度、月份）报告、不定期的阶段性报告等。

签报——是机关或部门负责人向上级负责人请示汇报工作事项时使用的文种。

布告——是国家机关向人民群众公布政策、法令和重大事件时使用的文种。

通告——是党政机关向人民群众或机关、团体、企业、事业单位公布须要周知或遵守的一般事项时使用的文种。

公告——是党和国家向国内外宣布重大事件时使用的文种。

公报——是党和国家向国内外公布重大事项有关情况时使用的文种。

决议——是党政机关对重大问题的处理，经会议讨论表决通过的决策性意见。

决定——是党政机关对于重大行动、措施等所作的决策

性意见。

章程——用于规定机关、团体等组织的性质、任务、组成人员、组织机构和活动规则等。

条例——用于制定调整国家生活某个方面的规则。其中用于规定某个机关、团体的组织和职权时，叫做组织条例。

办法、规定、制度——用于对某项工作制定的具体安排和管理措施。

计划——用于预计和规划某一阶段工作和某项工作的步骤及所要达到的质量要求、指标以及完成时限等。

通知——是告知性文件，用于传达上级机关的指示，转发文件，告知有关机关和人员需要了解和办理的事项等。

公函——用于机关之间日常商洽、联系具体工作问题。

协议书、合同——用于确定两个以上的机关或单位之间关于基本建设、生产、加工、科研项目、物资供应、商品购销、干部培训等协作事项各自的权利和义务。

记录——是在机关内部使用的文件，用于记载会议发言、工作情况等，如会议记录、电话记录、值班记录、大事记。

电报——它既是一种传送文件的方式，又是一个文种。紧急文件可以用电报拍发，日常事务可以用简短的电报联系。电报按其内容及传送手段，分明电、密电两种。

思 考 题

1. 公务文书主要有哪些分类方法？各类文件概念的含义是什么？

2. 什么是文种？发文上标明文种有什么作用？一份发文应当根据什么来确定文种？

3. 党政机关常用的文种主要有哪些？每个文种的性质和用途是什么？

4. 专用文件主要有哪几类？各类专门文件有什么特点和作用？

参考书目

- 1.《国家行政机关公文处理暂行办法》第二章公文种类。
- 2.国务院秘书厅《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》的“公文名称”部分。

第三章 公务文书的体式与稿本

教学目的与要求

本章着重阐述有关文件体式与文件稿本的基本知识，使学员了解文件结构各组成部分的作用、书写要求及各种文件稿本的性质、用途，以提高阅读和撰写文件的能力。

文件的体式包括文体、文件结构、附加标记与文件格式。党政机关的文件有统一的体式，以便利文书处理。

一、文体

现行文件以语体文为原则，兼用议论、说明、记叙等表达方式，要求文字通俗易懂、简洁清晰，正确使用标点符号。

二、文件的结构

文件结构指文件的各个组成部分，一般分为：

(1) 标题——是文件的眉目，帮助读者首先了解文件的来源、中心内容及发文的性质与要求。完整的标题应由发文机关、事由和文种三部分组成。文件标题必须简明确切，写在正文上端。

(2) 正文——是文件的主体，具体叙述要表达的思想内容。撰写正文要求准确传达与贯彻有关方针政策精神，实

事求是，切合实际；文字简练条理；除少数综合性文件外，日常往来文件多用一文一事。

(3) 发文机关——指发文使用的名义，简称文件的作者，写在正文右下端。书写要求：写明机关（部门）的全称或通用的简称，如以负责人名义行文，须在姓名前冠以职务。

(4) 收文机关——指文件发往的机关，又称受文机关。收文机关按发送文件的目的分为主送机关和抄送机关。主送机关放在正文之上、标题之下，靠左顶格书写。主送机关是发文机关要求答复或办理这份文件的机关。抄送机关列在文件末页下端，它是需要了解文件内容的有关机关。

(5) 日期——文件的制成日期写在正文后发文机关之下，须写全年月日。法规性文件的批准或会议通过日期，应加括号注明，写在标题的下方。

(6) 盖印与签署——均是证实文件效力的一种标志。印章是表示制发机关对文件负责的凭证，盖在文件末尾年月日的中间。签署是以负责人名义发文时，由负责人亲笔在文件落款处签字，大批印发的文件可使用签章。

(7) 附件——是附属于正文的材料，放在正文之后，作为正文的补充说明或有关参考材料。除批转、转发的文件已在前面的批示、通知中说明被批转、转发的是什么文件外，其余带有附件的文件应在正文后、发文机关之前，注明附件的件数和标题。

(8) 发文号——即文件的代号，由发文机关的代字、承办单位的代字和发文年度、顺序号等组成，标在标题上方或右下方。