

文 书 学

辅 导 提 要

曹 润 芳

一 九 八 六 年 四 月

文 书 学

辅 导 提 要

曹 润 芳

武 汉 市 档 案 局

目 录

序 言	(1)
第一章 公务文书的特点与作用	(7)
第二章 公务文书的种类	(16)
第三章 公务文书的体式与稿本	(28)
第四章 撰写公务文书的基本要求	(38)
第五章 撰写公务文书的方法	(50)
第六章 文书工作的任务与要求	(68)
第七章 文书工作的组织	(75)
第八章 文书处理程序	(82)
第九章 文书立卷	(103)
第十章 案卷的系统化排列、编目与归档	(124)
附录一 正确回答文书学试题须知	(133)
附录二 文书学各类试题答案举例	(135)
说 明	(141)

序 言

首先，介绍一下文书学这门学科研究的对象与任务、学科的特点和学习方法。

文书学是一门以研究文书与文书处理为对象的应用学科。提起文书与文书处理，人们并不陌生。国家权力机关要行使立法职权；国务院和各级地方人民政府管理国防、外交、经济、文化教育、科学技术等各方面的事务；企业事业单位要进行经济管理、事业管理；还有个人与家族为了备忘存查、处理个人事务等都要使用文书，通过它去颁布法律、法令、法规，传达方针政策、指示；商洽事务、交流信息以及备忘存查，从机关的领导人到具体的工作人员都需要从事文书的撰拟与处理工作。因而，也都应该学点文书学。一九二三年，伟大的革命导师列宁在《宁可少些，但要好些》这篇文章中指出，必须认真整顿国家机关，提出国家机关录用干部的四个条件，其中第三条就是：“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。”

一、文书学研究的对象与任务

文书学以文书与文书处理工作为研究对象，即研究文书的形成与运行的理论、原则与技术、方法，从中探索它们的特点与规律，寻求文书处理的正确途径，从而提高机关工作效率，推进祖国四化建设。其具体任务是：

1. 揭示文书与文书处理的本质与特性；
2. 探索文书形成与运行的基本规律；

3. 系统总结文书处理工作的实践经验，阐明文书处理工作的理论、原则与技术、方法。

文书学研究的内容，可简单概括为如下四个方面：

(一) 文书

文书是机关、团体、企事业单位以及个人，用于交流信息、处理事务和备忘存查并具有一定效力的文字材料。

文书是一统称，其中包括公务文书与私人文书。在公务文书中又包括机关、团体和企业事业单位在管理活动中普遍使用的通用性文书和在各种专门机关和专业活动中形成的专门文书，如外交文书、法律文书、计划文书、统计文书、财会文书以及科技文件材料。

文书学研究的重点是公务文书，即研究公务文书的特点、作用、种类、体式 and 稿本。

(二) 公务文书的撰写

公务文书是各机关、团体、企业事业单位在处理公务中形成和使用的文书材料，如法律、法令、决定、指示、通知、通报、报告、请示、批复、规章、条例、合同、函电等等，它是各单位办事的工具与依据，是按照一定的体式、行文制度和文理程序形成的。建国以来，国家有关机关曾颁布过《公文处理暂行办法》、《国家行政机关公文处理暂行办法》，对公文的体式、撰写规格、印制格式、用纸标准等都作了明确的规定。因此，公务文书不能由个人随意撰写印发。公务文书的体裁、格式、内容、语言以及形成的程序不仅严格区别于运用形象描写、虚构夸张手法的文学作品，而且也有别于学术论文等一般的应用文。文书学要根据公务文书的特点及其担负的重要使命研究撰写公务文书在政治、业

务以及语言、格式上的特殊要求与规格；研究各类公务文书，如指令性、法规性文书、陈述性文书以及常用文告、会议文书、函电的撰写方法。

（三）文书处理

文书处理是文书形成、运转、管理工作的总称。文书是机关办事不可缺少的重要工具，而文书的形成与运行，文书作用的充分发挥，要依赖于有效的文书处理工作，因此，文书处理工作便成为机关管理工作的一个组成部分，成为机关进行工作的一种形式。文书处理的质量与效率直接影响机关行政职能作用的发挥与工作效率。具体讲：国家机关、人民团体、企业事业单位进行各种性质的管理，其职能活动，基本为决策、组织、调节、控制等项，公务文书伴随上述管理的实践活动形成、运行并为其服务，因此，文书处理便贯穿于管理活动的全过程，首先，它为机关决策、制订方案与计划提供有权威的信息，其中包括上、下级机关发送来的重要文件与有关单位的重要情况与经验。而后又通过领导性、法规性文书的签发下达而使领导的决策得以贯彻执行。在组织管理的过程中，通过文书处理，又会把执行过程中产生的新的信息，通过请示、报告、调查统计表报、财务核算等形式反馈给决策中心，由他们再对计划、方案、机构设置、人员配备、物资供应、工作规程加以修正与完善，直到实现预期的目标。由此可见，文书处理与机关管理工作有密切关系。从国家范围讲，通过文书处理可以联系各管理层次、各工作环节使之上下合拍，相互协调，形成一个生机勃勃的有机整体。因此，文书学的一项重要任务就是通过对文书处理的原则、组织、工作程序、制度、手段的研究，系统总结文

书处理的实践经验，探讨文书工作的发展规律，借以不断提高文书处理工作的水平。

（四）文书立卷归档

机关工作具有连续性，需要查考过去已经办理完毕的文件；国家进行社会主义两个文明的建设和进行历史研究也需要总结历史经验查阅历史文献，因此，要求对在机关工作中形成与使用的文书，在办理完毕之后，进行系统整理、编目，作为档案保存，以便提供查阅，这就是文书立卷。文书立卷无论对机关信息管理或国家档案事业的发展都具有重要意义。

文书学要研究文书立卷的组织、原则、方法以及归档的制度。总结国内外的经验，寻求科学的文件管理方法，提供查阅利用。

二、文书学的特点及与有关学科的关系

文书学是一门新兴的应用学科。在兴建初期，它作为历史学的辅助科目，侧重于对文书工作历史、文书立卷工作的研究；但随着社会经济建设的发展与管理科学的兴起，文书学加强了对机关文书处理的探讨，同提高机关的管理效率紧密联系起来，因此，它又作为行政管理学的一个分支学科而获得社会广泛的重视并加强了研究，现在已逐步发展为一门独立的学科，由于文书学的内容涉及文书形成、运转、日常管理到最后归档，转化为档案。它是机关管理信息系统的核心，同时又是秘书工作的重要内容，因此，文书学与档案学、秘书学、情报学、信息科学都有密切的关系。而文书学对于历史文书，对于各类专用文书的研究又可以置于有关学科之中，同历史学、国际关系学、法学等发生密切的联系。

这里，特别要提到的是，因为档案由文书转化而成，文书工作是档案工作的基础，加强文书学理论的研究，不断总结历史经验，有助于提高档案工作的质量与档案学研究的水平，因此，文书学是档案专业学生必修的专业基础课程。

三、学习方法

（一）文书学是一门实践性较强的应用学科，因此，在学习上要努力做到理论联系实际。通过对文书工作的调查研究、观摩以及实际操作来加深对文书学理论的理解，要努力创造条件，争取作到如下几点：

- 1、结合理论学习，对本单位或本部门的文书工作状况，进行一次全面的调查研究，整理出书面报告，提出一些改革的设想。

- 2、撰写二至三篇公文，如简报、会议纪要、公函等，并求教于有经验的同志，请他们帮助修改。

- 3、争取参加对一部分办理完毕的具有保存价值的文件，按着立卷的要求组成案卷的工作，或者至少能参观分析一下已有的案卷。

（二）文书学与秘书学有密切的关系，文书工作是秘书工作中的主要部分，因此，同志们还应阅读一些有关秘书工作的书籍与刊物，如《秘书》、《秘书之友》、《秘书工作》以及有关公文写作方面的书籍。

另外，随着新的技术革命的到来，在机关文书管理上要逐步向规范化、现代化的方向发展，要使用以电子计算机为核心的自动化技术，促进办公室工作发生革命性的变化，因此，在有条件时，同学们还要阅读一些有关办公室自动化方面的书籍与资料。

（三）最后，也是最重要的一点，就是要端正学习态度。文书工作是一项政治性与政策性比较强的工作，学习文书学的目的，在于增加知识，掌握文书工作的理论、原则与技术、方法，培养自己成为合格的文书、档案工作干部，因此，学习态度要求严肃、认真，要树立坚强的事业心，从政治思想与业务技能两个方面去武装自己。

第一章 公务文书的特点与作用

学习内容提要

一、公务文书

(一) 文书 文书是记录与传递信息的一种形式。它是用于办理事务与备忘存查并具有一定效力的文字材料。文书是一统称。其中包括公务文书与私人文书。

公务文书是机关、团体、企业事业单位按照一定的体式和处理程序撰制的用于处理公务的文字材料。

私人文书是指个人与家族在办理自身事务中使用的文书，如契约、帐目、家谱、函电等。

(二) 公务文书 从下述四个方面，理解公务文书的概念。

1. 公务文书由依法成立的机关、团体或企业事业单位制发的文书，它严格区别于私人文书和其他一般以个人名义撰写与发表的文章。

2. 公务文书具有一定的公文体式和经过核稿、签发、缮印、盖印（签署）等一系列处理的程序方能形成。文书所具有法定的格式和标记，是其生效的标志。

3. 公务文书的载体和传递的方式，从古至今，随着社会生产发展，科学技术的进步，已经有了很大的进步，将来还势必会有更大的发展变化，而目前，我国使用的公务文书还主要是书面文字材料。

4. 公务文书的内容限于公务活动，它是各机关、团体、企业事业单位为了履行自己的职责，用来发布政策法规、处理工作、商洽事务、交流信息的一种办事工具。它包括收发文件、电报、统计报表、会议文件以及各种公务活动如电话、汇报的记录、帐簿表册等。它的内容也极为丰富，涉及国家政治、经济、国防、外交、文化教育、科学技术各个方面，可以说，每份公文都是在不同的领域里，为贯彻执行党和国家的政策、法令，为加强管理，而从不同的侧面去解决问题、处理工作或交流信息。这就是它的公务性质。

二、公务文书的特点

公务文书的特点，指文书区别于图书、报刊、资料等其他事物的标志。

公务文书具有下述特点：

(一) 公务文书是由法定的作者制发的。这有如下的涵义：

1. 公务文书的作者是依照宪法、法律以及行政法规成立的，并且能够以自己的名义承担权利与义务的组织或组织的代表人。即必须以国家机关、人民团体、企业事业单位的名义以及这些组织的领导人名义制发公务文书。

2. 公务文书的制发必须经过机关领导人审核签发。这些领导人是由上级机关依法批准与任命的，授权在其职权范围内签发文书。这是公务文书得以制成生效的重要依据。

3. 在公务文书的载体上载有可作凭证取信的法定标志，以证明法定作者的身份，从而赋予公务文书以法定的权威与效力。这些标志包括机关与机关领导人的印章、戳记、一定的体例格式（如文头）、领导人签署的手迹等等。

公务文书以其具有法定的作者而区别于私人文书和其他著作与文章；在公务文书之中，又因法定作者的性质、职权范围不同而使各种公务文书具有不同的形式、效力以及生效的范围。如：

宪法，是国家的根本大法，是最高的法律形式，具有最高的权力，其他法律形式都从属于它，不得与它相抵触，它需要由享有立法权的最高国家权力机关，即全国人民代表大会讨论和通过，并在通过后，由全国人民代表大会主席团公布。

法令，它必须依据宪法和法律制定，其效力低于宪法和法律。它的制发机关是全国人民代表大会常务委员会，由常委会以全体委员的过半数通过并由常委会公布。

由全国人民代表大会及其常委会制定的法律、法令；国务院制定的决议、命令，通常在全国范围内生效，而地方政权机关制定的决议与命令只能在其所辖范围内生效。

还有一些公务文书只属交流信息、互通情报的性质，但也反映出制发机关的意图与倾向性，并由制发机关的性质决定其所报道消息的权威性。

可见，法定的作者是决定公务文书性质的重要特点。

（二）公务文书具有法定的权威与现实的执行效用，这是公务文书区别于图书、资料等其他事物的另一突出标志。它包括有如下涵义：

1. 公务文书具有法定的权威。公务文书的法定权威是由制发机关的权威所决定的。公务文书代表制发机关颁布法律、法令；决议、命令；指示、通知或者报送请示、报告、简报。反映了制发机关的决策与意图，因此，都具有一定的权威和在一定范围内的效力。如：

国家权力机关制定的法规，具有法律规范的权威；国家行政机关制定的行政法规，具有行政管理的权威，全国人民必须遵守。

领导机关制发的领导性文书具有领导指挥的权威，下级机关必须贯彻执行；被领导的下级机关的文书也具有请求领导指示的权威与效力。

2. 公务文书具有现实效用

(1) 公务文书在机关的现行工作活动中正在形成、运行并发挥作用。它直接指挥与制约着人们的现实活动，如人们常说的“令行禁止”，而“令”与“禁”是以公务文书的形式颁布的。在机关内，公务文书的现行效用表现在它既是领导决策的基础，又是决策付诸实施的依据与手段。领导机关通过公务文书的签发下达，传达决策意图，起领导指挥作用，成为收文机关进行工作的依据。同时公务文书还可以反馈决策执行过程中产生的新的信息。

机关工作中可以使用的手段是很多的，如电话，当面协商与召开会议等等。随着科学技术的进步，还可以使用以电子计算机为中心的现代化手段，但由于文书比较准确与严密，并具有法定的标志，所以，一般仍要以公务文书作为重要的工具与手段。

(2) 公务文书在国家管理中承上启下，沟通内外左右，发挥着联系各级机关、各个部门以及机关与广大人民群众的纽带作用。通过它的运转使国家各机关、部门在发生纵向横向的联系中协调动作，形成一个生机勃勃的有机整体。

(3) 公文的效用具有明显的现实性，即只在当前的一

定时间内发生效力。

一般的文件自签发、发出的日期有效，法规性文件则有明文规定生效日期。关于法规性文件的时效问题，一九七九年十一月二十九日第五届人大常委会第十二次会议曾通过有《建国以来制定的法律法令效力问题的决议》，可见确定文书的时效是一件非常严肃的事情。而关于文书终止生效，则一般有如下情况：新的文件公布后，相应的旧的文件即失去效用或明文规定废止原有的同样内容的文件，或者，由于公务文书适用的条件已不存在，因此，也就失去效力，如文件制发的机关撤销了或文件的使命已经完成等等。每份文件生效的时间长短不等，并不都有明确的规定。

正由于公务文书在现行工作中形成、运行并发挥作用，因此，它也自然成为工作活动的真实记录，这就是绝大部分文件在办理完毕之后能够转化为档案的客观依据与基础。

（三）公务文书具有特定的体式和需要经过一定的处理程序。公务文书具有程式性，这是它区别于其他文章的明显标志。公务文书的程式亦称体式，是国家统一规定的，其目的在于维护公务文书的严肃性、有效性与便于文书处理。公务文书的体式，包括文书的文体、结构、标记与外观形式。公务文书的形成必须经过一定的程序。如公务文书的撰制，要符合国家公文处理办法的规定；要经过审核与签发形成定稿，而后缮印制成正本，盖印发出，至此，公务文书方能形成生效。而其他文章无需法定的体式与上述处理程序，可由任何人随意写作并交由出版单位发表。

三、公务文书的作用

公务文书的现实效用，表现在许多方面，如法规作用、

书面领导指导作用、宣传教育作用、公务联系作用与凭据与记载作用等等，但由于公务文书是记录与传递信息的一种形式，制发机关用以颁发政策、法令、决定、指示和传达各种工作意图，收文机关以此作为进行工作的依据，因此它根本的作用是依据与凭证作用，这是所有公务文书都具备的作用。国家权力机关制发的宪法、法律、法令等法规文件是以法治国的依据与准绳，广大人民必须遵守，因而起到法律规范的作用；行政领导机关制发的决定、决议、命令、指示等，是下级机关进行工作的依据，从而表现为书面的领导与指导作用；同时又是用以组织与教育干部的重要内容，因此，可达宣传教育的目的；机关之间往来公函，可以据之进行公务联系；各种公务活动的记录及证明文件，可以作为考查工作情况和有关人员的身份、职务的凭据，又如契约、协议、合同等可以证实彼此许诺承担的权利与义务，因此表现出比较明显的凭据作用。

正由于公务文书是工作活动的真实记录，具有依据与凭证的作用，因此，当它办理完毕，现实的执行效用消失之后，可以转化为档案，作为历史的真凭实据，供后人查考。文书的凭据作用是文书得以转化为档案保存的重要根据。

名 词 解 释

文书 人们用以办理事务、备忘存查并具有一定效力的文字材料。

公务文书 机关、团体、企业事业单位在公务活动中形成与使用的并具有法定效力的文件、图表等。

私人文书 又称个人文书，指个人、家（宗）族为处理

自身事务使用的文字材料，如契约、帐目、家谱、函电等。

甲骨文书 商周时代，刻在龟甲和兽骨上，用于占卜、记事的文书。它最早在河南安阳北小屯村之殷墟出土，是迄今发现的我国最早的公务文书。

简牍 古代使用的一种书写材料。将竹木削刻成狭长的竹片或木片，竹片称简，木片称札或牍，统称为简牍，书写在竹木上的文书亦称简牍。杜预《春秋经传集解序》：“大事书之于策，小事简牍而已。”

帛书 古代书写在丝织品上的文书，称帛书。

信息 简单地说，信息是一种客观存在，它表现为事物发出的为消息接受者预先不知道的新的消息、情报、指令、数据和信号。

法规 宪法、法律、法令和国家机关制定的一切规范性文件。

档案 是机关、团体、企业事业单位、个人在活动中形成的、具有查考利用价值并归档集中保存起来的文件材料（包括技术图纸、照片、录音带等）。

图书 有意识地将知识用文字写在和印在一定形式材料之上的著作物。它是人们表达思想、总结经验、传播知识的工具。

资料 凡是学习、工作、生产和科研等参考需要而收集和编写的一切材料。包括文字记录和非文字记录。

中国共产党机关 包括党的中央领导机关和地方各级领导机关以及基层组织。除此以外，还设有党的纪律检查机关与在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织或其他非党组织的领导机关中成立的党组。

党的中央机关，有党的全国人民代表大会、中央委员会、中央政治局、中央书记处、中央顾问委员会、中央军事委员会与中央纪律检查委员会及其办事机构。

国家机关 行使国家职能的各种机关的通称，是国家机构的组成部分，按其在国家机构（国家机关体系的总称）的地位和作用，分权力机关、行政机关、审判机关和检察机关以及军事、警察等机关。

团体 指具有共同旨趣的人所组成的集体，一般称社会团体，如群众组织、学术团体等。

企业单位 从事产品生产、流通或服务性活动等实行经济核算的经济单位，如工厂、农场、贸易公司等。

事业单位 不实行经济核算的部门或单位，所需经费由国库开支，如学校、医院等。

学习方法指导

这一章的学习重点为公务文书的涵义、公务文书的特点、公务文书的作用。要求从理论上弄懂公务文书的特性及其功能。

学习方法：可以从分析具体的文件入手，逐一弄清它们的特点与作用；还可以把公务文书与图书、资料、档案等加以比较与对照，这样，从个别到一般，从具体到抽象，从分析与比较中加深理解。举例：

一、关于公务文书的特点

1. 与图书比较；
2. 与资料比较；
3. 与报刊文章比较；