

# 文书学入门

郑 崇 田

吉林人民出版社

# 文书学入门

郑崇田

吉林人民出版社

# 文书学入门

郑崇田

\*

吉林人民出版社出版 吉林省新华书店发行  
浑江市印刷厂印刷

\*

787×1092毫米32开本  $4\frac{1}{8}$  印张 90,000字  
1981年6月第1版 1981年6月第1次印刷  
印数: 1—39,810册  
统一书号: 17091·34 定价: 0.30元

# 目 录

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 第一讲 文书处理工作的任务、原则和组织形式..... | (1)  |
| 第一节 文书和文书学.....            | (1)  |
| 第二节 文书的产生和发展.....          | (2)  |
| 第三节 文书处理工作的任务和作用.....      | (5)  |
| 第四节 文书处理工作的基本原则.....       | (6)  |
| 第五节 文书处理工作的组织形式.....       | (9)  |
| 第六节 文书处理工作在办公部门中的地位.....   | (11) |
| 第七节 文书工作人员的职责.....         | (13) |
| 第二讲 文件的种类和用途.....          | (16) |
| 第一节 文件的种类.....             | (16) |
| 第二节 文件的名称.....             | (21) |
| 第三节 文件的规格.....             | (28) |
| 第四节 行文的关系.....             | (30) |
| 第五节 文件的撰写.....             | (35) |
| 第三讲 文书处理的程序.....           | (45) |
| 第一节 收文的处理.....             | (45) |
| 第二节 发文的处理.....             | (67) |
| 第四讲 文件的存档.....             | (81) |
| 第一节 立卷是文书处理部门的任务.....      | (81) |
| 第二节 立卷的基本原则.....           | (84) |

|        |                      |       |
|--------|----------------------|-------|
| 第三节    | 立卷文件的收集和暂存·····      | (86)  |
| 第四节    | 立卷的程序和方法·····        | (88)  |
| 第五节    | 案卷的两套制和移交·····       | (97)  |
| 第五讲    | 文件的管理和应用·····        | (99)  |
| 第一节    | 文件的管理·····           | (99)  |
| 第二节    | 印信的管理·····           | (103) |
| 第三节    | 文件的应用·····           | (107) |
| 第六讲    | 文书处理工作中应当注意的几个关系问题·· | (109) |
| 第一节    | 收发与把关·····           | (109) |
| 第二节    | 保密与应用·····           | (112) |
| 第三节    | 重要性与服务性·····         | (113) |
| 第四节    | 原则性与灵活性·····         | (115) |
| 第五节    | 自身建设与业务指导·····       | (117) |
| 第六节    | 工作与研究·····           | (119) |
| 第七节    | 环环抓与抓重点·····         | (124) |
| 后    记 | ·····                | (127) |

# 第一讲 文书处理工作的任务、 原则和组织形式

## 第一节 文书和文书学

我们平常所说的文书，就是指各机关、团体、企事业等单位在其实践活动中以一定形式形成的文件、讲话稿、记录、电报、简报和报表等各种文字材料，又统称文书材料，有时也简称为文件。

为了协助领导同志处理日常工作，加强机关之间的联系，促进政策法规的贯彻执行，对文书材料必须进行有规律的收发、登记、传递、拟办、催办、存档和管理等工作，这一切统称文书处理或文书处理工作。不同种类的文书材料有不同的处理程序和手续。从事上述一项、几项或全部工作的专门机构，为文书处理部门。在其中工作的人员称文书工作人员，有时也简称为“文书”。

研究各个历史时期的机关、团体、企事业等单位的文书及文书处理工作的情况、特点、方法、原则和规律，以及它们在实践活动中的作用和意义的科学，则称为文书学。

文书学，无论从国内还是从国外来说，都是一门重要的科学。它存在于各个单位和各个领域，既涉及着档案学和文字学的原理，也体现着运筹学和逻辑学的要求，所以又是一门边缘科学。

我们党政机关部门所研究的主要是党委、人大常委会和政府机关以及有关单位形成的正式文件（亦称公文）。这种文件，是党政机关和领导同志以文字形式或其他技术形式发布政策法令、布置和指导工作、解决和商洽问题、请示和报告工作的一种工具，也是表达人民意志和处理党务、政务的一种政治手段。我们研究文件，主要是研究它的形式，即文件的种类、名称、规格、用语、体式和文件的传递、承办、存档，以及管理和应用，等等；研究文件内容也是为加深对文件形式的认识和做好文书处理工作服务的。

## 第二节 文书的产生和发展

文书，是人们在社会实践活动中形成的文字材料，所以它的产生与文字的形成是直接联系着的。

远在四、五十万年前，在我们的祖国大地上就有原始人居住了。人类在长期的共同劳动和生活中，由于互相表达思想和交流经验的需要，逐步产生了人类的语言。随着劳动的发展和复杂化，特别是由于生产发展而造成的居住地点的不断变化，因而受着时间和空间限制的语言就不能满足这种发展的需要了，于是便产生了文字。

文字的产生经过了一段漫长的过程。在文字正式形成之前，人们曾采用结绳和绘画的方法记事。随着绘画记事法的发展和简化，逐步形成了所谓的绘画文字，进而演化为象形文字。象形文字的出现，是经过原始社会末期的“巫”加以整理和统一的。奴隶社会确立之后，象形文字也就正式出现了，这就是我国最早的殷商时期的甲骨文。

劳动人民在长期劳动中创造了象形文字，但象形文字正

式出现之后，劳动人民却已不再握有文字了，因为这时劳动人民已经沦为奴隶。于是，文字被少数人，即当时的奴隶主阶级及为其服务的“巫”掌握了过去。所以说，文字的出现与阶级的出现是同时期的，而且一开始就成了奴隶主阶级压迫劳动人民的工具。奴隶主最早是用文字来记录国家机关的占卜、祭祀和打仗等活动，也用来传达奴隶主的命令，这种文字写在甲骨和竹板等一定的材料上，从而形成了各种文字的记录。公务文件就是起源于这种记录的。因此说，文书的产生是和文字、阶级、国家的产生紧密联系在一起的。正如斯大林所说：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往”（《马克思主义和语言学问题》，《斯大林文选》下，人民出版社1962年版第537页）。

根据考古的发掘，我国的公务文书最早产生在殷商时期。在河南省安阳市小屯村发现的甲骨文中，绝大部分都是殷朝后期几个王朝（约从武丁到纣，即从公元前一三〇〇年至公元前一一〇〇年左右）的活动记录和奴隶主的文告，这就是甲骨文书。以后，则是刻在青铜器上的金文书，刻在石头上的石刻文书，刻在竹木上的简册文书和写在缣帛上的缣帛文书。纸的发明和广泛应用，又推进了文书的发展。

文书处理工作是随着文书的产生而产生，是经过了一个长期发展的过程。早在甲骨文书的时候，就已经初步形成了由掌管文书的官员在文书上签名的制度，到了西周时期，文书又开始了按内容的分类（如盟约文书、户籍文书和会计文书等），到了秦朝，文书的名称、体式以及处理工作的组织机构已逐步出现了，唐、宋时期则出现了文书处理工作制



度，元朝出现了文卷制度，清朝又出现了文书保密制度。随着社会的发展，文书处理工作在逐步地完善着。

关于文书处理工作的重要性，革命导师早有不少的论述，我们党和政府也是一贯重视这一工作的。早在中国共产党成立的初期，我党在文书工作上就建立了文件的编号、登记制度，有的机关还做了文件传阅、分送和保密等规定。一九二三年成立的海陆丰总农会和广东省农会都设立了文牍部。一九二七年“八七”会议到一九二八年“六大”期间，在党中央临时政治局中，还设立了负责文书处理的文书科和负责文件传递的交通科。一九三一年，周恩来同志又组织文书部门制订了《文件处置办法》，对中央机关形成和所收文件的编号、登记和管理等做了具体规定，并对此作了“试办”的亲笔批示。在抗日战争时期，陕甘宁边区政府还颁发过《陕甘宁边区新公文程式》。中华人民共和国成立后，一九五一年中央人民政府政务院颁发了《公文处理暂行办法》。之后，党中央和国务院为了改进机关工作，曾多次发出过反对官僚主义和文牍主义的号召，同时颁发了诸如统一文件规格、纠正文字缺点和明确行文关系等改进文书处理工作的规定。一九五四年，中共中央办公厅发出了经中央批准的《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理和档案工作暂行条例》。一九七九年，五届全国人大二次会议又号召我们，要反对公文旅行，提高工作效率，为实现四个现代化而奋斗。这就要求我们的文书处理工作必须做得好上加好，以适应实现四个现代化的需要。

文书与档案因在历史上同出一源，所以在相当长的时期里，文书工作与档案工作都是不加区分而结合在一起的。到了唐、宋时期这两项工作才比较明确地区分开了，但在职责

上仍未分清。直到解放后，推行了文书部门立卷制度，这两项工作才在职责上有了明确分工，促进了文书学与档案学的形成与发展。但是，因文书工作和档案工作在不同时期用不同方法管理的都是同一文书材料，所以这两项工作又始终是紧密地联系在一起的，实际上在有些部门，这两项工作还都是由一个人完成的，即使不是一个人做，也必须密切地配合。不过就目前来说，文书学无论在其体制还是在文书处理规范上，都还需要进一步的研究、探讨和完善。文书处理工作人员，都应为之努力。

### 第三节 文书处理工作的任务和作用

文书处理工作的基本任务，就是根据不断提高机关工作效率的要求，正确地处理机关的文书工作，即从政治和业务等方面，协助机关领导同志处理在日常工作中所形成和收到的各种文书材料，密切机关之间和上下级之间的联系，并不断地同官僚主义和文牍主义作斗争，进而提高机关工作效率，使文书处理工作更好地为领导、为机关、为基层、为群众服务，为社会主义革命和建设事业服务。

机关文书处理工作的任务是具体的、大量的，但主要的可概括为以下七项：

- 第一，收文的登记、拟办、分发和催办；
- 第二，发文的协助把关、送审、登记和发放；
- 第三，存档文件的收集、分类、立卷和归档；
- 第四，文件的管理；
- 第五，文件的应用；
- 第六，机关印章和介绍信的应用和管理；

第七，汇集资料等领导交办的其他文书处理工作。

由此可见，文书处理工作决不是简单的收发、守摊看家、可有可无的工作，而是一项政治性、机要性和时间性很强的机关活动中不可缺少的重要工作。

文书处理工作的任务决定了它历来就是国家机关工作的重要组成部分，并在国家机关中对各项工作起着咽喉、纽带、助手和监督的作用。在党中央率领我们实现四个现代化的今天，做好文书处理工作，则显得更为重要，因为没有科学的文书处理工作，国家机关就不便于精确而有效地组织四个现代化的建设。具体说，做好文书处理工作有以下三个方面的作用：

第一，通过文件的传递，把下级机关工作中的情况、问题和意见及时地反映给上级机关和领导同志，把上级机关和领导同志的指示和决定迅速地传达到下级机关，以便正确地指导各项工作，贯彻党和国家的政策法令，有力地推动社会主义革命和建设事业的迅速发展。

第二，通过文件的周转，在各个部门间商洽问题，交流经验，使各方面的力量密切配合，互相促进，推动各项事业迅速地发展。

第三，通过文件的承办和催办，克服和抵制机关中的官僚主义和文牍主义，促进各有关部门的工作进程，推动机关工作的革命化和科学化。

## 第四节 文书处理工作的基本原则

机关的文书处理工作，因为其机密性强，又是为领导、为机关、为基层、为群众、为社会主义革命和建设事业服

务的,所以它必须是既有利于保密,又有利于工作。这就是文书处理工作的总的原则。正如周恩来同志早就指示的:“第一要保密,第二要准确,第三要迅速。”(《敬爱的周总理在梅园新村》,《怀念敬爱的周总理》吉林人民出版社1977年版第140页)具体说,有以下五点必须坚持:

第一,保密。文书处理工作涉及着党和国家的核心机密,是机要工作的一部分,所以保密工作是十分重要的。毛泽东同志曾强调指出:必须十分注意保守秘密,九分半不行,九分九也不行,非十分不可。恩格斯为了做好保密工作,也是常常把手稿放到一个“保险的”地方的。(《恩格斯致马克思》,《马克思恩格斯选集》第4卷第373页)因此,我们对于文书处理工作中的保密问题,不仅在思想上要引起足够的重视,在组织措施上要给予必要的保证,而且要有制度,有检查,严防文件的散失和泄密。那种以“消息灵通”炫耀自己和拿党的机密讨好别人的恶习,则必须坚决根除。

第二,准确。文件内容都有一定的针对性,发放也有一定的范围,因此处理时必须十分精确,稍有疏忽便会错投、漏发或积压,影响工作的正常进行或泄露机密。实际工作中的文件积压以及由积压而造成的文件旅行时间过长,乃至误时误事,好多都是由错投而引起的。日常文件涉及的内容是很复杂的,随着社会主义建设事业的日益发展则涉及面更广泛,内容更复杂,这就要求文书工作人员在处理文件时必须非常精心,切勿粗心大意。

第三,迅速。迅速地处理文件是由文件本身的时间性所决定的。我们常说时间就是胜利,这在文书处理中体现得非常充分。学过中国近代史的同志都知道,清朝时有位大将在南方抗御外敌的战役中,本来取得了辉煌的胜利,但因当

时是以骑马和通过驿站的落后方式传递文书，所以胜利消息迟迟传不到朝廷北京，甚至当外敌在南方失败后转而北攻时，胜利消息还没传到，致使朝廷不明真相，与人家签订了耻辱的不平等条约。这应是文书处理工作中不迅速的典型教训。当今，因文书处理工作不够迅速而误时误事乃至造成重大的政治或经济损失的事例，也不难找到。为了防止文书处理工作中积压、拖拉作风的发生，进而反对官僚主义和文牍主义，认真地学习一下列宁的下述教导很有益处。列宁说：

“苏维埃行政机关必须工作得精确、诚实、迅速。它的松懈不仅会使个人利益受到损害，而且会使整个管理事业具有虚假的性质。”又说，“衡量各机关工作效率的真正尺度，首先是它们处理所经手的一切事情迅速、切实的程度，所以我要求你们对今后交给你们处理的事情和问题必须给以最迅速和最详尽的回答。只作敷衍塞责的答复或转送其他机关，也同样是助长拖拉作风和浪费纸张。”（《给中央一级苏维埃机关领导者们的信的草稿》，《列宁论苏维埃国家机关工作》人民出版社1957年版第205页）当前文书处理速度比较慢的一个重要原因就是中间环节太多，本来一个楼内只要走几个办公室就能够办结的文件也装封传递，甚至有的还通过邮局。为加快文件的传递速度，特别是对远距离的急件的传递，充分利用现代化的通讯工具是很有必要的，传真通讯就是当前最先进的传递工具之一，而且应用起来准确、方便。

第四，统一。文书的渠道必须统一，即在同一个机关里的文书处理工作必须统一集中在机关的办公部门，而且这样的办公部门在同一机关内只能有一个，由它统一对外发文和收文；机关领导同志和其他部门代收的文件和代拟的文稿都要统交办公部门登记处理。如各较大机关内的一些业务部门

也承担一些文书处理工作，那么业务部门内的文件也要由部门的文书人员或兼职文书人员统一收发。只有这样才能严防文件的丢失和积压，确保加快文书处理速度。任何抛开办公部门另立“分店”的做法都是错误的。

第五，简便。为使文书处理工作做到迅速，在文书处理工作中必须尽可能的减少文件审批的中间层次和文件传递的中间环节，缩短文件旅程。凡能直送的就尽量直送，以加速问题的解决。同时，要尽量地简化文件登记的手续，缩小登记的范围，以便节省时间和人力，提高机关工作效率。

根据文书处理工作的要求不难看出，紊乱、积压和文牍主义是文书处理工作的“大敌”，而其根源便是行政机关的官僚主义。所以，为切实做好文书处理工作，必须开展同官僚主义的斗争，并坚持到底。不过，目前在一些机关里文书处理方面的官僚主义习气还是很严重的，正如列宁所指出的：在社会关系、经济关系和政治关系上，我们是富有革命性的，但在“遵守公文处理形式”上，“我们的‘革命性’往往被最腐败的因循守旧的习气取而代之了。”（《宁肯少些，但要好些》，《列宁选集》第4卷第707页）因此，必须看到同官僚主义作斗争并非一件容易的事情，这需要勇气、信心和毅力。只有这样，才能不断促使机关改进作风，提高效率，进而保证“建立一个真正模范的、不只是由于职衔才受到大家尊敬的机关。”（同上，第702页）

## 第五节 文书处理工作的组织形式

机关文书处理工作的组织形式是为适应机关工作需要而定的，它直接关系到文书处理工作的效率。所以，文书处理

工作的合理的组织形式应是及时、准确地处理文书，防止积压、紊乱和文牍主义，以及精减机关行政人员和提高机关工作效率的一个重要的组织措施和保证。机关文书处理工作的组织形式，基本有以下三种：

第一，集中处理。机关的全部文书处理工作集中在机关的办公部门统一处理，在办公部门内，可根据文书处理的工作量，设文书科或专职文书人员承担这一工作。

第二，分散处理。机关所收的全部文书材料都转交机关的各个职能部门分别处理，并单独立卷。

第三，混合处理。机关的全部文书处理工作分别由机关的办公部门和机关的某些业务部门共同承担，即由机关的办公部门统一收发、催办，并负责文件的文字把关和印制，然后将机关所收文件的一部分经领导批办后分别交机关的有关业务部门再具体处理，乃至立卷。

在实际工作中，一个机关究竟采取哪种形式进行文书处理为好，主要是根据机关业务范围的大小，收发文数量的多少、机构设置和驻地分布情况，以及文书处理工作的习惯而定。一般说来，较小的机关采用集中处理的形式比较合适，因为这类机关里人员较少、机构层次较简单，科室多属业务性质的机构，既无独立对外的必要，又无更多的文书处理工作，同时驻地也比较集中。一些中等机关则采取混合处理的形式比较合适，较大机关采取分散处理的形式比较合适。

但是，由于现实生活和实际工作是复杂的，所以文书处理工作的组织形式也必然是错综复杂的，决没有现成的公式可套。因此，工作起来必须从实际出发，因地制宜，灵活掌握；只要有利于提高机关工作效率，则都可以尝试，在实践中总结经验，改进工作，逐步摸索出一些规律性的东西。就

目前情况来说，一些业务公司和一些业务比较单一的局，文书工作采用集中处理的形式比较合适；人民政府等人员较多、业务较广、层次较多、驻地分散、内设机构又有其相对独立性的较大机关，采取分散处理的形式比较合适；一些内设机构较多而驻地又比较集中的局等中等机关，则可采用混合处理的形式。不过，集中和分散乃是相对的，如各局对政府机关来说是分散处理，对局本身来说却属集中处理。严格来说，绝对的集中处理或分散处理是很少的，绝大多数都是不同程度上采用混合处理的形式。如人民政府，它把政府的大量文书处理工作都交由各具有一定独立性的业务局去处理，而且立卷后直接入档案馆，这可谓典型的分散处理；但它又把上下级机关主送政府的和以政府名义发出的大量文件紧紧地掌握在自己特设的文书部门手中，并严加管理。商业、供销等下设公司较多的单位，机关文书工作的处理形式，与政府机关的文书处理形式基本类似。在混合处理中，更是错综复杂，互相交叉，如对外的文书处理工作由办公室的文书人员统一承担，而承办、拟稿和立卷等工作则由内部的业务处室承担，但案卷号又是统一编排的，等等。

## 第六节 文书处理工作在办公部门中的地位

机关的办公部门一般都称办公室，有的称秘书处，在较大机关里则称办公厅。不论其名称如何，都是机关的综合办事机构，起着承上启下、联系左右的枢纽作用。这种枢纽作用，在很大程度上是通过各种文件而实现的，特别是一些重要的较大的事宜的联系更是如此。当然，有些重大事宜的联系是通过会议进行的。不过，一般说来会议也离不开文件，



因此说，机关办公部门大量的和主要的或者说占第一位的工作，就是文书处理工作，自然，办公部门的主要力量也应当放在文书处理工作上。

既然办公部门的主要工作是文书处理工作，那么办公部门负责人主要精力也应当放在文书处理工作上，并通过文书处理和文书分析工作，协助机关领导同志了解情况、联系各方、处理公务，并在此基础上为领导当好参谋和助手。

办公部门的负责同志要完成上述任务，以下几项工作必须注意做好：

第一，熟悉文书处理工作的任务、原则和程序，注意探讨和总结文书处理工作的规律，而决不应只满足于一般的上呈下转。

第二，熟悉本机关及其各业务部门的工作性质、业务范围和相互关系，了解上下级的对口机关以及与其行文的关系，并及时掌握变化了的情况和可能发生的变化。

第三，熟悉机关领导同志的业务分工、处理文件的习惯和规律。

第四，制定机关文书处理办法及细则，并加以推广，借以开展对本地区或本系统的业务指导。一个文件，从形成、处理到办结、存档，涉及着好多机关和同志，如果没有一个切实可行的规章制度，是无法统一的，也势必是混乱的，自然不利于提高机关的工作效率。特别在当前文书战线新人较多的情况下，此项工作显得更为突出。列宁对这项工作非常重视，他曾说：“我认为，我们应该制定文牍工作的规范，然后在各地推行。这是最重要的。”（《给瓦·亚·阿瓦涅索夫》，《列宁全集》第36卷第603页）

第五，切实抓好文书队伍的建设。文书队伍的建设工