

档案专业干部培训系列教材

国家档案局编
主编 梁毓阶

机关文书 与文书工作

A 中国档案出版社



档案专业干部培训系列教材

国家档案局档案专业干部培训
系列教材编写委员会

主 副 委	任 主 任 员	刘国能		
		郭树银		
		(按姓氏笔划排列)		
		丁永奎	王君彩	刘国能
		沈永年	郭莉珠	郭树银
		黄子林	盛彦	曹喜琛
		梁毓阶	韩玉梅	傅瑞娟
本 书 主 终	审 主 审	陈兆祺		
		刘国能	郭树银	

说 明

本书系国家档案局档案专业干部培训系列教材编委会组织编写的教材之一。书中以国家颁布的法规为依据,广泛汲取近期学术成果,重点论述了现行机关文书和文书工作,紧密联系业务工作实际,注重应用理论和实践知识、方法、技能的讲述,突出实用性。

梁毓阶主编本书并撰写第一、二、四章,王明辉写第三章,赵泉源写第五章,沈希明写第六章,最后由主编总其成。由于成书匆促,许多问题未及深究,又鉴于水平所限,错误和不周之处在所难免,敬请学者、专家和广大读者不吝指正。

编 者

1993年4月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 文书.....	(1)
第二节 文书工作	(12)
第二章 现行机关文书	(29)
第一节 不同领域形成的文书及其特点	(29)
第二节 公文的种类和用法	(39)
第三节 公文体式	(60)
第三章 文件的拟写	(103)
第一节 文件拟写总述.....	(103)
第二节 文件拟写的程序和方法.....	(111)
第三节 文稿的审改、签发和稿本的形成	(118)
第四章 公文的行移运转和处理	(127)
第一节 机关之间的行文.....	(127)
第二节 公文的处理.....	(137)
第五章 文书立卷与归档	(182)
第一节 立卷工作概述.....	(182)
第二节 文书立卷归档范围.....	(195)
第三节 文书立卷的要求和方法.....	(203)
第四节 文书立卷的准备工作.....	(219)
第五节 组合案卷.....	(228)
第六节 案卷的编目装订.....	(238)
第七节 案卷的归档.....	(247)

第六章 机关文书工作的管理	(253)
第一节 机关文书工作管理概述	(253)
第二节 机关文书工作管理的实施	(261)
第三节 办公自动化技术在文书工作中的应用	(273)

第一章 绪 论

第一节 文 书

一、文书的涵义和功能

文书是人们在处理实际事务中为了记载、公布、传递和交流信息的需要,以文字记载方式在一定书写材料上表达思想意图的书面记录。它是由文字与载体结合构成的物质,具有表达意志、记录事情和固定、储存、延续信息的功能,并可作为一种直接载录信息的物质证据,传递于异时异地,产生传达和交流信息的效用。国家政权可以用它来传达意旨,发施号令,指挥、协调和管理各个领域的工作;政党或其他组织可以用它来申明主张、发出号召和办理各项事务;个人或家庭、家族可以用它来交流思想、记录信息和处理种种事情。它既应实际事务的需要而产生,又为解决社会实践出现的问题服务。文书有公务文书与私人文书之分。公、私文书之别,主要取决它是为处理何种性质的事务而形成和使用。法定机关与组织在公务活动中形成的文书属公务文书,它包括国家政权、政党、团体、企事业单位(下面统称为机关)或代表组织的公职人员在公务活动中形成的文件材料。个人、家庭、家族在处理私人事务中形

成的文书属私人文书，常见的有私人书信、日记、自传、遗嘱、房契、地契、家谱等等。

二、公文的特点和作用

(一)公文的特点

公文是机关在履行公务职能活动过程中形成的具有法定效力和规范体式的公务文书。公文作为一种书面文字，与一般书籍报刊等的文字不同。书籍报刊是传播知识和消息的工具，公文则是管理政务的工具。公文是为一定的办事目的而产生，担负着传递治理国家策令的特殊使命，以策令体现阶级利益，从属和服务于一定的社会集团，并在它的关系范围内具有办事的效能。这是它区别于其他文字材料的最基本的性质，因此具有许多为其他文字材料所不同的特点。

1. 公文必须由法定的作者制成和发布

公文不像书籍和报刊中的文章那样，可以由作者根据自己的才能、意图、观点写作和发表，而必须由法定的作者制成和发布。法定作者是指依法成立并能以自己的名义行使法定的职权和负担义务的组织或其负责人，亦即指法定的一级机关或其领导者。如党政军机关、团体、企事业单位是依据一定的法律或根据法律制定的条例、章则、决定建立并存在的，由国家或其上级机关赋予一定的任务和职能，它们就可以成为法定作者。各级机关的领导人是经上级法定机关任命或经过选举程序后报请上级领导机关批准产生的，他们也可以成为法定作者。这些组织或其负责人可以以该组织或领导者名义根据自身的职能和权限制发公文，并对公文负法律责任。非法定作者，无权制发公文，否则就属非法，假托名义伪造公文，要受到追究和惩罚。

2. 公文具有法定的权威和行政的约束力

每个国家机关都被赋予一定的职能和权力，它的公文代表着制发机关的法定权威。机关为了实现职能和行使权力而表达意图并使之贯彻、上通下达，以公文作联系和处理公务的依据和凭证；公文具有行政的约束力，要求严格执行和实施。国家颁布的法律不可触犯，触犯了要问罪；国家的规定不可违反，违反了要受行政处分。有禁必止、有令必行。对于指示和决定，下级机关和有关人员要坚决贯彻执行；对于请示或报告，领导机关要作出批复或阅示处理。公文这些特点，是其他书面文字材料所不具备的。

3. 公文有特定的体式并经一定的形成和处理程序

公文是法定机关在规定的职权范围内表达意志的工具，“公文文字，首重责任，轻重出入，动关利害”^①，必须以特定的行文体式维护它的权威并体现制发机关的权限和隶属关系，以利其表达的意图能及时有效的实施。所以机关制发的各类公文，从版头设计、文体的选用、内容结构，到页面安排，都有规范的格式。在不同时期，国家对公文的种类、名称、用法、用纸规格、书写安排，都有统一的规定。同时还制定一定的程序、手续、制度来制作和处理公文，以保证公文的完整性、准确性和有效性。

4. 公文必须有关公务并具有现行的效用

公文必须有关公务，否则起不了管理政务的作用。这是公文区别于私文的基本性质，并且是考验公职人员在使用公文这个工具时，是否忠于职守及维护其尊严的试金石。如果是借公徇私，私事公办，就破坏了公文的固有含义，就该受到指责。

^① 金寒英，《公牍新范》，正中书局1947年版，第113页。

同时,公文具有现实执行的效用。每件公文都是针对现实,为现实工作需要而发,或为传达贯彻方针政策,或为交流沟通情况,或为解决某个问题,并以法定的权威和约束力保证其及时有效的执行。它的时间性很强,过时就会失效。

(二)公文的作用

公文是载录各级机关的意图和活动情况的工具,把它运用于政务管理,使这种意图和情况传达开来并使之贯彻,它在政务管理的各个领域就能起到重要和广泛的作用。总括起来,公文的作用主要表现在以下几个方面:

1. 法规作用

法规包括法律、法令和行政法规。立法机关公布的法律、法令和行政领导机关根据法律、法令制定的行政法规,都是人们行为的规范和准则,不可违反。法规文件一经制定、发布生效,即由国家权力保证和强制执行。在没有废除之前,始终有效。在有效的时间和范围内,人人必须遵守,违者要追究法律或行政责任。

2. 领导、指导作用

党政领导机关下达的各种领导、指导性文件是各级机关和人民群众工作、活动的准绳和依据。在我们国家,中国共产党是全中国人民的领导核心,国家的一切工作都在党的统一领导下进行。党通过它的领导机关制定和发布方针、政策、决定、决议,对各方面的工作实行政治领导。党发布的领导性文件不是国家法规,但我们国家的法规包括法律、法令、行政法规,与党的政策是一致的。因此,党的政策文件可作为领导各项工作的依据。国家各级行政领导机关则根据党的政策性文件制定和发布各种命令、指示、决定来指挥行政。所有这些文件对各方面的工作都起着领导和指导的作用。

3. 公务联系作用

在日常工作活动中,上级机关对下级机关的领导与指导,下级机关向上级机关的请示与汇报,平级机关之间的工作商洽与情况交流,机关与人民群众之间的联系等,经常要通过公文来实现。上级机关向下级机关发出命令、指示,传达意图,使下级据以贯彻;下级机关向上级机关呈送报告、请示,反映情况、要求,以便上级明了下情,给予指示和批复;同级和不相隶属的机关之间发送公函或抄致文件,以互相了解情况和协调有关工作。各个机关就是这样通过公文的往复具体地处理和解决各种问题,公文起着公务联系的作用。

4. 宣传教育作用

机关公文不仅在机关、团体内使用,有的也面向广大人民群众。发布一个公文不仅是传达政策意图或规定,叫人们怎样做,而且还说明为什么要这样做,起到宣传群众和教育群众的作用。特别在进行社会主义现代化建设的过程中,党政领导机关对政治、经济、科学、文化各方面的工作,都发布过许多公文,在其所及的范围内对机关人员和人民群众进行宣传和教育,使大家目标明确,步调一致,努力工作,在工作中得到锻炼和提高。

5. 凭证和依据作用

每件公文不仅传达了制发机关的一定意图,也是证实该意图的最好凭证,收受机关即据此贯彻其意图或处理工作。因此,公文有凭证和依据的作用。上级发出指令或通知,下级据此采取措施和行动;下级呈送报告或请示,上级可据此发指示、作批复。凭证和依据的作用,不仅是现实的作用,当其现行使命完成后,仍有凭证和依据作用。而且凭证作用是它的最基本的作用,没有这种作用,就谈不上其他方面的作用。不可想

象一份不足以证信的公文可以作为法律的依据、领导与指导的权威、宣传与教育的材料、联系公务的信物。据此,即使公文的现行作用消失了,有保存价值的公文还要转化为档案材料保存,以作历史的凭证和依据,继续发挥它的作用。

三、文书、公文、文件的概念

文书、公文、文件三个名词在我国历史上出现的时间先后不同,长期以来三者的含义混淆不清,至今未取得共识。争论的问题不是针对所有的公私文书或文件,而是针对机关产生的文书(即公务文书)、文件、公文。其分歧之点也不在于对这三个概念的内涵的确定,而在于对它们的外延的界定上。机关产生的文书、文件、公文就其内涵来说,都被认为是机关为处理公务需要而直接形成的有现行效用的信息记录,三者没有根本的区别。而在其外延范围的界定上,则有种种意见。主要是:

(一)对公文外延范围的界定有大、小两说。^①“大公文说”认为机关产生的一切公务文书皆可称之为公文,公文即公务文书的简称。“小公文说”则只把《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》和《国家行政机关公文处理办法》及其他公文法规中规定的用于行移公布的公文文种称为公文,认为公文仅是公务文书中的一个部分。我们认为这两种说法,以后者更能充分体现公文的本质和特点。因此,我们在以下对公文的叙述将采用“小公文说”。

(二)对文书、文件外延范围的大小有三种看法。一曰“文件大于文书”。认为文件是组织或个人为处理事务而制作的记

^① 参见叶黔达:《对机关应用写作专著、教材编写中几个问题的商榷》,载《秘书之友》1992年1、2期合刊。

录有信息的材料,是人类记录、固定、传递和储存信息的一种工具。文件作为一个广义词,既包括以文字为主要记录方式的书面文件,也包括以线条、纹路、明暗反差方式记录客体信息的图示文件,还包括以录音、摄影、电子计算机存储等方式方法记录客体信息的录音文件、照片文件、影片文件、机读文件等,而文书则专指书面文件,仅是广义文件中的一个种类。^① 二曰“文件等于文书”。认为党政机关、团体、企业、事业单位的文件,可以统称为公务文件或公务文书,“文书”与“文件”二词可以通用。并指出“文书”与“文件”二词,最好限定于处理公务、私务的书面文字材料,至于其它声像记录、绘画、乐谱等,不必包括在内,即不必叫做影片文件、照片文件、录音文件、绘画文件、乐谱文件等等。倒不如是什么就叫什么,如管它们叫影片、照片、录音、图画、图纸,既清楚又明白。^② 三曰“文件小于文书”。认为文件是特指公务文书中格式完备、现行效用很强的、比较重要的文字材料,包括版头文件和无版头文件^③ “人们说文件的时候,一般是指机关部门间正式行使的那一部分成文的东西;而人们说文书的时候,习惯上一般是意味着机关、部门工作中运用的全部文字材料,以至连便条、零星批注文字及其他附属文字参考材料等也包括在内了”。^④ 这三种看法,第一种与第二、三种最大的不同是它把文件不限于文字范围,而凡是人们为处理事务制作的一切用文字、符号、声音、形象、图表记录有信息的材料,均属文件之列。这样界定的文件范围,自然就大于文书了。第二、第三种看法,都把文书和文件

① 参见陈兆祺《文件》,载《档案学通讯》1991年第4期。

② 见松世勤《“文书”、“文件”、“公文”辨析》,载《黑龙江档案》1983年第4期。

③ 参见刘雨樵《公文种类与格式》,档案出版社1988年版,第2页。

④ 见李欣《秘书工作》,高等教育出版社1985年版,第21~22页。

限定在“文字材料”范围。不同点主要在于，一种把“文件”与“文书”当作完全的同义词；一种则强调必须是文书中格式结构完备、能独立成文的方可称为文件。这些不同观点，第一种是90年代才比较完整地提出的最新说法，第二种在80年代已有专文讨论，第三种则是人们长期形成的比较惯用的概念。由于对文书、文件的定义至今尚未取得一致，以下我们对文书、文件的叙述仍沿用长期以来人们惯用的第三种提法。

本书在叙述文书、公文、文件时，做出如下界定：

文书——是所有文件材料的总称，它包括公务文书和私人文书。公务文书指机关公务活动中形成的一切文字材料，包括机关发出和收到的公文，内部使用的文件，以及其他书面或附注文字说明的材料。

公文——指机关为履行公务职能按规范体式拟制，用来上呈下达或对外公布、联系的具有法定效用的正式行文。

文件——指公务文书中结构完备可独立成文供正式行用的部分，它既包括机关向外发出和收到的公文，也包括机关内部使用的文件。

四、国家机关文书的产生和发展

我国文书的起源很古。1986年春，陕西考古工作者在西安市西郊斗门乡花园村的原始社会遗址发掘出一批原始先民刻写的甲骨文。刻写的字体极小，“笔划细若蚊足，刚劲有力，字体清晰，字体结构布局严谨，与殷代甲骨文字体接近”。^①经鉴定，比殷代的甲骨文还要早1200年以上，已有4500多年的历史，是至今发现的我国最早的一批文书。

^① 见1986年5月1日《人民日报》。

文书是社会发展到一定阶段的产物。它的产生以有比较成熟的文字为前提,以社会有使用文书的需要为基础。前者赋予文书的表达形式,后者赋予文书的表达内容。而社会管理各种事务是需要使用文书的,当人们把文字应用于各种事务处理,便产生相应的文书。但最初产生的文书是原始社会的原始文书,还不是国家机关文书。国家机关文书是伴随着文字、阶级、国家的产生而出现的,是阶级社会的产物。随着原始社会的瓦解,阶级的产生,国家机构的建立,统治阶级为了巩固自己的统治,利用文字拟制文书表达意志、发号施令、指挥国事、记录事情,就产生国家机关的文书。文书之为用,由官及民。后在民间的私务活动亦产生了文书。而且私有制及阶级、国家出现之后,社会已有明确的公与私的概念。为区别二者,人们把国家机关在公务活动中形成的文书称公务文书;民间的个人、家庭、家族在私务活动形成的文书称私人文书(或私务文书、私用文书)。

我国自夏代开始出现国家机构,至商代形成了成熟的奴隶制国家。夏商周三代实行的是以君主为核心的王权专制和以分封贵族为主的政体。王被作为三代最高统治者的专称,并形成以王为核心的王权制度。王通过誓、诰、命、训、令等方式来行使权力,不同方式用于不同政务。誓用于军事,诰用于申诫,命用于命官任职,训用于指导,令用于日常事务,都是君主对下所采用的命令方式。据此,夏代的国家机关是应当产生有相应的誓、诰、命、训、令等文书的。只是迄今为止,考古尚未发现有十分确证的材料。但在古代的文件汇编《尚书》中,曾载有夏开国帝王启讨伐有扈氏时发布的军事公文《甘誓》;春秋

时的孔子曾云“夏礼吾能言之”^①，可能当时他就掌握有夏代礼制的文献；《吕氏春秋·先识览》载，夏朝末代帝王桀荒淫无道，国危在即，太史令终古曾取出宫藏的《图法》展示于桀，对桀哭谏，所展的《图法》即文书档案。从这些看来，论定夏代有文书当是无可怀疑的，只是还有待于今后的发现去证实而已。而至商代，就有了确实可证的材料。自1899年在河南安阳小屯殷墟发现甲骨文书后，至今已出土15万片左右。这是盘庚迁殷到纣亡270年间的遗物。大多数是商王朝利用龟甲兽骨占卜吉凶时刻写的卜辞和与占卜有关的记事文字，还有一些是与占卜无关的记事刻辞和刻写干支表、祭谱、家谱等表谱刻辞。都是商朝国家机关制作的公务文书。其中有一部分还直接运用于政务处理，有征伐的命令，有报告遭异邦掠夺和反映商王朝要被征服的邦族交纳贡赋情况的文书等。卜辞反映的内容相当广泛，包括祭祀、天时、年成、征伐、王事、旬夕（对今夕来旬的卜问）等，涉及当时社会的政治、军事、经济、科学技术、风俗习惯各个方面。甲骨文书有一定的结构，一篇完整的卜辞大致包含前辞、命辞、占辞、验辞四个部分。前辞部分刻有卜官的名字。其程式大抵是“某人某日卜问某事，吉或不吉”之类，后加日后的验证辞。

由此可见，商代的国家机关不仅有文书，而且数量不小，还形成了一定的格式，有时间、事由的记载，有卜官的签署，文书构成的基本要素都大体具备了。这就是当时公务文书的情况。自此以后，文书随着社会生产的扩大和国家机关的发展、阶级斗争的复杂化、政治制度的变更、经济文化和科学的进步、语言文字的发达、书写材料和通讯、传递技术的变化而愈

^① 《论语·八佾》。

来愈发展。其发展情况,除文书内容因历代需要解决的实际问题不同而有不同外,文书的形式包括文种、字体及文书信息的载体、格式等,也不断地发生变化和演进。

1949年10月1日,中华人民共和国成立,国家机关文书的发展进入了一个崭新的阶段。这一时期文书应用的广泛是历史上任何时期难以比拟的。建国后国家曾多次颁布法规对公文文种作出规定。1951年9月29日,中央人民政府政务院发布《公文处理暂行办法》,规定公文名称为7类12种:(1)报告、签报;(2)命令;(3)指示;(4)批复;(5)通报、通知;(6)布告、公告、通告;(7)公函、便函。1957年10月,国务院秘书厅对《暂行办法》规定的公文名称进行了调整,文种稍作增减改废,但调整后仍为7类12种:(1)命令、令;(2)指示;(3)报告、请示;(4)批复、批示;(5)通报、通知;(6)布告、通告;(7)函。1981年2月27日,国务院办公厅颁布《国家行政机关公文处理暂行办法》,规定公文名称为9类15种:(1)命令、令、指令;(2)决定、决议;(3)指示;(4)布告、通告、公告;(5)通知;(6)通报;(7)报告、请示;(8)批复;(9)函。1987年2月18日,国务院办公厅颁布《国家行政机关公文处理办法》,宣布废止1981年颁布的《暂行办法》,规定公文的主要种类从过去的9类15种增变为10类15种:(1)命令(令)、指令;(2)决定、决议;(3)指示;(4)布告、公告、通告;(5)通知;(6)通报;(7)报告、请示;(8)批复;(9)函;(10)会议纪要。1993年11月21日,国务院办公厅又发布经过修订的《国家行政机关公文处理办法》,并宣布自1994年1月1日起施行。但不管怎样,国家的公文法规无法包罗社会上使用的各种文种,而只能对机关间往来行移的各类通用公文作出一定的规定。实际上,现在党政军机关和各个专业领域使用的文书,少说也有上百种之多。这说明文

书在新的社会条件下,又进一步向前发展了。文书的格式和制作手段,也正在朝着标准化、科学化、现代化的方向迈进。

第二节 文书工作

一、文书工作的建立和发展

文书工作是通过一系列互相衔接的程序和手续,完成拟制、处理和管理文件材料的工作。文书工作与文书是不可分割的整体。文书工作须以文书为对象,文书又需通过文书的拟写等工作才能形成,文书工作随着文书的产生而产生,并须按拟制、处理和管理文书的实际情况逐步设置一定的人员或机构,制订一定的制度,把其作为一项专门的工作建立和健全起来。因此,当原始社会的文书产生,亦同时产生了原始社会的文书工作;当国家机关的文书产生,亦同时产生了国家机关的文书工作。只是对原始社会以及夏代社会的文书工作是如何建立的,至今尚无更多的确凿资料可以说明。而至商代就有充分材料证明已建立起了国家机关的文书工作。从事此项工作的人员叫“贞人”、“乍册”(乍同作)。他们是代国王进行占卜问神的史官,既是神职人员,又是甲骨文书的制作人员。商朝是神权政治时代,政权借助神威施政。贞人被认为有沟通人神的能力,国王办事一般都通过他们用甲骨占卜,由他们刻录卜辞、解释卜兆,并在占卜文书上签名,表示对刻制的文书负责,这就是我国最早的文书签名制度。贞人不止一个,据陈梦家统计,见于卜辞中的贞人就约有120人之多。所以随着公务的发展,史官亦分成贞卜史官、祭祀史官、作册史官、记事史官四