

董铁岭 臧相合 编

文书工作基础知识

档案出版社



文书工作基础知识

董铁岭 臧相合 编

档案出版社

1987年

文书工作基础知识
董铁岭 臧相合 编

档案出版社出版
(北京市西城区丰盛胡同21号)
新华书店北京发行所发行
顺义县牛栏山印刷厂印刷

开本787×1092毫米¹/₃₂印张4.625 字数104千字
1987年6月第一版 1987年6月第一次印刷
印数1—40,000册
统一书号:7283·088 定价:0.80 元
ISBN 7-80019-021-8

G·0019

说 明

《文书工作基础知识》是为了满足文书档案专业中等学校教学需要而编写的。主要讲述现行机关文书工作的基本理论与实践，实用性较强，通俗易懂。由于它是一本中级的文书工作读物，因此，亦可供目前正在从事文书、档案工作的干部阅读。

本书是由天津市第二教育局委托天津市档案局教育处和天津市红桥区职工中专组织有关同志编写的，经审订作为试行教材。其中绪论和前五章由天津市档案局董铁岭编写，后五章由天津市河北区档案馆臧相合编写，全书的通稿合成工作由董铁岭完成。本书是编者在近年讲授文书学的讲稿的基础上编写而成的。此外还参考了松世勤等同志的著作，谨此致谢。

由于时间较紧，匆匆成书，加之我们水平所限，对一些问题研究不够，书中的缺点错误在所难免，敬请同志们批评指正，以便将来修订。

编 者

一九八五年十月

目 录

绪 论	(1)
第一章 文件的特点、作用	(7)
第二章 文件种类与公文名称	(17)
第三章 公文体式与公文撰制	(33)
第四章 文书工作的任务与基本原则	(58)
第五章 文书工作的组织与行文制度	(68)
第六章 公文处理程序	(79)
第七章 文书立卷工作及其意义	(97)
第八章 文书立卷的原则与方法	(109)
第九章 文书立卷的准备	(120)
第十章 案卷的整理与归档	(127)

绪 论

一、本书的内容

《文书工作基础知识》是为中等专业学校文秘档案专业编写的教材。按照中专教育的要求，这个小册子的内容将侧重于文书工作基本理论、原则、方法的普及，突出对文书工作现行规章、制度、技能和方法的掌握和应用。因此，关于文书部分，本书将重点讲授现行机关文件的特点、作用、名称、体式等；关于文书工作部分，将着重讲授现行机关文书工作的基本原则，以及文件的撰制、核稿、印发、拟办、催办和文件的立卷归档等。与以上课堂讲授内容相配合，应安排一定的参观、练习及其他实物教学活动，理论联系实际，使学员们毕业之后，能够独立地完成一般机关的文书处理工作任务。

二、文书与文书工作的产生与发展

文书与文书工作是人类社会发展到一定阶段的必然产物。历史告诉我们，人类在长期的共同生活与劳动中，为互相表达思想情感，交流经验，逐渐产生了语言。语言把人类联结为社会，对社会历史发展曾起了有力的推动作用。但是，在后来的历史发展中，由于语言在时间、空间上的局限性，要求人们去寻求更先进的认识、改造世界的工具。随着体力劳动与脑力劳动的分工，人类又经历了由结绳记事到画图传

意的发展,进而发明了文字以及它的伴生物——文件。从此,文件就成了人类贮存、传播信息的最好工具。据考古证实,文字产生于原始公社瓦解时期,随着生产的进一步发展,阶级和国家的出现,文字与文件得以广泛应用和迅速发展。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出:“人类从铁矿的冶炼开始,并由文字的发明及其应用于文献记录,而过渡到文明时代。”可见文字和文件在人类由蒙昧时代向文明时代的进化中,是发挥了巨大作用的。毫不夸张地说,没有文字,特别是没有文件的广泛应用,就没有人类的今天。

甲骨文件是迄今我国发现最早的文字与甲骨的结合物,它是研究我国三千多年前殷商政治、经济的最宝贵的真实历史材料。后来,我国古代文件又经历了文字与铜器、石器、竹木、缣帛等物质材料的结合,尤其是汉以后,文字与纸张的结合,不仅使信息的记录、贮存更加方便,解决了一个地区范围内生产与行政管理的问题;而且可以超时间、超空间地将各种信息传到四面八方,使得进行国家规模的政治统治和经济管理变为现实。文件成为阶级统治和行政管理的工具,文书工作也就应运而生。斯大林同志在《马克思主义与语言学问题》一书中指出:“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。”这说明了文书与文书工作的产生都是历史发展的必然产物。

文件是如此的重要,以至古今中外一切国家机关、社会团体、企事业单位,无一不使用文件,无一不设置文书工作机构或专职、兼职文书人员。在科学技术发达的今天,文书和文书工作的内容、形式都发生了巨大变化,但是,文件作为办

事工具的本质，文书工作作为领导的参谋助手的本质，却没有发生变化。可以预言，随着信息社会的到来，得到新的科学技术装备的文件和文书工作，肯定将在我们认识世界、改造世界的实践中发挥更大的作用。

三、文书学研究及其现状

文书学是研究我国各个历史时期文书和文书工作的概况、特点、地位、作用，以及文书工作原则、方法和发展规律的理论体系。

文书和文书工作，在我国至少已有三千多年的历史，自殷商奴隶制国家使用甲骨文书和建立文书工作以来，随着社会经济的发展，科学技术的进步，以及国家机器的发展变化，文书和文书工作也发生了巨大的变化。到了封建社会的唐宋时期，不仅比较普遍地使用文书，而且从文件的起草撰制、核稿判行、登记管理，以及催办、保密，直到文书工作的组织、考核等方面，都有了比较科学的规章制度，有的还作了法律规定。这一切比西方国家至少要早两千多年。但是，在我国封建社会后期，文书工作则多因循旧制，虽有某些具体规定、做法上的变更，但从无对文书和文书工作理论的系统研究。一直到本世纪三十年代前后，随着西方近代科学技术和知识的管理知识的传入，才开始了对文书和文书工作理论的专门研究。在这期间，除了一批文书和文书工作的调查报告和文章外，许同莘的《公牍学史》、徐望之的《公牍通论》、周连宽的《公文管理法》、陈国琛的《文书之简化与管理》等一批专著相继问世，这些论著对后来的文书工作的实践及理论与研究都有很大的影响。

一九四九年中华人民共和国的建立，把我国文书学的研

究推进到一个崭新的历史阶段。为了扫除旧的文书工作中剥削阶级的浓重官僚习气，森严的等级制、公文的官僚化和形式化等弊病，刚刚建立的共和国，以马列主义、毛泽东思想为指导，从我国社会主义革命和建设的实际出发，在全面地研究文书工作历史的基础上，创立了我国社会主义的文书和文书工作，制度建设、专业教育、文书学及各个分支学科的理论研究，都有了较大的发展。在这期间，中国人民大学档案系为研究和发展文书学理论，为培养文书工作专门人才，做出了一定的贡献。

十年内乱期间，文书工作受到了严重摧残和破坏。党的十一届三中全会以后，在党和国家的重视与关怀下，文书工作很快得到整顿和恢复，文书学的研究也进入了一个更加活跃的新时期。

现在全国已有四五十所高等院校、职工业余大学及中等专业学校的档案专业和秘书专业，在讲授文书学；在中央和各省、市的档案和秘书刊物中，都开辟了文书工作园地；全国十多万文书档案干部，进行了文书工作基本知识的学习。特别应当提到的是，随着理论研究的深入，对文书学的综合研究，正逐步发展为断代的和专门化的单科研究，文书史、古文书、文书处理学、公文写作的理论研究正在从文书学中分离出来。关于整个文书工作理论与规律的研究，以及对各类专门文件和文书工作现代化问题的研究，也都已经开始。这一切都说明了文书和文书工作越来越受到社会各界的重视，文书学已不仅是文书人员、档案人员和秘书人员的必修课，而且正在成为所有党政机关、社会团体、企事业单位全体机关工作人员业务学习的一门基本课程。

四、文书学的研究任务

文书学理论，既应当是文书和文书工作的科学总结；又应当是文书和文书工作实践的指导。

文书作为机关办事的工具，是开展各项工作不可缺少的。党政领导机关政策法规的下达和贯彻；下级机关、企事业单位工作、生产情况的汇报与请示；平行机关之间各项工作的联系与协商等，主要是通过文书和文书工作来实现的。文书工作无论对一个机关单位，或对一个地区、系统，以至整个国家来说，都属于信息传导系统，是机关领导和业务部门的参谋和助手。而且，科学高效的文书工作，将直接影响或推动机关工作的开展。目前，一些机关办事效率不高的原因，除了官僚主义以及机构设置、职责分工等方面的问题，行文混乱、拖拉积压，大量照抄照转的文牍主义，也是一个重要原因。

因此，文书学的研究，必须认其贯彻服从和服务于社会主义现代化建设的指导思想。当前，文书学的研究任务，应主要包括以下三条：第一，认真总结现行机关文书工作的实际经验，从理论上探讨文书工作中的各种问题，以便指导和推动机关文书工作的发展；第二，要在认真总结我国传统的文件书写材料、制作方法和传递、处理方式的基础上，努力吸收运用现代的科学技术成果，以逐步地实现文书工作的现代化；第三，要进一步研究文书、文书工作与档案、档案工作的关系，为机关的档案工作打好基础。《文书工作基础知识》虽不是对文书、文书工作的全面研究，但它与各机关的文书工作有更密切的直接关系。因此，以上文书学的研究任务，亦应当是《文书工作基础知识》讲授与研究的方向。

当前,我国正在进行社会主义现代化建设与改革,为了实
现到本世纪末使我国国民经济翻两番的宏伟目标,从每个机
关到整个国家都需要一套与精干高效的领导组织工作相适应
的信息传导系统,这是时代赋予广大文书工作者的光荣任务。
我们应当在这场牵动社会各领域的大变革中,特别是在精简
机构、改进作风、反对官僚主义和提高工作效率的机关改革
中,抓紧文书工作的理论研究与实践,为使文书工作更好地
服务于机关工作和社会主义现代化建设做出贡献。

复习思考题

1. 文书和文书工作是如何产生的?
2. 文书学研究的任务是什么?

第一章 文件的特点、作用

信息正在成为人类的宠儿。随着世界性的知识爆炸，文件、报刊、资料、图书等各种各样信息载体，从四面八方进入办公室，五光十色的影片、照片、录音、录象材料，陆续出现在人们眼前。这种新形势不仅给图书、情报部门提出了不少新问题，也给文书、档案部门提出了一系列新问题。其中一个最根本的问题是：什么叫文件？文件与图书、资料的区别是什么？

文书学必须对这一问题予以回答，不然，文书工作对象的混乱，势必影响整个文书工作的科学管理。如果那样，文书工作的发展就将成为一句空话。之所以这样说，是因为：

第一，从祭祖祈神的甲骨文书，到卫星上天时代的新型科技文件，制作文件所用原料、书写方式方法、文件记述的内容及所起的作用，以至文件的种类、名称等，都发生了巨大变化。面对这些变化，文书学应当给予理论的解释，并赋予文件更加科学的定义。科学认识与总结文件材料的变化，对当前文书学的研究与文书工作的实践有着直接影响。这是文书学以及文书工作实践中必须解决的首要问题。

第二，当前世界各类信息载体物质千变万化、千姿百态，其发展速度之快、深入领域之广是惊人的。随着图书馆学、情报学、档案学研究的深入，特别是情报学、信息学及其分支

学科的交叉发展，使得文书学的研究面临着一场挑战。文书学应当和必须更严格科学地划定自己的研究对象。

为了充分发挥文件在社会主义现代化建设和改革中的作用，为了文书学理论的发展和提高，我们应当切实加强对文件的本质和特点的研究。

一、什么叫文件

（一）文件的广义解释

文书或文件，是一个跨越几千年，涉及到社会各个领域的很宽广的概念。尽管在不同时期的各个国家都有过对文件的不同叫法，但我们认为文件的本质是从未变化的。

广义地讲，可以给文件下这样一个定义：文件（或文书）是国家机关、团体、企事业单位以及个人，以文字或其他技术方式、载体，在自己的各项活动中记录或传递信息，处理和解决问题的一种重要工具。

按照这个定义，我们可以从三个方面来理解文书：

1. 文件是一定作者为达到一定目的制成或发布的。这里所说的作者，既包括各类性质的国家机关或单位，又包括各种身份的个人。可以是党政机关、司法部门，也可以是社会团体、企事业单位；可以是党和国家各级领导人，也可以是各行各业的社会活动家、学者、名流。正是出自以上机关、单位或个人生产、生活等一定目的的需要，才产生了文书。

2. 文书使用范围很广，是人类记述、贮存和传播交流各方面信息的重要工具，是认识世界、改造世界的重要手段。从人类祭神祭祖的迷信占卜，到南极考察、卫星上天，凡人类政治斗争、国家管理、生产生活、科学实验需要的，都可

用文书记述下来,传播下去。那种只把文书一般地理解为国家机关的产物,而把工矿企业、科研院所以及文教卫生等单位工作中形成和使用的文书排除在文书之外的认识,是不全面的。

3. 制成文书的技术方式、方法和物质材料,是由社会经济发展与科学发展水平决定的。同其他任何事物一样,文书的内容和制成也是随着社会的发展而发展的,决不能把它理解为僵死不变的事物。由于社会的进步和科学技术的飞速发展,我国的竹简、帛书,外国的羊皮纸文书,已经成为历史。现在的文件不仅有文学的,还有声象的;不仅有纸张的,还有塑料的。因此,文件这一事物,除我们常见的用文字书写于纸张上的机关团体大量使用的传统文件外,还应当包括照片、录音带、录象带,以及电报、传真等等。只不过它们是以现代技术方式和新的物质材料制成的,人们把这些文件称为新型文书。

(二) 文件的狭义解释

文书在中外历史上曾经有过许许多多的名称,这是与社会发展各个历史时期的政治、经济、科学文化情况紧密联系的。比如“文书”,它是在我国使用了几百年的叫法,是从我国封建社会叫起的。现在我们把“文书”与“文件”理解、解释为同一事物,这是历史的延续和过渡。事实上,目前所说的文件,主要是指传统的机关公文。

为了与文件的广义解释相区别,我们给现行党政机关、社会团体、企事业单位使用的公文,概括了一个狭义的定义:公文,即传统的机关公文,是数量最大、应用最广、影响最深、使用时间最长的一种文件,是当前各级党政机关、社会团体、企事业单位及它们的领导之间,用以记录工作、传达意图、联系和处理问题的主要以纸张为载体的书面文件。它包括现行机关使用的指示、通知、计划、总结、记录以及统计报表、

便函等文件材料。

我们主张对文件定义的广义的科学概括,因为只有这样,才能对古今中外各种文件做出质的解释,也只有这样,才能对将要大量出现在机关和社会上的新型文件做出说明。但是,我们不能无视传统的机关书面文件的深远影响和普遍应用的现实,事实上这种书面文件在世界文书史上,也是使用最长、应用最广、数量最大、影响最深的一种主要文件,至今仍然是文件的主流。面对这一实际情况,我们对文件和文书工作的讲授,将以传统的书面文件为主体。在我们这个小册子中,文件主要是指机关公文或文书。也就是说,我们所讲的文件和文书工作只是广义的文件和文书工作的一个局部。

二、文件的特点

文件是机关工作的重要工具,为了充分发挥文件在认识世界、改造世界中的特殊作用,使文书工作真正成为机关领导和各部门的参谋和助手,必须认真研究文件与资料、报刊、图书不同的特点。文件的特点主要表现在三个方面:

(一) 文件是由特定的作者制成和发布的,是其自身工作活动的直接产物。其含义有:第一,文件是由依法成立、为法律所认可的特定组织或个人所制发;第二,文件是每一个特定的具体组织或个人依照其法定职责权限,进行各项工作活动的必然结果。从以上两点可以看出,它不是某个任意单位脱离实际的闭门编造,也不是交流、索取或购买来的其他单位的书报、资料。对于文件作者与内容上的这一特点,我们称之为特定性。

(二) 文件有法定的权威和直接的现实效用。由于制发文件的组织或个人,都是依法行使权力和承担义务的党政机关、

社会团体、企事业单位或个人，因此，作为这些作者喉舌与代言物的公文，也就自然具有同作者一样的权威，在作者法定的职责范围内，其制发的文件可起到“令行禁止”的作用。我们党和国家对社会主义现代化建设与改革的组织领导和指挥调动，主要是通过文件进行的，我们把这叫作文件的权威性，即它有法定的权威。例如，宪法规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”国务院有权制定各项法规，发布决定和命令，统一领导全国各省、市、自治区和国务院各部委的工作。国务院所发布的每一份文件，各省、市、自治区人民政府及国务院各部委都必须贯彻执行。又如宪法规定，中华人民共和国的最高国家权力机关是全国人民代表大会和它的常务委员会。因此，由它所制定、颁布的各项法律、法令、决定等，是整个国家各级组织和人民群众行动的指南和依据，任何人不得违犯。宪法规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”按照这一规定，天津市人民政府所颁布的有关各项工作的政策规定，在天津就是权威，各所属机关、团体、企事业单位及人民群众，必须遵照执行。正是由于文件的权威性和直接的现实效用，因此，各级各类机关、团体、企事业单位，都把公文当作机关工作中记载现实活动、解决问题的最直接有效的工具和手段。

（三）文件有国家统一规定的特定体式和处理程序。文件是开展工作必不可少的依据和凭证，对现实工作有明显的

行政约束力和现实效用。文件的这一重要作用，增强了它的严肃性。为了保证各级机关职责的顺利实施，也为了保证各级机关的权力不被滥用，国家对文件的结构、标记、格式以及行文程序等，规定了一整套科学严密的制度，特别是为公文制定了规范化的体式。否则，如果在公文体式上各行其是，各搞一套，任何权威机关的文件都将可能被驳回，不能生效，文件与资料及可以随意编写、印发、买卖的图书也就没有什么区别了。

以上所说文件的特定性、权威性、规范性及其现实效用性，是互相联系的。这些特点集中在一起，反映了文件与图书、资料、报刊、档案的区别。文书工作人员对文件特点和本质的认识，不仅有助于在实际工作中区分文件、资料、书刊，而且有助于更好地发挥文件的作用。

三、文件的作用

人类文明史是与文字的发明和文件的使用分不开的。进一步讲，文件的使用又是与信息的作用紧紧地联系在一起的。

信息是人类社会的巨大财富。文件的出现，使人类获得了一个认识、改造世界的得力工具。文件不仅可以记录和反映人们的思想意愿，而且可以对社会性生产、生活中的许多复杂事物，进行长时间的描绘和广泛的传播。因此，文件对社会历史发展起到了巨大的促进推动作用。随着社会生产的发展和科学技术的进步，文件的形式、种类将会有更大的变化，但文件作为人类认识世界、改造世界重要工具和手段的本质，是永远不会改变的。

从我国当前社会的实际情况看，文件的作用主要表现在五个方面：