

河南省档案专业岗位培训系列教材

文书学

主 编 李士竹

河南人民出版社

河南省档案专业岗位培训系列教材

文书学

主 编 李士竹 副主编 武乐善 李宝玲

河南人民出版社

河南省档案专业岗位培训系列教材编审委员会

顾 问 刘 伟

主 任 王国振

副主任 贾英歌

委 员 吉欣逢 刘延龙 马有庆 邹平琪

主 编 贾英歌(兼)

副主编 刘 永 陈忠海

图书在版编目(CIP)数据

文书学/李士竹主编. - 郑州:河南人民出版社,
2006.8

河南省档案专业岗位培训教材

ISBN 7-215-05993-6

I. 文… II. 李… III. 文书学-技术培训-教材
IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 061299 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南龙华印务有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 10.75

字数 255 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

序 言

档案事业发展的脉搏始终随着时代发展的主旋律跳动。信息技术的飞速发展和广泛深入的应用,对我国政治、经济和社会文化等许多方面都产生了巨大的影响,也带来了诸如知识经济、信息社会化、电子政务、学习型组织、科学发展观等许多管理理念的创新。这种大环境下,档案事业在社会发展各个领域的地位和作用愈来愈突出,档案工作涉及的领域和范围越来越广泛,档案工作在档案信息化、电子文件、电子档案、新型载体档案、档案法制建设、档案职业道德与素养等方面出现了许多新事物和新问题,档案管理、档案利用以及档案管理体制和工作方式等都在经历重大的变革。

档案事业正面临前所未有的发展机遇和挑战,处于发展的关键时期。档案数量的激增和社会需求的扩大,要求档案管理手段的现代化和档案服务机制创新与之相适应;电子文件革命和网络信息技术的发展,要求档案工作信息化与之相配合;信息数字化和档案载体多样化趋势,要求文档一体化管理和档案数字化管理;信息服务的产业化和服务需求的个性化形势,要求档案事业面向社会进行档案工作流程重组;电子政务与电子商务的迅速发展及其不断广泛和深入的应用,要求档案工作实践创新和理论创新与之相协调;全球信息化和信息全球化浪潮,要求档案工作加强法制化建设和信息技术的深入应用;建立学习型组织和学习型社会的时代要求,促使档案工作者转变观念,树立终身学习的理念,向学者型和专家型转化,等等。

人的因素是生产力中最活跃的因素。档案工作能否主动应对不断

涌现的新技术、新观念和新知识,能否提高管理水平适应社会发展的需要,关键在于档案管理人员的素质,而档案专业岗位培训则是提高专业素质的有效途径之一。档案干部只有通过专业岗位培训和自觉学习不断进行知识更新,不断增强自身的业务能力和工作水平,才能积极面对档案管理理论与实践中出现的新事物和创造性地解决工作中遇到的新问题。为了适应新的教育培训形势的需要,河南省档案局组织河南省市档案部门、郑州航空工业管理学院和郑州大学的专家、学者,在广泛调研、咨询和吸收现有成果的基础上,编写了这套档案专业岗位培训系列教材。

本套教材编写的目的是为档案专业岗位培训提供理论依据,成为档案专业职称考试的参考和日常工作的工具。这套教材由《档案学概论》、《文书学》、《档案管理学》、《科技档案管理学》、《档案保护技术学》五部分组成,着力做到:突出教育培训内容的继承性、时代性和与档案工作发展的同步性,体现教育培训定位的实践性和一定的学术性,强调档案管理知识体系的完整性和系统性,兼顾档案专业培训与职称考试理论知识和操作实务要求的统一性。希望通过这套教材的出版,能对进一步提高全省档案工作人员的业务素质、推动全省档案事业的发展起到积极的作用。

王国振

2006年5月8日

目 录

第一章 文书与文书工作概述	(1)
第一节 文书	(1)
第二节 文书工作	(11)
第三节 文书与文书工作的演进	(18)
第二章 现行机关文书	(31)
第一节 现行机关文书行文制度	(31)
第二节 通用公文种类及用法	(40)
第三节 专用公文种类	(55)
第三章 公文格式	(58)
第一节 国家行政机关公文格式	(58)
第二节 党的机关公文格式	(69)
第三节 公文的稿本	(71)
第四章 公文的撰写	(75)
第一节 公文撰写概述	(75)
第二节 公文撰写的基本方法步骤	(78)
第三节 公文撰写举要	(85)
第五章 文书的处理	(139)
第一节 文书处理概述	(140)
第二节 收文处理	(142)
第三节 发文处理	(150)
第四节 办毕文书处理	(158)

第六章 文书立卷	(161)
第一节 立卷工作概述	(161)
第二节 文书立卷的要求和方法	(162)
第三节 文书立卷的具体步骤	(167)
第七章 归档文件的整理	(175)
第一节 归档文件整理概述	(175)
第二节 归档文件整理的组织工作	(190)
第三节 归档文件的鉴定	(200)
第四节 归档文件的整理	(210)
第五节 归档文件的编目	(222)
第八章 电子文件的生成、处理与归档	(235)
第一节 电子文件概述	(235)
第二节 电子文件的处理工作	(246)
第三节 电子文件的归档	(249)
附录 1 国家行政机关公文处理办法	(257)
附录 2 中国共产党机关公文处理条例	(266)
附录 3 国家行政机关公文格式	(276)
附录 4 《国家行政机关公文格式》条文释义	(290)
附录 5 归档文件整理规则	(315)
附录 6 河南省档案局《归档文件整理规则》实施细则	(323)
附录 7 校对符号及其用法	(332)
附录 8 文件处理程序流程图	(337)
参考文献	(338)
后记	(339)

第一章

文书与文书工作概述

学习目的和要求:通过本章学习掌握文书的概念、特点、种类。理解公文的作用。明确文书工作的任务、性质、原则及组织形式。理解文书与文书工作的发展历程与发展趋势。

学习内容:文书的概念,公文的特点,公文的分类,公文的作用。文书工作的任务,文书工作的基本原则,文书工作的性质和作用,文书工作的组织形式。中国文书和文书工作的发展历程及发展趋势等。

第一节 文 书

一、文书的概念

(一)文书的定义

文书是人们在社会实践中为处理各种事务而形成的、具有特定效用的信息记录。

文书的定义包含以下几项基本内容:

1. 文书是人们在社会实践中为处理各种事务而形成的。没有社会实践活动就不可能产生文书。形成文书的主体是社会组织或个人。
2. 文书是出于人们的主观愿望,为记录和传达某种意图而形成的。其形成必然出于特定的目的,服从一定的需要,而不是随意的客观

记录。例如,国家政权用文书来传达指令,指挥、协调和管理国家各项事务;政党或组织利用文书来声明主张,发出号召,管理政党或组织的事务;个人或家庭(家族)利用文书来传递信息,交流感情,处理各种个人或家庭事务;等等。

3. 文书是利用文字的形式表达并附着于一定载体的信息记录。文书的基本信息记录是文字,同时又是以一定的载体形式存在的,而不是仅存于人们头脑中的观点。随着社会的发展和科学的进步,人们记录信息的手段和表达意图的方式及其使用的载体也趋于多样化。如人们记录信息的方式最初由刀刻到笔写,再到现在的计算机录入;记录信息的载体由甲骨到纸张,再到现在的计算机存储设备。

(二)公文的概念

公文是文书(或文件)的一种类型。公文是指在公务活动中形成和使用的文书或文件。公文这一概念的提出,主要是为了区别于私人文书。公文是文书的主流,从古到今,公文都在文书群体中起着骨干和主流的作用。我国文书学的研究对象主要是公务文书,即公文。

国务院颁发的《国家行政机关公文处理办法》第二条对行政机关的公文是这样描述的:“行政机关的公文(包括电报,下同),是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

中共中央办公厅颁发的《中国共产党机关公文处理条例》第二条对党的机关的公文是这样描述的:“党的机关的公文,是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具。”

《中国人民解放军机关公文处理条例》第二条对军队机关的公文是这样描述的:“军队机关公文,是军队机关处理公务中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是军队机关履行职能的重要工具。”

综上所述,我们可以对公文赋予以下定义:

公文是机关、团体、企事业单位及其他社会组织(以下简称机关)

在处理公务活动中形成和使用的具有法定效力和规范体式(包括公文的文体和格式)的各种形式和载体的文件材料。它是机关之间、机关与群众之间,以及机关内部用来记述情况、表达意图、联系工作、处理公务的依据,是国家管理政务的一种重要工具。

公文的定义包含以下几点含义:

1. 公文是在公务活动中形成的。公务是指国家机关、团体、企事业单位及其他社会组织在其职权范围内所进行的日常管理事务。它是相对于私人事务而言的。

2. 公文的形成单位和使用范围很广。任何合法存在的组织,都会在它的活动中形成和使用公文;公文经常来往于各机关之间、机关与个人之间;公文在机关内部或在各行各业的工作活动中都发挥着重要作用。

3. 公文具有法定效力和规范的文体与格式。公文的作者必须是具有独立法人(委托代理人)性质的机构。

4. 公文是一种广义的文件材料。公文不但包括文字材料,也包括图表、数据、音像材料、机读材料等。

(三)文书的相关概念

在实际工作的应用中,文件、文书、公文三个名词定义的内容既有联系又有区别,有时相互交叉,有时又相互包含。(其中一个名词被使用时他人究竟作何理解,全凭名词所处的语言环境及人们约定俗成的一般印象的制约。)冯伯群先生在《论文件的本质与特点》(《档案学通讯》,1989年第6期)一文中,对文件、文书、公文这三个名词作了以下解释:“‘文书’一词可视为偏重于指出其为‘文字’材料这样一种特点。公文则主要强调它是一种‘公务’活动中产生并被使用的文书或文件。而‘文件’一词我们则可以赋予它泛指各种载体形式的意义。”

文书与文件是两个十分相近的概念,它们的形成主要源于历史和习惯两个因素。比如我国清代以前没有“文件”的概念,人们习惯把历史上形成的文件称为文书;而目前在国际上“文件”是一个通用的概念,因此人们又把当代的文书称为文件。

此外,由于文书的概念形成较早,人们在使用过程中赋予它一些引

申的涵义。比如文书除了特指一种信息记录外,还可以指从事此项工作和职业的人,至今在我国军队及部分机关和企事业单位中仍沿用“文书”这种职业的称谓,而文件则没有这种涵义。

二、公文的特点

公文与国家的政治生活和经济建设有直接的联系,是实现国家行政管理和党的建设的重要工具,实用性很强。所以其区别于私人文书的主要特点表现在以下七个方面。

(一)鲜明的政治性

公文是管理国家、处理党务的工具,不可能脱离政治生活。公文具有传达贯彻党和国家的方针政策、处理行政公务和党务工作的重要职能,其内容与党和国家的路线、方针、政策密切相关。有些公文直接代表了党和国家的政治立场和原则,而所有公文都不能背离党和国家的法律法规,因而决定了公文必然有鲜明的政治性。

(二)法定的权威性

公文的法定权威性,表现在公文在法定的时间与空间范围内能对受文者产生强制性影响,强制贯彻执行,强制予以阅读与办理,要求予以复文等。

公文之所以具有权威性,是由于它传达了公文制发机关的决策与意图,体现出公文制发机关的意志与权力。

因为制发机关的职权范围不同,公文所具有的权威性程度与范围上有明显差别。如国务院公文在全国发挥行政管理效用,而地方政府的公文只在其管辖地区发生行政管理效用。

公文的法定权威性还表现在其具有其他文献无法替代的凭证功能。

(三)体式的规范性

公文的体式,包括公文的文体和格式,是公文文体、格式、用纸、装订以及各种标记等内容的统称。国务院印发的《国家行政机关公文处理办法》和中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》都

对公文格式作了原则的规定。国家技术监督局发布的《国家机关公文格式》也对公文的格式作了明确、具体、详尽的规定。这就说明公文体式有国家的统一规定。

(四) 程序的严格性

公文办理有严格的程序,《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》对发文的撰写、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发和收文的签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等公文处理程序都有明确规定。任何机关单位都必须严格按照公文处理程序来处理公文。

(五) 内容的时效性

有些公文是为解决特定的实际问题而制发的,因而具有很强的时效性。超出了一定的时间范围,或现实工作完成了,该公文的使命也随之完成。

因其内容的时效性,公文是公务活动中解决实际问题的手段之一,决定了公文应快写、快发、快处理,以提高机关办事效率。

(六) 作者的法定性

公文是由法定的作者制成并发布的。公文的法定作者,是指依据法律法规成立并能以自己的名义行使职权、承担义务的国家机构和其他社会组织(包括各类党派、团体、企事业单位等,以下统称机关)。公文必须以机关或其代表人的名义制发,其他人无权制发。

公文的法定作者必须在法定的职权范围内根据公务处理的需要,按法定程序直接制发公文。在公文上载有凭证取信生效的标志以证明法定作者的职能地位并赋予公文以法定的效力。

(七) 阅者的确指性

公文的阅读对象是固定的,从公文的起草开始就已经大体明确了阅读对象。这是其他文献所不具备的。

三、公文的分类

公文作为各类社会组织从事管理活动的重要工具,产生并作用于

各个不同领域的管理层次,使用范围广泛,种类繁多。了解实际工作中公文的不同类别,以帮助档案工作者更好地管理历史文件,显得尤为重要。

在广泛的管理活动中,适应不同的公务需要,形成了不同种类的公文。分类的目的就是要对大量繁杂的公文进行分门别类,以便准确地使用每一种公文,把握不同公文的撰制、处理和处置的要求,从而提高公文管理工作的质量和效率。

公文按不同的分类依据有多种分类方法:

(一)根据形成与作用的领域,公文从总体上可分为:通用公文、专用公文

1. 通用公文。通用公文是一种普遍使用的公文,通用于各类机关、团体和企事业单位,使用范围广泛。这类公文有特定的格式、写作要求、行文关系。它们主要用于颁布法令法规、传达命令指挥工作、请示问题、报告情况、联系事务、记载活动等。通用公文主要是指国务院的《国家行政机关公文处理办法》规定的行政机关公文种类和中共中央办公厅的《中国共产党机关公文处理条例》规定的党的机关公文种类。《国家行政机关公文处理办法》中有以下 13 种:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。《中国共产党机关公文处理条例》中有以下 14 种:决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

2. 专用公文。专用公文是一种专供特殊需要而使用的公文,它只适用于一定工作部门和业务范围。这类公文同样包含格式要求和行文关系。各个业务部门所使用的特殊公文都可以称之为专用公文。我国目前公文界普遍认为专用公文主要指司法公文、外交公文、军事公文、经济公文和科技公文。

在实际工作中,还存在着诸多专用公文种类。如管理制度公文(章程、制度、公约、细则、守则等)、报告总结公文(调查报告、述职报告、总结等)、演讲公示公文(讲话稿、开幕词、闭幕词、倡议书、启事等)、工作证明公文(证明信、介绍信、推荐信等)、其他事务处理公文

(申请书、表扬信、感谢信等)、庆典公文(贺词、欢迎词、主持词等)、丧葬公文(唁电、讣告、悼词等)、邀约公文(邀请信、聘书、请柬等)等。

(二)根据行文关系(传递方向)可分为:上行文、下行文、平行文

1. 上行文。上行文是指按各垂直系统,下级机关(部门)向直属上级领导机关或指导机关(部门)报送的公文。

上行文包括逐级上行文、多级同时上行文、越级上行文三种。

2. 平行文。平行文是指向同一组织系统中的同级机关或不同组织系统的不相隶属的机关之间的行文。

3. 下行文。下行文是指按各垂直系统,上级直属领导机关或指导机关(部门)向下级机关或相应业务部门发送的公文。

(三)根据公文内容性质可分为

1. 规定性公文。规定性公文是指以强制力推行的用以规范各种行为的法规与规章等。

2. 指令性公文。也称指导性公文,是指由领导(指导)机关制发的用以阐明政策、布置工作、指示工作原则与方法的公文。

3. 公布性公文。公布性公文是指向国内或国外公开发布的文件。

4. 呈请性公文。呈请性公文是指向上级领导(指导)机关汇报工作、反映情况、提出建议、请求指示的公文。

5. 商洽性公文。商洽性公文是指机关之间用以商洽事务、询问与答复问题的文件。

6. 证明性公文。证明性公文是指用以印证事实提供凭据的文件。如:合同、协议、证明信、介绍信等。

7. 会议文件。会议文件是指各种会议产生的文件。如会议纪要等。

(四)根据公文内容是否涉及国家秘密及秘密程度可分为

1. 对外公开公文。对外公开公文是指公文内容不涉及国家秘密,可直接向国内外公布的公文。

2. 限国内公开公文。限国内公开公文是指公文内容虽不涉及国家秘密,但不宜向国外公布,只在国内公开发布的公文。

3. 内部使用公文。内部使用公文是指不宜向社会公开,只限在机关内部使用的公文。

4. 秘密公文。秘密公文是指公文内容含有一般国家秘密,泄露会使国家安全和利益遭受损害的公文。

5. 机密公文。机密公文是指公文内容含有重要的国家秘密,泄露会使国家安全和利益遭受严重损害的公文。

6. 绝密公文。绝密公文是指公文内容含有最重要的国家秘密,泄露会使国家安全和利益遭受特别严重损害的公文。

(五)在一个机关内,根据公文来源可分为

1. 收文。收文是指本机关收到的来自外部的文件,又叫外来公文。收文包括上级、平级和下级机关(单位)发来的所有公文。

2. 发文。发文是指本机关制发的文件。发文又分为两种,一种是发往外部的文件,包括发往上级、平级的文件;另一种是只供本机关内部使用的文件,又称内部文件。

(六)以公文的使用范围可分为

1. 公布文件。公布文件是指向人民群众公开传达或通过媒体向国内外公开宣布的公文。又称周知性公文。

2. 内部文件。内部文件是指所有党、政、军、企事业单位和人民团体内部使用的公文。又称限知性公文。

(七)按公文的作者可分为

1. 党务公文。党务公文是指各级党的机关、组织制发的各种公文。

2. 行政公文。行政公文是指国家各级行政机关制发的各种公文。

3. 群众团体公文。群众团体公文是指各级各类人民团体(如工会、共青团、妇联、协会、学会等)制发的公文。

4. 企事业单位公文。企事业单位公文是指各类企事业单位制发的公文。

5. 个人公文。个人公文是指以个人身份制发的公文。这里所说的个人公文是加署个人职务和姓名的、在公务活动中形成的文件材料,

如报告、讲话等。个人公文不同于私人文书。

(八)按公文的办理时限要求可分为

1. 特急件。特急件是指内容至关重要且特别紧急,必须在最短的时间内以最快的速度优先传递和处理的公文。

2. 急件。急件是指内容重要且紧急,要求打破工作常规迅速传递、处理或在规定的时限内办理完毕的公文。

3. 平件。平件是指无保密和时限方面的特殊要求,按工作常规传递、处理的公文。

(九)从物质载体的角度可分为

1. 纸质公文。纸质公文是指以纸张为载体的公文。纸张是目前文书工作中使用最为普遍,使用频率最高的载体。

2. 磁介质公文。磁介质公文是指以磁带、磁盘等磁性材料为载体的公文。

3. 电子公文。电子公文是指借助电子计算机生成、传输和处理的公文。电子公文的信息内容不会永远固定在一个特定的物质载体上,其物质载体处于不断的转换之中。在现代化办公中,电子公文已经成为公文的主体。

四、公文的作用

公文的作用,就在于它是党和国家具体领导与管理党务、政务的工具;是机关之间相互进行联系的工具;是机关处理工作的工具。具体地说,公文的作用主要表现在以下五个方面:

(一)法规约束作用

法规性公文包括法律和行政法规。立法机关发布的法律和行政领导机关根据法律制定的行政法规和规章,都是人们行为的规范和准则,不能违犯。法规性文件一经制定发布生效即由国家权力保证或强制执行,在没有废止之前,始终有效。在有效时间和范围内,人人都必须遵守,否则要追究违犯者的法律责任。

（二）领导与指导作用

公文是上级机关对下级机关进行工作领导和指导的一种工具。领导机关下发的公文,对下级机关的工作有明显的领导和指挥作用,它要对下级机关提出明确的工作任务和政策界限,提出开展工作的具体方法,要求下级认真执行。

（三）公务联系作用

进行公务联系是公文的主要作用之一。因为:①党和国家制定的各项方针、政策、法规、规章一般要以公文的形式传达到各个地区、各级机关和人民群众中去;②党和国家各级机关及社会团体利用公文与其上下进行联系;③平行机关之间、不相隶属的机关之间更多地是利用公文互相沟通、商洽工作,在实际工作中,公文发挥了桥梁和纽带作用。

（四）宣传教育作用

颁发公文,对于人民群众和干部具有宣传和教育作用。很多公文在颁布政策法规、布置工作任务的同时,不仅规定了人们怎么做,而且还说明了为什么要这样做。公文既是做好工作的重要依据,又是进行宣传教育的良好教材。纲领性文件、重大政策文件和领导指示、讲话等,宣传教育作用更加明显。各级机关可以利用公文教育广大干部和群众,使人们了解领导意图,掌握方针政策,提高思想认识,统一协调行动。

（五）凭证和依据作用

每份公文都反映了制发机关的意图。收文机关要以此为根据贯彻执行或处理工作,这就是凭证和依据作用。双方签订的协议、合同等,任何一方不能违反,否则要追究责任;介绍信、证明信和各种证件也是凭证;会议记录和各种登记同样有凭证和依据作用。一份公文在完成历史使命后,作为档案保存,仍然具有历史凭证作用。可见公文在其“生命周期”和归档后的各个阶段都在发挥着凭证和依据作用。

公文的上述具体作用并不是孤立的,而是相互依存、彼此联系的。一般情况下,一篇公文往往同时具有几个方面的作用,它们共同显现出公文的基本功能。