

21世纪档案学系列教材

王健
主编

文书学

21世纪档案学系列教材



中国人民大学出版社

C931.46

10

21 世纪档案学系列教材

文 书 学

王 健 主 编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文书学/王健主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(21 世纪档案学系列教材)

ISBN 7-300-06500-7

I. 文…

II. 王…

III. 文书学-教材

IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 051294 号

21 世纪档案学系列教材

文书学

王 健 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷厂

开 本 720×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 6 月第 1 版

印 张 23.5

印 次 2005 年 12 月第 2 次印刷

字 数 423 000

定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



前 言

文书学是一门以文书和文书工作为研究对象的应用性学科。文书和文书工作作为存在于各类机构的一种普遍的社会现象，在机构各类活动中同步产生、运行，发挥着特殊功效，成为各类机构开展行政管理活动和业务活动不可或缺的重要工具、信息通道和运行支柱。文书和文书工作伴随着人类的文明史历经数千年的发展，如今又与社会一同踏入电子时代、进入现代办公环境、跨上网络平台。在历久弥新的发展与演进过程中，文书学的研究范畴、研究焦点和研究方法一直与社会和机构的改革创新同步发展，“文书”和“文书工作”的习惯性称谓也渐渐被现代惯用语“文件”和“文件工作”所取代。

文件是指社会组织或个人在各项活动中形成的、具有特定效用的凭证性信息记录。文件有公务文件和私人文件之分，无论国外还是国内，公文均是文件的主流，这也是为什么通常《文书学》教材中的主要内容围绕公文展开的原因所在。本教材定位于公务文件的管理，顺应当代人的语言习惯（特别是随着新型载体文件如电子文件的出现），书中多用“文件”、“公文”，“文书”一词较少使用。

文件工作是指应机构开展各类业务活动的需要，酝酿生成文件直至办理完毕予以有效管理的全部活动，包括文件的撰制、传递、运转、处理、整理编目、检索查阅、归档保存等各项管理环节。

现代办公环境中，特别是伴随着电子文件的大量涌现，在外部环境与自身发展规律的双重影响下，文件与文件工作呈现出一系列新特点，面临诸多新挑战。文件的种类、处理方式、管理理念与管理方法，文件工作的内涵外延、管理规则、组织形式，文件工作人员的知识结构和素质要求等都相应地发生了一系列变化乃至剧变。无论是理论研究人员还是实际工作人员，无论是机构领导还是一般工作人员，无论是行政管理人员还是业务人员，都必须了解和把握文件与文件工作的发展趋势，研究新领域，拓展新思维，学习新知识，掌握新技能。无论专职负责还是间接介入，毕竟文件与文件工作是机构依法行政、开展业务活动的重要工具，具有全员参与和全程管理的特点。

对现代办公环境中文件与文件工作的研究与探讨，是现代文书学研究的逻辑起点，也是本教材的定位基点。

本教材基于现代办公环境，根据2000年以来国家关于公文处理一系列最新规范、采用前沿研究成果、融入现代化管理理念，全面升级、完善内容，力争满足校内专业教学需要，同时满足社会上特别是党政机关现代公文写作与处理系统培训的用书需求。

本教材以培养高级行政管理人才为基点，通过换脑筋（置身现代办公环境，基于电子政务及OA平台），更新知识（讲授最新管理理念和最新规范），培养动手能力（培养各单位急需的“笔杆子”和文件管理人员）等全方位举措，培养具有复合型知识结构的高质量办公、办文人才。

本教材的编写原则是，力争通过内容的创新、知识的更新、显著的实用性，紧贴电子政务环境，借鉴其他学科及国外教材灵活多样的表现形式，克服教材内容固有的枯燥性和传统教材的“呆板性”，吸引学生，让学生在“我想看”、“我愿学”的氛围中掌握知识。最新的理念、规范，实用技巧，大量取自一线实际部门的丰富案例及文例点评旨在满足校内学生缺乏实践、校外在岗人员未经系统培训不了解规范和正确方法而亟待解决实际问题的双重需要。希望本教材能够成为同时满足校内外两大需求群体的新平台、新环境中的升级版。

本教材分为三篇，全面展示文书学的最新理论研究成果、政策规定和方法技能。教材内容、文例、案例均力争选用最新研究成果和最新资料。

第一篇，现代办公环境中的文件与文件工作。阐释文件的特点与功能，文种及其选择规范，电子文件以及电子时代文件生命周期理论的发展；现代办公环境中文件工作的新特点与新趋势，新范畴与新领域，新规则与新内涵；文件人员角色定位与职能拓展，文件工作机构的设置与变迁等。

第二篇，公文写作规范与技巧。介绍公文写作的要领、基本要求、步骤与关

键环节，公文格式最新规范、用语技巧，附大量实例辅以点评，全方位阐释常用公文的撰写方法。

第三篇，OA平台上的公文处理。介绍公文处理程序的特点及其新环节，文档一体化平台与流程重组，公文处理规则与处理案例分析；结合立卷改革和最新行业标准阐述归档公文的整理方法等。

为帮助学生了解理论前沿知识和最新规范，书后附录精选了我国2000年以来颁布、实施的最新规范和标准：《国家行政机关公文处理办法》、《国家行政机关公文格式》、《归档文件整理规则》、《电子文件归档与管理规范》、《中华人民共和国电子签名法》；书后参考文献部分列举了本教材撰写过程中参考、借鉴的一系列颇有见地的著述，借此机会向这些作者表示感谢与敬意，同时也可作为读者学习过程中的参考资料。

本教材编写人员分工如下：

王健：第一章第一节、第二节、第三节，第四章，第七章，前言，附录，参考文献；

姬瑞环：第三章，第五章，第六章；

杨霞：第八章，第九章，第十章；

赵雪：第二章；

王强：第一章第四节。

全书由王健教授负责框架构建、审稿统稿。

在编写过程中，中国人民大学信息资源管理学院的领导和相关老师对本教材的诞生给予了大力支持，学院三代文书学教师的不懈努力使得文书学教学一直在全国居于前列水平保证了教材的高起点，教学过程中校内外学生、学员的反馈与建议为本教材内容及编写方式的更新增添了新的视角。中国人民大学出版社编审李艳辉、潘宇女士对教材出版立项、框架修正给予多方指导，李学伟先生对全书文字进行了全面细致的修改，为本书的完善付出了大量辛勤劳动。在此，一并致以诚挚的谢意！

王 健

2005年3月

于中国人民大学



目 录

第一篇 现代办公环境中的文件与文件工作

第一章 现代办公环境中的文件家族	3
第一节 文件的特点与功能	4
第二节 文件的种类与稿本	8
第三节 文件家族的新成员——电子文件	17
第四节 文件生命周期理论	20
第二章 现代办公环境下的文件工作	33
第一节 文件工作概述	34
第二节 文件工作的组织与管理	47
第三节 文件工作的内容与规则	69

第二篇 公文写作规范与技巧

第三章 公文写作要领导航	79
--------------------	----

	第一节 认识公文写作的功能与特点	79
	第二节 明确公文写作的基本要求	82
	第三节 把握公文写作的步骤	95
第四章	公文格式新规范	103
	第一节 公文格式的特点	104
	第二节 公文格式最新国家标准	104
第五章	公文用语技巧	116
	第一节 公文的文体特征	117
	第二节 公文语言的基本特征与组织要求	122
	第三节 公文修辞手法与公文专用词语	128
	第四节 公文常见要素的表述方法	133
第六章	常用公文撰写举要	138
	第一节 上行公文的撰写	139
	第二节 下行公文的撰写	152
	第三节 平行公文的撰写	186
	第四节 事务性公文的撰写	195
	第五节 会议公文的撰写	220

第三篇 OA 平台上的公文处理

第七章	公文处理程序的特点与变迁	237
	第一节 公文处理程序的特点	237
	第二节 OA 环境中的文件档案一体化管理	240
	第三节 公文处理流程的重组	244
第八章	收文处理	249
	第一节 接收、登记	250
	第二节 审核、分发	255
	第三节 办理、传阅	257
第九章	发文处理	271
	第一节 酝酿、草拟	272
	第二节 审核、签发	276
	第三节 复核、校对	284
	第四节 用印、登记	287
	第五节 发出、公布	290
第十章	办毕公文的处置	294
	第一节 办毕公文的去与留	295

第二节	归档文件的整理方法	300
第三节	立卷改革	307
附录	319
附录一	：国家行政机关公文处理办法	319
附录二	：国家行政机关公文格式	327
附录三	：归档文件整理规则	339
附录四	：电子文件归档与管理规范	343
附录五	：中华人民共和国电子签名法	358
参考文献	363

第一篇

现代办公环境 中的文件与文 件工作

21 世纪档案学系列教材





第一章

现代办公环境中的文件家族

文件家族历史悠久，在各个国家、历朝历代的发展演变中，始终具有无可替代的特殊功用。随着社会的发展，特别是进入信息时代、进入现代网络办公环境之后，文件家族的新成员、文件管理的手段与方法等都在不断丰富、发展、与时俱进。公务文件是文件家族最重要的组成部分，公文的形式、处理、运转和管理，构成了文书学研究的主线。因此，认识和掌握公文的特点、功能和种类，了解学术前沿的电子文件、文件生命周期理论，对于学习和研究文书学而言，具有十分重要的意义。

【学习重点】

掌握文件概念的内涵、外延，明确文件的特点、功能、种类、稿本等基本概念，掌握主要文种并学会正确选用的技能；了解电子文件不同于纸质文件的技术特性及其带来的新挑战；理解文件生命周期理论的实质以及如何将之运用于文件管理的实践。

【术语点击】

文件

文书

公文
公文的特点
公文的功能
公文的种类
文种选用规则

电子文件
电子文件的特点
电子文件的种类
文件生命周期理论
文件连续体理论

第一节 文件的特点与功能

一、文件的概念

文件是指社会组织或个人在各项活动中形成的、具有特定效用的凭证性信息记录。

在理论著述和日常工作中，“文件”一词常与“文书”、“公文”通用。

从词源上来看，“文书”一词出现最早，《汉书·刑法志》有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”的记载；“公文”一词最早见于《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”；“文件”一词出现于清末，在《内阁属官官制》中有“掌本阁公牍文件”的记载。

“文书”与“文件”是两个十分相近的概念，其区别主要源于词源的产生历史与约定俗成的使用惯例。我国清代以前没有“文件”一词，故常把历史上形成的文件称为“文书”，而当代形成的多称为“文件”（特别是新型载体，如“电子文件”）；此外，由于“文书”一词使用较早，因而产生出一些引申含义，如可指代从事相关工作的人员，我国军队系统中至今仍沿用“文书”这种职业称谓。

“公文”概念包含于“文件”概念之中。从形成者和使用范围的角度来看，文件可分为公务文件（简称公文）与私人文件两大类。公务文件指社会组织在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的信息记录；私人文件指个人、家庭、家族在处理自身事务的活动中形成的信件、笔记、书稿、契约、证书、遗书、家（族）谱等凭证性记录材料。“公文”概念的提出主要是为区别于私人文件，无论国外还是国内，公文均是文件的主流。这也是为什么几乎《文书学》教材的所有内容均围绕公文展开的原因所在。

文件作为记录的方式和管理的工具很早便产生于各国，不仅有公务文件和私人文件之分，现行文件与历史文件之分，也有狭义文件和广义文件之分。各国基于不同的视角对文件定义的表述不尽相同，总体而言，可将其概括为狭义和广义两种定义类型。

（一）狭义型的文件定义

又称专指型的定义，通常有两种限定角度。

其一，专指公务文件，将文件的形成者限定为“政府部门”或“公共机构”，将私人文件排除在外；强调文件具有法律约束力，强调文件的“证据效力”或“行政效力”。此类定义多见于各国的文件或档案法规中，美国《联邦文件管理法》规定：文件是指美国政府各机关根据联邦法律或在开展公务活动的过程中产生或接收的，或者由机构（或其合法的继承者）作为履行职能、开展业务活动或其他活动的证据，或者其本身有情报价值而予以保存或适于保存的，包括各种形式和载体特点的簿册、证件、地图、照片、机读材料和其他记录材料。中国国务院 2000 年颁布的《国家行政机关公文处理办法》规定：“公文是指行政机关在行政管理中所形成的具有法定效力的和规范体式的公务文书。”

其二，专指现行文件，将文件限定在整个文件生命周期中的第一阶段，即发挥现行效用的阶段，将其后续的档案阶段摒除在外。1993 年出版的《中国大百科全书·档案学分册》将文件界定为：“国家机关、社会组织、企事业单位或个人在社会活动中为处理事务、交流信息而使用各种载体的文字、图表、声像等记录材料。它是人们社会交往的工具，也是档案的前身。”

（二）广义型的文件定义

又称为泛指型的定义，文件的形成者不再局限于特定的范畴，而是涵盖了所有的公私机构、组织和个人；文件的外延覆盖了文件的整个生命周期，既包括现行文件也包括已转化为档案的历史文件；文件的类型和载体几乎无所不包，表述更为抽象、概括；文件定义的属概念大多采用“信息”或“信息记录”，突出文件的信息属性，将文件管理纳入更为广泛的信息管理领域。国际档案理事会《档案术语词典》（1984 年）将文件界定为“机关、团体、组织或个人在履行其法定职责或处理事物中所形成、收到并保存的信息记录，不论其形式和载体如何”。我国最早倡导广义文件概念的陈兆禄教授提出（1987 年）：文件是组织或个人在社会活动中，为了相互联系、记载事物、处理事务、表达意志、交流情况而制作的又构成该项活动组成部分的记录材料。第一个文件管理的国际标准 ISO15489（2001 年）将文件界定为“机构或个人为履行法定义务或处理事物而形成、接收和妥善保存的具有证据价值和情报价值的信息”。我国 20 世纪 90 年代以后出版的一系列文书学教材和专著大多对文件给予了广义的解释：既包括现行文件，又包括转化为档案的历史文件；但从研究的角度而言，研究对象大多针对文件家族中最重要的组成部分——公务活动中产生的文件，即公文。

（三）文件概念的外文表达

英语常用 Record、Document 表示文件概念（广义或狭义），强调“公文”概念时往往使用 Public Records、Official Records、Commonwealth Records 等，强调具有档案属性或价值时用 Archival Records，强调现行文件时用 Current Records，强调历史文件时用 Historical Records；法语、荷兰语均写为 Document；意大利语、西班牙语均写为 Documento；德语用 Dokument；俄语用 документ；日语用ふんしよ（文书）或こうふんしよ（公文书）。

二、公务文件的概念与特点

公务文件是文件家族最重要的组成部分，公文的形成、处理、运转和管理，构成了文书学研究的主线，因此，认识和掌握公文的特点、功能和种类，对于学习和研究文书学而言，显得十分重要。本书以下所有内容将聚焦于公务文件，即便是为照顾认知习惯、表达习惯，或者适当保留一些文件中特定的、约定俗成的表达方法而使用“文件”、“文书”一词，但所指内涵均为公务文件，不再一一注明。

公务文件（简称公文）是社会组织在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的凭证性信息记录。公文具有下列区别于图书、情报、档案等其他文献形式的特殊属性。

（一）由法定作者制发

所谓法定作者，是指依法成立并能以自己的名义享有权利、承担义务的社会组织（包括国家机关、企业事业单位和人民团体）及其领导人。为证明公文作者的法定地位与身份，公文在发布时必须具备各种法定的生效标志，如社会组织的印章或法定代表人的签署等，使得公文具有法定效力，公文的其他特点皆由此派生而来。

（二）具有法定的权威性和现行效用

法定的权威性是指公文在法定时间与空间范围内，能够对受文者的行为产生一定程度的强制性影响。公文的法定权威性，是由公文作者的法定地位及其权威性决定的。只有处于法定地位的法定作者制发的公文，才会在法定的时空范围内具有权威性；也只有具有法定权威性的公文，才能保证公文的法定效力。需要说明的是，公文的这种法定的权威性表现为对受文者的直接约束力，不仅是上级组织对下级组织的行文，下级组织对上级组织的行文也同样具有约束力。

公文的现行效用是指公文在其内容所针对的现行公务活动中直接发挥实际效力，具有依据和凭证功能。实际上，公文的这一特点是其法定权威性的一种作用形式。这种现行效用表现为一定的时间性，即公文在现行工作中，在特定的时间

范围内发生效力；这种效力虽然因具体文种不同而有所差异。但它是所有公文最本质的属性，也是区别于档案的重要标志。

（三）公文具有规范的体式和特定的处理程序

体式是文体与格式的总称。公文的规范体式是指公文的文体和格式必须符合国家的统一规定。公文的规范体式是公文合法性的象征，充分体现了公文的严肃性、准确性和有效性，各类社会组织在撰写公文时必须遵守，不能各行其是。

按照国家的有关规定，收文和发文均有一定的处理程序，各环节皆有顺序性和规范性，不得自行其是。例如：公文的制发必须严格履行与其效力等级相称的处理程序。一般性公文，必须由领导人对文稿进行全面审核并履行签发手续才能制发；规范类公文，则需要履行法定的生效程序。同样，收文也必须履行公文处理的有关程序，才能使其发挥效用。

三、公务文件的功能

公文的功能是指公文在公务活动中发挥的实际效力。公文产生、作用于公务活动，在各项管理活动中具有无可替代的功能。公文最大的优势在于突破了管理活动的地域、层次和时间的限制，更加准确、规范地传递管理指令及各种信息。

（一）公文的基本功能

公文的基本功能是：有效记录、传递和存储权威性、凭证性信息。表现为两个方面。

1. 管理的工具

制作公文的根本目的在于传递管理信息，公文制作者的主观愿望是将公文作为一种管理工具，可见公文首先是为管理活动服务的。无论是公文的内容，还是行文的规则，都是管理理论和原则的具体应用。因此，公文的首要功能是管理工具，与管理活动同步产生、运行，通过对公文管理活动的有效组织与控制，实施对管理活动的组织与控制。

2. 沟通的手段

公文在上传下达、左右沟通、实现管理工具效用的同时，在客观上成为互联互通、传递信息的沟通手段。公文作为信息载体的本原性，决定了它成为沟通手段的必然性。由于相当一部分公文可以在一定的范围内，甚至在社会上公开传递，客观上使公文成为社会组织之间、社会组织与民众之间相互沟通的手段。

（二）公文的具体作用

公文的基本功能通过每一份具体文件、在特定公务管理活动中发挥各自的作用得以实现。由于公文的内容不同，作用的领域不同，表现形式亦不同。

1. 领导指导作用

具有领导及管理职能的社会组织，通过公文把党和国家的方针、政策或系统、行业或机构的决策意图和要求传递给受文者，达到统一思想、统一行动的领导指导作用。

2. 行为规范作用

相当一部分公文，如全国或地方性的各种法律、法规和规章等，具有规范行为的作用。规范性公文一经制定、发布，在没有修改和宣布作废之前，在生效期间受国家强制力保护，人人必须遵守，不得违反。

3. 宣传教育作用

为了保证党和国家的方针、政策、法律、法规的贯彻实施，各级社会组织经常制发一些旨在对干部、职工或公众进行思想教育的公文，以便共同提高认识。

4. 公务联系作用

公文除在上下级组织之间进行协调、沟通之外，还可以在平级和不相隶属的组织之间交流信息、通报情况、商洽事务、取得配合。可见，公文是各级机关组织沟通的纽带，发挥着重要的联系作用。

5. 凭证依据作用

各种公文都反映了制发机关的意图，具有重要的现行效用；受文单位都要以此作为工作的依据。此外，许多公文在完成了现行作用之后便转化为档案，作为历史的真凭实据，供后人查考。可见，公文在其生命周期的各个阶段，都在发挥着凭证作用。

需要说明的是，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，从不同方面显示出公文的基本功能。

第二节 文件的种类与稿本

公务文件作为各类社会组织从事管理活动的重要工具，产生并作用于不同领域的各级管理层次，使用范围广泛，种类繁多。了解实际工作中公务文件的不同类别，掌握正确选择文种的方法，学会使用通用于公务活动的各个文种显得尤为必要。

一、公务文件的种类

在广泛的管理活动领域，适应不同的公务需求，形成了不同种类的公务文件。分类的目的就是要对大量繁杂的文件进行分门别类，以便准确、恰当地使用每一种文件，把握不同种类文件的撰写、处理和处置的要求，从而提高文件工作