

通用文書學



中国人民解放军西安





通用文书学

第三政工教研室



中国人民解放军西安政治学院训练部

(x) 2 (15)

说 明

22
13

文书在人们的社会生活中应用极为广泛，是一种不可缺少的工具。研究文书及文书工作的文书学，是各类、各级机关干部必备的知识之一。为了适应我院培训政治机关各专业干部特别是文秘专业干部的需要，我们编写了这本教材。由于它体系比较完整，适用性较强，所以我们称之为《通用文书学》。

在本教材编写过程中，我们力求从我院教学实际出发，形成自己的特点。同时，也参考和吸收了近几年出版的文书学方面的有关著述中的一些观点和材料。由于出处较多，恕不一一列举，谨致谢忱，敬请鉴谅。

陈凤仪、刘祖遂、郭政等同志，对本教材的编写进行了具体指导。全书共十四章，十余万字。第一至第十章由王怀志同志编写，第十一、十二章由刘创成同志编写，第十三、十四章由马忠同志编写。最后，由马忠同志统稿审定。由于我们的水平有限，加之时间仓促，教材在理论的阐述和文字的表达等方面都难免存在不少缺点和错误，希望大家在使用中提出宝贵意见，以便我们进一步修改完善。

第三政工教研室

一九八七年七月

目 录

第一章 绪 论

- 第一节 文书学概述····· (1)
- 第二节 文书学研究的状况····· (4)
- 第三节 学习文书学的意义····· (8)

第二章 文书和文书工作的历史沿革

- 第一节 文书和文书工作的出现····· (11)
- 第二节 历代文书和文书工作····· (14)
- 第三节 我党和新中国的文书及文书工作····· (21)

第三章 公文的性质和作用

- 第一节 公文的性质····· (25)
- 第二节 公文的特点····· (28)
- 第三节 公文的作用····· (30)

第四章 公文的种类

- 第一节 公文分类····· (34)
- 第二节 公文文种····· (38)

第五章 公文的体式和稿本

- 第一节 公文体式····· (49)
- 第二节 公文稿本····· (61)

第六章 文书工作的性质和任务

- 第一节 文书工作的性质…………… (64)
- 第二节 文书工作的任务…………… (66)

第七章 文书工作的原则和组织

- 第一节 文书工作的基本原则…………… (69)
- 第二节 文书工作的组织…………… (72)

第八章 行文制度

- 第一节 行文方向和方式…………… (76)
- 第二节 行文规则…………… (78)

第九章 公文撰写

- 第一节 公文撰写程序…………… (81)
- 第二节 公文撰写基本要求…………… (86)

第十章 公文处理

- 第一节 发文处理程序…………… (91)
- 第二节 收文处理程序…………… (95)
- 第三节 信访文书处理…………… (100)
- 第四节 公文使用中常见错误…………… (103)

第十一章 文书立卷

- 第一节 文书立卷的制度和意义…………… (108)
- 第二节 文书立卷的准备…………… (111)
- 第三节 文书立卷的原则和方法…………… (119)

第十二章 案卷整理与归档

- 第一节 归档制度和要求…………… (128)
- 第二节 案卷整理与归档…………… (132)

第十三章 专用文书

- 第一节 外交文书…………… (146)
- 第二节 司法文书…………… (149)
- 第三节 经济文书…………… (153)
- 第四节 军事文书…………… (157)

第十四章 文书工作人员的职业素养和有关知识

- 第一节 文书工作人员的职业素养…………… (161)
- 第二节 文书工作有关知识…………… (171)

第一章 绪 论

我们伟大的祖国，有着悠久的历史和丰富的文化传统。根据最新的考古发现，早在公元前二千五百年至三千年间就有了文字记载。体式比较完整的文书大约出现于三千年前。到了秦汉两代，便初步形成了反映文书运动过程的文书处理工作。但是，作为一门体系完整的独立学科——文书学，则是近几十年发展起来的新兴科学。我国现行的文书和文书处理工作，是在继承、借鉴历史遗产和国外经验的基础上创立的。但它与任何剥削阶级的文书和文书处理工作有着本质的不同。每个国家机关工作人员，特别是文书工作人员和领导干部，系统地学习和掌握社会主义文书学知识，把实践经验上升为理论，对于推动我国文书工作的发展，促进党和国家机关加速运转效率，提高管理水平，为社会主义现代化建设服务，具有十分重要的意义。

与学习任何一门独立学科一样，学习文书学首先要确定它研究的对象和范围，了解研究的状况和发展，以及明确研究的目的和方法。

第一节 文书学概述

一、文书学研究的对象

文书学是研究文书和文书工作的理论、原则、方法及其产生和发展、规律和特点的一门科学。

文书学具有广义和狭义两种含义。狭义文书学一般是指对于现行党政机关的常用文书及文书处理工作的研究。它具有普遍的应用意义。广义文书学除上述内容外，还包括对于文书和文书工作发展历史的研究以及对于各种专门文书的研究。我们这本《通用文书学》的教学内容，是以前者为主，适当扩展了后者的有关内容。

什么是文书？文书是人们在社会实践中公布和传递信息，表达某种思想意图的书面材料，也是将上述信息和思想意图进行记载和作为凭证的一种文字记录。它包括内容属于私人性质的私人文书和公务活动中形成的公务文书。什么是文书工作？文书工作就是对文书进行制作、处理和管理工作。它包括制发、收办和保管等相互衔接的诸环节和程序。因此，文书学的研究对象，首先是各类文书，特别是公务文书的形成、特点、作用、种类、名称、用法和体式等等。其次是文书工作的产生、性质、任务、组织和文书制作、处理以及立卷和归档等等。其内容不仅包括对现行机关文书和文书工作内在规律性的揭示，还包括对文书和文书工作的起源和产生、历代文书和文书工作的演变以及它们与国家政治制度的关系等这一历史发展规律性的阐述。因此，可以说，文书学研究的对象，包含了对各历史时期文书和文书工作实践经验的总结和理论概括。文书学是研究文书和文书工作全部体系的实际内容和规律的一门学科。

二、文书学研究的任务

文书学是一门应用性极强的学科。文书学研究的目的是，为了阐明指导文书和文书工作的理论与方法，进而推动文

书和文书工作的实践，促进文书和文书工作的科学化，使之充分发挥在党和国家机关实行管理过程中的重大作用，为社会主义现代化建设服务。从这一目的出发，文书学研究的任务主要有如下几项：

（一）批判地继承文书和文书工作的历史遗产，全面、系统地总结历史经验。

（二）正确地阐明现行机关文书和文书工作的理论、原则、特点、方法和制度。

（三）科学地预见和展示文书和文书工作的发展趋势与前景。

这三项任务是以现行机关文书和文书工作为中心的互相关联的一个整体。研究文书和文书工作的历史，是为今天的文书和文书工作提供借鉴，研究现行的文书和文书工作，是为了揭示其规律，更好地做好文书工作。研究文书和文书工作的未来，是为今天的文书和文书工作引导方向。

三、文书学与有关学科的关系

文书学是社会科学中的一门边缘学科。它吸取写作学、历史学、法学及其它有关专业知识，尤其与秘书学、档案学和行政管理学关系十分密切。

（一）文书学与档案学是相互依存的关系。文书学以文书和文书工作为研究对象，而文书是档案的前身。档案学以档案和档案工作为研究对象，而档案则是文书的归宿。文书工作奠定了档案工作的基础，档案工作又实现了文书工作的更进。因此，两者任何一方的存在和发展，都关系到对方的存在与发展。我们在文书学研究中，要把改善档案材料的源泉，为档案工作奠定基础，作为一项重要内容。

(二) 文书学与行政管理学是相互渗透的关系。行政管理学是系统地研究行政管理现象和规律的一门学科，它以国家行政管理职能为研究对象。而文书学的研究对象文书和文书工作，也是国家进行行政管理的基本工具之一。因此，在研究行政管理学的时候，就自然融进了对文书和文书工作的研究，在研究文书学的时候，也必然涉猎到行政管理学。就一定范围和意义上讲，文书学研究的内容和目的，就是行政管理学研究的内容和目的，反之也是一样。

(三) 文书学与秘书学是相互包含的关系。秘书学以秘书工作为研究对象，秘书工作又是主要从做好文书处理和办理日常事务两方面进行的。文书处理是文书学研研的基本内容，又是秘书工作的主要业务之一。因此，文书学就成了秘书学必须研究的重要内容而被包含在其中。而文书学研究的成果，也就是秘书学一部分研究任务的实现。这种关系表明了文书学原则上是从属于秘书学的。

此外，文书学研究的内容，还广泛地涉及到诸多的学科。例如：研究文书的起源和演变，就要涉及文字学和考古学；拟文需要合乎逻辑学；公文撰写过程中应讲究语法修辞等等。这些学科的研究和发展，都或多或少地影响着文书学的研究和发展。以上说明，我们在研究文书学时，只有更多地了解和具备其它有关学科的知识，才能取得突出的成绩。

第二节 文书学研究的状况

一、文书学的发展

无论是在我国，还是在世界其它国家，文书和文书工作

由来以久。但是，把文书和文书工作作为一门科学来研究，却是很晚的事情。我国文书学研究的发展状况，大体上是这样的：

一是文书和文书工作的研究没有与文书和文书工作的发展而同步进行。文书和文书工作产生后，随着社会生产的扩大和国家管理职能的发展，特别是随着阶级的复杂化和政治制度的变更以及文化和科技的进步，迅速地发展起来。但是，对于文书和文书工作的认真研究，则落后了数百年以至数千年。就一般情况来说，在奴隶制和封建制时期，这种研究工作尚未形成。只是在某些立法文件里规定了或涉及了国家机关文书处理工作的若干制度和简单做法。

二是文书和文书工作的研究长时间没有形成独立的体系。近代以来，开始了对文书和文书工作的专门研究，并取得了长足的进展。但是，这种研究往往是零碎的、局部的和不彻底的，缺乏一种全面的，相互联系的系统性。并且基本上是依附于某一学科的究研，没有形成一门独立的学科。

三是作为一门独立的学科，文书学研究在近期取得了可喜的进展。新中国成立之后，党和政府十分重视文书工作的改革与完善。颁布了一系列有关文书处理的规定，形成了一套社会主义文书工作制度。广大研究人员经过十几年的努力，不论是在研究领域的开拓，理论探讨的深度，还是在技术方法的改革方面，都取得了不小的成绩。党的十一届三中全会以来，文书学研究有了突飞猛进的发展。有关文书学的专著、教材、刊物大量涌现出来。一些大专院校和中等专科学校，陆续开设了这一课程。目前，文书学研究工作至少已发展成三个科目：文书工作发展史；历史文书学；现代机关

文书处理学。随着文书学研究的进一步发展,其中有关公文书写方面有可能发展成独立的学科。同时,各种专用公文的研究,如司法文书、财经文书、海关文书、外交文书等,也都各成体系,成果显著。

二、文书学研究的趋势

文书学研究必须面向现代化,面向世界,面向未来,并对其发展前景能够作出展望与预测。只有这样,才能适应文书和文书工作的发展,对付新的挑战,使自己跟上时代的步伐。对于文书学未来的发展,我们不可能全都准确地掌握。但是,就一般情况而言,它的发展趋势,大体上可有以下几个方面:

(一) 毫不动摇地坚持四项基本原则

无论是八十年代还是九十年代,以至下个世纪相当长的时期,我们都将坚持四项基本原则,因为这是实现四个现代化的根本前提和保证,也是文书工作的根本指导思想。

(二) 新技术革命将使文书工作出现崭新的面貌

以电子计算机为中心,包括生物工程,光导纤维、新能源、新材料等在内的新技术革命,将使文书和文书处理工作发生巨大变化。

1. 信息传播、储存和处理的方式将改变。电子计算机和光纤通讯的结合,能有效而迅速地传播、储存、处理象潮水一样涌来的信息;并且也将大大提高情况检索速度。人们只要按动键盘,就可以在屏幕上看到世界各地存贮的任何资料。

2. 将实现“办公室自动化”。新技术革命对文书工作的

直接影响是“办公室自动化”。文书人员在办公室，将通过文字处理机、电子计算机、复印机和传真机等机器设备，处理日常事务。有人称之为“无纸办公室”。这虽然夸张，但它确实可以大大减少公文和纸张的流量，提高办公效率。

3.将出现人工智能的“电脑文书人员”。人工智能科学的发展，将研制出最终模拟人类智能活动的智能机器。智能机器“文书人员”将替代一部分文书人员的工作。

4.将对文书工作的保密提出新的要求。新技术革命的展开，也使文书工作的保密面临着“信息情报偷窃”和“计算机犯罪”的新威胁。我们的文书人员需要运用新的技术手段来实现保密要求，使保密方法与设备同时更新。

(三)文书工作模式和文书人员队伍将发生新的变化。

随着我国现代化建设事业的发展，我国文书工作的模式和文书人员队伍必然会不断出现新的格局和新的变化。

1.文书工作将呈现多种模式共存的局面。先进设备和手段的采用，是在一较长时期内逐渐实现的。伴随这一过程，文书工作必然会呈现出多种模式。这一趋势是我们文书学研究的重要课题和艰巨任务。它将大大丰富文书学的内容。

2.新型的文书人员队伍将脱颖而出。未来的文书人员必须熟悉电子计算机应用技术；时间观念和效率观念极强；不仅是运用民族语言的能手，还需掌握一门或数门外语。文书人员的培养也将彻底打破“师徒相传”的手工业方式，走上正规的大学教育轨道。只有这样，才能为文书人员队伍开辟前所未有的新来源。

第三节 学习文书学的意义和方法

一、学习文书学的意义

广大机关干部，包括领导干部和专职文书人员，学习和掌握文书学的理论和知识，有着十分重要的意义。

(一) 文书学是机关干部必须具备的知识。

一九二三年，列宁在《宁可少些，但要好些》一文中，把了解文书和文书处理工作的基本知识，作为机关干部必须具备的条件之一来要求。指出：“必须通过国家机关基本理论、行政管理和文书处理的基本知识的考试”。从事机关工作的干部，或多或少地都要使用公务文书，承担一些文书处理工作任务。这就要求广大机关干部都应具备文书学方面的知识。否则，就无法自如地掌握和运用文书这一办事工具，胜任和完成自己的工作任务。

(二) 学习文书学是机关职能的客观要求

各级各类机关担负着党和国家管理政务的职责，而文书和文书工作是执行这一职责所普遍使用的重要工具。无论是机关领导，还是机关工作人员，如果脱离文书材料，或没有必要的文书知识，要具体履行本机关的职责，是完全不可能的。

(三) 学习文书学是提高工作效率，克服官僚主义的重要途径。

提高工作效率，克服官僚主义，是政治体制改革的基本任务之一，也是现代化建设的客观要求。机关文书工作是提高管理效率的重要环节。各级干部具备了读写公文，处理公

文的知识和能力，就可以尽快地了解情况，获得信息，减少周折，加速公文运转。领导能够亲自动手，更可以及时正确地指导工作，解决问题。

（四）学习文书学是教育群众、推动改革的一项积极措施。

社会主义现代化建设和政治经济改革离不开宣传和教育群众。强有力的舆论宣传教育离不开写作。具备了写作能力也有助于口头表达。写作有文采，讲话有口才，才能说服上级和同级，教育下级和群众，从而推动建设和改革事业的发展。

二、学习文书学的基本方法

文书学的学习与其它学科的学习一样，没有轻而易举的“捷径”，也没有千人一辄的模式。每个人都可以从自己的不同情况出发，采取切实可行的方法来学习。然而根据教学内容、教学目的以及学习者的一般情况，学习文书学有几条基本的方法是可以采用的。

（一）进行系统的理论知识的学习

一方面要深刻而准确地理解基本理论原则，做到知其然又知其所以然，把握住文书学的内在规律性。另一方面要全面而具体地了解有关制度和办法。从文件的撰写、运转，到文件的管理、归档的各个环节与要求，都要认真掌握。

（二）结合实践总结提高

理论联系实际是提高学习效果的最重要途径。只有边学习边实践，才能把学到的理论知识转化为实际工作能力。

（三）灵活运用一般原则和基本方法

文书学的有关原则和方法比较规范和严格，但各级各类机关的性质、职权、规模和工作组织不尽相同，其文书处理工作有着各自的特点。书本上的知识只能是共同的，具有普遍的指导意义的原则和方法，没有也不可能提供解决每一个具体问题的现成答案。因此，既不能脱离这些原则、方法的基本精神，又不能形而上学地生搬硬套。而应该结合本机关、本单位的实际情况，灵活运用。只要我们在学习中勤于思考，肯于钻研，善于实践，就能收到好的效果。

第二章 文书和文书工作的历史沿革

文书是随着文字的产生而产生的。在文字从萌芽、演进到成熟的漫长时间里，也同时逐渐产生、使用和发展着文书。阶级和国家出现之后，把文书作为管理政务、实行阶级统治的工具，逐渐形成了一套文书拟制与处理的程序和手续，这就是文书工作。文书和文书工作是随着社会生产和国家机关的发展而发展的。

第一节 文书和文书工作的出现

一、文书和文书工作出现的条件

文书和文书工作的出现，是人类社会发展到一定历史时期的产物和必然结果。只有当人类社会的发展有了这种需要，并且具备了必要的条件时，它才得以产生和发展。

（一）文字的出现并趋于统一和成熟，是文书产生的基本条件。

语言是思想的表达形式，文字是语言的一种符号，而文书则是文字的书面形式。没有文字，思想就无法以书面形式表达出来。随着人们劳动、生活、交往的内容和规模的扩大，语言这种直接表达思想感情和意愿的形式，已远远不能满足人们要求记载和在更大范围内进行传递的需要了，于是便出现了某些语言的符号——最初的文字。人们把这些最初的文字表达的内容，刻画在某种材料上，进行记载和传递，