

机关公文处理学概论

韩 振 起

机关公文处理学概论

韩 振 起

一九八四年·石家庄

前 言

《机关公文处理学概论》一书，共三讲，十五章，以宣传公文和公文处理知识，贯彻落实一九八一年二月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》为宗旨，并力求在吸取历史成果和总结过去办文经验教训的基础上，针对目前机关工作中存在的“文山会海”等问题，提出了一些改进办法。

本书在草拟过程中，参阅了部分专家、学者撰写的有关著作和文章，吸取了他们的一些观点和方法，运用了他们提供的一些例证，在此予以说明，并致谢意。另则，还得到河北省档案局领导同志的鼓励和支持，河北经济管理干部学院马克同志和裴德胜同志仔细审阅了初稿，作了修改，并提出许多宝贵意见，学院档案班部分同学给予了大力帮助，这里一并表示衷心感谢。

由于水平所限，时间短促，书中缺点、错误实所难免，恳切希望读者批评指教。

作 者

一九八四年十月十五日

目 录

绪 论	(1)
第一讲 机关公文概论	(7)
第一章 公文的概念和沿革	(7)
第一节 公文的概念	(7)
第二节 公文的沿革	(8)
第三节 文书、文件和公文	(14)
第二章 公文的特点和作用	(18)
第一节 公文的性质、任务和特点	(18)
第二节 公文的作用	(25)
第三章 公文的种类和名称	(31)
第一节 公文的种类	(31)
第二节 通用公文的名称及其使用方法	(39)
第三节 几项专业公文名称及其使用方法	(56)
第四章 公文格式	(58)
第一节 公文格式的意义	(58)
第二节 公文格式	(61)
第五章 公文的撰写	(76)
第一节 撰写公文是一项责任重大的严肃工作	(76)

第二节	撰写公文的原则·····	(78)
第三节	撰写公文的几点要求和注意事项 ·····	(84)
第四节	公文中的数字·····	(91)
第五节	公文书写材料的选用·····	(94)
第六章	公文正确使用 ——认真解决“文山会海” 问题·····	(95)

第二讲 公文处理····· (106)

第一章	公文处理工作的任务、意义、性质、作用、原则和要求·····	(107)
第一节	公文处理工作的任务和意义·····	(107)
第二节	公文处理工作的性质和作用·····	(112)
第三节	公文处理工作的基本原则和要求 ·····	(115)
第四节	公文处理人员应当具备的素质和修养 ·····	(121)
第二章	公文处理的组织·····	(124)
第一节	我国机关的设置概况·····	(124)
第二节	公文处理机构与组织领导·····	(126)
第三节	公文处理的组织方式·····	(127)
第四节	行文制度·····	(129)
第三章	公文处理程序及其内容·····	(135)
第一节	公文的收发、登记·····	(138)

第二节	公文的拟办、批办·····	(154)
第三节	公文的承办·····	(155)
第四节	公文的催办·····	(157)
第五节	公文的核稿与签发·····	(165)
第六节	公文的缮印与校对·····	(169)
第七节	注办·····	(172)
第八节	装订、用印和封发·····	(172)

第四章 公文的科学管理·····(174)

第一节	平时归卷管理的意义·····	(174)
第二节	案卷类目的编制和运用·····	(177)

第三讲 公文的立卷归档·····(183)

第一章 公文立卷的意义与宣传·····(187)

第一节	公文立卷的意义·····	(187)
第二节	公文立卷的宣传·····	(190)

第二章 文书处理部门立卷与归档·····(191)

第一节	建立健全文书处理部门立卷制度·····	(191)
第二节	正确选择立卷环节·····	(197)
第三节	明确立卷范围·····	(200)
第四节	分工立卷·····	(205)

第三章 保管期限·····(210)

第一节	确定文件保管期限的基本指导思想和原则 ·····	(211)
第二节	如何具体分析和判定文件价值·····	(212)

第三节	划定保管期限时应注意的几个问题	(216)
第四章	公文立卷的原则与方法	(221)
第一节	立卷的原则.....	(221)
第二节	公文的立卷的方法.....	(223)
第三节	关于灵活运用“六个特征”立卷应注意的 几个问题.....	(234)
第四节	有关立卷方法的历史回顾.....	(235)
第五章	案卷的整理、装订和归档	(239)
第一节	复查、调整案卷.....	(239)
第二节	拟写案卷标题.....	(242)
第三节	卷内文件的排列与编张号.....	(250)
第四节	填写卷内目录与备考表.....	(252)
第五节	填写案卷封皮与装订.....	(260)
第六节	案卷的排列与编制案卷(移交)目录	(266)
第七节	案卷的归档及质量要求.....	(267)

绪 论

机关公文处理学，也称机关文书处理学，是文书学的一个科目。文书学是研究我国各个历史时期国家机关，公共团体的文书及文书工作的概况、作用、特点和发展规律的学科。文书学发展到目前，基本上形成了三个科目：

（一）文书史。主要研究我国文书的起源，演变，我国历代的文书包括文种、体式、用语、行文时的作用，以及现在的史料价值。主要是总结文书的历史发展规律，为研究历史档案的作用与管理服务。

（二）文书工作发展史。主要研究文书工作的起源、演变、历代文书工作的组织、制度与作用。其主要任务是总结我国文书工作的发展规律，为现行文书工作提供历史借鉴。

（三）机关公文处理学。主要研究现行党政机关的文书工作理论、原则与技术方法，并为贯彻落实一九八一年二月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》服务。基本内容包括机关公文的形成、处理和立卷归档三部分。

机关公文处理学，除了是文书学的一个科目外，又是行政管理学的一个重要内容。行政管理学是一门研究如何提高行政管理效率的社会科学。它是以有效地执行国家方针政策为目的，以系统研究国家事务的各项管理活动为对象的一门

学科。行政管理学研究的主要内容是：行政原理，行政组织，行政信息，行政决策，行政法学，人事行政，财务行政，事务管理，机关管理。公文处理是机关管理工作的一个组成部分，机关管理是一种行政技术活动，主要研究内容有四个：一是办公自动化。主要是电脑和其它仪器在行政办公上的实际应用，使公文的启封、运转、缮写、核对、打印、复印、翻译、计算、传递等，部分地代替人的手工劳动。二是办事效率化。无论是公文处理、公文管理，还是档案管理、信息传输等，都要讲究短小精悍，快速准确，注意提高效率。三是工作标准化。对工作程序，工作质量，工作定额都要有明确的规定，并把工商企业常用的质量管理，程序控制、时间与动作研究，及其他一些现代化管理方法、管理技术应用于行政管理，使机关管理面貌焕然一新。四是环境优美化。进行社会主义现代化建设离不开科学的行政管理，特别是在当前，我们正面临着以克服官僚主义，提高机关工作效率为目的的机构改革和体制改革的重大变革，更有必要开展行政管理学的研究。我们现在开设机关公文处理学概论的课程（以下简称概论），粗略地涉及一点这方面的内容，主要讲述现行党政机关（包括团体、企业、事业单位）的文书和文书工作的基本知识。因为文书和档案，文书工作与档案工作，有密切的关系。文书档案来源于文书。文书工作是文书档案工作的基础，对文书档案工作有着重大影响。所以，我们学习《概论》目的在于对我国现行机关文书与文书工作有个较系统，较概括的了解，以利熟悉和研究管理档案的原则与方法。了解自己的工作对象，认识档案的来源、内容、特点、成分和工作规律，为提高机关工作效率服务，兼为档案管理技能、

档案管理学的研究提供条件。

文书工作是机关工作中一项重要的日常工作，是机关之间联系工作的纽带，是领导和各业务部门开展工作的助手。建立健全文书工作，是使机关有条不紊地进行工作，实现机关革命化，改进领导作风，克服官僚主义，文牍主义，拖拉作风，提高机关工作效率和质量，开创机关工作新局面的必备条件。它关系到党和国家的方针政策的贯彻，关系到机关工作效率和质量，影响机关各项职能的实现。健全文书工作，有助于全部国家机关，上下通达，左右联系，互相协调，运转自如，增强国家机关工作效能。

我们党和国家历来是重视机关文书工作和档案工作的。党从成立那天起，就形成了自己的文件和档案。党的最早文件，就是党的第一次全国代表大会产生的决议和纲领。以后，随着党的活动的蓬勃开展，党的文件数量越来越多，为了处理这些文件，并将其作为档案保存起来，党中央于一九二五年成立了秘书处。到了一九三一年经周总理批准撰写了《文件处置办法》。这是我党处理文书、保管档案的一个最早的规定。而后在抗日战争时期和解放战争时期进一步完善着这方面的工作制度。特别建国以来，在机关文书处理工作和档案工作方面，逐步形成了一套比较完整的规章制度，有了一套科学的、正确的基本原则和精神，这主要反映在一九五一年九月二十九日中央人民政府政务院颁布的《公文处理暂行办法》。一九五五年一月刘少奇同志主持中央政治局会议，讨论和批准的《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》，一九六五年四月在周总理亲自主持和参加下制定的《国务院关于加强国家档案工作的决

定》三个文件上，至今其基本精神和原则都还是正确的。

“十年内乱”，林彪、“四人帮”一伙，出于篡党夺权的罪恶目的，严重地破坏了机关文书工作和档案工作的正常秩序和一套行之有效的规章制度，使机关的文书工作和档案工作处于一种极端混乱的状态，给机关工作造成极大的影响和破坏。在行文关系方面，党政不分，滥发乱抄文件，由于发文范围过宽和重复行文，使文件数量增多。在公文撰制方面，有的滥用文种，缺头少尾，不合文件格式，有的穿靴戴帽，照抄照转，假、大、空、长，不务实际，“帮八股”文风盛行。在公文处理方面，慢、乱，有章不循，批办画圈，互相推诿，公文往返旅行，手续不严，责任不明，失密泄密。在公文管理方面，没有秩序，分散保存，杂乱堆放，如此种种，贻误了工作，造成了损失。这种状况，粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，做了大量的拨乱反正工作。对文书处理工作和档案工作进行了长达三年左右的恢复，整顿。一九七九年以来，我们恢复了机构，配备了干部，健全了文书工作和档案工作制度，对机关工作，生产建设，科学研究都发挥了重要作用。但是，目前有些机关文书工作中仍然存在着公文多、篇幅长、内容空、差错多、传递慢、格式不规范和办文效率低等问题。这种情况不仅影响公文作用的发挥，而且造成很大浪费。我们的社会主义现代化建设事业正在迅猛发展，各行各业，各条战线都在开创四化建设新局面。新的形势和任务，要求我们必须研究新事物，创造新经验，打破不适应新情况、新形势的老框框，坚持正确的，修正错误的，吸取先进的，从“文山会海”中解脱出来，全神贯注地开创机关公文处理工作新局面。为此，

必须做到：

第一，继续清除“左”的影响，提高文书工作质量，认真克服公文处理工作混乱和管理制度不健全等现象。

第二，反对官僚主义，文牍主义，深入实际，调查研究，恢复和发挥党的优良传统和作风。在调整、改革各级行政机构和整党中要注意把改进公文处理工作与改进机关作风结合起来；要把改善机关档案室的工作和健全机关的公文处理工作结合起来。我们的党政机关是为人民服务的，与旧政权的官僚机构有着根本性质的不同，必须铲除官僚主义作风，深入实际，调查研究，反对主观主义瞎指挥，反对为办文而办文，不顾实际效果的文牍主义。文牍主义是机关工作作风不正的问题，官僚主义是机关领导作风不正的问题。随着机构改革的进展，这种不正的工作作风和领导作风，日益显得与新形势不合拍。文牍主义是官僚主义的温床，它本身也是一种官僚主义的表现。目前进行的机构改革，目的是改进领导作风和工作作风，提高工作效率，以适应四化建设的需要。裁减机构，定编定员，只是机构改革的第一步，如果精兵不简政，官僚主义与文牍主义仍然盛行，必将给机构改革带来阻力，甚至使机构改革有半途而废的危险。因此，清除官僚主义和文牍主义是一件至关重要的大事情。

第三，大力提高文书工作质量。在行文程序上，要贯彻集中统一的原则。克服分散主义，以利加速公文运转，提高工作效率；在撰制公文方面，提高公文质量。起草的公文坚决克服长、空、套、散的不良文风，力求准确、简炼、条理、通顺，讲求语法修辞。在公文处理制度方面，恢复文书处理部门立卷归档制度。

第四，文书人员要解放思想、认真学政治、学文化、学科学、学业务、学管理，努力实现工作方法科学化，工作手段现代化。首先，在工作方法上，要完善公文处理程序，努力将工作程序和环节搞的合理、科学、实用。对一切不适应新形势的程序和环节，进行检查和改革，坚决去掉重复环节，减掉繁琐手续，努力把现代化科学知识运用到公文处理工作中来（如系统工程学，决策学，行政管理学等）使工作程序科学化、制度化、规范化。其次，凡有条件的机关和单位，均应积极将现代化的先进技术和设备（如录音、录相、传真、复印、电子计算机等）应用于公文处理工作中来。凡现在暂无这种条件的机关和单位，均应努力创造条件，争取尽早用现代化的手段处理公文，以提高机关工作效率。

第五，注意理论联系实际，学以致用。学习要领会精神实质，抓住重点。

第一讲 机关公文概论

第一章 公文的概念和沿革

第一节 公文的概念

什么是公文？简言之，公文是处理公务的文书。它是统治阶级管理国家、处理政务、以及记载各种活动情况的工具。不同的社会制度和历史阶段，对公文的范围有不同的理解。旧中国，人们一般把公文范围限定在处理公务的书面文字材料之内。新中国成立以后，随着现代科学技术的发展，人们对公文包括的范围有了新的理解和认识，比过去有了相当的扩大。目前人们理解的公文，可分为两大类：一类是党政机关、企事业单位、群众团体、办理公务中形成和使用的通用公文，包括书面文字材料（如收发文件、电报、报表、电话记录、会议记录、调查材料、登记簿册等）和用技术手段形成和使用的图纸、照片、影片、录音、录像等；另一类是军事、外交、统计、计划等专门领域使用的专用公文。如外交活动中形成和使用的国书、条约、照会、护照、备忘录等。又如政法工作中形成和使用的起诉书、判决书等。公务文书是与私人文书相对而言的。私人文书，是指个人或家族在从事政治、经济、科学、文化等活动中形成和使

用的日记、自传、著作手稿、证书、信件、契约及家谱之类的文字材料。在私有制社会里，私人文书很普遍。我们新中国建立后，即社会主义制度确立以后，私人文书减少了，范围缩小了。目前搞经济承包，发展专业户，私人文书略有增加，但有保存价值的私人文书并不是很多的。私人文书一般归私人自己所有，由自己自由保存和处理，只有社会著名人物的私人文书，才由国家加以收集、征集、整理和保存。我们这里要研究的是现代意义的公务文书，而且是通用的公务文书。就是现在党政机关、企业、事业单位和群众团体等在工作和生产活动中形成和使用的公文。对这种公文，国务院办公厅一九八一年二月颁发的《国家行政机关公文处理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）作了这样一个概括，即：

“国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规、请示和答复问题，指导和商洽工作、报告情况、交流经验的一种重要工具。”可以说，这是对现行通用公文概念作的最科学、最完备的表述。它指明了通用公文的性质和任务，是我们学习公文处理学，做好公文处理工作的依据和准绳。

第二节 公文的沿革

所谓公文的沿革，就是公文的沿续变迁和公文的发展历程。在我国，公文的使用历史是很悠久的。公文是人们在社会实践活动中形成的文字材料。它的产生主要有两个条件，一是产生了文字，二是出现了国家。

文字的产生经历过一段相当长的过程。以汉族来说，在

文字正式形成以前，人们曾采用结绳和绘画的方法记事。随着绘画记事法的发展和简化，逐步形成了所谓的绘画文字，进而演化为象形文字。公元前二十一世纪至公元前十一世纪的夏商时代，随着社会生产力的发展，阶级、文字和国家的出现，特别随着奴隶制国家的形成，奴隶主阶级为了行使国家的职能，强化国家机器，利用文字作为传达命令、指挥国政、联系公务的工具，逐渐形成了以反映国家机关活动为内容的各种公务文书。正如斯大林同志在《马克思主义与语言学问题》一书中指出的：“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，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往”（《斯大林选集》下卷第518页）。这就是说，在人类历史上，文字和文书，基本上是和阶级与国家同时产生，同步发展的。自从有了国家开始，奴隶主阶级就把文书作为他们统治人民，管理国家的政治工具而加以重视和利用。从我国的历史情况看，正是如此。《周易·系辞下》有这样一段：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察……。”从这段话可以看出，在没有文字以前，治理国家，记载国家的事情是在绳子上打个结，大事打个大结，小事打个小结，事情多了就打一大串结。“后世圣人易之以书契”，“易”是改变的意思，“书”是写；“契”是刻。意思是说，随着时代的发展，文化的提高，后来人们以书契（写刻）代替了结绳记事。我国现存最早的公务文书是在河南省安阳县小屯村发现的甲骨文书，其中绝大部分是记载殷朝后期几个王朝活动情况的（大约在公元前1300年至公元前1100年左右）主要成份是卜辞。这些部不大系统和完整。保存得较为系统完

整的公务文书，最早的算是《书经》。班固在《汉书·艺文志》中解释“书者，古之号令”，说明《书经》记载的，多是古代追记下来的下行公文。

西周时期，由于国家机关的强化，典章制度的进一步完备，开始出现了更为明确的下行文书，其名称叫“誓”，是对军队用的公文，是统治者对出征前的士兵发的文告，可看作是战争的“动员令”。“诰”，是施政的公文，是诏告广大人民群众的文书。

夏、商、周以后，即战国时代的齐、楚、魏、燕、韩、赵、秦七国，都把下行文叫令。令是指挥性质的公文。秦并天下以后，下行公文，一种叫“敕”，是训戒州部的，“州部”是当时的行政区划；一种叫“诏”，是对百官用的；一种叫“赦”，是发大令的，如赦免；一种叫“策”，是封王侯官职的。

总的看，我国古代下行公文有谕告、诏、玺书、制、册、批答、御札、教、檄等十多种。封建社会每朝的下行公文都有所变化，有的增加一些，有的改换了名称，如到了明朝、清朝出现了“告示”，是对老百姓的公文。解放前用过，如毛泽东同志说的“安民告示”。“文革”前有时有的机关还用，现在不用了，一般用通告，通知。

关于上行公文，春秋战国时期有“书”，是用来陈述自己的政治见解或主张的。战国时代曾经大量应用过。秦汉古籍中保留下来的有“疏”，是对政事进行批评或提建议的，有时进行弹劾也用。魏晋以后用得较多的是：“章”，用以对上谢恩的；“奏”，用以弹劾揭发坏人的；“表”，用以陈述下情的；“议”，用以发表不同意见的。