

21世纪高等院校通识教育规划教材

文秘

■ 陈建林 主编

与档案 管理



 人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

文秘 与档案管理

陈建林 主编

图书在版编目(CIP)数据

文秘与档案管理 / 陈建林主编. -- 北京: 人民邮电出版社, 2011.9
21世纪高等院校通识教育规划教材
ISBN 978-7-115-26277-6

I. ①文… II. ①陈… III. ①秘书学—高等学校—教材②档案管理—高等学校—教材 IV. ①C931.46②G271

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第173669号

内 容 提 要

全书共10章, 主要内容包括: 秘书工作概述、文秘公文处理、文秘立卷与归档、档案与档案工作、档案的收集、档案的整理、档案的鉴定、档案的保管、档案的利用服务、档案的现代化管理。

本书可作为普通高等院校文秘专业及相关管理专业的教材, 也可作为相关专业人员的参考用书。

21世纪高等院校通识教育规划教材

文秘与档案管理

-
- ◆ 主 编 陈建林
责任编辑 马晓霞
 - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街14号
邮编 100061 电子邮件 315@ptpress.com.cn
网址 <http://www.ptpress.com.cn>
三河市海波印务有限公司印刷
 - ◆ 开本: 787×1092 1/16
印张: 13.75 2011年9月第1版
字数: 351千字 2011年9月河北第1次印刷

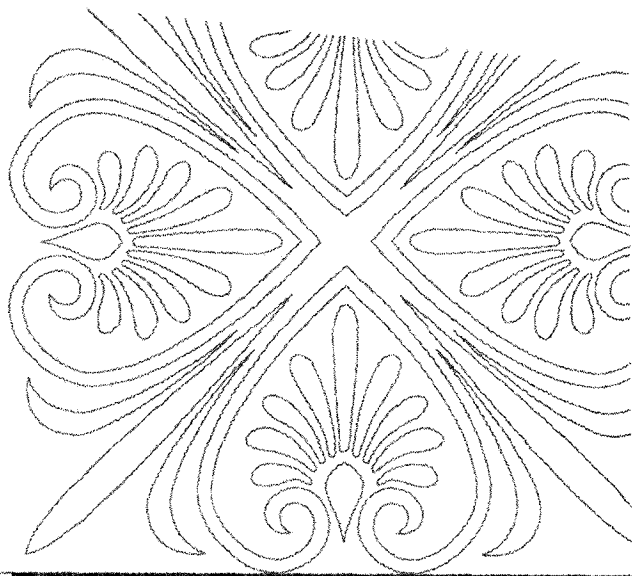
ISBN 978-7-115-26277-6

定价: 28.00元

读者服务热线: (010)67170985 印装质量热线: (010)67129223
反盗版热线: (010)67171154

前言

Preface



文秘工作具有较强的综合性、专业性和实践性。档案管理是文秘工作的重要内容。高等学校专业教育是档案学知识的规范传播的主要途径。

由于文秘专业在校学生缺乏实践机会,教师也缺乏这方面的实际管理经验,目前档案管理课程的教学出现了理论知识有余,实践知识不足的现象,教学内容趋于空洞化。为此我们编写了这本《文秘与档案管理》,尽最大可能弥补上述缺陷和不足,供文秘专业的教师和学生使用。

在编写过程中,我们着眼于在校学生的特点,围绕文秘专业等主干课教材的内容,更好地使教材内容适应文秘岗位职业技能的需要,具有时代性,反映新知识、新方法。编者认真听取了使用本教材的教师意见和建议,力求能体现思想水平的政策性、科学水平的先进性、教学水平的适用性和实用性。

全书立足实践对档案管理学各个方面进行了系统论述,以期构筑我国档案管理学研究的理论框架与实践体系。全书共分10章,从不同角度、不同方面对档案管理的知识进行系统地介绍。具体内容包括秘书工作概述、文秘公文处理、文秘立卷与归档、档案与档案工作、档案的收集、档案的整理、档案的鉴定、档案的保管、档案的利用服务、档案的现代化管理等方面的内容。

本教材的编写具有以下主要特点。

(1) 新颖性、适用性。

本教材的编写框架和内容新颖,重点明确而突出,简洁而实用,便于学生理解和掌握相关知识与技能。

(2) 技能性、专业性。

本教材注重联系文秘与档案工作的实际,融知识、技能于一体,以提高学生学习的兴趣,给学生在信息与档案管理工作实践中提供帮助。

本书由陈建林主编,并编写本书第一章、第三章,齐海彬编写第二章、第四章,张宴如编写第五章、第十章,李英编写第六章和第九章部分内容,曾宪言编写第七章,郭婷编写第八章,蒋粤燕编写第九章部分内容。

由于学识浅薄、编写时间仓促,在文秘工作和档案管理的理论知识有许多方面是编者力所不能及的。为此,我们借鉴了许多学界前辈和大家的观点与学术成果,在此谨表示郑重感谢。由于作者水平有限,书中难免有疏漏和不当之处,恳请读者不吝指正。

编者

2011年8月

目录

Contents



第一章 秘书工作概述 /1

- 第一节 秘书工作的内涵 /2
- 第二节 公文的特点与作用 /6
- 第三节 公文的分类与公文格式 /9
- 思考与练习 /20

第二章 文秘公文处理 /21

- 第一节 文秘公文处理工作的含义与运行过程 /22
- 第二节 文秘公文处理工作的特点和规律 /30
- 第三节 文秘公文处理工作的改革与未来趋势 /35
- 思考与练习 /40

第三章 文秘立卷与归档 /41

- 第一节 立卷的原则、实施和范围 /42
- 第二节 立卷的原理和方法 /48
- 第三节 案卷的整理与归档 /80
- 思考与练习 /90

第四章 档案与档案工作 /91

- 第一节 档案的定义和种类 /92
- 第二节 档案的作用及发挥作用的规律 /98
- 第三节 档案工作概论 /103
- 思考与练习 /109

第五章 档案的收集 /110

- 第一节 档案收集工作的内容、意义和要求 /111
- 第二节 机关档案室的收集工作 /114

第三节 档案馆的收集工作 /117
思考与练习 /123

第六章 档案的整理 /124

第一节 档案整理工作的程序、
内容和基本原则 /125
第二节 全宗 /126
第三节 全宗内档案的分类 /131
第四节 档案整理工作改革 /138
思考与练习 /142

第七章 档案的鉴定 /143

第一节 档案鉴定工作的内容和
意义 /144
第二节 档案鉴定工作的原则和制度
及标准 /144
第三节 档案鉴定工作的组织 /149
第四节 档案保管期限表 /150
思考与练习 /155

第八章 档案的保管 /156

第一节 档案保管工作的概述 /157

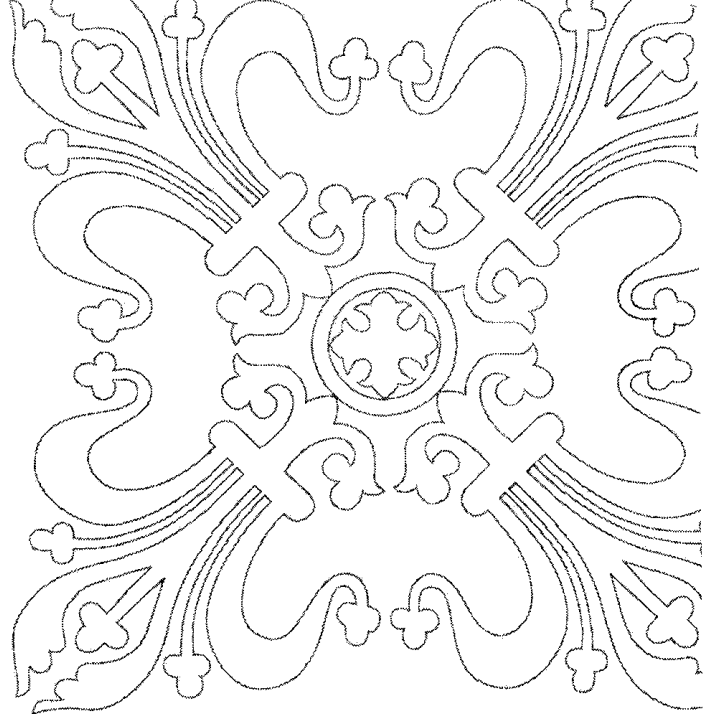
第二节 档案库房的管理 /159
思考与练习 /167

第九章 档案的利用服务 /168

第一节 档案利用服务工作概述 /169
第二节 档案提供利用服务的
方式 /171
第三节 开放档案 /175
第四节 档案的编研 /176
第五节 档案的检索工作 /179
思考与练习 /193

第十章 档案的现代化管理 /194

第一节 计算机技术在档案工作的
应用 /195
第二节 多媒体档案管理技术与
应用 /198
第三节 电子文件概述 /200
第四节 网络技术与档案管理
网络化 /206
思考与练习 /212



第一章

秘书工作概述

Chapter 1

秘书学作为一门综合性的应用科学，在其理论和实务中势必涉及一些概念和范畴，它们是构成这门学科的基础。本章要探讨秘书学的基本概念、范畴的内涵与外延，分析秘书工作的重要内容，公文写作的特点、作用和格式，正确地界定秘书学的本质属性和内涵，具体地分析和介绍公文写作的相关知识点。希望通过本章的讲解，为同学们提供一把打开秘书学科学之门的钥匙。

第一节 秘书工作的内涵

秘书一词，在不同国家、不同时代，其含义不一样。我国古代，秘书一词有三方面含义：一是指官禁中的秘藏之书。如《晋书·荀勖传》：“得汲郡家古文竹书，诏勖撰次之，以为中经，列在秘书。”大意是说，得到今河南汲县发掘出的古代竹简文书，皇帝下诏荀徐勖选编，作为秘藏于官禁中的经籍；二是指带有宗教迷信色彩的纬书起源很早，在西汉后期得到统治阶级的支持和农民革命的利用。如《后汉书·郑玄传》：“时睹秘书纬书之奥。”这里讲的“秘书”就是指用隐用语来预测吉凶之类的文图符篆的书籍。三是指官名与官署。如东汉时创设秘书监，魏时设秘书令，晋代设秘书监、丞、郎等官职；晋代设秘书寺、南朝梁时设秘书省等官署，掌管国史编修与著述事务。

我们在这里探讨的秘书，不是指上述的含义，而是指秘书个体（秘书人员）和秘书群体（秘书部门）的总称，他们是秘书工作的主体。对秘书工作看法上的不同意见，直接影响到对秘书概念特别是秘书内涵的不同理解。

一、若干秘书定义的辨析

我国自 20 世纪 80 年代以来，秘书界对秘书的内涵作了大量探讨工作，给秘书下了各种定义。这里，我们仅列举近期的有代表性的几个定义，并加以分析，以便能探索出一个较科学的秘书学的定义。

(1) 1996 年再版的《现代汉语词典》(修订本)对秘书下的定义是：“掌管文书并协助机关或部门负责人处理日常工作的人员。”显然，这一定义的着重点放在文书工作，而且贯以“掌管”二字。所谓“掌管文书”即执掌或领导文书工作，这超出了一般秘书人员的职责。文书工作包括公文起草、来文办理工作的性质，特别是公文的起草、来文和收文的办理，属于“协助”领导，而非“掌管”，这同“协助机关或部门负责人处理日常工作”的性质是相同的。所以，这个定义没有完全摆正秘书与领导的关系，而且只突出了传统的秘书从事的文字工作，秘书工作的涵盖面过窄。

(2) 2000 年 6 月全国高等教育自学考试指导委员会组编并出版了《秘书学概论》。书中对秘书的定义是：“秘书是位于领导人身边或领导机构中枢，从事办公室事务、办理文书、联系各方，保证领导工作正常运转，直接为领导工作服务并为各方面服务的领导事务与信息助手。”作者认为，这个定义是要“尽可能包容各种秘书，甚至古今中外秘书的定义。”这个定义突出了“后勤保障”服务，把政务服务这一秘书工作的基本职能放于次要位置。“后勤保障”，加本文前述，无论是从广义或是狭义的角度讲，都不应列入秘书工作。同时，这个定义中伏案与“办理文书，联系各方，保证领导工作正常运转，直接为领导工作服务并为各方面服务”等提法，体现了“三服务”精神，吸纳了各家之长，其用意是好的，但作为定义讲，还停留在对秘书工作的工作经验性的描述上，缺乏高度的概括集中。所以，我们认为，这个定义是不完美的。当然，这个定义也有优点，强调了秘书“位于领导人身边”、“直接为领导工作服务”，秘书是领导的“助手”，这是非常正确的。也就是说，将公认的领导与秘书的主辅关系这一秘书的本质特征纳入了定义之中，显现出秘书工作具有辅助性的特点。但是，该定义又说秘书位于“领导机构中枢”，这种说法又与秘书的辅助性地位相悖。尽管上述作者的

本意是想用位于“领导机构中枢”来说明秘书与领导的亲密关系，但实际上则否认了秘书对于领导的辅助性地位，将其纳入了领导层。

(3) 1999年9月国家劳动和社会保障部组织制定的《国家职业标准秘书(试行)》给秘书下的定义为：秘书是“专门从事办公室程序性工作、协助领导处理政务及日常事务，并为领导决策及其实施服务的人员。”这个定义同上述两个定义相比较，在肯定秘书工作具有“协助领导”性质的前提下，突出了政务服务，特别是政务服务中的“领导决策及其实施”，这一点是必要的和正确的。它避免了秘书工作涵盖面过窄或过宽的弊端。但是这个定义也有值得商榷的地方。该定义将秘书的职业部门仅限于“办公室”，而事实上如本文前面论述的，随着秘书事业的发展，各机关特别是上层机关不断从办公厅(室)分离出来了一些秘书工作机构，不再属于办公厅(室)的编制。同时，随着我国非公有经济的发展，涌现出了众多的私人秘书，他们当中，有些依附于秘书部门(如办公室)，有的则作为个体而存在，直属于“老板”个人领导。所以，仅仅将秘书工作职业部门限于“办公室”，是不符合实际的。其次，该定义将“专门从事办公室程序性工作”作为秘书定义的一个子项是欠妥的。秘书工作特别是文书处理、会务工作等，固然有程序性，但这并非秘书工作的特有属性。其三，该定义同上述第一个定义一样，将“秘书”的这个“种”概念包含于“人员”这个“属”概念之中，即秘书属于人员的一种。这种说法虽然没有错，但“人员”说太宽泛了，全国人民都可视为“人员”。这比起上述第二定义的“助手”说退了一步。

(4) 2000年6月出版的聂中东同志主编的《中国秘书史》逐一剖析了秘书“助手说”、“参谋说”、“工作人员说”、“职务说”、“比喻说”(“外脑”与“左右手”)等，认为这些说法均不能明确解释秘书的内涵，因此给秘书下了如下定义：“秘书是一种提供脑力劳动、为受雇者服务而信任可靠、具有能够进行人与人和人与机传递连接功能的专业技能与素养的职业。对于高级秘书而言，还兼有对上司谋划、劝谏的职能。”

在探讨这个定义前，应分清概念与定义的关系。概念是反映客观事物特有属性的思维形式。而一种事物的特有属性具有多样性。只有反映事物决定性的特有属性，即本质属性，才是深刻的概念；而反映事物派生性的特有属性，则是交付前的概念。我们给事物下的内涵定义，要采取揭示事物的本质属性的深刻概念。上述定义的缺陷，就在于没有抓住秘书这一角色的决定性的本质属性，而只抓住了一些派生性的属性，因此所下的定义是较为肤浅的。比如说，定义中讲，秘书“提供脑力劳动”，“具有能够进行人与人和人与机传递连接功能的专业技能与素养”，这些虽然是秘书人员具有的属性，但并不是本质属性，而且这些属性对于从事别的职业(如医疗工作、工程技术工作、教学工作等)的人，也是应当具有的，这是其中之一。第二，认为秘书“为受雇者服务”的提法，只适合私有制的社会的私人秘书，而对如今在政府部门从事秘书工作的公务秘书而言是不合适的，因为他们与单位的关系不是雇佣与被雇佣的关系。第三，至于说秘书应是雇主“信任可靠”的人，这是一个普遍的用人原则，不是秘书的特有属性。第四，认为秘书是“一种……职业”。为什么做此界定？作者解释道：“所谓‘职业’，就是个人在社会中所从事的作为主要生活来源的工作。换言之，秘书就是以秘书职业为主要生活来源的工作者。”这种说法是正确的，但是作者在定义中又认为秘书是“一种……职业”，这个命题同作者讲的“秘书就是……工作者”的判断相悖的，前者指“事”，后者指“人”。我们给秘书下定义，是对秘书工作的主体(个体和群体)，也就是说给从事秘书工作这一职业的“人”下定义，而不是给秘书工作下定义。作者关于秘书是“一种……职业”的说法，混淆秘书和秘书工作这两个概念，而且同作者的前后说法自相矛盾，违反了同

一律，因而是不妥的。由于概念上的混淆。在作者的定义中就出现了这样的语病“秘书是一种提供脑力劳动、为受雇者服务而信任可靠……的职业”。用“为受雇者服务而信任可靠”去界定非人化的“职业”，显然是用词不当。

这里应该说明的是，人们通常讲“秘书是职业标准”、“秘书职业资格证书”、“秘书职业群体”等，这里讲的“秘书职业”指的是秘书工作这一社会职业，而不是指“秘书”人员本身。我们在给秘书下定义时，不应用“职业”之类的词语去做“秘书”的属概念。

总之，以上四个定义都从不同方面、不同程度上触及了秘书的特有属性，但存在着不够准确和完善之处。

二、秘书的内涵

我们沿着前人对秘书内涵定义的研究足迹，取长补短，给秘书下这样的定义，秘书是位居领导近身，直接为领导辅助决策、处理政务并掌管机关行政事务而提供综合服务的助手和参谋。

这个定义可简化为：秘书是直接辅助领导工作，为领导提供综合服务的助手和参谋。现对这个定义的说明如下。

(1) 定义中的“秘书”、“领导”、“助手和参谋”，既指单个的秘书工作者、领导者，也指复合的秘书群体（秘书部门）、领导集体（领导中枢机关）。

(2) 定义中的秘书“位居领导近身”，“直接”、“辅助”领导，“提供综合服务”等提法，旨在表明秘书所从事的职业工作，具有从属性、辅助性、综合性这样一些本质属性，他们是区别于其他职业工作的不同特点。

(3) 定义中的为领导“辅助决策、处理政务并掌管机关行政事务”等内容，旨在概括秘书的基本职责。“辅助决策”是辅助领导处理政务的核心内容，因此单独提出来。“掌管机关行政事务”，如前述，是指机关后勤保障工作，它本身不属于秘书工作，但作为秘书长和不设秘书长的办公厅（室）主任，或者秘书根据领导授权具有执掌、主管此项工作的职责，故划入秘书职责范畴。

秘书的这些基本职责，一言以蔽之，就是“直接辅助领导工作，为领导提供综合服务”，因此民间化后的定义将基本职责的具体内容舍去，显得更简明些。

(4) 定义从种概念（下位概念）与属概念（上位概念）的关系上，将秘书列为领导的“助手和参谋”。为什么这样定位呢？有以下几点理由。

① 我们在前文中阐明秘书工作时，从实际出发，赋予它“直接辅助领导处理政务、出谋划策、为领导做助理当参谋”这样的内涵，因此从事这种助理性、参谋性工作的秘书，顺理成章是领导的“助手和参谋”。

② “助手和参谋”，既是我国秘书的传统功能，也是对现代秘书提出的要求。历代有作为的封建帝王、政治家都鼓励其左右的秘书官吏积极出谋划策，或补正自己缺失。例如，三国时的蜀国丞相诸葛亮对秘书官吏提出了违覆、直言、进人的要求，称为参署制度。所谓“违覆”，即发现主官的批示有违背国家政令之处，秘书人员应提出意见，陈述理由，送回主官处，建议重新审改；所谓“直言”，即要求秘书人员对主官直谏不讳，凡发现主官在处理公务时有不当之处，应及时指出，以避免过失；所谓“进人”，即要求秘书人员向主官推荐人才。可见，参署制度，就是一种给秘书人员制定的参谋制度。又如，唐太宗李世民在位时，倡议建立的执

论制度，规定：凡属军国大事的皇帝诏敕签发前，先由中书省参与起草皇帝文书的中书舍人先行讨论，对所提意见要亲自签署；而后送上级主管官中书侍郎、中书令加以审示。之后，转掌管传递皇帝命令的门下省的官员执论、审查。按此程序办理，鲜有败事。可见，执论制度也是一种鼓励和支持秘书人员执言、讨论国事和出谋划策的一种制度。

③ 从秘书的各种上位概念相比较，“助手和参谋”较为贴切。在各种秘书定义中，有秘书是“人员”说、“工作人员”说、“服务人员”说、“办公室人员说”，有“职务”说、“职业”说，有领导的“外脑”、“左右手”等说法，这些说法，概括起来有如下缺陷。

一是秘书定义的外延不是过宽就是过窄。认为秘书是“人员”，或“工作人员”，或“服务人员”，这些说法没有错，但它们所反映的秘书这个概念的外延过于宽泛，不是秘书的这个概念所邻近的上位概念。认为秘书是“办公室人员”，这种说法只将秘书界定在办公室工作的人员，其外延又过窄，因为机关从事秘书工作的，有相当一部分是分布在办公室以外的秘书专业机构，如政策研究室、信访局（处、科）等，只讲办公室人员不能涵盖全部秘书人员。

二是秘书定义的外延性不够准确。例如，说秘书是一种“职务”，这不完全符合我国的实际情况。我国政府部门设置了秘书长、副秘书长，高级领导干部按规定设专职秘书。此外，还有一些社会组织，自主设立了秘书职务。但是，这些只占秘书总量中的极少数，而绝大多数的秘书人员从事的秘书工作岗位，都未列入法定的职务序列。我国政府部门实行的是公务员制度，并实行相应的职务序列。人大、政协机关也都是参照实行公务员制度的。所以，总的来讲，不能说秘书是“一种职务”。至于说秘书是“一种职业”，我们在探讨“秘书工作定义”时已做过阐释。就秘书工作讲是“一种社会职业”，而秘书工作的主体——秘书则不应属于职业范畴，因为无论是服务于机关领导个人的专职秘书人员，还是服务于机关领导班子的群体秘书人员都不能用反映社会分工的“职业”一词去界定。

三是不能用比喻作为科学的定义。将秘书比喻为领导的“外脑”或“左右手”等说法，虽然形象，但不能作为定义的词语。比喻，是语言修辞学的一种辞格，喻体与本体虽然有相似之处，但本质上是不同的两种事物，因此不能用喻体代替本体。如果将“左右手”改为“助手”，“外脑”改为“参谋”，则是一种较为科学的说法。

有的学者认为秘书是领导的“助手”，其“外延过宽”，“因为领导机关的各个部门的工作人员，几乎都是领导的助手。”因此主张用“领导的事务和信息的助手”代之。我们认为，固然不只是秘书才是领导的助手，但“助手”说比起“人员”之类的说法，其外延不算“过宽”；相反，如用“事务和信息”去限制“助手”，外延又显过窄，因为秘书是从政务方面为领导提供综合服务，其范围已超出了“事物与信息”。从逻辑定义的要求看，被定义对象的上位概念，应是临近的属概念。相比较而言，“助手”作为与秘书邻近的上位概念，是较为贴切的。

还有的对秘书“参谋说”持否定意见的学者认为，我国“古代的秘书基本上具有‘谋’的功能，而无‘参’的功能。而现在一般性的秘书既无‘参’、又无‘谋’的功能，只有上升到秘书部门领导才能在实际工作中起‘参谋’作用”。这里有两点值得探讨：一是，不应机械地将“参”与“谋”二字割裂开，“参谋”就是“参加谋划”或“出谋划策”的意思，它不等于“参与决策”的意思，后者是领导的职权，居于服务层的秘书不得擅权；二是，认为“现在一般性秘书既无‘参’、又无‘谋’的功能”，这是不符合实际的。只要深入秘书工作实践第一线，自己亲自实践或了解一下文件的起草、公文审核、处理信息、督促检查、会

议组织以及办理公务的“提预案”工作等秘书活动，就会发现有大量的“参谋”工作；一个不具备“参谋”及时，并善于谋划的秘书，是做不好这些工作的。当然也要看到，身处基层单位的秘书其发挥“助手”作用的天地要广阔些，发挥参谋作用的天地较之中、上层机关要窄一些，但不是没有“参谋”可言，如企业厂长（经理）授权秘书起草一个文稿、搞一项调查，拿一个创名牌产品的方案等，他们就是在做“参谋”工作。总之，我们既不应将秘书的参谋作用同“智囊团”相提并论，又不应将他看得玄而又玄，不可高攀，一直否认秘书是领导的参谋。

第二节 公文的特点与作用

一、公文的特点

关于公文具有哪些特点的问题，学术界的认识不尽一致。出现分歧的主要原因，在于去认识和把握公文特点的角度和方法不同。毛主席曾经讲过：“对于物质的每一种运动形式，必须注意它和其他各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事物的基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其他运动形式的质的区别。只有注意了这一点，才有可能区别事物。”这段话为我们指明了探索事物特点的科学方法，即找出此事物区别于其他事物的特殊的质的差异性。我们在探讨公文的内涵定义时，就是采取的这种方法，去揭示公文的特殊本质。在这里进一步讨论公文的特点，不能离开公文的内涵定义，另辟蹊径，而应沿此思路，把公文作为社会管理活动的客观对象和运动形式，与邻近的事物相比较，以便从宏观上、总体上把握公文的基本特点。这些特点是对公文内涵定义涉及的重要观点的强化、发挥或延伸，同内涵定义并不相悖。概括起来，公文的特点主要有如下几点。

1. 实践上的权利约束性

依照国家法律和其他有关法规性文件成立的社会法人组织，包括国家法人、集体法人、企业法人、事业法人和社团法人等，都被赋予一定的职责和权利。因此，这些法人在规定的权限内撰制的公文在社会管理的实践活动中具有权利的约束性。这种权利的约束性表现在：从宏观上讲，凡公文，都对社会某个方面的或大或小的管理工作具有法定的权威，它指挥人们该做什么、不该做什么和如何去做，以统一人们的思想和行动。从一定意义上讲，当今的法治国家，都是按照公文内容所规定的路线、方针、政策、法令、法规、规章等在运行的，而使公文成为各种社会组织开展工作的可靠依据。特别是依照一定法定程序，由国家机关制定的法令、法律具有较高的权威性和强制力，任何单位违反了都要依法追究其责任，这是其一。从关系上看，在发文者和收文者之间产生一定的法定效力和作用。如具有领导权力的上级机关向所属下级机关发出指示，下级机关的行为就应无条件地纳入指示的轨道上去，解决同指示相违背的具体问题；下级机关无权利处理的问题，需请求上级机关批准或指示，经上级批复后才能确定自己的行动准则。在平行机关或不相隶属的机关之间，多数情况下是通过函去商洽工作，它则体现出一种平等的权力关系，并产生相应的效力和作用。由于权利的约束性，使公文具有一种联动性质，互相沟通，形成畅通的公文信息流。比如，上级的指示必须传送给下级组织以至广大干部群众，为他们理解和掌握，指示才能在实践中产生效应。如果把指示封闭起来，使之处于静止状态，就会变成一纸空文。所以，实现公文的法定效力或价值在于联动，不联动的公文就会失去价值。因此，制

发公文时，不仅要符合法定作者拥有的职责和权利，而且要考虑公文的缓急程度、时效长短和传递方式，并加快公文的运转和贯彻，以保证实现公文的法定效用，达到制发的目的。

2. 体式上的严格规范性

以上两点着重从公文内容在社会管理活动中的地位和作用去探讨公文的特点。从公文的外形式上讲，公文具有严格的规范性。所谓规范性，就是公文的体式有严格的规范性要求，不能凭法定作者的主观随意性，各行其是。比如什么样的公文内容要选择什么样的文种，有一定之规，应做到“量体裁衣”；公文应具备哪些活动要素，印制公文的版面如何安排，也有一定要求，应做到格式规范；公文语言的运用应怎样把握，也有特殊要求，应使之合体。公文内容决定体式，体式反作用于内容。没有体式上的严格规范性，公文管理上的政治从属型、实践上的权力约束性就会受到损害，甚至不成其为公文。

公文体式上的规范性是不断发展变化的，不同历史阶段的公文有不同的规范，甚至同一历史阶段不同时期的公文规范也有不同的要求。例如，中国现代通用法定公文，在文种的兴废上，过去有签报、布告、指令、批示、便函等文种，现在不再列入。在文种的适应性范围上，1956年以前对上级的请示或报告事项，均用“报告”文种，1956年后实行报告与请示分开，增加“请示”文种。在公文格式上，1956年前一般是直行竖写、自右而左；1956年后才改为横排书写、自左而右。现代通用法定文体式上的这些变化和其他的相关规定，均见诸我国相关部门发布的公文法规，也就是说它们是法定下来的，具有权威性和约束力。

3. 运行上的一定程序性

公文如同任何事物一样，也是处于运动状态的。公文运行的各个环节按规定的方式组织起来，并保持一定的秩序，这就是指运行上的程序性。这种程序性，是按照公文的运行规律，经过公文法规确定下来的。公文的运行，从总体上说是在发文与收文之间进行的，具体上讲是在上下级机关之间、平行与不相隶属的单位之间及机关内部展开的。公文运行的全过程分为公文的制成、传递、办理和实施等阶段。凡是重要的公文，必须经过这些阶段的运行，才算完成了运动的全过程，即运行的周期。这时，行文的目的才算实现或者基本实现了。由此可见，公文的生命力在于运动，而公文运行的程序性则是使公文生命力得以充分发挥的有力保证。

4. 历史上的直接记录性

公文内容作为上层建筑的观念形态，是法定作者在从事公务管理活动中所表达的主观意志。因此公文也是法定作者的主观意志的直接记录。这种记录，实际上是把行文主体以语言形式储存的思想内容，在甲骨、竹简、纸张等物质载体上，转化为具体的语言符号（文字），也就是说将思想物化了。这种物化的思想可以超时空进行传递和保留。所以，每件公文当它的实用目的实现后，只要它的载体存在，文字没有消失，其思想内容就能永久保存下来，不会泯灭。这是公文具有历史上的记录性以及由此产生的延续性的表现。中国有一套宏大的反映上溯至“五帝”（皇帝、颛顼、帝喾、尧、舜）传说时代，下至清代的“二十五史”，这些史书的编纂无不得力于历代相传的公文。从一定意义上讲，一部“二十五史”也是一部公文摘要汇编。所以，从公文记录历史事实及其承载的信息具有时空的延续性看，我们可以毫不夸张地说，没有公文也就没有人类的文明史。

二、公文的作用

我们在前面讲述公文的内涵定义和特点，以及公文写作的意义等问题时，已经涉及公文的

作用。现在进一步从宏观和微观这两个方面，集中讨论公文的作用问题。

1. 公文的总体作用

纵观古今历史，大量使用公文的首推我国政府部门。公文作为治理国家、管理社会的工具，对经济和社会发展起促进或促退的作用。公文的运动是包括在国家权力运动之列的。国家权力运动被经济运动所决定，同时又反作用于经济运动。国家权力对于经济发展的反作用，按照恩格斯的说法可能有三种情形：一是“沿着同一方向起作用”；二是“沿着相反的方向起作用”；三是“它可以阻碍经济发展沿着某些方向走”，并可“推动它沿着另一种方向走，这第三种情况归结为前两种情况中的一种”。公文经国家机关制定后，作为一种权力工具，也像国家机关所起的作用一样，在以上三个方面对经济运动产生影响。

2. 公文的具体作用

从微观方面观察，公文在社会管理和公共活动中，主要发挥着以下具体作用。

(1) 指挥和组织作用。大至一个国家，小至一个团体，都需要领导者、管理者去指挥和组织被领导和管理的群众同心协力地去实现一定的计划和目标。任何社会、任何时代，公文都在这方面发挥或大或小的作用。中国古代公文的训、诰、制、诏等就承担着君告其民或以上戒下，去实现统治者意志的功能。现代，我国党的机关和组织，主要靠制定自身的章程、条例、规定来治党，同时发布方针政策性的文件，并在条件成熟时经过法定的程序将其变成国家的法律法规，以发挥领导核心作用。各级政府部门也经常通过制发公文来部署工作、传达决策，以实现对外下级机关和人民群众的组织领导。为了推进经济和社会的发展，需要对未来的行动和各种资源包括劳动力、土地、资本等的供应与使用进行筹划，这就需要研究制定全国的、地方的以及相关各部门的长期规划、年度计划、短期安排之类的文件，以指挥本组织系统去实现阶段性的目标，避免工作的盲目性，减少未来不确定性带来的冲击和影响。

(2) 控制和规范行为作用。这一作用是公文具有权利的约束性所赋予的。任何一个社会组织系统，为了朝着一个既定的方向，目标运作并达到预期的目的，必须通过执法相关文件去控制、协调和规范人们的行为。历代公文的令、命令、指令和各种法规起着强制性的控制和规范人们行为的作用，同时也是公务管理活动建立在有章可循、有法可依的基础上的。在当代中国，国家制定根本大法，以及管理经济、政治、军事、文化和外事外交等方面的法律、法规；各级地方的权力机关和行政机关也制定了贯彻国家宪法和法律的各种法规、规章。这些公文起着安邦治国、维护社会秩序和保障人民合法权益的作用。在他们的法定范围内，人人必须遵守，依法执行，违者必究。

(3) 宣传和教育作用。代表不同的阶级、阶层或社会集团利益的公文作者，制发公文的一个共同目的，就是要用作者的政治倾向、思想观点、行动计划去说服教育受文对象，争取他们站到自己的旗帜下来。古代公文中的诰、谕、教、诏等文种突出地具有这方面的功能。封建皇帝直接用诰、谕来晓谕臣民，使觉悟知己意。教，则是王侯大臣用它来训示老百姓的，如《文心雕龙·诏策》云：“教者，效也，出言而民效之。”《释名·释典艺》说：“诏，照也，人暗不见事宜，则有所犯，以此照示之，使之昭然知所由也。”汉高祖刘邦攻入咸阳后，不失时机地向民众发布《入关告谕》，陈述秦法苛刻，当尽废除；并约法三章：“杀人者死，伤人及盗抵罪。”要为父老除害。不管刘邦以后对《入关告谕》实施的如何，但当时它宣传鼓动、争取民心的作用是很大的。司马迁《史记·高祖记》云，刘邦的告谕传出后，“秦人大喜，争持牛羊酒食，献飧军士”。现代公文中许多宣告性的文件和重要会议上的领导讲话（报

告)、决议、决定等所起的宣传教育作用也是不小的。中共中央每举行一次重要会议后,通常都要发布会议“公报”,面向整个社会以至国外,讲明开会宗旨、宣告会议成果、号召干部群众为完成新的任务而团结奋斗。它所起的宣传人民、教育人民的作用是被实践反复证明了的。

(4) 陈情和谋政作用。我国从古代、近代到现代都有上行公文,即下级机关向上级以至中央机关的行文。如春秋战国时代的上书,秦汉时代的章、奏、表、议以及后来的疏、题、本、奏折、书状等,近代公文的呈、呈文、签呈、报呈、现代公文的报告、请示等,都具有上情下达、请示问题、陈述政见和谏议等功能。例如,战国时李斯的《谏逐客书》,三国时诸葛亮的《出师表》,唐代魏征的《谏太宗十思疏》等,就是上书谏议,规劝帝王的名篇。《谏逐客书》的背景和主旨是:秦统一六国前,韩国派遣水工郑国赴秦,帮助修一条长 300 余里的灌溉渠,企图以浩繁工程来消耗秦国的人力和财力,牵制其对外扩张领土。公元前 237 年秦王嬴政(即秦始皇)识破韩国的计谋后,在朝廷宗室的力促下,下逐客令,将客卿全部赶走。李斯也在被逐之列,他于途中撰呈《谏逐客书》。这篇上书完全抛开个人的去留问题,而围绕“逐客为过”这个主旨,从历史事实、君主欲望、敌我关系等方面,论述了“非秦者去,为客者逐”的错误政策,并提出用人要持分析态度,“问可否”、“论曲直”,实行“地无四方,民无异国”、“王者不却众庶”的政策,此乃“跨海内,制诸侯之术”。秦王阅李斯上述后,幡然悔悟,遂“除逐客之令,复李斯官”。刘勰在《文心雕龙·论说》中给这篇上书很高的评价:“李斯之止逐客,并顺情入机,动言中务;虽批逆鳞,而功成计合,此上书之善说也。”

(5) 联系和知照作用。凡是公文都具有这方面的作用,特别是从古至今的平行文,如关、刺、移、咨、函等,联系和知照作用更为显著。公文也是一种信息记录。它依赖于文字与载体相结合,使其记录的信息具有了物质性,也就是说公文承载的信息也随之物化了。这样,公文就为信息的传播和同各方面的联系提供了现实的可能性。凭借公文载体的运转,公文在法定的范围内可传播出去,促进信息沟通、情况交流、相互了解,发挥联系和知照作用。当然,在当今社会,公文不是物化了的唯一的信息记录,如图书、报刊、情报资料等都属于信息记录之列,起着沟通和交流信息的作用。但是公文作为治理国家、管理社会的信息记录,在社会联系中占据了特殊而重要的地位,是别的信息记录无法取代的。

(6) 凭证和史料作用。由于公文具有法定的权威性,因而在现实公务活动中起着不同的凭证或依据作用;有些公文,如会议纪要、大事记、会议记录、证明信、聘书等,其凭证作用更加突出。同时,公文具有语言物化的特点,能长期保存下来,加之它又起着凭证的作用,因此公文还具有史料储存的功能。它为研究和编纂历史提供了极其珍贵的资料。

第三节 公文的分类与公文格式

公文的使用范围很广,各种性质各种类型的机关与组织,在工作活动中都需要形成和使用文件,都会收进和发出文件。文件的数量不但很多,而且涉及的内容也十分丰富。因而文件的种类也很多。本节主要介绍几种最基本、常用的分类概念以及各类文件包括的主要文种。

一、公文分类

1. 按文件的来源划分

一个机关或者机关内部某个部门的文件，首先从来源上可以划分为两大层次。

一层是由外机关发送到本机关来的文件，叫作收来文件，通常简称收文。收文是由外机关制发的，作为传达它的制成机关的意图，发送到本机关来联系工作、办理事务，如上级机关发来的决定、规定、通知，下级机关报送来的工作报告、请示等。

另一层是由本机关制成的文件。其中按照本机关制发文件的目的，又可以分为两部分。

第一部分是作为传达本机关的意图，发送给需要同它进行工作联系、业务沟通的机关，叫作对外文件，通常简称为发文，如本机关给上级机关的请示、工作报告，本机关给下级机关的答复、通知等。

第二部分是由本机关制成并且在本机关内部使用的文件，用于安排、组织和管理机关的工作。如机关内部的工作计划、总结、规章制度、会议记录，机关内部的通知、通报等，叫对内文件或内部文件。

以上划分方法从逻辑关系来看是两个层次，共分三类，即收文、发文和对内文件。收文来源于外机关，发文和对内文件都出自本机关。这种划分方法是文书工作中最常用的。一般机关对于收文和发文都要分别进行编号和登记。

2. 按行文关系划分

行文指的是一个机关给对方机关发文。行文关系指的是机关之间文件的授受关系，它是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围来确定的。机关之间的行文，从收文机关与发文机关之间的工作关系来分，可以分为上行文、平行文和下行文三类。

(1) 上行文：指的是下级被领导机关向它所属的上级领导机关发送的文件，即自下而上的行文，如上报的请示、工作报告等。上行文反映下级机关向上级汇报工作、请示问题，请求给予领导和指导。

(2) 平行文：指的是同级机关或者不相隶属的机关（即没有领导指导关系的机关），它们之间来往的文件。比如国务院的各部、委之间，一个省的各厅、局之间，没有领导与指导关系，都是不相隶属的机关或单位。上述这些机关之间，在互相协商与联系工作问题时，适宜使用平行文，如公函、通知。

(3) 下行文：指的是领导机关对其所属下级机关的发文，即自上而下的发文。如国务院给各部、委和各省、自治区、直辖市人民政府的发文，省委给所属各县县委的发文等。常用的有通知、决定、通报等。

上面所讲的上行文、平行文和下行文，是从发文机关和收文机关之间的工作关系来划分的。从一个具体机关所形成和使用的全部文件来说，包括它的收发文件在内，并不是仅指发文而言的。比如，本机关发给上级机关的文件是上行文，上级机关发给本机关的文件是下行文。也就是说在本机关的收文和发文中都有上行文、平行文、下行文。这当然是指一般的中间级的机关。如果是中央的最高领导机关，发文就不存在上行文，收文也就不会有下行文，而最基层的机关和其他没有下属单位的机关，它的发文自然也没有下行文，收文也就不可能有上行文了。

上行文、平行文、下行文的性质和作用是有不同的，它们分别反映了三种工作关系。例

如，上行文反映下级机关请求上级机关对工作给予领导和指导。上行文、平行文和下行文使用的文种（文件名称）是不相同的。文件里的口气和某些用语也有所不同。

3. 按时限要求划分

按时限要求划分，公文可分为特急公文、紧急公文和普通公文。公文内容有时有时限要求，需迅速传递办理的，称紧急公文。紧急文件可分为特急和急件两种，紧急公文应随到随办，时限要求越高，传递、办理的速度也就要求越快，但是“快中求准”。随着社会的发展，对公文的时效要求越来越高，即使是普通公文，也应随到随办，以提高机关的办文效率。

4. 按机密程度划分

按机密程度划分，公文可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文。绝密、机密、秘密公文又称保密文件，是指内容涉及党和国家的机密，需要控制阅读范围和阅读对象的文件。文件的密级越高，传达的范围越小。

5. 按文件的制发机关和作用划分

（1）法规文件。法规文件是由国家最高权力机关和最高行政机关以及地方的各级权力机关制定与颁布的。法规文件包括法律和行政法规，都是管理国家事务极其重要的依据。

① 法律：是由行使立法权的机关（全国人民代表大会及其常务委员会）按照立法程序制定的，由国家强制力保证执行的行为规则，如刑法、民法等。

② 行政法规：是我国政府部门为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，按照法规的制定程序，制定的关于政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类条例、规定和办法等。

③ 地方性法规：是由地方国家权力机关依据宪法、法律和行政法规而制定的在本地方的行政区域内执行的规章。

（2）行政文件。行政文件是指国家行政机关处理日常工作使用的文件。例如，各级政府为行政指挥、领导指导工作、公务联系等发出的命令、通知、通报、公函等。

6. 按文件的使用范围划分

各行各业的机关使用的文件很多。从文件的使用范围看，可以分为通用和专用两大类。

（1）通用文件：指的是在党、政、军各级机关和团体、企业、事业单位，在工作活动中普遍使用的文件。例如通知、通报、请示、报告、公函等。这些文件在各类机关与组织中是通用的。

（2）专用文件：是指在一定的工作部门或在一定业务范围的工作活动中，根据特殊需要专门使用的文件。如外交文件、司法文件、军事文件、计划文件、统计文件、会计文件、科技文件等。

二、公文的格式

（一）现代通用法定公文格式的嬗变

从古至今，撰写公文都需要讲究格式。公文格式是指公文的规格、式样。它包括公文的书面格式、用纸格式、排版印制格式等。公文格式是公文的外观形式，是区别于其他文体的标志。公文格式的规范化、标准化，有利于显现出公文的权威、功能和一定的行文关系，便于公文的撰写、办理、管理、立卷归档和使用，因此正确地把握公文格式，对于公文的写作和处理具有很重要的意义。