

文件学论纲

周振华 著



中国社会出版社

文件学论纲

周振华 著

中国社会科学出版社
南京出版社

(京)新登字022号

龙脊学论纲

周德华 著

责任编辑：李鸿昌

中国社会出版社出版发行

北京西黄城根南街9号 邮政编码100032

北京隆昌印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

*

开本：787×1092毫米 1/32 印张：8.75 字数：194千字

1993年6月第一版 1993年6月第一次印刷

印数：1—3,000册 定价：5.80元

ISBN 7-80088-399-X/C·55

序 言

裴显生

读了周振华同志的《文件学论纲》，感到有说不出的高兴。我们看到，在祖国的社会科学群中，从此又增添了一株可喜的新苗。这是他多年来孜孜不倦努力的结果。作者所进行的是一项艰苦探索和勇于创新的工作。书稿虽薄，里面却凝聚着他厚厚实实的劳动和奉献社会主义祖国的一片深情。我们祝贺这部著作的出版！

文件是社会历史发展到一定阶段的产物，在我国古已有之。几千年来，人们用它作为管理国家的工具，视为一项“经国之大业”。在当代社会生活中，党和国家的路线、方针、政策，通过文件的形式来颁布和贯彻实施；各级领导机关用文件来汇报情况、指导工作、处理公务，以提高机关工作效率。随着社会主义建设事业的不断发展，国家管理工作的不断改善和加强，文件工作也越来越显出其重大的意义。但是，长期以来，文件的撰制、使用，一直停留在“以吏为师”、相摹而作的状态，缺乏系统的研究和理论的指导；虽然积累了丰富的经验，但未能上升到理论的高度。80年代，随着行政管理学、档案学、秘书学等学科建设的进展，对文件和文件工作的研究也开始起步，取得了一些成绩。今天，建立一门新型的学科——文件学，已经提到议事日程上来了。

PAG 27/15¹

作者在长期的基层、机关工作中，积累了文件撰制、使用的丰富经验，并在实践中进行理性的思考，较早地涉足文件学这一研究领域。早几年，他就在有关杂志上发表《略论我国文件的起源》、《文件实施与文件控制论》，引起学术界的注意。经过多年的艰苦探索和执著追求，终于写出了《文件学论纲》一书。我有幸读了书稿，深感作者是在从事一项开创性的工作。他用自己的辛勤劳动取得了令人欣喜的成果，为文件学的建立作出了特有贡献。这一工作对改善和加强行政管理，科学有效地制定和贯彻党和国家的路线方针政策，具有重要价值。我相信，它的问世定会受到广大读者的欢迎。

从书中可以看出，作者具有清醒的创学科意识。他的工作没有停留在经验总结层次上，始终着眼于把实践经验上升到理论层次。他能站在现代化、科学化的宏观高度，系统地提出文件学的基本范畴，并构建了这门学科的理论框架。全书不仅论证了这门新学科建立和发展的必然性，而且从文件的起源和发展、地位和作用、本质和运动、分类和转化、要素和撰制，直到实施与控制、应用与鉴赏等，都作了较为全面系统的论述，且具有相当的理论深度。作者从考察文件和文件工作的实际状况入手，抓住事物的个性特点，提出了不少言之成理、持之有据的独到见解。对一些前人和时贤研究过的问题，如文件的作用、文件的分类、文件的撰制等，能做进一步探讨和加深性研究，提出新知新见；对一些重点问题、“骨头问题”，做了大量艰苦攻关的工作。书中的不少章节，如“文件的起源和发展”、“文件的本质”、“文件的矛盾运动”、“文件的实施与控制”等，无论从观点的提

出，还是到问题的具体解决，都是资料复杂、分析缠手、论证的难度较大，然而都取得了突破。

作者既富有理论创新的勇气，又富有严谨求实的精神。全书研究问题思路开阔，观点新颖，分析深刻，论证严谨。他既能较熟练地运用现行的社会科学的有关研究方法，又注意吸收有关学科的新成果，并从中借鉴研究方法。如在研究文件的实施和应用中，运用了系统论、信息论、控制论以及数学中的三维联系，就把问题说得比较深透，增强了文章的说理性和科学性。他每提出一个问题，都坚持以文件工作的事实为依据，不事空谈；每分析一个问题，都十分重视它的严密性和逻辑性，力避主观、片面性。这样的治学态度和文风，是值得称赞的。

应当指出的是：文件学尚处于初创阶段，不可能要求做到尽善尽美；能初步构建出一个理论框架，并作出较好的阐述，已经是难能可贵的了。对书中的一家之言，可以继续探讨；需要完善的地方，应当继续完善。建立一门新的学科，从微观积累到宏观突破，从初具规模到完善成熟，需要广大理论工作者和实际工作者同心协力、长期奋斗。在向广大读者推荐这部文件学著作的时候，我一方面期待着作者能在这个园地里继续耕耘，不断奉献出新的成果；另一方面也希望机关单位热心于文件工作的人员能像作者那样，在做好本职工作的同时，做一个文件学建设的有志之士，努力把自己的实践经验上升到理论高度，写出有份量的论著来。有了这么一支队伍协力攻关，我相信，文件学这门新型学科在90年代会有更大的发展，将毫无愧色地挺立于社会科学之林，为改善和加强行政管理、促进社会主义现代化建设做出应有的

贡献。

祝文件学茁壮成长!

祝祖国科学百花园春光烂漫!

1991年6月2日于南京大学

目 录

序言	裴显生
绪论	(1)
一、文件释义及其基本特征	(1)
二、文件学和文件学研究的内容	(8)
三、文件学与其他学科的关系	(12)
四、文件学的研究原则和方法	(15)
五、研究文件学的意义	(20)
第一章 文件的起源和发展	(23)
第一节 文件产生的社会根源	(23)
第二节 文件产生的阶级根源	(26)
第三节 文件产生的客观条件	(28)
第四节 文件产生的辩证过程	(30)
第五节 西周文件的具体考察	(42)
第六节 文件发展的简要线索	(47)
第二章 文件的地位和作用	(51)
第一节 文件在夺取政权、管理国家中的	

重要地位·····	(51)
第二节 文件作用的具体分解·····	(54)
第三节 文件系统的作用·····	(58)
第三章 文件的本质 ·····	(62)
第一节 文件是统治阶级意志的直接反映·····	(62)
第二节 文件是政党和国家路线方针政策 的具体体现·····	(64)
第三节 文件是观念形态的上层建筑·····	(66)
第四章 文件的矛盾运动 ·····	(75)
第一节 文件的运动·····	(75)
第二节 文件的运动是矛盾运动·····	(79)
第三节 文件运动的基本矛盾·····	(81)
第四节 按照矛盾运动的要求做好文件 工作·····	(84)
第五章 文件的分类和转化 ·····	(88)
第一节 文件分类的目的·····	(88)
第二节 文件分类的原则·····	(91)
第三节 文件几种主要的分类·····	(94)
第四节 文件的转化·····	(99)
第六章 文件的基本要素 (上) ·····	(101)
第一节 文件的主题·····	(101)
第二节 文件的材料·····	(104)
第三节 文件的体式·····	(108)
第四节 文件的结构·····	(114)
第七章 文件的基本要素 (下) ·····	(117)
第一节 文件的语言·····	(117)

第二节	文件的表达·····	(128)
第八章	文件的撰制·····	(141)
第一节	文件撰制的原则·····	(142)
第二节	文件撰制的程序·····	(147)
第三节	文件撰制的组织形式和领导·····	(154)
第九章	文件写作业务提要(上)·····	(159)
第一节	关于问题的提出、分析和解决·····	(159)
第二节	关于增强文件思想深度问题·····	(170)
第十章	文件写作业务提要(下)·····	(178)
第一节	避免空泛和讲究实在·····	(178)
第二节	合理剪裁·····	(184)
第三节	参考材料的学习和使用·····	(187)
第十一章	文件的实施及其控制(上)·····	(192)
第一节	文件实施中的系统·····	(193)
第二节	文件实施中的信息·····	(195)
第三节	文件实施中的反馈·····	(200)
第十二章	文件的实施及其控制(下)·····	(208)
第一节	文件实施中的调控·····	(208)
第二节	控制论对文件实施的改进要求·····	(214)
第十三章	文件的应用和鉴赏·····	(223)
第一节	文件应用的基本原则·····	(223)
第二节	文件应用的过程机制·····	(225)
第三节	文件应用中的三维联系·····	(228)
第四节	文件应用中的科学精简·····	(236)
第五节	文件的鉴赏·····	(243)
第十四章	文件工作的基本功训练·····	(247)

第一节	加强理论学习·····	(247)
第二节	注重调查研究·····	(252)
第三节	钻研业务知识·····	(261)
第四节	提高政策水平·····	(265)
后记	·····	(269)

绪 论

文件学是一门客观存在而又十分重要的社会科学。我们应当共同关心这株新苗的出土、成长。

一、文件释义及其基本特征

研究文件学，首先必须弄清文件的涵义。我们迄今还没有给文件下过明确的定义。目前有关秘书和文书档案书刊给文件所下的定义，反映了文件的一些现实特点，有利于加深对现行文件的认识，但是，尚不能概括文件的总体特征，不能反映现行文件与历史文件的本质联系，定义有过宽或过窄的缺陷。用这些定义来研究文件学是很困难的。要给文件下一个比较科学的定义，也就是要揭示文件之所以成为文件而不是他事物的本质属性，必须遵循两条原则：第一，要把各个不同历史时期的文件联系起来，从总体上加以考察，找出它们的共性联系，从而把有可能成为文件的一个“大群”都概括进去；第二，在这些共性联系中，必须进一步找出它们所固有的本质属性，把文件与非文件区别开来，排斥一部分非文件

性的“子群”。这样通过纵向分析与断面分析结合，概括与限制等逻辑手段结合，就容易找到比较确切的文件定义。

从这种指导思想出发，通过对历代和现行的各种相关资料的综合分析可以看出，文件在长期的形成发展和使用过程中，虽然在不同时期有这样那样差异，但是也形成了一些共同的本质特征，这就是都具有特定的产生条件、特定的作者、特定的功能和特定的格式等。因此可以说，所谓文件，一般是指由法定组织依法制发，用来处理各种公务，如传布政令、颁布法规、提出意见、对外交往以及报告情况、请示问题、商洽事务、记载公务活动等，具有特定格式并要求行为客体具体实施办理的书面文字材料。这里的法定组织，既包括按照国际法规成立的国际性组织，又包括一个国家内的政党、政府、军队、团体、企事业等合法组织。这里的行为客体，是指接收文件的一方。上面的定义是在吸收各家之长基础上作出的，可能还不尽科学，但它基本上把握了文件的共性联系和本质属性，反映了不同时期文件在质上的连续性和稳定性。本书将以此作为统一标准来进行文件学的研究。

要加深对文件涵义的理解，还必须循着定义所指出的思路，弄清文件这样几个主要特征：

(1) 文件是以文字表达的，非文字表达的不是文件。顾名思义，文件必须以文字表达。古今中外，尽管书写材料多种多样，先后使用的就有甲骨、树皮、金石、竹简、丝帛、纸张等，但总的来看，文件都是一种书面文字材料。随着科学技术的发展，这些文件以电话、电报、传真等形式传递，但它最初和最后都要以文字来表达。现代通过电视发表的一些领导人的讲话，其原型也是用文字表达的。尽管它们的

传递方式不同，但都不能改变文件必须以文字表达这一基本特征。对于非文字表达的，无论古代的结绳、象形契刻，还是后来的照片、图片、绘画、录音磁带等，尽管它们可以作为档案资料看待，但却不是文件，即使有些成为文件的附件，也只能视为文件的组成部分，它们本身不能单独形成文件。非文字表达的，还有一种是法定组织领导人的口头指令、讲话，如在公务活动中，许多领导同志常对下属工作提一些意见，这种口头语言性的非文字表达的东西，就不能算作文件。下面将要讲到的《尚书》中记录的周王的一些讲话，就不能轻易地视为当时的文件。

(2) 文件是由公务产生的，非公务产生的不是文件。公务是指法定组织管理众人之事而产生的各种事务，它大至表现为管理国际上、国家内的各种活动，小至表现为管理企事业单位的各种活动。由公务活动产生的文字材料才可能成为文件，这是文件的一个重要特征。无论历史和现实中的文件，没有一份不是与公务紧密相联并在公务中产生的。离开公务活动，在一切私务活动中产生的都不是文件。如个人之间私事的来往书信、缔结的契约以及日记、自传、便条等都不是文件，即使国家领导人在私务中所写的书信以及文艺创作，尽管可以视为档案资料，但却不能看作文件，当然在公务中形成的就有可能成为文件。

(3) 文件是实际用于处理公务的，非实际用于处理公务的不是文件。在公务中产生而又用来处理公务，这是文件的本质特征。文件是否实际用来处理公务，有一个实际颁发性问题。常有这种情况，一份文件完全是因公务产生，但制好了因某种原因没有实际颁发，即上报的未上报，下发的未下

发，平行的未送对方。如一份工作计划制好后因故未上报审批，原确定的工作就不再进行；一份任职文件制好后因故没有下发，原确定的任职对象就不能担任有关职务。这些具体的文件就没有实际用于处理公务。文件应当具有实际颁发性的特征，一份文件制好了不发出，不要求接收文件一方即行为客体实施办理，也就失去了它作为管理工具的意义，就不能作为文件（当然执行中废止的文件应当是文件，因为已经实际用于处理公务了）。常有人把《尚书》中的《召诰》、《洛诰》、《汤誓》、《多士》、《多方》等作为商、周的文件来研究，这虽是王和诸侯的讲话，但当时他们在处理公务时很可能就是用语言表达的，只是事后史官用文字记录或后来回忆追记的，并未实际以文字颁发用于处理公务。没有弄清这点就轻率地认定它是商、周文件是不科学、不可靠的。

还有一种情况，在公务中产生对处理公务有一定参考作用的，由于并没有进入“实际用于处理公务”这一临界线，也不是文件。如新闻单位的内参和一些参考资料，尽管它们是在公务中产生的，可以为法定组织从事公务时所参考，从中获得一些有用的情况、知识，对处理公务起一定辅助作用，但由于不能要求行为客体即阅读它的人具体实施，因而它们本身并不是直接用于处理公务的。有时虽为法定组织转发而形成文件，但也只是文件的组成部分，本身是资料而不是文件。文件与资料的区别在于，资料是用来参考的，起传布信息作用；文件是用来明法的，起实际处理公务作用。

（4）文件是由法定作者制成的，非法定作者制成的不是文件。一般地讲，凡根据国家、政党的政策法律以及国际法规建立的组织，都是法定的作者，又称特定的作者。文件就

是这些法定的作者根据自己的职能和权限制发的。但是任何非法存在的组织，如“文革”中“造反派”组织所写的通令、通告、意见等都不是文件。在法定作者中，还涉及到一部分个人制作文件的问题。法律规定某些个人可以制作某些文件，如我国宪法规定全国人大常委会委员长可以制作人大常委会委员长令，国家主席可以制作主席令。非法律规定的任何个人制作的“文件”都不是文件，如省以下人大常委会的主任就不能制作令，各种群众个人发表的宣言、通电都不是文件，因为宪法没有规定。另外，作家写作的文艺作品即使有一定的号召力，也不是文件。人民来信也不是文件，即使有些人民来信经机关加批转发形成了文件，但这种人民来信同样也只是文件的组成部分，本身并不是文件。因为他们都不是法定的作者，更不待说，诸如文艺作品、人民来信这类文字材料还不符合文件的其他特征。

(5) 文件是有特定格式的，非具特定格式的不是文件。这里所指的特定格式，一般包括文件形成的特定程式（如撰写、审批、签发、登记等），文件的特定体式（包括文冠、文履和不同文种的书面形式）和用印等。由于文件代表制发机关的权威，历朝历代对文件的格式都规定得十分严格，如过去的“圣旨”、现代的总统令、主席令等文种都有具体的规定。建国以来，我们党和国家在这方面多次提过要求，统一了主要文种文件的格式，可以说，特定的格式是文件的重要特征和外部表现形式。新闻报道、出版物、杂志和研究论文、论著、教科书等不具备上述特定的格式，它们都不是文件。文件有特定的格式，但在实际使用时，有时可以把有关格式省去。如常见的某某负责同志在某某会上的

讲话，在下发时往往省去法定组织的批语和印章，有些单位的工作总结、规划、调查报告在上报时常常省去报告的格式，即不用公文的形式而直接将其内容上报。这种省略，实际上是为工作方便而形成的约定俗成，并不能否定它的特有格式。

统摄上面的分析，可以看出文件与非文件的区别，文件具有“五位一体”的主要特征，并且只有同时具备这五方面特征时，才能称之为文件。凡不符合上述特征的，即使只有一条，都不能算作文件。例如新华社内参，它们是文字表达的，大多是公务中产生的，也是国家法定组织新闻单位制发的，但是由于不是直接用于处理公务而是作为资料参考的，也没有特定格式，所以不能称为文件。

用上述定义及其表现特征来界定法定组织内各种文字材料时，可以看出，能够称作文件的只有这样一些，并由此而形成文件的三个层次图（见下图）。其中第一层次的属各种公文，是国家、政党规定的各种正规的上行文、下行文、平行文，包括各种法律文件、外交文件等，它是文件的核心部分，正规性、通用性最强；第二层次是省略了某些格式的文件，如领导人讲话、调查报告、总结规划等，这也是比较正规的文件；第三层次是各种法定组织的专业文件（如司法文件）、记录性文件（如纪要、记录）、慰问信电等杂体文件，有一定的格式但在使用中又不太强调格式或省略了某些格式，也是管理公务必不可少的工具。

从上面的分析可以看出，公文是文件中正规化、标准化程度最高的一个层次，文件是大于公文的，公文不代表全部文件。有人把公文作为公务文件的简称，这是不正确的。因