

松世勤著

文书学基本知识

中央广播电视大学出版社

文书学基本知识

松世勤 编著

中央广播电视大学出版社

说 明

本书是为中央广播电视大学中文专业《文书学简介》课编写的教材。全书共分十章，主要是向业已从事或准备担任机关文书、秘书工作的青年同志，介绍有关公务文书、公文撰写和文书处理工作方面的基本知识。为了方便学员学习，除在第四、五章中附有机关各种常用公文的文例之外，另编有《文书学参考资料》一书，供学习时参考。

本书是在中国人民大学出版社出版的《文书学基础》一书的基础上改编而成的，由于编写时间仓促并限于作者水平，一定有许多不足和欠妥之处，切望读者予以指正。

本书在编写和出版过程中，曾蒙中央广播电视大学文科处张继缅同志的热情帮助，在此谨致谢忱。

编 者

一九八四年六月

目 录

序 言	(1)
第一章 公务文书的特点与作用	(6)
一、什么是公务文书	(6)
二、公务文书的特点	(9)
三、公务文书的作用	(13)
第二章 公务文书的种类	(19)
一、公务文书的分类	(19)
二、通用文件的种类	(31)
第三章 公务文书的体式与稿本	(42)
一、文体	(43)
二、文件结构	(44)
三、文件标记	(53)
四、文件格式	(56)
五、文件稿本	(61)
第四章 撰写公务文书的基本要求	(64)
一、撰写公务文书的重要性	(64)
二、撰写公务文书能力的修养	(67)
三、撰写公务文书的基本要求	(71)
四、撰写公务文书的方法	(77)
第五章 机关各种常用文书的撰写	(87)
一、指令性与法规性文件	(87)
(一) 命令(令)	(87)
(二) 指令	(96)

(三) 指示·····	(98)
(四) 批示、批复·····	(109)
(五) 决定、决议·····	(114)
(六) 章程、条例、规定、制度、办法·····	(128)
二、常用文告与会议文件·····	(144)
(一) 布告、通告·····	(144)
(二) 通知·····	(153)
(三) 通报·····	(161)
(四) 公函、答复·····	(169)
(五) 讲话稿、发言稿·····	(171)
(六) 会议记录·····	(186)
(七) 会议纪要·····	(190)
三、请示与报告·····	(196)
(一) 请示·····	(196)
(二) 报告·····	(201)
情况报告·····	(201)
总结报告·····	(211)
调查报告·····	(237)
检讨报告·····	(260)
四、计划、简报及其它文书·····	(267)
(一) 计划与规划·····	(267)
(二) 工作简报·····	(275)
(三) 合同、协议书·····	(282)
(四) 公约·····	(286)
(五) 电报·····	(289)
(六) 电话记录·····	(290)

(七) 大事记	(293)
第六章 文书工作的任务与要求	(301)
一、文书工作的任务	(301)
二、文书工作的重要性	(302)
三、文书工作的基本要求	(305)
第七章 文书工作的组织	(310)
一、国家机关的组织原则与机构设置	(310)
二、文书工作机构与组织领导	(312)
三、机关内文书工作的组织形式	(314)
四、行文制度	(316)
第八章 文书处理程序	(321)
一、文书处理程序总述	(321)
二、登记	(323)
三、收发	(326)
四、分发与传阅	(332)
五、拟办与批办	(334)
六、承办与催办	(337)
七、核稿与签发	(340)
八、缮印、校对与盖印	(342)
九、注办	(344)
十、信访文书及其处理	(345)
第九章 文书立卷	(352)
一、文书立卷的意义	(352)
二、文书立卷工作的组织	(355)
三、文书立卷的要求	(358)
四、文书立卷的方法	(365)

五、文书立卷的步骤	(381)
第十章 案卷的系统化排列、编目与归档	(387)
一、卷内文件的排列与编号	(387)
二、拟写案卷标题	(388)
三、案卷的排列与编号	(393)
四、案卷(保管单位)的编目与装订	(394)
五、编制移交目录(案卷目录)	(399)
六、归档	(402)

序 言

文书学是以文书和文书工作为研究对象的一门学科。

众所周知，文书是一种记录信息的文字材料，古往今来，在人类社会生活中广泛地应用。人们利用制作、传递和公布文书，作为记录信息和交流信息的一种重要手段，并把它作为办事和日后查考的一种凭据。文书在公私事务的处理中，使用都很普遍。所以我们可以首先把它划分为两大类：一类是私人文书；另一类是公务文书。

私人文书，指的是个人、家庭（或家族）根据需要在自己的活动中使用的文书。例如：个人或家庭同亲友之间的来往书信，个人或家庭关于财产、经济关系等方面的契约、合同、收支账目，年老病危的人临终前写下的遗嘱，个人写的自传，家谱等等。私人文书由个人制作、处理和保存，方法可以自便。目前，关于私人文书除了它所涉及的公证问题之外，还没有专门研究。

公务文书，指的是在公务活动中形成和使用的文书，包括各种机关、团体、企业、事业单位，在工作活动中使用的文件、电报等。例如：命令、指示、规章、条例、决定、决议、通知、通报、请示、报告、来往公函等。公务文书是国家管理政务的一种工具，也是各类机关与组织上下左右之间相互联系工作、处理问题的一种办事工具。公务文书的应用范围很广，数量相当之多。它的格式有统一的要求，处理上有一定的制度。一个机关或组织的办事机构，围绕公务文书的拟制、处理与保管工作，需要安排一系列工作环节（例如

收发、登记、批办、拟稿、签发、缮写、催办、立卷、归档等)形成一个运转流程,总称为文书工作。公务文书的质量如何与文书工作的水平高低,同一个机关的办事效率有密切的关系。因此,公务文书和机关文书工作成为文书学研究的主要对象。

研究文书学的目的,总的说在于总结公务文书与文书工作的发展规律,阐明文书工作的理论与方法,促进文书工作的科学化,为提高机关工作效率与加速“四化”建设服务。

自党的十一届三中全会以来,随着国家的政治经济形势的变化,“四化”建设的迅速发展,迫切要求大力整顿与加强机关工作,提高办事效率,并且急需培训文书、秘书工作干部。适应这种客观需要,最近几年对于文书学的研究发展很快。目前,它已经包括若干个科目:一是文书工作发展史,主要研究文书的起源、演变,我国历代文书工作的组织与制度,总结文书工作的发展规律与历史经验;二是历史文书,主要研究我国历代的文书,包括公文种类、公文体式、公文用语、公文的历史作用与史料价值等,其中以对清代文书的研究发展最快;三是机关文书处理,着重研究现行党政机关、团体、企业、事业单位等办事机构文书工作的理论原则与技术方法,其中有关公文写作方面正在向一门独立的科目发展;四是对于各种专用文书的研究,如外交文书、司法文书、海关文书、财会文书、公证文书的研究等。

文书学属于边缘学科。它吸取法学、历史科学、语言学、行政学以及其它有关专业的知识,尤其与行政法、行政管理、秘书学、档案学、信息科学等有极为密切的关系。它研究对象的范围之广,使这一学科具有多重性质。从对于文书工作

发展史和历史文书的研究来说，可以作为历史辅助科目；从对于机关文书处理的研究来说，则应属于行政管理学的一个分支，是一门应用学科；而对于各类专用文书的研究，又可以放在各相关学科之下，如外交文书与国际关系学，司法文书与法学等。目前，对于这一学科的归属见解不一，有待于进一步讨论研究。

电大中文专业这次开设的《文书学简介》课，主要讲授机关文书处理方面的基本知识，具体内容有以下四个方面：

第一，关于公务文书的基本知识，包括公文的性质、作用、种类、体式等；

第二，关于公务文书写作的基本知识，包括公文写作的要求与各种常用公文的写作方法；

第三，关于机关文书工作的基本知识，包括文书工作的性质、任务、组织和文书处理程序；

第四，关于文书立卷、归档的基本知识，包括文书立卷工作的组织，立卷的原则与方法，案卷的编目和归档要求等。

讲授这门课的目的，是想帮助青年同志们初步掌握阅读与写作公务文书，处理与管理公务文书的有关知识，培养与提高这方面的工作能力。

文书工作是一项政治性、思想性、业务性都很强的工作，也是一项很细致的文字工作。从事机关工作的干部，大体都要或多或少地接触公务文书和承担文书处理工作的任务。例如，机关的或部门的负责人经常签发与批办公务文书；秘书工作人员或某些业务部门的工作人员，经常起草、阅读和处理公务文书；专职文书工作人员负责公务文书的收发、登记、

运转、整理、保管工作等。因此，上述人员都需要具有文书学方面的知识。一九二三年，列宁同志在《宁可少些，但要好些》这篇文章中，讲到必须认真整顿国家机关，并提出了录用干部四个条件，其中第三条就是：“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”。列宁同志是把了解文书处理的基本知识作为机关干部必须具备的条件之一来要求的。我们现在从事党政机关工作和在企业、事业单位的办事机构中工作的同志，或者将来有可能从事机关工作的同志，都很有必要学点文书学。

机关文书处理方面的知识属于应用学科，它的实践性很强，主要根据党和国家的有关规定、指示和要求，讲述它的基本原则与方法。为了方便同学们学习和以后在工作中参考，我们特地编印了一本参考资料，供大家在课下阅读。

关于学习的方法，提出以下两点：

第一，要注意理论联系实际。也就是要求同学们既要注意对于基本理论原则的理解，又要注意学习有关的制度与具体方法，提高工作的技能。现在从事机关工作的同志，可以结合本单位的文书工作实际来学习；现在从事其它工作的同志，最好在可能条件下到本单位的办公部门作一些实际调查，同时可以结合印发的参考资料来学习。

第二，要注意灵活运用具体方法。各级机关、各种不同类型的机关，它们的性质、职权、规模以及工作特点不同，它们的文书工作也会相应地具有自己的特点。课上讲授的主要是共同性的一般的原则和方法，具有普遍指导意义的制度与要求等，在具体应用于某个机关和单位时，需要结合本机关、本单位的实际情况适当灵活运用。过分强调本机关的特殊性

而否定普遍性的指导原则，这是不正确的；反过来说，如果不从具体实际情况出发，不能将基本原则创造性地加以运用，只是简单地照抄照搬一些具体方法，也不可能取得很好的效果。我们提倡的是在学习中思考与研究问题，并且希望同学们在今后的工作实践中不断地总结与提高。

最后想说明的是，目前在一些发达国家正宣传“第三次浪潮”的到来和“办公室自动化”的趋势。办公室信息技术工业正在兴起，提供了一系列现代化的办公机器设备。在国外的某些公司和企业里，文件的制作、传送、储存、检索和某些处理工作，已经开始实现自动化、高速化，以适应科学技术与生产的飞速发展与资本主义社会瞬息万变的市场竞争的需要。国外的一些先进技术，我们是可以引进和学习的，适应四化建设的发展，我们也应当和有必要改善办公设备，努力提高行政管理效率。当然，电脑不可能完全替代人的智能，并且需要结合中国的国情逐步加以应用和普及。例如，以数字信息为主体的比较定型的业务，财会、统计、计划、采购及销售等，反映这类事务的文书使用微型计算机很容易实现自动化处理；而对于大量的党政机关的以文字信息为主体的非定型业务，实现自动化处理则比较困难。文书处理的现代化是我们需要加强研究的新课题和积极争取的发展前景。在我们这次的《文书学简介》课里，不准备具体讨论这方面的问题。

第一章 公务文书的特点与作用

一、什么是公务文书

公务文书是法定机关与组织按照特定的体式、经过一定处理程序制成的书面文字材料，作为发布政策法令、传达工作意图、联系公务与记载工作活动的一种工具。

公务文书又叫公务文件，或者简称为公文、文件（以下除章节的标题外，多数情况简称文件），所指的范围包括：各种收发文件、电报、报表、会议文件、调查材料、各种记录、登记表册等。

下面分作几点来说明：

1. 公务文书是各类机关与组织在其工作活动中普遍使用的一种工具，它的内容涉及国家事务与社会生活的各个方面。

“各类机关与组织”（以下多数情况简称机关）不仅包括各级政府机关及其各个部门，也包括党的机关以及各种团体、企业、事业单位在内。也就是说不仅党政机关使用文件，各种团体、企业、事业单位的办事机构也使用文件。

各类机关与组织各有自己的职能和活动范围，有自己的主管业务，如外交、军事、公安司法、经济管理、财政贸易、科学研究、文教卫生等。文件的来源和使用范围非常广泛。它所反映的内容十分丰富，涉及各条战线的工作，总起来可以

说关系国家事务和社会生活的各个方面。

2. 公务文书是一种记录和传递信息的书面文字。

从古至今，公务文书的格式、使用的书写材料(载体)和传递的方式，是多种多样的，并且是随着社会生产的发展、科学技术的进步而不断发展的。我国最古老的甲骨文书，是刻在乌龟的腹甲和牛的肩胛骨上面的，距离现在已经有三千多年的历史。古代常用的文书，先是在竹片、木片上书写的，叫作简牍。纺织技术发明以后，开始采用缣帛等丝织品书写重要的文书，叫帛书。到了汉代发明造纸以后，纸张成为比较理想的书写材料，至今已经有一千五百多年的历史。公务文书的传递方式和速度，也是逐渐演变与进步的。古代有驿站，派专人驾车或乘马递送。到了近代，交通工具越来越发达，有了火车、汽车、轮船、飞机等，邮递的速度大大加快了。我国从清代的光绪年间开始，用电报传递紧急的文书。现代则有传真、电视、通讯卫星、计算机终端等，利用光、电高速传送信息的技术和设备。

就上面所举的情况，我们可以大略看出公务文书的书写形式和传递方式的演变历史。今后，它还将随着科学技术的发展而不断进步。我们想要说明的是，尽管公务文书的形式和传递方式有种种不同，总起来看公务文书都还是一种记录和传递信息的书面文字。我们指出这一点的意义，是为了说明它与其它一些事物的区别。人类记录信息和表达思想的方式和手段是多种多样的，除了书面文字以外，还有用声音、图象和绘画等记录的材料，如照片、录音带、录音片、录相、影片、图画、乐谱、舞谱等等，无论它们记录与反映的内容是公务活动还是非公务活动，都不属于公务文书的范围。因为，它

们并不具有公务文书的性质和特点，按照我国的传统与习惯不把它们称为文件，只是有时可能作为公务文书的附件。在国外，有的则把它们都统称为文件。

3. 公务文书是按照特定的体式和一定的处理程序形成的书面文字材料。

我们在工作和学习中使用的文字材料有很多，除公务文书外，还有报纸、刊物、图书、资料等等。公务文书与其它文章、作品、新闻报导等有所不同，它有规定的体式并需要经过一定的处理程序。（这个问题后面具体讲）

4. 公务文书是党和国家具体领导与管理政务，机关与组织处理工作的一种工具。

从总的方面说，公务文书是党和政府机关组织与领导国家的政治生活、经济建设、科学文化事业和管理社会生活的一种工具。包括使用公务文件制定和发布政策、法令，传达贯彻方针、政策与意图，部署与指导工作，商洽与报告工作，交流工作情况与经验，记载工作活动情况等。因此，从总体来看，公务文书的内容、性质和作用，是有鲜明的政治性的。在阶级社会和仍有阶级斗争存在的社会里，它体现统治阶级的意志，为统治阶级的利益服务。文件的政治思想内容，是同社会制度和国家机关的阶级性质分不开的。新中国是社会主义国家，建国以来形成的公务文书，体现了党和国家制定的路线、方针、政策，并且为贯彻执行这些路线、方针、政策服务，为工人阶级和广大劳动人民的利益服务。

从某个机关（或组织）来说，文件是它对外表达本机关的意图和决定，并从外机关获得与自身工作活动有关的重要信息的一种手段。文件既是处理工作问题的一种办事工具，同时

又可以成为本机关工作活动的记录。

以上四点说明，其中的前三点主要都是侧重说明公务文书所包括的范围，第四点侧重说明公务文书的根本性质与作用。

二、公务文书的特点

各类机关与组织在工作学习中使用的文字材料有许多种，除了公务文件之外，还有报刊、图书、资料等，这些都可以说是表达思想、交流信息的工具。那么，公务文件同报刊、图书、资料等相比较，有哪些不同呢？为了更明确、更深刻地认识文件的性质和作用，有必要进一步分析文件所具有的特点。

(1) 公务文件是由法定的作者制成和发布的。法定的作者，这是公务文件与其它报刊、图书、资料上面发表的著作、文章等在来源和出处上的不同。

公文虽然也是一种应用文，但它不是谁都可以随便写的。所谓“法定的作者”，指的是依据法律和有关的条例、章则、决定等成立的，并且能以自己的名义行使法定的职能、权力和担负一定任务、义务的组织。

譬如，国家机关分为权力机关和行政机关。权力机关有国家最高权力机关（即全国人民代表大会）和地方国家权力机关（即各省、自治区、直辖市、县级的人民代表大会）。行政机关有国家最高行政机关和地方行政机关（即国务院和各省、自治区、直辖市、县的人民政府）。国家机关是根据《中华人民共和国宪法》和有关的《组织法》建立的。在《宪法》和

《组织法》中规定了这些国家机关的职能以及它们制定和发布公文的权限。

再如党的机关，当然也是合法组织。新中国是在中国共产党的领导下推翻三座大山，取得新民主主义革命的胜利后创建的。建国以来所进行的社会主义革命和社会主义建设，也是在党的领导下进行的。现在和今后的四化建设、两个文明的建设，也必须在党的领导下才能胜利进行。中国共产党是社会主义事业的领导核心，这是四项基本原则中最根本的一条。建国以来国家历次颁布的《宪法》中，都肯定了党的领导地位。在《中国共产党章程》中具体规定了党的中央、地方与军队中的各级领导机关和基层组织的权限与义务。

再如各级军事机关，也是根据《宪法》和有关的条例建立的。各个企业、事业单位和人民团体，都是经过有关领导机关批准，根据有关的决定、章程、条例的规定成立的。它们都可以依据自己的职能权限发文。

文件的作者主要是以机关的名义(如国务院、某省人民政府)或者机关的某个单位的名义(如中共中央办公厅、某县县委组织部)发出。有时也需要以国家领导人和机关的首长、负责人的名义发文(如人大常委会委员长、部队的首长、学校校长等发布命令、嘉奖令、任免通知等)。

以领导人名义作为文件的作者，并非以个人身分出现。领导人的职务是经过选举程序，由上级委任和批准的，所以也是法定的作者。机关领导人以代表它的所在机关的身分来发文，是行使自己法定职权的一种表现。

除了上面讲的法定的作者之外，任何人无权假冒任何机关或组织的名义擅自发文。对于伪造公文的人是要依法治罪