

中央广播电视大学教材



WENSHUXUE XUEXI ZHIDAO SHU

文书学

李学勤 苏杰

学习指导书



文书学学习指导书

李学勤 苏 杰 编

中央广播电视大学出版社

(京)新登字 163 号

图书在版编目 (CIP) 数据

文书学学习指导书/李学勤、苏杰编. —北京:中央广播电视大学出版社, 1994. 10

ISBN 7-304-01140-8

I. 文… II. ①李…②苏… III. 文书学—电视大学—教学参考资料 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 14714 号

文书学学习指导书

李学勤 苏 杰 编

中央广播电视大学出版社出版

社址:北京复兴门内大街160号 邮编:100031

北京密云县印刷 新华书店北京发行所发行

开本 830×1168 1/32 印张 4.375 千字 111

1994年10月第1版 1995年10月第2次印刷

印数 10001~20000

定价 4.40 元

ISBN 7-304-01140-8/G·145

导 言

导言是本教材的总纲和综述，即对本教材的使用对象、学科体系、主要特点、教学原则和方法等，进行简明扼要的介绍与说明。自学时应首先看懂弄通导言，以便从总体上把握教材，从而做到心中有数。

【内容提要】

在导言中，共讲了七个方面的问题，即课程性质、发展概况、教学目的、学科体系、学科特点、教学原则和教学方法。

如上所述，导言是本教材的总纲，纲举才能目张。认真领会导言中所概述的基本内容，才能准确地把握这门课程，自觉地学好这门课程。否则就会陷入盲目性，缺乏自觉性。

课程性质：文书学是文秘专业的专业课，是邻近专业如行政管理、中文等专业的专业基础课。

发展概况：文书学是一门既古老又年轻的学科。作为独立的学科出现在本世纪 80 年代初期，目前正在深入探索和研究阶段。

教学目的：通过系统传授文书学的基础知识、基本理论和训练基本技能，培养较为熟练地从事文书管理工作的实用型人才。

学科体系：全教材由十章三十节组成，共分三大部分：第一至第四章为第一部分，讲解基本理论；第五至第九章为第二部分，讲解文书处理和管理的基础知识，培养基本技能；第十章为第三部分，讲解文书工作的基本要求和发展方向。

学科特点：即“四性”。

教学原则：即“三个结合”。

教学方法：以自学本教材和收看录像为基础，辅之必要的面授辅导；在教学中要注重文书实践活动。

【重点辅导】

导言的教学重点有两个：

一、学科特点

文书学的特点有“四性”，即很强的政治性，严密的科学性，操作的技术性和现实的效用性。加深理解这“四性”很重要。因为：“政治性”是文书学的灵魂。它涉及到文书的根本性质和文书人员的政治方向问题。“文书历来是统治阶级治理国家的工具，我们的文书是代表工人阶级和广大劳动人民根本利益的中国共产党和人民政府治理国家的工具”，就是揭示文书根本性质的。它告诉我们，文书和文书工作是治理国家的工具，文书和文书工作历来是为统治阶级服务的，社会主义的文书和文书工作必须服从和服务于工人阶级和广大劳动人民的根本利益，服从和服务于社会主义的根本利益。只有抓住文书的这一本质特征，才能从根本上了解文书究竟是何物，它有什么用处和作用。也只有懂得了这一特点，才能坚持正确的政治方向，将自己的工作自觉地置于“工具”的位置上，很好地通过文书工作为社会主义事业服务。

“科学性”是文书学作为一门独立学科的重要特征。要理解“文书学的基础知识、基本理论和基本技能都是从文书工作实践中总结和概括出来，并按照文书和文书工作本身固有的规律组织起来……形成一种学科体系”这句话的含义。它说明理论与实践的辩证关系，即理论来源于实践，并指导实践；文书学是符合文书和文书工作自身规律的学科。

“技术性”讲的是文书和文书工作在操作上的特点。学习文书学不仅要掌握知识，理解理论，而且要培养技能，即能够较为熟练地处理、管理文件，包括收文处理、发文处理、管理使用、立卷归档和利用现代化设备处理、管理文件等。学习文书学如果不能较为熟练地掌握技能，不会处理、管理文件，即使文书知识和理论背得烂熟，也是没有用的。

“效用性”是文书学的功能特点。文书学是一门实用性很强的

学科，学习了文书学，掌握文书学的基础知识、基本理论和基本技能，就能在现实的文书工作中起作用，就能将知识、理论和技能转化为生产力，提高文书工作的效率。

二、教学原则

在文书学的教学过程中，要自始至终贯彻三个“结合”的原则，即“理论与实际相结合”、“传授理论知识与培养管理技能相结合”、“课内教学与课外实践相结合”。

理论与实践相结合是我们党的思想路线，文书学既然是一门政治性很强的学科，它当然要贯彻理论与实践相结合原则。就是说，在学习文书学的知识和理论时，要联系文书工作的实际，加以深刻理解，反过来又能用文书学理论知识指导文书工作实践。

传授理论知识与培养管理技能相结合，即文书学的教学既要传授理论知识，又要培养管理技能，而且是在文书理论知识的指导下培养管理技能，把教学工作的立足点放在培养管理技能上。

课内教学与课外实践相结合，即文书学的教学工作除搞好课内教学之外，还要做好课外实习，带领学生到党政机关或企事业单位的文书部门，看一看文书工作的全过程，亲自操作和处理文书。

【练习题库】

一、填空题

1. 文书学是一门既_____又_____的学问。
2. 文书学的教学目的是_____。
3. 文书学教学应遵守_____、_____和_____的原则。

二、问答题

试述文书学的特点。

【学习方法】

“导言”是全书的总纲，写得概括而精炼，应采用精研细读的学习方法，一字一句地反复阅读，认真领会。在学习“学科体系”这一问题时，要对照本教材的目录，弄清其内部构成。

目 录

导 言	(1)
第一章 文书和文书学	(1)
第二章 文书工作的性质、任务、作用和原则	(18)
第三章 文书工作的组织	(29)
第四章 文书工作者的素养	(34)
第五章 收文处理程序	(41)
第六章 发文处理程序	(52)
第七章 文书的管理和利用	(67)
第八章 专用文书管理	(76)
第九章 文书的立卷	(84)
第十章 文书工作的规范化、制度化、科学化和 自动化.....	(101)
附录 1 教学规范	(110)
附录 2 教学大纲	(116)

第一章 文书和文书学

本章共分三节：第一节讲文书；第二节讲公务文书；第三节讲文书学。本章也是文书学的基础章和重点章。通过本章的教学，了解有关文书、公务文书和文书学的基础知识和基本理论，为学习后面各章打下一个良好的基础。

第一节 文 书

【内容提要】

本节讲了三个问题：一是文书的概念；二是文书的类别；三是文书的作用。

文书学研究的对象之一是文书，文书工作的主要对象也是文书。了解并掌握文书的有关概念、特点和作用，才能学好文书学，从而做好文书工作。作为一个文书工作者，如果连文书是何物、文书有哪些种类，文书有什么作用都一无所知，那就是一个不称职的文书工作者。

文书的概念：文书是以文字形式处理各种事务的工具。

文书的类别：文书分公务文书和私人文书两大类。

文书的作用：有“五大作用”，即指挥、指导作用，明令、执法作用，宣传、教育作用，联系、沟通作用，记载、凭证作用。

【重点辅导】

本节的重点问题有两个：

一、文书

如上所述，文书是以文字的形式处理各种事务的工具。理解这一概念时应把握以下几点：

（一）文书是一种工具

作为工具的文书，同其他工具一样，是供人使用的，其本身并没有什么阶级性，但工具一经掌握在人手中，由于在阶级社会里人是从属于一定阶级的，具有阶级性，因此它便存在一个为谁服务的问题。一般认为，文书是统治阶级治理国家的工具。在我们国家，文书是代表工人阶级和广大劳动人民根本利益的中国共产党和人民政府治理国家的工具。

（二）文书是处理事务的工具

工具只有使用才能发挥作用。作为工具的文书其使用范围是处理事务，包括公共事务和私人事务，当然更多的是处理公共事务。

（三）文书是以文字的形式处理事务的工具

处理事务的形式是多种多样的，包括口头的形式和文字（或称书面）的形式。口头形式，如面对面地谈话、作报告、打电话等。口头的形式处理事务不能称之为文书，只有以文字的形式处理事务，才称之为文书。

（四）文书的文字具有某种特定的体式

作为文书的文字材料与其他文字材料相比，在写作上是不同的。文书文字材料在写作上有大体固定的体式，或者叫写作的模式，如它的标题怎样拟定，正文写什么和怎样写等，都有一定的规范，甚至达到了程式化的程度。而其他文字形式，如文学作品等就不是这样。

另外，现代还把管理文字材料的工作人员的职务称作“文书”，这是由文书的本义衍生出来的。

二、文书的作用

关于文书的“五大作用”，教材上讲得很清楚，很具体，我们就不再重复了。在理解这“五大作用”时，要注意两点：一是“五大作用”是从文书整体上讲的。就某一份文件或材料而言，不是同时都具备“五大作用”，可能只具备一两方面的作用。二是要

充分认识文书的作用，但不能把文书作为开展工作和解决问题的唯一工具，不适当地夸大文书的作用，事事都靠文书解决问题，以至造成“文山”。

【疑点指迷】

严格区分文书、公文和文件这三个概念。上述三个概念，有些人在使用时经常混淆。请看下面几组对话：

张某：“小刘，把前天收到的那份文书给我找出来。”

小刘：“对不起，我没法找。”

老师：“你上电大之前是做什么的？”

学生：“做文件工作的。”

男朋友：“你是倩倩吗？约好的你给我打电话，怎么没打？”

女朋友：“我们在学习中央公文。没有空打电话嘛。”

这三组对话中“文书”、“文件”和“公文”的使用都不当。在学习这一节时，一定要把这三个概念严格区别开来。

文书、公文和文件虽然都是文书学范畴的概念，也都是文书工作者管理的对象，但其概念的内涵和外延是不同的。

文书是一个十分宽泛的概念，它是党政机关、人民团体和企事业单位等处理事务的文字材料的总称。其中包括公务文书和私人文书。又是管理文字材料的工作人员的职务名称。它只能用于总体，不能用于个别。在第一组对话中，张某让小刘“找”出一份文书来，那是不科学的。小刘回答“我没法找”是对的。

公文是文书中的一类，专指处理公共事务的那一部分文书。显然它比文书这个总体概念要小。而且公文不包含职务。因此，老师问学生“你上电大以前是做什么工作的？”只能回答“做文书工作的。”而不能回答“做公文工作的。”

文件是公文中的一部分，专指公文中政治性和政策性较强的那一部分，而且通常指印有文头的那一部分公文。因此，女朋友回答“我们在学习中央公文”是不确切的。应该回答“我们在学习中央文件。”因为中央文件都是政治性和政策性比较强的公文。

· 文书、公文和文件所包括范围的大小，可以用以下公式表示：

文书 > 公文 > 文件

【练习题库】

一、概念题

文书 公务文书 文件

二、填空题

(一) 从文书的形成和使用上划分，文书可分为_____和_____两大类。

(二) 私人文书形成和使用的主体是_____，它是个人或_____、_____与他人交往和处理_____事务中所形成和使用的文字材料。

(三) 文书的具体作用有以下几方面：_____、_____、_____、_____、_____。

三、选择题

(一) () 写作水平的高低取决于文秘工作者的政治思想水平、业务能力和驾驭语言的能力。

1. 文书 2. 公文 3. 文件

(二) 只有认真学好 () 学，毕业之后才能做好 () 工作。

1. 文件 2. 公文 3. 文书

(三) 辛中华是电大文秘专业毕业生，不仅 () 工作做得好，而且 () 写得也很漂亮。

1. 公文 2. 文书

四、简答题

(一) 简述文书的指挥、指导作用。

- (二) 谈谈文书的明令、执法作用。
- (三) 如何理解文书的联系、沟通作用。
- (四) 什么是文书的记载、凭证作用。

【学习方法】

在掌握理解概念时，可运用比较法，弄清相近的几个概念的相同点和不同点。

在学习文书的作用时，可运用理论联系实际的办法，用具体实例印证所讲的知识理论。

第二节 公 务 文 书

【内容提要】

本节讲了公务文书的概念、特点、形成过程、行文制度、格式、种类和稿本等问题。这些问题既是公务文书的基本问题，又是文书工作的重要基础。文书学研究的主要对象是现实的文书工作，而现实的文书工作重点又是公务文书，私人文书涉及很少。所以，弄懂本节讲述的这些问题，有助于学好文书的处理、管理和立卷各章。

公务文书的概念：公务文书是文书的一大类别，也是文书的主体。它是各级党政机关、人民团体等处理公共事务的重要工具。简言之，公务文书是处理公共事务过程中所形成的文书。

公务文书的特点：即教材上讲的“五大特性”。

公务文书的形成过程：分“四大阶段”——酝酿阶段、起草阶段、审批阶段和印制阶段。每一个阶段中又分若干环节。

公务文书的行文制度：它包括行文关系、行文方向、行文方式和行文规则等内容。

公务文书的格式：包括格式的概念、组成和要求。

公务文书的种类：根据不同的分类标准可有不同分法：按制发机关的性质分，有行政文书、党内文书、司法文书之别；按文

书来源分，有收受文书、对内文书和对外文书之别；按机密程度分，有公布文书、普发文书和机密文书之别；按公务文书性质分，有通用公文、事务文书和专用文书之别。

公务文书的稿本：有文稿和文本之别。文稿中又分草稿、讨论稿、修改稿、送审稿、定稿几种。文本则分正本、副本、留存本、试行本、暂行本和各种文字文本等几种。

【重点辅导】

一、几个重要概念

（一）通用公文

是各级各类机关、团体等处理公务时普遍使用的公文的总称，也是党中央和国务院统一规定的公文的总称。在理解这一概念时，要注意“普遍使用”和“统一规定”。这是它与其他文类的区别所在。

（二）事务文书

是通用公文之外的机关、团体经常使用的一般性的公务文书。它主要用于处理日常事务工作。在理解这一概念时，不要忽视“经常使用”和“处理日常事务”这些基本点。因为它是与其他文类的主要区别。

（三）专用公文

是一定工作部门或一定业务领域，根据某种特殊需要专门使用的公务文书。在理解这一概念时，要抓住“一定业务领域”和“专门使用”，这是本概念的关键词语，是它与以上两类公文的本区别。

（四）行文关系

指机关、单位之间文书往来所构成的关系。

（五）行文方向

也称行文去向或行文走向。它指按照一定的组织关系，向不同机关、单位送发公文。

（六）行文方式

是指根据行文关系、行文方向和工作需要，所采取的不同行文的方式和方法。

（七）行文规则

也称行文原则。是指在执行公文行文制度时应当遵守的准则。

（八）公文格式

也称文件格式。是指公文的外观规格样式；或者说，是为公文内容服务的外观表现形式。它是公文标准化、规范化的重要方面，也是对公文进行科学管理，有效发挥公文作用的重要保证。

（九）草稿

是撰写公文时的原始稿本。草稿与定稿是对应的两个概念，它们的共同之点：都是文稿；不同之点：草稿是“原始”的文稿，它与定稿的区别就在“原始”二字上。

（十）定稿

是经过修改审阅后由负责人签发或会议讨论通过的最后稿本。这一概念的关键词是“最后”二字。这是定稿与草稿的根本区别。怎样才算“最后”？以“负责人签发”或“会议讨论通过”为标志。

（十一）正本

是根据定稿印制或缮写的供对外发出有效使用的文本。正本与副本是一对对应的概念，它与副本有共同之点：它们都是文本，都是根据定稿制做的；不同之点在于，正本是“根据定稿印制或缮写”，而且“供对外发出有效使用”的文本。

（十二）副本

又称抄本，是公文正式签署本的复制文本。副本与正本的区别在于，它是根据“正式签署本（即定稿）”复制的文本；它是供内部留存的。

二、公务文书的特点

要深刻领会教材中讲的“五个基本特点”，尤其是政治性和政策性特点，特定的作者和法定权威性特点，格式的规范性特点，一

定要深刻理解。

（一）鲜明的政治性和政策性

理解这一特点时，要紧紧把握公文的性质，即从“公文是统治阶级治理国家的工具”上，理解政治性和政策性特点。“工具”当然要为主人服务，谁是它的主人就为谁服务。我们的国家是人民民主专政的国家，其公文必须为工人阶级和广大劳动人民服务，为无产阶级的政治服务，为社会主义建设事业服务，带有鲜明的政治性。政策与政治紧密相关。一般地说，有什么样的政治，就有什么样的政策。社会主义公文同时还为党和政府制定和贯彻政策服务，必然带有鲜明的政策性。政治性和政策性是公文的根本特点，所以，它是公文的灵魂。

（二）高度的真实性

拿公文与文学作品相对比，加深理解其真实性。虽然文学作品和公文都讲真实性，但这两种真实是不一样的：文学作品讲艺术的真实，即可以对材料进行加工、改造、拼凑、“杂取”和典型化；而公文则讲生活的真实，即所写的内容必须实有其事，既不能夸大，也不能缩小，更不能“杂取”和典型化。要有一说一，有二说二，实实在在。

（三）很强的针对性

这一特点主要是从写作的目的性和针对性上讲的。即公文必须针对现实存在的实际问题，并且为解决这些问题而撰写和制发，而不能脱离实际胡编瞎造。公文的针对性越强，其作用就越大。为此，要想写好和制发好公文，文秘工作者必须迈开双脚深入到实际中去，了解国情民意，才能保证公文的针对性。

（四）特定的作者和法定权威性

应从公文与署名文章的对比中，深刻理解这一特点。公文与署名文章的作者是不同的：署名文章是代表个人发表意见，其观点正确与否文责自负；而公文则是代表一级机关或组织说话，是机关意志的反映。所以，公文有特定的作者。这个作者不是哪一

个人，而是特定的机关或组织。由于公文是机关意志的反映，根据民主集中制的原则，上级机关下发的公文，下级机关必须执行。所以，它具有法定的权威性。而署名文章就不具备这种权威性，读者可执行也可以不执行。

（五）格式的规范性

公文与一般文章相比较，还有一个重要特点，那就是公文有大体固定的、规范化的写作格式。一份公文由哪些因素构成，这些因素怎样写，它们处于什么位置等，都有严格的规定，甚至达到模式化、程式化的程度。而一般性文章则比较自由。格式的规范性是公文外在形式上的特点。

三、公务文书的行文制度

它包括明确行文关系、掌握行文方向、区别行文方式和恪守行文规则等四个方面的问题。

在学习行文关系时，要把握机关单位之间的组织系统、职权范围和工作关系等几个方面。行文时，要遵从组织关系行文；要按照相应的职权范围行文；要服从工作需要行文。

在学习行文方向时，要根据行文的走向辨析某一文种属于上行文，还是下行文，或者是平行文。同时，还要根据上行、下行或平行的发文需要，考虑使用何种文种。

在学习行文方式时，除弄清逐级行文、多级行文、越级行文和直达行文这些基本概念以外，还应该较为熟练地掌握何种情况需要采用何种行文方式。

至于行文规则，更是每一个文书工作者必须熟练掌握的。因为这个问题比较复杂，也比较难，所以我们把它放在“难点讲解”中讲。

四、公务文书的格式

在这个大问题之下，教材中讲了格式的概念、格式的组成和格式的要求三个问题。

要熟练地掌握版面格式中文头部分、正文部分和文尾部分所

包括的项目及其要求；掌握印装格式中排版、用纸和装订的要求。

上述内容教材中讲得很清楚、具体，我们不再重复。

【难点讲解】

本节的难点是行文规则。

行文规则为什么是难点？这是因为：其一，行文规则一般由负责公文处理的最高级领导机关颁发，而我国的最高行政领导机关是国务院，最高党的领导机关是中共中央。目前，中共中央办公厅和国务院办公厅虽然分别颁发了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》和《国家行政机关公文处理办法》，但这两个文件对一些问题的规定并不统一。其二，除中共中央和国务院的规定之外，各省、市、自治区还有一些具体规定，而且都是根据各地的实际情况规定的。其三，在公文行文中还有一些不成文的约定俗成的“规定”。这就造成了“规定”的复杂性，学习和掌握起来势必增加了难度。

教材中综合上述各方面情况，提出了六条行文规定，它是符合中共中央和国务院规定精神的，也是比较适用的。

关于“按职权范围和隶属关系行文”：这是行文的总规定，任何行文都不能超越职权范围，都必须按隶属关系行文，否则，公文就没有约束力，就不能生效。尤其是“党政分开”的规定，是应该特别注意的。

关于“少而精地行文”：这条规定是我们党和国家历来所提倡的，也是提高公文效率，防止官僚主义、形式主义和文牍主义的重要规定。

关于“不越级行文”：反过来讲就是要逐级行文，只是在确实必要时才可越级行文，但应该抄报被越过的上级。要记住越级行文的几种特殊情况。

关于“正确运用主送、抄送行文”：受双重领导的机关请示问题时，应根据请示的内容确定主报机关和抄报机关，由主报机关负责答复请示事项。联合行文可有两个以上的主送机关。越级行