

文書學

松世勤
編著



北京师范学院出版社

文 书 学

松世勤 编著

北京师范大学出版社

1990年·北京

内 容 简 介

本书系统地讲述了文书学的基本知识。全书共十三章,可分为四个部分:第一章至第三章为第一部分,讲述公务文书的性质、作用、种类和公文体式;第四章至第八章为第二部分,讲述公务文书写作的要求及各种常用公文的撰写方法;第九章至第十一章为第三部分,讲述机关文书工作的任务、要求及组织,公务文书的处理程序与方法;第十二章至第十三章讲述公务文书的整理、立卷、编目及归档工作。

本书文字简明,通俗易懂,注意理论联系实际。在每章后面均附有复习思考题。全书末尾附录有国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》。

本书适合具有高中以上文化水平的党、政机关工作干部以及在厂、矿、企业的科室工作的行政管理干部和文秘工作人员自学,并可作为职工大学、函授大学、夜大学等各类成人高等院校文科专业的教材。

文 书 学

松 世 勤 编著

※

北京师范学院出版社出版

(北京阜成门外花园村)

新华书店首都发行所发行

昌平兴华印刷厂印刷

※

开本: 787×1092 1/32 印张: 10.875 字数: 216千

1990年2月北京第2版 1990年2月北京第1次印刷

印数: 00,001—31,000册

ISBN 7-81014-289-9/G·285

定价: 3.00元

说 明

本书原为中国逻辑与语言函授大学和中央电视台电教部联合举办的《文书档案与行政管理电视讲座》的教材。自问世以来，受到各地读者喜爱，已经两次增印。现为满足广大读者的要求，特据我国有关文书工作方面发布的新规章以及文书工作实践的新经验，予以修订。不足之处，恳望读者指正。

作 者

一九八九年十一月

目 录

序言	(1)
第一章 公务文书及其作用	(1)
第一节 什么是公务文书	(1)
第二节 公务文书有什么特点	(4)
第三节 公务文书的作用	(9)
第二章 公务文书的种类	(15)
第一节 公务文书的分类	(15)
第二节 专用文种	(20)
第三节 通用文种	(28)
第三章 公务文书的体式与稿本	(40)
第一节 公务文书的体式	(40)
第二节 公务文书的稿本	(61)
第四章 撰写公务文书的要求与方法	(65)
第一节 撰写公务文书的重要性	(65)
第二节 怎样提高撰写公务文书的能力	(68)
第三节 撰写公务文书的基本要求	(72)
第四节 撰写公务文书的方法	(76)
第五章 指令性与法规性文书的撰写	(87)
第一节 命令 (令) 、指令	(87)
第二节 指示、批示、批复	(96)
第三节 决定、决议	(109)
第四节 章程、条例、规定、制度、办法	(115)
第六章 常用文告与会议文书的撰写	(127)
第一节 布告、通告	(127)
第二节 通知、通报、公函	(134)

第三节	讲话稿、发言稿	(148)
第四节	会议记录、会议纪要	(151)
第七章	呈请性文书的撰写	(161)
第一节	请示	(161)
第二节	情况报告、总结报告	(165)
第三节	调查报告、检讨报告	(185)
第八章	计划、简报及其它文书的撰写	(198)
第一节	计划、规划	(198)
第二节	工作简报、快报	(206)
第三节	电报、电话记录	(216)
第四节	大事记	(219)
第九章	文书工作的任务与要求	(224)
第一节	文书工作的任务	(224)
第二节	文书工作的重要性	(225)
第三节	文书工作的基本要求	(228)
第十章	文书工作的组织	(236)
第一节	机关的组织原则与机构设置	(236)
第二节	文书工作机构与组织领导	(238)
第三节	机关内文书工作的组织形式	(240)
第四节	行文制度	(242)
第十一章	文书处理的程序与方法	(248)
第一节	文书处理程序概述	(248)
第二节	登记	(250)
第三节	收发	(253)
第四节	分发与传阅	(261)
第五节	拟办与批办	(262)
第六节	承办与催办	(266)

第七节	核稿与签发.....	(267)
第八节	缮印、校对与盖印.....	(270)
第九节	注办.....	(271)
第十节	信访文书及其处理.....	(272)
第十二章	文书立卷.....	(281)
第一节	文书立卷的意义.....	(281)
第二节	文书立卷工作的组织.....	(283)
第三节	文书立卷的要求.....	(286)
第四节	文书立卷的方法.....	(291)
第五节	文书立卷的步骤.....	(303)
第十三章	案卷的整理与归档.....	(310)
第一节	卷内文件的排列与编号.....	(310)
第二节	拟写案卷题名.....	(311)
第三节	案卷的排列与编目.....	(316)
第四节	编制移交目录与归档.....	(323)
附录：国家行政机关公文处理办法.....		(327)

序 言

在正式讲授本课程之前，为了便于同学们对文书学这个学科先有一些概括的认识，以及了解学习这门课程时应当注意的问题，在序言部分讲述以下三个问题：

第一，文书学的研究对象和任务问题；

第二，简要介绍这门课程讲授的主要内容；

第三，谈谈学习这门课程的目的和学习方法问题。

文书学是一门新兴的学科，在社会上人们对它还不够熟悉。文书学研究什么呢？

文书学是以文书和文书工作为研究对象的一门独立学科。

首先说文书。众所周知，文书是一种记录信息、表达意图的文字材料。自古以来，文书这个事物就在人类社会生活当中被广泛地应用。人们通过书写与制作文书来记录信息，利用传递文书来彼此相互交流信息，利用公布文书对公众发布信息等。文书是人们办事时使用的一种工具，它可以作为办事的依据。同时，在事情办完之后，文书又可以作为日后查考的一种凭据。无论是处理私人的事务，还是处理公共的事务，使用文书都是一种很普遍的现象。处理私人事务使用的文书，叫做私人文书。处理公务使用的文书，就叫公务文书。无论私人文书还是公务文书，都在人类社会生活中大量存在。

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。比如：个人或家庭同自己的亲友之

间的来往书信，个人或者家庭关于财产、经济关系等方面的契约、合同、收支帐目，还有个人写的自传，家族的家谱，老年人和病危的人临终前写下的遗嘱等，这些都属于私人文书。

私人文书是由个人写成的，为个人和家庭所有，它的处理和保存方法，完全可以按自己的方便。目前，对于私人文书，除了契约、合同、遗嘱这类文书所涉及的公证问题之外，还很少有什么专门研究，它又与机关工作关系不大，我们也就不必具体多讲了。

公务文书，指的是在公务活动当中形成和使用的文书。例如：各种机关、团体、企业、事业单位，他们在工作活动中使用的命令、指示、规章、条例、决定、决议、通知、通报、请示、报告，还有来往公函与电报等等。公务文书是国家管理政务的一种工具，也是各类机关和各种组织上下左右之间互相联系工作、处理问题的一种办事工具。

公务文书的应用范围是很广的，大大小小的机关都会形成相当数量的文书。公务文书的格式有统一的要求，处理上有一定的规章制度。

一个机关或者一个组织的办事机构，围绕公务文书的拟写、印制、处理与保管，需要设置一系列工作环节，例如收发、登记、批办、拟稿、签发、缮印、催办、立卷、归档等等。处理公务文书的全部工作环节，构成一个运转流程，总称为文书工作。

文书工作是机关里一项重要的日常工作，它关系公务文书的制作质量和文书处理的效率，而这又同一个机关的办事效率，同国家事务的管理效率，有十分密切的关系。因此，公务文书与文书工作是文书学所要研究的主要对象。

研究文书学（也就是研究公务文书和文书工作）的目的是什么呢？是为了系统总结公务文书和文书工作的实践经验，探讨文书工作的理论、原则与方法，寻求科学地组织文书工作的正确途径，为提高机关工作效率和加速两个文明的建设服务。

文书学的研究历史不长，是一个薄弱学科。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，迫切要求加强机关工作，提高机关的办事效率。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，在一些大专院校和中等专科学校开设了这一课程，出版了一些教材、著作和有关刊物。

文书学作为一个学科的名称，有广义和狭义两种用法。广义的文书学包括对于文书和文书工作发展历史的研究以及对于各种专门文书的研究，里面包括若干科目。

狭义的文书学主要是指对于现行党政机关的常用文书及文书处理工作的研究，它的应用范围很广，也正是我们这本教材所要讲授的内容。

在这本教材里所要讲授的具体内容，可以概括为以下四个方面：

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和各种常用公文的撰写方法。

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、组织和文书处理的程序与方法。

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。

讲授这些内容的目的，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，承担一些文书处理工作任务。比如，机关的领导人或者一个部门的负责人，经常签发公文与批办公文；秘书工作人员或者业务部门的办事人员，经常起草和处理公务文书；专职或者兼职的文书工作人员，负责公务文书的收发、登记、运转管理、整理与保管工作等。总之，机关里的上上下下的工作人员，都经常要同公务文书打交道，那么，要达到能够自如地掌握公务文书这种办事工具，能够胜任文书处理工作，就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，并且提出了选用干部四个条件。其中有一条就是：“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”。在这里，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一种条件来要求的。这个要求当然是很有道理的。我们现在在党政机关工作和在企业、事业单位的办事机构里工作的同志，或者将来有可能从事机关工作的同志，都很有必要学习一些文书学知识。

怎样学习这门课程呢？

文书学属于应用学科，它的实践性很强。必须根据党和

政府的有关指示和规定的要求，来讲授和学习它的基本原则与方法。关于学习的方法，这里着重提出以下两点：

第一，要注意理论联系实际。也就是请同学们既要注意对于基本理论原则的理解，要知其然并且知其所以然；同时又要注意学习有关的规章制度与具体方法，提高实际工作的技能。从事机关工作的同志，可以结合本单位的文书工作实际情况来学习。现在从事其它工作，准备将来有可能从事文秘工作的同志，最好在可能条件下，到本单位的办公部门作一些实际调查和了解，结合所了解的实际情况来学习。

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与组织，它们的性质、职权、规模以及工作的特点不同，它们的文书工作也会相应地具有自己的特点。教材里所讲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，而在具体应用于某个机关和单位时，则需要结合本机关、本单位的实际情况适当灵活运用。要注意防止两种偏向，一是强调本机关的特殊性和传统习惯，否定普遍性的指导原则，认为难以做到，这是不正确的；另一个是不从具体实际情况出发，不能将基本原则结合本单位的具体特点创造性地灵活运用，只是简单地照搬一些具体方法，这样也是不可能取得好的效果的。我们提倡的是要在学习当中思考与研究问题，并且希望同学们在工作实践中不断地总结新经验，不断地发展与提高。

最后想说明的是，目前在一些工业发达国家，办公室信息技术工业发展很快，已经提供出一系列现代化的办公机器设备。办公室自动化是当今新技术革命的重要内容之一。在国外的某些机关、公司和企业里，文件的制作、传送、储存、检索和一些处理工作，已经实现自动化、高速化，以便

于适应科学技术与生产的飞速发展，适应瞬息万变的市场竞争的需要，适应行政管理、企业管理和社会生活的快节奏和高效率。国外的一些先进技术，我们是可以引进和借鉴的。为了适应四化建设的发展，我们也有必要逐步改善办公设备，逐步改造传统的工作方式，努力提高行政管理效率。毫无疑问，这对于加速经济建设和社会进步具有重要作用。当然，对于现代化的办公机器，需要和只能结合中国的国情逐步加以应用和普及。以数字信息为主体的比较定型的业务，象财会、统计、计划、采购及销售等，反映这类业务的文书，使用微型计算机比较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的业务，反映这类工作的文书，实现自动化处理就比较困难一些。党和政府极为重视在我国实现办公自动化的战略意义。我国已经制定了办公自动化发展的“七五”规划。国务院振兴办公自动化领导小组还制定了我国办公自动化的基本模式。逐步实现文书处理的现代化、自动化，是我们需要努力加强研究探索的新课题和积极争取早日实现的发展前景。在我们这本教材里，不准备具体讨论这方面的问题。

复 习 思 考 题

- 一、文书学的研究对象和任务是什么？
- 二、为什么要学习文书学？学习当中要着重注意什么问题？

办事的凭据。例如，党中央的文件，代表与传达了中央的决策和部署，具有最高权威，指导全党与全国的工作。

从每一份具体的文件来说，都有它的特定效用，代表它的制发机关赋予它的作用。譬如，领导机关发出的一项“指示”，要求它的所属机关认真贯彻；领导机关作出与下达的一项“决定”，要求它的下级机关坚决执行；一个机关发出的“通知”，要求对方收文机关阅知与办理；一份下级机关送上的“报告”，要求上级领导机关了解或批示等等。

文件的权威性和合法效力是从哪里来的呢？是来自它的制发机关的权威和合法地位，也就是说，是由它的制发机关的法定职权和工作威信所决定的。一个严肃认真地对人民的事业负责的机关，它所制发的文件，在它的职权范围内是有权威和法定的效力的。一个领导机关发出的文件，对下级有领导权威；一个权力机关发布的法律、条令，有法律权威；一个政府机关的文件，有行政指挥权威；一个下级机关发出的请示，有要求它的领导机关批答的权力等等。

文件的这种特定的效用，叫作现实执行效用，简称现行效用、时效。这同文章、作品不同，文章与作品无所谓有效和失效。

文件的效用具有一定的时间性，可以说没有一份文件是永远有效的。文件的效用，会随着形势的发展、情况的变化，以及制发机关本身的变革等原因而发生变化。例如，由于体制的改革、政策的调整、组织机构的变动（合并、撤销）等，旧的文件可能会被新的文件所代替。正在发挥效用的现行文件，等到它的“使命”已经完成；或者由于各种原因它的内容已经过时，已经被新的文件所代替；或者是它的制发机关已经不复存在，而又没有一个合法的继承机关接

替，这份文件的现实效用便完结了，它就变成为历史文件。

文件的现行效用，从每份文件来说是时间长短不等的，没有统一的固定的期限。有的文件时效很长，可以长达几十年，如法规性文件、长远规划、结论性决定等。有的文件，它的有效期很短。例如一个月份工作计划，等到这个月结束，计划执行完毕，它的效用便完结了。再如，一个具体事项的通知，一封介绍信等，随着工作办完它的效用也就完结了。此外，有的文件的时效期限很明显并有确定性，如五年计划、某一年度的预算等。而有许多文件的时效期限不明显和预先并无确定性，如某些政策性指示、规章、办法等，究竟它的时效有多长，往往并没有事先明确规定。

（三）公文有特定的体式并须经过一定的处理程序。

特定的体式和一定的处理程序，这是公文在形式上与形成过程上的特点。

体式指文体和格式、程式，例如文件用纸的尺寸，书写的格式，文件的结构，文件上的标记等。国家对公文的体式有统一规定。各个机关撰制文件必须按照规定的体式，不可以随意标新立异，自搞一套。这是为了维护文件的严肃性，保证它的效用和方便各机关的文书处理工作。

文件的制发和处理须经一定的程序。例如，发文要经过拟稿、核稿、签发、缮印、校对和盖印等；收文的处理须经登记、签收、拟办、批办等程序。任何人不得擅自处理。

以上三点，从公文的来源、性质和作用，公文的形式和形成过程，说明了它的特点。其中最根本的是第二点，即文件的法定权威和效力。第一点出自法定的机关，是第二点的决定条件；第三点文件的体式和处理程序，是根据第二点文件的根本性质与要求产生的。总起来我们可以把公文的主要

特点用下面一句话来概括，即：

公文出自法定的机关与组织，代表它的法定职权和办事意图，具有处理公务的合法效用。

我们从公文的特点可以看出，它同报刊杂志、图书资料上的文章、作品等比较，显然是不同的。报刊杂志、图书资料等主要是宣传工具和学习、参考材料，主要用于宣传时事政策、报导新闻、传播知识和信息、发表科研成果、交流学术动态、反映群众要求、丰富文化生活等。以一般著作和文章来说，它的作者并没有什么限制。个人创作，两三个人合作或集体署名都是可以的。署名的文章，可以用真实姓名，也可以使用笔名。文章写好之后是否送去发表，可以自便，能否真正发表还要看质量。发表以后，读者还可以对它提出不同看法，开展学术讨论，或者只作为参考资料等。从这些方面来看，都是与公文不同的。

第三节 公务文书的作用

总的讲，公文的作用在于它是党和国家具体领导与管理政务，机关之间相互进行联系与机关处理工作的一种工具。

具体分析公文作用的表现，可以归纳为以下五个方面：

（一）法规作用——文件是法律规范的体现形式。

自从有了成文法，法律规范便利用书面文件的形式来制定和发布。法律、法令是人们行为的规范，法规文件对于维持正常的社会秩序、安定社会生活、保障人民的合法权益有极其重要的作用。例如，《宪法》是国家的根本大法，依据《宪法》又制定与颁布了民法、刑法、刑事诉讼法、婚姻法等基本法。还有逮捕拘留条例、森林保护条例、交通规则、

市场管理办法、高等教育六十条等规章 条例，法规文件是进行各项工作和各种活动的规范与准绳，法规文件一经制定和颁布生效以后，在它的有效期和实施范围内，必须坚决执行，严格遵守，不得违反，国家以强制力保证它的实行。

加强法制建设，使人们有法可依，这对于四化建设的顺利进行和人民生活的安定，是一种重要保障。从党的十一届三中全会以来，截至一九八二年八月，已经颁发了大约三百个新的法律和行政法规。其中各种经济法规将近二百五十个，最近几年又陆续有许多新的法规发布。这些文件是保证国民经济顺利进行调整改革，指导和管理经济工作不可缺少的重要工具。

（二）书面领导与指导作用——文件是上级机关对下级机关的工作进行领导与指导的一种工具。

领导机关可以经常通过发文来部署工作、传达自己的意见和决策，对下级的工作进行具体领导与指导。例如，党的中央领导机关通过它所制订和发出的各项指示、决议等重要文件，阐明重大的方针政策、战略措施和工作步骤，领导各条战线、各个地区的工作。党的指示和方针政策，通过各级机关的党组织和全体党员，团结广大干部和群众，具体贯彻执行。再如政府机关的上级领导机关和业务主管机关，也经常通过发出指令、决定、通知等文件，对下级机关和下级业务部门的工作，进行具体领导与指导。

（三）公务联系作用——往来文件是机关之间协商与联系工作的一种手段。

一个机关的工作活动，不是孤立地进行的，它经常需要同上下左右的机关发生工作联系。有时须向它的上级领导机关请示问题、报告情况、申请需要经过批准的事项。有时须