

高等学校文科教材

# 文书学理论与文书工作

(修订本)

王 铭 著

武汉大学出版社

高等学校文科教材

# 文书学理论与文书工作

(修 订 本)

王 铭 著

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

文书学理论与文书工作/王铭著. —修订本. —武汉: 武汉大学出版社, 1994. 3

ISBN 7-307-01741-5

I 文…

II 王…

III ①文书学—教材 ②文书工作—教材

IV C931.46

## 武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

湖北省京山县印刷厂印刷

(431800 湖北省京山县新市镇京源大道 58 号)

新华书店湖北发行所发行

1988 年 6 月第 1 版 1994 年 3 月第 1 次修订

2000 年 7 月修订版第 6 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 17.625 插表: 12

字数: 467 千字 印数: 15001—18000

ISBN 7-307-01741-5/C·54 定价: 17.50 元

本书如有印装质量问题, 请寄承印厂调换

## 出版说明

《文书学理论与文书工作》，是根据国家教委(85)004号文件《高等学校档案学专业教材编选计划》所写的全国统编教材。经国家教委1986年7月组织的专家讨论会审查通过，由我社1988年6月初版。

本书总结了作者早年从事文书工作的亲身体会和综合了所调查的各类机关文书工作经验，汲取了国内已有文书学著作之所长，融汇了国家规范、作者科研论文和在大学多年主讲文书学课程的体会。将基础理论、基本知识、历史沿革、现行实践、技能传授、规律揭示相综合，依循文书、文种、写作、办理、立卷、组织、制度的内在逻辑顺序，建立纵横交织的科学体系。在对文书学的深入探索中，取得重大突破。受到实际工作者和教学人员广泛好评。并在1992年11月高等学校优秀教材评奖中获国家级奖。

鉴于党和国家自1987年以来颁发和修订了一系列有关文书工作的法规性文件，为切合国家规范，适应对实际工作的指导，特请作者加以修订。现重新印行，作为国家教委推荐使用的高校文科教材，以适应档案学、秘书学专业的文书学课程教学之需。亦可供广大文秘、档案工作者业务进修和日常工作之参考。

## 初版序言

在人类社会漫漫延伸的历史长河中，作为社会活动重要工具和手段的文书及文书工作，当国家出现和呈一定系统的文字产生之时，即应运而生。在我国，按理推断，它们的源头当在距今4000年左右的第一个奴隶制国家夏代。至今，有实物可考和史料所证者，属于紧衔夏之殷商中、晚期武丁和纣王时期的甲骨文及其文书工作。如此说来，亦可谓源远流长了。

对于国家系统及其控制下的社会，文书以超越“时、空”局限的优长，取代语言成为指挥、联系、协调和沟通信息的不可或缺的书面工具；以文书为物质对象的文书工作，既构成政务等活动的组成部分，亦是国家能遵循统一意志有效运转的联动纽带。随时推移，社会活动领域迅速拓展，信息流通量急剧扩充，国家管理等社会活动对它们的仰赖日益增强。故而历代政权与社会诸方面，无不给予高度关注。也因此，在我们这个古老文明之邦，对于干系国家管理效率与社会发展的这一独特社会事物及其活动，早有探究。浩如烟海的典籍之中，有关的论述和规范屡见不鲜。清代后期，已有人在关于“幕学”的论著中，较详地涉及了我国当时和此前的文书及文书工作。

可惜的是，因历史原因，将文书及文书工作当作一门学问即文书学来进行独立、系统的研究，却迟迟未上日程，理论长时期落后于实践。

迨至本世纪20~40年代，才有为数不多的人，借着行政学的传入，对我国渊源深远、涵蕴丰厚的文书及文书工作，从史、论和程式角度，作了初步但却可贵的梳理与探究。许同莘《公牍学史》、徐望之《公牍通论》、段世源《新公文程式大全》等著述，代

表了当时的研究成果，开文书学独立、系统述说之先河。

建国后，党和国家尤为注重发挥文书及文书工作及管理中的作用。在实践推动下，1961年，中国人民大学历史档案学系文书学教研室编写了《文书学讲义》，后由潘嘉主编为《文书学纲要》，现改称《文书工作发展史》。此书应档案教学之需，运用马克思主义的观点，首次条理地纵向阐述了我国文书工作的基本状况，同时叙及当代文书及文书工作，为我国文书学的发展，提供了线索，奠定了基石。

我国文书学研究的初步繁荣，当在70年代后期至今。在此期间，不少有一定理论素养和实践经验的实际工作者与高校有关教师，相继推出一批新著，如郑崇田《文书学入门》、朱佳林等《机关文书学概论》、松世勤《文书学基础》、梁毓阶《文书学》、辛犛丁《公文写作概要》、裴显生等《公文写作概论》以及拙作《文书学及实用公文》等。上述著述，运用马克思主义理论和相关学科知识，致力于理论与实践的结合，较为系统地论述了以现行为主的文书及文书工作，作了不少带开拓性的理论思考，初步建立了我国文书学的学科体系，有力推动了文书学的迅速发展，适应了当前文书工作与机关管理的急需，也为未来深化文书学的研究，准备了较为丰厚的土壤和滋养。

王铭所著《文书学理论与文书工作》，即是根植于这块土壤的一棵摇曳多姿、生气勃然的新株。它承前启后，汲取各家之长而展拓新貌，是我国文书学研究繁荣景象的重要表征。

其一，该作采众家之长，立起了颇具特色的学科体系。立说之道，首推体系。此前诸述，或以史相贯，实为史作；或辅以现行实践，偏于平实；或前敷史后叙实，渗透与贯通不够。因此，有些著述，虽富有创新，也见突破，但未能深入演化。

王作一改成例，把握文书学基本范畴，环绕现行实践，旁征博引，贯穿历史沿革，一个范畴即成一古今串通之予系，综为“文书”、“文书工作”、“文书工作管理”三编的学科全貌。叙来层

次分明，脉络连贯，顺理成章；读之给人以更强的系统感、纵深感 and 现实感，使人能从纵、横两向较为完整、明晰地把握文书学基本知识。其中，“文种源流”、“组织领导”两章尤见作者心力。此一创新尝试是成功的，显现出作者较为丰富的历史涵养与较强的驾驭素材的能力。从文书学的深层研究及方法论角度予人以启发。

其二，深入的理论探索，构成此作显著特色。综观全书，作者更好地冲破了以往一些文书学著作偏于描述的格局，强化了文书学的理论建设。对一些课题的论说，在学术上有所深化、创新。试举其精要：

文书学作为属类科目，究竟隶属于哪门学科？同相关学科有何关联？一种传统观点认为，它是档案学分支，亦有划归秘书学者。而王作另承一说，更加明确指出，它是行政学分支，同档案学、秘书学是关联密切、互有渗透的姐妹学科，且作了合乎情理的深入论述。看来，档案属科说可能囿于文、档“连锁”现象及应档案教学与管理之需而编讲文书学的局限，忽略了下述事实：文书及文书工作是国家管理与社会活动的重要工具和手段；档案所含，除转化而来的办毕文书，尚有其它；文、档及其活动虽启后承前，却各具自身的运动规律而独立存在。显然，将文书学划为档案学分支，不仅与实际有悖，也制约了文书学的发展。

此前著述谈文书属性不乏灼见。但多以公文属性概称文书属性，可文书却包括公务文书即公文与私务文书两大部类，因而显得概括不足。王作出乎其中，立于其上，从文书整体出发，将其属性概括为“代表性”、“实用性”、“程式成文性”，并据以对应展叙文书作用，更见条理分明。书中对“程式成文性”的论说尤为精辟、独到。

关于文书定义，作者循文书基本属性，按照属概念加种差的逻辑方法，层层剖析，演绎而出：“文书是代表作者推动所述实际事务活动的程式成文性文字书面记载。”这一文书定义，用“实际

事务活动”归纳了文书内容所及；以“程式成文性”概述了文书形式的特征；“推动”一词，则更简略地点明了文书作用及作用的时态特点。因而，该文书定义的内涵颇深，较好概括了文书的特殊内在规律；外延分明，明确标定了文书同其它书面载体的界线。与其它文书定义相比，更见凝练、深刻。

文种演化及其规律，是前人有所涉及却未能深入之课题。作者就此以“演化类型”、“演化和分类”、“演化方式”和“演化方向”立目，作了深入系统且颇见创新的论述。开启了文书学研究领域一大关口的门户，开拓了后来续耘之地，是作者又一显著的学术贡献。

文书立卷乃文书学必涉之重要范畴，以往多用实叙手法，个别著作有过一定的理论分析。而王作在此基础上又深入了一步，写得更加开阔、深入。作者笔触落于文书立卷的必要性、文档转化途径、保持立卷文书的历史联系、收集指导思想及类型、保存价值的演化、立卷体系及文书部门立卷的优越性等理论命题，均有较为独到和系统的阐述，丰富了文书立卷的理论，为实践提供了更多的理论指导。

至于在文书类别，文种、文称的区分，公文体裁，文书工作人员的分类等方面，也透出作者灼见。

其三，内容丰富，形成此作另一显著特色。作者能吸收各家之要，这自然与其后来者居上的条件有关。而难能可贵者，在于作者不唯于继承中有发展，更在于能以新的内容拓展了文书学的研究领域。诸如文书的物质构成、表述手段、指称单位、文种源流，办公周期的控制与效率，会务文书及信访文书的办理，公文体裁，写作中的信息获取，现行文书工作的组织体系等问题，此前文书学著作均少有论述或未见涉及。以上内容恰是文书学应该研究的课题，也是现行实践之所需。加之此作古今串通，引征较富，材料翔实，语言简练，并渗进了相关的学科知识，从而增强了该书的知识性和实用价值。

还值得一提的是，该作引进了定量分析，打破了文书学专著定性叙说的模式，为实践效率的评估和提高，提供了初步依据。同时，论叙之间辅以多幅图表，使文、表互印，收一目了然之效，也是该书之长。

当然，求全责备，此作也似存如下不足：从总体看，该书对文书工作的论述相对见弱。某些章节有的史料略重，有的枝蔓稍衍。细而言之，一编中“现行文书结构程式”的系统性不强。文书的社会属性涉及不多；二编中关于文书的写作、办理、立卷三环及其具体程序的概念、归纳和相互关联尚有斟酌余地。显然，这些求赤之见即令成立，也在所难免，更难掩此力作之光彩。

作者王铭系苏州大学历史系档案专业教师，曾从事基层文书工作，后执教文书学多轮。在其未届不惑之年，于繁重的教务之中，潜心钻研，多方调查，倾注心力著此史、论、实践结合甚佳且颇见创新之作，实属不易，令人瞩目。有感于此，本人方不避浅陋，受嘱将阅读该作的心得志之于上，以就教于作者和同行专家。

张 清 明

1987年8月20日于珞珈山

# 目 录

|            |     |
|------------|-----|
| 初版序言 ..... | (1) |
| 绪论 .....   | (1) |

## 第一编 文 书

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第一章 文书原理 .....        | (13)  |
| 第一节 文书的物质构成 .....     | (15)  |
| 第二节 文书的表达手段 .....     | (22)  |
| 第三节 文书的成文程式 .....     | (28)  |
| 第四节 文书的内容、用途、时态 ..... | (36)  |
| 第五节 文书的作用、类别、范围 ..... | (43)  |
| 第六节 文书的指称单位 .....     | (53)  |
| 第二章 文种源流 .....        | (63)  |
| 第一节 文种演化的历史规律 .....   | (64)  |
| 第二节 古代通用文种 .....      | (74)  |
| 第三节 现行通用文种 .....      | (86)  |
| 第四节 古代专用、私用文种 .....   | (107) |
| 第五节 现行专用文种 .....      | (115) |
| 第六节 现行杂体文种 .....      | (122) |

## 第二编 文书工作

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第三章 文书写作 .....      | (129) |
| 第一节 公文写作的意图完善 ..... | (129) |
| 第二节 公文写作的材料准备 ..... | (145) |
| 第三节 公文起草修改 .....    | (160) |
| 第四节 公文写作风文 .....    | (184) |
| 第五节 公文写作修辞 .....    | (199) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第四章 文书办理 .....            | (217) |
| 第一节 文书撰制 .....            | (219) |
| 第二节 文书收发 .....            | (239) |
| 第三节 文书处理 .....            | (256) |
| 第四节 办文周期与急度 .....         | (290) |
| 第五节 办文保密与解密 .....         | (306) |
| 第六节 会议活动和信访工作中的文书办理 ..... | (321) |
| 第五章 文书立卷 .....            | (329) |
| 第一节 文书立卷概说 .....          | (329) |
| 第二节 文书立卷范围 .....          | (343) |
| 第三节 文书组卷方法 .....          | (360) |
| 第四节 案卷整理步骤 .....          | (378) |

### 第三编 文书工作管理

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第六章 组织领导 .....            | (408) |
| 第一节 古代君主的御用秘书机构和人员 .....  | (408) |
| 第二节 封建社会行政衙署内文书主管人员 ..... | (412) |
| 第三节 封建社会中一般文书工作人员 .....   | (420) |
| 第四节 现行机关文书工作组织系统 .....    | (427) |
| 第五节 现行机关文书撰写组织形式 .....    | (436) |
| 第六节 现行机关文书立卷组织指导 .....    | (440) |
| 第七节 文书工作人员及其素养 .....      | (451) |
| 第七章 规章制度 .....            | (463) |
| 第一节 行文方面制度 .....          | (463) |
| 第二节 审定方面制度 .....          | (478) |
| 第三节 制作方面制度 .....          | (487) |
| 第四节 处理方面制度 .....          | (499) |
| 主要参考书目 .....              | (509) |
| 主要参考杂志要目 .....            | (510) |
| 附录 .....                  | (511) |
| 附录一 .....                 | (511) |

|            |       |
|------------|-------|
| 附录二 .....  | (518) |
| 附录三 .....  | (528) |
| 附录四 .....  | (535) |
| 附录五 .....  | (538) |
| 修订后记 ..... | (548) |

# 绪 论

## 一、文书工作地位与反对文牍主义

自人类进入阶级社会以来，对国家的管理总是通过各级各类各种规模的一系列机关进行。（机关，古代俗谓衙署，有府院寺监诸称；近代总称公署，有部会委局诸名；现代泛称机关。）众多机关各有固定的职责范围，并共同构成国家整体机关网络。近代社会所出现的政党、团体、企事业单位，也要建立机关，作为枢纽来带动全盘工作，履行行政职权，组织业务管理，维持正常活动。机关，是国家政权或政党、团体、企事业单位，为完成自身历史使命或基本任务（即主要职能），组织、领导、开展各项工作（即非主要职能），所建立的常设性机构总汇。

文书工作是以文书写作、办理和立卷为业务内容，服务于机关领导和职能活动的行政辅助性工作。文书工作的科学与否，在一定程度上决定整个机关工作效率和质量的高低。

文书工作在整个机关工作中的地位和作用表现在：（1）文书是对外传输本机关意图的喉舌，文书工作是机关与机关之间联系的纽带。通过文书呈报、传达、移送，可以上下贯通，左右联络，形成全局一盘棋。步调合拍，交互促进：下级反映的情况、问题，才能详尽、全面、畅通无阻地上呈汇总而不壅塞；上级制定的政令、决策，可确保及时、完整、准确无误地下达贯彻而不稽滞；同级机关之间则藉以相互沟通、商洽一致、齐心协力而不会相互掣肘、背道而驰。（2）它是协调本机关内各部门工作的网络。使得：领导的决策落实为职能部门的行动，如脑之使手，带动各职能部

门通力合作，协调运转，如五指配合；综合平衡、交织贯穿本机关各项工作，如左右手交互为用；从而提高本机关工作效率。

(3) 文书是实施机关职能的一种手段，文书工作是为推动职能活动而提供文书这一手段的保证。

机关指导、推动职能工作的手段主要有四：深入基层面对面指导，召集基层人员开会布置，电话联系，发文推动。可见，发文只是推动工作的手段之一，而绝非唯一手段。

与其它手段相比较，使用文书的优点是：事先有一个思考、酝酿、修改、完善的过程，故所述内容易臻于周密，对法定作者当时意志具有正式代表性。是实物形态的表意工具，所负载信息稳定、准确，可多次转达而不致误差，能作为办事依据和存查凭证。一篇文书同批制作多份，可多头同时发送，使各收文机关在相同指导思想的基础上同时贯彻实施，而不致步调紊乱、各行其是。

与其它手段相比较，使用文书的缺点是：增加了交拟、拟议和撰写、审核、签发、制作、登记、运转等多项工作环节，不如电话联系便捷；缺乏灵活性，不似面对面指导可根据实际情况适当变更内容。因此，撰发文书应严肃、慎重，权衡利弊，严格控制：只有在针对多头同时推动或者必须借助文书的法定、正式代表性作办事依据、书面凭证的情况下，方可考虑运用文书。倘针对一个（或数个）机关且无须正式凭证时，宜采用电话联系、当面指导等手段，切忌滥发文书，以免延缓迟误。

文牍主义，就是把文书作为行使职能的唯一手段，事不分轻重，情不论缓急，言不别详略，一概办文。在封建社会中，衙署之间往往为“一二百文之争差，往复问答，费纸数千张而终年不绝”<sup>①</sup>，殊无必要。旧中国官僚主义盛行，上峰满足于发文出令，下属习惯于行文敷衍，同级机关间相互诿过，以文塞责。一事当前，不察需要，不究效果，行文出门，万事大吉，易导致形式主义。机

---

① 胡只通：《紫山大全集·书·寄子方郎中书》。

关工作人员视办公等同于办文，穷精力于笔墨，逞口舌于文牍，以办文多寡定优劣，助长了文牍主义。建国以来，党和政府一再要求，“各级行政机关要发扬深入实际、联系群众、调查研究、实事求是和认真负责的工作作风，克服官僚主义、形式主义和文牍主义”<sup>①</sup>。但仍有一些地方相沿成习，对文书粗制滥发，使机关领导人困于文山，整天阅文签字，穷于应付；机关工作陷于文海，来文千头万绪，且都强调重要、紧急、限期办复，令人无所适从，压抑和限制了主动性。文书本是推动工作的有力工具，但如发文过多，过滥，势必物极而反，妨碍机关各项职能的正常发挥，成了文灾。

为根绝文牍主义，移文山，填文海，破文灾，就要综合运用多种手段，改变机关作风。提倡：集体办公，当面协商；分工负责，依职行权；少说空话，多办实事；具体指导，落到实处；精简文书，反对冗滥。做到：凡可有可无的发文坚决不发，乱抄乱送的来文坚决不收，空话连篇而无实际内容的文书不安排传阅，厉行抵制文牍主义，使它没有市场，无法滋生蔓延，以收杜渐防微之效。正如周恩来同志所号召的那样，“必须反对那些空洞的不提出问题不解决问题的文牍，反对那些冗长的不经过准备不作出决定的会议，反对那些只会坐机关、开会、签公文而不研究业务、不熟悉情况、不检查工作、不接近群众的工作人员，反对若干国家机关中的那些机构臃肿、办事拖沓、纪律松懈、责任不明的现象。因为这些实际上都是官僚主义的表现，是完全不符合我们的国家机关的要求和人民事业的利益的。”<sup>②</sup>

反对文牍主义并不意味着舍弃文书这一实施职能的手段，而是专用其长，慎避其短。在实际工作中，对发文应认真负责，文出行践，有布置、有检查、有督促、有奖惩，维护文书的法定性、

① 国务院办公厅：《国家行政机关公文处理办法》第五条，1993年11月修订。

② 周恩来：《政府工作报告》，见1954年9月24日《人民日报》第3版。

严肃性、权威性。机关行文要少而精，注重效用，以期提高文书质量和工作效率。

文书撰写质量高低、文书处理合理程度、文书运转速度快慢，都受文书主管人员、文书工作人员的素质、水平、能力和配备状况的制约和影响；文书工作机制的建立、执行、改革、完善有赖于文书工作者的不懈努力。培养、造就大批优秀的文书工作管理人才，亟待文书学研究的深入和文书专业教育的发展。

## 二、相近学科与文书学的联系和区别

文书学是以文书和文书工作为研究对象，以其基础理论、基本知识和技能、历史沿革、内在规律为主要内容的一门带有理论性、知识性、实用性的科学学科。

**秘书学与文书学的关系** 秘书学和文书学都是行政学的分支。行政学是一个范围广阔的系列学科，包括情报学、运筹学、管理数学等基础学科和行政管理学、秘书学、文书学等应用学科。行政管理过程有二：其一是决策，即确立意志，作出决定；其二是推行，即组织协调，贯彻实施。行政管理学直接以这两者本身为研究内容。包括：如何开辟信息来源，获取信息，作为决策依据；如何处理信息，归纳演绎，得出相应结论，确立主观意志；如何筛选方案，权衡利弊，作出决策；如何计划、组织、用人、指挥、控制，以贯彻实施决策；如何畅通信息反馈渠道，顺应不同时期客观形势变化，根据不同阶段工作发展状况，来修改、完善或变更决策；如何统一筹划，综合平衡，安排实施程序，使同时进行的各项工作中的各自决策能交相促进，而不致于互为干扰、彼此抵触。秘书学则以如何协助决策、推行为研究内容。即：调查收集，内外联系，组织汇报，掌握情况，排比综合，为领导层提供决策依据；研究政策，分析判断，提出问题，参与讨论，拟定可行性初步方案以提供选择，协助领导层作出决策；上传下达，组织规划，牵头联系，协助决策的贯彻执行。文书学则研究：如何

把领导层已经确立的意志撰写、制作成文书，为贯彻、执行、实施决策而提供依据；如何传递、处理文书，使相关部门和人员能及时、完整、准确地周知决策内容；如何收集、整理，把办理完毕的文书转化为档案，以留备对今后的决策提供参考。

秘书工作与文书工作联系极为密切。两者都运用文书这一手段，都进行文书的撰写、处理，都为行政管理服务。秘书工作渗透入文书办理程序，文书的一些办理环节（核稿、发文编号、盖印、拟办）都固定由中枢秘书部门统一掌握。文书工作机构设置于中枢秘书部门内；大机关设有文书科一类专职文书工作机构，隶属于中枢秘书部门；中等机关不专设文书工作机构，但在中枢秘书部门内配备专职文书人员；基层机关往往仅配备一名文秘人员一身二兼，使秘书工作与文书工作融汇交织。

秘书工作与文书工作不能相互代替。就性质而论，地位有异：秘书工作是行政管理的外围延伸，秘书工作人员是领导人的智囊、参谋、助手，在一定程度上参与决策和推行过程；文书工作是行政管理的手段，文书工作人员是事务性行政辅助人员，不参与决策和推行本身，但却对决策文书撰制、运转、处理、催促，是联结决策与执行的桥梁。就手段而论，多寡不一：秘书工作人员可采用写文书、打电话以及当面交谈、接待来访、召开会议、深入调查等多种手段协助行政管理；而文书工作人员只将文书这一种手段提供于行政管理。就内容而论，范围有别：秘书工作人员主要为领导人了解情况、出谋划策、安排工作日程，乃至照顾生活起居，亦或代表领导人处理事务，完成领导人委托、交办的临时任务，在进行这些工作的过程中，也要起草、审核、处理文书；文书工作人员通常仅围绕文书的交拟、起草、修改、核稿、签发、制作以及运转、登记、处理、催办、立卷、归档等一系列环节，而从事辅助性活动。就功用而论，意义不同：秘书工作和文书工作虽然都促进各职能部门工作，但前者是为领导人服务，督促各职能部门实施决策；后者既为机关领导层服务，又为职能部门服务。