

文书工作常识

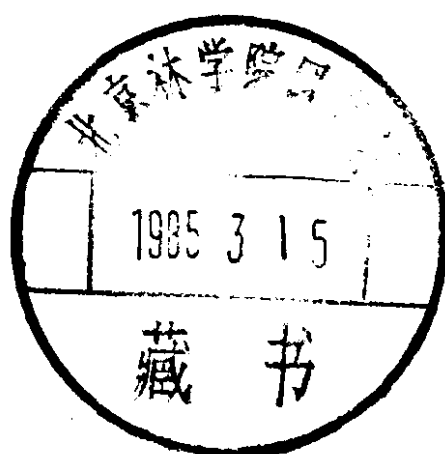
张永成 编著

知 识 出 版 社

文书工作常识

郑玉豪 编著

1460/07



337479



北林图 A00033699

知识出版社

内 容 提 要

文书处理是国家机关和企业、事业单位的一项重要日常工作。本书简要地介绍了文书工作的内容、组织形式、基本原则、性质、任务和作用,着重讲解了公文的种类、体式、办理程序和文件的立卷归档等方面的知识。书末附有各类文书工作表册格式。

本书是供广大文书工作人员和有志于从事文书工作者学习、参考的通俗性读物。

文 书 工 作 常 识

郑玉豪 编 著

知 识 出 版 社 出 版

(北京安定门外外馆东街甲1号)

新华书店北京发行所发行 六〇三印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张3.75 字数78千字

1984年5月第1版 1984年5月第1次印刷

印数: 1—100,000

书号: 0214·24 定价: 0.34元

目 录

第一章 文书工作	(1)
第一节 文书的概念.....	(1)
第二节 文书的产生.....	(2)
第三节 文书工作的内容.....	(4)
第四节 文书工作的组织形式.....	(5)
第五节 文书工作的基本原则.....	(7)
第六节 文书工作的性质、任务和作用.....	(9)
第二章 公文的种类及体式	(16)
第一节 公文的种类.....	(16)
第二节 公文的体式.....	(25)
第三章 公文办理程序	(35)
第一节 收文.....	(35)
第二节 分文.....	(39)
第三节 拟办和批办.....	(41)
第四节 承办.....	(42)
第五节 催办.....	(48)
第六节 审核和签发.....	(50)
第七节 印校.....	(51)
第八节 监印和封发.....	(53)
第九节 投递和退稿.....	(54)
第四章 文件的立卷归档	(56)

第一节	文书部门立卷归档制度.....	(56)
第二节	立卷类目.....	(58)
第三节	文件归卷.....	(63)
第四节	立卷要求.....	(69)
第五节	组合案卷.....	(74)
第六节	案卷标题.....	(79)
第七节	案卷编目.....	(82)
第八节	案卷装订.....	(85)
第九节	案卷归档.....	(86)

第一章 文书工作

第一节 文书的概念

文书 文书是文字书写在一定材料上,用以表达思想、陈述意见、记载事物等的一种书面材料。它包括文件、电报、讲稿、记录、报表、书信、证书、契约、家谱和手稿等。

文书有公务文书和私人文书之分。凡是国家机构在公共事务活动中形成的文书叫公务文书;凡是私人在社交活动中形成的文书叫私人文书。

公务文书,是机关、团体、企业、事业单位在公共事务活动中产生的,是上传下达、联系各方、洽商问题、指导工作的一种工具。它包括正在办理或虽已办理完毕但尚未归档的一切收文、发文、内部文件和其他文字材料。

私人文书,是个人或家庭、家族在自己的社交活动中形成的书信、著作、契约和家谱等。

我们平常所讲的文书,是指的公务文书,又称官方文书,不包括私人文书。

一般机关(或企业、事业单位)形成的,有收文、发文、内部文件和其他文字材料等,这些文件材料总称文书。

文件 文件是机关、社团、企业、事业单位在公务活

动中，用以指导工作、联系事务、总结经验等具有一定格式的书面材料。它包括收文、发文和内部文件，不包括其他材料。

文书与文件是两个不同的概念。文书是文件、材料的总称，包括各种类型的文件和材料。文件是单一的、具体的、可数的；文书是综合的、抽象的、不可数的。在工作中，我们只讲一件、两件、几件文件，不讲一件、两件、几件文书。还有，我们常说文书工作、文书部门，却不说文件工作、文件部门。

公文 公文是按照国家规定的格式拟制和按国家规定的程序办理的文件，即通常所指的收文和发文，不包括内部文件。因此，公文是文件中的一种，是文书中的一部分。

综上所述，文书、文件、公文是三个不同的概念，必须根据不同场合、不同角度，予以确切地使用。

第二节 文书的产生

文书的产生是和文字、阶级、国家的产生紧密地联系在一起。斯大林同志在《马克思主义与语言学问题》中说：

“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信……。”（人民出版社，1953年版）由此可知，没有文字，也就不可能有文书。但是，有了文字，并不是同时就产生具有国家意义的文书。产生国家机关文书的决定因素，是阶级的出现和国家的建立。没有阶级的出现，就没有进步的统一的文字；没有国家的建立，就没有具有国家意义的文书。

汉字，是我国古代劳动人民创造的，距今已有五千多年

历史。最早的是图画，后来把图画简单化成为图画文字，这是记事的一种手段，还不是正式的汉字。汉字的产生，同其他民族文字的产生一样，是由城市经济的特殊需要所促成的。我国进入阶级社会以后，由于生产的发展，商业的发达，社会活动的频繁，国家管理工作需要记录下来的事情很多，统治阶级就设立专门的人员从事记事工作，这就是当时的巫和后来的史。巫为了便于书写和记载，就收集整理劳动人民创造的图画文字，加以简化，改造为象形文字，成为国家的统一文字。统治阶级为了管理国家的需要，用文字记述国家的实际事务，使语言突破时间、空间的限制，从而传之于四方，留之于后代。这便产生了具有国家意义的文书。

我们伟大的祖国有丰富的文化典籍。周恩来同志说过，“中国的档案历史是世界上最早的，也是最丰富的”。文书是档案的前身，足见我国文书的历史也是世界上最早的。

现存史料表明，我国古代有甲骨文书、金石文书、竹木文书、缣帛文书、纸张文书等不同类型的文书。

甲骨文书 殷商帝王迷信神权，凡祭祀、打仗、出巡、狩猎、种收、风雨、疾病等，都要在神前用甲骨占卜吉凶祸福，并把占卜的情由、应验的结果，用文字刻在甲骨上，放在宗庙里保存。这些甲骨文书，记载着商朝的政治、经济、军事和社会生活等各方面的情况，是研究中国古代历史的珍贵史料。

金石文书 商、周、秦时期，把国家的重大事件刻铸在铜器上，或刻在石板上。西周的铭文、春秋的石鼓文、秦时的刻石，篇幅都较长，内容相当丰富。毛公鼎上有497字。由于金石文书的笨重和受风雨剥蚀，留存下来的很少。

竹木文书 秦、汉时期多采用竹木为书写材料。削竹成片，未书曰片，已书曰简，故曰竹简。刨木为板，未书曰契，已书曰牍，故曰木牍。一片一简，一简40个字。周、秦多用竹简，汉时盛行木牍。据说秦始皇一天处理的公文，重达120斤。

缣帛文书 缣即绢，帛是绸，用丝绸作为书写材料。因缣帛价贵，一般不大用，宫廷用以书写诏书、圣旨等重要文书。

纸张文书 汉朝发明造纸以后，给予文书的发展以极大的推动。由于纸质薄、轻、韧，书写、携带方便，又经济适用，因而被普遍用作书写材料，形成了我国最丰富的文书。

中国的文书，在各个朝代的名称亦不一样。商称“典册”，周称“中”，秦称“典籍”、“图籍”，汉称“文书”、“文案”，三国称“公文”，唐宋称“文卷”、“案卷”，元称“文卷”、“簿籍”，明称“文牍”、“案牍”，清称“牌子”、“本章”，等等。

第三节 文书工作的内容

文书工作，也叫文书处理工作，是指文件的办理、印发和管理等工作（既包括公文的办理、印发和管理，也包括内部文件的办理、印发和管理）。它是协助机关领导和业务部门处理日常工作活动中所形成的文件，以及与处理文件有关的事务工作。

文书工作的内容一般是：一、文件的收发登记；二、文件的分发运转；三、文件的承办签发；四、文件的催办检查；

五、文件的缮印校对；六、文件的监印封发；七、文件的归卷保管；八、文件的立卷归档；九、文件的清退销毁；十、人民来信的处理；十一、会议电话的记录；十二、为领导人准备参考材料；十三、领导人交办的其他文书工作。

凡是进行上述全部或部分工作的部门，叫文书部门或文书处理部门；凡是专门从事上述一项或几项工作的人员，是文书工作人员。在文书部门工作的人员是文书工作人员；在业务部门负责文书工作的人员也是文书工作人员。

机关的内部机构，一般说有两种，一种是秘书部门，一种是业务部门。秘书部门，如办公厅、办公室、秘书处等，它在机关中是领导和掌管文书工作的部门，是机关的中心机构。它靠近领导，通过文书工作贯彻领导意见，联系四面八方，推动机关工作。日常大量的工作除文书处理外，还有信访接待、情况综合、政策研究、统战联络、保卫保密、档案资料、机关事务等工作。它的职权、任务超过文书工作范围。在它内部设立的文书科、机要室、收发室、文印室等，则是专门从事文书处理工作的，是文书部门。业务部门（也叫职能机构），虽然不是文书部门，但也负责一部分文书处理工作，如办文和拟稿；大的业务部门，还设有专门的文书人员，负责本部门文件的收发运转和立卷归档工作。

第四节 文书工作的组织形式

每个机关的文书处理工作，应在既能精减节约、又能提高效率的原则下，根据本单位机构设置、工作任务、文书工作量等情况正确地组织。各机关处理文书的组织形式，大致

有两种：即集中处理形式和分散处理形式。

集中处理形式是，一个机关的文书处理工作除文件的承办和拟稿分别由各有关部门负责外，文件的收发登记、分发运转、催办检查、缮印校对、清退销毁、整理立卷等工作，都集中在中心机构——办公厅、室或秘书处进行。

分散处理形式是，一个机关的文书处理工作分散到内部各部门进行，即各部门（包括中心机构和各业务部门）都承担一系列的文书处理工作。办公室负责整个机关的文件收发登记、分发运转、催办检查，以及由本部门办理的文件缮印校对、整理立卷、清退销毁等工作；各业务部门负责本部门文件的收发登记、分发运转、催办检查、缮印校对、整理立卷、清退销毁等工作。但缮印校对工作，多数机关是集中在办公室进行的。

采用何种形式，应视各机关的具体情况而定。大机关因任务重、文件多、各部门又具有一定的独立活动的职责，可采用分散处理的形式。如果不采用分散处理的形式而采用集中处理的形式，则不仅会拖延办文时间，也不利于各部门在日常工作中对文件的查阅利用。机构小、文件不多的单位，可采用集中处理的形式。如果不采用集中的形式而采用分散的形式，不但于事无补，而且会造成人力、物力、时间上的浪费，不利于提高文书工作效率。

各单位文书处理的组织形式，不是固定不变的。比如某单位原采用集中处理形式，后由于机构扩大，致使一部分内部机构分散在外，那么，驻在一起的可采用集中处理的形式；分散在外的，可采用分散处理的形式。总之，不管采用何种组织形式，都要从有利于工作出发，并以节约人力物力、提高

工作效率为原则。

第五节 文书工作的基本原则

国务院办公厅一九八一年二月发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》第三条规定：“公文处理必须做到及时、准确、安全”。“及时、准确、安全”是文书工作的基本原则。

所谓及时，就是时刻注意公文的时间性，保证及时、迅速地处理文书，不积压，不拖拉，不误时，不误事。一般公文的处理，以不超过一周为限；需要较长时间调查研究后才能答复的，应先与来文单位打招呼，随后仍应从速办理；紧急公文，应随到随办。上海市静安区人民政府转变机关工作作风之后，急事急办，三天之内妥善处理了一个涉及三个单位的问题。上海电线一厂和幸福食品厂，地处静安区万春街中段，只靠万春街进出。一九八二年一月三十一日，两家工厂接到有关工程队的通知：从二月上旬起整修万春街路面，工期四个月，在此期间，运输车辆昼夜不得通行。照此方案施工，两厂将被迫停产。两厂于当天分别向区政府写紧急报告，并提出分段施工、保证生产的建议。区政府于二月一日收到报告，即研究处理意见；三日召开各方协调会议，经现场察看后，采纳了两厂的建议，从而避免了损失。但是，如果不及时报文，公文便会失去实际意义。如有一个单位报给领导机关审批的下半年科研计划，于八月中旬才报，领导机关传到第三位副主任手里，已是十月二十日了，如果再办文批下，将近十二月了，计划也就失去了作用。

所谓准确，就是时刻注意公文的精确性，确保公文的真

量。公文的处理必须准确无误、不出差错。在公文中，一字之差，有时影响很大。如五十年代初期，有一个省下达的文件，把“冬种作物不在统购之列”误写成“各种作物不在统购之列”，造成政策上的混乱和经济上的损失。再如有一个单位发出会议通知，把开会日期“一月二十六日”误写为“二月二十六日”，结果开会时没有人到。及时而不准确，可能导致前功尽弃。

所谓安全，就是文书工作要缜密周到。要保护文件的安全，不遗失，不损坏；要保护机密的安全，不失密，不泄密。党和国家历来重视文件和档案的安全。一九五〇年二月发布的《政务院关于各级政府工作人员保守国家机密的指示》，同年十月的《中国共产党中央关于保守党与国家机密的决定》，一九五一年六月政务院发布的《保守国家机密暂行条例》，都规定一切有关国家机密的文件、电报、档案、资料，都是保密的范围；把保守党与国家的机密作为所有共产党员和一切政府工作人员、军事人员必须遵守的纪律。不少老一辈的革命家，在保护机密方面是我们的楷模。毛泽东同志曾对警卫人员说：“任何时候，都要注意保护文件，因为它关系全国人民的命运和前途。遇到危急情况，你们不必顾我，要先保护秘书和文件。”

（一九六〇年九月二十八日《中国青年报》：《伟大的转折》）

党和国家的机密关系到革命的成败、国家的前途和人民的利益，因此，我们在任何时候，都要注意保守党和国家的机密，千万不能丧失警惕。

为了国家的安全和民族的利益，党中央和国务院于一九七九年提出《党和国家的工作人员保密守则》十条：

一、不该说的机密，绝对不说；二、不该问的机密，绝对不问；三、不该看的机密，绝对不看；四、不该记录的机

密，绝对不记录；五、不在非保密本上记录机密；六、不在私人通信中涉及机密；七、不在公共场所和家属、子女、亲友面前谈论机密；八、不在不利于保密的地方存放机密文件、资料；九、不在普通电话、明码电报、普通邮局传达机密事项；十、不携带机密材料游览、参观、探亲、访友和出入公共场所。

一九八〇年二月，党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》第三项中规定：“每个党员都必须严守党和国家的机密，并同泄露党和国家机密的现象作坚决的斗争。”同年四月十一日，《人民日报》重新发表前中央人民政府政务院一九五一年公布的《保守国家机密暂行条例》，并发表了《提高警惕，加强保密工作》的社论，指出“加强保密工作，严守党和国家机密，是关系到国家安危的大事，是巩固安定团结，保卫四化建设的大事，是全党、全军和全国人民一项经常的重要任务。……从国际和国内反映出来的一些情况看，科学技术飞跃发展，各种现代化技术手段不断采用，窃密与反窃密斗争更为尖锐复杂，对保密工作尤须提高警惕，加倍重视，认真对待。”

一个单位的文书处理工作，要做到及时、准确、安全，必须健全文书工作制度，务使分工明确、职责分明，以便协调一致地进行工作；同时要经常检查督促，加强教育，严明纪律，改进作风，克服各种不良现象。

第六节 文书工作的性质、任务和作用

文书工作的性质

文书工作是秘书工作的一个组成部分，是机关领导工作

的助手。文书工作既是一种事务处理，又具有参与政务的性质；既是一项政治性的工作，又是一项事务性的工作；既是一项机要性的工作，又是一项技术性的工作。

有些同志对文书工作的重要性认识不足，认为做文书工作的，不过是“收收发发，糨糊刷刷，抄抄打打，作用不大”。这是不对的。他们只看到事情的表面，没有看到和政治相关联的另一面。实际上，文书工作稍有差错，就会给党和国家带来损失，在政治上产生不良影响。有一个单位的收发同志，边拆信封边与人聊天，无意中把一件会议通知夹在空信封中丢到废纸篓里。市里开会布置任务，各单位回去贯彻了，他那个单位还不知道，影响了市里的统一部署。再如，有一件公文这样写着：

××公社关于电石渣处理问题的报告

县府一九八一年第36号的来文收悉，经研究，同意你府二月十日报市工交办的×府（81）第16号文件所提出的意见。

此致

革命敬礼

××人民公社（盖章）

一九八一年三月七日

主送：县政府

抄送：县三废办公室、三整顿办公室

这件公文存在的问题不少。第一，格调不对，文字也欠妥当。凡是公文，就不能写“此致革命敬礼”；凡是书信，就

不应有“主送”、“抄送”等栏目。第二，语气错误，不符行文关系。此文是下级（人民公社）对上级（县政府）的报告，语气却是上级对下级的答复。第三，书写体例不符公文体式：没有发文字号；主送机关位置不对；来文字号引用不全。这样的公文发出去，对工作不利，影响也不好。

正确的写法应该是这样的：

× × 人 民 公 社

×社字（1981）第×号



× ×公社关于电石渣处理问题的报告

县政府：

你府一九八一年三月一日“×府（1981）第36号”文件催询我社关于电石渣处理问题的意见，经过调查研究，我们同意按你府二月十日报市工交办的“×府（1981）第16号”文件所提出的意见办理。

× ×人民公社（盖章）

一九八一年三月七日

抄报：县三废办公室、三整顿办公室

文书工作的任务

文书工作的任务，是及时、准确地办理文书，有效地贯彻政策法规，推动各项工作的开展，反对脱离群众、脱离实

际的文牍主义和官僚主义。这就是说，一方面要及时准确地办理文书，提高机关工作效率；另一方面，又要反对文牍主义和官僚主义。

在文书处理工作中，防止文牍主义的做法是：第一，凡是能通过电话联系、当面商谈、会议解决的，应尽量避免行文；第二，凡是应该行文的，要提出具体意见，切实解决问题。一九八一年二月二十四日，邓颖超同志在中央纪律检查委员会第三次全体会议上讲话时，尖锐地指出：“有些问题，为什么要拖着？为什么一定要写文件，城里城外，送来送去的好几天？实际上，有时一个电话，一见面就可以解决。”

在文书处理工作中，防止官僚主义在当前有特别的意义。一九八〇年十一月，黄克诚同志在中央纪律检查委员会召开的第三次贯彻《准则》座谈会上的讲话中指出：“官僚主义表现在很多方面，我认为最普遍的、对工作危害最大的就是不負責任的官僚主义。”“有些地方、有的单位，谁也不解决问题，谁也解决不了问题，结果是谁也不負責任！就会划圈，搞公文旅行。有些事情甚至一拖就是三年五年！这样的作风会把国家拖垮的！”这些话真是一针见血。

克服官僚主义，提高工作效率，必须解决体制、机构方面的问题，同时也要有勇往直前的精神和良好的工作作风。本着为人民服务 and 全面开创社会主义现代化建设的新局面的精神，文书工作人员一定要从本职工作做起，从本单位工作做起，要讲求工作效率，及时解决问题，使文书工作成为推动机关工作的有力工具；要反对那些只会坐机关、开会、不研究业务、不接触实际的主观主义和官僚主义作风。