

机关文书学概论

朱佳林 姚启和 马耀东 编著

华中工学院出版社

机关文书学概论

朱佳林 姚启和 马耀东

华中工学院出版社

内 容 提 要

本书运用现代管理和系统分析方法,从分析机关和机关工作的职能与特点出发,比较系统地阐述了机关文书的性质、功能、形成过程、写作特点和运转处理程序,还对机关文书量的控制、行文的时机选择、文书处理的质量和时效问题进行了探讨。本书是机关文书工作实际经验的总结,实践性强,对从事秘书、文书工作的人们有实用参考价值,也可作高等学校和中等专业学校秘书、文书、档案等专业师生教学参考用书。

机关文书学概论

朱佳林 姚启和 马耀东

责任编辑 王荫铎

*

华中工学院出版社出版

(武昌喻家山)

湖北省新华书店发行 各地新华书店经售

湖北省咸宁市印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米1/32 印张: 9.5 字数: 208,000

1984年6月第一版 1984年6月第一次印刷

印数: 1—31,000

统一书号: 7255—005 定价: 1.25元

目 录

绪论	(1)
第一章 机关与机关工作	(11)
第一节 机关及其组织形式	(11)
第二节 机关的职能和作用	(14)
第三节 机关工作的特点	(23)
第二章 机关文书与文书工作	(30)
第一节 机关文书的性质和作用	(30)
第二节 机关文书的系统分类	(38)
第三节 机关文书的通用名称	(44)
第四节 机关文书的格式与行文关系	(49)
第五节 机关文书工作	(57)
第三章 机关文书的形成过程与写作准备	(62)
第一节 机关文书的形成过程	(62)
第二节 机关行文与文书量的控制	(69)
第三节 机关文书写作的思想酝酿准备	(74)
第四节 机关文书写作的材料准备	(79)
第五节 机关文书写作中分析问题的一些方法	(83)
第六节 机关文书形成的时机选择和时间准备	(92)
第四章 机关文书写作	(95)
第一节 机关文书写作的特点	(95)
第二节 机关工作中常用文书的写作与示例	(107)

第五章 机关文书的修改、审核与制成	(165)
第一节 机关文书的修改	(165)
第二节 机关文书的核稿、签批定稿与制成	(170)
第六章 机关文书的运转处理	(177)
第一节 机关文书运转处理程序与质量分析	(177)
第二节 机关文书运转处理时效分析	(191)
第三节 机关文书运转处理工作的改进	(207)
第七章 机关工作中几种特殊文书的处理	(210)
第一节 机关会议活动文书处理	(210)
第二节 群众信访文书处理	(222)
第三节 电信声像及图形文书处理	(225)
第八章 机关文书工作中的保密问题	(228)
第一节 机关文书保密的范围和原则	(228)
第二节 机关保密文书处理	(232)
第九章 机关文书的立卷与归档	(238)
第一节 机关文书立卷的概念和制度	(238)
第二节 机关文书立卷的要求和范围	(248)
第三节 机关文书立卷的方法	(257)
第四节 机关文书案卷的整理归档	(265)
第十章 机关文书工作的组织领导与队伍建设	(272)
第一节 建立机关文书工作的组织与责任制体系	(272)
第二节 机关文书工作的组织形式	(277)
第三节 加强对机关文书工作的领导	(280)
第四节 机关文书工作人员的素质	(284)
第五节 建立一支又红又专的文书工作队伍	(292)
主要参考书目与资料	(295)
后记	(296)

绪 论

在党政机关、团体和企事业单位，作为传递各种信息、处理公务、记载活动、开展工作重要工具的有一定格式要求的文字材料，统称机关文书，也称为公文，或称文件。为了区别于个人或家庭、家族在自己生活中形成和使用的书信、日记、家谱、著作手稿、房地契等私人文书，又把机关文书称为公务文书。

除党政机关的一般文书以外，在外交、司法、财政、军事、经济、教育、科学研究等类机关的专门业务活动中形成的，具有专门业务内容和特定格式的文书材料，称为专门文书。如外交活动中形成的条约、国书、照会、护照等；司法活动中形成的起诉书、判决书等；财政经济活动中的预算、决算、簿记等；教育活动中的教育计划、教学大纲等等。相对于这些专门文书来说，在党政机关工作活动中形成的一般文书材料，又称为通用文书，我们简称机关文书。本书研究的就是这种通用文书。

机关文书学是研究机关文书的性质、功能、形成和运动规律及其应用的科学，是一门实践性很强的学科。

一、机关文书和文书工作的产生与发展

机关文书的产生和发展，源远流长。在人类历史上，文书产生于原始社会崩溃、出现了阶级和国家、产生了文字之后。在奴隶社会，奴隶主阶级为了实现对奴隶阶级的统治，在管理国家事务中就开始形成和使用文书。在我国，从考古

发掘出的殷商时代的甲骨文书算起，至今已有三千多年的历史。随着阶级斗争、社会生产的发展和社会制度的变革，国家统治机关日益加强，国家政务活动日益繁重。作为统治阶级实行阶级统治、管理国家政务重要工具的机关文书也日益繁杂，并且逐步形成和规定了一套文书撰制和处理的程序和制度。但是，作为系统的文书学研究则始于近代。

在近代资本主义发展时期，由于产业革命和以机器工业为标志的大生产的出现，生产力突飞猛进地发展，阶级斗争也日益尖锐。在资产阶级占统治地位的国家政治、经济活动中，迫切要求提高机关公务处理的效率，因此开始了资产阶级行政学的研究。1887年，后来担任过美国总统的威尔逊，在一篇题为《行政研究》的文章中，首次提出了现代行政管理概念。按照国外一般的解释：“行政为国家事务的管理。”行政学的核心问题就是研究如何提高行政管理的效率。作为国家机关实现管理的重要工具的文书撰制和处理问题，自然成为行政学研究的内容之一。但机关文书学在很长的时间内，并未形成一门独立的学科。

在我国，本世纪三十年代初，国民党政权曾经掀起一场文书档案工作的改革运动，先后颁布了一系列有关文书、档案工作的条令和办法，动员了一批文书和档案的实际工作者和热心于提高行政效率的资产阶级学者从事文书和文书工作的研究。在三十年代和四十年代，曾经涌现出一批关于文书、档案方面的研究著述，进行过一些文书、档案的专门教育，在客观上对我国文书学的形成起了一定的促进作用。

中国共产党及其领导的革命政权从它们开始创立就很重视文书和文书工作。在地下斗争和革命战争时期，党中央和一些革命根据地就适应当时的斗争环境和特点，制定了一些

文书工作办法，建立了相应的文书工作机构。一九三一年党中央拟制的《文件处置办法》，对党的文书、档案工作和文书学、档案学的研究有着十分重要的意义。一九四二年，在延安整风运动中，毛泽东同志号召反对党八股和实行精兵简政，极大地推动了党和革命政权的文书和文书工作的改革。新中国成立以后，随着新的国家机关的建立，为了适应加强人民民主专政和恢复发展国民经济的需要，党中央和中央人民政府加强了机关建设，建立和健全了各种制度，也包括建立了统一的文书处理工作制度。一九五一年，中央人民政府政务院召开了第一次全国秘书长会议，颁布了《公文处理暂行办法》等七个文件。一九五一年初，中共中央发出了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》。为此，《人民日报》发表了《正确地使用祖国的语言，为语言的纯洁和健康而斗争》的社论。一九五五年，党中央批准颁布《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》，决定在文书工作方面，“全面推行文书处理部门立卷，以建立统一的归档制度”。这是党和国家对文书工作和档案工作的一项重大改革。

建国以后，对文书和文书工作的理论研究也有了较大的进展。从五十年代开始，以马列主义、毛泽东思想为指导，批判地继承我国文书工作的历史遗产，借鉴其他社会主义国家的研究成果，开创了我国文书学研究的新阶段。一九五九年，在中国人民大学档案系开设了以讲述我国文书与文书工作历史为主要内容的文书学课程，一九六一年出版了由潘嘉主编的《文书学讲义》，这本书在一九八一年重版时改名为《文书学纲要》。不过，这一时期主要是把文书学作为档案学的组成部分来研究的。因此，主要是研究了与档案工作密切相关的立卷

归档制度问题、文书处理部门立卷问题以及文书和文书工作的历史，而对机关文书工作本身的理论和实践问题则研究不够。“文化大革命”期间，文书工作受到严重破坏，文书学研究处于停滞状态。直到党的十一届三中全会以后，随着档案战线的拨乱反正，文书学的研究才同档案学一起得到恢复和发展，并且出现了一些专门研究文书和文书工作理论和实践的论著。

二、机关文书学的研究对象

机关文书学是不是一门科学？长期以来，在社会上，也包括在文书工作干部队伍中，都有人认为，文书工作只不过是“收收发发”，“抄抄写写”，没有什么科学，更谈不上是一门独立的学科。应该承认，到目前为止，对机关文书学的研究还很不够，还有许多问题有待深入讨论和阐发。毛泽东同志说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾。”“如果不研究矛盾的特殊性，就无从确定一事物不同于他事物的特殊的本质，就无从发现事物运动发展的特殊的原因，或特殊的根据，也就无从辨别事物，无从区分科学研究的领域。”^①机关文书和文书工作，作为机关文书学的研究对象，什么是它的特殊本质和固有规律，就是首先需要加以研究的问题。

回顾历史，自从人类社会出现了阶级，出现了文字，出现了国家，国家机关要管理国家事务，也就必然要使用文书这一重要工具。不论社会制度怎样改变，历史朝代有多少更迭，这一点在古今中外都毫无例外。机关文书的形式多种多样，机关文书的内容千差万别（它必然因机关所代表的阶级不同而迥然不同），但是，机关文书作为统治阶级管理国

^① 《毛泽东选集》第一卷，1966年版第284页。

家、处理政务的有力工具而为社会服务这一功能是共同的。机关文书这一特有的功能，使它成为机关文书学的研究对象，正如语言作为人们在社会中进行交际、交流思想的工具而为社会服务这一特有的特点而成为语言学的研究对象一样。^①

机关文书的这一特殊矛盾，包含着以下的内容，即反映着以下几方面的相互关系。我们可以从这些关系中，进一步探索其内在联系和固有规律。

1. 机关文书与机关工作的关系。

机关文书作为机关处理政务、实现管理的工具，一方面，它是受机关工作制约的。形成机关文书本身不是目的，它因机关工作的需要而产生。党政机关是国家机器，一切机关也都代表一定阶级和社会集团的利益，执行一定的路线方针政策，它直接决定和影响机关文书的内容。任何机关文书都不可能与机关所执行的路线方针政策和所进行的管理工作相脱离。机关工作做得不好，不可能产生好的机关文书和文书工作。机关的组织形式、工作内容、工作质量和效率，决定着机关文书的内容、质量和运转处理的效率，甚至决定着某一件机关文书是否需要产生或者是否需要投入运转处理。而且，机关工作是一个由互相联系的若干工作部

^①斯大林在论述语言学的对象时说：“语言是作为人们交际的工具，作为社会中交流思想的工具为社会服务的，这个工具使人们能够互相了解并调整他们在人类活动的一切范围中（包括生产的领域，也包括经济关系的领域，包括政治的领域，也包括文化的领域，包括社会生活，也包括日常生活）的共同工作。这些特点，仅仅是语言所特有的，正因为他们是语言所特有的，语言才是独立的科学——语言学——的研究对象。”（《马克思主义与语言学问题》，人民出版社1971年版，第27—28页。）

门、工作系统组成的整体。机关文书工作既是其中的一个工作部门、工作系统，又同机关其它所有部门、系统都有着密切的关系。机关文书分别从机关各部门工作中产生和形成，在各部门、系统之中或相互间运转处理。机关工作整体是机关文书赖以存在、发展和运动的基础。

另一方面，机关文书作用的发挥又不是被动的，它对于机关所管理的工作起着强有力的指导、推动和影响作用，成为机关工作中不可缺少的重要工具。毛泽东、周恩来、刘少奇等老一辈革命家的许多论著就是当年由他们亲自起草的党政文件。这些文件对于革命斗争和国家建设所起的伟大指导作用是不言而喻的。相反，文书工作中滥发文件、粗制滥造、公文旅行、文牍主义等，对于机关工作带来的消极影响和危害也是很明显的。我们研究和改进机关文书和文书工作，其目的就是为了提高机关工作效率，克服官僚主义和文牍主义，更好地为社会主义现代化建设服务。

因此，概括起来说，机关文书和机关工作的关系就是：机关文书必须适应机关工作的需要并为机关工作服务，成为推动机关工作的有力工具。深入地研究机关文书的这一功能，揭示其内部联系和固有规律，是机关文书学研究的首要问题。

2. 机关文书与机关所管理的实际工作和群众实践活动的关系。

机关文书作为机关实行管理、处理政务的工具，要切实体现和贯彻执行上级的方针、政策和指示。机关运用文书发布命令、指示、制订政策、法规，指导工作，处理各种问题，许多文书所体现的精神或规定的事项，都是要干部和群众执行的。这就是机关文书的权威性。但是，机关文书的形

成，既不是照抄照搬上级文件的结果，也不是机关领导人和文书工作人员头脑里固有的产物，而是机关管理的实际工作和群众实践活动的反映和总结。各种机关文书，包括领导干部的讲话、报告、文书工作人员起草的各种文件，作为精神产品，是由他们的大脑这个加工厂制作出来的。它的原材料或半成品归根到底来自广大基层干部和群众的实践。机关领导人和文书工作人员起草一个文件，或一篇带有指导性的讲话，总应该提出问题，分析问题，解决问题。这些也就是工作实践中需要提出的问题，需要解决的矛盾，而且解决这些问题的措施和办法，也要从直接或间接地总结干部和群众实践经验中得来。在起草过程中，要用上级的方针政策作指导，也可能会遇到一些理论问题，因而需要翻阅上级的文件，需要读一点书。但无论怎样正确的理论和政策，只有同实际情况结合起来，只有以这些正确的理论观点和政策思想为指导，对从干部和群众实践中得来的原材料或半成品，经过起草人员的认真思索和领导机构的集体研究，化为系统的、条理性的意见，一篇象样的文件或讲话才能产生。如果只是照抄照搬上级的文件或书本理论，不结合实际情况，当“收发室”，这样写出的文件，思想、观点、语言都是别人的，对所论述的事物缺乏规律性的认识，所说的意见、办法也就不能取得应有的效果，或者根本行不通。这样的机关文书，根本不可能发挥它作为机关工作重要工具的功能。

因此，我们可以说，机关文书是机关所管理的实际工作和群众实践活动的正确反映和总结，这是机关文书形成的基本规律。正确认识和运用这一规律，解决好机关领导人及文书工作人员主观和客观的关系、执行上级指示和本地区本系统本单位实际情况的关系，是机关文书学研究的重要任务。

3. 机关文书工作各环节之间的关系。

机关文书作为机关工作的重要工具，其功能发挥得好或差，直接影响机关工作的效能。机关文书的形成和运转处理是一个由许多环节组成的程序体系。这一程序体系的各个环节相互联系互为条件构成一个整体。机关文书形成和处理每一环节的质量和效率，都将影响机关文书作用的发挥。但又不是机关文书处理各环节完成情况的简单相加就等于机关文书工作的整体功能，这是因为在各环节之间存在着辩证的对立统一关系。例如，机关文书处理的时效总的说来要及时，但这并不是在文书处理各环节所用的时间都越短越好，还必须研究各个环节的联系（与脱节）、配合（与矛盾）、平衡（与失调）等状况，分析各环节所花费的时间在整个文书处理程序体系中分布的合理性。

因此，必须从机关文书运转处理程序体系的整体出发，研究这一程序体系中各环节的相互关系，深入揭示和掌握机关文书形成和运动的客观规律，以达到提高机关文书质量和提高运转处理效率，充分发挥其作为机关工作重要工具的功能。这也是机关文书学研究的重要内容。

为了充分发挥机关文书的功能，需要有一系列的文书工作，包括机关文书工作的组织形式、工作原则、制度和方法等。这些都是对机关文书形成和运动规律的正确认识、掌握和运用，当然也都应当成为机关文书学必须研究的内容。

三、机关文书学的研究方法

机关文书学的研究，必须以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，坚持从事物的普遍联系中、从发展中、从实践中观察分析问题的方法，理论和实际相统一、历史分析和逻辑分析相统一的方法。除

了应遵循这些科学研究的基本原则和方法以外，根据机关文书和文书工作的特点，还应充分重视和运用系统分析的方法。

系统分析方法要求把构成事物的各组成部分、各环节看成一个整体，把各组成部分、各环节联系起来，从整体出发进行全面的分析，从而把握事物的本质，而不要仅仅从局部出发去研究复杂的、多层次的、运动着的事物。机关本身是一个由若干工作部门和若干层次构成的系统，它处于整个国家和社会管理机构的大系统中，受着来自上下左右各方面因素的影响和制约。机关文书工作又是一个由许多环节组成的程序体系。它既是机关工作的重要组成部分，又与机关所有的工作部门十分紧密的联系着。因此，机关文书学研究要注意以下几点：

第一，从机关文书工作活动的环境和它作用的对象——机关工作的实际出发，紧紧围绕着机关工作的需要来讨论文书和文书工作的各个方面，以求通过文书工作的改进，达到提高机关工作效率，促进实际工作进展的目的。而力求避免脱离机关工作全局，就文书而论文书，就文书工作而谈文书工作，那样一种狭隘的、脱离实际的倾向。

第二，从机关文书工作是一个工作系统的整体出发，来分析机关文书形成和运动的各个阶段和各个工作环节，由这些工作环节的改进，求得整个文书工作系统功能的改善和提高。而力求避免脱离文书工作系统整体功能的要求，片面地、孤立地去讨论文书工作环节有关问题的倾向。

第三，从机关文书工作与机关其它工作的相互联系出发，使机关文书工作能较好地满足整个机关工作，包括机关所管理的生产与业务活动的要求，使机关文书工作与其它各

项工作互相促进，而不是彼此干扰。

用定量方法进行机关文书学研究已经逐渐提上日程。所谓定量方法，就是利用某种数学公式，探索事物间的数量关系。为了实现办公自动化，运用电子计算机于管理，进行信息（文件资料）的检索、储存、传递和屏幕显示等，就需要以定量的研究为前提。因此，随着办公自动化实现的进程，定量方法的研究将日益显得重要而迫切。本书在研究机关文书的时效分析时试图运用数学方法进行一些粗浅的分析，目的是以一种初步的尝试，就教于国内的专家学者和同行们。

第一章 机关与机关工作

机关，是机关文书形成和活动的环境；机关文书是机关工作的重要工具。因此，作为本书第一章，我们有必要首先分析机关的组织形式，机关的职能、作用和工作特点，以及机关工作的这些特点对文书和文书工作的影响。

第一节 机关及其组织形式

我们这里所说的机关，是指党政机关以及厂矿企业、科学研究单位、学校、群众团体等组织机构的机关。

机关，是按照一定的立法程序建立起来，领导和管理一个地区、一个系统、一个单位的生产或工作，具有一定权威和独立活动能力的组织机构。

机关的这一概念有以下三层含义：

一、机关是按照一定的立法程序建立和组织起来的。

我国宪法规定了最高国家权力机关是全国人民代表大会，最高国家行政机关是国务院，最高国家军事机关是中央军事委员会，并对国家各类机关的组织做出了规定。《中国共产党章程》规定了党的各级领导机关的建立和活动要求。

《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对各级人民代表大会和政府机关的建立和组织做出了规定。全国自上而下的各级各类机关的建立和组织，都须按照一定的立法程序进行，下级机关的建立和组织都要根据立法规定的审批权限

经过上级机关审查批准。

二、机关具有权威性。

国家机关，包括公安、司法、军事机关，以及执政党的党的机关等，在性质上，是统治国家的阶级行使对国家统治和管理的象征和代表，是阶级专政的体现。我国是人民民主专政的社会主义国家。我国的这些机关，是具体实现国家职能的组织机构。在现时期，国家机关一方面要组织人民去实现“国家的根本任务”，即“集中力量进行社会主义现代化建设”；另一方面，“对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子，必须进行斗争”。^①

各级各类机关，在职能上，它们要对其所管辖的地区、系统或单位的生产或业务活动实行全面管理。在各个相应地区、系统或单位，它们处于领导中枢的地位，有立法规定的职责和权力。机关的性质、职能及其在相关地区、系统或单位的领导地位，赋予了机关的领导权威。它们在立法规定的职权范围内决定工作方针，处理各种问题。

三、机关作为行使权力的机构，具有一定的独立活动能力。

作为一级机关，须在人事调配、财力安排和设备物资购置等方面，具有一定的独立处置和活动能力。如果没有这种独立处置和活动能力，则不能称其为一级机关。比如，一般工厂的车间、班、组、科学研究单位的研究室等，它们也可以有若干办公室和工作人员，但由于它们没有这种独立活动能力，所以不能称其为一级机关。

机关这一概念的上述三层含义，是相互联系的一个整体，它的核心在于机关的职能和它在本地区、本系统、本单

^① 《中华人民共和国宪法》（1982年）。