

文
书
学
基
础

松世勤主编

中国人民大学出版社

文书学基础

松世勤主编

中国人民大学出版社

文 书 学 基 础

松 世 勤 主 编

中国人民大学出版社出版

(北京西郊海淀路39号)

中国人民大学出版社印刷厂印刷

(北京鼓楼西大石桥胡同61号)

新华书店北京发行所发行

开本: 850×1168毫米32开 印张: 9.5
1984年2月第1版 1984年2月第1次印刷
字数: 227,000 册数: 95,000
统一书号: 7011·96 定价: 0.97元

说 明

本书是在中国档案学会出版的《文书工作基本知识》（《档案学通讯》增刊单行本）的基础上扩编而成的。此次出版增写了“公务文书的撰写”一编，并对其余各编的一些章节进行了较大的补充与修改，作为中国人民大学档案专业的教材，兼供在一般党政机关、团体、企业、事业单位从事文书、秘书、档案工作的同志参考。

全书主要由松世勤执笔，薛美珍同志和辽宁财经学院齐耀珍同志也参加了编写工作。本书在编写过程中得到中国人民大学档案系吴宝康同志的指导，书稿曾经陈兆禄、张我德同志审阅。中国人民大学出版社王道宏同志为本书的修订提出了许多宝贵意见，并帮助作了文字上的加工整理。本书编写过程中曾参考了本校和兄弟院校以及有关部门的教材和资料，在此一并深致谢忱。

由于编写时间匆促，编者水平所限，对某些问题调查研究不够深入，错误与不当之处在所难免，恳祈读者予以指正。

编 者

一九八三年二月

绪 言

人们在社会生活中，彼此之间经常发生这样或那样的联系，建立一定的社会关系，日常要处理许多事务。人们处理事务，除用口头等方式以外，还大量地采用书面方式。人们利用书面方式来表达意图、进行联系、记述情况和作为依据。这种书面材料，就叫做文书。文书在人们的社会生活中使用的范围极为广泛，它往来于个人之间，机关团体之间，机关团体与个人之间，乃至国际之间，成为处理公私事务不可缺少的工具之一。就文书的形成者和使用范围来说，大致可以分为私人文书和公务文书两大类。

私人文书，是个人、家庭或宗族根据自身处理事务的需要形成和使用的文字材料。例如：私人函电、日记、传记、家谱、帐目、契约、遗嘱等等，都属于私人文书。它是个人、家庭或宗族用来表达意图，进行联系，记述情况，作为依据的一种手段。

公务文书（简称公文或文件），则是各机关、团体、企业事业单位在处理公务活动中形成和使用的文字材料。例如：各项法令、决议、指示、通知、报告、计划、规章、合同、契约、公务函电等等，都属于公务文书。它是机关团体、企业、事业单位办事的依据，是国家管理政务的一种重要手段。

公务文书代表某一机关团体的意图，它是按照一定的行文制度和处理程序形成的，不能由个人任意制发。党和政府曾颁布过若干条例和指示，针对公务文书的撰写、传递、运转和管理等方面作出有关的规定。根据规定，机关团体围绕着公务文书的制发

和收办，要进行许多工作，例如拟稿、审核、签发、缮印、收发、登记、批办、立卷、归档等等。它们之间一环扣着一环，形成一套完整的程序。这一整套的工作环节和程序，总称之为文书工作，或叫文书处理工作。各机关团体、企业、事业单位为了做好这项工作，还设有专门的文书处理部门或专职人员。

文书学，就是以文书和文书工作为研究对象的一门学科。

这里需要说明的是，目前我国文书学所研究的内容主要是机关的公务文书和文书工作。至于私人文书，虽然属于文书的一大门类，由于它的写作方法比较灵活，其处理方法也很简单，所以迄今未被学者列入文书学的研究范围。

我们知道，文书工作是机关团体所不可缺少的一项重要工作，文书工作做得好坏，对于提高机关工作效率关系极大。文书、秘书工作人员要使自己撰写的公务文书表达得准确明了，就要了解各类公文的性质、作用和撰写的要求与特点；要使公务文书稳妥、迅速地发挥作用，就要掌握文书工作的规律、原则和方法。文书学就是从文书工作的这一实际需要出发，来确定自己的研究内容和任务的。它的主要内容是研究现行公务文书的性质、作用、种类、体式和撰写要求，以及机关文书工作的规律、原则、制度与方法。它的任务就在于系统地总结我国机关文书工作的实践经验，探讨文书工作的理论，寻求科学地组织文书工作的正确途径，借以提高机关文书工作的效率。

我国正面临着一个全面开创社会主义现代化建设的新局面。建设高度文明、高度民主的社会主义现代化强国，是我们神圣伟大的任务。机关工作的革命化、科学化，则是保证胜利完成这一任务的重要条件之一。文书工作是机关贯彻党和政府的方针政策，沟通各级机关联系，协调工作的重要手段，是机关日常工作的重要组成部分。文书工作的质量和效率如何，直接关系到党和政府的各项方针政策的贯彻落实，关系到工作任务的顺利完

成和整个机关工作效率的提高，而且还体现着一个机关的工作状态和工作作风。一个机关的文书工作健全，这个机关的工作就会有条不紊，各个环节运用自如，机关工作也就能顺利开展。从全国来说，建立起统一的、科学的文书工作组织体系与规章制度，就能保证机关之间的联络畅通，运转协调，反映情况及时，处理问题迅速，而且有利于克服机关的文牍主义、官僚主义作风。反过来说，如果机关文书工作制度混乱，不按客观规律办事，组织与工作方法不讲科学，那就会贻误工作，降低机关工作效率，甚至造成政治上、经济上的损失，从而不利四化建设。由此可见，我们开展社会主义现代化建设，于加强领导部门、主管业务部门的组织管理工作的同时，必须建立健全机关的文书工作，使之适应形势发展的需要。

此外，从文书同档案之间的联系来看，机关的档案绝大部分来源于它在工作中形成和使用过的文件材料。机关的文书部门同档案部门有着非常密切的关系。一个机关的文书处理和立卷归档工作做得好，就会给档案工作创造有利条件。档案工作者要想管好档案，也需要了解公务文书的性质、作用与种类，熟悉文书处理的程序和要求。因此，文书学又是与档案学有关的一个学科，档案工作人员也需要掌握文书学的基本知识。

本书为了便于实际工作人员的参考，并根据教学研究的需要，将全书分为四编，分别论述公务文书的性质、作用、种类和体式，公务文书的撰写与要求，文书工作的原则、制度与方法，以及公务文书的立卷归档工作。书末附有现行通用公务文书范例，以供读者参考。

目 录

绪 言	1
第一编 公务文书概述	
第一章 公务文书的特点与作用	1
第一节 公务文书的性质与特点	1
第二节 公务文书的作用	7
第二章 公务文书的种类	12
第一节 公务文书分类	12
第二节 通用文种	15
第三节 专用文种	23
第三章 公务文书的体式与稿本	41
第一节 公务文书的体式	41
第二节 公务文书的稿本	53
第二编 公务文书的撰写	
第四章 公务文书撰写的基本要求与方法	57
第一节 公务文书撰写的重要性	57
第二节 公务文书撰写人员的修养	60
第三节 公务文书撰写的基本要求	64
第四节 公务文书的撰写方法	67
第五章 指令性与法规性文书的撰写	78
第一节 命令（令）、指令	78
第二节 指示、批示、批复	79
第三节 通报	82

第四节	决定、决议	83
第五节	章程、条例、规定、制度、办法	84
第六章	请示与报告的撰写	87
第一节	请示	87
第二节	工作报告	88
第三节	总结报告	90
第四节	调查报告	95
第五节	检讨报告	100
第七章	常用文告与会议文书的撰写	102
第一节	公告、布告、通告	102
第二节	通知、公函、答复	103
第三节	讲话稿、发言稿	104
第四节	会议记录、会议纪要	107
第八章	计划、合同及其它文种的撰写	112
第一节	计划、规划	112
第二节	工作简报	114
第三节	合同、协议书、公约	116
第四节	电话记录、电报	119
第五节	大事记	120
第三编	机关文书工作	
第九章	文书工作的任务与基本要求	125
第一节	文书工作的任务与重要性	125
第二节	文书工作的基本要求	129
第十章	文书工作的组织	135
第一节	文书工作机构与组织领导	135
第二节	机关内文书工作的组织形式	138
第三节	行文制度	140
第十一章	文书处理程序（上）	147

第一节	文书处理程序总述	147
第二节	登记	149
第三节	收发	152
第四节	分发与传阅	160
第五节	拟办与批办	164
第十二章	文书处理程序（下）	171
第六节	承办与催办	171
第七节	核稿与签发	174
第八节	缮印、校对与盖印	176
第九节	注办	178
第十节	信访文书的处理	179
第四编 文书立卷		
第十三章	文书立卷工作的意义与组织	189
第一节	文书立卷的意义	189
第二节	文书立卷工作的组织	193
第十四章	文书立卷的要求与方法	206
第一节	文书立卷的基本要求	206
第二节	文书立卷的方法	209
第十五章	文书立卷的准备与平时归卷	222
第一节	立卷类目的编制	222
第二节	平时归卷	226
第十六章	案卷的整理归档	229
第一节	归档制度与要求	229
第二节	案卷的整理编目	231
附录：文例		249

第一编 公务文书概述

第一章 公务文书的特点与作用

第一节 公务文书的性质与特点

为了做好机关的文书工作和档案工作，文书、秘书和档案工作人员，都有必要对于自己经常接触的工作对象——机关的公务文书，有一个全面了解和正确认识。

前面已经讲过，公务文书是机关、团体、企业、事业单位（以下统称机关或机关团体）在公务活动中形成和使用的文字材料。它是机关之间、机关与人民群众，以及机关内部用来记述情况、表达意图、联系工作、处理公务的文字依据，是国家管理政务的一种重要工具。

我们在理解这一概念的时候，应当弄清它的基本含义。首先，公务文书是在公务活动中形成的。所谓“公务”，是针对私人事务而言，“公务”是指国家、机关、团体、企业、事业单位在其职权范围内所进行的日常事务。公务文书就是在它们处理日常事务过程中，根据国家管理的需要，根据本职工作的需要，以及与有关单位联系的需要而形成的。各类机关的日常事务纷繁，文件内容极其丰富。但总的来说，公文必须反映公务，围绕着公务。否则就不能称其为公务文书。

其次，公务文书的形成单位和使用范围很广。它的形成单位

既包括国家的最高权力机关，地方权力机关，各级行政机关，以及各基层单位和组织；又包括中国共产党的中央和她的各级组织，以及其它各民主党派、社会团体和企业、事业单位。从公务文书的使用范围来说，它又包括国家的政治、外交、军事、司法、公安、工农业生产、交通运输、财政贸易、科学研究、文教卫生等各条战线的工作活动。可见它的使用范围十分广泛，涉及到社会生活的各个方面。总之，任何合法存在的组织，都会在它的活动中形成和使用公文，公务文书经常往来于各机关之间、机关与个人之间，或在机关内部，在各条战线的工作活动中发挥着这样或那样的作用。

再者，公务文书是一种文字材料。机关处理公务，可以采取各种方式，可以用口头，也可以用书面。文件就是机关处理公务所采用的书面形式。我们知道，用口头方式表达意见，不便于完整记忆和长久不忘，而且容易流传失真；而文字却能长期保留备查，不能随意更改，不易误传失真，并有签署和盖印为证，所以机关处理公务多以文件为根据。常言说“空口无凭，文字为证”，就是这个道理。公务文书除了作为机关处理公务的真凭实据以外，它还有许多优点，它在形成的过程中，可以经过集思广益，反复讨论研究，多次修改；成文之后，还可以根据需要递送到各个地点的有关单位，也可以长期保存下来备作日后查考。因此，各机关处理公务都离不开文件，公务文书成为各机关处理公务不可缺少的一种手段。那么，这是不是说，事无巨细，凡要处理公务，就都须办文，文件愈多愈好呢？当然不是。说它是一种不可缺少的手段，并不是说它是唯一的手段。文件的形成与处理要经过一定的程序，要化费一定的时间，因此，可以通过其他方式解决问题的，如直接面谈、电话联系、召开会议、实地调查、现场指挥等，则不必一定办文。脱离实际、不讲效果地滥发文件，是文牍主义和官僚主义的一种表现，这是我们应当加以反对的。

公文自身具有许多特点。公务文书虽然是一种文字材料，但它与论文、著作、小说、散文、报告文学、新闻报道等文字材料却有着明显的区别，文件既不象论著那样抽象推理、长篇大论，也不象文学作品那样细致描写、含蓄、渲染、追求新奇，而是要开门见山，直截了当，实事求是，简短捷说。就文体而言，公务文书属于一种应用文，它是由享有法人地位的机关按照国家规定的格式要求和运转程序形成，并发给特定对象使用的文字材料，它具有自己独特的体式和风格。其他文字材料却不具这种特点（关于这一点，将在后面论述）。

公务文书的用途很多。党和国家最高权力机关用它来制订方针、政策，发布法规、政令；上级领导机关用它来对下级表达领导意图，下达指示、任务，批复下级的请示和报告；下级机关用来向上级机关汇报工作，请示问题；机关之间用来商洽工作，沟通情况，交流经验，建立规约，作为办事的依据；机关用来答复与处理人民群众提出的问题与要求；以及机关内部还可以用它来记述各种情况等。所以说：公务文书是国家管理政务的一种重要工具，也是机关用来表达意图、记述情况、处理公务的文字依据。从机关之间使用公文联系工作、交流情况的角度来说，公文的内容也可以看作公务活动的信息，那么，公务文书也可以说是用来记载和传递公务活动信息的一种工具。

公务文书的用途尽管很多，归结于一点，它最终是为国家管理政务和社会公务活动的需要服务的，它对于公务活动有着实际指导和执行的效用，这便是公务文书的本质所在。

从公务文书的起源和历史来说，在阶级社会里，它是剥削阶级的国家机关所使用的一种管理国家和统治人民的工具。它的内容体现着剥削阶级的意志，代表着剥削阶级的利益。

我们的国家是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我们的国家机构，实行民主集中制的原

则。国家为了巩固革命成果，建设和发展社会主义事业，也须使用公务文书作为管理政务的一种重要工具。我们的机关团体的公务文书，体现着人民的意志，代表着人民的利益。

中国共产党是执政党，是全国人民的领导核心，她集中代表着全国人民的意志，维护全国人民的利益。各条战线的工作，都是在党的领导之下进行的。各个机关制发的公务文书，都应当认真贯彻党和国家的路线、方针和政策，都必须有利于维护和发展社会主义制度与加强两个文明的建设。因此，公务文书具有高度的政策性、思想性和严肃性。

公务文书作为一种应用文，它所独具的一些特点主要有以下三点：

（一）公务文书是由特定的作者 制成和发布的

说文件有特定的作者，指的是文件必须有法定的作者，即依法成立并能以自己的名义行使权利和负担义务的组织或担负一定职务的负责人。党政机关、团体、企业、事业单位等，凡是依法建立和合法存在的，它们都是法定的作者。文件是这些法定的作者根据自己的职能和权限制发的。

从党的机关说，中国共产党是全中国人民的领导核心，工人阶级通过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导。中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的胜利，都是在中国共产党的领导下取得的。社会主义现代化建设，当然应在中国共产党的领导下进行。她是合法的执政党，党的一切机关都是法定的作者。在《中国共产党章程》中具体规定了党的中央、地方和军队中的各级领导机关和基层组织及其权限，这是党的各级机关和组织存在的依据。

从国家机关说，《宪法》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》中的有关规定，是建立国家和地方的权力机关、行政机关的法律根据。《宪法》和《组织法》中规定了全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院是最高国家行政机关；各省、自治区、直辖市、县等各级人民代表大会和人民政府是地方国家权力机关和地方国家行政机关。《宪法》和《组织法》中还规定了这些国家机关的职能及制定和发布公文的权限。如：全国人民代表大会有权制订、修改宪法和其它基本法律，人大常委会有权制定除应由全国人民代表大会制定以外的其它法律，国务院有权根据宪法和法律，规定行政措施，发布决定和命令；地方的人民代表大会可以制订和颁布地方性的法规，地方各级人民政府可以依照法律规定的权限发布决定和命令等。

文件的作者主要以机关的名义，或机关的某一组织单位的名义发布，有时也用国家领导人和机关首长的名义发布。例如中华人民共和国主席令，人大常委会委员长令，机关首长对所属工作人员的任免令、任免通知等。以领导人名义作为文件的作者，并非以私人身分出现，而是以他所在机关的领导人、负责人的身分发布的，是机关领导人、负责人行使自己职权的一种表现。机关领导人和负责人的职务，是经过委任或者经过选举程序后，报请领导机关批准的，因此他们也是法定的作者。

从企业、事业单位和人民团体来说，它们的建立及其职能和权限，也都是经过一定的领导机关正式批准，按照一定的章程、条例所规定的。因此，企业、事业单位和人民团体也都是法定的作者，可以根据自己的职权制发文件。

(二) 公务文书有法定的权威和效用

文件可以作为机关的喉舌，代表机关发言，代表它的制发机关的法定权威，作为处理工作的依据。例如，中共中央文件，代表和传达了党中央的意图，在全党、全军、全国人民中有崇高的威信。党中央通过文件制订和传达党的路线方针政策，领导各条战线的工作。又如，经全国人民代表大会通过，由人大常委会委员长发布的《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》等法律文件，是加强法制的法律依据，有法律权威。再如，国家行政领导机关发布的文件，代表了人民政府的职权和意图，有行政领导和行政指挥的权威。所以说文件是党政机关领导与组织生产建设、政治斗争、科学文化事业的一种工具，具有法定的效用。一份文件可以代表它的制发机关的职权，代表它的制发机关所作出的决定和意见。制发机关应对自己发出的文件完全负责；收到的机关据以作为办事的凭据。文件的这种效用是它所特有的，不同于其它文字材料。从每份具体的文件来说，都是为了传达作者的一定意图或解决一定的工作问题，都有它特定的效用。如：一项“指示”要求所属机关认真贯彻，一项“决定”要求下级机关坚决执行，一项“通知”要求对方及时了解，一项“请示”要求领导机关作出答复等等。

文件的这种效用又叫现实执行效用，或简称现行效用、时效。文件的效用有一定时间性，没有一份文件是永远有效的。随着形势的发展，工作情况的变化以及制发机关本身的变革等，旧的文件就会为新的文件所代替。正在发挥现行效用的文件，通常又叫现行文件。一份文件一旦它的使命已经完成；或者它的内容已经过时，已经为新的文件所代替；或者它的制发机关已经不复存在，而又没有合法的继承机关接替它的职能，这份文件的现实

执行效用便告完结，它就变成一份历史文件。文件的效用长短不等，有的文件时效很长，可以长达几十年，如法规文件，长远规划等；有的文件时效很短，如一个月份计划、一个具体通知、一封介绍信等。

（三）公务文书有特定的体式和处理程序

由于文件具有法定的效用，代表它的制发机关的法定权威，所以制定和发布文件是一件十分严肃的、具有重要政治意义的工作。为了维护文件的严肃性和文书处理的便利，党和国家统一规定了文种和文件体式（包括文件的结构和格式等），以及文书处理的程序和制度（包括登记、签发、用印，行文制度、保密制度等）。任何机关不得违背统一规定的原则和要求，自搞一套，自行其是。展望未来，文件及文书处理要向标准化、现代化发展，需要有更严格的规范和划一的要求。

归结以上三点，公务文书的特点在于它出自法定的机关（包括团体、企业、事业单位等），代表它的制发者的法定职权，用以表达制发者的意图，具有处理公务的合法效用。而报纸、杂志、图书资料等其它文字材料却不具有这些特点。

第二节 公务文书的作用

总的说，文件的作用是作为传达和贯彻执行党和国家的各项方针政策，管理国家政务，作为机关联系与处理工作的一种有力工具。具体分析文件所起的作用，约可分为五个方面。