



2005.5.11②

C931.46

67

GONGAN
WENSHUXUE

公安文书学

李培芬 著

群众出版社

PDFG

前 言

随着新世纪的到来和中国加入 WTO 在即，公安工作面临着新的机遇和挑战，努力提高公安民警的业务素质已刻不容缓。公安文书写作作为业务技能之一，是经常困扰着民警的老大难问题，而文书的规范化不仅是提高公安工作质量与效率的需要，更是新世纪公安工作与世界接轨的时代要求。

从管理学的角度写一本公安文书方面的著作一直是笔者这些年来的心愿。笔者讲授《公安文书学》已近十年，除了本科教学以外，还教过中文函授、公安文秘、公安档案、公安保卫专业的在职民警，到市、县公安局，铁路公安局，交管中心，车管部门，交通中队等单位讲过课。在讲授过程中，逐步形成了自己的授课体例和风格，所授内容在与广大学员，尤其是具有实际工作经验的一线民警的切磋中不断改进与完善。

本书反映了国家行政机关及公安部门对文书的最新要求。自 1998 年以来，国家行政机关及公安部门出台了一系列文件，对文书提出了与以往有很大不同的操作方式，如自 2000 年 1 月 1 日起实施的由国家质量技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》，2001 年 1 月 1 日起实施的由国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》、《公安机关办理刑事案件程序规定》、《立法法》、《行政复议法》等，本书就是根据权威的、最新的文件的要求撰写的。

本书融理论性与实用性于一体。首先，本书有很强的理论

性，它吸收了全国高等院校统编文科教材《文书学》的理论体系，讲述了文书写作和文书管理工作的要求与方法，同时对一些最基本的理论问题提出了自己独到的见解，如文书的性质，“文书”、“公文”、“公务文书”、“文件”的关系，“文书处理”与“文书管理”的差异等，对公安文书的格式，公安文书写作的要求、方法，公安文书的语言特点、公安文书的管理工作等都进行了深入的研究和探讨。其次，本书拓宽了公安文书研究的领域。以往公安文书的研究仅停留在写作的层面上，本书加进了公安文书管理工作的内容，阐述了公安文书的处理程序包括立卷、归档的方法，从而使公安文书的研究体系趋于完善，这样既克服了在公安院校讲授《文书学》无专业特色的弊病，又使公安文书的研究更加科学化。第三，本书自成一体，它克服了以往公安应用文写作教材编写体例中的不足，在写作方面，它将公安通用文书与公安业务文书分为两大体系来研究，体例更趋合理。第四，本书实用性很强，在阐述问题过程中有很强的针对性，能够对症下药。

本书起点高。笔者不仅仅满足于让学习者通过本书学会写作和管理公安文书，而且还要让学习者写得好、管得好。学会并不难，学好不容易。因此，笔者在具体论述时，始终把基调定在提高上。

本书既适合各警察院校作教材使用，又适用于基层有一定文化层次的民警学习使用。

本书是迄今为止惟一的一本被冠以“公安文书学”的名称、用文书学的理论从文书学的角度，对公安文书进行专门系统研究的理论专著。由于时间仓促和笔者水平有限，错误在所难免，敬请同行和民警同志批评指正。

作 者

二〇〇一年十月

绪 论

《公安文书学》是以公安机关的文书写作与文书管理工作为研究对象，以它们的基础理论、基本知识、历史沿革和内在规律为研究内容的一门带有理论性、知识性、突出实用性的科学学科。

一、我国文书学的形成与发展

文书在我国已经有几千年的发展历史了。可以说，自文字出现以后，文书也就随之产生了。殷商时期，统治阶级就已运用龟甲兽骨作为书面载体来书写文书，并以甲骨文书来指导政务活动，但当时只知存言，未立篇目，没有形成专门文种。文书管理工作与神职迷信活动交织为一体，也没有出现专门的文书管理工作机构和专职的文书工作人员。西周以至战国，文书的篇幅渐长，并因不同用途而出现分工，形成诰、命、令、书、誓等文种，并在原史官系统中逐渐分化出或增设了文书工作人员。秦朝统治者为加强政务管理，巩固封建统治，对文种设置和分工进行首次规范化。此后二千多年间，文书被广泛用于国家、机关和个人的政治生活和日常生活中。

随着人类文明的进步和各个时期国家政治、经济和文化的发展，文种在不断创新、淘汰、选择、保留和反复使用中逐渐多样化，文书管理工作的内容、制度和方法等也不断得到充实、改进

和提高，我们的祖先为我们留下了十分丰富和珍贵的历史遗产。

尽管文书和文书管理工作在我国源远流长，但在古代却并没有形成文书学。我们的祖先曾在文书理论和实践中留下过某些论述，如曹丕的《典论·论文》、刘勰的《文心雕龙》等，但数量不多，也不系统。辛亥革命以来，特别是建国以后，虽然对文书管理工作有过多改革和规范，但大多属于应用、操作方面的东西，探讨文书规律的理论性著述仍然是很少的。

将文书作为一门学科来研究，是从20世纪80年代末才开始的，它反映了我国社会主义建设事业的客观需要，也反映了信息社会的时代要求，特别是我国改革开放对完善文书管理工作的需求。这一时期，随着文官制度的确立和完善，党和政府及有关部门对文书和文书管理工作十分重视，中共中央办公厅于1989年4月颁布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，又于1996年5月颁布了修订的《中国共产党机关公文处理条例》；国务院办公厅于1987年2月颁布了《国家行政机关公文处理办法》，又于1993年11月、2000年8月两次对其加以修订；中国人民解放军从1992年7月1日起施行中央军委办公厅颁布的《中国人民解放军机关公文处理条例》；国家技术监督局（现更名为国家质量技术监督局）于1988年9月颁布了国家标准《国家机关公文格式》，1989年2月颁布了国家标准《发文稿纸格式》，又于1999年12月颁布了新的《国家行政机关公文格式》。

上述这一系列法规性文件的出台，确立了文书管理工作的原则、制度、组织机构和人员，对文种设置进行了分工，并对公文的体式和稿本作具体规定，这是对建国以来文书及文书管理工作的总结和发展，它说明建国五十多年来，我国在机关工作领域内，已经形成了齐全合理的文种、简明实用的程序、通俗易懂的书面白话语体、整齐划一的文书管理工作体制和系统详细的文书管理工作制度，建立起了一支文书工作队伍，这些为文书学的深

人研究奠定了基础。在此基础上，近些年来，文书学研究空前发展，突出表现在：全国各高校的档案、秘书、中文、行政管理、党政干部等专业普遍开设了文书学课程，文书学教学得到普及、繁荣；形成了一支文书学研究人员队伍；出版了一批文书学专著和介绍文书学基本知识的书籍，研究文章大量涌现。这一切都表明，文书学作为一门新兴的、年轻的学科业已得到学术界的广泛认同。

二、公安文书学的理论建构

在公安系统，对公安文书的研究，这些年来可以说一直没有停止，且呈现红火之态势，各地公安院校都开设了公安文书的课程，即《公安应用文写作》，它属于公安业务基础课程，各专业学生都必须掌握。但是，笔者认为《公安应用文写作》有很大的局限性，它只是侧重在写作方面，只是从文体写作的角度对公安文书进行研究和阐述，并没有把公安机关使用的文书放到文书学的研究范畴中进行全面的、系统的研究。在今天看来，它是滞后于公安工作的现状和发展要求的。

当前，全国公安机关绝大多数已经完成了侦审合一的刑侦体制的改革任务，一些地方虽然由于难度很大，还未推行，但改革势在必行。经过一段磨合期后，各项工作正在步入良性发展的轨道。随着“网上追逃”和“打拐”专项斗争的胜利结束，公安部正在全国范围内开展着一场声势浩大的“打黑除恶”专项斗争，全国刑侦一盘棋的局面正在到来。

刑侦体制改革确立了案件的主办侦查员责任人制，旨在打破以往刑侦、预审互相推诿扯皮，浪费人力、时间的局面，迅速提高办案质量和效率。它的出台，对每一位刑警提出了新的更高的要求，即我们的侦查人员应当成为一名多面手，不仅要会破案，而且还要会办案，提请批捕、移送起诉都要会。为此，公安部提出了具体的“六会”要求，即会侦查，会调查取证，会缉捕人

犯，会审讯，会制作法律文书，会运用证据定案，它们贯穿于整个侦查活动始终，是一个有机的整体。比方说，今天的侦查员办案，他不仅要自己独立地完成文书的制作，而且还要清楚在哪个环节要制作什么样的法律文书，也就是说要懂程序；再比如立卷的问题，所谓立卷，就是把办案过程中形成的文书和各种材料按照一定的规定和要求分门别类地装订成册，然后移交检察院和本机关档案部门。现在提倡“承办人立卷”，承办人就是案件的经办人或负责人，而这部分工作原来是由业务部门的内勤来完成的。因此，法律文书不再仅仅是一个写作的问题，公安应用文教学改革迫在眉睫。

笔者认为，新型的公安应用文课程应该包括文书写作和文书管理工作两大方面的内容。目前，在普通高等院校开设的《文书学》课程讲的就是这两方面的内容，但是，在公安院校开设普通院校的文书学课程也有局限性。普通院校文书学所讲的文书主要是通用文书，即行政公文和日常事务性文书，它适用于各机关、团体、企事业单位，当然也包括公安机关。但是，对属于专用文书范畴的各类文书，如公安机关的业务文书，则均未涉及。因此，要将普通院校的文书学课程完全照搬到公安院校的课堂上来也不理想。为此，笔者提出构建公安文书学理论体系的大胆设想。

《公安文书学》以公安机关的文书写作和文书管理工作为研究对象，它既克服了公安院校目前单纯讲授文书写作的局限性，丰富了文书研究的内容，完善了文书研究的理论体系，又突出了公安院校课程设置的专业特色。

那么，公安文书的内涵该怎样界定？笔者认为，公安文书的内涵有广义和狭义之分。广义的公安文书，泛指公安机关制作和使用的所有文书，它包括行政公文、事务性文书和业务文书。其中，行政公文和事务性文书不仅公安机关使用，其他机关、团

体、企事业单位均在使用，而业务文书仅有公安机关制作与使用；狭义的公安文书则仅指公安业务文书，在其他领域和它并列的有检察文书、审判文书和外交文书等。笔者在《公安文书学》中使用的是它的广义概念。

《公安文书学》共分七章内容，第一章为公安文书概说，第二章和第三章为公安行政公文的写作，第四章为公安事务性文书的写作，第五章和第六章为公安业务文书的写作，第七章为公安文书的管理工作。

第一章公安文书概说要捋清公安文书发展的历史脉络，探讨公安文书的性质、特点和作用，并对公安文书进行分类。在本章内容中，将首次涉及围绕着文书的犯罪问题。

文书写作在文书学的研究中占有极其重要的地位。今天，关于公安文书写作的教材或著作有十多种。在现有的著作中，在讲到具体文书写作之前，编写者往往有一个关于公文格式、篇章结构和语言等的总的阐述，把它们作为能够涵盖所有文书写作的一个总规律来谈。笔者认为这种写书体例值得商榷。这是因为：

首先，公文格式是就行政公文而言的，公安业务文书另有格式且五花八门，而事务性文书则比较特殊，有一部分是不独立的，要进入文书处理程序当中，就必须在行政公文中找到一个合适的文种作载体，也即要借助行政公文的格式，如计划、总结要上报或下发，必须借助“报告”或“通知”，法规性文件如办法、规定、实施细则等要公布，必须借助“令”或“通知”，而简报则有自己文件头，会议记录和大事记也有自己特定的格式。所以，公文格式并不适用于所有文书。

其次，就语言特点来说，笔者认为通用文书和业务文书也应该分开来谈，即便放在一个总论里，也应当指出它们之间的差异性：

第一，这种差异性首先是它们的适用范围不同决定了它们所

表述的内容有很大的不同。通用文书主要是用来传达和贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规或规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流信息，开展调研，总结过去，计划将来，忠实地记载本单位活动等的，而业务文书则主要是用来办理刑事、治安案件以及进行其他日常业务管理活动的。

第二，尽管我们讲公文与文学作品在生动性上有明显的差别，但我们并不否认通用文书的生动性，而业务文书则毫无生动性可言。

第三，尽管通用文书和业务文书在语言特点上共性居多，如都强调遣词造句的准确、鲜明、朴实、庄重、简练等，但其表现方面有时却并不相同。以准确性为例，通用文书还涉及到引用公文的方法、使用简称和计量单位的方法、数字的表示方法等，而业务文书则还涉及到案件定性的准确性，一些基本要素如姓名、性别、年龄、文化程度、籍贯、民族、家庭住址、工作单位、简历等的准确性，叙述犯罪事实“七要素”的准确性等问题。

第四，还有一个最主要的区别，就是公安业务文书在一些特定文种、特定语境中有一些特殊的词语或句式的表达方式。有的词语或句式虽然从语法角度分析，并不存在语病，但从业务文书的角度来分析，就是不准确的，如我们不说“拿刀杀人”而说“持刀行凶”，不说“两条红塔山香烟”而说“红塔山香烟两条”，不说“逮住”而说“抓获”等等。

有鉴于此，笔者在体例上作了相应调整。考虑到全书各章内容的平衡问题，笔者将公安行政公文的内容分为两章来谈，前一章第一节介绍公安行政公文的格式，第二节阐述公安行政公文写作的要求、方法与步骤，其中，在写作的方法中笔者要谈公安行政公文的表达方式、篇章结构和语言特点。在第二节阐述之前，笔者要说明这节内容同样也适用于公安事务性文书，当然，我们

不是说它们之间就一点差异性也没有。后一章谈各具体文书的写作。

在公安事务性文书的写作一章中，在具体阐述各文种的写作之前，要先介绍事务性文书的运作方式以及它们与行政公文之间的差异性。

考虑到公安业务文书的内容庞杂，笔者也拟分两章来谈，前一章第一节阐述公安业务文书写作的原则与要求，其中即包括对业务文书语言特点的阐释，第二节开始按文书的体裁，即笔录类、书类、报告类、其他类，介绍刑事法律文书的写作。后一章主要介绍治安管理类文书的写作。

第七章公安文书管理工作是其他公安应用文写作教材中所没有的部分，是笔者根据普通高校文书学教材的相关部分，结合公安实际工作编写而成的。全章共分五节，第一节公安文书管理工作概说要论述公安文书管理工作的内涵及意义、原则与要求；第二节要介绍公安通用文书的处理程序；第三节要介绍公安业务文书的处理程序；第四节要介绍公安通用文书的立卷与归档；第五节要介绍公安业务文书的立卷与归档。

三、公安文书学与其他相关学科的关系

文书学属于管理学范畴，应用型学科，实践性很强。从它的研究对象、内容与特点来看，它同行政管理学、秘书学、档案学有着密切的关系，在文书写作方面还涉及到基础写作、语法修辞学、逻辑学等相关学科，而公安文书学除此以外，更与法学、公安学密不可分。

公安文书学与行政管理学的关系。行政管理学是系统地研究国家和各机关、团体、企事业单位的行政管理现象和规律的一门科学。行政管理工作有两个方面，也可以说是两个流程，一个是人员、财产的流程称物流，一个是信息产生、传递和处理的过程称信息流，如命令的下达，执行结果的反馈，上下左右之间的相

互交流等，文书和文书管理工作就属于信息流，而且是它的主要内容。因此，文书学是行政管理学的一个分支。公安机关作为国家行政机关的一个组成部分，履行其打击犯罪和日常管理的职责，在这个过程中形成的文书也不能例外。因此，研究公安文书学时离不开研究公安行政管理学。

公安文书学与法学的关系。法学是系统地研究我国的法律体系、法律制度的一门科学。公安机关制作的所有文书都必须合乎国家的法律、法规，自不待言。另外，最主要的是，公安机关的一项重要职责就是打击各种违法犯罪活动，而打击各种违法犯罪活动则离不开法律这柄利剑，其中，公安机关立案侦查刑事犯罪活动，是我国刑事诉讼活动的开始阶段。这一阶段的工作好坏关系到整个诉讼活动的成败，罪与非罪，违法与犯罪，此罪与彼罪，重罪与轻罪，都需要我们慎重作出判断并准确定性，形成相关文字材料。因此，我们必须深谙我国《刑法》有关条文，同时整个办案过程也要按照《刑事诉讼法》规定的法律程序进行；同样，我们办理治安案件，处理民间纠纷或民告官纠纷，也离不开《治安管理处罚条例》、《行政处罚法》《行政复议法》和《行政诉讼法》等法律法规。因此，法律条文是我们制作公安文书，尤其是公安业务文书的准绳和依据。

公安文书学与公安学的关系。公安学是研究公安机关工作的历史、制度和规律的一门科学，它涉及到公安工作的方方面面。公安工作整天要与文书打交道，一方面，我们要根据公安工作的需要来制定相关文件，另一方面，我们开展的各项工作或活动也要通过文书这种书面形式加以体现。之所以称之为公安文书，正是因为它有鲜明的公安特色，尤其是公安业务文书，更离不开公安工作。

公安文书学与秘书学的关系。秘书学是研究秘书、秘书工作和秘书部门（现在统称为文秘部门）如何辅助领导进行指挥的科

学。秘书工作包括文书写作、文书处理、会务工作、调查研究、信息工作、辅助决策工作、信访工作、机要保密工作、机关事务性工作等等。通用文书的写作和管理工作是秘书工作的一部分。

公安文书与档案学的关系。档案学是研究档案、档案工作及其制度、机构、人员的发展规律的一门科学。文书是档案的基本来源，大部分档案是由文书转化而来的。我国档案的主体部分是文书档案。其次，档案是文书的主要归宿。办理完毕的文书，一部分自然损坏或被有意识、有控制地销毁，而具有保存价值的最重要的部分则被有意识地集中起来，系统整理，留作日后查考利用，于是就积累成为文书档案。文书立卷和归档方面的工作最初实际上是由档案人员来完成的，今天，这部分工作改为文秘部门来做，但是有些方面还需要在档案管理人员的指导下进行；另外，关于这方面工作的规定与要求，还常见于各类档案管理办法中。因此，这二者之间还是有着某种联系的。

文书写作是文书学研究的一个重要部分，文书写作虽与其他写作，如文学创作、文学评论等有明显不同，但它毕竟是一种写作，也有着与其他写作相同的要求，表现在语体、语法、词语、修辞等方面，因此，公安文书学也与逻辑学、修辞学、基础写作等有一定的联系。

四、学习公安文书学的目的

学习和研究公安文书学，首先是公安工作的需要。我们国家的任何机关、团体、企事业单位，在他们行使职能、进行生产、经营和组织各种活动时，都必须通过文书的往来，都离不开文书和文书管理工作。离开了文书和文书管理工作，我们的机关就无法正常运转，或者说顺利运行。特别是我们公安机关，肩负着维护法律尊严、保卫国家安全的神圣职责，对文书管理工作的要求就更高、更严了。我们在机关工作的同志，大体上或多或少都要接触到文书，并承担一些文书管理方面的工作，如当领导的，不

管是部长、厅长还是处长、科长，都要签发、批办公文，文秘部门的工作人员或是业务部门的办事人员都要经常起草和处理文书，专职或兼职文书工作人员就更不用说了，整天都要与文书打交道，就是基层一线的民警，如警务区民警、快速反应民警、侦查员、交警等，在处理一起民事纠纷、侦查一个案件或处理一起交通事故中，也都要制作相关的文书材料。在派出所和刑警队，材料内勤更是所长和队长的左膀右臂，人称“一支笔”、“大管家”。因此，学习和掌握一点文书和文书管理工作的知识，对改进和加强当前和今后的机关工作和基层工作都是大有裨益的，对我们每一个民警来说，也是十分必要的。

其次，学习和研究公安文书学是提高公安工作效率的需要。从微观来看，一个机关的工作秩序和工作效率，同它的文书管理工作的组织状况和管理水平密切相关。因为文书管理工作既是机关工作的重要组成部分，又是机关处理各种事务的一种重要手段和形式。如果一个机关的文书管理工作制度比较健全，并能认真执行，处理往来的文书有条不紊，讲求效率，就可以从一个方面保证这个机关有良好的工作秩序和工作作风；反之，如果一个单位的制度混乱松弛，经常发生收发文件错漏紊乱、积压丢失、朝令夕改、重复行文等现象，造成信息不灵、决策不准，处理问题拖拉等，决不可能使机关有迅速而精确的管理工作效能，甚至还会发生重大问题。侦查案件过程中，如果我们不会制作法律文书，或者因不懂程序而不按时制作，那么，就有可能发生超期羁押现象，公安机关的形象就会大大受损，老百姓就会对法律，乃至政府失去信心；从宏观来看，全国上下只有实行科学的、统一的文书管理制度，才能有利于保持机关之间的正常工作联系，有助于达到整个国家机构上下合拍，左右沟通，互相协调，运转灵活。因此，我们必须掌握文书及文书管理工作方面的知识，提高我们的管理水平，从而更好地提高我们的办事效率。

最后，学习和研究公安文书学，是提高我们个人工作能力的需要。掌握了文书和文书的基本知识，就等于掌握了一门工作技能。当前，我国已推行公务员制度，录取、任用公务员均采用考试、考核的办法，文书管理工作也是其中重要内容之一，不熟练掌握这方面的知识和技能就不是一个合格的公务员。人民警察素质考试也将文书写作列为考核内容之一，因此，掌握文书写作知识和提高文书写作能力也是培养高素质人民警察的需要。

目 录

绪论	(1)
第一章 公安文书概说	(1)
第一节 文书的产生及演变	(1)
第二节 公安文书的性质、特点与作用	(10)
第三节 公安文书的分类	(21)
第二章 公安行政公文的写作(上)	(29)
第一节 公安行政公文的格式	(29)
第二节 公安行政公文写作的要求、方法与步骤	(58)
第三章 公安行政公文的写作(下)	(102)
第一节 命令(令) 决定 通报	(102)
第二节 通知	(118)
第三节 公告 通告	(128)
第四节 请示 报告 批复 意见	(131)
第五节 函	(156)
第六节 会议纪要	(163)
第四章 公安日常事务性文书的写作	(168)
第一节 计划 总结	(170)
第二节 简报	(182)
第三节 调查报告	(188)
第四节 规定 办法 实施细则	(198)
第五节 讲话稿 会议记录	(207)

第六节 大事记 先进事迹材料	(214)
第五章 公安业务文书的写作(上)	(218)
第一节 公安业务文书写作的原则与要求	(218)
第二节 公安刑事法律文书·笔录类文书的写作	(238)
第三节 公安刑事法律文书·书类文书的写作	(248)
第四节 公安刑事法律文书·报告类文书的写作	(264)
第五节 公安刑事法律文书·其他类文书的写作	(276)
第六节 其他主要刑事法律文书格式	(284)
第六章 公安业务文书的写作(下)	(325)
第一节 公安行政处罚类文书的写作	(325)
第二节 公安行政复议类文书的写作	(343)
第三节 公安行政诉讼类文书的写作	(355)
第四节 公安治安行政管理文书格式	(367)
第七章 公安文书管理工作	(382)
第一节 公安文书管理工作概说	(382)
第二节 公安通用文书的处理程序	(393)
第三节 公安业务文书的处理程序	(415)
第四节 公安通用文书的立卷与归档	(432)
第五节 公安业务文书的立卷与归档	(460)
后记	(480)
参考书目	(481)

了解文书产生的历史及它在我国的发展变化，可以帮助我们理解文书，特别是公文在人类进步、生产力发展以及国家管理中所处的重要地位，加深对文书管理工作的形成及其作用的认识。

第一节 文书的产生及演变

文字的产生是文书得以形成的前提条件，国家的建立使文书有了得以生成的土壤。文书是随着社会生产力的发展而发展的，正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中所指出的：“人类从铁矿的冶炼开始，并由文字的发明以及应用于文献记录而过渡到文明时代”。斯大林在《马克思主义与语言学问题》一文中也明确指出：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家。国家进行管理，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”。恩格斯和斯大林都科学地揭示了文字与人类及社会进化的关系，阐明了文书产生的历史根源。

在我国殷商时期，人们在甲骨上记录公文，可以说是文书的雏形。现已发现的甲骨文中有一部分卜辞具有公文的性质，这说明文书已被统治者用于发布政令、联系国事、记录活动、驾驭国