

0119517

文书与 文书工作

档案专业人员岗位培训教材

■ 谢亚夫 主编

湖南科学技术出版社

主编：谢亚夫
编者：谢亚夫 杨正平 吴爱国 陈高望
湖南科学技术出版社

档案专业人员岗位培训教材

文书与文书工作



文书与文书工作

主 编：谢亚夫

责任编辑：柏 立。

*

湖南科学技术出版社出版发行

（长沙市展览馆路3号）

平江县印刷厂印刷

*

1988年6月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：6.75 字数：152,000

印数：1—20,1

ISBN 7—5357—0451—4

Z·16 定价：1.80元

前 言

为了提高档案专业人员的业务水平，湖南省档案局组织编写了一套档案专业人员岗位培训教材，包括《文书与文书工作》、《文书档案管理》、《科技档案管理》、《档案保护技术》、《档案事业概述》、《档案史料编纂》、《档案管理现代技术》、《外国档案工作概况》八本。

这套教材以《中华人民共和国档案法》为依据，坚持理论联系实际的原则，简要叙述了文书与文书工作、档案与档案工作的发展历史，详细阐述了现行文书和档案工作的方针、政策、法规、原则和有关技术适当介绍了文书、档案工作的实践经验和专业技能，深浅适度，通俗易懂。既适于用作档案专业人员岗位培训教材和职业高中专业教材，也可供文秘、档案人员自学之用。

这本书的编写吸收了国内档案界专家学者新的研究成果，得到了编写者所在单位领导的支持，在此谨致谢意。

湖 南 省 档 案 局

档案专业人员岗位培训教材编写组

1987年10月于韶山

目 录

| | |
|-------------------------|-------|
| 第一章 文书与文书工作发展历史概况 | 1 |
| 第一节 先秦时期的文书与文书工作 | (3) |
| 第二节 秦汉至明清时期的文书与文书工作 | (7) |
| 第三节 半殖民地半封建社会时期的文书与文书工作 | (17) |
| 第四节 新民主主义革命时期人民政权的文书工作 | (26) |
| 第五节 中华人民共和国的文书与文书工作 | (32) |
| 第二章 现行机关公文 | 43 |
| 第一节 公文的名称和种类 | (43) |
| 第二节 公文的特性和作用 | (46) |
| 第三节 公文的体式和稿本 | (49) |
| 第四节 几种常用公文的撰写 | (55) |
| 附录一 各种常用公文简介 | (87) |
| 附录二 拟写公文中常用修改符号 | (93) |
| 附录三 现行公文常用词语择要汇释 | (94) |
| 第三章 现行机关文书处理工作 | 99 |
| 第一节 文书工作的任务、性质和作用 | (99) |
| 第二节 文书工作的基本要求 | (103) |
| 第三节 文书工作的组织和行文制度 | (105) |
| 第四节 文书处理程序 | (116) |
| 第五节 信访文书的处理 | (134) |
| 附录一 国家行政机关公文处理办法 | (146) |

附录二 党和国家工作人员保密守则..... (153)

第四章 文书立卷与归档..... 154

第一节 文书处理部门立卷..... (154)

第二节 立卷的要求和方法..... (157)

第三节 平时立卷..... (173)

第四节 年终立卷..... (178)

第五节 案卷的排列与归档..... (191)

附录一 拟写案卷标题的常见错误及其更正..... (199)

附录二 文书档案保管期限表..... (202)

第一章 文书与文书工作 发展历史概况

文书是人们在社会实践活动中为了记载、公布、传递和凭证的需要，以文字的形式在一定书写材料上表达思想意图的一种文字材料。它包括私人文书和公务文书。私人文书是指个人或家族、家庭在自身的活动中形成和使用的文字材料，如书信、日记、自传、著作手稿以及房契、地契等。公务文书是指国家机关、社会组织在公务活动中形成和使用的，即各级各类国家机关日常发出和收进的各种文字材料，如指示、通知、命令、报告、公函、电报、报表、会议记录、调查报告等。

公务文书，可以简称公文或文件。公文、文书、文件这三个名词，难以严格区分。在有关文书学的著作中三者之所以并存，主要是适应习惯上的称呼。过去，在国家机关系统多叫公文，党的系统多叫文书、文件。不过，按我们通常的理解，文书的外延较大，公文次之，文件较小。我们平常所说的文件，一般是具有固定规格的、内容较重要的某份具体的文字材料。本书主要讲述公务文书，凡使用公文、文书、文件，特别是“文书”的地方大都是指公务文书。

公务文书是管理国家事务的一种工具。它以文字记述和传递的方式，为国家机关、群众团体、企业事业单位颁布法律、制定

政策、传达政令、请示问题、报告情况、联系工作、商洽事务、制定计划,以及开展其他活动,从而推动机关的各项工作,使党和政府的路线、方针、政策得以贯彻落实,并使各级各类机关的职能与任务得以实现。

既然公文是国家机关掌握使用的一种工具,毫无疑问,它是人类劳动、智慧的结晶,是人们制作加工的产物。不过,这种制作加工以及使用都不是随便进行的,需要经过一定的程序和手续,并有一定的规范和制度,以保证公文的质量,使制发公文的目的能够准确、迅速地实现。例如:制发一个文件,必须首先根据某一思想意图收集材料、调查核实,然后起草讨论、审核定稿、缮印校对,直到用印发出,都须经过一系列的程序和遵循一定的制度。收进一个文件,从签收、登记、传阅、批办到答复,也需经过一系列程序和遵循一定的制度。公文处理完毕,有保存价值的文件材料还要整理立卷。通过上述相互衔接的一系列程序和手续,完成拟制和处理、管理文件材料的工作,通常称作文书工作。只有通过文书工作程序,文书这一管理党政事务的工具的作用才能充分地、有效地发挥出来。

文书与文书工作,是随着文字的产生而产生的。据新华社1987年8月30日消息报道:作家骆宾基研究金文发现,我国文字最早产生于公元前二千三、四百年之间。我国上古有文字记载的历史应上溯至炎黄五帝时期。夏以前相当长的历史阶段不再是传说中的史前时代。这说明我国的文书、文书工作从那个时代就已经产生了。

此后,随着社会生产的扩大,国家机关的发展,阶级斗争的复杂化,政治制度的变革和经济、科学、文化的进步,以及人类思维的丰富和语言文字的演进,公文书写材料和传递技术的变化,文书和文书工作也愈来愈发展。几千年来,文书与文书工

作的发展，给我们留下了极其丰富、珍贵的史料，成为今天研究我国文明发展史的重要依据和凭证。

第一节 先秦时期的文书与文书工作

一、先秦时期的文书

先秦时期的文书指的是殷商，西周，春秋战国时期的文书。先秦文书根据其书写(刻、冶、铸)所使用的材料不同可分为：镌刻在甲骨上的甲骨文书；刻制在竹木简上并编纂成册的典籍文书；书写在丝绸织物上的缣帛文书；冶铸在青铜器(钟、鼎、兵器)上的金文文书；雕刻在石头上的石鼓文书等等。在这些文书中，殷商甲骨文书是迄今所见的我国最早的公务文书。

殷商甲骨文书，出土于河南安阳小屯村一带。这里是我国殷商王朝首都的旧址，从1899年开始至今，先后从这块废墟上挖掘出甲骨文书15万片左右。我们所说的甲骨，乃是“卜用甲骨”的简称。主要是乌龟的腹甲，也有牛的肩胛骨，还有少量的人头骨和其它兽骨，分为刻辞和不刻辞的两种。通常所指的甲骨，是刻辞的甲骨。甲骨上刻的内容包括祭祀、天时、年成、征伐、王事、旬夕(对今夕来旬的卜问)等，大部分是殷王朝活动的记录和文告，主要反映殷朝后期几个王朝(大约从武丁到纣一段时期)的状况。这些文书，可以帮助人们了解三千年前殷商时期的政治、军事、经济，以及社会组织、风俗习惯等情形，是极其珍贵的史料。

几十年来，考古学家对甲骨文进行了精心研究，了解到它有以下一些特点：

1. 甲骨文书的产生和形成过程是和宗教迷信结合在一起的。殷商王朝是神权政治时代，王室对迷信相当崇尚，每从事一

项活动，都先要向上天请示，即先进行占卜，然后把占卜的时间、求告的事件、显示的征兆，以及日后应验的结果等刻在甲骨上，于是，就形成了占卜文书，即甲骨文书。它是殷商统治阶级活动的真实记录，是当时的一种官方文书。

2. 甲骨文书有一定的结构和程式。一篇完整的占卜文书，大致包含四个部分：前辞、命辞、占辞、验辞。程式比较简单，其意大抵是某日某人卜问某事，吉或不吉之类。记时的方法是天干地支配六十甲子。文书上的内容，字数不多，一般长的约在90字上下。骨头经过一定的加工，但没有统一的规格，基本上保持原来的自然形态，即整块龟甲或整根骨头的形态。

3. 已经形成了专门保存甲骨文书的场所。从已挖掘出土的大量甲骨文书的情况来看，它们的存放大都比较集中。可以想见，当年王室储藏这些甲骨文书已有专门的场所。

除甲骨文书外，春秋时期缣帛文书的出现，也对我国文书的发展起过积极作用。由于缣帛质地柔软轻便，书写方便，传递轻巧，可以随意折叠或卷轴，易于保管，便于阅读。因此，缣帛文书较之于早期的甲骨文书和当时的简册文书，无论在书写方面，还是在保管和利用上都具有更多的优越性。可以说，缣帛文书的出现，标志着我国公文书写材料的一大进步。

先秦文书，不仅书写材料多种多样，而且自周朝开始，随着生产力的发展，以及阶级斗争的尖锐化和奴隶制国家事务的纷繁，公文的使用范围扩大了，种类也日益增多。为了更有效地行使国家职能和指挥国事，统治者根据其身份地位及国事交往的需要，制订了同属于周王和诸侯使用的命令性文书、臣工陈事性文书和用于国事交往活动的外交性文书，并规定了名称和用法。当时，王命文书根据用途和所施对象的不同而分为：诰、命、誓三种。周王与诸侯赏赐、任命和告诫臣工时使用“诰”“或”“

命”；兴师作战，讨伐敌人时则用“誓”来宣告军旅。在国事交往活动中使用的文书有檄文、移书、盟书等。从西周开始，各诸侯国之间的兼并战争愈演愈烈。凡遇征伐之时，众诸侯王国需号召军旅、颁布军纪、宣告出征目的、揭露对方罪行，都采用檄文这一公文形式。霸主召集各国举行盟会，与会各方盟誓，即订立各种共同遵守的决定时，盟誓写成文书则称之为“盟书”。

从西周开始，不仅文书种类增多，文书结构和文体也发生了很大的变化。西周的诰命文书有一定的程式，包含有好几节。如果文书由史官代为宣布的，第一节以“王若曰”开始，其次各节称“王曰”；如果是王亲自宣读的文书，则以“王亲令”或“王亲命某曰……”等开始，文字也比较多。春秋以后，还出现了不少的散文体文书。这种文书比以前有很大的进步，主要特点是文字精练，语言丰富，逻辑性强；对人和事物的记载都很深刻。

春秋战国时期文书的种种变化，一方面是由于当时经济文化发展的影响，另一方面是各国兼并争雄、革新政治的结果，是社会变革在文书上的反映。它为秦汉时期建立起一套为封建君主专制中央集权制度服务的文书与文书工作提供了一定的历史经验。

二、先秦时期的文书工作

殷商时期，文书工作由史官掌管。史官是由原始社会的巫发展而来的。他们不仅掌握了文化知识，还被视为具有沟通人神关系的能力。殷代统治者不但利用他们来占卜和书刻占卜文辞，还叫他们掌握记录王室活动的工作。因此，史官操持着占卜祭祀和文书管理的双重大权。当时设置史官多人，按其职务的不同而分为占卜史官、祭祀史官、记事史官等。甲骨文记有“乍册”之官，是史官中负责制作册命和保存册命的官。制作甲骨文书，

要经九道工序，即取材、锯削、刮磨、钻凿、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等。这些工序都有各司其职的专门人员。其中，刻辞由史官担任，刻后，史官要在文书上签字等等。这一系列工作程序，就是当时甲骨文书处理工作。史官签名是我国最早的文书签名制度，它用签名的手续与标记来表示起草或记录人员对文书负责。可见，殷代统治者在利用文书来管理国家机关事务方面，已经积累了一定的经验。

西周已是高度发达的奴隶制国家，与商代比，国家机关多层设置，事务繁杂，产生的文书材料相应增多，文书工作也有了较大的进步。具体表现在两个方面：一是文书工作组织比殷代更为完善。周王朝负责处理文书的官员是大宰，周王的命令经由大宰颁发，下面向周王呈送的文书，由大宰负责接受并协助周王处理。当时，从王室一直到各诸侯国都设有史官掌管文书起草和记录工作。这些史官中，最主要的是内史和太史。他们的主要职责就是记录国王的活动和负责王命文书的书写及宣读。此外，各机关还设有称之为“史”的职官从事文书工作；二是注重了文书的保管和利用。西周各级机关内均设有称为“府”的人员专事文书保管工作。重要的文书还要送宗庙保存，并作为育化子弟的教材。同时，还建立了副本制度。王命文书宣读颁行后，正本交受命官，内史另录副本储于王室备查。

春秋战国时代，文书工作因受各诸侯国革新政事、图强争雄的时势影响又发生了新的变化。首先，在文书工作制度方面，出现了文书的用印制度。我国印章大概开始于西周。它作为信用的标记，是私有财产出现的产物。起初印章只做为个人的凭信，用于封检财物，直到春秋后期，才开始用来封印文书。到了战国，无论来往公文或机关下达的命令，都必须加以印封。当时，由于文书书写材料主要是竹、木简，用印方法采用泥封，

即用绳将竹木简捆扎起来，在绳结处加上一种封泥，再在封泥上盖上印章。印章还用于封官授权，官印被除乌纱帽就丢了，可见用印制度的严格。其次，在文书工作组织方面，春秋时期，大多数诸侯国仍设史官，负责记录和文书起草工作，但其地位却发生了变化。过去做文书工作的史官，都在国王左右参与决策。春秋时，随着世卿制度的瓦解及神权地位的衰落，史官的地位随之降低。到了战国，史官已不能在国王左右参与决策了。文书工作继而转由王左右的御史和尚书等人担负。

第二节 秦汉至明清时期的文书与文书工作

秦始皇统一六国，建立中国历史上第一个君主专制的中央集权的封建国家后，反映严格的封建等级关系，显示皇帝至高无上权威的封建社会文书与文书工作也随之建立起来了。

魏晋南北朝时期，社会长期处于分裂割据、连年混战的局面，政权不断更迭。尽管当时社会局势动荡不安，但各朝在建立政权的同时，都建立了自己的文书工作，并在继承秦汉文书工作的基础上向前发展。例如行文范围扩大，文书种类和名称增多。秦汉时期建立的由丞相和尚书台负责制的文书机构逐步向三省制过渡。此外，两汉时期造纸技术的发明使纸逐渐成为主要书写材料等等。这些都对以后的文书工作产生了一定影响。

从隋统一中国至清代鸦片战争，是我国封建社会文书与文书工作的一个新的发展时期。这一时期，不仅文书名称和体式有了新的发展，文书工作组织也进一步扩大，分工更加明细，而且建立了一套比较系统一致的文书工作制度，并作了严格的法律规定。

总之，秦汉至明清反映了我国封建社会文书与文书工作从

建立、发展到完善的历史过程。现仅从封建社会文书名称和体式、文书工作的组织和制度三个方面，将这一时期的文书与文书工作的概貌阐述于后。

一、封建社会文书的名称和体式

在封建社会，从皇帝到皇后、皇太子、王侯，从中央到地方机关的官僚，都按各自的身份规定了行文关系和公文名称、体式。同时，对各种公文体式中的用语、书写格式，以及书写材料的规格都作了严格规定，以体现皇权的尊严和森严的等级关系。这种做法是从秦汉开始的，以后各朝逐步补充完善。

秦王朝时期，伴随着中央集权制的建立，秦始皇制订了以皇权为中心并体现皇权意志的皇帝颁布和大臣上呈的各种文书名称。秦始皇规定皇帝自称“朕”，所有官员自称“臣”，臣称皇帝为“陛下”。皇帝颁下的文书叫“制”和“诏”皇帝的印称“玺”。制书和诏书只有皇帝才能用，臣僚上呈皇帝的文书称“奏”，臣僚的印叫“印”或“章”。两汉袭承了秦的做法，并补充规定皇用文书除“制”和“诏”外，增加了“策”和“诫”两种。臣僚上呈皇帝的文书“奏”改为“上疏”并增加了表、章、驳、议、状共五种。

秦汉以后，由于封建国家机关逐步健全扩大，科学文化逐步繁荣和多民族大融合进一步巩固和发展，国事也一朝比一朝更加纷繁，行文范围扩大，文件增多。这时，文书大体可分为皇用文书、专供皇室成员及王侯使用的文书、臣僚奏报性文书和机关往来文书等四类。各类又分种定名。常见的皇用文书有诏、制、敕、谕、册、圣旨等；臣僚奏报性文书有奏、章、表、状、启、揭帖题本、奏本、奏折等；皇室及王侯使用的文书有令、令旨、懿旨、教；来往于各机关的文书种类更多，可分下行文、上行文、

平行文，常见的下行文有令、符、帖、劄、付、牒票、檄文等，上行文有牒、申状、呈申、咨呈、呈文等，平行文有移、关咨、刺、平关、平牒、咨报、移会、盟会等。

上述各类文书都有规定的用途和体式。例如：制书是皇帝颁布重大制度时所用的命令性文书，有一定的体式，一般首称“制诏某某官”，末尾以“某年某月某日某时下”作结；诏书则是颁布不属于重大制度时使用的命令性文件，主要用于对官僚的训示和答复臣僚的上奏或在皇帝即位或去世时诏告天下。诏书首尾有一定的用语，首称“现不得而知”，其末则大多用“丞相从事下当用者”或“如诏书”，以显示皇帝的尊严与权威。又如“奏”，秦时为臣僚上书于君主的专用文书。两汉时改“奏”为“上疏”，是大臣对政事有所批评或建议，以及对某官进行弹劾时所用的文书。“奏”也有一定的体式，开始时用“臣昧死言”，结尾用“稽首以闻”。

以上各文书用语明显地反映了封建社会的严格等级关系，不但如此，各朝统治者还对公文体式的避讳、称谓、平阙和文书格式作了严格规定。秦始皇不许臣下在语言文字中涉及他的名字，于是出现了避讳制度。唐太宗李世民时期，规定在公文中凡遇“世”、“民”二字，将“世”改为“代”字，“民”改为“人”或“姓”字，民部改为户部。秦始皇规定所有的文书每逢“皇帝”、“始皇帝”、“制曰可”等字样时，要顶格书写，因而产生了抬头制度。这一制度以后一直被各朝所沿用。对公文书写格式，各朝统治者都很讲究，字体大小、字数多少，以及年月件数标记等都有一定的规定。例如，唐天册二年二月敕令规定，制敕及内外百官的奏状等文案都用大字书写，景龙三年二月又规定，表启奏状等一律用大字书写，一行不得超过十八字，署名不得大书；先天二年规定，制敕表状件数和年月一律用“一

十、二十、三十、四十”字。

二、封建社会文书工作组织

秦汉至清明时期，各个朝代在政权建设的同时，从中央到地方都建立了自己的文书工作组织。就皇帝和中央的文书处理工作组织而言，秦和西汉均由丞相府负责，东汉时由尚书台负责。自魏晋开始，我国进入了一个大动荡、大分裂时期，中央机关逐渐演化为三省制，即尚书省、中书省、门下省。这三省都有过各自成为政治重心的时期：魏晋时重心部门是尚书省，南朝为中书省，北朝为门下省。这些封建政治的重心部门，同时也是文书处理工作的中心。隋统一中国后，综合前代各种制度，确定三省六部二十四司的中央政府机构，自隋到明清一直未变。在这种制度下，隋唐时期，中央和皇帝的文书处理工作由三省分工负责。宋代采取军政分立体制，行政权利集中于中书省，军机大权操在枢密院，文书工作也按这两个系统分立门户。行政系统文书工作由三省负责，军事系统文书工作由枢密院负责。值得注意的是：唐宋时期文书工作与档案工作已开始有较明确的分工。唐代的档案工作在组织方面，设有专管甲历（人事档案）的甲库，设主事、主书、录事专管，另有史馆并兼有档案馆的性质。宋代的档案工作，在三省六部、枢密院及地方州县由令承，主簿掌管，还配有管勾、守当官等具体工作人员。唐宋时期，文书工作和档案工作各自设有分工比较明确的机构，对这两项工作都具有重大意义。元代时，中央机构实行一省制，中书省代替了三省，又增设行中书省作为中央派遣机关，以加强对地方的控制。我国的地方行省制即从元代开始，在中书省和行中书省设有检校（所）、照磨（所）、承发司、架阁库等机构和人员，分掌检校、磨勘、发收文书和文卷储藏工作。明

清时逐步演变为内阁制，文书工作的组织比历朝更为细密和完善。上述各朝的文书工作组织、职掌和内部机构设置及公文运转情形难于尽述，下面以秦汉隋唐及清朝中央文书工作组织为例，作一简介。

（一）秦汉时期文书工作组织

秦汉时期，负责皇帝和中央的文书处理工作的组织有两种形式：秦和西汉时期均由丞相府负责；东汉则由尚书台负责。后者是前者演化的结果。

丞相为百官之首，辅助皇帝处理全国政务，也是国家收受天下文书、颁发诏令的总机关。各郡县的请示报告文书经丞相送呈皇帝，并秉承皇帝的意旨进行议决和处理，然后加以收藏。皇帝颁下的诏令由丞相府分发政务机关执行。其中一部分诏令由尚书转御史大夫，再由御史大夫转给丞相颁下，也有一些诏令由尚书直到丞相府或者并下丞相御史大夫及太尉。由于诏令经丞相颁下，丞相府如认为诏令有不合乎当时的法律和制度的，可以封驳，不往下颁发。丞相府的这些文书工作，由丞相下面的分司属吏负责。丞相以下有长史，为众史之长，是丞相的助手。丞相有事时常交付长史办理。丞相府分设若干曹，各曹都设有令史负责本曹的文书工作，其中奏曹专门负责章奏的起草工作，此外，还设有主簿，主簿是丞相的私人秘书。

西汉中叶后期，上述丞相府的各种文书处理工作职权逐渐为尚书台所代替。尚书在不同的历史时期里，其名称、职务、性质、地位都有很大变化。在秦与汉初，尚书的职责是为皇帝管理文具和呈递与管理文书的。至西汉中叶后，职权逐渐扩大，其文书管理工作的范围也大大地增加了。至东汉时，尚书台总管章奏的收受、拆读、批阅和审查，并负责诏书的起草、封印、转发和记录底本，成为皇帝的秘书性质的机关。尚书台的这些工作也是