



普通高等教育精品规划教材

高等学校档案学专业系列教材

文书学教程

周耀林 张煜明 任汉中 编著

ARCHIVAL SCIENCE



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



普通高等教育精品规划教材

高等学校档案学专业系列教材

文书学教程

编 著 周耀林 张煜明 任汉中

参编人员（排名不分先后）

万 迅 任汉中 刘 婧 李 丽 李姗姗 肖兰芳

张煜明 周玉香 金 磊 殷 敏 周耀林



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

文书学教程/周耀林,张煜明,任汉中编著. —武汉:武汉大学出版社, 2009.9

普通高等教育精品规划教材

高等学校档案学专业系列教材

ISBN 978-7-307-07242-8

I. 文… II. ①周… ②张… ③任… III. 文书学—高等学校—教材 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 134793 号

责任编辑:詹蜜 责任校对:黄添生 版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:通山金地印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 18.25 字数: 313 千字 插页: 1

版次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07242-8/C · 239 定价: 29.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 提 要

随着文书及文书工作在国家管理活动中作用的不断加强,以文书、文书工作为研究对象的文书学得以产生、形成和发展。随着信息技术的深入推进和办公自动化程度的不断提高,当代文书和文书工作既要传承优良传统,又要弘扬时代精神。这是当代文书学面临的挑战,也为文书学的深入发展提供了前所未有的机遇,充分表明了文书学是一门古老而又充满生机和活力的科学。

本书立足于当代文书工作需求,以科学发展观为指导,以理论联系实际为主线,系统地介绍了文书、文书工作的理论、历史、技术和方法,重点梳理了纸质公文处理和电子公文处理、一般文书处理与信访文书处理、公文收发处理及其办毕后处理的理论与实践问题。全书分上、下两编。上编为文书学理论,下分文书、文书工作和文书学三章,重点介绍了文书、文书工作基本概念、历史演变以及文书学理论及其研究热点。下编为文书工作实务,下分公文通识、发文处理、收文处理、信访文书处理、办毕文件处理、公文写作六章,比较全面地介绍了当代文书工作实践,重点突出了收文处理程序、文书立卷改革方法,尤其是办公自动化环境下公文处理流程和处理完毕文书的归档工作。附录部分选辑了部分现行的文书工作相关标准与规范,以便供实际部门参考。

本书可作为高等学校文书学课程教材,也可作为各级机关文书工作提供参考。

目 录

上 编 文书学理论

第一章 文书	3
第一节 文书的产生	3
第二节 文书的演变	5
第三节 文书的基本特点	11
第四节 文书与公文、文件	13
第五节 文书与档案	18
第二章 文书工作	20
第一节 文书工作发展历程	20
第二节 文书工作任务与性质	29
第三节 文书工作组织与管理	31
第四节 文书工作原则与要求	34
第五节 文书工作制度	39
第六节 文书工作流程	47
第三章 文书学	57
第一节 文书学的研究对象与任务	57
第二节 文书学与相关学科	58
第三节 文书学研究	60

下 编 文书工作实务

第四章 公文常识	71
第一节 公文的分类	71
第二节 公文的稿本	86

第三节 公文的体式	88
第五章 发文处理	101
第一节 纸质公文发文处理	101
第二节 电子公文发文系统	115
第六章 收文处理	127
第一节 纸质公文收文处理	127
第二节 电子公文收文系统	145
第七章 信访文书处理	154
第一节 信访文书	154
第二节 信访文书常规化处理	157
第三节 信访文书信息化处理	162
第八章 办毕文件处理	168
第一节 办毕文件处理要求	169
第二节 办毕文件处理方法	170
第三节 “三合一”制度	177
第四节 归档文件整理	185
第九章 公文写作	193
第一节 公文写作要求	193
第二节 公文写作程序	196
第三节 公文写作方法	199
第四节 典型公文的写作	209
附录：文书工作相关标准与规范	228
附录一 中国共产党机关公文处理条例	228
附录二 国家行政机关公文处理办法	236
附录三 国家行政机关公文格式	243
附录四 归档文件整理规则	251
附录五 机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定	256

附录六 电子文件归档与管理规范·····	264
附录七 标点符号用法·····	272
附录八 常用校对符号及其用·····	279
参考文献·····	281
后 记·····	283

上 编

文书学理论

第一章 文 书

● 本章要点

1. 文书的定义及其特点
2. 文书演变规律的总结
3. 文书、文件与公文辨析
4. 公文的特点与作用
5. 文书与档案的关系

● 关键词 文书 文件 公文 起源 演变 定义 特点

文书是一种历史悠久而又普遍的社会现象。它作为人类社会管理的工具和手段，在人类文明进程中发挥着重要的作用。在中国古代，文书被视作“临民治事之具”，是“经国之大业，不朽之盛事”，刘勰称为“虽艺文之末品，而政事之先务”。在现代信息社会，作为社会信息的交流工具和信息载体，文书在社会公共事务活动中正发挥着无可替代的作用。文书既是文书工作的对象，也是文书学研究的对象，因此，文书便构成了文书工作和文书学研究的起点。

第一节 文书的产生

文书，据《辞海》解释，①各种文件中的统称。人们在社会实践活动中，以文字的方式，在一定的书写材料上表述思想意图的一种书面记录。有公务文书和私人文书两种。前者产生于机关、团体、公共事业单位等在公共事务活动中，为上传下达、联系各方、洽商问题、指导工作的一种工具。后者指个人或家庭、家族在实践活动中形成的书信、著作、契约和家谱等。②指从事文书工作的人员。文书学所述“文书”的词义取上述的①中公务文书的意思，是人类在社会生活中由于处理事务的需要所记录的信息。文书是因为人类社会交际和管理活动的需要而产生的。作为公文、案卷、书信和契

约含义的“文书”二字，最早见于《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”

“上古结绳而治，后世圣人易之以书契”（《易·系辞传》）。在文字出现之前，人类在社会活动中是采用“结绳”之法处理事务的，“轩辕氏、伏羲氏、神农氏，当是时也，民结绳而用之”（《庄子·胠》），“结绳之多少随物众寡，各执以相考，亦足以相治也”（唐李鼎祚：《周易集解》引《九家易》）。结绳这种原始的处理事务的方法，在一定程度和范围内，起着备忘、信约、凭证的作用，是书契的前身、文书的渊源。

至于文书的产生，许同莘在其著作《公牍学史》开篇写道：“公牍之起也，自生民知治其民也。民之初生，其卧徐徐，其觉于于；饥则求食，饱则弃余。当此之时，无所谓生令政教也。有睿智者出，为之君长焉，为之号令焉。有君长，有号令，则非口舌语言可以遍喻而尽晓也，于是文字生焉。文字者，古人以为临民治事之具也。”在这段话中，“公牍”所指即为文书。所谓“睿智者”、“为之君长”，意味着国家的形成和统治阶级的出现。国家的形成，人事日繁、治理日密，国家在阶级统治中需要有一种发号施令以处理事务、调节矛盾，作为管理国家、民众的工具。文字的出现，就是这种需要的结果。“最初的文字，是书契”（唐兰：《中国文字学》），“文字之兴，原始于书契”（孙诒让：《契文举例·序》），“造立书契，所以决断万事”（《十三经注疏》：《周易正义》卷八），“百官以治，万民以察”（《周易·系辞下》）。总之，“人类有政治之组织，即有法令。有文字之法令，即有公牍”（徐望之：《公牍通论》）。

我国原始社会末期，由于社会生活和社会分工的发展，社会上逐渐分化出剥削者和被剥削者对立的两个阶级。原始社会瓦解，有了剥削压迫，人们之间有了利害冲突，贵族奴隶主阶级为了维护本阶级的利益，以镇压被剥削者，就组成了国家。夏商（约公元前16—前11世纪）时代，随着奴隶社会形成，出现了奴隶制国家，奴隶主为了行使国家的职能，就使用文书作为传达政令、指挥国事、联系公务、记录活动的工具，从而形成了以反映国家机关活动为内容的公务文书。

根据考古的发掘，我国现存最早的公务文书是在河南省安阳县小屯村发现的甲骨文书。甲骨文书绝大部分是商代后期（约公元前13—前11世纪）几个王朝的王室活动记录和奴隶主文告。商代是神权政治时代，商王每从事一项活动都要先向上天请示，即先进行占卜然后把占卜的时间、事件和结果刻写在甲骨上，就形成了甲骨文书。

甲骨文书之后,随着社会生产力的发展,文书的形态制作经历了先秦时代的金石文书,秦汉时代的简策、缣帛文书,汉代以后至今的纸张文书等阶段。文书已有数千年的历史,它的形式、名称虽然随着社会的发展而不断变化,但是作为处理事务的工具,它的性质、特点、作用却是始终不变的。

进入现代社会,文书已经成为人类传达意图、进行联系、作为凭据的一种极其普遍的社会现象。每一个个人、任何一个组织在日常生活中无不直接或间接地与文书发生着联系,个人的行动和组织的决策活动中都离不开文书。文书和文书工作构成了我们社会生活的一个重要内容。

第二节 文书的演变

一、商周春秋战国时期的文书

商周时期的文书,据《尚书》载,主要有典、谟、训、诰、誓、命。典是帝王颁布政法的文书;谟是臣下为帝王策划谋议的文书;训是帝王教导臣下的文辞,有时以下诫上也用训;诰是帝王任命和封赠的文书;誓是王朝在兴师作战、讨伐敌人时用来督军旅的文书;命是用以命官、封爵、赏赐的文书。春秋战国时期出现了帝王用以发布文告的命、令。命和令原有所区别,即“王言于内曰命,王言于外曰令”。还有官吏之间使用的移文,向王室、帝王陈述意见的书,以及盟约、诉讼和军事用的檄文。

从文书制作形式上看,殷商时期的文书主要有甲骨文书。甲骨文书以龟甲(乌龟的腹甲和背甲)、兽骨(牛胛骨)或用其他动物的骨头为载体。殷商时期,甲骨既是一种占卜工具,也是一种书写材料。甲骨文书主要用于祭祀、年成、征战、王事、旬夕时在神灵面前占卜吉凶祸福。商朝后期,出现了青铜器,到了西周时期数量逐渐增多,便出现了金石文书。金石文书又叫“铭文”或“钟鼎文”,是对在青铜器上铸造或在石板上雕刻文字来记事铭文的一类文书的统称,用于告慰祖先、永世保存,并遗后世子孙垂范、勉励警戒等。金文的鼎盛时期在于西周;东周以后,由于其他记录材料的使用,社会信息量的增加,钟鼎金文一般已不适应,因而逐渐衰微。

二、秦汉至宋元时期的文书

秦汉时期是封建社会文书制度的确立时期。封建君主专制制度确立了封

建皇帝颁下和大臣上呈的各种文书名称、体式和用途。

秦统一六国后，改“命”为“制”，改“令”为“诏”，改“书”为“奏”。这是中国历史上第一次由统治者明文规定的公文文种。皇帝凡颁布重大制度时用“制书”，颁布不属于重大制度及对臣僚训示或答复臣僚上奏时用“诏书”，臣僚向皇帝上书言事用“奏”。这些公文一般都有规定的体式，如给皇帝写奏时，开头要先写“臣昧死言”，最后要写“稽首以闻”。另外，还实行“书同文”，以小篆为标准文字，书写公文。

汉代沿用和发展了秦代的公文文种。皇帝颁下的公文增加了策和戒，臣僚上呈给皇帝的文书增加了章、表、驳议。此外，还增加了疏、白事、状、露布、教、移、檄、牒等。汉代对公文的尺寸、起首和结尾语的写法、署名，以及公文格式，都有明确的规定。同时，还用封套的颜色来区分公文的密级和紧急时限，如密件用黑色标识，急件用赤、白二色标识，平件用青色标识。

秦汉时期的公文是后世历代王朝公文的基础，后世的公文虽有改革，也都是在此基础上演变出来的。

魏晋南北朝时期的文书，除沿用前代的之外，又有增加。如中央机关上级给下级的公文，若系直接隶属关系用令，非直接隶属关系则用符。臣僚给皇帝的公文，增加了启，用于对皇帝陈述事情。臣僚上呈给皇后、太子、诸王的公文称作笺。下级给上级的文书称作牒。官府之间的往来公文称作移，有时也用作刺。

唐宋时期是封建公文制度发展比较完备的时期。

唐代公文文种名目繁多，并明确将公文划分为下行文、上行文和平行文。下行文有制、敕、册、令、教、特等六种，上行文有表、状、笺、启、辞、牒等六种，平行文有关、移、刺等三种。敕是皇帝用于晓谕军民、警戒百官的文书；令是皇太子下行的文书；教是亲王公主下行的文书；符是朝廷用以传达命令、调兵遣将的文书，亦是州、县普遍使用的一种文书；笺用于向上陈情，类似于表；启是臣僚上行皇太子、皇太后的文书；牒是有品官僚上行的文书；辞是政法类专用文书；关用于官府之间互相通报；移用于将事情移交其他官府办理；刺用于刺探揭发罪行。

宋代公文文种名目愈加繁多，区分细密。下行文有册、制、敕、诰命、诏书、御札、敕榜等七种，上行文有劄子、状、书、表、封事等五种，平行文有关、移、刺、咨等四种。关用于尚书各部之间的来往文书，移用于不相隶属关系的平行机关来往文书，咨用于翰林院与三省、枢密院之间来往

公文。

元代对宋代的公文有所继承。皇帝颁下的文书称作圣旨，皇太子及诸王颁下的文书称作令旨，皇后颁下的文书称作懿旨。臣僚给皇帝的文书用奏，给皇太子的文书用启。中央机关的上行文书用呈、申，平行文书用咨、平关，下行文书用劄付。地方官府上行文书用牒上、牒呈上、申，平行文书用平牒，下行文书用故牒、指挥。

在文书制作形式方面，秦汉时期是我国文书载体发生重大变革的时期。“书契之用，自刻画始。金石也，甲骨也，竹木也，三者不知孰为后先，而以竹木之用为最广。”（王国维：《简牍检署考》）从考古发掘的大量实物分析，公元2—3世纪为纸张的初期使用阶段，此时，简、帛、纸三者并用。纸最早发现于汉宣帝甘露二年（公元前52年），后汉人瑗在送给其友葛龚《许子》一书所附的便条中称：“今奉《许子》十卷，贫不见素，但以纸耳。”此后，纸张档案文献逐渐增加，到了公元5世纪，纸张最终取代了其他的档案文献材料，并且一直沿用至今。

三、明清时期的文书

明代公文文种更加繁多，格式也更为固定。皇帝颁下的文书主要有诏、制、诰、敕、谕、符、檄。臣僚给皇帝的文书主要有题、奏、揭帖、表、笺、启。官府往来的文书，上行的主要用咨呈、呈状、申状、牒呈、牒上；平行的主要用平咨、平关、平牒；下行的主要用照会、劄付、故牒等。

清代统治国家基本沿袭明制，公文也沿用了明代公文制度。皇帝和官府下行文书有制、诏、诰、敕、谕、旨、劄付、牌文、劄文、牌票、牌檄等。皇帝颁下的文书，主要由内阁和军机处颁下。内阁颁下的皇帝诏令文书有制、诏、诰、敕等；军机处颁下的皇帝诏令文书只有寄信一种，由军机大臣行知，是专寄某人某省或数人数省的机密谕旨。官府之间往来文书，主要有：上行的题本、奏本、咨呈、呈文、申文、牒呈、申呈、详文、禀等；下行的牌文、札、示、劄文；平行的咨文、关文、移会、照会等。有的文书用法更为具体，如题本用于地方公事，奏本用于个人私事，不能相互混用。公文的制作规定了一些制度，如实行统一的题本格式，规定题本字数不得超过300字，其“贴黄”不得超过100字；关文一律用楷书，不得轻描淡写；文书写作禁用浮夸词语，地名要写全称，日期、数字均需大写；严格保密制度等。鸦片战争前，各国驻华使臣行文必称清王朝为“天朝”。鸦片战争后，清外交机关对于各国公使，地方机关对于各国领事，均用照会，行文要抬头

写外国国名，并在国名之前加一个“大”字，如“大英国”、“大法国”等，对外国臣民不得再写“夷”字。鸦片战争前，行文均以中文为准，鸦片战争后，各国都使用本国文字，如遇有文辞辩论之处，总以外国文字正义。照会成为外交机关交涉事务的一种平行文书。

四、“中华民国”时期的文书

辛亥革命推翻了清朝，建立了“中华民国”。“中华民国”从1912年到1949年，经历了南京临时政府、北洋军阀政府、国民党政府等几个阶段。

南京政府于1912年初，颁布了第一个公文体式条例，规定了令、咨、呈、示、状五种文种和用途。这个条例废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、敕、表、奏等文书名称。1912年2月，发布临时政府大总统令，规定公文中不许再用“大人”、“老爷”的称呼，官员之间要以职务名称相称，如“局长”、“科长”等；在民间文书往来中则互称“先生”或“君”。

北洋政府在原南京政府所颁布条例的基础上，经过补充和修改，先后三次颁布了官署公文体式。第三次颁布的《官署公文体式》规定的公文种类有大总统令、国务院令、各部院令、任命状、委任令、训令、指令、布告、咨、咨呈、呈、公函、批等13种。

国民党政府于1927年颁布了公文体式条例，规定的公文文种有令、通告、训令、指令、任命状、呈、咨、咨呈、公函、批答等。又在1928年11月15日颁布了《公文体式条例》，规定的公文文种有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批、布告等。其中令、训令、指令、任命状、批、布告用于下行文；呈用于上行文；咨、公函用于平行文。1942年后有所变更，下行文有命令、训令、指令、批、布告；上行文有呈或报告；平行文有函、通知。公布法令、任免官吏及有所指挥时用令；上级机关对所属下级机关有所谕飭或差委时用训令；上级机关对于所属下级机关因呈请而有所指示时用指令；任命官吏时用任命状；机关对于人民陈请事项准驳时用批；对公众宣布事实或有所劝诫时用布告；“五院”（“立法院”、“司法院”、“行政院”、“考试院”、“监察院”）对于国民政府，或各院组织的机关对于各院，及其他下级机关对于直接上级机关，或人民对于公署有所陈请时用呈；同级机关公文往来时用咨；不相隶属的机关公文往来时用公函，官署对人民或团体有所通知时亦准用函。除上述九种公文外，在当时机关的实际活动中，惯用或沿用的文种还有：似令体的电令、代电、手谕；似布告体的通告、赏格、广告、牌示、条示、指示、给示、榜示；似呈体的电呈、代电、

说帖、意见书、理由书、建议书、报告书、请愿书、节略、签呈、手折；似咨体的质问书；似公函体的电函、代电、便函、通知、告书。还有宣告类的宣言、通电；会议类的提议案、会议录；诉讼类的诉愿书、辩明书、决定书；证验类的护照、证书、证明书；宣誓类的誓词等。

五、中华人民共和国成立后的文书

中华人民共和国成立后对文书工作高度重视，先后颁布了很多文件对公文的文种和使用范围进行规定，以国家行政机关为例，曾六次就公文文种和公文处理办法等予以修改。

1951年中央人民政府政务院颁布的《公文处理暂行办法》规定了7类12种公文：报告、鉴报；命令；指示；批复；通报、通知；布告、公告、通告；公函、便函。

1957年，国务院秘书厅对1951年颁布的《公文处理暂行办法》中规定的公文名称进行了调整，增加了令、请示、批示；删去了鉴报和公告；统称公函和便函为函，仍为7大类12种公文：命令、令；指示；报告、请示；批复、批示；通报、通知；布告、通告；函。

1981年国务院办公厅颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，将通用公文改为9类15种：命令、令；指令；决定、决议；指示；布告、通告、公告；通知；通报；报告、指示；批复；函。

1987年，《国家行政机关公文处理办法》正式颁布实施，将命令公文文种调整为10类15种：命令（令）、指令；决定、决议；指示；布告、公告、通告；通知；通报；报告；请示；批复；函；会议纪要。该办法增加了“会议纪要”这个重要文种，将命令、令合成一个文种。

1993年，国务院办公厅重新修订和发布了《国家行政机关公文处理办法》，公文文种变为12类13种，分别为：命令（令）；议案；决定；指示；公告、通告；通知；通报；报告；请示；批复；函；会议纪要。保留了常用文种，删除一些不常使用或使用不便的文种，使得通用公文更加具有实用性。

2000年8月24日，最高国家行政机关——国务院发布了《国家行政机关公文处理办法》，规定全国行政机关使用的公文文种主要有命令、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要13类13种。

与此同时，党的机关的公文文种也经历了多次变化，最近修订的文件是

中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布施行的《中国共产党机关公文处理条例》，规定全国党的机关中通用的公文文种有决议、决定、通知、通报、公报、报告、请示、批复、意见、函、条例、规定、会议纪要 14 种。《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党机关公文处理条例》规定的公文文种是目前我国机关通用的主要公务文书种类，也是各级各类机关文书工作的基本依据。

近半个世纪以来文书的制作形式发生了很大变化，除了纸质文书外，胶片、胶卷等感光材料和以磁带、磁盘、磁鼓等磁性材料为制作载体的照片、录像带、磁带、磁盘、光盘等新型载体大量涌现，据此大致可以将文书分为纸质文书、感光介质文书、磁介质文书和半导体介质文书四大类型。从文书形式上来看，随着信息技术、计算机技术和网络通信技术的发展，电子文书近年来受到了普遍关注，并带来了文书工作的变革（详见第五、六章）。

在上述演变过程中，文书作为一种独特的客观事物，其本质特征是什么？如何对它加以界定？伴随着文书的历史演变，人们对于文书的认识也大相径庭。据史料考证，“文书”一词最早出现于西汉政治家、文学家贾谊（公元前 200—前 168 年）的《新书·过秦论》，文中记载：“秦王怀贪鄙之心，行自奋之志，不信功臣，不亲士民，废王道而立私权，禁文书而酷刑法……”此时的“文书”概指春秋战国时期的各种文书和诸子百家的诗书，其概念范围宽泛，凡有史料价值的文字材料都可称为“文书”。后来，著名的史学家、文学家司马迁（约公元前 145—公元前 90 年）在《史记》中也多次用到“文书”一词，其指代范围颇似现代文书的含义。例如，《酷吏列传·张汤传》中记载：“数从中文书事有可伤汤者，不能为地也。”这里的“文书”是指臣下上奏给皇帝的书面文字材料。及至东汉，史学家班固（公元 32—公元 92 年）在《汉书》中也使用了“文书”一词。《汉书·刑法志》中写道的“文书盈于几阁”中的“文书”特指处理诉讼的公文文书，即现今所称的司法文书，与现代“文书”的含义非常接近。进入 20 世纪后，文书被普遍地认为是机关、团体或个人在工作、管理、活动中用以传达意图、处理问题、反映情况、记录事项的一种书面工具。近半个世纪以来，随着信息技术的发展，文书的记录形式已经不再囿于纸质，形成了光盘、磁盘等多种载体共存互补的局面。尽管如此，文书作为处理事务的工具，它的性质、特点和作用却是始终不变的。