

新体系档案学系列规划教材

总主编 丁海斌

公文管理教程

周耀林 叶 鹏 黄川川 编著 GONGWEN
GUANLI
JIAOCHENG

■ 辽宁大学出版社

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
《档案资源建设与服务研究》（项目批号2009J001001）

公文管理教程

周耀林 叶 鹏 黄川川 编著 GONGWEN
GUANLI
JIAOCHENG

图书在版编目 (CIP) 数据

公文管理教程/周耀林, 叶鹏, 黄川川编著. --沈阳: 辽宁大学出版社, 2013. 4

新体系档案学系列规划教材/丁海斌总主编

ISBN 978-7-5610-7221-9

I. ①公… II. ①周…②叶…③黄… III. ①公文—管理—高等学校—教材 IV. ①C931. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 073383 号

出 版 者: 辽宁大学出版社有限责任公司

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

印 刷 者: 鞍山新民进电脑印刷有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社有限责任公司

幅面尺寸: 170mm×240mm

印 张: 18

字 数: 330 千字

出版时间: 2013 年 4 月第 1 版

印刷时间: 2013 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 祝恩民

封面设计: 邹本忠 韩 实

责任校对: 李 佳

书 号: ISBN 978-7-5610-7221-9

定 价: 36.00 元

联系电话: 024-86864613

邮购热线: 024-86830665

网 址: <http://www.lnupshop.com>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

本书编委会

周耀林	叶 鹏	黄川川	戴 旻	李姗姗
孙连峰	刘晓春	严 婷	黄顺进	王倩倩
王玉珏	司海杰	章小四	王璐璐	黄灵波
周春霞	涂英霞	童 雁	夏 慧	张 露
宁 优	朱 倩	陈杨君		

内 容 提 要

公文作为“经国之枢机”、“政事之先务”，具有很强的现实意义。尤其是面临当前纸质公文与电子公文共存的新局面以及实施《党政机关公文处理工作条例》新标准的新形势，如何科学地、有效地管理公文，既是当前公文管理工作实践提出的要求，也是研究工作者需要关注的问题。

本书立足于当前我国公文管理的新特点、新标准和新要求，以科学发展观为指导，紧密结合当前公文管理的需求，重点解答了纸质公文、电子公文共存环境下公文管理问题。全书共分九章，以分析公文管理研究现状为基础，从公文管理相关概念着手，介绍了公文类型、公文结构、纸质公文处理程序、电子公文流转系统、纸质公文与电子公文的相互转化、办毕公文处理以及公文安全管理等。全书通过理论结合实践，比较全面地介绍了公文管理相关理论、工作流程与方法，突出了当前公文管理的实践性、科学性、标准性以及可操作性。

本书可作为高等学校文书学、文件管理、秘书学课程教材，也可为各级机关、企事业单位的公文管理工作提供参考，为办公室、档案馆（室）的文件（档案）管理工作提供借鉴。

“新体系档案学系列规划教材”编写者单位

辽宁大学

国家档案局档案教育中心

武汉大学

吉林大学

南开大学

河北大学

山东大学

北京航空航天大学

黑龙江大学

上海大学

辽宁科技学院

上海师范大学

郑州大学

安徽大学

湘潭大学

广西民族大学

天津师范大学

扬州大学

南昌大学

福建师范大学

郑州航空工业管理学院

西藏民族学院

档案学的生机在于创新（丛书总序）

中国改革开放初期，流行着小平同志的一句话：“发展就是硬道理”。对任何国家或一项事业来说，停滞就是倒退，停滞就是死亡，一切事物的生机都在发展。改革开放以来，中国各项事业都在迅猛的发展之中，档案学研究也是如此。近30多年，无疑是中国档案学自产生以来，最为辉煌的黄金发展期。

学术研究的发展，在于创新。中国档案学的发也来源于创新。创新在不断进行中，创新也在不断探索中。我们在探索中不断深化对学术创新的认识，我们在探索中不断回答如下问题：我们为什么创新？我们怎样创新？我们创新什么？这也是本套丛书的基本任务。

一、我们为什么要创新？

事有必至，理有必然。对于中国档案学者来说，学术创新来源于两个基本动因：

第一，创新是中国档案学发展的历史要求。

按照我的理解，中国档案学经历了三个发展阶段：发生时期（近代）的片面中国化、机关化阶段、建国初期的片面苏联化和实践催发阶段、改革开放后的从中西混杂到全面发展阶段。

第一个阶段的片面性是指学科研究对象的单一性——机关文书档案管理、学科取向的单一性——解决操作问题和学术来源的单一性——单纯本土化。其中，第一个特征影响深远，它始终是中国档案学的主要研究对象，以至于我们的“档案管理学”实际上是“文书档案管理学”；解决操作问题，是档案学研究的基本动因，所以，它必然是档案学研究初期的基本取向；而本土化一方面源于中国人要解决中国的问题，另一方面也源于早期对外联系的匮乏（这个方面在这一阶段的后期有所改观）。

第二阶段的片面性是指学术来源的单一性——苏联档案学，这种片面性使建国初期的档案学理论与蓬勃发展的中国社会主义实践之间发生了严重背离。但实践的发展给中国档案学创新以巨大的推动力，新中国自己的档案学在前苏

联课本之外的实践中找到了发展的肥沃土壤，形成了一些基本概念和观念。但小苗青青在“文革”的热浪中枯萎了，停止了成长。这一时期对苏联档案学的引进，其重要功劳是部分理性成果的输入，如“全宗理论”。它使档案学不仅仅停留在操作层面，我们也开始接触了一种叫做“理论”的东西。

第三阶段是改革开放时期的中国档案学。改革开放已经30多年了，这是一个中国发展的黄金时期，也是中国档案学发展的黄金时期。开放初期，中国档案学就如同改革开放的中国一样，开门迎客，来者蜂拥。同时，我们也开始了较大规模地向相近学科学习的阶段，模仿、移植比比皆是。中国档案学的研究者们一时不辨良莠，眼花缭乱，消化不良，一时间也不觉有些迷失了自我。但是，对自我的寻找和确立是主体与生俱来的主体意识。在经历了一段“烟红露绿晓风香”、“乱花渐欲迷人眼”之后，必然是进入寻找自我的阶段，然后渐趋达到“途我自在”的境界。21世纪以来，中国档案学渐渐进入具有独立自我意识、具有独立主体内涵的全面发展阶段。

中国档案学界曾给人一种归属感和主体性较差的感觉。这与中国档案学曾经的不成熟、不成型（缺乏具有自身体系特点的科学范式）有关。经过以上三个阶段，特别是改革开放30多年的发展，中国档案学到了解决这些问题的時候了。新的整合、新的体系，必须也必将逐步建立起来。

第二，创新是中国档案工作实践发展的时代要求。

当今的时代，有两大基本特征：一个是中国的特征，即中国正处于改革开放后的大发展时代；另一个是世界性的特征，即信息时代的到来。这两大时代特征，强力地影响着中国档案工作的实践，也强烈地影响着中国的档案学研究。它们极大地改变了中国档案事业的面貌，也正在改变并将更大、更深入地改变中国的档案学研究。实践要求我们不得不拓展我们的研究范围，从国家战略到虚拟理论、电子文件管理系统，再到云计算等等，它们无法回避地渐次走进我们的研究视野中，它们是时代赋予我们这一代档案学人的使命。

二、我们怎样创新？

要回答这个问题，首先要回答“我们是谁？”的问题。即我们是由那些人组成的？我们秉承什么样的学术传统？我们在学术创新上有什么优势和不足？

我们这支队伍人数众多，但学术爱好者居多，专业研究者不多，而具有高学术修养和实践基础的专业研究者则更是少得可怜。我们这支队伍还存在着先天不足——中国档案学的开创者们多来自实践部门，严重缺乏学术修养和哲学理性，使我们的学术体系和学术方法在形成期就缺乏严密性、规范性，更遑论形成独具特色的学术范式。在我主持或参与的研究生课堂讨论、学术会议讨

论等过程中，我发现各种错误大面积地出现在档案界所谓的学术文章、学术话语甚至正式文件中，一些违背基本科学原理的低级错误也比比皆是。缺乏良好的学术训练、缺乏丰富的实践基础，是这些文本作者的通病。

在以上情形之下，中国档案学的创新要着重强调以下三点：

第一，学术理性的统领。

在经历了三个阶段近百年的发展之后，中国档案学应更加强调学术理性的统领。新世纪的中国档案学应不再是对其他学科、其他国家相关理论的模仿、引进甚至移植，而是在哲学理性的统领下的独立创新；不再是不符合学术规范的粗制滥造。

无须讳言，中国档案界很少使用“科学精神”、“科学理性”之类的词汇，多数作者也不能真正明了它们的实质内涵。未经验证的假说、没有事实依据的猜想，甚至信口雌黄的胡说，充斥了我们所看到的刊物版面。如果您进行一次关于理性准则的调查问卷，能回答出的人一定寥寥。

学术的真实，来源于正确的逻辑和准确的事实，来源于遵守正确的理性准则。作为理性准则的方法论原理体现了理性活动的本质特征，它们反映了科学认识的基本性质。

在所有的理性准则中，我认为在中国档案学术界尤其要强调两点：

一是要普及理性信念，即普及普遍的哲学原理和科学原理，它是我们遵循基本学术研究规律、不犯常识性错误和提高理论高度的前提。正如爱因斯坦所说：“物理上的真实的东西一定是逻辑上简单的东西，也就是说，它在基础上具有统一性。”（《爱因斯坦文集》第一卷，商务印书馆1977年版，第380页）。理性信念构成了科学世界观，没有这种世界观的统领，我们就有可能犯试图发明“永动机”一类的错误。

二是可检验性原则。科学假说在原则上应当是可检验的，即它与某种或某些经验现象相关联。无法与经验现象相关联的假说都只是一种想象。档案学是一种实践指向很强的学问，可检验性原则的运用意义重大。

结合运用理性信念和可检验性原则，是本丛书学术创新的重要出发点。比如：笔者从哲学的基本问题出发，探讨了档案世界中的物质与意识，并将其与档案管理的具体实践相结合，总结出“档案的物理管理和逻辑管理”的理论，为研究和认识档案管理提供了一种新颖的符合哲学基本原理的学术视角和理论体系。

第二，实践——事实与需求的指引。

社会活动的具体事实是学术发展的基本养料，实践需要是学术进步的基本动力源泉。中国作为一个历史悠久的大国，在经济起飞、社会发展之后，需要

也必然出现学术的繁荣。社会实践的跨越式发展为中国学术形成新观点、新学说、新理论提供了难得机遇,档案学界亦然。中国档案学术界有必要就中国档案事业的快速发展给出一个富有说服力的“说法”。如果能够给出这样一个“说法”——具有充分解释力和理论高度的理论和学说,那么,不仅意味着中国档案事业的继续发展具有了理论支撑,而且意味着中国档案学获得了新的生机。

第三,提倡百花齐放、百家争鸣。

中国档案学经历了一个从单一来源到多元化的过程。目前,虽然多元化的特征已经存在,但单一来源的影响还很大。加之科学精神的匮乏,使得我们的学术研究较少争鸣和交流,应有的学术批评也很少见,偶有的争鸣也大多缺少学术规范,使得学术研究缺乏生机盎然的局面。

讲求科学理性、积极参与实践、加强交流和争鸣,是本丛书写作的初衷之一。所谓:所述或然简陋,但求蕴涵生机。

三、我们创新什么?

在经历了近百年的发展之后,在蓬勃发展的时代背景下,中国当代档案学的创新,应强调提升理性和贴近实践。

第一,要提升理性,重点要创新具有本学科独特性的知识体系和逐步形成本学科的学术范式,它们决定了中国档案学的理论高度,可以使档案学成为独立于中华学术之林的学术奇葩。

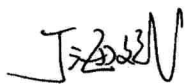
本丛书中的《档案学的哲学与历史学原论》、《档案学概论》、《档案管理学教程》(上、下册)、《电子文件管理基础教程》等,以档案世界的物质与意识的组成与作用为基本出发点,以档案世界的空间和时间理论为重要理论基础,以档案的物理管理和逻辑管理为基本理论内涵,并贯穿了档案虚拟理论、档案事业体系论等档案学新思想、新理念,欲达到提升档案学体系之理性水平的目的。在某些方面,我们的创新具有革命性。《档案学的哲学与历史学原论》一书是本丛书中纲领性的著作,它是上述理论创新的集中阐述者;《档案学概论》在框架上虽然仍保持了传统“档案学概论”的模式,但其主要内容做出了较大的更新;特别本丛书的《档案管理学教程》,采取了笔者所提出来的逻辑管理、物理管理的体系,它按照档案管理活动中的物质工具和意识工具,对档案管理活动进行了新的分类与梳理,新角度、新视野、新体系,这个新角度不是认识问题唯一的角度,但它在传统的过程论角度外,开辟了一个全新的有益的角度,实现了档案管理学的多元视角;《电子文件管理基础教程》是笔者主编(或独著)的第四部关于电子文件管理的高等学校教材,保持和提升了原有的

创新体系；《档案学名著导读》则是由一支年轻化、高学历的写作团队编写的中国第一部中外档案学名著导读著作。

第二，要贴近实践，就是要使我们的研究来源于实践、检验于实践并能够指导实践，它决定了档案学的生命力。

结合科学理性，本丛书强调了贴近实践，加强了教材的实用性，特别是《档案管理学教程》、《电子文件管理基础教程》、《秘书学教程》、《公文管理教程》、《档案开发利用教程》等教材，我们尤其强调了它们的实际操作意义，力求更加贴近实践。如：《公文管理教程》以政府以及企事业单位的公文管理为视角，以公文形成、流转与管理的流程为线索，对电子政务环境下的公文管理进行系统研究，为读者提供具有较强操作性的实践工作指南；《档案开发利用教程》除通过对档案开发利用的理论阐述、方法介绍和专题强化外，还特别强调案例的分析和探讨，加强专业知识的适用性，使读者进一步提高实践能力；《档案编纂实用教程》则注重操作方法的指导。

认识是不断建构的产物。本丛书编写过程中，在档案界同仁大量有价值的成果中吸取了丰富养料。在此，特向这些学者表示敬意和感谢。



2011年8月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 纸质公文管理研究	1
第二节 电子公文管理研究	13
第三节 公文管理研究的基本特征	23
第四节 双轨制下公文管理研究的走向	24
第二章 文书、文件与公文	26
第一节 文 书	26
第二节 文 件	34
第三节 公 文	42
第四节 文书、文件、公文的联系与区别	50
第三章 公文类型	56
第一节 古代公文类型	56
第二节 近代公文类型	58
第三节 当代公文类型	58
第四节 公文类型的演变与正确选择	94
第四章 公文结构	100
第一节 公文结构图示	100
第二节 公文结构剖析	102
第五章 纸质公文处理程序	123
第一节 发文处理程序	124
第二节 收文处理程序	136

第六章 电子公文处理流程	149
第一节 电子公文与电子公文流程系统.....	149
第二节 电子公文流转系统的组成与特点.....	157
第三节 电子公文流转系统设计.....	160
第四节 电子公文流转系统案例.....	166
第七章 纸质公文与电子公文的相互转化	188
第一节 纸质公文的模数转化.....	189
第二节 电子公文的数模转化.....	202
第三节 模数、数模转化一体化.....	210
第八章 办毕公文处理	213
第一节 办毕公文处理概述.....	213
第二节 纸质公文的归档.....	222
第三节 电子公文的归档.....	238
第九章 公文安全管理	251
第一节 公文安全管理概述.....	251
第二节 纸质公文的安全管理.....	255
第三节 电子公文的安全管理.....	261
参考文献	271
后 记	272

第一章 绪 论

公文管理在我国历史悠久,从商周时期开始,公文管理便开始了,成为国家管理的重要工具。公文一经产生,便成为国家管理的重要工具而备受重视。以此为基础,公文管理研究也逐渐引起实践工作者和理论工作者的关注。

我国自春秋战国时期《尚书》开始,公文研究论著时有出现。20世纪30年代后,国民政府开展的行政效率运动推进了公文的研究,形成了公文研究的热潮,并产生了近代史上具有广泛影响的公文研究巨著——徐望之的《公牍通论》和许同莘的《公牍学史》。20世纪80年代后,由于信息技术的推进,电子公文大量产生,于是形成了以电子公文为对象的研究热潮。简要地梳理公文研究的历史不难发现,我国关于公文管理的研究源远流长,当前的公文管理已经发生了新的变化。认识这种变化,分析这种变化带来的影响,并以此构建新的公文管理秩序,是当代文书学研究不可忽视的重要方面。

第一节 纸质公文管理研究

“纸质公文”,简言之就是指以纸张作为载体的公务文书。纸张一直是使用最普遍、使用时间最长久的公文载体。“纸质公文”实物可以追溯到汉代,但作为一个专门术语,它是20世纪90年代“电子公文”一词产生以后,作为“电子公文”的对应概念物而存在的。事实上,电子公文产生之前,公文研究的对象即为纸质公文;电子公文产生之后,公文研究才有了纸质公文和电子公文的区分。为此,笔者检索时特别注意了检索方式的选择,以甄别研究对象的全面性和专指性,从而准确地把握纸质公文研究的文献变化趋势、著者分布、著者机构、研究主题、期刊分布等规律。

一、纸质公文著作统计分析

按照既定检索方法,在读秀数据库中以“公文”为检索词,“题名”、“主题词”为检索项,精确检索后,得到该方面著作共1044本,除去专论电子公

文的 7 本著作，最终得到 1037 本著作。

（一）研究趋势分析

在这 1037 本著作中，最早出版的著作年份为 1922 年，在 1922 年～1980 年及以前出版的著作共有 152 本，年均出版量为 2.58 本。可见在 1980 年及以前，公文研究处在较为平淡、低产的时期，在此不作详细分析。笔者着重统计了 1980 年及以后的历年著作数据，见图 1—1。

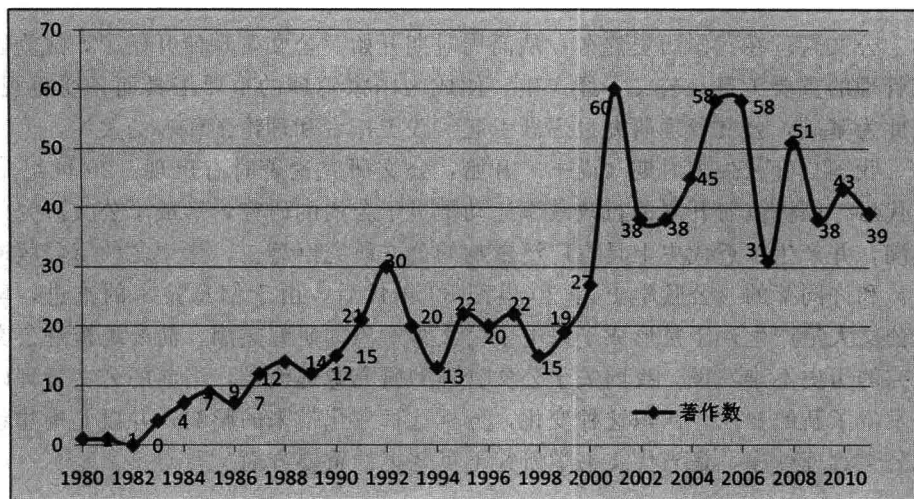


图 1—1 纸质公文著作趋势图

如图 1—1 所示，自 1980 年以来，纸质公文著作数一直处于波动状态。1980～1992 年间，纸质公文著作量增长较快，而 1992～1998 年间，纸质公文著作量经历了短暂的波动下滑期。1999～2002 年是纸质公文研究的高速攀升期，在 2002 年达到出版数量的峰值 60 本，纸质公文的著作成果十分丰富。而在 2002 年之后，纸质公文著作有缓慢的下行趋势，究其原因是电子公文代替纸质公文成为日渐盛行的研究主题。总体来说，纸质公文研究经历了从低产到高产，再到缓慢下行的过程。

（二）著者分布分析

将写作 3 本及以上著者名单列出并排序，形成表 1—1。

表 1—1

著作主要著者分布表

著者	数量	著者	数量
张保忠	29	王凯	4
岳海翔	26	周帆	4
李和忠	17	梅敬忠	4
张浩	12	萧枫	4
柳新华	8	闵庚尧	4
孙乃沅	7	王东	4
董坚志	7	姚乃麟	3
姬瑞环	6	董浩	3
陈功伟	5	文忠	3
赵国俊	4	师尼罗	3

以上著者均为纸质公文研究的主要著者统计。在公文管理方面著述 10 部以上的作者有 4 人。以张保忠为例，在党政公文管理方面做了不少开拓性研究工作，成果丰硕，包括 500 多篇论文以及《党政公文写作》等专著^①。这些权威著者与主要著作一起，共同构成了纸质公文研究的贡献力量。

(三) 研究学科分类分析

公文研究著作涉及多种学科，这些文献主要分布学科见表 1—2。

^① 世界优秀专家 [EB/OL]. <http://www.worldexperts.org/web/Z23/Z23-6495.htm>, 2012-09-02.

表 1—2

著作学科分类表

学科	数量	学科	数量
语言、文字	665	文学	12
社会科学总论	90	艺术	9
军事	42	综合性图书	6
政治、法律	41	工业技术	5
文化、科学、教育、体育	36	马克思主义、列宁主义、 毛泽东思想、邓小平理论	2
经济	24	哲学、宗教	2
古籍	22	生物科学	1
历史、地理	15	医药、卫生	1

利用“读写”自带的学科分类分析工具，发现纸质公文著作主要以“语言、文字”类书籍为主，占全部著作的 63.7%。这些著作多研究公文写作技巧与规范，如张保忠的《公文写作与公文处理全书》和《公文写作技巧与实用例文》、岳海翔的《公文写作培训教程》和《党务公文写作》、张浩的《新编公文写作技巧与范例评析》等。

其次，也有一些“社会科学总论”类著作，它们主要研究各机关或各类公文处理、办公室秘书工作、公文辞典及其他个别主题，如李旺明的《党政机关公文处理》、张庆儒的《公文处理学》、刘祁宪的《国家行政机关公文处理办法执法手册》、姚祥栋的《公文工作者的修养》等。

“军事”类著作与“政治、法律”类著作数量相当。“军事类”顾名思义，就是与军队、武警等相关的公文著作，如李和忠的《军队和武警机关公文写作与处理》和《军队机关公文写作通论》、赵泽民的《新编司令机关公文写作示范》、艾文的《军用公文新规范实务》等。“政治、法律”类著作主要涉及事业机关公文和法律文书，如张继同《纪检监察机关信访文书与业务流程规范》、栾照钧的《法律及涉法公文法律文书病例与评改》以及赵飞《公务员报考与公文写作实战》等。

二、纸质公文研究论文统计分析

为了保证较高的检全率和检准率，论文检索以“电子公文”研究文献出现