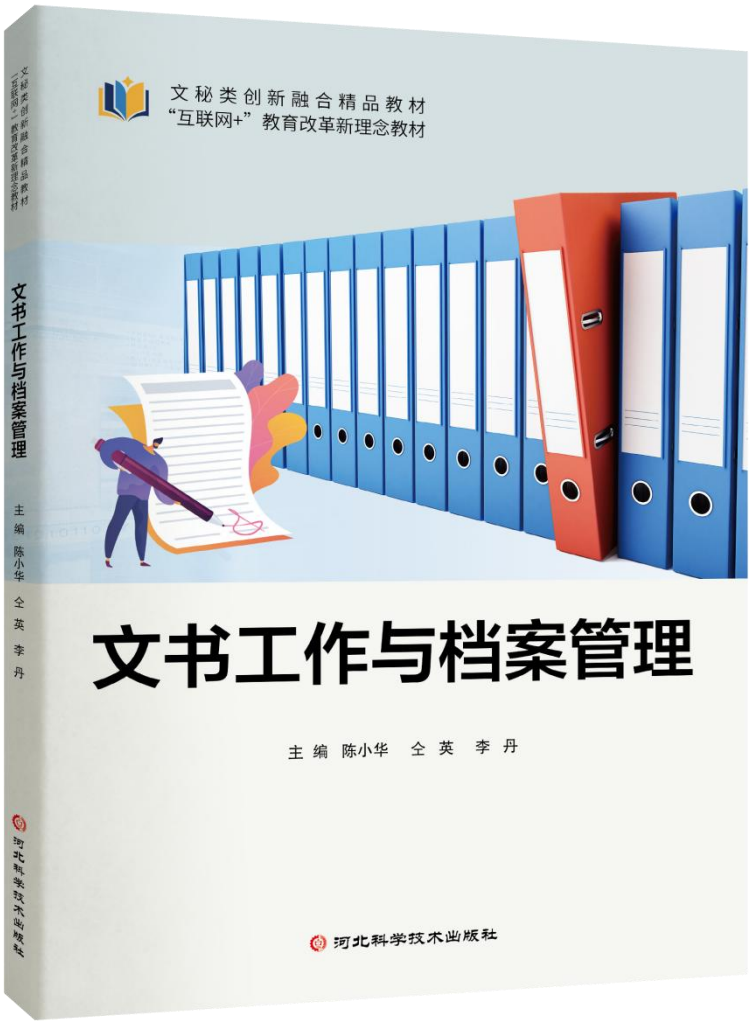
文书工作与档案管理



类目：文秘类
书名：文书工作与档案管理
主编：陈小华 仝 英 李 丹
出版社：河北科学技术出版社
开本：大 16 开
书号：978-7-5717-2646-1
使用层次：通用
出版时间：2025 年 11 月
定价：49.80 元
印刷方式：双色
是否有资源：有

责任编辑：王　宇
责任校对：李嘉腾
美术编辑：张　帆

文秘类创新融合精品教材
“互联网+”教育改革新理念教材





文书工作与档案管理

主编　陈小华　仝　英　李　丹

ISBN 978-7-5717-2646-1
定价：49.80元

河北科学技术出版社

文书工作与档案管理
主编　陈小华　仝　英　李　丹
河北科学技术出版社

文秘类创新融合精品教材
“互联网+”教育改革新理念教材



文书工作与档案管理

主　编　陈小华　仝　英　李　丹
副主编　陈　让　廖　安　袁　媛
罗　茜

河北科学技术出版社
·石家庄·

图书在版编目(CIP)数据

文书工作与档案管理 / 陈小华，仝英，李丹主编. 石家庄 ：河北科学技术出版社，2025. 11. --ISBN 978-7-5717-2646-1

Ⅰ. C931.46；G271

中国国家版本馆 CIP 数据核字第 2025E3M153 号

文书工作与档案管理

WENSHU GONGZUO YU DANG'AN GUANLI

主编　陈小华　仝　英　李　丹

责任编辑　王　宇
责任校对　李嘉腾
美术编辑　张　帆
出版发行　河北科学技术出版社
地　　址　石家庄市友谊北大街 330 号（邮编：050061）
印　　刷　河北斯博印刷有限公司
开　　本　880 毫米×1230 毫米　1/16
印　　张　11
字　　数　300 千字
版　　次　2025 年 11 月第 1 版
印　　次　2025 年 11 月第 1 次印刷
书　　号　ISBN 978-7-5717-2646-1
定　　价　49.80 元

前　言

本书以培养高素质的应用型文秘人才为宗旨，针对当前我国文书与档案管理的实际状况，结合国内外文书与档案管理研究的最新成果，以职业标准为准绳，本着科学、系统、实用的原则对文书与档案管理工作进行了充分的理论与实践的阐述。

本书主要内容包括文书与文书工作，文书的种类与形成，文书的文体与稿本，文书处理，文书的整理与归档，档案与档案工作，档案收集与整理，档案鉴定、保管与统计，档案检索、利用与编研，电子、声像档案管理等。

本书的特色主要体现在以下三个方面。

一是体现双证教育理念。内容贴近文秘活动，贴近文书与档案工作，贴近秘书职业技能鉴定要求。

二是突出操作技能的培养。秘书在工作活动中起着参谋和助手的作用，必须具备知识修养、技能修养。

三是编写形式生动活泼。全书文字简练、通俗，正文中插入小贴士、课后任务、表格和图片等使全书图文并茂。

本书可作为秘书专业的教学及参考用书，也可作为秘书职业技能鉴定以及培训或研究的参考用书。

由于编者水平有限，书中难免有疏漏和不足之处，恳请读者不吝指正。



目录

第一章　文书与文书工作 …… 1

第一节　文书与文书工作的发展 …… 2

第二节　文书与文书工作的理论 …… 7

第三节　文书工作的组织 …… 14

第二章　文书的种类与形成 …… 20

第一节　文书的种类 …… 21

第二节　文书的形成 …… 35

第三章　文书的文体与稿本 …… 44

第一节　文书文体 …… 45

第二节　文书格式 …… 47

第三节　文书稿本 …… 54

第四章　文书处理 …… 58

第一节　文书处理概述 …… 59

第二节　行文制度 …… 61

第三节　文书拟制 …… 65

第四节　收文办理程序 …… 68

第五节　发文办理程序 …… 75

第五章　文书的整理与归档 …… 79
第一节　文书整理归档制度 …… 80
第二节　文书整理归档的步骤 …… 83

第六章　档案与档案工作 …… 91
第一节　档案概述 …… 92
第二节　档案工作 …… 97
第三节　档案机构与档案工作者 …… 100

第七章　档案收集与整理 …… 106
第一节　档案收集 …… 107
第二节　档案整理 …… 110

第八章　档案鉴定、保管与统计 …… 122
第一节　档案鉴定 …… 123
第二节　档案保管 …… 128
第三节　档案统计 …… 133

第九章　档案检索、利用与编研 …… 136
第一节　档案检索 …… 137
第二节　档案利用 …… 144
第三节　档案编研 …… 150

第十章　电子、声像档案管理 …… 156
第一节　电子档案管理 …… 157
第二节　声像档案管理 …… 162

参考文献 …… 170



第一章
文书与文书工作

学习目标

◎ 知识目标 ◎

- 文书与文书工作的历史沿革
- 公文的特点与作用
- 文书工作的特点与原则

◎能力目标 ◎

- 认知文书含义
- 建立文书工作岗位责任制度
- 建立文书工作目标管理制度

第一节 文书与文书工作的发展

案例导入

××公司办公室新来了一位秘书张阳，公司决定将文书工作交给她，以解决长期以来文书工作没有专人负责的难题。张阳没有学过文书知识，非常苦恼，于是去请教以前兼管文书工作的老刘。老刘说："要做好文书工作，首先要多了解一些理论知识，我先借你几本文书方面的书，你回去好好看看吧，有不明白的来问我。"张阳在老刘的帮助下，激起了对文书工作的兴趣，但对文书工作的历史还是知之甚少。经过阅读，她知道中国文书发展就像中华文明一样源远流长，也知道了一些古代的文书学知识，如甲库、驿传制度等。老刘为张阳的进步感到高兴，鼓励她对中国的文书发展历程做一个鸟瞰式的系统研究，从中寻找更多的宝贵经验，从而更好地为公司的文书工作服务。这又难倒张阳了，她虽然零敲碎打地学了不少，可怎么才能做到系统研究呢？

思考：

1. 张阳该分几个阶段去研究中国文书的历史？
2. 文书发展史中最值得张阳借鉴的有哪些？

一、先秦时期的文书与文书工作

原始社会没有文字，但因社会需要，出现了口头及各种物象文书。如在传说中，神农氏"耕而作陶"，我国原始的符号文字，就是由于实际的需要而刻画在陶器上的。当时因交换的需要，出现了制约双方的契约。宗教活动，产生了各种口头祭辞。生产上，人们互相协同动作、传递信息，要求有一种交流的工具。政治、军事方面也要求有统一号令、集体行动的手段。在一次次权力更替中，必然要创造出一种大家都能明白的符号以满足统一行动的强烈要求，这是文书面世的背景，也可以说是文书的孕育期。在这个孕育期，虽然还没有成熟的文字及文体出现，但是以各种物象为标志并在社会发展中起过积极作用的各种原始形式，已经以其自然质朴的形式在发挥作用了。

文书一经产生，便成为社会组织的领导部门颁布命令、实施管理、制定制度、记录事项等的重要工具。据考古学家的发掘与考证，我国最早的公务文书是殷商时期的"甲骨文书"。那些被刻在龟甲和兽骨上的文字，在当时实际上就是一种官方文书。从事甲骨文书写作的人被称为"贞人"，是代国王进行问卜的"史官"，掌管王室活动的记录，并要在刻写的甲骨文上签名，以示负责。殷商时期的甲骨文内容已经相当丰富，涉及政治、经济、战争等情况。不仅如此，从发掘出的完整的甲骨卜辞来看，殷商时期的文书已有一定的格式。

西周至春秋战国时期，文书及文书工作有了进一步的发展，成书于春秋战国时期、被后人列为"六经"之一的《尚书》，实际上是一部上古时期国家文献的汇编，它不仅收集了上古时期的重要文

书，并将这些文书的文体划分为典、谟、训、诰、誓、命六种，此外还有盟约文书、诉讼文书、军事檄文等。至西周后期，不仅文书的种类有所增加，应用也更加广泛，而且在文书的草拟方面也有了较为严格的要求，并讲究一定的程序，这一切显示着文书在管理国家事务方面的作用越来越明显。春秋时期的文书，与商朝和西周时期相比，不仅文种增多，而且在文书的篇章和用语方面也表现出了多样化的特点，文书工作成为各诸侯国重要的工作内容。

先秦时期文书及文书工作的发展，使我们认识到：首先，文书的出现有赖于社会生产的发展，有赖于文字的出现，有赖于国家的产生；其次，文书从其产生开始，在国家和社会管理中的基本职能便已出现；再次，早期的文书种类随着国家事务的日趋频繁而趋于增多，文书的作用日益增强；最后，在文种的使用上，虽已有一定的区分，但仍未形成专门的文体，在使用范围上缺乏严格的规定。

二、封建社会的文书与文书工作

1. 秦汉时期的文书与文书工作

秦代创设了一整套中央集权的国家行政机构，促进了文书与文书工作的进一步规范与发展。首先是对文种的使用有了较为固定的规范。《史记·秦始皇本纪》载："命为制，令为诏。"《文心雕龙·章表二十二》称："秦汉之辅，上书称奏。""制"，是专门用来记载和发布帝王的言论和国家典章制度的文件；"诏"，是帝王向臣下发布命令的文告；"奏"，则是臣下给帝王的一种上行文书。其次是文书工作已经具备一定的规模，由尚书负责皇帝的文书工作，所有的诏、令须经尚书转达丞相府颁布施行，所有的章、奏也要由尚书转呈皇帝。从大量出土的秦简中可以看出，秦时已建立了一系列文书撰制和处理制度，主要有行文制度方面的规定以及公文书写格式上的严格要求，此外，秦代还建立了避讳制度、文书校勘制度、文书传递制度和用印制度等。

汉代的文书及文书工作，上承秦制，并加以发展和补充。汉代负责文书工作的，除尚书外还有中书官，还专用宦官做中常侍，掌管皇帝的文书。到了东汉后期，尚书台发展成为国家的政务中枢，取代丞相府负责皇帝的文书工作。此外，汉代文书种类进一步增加，使用范围进一步明确。例如，臣下上行皇帝的文书除使用"奏"，还增加了章、表、驳议；皇帝的下行公文，除"制"和"诏"外，还另增加了策书和戒书。

2. 魏晋南北朝时期的文书与文书工作

魏晋南北朝时期虽然战乱不休，但在秦汉旧制的基础上继续发展，已显得比较成熟，取得了较大的进步，主要表现在文书工作机构已经比较健全，随着文书工作的发展，产生了许多撰写文书的专门人才，而且统治阶级在思想上对文书工作也给予了很大的重视。

魏晋南北朝时期使用的文书，除制、诏、章、表、奏、议仍沿用前朝惯用体式外，其他新文种，如启、符、笺等一般都规定了新体式。

3. 隋唐时期的文书与文书工作

为适应社会发展的需要，隋朝建立了以三省六部为核心的中央政府机构，由内史、门下、尚书三省共同负责文书工作。三省制是以内史省为中心，由内史省负责以皇帝名义拟制各种文书，门下

省负责对文书进行审核和封驳，如文书是否符合要求，然后再由内史省送皇帝批准，最后送交尚书省转发有关部门执行。

唐代的三省制更加完善，同时，门下省的职权趋于加强，专门负责对文书进行审议和封驳。唐代在文种的使用上又有了新的规定。据《唐六典》记载，唐朝的文书有着一套较为严格的行文规范，公文分为上行、下行、平行三种不同的行文方向，不同的行文关系使用不同的文种。下行文主要有制、敕、册、令、教、符；上行文主要有表、状、笺、启、辞、牒；平行文主要有关、移、咨。此外，还增设了新的文种，比如，批答（皇帝对臣下所上奏章的批示答复）、堂案（记载对各类事务的裁决和处理的法律文书）、堂帖（宰相“处分百司”的行政文书）、奏弹（弹劾百官的文书）。

唐代的文书制度也十分严密，诸如避讳制度、收发制度、封驳制度、用印制度、登记制度、传递催办制度、一事一文制度、誊写审查制度、移交制度、保密制度等。同时，唐代还设有甲库，设置了甲库令史，专司文书的管理工作。总的来说，隋唐时期为中国封建社会文书制度的建立和健全奠定了基础，在中国文书发展史上具有承上启下的重要作用。

4. 宋元时期的文书与文书工作

宋元时期，文书种类进一步完善，文书制度进一步规范化。承袭了隋唐时期的文书制度，但三省制已徒具虚名。三省只负责行政公文，而由枢密院掌军国机务。

宋代在文书程式方面，开了文书摘要之先河，实行“引黄”之制，即在文书的封皮上标明文书的主要内容和递送的日期，这对文书程式的变革起了重要的推进作用。同时，宋代还设有通进司、进奏院、开拆房、催驱房，负责文书的收发、登记、传递和催办。

元代撤销了门下省、尚书省，由中书省总揽一切政务，文书的承办工作也由中书省负责管理。

5. 明清时期的文书与文书工作

明朝对中央机构做了较大调整，废除了三省制，由内阁掌管中央的文书工作，由内阁大学士协助皇帝处理政务。明洪武十年（1377），设立了通政使司，掌内外章奏、封驳和臣民密封申诉之事，成为明代中央重要的收发文机构。

明朝还建立了一套完整的文书工作制度，例如，文书行移制，即规定了从中央到地方所使用的文书种类，并确定了公文的文体；票拟制，是内阁代皇帝对朝廷内外臣子的题奏本章提出“拟办”意见。此外，明朝在对文书的检查催办、监督处理、文书保密等方面，都较之前朝更加严格和规范。

清初沿明制，由内阁负责文书工作。通政使司仍然负责文书的收发。另设奏事处，专司机密奏折和诏令的收发。还设有南书房、军机处，“掌书谕旨”，掌管军国之要。清朝的统治阶级十分重视文书工作，不仅确定了名目繁多的文书种类，而且建立了系统的文书工作机构和严密细致的文书工作制度。

小贴士

唐代的甲库

唐代甲库是我国第一个专门的人事档案库。甲库出现以前，我国还没有一个专门保管档案的机构，历代都把档案与图书典籍存放在一起，著名的石渠阁、兰台、东观都属于此类。

甲库因藏甲历而得名，甲历又称官甲或甲敕，是唐王朝在选官活动中形成的人事档案。唐中央三省每年铨选官吏，凡参加铨选入仕的官员，其出身、籍贯、履历、考绩及三省的拟官、解官、委官等都要记录存档，这些记录文件称为甲、甲历、官甲。文官铨选由吏部主持，五品以上制授、六品以下授。武官铨选由兵部主持。甲历作为铨选官吏的重要凭证文件复制多份，分别保管在尚书省吏部、中书省和门下省的甲库内，三省的甲库总称“三库”。尚书省吏部甲库由员外郎、主事各一人专管；中书、门下省甲库由主事、录事各一人专管。甲库还设令史具体管理。德宗建中元年规定，甲历另抄一份送内库保存。若“三库”甲历残缺，可检用内库藏本参考。

唐代选官是经常性的活动，甲历需要经常查找，甲历的完整与便于利用，直接关系铨选工作的效率。甲库人员对甲历经常检点收拾，令史不得妄加破除，如有破损，涂抹违越，条例处分。对年代久远、文字残缺、难以辨认的甲历加以修补。宪宗时，据吏部侍郎杨于陵奏请，吏部甲库的甲历，经检核考证精确后，依照原件分期分批誊写修复，以保证铨选时查用。查阅甲历，须由门下给事中、中书舍人、吏部格式郎中与甲库令史共同核实，唐代称为磨勘、勘合或检勘。如“三库”甲历无异，才能选官。中唐以后政治腐败，胥吏为害，甲库管理日益混乱，甲历被私下改写、伪造、毁坏现象十分严重。

五代、宋亦有甲库。后周吏部的甲库，所存制逐季抄录报送史馆。宋代甲库属吏部，主管收藏官告院所撰黄甲及中书发送门下省的拟官奏状。至于宋高宗时的御前甲库，性质则完全不同，属于向皇帝供应图画、酒等杂物的官库。

三、民国以后的文书与文书工作

鸦片战争以后，由于社会性质的改变，文书制度也发生了相应的变化。行文关系以及文书体式均有变化，还新增了许多文种。这些文种主要是为了外交需要，如照会、国书、条约、全权证书、出使报告、护照等。

辛亥革命后，临时政府很快明确宣布废止封建王朝的旧式文书制度，废除封建社会沿袭了几千年的制、诏、诰、敕、奏、议、疏、题等旧式文书种类，公布了体现资产阶级民主精神的新文种，如令、咨、呈、示、状、批、公函、布告等，同时对封建王朝的公文处理程序进行了彻底的改革。临时政府各部均设有承政厅，设置秘书长 1 名，总理厅务，掌管机要文书。承政厅分纂辑处、文牍处、收发处、监印处、庶务处、会计处，各处设置秘书 1 名，分掌各处文书及其他事务。政府各部的公文运转，通常由收发处送达秘书长、次长、总长依次审核，然后再分送各主办单位拟稿，由监印处印制，最后由收发室封发。临时政府明确提出文书改用白话文，是中国文书发展史上的一场巨大的变革。

经历了袁世凯北洋军阀时期短暂的倒退，至南京国民政府时期，政府机关的文书工作趋于健全，对文书档案的机构及相关制度予以进一步完善，中央各部以机关为单位在文书的收集、整理、鉴定、保管和利用等方面都有了具体实践，并制定了较为详细的规定。国民党自上而下建立了一支庞大的文书工作队伍，但由于机构的混乱，官僚主义、文牍主义的泛滥，政府机构的办文效率低下，公文缺乏权威。为改变这一局面，国民党政府曾先后多次进行文书改革。

首先，国民党政府多次颁布有关文书和文书工作的条例，详细规定了文书的名称、用法、格式、撰写要求等。种类上，国民党政府于1928年11月公布了《公文程式条例》，规定使用的文种主要有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批，实际上基本恢复了南京临时政府首倡的公文程式。撰写方面，提倡用白话文，文书分段落，使用标点符号，文书的格式包括标题、文种、文号、发文时间、收文机关、正文、签署、用印等。在文书处理程序上，收文程序大致包括收文、审阅、分送、拟办、检查、归档等。发文程序包括拟稿、核签、撰稿、核判、缮校、用印、封发等。

其次，国民党政府又开展了以减少发文数量、简化运转手续为宗旨的一系列“改革”运动。1933年推行了《文书档案连锁法》，1938年颁布了《公文改良办法》。此间，行政院设立了“行政效率研究会”机构，以期改变政令难以施行的困难局面。1940年又颁布了《行政三联制大纲》。1945年颁发了《公文手续简化办法》，1947年开展了“文书处理竞赛运动”。这些措施虽不能从根本上改变局面，但对文书工作的发展客观上起到了一定的推动作用。

在此期间，中国共产党及其领导下的革命政权，积极推行公文程式、公文用语的改革，坚决反对文牍主义和形式主义，取得了很大的成绩。党在战争中的文书工作形成了许多优良传统，诸如严格的保密制度、讲究公文时效原则、端正的文风等。

1931年由瞿秋白起草，周恩来批示试行的《文件处置办法》，是目前发现的我党最早的关于文书档案工作的文件，其中明确规定了文件的形成、处理，档案的分类、保管、销毁等具体办法。

四、中华人民共和国成立后的文书与文书工作

中华人民共和国成立后，标志着我国的文书与文书工作进入了一个崭新的阶段，既对旧政权机关的文书工作进行了彻底改造，迅速扫除旧公文程式与文书处理的弊端，又吸取了革命根据地的文书工作经验，借鉴了其他社会主义国家的文书工作制度，并结合我国不同历史时期的实际，制定并出台了一系列的政策、措施、办法和规定。

中华人民共和国成立后不久，中央人民政府政务院于1951年9月21日颁布了《公文处理暂行办法》。1955年11月17日，经中共中央批准，颁布了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》。1956年4月6日，国务院做出了“全面推行文书处理部门立卷，以建立统一的归档制度”的决定。

就《国家行政机关公文处理办法》而言，自1951年9月第一次颁布以后，又于1957年10月、1981年2月、1987年2月、1993年11月、2000年8月先后六次分别以国务院秘书厅、国务院办公厅、国务院的名义，对其进行修订并发布实施。在《国家行政机关公文处理办法》不断修订的过程中，党的机关、军队机关及国家的相关职能部门，也出台了一系列的条例、规定。

这些办法、条例、标准、规定的制定、建立、颁布、使用，既奠定了我国机关文书工作的基础，又强有力地推动了文书及文书工作的进步和发展。特别是20世纪80年代以来，在学科建设、理论研究、专业教育方面都有了根本性的突破，标志着具有中国特色的文书学开始形成，并显示出其强劲的发展势头，开始了我国文书学研究的新阶段。

但由于长期以来，党、政公文两种标准，给基层工作带来了很大的困扰，或者行文混乱，或者在确定文种、版头、发文名义时无所适从，或者在选择用纸、设定文头、排列段落、安排字数行数、标注页码等时自行其是。为实现公文工作标准化，2012年4月16日，《党政机关公文处理工作条例》

（中办发〔2012〕14号）（即俗称新《条例》）由中共中央办公厅和国务院办公厅正式发布，原有的《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》随之废止。新《条例》，是公文学界和广大公文工作者期盼已久的一个重要法规，是将党政两大系统公文处理工作合二为一，推动党政机关公文处理工作实现标准化、现代化的一个具有里程碑意义的重要法规。

课后任务

1. 到当地的历史博物馆去，找一些有关中国古代文书和文书工作的实物材料，结合所学知识，写下心得体会。

2. 找一些中国古代的优秀文书作品，如《出师表》《谏逐客书》等，分析它们与现代文书的相同点与不同点。

第二节　文书与文书工作的理论

案例导入

经过一段时间的充电，张阳由一个门外汉变成了小专家，对文书历史的掌握如数家珍，经常在和同事闲聊时大倒文书经。但张阳在工作中还是经常挨领导的批评，她有些想不通，自己还缺点什么呢？于是又跑去找老刘。老刘笑笑说："你这孩子，一天到晚钻在历史里出不来怎么行。你在新社会，得按新社会的要求来做。"张阳有些糊涂了："那我到底还需要了解哪些知识呢？"老刘笑笑说："比如，文书有哪些特点？文书工作有哪些基本原则？这个你知道吗？"张阳想了想，摇摇头。老刘说："那你就从这些地方给自己补课吧。"

思考：

1. 张阳要做好文书工作，还需要了解哪些知识？

2. 张阳应从哪几个方面来适应文书工作的要求？

文书是伴随文字的产生而出现的，它是人们记录信息和表达思想的一种文字材料。自从人类社会出现阶级和国家之后，统治阶级就利用文书发号施令、指挥国事、记录信息，于是产生了公务文书，并逐渐形成一套文书拟制和处理的程序以及办理手续，这就是现在所称的文书工作。

一、认知文书含义

做好文书工作，应正确认知文书的含义，认知的基本步骤如下所述：

1. "文书"概念历史的梳理

要了解什么是文书，首先应对"文书"这一概念的历史进行梳理。

最早出现“文书”一词，是在西汉初期贾谊所著的《新书·过秦下》中“禁文书而酷刑法，先诈力而后仁义”之句。司马迁的《史记》中，也多次提到“文书”一词。至东汉，班固在其所著的《汉书·刑法志》中，又有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之句，意思是说，当时的司法部门，审理犯人的材料堆满公案和阁架，以至执法官都看不过来。这里的“文书”泛指古代的文籍典册。在我国先秦时期，“文”与“史”是不分的，如《尚书》即上古之书，既是历史的记载，又是政治文件的汇编。大约到唐宋以后，“文书”概念的含义相对狭窄一些，主要是指实用性强的文字材料，而且有了公用和私用之分。

2. “文书”概念现实的判定

我们现在研究的文书，不再是古代意义上的文字材料。古代有史料价值的文字材料或者应用性的文字材料都可以叫作文书，而现今文字材料的划分越来越细，诸如文学作品、图书情报、档案材料等，如果都称之为文书则不利于对不同文字材料的研究，同时也不符合现代人对“文书”一词的理解习惯。

现在文书的定义是行为主体在社会实践活动中为了凭证、记载、公布和传递信息的需要，在一定书写材料上形成的具有应用性和特定格式的文字材料。

3. “文书”含义的正确理解

对文书的含义，具体来说，可以从以下几个方面来理解。

（1）文书首先是一种文字材料，即书面材料。然而，它不同于别的书面材料，如文学作品、图书情报等。随着科学技术的发展，出现了声像材料，如处理公务或者私事的录音带、录像带等，这些材料虽然具有文书的功用，但从文书这个特定的概念来说，不具有文字的属性，因而不能称之为文书，但我们可以把它理解为一种特殊的文书。

（2）文书有特定的格式。文书是社会交际的工具，这就需要有统一的通用的格式要求，以便实现社会交际的功用。文书在内容上，一般而言，要能表达一个较为完整的思想和意图。

（3）文书具有应用性。文书的功用主要是应用，它是处理公、私事务和进行社会交际活动的工具。而且所涉及的事项除个别情况外，都是现行的，即正在进行或要进行的工作和事务。

（4）文书具有很强的目的性、针对性。文书作为处理事务的一种工具，有明确的目的，根据社会交际活动的需要而形成。同时，它定向、定范围传达意图、记载活动、推动工作，具有很强的针对性。

（5）文书的形成和使用有特定的主体，即党政机关、企事业单位、群众团体等社会组织和具体的个人或家庭。

二、文书工作的含义

文书工作是通过互相衔接的一系列程序和手续，完成拟制、处理和管理文件材料的工作。不同时期，不同的机关单位，文书工作的内容是不一样的。不同类型的公文，也有不同的程序和手续。例如，制发一个文件，从思想酝酿、材料收集、调查核实、起草讨论、审核定稿、缮印校对到用印发出，需经过一系列程序并遵循一定的制度，文件处理完毕，有保存价值的文件还要整理立卷，这些都属于文书工作。概括起来，文书工作的内容包括文件材料的拟稿、审核、签发、缮印、校对、用印、收发、登记、分送、拟办、批办、承办、催办、立卷、归档等。

对于文书工作者来说，要掌握公文的形成和处理过程，了解公文的形成与处理程序对公文的结构和作用的影响，还需要了解文书工作的历史及其发展，研究和掌握文书工作的原则和方法，以便更好地为机关、企事业单位的工作和科学研究服务。

三、公文的特点与作用

1. 公文的特点

（1）法定的权威性。

这种权威性是由于公文传达了公文制发机关的决策与意图，体现出制发机关的意志与权力，此外，公文具有其他文献无法替代的凭证功能，也保证了其权威性。在权威性的要求下，公文在法定的时间与空间范围内能对受文者产生强制性影响，强制贯彻执行，强制予以阅读与办理，要求予以回复等。

（2）鲜明的政治性。

公文具有传达贯彻方针政策、处理行政公务、党务的重要职能，其内容具有鲜明的政治性。有些公文直接代表了党和国家的政治立场和原则，而所有公文都不能背离党和国家的法律规定。

（3）程序的严格性。

《党政机关公文处理工作条例》对发文的撰写、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发和收文的签收、审核、拟办、批办、承办、催办等公文处理程序都有严格明确规定，任何机关单位都必须严格遵照执行。

（4）体式的规范性。

公文的体式，是公文文体、格式、用纸、装订以及各种标记等内容的统称，这些内容都有原则性的规定。

（5）作者的法定性。

公文由法定作者制成并发布，所谓法定作者，是指依据法律法规成立并能以自己的名义行使职权、承担义务的国家机构和其他社会组织。公文必须以法定作者或其代表人的名义制发，其他人无权制发。在公文上载有凭证取信生效的标志以证明法定作者的职能地位并赋予公文以法定的效力。

2. 公文的作用

公文的使用极为广泛，涉及社会生活的各个领域，具有各个方面的实用功用。作为社会管理的工具，它主要有三个方面的功用：一是管理功用；二是交际功用；三是反映客观现实的功用。作为国家行政机关的公文，其作用主要在于它可以作为传达和贯彻执行党和国家的各项路线方针政策、管理政务、处理事务、沟通机关或单位之间联系的一种工具。具体来说有以下几个方面的作用。

（1）领导指导作用。

机关、单位可以通过制发文件来部署各项工作，传达党和国家的路线、方针、政策，传达各级领导机关以及本机关的意见和决策，对下级的工作进行具体的领导与指导。领导的方式不外乎两种：一是书面领导，即利用公文来实现；二是实行面对面的领导。但一般来说，对于重大问题的处理、决策等适宜采用书面领导的方式，这样就能避免面对面的领导存在的随意性。另外，一个机关、单位，无论如何都不可能实行完全的面对面的领导，领导者不可能同下级每一个组织以及成员直接接触，这就需要通过公文来贯彻有关方针、政策，进行具体的领导和指导。

（2）行为规范作用。

党和国家的各种法规都是以文件的形式制定和发布的，这些法规性文件一经发布，便成为人们的行为规范，必须坚决遵照执行，不得违反。它对于维护正常的社会秩序，安定社会生活，保障人民的合法权益有着极其重要的作用。有些单位无权制定法规，但仍然可以根据本单位的实际情况，制定一些规定、办法等，这些规定、办法同样具有规范作用。

（3）联系知照作用。

各机关单位在处理日常事务工作时，经常要与上下左右的有关机关单位进行公务联系，公文往来则是机关单位之间协商和联系工作的一种方式。这种公务联系作用是公文最常见、最普遍的作用。同时，公文在机关单位之间互相知照意图、协调关系以及协调机关内部关系等方面都起着重要的作用。

（4）凭证记载作用。

公文是机关单位职能和公务活动的文字记录。一般来说，绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时，也具有一定的凭据作用。这是因为，既然每一份公文都反映了发文者的意图，那么，对于受文者来说，就可以将公文作为安排工作、处理问题的依据。有些公文，本身就具有凭证作用，如经当事人双方共同签订的协议书、合同等文书。可以说，形成这类文书的目的，就是为了作文字凭证的。还有一些公文，本身就是凭证，如会计文书中的会计凭证、借据等。另有一些公文具有明显的记载作用，如会议记录、谈话记录、会议纪要、大事记等，它们都是机关工作活动的真实记录，可以供日后利用和查考。

（5）宣传教育作用。

公文有很强的政策性，有些公文还蕴含着丰富的知识，对于各机关、单位都是良好的宣传教育材料。当文书传播开后，对接触到的干部、群众也是非常好的教育读本。党政领导机关制发的方针政策性的、领导性的重要文件，不仅是进行各种宣传教育工作的重要依据，也是很好的教材，具有重要的宣传教育作用。有些会议常印发一些重要文件作为会议的学习材料，许多重要文件也可以通过报刊、广播、电视加以公布，或者印发到各级机关有组织地进行传达、宣讲和学习。

小贴士

文书、公文、文件的关系

一般情况下，文书、公文、文件的基本含义是一致的，都是指公务文书。例如，我们通常说机关文书工作，就是指机关的公文处理工作；说制发文件，就是指制作和发送公文。但文书、公文、文件也有一些区别。

文书主要作为所有公文材料的总称，它是一个集合概念，如“文书材料”“文书工作”“文书处理”等；除作为文字材料的含义之外，文书也可以指一种职业或职务的名称；另外，文书还可以指私人文书，私人文书不能与公文通用，只有在公文范围内的文书才可以同公文通用。

公文在古代又称“官书”和“公牍”。“官”，指官府，即通公，也就是公务文书。“牍”，《说文》释：“片部”为书版，以其字从片，片为半木，书之于版者为牍。汉代诏书称诏牍，奏疏曰奏牍。公牍的概念一直延续到清代，新中国成立以后不再使用。现在一般认为所有在公务活动中形成的文字材料都可以叫公文，如介绍信、会议记录等，但这些不

能称作文件，只有在泛指的时候，才可以包括在文件之内。

“文件”一词，大约在清末才出现，当时外交文书中提到“寻常往来文件”。中国共产党建立初期，在有关文书、秘书工作条例、办法中，主要沿用文书、文件两个词，新中国成立以后党和国家发布的几个《公文处理办法》多用“公文”一词，但1989年4月25日中共中央办公厅发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》却使用“文件”一词，目前党的机关和国家行政机关的《公文处理条例》《公文处理办法》统一起来，都使用“公文”一词。一般来说，文件包括的范围比较狭窄，主要指上级机关下发的具有重要执行作用的文件种类，但目前企业使用“文件”一词则相对宽泛。

四、文书工作的特点与原则

1. 文书工作的特点

文书工作是一个机关的组织或办事机构管理活动的重要组成部分。要有效地开展并做好文书工作，必须熟悉、把握好文书工作的特点，具体来说，可以总结为以下几点：

（1）政治性。

文书工作作为管理活动的一部分，体现管理者的意志，必然表现出强烈的政治性。在我们社会主义制度下，文书工作要为社会主义现代化建设服务，全面体现并传达党和国家的路线、方针、政策，违背了这一点，其他方面工作做得再好，也只能起反面作用。

文书工作是使整个国家机器得以正常运转的重要保证。国家是个统一体，在这个统一体中，文书工作是通过信息传递进行有机联系和协调一切活动的，从而使全国上下按照统一的意志、统一的目标有效地运转。如果文书工作不能正常运转，势必影响到整个国家机器的正常运转。

文书工作还是提高机关工作效率的重要环节。机关的一切工作，从总体上说，都是为社会主义现代化建设服务的，机关工作效率如何，与社会主义现代化建设速度有着一定的直接关系。而机关的工作效率同文书工作的效率又密切相关。文书工作如果准确、及时、高速、高效地运转，就能促进机关提高工作效率，也就能相应地促进社会主义现代化建设的速度，反之，则会阻碍社会主义现代化建设的进程。

（2）机要性。

文书工作的机要性主要体现在以下两个方面：

① 文书工作的机密性。这是由它所涉及的物质对象——文件所决定的。党政机关、各企事业单位，都要制发具有不同程度机密性的文件，尤其是高层领导机关制发的文件，许多都是涉及国家政治、经济、军事、高科技、高技术等核心机密的，而这些机密性文件的形成、处理和管理都离不开文书及文书工作。如果文书工作中的某一环节出现问题，失密、泄密或误时、误事，都将会造成政治、经济、军事、科技等方面的严重损失。

② 文书工作的重要性。这是指文书工作的岗位重要。文书工作中，有一部分工作就其性质而言，并不那么机密，但确实又很重要，如各机关的印章、介绍信等。

（3）有序性。

文书工作的有序性，是指处理文书的每一个工作环节都是紧密衔接的，不允许随意割裂、颠倒。

从收发阶段来看，如果没有外收发的第一次验收，就不可能进行内收发的第二次审核，如果没有文秘部门的拟办意见和机关负责人的批办，就不可能有承办等后续文书处理工作。所以，文书工作的各个环节紧密相连、前后有序，不能随意减省或颠倒。

（4）规范性。

文书工作的规范性，主要是通过以下几个方面体现的：一是体现在文书的形成上，文书的形成除了在行文方面有必须遵循的规则之外，在公文的文面格式、印装格式等方面，都有规范的要求；二是体现在文书处理上，包括文书的办理、整理、归档等方面，也都有规范性的操作要求，只有坚持文书处理工作的规范性，才能使文书工作科学、有序、高效地运行；三是体现在文书的管理上，包括文书的管理利用、清退、销毁等，都分别有规范的要求。只有按规范操作去做，才能对文书工作进行统一管理，才有利于文书工作的自动化处理。

2. 文书工作的原则

根据《党政机关公文处理工作条例》等文件的精神，文书工作应遵循以下几个基本原则：

（1）准确周密。

准确周密是对文书工作的质量要求。文书工作关系到党和国家事务管理，关系到机关、企事业单位领导、指挥、组织和管理社会主义建设的工作效率问题。“准确周密”这四个字，包含了对文书工作在政治上、文字上、运转处理上的全面质量要求。机关、企事业单位拟制和发出一份文件，或是对于方针政策的制定、宣传与贯彻，或是对具体工作的组织、计划与安排，或是汇报情况、请示与答复问题，商讨具体措施，联系办理具体工作问题等，都要求准确周密。如若粗枝大叶、错漏紊乱，不仅会使机关办事效率降低，甚至还会造成严重的损失。

一个领导机关撰写的文件，如果内容空洞或词句含糊笼统、表述不清，或者前后发文互相矛盾，收文单位就很难贯彻；又如发出的指示、决定，若是主观武断、机械死板，也会使下属单位难以贯彻执行。

下级向上级报告工作，要抓住主要问题，文件内容不能空泛，而要如实、准确地反映情况，否则会给工作带来一定的影响和损失。

缮写、印刷、校对文件工作需要细致、认真，文字上错漏颠倒，会造成误解、费解，从而误时误事。文件的登记、装封、分发、送批等发生差错，也会造成错发、漏送、延误或泄密等。文书的立卷，如不注重质量，收集不齐全、整理不系统、鉴定不准确，必然会影响机关现行工作的查考和日后档案的长期利用。

“准确周密”是提高效率的基础，也是反对官僚主义、文牍主义作风的一种保证。要做到“准确周密”这四个字，必须加强责任心，科学地组织文书工作，严格执行制度，完备手续，明确责任。

（2）及时迅速。

文书工作者必须有紧迫的时间观念，力求解决问题及时，处理工作迅速，反对拖拖拉拉、公文旅行、迁缓停滞、积压不动。

紧急的文件，有明显的时间要求，超过时限必然会给工作造成损失。文书工作的每个程序，都应当分清轻重缓急。首先应保证紧急文件的及时处理，对没有十分明确时间要求的文件，如那些未限定必须某月某日下达、上报或答复的，也不可任意延缓拖拉。机关正常的收发文件，都有一定的时间要求，必须尽可能地及时处理。缩短文件在机关、企事业单位的运转办理周期，才有益于提高

工作效率，从而促进事业的发展。

为了实现文书处理的及时、迅速，还必须健全制度，简化手续和层次。为了加速文件运转，提高处理工作效率，要尽可能地在文书工作中运用现代化的技术手段。

（3）精简实用。

一切从实际出发，力求简捷，讲究实效。精简文件，控制发文数量，不该发的文不发，可发可不发的文少发；语言贴近实际，简明扼要，表述内容具体，不玩弄虚文。克服文书工作中存在的文件多、种类繁、内容重复、文字冗长、层层转阅、费时颇多、效率极低的现象。

（4）保守机密。

文书是党政机关传达方针政策的重要工具，尤其是高级领导机关制发的文书，涉及党和国家的重大决策，以及政治、经济、军事等重要机密，因此，文书工作必须严格执行保密制度，不得疏忽大意。一切尚未公布的机密文书，经手办理的文书工作人员，都要注意保密，不能随便给无关人员阅看或谈论。文书的运转交接应当严格登记，履行签收手续，明确责任。绝密文书应有专人负责和安全的设备保管，不得擅自携带外出或带回家中，以免造成失密、泄密。

小贴士

文书与档案的关系

文书与档案是密不可分的有机整体，文书是档案的前身，档案是文书的延续，两者具有同一性，又各有其特殊性。

历史上曾出现过文书与档案不分的现象，一方面说明文书档案工作的不成熟，另一方面也说明文书与档案的亲缘关系。两者之间的联系主要表现在：一是两者记录和反映人们社会实践活动的功用相同。文书记录的是现实的活动，档案是保存起来的历史活动记录，而且两者记录具有基本相同的物质载体。历史上文书和档案的主要载体有龟甲、兽骨、羊皮、竹木、绢帛、纸张等。二是两者在内容和格式上完全一致。档案直接来源于文书，今天的档案就是昨天的文书，今天的文书就是明天的档案，两者的内容和形式完全相同，可以说，文书是分散的档案，档案是集中保存的文书。三是两者互为因果。文书是档案的前身，档案是文书的归结，有了文书才有档案，没有文书也就没有档案，文书是因，档案是果。有些情况下，文书的形成又需要查考档案，档案又为文书的形成提供了依据和参考。

文书和档案也有着明显的差别，表现在三个方面：一是两者的性质和形式不同。文书是具有现行效用的信息，在处理公务及社会交际活动中具有针对性、指导性、现实执行性；档案是保存起来的历史信息，在需要查考利用时才具有凭据性、见证性、借鉴性。文书是为了现行应用而产生的；档案是为了今后的应用而按照一定的规律组成和保存的。文书是零散的，单份的；档案是组合的、集中的、多份的。二是两者的目的和作用不同。形成文书的目的在于处理现实工作事务，如发布政令、传达指示、解决事项、汇报情况、商洽工作等，发挥着工具作用；形成档案的目的在于将处理完毕的文书有规律地组合起来，以备利用，发挥其历史的价值。三是两者存在和发挥效用的时间不同。文书由于是现行应用的，因而当它处理完毕以后，就失去了效用，文书存在的使命也就基本完结；档案是以备将来利用的，因而具有存在的长期性、永久性，而且在通常情况下，存在得越久，也就越珍贵，它的价值也就越大。

课后任务

1. 到所在学校的办公室，找一些废弃的文书材料，对照文书的含义，指出它们与一般文章的不同之处。

2. 找一篇散文作品和一则公务文书，比较二者在主题、材料、结构、语言、表达方式及写作技巧等方面的区别。

第三节 文书工作的组织

案例导入

上级即将对××公司的文书工作进行年检，以前这项工作是由老刘负责的，现在既然常规工作都交到了张阳手上，当然迎接检查也应由张阳负责。张阳虽然工作很卖力，但对文书工作的组织情况还是一知半解，于是她只得再去找老刘寻求帮助。老刘叹了口气说："我们公司实行的是分散式的文书工作组织形式，文书管理人多手杂，一检查好多问题就都来了。"张阳一听很紧张："什么是分散式的文书工作组织形式啊？既然问题那么多，为什么还要采用这种形式呢？怎么改变呢？"老刘苦笑了一下说："你还真是十万个为什么！这么多问题，我一口气怎么答得上来？"

思考：

1. 张阳所在公司为什么要采取分散式的文书工作组织形式？

2. 要应付好文书工作检查，张阳应做好哪些工作？

一、文书工作的组织形式与机构设置

1. 文书工作组织形式的类别

从我国目前党政机关现行的文书工作来看，文书工作的组织形式大体分为集中和分散两种类型。

（1）集中形式。

集中形式，就是把文书工作中除文件承办外的其他环节的工作，都集中由文书部门来处理。换言之，在一个机关内，除了文件承办外，文书处理的其他各个环节都集中在机关的中心机构进行。其他业务部门不再设置文书工作机构或专、兼职文书人员。

按一般工作规律，这种集中形式适用于小机关和一部分中等机关。这些机关的规模不大，业务不太复杂，内部组织机构不多，有的甚至只有人员的分工，没有设内部组织机构，收发文件也比较少，办公驻地当然也是集中的。所以这类机关的文书处理工作适宜集中进行。

采取集中形式进行文书处理工作，其优点在于：一是简化文书工作手续；二是节省人力；三是提高文书工作效率。

（2）分散形式。

分散形式，是指将一个机关的文书处理工作分别由机关的中心机构（即各机关的办公室、厅）和各业务机构的文书部门和文书工作人员，各负责一部分文书处理工作。这种形式一般适用于比较大的机关或部分中等机关。分散形式的具体组织又可分为以下两种情况：

① 把文书处理的不同工作环节，一部分集中在中心机构，另一部分放在各业务部门。例如，文件的收发、催办、打印等环节，可以根据本机关的各种条件，集中或者分散进行。文件的打印，可以集中由一个打印室负责；催办、查办、整理、归档工作，可以集中，或分散由各部门的文书人员负责。

② 按文书的内容和各部门的业务进行分工。一般而言，可以将属于方针政策性、全局性、综合性、重大问题的文件，以及以机关名义收发的文件，放在中心机构处理，而将属于业务方面的文件，放在有关业务机构的文书部门或交给专、兼职文书工作人员处理。

2. 文书工作组织形式的选择

一个机关的文书工作究竟是该选择集中形式还是分散形式，应视具体情况区别对待。

（1）选择文书工作组织形式的原则。

① 要有利于机关工作。选择文书工作的组织形式，目的是保证和推动机关工作的有效进行。因此，在选择文书工作组织形式时，需要从本机关的实际出发，以便更好地完成文书工作任务，提高机关工作效率和方便工作。

② 要保持相对的稳定。一般来说，一个机关的组织机构是较为稳定的，这就要求为其服务的文书工作的组织形式也要相对稳定。所以，一旦选择了某种组织形式，就不应轻易变换，而应相对稳定一个时期。否则，时而采取集中形式，时而采取分散形式，势必造成文书工作的混乱。

（2）选择文书工作组织形式的依据。

明确文书工作组织形式的选择原则，只是在选择时有了总的遵循规则。在具体选择时，还要考虑与文书工作组织形式密切相关的各种情况，以此作为选择的主要依据。

总的来说，工作任务重，职权范围大的机关，机关内部机构设置的层次和数量就多，收发文件的数量自然也就多，就有必要采用分散形式；而工作任务少，职权范围小的机关，内部机构层次设置和数量相对的少，收发文件的数量也比较少，这就有必要采用集中形式。同时还应看到，机关所属部门是否集中、距离远近、有无相对独立性等。

在上述各种情况的比较中，究竟依据哪些因素，确定采取哪种文书工作组织形式，则应根据起主要作用的那些因素，灵活判定。

3. 文书工作的机构设置

文书工作是机关日常工作的一个重要组成部分，是直接为机关的领导工作、业务工作服务的，但文书工作不是机关的一项专门业务。通常文书工作都被纳入机关的综合性办事机构，即办公厅（室）、秘书处、秘书科等。各机关文书工作机构的设置必须根据任务轻重、工作量多少来确定。就机关的中心机构来说，一般也只是承担文书工作的主要任务，例如，主要由办公室负责文件的收发、运转、打印、核稿及文书的管理等。

具体来说，文书工作机构的设置大体有以下两种情况：

（1）专门机构。

这是对较大的机关来说，因为它们的文书处理任务繁重，而且某些环节又具有专门的业务技能，所以应考虑设立专门的文书工作部门（机构），如文书工作由办公厅（室）负责，下设秘书处（科、室）或文书处（科），负责拟稿、核稿、会议记录等；设机要室，负责机密文件的管理；设打印室（文印室）、印刷厂，负责打印文件；设收发室，负责文件的收发工作等。有的大机关还设通信科，专门负责机要文书的传递工作。

中心机构及其下设的某些科、室主要或专门承担某些文书处理工作任务，通常又称它们为文书处理部门或文书部门，而相对地称其他业务机构、职能机构为承办单位或办文部门。

文书处理工作不只是由文秘部门负责的，机关的领导和其他职能部门也要承担一部分文书处理工作，如拟稿、核稿、签发、阅办等工作。

（2）专、兼职人员。

这主要是对较小的机关来说，由于他们的文书处理工作的任务较少，就没有必要成立专门的文书工作部门，一般只在办公室安排一两个专、兼职的文书工作人员。大机关的中间层机构的办公室也往往如此。文书工作人员主要负责文件的收发、运转、催办、查办等工作环节，通常简称文书人员或按他们的职务简称为文书。

二、文书工作的组织领导与责任制度

1. 文书工作的组织领导

文书工作主要是对本机关负责，为本机关服务，因此不可能有一个全国性的领导机构对全国各地、各系统、各机关的文书工作进行领导。文书部门主要接受本机关的领导，但也不排除上级文书部门对其文书工作的指导。一般地说，对文书工作的领导、指导关系可以从以下几个方面分析。

① 从全国来说，中共中央办公厅、国务院办公厅分别负责领导和指导党和政府系统的文书工作。这种领导和指导主要是通过制定和发布有关的条例、制度和办法，做有关的指示和决策，负责召开有关的会议等形式和途径对文书工作进行业务上的指导。

② 从一个机关来说，文书工作由本机关的秘书长或办公厅（室）主任负责领导。其主要职责是：对本机关文书工作的任务和文书工作的组织工作，提出全面的工作计划和实施方案；总结本机关及其所属单位文书工作的经验，推广先进典型，发现问题，及时纠正，并提出改进的意见和办法；根据《党政机关公文处理工作条例》设计文书规格，制定机关文书工作规范，促进文书工作科学化、规范化、制度化；组织购置文书工作设备，促进文书工作的办公自动化；指导、帮助机关各部门专职、兼职的文书工作人员提高业务水平。

③ 从上下级机关的关系来说，上级领导机关的办公厅（室）有责任对其所属的机关单位的文书工作进行业务上的指导。如省人民政府办公厅有责任指导省的各厅、局和下属的各地、市、县的办公部门的文书工作。

④ 由于文书工作与档案工作有着密切的联系，因此，机关档案部门有责任按照档案工作要求，对机关各部门的归档文书进行整理分类及对归档工作进行指导监督和检查。

2. 文书工作的责任制度

文书工作的责任制度，包括文书工作岗位责任制和文书工作目标管理制度。它们是加强文书工

作机构建设、强化文书工作管理、提高文书工作效率、发挥文书工作组织职能的重要措施。

文书工作岗位责任制与文书工作目标管理制度，两者既有联系，又有区别，它们的共同目的是促进文书工作组织在管理上的优化。

（1）文书工作岗位责任制度。

① 文书工作岗位责任制度的具体内容。文书工作岗位责任制度的具体内容应包括四个方面：一定任务，即确定文书工作机构的总任务，同时确定其分支机构的任务。二定机构，即机关内的文书工作机构如何设置。换言之，是设专门机构，还是设专职或兼职人员；专门机构怎样设置，是设置一个还是多个，机构名称怎样确定；专职或兼职人员设在哪个部门等。三定编制，即对已设置的文书工作机构确定人员编制。因为如果没有人员编制，即使有了机构，也形同虚设。人员编制的数量应根据文书工作任务的多少和工作量的大小来确定。四定人员，即根据既定的人员编制确定人员的工作岗位。通过人事安排，确保每一个文书岗位都能有人员到位。

② 建立文书岗位责任制须注意的问题。按照职位标准的要求，在建立文书岗位责任制时，应当注意并明确以下几点：一是岗位责任与职位的工作权限要相符。什么样的职位赋予什么样的权限，承担什么样的工作任务。超过职位的权限，或没有赋予职位应有的权限，都无法确定岗位的责任。二是岗位责任的范围要清楚，即文书工作的某一岗位的责任要具体明确，不应与其他岗位相交叉。三是一切从实际出发。文书工作制度的确立，应从实际出发，实事求是，采取领导和群众上下结合的办法，各司其职，各负其责。

（2）文书工作目标管理制度。

文书工作目标管理制度，就是把文书工作岗位责任制目标化和具体化的管理制度和方法。其主要特点是引进了目标责任。

要真正建立科学合理、有效公正的目标，必须把握和协调好以下几组矛盾的关系，这样才能做好目标管理的工作。

① 坚持领导和群众相结合的原则。制定文书工作的目标必须要由领导者亲自参加，同时还要依靠群众的智慧与才能，充分发扬民主，走群众路线，这才是制定和实施目标的基础和保证。

② 坚持定性与定量相结合的原则。目标考评首先需要明确考评的目标，必要时对考评目标进行量化管理，细化考评目标，并确定经过细化后的每一目标的量值，进行量化统计与量化分析。而对于那些不适宜进行量化考核的工作目标和工作内容，则采取定性分析的方法进行考评，并使定性与定量考评两者有机地结合起来，进行综合考评。

③ 坚持可行性和先进性相结合的原则。目标是激发和调动人们积极性的动力，但没有先进性目标，就没有激励作用；同时，如果目标经过努力无法达到，也会挫伤人们的积极性。因此，必须把先进性与可行性有机地结合起来。

④ 坚持目标管理与加强思想政治工作相结合的原则。在实施目标管理的进程中，必须加强思想政治工作，树立大局意识，树立具有协同合力的集体观念；同时又必须不折不扣地贯彻目标管理制度。总之，要尽一切可能地把思想政治工作与目标责任制两者有效地结合在一起，充分发挥文书工作人员的积极性与创造性。

三、建立文书工作岗位责任制度

文书工作岗位责任制，是规定了文书工作机构中各个工作岗位职、权、责、利关系的有效制度。

建立文书工作岗位责任制度，除了应具备一定的建立基础和条件，还要采取必要的、恰当的步骤，具体步骤如下所述：

1. 对单位内部文书工作责任进行划分

如果文书工作机构如何设置尚未确定，文书部门与其他部门的职责权限也没有划清，就无法确立文书工作的岗位责任制，所以建立文书责任制首先应划清文书工作在整个单位工作中的责任。

2. 对文书工作岗位进行调查分析

要先摸清情况，了解不同岗位与职责的要求，然后对调查出来的材料进行分析，并相应地确定各个工作岗位的职责和权力。

3. 制定文书工作岗位的职位标准

职位标准包括职位名称、职务内容、责任制度、工作权限、任职条件等，把这些细化、量化，最后确定各个工作岗位职位要求的规范与条件。只有把文书工作各个岗位的职位标准确定下来，建立岗位责任制才有所遵循。因此，制定职位标准这一步骤是建立文书工作岗位责任制度的中心环节。

四、建立文书工作目标管理制度

1. 确定目标

通过论证，制定文书工作的目标。这是文书工作目标管理的第一步，是实行目标管理的基础，也是建立文书工作目标管理制度的关键环节。

确定目标时，要把上级的总体目标、工作计划和工作任务，作为制定本级目标的依据；把本单位的人力、物力和管理水平及上期目标责任的完成情况，作为制定本期目标的基础；同时考虑本单位各部门和外部机关等各种因素的影响。

确定目标需要把握好以下几点：首先是明确目标内容。如制定目标方针，对现实目标的高度概括；又如选择目标项目，确定不同项目的目标；再如测算目标值，妥善处理定量目标值与定性目标值。其次是进行目标分解，将目标纵向分解到每一个管理层次，一直分解到个人，横向分解到每个工作机构。再次是确定对策措施，通过调查研究，分析现状，对照目标找差距，查找原因，来明确目标的责任和权力。最后是明确目标责任，从上到下按层次逐级落实，建立起目标责任体系。

2. 执行目标

根据目标管理制度的要求，必须对已确定的目标执行情况进行有效控制。要做到有效控制，一方面要定期检查，按总体目标、分目标、小目标等层次分别进行。检查的结果要及时总结和反馈，以便及时了解目标的执行情况，实现有效的自我控制和逐级控制。另一方面要调节平衡。目标管理是一种系统整体管理，应及时进行协调、配合，以保证总目标的顺利完成。

3. 考评目标

目标考评是文书工作目标管理的重要阶段，是在目标实施的基础上，对各阶段、各个工作岗位目标实施情况做出客观的评价。目标考评应贯穿于目标管理的全过程。

目标考评一般放在年终，具体的办法如下：建立权威性的考评组织，考评组织既要有机关的负责人或是分管领导参加，又要有权威人士及专家的参与，另外还要考虑到有目标岗位的代表参加，

从而使考评组织成员的组成具有一定的代表性；制定细致、明确的考评标准，既要考核目标的实现程度，又要考核履行岗位职责的具体情况；采取多种方法，对经考核的目标成果进行评估，做出客观而公正的评价；根据考评结果，适时进行必要的奖惩，以调动文书工作人员的积极性。

课后任务

1. 访问当地的任意一家企业，看看他们有没有建立严格的文书工作岗位责任制，如果有，帮助他们完善；如果没有，对该企业进行考察，帮助他们制定详细的文书工作岗位责任制。

2. 访问当地的一家中型企业，调查他们所采用的文书工作目标管理制度，帮助他们分析这种制度是否合理，并形成书面的调查报告。



第二章
文书的种类与形成

学习目标

◎ 知识目标 ◎

- 文书的种类
- 法定性文书的种类及特点
- 文书的主题与材料

◎能力目标 ◎

- 区分文书种类及名称
- 掌握文书形成的流程
- 掌握文书写作的步骤

第一节　文书的种类

案例导入

上级在对××公司进行文书工作年检时，发现了不少问题，并一一指出。大部分问题，张阳都能明白其症结所在，但对于上级所说的文种混用，却不太明白。比如说“函”，张阳一直都是把它当成平行文来使用，但上级却指出有几个上行文也应使用“函”，这就让张阳满头雾水了。于是她又去请教老刘。老刘笑呵呵地说：“我们的十万个为什么又来了啊，今天又有什么问题啊?”张阳不好意思地摸着脑袋笑了笑，说明了来意。老刘听罢，拿出了一份《党政机关公文处理工作条例》递给张阳，说：“我们虽然是企业，但是文书拟写方面的规则都是参照这个来的，你回去好好研究研究，一定能掌握文种辨析的知识。”

思考：

1. 张阳为什么会用错文书的文种？
2. 张阳应如何理解法定性文书的适用范围？

一、文书的种类划分

随着时代的进步，文书的种类也日新月异。有学者统计，现今有名目的文书已达 200 多种，而且还因为社会活动领域的拓宽而不断涌现出新的用法和新的文种。关于文书范围的界定和分类向来是一个难题，但通常可以从功用和适用范围、文书来源、行文关系等方面来进行分类。

1. 按文书的功用和适用范围划分

从文书的功用和适用范围上大体可以分为以下 9 类。

（1）党政文书类。所谓党政文书是指国家规定的正式公文种类。按照《党政机关公文处理工作条例》的规定，公文共有 15 种：决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。

（2）规章文书类。该类文书主要包括法律、法规、章程、条例、办法、规定、细则及各种制度规程等。

（3）日常事务类。主要有计划、总结、调查报告、公示、述职报告、提案、讲话稿、演讲稿、解说词、典型材料等。

（4）司法文书类。该类文书主要应用于公安单位、人民法院、人民检察院、公证单位以及公民、法人及其他组织使用的公务文书。

（5）经济文书类。常见的有经济合同、市场调查报告、市场预测报告、经济活动分析报告、可行性研究报告、各类质量检查报告、财经预决算报告、审计索赔求赔书、产品说明书、外贸业务函电、出口货物申请书及许可证、出口货物报单、招标书、投标书、申请保险书、信用证书以及电报、电传、传真、电子邮件等。

（6）科技文书类。主要包括专利申请书、专利说明书、发明申报书、权利要求书、科技建议书、科技考察报告、项目申请书等。

（7）外事文书类。主要有各种外事函电、护照、备忘录、照会、公报、声明、国书、接受书、确认书、协定、条约等。

（8）礼仪文书类。主要有各种庆贺书，如贺信、贺电、贺词等；各种致词，如欢迎词、欢送词、祝酒词、答谢词、题词等；各种请柬，如请帖、柬帖、聘书、邀请函等。

（9）书信文书类。主要有各种推荐书、求证书、慰问书、决心书、保证书、倡议书、意见书、挑战书、应战书，以及介绍信、证明信、感谢信、表扬信等。

这 9 类文书，都具有处理公务的性质，因而可以划入公文的范畴，但就规范程式和格式而言，目前只有党政类文书和规章类的法律、法规以及司法类的部分文书做了严格的规定，其他由于缺乏程式、格式的规范性，一般列入应用文的研究范畴。

2. 按文书的来源划分

（1）收来文书。收文是指外单位制成的，作为传达自身单位的意图，发送到本单位来的公文。例如，国务院、省（自治区、直辖市）政府以及本单位的上下级单位发送来的公文、其他公司因业务需要发来的公文等。

（2）对外文书。又称对外公文，是本单位对外单位发送的公文。例如，分公司给总公司的请示、汇报；总公司给各分公司的指示、通知；本公司给兄弟公司发去的函、通知等。

（3）内部文书。内部文书是指本单位内部使用的文书，例如，公司内部使用的通知、工作计划、总结、会议纪要等。

在文书工作中，为了管理方便，收文、发文和内部文书，一般需要分别进行登记。另外，这种划分方法主要是以制成文书的直接目的为依据。在实际工作中，对某些具体文书来说，这种划分并不是绝对的，例如，有时内部使用的文书，也需要向上级单位报送或备案，或者与其他单位交流；有时收来的文书又向外转发等。

3. 按行文关系划分

行文是指一个单位给另一个单位的发文。行文关系是指发文单位和收文单位之间的关系，也就是由组织系统、领导关系和职权范围所确定的各单位之间的公文授受关系。从收文单位和发文单位之间的工作关系上看，既有相隶属的上下级之间领导与被领导的关系，也有不相隶属或平级的关系。因此，按收发文单位之间这种不同的工作关系来划分，可以将公文划分为上行文、下行文和平行文三大类。

（1）上行文，指下级单位向其所属的上级领导单位发送的公文，也就是自下而上的行文。例如，下级单位上报的工作报告、请示等。通常，上行文是下级单位向上级单位汇报工作、反映问题、请示事项、请求工作指导等方面的文件。

（2）下行文，指上级领导单位对所属下级单位的一种行文，即自上而下的行文。例如，省级人民政府对所属的市人民政府的行文、教育部给所属高校的行文、总公司对各分公司的行文。下行文常用的文种有命令、决定、通知、批复等。

（3）平行文，指平级单位或不相隶属的单位之间的一种行文，主要文种是函或知照性的通知。例如，国务院各部之间、某省政府与另一个省政府之间、一个省的厅局之间，都是平级关系，彼此

之间的行文就是平行文。再如，政府与部队之间、部队与学校之间没有隶属关系，它们之间的行文也是平行文。

二、法定性文书

所谓法定性文书，是指 2012 年 4 月 16 日由中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《党政机关公文处理工作条例》中所规定的 15 种公文。

1. 决议

决议是用于经会议讨论通过的重要决策事项的公文。在实际工作中，除了机关外，人民代表大会系统也常常使用决议。决议这一文种常常被用来修改、实施法律、法令条例；批准国民经济计划的安排，财政预算、决算；设置、调整、撤销重要机构，调整领导人员，通过工作报告；决定重要问题等。现代企业也经常使用这一文种。

（1）决议的特点。

其一是决策性。决议是针对重大问题和重大事项所做出的决策，一经会议通过，就会在较大的范围内造成重大影响。

其二是权威性。决议作为用于重要决策事项的公文，是在高级领导机构的会议上研究、讨论后形成的，代表着发文机关的意志，一经发布，其下属的党组织和全体党员必须严格遵守，认真落实。

其三是程序性。决议必须经过法定会议讨论，并经过与会人员表决通过之后才能印发和执行，有着严格的程序。

（2）决议的种类。

根据决议使用的内容不同，一般把决议分为三类。

①方针政策类决议。这是就重大问题传达决策主张或发布重要方针政策而使用的决议，其涉及的内容往往是原则性的，而且影响范围大、时间长，如《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》。这类决议大都具有极强的指挥性，既要写明必须贯彻执行的决议事项，使有关方面明确做什么、怎么做，又要简明扼要地阐明作出决议的原因、根据，使有关方面明确为什么做，以增强执行决议的自觉性。

② 审议批准类决议。这是为审议批准某个文件、组织等而使用的决议，其涉及的内容比较具体，一般用于批准某项报告或文件，如《中国共产党第二十次全国代表大会关于〈中国共产党章程（修正案）〉的决议》《中国共产党×省第十次代表大会关于第九届委员会报告的决议》。这类决议一般内容单一，篇幅简短，只写明某某会议审议、批准了什么即可，多为篇段合一式。也有少数采用多段式结构，可根据需要说明会议审议情况，分析形势，肯定成绩，指出问题，提出希望、号召等。

③ 专门问题类决议。这是就某一专门性的问题作出决定后而发布的决议，这里涉及的专门问题，必须是一定范围内或一段历史时期里的重大问题，如《关于增强党的团结的决议》《全国人大常委会关于大兴安岭特大森林火灾事故的决议》。这类决议的写法要灵活一些，重在针对性。它要针对会议讨论的问题表明会议的态度、立场和观点，语气果断，语言鲜明。

2. 决定

决定是党政军单位、社会团体、企事业单位对重大事项或重大行动作出决策和安排而制定的一种具有决定性和领导性的下行公文。决定一般用于上级向下行文，也可在本单位内部使用。上至党

和国家的重大决策和战略部署，下至基层单位的奖惩事宜均可使用该文种。

（1）决定的种类。

根据决定的性质可以将其分为三类。

① 法规政策性决定，适用于发布权力单位制定、修改或试行的法律文件或由政府部门制定的行政法规，如《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国大气污染防治法〉的决定》。

② 指挥性决定，适用于对重大问题、事项、行动做出指挥及布置有关工作。其突出特点是方针政策性强，要求下级单位坚决贯彻执行，如《国务院关于全面推进依法行政的决定》《国务院关于进一步加强产品质量工作若干问题的决定》等。

③ 事项性决定，适用于表彰先进、处理事件与有关人员、机构设置与人事的重要变动，重要会议的召开或其他有关事项。其突出特点是重在宣告、知照以及对有关问题的认定。如《国务院关于大兴安岭特大森林火灾事故的处理决定》。

（2）决定的特点。

① 指令性。决定所涉及的问题意义重大，影响深远，对全国或一个地区、一个部门具有战略意义，要求受文单位明确此项决策的重要意义和执行的原则、措施，具有明确的指挥目的。

② 稳定性。一旦做出决定，其所规定的原则、措施以及有关事项，将在较长的时间内，在领导单位职权范围内发挥作用。因而，决定的事项不能朝令夕改，要保持其稳定性。

3. 命令（令）

命令（令）是国家行政单位、军队单位或领导人对下级发布并使用的具有强制性、领导性、指挥性的下行文。按《国家行政机关公文处理办法》的规定，它适用于“依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员”。

命令（令）的发布是有严格规定的。国务院依照有关法律公布行政法规；国务院及其各部门，省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人民政府发布规章；国务院及其部门、县级以上（含县级）人民政府宣布重大行政措施等才能使用这一文种。

（1）命令（令）的种类。

命令（令）可分为发布令、行政令和嘉奖令三种。

① 发布令，又称公布令、颁布令。它是依照法律公布行政法规和规章的令。公布令的标题为两个要素，即发文机关和文种。正文大多篇段合一，其内容为公布对象、公布依据、现予公布及实施日期，发布不是以会议通过的形式而形成的行政法规与规章时可省略公布依据。

② 行政令，用以宣布施行重大强制性行政措施。以命令宣布的行政措施，有重大的强制性，一般的行政措施不可用命令，而常以“通知”发出。其正文分三部分，一是首部，写有关情况、施行该重大强制性行政措施的目的，还可以写措施之意义或依据；二是主文，即施行措施之具体内容；三是尾部，写相关内容，诸如该措施由什么机关执行，对本命令由什么机关解释等。

③ 嘉奖令，用以嘉奖有关单位及人员。以命令发布的嘉奖事项，都是重要的，是在全国某一地区某一系统具有普遍意义的重大典型。一般性的先进事迹和个人，不用嘉奖令颁发，而是用通报发布，有些较为重要的奖励也可用于决定。

（2）命令（令）的特点。

① 具有法定的强制性。命令（令）是一种极其严肃、庄重，具有强制性、指挥性的文书。它强

烈、集中地体现了国家机关及其执行机关的指挥意志，对受文单位具有极强的约束力和指挥力。命令（令）一经发布，在它的有效范围内，受文者必须立即无条件地按要求执行，任何人不得违反，也不得做任何更改或变通性的处理。所谓“有令必行”“令行禁止”就是这个道理。

② 具有强烈的严肃性。命令的内容限于对强制性的重大事件或重要问题、事项的指挥与处理。在采取重大强制性行政措施时，一般只在特别重大以及特殊情况和紧急情况下使用，如战争、戒严、抢险、救灾、特赦等。工作中的一般事项不能使用命令（令）来发布。

小贴士

命令和决定的区别

命令和决定均属指挥性的行政公文，但二者使用起来仍有明确的区别。

1. 使用主体不同。按照有关法律、法规的规定，命令只有县级以上人民政府、省级以上政府职能部门和赋予特殊使命的部门（防洪、抗震指挥部等）才有权使用，而党的各级机关、省级以下政府职能部门、社会团体、企事业单位一般不得使用命令；决定则不然，不管是党政机关、社会团体，还是企事业单位，只要是对重要事项或重大行动作出安排的，都可以使用。

2. 文种性质不同。命令是将行政性与规定性结合起来，是国家行政机关或领导人对下级机关或人员发布的一种强制性的公文；决定则是将指示性和决定性结合起来，是党政机关、社会团体、企事业单位对某些重要问题或重大行动作出安排，并需要下级单位和人员贯彻执行的指挥性的公文。

3. 表达语气不同。命令是强制性公文，它要求下级机关和有关人员必须坚决照办，严格执行，不得违背，因此，表达语气坚定，不容置疑；决定突出的是指挥性，它要求下级机关认真执行，但又允许下级机关在具体执行时，可以结合本单位的实际进行，因此，决定的表达语气相对和缓一些。

4. 执行要求不同。主要从执行要求的时间上来看，命令要求坚决迅速、雷厉风行，不得有误；决定则允许有一个循序渐进的过程。

4. 公报

公报也称新闻公报，是党政机关和人民团体公开发布重大事件或重要决定事项的报道性公文，是党和国家经常使用的重要文种。

（1）公报的种类。

公报一般分为三种：

①会议公报，用以公布重要会议召开情况及会议所作的决定，如《中国共产党安阳市第十二届委员会第九次全体会议公报》（2025 年 7 月 1 日中国共产党安阳市第十二届委员会第九次全体会议通过）。

②统计公报，发布国民经济和社会发展各方面情况的统计数字，如《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》。

③外交公报，也称联合公报或新闻公报，两个或两个以上国家的政府、政党、团体等在会谈或交往后发表的文件，主要公布会谈各方的观点及取得的共识，有时还包含会谈各方之间关于彼此权

利和义务的协议，具有条约的性质，如《中国—中亚外长第六次会晤新闻公报》。

（2）公报的特点。

① 内容上的庄严性。从公报文种的适用范围来看，它所涉及的内容有两项，一是重要决定，一是重大决策。由于它的使用者是党和国家高级管理机关，而且内容重大，因此就使得这一文种具有很强的庄重性和严肃性，一经发布，即在国内外引起强烈反响。

② 形式上的多样性。从实践来看，公报的发布往往既不同于一般的例行公文，也不同于用于张贴的布告，而多是通过新闻渠道刊登和播发。在这一过程中，如果以新闻形式发布，则称新闻公报；以党和国家机关名义直接发布重要决定或重大决策的，称为发布公报；两个或两个以上的政党、国家、社会团体的代表将会谈达成的协议通过正式文件公诸于世，则称为联合公报；等等。正因如此，就使得公报在发布形式上呈现出一种多样化的特征。

③ 使用上的习惯性。从文种的适用范围上看，公报与公告极其相近，其所涉及的内容均为重要事项，而且辐射范围也相同，均面向国内外发布。但从实际情况看，二者仍然存在差别，其中在很大程度上取决于使用上的习惯性。诸如公布重要会议情况，多用“公报”；公布党和国家领导人的重要出访活动及人事变动，多用“公告”；公布重大事件，多用“公报”，而公布重要消息，则多用“公告”；公布有关人口普查、经济发展和国家计划执行情况，多用“公报”；公布重要事项，则多用“公告”。

5. 公告

公告是一种公开向国内外宣告重要事项或法定事项的公文，它通常由国家权力单位、监督单位以及获得授权可以发布公告的机构（如新华社）使用。公告往往通过新闻媒介发布，是一种非常庄重严肃的公文。人民团体、基层单位一般不用。

（1）公告的种类。

公告主要分为两种，而且各有其不同的适用范围。

① 重要事项公告，用以向国内外宣布重要事项。其内容必须是已公开的国内外关注的大事，因而不能随意使用。重要事项公告的使用一般有以下几种情况：国家权力单位的重要决策；国内外需要周知的事项；对国内外有重大影响的庆、吊礼仪活动；等等。

② 法定事项公告，用以向国内外宣布法定事项。其主要内容是国家重要部门，特别是立法、司法以及监察单位向国内外宣布有关事件的处理事项。

（2）公告的特点。

① 告知的广泛性。公告告知的地域不是某一地区而是国内或国外，其发布范围之广，是其他公文所无法超越的；同时公告的内容是公开宣布的，要做到家喻户晓。

② 事项的庄重性、严肃性。公告的事项应是国家大事，即重要事项、法定事项，非重要事项、非法定事项不宜用公告。

③ 法定作者的限定性。公告一般以国家与各级领导单位的名义向国内外宣布重要事项。其发布权限有严格的规定：可以以中华人民共和国全国人民代表大会、国务院、新华社授权名义发布；也可以以国家有关部门、省、自治区、直辖市的权力机构和行政领导单位名义发布；还可以以海关、司法、工商、税务等名义，依据国家有关政策、法令和行政法规告知有关事项发布。但最后一类应慎用，级别较低的国家行政单位不宜用“公告”。

④ 内容的公开性。公告应向所有人公开，无秘密可言。因此，凡涉及国家秘密安全的内容，绝

对不能用“公告”这一文种。

6. 通告

通告，即通知、宣告的意思。通告是一种广泛宣传，要求众所周知的公文，同时又是一种约束力强，人人必须遵守的公文。通告一方面可以用来公布要求社会各有关方面遵守执行的事项，另一方面又可以用来公布要求普遍知晓的事项。一般行政单位和有一定指挥权的临时机构均可使用，一经发布，便直接生效。

（1）通告的种类。

① 执行性通告，是对某些事项做出行政性规定或法规性限制，要求一定范围内的单位或有关人员遵守执行。如行政单位针对惩处某些不法行为、错误行为而发的通告，为维护航空、铁路、水路安全或社会治安的通告，为维护城市交通秩序的通告等。

② 告知性通告，主要是需要有关单位和人员知晓的事项。如因维修线路停电、停水的通告，施工单位修桥、修路要求有关人员或车辆改道通行的通告等。

（2）通告的特点。

① 专门性。通告往往用于一些专业主管部门在一定业务范围内，针对实际业务活动而发布的事项。内容要求详尽具体，具有可操作性。

② 知照性。通告的内容可以涉及国家的法令、政策，也可以用来公布社会生活中的一些具体事务，需要人们周知的事项。如市政工程建设、修马路、公交车改道等，而且往往在报刊等媒体刊登。

③ 行业性。通告往往具有鲜明的行业性特点，如税务局关于征税的通告，机动车管理部门关于机动车辆年度检验的通告，银行关于发行新版人民币的通告，房产管理局关于对商品房销售面积进行检查的通告等，都是针对其所负责的那一部分业务或技术事务发出的通告。因此，通告行文中时常会引用本行业的法规、术语。

7. 意见

意见适用于对重要问题提出见解和处理办法，是一种重要的领导、指导性下行公文，主要是针对带普遍性、倾向性的问题或亟待解决的问题进行具体指导，阐明工作的意义、原则、目的、要求和策略、措施、方法、步骤等。意见一经下发，即成为下级单位开展工作、执行政策的依据和准绳。但目前意见在行文关系上使用较为宽泛，下级单位对某项重要问题提出见解并上报上级单位时也可使用。

（1）意见的分类。

按照适用范围和内容，可将意见分为三类。

① 表态性意见。这是对重要事项表明态度，提出见解和要求。意见要求不适宜于用指示、通知或其他公文行文的，上级单位可以用“意见”行文。

② 提出具体处理办法的意见。这是对重要事项或问题提出具体处理办法，要求下级单位明白和贯彻执行。

③ 建议性意见。这主要是下级单位向上级单位就某方面工作提出的建议、意见，向上级献计献策，以供上级决策参考。同时，有些意见具有普遍性，下级单位往往呈报上级单位，请求上级单位予以批转或者转发，要求有关单位贯彻执行。

（2）意见的特点。

① 建议性。“意见”这一文种形式，是向上级单位或有关部门提出本单位的看法和主张，具有较强的主观意愿，具有建议性但并不代表建议。

② 行文方向多样性。可根据需要下行发文，也可上行、平行发文。

③ 原则性。下发的“意见”，往往是在宏观上提出一些原则性意见，要求收文对象结合自己的实际情况，参照意见的精神办理。

④ 针对性。相对于其他公文而言，意见的针对性较强。它主要是依据现实需要，针对某一重要问题提出见解和处理意见，以促进问题的解决。

8. 通知

通知适用于批转下级单位的公文，转发上级单位和不相隶属单位的公文，传达要求下级单位办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员，是一种晓谕性的公文，多用于下行文，也可用于平级单位。

（1）通知的种类。

通知从本质上可分为指示性通知和知照性通知两种，而从反映的内容看，可以划分为以下几类：

① 批转类通知，体现的是领导与被领导关系，即上级单位批转下级单位的公文。这类通知具有严密的系统性、严格的等级性、规范性，使用时标题加“批转”两字。如《国务院批转财政部国家计委关于进一步加强外国政府贷款管理工作的若干意见的通知》。

② 转发类通知，体现的是非隶属关系，即转发上级单位、同级单位和不相隶属单位的公文。如《××省人民政府办公厅转发省经贸委〈关于加强全省企业技术中心建设的意见〉的通知》。

③ 发布（颁布）性通知，是以“通知”的形式发布行政法规和规章制度等，其作者一般为发文单位自身或者发文单位的上级单位。

④ 指示性通知，是上级单位对下级单位和有关人员布置工作、交代任务、交代有关方针政策，要求受文者贯彻执行事项时所使用的。根据发文单位情况和内容的需要，这类通知有时在文种前加上“联合”“紧急”“重要”等字样，以引起人们的重视。

⑤ 事务性通知，一般是在需要下级单位、有关人员知晓或办理某些事务时使用的通知。有些是需要下级单位、有关人员知晓并要求办理时使用的；有些是需要下级单位、有关人员知晓而无须办理时使用的，如启用印章、变更作息时间、调整电话号码、节假日放假安排、成立或撤销某机构等。

⑥ 任免类通知，当上级单位需要向下级单位知照对有关人员的任免决定时所使用的通知。其写法比较简单，要求直述其事，简明准确，多数只有一两句话，写明任免根据和任免内容即可。

（2）通知的特点。

① 应用广泛。从内容上看，通知不受轻重繁简的限制，可用于布置工作、传达重要指示，也可用于交流信息、知照一般事情，还可用于批转、转发公文，发布规章，传达要求下级单位办理和有关单位需要周知共同执行的事项，任免和聘用干部等。在所有公文中，通知的数量高居首位。

② 执行性和告知性兼而有之。通知是把需要知晓、办理或执行的事项告知有关单位和人员，有的还可以通过新闻媒体全文播发或摘要发表，具有很强的告知性。对告知的对象有一定的约束性。

③ 行文方便，写法灵活。可根据需要，选用不同类型的通知。内容可繁可简，篇幅可长可短，写法不拘一格。

9. 通报

通报是国家机关、社会团体、企事业单位用于表彰先进、批评错误、传达重要精神或者情况时所使用的一种下行文种。

（1）通报的种类。

① 情况通报，主要是反映情况，通报信息，用于传达上级重要精神与重要情况，引起人们的警觉与注意，对当前的工作起指导作用。

② 表彰性通报，主要用于表扬好人好事或通报先进典型和先进经验。

③ 批评性通报，主要用于通报事故或反面典型，引起有关部门、单位的注意，起到警戒和教育的作用。

（2）通报的特点。

① 典型性。这是指通报的情况、表彰的先进、批评的错误，都必须既具有个性特征，又具有普遍而深刻的意义。人们能从中获得新信息和得到有益的启示。

② 时效性。通报中的“先进”“错误”“重要情况”都是在一定条件下出现和发生的，总是与一定的政治、经济和社会发展形势相适应的。因此，通报特别强调及时、快捷，否则就起不到教育群众、改进和推动工作的作用。

③ 真实性。通报的材料必须准确、可靠，对通报所涉及的事实、事件或情况，如果不加以核实，会造成恶劣的社会影响。

④ 教育性。通报的目的，不仅仅是让人们知晓内容，更主要的任务是让人们知晓内容之后，从中接受先进思想的教育，或警戒错误，引起注意，接受教训。这就是通报的教育性。这一目的，不是靠指示和命令方式来达到的，而是靠正、反面典型的带动，使其真正从思想上树立正确的认识。

小贴士

通报、通告与通知

这三个文种近似在都有一个“通”字。“通”在这里是传达的意思，说明都是用来传达上级机关的意图和要求的。“报”“告”“知”均含知道的意思，具体方法是直陈情况与要求，所以，通报、通告和通知均属告知性文件，均可用来传达情况，并同属于下行文，但它们在使用上是有区别的。

通报适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

通告适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。

通知适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员。

通报与通告、通知的区别主要表现在以下几方面：从作用上看，通报重在“报”，多用于报导和传播信息；通告和通知重在“告知”，且要知之而后行，要求贯彻执行。从办理情况看，通报可根据实际情况分别对待，灵活处理；通告和通知必须遵照执行，不能例外。从事项来源看，通报所涉及的人和事多在下级，情况也来自下级机关，上级机关知道以后，认为有普遍意义，便整理制成通报，发往所属的各机关、各部门；通告和通知则是制发机关根据需要确定，有些事项甚至尚未发生，而是告知性的。从写作上看，通报因注

重教育性，所以有一定的议论，对表扬或批评的人和事，要有定性的结论，对情况通报中的情况要有原因的分析和结论，对事故通报也要有原因的分析、责任的追究及定性的结论，并要总结出教训；通告和通知注重执行性，所以很少议论或不议论。

通告与通知虽有许多相似之处，但它们也有明显区别，在使用中要注意辨别。通告的“告”字在这里是普遍告知的意思，所以通告是把某一机关、组织的意图、要求普遍告诉人们知道并遵守；通知的“知”字与“告”字虽都是告知的意思，但“知”与“告”相比，在这里具有特定告知的含义，有可能是告知所属全部下级单位、人员，也可能是告知部分下级单位、人员，要求他们知照办理。在具体使用上，凡是向社会上公开告知人们遵守某一事项时，应使用通告；内部行文告知下级全部或部分单位办理某一事项时，应使用通知，而不能使用通告。

10. 报告

报告适用于下级单位向上级单位汇报工作、反映情况，答复上级单位的询问，是一种陈述性的上行文，也是下级单位工作的重要凭证，使用非常普遍。

（1）报告的分类。

按报告的内容，可分为工作报告、情况报告、答复性报告等；按报告的性质，可分为综合性的报告和专题性的报告；按报告的目的和要求，可分为呈报性报告和呈转性报告；按时间，可分为定期报告和不定期报告。

（2）报告的特点。

① 汇报性。对于上级领导单位和领导人来说，报告是了解下情、获取信息的重要渠道，是进行决策、制定方针政策、指导下级工作的重要依据之一；对下级单位来说，报告是向上级及时反映情况，取得上级对工作支持、指导的重要途径之一。

② 陈述性。汇报情况、陈述下情、反映情况是报告的主要目的，因此，写作中应以陈述为主，即使是需要阐明观点和论证道理，也必须在叙述事实的基础上，做到叙议结合。

11. 请示

请示是下级单位要求上级单位对某一事项或某个问题作出指示、给予答复、审核批准时所用的请求性公文。一般来说，凡属自己无权解决的事项或自己要解决又觉得无把握的事项可以向上级请示。

（1）请示的种类。

根据请示内容性质的不同，可分为三种类型。

①求示性请示（请求指示或裁决），如因工作中遇到不易解决的难题，无章可循的新问题，或由于意见分歧无法统一行动时向上级部门递送的，希望给予明确指示或提出解决办法的请示。

② 求助性请示（请求帮助或支持），如要求增补经费、增加设备、划拨款项、划拨指标的请示。

③ 求准性请示（请求批准或允许），如对超出本单位职权范围的事项、因情况特殊需要变通处理的事项或法定程序上必须上级批准的请示。

（2）请示的特点。

① 请准性。各单位对自己无权或无法决定与处理的问题，均应制发请示公文，向上级单位请求

批准，防止各行其是，政出多门，从而影响单位正常工作秩序。

② 权限的明确性。请示应向直属的上级领导单位或部门报送，而不能向同级单位或不相隶属的单位报送。请示的内容必须是属于本单位范围内无权或确实难以处理的问题与事项，不能超越职权请示不属于本单位职权范围的事项，也不应请示可以经过努力而能够解决的问题。

③ 单一性。请示要一文一事，内容必须是单一的，不能将不同性质的事项搅在一起来请示。一文多事只能造成批准单位互相推诿，不利于问题的解决。

12. 批复

批复，即审批答复。它适用于“答复下级单位的请示事项”，它针对下级单位报送的请示，就其中的问题表明意见，答复提出请示的单位。批复是适用性最为单一的文种，只与请示相对应，没有请示，也就没有批复。

（1）批复的分类。

根据内容性质的不同，可分为审批性批复和指示性批复；按批复的对象及适用范围来划分，可分为专指性批复和普发性批复。专指性批复只发送给报送请示的下级单位，而普发性批复不仅发给报送请示的下级单位，而且还需要大量抄送给各有关单位。

（2）批复的特点。

① 明确的针对性。批复是针对请示而发的，它必须针对请示事项给予明确的回答。从行文关系看，批复与请示呈反向关系，请示是上行文，那么批复是下行文。平行或不相隶属的单位之间，无论级别如何，不是上下级关系，就不可以批复行文。

② 法定的权威性与执行性。批复中提出的批准或指示意见，反映了直属上级单位的行政决策，是领导单位的权威和意愿的具体体现，批复的内容对下级单位具有约束力，尤其是关于重大问题的批复，常常具有法规的作用。下级单位必须按批复的意见和要求来遵守、执行和办理。

③ 回复性。有请示就应有批复，作为上级单位，对下级单位报送的请示，应及时做出答复，因未及时答复或未及时处理而造成的损失，由上级单位负责。

13. 议案

议案，即各级人民代表大会及常务委员会的议事原案，主要是为解决政府同人大的行文问题而设立的，适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

（1）议案的分类。

就内容而言，有立法案、批准条约案、人事任免案、重大事项案及机构设置案等；就制作主体而言，有人大常委会的议案、人大专门委员会议案、人民政府议案、人大代表议案等；就提出议案时间来分，有平时议案和会上议案。

（2）议案的特点。

① 主体的法定性。议案是按法定程序向法定单位行文，其提出的内容都必须符合法定程序，符合法律规定的要求。

② 内容的特定性。议案的内容必须是属于国家权力部门职权范围内的重要事项，非重要的事情不能以议案形式提出。

③ 时间的规定性。人民政府一般应在人民代表大会和常务委员会召开会议之前提出议案；人民

代表一般应在人民代表大会召开期间，大会主席团规定的截止日期前提出。超过规定的时限，就不做议案处理；已提交的，必须限期审议或提出处理意见。

④ 性质的请准性。议案就性质而言，与请示有类似之处，是请求会议予以审议批准的公文，一旦会议审议通过或做出决定，即为批准或视为答复。

14. 函

函，通常指信件。作为公文的函，适用于不相隶属单位之间商洽工作，询问和答复问题，请求批准和答复审批事项。函是一种反映平行关系的书信性质的公文，其使用范围较广，凡是不相隶属的单位之间，平级的党政单位之间，政府及其部门与同级的军事单位、群众团体及其部门之间均可用“函”，不受系统、部门、行业、地域的限制。

（1）函的分类。

根据函使用的严肃程度，可分为公函和便函；根据行文的往来性，可分为来函和复函；根据函的概念、行文宗旨及所要反映的内容，可分为以下三类：

① 商洽函。商，即商请、协商；洽，即接洽、洽谈。商洽函多用于联系工作、商洽有关事项等，特别是有关洽谈人事调转、清偿债务、商品买卖、产权交易等方面的函，受到法律的严格保护，可视为合同、协议的补充，一经双方承诺或认可，便产生权利、义务关系，必须遵照执行。

② 问复函。问是询问，复是答复，性质相同，合为一类。询问函主要写明询问的缘由、事项及要求，而答复函应紧扣询问的问题或事项表明意见，做出回答。

③ 请准函。主要指向不相隶属单位的主管单位或部门请求批准或用来答复审批事项时所用的函。请准函与请示的选用要慎重，要根据本单位与受文单位的行文关系来确定。有直接隶属关系的下级单位向上级单位请求指示、批准有关事项时用请示，向没有隶属关系的有关主管单位或部门请求批准有关事项时用请准函。

（2）函的特点。

① 灵活性。从行文方向上，函可平行，也可上行或下行；从内容上，函不受内容繁简和字数多少限制；在文书处理和格式要求方面，函可按文件签发、编号，按公文格式拟写，也可按普通书信格式拟写，而不需签发、编号，也不写标题，行文比较自由。

② 往来性。函常常以双向对应的形式出现。一般来说，有来函就要有复函，有问函就必有答函，有函必复。

③ 平等性。函不受作者职权范围与级别层次高低的限制，不存在指挥与被指挥的关系，也不存在请示或指示的关系，而只是通过函的往来商洽和联系工作，询问和答复问题，彼此协商，相互沟通，不能以函的形式将自己单方面的要求强加于对方。

15. 纪要

纪要适用于记载、传达会议情况和议定事项，它既适用于专业性的会议，也适用于一般性的工作会议；既适用于较长时间的会议，也适用于一般的座谈会。

纪要是根据会议记录和会议文件以及其他有关材料加工整理而成的，它是反映会议基本情况和精神的纪实性公文，既具有知照性，又具有执行效用，其议定事项和主要精神要求有关单位必须贯彻执行。

（1）纪要的分类。

按会议的性质，纪要可分为议决型纪要和情况信息型纪要；按会议的类型，可分为办公纪要和座谈纪要；按会议的任务，可分为综合纪要和专门纪要。

（2）纪要的特点。

① 行文方向的多样性。纪要记载了会议情况和议定事项，反映了会议的主要精神，可以将它呈送到上级领导单位，以汇报会议的情况和结果；又可以发往有关的平行单位，传递、交流会议信息，并使所涉及的单位，按照会议形成的意见和共识，共同遵守和执行；还可以下发到所属的有关单位，要求下级单位按会议纪要的精神来贯彻执行。

② 执行事项的依据性。从其实际效果看，纪要具有决定、决议一类公文的性质和作用，对有关的与会单位与下属单位具有一定的约束力，要求据此遵守或执行。

③ 纪实概要性。纪要不同于会议记录的实录记载，它重在一个“要”字上，要求将会议的基本情况、主要精神、中心内容，以及会议上有代表性的各种观点和意见如实、概括地反映出来，表述上要求集中、概括、扼要。

④ 备考性。纪要用于记载会议议定事项和主要精神，因而也就具有备考性。

三、文书种类及名称选择

每一类文书中，又有许多种，每一种取了一个名字，即文书的名称，通常也称文种。行文中必须注意这些文书种类及名称的正确选用。

不同的文书种类及名称，反映着不同的使用目的和要求，反映着不同行文单位的职权范围和行文单位之间的行文关系。因此，划清各种文书种类及名称的适用范围和界限，正确地选择与使用文书种类及名称，对于文书的形成以及对于文书的处理，都具有十分重要的意义。

一般来说，每一份文书都有自己的名称，各种不同的文书名称，概括地表明和反映了文书的不同性质、作用和适用范围，因此，必须根据这些不同情况，恰当地选择和正确地使用这些文书的种类及名称。

要做好文书种类及名称的选择，具体来说，有以下几种依据：

1. 根据文书的行文关系来选用

各级行政机关的行文关系，应根据各自隶属关系和职权范围确定。尽管办理同样一件事，不同的行文关系，往往使用不同的公文。例如，向上级机关请求批准，应用“请示”；向有关主管部门请示批准，应用“函”。又如向上送文，用“报告”；向下发文，用“通知”。再如答复下级机关询问，一般用“批复”，答复同级或不相隶属机关的询问，应用“函”。

2. 根据文书的内容性质来选用

15 种公文有不同的内容性质，赋予不同的使命。即使有些公文作用相近，但在内容性质方面也是有所区别的。其中有意义大小、处理轻重之别。如“公告”“通告”“通知”“通报”，虽然都有告知的作用，但“公告”所告知的是重要事项或法定事项；“通告”所告知的是应当奠定或周知的事项；“通知”所告知的主要是工作情况以及共同遵守执行的事项；“通报”所告知的是正反面典型或有关重要情况。又如嘉奖令、表彰决定和表扬性通报，它们在行文作用上基本相同，但在内容性质方面就有轻重大小的区别。

3. 根据文书的使用范围来选用

有些公文作用相近，而它们适用范围大小上却是有明显的区别的。如“公告”与“通告”，都属于告示类，它们除了在内容性质上的不同外，其使用范围也有明显差别。“公告”涉及面广，使用范围大，面向国内外；“通告”涉及面小，受“在一定范围内”的限制。

4. 根据文书的强制程度来选用

一些下行文在内容性质、作用等方面很相近，但在要求下级机关执行的强制程度上有区别。强制程度大小，既取决于公文的具体内容，又受制于发文机关的级别。例如，一些指挥性公文，如“命令”“指示”“通知”，它们在执行的强制程度上就有明显的差别，对“命令”要强制执行，对“指示”须切实执行，对“通知”往往要求结合本单位实际情况认真执行。

5. 根据发文的机关级别来选用

由于各级机关的隶属关系和职权范围不同，因此，在使用公文种类上就有明显的区别，各发文机关就应对号入座。根据《中华人民共和国宪法》规定，中华人民共和国主席、国务院总理、国务院各部部长、各委员会主任以及县级以上各地方人民政府的首脑，才能发布命令（令），其他机关和个人均不得随意发布。至于“议案”，规定只有各级人民政府才能使用。又如向下级机关布置任务，只有级别较高的上级领导机关，才会有“指示”，而一般的主管部门、基层领导机关一般使用“通知”。

6. 根据发文的作用要求来选用

有些公文行文关系相同，内容性质也相近，但其作用要求有所不同。如“报告”与“请示”，都是上行文，有时内容也很相似，但其作用要求有明显区别。只是向上级机关汇报工作，反映情况，提出意见者建议的，应用“报告”，即使一样是汇报工作，反映情况，提出意见或者建议，但请示上级机关给予指示或者批准的，应用“请示”。这里，关键在于是否请求上级机关批复，这就是行文的作用要求不同。至于“建议报告”与“请示”，两者的行文作用要求也不同。“请示”是请求上级机关指示、批准之后，请示的机关遵照执行，而“建议报告”则是请求领导机关批转各地执行。

7. 根据文书的形成方式来选用

有些公文较为特殊，往往与具体会议相依，其形成方式与其他公文种类显然不同。如“会议纪要”，没有某具体会议，就不可能有其会议纪要。又如“议案”，其行文定向性，必须向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会行文，因此，“议案”的形成方式就与某届人民代表大会或其常委会有直接关系。掌握这些公文的形成方式，就不容易出现错体现象。

课后任务

1. 找一家小型企业，选择一些废弃的不同文种的文书，指出其种类及名称选择上的错误之处。

2. 将班级分为若干个小组，每组 6～8 人，就一个预先设定的议题模拟召开会议，指定专人记录，再于会后整理成会议纪要，比比谁写得好。