

文书学研究中的一个重要课题

——文书工作的范畴问题

张 清 明

对于任何机关、团体、企事业单位，公文都是传达指挥意志、知照工作意图、储存和输送管理信息的基本工具，是赖以遵循国家统一意向，高速高效、协调运转的书面依据。但是，公文毕竟是一种书面工具，必须通过以它为物质对象的文书工作才能发挥作用。离开了文书工作，首先不会产生具体的公文材料，更谈不上公文在机关中的重要作用了。具体的公文材料及其作用的发挥，乃是具体的文书工作的结果。

机关的文书工作状况，制约着公文的形式与内容，决定着公文在机关中的作用大小。不良的文书工作状况，将会产生不适应机关工作需要的公文材料，给机关工作带来负值。因此，着眼于提高机关工作效率，文书学既要研究公文本身，更要研究文书工作。

在当前文书学的研究中，有一个重要问题需要作出明确回答。这就是文书工作的范畴问题，即文书工作究竟包含什么内容？在机关里哪些工作算文书工作？它们之间的内在联系怎样？弄清这个问题，对于我们进一步明确文书学的研究对象，形成我国文书学的科学体系，促进文书学研究的深入发展，使文书学理论更好地推动机关工作，都具有重要意义。

在以往不多的文书学著述中，在机关里，一般都把文书工作称作“文书处理工作”，同时把文书工作的范畴概括如下：

(一)文件的收发、登记和运转。(二)文书的催办和拟办。(三)为领导人准备参考材料。(四)会议、汇报的记录。(五)处理人民来信。(六)文书的缮印和校对。(七)已办理完毕的文书材料的立卷。(八)文书材料的保管和供应调阅。(九)文书材料的归档及其准备工作。(十)领导人交办的其它文书工作事项。

以上关于文书工作范畴的概括，大致说明了文书工作的基本范围与主要任务，为认识文书工作提供了一条可循的线索。这一概括还有一个突出点，即将“文书立卷”明确划入了文书工作的范畴，这就从理论上确立了“文书立卷”在文书工作中的地位，对于我国机关文书工作的实践具有指导意义。因为，较长时间里，不少文书工作部门和文书工作人员，并不认为“文书立卷”是他们的任务，不习惯也不愿意作立卷工作，而往往把它推给档案工作部门，既给机关文书工作带来不良影响，也给档案工作增加了额外负担。不过，当我们细究文书工作的实际情况，深入分析它同机关其它工作的关系，就觉得上述概括似有如下不足：

第一，没有划清文书工作同其它机关工作的界线。如(三)为领导人准备参考材料和(五)处理人民来信，应分别属于秘书工作和信访工作的范畴，不宜划归文书工作。

第二，遗漏了文书工作的某些主要任务。如公文的撰拟，这是文书工作的核心任务之

一，在文书工作和整个机关工作中，均占有相当比重和重要地位，而上述概括中却未见明确提及。

关于公文撰拟，在过去的文书学著作中也是不涉及的，不少人认为它属于应用写作学研究的范围。当然，从应用写作的角度来研究公文撰拟也属必须。但作为文书工作主要任务之一的公文撰拟，不被作为文书学研究的重要对象，却显得偏颇。

第三，没有系统体现出文书工作众多程序之间的内在联系。

综观文书工作的众多程序，就会发现，我们可以根据它们各自的作用和相互间的时间关联，将它们排列组合成几个相对独立的工作环节或者工作程序系列。每个程序系列包含好几道作用同一、时间顺序紧相衔接的工作程序。如交拟、撰拟、审核、签发、缮校、封发等文书工作程序，它的共同作用就是分工完成一份公文材料的制发任务。在时间关联上，它们严格按照上述顺序前后紧衔，显示出从始到终的阶段性。自然，这几道工作程序就能够以它们之间的时间联系为纽带，组合成文书工作的一个相对独立的程序系列，我们称它为公文的形成环节。由此类推，其它一些工作程序，也可自然地排列组合成另外两个文书工作的程序系列——公文的处理环节、公文的管理环节。

如果按照这三个工作环节来归纳、叙述文书工作的基本范畴，比诸前述的概括，就可能更符合文书工作的实际情况，更能揭示文书工作的内在联系，从而给人以更为系统、清晰的印象。下面，我们就按照文书工作的三个程序系列即三个工作环节，来谈谈文书工作的基本范畴及其内部关系。

一、公文的形成——文书工作的前提环节

公文的形成环节，指文书工作中撰制和发出一份公文材料的工作过程，包含下述具体工作程序：交拟——机关领导人向撰稿人员交待具体公文材料的撰写任务；拟议——撰稿人下笔前的酝酿、构思；撰拟——撰稿人下笔撰写公文文稿；审核——机关办公部门或有关业务部门负责人审查文稿；签发——机关领导人对审核过的文稿进行复核后签署发文意见；缮校——签发文稿的缮印和缮印文稿的校对；用印——在需要用印的正式文件上行用机关或机关领导人印章；封发——登记、封缄和发出正式文件。

以上八道文书工作程序，都以形成一份公文材料为共同目的，以撰拟为核心，严格按上述排列顺序次第展开，发挥着各自的作用，组合成文书工作中一个相对独立的公文的形成环节。显而易见，公文的形成是文书工作的前提环节，不仅在整個文书工作中，同时也在整个机关工作中起着十分重要的作用。

1. 公文的形成是整个文书工作的基础进程。任何事物都有其产生、发展、终结的全过程。一事物的产生，是该事物全部运动过程的基础。就一份公文材料从产生发出到发挥作用到完成使命的全过程而言，公文的形成环节是整个文书工作的起始进程，处于基础地位。没有这一环节，不会产生具体公文材料，将要次第展开的公文的处理、公文的管理两个环节的文书工作，也同样会由于没有物质对象而无从发生。

2. 公文的形成是为机关主要工作提供依据的开端步骤。在机关里，公文起着工作依据和凭证的重要作用。机关工作多要根据公文材料所传达的意图、要求和情况具体进行。机关一个年度的基本工作，要按照年度工作计划有条不紊地展开。一项下交任务的完成，一般是在接到上级有关决定、指示、通知、批转等公文之后方开始的。一件需经请示方能办理的事项，

其进程更是如此。机关工作的实际情况表明,公文的形式是机关主要工作的开端步骤,也是为机关多数工作提供依据和凭证的前提性工作。

3. 公文的形成环节的效率直接影响文书工作及机关工作的效率。公文一出现,就是国家机关进行管理的重要政治工具,具有鲜明的政治性、法定的权威性、格式的规范性、效用的现实性。今天的公文行文,除了要掌握几十个公文文种各自不同的特点、严格的行文制度之外,还要符合党和国家的方针、政策,忠实于机关制文意图,切合机关内外实际情况,具有简、朴、晓、畅的撰拟文风,具备迅捷严谨的工作作风。也就是说,形成一份公文材料,要做到准确、简明、迅捷。只有这样,才能保证公文形成环节的效率,保证机关工作的效率。否则,公文的形成迁缓拖沓,将直接推延机关意图的传达,贻误工作时机;行文言不及义、混乱拉杂,会使收文单位捉摸不定,给处理带来麻烦和反复;表达不准确以至错误,会酿成严重后果;至于将请示写成报告,或者多头主送,则是造成公文旅行甚至石沉大海的重要因素。这些因公文形成环节中的种种毛病而影响工作的现象,在当前的机关中并不少见。

那么,为什么说撰拟是公文形成环节的核心程序呢?又为什么要把交拟、拟议独立为两道工作程序列入文书工作范畴呢?

之所以把撰拟看作公文形成的核心程序,乃是因为:其一,任何一份公文材料都是以特定形式容纳特定内容的统一体。公文在机关的作用,主要在于用相应的公文体式系统、准确、简明地记录机关工作意图与情况,构织成公文内容,继而通过其它文书工作的运动,在机关沟通信息,推动工作。可以说,构织公文内容,既是公文形成环节的基本目的,亦是该环节基本作用的体现,自然也是整个文书工作的主要目的之一和全部作用的基础。然而系统、准确、简明地构织公文内容,恰恰是公文撰拟的本职任务。其二,公文形成的效率,实际上主要由撰拟效率所决定。一份公文难以形成并走出机关发挥作用,最常见的原因在于文稿撰写不出来。比诸其它更带程式性的工作程序,撰拟所涉及的问题要广泛复杂得多,技术性更强,要求更高。撰拟效率同整个文书工作乃至机关工作的效率成正比关系,而且,撰拟效率的高低,给文书工作乃至机关工作所带来的正值作用或者负值后果,比诸其它程序,均显得更为直接,来得更为深刻。

因此,对于公文撰拟,不仅我们今天的国家各级机关高度重视,而且古人于此也早就给予了密切关注。2500多年前的孔子就归纳过子产撰拟公文的过程:“裨谌草创之,世叔讨论之,行人子羽修饰之,东里子产润色之。”(《论语·宪问篇》)以后的各代政权机关无不注意公文撰拟的效率,而且多以严刑峻法加以保证。唐律规定:“诸稽缓制书者,一日笞十,一日加一等,十日徒一年”。“诸对制及奏事上书,诈以不实者徒二年”。“诸诈为官文书及增减者杖一百”,“上书奏事误有害,杖一百”。(《唐律疏议·职制律》、《诈伪律》)至太平天国,洪仁玕在《諄諭合朝内外官员士人》中明确提出:“一应章奏文谕,尤属政治所关,更当朴实明晓……嗣后本章稟奏以及文稿书启,总须切实明透,使人一目了然。”

由上看来,公文撰拟,在从古至今的文书工作实践中,都被视作公文形成的核心程序纳入文书工作的范畴之内,给予了相当程度的重视。而我们也自然应该如此,把它纳入整个文书工作的运动轨道,作为文书学研究的重点对象之一,从理论和实践的结合上加以深入研究。

下面谈谈将交拟、拟议作为公文形成的两道程序列入文书工作范畴的理由。

第一,交拟、拟议都是两项相对独立的工作进程,它们可以分别构成两道工作程序。交拟是机关有关领导人将撰写一份公文材料的具体任务布置给撰拟人员的工作进程,在交拟人

和撰拟人之间进行；拟议是撰拟人为顺利成文而搜集材料、调查研究、组织素材、构思酝酿的工作进程。而且该进程多由撰拟人同其他有关人员共同配合完成。

第二，在实际的文书工作中，这两道程序对于保证公文撰拟的效率至关重要。且不细说拟议程序的重要性，于此，常写公文的人都极为明瞭。单说交拟，交拟前，交拟领导人必须对所撰拟的公文材料的内容，进行一番认真考虑。交拟时，要向撰拟人交任务，交依据，交意图，交思想，交要求，有时还应交撰写方法甚至同撰拟人就交拟意图展开一些讨论。这样，方能保证所拟文稿代表机关水平，为提高撰拟效率提供基本条件。目前，不少机关领导多靠秘书代劳，即使制发重要文件，自己也不费思索，只是给撰拟人一句话：你来起草。殊不知这常常苦煞撰拟人员，使之如堕五里雾中，昏昏然捉笔难下。就是勉为其难凑合而成，也往往一稿数易，误时误事。这是当前机关文书工作中急需摒除的一个弊端。

二、公文的处理——文书工作的中心环节

公文的处理环节，指制发的公文材料在机关进行运转发挥作用的工作进程，包含下述具体工作程序：收文——签收、登记来文和送阅；拟办——机关办公部门负责人阅文后提出初步处理意见；批办——机关领导人阅文后斟酌拟办意见再决定处理意见；承办——机关有关部门按拟办和批办意见执行文件精神；阅读——按文件阅文范围组织阅文或传达；催办——主要指对文件承办的检查和催促；办复——汇报和记载文件处理结果。

以上七道文书工作程序，均以发挥公文材料在机关中的主要作用为目的，以承办程序为核心，发挥着各自的作用，组合成文书工作中的公文的处理环节。它们基本按上述时间顺序次第展开。其中，承办和阅读或同时或交错进行。

文书工作既是机关工作的一部分，但更是为整个机关工作服务的。文书工作主要是通过它的公文形成环节将机关意图书面化，再将书面化的机关意图，传达见诸收文对象，经过具体处理，得到执行或者办理。显然，后者是机关工作的主要内容，同时也是整个文书工作的基本目的。而文书工作的这一基本目的，正是由公文处理环节的各道程序来共同实现的。因此，我们说公文的处理是文书工作的中心环节，处于实质性的地位。

其中，承办之所以是核心程序，也是因为：对于推动机关完成工作任务，对于文书工作实现其上述基本目的，该程序的作用更为直接和不可缺少；同时，从该程序同公文处理环节中其它程序的关系看，后者分别是围绕着前者运动的。其中，收文、拟办、批办为承办准备条件，催办促进承办，办复进一步处理承办结果，而阅读则是承办的补充。

至于将阅读、办复工作作为公文处理环节的两个独立程序纳入文书工作范畴的理由是：

公文，主要是下行公文，按照它们对收文机关提出的处理要求，分为承办性公文和非承办性公文两种。非承办性公文又称阅读性公文或者参阅性公文。它们的内容，几乎都是党和国家关于某一方面的方针、政策、意向和情况。因此，非承办性公文要根据其限定的发至范围或阅读范围组织阅读或传达，承办性公文除要认真执行办理之外，也应如此，以保证各级机关干部随时了解和掌握党和国家的有关方针、政策、意向和情况，便于工作。这其实是干部的一种政治权利。因此认真做好阅读工作，是文书工作的一项重要任务。把它作为公文处理环节的一道独立程序既符合文书工作实际，又有利提请对该项工作的重视。

办复，其工作内容是在公文办毕之时，由承办部门或者办公部门向批办领导人汇报处理结果，同时将处理结果记载于《公文处理单》的“办复”栏，进而归卷。做好这项文书工作，一

方面能够使批办领导人对机关工作心中有数，保证公文得到认真处理和落实，不致产生违背批办意见的处理结果或者公文石沉大海的现象。另一方面，办复工作是公文处理环节的收束程序，它与下一个文书工作环节——公文管理的平时归卷程序相衔。所以，重视做好办复工作，还可为公文的管理以及档案工作创造条件，能够在人们因工作需要进行检查时，一见到《公文处理单》，就可十分容易地了解该份公文的处理情况和结果。然而，在当前的不少机关里，办复工作却常被忽略。把办复作为公文处理环节的一道程序，列入文书工作的范畴，也同样既符合文书工作的运动规律，又有利于提请对它的重视和研究。

三、公文的管理——文书工作的后续环节

公文的管理环节，指对转化为档案前的办毕公文材料的保管、整理及随时发挥其作用的工作过程，包含如下主要工作程序：

归卷——将办复后的公文按归卷类目进行集中保管；调用——调出保管的办毕公文以供工作需要；立卷——根据文书立卷原则将一年内的归卷公文材料进行系统整理，组成案卷；归档——将公文材料案卷归交档案工作部门。

以上四道文书工作程序，均以有条理地积极保管和继续使用办毕公文材料为目的，发挥着各自的作用。它们以立卷为核心，按上述时间顺序次第展开，组合成文书工作的第三个工作环节——公文的管理。积极管理好办毕公文材料，应工作之需继续发挥它们的作用，乃是公文管理环节的工作宗旨，因而我们把这一相对独立的文书工作过程，称作文书工作的后续环节。

机关工作中要产生和收进大量公文材料。但是，机关一个年度的全部工作的展开与结束，并不完全同步，也有先有后，互有交错。即使单项工作也有阶段性。而且不少工作往往分工进行，涉及部门还有主次之分。与此复杂情况相应，办毕公文材料的产生，也就呈现出复杂状况，表现在随时都有关于一项工作的全部办毕公文材料产生，随时都有一项工作某一阶段上的办毕公文材料产生。同时，这些办毕公文材料还会停留在机关各个部门。面对这种复杂状态，如何根据这些办毕公文材料的内部联系，考虑方便随时的调用，及时收集并相对集中地加以保管，不致散乱、失向，不致使进一步的系统整理变得繁难不堪，这就是归卷程序的工作任务。

所谓办毕公文材料，相对它所针对的主要工作的时态而言。一份公文材料针对的某项工作或者某一阶段工作结束了，其作用也告结束，遂以“办毕”相称。不过，机关一般以年度为单位安排组织工作，一个年度内的工作互有渗透也互有衔接。很多公文材料并不单纯针对某一项工作或某一工作阶段起作用。它们容纳的内容，常常是主要针对某一工作，同时涉及正在进行或即将展开的其它工作。公文材料针对对象的这种多元性，在一些传达方针、政策的指导性文件那里，表现得尤为突出。这就是说，一个工作年度内的这些公文材料，虽然此时已属办毕，需要归卷保管，而彼时却会继续使用，被提出供作参考或依据，进一步发挥作用。适应这种需要所发生的借用、登记、再归卷等项手续，就构成了公文管理环节的调用程序。

越过立卷，先谈归档。一个工作年度过去之后，该年度内产生和收进的公文材料的作用，随着各项工作的完成，也告结束。在立卷基础上，按严格的手续，将它们归交档案工作部门，这就是归档程序的工作任务。这些办毕公文材料一旦归档，立即失去公文的特点和作

用,转化为档案材料。归档完毕,机关一个年度的文书工即告圆满完成。又因为归档程序由文书工作部门和档案工作部门共同进行,这道程序在档案工作部门称作收集。所以,归档既是整个文书工作的收束,又是档案工作的起点,是文书工作同档案工作的交接点和临界线。

所谓立卷,又称文书立卷。当机关一个年度的工作结束之时,归卷保管的大量办毕公文材料就应该归档了。归档保存的档案材料,必须体现出内部联系,有很强的系统性,以清晰构成机关过去一年真实的历史面貌,便于今后的查考利用。而归卷保管的办毕公文材料,离这一要求还存在相当距离。归卷虽然按归卷类目进行而有一定条理,但类目只是按机关部门或者主要工作划分,不能完全体现所有办毕公文材料的自然联系。归卷几乎是从年初到年底流水式地不停进行的,公文材料随办毕随归卷,这样,类目中的办毕公文材料当然显得零散、缺乏系统性,其中也必然混杂着一些不必归档保存的一般性的和重分的材料。因此,归档之前,还必须通过文书立卷对所有办毕公文材料,按立卷原则与要求,加以一次性的集中鉴别和整理,组成系统案卷。显然,立卷同撰拟一样,科学性、技术性很强,是公文管理环节的一道有一定难度的核心程序,是整个文书工作范畴中不可分割的一个有机部分。

正是如此,远在建国之前,一九四八年七月,东北行政委员会办公厅公布的《公文处理办法》中就提出了文书立卷问题。建国后,文书立卷在机关关于文书工作的讨论中一直被高度重视,并在实践中大力推行了由文书工作部门立卷的制度。这是我国文书工作的一项重要改革,有力地推动了我国文书工作和档案工作的发展。

但是,如前所说,直到目前,尚有不少机关没有真正实行由文书工作部门立卷的制度。这既障碍了文书工作循着自己的规律健康发展,也无端增加了档案工作的负担,严重妨碍了档案工作人员做好本职工作,进而给整个机关管理带来不良影响。

存在上述状况的原因比较复杂,其中最重要的因素是,没有弄清文书立卷何以属于文书工作范畴的道理,或者说没有弄清文书立卷同文书工作之间如下的密切关系:

1. 文书立卷同文书工作在工作对象上具有同一性。文书工作的工作对象是公文。公文经系统整理归档之后,即失去公文的特点与作用,转化为档案,变成档案工作的工作对象。工作对象的本质不同,成为区分文书工作同档案工作这两项机关活动的重要标志之一。而立卷的工作对象虽然是归卷的办毕公文,但它们未经系统整理组成案卷并归档。同时,它们效用的现实性并未消失,直接为机关一年内现行工作服务的作用还存在,被调用的频率也较高。因而,归卷的办毕公文材料仍是公文,不是档案。立卷同文书工作在工作对象上的同一性,成为把它们紧紧扭在一个活动范畴的重要纽带。

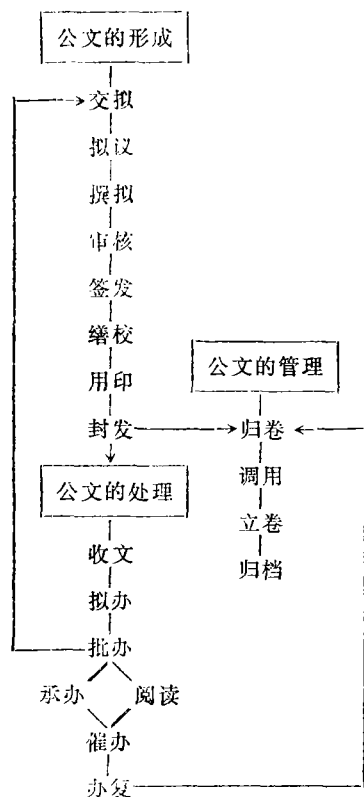
2. 文书立卷作为一个终结进程,构成文书工作运动过程的有机一环。任何事物都有其发展,终结的运动全过程,这一从始至终的运动全过程中各个阶段的内容和特点,综合构成该事物区别于其它事物的性质和基本面貌。忽略其中的任一运动阶段,均会割裂事物的完整性、系统性。我们从文书立卷的任务和作用看,它正好是文书工作运动全过程的终结阶段,是整个文书工作不可分割的有机一环。失去文书立卷,文书工作的运动全过程也就被肢解,变成没有终结的运动。这对于以整个文书工作为本职的文书工作部门而言,也就等于做着有始无终的工作。

3. 文书立卷的原则和要求,同文书工作人员的业务素养是统一的。文书立卷的科学性、技术性较强,要求遵循公文材料形成的自然规律,保持案卷内公文材料间的主要联系,反映机关工作与活动的真实面貌。还要求以直接反映本机关活动的公文材料为立卷的主要对象,考虑它们的保存价值。而在机关里,比较起来,更能满足上述要求的,莫过于文书工作部门

及文书工作人员。只有他们比其他机关工作人员如档案工作人员更熟悉机关的结构和基本情况，更直接涉及机关主要工作；机关工作中收、发的文件一般出于或经过他们之手，自然，他们也就更了解公文材料的来龙去脉和价值，更明瞭公文材料形成的自然规律以及公文材料间的联系。由他们就手归卷，集中系统立卷，当然比任何人都更显得顺理成章，得心应手，省时省力，有利保证立卷质量，提高工作效率。

4. 由文书工作人员立卷是文书工作实践与发展的需要，亦是从机关整体工作出发，保证档案工作顺利进行的实际需要。如上所述，由文书工作人员立卷，可以保证立卷质量和立卷效率，按时归档。这就直接为档案工作创造了扎实的工作基础。由文书工作人员立卷，也不致让档案工作人员勉为其难地去做自己不太熟悉的事情，而使他们集中精力做好档案的收集、鉴定、整理、保管、统计和利用等项本职工作，管理好档案，充分发挥档案的重要作用。

更重要的是，明确文书立卷属于文书工作范畴，坚持由文书工作人员立卷，不仅直接加强了公文的管理，而且还促使文书工作人员从立卷出发注意办毕公文材料的收集、鉴别工作，从而加强催办，加速机关公文的运转和办理，避免公文积压，堵塞文件散失的漏洞，及时准确地满足机关对办毕公文材料的调用参考。同时，还会促使文书工作人员更好地掌握机关基本情况和主要工作，了解公文材料的内容与来龙去脉，因而能更迅速更准确地做好文书工作。上述由文书工作人员立卷对整个文书工作的这种直接促进作用，正好是文书立卷同文书工作之间有机联系的生动体现。



文书工作的基本范畴以及它的内部联系，大致如左图所示：从图中可以看出，文书工作三个环节的自然运动顺序是：公文的形式——公文的处理——公文的管理。三个环节所包含的程序，除承办与阅读平行外，其它都紧紧相衔。三个环节分别通过封发同收文、办复同归卷的自然衔接贯通一气，形成整个文书工作从交拟到归档的一整条流水系列。其中，封发同归卷可以发生顺序衔接关系，从而使形成环节越过处理环节，直接同管理环节联系起来。这是文书工作中的一种辅助运动形式，表现在：公文形成后，一般要将公文签发稿连同几份正式文件一起归卷。

不过，在实际的文书工作中，有主动发文和被动发文之分。所谓主动发文，指机关主动开展一项工作而形成公文。被动发文，指机关在处理公文进行工作时被动形成公文。

若是机关主动发文，文书工作三个环节的运动顺序同上，即公文的形式——公文的处理——公文的管理。若是机关被动发文，那么文书工作几个环节的运动顺序就有所变化，变成公文处理——公文的形式——公文的管理，即如上图所示，从处理环节的批办开始，并由它同形成环节的交拟衔接，再循着三个环节的自然顺序运动下去。