

中国公文写作研究会精品公文图书系列

GONGWEI CHULI
SHIYONG SHOUC

公文处理实用手册

破解公文运转疑点与难题
提高公文处理规范化制度化水平

中国公文写作研究会 编

最新
NEW

中国言实出版社

GONGWEI CHULI
SHIYONG SHOUC

公文处理实用手册

.....

破解公文运转疑点与难题
提高公文处理规范化制度化水平

.....

中国公文写作研究会 编

最新
NEW

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

公文处理实用手册/张保忠,岳海翔,官盱玲著.

—北京:中国言实出版社,2008.12

ISBN 978-7-80250-096-9

I. 最…

II. ①张…②岳…③官…

III. 公文—处理—手册

IV. C931.46-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 157635 号

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716(发行部) 64963101(邮 购)

64924880(总编室) 64928661(二编部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市欣欣印刷有限公司

版 次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

规 格 787 毫米×1092 毫米 1/16 22.75 印张

字 数 446 千字

定 价 45.00 元 ISBN 978-7-80250-096-9/C·13

写在前面的话

20世纪80年代中期,公文作为社会科学的一个重要分支学科应运而生。经过广大公文学界同仁20多年的辛勤努力,这门学科已经从无到有、由小到大,逐步走上了规范化、科学化发展轨道。各种专著、教材和辞书相继出版问世,数以万计的公文学术论文纷纷发表,有关公文写作研究方面的全国性和区域性学术团体先后成立,这一切都使得我国当今的公文学术事业的发展呈现出了较为兴旺的景象,公文学科建设取得了喜人的成绩。据不完全统计,20多年来,先后出版的公文写作专著、教材和辞书多达1200余部。从总体上看,多数著述内容设置充实、体例编排合理,针对性和实用性强,对公文工作实际和公文写作理论研究具有相当的指导作用。但是,毋庸讳言,也有相当一部分著述的质量不高,或是内容设置陈旧,或是体例编排不够科学,或是存有知识性的错误,或是脱离丰富多彩的公文工作实际;更有甚者,有些著述存在着严重的抄袭现象,甚至盗用他人名义,这无疑给当前的公文学术研究领域造成了混乱,败坏了学术风气。这些书籍,标榜实用,实则谬种流传,害人不浅。因此,如何寻求公文著述的正确性、新颖性、规范性和实用性,是摆在每一位公文写作研究人员面前的一个严肃的课题。

最近几年,为了推动我国公文学术研究事业的发展,加快公文学的学科建设,促进公文处理实践的规范化和科学化,中国公文写作研究会组织全国范围内从事公文写作研究的专家、学者和实际工作者编写了一系列公文书籍,形成了中国公文写作研究会“精品公文图书系列”。这些书籍因其规范标准,贴近工作实际,颇受广大读者欢迎,有的书印刷多次,仍不能满足市场需求;有的书被有关部门作为在职干部和职工公文写作培训的指定教材。

但是,值得提及的是到目前为止,在中国公文写作研究会所推出的精品图书系列中,绝大多数是关于公文写作方面的内容,尚无一部专门的关于公文处理方面的著述。从实践的层面说,公文是社会政治集团表达意志的文书,是其方针、政策、法规、政令和信息的体现者和运载者,其重要性绝非一般文章可以比拟。当前我国各级各类国家机关及数以千百万计的人民团体、企事业单位,每天产生的公文数以千万计。而这些公文都要进入正常的运转程序,每一程序都应有相应的处理规范

要求。由于公文的处理具有自身的规律和特殊要求,因此,要不断增强公文处理的能力,提高公文处理的规范化、制度化和科学化水平,就应全面准确地把握公文文种、行文规则、公文格式以及公文处理等方面的一系列必要的知识,及时了解党和国家有关公文处理方面的精神与要求。正因为如此,编写出版一部适合公文工作者(领导干部、秘书人员以及研究人员)及教学人员使用的公文处理用书,就是一件十分必要而又有意义的事情。

《最新公文处理实用手册》是内容规范且实用的公文处理著述。它依据党和国家最新公文处理法规,以通俗易懂的问题解答形式,较为系统全面地介绍了公文处理的基本规范与要求。全书内容由“公文名称与文种”、“公文格式与行文”、“公文处理基本要求”、“公文处理程序与方法”、“电子公文处理基本要求”、“公文处理病误例释”和“常用公文处理模块示意图”等部分构成,并附录党和国家有关公文处理的规范性文件,以供读者参考使用。本书具有三个方面的特点:第一,它是中国公文写作研究会向社会推出的第一部介绍公文处理方面知识的著述;第二,内容准确、简明、通俗、规范,并尽可能多地提供新颖规范的实例,以突出其实用性和可操作性;第三,对有关公文名称、文种、格式、行文规则、公文处理及立卷归档等条目的诠释,充分地体现了党和国家公文法规的最新标准与精神,具有较高的指导价值和现时效用。

本书在编写期间,参阅了大量的公文处理方面的著述、教材和辞书,在此,对有关图书的作者致以深深的谢意。

由于时间紧促,加之水平有限,书中的缺点和疏漏之处在所难免,敬请广大读者予以批评指正,以便再版时修订。

相信本书的出版会给公文处理领域带来新的气象。愿本书成为广大公文工作者的好帮手、好伙伴。

作者

2008年10月

目 录

写在前面的话	1
--------	---

第一编 公文名称与文种

一、公文和公文处理的涵义是什么？	3
二、公文如何进行分类？	4
三、公文处理工作的依据是什么？	6
四、公文处理工作的目标和基本原则是什么？	6
五、要做好公文处理工作，在组织领导和人员素质方面有哪些具体要求？	7
六、我国的公文起源及历代发展状况怎样？	7
七、我国历史上的公文处理制度有哪些？	10
八、公文的特性有哪些？	12
九、公文的作用表现在哪些方面？	13
一〇、文书、公文、文件三个概念之间有什么异同？	15
一一、什么是公文语体？	16
一二、什么是公文的时效性？	16
一三、什么是公文的强制性？	17
一四、什么是公文的程式性？	17
一五、什么是公文的真实性？	17
一六、什么是公文的实用性？	18
一七、什么是公文稿本？	18
一八、什么是公文文种？	19
一九、为什么要划分文种？	19
二〇、文种有什么作用？	19
二一、怎样确定和使用文种？	20
二二、怎样辨析近似文种？	21

2 最新公文处理实用手册

二三、文种相互之间是什么关系?	24
二四、正式公文是否可以在公文法规规定的文种之外选用文种?	24
二五、什么是命令(令)?	25
二六、什么是决议?	27
二七、什么是决定?	28
二八、什么是指示?	29
二九、什么是意见?	30
三〇、什么是通知?	31
三一、什么是请示?	32
三二、什么是通报?	34
三三、什么是报告?	35
三四、什么是公报?	37
三五、什么是批复与批示?	38
三六、什么是会议纪要?	39
三七、函的文种特征是什么?	41
三八、什么是公告、布告、通告?	42
三九、什么是条例、规定与办法?	44
四〇、什么是议案?	46
四一、什么是总结?	47
四二、什么是调查报告?	49
四三、什么是计划?	50
四四、什么是专用书信?	52
四五、什么是工作研究?	53
四六、什么是公务讲演词?	54
四七、什么是协议书?	55
四八、什么是公约?	56
四九、什么是悼词?	58
五〇、什么是大事记?	60

第二编 公文格式与行文

五一、什么是公文格式?	65
五二、公文格式标准化的意义是什么?	65
五三、党政公文格式的组成要素包括哪些?	65
五四、什么是眉首与文头?	66

五五、什么是主体与行文部分？	66
五六、什么是版记与文尾？	66
五七、页码的标注要求如何？	67
五八、什么是公布性文件格式？	67
五九、非法定文种的格式是怎样的？	68
六〇、公文的特定格式包括哪些？	69
六一、什么是信函格式？	69
六二、什么是命令格式？	70
六三、什么是会议纪要格式？	71
六四、什么是简报格式？	72
六五、什么是传真电报格式？	73
六六、“发电”与“发文”在格式上有什么不同？	74
六七、公文纸型有何要求？	75
六八、什么是行款？公文的行款规格是怎样的？	75
六九、公文的版面尺寸是怎样的？	76
七〇、如何处置公文中的表格？	76
七一、公文的版头规格是怎样的？	76
七二、什么是版式？	77
七三、如何编制发文字号？	79
七四、公文标题的重要作用如何？	80
七五、公文标题有哪些结构形式？	80
七六、如何拟订公文的小标题？	81
七七、公文标题中如何正确使用引号、括号、书名号三种标号？	83
七八、什么是事由？	85
七九、公文标题的排列形式有哪些？	86
八〇、什么是受文机关？	88
八一、什么是制文机关？	89
八二、什么是法定作者？	89
八三、什么是正文？	90
八四、什么是附件？	90
八五、确定成文日期的原则是什么？	90
八六、公文的成文日期与印发日期有什么不同？	91
八七、用印与签署有什么要求？	92
八八、联合行文如何用印？	92
八九、怎样划分密级？	93
九〇、什么是保密期限？	93

4 最新公文处理实用手册

九一、如何划分紧急程度？	93
九二、什么是印发传达范围？	94
九三、什么是公文份数序号？	94
九四、什么是签发人？	94
九五、主题词编制的原则与方法如何？	94
九六、什么是印制版记？	95
九七、如何看待此页无正文？	96
九八、什么是版头反线？	96
九九、什么叫行文？	97
一〇〇、行文应当遵循哪些基本规则？	97
一〇一、怎样理解行文应“确有必要，注重效用”？	97
一〇二、公文的行文关系是怎样的？	98
一〇三、什么是行文方向？	98
一〇四、如何把握上行文？	98
一〇五、上行文在格式上有什么特点？为什么要标注签发人姓名，怎样标注？	99
一〇六、如何掌握下行文？	99
一〇七、什么是平行文？	100
一〇八、行文方式包括哪几种？	100
一〇九、为什么不得越级行文？	101
一一〇、什么是行文位度？	101
一一一、行文请示为何不得多头主送？	101
一一二、怎样做到党政行文分开？	102
一一三、联合行文的具体要求是怎样的？	102
一一四、什么叫隶属？	103
一一五、怎样规范部门行文？	103
一一六、什么是函的形式？	104
一一七、怎样区分函与信函式公文？	104
一一八、怎样区分函与便函？	104

第三编 公文处理基本要求

一一九、什么是公文处理工作？	107
一二〇、公文处理工作的任务包括哪些？	107
一二一、公文处理工作的性质如何？	107
一二二、公文处理的原则要求有哪些？	108

一二三、什么叫公文全面质量管理？	109
一二四、公文的保密要求如何？	110
一二五、翻印机要文件有哪些要求？	110
一二六、汇编党内文件有什么要求？	111
一二七、何谓文秘部门或专职人员？	111
一二八、什么是公文处理的管理机构？	112
一二九、怎样加强对公文处理工作的领导？	112
一三〇、文秘工作人员的含义是什么？	113
一三一、文秘人员应具备什么样的素质？	113
一三二、文秘人员应如何加强思想修养？	115
一三三、文秘人员应具备哪些能力？	118
一三四、什么叫公文管理？	119
一三五、什么是会商？	120
一三六、圈阅的含义如何？	120
一三七、什么是行文的现行效用？	120
一三八、什么是“四个一”文件安全保密法？	121
一三九、影响公文处理效率的基本因素有哪些？	122
一四〇、什么是公文的变异和失真？	123
一四一、什么是文牍主义？	124
一四二、电传公文的使用要求有哪些？	125
一四三、文件为何必须归组织所有？	126

第四编 公文处理程序与方法

一四四、什么是公文处理程序？	131
一四五、什么是收文办理？	131
一四六、收文办理中审核的重点内容是什么？	132
一四七、收文办理中对于不符合要求的来文应如何处理？	132
一四八、什么叫签收？	132
一四九、什么叫启封？	133
一五〇、收文登记有哪些具体要求？	133
一五一、分发有什么要求？	135
一五二、传阅的具体做法有哪些？	136
一五三、何谓拟办，它的具体做法如何？	137
一五四、什么叫批办，它的具体要求有哪些？	137

6 最新公文处理实用手册

一五五、怎样做好文件的承办工作？	138
一五六、什么是请办？	139
一五七、什么是注办？	139
一五八、怎样搞好催办？	139
一五九、送领导阅批的公文，其呈送顺序如何掌握？	140
一六〇、收到电报应如何处理？	140
一六一、怎样清退文件？	140
一六二、什么是发文办理？	141
一六三、怎样做好文件的拟稿工作？	141
一六四、怎样做好核稿工作？	143
一六五、什么叫“把口”？怎样做好文件的把口工作？	143
一六六、如何签发文件？	144
一六七、什么是缮印？	144
一六八、怎样做好文件的校对工作？	145
一六九、什么是发文登记？	145
一七〇、什么是封发？	146
一七一、怎样搞好文件的复核工作？	147
一七二、如何做好文件的平时归卷？	147
一七三、什么是公文立卷类目？	148
一七四、怎样做好公文的整理(立卷)工作？	149
一七五、公文整理(立卷)的材料范围包括哪些？	149
一七六、不需要立卷归档的材料包括哪些？	150
一七七、联合办理的公文由谁整理(立卷)？	151
一七八、怎样确定归档公文的保管期限？	151
一七九、什么是公文归档？	152
一八〇、如何销毁公文？	152

第五编 电子公文处理基本要求

一八一、什么是电子公文？	155
一八二、电子公文有哪些种类？	156
一八三、什么是电子公文的生成周期？	160
一八四、什么是电子公文系统？	160
一八五、电子公文有哪些特性？	164
一八六、电子公文的技术设施有哪些？	167

一八七、怎样制作电子公文?	168
一八八、电子公文的收文和发文办理应当注意什么?	173
一八九、什么是电子公文的安全系统?	173
一九〇、什么是电子公文的归档?	175
一九一、电子公文的归档范围有哪些?	175
一九二、什么是电子公文的处理? 实行电子公文处理有什么重要意义?	176
一九三、电子公文处理应遵循的原则是什么?	177
一九四、电子公文的归档方式有哪些?	177
一九五、怎样把握电子公文的归档时间?	178
一九六、电子公文的归档要求有哪些?	178
一九七、电子公文应履行哪些归档手续?	179
一九八、什么是电子公文传输?	180
一九九、什么是电子印章?	180
二〇〇、如何管理电子信箱和用户账号?	181

第六编 公文处理病误例释

二〇一、“版头”方面常见的病误	185
二〇二、“成文日期”方面常见的病误	186
二〇三、发文字号方面常见的病误	186
二〇四、发文机关(落款)方面常见的病误	188
二〇五、附件说明方面常见的病误	188
二〇六、公文版记(文尾)方面常见的病误	189
二〇七、主题词标注方面常见的病误	189
二〇八、主送机关标注方面常见的病误	190
二〇九、“数目字”标注方面常见的病误	192
二一〇、公文标题拟制病误例释(1)	193
二一一、公文标题拟制病误例释(2)	196
二一二、公文标题排列中存在的病误例释	200
二一三、公文称谓病误例释	202
二一四、公文文种使用不当例释	203
二一五、公文行文不规范现象例释	209
二一六、公文中滥用社会流行语现象例释	211
二一七、公文中汉字、标点符号使用不当例释	213
二一八、公文中运用逻辑方面的病误例释	214

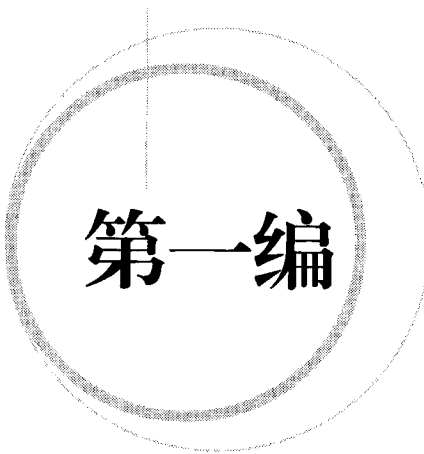
二一九、公文引用常见病误例释	217
二二〇、公文联合行文常见病误例析	219
二二一、领导者签批公文不规范现象例析	221

第七编 常用公文处理模块示意图

二二二、公文眉首模块	225
二二三、公文主体模块	226
二二四、公文版记模块	226
二二五、公文整体模块	227
二二六、命令写作的基本模式	229
二二七、决定写作的基本模式	230
二二八、指示写作的基本模式	231
二二九、通知写作的基本模式	231
二三〇、通报写作的基本模式	233
二三一、报告写作的基本模式	234
二三二、请示写作的基本模式	235
二三三、批复写作的基本模式	235
二三四、函写作的基本模式	236
二三五、通告写作的基本模式	236
二三六、会议纪要写作的基本模式	237
二三七、公告写作的基本模式	237
二三八、议案写作的基本模式	238
二三九、意见写作的基本模式	239
二四〇、计划写作的基本模式	240
二四一、简报写作的基本模式	240
二四二、总结写作的基本模式	241
二四三、调查报告写作的基本模式	242
二四四、机关简报的参考格式	242
二四五、机关发文呈批单的参考格式	243
二四六、机关收文阅批单的参考格式	244
二四七、联合发文会签单的参考格式	244
二四八、传真电报的参考格式	245

附录 公文处理规范文件

一、《中国共产党机关公文处理条例》	249
二、《国家行政机关公文处理办法》	256
三、《国务院办公厅关于实施〈国家行政机关公文处理办法〉涉及的 几个具体问题的处理意见》	262
四、《国家行政机关公文格式》	264
五、《国家行政机关公文格式》条文释义	278
六、《国家标准发文稿纸格式》	295
七、《国务院办公厅关于进一步做好公文处理工作有关事项的通知》	298
八、中国共产党机关《公文主题词表》编制简介	299
九、中国共产党机关《公文主题词表》使用方法	304
十、《国务院公文主题词表》	310
十一、《国务院办公厅关于报送公文工作中几个问题的通知》	316
十二、《国务院办公厅关于国务院各部门报送公文简报有关事项的通知》	317
十三、《中华人民共和国保守国家秘密法》	319
十四、《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》	322
十五、《国家秘密保密期限的规定》	327
十六、《国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定》	329
十七、《归档文件整理规则》	330
十八、《电子公文归档管理暂行办法》	336
十九、《电子文件归档与管理规范》	338
二十、《国务院关于国家行政机关和企业事业单位社会团体印章管理的规定》	345



第一编

公文名称与文种

一、公文和公文处理的涵义是什么？

【解答】 要学习和掌握有关公文处理方面的基本知识，必须首先对公文和公文处理的含义有一个基本了解，这是全部内容的总结。

那么，什么是公文呢？公文是一个国家的统治阶级在管理国家、处理各种公务时使用的书面文字工具。这里所说的“公务”，从范围上讲，应该包括内务和外务。内务即内部管理，外务即处理与其他社会组织的关系。从性质上看，公务还分为政务和事务。其中政务是社会组织领导所主管的人员安排和组织发展的大事；事务是社会组织全体成员从事的业务性、日常性的工作。在我国，公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面，用以表达意志、传递策令的文字工具和手段。在党的机关方面，公文是“党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具”。在国家行政机关方面，公文是“行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具”。

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》中所规定的13种公文以及1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》中所明确规定的14种文件，又泛指机关常用应用文，也有人称为“事务文书”或“准公文”。狭义的公文，则专指党和国家机关各自公文处理法规中所规定的正式、主要文种。

党的各级领导机关使用的14种正式文件的常用种类是：决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

国家行政机关使用的公文的主要种类有13种：命令（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。

党政机关明确规定的上述公文主要文种合计为27个。其中有9个是相同的，即：决定、意见、通知、通报、请示、报告、批复、函、会议纪要；不同的也有9个，其中属于党的机关的有5个，即公报、指示、决议、条例、规定；属于国家行政机关的有4个，即命令（令）、议案、通告、公告。由于这18个文种是党和国家在公文处理法规中明确规定和使用的，所以公文学界一般将其称为法定公文。

公文除上述法定文种外，还包括机关常用应用文（即“事务文书”或“准公文”），大至总结、计划，小至条据、便函，种类繁多，素无定目。一般来说，主要有综合性工作总结、计划（包括纲要、规划、工作要点、安排、方案、打算、预案、设想等）、调查报