



领导者能力建设丛书

公文处理规范



GONGWEN CHULI GUIFAN

杨 桐 黄 卓 赵玲玲 编著

由党政领导及高校教授精心编撰的
献给未来领导的书！



中国人事出版社

领导者能力建设丛书

公文处理规范

杨 桐 黄 卓 赵玲玲 编著

中国人事出版社

内容简介

《公文处理规范》依据最新颁发的《党政机关公文处理工作条例》，由党政机关工作人员和高校资深专家联合编著，是他们长期实践和大胆探索研究的成果。本书针对公文处理工作的现状以及发展趋势，系统阐述了公文处理的基本理论和实践要求，介绍了信息办理、会议简报办理、领导讲话稿起草、电子公文办理等内容，并结合实例进行评析。该书既可以作为高等学校的教科书，也是党政机关企事业单位公文处理的工具书，是广大文秘工作者的良师益友。

图书在版编目(CIP)数据

公文处理规范/杨桐，黄卓，赵玲玲编著. —北京：中国人事出版社，2013
(领导者能力建设丛书)

ISBN 978-7-5129-0317-3

I. ①公… II. ①杨…②黄…③赵… III. ①公文-文件处理-规范 IV. ①C931.46-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 024848 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

*

北京世知印务有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.75 印张 274 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价：38.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话：(010) 64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

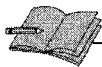
版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者重奖。

举报电话：(010) 64954652

第一章 公文处理的概述	(1)
第一节 公文处理的内涵	(1)
第二节 公文的发展变革	(2)
第三节 公文处理的特点	(7)
第四节 公文处理的要求	(9)
第二章 公文处理的种类	(11)
第一节 收文办理	(11)
第二节 发文办理	(57)
第三章 公文范例与起草说明解读	(90)
第一节 公文范例	(90)
第二节 公文起草说明与解读	(118)
第四章 公文督办	(131)
第一节 公文督办概述	(131)
第二节 公文督办的类型和方法	(135)
第三节 公文督办的程序	(141)
第四节 督查文书的写作	(144)
第五章 信息办理	(158)
第一节 信息概述	(158)
第二节 常规信息办理	(159)
第三节 紧急信息办理	(166)
第四节 信息调研工作	(170)
第五节 信息约稿	(172)
第六章 会议简报办理	(176)
第一节 会议简报概述	(176)



第二节 会议简报的类型和写作要点	(177)
第七章 领导讲话稿起草	(182)
第一节 领导讲话稿概述	(182)
第二节 领导讲话稿的起草方法	(183)
第三节 领导讲话稿的起草技巧	(185)
第八章 电子公文办理	(194)
第一节 电子公文概述	(194)
第二节 电子公文处理的程序和要求	(197)
第三节 电子公文处理的方法	(200)
第四节 电子公文处理的常见错误及注意事项	(205)
附录	(208)
附录1 党政机关公文处理工作条例	(208)
附录2 党政机关公文格式	(215)
附录3 校对符号	(225)
附录4 关于加强对行政机关公文中涉及字母词审核把关的通知	(228)
后记	(230)

第一章 公文处理的概述

公文处理是党政机关、企事业单位一项重要的业务活动，直接关系到机关工作的质量和效率，关系到机关职能的履行和作用的发挥，关系到党和国家的路线方针政策以及决策部署的贯彻落实。经党中央、国务院同意，中共中央办公厅、国务院办公厅在认真总结党和国家各级机关公文处理工作经验的基础上，于2012年4月16日颁发了《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《条例》），为党政机关的公文处理工作提供了根本依据。在新的形势下，坚持以公文法规为指导，与时俱进地做好机关公文处理工作，对于充分发挥公文的工具作用，有效地实施领导与管理，把中国特色社会主义的伟大事业不断推向前进，具有十分重要的意义。

公文处理工作绝不仅仅是办公室的工作，它与领导工作息息相关，是实现领导指挥的重要工具和手段之一。离开公文处理工作而单纯讲领导、讲管理，显然是不科学的，也是不正确的。因此，各级党政领导干部应当高度重视公文处理工作，模范遵守《条例》并加强对本机关公文处理工作的领导和检查，将公文处理视为实施领导的重要手段，带头学习并执行好《条例》。

第一节 公文处理的内涵

公文处理是党政机关、企事业单位的一项重要工作。《条例》结合机关公文处理的具体实践，对公文处理的含义作出了明确阐释。《条例》第一章第四条规定：“公文处理工作是指公文拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作。”由此可见，我们可以明确公文处理的内涵：公文处理是指依据一定的原则和方法，撰写、办理、管理、整理和保管公文，使其获得必要功效和利用价值的一系列衔接有序的工作过程。

准确理解公文处理的内涵，必须注意把握以下几点：

1. 公文处理不是一个静止的系统，而是一个动态的过程；
2. 公文处理由若干具体的环节组成，这些环节既包括公文的撰写和办理，又包括公文的管理、整理和归档等；



3. 公文处理的各个环节不是孤立的，它们相互联系、紧密衔接，是一个有机的整体。

第二节 公文的发展变革

一、先秦时期的公文

公文是公务文书的简称。文书一词最早见于西汉贾谊的《新书·过秦下》：“禁文书而酷刑法，先诈力而后仁义。”这里的文书泛指古代的文籍图书。文书作为公务文书的含义被确定下来，大致始于东汉。班固在《汉书·刑法志》中说：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”这里讲的文书，指的就是公务文书。公文一词的出现晚于文书，最早见于《三国志·赵俨传》：“辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民，上下欢喜，郡内遂安。”这里讲的公文就是公务文书的简称。

我国公文的历史极为悠久。据考古发掘，我国现存的公文最早产生于殷商时期。在河南安阳小屯村出土的殷墟甲骨文，是迄今为止发现的我国最早的公文。当时人们把王朝占卜活动的情况灼刻在龟甲或兽骨上，作为历史档案保存下来，刻写在龟甲和兽骨上的文字材料，也称契文、卜辞。从已出土的甲骨文来看，绝大部分内容是殷商后期的王室活动记录和奴隶主的文告，其上六书兼备，形状雄伟，内容精炼，花纹秀丽，代表了商代公文的发展水平。值得提及的是，绝大多数甲骨卜辞在内容上都较为简要单一，而且是一文一事，而这正是以后历代公文在内容立意方面所坚持和提倡的一条基本原则。

商代后期出现了青铜器铭文，因其多刻铸在钟鼎上，所以又称钟鼎文书。与甲骨文相比，钟鼎文书记事完整而简要，语言表达方式趋于多样化，同时具有很强的纪实性、庄重性与实用性。这些铭文，分别记载着商、周和春秋战国时期统治阶级重大的政治、军事活动以及重要的契约、册令、赏赐、诉讼等事宜。例如，毛公鼎上刻有 497 字，记载了周宣王褒赏臣下毛公厝的故事，以及西周奴隶主统治不稳定的状况。当时的晋国、郑国曾把法律铸在鼎上公布出来，教育人民不得违反。这一时期还出现了我国最早的公文总集《尚书》，它是战国以前流传下来的一批古代历史的记录，其中收集了虞、夏、商、周四个朝代的公文，并将文体划分为典、谟、训、诰、誓、命 6 种，共计 100 篇（现存仅 28 篇），绝大部分是当时统治者对臣下发布的文告。如武王伐纣时所发的文告：“勗哉夫子，尔所弗勗，其于尔躬有戮！”（《周书·牧誓》），明令士兵要勇敢作战，谁若后退，便行刑戮！这些文告可以称得上是现存的最完整的公文。

到了春秋战国时期，公文文种有所增加，出现了反映诸侯争霸、兼并和结盟活



动的新文种，如檄文、移书、玺书、盟书等。公文的内容有所充实，形式趋于复杂，公文的载体也从单一走向多样，并朝着方便实用的方向发展，如竹片（简册）、木板（版牍）、丝织品（缣帛文书，《墨子·非命》篇中就有“书之竹帛，镂之金石”的记载）等。

二、秦汉时期的公文

更为系统化、规范化的公文制度形成于秦汉时期。秦始皇统一中国后，为巩固中央集权、统一号令，对公文和公文制度进行了改革，重新规定了公文文种，明确了各自的使用者和适用范围。如皇帝颁发的公文有制和诏，臣属们向皇帝上书、呈文统称奏。同时规定所有的文书每逢“皇帝”“始皇帝”“制曰可”等字样时，都要回行顶格，而且当时的文书一般都要盖印，从而开创了公文的抬头制度和用印制度。汉承秦制，并对秦制进一步加以发展，形成了比较完善的公文处理制度，为以后各个朝代的公文处理工作奠定了基础。汉代已有了大致固定的上行文和下行文的区分，如皇帝专门使用的公文有策、制、诏、戒四种，群臣上书皇帝的公文有章、奏、表、议四种。此时公文的抬头和用印制度已经固定下来，而且在结构和表达方式上也有了一些相对固定的格式。

秦汉时期，适应集权专制国家统治的施政手段逐渐得到了完善，公文文书就是其中的典型代表之一。生活于东汉前期的王充曾说：“汉所以能制九州者，文书之力也。（汉）以文书御天下。”（《论衡·别通》）这是对秦汉公文文书所发挥的作用的高度概括。

三、魏晋南北朝时期的公文

魏晋南北朝时期，各朝的公文处理工作在沿袭秦汉旧制的同时又有所发展。汉代一般称公务往来之文为文书，有时也称文簿或文案。魏晋时期，公务往来之文已称公文，公文文种又出现了一些新的名称。如大臣给皇帝的公文增加了启，平行机关的往来公文称为移或刺。东晋末，纸张成为书写公文的新载体，如桓玄就曾下令公文全部用纸张书写。纸张的应用，还导致了公文盖印方法由封泥到朱色水印的改变。尤其值得一提的是，这个时期，人们对公文的类别、沿革、作用、特点等问题在理论上进行了探讨和总结。如曹丕的《典论·论文》中说：“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实，诗赋欲丽。”其中的奏、议、书、论、铭、诔都是应用文，而且多数都是公文体裁。萧统编纂《文选》时，也有“文体之辩”，反映了当时对文体的新认识。刘勰的《文心雕龙》则论述了各种文体的特点、区别及其渊源流变，21篇专讲文体的文章中有12篇讲的是行政公文，对今人写作公文仍然具有一定的借鉴意义。



四、唐宋时期的公文

唐宋时期，公文文种有所增加，而且每一文种都有明确的适用范围。唐代的下行文有制、敕、册、令、教、符等，上行文有表、状、笺、启、辞、牒等，平行文有关、刺、移等。唐代的公文分得更加细致，例如下行文中常用的敕，在唐代就分为四种：发敕、敕旨、敕书和敕牒，用于不宜以制书和册书名称颁发的行政公文。两宋时期文化鼎盛，行政公文的发展也取得了很高的成就，在行政公文文种上，属于皇帝制发的下行文有册、制、敕、诰命、诏书、御札等，属于臣僚制发的上行文有状、书、表、封事、劄子、笏记等，属于机关互相往来的平行文有关、刺、移、咨等。

在公文处理方面，唐朝正式确立了三省制，中央和皇帝的公文由三省共管，“中书出令，门下审议，尚书执行”。中书省负责起草诏令，门下省负责审核，尚书省负责颁发执行。两宋在唐朝的基础上，对公文处理工作又作出了若干具体规定。这些规定主要包括一文一事制度、拟制和誊写制度、引黄和贴黄制度、签押和判属制度、封装和编号制度、收发登记和催办制度等。特别值得一提的是，宋代第一次出现了行政公文发展史上的行政公文文选专集，先后有《两汉诏令》《唐大诏令集》《宋大诏令集》等，开始把行政公文作为一门专门学科加以研究。

五、元明清时期的公文

元代是我国非汉民族统治的封建王朝，但当时的行政公文工作主要还是由汉族儒士充任。元代的公文，属皇室专用的有皇帝颁发的诏书、圣旨，皇太子及诸王颁发的令旨，皇后颁发的懿旨。臣僚上奏的文书有奏、启和表章。中央机关上行文用呈、申，平行文用咨、平关，下行文用劄付。地方路州府县上行文用牒上、牒呈上、申，平行文用平牒，下行文用故牒、指挥。元代进一步完善了行政公文制度，并形成了相当完备的行政公文档案和行政公文传递制度。

明代的公文，除了沿用诏、诰、制、敕、册、谕、书、符、令、檄等外，还增加了题本、揭帖、笺三种。题本是用于急切军务的密奏行政公文，揭帖是用于奉旨回答的密奏行政公文，笺则是用来庆贺的行政公文。明代制定与颁布的《行移署押体式》《行移往来事例》集前代文书工作制度之大成，标志着当时的文书制度有了进一步的发展。此外，明朝还建立了本章贴黄制度、条旨制度、行移勘合制度等，以便严把行文关，防止六部、都察院擅自行移、逼扰诸司、害及人民。其中最具创新意义的是条旨制度。所谓条旨，就是由内阁首辅在内外各衙门所进的奏章上面，附上用较小的纸票草拟的初步处理意见，供皇帝参考。

清代的公文，下行文主要有制、诏、诰、敕、谕、旨等，上行文主要有题、



奏、启、揭帖等，平行文主要有咨文、移会、关文、照会、牒等。康熙年间又增加了奏折，这一文种后来发展成为臣僚向皇帝请示或报告政事的主要文种。奏折根据内容又可分为奏事折、请安折、谢恩折、贺折四种。这一时期提出了行政公文有上行、下行、平行之分。鸦片战争后，随着国门被打开，出现了国书、护照、全权证书等新的文牍形式和电旨、电奏、电信等电报类行政公文。在格式方面，清代采取了以下措施：一是统一了题奏本章格式；二是限定了题奏本章及贴黄的字数；三是禁用浮词套语，严格书写规则。

太平天国的公文沿用了过去的一些文种，也有一些革新。洪秀全使用的专业文种叫诏旨。天王以下，各王使用的专用下行文分别叫诰谕、戒谕、训谕、悔谕。各王以下使用的下行文有喧谕、告示等。上行天王的通称本章。平行文有照会、檄文。照会用于外交文书，檄文用于军事文书。另外，太平天国还使用一些完全有别于过去的新文种。如制度（用于公布法规）、议单（用于选举乡官及议决有关事项）、田凭（用于均田地的土地证）、评约（用于解决民事纠纷的证书）等。太平天国揭开了近代公文文风改革的序幕，最突出的是改革脱离群众、故作深奥、浮文巧言的旧文风，提出并实践朴实明晓的新文风。

明清时期，公文的理论研究又取得了新的进展。作为影响较大的文章学专著，明代吴纳的《文章辨体》、徐师曾的《文体明辨》，清代姚鼐的《古文辞类纂》、刘熙载的《艺文·艺概》等，均对公文的各种体式作了详细的论述。

六、民国时期的公文

1912年年初，南京临时政府颁布了《内务部颁发公文体式咨各部文》，这是我国历史上的第一个公文条例，它规定公文名称有令、咨、呈、示、状五种，同时明令废除封建公文中的各种恭维话和客套话，以及其他一切带有封建色彩的格式和惯例。这是公文发展史上的一大进步。1928年，民国政府颁布了《暂行公文革新办法》，对公文的行文提出了革新主张，要求摒弃套话，免除艰涩用语、孤僻典故和虚伪誉词，提倡用白话、分段、加新式标点等使公文逐步走上现代化的轨道。同年11月，民国政府颁布了《公文体式条例》，规定公文名称为令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函和批九种，增强了公文的实用性。1929年，民国政府颁布了《划一公文用纸办法》，对公文式样、文面栏目和公文摘由的填写都提出了具体要求，初步规范了公文格式。1942年，民国政府又颁布了《公文体式条例修正案》，规定公文名称为命令、训令、指令、布告、呈或报告、函、通知、批，使公文文种更加趋于实用。1927—1945年，民国政府共进行过三次公文改革，行政公文文种多有变化，行政公文内容也逐渐格式化，由叙由、叙案、申述、结论四部分组成。



七、革命战争时期的公文

中国共产党成立后，曾利用各种行政公文形式，如宣言、告同胞书等开展宣传活动，发动群众。在各革命根据地，中国共产党更为建立新的行政公文制度进行了一系列的改革与创新，为新中国成立后行政机关工作的建立和发展奠定了基础。1923年成立的海陆丰总农会，设立了文牍部；1931年在江西瑞金成立的中央工农民主政府曾制定《地方苏维埃政府暂行组织条例》，规定了上行文、平行文、下行文的格式和文种，周恩来还组织行政公文部门制定过《公文处置办法》；抗战初期，陕甘宁边区政府颁发过《陕甘宁边区新公程式》；1948年和1949年，东北行政委员会办公厅和华北人民政府办公厅先后颁布了《简明公程式》《公文处理办法》《公文处理暂行办法》等。到新中国成立前期，行政公文种类主要有：令、训令、指令、决定、布告、批复、通知、通报、呈、报告、函、公函、电等。

八、社会主义建设时期的公文

社会主义制度的建立，揭开了我国行政公文工作的新篇章。行政公文的发展也达到了新的高度。1951年9月，政务院颁布了《公文处理暂行办法》，阐明了公文处理工作的基本原则和指导方针，统一了公文种类，规定了公文体式，确定了公文处理程序。1955年1月、1956年11月，中共中央、中共中央办公厅先后颁布了《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》和《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》，对党的机关文书处理和档案工作作出了明确规定。从此以后，党和国家各级机关的公文处理工作有了统一的标准和明确的依据。“文革”期间，由于全社会处于动荡之中，机关公文处理工作出现了许多混乱现象，造成了严重的后果。“文革”结束之后，经过拨乱反正，机关公文处理工作迅速走上正轨。1989年4月，中共中央办公厅发布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，对党的各级机关公文处理工作作出了明确规定。1996年5月，该条例经过修订、完善并更名为《中国共产党机关公文处理条例》，由中央办公厅正式发布实施，是党的机关公文处理工作的最高准绳。1981年2月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，对各级行政机关的公文处理工作重新作出了规定。1987年2月，经过修订、充实后的《国家行政机关公文处理办法》由国务院办公厅正式发布实施；1993年11月，该《办法》经过再次修订后，由国务院发布实施；2000年8月，《办法》经过新一轮修订后，由国务院发布，于2001年1月1日正式实施。2012年4月16日，经党中央、国务院同意，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政机关公文处理工作条例》，这个条例对党政机关公文的性质和作用、公文种类、公文格式、行文规则、发文办理、



收文办理、公文归档、公文管理等方面都作出了具体明确的新规定，对推进党政机关公文处理工作的科学化制度化、规范化，具有十分重要的作用。

第三节 公文处理的特点

公文处理具有政治性、庄重性、规范性、实用性的特点。

一、政治性

公文的政治性是由国家政权的性质、政党以及国家机关的阶级性质及路线方针所决定的。《条例》对党政机关公文的表述是：“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。”由此可见，公文是国家管理的工具。公文处理活动作为公务活动的组成部分，为国家管理工作和社会组织的各种活动提供了必要的条件和保障。任何党政机关、社会组织不管其具有怎样的业务范围和职能权限，其基本管理职能都是计划组织、指挥、控制和协调，这些管理职能的实现离不开公文处理，这就使公文处理具有很强的政治性，主要体现在公文处理的主体、对象和内容等方面。在主体方面，公文处理的主体是党政机关。党政机关是从事国家管理和行使国家权力的机关，是为党和国家服务的，而公文处理是党政机关履行职能的一个重要方式；在对象方面，公文处理的对象即公文，是党政机关的政治意志、政策策略及公务活动的系统记录；在内容方面，公文处理的内容包括社会领域的各个方面，公文处理的效果直接关系到党和国家的方针政策、法令法规的贯彻执行。公文处理的这一特点就要求，公文处理工作必须以政策为依据，遵循事物发展的客观规律，建立严密的政策制度和执行程序，进行科学的组织与安排，采用科学的方法与手段，把各个环节的工作纳入科学化的运转轨道，以取得最高的行政效率和最佳的政策效益。

二、庄重性

公文是国家管理的工具之一，是为解决党和国家的公务而制定存在的。公文处理工作是党和国家管理工作的一部分。公文不是个人的作品，其作者的身份是特定的、法定的，是依法成立并能独立行使权力和承担义务的社会组织或其代表。在公务联系中，必须以法定的名义行文，名正则言顺，言顺则事成。公文作者的法定身份，赋予了公文处理工作同等的权威，公文处理必须维护党和国家的根本利益，准



确体现领导机关以及发文机关的意图。公文的权威具体体现在公文处理的执行上，党政机关发出公文部署工作，发布政策措施、法令、法规，下级必须贯彻执行，不允许随意改变或不执行。拒不执行上级的公文，或执行不力，造成损失和被动，都会受党纪、政纪处理。公文处理工作责任重大，需严肃认真对待，不允许有丝毫的马虎懈怠。公文处理要态度明朗、观点鲜明，语言表达必须做到含义完整、准确、庄重、严谨，不能含糊其辞、模棱两可。

三、规范性

公文处理是一项环节众多、参与人员众多、牵一发而动全身的活动，因而必须建立一套有序有效、有条不紊、设计周详、衔接紧密的程序、制度、步骤、方法，且要建立一系列完整的质量评估体系，这样公文处理活动才能做到程序规范、制度健全、责任清楚、步骤具体、方法得当。公文处理不能有任何的主观随意性，不能依个人喜好行事，要按规矩、按规范办理。只有建立一定的规范和制度，明确各个环节的操作程序和各类经办人员的权责，才能使公文处理工作有条不紊地进行，取得最佳效果。公文的收文办理有签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等制度，发文办理有签发、复核、缮印、用印、登记、分发等制度。另外，公文的发布、复制、汇编、清退、销毁、立卷、归档、查阅、保密等均有相应制度。在制定具体的规范时，要深入调查，精心研究，尽量细化，使规范具有高度的统一性、较强的可操作性和相对的稳定性，以保证公文处理工作的切实可行和长期有效。规范建立之后，还要认真组织实施，加强督促检查，确保各项规范的贯彻落实。

四、实用性

实用性是公文处理活动的一个明显特征。公文处理的每一个环节都有很强的操作性和实践意义。《条例》对公文处理工作提出了总体要求，但要真正掌握运用、处理好公文最终还是要通过实践。一些基本环节如拟办、请办、传阅、承办等都必须通过实践去体验和熟练掌握。公文处理工作人员要充分发挥积极性和主动性，不断提高自身的素质，熟练掌握各种专业技术知识，严格按照行之有效的规定做法，具体明确、优质高效地办好每一份公文。公文处理工作人员应接受专业化的培训，掌握专业化的知识，具备专业化的能力。有关单位和部门应建立专业化的队伍，实行专业化的管理。公文处理工作人员要掌握必要的工作技能，如计算机技术、信息记录处理技术等，以及准确、简练的语言表达能力。公文处理工作是公文贯彻落实的关键环节，是公文内容的提炼、细化和分解。有关单位和部门根据公文处理的结果，就可以对公文作出传达学习、贯彻落实、督促检查等一系列工作安排。



第四节 公文处理的要求

《条例》开宗明义，明确要求公文处理工作应当坚持实事求是、准确规范、精简高效、安全保密的原则。具体来说，就是要做到及时、准确、安全。

一、及时

及时就是要求在公文处理活动中，确立高度的时间观念，注重时效。公务活动是有时间要求的，公文作为公务活动的工具必须抓住时机，使各项工作能迅速有效地处理，消灭公文运转处理和管理中的各种“瓶颈”，用时间管理理论等理论和方法去对公文处理过程实施组织和控制，使公文处理做到不压、不拖、不扣、不失控、不滞留，把握好公文运转的方向和流量，明确各类公文处理的时限要求，避免公文旅行和推诿扯皮，使公文处理及时、适时，轻重缓急能够处理得当。在公文处理活动中维护了时效性，也就提高了时间的利用价值，从而体现了“时间就是金钱，效率就是生命”的现代管理理念。及时既是由公文处理的内在规律所决定的，也是客观实践所要求的。

二、准确

公文本身担负着传达贯彻党和政府的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况等职能。这就要求公文处理工作必须做到：首先，公文的内容要求高度准确，从法律、法规、政策规定，到实施办法，必须准确无误，文中观点表述、用语表达都必须准确，让受文机关能原原本本贯彻执行。其次，公文的体裁格式、语体风格、语言特点要准确规范，不可与文艺语体、文学作品混淆，不伦不类。最后，在收文处理中，准确表达和体现领导的意图和要求，在各个程序环节准确办理，如送阅、送批、转办、回报等。准确是公文处理工作的基本前提和起码要求，没有准确就没有及时、安全和高效。要做到准确，就需遵循统一的公文处理制度，落实岗位责任制，责任到人，建立健全激励和竞争机制，提高实践者的素质。

三、安全

公文是从事公务活动的重要工具和手段，公文处理就必须严格执行国家保密法律、法规和其他有关规定，确保国家秘密的安全。国家秘密，是指“关系到国家的安全和利益，依照国家法定程序确定的，在一定时间内只限于一定范围人员知悉



的事项”（《中华人民共和国保守国家秘密法》）。公文处理的保密工作是指在公文处理活动中，严格执行有关的保密规定，运用各种制度和手段，确保公文处理活动中涉及的国家秘密的安全，使之不失密、不泄密、不被窃密。首先，要按照法定程序正确确认公文秘密范围，准确地、合理地划定秘密的等级和保密期限，作出相应的标记。其次，公文处理人员要管好自己的眼和嘴，自觉做到不该看的不看，不该问的不问，不该记录的不记录，不该说的不说，不经批准不随便翻印、复印、摘录、转抄、私存、外借秘密文件。再次，在公文的传递、保管过程中，工作人员需增强责任感，要认真登记、妥善保管，严格按照文件传阅的范围和途径传递文件，不可携带密级文件外出或出入公共场所。最后，应采取技术防范、技术检查等手段，加强对制作和存储秘密文件的设备的管理，特别是对电子设备的管理。

第二章 公文处理的种类

第一节 收文办理

一、收文办理的概念

收文，指的是机关收进的涉及公务活动的文书材料。办理好收文是公文处理工作的主要内容。机关单位收进公文材料后，要继续组织这些公文材料的运转、阅办，处理程序主要有签收、登记、审核、分办、拟办、批办、注办、传阅、办复、承办、催办、督办、办结、清退、立卷、归档、销毁等。

二、收文办理的程序

收文办理分四个阶段。

（一）第一阶段：公文的收受与分流

1. 签收。即对收到的公文材料逐件进行核对与确认。在履行规定的确认、清点、核对、检查、签注手续后，机关设置的收发室（又称外收发）人员、通信人员从发文机关、邮政部门、机要通信部门、文件交换站，或通过自备通信设备收取公文，并且履行签名或盖章手续。公文发送件一般以信件形式套封送达。

2. 外收文登记。即由外收发人员在完成签收工作后，对收文情况作简要记载。

3. 启封。外收文程序完成后，公文送至机关统一的或按内部机构分别设置的文书（又称内收发）部门或人员，由其签收后，统一启封。有的公文写明径送有关领导亲启，要送领导处理。

4. 内收文登记。即由内收发人员对收文情况做详细记录。登记内容包括公文题目、收文时间、来文单位、密级、紧急程度等。

5. 初审。由内收发人员对公文进行初步审核，了解公文的基本内容和要求。

6. 分办。对收文进行分类筛选后，由指定人员根据公文的重要程度、各部门职责分工及有关程序规定将公文分送有关领导阅示，或送有关部门工作人员办理。

（二）第二阶段：办理收文

1. 拟办。由相关工作部门对公文进行认真审核，提出建议性的处理方案，包括公文背景情况、处理的具体意见、送批（送阅）范围，供主管或分管领导定夺。



2. 批办。负责公文处理的机关领导对公文提出具体处置的批示意见，由承办部门按此办理。

3. 注办。负责公文处理的工作人员直接在公文首页签注处置公文的具体意见或者备注式内容。

（三）第三阶段：传阅与催办、督办

1. 传阅。根据收到公文的内容以及经审核批准的处理意见，送有关领导和部门审批或阅知。

2. 办复。根据领导的批示意见，办理答复来文单位。

3. 承办。有关领导签署同意公文处理意见后，交由指定部门承办。

4. 催办。公文处理管理机构根据承办时限和其他有关要求对公文承办过程实施催促检查。

5. 督办。公文处理管理机构或其他专门组织对重要公文的实际执行情况进行督促检查。

6. 查办。是督办的一种形式。有关人员根据领导对某公文的具体批示和要求，进行调查核实，以及落实办理，然后向领导作出书面报告。

（四）第四阶段：处置办毕公文

该阶段包括清退、立卷、归档、销毁等。

在公文处理过程中，一般平件可不予清退，由领导或有关部门自行销毁；秘密及以上密级的公文必须清退到公文处理有关部门，根据规定进行立卷和归档，经整理后，由公文处理有关部门视情对部分公文进行销毁。

三、收文办理的环节

（一）外收文登记

主要是检查信封或包封外的标记，目的是为了明确交接双方的责任，保证公文的完整与安全。登记的常用方式，是在公文签收登记表（见表2—1）的相应栏目内填写序号、发文单位、密级、信封号、收文机关及收件人姓名等信息。

表 2—1

公文签收登记表

年 月 日

序号	发文单位	绝密	机密	秘密	挂号	号码	收文机关及收件人	签收	备注