

依据 2012 年党政机关公文处理工作条例和最新公文格式编写

最新公文处理

实用手册

ZUIXIN
GONGWEN CHULI
SHIYONG SHOUCE

中国写作学会公文写作专业委员会◎组织编写

岳海翔◎编著

中国写作学会公文写作专业委员会“精品图书系列”

体现新条例、新格式的精神和要求，紧密结合机关，企、事业单位工作实际，反映当前公文学研究的最新成果。准确性、权威性和实用性相统一。



中国文史出版社

依据 2012 年党政机关公文处理工作条例和最新公文格式编写

最新公文处理 实用手册

ZUIXIN
GONGWEN CHULI
SHIYONG SHOUC

中国写作学会公文写作专业委员会◎组织编写

岳海翔◎编著

中国文史出版社

图书在版编目(CIP)数据

最新公文处理实用手册 / 岳海翔编著. —北京:

中国文史出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5034-8964-8

I. ①最… II. ①岳… III. ①公文—写作—手册

IV. ①H152.3-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 025809 号

责任编辑: 詹红旗 戴小璇

出版发行: 中国文史出版社

网 址: www.wenshipress.com

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

印 装: 廊坊市海涛印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 19

字 数: 372 千字

版 式: 2017 年 3 月北京第 1 版

印 次: 2017 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

出版说明

近些年，中国写作学会公文写作专业委员会推出的精品公文图书系列，绝大多数是关于公文写作方面的图书，有关公文处理方面的著述较少。实践中，全国各级各类机关及人民团体、国有企事业单位，每天产生的公文数以千万计，这些公文都要通过正常的处理程序发挥作用。公文处理具有自身规律，每一程序都有相应的规范要求。及时了解党和国家有关公文处理方面的新精神，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的相关知识，对不断增强公文处理能力，提高公文处理规范化、制度化和科学化水平非常重要。

本书是迄今国内较为全面、系统、规范和实用的公文处理著述。它以党和国家现行公文处理法规为依据，通过“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”“电子公文处理方法”“公文处理病误例释”及“公文处理规范文件备查”七大板块，较为系统全面地介绍了公文处理的基本规范与基本技巧。

本书紧密结合当前机关单位公文处理工作实际，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的诠释简明、准确、权威、规范，充分体现了党和国家公文法规和公文格式的最新标准与精神，同时尽可能多地通过新颖规范的实例加以论证，具有较高的指导价值和实际操作将效用。

本书的编写，自始至终得到了中国写作学会公文写作专业委员会会长桂维民同志的热情支持与鼓励；中国写作学会公文写作专业委员会秘书长孙红伟同志负责书稿的校对并编制目录。在此，一并致以深切的谢意！

本书在编写过程中，参阅了某些公文处理方面的著述，在此，谨向有关作者致以深切的谢意！

由于编者水平所限，书中错漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 著

2017年3月

目 录

第一编 公文名称与文种

一、公文和公文处理的含义是什么？	(3)
二、公文如何进行分类？	(4)
三、公文处理工作的依据是什么？	(5)
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？	(6)
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？	(15)
一二、什么是公文的时效性？	(16)
一三、什么是公文的强制性？	(16)
一四、什么是公文的程式性？	(16)
一五、什么是公文的真实性？	(17)
一六、什么是公文的实用性？	(17)
一七、什么是公文稿本？	(17)
一八、什么是公文文种？	(18)
一九、为什么要划分文种？	(18)
二〇、文种有什么作用？	(19)
二一、怎样确定和使用文种？	(19)
二二、怎样辨析近似文种？	(20)
二三、文种相互之间是什么关系？	(22)
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)?	(24)
二六、什么是决议?	(25)
二七、什么是决定?	(26)
二八、什么是意见?	(27)
二九、什么是通知?	(27)
三〇、什么是请示?	(28)
三一、什么是通报?	(29)
三二、什么是报告?	(30)
三三、什么是公报?	(32)
三四、什么是批复?	(33)
三五、什么是纪要?	(34)
三六、函的文种特征是什么?	(35)
三七、什么是公告、通告?	(36)
三八、什么是条例、规定与办法?	(38)
三九、什么是议案?	(39)
四〇、什么是总结?	(40)
四一、什么是调查报告?	(42)
四二、什么是计划?	(43)
四三、什么是专用书信?	(45)
四四、什么是工作研究?	(45)
四五、什么是公务讲演词?	(46)
四六、什么是协议书?	(47)
四七、什么是公约?	(48)
四八、什么是悼词?	(50)
四九、什么是大事记?	(51)
五〇、什么是典型材料?	(54)

第二编 公文格式与行文

五一、什么是公文格式?	(57)
五二、公文格式标准化有什么意义?	(57)
五三、党政公文格式的组成要素有哪些?	(58)

五四、党政公文的技术、印刷、用纸要求是什么？	(59)
五五、什么是版头？它由哪些要素组成？	(59)
五六、什么是主体？它由哪些要素组成？	(60)
五七、什么是版记？它由哪些要素组成？	(60)
五八、公文中的页码及其标识规则是怎样规定的？	(60)
五九、什么是公布性文件格式？	(61)
六〇、什么是非法定文种的格式？	(61)
六一、什么是公文的特定格式？	(62)
六二、信函格式的标准与规范要求是什么？	(63)
六三、命令（令）格式的标准与规范要求是什么？	(64)
六四、纪要格式的标准与规范要求是什么？	(66)
六五、简报格式的标准与规范要求是什么？	(68)
六六、传真电报格式的标准与规范要求是什么？	(68)
六七、“发电”与“发文”在格式上有什么区别？	(70)
六八、公文纸型的规范要求是什么？	(70)
六九、公文的行款及行款规格是怎样规定的？	(70)
七〇、公文的版面尺寸有哪些规范要求？	(71)
七一、公文中的横排表格及其标识规则是怎样规定的？	(71)
七二、公文版头的拟制规范有哪些？	(72)
七三、各类公文版式式样是怎样的？	(72)
七四、公文份数序号及标识规则是什么？	(85)
七五、公文密级和保密期限的确定及标识规则是什么？	(85)
七六、公文紧急程度的划分及标识规则是什么？	(86)
七七、发文机关标志的确定及其标识规则是什么？	(87)
七八、签发人的确定及其标识规则是什么？	(88)
七九、版头中的分隔线及其标识规则是怎样的？	(88)
八〇、公文发文字号的编制有哪些规范要求？	(89)
八一、公文标题有什么重要作用？	(90)
八二、公文标题的结构形式及拟制规范是怎样的？	(91)
八三、公文小标题的拟定有哪些规范要求？	(92)
八四、公文标题中如何正确使用标点符号？	(94)

八五、公文标题中的事由及其功用是什么？	(96)
八六、公文标题的排列形式有哪些？	(96)
八七、主送机关及其标识规则是怎样规定的？	(99)
八八、公文正文及其行款规范是怎样规定的？	(100)
八九、公文附件说明及其标识规则是怎样规定的？	(102)
九〇、公文的生效标志各构成要素有哪些特点？	(103)
九一、公文生效标志的编排规则是什么？	(104)
九二、用印与签署有哪些基本要求？	(105)
九三、怎样对待“此页无正文”及特殊情况的处理？	(106)
九四、附注的含义及其标识规则是怎样规定的？	(106)
九五、附件的含义及其标识规则是怎样规定的？	(107)
九六、公文版记的标识规则是如何规定的？	(108)
九七、抄送机关的含义及其标识规则是怎样规定的？	(109)
九八、印发机关和印发日期的含义及其标识规则是怎样规定的？	(109)
九九、怎样标识公文的成文日期与印发日期？	(110)
一〇〇、公文中的计量单位、标点符号和数字的使用是怎样规定的？	(111)
一〇一、什么是行文？	(111)
一〇二、什么是行文关系？	(111)
一〇三、什么是行文方向？	(112)
一〇四、行文应当遵循的基本规则有哪些？	(113)
一〇五、怎样理解行文应“确有必要，讲求实效”？	(114)
一〇六、上行文及其行文规则是怎样规定的？	(114)
一〇七、下行文及其行文规则是怎样规定的？	(115)
一〇八、平行文及其行文规则是怎样规定的？	(115)
一〇九、“越级行文”及其规则是怎样规定的？	(116)
一一〇、什么是行文位度？	(116)
一一一、党政机关行文是否应当分开？	(116)
一一二、联合行文的具体要求有哪些？	(117)
一一三、怎样规范部门行文？	(117)
一一四、怎样区分函与信函式公文？	(117)
一一五、函的形式有什么特殊要求？	(118)

一一六、什么是批转？	(118)
一一七、什么是转发？	(119)
一一八、什么是印发？	(119)
一一九、什么是发布？	(120)
一二〇、行文关系方面常见的病误有哪些？	(120)

第三编 公文处理基本要求

一二一、什么是公文处理工作？	(125)
一二二、公文处理工作的任务包括哪些？	(125)
一二三、公文处理工作的性质如何？	(125)
一二四、公文处理的原则要求有哪些？	(126)
一二五、什么叫公文的全面质量管理？	(127)
一二六、公文的保密要求如何？	(127)
一二七、翻印机要文件有哪些要求？	(128)
一二八、汇编党内文件有什么要求？	(128)
一二九、何谓文秘部门或专职人员？	(128)
一三〇、什么是公文处理的管理机构？	(129)
一三一、怎样加强对公文处理工作的领导？	(129)
一三二、文秘工作人员的含义是什么？	(130)
一三三、文秘人员应具备什么样的素质？	(130)
一三四、文秘人员应如何加强思想修养？	(132)
一三五、文秘人员应具备哪些能力？	(135)
一三六、什么叫公文管理？	(136)
一三七、什么是会商？	(137)
一三八、圈阅的含义如何？	(137)
一三九、什么是行文的现行效用？	(137)
一四〇、什么是“四个一”文件安全保密法？	(138)
一四一、影响公文处理效率的基本因素有哪些？	(139)
一四二、什么是公文的变异和失真？	(140)
一四三、什么是文牍主义？	(141)
一四四、电传公文的使用要求有哪些？	(141)

一四五、文件为何必须归组织所有？	(142)
------------------------	-------

第四编 公文处理程序与方法

一四六、《条例》中关于公文处理程序的规定有哪些变化？	(145)
一四七、公文处理程序包含哪些环节？	(145)
一四八、公文起草应当符合的基本规范有哪些？	(145)
一四九、公文审核应当遵循的基本规范有哪些？	(146)
一五〇、公文签发应当遵循的基本规范有哪些？	(146)
一五一、公文签收应当遵循的基本规范有哪些？	(147)
一五二、收文办理中对于不符合要求的来文应当如何处理？	(147)
一五三、公文收文登记应当遵循的基本规范有哪些？	(148)
一五四、公文初审应当遵循的基本规范有哪些？	(149)
一五五、公文承办应当遵循的基本规范有哪些？	(149)
一五六、公文传阅应当遵循的基本规范有哪些？	(150)
一五七、公文催办应当遵循的基本规范有哪些？	(151)
一五八、公文复核应当遵循的基本规范有哪些？	(152)
一五九、公文发文登记应当遵循的基本规范有哪些？	(152)
一六〇、公文印制应当遵循的基本规范有哪些？	(154)
一六一、公文核发应当遵循的基本规范有哪些？	(154)
一六二、送领导阅批公文的呈送顺序是什么？	(156)
一六三、涉密公文应当如何传递？	(156)
一六四、公文校对应当遵循的基本规范有哪些？	(156)
一六五、公文归档应当遵循的基本规范有哪些？	(156)
一六六、公文立卷的具体方案有哪些？	(157)
一六七、如何做好文件的平时归卷？	(157)
一六八、公文整理（立卷）的材料范围有哪些？	(158)
一六九、不需要立卷归档的材料范围有哪些？	(159)
一七〇、怎样做好公文的整理（立卷）工作？	(160)
一七一、怎样确定归档公文的保管期限？	(160)
一七二、清退文件的基本规范有哪些？	(161)
一七三、复制、汇编密级公文应当遵循的基本规范有哪些？	(161)

一七四、机关及个人所存公文的移交规范是怎样规定的？	(161)
一七五、如何销毁公文？	(162)

第五编 电子公文处理基本要求

一七六、什么是电子公文？	(165)
一七七、电子公文有哪些种类？	(166)
一七八、什么是电子公文的生成周期？	(169)
一七九、什么是电子公文系统？	(170)
一八〇、电子公文系统的功能体现在哪些方面？	(173)
一八一、电子公文有哪些特性？	(173)
一八二、电子公文的技术设施有哪些？	(176)
一八三、怎样制作电子公文？	(177)
一八四、电子公文的收文和发文办理应当注意什么？	(182)
一八五、什么是电子公文的安全系统？	(182)
一八六、什么是电子公文的归档？	(184)
一八七、电子公文的归档范围有哪些？	(184)
一八八、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？	(185)
一八九、电子公文处理应遵循的原则是什么？	(185)
一九〇、电子公文的归档方式有哪些？	(186)
一九一、怎样把握电子公文的归档时间？	(186)
一九二、电子公文的归档要求有哪些？	(187)
一九三、电子公文应履行哪些归档手续？	(188)
一九四、什么是电子公文传输？	(188)
一九五、什么是电子印章？	(189)
一九六、如何管理电子信箱和用户账号？	(190)
一九七、什么是多媒体公文？	(190)
一九八、构建多媒体公文元数据的主要依据是什么？	(190)
一九九、电子公文处理过程的五个环节是什么？	(191)
二〇〇、什么是电子印章？怎样正确使用？	(191)

第六编 公文处理病误例释

二〇一、发文机关标志方面常见的病误有哪些？	(195)
-----------------------------	-------

二〇二、发文字号拟制方面常见的病误有哪些？	(199)
二〇三、公文标题拟制常见的病误有哪些？	(202)
二〇四、公文标题排列中存在的病误有哪些？	(206)
二〇五、主送机关标注方面常见的病误有哪些？	(208)
二〇六、“数目字”标注方面常见的病误有哪些？	(210)
二〇七、公文中运用称谓常见的病误有哪些？	(211)
二〇八、公文文种使用不当的表现有哪些？	(212)
二〇九、公文行文不规范的现象有哪些？	(216)
二一〇、请示行文常见的病误有哪些？	(218)
二一一、公文中滥用社会流行语的不规范现象有哪些？	(220)
二一二、公文中汉字、标点符号使用不当的主要表现有哪些？	(221)
二一三、公文中运用逻辑方面常见的病误有哪些？	(222)
二一四、公文中运用引用常见的病误有哪些？	(225)
二一五、公文联合行文常见的病误有哪些？	(227)
二一六、领导者签批公文不规范现象有哪些？	(228)
二一七、附件说明方面常见的病误有哪些？	(230)
二一八、成文日期标识方面常见的病误例有哪些？	(231)
二一九、公文页码标识方面常见的病误有哪些？	(231)
二二〇、公文印发日期与发文日期标识上常见的病误有哪些？	(232)

第七编 公文处理规范文件备查

二二一、《党政机关公文处理工作条例》	(235)
二二二、《党政机关公文格式》	(242)
二二三、《中华人民共和国保守国家秘密法》	(261)
二二四、《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》	(265)
二二五、《国家秘密保密期限的规定》	(270)
二二六、国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定	(272)
二二七、归档文件整理规则	(274)
二二八、电子公文归档管理暂行办法	(277)
二二九、电子文件归档与管理规范	(279)
二三〇、中华人民共和国电子签名法	(287)

第一编

公文名称与文种

一、公文和公文处理的含义是什么？

【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，这是全部内容的纽带。

那么，究竟什么是公文呢？按照2012年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》（中办发〔2012〕14号）第三条的规定：“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。”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。

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括《党政机关公文处理工作条例》中所规定的15种公文，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，则专指党和国家公文处理法规中所规定的15个正式、主要文种。

根据《党政机关公文处理工作条例》的规定，我国各级党政机关所使用的主要公文种类包括：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，由于这15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）、调查报告、大事记、述职报告、典型材料、简报、专用书信、讲话稿、规章制度（如章程、细则、制度、守则、公约）、公示等。

那么，什么是公文处理呢？《党政机关公文处理工作条例》第四条明确规定：“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。”从以上规定中，我们可以看出公文处理应当包括这样两层意思：

一是公文处理工作的任务，包括三方面的内容：（一）公文的拟制，包括公文的起草、审核、签发等程序；（二）公文的办理，包括收文办理、发文办理和整理归档；（三）公文的管理，诸如对涉密公文的管理，对复制、汇编公文的管理以及公文的清退和销毁、发文立户申请程序等。

二是说明公文处理工作是一个纷繁复杂的系统工程。公文处理从拟制环节的起草、审核、签发；到发文处理环节的复核、登记、印制、核发；再到收文处理环节的签收、登记、初审、承办、传阅、催办、答复的整个过程是一环紧套一环、一扣紧绕一扣的。作为一个运动着的整体，特别讲究系统性，无论在哪一个环节上出了问题，都将影响整个公文工作的运转。所以说它具有系统性，是一个相互关联、衔接有序的整体。总之，公文处理就是运用科学的原理与系统的方法，完成对公文的制发和收入管理工作，为党和国家的管理工作服务。

二、公文如何进行分类？

【解答】公文种类数以百计，可以从不同的角度对其进行分类。一般来说，主要有以下几种分类方法：

（一）根据所起的不同作用，可分为法规性文件（如章程、规定、条例、办法等），计划性文件（如计划、规划、纲要、工作要点、方案等），指导性文件（如命令、决定、决议、通知、纪要等），陈述性文件（如综合性总结、工作情况报告、调查报告等），请示答复性文件（如请示、批复等），沟通情况性文件（如通报、简报等），宣传教育性文件（如讲话稿），商洽性文件（如函）等。

（二）根据不同的行文关系，可分为：（1）上行文件，即指下级机关对上级主管机关的行文，如请示、报告、上行的意见等。（2）下行文件，即指对本机关下属单位的行文，属于自上而下的发文。例如，中共中央给各部、委和各省、自治区、直辖市党委的发文；省政府给各委、办、厅、局和各市、县政府的发文。具体文种主要有：意见、决定、决议、通知、通报、纪要、批复。（3）平行文件，即指不相隶属的机关（即没有领导或业务指导关系的机关）之间的行文。例如函、知照性通知即是。

（三）根据公文制发机关的不同性质，可以分为：（1）行政公文，即国家行政机关和企业、事业单位内的行政机构，用于处理日常工作所使用的文件，如为行政指挥、领导和指导工作、公务联系等而发出的命令、通知、电报、请示、报告、纪要、函等。（2）党务文件，即由党的机关和组织制发的文件，它反映党的领导活动和党的组织建设、思想建设等，如章程、条例、规定、准则、决定、决议、请示、报告、通知等。（3）法规文件，即由国家权力机关和行政机关制定和颁布的法律、法令和行政法规，诸如章程、条例、规定、规则、办法、细则、守则、制度等。（4）外交文件，即外事活动中专门使用的文件，主要有国书、照会、议定书、备忘录、护照、条约等。（5）司法文件，即公安、检察、法院等机关和部门，在依法处理各类案件中所产生、使用的文字材料，主要有立案报告、破案报告、通缉令、提

请批准逮捕书、起诉意见书、撤销案件报告、起诉书、公诉书、各种笔录、开庭通知书、判决书、抗诉书、调解书等。(6) 计划文件, 即指由各级政府提请同级国家权力机关审查批准的有关国民经济与社会发展计划, 财政预、决算案等。(7) 军事文件, 亦称军用文件, 是军队内部以及与军外单位往来所使用的文字材料, 主要有命令、通令、指示、通知、布告、请示、报告等。

(四) 根据文件来源及发出、使用的范围可以分为: (1) 通用公文, 即各级党政机关、人民团体、国有企业事业单位目前普遍使用的公文, 它既包括《党政机关公文处理工作条例》中所规定的 15 种正式和主要公文, 又泛指机关其他常用应用文。(2) 专用文件, 即在一定的业务范围内, 按照特殊需要而专门使用的公文, 它包括外交公文、司法公文、计划公文、军事公文、科教文卫公文等。(3) 普发文件, 指上级机关对所属下级机关所发的意见、通知、通报等下行文。(4) 单发文件, 亦叫专发文件, 是只针对某一机关所发的文件, 一般主送一个单位。(5) 收入文件, 即主管上级、所属下级单位及其他外部单位发来的文件。(6) 发出文件, 即本机关向外发出的文件。(7) 公布文件, 即向人民群众公开传达或通过报纸、电台、电视台等新闻媒体向国内外公开宣布的文件, 如“公告”“通告”“命令”“令”等。(8) 内部文件, 即党、政、军机关及企事业单位组织内部使用的文件。

(五) 根据文件的机密性质可以分为: 绝密文件, 指涉及国家核心机密内容的文件, 一旦内容泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害; 机密文件, 是涉及国家的重要机密内容文件, 一旦泄露会使国家的安全和利益遭受较大损害; 秘密文件, 是指涉及国家一般秘密内容的文件, 一旦内容泄露会使国家的安全和利益遭受一定的损害。

公文写作和办理一定要注意选准文种。文种选择正确与否, 是公文能否发挥效用的关键。可以说, 文种的选用问题是公文写作的首要一环, 文种使用不当, 就会影响公务办理。选准文种, 是公文规范化的重要内容。而要做到这一点, 准确把握上述公文的分类是重要的基础和前提。

三、公文处理工作的依据是什么?

【解答】就一般而言, 公文处理工作的依据主要包括以下几个方面:

一是有关法规和行业标准。主要是指《党政机关公文处理工作条例》(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、中办发〔2012〕14 号)、《党政机关公文格式》(由中共中央办公厅和国务院办公厅提出, 由中国标准化研究院、中共中央办公厅秘书局、国务院办公厅秘书局和中国标准出版社共同起草, 由中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局和中国国家标准化管理委员会联合发