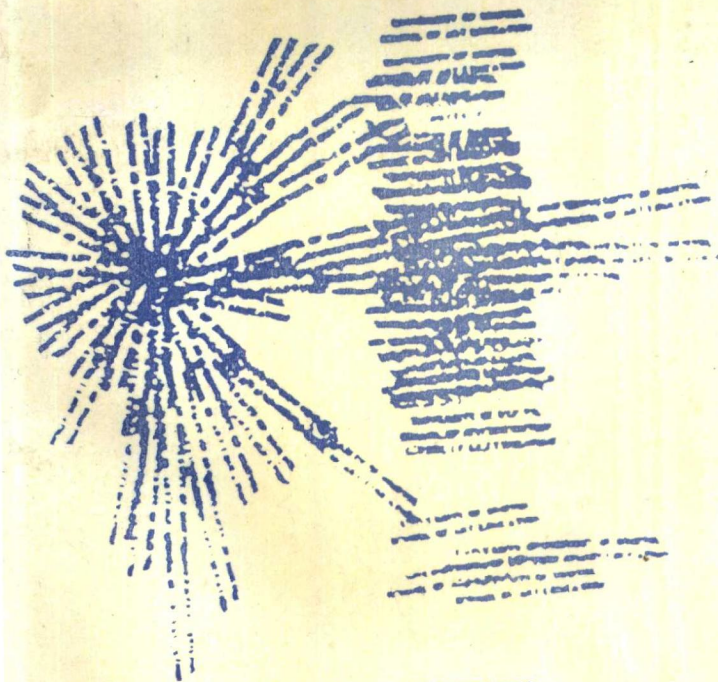


CHONGQING CHUBANSHE

公文处理与公文写作

● 郑敬东 ● 任群 编著

● 重庆出版社



公文处理与公文写作

郑敬东 任 群 编著

重 庆 出 版 社

1992年·重庆

(川)新登字010号

责任编辑 周定国 张仲戈
封面设计 高济民
技术设计 聂丹英

郑敬东 任群 编著
公文处理与公文写作

重庆出版社出版、发行(重庆长江二路205号)
新华书店经销 达县新华印刷厂印刷

*
开本850×1168 1/32 印张8.625 插页3 字数205千
1992年11月第一版 1992年11月第一版第一次印刷
印数: 1—8,500

*
ISBN 7-5366-1913-8/C·49
定价: 4.40元



作者简介

任群（右），从事秘书工作三十余年。工作中，注意积累秘书实践经验和研究秘书学理论，曾在《秘书之友》发表过《谈决策参谋工作对秘书素质的要求》等论文。1991年主编《秘书理论与实践》一书（重庆出版社出版）。现任中共重庆市委保密委员会主任、重庆保密局局长、重庆市秘书学会会长等职。

郑敬东（左），在成人高教岗位上执教多年。主编过《基础写作与应用写作》（贵州人民出版社出版）；参与编写《秘书理论与实践》，任该书副主编。先后在《秘书之友》、《秘书》、《秘书工作》、《职工教育论坛》等刊物上发表论文十余篇。现任重庆市职工大学副校长，重庆市写作学会常务理事，重庆市秘书学会副会长等职。

绪 论

1987年2月18日国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》），中共中央办公厅于1989年4月25日发布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》（以下简称《条例》）。《办法》和《条例》的相继颁布和实施，以及国家技术监督局1989年3月1日在全国试行的《国家机关公文格式》（以下简称《国标》）为我国党政机关公文处理与公文写作的规范化、制度化、科学化，正产生着积极的、重大的影响。在现行公文管理体制下，我们通常把《条例》规定的党的系统的公报等13种正式文件和《办法》规定的行政系统的命令等15种公文称作“党政公文”。

一、学习公文处理与公文写作的意义

（一）公文对社会发展与经济建设具有巨大的影响和作用

公文是党和国家路线、方针、政策的主要表达形式，同时又是发布行政法令、法规的主要渠道。因此，公文写作的好坏，直接对社会发展的方方面面与经济建设的各项工作产生强烈的影响和作用。一份高质量的公文，可以神奇地推动工作乃至推动社会历史的发展，如党的十一届三中全会制订的纲领性文件，今天仍在对我们国家的发展产生积极的影响。一份质量低劣、乃至完全

错误的文件，可以导致某项事业的失败、甚至延缓整个社会的发展。正是因为公文的作用如此重大，我们才需要认真地研究公文处理与公文写作的特点和规律。

（二）公文处理与公文写作，是一个机关或单位理论水平、政策水平和工作作风的集中体现，关系到机关单位的威望和形象。机关、单位指挥和指导工作，主要是通过公文的制订与发布来实现的。公文处理速度、质量的高低，公文制作水平的高低都可直接反映出该机关、单位领导者和领导集团理论、政策水平和工作作风、效率的高低。高速度高质量的处理和制作公文，能树立机关和单位在群众中的威望，并树立良好的社会形象。反之，它也能使一个机关、单位威信扫地，甚至影响和贻误工作，造成难以挽回的损失。

（三）研究公文处理和公文写作能有效地提高领导科学化和现代化水平，有效地提高工作的效率。公文是各级党、政、群机关和企事业单位进行各种管理工作的工具，是实现领导的重要手段，是传达和实施领导意图和指挥意志的重要途径。领导的科学化和管理的现代化，对公文处理与公文写作的要求越来越高，依赖性越来越强。离开公文，许多工作就无法开展，更谈不上工作的制度化、规范化、科学化了。学习和运用公文处理与公文写作的规律，能有效地提高机关、单位的工作效率，使各项工作沿着高效、优质的轨道运行。

二、现代公文的发展趋势

（一）公文工作制度化。随着社会的发展和进步，科学技术的突飞猛进，改革开放的深入，公文工作也需要不断改革、丰富和发展。对公文的要求越高，其管理的制度必然更严，公文的处

理、写作、管理等各个方面的制度化，必然成为一种历史趋势。

（二）公文工作标准化。公文标准化的工作，已日益受到党和国家的重视。到目前为止，我国已在统一使用公文文种、公文格式、公文用纸等方面作出了巨大努力，对公文处理标准化正在产生积极的影响。然而，公文工作若干领域和环节的标准化工作还需要探索，还需要在实践中总结和创新。公文工作的标准化，必然促进机关工作的高效率、现代化。

（三）公文内容专业化。除了党和国家有关路线、方针、政策等带有共通性的重要公文外，随着政治、经济体制的改革，党政职能的分开，各项工作的明确，各行各业、各个系统的公文在内容上将更加鲜明地体现出本行业、本系统的特征，从而更好地为实际工作服务。同时，随着党的实事求是作风的恢复，那些假、大、空，穿靴带帽，照抄照转，不解决具体问题的公文将越来越没有市场。

（四）公文处理现代化。当今世界，知识信息密集，电子计算机、现代通讯等在各个领域广泛使用。复印、影印、录音、录像、电传、缩微、自动检索等新技术的逐步普及和使用，为办公室工作提供了现代化的手段，用电脑写作代替“文房四宝”的时代已经为时不远，打印、传递、检索等的现代化都成了历史的必然。

本书将根据上述精神，从面向基层、面向实际工作出发，对公文处理和公文写作中带规律性的问题作一些新的探索，在基本概念和具体操作方面做一些新的阐释和介绍，提供给在第一线从事文字、秘书工作的同志们参考。

目 录

绪论

第一章 公文与公文处理	(1)
公文处理的意义	(1)
公文处理的基本要求	(3)
收文的程序和方法	(7)
办文的程序和方法	(11)
制文的程序和方法	(22)
发文的程序和方法	(31)
公文的立卷和归档	(38)
第二章 公文写作基础知识	(45)
公文的产生及演变	(45)
公文的特点	(46)
公文的作用	(48)
公文的种类	(50)
公文的格式	(53)
公文的行文规则	(58)
公文的语言	(60)
公文的写作要求	(66)
第三章 党政公文文体写作	(69)

公报	(69)
命令(令)	(77)
指令	(81)
决定	(83)
决议	(86)
指示	(89)
布告	(97)
公告	(99)
通告	(102)
条例	(105)
规定	(109)
通知	(116)
通报	(122)
报告	(129)
请示	(132)
批复	(135)
函	(138)
会议纪要	(139)
第四章 机关常用文体写作	(143)
会议记录	(143)
简报	(145)
计划	(155)
总结	(161)
调查报告	(169)
规章制度	(182)
第五章 公文审核与修改	(186)
把好行文关	(187)

把好结构关	(189)
把好政策关	(194)
把好文字关	(197)
把好格式关	(214)

附录：

中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）	(219)
国家行政机关公文处理办法	(231)
国务院公文主题词表	(237)
关于出版物上数字用法的试行规定	(244)
标点符号用法	(247)
中华人民共和国档案法	(257)
中华人民共和国保守国家秘密法	(262)

第一章 公文与公文处理

一、公文处理的意义

（一）公文和公文处理

“国家行政机关的公文，是传达党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。”这是国务院办公厅1987年2月18日在《国家行政机关公文处理暂行办法》中对公文所作的定义。这一定义，概括地说明了公文的性质、范围和作用。

公文，又称公务文书。它是按照特定的公文格式和行文程式撰制的、具有法定作用的一种文书体式。公务文书分三大类：一是通用公文。包括中共中央办公厅1989年4月25日发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》中规定的13种、国务院办公厅在《国家行政机关公文处理暂行办法》中规定的15种，其中相同的有决议、决定、指示、通知、通报、请示、报告、批复、会议纪要和函等10种，不同的是党委系统有公报、条例、规定三种，政府系统有命令（令）、指令、布告、通告、公告五种。二是常用公文。即机关、团体、企事业单位经常使用，而全国又没有要求规范、统一的文种，如工作计划、工作总结、工作守则和各类简报、信息资料等。三是专用公文。即国家行政专业机关特定使用的公务文书，如外交工作中的国书、条约、照会、

护照、备忘录，政法工作中的公诉书、起诉书、判决书、公证书、保证书，以及军事、科技、经济部门的一些专用文书，等等。

公文、文书、文件三者的概念，既有联系，又有区别。

所谓文书，泛指所有的各种文字材料。除了上面谈到的公务文书之外，还包括私人文书。如人民群众在社会生活中用以处理私人事务的信函、合同、契约、笔记、手稿、遗嘱等。文书的概念，在外延上比公文要宽一些。

所谓文件，则是指公文当中的一部分。如中共中央文件、国务院文件，省委文件、省政府文件，县委文件、县政府文件等。除这类正式文件之外，机关中还有许多公务文书，如调查报告、工作计划、工作总结、工作简报、信息快讯、规章制度、参阅资料以及介绍信、证明信等等，虽属公文之列，但不具备公文的格式，故不叫作文件。由此可见，文件的概念，又比公文要窄一些。

公文作为一种客观存在，它同其他一切事物一样，有其自身运动的规律性，一环紧扣一环。处理公文运行中的一系列程序性工作，就是公文处理工作。

（二）公文处理的意义

公文处理工作，是党政机关工作的一个极其重要的组成部分，是机关办理公务的一种重要形式，它贯穿于机关各项工作中，保证机关政务活动的正常运转。如果把公文处理从领导机关中抽掉，那么领导机关的决策、指挥活动就无法进行，整个机关工作就会受到严重的影响。

秘书部门作为领导机关的办事机构，处理公文是一项基础性工作，也是一项经常任务。公文处理效率、质量的高低，直接关系到党政首脑机关指示、决定的贯彻执行，关系到党和人民群众

的联系，关系到机关工作的效率和威望，关系到党和国家秘密的安全，还关系到历史资料的积累和利用。做好这项工作，对于促进两个文明建设，推动社会主义四个现代化建设和各项事业的发展，都有着重要的意义。

二、公文处理的基本要求

（一）公文处理的组织形式

公文处理采取什么组织形式，应根据各个机关、单位的收发文量和机构设置情况而定。不同类型的管理机构，有自己不同的公文处理组织形式。常见的主要有三种：

1. 集中式。即：将公文处理的全部工作，从收文、办文、阅文、制文、发文到立卷归档，都集中在办公室（厅）进行。这种组织形式，适合于内部机构层次少，收发文和办文任务不大，驻地比较集中的中、小型单位。如城市的厂矿企业、事业单位和农村的区、乡等。这种组织形式的优点，是能够简化手续，减少办文环节，提高办文效率，合理使用人力，并有利于搞好保密。

2. 分散式。即：将公文处理的全部任务，分解到本机关或本单位各部门去处理。每个部门建立一套处理公文的班子和制度，来往公文直接由部门接收、办理。这种组织形式，适合于机构庞大，驻地分散，内部组织机构层次多，收发文量大，公文处理任务重的单位。如某钢铁联合企业，下属十多个分厂，过去集中收发、处理公文，环节多、层次多、效率低，影响生产和工作。改为分散式处理后，加速了公文运转，提高了办事效率。

3. 集中、分散结合式。即：公文处理的一部分任务，由党政领导机关的办公室（厅）直接承办，其余部分交给各业务部

门分别承办。这种既集中又分散的办文形式，适合于驻地集中，公文处理量大的县级以上机关。如某县在机关办公大院内设立统一的收发文室，总揽公文的收发。所收文件，分别送给院内各部、委、办、局去处理；需要领导机关批办或行文的，再集中到办公室，报领导人审签发出。这种组织形式，由于统一收发，节省人力。公文由业务部门承办，有利于准确处理，减少差错。同时，职责明确，有利于发挥部门的职能作用和工作积极性，提高办文速度和质量。

（二）公文处理的基本要求

公文处理的基本要求，包括两个方面：

1. 准确、及时、安全

这是建国初期中央领导同志给秘书部门提出的，1987年2月18日《国家行政机关公文处理办法》又重申了这一基本要求。

准确，就是要求公文处理在每个环节都不出差错，准确无误。收文、登记、分送要准确，做到不错收、不错送；办文、拟办、预案、转办、催办要准确，做到不疏漏、不延时、不误事；制文、撰稿、核稿、印刷、校对、用章要准确，不出现政策错误和文字差错。不准确的文件，不仅歪曲原意，有时一字之差，还可能给政治上、经济上带来不可弥补的损失。某县下发一个收购农副产品的文件，将“冬种作物不在收购之列”误写为“各种作物不在收购之列”，造成基层供销社一律不收农副产品，引起农民不满，严重影响了政府的威信。由此可见，准确性是公文的第一生命。过去对公文处理的基本要求是及时、准确、安全，在1987年发布的《国家行政机关公文处理办法》中，将“准确”提到了“及时”的前面。这一变化，突出强调了“准确”的重要性。

及时，就是要求办文效率要高，不拖拉，不积压，注意公文

的时效性，及时作出处理。公文是用以指导实际工作的，客观形势天天在变，公文处理如果不及时，就会落到形势的后面，成为“马后炮”，不仅影响对工作的指导，而且会造成不应有的损失。1984年4月8日《人民日报》报道一件“烟叶诈骗案”，广东省土产公司被外商骗走427万元，就是因为有关领导机关官僚主义严重，公文运转环节多，办文不及时造成的。早在案发前四个月，基层单位就写了报告，要求撤销这笔交易合同，报告送到领导机关后，经过四个部门、十多位领导阅批，才转到经办单位，但这时已经迟了，钱已被人骗走。1989年食盐调价，某县一个体户在城里得到消息，急忙赶回农村，到供销社抢购了六吨盐巴，囤积牟利，也是由于公文传递不及时，调价通知没有事前送到供销社造成的。

安全，是指公文应在保密的条件下安全运行。这里所说的安全，既不是生产安全，也不是交通安全，而是公文的保密安全。处理公文是一项政治性、政策性都很强的工作，也是一项机要性很强的工作，党和国家重要的政治、经济、科技、外交、军事秘密，都储存在公文、电报载体之中。一旦秘密文、电被丢失或被敌对势力所获取，就意味着核心秘密被泄露，就会在政治上、经济上带来不可弥补的损失。因此，公文保密历来是保密工作的一个重要方面。毛泽东同志在战争年代曾对身边的警卫员说过：“任何时候都要注意保护文件，因为它关系全国人民的命运和前途。如果遇到紧急情况，你们不要顾我，要先保护文件”。这说明，在领袖的心目中，党和国家秘密比自己的安全还要重要。

秘书部门是党、政秘密集中的地方，自然是敌对势力窃密的目标和重点；秘书人员具体掌管着党和国家的核心秘密，常常成为敌对势力拉拢、收买的对象。因此，作为秘书人员，必须时刻提高警惕，严格遵守保密纪律和制度，随时同敌对势力的窃密活

动作斗争，保证国家秘密在绝对安全的条件下及时运转。

2. 规范化、制度化、科学化

这是《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》和《国家行政机关公文处理办法》同时提出的要求。

规范化。是指公文处理工作要合乎一定的标准和规范，文件在办理过程中，每个环节都要达到规范性统一：使用文件格式、名称、文头版式要合乎规范；上行文、下行文、平行文、联合行文要合乎规范；公文写作中的语言表达要合乎规范，等等。规范化，是公文处理的基础。如果不讲规范，全国几百万个大小单位都各有一套体式，各搞一套程序，那么带来的不便和混乱是可想而知的。公文处理规范化，有利于公文有秩序地运转，加快运行速度，提高工作效率，对实际工作发挥指导作用。

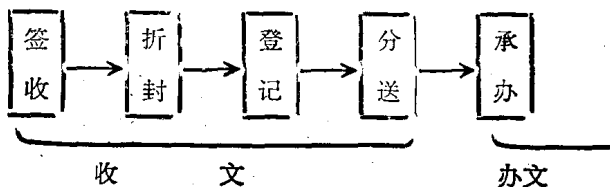
制度化。公文处理制度化，有两个方面的要求：一是要建立、健全各项规章制度。如收文制度、办文制度、阅文制度、撰文制度、审签制度、印刷校对制度和立卷归档制度等，保证公文在严密的制度中运转。二是要严格按制度办事。无制度容易出问题，有制度不执行也会出问题。以往办文中发生的一些差错和事故，往往都是由于不坚持制度、有章不循造成的。制度化，是公文安全的重要保证。没有制度，办文各个环节中衔接不紧、职责不明，就会导致工作脱节而出现疵漏，在政治上或经济上造成损失。

科学化。公文处理科学化，即对公文实行科学管理，实现办公自动化。公文作为一种公务活动的书面联系形式，随着社会的发展和公务往来活动的增多，使用将日趋频繁。一支笔、一张纸的原始手工操作方式和一本账的公文管理方法，越来越不适应客观形势发展的需要。采用先进的电子计算机、传真机、复印机、打字机、桌面电子印刷系统及其它电子设备，高效率地来处理公

文，科学地管理公文，已是历史的必然。为了适应这一形势，我们党政机关和企事业单位在办公自动化方面已经开始起步。国家技术监督局在1989年也颁发了《国家机关公文格式》、《文书档案案卷格式》和《公文发文稿纸格式》三个国家统一标准，为全国公文处理科学化提供了有利条件。积极推广这些新的标准格式，逐步用现代化的设备来装备办公部门，将会大大提高公文处理效率，适应社会主义现代化事业的需要。

三、收文的程序和方法

收发文室是机关与机关之间、机关与企业事业单位之间公务联系的主要渠道，是公文进入机关运转的第一道关口。收文的主要程序有：签收、折封、登记、分送四个环节（如图）：



（一）签收

签收，一般由机要秘书或指定的专人负责进行。签收机要文件和各类信函，是一项具体而细致的工作。签收要逐件清点，仔细核对来文机关、机密封号和件数，确认无误后，才能在对方“送文簿”或“三联单”上签字或盖章。签收即表示认可，签收后如出现差错，应由签收人负责。签收急件，要注明收到的具体时间。