

Explanation and Exemplification in Regulations
on Handling of Official Document of Party and
Government Organs

刘 访 著

党政机关公文处理工作条例

精解与范例

- ※ 有规范 有要领 有技巧 有实例
- ※ 系统全面深刻地解读新条例、新格式
- ※ 各级党政机关、广大企事业单位公文处理工作必备

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

C931.46
201307

阅 览

Explanation and Exemplification in Regulations
on Handling of Official Document of Party and
Government Organs

刘 访 著

党政机关公文处理工作条例

精解与范例



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

党政机关公文处理工作条例精解与范例 / 刘访著.

—北京: 中国法制出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4134 - 6

I. ①党… II. ①刘… III. ①国家行政机关 - 公文 -
处理 - 中国 IV. ①C931. 46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 245481 号

责任编辑 赵 宏

封面设计 杨泽江

党政机关公文处理工作条例精解与范例

DANGZHENG JIGUAN GONGWENCHULI GONGZUOTIAOLI JINGJIE YU FANLI

著者/刘 访

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2012 年 11 月第 1 版

印张/22 字数/348 千

2012 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4134 - 6

定价: 59.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66017726

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66010483

邮购部电话: 010 - 66033288

自序

2009年4月，我发表了第一部专著《做文做事与做人——对公文与人民利益关系的考察》。近四年来，在与中央党校、国家行政学院、清华大学、中国人民大学、广东省委党校、北京市委办公厅、市政府办公厅，以及自己所处的海淀区机关等的教授、领导的工作、学习和交流过程中，我又有了很多新体会、新认识、新积累、新沉淀，并在基层一线培训交流过程中逐步孕育出了一本书稿的雏形，其主题是“正确、规范与提高”，认为公文研究到现在，就像解数学题一样，一方面，已经发展出一整套比较系统的公理、原理、定理、推论以及方式方法、工具手段来解题，另一方面，也有很多谜题待破解，甚至还有很多领域需要创造性地发现、提出和解决。

2012年4月、6月，《党政机关公文处理工作条例》《党政机关公文格式》相继发布，并于7月1日正式施行。2012年7月中旬，中国法制出版社江凌社长问我，对贯彻新条例、新格式有什么看法，随后提议我再写一本指导性较强的专著。我认真梳理总结了自己乃至我国公文学界的最新实践和研究成果，形成了《党政机关公文处理工作条例精解与范例》书稿。

本书分四章，对《党政机关公文处理工作条例》若干问题进行研究，对公文创造规律进行剖析，对7个常用基础性文稿的写作规律进行探讨，最后对15个法定文种的写作规律进行解析。其内在的脉络是，提出并分析了公文本质上是什么、公文是怎样产生的、怎样才能更好地起草和运用公文、怎样迅速提升公文写作能力，以及怎样更好地运用公文为国计民生服务等问题。本书所要表达的主题，用一个字来概括，就是“一”，构成了“一心多向”系统，即“一生二，二生三，三生万物”。这既是一种公文观，又是一种价值论，还是一种方法论。任何公文，皆可作如是观。

所谓“一”，是指“一个核心观点”。按照2012版《条例》的规定，从概念上讲，“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。”按照本书的研究，从本质上讲，公文是为了实现中国特色社会主义利益而采取的有效治理国家的重要而基本的工具，是其所代表的利益关系的总和，是不断努力创造并突破历史局限性的产物。利益来到世间，一手抓着“文治”，一手抓着“武功”。

所谓“二”，指“法”和“理”。“法”是法律，又分为“三”，一是依法执政，二是依法行政，三是依法办事。“理”是道理，又分为“三”，一是客观事物的结构、规律；二是公务活动的结构、规律；三是表达客观事物和公务活动的语言文字的结构、规律。

所谓“三”，角度不同，划分又有不同。

第一类，过去、现在、将来。公文，总是深刻地依托一定的历史，创造一定的历史，讲述一定的历史。

第二类，文、事、人。做文就是做事，做事就是做人；做公文就是做公事，做公事就是做公人。不能见文不见事，见事不见人。要以人为本。

第三类，情、理、法。公文，总是寄托一定的感情，反映一定的道理，遵循一定的法则，是情感、态度、价值观的统一。

第四类，内己、外他、中介。公文，不管是上、下、左右，党内党外，内政外交，政治、经济、文化、社会，发展、改革、稳定，总是内己、外他和中介的统一。

第五类，想、说、做。公文，必须把想明白、说明白、做明白统一起来。统一，即使内部有矛盾，也能建功立业；不统一，内部矛盾一旦败露，轻则影响形象声誉，重则导致身败名裂，给党和国家、民族和人民造成严重伤害，甚至会亡党之国。这是英雄与枭雄，也是历代所谓文人骚客、推手、写手、幕僚等的幸福与悲剧所在。

第六类，输入、加工、输出。公文，总是一个语义场，一个信息系统，按照公文创造理论和公文传播理论，公文信息的输入、加工、输出必须统一，尽可能地突破信息壁垒，不断提高信息的准确性、针对性和实效性。

第七类，改、磨、打。“改”，是改动、改进、改善，“磨”是琢磨、磨砺、磨合，“打”是打算、打假、打造。公文，总是改、磨、打的统一。

第八类，过程、方法、结果。公文，总是从一定的利益（立意）出发，通过一定的过程，使用一定的方法，得到一定的结果，其中的关键，就是顶

天立地，无中生有，有中生无，有无相生相克。

第九类，正确、规范、提高。公文，不管怎么想、怎么写，生命线是它扎根于人民群众的正确性、可接受性、可行性，所谓的“正确”，理想的状态是，在正确的情景中，由正确的主体，面对正确的对象，使用正确的方法，做正确的事情，得到正确的结果。在正确、可接受、可行的基础上，把“要我”处理好，就是“规范”；把“我要”处理好，就是“提高”。有了正确、规范和提高，足矣。

所谓“万”，是指公文在大千世界中孕育生产，并且在与大千世界的相互作用中相互创造。公文的世界，就是人的世界。公文的困惑，就是人心的困惑。善待公文，就是善待人心。得人心者，得天下；治人心者，治天下。国计民生，文治武功，缺一不可。

所以，我反复强调，公文不仅仅是语言文字表达的问题，不仅仅是所谓“秀才”“妙笔生花”的问题，更是党政机关及其各级领导干部和所有工作人员，乃至全中国人民在“一心多向”系统中，依法执政，依法行政，依法办事，开展公务活动，求实创新，有效治理国家，谋求根本利益的问题。我们必须对国、人、利、事、物、文等要素的辩证关系和复杂实践予以科学、系统、深入的研究，才有可能更好地揭示党政机关公文处理工作规律，更好地宣传贯彻落实《党政机关公文处理工作条例》及其配套《格式》，从而更好地锻炼、创造、掌握和运用“文武之道”的力量。

本书当然不能说尽公文的各个方面，希望对促进中国公文学的发展，对辅助各级党政机关领导和同志们实施领导、履行职能、处理公务，对推动社会主义法治国家建设，对实现最广大人民群众的根本利益，发挥积极作用。

是为序。

刘访

2012年10月于北京

目 录

第一章 《党政机关公文处理工作条例》的若干问题	/1
第一节 为什么要发布实施 2012 版《条例》及其配套《格式》	/1
第二节 科学的党政机关公文观	/12
第三节 公文处理工作责任	/17
第四节 公文处理工作流程	/24
第五节 公文管理	/40
第六节 公文格式	/47
第七节 公文质量与公文处理工作质量	/84
第二章 公文是创造出来的	/92
第一节 公文是怎么产生的	/93
第二节 公文立意	/101
第三节 公文材料	/116
第四节 公文结构	/123
第五节 公文语言	/144
第六节 公文表达方式	/161
第三章 常用基础性文稿的写作	/175
第一节 调研报告	/175
第二节 工作信息	/188
第三节 会议记录与会议简报	/192
第四节 工作计划	/197
第五节 工作总结	/206
第六节 领导工作讲话稿	/220

第七节 汇报稿	/242
第四章 15 个法定文种的写作	/249
第一节 决议	/250
第二节 决定	/254
第三节 命令（令）	/257
第四节 公报	/261
第五节 公告	/263
第六节 通告	/265
第七节 意见	/267
第八节 通知	/271
第九节 通报	/286
第十节 报告	/289
第十一节 请示	/295
第十二节 批复	/299
第十三节 议案	/302
第十四节 函	/305
第十五节 纪要	/315
附录一：党政机关公文处理工作条例	/323
附录二：公文式样示例	/331
后 记	/343

第一章

《党政机关公文处理工作条例》的若干问题

2012 版《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《条例》）是我国公文制度改革发展的必然产物，共分 8 章 42 条，其核心概念更加科学正确，文种主要类别更加丰富完善，措辞表达更加准确简洁，章条逻辑层次更加严谨清晰，环节程序更加便于实际操作，体例格式更加简明规范，是公文实践和理论研究最新成果的集大成者，必将推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化，推动公文学站在新的历史起点上深入发展，为加快建设法治国家发挥重大而又积极的作用。

本章以 2012 版《条例》、2012 版《党政机关公文格式》（以下简称《格式》）为依据，重点分析其发布实施的深层原因、重大意义，解析公文概念及其本质，抽象概括出党政机关公文处理工作体系，即概念体系、责任体系、流程体系、管理体系、格式体系、质量体系。对宣传贯彻落实 2012 版《条例》及其配套《格式》提出了针对实际、特色鲜明、易学易用的意见建议，对一些错误的说法、做法进行了分析和纠正。

第一节 为什么要发布 2012 版《条例》及其配套《格式》

为什么要发布 2012 版《条例》及其配套《格式》？用 2012 版《条例》第一条的话讲，是“为了适应中国共产党机关和国家行政机关（以下简称党政机关）工作需要，推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化，制定本条例。”用 2012 版《格式》前言的话讲，是根据 2012 版《条例》的有

关规定对1999版《格式》进行修订。^①2012版《条例》第一条看上去似乎比较平淡，好像是句套话，实际上有深刻含义。下面，我们从六个方面进行简要分析。

一、从党政机关公文处理工作纲领性文件的发展历程来看

自1950年以来，党政机关公文处理工作纲领性文件经历了如下发展历程：

1950年4月至1954年8月，中共中央办公厅先后下发了《关于统一文件纸形与格式的规定》《关于规定党内文件的纸形与格式等问题的通知》，规定各级党委的各种文件及印行的文件汇集、党内刊物，一律使用16开纸，文字竖排，右侧装订，并写明出文机关的全衔及出文的年、月、日。

1951年9月，政务院首次颁布了《公文处理暂行办法》（以下简称1951版《暂行办法》），规定我国行政机关公文为7类12种。其中，对公文的“体式”进行全面规定：一是公文用纸；二是书写格式，要求公文直行竖写，自右而左，每页十行；三是书面格式，要求第一页必须包括文种、发文字号、事由、附件、主送机关、抄送机关、拟办、批示等栏目，这些内容按照固定的表格形式编排。

1956年1月，中共中央办公厅颁发了《关于党内文书改为横写、横排的通知》。自此，党内文件由竖排改横排，公文格式进一步规范完善。

1956年1月，国务院秘书厅发出《关于改变国家机关公文用纸格式的通知》，规定公文一律自左至右，横写横排，左侧装订；纸的大小一律使用十六开单页或八开双页。

1957年10月，国务院秘书厅又发出《关于对公文名称和体式的几点意见》^②，对部分文种进行了调整，但仍是7类12种。同时，将原来固定表格编排改为随文编排；去掉了“事由”栏目，新增了“标题”类目；另设“公文处理专用纸”，将原来公文中的“拟办”“批示”等栏目放在“公文处理专用纸”上，实现公文格式要素与公文处理要素相分离。

1964年2月，国务院办公厅发布了《公文处理试行办法》，将公文种类规定为10类12种。

^① 2012版《条例》第十条：公文的版式按照《党政机关公文格式》国家标准执行。

^② 《〈党政机关公文格式〉国家标准应用指南》（2012年7月第一版），第4页，第二十行，“同年10月”，按上下文系指1956年10月，这是错误的，应该是1957年10月。

1981年2月,国务院办公厅制发了第一个较为系统的《国家行政机关公文处理暂行办法》(以下简称1981版《暂行办法》),将行政机关公文的文种重新规定为9类15种。

1987年2月,国务院办公厅又修订颁发了《国家行政机关公文处理办法》(以下简称1987版《办法》),删除了“暂行”,规定行政机关公文的种类为10类15种。

1988年,原国家技术监督局发布了《党政机关公文格式》(GB/T 9704-1988)(以下简称1988版《格式》),1988版《格式》与1987版《办法》配套。这是我国历史上第一个公文格式国家标准,也是首次以国家标准形式将公文格式固化和推广,该标准主要是用于国家行政机关公文,但提出其他机关公文格式参照此标准执行,为公文处理工作提供了更加科学和坚实的技术基础。

1989年4月,依据1988版《格式》等三项国家标准,中共中央办公厅首次颁布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》(以下简称1989版《条例》),结合党的机关公文的特点,对文件种类和格式作了具体规定,明确党的文件主要种类有13种。

1993年11月,在1987版《办法》施行六年后,国务院办公厅再次修订发布了《国家行政机关公文处理办法》(以下简称1993版《办法》),有7章45条,其中规定行政机关公文的种类为12类13种。

1996年5月,中共中央办公厅正式颁布了《中国共产党机关公文处理条例》(1996版《条例》),有12章40条,其中确定文种为14种。

1999年,原国家技术监督局依据1993版《办法》,对1988版《格式》进行修订,发布了1999版《格式》(GB/T 9704-1999)。

2000年8月,国务院对国务院办公厅1993版《办法》进行修订,以国务院名义发布了《国家行政机关公文处理办法》(2000版《办法》),有9章57条,其中规定行政机关公文的文种有13种,即命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等。

2012年4月16日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《党政机关公文处理工作条例》(2012版《条例》),有8章42条,其中规定党政机关公文的文种有15种,即决议、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。2012年6月29日,国家质量监督检验检疫总局、国家标准委员会发布了与之配套的2012版《格式》。

2012 版《条例》及其配套《格式》均自 2012 年 7 月 1 日起施行。

从上述历史进程来看,1981 年之前,党、政机关公文处理主管部门对秘书机构的设置、任务、公文拟制等,虽然有一些规定,但都是专项、零散的,没有形成一个系统、完整的制度体系。

改革开放以来,特别是自 1981 版《暂行办法》发布以后,条例、办法不断发展完善,与此同时,人大机关、政协机关、部队机关、人民团体机关等,都参照形成了各自的公文处理工作规定,为推进机关公文处理工作科学化、制度化、规范化发挥了重要作用,并获得社会广泛认可。

但是,随着形势发展,也暴露出较多问题。其中,最突出、最根本的问题是,1996 版《条例》、2000 版《办法》及其配套《格式》的有关规定并不统一。例如公文处理工作的概念体系、公文主要文种的类别、公文行文规则、程序界定和章条逻辑、公文格式标准、公文安全保密规定等都存在着比较多、甚至比较大的差异,其文本表达也存在措词不准、陈述繁冗、前后错乱、体例不一等诸多问题,使学习、掌握和应用的难度比较大。全国各级党政机关公文处理工作可以说是五花八门,各具特色,可谓各级党政机关各有一套具体化的公文处理操作办法,乃至同级部门之间、同一部门内部科室之间各有一套历史因袭的公文处理操作办法,甚至于同一公文作者或工作人员前后之间,公文都有可能缺乏统一性。(这种差异性具体见下面所举 7 个例子)所以,迫切需要完善党政机关公文处理工作规则。

例1 国务院关于北京城市总体规划的批复 (国函〔2005〕2 号)

北京市人民政府:

你市《关于报请审批北京城市总体规划的请示》(京政文〔2004〕85 号)收悉。现就有关问题批复如下:

一、国务院同意修编后的《北京城市总体规划(2004 年—2020 年)》(以下简称《总体规划》)。《总体规划》立足于首都的长远发展,以贯彻落实科学发展观、建立健全社会主义市场经济体系、建设社会主义和谐社会为指导思想,符合北京市的实际情况和发展要求,对于促进首都的全面、协调和可持续发展,具有重要意义。

例2 国务院关于宁波市城市总体规划的批复 (国函〔2006〕69 号)

浙江省人民政府:

你省《关于要求审批〈宁波市城市总体规划(2004—2020)〉的请示》收悉。现批复如下:

一、原则同意修订后的《宁波市城市总体规划（2006年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

例3 国务院关于杭州市城市总体规划的批复（国函〔2007〕19号）

浙江省人民政府：

你省《关于要求审批〈杭州市城市总体规划（2001—2020年）〉的请示》收悉。现批复如下：

一、原则同意修订后的《杭州市城市总体规划（2001年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

例4 国务院关于西安市城市总体规划的批复（国函〔2008〕44号）

陕西省人民政府：

你省《关于报请审批西安市城市总体规划的请示》收悉。现批复如下：

一、原则同意修订后的《西安市城市总体规划（2008年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

例5 国务院办公厅关于批准鹤岗市城市总体规划的通知（国办函〔2006〕88号）

黑龙江省人民政府：

你省《关于鹤岗市城市总体规划（2001—2020年）的请示》收悉。经国务院批准，现通知如下：

一、原则同意修订后的《鹤岗市城市总体规划（2006年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

例6 国务院办公厅关于批准淮北市城市总体规划的通知（国办函〔2006〕90号）

安徽省人民政府：

你省《关于要求审批淮北市城市总体规划的请示》收悉。经国务院批准，现通知如下：

一、原则同意修订后的《淮北市城市总体规划（2006年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

例7 国务院办公厅关于批准衡阳市城市总体规划的通知（国办函〔2006〕94号）

湖南省人民政府：

你省《关于审批〈衡阳市城市总体规划（2002—2020）〉的请示》收悉。

经国务院同意，现通知如下：

一、原则同意修订后的《衡阳市城市总体规划（2006年—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

分析：上面所举7个文件^①，是国务院或国务院办公厅就省级政府关于某城市总体规划的请示所作的回复，其中有用“批复”文种的，也有用“通知”文种的。北京是首都，杭州、西安是省会，宁波是副省级计划单列市，而衡阳、淮北、鹤岗是普通地级市。从中可以看到：（1）对副省级以上城市的总体规划由国务院以信函格式发“批复”；对地级市的总体规划由国务院办公厅以信函格式发“通知”。（2）国务院在批复北京市时，引用了北京市的发文字号，而其他文件中没有引用。根据2000版《办法》第二十五条的规定，“引用公文应当先引标题，后引发文字号”。（3）对比7个文件中反映出来的6省市给国务院的请示、国务院或国办回文的标题，以及回文中关于城市总体规划的名称，可以看到：第一，国务院或国办回文标题是最规范的，而且7个标题基本保持了统一性，其中北京件因与该市请示对等而缺“市”字。国务院或国办回文，北京、西安、淮北三件请示的标题符合2000版《办法》第十条关于“公文标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号”的要求。第二，7件请示的标题里应不应该写“（×—×）”，这还需商榷，如果是国务院或国办回复为标准来看，就应不写。北京、西安、淮北三件请示的标题符合这个标准。第三，北京、西安、淮北三件请示标题表述基本一致，但三者之间还略有差别，“北京”后面无“市”字，“西安”“淮北”后面都有“市”字，北京、西安两件标题均作“报请”，淮北标题作“要求”，此两类用词都不甚妥当。因为作为请示，标题里一般不出现“申请”“提请”“报请”“要求”“请求”等与“请示”意义类似的词语，目的是为了避免语意重复，使标题简洁。鹤岗、衡阳两件请示标题符合这个标准。第四，浙江省宁波、杭州两件请示的标题表述不统一。关于宁波的请示“2020”后没有“年”字，而关于杭州的请示“2020”后则有“年”字。作为同一机关发出的同一主题的公文标题，理应保持前后统一。根据国务院或国办回文标准，上述7件请示的标题可统一修改为“关于××市城市总体规划的请示”，其中“审批”一词可有可无。上面的分析，并不是说原文有错误，而是说原文不规范，特别是在格式要素的处理上，同中有异，异中有同，

^① 均引自 <http://www.gov.cn>。

到底什么情况下应该怎么办，让人无所适从。

针对上面谈到的问题和不足，并结合新形势、新要求，中共中央办公厅、国务院办公厅着手研究修订完善公文处理工作纲领性文件。2009年5月，按照《党政机关公文处理工作条例》制定工作的统一部署，国家标准委同步启动了《党政机关公文格式》国家标准的制定工作。在广泛征求各方面意见建议的基础上，研究制定党政机关公文处理工作领域新的纲领性文件，2012年4月、6月先后发布了2012版《条例》及其配套《格式》，均于2012年7月1日正式施行。这是自20世纪80年代以来，党的机关公文处理规定与国家行政机关公文处理规定由原来的分别设立、差异较大、各自为政，到走向统一要求、统一规范、统一实施的重大历史性事件，并且恰逢建党91周年，很好地顺应了坚持中国共产党的领导核心，加快建设法治国家，建立健全中国特色社会主义法律体系的客观要求，很好地顺应了深化中国特色公文制度建设的必然要求，很好地顺应了建立健全党政机关公文处理工作领域纲领性文件，推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化的现实要求。

二、从党政机关公文处理工作纲领性文件的发布主体来看

1981版《暂行办法》、1987版《办法》、1993版《办法》的发布主体，都是国务院办公厅。1989版《条例》、1996版《条例》的发布主体，都是中共中央办公厅。2000版《办法》（国发〔2000〕23号）的发布主体改为国务院，更具有权威性和强制性。

2012版《条例》改由中共中央办公厅、国务院办公厅发布，并不是说就降低了它的权威性和强制性，相反，按照《关于印发〈党政机关公文处理工作条例〉的通知》（中办发〔2012〕14号），2012版《条例》已经党中央、国务院同意，要求“各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各总部、各大单位，各人民团体”遵照执行，首次实现了全统一、全覆盖，意味着从此以后，党政机关公文处理工作领域的纲领性文件只有2012版《条例》，而不再有其他并行规定，所以，2012版《条例》的地位及其权威性、强制性、统一性得到了最大程度的加强，而不是削弱。

三、从党政机关公文处理工作纲领性文件的“三化”措辞来看

1996版《条例》第一条讲“实现党的机关公文处理工作的科学化、制度化、规范化。”2000版《办法》第一条讲“使国家行政机关的公文处理工作

规范化、制度化、科学化”。“实现”和“使”的意思差不多，“三化”的顺序并不一致。

2012版《条例》讲“推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化”，表面上看，似乎与1996版《条例》类似，但实质上已经不是一个层次的目标，它高于1996版《条例》，优于2000版《办法》。

2012版《条例》所提出的“三化”，体现了实事求是、与时俱进、科学发展的新时代新要求。当前人类已经进入信息化、网络化、智能化时代，随着电子政务的深入发展，网络、计算机和现代化的办公设备普遍进入公文处理工作领域。使用计算机和网络，以及相关办公软硬件，大大改善了办公环境和办公条件，大大提高了公文处理工作的质量和效率。“科学化”已经成为新时期公文处理工作领域最普遍的手段、最显著的特征，这是客观物质条件和社会生活方式发生本质变化的客观反映，所以，将“科学化”列为“三化”之首，是应当而且必须的。通过“科学化”建设，使公文处理工作建立在公文运行的客观规律和实践基础上，建立在电子政务的现代化发展基础上。通过“制度化”建设，使公文处理工作更加严肃、健全。通过“规范化”建设，使公文处理工作在科学化、制度化的基础上，每项程序、每次操作都遵循一定的规程、方式和要求，达到统一、整齐的质量标准和规格。同时，2012版《条例》中的“推进”一词，不同于“实现”、“使”，而是更加突出强调了，“三化”作为要达到的结果，有一个不断深入发展的历史过程，实现“三化”的要求、衡量标准、凭借手段和方法，都有一个不断变化、完善和提高的过程。

四、从党政机关公文处理工作纲领性文件的党、法措辞来看

1996版《条例》第二十四条规定，公文起草要“符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示。”

2000版《办法》第二十五条规定，公文起草要“符合国家的法律、法规及其他有关规定。”

2012版《条例》第十九条规定，公文起草要“符合国家法律法规和党的路线方针政策。”

正如《中国特色社会主义法律体系》白皮书（2011年10月27日发布）所指出的，已经形成的中国特色社会主义法律体系，使国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。制定、发布公文是党政机关实施领导、执政行政的重要手段。发布实施2012版

《条例》，进一步规范和提高党政机关运用这个重要手段的能力和水平，是实现机关高效有序运转、保证科学决策和决策落实，加快推进中国特色社会主义法治国家建设的重要举措，同时也是进一步夯实法治基础，强化法治手段，提高法治实效的必然要求。

所以，把这三个文件的措辞比较起来反复推敲，我们就更加深刻地理解，这个顺序变化确实非常重要。在党政机关公文起草过程中，把“符合国家法律法规”的要求放到符合“党的路线方针政策”的要求之前，它符合现行《宪法》第五条的要求，即“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”非常严肃、非常准确、非常科学地界定并体现了党政机关公文及其处理工作坚持中国共产党领导和人民当家作主、依法治国、服务型机关建设的有机统一，体现了加快建设法治国家的基本精神要求，体现了党和政府对公文及其处理工作历史经验教训的总结和汲取，体现了党的率先垂范、自觉追求和崇高境界。这正如党的十八大报告所强调的，“党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”在这个大要求下，必须“更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”；加快建设“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。公文作为党政机关依法执政、依法行政、依法办事，为实现中国特色社会主义利益而采取的有效治理国家的重要而基本的工具，必须符合其根本要求，满足其实际需要。

五、从党政机关公文处理工作纲领性文件的公文概念来看

1996版《条例》第二条：“党的机关的公文，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。”

2000版《办法》第二条：“行政机关的公文（包括电报，下同），是行政机关在行政管理过程中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。”

2012版《条例》第三条对党政机关公文进行了统一定义，“党政机关公