



国家机关干部 知识文库

现代办公读本

中国水利水电出版社

国家机关干部知识文库

主 编 袁 木

副主编 钮茂生

贾 军

程连昌

现代办公读本

唐小红 李 晨 编著

中国水利水电出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家机关干部知识文库：现代办公读本/袁木主编；唐小红，李晨编著．—北京：中国水利水电出版社，1995

ISBN 7-80124-014-6

I. 国… Ⅰ. ①袁… ②唐… ③李… Ⅱ. ①科学知识-国家机构工作人员-学习参考资料②办公室-工作-国家机构工作人员-学习参考资料
N. ①Z228②C931.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 09457 号

书 名	国家机关干部知识文库 现代办公读本
作 者	唐小红 李 晨 编著
出版、发行 经 售	中国水利水电出版社 (北京三里河路 6 号 100044) 全国各地新华书店
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市京东印刷厂
规 格	787×1092 mm 32 开本 9.25 印张 202 千字
版 次	1996 年 4 月第一版 1996 年 4 月北京第一次印刷
印 数	0001—8200 册
定 价	13.80 元

《国家机关干部知识文库》编委会

主 编 袁 木

副主编 钮茂生 贾 军 程连昌

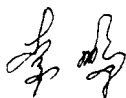
编 委 (以姓氏笔画为序)

于洪葆	马德森	王永民	王传纶
王林生	车利华	牛贵恒	厉以宁
田 源	史梦熊	刘 画山	刘青荣
刘佳林	刘柏林	刘昭东	刘福垣
许惠芬	许 毅	孙叔林	孙国华
李昌凡	李建忠	杨成绪	吴树青
张瑞珉	陈 暑生	赵海宽	钮茂生
侯文俊	袁 木	贾 军	顾学荣
黄燕明	章 颂先	彭 玉书	彭建国
程连昌	蔡 歧青		

秘书长 彭建国 (兼)

国家机关干部要重视学习

——《国家机关干部知识文库》序



我们的国家处于改革开放和现代化建设的伟大历史时期。我们面临着建设有中国特色的社会主义和实现国家现代化的光荣而艰巨的任务。现在，我国国民经济正持续、快速、健康地向前发展，改革正按照建立社会主义市场经济体制的目标推进。本世纪还有五年多的时间，二十一世纪很快就要到来。我们要实现第二步战略目标，并在此基础上走向第三步战略目标。综合分析国内外形势，可谓机遇与挑战并存。一方面，有以往几十年建立起来的比较雄厚的物质技术基础，旺盛的需求，广阔的国内市场，比较高的储蓄率，改革开放所提供的经济增长活力，以及国际和平环境，都是进一步发展的有利条件。同时，我国社会

经济发展中也存在一些制约因素，一些必须解决的矛盾和问题；在世界范围内日趋激烈的、以科技水平和经济实力为基础的综合国力竞争中，我国因为经济技术水平低于发达国家而受到市场竞争的压力。从总体上看，我国现代化建设面临着比较有利的形势。今后一段比较长的时间，仍是我国经济快速增长的时期。我们要继续抓住机遇，集中力量进行经济建设，发展和壮大自己。

各级干部肩负着重要的责任。我们的各级干部总体上说是好的，具有为人民服务的思想，与群众保持着密切的联系，有一定的专业知识和工作经验。但是，如果提出这样的问题：我们各级干部的能力和知识水平，能否适应国民经济不断发展的需要，能否适应日新月异的科技和社会进步的要求呢？我想，正确的回答应该是：还不能完全适应，因而必须努力学习。要学习邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论，学习经济学，学习科学技术，学习经济管理，学习自己所担负工作的有关专业知识。学习好才能工作好。如果不努力学习，即使有良好的愿望，对于工作也是难以胜任的。

学习是艰苦的事，对于担负着大量日常工作任务的各级干部来说也是不大容易的事。首先要下决心，有恒心。下决心，才能挤出时间来学习，不致被各种事情干扰；有恒心，才能长期坚持，不致一曝十寒。许多学得好的同志的经验证明，只要下决心，有恒心，工作再忙，也是可以抽出时间来学习的。少搞一点应酬，少搞一点形式主义的东西，拒绝参加那些不健康的娱乐活动，时间也就挤出来了。形成浓厚的学习空气，是个人不断进步的条件，也是加强精神文明建设和抵御腐朽思想侵袭的要求。学习要紧密结合中国国情和自己的工作实际。实践证明，不论革命战争年代还是进行现代化建设的今天，采取生搬硬套的教条主义的学习方法，肯定是不能成功的。

借《国家机关干部知识文库》出版的机会，写了上面这些话，算是希望。愿与大家共勉。

1995年5月25日

目 录

国家机关干部要重视学习

——《国家机关干部知识文库》序 李 鹏

第一章 公文处理 1

一、行文制度 1

二、公文处理程序与方法 8

第二章 公文写作 33

一、公文写作概述 33

二、指令性与法规性公文的写作 48

三、讲话稿与工作报告的写作 55

四、计划、简报、总结、调查报告与请示的写作 65

五、公文的起草、修改、审定与校对 81

第三章 文书立卷与档案管理 106

一、文书立卷归档的性质与意义 106

二、文书立卷的原则、范围与分工 113

三、立卷方法 133

四、立卷类目编制 144

五、公文归档 148

六、档案管理与利用 151

第四章 安全保密 166

一、保密工作概述 166

二、密级的确定、变更和解除 176

三、保密制度 178

四、国家秘密保密期限的规定 181

五、机要通信 183

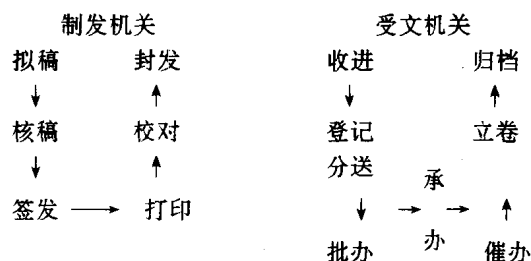
六、建立健全和严格执行泄密报告制度	184
七、关于保密方面的奖惩	185
第五章 信访工作	188
一、信访工作概述	188
二、人民群众来信的处理	202
三、人民群众来访的接待	213
第六章 计算机与办公自动化	221
一、计算机概述	221
二、微机的开机、关机与键盘	235
三、磁盘操作系统 DOS	244
四、办公自动化	271
后记	

第一章 公文处理

一、行文制度

(一) 文件运转过程

文件的运转可以分为两个阶段：一是在制发机关内部经过一系列文书处理程序；二是向外发出，递送给受文机关，受文机关收到以后，又经过一系列文书处理过程。从一份文件来说，从制发机关经过拟稿、核稿、签发、缮印、校对、封发到递送给受文机关，又经过收进、登记、分送、批办、承办等程序，直到最后立卷归档，这就是一份文件运转的全过程，如下图所示：



做好公文处理工作，不仅要合理组织机关内部的文书运转过程，还要合理组织文件从制发机关发往受文机关的过程，这就是行文关系和行文制度问题。

(二) 行文关系与行文制度

机关之间的文件往来，是根据组织系统、本机关所处的地

位、机关的职权、本机关和其他机关之间的工作关系来进行的。机关之间的关系主要有：①同一系统内的机关，有上级领导机关，有下级被领导机关，上下级机关之间有领导和被领导的关系，又叫隶属关系。如党中央与省委，国务院与省人民政府。②上级主管业务部门与下级业务部门之间，一般有业务指导关系，如国家财政部与省财政厅，省商业厅与县商业局。③非同一系统内的机关之间，无论级别高低，均没有领导、指导和隶属关系，如中央军委与省人民政府，省委与县人民政府。④不同系统的同级机关和同一系统的同级机关都属于平行关系，如省人民政府与省军区；省的各厅、局之间。

机关之间根据工作关系来往文件，构成了一定的行文关系，这种关系是按照规定的制度来执行的，这种制度就叫行文制度。正确地建立行文制度，有助于党和国家机关进行正常的领导和管理的工作，避免行文混乱，防止公文旅行，减少不必要的发文，防止文牍主义，提高机关工作效率。所以说，严格的行文制度是组织与管理好整个国家的文书工作，提高国家机器的组织与管理效能的一项重要制度，必须十分重视。建国以来，党中央书记处对于中央机关行文问题，减少中央批发的文件问题，曾经多次做出决定。毛泽东同志对于减少中央发文多次做过指示，周总理对于行文中党政不分的现象，也曾经多次提示注意。国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》中明确规定了国家行政机关之间的行文关系。当前结合领导体制、领导机构的改革，正在整顿行文制度，这是加强机关工作，提高办事效率的一个重要措施。

（三）行文方式

根据行文制度规定，机关之间的行文可以分为下行文、上

行文和平行文三个方面，并根据工作需要进一步细分了几种不同方式。

1. 下行文

下行文是上级领导机关对所属下级机关的行文。根据发文的目的是要求，可以采取逐级行文、多级行文和直达基层组织或群众行文等不同方式。

(1) 逐级行文 即采取逐级下达的方式或只对直属下一级机关的行文。如中央布置一项工作，虽然是全国性的，但因需要各地结合本地区的情况具体安排布置，故采取逐级行文的方式，发给各省、市、自治区，再由它们结合本地区的情况下达各区、县贯彻执行。有些工作只要求下一级机关了解和办理的，只发给某个或几个有关的下级机关，或发给所属各个下一级机关，也属于逐级行文。

(2) 多级行文——即党政领导机关对下面行文时，根据需要采取同时发到所属几级下属机关的方式。如中央有许多文件同时发到县、团级以上的各级组织。采取这种方式可以使下属几级组织迅速地读到高级领导机关的文件，及时领会和贯彻文件精神，免去逐级翻印、转发的手续，提高效率。如果中央文件同时发到省级和县级后，省级机关认为还需要补充的指示或意见，可以另发一个贯彻执行中央文件的补充性文件。

(3) 直达基层组织或群众的行文——党政领导机关的文件，有些是可以直接发到最基层的党政组织或传达到人民群众的，有些是需要公开发布的。对于需要公开发布的文件，则可以采取登报、广播等形式，直接与广大群众见面。如江泽民同志在党的十四大所作的报告，中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信，都是采取

及时全文见报的形式下达的。

2. 上行文

上行文是下级机关向所属上级领导机关的行文。根据实际工作需要，分为逐级、多级和越级行文3种方式。

(1) 逐级行文——即下级机关直接向所属上一级机关行文。这是上行文最常用的基本方式。除特殊情况外，下级机关一般均应直接向所属上级机关请示或报告工作，保持正常的工作关系。

(2) 多级行文——即下级机关同时向自己的直接上级机关和更高的上级领导机关行文。例如，县委行文给省委并报党中央（或给党中央并报省委），省计委给国家计委并报国务院等。这种方式是在少数特殊需要的情况下采用的。往往是问题比较重大，需要同时请直接上级和更高级的领导机关了解或指示、批复。

(3) 越级行文——即下级机关在非常必要时，可以越过自己的直接上级领导机关向更高级的上级机关直至中央行文。一般在下列几种特殊情况下，才可以越级向上行文：

a. 由于情况特殊紧急，逐级上报会延误时机造成损失的问题，如发生战争、严重自然灾害等；

b. 经过多次请示直接上级机关，长期没有得到解决的问题；

c. 上级机关交办的并指定越级直接上报的事项；

d. 对直接上级机关进行检举、控告的问题；

e. 直接上下级机关之间有争议而无法解决的事项；

f. 需要直接询问、联系的极个别的具体问题等。

3. 同时上报下达

同时上报下达是指将同一文件同时向上级机关和所属下

级机关行文。例如，发给所属下级机关的工作安排、工作简报、指示等，同时抄送或报送上级领导机关。但应注意向上级机关的请示，不要同时抄送下级机关，因为请示在未得到批复之前，尚不能执行。向下级机关的重要行文必要时可以抄送直接上级机关。

4. 平行文

凡互相没有隶属关系、业务指导关系、同级或不属同一系统的机关和部门之间的行文，都属于平行文性质。即不分系统、级别、地区的党政军机关、团体、企业、事业单位之间，相互联系工作都可以直接使用公函，采取平行文的方式行文。这样可以免去按系统转递、增加运转层次的麻烦，节省时间和提高办事效率。

（四）行文中应注意的问题

严格地执行行文制度，除正确选择行文方式外，还需要注意以下各项行文规则。

（1）行文必须本着精简文件的原则，严格控制发文的数量和范围，可发可不发的不应发。坚决反对滥发指示和因不敢负责、事事向上请示的做法。同样内容或内容基本类似的文件，已经发过一次就不必再发。同一份文件已经发给某部门办理，就不要再同时发给另一部门重复办理。可以用其他方式解决的问题，也可以不必行文。

（2）除非确有必要，一般以不越级行文为原则，以免扰乱正常领导关系。下级机关一般不应抛开直接上级机关而向上越级行文，使直属上级机关的工作陷入被动，或造成文件返转传递，拖延时间。如必须越级请示时，也可以酌情同时抄送直接上级机关，以防工作脱节。上级机关如有必要越级

向下行文时，也可以同时抄送受文者的直接上级机关。

(3) 必须注意行文的常规，不相隶属的机关，不应以隶属关系的身份行文。如在不属同一系统的机关，没有领导、指导关系的机关，不能发出命令、指示、决定等指示性文件和报告、请示等请求给予指示的文件。还应注意防止党政不分现象。政府机关和群众团体的党组，在日常工作中，只对上级党委负责，它不是一级党委，不宜于用党组名义向下行文；上级党委可以向政府机关和群众团体的党组行文，不宜直接向政府机关指示；也不宜用政府机关的名义直接向党的机关报告工作或发出指示。

遵守正常的行文秩序，还应当注意：上级机关的所属业务部门与下级机关的所属业务部门之间（如中央组织部与省委组织部，省工业厅与县工业局），仅在业务上有指导关系，没有直接的领导关系。下级机关对于重大的、方针政策性的问题应向上级领导机关请示和报告；属于一般业务问题，可由下级机关的所属业务部门与上级机关的主管业务部门直接联系，这样可以缩短行文路线，减少转折。还应注意上级机关的业务主管部门，可以根据领导机关的授权，答复下级机关提出的有关业务问题，但不宜直接对下级机关发出领导性文件，如省工业厅不能对县人民政府发出指示、决定等。

(4) 行文应分清主送与抄送机关。一般请示性质或要求对方办理、答复的文件，应主送一个主管机关，以便于受文机关处理。只有个别特殊情况，需要两个以上领导机关或部门共同研究办复的，才需要主送两个以上的有关机关。受双重领导的单位对上级机关的请示，应视内容写明主报和抄报机关，主报机关应负责答复请示的问题。上级机关对受双重

领导的单位行文时，应当同时抄送另一个负责领导该单位工作的机关。

(5) 必要时两个以上的机关可以联合发文，联合行文的机关应当是同级机关。

(6) 机关内部应当明确规定发文权限。属于全面性的、重要的、方针政策性的问题，应该加强集中领导，以机关的名义行文。属于在既定方针政策范围内、主管职权范围内的日常业务工作问题，可用业务部门的名义直接行文，以减少机关领导签发文件过分集中的现象，加快文件运转。

总的来说，我国的行文制度，充分体现了在社会主义制度下，既保证党政机关实行集中统一领导，及时贯彻党和国家的各项方针政策与处理各项工作问题，又保证不以党代政，以及保证充分发挥各级机关和机关内部各个业务部门分工负责的作用，使工作有条不紊，文件正常运行，机关之间上下左右联络顺畅，运转灵活。因此，各级、各类机关都必须重视和认真贯彻执行行文制度。

(五) 修订后的《公文处理办法》中规定的行文规则

1993年12月21日修订的《国家行政机关公文处理办法》，规定了如下行文规则：

(1) 各级行政机关的行文关系，应当根据各自的隶属关系和职权范围确定。

(2) 政府各部门在本部门职权范围内，可以互相行文，可以向下一级政府的有关业务部门行文，也可以根据本级政府授权和职权规定，向下一级政府行文。

(3) 向下级机关的重要行文，应当同时抄送直接上级机关。

(4) 部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。如擅自行文，上级机关有权责令纠正或撤销。

(5) 同级政府、同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文；政府及其部门与同级党委、军队机关及其部门可以联合行文；政府部门与同级人民团体和行使行政职能的事业单位也可以联合行文。

联合行文应当确有必要，单位不宜过多。

(6) 各级行政机关一般不得越级请示。因特殊情况必须越级请示时，应当抄送被越过的上级机关。

(7) “请示”应当一文一事，一般只写一个主送机关，如需同时送其他机关，应当用抄送形式，但不得同时抄送下级机关。除领导直接交办的事项外，“请示”不得直接送领导者个人。

(8) “报告”中不得夹带请示事项。

(9) 受双重领导的机关向上级机关请示，应当写明主送机关和抄送机关，由主送机关负责答复。上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时应当抄送其另一上级机关。

(10) 经批准在报刊上全文发布的行政法规和规章，应当视为正式公文依照执行，可不再行文。同时，由发文机关印制少量文本，供存档备查。

二、公文处理程序与方法

(一) 概述

公文处理程序指的是在一个机关内部，按照制发、办理与管理文件过程中的一系列环节所安排的工作顺序及其规律。它反映了各个公文处理环节之间的紧密衔接关系，也反