

公文知识丛书之五

公文管理

刘觉民 姜家林 编著

档案出版社

《公文知识丛书》之五

公文管理

刘觉民 姜家林 编著

档案出版社

1988年

公文管理

刘觉民 姜家林 编著

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

全国新华书店经销

二二〇七工厂印刷

*

开本787×1092毫米 1/32 印张: 5 字数110千字

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷

印数: 1—21000册

ISBN 7-80019-089-7/G·63 定价: 1.35元

出 版 说 明

为了适应广大文秘、档案工作者的工作和高等院校、中专的教学需要，我们出版了刘雨樵主编、彭树楷副主编的《公文知识丛书》。这套丛书包括《公文起源与演变》、《公文种类与格式》、《公文语言》、《公文逻辑》、《公文管理》、《世界公文概况》、《公文工作者的修养》等七个分册。

作者以总结多年来实际工作和教学经验为主，并力图从理论与实践的结合上说明问题。这套丛书实用性较强，对县级以上党政机关、企事业单位的广大文秘、档案工作者具有实际指导意义、对教学工作者来说也是一本有价值的参考书。

相信，这套丛书的出版，将对提高广大文秘工作者的业务素质、机关工作效率和文秘教学水平起促进作用。

前 言

公文是党政机关和企事业单位加强行政管理，进行信息交流的重要工具。随着形势的不断发展，公文的数量不仅大幅度的增加，而且种类也越来越多。因此，如何管理好公文，就成了各机关、单位的一项重要工作。如何提高公文的管理和利用水平，便成为一个急待研究和解决的课题。《公文管理》一书，就是在这种形势下编写的。

本书主要是介绍我国党政机关，特别是地县级机关公文的收集、处理、利用和管理方面的基本知识，并力求从信息论的角度总结研究公文处理诸环节的意义、作用、运行程序及其相互关系，阐明公文管理的理论与方法，探索提高公文利用率的新路子。

编写这本书，我们从指导思想上注意了几点：一是既要符合当前公文管理的需要，又要力争适应办公室自动化后公文管理的需要；二是既要适应大机关公文管理的需要，又要符合中小机关、特别是地县机关公文管理的需要。因此，在取材和内容上，除了总结我们自己长期实践中的体会和作法外，还着重吸收了全国各地先进的公文管理经验。总之，要努力使这本书既具有一定的理论价值，又有较高的实用价值。

在公文工作领域里，对公文管理作专门的、系统的研究和介绍，这还是一种尝试和探索。尽管它还不很成熟，甚至因为我们的水平有限而难免出现差错，但我们还是把它拿出来了，目的是为了得到同行们的指教，以便我们进一步修改使

这本小册子更加成熟、更加完善。

本书在编写过程中，得到档案出版社的时元第、曹玲二同志的具体指导，得到了襄樊市档案局孙春子同志的帮助，还得到其他许多同志的支持，在此一并表示衷心的感谢。

作 者

1987年4月15日

目 录

绪 论	1
一、公文的特点.....	1
二、公文的作用.....	3
三、公文管理的任务.....	5
四、公文管理的要求.....	7
第一节 制文	11
一、制文的意义.....	11
二、制文的程序和要求.....	12
制文程序简图.....	33
第二节 收文	34
一、收文的意义.....	34
二、收文的范围.....	35
三、收文的程序.....	35
收文程序简图.....	43
第三节 发文	44
一、发文的意义.....	44
二、发文的组织形式.....	45
三、发文的程序和要求.....	46
发文程序简图.....	69
第四节 阅文	70
一、阅文工作的意义和任务.....	70
二、阅文的原则.....	71

三、阅文的范围·····	71
四、阅文的组织工作·····	72
五、阅文的方法·····	75
六、阅文工作的步骤·····	77
阅文程序简图·····	84
第五节 办文 ·····	85
一、办文的意义·····	85
二、办文的范围·····	85
三、办文的分类·····	86
四、办文的程序·····	86
办文程序简图·····	99
第六节 公文利用工作 ·····	100
一、公文利用工作的意义和任务·····	100
二、公文利用工作的类型·····	101
三、公文利用工作的方法·····	102
四、对公文管理人员的要求·····	106
公文利用工作的方法简图·····	107
第七节 公文清理工作 ·····	108
一、公文清理的意义和标准·····	108
二、文件的清退·····	109
三、案卷的移交·····	112
四、文件的销毁·····	116
公文清理工作程序简图·····	119
第八节 文书立卷 ·····	120
一、文书立卷的作用·····	120
二、文书立卷的原则和范围·····	121
三、文书立卷的基本方法和步骤·····	122

文书立卷工作程序简图.....	131
第九节 公文工作的组织管理	132
一、组织.....	133
二、协调.....	134
三、定责.....	135
四、培训.....	139
五、检查.....	140
六、评比.....	141
附：国家行政机关公文处理办法	144

绪 论

公文是公务文书的简称。它是法定机关与组织按照特定的体式、^①经过一定处理程序制成的书面文字，是发布政策法令、传达工作意图、联系公务与记载公务活动的一种工具。公文是文书的一大类，它包括通用公文、经济公文、专用公文和技术公文四类：

通用公文，是各个社会集团在自己的工作活动中为了一定的目的而形成并使用的文字材料。如用来颁布法规、传达政令、指挥工作、请示问题、报告情况、联系事务、记载活动等的命令、指示、决议、决定、计划、报告、请示、批复、通知、通报、公函、纪要、总结等等。本书所讲的主要是通用公文以及与通用公文的管理和利用相联系的其它公文。

经济公文，是经济部门在业务活动中形成和使用的公文，包括经济合同、协定、协作议定书、财政预决算文件、各类经济分析等。

专用公文，是在一定的工作部门和业务范围内，根据特殊需要专门使用的文字材料，如司法部门使用的起诉书、公证书、笔录、开庭通知书、判决书等。

技术公文，是在科研、生产、基建等活动中形成并使用的图纸、图表、计算材料等文字材料。

一、公文的特点

我们所说的公文，从管理上说有以下特点：

（一）机密性

公务文书多数都具有机密性质。这是因为公文大都是党和国家活动的书面形式，反映了党政机关的工作部署、决策和一些重要活动情况，是党和国家现行机密的集中体现。在阶级斗争还存在的条件下，要想确保党和国家意志和活动的顺利贯彻与进行，必须使这些反映国家机密的公文限制在一定的范围和时间内。公文的保密具有一定的范围。党政机关根据所制发公文的性质、重要程度以及斗争策略和工作执行的需要，划定秘密等级，以此来控制阅文对象和范围。公文保密还具有一定的时间性或阶段性。文件在使用当中，随着时间的推移和形势的发展，逐渐升密的是极少数，绝大多数会逐渐降密，有的文件的机密性还会消失，变为非机密文件。有些内部文件，在适当的时机予以公布，变成公开的文件，这就无机密可言。但是，保守机密是公文管理工作的一项基本要求，任何人不能违反。

（二）政治性

公文具有鲜明的政治性。它直接受生产关系的制约，是统治阶级用以推动国家机器运转、谋求本阶级根本利益的重要工具之一。在阶级社会里，它是统治阶级用来使社会按照自己的意向发展的一种政治性的书面工具。公文的政治性直接由国家政权的性质所决定，不能偏离统治阶级的政治目的。今天，我们党和政府各级机关公文的政治性，表现在它直接地忠实地为巩固人民民主专政服务，为党和国家所代表的最广大劳动人民的根本利益服务，为实现国家的现代化建设服务。

（三）时限性

公文是国家机关在现实活动中形成、为指导现实工作而

产生的。它的传递和执行一般都具有较强的时限性。公文运行的整个环节，都要求快速、及时，就是封建公文也有这个要求。唐律规定，稽缓制书1天要打50鞭子，耽误10天要判1年徒刑；驿传耽误1天要打80大板；要速公文耽搁11天要流放2000里。时至今日，人类社会已发展到信息时代，公文的时限性更显得越来越突出。因此，党政机关的公文，大都须按级别、分层次地迅速上传下达。任何迁缓都会贻误工作，错失良机，给党和人民带来不应有的损失。

（四）准确性

公文不仅在思想内容方面必须合乎方针政策，合乎法律法规，合乎实际情况，使用的文字必须合乎规范，语言必须严谨周密、合乎逻辑，卷面体式必须合乎特定的规格要求；而且从缮写、印制、装订到装封、递送、收拆、分阅等环节，也都必须环环扣紧，准确无误。这些环节，不管哪一个出了差错，都会损害文件的内容，降低文件的质量，甚至会造成意想不到的损失。因此，必须做到准确。

二、公文的作用

公文是文书工作的对象，公文处理则是文书工作的主要内容。弄清公文的作用，是做好公文管理工作的前提。那么，公文到底有哪些作用呢？具体讲，主要有以下四个方面：

（一）指导作用

党和国家行政领导机关经常通过发文的方式来传达工作部署、意见和决策，对下面的工作进行具体领导和指导。公文是上级对下级工作进行领导与指导的一种工具。基层党政机关则按照上级机关指示、决议、政策等，结合本地实际情

况去具体贯彻实施，有时还将贯彻实施的情况向上级作出专题报告，以便上级更好地了解下情，作出新的部署、决策。

（二）依据作用

公文具有十分明显的依据作用。例如，协议、合同、契约等，经双方签定，证实彼此承担的责任义务，作为日后监督检查的依据。会议记录、电话记录、机关大事记等都有记载和依据作用。公文是机关、单位协调行动的依据和凭证。下级机关要依据上级机关的命令、决定、指示、计划、批复开展工作；上级机关要依据和凭借下级机关的情况、报告、请示进行有针对性的处理和回复。它不仅是国家现实政治生活、经济建设、科学研究和各类机关工作中发挥现行效用的根据，而且也是公文转化为档案保存的重要根据，是党政机关档案的主要来源。公文的这种依据和凭证作用，是整个党政机关按照统一意志，进行目标一致的活动与工作的重要保证。

（三）信息作用

广义地讲，公文都起着互通情况、沟通信息的枢纽作用。一个机关不可能孤立地进行工作活动，必须经常与上下左右的机关发生工作联系。公文则是机关之间、上下级部门之间，沟通思想、接洽工作、交流情况、处理问题、传递信息的枢纽和重要手段。上级机关做出有关工作的指示，下级机关必须按指示做好该项工作。下级机关在执行上级指示过程中，遇到问题不能原封不动执行指示时，需要得到上级机关的认可，那就要报告、请示上级机关，上级机关经过研究，又用批复下达下级机关。这种循环往复的公文就成了机关之间，上下级之间、内地外地之间工作联络的方式和工具。

（四）规范作用

公文具有法定的权威性。它代表一级机关的权力和尊严。公文中有相当一部分属于法规性文件。法规文件是人们行为的规范，是进行各项工作和活动的准绳，对于维持正常的社会秩序、安定社会生活、保障人民合法权益有着极其重要的作用。如《宪法》以及由其派生的《民事诉讼法》、《刑法》、《婚姻法》等，这些文件一经制订和发布生效，就必须坚决执行，因而也就具有规范和准绳作用。另外有一些公文，如章程、守则、规章制度等，虽不同于法律、法令和行政法规，但也仍然对它所涉及的成员具有约束和规范作用。

三、公文管理的任务

我们所说的公文管理工作，也称文书管理工作。它是文书工作部门的中心工作，是秘书工作的重要组成部分。公文管理通常有广义和狭义两种解释。广义的概念，即包括制发、处理与管理利用公文所进行的全部工作。这些工作通过相互衔接的一系列程序，构成公文的运转流程。而狭义的概念，主要是指文件的收发、催办、保管等工作。

新时期公文管理的任务是什么呢？概括地讲就是管好用活各类公文，高效优质为领导决策和机关工作提供服务。其重点就是四个字：“管好用活”。所谓“管好”，就是要做到“三化一保”，即公文管理要达到规范化、制度化、科学化，保证党和国家机密的绝对安全。规范化就是将公文管理工作的诸环节程序化，拟定具体标准、规范和技术操作规程；制度化就是建立健全各项规章制度，如收发制度、借阅制度、保密制度等；科学化就是对文书工作实行科学管理，结合实

际引进自然科学和企业化管理的经验、方法，逐步创造条件，用现代化的设备和手段装备文书管理部门。所谓“用活”就是要在文件规定的阅读范围内最大限度地开发利用公文信息资源，充分发挥文件内在的效用，高效优质地为领导决策和同级、下级机关服务，推进社会主义物质文明和精神文明建设。公文管理的具体任务和工作内容通常有以下几项：

- (1) 发文登记、拟办、承办和发文工作；
- (2) 收文登记、分阅、批办、催办工作；
- (3) 领导同志之间传阅文件的组织工作；
- (4) 会议、汇报的记录和会议文件处理工作；
- (5) 围绕领导决策和阶段性中心工作，主动收集、整理筛选文件资料，及时提供服务；
- (6) 文件的校对和缮印；
- (7) 印信的使用和管理；
- (8) 机关收发通信工作；
- (9) 文件的清理、清退和销毁工作；
- (10) 文件的平时归卷、集中立卷和移交归档工作。

1985年1月中共中央办公厅召开了全国秘书长、办公厅主任座谈会。主管办公厅工作的中央领导同志在会上提出了办公厅（室）要加强“三个服务”，努力实现“四个转变”。“三个服务”是：为领导服务，为同级和下级服务，为人民群众服务。“四个转变”是：从偏重办文办事转变为既办文办事、又出谋献策；从收发传递信息转变为综合处理信息；从单凭老经验办事转变为实行科学化管理；从被动服务转变为力争主动服务。这“三个服务”和“四个转变”，概括了我国党政机关、秘书工作的现状，指明了新形势下改革

和发展的方向，是当前和今后一个时期搞好秘书工作的指导方针，这对于作为秘书工作重要组成部分的公文管理工作来说，也同样具有十分重要的指导意义。

四、公文管理的要求

党政机关的公文管理工作要实现“四个转变”，首先要求公文管理人员必须树立以下几个观念：

（一）增强保密观念

公文管理既是一项政治性、业务性很强的工作，也是一项保密性很强的工作。公文保密是整个保密工作的一个重要组成部分。随着形势发展，公文保密工作的任务越来越重，要求越来越高。因此，随时提高革命警惕，切实做好公文保密工作，确保党和国家机密安全，是摆在各级文书工作部门面前的一项长期的重要任务。

文书工作部门是党政军机密比较集中的地方，是保密工作的重点单位，因而也是敌特分子窃密的重点。我们之所以强调公文管理人员必须增强保密观念，其理由之一是它经管着全部党政领导机关的文件资料，而这些文件上记载着党和国家的各项秘密；其次是由于接近领导，承办领导交办的工作，知密较多。因此，保密是文书工作部门和每一个公文管理人员的严肃的政治责任和职业纪律。这种责任和纪律是由于它关系着党和国家的根本利益所决定的。

从我国实行对外开放、对内搞活的新形势看公文保密的复杂性。党的十一届三中全会以来，党中央制定了“对外开放、对内搞活”的新政策，对于加速我国社会主义现代化建设，已经产生并且还将继续产生巨大影响和作用。同时也给公文保密工作带来了一些新情况，提出了新的更高的要求。进行间谍

活动的敌对分子，乘我国开放之机，利用旅游、访问、参观、讲学、技术交流、做生意等各种途径，采取公开的或隐蔽的、合法的或非法的、精神的或物质的等手段刺探、盗窃、索取我国秘密文件情报，而且随着科技进步，其窃密的技术也越来越高。这就给公文保密增加了复杂性。我们的头脑也要变得复杂起来。

从我国目前公文保密工作的现状看加强公文保密的紧迫性。总的看来，在党中央、国务院的亲自关怀和领导下，我国建立了一套比较完善、有效的公文保密工作制度，并且取得了显著的成效。但是离对外开放的新形势的要求仍有差距；且“保密无用”、“无密可保”、“有密难保”等糊涂思想也不能说完全根除，保密制度有章不循、执行松懈，保密教育不够普及深入，某些意志薄弱的领导干部和机要人员经不住金钱、美女、名誉、地位的诱惑，丧失国格人格，出卖党和国家机密的现象时有发生。这虽然是局部、个别的现象，但如不引起足够重视，让其蔓延开来，势必影响我国四化建设的进程，危及国家安全。因此，加强和改善公文保密工作，已成为新时期的一项非常迫切的任务。我们要坚持“内外（党内党外、国内国外）有别，既便利工作，又确保秘密”的原则，警钟长鸣，常抓不懈，订出一套适应新形势要求的保密措施，努力开创公文保密工作的新局面。

（二）增强信息观念

信息是现代化领导决策的依据和必需条件，决策是信息的结晶和必然结果。因此，从一定意义上说，党政机关的公文，实际上就是一种信息，而且是一种准确、系统、可靠的信息。整个公文管理过程，实际上就是信息的收集、传递、反馈过程。从事这项工作的人员，必须树立信息观念，自觉