

公文处理规范

主编 傅西路

人民日报出版社

PDG

现代秘书丛书

公文处理规范

主编：傅西路

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文处理规范 / 傅西路主编. — 北京: 人民日报出版社, 2003.3

ISBN 7-80153-629-0

I. 公... II. 傅... III. 公文-文件处理-规范-中国 IV. C931.46-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 007308 号

书 名: 公文处理规范

主 编: 傅西路

责任编辑: 曼 熳

装帧设计: 王 勇

出版发行: 人民日报出版社 (北京金台西路 2 号, 邮编: 100733)

经 销: 新华书店

印 刷: 廊坊光达胶印厂

开 本: 890×1240 1/32

字 数: 294 千

印 张: 13.5

印 数: 30000 册

印 次: 2004 年 2 月第 1 版 第 2 次印刷

书 号: ISBN 7-80153-629-0/G·357

定 价: 28.00 元

前 言

傅西路

正确实施公文处理，优质高效、求真务实地做好公文写作、公文办理、公文管理工作，是新时期党和国家依法行政的需要，是党政机关公文处理实现规范化、制度化、科学化的根本要求。

我们党的办公部门有 80 多年公文处理的成功经验，而且在各个发展时期，根据实际需要都制定了相应的公文处理规章制度。改革开放以来，为了适应国家现代化建设的需要，实现机关公文处理规范化、制度化、科学化，党政系统分别制定了《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）和《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）。《条例》和《办法》的颁布和实施，既指明了党政机关依法处理公文的正确方向，又具体明确了公文拟制、公文办理、公文管理的规范和要求。《条例》与《办法》从内容上看，二者的本质基本一致，但由于它们分属不同的系统，有些具体规定则有明显区别。比如，对公文的处理，《条例》注重公文拟制，因此单列一章强调；《办法》注重公文办理，特列两章分别规范“发文办理”和“收文办理”。又如，关于文种的使用，《条例》中有公报、决议、指示、条例、规定五个文种，行政机关是不使用的；而《办法》中有命令（令）、公告、通告、议案四个文种，党的机关也是不使用的。再如，公文格式中，纸型规格、密码标位、用印日期

等，各有不同要求。因此在具体实施中，各按各的要求进行规范操作。

自2001年1月1日起施行的以国务院名义发布的《办法》，是国家行政机关办公厅（室）秘书工作的一件大事，是标志国家行政机关秘书工作走向规范化、制度化、科学化的一个新的里程碑，是适应我国深化改革开放和现代化建设发展需要、进一步规范国家行政公文写作、公文办理、公文管理的一部重要的公文处理法规。认真学习、掌握、施行《办法》，不仅对规范国家行政公文处理有重要意义，而且对规范全国各行各业的公文处理，提高办文质量，推动全国办公厅（室）工作和秘书事业发展，都具有重要的现实意义和长远的历史意义。

《办法》与现行的同类文件相比，有以下三个突出特点：

一是简明。《办法》面目一新，没有原《办法》中那些空话、套话、重复的话以及非规范性语言的表述，章章、条条、款款都是开门见山，简洁明了，一语中的。比如，《办法》的总则，不论是说明《办法》制定的目的，对行政公文的界定，对公文处理范围的界定，还是条目之间的逻辑性，都比原《办法》简明，本身是公文写作的一篇优秀之作。

二是准确。读《办法》可以看出，它对原《办法》的修改是下了很大功夫的。应该说它是经过字斟句酌、精心敲定，达到了字词规范、结构严谨、表述准确。比如，对重要概念的解释和机关公文定义的表述，用“法定效力”比“特定效力”准确，用“规范体式”比“规范格式”准确；在公文文种中，将“命令”中的“奖惩有关人员”改为“嘉奖有关单位及人员”更准确；将“变更或者撤销下级机关不适当的决定事项”移到“决定”文种中更准确。其他像有些章

节、条目先后顺序的调整，位置的摆放，不仅突出了《办法》的简明，而且使其逻辑性、层次性、程序性显得更合理、更准确。

三是实用。《办法》删去了许多不必要的文字和内容，表述十分简明，目的在于方便操作。根据社会发展和公文处理的需要，在《办法》中增加或单设了一些章节、条款，以及说明将要另行制定的特项新规定等，都是为了突出其实用性和可操作性。具有很强的实用性和可操作性，不仅是《办法》的鲜明特征，也是它能够付诸实施的可靠保证。

目前，在我国还通行着其他机关公文处理规章，虽然各有其施行对象和范围，但内容则小异大同。《条例》和《办法》，在全国具有很高的权威性、法规性和通用性，各行各业都应认真学习和掌握，按照《条例》、《办法》的要求统一规范公文处理。

按照《条例》、《办法》的要求，如何强化规范公文处理？

首先要认真学习，牢记条文。据调查了解，长期以来有些单位的公文处理之所以不能做到规范化，就在于许多办公室人员学习不够、不了解公文处理方法，有的即使了解，但对其内容很不熟悉。更有甚者，有些办公室领导也不熟悉，或一知半解。以其昏昏，焉能使人昭昭？对《条例》、《办法》条文茫茫然，谈何规范处理？

其次，要认真掌握，切实施行。据了解，有些办公室领导和工作人员熟悉《条例》、《办法》规定，但在有些公文的办理上，因要求助于人，就违章行事，不是将“报告”与“请示”混淆，就是将“函”与“请示”错用，以致造成行文准则和使用文种的混乱，影响了公文的效力和发文机关的形象。

多年来，全国各地办公厅（室）广大秘书人员，认真贯彻落实《条例》、《办法》，严格按照要求，规范公文拟制、公文办理和公文管理，不断提高公文质量。但是近两年来，我们在公文处理培训中接触到，一些基层党政机关办公部门和企事业单位的文秘人员，对《条例》、《办法》的内容不够熟悉，对机关公文拟稿、办文程序和文书格式的标准尚未完全掌握，因此具体做起来就很不规范。为了帮助文秘人员提高业务水平，全面掌握《条例》、《办法》的内容，规范公文处理工作，我们特邀请首都若干秘书工作领导和长期从事秘书研究的专家学者，在两年前编写了《公文处理新规范》。这次，根据当前公文处理中存在的不规范现象，针对在贯彻落实《条例》、《办法》中遇到的实际误惑，对原书做了部分修改，新增了一些有关《条例》内容的解释，补充了一些例文分析，更加突出对公文处理规范化的正确认识和掌握。

这次修订，虽然也改正了原书中的一些差错，但限于水平，还会存在许多不足，恳请批评指正。

2003年3月

目 录

前 言	傅西路 (1)
第一章 党政机关公文处理文件的制发	(1)
第一节 《条例》、《办法》修订的背景	(2)
一、《条例》修订的背景	(2)
二、《办法》修订的背景	(4)
第二节 《条例》、《办法》修订的原则	(9)
一、《条例》修订的原则	(10)
二、《办法》修订的原则	(12)
第三节 《条例》、《办法》修订的主要内容	(15)
一、《条例》修订的主要内容	(16)
二、《办法》修订的主要内容	(17)
第二章 公文处理总则	(23)
第一节 公文及公文处理内容	(23)
一、公文的定义	(23)
二、公文处理内容	(26)
第二节 公文处理的原则和要求	(29)
一、实事求是的原则	(29)
二、精简的原则	(29)
三、高效的原则	(30)
四、及时、准确、安全的要求	(30)
五、公文处理原则与要求的关系	(32)

第三节 公文处理的基本目标	(32)
一、公文处理的规范化	(33)
二、公文处理的制度化	(33)
三、公文处理的科学化	(34)
第四节 公文处理的组织领导	(34)
一、各级领导要高度重视	(35)
二、公文处理的管理机构要加强业务管理	(35)
三、专职人员要有较高的素质	(36)
第三章 公文种类	(37)
第一节 文种概说	(37)
一、文种历史沿革	(37)
二、文种名称含义	(41)
三、起草公文如何确定文种	(42)
第二节 文种分析(上)	(43)
一、命令(令)	(43)
二、决定	(45)
三、公告	(49)
四、通告	(51)
五、通知	(53)
六、通报	(58)
第三节 文种分析(中)	(61)
一、议案	(61)
二、报告	(62)
三、请示	(65)
四、批复	(67)
五、意见	(69)
六、函	(70)

七、会议纪要	(73)
第四节 文种分析 (下)	(76)
一、决议	(76)
二、指示	(79)
三、公报	(82)
四、条例	(84)
五、规定	(86)
六、法	(87)
七、规则	(89)
八、实施办法	(90)
九、意见、批评和建议	(91)
十、通令	(93)
十一、布告	(94)
第四章 机关公文格式	(97)
第一节 公文格式标准化的意义和特点	(97)
一、公文格式标准化的意义	(97)
二、公文格式标准化的特点	(99)
第二节 公文格式标准化	(100)
一、公文格式标准化的含义	(100)
二、公文的传递介质	(101)
三、公文印刷、装订	(102)
第三节 公文格式国家标准介绍	(103)
一、国家标准的适用范围	(103)
二、标准的主要技术处理	(103)
三、一般公文格式的基本要求	(103)
四、错误点评	(109)
第四节 上行文和联合行文格式的技术处理	(112)

一、上行文	(112)
二、联合上行文	(113)
三、联合下行文	(113)
四、联合行文的用印	(113)
五、错误点评	(114)
第五节 其他公文格式的技术处理	(115)
一、信函	(115)
二、命令	(116)
三、会议纪要	(116)
四、其他公文	(117)
五、错误评点	(117)
第五章 行文规则	(131)
第一节 行文概说	(131)
一、行文界定	(131)
二、行文根据	(132)
三、行文方式	(134)
第二节 行文原则	(137)
一、确有必要	(138)
二、注重效用	(142)
三、依法行政	(146)
第三节 行文主体规范	(149)
一、行文主体	(149)
二、行文主体不规范举例分析	(152)
第四节 行文对象的规范	(156)
一、主送、抄送规范	(156)
二、主送、抄送不规范举例分析	(157)
三、文种使用不规范举例分析	(159)

第六章 公文写作	(163)
第一节 情况确实, 观点明确	(163)
一、材料可靠, 情况确实	(163)
二、主旨突出, 观点明确	(172)
第二节 结构严谨, 表述规范	(176)
一、公文常用的表达方式	(177)
二、条理清晰, 结构严谨	(180)
三、直述不曲, 表达规范	(184)
第三节 指挥性和报请性公文的写作	(192)
一、命令(令)和决议、决定的写作	(192)
二、指示和意见的写作	(196)
三、议案、报告、请示和批复的写作	(198)
第四节 知照性、规范性和记录性公文的写作	(205)
一、公报、公告、通告、通报、通知和函的写作	(205)
二、条例、规定和会议纪要的写作	(211)
第七章 发文办理	(213)
第一节 文稿审核	(213)
一、文稿审核的重要意义	(214)
二、文稿审核的主要内容	(214)
第二节 文稿签发与复核	(216)
一、文稿签发	(217)
二、文稿复核	(219)
第三节 公文缮印、用印	(220)
一、公文缮印方式	(220)
二、公文缮印材料	(221)
三、公文缮印版式	(222)

四、公文校对	(223)
五、公文用印	(224)
第四节 公文登记分发	(227)
一、发文登记	(227)
二、公文分发	(227)
第八章 收文办理	(229)
第一节 公文签收、登记与审核	(229)
一、收文签收	(230)
二、收文登记	(231)
三、收文审核	(234)
第二节 公文的传阅	(235)
第三节 收文拟办	(238)
一、拟办的作用、范围与要求	(238)
二、拟办方法	(239)
第三节 公文批办	(241)
一、批办的作用、原则与范围	(241)
二、批办方法	(244)
第四节 公文承办、催办与查办	(245)
一、承办的作用和要求	(245)
二、公文催办	(248)
三、公文查办	(251)
四、查办和催办的区别	(252)
第九章 公文归档	(254)
第一节 公文归档的范围和原则	(254)
一、归档范围	(254)
二、公文归档的原则	(257)
第二节 公文整理方法	(260)

一、以“案卷”为单位的整理	(260)
二、以“件”为单位的整理	(273)
第三节 归档的手续	(291)
一、归档内容	(291)
二、归档手续	(292)
第十章 公文管理	(294)
第一节 公文管理的原则和制度	(294)
一、公文管理原则	(294)
二、公文管理制度	(297)
第二节 公文信息加工	(300)
一、公文信息加工原则	(300)
二、公文信息加工方式	(301)
第三节 公文平时归卷	(302)
一、平时归卷含义	(302)
二、平时归卷方法	(303)
第四节 办结公文处置	(304)
一、立卷归档	(304)
二、清退	(304)
三、销毁	(306)
四、暂存	(307)
第五节 公文管理方法	(308)
一、数量控制方法	(308)
二、质量控制方法	(310)
三、办理程序的控制方法	(313)
四、运转流程的控制方法	(315)

附 公文处理文件

《中国共产党机关公文处理条例》	(319)
《国家行政机关公文处理办法》	(331)
《国家行政机关公文处理办法》	(342)
《国家行政机关公文处理办法》修改情况	(351)
《国家行政机关公文格式》	(361)
《国务院公文主题词表》	(377)
《出版物上数字用法的规定》	(393)
《标点符号用法》	(402)

后 记	(413)
-----------	-------

第一章 党政机关公文处理文件的制发

党和国家历来都十分重视机关公文处理工作。党的十一届三中全会以后，国务院办公厅于1981年印发了《国家行政机关公文处理暂行办法》，1987年将其修订为正式办法，1993年又对其作了进一步修订（该《办法》以下简称原《办法》）；中共中央办公厅于1989年印发了《中国共产党领导机关公文处理条例（试行）》（以下简称《条例（试行）》）。90年代，党和国家的各项工作进入了一个新的时期，因而党和国家对党政公文处理工作也就提出了更高的要求；为此，经中共中央批准，中共中央办公厅于1996年5月3日印发了《条例》，并于发布之日起施行；国务院于2000年8月20日发布了《办法》，自2001年1月1日起施行。《条例》是中国共产党在建国以后制发的第一个专门而全面规范机关公文处理工作法规性的文件。《办法》是以国务院名义发布的第一个机关关于公文处理方面的法规性文件。这两个文件的先后出台，标志着党和国家机关公文处理工作向着规范化、制度化、科学化的方向迈进了一大步。《条例》、《办法》先后发布之后，受到了各级党政机关特别是秘书人员的拥护，大家普遍反映，《条例》、《办法》分别反映了各级党政机关在公文处理方面所作的一系列改进，体现了党政机关公文处理工作的现实需求。《条例》、《办法》各与其修订前文件相比，在内容方面有了较大的调整和丰富，在规范性和

可操作性等方面也有了很大改进；特别是《办法》在法律效力 and 权威性方面得到了提升。因而，这两个文件必将在党政机关公文处理工作上发挥出前所未有的指导作用。为了帮助广大读者更好地理解 and 掌握《条例》、《办法》的一些基本原则和有关规定，促进《条例》、《办法》的贯彻实施，下面简要介绍一下《条例》、《办法》修订中的有关情况，供大家参考。

第一节 《条例》、《办法》修订的背景

机关公文是各级各类机关进行与处理各种公务活动的重要载体，无论是实施领导还是依法行政，大量经常性的工作是要通过机关公文来进行的。90年代，党和政府的工作进行了一系列的改革。新的时期，新的形势、新的任务、新的体制与机制，要求新的公文处理的原则、制度、方式方法与其相适应。《条例》、《办法》的制发，正好适应了这种要求。

一、《条例》修订的背景

1989年，《条例（试行）》下发后，党的各级机关反响很大，机关公文处理工作的规范化和公文处理工作的质量、效率得到了普遍提高。实践证明，《条例（试行）》基本是适用的、可行的。但是，随着形势的发展和实践的深入，广大秘书部门和秘书人员认为《条例（试行）》有进一步修订的必要，其中有些内容需要进一步完善。其主要原因是：

（一）体现中央领导同志的意图

1990年在中央办公厅召开的党委秘书长、办公厅主任座谈会上，中央政治局常委就新时期办公厅（室）工作作了非常重要的指示。中央主要领导同志指出，办公厅工作十分重要，是上情下达、下情上达的枢纽，办公厅要发挥参谋助手作用、督促检查作用、协调综合作用。同时，对办公厅的