



公文处理新规范

—— 国务院《国家行政机关公文处理办法》释解

傅西路 主编

中国城市出版社

公文处理新规范

——国务院《国家行政机关
公文处理办法》释解

傅西路 主编

BA021/03

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文处理新规范: 国务院《国家行政机关公文处理办法》释解/傅西路主编. —北京: 中国城市出版社, 2001.4

ISBN 7-5074-1272-5

I. 公… II. 傅… III. 国家行政机关—公文—文件处理—规范—注释—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 16759 号

责任编辑 何玉兴

封面设计 孙岩

责任技术编辑 张建军

出版发行 中国城市出版社

地址 北京市朝阳区和平里西街 21 号 邮编 100013

电话 84275833 传真 84278264

电子信箱 cncity@peoplespace.net

经销 新华书店

印刷 北京集惠印刷有限公司

字数 218 千字 印张 9.75

开本 850×1168 (毫米) 1/32

版次 2001 年 4 月第 1 版

印次 2001 年 4 月第 1 次印刷

印数 0001—6000 册 定价 16.00 元

·版权所有, 翻印必究·

前 言

以国务院名义发布的新的《国家行政机关公文处理办法》自 2001 年 1 月 1 日起开始施行，以前以国务院办公厅名义发布的《国家行政机关公文处理办法》同时废止。新的《国家行政机关公文处理办法》的发布，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机关公文写作、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、施行新《办法》，不仅对规范国家行政机关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，提高公文质量，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。

新《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。新《办法》面目一新，没有旧《办法》中那些空、套、重复的话以及非法规性语言的表述，章章、条条、款款都是开门见山、简洁明瞭、一字千斤、一言中的。比如，新《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，都比旧《办法》简明，可以说是公文写作的一篇优秀之作。

二是准确。读新《办法》可以看出，它对旧《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，对重要概念的解釋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”移放在“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，不仅突出了新《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。新《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，在新《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，不仅是新《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。国务院发布的新《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，按照新《办法》的要求统一规范公文处理。

如何施行新《办法》，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不学习、不了解公文处理办法，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《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《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”错位，以致造成行文准则和使用文种的混乱，损害了公文的质量和发文机关的形象。

为了深入学习宣传新《办法》，推动新《办法》的贯彻施行，帮助广大秘书人员学好用好新《办法》，北京现代秘书科学技术研究中心作为本书的组织者，邀请首都一些长期从事公文处理教学与研究的领导、专家、学者进行编写。对他们的参与和合作表示衷心感谢。本书的出版发行，得到了城市出版社的大力支持，在此也表示衷心感谢。

由于时间仓促和限于写作水平，存在一些缺憾不足之处在所难免，敬请同仁指正。

傅西路

2001年3月7日

目 录

前言

傅西路

第一章 新《办法》的制订和制订原则	(1)
第一节 新《办法》制订的必要性	(1)
第二节 新《办法》制订的主要原则	(7)
第三节 新《办法》制订的主要内容	(11)
第二章 公文处理总则	(16)
第一节 总则的指导思想及意义	(16)
一、公文处理的特点	(17)
二、总则的指导意义	(20)
第二节 公文与公文处理	(21)
一、公文定义与内涵	(21)
二、公文处理及其基本任务	(23)
第三节 公文处理的规范化、制度化、科学化	(24)
一、公文处理的规范化	(24)
二、公文处理的制度化	(25)
三、公文处理的科学化	(26)
第四节 公文处理的基本原则与要求	(26)
一、公文处理的基本原则	(27)
二、公文处理的要求	(28)
三、公文处理原则与要求的关系	(30)

第五节 做好公文处理工作的措施	(31)
一、各级领导要高度重视	(31)
二、公文处理的主要机构要加强业务管理	(31)
三、公文处理要有专职部门和专职人员	(32)
四、要提高全体实践者的责任意识和业务水平	(32)
第三章 公文种类	(34)
第一节 文种概说	(34)
一、文种的历史沿革	(34)
二、文种名称的含义	(37)
三、起草公文如何确定文种	(38)
第二节 文种分析(上)	(39)
一、命令(令)	(39)
二、决定	(41)
三、公告	(44)
四、通告	(46)
五、通知	(48)
六、通报	(51)
第三节 文种分析(下)	(54)
一、议案	(54)
二、报告	(55)
三、请示	(57)
四、批复	(59)
五、意见	(60)
六、函	(62)
七、会议纪要	(64)
第四章 公文格式	(67)
第一节 公文格式概述	(67)
一、什么是公文格式	(67)
二、公文格式规范化、标准化的意义	(68)

三、公文格式标准化的特点	(69)
四、国家行政机关公文格式	(72)
第二节 国家行政机关公文格式标准	(72)
一、国家行政机关公文（以下简称行政机关公文）格式标准 化的含义	(72)
二、行政机关公文的传递介质	(73)
三、用纸质量及印刷、装订的质量	(75)
四、公文印刷、装订	(76)
五、行政机关公文格式及数据表述的规范化、标准化	(76)
六、公文印刷的颜色	(77)
第三节 《国家行政机关公文格式》国家标准介绍	(77)
一、《行政机关公文格式》国家标准的适用范围	(77)
二、领会原则，正确理解标准的主要技术细节	(77)
第四节 上行文格式	(80)
第五节 公文中其他格式	(84)
第五章 行文规则	(87)
第一节 行文概说	(87)
一、何谓行文	(87)
二、行文根据	(88)
三、行文方式	(90)
第二节 行文原则	(91)
一、确有必要原则	(92)
二、注重效用原则	(95)
第三节 行文规范（上）	(99)
一、有关行文主体的规范	(99)
二、行文主体方面存在的不规范做法	(102)
第四节 行文规范（下）	(103)
一、有关主送、抄送机关的规范	(103)
二、主送、抄送方面存在的不规范做法	(105)

三、有关文种使用方面的规范	(106)
四、文种使用方面存在的不规范做法	(107)
第六章 公文写作	(108)
第一节 情况确实, 观点明确	(110)
一、材料可靠, 情况确实	(111)
二、主旨突出, 观点明确	(116)
第二节 表述准确, 结构严谨, 字词规范, 标点 正确	(119)
一、表述准确, 结构严谨	(119)
二、字词规范, 标点正确	(124)
第七章 发文办理	(126)
第一节 文稿的审核	(126)
一、文稿审核的意义	(126)
二、文稿审核工作的内容	(127)
第二节 文稿的签发、复核	(129)
一、签发	(130)
二、复核	(132)
第三节 公文缮印	(133)
一、公文缮印的方式	(133)
二、公文缮印的材料	(134)
三、公文缮印的版式	(135)
四、公文校对、装订	(136)
第四节 公文的用印	(137)
一、用印原则	(137)
二、用印的方法	(138)
第五节 公文的登记分发	(139)
一、发文登记	(139)
二、公文的分发	(140)
第八章 收文办理	(141)

第一节 公文的签收登记	(141)
一、签收	(141)
二、收文登记	(142)
第二节 收文的审核	(145)
第三节 公文的拟办	(146)
一、拟办的作用	(146)
二、拟办的范围	(147)
三、拟办的要求	(147)
四、拟办的方法	(148)
第四节 公文的批办	(149)
一、批办的作用	(149)
二、批办的原则	(150)
三、批办的范围	(152)
四、批办的方法	(152)
第五节 公文的承办	(153)
一、承办的作用	(153)
二、承办的要求	(154)
第六节 公文的催办与查办	(156)
一、公文的催办	(156)
二、公文的查办	(159)
第七节 阅知类公文的办理	(161)
一、传阅的方式	(161)
二、传阅的要求	(162)
第九章 公文归档	(164)
第一节 公文归档的范围	(164)
一、应归档的范围	(164)
二、不予归档的范围	(166)
第二节 公文立卷的原则	(167)
一、联系原则	(168)

二、完整原则	(169)
三、保管原则	(169)
四、利用原则	(170)
第三节 公文立卷的方法	(171)
一、分类方法	(171)
二、组卷方法	(175)
第四节 公文组卷步骤	(177)
一、排列卷内公文	(177)
二、编卷内页码	(178)
三、填写卷内目录	(178)
四、装订案卷	(179)
五、加贴卷末备考表	(179)
六、拟写案卷题名	(179)
七、填写案卷封面	(181)
八、编写案卷目录	(181)
第五节 归档的手续	(182)
一、归档的内容	(182)
二、归档的手续	(183)
第十章 公文管理	(184)
第一节 公文管理的原则和制度	(184)
一、公文管理的原则	(184)
二、公文管理的制度	(187)
第二节 公文信息加工	(189)
一、公文信息加工的原则	(189)
二、公文信息加工的主要方式	(190)
第三节 公文平时归卷	(191)
一、平时归卷的含义	(191)
二、平时归卷的方法	(191)
第四节 办结公文的处置	(193)

一、立卷归档	(193)
二、清退	(193)
三、销毁	(195)
四、暂存	(196)
第五节 公文管理的方法	(197)
一、公文数量控制方法	(197)
二、公文质量控制方法	(199)
三、公文收发文办理各环节的控制方法	(201)
四、公文运转过程的控制方法	(203)
附公文处理文件	(207)
《中国共产党机关公文处理条例》	(207)
国务院《国家行政机关公文处理办法》	(218)
国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》	(228)
《国家行政机关公文处理办法》修改情况	(236)
国家行政机关公文格式	(245)
国务院公文主题词表	(261)
《出版物上数字用法的规定》	(275)
《标点符号用法》	(284)

后记

第一章 新《办法》的制订和制订的原则

国务院于2000年8月24日发布，并于2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》），是以国务院名义发布的第一个关于公文处理方面的法规性文件。它的出台，标志着我国行政机关的公文处理工作向着法制化的方向迈进了一大步，同时，也充分体现了国务院对公文处理工作的高度重视。新《办法》发布以后，受到了各级行政机关特别是文秘工作人员的好评，大家普遍反映，这个新《办法》比较充分地反映了政府系统机构改革以后，各级行政机关在公文处理方面所作的一系列改进，体现了行政机关公文处理工作的现实需求。与原《办法》相比，新《办法》在法律效力和权威性方面得到了提升，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。

为了帮助广大读者更好地理解和掌握新《办法》的一些基本原则和有关规定，促进新《办法》的贯彻实施，下面简要介绍一下新《办法》制订中的有关情况，供大家参考。

第一节 新《办法》制订的必要性

原《办法》经制订后由国务院办公厅于1993年11月21日发布，于1994年1月1日起施行。施行以来，对各级国家行政机关及时、准确、安全地处理公文，提高公文处理工作的

质量和效率，发挥了重要作用，有力地促进了国家行政机关公文处理工作的规范化、制度化建设。近年来，随着国家行政机关工作情况的变化，公文处理工作也有了较大的改变，原《办法》的许多规定已经不适应新的工作方式的要求，满足不了实际工作的需要。国家行政机关中要求修改原《办法》的呼声越来越高。有鉴于此，我们从1998年4月起，开始了制订原《办法》的调研工作。我们先后两次书面征求各省、区、市人民政府办公厅以及国务院各部门办公厅（室）的意见，多次召开部分地区和部门办公厅（室）负责人、文秘工作人员以及部分专家、学者座谈会。通过调研，普遍感到对原《办法》进行制订很有必要。主要有以下几个方面的原因。

首先，随着政府机构改革并着力推进转变工作职能、工作作风和工作方式（即“三个转变”），公文处理工作也相应作了许多改进，原《办法》已不能完全适应工作的要求。

本届政府成立以后，兴起了“廉洁、勤政、务实、高效”的行政新风，在“三个转变”方面迈出了很大步伐。在转变职能方面，实行政企分开，把该交给企业的权力下决心交出去，政府把主要精力放在加强管理和搞好服务上。同时明确划分部门之间的职能分工，克服彼此交叉、职能不清的现象，克服多头管理、政出多门的弊端。在转变工作作风和工作方式方面，坚持克服官僚主义，密切联系群众，坚决改变“门难进、脸难看、事难办”的恶劣作风；坚持说老实话，办老实事，做老实人，反对说大话、空话、假话、套话，反对形式主义、弄虚作假和做表面文章；坚持深入基层，调查研究，狠抓工作落实。充分体现出了标准高、要求严、作风实、节奏快的施政特点。

公文处理工作作为机关工作的重要组成部分，理所当然地要随着这些变化作出相应的调整。我们感到，随着行政机

构改革的不断到位和“三个转变”的不断深入，公文处理方面改进的力度也不断加大。比如，进一步强化了职能部门的协调职能，减少了办公厅的协调任务；加强了办公厅在公文审核把关方面的责任；加大了对公文督查落实的力度；强调公文处理工作的规范性和时效性等等。公文处理方面的这些改进，在原《办法》中要么没有涉及，要么没有充分体现，有必要对其进行制订。

其次，国务院领导同志对公文处理工作提出了一些新的要求，这些要求对指导国家行政机关的公文处理工作具有极其重大的意义。这些要求应该写进新《办法》，并通过新《办法》传达贯彻到各级国家行政机关中去。

我们知道，国家行政机关的公文是各级国家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，它具有鲜明的政策性、法定的权威性、严格的规范性和较强的时效性。同时，公文也代表着一个机关的形象，反映出一个机关的工作水平和管理水平。因此，国务院领导同志对公文和公文处理工作非常重视，朱镕基总理及其他国务院领导同志多次从不同方面对国务院办公厅以至整个政府系统的公文处理工作提出明确要求，这些要求对规范政府机关的公文处理工作，提高政府机关公文处理的质量和效率，起到了极大的指导作用。这些要求归纳起来，主要体现在以下几个方面。

一是强调国务院办公厅要切实转变职能，减少协调事务，把工作重点放在进一步加强对公文的审核把关、督查落实和跟踪调研方面，放在集中精力协助国务院领导同志想大事、议大事、抓大事方面。领导同志明确提出，要进一步发挥国务院各部门的作用，凡是部门职权范围内的工作应由部门去完成；涉

及不同部门的工作，应当由主办部门负责协调，国务院办公厅一般不代替部门进行协调。

二是强调加大职能部门的责任，要求国务院各部门加强协商与配合。过去，有些部门上报国务院的请示事项，或者是承办国务院交办的有关事项，涉及到其他部门的职权时往往不主动沟通，部门之间有分歧意见时，主办部门的负责同志也不出面协商，时常把矛盾上交国务院，使国务院办公厅的协调任务非常繁重。针对这种现象，国务院领导同志多次强调要实行部门负责制，部门之间如有分歧意见，主办部门的主要负责同志要主动出面协调，力争取得一致意见。如果主办部门主要负责同志出面协调后仍不能取得一致意见的，要把各方理据写明，上报国务院协调或裁决。

三是强调公文处理工作要规范，要按程序办事，按规定和制度办事。如，在公文的签发方面，要求各省（区、市）人民政府、国务院各部门上报国务院的公文，必须由主要负责同志签发。在行文关系方面，要求除国务院领导同志直接交办的事项外，各地区、各部门的请示，应当报送国务院，不得报送国务院领导同志个人。在公文的体例、格式方面，要求请示要一文一事，等等。国务院领导同志不仅明确要求，而且身体力行。比如，对不属于交办事项而直接报给领导同志个人的公文，领导同志一般都转交国务院办公厅秘书局处理或退回报文单位按程序重新办理。

四是强调要切实精简文件。会议多、文件多是个老大难问题。党中央、国务院三令五申，要求精简会议和文件，并采取了一些措施，取得了一定成效，但一直未能从根本上解决这个问题。2000年初，国务院领导同志再次提出要认真对待这个问题，下决心改变这种状况。国务院领导同志指出，政府机关