

公文处理 备忘录

来自机关秘书岗位的报告

刘灿河 著

青 岛 出 版 社
Qingdao Publishing House

公文处理 备忘录

来自机关秘书岗位的报告

刘灿河 著



青 岛 出 版 社
Qingdao Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

公文处理备忘录:来自机关秘书岗位的报告/刘灿河著.

—青岛:青岛出版社.

ISBN 978 - 7 - 5436 - 4374 - 1

I. 公... II. 刘... III. 国家行政机关 - 公文 - 处理

IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 178144 号

- 书 名 公文处理备忘录
——来自机关秘书岗位的报告
- 作 者 刘灿河
- 出版发行 青岛出版社(青岛市徐州路 77 号,266071)
- 本社网址 <http://www.qdpub.com>
- 邮购电话 13335059110 (0532)85814750(兼传真) 80998664
- 责任编辑 李忠东 电话 (0532)85816241
- 封面设计 申尧程皓
- 照 排 青岛正方文化传播有限公司
- 印 刷 青岛星球印刷有限公司
- 出版日期 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷
- 开 本 16 开(710mm × 1000mm)
- 印 张 23.5
- 插 页 4
- 字 数 320 千
- 书 号 ISBN 978 - 7 - 5436 - 4374 - 1
- 定价(精) 36.00 元
- 编校质量、盗版监督电话 (0532)80998671
- 青岛版图书售出后如发现印装质量问题,请寄回青岛出版社印刷物资处调换。
- 电话 (0532)80998826
- 建议陈列类别:文秘



刘灿河

1962年3月生，山东省新泰市人。1987年7月毕业于山东大学历史系，历史学硕士。先后从事高等院校教学和省直机关文字工作。现任中共山东省委办公厅秘书处处长，受聘为山东大学历史文化学院客座教授。发表各类论文30余篇，主编、参编论著3种。



序

李天军

刘灿河同志要我为他写的《公文处理备忘录——来自机关秘书岗位的报告》作序,我欣然接过了书稿。

我在山东省委办公厅曾分管过 11 年的公文处理工作。看到灿河同志在这方面取得的成果,我感到非常高兴。灿河同志写的这些东西都是从实践中来的,是对公文处理工作的感悟,对实际工作有一定的指导作用,所以我愿意为这本书写几句话。

俄罗斯作家冈察洛夫曾这样讲:“我只能写我体验过的东西、我思考过或感觉过的东西、我爱过的东西。”我非常赞同这位作家的表白,也非常愿意阅读来自实践、有感而发的文章。灿河同志长期从事机关公文处理工作,对这项工作应当说有发言权。他能够从看似只是修修改改、实则不仅仅是修修改改的公文处理工作中提出诸多问题,这本身就说明他善于积累、勤于思考、乐于笔耕。

提出问题需要用心,解答问题同样需要用心。综观这些问题,涉及机关公文处理的方方面面,是实际工作中经常遇到而且一定要处理好的问题。从问题的答案看,我觉着灿河同志是负责的,需要引用“依据”的用“依据”说话,需要论证的用案例说明,需要从理论上概括的尽量加以总结提炼。



通篇有很好的操作性、实用性,应当说是一本应用之作。做机关公文处理工作的同志经常翻翻这本书,我想对做好工作肯定是很有帮助的。

灿河同志在公文处理工作的实践和研究上已经迈出了可喜的一步,希望在此基础上,在公文处理工作的理论性和系统性上再下些工夫,争取不断有新的更大的进步。

2007 年 11 月 8 日于济南



目 录

序	李天军
第一篇 应知应会	[1]
一 公文的概念、特点与作用	[3]
二 公文的类型	[6]
三 党的机关公文和国家行政机关公文的区别	[9]
四 党的机关公文和国家行政机关公文主要文种	[16]
五 决议	[18]
六 决定	[21]
七 决议和决定的异同	[24]
八 指示	[27]
九 意见	[30]
十 通知	[33]
十一 通报	[36]
十二 公报	[40]
十三 报告	[43]
十四 请示	[46]
十五 请示和报告行文中应注意的问题	[49]
十六 批复	[52]
十七 条例	[55]
十八 规定	[59]
十九 函	[63]
二十 请示与函的异同	[68]



二十一	会议纪要	[71]
二十二	公告	[75]
二十三	通告	[78]
二十四	议案	[82]
二十五	命令(令)	[85]
二十六	党的机关公文其他文种	[91]
二十七	上行文、下行文、平行文及其适用范围	[95]
第二篇	行文规则	[97]
二十八	公文处理的主要原则	[99]
二十九	公文的主要行文规则	[102]
三十	文件和电报的异同	[106]
三十一	党政联合行文存在的问题及规范措施	[109]
三十二	切实做好精简文件工作	[112]
三十三	执行“党政工作部门不得对下级党委、政府发布 指示性公文”规定中存在的问题及处理办法	[116]
第三篇	公文起草	[119]
三十四	公文起草的基本要求	[121]
三十五	文稿起草须体现领导意图	[125]
三十六	重要公文要由领导人亲自起草	[128]
三十七	公文起草中语言特点的把握	[132]
三十八	撰写转(印)发类公文“通知”应注意的问题	[136]
三十九	会议通知类文稿的起草	[141]
四十	文稿修改应注意的问题	[145]
第四篇	文稿审核	[149]
四十一	高度重视文稿审核工作	[151]



四十二	文稿审核的基本要求和主要内容	[154]
四十三	文稿审核的基本程序	[157]
四十四	对文稿政策法规内容的审核	[160]
四十五	对部门要求上级党政机关 转(印)发文稿的审核	[163]
四十六	对领导人已签文稿的审核	[166]
四十七	对文稿语言文字的审核	[169]
四十八	对文稿中名称的审核	[172]
四十九	对文稿数字的审核	[175]
五十	对文稿引文的审核	[178]
五十一	对文稿标点符号的审核	[181]
五十二	印发、转发、批转的异同	[184]
五十三	《×办通报》编发规范	[191]
第五篇 公文格式		[195]
五十四	公文要讲求格式规范	[197]
五十五	党的机关公文格式要素	[200]
五十六	国家行政机关公文格式要素	[204]
五十七	公文版头存在的主要问题及其处理	[208]
五十八	公文密级设定存在的主要问题及对策	[211]
五十九	公文发文字号的编制	[214]
六十	公文标题的设定	[217]
六十一	公文主送机关的标注	[220]
六十二	公文附件的编排	[223]
六十三	公文落款的规范处理	[226]
六十四	公文盖章的基本要求	[229]
六十五	文件印发传达范围的标注和执行	[232]



六十六	公文要准确标引主题词	[236]
六十七	主题词标引工作的基本情况和发展趋势	[238]
六十八	党的机关公文主题词的标引	[241]
六十九	国家行政机关公文主题词的标引	[244]
七十	公文抄送机关的设定	[247]
七十一	公文版记的标注	[249]
第六篇	公文签发	[251]
七十二	公文签发的基本要求	[253]
七十三	公文会签应注意的问题	[256]
七十四	“圈阅”公文的处理	[259]
第七篇	公文报送	[261]
七十五	报送公文的基本要求	[263]
七十六	越级报送公文的基本要求	[266]
七十七	报送公文中存在的问题及其处理	[268]
七十八	简报常见问题及其处理	[271]
第八篇	收文办理	[275]
七十九	公文收文办理的基本程序	[277]
八十	文件注办应注意的问题	[280]
八十一	办理请示类公文应注意的问题	[283]
八十二	办理报告类公文应把握的问题	[287]
第九篇	公文传递	[291]
八十三	公文发送、传递的基本程序	[293]
八十四	文件传阅的组织调度	[296]
八十五	文件交换站的基本特点和运作模式	[299]
八十六	电子公文传输的注意事项	[302]



八十七 大型会议发文工作应把握的问题	[306]
第十篇 公文管理	[309]
八十八 公文管理的特点和作用	[311]
八十九 公文管理的主要内容	[314]
九十 公文管理中“管”和“用”的关系	[317]
九十一 做好公文保密工作	[320]
九十二 办毕公文的归档处理	[323]
九十三 公文立卷的基本方法	[326]
九十四 电子公文的归档管理	[329]
第十一篇 综合工作	[331]
九十五 公文处理工作的规范化、制度化、科学化	[333]
九十六 公文处理工作体系建设	[336]
九十七 公文处理工作要不断创新	[339]
九十八 网络组:公文处理业务交流的好形式	[342]
九十九 公文处理业务培训工作	[345]
一〇〇 公文处理人员素质要求	[348]
附 件	[351]
中国共产党机关公文处理条例	[351]
国家行政机关公文处理办法	[359]
后 记	[367]

DIYIPIAN

第一篇

应知应会



一 公文的概念、特点与作用

(一)公文

目前,公开出版的公文论著对公文还没有统一规范的定义,多是就某具体公文下定义,如党的机关公文、国家行政机关公文等。鉴于公文具有公务性的突出特点,从这一特点出发,似可以给公文下这样一个简单的定义:公文是公务文书。再稍微复杂一点,可定义为:公文是各级机关、企事业单位、社会团体等法定机关与组织按照特定的体式、经过一定处理程序制成的文件材料,是发布政策法令、传达工作意图、联系公务与记载工作活动的一种工具。这一概念至少有以下4个方面的含义:

1. 公文是各级机关、企事业单位、社会团体等法定机关与组织在其工作活动中普遍使用的一种工具,其内容涉及国家事务与社会生活的方方面面。

2. 公文是各级机关、企事业单位、社会团体等法定机关与组织用来记录和传递信息的书面文字。随着办公自动化的发展,公文也越来越多地以电子公文的形式出现,电子公文扮演着越来越重要的角色。

3. 公文是各级机关、企事业单位、社会团体等法定机关与组织按照特定的体式和一定的处理程序制成的文件材料。其与我们平时所接触的报纸、刊物、图书、资料等不同,也与小说、散文、诗歌等文学作品和新闻报道稿等不同。

4. 公文是各级机关、企事业单位、社会团体等法定机关与组织依法行政和开展公务活动的重要工具。

就某个具体机关来说,公文是表达本机关的意图和决定,并从其他机关获得与自身工作活动有关的重要信息的一种手段。从这个意义上讲,公文既是处理公务工作的一种办事工具,也是本机关工作活动的记录。



(二)公文的特点

由以上定义可以总结出公文的如下特点：

1. 公文是由法定的作者制成和发布的。在报刊、图书、资料上发表的文章、作品、新闻报道稿等，其作者可以是团体，也可以是个人，而且个人占的比重较大。公文不是谁都可以随便制发的，公文的制发者必须是党的机关、国家行政机关或依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织。

2. 公文有法定的权威和效力。公文是代表机关与组织发言的。一份公文代表制发机关的法定权威，反映与传达制发机关对于有关工作和问题所作出的决断、意见。收文单位可以此作为处理公务的凭据。

3. 公文有特定的体式并需经过一定的处理程序。体式指公文的格式、程式。为了维护公文的严肃性，保证其效用和方便处理，必须按照规定的体式进行。任何机关不能标新立异、各行其是。公文的制发和处理须履行权威机关规定的程序，任何单位或个人不得擅自处理。

4. 公文有现实执行效用。每一份公文都有其特定效用，承担制发机关赋予它具体使命，具有很强的约束性。

(三)公文的作用

1. 指导工作，传达意图。领导机关多运用公文传达贯彻党的路线方针政策和国家的法律法规，指导各项工作的开展；各级受文单位和广大干部群众都要贯彻执行。有些公文尽管与权力机关制定的法律和行政机关制定的法规有所不同，但也反映党和政府的方针政策和工作的指导思想，起着指导工作、传达意图的作用。上级机关可以文件为依据，监督下级机关和工作人员的言行，检查下级对上级指示精神的贯彻执行情况。从这个意义上讲，公文直接传达发文机关的意图，具有指导工作的作用。

2. 联系工作，交流信息。由于社会活动的实际需要，上下级和同级机关之间、不相隶属的单位之间进行公务联系是经常性的。尽管这些公务联系的内容方方面面、形式各种各样，但大都不能离开公文这



一载体。举凡指示工作、发布命令、汇报情况、联系事务、交流经验、沟通信息、解决问题、决定事项等公务联系活动,大都要通过公文来进行。

3. 总结工作,推广经验。为了推动工作的深入开展,上级机关在经过认真细致的调查研究后,认为地方和部门工作有突出成绩,其创造的经验具有普遍指导意义,就可以采用公文的形式转发其他地区和部门学习借鉴,以促进本地区、本部门工作的深入开展。

4. 请示工作,答复问题。下级机关工作中的有关事项,需经上级机关批准方可办理时,多以公文形式向上级机关写“请示”,请求指示或批准;需要向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议,也多以公文形式向上级机关写“报告”。以公文形式向上级机关请示或报告工作,使上级机关及时掌握下级机关的工作情况和存在的问题,便于及时指导。上级机关也可以通过公文的形式答复或批示下级机关的“请示”。

5. 记载工作,积累史料。公文作为法定机关和组织从事公务活动的文字记录,记载着许多重大决策、法规和重要的公务活动事项,是研究各个时期历史的最具权威性的凭证。不管过去多少年,公文都是具有确凿无疑的价值的的第一手资料,是解决矛盾、澄清是非的依据,起到忠实记载历史和有效备查利用的作用。



二 公文的类型

划分公文类型是为了便于管理。从目前出版的有关教科书和论著看,对公文类型还没有一个统一的划分标准。但是,在实际工作中,对公文类型的划分还是存在的。这里必须明确的一点是:有的教材和著作将《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》中的文种作为公文的类型,这是不妥的,也不符合实际。

对公文类型进行划分,关键是确定划分标准。日常生活中的公文,可谓千姿百态、多种多样。这些公文无论在内容上还是在形式上都各不相同。为了便于从总体上把握公文的类型,我们姑且从广义和狭义两方面来进行划分。

(一)广义标准上的公文类型

1. 按行文主体划分,公文可分为党的机关公文、权力机关公文、行政机关公文、司法机关公文、军事机关公文、企业公文、事业单位公文、社会团体公文、其他组织公文等。

2. 按属性划分,公文可分为规范性公文、指导性公文、告知性公文、报请性公文、记录性公文等。

3. 按用途划分,公文可分为党政公文、经济公文、司法公文、外交公文、军事公文、科技公文等。

4. 按行文关系划分,公文可分为上行公文、平行公文、下行公文。

5. 按来源划分,公文可分为收进公文、发出公文、内部公文等。

6. 按密级划分,公文可分为涉密公文和非涉密公文。涉密公文又分为绝密公文、机密公文、秘密公文;非涉密公文又分为内部资料、公开发布件等。

7. 按时限要求划分,公文可分为特提公文、特急公文、加急公文、平急公文、普通公文等。

8. 按行文载体划分,公文可分为纸质文件和电传文件(电报)。