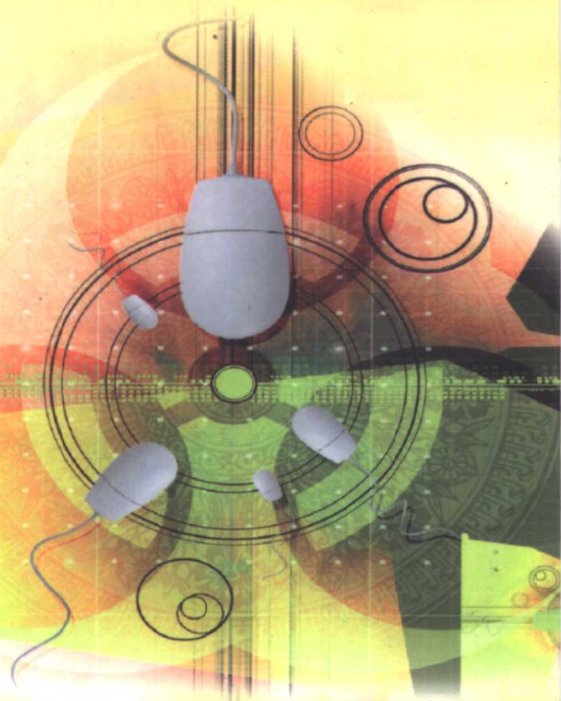


中国农业发展银行湖南省分行业务培训教材

现行公文处理与调研写作指要

XIANXINGGONGWENCHULIYUDIAOYANXIEZUOZHUYAO

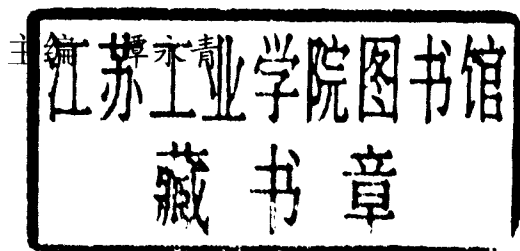
谭永青 主编



中南大学出版社

中国农业发展银行湖南省分行业务培训教材

现行公文处理 与调研写作指要



中南大学出版社

现行公文处理与调研写作指要

主编 谭永青

☐责任编辑 张 曦

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路 邮编:410083

发行科电话:0731-8876770 传真:0731-8710482

电子邮件:csucbs @ public. cs. hn. cn

☐经 销 湖南省新华书店经销

☐印 装 长沙环境保护学校印刷厂

☐开 本 850 × 1168 1/32 ☐印张 10 ☐字数 240 千字

☐版 次 2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 7-81061-688-9/H · 119

☐定 价 18.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

提高调研与
办水平，促进
发展外，事之发
展。

王强

二〇一〇年四月

本书编委会

顾问	王 振	周阳生	姜大刚	
	江才春	吴晓轮	周 霆	
主 编	谭永青			
副主编	黄 新	张平华	唐旭东	
编写者	谭永青	黄 新	张平华	唐旭东
	张援朝	李宝荣	傅 圆	谭炳仁
	肖相喜	周 灿	马 超	廖 婵

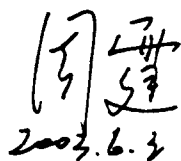
序

人类社会已进入 21 世纪，特别是随着我国加入 WTO 之后，各个领域的竞争更加激烈。国与国之间的竞争，单位与单位之间的竞争，集中表现在人才的竞争上。人才的竞争，归根到底是人的素质水平的竞争。国家农业政策性金融机构是国家政策的执行者，员工的素质高低关系到农业政策性金融事业的发展和繁荣。为此，加大对干部职工业务培训，提高员工的素质，是省分行党委确定要抓好的一项重要任务之一。

2000 年 8 月 24 日国务院颁布了新的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》），并于 2001 年 1 月 1 日起实施。为了进一步学习好新的《办法》、实施好新的《办法》，以及努力抓好调查研究工作，省分行办公室编写了《现行公文处理与调研写作指要》这本书。我认为这是一件很有意义的工作。这本书的基本内容涵盖了公文处理与调查研究的写作技巧和方法，是一本具有较强的理论性、实用性和可操作性的读物。为各级行开展培训、干部职工钻研业务，提供了较好的学习蓝本。

历史是一条奔腾不息的长河，灿烂的星空映着它的每一次流动。当我们沿着知识发展的轨迹，打开知识大门的时候，胸中腾升起一股追求的冲动，汲取知识、感悟人生、追求真理，这应成为我们每一个有价值取向的同志向往的目标。当今社会，形势在不断变化，知识更替日新月异，我们必须抓住关键环节，关键在哪里，关键在建立一支学习型、调研型、思考型的干部队伍，学习是创新的前提，调研是创新的基础，思考是创新的关键，要达到这一要求，必须加强干部队伍建设，提高员工素质，这就要求

我们每一个干部职工做到“活到老，学到老”，只有不断地学习，才能适应形势和工作发展的需要。正因为如此，我愿把《现行公文处理和调研写作指要》这一本书推荐给大家。我相信，通过全行上下高度重视，全行干部职工的共同努力，真抓实干，强化培训，刻苦钻研，勤奋自学，我行干部职工的整体素质必将提高到一个新的水平。



2003.6.3

编写说明

随着我国经济的发展和我国加入 WTO，公务文书的写作应用越来越广泛，也越来越重要。为了使全省农业发展银行系统干部职工，特别是从事办公室工作的同志能够比较全面、系统地了解 and 掌握现行公文处理和调查研究的理论、方法和写作要求，不断提高办公室干部职工的业务素质与专业水平，充分发挥办公室在收购资金持续稳定封闭运行过程中的职能作用，按照省分行党委要求和人事教育部门培训计划安排，我们编写了这本《现行公文处理和调研写作指要》教材。

本书分两大部分，共十二章。第一章，公文处理概述；第二章，公文种类及类型；第三章，公文写作基本常识；第四章，收发文办理；第五章，公文档案管理；第六章，电子公文；第七章，调查研究概述；第八章，调查研究种类及方案的设计；第九章，调查研究方式的选择；第十章，调查资料的分析；第十一章，调查报告的撰写。在编写过程中得到了省分行党委及总行办公室等部门有关领导同志的大力支持，在此一并表示感谢。

由于我们水平有限，加之时间紧，缺点和错误肯定不少，敬请读者批评和指正。

编 者

2003 年 5 月

目 录

第一章 公文处理概述	(1)
第一节 公文处理的概念及地位	(1)
第二节 公文处理的任务	(2)
第三节 公文处理的基本原则	(3)
第四节 公文的含义及发展历史	(5)
第五节 公文的特点	(14)
第六节 公文的作用	(16)
第二章 公文种类及类型	(19)
第一节 现行国家行政公文的种类	(19)
第二节 党政公文的区别	(26)
第三节 行政公文的类型	(30)
第四节 行政公文的稿本	(35)
第五节 农业发展银行执行的公文种类	(39)
第六节 公文格式	(43)
第三章 公文写作常识	(49)
第一节 命令(令)写作常识	(49)
第二节 决定写作常识	(55)
第三节 公告写作常识	(60)
第四节 通告写作常识	(64)
第五节 通知写作常识	(68)
第六节 通报写作常识	(73)

第七节 议案写作常识	(77)
第八节 报告写作常识	(82)
第九节 请示写作常识	(87)
第十节 批复写作常识	(91)
第十一节 意见写作常识	(95)
第十二节 函的写作常识	(100)
第十三节 会议纪要写作常识	(104)
第四章 收发文办理	(111)
第一节 发文办理	(111)
第二节 收文办理	(121)
第五章 公文档案管理	(126)
第一节 公文档案管理概述	(126)
第二节 档案的整理、保管和销毁	(128)
第六章 电子公文	(143)
第一节 电子公文的概念	(143)
第二节 电子公文的产生和发展历史	(149)
第三节 电子公文的现状	(155)
第四节 电子公文收文处理	(158)
第五节 电子公文发文处理	(162)
第六节 电子公文的处理模型	(165)
第七节 电子公文的归档与管理	(168)
第八节 电子公文的安全	(181)
第七章 调查研究概述	(192)
第一节 调查研究概念、目的及应遵循的基本原则 ...	(193)
第二节 调查研究的作用	(198)
第八章 调查研究的种类及方案设计	(201)
第一节 调查研究的种类	(201)
第二节 调查研究方案的设计	(205)

第九章 调查研究方式的选择	(208)
第一节 重点调查	(208)
第二节 典型调查	(209)
第三节 抽样调查	(216)
第四节 个案调查	(229)
第十章 调查资料的分析	(235)
第一节 调查资料的定性分析	(235)
第二节 调查资料的定量分析	(239)
第三节 相关分析与回归分析	(254)
第四节 调查资料的理论分析	(264)
第十一章 调查报告的撰写	(273)
第一节 调查报告的特点及种类	(273)
第二节 撰写调查报告的一般程序	(276)
第三节 调查报告的结构	(281)
第四节 调查报告的写作特点	(285)
第五节 农业政策性金融调研报告的写作	(289)

第一章 公文处理概述

随着我国经济的发展，公文处理在机关事务中发挥着越来越重要的作用，是否掌握和熟悉公文处理，已成为衡量机关工作人员，特别是单位领导人员的素质高低的重要标准之一。对于农业发展银行(简称农发行)工作人员而言，了解和熟悉公文的处理和技巧，可以大大提高行政工作的效率，提高在公务活动中的办事能力、办事水平，对促进机关管理的规范化、制度化、科学化都具有重要的现实意义。

第一节 公文处理的概念及地位

一、公文处理的概念

国务院颁布的新的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)为“公文处理”下了如下定义：“公文处理是指公文办理、管理、整理(立卷)、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作。”从这个定义可以看出，公文处理不只是办公室的工作，还包括各部门的承办工作和领导人审批签发工作，同时也包括领导人亲自动手，亲自指导主持公文的起草工作。也就是说，凡是和公文办理、管理、整理、归档相关的部门和人员都是公文处理的主体，都必须严格执行新的《办法》。

二、公文处理的地位

公文处理的主要地位体现在以下三个方面：

1. 公文处理是机关行政管理的重要组成部分。公文作为办理公务的基本手段，贯穿于机关各项职能活动的始终，为公务活动的各领域提供有效的信息支持，而公文的形成与发挥作用依赖于公文处理。因此，公文处理便成为机关实现管理职能的必要条件，是沟通机关的纵向与横向联系的有效形式。公文处理的质量与数量对于机关行政管理产生直接的影响。

2. 公文处理是档案管理的基础。档案的重要部分来源于各级机关形成的行政公文。行政公文的内容、格式以及处理程序是否规范、准确，归档公文是否齐全完整，直接影响档案的质量和档案事业的发展。因此，只有加强公文处理工作，才能促进农发行档案事业的发展。

3. 公文处理是机关工作联系的纽带。在各级机关的联系、沟通中，公文具有不可替代的作用。通过公文处理，上级机关可以表达意图，行使职权发号施政；下级机关可以下情上达，请示汇报；平级机关可以联系业务、商洽工作、互通信息。

第二节 公文处理的任务

公文处理的基本任务是准确、及时、安全、有效地拟制、传递、处理和管理公文，以便为机关公务提供适用的信息，充分发挥公文的效用。其具体任务是：

1. 拟写与制作公文。包括拟稿、会商、审核、签发、缮印、校对直至用印或签署，形成正式公文。

2. 传递公文。将拟制成的机关公文，根据公文性质与时限要求以各种方式传递给收受公文的机关。

3. 办理公文。对于收文予以执行、办理或撰拟新的公文作出答复、批转或转发的处理。了解与处理公文内容所针对的公务，实现来文的目的要求。

4. 处置办毕公文。指对已办完毕的行政公文采取立卷归档、清退、销毁与暂存等方法进行处置。

5. 管理公文。指对机关公文的平时分责保管与提供查阅。

6. 公文拟制办理的组织管理与监督控制。

第三节 公文处理的基本原则

公文处理必须遵循下列基本原则：

1. 法制原则。要求在公文处理过程中全面依照法律、法规与各种规章办事，同一切违反法律法规的行为作斗争。

2. 质量原则。要求准确、严密地处理公文，追求公文处理活动的全部构成要素、全部过程与全部质量指标的优化。为实现这一原则，各级行应科学而严密地组织公文处理工作，公文处理各环节应权责清楚，赏罚分明，并努力提高机关工作人员的综合素质。

3. 时效原则。要求及时、快捷地处理公文，维护公文的时效。为实现这一原则，应明确规定公文办理的时限，简化手续与减少公文送审的层次，加强督促与检查，并尽快推行公文标准化与实现公文处理的现代化。

4. 保密原则。要求安全可靠地传递、处理与管理公文，保证不失密、不泄密，不丢失公文。为实现这一原则，各级行应认真遵守国家关于保密的法律法规，树立保密观念，掌握必要的保密方法与技术，加强保密设施，积极防范各种窃密泄密行为。

5. 精简原则。要求公文精简数量，讲求实效。在保证有效的前提下努力简化公文的格式与语言表述，简化公文处理的程序与

方法。为实现这一原则，提倡一切从实际出发，加强调查研究，反对形式主义与文牍主义。

6. 集中统一原则。要求对机关与其下属机关的公文处理实行统一领导与指导，防止各行其是，放任自流。为实现这一原则，各级行工作人员应遵循总行制定的统一的制度与标准，公文处理活动(收发、公办传递、用印、立卷、归档、销毁)须由公文处理部门(人员)专门完成。

7. 实事求是原则。要求从实际出发，解决实际问题，反映真实情况，判断合乎实际，方法切实可行。

8. 党政分工原则。明确党政不同责任范围，使党政文件分开。

9. 行文不得超越权限性原则。行文关系根据隶属关系和职权范围确定，一般不得越级行文。因特殊情况必须越级行文时，应当抄送越过的机关。

一个机关的行文关系是根据该机关的隶属关系和职权范围确定的。行文关系是各级机关相互之间的组织关系和业务关系在公文运转中的体现，每个机关各自都有一定的职权范围，各处于一个组织系统之中，从而构成相互之间的不同的组织关系(农发行系统为相互隶属的组织关系)。例如：领导与被领导的上下级关系(相互隶属的上下级关系)；指导与被指导的上下级关系(相互隶属的上下级行职能部门之间的关系)；同等级别的平行关系(同一级别的行与行之间的关系)；有业务往来而不相隶属的行文关系(农发行与粮食、财政等部门的关系)。这种组织关系及各机关职权范围决定各级机关的行文关系(也就是说先有组织关系、职权范围，然后才有行文关系)。而行为规则，也就是规范行文关系的。

第四节 公文的含义及发展历史

一、公文的含义

公文，又称国家行政公文，是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。一般来说，只有具备了以下几个基本条件才能称为公文：

1. 公文是在公务活动中使用并形成的，是为了处理公务，不是办理私事的。

2. 公文的使用范围一般限于行政机关，人民团体、企事业单位也常根据情况比照使用，个人不得使用公文。

3. 公文是具有特定格式的文字材料。公文不同于普通文字材料，从标题到落款，从内容到文面，从用纸到标记都有特定的要求。公文也不同于公务活动中使用的其他材料，如图片材料、音像材料、电讯材料等。

现在，在行政机关中，习惯将文书、公文、文件这三个名词通用，从三个名词概念确实也很难严格区分，从内涵看，在许多情况下是通用的，具有同一性。但是，它们三者之间也有着一定的区别。主要表现在外延上。

第一，文书的外延较大。文书是人们在社会活动中为处理各种事务而形成的，具有特定效用的信息记录。文书这个概念，范围很大。通常文书可划分为公务文书、礼仪文书、人物介绍文书、电讯文书、书信文书、合同契约文书、广告文书、法律文书、涉外文书、启告文书等等。文书可以是各种社会组织文书、私人文书，因此从“文书”这个名词来看，它的外延较大。

第二，公文的范围次之。公文是文书的一种类型，即公务文书，指各级机关、社会团体、企事业单位在各自的公务实践活动

中按照《国家行政机关公文处理办法》形成的具有法定效力和规范体式的文本。

第三，文件的范围较窄。通常所说的文件，专指各级党政机关、社会团体、部队、企事业单位发出的具有固定格式的有红色版头并编号的正式公文，因此文件外延较小。

二、公文的发展历史

我国公文的历史久远。依据考古发掘，我国现在的公文最早产生于殷商时期。在河南安阳小屯村发现的甲骨文中，绝大多数都是殷商后期几个帝王的活动记录和奴隶主的文告，这就是“甲骨文书”。此后，则有刻在青铜器上的金文公文，刻在石头上的石刻公文，刻在竹木上的简册公文和写在绢帛上的公文。纸的发明和应用，更推进了公文的发展。先秦时期出现在《尚书》中的就有“典、谟、训、诰、誓、命”六种公文名称。

“公文”一词，最早见于《三国志·赵俨传》：“公文下郡，绵绢悉以还民。”在先秦和秦汉之际，无论是制定公文还是记事作文甚至记录乐谱，都书写在竹片和木板之上，这种竹片、木板称为“简”、“牍”，因公文使用最为普遍，所以当时就将公文通称为“简牍”。

到西汉时，把公文称为“文书”或“文案”。《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁，典都不能遍睹”之语。唐初虞世南《北堂书钞·汉杂事》中有“先是公府椽多不视事，但以文案为务”之句。自三国以后，公文才普遍被称为“公文”，但往往与“文书”、“文案”通用。到晚清时期，又把公文称为“公牍”。清末宣统三年五月，清廷颁布《内阁属官官制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌行政公文工作，其职责有十，第七是“掌本阁公牍公文”。这里又出现了“公文”一词，而且与“公牍”组合成“公牍公文”。

早在秦代，秦王嬴政统一六国后，建立了第一个中央集权的