

国家行政机关 公文处理实务研究

GUOJIA XINGZHENGJI GUAN
GONGWENCHULISHIWUYANJIU

阎书勤·著



吉林人民出版社

国家行政机关公文 处理实务研究

阎书勤 著

吉林人民出版社

国家机关公文处理实务研究

著 阎书勤

国家机关公文处理实务研究

著 者:阎书勤

责任编辑:王海利

封面设计:莫 雷

吉林人民出版社出版 发行

(中国·长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:北京市朝教印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:12 字数:260 千字

标准书号:ISBN 7-206-02909-4/D·953

版 次:2005 年 7 月第 2 版 印 次:2005 年 7 月第 1 次印刷

印 数:1 000 册

定 价:30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

进入新世纪，我们踏上了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新征程。在新的历史时期，适应新的形势和任务要求，需要进一步推进政府职能、工作方式和工作作风的转变，努力建设廉洁、勤政、务实、高效政府。及时、准确和高效地处理公文是贯彻落实科学理政方针的核心内容。《国家行政机关公文处理实务研究》正是适应新形势、新任务的需要而组织编写的一本工具书，它对于加快政府职能的转变，规范公文处理行为，服务于“十五”经济社会的跨越式发展都具有积极意义。

《国家行政机关公文处理实务研究》一书全面、系统地阐述了国家行政机关工作人员在公文处理中必须严格遵守和认真执行的基本规则，并对国家行政机关公文处理工作进行了很好的诠释。该书注重理论和实践的结合，集理论性、知识性、实用性为一体，内容翔实，例证准确，对公文处理工作具有一定的指导作用。公文处理是国家行政机关实施其管理的重要形式，也是国家机关工作人员必备的行政职业能力。国家行政机关应把公文处理摆在政务工作的重要位置，

高度重视并切实抓好。机关公务员要熟悉和掌握公文处理知识，努力增强公文处理能力，为提高机关工作效率、有效发挥公文的应有作用、保障党和国家的政令畅通作出积极的努力。

吉林省省长

洪伟

前言

国家行政机关的公文和公文处理工作，是政府工作这个庞大系统的一个要素，是一切行政机关不可或缺的一项工作。为使行政机关的公文处理工作规范化、制度化、科学化，改革开放以来，国务院办公厅相继三次发布和修订《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）。2000年8月24日，《办法》首次以国务院文件发布。《办法》是行政机关进行公文处理工作的准则。认真学习、深刻领会、严格执行《办法》是每一个公务员乃至领导干部特别是文秘人员的责任和义务。

从1978年起，我被调入吉林省人民政府办公厅工作，屈指算来，已有20多年。这20多年来，我和公文处理工作结下了不解之缘，先后担任文书科长、核稿科长、秘书处副处长、文电处处长，1992年走上办公厅领导工作岗位后，仍分管文秘工作。在此期间，根据《办法》规定的原则，从办公厅公文处理的实际出发，组织制定了一系列公文处理制度；举办过一次公文错情展览，吸引了数千名的参观者；在机关生活报社的支持下，根据公文错情展览的内容，出版了《机关公文处理必读》一书，发行一万多册；组织文电处干部自编教材，自任教员，曾用三年时间，分期分批对省

政府机关的文秘干部普遍进行了一次培训；举办了数次优秀公文评选活动，实行公文错情登记分析制度，努力推进公文质量的不断提高；撰写了一些有关公文处理的文章，参加编写了《机关应用文教程》一书，力求探索提高公文处理水平的规律。新《办法》发布后，我分三次在市州、省直、办公厅的培训班上作了《办法》的学习辅导讲话，逐章逐条对《办法》作了解释和说明。这个学习辅导讲座，已制成光盘公开出版。此时，一些领导和同行都鼓励我出一本书。关于机关应用文方面的出版物社会上已出版了不少，但从事公文处理的实际工作者著书的还为数不多，专门阐述行政机关公文及公文处理工作的为数更少。在领导和同志们的支持和帮助下，急就了这本小册子。

该书分四编。第一编是《国家行政机关公文处理办法》学习辅导讲座，即我在培训班上的辅导讲话；第二编是公文处理文选，是我1989年以来在报刊上发表的有关文章和在有关会议上的发言；第三编是公文种类例文，尽量按文种的适用范围选录了一些例文；第四编是附录文选，登录了《办法》和吉林省人民政府办公厅的有关公文处理规定。

需要说明的是，第二编公文处理文选中的文章是按发表的时间顺序排列的，这些文章都是依据当时的《办法》和当时的实际而作，这些文章中阐述的原则今天仍然是适用的。《办法》是公文处理的基本准则，无论哪一级行政机关……，部门的公文处理工作也不同于政府。《办法》不可能对本单位公文处理的问题都提出解决方案。把遵守《办法》规定的原则同本单位的实际结合起来，不断探索，勇于创

新，才是贯彻执行《办法》的正确态度和方法。

在编书过程中，张荣兴、梁翠芬、王为民、王淑华、侯兆轶、贾清波、王宏同志帮助做了大量工作，特别是吉林省文史研究馆馆员、吉林大学教授王同策先生，对《国家行政机关公文处理办法》学习辅导讲座一编进行了文字校核，并提出了许多宝贵意见（已全部采纳）。在此，一并表示诚挚的谢意。

限于水平，本书难免有错误和疏漏之处，望广大读者批评指正。

第一讲 关于“总则”	(9)
第二讲 关于“公文种类”	(13)
第三讲 关于“公文格式”	(22)
第四讲 关于“行文规则”	(30)
第五讲 关于“发文办理”	(37)
第六讲 关于“收文办理”	(48)
第七讲 关于“公文归档”	(54)
第八讲 关于“公文管理”	(56)
第九讲 关于“附则”	(59)

第二编 公文处理文选

努力实现公文处理工作的规范化制度化	(63)
-------------------	------

目 录

第一编 《国家行政机关公文处理办法》学习辅导讲话

导 论	(3)
第一讲 关于“总则”	(9)
第二讲 关于“公文种类”	(13)
第三讲 关于“公文格式”	(22)
第四讲 关于“行文规则”	(30)
第五讲 关于“发文办理”	(37)
第六讲 关于“收文办理”	(48)
第七讲 关于“公文归档”	(54)
第八讲 关于“公文管理”	(56)
第九讲 关于“附则”	(59)

第二编 公文处理文选

努力实现公文处理工作的规范化制度化	(63)
-------------------------	------

国家行政机关公文处理实务研究

公文的文字要简练	(85)
关于公文的观点	(90)
关于公文的结构	(93)
论公文拟办的作用	(96)
努力探索公文处理工作规律	
不断提高公文处理工作水平	(103)
运用系统分析方法认识和改	
进政府机关的公文处理工作	(114)
适应形势需要 努力做好办公部门的公文处理工作	(122)
努力提高省政府	
机关的公文质量和办文效率	(129)
文秘工作的作用、职责、	
目标和文秘工作人员的素质	(145)
要研究和探索公文	
处理工作的新情况和新课题	(149)
做好公文处理工作应抓住三个关键环节	(151)
领导同志要重视档案工作	(157)
关于做好人大代表建议	
和政协提案办理工作的若干思考	(160)
如何提高机关公文质量	(169)
政府办公部门如何实现三个转变 提高行政效率 ...	(178)

支持政协履行职能 认真办理政协提案	(191)
国家行政机关公文处理工作应当遵守的若干原则 ...	(198)
按照新的公文运转规则	
做好办公厅的公文处理工作	(205)
谈谈省政府上报国务院公文的审核把关工作	(213)
领导同志要模范遵守《办法》	(230)

第三编 国家行政机关公文种类例文

命令 (令)	(237)
决 定	(252)
公 告	(262)
通 告	(265)
通 知	(268)
通 报	(283)
议 案	(292)
报 告	(294)
请 示	(300)
批 复	(304)
意 见	(307)
函	(317)
会议纪要	(324)

第四编 附录文选

国家行政机关公文处理办法	(329)
国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见 ...	(341)
吉林省人民政府办公厅公文运转规则	(344)
吉林省人民政府公文审批制度	(360)
吉林省人民政府关于 加强部门间协调工作的几点意见	(363)
吉林省人民政府办公厅关于 加强公文审核把关工作的几点意见	(365)

第一编 《国家行政机关公文处理办法》学习辅导讲话

2000年8月24日，国务院发布了《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》），自2001年1月1日起施行。1993年11月21日国务院办公厅发布、1994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》）同时废止。这是国务院在行政系统内发布的第一部规章，认真学习、贯彻执行《办法》，确保《办法》在行政机关实施，是贯彻落实全国政府系统秘书长办公厅主任会议精神的一个重要内容，也是我国政府系统贯彻落实国务院提出的为民快捷、科学理政、依法行政、从严治政统一规范方向的有效措施。

这次发布的《办法》，是改革开放以来第一部经过修订发布的版本。在此之前，有三个版本。第一个是1981年国务院发布的《暂行办法》，第二个是1987年国务院发布的《办法》，即将《暂行办法》修订上升为《办法》；第三个是1993年国务院修订发布、从1994年开始施行的《办法》。前三个版本的《暂行办法》和《办法》都是以国务院办公厅发布的，具有规章性质。这次发布的《办法》是以国务院文件发布的，具有行政法规性质，《办法》的法律效力和权威性得到了提

导 论

2000年8月24日，国务院以国发〔2000〕23号文件发布了《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》），自2001年1月1日起施行。1993年11月21日国务院办公厅发布，1994年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称原《办法》）同时废止。这是各级国家行政机关工作中的一件大事。认真学习、深刻领会、严格执行《办法》，确保《办法》在行政机关实施，是贯彻落实全国政府系统秘书长办公厅主任会议精神的一个重要内容，也是我省政府系统贯彻落实省政府提出的为民执政、科学理政、依法行政、从严治政这一施政方针的有力措施。

这次发布的《办法》，是改革开放以来第四次修订发布的版本。在此之前，有三个版本。第一个是1981年国办发布的《暂行办法》；第二个是1987年国办发布的《办法》，即将《暂行办法》修订上升为《办法》；第三个是1993年国办修订发布、从1994年开始施行的《办法》。前三个版本的《暂行办法》和《办法》都是以国办文件发布的，具有规章性质，这次发布的《办法》是以国务院文件发布的，具有行政法规性质，《办法》的法律效力和权威性得到了提

国家行政机关公文处理实务研究

升。也可以说，这次发布的《办法》是迄今为止法律效力和权威性最高的一个《办法》。

《办法》的章、条、款、字数比原《办法》均有所增加。《办法》共九章五十七条，比原《办法》七章四十五条增加了两章十二条；《办法》5000多字，比原《办法》多了1000多字。《办法》是迄今对行政机关公文处理工作规定最详尽的一个《办法》。《办法》增加了两章。一是将原《办法》第五章“公文办理”分为两章，即第五章“发文办理”和第六章“收文办理”。在这两章里，将1998年以来国务院领导同志对公文处理工作新的要求充实了进来；同时，将“公文办理”分为“发文办理”和“收文办理”进行表述，更符合公文运转的实际，也更具可操作性。二是增加了第八章“公文管理”。本章将原散见于各章的有关公文管理的规定统一归纳并加以充实，形成独立的一章。《办法》增加的条款，有的是国务院领导同志对公文处理工作提出的新要求，有的是对行政机关公文处理工作实践中遇到的新情况、新问题作出的新规定，有的是对原《办法》的修订、补充和完善。

《办法》同以往的《办法》相比，我认为有以下一些特点：

一、第一次以国务院文件发布，使《办法》的法律效力和权威性都上升了一个层次。从法律地位上讲，全国人大及其常委会公布的法律的效力和权威性最高，其次是国务院公布的行政法规，第三是地方性法规，第四是行政规章。这

《国家行政机关公文处理办法》学习辅导讲话

次新发布的《办法》，由具有行政规章性质上升为具有行政法规性质，大大提升了它的法律效力和权威性。《办法》不仅要求文秘工作人员严格执行，而且也要求每一个公务员严格执行；不仅要求办公厅（室）严格执行，而且也要求政府所有的工作部门都严格执行；不仅要求一般公务员严格执行，而且要求各级行政机关的负责人（包括政府领导同志和政府工作部门的领导同志）模范遵守。

二、第一次对政府及政府各部门的领导人提出了要求。《办法》第一章第六条规定：“各级行政机关的负责人应当高度重视公文处理工作，模范遵守本办法并加强对本机关公文处理工作的领导和检查。”这是以往的《办法》所没有的。以往的《办法》对机关的负责人没有相应约束条款，有些负责人往往不按《办法》的有关规定办事，成为影响公文处理工作的一个重要因素。行政机关负责人模范遵守《办法》，重视公文处理工作，并加强对这项工作的领导和检查，是保证行政机关贯彻实施《办法》的关键。

三、第一次对“公文处理”下了定义。以往的《办法》，只对公文下定义，而未对“公文处理”下定义。《公文处理办法》不对“公文处理”下定义，是一个缺陷。《办法》为公文处理下了如下定义：“公文处理是指公文的办理、管理、整理（立卷）、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作”（第三条）。从这个定义可以看出，公文处理不只是办公厅（室）的工作，还包括各部门、各处室的承办工作和领导人的审核、批办、审批、签发等项工作，当然也