

现代公文处理规范

郭方忠 张蕊兰 编著

甘肃文化出版社

現代公文處理規範

郭方忠 張蕊蘭 編著

甘肅文化出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

现代公文处理规范/郭方忠,张蕊兰编. —兰州:甘肃文化出版社,2005. 11

ISBN 7 - 80714 - 095 - x

I. 现... II. ①郭... ②张... III. 公文-处理-基本知识 IV. C931. 46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 133306 号

现代公文处理规范

郭方忠 张蕊兰 编著

责任编辑/马映峰

装帧设计/王 雷

出版发行/甘肃文化出版社

地 址/兰州市城关区曹家巷 1 号

邮政编码/730030

电 话/0931 - 8454246

经 销/新华书店

印 刷/中共甘肃省委办公厅印刷厂

厂 址/兰州市城关区南昌路 1648 号

开 本/787 × 1092 毫米 16 开

字 数/490 千

印 张/30

版 次/2005 年 11 月第 1 版

印 次/2005 年 11 月第 1 次

印 数/1 - 3000

书 号/ISBN 7 - 80714 - 095 - x

定 价/58. 00 元

如发现印装错误,请与印刷厂联系调换

序

方忠和蕊兰同志是我在省委办公厅秘书处工作时的战友。他们二人长期从事公文处理工作,在这方面积累了比较丰富的经验。《现代公文处理规范》一书,就是他们在总结多年实践经验基础上潜心研究得出的硕果。作为战友和秘书界的同行,对这本书的出版,我感到由衷的高兴。

公文的历史源远流长。公文是在文字和国家出现以后产生的,随着经济和社会的发展,公务活动越来越繁忙,公文的应用愈来愈广泛,其作用也日益重要。当代社会是科学技术日新月异的时代,随着计算机在办公系统的广泛应用,公文的介质将会发生很大的变化。但是作为公务活动的重要工具和载体的公文,不论是纸质公文还是电子公文,其作用并没有变。各级党政军机关、各类企业和事业单位的运行,没有谁可以离开公文的有序、有效地运转。从一定的意义上来说,公文的处理过程,实质上就是各级机关、企事业单位科学管理、科学决策和决策实施的过程。公文的质量高低、运行速度的快慢,将直接影响一个机关、一个单位、一个部门的整体工作水平和效率。

公文处理的质量和效率要靠科学、统一的规范作保障。《现代公文处理规范》一书,根据《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》和《国家行政机关公文格式》,结合电子政务中出现的电子公文的实际,对公文的历史沿革、种类、格式、行文规则、发文办理、收文办理、传阅管理、立卷归档、电子公文的利用和管理等作了通俗易懂的阐述和说明,既系统总结了公文处理工作的实践经验,又广泛吸收和借鉴了国内公文处理和公文写作方面的最新研究成果;既有理论说明,又有实际操作方法,力求做到理论与实践相统一,系统性和理论性相结合。

公文处理是包括公文办理、管理、整理(立卷)、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作,其核心是实现其规范化、制度化、科学化。我相信《现代公文处理规范》一书的出版,对加强公文处理基本知识和技能的学习和培训,对于推动秘书科学研究,努力实现公文处理工作的规范化、制度化、科学化,必将起到有力的推动作用。

仲弘隆
二〇〇四年十二月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 公文、文书、文件	(1)
第二节 公文的起源	(2)
第三节 公文的特点	(3)
第四节 公文的作用	(5)
第五节 公文处理在机关工作中的地位	(8)
第二章 公文的历史沿革	(10)
第一节 奴隶社会的公文	(10)
第二节 封建社会的公文	(10)
第三节 半封建半殖民地社会的公文	(14)
第四节 革命战争年代的公文	(14)
第五节 建国后的公文	(15)
第三章 公文的种类	(17)
第一节 公文的分类	(17)
第二节 通用公文文种	(20)
第三节 专用公文文种	(30)
第四节 文种之间的关系	(33)
第五节 公文文种的功能	(33)
第六节 正确使用公文文种	(34)
第七节 示例	(37)
第四章 公文的体式和稿本	(108)
第一节 公文的体式	(108)
第二节 公文的稿本	(108)
第五章 公文格式	(111)
第一节 公文格式规范化	(111)
第二节 公文格式应遵循的原则	(113)
第三节 公文的一般格式	(114)
第四节 公文的特定格式	(127)
第六章 公文处理工作的性质、任务和原则要求	(129)
第一节 公文处理工作的性质	(129)
第二节 公文处理工作的原则和要求	(130)

第三节	公文处理工作的任务	(132)
第四节	公文处理工作的规范化、制度化、科学化	(133)
第七章	行文规则	(135)
第一节	行文的基本原则	(135)
第二节	行文关系	(137)
第三节	行文的具体要求	(139)
第八章	公文撰写的原则和基本要求	(140)
第一节	撰写公文的基本原则	(140)
第二节	公文的材料	(142)
第三节	公文的结构	(144)
第四节	公文的语言	(155)
第五节	公文的起草	(158)
第六节	公文的修改	(159)
第七节	提高公文写作能力的基本途径	(161)
第九章	公文处理工作的组织	(165)
第一节	公文处理工作的组织领导	(165)
第二节	公文处理工作的组织机构	(165)
第三节	公文处理工作的组织形式	(166)
第十章	公文审核	(168)
第一节	公文审核的必要性	(168)
第二节	公文审核的内容	(169)
第三节	公文审核的程序和方法	(170)
第十一章	公文传阅	(173)
第一节	公文传阅的作用	(173)
第二节	公文传阅的方法	(174)
第三节	传阅组织	(175)
第四节	传阅登记	(176)
第五节	检查处理	(178)
第十二章	发文办理	(180)
第一节	拟稿	(180)
第二节	公文签发	(182)
第三节	复核、印刷和用印	(183)
第四节	发文文稿管理	(185)
第五节	发文登记	(185)
第六节	注发工作	(186)

第十三章 收文办理	(190)
第一节 收文的任务和程序	(190)
第二节 阅文	(191)
第三节 拟办	(191)
第四节 批办	(195)
第五节 分送	(196)
第六节 登记	(198)
第七节 承办、查办、注办	(203)
第八节 收文管理	(206)
第十四章 公文分发	(207)
第一节 分发的任务和程序	(207)
第二节 登记方法	(209)
第三节 拣配与装封	(211)
第四节 回签制度	(213)
第十五章 收发、通信工作	(217)
第一节 组织机构	(217)
第二节 收信工作	(218)
第三节 发信工作	(221)
第十六章 公文的利用和管理	(224)
第一节 公文利用管理的基本原则	(224)
第二节 公文借阅	(226)
第三节 阅文室管理	(226)
第四节 阅读范围和文件传达	(227)
第五节 公文的翻印	(228)
第六节 公文的存放	(228)
第七节 公文的清退和销毁	(230)
第十七章 专门公文的处理	(234)
第一节 音像公文	(234)
第二节 会议公文	(236)
第三节 信访公文	(239)
第十八章 公文处理中的保密工作	(244)
第一节 保密工作的重要意义	(244)
第二节 反情报斗争的新特点	(245)
第三节 文书工作的保密	(246)
第四节 通信保密	(247)

第五节	计算机保密	(248)
第六节	会议保密	(249)
第七节	经济保密	(250)
第十九章	公文立卷	(251)
第一节	公文立卷的意义和作用	(251)
第二节	公文立卷的组织	(252)
第三节	公文立卷的范围	(254)
第四节	公文立卷的原则	(259)
第五节	公文立卷的方法	(261)
第六节	公文立卷的步骤	(270)
第二十章	案卷的整理、编目与归档	(275)
第一节	卷内文件的排列	(275)
第二节	拟写案卷标题	(278)
第三节	填写案卷封面与装订	(281)
第四节	案卷的排列与编制案卷目录	(283)
第五节	案卷的归档	(287)
第六节	特殊文件材料的整理	(289)
第二十一章	信息技术的发展与办公自动化	(291)
第一节	计算机的发展与应用	(291)
第二节	计算机网络的发展与应用	(292)
第三节	办公自动化	(294)
第四节	我国办公自动化发展现状	(299)
第二十二章	电子公文	(302)
第一节	电子公文的概念	(302)
第二节	电子公文的发展历程	(302)
第三节	电子公文的种类	(303)
第四节	电子公文的特点	(305)
第五节	电子公文的凭证作用及法律效力的认定	(307)
第六节	电子公文凭证作用的维护	(309)
第七节	电子公文工作的原则与要求	(311)
第二十三章	电子公文制作	(313)
第一节	电子公章与电子红头制作	(313)
第二节	电子盖章	(314)
第三节	电子公文的发送和打印	(314)
第四节	浏览器的使用	(315)

第二十四章 电子公文的收发与管理	(316)
第一节 用 Outlook Express 发送和接收电子公文	(316)
第二节 机密公函的收发	(317)
第三节 电子邮件的管理	(319)
第二十五章 电子公文的收集与归档	(324)
第一节 电子公文的积累	(324)
第二节 电子公文的整理	(328)
第三节 电子公文的鉴定	(330)
第四节 电子公文的归档	(331)
第二十六章 电子公文的保管	(336)
第一节 危害信息安全的因素与制定信息安全规范	(336)
第二节 电子公文的逻辑保护	(338)
第三节 电子公文的物理保护	(339)
第二十七章 电子公文的利用	(341)
第一节 电子公文利用工作的原则	(341)
第二节 电子公文利用的方式	(342)
第三节 电子公文利用的新特点	(343)
第二十八章 公文工作人员的素质要求	(345)
附 录	(349)
附录一 中国共产党机关公文处理条例	(349)
附录二 国家行政机关公文处理办法	(358)
附录三 公文主题词表汇编	(366)
一、中共中央办公厅公文主题词表	(366)
二、国务院公文主题词表	(393)
三、金融类公文主题词表	(401)
附录四 保密档案工作有关法规	(404)
一、中华人民共和国保守国家秘密法	(404)
二、机关档案工作条例	(408)
三、关于文书档案保管期限的规定	(411)
四、机关文件材料归档和不归档的范围	(417)
五、电子公文归档管理暂行办法	(421)
附录五 公文处理工作有关国家标准	(423)
一、国家行政机关公文格式	(423)
二、现代汉语语法简表	(429)

三、标点符号的用法	(438)
四、国务院秘书厅、国家档案局关于请勿使用圆珠笔、铅笔 拟写文件的通知	(443)
五、关于秘书工作部门对公文稿进行把口的几点意见(草稿)	(444)
六、关于国家行政机关和企业、事业单位印章的规定	(447)
七、关于出版物上数字用法的试行规定	(449)
八、校对符号及其用法	(451)
九、数值修约规则	(458)
十、国务院关于在我国统一实行法定计量单位的命令	(462)
十一、中共中央办公厅关于文电统一管理的办法	(467)
附录六 公文常用易错字词辨析	(468)

第一章 总 论

公文处理也称文书处理,指的是党政军机关、企事业单位和群众团体公文的办理、管理、整理(立卷)、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作。它是秘书工作的重要组成部分,也是机关正常运转的枢纽。

第一节 公文、文书、文件

公文,即公务文书,是指党政军机关、人民团体、企事业单位在公务活动中形成的具有规范体式和法律效力的文字材料。《中国共产党机关公文处理条例》规定:“党的机关的公文,是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具。”《国家行政机关公文处理办法》界定:“行政机关的公文(包括电报,下同)是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依据。”这两份法规文件对公文定义的表述方式虽有所不同,但本质上是一致的。可见,党政机关的公文,是实施领导、依法行政、进行行政管理、传达党和国家的方针政策、发布法规和规章、请示和答复问题、指导和商洽工作、报告和交流经验的重要工具。

文件与公文这两个词在公文处理上基本上是同义的,只是在使用场合和习惯上有些细微的差别。公文多用于泛指,文件多用于特指。通常人们说“公文处理”,但不太说文件处理;在秘书学的著作中经常使用“公文写作”一词,却不太使用“文件写作”;就公文的“文头”来说,机关发文标识用的是“××××文件”,却不用“××××公文”;人们可以说传达文件,却不说传达公文。在过去相当长的一段时间内,党委系统的公文处理法规性的文件称公文为文件,而行政机关的公文处理法规性文件则称为公文,这也是习惯使然。1996年5月3日中央办公厅颁发《中国共产党机关公文处理条例》,把“文件”改为“公文”,这才使党的机关和国家行政机关公文处理名称统一起来。

文书,是指行为主体在社会活动中为了一定的目的而形成并使用的具有特定格式的文字材料。这种“行为主体”包括党政军机关、企事业单位和群众团体,也包括个人。所以,文书可分为公务文书和私人文书两大类。公务文书就是公文。私人文书包括书信、契约、合同、条据、自传、家

谱、遗嘱等。

“文书”一词同公文、文件概念相比,在历史上出现得最早。《史记·酷吏列传·张汤传》中有“数从中文书,事有可伤汤者,不能为地”的语句。意思是说有人从宫廷的文书中找一些对张汤不利的材料污蔑攻击他,但没有得逞。这里所说的“文书”已包含现代“公文”的含义。东汉班固著的《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁,典者不能遍睹”的记载。宋代的王昭禹著的《周礼详解》中对《周礼·天官》的“小宰之职,官府之八成,经邦治”所作的注解中说,“要之八成皆文书也。比居、简稽、版图、扎命、要会,文书之用于公者也;傅别、书契、质剂,文书之用于民者也”。上述所说的“文书”含义更加明确,与现代所称的文书概念已基本上一致。值得指出的是王昭禹注意到了文书与公文的区别,第一次将文书划分为公务文书和私人文书。而“公文”一词在《后汉书·刘陶传》中就有了。该传载“但更相告语,莫有公文”。文件一词的出现则比较晚。

总之,文书、公文的含义要广一些,概念的外延都比文件大,文件的含义较窄一些。按从大到小的顺序排列应该是:文书>公文>文件,文书包括公文,公文包括文件。文件可以说是文书,也可以称公文,但文书、公文就不一定都是文件了。

第二节 公文的起源

斯大林在《马克思主义语言学问题》中指出:“生产往前发展,出现了阶级,出现了文字,出现了国家的萌芽,国家进行管理工作的需要比较有条理的文书,商业发展了,更需要有条理的来往书信。”这里,斯大林同志对文书即公文的产生条件作了深刻地阐述,指出生产特别是商业的发展、文字的发明、阶级的出现和国家的萌芽,是公文产生的必要条件。我国汉字的历史源远流长。关于文字的起源,古代有仓颉造字之说。《说文解字·序》说:“黄帝之史仓颉,见鸟兽之迹,知分理之可相别异也。初造书契……仓颉之初作书,盖依类象形故谓之文,后形声相益,即谓之字。”实际上,汉字的创造非一人之功。郭沫若说得好:“任何民族的文字,都和语言一样,是劳动人民在劳动过程中,从无到有,从少到多,从多头尝试到约定俗成,所逐步孕育选炼,发展出来的。它决不是一人一时的产物。”(郭沫若《古代文字之辩证的发展》)比较可靠的还是考古资料。范文澜认为:“城子崖遗址发现了文字,虽然不能肯定它是夏朝文字,按照殷虚文字已经达到的程度,上推夏朝已有原始的文字似乎也是有理由的。”(《中国通史简编》第一册第37页)郭沫若根据考古发掘的陶器实物

判定说：“西安半坡出土的陶钵口沿上有符号二三十种，最常见的是一竖划，其次是‘Z’形。这些刻划记号，可以肯定地说就是中国文字的起源，或者中国原始文字的孑遗。而且从陶器上的图形纹饰推测，当时还应该还有象形文字。”他认为，“从仰韶文化算起，我国文字已有六千多年的历史”，比4100年前的古埃及象形文字和5500年前的苏美尔人的楔形文字还要早。

公文是什么时候产生的？从现存的文献资料来看，当属《尚书》。问题在于相传孔子曾修订过《尚书》。这样，尚书的可信程度就值得打个问号了。《尚书·盘庚》有上、中、下三篇，共1260个字，郭沫若认为：“《尚书·盘庚》虽可能经后人润饰，但内容基本可靠。”（《中国史稿》第一册，第200页）。范文澜说：《尚书·盘庚》是无可怀疑的商朝遗文。比《尚书·盘庚》篇要迟一些的是甲骨文。甲骨卜辞是比较成熟的文字，记载的是祭祀、王室命令、征伐等方面的情况，有一定的公文格式，但比《尚书·盘庚》篇要晚。

第三节 公文的特点

按照文章的分类，公文属于实用文的范畴，作为人们交流思想、办理公务的工具，除具有其它书面材料的特点之外，还具有以下几个显著的特点。

一、政治性

公文的政治性取决于政党和国家机关的阶级性。作为处理党务、管理国家和社会事务工具的公文，它负有传达和贯彻党的方针政策和国家的法律、法令，处理行政事务的职责，不能不具有鲜明的政治性。公文的本质要求它忠实地为统治阶级利益服务，始终体现政党和统治阶级的意志，而不能有丝毫的偏离。我国是人民民主专政的国家，共产党是执政党，是社会主义事业建设的领导核心，是工人阶级和中华民族各族人民利益的忠实代表，各级党政军机关、群众团体和企事业单位的公文，在政治上、政策上必须坚持四项基本原则，坚持发展是第一要务，坚持执政为民，始终代表先进生产力的发展方向，始终代表先进文化的前进方向，始终代表和维护广大劳动人民的根本利益，为建设中国特色的社会主义事业服务。

二、法定性

公文的作者是法定作者，即依法成立并能以自己的名义行使权力和

承担义务的机关单位和单位中的个人,这同著作、文章的作者是不同的。党政军机关、人民团体、企事业单位,都是依据法律、法规和章程建立的。它按照自己的权限范围和职能制发公文,因而是法定的作者。参与起草发公文的个人,只不过是受组织和单位的委托行事,只能奉命撰文,而不能违背机关的意图。当然,个别公文也有以领导个人名义出现的,如中华人民共和国主席令、全国人大常委会委员长令、任免令的末尾要署领导的姓名,在这种情况下,领导人并不是以私人的身份出现,而是以机关法定领导人的身份行使应有的职权,代表的是他所在的机关。

三、权威性

公文的权威性来源于制文机关的法定性。依照宪法、法律、法规和按照法定的程序成立的具有一定权威和独立活动能力的国家机关、人民团体、企事业单位的公文,体现了党和国家管理国家事务的意志,在法定的时间和空间范围内,能够对受文者的行为产生不同程度的强制性影响,如强制贯彻执行,必须按照公文要求的原则规范执法行为等,因而具有制发机关的权威,如国家权力机关制定的法律、法规,具有法律规范的权威,国务院制定的行政法规、规章和文件,具有行政指挥的权威,全国人民、各级机关都必须遵守;各级领导机关制发的公文对其下属机关具有指导的权威,下级机关必须坚决执行;被领导的下级机关上报的公文,有请示领导机关领导、指挥的权威,领导机关必须予以批复和处理。还有一些信息、简报、经验交流、情况通报之类的材料,虽不具有约束力,但因反映和体现制发机关的意图和倾向,其信息和材料无疑也具有一定的权威性。但法定权威的生效,必须满足三个条件:第一,不违反国家宪法和法律;第二,符合党和国家的路线、方针、政策;第三,在自己的职责权限范围内活动。否则,它的法定权威和效力就不复存在。

四、规范性

公文是机关的喉舌,是机关行使职权的基本工具,是反映机关工作效率和质量的形象标志。为了维护公文的权威性和严肃性,党和国家规定了统一的公文格式,包括体式、文种、公文的文面结构、公文的处理程序等。任何机关都不能违背统一规定的原则和要求,各行其是,自搞一套。除了公文以外,其它的文章都不具备这种标准的格式和规范的体式。

五、时效性

凡在制发单位职权范围内印制的公文都具有特定的效用。公文的特

定效用又称时效和现行效用,即一份公文在一定范围、一定区域、一定时间内才有效。公文的时效性有两个方面的含义:一方面要求加快公文的运转速度,提高办事效率和办文质量,及时迅速地反映情况、传送信息,以便于下级的情况能够很快报送到上级机关,取得上级机关的指导,使问题能够及时地得到解决。另一方面,公文超出一定的时间范围,或某一项工作任务完成了,该公文的使命也就结束了。随着形势的发展,新的情况、新的问题的出现和制文单位的变革,旧的公文会被新的公文所取代,旧公文的现实效用也就消失了。所以,没有永恒发生效用的公文。在这一点上,其他文体则不同。一部脍炙人口的文学名著,一篇闪耀着真理光辉的科学论著,它们在当时产生着巨大的作用,同时作为人类宝贵的精神财富还将继续发生着作用。当然,公文时效的完结,并不等于公文从此不能有任何作用,有的将转化为历史档案,仍具有重要的查考作用和历史研究作用,但已不是公文的效用,而是档案的效用了。

六、实用性

公文是办事的工具,行文一定要有针对性,要能够在实际工作中起到解惑释疑,解决实际问题的作用,发挥好实际效用。内容要真实,切合实际,要有情况、有分析、有措施、有解决问题的办法,切忌脱离实际、空洞无物。那样,就失去了它的应有的作用。

七、保密性

公文是内部信息,其内容往往涉及到国家的秘密和商业秘密,只是保密等级、范围和保密时间不同罢了。公文的保密,就是保护国家的利益和阶级的利益。须知任何泄露国家秘密的行为都会给国家的政治、经济、军事、科技等方面造成一定的损失,有时甚至是严重的损失。所以,一定要慎之又慎,把保密贯穿在公文处理的全过程。

八、直叙性

公文用于处理各种公务,是用以办事的,而不是供人欣赏和消遣的。为使所处理的事情为阅文者很好地理解,以便于贯彻执行,一般采取直书其事的方法,开门见山,一语破的,要办什么事,为什么要办,如何去办,办的中间要注意什么问题,说得清清楚楚,决不拐弯抹角,决不隐喻暗示。

第四节 公文的作用

公文在党政机关公务活动中具有不可替代的重要作用。具体作用有

以下几点：

一、领导和指导作用

公文的任务是传达贯彻党和国家的方针、政策，颁布决定，发布行政法规、命令，部署检查工作，请示问题，报告工作，传递信息，交流经验，是党政机关管理党务和社会事务的重要手段，是发挥领导和指导作用的有力工具。可以说，领导和指导工作是公文最重要的作用。

二、规范准绳作用

公文的规范作用是由其法定权威性决定的。国家权力机关和国家行政机关制订和发布的宪法、法律、法令、条例和行政法规、规章，规定了国家政治生活和经济生活的基本原则，确定了某些方面的基本准则，规定了允许做什么，提倡做什么，不允许做什么，提出了什么是合法的，什么是非法的。这些规范在有效期限和实施范围内，对它所涉及的单位和人员都具有规范和准绳作用，必须严格遵守，坚决执行，如有违反，将视情节轻重，分别受到批评教育、经济处罚、行政处分，触犯刑律的还要受到法律的制裁。一些以命令、决议、决定、指示、通知、意见、通告、布告等形式颁发的公文，虽然不是法规，但对于开展某项工作，对待某件事情，处理某些问题来说，仍然起着规范机关单位、工作人员和社会成员行为的作用。

三、联系知照作用

一个单位的工作不可能孤立地进行，总要同上下左右发生这样那样的联系。公文就是上下级之间、平行机关之间和不相隶属的机关之间联系商洽工作、交流情况、沟通信息、通知事情、介绍身份的工具。上级为了实施行政管理和指挥，向下级下达指示、意见、通知、计划和要求，下级根据工作需要向上级汇报工作，请求帮助、指示，有关部门就工作中出现的问题同相关部门协商、联系，企业之间、部门之间、单位之间商议合同、协议、联系共同关心的事宜，研究军民共建，商定联谊形式等，都需要采用公文的形式来进行。

四、传递信息作用

从一定的意义上说，公文传递的都是信息。上情下达，下情上报，都要通过公文这个传递信息不可缺少的渠道。当上级机关需要向下级机关传达有关精神，进行工作指导，可采取公文的形式传递和部署；下级机关对贯彻上级机关的指示和工作中遇到问题需要上级帮助时，也采用报告、