



公文处理基础

GONGWEN CHULI JICHU



赵国俊 主编



中国城市出版社

公文处理基础

国家公务员录用考试专用教材 申论、行政职业能力测验、公共基础知识、面试

张其成 主编



中国时代出版传媒公司

公文处理基础

赵国俊 主编

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文处理基础/赵国俊主编. —北京: 中国城市出版社, 2002.12

ISBN 7-5074-1457-4

I. 公… II. 赵… III. 公文—处理—基本知识

IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 086807 号

责任编辑 李 越 张珊珍

封面设计 吴家凯

责任技术编辑 尹 植

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 信 箱 citypress@sina.com

读者服务部 84277987

经 销 新华书店

印 刷 沈阳铁路局锦州印刷厂

字 数 248 千字 印张 9.625

开 本 850×1168 (毫米) 1/32

版 次 2002 年 11 月第 1 版

印 次 2002 年 11 月第 1 次印刷

印 数 1—30000 册 定价 12.80 元

本书封底贴有防伪标识。版权所有, 盗印必究。

举报电话: (010) 84276257 84276253

说 明

公文产生及其功能效用的实现有赖于有组织的公文处理活动。公文处理是一项有着特定功用、特定方法程序、特定内容与形式的特殊活动，有着特殊的内在规律性。为了帮助大家了解这些规律性，处理好公文，以便更充分地发挥公文在行政管理工作中的作用，我们特邀中国人民大学博士生导师、政务信息管理系主任赵国俊教授编写了这本《公文处理基础》。

这本教材总计十一章，比较系统地介绍了有关公文处理基本原则与基本原理、公文处理程序与方法、公文处理工作的管理等三个方面的知识。这些知识对于从事行政管理实际工作的公务员而言，都是必备的基本知识。为了便于大家自学这些知识，特别是结合工作实际真正掌握这些知识，我们在部分章中附设了若干阅读资料，在多数章中附设了“案例分析”。

本书由赵国俊主编，王燕、张璋、武月英、王平参加了编写。

本书在撰写过程中，力求内容全面、结构合理、举例得当，理论联系实际，以适合成人学习的特点。

书中如有疏漏或不妥之处，恳望广大读者指正，以便进一步修订。

中国城市出版社

中共中央党校函授学院

2002年10月

目 录

第一章 公文处理概述	1
第一节 公文处理及其基本任务	1
第二节 公文处理活动的特性	2
第三节 公文处理活动的地位	5
第四节 公文处理基本原则	7
第二章 收文处理程序与方法	20
第一节 收文处理程序	20
第二节 收文办理活动的方法要点	22
第三节 收文管理活动的方法要点	28
第三章 公文的阅读	45
第一节 公文阅读与公文处理	45
第二节 公文阅读的特点	48
第三节 公文阅读过程与阅读方法	50
第四节 提高公文阅读质量与效率的主要途径	54
第四章 发文处理程序与方法	68
第一节 发文处理程序	68
第二节 发文办理活动的方法要点	70
第三节 发文管理活动的方法要点	77
第五章 公文撰拟的方法技巧	86

第一节	常用公文文种适用范围辨析	86
第二节	公文表达的简化	93
第三节	公文中避免歧义的方法要点	96
第六章	公文的印制	107
第一节	原稿的整理	107
第二节	版式设计	109
第三节	印刷方式及其选择	120
第四节	制版	125
第五节	校对与装订	129
第六节	公文制成材料的选择	132
第七节	公文的翻印与复印	135
第七章	办毕公文的处置	136
第一节	处置办毕公文的主要活动	136
第二节	公文清退的范围与手续	137
第三节	公文销毁的范围与方式	137
第四节	暂存公文的保管	138
第五节	立卷归档的范围与基本要求	139
第六节	立卷归档的程序与方法	142
第八章	若干特殊公文的处理	168
第一节	规范性公文的处理	168
第二节	会议公文的处理	171
第三节	信访公文的处理	174
第四节	表格公文的处理	176
第五节	电子公文的处理	181

第九章	公文处理工作的组织与协调	188
第一节	公文处理工作管理及其基本任务	188
第二节	公文处理工作的组织	189
第三节	公文处理工作的综合协调	198
第十章	公文处理工作的控制	213
第一节	公文数量的控制	213
第二节	公文质量的控制	225
第三节	公文运转过程的控制	234
第四节	公文传递过程的控制	240
第十一章	公文处理工作管理的方法技术	253
第一节	公文标准化技术	253
第二节	公文程序化技术	259
第三节	公文简化技术	264
第四节	公文处理常用表单设计	273

第一章 公文处理概述

公文的产生及功能效用的实现有赖于有组织的公文处理活动。公文处理是一项有着特定功用、特定方法程序、特定内容与形式的特殊活动，为保证其有效、有序，需要研究、探索和认真遵循其特殊的规律性，遵行一定的原则。本章介绍了公文处理活动的特性、功能、地位，阐释了公文处理基本原则的内涵。

第一节 公文处理及其基本任务

公文在各级各类国家机构和其他社会组织（政党、人民团体、企业事业单位等）处理公务的活动中，有着广泛的用途和特定的功能效用，是公务活动的重要工具之一。围绕公文形成并产生功效的过程，存在着以有关国家机构和其他社会组织（为行文方便，以下简称机关）中各级各类工作人员为主体的公文处理活动，这项活动构成公务活动的重要组成部分，它创造了公文并为其提供了产生实际效用的条件和基础。

公文处理就是对公文的创造、处置和管理，即在公文从形成、运转办理、传递、存贮到转换为档案或毁灭的完整生命周期中，以特定方法和原则对公文进行创制、加工、利用、保管料理，使其完善并获得必要功效的行为或过程。

各类公务活动对公文的普遍依赖性，使公文处理成为这些公务活动的重要组成部分，并对这些活动的方式、程序以及效果产生一定影响。

公文处理在公务活动中所承担的基本任务就是及时、准确、有

效地创制、加工、传递、保管、处置公文，为公务活动提供适用的信息。这一基本任务具体分解为：

(1) 创制文件，即根据公务活动的需要和要求，对有关的信息材料进行系统的收集、加工、整理，创造出适用的信息，并撰写成为文稿，经审核、签发等环节完善和确认其正式效用之后，再经注发、整理、印制等步骤，最终形成正式文件。

(2) 传递文件，即将创制完毕的文件，根据有关规定递送给收受机关。

(3) 办理文件，即根据法定的职责和权限，收受来自有关方面的文件，经过分办、批办、拟办、传阅、注办等工作环节，对文件进行阅读、加工，从中提取有用信息，解决文件所针对的工作问题（包括创制新文件的方式）。

(4) 处置办毕文件，即根据一定标准对办理完毕的文件的归宿作出安排：对在规定立卷归档范围内的文件做系统化整理与编目，编立成案卷，并在规定时间内移交档案部门；向原文发机关或其他有关机关清退在规定退还范围内的文件；销毁已不具备留存价值的文件；暂存既不在规定的立卷归档范围，又不能马上予以销毁的文件。

(5) 管理文件，即使上述四项任务能有效完成，进一步发挥或放大文件的功效，对文件实施科学、系统的保管、料理措施：文件的收发、传送，登记、分类、清理，用印、签注（注发、注办等），检索，提供查阅，催办、查办，以及对文件机密与安全的维护等。

第二节 公文处理活动的特性

公文处理是公务活动的组成部分之一，同时，它又具有区别于其他公务活动的特殊属性。认识并理解这些属性是人们掌握公文处理规律，使之产生更大功效的基础。公文处理活动的基本属性主要包括：政治性、辅助性、技术性。这些基本属性分别有一系列特殊

的表现形式。

一、政治性

公务即关于国家或集体的事务，公文就是为处理这些事务而存在的。这一点使以创制、加工、保管料理公文为内容，以使公文完善并获得必要功效为目的公文处理活动，更主要和更直接地成为国家管理工作的组成部分，因而具有很强的政治性。

公文处理的政治性主要表现为极强的严肃性、周密性、机要性。

公文处理的服务对象，主要是事关至要、威严肃正的政治统治，为此其活动责任重大，必须严肃郑重、一丝不苟、认真细致地进行，这就是公文处理的严肃性。

公文处理必须有助于建立和巩固有序、有效的政治统治，为此，其自身就必须程序规范而严格、制度周致、责任清楚、手续缜密，各项活动有条不紊，这就是公文处理的周密性。

公文处理关涉要务和机密，为此其自身必须具有完善而有效的保密机制，维护事关国家根本利益的各项秘密和要务的安全，这就是公文处理的机要性。

公文处理的政治性要求我们：要重视和加强人员队伍建设，使参与公文处理的所有工作人员都具有良好的政治素质和职业道德修养；要建立严格的工作制度体系，确保各个工作环节严谨周密；要建立行之有效的保密机制，确保公文中机密的安全。

二、辅助性

公文处理是公务活动的组成部分，而且是以为解决各种公共事务问题（主要为国家管理工作）提供基础和条件的方式，存在于公务活动中的。这一点，就使公文处理成为国家管理工作的辅助性活动：它自身并非是一项管理职能活动，但却能向各种管理职能活动（组织、指挥、决策、监督控制、协调等）提供所必需的信息，以这样一种特

有的方式,为这些活动的有效进行创造条件,提供可能。

公文处理的辅助性,主要表现为很强的分布性、业务性。

公文处理不是一项管理职能,却能为各项管理职能提供服务,这使得它虽有独特的功用和内容,却不能像管理职能那样被分割,被专门的职能机构或人员所独立专承,而必须由承担不同职能、责任的各种机构和各层次的工作人员共同参与、共同承担、共同完成,因而在工作任务的承担上表现出很强的分散兼承的分布性特点。

基于相同的理由,公文处理活动渗透于各项管理职能的履行过程中,与一个机关承担的各项业务工作密不可分,浑然一体。特别是在公文办理过程中,由于办文旨在办事,“质”在办事,为此,其业务性非常明显。

公文处理的辅助性要求我们:要确立系统管理的观念,从整体优化的角度,处理好公文处理与业务活动的关系;要加强全员教育和培训,全面提高所有工作人员的业务素质和公文处理技能水平;要坚持集中统一管理的原则,加强对公文处理过程的有效控制,克服一切各行其是的倾向。

三、技 术 性

公文处理活动几乎有与人类文明史一样悠久的历史,反复的实践使人们对其中的客观规律性不断加深认识,并逐渐形成和积累起系统而行之有效的经验和应用性的知识、程序、方法和技巧。特别是在近现代社会,随着各种科学原理和技术规律不断被发现、发明并投入实际应用,有关的管理技术、信息技术也不断被公文处理工作所采用,从而使这项工作逐渐成为由多种具体门类技术构成的技术性活动。

公文处理活动的技术性,主要表现为较强的专业性、稳定性。

公文处理活动包含有多种门类技术的应用,这一点促进了这项工作中分工的发展。为遵从特有的技术规律,人们需要对这项工作

实施专业划分；需要对从事这项工作的人员实施专业培训；需要培养相关的专业人才；需要建立专业队伍、建立专门机构，……。这就是公文处理的专业性。

公文处理活动的特有技术规律，还要求这些活动自身必须在能适合客观需要的前提下，保持相对的稳定，包括有关的程序、制度、方法、机构设置、人员分工等在内，均不宜频繁变更，以确保工作人员能熟练掌握和运用各种技术，并以此推动工作质量与效率的提高，这就是公文处理的稳定性。

公文处理的技术性要求我们：要认真遵行技术规律，不断学习和应用新技术；要注重专业化建设，提高专业化水平；要注意保持公文处理程序、制度、方法、机构设置、人员分工等方面必要的稳定性。

第三节 公文处理活动的地位

公文处理是使公务活动的重要工具——公务文件得以形成和产生实际效用的重要活动。公务活动对公文的广泛依赖性，公文处理活动对公文形成和生效所产生的影响，使公文处理在公务活动中占有不可替代的重要地位。

一、公文处理是公务机关实现 管理职能的必要条件

公文是对公共事务实施处理和管理的公务活动的产物，公文处理就是为形成公文和使之产生效用，进而为实现各种管理职能提供服务而进行的工作活动。

不管具体业务范围怎样，各种公务机关管理职能大都由组织①、

① 作为一种管理职能的组织，是指将人、财、物等要素以有秩序、有成效的方式组合为一个有机体的活动过程。

指挥①、决策②、监督控制③、协调④等基本职能构成,欲使这些职能得到有效实现,需要得到必要的信息支持,即从有关方面得到适用的信息,如果失去这种支持就意味着失去这些基本职能活动自身。因为从对这些活动过程的分析可知,它们无一不是对有关信息的加工、利用过程:信息从来就是组织的“粘合剂”;是指挥的基础;是决策的前提;是监督控制的依据;是协调的工具。也正是在这个意义上,人们通常认为,管理的过程也是信息的加工和利用过程。

当然,在各项管理职能的实现过程中,所需信息有组织地被传递和利用是需要借助于各种信息记录的,而且由于这些信息中的主体部分是与管理性质和特点相适应的权威性和凭证性信息,因此,这些信息记录又主要是可以有效传递权威性、凭证性信息的公务文件。从这样的意义上,各项管理职能对信息的依赖又主要和大量地表现为对公务文件的需求,也正是从这样的意义上,使公文得以形成并产生实际效用的公文处理活动就成为公务机关实现管理职能的必要条件。

二、公文处理是国家文化事业的重要基础之一

国家的文化事业是由包括档案事业在内的多项具体事业构成的。由于档案是从文件,并且主要是公文转化而来的,档案工作的

① 作为一种管理职能的指挥,是指为实现统一目标,使各有关方面按统一要求统一行动的过程。

② 作为一种管理职能的决策,是指在充分研究、分析、比较影响管理对象状态诸因素的基础上,将计划、需求、环境状态与管理目标协调起来,拟定几种方案选择其中一种最佳方案作为行动方案的过程。

③ 作为一种管理职能的监督控制,是指以多种方式了解管理对象的状态,并将其与管理目标需要加以比较,发现偏差并采取措施加以纠正的过程。

④ 作为一种管理职能的协调,是指通过统一和调解各项活动、各个方面、各级工作机构和人员相互间的关系,指导其达成共同目标的过程。

对象是由公文处理活动积累并提供的，因此，公文处理是档案事业的基础，同时也就构成了国家文化事业的重要基础之一。

档案与文件特别是与公文之间在“血缘上”的密切关系，使公文处理活动对档案事业的兴衰有很大的影响，公文处理活动的质量常常可以制约或促进档案事业的发展，进而对国家整个文化事业的发展产生相同或相似的影响。

综上所述，无论对于公务机关实现管理职能，还是对国家文化事业的发展而言，公文处理活动都是一项条件性、基础性的重要工作。

第四节 公文处理基本原则

公文处理是一项有着特定功用、特定方法程序、特定内容与形式的活动，为保证这项活动有序有效，必须顺应其内在的特殊规律，遵行一定的原则。这些原则是对客观规律的正确反映，既是对公文处理活动的基本要求，又是衡量公文处理活动优劣的质量标准。

一、法制原则

法制原则是指通过法律、法规、规章和制度对公文处理活动加以调整和规范，将处理方法手段、程序手续、行为方式与准则法规化、制度化，在公文处理活动中处处依法、守法，根绝违法行为，同一切违法行为作斗争。具体要求是：

首先，要充分立“法”，使公文处理有法可依、有制可循。

其次，要坚持依“法”办事，在公文处理中应处处事事严格依法守法，不管公文内容还是形式，不管办事的准则还是方法程序，决不与法律和制度规范相抵触。

再次，要严格执“法”，应坚持同一切违法违制的行为作斗争，有效抵制一切违法违制行为。

最后，要坚决纠正并依法制裁违法违制行为，应建立起有效的

监督机制，务使各种违法违制行为能得到及时的发现和纠正，并受到相应的处罚或制裁。

在公文处理活动中，坚持遵行法制原则是十分必要的、必须的，也是可行的。

依法行政、依法理事、依法处理公务是现代管理、现代公务活动的特点之一。因此，作为公务活动一部分的公文处理活动也必须有法、依法、执法。只有如此，公文才能产生在法律制度的强制力和严肃性保障之下的现时执行效用，才能使从事公文处理活动的工作人员有所遵循，权利、义务、责任明确，程序手续完整周密，方法措施确定，工作质量稳定，高效率、高可靠性地履行职责。也只有如此，才能提高公文处理的科学化水平，赋予行之有效的一系列工作原则、方法、程序以应有的地位和权威性，保证其得到有效的推行。

在公务活动中，法制的原则最适用于处置反复发生的具有共性和稳定性问题的工作场合，公文处理活动正是一种由众多人员共同参与、反复进行的工作过程，其所针对并处置的事件和问题也具有一定的共性和稳定性。因此，在这样的工作活动中遵行法制的原则既必要，更可能，定可产生较佳的效果。

二、实事求是原则

实事求是认识问题、处理问题的重要准则，同样也是公文处理原则的组成部分之一。坚持实事求是原则就是要一切从实际出发，解决实际问题。忠实反映情况，使判断合乎实际，方法措施切实可行。具体要求是：

首先，要克服官僚主义、形式主义、文牍主义，决不能仅仅为处理公文而处理公文。公文处理的一切活动必须有明确而实际的目的，要充分了解客观实际，积极解决实际问题。

其次，不管在何种情况下，不管对上还是对下，在公文处理中决不能虚构事物、决不能有意夸大、缩小或掩饰事物的本来面貌，

决不能对外传递虚假、片面的信息。只有如此，才能避免以假当真、以假乱真，避免不真实的情况反映引发决策的失误或失败。

再次，一切结论须在经充分的调查与研究，占有足够的事实，掌握必要的规律之后才能得出，决不可妄下断言、草率行事。

最后，解决问题的方法措施要切实可行。公文处理的实质就是处理问题，以切实可行的方法措施解决问题，公文处理过程实际上就是一个寻求或具体实施这些方法措施的过程。为此，在公文处理实践中，必须注重对方法措施问题的正确提出和有效实施。应力争在情况明、判断准的前提下，提出符合客观实际需要，并有客观条件保证的，经过努力就能行得通，有成效的合情、合理、科学、有力的方法措施，以保证公文处理活动取得实效。

实事求是地处理公文，这是由我国公务机关的社会主义性质和做人民公仆、为人民办实事办好事的宗旨所决定的。如果摒弃了这一原则，官僚主义、形式主义、文牍主义就会泛滥成灾，浮夸、生搬硬套、妄下结论、草率从事、虚以应付的腐朽之风就会严重污染公务机关的空气，公文将变成空文、假文、有害之文，公文处理也就失去了其对公务活动的有利作用。

三、全面质量原则

质量是指公文处理活动优劣的程度，全面质量原则是指必须追求公文处理全部构成因素、全部过程、全部质量指标的优化。具体要求是：

首先，构成公文处理活动的所有因素都必须优化。人员、设备、工具、物质材料、程序制度、信息资料等都对公文处理质量有决定性影响，因此，这些因素不分大小，不管发挥何种具体作用，都必须优秀、精良、适用、可靠。

其次，公文处理的全部过程都必须是优化的。构成公文处理活动的各项具体工作环节是紧密相连、不可分割的，它们是一个功能