

財政公文 處理實用手冊

財政部办公厅

PDG

财政公文处理 实用手册

财政部办公厅

前 言

为从整体上提高财政系统公文处理水平,我们按照国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》和财政部印发的《财政部机关公文处理办法》、《财政部文书立卷和档案管理办法》、《关于印发〈财政系统公文主题词表〉的通知》,并结合财政系统工作实际,在吸收借鉴各地财政厅(局)和财政监察专员办事处好的经验和做法的基础上,撰写了《财政公文处理实用手册》。部领导对这本手册非常重视,刘仲藜部长为本书题词,刘积斌副部长题写了书名,汪兴益部长助理作序。

本手册共分八个部分:一、概述;二、公文种类;三、公文格式;四、行文规则;五、公文办理;六、公文立卷、归档和销毁;七、公文主题词;八、附录。我们按照这一次序,采用问答的形式,详细介绍了公文处理的有关知识,并对有关规定进行了细化和示范,因而具有较强的实用性和操作性。书中介绍的做法及提出的要求,有的虽属财政部机关自身的规定,但对各级财政部门仍有参考价值和借鉴作用。

由于时间仓促,加之水平有限,书中难免有不当之处,恳请指正。

财政部办公厅

1996年8月

序

财政公文是财政部门在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的公务文书。财政公文的质量好坏,公文处理是否准确、及时、安全、高效,不仅关系到党和国家方针、政策的贯彻落实,关系到财政工作的协调统一,而且也直接关系到财政部门的自身形象。有鉴于此,部办公厅撰写了《财政公文处理实用手册》(以下简称《手册》)一书,将财政公文处理的原则、办法加以规范和统一,加以细化和深化,加以讲解和示范,这无疑对提高财政系统公文质量具有非常重要的意义。

近些年来,各级财政部门在加强公文管理、提高公文质量等方面,进行了许多有益的探索与实践,先后制定了一系列规章制度和管理办法,组织开展了公文知识培训和公文展览,取得了不少可喜的成绩与经验,收到了许多显著的成效与成果。但是,我们也应看到,整个财政系统在公文处理工作中仍然存在一些亟待解决的问题:一是公文处理不规范。有的办文该协商的不协商、该会签的不会签;有的文种、格式不合要求或文稿质量不高。二是管理不科学。文书立卷工作中,文件不齐全、分类不科学、组卷不合理等问题屡见不鲜。三是文件查找不方便,利用率低,等等。这些问题已在一定程度上直接或间接地影响了财政工作。

各级财政部门在提高公文质量上必须进一步加强管理,总结经验,找出差距,制定措施,尤其要努力抓好以下

目 录

一、概述

1. 什么是公文? (1)
2. 公文有哪些特点? (1)
3. 公文的主要作用是什么? (2)
4. 公文处理的基本原则是什么? (3)
5. 财政部门公文处理工作由什么机构统一管理? (3)
6. 财政部机关公文处理工作的依据是什么?
..... (4)

二、公文种类

7. 公文是如何分类的? (5)
8. 财政系统规定文种中哪些是常用的文种?
其适用范围是什么? (5)
9. 为什么要正确选用文种? (7)
10. 如何正确选用文种? (7)
11. “通知”按内容可分为哪几种? (8)
12. “通知”与“通告”有什么区别? (9)
13. “通知”与“通报”有什么区别? (9)
14. “公告”与“通告”有什么区别? (10)
15. 怎样拟写“函”? (10)
16. 请求批准性“函”与“请示”有什么区别?
..... (11)
17. “请示”与“报告”有什么区别? (11)

18. 如何拟写“请示”? (12)
19. 如何拟写“报告”? (13)
20. 审批预决算时应该如何选用文种? (15)
21. 什么情况下用财政部令? (15)
22. 怎样使用“意见”、“规定”、“总结”等《办法》
非规定文种? (16)

三、公文格式

23. 什么是公文格式? (17)
24. 什么叫文件版头? (17)
25. 如何正确填写发文稿头纸? (17)
26. 财政部对发文字号有什么规定? (21)
27. 公文的密级有哪几种? (23)
28. 如何正确书写密级? (23)
29. 公文和电报的紧急程度划分为哪几种?
..... (24)
30. 上报的公文为什么要填写签发人? 如何
填写? (25)
31. 如何确定公文的成文时间? (27)
32. 什么是公文附件? 怎样标注公文附件?
..... (28)
33. 公文标题由哪些要素组成? (28)
34. 怎样正确拟写公文标题? (28)
35. 层层转发公文时如何解决标题重复冗长
问题? (29)
36. 什么是受文机关? 如何确定主送机关和
抄送机关? (30)
37. 财政部文件主送或抄送给中央和国务院
各(有关)部门时,其规范写法是怎样的?

- (31)
38. 财政部文件主送或抄送给地方机关时,其规范写法是怎样的? (31)
39. 取消省会城市计划单列后公文处理应注意什么问题? (31)
40. 受文机关不同,文中数字不同而其他内容相同的公文,应该怎样处理? (32)
41. 公文用纸和装订有什么基本要求? (33)

四、行文规则

42. 什么是行文关系? (34)
43. 什么是行文规则? 财政部行文规则主要包括哪些方面? (34)
44. 专员办的行文规则有哪些? (35)
45. 财政部对地方政府行文时应注意哪些问题? (36)
46. 什么是联合行文? 联合行文应注意哪些问题? (36)
47. 财政部对部属事业单位行文有什么规定? (37)
48. 为什么财政部内有关单位要以办公厅名义对外行文? 其发文程序如何? (37)
49. 财政部的公文审批制度有哪些规定? (38)
50. 什么是公文签发? 财政部的公文签发权限是如何划分的? (39)
51. 什么是公文会签? 为什么有的公文要会签? (41)
52. 财政部对公文会签有哪些规定? (42)

53. 财政部与国家国有资产管理局能否联合行文？其联合发文及会签文的程序是如何规定的？ (42)
54. 财政部与国家税务总局联合制发财税字公文有何规定？ (43)

五、公文办理

55. 公文办理包括哪些环节？ (45)
56. 财政部司发文的制发程序有哪些？ (45)
57. 财政部部发文的制发程序有哪些？ (45)
58. 分发公文有哪些要求？ (46)
59. 财政部对公文办理时限是如何规定的？
..... (47)
60. 承办公文过程中应注意哪些问题？ (47)
61. 什么是催办、查办？ (47)
62. 如何做好催、查办工作？ (48)
63. 拟写公文的基本要求是什么？ (49)
64. 公文语言的特点是什么？ (50)
65. 签批公文应注意哪些问题？ (51)
66. 如何使用公文批阅用语？ (52)
67. 签发公文常用语言有哪些？ (53)
68. 如何正确使用结构层次序数？ (53)
69. 引用公文应注意什么问题？ (53)
70. 公文中年月日的写法有什么要求？ (54)
71. 公文中使用简称应注意什么问题？ (54)
72. “印发”、“转发”、“批转”有什么不同？ ... (55)
73. 如何拟写签报？ (55)
74. 什么是公文核稿？如何做好公文核稿工作？ (56)

75. 财政部部发文情况如何? (57)
76. 财政部对上报公文的份数有什么要求?
..... (58)
77. 财政部对发文处理有哪些要求? (58)
78. 财政部对电报处理有哪些具体要求? ... (59)
79. 如何发明传电报? (60)
80. 办文时如何注意保密? (60)
81. 传递机要公文应注意什么? (60)
82. 对翻印或复制密级公文有何规定? (61)
83. 财政部印章和司局印章的使用范围如何
划分? (61)
84. 财政部机关怎样办理刻章手续? (61)
85. 为什么要重视全国人大代表的议案、建议
和全国政协委员的提案? (62)
86. 承办全国人大代表议案、建议和全国政协
委员提案工作的程序如何? (62)
87. 什么是议案、议案转建议、建议、提案?
..... (64)
88. 承办人大议案、建议和政协提案的格式
是怎样的? (64)
89. 办理人大建议和政协提案的原则是什么?
..... (67)
90. 对人大建议和政协提案的答复应注意什
么? (68)
91. 答复人大代表团建议和政协党派提案应
注意什么? (68)
92. 对内容相同或基本相同的建议、提案可以
并案处理吗? (69)

93. 由财政部会同其他部门办理的建议、提案
办文时需要会签会办单位吗? (69)
94. 由财政部会办的建议或提案应该如何处
理? (69)
95. 建议、提案的办理结果是如何分类的?
..... (70)

六、公文立卷、归档和销毁

96. 什么是立卷、归档? (71)
97. 立卷有哪些作用? (71)
98. 财政部是如何进行立卷归档工作的?
..... (71)
99. 档案种类是如何划分的? (72)
100. 档案保管期限分为几种? (72)
101. 财政干部应树立哪些档案意识? (72)
102. 立卷的基本要求是什么? (73)
103. 立卷的基本方法是什么? (74)
104. 哪些不同年度的文件材料应放在一起立
卷? 其立卷年度归属如何确定? (77)
105. 财政部立卷的一般程序是什么? (78)
106. 哪些文件材料需要按文件的针对年度立
卷? 其立卷年度如何确定? (78)
107. 财政部立卷归档文件材料范围是什么?
..... (79)
108. 财政部不需要立卷归档文件材料范围是
什么? (81)
109. 财政部立卷归档的时间是如何要求的?
..... (82)
110. 立卷归档的卷内文件材料应如何排列?

.....	(83)
111. 如何编写卷内文件页码(件号)?	(83)
112. 如何填写卷内文件目录?	(84)
113. 如何拟写案卷标题?	(85)
114. 如何填写备考表?	(86)
115. 档案装订有何要求?	(87)
116. 如何填写案卷封面和脊背?	(87)
117. 如何填写案卷目录?	(88)
118. 案卷移交有何规定?	(90)
119. 财政部对销毁没有归档和存查价值的 公文有何规定?	(91)
120. 财政部对销毁档案有何规定?	(91)
121. 声像档案应如何管理?	(91)
122. 会计档案如何管理?	(92)
123. 财政部对借阅档案有何规定?	(95)

七、公文主题词

124. 什么是公文主题词?	(96)
125. 公文主题词的作用有哪些?	(96)
126. 什么是公文主题词法?	(96)
127. 财政系统为什么要实施公文主题词法?	(97)
128. 为什么制发《财政系统公文主题词表》?	(97)
129. 财政部对实施《财政系统公文主题词表》 有何规定?	(98)
130. 《财政系统公文主题词表》的体系结构是 什么?	(98)
131. 什么是公文主题词标引?	(99)

132. 什么是主题分析? (99)
133. 什么是主题概念的转换? (100)
134. 什么是标引著录? (100)
135. 公文主题词的提炼方法有几种? 要领是
什么? (100)
136. 如何进行主题词标引的校对审核? (101)
137. 什么是组配标引? 其组配规则是什么?
..... (101)
138. 什么是受控标引? (101)
139. 《财政系统公文主题词表》的编制原则是
什么? (102)
140. 财政系统公文主题词的选词原则是什么?
..... (102)
141. 《财政系统公文主题词表》的主题词标引
规则是什么? (103)
142. 《财政系统公文主题词表》主题词标引规
则口诀是什么? (103)
143. 为什么标引财政系统公文主题词时不要
求第一个主题词必须标“财政”? (104)
144. 如何按《财政系统公文主题词表》类别查
用主题词? (104)
145. 如何标引、存贮、检索有专门主题词标引
规定的相关部门的文件? (105)
146. 为什么《财政系统公文主题词表》使用说
明规定标引每份文件一般不超过 7 个主
题词? (106)
147. 财政系统公文如何进行自由标引? (106)
148. 如何使用《财政系统公文主题词表》主题

词自动标引软件?	(107)
----------------	-------

八、附录

1. 国务院办公厅关于发布《国家行政机关公文处理办法》的通知	(111)
2. 财政部机关公文处理办法	(121)
3. 财政部文书立卷和档案管理办法	(132)
4. 财政部关于印发《财政系统公文主题词表》的通知	(142)
5. 标点符号用法	(193)
6. 校对符号及其用法	(203)

一、概述

1. 什么是公文？

公文是一种应用文体，是机关、团体、企事业单位在公务活动中所形成的具有一定格式和现行效用的信息记录材料。行政机关的公文（以下所讲的公文均指行政机关的公文）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公务文书，是传达贯彻党和国家方针、政策，公布行政法规和规章，采取行政措施，请示和答复问题，指示和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

2. 公文有哪些特点？

公文既有别于文学作品，也不同于说理性的文章，其特点主要有：

（1）公文具有较强的政治性、政策性。公文是传达党和国家方针、政策，处理机关行政事务的工具，与党的路线、方针、政策和国家的政务以及法律、法规密切相关，体现了较强的政治性、政策性。

（2）公文具有法定的权威和行政约束力。国家机关发布的公文，代表政府部门的职权和意图，因而，它有行政领导、行政指挥的权威和约束力。

（3）公文具有很强的时效性。公文一般都是针对正在办或将要办的事情，针对已经出现或可能出现的问题制发的，因此，时效性很强。

（4）公文具有特定的体式。公文是一种以说明为主的文章体例，它通常以说明性表达方式为主，以叙述议论的表达方式为辅。公文具有统一规定的文种和格式。

3. 公文的主要作用是什么？

公文作为政府机关传达贯彻党和国家方针、政策，沟通信息，联系和处理机关工作的一种工具，其作用十分重要，主要有以下几个方面：

(1)规范和准绳作用。政府机关中相当一部分公文是用以规定人们行为规范的条例、章程、规定、办法等法规性公文，它们具有规范和准绳作用。这类法规性公文一经制订、发布，在其有效范围内，必须坚决贯彻执行。

(2)领导和指导作用。上级机关可以通过对下级机关发布决定、指示和通知等公文，发挥其领导和指导作用。

(3)宣传教育作用。党和国家机关的各项方针、政策的贯彻执行，各项工作任务地完成，都有赖于提高广大干部、群众的自觉性。因此，机关制发的法规性公文，领导指导性公文都要阐明意义，说明制发的根据与目的以及原则、方法，既是管理的规范与指南，同时，也着眼于对广大干部、群众进行宣传、教育，统一广大干部和人民群众的认识，进而调动其遵守与执行政策的自觉性、主动性和积极性，发挥宣传教育作用。

(4)沟通信息作用。公文可以把国家的方针政策、上级机关的工作决策、部署，传达给下级机关，也可以把广大干部、群众的意见、要求，下级机关的情况和问题反映给上级机关，因此，公文具有沟通上下、联系左右、交流信息的作用。

(5)凭证依据作用。一方面公文是证实制发机关意图的最好凭证，是可供查考的机关工作历史记录，也是收受机关据以执行的依据。另一方面，公文归档保存以后，就成为机关工作和活动的历史资料，是机关工作历史的凭

证和依据。

4. 公文处理的基本原则是什么？

公文处理是机关为拟制、传递、管理公文等所进行的全面工作。

公文处理的基本原则是准确、及时、安全、统一、高效。

(1)准确。公文内容必须真实、准确。

(2)及时。及时地处理公文是由公文本身的时效性决定的，因此公文处理的各个环节必须迅速、及时，不得敷衍拖拉。

(3)安全。不少公文的内容含有党和国家的机密，这类公文处理工作是机要工作的一部分，因此，必须注意保密，保证公文安全。

(4)统一。也就是公文必须统一由文秘部门收发、分办、传递、立卷、归档和销毁。

(5)高效。在公文处理过程中要尽量简化公文审批层次和公文传递的中间环节，行文要少而精，注重效用。要发扬实事求是和认真负责的工作作风，克服官僚主义、形式主义、文牍主义，逐步改善办公手段，努力提高公文处理工作的质量和效率。

5. 财政部门公文处理工作由什么机构统一管理？

财政部办公厅是财政部公文处理工作的统一管理机构，部内各单位办公室、财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处(以下简称专员办)办公室及各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)办公室负责本机关公文处理管理工作。

6. 财政部机关公文处理工作的依据是什么？

根据《国务院办公厅关于发布〈国家行政机关公文处理办法〉的通知》（国办发〔1993〕81号）的要求，1994年财政部党组审议通过了《财政部机关公文处理办法》（以下简称《办法》），并于1994年7月1日起施行。这个《办法》是财政部机关公文处理工作的准则和依据。同时规定，行政法规、规章方面的公文，依照有关行政法规处理，外事方面的公文，依照有关外交公文处理规定办理。

《办法》由财政部办公厅负责解释。

专员办和财政厅（局）也应制定相应的公文处理办法作为本机关公文处理工作的准则和依据。