

公文处理规范与实务

GONGWEN CHULI GUIFAN YU SHIWU

顾问：尚福林
主 编：杨明生
副主编：常亚峰
尹 矣
夏宗禹



中国金融出版社

公文处理规范与实务

顾 问：尚福林

主 编：杨明生

副主编：常亚峰

尹 矣

夏宗禹



中国金融出版社

责任编辑：亓霞

责任校对：潘洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

公文处理规范与实务/杨明生主编. —北京：中国金融出版社，2002.12

ISBN 7 - 5049 - 2963 - 8

I. 公… II. 杨… 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 109280 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 固安印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 15.5

字数 417 千

版次 2003 年 1 月第 1 版

印次 2003 年 6 月第 2 次印刷

印数 10091—12648

定价 35.00 元

如出现印装错误本社负责调换

序

党的十六大明确提出了我们党在新世纪新阶段全面建设小康社会的奋斗目标。提高全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质,形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展,是实现这一目标的重要内容。农业银行要深入学习贯彻十六大精神,全面贯彻“三个代表”重要思想,与时俱进,建设学习型银行,营造重视学习、勤奋学习的浓厚氛围,大力抓好培训工作,全面提高员工的综合素质。在党的十六大胜利召开之际,《公文处理规范与实务》一书诞生了,可谓正逢其时。该书是我行公文处理方面的第一部培训教材,总行办公室邀请我为本书作序,我欣然同意。

公文的产生源远流长。《尚书·序》中记载:“古者伏羲氏之王天下也,

始画八卦,造书契,以代结绳之政,由是文籍生焉”,意思是公文是伴随文字的产生而出现的。随着社会经济的发展,公务活动愈来愈多,公文的应用越来越广泛,作用也日益重要。今天,公文已经成为各级机关、企事业单位开展公务活动的重要工具和载体,任何单位和部门的工作都离不开公文的正常有序运转。对农业银行而言,公文同样具有十分重要的作用。各级行、各部门办公每天都在跟公文打交道,发文收文接连不断,公文处理是一项涉及全行的日常工作。公文处理的过程实际上是一级行、一个部门决策和经营管理的过程,公文质量的高低体现了一级行、一个部门的决策和经营管理水平,直接影响到全系统的工作质量和效率。因此,各级行、各部门应该高度重视和做好公文处理工作,不断提高公文质量。

国务院新的公文处理办法出台后,农业银行总行也相应制定了适用于系统的有关规范。为贯彻落实好国务院和总行规定,总行办公室组织人员在搜集整理大量资料的基础上,编著了《公文处理规范与实务》一书,旨在规范公文处理,进一步提高全行办公水平。与以往出版的许多公文方面的著述相比,这本书的系统性、权威性、实用性都较强,在密切联系农业银行公文处理实际,充分体现国务院有关规定的同时,对农业银行系统长期以来,特别是近几年公文处理工作中的实践经验进行了全面、系统的总结,并广泛借鉴了公文

处理和公文写作领域的最新研究成果,做到了理论与实践的有机统一。

《公文处理规范与实务》一书的出版,为全行员工学习和掌握公文处理知识提供了一部好教材,也是推动全行公文处理工作规范化、促进全行公文质量和经营管理水平提高的一项基础性工作,很有意义。公文处理工作的核心在于其规范化。从一定意义上讲,公文处理工作的规范化就是各级行、各部门工作的规范化,而各级行、各部门工作的规范化是把农业银行办成现代金融企业、增强竞争力的必然要求。全行要适应新形势、新任务,以公文处理规范化为契机,推动各项工作的规范化建设。

希望各级行、各部门切实加强对公文处理知识和技能的学习和培训,特别是各级行、各部门领导要带头学习,模范遵守公文处理的各项规定。我相信,本书对于推动农业银行工作规范化建设,促进全行经营管理水平的提高将会起到十分重要的作用。

中国农业银行行长



二〇〇二年十二月二日

前 言

公文处理工作是各级行、各部门重要的日常工作。2001年4月，中国农业银行（下称农业银行）总行办公室根据国务院新的《国家行政机关公文处理办法》修改制定了新的总行机关公文处理办法，并于2001年7月1日起正式施行；各级行也都按照要求修改制定了本级行的公文处理办法。新公文处理办法的实施，对于全行公文处理规范化具有重要意义，对提高各级行机关工作质量和效率必将产生重要影响。贯彻落实新公文处理办法，一是要认真学习，准确把握公文处理的基本知识和技能，二是要严格遵照执行，做到不折不扣。由于各级行员工特别是新入行员工，有不少人缺乏系统的公文处理知识学习和培训，对应知应会的公文处理基本规范和要求未能了解和掌握，办公室系统文秘人员近年来也变动较大，对公文处理工作还不

熟悉，加之新的公文处理办法内容有较大调整，加强各级行、各部门员工对公文处理知识和技能的学习和培训已经成为全行面临的一项繁重而迫切的任务。同时，为了便于系统地学习掌握公文处理基本知识，组织好对员工的培训，许多基层行和部门都希望总行统一编写一部公文处理的培训教材。为此，总行办公室编写了这部培训教材，全面介绍公文处理有关知识，既可以供各级行培训使用，也可以作为员工日常使用的办公用书。

经过编委会近一年的努力，《公文处理规范与实务》一书终于与大家见面了。本书是农业银行系统第一部关于公文处理的专门著述，具有以下显著特点：一是系统性。本书对公文处理的有关知识作了全面、系统的介绍，覆盖面广，读者从中可以了解到公文处理的方方面面。二是权威性。本书严格遵循国务院关于公文处理的有关规定和相关国家标准，并参阅了大量权威性专业用书，力求书中每一种提法都规范有据、合乎标准。同时，参加本书编著的人员都从事公文处理和文字综合工作多年，积累了丰富的实践经验。三是实用性。本书在介绍和阐述公文处理一般规范的同时，结合了农业银行公文处理工作实际，读者从中可以直接了解农业银行公文处理的操作规程和具体做法，还可以在日常工作需要时及时从中找到答案。同时书中列举了大量实例，便于大家学习掌握。

本书在结构上共分为五个部分。第一部分是“公文基础”，介绍了公文范畴、公文种类、公文格式和行文规则方面的基础知识。第二部分是“公文处理”，介绍了发文、收文办理中的各种规范和注意事项，公文整理（立卷）与归档及公文管理方面的内

容。第三部分是“公文写作”，首先介绍公文写作中的一些通用规范，然后分别介绍行政性公文、规章性公文和综合材料的写作方法，并附有例文，最后归纳了公文写作中的常见错误。第四部分是“公文处理电子化”，重点介绍公文网络化流转方面的内容。第五部分是“附录”，收录了有关公文处理办法，公文主题词表，保密、档案工作法规，常用国家标准和常见易错字词表等内容，供读者随时查阅。

公文处理是一项严谨、细致的工作，内容广泛，涉及环节多，方方面面的规范较为复杂。我们期望本书的出版能够促进全行公文处理水平的进一步提高。

编 者
二〇〇二年十二月

目 录

第一篇 公文基础	1
第一章 公文范畴	3
第一节 公文的分类	3
第二节 公文的历史沿革	5
第三节 公文的特点和作用	8
第二章 公文种类	12
第一节 公文文种	12
第二节 发文类别	13
第三章 公文格式	19
第一节 公文一般格式	20
第二节 公文特定格式	26
第三节 公文格式标准化	27
第四章 行文规则	29
第一节 行文的基本原则	29
第二节 行文过程中的具体要求	31
第二篇 公文处理	35
第一章 发文办理	37
第一节 草拟与会签	37
第二节 公文审核	44
第三节 公文签发	49

第四节	复核、印制与用印	50
第五节	发文文稿管理	52
第六节	内部规章性公文的制定程序	53
第七节	公文主题词	57
第二章	收文办理	66
第一节	签收、登记与审核	67
第二节	拟办与批办	72
第三节	分送与传阅	76
第四节	承办、督办和注办	78
第五节	收文管理	82
第三章	公文整理（立卷）与归档	83
第一节	公文整理（立卷）工作的组织	84
第二节	公文整理（立卷）的原则和方法	86
第三节	案卷移交归档	90
第四节	整理（立卷）的改革方向	93
第四章	公文管理	95
第一节	公文管理的基本原则	96
第二节	公文处理中的保密工作	98
第三节	新颁《中国农业银行总行机关公文 处理办法》概述	101
第四节	强化公文管理，提高办文质量	108
第三篇	公文写作	113
第一章	写作要领	115
第一节	主旨的确立	115
第二节	材料的选择和使用	117
第三节	结构的安排	120
第四节	语言的应用	125
第二章	行政性公文	140

第一节	决定	140
第二节	公告	143
第三节	通告	146
第四节	通知	148
第五节	通报	151
第六节	报告	155
第七节	请示	160
第八节	批复	164
第九节	意见	166
第十节	函	171
第十一节	会议纪要	174
第三章	规章性公文	179
第一节	基本制度类公文	179
第二节	管理办法	184
第三节	操作规程	185
第四节	有关规定类公文	187
第五节	实施细则	192
第四章	非规范体式通用公文	196
第一节	讲话稿	196
第二节	总结	213
第三节	行务信息	220
第四节	调研报告	232
第五节	规划、工作要点和工作方案	239
第六节	汇报材料、专题报告	246
第七节	会议精神传达(汇报)提纲	251
第八节	典型经验材料	254
第九节	签报	257
第十节	述职报告	258
第十一节	大事记	260
第五章	常见错误分析	265

第一节	文种使用病误	265
第二节	公文标题病误	266
第三节	文章结构病误	268
第四节	逻辑关系病误	275
第五节	文字、称谓、数目、时间表述病误	278
 第四篇 公文处理电子化		281
第一章	发展现状和技术基础	283
第一节	公文处理电子化的特点和作用	283
第二节	农业银行公文处理电子化建设	286
第三节	Lotus Dominol/Notes R5 简介	288
第二章	综合办公信息系统	294
第一节	开发综合办公信息系统的意义	295
第二节	综合办公信息系统的目标、技术与特点	296
第三节	综合办公信息系统功能简介	297
第三章	公文处理电子化的管理	301
第一节	角色与分工	301
第二节	系统参数设置	303
第三节	日常运行管理	305
附录		310
附录一	国家行政机关公文处理办法	310
附录二	中国农业银行总行机关公文处理办法	319
附录三	公文主题词表汇编	333
一、	中共中央办公厅公文主题词表	333
二、	国务院公文主题词表	367
三、	金融类公文主题词表	376
四、	中国农业银行公文主题词表	379
附录四	保密、档案工作有关法规	388

一、中华人民共和国保守国家秘密法	388
二、国家秘密保密期限的规定	393
三、国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定	395
四、中国农业银行档案管理办法 (试行)	397
五、中国农业银行各类档案归档范围及保管期限 的规定 (试行)	402
附录五 公文处理工作有关国家标准	429
一、国家行政机关公文格式	429
二、标点符号用法	436
三、校对符号及其用法	447
四、数值修约规则	453
五、出版物上数字用法的规定	458
六、国务院关于在我国统一实行法定计量单位的 命令	466
附录六 公文常用易错字词辨析	470
参考文献	477
后记	479

第一篇 公文基础

什么是公文？简单地说，就是办理公务活动中形成的文书。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一定格式的文字材料。文书分为公务文书和私人文书两大类。公务文书简称公文，它是法定机关与组织按照特定的体式、经过一定的处理程序制成的书面文字材料，作为传达意图、办理公务和记载工作的一种工具。上述是从广义上对公文进行的定义，与之相对应还有狭义的公文。狭义的公文又称法定公文或行政性公文，为我国各级行政机关、企事业单位和人民团体广泛使用。出于习惯，人们通常所说的公文多是指行政性公文。国务院 2000 年发布的《国家行政机关公文处理办法》（国发〔2000〕23 号，以下简称国务院新《办法》）对行政性公文进行了明确定义：“行政机关的公文（包括电报），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工具。”依据国务院新《办法》，《中国农业银行总行机关公文处理办法》也明确指出：“总行机关的公文（包括电报），是总行机关在经营管理过程中形成的具有法定效力和规范格式的文书，是总行传达贯彻党和国家的方针、政策，发布农业银行规章制度，报告情况，

请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，以及进行其他公务活动的重要工具。”由以上定义可以看出，农业银行的公文即属于行政性公文的范畴。由于行政性公文应用范围广、处理程序环节多、格式要求规范，且具有法定效力，在处理过程中一旦出错，就可能造成比较严重的后果，因此，本书介绍的重点是行政性公文。此外，书中还介绍了行政性公文之外的规章性公文、非规范体式通用公文等的写作方法。受篇幅限制，本书不再具体介绍上述之外的其他公文形式。

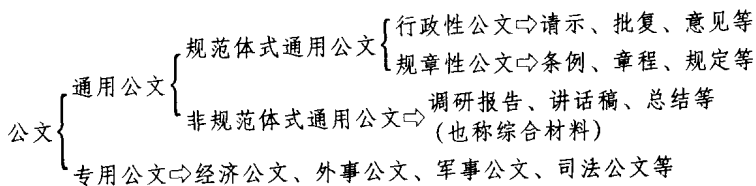
本篇第一章将对公文范畴作进一步的介绍。第二、三、四章分别介绍公文种类、公文格式和行文规则等方面的基础知识。

第一章 公文范畴

公文范畴不仅包括公文的定义，也包括公文的分类、历史沿革、特点和作用等方面的内容。本章承接前面对公文定义的介绍，继续介绍公文范畴的其他内容，以期读者对公文的概念有一个较为完整的认识。

第一节 公文的分类

随着现代公文理论研究的深入，在有关专门著述中依据不同的标准对公文进行了多种多样的划分。客观地看，现在流传较广的多种公文分类方法，只要能够涵盖公文的外延，彼此间没有正确与错误之分。哪一种更好，关键要看能否更好地满足对公文进行分类的目的；能否帮助读者了解公文的特点、作用，正确使用文种并掌握公文的写作规律。从本书的宗旨出发，也为更好地方便读者掌握，本书采用按公文的使用性质进行分类的方法（参见图示）。



根据公文的使用性质，可以分为以下两个大类：

一、通用公文

所谓通用公文，是指从事公务活动时普遍使用的公文。根据