

新
实用
写作
书系

新编公文处理 规范与实务

新知识 新体例 最新例文

李 敏◎编著



蓝天出版社



新编公文处理 规范与实务

李 敏 编著



蓝天出版社

图书在版编目(CIP)数据

新编公文处理规范与实务 / 李敏编著. —北京: 蓝天出版社,
2014. 12

(实用写作新书系)

ISBN 978-7-5094-1295-4

I. ①新… II. ①李… III. ①公文—处理 IV. ①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 296346 号

选题策划: 刘春燕

责任编辑: 刘春燕 孔庆春

新编公文处理规范与实务

出版发行: 蓝天出版社

社 址: 北京市复兴路 14 号

邮 编: 100843

电 话: 010-66983715

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京华正印刷有限公司

开 本: 16 开 (710×1000 毫米)

字 数: 431 千字

印 张: 24.75

印 数: 1-3000 册

版 次: 2015 年 3 月第 1 版

印 次: 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

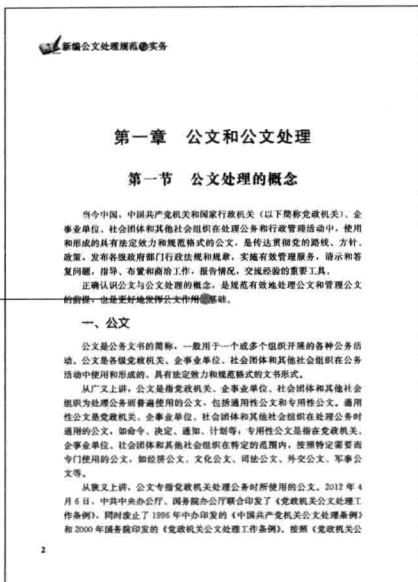
定 价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与我社发行部联系退换)

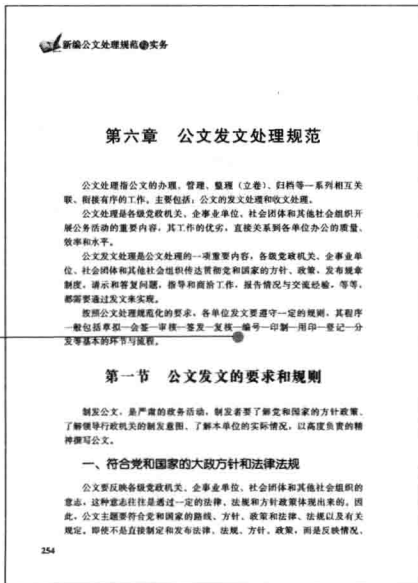
版权所有 侵权必究

如何使用本书

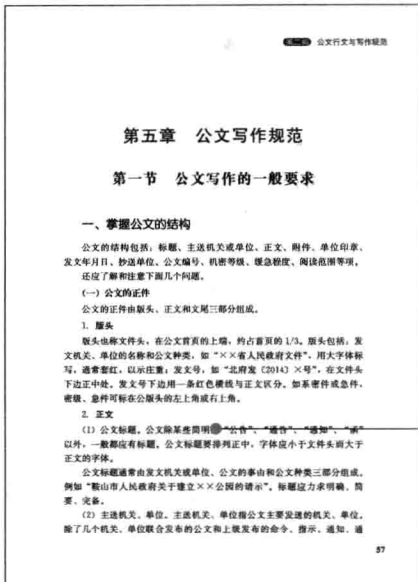
公文处理 概论



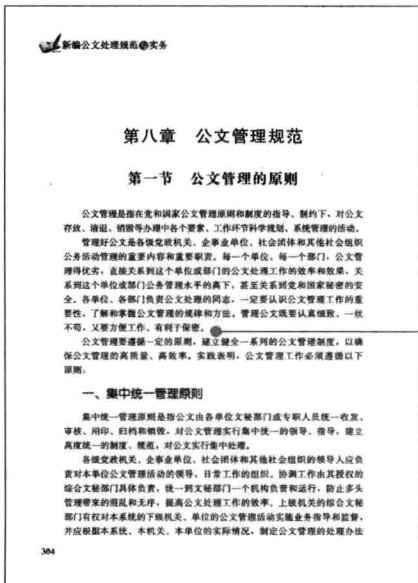
公文处 理规范



公文写 作规范



公文管 理规范



本书对各类公文的概念、分类、写作、处理规范进行了详尽的阐述。全书分四编，9章，设置以下栏目：

公文处理概论：介绍了公文的概念、公文的分类以及公文处理的任务、程序、原则。

公文写作规范：介绍了公文的格式、行文规范、各类公文的写作规范。

公文处理规范：介绍了公文的发文、收文处理规范。

公文管理规范：介绍了公文立卷、归档、整理、利用以及电子化处理等方面的内容。

写作是人类创造性的社会实践活动，它伴随着人类的文明，记载、传承、促进着人类文明。

21 世纪是知识经济的时代，也是信息革命的时代。而信息的主要负载方式就是文章，因此这也是一个写作的时代。大至国策新政，小到部门告晓，从央视新闻，到互联网微博，再到手机短信、微信，当今社会，沟通随时随地，写作无处不在。美国教育家威斯特说，在信息社会，“写作，包围着你”。余秋雨说：“写作是现代人人格素质的重要组成部分。”写作，已成为现代人的生存方式和生存状态。写作能力，是信息时代人人都应具备的能力。

世界发达国家都十分重视公民的写作能力，特别是应用写作能力，并有计划地列入各级考核考查目标。在美国，以哈佛大学为首的“长青藤高校联盟”，早就把应用写作列为本科生通识课程中的核心课程。在国内，写作在实践中的重要地位日益凸显。不论高考、考研、考公务员，还是应聘、竞聘、述职，都要一定程度地考察一个人的写作能力。可以说，每一个社会个体都需要借助文字准确有效地进行沟通 and 表达。

为了适应大众的需要，2011 年我们策划、编写了《新编实用写作丛书》第一辑，该丛书一经出版，受到了社会的广泛欢迎与好评。为了更好地服务大众、服务社会，现根据中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》、《党政机关公文格式》国家标准，增删调改，除旧布新，完善提高，与时俱进，完成了对该丛书的修订版。新版丛书共六本，包括《党政机关办公文书写作指引》、《党政公文写作与范例》、《公文写作与

处理》、《新编公文处理规范与实务》、《新闻采写 200 问》、《新闻写作基础与范例》。

该系列丛书的作者均为高校从事写作专业教学与实践的学者、教授，同时又是政府机关各类领导岗位竞聘、人才招考工作中经验丰富的命题专家。多年的写作教学和实践，使他们了解社会对人们写作能力的现实要求，对初学者常见的问题有切实的把握和洞察，更有对写作理论与实践的独到见解以及对写作界最新成果的掌握与应用。丰富的教学实践经验、严谨的治学科研态度以及探索创新的努力，保证了丛书的科学性、权威性和实用性。

作者在编写的过程中，创新思维贯穿始终，努力做到突出一个“新”字。一是内容新。突破了传统的写作论述，采用了新的国家标准，吸收了新知识，汇聚了新成果。或正本清源，作了概念的梳理；或应和现实需求，拓展了写作内涵；或文体“纳新”，设立了新兴的电子公文、网络写作、“自媒体”等等。二是体例新。为方便广大读者使用，在体例编排上进行了创新，如“文种概述”、“例文看台”、“阅读提示”、“结构模式”、“写作要领”、“范例点评”等章节或板块要目的设置，新颖别致，既凸显内容又合于形式，和谐统一。三是例文新。书中的例文大部分选用的是近年来的新例文，既是为体现当下时代特色，也是为体现生活常新文常新的道理，为写作注入新的生命力。

希望这套体例新颖、知识精当、例文丰富、权威实用的写作丛书，能为办公室文书的规范化写作与处理提供有效帮助，为党政管理工作的运行和优化提供有力支持，为新闻从业人员的“入门”与提高提供现实途径。当然，还可以为初学写作者提供自学指导，为高等院校写作教学提供参考，为机关和企事业单位进行岗位技能培训提供帮助。

最后，特别需要说明的是，本丛书在编写的过程当中，借鉴参考了许多有关写作著述、教材以及相关学术期刊杂志的已有成果，引用了近年来的一些优秀例文，无法一一联系作者，在此表示衷心的感谢。

因水平所限，书中错漏及不足在所难免，恳请广大读者批评指正。

编 者

2014 年 6 月

第一编 公文处理概论

第一章 公文和公文处理	2
第一节 公文处理的概念	2
第二节 公文处理的程序	6
第三节 公文处理的原则	7
第四节 公文处理的意义	10
第二章 公文的种类	11
第一节 公文的常规分类	11
第二节 规范性公文	13
第三节 法规性公文	22
第四节 事务性公文	26
第五节 执法性公文	31

第二编 公文行文与写作规范

第三章 公文格式	36
第一节 公文的一般格式	36
第二节 公文的通用格式	37
第三节 公文的特定格式	42
第四章 公文行文规范	45
第一节 公文行文制度	45
第二节 公文行文原则	48
第三节 公文行文主体规范	52



第四节	公文行文对象规范	54
第五章	公文写作规范	57
第一节	公文写作的一般要求	57
第二节	公文的写作过程	80
第三节	规范性公文写作规范	88
第四节	法规性公文写作规范	128
第五节	事务性公文写作规范	156
第六节	执法性公文写作规范	204
第七节	公文写作中常见的十大错误	233

第三编 公文处理规范

第六章	公文发文处理规范	254
第一节	公文发文的要求和规则	254
第二节	公文拟制	264
第三节	文稿审核	266
第四节	文稿签发	270
第五节	文稿复核	274
第六节	公文的缮印与用印	275
第七节	公文的登记与分发	279
第八节	发文文稿管理	281
第七章	公文收文处理规范	283
第一节	公文收文办理的基本要求	283
第二节	公文签收、登记与审核	285
第三节	公文的拟办	288
第四节	公文的批办	291
第五节	公文的分送与传阅	293
第六节	公文的承办、催办与查办	295
第七节	公文的办复	300

第四编 公文管理规范

第八章	公文管理规范	304
第一节	公文管理的原则	304
第二节	公文管理的内容	307

第三节	公文管理的制度和方法	310
第四节	公文的信息加工	315
第五节	公文的平时归卷	316
第六节	公文的办结处置	318
第七节	公文的立卷	320
第八节	公文的归档	324
第九节	公文的整理方法	325
第九章	公文处理电子化	339
第一节	公文处理电子化的特点和作用	339
第二节	公文处理电子化系统	342
第三节	综合办公信息系统	346
第四节	公文处理电子化的管理	349
附录一	党政机关公文处理工作条例	355
附录二	党政机关公文格式	363
后记		383

第一编

公文处理概论



第一章 公文和公文处理

第一节 公文处理的概念

当今中国，中国共产党机关和国家行政机关（以下简称党政机关）、企事业单位、社会团体和其他社会组织在处理公务和行政管理活动中，使用和形成的具有法定效力和规范格式的公文，是传达贯彻党的路线、方针、政策，发布各级政府部门行政法规和规章，实施有效管理服务，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

正确认识公文与公文处理的概念，是规范有效地处理公文和管理公文的前提，也是更好地发挥公文作用的基础。

一、公文

公文是公务文书的简称，一般用于一个或多个组织开展的各种公务活动。公文是各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织在公务活动中使用和形成的、具有法定效力和规范格式的文书形式。

从广义上讲，公文是指党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织为处理公务而普遍使用的公文，包括通用性公文和专用性公文。通用性公文是党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织在处理公务时通用的公文，如命令、决定、通知、计划等；专用性公文是指党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织在特定的范围内，按照特定需要而专门使用的公文，如经济公文、文化公文、司法公文、外交公文、军事公文等。

从狭义上讲，公文专指党政机关处理公务时所使用的公文。2012年4月6日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《党政机关公文处理工作条例》，同时废止了1996年中办印发的《中国共产党机关公文处理条例》和2000年国务院印发的《党政机关公文处理工作条例》。按照《党政机关公

文处理工作条例》：“公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。”

现代社会中，人们习惯将“公文”、“文书”、“文件”三个名词通用。实际上三者之间既有联系又有区别。“文书”适用最宽泛，它是党政机关、企事业单位、社会团体及个人所用的文书统称，既包含公务文书，也包含私人文书。“公文”仅指公务文书，是文书的一部分，通常是党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织在公务活动中形成并使用的文书。“文件”范围最窄，只有部分公务文书被称作文件，而特定意义上的文件指的是具有法定效力的公文。简言之，文件是公文的一部分，公文是文书的一部分。

二、公文的特点

（一）公务性

公文的公务性是指公文内容和形式的公务性。公务是公文产生的基础，是公文发展的源泉，没有大量的公务活动，就不可能有不同内容和不同形式的公文。公务活动决定了公文的内容和形式，公文处理、公文解决的问题都是以公务活动的内容为核心的。随着公务活动内容的日益增加和活动范围的扩大，公文的形式、种类、格式将更加多样化。

（二）法定性

公文的法定性是指公文作者的法定性，即公文的作者是依法行使职权、履行义务、承担责任、发挥职能作用的发文单位或法定负责人，与个人署名的著作、文章、报告的作者不同。各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织通常都有专门拟制公文的机构（办公部门）和个人（文秘人员），这体现出公文的专任制文的特点。公文的执笔者通常称为专任制文者，但公文的作者不等于专任制文者。专任制文者作为单位的代言人，只能按照单位的意图起草公文的内容，公文作者就是单位，公文只能以单位的名义或法定代表人的名义发布。

与公文作者的法定性相对应，公文的受文者往往是明确的，主送给谁，抄送给谁，转发给谁，大都明确界定。即使是普发性公文，实际上也有相应的、特定的受文范围。



（三）权威性

公文的权威性是指公文制发单位以及公文内容和形式的权威性。第一，各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织的成立、职责与权限都是法定的，合法存在的，由其法定的作者制成和发布的公文，代表了发文单位的意志、立场和观点，通常具有较高的强制性和约束力。领导机关发布的决定、批示、批复等具有领导权威；权力机关颁布的法律、法规、条令等具有法律权威；政府机关发布的政令、通告、批示等具有指挥权威。第二，无论是事实、数字还是各种意见、结论，一旦进入正式公文，就不能任意更改、随意解释，也不能随便否定。第三，公文是各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织开展工作的依据和载体，受文单位必须遵照执行，令行禁止。

（四）规范性

公文的规范性是指公文的撰写和处理讲究规范严格。公文的规范性是公文制发和受理单位工作效率的重要保证，是其管理能力和管理水平的重要体现。公文从起草到成文，具有特定的体式，公文的文体、结构、用纸的尺寸、文件标记都有统一的规定。公文的发文从拟制、办理到管理；公文的收文从收文到传递、分办、立卷、归档、销毁等，都有整套的规范化制度。无论发文还是收文，都必须严格遵守公文处理的各项规定，不能随心所欲，独出心裁。

（五）政治性

公文的政治性是指公文服务的对象具有鲜明的政治性。各级党政机关、企事业单位、人民团体制发的公文，具备传达贯彻党的路线、方针、政策以及国家法律、法规的重要职能，是为发展经济和实现社会全面进步服务的，反映和维护广大人民的根本利益，具有鲜明的政治性。

（六）保密性

公文的保密性是指公文处理和管理过程的保密性。大量的公文涉及党组织、国家各级政府、企事业单位、人民团体的政务或商务秘密，虽然不同的公文秘密程度、保密范围和保密时间有所不同，但都要慎之又慎。任何秘密一旦泄露，都往往会造成不同的损失，有些甚至是非常严重的损失。因此，维护公文的保密性，贯穿公文办理和公文管理的全过程，每个环节都必须高度重视。

（七）时效性

公文的时效性是指公文在特定时间、范围、区域内才有效，过了特定的时间期限以及被新的公文取代后即失去效力。如一些党内文件，在党外就无效。很多公文是为了某项工作，解决某个问题而形成的，工作完成或问题解决后，这些公文也就结束了使命。有些需要在实践中不断补充、修改、完善的制度性、法规性文件，往往发布新文件的同时废止原有的文件。值得注意的是：公文时效的结束，并不等于该公文的价值丧失。这类公文经过整理归档，其现实的效用便借档案的形成自然转换为历史效用。

（八）实用性

公文是各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织在公务管理中经常、频繁、大量使用的工具，讲求实效和实用。公文或明事、或咨询、或宣传指导、或交流与执行，这些都要求公文具备实用价值，要求各种公文观点明确，表达精准，材料可靠，结构严谨，语言合体，不似是而非，模棱两可。

三、公文的作用

（一）指导作用

公文是各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织的上级机关对下级机关、单位的工作进行领导与指导的一种工具，上级领导机关通过制发公文来实施各种决策和指令，对下级机关、单位部署各项工作，对需要开展的工作进行具体的领导与指导。

（二）管理作用

公文具有管理公务的职能，各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织通过制发公文来表达意图，传达组织、协调、指挥、控制等各方面的意向，部署工作，实现管理职能。

（三）规范作用

公文尤其是一些法规性公文，规范作用十分明显。法规性公文是人们进行各项工作、开展各项活动的基本依据。公文虽不同于法律、法令，但很多公文往往是法律规范的体现形式，或者是法律规范在特定范围内的延伸和补充，是重要的行为准则或行为规范。

（四）沟通作用

公文是各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织之间联



系的纽带，沟通的桥梁，无论是下达指示、汇报工作、交流信息、沟通情况，还是协调矛盾、处理问题，大都利用公文来实现。

（五）凭证作用

公文具有法定效力，可以作为办事的依据、工作的指针。人们常说：“按红头文件办事”就是这个意思。公文的现行效用是工作的依据，当公文转化成档案后，则成为查考历史资料的依据。

四、公文处理

公文处理是指对公文的拟制、处置和管理，即在公文从形成、运转、办理、传递、存储到转换为档案或销毁的完整流程中，以特定的方法和原则对公文进行拟制加工、保管，使其完善并发挥功效的行为或过程。

公文处理的任务包括三个方面：一是文件的拟制，如文件的拟写、核稿、签发、校对、缮印、监印、分发等；二是收文的办理，如签收、登记、分办、拟办、批办、传阅、承办、催办等；三是文件的管理，如平时归卷、年终立卷、归档、整理、查阅等。

公文处理工作流程是一个从拟写、审定、校引、分发、拟办、批办、传阅、承办、归档的整个过程，互相关联，衔接有序，环环相扣，严密规范。

总之，公文处理就是运用科学原理与系统方法，完成对公文从制发到管理的全过程控制，为各项公务管理活动服务。

第二节 公文处理的程序

《党政机关公文处理工作条例》第四条规定，“公文处理工作是指公文拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作”。公文处理的程序，由公文拟制、传递、办理、立卷、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作流程构成。

一、公文拟制

由公文拟写者收集信息、拟写文稿，经会商、修改、审核、签发、印制等一系列环节，最终形成正式公文。其中信息的搜集与公文的加工创造

对公文拟制至关重要。

二、公文传递

各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织将制成的公文，根据公文性质与时限要求，递送给收文单位。

三、公文办理

各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织根据法定的职责权限，收受来自各有关方面的公文，经过分办、拟办、批办、承办、传阅等工作环节，对文件进行阅读、加工，从中提取有用信息，了解有关事实和要求，解决公文所涉及的各项问题。对需要执行、办理、批转或转发的公文，根据要求予以落实。

四、公文立卷

公文办结后，根据一定的标准对办结公文进行鉴别，分别进行清退、销毁、暂存，对具有保存价值的公文，根据档案管理的要求及时整理并立卷。

五、公文归档

立卷后的公文即进入档案管理程序。由各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织的综合办公部门及文秘人员，对公文进行分类，实行统一、科学、系统的保管；建立公文检索体系，提供查阅；采取相应措施管理公文，维护公文的机密与安全。

第三节 公文处理的原则

公文处理是一项按照公文的特定功能、特定方法与程序、特定内容与形式开展的活动。《党政机关公文处理工作条例》的第五条规定：“公文处理工作应当坚持实事求是、准确规范、精简高效、安全保密的原则。”各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织，要保证公文处理有序有效进行，必须按照上述要求，遵循公文的内在规律，并遵守公文处理的八个原则。



一、法制规范原则

公文处理的首要原则是坚决按照党的路线、方针、政策，国家法律、法规与各种规章制度办事，结合本单位实际，通过法律、法规与各种规章制度对公文处理活动加以调整和规范，纠正违反法律、法规与各种规章制度的行为。

二、实事求是原则

各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社会组织办理公文要一切从实际需要出发，反映本单位真实情况，解决各项工作与经营管理中的实际问题，使决策合乎实际，措施切实可行。

三、精简准确原则

公文担负着传达贯彻党的路线、方针、政策，政府的行政意志，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况等众多职能。如果行文语言不严密、不准确，产生歧义，就很难统一思想，规范行动。综合文秘人员在收发文的处理和管理、归档等工作环节中，任何一环不准确，都将影响到公文的权威性和有效性。因此，应制定和执行统一的公文处理制度，落实岗位责任制，在保证公文具体功能的前提下，尽量化繁为简，讲求质量，减少数量，简化程序，缩短周期，追求公文处理的规范、精简与高效。

四、注重时效原则

在公文处理中要注重时效，迅速及时而适时地处置公文，使各项工作在规定时间内有效地落到实处，消除公文在运转处理和管理中的各种“瓶颈”。对公文处理过程应实施组织和控制，使公文处理做到不压、不拖、不扣、不失控、不滞留，把握好公文运转的方向和流量，明确公文处理的各类急缓时限要求，避免公文旅行和推诿扯皮，使公文处理及时、适时，轻重缓急能够处理得当。维护公文在特定时间范围内的有效运行，切实推进公务活动。

五、集中统一原则

在公文处理活动中，各级党政机关、企事业单位、社会团体和其他社