

公文处理

第一节 公文处理的基本任务与地位

一、公文处理概念和基本任务

1.公文处理的概念

公文处理是指对公文的撰写、传递与管理,它是使公文得以形成并产生实际效用的全部活动,是机关实现其管理职能的重要形式.公文处理具体包括:公文的拟写、制作、处理、传递、保管、提供利用以及对公文处理的监督控制和组织管理.

2.公文处理的基本任务

公文处理的基本任务是准确、及时、安全、有效地拟制、传递、处理和管理公文,以便为机关公务活动提供适用的信息,充分发挥公文的效用是公文处理的基本任务,具体讲包括以下几个方面:

(1)拟写与制作公文.根据公务的需要和要求,将有关信息资料进行收集、加工、整理、拟稿、会商、审核、签发、缮印、校对直至用印或签署,形成正式公文.

(2)传递公文.根据公文性质与时限要求以多种方式传递给收受公文的机关.

(3)办理公文.对于收文经过分办、批办、拟办、传阅、承办等工作环节,进行阅读、加工,了解或解决公文内容所针对的公务,实现

公文的目的要求。

(4)处置办毕公文.根据一定标准对已办理完毕的公文采取立卷归档、清退、销毁与暂存等方法进行处置。

(5)管理公文.指为了保证上述任务的有效完成,进一步发挥和扩大公文的功效,对公文实施科学、系统的管理,对公文处理工作加强组织与控制。

二、公文处理的重要地位

1.公文处理是机关行政管理的重要组成部分

公文作为办理公务的基本手段,贯穿于机关各项职能活动的始终,为公务活动的各领域提供有效的信息支持,而公文的形成不是自动生成的,更不会自动发挥效应,而必须依赖于人的一系列活动,即公文处理.因此,公文处理使机关在发挥管理职能中所需公文得以形成并产生实效,成为机关实现管理职能的必要条件,同时,它沟通机关之间的纵向与横向联系,沟通机关与广大群众之间联系.公文处理的质量直接关系到行政效率的高低。

2.公文处理是国家档案事业的基础

档案事业是国家文化事业的一个组成部分,而档案的重要部分主要来源于公文.今天的档案就是昨天的公文.公文的内容、格式、字迹材料以及处理程序是否规范、准确,归档公文是否齐全完整,直接影响档案的质量与档案事业的发展.因此,加强公文处理工作是促进国家档案事业的必要条件。

三、公文处理的基本原则

公文处理必须遵循下列基本原则:

1.法制原则

要求全面立法,严格执法,通过法律、法规、规章制度对公文处理活动加以调整,规范.

2.实事求是原则

要求公文必须真实反映情况,一切从实际出发,解决实际问题,讲求实效,克服官僚主义,反对形式主义.

3.质量原则

要求准确、严密地处理公文,追求公文处理活动的全部构成要素、全部过程与全部质量指标的优化.

4.保密原则

要求公文处理活动中应认真遵守国家关于保密的法律法规,树立保密观念,掌握必要的保密方法与技术,严守党和国家及团体的秘密.

5.时效原则

要求及时、快捷地处理公文,维护公文的时效.应明确规定公文办理的时限,简化手续、减少公文运转层次,推行公文标准化与实现公文处理的现代化.

6.精简原则

要求精简公文,简化公文处理的程序、手续与方法.为实现这一原则,提倡一切从实际出发,加强调查研究,反对形式主义与文牍主义.

7.集中统一原则

要求在公文处理活动中各级各类机关工作人员应接受各办公厅(室)的集中统一的领导,遵行统一的制度与标准,部分公文处理活动(收发、分办、传递、用印、立卷、归档、销毁)须由公文处理部门(人员)专门完成.

8.党政分工原则

其内涵是在公文处理活动中,应明确执政党的组织与行政机构的不同责任范围,使其在各自的职责权利范围内专司其职、专负其责,以保证工作的有效进行,从实质上强化作为执政党的中国共产党的领导地位和领导作用.

第二节 收文处理

一、收文处理的程序

收文处理是指对来自本机关外部的公文所实施的处置与管理活动.收文处理是收受公文并从中提取有关信息,处理有关公务的过程,是收文机关履行其法定职能,使公文产生实际效用的过程.

收文处理的一般程序为:签收、外收文登记、启封、内收文登记、分办、摘编、拟办、批办、承办、注办、组织传阅、催办、查办,处置办毕公文.

1.第一阶段:公文的收受与分流

(1)签收.签收包括对公文的鉴别、清点、核对、检查与履行签注手续等活动.

(2)外收文登记.登记是指登录反映公文有关信息的过程.公文登记的形式有:簿式、卡片式、联单式及电脑登记等.

(3)启封.外收文登记完成后,公文送至机关统一或分别按内部机构设置的内收发部门(或人员),由其签收后,统一启封或径送有关领导者亲启.

(4)内收文登记.即由内收发人员对收文情况做出较详细记载.

(5)分办.分办是指根据公文的性质、重要程序、涉密程度、办理时间要求、内容所涉及的职权范围以及机关内各部门的责任分工有关程序规定等,将收文分送给有关部门或人员阅知、审批与办理的活动.分办是为公文确定运转方向,关系到公文能否得到准确迅速而有效的决定性程序,分办公文,要求分清主次缓急,分清阅件与办件,优先处理紧急重要的公文和需要办理的公文.分办时应专门履行登记手续.

(6)摘编.由文件管理人员对部分准备投入办理过程的重要文件进行的加工活动,主要是针对这些文件编写文摘、提要、综述、汇集有关数据资料等.

2.第二阶段:办理收文

具体包括:拟办、批办、承办、注办.

(1)拟办.拟办是指由主管部门或综合部门负责人对收文如何办理提出建议性处置意见活动.拟办要求弄清来文的背景与意图,必要时还应查阅有关文件,对有关情况进行调查研究的,以便使拟办的意见具有法规依据与事实依据,切实可行.拟办是一项辅助决策,

为领导作参谋和助手的活动.拟办意见应简明、具体、得体.

(2)批办.批办是指机关或部门的领导人对来文办理提出指示性意见的决策性活动,批办有利于加强公文办理的集中领导.批办实行合理分工、分层负责的制度,要求领导人在职权范围内批办,批办的意见应明确、肯定、具体、前后一致,切实可行,不能使用模棱两可的语言.

(3)承办.承办是指对公文的阅读、贯彻执行与办理,公文只有通过承办才能产生切实的效用,是公文处理的中心环节.做好承办工作,要求熟悉与文件内容有关的方针政策与法律法规,熟悉有关的业务;要求深入实际,加强调查研究,以便使公文所针对的问题得到因地制宜、因时制宜的切实有效的处理;在承办中应注意分清主次缓急,科学地安排承办次序;采取多种承办的方式,加强会商,努力协调与理顺各方面的关系,提高承办的效率.

(4)注办.注办是指由承办人签注公文办理经过与结果的活动.注办为以后查考公文办理过程、承办方式、承办结果以及承办责任提供依据.

3.第三阶段:组织传阅与催办查办

(1)组织传阅.指独份或份数很少的公文需经多部门或多位工作人员阅知处理时,使公文在他们中间得到有效传递和阅读的活动.

(2)催办.由公文处理管理机构或承办人根据承办时限和其他有关要求对公文承办过程实施的催促检查.

(3)查办.由公文处理管理机构或其他专门组织对重要公文实际执行情况所进行的核查协办工作.

4.第四阶段:处置办毕公文

包括:立卷归档、清退、暂存、销毁等.

二、收文办理活动的方法要点

(1)拟办.是一项辅助决策活动,目的是为决策活动提供可供选择的方案.作好拟办应注意:

第一,认真切读公文,真正弄清对方的意图、问题的性质与实际情况.第二,意见要简明、具体、得体.第三,如同时提出两个或两个以上方案时,应讲究它们的排列次序,一般应将倾向性意见放在前面,以提高效果.第四,意见应工整、清晰地写在《文件处理单》相应的栏目中,并签注拟办人姓名与日期.第五,当公文所涉及的问题较易处理,对领导者采纳自己的方案有一定的把握时,也可直接草拟复文文稿供审核定夺,以加速办理过程.

(2)批办.批办是一项由法定责任者履行法定事务处置权的决策性活动.法定责任者即机关或部门的领导人.批办的要求是:

第一,不得越权批办公文.第二,严格控制批办范围,不经批办同样能得到有效办理的公文,已批办过统一的处置意见的公文,他人已有合法、明确而有效批办意见的公文,均不再批办,由有关部门直接处理.第三,批办意见务须明确、肯定、具体、前后一致、切实可行.第四,采取有效措施监督批办意见的执行结果.第五,批办过程中,如发现公文所涉及的问题是自己无权或确实无法处置的,可将

批办改为拟办.第六,批办意见应工整、清晰地写在《文件处理单》或《文件传阅单》的有关栏目内,并务须签注批办人姓名、年月日.

(3)承办.公文只有经过承办才能产生切实效用,它是公文办理中的中心环节.在承办时应注意:第一,熟悉与公文内容有关的法律、法规、方针政策和上级有关公文,熟悉有关业务.

第二,为使公文所针对的问题得到有效处理,必须深入实际,加强调查研究.

第三,加强协商,努力协调各方面关系.

第四,有效运用面谈、会议、电话沟通、现场办公等多种承办方式.

第五,分清主次,区别缓急,科学安排承办次序.

第六,各级领导积极参与承办.

第七,注重对承办结果的检查与监督.

(4)注办.主要作用是备忘待查,为日后查考提供依据.

注办由承办人随手完成,即随着承办活动的进行随时将反映承办情况的一些内容记录在《文件处理单》相应的栏目内.签注的项目通常包括:是否办复,复文号及复文日期;召开会议的名称,与会范围,决议与结果;电话沟通时对方的受话人、通话内容与日期;现场办公的参加者、解决问题的方法措施与结果;主要阅件人、承办人姓名,签注日期等等.

三、发、收文管理活动的方法要点

(1)签收.是指经履行规定的确认、清点、核对、检查、签注手续之后,分别从发文机关、邮政部门、机要通信部门、文件交换站,或

者通过自备的通信设备收取公文。

(2)登记.登记的形式主要有簿式、卡片式、联单式三种。

登记时应注意:收文与发文,平件、密件与急件一般应分别进行;分清轻重缓急,急件随到随登,平件分批登,但也应当日到当日登;登记序号应不留空号,不出重号;字迹工整,不滥用简称;所有登录项目都应完整准确;对于无标题文件应代为拟出简明、确切的标题。

(3)启封.启封应由专人负责;标明亲收的亲启件,由领导人亲启;启封后应检查公文的完整情况。

(4)分办.即为公文确定运转方向.这是一项事关公文能否准确、迅速得到办理的决定性工作.依据文件的性质、重要程度、涉密程度、时限要求、内容所涉及的职责范围,及机关各部门、各级工作人员的分工、有关程序、惯例送交办理.分办应有专门登记,有关责任者应同收件人履行交接手续.送出公文前应根据需要将《文件处理单》、《文件传阅单》等附上,使其随文运转。

(5)公文摘编.在重要公文投入办理之前对其所作的加工.包括编写文摘、提要、综述、汇集有关数据资料等,为办理公文提供方便,节省办文时间。

(6)组织传阅.在组织传阅时应注意:

第一,选择合理的传阅路线形式.第二,正确排序,随情况变化做适当调整.第三,适当分流,如复制若干副本.第四,积极利用并发展多种传阅形式,可开辟阅文室、召集阅文者集中阅文、利用现代化手段传阅文件等.第五,建立传阅登记手续.第六,及时检查阅读情

况,有效落实有关领导者阅后的批示.

(7)催办.根据承办时限和有关要求对公文承办过程实施的催促和检查过程.催办工作的一般过程为:明确对象与对承办工作的要求(时限、方式、原则等);将有效进行催办工作所需要的情况以《文件催办单》等形式记录在案,作为催办依据;定期或随时向承办部门或人员催询,检查承办工作进展情况;及时协助制订和实施解决问题的方法、措施,保证公文迅速有效地运转;验收办毕公文,综合反映承办工作实际情况与结果,注销已办结公文.

(8)查办.公文查办是指核查重要公文执行情况,督促并协助承办单位全面、具体地落实公文精神,解决有关问题的活动.

公文查办与催办都是带有监督性质的管理活动,但两者的区别也是比较明显的:催办是对承办公文过程的监督控制,重点在于使公文按“时”办毕,查办则不仅要监控承办过程,还要管公文产生实效的全部过程,按时、按质、按量地将有关事务办毕;催办一般是以一份具体公文为单位展开,查办则是以一件“事情”为单位进行,在若干份公文反映同一“事情”的情况下,查办往往就围绕这样一组公文而展开.

查办工作的一般过程是:立案,即确定查办对象;交办,向有关部门布置查办任务;向承办部门催询办理情况;反馈,由查办人将查办情况和结果反映给领导者;销办,注销已获结果的承办事项,对办毕公文做出处理.

第三节 发文处理

一、发文处理的程序

发文处理指在机关内部为制发公文所进行的创制、处置与管理活动过程。发文处理是发文机关履行法定职责,表达自身意志和愿望、收集、加工和记录、传递有关信息,由众多工作人员共同参与的集体创造性活动过程。

发文处理的一般程序为:拟稿、会签、核稿、签发、注发、缮印、用印或签署、分装、发出、处置办毕公文。这一程序具有很强的确定性与不可逆性。

1.第一阶段:文稿的形成

(1)拟稿。拟稿是发文处理过程的起点,指撰写公文文稿。

(2)会商。会商是指当公文文稿内容涉及有关机关(部门)的职权范围,需征得其同意和配合时所进行的协商活动。这项工作有利于维护公文的合法性、有效性,维护政令的一致。由发文机关主动组织。

(3)核稿。核稿是指在送交有关领导人签发之前,由秘书部门对文稿所作的全面审核与修正。这项工作是对机关发文数量与质量的控制,有利于提高发文的质量。核稿具有全面性,它是对文稿内容、格式、字迹、语言、乃至形成程序、手续进行全过程核查。

(4)签发。签发是指由机关领导人对文稿批注核准发出的意见并签署姓名及日期的活动。签发是绝大多数公文生效的法定程序,文稿经履行签发手续后即为定稿,具有正式文件的效用。不经签发

人同意任何人不得对其内容进行修改.

2.第二阶段:公文的制作

具体包括:注发、缮印、用印或签署.

(1)注发.注发是指在定稿形成后批注制发要求的活动.其作用是使签发意见进一步具体化,技术化.注发包括:明确文件的发授范围、阅读范围;标注文件的紧急程序、保密等级;规定印刷份数、印刷和发出时限;明确公文的制作与发送方式;编制发文字号;进行版式设计等.

(2)缮印(校对).缮印是指文稿的缮写与印刷.为了保证公文的质量,在缮印过程中必须建立严格校对与复核制度;对付印前的文稿,要审查签批手续、公文格式、时限与印刷数量要求、字迹材料、书写字迹等是否齐备、准确和规范.在印刷过程中,要以定稿为基准,对正本(或校样)进行从文字、格式、标点符号到编排技术等全面的校对工作;对于缮印完毕的公文,要经过复核后才能发出.

(3)用印或签署.即在印毕的公文上加盖发文机关的印章,或请有关领导者在公文正本上签注姓名.其作用均为表明公文的正式性质和法定效力.

3.第三阶段:公文的对外传递

包括分装、发出等环节.

(1)分装.指按照规定具体拣配和封装公文.

(2)发出.将已封装完毕的公文以适宜的方式发送给受文者.

4.第四阶段:处置办毕公文

包括:立卷归档、暂存、销毁等.

二、发文办理活动的方法要点

1.文稿撰拟.

2.会商.会商的作用主要是维护公文的合法性、有效性,维护政令的一致.

会商由发文机关主动组织,就有关问题协商完毕取得一致意见后,应请这些机关或部门的有关责任者签注会商意见.会商意见应签在“发文稿纸”的有关栏目内,要写明对有关内容是否同意,并亲笔签名和注明时间.会商时应注意如下诸点:

第一,协商的对象应齐全没有遗漏.为保证公文合法并有效,被其内容所涉及职权的所有机关或部门都在协商范围之列,应广泛征求其意见,征得其肯定或配合.第二,协商过程中,如未就有关问题取得一致,应及时向有关上级机关反映情况,请求指示,如未获准,不得按自己的意见向下行文.第三,协商时可采取多种具体方式,可以“跑会”,即主动到对方驻地去面商;也可以“函会”,即向对方寄发草稿和有关函件,请其签注意见后再寄回;也可以用会议方式同时召集有关机关或部门的责任者一起协商讨论,取得一致意见.

3.核稿.核稿的重点是:

第一,是否需要行文;是否具备行文条件;发文名义是否合适,有无错用.第二,文种是否正确、规范;行文方向是否正确、准确,有无多头主送、滥抄滥报、违制越级行文等现象;公文能否对受文者产生预计的影响.第三,公文内容是否合法;是否真实准确、明确具体

界线清楚、前后一致、切实可行、详略得当.第四,公文格式是否规范、正确;文件是否正确,结构是否齐全完整.第五,语言表达是否简明、得体、有条理;是否合乎语法、逻辑:是否准确,易于理解,没有歧义;主题是否明确显露,人名、地名、时间、数字、引文是否准确;标点是否正确,字迹是否工整清晰规范.第六,公文是否经过一定会议讨论通过;是否经过会商;是否需要上报.

4.签发.根据签发人的身份、地位及工作程序的不同,可分为:

正签——签发人在自身法定职权范围内签发公文.

代签——根据授权代他人签发公文.

核签——又称加签,指上级领导人签发下级机关或部门的重要公文.

会签——两个或两个以上机关行文时,由各机关的领导人共同签发公文.

做好签发工作,必须做到:第一,不得越权签发公文.第二,必须先核后签.第三,联合行文时,必须做好会签工作,使各机关或部门领导人均履行签发手续.第四,必须在“发文稿纸”相应栏目内批注定稿及发出意见(如“发”“急发”等)并签注完整的姓名与日期,不要只签姓或只签名,不要只签姓名不批注意见.如为代签应标注“代签”等字样.

5.签署.是指签发公文的领导人亲笔在正式发出和使用的公文正本落款处签注姓名.签署权为机关正职负责人所有,除特殊情况,一般不能由副职代签.

三、发文管理活动的方法要点

1.校对

校对就是以原稿和格式设计要求为基准,对校样(反映印版全貌的纸样)或缮写誉录完毕的文件进行全面核对检查,以发现并纠正各种错漏,确保文件质量.比较适于公文校对的方法有:对校法、折校法、读校法.

2.用印

用印是指在需用印章的公文上另盖机关或领导人印章.机关及领导人印章一般由机关办公部门掌管,需用印的公文要以原稿上领导人签发为准,无签发不得用印.用印须做到端正清晰,将印章压盖于公文落款和成文时间的年、月处,做到“骑年盖月”.

3.分装

分装是指按照规定具体拣配和封装公文的活动.分装包括如下步骤:(1)由内收发人员清点份数,按领导签发意见和注发要求拣配公文.(2)由内收发人员进行发文登记.(3)装封的步骤包括:公文装入封筒;填写封皮和回执单(不是所有公文);检查核对;封口;为密件加密封条.(4)捆包(袋)的步骤包括:向同一收文机关发出数量较多公文时对其进行包装,一般也需要装包(袋);填写封皮和回执单;检查核对;封口;加封条等.(5)将封装好的公文转交外收发机构或人员,并履行签收手续.

4.公文的对外发出

发出公文就是将已封装完毕的公文以多种方式传递给受文者.这

项活动主要是机关外收发(通信机要部门)的职责。

第四节 办毕公文的处置

一、处置办毕公文的主要活动

在收文处理和发文处理过程中都存在处置办理完毕的公文的活动.这些活动决定并实现了各类办毕公文(办毕的收文,本机关对外发文的文稿和存本等)的归宿:去、留、存、亡,对充分发挥包括现行效用和历史效用在内的公文的全部功能效用具有十分重要的影响.这些处置活动主要包括:清退、销毁、暂存、立卷归档.

(1)清退.经过清理将有关办毕的收文按期退归原发文机关或由其指定的有关单位.

(2)销毁.以各种方式和手段对失去留存价值或留存可能性的办毕公文所做的毁灭性处理.

(3)暂存.暂时留存保管一部分具有很高查考价值的重份公文(一份已立卷归档)和受多种因素制约一时难以准确判定是否应予销毁的公文.

(4)立卷.将办理完毕且有查考利用价值的公文编立成为案卷(公文的集合体,档案管理的基本单位).

(5)归档.将编立好的案卷及案卷目录按规定的时间和质量要求移交档案部门作为档案保存和管理.

二、公文清退的范围与手续

需要清退的公文主要包括如下数类:绝密公文;有重大错漏的公文;被明令撤销的公文;仅供征求意见或审阅的公文;未经本人

审阅的领导人的讲话稿;其他由发文机关指定清退的公文等。

清退公文可按规定和要求成批定期进行,也可不定期甚至阅后随即清退.成批清退时应附一式两份《公文清理报告表》并由对方履行签收手续;单份清退时亦应向对方索取收据以为凭证.需清退的公文平时要单独保管,任何人不得私自摘录其内容,更不得复制留存.在以各种通信方式传递应清退的公文时,只要公文本身没有解密或降密,应一律按原文标注的密级处理,要严格遵行有关的保密规定和要求.

三、公文销毁的范围与方式

应予销毁的公文主要包括:所有不具备留存价值的公文;无留存必要的重份公文;在特殊情况下不即行毁灭就将造成失密和严重损失的公文:一般性公文的草稿;印制公文过程中形成的校样、印版等.

销毁公文的主要方式是:焚毁、重新制成纸浆、粉碎、清洗消磁(磁盘、磁鼓、磁带等).

以各种方式销毁公文时均应履行如下程序手续:由文书部门组织对公文进行鉴定;确认应销毁后逐文逐件核定造册;呈请本机关或上级机关有关领导审定批准;获准后再行销毁.

销毁公文时应由专人(两人或多人)监销,直至公文被完全毁灭.销毁密件时应由专人押运公文将其护送至销毁地点.

除特殊情况之外,任何个人均不得私自销毁公文.不能将待销公文视同废纸出售.

四、暂存公文的保管

暂存公文应由文书部门或人员妥为保管.要合理排列与编号并简单编目,必要时可按公文号、主题、作者或查考利用的其他需要和要求汇编装订成册.

密件与非密件应分别保管.

不经批准,个人不得私留私存公文.

应定期清理公文及时剔除确已不需查考和明显无任何留存价值的公文;及时将确认具有长期或永久保存价值的公文重新归卷.

五、立卷归档

凡是反映本机关工作活动的、具有查考利用价值的业已办理完毕的公文材料均在立卷范围之列.

立卷的具体操作法有许多种,但其基本的方法却是一致的,就是认真把握公文的特征,对公文进行科学运效的分类、组合、编目.

公文立卷归档的程序过程是:编制立卷类目、平时归卷、年终调整排列卷内公文次序并编号、填写卷内公文目录与备考表、拟写案卷题名、填写封皮、装订、案卷排列与编目、归档.