

公文处理科学化

《国家行政机关公文处理办法》之评析

赵可新

内蒙古师范大学青年政治学院

摘要

自 2001 年 1 月 1 日开始施行的《国家行政机关公文处理办法》与废止的 1993 年国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》相比较，在总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文办理、公文管理等方面作了重要调整。为行政机关公文处理工作的规范化、制度化、科学化提供了遵循的依据。

关键词 公文处理办法；不同点；里程碑

国务院于 2000 年 8 月 24 日发布了《国家行政机关公文处理办法》，自 2001 年 1 月 1 日起施行(以下简称新办法)。1993 年 11 月 21 日国务院办公厅发布，1994 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》(修订稿)(以下简称旧办法)同时废止。认真细读新旧《办法》，新《办法》在公文的总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文办理、公文管理等方面，作了重要调整，充分体现了国务院对新形势下公文处理工作的高度重视，进一步维护了行政公文的严肃性和权威性，为国家各级行政机关公文处理工作的规范化、制度化、科学化，提供了遵循的依据。成为公文处理科学化道路上的一个新的里程碑。新旧《办法》的不同点，主要体现在以下几个方面：

一、从总则来看，定位更准确、规范

总则是《国家行政机关公文处理办法》总的纲领。它规定了公文、公文处理的性质、定义、目的、原则、要求、公文处理的管理机构等方面的内容。它的准确定位，对整个公文处理工作，有着极其重大的意义。

新《办法》的总则共为八条，包括四个方面的内容。

首先，阐明了发布新《办法》的目的。第一条指出：“为使国家行政机关（以下简称行政机关）的公文处理工作规范化、制度化、科学化，制定本办法。”与旧《办法》相比，去掉了“提高公文处理工作的效率和公文质量”。使公文的目的，言简意赅，精练到位。

其次，更准确地揭示出公文的内涵。新《办法》从制发者、性质、体式等方面，对国家行政机关的公文作了准确的界定，为我们准确探讨公文的内涵拓展了思路。第二条指出“行政机关的公文（包括电报、下同）是行政机关在行政管理

进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。”去掉了“是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题、指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验”的内容。用“是依法行政和进行公务活动”来代替，使公文的内涵范围扩大。这一重大调整，有两大优点：一是公文的定义语言更为精练、简洁、明确、准确；二是公文定义的内涵与外延一致。使公文的内涵，变具体为概括，变窄为宽，变繁为简，变不够周全为周全。第三条指出：“公文处理指公文的办理、管理、整理（立卷）、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作。”明确了公文处理的定义，而旧《办法》没有明确指出，只是涉及了公文处理工作的内容而已。公文与公文处理定义的明确定位，有利于提高行政机关办文人员，对公文与公文处理的内涵更准确的认识和把握，为高效、高质量办文奠定了基础。

第三，完善了公文处理的基本原则。新《办法》第四条指出：“公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则，做到及时、准确、安全。”第五条指出：“公文处理必须严格执行国家保密法律、法规和其他有关规定，确保国家秘密的安全。”与旧《办法》相比，新《办法》的原则内容充实、具体、完善、重点突出，并把“坚持实事求是”放在了首位，增强了重视、强调的力度。长期以来，公文处理中的弄虚作假，报喜不报忧，以偏概全，文过饰非现象的存在，影响了办文的质量与效率。而新《办法》所提出的实事求是的原则，无疑会对上述情况有较强的扼制作用，为提高办文质量提出了重要的依循原则。“精简、高效原则”的提出与党和国家长期以来，倡导的精简会议和文件的精神相一致。文件多，既给国家造成不必要的浪费，又使各级领导干部陷入“文山会海”之中，不能集中精力想大事，抓大事。并助长了官僚主义、形式主义、文牍主义的形成，同时也影响了行政机关的工作效率，影响了党和政府的形象。行文要少而精，注重质量和效用，“做到及时、准确、安全”，这是公文处理的原则与方向。这里的“及时”是指公文撰写要快捷及时，适时传递，决不允许迟缓拖延，贻误工作的开展，公文质量的高低，运转的快慢，决定着机关管理工作效率的高低。“准确”是指公文的主旨要准确。公文的主旨是公文的统帅和灵魂，是从材料中归纳产生的，因此，公文的材料必须真实、可靠、准确，能反映事物的本质和特点，只有这样，提出的政策、措施、才能切实可行。才能更好地发挥公文的指导工作、规范言行、联系公务、宣传教育、纪载凭证等作用。“安全”是指文件保管要安全。作到既不能丢失文件，又不能让文件受到损害，同时作到密件销毁无疑漏等。新《办法》在强调“及时、准确、安全”的同时，把“保密”作为公文处理的另一条基本原则。“保密”主要是指准确划分公文密级，认真执行公文印制保密规范，严格按照文件的保密要求和发放范围办事。

第四，提出了要求，规定了管理机构。新《办法》第六条指出：“各级行政机关的负责人应当高度重视公文处理工作，模范遵守本办法并加强对本机关公文处理工作的领导和检查。”第七条、第八条规定了公文处理的管理机构，是各级行政机关的办公厅（室），并强调“各级行政机关的办公厅（室）应当设立文秘部门或者配备专职人员负责公文处理工作。”这就使公文处理工作落到了实处，有机构，有领导，有检查，有专办。体现了制度化、科学化的特点。

总之，新《办法》总则的准确定位，是公文改革的体现，对公文的处理有着重大的意义，是公文处理工作中应该依循的总的纲领。

二、从公文的种类来看

一是旧《办法》规定的公文种类为 12 类 13 种；新《办法》规定的公文种类为 13 类 13 种。具体的排序调整为：(一)命令(令)，(二)决定，(三)公告，(四)通告，(五)通知，(六)通报，(七)议案，(八)报告，(九)请示，(十)批复，(十一)意见，(十二)函，(十三)会议纪要。二是去掉了使用频率较低的“指示”，增加了“意见”。指示的功能：“适用于对下级机关布置工作，阐明工作活动指导原则”被“意见”取代，“意见”这一新文种，具有较强的可操作性，更好地适应了公务活动的实际需要。三是公文种类的功能、适用范围做了相应的调整。如在“命令(令)”中去掉了“撤销下级机关不适当的决定”；在“通知”中去掉了“发布规章”；在“报告”中去掉了“提出意见或者建议”。这些功能分别由“决定”、“命令(令)”、“意见”来承担。使其发挥更好的功效。经过调整的公文种类，其优点为，公文种类功能、适用范围的界限更加明确、准确，也更切合公务活动的实际需要。同时，有利于办文人员正确区分、选择、使用恰当的文种，确保办文质量，确保政令的畅通。

三、从公文的格式来看

新《办法》的公文格式是三条十四款，旧《办法》为二条十一款。新《办法》规定了公文的固定格式，“公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成”。这是公文的一种形式标志，是公文规范性的外在表现，是公文权威性在形式上的体现。办文人员必须遵循国家颁布的标准化格式，不能随个人意志任意混用，也不能独出心裁自搞一套。公文这种固定的格式，它不仅区别于应用文的其它文种，而且为公文的处理管理提供了有利的条件。新《办法》在第一款“秘密等级”中，增添了保密期限，在第二款“紧急程度”中，电报部分，增添了“特提”。这些内容的增添，更体现了公文处理及时、准确、安全的原则。同时与国家保密局 1990 年 9 月 19 日发布的《国家秘密保密期限的规定》形成了统一。在第五款中，对签发人，做了详细的规定：“上行文应当注明签发人、会签人姓名”。其中，“请示”“应当在附注处注明联系人的姓名和电话”。新增的内容，既符合实际，又方便了公文处理。第七款、第十一款、第十三款，均为新增内容，分别对“主送机关”、“附注”、“抄送机关”做了更细的规定，便于办文人员在公文处理中更好地依照、检查与处理。新《办法》第十二条对公文用纸做了明确规定，为“国际标准 A4 型(210mm × 297mm)”，使我国的公文用纸标准与国际用纸标准接轨。这种纸型由于充分考虑了人体工效的作用，即可容纳较多的信息，又大小适中，让使用者感觉比较舒适。目前常用的复印机、打印机、传真机等基本上是以 A4 型标准作为基本纸型的。

四、从行文规则来看

新《办法》的第十三条、十五条、十七条，增添了“行文应当确有必要，注重效用”，“除以函的形式商洽工作，询问和答复问题，审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”“属于部门职权范围内的事务，应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。须经政府审批的事项，经政府同意也可以由部门行文，文中应当注明经政府同意。”等内容。这些内容的增加从根本上体现了公文的权威性、严肃性，有效地克服了文牍主义和人为制造的文山现象。公文格式的统一规范，可使公文的职责和权限得以正确的履行，可使公文的处理方便快捷，从而确保了公文的完整和规范，为办文人员把好行文关提供了明确的依据。

五、从公文的办理来看

公文办理分为收文和发文。新《办法》把公文办理分为两章，分别为发文办理与收文办理。比旧《办法》更为详细、严密，加强了公文办理的审核力度。审核是文稿的“精加工”也是提高公文质量的关键。新《办法》三处强调：第二十七条规定，“公文送负责人签发前应当由办公厅（室）进行审核”；第二十九条规定，“公文正式印制前，文秘部门应当进行复核”；第三十一条规定，“收到下级机关上报的需要办理的公文，文秘部门应当进行审核”，层层把关，确保了行文的必要性、格式的规范性、内容的正确性。特别是公文的内容不仅具有高度的政策性而且在许多情况下还具有政治性，法律效力，因此要求办文人员既要有一定的政治业务和政策水平，又要有很强的责任感。要自觉地把制作公文作为一项严肃的政治任务来完成。要如实反映客观实际，不能夸张虚拟，随意撰写。文稿有关内容一定要与党和国家的现行方针、政策、法律、法规相一致；一定要同平行机关同级机关的有关规定、办法保持一致，要相互协调彼此衔接，以防顾此失彼和前后矛盾。使出台的公文，一无抵触，二无矛盾，三无不协调之处。

六、从公文管理来看

旧《办法》把公文的管理归到了第六章“公文立卷、归档和销毁”之内，而新《办法》将公文管理独列一章，第八章为公文管理。从新增的内容看，加强了公文管理的力度。首先强调要有专设部门、专职人员，要建立健全有关制度，第四十四条规定，“公文由文秘部门或专职人员统一收发、审核、用印、归档和销毁。”第四十五条规定“文秘部门应当建立健全本机关公文处理的有关制度。”

其次，对公文的发布、公文的印发、翻印、撤销等内容进行了增添。如第四十八条规定，“公文复印件为正式公文使用时，应当加盖复印机关证明章。”第四十九条规定，“公文被撤销，视作自始不产生效力；公文被废止，视作自废止之日起不产生效力。”第五十二条规定，“机关合并时，全部公文应当随之合并管理。机关撤销时，需要归档的公文整理（立卷）后按有关规定移交档案部门。工作人员调离工作岗位时，应当将本人暂存、借用的公文按照有关规定移交、请退。”上述增添的内容，为办文人员在公文处理中，对具体情况的处理有了可依循的标准，

避免了许多不必要的矛盾产生。

经过比较，新旧《办法》有上述六大不同点，通过调整、删改、补充之后，所形成的新《办法》更适应改革开放的新时代。它为维护公文的权威性与严肃性，为正确处理公文，提供了有力的保证，是公文处理科学化道路上的一个新的里程碑。

参考文献

- 、 、 王志彬，《新编公文语用词典》上海：复旦大学出版社，2002年，页349。
- 、 、 、 杨宗，聂嘉恩，《中国实用文体大全》上海：上海文化出版社，1997年第2版，页28，18，36，51。

赵可新，1953.12.12，女，蒙古族，呼和浩特市，副教授，文学学士，内蒙古自治区师范大学青年政治学院中国语言文学系主任。

地址：内蒙古自治区呼和浩特市 内蒙古自治区师范大学青年政治学院。邮编：010051，联系电话：04714963050，13664712580。