

JiguanGongwuWenshuXiezu

机关公务文书写作

《机关公务文书写作》编委会组织编写

主编 沈士光

上海人民出版社

JiguanGongwuWenshuXiezuó

机关公务文书写作

《机关公务文书写作》编委会组织编写

主编 沈士光

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机关公务文书写作/《机关公务文书写作》编委会组织编写.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-05207-7

I. 机... II. 机... III. 国家行政机关—公文—写作—
中国 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 064384 号

责任编辑 孔令琴

封面装帧 杨德鸿

机关公务文书写作

《机关公务文书写作》编委会组织编写

主编 沈士光

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.25 插页 4 字数 255,000

2004年7月第1版 2006年10月第2次印刷

印数 7,001-10,250

ISBN 7-208-05207-7/D·907

定价 23.50 元

《机关公务文书写作》编辑委员会

主 任 薛晓峰

副主任 顾忠祥 左志毅

主 编 沈士光

副主编 邱国石 杨 军

编 委(以姓氏笔画为序)

左志毅	许锡昌	沈士光	陈 勇
张 勇	邱国石	杨 军	杨志刚
杨 蕾	顾忠祥	钱 蓉	董海军
薛晓峰			

前 言

伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在他那著名的《行政学研究》一书中,对公文在行政管理中的形成和作用作了生动地描述:“从前,当一个专制君主想统治一个边远省份时,他便派出一名骑着高头大马的总督,其他人则骑在矮小的马匹上;如果这位总督不派某些人回来汇报他正在作些什么,君主便很少听到这位总督的信息,不可能采取重大的监督措施,信息的来源是普通的谣传和临时性的报告。如果可以肯定这个省份管理得不好,就将前一任总督召回,另派一位总督接替他的职位。在文明国家,程序则与此不同:人们在想要进行统治的省份中建立一个机构,要求该机构书写和抄录文件,每天向圣彼得堡的首脑机关递交八份报告。如果在首都没有人进行汇总工作,对省里人的工作进行‘检查’,看他是否做得正确,在省里也不可能有人做汇总工作。这种做法的后果是加给各种首脑机构大量的阅读资料和繁重的工作。只有具备最大的先天能力,经过最有效的训练,具有持久性的勤奋精神的人才可能完成这些工作。”

可以说,公务文书是公共机关、事业单位、企业进行有效运转的不可或缺的工具。政党的主张、政府的政令和有关的政策法规都是通过公文贯彻和实施的。就一个单位的行政措施、改

革意见、发展战略和日常事务来说,也是通过公务文书这一载体来完成的。然而,公文又成为公文履行,文山会海,影响行政效率的一个重要因素。早在上世纪 50 年代初,毛泽东就指出,要解决“公文报告表册多”等“五多”的问题,就必须着重克服领导机关中的官僚主义和分散主义。邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中对官僚主义也有过严厉的批评:“官僚主义的另一病根是,我们的党政机关以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定,以至事无大小,往往无章可循,绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题,只好成天忙于请求报告,批转文件。”

公文的这种状况不仅与我国以前的计划经济体制有关,同时,也与我国的传统文化不可分割。朱东润先生 40 年多年前曾经用极其形象的文笔对张居正当年所指出的政府工作效率极其低下的状况予以描绘:“十六世纪的中国民族血液里,已经渗透因循的成分,‘置邮而传之四方’,成为一切政令的归宿。法令、章程,一切的一切,只是纸笔的浪费。几个脑满肠肥的人督率着一群面黄肌瘦的人,成日办公,其实只是办纸!纸从北京南纸店出来,送进衙门,办过之后,再出衙门,经过长短不等的公文旅行之后,另进一个衙门归档,便从此匿迹销声,不见天日。”英国人特纳对此有深刻的洞察,他说:“中国文人办事观念有喜动笔墨而不讲求科学办事方法的毛病。相信纸上写了字就是做了一件事,已成牢不可破的习惯,结果中国的政治以发表宣言为始。在西洋,人们有时只讲办法不讲目的,中国人却只讲目的而不讲办法。中国人会议了又会议,起草了计划以后还得起草计划,报告

以后还是报告,纸张堆积如山,但全无办事的力量。好像一部机器出了毛病,大家不去修理,反而坐下来写一篇机械出毛病论,并通过一个议案,要机器明天行走。”

当然,公文的悖论不仅我国有,美国也有,20世纪90年代戈尔在美国发起了一个著名的行政改革运动,其中很重要的一个组成部分叫做“规制缓和运动”,美国制定了《文件处置法》、《联邦文件法》、《消减文件法令》,在《消减文件法令》实施前,联邦政府文件每年多达11000余号,而现在每年仅2000号左右。这说明美国也有文山。

我国已经加入了WTO,清理和规范“红头文件”一直是近几年各级政府为之努力的一项工作,我们在欣喜地看到成绩的同时,也发现在我国的一些公共机关、事业单位和企业,尤其是基层,公文不规范的现象的确令人担忧。

为此,我们应有关培训机构和培训学员及广大读者的要求,组织编写《机关公务文书写作》一书。邀请上海行政学院沈士光副教授执笔,在他的辛勤努力下,特别是在有关方面的支持配合下,在较短时间内完成了此书的编写工作。

本书共分为四个部分,第一部分是基础,包括了党政机关法定公文种类、公文的格式规范、主题要求、选材和公文的语言以及修改等。这部分以概念的介绍和分析为主。第二部分是行政机关2001年使用的13种法定公文。基本包括概念的介绍、特点、写作要求和例文分析。在例文的选择上,尽量使用最新的国务院、有关部委以及省市人民政府的公文范文。第三部分是党务法定公文。需要指出的是,与行政机关法定公文重叠的部分文种已在第二部分作了介绍,而不再重复。第四部分则是日

常通用的事务文书。其基本的结构也与前面相类似,主要是保持行文风格的一致性。本书内容新颖,结构合理,运用的各类实例都是近年来公文中的范例,对读者理解和掌握公文书写有很好的学习和启迪作用。本书的出版希望得到读者的欢迎。

在编写本书过程中,我们参考了诸多专家学者的研究成果,均在本书后面加以注明。同时,我们也得到了中共上海市委党校领导和有关方面的大力支持,在此一并表示感谢!

由于时间仓促,编撰难免疏漏差错,谨请学者和读者批评指正。

编 者

2004年5月

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 公文概述	1
第二节 公文要适应时代发展的要求	7
第二章 公文主题和材料	30
第一节 公文主题的含义与特点	30
第二节 公文主题的体现	42
第三节 公文材料	46
第三章 公文结构和语言	55
第一节 公文结构的概念与特点	55
第二节 公文的语言	72
第四章 公文格式、规则、审核和修改	96
第一节 公文格式	96
第二节 行政公文的行文规则	107
第三节 行政公文的审核和修改	110
第五章 命令(令)、议案、决定、意见	119
第一节 命令(令)	119
第二节 议案	127
第三节 决定	134

第四节 意见	142
第六章 公告、通告、通知、通报	156
第一节 公告	156
第二节 通告	159
第三节 通知	163
第四节 通报	179
第七章 报告、请示、批复、函、会议纪要	191
第一节 报告	191
第二节 请示	207
第三节 批复	216
第四节 函	221
第五节 会议纪要	230
第八章 指示、决议、公报、条例、规定	237
第一节 党政公文行文规则的主要区别	237
第二节 指示	241
第三节 决议	244
第四节 公报	248
第五节 条例	251
第六节 规定	256
第九章 工作计划、工作总结、调查报告、简报	260
第一节 工作计划	260
第二节 工作总结	267
第三节 调查报告	277
第四节 简报	286
第十章 讲话稿 述职报告	292
第一节 讲话稿	292
第二节 述职报告	301

附录一 国家行政机关公文处理办法	322
附录二 中国共产党机关公文处理条例	333
参考文献	345

第一章 绪 论

第一节 公文概述

一 公文的含义

公文是国家机关、社会团体、企事业单位和其他社会组织在公务活动中,根据各自的职权范围、隶属关系制发的具有法定效力和规范体式的文书。在公务活动中,公文以其特有的功能发挥着越来越广泛和重要的作用,成为不可或缺的重要工具之一。

公文是一个国家的统治阶级在管理国家、处理各种公务时使用的书面文字工具。在我国,公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面表达意志、传递策令的文字工具和手段。在党的机关方面,公文是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力的规范体式的文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具。在国家行政机关方面,公文是行政机关在公共管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书,是严格按照宪法精神,传达贯彻党和国家有关政策,发布行政法规和规章,实施行政措施,请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况、交流经验的重要工具。

二 公文的分类

根据不同的标准,可以将公文分为不同的类别,较为常见的分法是:

(一)根据行文关系,可以将公文分为上行文、平行文、下行文三类

行文关系是指各级、各类机关由于工作上的需要而相互行移公文的一种关系。它的纵向从中共中央、国务院、各省(自治区、直辖市)、市(地)、县(市)、乡(镇)一级党委和政府组织,以及各行业、各业务系统垂直的各级组织。它的横向包括各个层次的同级平行机关,如国务院所属各部、委、办之间,省属各部、厅、局、办之间,地市所属各局、处、办之间等等。所有这些纵向和横向机关之间的行文,都需要按照机关的隶属关系和职权范围来确定其行文关系,不能随意改变。

上行文是下级机关向上级机关的行文。如请示、报告等。

平行文是同级机关或不相隶属机关的行文。主要是函,也包括一些通知、通报、会议纪要等。

下行文是上级机关向下级机关的行文,如命令、决定、通知、意见、通报、批复等。

(二)根据使用范围可以将公文分为通用和专用两类

1. 通用公文。通用公文是指党、政、军机关和人民团体、企事业单位和其他社会组织在公务活动中普遍使用的公文。通用公文按其规范程度划分,又可分为法定公文、一般公文、经济文书三大类。

(1) 法定公文就是公文法规中明确规定的公文,即《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》所规

定的公文种类。1996年5月3日,中共中央办公厅发布了《中国共产党机关公文处理条例》,将党的机关公文划分为14种:决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函和会议纪要。2000年8月24日,国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》规定了13类行政机关公文:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

(2) 一般公文就是通用公文中除去法定公文以外的,处理日常事务的公文,也称为事务文书。如计划、总结、简报、调查报告、规章、大事记、讲话稿等。

(3) 经济文书。随着我国市场经济体制的确立,经济文书也成了通用公文的一个重要的组成部分,是经济管理和经济运行过程中处理业务、传递信息的重要工具。主要包括:协议书、合同、经济预测报告、经济活动分析报告、广告等。

2. 专用公文。专用公文是指在一定专业机关或专门的业务活动领域内,因特殊需要而专门形成和使用的文件,它们都具有较为固定的格式。如公安机关、人民检察院、人民法院的司法文书;国家公证机关的公证书;税务机关在征收、检查、惩处等工作环节中使用的税务文书;工商行政管理机关对经济领域生产经营活动进行服务、监督、协调、处罚时使用的文书;有外交权的机关在外交领域专门形成使用的诸如照会、国书等公文。

(三) 根据内容性质的差异,可分为:规范性、指挥性、公布性、报请性、商洽性、证明性、记录性公文等

1. 规范性:指以强制性推行的用以规范各种行为规范的法规、规章等。

2. 指挥性:指对下级机关进行组织、指挥、协调和管理,阐

明指导性原则的,如决定、意见、通知、批复等。

3. 公布性:指通过新闻媒体或张贴等形式可以向国内外发布的,主要有通告、公告等。

4. 报请性:指向所属上级机关陈述情况,汇报工作,提出建议,请求批准等,如报告、请示等。

5. 商洽性:指无传递方向限制多为平等协商讨论一般事项的函件,如函。

6. 证明性:指以对某组织或个人的身份、使命、资历的介绍和对有关各方面就共同完成一个目标而需要获取、履行的权利、利益、义务、责任的规定,如介绍信、证明信等。

7. 记录性:指记载公务活动、归纳会议精神、议定事项等情况的公文,如会议纪要。

三 公文的特点、作用

(一)公文的特点

公文是一种传递政令政策、处理公务的特殊文字形式,它与一般文章有所不同,文学作品是表情达意的,但公文是宣事达理的,具有鲜明的特点。

1. 观点的鲜明性

公文必须做到观点鲜明,表述准确。提倡与反对,批评和赞成,都有鲜明的态度。要求和办法等都具体明确。即使是商洽类的公文,也要有明确的想法、意见。尤其是行政公文,其宗旨是体现人民的普遍意愿,政府的政策和意志,不能模棱两可,似是而非。

2. 作者的法定性

公文的作者不像一般文章那样,它一般是指依法成立并具

有法定职权的机关、单位,而不是指按机关内部分工从事公文撰拟的文秘人员,以领导名义签署的公文,也并不代表领导者个人,而是代表了法定机关,体现了法定机关的职权和意图。因此,一是绝不允许任何个人擅自制发公文,二是公文中表明态度或承诺的权利、义务必须真实、客观、精确。我国加入世贸组织以后,公文撰拟就要符合法定要求和规范,不能与世贸组织的有关法律、条款相冲突。

3. 应用的广泛性

一是公文作者的广泛性,党和国家行政机关、社会团体、企事业单位,只要在其法定的职权范围之内,都可以是公文的制发者;二是内容的广泛性,公文内容涉及人们学习、工作、生活的各个方面,大到国家制定的政策、法令、法规,小到各个单位的日常事务,无所不包;三是应用范围的广泛性,任何非公文文体都不及公文使用得广泛,在所有的文章体裁中,公文与人们的关系最直接、最密切,使用频率最高,具有直接作用于客观事物的某种实用价值。

4. 体式的规范性

公文具有独特而统一规定的体式。这种体式是在公文制作和使用的长期实践中形成的,目的是保证公文准确、完整、规范、统一、有效。规范性的体式是公文区别于其他文体的标志。包括书写、排印、行款式样、结构环节、习惯用语、称谓、签署等,这些具有严格规定或约定俗成的体式,使不同的文种清晰醒目,便于写作、阅读、承办、归卷、查询,同时也要求人们必须遵守,不能杜撰。

(二)公文的作用

公文的作用,用刘勰《文心雕龙》的话来概括是“经国之大业”,即治理国家、管理政务的重要工具。随着时代的发展,管理

专业化程度的提高,其作用也越来越大。

1. 领导和指导作用

领导是领导者为实现预定目标,对群体活动进行组织、引导和指挥的过程。这一过程的实施,离不开公文。在党的领导下,国家各级行政机关在行政管理工作中发挥各自的领导作用,形成决定、通知等公文是传达国家方针政策,贯彻领导意图,有针对性地解决实际工作中的问题。各人民团体和企事业单位,为落实党和国家的方针、政策,为搞好本单位的工作,同样运用公文进行传达实施。

社会主义市场经济体制下,有些领导机关下发的公文,运用意见等文种,提出“供各地参考”或“参考执行”等,都含有对下级机关的业务和事务进行具体指导的内涵,具有指导作用。

2. 规范行为

管理工作需要各种行政法规、规章制度。所以,制定和不断完善法规和规章是各级机关、单位的重要职责。规范性公文规定了人们应该干什么,不应该干什么的界限,一经制发生效,就必须遵守执行,否则就要受到惩罚。即使是一些通知、批复等,不属于严格的法规性文件,但都要求下级机关和有关人员遵守执行,有一定的强制性和行政约束力。尤其是国家公务人员在行政过程中,在有关经济活动中,在公务交往中,都要按照有关规定依法行政。

3. 交流信息

信息是决策的物质基础,准确、全面、及时的信息是科学决策的必要条件,尤其是进入 21 世纪以后,社会进入了信息化的时代,瞬息万变的信息更是各级机关和单位必不可少和需要获取的。虽然,目前信息传递的途径呈现多样化的趋势,网络信息传播的途径更为快捷,公文也以其独特的方式传播着公务信息,