

公文写作实务丛书
GONGWEN XIEZUO SHIWU CONGSHU

岳海翔 / 丛书主编

文秘人员工作必备的 法规制度类文书写作 规范与例文

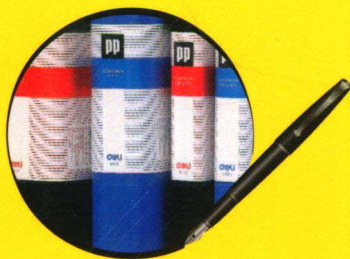
官圩玲 / 编著

文种齐全 适用面广

Wenmi Renyuan Gongzuo Bibei De
Fagui Zhidulei Wenshu
Xiezu Guifan Yu Liwen

前沿实用 可供借鉴

为文秘人员量身定制



中国纺织出版社

公文写作实务丛书

岳海翔 / 丛书主编

GONGWEN XIEZUO SHIWU CONGSHU

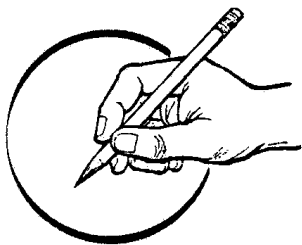
文秘人员工作必备的 法规制度类文书写作 规范与例文

官圩玲 / 编著

文种齐全 适用面广

前沿实用 可供借鉴

为文秘人员量身定制



中国纺织出版社

内 容 提 要

《文秘人员工作必备的法规制度类文书写作规范与例文》一书针对机关、企事业单位和社会团体常用的各种法规和制度性文书进行了系统介绍,深入浅出地讲述了各种规章制度的制订规范,提供给读者标准的格式、现成的思路和又新又全的例文,对实际工作有很强的适用性。《文秘人员工作必备的法规制度类文书写作规范与例文》一书特别介绍了近几年比较常用的一些文种,如预案的写作,具有一定的新颖性和独特性。

《文秘人员工作必备的法规制度类文书写作规范与例文》一书是办公室工作人员和行政管理人员制订规章制度不可多得的工具书。

图书在版编目(CIP)数据

文秘人员工作必备的法规制度类文书写作规范与例文/官盱玲编著. —北京:中国纺织出版社, 2012. 8
(公文写作实务丛书)
ISBN 978 - 7 - 5064 - 8811 - 2
I. ①文… II. ①官… III. ①公文—写作 IV. ①H152. 3
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 144856 号

策划编辑:姜 冰 特约编辑:俞坚沁 责任印制:陈 涛

中国纺织出版社出版发行
地址:北京东直门南大街6号 邮政编码:100027
邮购电话:010—64168110 传真:010—64168231
http://www.c-textilep.com
E-mail: faxing@ c-textilep.com
北京通天印刷有限责任公司印刷 各地新华书店经销
2012年8月第1版第1次印刷
开本:710×1000 1/16 印张:14.5
字数:250千字 定价:29.80元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社图书营销中心调换

总 序

中国公文写作研究会会长 桂维民
陕西省人大常委会秘书长

经中国纺织出版社提议并与中国公文写作研究会共同策划，决定在2010年编写“公文写作速成培训丛书”（全套9册）的基础上，于2012年继续合作，编写出版“公文写作实务丛书”，作为中国公文写作研究会2012年的重点科研项目。经反复磋商，全套丛书总共分为8册，包括《领导干部值得一读的精彩演讲词解析》、《领导干部值得一读的实用讲话稿写作规范与例文》、《领导干部值得一读的调研类文章写作规范与例文》、《领导干部值得一读的常用文书写作规范与例文》、《文秘人员工作必备的行政公文写作规范与例文》、《文秘人员工作必备的规范制度类文书写作规范与例文》、《文秘人员工作必备的先进经验典型材料文书写作规范与例文》、《文秘人员工作必备的公关文案写作规范与例文》。从题目中不难看到，这套丛书的读者群既有各级领导者，也有广大办公室文秘工作者。在编写过程中贯穿始终的一个总的指导思想是每种图书要针对具体的潜在读者群的需要设计所选文种，不必求全、求多，但必须是这部分读者在工作中最常用的文种。每个文种的具体细分种类要全，例文要规范、全面、新颖，所涉及的内容要与时俱进，能够为读者提供写作借鉴和参考。从总体上看，这套丛书较好地体现出了编写的初衷，主要有如下几个方面的特色：

一是论述的准确性和精炼性。这是全套丛书的最突出特色。近年来，有关公文写作方面的书籍竞相出版问世，其中有相当多的书籍对有关公文写作知识的讲述不够准确，存在很多谬误，概念不清，误导读者。如某出版社出版的《公务员公文写作与处理读本》，其内容就十分陈旧，讲文种还都是1993年的规定，里面有大量的常识性错误；讲公文格式，说“国家行政机关公文格式的具体结构由两条红色反线分割成三部分：眉首、主体和版记。”这纯属杜撰乱造。还有些书籍甚至随意篡改中央文件和国务院文件，如此难以宽恕的“硬伤”无疑会以讹传讹，祸患无穷。再有就是有些书籍对公文写作知识的介绍过于烦琐，片面追求完整全面，从文种收集到内容阐述都给人以拼凑堆砌之嫌。本套丛书在编写过程

中，把准确性放在首位，无论是对公文写作基本技法的讲述，还是对具体文种写作技法的介绍，均做到“言必有据”，准确无误。在此基础上，遴选各级领导干部和广大办公室文秘工作者在具体行文实践中迫切需要了解和掌握的内容来写，取精用宏，不搞全面铺开，以彰显“精讲”的特色。

二是鲜明的前沿性和新颖性。这是本套丛书的又一特色。如前所述，近些年出版的不少公文写作书籍，对有关内容的阐述过于陈旧，对党和国家最新公文法规的规定精神缺乏及时了解和把握，用旧的规定去套解新的内容，坐井观天，“不知有汉，无论魏晋”。例如“抄报”的提法早已废弃，但至今有的教材和著述仍然不厌其烦地在讲；“意见”早已成为法定公文种类，但至今仍然有的著述和教材将其名为“实施意见”列入事务性文书的范畴，与“实施方案”混为一谈；甚至有相当多的书籍对党政机关公文之间的区别不分，混淆讲述，对纷繁复杂的公文工作实践和丰富多彩的公文学研究现状缺乏了解，显得过于滞后和陈旧。本套丛书在这方面全力加以规避，对有关内容的阐述和介绍注重以党和国家最新公文法规规定为依据，体现最新规定精神和公文学研究的最新成果，突出前沿性和新颖性，贴近实践，给人以别开生面之感。

三是阐释的实用性和指导性。当今社会，具备相应的公文写作能力，通晓公文运转规则，是每一位领导干部和办公室文秘工作人员必备的一项基本功。了解和掌握公文写作方面的基本知识，不断提高公文写作的质量和水平，是对我们每一位领导干部和文秘工作者的基本素质要求，它是我们做好工作的重要基础和必备条件之一。不具备一定的公文写作能力，就不能做好机关的工作。特别是在当今已经进入信息社会和网络时代的新形势下，每一位领导干部和文秘工作者要想胜任本职工作，更好地履行岗位职责，就必须具备各种各样相应的能力，而公文写作能力则是其中非常重要的一项。那么，如何才能提高我们的公文写作能力呢？本套丛书即力求在这方面给各级领导干部和广大文秘工作者以具体的引路指导。由于公文写作是一种复杂的精神生产劳动，写作能力的培养非一日之功，不是看几本书、听几次讲座就能够解决的问题。但我们至少可以引领一种思路，划定一个框架，明确基本写作规范和要领，在较短时间内力求取得一些进展。因此，本书着眼于领导干部和广大文秘工作者在日常工作中最常用的一些公文基本知识和写作技法，通过通俗易懂的阐释，突出实用性和指导性，真正能够做到“学以致用”，读有所获。

这套丛书以各级领导干部特别是广大办公室文秘工作者为读者对象，以切实提高其公文写作水平为宗旨，紧紧围绕机关、团体和企事业单位在公务活动实践

中遇到的有关公文写作方面的问题，从最常用的文种入手，进行画龙点睛般地阐述和讲解。8个分册，各有侧重、精彩纷呈。对每一文种的介绍，都先从名称解释和文种特征入手，辅以精要的结构模式讲解，画龙点睛地提示写作要点，然后再附以最新的范文，使读者朋友从中可以清晰地了解和把握各种公文的基本特性、应当怎样撰写、写到何种程度才算符合规范化的要求，从而有效地提高公文写作的质量和水平。当然，编写初衷与实际效果是否合拍，需要接受读者和实践的检验。

我们热切地期望，通过这套丛书的出版问世，能够切实对各级领导干部和广大文秘工作者做好本职工作特别是公文写作能力的提高有所裨益，从而共同为我国公文写作与处理的规范化和科学化建设作出应有的贡献。

2012 年春于西安

目 录

第一章 法规公文概述	(1)
第一节 法规公文的概念	(1)
一、规范类公文	(1)
二、法规类文件	(2)
三、行政规范性文件	(3)
四、一般规范类公文	(4)
第二节 法规公文的特征和作用	(5)
一、法规公文的主要特征	(5)
二、法规公文的作用	(8)
第三节 法规公文的分类	(9)
一、根本法律	(9)
二、基本法律	(9)
三、普通法律	(10)
四、行政法规	(10)
五、地方性法规、自治条例及单行条例	(10)
六、行政规章	(10)
第四节 法律、法规及规章的关系	(11)
一、法律与法规、规章的区别	(11)
二、法规与规章的区别	(13)
第五节 法规公文的发布程序	(13)
一、法制部门初审	(14)
二、常务会议审定	(15)
三、公布	(15)
四、备案	(16)
五、规范性公文的清理	(18)
第六节 法规的权限	(19)

一、地方政府的立法权	(19)
二、民族区域自治法规定的地方立法权	(21)
三、行政法规的制定权限	(22)
四、法规公文的法律效力位阶	(22)
第二章 法规性公文的构成	(24)
第一节 法规性公文的结构	(24)
一、法规性公文的内容要求	(24)
二、法规性公文的形式要求	(25)
第二节 总则的写作	(25)
一、总则的含义与特征	(25)
二、总则的内容	(26)
三、总则的结构	(27)
第三节 分则的写作	(28)
一、分则的含义与内容	(28)
二、分则的写法	(29)
三、分则的结构	(30)
第四节 附则的写作	(31)
一、附则的含义与内容	(31)
二、附则的写法	(31)
三、附则的结构	(33)
第三章 法规性公文的写作	(34)
第一节 条例	(34)
一、概念解释	(34)
二、要素结构	(35)
三、通用模式	(36)
四、特别关注	(38)
五、典范文例	(38)
第二节 规定	(47)
一、概念解释	(47)
二、要素结构	(49)

三、通用模式	(50)
四、特别关注	(50)
五、典范文例	(51)
第三节 办法	(56)
一、概念解释	(56)
二、要素结构	(57)
三、通用模式	(58)
四、特别关注	(59)
五、典范文例	(59)
第四节 细则	(61)
一、概念解释	(61)
二、要素结构	(62)
三、通用模式	(63)
四、特别关注	(63)
五、典范文例	(64)
第五节 制度	(68)
一、概念解释	(68)
二、要素结构	(69)
三、通用模式	(69)
四、特别关注	(70)
五、典范文例	(70)
第六节 章程	(74)
一、概念解释	(74)
二、要素结构	(75)
三、通用模式	(76)
四、特别关注	(77)
五、典范文例	(78)
第七节 规程	(83)
一、概念解释	(83)
二、要素结构	(83)
三、通用模式	(84)
四、特别关注	(84)

五、典范文例	(84)
第八节 规则	(87)
一、概念解释	(87)
二、要素结构	(87)
三、通用模式	(88)
四、特别关注	(89)
五、典范文例	(89)
第九节 规范	(95)
一、概念解释	(95)
二、要素结构	(96)
三、通用模式	(96)
四、特别关注	(96)
五、典范文例	(97)
第十节 准则	(99)
一、概念解释	(99)
二、要素结构	(99)
三、通用模式	(100)
四、特别关注	(100)
五、典范文例	(101)
第十一节 公约	(102)
一、概念解释	(102)
二、要素结构	(103)
三、通用模式	(103)
四、特别关注	(104)
五、典范文例	(105)
第十二节 预案	(106)
一、概念解释	(106)
二、要素结构	(107)
三、通用模式	(110)
四、特别关注	(111)
五、典范文例	(111)

第四章 党委规范性公文	(115)
第一节 党委规范性公文概述	(115)
一、党委工作的基本任务	(115)
二、党委规范性公文的特点	(115)
第二节 党委规范性公文的应用	(116)
一、党委议事规则	(116)
二、民主管理制度	(120)
三、党委中心组理论学习制度	(127)
四、党支部工作考核办法	(130)
五、党风廉政建设责任制实施细则	(132)
六、领导人员廉洁自律和员工廉洁从业若干规定及实施办法	(135)
七、实施党风廉政建设责任制考核办法	(144)
第五章 办公室管理规范性公文	(147)
第一节 办公室管理规范性公文概述	(147)
一、办公室工作的基本职能	(147)
二、办公室管理规范性公文的特点	(149)
第二节 办公室管理规范性公文的应用	(150)
一、保密制度	(150)
二、印信管理办法	(152)
三、公文处理实施细则	(153)
四、报刊、邮件、函、电收发制度	(158)
五、档案管理制度	(159)
六、声像档案管理办法	(162)
七、会议管理制度	(166)
八、来宾参观接待办法	(169)
九、电话管理规定	(169)
十、电脑室管理规定	(170)
十一、办公室布置规定	(171)
十二、值班管理办法	(172)
十三、小车管理规定	(173)

第六章 人力资源管理规范性公文	(175)
第一节 人力资源管理规范性公文概述	(175)
一、人力资源管理的基本任务	(175)
二、人力资源管理规范性公文的特点	(177)
第二节 人力资源管理规范性公文的应用	(177)
一、工作守则	(177)
二、职员行为准则	(178)
三、人事管理制度	(179)
四、人事考核办法	(190)
五、面试规范	(192)
六、人事管理表格	(194)
 第七章 财务管理规范性公文	 (203)
第一节 财务管理规范性公文概述	(203)
一、财务工作的基本任务	(203)
二、财务规范性公文的特点	(204)
第二节 财务管理规范性公文的应用	(205)
一、财务管理制度	(205)
二、出纳作业处理准则	(211)
三、会计核算基础工作规定	(213)
四、借款和各项费用开支标准及审批程序	(216)

第一章 法规公文概述

第一节 法规公文的概念

“法”是指所有的法律和法律现象。既可以用在规范的意义方面，作为专门的法学范畴和法律用语，又可以作为团体组织中所用的规则，包括由国家制定的宪法、法律、法令、条例、决议、指示及规章等规范性法律文件和国家认可的惯例、习惯、判例及法理等。在我国，“法”包括作为根本法的宪法，全国人大及其常务委员会制定的法律，国务院制定的行政法规，地方国家权力机关制定的地方性法规，国务院各部委制定的行政规章，以及省级人民政府制定的地方性规章等。“规”是指法则、章程及标准，其内容包括规定、规范、规程、规则及规章等。法规公文的范畴包括法律、法规、规章及制度等，属于规范性文件的范畴。因此，要掌握法规公文的写作，首先要准确理解和把握涉及法规公文的几个概念的内涵。

一、规范类公文

规范类公文是各级机关、团体、组织制发的公文中很重要的一类，即为人们的行为提供标准、指明方向的，以书面形式或成文形式所必需的，以一定社会主体的强制力保证实行的，具有一定行为规范的结合体。依据制定主体的立法权限、职责权限及法定效力的不同等级，规范类公文可划分为法律法规类文件和一般规范类公文，并呈现出不同的效力等级。

规范类公文是各级机关、团体、组织制发的各类文件中最主要的一类，因其内容具有约束和规范人们行为的性质，故称为规范性文件。目前，我国的法律、法规对于规范性文件的涵义、制发主体、制发程序和权限及审查机制等，尚无全面、统一的规定。

通常对于规范类公文的理解分为广义和狭义两种情况。广义的规范性文件，一般是指属于法律范畴（即宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、国务院部门规章及地方政府规章）的立法性文件，以及除此以外的由国

家机关和其他团体、组织制定的，具有约束力的非立法性文件的总和；狭义的规范性文件，一般是指法律范畴以外的其他具有约束力的非立法性文件，如命令、决定、意见及会议纪要等。

正确界定规范性文件的范围，有以下三个标准。

1. 行文方向。规范性文件是下行文，而上行文与平行文不是规范性文件。
2. 文件的内容。规范性文件的内容应当同时具备规范性和稳定性。其条文规范，是依据宪法、法律及行政法规的规定，在法定权限内，按照法定程序制定的，具有较强的规范性、权威性及稳定性。
3. 文件特性。规范性文件具备“三性”，即外部性、普遍适用性及反复适用性。

二、法规类文件

法规类文件，即通常所称的“法”，是我国目前具有法律法规效力文件的总称，即由宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等组成。

法律是规范性文件，有广义和狭义两种含义。广义上的法律与法同义，系指国家按照统治阶级的利益和意志制定或认可的，并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例及单行条例等；狭义上的法律是指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件，主要指宪法与法律。在我国，法律是指全国人民代表大会及其常务委员会依照法定程序制定，由国家主席签署，并以国家主席令公布实施的规范性文件。其中，法律的效力仅次于宪法。

法规是指省、自治区、直辖市和较大市的人民代表大会及其常务委员会依照法定职权和程序制定的地方性法规，经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会依照法定职权和程序制定的经济特区法规，以及自治州、自治县的人民代表大会依照法定职权和程序制定的自治条例和单行条例。在我国，法规通常是对行政法规和地方性法规的总称。

行政法规是国家最高行政机关国务院根据宪法和法律制定，由国务院总理签署，以国务院令发布实施的规范性文件。行政法规的效力低于宪法和法律。

地方性法规有两种。一种是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律及行政法规相抵触的前提下制定，由大会主席团或常务委员会用公告公布施行，并报全国人民代

表大会常务委员会和国务院备案的规范性文件。地方性法规在本行政区域内有效，其效力低于宪法、法律及行政法规。另一种是省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的市人民代表大会及其常务委员会，根据本市的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规及本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下制定，报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行，并由省、自治区的人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案的规范性文件。这些地方性法规在本市范围内有效，其效力低于宪法、法律、行政法规及本省、自治区的地方性法规。

三、行政规范性文件

行政规范性文件的概念有广义和狭义之分。广义的行政规范性文件，指所有国家行政机关依法制定的具有普遍约束力的决定、制度、规定及办法等行政文件，包括行政法规和规章在内。

行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，并且按照《行政法规制定程序暂行条例》的规定而制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。

《中华人民共和国宪法》第八十九条第一款明确规定：作为最高国家行政机关，国务院可以“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”。因此，制定行政法规是宪法赋予国务院的一项重要职权，也是国务院推进改革开放、组织经济建设、实现国家管理职能的重要手段。

行政法规的具体名称有条例、规定及办法。其中，对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定，称为“条例”；对某一方面的行政工作作部分的规定，称为“规定”；对某一项行政工作作比较具体的规定，称为“办法”。

它们之间的区别是：在范围上，条例、规定适用于某一方面的行政工作，办法仅用于某一项行政工作；在内容上，条例比较全面、系统，规定则集中于某个部分，办法比条例、规定要具体得多；在名称使用上，条例仅用于法规，规定和办法在规章中则常用到。

规章是规范性文件。规章包括部委规章和地方政府规章。部委规章是指国务院各部、委员会根据法律和行政法规、国务院的决定、命令在本部门的权限范围内制定，由部长或委员会主任签署发布的规范性文件。部委规章在全国范围内有效，其效力低于法律、行政法规及地方性法规。地方政府规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的市人民政府，根据

法律、行政法规或地方性法规制定，由省长、自治区主席、市长签署，以政府令发布实施的规范性文件。省、自治区、直辖市人民政府制定的规章报国务院和本级人民代表大会常务委员会备案。省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的市人民政府制定的规章报国务院、省、自治区人民代表大会常务委员会、人民政府以及本级人民代表大会常务委员会备案。地方政府规章在本行政区域内有效，其效力低于法律、行政法规和地方性法规。省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的市人民政府制定的规章效力，低于省、自治区人民政府制定的规章。

狭义的行政规范性文件，指除行政法规、规章外，国家行政机关为执行法律、法规及规章，对社会实施管理，规范公民、法人及其他组织行为，依法定权限和法定程序公开发布的具有普遍约束力、可反复适用的决定、命令等行政文件。狭义的规范性文件一般是指“红头文件”，即指行政机关制定并公布，在一定范围、时间内对公民、法人及其他组织具有普遍约束力的文件。而此类规范性文件又有广义和狭义之分。广义的是指所有国家行政机关依法制定的具有普遍约束力的决定、制度、规定及办法等行政文件，包括行政法规和规章在内；狭义的指除行政法规、规章外，国家行政机关为执行法律、法规及规章，对社会实施管理，规范公民、法人及其他组织行为，依法定权限和法定程序公开发布的具有普遍约束力、可反复适用的决定、命令等行政文件。行政主体颁布的行政规范性文件范围如下。

1. 国务院依其职权规定的行政措施，发布的决定与命令。
2. 国务院各部委及其所属机构依其职权发布的指示与命令。
3. 县级以上人民政府及其所属部门，依其职权制定的行政规定、行政措施、决定、命令等。
4. 乡镇人民政府依其职权制定的行政措施、决定等。

然而，从严格的术语界定来讲，“红头文件”不是规范的科学术语，行政机关的“红头文件”其实就是行政机关制定的以首页主题为红字的行政决定、命令、措施、规定等。在多数情况下，群众所指的“红头文件”是指除法律、法规及规章以外的其他规范性文件。

四、一般规范类公文

一般规范类公文是法律法规类文件之外的所有规范类公文的总称。在我国现阶段，一般规范类公文主要包括以下四大类。

1. 无立法权的国家行政机关所制定的规范类公文，亦称行政规范性文件。如无行政法规或规章制定权的行政机关，制定的具有普遍约束力的决定、命令类公文。

2. 党团组织和其他国家机关及社会组织所制定的规范类公文。如政党的规范类公文，无法律或地方性法规制定权的国家权力机关的规范类公文，军事机关、审判机关、检察机关的规范类公文，社会团体、行业组织的规范类公文等。

3. 有立法权的国家机关所制定的不属于法的范畴但也具有规范性的公文。如立法机关不是通过立法程序所制定的，仅在本机关内部通用的某些制度、规定及办法等。

4. 企事业单位所制定的规范类公文。

第二节 法规公文的特征和作用

法规公文是指国家行政机关及依法享有行政管理职权的组织，根据管理国家事务和社会事务的需要，通过立项、草拟、公布施行等规范化的程序制定的具有规范化体式的行政管理公文。这一概念表明，法规公文的性质是适用于管理国家事务和社会事务的具有规范化体式的行政管理公文。

一、法规公文的主要特征

（一）制发主体的法定性

制发主体的法定性是指必须是行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织才有权制定规范性文件，这些有行政职权的单位又称为行政主体。

制发主体是全国人民代表大会、国家行政机关以及依法享有行政管理职权的组织。法规公文是国家机关、行政机关具有的重要行政权，这种行政权表现在全国人民代表大会有权制定法律；国务院有权根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，以及发布决定和命令。地方各级政府拥有对本行政区域内的各行各业的行政管理权，其中隐含了具有制定行政规范性文件的行政权。县级以上地方各级人民政府有权“规定行政措施”，也表明县级以上地方各级人民政府具有制定行政规范性文件这一抽象行政行为的行政权。

依法享有行政管理职权的组织有两种情况。一种是有的事业单位在成立之时，就赋予其一定的行政管理职能；另一种是有的事业单位在成立之后，由法律、法规授予其一定的行政处罚或行政许可的行政权。那么，这种事业单位也在