

2012-2013

山东省 事业单位

严格依据最新山东省事业单位公开招聘工作人员考试大纲编写

【2012—2013版】

山东省事业单位公开招聘考试专用教材

综合写作

付奎 主编

山东省事业单位公开招聘考试专用教材编写组 审定

立足山东 洞穿命题变化规律

强化公文 精准圈定备考范围

详解申论 快速提高写作水平

熟读文件 拓展作答应试能力

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

2589605

2012-2013

H152.3
391

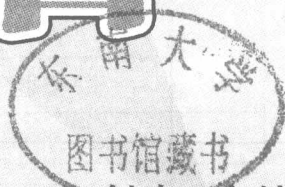
山东省 事业单位

严格依据最新山东省事业单位公开招聘工作人员考试

【2012-2013版】

山东省 事业单位公开招聘考试专用教材

综合写作



付奎 主编

山东省事业单位公开招聘考试专用教材编写组 审定



中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

综合写作/付奎主编. —北京:中国铁道出版社,
2012.1

山东省事业单位公开招聘考试专用教材
ISBN 978-7-113-14092-2

I. ①综… II. ①付… III. ①行政事业单位—招聘—
考试—中国—教材②行政事业单位—公文—写作—教材
IV. ①D630.3②H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 278461 号

书 名: 山东省事业单位公开招聘考试专用教材
综合写作
作 者: 付 奎 主编

责任编辑: 吕 艾 电话: 010-51873457
编辑助理: 乔建华
责任校对: 张玉华
责任印制: 李 佳

出版发行: 中国铁道出版社(100054,北京市西城区右安门西街8号)

网 址: <http://www.tianlugk.com>

印 刷: 三河市兴达印务有限公司

版 次: 2012年1月第1版 2012年1月第1次印刷

开 本: 850 mm×1 168 mm 1/16 印张: 16 字数: 471 千

书 号: ISBN 978-7-113-14092-2

定 价: 35.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社读者服务部调换。

打击盗版举报电话: 010-63549504

致读者

尊敬的读者，非常感谢您使用中国铁道出版社出版的公务员录用考试辅导教材（简称“铁道版公务员”）。为感谢您的厚爱，我们在 2011 年免费提供价值 8 000 万元“天路公考体验卡”的基础上，2012 年我们再次免费提供价值 8 000 万元的“天路公考体验卡”随“铁道版公务员”发放。凭此卡您可体验“天路公考”网（www.tianlugk.com）提供的公务员录用考试在线学习、在线练习、自测演练、专家点评、资料下载等精彩内容。



如果您希望在较短的时间内迅速提升考试能力，“天路公考”网络课程为您提供了完整的解决方案，帮助您系统地学习有关公务员录用考试的基本知识、深入了解常考试题的题型及全面掌握实用的解题方法和考试技巧。

“天路公考”网络课程是由“天路公考”专家团队录制完成的，其成员均是在公务员录用考试培训实践中积累了丰富实践经验的专家，在业内享有很高声誉，其授课风格扎实、严谨，重在考试方法和技巧的研究和传授，深受应试者的爱戴。比如，李如海教授（中国人民大学博士生导师）是开创我国公务员录用考试培训的第一人，在他的麾下有著名的“申论”培训专家孙秀秋、高增霞和“行政职业能力测验”培训专家王甫银等多位从事公务员录用考试培训的学者、教授。另外，还有深受广大读者喜爱的“中央及地方公务员录用考试高分训练一本通”的主编裴亦非，以及王炳舟、哈战荣、陈春锋、吕芑等也都是“天路公考”专家团队的重要成员。

为了给您提供更加方便、灵活的学习方式，我们在课程设计和制作中坚持以应试者为本的原则，充分体现在线学习的便捷性和有效性，将公务员录用考试的每一个考点或例题制作成课程节点，每个课程节点只有几分钟的时长，您可以按照自己的意愿，根据学习页面上所展示的课程节点的顺序和时间，通过拉动下滑条选择其中某个节点中的任意时段的内容进行学习。这样，“天路公考”网络课程

的选择权就完全把控在您的手中，使您进入随心所欲的学习境界。在学习中我们还设计了互动练习环节，帮助您更深入地理解和掌握所学到的知识点及考点。

您只需花费 800 元购买《行测高分学习卡》，花费 700 元购买《申论高分学习卡》，您就可以在“天路公考”网络课程中收听收看“行政职业能力测验”以及“申论”考试的辅导课程，并获得无限的在线练习和 10 次自测演练（模拟考试）；您只需花费 1 200 元购买《全能高分学习卡》，您就可以获得《行测高分学习卡》+《申论高分学习卡》的全部权限；您只需花费 400 元购买《真题深度解析卡》，您就可以在线聆听天路公考专家针对最新国考和地方联考的考试试卷进行深度解析，同时还可获得公务员录用考试新变化、新发展、新战法等学习内容。

“天路公考”网络课程不仅为您提供了丰富的公务员录用考试相关信息，还有针对性地对公务员录用考试的重点、难点、考点，以及灵活性强、容易失分的试题进行了考前强化训练，帮助您快速提高考试能力，为您全面提升考试分数铺平了道路。

请您记住《天路公考体验卡》的注册流程。

1. 进入“天路公考”网 www.tianlugk.com 的首页。
2. 点击首页“免费注册”后进入注册页面。
3. 在注册页面中请填写“用户名”、“姓名”及“密码”（该密码为网站用户的登录密码，您可以自行设置，但要超过 2 个字符）。
4. 注册完成后，点击进入“天路网校”页面，然后点击“学习平台入口”，输入体验卡授权的用户名、密码，登录学习系统进行体验学习。

最后，祝愿您早日加入到公务员行列！

“天路公考”专家团队

前言

Preface

长期以来,我国事业单位工作人员一直沿用党政机关的录用管理模式。为了适应社会主义市场经济体制的要求,1992年党的十四大提出,要按照机关、事业和企业单位的不同特点,逐步建立健全分类管理的人事制度。

2006年1月1日正式实施的《事业单位公开招聘人员暂行规定》,为广大大志于在事业单位建功立业的人员敞开了大门,提供了新的机会。截至2011年年底,从中央到地方,所有事业编制招聘职位全部实行逢进必考的录用考试制度。

据不完全统计,近三年来,参加山东省各级事业单位公开招聘的人数超过15万人,并且有逐年递增的趋势。为了给广大参加山东省事业单位考试的应试者提供一套针对性更强的录用考试培训教材,中国铁道出版社组织有关专家学者,在充分研究山东省事业单位命题和听取各地考试组织部门的意见和要求的基础上,结合各地考试命题的特点和内容,组织编写了“山东省事业单位公开招聘考试专用教材”。本套教材有如下特点。

内容全面 权威实用 本套教材涵盖事业单位考试两大科目——公共基础知识和综合写作,以及面试的全部内容,涵盖了山东省事业单位招聘考试的命题方向和考试题型。

讲解精准 系统性强 本套教材着重讲解山东省事业单位考试的特点、重点、难点和考点,体例新颖,重点突出,侧重精讲,剔除烦琐讲解,为应试者提供了复习捷径。

精炼考点 紧贴考题 本套教材从浩如烟海的常识内容中提炼出山东省事业单位考试常考和必考的知识点,并结合本省历年真题进行讲解,融会贯通。

最佳模拟 科学演练 本套教材摒弃题海战术、疲劳战术的复习方法,让应试者通过典型的试题来演绎解题方法和答题技巧,在无形中轻松、快速地提升考试能力。

相信广大应试者通过对本套教材的学习,能够大幅度地提升考试能力,在考取事业单位相关职位的道路上取得成功。

由于水平有限,本书在编写过程中难免会有疏漏和不足之处,敬请广大读者及同仁批评指正,以使本书更加完善,更好地为广大应试者服务。

编者

目 录

Contents

致读者

01

第一部分 公文写作与处理

第一章 公文	2
第一节 公文概述	2
第二节 公文的特点与作用	5
第三节 公文的分类与文种	8
第二章 公文写作	14
第一节 公文写作概述	14
第二节 公文写作的特点和要求	16
第三节 公文写作的步骤与方法	19
第三章 公文的体式与稿本	22
第一节 公文的体式	22
第二节 公文的构成要素与文面格式	28
第三节 公文的排版形式与装订要求	42
第四节 公文的稿本	50
第四章 公文的行文规范	52
第一节 公文的行文关系	52
第二节 公文的行文方向与方式	54
第三节 公文的行文规则	55
第五章 机关法定公文的写作	60
第一节 命令(令)	60
第二节 议案	63
第三节 决定 决议	66
第四节 指示 意见	71
第五节 公告 通告 公报	75
第六节 通知	81
第七节 通报	84
第八节 报告	88

第九节 请 示	90
第十节 批 复	93
第十一节 函	96
第十二节 会议纪要	99
第十三节 条例 规定	101
第六章 机关其他常用文书的写作	106
第一节 规章类文书	106
第二节 计划类文书	109
第三节 总 结	112
第四节 调查报告	116
第五节 讲话类文书	120
第六节 记录类文书	127
第七节 简报类文书	132
第八节 建议类文书	135
第七章 公文处理工作	140
第一节 公文处理工作概述	140
第二节 公文处理工作的任务与组织	143
第三节 公文处理工作的原则与要求	146
第八章 公文办理程序	150
第一节 公文办理程序概述	150
第二节 收文办理程序	151
第三节 发文办理程序	161
第九章 公文的整理(立卷)与归档	170
第一节 归档文件整理工作概述	170
第二节 归档文件整理(立卷)工作的组织	171
第三节 归档文件整理的原则与要求	176
第四节 归档文件整理方法与归档	179

02

第二部分 申论写作

第十章 认识申论	194
第一节 申论概述	194
第二节 申论考试解读	196
第三节 申论评分标准	198
第四节 历年申论写作命题思路分析	200
第十一章 理解申论	202
第一节 申论考试的误区	202
第二节 申论考试材料的解读和测评要素	203
第三节 申论应试的基本方法	204
第四节 申论考试的注意事项	205

第五节 申论考试备考指南	209
第十二章 申论写作分析	210
第一节 申论写作的特点和类型	210
第二节 申论写作技巧	211
第三节 申论写作的语言要求	214
第四节 申论语言表达能力的提升	217
第五节 申论语言表达的注意事项	219
第六节 申论文章的行文方法	221
第七节 申论文章的结构安排	225

03

附 录

国家行政机关公文处理办法	230
中国共产党机关公文处理条例	235
中华人民共和国国家标准标点符号用法	241



第一部分 公文写作与处理

- 第一章 公 文
- 第二章 公文写作
- 第三章 公文的体式与稿本
- 第四章 公文的行文规范
- 第五章 机关法定公文的写作
- 第六章 机关其他常用文书的写作
- 第七章 公文处理工作
- 第八章 公文办理程序
- 第九章 公文的整理(立卷)与归档

第一章 公文

第一节 公文概述

一、什么是公文

公文,即公务文书,是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力与规范体式的文书,是进行公务活动的重要工具。

公文的这一基本含义,可以从以下几个方面来理解。

(一)公文形成的主体是国家机关及其他社会组织

这些机关或组织都是依据宪法和有关法律、章程、决定建立起来的,是具有法定地位的。这种法定的地位赋予了这些机关与组织在自己的职权范围内制定和处理公文的权力。

(二)公文形成的条件是行使职权和实施管理

具有法定地位的机关与组织都有自己的组织系统、领导关系和职权范围,有自己主管的事务与办事意图。它们在行使职权和实施管理的公务活动中,必然会产生体现自身意志的文件材料,这是公文形成的必要条件。

(三)公文是具有法定效力和规范体式的文书

这是公文区别于其他文章和图书资料的主要特点。公文的法定效力应在各级机关与组织的职权范围内发挥,不能失职也不可越权。公文体式的规范化是由公文具有法定效力这一特性决定的。公文体式如果不规范,不仅影响公文的质量和版面形式的美观大方,更重要的是影响公文的严肃性和应有作用的发挥,有时还会给工作造成重大失误。因此,强调公文体式的规范化,是增强公文的权威性与有效性,方便公文的处理与管理的重要方面。

(四)公文是进行公务活动的重要工具

任何一个机关、组织在日常的工作活动中都需要使用公文这一工具,以表达意图、办理公务、实施有效的管理。比如:向上级汇报工作,使用“报告”“请示”;向下级布置工作,则使用“指示”“决定”或“通知”;向有关单位联系公务,使用“函”;记载会议决议事项,则使用“决议”或“会议纪要”等。

二、公文的产生与发展

公文,或称文书、文件,是一种社会现象,是人类社会实践活动的产物。它是随着阶级、国家、文字的产生而产生,随着生产与管理活动的发展而不断发展的。千百年来,人们在社会政治生活与经济活动中都要凭借文书这一工具来进行彼此间的联系。这种联系,是人类社会向前发展的必要条件。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一文中说:“从铁矿的冶炼开始,并由于文字的发明及其应用于文献记录而过渡到文明时代。”在这里,恩格斯把文字应用于文献记录,即文书的出现当作人类文明的重要标志,评价是很高的。斯大林在《马克思主义与语言学问题》一文中也指出:“生产的继续发展,阶级的出现,文字的出现,国家的产生,国家进行管理工作需要比较有条理的文书,商业的发展,商业更需要有条理的书信来往……”这段话,科学地阐明了文书产生的社会背景,以及文书在国家管理活动和社会经济交往活动中的重要作用。从某

种意义上说,人类社会的灿烂历史文明,就是凭借那些卷帙浩繁的、不同形式的文书记载而传之于世的。

我国是世界文明古国,有悠久的历史与古老的文化。在上古时期,我们的祖先就创造了“结绳记事”的方式,在共同劳动与共同生活中表达思想,相互联系。随着社会的不断进步和越来越复杂的生产与生活的需要,又渐渐产生了表意与表声的原始刻写符号与文字。文字是语言的载体,文字的创造发明是人类文化演进的重要里程碑。有了文字、语言的书面形式才得以出现,临民治事的文书(主要是公务文书)才能产生。

在我国,文书的出现可上溯到夏、商、周三代,这在我国古代的经籍中是有记载的。《周易·系辞》中说:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契,百官以治,万民以察。”这里说的“书契”,就指的是用文字作为物质载体而形成的文。有了文书才便于“治”与“察”,也就是说,统治者的意图才得以贯彻,社会的信息传递才得以实现。文书也就成了治世的工具。

在三千多年前的商代后期,出现了一种体式较为完整的甲骨文书。它是书刻在龟甲与兽骨上的商代后期王室占卜活动的记录文字,即“甲骨卜辞”。从“甲骨卜辞”的制作程序、体式结构及记载的内容来看,说明它确已具有公务文书的基本特点。徐望之在《公牍通论》中说:“公文者,为意思表示于一定程式之文书也。凡以文字表示意思,不得称之为公文。必依一定之程式,所制成之文书,始得谓之公文。”因此,我们将甲骨卜辞称之为“甲骨文书”。它是我国迄今发现的最早的文书档案,也是研究我国文书及文书工作产生的珍贵的历史资料。

到了西周,由于生产的向前发展,国家政权机构也变得复杂起来。为了加强国家的行政管理,已设有专门管理文书的机构与起草文书的官吏了。据《周礼·天官·宰夫》云:“五日府,掌官契以治藏,六日史,掌官书以赞治。”汉郑玄注:“治藏,藏文书及器物;赞治,若今起文书草也。”这说明,在我国,作为国家管理工具的官文书的产生已经有三四千年的历史了。

马克思主义认为,国家机构是统治阶级的工具,是一种暴力机关。统治阶级为了实现其统治,就要制定和施行政令。“人类有政治之组织,即有法令;有文字之法令,即有公牍。”如自商周战国期间长期汇集而成的《书》(汉初称之为《尚书》,即上古之书),当时儒家尊称为《书经》,其中收集的《汤诰》《大诰》《康诰》等篇,就是当时统治者商汤、周公、成王发布的告民众书;《甘誓》《汤誓》《牧誓》等篇就是当时统治者夏启、商汤、周武王在出征前向军队发布的誓师词;“命”就是统治者发布的命令,如《文侯之命》等。以上内容都是有关国家政务大事的,故《荀子·劝学篇》说:“《书》者,政事之纪也”。所以说,《尚书》是我国最早的一部政治文件汇编本。

秦汉时期,是我国封建社会文书工作的确立时期。秦代出现的“书”、“奏”,是我国最早的上行公文。如李斯的《谏逐客书》,就是在秦王朝建立之前,秦国客卿李斯向秦王呈送的一份意见书。它用大量事实,反复论证,说明逐客于秦不利,终于说服秦王收回了驱逐客卿的成命。

汉代及稍后,又出现了“章”“表”“疏”“议”“启”等上行文;官府之间,平级官员之间的平行文种“移书”“关”“刺”“咨”的使用也逐渐多了起来;下行文则有“令”“谕”“制”“教”等。

自秦汉以后,以至明清,在两千多年的封建社会里,下行、上行、平行的公文种类不断演变增多,据徐望之《公牍通论》所计,不下六七十种,这说明了历代封建统治者对公文作用的重视,也反映了政权机构工作的日趋细密。

辛亥革命以后,南京临时政府为了适应其资产阶级政权建设的需要,对沿袭已久的封建王朝的文书工作进行了全面改革,简化文书种类,划一公文程式。1912年元月,临时政府内务部奉大总统令,颁发了《公文程式》五条,指出:“现今临时政府业已成立,所有行用公文程式,亟待规定,以期划一,而利推行。”并规定行用公文分为“令”“咨”“呈”“示”“状”五种,明确了这些文种的使用范围。从此,废除了封建王朝沿用了两千多年的“制”“诏”“敕”“奏”“章”“表”“笺”等旧的公文文种,充分表现了当时革命党人反对封建专制的思想,这也是公文文种上的一次革命。此后,在北洋军阀政府和国民党政府统治时期,为了适应其统治的需要,又多次对文书工作进行改革,增加了一些文种。语体也由文言文发展为半文半白,并规定公文必须使用标点符号。

应当指出的是,在文书数千年的发展演变中,载体材料的变化对文书的变化与发展影响是很大的。汉代以前,我国文书的载体材料一般为金石、甲骨、青铜、竹木、缣帛等。其中竹木的使用延续数朝。直至东

晋末年,太尉桓玄下令公文统一用纸,称:“古者无纸故用简,今诸用简者,宜以黄纸代之”。公文用纸之后,大大方便了文书的撰制、处理与管理,同时也使公文的种类、名称以至内容、形式都越来越丰富多彩,从而极大地提高了文书工作效率。纸张作为公文载体的广泛使用是我国古代文书工作的重大突破。

可见,公文的发展、演变,反映了历代政权的性质,也反映了统治者的需要及其对公文在行使政治权力中的重要性的认识程度。如前所述,公文是统治阶级实现其统治的一种重要工具,因此,文书工作具有鲜明的阶级性,它从属于一定的政治集团并为其服务。新中国建立前,中国共产党领导下的文书工作,从它诞生的那天起,就是为实现党的纲领,推翻三座大山,争取中国人民的彻底解放的伟大事业服务的。它和以前各个朝代,各个时期的文书工作在内容、形式以及工作方法上都有着本质的区别。它的出现,使我国的文书工作进入了一个崭新的发展时期。

三、文书、文件和公文

在机关的日常工作活动中,常常出现“文书”“文件”和“公文”这三种概念同时使用的情况。如文书、文书处理、文书工作;文件、文件拟写、文件往来;公文、公文格式、公文立卷等。这些概念有时还可以互为通用。如文书处理也可称为文件处理、公文处理;文件往来也可称为文书往来、公文往来;公文格式也可称为文件格式、文书格式等等。这就说明,在机关日常工作活动中出现的文书、文件和公文这三个概念的基本含义是一致的,都是指国家机关及其他社会组织在工作活动中形成和处理的收来文件、发出文件以及机关内部所使用的文件材料,即公务文书。根据不同情况、不同场合的需要分别使用这三个概念。从这个意义上说,文书、文件和公文三者之间是可以互为通用的。因此,在本书中频繁出现的文书、文件和公文三个概念及其使用,一般都指的是公务文书,这是必须加以说明的。

但是,在实际工作中,由于历史上的习惯称呼和用法,以及其他原因,文书、文件与公文三个概念在不同的场合往往强调不同的侧面,有着不同的称呼和用法。

文书一词,在机关的公务活动乃至人们的日常生活中,使用得极为普遍和广泛。它可以作为所有文件材料的总称,既可以指公务文书,也可以指私人文书,是一个整体概念。文书还可以指一种职业,如某某人在做文书工作;也可以指职务名称,如文书、文书科长、文书处长等。

文件一词,则有两种理解。从广义上说,它同文书一样,既可指公务文件,也可指私人文件,有时也可以指文件材料的总称。如一次大型会议,会议结束之后,要将会会议文件整理归档保存。这里说的文件,既指会议形成的正式文件,如会议纪要、会议决议等,也包括会议进程中的领导讲话、代表发言,会议记录、会议简报,甚至还包括录音、录像、照片等有关材料。从狭义上说,文件主要是指机关、组织制成和发布的有文件版头等固定格式的正式行文。如:国务院文件等。对于这类重要的正式行文,人们往往郑重地称之为“文件”,而不称文书或公文。就某一单份的文件来说,人们也习惯地称之为一份文件,而不叫一份公文或一份文书。

至于公文的概念,它的特指范围是很清楚的,是指各机关单位进行公务活动而形成的文件材料。从这个意义上说,公文就是公务文书的简称。

从一些史籍的记载来看,文书、文件和公文这三个概念是分别在不同的历史时期出现的,有一个产生和演变的过程。

“文书”一词,最早见于西汉的贾谊《新书·过秦(下)》:“禁文书而酷刑法。”王充《论衡·别通》也有关于“文书”的记载:“萧何入秦,收拾文书,汉所以能制九州者,文书之力也。”这些地方所说的“文书”,是泛指古代的文籍图册。在我国先秦时期,“文”与“史”是很难分开的。“文书”的概念范围要大些,一些有史料价值的文字材料都可称之为文书。

汉代以后,文书作为公文与案卷的含义才逐步被确定和沿用下来。《汉书·刑法志》:“文书盈于几阁,典者不能遍睹。”唐朝的元稹《望喜驿》诗中也有:“满眼文书堆案边,眼昏偷得暂时眠”的句子。这些地方所说的“文书”,就是指的公务文书。

“公文”一词,出现于东汉末年和三国时期。汉代多称文书,称公文较少。三国以后,多称公文,指官府之间往来的公事文书。如《后汉书·刘陶传》:“州郡忌讳,不欲闻之,但更相告语,莫肯公文。”说的是东汉末年,黄巾起义的领袖张角等人势力强大,可能聚众起事,但州郡官员只是口头相互转告,不肯以公



务文书的形式上奏朝廷。《三国志·魏志·赵俨传》中也有：“辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民”的记载。自此以后，公文就成为公务文书的统称了。

“文件”一词，大约在清代末年才出现，当时在外交文书中常提到“寻常往来文件”，“交涉文件”等。宣统三年五月，朝廷颁布的《内阁属官官制》，将“掌本阁公牍文件”，作为承宣厅职责之一。后人承袭历史，文书、公文、文件这三种叫法一直沿用至今。以上，我们就文书、文件和公文这三个概念的历史沿革和现实使用情况作了简要介绍。至于一些文书学著作或文章中对这三个概念的比较辨析甚至分歧意见，则仁者见仁，智者见智，我们就不过多讨论了。

第二节 公文的特点与作用

一、公文的特点

公文，是在机关公务活动中形成的，是各级机关与组织行使法定职权，实施有效管理的重要工具，具有很强的现实效用性。它的特点主要表现在以下几个方面。

（一）公文有法定的作者

公文不是谁都可以任意制发的，公文是由法定的作者制成和发布的。这是公文同图书、情报资料、通讯报道以及一般的文章作品的一个显著区别，是公文的显著特点之一。

所谓法定的作者，就是指依据宪法和其他有关法律、章程、决定成立的并能以自己的名义行使法定的职能权利和担负一定的任务、义务的机关、组织或代表机关组织的领导人。在我国，各级党政机关、社会团体、企事业单位，只要是依据宪法和其他有关的法律、条例的规定并经过一定的审批程序建立和存在的，它们都是法定的作者，它们都有独立对外行文的资格。如各级党的组织、人民代表大会、人民政府及其部门是根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》以及有关的《组织法》建立的。在《章程》、《宪法》和《组织法》中规定了这些机关的职能以及这些机关制定和发布公文的权限。

公文法定的作者指的是发文的名义。也就是说，公文主要是以机关的名义或机关的某一部门的名义制发的。例如，国务院文件、某某省人民政府文件是以机关的名义制发的；某省人力资源和社会保障厅文件、某县县委组织部文件是以机关的某一个部门的名义制发的；工会、共青团、妇联的文件是以社会团体的名义制发的；工厂、学校、科研单位的文件是以企事业单位的名义制发的。这些能在自己的职权范围内制发文件的机关、部门或单位，称为行文单位。

机关的发文有时也用国家领导人或机关首长的名义。如中华人民共和国主席令、国务院总理令以及机关首长对所属工作人员的任免令（或任职通知）等。用领导人作为发文的名义，并不是以他个人的名义出现，而是代表他所在的机关的身份来发文的，也是法定的作者。这是领导人行使自己法定职权的一种表现。必须说明的是，以领导者个人的名义发文，在个人名字前面都应冠以机关的名称与职务。如中华人民共和国主席×××，某市中级人民法院院长×××，某大学校长×××等。一旦这些人不再担任这一职位，也就失去了这一法定作者的地位。

（二）公文有法定的权威

公文既然是党政机关、社会团体、企事业单位为了传达意图、办理公务、记载工作活动而制发的。这就必然要赋予公文以机关喉舌的地位。也就是说，公文可以代表机关发言，代表制发机关的法定权威。因此，公文也就成为各级机关、组织开展工作的可靠依据。比如，中共中央文件，就代表党的中央委员会这一党的最高领导机关的权威，传达的是党中央的意见，所以它在全党、全军、全国人民中享有极高的威信。通过党中央文件的制发，传达了党的路线、方针和政策，作为全国各条战线、各个地区、各个系统、各个部门工作的依据和准绳。再如，国务院是全国最高行政机关，它所制定和颁发的文件，代表中央

人民政府的职能和职权范围,具有行政领导和行政指挥的权威等。这种法定的权威性,也叫做法规的强制力。如国家领导机关发布的命令、法令、法规等。是通过一定的立法程序产生的,是要强制执行的,违反了是要依法予以行政制裁或移送司法机关追究其法律责任的。

(三)公文有特定的效用

公文的特定效用是指公文的现实效用,是公文制发机关的法定地位所赋予的。从每一份具体的文件来说,都有它本身的特定的现实效用,代表它的制发机关所赋予的法定效力和作用。比如,党政领导机关所发出的每一项指示,每一项决定,要求所属机关认真贯彻、坚决执行,即使是一份通知,同样要求地方收文机关阅知和办理;下级机关的一份报告、一份请示也同样要求上级领导机关阅知或批复等。公文所具有的特定效用是有一定的时间性的。任何公文都不是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献价值,但从总体上说,它还是着眼于现实效用的。公文在现行工作中形成,在现行工作中使用,为推动现行工作服务。一旦它们的现行使命完成,那些对日后工作有查考利用价值的文件材料就将转化为档案保存,对今后的工作仍然起着查考、凭证作用。

(四)公文有规范的体式

公文有规范的体式,这是公文同图书、情报资料、通讯报道以至于一般文章作品的又一显著特点。由于公文是党和国家具体领导和管理政务的工具,是机关的喉舌,代表制发机关的法定权威。所以,制发公文是一件极其严肃的,具有重要政治意义的工作。为了维护公文的法定性、权威性与严肃性,并便于进行公文处理,在党和国家有关部门发布的关于公文处理的一系列规范性文件中,对公文的体式作出了统一的规定,提出了统一的要求。各级党政机关、社会团体、企事业单位制发文件都应当按照规定的体式(包括文体、文面格式和版面形式)办理,不能随心所欲,另搞一套。

(五)公文有规定的处理程序

公文的制发和办理都必须经过规定的处理程序。如,公文的制发,一般应经过起草、核稿、签发的程序。只有经过机关领导人签发的文稿才能印制、用印和传递。几个机关的联合发文必须履行完备的会签程序;重要的政策性文件还须报请上级机关审批或由主管部门批准等。对收文的办理,一般应包括签收登记、分办、批办、承办、催办等程序。任何人不能违反公文办理程序擅自处理。惟其如此,才能维护公文的严肃性与权威性、才能实现机关文书工作的科学化、规范化、制度化和提高机关工作效率。

二、公文的作用

在机关的日常工作活动中,公文撰制与办理的工作量是相当大的,它是机关工作的重要组成部分。一个国家、一个政党、一个部门或者社会团体、企事业单位要履行职能,进行公务活动,不能不使用公文。即使是召开会议,进行调查研究活动,在其前期,中期和后期都要形成一些文件材料,甚至是重要的文件材料。没有公文,那简直是不可思议的。总的说来,机关公文的作用在于它是党和国家具体领导和管理政务,机关之间相互进行联系以及机关内部处理工作事务的一种工具。充分认识公文的作用是使用好公文这一工具的重要前提。具体地说,公文的作用主要表现在以下几个方面。

(一)领导与指导作用

党和国家的各级领导机关,可以经常通过制发公文来部署各项工作,传达自己的意见和决策,对下级机关或部门的工作进行具体的领导与指导。例如,党的中央领导机关通过它所制发的各项指示、决议等重要公文,阐明重大方针政策、战略措施和工作步骤,用以领导和指导各个地区、各条战线的工作。

党的领导是政治领导,党对国家事务实行政治领导的主要方式,是使党的主张通过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针和政策。党发布的领导性文件不是国家法规,但我们国家的法规,包括法律、法令以及行政法规和规章,都是党的政策的具体化。因此,党的政策性文件,代表党的权威,各级机关组织都要贯彻执行,并作为领导指导各项工作的依据。国家各级行政领导机关和业务主管部门则根据党的政策性文件,制定和发布各种有关的文件,如决定、计划、意见、通知来领导和指导下级机关或下级业务部门的工作。上级机关传达领导意图与下



级机关贯彻执行相结合,就使公文成为联系上下级机关的纽带,发挥其领导与指导的作用。

(二)行为规范作用

公文具有行为规范作用,这是公文本身所具有的强烈政治性与法定的权威性等特点赋予的。这种行为规范作用又称之为法规约束作用。国家的各种法规和规章都是以文件的形式制定和发布的。这些规范性公文一经发布,便成为全社会的行为规范,无论社会组织或个人都应当依照执行,不可违反。它对于维护正常的社会秩序、安定社会生活,保障人民的合法权益有着极其重要的作用。

必须指出的是,规范性公文的行为规范作用与社会道德规范不同,违反社会公德将受到舆论的谴责,而公文的行为规范作用是带有强制性的。国家以强制手段保证它的权威,谁违反了法律、法规或规章,就要受到法律制裁和行政处分、或经济处罚。例如,《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法。根据《宪法》又制定与颁布了《民法》《刑法》《兵役法》《婚姻法》等基本法。对这些法律、法令如有违反,国家的执法机关就要“唯你是问”。如违反了法规、规章(如条例、规定、办法、章程、规则等),虽不至于犯法,但要受到批评、警告、记过直至开除等行政处分,有的还要处以罚款。这就说明,这些规范性公文在它的有效范围内,必须成为人们的行为规范,而且强制执行。

(三)传递信息作用

公文是传递信息的重要渠道。党和政府的上下左右机关之间,其决策、方针、设想和意图等政务信息,常常是通过公文的传递而取得的。例如,各级党政领导同志的工作活动情况,各地的突发事件,社会动态,经济技术情况等信息的收集、传递和处理,工作情况的汇报,上级决策、指示的下达,下级贯彻落实上级指示的经验总结和存在问题的报告等都离不开公文这一工具。上级领导机关通过批阅下级机关送来的报告、请示、汇报、调查报告以及简报、总结汇报材料等,就及时掌握了下级机关的信息动态。这就为上级机关指导工作、解决问题以及进行各项决策提供了客观依据。又如,下级机关通过阅读上级机关的指示、决议、通报、通知等文件,就能及时掌握从上级机关传递过来的信息动态,根据这些信息动态,下级机关就可以及时开展工作和完成规定的任务。至于平级和不相隶属机关之间相互使用的“函件”等文件,更多是用于直接为沟通信息及联系各种事务的。通过公文的这种信息传递作用,使得各级机关组成了一个四通八达的信息网络,机关工作靠公文传递的信息得到处理和解决;上下左右机关之间的关系,靠公文传递的信息得到调整。从而保证了各级各类机关组织的工作正常地、有序地运转。

(四)公务联系作用

各机关单位在处理日常事务工作中,经常要与上下左右有关的机关单位进行联系。随着改革开放的不断深化,各机关单位之间的横向联系日趋频繁。机关公务文书的协调联络作用就显得越来越重要、越来越广泛了。一个机关的工作活动,不是孤立地进行的,有时要向它的上级领导机关报告情况、请示问题;有时要与一般机关单位就工作业务进行商洽、询问、回答或交流情况和经验;有时要与有关企业、部门或单位签订合同、协议书等。公文在同一系统的上下级机关之间、平级机关之间以及不相隶属机关之间,都能够起到沟通情况,商洽工作、协调关系、处理问题的公务联系作用。

(五)凭据记载作用

公文是机关公务活动的文字记录。一般来说,绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时,也具有一定意义上的凭据作用。这是因为,既然每一份文件都反映了制发机关的意图,那么,对受文机关来说,就可将文件作为安排工作、处理问题的依据。有些文件,则具有比较明显的凭证作用。如经过当事人双方共同签订的协议书、合同等文件,它的凭证作用是作为证实签约双方曾经许诺和承担的责任和义务的依据。谁违反了协议和合同的条款,就要追究谁的责任。可以说,形成这类文件的目的,就是为了作文字凭证的。

还有一些公文具有明显的记载作用。例如会议记录、电话记录、会议纪要。机关大事记、值班日记、各种登记等,它们都是机关工作活动的真实记录,具有记载作用,可以供日后的利用查考。

公文不仅在机关的现行工作中具有凭据记载作用,同时,对于过去的事情,它又成为各级党政机关公务活动的历史记录。是机关史料的积累,是解决矛盾、澄清是非的凭证,也是若干年后编史修志的重要依据。所以,每一份对日后工作具有查考利用价值的公文在完成其现实使命以后,都要整理归档保

存,以备查找利用。例如,制定一项新的政策,为了保持政策的连续性,还要参考过去制发的有关这方面内容的公文;机构调整、人事任免、调解矛盾、落实政策等也需要查看过去的有关文件规定,以做参考。因此,公文作为历史事件的记载与查找的依据,其凭据作用是不可忽视的。

以上所述,是就公文的主要作用而言的。公文还有知照作用、协调作用、宣传教育作用等,就不一一详述了。实际上,从每一份具体的条件所起的作用来看也并不是单一的,往往同时具有几种作用,我们应该结合起来认识和理解。

第三节

公文的分类与文种

一、公文的分类

由于公文所反映的社会现象是极其纷繁复杂的,为了保证机关公文处理工作有秩序、高效率地进行,就必须从分析和研究机关公文的性质、特点和作用入手,对机关在日常工作活动中所使用的公文进行科学的分类。这是人们认识公文这一事物并探求其科学规律的一种有效的方法。

常见的、基本的公文的分类,主要是从公文的来源、使用范围、行文关系、性质与作用、内容与特点等方面来划分的。分述于下。

(一)从公文的来源来划分

一般说来,一个机关或机关某个部门的文件,按照它们的来源可以分为外机关发来的公文和本机关拟制的公文两大类。其中,由本机关拟制的公文按照制发公文的目的、发送对象,又可以分为向外机关发出的公文和在本机关内部使用的公文。因此,按照公文的来源,可将一个机关的公文分为三个部分:对外文件、收来文件和内部文件。

1. 对外文件

对外文件简称发文。是指本机关拟制的向外单位发出的文件,它是作为传达本机关的意图发往需要与之联系的针对机关的文件。如1987年9月16日林业部向国务院发出的《关于加强森林防火工作的报告》,就是林业部的对外文件,是发文。而国务院则是这份发文的针对机关。

2. 收来文件

收来文件简称收文。是指由外机关拟制的,作为传达其自身机关的意图,发送到本机关(或部门)来的文件。比如上面讲的林业部向国务院发出的报告,对国务院来说就是收来文件。又如上级机关发来的指示、通知,下级机关送来的报告、请示,同级机关或不相隶属机关送来的公函等,都是本机关的收文。

3. 内部文件

内部文件就是指制发和使用都限于机关内部的文件。比如,机关内部的规章制度、会议记录、工作计划、工作总结以及内部的通知、通报等。如《××工厂2012年度生产计划》、《××大学关于加强校园管理维护教学秩序的几项规定》,就是限定在某工厂和某大学内部使用的文件。在机关文书工作中,为了加强公文管理,一般由文书部门或指定专人对机关的外发文件、收来文件和内部文件分别进行登记。需要说明的是,在实际工作中,对某一份具体的文件来说,这样划分又不是绝对的,有时会发生交错或互相转化的情况,这是由公文的复杂性所决定的。例如,主要用于机关内部使用的规章制度、工作计划,工作总结等,有时也要报送上级机关备案或发给下级机关参阅,与其他机关交流;有时收到上级机关的指示、通知又需要转发给下级机关贯彻执行。这样,内部文件和收来文件在一定条件下就又转化成对外发文了。

(二)从公文的行文关系上来划分

行文关系,简言之,是指发文机关同收文机关之间的公文往来关系。这种关系是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围确定的。从一个单位的对外文件来说,可以按照它们的行文关系,文件的去向,