

第一章

认识公文与公务活动

本章导读

在金融系统各单位，公文写作与处理工作每天都在频繁发生。公文写作与处理是典型的公务活动，且每一篇公文都直接产生并应用于公务活动。离开了金融系统的公务活动，就没有金融系统公文的形成和使用。本章从金融系统公务活动与公文的密切关系入手，阐述公务活动的特点，揭示公文的属性，介绍公文特点、分类以及如何选择文种等知识，旨在帮助读者把握公文与公务活动之间的密切关系，更好地为金融系统公务活动服务。

学习内容

- ◎ 公务活动与公文密不可分
- ◎ 公文的基本特点与重要作用
- ◎ 公文分类与常用公文文种

考核要点

- ◎ 公务活动的一般特点
- ◎ 公务活动与公务信息的关系
- ◎ 公文的概念、基本特点和重要作用
- ◎ 公文的分类和常用公文文种
- ◎ 根据有关规定、行文关系和本单位权限选择文种

第一节 公务活动与公文密不可分

金融系统负责公文处理的工作人员处于各单位管理系统的关键地位。他们根据

管理工作需要,针对金融系统各单位经营管理和公务事项“量身定做”各类公文,并按照规定程序,在金融系统各单位内部及与外部单位之间传递与处理各类公文,推动各项金融业务和各类公务活动正常运转,实现管理目标。

一、公务活动的一般特点

公务活动是指基于协调社会组织相互关系和处理公共事务的需要而产生的一种社会活动。它发生在社会组织内部及其相互之间,是一种基本的组织行为。公务活动的范围相当广泛,从层次上说,涉及国家政务、社会管理事务以及各类社会组织相互间的联系与交往等大量活动;从内容上说,包括政治、经济、科技、文化、教育、金融、外交等领域的领导、管理、协调、控制等各项活动。公务活动的目标,是为了实现整个国家、社会和组织机构的和谐运转,推动各项管理职能的实现。公务活动具有以下特点。

(一) 公务活动与社会和谐稳定息息相关

自古以来,国家和社会的运行与发展,都会形成诸多关系到广大社会成员的公共事务。这些公共事务既有国家政务、社会管理事务,也包括各单位的具体工作,以及单位或部门之间的协调与交往事项,其本质是解决与处理公共利益的问题和事务。公务活动存在于社会的政治、经济、科学、文化、教育等各个领域,在促进社会良性发展、维护社会和谐稳定的过程中发挥着基础保障作用。在经济金融方面,经济金融活动一方面关系着国家发展、社会稳定、国家安全,另一方面与企业的生产经营、人民的日常生活息息相关,影响范围广、影响力强,在整个社会发展中占据基础中枢的地位,发挥着举足轻重的作用。

(二) 公务活动是一种组织行为

公务活动的内容和性质,决定了公务活动不是纯粹的个人行为,而是一种有组织、有计划、有目标的组织行为。这体现在公务活动中所制发的文件、召集的会议、发表的讲话、举办的活动、布置的工作等,都无一例外地以社会组织名义组织实施,是某一社会组织职责的行使过程。同时,在公务活动中,各级各类机构都建立了与本系统的上级、下级和平级单位之间的工作关系,还有本单位与系统外部相关单位之间的相互关系,构成了一个上下左右相互贯通的组织网络,组织之间依靠相互沟通和协作,完成各项任务。

(三) 公务活动依照相关权限组织实施

从总体上说,公务活动是对国家政务和社会事务进行计划、组织、领导、控制和协调的行为。在实施过程中,这种活动是各级各类社会组织根据授权来进行的。每一个机构都依法享有一定的职权,并需承担一定的义务。因此,各类社会组织在处理公务时制发文件,都是在职权范围内行使法定权限。

二、公务活动与公务信息的关系

在公务活动中,会产生大量的公务信息,包括党和国家的大政方针、法律法规、规划方案以及各行各业乃至各个单位的具体情况、微观数据等。这些信息的传递和沟通,保障了政令畅通、下情上达、上情下达,进而使公务活动达到预期目标,支持并保障国家政务和社会管理事务的正常运转;又在国家政务和社会管理事务的处理过程中,生成大量公文信息。

(一) 公务信息沟通渠道形式多样

在公务活动中,公务信息的沟通方式多种多样。例如领导讲话、制发文件、召开会议、调研视察等,还可以利用电信和网络方式沟通公务信息。它们是各类社会组织开展公务活动、实现自身职能的有效方法,也是沟通公务信息的重要渠道。公务信息伴随各项工作源源不断地产生,并通过上述不同的渠道发布或传递出去,实现信息的沟通。公务信息沟通渠道的畅通,是保障公务活动顺利进行,提高工作效率的重要条件。

(二) 公务活动与公文相伴共生

有公务活动就必然产生公务信息,大部分公务信息是以各种文件的形式出现的。例如,银行领导在会议上发表正式讲话通常要使用讲话稿;银行召开重要会议会形成多种会议文件;各级组织发布或传递信息要使用多种公文;开展调研会产生调查报告;经电信方式传递的信息会被记录形成相关文件;经计算机网络生成和传输的信息会形成电子文件等。此外,在公务活动中拍摄或录制下来的照片、音像资料等,也属于特定载体形式的公务文件。公务人员通过阅读、收听或观看各种形式的文件,了解公务信息,推动工作开展。由此可见,公文既是各类社会组织在日常工作中形成的公务信息的常见形式,也是公务活动中所处理的公务信息的主要对象。

(三) 公文起草质量直接影响公务活动的过程和结果

公务活动的组织运行和公务文件的形成与处理,具有各自的规律和特点。它们的产生与运行状态,直接关系社会组织开展工作的质量和效率。例如,会议文件的起草质量,直接影响会议质量;调查报告的起草质量,反映调查工作的质量;工作计划的起草质量,决定相关业务能否准确完成。因此,各单位都建立了文件处理与管理系统,承担文件的拟制、办理与管理工作。公务活动与公务文件的相互依存关系,要求金融系统工作人员必须学习和掌握公文写作的知识与技能,具备准确、及时、安全地处理文件的能力。

第二节 公文的基本特点与重要作用

公文是人类社会特有的一种沟通工具,它依托一定的社会环境、技术手段、制

发机构、工作缘由、制度规范形成。正确认识公文，是规范地拟写公文和有效地管理公文并发挥公文效用的前提，也是更好地管理其他信息材料的前提。

一、公文的概念

公文是党政机关、企事业单位和社会团体（以下简称各类社会组织）为了行使管理职能，在公务活动中制发和使用的具有特定效力和规范体式的文书。

公文这一概念，包含以下一些意思。

（一）公文形成于公务活动

公务活动是依法成立的各类社会组织出于处理公务和协调相互关系的需要而产生的一种活动。公务活动的正常进行，需要通过公文传递和交流信息，因此，公文的内容记录和反映的正是公务活动的情况。

（二）公文的形成者是各类社会组织

在社会生活中依法成立的各类社会组织，是公务活动的主要承担者。它们之间形成了特定的工作关系，并以自己的名义制发和接收公文，实现公务信息沟通。公文就是以各类社会组织的名义形成和使用的，自然人无权制发公文。

（三）公文以文字为信息表达的主要方式

公文是以文字为主要表达方式的一种公务信息。传统公文将信息直接记录在纸张载体之上，而电子公文则是以数字编码方式制作，通过计算机系统显示出来的文字信息。

各类社会组织在公务活动中不仅形成公文，而且还会形成照片、录音、录像等记录材料。这些材料往往在内容上与公文有着密切联系，有的甚至是产生于同一项工作活动之中。那么，照片、录音、录像等非文字形式的记录材料与文字记录方式的公文是什么关系呢？

目前，在单位的文书处理和管理工作中，文字记录方式的公文与照片、录音、录像等非文字形式的记录材料共同形成公务活动中的档案，反映了单位的历史发展，便于日后查考。

（四）公文是各类社会组织从事管理活动的重要工具

在实际工作中，公文的用途多种多样，而作为管理活动的重要工具则是公文的本质。

1. 公文内容体现了各类社会组织的意志。公文产生于各类社会组织的具体管理活动中，其内容具有多样性特点。无论何种公文，都必须符合国家利益以及国家法律、政策精神，符合制发公文的各类社会组织的领导意图。所以，公文内容是各类社会组织意志的体现，是各类社会组织行使管理职权的象征。公文只有在内容上反映国家意志，符合国家整体利益，符合各类社会组织的领导意图，才能保证政令统

一，维护国家稳定，保障国家和各类社会组织管理职能的顺利实现。

2. 公文是各类社会组织实现管理职能的一种方式。公文不仅是表达和传递公务信息的一种工具，还是实施管理的一种方式。国家的法律、政策，领导机关的政令、决定，组织的决策、制度，单位之间的办事、协议、联络等，绝大多数的情况下以制发公文的方式贯彻落实。因此，公文制发、处理的质量和效率，直接关系到各类社会组织管理职能实现的质量和效率。金融系统工作人员充分重视和提高公文的制发与处理质量，将有助于提高金融机构管理水平和工作效率。

二、公文的基本特点

（一）公文由法定作者制发

公文是由法定作者制成和发布的。公文法定作者是指依法成立并能以自己的名义行使职权、承担义务的各类社会组织及其领导人。公文的法定作者包括两种情况，其一，是依法设立各类社会组织；其二，社会组织的法定领导人。

为证实公文作者的法定地位与身份，并表明公文的法定效用，各单位在制发公文时必须标明法定作者的名称，即标明发文单位名称、加盖发文单位印章或签署领导人姓名。

（二）公文具有特定权威

公文的特定权威是指公文在一定时间与空间范围内，对收文者的行为所产生的指挥、协调、约束、凭证等强制性作用。这种强制性作用来自于公文作者的法定地位及其职权范围。

公文内容是发文单位职能的反映，代表的是制发单位的职权范围。因此，公文都具有特定权威性。在实际工作中，公文特定权威性表现为，下级单位对于上级单位文件的贯彻执行与回复；上级单位对于下级单位来文的批复；同级单位之间对于公文包含工作事项的协助配合等。

（三）公文具有突出的现行效用

公文在现实公务活动中所发挥的指挥、协调、约束、凭证等作用，就是公文现行效用，也称为“现实执行效用”或“时效”。

由于社会环境的变化，以及公务活动本身的阶段性，使公文的现行效用都有一定的时间界限。有些公文的有效期比较长，如法规性文件和契约性文件的有效期一般都在一年以上，有的可长达十几年，甚至几十年；而有些公文的有效期则比较短暂，如日常行政管理性文件，年度计划、总结、预算、人事任免决定、会议文件等，其现行效用一般都不超过一个年度。

（四）公文具有规范的外观格式

公文是各类社会组织在管理活动中发布或使用的书面信息工具，从形式到内容

都体现了制发单位的职权和地位，是公文制发单位的一个象征；同时，由于公文需要在不同范围内传递、运转和处理，就必须具有既能全面表现公文权威性、严肃性、规范性，又便于人们识别、接收和处理的外观形式。为此，由国家标准化管理部门设计和规定了统一的公文格式，2012年7月1日起，《党政机关公文格式（GB/T9704-2012）》开始实施，为制发和处理公文提供了规范的格式依据。

（五）公文具有特定的处理程序

公文从形成到承办处理要经过一个过程，在此期间它会运转于不同的部门之间，传递于不同岗位的工作人员之手。为了保证公文在制作、传递、处理等过程中准确及时，避免疏漏，根据机关工作规律和文件运行特点，中共中央办公厅和国务院办公厅制发了《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号），统一规定了收文、发文的一系列程序以及处理规则，各类社会组织在公文处理过程中，要严格按照或参照该条例规定的程序和规则办事，确保公文制发与处理活动的正常有序进行。

三、公文的重要作用

从宏观上看，公文伴随着各类社会组织的公务活动，在国家事务和社会生活中发挥着极其重要的现行效用。就微观而言，不同种类的公文，都有其特定的作用。归纳起来，公文的作用主要表现在以下方面。

（一）领导与指挥作用

为了促进国民经济和社会发展，全面推进民族振兴和建成小康社会的步伐，党政机关制定了一系列方针、政策，并以各种公文形式下达，领导和指挥全党和全国人民完成共同的目标奋斗，实现各行各业的工作任务。

（二）规范与约束作用

为了有效治理国家，调整社会各方面的权利义务关系，建立良好的社会秩序，国家机关通过制定和颁布法律、法规、条例、规定、办法等公文，对各行各业以及人们的行为作出规范。法规性文件一经生效，就产生了强制力量，在其适用范围内，要求必须遵守，不得违背。

（三）联系与知照作用

公务活动中各单位之间经常需要合作和交流信息，管理机关与社会公众之间也需要信息沟通。因此，公告、通告、通知、通报、公函等公文就成为单位之间联系和协商工作，管理机关与公众之间沟通信息的重要媒介，发挥着联系与知照作用。

（四）宣传与告诫作用

公文本身还是一种宣传教育的工具。党和国家以公文形式下达方针政策；各单位以公文形式阐述工作思路，部署工作任务，奖惩干部职工等，这些公文都具有动员、号召、解释、教化、告诫功能，有助于提高人们的认识，增强凝聚力和激励工

作热情。

（五）依据与凭证作用

公文是实践活动和领导意图的直接记录。因此，公文在发挥现行效用阶段，是收文单位工作的依据；当公文完成现行效用转化为档案之后，则成为查考历史的证据。

总之，公文在现实活动中的作用是多方面的，各方面的作用相互联系，并且，一份公文往往具有多方面的作用。这也是公文具有广泛社会作用的原因之一。

第三节 公文分类与常用公文文种

不同公务活动的内容、要求、方式，公务信息的传递渠道以及收发文双方的关系等因素，使公文形成了适用于各种场合或情况的不同文种。为了准确实现行文目的，金融系统工作人员应该全面掌握公文种类、用途等方面的知识。

一、公文分类

公文分类旨在根据不同的分类标准或观察角度，从整体上将公文划分为若干类别，以帮助人们认识公文。目前，采用的公文分类方法包括以下方面。

（一）按照公文的使用范围划分

1. 通用公文。通用公文是指各类社会组织在日常管理活动中普遍使用的公文。从广义上讲，通用公文包括党政机关、企事业单位和社会团体等制发和使用的各种文件，如决定、决议、请示、报告、通知等。通用公文具有规范的名称、标准的格式、明确的适用范围和行文规则。

2. 专用公文。专用公文是指在一些专业部门和系统内部，根据特定工作内容和要求制发并使用的公文，如外交文书、司法文书、会计文书、科技文书等。专用公文种类繁多，且每类专用公文又有自身的类型系列以及特定的格式与处理要求。

（二）按照公文的来源划分

1. 发文。发文是指本单位制作并对外发出的公文。发文有两种情况：一种是发往外部单位的文件；另一种是发至本单位内部机构的文件。

2. 收文。收文是指本单位收到的由外部单位及本单位内部机构制发的公文。

（三）按照公文的行文关系划分

1. 上行文。上行文是指下级单位向所属上级单位报送的公文。例如，中国人民银行各分行向总行上报的请示、报告等。

2. 下行文。下行文是指上级单位向所属下级单位制发的公文。例如，中国人民银行向所属各分行下达的决定、通知等。

3. 平行文。平行文是指不相隶属单位之间相互发送的公文。例如，人民银行与其他部委之间作为同级单位相互发送的公函。

上行文和下行文反映了机关单位之间领导（指导）与被领导（被指导）的关系；平行文反映了单位之间的工作协作关系。通常情况下，行文方向不同，所采用的文种以及公文用语、表达方式、语气以及处理过程亦有所区别。

（四）按照公文的涉密程度划分

1. 保密公文。保密公文是发文单位根据文件内容划定了国家秘密等级的文件。根据我国保密法的规定，目前我国保密公文分为绝密、机密、秘密三个级别。

绝密级公文（绝密件）是指涉及党和国家核心秘密的文件，一旦泄露会使国家安全和利益遭受特别严重的损害；

机密级公文（机密件）是指涉及党和国家重要秘密的文件，一旦泄露会使国家安全和利益遭受严重的损害；

秘密级公文（秘密件）是指涉及党和国家一般秘密的文件，一旦泄露会使国家安全和利益遭受损害。

保密公文不仅与国家安全及利益息息相关，也关系到公文制发单位的安全和利益。因此，保密公文在一定时期内需要限制阅知范围，并由专人负责处理和保管。

2. 内部公文。内部公文是指限于机关、团体、企事业单位内使用的公文，其内容虽不涉及国家秘密，但含有单位和系统内部的情况、数据等，不宜对社会公开。

3. 对外公开的公文。对外公开的公文是指内容不涉及国家秘密、工作秘密等，可直接对国内外发布的公文。如通过报刊发布的法律、法规、公告、公报等即属于此种。

（五）按照公文的办理时限划分

1. 特急件。特急件是指内容特别紧急且特别重要，必须以最快的速度优先传递、处理的公文。

2. 加急件。加急件是指内容紧急且重要，要求迅速传递、处理，或在规定的时限内办理完毕的公文。

3. 普通件。普通件是指无时限方面的特殊要求，按照工作常规传递、处理的公文。

电报是以电信号传递文字信息的一种通信方式。公务电报是公文的一种特殊形式，紧急公文可用电报发出，并根据紧急程度由高到低分别标注为“特提”“特急”“加急”“平急”四种类型。“特提”是指极少数的需要特别提前办理的特别重要的电报。

（六）按照公文载体划分

1. 纸质公文。纸质公文是指以纸张为载体的文件，它是迄今为止公文的主要载

体形态。

2. 电子公文。电子公文是指借助于电子计算机和网络系统生成、传递和处理的公文。随着我国电子政务系统的完善,电子公文的数量将大量增加。

二、常用公文文种

文种是指根据公文的不同性能,由党政机关统一规定并要求固定使用的公文种类名称。为了比较全面地说明通用文种的用途,下面从公文内容性质的角度介绍公文文种及用途。

(一) 法定公文文种

根据2012年7月1日起施行的《党政机关公文处理工作条例》的规定,我国现行的法定公文文种有以下15种。

1. 决议。适用于会议讨论通过的重大决策事项。
2. 决定。适用于对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。
3. 命令(令)。适用于公布行政法规和规章、宣布施行重大强制性措施、批准授予和晋升衔级、嘉奖有关单位和人员。
4. 公报。适用于公布重要决定或者重大事项。
5. 公告。适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。
6. 通告。适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。
7. 意见。适用于对重要问题提出见解和处理办法。
8. 通知。适用于发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项,批转、转发公文。
9. 通报。适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神和告知重要情况。
10. 报告。适用于向上级机关汇报工作、反映情况,回复上级机关的询问。
11. 请示。适用于向上级机关请求指示、批准。
12. 批复。适用于答复下级机关请示事项。
13. 议案。适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会提请审议事项。
14. 函。适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项。
15. 纪要。适用于记载会议主要情况和议定事项。

(二) 规约类公文文种

1. 章程。是规定某个组织的性质、任务、组织成员、组织结构和活动规则的公文。在制发程序上,章程必须经本组织代表会议或全体会议表决通过,方能生效。

2. 条例。是党和国家的领导机关对某一方面的工作做比较全面、系统的规定时使用的文种。

3. 规定。是党政管理机关对某一方面工作的范围、原则、标准等做出比较具体规定使用的文种。

4. 办法。是各类单位用于对某项工作所涉及的对象、原则、程序、方法等所做的具体规定，其使用范围较广。

5. 细则。是行政管理机关对法律、条例涉及的事项所做的详细规范。

6. 制度。是各类社会组织对某项工作或活动的规则所做的具体规定。

（三）日常事务类公文文种

1. 计划。通常指各类社会组织针对今后一段时间的工作或活动所做的部署和安排，它对日常工作具有指导意义。计划可按照文种、针对时间、包含内容等方面进行多种角度的分类。

2. 总结。是指各类社会组织对以往某项工作的回顾和评价，旨在揭示经验教训，得出符合事物发展规律的认识，用以指导今后工作。总结主要在单位内部使用，根据上级要求，有时也报送上级单位。

3. 会议记录。是各类社会组织在开会过程中由记录人员对发言、讨论、表决等情况所做的现场文字记载，是重要的原始文件。

4. 大事记。是对一个单位、一个行业或一个地区大事要事的简明记载。

5. 简报。是各类社会组织简要报道工作情况、交流重要信息的常用事务文书。

6. 调查报告，是针对现实中出现的典型事例或重大问题，为总结经验、了解情况、澄清事实、制定解决问题的政策措施，指定专人或派出调查组，深入实际调研后写成的书面报告。

金融系统各单位，根据自身管理和业务活动需要，依据公文管理方面的相关规定选择相应的文种。

三、选择文种的根据

制发文件时，根据本单位的工作实际正确选择文种，对于准确体现公文的意图和权威性，妥善地处理文件，保证公文效用，具有重要的意义。正确地选择文种，除了要熟悉常用公文的种类、性质、用途外，还应注意以下情况。

（一）根据有关规定选择文种

为了加强对公文的管理，党和国家通过制定和颁布相关文件，对通用文种及其用途做了明确规定，例如《党政机关公文处理工作条例》等。制发公文时，必须按照相应规定选择文种。例如，表扬员工的先进事迹或批评不良现象，应使用“通报”，而不能使用“通告”或“通知”；请求上级单位给予指示或批准时，应选用

“请示”，而不能使用“报告”。

（二）根据行文关系选择文种

上行文、下行文、平行文分别反映了各单位之间的工作关系。制发公文时，要根据对方与本单位的工作关系选择文种。例如，向上级单位反映情况，应使用“报告”；向同级主管部门请求审批事项应使用“函”，而不能使用“请示”。

（三）根据职能权限选择文种

有些文种有一定的使用权限，不能超越职权范围对外发文。例如，“命令”只有县级以上国家机关才能制发；“公告”是由国家行政机关公布重要事项或法定事项的公文，一般的企事业单位公布事项不应该使用“公告”。总之，对外行文只能根据自己的职权范围选择适宜的文种，超越发文权限的公文是无效公文。

本章小结

◎ 公务活动是指基于协调社会组织相互关系和处理公共事务的需要而产生的一种社会活动。它发生在社会组织内部及其相互之间，是一种基本的组织行为。

◎ 公文写作与处理，既是公务活动的有机组成部分，也是公务活动正常开展的重要条件，它们互相依存，有着极其密切的联系。有公务活动之处必然有公文产生；公文的产生势必针对公务活动。

◎ 公文是各类社会组织进行管理的一种重要工具。金融系统工作人员拟写与处理公文必须随时想到能否真正发挥公文效用，并且能够正确选择和使用公文。

◎ 公文具有法定作者、特定权威性、突出的现行效用、规范的外观样式和严格的处理程序。这是公文与其他载体形式的重要区别。

◎ 公文具有领导与指挥作用、规范与约束作用、联系与知照作用、宣传与告诫作用、依据与凭证作用。这些功能是公文现实效用的具体体现。

◎ 按照使用范围划分，公文可分为通用公文和专用公文；按照来源划分，公文可分为发文和收文；按照行文关系划分，公文可分为上行文、下行文和平行文；按照涉密程度划分，公文可分为保密公文、内部公文和对外公开的公文；按照办理时限划分，公文可分为特急件、加急件、普通件；按照载体划分，公文可分为纸质公文和电子公文。

◎ 《党政机关公文处理工作条例》规定的法定公文文种包括 15 类文种。

◎ 规约类公文文种包括章程、条例、规定、办法、细则和制度。

◎ 日常事务类文种包括计划、总结、调查报告、简报、会议记录和大事记。

◎ 制发文件时，应根据有关规定、行文关系、发文权限正确选择文种。

主要概念

公文

通用公文

专用公文

发文

收文

公文法定作者

上行文

公文特定权威

下行文

公文现行效用

平行文

思考与练习

1. 怎样理解公务活动与公文的关系?
2. 怎样理解公文的含义?
3. 公文具有哪些特点?
4. 公文具有哪些方面的作用?
5. 《党政机关公文处理工作条例》规定的文种的适用范围包括哪些?
6. 选择文种的根据是什么?

第二章

公文写作基本规则

本章导读

制发公文旨在沟通公务信息，解决现实问题，实现管理职能，其实质在于“以文辅政”。公文起草过程，要认真贯彻中央政治局八项规定中关于切实改进文风，提倡精简务实，力戒空话套话的重要精神，要深刻领悟起草公文的基本规范，遵循公文起草的步骤要求，掌握公文起草的基本方法，不断积累实践经验。本章旨在阐明公文起草的基本规则，为金融系统工作人员认识公文写作提供先导性知识。

学习内容

- ◎ 认识公文起草者与阅读者
- ◎ 明确公文写作的目的和特点
- ◎ 遵循公文写作的流程规范
- ◎ 把握公文写作的基本要求

考核要点

- ◎ 公文写作的目的和特点
- ◎ 公文起草基本流程及各环节操作方法与基本要求
- ◎ 公文起草人员起草任务分解
- ◎ 公文思想内容及表达形式要求
- ◎ 公文格式要求

第一节 认识公文起草者与阅读者

写文章的人通常被称为作者。但是，写公文的人却不叫作者，而称为公文起草

者或拟稿人。公文作者一般称为法定作者，即公文所代表的发文单位。公文起草者是在按照领导人授意，完成公文起草任务，向收文单位传达公务信息。认识公文起草行为，有必要先行了解公文起草者应当具备的条件以及公文阅读者的特点。

一、公文起草者的角色特征

起草公文从来不是公文起草者的主动行为，而是一种典型的授命作文行为。从起草者承担的拟稿任务来源看，无论何种公文，都是针对管理工作中已经出现或即将出现的实际问题，根据领导授意而起草的。公文内容不是起草者个人思想观念、研究成果、意志主张、情感要求的反映和表达，而是代表发文单位的意图或主张。这种意图主张对收文单位的行为具有法定的强制力，收文单位必须依照公文内容的要求，在规定的时空范围内予以办理、执行或反馈答复。可见，公文起草者的根本使命，是“受领导之命，代单位立言”。

如此看来，公文起草者实际上是一种代言作者。他是由被代言人指定的，以助手身份参与公文起草活动。这种特定身份，要求公文起草者必须熟悉发文单位各方面情况，熟知领导意图，熟知公文起草的各项规范，善于将领导者决策的内容和单位的意志主张准确无误地转化为文字形式，以便辅助领导实现各项管理职能。

公文起草工作，无论由一人承担，还是多人共同完成，起草者首先要明确自身的角色特征，深刻理解公文起草者与普通文章作者在角色上的根本区别，具备代言作者所应具备的基本素养。只有进入角色，把握好角色，才可能做好单位代言作者的工作，写出合乎被代言人要求的公文文稿。

二、公文起草者提高写作能力的途径与方法

（一）认真领会领导意图

撰写公文不同于写学术论文或进行文学创作。因为公文表达的是发文单位领导人的思想意图，是领导者根据实际工作中出现的问题提出的解决问题的主张与举措。公文起草人员要充分认识尊重领导意图的重要性，在日常工作中，多体悟、多研究领导意图，特别是在接受拟稿任务之后，更要准确理解领导意图，否则难以写出符合领导意图的公文文稿。

1. 领导意图的含义与特点。领导意图即领导发出指令、下达任务的本意以及希望达到的标准和目标，它影响公文中心思想的确定。认真领会领导意图是思想准备阶段最核心的内容。

领导意图的表达，因领导者的个性差异而各具特色。概括而言，领导意图有总体性意图和具体性意图的差别，有明示性意图和暗示性意图的差别，有确定性意图和非确定性意图的差别。无论属于哪种意图，拟稿人员都要注意贯彻落实。对总体

性意图要始终遵循；对具体性意图要灵活执行；对明示性意图要如实贯彻；对暗示性意图要心领神会；对确定性意图要坚决照办；对非确定性意图要完善补充。

2. 获取领导意图的途径和方法。总的说来，要从主动询问中获得领导意图；要从领导批示中领会领导意图；要从领导讲话材料中把握领导意图；要从平时谈话中捕捉领导意图。当然，通过对只言片语的整合，也能从中获得领导意图。

能否准确获取领导意图，对于公文起草工作而言，意义非同寻常。动笔之前要虚心向领导请教，深刻领会和全面把握领导布置任务的精神实质；起草过程要及时汇报出现的问题，尤其是在起草影响长远的重要文稿时，更要注意在起草过程中多与领导沟通，及时掌握领导对起草工作的新要求，了解领导对文稿有哪些新想法，是否改变了初衷？修改阶段要认真听取领导意见，认真审核文稿。领会领导意图要注意从精神实质上把握，要做到准确全面，避免断章取义、不懂装懂；要善于提炼和概括，把领导交代工作时所讲的一大堆内容提炼为几个要点或几个方面。

总之，领导意图是公文起草人员的行文依据和思维原点，起草公文的过程始终离不开领导意图的影响。准确把握领导意图，是提高公文起草能力，确保公文质量的重要条件。

（二）全面提升修养水平

公文起草者的修养涵盖很多方面，最基本的修养包括以下内容。

1. 理论政策修养。理论政策修养，是公文起草者运用马克思主义基本理论以及党和国家的方针政策分析、认识客观世界、解决实际问题能力的基础性要求。加强理论政策修养，是公文起草者自身的基本思想建设要求。党和国家的方针政策，是公文起草的重要依据。传达贯彻好党和国家的方针政策，是起草公文的重要目的。起草公文不能背离党和国家的方针政策。可见，公文起草者理论政策修养水平，必然影响到他的思想深度、思考质量及其对复杂事务进行分析判断的准确程度，关系到他能否准确揭示客观事物发展、变化的内在规律性。要特别重视学习马克思主义哲学的基本原理。当前，要特别注意深入学习贯彻中央八项规定精神，深入学习贯彻习近平同志围绕实现中华民族伟大复兴的中国梦所发表的一系列重要讲话精神，善于运用科学的认识论和方法论分析认识各类问题，要认真学习领会党和国家现行的方针政策，特别是关于金融系统改革、发展、运营、管理方面的有关政策规范，努力提高理论政策水平。

2. 思想品德修养。公文起草者须注重思想品德修养，包括应当具有较高的政治思想觉悟和良好的职业道德操守。加强思想品德修养，是公文起草者的一项长期的思想建设任务。由于公文起草者所处的重要地位和工作性质，决定了其思想品德修养更为重要。公文起草者要时刻意识到，必须坚持四项基本原则，对党和国家保持忠诚，认真执行各项法律政策，严守国家机密，具有较强的敬业精神。要崇尚实事

求是的科学态度,认真履行自身职责,秉持清正廉洁作风,热爱金融工作岗位,深刻理解金融工作在经济社会发展、建设小康社会、实现中国梦伟大工程中的重要地位。思想道德修养在很大程度上影响甚至决定着公文起草者其他方面的修养水平和完成拟稿任务的质量。因此,要把加强思想道德修养作为长期的任务坚持不懈地进行。

3. 业务知识修养。金融行业是现代经济的核心,是知识密集型、智力密集型行业,金融系统的所有从业人员必须精通金融业务和相关知识,才能胜任自身职责。金融系统公文起草者业务知识修养水平,是衡量公文起草者素质高低的重要标准。公文内容与各行各业的业务活动有着直接关系。为了保证公文内容切合实际情况,公文起草者必须加强有关业务知识的学习和积累。首先,要加强金融系统业务知识的学习和积累,了解行业规范,熟悉行业术语;其次,要加强金融机构知识的学习,熟悉金融机构的性质、职责以及相关知识;最后,要加强对涉及金融系统管理实践活动的各种新观念、新理论、新法规的学习,紧跟时代要求,适应知识更新的需要。金融系统业务知识是公文写作的依托,如果金融业务知识薄弱,那么,要想提高公文写作能力就成了一句空话。总之,掌握丰富的业务知识,成为金融系统办公室管理工作的行家里手,才能在公文中不说外行话,才有助于写出切合金融系统实际需要的公文。

4. 文体词章修养。公文是靠相应的文体和恰当的书面语言表达思想内容的。因此,公文起草者要具备应用文体的知识与修养,培养公文语感,熟悉公文的基本表达方式和不同文种的特殊表达要领。公文书面语言的表达质量至关重要。起草者必须具备良好的词章修养,熟悉公文语言的特有要领,准确规范、庄重严谨、简洁明了、直笔而书。有了很好的文体和词章修养,才能适应公文“应时”“应事”“应景”而作的要求,才能写出更加得体适用的公文。

(三) 大力加强能力建设

能力是一个人运用有关知识胜任某项工作的主观条件。这种条件是在长期实践过程中逐渐锻炼和积累的结果,也是一个逐步建设的过程。公文起草者必须大力加强能力建设。

1. 文字表达能力。公文起草者要具备出色的书面语言表达能力,能够在领会领导意图的基础上,以准确、简洁、庄重、朴实、得体的书面形式快速完美地表达思想意图,力求“词能达意”,写出规范的公文文稿,真正实现“以文辅政”的重要职能。当然,文字表达能力并非单纯的文笔技巧问题,而是多方面功夫的综合反映,是一个将多种相关知识转化为表达技能的长期实践过程,只要做到多写多改,持之以恒,就一定能够不断提高文字表达能力。

2. 调查分析能力。公文起草者要具备透过事物的现象洞察其本质的能力,这就

需要进行调查研究。根据领导安排和公文写作要求,公文起草人员应能够有效地开展调查研究,迅速获取材料、了解事实真相、揭示事物的本质特征。在日常工作中,能够随时掌握金融机构相关工作的进展情况,尤其是各单位中心工作的运行完成过程;多留意上下左右各单位公务联系的有关情况;学习各级领导解决与处理各种矛盾的方式方法;观察党和国家各项方针政策贯彻落实过程中的各种反馈情况,做到耳聪目明。有诗言,“世事洞明皆学问”,公文起草者善于观察身边的各种人或事,对于提高文稿质量大有裨益。

3. 信息处理能力。公文起草者通过调查研究和日常观察与分析,一定能够获取大量信息材料。这些信息材料不能“玉石不分”,全部用到公文文稿之中,而是要进行必要的分析综合、加工剪裁、合理取舍,确保信息材料的真实、准确、典型、新鲜。在现代办公环境下,公文起草者必须具备较强的计算机信息处理能力,善于快捷高效地处理各种公务信息。

此外,把握读者心理能力、创新思维能力、协调关系能力、应变交往能力等都是不可或缺的能力构成部分。

(四) 恰当运用思维方式

公文起草人员要想把公文内容表达得准确清楚,必须借助适用的思维方式,具备很强的思维能力。因为,思维质量是影响人们思想表达质量的重要因素,思维水平支撑人的表达质量。公文起草人员经常运用的思维方式有以下几种。

1. 辩证思维方式。公文起草者要熟练运用辩证思维方式,善于全面、发展、联系地看问题,而不是片面、静止、孤立地看问题。例如,撰写工作总结时,既要看到工作中已经取得的成绩,看到事务的主流方面,也要看到存在的问题,看到事务的支流方面;制订计划时,既要善于利用完成任务的有利条件,充分利用各种积极因素,也要高度重视不利条件,充分估计不利因素的影响;下达指令性文件时,既要考虑到对全行业整体工作的推动作用,也要尊重局部地区、个别单位的个性差异;等等。总之,要自觉运用辩证思维方式,指导公文起草工作。

2. 越位思维方式。公文起草者要站在领导角度,设身处地,替领导思考问题。这就需要运用越位思维方式,设想领导对这个问题会怎样认识,领导在这个场合该如何表达。

总的看来,运用越位思维方式,应着眼于以下几点:

(1) 站在理论和政策的角度考虑问题。要保证公文文稿从主题思想到政策措施,都要符合党的路线方针政策精神,符合客观实际情况。

(2) 站在全局和整体的角度考虑问题。无论是分析客观事物还是提出解决问题的办法和措施,都要有全局观念和整体观念,自觉地将公文文稿内容纳入全局工作范围统筹考虑,使之有利于全局,服从和服务于整体工作要求,以追求领导工作活