

21 世纪普通高等教育规划教材

GONGWEN XIEZUO

公文写作



赠教学课件

王珂菲 孔雪燕 吕丹 主编

非外借

吉林大学出版社

21 世纪普通高等教育规划教材

公文写作

王珂菲 孔雪燕 吕 丹 主 编

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公文写作/王珂菲,孔雪燕,吕丹主编. —长春:
吉林大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5677-6838-3

I. ①公… II. ①王… ②孔… ③吕… III. ①公文—
写作 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 157498 号

书 名:公文写作

作 者:王珂菲 孔雪燕 吕 丹 主编

责任编辑:李伟华 责任校对:李伟华

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 13 字数:350 千字

ISBN 978-7-5677-6838-3

封面设计:孙雪丽

北京文星印刷厂印刷

2016 年 6 月 第 1 版

2016 年 6 月 第 1 次印刷

定价:33.00 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 501 号 邮编:130021

发行部电话:0431-89580028/29

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

前言

党政机关公文写作,作为公务人员必须掌握的知识,在行使公务活动中的作用越来越重要。提高公文写作能力,是党政机关管理的重要手段,是党政机关实施公务管理、上传下达,正确贯彻党和国家法规和政策的重要途径。在公务活动的实践中,公文写作的重要作用将会越来越突出。

公文写作历来有着严格的规范和要求。随着改革开放的深入,公文的表达方式有了新的变化,承载着更多的信息量,公文的制作方式具有了多样性。公文写作的基本要求是观点明确、条理清楚、表达明白、文字精炼。因此,从事公文写作的人员,除了要了解公文写作的规范,也要提高驾驭文字的能力,要认真练笔、认真思考,还要懂得修辞手法,提高遣词造句的功力。

公文写作,作为一种写作,不仅具有写作的共性:主题的确定,材料的选择,结构的安排,语言的运用,等等;同时公文写作也有自己的个性,这种个性是由其固有的特点而形成的。所以,学习公文写作知识,应当把重点放在掌握公文写作的个性上,并把对一般的写作原理和知识的了解融于对各种公文特点、写作要求和方法的学习之中。

本书是根据2012年7月1日起实施的《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》编写的,符合党和国家的新标准、新规范、新要求。又参考了本课程基本教材以及其他专著的有关内容。在此,向被参考教材、专著的作者、编者表示谢意。

由于时间十分仓促,本书肯定有许多不当之处,敬祈教正。

目 录

第一章	公文概述	1
第一节	公文的定义与特点	1
第二节	公文的作用	4
第二章	公文的性质和作用	6
第一节	公文的主要性质	6
第二节	明确公文性质的重要意义	22
第三节	公文的主要作用	24
第四节	明确公文作用的意义	34
第三章	公文的类型与文种	36
第一节	公文的类型	36
第二节	公文的文种	40
第四章	公文写作格式	48
第一节	公文格式	48
第二节	明确公文基本格式的意义	68
第五章	公文写作概述	70
第一节	公文的作者	70
第二节	公文的主题	74
第三节	公文的材料	77
第四节	公文的结构	78
第五节	公文的语言	81
第六节	公文的表达方式	82

第六章 常用公文写作	86
第一节 决 议	86
第二节 决 定	91
第三节 命令(令)	95
第四节 公 报	102
第五节 公 告	106
第六节 通 告	109
第七节 意 见	113
第八节 通 知	117
第九节 通 报	122
第十节 报 告	125
第十一节 请 示	130
第十二节 批 复	133
第十三节 议 案	138
第十四节 函	141
第十五节 纪 要	144
第七章 事务文书写作	150
第一节 会议记录	150
第二节 简 报	152
第三节 计 划	156
第四节 总 结	160
第五节 述职报告	164
第六节 调查报告	168
第七节 规章制度	172
第八章 电子公文	176
附录一 党政机关公文处理工作条例	185
附录二 校对符号及其用法	191
附录三 出版物上数字用法的规定	196
参考文献	202

第一章

公文概述



学习要点

- 公文的定义
- 公文的特点
- 公文的作用

第一节 公文的定义与特点

一、公文的定义



公文,即办理公务的文书,是党政机关、社会团体和企事业单位在行使管理职权、处理日常工作时使用的书面文字工具,它是各类社会组织用以表达意志、传达指令的方式和手段。党组织所制定的方针、路线要靠公文传达、贯彻;各级政府的政策、法令要靠公文宣传、实施;社会团体和企事业单位开展工作的种种方法,也要靠公文进行布置、安排。《辞海》对公文的解释是:“国家机关、公共组织在履行法定职责中形成的具有规范体式的文书。”机关公文是各级各类机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书。由中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月16日联合发布,并于同年7月1日起实施的《党政机关公文处理工作条例》(以下简称新《条例》)第一章第三条对党政机关公文的定义是:“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家方针政策,公布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告、通报和交流情况等的重要工具。”

公文有狭义和广义之分。狭义的公文主要指有关文件规定的、各级机关要规范使用的

文种。新《条例》规定党政机关使用的 15 种主要文种是：决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。这 15 种公文称为规范性公文，它们在版面格式、传递方向、使用范围方面都有严格规定。

广义的公文，泛指机关单位处理公务的所有文书，除以上新《条例》中所规定的 15 种规范性公文之外，也泛指机关单位的常用应用文，主要包括规定、办法、章程、细则、制度、守则、公约、计划（包括纲要、规划、工作要点、安排、方案、预案、打算、设想等）、总结、调查报告、大事记、简报、信息、述职报告、专用信函、会议记录、讲话稿（包括开幕词、闭幕词、欢迎词、欢送词、祝福词）以及技术鉴定书、说明书、投资预测合同书，等等。我们通称以上各类公文为日常事务性公文。

不管是规范性公文，还是日常事务性公文，作为公文，必须符合以下几个条件：（1）公文必须由法定作者制发；（2）公文必须按规范体式制发；（3）公文必须按法定程序制发；（4）公文必须是为公务活动制发。

二、公文的特点



公文是一种特殊的文体，与其他文体相比，它有自己的特点，主要表现在以下几个方面：

1. 公文作者的法定性

公文必须是由法定作者制成和发布的。法定作者是指依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的社会组织及其领导人。公文的法定作者包括两种：一种是依法设立的各类社会组织。如党政机关、社团组织、企事业单位，都是依法成立并合法存在的社会组织，它们都是法定的作者，均可根据工作需要，在自己的职能和权限范围内制发公文。二是社会组织的法定领导人。领导人的职务是经过委任或经过选举程序后，由上级批准同意的，所以也是法定作者。根据工作需要以领导人的名义制发公文，也是领导人行使职权的一种表现。需要说明的是，社会组织中从事公文撰写的人员不能视为法定的作者。用领导人的名义发文，并不是以他个人的名义出现，而是代表他所在机关的身份来发文。因此，以领导者的名义发文，必须在个人名字前冠以机关的名称与领导职务。如“中华人民共和国主席×××”“某省财政厅厅长×××”等。一旦这些人不再担任这一职务，也就失去了这一法定作者的地位。

2. 公文效用的现实性

公文的现实效用，一是指公文主要在现行工作中使用，二是指公文的现实效用有一定的时间性，任何公文都不是永远有效的。

公文直接形成于现行的公务活动中，并对该公务活动起指导、指挥、约束、联系与沟通的作用。公文既是发文机关用于发布指令、法规，传达决策意图的重要手段，又是受文机关开展工作的指导和依据，还是维系党政各类、各层次机关之间，以及机关和社会成员之间正常关系的基本形式之一。它在国家管理中发挥着承上启下、协调配合、联系沟通的执行效用。

同时，由于客观形势的变化和公务活动的阶段性，公文的现行效用都具有一定的时效



性。有的公文的时效期较长,如法规性公文、结论性公文、长远规划等;有的公文的时效期则较短,如关于某一具体事项的通知,工作办理完毕,其现行使命便告结束。

3. 公文作用的权威性

公文的权威性是指公文在一定时间和空间范围内对受文者具有指挥、协调、约束等强制性作用,如强制予以传达、贯彻、执行,强制予以阅读、办理、复文等。

公文是法定作者履行公务的重要工具,体现着组织的权力和意志,表达着组织的意见和主张。因此,作为受文者必须无条件地贯彻、执行,否则就会受到制裁,并承担相应的责任。在实际工作中,公文的权威主要表现为:下级机关对上级文件的贯彻执行与答复;上级机关对下级来文的回复;同级机关之间公文的往来等。由于公文内容是发文机关职能的反映,代表的是制发单位的职权范围。因此,不管是何种性质、何种级别的机关制发的公文都具有法定的权威性。只是因制发机关的职权范围不同,其制发公文的权威性有所差别。一般而言,制发机关的职权范围大,其制发公文的权威性就强,作用的范围也广。如国务院的公文,因国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关,它的公文在全国范围内就具有极高的权威性。而某个地方政府或部门以及企事业单位制发的公文,相对于国务院制发的公文而言,其权威性则要小得多。

4. 公文体式的规范性

公文的体式就是指公文的外观样式,包括公文的文体、文面格式和版面形式。公文是一种特殊的文体形式,是各级各类组织具体领导和管理政务的工具,代表的是组织的意志和权威。因此,制发公文是一件极其严肃的工作。为了保护公文的法定性、权威性和严肃性,并便于进行公文传递与处理,党和国家有关部门发布实施了统一严格的规定。如中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月联合制定并于2012年7月1日实施的《党政机关公文处理工作条例》,以及由国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会于2012年6月29日联合发布,并于2012年7月1日起实施的《党政机关公文格式》(以下简称新《格式》)就对党政机关的公文文体、文面格式和版面形式做了详细、严格的规定。各级党政机关、社会团体和企事业单位制发公文都应当严格按照规定的体式办理,不能随心所欲,另搞一套。

5. 公文处理的程序性

公文处理的程序性是指公文的制发和办理过程都有严格的程序规定。任何组织在进行公文拟制、办理、管理等工作时,都必须按照规定的程序进行处理。只有这样才能确保公务活动的正常进行。如公文的拟制包括公文的起草、审核、签发等程序。只有经过机关领导人审核并签发后的文稿才能印发;几个机关联合发文,必须履行完备的会签手续;重要的政策性文件还需报请上级机关或主管部门审批;法规性公文必须交正式会议讨论通过,再交领导人签署发布,否则不能生效。

第二节 公文的作用

公文是实施社会或单位内部管理的一种重要手段,是进行公务活动的重要工具,一个国家、一个政党、一个部门或社会团体、企事业单位要履行职能,进行公务活动,都离不开公文。充分认识公文的作用是使用好公文的重要前提。公文的作用主要表现在以下几个方面。

一、领导与指挥作用



公文是传达贯彻党和政府方针政策的有效形式,党和国家的领导机关可以经常通过制发公文来部署工作,传达自己的决策和意见,对下级机关或部门的工作进行领导和指挥。同时,党和政府的方针政策,各级政府机关的工作决策和安排,是各机关开展各项公务活动的指导纲领和重要依据。有些公文要求下级机关或部门结合自己的实际情况参照执行。上级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,从而发挥其领导与指挥的作用。

二、规范和制约作用



公文作为管理国家和社会事务的重要工具,其本身所具有的权威性和法定性赋予了它很强的规范和约束作用。各级党政机关的各种法规、规章、政令、条例、决定、公告、通告、通知等公文一经正式发布,便成为全党、全社会的行为规范,在它的有效时间和范围内,无论各级各类社会组织,还是个体成员都必须依照执行,不得违反。党和国家各项管理活动做到有法可依、有章可循,是实现国家管理法制化、科学化的重要基础与保证。

三、联系和沟通作用



一个机关的公务活动,涉及上下左右各机关的工作联系。公文是请示和答复问题、指导和商洽工作以及沟通情况的重要手段,是加强机关部门之间横向联系的纽带。各级党政机关、社会团体、企事业单位之间,需要经常地用公文传递信息、沟通情况、商洽工作、交流经验。如上级机关向下级机关传达策令、布置工作,需要用决议、决定、命令、通知等公文;下级机关向上级机关汇报工作、请求批准和指示,需要用报告、请示等公文;不相隶属机关之间商洽工作、交流信息、询问和答复问题,需要用函等公文。

四、宣传和教育作用



公文是党政机关直接向广大干部和群众宣传党和国家重大方针政策、宣传单位个人的



典型经验和先进事迹的载体,是进行宣传教育的工具。许多公文针对现实生活中普遍存在的某一方面的问题,或认识上的偏差,摆事实,讲道理,进行启发诱导,使大家明白应该确立什么立场,应该坚持什么原则,应该怎么做。因此,公文不仅起着统一思想、提高认识、鼓舞信心的作用,而且担负着对广大干部、群众进行思想政治教育的重要任务。公文的宣传教育作用较之新闻报道、理论文章来说,更具有直接的权威性,也是新闻广播、电视等媒体进行宣传教育的重要依据。

五.依据和凭证作用



公文反映了制发机关的意志、愿望和要求,因此是各级各类机关开展工作、处理公务的重要依据。一方面,上级机关所发的公文无疑都是下级机关开展工作的依据。另一方面,下级机关所发的公文,如请示、报告等,同样也是上级机关了解情况、制定政策、指导工作、答复询问的重要依据。

公文是机关档案的主要来源。公文完成了它的现实执行效用后,要立卷归档,使其成为机关公务活动的信息载体而存储起来,以备日后查考。这时公文就成为记载当时某一事件、问题或活动的历史凭证。有的还能成为研究历史的第一手资料,具有重要的史料价值。

总之,公文的作用不是单一的,一种公文往往同时具有多种作用。如一份上级机关的公文,它对下级机关同时既有领导与指挥的作用,又具有规范和制约作用,还具有联系和沟通作用。公文的作用还是变化的,它会随时间、地点和读者对象的不同发挥不同的作用。如一份公文此时可能起领导与指挥作用、规范与制约作用、联系与沟通作用、宣传与教育作用,而彼时则可能起凭证的作用。再如一份公文对某些机关或群体起规范和制约作用,而对另一些机关或群体则起宣传和教育作用。



复习思考题



1. 什么是公文? 它有哪些特点?
2. 公文有哪些作用?

第二章

公文的性质和作用



学习要点

- 公文的策令性
- 公文的专任性
- 公文的规范性
- 公文的庄重性
- 公文的主要作用
- 明确公文的意义

第一节 公文的主要性质

公文的主要性质包括四个,即策令性、专任性、规范性和庄重性。这四个性质不是独立存在,它们共同统一于公文本身,从不同角度反映了公文的本质属性,也从不同角度反映了公文与其他文体的区别。它们之间也各有临界点,有分量与地位的轻重之分。但对于每一个性质的认识却不可轻视,因为说到根本,不管它们在哪一个侧面,都是从该侧面来反映公文的本质特性的。

一、公文的策令性



(一)公文策令性的含义

策令性是公文最重要的性质,指公文具有传递与贯彻党和国家政策、法令的特性,具体说,就是公文具有权威性、强制性和约束力。这是公文最本质的性质,是公文区别于其他文



体的根本标志。

下面具体说明公文策令性的两个方面,即公文的权威性和公文的强制性。

1. 公文的权威性

从某些方面说,公文是权力的象征,甚至公文本身就是权力。国家的权力,以及国家各级行政机关、各企事业单位管理的职权,凭借什么方式得以实现呢?实现的方式可能多种多样,比如开会、领导讲话、指示等,但这些都不是最基本和最终的实现方式。最基本和最终的实现方式是公文。不管是开会,还是领导者、管理者的讲话和指示,其最根本的依据和最终依据,都是公文。对于公文策令性的认识,必须达到这个高度。公文是国家权力的象征和寄托,也是国家各级行政机关、管理机关权力的象征和寄托,甚至是权力本身,是权力的具体化、实在化和文字化。认识到这一点,也就认识到了公文最本质、最核心的属性。对于公文和公文的写作,应该抱有怎样严肃、认真和谨慎的态度,也就可想而知了。忽视不得,轻视不得,也马虎不得。

2. 公文的强制性

如果说公文的权威性是从公文内部说的,那么公文的强制性可以理解成是从公文的外部说,是从对待公文所采取的方式和角度来说的。对待公文的方式主要有两种,一种是执行,一种是不执行。执行则无话可说,因为这是每个收文单位责无旁贷的职责;如果不执行,那么公文的强制性就开始发挥作用。国家的相关职能机关会通过各种方式强制相应的下级机关执行。不执行者不但将受到处罚和惩罚,还必须承担相应责任和后果。因此,当各级下级机关接到相应的上级行政、管理机关的公文时,不但必须认真执行,还必须快捷高效地执行。

以上是公文的第一个性质,即公文策令性的含义。

(二)公文策令性与文艺类文章的区别

一位智者说得好,没有比较就没有鉴别。对于事物特性的认识,通过比较,常常会使我们益发感到鲜明而深刻。因此,把公文的策令性放入文艺类文章中进行比较,十分有益。可以明显地看出,文学艺术类文章不具备这种性质,而公文的这一性质却十分鲜明而突出。

首先,诗歌不具备这一性质。不管是古代诗歌还是现、当代诗歌,也不管是中国诗歌还是外国诗歌,都不具备这一性质,都不具备策令性。写作者是自由的,阅读者也是自由的,谁也不可以向对方要权威,谁也不可以强迫或强制对方。即便是政治性很强的诗歌,即便是一个政治家、一个当权者、一个总统、一个领袖所写作的诗歌,也不具备这种性质。

比如《国际歌》,这是一首号召和鼓舞全世界劳苦大众起来与不平等的世界作斗争的歌曲,可以理解成诗歌的一种形式。“起来,饥寒交迫的奴隶,起来,全世界受苦的人,满腔的热血已经沸腾,要为真理而斗争。”尽管其歌词极具鼓动性,但是我们不可以把这种鼓动性理解成强制性和强迫性,它所期望和期待的,是人民的觉悟与觉醒,是在唤醒和号召人民,但绝不是强迫和强制。

再比如,匈牙利诗人裴多菲的诗:“生命诚可贵,爱情价更高,若为自由故,二者皆可抛。”

也是同样,这首诗所表达的生命观、爱情观和自由观,我们可以接受,也可以不接受。是否接受,每一位读者都有选择的自由。

对于中国的诗歌也是一样。无论是中国的古代还是当今,政治诗不胜枚举。读这些政治诗,我们可能完全被诗人强烈的政治情绪所感染,却不可以认为诗人的政治情绪是要强加于我们的。从这个意义上说,因为一首诗而给一个人定罪,实在是荒唐。在中国政治历史上有个概念叫做“反诗”。那是一种独裁、黑暗和野蛮政治的结果,是“文字狱”政治的结果。从诗歌本身的性质讲,诗歌不具备这种性质。

其次,散文也是同样不具备权威性,也不具备强制性。比如,在现在的大学生中流传甚广的余杰的散文,其中有许多篇章锋芒毕露,见解深刻,他本人也被称为中国当代文坛的一匹新“黑马”,几乎可以说成是横空出世。但是,无论他的文章怎样力透纸背,其所表述的观点与思想,也都不过是他个人的观点与思想,他没有资格也没有力量要求甚至强迫别人一定要了解和接受。读者是否同意和接受他的观点与思想,完全凭读者自愿,想接受就接受,不想接受也只能是擦肩而过。

再比如,在当今文化界有重大影响的余秋雨先生。可以说,他是当今时代新的文化观念和新的文化思想的极力倡导者与传播者。他的散文视野开阔,大气磅礴。他义无反顾地从封闭的文化象牙之塔走出,走向中国,走向世界,竭尽全力地向中国介绍世界文化,又向世界介绍中国文化。他的影响极其广泛而重大。但是,几乎从他成名的那一天起,人们对他的生活和他的文章就毁誉参半。赞同他、支持他的大有人在,反对他、批评他甚至诋毁他、围剿他的也不乏其人。然而不管对待他和他的文章采取怎样的态度,都可以让人感到,他与别人,乃至与整个社会的地位是对等的,是平等的。大家都是在一个平台之上,没有谁可以高高在上,没有谁可以居高临下,也没有谁可以做出一副权威者的样子颐指气使,即使有人偏要这样做,对方也完全可以不拿他当一回事。谁也不可以强迫谁,谁硬要强迫别人也是白费力气。

小说和戏剧也是一样。两年前,在北京以至全国流传甚广的小说《贫嘴张大民的幸福生活》,你完全可以不读;在北京乃至全国影响甚广的电视连续剧《激情燃烧的岁月》,你也完全可以拒看。你在偶然之间读了或是看了以后,是否被吸引,被感动,也完全是你自己的事,你的情操是否得到陶冶,是否得到洗礼与升华也完全是你自己的事。

因此,对于文学作品的阅读,读者首先一定要调整好自己的心态,绝不能用读公文的心态读文艺类文章。反过来说,也绝不可以用读文艺类文章的心态读公文。这是两种完全不同的文体,对待这两种不同文体的阅读,所采取的必须是两种完全不同的态度。面对公文,只要你是该公文所涉及的机构或个人,你必须抱有一种严肃、认真的态度,对于公文的策令性,也就是公文的权威性与强制性,必须有清醒和高度的认识。

(三)公文策令性与知识信息类文章的区别

现在来看公文的策令性与知识信息类文章的区别。

如上所述,知识信息类的文章是指以满足人们社会交流的需要为主要内容的文章,以传递思想、知识信息为目的,包括报刊上发表的大量文章,大量科技学术著作和思想理论著作。



这类文章与文学艺术类的文章一样,不具备公文的策令性。完全可以想见,报刊和书籍中这样的文章,作者是没有权利强制读者一定要阅读的,发表于报刊和书籍中的这样的文章的思想与观点,作者也没有权利强迫读者一定要接受和一定要照此执行。与文学艺术类的文章一样,对于这类文章的读与不读,读者有自由选择的权利。对于这类文章所提供的思想、观点、科技信息,读者是否接受,也全由读者自己决定,别人无权干涉。在一个文明而进步的社会,读者的这种权利作者不但必须尊重,整个社会都必须尊重。

(四)公文策令性与其他实用类文体的区别

现在再看公文的策令性与其他类文章的区别。

这里所说的其他实用类文体,主要指通用类中的其他类实用文体,包括会务文书、事务文书、职务文书、公关文书等。这些文书与文学艺术类文体和知识信息类的文体一样,也不具备公文的策令性。无论会议通知、会议记录,还是计划、总结,统统不具备这一性质。会议通知不是政策、法令,计划总结也同样不是政策、法令。虽然有的会务文书、事务文书或职务文书可能最终转化成公文,但是在转化成公文以前,它们是不具有公文这个十分重要的性质的。比如会议记录,它只是反映整个会议情况的最原始材料,可以为公文“会议纪要”提供最基础、最翔实和最重要的内容,但它本身不是公文,至多不过是构成公文的最原始材料。因此,我们不可以认为会议记录具备会议纪要的性质,这是两种性质完全不同的文体。

其他实用文体也是一样。无论是调查报告还是简报,也无论是会议报告还是述职报告,都不是公文,因此也就都不具备公文的策令性。明确了这一点,也就明确了不同实用文体之间的本质区别。这就为对于不同实用文体的选择与使用提供了依据和标准。不同实用文体的性质不同,任务不同,使命也完全不同,因此,对于实用文体的选择与使用,也必然不同。

(五)公文策令性例文与说明

例文

中国人民银行公告

(公文编号略)

中国人民银行发布的《汇兑结算核算手续》等 61 件规范性文件(附件 1)自公告发布之日起废止,《关于追回银行被抢、被盗、被骗、贪污、丢失库款和金银处理的规定》等 61 件规范性文件(附件 2)自公告发布之日起失效。

附件:1. 废止的规范性文件(略)

2. 失效的规范性文件(略)

中国人民银行

二〇一〇年三月二十三日

二、公文的专任性



(一)公文专任性的含义

公文的第二个重要性质是公文的专任性。主要表现在两个方面,一是指公文作者的专任性,一是指公文读者的专任性。

1. 公文作者的专任性

无论是写作什么样的公文,完全可以说,其作者都是专任的,即必须是法定机关及其负责人,其他人不得充任,否则将失去效力。例如,代表国务院意见的公文,尽管可能是出自某些文秘人员之手,但其法定作者只能是国务院,其他人员和机构不可以充任。

公文作者的表现形态大致有三种,即群体作者、代言作者和法定作者。

群体作者是说一篇公文的撰写,常常不是由一个人完成的,而是由至少两个人以上的“群体”共同完成的,是集体的思想、智慧与写作水平的凝聚和结晶。可能最初的起草者是一个人,但公文的最终完成一定是大家共同努力的结果。

代言作者是指以撰稿者身份参与公文写作的人,实际上是被代言人指定的,以助手身份参与写作的人。比如秘书代替领导拟写公文,该秘书便是代言作者。对于代言作者的要求是,必须熟知领导意图,必须熟悉与公文相关的各方面情况,并能够在调查研究的过程中,帮助被代言人验证写作意旨的正确性,能够准确无误地传达被代言作者的写作意图。需要特别强调的是,公文最后的署名只能是被代言人或被代言的组织,代言人不能署名。

法定作者,是指写作主体是那些依法成立并具有法人资格的组织,具体指行政公文的实际作者,或者说是公文的最终作者。法定作者必须是依法定的、能以自己的名义发出公文并能行使相应权利和承担相应义务的机关和法人代表。说得更明确一些,法定作者可能不是公文文稿的最初撰写者,却是公文发文的最终署名者。以法定作者的名义发出的公文,其内容代表某一级法人的意志,代表相应的机关和集体的意志,具有合法性和权威性,该公文具有法定的行政效力。虽然公文的实际写作常常由代言作者代笔,但是公文的内容却必须不折不扣地体现法定作者的意图。在公文的写作格式方面,也必须严格按照法定的行文格式写作,代言作者不可以自行其是。

公文作者的专任性在公文起草中表现为两种形式:职述式和代拟式。

职述就是自拟,是由负责某种职务的人亲自拟写与其职务相称的公文。

代拟是指发文机关或其领导人授权由他人代拟公文。用代拟方式起草公文,领导者应先提出该文的基本观点,待初稿产生后要组织讨论,修改定稿,最后经领导者签发,才能打印和发送。

以上是公文作者的专任性。

2. 公文读者的专任性

像公文作者的专任性一样,公文读者的专任性,也是指法定机关及其相关的人员,其余的人一般没有权利和资格阅读公文。这也是公文的一个重要特性。从不同角度划分,公文



的读者有着不同的特定类型。

从读者身份的角度划分,公文读者可分为法定读者和普通读者。

公文法定读者主要指能够代表一级组织的领导。他们是法定行政公文的直接阅读者。他们通过阅读公文来明了上级机关的方针政策,或是通过阅读公文了解基层单位的工作情况。他们以法人的身份阅读公文,所读公文的内容信息对于他们的决策和指挥有着非常重要的作用。这类读者在接受公文文本的信息时,要抑制个人的阅读偏好,应该公正、认真地接受公文信息,并对公文信息进行及时处理。

普通读者主要是指那些面向整个社会的普发性公文的读者。比如公告、通告的读者。这类读者不像法定读者那样具有很强的针对性,但是具有相当的明确性。这种公文所指向的读者大众,对于相应的公文内容,应该认真了解。

从读者对于公文的接受状态的角度划分,公文的读者可以分为指定性读者和指向性读者。

指定性读者是指对于公文必须认真阅读的读者,否则便是失职甚至渎职。这类读者,公文写作者在写作时对其就十分明确,写作的针对性很强,要求该类读者不但必须认真阅读该种公文,还必须责无旁贷地接受和执行。这类读者对于公文的阅读常常处于被动地位,阅读时常常不能作任何的选择,更不能随意取舍。

指向性读者是指那些周知性公文的阅读者。周知性公文本身不是写给十分明确的写作对象的,发文方式比较宽泛,常常通过报刊、广播、电视等新闻媒体发送,如上文中提到的公告、通告等。因此其读者对象也不十分确定,但是一般有一个大致范围。这类读者在阅读这种周知性公文时,往往采用浏览的方法,与自己关系密切的地方多留意,关系不密切的就一览而过。这类读者对于这种公文的阅读带有很大的选择性,接受状态也相对自由,接受效果在很大程度上取决于其参与的态度。

从以上对于公文读者专任性的分析可以看出,公文读者的阅读特点十分明显。第一,公文的读者是功用性很强的阅读者,完全是为了实际工作和解决问题、处理问题的需要而进行的阅读。第二,公文的读者是公文内容的近距离接受者,阅读的时间性很强,时效性很强,必须及时阅读、快速接收、接受,不得延误。第三,公文读者还是公文文本功能的最终实现者。公文提出的法令、法规、方针、政策、指示、意见等,最终都是通过公文读者的阅读、贯彻与执行而得以实现。

(二)公文专任性与文艺类文章的区别

以上,我们对公文的第二大性质——公文的专任性作了解释和分析。为了使同学们更明确、更深刻地理解这一性质,现在拿文学艺术类的文章进行比较。

首先,文学艺术类文章的作者不具备这一性质,不具备专任性。无论是诗歌、散文还是小说、戏剧,任何人都可以写,任何人都有写作的权利、自由和资格,只要你具备了写作的水平和才华,你就可以任凭自己的心愿而表达。没有人可以干涉你,没有人可以限制和阻挡你。你写什么和不写什么没有人可以干涉,写多写少也完全凭借你的表达需要,唯一要负责的是国家的宣传政策和有关的法律法规,此外需要考虑的就只有你的写作优势和读者大众