

实用文书范例丛书

陈传汉 主编

实用

公文写作



南海出版公司

华北水利水电学院图书馆



205892710

II152.3

C380

◆ 实用文

实用



公文写作

陈传汉 主编

H152.3
C380

南海出版公司

2008年7月1日

图书在版编目(CIP)数据

实用公文写作/陈传汉编. —海口: 南海出版公司,
2003. 5

(实用文书范例丛书)

ISBN 7-5442-2447-3

I. 实... II. 陈... III. 公文-范文 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 026245 号

SHIYONG GONGWEN XIEZUO

实 用 公 文 写 作

主 编 陈传汉

责任编辑 高 云

封面设计 吴 丹

出版发行 南海出版公司 电话 (0898)65350227

社 址 海口市蓝天路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编 570203

经 销 新华书店

印 刷 四川五洲彩印厂

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 13.25

字 数 327 千

版 次 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7-5442-2447-3

定 价 18.00 元

南海版图书 版权所有 盗版必究

出版者的话

随着我国市场经济的飞速发展,国家经济建设项目的不断增加,使得应用性文章的文体类别也在不断地扩大和增多。在日常工作中,涉及各行各业的应用文书包括公文写作中的报告、请示、决议、章程、守则及整体规划、领导批示;合同文书中的格式、协议的订立及效力;法律文书中的申请、约定、协议、答辩、调解;经济文书中的方案、报告、调查、预测、评估;书信写作中的家书、情书、商业书信及电子邮件、涉外书信;新闻写作中的语言和思维、结构与主题及写作实例中的消息、专访、调查报告、随笔……无一不需要规范的写作。

《实用文书范例丛书》是一套全面介绍文书范例写作的工具书。全书取材严谨,内容新颖实用,所举例文范围广,规范性强,不仅适用于各机关、企事业单位的管理人员,也可作为自学读本,以此来提高写作水平。

我们期待这套书的出版会为读者所欢迎。

主 编	陈传汉		
副主编	林 虎		
编 委	陈传汉	陈 琛	
	陈海文	林 虎	
	符 民	蔡万俊	
	王志胜		

目 录

第一部分 公文概论.....	(1)
公文的概念和作用.....	(1)
公文的特点和分类.....	(3)
公文的主旨和材料.....	(9)
公文的结构和语言	(16)
第二部分 指挥性公文	(32)
命令(令)	(32)
决 定.....	(38)
批 复.....	(48)
意 见.....	(54)
决 议.....	(66)
指 示.....	(74)
第三部分 知照性公文	(83)
公 告.....	(84)

目 录

通 告	(88)
通 知	(95)
通 报	(110)
第四部分 报请性公文	(120)
议 案	(120)
请 示	(128)
报 告	(138)
第五部分 记议事性公文	(151)
函	(152)
会议纪要	(157)
会议记录	(171)
简报	(177)
大事记	(189)
第六部分 法规规章	(197)
条 例	(198)
规 定	(202)
办 法	(207)
制 度	(213)
规 则	(217)
细 则	(220)
章 程	(223)
守 则	(230)
公 约	(232)
第七部分 计划类文书	(234)
计 划	(235)
规 划	(245)
方 案	(254)

目 录

要 点	(261)
安 排	(270)
第八部分 调查总结性公文	(277)
调查报告	(278)
总 结	(291)
述职报告	(306)
第九部分 讲话类文书	(320)
讲话稿	(321)
工作报告	(334)
致 词	(343)
第十部分 行文规则和公文	
处理	(356)
行文规则	(356)
公文处理	(362)
第十一部分 附 录	(370)
附录一 中国共产党机关公文	
处理条例	(370)
附录二 人大机关公文处理办	
法(试行)	(380)
附录三 国家行政机关公文处	
理办法	(387)
附录四 国务院办公厅关于实施	
《国家行政机关公文处理	
办法》涉及的几个具体问	
题的处理意见	(397)
附录五 国务院公文主题词表	(399)
附录六 国家机关公文格式	(413)

第一部分 公文概论

公文的概念和作用

公文的概念

公文是公务文书的简称。它是应用文体中使用频率最高、应用范围最广又有特殊写作要求的一类文体。公文有广义公文和狭义公文之分,有法定公文和非法定公文之分。广义的公文是指一切机关、团体、单位在其公务活动中形成的、负载和发挥一定公务职能的书面文字材料,它既包括法定公文,又包括非法定公文。狭义的公文是指法定的公文,即《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党机关公文处理条例》规定的公文文种。本书所指的公文是广义的公文,既包括“行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书”和“党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书”,又包括与私人文书或个人文书相对应的反映一切公务活动的公文。

这一概念,包含以下四层意思:

第一,公文所反映的内容对象是公务活动,是行政机关在行政管理过程中形成和使用的文书,所以公文的创制者是机关、团体、单位。

第二,由于公文“具有法定效力”,所以公文一旦发布,有关机关、单位、部门就必须遵照执行。

第三,《国家行政机关公文处理办法》明确指出公文“是依法行政和进行公务活动的重要工具”。行政机关或单位或部门,可以利用公文负载和传达党和国家的方针、政策,或发布行政法规和规章,或请示问题、汇报工作、商洽业务、交流经验、反映情况等。

第四,行政公文是代行政机关立言,体现行政机关的意志、意图和主张的,其作者就是行政机关单位,作者必须按照“法定”的程序创制和处理公文。

公文的作用

公文是为了开展公务活动而写作和发送的。公务活动就是管理国家和集体事务的行政活动。所以,公文从它产生的那天起,就为传递信息、指挥生产、安排生活、交流经验和稳定社会,发挥了巨大的作用。具体地说,主要表现在如下几个方面。

(一)领导指导作用。公文是传达、贯彻、落实党和国家的方针、政策的工具,是国家机关、单位、团体的意志和意图的体现。因此,上级机关给下级机关的公文即下行文,记录和传达着领导的意图,并责成下级贯彻执行,所以具有领导作用。同时,许多下发的公文,在末尾比较灵活地提出了“供各地参照执行”、“可参考执行”等意见,对下级机关具有指导作用。

(二)规范行为作用。在行政公文中,有相当一部分是根据宪法、法律和某种特殊行政管理需要制定的,如条例、规定、办法、章程等。这类公文就是行政法规和规章。它们不仅是治国理政的强有力的武器,而且也是规范社会经济秩序和行政机关单位及其员

工的活动的工具。所以,这类公文既是宪法、法律在这特定范围的延伸,又是发展社会经济和机关单位、人员都要遵循的行为规范。

(三)联系沟通作用。一个国家、一个机关单位都是一个有机系统,其系统又分为母系统、子系统。系统之间要上情下达,下情上呈,系统与系统之间要协调,都是通过公文进行联系、沟通的。所以,公文是上下纵向和左右横向关系的纽带。只有纽带发挥有效的恒常的作用,国家或机关、单位才能正常地良好地运转和发展。可见,公文的联系沟通作用是至关重要的。

(四)依据凭证作用。行政公文都是行政机关、单位、团体等根据有关法律、法规及自己的意图创制的,具有法定的行政效力。收文者要依照公文的内容要求处理工作、解决问题,所以,公文具有依据作用。有些公文在处理工作、解决问题后,就失去了效力和保存价值,但有些重要公文,则既有现实作用,又有长久的历史作用,成为可保存的珍贵的资料凭证,因此,不能忽视公文的凭证作用。

(五)宣传教育作用。因为行政公文带有法规性、方针政策性、领导指导性,所以在行政管理中发挥着启发觉悟、阐明事理和提高认识水平的宣传教育作用。如下行文,可使下级了解、认识和掌握上级的方针、政策和指示的精神;上行文则不仅可使下级得到上级领导机关有关的指示,而且也可使上级机关了解下情;平行文可使兄弟单位之间互通情报、互相启发、交流经验等。所以,公文有着宣传教育的重要作用。

公文的特点和分类

公文的特点

一般研究者把除了文学作品之外的文章分为记叙文、议论文、说明文和应用文四大类。又把应用文分为公务文书和私人文书两

大门类。公务文书又分为党务文书、政务文书、经济文书、司法文书、军事文书、外交文书等。

本书所介绍、说明的公务文书是仅涉及党务、政务和经济等方面的文书,也就是一般意义上的公文。公文作为应用文的一个门类,同其他门类文章比较,它有哪些“特殊点”和“特殊的矛盾”呢?笔者认为公文作为一种“依法行政和进行公务活动的重要工具”,主要有如下几个特点。

(一)作用的策令性。所谓作用的策令性是指公文具有传递党和国家政策、法令的“公务”作用。如2001年9月26日中国共产党第十五届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》,全面而系统地论述了加强和改进党的作风建设的极端重要性和紧迫性、指导思想和主要任务等十一个重要问题,要求党的领导干部和党员认真、坚决贯彻执行。至于批复、指示、意见、请示和商洽工作的公文,更无不以政策、方针、法令为准绳、为指导,它们同政策、法令的作用息息相关。由此可见,政策性、法令性是公文最主要的本质特点,这一特点贯彻于整个公务活动和公文制作的始终。

(二)内容的公务性。公文是党政机关、社会团体、企事业单位等,为了上情下达、下情上呈、左右沟通和解决一个个具体问题或实现某一项具体目标而创制的。公文的创制者不管是别人代拟的,还是领导者个人自拟的,都只能为了“公务活动”而创制,并且都是为了反映和传达“公务”信息而创制,其内容范围和性质目标,都是党纪国法所规定的。同其他可以“言志”、抒怀、咏物的文体比较,具有具体的公务性内容是公文的又一个重要特点。

(三)作者的法定性。公文作者的法定性是指公文的作者必须是依法成立并能以自己的名义行使权力和担负义务的机关、单位、团体及其法人代表。如1998年3月17日发布的《中华人民共和国主席令·第1号》,“任命朱镕基为中华人民共和国国务院总理”,

其法定作者只能是中华人民共和国主席江泽民;又如前面已提及的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》,其作者只能是中共中央,其他非法定作者无权制作和发布。如果有单位或人员盗用法定作者的名义伪造公文,是违法的行为,必定受到法律的制裁。当然,公文的法定作者只能制发同自己法定职权、身份相称的公文。如法定公文作者超越了自己的“隶属关系和职权范围”发制公文,这种公文也是无效的。这就是公文作者的法定性的基本涵义及其作者的权利与义务。

(四)创制的时效性。所谓公文创制的时效性,就是公文的创制有时效的严格要求,但由于时过境迁,有些公文也有失去时效作用的情况。一般地说,关于宏观的纲领性的战略性的公文或法规规章性的公文时效性比较长,处理具体公务的微观性的公文则时效性比较短。

(五)体式的规范性。每一种公文,都有其特定的适用范围、写作对象、表现内容、使用体式。具体说,公文的体式,主要包括四个方面的内容。一是文种的规范。2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)把现行的公文分为十三个种类;中共中央办公厅1996年5月3日发布的《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》)将公文分为十四个种类,但是决定、通知等九个种类和《办法》是相同的。二是公文格式的规范。《办法》和《条例》都对公文的秘密等级、标题、发文字号等十多项格式提出了具体的要求。三是行文规则的规范。《条例》和《办法》都对行文的原则、行文的隶属关系和职权范围、公文的走向、联合行文等问题,作了具体的规则性的规定。四是公文办理的规范。公文办理包括办理程序、办理原则与方法。办理程序包括拟稿、制作、收发、传递等十多项。办理的基本原则是手续完备、职责明确、正确无误、简便迅速。这些事项要求都是公文体式规范性特点的具体体现。

(六)语言的庄重性。语言是公文的载体。公文又是以党和国家的策令为内容的。它既有法定的权威性,又有规范机关、单位、团体等从事公务活动的作用。所以,在语言的表达上具有庄重性。语言的庄重性的表现,可概括为如下三个方面。一是准确。所谓准确指的是概念明确,判断准确,推理周严,所用引语和数据精确无误。为了做到准确,撰写公文时词语要避免产生歧义,论说褒贬要适度。二是规范。在词语方面,要使用规范化的书面词语,不用或慎用方言、口语、土语,并且要多用直言义,不用婉言义。在句式方面要多用直陈句、肯定句或否定句,少用省略句,慎用限制、修饰成分。三是简明。简明即简洁明快。要做到公文行文简洁明快,就要用最精练的文字表达最丰富的内容,即文约事丰,言简意明。同时,不写空话、套话,不追求华丽词藻,不用描写、抒情等表达方式。

公文的分类

(一)公文分类的意义。

1.能提高公文的撰写质量。把名目繁多的公文按照一定的标准划分为若干类别,从类别上认识和掌握一类公文的基本特点、体式和写作要求,相对地讲,就容易得多了,而且还能熟练地掌握,于是能自如地撰写公文,从而也可以提高公文的质量。

2.有利于公文规范化。公文的创制、发文、收文、管理是一个系统。这个系统已经形成了比较严谨、科学的规范,对每个子系统都有具体的规定。比如发送公文,命令、批复、通报等必须是上级发给下级的;请示、报告则是下级呈送给上级的,不能错位倒置。所以说,正确地把公文分类,对于保证公文正常规范地运转,避免行文关系的混乱及其造成的损失,是有重要意义的。

3.有助于立卷归档。成千上万的公文在完成公务活动任务后,有特殊使命和保存价值的,就要将其有共同特征、又互为联系的,经过分类组合成为一个案卷,以之反映公务活动的历史过程,

也可作为公务活动的历史记录和凭证。同时它还能以后处理同类的公务提供资料或作为借鉴。如果公文不能分类立卷归档,而是人为地随便拼凑组合,杂乱无章,没有来龙去脉,查找时就会像海底捞针,十分困难,甚至误事。可见公文的分类,既有利于保持公文之间的历史联系和公文的完整性,也有利于立卷归档及检索。

(二)分类的一般标准。

1.以公文的走向为标准。按走向标准划分,公文可分为上行文、平行文、下行文和泛行文。

上行文,是下级机关、单位、团体等向其有领导或指导关系的上级机关、单位、团体呈报的公文,如请示、报告、定期汇报的文字材料等。

平行文,是平级机关、单位、团体或没有隶属关系的机关、单位、团体之间,为了商洽业务或有关事项而制发的公文,如函、通知等。

下行文,是上级机关、单位、团体等向所隶属的机关、单位、团体发送的公文,如命令、决定、通知、批复、指示、会议纪要等。

泛行文,指的是没有具体的主送机关的、其行文对象是泛指的公告。如公告、通报、公报等。

以行文的走向作为公文划分种类的标准,有其科学的根据和合理性,但有些公文,如《办法》中新增加的文种“意见”,论其走向,上走、平走和下走都可以,应归为哪一类?这是值得商榷的。是否可以给它一个“多走向”公文的名称呢?这类的公文还有“函”,是否也可称为“多走向”公文呢?

2.以公文的机关为标准。每一种公文都有其机关,机关又各有其性质,于是公文可分为党的公文、行政公文、社会团体公文等。

党的公文,指的是《条例》中规定的“党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的书”。如《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》、《中共海南省委关于贯彻落实〈中

共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》的意见》等。

行政公文,指的是《办法》中规定的“行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书”。如《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》、《关于取缔有奖电子游戏机生产、销售和经营活动的意见》等。

3.以公文的内容性质为标准。以公文的内容性质为标准,公文可划分为指挥性公文,记、议事性公文,知照性公文,报请性公文,法规性公文,计划性公文,调查总结性公文等。

指挥性公文,指的是由上级党、政领导机关制发的,用以安排重大事项或阐明基本方针、政策、原则和方法,需要下级“遵照执行”或根据实况来处理的公文,如指示、决定、批复等。

记、议事性公文,指的是党、政、企等机关单位为了记载某重要事项和协商某问题而制发的公文,如函、会议纪要、大事记等。

知照性公文,指的是党、政机关为了在特定的对象和一定的范围中通知事项或公布情况、提出要求而制发的公文,如通知、通告、通报、公告、简报等。

报请性公文,指的是党、政、团体等机关单位为了向其上级汇报情况、请求指导与解决问题而制发的公文,如请示、报告等。

法规性公文,即法规和规章之类的公文,它们是国家权力机关、团体、企事业单位等根据宪法和法律制定或批准的,用以规定某一重大事项或规范机关、团体职权及其成员的行为规范的公文,如条例、规定、办法、规则、守则等。

计划性公文,是机关、团体、企事业单位等,为了实施其远、近期目标,根据党和国家的方针、政策而拟定的有预见性的措施和步骤的公文,如计划、规划、方案、要点等。

调查总结性公文,是指机关、单位、团体等对典型问题、事件或前一段工作,进行调查、分析、综合,并使之条理化、理论化而得出一些规律性的认识,用以指导今后公务活动的公务文书。

此外,还有按公文来源、机密程度和办文时限来分类的,这里不一一作介绍了。

公文的主旨和材料

公文的主旨

公文同其他种类的文章一样,都是由材料、主题(旨)、结构、语言、表达方式和文体(文种)六个基本要素构成的。这六个基本要素互相作用、密切相关,但各自又有相对的独立性。要创制好公文,就应对它们的内涵、作用、表现方法及写作要求有全面深入的了解和熟练的掌握。本节拟对主旨的概念、作用、确立、表现方法及写作要求进行阐述。

(一)主旨的概念。任何文章都有主题,但在不同的文章中,有不同的称述,如在记叙性的文章中叫做主题思想或主题;在议论性的文章中则叫做中心思想或基本论点;在公文中,为了区别于其他文章的称述,有许多研究者把“主题”叫做主旨。那么何谓公文的主旨呢?有些研究者认为公文的主旨就是公文的基本论点;有些研究者则认为公文的主旨就是公文的中心思想;还有些研究者认为公文的主旨是公文的基本主张或基本要求。总之,要揭示和把握公文主旨概念的内涵,应从研究公文的内容入手。贯穿公文内容始终的意图是公文的灵魂,是公文的统帅,是公文的主旨。可见主旨在公文中是起着支配作用的,只是在不同的公文文种中,以不同的形式来表现而已。

(二)主旨的作用。公文的主旨是公文的统帅、灵魂,处于支配地位。因此,它在一篇公文中有着不可替代的至重要的作用。这可从它同标题、内容、材料、结构、语言、表达方式的关系中得到认识。

1. 主旨统帅标题。公文的主旨同标题有着十分密切的关系,