

河南省哲学社会科学
“九五”规划项目

河南省党政机关、企事业单位
公文行文现状
调查及对策研究

河南商业高等专科学校
二〇〇一年二月

河南省党政机关、企事业单位公文行文 现状调查及对策研究

主 持 人：梁 静

课题组成员：韩 华 李国英

赵 勇 孙留欣

刘旭鹏

河南省党政机关、企事业单位公文行文 现状调查及对策研究

公文是机关、企事业单位在公务活动中形成的文书。随着社会的进步，时代的发展，公文在现代管理中具有越来越重要的作用，现代管理的整个过程和最终结果，都必须付诸文字，即必须通过公文来实现。现行公文种类很多，我们习惯上把它分为两大类，即法定公文和非法定公文，法定公文是指中共中央办公厅、国务院办公厅明文规定的文种，非法定公文是指法定公文以外的被机关、企事业单位广泛使用的文种。公文直接体现着制发者的意图，作为工作的依据、桥梁和纽带而存在，它往往代表党政机关、企事业单位的管理形象和组织形象，其质量高低直接影响着管理的质量和绩效。长期以来，党和政府十分重视公文工作，中共中央办公厅发布了《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》），国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》），各地方政府及其职能部门纷纷制定了公文处理的具体实施办法及细则，对法定公文的种类、名称、用途、格式等作出了明确规定，这些规定对公文规范化工作起到了重要的指导作用。但是，由于改革开放的深入发展，政府机关精简机构、转换职能，企事业单位经营管理模式不断更新，使公文规范化工作面临严重挑战。目前，我省党政机关、企事业单位在工作中仍不断生产着大量不规范公文，公文行文现状不容乐观，公文质量令人忧虑。如果

。 不予以重视，大量的病文将传到 21 世纪，不仅直接影响机关、企事业单位的办事效率和办事质量，而且会严重影响我省的形象。因此，我省党政机关、企事业单位公文行文规范化问题是管理工作中亟待解决的重要问题。

本课题立足于改革发展，管理工作的实际需要，以广泛扎实的调查研究为基础，深入分析在新的经济形势下实现公文行文规范化的重要意义，揭示我省党政机关、企事业单位公文行文现状及影响公文规范化的原因，探讨公文行文规范化的具体方法和措施。

一、公文行文规范化的要求及意义

（一）公文行文规范化的要求

公文行文规范化是指各机关、单位形成并使用的公文符合相应的规范和要求，即法定公文根据实际工作需要，严格按《条例》和《办法》规定来制作、使用，非法定公文制作、办理各环节符合长期使用过程中约定俗成的惯例，做到内容言简意赅，格式符合规定或习惯，文面清晰美观，行文方向正确等。具体来讲，公文行文规范化包括以下几方面：

1、行文内容规范化。它包括主题正确、明确，材料详实，结构合理等。公文在工作中的重要作用决定了任何一篇公文的制作都是非常严肃的事情，其内容要符合客观实际，符合写作规范。第一，主题正确、明确。公文主题是指一篇公文的基本精神和基本观点，是作者在发布命令、汇报工作、总结经验或交流思想时，通过全文所表达出来的基本意图或意见目的。在文种中的具体体现有：如果是旨在传达政策、指令或事项为主

的指令周知性和法规性公文，则表现为公文的写作目的；或是某项方针、政策、办法的具体说明；或是对某个人的问题、某个事件作的结论；或是对某个问题的处理意见等。如果是旨在汇报工作、总结经验或反映情况为主的汇报性、总结性公文，则表现为对某项工作成绩、缺点的看法；或者是对某项工作或问题的评价等。公文的办事目的要求每篇公文都有一个明确的主题，且这个主题要正确，既符合国家法律、政策的要求，又符合实际工作需要。第二，材料详实。公文写作的材料，就是撰写者在表现公文主题时所选用的具体事实、基本情况以及数字、引语等。公文中所用材料，如果是历史、现实材料，要实事求是，客观引用，不夸大，不缩小；如果是预测材料，应是立足客观、运用科学预测方法作出的判断，决不能运用完全凭主观臆想得出的结论。公文材料一旦失真，造成主题错误，其后患无穷。第三，结构合理。公文结构要根据表达主题的需要、材料的性质和文种特点来安排，无论使用纵式结构，或使用横式结构，总之要做到言之有序，层次清楚，上下文自然衔接，文气贯通，使整篇行文组成一个严密的有机整体，很好地表现主题。

2、 文种规范化。即用准确的文种表达作者的意图，达到发文的目的。现行公文种类很多，它们分别适用于不同的组织、不同性质的工作及不同的行文方向等。在工作中，各单位应根据开展工作的性质特点和各文种的使用范围来确定相应文种。法定公文应根据《办法》《条例》的规定，党政通用的有决定、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要 9 种，行政专

用的有命令、议案、公告、通告 4 种，党内专用的有决议、公报、条例、规定、意见 5 种。法定公文文种的使用应严格按国家、地方政府的法规行事，非法定公文文种的使用按惯例行事。工作中，要注意将法定公文和非法定公文区别开，将党委公文和行政公文区别开，将相近文种区别开，不可张冠李戴、合并文种、自造文种等。若错用文种，要么影响办事效率，要么根本达不到预期的发文目的。

3、 语言规范化。即公文文字表述精确、通顺、练达，文句符合语法、逻辑，风格庄重、朴实、真切。长期以来，公文的办事功能决定了其语言不刻意求新、求奇，但必须表意准确、简练，加上它伴随管理活动，发挥管理作用，要求语气庄重、严肃、直接，经常使用语意明确、结构稳定的习惯用语（如大量的介宾结构，稳定的开头用语、引叙用语、询问用语、结尾用语及称谓用语等），形成其特有的语体风格，文学创作中那种幽默、调侃的语言风格在公文制作中不适用。

4、 文面格式规范化。即行文格式写法符合有关法规和习惯。不同公文有不同的文面格式要求。使用法定公文时，在文件格式内容、写法及其用纸大小等方面，应严格按《条例》、《办法》和国家技术监督局发布的《国家机关公文格式》的要求办事，使公文行文的项目构成、书写位置及纸型、排版等都符合规范；使用非法定公文时，应根据各文种特点及其使用惯例来确定纸型和写作格式。

5、 行文方式、对象规范化。即确定的行文方式和行文对象准确。公文行文方式有多种，主要有逐级行文、越级行文、

多级行文等，行文对象也往往有主次之分，在制发公文时，要根据发文目的充分考虑行文对象和行文方式等因素，如某文是内部使用还是对外发文；是报给上级，还是发给下级，或送给平级；是采用逐级发文形式，还是采用越级或多级发文形式；是发给一个对象还是多个对象；若是发给多个对象，是将它们都作为主送单位，还是有针对性地分别将它们确定为主送单位和抄送单位，做到行文对象准确，行文方式恰当，确保行文准确、迅速，提高公文的办事效能。

（二）公文规范化的意义

近年来，党政机关、企事业单位在管理活动中，往往通过公文进行指挥、控制、沟通和反馈信息，达到其管理目的。无论是机关，还是企事业单位，在对外联系方面，要定期不定期地通过“报告”向上级汇报工作，反映情况；遇到实际困难请求上级帮助解决，或请求上级明确政策时，要使用“请示”。上级要使用“决定”对重要事项或重大行动作出安排；使用“通知”向下级布置工作任务，告知有关事项；运用“通报”来表扬先进，批评错误。平级或不相隶属单位之间往往用“函”来联系业务，商洽事务。企业间开展销售、采购、项目合作等经济活动往往要与有关单位签订合同文书等。在内部管理方面，为完成某项工作任务，事先就人力、物力、财力、时间的分配和使用问题进行周密考虑并形成“计划”，以此来指导工作实践；某项工作完成或告一段落后，往往要对前期工作进行回顾、概括，上升到认识高度加以审视，从而肯定成绩，发现问题，在此基础上形成“总结”，作为后期工作的借鉴；对单位或系统内

的情况、问题，有计划、有目的地开展调查研究，得出客观公正的结论，由此形成有叙有议的书面材料“调查报告”，为领导决策提供重要依据等等。可以说，公文贯穿各级组织管理活动的始终，党政机关、企事业单位的各项重要工作都与公文有直接的联系，或是以公文为桥梁、纽带达到办事的目的，或是以公文体现其工作结果等。尽管目前我国通讯技术比较发达，电话、电报、传真、计算机网络等通讯手段逐渐普及，并以其传播信息速度快仍然受到社会普遍欢迎，但公文以其形式严肃、表意准确稳定、经济实用、备查效果好等优势而得到上级机关的重视和各级组织的广泛使用。所以，目前管理活动中的大量信息依然靠公文来承载、传递，当然有时因特殊需要，也将电话、电报、传真等作为公文的辅助手段来使用。

实现公文规范化，其意义十分重大，主要表现在以下几方面：

1、公文规范化是解决实际问题，提高办事效率的重要手段

规范的公文能真切地体现作者的发文意图，主题明确，表达准确，格式规范，就会在管理过程中发挥更大的作用。如布置工作任务的“通知”，文种选择正确，会给受文单位以明确的提示：告知事项、安排工作。正文中讲明工作的意义，以引起受文单位重视，便于统一思想认识。讲明工作任务及工作方法步骤，作为受文单位采取相应行动的指南。若将其方法步骤分项写明，更易使受文单位贯彻执行。全文语气庄重、严肃，格式规范，无疑会使受文单位重视该项工作，并认真完成。如果

该“通知”不规范，或工作任务不明确，工作要求不切实，或文种错用，或受文单位确定不当，或语言不准确、不简洁，语气不严肃，或格式不规范等，就可能会出现这样那样的问题，如：“通知”发出去了，但没有引起受文单位的重视；或受文单位接到“通知”后无所适从，纷纷通过各种方式向发文单位询问有关问题；或受文单位按“通知”要求去做，其结果五花八门；或因语言罗嗦而浪费受文单位的时间等。

2、公文规范化是实现办公自动化的前提

近年来，随着我国经济的稳步发展，从党政机关到企事业单位，办公条件逐步得到改善，现代化办公机具快速进入各级组织，办公自动化进程不断加快。在办公过程中，管理人员只有具有较高的素质，使用文种正确、表意准确、格式规范的公文，加上相应的现代办公机具，才能通过人机有效结合，迅速完成管理任务。如果我国公文依然停留在各系统各单位自行其是的状态，即使购置有先进的办公机具，也很难在短期内真正实现办公自动化。可见，提高公文质量，实现公文行文规范化，能有效加强机关、企事业单位内部管理，推动现代化管理进程。

3、公文规范化是管理现代化、规范化的重要标志

我国各级组织在现代管理中正逐步实现管理规范化、现代化。公文是实施现代化、规范化管理的重要工具，是现代化管理功能的直接体现。公文的制作、传递和生效是与现代化管理同步的，结合一体的。一个组织，其管理的规范化程度，工作效率的高低，与其使用公文的情况和结果有着直接的关系，它若能使用规范的公文，不仅可以提高工作效率，还能树立良好

的组织形象。所以说，公文规范化是各级组织管理现代化、规范化的重要标志。

二、 河南省党政机关、企事业单位公文行文现状及其分析

为准确把握河南省党政机关、企事业单位公文行文现状，课题组成员从 2000 年 2 月至 8 月，在全省范围内对各级党政机关、各类企事业单位按级别、地域、行业分别进行了调查。调查的途径和方法：一是深入单位，查阅该单位近年来形成的全部公文，二是与单位领导及文秘人员交谈，了解其对上级有关公文工作规定的认识及所在单位在公文行文中所采取的具体做法，三是通过电话了解部分单位公文工作情况，四是向部分单位收集散文件。通过课题组成员的共同努力，我们对全省各级机关、企事业单位的公文情况进行了调查，其中，机关包括省、市、县、乡各级机关；企业包括大中型国有企业、小型国有企业、外资企业、合资企业、私营企业；事业单位包括学校、科研单位、医院等，收集典型文件近千篇。

（一）河南省党政机关、企事业单位公文行文现状

这次调查，课题组成员有计划地着重对调查对象 1999 年度的法定公文进行仔细翻阅、认真分析研究，以准确掌握调查对象使用法定公文的数量、文种及其规范程度，同时兼顾 1997、1998、2000 年度的法定公文及近年来使用的非法定公文行文现状。现介绍部分调查对象 1999 年度法定公文使用情况：

单位名称	发文	文种数量	规范公文
------	----	------	------

	总数	决定	通知	通报	请示	报告	批复	意见	函	其它	数量	比例 %
济源市人民政府	281	4	155		22	5	10	15		18	228	81
中共济源市委	283	10	163	3	13	3	10	40			224	79
焦作市人民政府	145	10	108	3				12		12	119	82
中共焦作市委	533	30	355	2	19	17	1	23		6	426	80
驻马店地区行政公署	275	11	111	8	69	11	19	2	6	38	216	75
驻马店公署办公室	116	3	70	7	12	13	3		1	7	90	78
驻马店市人民政府	150	3	63	1	5	16	14	7	3	38	108	72
驻马店市府办公室	68		56	3			6	1		35	51	75
中共驻马店市委办	88	3	63	6		1	5	7		3	65	74
许昌市人民政府	281	15	150	2	62	10	5	10	12	15	242	86

中共瀋河 区委	89	15	49	2	4	4	3	6		6	61	69
瀋河区人 民政府	79	2	47		19	10	1	1	3		58	74
平輿县人 民政府	138	11	96	3	14	5	5	2	1	1	94	68
平輿县政 府办	54		48	6							37	68
中共平輿 县委	112	13	55	2	9	8	3	15		7	81	72
中共平輿 县委办	66	1	45	11				6		3	46	69
泌阳县人 民政府	176	8	80	7	15	15	27	17		7	116	66
中共泌阳 县委	119	10	66	1	4	18	1	15		1	82	69
王屋乡人 民政府	50	7	25		6	3	2	4		6	32	64
中共王屋 乡委员会	43	3	24		3	1	2	6		4	28	66
驻马店卷 烟厂	185	10	87		82	3				3	107	58
漯河烟草 专卖局	176	17	81		40	11	16			11	125	71

漯河烟草公司												
济源钢铁公司	152	10	91	2	5	9	1	8	2	24	90	59
济钢公司经理办	83	15	47	1		1		1		18	51	61
漯河双汇集团公司	164	12	40	1	49	38		1		26	121	73
河南商业高等专科学校	67	9	21	1	20	7		2		7	52	78
河南恒运集团石油股份有限公司	28		21		2	2	1		2		20	70

注：1、调查对象使用的其它文种有会议纪要、申请、汇报、规定、办法、要点、计划、总结、方案、议案、细则、安排等，还有一些公文无文种提示。2、规范公文包括完全符合有关规定及写作规律的公文和虽存在一些小问题，但从总体上看基本规范的公文。

我省各级党政机关、企事业单位在工作中使用的非法定公文种类也很多，如普遍使用计划、总结、简报、调查报告、规章制度、合同等种类，企业单位还经常使用市场调查与预测报告、经济活动分析报告等文种。调查结果表明，这些公文的规范情况，与使用单位的法定公文规范情况基本一致，此处不再

赘述。

（二）河南省党政机关、企事业单位公文行文现状分析

课题组成员通过多方面、多层次调查，收集了大量可靠的资料，并在此基础上进行了深入细致的分析。我们认为，这次调查计划性强、方法灵活、涉及单位多、收集资料全面，调查结果基本上反映了我省机关、企事业单位公文行文的现状。从总体上看，我省各机关、企事业单位普遍使用通知、决定、请示、报告等法定公文和计划、总结、简报、规章制度、调查报告、合同等非法定公文，这些种类的公文，在被调查单位中使用率达 98%。在法定公文中，以“通知”使用频率最高，有近一半的调查对象所用通知的数量占所用全部法定公文数量的 50%以上，有的达到 70%。在非法定公文中，使用频率最高的是“简报”类，调查得知，所有机关、事业单位和绝大多数企业单位都使用简报，其中 72% 的单位使用 2 种以上简报，有 34% 的单位使用 3 种以上简报。从公文规范程度上看，各机关、企事业单位之间存在着很大差异。在机关中，地市级以上机关的公文规范程度高，如焦作市人民政府 99 年度的公文，规范率达 82%，济源市人民政府 99 年度的公文，规范率达 81%。县级以上机关尤其是乡镇政府的公文普遍不规范，其正文写作质量不高，格式不规范，管理更是混乱。如王屋乡政府 99 年度共发文 50 篇，其中不规范公文 18 篇，占 36%。在企业中，大型企业的公文比较规范，如双汇集团公司 99 年度共发 164 篇公文，规范公文占 74%，而不少小型企业的公文，规范程度较低且保存不完整。事业单位的公文，规范状况较好，与国

有大中型企业状况相当，如河南商业高等专科学校和河南省机械设计研究院 99 年度的公文，规范率均达 75% 以上。

为深入认识问题，分析原因，探讨解决问题的方法，现将我省党政机关、企事业单位公文行文中存在的主要问题归纳如下：

1、正文质量不高

公文正文是公文的主体部分，其写作质量高低，直接影响着发文目的的实现，所以，考察公文是否规范，首先要看其正文写得如何。根据调查掌握的情况，我省党政机关、企事业单位的绝大多数公文能很好或较好地表达作者的意图，但仍有 8% 左右的公文因正文质量有问题而难以达到发文的目的。公文正文质量问题表现在：

（1）主题不突出。即因种种原因，在正文中没有突出发文的目的，主要表现在以下几方面：其一，内容与目的不一致。平顶山市某水泥厂发的《关于表扬本季度销售工作先进分子的通报》，其目的是表扬在销售工作中取得突出成绩的工作人员，进而号召大家向这些先进人物学习，把全局工作搞好。该文正文这样写道：

“本季度是我厂产品销售淡季，但销售部的同志勤奋努力，不断开拓新市场，取得了喜人的成绩。现将本季度销售水泥 1000 吨以上人员名单公布如下”

接着列出有关人员名单就结束全文。这篇通报虽明确了通报的对象，但并没有指出通报的意义，也没有根据通报事件发出号召或提出要求。显然，该文主题不突出，不能很好地发挥

其应有的作用。其二，内容杂糅。在一篇公文中既有汇报性内容，又夹带请求事项，或对同一对象既表扬，又批评，重点不突出，主题不明确。如某保险公司发的一篇《关于配合农村经济、民营经济快速发展，增强风险保障的报告》，前半部分主要汇报了该公司结合当地农村和民营经济的具体情况，推出了一系列险种，转化了风险危机，降低了风险损失。但后半部分却转而写“为此，特向县政府请示”，希望县政府给予大力支持，解决一些实际困难。导致整篇公文主题模糊，不知所云。其三，内容散乱，。有些公文正文内容驳杂，不分主次，大事情、小问题一应列出，甚至把不相关的内容放在一起，重点不突出，主题不集中、不明确，加大了上级办理公文的难度。如某县委办公室发的《关于加强国庆期间安全保卫、制止奢侈浪费的通知》一文，把两项根本没有任何联系的内容——安全保卫和奢侈浪费放在一篇公文里，显得主题不集中、不明确。

（2）材料不详实。无论对外发的公文，还是内部使用的公文，也无论是法定公文，还是非法定公文，为达到办事的目的，都必须使用详实的材料。有些单位的公文，因材料不充分而造成其主题不突出，也有的单位处于局部利益的考虑或工作不负责任，随意编造事实，篡改真实数字，导致公文主题与实际不符。凡此种种，都会直接影响公文办事的效果。现行公文中存在的主要问题有：其一，事实不具体或不真实。有些单位的通报，没有把通报事件具体写出，很难给读者留下深刻印象，结果发通报的目的就无法顺利达到。也有些单位只考虑局部利益，给上级报送的请示或报告的内容不真实，数字不准确，势必影

响工作大局。其二，理由不充分或事项不明确。在请示这种文种中，为了达到发文目的，必须把请示的理由说足说透，让上级信服。而有的请示只是笼统地说“在工作中遇到了困难”或“由于工作需要”，接着就开列请示事项。没有写出困难究竟达到什么程度，工作如何需要，是否急需，这样就很难达到发文目的。另外一种情况是，有些请示虽讲清了请示理由，但请示事项不明确，只是说“请求上级予以支持（或支援）”，没有写明白要求上级怎么支持，在哪方面（如政策、资金、人力、物力等）支持，多大的支持，有没有时间上的要求，结果影响了办理公文的效率。其三，要求不明确。有些单位制发操作性比较强，要求下级贯彻执行的公文时，往往只重视写明白具体的事项，却忽略了办理的要求。如某县教育局发的《关于减轻中小学生课业负担、强化素质教育的通知》，其中虽然讲明了减轻中小学生课业负担，强化素质教育的意义和通知的具体事项，而对如何操作没有提出具体要求，势必影响受文单位顺利贯彻实施。其四，措施不得力。有些要求下级贯彻执行的公文，没有制定出得力措施，导致受文单位执行中困难重重。如某单位制订的《2001年营销计划》提出了加强营销管理，提高营销业绩，使本年度销售收入达到一千万元的目标，但具体如何加强营销管理，包括转变观念、提高销售人员素质、改进方法等等却没有涉及或一笔带过，那么，这份计划就失去了应有的指导性、约束性。

（3）结构不合理。 文章无论采用什么结构形式，既要考虑表达主题的需要，还要注意符合所表述事物的发展规律和人