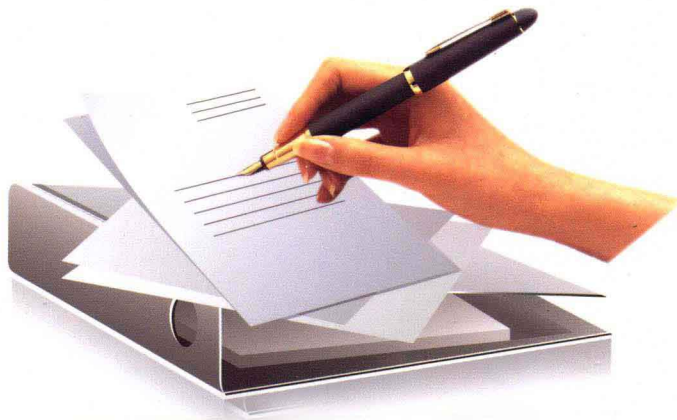


党政公文写作

— 规范 · 写作 · 实例

王文军编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

党政公文写作

——规范·写作·实例

王文军 编著

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本文以《中国共产党公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》、《国家行政机关公文格式》作为构建全书框架的依据,以最新的公文为范例和分析对象,全面介绍党政公文写作的基本规范、格式和文种要求。公文写作是各类机构和各级机关日常应用写作的重要内容之一,而党的机构和行政机关的公文写作有异有同,一般情况下,写作教材通常只注意行政公文而忽略党的公文。因此,本书将党政公文作为一个整体的叙述对象,既归纳总结两者相同之处,又辨析厘定它们相异之点,这对本书的使用者提供了实用有效的帮助,同时也是本书着力尝试的创新之点,本书可作为大学文科类学生教材,也可作为公务员参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

党政公文写作:规范·写作·实例/王文军编著.

—上海:上海交通大学出版社,2011

ISBN 978-7-313-06971-9

I. 党... II. 王... III. 公文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 235505 号

党政公文写作

——规范·写作·实例

王文军 编著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海颀辉印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:10.25 字数:192千字

2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷

印数:1~2030

ISBN 978-7-313-06971-9/H 定价:22.00元

目 录

第一章 党政公文的概念与特点	1
第一节 党政公文的概念	1
第二节 党政公文的写作特点	4
第二章 党政公文的种类与格式	7
第一节 党政公文的种类	7
第二节 党政公文的格式	7
第三章 党政公文的行文规则	20
第一节 党政公文的行文关系	20
第二节 党政公文的行文方式	27
第三节 党政公文的行文规则	29
第四章 指挥性公文写作	32
第一节 命令(令)	32
第二节 决定 决议	36
第三节 指示 批复 意见	54
第五章 报请性公文	66
第一节 报告	66
第二节 请示	70
第三节 议案	77
第六章 知照性公文	81
第一节 通知	81
第二节 通报	86
第三节 公告	90
第四节 通告	93
第五节 公报	99

第六节 函	113
第七节 会议纪要	117
第七章 规约性公文	126
第一节 条例	126
第二节 规定	147
后记	159

第一章 党政公文的概念与特点

第一节 党政公文的概念

从写作学的角度看,公文是应用文的一种。顾名思义,公文是用于处理公务的文书。广义地说,公文的“公”泛指一切公共事务,狭义地说,公文的“公”是指党和国家机关的事务^①。本书主要讨论后一种公文,即党和国家机关在行使职权、实施管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书。要全面、准确理解党政公文概念的内涵,可以从其定义中提取三组关键词。

第一组关键词是党和国家机关。这组关键词明确了公文形成的主体:党和国家机关。党和国家机关具有法定地位,其职权受到国家法律、法规的保护。《中华人民共和国宪法》规定:“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”各民主党派和中国共产党一样,都需要运用公文作为办理公务的工具。中国共产党作为执政党,无论是其组织机构的规模,还是其公文写作和处理的数量,都是其他民主党派无法比拟的。本书所说的“党政公文”中的“党”特指中国共产党。在党的各级领导机关方面,中共中央办公厅1996年5月3日印发的《中国共产党机关处理条例》指出:“党的机关公文,是党的机关实施领导,处理公务的具有特定效力和规范格式文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具。”在国家各级行政机关方面,国务院2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》指出:“行政机关的公文(包括电报),是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,是依法行政和进行公务活动的重要工具。”除了党和国家机关之外,其他依法建立的社会组织也是公文的撰制者、使用者。

第二组关键词是行使职权、实施管理。这组关键词指出了公文形成的条件:实施领导,处理公务。各级党组织和国家各级机关在实施领导、行使职权的过程中,必然会产生表达自身意志、传达政策命令的文件材料。公文是所有文件材料中最常见、常用的一种。

第三组关键词是法定效力和规范体式。这组关键词揭示了公文形成的形式:

^① 满宗洲,张保忠,李传来.党政公文写作指要[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2002:1.



具有法定效力和规范体式。公文和其他文种不同,它一经形成,就体现着撰制者——各级党政机关的意图,作为承载各级党政机关意图的公文,就理所当然地拥有了法定效力。正因为公文具有无可置疑的法定效力,其体式也远比其他文种更讲究规范。除了各级党政机关的办公厅(室)根据自己的工作实际情况,制定了有关公文的规范格式外,国家相关部门还颁布了相应的国家标准,对有关公文的格式作了统一规范。一般而言,凡是国家标准明确的格式规范,不论什么级别的机关都必须遵循;凡是上级机关明确的格式规范,下级机关必须遵循。



图 1.1 中国共产党新闻网,网址:www. peopledaily. com. cn

中国共产党新闻网简介

人民网“中国共产党新闻网”于2006年7月1日全新改版后正式推出。目前已建成新闻信息发布、思想理论宣传、党史资料库、网络互动、在线服务,以及多语种等六大内容板块。“中国共产党新闻网”除中文简体、繁体外,还开设了蒙文、藏文、维吾尔文、哈萨克文、朝鲜文、彝文、壮文和英文、日文、俄文版,成为互联网上最集中、最系统、最全面地介绍中国共产党的权威网站。

人民网中国共产党新闻、中国人大新闻、中国政府新闻、中国政协新闻、中国工会新闻、中国妇联新闻、中国科协新闻等栏目构成中央网群板块,已成为发布国家重要新闻、权威解读政策法规和沟通人民群众的重要桥梁。

人民网地方领导留言板,是全国性的领导干部网络留言系统,为全国60多位书记省长,近1000位副省长、地市级党政正职官员及1000多位县委书记分

别开通页面,供网友留言交流。创办三年来,已有数十位书记省长、近百位地市级领导公开向网友做出回应,近万项网友问题得到解决,已成为广大网友沟通领导、传递民意的首选渠道,中国互联网最受瞩目的官民互动平台。

(资料来源:www.peopledaily.com.cn)

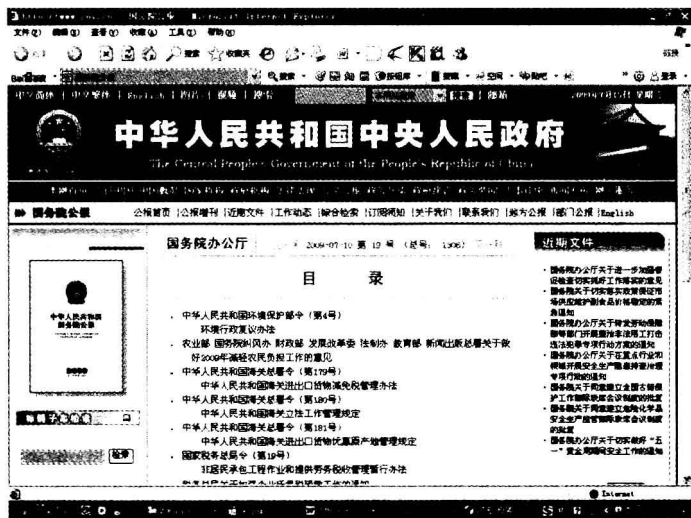


图 1.2 中国政府网,网址:www.gov.cn

中国政府网简介

中华人民共和国中央人民政府门户网站(简称“中国政府网”)是在党中央和国务院领导同志关怀、指导下,由国家信息化领导小组批准建设的。

中国政府网作为我国电子政务建设的重要组成部分,是政府面向社会的窗口,是公众与政府互动的渠道,对于促进政务公开、推进依法行政、接受公众监督、改进行政管理、全面履行政府职能具有重要意义。

中国政府网是国务院和国务院各部门,以及各省、自治区、直辖市人民政府在国际互联网上发布政府信息和提供在线服务的综合平台。中国政府网现开通“今日中国、中国概况、国家机构、政府机构、法律法规、政务公开、工作动态、政务互动、政府建设、人事任免、新闻发布、网上服务”等栏目,面向社会提供政务信息和与政府业务相关的服务,逐步实现政府与企业、公民的互动交流。

(资料来源:www.gov.cn)



第二节 党政公文的写作特点

从内在关系上讲,党政公文的写作特点是建筑在党政公文特点基础上的,而党政公文的特点又是从党政公文的概念内涵中演绎出来的。本书着重讨论党政公文的写作,对写作以外的问题所做的陈述尽量精简,基于这点,此处对党政公文其他的知识要点不再敷陈,仅对党政公文的写作特点与其他知识点之间的逻辑联系做一简单的勾勒。

一、写作的遵命性

党政公文的形成主体是各级机关,党政各级机关是党政公文的法定作者。党政公文的撰制和发布,表达、体现的是法定作者的意志而不是具体写作者意思。具体地写作者往往是被动的,是一种受命写作、被动写作。作者如果是秘书,那么他的写作活动就是要完成领导交给的任务;作者如果是领导,他的写作也不可能只是个人意愿的表达。机关工作的环境是非常复杂的,上要遵循上级领导机关的指示,下要契合下级单位的现实,同时还要统一领导班子成员的认识,充分发扬党内民主、体现集体领导的精神。因此,即使是机关最高领导自己动手写的公文,也是受命写作,不可能像其他写作如合同、小说那样,是自己意思的充分表达。

二、写作的群体性

党政公文的写作一般有三种情况,一是从头到尾全由一人完成;二是由两人或两人以上合作完成;三是由多人组成的写作小组共同完成。后两种情况群体性特征明显,无须再论,第一种情况算不算集体写作?在一些机关中,有些办公室秘书往往就是一人包办公文的写作。虽然如此,其写作性质仍然属于集体写作,和作家创作文学作品不一样。党政公文写作虽有一个主要的拟稿人,但在成文过程中,从授意、起草、修改到审核,凝聚着集体劳动的智慧,绝不是一个人的写作所能完成得了的。正因为如此,公文写作并不追求个人写作风格,而是把展现文体风格放在第一位。优秀的公文之所以出色,并不在于它在字里行间透露出作者自己鲜明的个人风格,而是在于它全面、准确、明白、简洁的传达了撰制者的意图。

三、写作的限时性

党政公文为解决现实问题而作。现实问题错综复杂,有的是已经发生、需要即刻处理的“燃眉急事”;有的虽然没到需要即刻处置的程度,但也是社会已经或者将要出现的现实问题。各级机关在撰写公文时,在时限上要求很高,尤其是党政紧急

公文,要限时发出,限时办理,急迫性很强,绝对不允许拖拉。即使是那些对重大历史问题进行回顾的公文,也和历史著作“十年磨一剑”不同。如1981年6月,党的十一届六中全会做出《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,对建国32年来党的重大历史事件,包括对中央一些负责人的功过是非,进行实事求是的分析,作出公正的评价,目的是统一全党思想,引导大家团结一致向前看。

四、写作的规范性

文学写作贵在创新,包括表达形式、叙事结构、故事内容等最忌陷入模式化。但党政公文写作却一定要讲究格式的规范,用语的规范,作者决不能自作主张,标新立异。从文本格式到语言表述,都必须要按照规范、要求去做。写作公文的基本目的,是为了传达制文机关有关某件事情的意图,公文为现实工作而作,不是为展现作者的写作才华而作。公文的规范、格式是在长期使用中形成的,并被证明是有益、有效、有用的。

五、写作的针对性

党政公文写作除了少数文种(如公告、公报)外,绝大多数文种的读者对象都是定向的,尤其是一些保密党政公文,其读者对象更为有限、明确。定向写作,要求作者要有很强的“定位”意识。例如,上行文的行文用词和下行文就不能一样,而上行文中比较接近的报告和请示其具体的行文特别是对行文要求的表述也不一样。一旦明确了某篇公文是写给谁看的,就能在行文的各个方面细加注意,有的放矢。

六、写作的政策性

党政公文为解决公务问题而作。我国党政机关是以层级制为主的体系结构,各级领导机关制发的公文是用以传达党和政府的方针、政策、意图以及各项具体决策的。通过制发公文,来领导和指导各地区、各部门和各单位的工作,又要为基层解决实际问题。因此,公文的内容既要符合党和国家的方针政策,又要提出便于基层执行政策,同时,还要注意政策的连续性。一份公文往往涉及许多方面,受着多方面政策规定的制约,因而必须注意与各方面的政策规定相一致,防止互相抵触。^①

《中华人民共和国国务院公报》(简称《国务院公报》)是1955年经国务院常务会议决定创办,由国务院办公厅编辑出版的面向国内外公开发行的政府出版物。《国务院公报》集中、准确地刊载:国务院公布的行政法规和决定、命令等

^① 饶士奇. 公文写作与处理[M]. 北京:线装书局,2000:32.



文件；国务院批准的有关机构调整、行政区划变动和人事任免的决定；国务院各部门公布的重要规章和文件；国务院领导同志批准登载的其他重要文件。《中华人民共和国立法法》规定：在国务院公报上刊登的行政法规和规章文本为标准文本。在国务院公报上刊登的各类公文与正式文件具有同等效力。

中华人民共和国国务院公报 2010 年第 1 号

目 录

- 中华人民共和国国务院令(第 568 号)
行政学院工作条例
- 国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见
- 国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知
城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法
- 国务院办公厅关于成立国务院促进中小企业发展工作领导小组的通知
- 国务院办公厅关于采取综合措施对耐火粘土萤石的开采和生产进行控制的通知
- 国务院关于发布第七批国家级风景名胜区名单的通知
第七批国家级风景名胜区名单(共 21 处)
- 工业和信息化部 科技部 财政部 税务总局关于印发《国家产业技术政策》的通知
国家产业技术政策
- 中华人民共和国水利部令(第 37 号)
海河独流减河永定新河口管理办法
- 中华人民共和国水利部令(第 38 号)
黑河干流水量调度管理办法
- 人民银行 财政部 银监会 保监会 林业局关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见
- 国家安全生产监督管理总局令(第 19 号)
防治煤与瓦斯突出规定
- 中国证券监督管理委员会令(第 62 号)
关于修改《中国证券监督管理委员会发行审核委员会办法》的决定
中国证券监督管理委员会发行审核委员会办法

(资料来源:中国政府网)



中华人民共和国
国务院公报

REPUBLIC OF CHINA
STATE COUNCIL GAZETTE

2010
第 1 号

第二章 党政公文种类与格式

第一节 党政公文的种类

党政公文的种类很多,在实际工作中,人们常常把它们分为两类:机关法定公文;机关常用公文。法定公文指的是《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》)和《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)中规定的公文。常用公文指的是各级机关在实际工作中,根据需要经常使用的公务文书,如规章、简报、计划、总结等。本书只讨论机关法定公文的写作。

根据 1996 年 5 月 3 日中共中央办公厅发布的《条例》规定,目前我国法定的党的机关公文种类有 14 种:决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

根据 2000 年 8 月 24 日国务院发布的《办法》规定,目前我国法定的行政机关公文种类有 13 种:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

从《条例》和《办法》中可以看到,党政机关明确规定的公文主要文种共有 27 个,其中 9 个是相同的,即决定、意见、通知、通报、请示、报告、批复、函、会议纪要;不同的也有 9 个,其中属党的机关的 5 个,即公报、指示、决议、条例、规定,属国家行政机关的 4 个,即命令(令)、议案、通告、公告。由此可见,党政公文的文种设置既有相同之处,又有不同之点。从写作的角度说,对相同的文种可以归类掌握,如果同中有异,则要细加甄别;对不同的文种则应分别掌握,如果异中有同,也应比较互鉴。本书第四章至第六章在陈述各种文种写作时,就是按这一思路展开讨论的。

第二节 党政公文的格式

一、党政公文用纸规格及版面尺寸

和其他文种相比,党政公文的写作有严格的格式要求。这种要求的主要依据有三个,党的公文格式主要依据《条例》第三章公文格式;行政公文格式主要依据《办法》第三章公文格式和《国家行政机关公文格式》(以下简称《格式》)。其中,《格



式》由国家质量技术监督局在 1999 年 12 月 27 日发布,属于国家标准,它对公文格式的规定更细致、更具体。以下的介绍主要以行政公文的格式为主,同时介绍党的公文格式要求。

《条例》对公文用纸规格作了两种规定,可以采用 16 开型(长 260 mm,宽 184 mm),也可采用国际标准 A4 型(长 297 mm,宽 210 mm),两种规格都为左侧装订。《办法》说公文用纸一般采用国际标准 A4 型。《格式》对行政公文用纸的版面尺寸作了如下的规定:公文用纸采用 A4 型纸,A4 型纸的幅面尺寸是 210 mm×297 mm,公文的版心尺寸为 156 mm×225 mm(不含页码),页边与版心四周尺寸分别是:天头(上白边)为 37 mm±1 mm;地脚(下白边)为 35 mm±1 mm;订口(左白边)为 28 mm±1 mm;翻口(右白边)为 26 mm±1 mm。如图 2.1 所示。

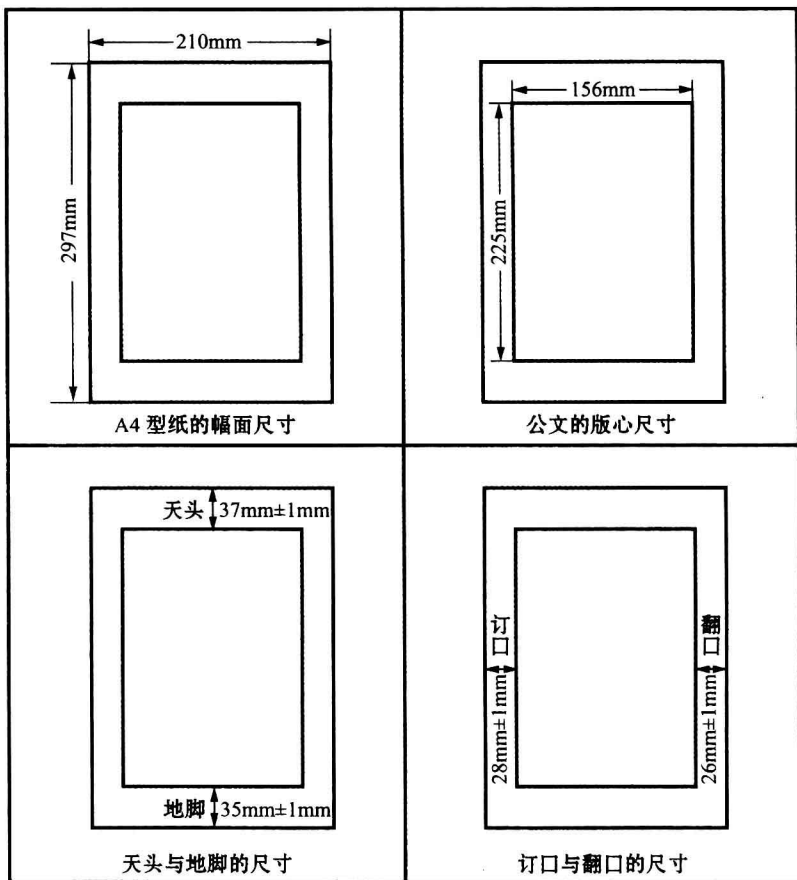


图 2.1 公文 A4 纸幅面尺寸

二、党政公文的基本格式

《条例》规定,党的机关公文由版头、份号、密级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、发文机关署名、成文日期、印章、印发传达范围、主题词、抄送机关、印制版记等 17 项内容组成。《办法》规定,行政公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。《格式》把行政公文的格式分为眉首、主体、版记三大部分。

(一) 眉首

1. 公文份数序号

公文份数序号是将同一文稿印制若干份时每份公文的顺序编号。行政公文如需标志公文份数序号,用阿拉伯数码顶格标志在版心左上角第一行。党的秘密公文应当标明份号,标注位置在公文首页左上角。

2. 秘密等级和保密期限

《格式》规定,凡是涉及国家秘密的行政公文应当标明密级和保密期限,其中“绝密”、“机密”级公文还应当标明份数序号。标志秘密等级,用 3 号黑体字,顶格标志在版心右上角第一行;同时标志秘密等级和保密期限,用 3 号黑体字,顶格标志在版心右上角第一行,秘密等级和保密期限之间用“★”隔开。《条例》规定,党的公文的秘密等级,标注于份号下方。

3. 紧急程度

紧急程度是对公文送达和办理的时间要求。《格式》要求行政紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”。具体格式是:用 3 号黑体字,顶格标志在版心右上角第 1 行;如需同时标志秘密等级与紧急程度,秘密等级顶格标志在版心右上角第 1 行,紧急程度顶格标志在版心右上角第 2 行。《条例》规定,紧急文件应当分别标明“特急”、“加急”,紧急电报应当分别标明“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。

4. 发文机关标志

《格式》规定,行政公文的发文机关标志由发文机关全称或规范化简称后加“文件”组成;对一些特定的公文可只标志发文机关全称或规范化简称。《条例》把这部分内容称为版头,标注的方式也和行政公文有同有异,通常有四种形式:①制发机关名称加“文件”两字,如《中共中央文件》;②制发机关名称加括弧标注文种,如《中国共产党河南省委员会(报告)》;③《中共××办公厅(室)文件》、《中共××办公厅(室)(××)》;④《中共××部文件》、《中共××部(××)》。具体格式方面,《条例》只要求把版头用套红大字居中印在公文首页上部。如是联合行文,版头可以用主



办机关名称,也可以并用联署机关名称。在民族自治地区,发文机关名称可以并用自治民族的文字和汉字印制。《格式》对发文机关标志的规定更为具体。发文机关标志上边缘至版心上边缘为 25 mm,对于上报的公文,发文机关标志上边缘至版心上边缘为 80 mm。发文机关标志推荐使用小标宋体字,用红色标志。字号由发文机关以醒目美观为原则酌定,但最大不能等于或大于 22 mm×15 mm。联合行文时应使主办机关名称在前,“文件”二字置于发文机关名称右侧,上下居中排布;如联合行文机关过多,必须保证公文首页显示正文。

5. 发文字号

党政公文的发文字号组成部分相同,都由发文机关代字、发文年度和发文顺序三部分组成。在格式标注方面,《条例》仅要求把发文字号标注于版头下方居中或者左下方。联合行文,一般只标明主办机关的发文字号。《格式》对发文字号标志的规定也更为具体:发文字号位置在发文机关标志下空 2 行,用 3 号仿宋体字,居中排布;年份、序号用阿拉伯数码标志;年份应标全称,用六角括号“〔 〕”括入;序号不编虚位(即 1 不编为 001),不加“第”字。联合行文,只标明主办机关发文字号。发文字号之下 4 毫米处印一条与版心等宽的红色反线。

《格式》对发文字号的规定非常具体、清楚,但在实际行文中,发文字号却是一处“事故多发地”,几乎在《格式》每一处规定的地方都会看到有些公文写错、标错。如将年份〔2009〕写成〔2009〕或(2009),将序号 26 号写成 026 号或第 26 号,有的公文甚至会把发文机关代字、发文年度和发文顺序三部分内容都写错了。发文字号的内容简单,只要认真细致,写错、标错的问题是完全可以避免的。

6. 签发人

《条例》和《办法》都规定,上报的公文应当由签发人签发。《条例》要求在发文字号右侧标注“签发人”、“签发人”后面标注签发人姓名。《格式》规定,“签发人”平行排列于发文字号右侧。发文字号居左空 1 字,签发人姓名居右空 1 字;签发人用 3 号仿宋体字,签发人后标全角冒号,冒号后用 3 号楷体字标志签发人姓名。如有多个签发人,主办单位签发人姓名置于第 1 行,其他签发人姓名从第 2 行起在主办单位签发人姓名之下按发文机关顺序依次顺排,下移红色反线,应使发文字号与最后一个签发人姓名处在同一行并使红色反线与之的距离为 4 mm。

《格式》明确指出,眉首部分的红色反线的长度与版心相同,但对反线的粗细未作规定。虽然未作规定,也不应随便处置。在具体操作中,可以有两种做法,一是以上级机关的文件为依据;二是以合宜为度。



(二) 主体

1. 公文标题

《条例》规定党的公文标题由发文机关名称、公文主题和文种组成,位于发文字号下方。《办法》要求公文标题应当准确简要地概括公文的主要内容并标明公文种类,一般应当标明发文机关。公文标题中除法规、规章名称加书名号外,一般不用标点符号。《格式》对标题的字体、字号等内容作出了明确的规定:标题在红色反线下空 2 行,用 2 号小标宋体字,可分一行或多行居中排布;回行时,要做到词意完整,排列对称,间距恰当。

标题的常见错误有两个。一是字号、字体不安国家标准用 2 号小标宋体字,而是用黑体字(图 2.5 就是一列),不少教材在引用例文时为求醒目,也喜用黑体字,间接影响了一些人对国家标准规定的忽视。二是标题字多回行时,意义完整、排列对称的尺度基本上要靠自己把握,应当多看多学多练,掌握过硬本领。

2. 主送机关

主送机关就是公文的主要受理机关。《条例》规定主送机关名称应当用全称或者规范化简称或者同类型机关的统称,位于正文上方,顶格排印。《办法》对主送机关的规定和《条例》相同。《格式》的规定是:标题下空 1 行,左侧顶格用 3 号仿宋体字标志,回行时仍顶格;最后一个主送机关名称后标全角冒号。如主送机关名称过多而使公文首页不能显示正文时,应将主送机关名称移至版记中的主题词之下、抄送之上,标志方法同抄送。

3. 公文正文

正文是公文的主体,用来表述公文的内容。《条例》规定,正文位于标题或者主送机关下方。《格式》规定,公文正文在主送机关名称下一行起排列,每自然段左空 2 字,用 3 号仿宋字,一般每面排 22 行,每行排 28 个字。回行顶格,但数字、年份不能回行。

4. 附件

不少公文除正文以外还会有附件。公文如有附件,《条例》要求应当将附件置于主件之后,与主件装订在一起,并在正文之后、发文机关署名之前注明附件的名称。《办法》规定,公文如有附件,应当注明附件顺序和名称。《格式》对附件标注形式的具体要求是:在正文下一行左空 2 字用 3 号仿宋体字标志“附件”,后标全角冒号和名称。附件如有序号,使用阿拉伯数码(如“附件:1. ×××××”);附件名称后不加标点符号。附件应与公文正文一起装订,并在附件左上角第 1 行顶格标志