

自考
3导丛书

数学·英语·日语

最新版

核心学案

自学考试新教材·行政管理专业(一)

公文写作与处理

教材依据 / 辽宁教育出版社《公文写作与处理》 饶士奇 / 主编
组编 / 全国高等教育自学考试命题研究组



同步辅导同步过关



指定教材核心浓缩



预测试卷历年真题



航空工业出版社



导教·导学·导考

高等教育自学考试3导丛书

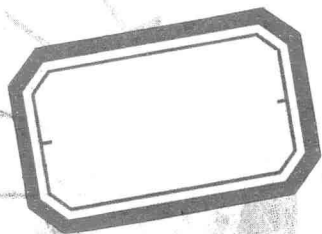
公文写作与处理

教材依据 / 辽宁教育出版社《公文写作与处理》
主编 / 饶士奇
组 编 / 全国高等教育自学考试命题研究组

应对自考课程大规模修订后新教材内容

核心学案

自学考试新教材



航空工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

公文写作与处理/自学考试命题研究组,《公文写作与处理》编委会编. —北京:航空工业出版社,2005.1
(自学考试新教材核心学案. 行政管理专业. 第1辑)
ISBN 7-80183-531-X

I. 公... II. ①自... ②公... III. 公文—写作—高等教育—自学考试—自学参考资料 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 129833 号

公文写作与处理

Gongwen Xiezuo Yu Chuli

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里 14 号 100029)

发行部电话:010-84926529 010-64978486

三河市燕山印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经售

2005 年 1 月第 1 版

2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 1/32

印张: 66

字数: 2400 千字

(全 11 册) 定价: 154.00 元

简介



张立勇 一个普通的农民孩子，清华大学打工8年，一直坚持刻苦自学，不仅80分以上通过四级、六级考试，托福考试630分，而且获得了北京大学本科文凭。2004年10月共青团中央向张立勇颁发了“中国青年学习成才奖”，他被誉为共青团中央树立的全国十大杰出学习青年之一。

张立勇的事迹被中央电视台“东方之子”“面对面”“新闻会客厅”等多个栏目采访报道，被北京电视台、中国教育电视台等电视媒体，新浪网、雅虎网等网络媒体，《人民日报》《中国青年报》《大学生》等报纸杂志，共100多家媒体采访报道，在社会上引起很大反响。被众多青年学子视为学习的榜样。

“**因**为我选择了这样一条自己的人生道路，所以我没有机会像大多数的学子那样，经历从学校到学校，顺利地接受高等教育的过程。我只能通过自学来圆我的大学梦。”

“**我**常常想，上帝会厚爱每一个人的，它会用不同的方式对你所付出的艰辛和努力给予补偿。但是，上帝只钟爱那些自助的人。如果你不努力，你不拼搏，所有的机会都会和你失之交臂。如果在这十年之中，我放弃了对人生理想和人生价值的追求，那么，当这一切机遇到来的时候，我又怎么可能把握住呢？”

“**大**家觉得我是一个榜样，但我个人并不这么想。社会把我放到这样的位置，充当这样的角色，能够影响一些人，这是最让我自豪的。”

----- 张立勇



导教·导学·导考

★ 编委会 ★

★ 编委主任：程 琨 魏 莹

★ 编委名单：（按姓氏笔画排列）

万 鹏 刘 斌 刘海飞 刘 涛

闫树茂 宋玉珍 张 沁 张远盛

肖 果 邵桂英 崔海燕 程 琨

董金波 董 蕾 蒋 怡 魏 莹



★ 前言 ★

导教·导学·导考



“其实人的智力相差并不悬殊,可毅力的差距却使每个人拥有各自不同的前途。尤其是对于参加自考的人来说,毅力是非常重要的,当然还需要有得当的学习方法。”

“有很多人抱怨自考难以通过,然而正是这种严格的管理制度保证了自考毕业生的质量,使自考生获得了社会的认可和一致的好评。”

——一名从自考获得本科学历后又考上硕士生直到博士生的成功者的自述

参加自学考试,除了需要具备以上成功者所提到的毅力和方法外,还应该了解自考的每门课程都采用我们通常所说的“过关”考试——只要通过课程的一次性考试,就可拿到课程的学分,通过某专业要求课程的全部考试,就会顺利获得这个专业的自考毕业证。然而,一分之差也会导致参考课程过关失败,有些考生难免多次重考才能修完规定课程。因此,在本书的编写过程中,编委们反复研讨自学考试的特点,努力寻求帮助自考生的有效途径。本书是多位学者、专家,历时数年的产物,具有以下优点。



一 掌握核心内容,了解命题动态,注重知识系统化

了解命题精神,是自学考试的核心,是达到专业标准的关键。自学考试的课程命题以课程自学考试大纲为依据,以最新指定教材为范围。本书紧紧贴住每一门课程的考试大纲和指定教材,用【考纲要求提示】、【知识结构图示】、【核心内容速记】、【同步精华题解】、【典型例题解析】等多个栏目解剖教材内容,是一套脉络清晰的速成讲义,可以使考生在厚厚的教材中抓住重点,对教材的系统学习有极强的指导作用。同时,对于临考考生,它又可以成为离开教材仍能独立使用的贴身笔记。《核心学案》摒弃了一些辅导书的题海战术,引导考生重视教材的学习。那么怎样去自学才能弄懂教材并将厚书读“薄”呢?抓住重点才是关键。《核心学案》用清晰的思路,帮助考生将教材知识系统化,使考生在答卷时知识系统、逻辑清晰、胸有成竹。



二 依据权威资料,重视最新信息,紧跟时代脉搏

参加高等教育自学考试的考生,常常会感到市面上的辅导资料甚至教材都有



滞后性。全国高教自考办也认可这一事实,并采取了一些有效措施,比如在发布考试大纲和指定教材的基础上又组编了《全国高等教育自学考试活页丛书》等补充学习材料,并明文规定增补内容纳入统一命题范围,要占卷面5~10分。同时高教自考办还加快了教材的修订频率。面对这种情况,原有的一些辅导资料的严重滞后和内容缺陷也是必然的。本套《核心学案》则高度重视这一现象,在依据考试大纲和指定教材时,选用高教自考办的最新修订本(2004年起自考课程已在做大规模修订),并将活页丛书等内容融会贯通其中,有的科目还特意增加了【最新内容补充】以引起考生重视。另外,本套书还吸收了许多自考强化班的授课精华,目的是帮助考生了解最新考试动态。我们还将开通网上自考辅导随时更新有关内容和提供特色售后服务,欢迎点击 www.study-book.com.cn。

三

做到讲练结合,力求精讲精练,提高辅导命中率

本套书配有【同步精华题解】和综合演练题,是在对考纲、教材归纳总结后选编的一些经典同步练习题。这些练习题的题型与考试题型完全一致,使考生能够迅速掌握答题方法与同步要点。另外,本书的编者还依据各科内容,遴选考点,在对历年实考真题做详细分析的基础上精编了《命题预测试卷》。这些试卷不仅题型题量完全与真考试卷保持一致,而且力求覆盖考试大纲的各科重点。考生如果在学习《核心学案》的基础上再认真研习《命题预测试卷》,既可熟悉题型、了解试卷难易度,又可将其作为自测、练习之用,找出差距,查漏补缺。因此,在《核心学案》的首印首发优惠活动中,为了帮助考生用好的学习方法提高应试过关率,我们特意将《命题预测试卷》作为《核心学案》的赠品送给每个考生。这样,本书即成为真正具有命中率的辅导用书。

总之,面对数千万的自考考生,我们是抱着高度的责任感来完成这项使命的。我们的目的是:减轻考生的学习负担;我们口号是:用最短的时间使考生自考过关!因为工作量的巨大和考期的压力,也许我们遗留了某些不足,欢迎读者批评指正。来函可致:reader@study-book.com.cn,我们将高度重视,以求完善。



第一章 公文

考纲要求提示	(1)
知识结构图示	(1)
核心内容速记	(1)
同步精华题解	(7)



第二章 公文写作

考纲要求提示	(9)
知识结构图示	(9)
核心内容速记	(9)
同步精华题解	(14)



第三章 公文的体式与稿本

考纲要求提示	(17)
知识结构图示	(17)
核心内容速记	(17)
同步精华题解	(28)



第四章 公文的行文规范

考纲要求提示	(32)
知识结构图示	(32)
核心内容速记	(32)
同步精华题解	(37)



第五章 机关法定公文的写作(上)

考纲要求提示	(40)
知识结构图示	(40)
核心内容速记	(41)
同步精华题解	(49)



第六章 机关法定公文的写作(中)

考纲要求提示	(51)
知识结构图示	(51)
核心内容速记	(51)
同步精华题解	(58)



第七章 机关法定公文的写作(下)

考纲要求提示	(60)
知识结构图示	(60)
核心内容速记	(61)
同步精华题解	(70)



第八章 机关其他常用文书的写作(上)

考纲要求提示	(73)
知识结构图示	(73)
核心内容速记	(73)
同步精华题解	(80)



第九章 机关其他常用文书的写作(下)

考纲要求提示	(82)
知识结构图示	(82)
核心内容速记	(82)
同步精华题解	(92)



第十章 公文处理工作

考纲要求提示	(95)
知识结构图示	(95)
核心内容速记	(95)
同步精华题解	(100)

第十一章 公文办理程序

考纲要求提示	(103)
知识结构图示	(103)
核心内容速记	(103)
同步精华题解	(112)

第十二章 公文的整理(立卷)与归档

考纲要求提示	(115)
知识结构图示	(115)
核心内容速记	(115)
同步精华题解	(124)

综合演练题

(126)

综合演练题参考答案

(131)



第一章 公文

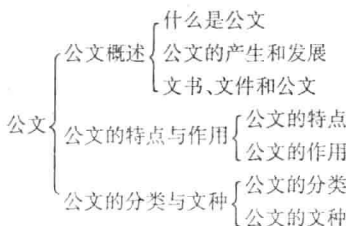


考纲要求提示

1. 了解公文的含义、公文产生与发展的基本线索；
2. 认识公文的特点及其在国家管理中的重要作用；
3. 了解公文分类的意义、方法以及我国现行的公文文种。



知识结构图示



核心内容速记

一、公文概述

(一) 什么是公文

公文,即公务文书,是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力与规范格式的文书,是进行公务活动的重要工具。

公文的这一基本含义,可以从以下几个方面来理解:

1. 公文形成的主体是国家机关和其他社会组织。
2. 公文形成的条件是行使职权和实施管理。
3. 公文是具有法定效力与规范体式的文书。
4. 公文是进行公务活动的重要工具。

(二) 公文的产生与发展

1. 公文,或称文书、文件,是一种社会现象,是人类社会实践活动的产物。它是随着阶级、国家、文字的产生而产生,随着生产与管理活动的发展而不断发展的。



2. 我国是世界文明古国,有悠久的历史与古老的文化。在上古时期,我们的祖先就创造了“结绳记事”的办法,在共同劳动与共同生活中表达思想,相互联系。在我国,文书的出现可上溯到夏、商、周三代,这在我国古代的经籍中是有记载的。《周易·系辞》中说:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契,百官以治,万民以察”。这里说的“书契”,就指的是用文字作为物质载体而形成的文书。

在三千多年前的商代后期,出现了一种体式较为完整的甲骨文书。它是书刻在甲骨上的商代后期王室占卜活动的记录文字,即“甲骨卜辞”。从“甲骨卜辞”的制作程序、体式结构及记载的内容来看,说明它确已具有公务文书的基本特点。因此,我们将“甲骨卜辞”称之为“甲骨文书”。它是我国迄今发现的最早的文书档案,也是研究我国文书及文书工作产生的珍贵历史资料。

马克思主义认为,国家机构是统治阶级的工具,是一种暴力机关。统治阶级为了实现其统治,就要制定和施行政令。“人类有政治之组织,即有法令;有文字之法令,即有公牍。”如自商周战国期间长期汇集而成的《书》(汉初称之为《尚书》,即上古之书),当时儒家尊称为《书经》,其中收集的《汤诰》、《大诰》、《康诰》等篇,就是当时统治者商汤、周公、成王发布的告民众书;《甘誓》、《汤誓》、《牧誓》等篇就是当时统治者夏启、商汤、周武王在出征前向军队发布的誓师词;“命”就是统治者发布的命令,如《文侯之命》等。以上这些内容都是有关国家政务大事的,故《荀子·劝学篇》说:“《书》者,政事之纪也”。所以说,《尚书》是我国最早的一部政治文件汇编本。

秦汉时期,是我国封建社会文书工作确立时期。秦代出现的“书”、“奏”,是我国最早的上行公文。

到了汉代,又出现了“章”、“表”、“疏”等上行文;官府之间,平级官员之间的平行文种“移书”的使用也逐渐多了起来;下行文则有“令”、“谕”、“教”等。

秦汉以后,以至明清,在两千多年的封建社会里,下行、上行、平行的公文种类不断演变增多。

辛亥革命以后,南京临时政府为了适应其资产阶级政权建设的需要,对沿袭已久的封建王朝的文书工作进行了全面改革,简化文书种类,划一公文程式。

3. 公文的发展、演变,反映了历代政权的性质,也反映了统治者的需要及其对公文在行政政治权力中的重要性的认识程度。公文是统治阶级实现其统治的一种重要工具,因此,文书工作具有鲜明的阶级性,它从属于一定的政治集团并为其服务。

(三) 文书、文件和公文

在机关的日常工作活动中,常常出现“文书”、“文件”和“公文”这三种概念同时使用的情况。三种名称,有时可以通用,有时则强调不同的侧面。

文书,可以作为所有文件材料的总称,既可以指公务文书,也可以指私人文书,文书还可以指一种职业。

文件一词,有两种解释。一是同文书一样,既可指公务文件,也可指私人文件,也可指文件材料的总称。二是指机关、组织制成和发布的有文件版头等固定格式的正式行文。

至于公文的概念,则是指各机关单位为了进行公务活动而形成的文件材料。

此外,这三个概念出现的时期也有不同。“文书”最早出现于西汉时期。“公文”出现于东汉末年和三国时期。“文件”大约在清末才出现。

二、公文的特点与作用

(一) 公文的特点

公文,是在机关公务活动中形成的,是各级机关与组织行使法定职权、实施有效管理的重要工具,具有很强的现实效用性。它的特点主要表现在以下几个方面:

1. 公文有法定的作者。公文不是谁都可以任意制发的,公文是由法定的作者制成和发布的。这是公文同图书、情报资料、通讯报道以及一般的文章作品的一个显著区别,是公文的显著特点之一。

所谓法定的作者,就是指依据宪法和其他有关法律、章程、决定成立的并能以自己的名义行使法定的职能权利和担负一定的任务、义务的机关、组织或代表机关,组织的领导人。

2. 公文有法定的权威。公文既然是党政机关、社会团体、企事业单位为了传达意图、办理公务、记载工作活动而制发的,就必然要赋予公文以机关喉舌的地位。这就是说,公文可以代表机关发言,代表制发机关的法定权威。因此,公文也就成为各级机关、组织开展工作的可靠依据。

3. 公文有特定的效用。公文的特定效用是指公文的现实效用,是公文制发机关的法定地位所赋予的。从每一份具体的文件来说,都有它本身的特定的现实效用,代表它的制发机关所赋予的法定效力和作用。

4. 公文有规范的体式。公文有规范的体式,这是公文不同于图书、情报资料、通讯报道以及一般文章作品的又一显著特点。由于公文是党和国家具体领导和管理政务的工具,是机关的喉舌,代表制发机关的法定权威,所以,制发公文是一件极其严肃的,具有重要政治意义的工作。为了维护公文的严肃性、权威性和便于进行公文处理,在党和国家有关部门发布的关于公文处理的一



系列规范性文件中,对公文的体式作出了统一的规定,提出了统一的要求。

5. 公文有规定的处理程序。公文的制发和办理都必须经过规定的处理程序。惟其如此,才能维护公文的严肃性与权威性,才能实现机关文书工作的科学化、规范化、制度化和提高机关工作效率。

(二) 公文的作用

总的说来,机关公文的作用在于它是党和国家具体领导和管理政务,机关之间相互进行联系以及机关内部处理工作事务的一种工具。充分认识公文的作用是使用好公文这一工具的重要前提。具体地说,公文的作用主要表现在以下几个方面:

1. 领导与指导作用。党和国家的各级领导机关,可以经常通过制发公文来部署各项工作,传达自己的意见和决策,对下级机关或部门的工作进行具体的领导与指导。

2. 行为规范作用。公文具有行为规范作用,这是公文本身所具有的强烈政治性与法定的权威性等特点赋予的。这种行为规范作用又称之为法规约束作用。国家的各种法规和规章都是以文件的形式制定和发布的。这些法规性公文一经发布,便成为全社会的行为规范,必须坚决依照执行,不得违反。它对于维护正常的社会秩序、安定社会生活,保障人民的合法权益有着极其重要的作用。

3. 传递信息作用。公文是传递信息的重要渠道。党和政府上下左右机关之间,其决策、方针、设想和意图等政务信息,常常是通过公文的传递而取得的。

4. 公务联系作用。各机关单位在处理日常事务工作中,经常要与上下左右有关的机关单位进行联系。随着改革开放的不断深化,各机关单位之间的横向联系日趋频繁。机关公务文书的协调联络作用就显得越来越重要、越来越广泛了。

5. 凭据记载作用。公文是机关公务活动的文字记录。一般来说,绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时,也具有一定意义上的凭据作用。还有一些公文具有明显的记载作用。例如会议记录、电话记录、会议纪要、机关大事记、值班日记、各种登记等,它们都是机关工作活动的真实记录,具有记载作用,可以供日后利用查考。

三、公文的分类与文种

(一) 公文的分类

1. 从公文的来源划分

按照公文的来源,可将一个机关的公文分为三个部分:对外文件、收来文件和内部文件。

(1) 对外文件。简称发文,是指本机关(或部门)拟制的向外单位发出的文件。

(2) 收来文件。简称收文,是指由外机关拟制的,作为传达其自身机关的意图,发送到本机关(或部门)来的文件。

(3) 内部文件。是指制发和使用都限于机关内部的文件。

2. 从公文的行文关系上来划分

从一个单位的对外文件来说,可以按照它们的行文关系,文件的去向,划分为上行文、平行文和下行文三类。

(1) 上行文。是指下级机关、下级业务部门向它所属的上级领导机关和上级业务主管部门所发送的公文,是自下而上的行文。

(2) 平行文。是指同级机关或者不相隶属的,没有领导与指导关系的机关之间的一种行文。

(3) 下行文。是指上级领导机关对所属的下级机关的一种行文。

3. 从公文的秘密程度和阅读范围来划分

由公文的秘密程度和阅读范围可将公文分为秘密文件、普通文件和公布文件。

(1) 秘密文件。是指内容涉及党和国家的秘密,需要控制知密范围和阅读对象的文件。

(2) 普通文件。是相对秘密文件而言的。这类普通文件阅读的范围比较宽,但一般说来,只限于本机关或本组织内部,不对外公布。

(3) 公布文件。是指向人民群众和国内外公开发布的文件。

4. 从公文制发机关的性质来划分

从公文制发机关的性质可将公文分为法律、法规文件、行政文件和党的文件。

(1) 法律、法规文件。是指由中央和地方各级权力机关、行政机关所制发的法律、法令和行政法规与规章。法律、法规文件一般分为三种:法律文件、法令文件和行政法规与规章文件。

(2) 行政文件。主要是指国家机关在日常公务活动中所形成和使用的文件。

(3) 党的文件。是指由中国共产党的机关、组织形成和使用的文件,反映党的领导、党的工作和党的建设等活动。

5. 从公文内容的性质与作用来划分

从公文内容的性质与作用可以将公文分为指挥性公文、规范性公文、报请性公文、知照性公文、记录性公文等。

(1) 指挥性公文。是指上级领导机关对下级机关或群众发出的用以领导

和指导工作的公文。例如命令、指示、决定、意见、批复和政策性通知等。

(2)规范性公文。是指由机关、组织、社会团体依据法律、行政法规及组织章程制定的,要求其成员在工作、活动等方面严格遵守的行为规范,是一种兼有政策性和规定性的公文。例如,条例、规定、办法、细则、章程、规则等。

(3)报请性公文。是下级机关向上级机关汇报工作、反映情况、请示问题时所使用的陈述性、请求性公文。例如,请示、报告等。

(4)知照性公文。是指机关单位发布的需要周知或遵守,以及各机关单位之间联系工作,通报情况所使用的公文。例如公报、公告、知照性通知、通报、函等。

(5)记录性公文。是指各机关、组织用以记载公务活动以备查考的公文。例如,会议记录、电话记录、会议纪要、大事记、值班日志等。

(二)公文的文种

任何事物都有自己的名称。名称就是事物的概念,事物的称号。公文作为国家管理的一种工具,也有自己的名称。如,命令、决定、通知、章程、条例、计划、总结等都是公文的名称。在通常情况下,人们把这些公文名称统称为文种。

1957年10月,国务院秘书厅在《关于公文名称和体式问题的几点意见(稿)》中指出:“不同的公文文种,反映着不同的目的和要求,也反映着行文机关之间的关系和发文机关的权限范围。划清各种公文文种的使用界限,正确地使用公文文种,对于做好公文处理工作,具有重要意义。”也就是说,一份公文的文种并不是随意确定的,它是根据发文机关的权限、发文机关和收文机关之间的关系以及发文的具体目的和要求而确定的。各种不同的公文文种,可以概括地表明和反映各种公文的不同性能和不同作用,有利于机关工作的顺利进行和实现公文处理的规范化、制度化。

现行机关的行文,必须从实际需要出发,根据本机关的职权范围,所处的地位与发文的目的,正确地使用公文文种,不能滥用。否则,就会妨碍收文机关对文件意图的准确理解,影响公文的及时处理。

国家行政机关的公文文种为12类:①命令(令);②议案;③决定;④指示;⑤公告、通告;⑥通知;⑦通报;⑧报告;⑨请示;⑩批复;⑪函;⑫会议纪要。

1996年5月3日中共中央办公厅规定了党的机关公文种类主要有14种:①决议;②决定;③指示;④意见;⑤通知;⑥通报;⑦公报;⑧报告;⑨请示;⑩批复;⑪条例;⑫规定;⑬函;⑭会议纪要。

以上党政领导机关用规范性文件的形式发布的主要的公文文种都具有法规、规章的严肃性,其所属的有关各级机关组织在行文时都应当严格遵守、不能违反,因而被称作法定公文文种。这些法定的公文文种都具有独立对外行

文的资格,可以用套红的文件版头行文,通常称之为“红头文件”。机关中还有一些其他常用的应用文种,如计划、总结、方案、细则等。

同步精华题解

一、单项选择题

- 下列公文属于指挥性公文的有_____。()
 A. 意见 B. 条例
 C. 规则 D. 通报
- 全国人大及其常委会通过发布的《刑法》属于_____。()
 A. 法律 B. 宪法
 C. 行政法规 D. 行政规章
- 南京临时政府颁布《公程式》的时间是_____。()
 A. 1912 年 B. 1920 年
 C. 1910 年 D. 1924 年

二、多项选择题

- 下列属于公文的法定作者的是_____。()
 A. 全国人民代表大会 B. 天津市政府
 C. 北京市政协 D. 志愿者协会
 E. 市妇联
- 公文区别于其他文章和图书资料的主要之点是_____。()
 A. 具有法定效用 B. 形成单位
 C. 规范格式 D. 利用价值
 E. 运行领域
- 下列属于《公程式》颁布后规定的种类有_____。()
 A. 令 B. 咨
 C. 奏 D. 呈
 E. 章

三、简答与论述题

- 简述机关公文的作用。
- 简述正式公文的一般项目。
- 比较文书、文件、公文三个概念的异同。