

党政文书工作

张保忠 著

学苑出版社

党政文书工作

张保忠 著

宇航出版社

内 容 简 介

本书是《党政公文写作》(1988年8月宇航出版社出版)的姊妹篇。它从党政公文的静态与动态、文书工作的主体与客体、文书处理的宏观理论与微观方法的结合上,全面系统地介绍了党政公文的基本常识,文书工作的基本任务、原则要求,文书处理的流程及其各个具体环节,文书工作的组织、形式、制度以及文书工作人员的职责、素质修养、知识结构等。本书有如下特点:它是实践经验的总结,实用性强;它符合我国文书工作的实际规律,科学性强;它总结了最新文秘界学术成果,内容新颖。因此,它是党政机关及企事业单位的文书、秘书、档案及一般工作人员的一本很好的参考书,也可作为普通高校及夜大、函大、电大、高教自学考试的书、档案、文秘等专业的正式或辅助教材。

党政文书工作

张保忠 著

责任编辑 任长卿

*

宇航出版社出版

北京和平里滨河路1号

邮政编码 100013

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经销

宇航出版社激光照排室排版

天津市静一胶印厂印刷

*

开本:787×1092 1/32 印张:5.5 字数:123千字

1989年11月第1版第1次印刷 印数:1-15,000册

ISBN7-80034-261-1/Z·022 定价:1.70元

目 录

第一篇 党政公务文书

第一章 公文的由来与发展	(1)
第二章 公文的分类、特点与作用	(6)
第一节 公务文书的分类	(6)
第二节 公务文书的特点	(8)
第三节 公务文书的作用	(11)
第三章 公文的文种	(14)
第一节 文种之间的关系	(14)
第二节 文种的作用	(18)
第三节 文种的确定和使用	(20)
第四章 公文的格式	(26)
第一节 公文结构的项目	(26)
第二节 公文结构的附属标记	(28)
第三节 公文的一般格式	(31)
第四节 公文的特殊格式	(33)
第五章 公文的标题	(40)
第一节 公文标题的作用	(40)
第二节 公文标题的形式	(42)
第三节 制作公文标题的要求	(44)
第六章 公文的文号	(48)
第七章 公文中的数字、名称与稿本	(52)

第一节	公文中的数目字	(52)
第二节	公文中的名称	(55)
第三节	公文的稿本	(59)
第二篇 文书工作组织与人员		
第八章	文书工作组织	(73)
第一节	文书工作的组织领导	(73)
第二节	文书工作的组织机构	(74)
第三节	文书工作的组织形式	(76)
第四节	办公部门要加强领导	(78)
第九章	文书工作人员	(80)
第一节	文书人员的素质	(80)
第二节	文书人员的思想修养	(84)
第三节	文书人员的能力	(88)
第三篇 党政文书工作		
第十章	文书工作的任务、性质、原则要求与行文制度	(93)
第一节	文书工作的任务	(93)
第二节	文书工作的性质	(94)
第三节	文书工作的原则要求	(96)
第四节	文书工作的行文制度	(102)
第十一章	文书工作的处理程序及立卷制度	(110)
第一节	文书工作处理的总流程	(110)
第二节	收文一般处理程序	(111)
第三节	发文一般处理程序	(118)
第四节	信访文书的处理	(123)
第五节	文书工作的立卷制度	(126)
第十二章	文书方面的其它工作	(145)
第一节	打印工作	(145)
第二节	值班工作	(148)
第三节	监印工作	(150)
第四节	记录工作	(153)

第五节	电传工作	(155)
第六节	接待工作	(156)
第七节	信息工作	(158)
第八节	查办工作	(162)
第九节	会务工作	(164)
第十节	公开电话工作	(167)

后记

第一篇 党政公务文书

要讲党政文书，首先要弄清什么是文书。

文书是传递信息、交流思想、联系事务、商洽问题、记录情况的一种文字工具。具体说，它是指行为主体在社会活动中为了一定的目的而形成并使用的具有特殊格式的文字材料。这种行为主体是指个人、社会组织、政党集团和国家政权。文书一般包括公务文书和私人文书两大类。

公务文书，简称公文。是一个国家的统治阶级，在管理国家、处理各种公务（包括党务、军务、政务、经济与文化事务等）时使用的书面文字工具。

私人文书，系个人、家庭或家族，根据需要在自己的活动中使用的文字材料，如书信、契约、合同、条据、自传、家谱、遗嘱等。

第一章 公文的由来与发展

斯大林在《马克思主义与语言学问题》一书中指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书。”（《斯大林选集》下卷第518页）公务文书作为管理国家、处理公务的一种工具，从它

的产生、发展、演变到现在,的确经历了一个相当漫长的历史进程。远古没有文字,人们为了生活和社会交往的需要,曾经采用结绳和绘画的方法,辅导记忆、交流情况、处理事情。随着社会生产的发展,奴隶社会确立后正式出现了象形文字,文字的出现,也就产生了文书材料。我国最早的公务文书材料,从考古发掘来看,早在三千五百年前的商代就已经产生了,据1899年(清光绪25年)河南安阳小屯村出土的甲骨文,是我们迄今发展的最早的公务文书材料,这些甲骨文,绝大部分是殷朝后期几个王朝的。甲骨,是龟甲和兽骨的总称,是占卜的用具,也是一种书写材料。商代帝王,崇尚迷信,无论祭祀、打仗、出巡、狩猎、畜牧、农事、灾害、疾病等,都要在神庙前用龟甲或兽骨占卜吉凶。之后,将占卜的时间、人的姓名、所问事项,以及事后的结果,都刻在甲骨上,这就是甲骨文书。商朝后期,又出现了在青铜器上刻字铸字的金文文书,商、周、春秋、战国时代的一些统治者常把重大的政治、军事活动,重要的契约及册命、赏赐、诉讼等刻在青铜器上,以记载保存下来。还出现了以竹片、木板为书写材料的文书,出现了以丝织品为书写材料的缣帛文书,《墨子·非命》篇中就有“书之竹帛,镂之金石”的记载。秦汉以后,缣帛文书日益增多,但因成本太高,难以普遍采用。后来纸的出现,对公务文书的发展起着突飞猛进的推动作用,也是文书史上的一件大事。据考古发掘和史书记载,从西汉就开始有了纸,东汉的蔡伦对纸张的生产做出了重要贡献。纸张出现后,在公元二、三世纪之际,简册、缣帛、纸张文书并存,由于纸的价格低廉,质地轻软,易于书写等优点,官府公文逐渐用纸代替简、帛。到了唐、宋,纸张生产日多,质量也大大提高,纸质文书更加被广泛应用,直至今日。

从公务文书的名称看:殷商时期称“典册”,周代称“中”,

秦称“典籍”；汉时才出现“文书”一词，由于用纸张书写文件，多是伏在案子上，又称“文案”；三国时称“公文”，唐宋称“文卷”、“案卷”，元称“文卷”、“簿籍”，明称“文牍”、“案牍”，清称“牌子”、“本章”，民国时期又称“文书”。

从公务文书的具体文种看：西周时期有诰、命、誓等一类公文，诰命文件是周王与诸侯用来赏赐、任命和告诫臣工的，这种文书遗留至今的有《尚书·周书》部分，如《大诰》、《洛诰》、《诏诰》、《康王之诰》、《君奭》、《立政》等篇。誓是周王朝在兴师作战、讨伐敌人时用来誓告军旅的文书，类似今天的动员令、宣言书。后来，由于社会的发展，特别是进入封建社会后，随着封建王朝的多次更迭，封建专制主义的中央集权制不断加强，为了适应中央集权政治以及封建等级制度、封建礼教的需要，又发展并形成了众多的公文种类。自秦汉至明清期间，上对下的下行文书发展为制、诏、策、册、敕、教、令、谕、符、檄、旨等十多种；下对上的上行的文书发展成为牒、申、启、呈、笺、题、状、文册、揭帖等；官吏或机关之间的平行文书包括关、刺、咨、照会等。

1911年辛亥革命后，南京临时政府颁布一个公文体式条例，专门规定了公文名称，废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、诰、刺、题、奏、表、笺等，表现了革命党人反对封建专制的思想，也是文书名称上的一次革命，规定了用“令、咨、呈、示、状”五种公文名称。此后，北洋军阀上台、国民党上台，在原南京临时政府所订公文名称的基础上，为适应各自的政治需要，又多次修订公文名称，其主要公文有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批等。

中国共产党从成立之日起，就不断利用各种文书形式，如“决议”、“宣言”、“通告”、“告同胞书”等开展宣传，发动群众。

1921年7月,我党举行第一次全国代表大会,会上产生了我党的第一个纲领,也即第一个宣言。到全国解放时,出现的文书种类大体有令(命令)、指令、决定、布告、批复、通知、报告、函、电等。革命战争时期给我们留下了许许多多公文名篇、佳作,如毛泽东同志的《中国人民解放军宣言》、《敦促杜聿明投降书》、《湖南农民运动考察报告》、《中国人民解放军布告》、《向全国进军的命令》及关于辽沈、平津、淮海三大战役的指挥电文等,基本上反映了党在革命时期的公务文书概貌。中华人民共和国成立后,我国历史进入了人民当家作主的新时代,人民的国家机构有了自己的文书,也有了自己的文书工作。建国后,我们吸取解放区文书工作的经验,并改革旧政权机关文书工作的制度和办法,逐步地建立了全国统一的新的文书管理制度。1951年4月,中央人民政府政务院召开了全国秘书长会议,通过了《公文处理暂行办法》(草案)等文件,奠定了我国国家机关文书工作的基础。《公文处理暂行办法》,对文书处理工作的要求、文件名称及体式、文件的撰写、办理程序、行文关系、立卷归档办法等,作了比较全面、具体的规定。1951年2月、10月,党中央制发了两个极其重要的文件,即《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》和《批转政务院关于学习标点的指示》。1955年,党中央批准颁布《中国共产党中央和省(市)级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》,决定在文书工作方面,“全面推行文书处理部门立卷,以建立统一的归档制度”。这是党和国家对文书工作和档案工作的一项重大改革,使我国的文书工作和档案工作的分工更加科学。1981年2月,《国家行政机关公文处理暂行办法》正式诞生,使公文的名称、格式、处理程序、行文、立卷等更加规范化。经过六年多的实践,在对《暂行办法》进行充实、修订的基础上,

1987年2月18日,国务院办公厅发布了《国家行政机关公文
处理办法》,使文书管理工作更加完善。

第二章 公文分类、特点与作用

第一节 公务文书的分类

公务文书包括两大类、三大部分及若干种类。

两大类指的是：法定公文与常用应用文。什么是法定公文呢？即国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》中所规定的十类十五种公文：命令（令）、指令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通知、通报、请示、报告、批复、函、会议纪要。什么是常用应用文呢？大至总结、计划，小至条据、便函，种类繁多，素无定目。一般说主要有综合性工作总结，计划（包括设想、规划、工作要点、意见、办法、方案等），调查报告，简报，专用书信（包括喜信、贺信、慰问信、祝寿信、感谢信等），讲话稿（包括开幕词、闭幕词、祝辞、灵便式的大会讲话发言等），讣告与悼词，规章条例（包括章程、规定、条例、细则、制度、办法、守则等），大事纪，批示，公报等。

三大部分是：

第一部分，通用公文。是各个方面的机关、单位、组织，在自己的工作活动中为了一定的目的形成并使用的文字材料。也就是党政机关、社会团体、企事业单位及部队普遍使用的公务文书，如通知、通报、请示、报告、批复、函、会议纪要、决定、

决议、通告、计划、总结、调查报告、简报等。一般说，通用公文除含法定公文，又泛指常用应用文。

第二部分，专用公文。是某些方面的专业机关或各方面机关中的专业对口部门，在专业活动中形成并使用的专门文书材料。它具有很强的专业特点。如外交文件，即外事活动中专门使用的文件，主要有国书、照会、议定书、备忘录、护照、条约等；法规文件，即由国家各级权力机关或行政机关制订、颁发的各种带法规性质的文件，主要有法律、法令和行政法规；司法文书，即公安、检察、法院等机关，依法处理各类案件中产生、使用的文字材料，主要有立案报告、破案报告、通缉令、起诉书、公诉书、笔录、开庭通知书、判决书、抗诉书、调解书等；经济文书，即在商品经济活动中各机关、企事业单位所产生的专门文书，如经济活动分析、经济决策报告、经济合同、广告文字等；军事文书，是军队内部以及与军外单位往来所使用的文字材料，主要有命令、通令、指示等。此外，还有计划、统计等专用公文。

第三部分，技术公文。是在科研、设计和生产建设部门，进行自然科学研究、生产技术研究 and 基本建设活动形成并使用的科技文件材料。主要包括各种技术图纸、技术图表、技术目录和技术计算书、说明等。

此外，还有一种特殊文书，即信访文书，就是人民来信及来访所产生的有关文字材料。所以说它特殊，即文书的作者不是机关、单位，文书本身又无固定的公文格式，所以它不同于一般公文，但它是机关、单位一个方面公务活动的反映，处理来信来访的又是机关、单位，所以，它又属于公务文书的范畴。

上述三大部分公文，前两类是机关、单位、组织在认识、改造社会活动和社会管理工作中形成的。后一类是在认识和改

造自然界的活动中产生的。本书所要介绍的公务文书,是第一部分的通用公文,这部分公文涉及党政军、工农学商、科教文卫体等各个领域,作用十分重要。

公务文书的具体类别,一般有以下几种划分法:

一、从所起的作用不同,可分为法规性文件(如章程、规定、条例……),计划性文件(如计划、规划、工作要点……),指导性文件(如命令、指示、决定、决议、通知、会议纪要……),陈述性文件(如综合总结、报告、调查报告……),请求答复性文件(如请示、批复……),沟通情况性文件(如通报、简报……),宣传教育性文件(如讲话稿……),商洽性文件(函……)等。

二、从行文关系不同,可分为上行文件,即指下级机关对上级主管机关的行文,如请示、报告等;下行文件,即指对本机关下属单位的行文,如命令、令、指令、决定、决议、布告、通知、通报、批复等;平行文件,即指相互平行的机关或不相隶属的机关之间的行文,如通知、函。

三、从文件来源和使用范围不同,可分为收入文件,即主管上级、所属下级及其它外单位发来的文件;发出文件,即本机关单位向外发出的一切文件;公布文件,即向人民群众公开传达或通过报纸、电台、电视台向国内外公开宣布的文件,如公告、布告、命令、令、决定、条例等;内部文件,即党、政、军、企事业单位组织内部使用的文件。

此外,从公文制发机关的不同性质,不可分为行政文件、党的文件等。

第二节 公务文书的特点

公务文书与国家的政治生活和经济建设具有十分直接的

关系,是实现国家行政管理和党的建设的工具,实用性非常强。它本身的主要特点是:

(一)鲜明的政治性和政策性。公文既然是管理国家、处理党务的工具之一,它就不可能脱离开政治生活。由于它负有传达党和国家方针政策,指导党和国家行政活动的职能,必然具有鲜明的政治性。如以国家主席或党及国家各级组织的名义发布的“三告”(公告、通告、布告)、“三令”(命令、令、指令)和各种法规性的文件(决定、规定、条例、准则等),均代表了党和国家的政治立场和坚定的政策原则,其政治性、政策性都是十分鲜明的。如1985年党中央连续发布的关于经济、科技、教育体制改革的三个重要决定,就是进行这三个方面改革的政策依据和原则规范,而改革又是我们全国、全党和全民的大事,是我党领导社会主义现代化建设的重大方针和战备决策之一,是国家政治生活中的头等重要任务。因此,公文具有较强的政治性和政策性。

(二)法定的权威和行政的约束力。公文是由党和国家机关、人民团体、企事业单位,为了特定的目的而制作颁布的,它代表了党和国家管理机关的意志,一般都具有一定的约束力,有的更具有和法律同样的权威,如公布实施各种法律和行政法规的命令(令)、通知、通告等。中共中央文件,代表了党中央的意志,在全党、全国具有最高的权威;国家权力机关、行政机关发布的各种决议、决定、命令、法规文件,是通过一定的立法程序和行政手续产生的,违反了就视为违法,甚至要受到处罚,这就是法定的权威。如1985年11月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于解决当前机关作风中几个严重问题的通知》,体现了党中央和国家的最高意志,通知所提的六条要求,对全国各级党政机关具有很强的约束力,必须执行,不准违

反,否则要受到查处。

(三)严格的时间性。由于公文是解决公务活动中实际问题的手段之一,这种实用性决定了公文要快写快发快处理,以提高机关工作的办事效率。比如一些属传递信息、沟通情况、交流经验的公文(简报、情况报告等),就应争分夺秒,及时起草、制发出去,因为慢了,对上,不能使上级及时了解下情,不利于进行决策和对下的工作指导;对下,不能使下级在问题出现的时候及时得到上级的明确指导和答复,不利于问题的迅速解决,影响机关工作效率的提高。

(四)特定的作者。公文必须有法定的作者,即依法成立并能以自己名义行使权力和担负义务的组织或个人。党、政机关和企事业单位,都是依据法律、条例、章程而建立的,它们可以根据自己的职能和权限范围制发公文,都是法定的公文作者。这就告诉我们公文的作者是有其特定范围的,不能什么人都可以充当公文的作者。再一方面,公文的作者主要是以机关的名义,有时也用机关首长和国家领导人的名义,如中华人民共和国主席令,全国人大常委会委员长令,机关首长对所属工作人员的任免令(或任免通知)等,以领导人名义作为公文的作者,并非以私人身份出现,是以他所在机关法定领导人身份行使职权的一种表现。

(五)特定的体式。公文是党政机关的喉舌,具有十分郑重的要求。为了维护文件的严肃性和处理公文的便利,党和国家规定了统一的公文名称和体式,包括公文的文种名称、文件的结构格式,以及文书处理的程序和制度。任何机关不得违背统一规定的原则和要求,自搞一套,自行其事。除公文外,其它所有的文章都不具备这种特定的体式要求。展望未来,公文及文书处理要向标准化、现代化发展,公文的体式更有严格的规范

和统一的要求。

(六)特定的阅者。公文的对象是定向的,从一起草开始就明确了阅者是谁,这也是其它文体所不具备的。

综合上述,归结公务文书最本质的特点是:公文是法定的机关(广义的范畴,包括人民团体、企事业单位),用以表达自己的意图,代表自身的法定权威,政策性、政治性十分鲜明,具有特定体式对象的处理公务的文字工具。

第三节 公务文书的作用

(一)规范作用

公文中相当一部分的内容,用以制订和发布全国和地方性的各种法律、法令和行政法规,它规范着亿万人民的行动,要求人们必须坚决执行,国家以强制力保证它的权威,如刑法、婚姻法、政府组织法及各种规定、条例、决定、通告等。它还用以制发一些章程、准则、守则等,这些虽不是法规,但对所属成员同样起着规范和准绳作用。

(二)计划作用

计划是党和国家管理的中心环节,要管理,就要对工作的目的和任务做出设想和安排,对重大问题做出决策。通过计划和决策,确定任务的内容、工作步骤、工作方法和各种要求,而党和国家各项计划活动所形成的文字材料就是公文的一个重要方面,比如计划、规划、工作要点、会议纪要、指示、决议、设想、安排、办法等,统属起计划作用的公文。象六届人大四次会议上批准的《我国国民经济和社会发展第七个五年计划》,不正是实现计划作用的吗?

(三)组织作用