

机关公文写作

王殿松 主编

JIGUAN GONGWEN XIEZUO



北京工业大学出版社



国防大学 2 070 9321 4

机关公文写作

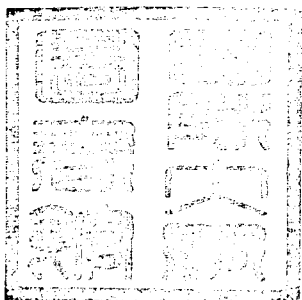
主 编：王殿松

副主编：赵书成 朱志成

编 委：（按姓氏笔划为序）

王援农 胡长征

梁克昌 董兰英



北京工业大学出版社

9710705

内 容 简 介

本书详细介绍了公文的性质、特点、作用,公文的种类、格式,公文的行文规则及生效条件;机关公文的主题、材料、结构、语言等要素;行政公文中命令、议案、决定、指示、通告、报告等的撰写;机关事务文件中调查报告、计划、简报、总结等的撰写;规约性文件的撰写;机关公文的办理等内容。重点讲述了公文的基本理论、基础知识和主要文种的基本写法,内容深入浅出,通俗易懂,既有一定的理论性,又有很强的实用性。

本书适合于各级机关干部阅读、使用,也可作为从事文秘工作人员的参考书及大专、中专、职业高中文秘专业的教材使用。

图书在版编目(CIP)数据

机关公文写作 / 王殿松主编. -北京:北京工业大学出版社,
2000.2重印
ISBN 7-5639-0389-5

I. 机… II. 王… III. 公文-写作-基本知识 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 36668 号

机关公文与作

主 编 王 殿 松

※

北京工业大学出版社出版发行

各地新华书店经销

北京市万龙图文信息公司激光照排

河北省徐水县宏远印刷厂印刷

※

1994年6月第1版 2000年2月第8次印刷

787×1092毫米 32开本 13.375印张 300千字

印数: 77001~80000册

ISBN7—5639—0389—5/D·35

定价: 12.00元

前 言

为适应北京市国家行政机关工作人员培训工作的需要，统一和规范培训内容，帮助机关工作人员掌握公文写作规律，提高科学的思维能力、写作技能和工作效率，实现机关管理工作的科学化和规范化，北京市人事局组织编写了这本《机关公文写作》。

《机关公文写作》具备如下几个特点：

一、较强的针对性。本书使用对象主要是在工作岗位上有一定工作经验和文字基础的机关工作人员，它的内容是根据机关工作需要而确定的。既包括《国家行政机关公文处理办法》所规定的公文种类，也包括各级机关日常工作中常用的规范性文体和事务性文体的写作方法和技巧。

二、较强的实用性。本书着眼于国家行政机关工作人员行文需要，体例编排合理，言简意赅，通俗易懂，采用深入浅出的手法剖析了规范性公文和事务性公文的性质、特点和撰写方法，较同类教材更清晰，更具操作性。

三、较强的时代性。本书写作主要依据的是国务院办公厅新近颁布的《国家行政机关公文处理办法》；收集和使用的例文内容新颖，体现了我国经济建设和改革开放的新形势、新思想、新内容，因而具有较强的时代特征。

四、较强的教学示范性。为了使本书更适合于教学,我们引用了大量例文,注重写作方法和技巧的分析。本书引用的例文有的确属范文,有的并非范文,而只是为了更好地说明问题。

由于本书具备了以上诸多特点,因而它有较强的学术价值和实用价值,既可作为各级机关工作人员的培训教材,又可作为大、中专学校文科学生的教科书,还可供理论工作者参考。

本书的执笔情况:王殿松(绪论、第一章、第三章)、李绍田(第二章)、朱志成(第四章、第六章)、胡长征(第五章)。

由于我们水平有限,本书难免存在一些不当之处,热诚地希望各级机关工作人员特别是从事机关公文写作的同志们提出宝贵意见。

编 者

1994年5月8日

目 录

前言

绪论	(1)
----------	-----

第一章 机关公文概述	(8)
------------------	-----

第一节 公文的性质和特点	(8)
--------------------	-----

第二节 公文的作用	(16)
-----------------	------

第三节 公文的种类	(19)
-----------------	------

第四节 公文的格式	(22)
-----------------	------

第五节 公文的行文规则和生效条件	(57)
------------------------	------

第二章 机关公文的要素	(66)
-------------------	------

第一节 公文的主题	(66)
-----------------	------

第二节 公文的材料	(72)
-----------------	------

第三节 公文的结构	(80)
-----------------	------

第四节 公文的语言	(84)
-----------------	------

第三章 行政公文的撰写	(101)
-------------------	-------

第一节 命 令(令)	(101)
------------------	-------

第二节 议 案	(112)
---------------	-------

第三节 决 定	(119)
---------------	-------

第四节 指 示	(133)
---------------	-------

第五节 公告、通告	(143)
-----------------	-------

第六节 通 知	(153)
---------------	-------

第七节 通 报	(169)
---------------	-------

第八节 报 告	(184)
---------------	-------

第九节 请 示	(201)
---------------	-------

第十节 批 复	(210)
---------------	-------

第十一节	函	(218)
第十二节	会议纪要	(224)
第四章	事务性公文的撰写	(238)
第一节	调查报告	(238)
第二节	计 划	(266)
第三节	简 报	(278)
第四节	总 结	(296)
第五节	汇报提纲	(319)
第六节	讲话稿	(327)
第五章	规约性公文的撰写	(344)
第一节	规约性公文的含义及特点	(344)
第二节	规约性公文的种类	(345)
第三节	规约性公文的外部结构	(369)
第四节	规约性公文的内部结构	(372)
第五节	规约性公文的写作要求	(375)
第六节	例文分析	(378)
第六章	机关公文的办理	(382)
第一节	公文办理程序	(382)
第二节	公文的修改	(389)
第三节	公文的审定	(401)
附录		(404)
国家行政机关公文处理办法		(404)
北京市实施《国家行政机关公文处理办法》 的若干规定		(412)

绪 论

机关公文,泛指各级机关为行使职权、实施管理而撰制的公务文书。它既包括《国家行政机关公文处理办法》中所规定的行政公文,也包括虽不列入《国家行政机关公文处理办法》的公文系列,却为各机关普遍使用的事务性公文和规约性公文。事务性公文如调查报告、计划、总结、简报、讲话稿、汇报提纲等;规约性公文如条例、办法、章程、规定、实施细则、守则等。

行政公文,即通用公文。它是国家行政机关,企业、事业单位和社会团体在各自的公务活动中产生并使用的具有法定效力和规范体式的文字材料,习惯上称为文件。事务性公文虽然不具备行政公文的法定效力和规范体式,但也为各机关实施管理所常用,具有普遍的适用性;规约性公文也不属于国家行政机关规定使用的主要公文文种,但它是依照法定程序撰写、批准、颁布,具有法定效力的文件。其中各级政府颁布施行的行政法规和规章,更具有法律效力,是规范社会组织乃至个人活动、行为的准则。

机关公文(以下统称公文)是机关处理公务的工具,与机关的公务活动密不可分。制发或使用公文,本身就成为机关公务活动的重要组成部分。机关工作人员从事机关工作的一项重要内容,就是撰写和使用公文。他经常要代表所在机关或机关领导人撰写公文,这是他的职责,更是他以文从政、以文参政或以文辅政的公务活动或行政行为。一个机关干部能不能

撰写公文、公文写得好不好，是衡量他是否适合机关工作、是否称职的重要条件。1989年1月，中央组织部、国家人事部联合下发了《关于国家行政机关补充工作人员实行考试办法的通知》，要求县以上国家行政机关补充非领导职务的工作人员，要按照德才兼备标准，公开考试，严格考核，择优录用。1993年10月1日起施行的《国家公务员暂行条例》规定：“国家行政机关录用担任主任科员以下非领导职务的国家公务员，采用公开考试、严格考核的办法，按照德才兼备的标准择优录用”，“新录用的国家公务员在试用期内，应当接受培训”，“国家行政机关根据经济、社会发展的需要，按照职位的要求，有计划地对国家公务员进行培训。”不论是招收非领导职务的公务员考试，还是公务员岗前培训或在职培训，都有公文写作这门必修课。由此可见提高公文写作水平对机关工作人员的重要性。机关工作人员公文写作水平，是整个机关工作水平的重要体现，公文质量反映着机关的整体素质和管理水平。随着机构改革的逐步深入，要求广大机关干部提高公文写作水平，将越来越迫切。

公文写作是一门学科，体系完整，内容丰富。它既有写作理论知识，又有科学的写作方法。要提高公文写作水平，一方面要学习、掌握公文写作理论，另一方面也要学习、掌握科学的公文写作方法。轻视写作理论指导，会走很多弯路；不重视科学的写作方法，也必是事倍功半。更重要的是，公文写作是一门应用性很强的学科，学习公文写作必须与自己的公务活动密切联系，在机关的公务活动中学习应用，才能在公文写作的实践中提高公文写作水平。

公文写作是机关工作的一部分。有了机关的公务活动，才有公文的写作。在机关工作与公文写作之间，机关工作是第一

位的,是一种社会的客观存在;公文写作是第二位的,是客观存在的公务活动在公文拟稿人头脑里反映的产物。反映、处理机关的公务活动并把它表达出来形成公文,就有一个反映得对不对、处理得妥不妥、表达得好不好的问题。反映、处理、表达机关的公务活动综合体现出一个人的公文写作能力。写作能力的强弱直接决定了写作水平的高低。要提高公文写作水平,关键是提高公文写作能力,即提高反映、处理、表达公务活动的综合能力。这种能力同机关工作人员的政治、政策、理论、思想修养、文化知识水平、业务素质有极大的关系。不能设想一个政治、政策、理论、思想修养不高,文化知识贫乏,业务素质低的人 would 写好一份公文。提高公文写作能力,一定要同加强政治、政策、理论、思想修养,同提高文化知识水平和业务素质联系在一起。这个道理是显而易见的,头脑里有,笔头上才会有;思想上认识不到,笔头上无论如何也写不出认识上应有的高度和深度。

政治修养,是公文拟稿人最基本的修养。这是公文性质所决定的。公文反映国家政权的政治意向和根本利益。现行公文必须在政治上、政策上代表广大劳动人民的根本利益,坚持四项基本原则,坚持改革开放,为巩固和发展社会主义事业并实现共产主义的远大目标服务。这是现行公文的政治原则。每一个撰写公文的人,一定要认真学习党的“一个中心,两个基本点”的基本路线,不断提高贯彻执行党的基本路线的自觉性和坚定性,在政治上和思想上同党中央保持高度一致,才能适应现行公文撰写在政治上对撰写人的要求。

加强政策修养,是对公文拟稿人职责的基本要求。公文直接关系到党和政府方针政策的贯彻执行。处理公务、草拟公文,必须以政策为依据。对各项政策,通过公文要传达好、贯彻

好;还要通过公文督促检查有关政策的落实。对重大方针政策的贯彻实施情况,要通过公文及时报告给领导;对执行贯彻政策中的问题,也要通过公文及时反映给领导。撰写公文,一时一刻也离不开党和政府的方针政策。公文写作者必须努力学习和研究有关的方针政策、法规法令,提高政策水平,增强政策观念,使公文成为宣传、贯彻、执行党和政府方针政策的有力工具,完满地实现公文的效用。

加强理论修养,是公文拟稿人自身的基本建设。马克思主义、毛泽东思想,建设有中国特色社会主义的理论是指导我们思想的理论基础,是引导我们事业成功的根本保证。我们的一切工作都离不开理论指导。公文是机关的管理工具,当然也不能离开理论。公文中一般不进行长篇的理论上的演绎阐述,但公文对事例应有理论上的认识,对问题的分析应有理论上的高度。一些直接为领导决策服务的公文,更应该为领导的决策提供理论依据。只有通过长期的、自觉的、系统的理论学习,才能使自己获得科学的认识问题、分析问题和解决问题的基本原则和方法,使自己成为一个称职的公文拟稿人。

政治、政策、理论修养,本身就是思想修养的组成部分。思想修养还包括一个人的道德品质修养。机关干部承担着管理职能,多数拟写公文的人还处在各级领导机关,其拟写的公文,影响面比较大,涉及的工作比较重要,如果在质量上出了偏差,会直接影响机关的信誉和管理职能的发挥,是万万不可轻心的。公文拟稿人的道德品质修养,集中在忠诚正直、实事求是、廉洁清正、谦虚谨慎、顾全大局等几个方面。这些方面的修养如何,影响着公文的质量及其现行效用。加强公文拟稿人自身的道德品质修养,是提高公文拟稿人素质的一项刻不容缓的任务。由于公文拟稿人所处的地位及工作的性质,决定了

其道德品质修养更为重要。在《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》中,就对党和国家机关干部提出了更高的要求:“在我们社会的各行各业,都要大力加强职业道德建设。首先是党和国家机关的干部,要公正廉洁、忠诚积极,全心全意为人民服务,反对官僚主义、弄虚作假、利用职权谋取私利。”

提高自身文化知识水平,是改善自己业务素质、加强自身专业修养的组成部分。任何人都要随着时代的步伐、形势的发展不断更新知识。公文拟稿人面对瞬息万变的现实,面对新知识的急剧增长,就必须不断打开知识视野,开拓新领域,以丰富自己的知识积累,并以此去研究、解决现实中的实际问题。如果只是整天忙于事务、穷于应付,不认真学习和吸收新知识,原有的知识就会不够用且日趋老化,思想观念就会跟不上形势的发展而趋于保守、落后,这样,写出来的公文怎么可能适应或促进改革开放、建设有中国特色社会主义的大业呢!

公文拟稿人的专业修养是衡量其素质高低的重要标志。专业修养的范围很广,凡有利于提高工作效率和工作质量的新知识、新理论都应该学习、吸收,凡有关机关工作的新成果、新技术都应该掌握,凡有关机关工作及公文写作的新课题、新动向都应该探讨、研究。专业修养的涉及面很广,因机关工作本身就是一种紧跟形势、面对现实、密切联系群众的一种开放型工作,随着知识更新速度的加快,对机关干部素质的要求也越来越高。就其专业修养的主要方面讲,除上述为提高公文写作能力而必须加强的政治、政策、理论、品德修养外,尚需进行机关业务修养和工作作风修养,提高业务素质。离开了机关业务,公文写作就无所依托,就成了无根之木、无源之水,公文写作能力的提高也就成了空中楼阁。熟悉本机关的职能、职权以

及本处室、本人的职责,熟悉负责管辖范围内的业务,能搞调查研究,能进行信息处理,能进行综合分析,成为本部门工作的行家里手,这应是机关干部的本职所在。公文写作能力的提高,要从做好本职工作开始。

《国家行政机关公文处理办法》总则第五条指出:“各级行政机关要发扬深入实际、联系群众、调查研究、实事求是和认真负责的工作作风,克服官僚主义、形式主义和文牍主义,逐步改善办公手段、努力提高公文处理工作的效率和质量。”这对机关公文工作明确提出了工作作风问题并指出工作作风所包含的内容。工作作风直接影响公文质量,公文拟稿人拟写公文要紧靠“两头”:上头和下头。上头是指上级的方针、政策、指示和工作部署;下头是指下级、基层、群众或本部门的实际情况。拟稿人要善于把本机关的领导意图同上级的方针、政策、指示、部署,同本机关、本部门乃至下级的实际情况结合起来,形成切合实际、解决问题、讲求效果的高质量的公文。如果拟稿人没有一个好的作风,不深入实际,不实事求是,工作拖沓,粗心马虎,怎么可能写出一份高质量的公文呢。提高公文写作能力与一个人的工作作风密切相关。公文拟稿人一定要加强工作作风的修养,培养自己深入实际、实事求是,兢兢业业、勤勤恳恳,讲求效率、讲求质量的工作作风。

公文写作能力是一个人的综合能力,几乎涉及到一个人全部的内在素质。加强政治、政策、理论(包括公文写作理论)、文化知识(包括公文知识)等方面的修养,是改善一个人内在素质的根本途径,也是提高公文写作能力的必由之路。古人说:要作文,先作人。我们可以说:要写革命文,先作革命人。人的素质提高了,公文写作能力才能得到提高。单在公文写作方法、技巧上下功夫,而不知道在改善个人素质上下功夫,这是

舍本而取末、欲速则不达的做法。正确的方法应该是双管齐下,在努力改善个人素质、加强各方面修养的同时,学习、掌握公文的写作方法和技巧,这样,公文写作能力才会切实得到提高,才能写出高质量的为改革开放、为建设有中国特色社会主义事业服务、为本机关公务活动服务的好公文来。

本书为机关干部提高公文写作能力而编写。如上所述,公文写作能力的提高需与改善个人素质同步进行,公文写作能力本身就是机关干部个人素质的重要组成部分。由于篇幅所限,本书的重点只在讲述公文的基本理论、基础知识与主要文种的基本写法。学好本书,对提高公文写作能力会有帮助。如果能在加强个人修养、改善个人素质的同时,在同机关公务活动实际相结合的基础上,多学、多写、多实践,我们就一定能写出高水平的公文。

第一章 机关公文概述

第一节 公文的性质和特点

一、公文的性质

公文是国家机构、社会组织在公务活动中,为行使法定职权所制作的公务文书,习惯上也称之为文件。

公文,有广义和狭义两种理解。从广义上理解,它包括通用公文、专用公文和事务公文三大类。通用公文,即行政公文,在国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》(见附录)中规定有十二类十三种;专用公文的范围很广,有党务文件、军事文件、外交文件、司法文件、财经文件等;事务公文,即不列入《国家行政机关公文处理办法》的文件种类系列,属各机关、单位、社会组织内部常用的处理日常事务的文件,如计划、总结、简报、调查报告、规章制度等。从狭义上理解,公文仅指行政公文。本书所指的公文,包括通用公文和事务公文两大类。

国家行政机关公文,是国家行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书,是传达贯彻党和国家方针、政策,发布行政法规和规章,施行行政措施,请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况,交流经验的重要工具。

国家行政机关的公文,代表国家行政职权,是国家的管理

工具,它集中体现国家的根本利益。我国国家行政机关的公文,是坚持四项基本原则、坚持改革开放,为社会主义现代化建设服务的重要手段。

公务活动,是指社会性的公共事务活动。国家机关、社会团体、企事业单位为保障各项工作有组织、有计划地进行,为协调关系、沟通联系、加强合作而从事的各项活动,都称之为公务活动。作为从事管理国家事务的行政机关,是从事公务活动的主体,行政管理又是整个社会管理的大脑,所以公务活动又指国家行政机关,即政府对社会公共事务所进行的管理活动。在公务活动中,为行使政府管理职能而制发的文件,可称为公务文书,简称为公文。

二、公文的分类

为了认识、撰写、使用和管理需要,可根据不同的标准,从不同的角度对公文进行分类。常用的分类法有以下六种:

(1)根据公文形成和作用的具体公务领域,公文可分成通用公文、专用公文、事务公文。

(2)根据公文的传递方向,可把公文分成上行文、下行文、平行文。

上行文指在具有隶属关系的垂直系统内,下级机关向上级领导机关、业务指导机关发出的文件。最高领导机关如中共中央、国务院没有上行文。

下行文指在具有隶属关系的垂直系统内,上级机关向隶属机关或业务的被指导机关发出的文件,基层机关因没有下属机关故无下行文。

平行文指向同系统的同级机关或不相隶属的任何机关发出的文件。向不相隶属机关发文,不受机关级别的限制,如北京市西城区西长安街街道办事处绿化办公室(科级)可以向北

京市高等教育局发文(函),反过来也一样。

(3)根据制发目的和内容,公文可分为规约性文件、领导指导性文件、公布性文件、呈请性文件、商洽性文件、证明性文件等。

规约性文件指以强制力推行的用以规定各种行为规范的法规、规章等,如决定、条例、规定、办法。

领导指导性文件指由领导指导机关制发的用于颁布法规、规章、政策,指导、布置工作,阐明领导指导原则的文件,如命令(令)、指示、通报、通知、批复。

公布性文件指向社会公众公开发布某些事项的文件,如公告、通告。

呈请性文件指向直属上级领导或领导机关陈述情况,汇报工作,提出建议,请求指示或批准的文件,如报告、请示。

商洽性文件指无传递方向限制,平等协商讨论一般事项的文件,如函。

证明性文件也可称为凭据性文件,用以证明某个人的身份、资历、使命,表明某机关、某组织对某些事件的看法,表明责任、权利、利益、义务等的文件。这类文件有的属于事务文书如证明信、介绍信;有的属于外交文件如公报(党务文件中也有“公报”,但性质不同于此);有的属于契约文书如合同;有的属于会议文件如会议纪要。

(4)根据内容涉及秘密的程度,公文可分为对外公开、限国内公开、内部使用、秘密、机密、绝密六种,后三种有公文“秘密等级”的标志。

对外公开的文件指内容不涉及任何秘密,可直接对国内外公布的文件,有些文件甚至主要是针对国外某国某事而发。

限国内公开的文件指内容不涉及秘密,但不宜或不必向