

公文 写作 概要

段观宋 编著

GONGWEN
XIEZUO
GAIYAO



公文 写作 概要

段观宋 编著

GONGWEN
XIEZUO
GAIYAO

 山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公文写作概要/段观宋编著. —成都: 西南交通大学出版社,
2007.8

ISBN 978-7-81104-687-8

I. 公… II. 段… III. 公文—写作—高等学校—教材
IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 115235 号

公文写作概要

段观宋 编著

*

责任编辑 万 方

特邀编辑 霍 良

封面设计 胡 佳

西南交通大学出版社出版发行

(成都市二环路北一段 111 号 邮政编码:610031)

发行部电话:87600564)

<http://press.swjtu.edu.cn>

四川西南建筑印务有限公司印刷

*

成品尺寸:146 mm×210 mm 印张:6.562 5

字数:173 千字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81104-687-8

定价:14.30 元

版权所有 盗版必究 举报电话:028-87600562

前 言

公文作为应用文体中使用广泛而又有特殊写作要求的一类文体,它是机关单位、团体组织实施管理和开展公务活动的重要工具,也是沟通、联结整个社会生活的纽带。随着体制改革的逐步深入和社会主义市场经济的逐步形成,各个地区、部门、单位之间的联系在不断加强,公文也就随之发挥着越来越重要的作用。它的应用,已经深入到政治、经济、文化、教育等各个领域的很多方面,关系到各行各业的工作和每个人的利益。因此,学好公文写作,不再只是文秘人员或者管理人员的需要,而已成为全社会,尤其是各行各业行政工作人员的共同要求。

正是为了适应社会的这种广泛需求,从二十世纪八十年代起,公文写作就走进了我国大学的课堂。各种公文写作教材也随之纷纷出版。

然而,公文写作教材虽多,却大多是为适应本校公文写作课程的教学需要而编写的。由于各校公文写作课的课时、教学目的、教学方式和手段等各不相同,因而对教材的要求也不一样。

在东莞理工学院,公文写作课是作为文科各专业的选修课而开设的,教学时数仅36课时。其教学目的是:认识公文写作规律,掌握公文写作方法,明确公文写作的特殊要求,培养公文写作能力。因此,要求公文写作教材内容不可太多,字数以二十万左右为宜,注重实际操作,做到有的放矢,简洁明了,便于自学。而目前出版的公文



写作教材,或部头过大,或理论性的成分太重,故都不适应于我院公文写作教学的需要。于是,在东莞理工学院教务处的有力支持下,笔者编写了这本《公文写作概要》。

本书虽然是作为东莞理工学院自编教材而编写的,但也适合社会上广大读者自学。

在编写本书的过程中,编著者孜孜以求的是三个方面的特色:一是实用性。编著者坚持从实际出发,注重实际操作,力避大段的理论阐述,以使广大读者学了就能用,用了也就深化了学,学用结合,行之有效。二是针对性。编著者坚持以教学经验的积累为基础,紧紧围绕公文写作的难点和要点展开讨论,做到有的放矢。三是新颖性。编著者尽力吸取先进的科研成果而予以消化,并结合新形势、新体制、新需要、新实践,融会贯通,发为新论,以启发读者的思维,开拓读者的视野,丰富读者的认识,培养读者的能力,提高读者的水平。其愿望是,要让广大读者通过学习这本书,能较好地领会和掌握公文写作的要领,为提高自己的公文写作的能力和业务素质打下坚实的基础。

当然,由于时间较紧,本书遗漏之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

最后要特别指出的是,在编写本书时,曾参考了许多相关教材并吸收了某些著作中的研究成果,只是由于篇幅所限,未能一一予以注明,特在此一并谨致谢忱。此外,东莞理工学院教务处处长阮湘元教授对本书的编写和出版给予大力支持,陈月英老师为本书的出版做了大量的工作,西南交通大学出版社也为本书的出版付出了辛勤的劳动,谨在此向他们表示衷心感谢!

编著者

2007年5月

前言

目 录

上编 公文写作总论

第一章 公文的概念、特点和作用	(3)
第一节 公文的概念	(3)
第二节 公文的特点	(4)
第三节 公文的作用	(6)
第二章 公文的体制和种类	(9)
第一节 公文的体制	(9)
第二节 公文的格式	(20)
第三节 公文的种类	(22)
第三章 公文的行文	(24)
第一节 行文关系、方向和方式	(24)
第二节 行文的规则	(27)
第四章 公文的语言	(33)
第一节 公文语言的特点	(33)
第二节 公文语言的要求	(37)



中编 通用公文的写作

第五章 指挥类公文的写作	(47)
第一节 命令(令)	(47)
第二节 批复	(52)
第三节 决定	(56)
第六章 报请类公文的写作	(63)
第一节 报告	(63)
第二节 请示	(68)
第七章 知照类公文的写作	(73)
第一节 公告	(73)
第二节 通告	(75)
第三节 通知	(79)
第四节 通报	(90)
第五节 函	(93)
第六节 意见	(97)
第八章 会议类公文的写作	(101)
第一节 议案	(101)
第二节 会议纪要	(104)

下编 常用公文的写作

第九章 计划总结类公文的写作	(111)
第一节 计划	(111)
第二节 总结	(117)
第十章 调研记录类公文的写作	(122)
第一节 调查报告	(122)
第二节 简报	(133)

第三节	大事记	(141)
第十一章	规章制度类公文的写作	(146)
第一节	章 程	(146)
第二节	条 例	(151)
第三节	规 定	(156)
第四节	规 则	(161)
第五节	细 则	(170)
第六节	办 法	(175)

附 录

国家行政机关公文处理办法	(181)
国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的 几个具体问题的处理意见	(190)
中国共产党机关公文处理条例	(193)

上

编

公文写作总论

第一章 公文的概念、特点和作用

第一节 公文的概念

《国家行政机关公文处理办法》第二条：“行政机关的公文(包括电报,下同),是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文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。”这一定义,包含了以下三个方面的内容:

(1)公文“是行政机关在行政管理过程中所形成的”。这是公文同一般文章不同的地方,是公文的显著特点之一。公文不是谁都可以任意制发的,只有法定的作者才能制发公文。所谓法定的作者,就是指依法成立并能以自己的名义行使法定职权和承担法定责任的机关、组织或代表机关组织的领导人。用领导人的名义发文,并不是以他个人的名义出现,而是作为他所在的机关的代表身份来发文的。这是领导人行使自己法定职权的一种表现。必须说明的是,以领导人的名义发文,在个人名字前面应冠以机关的名称与领导者的职务。一旦他不再担任这一职务,也就失去了他法定作者的地位。

(2)公文是“具有法定效力和规范体式的文书”。这是公文区别于其他文章和图书资料的主要之处。公文的法定效力是由公文形成者的法定地位所决定的。公文的规范化格式,不仅增强了公文的权



权威性,也方便了公文的处理。

(3)公文是“依法行政和进行公务活动的重要工具”。这是公文的基本作用。而《中国共产党机关公文处理条例》则指明了公文的具体作用:公文“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”。同时,“依法行政和进行公务活动”,又是公文形成的条件。

第二节 公文的特点

一、政治性

历史上,公文是统治阶级通过国家执政机关,管理国家、施行阶级统治的一种重要工具,是统治阶级意志的体现。

现在,公文是各级党政机关实行领导与管理,传达贯彻党和国家的方针、政策,办理各项公务的重要工具,是党和国家路线、方针、政策的具体体现,也是人民根本利益的具体体现。

政治性对公文写作提出了以下几方面的要求:

(1)公文内容要与我国的根本政治制度要求相一致,体现广大人民群众的利益和意志,有利于人民群众参与管理国家事务。

(2)公文内容要体现党的领导原则,与党和国家方针、政策的要求相一致,尤其要有利于社会主义市场经济体制的建立和完善,使之成为推动社会主义民主政治和社会全面进步的工具。

(3)公文内容要符合现行的法律、法规及其他有关规定,如提出新的政策、规定等,要切实可行并加以说明。

(4)下级机关的公文不能与上级机关的政令相抵触。

二、权威性

国家行政机关是国家权力的执行机关,依法行政是其贯彻依法治国方略的基本要求。公文是行政机关行使国家权力、进行公务活动的重要工具。

在法定的职权范围内,公文具有很大的权威性,下级机关对于上级机关公文的指示精神,必须认真贯彻执行。

权威性对公文写作提出了以下两方面的要求:

(1) 须在职权范围内制发公文,不得越权制发公文。

(2) 制发公文的过程必须符合法定的程序。如果制发规章制度、决议决定等规范性文件,必须在法定会议上以法定的程序通过才具有法律效力。

三、实用性

公文是人们在生产、工作、学习、生活实践中,用来办理实际事务、处理实际问题、有直接应用价值的一种工具性文章。它是在实际工作中形成,在实际工作中使用,为推动实际工作服务的。因此,要树立为办事而写公文,为办好事而写公文的理念。

四、规范性

所谓规范性,就是从内容到形式都符合国家的规定标准。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。

公文的规范性,主要体现为公文的制发和办理必须经过规定的处理程序。例如公文的制发,必须经过起草、核稿、签发的程序。经过机关领导人签发的文稿才能缮写、用印和传递等。

公文的规范性,还包括文体、书面格式和版面形式的规范化等,我们可以把它叫做公文体式的规范化。公文体式的规范化,维护了公文的权威,有利于党政机关处理公务,提高机关工作效能,从而保证公文的法定效力;同时也有利于文秘部门办理公文,提高办文效率。为了维护公文的严肃性、权威性和便于公文处理,党和国家有关部门发布了关于公文处理的一系列法规性文件,对公文的体式作出了统一的规定,提出了统一的要求。各级党政机关、社会团体、企事业单位都必须按照规定的体式制发公文,不能随心所欲,另搞一套。



五、时效性

首先,公文的运行要讲究实效;其次,公文的执行要讲求实效;再次,某一份公文只是在某一段时间内发挥作用。

公文的时效性对公文写作提出了以下要求:

- (1)要有强烈的时间观念;
- (2)要充分考虑公文办理的时间,确保公文顺利办理;
- (3)要及时处理失效公文。

第三节 公文的作用

一、规范约束作用

党和国家以及各级权力机关所发布的各项命令、决定、决议和各种条例、章程、细则、规定,等等,对各方面的工作和各种活动都起着规范和约束作用,要求人们必须严格遵守,坚决贯彻执行。此外,部分通知、通告对人们的行为也有规范和约束作用。

二、指挥指导作用

公文是联系上下级机关、传达领导指示、发挥指挥和指导作用的桥梁与纽带。上级机关通过发布公文而向下级单位布置工作、提出要求和办法、规定一些工作范围和途径,以实现对下级单位工作的指挥和指导。下行公文中,大部分都具有这种指挥和指导作用。这种指挥和指导作用包括两个方面:一是上级机关发布的各项命令、决定、决议、通知、批复,等等,要求下级单位严格执行;二是有些公文发布的范围较广,只提出一些原则性的意见,要求下级单位根据具体情况参照执行,具有较大的灵活性。事实上,指挥和指导这两项作用在具体的公文中往往交织在一起,不易区分。但对下级单位来说,不管上级机关发布的公文是要求严格执行还是参照执行,都必须把它作为行动的依据,予以贯彻落实。

三、宣传教育作用

公文大多具有宣传教育作用。阐述党和国家的路线、方针、政策的公文,表彰或惩戒性的命令、决定以及表扬或批评性的通报等公文,其宣传教育作用更为巨大。中共中央、全国人大常委会和国务院等领导机关制发的方针政策性的重要文件,不仅是进行各种宣传工作的重要依据,而且其本身就是很好的教材,具有强大的宣传、鼓舞和教育作用。即使是一般领导机关制发的指导性公文,也具有一定的宣传教育作用。正因为如此,党和国家的各级领导机关,常常以发布公文作为对广大干部和人民群众进行宣传教育工作的方式和手段之一,以动员、组织广大干部和人民群众去贯彻执行党和国家的路线、方针、政策,激发他们建设中国特色社会主义现代化的积极性;一些会议也常常印发一些重要文件作为会议的学习材料,以提高与会者的认识,统一思想,协调行动;党和国家的宣传机构有时还将一些重要文件通过报刊等新闻媒介公布于众,让人们学习和了解,以使广大干部和群众认清形势,明确方向,坚定信念,把贯彻执行党的基本路线,完成各项工作任务的要求,变成他们的自觉行动。

四、知照联系作用

各级机关、各类社会团体或企事业单位的工作、活动,往往需要同上下、左右的机关单位发生联系。为了协调行动,又往往需要相互交流信息、通报情况。而公文正是一种上传下达、沟通上下以及平级之间的关系、联系和办理各种事项的有效工具。上级机关通过通知、决议、会议纪要等向下级传达指示、指导工作;下级机关通过报告、请示等向上级反映情况、汇报工作、请求批准事项或解决问题的办法;平级机关或不相隶属的机关之间,使用通知、函等相互交流信息、商洽工作、处理问题。至于公告、通告、通报等公文,更是起着重要的知照作用。

五、凭证依据作用

公文作为一种具有处理各种复杂公务、联系工作事项职能的文本文件,必然具有凭证和依据的作用。无论是哪种公文,都是不同工



作的不同依据,同时在某种条件下又可以作为某项工作的凭证。上级机关制发的各种公文,各下级机关都要根据自己工作的需要细心保存,以作为执行的依据;平级机关或不相隶属的机关因工作而通过公文进行联系,公文就成为协调行动的依据;下级机关就某个重大问题或某项重要工作通过公文请示上级机关,公文就成为上级机关作出批复的依据。如果事后要检查责任,解决纠纷,公文又会发挥凭证作用。再者,公文在实现了它的现实作用后,立卷归档,成为文书档案,也可以对以前的工作起着记载、凭证作用。

第二章 公文的体式和种类

第一节 公文的体式

公文的体式指的是公文的内容项目(体)及其结构格式(式)。

《国家行政机关公文处理办法》第十条:“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。”

国家质量技术监督局《国家行政机关公文格式》第八条:“公文中各要素标志规则:本标准将组成公文的各要素划分为眉首、主体、版记三部分。置于公文首页红色反线(宽度同版芯,即156mm)以上的各要素统称眉首;置于红色反线(不含)以下至主题词(不含)之间的各要素统称主体;置于主题词以下的各要素统称版记。”

一、眉首部分

包括版头、发文字号、秘密等级、紧急程度、文件份号、签发人等。眉首一般占文件首页的三分之一到五分之二,用红色横线(党内公文在红线中间加红色五角星)与主体部分隔开。

(一)版头

是制发公文的机关在印制公文的首页纸上方专门设置的表明公