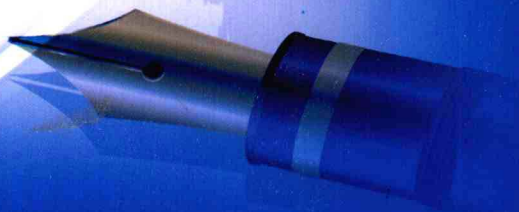


教育部高等学校高职高专安全专业类规划教材

安全管理文书写作

主编 于殿宝

Anquan Guanli Wenshu Xiezu



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

教育部高等学校高职高专安全专业类规划教材

安全管理文书写作

于殿宝 主编

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书较系统地介绍了安全管理中常用文书的写作分类、格式、文种、写作方法和写作注意事项,以及如何运用,并列举了相应的参考实用文例。书中还对如何撰写科技论文和文书写作中常见的差错进行了介绍。

本书对安全管理文书写作、格式与术语,以及安全管理文书中存在的问题进行了探讨与归纳,并进行了系统的梳理与论述。其内容简明扼要,通俗易懂,不仅可供大中专院校安全工程专业师生学习使用,而且也可供其他专业和从事安全技术与管理的人员以及企业与政府机关工作人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

安全管理文书写作/于殿宝主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2008.10

ISBN 978 - 7 - 5646 - 0107 - 2

I. 安… II. 于… III. 安全管理—应用文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 169589 号

书 名 安全管理文书写作

主 编 于殿宝

责任编辑 孙建波

责任校对 李 敬

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 1/16 印张 19.75 字数 493 千字

版次印次 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定 价 29.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

《安全管理文书写作》编委会

主 编 于殿宝

副 主 编 杜蜀宾 胡仁仲 刘忠波

编写人员 官学良 栾照钧 郭明浩

序 言

目前,我国各行各业的经济建设正在蓬勃发展,为国家和社会“培养有道德、有技能和有持续发展能力的应用型专门技术人才”,已经成为我国各高职高专院校培养人才和发展的努力方向。

为更好地适应社会需要和指导高职高专院校“安全技术管理”及其相关安全工程专业的人才培养,根据国家教育部的要求,我们高职高专安全类专业教学指导委员会于2008年4月在徐州召开了教材编写会议。来自全国30多所院校的专家、学者在会上进行了热烈的讨论,并给予了极大的关心与支持。

安全专业是一门知识面宽,涉及专业广,跨多学科的系统工程。各院校对此专业的基础课、专业基础课和专业课的设置均有自己的特色和办学经验。会议在尊重各院校办学的基础上,决定对所设的主要课程“安全管理”、“安全系统工程”、“安全人机工程”、“事故管理与应急处置”、“矿井通风与安全”、“安全管理文书写作”和“瓦斯防治与开采技术”等10多门课程的教材进行统一编写,以进一步提高我们的教学质量和学生走向社会的工作(竞争)能力。

由徐州建筑职业技术学院和湖南安全技术职业学院负责编写的《安全管理文书写作》即将出版发行,主编于殿宝教授、副主编杜蜀宾副教授和胡仁仲高级经济师,编写人员官学良高经工程师和栾照钧高级政工师都是年过半百的人,不仅在生产实践第一线工作多年,而且还是教学第一线老同志,书中很多内容都是他们智慧的结晶、实践的经验 and 学习的总结。高职高专院校《安全技术管理》及其相关安全工程专业培养的是现场安全技术与管理人才,文书写作与安全写实是学生必须掌握的专业知识。所以,我们相信这本来自实践的教材定会给广大师生的学习带来益处,也会给在现场和机关工作的安全管理人员以及相关人才带来方便。

教育部高等学校高职高专安全类专业教学指导委员会
2008年8月8日

前 言

无论是现在在现场或机关从事安全工作的人员,还是正在大中专院校安全工程专业或相关专业学习的学生,掌握安全管理文书写作的技能,都是提高自己素质和业务能力的重要手段。为了社会和教学的需要,为了安全管理的科学化,为了文书写作的规范化,根据教育部高等学校高职高专安全类专业教学指导委员会 2008 年 4 月的徐州会议精神,我们编写了这本《安全管理文书写作》教材。

本教材是在徐州建筑职业技术学院和湖南安全技术职业学院安全技术管理专业及相关专业教学和科研成果的基础上,经过系统整理,并根据作者多年实践积累的经验和目前社会工作的需求,以及集思广益各种有益的素材,编写成册的。

全书共分七章,内容几乎包括了安全管理文书所涉及的各个方面。其中,第一章文书的基本知识,由胡仁仲编写;第二章常用事务文书写作,由刘忠波编写;第三章法定公文的写作,由胡仁仲编写;第四章安全专用文书的写作,由胡仁仲和于殿宝编写;第五章现场安全管理文书制作与运用,由于殿宝和官学良编写;第六章安全与科技论文写作,由于殿宝和杜蜀宾编写;第七章常见文书写作差错,由栾照钧和胡仁仲编写。

全书由于殿宝总体策划,负责统编,于殿宝、胡仁仲和刘忠波共同商量并提出编写思路,制定总体框架,确定编写原则和各章内容,由于殿宝和杜蜀宾进行统稿和总体修改,郭明浩对全部书稿进行了校阅。

系统地编写这样一部安全管理文书写作之教材,做到既实用,又贴近实际,学生还便于掌握,确实不是一件容易的事,它凝聚着全体编著人员的心血和有关人员的积极参与。特别是中国矿业大学的杨胜强、王德福和马跃龙同志的指导,徐州建筑职业技术学院朱玉生同志的帮助,东北大学李玉兴老师在写作方面对于殿宝的教诲,还有本书所列参考文献中作者的创新成果以及徐州建筑职业技术学院和湖南安全技术学院有关领导和教师的支持,都是本书完成的基础与源泉。当然本书能够顺利出版并很快与读者见面,与中国矿业大学出版社各位领导和编辑的积极工作是分不开的。借此机会向他们表示衷心地感谢。我们在本书编写过程中尽力求完美、求实用、求简洁,但由于水平有限和时间仓促,书中难免有不当之处,敬请各位同行和广大读者批评指正。

编 者

2008 年 8 月 10 日

目 录

第一章 文书(公文)的基本知识	1
第一节 文书的形成和发展.....	1
第二节 文书的特点和作用.....	5
第三节 文书的分类和文种.....	7
第四节 文书的体式和稿本.....	9
第五节 文书的撰写与用语	12
第六节 文书的行文关系和规则	18
第七节 文书的办理程序和归档	19
第八节 电子公文的制作和管理	22
第二章 常用事务文书写作	28
第一节 事务文书概述	28
第二节 工作计划类文书	29
第三节 工作总结类文书	34
第四节 会议类文书(一)	42
第五节 会议类文书(二)	52
第六节 记事类文书	57
第七节 庆典类文书	63
第八节 社交类文书	70
第三章 法定公文的写作	76
第一节 上行文(一)	76
第二节 上行文(二)	82
第三节 平行文	89
第四节 下行文(一)	92
第五节 下行文(二)	98
第六节 下行文(三).....	106
第七节 通行文(一).....	116
第八节 通行文(二).....	121
第四章 安全专用文书的写作	131
第一节 安全专用文书概述.....	131
第二节 安全生产计划.....	132

第三节	安全生产责任制·····	138
第四节	安全生产规章制度·····	147
第五节	安全管理执法文书·····	151
第六节	安全生产许可文书·····	154
第七节	事故调查报告·····	158
第八节	事故调查辅助文书·····	168
第九节	事故与灾难应急预案·····	174
第十节	安全评价报告·····	196
第十一节	安全生产工作报告·····	208
第五章	现场安全管理文书制作与运用·····	217
第一节	现场安全管理文书概述·····	217
第二节	现场安全检查登记表和安全日志·····	218
第三节	安全检查表·····	220
第四节	安全管理制度和安全操作规程·····	226
第五节	现场安全技术措施方案·····	237
第六节	事故隐患整改报告·····	243
第七节	安全管理台账·····	245
第八节	伤亡事故与险肇事故登记表·····	247
第六章	安全与科技论文写作·····	250
第一节	安全与科技论文写作概述·····	250
第二节	安全与科技论文写作·····	252
第三节	论文常见问题与修改·····	264
第七章	常见文书写作差错·····	270
第一节	文种使用不当·····	270
第二节	公文标题病误·····	274
第三节	语言不合规范·····	279
参考文献	·····	303

第一章 文书(公文)的基本知识

本章学习目的和要求:通过本章学习掌握文书的概念、特点、种类;了解文书的作用;了解文书的发展历程与趋势;掌握文书(公文)撰写的基本要领。

第一节 文书的形成和发展

一、文书和公文的概念

1. 文书的含义

文书的词义,据《辞海》解释,①指文章书法;②指诗书古籍;③指公文、案卷;④指书信、契约。《新华词典》里还明确,文书也指某些单位管理公文、信件的人员。文书学所讲的文书是指上述的③、④两义,可以表述为:文书是人类在社会生活中,由于处理事务的需要而形成和使用的书面文字。可见,它是在文字出现以后产生的。

也有的专家把文书定义为:国家政权、政党集团、社会组织以及个人在社会活动中为了一定的目的而形成并使用的特定格式的文字材料(信息记录)。与前面的表述基本相同。第一,文书是在人类社会活动中出现的;第二,文书是为了一定的目的或因为一定的需要而产生的;第三,文书的形成和使用是紧密相连的,是在使用中发挥社会作用的;第四,文书出现在文字之后,是用书面文字表达的,文字和文书都产生在国家形成时期;第五,文书是有特定格式的。

还有的专家用现代语言表达文书的定义,称文书是一切机关、团体、单位和个人,为传递信息、表达意图、联系事务、商洽问题、记录情况等而形成并使用的特定格式的文字材料。

2. 公文的含义

公文是文书(或文件)的一种类型。公文有广义与狭义之分,一般来说,广义公文即指公务文书,狭义公文常指通用文书或法定公文。人们习惯把广义公文、狭义公文统称为公文。公文的概念,主要是区别于私人文书,是指在公务活动中形成和使用的文书或文件。公文是文书的主流。我国文书学的研究对象主要是公务文书,即广义公文。

国务院颁发的《国家行政机关公文处理办法》第二条对行政机关公文是这样定义的:“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。”

中共中央办公厅颁发的《中国共产党机关公文处理条例》第二条对党的机关的公文是这样表述的:“党的机关的公文,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的文书,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。”

《中国人民解放军机关公文处理条例》第二条对军队机关的公文作了这样的界定:“军队机关公文,是军队机关处理公务中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是军队机关履行

职能的重要工具。”

上面所讲的行政机关公文、党的机关公文、军队机关公文都是狭义公文的概念,有别于广义公文(公务文书)的概念。社会组织、团体、企事业单位,都是按照党政机关公文规定行文的。文书工作者对文书和公文的定义有多种表述,由李士竹主编,最近出版的一本《文书学》著作对公文的定义作了这样的概括:

公文是机关、团体、企事业单位及其他社会组织在处理公务活动中形成和使用的具有法定效力和规范体式(包括公文的文体和格式)的各种形式和载体的文件材料。它是机关之间、机关与群众之间以及机关内部用来记述情况、表达意图、联系工作、处理公务的依据,是国家管理政务的一种重要工具。

公文的定义包含以下几点含义:

(1) 公文是在公务活动中形成的。公务是指国家机关、团体、企事业单位及其他社会组织在其职权范围内所进行的日常管理事务。它是相对于私人事务而言的。

(2) 公文的形成单位和使用范围很广。任何合法存在的组织,都会在他的活动中形成和使用公文;公文经常来往于各机关之间、机关与个人之间;公文在机关内部或在各行各业的工作活动中都发挥着重要作用。

(3) 公文具有法定效力和规范的文体与格式。公文的作者必须是具有独立法人(委托代理人)性质的机构。

(4) 公文是一种广义的文件材料。公文不但包括文字材料,也包括图表、数据、音像材料、机读材料等。

二、文书、公文、文件、档案之间的关系

这是文书学家、文书工作者以及和文书打交道的人热议的一个问题。有多种观点,比较一下,既有相同之处,也有某些差别。

文书分为公务文书与私人文书,这是没有分歧的。但公务文书是否就是公文,文书、公文、文件是否意义相同,这就有争议了。第一种意见认为,公务文书就简称公文,公务文书、公文、文件、文书的意思相同或相近;第二种意见认为,虽然目前对文书、公务文书、公文、文件的定义尚未确定,但在实际应用中,它们的内容既有联系又有区别,有时互相交叉,有时互相包含,在不同的语言环境甚至可以替用;第三种意见认为,公文是文书的一部分,狭义的文件(人们常说的红头文件)是公文的一部分。还有第四种、第五种意见等。以上意见的对与错,其实都是相对的。

比较约定俗成的看法,它们有共同的内涵,即文书定义所表达的,因而常常可以替代使用,或者叫做习惯用法。但由于对于其外延的认识不同,因而产生分歧,比较一致的看法是文书的外延比公务文书、公文的外延大;至于文件与公文,均有广义与狭义之说,如果把文件定义为所有档案材料的总称(有些国家也把文件泛指档案材料),则文件的外延最大,超过公务文书、公文,甚至文书;如果把文件定义为狭义的“红头文件”(不少老百姓都这样认为),则文件的外延最小,即文书大于公务文书、公文,公文大于文件;如果把公文定义为党和国家分别规定的14种、13种特定概念的公文(狭义公文或法定公文),则公务文书的外延大于公文,就会出现文书的外延大于公务文书,公务文书大于公文,公文大于文件的解读,持这种观点的人相当普遍。我们在这门课中比较多地采用大家习惯的通行的认识。

文书与档案,虽然它们的主要成分都是文书,但是它们是有区别的。文书是现行工作中

正在使用、未经整理归档的文书;档案则是工作告一段落或结束以后,已经整理归档的文书(有的已停止使用、有的还处于有效期)。文书是现行工作的依据和记录,档案是过去工作的历史材料,对今后的工作或仍有法定效用或只起查考作用。

虽然档案与文书的内涵相同,但档案已不能再称之为文书了。有的学者对此作了这样的解读:文书是档案的前身,档案是文书的变体;文书是档案的来源之一,档案是文书的主要归宿,所谓“今日之文书,明日之档案”就是这个意思。但是,从文书到档案,中间有一个转化的过程,并且也不是所有的文书都能转化成为档案的。文书转化成为档案,就是在文书处理完毕以后,剔除不必归档的那一部分,而把那些能够向社会提供查考利用,即有价值的部分,按照一定的规则,经过整理,成为案卷。案卷是按照一定规则组织起来的文书集合,已不再是文书本身了。而案卷还须送到档案馆(室)去归档保管,并由档案馆(室)向社会提供查考利用。这就是文书转化成为档案的过程,即档案形成的过程。

从上述可以看出文书与档案的区别与关系,以及档案所包含的几层含义:

(1) 档案的来源,文书是其主要的部分。

(2) 档案的来源是处理完毕、经过鉴定确认具有保存价值的文书,即能提供人们查考利用的那一部分文书。

(3) 档案是经过整理,即经过归档过程的文书。经过归档的文书,已不再是文书本身,而是案卷或者称为文书的集合了。

(4) 档案须存放在特定处所,即档案馆(室);档案由档案馆(室)向社会提供查考利用。

根据档案的含义,可以得到这样的结论:档案是处理完毕确认值得保存以供社会查考利用的、藏入某一档案机构的文书的集合。而文书是国家机关、社会组织及个人在社会活动中,为了表达意图、进行联系和作为凭据而形成和使用的文字记录。

三、文书的形成

“上古结绳而治,后世圣人易之以书契”(《易·系辞传》)。在文字出现以前,人类在社会活动中是采用“结绳”之法处理事务的。这种原始的处理事务的方法,在一定程度和范围内,起着备忘、信约、凭证的作用,是书契的前身,文书的渊源。但也有专家认为,结绳、书契与文书没有直接渊源,画图记事的图画才是文字(特别是象形文字)的起源,文字的前身。

国家的形成,标志着人类社会进入初始文明时期。而文明社会始于文字的发明和使用。恩格斯说,人类文明史是“有文字记载的历史”(《家庭、私有制和国家的起源》)。因此,文字出现于国家形成之时。

我国原始社会末期,由于社会生活和生活分工的发展,社会上逐渐分裂出有产者和无产者两个对立的阶级,原始社会的瓦解,两个对立的阶级有了利益冲突,贵族奴隶主阶级(有产者)为了维护本阶级的利益,镇压无产者,就组成了国家。我国从夏、商朝开始,形成了奴隶制国家,奴隶主为了行使国家职能,就制作使用文书作为传达政令、指挥国事、联系公务、记录活动的工具,从而形成了以反映统治阶级活动为内容的文书。

据史书记载,中国古代最早的文书是公元前2000年前帝舜时期史官所记的《虞书》,但原件不存,无从考证。尧舜时代,应当属于原始社会末期。夏朝开始形成阶级,形成奴隶制国家。但根据考古发掘,我国现存最早的公务文书是在河南安阳小屯村发现的商代甲骨文书,记录王朝活动和奴隶主文告。

甲骨文书之后,随着社会生产力的发展,文书的形态制作经历了周秦时代的金石文书,

秦汉时代的简策、缣帛文书,汉代以后至今的纸张文书,以及当前兴起的电子文书等交叉使用阶段。这是对文书的载体而言的。

对于文书载体的演变,有这么一段记述,可供学习参阅:

现存最早的古文书是清末开始在河南安阳出土的甲骨刻辞,是殷王朝占卜时所刻的文字,属于公务文书,史书记载商代的文书还有册和典,是简的集合体。简以狭长竹、木片作载体。把长短相间的简用皮条或丝绳上下两道编连起来,就成为册。把册保存起来就成为典。典册所载内容是当时史官的记录。东晋后期(公元4世纪末、5世纪初),纸张首先被用做官府往来文书的载体,而诏令文书和重要奏疏的载体仍用竹、木简,到隋代竹、木简才废弃不用。从周代到清末,文书载体还曾使用金、玉、铜、铁、石、缣帛等物,是为了长期保存或在某些特殊情况下使用。文书载体用纸以后,诏书用染的黄纸,直至清末。明、清时期向上级官员祝贺的禀启用红纸,一般文书都用白纸。历代文书纸式幅面大小不一。纸张载体用折叠式从元代开始,明代的奏疏沿用,称为本,其余文书用单幅纸,作为官员身份证的诰命文书用卷轴式。清初纸式仍沿明制。中叶以后除诏令文书和个别下行文种外,都改用折式。

四、文书的发展

中国文书自产生以来的发展阶段有多种说法,粗略地划分为:奴隶制社会(夏商周)时期,封建社会(秦汉至清末)时期,民国时期,新中国时期(也包括中国共产党成立及建立根据地阶段),文书是一脉相承和发展的。也有专家把清末及以前的古代文书分为三个时期:战国及以前属于前期,秦代到南北朝为中期,隋、唐到清代为后期。前期的文书比较简单,中期的各种文书逐渐形成专用的文种名称,各文种也开始有了特定的程式。后期通用文种的载体都已使用纸张,文书处理程序更加严密,各文种的程式也日臻成熟。

古代文书的文种,在秦代以前没有专门的文种名称,统称为书,通常用文书载体的名称来区别它们的重要程度。春秋战国时期文书开始有了按使用目的加上的笼统称谓:刑法典称刑书;结盟文书称为盟书或载书;君王发布命令的文书称为命书;上级官员告诫属下的文书称为语书,等等。但有的学者认为,夏商是文书兴起的初始阶段,没有文种之分。到了西周、春秋、战国时期,文书有了一定的发展,当时“六经”之一的《尚书》,就收集了上古时期的重要文书,将这些文书的文体划分为典、谟、训、诰、誓、命等,此外还有盟约文书、诉讼文书、军事檄文等,应该是文种的起源。

秦统一中国,促进了文书的规范和发展。秦代开始制定按不同文件责任者的身份等级和行文目的使用文书的专名,使文书区分为许多不同的种类,称为文种。秦、汉以后形成的许多文种,可以概括为三大类:一是皇帝使用的各文种,称为诏令文书;二是臣僚上书皇帝使用的各文种,称为奏疏;三是各官府相互行文使用的各文种,称为官府往来文书。从唐代开始,国家对文种的名称有了明确的规定,以后宋、元、明、清各代也都有新的规定。清代规定的诏令文书文种名称有诏、诰、敕,是沿用明代文种;经常使用处理政务、告诫臣僚的文书称为谕旨,是新增的文种;制书在明代是文种名称,清代则只作为发布诏令的一种文体。清代奏疏沿袭明制,使用奏本和题本,康熙年间又新增一种称为奏折,而奏本则在乾隆年间停止使用。明代官府往来文书下行文有礼付、帖、照会、故牒等文种,上行文有咨呈、呈状、申状、牒呈、牒上等文种,平行文有咨、关、牒等文种。清代基本上沿袭明制,并且把明代下行文经常使用的牌文定为法定文种,中叶以后又增添程式比较简便的札文作为下行文种之一,把明代上行文使用的呈状简称为呈,把申状分为评文和验文二种。

民国以后,文书用白话文写作,并开始了一些改革,文书有了新的发展。废除封建社会沿袭了几千年的制、诏、诰、敕、奏、议、疏、题守旧式文书种类,公布了体现资产阶级民主精神的新文种,如令、咨、呈、示、状、批、公函、布告等,同时对封建王朝的公文处理程序进行了改革。还规定公文中不许再用“大人”、“老爷”的称呼,官员之间要以职务名称相称,如“局长”、“科长”等;在民间文书往来中则互称“先生”或“君”。

中国共产党成立以后,新的文书与文书工作随之诞生,建党初期,就设立秘书制,负责公文的草拟、传递、记录和管理,毛泽东是第一个担任中央秘书的我党创建人,起草了许多重要文件。党对这一时期使用的文书种类也逐渐加以规范,主要有会议纪要、决议案、通告、通令、通电、函、信、布告、宣告、宣言、公开信、告同胞书、考察报告等。以后又相继对公文的种类、格式、程序进行了改革。新中国成立后,党和政府进一步加强了文书工作,发布了一系列重要文件和公文法规,文书和文书工作进入了一个崭新的发展时期。在1951年9月政务院发布《公文处理暂行办法》后,国务院又先后发布了四次修订版本,最近的是2000年8月颁布的《国家行政机关公文处理办法》,现在仍在执行。在这一时期,国家有关部门还出台了配套的公文规章,如1957年11月国务院秘书厅印发的《公文名称和体式问题的几点意见(稿)》、1988年9月国家质量技术监督局发布的《中华人民共和国国家标准国家机关公文格式》、2001年1月《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》。中共中央办公厅也先后于1989年4月和1996年5月发布《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》与《中国共产党机关公文处理条例》。

从以上对文书形成和发展的简述可以看出,文书的出现有赖于社会生产的发展,有赖于文字的出现,有赖于国家的产生;文书种类,随着国家社会事务的日趋频繁而趋于增多,趋于完善,趋于规范;文书的作用随着人们社会实践的发展而不断增强;文书表达的手段、形态及载体也随着科技和社会的进步而发生变化,特别是由于信息革命的推动,文书和文书工作迎来了飞跃的发展时期。

第二节 文书的特点和作用

公务文书是文书的主体。因此,本节所述是对公务文书而言的,而且主要是对现代公务文书而言的。对于现代公务文书的性质、特点和作用,许多文书工作者都作了总结和概括,在比较中发现,基本内容是相同的,这是由这类文书的公务性质所决定的。

一、公务文书的性质

公务文书是在公务活动中形成的,是因管理公务、处理事务的需要而产生的。没有这种公务活动和管理公务活动的需要,在当时是不会产生公务文书的。当然,在完成某项公务活动以后,公务文书还有存史的作用,但这不是它的主要属性。因此,有的学者认为,公务文书的本质属性就是它的现时执行性,也即它的现行效用。它主要是为现时服务的,而不是为以后服务的;是现时有效的,而不是以后有效的;是现时期要执行的,而不是以后再去总结的。因此,说现时执行性是公务文书的本质属性,是反映了公务文书的基本特性的。现代公文的现时执行性又主要体现在公务文书具有针对性、政策性、指导性、时效性等方面。

所谓针对性,是指公务文书的产生,都是针对公务活动中某些情况,或为了解决某些问题而制定的。公务文书如果没有针对性,对于指导公务活动就没有价值。

所谓政策性,是指通过公务文书管理公务、处理事务、解决问题都要有政策和法律依据,都必须遵循国家的法律法规,贯彻和体现国家的方针政策,维护国家和人民的利益。

所谓指导性,是指公务文书的贯彻实施,对管理公务、处理事务、解决问题的指导作用,特别是为解决具体问题而制定的公务文书更有着具体的指导作用。

所谓时效性,是对应公务文书执行的现时性而言的,随着某项工作的完成,或由于客观情况的变化,公务文书已不具有执行作用,或者已被新的公务文书所代替。

二、公务文书的特点

公务文书的特点有多种表述,其意义也是基本相通的。有的把体现公务文书本质属性的针对性、政策性、指导性、时效性作为公务文书的特点,是对公务文书的内容和作用而言的。有的从公务文书(主要指公文)的体式和作者的特殊性考虑,总结了如下特点:

(1) 公文由法定的作者制定和发布。所谓“法定的作者”,是指那些依法成立,能够以自己的名义行使法定的职能和权利,并担负一定任务、义务的组织。公文的作者是指公文发文的名义,党政机关、依法成立的企事业单位、民众团体都是“法定的作者”,这是有别于私人文书的。

(2) 公文具有法定的权威和效力。公文的作者是法定的,公文是依法制定的,就决定了公文的法定权威性和效力。公文是发文单位行使其法定职权的工具,代表的是发文单位的意见,与私人文书或其他一般文字资料代表个人意见是不同的。

(3) 公文具有特定的体式。公文的文体、结构、用纸、标记等都有统一的规定,制发和处理也必须按照一定的程序。这就是公文的规范性。

也有的专家把公务文书的特点概括为:明确的公务性,极高的权威性,作者的法定性,较强的时效性,体式的特定性,文风的朴实性,严格的程序性,阅者的确指性。党政机关的公文还补充一个特点:鲜明的政治性。

三、公务文书的作用

公务文书的作用是显而易见的,特别是公文的作用更显突出。把众多的提法概括起来,主要有如下几种表述:

(1) 领导和指导作用。公文多是上级机关对下级机关或者单位领导管理层对所属部门和人员进行工作部署安排而制发的文书,这种下行公文在公文中占大部分的比重,是领导和指导工作的一种方式、手段与工具。通过传达党和国家的方针政策、上级的指示以及本单位的有关决定,督促下级组织和个人贯彻执行。由于隶属关系、领导与被领导关系、业务指导关系决定了公文的权威性,因此,公务文书特别是公文对工作所起的领导和指导作用是非常突出的。

(2) 事务管理作用。管理国家事务是公务文书自产生之时起就具有的基本职能。随着社会的发展,这种管理事务的职能也是多层次展开的。现在各级机关、各类社会组织及企事业单位,一般都通过公务文书对开展的各种活动进行管理,组织协调、控制、调度、调整,使之提高效率,实现有效的管理。

(3) 行为规范作用。公务文书是在法律、政策的指导下制定的,它不能违背法律、政策的原则。特别是根据法律法规、方针政策而制定的规定、制度、办法、意见,更是法律、政策的具体体现,具有很强的权威性和约束力。在法治社会的今天,公务文书对发文者和受文者,都有很强的行为规范作用。

(4) 联系沟通作用。随着社会的发展,各个机关、部门、单位之间的联系日趋频繁,在管理公务、处理事务、解决问题时,必然互相传递信息,下情上报,上情下达,横向交流,这种联系和沟通往往是通过公务文书的发送进行的。因此,公务文书是公务联系的重要工具。

(5) 宣传教育作用。党和国家的方针政策、法律法规通过公务文书的制发予以贯彻执行。行文时不仅要下达任务,明确目标,制定措施,提出要求,而且还要讲清道理,提高认识,达到统一思想、统一行动的目的,以促进公文的顺利实施。因此,公务文书有着重要和直接的宣传教育作用。

(6) 依据凭证作用。公务文书是在公务活动中形成的。在一次较大的公务活动中,从开始到结束往往经过多个阶段,并经历多次行文,如开始时有向上的请示,上级的批复,中间还可能有具体问题的请示与上级的指示,结束时有总结、报告等公文和其他文书资料。这些既是当时的真实记录,又是日后考查的重要凭证。许多重要公文的依据凭证作用非常突出。

第三节 文书的分类和文种

一、公务文书的分类

公务文书的分类,从不同的角度有不同的分类方法,下面介绍公务文书常用的分类方法。

(1) 从来源上分为:发文(外发公文的简称)、收文、内部公文(只在单位内部使用)。

(2) 按基本使用范围分为:通用公文或通用文书和专用公文或专用文书。

(3) 按行文的方向分为:上行文(请示、报告、议案、意见等)、下行文(命令、决定、指示、批复、通报、意见等)、平行文(函、意见等)。

(4) 按公文的内在属性分为:规范性公文(规定、条例等)、指令性公文(命令、指示、决定等)、指导性公文(批示、意见等)、知照性公文(通知、通报、公报、简报等)、公布性公文(公告、通告等)、商洽性公文(函等)、报请性公文(请示、报告等)、记录性公文(会议纪要、会议记录、大事记等)。

(5) 按制发机关的性质分为:党内公文、行政公文、群众团体公文、联合行文等。

(6) 按公文办理的时间要求分为:特急公文、紧急公文、常规公文等。

(7) 按机密程度分为:绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文。

(8) 按公文的规范程度和约束力分为:规范性公文和非规范性公文。

(9) 按公文的载体分为:传统纸质公文、磁盘公文和电子公文。

还有其他一些分类法,大同小异,不作赘述。

二、公务文书的文种

在前面“文书的形成和发展”里,涉及文书的文种这个概念,也涉及文书的文种从古代到近代到现代的演变。现代公务文书的文种与中国古代按发文者的身份等级区分文种是不同的。现代公务文书文种的定义,是指具有相同特性和用途的公文的名称。也就是说,按公文特性和用途将公文划分为若干种,每种公文的名称就是文种的名称。如“通知”、“计划”、“制度”、“公约”、“协议”等分别是一类公文的名称,同时也是这类公文文种的名称。中华人民共和国成立以来,国家行政机关公文文种也经历了若干演变:20世纪50年代7类12种,80年代早期9类15种,80年代后期10类15种,90年代12类13种,2001年到现在的13类13

种。公文文种的演变说明,人们在公文写作的实践中,也在不断地探索和总结。

三、通用文书的文种

通用文书是一种普遍使用的公文,通用于各类机关、团体和企事业单位。我国行政机关通用公文(又称法定公文或狭义法定公文)是指国务院发布、自2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》里规定的国家行政机关13种公文种类:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等。目前,全国各类机关、团体和企事业单位行政通用公文(除专用公文外)都是按此执行的。中国共产党党内通用公文是指中共中央办公厅发布、自1996年5月3日起施行的《中国共产党机关公文处理条例》里规定的全国党的机关14种公文种类: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、会议纪要等。

上述办法和条例规定的公文共有的有9种,即:决定、通知、通报、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。国家行政机关特有的有命令(令)、公告、通告、议案等4种,党的机关特有的有决议、指示、公报、条例、规定等5种。有些特有的文种也有党政机关共同使用的情况。

除了上述法定公文外,还有种类繁多的各类事务文书(又称非法定公文或非狭义法定公文),也通用于各类机关、团体和企事业单位,按文种性质和使用范围也属于通用文书的范畴。如工作总结类文书的调研报告、典型经验、工作总结、述职报告等,会议类文书的开幕词、闭幕词、倡议书、会议记录、主题报告、专题报告、总结报告等,记事类文书的简报、大事记等,庆典类文书的主持词、欢迎词、祝贺词、答谢词等,社交类文书的表扬信(感谢信)、批评信、推荐信、咨询信、求职书、辞职书等,以及其他多种通用事务文书,这里不一一列举。

本讲义将分章节对法定公文及部分常用事务文书文种的含义、适用范围及写作要求作深入讲述。

四、专用文书的文种

专用文书是一种专供特殊需要而使用的公文,它只适用于一定的工作部门和业务范围。这类文书同样包含格式要求和行文关系。各个业务部门所使用的特殊文书都可称之为专用文书。目前我国公文界普遍认为专用文书主要指法律文书、外交外事文书、军事文书、经济文书、科技文书等。

法律文书范围很广,如公安机关使用的文书有控告、检举书,讯问笔录,检查笔录,搜查笔录,立案报告,案中侦查终结报告,提请批准逮捕书,起诉(免于起诉)意见书,通缉令等;检察机关使用的文书有起诉(免于起诉)决定、批准(不批准)逮捕决定、起诉书、抗诉书等;法院使用的文书有(自)诉状、开庭通知书、案件审理终结报告、判决书、调解书、裁定书、审判庭笔录、合议庭评议笔录等。

外交外事文书包括外交文书和外事文书两类,外交文书有照会、备忘录、外交函件,还有国书、颂词、全权证书、批准书、领事证书、条约、公约、议定书、换文、公报、声明、护照等;外事文书有对外函件、电报、协定、议定书、合同、换文、授权证书、会议纪要、声明、谈话等。

经济文书包括计划文书、会计文书、统计文书、审计文书等,是一个相当宽广的门类。其中计划文书有国民经济与社会发展计划、工业发展计划、农业发展计划、服务业发展计划、交通运输计划、商品流转计划、成本及价格计划、文教卫生计划、综合财政计划,还有地质勘探计划等;会计文书有会计凭证(分为原始凭证和记账凭证)、账簿(分为日记账和分类账)、会计报表等;统计文书有人口统计、自然资源统计、国内生产总值(GDP)统计、居民消费价格

指数(CPI)、社会产品统计、物资流转统计、价格统计、商品差价比价统计、货物运输统计、社会劳动力统计、劳动生产率统计、劳动报酬统计、生产用固定资产与流动资产统计、新技术统计、成本统计、国民收入统计、国民经济平衡统计等。审计文书包括综合审计、专项审计等多种文书类别。

科技文书、军事文书等专用文书种类也非常繁多。

在专用文书中,有一部分是应用比较广泛的常用文书,如经济类文书的市场预测报告、经济活动分析报告、可行性研究报告等,合同类文书的劳动合同、经营承包合同、合资合作合同、合作意向书等,招投标类文书的招标书、投标书、中标通知书等,法律类文书的仲裁申请书、仲裁答辩书、经济起诉状、经济答辩状、经济反诉状等,商务类文书的广告、启事、条据等,也是文书工作应当学习的知识。但由于篇幅的关系,本书未列章节讲述。

有关安全生产方面的专用文书大多属于经济文书一类,安全生产监督管理机构的部分专用文书属于法律文书。尽管外界还没有普遍在专用文书中单列安全管理文书一类,但我们在这门课中已尝试归类出部分常用安全专用文书,并深入讲述其含义、适用范围和写作要求等。

五、通用文书与专用文书的关系

通用文书和专用文书的关系,也是文书界深入探讨的问题。有的学者认为,公务文书除了法定公文(指狭义法定公文)可称为公文之外,“只能叫事务文书”。按此理解,除了狭义法定公文之外的通用文书和专用文书统称为“事务文书”,即“通用事务文书”与“专用事务文书”。

通用文书和专用文书是一个相对的概念,按其性质和适用范围来划分,二者既有区别又有相通之处。例如“条例”、“规定”,在党内公文里属于法定公文,在行政公文则不是,只能归于法规及法规性文书,属于专用文书的范围。又如一般的“工作计划”,归类于通用文书;而“经济计划”、“军事计划”、“科技计划”、“安全生产计划”等则归类于专用文书。再如“报告”,属于法定公文里的文种;一般会议的“工作报告”,属于通用事务文书;而“市场预测报告”、“经济活动分析报告”、“安全生产工作报告”则可归于专用文书的范畴。行政规章类文书是一个文种较多的类别,包括规程、规定、规则、办法、细则、章程、制度、守则、公约等,从性质上属于法定公文或法规性公文(不属于狭义法定公文),应归于专用事务文书之列;但从适用范围上却通用于各类机关、团体和企事业单位。由于应用广泛,本书又未列专用文书一章,故列入常用事务文书一章中讲述。

第四节 文书的体式和稿本

公文的体式是指公文的体例和格式。体例是说公文的文体;格式主要是指公文的结构。公文的稿本是公文各种文稿和文本的总称。

一、公务文书的文体

公务文书的文体,是指公务文书的语文体式。中国共产党早在抗日战争时期,就明确规定公文的文体为白话文。

公务文书的白话文文体,是兼有议论、说明、记叙三种主要表达方式的应用文体。韩英编著的《现代文书学》里对此作了准确的概述:“这种文体的特点在于:公文在表明意图、阐明