

房地产管理人员岗
位培训、专修教材

实用公文

方 利 编著

图书馆

3

全国城市房地产业职业教育北京委员会

实 用 公 文

方 钊 编著

全国城市房地产业职工教育北京委员会

1989年1月

前 言

赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“从根本上说，科技的发展，经济的振兴，乃至整个社会的进步，都取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。”因此，国务院转发的国家教委《关于改革和发展成人教育的决定》，把岗位培训提高从业人员的工作能力和生产技能作为成人教育的重点。为了贯彻上述文件的精神，北京房教委和北京市房地产管理局职工大学按照建设部建教[1993]第22号《关于实行房管所（站）长等五个岗位培训制度的通知》的要求，组织有关部门同志及专业教师编写了这套岗位培训教材，包括《房产行政管理》、《房地产经纪管理》、《房地产开发建设》、《房地产法律知识》、《实用公文》、《房地产财务管理》、《修建基础知识》、《修建施工技术》、修建工程管理人员《经济法教材》。在编写过程中，得到建设部房地产业管理局、北京市房地产管理局领导刘挥、何绍一、刘寿海、梁炳亮、雷同顺、温丽以及市房协理事长李信等同志报多有益的指导，有的还参加了教材的审定工作。

这套教材初步总结了多年来房地产业的工作经验，并参考和吸收了各地培训教材、讲义的长处，努力做到理论与实践相结合，注重实用，通俗易懂。由于编写时间比较紧迫，特别是住房制度改革刚刚起步，有许多问题还需要今后继续探讨，因此，这套教材一定会有不少疏漏之处，敬请各地专家同行和读者不吝指教，以便逐步修正和完善。

全国城市房地产业职业教育北京委员会

自 序

本书方针：规规矩矩，实实在在，为学习公文人员服务。

规规矩矩是，本书是依据国家公文规定撰写的：

一、政务院一九五一年九月二十九日政秘字第 641 号命令颁布的《公文处理办法》；

二、国务院办公厅一九八七年二月十八日国办发(1987)9号通知发布的《国家行政机关公文处理办法》。

实在是，鉴于公文的学术性不强，本书不谈理论，只讲实用。也不以写公文历史充篇幅。

十年动乱，造成公文写作青黄不接，出现断层。表现在：一、写法混乱，质量严重下降；二、对公文的认识模糊。有些人认为，公文按规范去写“太旧”。不言而喻，不规范的混乱写法是“新”。人们一向在很难得到公文学习机会的情况下，产生这种认识是可以理解的。但这是不正确的。

公文是民族文化的一个侧面，是机关工作水平高低的主要标志。不宜长期处于不正常的，并且是每况愈下的境地。理所当然地应该按照国家公文规定，尽快促其恢复正规。

另有一种说法，把现在公文上某些不规范的写法说成是“约定俗成”。予混乱以合法化，不啻为混乱加火，为恢复公文规范化设障，不敢苟同。“约定俗成”是在国家对某项事务尚未作出规定的情况下的产物。而公文国家早有明文规定，根本不存在毫无意义的所谓的“约定俗成”。

今日之计，是尽快把公文从以讹传讹，积非成是的混乱状态中，通过拨乱反正，正本清源挽救出来，这是本书的希望。

近年以来，公文书籍出版很多，可喜。但总的看来，介绍“公文写作规范”的不多。即使偶有提及，但语焉不详。公文是规范性很强的文体。没有规范，何以助人，更何言治乱！有鉴于此，本书拾遗补缺，着重介绍公文规范：公文结构、公程式和公文用语。用以帮助学习公文人员得到公文写作的实际门径，这是本书的出发点。

除公文立卷问题，笔者提出个人见解外，如读者发现本书有不符合国家公文规定之处，或这样那样的错误，敬祈指教，至感。

方 钊

一九八八年六月

目 录

第一章 对公文的基本认识	(1)
第一节 公文定义、特点及其任务.....	(1)
一、公文定义.....	(1)
三、公文的特点.....	(1)
三、公文的任务.....	(1)
第二节 公文种类、行文关系及行文方式.....	(2)
一、公文种类.....	(2)
二、行文关系.....	(9)
三、行文方式.....	(9)
第二章 公文管理	(11)
第一节 公文管理制度.....	(11)
一、防止公文发生混乱、遗失的管理制度.....	(11)
二、防止公文处理拖拉积压的管理制度.....	(13)
第二节 机关文书部门的工作.....	(14)
第三节 公文“发文字号”的编写方法.....	(17)
第四节 公文归档问题.....	(20)
第三章 公文写作	(23)
第一节 公文写作规范.....	(24)
一、公文体式规范.....	(24)
(一)公文格式.....	(24)
(二)公文体式.....	(31)
(三)公文结构.....	(32)

二、公文语言规范	(32)
(一) 公文用语	(32)
(二) 公文传统惯用语句	(87)
(三) 公文语言中适当配合使用	
“文言”词语的作用	(90)
(四) 公文语言与“行文关系”的关系	(90)
(五) 非公文语言	(91)
(六) 公文上的两个习惯写法	(97)
三、公文拟稿、文稿送核及审核文稿的具体要求	(98)
(一) 公文拟稿须知	(98)
(二) 公文文稿送核须知	(100)
(三) 公文文稿审核须知	(100)
第二节 常用公文写法	(102)
一、“签注意见”写法	(103)
(一) 撰写“签注意见”要领	(103)
(二) 审核“签注意见”须知	(105)
二、“函”的写法	(111)
三、“通知”的写法	(124)
四、“请示”的写法	(139)
五、“批复”的写法	(155)
六、“报告”的写法	(161)
第三节 与公文写作有关的一些写法	(182)
一、“引文”写法及“引文程式”	(182)
(一) “引文”写法	(182)
(二) “引文程式”	(189)
二、催办公文程式	(190)

三、答复催办公文程式	(192)
四、“公文标题”写法	(193)
五、“附件”格式的写法	(201)
六、公文“序列号写法”的格式	(203)
第四节 非常用公文范例	(205)
一、“命令”(令)、“指令”	(205)
二、“决定”、“决议”	(211)
三、“指示”	(214)
四、“布告”、“公告”、“通告”	(216)
五、“通报”	(221)
六、“会议纪要”	(222)
第五节 机关应用杂文	(227)
一、“签报”写法	(227)
二、“便函”写法	(231)
三、“工作简报”写法	(233)
四、“会议纪录”写法	(237)
五、“大事记”写法	(240)

第一章 对公文的基本认识

第一节 公文定义、特点及其任务

一、公文定义

公文即公务文件。具体说，单位与单位之间、人民与单位之间，双方往来或单方行文办理公务的文件，叫做“公文”。

在人民群众给单位的信件中，属于：一、表扬；二、批评；三、揭发检举；四、工作建议的，叫做“人民来信”。

二、公文的特点

公文是应用文当中的一种主要文种。内容主要是撰写公务上的叙事和说理。既不同于一般文章，也不同于普通书信。而是有它本身传统惯用的和国家规定的专用的格式、程式、结构和用语，形成了具有规范性很强的一种独特的文体。以规范性保持其一致性和准确性，从而体现公文的严肃性。其功能是专为办理公务服务的。是机关日常工作不可缺少的一种重要工具。因此，撰写公文是机关工作人员必须掌握的一种工作技能。

公文写法，不具有行业性和地区性。只要掌握了正确的公文写法，正确地使用国家规定的公文文种，可在全国范围内通用。除外事、军事、司法部门外，一般单位没有专用公文。

三、公文的任务

公文的任务有四：

(一) 人民政府发布政策、法令，在广大干、群中贯彻执行；

(二) 紧密联系上、下级机关之间的工作活动；上级机关向下级机关指示工作。下级机关向上级机关请示工作问题、报告工作情况；

(三) 沟通单位与单位之间商洽公务，建立协作关系，交流工作经验；

(四) 答复人民群众的申办事宜。

第二节 公文种类、行文关系及行文方式

一、公文种类

根据国务院办公厅一九八七年二月十八日国办发(1987)9号《国家行政机关公文处理办法》规定，现行公文种类为十类十五种。

(一) 命令(令)、指令

发布重要行政法规和规章，采取重大强制性行政措施，任免、奖惩有关人员，撤销下级机关不适当的决定等，用“命令(令)”。

发布指示性和规定性相结合的措施或要求，用“指令”。

〔解释〕：“命令(令)”是上级机关对下级机关或人员发布的一种指挥性文件。

一般用法是，采取重大的强制性的行政措施用“命令”；发布重要法规，对人员的任免、奖惩用“令”。

“法规”，是经过国家最高权力机关，或最高管理机关颁发的文件。具体说，经过全国人民代表大会通过的文件是法律；经过全国人民代表大会常务委员会通过的文件是法令；经过国务院通过的文件是行政法规。这三种文件总称为法规文件。（引自《应用写作资料汇编》第178页）

根据《宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》的规定，有权发布“命令（令）”的人员和机关是：全国人民代表大会委员长、国家主席、国务院总理、各部委的部长、主任，及地方各级人民政府。其他国家机关和人员不能发布“命令（令）”。

“指令”，是指示性的命令。把指示用命令的形式来颁布，是为了表示指示事项的重大性和坚定性。内容既有指示，又有规定。把两者结合在一起提出工作措施或要求，下达下级机关执行。

（二）决定、决议

△ 对重要事项或重大行动作出安排，用“决定”。

经会议讨论通过并要求贯彻执行的事项，用“决议”。

〔解释〕：“决定”和“决议”都是属于法规性质的文件。但两者有区别：“决定”，一般是在党、政机关就某项政策性较强的重

要任务或中心工作，从意义、政策、措施到制度等方面作出具体布置，或对重大行动作出安排时使用；“决议”，是党、政机关对某些重要问题，经过法定会议讨论通过作出决议时使用。

（三）指示

对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则，用“指示”。

〔解释〕：“指示”是领导机关对下级机关指导工作的文件。具体说，“指示”是根据宪法、法律、法令或上级机关的决议，对下级机关布置工作活动的原则、步骤、方法的指导性文件。有时是针对普遍性问题发布的；有时是针对局部性问题发布的。



“指示”和“命令”的区别：

1. “指示”是提出较具体的办法（原则、步骤、方法）；“命令”是作原则性的指挥。

2. “指示”在性质上是指导性的文件；“命令”是强制性的指挥性文件。

3. “指示”虽然必须执行，但有灵活性。必要时，可商请上级机关斟酌变通；“命令”一经发布，必须一丝不苟地遵照执行，不能有任何犹豫。

△ (四) 布告、公告、通告

公布应当普遍遵守或周知的事项，用“布告”。

向国内外宣布重要事项，用“公告”。

在一定范围内公布应当遵守或周知的事项，用“通

告”。

〔解释〕：“布告”是国家机关向人民群众公布法令性事项，要求普遍遵守或周知的一种公开张贴的文件。不是单位之间的行文。“布告”的内容，有的是公布政策法规；有的是宣布禁止妨害国家和公共利益行为的规定等。

“布告”规定的内容，虽然具有命令的性质，但是在强制性上，不像命令那样严格；

△ “布告”的对象是人民群众；“命令”的对象是所属机关人员。

“公告”通常是以国家名义，向国内外庄严宣告有影响的重大事件的文告。

（但也有一种习惯上使用的“公告”，司法机关有时以公告的形式，向不到庭的当事人，告知有关诉讼事项。如离婚案件，当事人的双方，如被告一方无故不到，即在报端用“公告”通知。）

“通告”，也可以说是一种公开的“通知”。但和“通知”有区别：“通告”必须张贴或登报向社会公布；“通知”不对社会，是上级机关对下级机关，或对外不相隶属的机关，

或者是机关对人民个人之间的行文。（注：“不相隶属的关”是指两个级别不同的，而它们之间又无领导关系的机关。）

“通告”和“布告”的区别：1.在发布方面，“通告”任何单位都可发布；而“布告”则只有国家政府机关才能发布。2.在对象方面，“通告”是对一定范围内的群众或单位发布的；“布告”是国家机关对行政辖区内的全体人民群众发布的。要求家喻户晓，人人皆知。

（五）通知

发布行政法规和规章，转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文，批传下级机关的公文，要求下级机关办理和需要周知或共同执行的事项，用“通知”。

〔解释〕：“通知”的特点是：类型较多，用途较广。但归纳起来，不外是上级机关对下级机关布置工作，或通知需要知道的事项。下级机关必须按照“通知”布置的事项和要求贯彻执行，因此，“通知”应属于指示性文件。

（六）通报

表彰先进，批评错误，传达重要情况，用“通报”。

〔解释〕：“通报”主要用于通报好的、坏的典型事例，以及工作上成功的经验和失败的教训，藉以教育职工，改进工作。

“通报”和“通知”的区别：1.在内容上，“通知”是对下级机关布置做什么和怎么做；而“通报”则是通报好坏事例，公布于机关内部，使大家受教育和改进工作。2.在发送范围上，“通知”主要对下级机关（有时也可发给不相隶属的机关）；而“通报”则比较广泛，凡属于本机关系统的上下左右都可发送。

（七）报告、请示

向上级机关汇报工作，反映情况，提出建议，用“报告”。
向上级机关请求指示、批准，用“请示”。



〔解释〕：“报告”是陈述性文件。“报告”的内容有三种：一种是工作报告，即“汇报工作”；一种是调查报告，即“反映情况”；再一种是建议报告，即“提出建议”。

“请示”是请求性文件。有两种：一种是请求指示工作方法，即“请求指示”；另一种是请求批准要求的事项，即“请求批准”。

但注意，在“报告”中不能写入请示事项；在标题上不可写成“请示报告”。

（八）批复

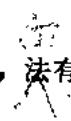
答复请示事项，用“批复”。

〔解释〕：“批复”是上级机关答复下级机关请示问题的指示性文件。

答复请求指示工作的，要针对请示的问题，指出解决办法；答复请求批准的，要明确表态，批准或驳回。

△ “批复”与“批示”不同：“批复”是用文件下达的；“批示”不是文件，是领导人在下级送审的文件上所写的批语。

（九）函

相互商洽工作，询问和答复问题，法有关主管部门请求批准等，用“函”。

〔解释〕：“函”是商洽性文件。用于同级机关或不相隶属的机关之间。内容是商洽、询问和答复工作问题，以及向主管部门请求核准事项等，用途较广。

（十）会议纪要

传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行的，用“会议纪要”。

△ 〔解释〕：“会议纪要”是纪录性文件。是记载会议基本情况和主要精神的实录。具体说，是在会议记录的基础上，经过整理、概括、提炼而写成的一种具有“指示”、“决定”、“决议”效力的行政法规性的文件，发给有关单位共同遵守和贯彻执行。用以达到统一认识、指导工作的职能作用。

二、行文关系

行文关系即公文的授受关系。

由于公文发送的对象不同，就产生不同的行文关系。由于行文关系的不同，撰写公文时，所使用的公文种类、程式、格式和用语等方面也各不同，界线必须清楚，不得混淆。

公文的行文关系分三类：（一）上行文，（二）平行文，（三）下行文。

“上行文”是下级机关向上级机关发送的公文。文种用“报告”、“请示”。

“平行文”是同级机关之间、不相隶属的机关之间相互发送的公文。文种用“函”。

“下行文”是上级机关向下级机关、国家行政机关对人民群众发送或公布的公文。文种用“命令（令）”、“指令”、“指示”、“决定”、“决议”、“批复”、“通知”、“通报”、“布告”、“公告”、“通告”和“会议纪要”。

三、行文方式

行文方式分为“主送”、“抄报”和“抄送”三种。

“主送”。对任何“发文对象”行文，均用“主送”。不分“上行”、“平行”或“下行”。

“抄报”。向下级机关的重要行文，有必要报知上级机关时，用“抄报”。

受双重领导的机关上报公文，应根据内容写明“主报机关”和“抄报机关”。由主报机关答复指示的问题；上级机关向受双重领导的下级机关行文时，应同时抄送另一上级机关。