

● 当代应用写作丛书 ●



法定公文写作

邓乃行 林举英 编著

华南理工大学出版社

当代应用写作丛书

法定公文写作

邓乃行 林举英 编著

华南理工大学出版社

• 广州 •

当代应用写作丛书

法定公文写作

邓乃行 林举英 编著

华南理工大学出版社

• 广州 •

图书在版编目(CIP)数据

法定公文写作/邓乃行,林举英编著.——广州:华南理工大学出版社,1998.8(2002.9重印)

(当代应用写作丛书/邓乃行主编)

ISBN 7-5623-1314-8

I.法…

II.1.邓…②林…

III.写作-法定公文

IV.H05

华南理工大学出版社出版发行

(广州五山 邮编 510640)

责任编辑:周莉华 罗月花

各地新华书店经销

广州市新明光印刷有限公司印装

开本:850×1168 1/32 印张:6.625 字数:167千

2002年9月第1版第6次印刷

印数:21001~26000册

定价:11.50元

总 序

• 邓乃行 •

有的学者认为,在精神产品的两大类文体中,一类是怡情文,它是理想的人生;一类是应用文,它是实在的人生。我看这概括得好,好在对比中揭示了不同文体的不同属性与功能。

所谓应用文,是“应”公务与私务的“用”途写成的“文”章,它的本质属性就是实用。这种文体虽然说是古已有之,但充分发挥作用还是本世纪80年代以来的事。70年代末期,神州大地实施改革开放的国策,商品生产相对发展了,商品流通初步搞活了,人际交往开始频繁了。在这个五彩缤纷的大背景下,应用文的写作才逐步派上用场。全国各类大专院校,包括党校、成人高校,纷纷把应用写作引入课堂。同五四运动前后北平、上海一些名牌大学开设广告写作课的情景相比,我以为新时期的写作课可以用波澜壮阔来形容。可是,这时候也有人嫌它不够“高雅”,有人担心它不能自立于学科之林。但应用写作作为一门学科,它无暇顾及这些,只是在自己学科旗帜上鲜明地写上“应用”两个大字,执着地植根于我国新经济关系的沃土之中,随时根据社会需要调整课程序列,设置研究课题。与此同时,教学工作者走出书斋,主动与机关单位的实际工作者切磋,通过办讲习班等形式,共同探讨理论和实践中的问题,实实在在地为我国新经济新政治服务,从而有效地得到了社会的回报。

全国各类高校迄今已拥有以近千名正副教授为骨干的写作教师队伍,出版以应用写作为主体的专著、教材数千部。其中固然难

免良莠杂陈,但从科研成果中体现出来的实用性看,从教师利用成果为社会培养、输送人才取得的成效看,我认为总体上是值得肯定的。

恩格斯在谈到科学与技术之间的关系时指出:“社会一旦有技术上的需要,则这种需要就会比十所大学更能把科学推向前进。”他还说:“可惜人们写科学史时,已惯于把科学看作是从天上掉下来的。”(《马克思恩格斯全集》第39卷,第198~199页)经历近20年风雨走过来的应用写作学科,是不是也有相似之处呢?

现在,我国社会主义市场经济正以双倍的热情呼唤各类写作人才。比如国家公务人员的录用、能力测评、职位考试,要考公文和其他机关应用文。在商海沉浮中人们深切感到,商贸洽谈不靠酒楼的“葡萄美酒夜光杯”,要凭具有法律效力的经济合同;无论你的资金如何雄厚,不作市场调查,找不到合适的人选准确、及时地为企业提供市场调查报告、市场预测报告,终归要败下阵来。又比如说,随着我国民主与法制的健全,公共关系的活跃,不能不懂法律文书与礼仪文书的写作,等等。总之,应用写作能力如今已经成为一部分人立足社会、赖以谋生的手段。放眼未来,应用写作势必成为社会各界自由生存和实现人生价值的一种工具。

我们几位同仁,在广东党校系统教学园地耕耘十有余年,亲身感受过应用写作学科前进中的艰难曲折,也看到了它广阔的前景,抚今追昔,感奋万端。于是,相约将自己的教学心得体会作一番概括,不揣浅陋,以体论文,分工合作,共同编撰这套丛书。先期编著如下四本:《法定公文写作》、《机关企业常用文书写作》、《财经文书写作新编》、《礼仪文书写作》。今后根据需要与可能,再补充若干新作。对于学科建设来说,我们相信,“涓流积至沧溟水,拳石崇成泰华岑”。

不当之处,诚望各方读者不吝赐教!

1998年“五一节”于黄华园四重阁

前 言

公文，通常有广义和狭义之分。

广义的公文，一般指机关、团体、企事业单位用文字写成并使用的、具有一定格式的书面材料，即机关应用文。

狭义的公文，是指正式文件的总称。

狭义公文的含义、性质、作用，在《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》中已经作了明确的界定，本书第一章也作了阐述。

狭义的公文属于法定公文。因为《中国共产党机关公文处理条例》是党内法规，《国家行政机关公文处理办法》是行政规章。两者的法律效力和权威性虽然有所不同，但都是法规性文件，分别是党、政机关做好公文处理工作的主要依据。今后随着时机和条件的成熟，公文处理《办法》也将上升为《条例》。我们学习公文写作，首先必须学好法定公文写作，这是我们编撰本书的一个指导思想。

其次，对上述公文法规，不宜理解为只是机关文秘人员需要熟悉、掌握，机关其他人员就不需要熟悉和掌握。应该说，熟悉和掌握公文处理《条例》和《办法》，严格按照规定办文，是文秘人员乃至整个机关工作人员的必修课和基本功。我们把法定公文从机关应用文的总体中单列出来，独立成书，是希望这样做有助于公务人员和其他读者在有限的时间里“单科独进”，取得阶段性的成效。机关应用文中的其他文种如工作计划、工作总结、讲话稿等，选入本丛书之二《机关企业常用文书写作》。读者可以因人制宜，各取所需。

最后，谈谈公文与文件两个概念之间的差别。

长期以来，有个习惯说法：“政府部门的事务性成文，多数称公

文；党的系统来往的成文，一般叫文件。”(李欣《秘书工作》，高等教育出版社，1985年5月版)现在看来，上述说法需要作一些修正。

前面说过，狭义的公文是正式文件的总称。而每一份具体的公文，才叫文件。例如“中共中央文件”，“国务院文件”。当涉及文件总体的若干规定时，则说《公文处理条例》或《公文处理办法》。《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》，经修订于1996年5月发布时，改为《中国共产党机关公文处理条例》，也说明了这一点。

本书讲公文写作总论与分论时，一般称公文，接触到某篇具体的公文作品时称文件，就是采用修正后的说法。

本书第一至第五章执笔邓乃行(中共广东省委党校教授)；第六至第十章执笔林举英(中共东莞市委党校副教授)。

编著者

1998年5月于广州

目 录

上编 法定公文写作总论

第一章 强化公文意识,发挥公文的“重要工具”作用·····	(3)
第一节 公文的含义、性质和作用·····	(3)
第二节 提高素质,掌握公文撰制的基本功·····	(7)
第二章 学好公文法规,促进公文撰制规范化·····	(10)
第一节 80年代以来,公文法规修订情况概述·····	(10)
第二节 公文处理工作的基本要求 ——规范化、制度化、科学化·····	(15)
第三章 公文的外观形式与内在结构·····	(19)
第一节 公文的外观形式·····	(19)
第二节 公文的内在结构·····	(24)
第三节 怎样标引主题词·····	(29)
第四章 公文的起草、校核和签发·····	(32)
第一节 公文起草的内容要求·····	(32)
第二节 公文起草的表述要求·····	(36)
第三节 公文中数字的用法·····	(38)
第四节 公文的校核与签发·····	(40)
第五章 公文的语言和文风·····	(45)
第一节 公文语言的特征·····	(45)
第二节 公文文风的要求·····	(50)

中编 法定公文写作分论之一

第六章 怎样撰写上行公文	(57)
第一节 上行公文的行文规则	(57)
第二节 请示	(59)
第三节 报告	(66)
第七章 怎样撰写下行公文	(76)
第一节 下行公文的行文规则	(76)
第二节 决定	(78)
第三节 指示	(85)
第四节 通知	(91)
第五节 通报	(100)
第六节 批复	(108)
第七节 会议纪要	(112)
第八章 怎样撰写平行公文	(121)
第一节 平行公文与联合行文的规则	(121)
第二节 函	(123)

下编 法定公文写作分论之二

第九章 行政公文特有的文种	(131)
第一节 命令(令)	(131)
第二节 公告 通告	(136)
第三节 议案	(143)
第十章 党内公文特有的文种	(149)
第一节 决议	(149)
第二节 意见	(155)
第三节 公报	(162)
第四节 条例	(167)

第五节 规定·····	(173)
公文写作必读文件·····	(179)
中国共产党机关公文处理条例·····	(179)
国家行政机关公文处理办法·····	(188)
标点符号用法·····	(195)

上编 法定公文写作
总论

第一章 强化公文意识,发挥公文的“重要工具”作用

公文是治国安邦的“重要工具”。充分利用这一“工具”,做好公文处理工作,对各级党政机关行使职权,为发展社会主义市场经济服务,具有重要意义和作用。

本章在说明公文含义、性质的同时,从五个方面阐明公文的作用,并强调公务人员要加强政治理论修养、文化修养和词章修养,以利于掌握这一工具。

第一节 公文的含义、性质和作用

一、公文的含义和性质

什么是公文?它具有什么性质、特征?

《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》)第二条指出:“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。”

《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)第二条指出:“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公务文书。”

在这里,无论是《条例》还是《办法》,都从不同的角度阐明了公文含义及其性质特征。

首先,揭示了公文含义。党的机关公文,是“党的机关实施领导、处理公务”的文书。行政公文是“行政机关”用于“行政管理”的“公务文书”。这就把公文同报刊杂志上发表的、以提供信息为主的一般性文章严格区别开来。

其次,指明了公文的性质。报刊上登载的消息、通讯、小说、诗歌、论文,任何人都可以凭兴趣去阅读它、欣赏它,不必当作公文那样贯彻执行。而公文则不同,它具有“特定效力”或“法定效力”。在它们的有效范围内,如果不按要求贯彻执行,势必追究有关人员的责任。

再次,讲明了公文格式的特征。一般文章“定体则无,大体需有”。而公文是用来“处理公务”的,为便于公务处理,提高办事效率,它有“规范格式”或“规范体式”,不容许任何主观随意性。公文格式的具体要求,本书另有专章阐述。

二、公文的作用

《条例》第二条阐明公文含义、性质之后指出: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。”

《办法》第二条指出:公文“是传达贯彻党和国家的方针、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。”

根据上述概括,公文的作用主要体现在如下五个方面:

(一)明法的作用

党有纲纪,国有法规。这一切都要借助于公文这个载体予以申明、发表。例如中国共产党的纲领、章程,用“决议”这个公文文种发表;国家的根本大法——《中华人民共和国宪法》,用“公告”公之

于世。

(二)传令的作用

“人们的实践，特别是革命政党和革命群众的实践，没有不同这种或那种政策相联系的。”(毛泽东《关于工商业政策》)而公文恰恰在这方面担负着“传达贯彻党和国家的方针、政策”的任务，尤其像指示、决定、通知等下行公文，在交代方针、政策，阐明工作原则等方面，起着明显的传令作用。

(三)请求指示、批复的作用

建立在民主集中制基础上的党和国家机关，要求下级机关必须遵守请示、报告的制度，特别是涉及到开展工作的重大原则问题，或是提出某项新政策时，务必先请示，然后根据批复的有关指示、规定再行动。如果“先斩后奏”，各行其是，就会使党的政策不能正确实施，国家机器不能正常运转。

公文文种中的请示、报告、批复发挥着这方面的作用。

(四)商洽、支持的作用

机关之间分工不同，各司其职。但在我们这个社会主义国家里，机关之间又联结成一个有机的整体。“一方有事，八方支持。”公文中的“函”就像一条纽带，使机关之间联结起来，商洽，交流，互相支持。

(五)教育、警示作用

制发表彰通报、批评通报或作出某项决定，目的是使干部群众“见贤思齐”或引为鉴戒。例如国务院《关于表彰国家科委等单位长年深入基层开展扶贫工作的通报》，又如中共中央、国务院近期制发的《关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》，都收到了很好的教育、警示的功效。

公文还有其他一些作用，但主要是上述五个方面。集中到一点，就是治国安邦不可缺少的“重要工具”的作用。有人认为公文撰写及其处理工作“只是抄抄转转的行当，无足轻重”。这是认识上的

误区。

“政策和策略是党的生命”，为了完整、准确地体现政策精神，公文中当然要“抄”。上级机关和不相隶属机关的公文，如有指导意义或参照价值，也需要“转”。但是，这种“抄”和“转”，“只有和各地区、各部门、各单位的具体实际相结合，使之具体化，才能真正解决那里的问题；有的属于对某项工作的具体指示、规定，也要由各地区、各部门、各单位提出具体地实施办法，才能有效地贯彻执行。”（《中共中央关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书代劳的指示》）怎么能笼统地说公文撰写“只是抄抄转转的行当”呢？

所谓“无足轻重”，这个观点并不符合实际。公文是伴随阶级和国家的诞生而出现的，正如我国南北朝文章学家刘勰说的那样，这是“政事之先务”（《文心雕龙·书记》），即政治事务中最先要解决的一环。在这方面，历代统治阶级中励精图治的代表人物，都有很好的见解。例如魏文帝曹丕（186—226）在《典论·论文》中说：“盖文章经国之大业，不朽之盛事。”他在这里讲的“文章”首先是指公文。为使公文更好地为政治服务，他还对公文中的常用体裁作了具体地研究，主张“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实”，开了以体论文之先河。

明太祖朱元璋（1328—1398）为及时办理朝政，主张官文书要短精易读，“陈得失无烦文”，“切于事理而有益于天下”（《明史·艺文志》）。

清圣祖爱新觉罗玄烨（1654—1722），是为“康乾盛世”奠定基础的一位颇有作为的君主。他不仅要求上呈的奏章和下发的诏令“详明简要”，而且告诫臣僚务必慎审行文，因为“一事不慎，即貽四海之忧；一念不慎，即貽百年之患。”（转引自《康熙倡导朴实文风》，见《秘书工作》1994年第6期）

毛泽东同志从无产阶级和人民群众的利益出发，更是讲得确