

公共管理 GONGGONG GUANLI ANLI FENXI XILIE CONGSHU

案 例 分 析 系 列 丛 书

主 编：何 颖 教军章

副主编：陈 辉 张晓峰 袁洪英

行政公文案例解析

付 传 主编

XINGZHENG GONGWEN
ANLI JIEXI

黑龙江人民出版社

付 传 主编

行政公文案例解析

XINGZHENG GONGWEN
ANLI JIEXI

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政公文案例解析 / 付传主编. — 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2015. 12
(公共管理案例分析系列丛书)
ISBN 978 - 7 - 207 - 10645 - 2

I. ①行… II. ①付… III. ①行政—公文—写作—案例 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 007535 号

责任编辑: 孙国志
装帧设计: 张 涛

行政公文案例解析

付 传 主 编

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www. longpress. com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah. net
印 刷 黑龙江艺德印刷有限责任公司
开 本 787 × 1092 1/16
印 张 24. 25
字 数 410 千字
版 次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 10645 - 2
定 价 56. 00 元
版权所有 侵权必究 举报电话: (0451) 82308054
法律顾问: 北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

总 序

案例分析方法在管理学科教学中的广泛运用已成广为认同的事实。无论是公共管理、工商行政管理或是工程管理、信息管理等,都在相关核心课程中加入了案例分析的内容,虽说各类学科专业的课程要求各有差别,但是,案例方法运用的努力确实为改革传统知识传授方式起到了较好效果。

众所周知,规范的案例分析方法源自于美国哈佛大学。早在 19 世纪末期,美国开始出现商学院。1881 年,第一所被认可的商学院由宾夕法尼亚大学组建(沃顿商学院);而后 1900 年,新罕布什尔 Dartmouth 大学成立了世界上第一所管理研究生院(TUCK 商学院),并于 1902 年授予了第一个商务研究生学位。而将工商管理研究生冠名为 MBA 学位的是哈佛大学商学院(1908 年成立,1910 年授予第一个管理硕士学位),其中,案例分析教学方法的运用成为其重要支撑。因此,尽管哈佛法学院、医学院等最早注意到案例教学方法,而将其发展成较为稳定并产生感染力的规范教学方法则主要由工商管理研究生(MBA)教育来完成。此后,随着公共管理硕士(MPA)、法律硕士(JM)、工程硕士(ME)、会计硕士(MPACC)等专业学位教育(professional degree)的普遍开展,案例教学逐渐成为管理类学科课程教学的流行方法而得到全面推广,案例库建设也成为各类教育机构重点关注的研究项目。

现代中国公共管理教育教学起步较晚,关于案例教学的介绍、运用与研究从 1980 年代才开始。作为规范的案例教学方法进行推广,主要还是得益于工商管理和公共管理学科逐步发展壮大的历史进程,其中,专题性的案例教学培训、演练和专门性介绍与研究活动起到了不可忽视的作用。就公共管理类学科而言,随着中国 MPA 教育项目自 21 世纪初开展以来,案例教学方法就被视为一种主要的教学形式被确定下来,随之它也在一些高校的公共管理类专业的本科教学中进行了尝试性应用。这种应用或者直接融入某些核心课程的教学内容之中,使其成为传统的专业知识传授方式的补充和调节器,以其形象性、生动性和参与性来增强对基本理论和知识理解与解释的扩展性辅助方式;或者以独立的专业案例分析课程形式出现,除了深化理解基本理论知识的实践价值外,它还以学习、熟悉并训练案

例教学法的具体应用工具为目标,在激活理论知识记忆以夯实专业能力基础的同时,使案例分析方法较直观地通过具体形式得到参与者的切身领会,成为一种分析和阐释问题的实用技能。

黑龙江大学的公共管理学科以行政管理专业建立为起点(1985),先后开设了公共事业管理专业(2002)和土地资源管理专业(2011)。在本科专业建设基础上,学术学位的行政管理和社会保障硕士研究生教育从21世纪初开始,专业学位的公共管理硕士(MPA)教育从2007年开始,2010年开始进行管理哲学的博士研究生教育。目前,专业学位研究生教育采用课程教学中融入案例教学方法的形式,而本科专业教育主要采用独立的案例教学分析课程形式进行。从20世纪末首先在行政管理专业开设“行政管理案例分析”课程开始,我们先期主要使用为数不多的规范案例资料尝试性地探索本科课堂案例教学的具体形式,教师与学生共同商讨规定时间内如何有效运用案例分析方法的一些环节和技术;在初步获得经验的基础上,我们开始组织任课教师多轮次自编案例教学资料集;又在课堂教学辅助条件不断改进的基础上,进行了案例分析形式的多样化选择与梳理,使案例内容表达形式更加丰富和生动。作为这些努力的一项成果,“行政管理案例分析”成功申报了国家级精品课程(2010),并成功入围精品资源共享课程(2013)。

正是在这样的背景下,我们重新规划了公共管理学科案例分析教学资源开发与运用的整体格局,本着立足本土又眼观域外的原则精神,从学科结构与布局的特点出发,设计一套关于公共管理学科教学的案例分析系列丛书。这套丛书以行政管理专业案例教学为基础,以公共事务管理为案例内容选择范围,以中国公共管理案例为主体,以域外管理案例为辅助,力图较全面地覆盖公共管理学科的基本方面。同时,本丛书还考虑到基本管理领域及其管理环节的专门化特征,对于管理主体、管理过程、管理方法和管理评价以及危机管理、生态管理、文化管理和发展管理等进行适当分类,相对突出领域管理与环节管理的地位,以便保证丛书一定的内在逻辑性。当然,从现有的案例教材看,这种设想的实现是有一定困难的,因为任何类型学的划分手段都存在局限性。

还需要指出,在案例素材选择上,本丛书主要以公开发表的各类文献为依据——经典著作、媒体报道以及亲身观察体验总结的第一手资料等。这样做的优点是,案例选编的来源具有可追溯性,便于学习者查阅和扩展延伸阅读范围,使全员参与案例分析有了文献基础。同时,MPA教学中的案例编写以研究生自身体验为主,其内容都是亲历亲为的事件发展过程,这可以增加案例的亲切感和真实感,为MPA案例教学的运用也会提供一定的有益资源。我们希望,这套建立在长

期案例教学实践经验基础上的丛书能够为公共管理学科案例教学添砖加瓦,为学科专业课堂教学方式改革的创新性探索提供些许的帮助。当然,存在的纰漏和错误,也请学界同仁诚挚地批评指正。

丛书编委会

二〇一四年五月

目 录

导 论	(1)
-----------	-------

上篇 行政公文写作案例解析

第一部分 法定行政公文写作案例解析

案例一 决定	(7)
案例二 命令(令)	(25)
案例三 通知	(34)
案例四 通报	(61)
案例五 公告	(76)
案例六 通告	(84)
案例七 议案	(89)
案例八 请示	(93)
案例九 批复	(97)
案例十 报告	(103)
案例十一 意见	(123)
案例十二 函	(134)
案例十三 纪要	(141)
案例十四 决议	(150)
案例十五 公报	(153)

第二部分 常用行政公文写作案例解析

案例十六 条例	(181)
案例十七 规定	(194)
案例十八 办法	(201)
案例十九 规则	(209)
案例二十 细则	(218)

案例二十一	计划	(231)
案例二十二	规划	(238)
案例二十三	方案	(252)
案例二十四	应急预案	(258)
案例二十五	工作安排	(272)
案例二十六	工作设想	(280)
案例二十七	总结	(284)
案例二十八	会议贺信	(300)
案例二十九	领导讲话稿	(303)
案例三十	演讲稿	(310)
案例三十一	慰问信	(318)
案例三十二	感谢信	(321)

下篇 行政公文处理案例解析

案例三十三	山西治理“文山会海”:实行无会周推电子公文	(327)
案例三十四	红头文件五大怪现状遭吐槽:啥事都敢发文	(332)
案例三十五	秘书缘何成为腐败高危人群	(337)
案例三十六	三中全会文件起草:改1100次	(341)
案例三十七	同一个大院公文快递是浪费	(347)
案例三十八	快递企业不得寄递机关公文	(350)
案例三十九	如何让“红头文件”善始善终	(353)
案例四十	庐山发改委擅改省政府批复	(356)
案例四十一	温州菜篮子集团窝案级别最高官员冯鸣当庭翻供	(359)
案例四十二	一份请示公文引发的地震传闻	(362)
案例四十三	“国家机密”出笼记	(366)
案例四十四	公文需要“纯文本”	(371)
案例四十五	“最强转发通知”,你笑得出来么?	(374)
案例四十六	一字之差 大相径庭	(377)
后 记		(381)

导 论

长期以来,人们普遍地认为公文写作与处理工作工具性特征强而价值性特征弱。说得直白一点,就是公文写作与处理教学、科研没什么理论深度,所以没什么搞头。此种责难,不能归咎于外界的简单定性,而要归责于公文学人对该问题有认知但未践行,或者有应对但未见起色,或者见起色但尚未成大气候。这是一个由浅入深的过程。但问题是,不论身在其中或其外的人怎样评价、定夺,公文写作与处理仍旧会作为一个完整的状态而存在。它不会因为否定而减一分学理上的内涵,如公文学、公文处理学和管理学、政治学、政策学、语言学、档案学、心理学、法学、逻辑学等学科的交叉,这一交叉性本身就是其学理特征的彰显,它本身不自明,但却内涵其中;当然,它也不会因为肯定而多一分学理上的外延,如公文终究不能替代法律。这是公文写作与处理本来的状态。但作为行政发展的一部分,公文写作与处理不应固步自封于已有的状态,还要走出自身的限阈,构建与时代诉求相吻合的理论体系与实践脉络。

因此,对于公文写作与处理教学、科研或机关单位内部的文件流转问题进行系统分析和理性审视,既需要有现实的关切,也需要理论的升华。我们把这二者称之为“骑单车”与“放风筝”。从“骑单车”的角度看,它需要我们以现有文件以及公文处理流程为逻辑起点,解析当前公文写作与处理实践取得的成果以及亟待解决的问题、成因,为深入学理研究奠基;而从“放风筝”角度看,它需要我们以政府管理理论与实践为关切点,建构公文学理论体系,从而在公文学严密的理论范畴指引下,开展公文写作与处理工作。做这样的工作,表象是“骑单车”,实则是在为“放风筝”做“放”“风”和“箐”的准备。其中,“放”是探寻的过程;“风”是学理与实践研究的过程;“箐”是我们构建公文学理论体系的过程。这一切来源于对现有公文及公文处理流程的解析,将来的一切又将高于公文解析。但不论这一理论体系有多高,我们终究是放风筝的人!

基于此种考虑,黑龙江大学行政公文写作与处理课程组立足公文写作与处理理论研究和实践探索现状,持续地关注公文学理论体系的建构问题和课堂教学中的方法论问题,积累了比较丰富的成果,如王凯教授的论著《公文写作研究》(黑龙江人民出版社,2004)、《行政公文写作》(中国纺织出版社,2014)、《行政公文亟待明确的几个问题》(中国行政管理,2004)、《论当前公文研究的发展趋向》(档案

学通讯,2003)等,不回避公文写作与处理中的理论难点问题,在比较中探索文种间的差异,构建了比较完备的公文写作与处理理论体系;付传副教授的论著《最新办公室文书写作要领与范本全书》(中国纺织出版社,2009)、《公文的逻辑诉求及建构方略》(黑龙江教育·高教研究与评估,2009)、《行政公文学省级精品课资源共享平台建设研究》(黑龙江教育·高教研究与评估,2014)等,在公文写作与处理领域收到了良好反响,上述两篇论文分别获得中国公文写作研究会第十三届、第十四届年会论文一等奖、二等奖,为公文学理论体系的建构和实践操作贡献了一分力量。

而呈现在读者面前的著作《行政公文案例解析》,也是课程组长时间潜心研究的成果之一,旨在为MPA教学和本科教学提供必要的案例分析素材和分析方法。该书立足于最新的公文处理规范——《党政机关公文处理工作条例》(以下简称《条例》)和《党政机关公文格式》(以下简称《格式》),围绕行政公文写作案例和行政公文处理案例两个方面进行篇章架构,以期比较全面地呈现公文案例解析的基本内容。在行政公文写作案例解析方面,不仅关注法定行政公文写作案例解析问题,也将常用行政公文案例解析纳入篇章体系;在行政公文处理案例解析方面,紧密围绕发文和收文处理案例两大方面选取案例。上述案例比较全面地呈现了当前我国行政机关公文写作与处理的基本样态以及价值取向,对全面了解和掌握公文写作与处理的基本知识与技能具有案头文本作用。

(执笔人:付传)

上 篇

行政公文写作案例解析

XINGZHENG GONGWEN XIEZUO ANLI JIEXI

内容提要：《条例》规定了公文写作的行文规范、行文格式、行文用语等内容，成为公文写作实践的向导。但对于公文工作者来说，当其面对一份公文时，势必会有这样的问题：该文行文内容是否清晰？格式是否规范？支撑写作的素材有哪些？拓展阅读资料有哪些？能引发的思考是什么？正是基于这样的思考，笔者按照典范例文、范例解析、拓展阅读、拓展思考四个方面，架构了上篇法定行政公文和常用行政公文写作案例解析的篇章体系。

第一部分

法定行政公文写作案例解析

FADING XINGZHENG GONGWEN XIEZUO ANLI JIEXI



案例一 决定

第一节 指挥性决定

【典范例文】

国务院关于实施银行卡清算机构准入管理的决定

国发〔2015〕22号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为完善我国银行卡清算服务的市场化机制，防范清算风险，维护支付体系稳定，保护持卡人合法权益，进一步促进银行卡清算市场有序竞争和健康发展，现做出如下决定：

一、对银行卡清算机构实施准入管理

在中华人民共和国境内从事银行卡清算业务，应当向中国人民银行提出申请，经中国人民银行征求中国银行业监督管理委员会同意后予以批准，依法取得银行卡清算业务许可证，成为专门从事银行卡清算业务的机构（以下简称银行卡清算机构）。未依法取得银行卡清算业务许可证的，不得从事银行卡清算业务，本决定另有规定的除外。

本决定所称银行卡清算业务，是指通过制定银行卡清算标准和规则，运营银行卡清算业务系统，授权发行和受理本银行卡清算机构品牌的银行卡，并为发卡机构和收单机构提供其品牌银行卡的机构间交易处理服务，协助完成资金结算的活动。

根据本决定，中国人民银行会同中国银行业监督管理委员会制定行政许可条件、程序的实施细则，以及相关审慎性监督管理措施，依法向符合条件的申请人颁发银行卡清算业务许可证，并按照分工实施监督管理，共同防范银行卡清算业务系统性风险。

二、申请成为银行卡清算机构应当符合的条件和程序

(一)申请成为银行卡清算机构的,应当为依据《中华人民共和国公司法》设立的企业法人,并符合以下条件:

1. 具有不低于10亿元人民币的注册资本。

2. 至少具有符合规定条件的持股20%以上的单一主要出资人,或者符合规定条件的合计持股25%以上的多个主要出资人,前述主要出资人申请前一年总资产不低于20亿元人民币或者净资产不低于5亿元人民币,且提出申请前应当连续从事银行、支付或者清算等业务5年以上,连续盈利3年以上,最近3年无重大违法违规记录;其他单一持股比例超过10%的出资人净资产不低于2亿元人民币,具有持续盈利能力、信誉良好,最近3年无重大违法违规记录。

3. 有符合国家标准、行业标准的银行卡清算标准体系。

4. 在中华人民共和国境内具备符合规定要求、能够独立完成银行卡清算业务的基础设施和异地灾备系统。

5. 董事和高级管理人员应当取得中国人民银行征求中国银行业监督管理委员会同意后核准的任职资格。

6. 具备符合规定的内部控制、风险防范、信息安全保障和反洗钱措施等其他审慎性条件。

银行业金融机构申请发起设立或者投资于银行卡清算机构的,应当依法报经中国银行业监督管理委员会批准。

(二)申请成为银行卡清算机构的,应当按规定向中国人民银行提出筹备申请,中国人民银行在征求中国银行业监督管理委员会同意后,自受理之日起90日内做出批准或者不予批准筹备的决定。申请人应当自获准筹备之日起1年内完成筹备工作,筹备期间不得从事银行卡清算业务。

筹备工作完成后,申请人具备许可条件的,可以向中国人民银行提出开业申请。中国人民银行在征求中国银行业监督管理委员会同意后,自受理之日起90日内做出批准或者不予批准开业的决定。决定批准的,中国人民银行在征求中国银行业监督管理委员会同意后,颁发银行卡清算业务许可证。

申请人应当在取得银行卡清算业务许可证之日起6个月内,正式开办银行卡清算业务。

(三)银行卡清算机构设立分支机构、分立或者合并,变更名称、注册资本、单一持股比例超过10%的出资人、银行卡清算品牌,更换董事和高级管理人员,终止部分或者全部银行卡清算业务及解散的,应当向中国人民银行提出申请。中国人民银行在征求中国银行业监督管理委员会同意后,自受理之日起90日内做出批准或者不予批准的决定。

三、对银行卡清算机构的业务管理要求

(一)银行卡清算机构开展银行卡清算业务,应当使用其自有的或者出资人所有的银行卡清算品牌。

(二)银行卡清算机构不得限制发卡机构和收单机构与其他银行卡清算机构开展合作。

(三)银行卡清算机构应当确保银行卡清算业务基础设施安全、高效和稳定,确保交易数据完整、真实;应当通过境内银行卡清算业务基础设施处理与境内发卡机构或者收单机构之间的业务,并在境内完成资金结算。

(四)银行卡清算机构应当对从银行卡清算业务中获取的信息予以保密,除法律法规另有规定外,未经当事人授权不得对外提供。在中国境内收集的有关个人金融信息的储存、处理和分析应当在中国境内进行,为处理银行卡跨境交易且经当事人授权的除外。

四、对外资银行卡清算机构的管理规定

(一)境外机构为中华人民共和国境内主体提供银行卡清算服务的,应当依法在中华人民共和国境内设立外商投资企业,并根据本决定规定的条件和程序取得银行卡清算业务许可证;仅为跨境交易提供外币的银行卡清算服务的,原则上无须在境内设立银行卡清算机构,但应当就业务开展情况向中国人民银行和中国银行业监督管理委员会报告,并遵循相关业务管理要求。

(二)外国投资者并购银行卡清算机构的,应当按照相关规定进行外资并购安全审查。

五、其他规定

本决定施行前已经在中华人民共和国境内从事银行卡清算业务的机构,应当自本决定施行之日起1年内,依照本决定的规定申请银行卡清算业务许可证或者向中国人民银行和中国银行业监督管理委员会报告业务开展情况。逾期未申请银行卡清算业务许可证的,不得继续从事银行卡清算业务;逾期未报告业务开展情况的,由中国人民银行责令限期改正。

本决定自2015年6月1日起施行。

国务院

2015年4月9日