



中南地区大学出版社优秀畅销书奖

● 陈华平 编著

现代公文写作与

处理教程 (第二版)



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国大学出版社优秀畅销书

现代公文写作与处理教程

(第二版)

陈华平 编著

华中科技大学出版社
中国·武汉

内 容 简 介

本书依据国务院颁布的自2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》的规定,吸收了国内最新研究成果和其他行政公文写作各种著作及教材的优点,凝聚了作者多年的教学与公文写作的实践经验。

本书共四编二十八章,按“公文基本理论—规范性公文—事务性公文—公文处理”的主线展开。第一编“总论”详细地叙述了公文及公文写作的基础知识。第二编“规范性行政公文写作”具体讲解了《国家行政机关公文处理办法》规定的命令(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13种行政公文的含义、特点、种类、格式及其写作方法。第三编“事务性行政公文写作”具体讲解了工作中常用的讲话稿、计划、总结、会议记录、调查报告、简报、述职报告、公示、启事、感谢信、慰问信(电)、贺信(电)等12种事务性公文的含义、特点、种类、格式及其写作方法。第四编“公文处理”详细地叙述了公文处理的基础知识、发文处理程序、收文办理程序和办毕公文处置活动内容。书中每种公文都配套范文,书后附有《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》等专项内容,具有很强的工具性。

本书内容精要、体系完整、格式规范、语言简洁、例文丰富,具有很强的示范性、指导性和实用性,既可作为普通高等学校、各类职业院校、各级党校及行政管理干部学校公文写作的教材,也适宜于国家公务员和机关、团体、企事业单位工作人员公文写作的指导和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

现代公文写作与处理教程(第二版)/陈华平 编著. —武汉:华中科技大学出版社,2010.9
ISBN 978-7-5609-3922-3

I. 现… II. 陈… III. 公文-写作-教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 162113 号

现代公文写作与处理教程(第二版)

陈华平 编著

策划编辑:陈培斌

责任编辑:曹红

责任校对:朱玢

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录排:武汉楚海文化传播有限公司

印刷:武汉市首壹印务有限公司

开本:787 mm×960 mm 1/16

印张:24

版次:2010年9月第2版第8次印刷

封面设计:刘卉

责任监印:周治超

字数:521千字

定价:36.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

第二版序言

本书自 2007 年 3 月出版以来,已先后六次印刷,受到了教育界和出版界的广泛关注,得到了广大师生和读者的喜爱和好评,2009 年 7 月本书被中国大学出版社协会评为“2007—2008 年度中南地区大学出版社优秀畅销书奖”。

近年来,公文写作的理论与实践都得到了很大的发展,尤其是党的十七大和十七届四中全会提出了改进和整治文风的要求,习近平同志在中央党校 2010 年春季学期第二批入学学员开学典礼上提出了“努力克服不良文风,积极倡导优良文风”的号召。因此,需要把党和政府对公文写作的要求和最新的成果汲取进来,并结合公文写作自身规律和特点进行修订和完善。

本次修订的具体情况如下。第一,原书的框架基本保持不变,仍为四编,但对章节进行了增加和调整。四编先后是“总论”、“规范性行政公文写作”、“事务性行政公文写作”和“公文处理”;增加了当前应用广泛的一种事务性公文“公示”文种,排在本书的第二十五章,原书“章”的顺序依次顺延,至第二十八章。第二,本书更新并增加了公文例文。公文例文大都来自国务院和地方政府公报、政府网站,书中不再一一注明来源。公文例文“式样”参照《中华人民共和国国务院公报》中的公文格式“式样”;同时,为方便读者学习及节省本书的篇幅,对一些公文例文进行了修饰,如一些公文例文的“发文字号”放到了标题下面,省略了一些公文例文的内容,调整了一些公文例文的格式。第三,本着与时俱进的精神,本书吸收了建设学习型社会、学习型政府、学习型政党及马克思主义文风的思想,理论联系实际地阐述了公文写作理论,按“短、实、新”的标准精选公文例文;同时,删除了一些陈旧的内容和实践中不常用的公文类型。第四,对本书部分段落、句子、词语及文字进行了修饰、加工和调整,使本书的结构更加合理、紧凑,语言风格更简洁、统一。

本书在编写、修订过程中,借鉴了同仁们的相关著作和教材,吸收了一些有价值的观点,在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢。

由于水平有限,经验不足,时间仓促,书中难免有粗疏和不当之处,敬请专家、同行和读者批评指正。

编者

2010 年 6 月

目 录

第一编 总 论

| | |
|----------------------|------|
| 第一章 公文概述..... | (1) |
| 第一节 公文的含义及特点..... | (1) |
| 第二节 公文的作用..... | (5) |
| 第三节 公文的分类..... | (7) |
| 思考题 | (11) |
| 第二章 公文的行文关系及规则 | (12) |
| 第一节 行文关系 | (12) |
| 第二节 行文规则 | (15) |
| 思考题 | (19) |
| 第三章 公文格式 | (20) |
| 第一节 公文的书面格式 | (20) |
| 第二节 公文的特定格式 | (27) |
| 第三节 公文的印制格式 | (29) |
| 第四节 公文版式示样 | (30) |
| 思考题 | (39) |
| 第四章 公文要素 | (40) |
| 第一节 公文主题 | (40) |
| 第二节 公文材料 | (45) |
| 第三节 公文结构 | (52) |
| 第四节 公文语言 | (57) |
| 思考题 | (79) |

第二编 规范性行政公文写作

| | |
|------------------------|------|
| 第五章 命令(令) | (81) |
| 第一节 命令(令)概述 | (81) |
| 第二节 命令(令)的格式 | (82) |
| 第三节 命令(令)的分类 | (83) |
| 第四节 命令(令)写作的基本要求 | (87) |
| 思考题 | (88) |
| 第六章 决定 | (89) |
| 第一节 决定概述 | (89) |
| 第二节 决定的格式 | (90) |

| | | |
|-------------|-----------------|-------|
| 第三节 | 决定的类型 | (90) |
| 第四节 | 决定写作的基本要求 | (96) |
| 思考题 | | (97) |
| 第七章 | 公告 | (98) |
| 第一节 | 公告概述 | (98) |
| 第二节 | 公告的格式 | (99) |
| 第三节 | 公告的分类..... | (100) |
| 第四节 | 公告写作的基本要求..... | (104) |
| 思考题 | | (105) |
| 第八章 | 通告 | (106) |
| 第一节 | 通告概述..... | (106) |
| 第二节 | 通告的格式..... | (107) |
| 第三节 | 通告的分类..... | (108) |
| 第四节 | 通告写作的基本要求..... | (110) |
| 思考题 | | (111) |
| 第九章 | 通知 | (112) |
| 第一节 | 通知概述..... | (112) |
| 第二节 | 通知的格式..... | (113) |
| 第三节 | 通知的分类..... | (114) |
| 第四节 | 通知写作的基本要求..... | (124) |
| 思考题 | | (125) |
| 第十章 | 通报 | (126) |
| 第一节 | 通报概述..... | (126) |
| 第二节 | 通报的格式..... | (126) |
| 第三节 | 通报的分类..... | (128) |
| 第四节 | 通报写作的基本要求..... | (133) |
| 思考题 | | (135) |
| 第十一章 | 议案 | (136) |
| 第一节 | 议案概述..... | (136) |
| 第二节 | 议案的格式..... | (138) |
| 第三节 | 议案的分类..... | (139) |
| 第四节 | 议案写作的基本要求..... | (142) |
| 思考题 | | (143) |
| 第十二章 | 报告 | (144) |
| 第一节 | 报告概述..... | (144) |
| 第二节 | 报告的格式..... | (145) |

| | | |
|----------------------|-------------|-------|
| 第三节 | 报告的分类 | (146) |
| 第四节 | 报告写作的基本要求 | (161) |
| | 思考题 | (162) |
| 第十三章 | 请示 | (163) |
| 第一节 | 请示概述 | (163) |
| 第二节 | 请示的格式 | (164) |
| 第三节 | 请示的分类 | (165) |
| 第四节 | 请示写作的基本要求 | (172) |
| | 思考题 | (173) |
| 第十四章 | 批复 | (174) |
| 第一节 | 批复概述 | (174) |
| 第二节 | 批复的格式 | (174) |
| 第三节 | 批复的分类 | (176) |
| 第四节 | 批复写作的基本要求 | (179) |
| | 思考题 | (181) |
| 第十五章 | 意见 | (182) |
| 第一节 | 意见概述 | (182) |
| 第二节 | 意见的格式 | (183) |
| 第三节 | 意见的分类 | (183) |
| 第四节 | 意见写作的基本要求 | (195) |
| | 思考题 | (197) |
| 第十六章 | 函 | (198) |
| 第一节 | 函的概述 | (198) |
| 第二节 | 函的格式 | (199) |
| 第三节 | 函的分类 | (200) |
| 第四节 | 函写作的基本要求 | (205) |
| | 思考题 | (206) |
| 第十七章 | 会议纪要 | (207) |
| 第一节 | 会议纪要概述 | (207) |
| 第二节 | 会议纪要的格式 | (208) |
| 第三节 | 会议纪要的分类 | (209) |
| 第四节 | 会议纪要写作的基本要求 | (222) |
| | 思考题 | (224) |
| 第三编 事务性行政公文写作 | | |
| 第十八章 | 讲话稿 | (225) |

| | | |
|--------------|-------------------|-------|
| 第一节 | 讲话稿概述····· | (225) |
| 第二节 | 讲话稿的格式····· | (226) |
| 第三节 | 讲话稿的写作····· | (227) |
| 第四节 | 例文····· | (230) |
| 思考题 | ····· | (235) |
| 第十九章 | 计划 ····· | (236) |
| 第一节 | 计划概述····· | (236) |
| 第二节 | 计划的格式····· | (237) |
| 第三节 | 计划的写作····· | (238) |
| 第四节 | 例文····· | (241) |
| 思考题 | ····· | (247) |
| 第二十章 | 总结 ····· | (248) |
| 第一节 | 总结概述····· | (248) |
| 第二节 | 总结的格式····· | (249) |
| 第三节 | 总结的写作····· | (251) |
| 第四节 | 例文····· | (253) |
| 思考题 | ····· | (261) |
| 第二十一章 | 会议记录 ····· | (262) |
| 第一节 | 会议记录概述····· | (262) |
| 第二节 | 会议记录的格式····· | (263) |
| 第三节 | 会议记录的写作····· | (263) |
| 第四节 | 例文····· | (265) |
| 思考题 | ····· | (269) |
| 第二十二章 | 调查报告 ····· | (270) |
| 第一节 | 调查报告概述····· | (270) |
| 第二节 | 调查报告的格式····· | (272) |
| 第三节 | 调查报告的写作····· | (273) |
| 第四节 | 例文····· | (275) |
| 思考题 | ····· | (282) |
| 第二十三章 | 简报 ····· | (283) |
| 第一节 | 简报概述····· | (283) |
| 第二节 | 简报的格式····· | (284) |
| 第三节 | 简报的写作····· | (289) |
| 第四节 | 例文····· | (290) |
| 思考题 | ····· | (293) |
| 第二十四章 | 述职报告 ····· | (294) |

| | | |
|--------------|--------------------|-------|
| 第一节 | 述职报告概述····· | (294) |
| 第二节 | 述职报告的格式····· | (295) |
| 第三节 | 述职报告的写作····· | (296) |
| 第四节 | 例文····· | (297) |
| 思考题 | ····· | (300) |
| 第二十五章 | 公示 ····· | (301) |
| 第一节 | 公示概述····· | (301) |
| 第二节 | 公示的格式····· | (302) |
| 第三节 | 公示的写作····· | (304) |
| 第四节 | 例文····· | (305) |
| 思考题 | ····· | (306) |
| 第二十六章 | 启事 ····· | (307) |
| 第一节 | 启事概述····· | (307) |
| 第二节 | 启事的格式及写作····· | (307) |
| 第三节 | 例文····· | (308) |
| 思考题 | ····· | (310) |
| 第二十七章 | 信件类公文 ····· | (311) |
| 第一节 | 感谢信····· | (311) |
| 第二节 | 慰问信(电)····· | (314) |
| 第三节 | 贺信(电)····· | (318) |
| 思考题 | ····· | (320) |

第四编 公文处理

| | | |
|--------------|----------------------------|-------|
| 第二十八章 | 公文处理 ····· | (321) |
| 第一节 | 公文处理概述····· | (321) |
| 第二节 | 发文处理程序····· | (326) |
| 第三节 | 收文办理程序····· | (330) |
| 第四节 | 办毕公文处置活动····· | (334) |
| 思考题 | ····· | (342) |
| 附录 A | 中国共产党机关公文处理条例 ····· | (343) |
| 附录 B | 国家行政机关公文处理办法 ····· | (350) |
| 附录 C | 国务院公文主题词表 ····· | (357) |
| 附录 D | 校对符号及其用法 ····· | (367) |
| 参考文献 | ····· | (371) |

第一编 总 论

公文是党政机关、企事业单位和社会团体处理日常工作的重要工具。了解、熟悉并掌握公文的基础知识及公文写作的基本方法,对于提高各单位工作人员的公文写作水平,养成优良文风,进而提高办事效率和办事能力,都具有重要意义。

“总论”部分包括四章,分别是第一章“公文概述”、第二章“公文的行文关系及规则”、第三章“公文格式”和第四章“公文要素”。

“公文概述”全面阐述了公文的含义、特点、作用和分类,是全书的基础内容。

“公文的行文关系及规则”准确地阐述了公文的行文关系、行文方向、行文方式及行文规则,是公文写作与处理的原则要求。

“公文格式”简练地说明了公文的书面格式、特定格式及印制格式,并提供了公文版式式样,方便读者进行学习和模仿。

“公文要素”详细地叙述了公文的主题、材料、结构及语言四大要素,是公文写作成功的关键。

通过本编的学习,能使读者较为全面地掌握公文写作的原则、方法和基础知识,进而学以致用,并为后阶段的学习打下基础。

第一章 公文概述

第一节 公文的含义及特点

一、公文的含义

公文是“公务文书”的简称,是古往今来人们在公务活动中经常使用的一种应用文书。

在古代,“公文”一词最早称为“书契”、“简牍”、“文书”、“文案”,主要是指官府文书,所以又称“官书”或“官文书”。一般认为,“公文”作为一个专用名词最初见于《后汉书·刘陶传》:“但更相告语,莫肯公文。”自此,公文作为公务文书的简称而沿用至今。

公文的含义目前并无统一的规范性的表述,比较有代表性的观点有如下三种。

第一种观点认为:公文是一种文字材料。

刘春生认为,公务文书是各机关、团体、企事业单位在行使职权和日常公务活动

中形成和使用的文字材料。

王桂森认为,公文是一切公务活动中使用和形成的文字材料。

第二种观点认为:公文是一种应用文。

陈功伟等认为,公文是机关团体、企事业单位等社会组织用来办理公务、具有一定格式的一种应用文。

裴传永、李晓波认为,公文是党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织行使法定职权、处理日常事务时经常使用的一种文体。

淡青认为,公务文书是用于办理公务、有一定格式要求的应用性文章。公务文书也称“机关应用文”。

第三种观点认为:公文是行政公文的简称。

柳新华认为,公文是行政机关公文的简称,是国家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。

刘配书、李若瑜认为,行政机关公文就是行政机关在行使法定职权、处理日常事务时使用的一种具有规范体式的文字材料。

以上观点分别从公文的内容、性质和功能等方面进行概述,具有一定的合理性,但都难以穷尽公文的所有含义,因此有必要进一步探究公文的含义。

根据人们对公文的一般认识及日常生活中公文的实际使用情况,可以从广义和狭义两方面来了解公文的含义。

从广义上讲,公文是指党政机关、社会团体、企事业单位为处理公务而形成的文字材料。广义的公文涵盖了全部通用公文和专用公文。所谓通用公文,是指党政机关、社会团体、企事业单位及其他社会组织在处理公务时普遍适用的公文,例如命令(令)、决定、通知、计划、调查报告、讲话稿等;所谓专用公文,是指在一定业务范围内,按照特定需要而专门使用的公文,例如法规公文、司法公文、外交公文、军事公文、经济公文、公关公文等。

从狭义上讲,公文是指党政机关处理公务时所使用的公文。中共中央机关处理公务时使用的公文按照中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日印发的《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》)规范;行政机关处理公务时使用的公文按照 2001 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)规范。党务公文的定义,按照《条例》的规定,“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”。政务公文的定义,按照《办法》的规定,“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”。可以认为,党政机关公文是指党和政府机关在处理公务和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,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,交流经验等的重要工具。

现在,在行政机关,习惯上将公文、文书、文件这三个名词通用。实际上,公文、文书、文件是三个既密切联系又相互区别的概念。它们外延不同,内涵交叉。文书是指处理一切公私事务的文字材料的总称,是一个集合概念。文书既包括公务文书又包括私人文书,但只有公务文书才能被称为文件,特定意义上的文件只能是各级党政机关根据自身职权制发的具有法定效力并设有特定版头的公文(如命令、决定、通知等)。文件只是公文的一部分,公文除文件外还包括其他文字材料,如计划、总结、信件、电报等。公文和文件既可以表示集合概念又可以表示单独概念,即表示一份一份的文件或公文。同一份文字材料,既可以叫文件,又可以叫公文,还可以叫文书,但是,这样的文字材料只有在格式和内容上都符合要求时,公文、文件和文书才能作为同义词来通用,否则就是误用。文书与公文、文件是包含与被包含的关系,在被包含关系中,公文与文件可以是并列、交叉、重合关系;公文与文件又是包含与被包含关系,因此文件是公文的一部分,而公文又是文书的一部分。

二、公文的特点

公文是办理公务的应用文,除具有应用文的基本特点外,还具有自己独特的、鲜明的特点,从而区别于一般的应用文。公文的特点主要概述如下。

(一) 公务性

公文的首要特点就是公务性。公务是公文产生和发展的源泉和基础,没有社会公务活动,就不可能有公文。社会公务活动的内容决定了公文的内容,公文处理、办理及解决的问题无不以公务活动的内容为核心;随着社会公务活动内容的日益增加和范围的逐渐扩大,公文在格式上也随之多样并逐渐约定俗成,不同的公文格式用于处理不同的公务活动,提高了公务活动的效率;公文所反映的意志是社会组织的意志而不是个人的意志,所发出的信息是社会组织的公务信息而非个人的私人信息,只有社会组织才用公文来解决问题。由此可见,公务性是公文的首要特性。

(二) 规范性

公文的规范性是指公文具有规范的体式,即规范的体裁和格式。公文规范的体裁和格式是其区别于其他文章的显著标志。公文的体裁也可称为文体或文种,一般有规范性体裁和非规范性体裁(事务性体裁)两种划分。公文规范性体裁是指《办法》和《条例》所规定的体裁。《办法》规定的国家行政机关公文体裁主要有命令(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13种;《条例》规定的全国党的机关公文体裁主要有决议、决定、批示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要等14种。公文非规范性体裁(事务性体裁)是指公务活动中实用性很强的惯用性体裁,主要有讲话稿、计划、总结、会议记录、调查报告、简报、述职报告、公示、启事、感谢信、慰问信(电)、贺信(电)等12种。

公文的格式是指公文形式结构的组织和安排,即公文在文面安排上应该有哪些结构项目、附属标记,以及这些项目与标记的位置应该如何摆放。公文格式一般有规范格式和约定格式两种。规范格式有时也称法定格式,是指由《国家行政机关公文格式》所规定的格式。公文规范格式所规定的文面一般都是由文头、正文、文尾三部分组成,而且就连版头、版面、字形、行距、尺寸以及用纸、印刷、装订等,也都有十分明确的规定,不可随意变动。约定格式是指经常年使用约定俗成的格式,这样的格式只是一种“约定”,出于习惯上的要求,有一定的弹性,所以,也称为惯用格式。

公文的体式是一体的,即一种公文的体裁必须对应相应的公文格式。法定公文的文书使用法定公文格式,事务性公文文书使用约定或惯用公文格式。无论“法定”格式,还是“约定”格式,规范性是公文文书的共同要求。

(三) 法定性

公文的法定性是指公文作者的法定性。公文使用的主体是单位,也就是说,只有依法成立并能以自己的名义行使权力和承担责任的组织或其法定代表人,才能充当公文的作者。党政机关、社会团体、企事业单位及其他社会组织内部不具有法人资格的下设部门,对外不能充当公文的作者。通常,在每个单位内部,有专门拟制公文的机构和个人(办公部门和文秘人员),这体现出公文的专任制文的特点,公文的执笔者称为专任制文者。公文的作者不等于专任制文者,公文作者就是单位,公文只能以单位的名义或法定代表人的名义发布;专任制文者只是单位的代言人,公文内容与执笔者个人的立场、观点没有直接联系,他只能按照单位的意图去起草,准确地把单位的意图表达出来。非法定作者无权制发公文,以假托名义伪造公文是违法行为,应当受到法律的制裁。

与公文作者的专任性相对应,公文的受文者往往是确定的,体现出受文者的确定性。一份公文在拟制时,它的阅读对象就大体确定了,主送给谁,抄送给谁,也心中有数;即便是普发性公文,实际上也有相应的受文范围。有时,一些公文在阅读方式、阅读要求上特别注明某种具体规定,如不准摘抄或限县团级以上干部阅等规定,这是对受文者更为严格的“确定”。

(四) 程序性

公文的程序性是指公文必须履行规范的程序方为合法有效。从公文的撰拟、形成到发布,必须依次经过相应的程序,否则它就不能生效。《办法》规定了制发公文的过程,具体包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等八个程序。公文必须授权拟制,必须经办公厅(室)审核,必须经单位领导集体或领导人签发才能下达;有的公文,如行政法规、规章等,必须经法定的会议(如人代会、人大常委会或政府常务会议)讨论通过才能发布施行。公文必须用印,公文用印是单位或法定代表人行使权力和承担责任的表现,只有盖了印的公文才能生效。

(五) 政治性

公文的政治性是由国家政权的性质、政党和国家机关的阶级性质,以及路线方针

决定的。我国是一个人民民主专政的社会主义国家,各党政机关、社会团体和企事业单位形成和使用的公文,它的政治性必然是代表无产阶级的意志,体现工人阶级和广大人民群众的根本利益和要求,是为巩固和发展社会主义制度服务的。就目前来说,国家各党政机关、社会团体和企事业单位形成和使用的公文是为建立完善的社会主义市场经济体制、建设和谐社会和实现人民群众小康生活水平服务的,它同样具有鲜明的政治性。

(六) 权威性

公文的权威性来自公文制发机关的权威性和合法地位。党政机关、社会团体和企事业单位的建立及其职责和权限,都是经过一定的领导机关正式批准,按照一定的章程、条例、法律法规等建立和合法存在的,因此,党政机关、社会团体和企事业单位都是法定的作者,它们可以根据自己的职权范围来制发公文、行使公文,这样的公文就具有法定的权威性。领导机关发布的决定、批示、批复等具有领导权威,权力机关颁布的法律、条令等具有法律权威,政府机关发布的政令、通告、批示等具有指挥权威。因此,一个机关在其法定职权范围内所行使的公文,就具有法定的权威性,在其所管辖的范围内,是不允许下级机关拒不执行的。如果下级有不同意见,可以提出来,但在上级没有作出新的决定之前,仍然应该绝对执行。

(七) 时效性

公文的时效性是指公文在特定的时间期限内具有效力和过了特定的时间期限后,以及被新的公文取代后即失去效力。公文是为了解决现实中的问题和矛盾而形成和使用的法定书面工具,具有很强的针对性和时效性。一旦现实中的问题和矛盾解决了,公文的作用也随之结束了。而且经过实践的检验,发现原来的文件不够严密,或者文件针对的实际情况发生了变化,又发布了新的文件,于是原有文件的使命完成了,不再发挥现实作用。

当公文失去了这种现实的效用后,被整理归档,变成档案之后,它的现实效用就转化为历史档案的效用了。

第二节 公文的作用

公文在公务活动中具有极其重要的作用。它是传达和贯彻党和国家的方针政策、实现单位管理职能、上传下达、联系各方的工具。公文种类繁多,作用各不相同。归纳起来,公文的作用有规范和约束作用、领导和指导作用、沟通和合作作用、宣传和教育作用、依据和凭证作用、档案和史料作用等六个方面。

一、规范和约束作用

公文,尤其是法规性公文,其规范和约束作用是十分明显的。公文虽然不同于法

律、法令,但可以是宪法和法律在特定范围内的延伸和补充,是重要的行为规范,是一定范围内的单位和人员行为的规范和准则。法规性公文一经制定和公布生效,就必须坚决执行和遵循。因为国家以强制力保证了它的权威,在没有修改和宣布作废之前,始终是有效的,在它有效的时间和范围内,任何单位和个人都不得违反;如有违反,就要受到处分,严重者要被追究法律责任。

二、领导和指导作用

我国的党政机关、社会团体和企事业单位都是按照民主集中制原则建立和组织起来的,在它们之间存在着内在的隶属关系,如党和国家机关的上级和下级关系,中央同地方的领导与被领导关系。在日常公务活动中,公文是上级机关对下级机关进行领导和指导的重要工具。上级机关通过下发公文对下级机关传达批示、安排计划、布置任务,要求下级贯彻执行,这就是一种领导作用;对下级机关的请示给予批复,对下级机关出现的偏差进行纠正或提出原则性要求,这就是一种指导作用。这种具有领导和指导作用的公文,多数是指上级机关对下级机关的行文,即下行文。这些行文有的是带有法规性的文件,它要求下级机关按照条文不折不扣地执行,所以,它具有领导作用。但更多的公文则是布置任务、安排工作、对某项工作提出具体要求,这类公文虽然不是法规,但对于下级的工作具有法规性质,下级机关对这类公文也要认真执行,但要结合本地区、本系统的实际情况办理,不宜照抄照转。有的上级机关发布的公文,就明确提出“可以参照执行”。所以,从这个角度看,公文又有指导作用。

三、沟通和合作作用

公文是沟通上下左右机关之间联系的纽带和桥梁。国家各类机关、社会团体和企事业单位都要通过公文来沟通情况、交流经验、联系工作、处理问题。通过公文,党和政府的各项方针政策能够及时传达到全国各地及人民群众中去,做到上情下达;同时,各下级机关也可以通过公文,如请示、报告等形式,把工作中的问题和情况及时反映到上级机关,以便得到答复和解决,做到下情上达。公文的这种上情下达和下情上达的效能就是公文的沟通作用。通过公文,没有隶属关系的不同系统或平行的同级机关之间也可联系工作、协商处理问题、相互知照情况。不相隶属的有关机关或单位可通过函、介绍信联系工作或协商处理问题,这就是公文的合作作用。不相隶属的有关机关或单位也可通过通知、通告、通报、公告等形式相互知照情况,这既是公文的沟通作用,也是公文的合作作用。

四、宣传和教育作用

党和国家的方针政策一般是以公文的形式发出的,它不仅是工作的重要依据,也是宣传教育的良好教材。运用这种公文形式向人民群众宣传党和国家的方针政策,

具有很强的说服力和感召力,从而达到统一思想、提高认识、调动人民群众的工作积极性和自觉性的目的;这种公文形式也是人民群众学习、了解和掌握国家大政方针的权威渠道,从而知道可以做什么或不可以做什么,达到令行禁止的目的。公文的这种宣传教育作用,通过多种下行文得到体现,如命令、批示、通知、决定、决议等。它们中有的本身就是方针政策,有的是行政法规,有的又是重要工作任务的布置,因此,与其他媒介的作用相比,如文艺报刊、广播、影视等,尽管它在趣味性、广泛性和及时性等方面存在差距,但它的宣传教育的权威性和宣传效力是这些媒介无法比拟的。

五、依据和凭证作用

任何公文都反映了制发机关的意图,具有法定的效力,而收文机关依此作为贯彻执行或处理问题的依据,处理完毕后也就成为机关进行这项工作活动的历史记录,因而又具有凭证的作用。公文是制发机关行使职权的真实反映,上级机关所发的公文,不管是传达方针政策的决定、决议,还是发布法令、法规的条例、规定,或是指导工作的意见、批复,下级机关都必须以此为依据开展工作;下级机关所发的公文,如报告、请示等,上级机关也必须给予处理回复;平级或不相隶属的机关之间也依据来文一方的公函处理和答复问题。公文中所反映的问题或矛盾处理完成之后,相关公文就成为有关机关工作成效的真实见证。可见,公文既起到依据作用,也起到凭证作用。

六、档案和史料作用

公文的规范和约束作用、领导和指导作用、沟通和合作作用、宣传和教育作用、依据和凭证作用等五个方面的作用,可以概括为公文的现实执行效用。公文除了它的现实执行效用之外,还具有档案和史料的作用。公文是党政机关、社会团体和企事业单位公务活动的历史记录。一方面,它记录了党和国家的各个历史时期的政治、经济、军事、文化、体育、科技等方面的真实情况;另一方面,它又记录了各地区、各行业、各单位的真实工作情况,反映了真实的社会面貌。当它失去了现实执行效用后,经过整理、立卷,归入档案,就成为有价值的档案材料,是历史发展的真实记录,具有可供查考的重要价值。如:政府制定一项新的政策,为保持政策的连续性,就需要参考过去的有关公文;史学专家写某一地区的地方志,手中就需要掌握许多档案材料。这时,公文的档案和史料作用就显示出来了。

第三节 公文的分类

公文应用范围广,种类繁多,对公文进行分类不仅有利于进一步准确认识公文的含义和特点,而且也有利于规范公文的制发和处理,提高工作效率。公文分类的方法和标准多种多样,相应的公文类别也各不相同。从对公文的制发和处理具有实际利

用价值出发,通常对公文按其效力、使用范围、性质作用、行文方向、收发方式、机密程度、时限要求和载体等方面进行分类。

一、按公文的效力分类

按公文的效力分类,可分为规范性公文和非规范性公文两种。这种划分可适用于所有的公文。

规范性公文,是指具有法定效力和规范体式的文书。这类公文在颁发程序、执行落实上比较规范,约束力强,下级机关必须贯彻执行。《条例》和《办法》中规定的公文就属于规范性公文。除此之外,与此处于同一层次的规范性公文,还有法律法规性公文和专用公文,如宪法、条例、办法、国书等。

非规范性公文,是指制发程序、行文格式无严格规定,约束力相对较弱的文书。它一般不具有规范性、法律法规性和专用公文的法定权威性和效力,格式灵活多样,内容比较具体,语言比较通俗、质朴,如计划、总结、调查报告等就属于此类文书。

二、按公文的使用范围分类

按公文的使用范围分类,可分为通用公文和专用公文。

通用公文,是指在党政机关、社会团体和企事业单位普遍使用的文书。它又可分为通用规范性公文和通用非规范性公文两类。通用规范性公文是指一切党政机关、社会团体和企事业单位在公务活动中经常使用的,在制发程序、执行落实上比较规范,约束力较强的文书。这类文书具有规范的体式和严格的行文规则、处理程序,一经印发即具有法律或行政法规的作用,如《条例》规定的14类公文和《办法》规定的13类公文即属此类。在公务实践中,由于行政公文的13类公文几乎包括了通用公文的所有种类,因此,一般认为通用规范性公文即规范性行政公文,有的干脆简称为通用公文。通用非规范性公文是指一切党政机关、社会团体和企事业单位在日常事务活动中形成和经常使用的,其制发程序、行文格式无严格规定,约束力较弱,实用性和事务性很强的文书。在公务活动中,由于其使用频率较高,使用范围也比较广泛,而且常以行政公文中的某一文种作为载体正式发布,因此,通用非规范性公文又称为通用性行政公文,或事务性行政公文,或普通事务文书。

专用公文,是指在一定业务范围内,按照特定需要而专门使用的公文,包括法规公文、司法公文、外交公文、军事公文、经济公文、公关公文等。这类公文要求特定的制发主体,是针对特定受文对象和特定范围而发的,格式统一并相对固定,并有严格的审签制发程序。其中,司法公文是公安、司法、检察、法院等机关按法定程序处理各种案件的过程中形成和使用的具有法律效力的公务文书,如起诉书、抗诉书、判决书、调解书、公证书、批准逮捕书和通缉令等。外交公文是外交、外事机关在涉外活动中依照法律、法规和国际惯例形成和使用的公务文书,如国书、白皮书、照会、备忘录、外