

党政机关公文与 DANGZHENG JIGUAN GONGWEN YU 军队机关公文之比较 JUNDUI JIGUAN GONGWEN ZHI BIJIAO

蔡振康 著



江苏人民出版社

党政机关工作实务丛书

党政机关公文与军队 机关公文之比较

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党政机关公文与军队机关公文之比较/蔡振康著
—南京:江苏人民出版社,2018.10
(党政机关工作实务丛书)
ISBN 978-7-214-22717-1

I. ①党… II. ①蔡… III. ①国家行政机关—公文—
写作—研究—中国②军用文书—写作—研究—中国 IV.
①H152.3②E07

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 238769 号

书 名 党政机关公文与军队机关公文之比较

著 者 蔡振康
出 版 人 徐 海
责 任 编 辑 金书羽
装 帧 设 计 许文菲
责 任 监 制 陈晓明
出 版 发 行 江苏人民出版社
出版社地址 南京市湖南路1号A楼,邮编:210009
出版社网址 <http://www.jspph.com>
照 排 江苏凤凰制版有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本 718毫米×1000毫米 1/16
印 张 20 插页 1
字 数 227千字
版 次 2018年10月第1版 2018年10月第1次印刷
标 准 书 号 ISBN 978-7-214-22717-1
定 价 56.00元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

前 言

有些时候,我和江苏人民出版社编辑老唐商讨新书写作事宜,正好江苏省军队转业干部培训中心主任翟荣炎也在场。翟荣炎与我同时转业到江苏省人事厅,曾共事10年。至今,我俩彼此关心、互为知己。畅谈中,唐、翟二位不约而同地要我写一本适合军队转业干部使用的公文写作处理教材。

所谓适合军队转业干部使用的公文写作处理教材,就是既有军用公文概述,又有党政机关公文写作处理阐述的读本。二位的理由是,我在解放军南京政治学院教过10年军队机关公文写作,写过《军用公文写作》《行政实用公文写作》教材。后来,我转业到江苏省人事厅,虽先后在军转办、办公室、监察室、人事处和机关党委等多岗位工作,但直至今,一直没有间断过公文写作处理应用、研究和教学,出版了《公文写作》《公文写作与处理》《党政机关公文写作处理与日常工作》《党政机关公文写作处理案例分析》等12本书,为《江苏省公务员初任培训教程》《江苏省公务员基本能力提升知识读本》《江苏省省级机关知识竞赛读本》3本书写了“办文办事办会”篇;《党政机关公文写作处理与日常工作》被“人民网”“党建网”作“精品篇章”连载推介,成为“2016最图书评选”“最实用:会被留下来的那本书”。

写一本“适合军转干部使用的公文写作处理教材”确有必要。这是我的体会和感悟。2006年7月,江苏省人事厅为帮助选择到省级机关和南京市市级机关工作的转业干部在综合基础知识测试中取得理想成绩,邀我作公文写作与处理知识辅导。在特定时期给这一特定对象上课,我饱含深情地作了精心准备,也就是说,把地方工作中用得着、测试时可以命题的内容都作了认真讲解,还特别强调了“通令”“指示”两种军队机关公文在地方不使用。我因作了考前辅导而未参加命题,但对测试情况却非常关注。那年,公文实务题给考生提供了某市市区有一区域将对交通主干道实施改造的背景,要求考生根据材料,起草一份通过媒体公布、让民众在施工期间绕行的公文文稿。结果,考出的文种五花八门,有用“通告”的,有用“公告”的,有用“通知”的,也有用“通令”和“指示”的。2017年江苏省军队转业干部综合基础知识测试中的公文实务题,其大概意思在网上已有显现:某局为方便民众办事,决定改扩建服务中心,向同级财政争取经费。题目分别针对营以下干部和团以上干部的经历,要求营以下干部根据背景材料起草一份公文文稿,团以上干部指出背景材料中的错误并改正。从阅卷情况看,相当一部分人员的公文写作技能需要“军转民”,也就是说,有必要加强党政机关公文写作处理知识的学习和实践。

这些年来,机关、部门机构单位和高校请我讲公文写作与处理,累计达数百场次;1998年以来,我一直承担着省级机关军队转业干部上岗前公文写作处理知识培训任务。教学互动中,我深切地感受到公文写作处理需要“军转民”,譬如:“通令”“指示”文种和“主题词”在少数党政机关、部门机构单位公文中有使用,“密级”在公文首页右上角标注的现象并非个别等。

《军队机关公文处理工作条例》依据《党政机关公文处理工作条例》和其他有关法规,结合军队工作实际制定。军队机关公文科学、严谨、规范,符合军队工作实际。但是,军队机关公文在作者、文种、行文原则、格式,包括语言等诸多方面与党政机关公文不尽相同。这是客观存在的,也是党政机关、部门机构单位工作严谨、规范、效率的需要。怎样帮助优秀的

军队转业干部,特别是在军队机关从事过文字工作的人员尽快地掌握军队机关公文与党政机关公文的异同,精准地写作处理党政机关公文,胜任本职?事实上,这也是我一直思考的问题。

《党政机关公文与军队机关公文之比较》一书,是江苏人民出版社为我出版的第三本以公文写作处理为主题的书。怎么写好这本书,我心中没有底。“既然书名中有‘比较’就采用比较的方法来写。”这是我与编辑反复讨论后形成的共识。本书依据《党政机关公文处理工作条例》《军队机关公文处理工作条例》,在分析二者异同的基础上,有针对性地侧重阐述党政机关公文概念、特点、文种、格式和行文原则等;依托例文,从“为什么写”“写什么”“怎么写”出发,用通俗的语言和文字一一介绍党政机关15种公文的写作处理方法。由于军队机关公文有保密要求,写作中,主要借用已公开的党政机关公文和军队机关公文作例文。

作为一名曾在军队院校教过军队机关公文,转业到地方长期在省级机关工作,并一直坚持着公文实践、研究、教学的我来说,写作这本书是一种尝试,期盼来自方方面面的指导和批评!

蔡振康

2018年9月

目 录

上 篇 公文概述

一、公文概念	002
二、公文特点	008
三、公文作用	014
四、公文种类	018
五、公文行文方向	022
六、公文行文原则	025
七、公文格式	032
八、公文语言	058
九、公文拟制	077
十、公文办理	092
十一、公文管理	102
十二、公文制作要求	106

下 篇 党政机关公文写作处理

一、决议	110
二、决定	114
三、命令	129
四、公报	136
五、公告	144
六、通告	147
七、意见	156
八、通知	166
九、通报	180
十、报告	197
十一、请示	213
十二、批复	226
十三、议案	237
十四、函	246
十五、纪要	260
附录一 党政机关公文处理工作条例	269
附录二 党政机关公文格式(GB/T 9704—2012)	279
附录三 军队机关公文处理工作条例	301
后 记	311

公文概念

公文特点

公文作用

公文种类

公文行文方向

公文行文原则

公文格式

公文语言

公文拟制

公文办理

公文管理

公文制作要求

上篇 公文概述

本篇在分析《党政机关公文处理工作条例》《军队机关公文处理工作条例》异同的基础上，有针对性地阐述党政机关公文的概念、特点、作用、种类、行文原则、格式、语言、拟制、办理、管理等内容。

一、公文概念

自国家出现，就有了公文。关于公文，早在《后汉书·刘陶传》中就有记载。不过，早期的公文是口口相传的。自从有了文字，才有了书面体式的公文。秦始皇在统一度量衡、车轨制、文字的同时，也相对统一了公文。可以说，公文在我国有着悠久的历史。但时至今日，对公文的起源和公文的界定，还是仁者见仁，智者见智。

公文是阶级统治和国家管理的工具。斯大林在《马克思主义和语言学问题》中提出：“生产的继续发展，阶级的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书……”夏朝是我国历史上第一个奴隶制国家。传说，那时就有了记载生活、征战、生产、历法、占卜等活动的公文。司马迁根据《尚书》及有关传说，在《史记·夏本纪》中记述了两份公文：夏王启在位时，有扈氏不服，启去征战，战前发布了一篇《甘誓》的誓词；夏王中康时，掌天地四时的官羲氏、和氏荒谬政务，中康命令胤去征伐，作了一篇《胤征》的檄文。虽说这两份公文是后人根据传说写成，却证实了夏朝已使用公文。

甲骨文是世界最古老的文字之一，甲骨文卜辞同样是世界最古老的公文之一。位于河南省安阳市的中国文字博物馆是我国首座以文字为主题的博物馆。该馆系统展现了汉字发展史的脉络，甲骨文、金文、简牍、帛书和碑刻等；展示的殷商时代甲骨文卜辞，距今已有 3000 多年。

甲骨文是指中国商朝后期，王室为占卜吉凶记事而在龟甲或兽骨上

镌刻的文字；因内容多为占卜所问之事或者是所得结果，又称其为卜辞。从中国文字博物馆可见，甲骨文卜辞因实际需要产生，记录和反映了商朝的政治和经济情况。“大王令众人曰协田”来自《殷墟书契前编》，用今天的话来说，叫作“殷王命令奴隶们进行生产”。同时显现，甲骨文卜辞的内容多为问卜战争。由此可见，公文在我国的“民用”“军用”中都有着悠久的历史。

历史上的公文只是公文的雏形。事实上，今天的公文，有着广义和狭义之分。所谓广义的公文，也称公务文书，是指党政机关（本书简称机关），党政机关的部、委、办、厅（局）等组成部门（本书简称部门），党政机关的特设机构、直属机构、办事机构等（本书简称机构），党政机关的直属事业单位和群众团体等（本书简称单位），即机关、部门机构单位为处理公务，按照一定程序形成的、体式完整的文字材料，是公务活动的记录，也是实施领导、指导、组织、管理的工具。所谓狭义的公文，是指依据相关条例或实施办法制作处理的文书，俗称“红头文件”。如：依据《党政机关公文处理工作条例》制作处理的“决议”“公报”“公告”“意见”“议案”等 15 种党政机关公文；依据《军队机关公文处理工作条例》制作处理的“命令”“通令”“指示”等 12 种军队机关公文。

党政机关公文、军队机关公文，以及外交公文、司法公文等，政治性、政策性、规范性、应用性和操作性极强，虽不博大精深，但绝非雕虫小技。公文写作与处理，在各级各类机关、部门机构单位工作中十分重要。可以说，没有严谨、规范、有序的公文写作和处理，就没有正常、效率、优质的工作运行。这里主要介绍什么是党政机关公文和军队机关公文。

（一）什么是党政机关公文

《党政机关公文处理工作条例》由中共中央办公厅、国务院办公厅

于2012年4月16日印发、2012年7月1日施行。

《党政机关公文处理工作条例》第一章总则第三条明确：党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效率和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。

《党政机关公文处理工作条例》适用于各级党政机关公文处理工作。党政机关公文是党的机关公文和国家行政机关公文的简称。党政机关公文因公务而制作和处理。

1. 个人不得使用公文

无论是公职人员还是非就业人员，都不得因私使用公文。如：李某转业到某局工作后，欲报考在职研究生。李某在向局里提出这一请求时，就不得使用“请示”，只能使用“申请”。因“请示”是公文，“申请”为民用文体。个人和非公务时，只能使用“申请”。当个人用“申请”的形式向组织提出请求，组织不必以书面形式表达结果，可由组织人事等相关内设机构在按规范程序办理后，以口头形式答复。

2. 个人与个人之间不得使用公文

无论是两个人还是两个人以上，都不得因私，即非公务而使用公文。如：杨某和周某，两人在部队是战友，转业地方都选择了自主择业，通过商讨，达成共识，决定合作办一研发机构。这一合作决定，需用文字的形式表达和记载，只能使用“合同”“契约”“协议书”等其中之一的文书，而不得使用“公告”“通告”“公报”“决议”“决定”“通报”“通知”等其中某一种类的公文。

3. 组织不应对个人使用公文

《党政机关公文处理工作条例》第四章第十五条规定：“除上级机关负责人直接交办事项外，不得以本机关名义向上级机关负责人报送公文，不得以本机关负责人名义向上级机关报送公文。”据此，组织，即具有公文作者资格的机关、部门机构单位，在履行职能时，通常不应向

不具有作者资格的个人行文。重庆市奉节县民政局就因 1992 年一份公文制作和处理不当，被重庆市第二中级人民法院认为构成名誉侵权，终审判决赔偿受害人精神损失费 2 万元人民币。起因是复员军人卢先生因对本人伤情被评为三等甲级不满，要求民政部门提升为一级。奉节县民政局在对卢先生要求重评的处理意见中，多处使用了“耍赖”“所到之处鸡犬不宁”“是一个有嘴无脸的人”等带侮辱性的语言。法院的判决依据，除了“处理意见”中使用了带侮辱性的语言，还与那份“处理意见”主送的对象使用不正确有关，即不应该送达卢先生的哥哥，以及与卢先生有关联的各村民小组。

（二）什么是军队机关公文

《军队机关公文处理工作条例》由中央军委主席习近平于 2017 年 7 月 15 日签署命令发布，从 2017 年 10 月 1 日起施行。

为深入贯彻依法治军、从严治军方针，适应深化国防和军队改革需要，保证军队各级机关有效履行职能，提高军队机关公文处理工作科学化、制度化、规范化水平，依据《党政机关公文处理工作条例》和其他有关法规，结合军队工作实际，制定了《军队机关公文处理工作条例》。这是一部重要的军事法规，是指导军队各级机关公文处理工作的基本依据，适用于军队各级机关公文处理工作。

《军队机关公文处理工作条例》共设 8 章 40 条，对军队机关公文、公文的种类、公文格式、行文规则、公文拟制、公文办理、公文管理等作出了新的规定，吸收了军队和党政机关公文处理工作的最新研究成果和经验，反映了新体制下军队机关公文处理工作与时俱进的发展要求，使军队机关公文处理工作更具科学性、指导性和适用性，对于保证党中央、中央军委决策指示的贯彻落实，保障各级机关有效履行职能，更好地服务军队建设和军事斗争具有重要作用。

《军队机关公文处理工作条例》在第一章总则第三条中明确，军队

机关公文是军队机关处理公务的具有特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。

（三）党政机关公文与军队机关公文之异同

《党政机关公文处理工作条例》和《军队机关公文处理工作条例》都是制作处理相关公文的依据，这是二者的共同点。由于党政机关与军队机关的性质和职能不同，两部条例在实施中有的规范相同，有的规范不尽相同或不一致。这些，需要加以明确和区别。

1. 公文适用范围

《党政机关公文处理工作条例》在第一章第二条中明确，“本条例适用于各级党政机关公文处理工作”。《军队机关公文处理工作条例》在第一章第二条中明确，“本条例适用于军队各级机关公文处理工作”。

党政机关公文和军队机关公文有各自的适用范围。党政机关与军队机关联合行文，应以《党政机关公文处理工作条例》为依据。

2. 公文处理工作

《党政机关公文处理工作条例》在第一章第四条中明确，“公文处理工作是指公文的拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作”。《军队机关公文处理工作条例》在第一章第四条中明确，“公文处理工作是指公文的拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作”。

党政机关公文和军队机关公文处理工作的过程和环节一致。

3. 公文处理工作原则

《党政机关公文处理工作条例》在第一章第五条中明确，“公文处理工作应当坚持实事求是、准确规范、精简高效、安全保密的原则”。《军队机关公文处理工作条例》在第一章第五条中明确，“公文处理工作应当坚持求实、规范、精简、高效的原则，做到准确、及时、安全、保密”。

党政机关公文和军队机关公文相比较，军队机关公文处理工作原则更为具体、明确。

4. 公文处理工作管理、指导和督促

《党政机关公文处理工作条例》在第一章第七条中明确，“各级党政机关办公厅（室）主管本机关的公文处理工作，并对下级机关的公文处理工作进行业务指导和督促检查”。《军队机关公文处理工作条例》在第一章第七条中明确，“中央军委办公厅指导全军的机关公文处理工作。军委机关部门办公厅（秘书局、综合局）、各大单位以及以下各级机关参谋部门或者履行相应职能的部门，主管本级机关公文处理工作，并对下级机关公文处理工作进行业务指导和督促检查”。

党政机关公文和军队机关公文相比较，军队机关公文履行指导和督促检查的责任主体更为明确。

二、公文特点

无论是党政机关还是军队机关，都必须依法制作处理公文。这是公文区别于其他文体，且自身固有的特点。

(一) 党政机关公文特点

1. 鲜明的阶级性

公文是社会发展到有了阶级和阶级统治时的产物。公文的服务对象是国家和政党。公文反映国家和政党的立场、观点、利益要求，具有鲜明的阶级性。社会制度不同，公文的阶级属性不同。政党的性质发生变化，公文的阶级性也将紧紧依附其变化而变化。《党政机关公文处理工作条例》明确的公文，是在中国共产党的领导下，动员群众、组织群众、指挥群众的工具，具有很强的政治性和政策性。具体地说，政治性、政策性体现在三个方面：一是党政机关、部门机构单位制作的公文，必须符合党的理论、路线、纲领、方针、政策，符合国家的法律法规和党的规章制度，完整、准确、全面贯彻落实党和国家的相关文件精神；二是必须与正在施行的上位文，与其他机关、部门机构单位的联合行文精神相一致；三是必须充分体现公文作者的意图。

2. 特定的作者

公文的作者是特定的，也是法定的。公文的作者必须是依法成立的

机关、部门机构单位以及按法定程序产生的组织负责人。具体地说，现在党的机关、国家机关、军队机关和司法机关以及其他各级机关、部门机构单位等，都是根据相应的法律、条例、章程、决定、决议等建立，并以自己名义行使权力和承担义务的组织。所以，都是特定的，也是法定的作者。如：上到中共中央、国务院，下到乡镇党委、政府；上到中共中央、国务院的部门机构单位（中共中央组织部、公安部、中国残疾人联合会等），下到县（市、区）党委、政府的部门机构单位（中共××县委组织部、××县公安局、××县残疾人联合会等）；上到中共中央组织部办公厅、公安部办公厅、中国残疾人联合会办公厅等，下到中共××县委组织部办公室、××县公安局办公室、××县残疾人联合会办公室等。这些，都可作为公文的作者。国家主席、国务院总理、省长、市长等，在使用命令（令）文种时，都可以作为公文作者。再如：《国务院关于从严控制社会集团购买力的决定》这一公文，是以机关名义发布的，其作者是国务院；《上海市公安局关于严禁赌博的通知》这一公文，是以政府组成部门名义发布的，其作者是上海市公安局；《江苏省法制办关于召开行政立法工作座谈会的通知》这一公文，是以政府办事机构名义发布的，其作者是江苏省法制办；《江苏省残联关于召开第七次代表大会的通知》这一公文，是以单位名义发布的，其作者是江苏省残联。又如：《中华人民共和国主席令》《国务院总理令》等，尽管以领导人名义发布，但并不代表其本人，而代表他所在的、依法成立的组织行使职权。

按机关、部门机构单位内部分工从事公文文稿的起草者和核稿者，不是公文的特定作者。

3. 法定的权威性

公文是由法定的，即依法成立的机关、部门机构单位制发的。法定权威体现在公文对主送对象的约束力上；某些时候，还体现在具有强制执行的效力方面。主送对象要履行自己的职责，处理好上下级的来文，充分发挥公文的作用：下级机关、部门机构单位来文请示，本级就要答