

公文写作与处理

王艳芳 马丽云 编著

公文，即公务文书，是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力与规范体式的文书，是进行公务活动的重要工具。

◎ GONGWEN XIEZUO YU CHULI

甘肃教育出版社
GANSU JIAOYU CHUBANSHE



公文写作与处理

王艳芳 马丽云 编著

● GONGWEN XIEZUO YU CHULI

甘肃教育出版社
GANSU JIAOYU CHUBANSHE



图书在版编目 (C I P) 数据

公文写作与处理 / 王艳芳, 马丽云编著. — 兰州: 甘肃教育出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-5423-1846-6

I. 公... II. ①王... ②马... III. 公文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第104870号

责任编辑: 孙宝岩

封面设计: 徐晋林

公文写作与处理

王艳芳 马丽云 编著

甘肃教育出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路520号)

www.gseph.com 0931-8773231

兰州瑞昌印务有限责任公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 11.125 插页 3 字数 270 千

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000

ISBN 978-7-5423-1846-6 定价: 21.00 元

目 录

目 录

上编：公文写作基础

第一章 公文写作概述	(1)
第一节 公文的基本含义	(1)
第二节 公文的特点和作用	(2)
第三节 公文的分类和文种	(9)
第二章 公文的行文规范	(20)
第一节 公文的行文关系	(20)
第二节 公文的行文方向与方式	(25)
第三节 公文的行文规则	(28)
第三章 法定公文写作(一)	(36)
第一节 命令	(36)
第二节 决定	(43)
第三节 公告	(48)
第四节 通告	(54)

第五节 通知	(59)
第四章 法定公文写作(二)	(71)
第一节 通报	(71)
第二节 议案	(79)
第三节 报告	(83)
第四节 请示	(91)
第五节 批复	(99)
第五章 法定公文写作(三)	(105)
第一节 意见	(105)
第二节 函	(109)
第三节 会议纪要	(115)
第四节 公报	(127)
第五节 决议	(132)
第六章 法定公文写作(四)	(135)
第一节 指示	(135)
第二节 条例与规定	(139)
第七章 机关常用公文写作	(146)
第一节 调查报告	(146)
第二节 计划	(157)
第三节 简报	(169)
第四节 总结	(178)
第五节 办法、细则和章程	(189)

下编:公文处理基础

第一章 公文处理概述	(194)
------------------	-------

目 录

第一节	公文处理及其基本任务	(194)
第二节	公文处理活动的特性	(196)
第三节	公文处理的重要性	(198)
第四节	公文处理的基本要求	(199)
第二章	发文处理程序	(202)
第一节	发文处理程序	(202)
第二节	发文办理活动的方法要点	(204)
第三节	发文管理活动的方法要点	(212)
第三章	收文处理程序	(217)
第一节	收文处理程序	(217)
第二节	收文办理活动的方法要点	(220)
第三节	收文管理活动的方法要点	(225)
第四章	公文的阅读	(236)
第一节	公文阅读与公文处理	(236)
第二节	公文阅读的特点	(239)
第三节	公文阅读过程与阅读方法	(241)
第四节	提高公文阅读质量与效率的主要途径	(245)
第五节	关于公文的传阅	(250)
第五章	公文的行文规则	(256)
第一节	行文的总原则	(256)
第二节	行文的一般原则	(259)
第三节	行文应注意的其他问题	(264)
第六章	公文的管理原则	(266)
第一节	公文管理的原则	(266)

第二节	公文管理制度	(270)
第三节	公文信息加工	(273)
第七章	办毕公文的处置	(276)
第一节	处置办毕公文的主要活动	(276)
第二节	公文清退的范围与手续	(277)
第三节	公文销毁的范围与方式	(278)
第四节	暂存公文的保管	(278)
第八章	公文的立卷和归档	(280)
第一节	公文的立卷	(280)
第二节	公文的归档	(293)
第三节	公文的组卷过程	(295)
第九章	若干特殊公文的处理	(308)
第一节	规范性公文的处理	(308)
第二节	会议公文的处理	(312)
第三节	信访公文的处理	(315)
第四节	表格公文的处理	(317)
第十章	公文处理电子化	(322)
第一节	公文处理电子化概述	(322)
第二节	公文处理电子化系统	(326)
第三节	公文处理电子化的管理	(334)
第四节	电子公文的收集与归档	(340)
后 记		(351)

第一章 公文写作概述

第一节 公文的基本含义

公文，即公务文书，是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力与规范体式的文书，是进行公务活动的重要工具。

公文这一基本含义，可以从以下几个方面来理解：

1. 公文形成的主体是国家机关及其他社会组织。这些机关或者组织都是依据宪法和有关法律、章程、决定建立起来的，是具有法定地位的。这种法定地位赋予了这些机关与组织在自己的职权范围内制定和处理公文的权力。

2. 公文形成的条件是行使职权和实施管理。具有法定地位的机关和组织都有自己的组织系统、领导关系和职权范围，有自己的主管事务与办事意图。它们在行使职权和实施管理的公务活动中，必然会产生体现自身意志的文件材料，这是公文形成的必要条件。

3. 公文是具有法定效力和规范体式的文书。这是公文区别于

其他文章和图书资料最主要之处。公文的法定效力应该在各级机关与组织的职权范围内发挥,不能失职也不可越权。公文体式的规范化是由公文具有法定效力这一特性决定的。公文体式如果不规范,不仅影响公文的质量和版面形式的美观大方,而且影响公文的严肃性和应有作用的发挥,有时还会造成重大的工作损失。因此,强调公文体式的规范化,是增强公文的权威性和有效性的基础,可以方便公文的处理和管理。

4. 公文是进行公务活动的重要工具。任何一个机关、组织在日常的工作活动中都需要使用公文这一工具,以便表达意图,办理公务,实施有效的管理。

第二节 公文的特点和作用

一、公文的特点

公文,是在机关公务活动中形成的,是各级机关与组织行使法定职权,实施有效管理的重要工具,具有很强的现实效用性。它的特点主要表现在以下几个方面:

1. 公文有法定的作者。公文不是谁都可以任意制发的,公文是由法定的作者制成和发布的。这是公文同图书、情报资料、通讯报道以及一般的文章作品的一个显著区别,是公文的显著特点之一。

所谓法定的作者,就是指依据宪法和其他有关法律、章程、决定成立的并能以自己的名义行使法定的职能权利和担负一定的任务、义务的机关、组织或代表机关组织的领导人。在我国,各级党政机关、社会团体、企事业单位,只要是依据宪法和其他有关的法

律、条例的规定并经过一定的审批程序建立和存在的，它们都是法定的作者，它们都有独立对外行文的资格。如各级党的组织、人民代表大会、人民政府及其部门是根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》以及有关的《组织法》建立的。在《章程》、《宪法》和《组织法》中规定了这些机关的职能以及这些机关制定和发布公文的权限。

公文法定的作者指的是发文的名义。也就是说，公文主要是以机关的名义或机关的某一部门的名义制发的。例如，国务院文件、某某省人民政府文件是以机关的名义制发的；某省人事厅文件、某县县委组织部文件是以机关的某一个部门的名义制发的；工会、共青团、妇联的文件是以社会团体的名义制发的；工厂、学校、科研单位的文件是以企事业单位的名义制发的。这些能在自己的职权范围内制发文件的机关、部门或单位，称为行文单位。

机关的发文有时也用国家领导人或机关首长的名义。如中华人民共和国主席令、国务院总理令以及机关首长对所属工作人员的任免令（或任职通知）等。用领导人作为发文的名义，并不是以他个人的名义出现，而是代表他所在的机关的身份来发文的，也是法定的作者。这是领导人行使自己法定职权的一种表现。必须说明的是，以领导者个人的名义发文，在个人名字前面都应冠以机关的名称与职务。如中华人民共和国主席×××，某市中级人民法院院长×××，某大学校长×××等。一旦这些人不再担任这一职位，也就失去了这一法定作者的地位。

2. 公文有法定的权威。公文既然是党政机关、社会团体、企事业单位为了传达意图、办理公务、记载工作活动而制发的，这就必然要赋予公文以机关喉舌的地位。也就是说，公文可以代表机关发言，代表制发机关的法定权威。因此，公文也就成为各级机关、

组织开展工作的可靠依据。比如,中共中央文件,就代表党的中央委员会这一党的最高领导机关的权威,传达的是党中央的意见;所以它在全党、全军、全国人民中享有极高的威信。通过党中央文件的制发,传达了党的路线、方针和政策,作为全国各条战线、各个地区、各个系统、各个部门工作的依据和准绳。再如,国务院是全国最高行政机关,它所制定和颁发的文件,代表中央人民政府的职能和职权范围,具有行政领导和行政指挥的权威等。这种法定的权威性,也叫做法规的强制力。如国家领导机关发布的命令、法令、法规等,是通过一定的立法程序产生的,是要强制执行的,违反了是要依法予以行政制裁或移送司法机关追究其法律责任的。

3. 公文有特定的效用。公文的特定效用是指公文的现实效用,是公文制发机关的法定地位所赋予的。从每一份具体的文件来说,都有它本身的特定的现实效用,代表它的制发机关所赋予的法定效力和作用。比如,党政领导机关所发出的每一项指示、每一项决定,都要求所属机关认真贯彻、坚决执行,即使是一份通知,同样要求地方收文机关阅知和办理;下级机关的一份报告、一份请示也同样要求上级领导机关阅知或批复等。公文所具有的特定效用是有一定的时效性的。任何公文都不是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献价值,但从总体上说,它还是着眼于现实效用的。公文在现行工作中形成,在现行工作中使用,为推动现行工作服务。一旦它们的现行使命完成,那些对日后工作有查考利用价值的文件材料就将转化为档案保存,对今后的工作仍然起着查考、凭证作用。

4. 公文有规范的体式。公文有规范的体式,这是公文不同于图书、情报资料、通讯报道以至于一般文章作品的又一显著特点。由于公文是党和国家具体领导和管理政务的工具,是机关的喉舌,

代表制发机关的法定权威。所以，制发公文是一件极其严肃的、具有重要政治意义的工作。为了维护公文的法定性、权威性与严肃性，并便于进行公文处理，在党和国家有关部门发布的关于公文处理的一系列规范性文件中，对公文的体式作出了统一的规定，提出了统一的要求。各级党政机关、社会团体、企事业单位制发文件都应当按照规定的体式（包括文体、文面格式和版面形式）办理，不能随心所欲，另搞一套。

5. 公文有规定的处理程序。公文的制发和办理都必须经过规定的处理程序。如，公文的制发，一般应经过起草、核稿、签发的程序。只有经过机关领导人签发的文稿才能印制、用印和传递。几个机关的联合发文必须履行完备的会签程序；重要的政策性文件还须报请上级机关审批或由主管部门批准等。对收文的办理，一般应包括签收、登记、分办、批办、承办、催办等程序。任何人不能违反公文办理程序擅自处理。惟其如此，才能维护公文的严肃性与权威性，才能实现机关文书工作的科学化、规范化、制度化和提高机关工作效率。

二、公文的作用

在机关的日常工作活动中，公文撰制与办理的工作量是相当大的，它是机关工作的重要组成部分。一个国家、一个政党、一个部门或者社会团体、企事业单位要履行职能，进行公务活动，不能不使用公文。即使是召开会议，进行调查研究活动，在其前期、中期和后期都要形成一些文件材料，甚至是重要的文件材料。没有公文，那简直是不可思议的。总的说来，机关公文的作用在于它是党和国家具体领导和管理政务，机关之间相互进行联系以及机关内部处理工作事务的一种工具。充分认识公文的作用是使用好公

文这一工具的重要前提。具体地说,公文的作用主要表现在以下几个方面:

1. 领导与指导作用。党和国家的各级领导机关,可以经常通过制发公文来部署各项工作,传达自己的意见和决策,对下级机关或部门的工作进行具体的领导与指导。例如,党的中央领导机关通过它所制发的各项指示、决议等重要公文,阐明重大方针政策、战略措施和工作步骤,用以领导和指导各个地区、各条战线的工作。

党的领导是政治领导,党对国家事务实行政治领导的主要方式,是使党的主张通过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针和政策。党发布的领导性文件不是国家法规,但我们国家的法规,包括法律、法令以及行政法规和规章,都是党的政策的具体化。因此,党的政策性文件,代表党的权威,各级机关组织都要贯彻执行,并作为领导指导各项工作的依据。国家各级行政领导机关和业务主管部门则根据党的政策性文件,制定和发布各种有关的文件,如决定、计划、意见、通知来领导和指导下级机关或下级业务部门的工作。上级机关传达领导意图与下级机关贯彻执行相结合,就使公文成为联系上下级机关的纽带,发挥其领导与指导的作用。

2. 行为规范作用。公文具有行为规范作用,这是公文本身所具有的强烈政治性与法定的权威性等特点赋予的。这种行为规范作用又称之为法规约束作用。国家的各种法规和规章都是以文件的形式制定和发布的。这些规范性公文一经发布,便成为全社会的行为规范,无论社会组织或个人都应当依照执行,不可违反。它对于维护正常的社会秩序,安定社会生活,保障人民的合法权益有着极其重要的作用。

必须指出的是,规范性公文的行为规范作用与社会道德规范

不同,违反社会公德将受到舆论的谴责,而公文的行为规范作用是带有强制性的。国家以强制手段保证它的权威,谁违反了法律、法规或规章,就要受到法律制裁和行政处分或经济处罚。例如,《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法。根据《宪法》又制定与颁布了《民法》、《刑法》、《兵役法》、《婚姻法》等基本法。对这些法律、法令如有违反,国家的执法机关就要“唯你是问”。如违反了法规、规章(如条例、规定、办法、章程、规则等),虽不至于犯法,但也要受到批评、警告、记过直至开除等行政处分,有的还要处以罚款。这就说明,这些规范性公文在它的有效范围内,必须成为人们的行为规范,而且强制执行。

3. 传递信息作用。公文是传递信息的重要渠道。党和政府的上下左右机关之间,其决策、方针、设想和意图等政务信息,常常是通过公文的传递而取得的。例如,各级党政领导同志的工作活动情况,各地的突发事件,社会动态,经济技术情况等信息的收集、传递和处理,工作情况的汇报,上级决策、指示的下达,下级贯彻落实上级指示的经验总结和存在问题的报告等都离不开公文这一工具。上级领导机关通过批阅下级机关送来的报告、请示、汇报、调查报告以及简报、总结汇报材料等,就及时掌握了下级机关的信息动态。这就为上级机关指导工作、解决问题以及进行各项决策提供了客观依据。又如,下级机关通过阅读上级机关的指示、决议、通报、通知等文件,就能及时掌握从上级机关传递过来的信息动态,根据这些信息动态,下级机关就可以及时开展工作和完成规定的任务。至于平级和不相隶属机关之间相互使用的“函件”等文件,更多是用于直接为沟通信息及联系各种事务的。通过公文的这种信息传递作用,使得各级机关组成了一个四通八达的信息网络,机关工作靠公文传递的信息得到处理和解决;上下左右机关之

间的关系,靠公文传递的信息得到调整。从而保证了各级各类机关组织的工作正常地、有秩序地运转。

4. 公务联系作用。各机关单位在处理日常事务工作中,经常要与上下左右有关的机关单位进行联系。随着改革开放的不断深化,各机关单位之间的横向联系日趋频繁。机关公务文书的协调联络作用就显得越来越重要、越来越广泛了。一个机关的工作活动,不是孤立地进行的,有时要向它的上级领导机关报告情况、请示问题;有时要与一般机关单位就工作业务进行商洽、询问、回答或交流情况和经验;有时要与有关企业、部门或单位签订合同、协议书等。公文在同一系统的上下级机关之间、平级机关之间以及不相隶属机关之间,都能够起到沟通情况、商洽工作、协调关系、处理问题的公务联系作用。

5. 凭据记载作用。公文是机关公务活动的文字记录。一般来说,绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时,也具有一定意义上的凭据作用。这是因为,既然每一份文件都反映了制发机关的意图,那么,对受文机关来说,就可将文件作为安排工作、处理问题的依据。有些文件,则具有比较明显的凭证作用。如经过当事人双方共同签订的协议书、合同等文件,它的凭证作用是作为证实签约双方曾经许诺和承担的责任和义务的依据。谁违反了协议和合同的条款,就要追究谁的责任。可以说,形成这类文件的目的,就是为了作文字凭证的。

还有一些公文具有明显的记载作用。例如会议记录、电话记录、会议纪要、机关大事记、值班日记、各种登记等,它们都是机关工作活动的真实记录,具有记载作用,可以供日后的利用查考。

公文不仅在机关的现行工作中具有凭据记载作用,同时,对于过去的事情,它又成为各级党政机关公务活动的历史记录。是机

关史料的积累,是解决矛盾、澄清是非的凭证,也是若干年后编史修志的重要依据。所以,每一份对日后工作具有查考利用价值的公文在完成其现实使命以后,都要整理归档保存,以备查找利用。例如,制定一项新的政策,为了保持政策的连续性,还要参考过去制发的有关这方面内容的公文;机构调整、人事任免、调解矛盾、落实政策等也需要查看过去的有关文件规定,以作参考。因此,公文作为历史事件的记载与查找的依据,其凭据作用是不可忽视的。

以上所述,是就公文的主要作用而言的。公文还有知照作用、协调作用、宣传教育作用等,就不一一详述了。实际上,从每一份具体的条件所起的作用来看也并不是单一的,往往同时具有几种作用,我们应该结合起来认识和理解。

第三节 公文的分类与文种

一、公文的分类

由于公文所反映的社会现象是极其纷繁复杂的,为了保证机关公文处理工作有秩序、高效率地进行,就必须从分析和研究机关公文的性质、特点和作用入手,对机关在日常工作活动中所使用的公文进行科学的分类。这是人们认识公文这一事物并探求其科学规律的一种有效的方法。

常见的、基本的公文的分类,主要是从公文的来源、使用范围、行文关系、性质与作用、内容与特点等方面来划分的。分述于下:

1. 从公文的来源来划分。

一般说来,一个机关或机关某个部门的文件,按照它们的来源可以分为外机关发来的公文和本机关拟制的公文两大类。其中,

由本机关拟制的公文按照制发公文的目的、发送对象,又可以分为向外机关发出的公文和在本机关内部使用的公文。因此,按照公文的来源,可将一个机关的公文分为三个部分:对外文件、收来文件和内部文件。

(1)对外文件。对外文件简称发文。是指本机关拟制的向外单位发出的文件,它是作为传达本机关的意图发往需要与之联系的针对机关的文件。如1987年9月16日林业部向国务院发出的《关于加强森林防火工作的报告》,就是林业部的对外文件,是发文,而国务院则是这份发文的针对机关。

(2)收来文件。收来文件简称收文。是指由外机关拟制的,作为传达其自身机关的意图,发送到本机关(或部门)来的文件。比如上面讲的林业部向国务院发出的报告,对国务院来说就是收来文件。又如上级机关发来的指示、通知,下级机关送来的报告、请示,同级机关或不相隶属机关送来的公函等,都是本机关的收文。

(3)内部的文件。内部文件就是指制发和使用都限于机关内部的文件。比如,机关内部的规章制度、会议记录、工作计划、工作总结以及内部的通知、通报等。如《××工厂2003年度生产计划》、《××大学关于加强校园管理、维护教学秩序的几项规定》,就是限定在某工厂和某大学内部使用的文件。在机关文书工作中,为了加强公文管理,一般由文书部门或指定专人对机关的外发文件、收来文件和内部文件分别进行登记。需要说明的是,在实际工作中,对某一份具体的文件来说,这样划分又不是绝对的,有时会发生交错或互相转化的情况,这是由公文的复杂性所决定的。例如,主要用于机关内部使用的规章制度、工作计划、工作总结等,有时也要报送上级机关备案或发给下级机关参阅,或与其他机关交流;有时收到上级机关的指示、通知又需要转发给下级机关贯彻执