

公文写作与处理 考试教程

高永贵 主编

GONGWEN
XIEZUO
YU CHULI KAOSHI
JIAOCHENG



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

GONGWEN XIEZUO YU CHULI KAOSHI JIAOCHENG

公文写作与处理 考试教程

主 编 高永贵

副主编 姜 晨 魏子超 李彩云

编 者 (按编写章节数量排序)

高永贵 姜 晨 石燕飞 徐 菡

周 波 蒋文丽 赵兴华 魏子超

李彩云 刘璐瑶



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公文写作与处理考试教程/高永贵主编. —北京: 北京大学出版社, 2016. 10

ISBN 978-7-301-27542-9

I. ①公… II. ①高… III. ①公文—写作—高等学校—教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 219523 号

- 书 名 公文写作与处理考试教程
GONGWEN XIEZUO YU CHULI KAOSHI JIAOCHENG
- 著作责任者 高永贵 主编
- 责任编辑 张盈盈
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27542-9
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
- 新浪微博 @北京大学出版社
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016
- 印 刷 者 北京富生印刷厂
- 经 销 者 新华书店
- 787 毫米×1092 毫米 16 开本 19.75 印张 453 千字
- 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
- 定 价 49.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

前 言

推行和完善公务员和事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试制度,是我国人事制度改革的一项重要内容。随着公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试在全国各地的广泛举行和报考人数的急剧增加,公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试的组织工作与命题工作也日趋制度化、规范化和标准化。“公文写作与处理”一直是公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试的重要内容之一。但是,到目前为止社会上还没有一本专门针对这些考试的考试教材,现有的只是把时政热点、马克思主义哲学、中国特色社会主义理论、法律常识、行政管理、思政常识、人文历史常识、经济常识和科技常识、公文写作常识、计算机常识等几门课程综合在一起的综合性教材。在这些教材中,涉及公文写作与处理的内容非常简单,既不全面,也不系统,更谈不上详细具体,很多内容没有编入,很多问题没有提到,涉及的内容、提到的问题也是蜻蜓点水,一带而过,让读者不知所云。考试教材的问题已经严重影响了应试人员复习备考的效率以及考试过关的成功率。多年来,我们一直为参加公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试的应考人员讲课辅导、出题阅卷,深知一本实用性、针对性强的教材对他们的重要性。基于这种现状,为了给广大应考人员提供一本权威实用的考试复习用书,帮助广大应考人员在短时间内高效、便捷、准确地掌握公文写作与处理的知识与技巧,提高应试的针对性,我们组织有关专家编写了这本考试专用教材。

本教材有以下特点:

一、全面性和系统性。本教材全面系统地讲述了公文的定义、特点、作用、类型、格式、行文规则与公文处理,并深入浅出地解析了各种常用公文、规范类公文、日常事务性公文、讲话类公文、书信类公文等各个文种的定义、适用范围、特点、类型、写作技法及注意事项,以帮助应考人员全面、系统地掌握公文写作与处理的全部内容和重要考点。

二、权威性和规范性。本书的作者大都长期致力于公文写作与处理的教学与研究,发表

和出版过多篇(部)有关公文写作与处理的文章、著作,有的作者还曾为一些地方的公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试出题、阅卷以及制定考试标准。同时,本教材完全按照中共中央办公厅、国务院办公厅颁布实施的《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》的内容和要求,密切结合公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试的实际,对公文写作与处理的内容进行全面归纳梳理,对概念的定义、问题的定性、内容的陈述、体系的归纳、脉络的梳理、考点的定位、重点的总结、试题的解析,力求做到准确、规范,无歧义,具有很强的权威性和规范性。

三、实用性和针对性。作者队伍中有多年来从事公文写作与处理的机关文秘人员,也有多年来从事公文写作与处理的教学人员,他们同时又一直为参加公务员与事业单位职工录用考试、军队转业干部安置考试的应考人员讲课辅导、出题阅卷以及制定考试标准,具有丰富的实战经验。该教材是他们长期从事公文写作与处理的实践经验的结晶。该教材在章节设置、内容安排、试题模式等各个方面,完全立足于考试实际,按照考试需要而作,有极强的针对性和实用性。

四、试题数量庞大。本教材在进行内容讲解的同时,在每一章后面有针对每章内容的练习题。同时在教材后部还有针对全部知识考点的十组综合练习题。练习题总量近 2000 个,完全能满足各类应考人员的需求。

总之,本教材在内容方面,力求做到定义确切、语言准确、叙述恰当,内容系统全面。在实用性方面,力求做到题量庞大,难易适度,目的明确,针对性强。

北京大学出版社的有关领导和张盈盈编辑对本教材的出版给予大力支持,没有他们的支持,就没有本教材的顺利出版,在此,对他们表示衷心的感谢。

在编写本教材的过程中,参考使用了一些教材和网站的资料,在此对这些资料的作者表示诚挚的感谢。

本教材是由多位教师和专家共同编写完成的。由高永贵负责拟定大纲、体系结构设计和内容安排,各位作者分工写作,形成初稿,高永贵对初稿进行多次审核修改,并根据实际需要某些章节内容进行了改写重写,最终定稿。姜晨、庞晶、李彩云做了一些辅助性编校工作。部分作者的初稿由石燕飞按统一格式整理后发给主编。参加本书编写的有高永贵、姜晨、石燕飞、徐菡、周波、蒋文丽、赵兴华(山东大学)、魏子超(山东省工程咨询院)、李彩云(齐鲁工业大学)、刘璐瑶(山东城乡规划设计研究院)。

由于时间所限,本书不足之处在所难免,敬请广大读者和业内同行批评指正(作者邮箱 yonggui2004@sdu.edu.cn)

高永贵

2015 年 11 月 16 日

目 录

第一章 公文概述 / 1

第一节 公文的定义、特点与作用 / 1

第二节 公文的类型 / 4

第三节 公文的文种 / 7

第四节 公文的稿本 / 8

第五节 公文写作的特点和步骤 / 10

第六节 公文的主题 / 12

第七节 公文的材料 / 13

第八节 公文的结构 / 15

第九节 公文的语言 / 17

第十节 公文的表达方式 / 19

练习题 / 24

第二章 公文的格式 / 30

第一节 版头 / 30

第二节 主体 / 33

第三节 版记 / 40

第四节 公文的特定格式 / 42

第五节 公文的表格及页码格式 / 43

第六节 公文用纸及印装格式 / 44

练习题 / 45

第三章 公文的行文与处理 / 55

第一节 公文的行文关系、行文方向和行文方式 / 55

第二节 行文规则 / 57

第三节 公文处理概述 / 58

第四节 公文的拟制 / 58

第五节 公文的办理 / 60

第六节 公文的管理 / 64

练习题 / 66

第四章 15 个常用公文 / 72

第一节 决议 / 72

第二节 决定 / 74

第三节 命令(令) / 76

第四节 公报 / 80

第五节 公告 / 81

第六节 通告 / 84

第七节 意见 / 87

第八节 通知 / 91

第九节 通报 / 94

第十节 报告 / 97

第十一节 请示 / 100

第十二节 批复 / 103

第十三节 议案 / 107

第十四节 函 / 110

第十五节 纪要 / 113

练习题 / 116

第五章 几种常用公文的写作 / 127

第一节 通知的写作 / 127

第二节 请示的写作 / 134

第三节 批复的写作 / 137

第四节 意见的写作 / 139

第五节 通报的写作 / 141

第六节 通告的写作 / 145

练习题 / 147

第六章 讲话类公文 / 153

第一节 讲话稿 / 153

第二节 开幕词 / 156

第三节 闭幕词 / 158

第四节 欢迎词 / 161

第五节 欢送词 / 163

第六节 祝词、贺词、致辞 / 164

练习题 / 167

第七章 书信类公文 / 172

第一节 倡议书 / 172

第二节 建议书 / 175

第三节 公开信 / 176

第四节 感谢信 / 178

第五节 表扬信 / 179

第六节 启事 / 180

练习题 / 181

第八章 日常事务类公文 / 187

第一节 计划 / 187

第二节 总结 / 188

第三节 述职报告 / 190

第四节 简报 / 192

第五节 调查报告 / 195

第六节 会议记录 / 197

练习题 / 198

第九章 规范类公文 / 206

第一节 条例 / 207

第二节 章程 / 209

第三节 规定 / 209

第四节 办法 / 210

第五节 规则 / 211

第六节 细则 / 212

第七节 守则 / 213

第八节 公约 / 213

练习题 / 214

第十章 复习建议及综合练习题 / 217

综合练习题(一) / 218

综合练习题(二) / 221

综合练习题(三) / 224

综合练习题(四) / 227

综合练习题(五) / 230

综合练习题(六) / 231

综合练习题(七) / 233

综合练习题(八) / 235

综合练习题(九) / 237

综合练习题(十) / 240

练习题参考答案 / 243

参考文献 / 310

第一章 公文概述

第一节 公文的定义、特点与作用

一、公文的定义

公文,即办理公务的文书,是党政机关、社会团体和企事业单位在行使管理职权、处理日常工作时使用的书面文字工具,它是各类社会组织用以表达意志、传达指令的方式和手段。党的方针、路线要靠公文传达、贯彻;各级政府的政策、法令要靠公文宣传、实施;社会团体和企事业单位开展工作的种种方法,也要靠公文进行布置、安排。《党政机关公文处理工作条例》对党政机关公文的定义是:“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力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家方针政策,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。”

二、公文的特点

公文是一种特殊的文体,与其他文体相比,它有自己的特点,主要表现在以下几个方面。

(一) 作者的法定性

公文必须是由法定作者制成和发布的。法定作者是指依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的社会组织及其领导人。公文的法定作者包括两种:一种是依法设立的各类社会组织。如党政机关、社团组织、企事业单位,都是依法成立并合法存在的社会组织,他们都是法定的作者,均可根据工作需要,在自己的职能和权限范围内制发公文。二是社会组织的法定领导人。领导人的职务是经过委任或经过选举程序后,由上级批准同意的,所以也是法定作者。根据工作需要以领导人的名义制发公文,也是领导人行使职权的一种表现。

用领导人的名义发文,并不是以他个人的名义出现,而是代表他所在机关的身份来发文。因此,以领导者的名义发文,必须在个人名字前冠以机关名称与领导职务。如“中华人民共和国主席×××”“某省财政厅厅长×××”等。一旦这些人不再担任这一职务,也就失去了这一法定作者的地位。现实中,因为公文的发文机关标志或公文标题已经表示出发文机关,所以一般只在姓名前标识职务全称,不再重复标注发文机关。需要说明的是,社会组织中从事公文撰写的人员不能视为公文的法定作者。

(二) 效用的现实性

公文直接形成于现行的公务活动中,并对该公务活动起指导、指挥、约束、联系与沟通的作用。公文既是发文机关用于发布指令、法规,传达决策意图的重要手段,又是受文机关开展工作的指导和依据,还是维系各机关之间,以及机关和广大人民群众之间正常关系的基本形式之一。它在国家管理中发挥着承上启下、协调配合、联系沟通的执行效用。

由于客观形势的变化和公务活动的阶段性,公文的现行效用都具有一定的时效性。有的公文的时效期较长,如法规性公文、结论性公文、长远规划等;有的公文的时效期则较短,如关于某一具体事项的通知,工作办理完毕,其现行使命便告结束。

(三) 作用的权威性

公文的权威性是指公文在一定时间和空间范围内对受文者具有指挥、协调、约束等强制性作用,如强制予以传达、贯彻、执行,强制予以阅读、办理、复文等。

在实际工作中,公文的权威主要表现为:下级机关对上级机关文件的贯彻执行与答复;上级机关对下级机关来文的回复;同级机关之间公文的往来等。由于公文内容是发文机关职能的反映,代表的是制发单位的职权范围。因此,不管是何种性质、何种级别的机关制发的公文都具有法定的权威性。只是因制发机关的职权范围不同其制发公文的权威性有所差别。一般而言,制发机关的职权范围大,其制发公文的权威性就强,作用的范围也广。如国务院的公文,因国务院是最高国家行政机关,它的公文在全国范围内就具有极高的权威性。而某个地方政府或部门以及企事业单位制发的公文,相对于国务院制发的公文而言其权威性则要小得多。

因此,公文是法定作者履行公务的重要工具,体现着组织的权力和意志,表达着组织的意见和主张。因此作为受文者必须无条件地贯彻、执行,否则就会受到制裁,并承担相应的责任。

(四) 格式的规范性

公文的格式就是指公文的外观样式,包括公文的文体和版面形式。公文是一种特殊的文体形式,是各级各类组织具体领导和管理政务的工具,代表的是组织的意志和权威。因此,制发公文是一件极其严肃的工作。为了保护公文的法定性、权威性和严肃性,并便于进行公文传递与处理,党和国家有关部门发布实施了统一严格的规定。如《党政机关公文处理

工作条例》和《党政机关公文格式》，就对党政机关的公文文体、文面格式和版面形式做了详细、严格的规定。各级党政机关、社会团体和企事业单位制发公文都应当严格按照规定的体式办理，不能随心所欲，另搞一套。

（五）处理的程序性

公文处理的程序性是指公文的制发和办理过程都有严格的程序规定。任何组织在进行公文拟制、办理、管理等工作时，都必须按照规定的程序进行处理。只有这样才能确保公务活动的正常进行。如公文的拟制包括公文的起草、审核、签发等程序。只有经过机关领导人审核并签发后的文稿才能印发；几个机关联合发文，必须履行完备的会签手续；重要的政策性文件还需报请上级机关或主管部门审批；法规性公文必须交正式会议讨论通过，再交领导人签署发布，否则不能生效。

三、公文的作用

公文的作用主要表现在以下几个方面。

（一）领导与指挥作用

公文是传达贯彻党和政府方针政策的有效形式，党和国家的领导机关可以经常通过制发公文来部署工作，传达自己的决策和意见，对下级机关或部门的工作进行领导和指挥。同时，党和政府的方针政策，各级政府机关的工作决策和安排，是各机关开展各项公务活动的指导纲领和重要依据。有些公文要求下级机关或部门结合自己的实际情况参照执行。上级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，从而发挥其领导与指挥的作用。

（二）规范和制约作用

公文作为管理国家和社会事务的重要工具，其本身所具有的权威性和法定性赋予了它很强的规范和约束作用。各级党政机关的各种法规、规章、政令、条例、决议、决定、通告、通知等公文一经正式发布，对相关范围内的单位和个人均具有规范和准绳作用。党和国家各项管理活动做到有法可依、有章可循，是实现国家管理法制化、科学化的重要基础与保证。

（三）联系和沟通作用

公文是请示和答复问题、指导和商洽工作以及沟通情况的重要手段，是加强机关部门之间横向联系的纽带。各级党政机关、社会团体、企事业单位之间，需要经常地用公文传递信息、沟通情况、商洽工作、交流经验。如上级机关向下级机关传达策令、布置工作，需要用决议、决定、命令、通知等公文；下级机关向上级机关汇报工作、请求批准和指示，需要用报告、请示等公文；不相隶属机关之间商洽工作、交流信息、询问和答复问题，需要用函等公文。

（四）宣传和教育作用

公文是党政机关直接向广大干部和群众宣传党和国家重大方针政策、宣传单位个人的

典型经验和先进事迹的载体,是进行宣传教育的工具。公文不仅起着统一思想、提高认识,鼓舞信心的作用,而且担负着对广大干部、群众进行思想政治教育的重要任务。公文的宣传教育作用较之新闻报道、理论文章来说,更具有直接的权威性,也是新闻广播、电视等媒体进行宣传教育的重要依据。

(五) 依据和凭证作用

公文反映了制发机关的意志、愿望和要求,因此是各级各类机关开展工作、处理公务的重要依据。一方面,上级机关所发的公文无疑都是下级机关开展工作的依据。另一方面,下级机关所发的公文,如请示、报告等,同样也是上级机关了解情况,制定政策、指导工作、答复询问的重要依据。

公文是机关档案的主要来源。公文完成了它的现实执行效用后,要立卷归档,使其成为机关公务活动的信息载体而存储起来,以备日后查考。这时公文就成为记载当时某一事件、问题或活动的历史凭证。有的还能成为研究历史的第一手资料,具有重要的史料价值。

总之,公文的作用不是单一的,一种公文往往同时具有多种作用。如一份上级机关的公文,它对下级机关既有领导与指挥的作用,又具有规范和制约作用,同时还具有联系和沟通作用。公文的作用还是变化的,它会随时间、地点和读者对象的不同发挥不同的作用。如一份公文此时可能起领导与指挥作用、规范与制约作用、联系与沟通作用、宣传与教育作用,而彼时则可能起凭证的作用。再如一份公文对某些机关或群体起规范和制约作用,而对另一些机关或群体则起宣传和教育作用。

第二节 公文的类型

公文的分类就是按公文外延所覆盖的不同,把公文分为不同的类型。公文的分类标准不是单一的,按不同的分类标准,从不同的角度可以把公文分成不同的类别。常见的基本公文分类方法,主要是按公文的行文方向、使用范围、涉密程度、紧急程度、来源等方面来划分。

一、按照公文的行文方向分类

(一) 上行文

上行文是指下级机关向所属上级机关和上级业务主管部门报送的公文。上行文既包括报送给上级领导或更上一级领导机关的公文,也包括报送给对本单位有业务指导关系的机关的公文,如国务院各部、委,各省、自治区、直辖市报送给国务院的请示和报告;各省、自治区、直辖市有关委、办、厅(局)向国务院有关部、委所报送的请示、报告等,都属于上行文。

(二) 下行文

下行文是指上级机关对所属下级机关、指导机关向被指导机关制发的公文。如国务院

给各省、自治区、直辖市人民政府所发的文件，国务院各部、委给各省、自治区、直辖市人民政府对口的有关委、厅(局)、办等所发的文件，都是下行文。

(三) 平行文

平行文是指同级机关或不相隶属机关之间相互发送的公文。所谓不相隶属机关主要是指在领导关系上没有领导与被领导的关系，在业务关系上没有指导与被指导的关系，如中共中央各个部门之间，各个县委之间，县人民政府之间，都没有领导与被领导、指导与被指导的关系，都是同级机关。再如，省军区和省人民政府之间，大学和大学之间，也没有领导和被领导、指导和被指导的关系，是一些不相隶属的机关。上述这些机关在相互联系或协商工作时，一般适宜于使用“函”来行文。

二、按照公文的使用范围分类

(一) 通用公文

通用公文是指机关、团体、企事业单位普遍使用的公文。它不仅包括《党政机关公文处理工作条例》中规定的 15 种公文，也包括计划、总结、调查报告、讲话稿、简报等日常事务性公文，还包括条例、规定、办法、章程等法规性公文，这些公文不仅仅用于党政机关、社会团体、企事业单位等，连那些具有专门职能的外交、司法部门等也都同样使用。

(二) 专用公文

专用公文是指在一定的业务范围内，按特殊需要而专门使用的公文。它的使用范围限定在特定的专业领域，如外交、司法、科技、军事等专业领域。专用公文包括外交公文、司法公文、科技公文、军事公文、会计公文等。专用公文有特定的格式和处理要求，有很强的专业性。

三、按照公文的涉密程度分类

(一) 保密公文

保密公文是指党和国家根据文件内容划定了秘密等级的公文。这类公文因其内容涉及党和国家的秘密，需要控制知密范围和知密对象。目前，我国保密公文按涉密程度的不同，分为绝密、机密、秘密三个级别。

绝密公文是指涉及党和国家最重要的秘密的公文，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害。

机密公文是指涉及党和国家重要的机密的公文，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重的损害。

秘密公文是指涉及党和国家一般机密的公文，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受损害。

（二）普通公文

普通公文是指基本不涉密，可以在本机关内部公开，或向国内外公开发布的公文。这类公文按阅知范围的不同又可以具体分为组织内部公文、限国内公开的公文、对国内外公开的公文三种。

组织内部公文，是指限于机关、团体、企事业单位或专业系统范围内使用的公文。其内容虽不涉及国家秘密，但含有机关和系统内部的情况、信息数据等，不宜对社会公开，只限于本机关或本系统内部阅知。

限国内公开的公文，是指内容虽不涉密，但不宜也没有必要向国外公开，仅在国内公开发布的文书。

对国内外公开的公文，是指内容不涉密，可直接向国内外发布的文书。

四、按照公文的紧急程度分类

（一）紧急公文

紧急公文又分为特急公文和加急公文。

特急公文是指内容特别重要而且特别紧急，要求在最短的时间内以最快的速度形成和处理的公文，如灾情报告、战争情报等。

加急公文是指内容重要且紧急，要求迅速形成和处理或必须在规定的时限内办理完毕的公文。

（二）常规公文

常规公文是指可以按正常的速度和程序形成、运转和处理的公文。

五、按照公文的来源分类

（一）发文

凡是本单位制发的公文都是发文。发文既包括发给上级机关、不相隶属机关、下级机关的公文，又包括发至本机关单位内部机构的公文。发给上级机关、不相隶属的机关、下级机关的公文称为外发公文或外发文；发至本机关单位内部机构的公文称为内发公文或内发文。

（二）收文

凡是本单位收到的由外部单位制发的公文统称为收文。收文既包括上级机关和不相隶属机关外来的公文，如命令、决定、通知、批复、函等，也包括下级机关呈报的公文，如请示、报告等。

六、按照公文的载体分类

(一) 纸质公文

纸质公文是指以纸张为载体的公文,这是到目前为止公文的主要使用形式。

(二) 电子公文

电子公文是指各级各类机关、组织借助于电子计算机和网络系统生成、传递和处理的公文。随着我国电子政务系统的不断完善,电子公文的使用会越来越广泛。

另外,按照公文的作用,还可把公文分为决策指挥类公文、指导类公文、晓谕类公文、报清类公文、商洽纪要类公文等。

第三节 公文的文种

任何事物都有自己的名称,公文也不例外。公文的名称就是公文的文种。撰写公文时,必须正确选择和使用文种。正确选择和使用文种,有利于维护文件的权威性和有效性,便于受文者准确理解发文意图,使公文得到及时有效的处理,从而提高工作效率。

一、目前党政机关规定使用的主要文种

按照《党政机关公文处理工作条例》的规定,目前党政机关使用的主要文种有 15 种:决议;决定;命令(令);公报;公告;通告;意见;通知;通报;报告;请示;批复;议案;函;纪要。

除此之外,党政机关在实际工作中还会使用其他一些常用文种,如条例、章程、规定、办法、细则、制度、守则、公约、计划(包括规划、纲要、安排、方案、预案、工作要点、打算、设想等)、总结、调查报告、简报、信息、大事记、讲话稿(包括会议的工作报告、开幕词、闭幕词、欢迎词、欢送词、致辞、祝酒词、贺词等)、述职报告、专用书信等。

二、文种的选用方法

公文的文种具有体现公文的性质、反映行文方向、表达行文目的、揭示公文特点的作用。正确使用公文,可以确保公文的严肃性和规范性,更好地发挥公文的权威作用和约束作用,提高机关的办事效率。

(一) 根据有关规定选用文种

公文文种的选用必须在规定的文种范围内,如党政机关使用的正式文种只能在《党政机关公文处理工作条例》规定的 15 种公文中选用。既不能任意编造和使用文种,也不能再使用党和国家有关规定中已淘汰的文种。如“请示报告”“答复”就属于生造的文种;“指示”“指令”“鉴报”则是已淘汰的文种。

（二）根据公文的性质选用文种

每种公文都有自己的性质特点,选用文种还要根据公文的性质,如决策性公文只能是上级机关对下级机关发布指令、传达指示时使用,同级机关或不相隶属机关之间联系工作、商洽事宜不能使用决策类公文,只能使用商洽联系类公文,如函。

（三）根据发文机关的权限选用文种

有些文种是有一定的使用权限的,一些机关因受职权范围的限制,并非所有文种都可以使用,如公告,它是国家权力机关、行政机关及领导人向国内外宣布重要事项或法定事项时使用的文种。一般情况下,基层单位、社会团体、企事业单位是不会有有什么重要事项需要向国内外宣布的,因此,这些机关和单位也就无权使用公告这个文种。还有像“命令(令)”“公报”“决议”“议案”等都对发文机关的权限有比较严格的要求。

因此,任何机关制发公文,都应根据自己的职权范围,选用与自己职权范围相适应的文种。超越发文机关权限的行文是无效的公文。

（四）根据公文的使用范围和发文目的选用文种

每一种公文都有自己的使用范围,如报告,适用于向上级机关汇报工作、反映情况、回复上级机关的询问;请示,适用于向上级机关请求指示、批准等等。如果行文目的是向上级机关汇报工作、反映情况、回复上级机关的询问,就应该用“报告”;如果行文目的是向上级机关请求指示、批准,就选用“请示”等等。因此,搞清楚每一个文种的使用范围,明确发文目的,是正确选用文种的前提。

（五）根据隶属关系和行文方向选用文种

所谓隶属关系,一般是指在领导关系上有没有领导与被领导关系、业务上有没有指导与被指导的关系。处于领导或指导地位的机关就是上级机关或领导机关,处于被领导或被指导地位的机关就是下级机关或下属机关。机关之间在领导关系上没有领导与被领导关系,业务上没有指导与被指导的关系,这样的机关就是不相隶属机关。公文的行文方向,包括上行文、下行文和平行文就是根据机关之间的隶属关系确定的。制发公文时,要根据公文发文机关与收文机关之间的关系选择文种。如果发文机关是向上级机关制发公文,只能使用上行文,如请示、报告;如果发文机关是向下级机关或部门制发公文,就应该使用下行文,如命令、决定、批复等;如果是向与本机关无隶属关系的机关行文,只能使用平行文,如函。

第四节 公文的稿本

公文的稿本是指同一个公文在制发过程中形成的不同的文稿和文本。

一、公文的文稿

公文的文稿是在公文起草过程中形成的不同的稿子,包括草稿和定稿两种。它们在内

容、外观形式以及效用方面均有很大区别。

(一) 草稿

草稿是供讨论、征求意见和修改审核使用,不具备正式公文的效用。草稿的外观特点是没有生效标志(如签发、用印等),文面上常见“讨论稿”“征求意见稿”“送审稿”“初稿”“二稿”“三稿”等稿本标记。标记大都位于标题下方或右侧加括号。草稿包括讨论稿、送审稿、征求意见稿、草稿、修改稿等多种形式。

(二) 定稿

定稿是内容已确定,已履行法定生效程序的最后完成稿,即业经机关领导人审核并签发,或经正式会议讨论通过或经上级机关审核批准的文稿。具备正式公文的法定效用,是制作公文正本的标准依据。定稿已经确定,如不经法定责任者(签发人、讨论通过该公文的会议等)的认可,任何人不得再对其进行修改,否则无效。定稿的文面上有法定生效标志,如签发等;有的表明“定稿”“最后完成稿”等。

二、公文的文本

同一份文件,根据其不同的用途,可分为正本、副本、存本、修订本;一些法规性公文又有试行本、暂行本;同一内容的文件由于使用不同的文字制发,就形成不同文字的稿本。因此,公文的文本主要有正本、副本、存本、试行本、暂行本、修订本和不同文字的稿本。

(1) 正本。根据定稿制作的供受文者(主送机关)使用的具有法定效用的正式文本。正本格式规范并具备各种生效标志,其内容和定稿完全一致。

(2) 副本。再现正本内容及全部或部分外形特征的公文复制本或正本的复份。副本与正本在内容上并无区别,只是作用不同。副本的作用主要代替正本供传阅、交流、参考、知照、备查使用。作为正本复份(与正本同时印刷)的副本与正本在外形上没有区别,只在送达对象和使用目的上与正本有所不同,正本送主送机关,副本送抄送机关或由发文机关留存备查、归档等,在效用方面具备正式公文的法定效用;作为复制件(如抄本、复印本等)的副本,因不能再现公文的全部特征(如印章等)不具备正式公文的法定效用。

(3) 存本。存本是发文机关留存的与正本内容和形式完全一致的公文文本。存本应与定稿及有查考价值的草稿一起保存,并立卷归档。存本的留存份数视需要而定,有的留存一两份,有的留存三五份。存本的作用主要是以备日后查考利用。

(4) 试行本。试行本是指有待于接受实践检验后再行修改的文本。试行本主要用于法律、法规类公文,在制发机关认为公文内容还不十分成熟,还必须经过一定时期的实践检验,再行修订时所使用的。试行本是正本的一种特殊形式,在试验推行期间具有法定效用。试行本的试行期不宜过长,试行期间应认真试行,不断总结,及时修订。经过修订后的文本一旦生效,试行本即作废。“试行”的标注方法,一般是在文种后用括号注明“试行”字样,如《中

《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》。还有一种方法是直接在标题中标示出“试行”二字,如《可再生能源调峰机组优先发电试行办法》。

(5) 暂行本。暂行本就是暂时实行的文本。在公务活动中,应当对某些问题做出规定,但由于种种原因又不宜做出正式规定时,往往以“暂行”的方式制发公文。暂行本是正本的一种特殊形式,在规定的暂行期间具有法定效用。这类公文的标注方法一般是在标题的文种前加“暂行”两字。如《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。也可以在文种后用括号注明“暂行”字样,如《国家基本药物目录管理办法(暂行)》。暂行本和试行本的性质相同,只是暂行本的暂行期一般比试行本的试行期长,有的暂行期长达几年甚至十几年。

(6) 修订本。一些已经发布生效的公文,在施行一定时期以后,公文中的一些内容已经不适应当前的实际情况,需要修订补充。这种对已经发布生效的文件,在实行一定时期以后进行修改订正再行发布的文本,称为修订本。修订本是正本的一种特殊形式,它具有法定效用。修订本需要作出稿本标记,可在标题结尾处标作“(修订本)”,也可在标题下做题注,在圆括号内注明“某年某月修订”。从修订本发布生效之日起,原文本即行失效。

(7) 不同文字的稿本。同一公文在形成过程中,需要两种或两种以上文字撰制时,会形成不同文字的稿本。如,在我国少数民族地区,为方便工作,党政机关、企事业单位和社会团体在发文时,往往是同一份公文同时制发汉语文本和某个少数民族语言的文本。又如,在国家外交工作中,也会根据实际需要,对同一份公文同时制作中文文本和外文文本。不同文字所形成的内容相同的稿本在效用上相同。

第五节 公文写作的特点和步骤

公文写作,是指公文的起草与修改,是撰写者代机关立言,体现机关领导意图和愿望的写作活动。

一、公文写作的特点

(1) 被动写作,遵命性强。公文写作有别于文学创作,不能依据个人兴趣爱好和意志而定,而是在发文机关或组织负责人的授意和要求下的被动行为。公文写作是代表发文机关和发文机关负责人的意志,而非起草人自己的意图,具有较强的遵命性。

(2) 对象明确,针对性强。文学作品一般没有特定的读者对象。而公文写作具有鲜明的针对性,即公文一般具有明确具体的阅读对象——主送机关以及抄送机关等。公文如果没有特定的受文对象,其内容也就失去了特定的针对性。因此,公文写作必须明确受文对象,公文内容应当具有针对性。

(3) 决策之作,政策性强。我国党政机关是以层级制为主的体系结构,各级领导机关一般通过制发公文,来领导和指导各地区、各部门的工作,为基层解决实际问题。因此,上级机