
党政机关

DANGZHENG JIGUAN

公文写作处理与日常工作

GONGWEN XIEZUO CHULI YU RICHANG GONGZUO

蔡振康 著

 江苏人民出版社

党政机关

DANGZHENG JIGUAN

公文写作处理与日常工作

GONGWEN XIEZUO CHULI YU RICHANG GONGZUO

蔡振康 著

图书在版编目(CIP)数据

党政机关公文写作处理与日常工作/蔡振康著. —

南京:江苏人民出版社, 2015. 9

ISBN 978-7-214-16601-2

I. ①党… II. ①蔡… III. ①国家行政机关—公文—
写作—中国②国家行政机关—办公室工作—中国 IV.

①H152.3②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 227634 号

书 名 党政机关公文写作处理与日常工作

责任编辑 唐爱萍 马晓晓 强 薇

责任监制 陈晓明

装帧设计 许文菲

出版发行 凤凰出版传媒股份有限公司
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>
<http://jsrncbs.tmall.com>

经 销 凤凰出版传媒股份有限公司

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 21.25 插页 1

字 数 330千字

版 次 2015年11月第1版 2015年11月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-16601-2

定 价 48.00元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

规范的魅力

顾勇华

振康研究公文与机关运行,兼具专业探索的理论深度和实际操作的丰富经验。其研究对象,虽然在范围上名为“党政机关”,其实已经从最初限于军事领域到现在完全覆盖执政机关、事业单位乃至国有大型企业;在研究层次上,更由一般方法分析进入到规律的描述。本书完整体现了这个研究过程,是十分重要的成果。

了解“规律描述”与常见的“指南”有什么区别,可以更好地认识本书的重要贡献。简言之,一般意义的“指南”,是教人依葫芦画瓢的入门技能;“规律描述”则深刻揭示公文与机关运行的本质特征,从而显现了规范的魅力。

所谓规范的魅力,决非刻板的框框——那是没有魅力可言的,而是基于规律认识的精确表达,且永远需要自由的创新。

以“公文”为例。“文件”这个词,可以说妇孺皆知。然而,在新中国60年间,我国的“文件”从来没有规范过。“党”与“政”自颁其文,“上”与“下”各行其是;甚至教材,同称“公文写作”却五花八门。直至几年前中央颁行办文《条例》,且为各省区市和兵团党政秘书长作了专题培训,才首次有了规范办文的概念。然而,《条例》的贯彻并未一步到位,不是没有标准可依,而是多数未能从办文规律的角度,知道为什么要这样办而不能那样办,《条例》规定也就难以成为行动的自觉。浏览本书“公文写作与处理篇”,完全突破了“指南”层面,在明确“应当如何”的同时,充分说明了“为什么要这样”的道理,既给人引了路,又让人感受到可以根据工作实际自由创新的巨大空间。这方

面的研究,达到了很高的水平。

再说“讲话稿”,属于日常用文一类。在很长时间里,文风会风不良,很多机关干部已经不太清楚什么叫“讲话稿”了。不少被称作“能写”的人,其实是守着电脑辛苦地制作电子垃圾。难怪出了不少段子,讽刺一些干部念“讲话稿”时的洋相百态。其实,应当脸红的除了念讲话稿的人,还有起草讲话稿的人。党的十八大之后,党风学风文风为之一变,“讲话稿”也恢复了它的本来模样。这个变化不是别的,正是对“讲话”的规律性认识。在习近平总书记的系列重要讲话中,“8·19讲话”是极好的代表作。正是在这样的背景下,本书精确描述了“讲话稿”的形成规律,不仅让人耳目一新,更让众多写“讲话稿”的人,包括讲话者本人,明白了什么是真正的“讲话稿”。在本书中,“讲话稿”只是一章,其规范不是别的,是准确、集中体现党风文风学风的改进,因而意义重大。

还有机关日常运行,规范的运行才有效率可言。本书研究这个领域的规律,与时俱进,方法新颖。比如“值班工作”,在各项工作中是最不容易引起关注的。然而,振康却把它放在简政放权的背景下观察并思考,发现了其中规律。直率地说,从中央国家机关到各地机关,广大行政人员面临的最大、最现实的问题,是简政放权之后,如何提升服务的能力和水平。正是在这个意义上,“值班工作”的窗口特点突出显现出来,充当了提升服务能力和水平的先遣队。于是,在本书中,长期不受关注的“值班工作”有了不同寻常的价值。

本书因为紧扣规范主题,即在各个方面提出了“工作及其执行标准”,从而极具魅力。同时,在努力找准规律的基础上,一刻也不能停止遵循规律、创新工作的脚步。本书是重大成果,本书也理应有续篇。

不作为序,一篇先睹为快油然而生的读书心得而已。

2015年6月25日

(作者为中国记协书记处原书记、新闻业务研究专家)

目 录

公文写作与处理篇

第一章 公文概述	003
一、什么是公文	003
二、公文的特点	005
三、公文的作用	007
第二章 公文行文方向和原则	009
一、公文的行文方向	009
二、公文的行文原则	010
第三章 公文种类和格式	013
一、公文的种类	013
二、公文的格式	015
第四章 公文语言	032
一、准确	033
二、得体	036

三、简洁	041
四、质朴	043
第五章 公文拟制	046
一、公文的起草	046
二、公文的审核	050
三、公文的签发	052
第六章 公文办理	054
一、收文的办理	054
二、发文的办理	056
三、整理归档	057
第七章 公文管理	058
一、什么是公文管理	058
二、公文管理的内容和要求	058
第八章 党政机关公文写作	061
一、决议	061
二、决定	066
三、命令	073
四、公报	076
五、公告	079
六、通告	083
七、意见	087



八、通知	098
九、通报	104
十、报告	112
十一、请示	120
十二、批复	125
十三、议案	130
十四、函	136
十五、纪要	140

机关日常用文写作篇

第九章 调查报告	149
一、调查报告的含义和特点	149
二、调查报告的种类	151
三、调查报告的写法和要求	153
第十章 计划	166
一、什么是计划	166
二、工作计划的写作	167
三、工作要点的写作	171
第十一章 总结	184
一、总结的含义和作用	184
二、总结的种类和特点	185

三、总结的写法	186
四、总结的写作要求	191
第十二章 简报	193
一、什么是简报	193
二、简报的特点	193
三、简报的作用	194
四、简报的种类	195
五、简报的写作方法	196
六、简报的写作要求	198
第十三章 讲话稿	202
一、讲话稿的含义和特点	202
二、讲话稿的种类	203
三、讲话稿的写法	204
第十四章 演讲辞	227
一、讲评辞	227
二、竞争演讲辞	232
三、就职演讲辞与离职演讲辞	236
四、述职报告	239
第十五章 会议记录	246
一、会议记录的含义和作用	246
二、会议记录的写法和要求	247



机关日常工作篇

第十六章 会务工作	255
一、会议的种类和作用	255
二、会务工作的主要内容和要求	258
第十七章 调查研究工作	265
一、机关、部门单位与调查研究	265
二、调查研究的一般程序	269
三、调查的主要类型	271
四、调查研究的方法	274
五、调查研究的基本要求	280
第十八章 值班工作	282
一、值班的组织形式	282
二、值班工作的主要任务	284
三、值班工作的制度	286
四、对值班人员的基本要求	289
五、值班工作的保障和考核奖惩	290
第十九章 信访工作	294
一、信访和信访工作	294
二、信访工作职责	295

三、信访工作基本原则	296
四、信访工作制度	299
五、信访工作方式方法	301
第二十章 督查工作	302
一、督查工作的含义和意义	302
二、督查工作主要内容和方式方法	303
三、督查工作机制	304
附件一：党政机关公文处理工作条例	306
附件二：党政机关公文格式版式	315
后 记	327

公文写作与处理篇

公文写作不是简单的应用文体表述,蕴含了机关、部门单位办文办事办会等工作规律和方式方法。党政机关及部门单位在履行谋划部署、实施决策、组织管理、工作推进和处理日常事务等职能中,必须遵循工作运行规律,依据《党政机关公文处理工作条例》来写作和处理公文。本篇结合党政机关、部门单位工作实际,从公文处理着手,介绍公文知识和写作技巧。

第一章 公文概述

一、什么是公文

公文,即公务文书的简称,属应用文。公文有广义和狭义之分。所谓广义的公文,是指一切党政机关(本书简称机关),党政机关的部、委、办、厅(局)等工作部门(本书简称部门),党政机关的直属机构和群众团体等(本书简称单位),即机关、部门单位,为处理公务,按照一定程序而形成体式完整的文字材料。所谓狭义的公文,是指在机关、部门单位之间,以规范体式运行的文字材料,俗称“红头文件”。公文与内部文件和其他文字材料一起构成机关公务文书。所谓内部文件,即机关日常用文,是指不具有党政机关公文体式,但在机关、部门单位内部使用的文字材料,如计划、总结、讲话稿、主持词、会议记录、简报、调查报告等。所谓其他文字材料,是指不具有公文体式,既可内部使用,又可对外使用的文体,如介绍信、证明书、奖状、喜报等。

《党政机关公文处理工作条例》第一章总则第一条:“为了适应中国共产党机关和国家行政机关(以下简称党政机关)工作需要,推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化,制定本条例。”据此,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。

党政机关公文有明确的发文目的。党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务中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、通报和交流情况的重要工具。

党政机关公文有使用范围的限定。根据《党政机关公文处理工作条例》第八章第四十条“其他机关和单位的公文处理工作,可以参照本条例执行”之精神,在实际工作中,只有党政机关、部门单位、企事业才能使用公文,一切非公务性质活动中形成的书面文字材料均不属于公文。党政机关应当精简公文,严格控制发文数量和范围。凡国家法律法规和党内法规已有明确规定的,一律不再制发公文;现行公文规定仍然适用的,不再重复发文;没有实质内容、可发可不发的公文,一律不发;由部门单位发文或部门单位联合发文能解决的,不再由上级机关转发或印发。对中共中央、国务院和上级党委、政府的公文,地方及部门单位要结合实际贯彻落实,不得层层转发;已标注公开发布的公文,地方及部门单位不再翻印;通过媒体公开发布的中共中央、国务院和上级党委、政府的公文,不再发布纸质公文。临时性机构一般不对外发文。

党政机关公文有特定的文面格式。现行党政机关公文的文面,是按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》有关规定修订的《党政机关公文格式》所列项目和标准制作的。公文格式,在公文制作中必须规范标注,任何机关、部门单位和个人不得随意创造和变更。

党政机关公文具有规范的处理程序。党政机关公文的行文名称、行文体式、行文关系和办理、管理等一系列相互关联、衔接的工作,必须严谨、规范、有序。1949年10月21日,徐特立在为《河北教育》创刊号题词时,写下了“实事求是不自以为是”。“实事求是是一语说起来十分简单,做起来难于登天。尤其是有学问的知识分子,卖学问,卖知识,常常不问市场情况,一切从主观出发,不易接受批评,又缺乏反省(即缺乏自我批评)……这就是‘不自以为是’。”徐特立的附言,对党政机关工作人员和一切与党政机关公文写作与处理有关的人员,都具有深刻的教育和启发意义。公文写作与处理不能找感觉、凭经验、按习惯,应当坚持实事求是、准确规范、精简高效、安全保密的原则。



二、公文的特点

公文的写作动因、处理过程和施行效果与其他文体不同,有其自身固有的特点。

(一) 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。它的服务对象是统治阶级。它记述统治阶级的意志和愿望,传达国家和政党的政策和法令,反映统治阶级的立场、观点和利益要求,具有鲜明的阶级性。公文的基本内容是统治阶级全部意志和根本利益的集中体现。社会制度不同,公文的阶级属性也不同。政权统治的性质发生变化,公文的阶级性也将紧紧依附其变化而随之变化。公文是动员群众、组织群众、指挥群众进行革命斗争和生产实践的工具,具有坚定的政治性和很强的政策性。

(二) 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、部门单位以及按法定程序产生的组织负责人。具体地说,现在我们党、国家、军队和司法机关以及地方各级机关、部门单位、企事业等,都是根据相应的法律、条例、章程、决定、决议等建立起来并以自己名义行使权力和担负义务的组织,所以,都是特定的也是法定的作者。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,是以机关某一职能部门名义发布的,其作者是上海市公安局。以领导人名义发布公文,并不代表领导人自己,即不代表具体个人,而是代表他所在的依法成立的组织行使职权,如《中华人民共和国主席令》《全国人民代表大会委员长令》等。按机关、部门单位内部分工从事公文的草拟和核稿者,不是公文的特定作者。

(三) 法定的权威性

公文是由法定的机关、部门单位制发的。公文的法定权威,体现在对主送对象的约束力上,在某些时候还具有强制执行效力。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、部门单位来文请示,本级机关、部门单位就要答复;本级机关、部门单位有情况,就要向上级报告;上级机关、部门单位有部署,本级机关、部门单位就要贯彻落实。公文的约束力因公文制发机关、部门单位和文种、内容而异。不同的公文制发机关、部门单位和不同的文种、内容,其约束力的表现程度不同。只有自觉尊重和维护公文法定的权威性,才能正常发挥公文效用,以保证各级各类机关、部门单位工作的有效运转,提高办事效率。

(四) 高度的准确性

公文跟文学创作的目的不同,不是为了供人鉴赏;公文跟其他一般文章写作的目的也不同,不是单纯地向人们报道事实、讲明道理、传授知识。公文的目的在于:上级向下行文是为了行使职权、实施领导,指导所属机关、部门单位和有关群众正确执行党和国家的路线、方针、政策,以便处理好事务,解决好问题;下级机关、部门单位向上行文,是为了报告情况,请示有关事项,以得到指示、指导和答复,便于开展工作、处理情况和解决问题;平行机关、部门单位之间行文,是为了联系工作,互相协调配合,共同办好有关事务。公文的这些功能,决定了它必须具有高度的准确性。首先,文种选用必须准确。党政机关公文有 15 种,制发公文时,文种选用必须准确,不得随意;要防止原党政机关公文中现已废止文种的使用,如指示、条例、规定等;要防止将机关日常用文当作党政机关公文文种使用,如计划、总结、会议记录、简报、调查报告等;要防止“申请”“请示报告”之类的错误文种使用。其次,语言表达必须准确。公文语言要做到文如其事,恰如其分,讲究提法和分寸,要让人“看得清楚,听得明白”,特别要准确使用好近义词、模糊词语和结语,如事情、事故、事件,处理、处分、处罚、处决;基本上、大体上、普遍、个别、有所、一定、比较、适当;望遵照执行、望参照执行、供参考;等等。这类词语在使用时要以实际数量、具体程度和相关要求为根据,做到准确反映客观。在公文拟制中,还要对事物态度鲜明:提倡什么,反对什么,必须表述得十分明确,切勿模棱两可,含混其词,以致产生歧义,耽误工作。第三,公文格式和引用事例、数字、文件等必须准确。相关内容将在本书的有关章节,即“公文语言”中详细阐述。