

公务员 常见应用文写作

主编 ■ 袁智忠 谭德政



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

内容提要

本书稿是针对公务员在工作中涉及的应用文写作所写的专著,主要是针对公务文书、事务文书、考试文书、研究文书这四大类公务员常见的应用文而作。每个大类又视具体情形选讲了若干个文种,各个文种,则就其概念、特点、种类、格式和写作要求予以讲述,行文力求通俗易懂,每个文种视情况配附一至多个例文,便于读者参考学习。

图书在版编目(CIP)数据

公务员常见应用文写作/袁智忠,谭德政主编. —
重庆:重庆大学出版社,2011.12

ISBN 978-7-5624-6442-6

I. ①公… II. ①袁…②谭… III. ①汉语—应用文
—写作 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 252431 号

公务员常见应用文写作

主 编 袁智忠 谭德政

责任编辑:杨 敬 版式设计:杨 敬

责任校对:夏 宇 责任印制:张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617183 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆学林建达印务有限公司印刷

*

开本:787×1092 1/16 印张:15.75 字数:291 千

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—4 000

ISBN 978-7-5624-6442-6 定价:29.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

一部时代性与实用性兼具的新书

——序《公务员常见应用文写作》

《公务员常见应用文写作》即将付印,这是重庆市应用写作学会在编撰出版《当代文秘写作》《公民常见应用文写作》两部著作之后,向社会推出的最新力作,也是该学会秉承“研究学术、服务社会、推进进步”的理念,深入开展应用写作学术研究与教学实践的又一重要成果,其中也凝结了本书主编、重庆市应用写作学会会长袁智忠教授多年从事应用写作研究与教学所积累的经验。袁智忠教授在应用写作研究领域成果颇丰,近十余年里先后出版《现代应用写作》《公共管理应用写作》《应用文写作教程》等教材多部,发表了一系列应用写作研究学术论文,获得多种奖项,得到社会好评。而这部针对有意跻身国家公务人员行业,以及正在从事处理国家公务工作的人员的日常工作和学习研究的新作面世,也势必会给广大读者特别是各级机关公务人员从事应用写作提供富有价值的借鉴。

应用文具有广泛的社会功能,特别是机关应用文,作为治理国家、管理社会的重要工具,自古以来受到人们的高度重视。曹丕在《典论·论文》中讲到:“盖文章,经国之大业,不朽之盛事。”他所说的“文章”其实首先指的是奏、议、铭、诔等公文。刘勰在《文心雕龙·章表》中说得更为明确:“章表奏议,经国之枢机。”直截了当地指出了章、表、奏、议等公文是治国理政的关键。毛泽东同志1949年4月曾在《高级领导机关对下级应加强文电的指示》一文中指出:领导机关制定和执行政策的工作方法,“主要地是依靠写电报、发通令,而不是依靠开干部会,不是依靠口讲。”这也明确强调了机关应用文对于部署、推动实际工作的重要作用。

历史发展到21世纪的今天,各级机关公务员所从事的应用写作承担着贯彻党和国家大政方针、组织实施社会管理的重任,特别是随着市场经济的发展和依法治国基本方略的深入落实,各级机关法制化、规范化建设步伐不断加快,机关应用文作为依法执政、依法行政的重要载体,其功用愈加凸显,公务员的应用写作能力也成为干部队伍执政能力建设的重要内容。胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立90周年大会的讲话中明确提出,要“建设社会主义法治国家”,“提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家”,这就对提高干部队伍执政水平提出了新的、更高的要求。在这种大背景下,旨在帮助各级干部提高应用写作水平、增强依法执政基本能力的《公务员常见应用文写作》应运而生,正合时宜,很有意义。

通观《公务员常见应用文写作》一书,其内容体现了时代性与实用性兼具的特点。一是内容涵盖广。不但阐述了公务员应用文的写作特点,还介绍了写作的基本要求;不但涉及公务员常见公务文书、事务文书、研究文书,还将公务员常见考试文书也纳入其中,写作文体齐全,且具时代特色。二是典型文例新。书中选用的文例不仅量大质高,典型性强,而且绝大部分是近两年内产生的新文例,时代气息浓,很有参考价值。三是适用范围宽。这本书既可以看做为各级机关公务人员量身定制,也堪称是一部标准的学校教材,所以既可面向广大的公务员、为他们提供帮助,又可供有关院校学生学习,亦适于相关研究者参考借鉴。

是为序。

向远春

2011年7月18日夜

于渝中半岛

目 录

第一章 公务员应用文写作概述

- 第一节 公务员与公务员写作
- 第二节 公务员写作的素质与能力
- 第三节 应用文的主题与材料
- 第四节 应用文的结构与语言

第二章 公务员常见公务文书

- 第一节 公务文书概述
- 第二节 公务文书的格式和种类
- 第三节 公务文书的行文规则与制度
- 第四节 通告、通知、通报
- 第五节 决定、报告、请示
- 第六节 意见、函、会议纪要

第三章 公务员常见事务文书

- 第一节 事务文书概述
- 第二节 计划、总结
- 第三节 简报、会议记录
- 第四节 调查报告、述职报告

第四章 公务员常见考试文书

- 第一节 考试文书概述
- 第二节 策论
- 第三节 政论
- 第四节 申论

第五章 公务员常见研究文书

第一节 研究文书概述

第二节 调研论文

第三节 专题研究论文

第四节 学术研究论文

附录

附录一 《中华人民共和国公务员法》

附录二 《国家行政机关公文处理办法》

附录三 《中国共产党机关公文处理条例》

参考文献

编后记

第一章 公务员应用文写作概述

第一节 公务员与公务员写作

一、公务员概述

“公务员”一词,是从外文“civilservant”或者“civilservice”翻译过来的。英文原意是“文职服务员”“文职仆人”,有人直译为“女王的仆人”,也有人意译为“文官”“文官制度”“公务员”和“公务员制度”,还有人译作“文职公务员”,或许这种译法更符合原意。在世界范围内,美国称为“政府雇员”;日本在第二次世界大战前称“文官”,战后改称为“公务员”;法国直接称为“公务员”;联邦德国称为“联邦公务员”或“联邦官员”。当今世界,许多发达国家以及一些发展中国家都纷纷仿效英美等国,建立起自己的公务员制度,把在政府中从事公务活动的人员称为“公务员”。

说起我国的公务员制度,历史其实并不长。20 世纪末,随着西方工业社会向后工业社会转变,各国相继掀起了文官制度的改革。与此同时,随着我国的国家经济体制改革的不断深入,政治体制改革也被逐渐提上日程,改革不合时宜的人事干部制度已经成为当时中国社会人事制度面临的一个急需解决的问题。我国从 1982 年起先后在中央和地方机关进行了机构改革,同时开始着手公务人员法律法规的制定与修改。在这期间中国的干部人事制度经历了近十年的反复探索与修正,1993 年 8 月 14 日,前国务院总理李鹏正式签署颁发了《国家公务员暂行条例》。至此,一个符合中国国情的、具有中国特色的社会主义国家的公务员制度诞生了。

2005 年 4 月 27 日,《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)草案于十届全国人大常委会第十五次会议顺利通过,这是我国第一部干部人事管理的综合性法律。按照我国《公务员法》的规定,公务员是指:依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。

根据《国家公务员暂行条例》,中国的国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员(包括国家行政机关中从事党团工作的专职工作人

员,如人事部机关党委专职副书记等)。

我国国家公务员指在中华人民共和国政府中行使国家行政权利、执行国家公务的人员。国家公务员分为政务和业务两类。凡属政务类公务员,必须严格依照宪法和组织法进行管理,实行任期制,并接受社会的公开监督。业务类公务员按照《国家公务员法》进行管理,实行常任制,国家公务员应履行执行宪法、组织法和国家公务员法以及国家公务员条例规定的职责。依据我国《公务员法》规定,在我国公务员包括7大类:全国及各级人大常委会成员,政协委员,检察机关、民主党派中从事公务的人员,司法机关工作人员,中国共产党各级领导干部。

二、公务员写作

写作能力是公务员的一项重要基本功。公务员写作能力的高低,直接关系到机关工作的质量和效率,关系到党的工作的正常运转和领导工作的有效进行。在公务员写作中,公务员应用文写作占据了相当大的比重。

(一)公务员应用文写作特点

1. 写作主体具有双重性

公务员应用文写作主体具有两个身份,这两个身份存在于写作的过程与署名中。在公务员写作应用文书的时候,这时候写作的主体是其本人,这个身份存在于写作的持续过程中;在写作完成时,署名必然是公务员所在的单位或团体,这时,写作的主体就变成了公务员所在单位或团体而不是个人。

2. 公务应用文具有特定效力

公务员应用文写作成文所代表的是某行政机关或机构,这些机构在社会生活中具有权威性、标志性,能够引导大众舆论行为并为之承担法律责任。所以,公务员应用文在成文后就具备了处理公务的能力,具有行政机关赋予的特定的效能和影响力。

3. 公务员写作有严格的格式规范要求

(二)公务员应用文写作中的问题

目前我国公务员在应用文写作上仍然有较大的问题,究其原因,主要有以下几个方面。

①思想上不够重视。一些部门的公务员,对公务应用文写作的重要性认识不足,认为公务员写作不过就是写写文章,而且有固定的模式。因而,造成草率写稿、马虎审核、随手签发,办文水平低下的情况出现。

②认识上发生错误。公务员中的一部分人,有大专以上学历,认为自己的水平能够应付公务员写作,不注重学习,忽视了自身水平的提高。

③写作不规范。有些人不懂公文格式,在处理公文时效仿上级或者他人“标准”,而该“标准”本身就不规范,造成“连锁”反应;有的起草者对公文的重要性认识不够,随便完成了事。

(三)如何提高公务员应用文写作能力

①加强公务员整体素养培养。加强公务员整体素养的培养,包括文化素养、专业素养、审美素养、思想道德素养等。写作能力的提高不是一朝一夕的事情,需要经过不断的积累与锻炼,才能获得写作灵感与质感的提升。所以,加强公务员整体素养的培养,是提高公务员写作能力的前提与基础。

②引导正确规范的写作。公务员应用文因为具有特定的效力,并且代表着国家机关单位的形象,所以,公务员应用文一定要规范、正确,这样才能提高办事效率,减少歧义与纠纷。要做到应用文写作的正确规范,一定要运用正确的体例、遵守既定的格式、在用语上仔细推敲、尽量减少歧义与多义的出现。这样的应用文才是严谨的、合格的。

③掌握公务员应用文写作基础知识,借鉴优秀作品。公务员应当掌握基本的公务应用文写作知识,作为大众的服务者与引导者,公务员在日常办公中就务必做到准确与规范,而在公务应用文写作中运用所知晓的应用文知识能达到事半功倍的效果。公务员在掌握一定的应用文写作知识后,可以借鉴已有的公务应用文作为参考,在需要时甚至可以直接借鉴已有的格式规范与用语,这都能提高公务员的工作效率,并将失误率降到最低。

④勤加练习。写作是一种技能,技能的提高要靠实践,实践出真知。立足于多写多练,这是提高写作能力最有效的途径。如果只读不写或少写,那就会眼高手低,所学到的知识将无用武之地,写作水平也就会止步不前。

第二节 公务员写作的素质与能力

公务员队伍是国家机器的重要组成部分,他们是国家行政管理人才,肩负着行使国家行政权力、管理社会公共事务和组织经济建设的重任。公务员的素质如何,直接关系到国家行政管理水平和社会发展进程,关系到政府或部门工作的质量,关系到经济的发展和人民幸福。一个国家的经济发展速度、社会进步程度,关键在于公务员的能力水平。如果没有一支高素质的公务员队伍,政府就难以实施有效管理,甚至会妨碍经济社会的发展。

党的十七大报告指出:“要不断深化干部人事制度改革,着力造就高素质干部队伍和人才队伍。”这就明确了在新的历史时期,我国公务员必须具有一定的能力和素质,才能适应当前经济社会的发展。同样,在公务应用文写作领域,公务员写

作的素质同样需要培养。公务应用文作为国家机构传递和表达信息的手段,关系着国家机关单位的形象,正确的、规范的公务应用文可以塑造严肃、正面、高效率的机构形象。

那么,公务员在培养公务应用文写作方面应具备哪些素质与能力呢?

(一) 公务员要有强烈的事业心和高度的责任感

这是对公务员素质的基本要求,也是第一位的要求。公务员代表政府管理社会事务,必须对国家和人民的利益高度负责,勤勤恳恳做事、踏踏实实工作,爱岗敬业,对党和人民交办的工作高度负责,努力做好每项工作,向党和人民交一份满意的答卷。作为一名公务员,只有把党和人民的利益放在第一位,有强烈的事业心和工作责任感、有勤奋奉献的敬业精神、有旺盛的工作热情,才能做好自己的本职工作、才能使党和人民满意。在公务应用文写作上,公务员只有具备了强烈的事业心和高度责任感,能认真严肃地对待公务应用文写作,才会把党和国家的精神用最精准的语言传达给人民,做到对人民负责、对国家负责。

(二) 公务员要有与时俱进、开拓创新的精神

胡锦涛同志在十七大报告中指出:“进一步营造鼓励创新的环境,培养造就世界一流科学家和科技领军人才,使创新智慧竞相迸发、创新人才大量涌现。”一个国家离不开创新,一个地区、一个部门也离不开创新。唯有创新,才能推陈出新,焕发生机;只有创新,才能加快社会历史发展的步伐。因此,高素质的公务员在改革大潮中,必须要有敢想、敢做、敢闯的创新精神。

特别是当下这个建设创新型国家的历史时期,公务员在工作中会遇到许多前所未有的新情况、新问题和矛盾,这些问题和矛盾,没有现成的答案和模式可供借鉴遵循。这就要求公务员要有敢想、敢干的创新精神,要有开拓创新的胆略,在工作中积极主动寻求解决问题的方法和答案,力求使问题和矛盾得到圆满解决。公务员应在工作上不因循守旧、墨守成规,应积极探索工作新思路、新做法。

(三) 公务员必备素质——学习能力

2003年11月18日,人事部印发了《国家公务员通用能力标准框架(试行)》的通知,确定我国公务员应具备9项核心能力,其中就包括——学习能力。公务员的学习能力即树立终身学习观念,有良好的学风,理论联系实际,学以致用;学习目标明确,根据自己的知识结构和工作需要,从理论和实践两方面积累知识与经验;掌握科学学习方法,及时更新和掌握与工作需要相适应的知识、技能;拓宽学习途径,向书本学、向实践学、向他人学。

公务文书的写作,同样需要广大公务员积极发挥学习能力的作用。要求公务员在工作中多读多想、多练多写,把公文写作的规范化、准确性当作一项重要工作

来抓。由于公文种类繁多多样,公文的内容也由于具体事务的不同而千变万化,所以,只有通过长时间不断地练习和积累,才能找到其中的规律。只有准确地把握了各类文种的写作规律,才能在此基础上衍生出写作技巧,才能在公文的写作中游刃有余。

第三节 应用文的主题与材料

一、主题

(一)概念

主题,又称主旨。它是指通过文章的全部内容所传达出来的中心思想、基本观点或主要目的。

根据应用文的主题不同,主题形式也不相同。但无论什么样的应用文,作者在撰文前就应明确自己对某一客观事件的态度,根据所拥有的材料进行分析,表达出自己的观点,所以应用文的主题是客观事物与主观思想在文章中的统一。主题统领整篇文章,包括文种的选择、文章的结构、语言的运用等,都受文章主题的制约。

(二)要求

1. 准确

这是指主题符合客观实际,能切实反映出事物的本质与规律,具有科学性;不违反党和国家的方针政策、法律法规。

2. 鲜明

这是指撰稿者的基本观点、基本态度和基本思想清晰、明确。

3. 集中

这是指一篇文章只能有一个主题。材料的取舍、行文等都必须为主题服务,始终围绕着主题进行阐述,才能达到文章的写作目的。

4. 深刻

这是指抓住事物的主要矛盾,反映事物的深层本质,提炼出事物的发展规律,使文章思想深刻、内涵丰富。

(三)表达方式

1. 显现法

这是指在文中直接用精炼的语言将主题呈现出来。常用的方法有:在题目中点题、在文章开头开宗明义、在行文中引出中心思想、在结尾处总结主题。

2. 对比法

这是指通过对文中材料的对比分析来表现主题。

3. 引证法

这是指通过引用并分析材料中的事件或理论来表现主题。

二、材料

(一) 概念

材料,是指作者为了表达主题,从现实社会生活中收集整理,然后写入文章中的事实依据或理论依据。它包括作者收集的原始资料和经过加工提炼后写入文章的材料。

材料是写作的基础和文章的基本要素,是主题思想得以表达的主要依托。它具体包括事物发生的时间、地点、人物、起因、经过、结果以及前人总结的数据、理论等。

(二) 材料的采集

1. 观察体验

观察体验是指作者置身于对象所处的环境中,有目的有计划的、时间较长的进行感知和体验,并进行记录,以此积累素材。观察体验所得的材料具有“亲历性”,往往比较生动。

2. 调查研究

调查研究是指对所研究的问题,通过调查访问并分析整理所得的材料。多采用现场查证、问卷调查、访问等方式收集第一手资料,再经研究整理而得出的科学的、有规律性的材料。

3. 查阅搜集

查阅搜集资料是指从文献、多媒体等资源库中搜集素材。它是通过有目的地阅读,掌握与文章所表达主题相关的大量知识、历史资料等。搜集来的材料对主题的表达和佐证有重要作用。

查阅搜集法包括网络搜集和文献搜集。网络搜集材料已成为当今最便利甚至最普遍的材料搜集方法。网络搜集信息涵盖量大、效率高、目的性强,保存也极为方便。

(三) 材料的选择

材料选择是指对已搜集到的材料,根据主题所需,进行取舍、甄选的过程。

材料的选择应遵循以下几个原则。

①符合文章主题。能突出主题、表现主题的就取;与主题无关的就舍。

②材料的真实性。要保证材料是真实存在的事件,符合客观事实。不能对事

件本身进行夸大或缩小,引用文献和数据,也必须保证准确无误。

③材料的典型性。指所选材料必须具有代表性、普遍性;能说明问题,能反映事物本质;具有较强的说服力。

④材料的时效性。指所选材料能够表现事物当前的发展情况,包括新产生的事物、新发生的事件、新出台的政策、新统计的数据等,能充分表现事物发展状况和最新面貌。

(四)材料的使用

对已选好的材料,要进行正确地使用。应该掌握好如下几个要点。

①材料的安放顺序。根据客观事物的内在规律,有逻辑性地排好材料的顺序。安排好的材料应能有条不紊地叙述出事物的发展规律,使读者更好地了解文章主旨。

②材料的主次。能直接表现主题,或有典型代表性的材料应占主要篇幅;间接说明问题的材料不必太多太详尽,应以辅证为主。

材料的合理使用能使文章更具层次感、更有条理,能使主题的表达更具说服力。

第四节 应用文的结构与语言

一、结构

(一)概念

结构是指文章内容的组织和结构。它是作者根据主题表达的需要,对材料进行有机地组合编排,即文章的谋篇布局。它包括宏观结构和微观结构。宏观结构是指文章局部与整体、内容与形式的编排,微观结构指段落的设计、文义的过渡和主次的安排等。

合理的结构安排能使文章主题更明确,还能使文章更生动、更具可读性。

(二)要求

①结构必须服从主题。如果说主题是文章的灵魂,那么结构就是文章的骨架,结构必须依照主题的表达需要去构建。主题决定结构,因此采取何种结构受主题制约。这样才能使文章成为一个完整的有机体。

②结构要适应不同文体的要求。应用文的文体多种多样,每种文体都有与之相对应的结构,所以结构应随文体的不同而变化。

③结构要与文章内容相统一。如果说结构是文章的“骨架”,那么内容即是

文章的“血肉”。两者互相适应,互为存在的条件。

(三) 结构的安排

1. 常见的开头方式

①直接说明目的式。就是在开篇直接阐明写作目的和意义,常用“为”“为了”引出下文。

②引用根据式。指在文章开头用引述政策法规或上级文件、指示等来引导出下文。常用“根据”“遵照”等词领出下文。

③概述式。指在文章开头简单介绍文章内容的背景和相关情况,以此为引,再阐明写作目的。常用“由于”“鉴于”等词领出下文。

④提出结论式。指在文章开头先阐明作者的观点、结论,引出下文的分析和研究过程。

⑤提问式。指在开篇提出问题,引出下文来描述解决问题的过程和方法。

2. 常见的正文结构

①并列排放式。即把整体划分为多个并列的层次,每个层次从不同方面、角度来揭示事物的本质,并列层次之间常用序号相关联。这种结构形式多用于调查报告、述职报告、工作总结等文种。

②逻辑顺序式。即按照事物内在的发展规律和逻辑顺序安排层次,层层递进、思路明确。

③条款式。用明确的条款来表达公文的目的和内容,这种结构常用于法规、规章的公布。

④表格式。这是一种特殊的应用文结构,用表格来表述相关内容,常见于经济文书的撰写。

3. 结尾方式

应用文的结尾很重要,它阐明的是文章的目的、功用和诉求。主要有以下几种方式。

①总结式。对文章的主题进行总结说明,阐明文章的目的、功用和诉求。

②号召式。就是在结尾部分提出期望,发出号召。

③强调式。就是在文章结尾强调主题和重要性,引起读者重视。

④专用式。指在文章结尾处用特定用语来结束。

二、语言

(一) 概念

语言,是人类最重要的交流工具,它由语音、字词、语法构成。

同一切文学作品一样,语言在应用文中的运用也至关重要。它是将文章主题、内容呈现出来的载体,任何文本的表达,都离不开语言。

(二) 语言表达的要求

1. 准确

这就是正确无误地表达内容,使内容明确、没有歧义。使用准确的语言要做到理解词义、辨析词性、把握词语使用的度和量,使之在文中表达意思鲜明、不模糊。

2. 简明

这就是指文字要精炼、明白。在表达意思清楚的前提下,尽量删减无关紧要的内容,使主要思想突出。

3. 平实

应用文的目的在于解决问题,因此需要朴实的语言,使之通俗易懂。华丽的语句应尽量杜绝,以免文义拖沓。公文的写作,应使其具有权威性、严肃性,过于华丽的词句会让文义显得轻浮,而使主题得不到准确的表达。

4. 得体

应用文的写作,多是代表社会团体、国家机关等,具有严肃性。所以语言的运用应得体、庄重,忌使用口语和文艺腔调,多运用规范化的书面语言和专业词汇,使公文更加严谨、严肃。除公文之外,每一种应用文都有其特有的语言模式,例如商业交际文书需要委婉,广告语言需要模糊,学术论文需要严谨等。

总而言之,得体的语言会让应用文达到最佳的表达效果。

第二章 公务员常见公务文书

第一节 公务文书概述

一、公务文书的概念

公务文书,是指法定机关与组织在公务活动中,按照特定的体式、经过一定的处理程序形成和使用的书面材料,又称公务文件。无论从事专业工作,还是从事行政事务,都要学会通过公文来传达政令政策、处理公务,以保证协调各种关系、决定事务,使工作正确、高效地进行。

公文有广义和狭义之分。

广义的公文,是指党政机关、社会团体和企事业单位等部门和组织办理各种公务时,使用的具有特定效力和规范各式的一种应用文书。它是传达、贯彻党和国家的方针、政策,发布法规和规则,实施管理、规范行为、商洽工作以及记载和传递公务信息等的重要工具。

狭义的公文,是指由党中央、国务院分别批准颁布的党的机关公文和行政机关公文,它是法定公文。其法定依据是中共中央办公厅 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》)和国务院 2000 年 8 月 24 日发布、2001 年 1 月 1 日起实施的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)。

《条例》第二条规定:“党的机关的公文,是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力的规范格式的文书,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。”按《条例》,公务文书共有 14 个文种。

《办法》第二条规定:“行政机关的公文(包括电报,下同)是行政机关在行政管理过程中所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工具。”按《办法》,公务文书共有 13 个文种。

本书所涉及的公务文书,主要是指《办法》中规定的行政公文。

二、公文的特点

(一) 政策性

公文要传达、贯彻党和国家的路线、方针、政策、法规与规章,实施领导与管理,体现和反映党和国家机关的政治意向、指挥意志、行动意图,维护党和政府的权威以及它所代表的人民群众的根本利益,因而具有鲜明的政策性。

(二) 公务性

公文,是社会合法组织展开公务活动的产物,是处理公务的工具,具有鲜明的功利性和实用性,它直接服务于特定组织的公务活动,因此具有公务性。

(三) 法定性

公文的法定性是指:①有法定的作者。公文的作者指的是发文的名义,即发文的机关单位、合法组织及其负责人,公文必须经过这些组织或其合法代表人的名义制发。②有法定的权威和效力。公文一经正式发布,就具有一定的控制性和约束力,有关单位和个人必须遵守和执行。③公文的形成和发布必须符合法定的职权范围和规定程序,一切超越职权范围发布的公文都是无效的。

(四) 规范性

公文必须按照党和国家领导机关批准并发布的公文规范制发,要使用有明确规定的文种,遵循规定的格式和行文程序,不得擅自更改。这就是公文的规范性特点。

(五) 时效性

公文是在现实工作中形成和使用的,因此,它的作用有时间上的限制,即具有时效性。例如,某项工作一旦完成,由这项工作所形成并使用的公文的作用也就随之结束。就具体的每份公文来说,它的时效长短也有差别。有的公文时效长达数十年,比如法律系文件、中长期规划、结论性决议等;有的时效性则很短,比如某件事情的通知,在短时间内完成该事情之后,其效力也就随之完结了。

三、公文的作用

(一) 依法行政的作用

公文是各级机关管理意志的外在表现形式,各种工作的推进、活动的开展、作风的改进、效率的提高,都要通过公文这一重要工具实现。换言之,一切工作和公务活动的进行,都必须以此为指南。