

公文写作

刘 日 主编

河北科学技术出版社

内 容 简 介

本书系统地介绍了公文基本知识、常用公文写作和公文处理三方面内容。其中,第一篇介绍了公文的基本知识;第二篇详细介绍了常用公文的概念、作用和写作技巧,并附有例文和例文分析;第三篇对公文处理做了全面介绍。本书覆盖面全、内容规范、例文新颖、版式考究,理论联系实际,具有知识性、应用性、科学性等特点。可作为河北省公务员培训教材,也可作为党政机关、社会团体和企事业单位干部自学、应试和岗位培训的参考书,还可作为大专院校同类教材使用。

河北行政学院校训

平安

健康

博学

为民

主 编：刘 日

副主编：王 欣 汤文颖

邱庆国 刘志军

张茂叶

编 委：孙彦国 闫丽丹

郑爱华 张立岩

胡士杰 李 勇

刘彦辰 郭冬梅

刘大中

前 言

公文是党政机关、社会团体、企事业单位在实施公务管理过程中形成的具有规范体式和法定效力的公务文书,是传达、贯彻落实党和国家方针政策的手段和依据,是指导、部署、商洽工作和依法行政及进行公务活动的工具,是进行信息生产、贮存、处理、传播、交流的载体,起着领导指挥、规范约定、沟通交流、宣传教育和资料凭据的作用。起草、制作、印发、办理公文是决策以至进行各种工作的重要组成部分,公文的质量如何,直接关系和影响各项工作的效率。

公文又是一面镜子,它直接反映出一个单位的精神面貌、办事效率、工作态度和素质高低。俗话说,没有规矩,不能成方圆。符合政策法规要求,体式完整,立意新颖,观点明确,层次分明,论证充分,说理有力,言简意赅的公文,对传达党和国家的指示、政令起着重要作用,有利于政策措施的贯彻落实和问题的解决。反之,体式无序,内容矛盾,文不对题,则会妨碍政令畅通和工作进程。同时,也是对本机关工作水准和素质的否定和贬低。

近年来,党和国家对公文处理工作提出了许多新的规定和要求。我国于2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》,其发布主体已由原来的国务院办公厅上升为国务院,充分显示了国家对公文处理工作的高度重视。因此,我们应当认真学习,全面贯彻,不断提高公文写作和处理水平,努力实现公文处理

的规范化。

公文写作水平的高低,从根本上取决于公文写作人员素质的高低。理想的公文写作人员,应该具备较强的敬业精神、较高的政策水平、较深的理论素养、较厚的文字功底和较多的公文写作知识。从目前的整体情况看,虽然各单位公文处理人员的素质已经有了很大提高,但是离国务院的要求还有一定差距。在近年来我院举办的各类公务员培训中,发现有不少人缺乏系统的公文写作与处理知识;有些单位的公文处理工作还存在一些不容忽视的问题,需要加以规范。主要表现:一是公文的行文关系不清楚,比如行文程序混乱。二是运用公文不准确,比如文种使用不恰当。三是公文的制作格式不规范,比如拟制的公文基本要素有多余或欠缺现象。四是公文的会签、核签部门有时走过场,不负责任,导致文件出错。五是有些公文冗长,内容烦琐,中心不明确,主题不突出,不能做到言简意赅。六是有些公文运转太慢,降低了工作效率。七是电子公文运行与管理水平还需要进一步提高,等等。

河北行政学院作为全省培训中、高级公务员的高等学府,正在积极探索不同模式的公文写作培训,为给我省培养一支政治素质高、业务能力强、工作作风实和肯吃苦愿奉献的公文写作队伍做出应有的贡献。

针对目前公文写作与处理的实际,由我院策划,联合河北省委办公厅、省政府办公厅的同志,组织有关学者和多年从事公文写作的专业人士,用一年时间,精心编撰了这部《公文写作》。希望本书的出版,能够对提高我省公务员的公文写作水平和公文写作培训质量,推进我省机关公文规范化工作有所帮助。

本书系统介绍了公文基本知识、常用公文写作和公文处理三方面内容。

本书有两个特点:第一,较强的规范性与准确性。本书依据党和国家最新发布的公文处理、电子文件管理等法规与相应标准编写而成,内容力求规范严谨、准确科学。第二,较强的实用性与通俗性。本书避开了“大而全”的传统研究方法,重点阐述了公文写作的基本原理与方法技巧,并通过实例评析,使理论观点和实例评析有机结合,具有较强的实用性。语言表述通俗易懂,便于理解和掌握。

本书可作为我省公务员培训教材,也可作为党政机关、社会团体和企事业单位干部自学、应试和岗位培训的参考书,还可作为大专院校同类教材使用。

由于编者水平有限,书中不当之处,敬请广大读者予以指正。

刘日

2005年7月16日于河北行政学院

目 录

第一篇 公文基础知识	(1)
第一章 公文概述	(1)
第二章 公文主题	(8)
第三章 公文材料	(15)
第四章 公文语言与修辞	(21)
第五章 公文结构	(30)
第六章 公文格式	(39)
第二篇 公文写作	(48)
第七章 命令(令)	(48)
第八章 决定	(53)
第九章 决议	(58)
第十章 指示	(63)
第十一章 意见	(71)
第十二章 议案	(80)
第十三章 公报	(88)
第十四章 公告	(93)
第十五章 通告	(97)
第十六章 通报	(101)
第十七章 通知	(106)
第十八章 报告	(116)
第十九章 请示	(127)
第二十章 批复	(133)

第二十一章	函	(137)
第二十二章	会议纪要	(141)
第二十三章	条例	(150)
第二十四章	规定	(165)
第二十五章	规章制度	(172)
第二十六章	计划	(178)
第二十七章	总结	(186)
第二十八章	调查报告	(196)
第二十九章	简报	(205)
第三十章	讲话稿	(211)
第三十一章	开幕词	(219)
第三十二章	闭幕词	(225)
第三十三章	述职报告	(231)
第三十四章	会序册	(238)
第三十五章	合同	(244)
第三篇	公文处理	(253)
第三十六章	公文处理	(253)
第三十七章	行文规则	(258)
第三十八章	公文办理与运转	(263)
第三十九章	公文校核与签发	(272)
第四十章	公文管理	(275)
第四十一章	公文的立卷归档	(287)
第四十二章	公文保密	(294)
第四十三章	电子公文	(300)
附录		(308)
附录一	中国共产党机关公文处理条例	(308)

附录二	国家行政机关公文处理办法	(320)
附录三	国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见	(331)
附录四	国务院公文主题词表	(334)
附录五	河北省党委机关公文处理细则	(345)
附录六	河北省国家行政机关公文处理实施细则 ...	(367)
附录七	河北省人民政府公文主题词表	(379)
附录八	标点符号用法	(393)
附录九	校对符号及其用法	(404)
附录十	公文版式	(411)
附录十一	河北省政府系统电子公文传输管理暂行办法	(417)

第一篇 公文基础知识

第一章 公文概述

一、公文的概念

公文是党政机关、社会团体、企事业单位办理公务使用的应用性文书。一般来说,公文应具备以下几个条件:

第一,公文是在公务活动中使用并形成的,是一定的组织用来处理公务的,因此,凡属私人之间处理个人事务的,都不是公文。

第二,公文必须按照规定格式写作,按规定程序处理。

第三,公文用文字形式表达思想、意见和要求,所以也称为文件、文书。

二、公文的特点

(一)鲜明的政治性

公文产生于阶级、国家出现之后,是统治阶级贯彻其指挥意志、行动意图的文字记录,直接反映国家政权的意向和阶级的根本利益。

代表一定阶级利益的国家政权和社会政治集团为了实现政治、社会和生产管理,必须制定一系列方针政策和法律法规。为了保证这一系列的方针政策和法律法规得到贯彻落实,需要采取

一些具体的实施办法和措施,公文就是传达这些实施办法和措施的重要工具。所以,公文具有十分鲜明的政治色彩。

(二)严肃的法定性

公文具有法定性,主要表现在公文必须有法定的作者,即依法成立并能以自身名义行使权利和承担义务的组织。各级党政机关、社会团体、企事业单位等,都是依据法律、条例、章程、决定、决议等建立和存在的,只有它们才具备作为公文法定作者的条件。公文就是这些组织根据自己的职能和权限制作发布的。

公文主要以各级机关或以机关某一部门的名义发布。有时也可以机关首长的名义发布,特别是国家重大法律法规的发布、对机关主要领导的任免令、任免通知等,多数以国家领导人或首长的名义发布。

但应该明确,以领导个人名义作为公文作者,并不是以他私人身份制作和发布公文,而是代表其所在机关依法行使职权。而领导人的职务,又是经过合法的选举或委任程序产生的,有其特殊的法律地位和作用。因此,不论是以机关或单位名义,还是以领导人个人名义制发的公文,都具有法定性,都必须按照规定的行文关系和处理程序进行办理。

(三)法定的权威性

法定的作者在法定范围内行使职权制作和发布的公文,就具有法定的权威性。公文内容具有约束力是其权威性的具体体现。一份公文,代表着它的制发者的职权,反映与传达着制发者对于某些事项所做出的决断和意见,同时也是人们理解、执行或处理公务的依据,其法定的权威性十分明显。譬如,一份“命令”宣布施行重大强制性措施,要求下属单位必须坚决执行;一份“决定”对重要事项或者重大行动做出安排,要求下级机关必须认真贯

彻;一份“请示”请求上级机关就有关事项给予明确指示或批准。

(四)工作的指导性

公文是在工作中形成和使用的,目的在于指导工作。

公文的指导性有一定的时效限制。没有一份公文是永远有效的。随着形势的发展,情况的变化以及制发机关本身的变革,旧的公文就会被新的公文所代替。一项工作一旦完成,在开展这项工作中形成并使用的公文,作用也随之消失。公文的使用寿命长短不等,没有统一的固定期限。有的公文时效很长,可长达几十年,如法规性公文;有的公文时效很短,如某件具体事情的通知等,随着工作的结束,其效用也便结束了。

(五)格式的规范性

所有公文都具有一定的规范体式,即格式。这是公文区别于其他文章的重要标志。不论写记叙文,还是写议论文,都要求独出心裁,别具一格。公文写作则讲求格式规范,任何机关和单位必须执行国家规定的统一公文格式,不得另搞一套,各行其是。

坚持公文格式规范化,可以维护公文的权威和庄严,同时保证公文处理及时、准确、安全,提高办事效率和质量。

三、公文的作用

(一)领导和指导作用

公文的内容反映机关或部门工作的意图,所以具有领导和指导工作的作用。国家经常通过制定和发布公文来实施各项方针、政策、指示、决议,各级机关也是运用公文贯彻上级指示、传达工作部署、表达意见和意图。

(二)规范和准绳作用

为了保障政治、经济和社会的稳定与发展,党和国家制定了

一系列法律法规。这些法律法规都是以公文的形式颁布的,在其有效期和实施范围内,对它所涉及的所有单位和人员,都具有行为规范和准绳的作用,必须坚决执行,严格遵守,如有违反,则视情节轻重,给予批评教育、经济处罚、党政处分直至法律制裁。

(三)交流和联系作用

公文是上下级之间、平级之间、不相隶属机关之间交流情况、沟通信息、协调工作的工具。上级为了开展工作,除了下达指示、规定及政策外,还要总结推广典型经验;下级有时须向上级请示问题、报告工作;一部门需要同相关部门就有关问题进行商洽、协调,都需要采用公文的形式进行。

(四)宣传和教育作用

公文既是指导工作的工具,又是向广大干部群众进行宣传教育、提高认识、统一思想的武器。

党和政府的各项方针政策的贯彻执行、各项工作部署的全面落实,主要不是依靠强迫命令,而是首先通过宣传教育,提高广大干部群众的积极性和自觉性。公文是方针政策的载体,不仅是工作的重要依据,而且是宣传教育的很好教材。组织广大干部群众传达学习公文,可以达到统一思想、掌握政策、协调行动的宣传教育效果。

(五)依据和凭证作用

法定公文反映制发机关的意图,都具有法定的效力。收文机关则以此作为处理工作、解决问题的依据。上级机关所发的公文对下级机关来说,无疑都是工作依据。不论是传达方针政策的决定、决议,还是发布法律法规的条例、规定,或是指导工作的意见、批复,都是如此。而下级机关所发的公文,对上级机关来说,是制定有关政策或指导工作时的重要参考依据之一。公文是依据也

是凭证,上下级机关和个人都应当共同遵守。比如以公文形式对某个人职务的任免、对某个人的表扬、奖励或处分,公文作为依据和凭证,谁也不能否认或歪曲。

(六)规范和制约作用

公文作为管理的重要工具,其权威性和法定性赋予了它具有规范和制约社会行为和公民活动的作用。公文中有许多法规、命令、条例、公告等,不仅规范和制约着机关单位工作人员的行为活动,甚至直接规范和制约着人们日常生活中的行为活动。

(七)档案和史料作用

公文是机关单位公务活动的历史记录。任何一份公文都记载着某一时期、某一阶段开展某项工作或发生某一事件的起因、过程或结果。若干年后,虽然公文本身已经失去了时效性和约束力,但经过整理、立卷、归档,就成为有价值的档案材料,可供工作人员研究工作、解决问题时参考使用。如制定一项新的政策,为保持政策的连续性,需要参考过去的有关公文。再如机构调整、人事任免、落实各方面政策等,往往也需要参考过去的公文规定。公文档案还是学者、专家研究历史的重要史料,目前各地的史志工作者,都利用公文档案来修志编史。

四、公文的分类

(一)从公文是否具有法律效力来分,公文分为法定公文和非法定公文

1996年5月3日中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》中,公文有:决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

2000年8月24日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文

《办法》中,公文有:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

两个文件中公文文种合并,重复的留一个,法定公文有 18 个:命令(令)、决议、决定、指示、意见、议案、公报、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

非法定公文有 5 个:计划、总结、调查报告、规章制度、简报。

(二)从公文的来源来分,公文分为收文和发文

收文是外机关发送到本机关的文件。如上级机关发来的指示、通知;下级机关报送的报告、请示等。发文是由本机关制发的文件。一部分是发送给需要用它进行工作联系的外机关,一部分是下发给本机关内部使用的。

(三)从公文的行文方向来分,公文分为上行文、下行文和平行文

上行文是指下级机关向它所隶属的上级领导机关报送的文件,例如:请示、报告等。下行文是指领导机关对下属机关的发文,例如:指示、决定、决议、通知、通报等。平行文是指同级机关或不相隶属机关之间的来往文件,例如:函。

(四)从公文发送与处理的时间要求来分,公文分为特急件、急件、平件

特急件指内容特别紧急,必须随时优先迅速传递处理的文件;急件指内容紧急,必须打破工作常规优先迅速传递处理的文件;平件指无特殊的时间要求,可按工作常规传递处理的文件。

(五)从公文内容的机密程度来分,公文分为绝密公文、机密公文、秘密公文和普通公文

绝密公文是指含有最重要的国家秘密,泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的公文;机密公文是指含有重要的国家

秘密,泄露会使国家的安全和利益遭受损害的公文;秘密公文是指涉及党和国家一般秘密的公文,泄露会使国家的安全和利益遭受损害。普通公文是指可以向人民群众公开发布或在机关组织内部使用的公文。