

大规模培训
公务员系列教材

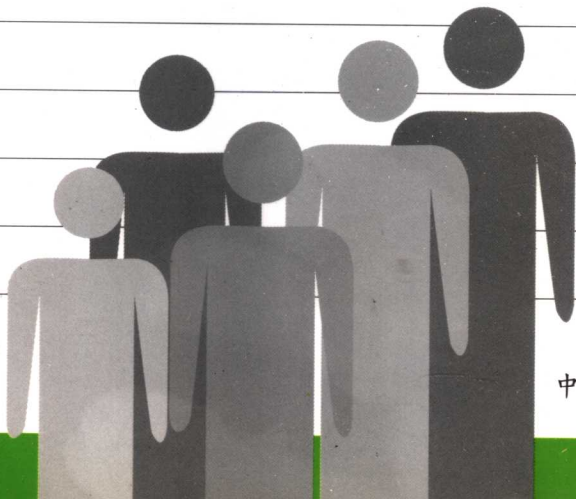
DAGUIMO PEIXUN
GONGWUYUAN XILIE JIAOCAI

3

公务员公文 写作与处理读本

GONGWUYUAN GONGWEN XIEZUO YU CHULI DUBEN

主编 程连昌



中国人事出版社

大规模培训公务员系列教材

公 务 员

公文写作与处理读本

主编：程连昌(原人事部常务副部长)

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员公文写作与处理读本 / 程连昌主编. - 北京:
中国人事出版社, 2004.2

(大规模培训公务员系列教材)

ISBN 7-80189-149-X

I.公... II.程... III.公文-写作-公务员-培
训-教材 IV.H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 009111 号

中国人事出版社出版社

(100101 北京朝阳区育慧里5号)

新华书店经销

北京慧美印刷有限公司印刷

*

850毫米×1168毫米 32开本 11.375印张 285千字

2004年3月第1版 2004年3月第1次印刷

印数:1-5000册 定价:22.00元

若有印装质量问题,请与印刷厂联系(010)82570299

前 言

党的十六大提出,要“形成全民学习、终身学习的学习性社会”,同时号召全党加强执政能力建设,提高领导水平和执政水平,在实践中掌握新知识,积累新经验,增长新本领,不断提高科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力。曾庆红同志在 2002 年底召开的全国组织工作会议上强调,要树立大教育、大培训的观念,放开视野看教育,集中力量抓培训。中共中央组织部于 2003 年 7 月 18 日印发了《关于深入学习贯彻“三个代表”重要思想,做好大规模培训干部工作的意见》。《意见》强调,各级党委要从推动党和国家事业发展的战略高度,充分认识大规模培训干部的重要意义,把这项工作作为全党兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮的重要举措,作为建设高素质干部队伍的必要途径,作为开创新世纪新阶段干部教育培训工作新局面的良好契机。通过教育培训,使我们干部队伍的素质更高,领导班子的战斗力更强,党和国家的事业更加兴旺发达。

国家公务员是党政人才队伍的重要组成部分,培训是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作,是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国

家高度重视教育培训和人才培养工作,每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。推行公务员制度 10 年来,公务员培训工作取得显著成效,全国开展各类公务员培训超过 1700 多万人次,通过培训优化了公务员队伍的知识结构、提升了公务员队伍的学历层次,提高了公务员的依法行政能力、创新能力、学习能力和公共服务等能力。

进入新世纪,经济全球化趋势不断发展,科技进步突飞猛进,以经济为基础、科技为先导的综合国力竞争也日益激烈。面对新任务的要求和科学技术的飞速发展,公务员队伍的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力还不适应,出现了不同程度的“知识恐慌”和“本领恐慌”。要取得竞争的主动权,实现党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标,迫切 need 要加强和改进人才工作,进一步形成育才、引才、聚才和用才的良好环境,特别要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。培训承担着公务员能力建设的重要职责,是提高公务员队伍素质的重要环节。因此,要按照党中央关于大规模培训干部的要求,加大公务员培训力度,全面提高公务员队伍的素质,为全面建设小康社会提供组织保证。

加强培训用书建设,规范公务员培训内容,是大规模开展公务员培训工作一项重要的基础性、战略性和超前性工作。它有利于统一培训的水平和标准,加快培训的科学化、规范化进程;有利于提高培训质量。基于此,为了更好地落实大规模培训公务员的任务,我们委托中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共

管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写了一套大规模培训公务员用书,初步考虑6本:《公务员行政许可法读本》、《公务员公文写作与处理读本》、《公务员普通话读本》、《公务员实用英语读本》、《处长能力与素质读本》、《公务员能力建设读本》。随着培训实践的发展,还将逐步推出公务员培训用书。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精练、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点;二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

大规模培训公务员是一项长期任务,编写公务员培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同来完成大规模培训公务员的任务而努力。

编 者
2004 年 3 月

目 录

第一章 公文概述	(1)
第一节 公文的概念与特点	(1)
第二节 公文的作用及有效作用领域	(7)
第三节 公文的分类	(12)
第二章 公文写作基础	(16)
第一节 写作基本知识	(16)
第二节 公文写作的准备	(32)
第三节 公文写作的基本要求	(35)
第四节 行文规则	(36)
第五节 公文写作程序	(47)
第六节 公文的结构	(52)
第七节 公文的语言	(60)

第三章 常用公文写作要点 (78)

第一节 指令类公文 (78)

第二节 知照类公文 (89)

第三节 报请类公文 (97)

第四节 函 (110)

第五节 会议记录与会议纪要 (113)

第六节 计划 (118)

第七节 总结 (129)

第八节 调查报告 (142)

第九节 述职报告 (161)

第十节 讲话稿 (168)

第十一节 简报 (176)

第十二节 新闻 (185)

第四章 规范类公文写作要点 (202)

第一节 规范类公文概述 (202)

第二节 条例、规定 (206)

第三节 办法、规则 (214)

第四节 公约、守则 (217)

第五章 经济类公文写作要点	(220)
第一节 合同	(220)
第二节 广告	(226)
第三节 审计报告	(231)
第四节 经济预测报告	(237)
第五节 经济活动分析报告	(248)
第六节 可行性研究报告	(256)
第六章 司法类公文写作要点	(263)
第一节 诉状、上诉状、申诉状	(263)
第二节 答辩状、辩护词	(272)
第三节 公证书	(277)
第七章 公文修改及病例分析	(280)
第一节 公文的修改	(280)
第二节 公文常见病例分析	(282)
第八章 公文写作中标点符号的运用	(314)

第九章 公文处理 (324)

第一节 公文处理概述 (324)

第二节 公文处理的基本原则 (326)

第三节 发文处理程序 (327)

第四节 收文处理程序 (333)

第五节 办结公文的处置 (341)

第 1 章

公文概述



第一节 公文的概念与特点

一、公文的概念

公文,又称公务文书、公务文件,是国家机关、企事业单位、社会团体等法定社会组织为发挥管理效能而在行使职权和实施管理的过程中,依据特定的程序、规则、格式撰写的,用以传达政令、指导布置和商洽工作、请示和答复问题、报告和交流情况、联系公务及记载工作活动的文书。

公文包含在应用文之内,是应用文中重要的种类,它有狭义与广义之分。

狭义的公文指法定公文,即由国务院办公厅、中共中央办公厅、中央军委办公厅通过文件予以规范的公文。其中,国务院办公厅修订的《国家行政机关公文处理办法》中规定有 12 类 13 种:命令(令)、议案、决定、指示、公告、通告、通知、通报、报告、批复、会议纪要、函。《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》规定党的各级领导机关正式文件常用的有 13 种:公报、决议、决定、指示、条例、规定、通知、通报、报告、请示、批复、会议纪要、函。《中国人民解放军机关公文处理条例》规定军队机关公文主要有 12 类 13 种:命令、通令、决定、指示、通知、通报、报告、请示、批

复、函、通告、布告、会议纪要。

这些法定公文除了都具有严格的公文体式,需要按照公文处理程序办理,与机关工作的关系极为密切以外,国务院办公厅规定的行政机关的公文还有涉及面大、运转范围广、适应性强的特点,它相对专用公文来说,具有通行性质,故人们称之为“通用公文”。

广义的公文,既包括狭义的法定公文,也泛指机关常用的应用文。只要是法定组织在从事公务活动中为特定的对象表述自己的意志,依据特定的规则、程序、格式撰制出来的,在确定的范围固定使用并直接发挥社会管理效能的文书,均可称为“公文”。一般说主要有综合性工作总结、计划(包括规划、工作要点、意见、办法、方案、设想等)、调查报告、简报、讲话稿、规章制度(如章程、细则、办法、守则)等。至于一些专用公文,如财经公文、司法公文、外交公文等,也是公文的重要组成部分。

二、公文的特点

1. 公文是在公务活动中形成并使用的文书

公文的“公”,从广义上讲是泛指一切公共事务;从狭义来理解是指国家机关的事务,其中包括权力机关、军事机关、检察机关、审判机关,以及党政机关在企事业、社会团体设置机构的事务。不管从哪个角度来理解,公务活动,即社会性事务是公文赖以形成和生存的客观基础。离开了公务活动,则无所谓公文。

公文及其运行全过程本身就是公务活动的一个组成部分。公文是为满足直接处理各种管理活动的需要而形成和使用的,是为人们解决各项管理活动中产生的具体问题而制作的。社会各种组织之间通过交换文件来实现表达意图,沟通意见,传递信息,商洽问题,是各种组织处理事务的必不可少的一种工具。因此,公文具有最直接的应用性,也正是这一特点决定了公文的内容和形式自始至终都必须服务于社会组织的各项管理活动。

2.公文是由法定作者撰写出来的文书

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。

3.公文是直接表述法定作者意志的文书

具有法定地位的机关、组织,都有自己的组织系统、领导关系和职权范围,有自己主管的事务与办事意图。它们在行使法定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字材料。这是公文形成的必要条件,也是公文的实质所在。

4.公文是具有法定权威的文书

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,这就必然要赋予文件以机关喉舌的地位。也就是说,文件可以代表机关发言,代表制发机关的法定权威。因此,文件也就成为各级机关组织开展工作的法定依据。比如:党的文件,就代表党的中央委员会这一党的最高领导机关的法定权威,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,违反了是要依照法律追究的。

5.公文是具有特定效用的文书

公文的特定效用指公文的现实效用,是由文件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,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。文件所具有的特定效用是有一定的时间性的。任何文件都不是永远有效的。虽然有的文件具有历史文献价值,但从总体上说,它还是着眼于现实效用的。文件在现行工作中形成,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,就转化为档案保存,对今后的工作还起着参考、凭证作用。

6. 公文是直接作用于社会管理系统的文书

公文是国家机关及其他社会组织处理政务、办理事务的重要工具,任何一个机关、组织在日常的工作活动中都要通过公文这一工具来表达意图,处理公务,实施管理。比如:向上级汇报工作,则使用“报告”;向下级布置工作,则使用“指示”或“通知”;向有关单位联系公务,则使用“函”;记载会议议决事项,则使用“决议”或“会议纪要”等。所有公文中所传达贯彻党和国家的路线、方针、政策,发布行政法规和规章,请示和答复问题,指导和商洽工作,报告、沟通情况,交流经验等公文的可见性效果,就是这种作用的具体表现。

7. 公文是具有规范体式的文书

公文有规范的体式,这是公文不同于图书、情报资料、通讯报道以及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。为了维护公文的严肃性、权威性和便于进行公文处理,在党和国家有关部门发布的关于公文处理的一系列法规性文件中,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必须按照规定的体式(包括文

体、书面格式和版面形式),不能随心所欲另搞一套。比如:公文的结构、附加标记都要符合规定。一般说来,正式公文都有文件版头、公文管理标记、发文字号、公文标题、主送机关、正文、发文机关、机关印章、发文日期、主题词、抄送机关、印发说明等项。

8. 公文是具有规定处理程序的文书

公文的制发和办理必须经过规定的处理程序。如公文的制发,必须经过起草、核稿、签发的程序。经过机关领导人签发的文稿才能缮印、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;重要的规范性文件还需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。任何人不得违反上述程序擅自处理。只有如此,才能维护公文的严肃性与权威性,也有利于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。

三、公文的作者

1. 法定作者

所谓法定作者,是指依据法律和有关的章程、条例、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,只要是依据法律、章程、条例等规定并履行法定的程序建立和存在的,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。

机关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. 公文制作者

公文制作者,是指负责公文立意和撰写的组织及个人。公文制作者是公文写作系统的主体因素,他(她)们决定着公文写作系统中其它的构成要素,负责组织和控制着整个写作活动的进展,并最终赋予公文一定的现实执行效用。公文的制作者,包括公文写作主旨的授意者和公文的具体撰文者。

(1)授意者:指一定社会组织或其法定代表人,是公文所表达的意图和目标的实际规定者,是根据管理活动的需要有选择地制发公文,它(他或她)规定了公文中“写什么”。授意者对公文的内容和形式承担相应的法律责任,因此,授意者在确定公文的主旨时,必须使之符合国家的法律法规,符合事物发生发展的客观规律,使公文主旨正确合法。授意者如果传递错误的主旨,将直接影响到撰文者的写作活动,影响到公文的法定效用,最终无法实现行文的目标。

授意者是公文的“法定作者”,其外在形式表现为一定组织的名称或法定代表人的姓名或合法的个人,并在公文的外在格式结构中体现出来,如“××省人民政府”、“××投资集团公司”、“中华人民共和国主席江泽民”、“××钢铁公司董事长王立平”等。

(2)撰文者:公文写作的实际操作者,如国家机关、企事业单位中从事公文写作活动的办公室主任、秘书等人员,他们负责将授意

者的意图按照一定的规范、政策、格式或程序,以文字、图表、图像等形式表达出来,并使组织及其法定代表人的管理决策和意图固化在公文的内容、形式中。撰文者写作活动的全过程始终贯穿着受文者规定的“目标”,不得恣意而为。其主要任务就是“怎么写”成一篇规范的公文。除授意的法定代表人自身是撰文者的情况外,撰文者对公文的内容和形式不承担相应的法律责任,其职务和姓名也不作为公文的数据项目在公文中表达出来。

在各类社会组织中,由于工作的不同职能和分工,公文写作的授意者与公文的撰文者通常是分离的,公文的授意者提出需要写什么,撰文者在领会授意者的写作意图后写出所需公文;有时,公文的授意者亲自负责公文的撰写工作,如行政机关、企事业单位的负责人自拟发言稿、述职报告、合同、协议等,这时公文的授意者就是公文的撰文者。此外,对一些重要的规范性公文,如一份财务管理办法,通常需要经过多种会议或各种人员反复研究、讨论,征求各方面的意见,这时参与公文写作的人员就不仅局限于授意者、撰写者,其他各种参与公文讨论修改的各类人员均是公文的写作者。



第二节 公文的作用及有效作用领域

一、公文的作用

1. 领导指导作用

党和国家的各级领导机关,可以经常通过制发文件来部署各项工作,传达自己的意见和决策,对下级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定和发出的各项指示、决议等重要文件,阐明重大方针政策、战略措施和工作步骤,用以领导和指导各条路线、各个地区的工作。

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