

第四版

公务文书写作教程

◎ 刘春生 主编



GONGWU WENSHU
XIEZUO JIAOCHENG

 复旦大学出版社

第四版

公务文书写作教程

◎ 刘春生 主编

GONGWU WENSHU
XIEZUO JIAOCHENG

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务文书写作教程/刘春生主编.—4版.

—上海:复旦大学出版社,2010.4

ISBN 978-7-309-07130-6

I. 公… II. 刘… III. 公文-写作-教材

IV. H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第034899号

公务文书写作教程(第四版)

刘春生主编

出品人/贺圣遂 责任编辑/孙 晶

上海复旦大学出版有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 14 字数 333 千

2010年4月第4版 2010年4月第1次印刷

印数 1—11 000

ISBN 978-7-309-07130-6/H·1421

定价:22.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

第一编 公务文书写作概论

第一章 公务文书的含义、分类和作用	3
第一节 公务文书的含义和分类	3
第二节 公务文书的作用	8
思考题	11
第二章 公务文书的要素	12
第一节 公务文书的主题	12
第二节 公务文书的材料	16
第三节 公务文书的结构	24
第四节 公务文书的语言	30
思考题	44

第二编 行政公文

第三章 公文的分类和格式	47
第一节 公文的分类	47
第二节 公文的格式	48
思考题	59
第四章 公文的写作	60
第一节 命令(令)	60

第二节 决定	69
第三节 公告	84
第四节 通告	88
第五节 通知	94
第六节 通报	108
第七节 议案	121
第八节 报告	128
第九节 请示	137
第十节 批复	143
第十一节 意见	147
第十二节 函	154
第十三节 会议纪要	160
思考和练习题	167

第三编 事务文书

第五章 计划	175
第一节 计划的含义和作用	175
第二节 计划的种类和特点	177
第三节 计划的写法	179
思考和练习题	184
第六章 总结	186
第一节 总结的含义和作用	186
第二节 总结的种类和特点	187
第三节 总结的写法	189
第四节 总结写作的基本要求	200
思考和练习题	202

第七章 调查报告	206
第一节 调查报告的含义和作用.....	206
第二节 调查报告的特点和分类.....	208
第三节 写好调查报告的前提——做好调查研究.....	210
第四节 调查报告的写法.....	216
思考和练习题.....	231
第八章 简报	232
第一节 简报的含义和作用.....	232
第二节 简报的特点和分类.....	233
第三节 简报的格式.....	235
第四节 简报的写法.....	239
思考和练习题.....	248
第九章 规章制度	251
第一节 规章制度的含义和作用.....	251
第二节 规章制度的种类和写作要求.....	253
第三节 规章制度的写法.....	258
思考和练习题.....	270
第十章 合同	271
第一节 合同的含义和作用.....	271
第二节 合同的种类和特点.....	273
第三节 合同的条款.....	276
第四节 合同的写法和写作要求.....	280
第五节 常见的合同争议.....	288
思考和练习题.....	289
第十一章 诉状	291
第一节 诉状概述.....	291
第二节 起诉状.....	292
第三节 上诉状.....	299

第四节 答辩状·····	306
第五节 上诉状·····	314
思考和练习题·····	321
第十二章 说明书·····	323
第一节 说明书的含义和特点·····	323
第二节 说明书的写作要求·····	327
第三节 说明的方法·····	332
第四节 说明书的写法·····	343
第五节 说明书写作的注意事项·····	349
思考和练习题·····	351

附 录

国家行政机关公文处理办法·····	355
国家行政机关公文格式·····	365
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·····	380
国务院公文主题词表·····	383
行政法规制定程序条例·····	395
中华人民共和国保守国家秘密法·····	402
国家秘密保密期限的规定·····	408
标点符号用法·····	411
出版物上数字用法的规定·····	421
校对符号及其用法·····	430
 第四版说明·····	 437
再版说明·····	438
编撰说明·····	439

第一编

党政机关公文处理工作条例

公务文书写作概论

第一章 公务文书的含义、分类和作用

第一节 公务文书的含义和分类

一、公务文书的含义

公务文书是古往今来人们在公务活动中经常使用的文书。

在古代,公务文书主要是指官府文书,所以称“官书”或“官文书”。如《周礼·天官》说:“六曰史,掌官书以赞治。”赞治是帮助治理的意思。《唐律疏议·职制》说:“官文书稽程者,一日笞十。”即延误官文书行程者,按延误一日打十杖处罚。

到了近代,特别是现代,国家机构和各种社会集团日益增多,公务文书的使用范围也随之扩大。在我国,党、政、军等机关,工、青、妇等群众团体,教、科、文等事业单位,工、农、商等企业单位,都在各自的活动中形成和使用公务文书。因此我们把现代公务文书的定义表述为:各机关、团体、企事业单位在行使职权和日常公务活动中形成和使用的文字材料。也有的称公务文书为“机关应用文”或“机关实用文”。

二、公务文书的分类

公务文书内容广泛,形式多样,是文章中的一个大家族。为了了解它们的全貌,掌握它们不同的用处、格式和写作要求,有必要对林林总总的公务文书进行分类。这种分类同其他事物的分类一样,由于标准不同,分出的类别也不一样。以下介绍公务文书的两种分类。

第一种主要是按效力划分,可以分成两大类。

(一)公文。指机关、团体、企事业单位根据各自的职权范围、隶属关系制发的具有法定效力和规范体式的文书。

这类公务文书的主要特点是具有法定效力。所谓法定效力,就是由法律、行政法规或章程明文规定的效力。具体说来,公文具有以下几个特点:

1. 体现制发机关意志。公文的制发者(或称作者)是机关,而不是个人。它发出的指令、提出的意见、反映的情况等,不是代表个人,而是机关集体意志的体现。正因为如此,它才具有法定效力。也正因为如此,它的成文必须履行规定的程序,即起草公文应当完整、准确地体现领导意图,重要的公文应当由领导人亲自动手或主持、指导,进行调查研究 and 充分论证,征求有关部门意见;公文稿应当由本机关办公部门进行校核;最后由本机关领导人审批签发,并加盖机关印章或由机关领导人署名。这样的程序规定,保证了公文能体现制发机关而不是任何个人的意志,从而使公文具有了发文机关行使法律、法规或章程所赋予职权的效力。

2. 需要行文。凡公文成文后,都不只是用来存档备查的,而是要根据各自的隶属关系和职权范围行文,或发表、张贴出去,使有关单位或公众办理执行。只有行文才能使特定的单位或广大公众知晓,才能实现其法定的效力。因而公文又有下行、上行和平行的区分。

3. 需要办理。收文机关对所收公文要按规定程序进行办理。收文办理的程序有签收、登记、审核、拟办、批办、承办和催办等,最后要立卷、归档。收文机关如不按规定办理公文,或推诿,或阳奉阴违,要受到法纪处分。

4. 有规范体式。由于公文是公务机关行使有关法律、法规或章程赋予的职权,需要行文、办理,所以应当具有规范的体式,包括规定的种类和格式,以保证每份公文的权威性、完整性和有效性。

各机关、团体和企事业单位必须按规范的体式制发公文。

从以上特点可以看出,公文是国家机关和各种社会集团行使职权、处理公务的最为正规、有效的工具,是公务文书的主体部分。因此为了保证其规范化、制度化、科学化,我国党、政、军等各重要机关都制定了各自的公文规章。现行的党的公文规章是《中国共产党机关公文处理条例》(中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日印发),行政公文的规章是《国家行政机关公文处理办法》(国务院 2000 年 8 月 24 日发布),军事公文的规章是《中国人民解放军机关公文处理条例》(中央军委 2005 年 10 月 7 日发布)。这些公文规章对有关公文的作用、种类、格式、行文规则、发文和收文办理等都作了明文规定。

(二) 事务文书。指机关、团体、企事业单位在日常公务活动中形成和使用的文书。

这类公务文书包括各种公文规章规定的公文种类之外的一切公务文书。它们也各有各的作用,如记录、大事记具有记载作用,简报、调查报告具有参考作用,证书、介绍信具有凭证作用,等等。但它们一般都不是用来行使职权的具有法定效力的文书。有的事务文书,如计划、规章制度等也可以成为具有约束力的文书,但这些文书则须履行公文成文的程序,并用相应的公文印发。

正由于事务文书不是用来行使职权的文书,所以它们一般不行文,大多只用来参考、存照或证明等。有的也需要发送,如简报,但不需要办理。事务文书的体式也无明文规定,只有惯用的种类和格式,具有较大的灵活性。如计划、总结、调查报告等,都是按一般文章的常规写法由标题、正文和署名构成,前无公文眉首部分的种种标识,后不加盖印章,更无公文版记部分的各个项目,它们与公文的格式大不相同。再如项目比较完备的简报,其种类和格式也多种多样,并无明文规定,只是约定俗成而已。

由此看来,把公务文书分成公文和事务文书两类是很有必要

的,因为两者不仅在效力上而且在体式上都有显著区别。当然也有人把公务文书统称为公文,即把公文视为公务文书的简称。这作为公文的一种广义的、惯常的理解未为不可,但用作科学界定,就会在理论和实践上产生种种问题。如讲到公文的作用、种类、格式和行文、办理的种种规定,实际上并不适用于计划、总结、记录、简报等事务文书。在实践上由于分不清事务文书与公文的区别,有的单位把本属公文的通知、通报等不用公文行文,而用简报印发,或把属于事务文书的规章制度不履行公文制发程序、不加公文的通知便下发施行,这都是不妥当的。

公文一词古已有之。最早见于西晋陈寿所著《三国志》,其中《魏书·赵俨传》说:“公文下郡,绵绵悉以还民,上下欢喜,郡内遂安。”其后南朝宋范晔所著《后汉书·刘陶传》说:“州郡忌讳,不欲闻之;但更相告语,莫肯公文(不肯用公文上报实情)。”这两段文字所说的“公文”,都是指官府具有法定效力的文书。历朝历代所制定的公文规章,其公文种类的规定也总限于具有权威性的公文,而不含种类繁多的事务文书。如为整个封建时代沿袭的西汉初年制定的公文法则,其下行文主要有四种:“一曰策书,二曰制书,三曰诏书,四曰戒书。”其上行文也主要有四种:“一曰章,二曰奏,三曰表,四曰驳议。”(东汉蔡邕《独断》)。南朝梁刘勰所著《文心雕龙》也把事务文书与公文的诏策、章表等区分开来,而专辟《书记》篇,其中列举了谱、籍、簿、录、方、术、占、式、律、令、法、制、符、契、券、疏、关、刺、解、牒、状、列、辞、谚等24种文书。辛亥革命推翻帝制,孙中山领导的南京临时政府1912年颁发的公文体式条例,只规定使用五种公文:令、咨、呈、示、状。中国共产党成立以来和根据地、解放区政府所制定的公文规章,其公文种类也只有十几种。新中国建立后,1951年9月29日颁布的第一个公文规章《公文处理暂行办法》,规定行政公文有7类12种,后几经修订,成为现行的13种。综上所述,历代公文规章所规定的公文种类都不包括事

务文书,可见公文与事务文书确实不能等同。

第二种公务文书类别是按使用范围划分,也分为两大类。

(一)通用文书。指各机关、团体、企事业单位普遍使用的文书,包括普遍使用的公文和事务文书。

普遍使用的公文有决定、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函等。各机关、团体和企事业单位都可以对自己职权范围内的重大事项和问题作出决定;对下级机关和有关群众有所告知、要求或部署,都可以发通知、通报、通告等;对上级机关有所汇报或请求,都使用报告、请示;不相隶属机关之间有所商洽和询问等,都使用函,等等。总之,有许多公文种类是普遍使用的,可称为通用公文。由于行政机关使用的 13 种公文几乎包括了通用公文的所有种类,所以一般认为行政公文即通用公文。

在事务文书中,也有许多是通用的。如无论什么单位在一年之始或一项工作之初,都要订计划,而在年底或工作告一段落之后,又要做总结。在进行各项工作时,还常常要做记录、搞调查、发简报、制定规章制度等。计划、总结、记录、调查报告、简报、守则、规定、请柬、介绍信等都是通用事务文书。

(二)专用文书。指各专门机构在各自的专职工作中形成和使用的文书。

国家和社会上的专职机构极多。可以说任何机构都是专职的,因为一个机构管得再宽,也是有分工的,有职权范围的。这样看来,专用文书会数不胜数。而实际上并没有那么复杂。因为大多数机构都是使用通用文书种类,只是内容和作用有所不同罢了。如党、政、军机关使用的文书种类几乎相同,而且国家权力机关,工、青、妇等社会团体使用的文书种类与党、政、军机关使用的文书种类也大体一样。这样,真正专用的文书也就有限了,主要有以下几类:

1. 外交文书。外事机关在外交中形成和使用的文书,如国

书、护照、签证、条约、议定书、照会、备忘录、最后通牒等。

2. 司法文书。司法机关(公、检、法)在执法活动中形成和使用的文书,如起诉书、判决书、裁定书、调解书、笔录等。诉状不是司法文书,而是法律文书的一种。

3. 经济文书。经济管理部门和各种经济实体在经济活动中形成和使用的文书,如广告、合同和各种账簿等。其中的合同虽然一般以经济为内容,但已为各机关、团体和企事业单位普遍使用。

4. 科技文书。理、工、农、医等科技机关、院校、企事业单位在科学、技术活动中形成和使用的文书,如实验报告、技术鉴定书、专利申请书、诊断书等。

讲述公务文书写作的书,很难把各种公务文书都讲到。本书为突出重点,避免繁杂,并希望取得举一反三的效果,在公文中,将讲述13种行政公文的写作;在事务文书中,将讲述8种文书的写作。

第二节 公务文书的作用

公务文书在办理公事中具有极为重要的作用。固然,并非办理任何公事都要形成和使用文字材料,当面交谈、电话联系有时也能解决问题。但多数公务活动都离不开文字工具,因为口头表达不仅有时欠严密,而且口说无凭,需要立字为据。有了文字凭据,才能准确记载,广泛传达,永久保存,查有实据。因此,公务文书是办理公事最重要、最正规、最可靠的工具。对公务文书的这种极为重要的作用古人早有认识。《周易·系辞(下)》说:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契,百官以治,万民以察,盖取诸夬。”书契即文字,夬是明确决断的意思。这段话是说文字可以用来明确决断百官万民之事。

公务文书种类繁多,各有各的用处。总括起来,主要有以下作用。

一、实施领导

党、政、军领导机关和各群众团体、企事业单位的领导机构的首要任务是对所属部门及群众实施领导,即率领和引导大家朝正确的方向前进,以达到预期的目标。而这种领导又主要靠制定行之有效的方针、政策和措施,并贯彻落实。要把这些大政方针准确而严密地传达下去,成为人们行动的指南、工作的依据,就要形成文字,写成公文。

中国共产党是我国社会主义事业的领导核心。党实施领导,传达贯彻其路线、方针、政策的重要工具是党的机关的公文,如决议、决定、指示等。在党的领导下,国家各级行政机关在行政管理工作中发挥各自的领导作用,形成决定、通知等行政公文,传达贯彻党和国家的方针、政策。各人民团体和企事业单位,为落实党和国家的方针、政策,为搞好本组织、本单位的工作,也要对重大问题、重要工作做出决策,同样用决定、通知等公文传达实施。

二、规范行为

国有国法,党有党规,各单位、各部门也要有规章制度。没有规矩准绳,什么工作也难以做好。所以制定并不断完善法律、法规和规章是各领导机关的重要职责。这些规范人们行为的法律、法规和规章制度更需要有明文规定,即形成各种规范性文书。

法律、法规和规章制度以及发布实施它们的命令(令)、通知,是公务文书的一个重要组成部分。这些明文规定,使人们有法可依,有章可循,起着规范人们行为的巨大作用。

三、办理公务

各种机构和组织除了实施领导、规范行为之外,还有许多公务要办理。如制订计划、布置工作、表彰先进、批评错误、任免人员、签订合同、请求上级机关指示和批准、答复下级机关的请示事项,与不相隶属机关商洽工作等等。

办理上述公务形成和使用的文书是大量的。通知、通报、请

示、批复、计划、合同和各种信函等都是在办理公务中经常使用的。

四、交流信息

毛泽东同志在《党委会的工作方法》中曾经指出,党委各委员之间要“互通情报”,即要把彼此知道的情况互相交流,而不能像老子说的那样“鸡犬之声相闻,老死不相往来”。在跨入信息时代的今天,这种信息交流,对上下左右机关和单位之间来说,更具有普遍的重要意义。它能为各行各业搞好工作提供必要的信息和经验。

许多公务文书发挥着信息交流的作用。如某些通报、通知、通告向下级机关传达重要精神、情况和需要周知的事项;报告向上级机关汇报工作,反映情况;各种简报等于内部新闻,既可进行纵向的也可进行横向的信息交流。

五、记载活动和事项

有些个人、家庭和家族都有记事的习惯和传统。各机关、团体和企业单位对自己开展的重要活动和其他重要事项更应有所记载。这种记载对查证事实、总结工作、了解其历史和沿革等都是十分必要的资料。我国自古重视史官记事,早在夏、商、周三代已设有大史、小史、内史、外史、左史、右史等记事官,因而左丘明、司马迁和班固等才有可能写成《左传》、《史记》、《汉书》等那样记事记言都颇为翔实的史书。

各种公务文书都具有记载作用,它们载明了党和国家及一切社会组织的方针、政策和活动等。其中有一部分是专门或主要起记载作用的,如记录、笔录、日志、大事记等。

六、进行宣传和教育

公务文书还是进行宣传教育的重要工具。许多公务文书向广大干部和群众宣传党和国家的方针政策,宣传典型经验和先进事迹,起着统一思想、提高认识、鼓舞信心的作用。而且重要公文,还是报纸、广播、电视等传媒进行宣传教育的依据。