

SHIYONG WENBEN XIEZUO CONGSHU

实用文本写作丛书

公务员文书写作

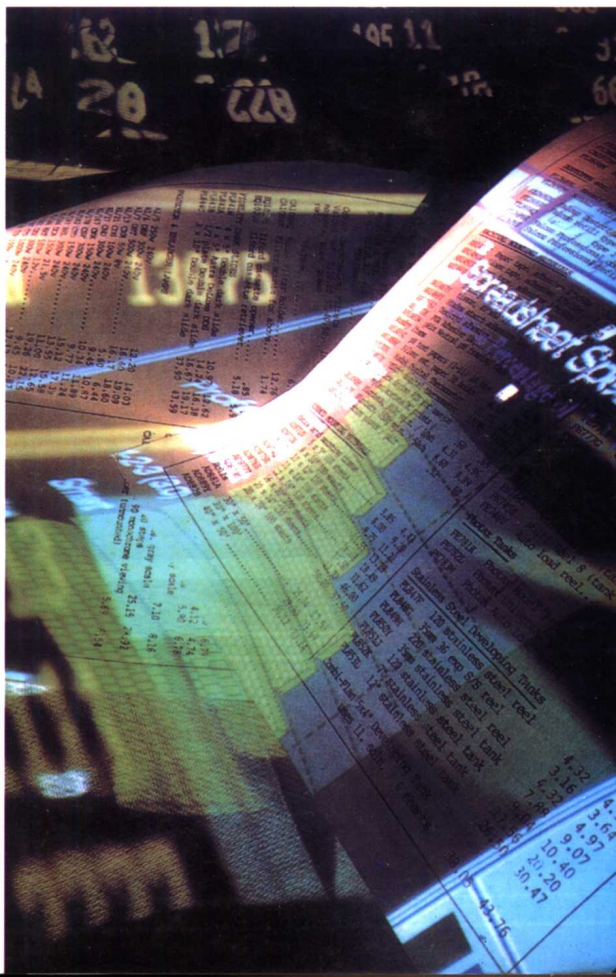
谭荣尧 主编

GONGWUYUAN

WENSHU

XIEZUO

杭州大学出版社



383
26

实用文本写作丛书

公务员文书写作

谭荣尧 主编

杭州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员文书写作/谭荣尧主编. —杭州:杭州大学出版社,
1999. 3

(实用文本写作丛书)

ISBN 7-81035-577-5

I. 公… II. 谭… III. 公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 08213 号

公务员文书写作

谭荣尧 主编

*

杭州大学出版社出版发行

(杭州天目山路 34 号 邮编:310028)

*

杭州大学出版社电脑排版部排版

浙江上虞印刷厂印刷

850 毫米×1168 毫米 1/32 9.5 印张 235 千字

1999 年 3 月第 1 版 2000 年 5 月第 3 次印刷

印数:9001—12000

ISBN 7-81035-577-5/G·310

定价:14.00 元

序

建设一支高素质的专业化国家机关干部队伍,是适应社会主义市场经济发展,不断完善公务员制度的迫切需要。一名合格的国家公务员,需要在政策水平、思想理论水平以及解决实际问题的能力、写作能力等方面,都具有良好的素养,而写作能力则是公务员必备的基本功,高效、高质量地完成各种公文写作是公务员的重要任务,对于提高党政机关工作效率和管理水平,至关重要。

公文是党政机关在处理公务和行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家的方针、政策,依法行政的重要手段,是联系上下左右、沟通方方面面的重要工具,是指导下级机关和人民群众社会活动的重要依据。公文写作既需要掌握一般写作的共性知识,又需要了解公文应用性体裁的一些写作特点、要求和方法;公文必须保持庄重的形象,其格式必须统一、规范,版面必须庄重、大方,以维护和体现党和政府的严肃性和权威性。

为适应形势的发展,进一步提高党政机关办文质量,促进公文写作的规范化、制度化,浙江省政府办公厅组织人员编写了这本教材。参加本书编写的同志,在机关工作多年,有较扎实的公文写作功底和理论水平。本书阐述一般公文写作原理和写作基础知识,又以文体写作为重点,把一般写作原理与知识融于各种公文实用文体,阐述各种文体的写作个性,力求简明扼要,突出实用性。本书的选体,在内容上,注重现实针对性与理论综合性,少而精、简而明;在结构上,注重规范与严整,基本上按照章、节、目的教材模式编

著，篇章结构有较为严密的内在逻辑联系，并加大了案例文、事例分析在全书结构中的比重。

随着国家经济体制、政治体制以及干部人事制度改革的不
断深入，新的形势和任务，使党政机关的工作面临许多挑战，也对公文写作提出了新的更高的要求，我们希望这本《公务员文书写作》能为大家的工作提供一点帮助，发挥它应有的作用。

蔡惠明

1999 年 2 月

目 录

第一篇 公文基础知识

第一章 公文概述	(3)
第一节 公文的概念与分类	(3)
第二节 公文的特点和作用	(5)
第三节 公文的行文关系及规则	(9)
第二章 公文要素	(17)
第一节 公文的主旨	(17)
第二节 公文的材料	(20)
第三节 公文的结构	(23)
第四节 公文的语言	(28)
第三章 公文写作过程	(36)
第一节 准备	(36)
第二节 构思	(39)
第三节 起草	(41)
第四节 修改	(43)
第四章 公文格式	(48)
第一节 公文的一般格式	(48)
第二节 公文的特殊格式	(58)
第三节 公文的电传格式	(64)
第四节 公文的印刷格式	(68)
第五章 公文审核	(69)
第一节 公文审核的内容	(69)

第二节	公文审核的程序方法	(71)
第三节	公文审核应注意的问题	(73)

第二篇 常用公文写作

第六章	指挥性公文	(77)
第一节	命令(令)	(77)
第二节	指示	(85)
第三节	决定	(87)
第四节	决议	(93)
第五节	通知	(98)
第六节	意见	(106)
第七节	批复	(111)
第七章	知照性公文	(115)
第一节	公告	(115)
第二节	通告	(117)
第三节	通报	(121)
第四节	函	(128)
第八章	报告性公文	(134)
第一节	议案	(134)
第二节	报告	(138)
第三节	请示	(146)
第九章	记录性公文	(152)
第一节	会议记录	(152)
第二节	会议纪要	(156)
第三节	大事记	(162)
第四节	电话记录	(167)
第十章	法规性公文	(170)
第一节	概述	(170)

第二节	条例·····	(173)
第三节	规定·····	(181)
第四节	细则·····	(186)
第五节	办法·····	(193)
第六节	其他法规性公文·····	(196)

第三篇 一般公文写作

第十一章	事务性公文·····	(215)
第一节	计划·····	(215)
第二节	总结·····	(218)
第三节	简报·····	(220)
第四节	调查报告·····	(222)
第五节	述职报告·····	(225)
第十二章	专业性公文·····	(227)
第一节	新闻报道·····	(227)
第二节	经济合同·····	(236)
第三节	法律文书·····	(245)
附录一	国家行政机关公文处理办法·····	(275)
附录二	中国共产党机关公文处理条例·····	(283)
后 记	·····	(294)

第一篇

公文基础知识

第一章 公文概述

第一节 公文的概念与分类

一、公文的概念

公文,即公务文书的简称,属于应用文。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、企事业单位为处理公务而形成的文字材料。狭义的公文,是指党政机关处理公务时所使用的公文。按照中共中央办公厅 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》)和国务院办公厅 1993 年 11 月 21 日修订的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)的规定,党政机关公文的概念应是:党和政府机关在处理公务和行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书,是传达贯彻党和国家的方针政策,发布行政法规和规章,施行行政措施,请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况,交流经验的重要工具。这一概念可从以下四个方面去解释:

(一)公文出自于党政机关。公文是党政机关和行政管理部门在处理公务和行政管理过程中形成和使用的文书,是用以办理公务的,不同于办理私人事件的个人文书。

(二)公文一旦发布实施,就必须执行。由于党政机关是依据党和国家有关法律、章程、条例、决定所建立的正式组织,它所发布的

公文体现制作单位的法定权威和意志,有关单位和部门必须遵照执行,也就是它的合法效用和行政效力。

(三)公文是一种组织领导和行政管理的工具。党政机关和行政单位或部门,通过公文管理党务、政务、组织工作,或传达党和国家方针政策,或发布行政法规和规章,或汇报工作、请示问题、商洽工作、交流经验等等。

(四)公文必须按照法定的体式和程序进行撰写、处理。公文与各种文章、文学作品、科技资料等有所不同,它有法定的体式,需要经过一定的处理程序,而且只能在特定范围内使用。

二、公文的种类

《条例》规定,党的机关公文共有 14 个文种,即决议、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;《办法》规定,国家行政机关公文共有 13 个文种,即命令(令)、议案、指示、决定、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要。这些公文,从不同的角度,按不同的标准,可以划分出不同的类型。

(一)按其行文方向,可分为上行文、下行文、平行文。上行文是指下级机关向上级机关报送的公文,如请示、报告、议案。下行文是指上级机关向所属下级机关的行文,如命令(令)、决定、指示、公告、通告、通知、通报、批复、会议纪要。平行文是指同级机关或不同隶属机关之间的行文,如函等。通知、会议纪要有时也可作为平行文。

(二)按其时限要求,可分为特急公文、急办公文、常规公文。公文内容有时限要求,需迅速传递办理的,称紧急公文。紧急文件可分为特急和急件两种,紧急电报可分为特急、加急、平急三种。紧急公文应随到随办,时限要求越高,传递、办理的速度也就要求越快,但要“快中求准”。随着社会的发展,对公文的时效要求越来越高,即使常规公文,也应随到随办,以提高办公效率。

(三)按其机密程度,可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文。绝密、机密、秘密公文又称保密文件,是指内容涉及党和国家的机密,需要控制知密范围和知密对象的文件。文件的密级越高,传达、阅办、保管的要求也越严。文件密级的划分要十分慎重,应按照保密法的有关规定,力求准确、恰当。

普通公文也称非保密文件。但普通公文大多属于“内部文件”,并非任何人都可以传阅。有些需要通过传播工具向社会公布周知的,也应注意内外有别,把握传播的时机。

第二节 公文的特点和作用

一、公文的特点

(一)法定的权威性。公文的权威性,来自它的制发机关的权威性和合法地位。领导机关发布的决定、指示、批复等,有领导权威;权力机关发布的法律、条例等,有法律权威;政府机关发布的命令、通告、指示等,有指挥权威。

我国的领导机关是中共中央,即中国共产党中央委员会及其各组成部门;最高国家行政管理机关是国务院,即中央人民政府及其各组成部门。地方党政机关大致分为省、市、县、乡四级,即省、市、县、乡党委、人民政府及其所属各部门。从中央到地方各级党委、人民政府及其所属各部门在领导、决策和行政管理中,严格遵循层次管理的原则,即下一层次从属于上一层次,下一层次必须服从上一层次的领导和指挥,地方必须服从中央。从中央到地方,各级党政机关和管理机构所制发的下行公文,都是本机构法定权力的象征,下属机构必须严格贯彻执行。因此,这类公文必然具有法定的权威性。

(二)特定的效用。公文具有特定的效用。即它总是为了现实

的特定工作,或为了完成特定的现实任务而作。这种特定效用又叫现实执行效用,简称现行效用或时效。公文不像一般文章,可以随意有感而发,而必须针对公务活动中的具体情况,适时提出解决问题的意见、方案、办法或作出明确的规定、说明、解释,以保证公务活动的顺利开展。可见,公文的效用具有一定的时间性,没有一份公文是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献的价值,但从总体上说,它还是着眼于现实效用,它在现行工作中形成,在现行工作中使用,为推动现行工作服务。一旦某项工作完成了,该项工作中形成并使用的公文的作用也随之结束,将它们立卷归档之后,即转化为档案,对今后工作起参考、凭证作用,其它文章或作品不一定受此限制。

就每份具体的公文来说,它的时效长短也不等。有的长达几十年,如法律性文件、长远规划、结论性的决议等;有的公文时效又很短,如月份计划、具体事项的通知等。有的公文对时效有明确的规定,如三年计划、五年计划、上半年总结;有的对时效又无明确规定,如某些政策性指示、规章、办法等。究竟它的时效能有多长,事先无法明确规定。

(三)规范的体式。公文的体式,是格式、用纸、装订以及各种标记等内容的统称。《条例》和《办法》都单列一章对公文格式作了原则的规定,国家技术监督局发布的《国家机关公文格式》和《发文稿纸格式》又作了明确、具体、详尽的规定。这就是说,公文体式有国家统一的规范,它不同于普通文章,特别是文学作品。普通文章或文学作品在形式方面往往刻意求新,不仅追求新的意境,也追求新的形式,不然则无人问津。而公文则要求公文制发者或者制发单位,共同遵循规范的格式。比如,《条例》和《办法》对公文的发文机关、份号、密级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、印章、成文日期、附注、主题词、抄送机关、印发机关和时间等书写、印刷格式都有明确的规定,不能标新立异。这是公文的

性质所决定的。

(四)严格的程序。公文办理有严格的程序,《条例》和《办法》对之都有明确规定,不能随心所欲。公文办理分收文和发文。收文包括公文的签收、登记、拟办、请办、分发、传阅、承办和催办等程序。发文包括公文的起草、校核、审批、办理、登记、印制和分发等程序。这些程序不能随意省略和颠倒;行文也有一定的方式和规则,不能乱发乱送,违反制度。

二、公文的作用

公文作为党和国家具体领导和管理党务、政务,机关之间相互联系和处理工作的一种工具,其主要作用有以下几个方面:

(一)领导与指导作用。公文是传达贯彻落实党和国家方针、政策及各项指令的有效形式,也是上级领导机关对下级机关进行领导与指导的一种工具。对上级领导机关来说,公文起着记录和传达领导意图的作用。上级机关对某项工作有什么想法、意图,作出了什么安排,见诸文字,形成公文,发给下级,要求下级认真贯彻执行,这就是一种领导作用。对下级机关请示的问题表示看法和态度,提出指导性的意见和措施,批复下级,这就是指导作用。这种领导与指导作用,最主要的体现,又是党的政治领导和政策指导。中国共产党是执政党,党在国家政治生活中的领导地位,是宪法明确规定了的。党的领导机关,通过制订和发布各项方针、政策、指示、决定、决议等,对各个方面的工作实行政治领导。党的领导机关发布的文件虽然不是法规,但它是法规的指导思想和政策依据,具有领导和规范性质,人人都得贯彻执行。政府机关也经常通过制定各种政策措施,领导与指导社会各方面的工作;业务主管机关也经常通过发文件,领导与指导所属业务部门的工作。因此,公文体现了各级党政机关、行政单位或部门在各种行政管理和公务活动中的领导和指导作用。

(二)联系知照作用。公文是机关间联系工作、协调行动的重要

手段。不同机关通过公文这一桥梁和喉舌，可以起到交流思想、沟通情况、接洽工作的联系知照作用。比如，上级机关通过指示、通知等，指导下级如何开展工作；下级执行指示时，遇有需上级解决或批准的事项，则请示上级，上级经过研究，又用批复将结果回复下级。这样使上下级机关之间得以保持联系，互通信息，从而正常地有秩序地进行工作。

有的公文，如布告、通告、通报等，一般是自上而下地传达事项，阐明意义，有启示、晓谕、动员的意味，实际也是一种联系和知照作用。有的公文，抄送机关与公文涉及的事项关系不很大（特别是有些抄送范围广泛的公文），主要是起联系知照作用。有的涉及面广，对有关单位也有参考价值的批复，在适当范围加以公布，实际也起着联系知照作用。甚至有的反映情况的简报，适当地抄送或下发，让有关单位和人员了解，这也是一种联系知照作用。

（三）宣传教育作用。党政领导机关发出的方针政策性的重要文件，常常不单是传达政策意图，告诉人们怎样做，而且要说明为什么要这样做。它既是做好工作的重要依据，也是进行宣传教育的极好教材。像传达党和国家的方针、政策，部署工作的指令、指示、批转、通知、决定、决议等，有的本身就是方针、政策，有的则是方针、政策的具体化，它们对提高广大干部、群众的认识，统一思想，有十分积极的作用。这种宣传教育作用在下行文中表现得特别明显。

（四）凭证依据作用。从总体上说，公文就是为阐明、传达制发机关的意图，使收受机关和其他收受对象有据可依而制发的。也就是说，它本来就是因为凭证依据的需要而出现的。因此，可以这样说，凭证依据作用是公文最基本的作用。没有这种作用，也就谈不上其它方面的作用了。

党政各级机关，根据严密的组织原则，构成严密的组织系统。公文则是他们按照党和国家的统一意志，协调行动的依据和凭证，

起着“立此存照”的作用。下级机关根据上级的命令、指示、决议、批复、计划开展工作；上级机关凭藉下级的报告、请示，有针对性地处理回复、解决问题；平行机关之间也根据来文机关的公函、通知，协调配合，统一行动。离开了公文的凭证作用，机关将无所适从，难以有条不紊地协调运转。

上面所讲的，只是公文的主要作用。实际上，一种公文的作用并不是单一的，往往同时具有几种作用，我们应该结合起来予以认识和理解。同时，上述几种作用，都说的是公文的现行效用。一份公文，一旦它的使命已经完成，或者说它的内容已经过时，它从现行公文变成历史文献时，仍然具有可供查考的历史凭证作用。

第三节 公文的行文关系及规则

一、公文的行文关系

行文关系，是各级党政机关、各个部门和单位之间的组织关系和业务关系在公文运行中的体现。机关部门、单位之间的相互关系，一般可分为同一系统上下级之间的相互隶属关系，上级主管业务部门与下级业务部门之间的业务指导关系，同一系统的平级机关之间以及同一机关各部门之间的平行关系，不同系统的机关、部门之间不相隶属关系。行文关系是根据行文单位各自的隶属关系和职权范围确定的。

建立正确的行文关系，遵守必要的行文规则，有助于机关、部门、单位维护正常的领导和管理，避免行文混乱，防止“公文旅行”，克服文牍主义，提高工作效率。

一定的行文关系，规定和约束了公文按照一定的方向运行，通称为行文方向。行文方向是行文关系的反映。行文方向分为上行文、平行文和下行文。在具体行文中，根据组织关系和工作需要，可