

政协公文写作读本

崔达成编著

延边大学出版社

政协公文写作读本

崔达成 编著

延边大学出版社

责任编辑:珊 佳

封面设计:丁建军

责任校对:高 空

版式设计:杨 萍

政协公文写作读本

崔达成 编著

延边大学出版社出版

(吉林省延吉市延边大学院内)

天津市武清开发区腾龙印业有限公司印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:6.75

字数:150 千字 印数:3000

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 5634 - 1616 - 1/I·172

单 价:16 元

序 言

陈福顺

崔达成同志编写的《政协公文写作读本》，我粗读了一遍，受益匪浅。《读本》的出版发行，对政协机关干部学习政协公文写作知识，提高公文写作水平，是一件很有意义的事。

崔达成同志多年在中共天津市委和市政协机关从事文字工作，积累了丰富的写作经验，《政协公文写作读本》便是其实践经验的概括和总结。《读本》既反映了机关公文写作的一般规律，又体现了政协公文写作的特殊要求，充分展示了崔达成同志在公文写作研究方面取得的新成果，生动写照了他对文字秘书这门科学孜孜以求的钻研精神，是很令人钦佩和值得称道的。

《读本》对主要公文文种的写作方法和要求，作了比较详尽的概括和介绍。同时，在无他山之石可资借鉴的情况下，对有关政协常用公文，如“意见建议”、“专题调研报告”、“委员发言材料”、“政协提案”、“政协建议案”、“政协信息类公文”和“常委会工作报告”的写作方法，也从适宜的角度，进行了较为完整的总结、归纳。概言之，《读本》有四个较为明显的特点：一是知识性。《读本》对公文的特征、种类、行文关系等基本知识和写作的基本要求作了全面、具体的介绍，读后给人一种开卷有益的感受。二是系统性。既有公文写作的总体要求，又有公文写作的具体要领；既讲了写作知识，又讲了如何修改公文，对写作的必备条件，调研、资料储备等方法也作了介绍。三是实用性。《读本》对各类公文的结构安排、写作方法和要求介绍的比较详尽，较之一般的公文写作读本，更多地融入了作者本人的实践经验和技巧，有的可拿来就用，有较好的实

用价值。四是通俗性。综观全篇,深入浅出,通俗易懂,行文流畅、文风朴实,适用于熟悉公文的同志阅读,也适用于不太熟悉公文的同志学习。

目前,对政协公文写作研究虽有人涉猎,但尚缺乏系统地归纳,更无成型的书稿付梓。崔达成同志在这方面作了有益的尝试,取得了值得重视和难能可贵的成果。由于政协公文写作研究还是一个新的课题,难以短时间内就提炼、概括得尽善尽美,这个《读本》需要在实践的过程中,不断完善和提高。相信假以时日,将其作为政协机关干部培训之适用教材,将是崔达成同志为政协机关建设特别是提高干部业务素质做出的一大贡献。

政协公文写作读本

目 录

序 言	(1)
第一章 公务文书的概述	(1)
第一节 公务文书的概念和特点	(1)
第二节 公务文书的种类	(3)
第三节 公务文书的作用	(5)
第四节 公务文书的行文规则	(7)
一、关于上行文	(7)
二、关于下行文	(8)
三、关于平行文	(9)
四、关于联合行文	(9)
第五节 政协公文的概述	(10)
第二章 政协公文撰写的一般要求	(14)
一、主题要明确	(14)
二、观点要正确	(16)
三、材料要丰富真实	(16)
四、观点、材料要统一	(18)
五、位置、角度要选好	(19)
六、要求要可行	(19)
七、结构要严谨	(20)
八、语言要朴实	(22)
九、文字要准确、简练	(23)
第三章 政协公文的写作要领	(24)
第一节 关于意见建议的写作	(24)

第二节	关于调研报告的写作	(33)
第三节	关于“委员发言”的写作	(44)
第四节	关于政协提案的写作	(47)
第五节	关于政协建议案的写作	(52)
第六节	关于政协信息公文的写作	(56)
第七节	关于请示的写作	(68)
第八节	关于批复的写作	(74)
第九节	关于通知的写作	(76)
第十节	关于通报的写作	(85)
第十一节	关于报告的写作	(88)
第十二节	关于决定和决议的写作	(90)
第十三节	关于工作简报的写作	(94)
第十四节	关于工作经验的写作	(102)
第十五节	关于工作总结的写作	(112)
第十六节	关于工作计划的写作	(116)
第十七节	关于会议纪要的写作	(120)
第十八节	关于政协常委会工作报告的写作	(124)
第十九节	关于公务函件的写作	(129)
第四章	公文的审修	(132)
第一节	修改公文的主要方式和技巧	(132)
第二节	公文的政策性审修	(135)
第三节	公文的政治性审修	(139)
第四节	公文的事务性审修	(142)
第五节	公文观点材料统一性的审修	(145)
第六节	公文结构的审修	(148)
第七节	公文的文字审修	(159)
第八节	公文格式的审修	(168)
第九节	公文修改、校对符号	(169)

第五章 政协公文格式	(171)
第一节 公文格式和附加标记	(171)
第二节 政协公文样式	(176)
第六章 写好政协公文的条件	(187)
第一节 熟知人民政协理论,增强统战意识	(187)
第二节 掌握调查研究这项基本功	(190)
第三节 广泛收集、储备资料	(195)
第四节 领会领导意图,作好撰写公文的各项准备工作	(198)

第一章 公务文书的概述

第一节 公务文书的概念和特点

公务文书简称公文。在现代的中国，它是各级机关和企事业单位处理各项公务时使用的一种带有特定格式的文字材料。上级党政机关领导和指导下级部门的工作，主要是以行文和会议的方式来实现的，所以，公文是党政机关一项不可替代的重要工作。公文区别于其他文体的主要特征有以下两点：(1) 由法定的作者制定并发布。即公文是依据一定的法律成立并具有一定的法定职责范围的组织和个人，根据宪法和法律制定并发布的。它不是任何个人未经批准或授权的随意行动。各级党政机关、人大、政协机关、企事业单位都是依法成立的组织，因此，这些单位用于指导工作的文件和其他形式的公文，都具有法定的权威性和约束力。(2) 有特定的格式。公文的格式主要含结构，格式安排和各种附加的标记等。结构包括标题、正文、落款等。格式包括文件的刊头、行文体例等；附加标记包括发文字号、密级、阅读范围和印制时间、份数、主题词等。对机关特别是高级机关来说，公文的体式有严格的规定，一般应保持相应稳定的体式要求，不能随意更改。如刊头一旦确定，在一个比较长的时间内就不宜变动。

公文除去上述两个最基本特征外，还有其他一些特点，主要有 5 个方面：(1) 思想性和政策性。公文是传达贯彻党和国家的方针、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，报告情况，交流经验的重要工具。公文的上述性质和作用，无一不体现出较强的思想性和政策性。政策、法令中的政策性是不言而喻的，就是事务性的请示和答复问题，往往也是和政策紧密相联的。实际上，没有任何思想性和政策性的文件，在现实的社会政治生活中是不存在的。（2）针对性。任何形式的公文，都是针对某一特定情况而产生出来的，因而它具有较强的针对性。一是表现在下发的文件上。任何向下印发的文件，总是针对某一问题而产生。既要提出问题，又要提出解决问题的办法和具体要求。二是表现在报告情况，交流经验上。报告情况一般是根据领导的批示和要求来进行的；用于交流经验的有关文字材料，往往也是针对面上普遍存在的问题或为了推动某项工作产生的。（3）综合性。领导机关处在总揽全局，指挥各方的位置，这就决定了党政领导机关公文内容的广泛性和多样性。为保证公文内容的准确、可行，公文制发部门必须做好与各要求行文单位的协调、沟通工作，从全局的角度认真搞好综合，保证公文的质量。（4）郑重性和严肃性。党政领导机关公文涉及重要决策和有关规定，下属部门必须认真学习并贯彻落实。因此，行文部门的领导和工作人员必须高度负责，来不得半点马虎。（5）保密性。许多公文内容只能在一定范围内公开，范围之外的人员不得阅读和处理。保密是公文有别于理论文章、文艺作品、新闻报道等文体的重要特点之一。

公文的两个基本特征和上述五个特点，是一篇公文同时具备的。其他文字材料，可能也具备其中的一两个特点，如杂文也有较强的针对性和思想性，但它并不具备公文的两个基本特征和保密性等特点，因此，它不是公文。其他一些广义上的公文，如工作总结、经验材料、工作简报、调研报告等，在缺乏完整的公文

格式的情况下，有的也不能当作公文。比如：某一单位的经验，虽然是用于公务的文字材料，但并不是严格意义上的公文，只有在被上级认可后，以组织的名义，用“通知”或其他文种的形式加以转发后，由于具备了公文的两个基本特征，才能成为名副其实的公文。

第二节 公务文书的种类

公文的种类非常广泛，任何一个单位都可以根据工作需要，制发有关公文。性质不同的单位可以有许多专用文种。如，经济公文中的合同、协议、广告等；司法公文中的起诉书、判决书、公证书等；外交公文中的声明、照会；政协公文中的意见建议、提案、专题调研报告等。还有一些任何单位都经常使用的通用文种。如，请示、报告、通知、总结、计划、会议纪要、主持词、开幕词、闭幕词等等。由于各单位工作性质、职责范围的差异，在运用公文的种类上也存在着不同。除一些基本的、通用的公文种类任何单位都必须使用之外，还有的公文种类被一些单位侧重使用。在一般的情况下，同类部门使用的公文种类比较接近，如上级党政机关和下级党政机关；大型企业和中小型企业等。部门的差异性越大，公文种类使用的差别也就越大。如人大机关和政协机关，外交部门和基建部门；军事院校和国营商店等单位的公文种类的运用就有着许多差别。但从公文的总体性质上划分，不管是什么性质的单位，其公文类别都是大体相同的。（1）从性质上分，可分为法规性文件和行政性文件。（2）从保密程度上分，可分为绝密文件、机密文件、秘密文件和内部无密级文件以及公

开发布的文件。(3)从紧急程度上分,可分为“特急件”、“急件”和无注急公文。(4)从阅读范围上分,可分为省军级文件、地师级文件、县团级文件和传达到广大群众的文件。

1987年2月18日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》中规定的公文主要种类有10类16种。1993年进行了修订,确定公文种类为12种。1996年5月3日,中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》在公文种类上出现了一些变化。主要是结合党的公文的特点,删除了命令、令、指令和布告、公告、通告共2类6种。新增了意见、公报、条例、规定,共确定公文种类14种。

1、决议,用于经会议讨论通过的重要决策事项。

2、决定,用于对重要事项作出决策和安排。

3、指示,用于对下级机关布置工作,提出开展工作的原则和要求。

4、意见,用于对重要问题提出见解和处理办法。

5、通知,用于发布党内法规、任免干部、传达上级机关指示、转发上级机关和不相隶属机关的公文、批转下级机关的公文、发布要求下级机关办理和有关单位共同执行或者周知的事项。

6、通报,用于表彰先进、批评错误、传达重要精神、交流重要情况。

7、公报,用于公布发布重要决定或重大事件。

8、报告,用于向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议,答复上级机关的询问。

9、请示,用于向上级机关请求指示、批准。

10、批复,用于答复下级机关的请示。

11、条例，用于党的中央组织制定规范党组织的工作、活动和党员行为的规定制度。

12、规定，用于对特定范围内的工作和事务制定具有约束力的行为规范。

13、函，用于机关之间商洽工作、询问和答复问题，向无隶属关系的有关主管部门请求批准等。

14、会议纪要，用于记载会议主要精神和决定事项。

第三节 公务文书的作用

公文的作用，概括地说有以下几点：

一、具有法规和行政约束作用。如国家和法律部门下达的“法律”、“法令”、“命令”、“指令”、“公告”、“通告”等等。这些都具有很强的法律依据和行政法规作用，在其有效的时间和范围内，人人必须遵守。

二、具有领导和指导下级工作的作用。上级机关时常通过“决定”、“决议”、“通报”、“通知”“意见”“指示”等公文形式，对下级工作实施领导和指导。

三、具有请示和回复作用。下级部门可以通过公文形式，向上级部门请示、报告、反映问题、提出建议。上级部门也可以使用公文形式，对下级的请示、报告，作出批复和提出意见。

四、具有联系公务的作用。除有隶属关系的上下级单位的公务联系之外，还包括与同级部门和不相隶属的上级单位和基层单位互通情况，商洽有关问题的作用，如通过“函”的形式，互相了解情况、请求支援等。

五、具有宣传教育作用。许多公文既有法规和行政约束作用也同时兼有对人民群众的宣传教育作用。如《关于加强计划生育工作的决议》，既是要求下级部门必须认真执行的决定，同时对提高人民群众重视计划生育工作也会发挥宣传教育作用。还有一些公文主要是起宣传教育作用的。如关于某项工作的宣传提纲等。

六、资料作用。任何公文发挥了它的现实作用之后，经过一定的时期，就会变为历史资料。把公文按不同种类储存起来，对于研究政策的沿革和为领导提供服务等方面都将发挥较好的作用。

公文除具有上述作用之外，视其不同的内容，还有一些特定的作用。主要有：（1）决策作用。如《中共中央关于经济体制改革的决定》，这个决定对进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革，更好地开创社会主义现代化建设的新局面等方面有重大的决策作用。（2）沟通信息作用。随着信息化时代的到来，领导机关和企事业单位十分注意信息工作。各种信息刊物、资料大量涌现。这种内容的公文显然对于领导掌握信息具有着十分重要的作用。（3）交流经验作用。以点带面推动全盘是领导的工作方法之一。公文中的典型经验材料，无疑能起到交流经验的作用。比如，改革试点工作中形成的经验材料就为各项改革工作提供了有益的经验，有效地推动了改革的深入发展。（4）对比分析作用。许多公文可以起到这种作用。如，我们通过对各种历史的和现实的数据资料、正反两个方面的经验材料进行分析对比，就可以更好地认识事物、决定取舍。

第四节 公务文书的行文规则

公文的行文主要有上行文、下行文、平行文三种。上行文即下级机关和单位向上级机关和单位报送的各类公文。主要包括请示和情况报告两种。除此之外还包括经验材料、工作简报、数字统计和各类报表等。平行文即不相隶属的上下级机关、同级机关、同类部门、单位之间相互递送的各类公文。一般多以“函”的形式出现。下行文，是上级机关和单位向下级机关和单位发送的各类公文。如“决定”、“决议”、“指示”、“意见”、“通知”、“通报”等等。

处理行文关系应注意以下问题：

一、关于上行文

上行文一般不得越级。特别是请示类的上行文，更不得随意越级。其处理的基本原则是逐级请示，即向主管本级工作的上一级领导机关和部门请示。如上一级机关权限不够，难以作出明确答复，再由上一级机关逐级向上请示，下级不得越级请示。上行文也不能“多头请示”不能在向直接上级请示的同时向更高的上级机关或者向同一级别的两个以上的上级机关请示同一问题。越级请示和多头请示，既容易影响正常的领导关系，又容易出现多头批复，造成工作的被动。但在特殊的情况下，下级可越级行文。这些情况是：（1）因特殊工作需要，由更高的上级机关或上级领导指定越级请示、报告的；（2）下级部门和单位对直接上级的决定、决议持反对意见，经反映无效需越级反映意见的；（3）突发事件和紧急事项；（4）揭发直接上级工作上和其他方面存在

问题的公文。报告类公文，一般也不应越级，但需要各级领导都了解的，下级可以多级向上行文。

处理上行文，还应注意下列各点：(1) 不论是“请示”、“报告”或其他公文形式，下级在越级报告时均应抄报直接上级；(2) 上行文不必抄送下级。特殊情况，如行文内容直接是下级部门反映的问题可抄送该部门，但一般不能扩大范围；(3) 上报的公文，如有关方面意见不一致，要如实地在文件中加以反映。(4) 上行文一般要经过秘书部门转报分管领导，领导同志明确要求直送的，可直接向该领导行文。

二、关于下行文

下行文即上级机关和单位向所属下级机关和单位的行文。下行文分为逐级行文、多级行文和一贯到底行文。逐级行文，包括上级对下级请示的“批复”，以及印发“通报”、“通知”等。通知可先发至直接下级部门然后再由直接下级部门视情况逐级下发。下行文对多级行文有严格的限制，主要根据公文内容确定。有的需要几层下级部门同时都掌握的可以多级向下行文。如需要广大群众直接了解的内容，可以由上到下直接行文到基层单位，传达到群众。

处理下行文应注意下列各点：(1) 在一般的情况下，“条条”不对“块块”行文，特别不能下发指令性公文。但确因需要，可行业务指导性公文和其他情况通报之类的公文；(2) 下行的文件，未经上级主管部门批准，下级部门不能随便翻印，特别是密级程度较高的文件，更不得随便翻印。但有关业务材料可以翻印。经上级批准同意翻印的，应按要求印数翻印，不得滥印；

(3) 一级机关的职能部门一般不要直接对下级单位行文，根据领导授权和有明文规定的方可对下级单位直接行文；(4) 重要的下行文应当抄报上级机关。

三、关于平行文

平行文由于其性质所决定，除同级机关互相交换的有关资料性文件外，其他公文在行文时要审慎从事，要用协商的口吻，语言要适当，不卑不亢。应当使对方有一种平等感。这样才有利于解决问题，推动工作。

四、关于联合行文

联合行文是由上行文和下行文派生而来。联合行文分为联合上行文和联合下行文。即下级几个部门联合对上行文和上级几个部门联合对下行文。联合行文必须在协商一致基础上进行。应注意下列各点：(1) 联合下行文，在联合行文部门的意见不一致时，一律不能各自向下行文；(2) 联合上行文，在联合行文部门的意见不一致时，一般应继续协商，在达成协议的基础上再行文。如情况特殊必须行文时，应注明不一致的意见；(3) 联合行文的部门，一般来说应当是同级机关；(4) 应尽量减少党的机关和行政机关联合行文，非如此不可的，应经双方机关领导人会签批准。