

③5 公文素质培养



新世纪 接班人素质培养

青少年出版社

新世纪接班人素质培养

(35)

江苏工业学院图书馆
藏书章

青少年出版社

目 录

第一章 公文的概念

概念	(1)
----------	-------

第二章 公文的历史沿革

我国古代行政文书的发展	(4)
形成期	(4)
发展期	(5)
我国现代行政文书的发展	(7)
过渡期	(7)
发展期	(7)

第三章 公文的类别

公文的分类	(11)
-------------	--------

第四章 公文特征

内容的政策性	(13)
行文的针对性	(14)
作者的法定性	(15)
体式的规范性	(15)
语言的简朴性	(16)

第五章 公文的作用

上情下达、互通情报的作用.....	(17)
工作依据和凭证作用	(17)
规定人们行为规范的作用	(17)
宣传教育作用	(18)
加强国际联系、合作.....	(18)

第六章 公文的格式

公文用纸和印装格式	(19)
公文的行文格式	(20)
公文的制发与行文关系	(25)

第七章 公文的写作

掌握行政文书写作的几种思维方法	(30)
发散思维和聚合思维	(30)
纵向思维,横向思维.....	(32)
分析思维、综合思维.....	(33)
搜集、选择材料.....	(35)
提炼和确立主旨	(40)
主旨的要求	(40)
主旨的提炼	(41)
公文结构及公文体式	(43)
结构的规范化	(45)
结构的非规范化	(45)
公文体式	(49)

公文的表达方式 (55)

公文的语言特点 (56)

第八章 公文的修改

修改的重要性	(7 0)
文稿修改的重要性	(7 4)
修改要求	(7 7)
修改的方法	(7 9)

第九章 端正公文文风

文风的特点	(8 3)
文风的要求	(8 5)
端正文风	(8 7)

第一章 公文的概念

概 念

行政文书叫行政公文,简称公文或文书,是一种重要的文章体裁,属于应用文体的范畴。它是国家机关、社会团体、企事业单位在各种公务时所使用的书面文字工具。

从使用范围来看,行政文书可以分为两大类:一类是通用文书(又叫通用公文),是各级机关、团体和企事业单位广泛使用的;另一类是专用文书,只限于外交、司法、军事、财经等职能部门在一定的业务范围内使用的。本书里所讲的行政文书属于通用文书一类。

国务院办公厅于一九九三年十一月修订的《国家行政机关公文处理办法》,其中第一章第二条明确规定:

行政机关的公文(包括电报,下同),是行政机关在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,请示和回答问题,指导、布置和商洽工作,报告情况,交流经验的重要工具。

根据上述规定,我们可以从下列五个方面把握行政文书

这一概念：

第一，行政文书是“行政机关”制发的，只能在行政机关使用。行政机关属于行政的系统，因此，行政文书只适用于各级政府机关、企事业单位以及社会团体等。

第二，行政文书形成于“行政管理过程”，就决定了它的内容应当是行政管理的。而行政管理所涉及的范围又极为广泛，大到中央最高行政管理机关制定方针政策，小到一个街道居委会、一个村民小组研究某项计划。凡是处理国家、集体等行政事务的，都属于行政文书的内容。

第三，行政文书具有“法定效力”。因为行政文书的制发者只能是法定的机关、单位或团体，所以，行政文书具有法定的权威性，特别是“发布行政法规和规章，施行行政措施”，一经公布生效，便有国家宪法所赋予的行政权力，即有法定的权威来保证和强制执行，对它所涉及的所有单位和人员都具有法定的行政效力。

第四，行政文书具有“规范体式”。体式，指文章的样式。行政文书从标题到签署，从正文到各种附加标记，从文面到用纸，都有特定的要求，都必须是规范的。有些文书，如简报和调查报告之类，似乎结构并不那么固定，但总的格式还是符合行政文书的统一要求的。

第五，行政文书是行政管理的“重要工具”，有鲜明的阶级性。它代表了一定的统治阶级的意志，并为一定的统治阶级服务的。因此，我们必须重视行政文书的写作和研究，做好文书处理工作，更好地发挥它在建设有中国特色的社会主义事业中的作用。

公文具有自己极其严格的涵义。“公务”指的是党的机

关、政府机关、军事机关、公、检、法司机关、外交机关里的日常事务。“文书”指的是以上一系列机关在处理日常事务时按一定程式表述的书面文字材料。作为核心的行政公文根据修订的《办法》规定：“行政机关的公文，是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定和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，请求和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。”简言之，公务文书就是社会政治集团即党和国家机关在领导党的事业和治理国家，施行政策方面表达意志，传达策令时使用的重要文字工具。

第二章 公文的历史沿革

我国是一个文明古国,行政文书从产生到发展,历史悠久,源远流长。按照我国历史发展的大致阶段,可以粗线条地勾勒出我国行政文书发展变化的历史轨迹。

我国古代行政文书的发展

形 成 期

我国古代行政文书是随文字的产生而产生的。据《尚书·序》记载:“古者伏羲氏之王天下也,始画八卦,造书契,以代结绳之政,由是文籍生焉”。这里讲的“书契”,是指文字。“文籍生焉”批行政文书的产生。正如斯大林所说:“生产向前发展,出现了阶级,出现了文字出现了国家的萌芽,国家进行管理工作,需要比较有条理的文书”。(《马克思主义与语言学问题》)这是对行政文书产生所作的精辟而又科学的说明。

根据我国最早的文字记载,殷商时期的奴隶制国家正式采用文字(即甲骨文)来记录国家的重大活动,如祭祀、作战、赏赐、惩戒等,也用以传达奴隶主阶级的命令(如《尚书·汤誓》)。已经发掘出的甲骨文卜辞,可以说是我国最早的奴隶制国家的文书。现在保留下来的,相传为孔子编纂的《尚书》,

就是我国第一部以行政文书为主的文献总汇。它记载了自尧舜、下至秦缪公时期的古代行政文书的大体内容。

发 展 期

从西周开始,行政文书使用的范围逐步扩大,种类也多了。如诰、命、誓一类,就是上对下的文书。周代后期,行政文书不仅广泛应用,而且在写作上也很讲究了。《论语·宪问篇》中就谈到文书起草加工的情形:“子曰:‘为命,裨谌草创之,世叔讨论之,行人(即外交官)子羽修饰之,东里子产润色之’。”这里看出郑国制作文书,要经过起草、讨论、修改、润色定稿等几道工序,可见古人对文书写作的严肃认真的态度。

古代的统治阶级为了适应日益尖锐的阶级斗争和日渐纷繁的国家政事,从各方面努力完善和强化国家机器,行使国家权利,其中很重要的一项措施就是不断加强公务文书的建设。从《尚书》中所载的文书来看,不仅文书的使用范围越来越扩大,种类越来越增加,格式也越来越讲究,越来越严格了。像诰、命、誓等文体已经有了规定的用途和固定的格式。

随着封建主义的中央集权的不断加强,方法也由简到繁,朝代不同,名称各异,先后出现的各种名称约百种。

唐宋时期是我国封建社会的鼎盛时期,经济的繁荣带来了文化的空前繁荣,典章文物,粲然大备,公务文书品目繁多、制作严格、精当。公文处理已发展到要求一文一事,而且,对公文的用纸、折叠、誊写、帖黄、签押、判署、封装、编号、收发、登记、催办等都已经有了严密和规定。

元、明、清三代,为适应中央集权政治的需要,公文也有很大改进。

除了公文的制作和使用不断发展以外,历史上很多著述中很早就已经有了理论性较强的,关于写作经验的总结、评论文章。在《后汉书·刘陶传》中已正式出现了“公文”这个词。晋朝的陆机在《文赋》中第一次把公文的写作过程、方法、技巧等问题从文学批评的角度进行了详尽的阐述。南梁朝的刘勰在《文心雕龙》中以《书记》、《章表》、《奏启》、《祝盟》、《诏策》等很多篇章,详尽而具体地论述了各类公文。《文心雕龙》一书中共介绍了33种文体,其中25种属于应用文。在论述中刘勰不仅谈到了各类语文体的概念、历史沿革、历代名篇,而且阐述了每一种文体的写作要求、注意事项。其中有些论述极为精当,至今具有现实的借鉴意义。

历史上曾有很多官员和文学家,写过大量的优秀公文,如秦朝的客卿写过给秦王的报告书《谏逐客书》,汉朝的司马迁写过《报任安书》,贾谊的《过秦论》、《论积贮疏》,晁错的《论贵粟疏》、《言兵事书》、《贤良对策》,王安石的《乞制置三司条例》,诸葛亮的前后《出师表》、《答司马谏议书》,李密的《陈情表》,魏征的《谏太宗十思疏》,韩愈的《论佛骨表》,徐光启的《甘薯疏序》等都是非凡的古代公文文书。

我国古代文书的程式十分繁杂,具有浓厚的封建等级色彩,形成了一整套以封建等级制为核心的行政文书体制。

但是,对我国古代行政文书也不能完全否定。例如,实行一文一事制度,不但可以防止行文关系紊乱,加快文件运转,而且可以减少繁文。又如明末实行的贴黄制度,即在奏章上面写出简明的提要,这在当时繁文泛滥的情况下,不失为一种提高办事效率的好办法。后来文书中专设“摘由”一栏,大概源出于此。

我国现代行政文书的发展

过 渡 期

1911年辛亥革命后,万事伊始,南京临时政府就颁布了一个《公文程式条例》,专门规定了公文名称和使用范围,废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、刺、奏、表等名目。这是民主主义革命在公文名称、体式上的一次重大变革,从而开始了从旧文书到新文书的过渡。后来国民党统治时期,也对行政文书作过几次改革,例如规定了公文要用白话写,要分段,要用新式标点等。这在一定的意义上来说,是一大进步。但这些规定在实际工作中并没有得到贯彻。后来的公文主要还是用文言写作,使用新式标点的也极少,而且还保留了不少封建等级制内容。

发 展 期

中国共产党成立后,逐步建立起新的公文体制。1942年,陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公文程式》。随着革命形势的发展,机关职能的不断扩大,各机关之间的联系也不断加强,原来规定的几种公文名称已经不能适应,因此又陆续增加了一些新的公文名称。由于对文书制度进行了一系列的改革和创新,为建国后的机关文书工作的健全和发展奠定了基础。

全国解放以后,1951年中华民国政务院颁布了《公文处

理暂行办法》，这个文件比以往更全面、更具体地对我国公文处理的原则、公文种类、公文体式及撰写要求等都是作了规定。随之在1951年1月至1956年11月中央和中央办公厅又先后批发了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》和《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》。

毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家，对行政文书写作曾作过多次重要的指示、批示，并亲自撰写，给我们留下了不少文书的典范。

建国以后，党和政府对于充分发挥文书的作用和加强文书工作给予高度的重视，多次颁布有关公文的法规。1951年中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》。1957年10月，国务院秘书厅印发了《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》。

1981年2月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，这个《办法》作为公文工作的依据一直使用到1987年2月18日国务院办公厅发布《国家行政机关公文处理办法》。1987年2月18日发布的这个《办法》成为我国公文工作的“宪法”，一直使用到1994年1月1日。1993年11月21日国务院办公厅文件国办发〔1993〕81号发布了《国务院办公厅关于发布〈国家行政机关公文处理办法〉的通知》，这个《通知》把修订的《国家行政机关公文处理办法》发到各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构，并规定自1994年1月1日起施行。

修订的《办法》的发布是全国秘书部门的一件大事，是我国公文工作从实践到理论的又一个新的飞跃。

1987年以来,随着我国改革、开放事业的不断深入发展,新的形势也给公文工作提出了一系列新的课题。因此,为使社会主义市场经济体制的灵魂与公文的处理完美结合,根据七年以来所遇到的一系列问题,对1987年的《办法》进行了修订,使其内容更臻完美。新的《办法》分总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文办理、公文立卷、归档和销毁、附则等七章四十五条。无论从原则的提法上或内容的求上都较之老《办法》更加严密、充实、完善。具体修订内容包括:公文的种类由十类十五种改为十二类十三种,其中原第一类命令(令)、指令中取消了指令;第二类决定、决议中取消了决议;第四类布告、公告、通告中取消了布告。这样既简化了文种,又减少了相似文种的界限分辨之累。新增加了“议案”这一文种,从公文文种的角度增强了民主与法制观念,把原来属于同一类的两文种的“请示”和“报告”分成两类,这样方便了两文种的严格区别使用,纠正了以往两文种长期混淆使用的错误,并明确指出在“‘报告’中不得夹带请示事项”。

在公文处理办法方面也做了修订:增加了关于公文处理管理机构的条款;增加了有关公文处理工作部门与管理干部的条款;增加了“主题词”的条款;增加了公文用纸的“国际标准”,以适应扩大对外交流的需要;增加了有关“部门独立行文”的内容的条款;明确了结构层次序号。强调了不得在文稿装订线外“修改和签批公文”。强调了密码电报不得翻印复制等内容。除以上几项还特别强调了公文处理工作的“科学化”,明确了“圈阅”的含义,改变了公文数字的表达要求,将“发文日期”改作“成文时间”,删去了“抄报”这一项目,改用抄送”。这一系列修订,使《办法》的内容更臻完善、要求更加鲜

明、准确,更加便于公文的科学管理,更好地为现代经济发展服务。

公文的历史沿革,充分说明公文在人类社会生活中的重要性。任何政党、任何政权都是十分重视这项工作的。正如斯大林在《马克思主义与语言问题》(《斯大林选集》下卷 518 页)中所说:“生产的继续发展,阶级的出现,文字的出现,国家的产生,国家进行管理工作需要比较有条理的文书;商业的发展,商业更需要有条理的书信来往。”近年我国改革开放以来的经济发展,促成了新《办法》的颁布,从而使公务文书的使用更加科学、合理,使用也更加广泛、频繁。对于初学者讲,了解公文的一系列知识,掌握公文写作的方法,写出为现实服务的优秀公务文书是十分重要的。

第三章 公文的类别

公文的分类

由于行政机关事务繁杂,涉及的行政文书种类极多,然而,迄今为止,行政文书分类还没有一个人人都可以接受的统一标准。我们认为不管按照哪一种标准来分类,都要做到:一是分类标准要一致,二是分类要有实际意义。

现行的文书分类,国务院办公厅在修订的《国家行政机关公文处理办法》中规定了十二类十三种:一、命令(令);二、议案;三、决定;四、指示;五、公告、通告;六、通知;七、通报;八、报告;九、请示;十、批复;十一、函;十二、会议纪要。以上只是国家行政机关使用的主要行政公文,还有相当一部分在机关工作中经常应用的行政公文,并没有包括进去。

目前,人们从行政文书使用的实际出发,从不同角度进行分类,常见的有:

按行文方向分类:上行文、平行文、下行文。

按文书来源分类:收进公文、外发公文、内部公文。

按发文性分类:问文、复文。

按内容处理要求分类:参阅性公文(参阅件)、承办性公文(承办件)。

按处理时间要求分类:特急公文(特急件)、急办公文(急件)、常规公文(平件)。

按机密程度分类:绝密公文(绝密条)、机密公文(机密件)、秘密公文(密件)、普通公文(普通件)。

本书对行政文书的分类,主要从学习写作的需要出发,从写作的角度来确定分类标准,这样更便于学习它,使用它。下面我们根据行政文书的特点和作用,可以把它分为八大类五十种:

(一)规范类文书:章程、条例、规定、办法、细则、规则。附:简章、制度、公约、须知、乡规民约。

(二)指挥类文书:命令(令)、指示、批复、决定。附:决议、指令、批示。

(三)报请类文书:报告、请示、简报、议案、调查报告。附:提案、建议。

(四)知照类文书:公告、通告、通知、通报。附:布告、声明、启事。

(五)实录类文书:总结、述职报告、会议纪要、讲话稿。附:会议记录、大事记、会议综述。

(六)计划类文书:计划、规划、安排。附:要点、方案、意见。

(七)信函类文书:函、专用书信。附:公务、电报。

(八)契约类文书:合同、协议书。

这种分类方法也不是尽善尽美的,例如述职报告,我们把它归入实录类,因它还含有很大的报请性成份。又如通知,我们把它归入知照类,但在很多情况下又具有指挥性。但尽管如此,从写作角度来确定标准,仍不失为一种较好的分类方法,它有利于掌握各类行政文书的写作特点和写作要求。