

现代远程教育系列教材

www.njude.com.cn



公文写作

● 王云骏 孙昊

南京大学出版社

现代远程教育系列教材

公文写作

王云骏 孙 昊 主编

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公文写作/王云骏主编. --南京:南京大学出版社,2006.1

(现代远程教育系列教材)

ISBN 7-305-04674-4

I. 公... II. 王... III. 公文—写作—远距离教育—教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 006391 号

丛 书 名 现代远程教育系列教材

书 名 公文写作

编 著 者 王云骏 孙 昊

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093

发行电话 025-83596923 025-83592317 传真 025-83328362

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn

sales@press.nju.edu.cn(销售部)

印 刷 南京大学印刷厂

开 本 787×1092 1/16 印张 18 字数 449 千

版 次 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—3000

ISBN 7-305-04674-4/H·430

定 价 28.00 元

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

序

进入 21 世纪以来,科学技术突飞猛进,随着计算机网络的普及、人们对继续教育的渴求,促使高等教育的方式方法发生深刻的变化,尤其是促使采用现代信息技术、以网络学习为主要手段的现代远程教育蓬勃兴起。

自 1999 年在高校开展现代远程教育试点工作以来,我国网络教育呈飞速发展的趋势。试点规模不断扩大,发展顺利,取得了可喜的经验和成果。南京大学顺应时代潮流,依托一流的师资力量和优质丰富的教学资源,积极开展现代远程教育,努力为国家、为社会培养大批高素质的应用型人才。

积极发展现代远程教育是时代和社会赋予南京大学的光荣任务,也是南京大学创建世界高水平大学的重要内容。对于这一全新的任务,南京大学本着大胆实践、勇于创新的精神,对基于计算机网络条件下的现代远程教育的办学机制、教学模式、管理模式和运行体系进行了有益的探索,创造性地解决了起始阶段出现的新情况和新问题。

多年来,南京大学始终秉承“抓好教学改革、突出课程建设、形成办学特色”这个优良办学传统,从 20 世纪 80 年代的以“课堂教学、学术活动、科学实验和社会实践”为主体的“三元结构”,到 90 年代的“融业务培养与素质教育为一体、融知识传授与能力培养为一体、融教学与科研为一体”的“三个融合”教学模式,都取得了显著的成效。在现代远程教育中,一方面要采用现代化的教学方式,另一方面要突破并解决课程改革的难点和重点,大力培育名牌课程,着力加强教材建设。课程如何准确定位、如何组织课程内容和教学模式、如何弥合零起点和非零起点学生的知识和技能差异,都是放在我们面前需要着力研究解决的新问题。我校网络教育学院按照“精化原理、强化应用、融入实际、综合交叉”原则,组织具有丰富教学经验的骨干教师,结合近年来教学科研的新成果,针对远程教育以网络学习、业余学习为主要形式的特点,编著出版了一批既体现理论与实际相结合、又满足学生个性化发展要求的教材。

希望网络教育学院继续做好后续教材的编写工作,加强名牌课程与优秀教材建设,努力实现我校网络教育“名师、名课、名教材”的“三名工程”建设目标。

张士良

2005 年 6 月

前言

公务文书是党政机关、企事业单位以及群众团体在公务活动中形成并固定使用的一种具有特定格式的文书材料,是行政管理活动中的一种重要工具。

公文写作与处理几乎与人类行政活动的历史相始终,在我国亦有相当长的发展历史。一般认为,公元前 21 世纪至公元前 11 世纪,在我国的夏商时期,随着奴隶制国家的出现,便开始有了公文。夏商不仅是国家起源的朝代,而且是文字起源并形成体系的朝代。考古学家在河南省安阳小屯村发现的甲骨文书,可视为我国现存最早的公务文书。

周武王灭商之后,社会生产力有了新的发展,政治、经济、社会的巨大变革,促使其建立起了一套相对完备的典章制度。在公务文书方面表现为公务文种的显著增加。法令、规章、启奏、诰命等公文应运而生。

秦始皇统一中国以后,非常重视发挥公务文书的管理作用,并对文种使用的权限范围及写作格式作出了特别的规定。在文种使用方面,把皇帝专用与臣僚使用的文种作了区别:规定皇帝颁布重大制度用“制书”;对臣僚训示和答复上奏用“诏书”;臣僚的请示、报告用“奏”。这是我国公务文书分为上行文和下行文的开端。在写作格式上,规定臣僚的“奏”文要称“皇帝”或“始皇帝”,并且要顶格写。这是我国应用写作抬头制度的源头。

汉承秦制。汉朝下行文除了继续使用“制书”、“诏书”外,又增加“策书”、“戒书”(也称“敕”)、“檄文”、“露布”等。上行文中增加了“章”、“表”、“疏”、“驳议”、“封事”等。此外,汉朝时还出现了事务文书,“总结”、“简报”(称“邸报”)、题词等。这个时期出现了一些著名的议政文书,如贾谊的《治安策》、《论积贮疏》,晁错的《论贵粟疏》等。

魏晋南北朝时期的政治经济制度沿袭了两汉以来的发展模式。下行文与汉相同,上行文增加了“启”。这时出现了平行文,叫“移文”、“移书”,专供平行机关之间联系公务用。

及至唐宋,公务文书除沿续前朝外,为适应当时的政治经济发展的需要,又有了新的进展。唐代增加了“册书”、“令”、“符”、“关”、“敕”、“移”等。宋代文书增加了“御札”、“敕牒”、“诰命”、“咨报”等。

元朝时期的公文文书制度的变化主要体现在下行文文种的增加。出现了专供皇帝、皇太子及诸王、皇后等下令用的“圣旨”、“令旨”、“懿旨”、“宣命”、“敕牒”等文种。

明清时期,随着封建统治极端化的发展,公务文书种类更加繁多,体式及其他撰制要求更加严格。明代有了缮写文书的法律,规定增一个字或者减一个字,“杖一百,流三千里”,“因而失误军机者,无间故失,并斩”。

辛亥革命以后,中国出现了第一个具有资产阶级革命性质的现代意义政府。南京临时政府 1912 年初颁布了第一个公文体式条例,规定使用“令”、“咨”、“呈”、“示”、“状”等五种公文,废除了几千年封建王朝使用的“制、诰、诏、敕、题、奏、袭、表、笺”等名称。这在我国公务文书制度上是一次革命。

新中国成立后,党和政府对公务文书的制度改革给予了高度的重视。1951 年 4 月,在中共中央办公厅和政务院秘书厅召开的全国秘书长会议上,制定了《公文处理暂行办法》。

这是建国后第一个全国性的关于公文处理及写作的法规性文件,它对于公务文书的规范和统一起到了重大作用,奠定了我国公务文书工作制度的基础。

改革开放以来,我国政治、经济、社会及文化各项事业取得了突飞猛进的发展。为适应经济社会变化,特别是社会主义市场经济条件下行政体制改革的需要,我国的公务文书工作进入了法制化的轨道。国务院办公厅曾于1981年发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,1987年颁布了《国家行政机关公文处理办法》,2000年8月对此进行了修订。1996年5月,中共中央办公厅在1989年发布的《中国共产党领导机关文件处理条例(试行)》的基础上,进行了再次修订,颁布了《中国共产党机关公文处理条例》。

《国家行政机关公文处理办法》与《中国共产党机关公文处理条例》是目前公务文书工作中最主要的法规依据。

随着我国现代化进程的发展,政治体制改革特别是公共管理领域的变革将格外显著。新的理念、新的制度、新的措施将在今后的一段时期内不断出现,这些新变化也将不可避免地在公文运作的各个环节中得到体现。

就行政管理专业领域而言,公文是贯穿行政过程的重要载体,是行政管理人员履行行政责任、行使行政职能、实现行政结果的一项重要工具。因此,公文写作是行政管理人员必须具备的基本技能之一。

公文写作的教学将充分说明行政公文运行的特殊要求,具体展示行政公文内在的系统性和程序性,突出现代行政机关依法行政、与国际惯例接轨的时代性内容。在本教材中,重点介绍了行政公文的语言特点、写作规范、写作格式、写作方法、体例特点、行文关系、公文处理等其他有关公务文书的一般性问题。并要求学生通过理论学习和实际训练,掌握一定的公文基础知识,特别要熟悉《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党机关公文处理条例》的基本内容,掌握法定文种及其他“通用公文”的写作,了解机关公文处理程序和方法,提高分析处理行政信息的能力和常用文书的写作能力。

目 录

序 前言

第一编 公文基础知识

第一章 公文概述.....	(3)
第一节 公文的概念.....	(3)
第二节 公文的分类.....	(7)
第三节 公文的特点和作用.....	(9)
第二章 公文的要素	(14)
第一节 公文的主旨	(14)
第二节 公文的材料	(18)
第三节 公文的语言	(22)
第三章 公文的结构及其表达方式	(35)
第一节 公文的结构	(35)
第二节 公文的表达方式	(52)
第四章 公文的稿本与格式	(61)
第一节 公文的稿本	(61)
第二节 文头部分格式	(62)
第三节 文腰部分格式	(66)
第四节 文尾部分及其他相关格式	(70)

第二编 机关法定公文的写作

第一章 机关法定公文的写作(上)	(79)
第一节 命 令	(79)
第二节 决定 决议	(85)
第三节 指示 意见	(93)

第四节 批 复	(99)
第二章 机关法定公文的写作(中)	(103)
第一节 公告 通告 公报	(103)
第二节 通 知	(111)
第三节 通 报	(117)
第四节 函	(121)
第三章 机关法定公文的写作(下)	(127)
第一节 报 告	(127)
第二节 请 示	(132)
第三节 会议纪要 议案	(137)
第四节 条例 规定	(145)

第三编 其他常用文书的写作与公文处理

第一章 其他常用文书的写作	(159)
第一节 规章类文书	(159)
第二节 计划类文书	(172)
第三节 总结 调查报告	(179)
第四节 讲话类文书 记录类文书	(189)
第五节 简报类文书 建议类文书	(203)
第二章 公文处理工作	(213)
第一节 公文处理工作概述	(213)
第二节 公文处理工作的任务与原则要求	(215)
第三节 公文办理程序(上) 收文办理程序与方法	(216)
第四节 公文办理程序(下) 发文办理程序与方法	(225)
附录一:国家行政机关公文处理办法	(228)
附录二:中国共产党机关公文处理条例	(234)
附录三:国务院公文主题词表	(240)
附录四:行政法规制定程序条例	(250)
附录五:国家行政机关公文格式	(254)
附录六:目标测试卷	(260)
参考答案	(272)

第 一 编

公文基础知识

第一章 公文概述

如果将文章划为“应用文”与“文学文”这两大类型,那么,公务文书应属于应用文体的范畴。但是,公文作为机关单位在公务活动中专用的一种独特文体,它与一般的应用文又有所不同。国务院办公厅颁布的《国家行政机关公文处理办法》第二条中明确指出:“行政机关的公文,是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。”这句话反映了我国现行公文的性质、作用和特点的规定性。本章就公文的概念、种类、特点和作用进行分别的讨论。

第一节 公文的概念

一、公文的内涵

公文属于科学文章中的应用文体。应用文是非常庞大的文章类群,私人信件、留条一类的短文,都属于应用文。而公文则是应用文中特殊规范的一种。从把握公文这一事物本质并从确定公文在应用文的坐标以及辨别公文自身种类等角度出发,对公文进行准确的定义是必要的。

公文即公务文书,是党政机关、企事业单位以及群众团体在公务活动中形成并固定使用的一种具有特定格式的文书材料。是国家权力机关、党政机关、人民团体和企事业单位等法定组织和法定代表人,在施行领导和管理的过程中,为处理各项公务所形成的具有特定(法定)效力和规范体式的公务文书。

从历史上考察,“文书”一词最早见于《汉书·刑法志》:“文书盈于几阁,典者不能遍睹。”公务文书是相对于私人文书而言的。私人文书指的是个人、家庭根据需要在自己的活动领域而使用的文书,如书信、自传、家谱等,由个人制作,处理、保存的方式没有规范性要求。而公文则不同,它具有非常特殊而具体的条件。其中最基本的条件是“公务活动”。公务活动所指的范围是很广泛的,小到社区居民研究街道的卫生,大到中共中央制定方针政策,凡处理国家、集体公共事务的活动,都属于公务活动。只有在公务活动中形成并使用的应用文,才叫公文。离开了公务活动,就不成其为公文了。在《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《公文处理办法》)和《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《公文处理条例》)中,对国家行政机关和党的机关公文的定义,都有一个完整的表述。《公文处理办法》第二条说:国家“行政机关的公文,是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书。是依法行政和进行公务活动的重要工具”。《公文处理条例》第二条说:“党的机关的公文,是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书,是传达贯彻党的路线、方

针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具”。具体而言,公务活动则包括七个方面的主要内容:传达贯彻党和国家方针、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。综合上述要求,公文必须具备三大要件:

第一,公文的作者必须是法定的机关、团体、企事业单位,即一切合法存在的组织。具体执笔起草公文的人,并不是公文的作者,只是公文的撰写者。国家领导人和一些机关首长虽然有时也可以制发公文,但必须在代表国家或机关行使职权的情况下才能产生效力。比如以国家主席的名义颁发的“令”,就是公文。但国家主席的签名,并不是代表他个人,而是代表国家。

第二,公文必须固定使用。诸如“指示”、“通知”、“请示”、“报告”之类,都是各机关团体固定使用的。一种公文成为固定使用的文种,是由约定俗成到法定而成的,比如现实公务活动中,由于我国民主政治的推进和发展,产生了具有兼容性的“意见”这一新文种。它既可以对工作作出指导,提出要求,又可以对工作提出建议或者对工作作出评估,提出批评。它主要用于党政领导机关,但也可以用于人民团体、企事业单位。既可以用于上级,又可以用于下级、甚至基层组织。既可以上行,又可以下行,还可以平行。这一文种经约定俗成,又被《公文处理办法》与《公文处理条例》列入法定公文文种,为机关单位所固定使用。但是诸如“请示报告”之类,虽然在公务活动中也时有所见,甚至有人在讲述公文的书籍中将其列入公文的文种中,但由于“请示报告”混淆了“请示”和“报告”这两种公文的目的和作用,不利于公文的处理,不是法定的公文文种,因而不为机关单位所固定使用。又比如一个部门给上级机关的“决心书”,虽然也是在公务活动中产生的,其作者也是个法人单位,但并非是固定使用的法定公文文种,因此,也只能归于日常应用文的专用书信一类。因此,“请示报告”、“决心书”都不是完全意义上的公文。

第三,公文必须具备特定的格式。公文是文书材料,而不仅是文字材料。公文从标题到受文单位、正文结构、发文机关、成文日期,从签署到各种附加标记,从文面到用纸,都有特定的要求。因此,机关接待来访者的“谈话记录”,来往电话的“电话记录”、会议所发的“大会手册”,或因不具备特定格式,或因不是成文的文字材料,都不能称为公文。而有固定结构的“会议记录”、机关单位按年、月、日记载重大事项的“大事记”,是有一定格式的文书材料,就属于公文。机关单位使用的“简报”、“总结”、“调查报告”等公务文书,其行文格式似乎并不那么固定,但总体格式还是有一定的要求的,因此,也视为公文。所以,公文是指党政机关、企事业单位、社会集团在进行公务活动时所使用的体式完整、内容系统的各种正式文书。

二、公文的外延

公文有广义和狭义之别。广义的公文,既包括中共中央办公厅颁发的《公文处理条例》和国务院办公厅发布的《公文处理办法》中所确定的法定性公文文种。同时也包括司法、财经、军事、外交等部门专用公文以及机关常用应用文,诸如开(闭)幕词、倡议书、感谢信等等。

我们称《公文处理办法》和《公文处理条例》所列的这些公文文种为“法定公文”或“主要公文”。《公文处理办法》和《公文处理条例》规定的公文文种,除重复的以外,共有 18 种,即命令(令)、决定、决议、指示、意见、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、会议纪要、函、公报、条例、规定。其他未列入《公文处理办法》和《公文处理条例》而又符合公文条件的

公务文书,则称之为“非主要公文”,诸如“章程”、“计划”、“总结”、“简报”、“调查报告”等等。这两类公文通行于各机关、团体和各职能部门,使用很普遍,又称为“通用公文”。我们分别按照“机关法定公文”和“机关其他常用文书”两个部分介绍,但侧重于对法定公文的介绍。此外,在实际工作中还形成了一些“特殊的公文”,诸如:“国书”、“照会”、“备忘录”等外事公文;“训令”、“战报”、“捷报”、“侦查报告”等军事公文;“起诉书”、“上诉状”、“答辩状”、“公诉书”、“申诉书”、“判决书”等司法公文;“经济合同”、“市场预测报告”等财经公文。这些公文只是外事、军事、司法、财经等特殊职能部门在一定的业务范围内使用,被称之为“专用公文”。

本教材所介绍的公文主要是狭义公文,单指“通用公文”,即包括“机关法定公文”和“机关其他常用文书”两部分,不包括“专用公文”。

三、文种的意义与选择

由于公文的性质、用途不同,每一种公文都有自己独特的一个名称。表面上看,文种名称只不过是一个代号,其实不然,虽然字数也有限,而其所包含的意义是相当丰富的。

文种名称到底有什么作用呢?

第一,不同的文种名称,为我们“点”出了不同文件的性质。如令、命令、指令三个文种,都有一个共同的“令”字,由于“令”字包含指使的意思,又属于使令性的动词,所以,使用令、命令、指令等作文种名称的文件,都具有指令性质。又如通知、通报都有一个“通”字,“通”即传达的意思,“知”和“报”包含知道的意思,所以使用通知、通报等作文种名称的文件,基本属于告知性、周知性的文件。再如会议纪要,“纪要”即概记其要点的意见,所以我们说会议纪要属会议文字记录性的文件。

第二,不同的文种名称,反映了文件的不同行文方向。如决定、决议,都有一个“决”字,“决”就是决策的意思,而决策主要产生于各级机关的首脑核心部位,决策之后要由下属部门去执行、办理,所以,它们的行文方向必然是自上而下。又如请示这个文种,“请示”二字的含义是请求予以批示,这个含义本身就十分明确地告诉我们请示的行文方向是自下而上的。再以函为例,“函”这个字的本意是书信,书信是人们用以传递信息、互通情况、商洽问题、联系事务用的,它不存在那一方可用,那一方不可使用的问题,所以反映到公文的“函”上,便产生了对上、对下以及平级之间均可使用的多种行文方向。

第三,不同的文种名称,表达了文件的不同目的或要求。如布告、公告、通告、报告,均有一个“告”字,“告”即将事情向人陈述、告知的意思,从而使我们看到这四个文种行文的目的全在于向人们(或组织)周知、告诉某一事项。又如“指示”二字,其含义是指点、指导,即指以正确的方向,其行文的目的在于指导工作,要求下级循此前进。再如公文中的批复,这个名称非常明显的告诉我们,行文的目的在于由上级对下级做出批示和答复。

第四,不同的文种名称,揭示了不同文种的各自特点。以公告、报告两个文种为例,虽然它们都有一个“告”字,均属陈述、告知性的文种名称,但前一个“告”受“公”字的限制,后一个“告”被“报”字来修饰。“公”字包含公开的意思(当然也包含代表“公共权力”的意思),“报”在这里可当作向上汇报来理解。把“公”与“告”联系起来即公开告知,所以公告是面向全社会的告知性文件,它的对象是广大人民群众及各个单位,而“报”与“告”联系起来,是向上级汇报、陈述,所以它是面向上级的陈述性文件。又如请示、报告,虽同属一类,但“请示”这个

名称是请求给以批示,“报告”的含义是向上级汇报、陈述情况,从两个文种含义的趋向看均属向上行文,这是相同的,但一个对上有恳求性的要求,会引出上级的复文,另一个对上没有恳求性的要求,不会引出复文。所以,它们又是两个不同性质的文种。决定和决议同属一类,都是决策性文种,但一个是“议”,一个是“定”,“议”说明此文种所决策的问题是经过会议集体讨论商量过的,“定”则是制定的意思。因为决策的形式是多样的,有的是经过会议讨论集体通过的,也有的是某一机关、组织直接制定的。

综上所述,文种的名称具有概括标明文件的性质、作用、运行方向及制发目的、要求的重要作用。正因为如此,所以,拟制公文时,一定要注意准确地选用文种,如果文种确定使用不当,可能会发生越权的错误,或者是给收文机关的公文处理工作带来麻烦与不便,所以说正确地使用文种是一件很严格的事情。那么,我们应当怎样正确确定和使用文种呢?概括起来,有以下四点:

第一,文种名称的确定和使用,必须按照《公文处理办法》和《公文处理条例》等的统一规定。法定公文的文种按规定只能单独使用,不能加以合并。目前在一些单位中出现的“请示报告”等,就是把两个不同的文种名称合并或缩并在一起使用,这样的公文文种必然会造成行政程序的混乱。

第二,文种名称的确定和使用,要依据制文机关的权限,不可超越职权。令与命令是具有指令性质的文件,常言说“令行禁止”,所以,只有国家的领导机关、军事机关一般才使用。假若某一个基层单位或下级机关也来发布令、命令,就显得有些出格,实质是一种越权的行为。公告虽属于告知性文件,但这个“公”字包含着代表公共权力的意思,一般而言,只有党和国家机关才有资格使用它。

第三,文种名称的确定和使用,要依据行文的关系,考虑到与收文机关的组织关系。具体说,收文机关是自己上级组织的,在文种名称的选用上只能采用“请示”或“报告”,向自己下属组织进行发文时,一般应选用“通知”、“指示”、“决定”、“决议”、“通报”及“会议纪要”等文种;公开向社会群众公布某一周知或须遵守事项时应选用“命令”、“令”、“公告”、“公报”、“布告”与“通告”;属平级单位或不相隶属关系的单位间行文时,主要使用的是“函”。

第四,文种名称的确定和使用,要考虑发文的具体目的与要求。比如目的是请求上级予以指示、帮助和支持的,应用“请示”;用于向上级汇报工作、反映情况的,可用“报告”;用于推动、指导下级工作的,可使用“指示”或“通知”(指示性的通知);目的是为了告知下级某一事项的,应用“通知”;为了商洽、联系、询问某一事项时,应用“函”。

总之,只有熟悉各个文种的性质、用途,切实把握文种名称的内涵与外延,才能准确地使用文种,这对发挥公文的作用,提高文书工作的效能,有着直接的影响。在以后的章节中,我们还将对具体文种的性质、用途作专门的讨论。

第二节 公文的分类

一、公文分类的意义

要研究和掌握事物的特点和规律,就要对事物进行必要的分类。对公文进行分类,有利于掌握各种文种的写作规律。现行公文,就其狭义而言,也有三十余种,若不分类把握,极易产生混淆。进行科学分类,学习起来就可以举一反三,触类旁通。比如“报告”与“请示”,其标题、主送机关名称、落款、抄送对象等的行文格式都是相同的,写作时,只要明确它们各自不同的发文目的,写好正文部分的具体内容就可以了。会写其一,便会写其二。而且根据记忆规律,对事物进行分类记忆的效果比单项记忆的效果要好。我们在对公文进行分类的基础上,再分析、比较同类公文的写作异同,相互印证,加深了解,反复实践,这样写出的公文,必然既能“合体”又能“显体”。

对公文进行分类,也有利于公文的正确行文。公文不同于无确定受文对象的一般文章,它的受文对象是确定的。哪一类公文,发送给哪些对象,是确定的。行文的范围也是确定的。比如,上行文,只能送给上级机关;下行文,只能发给下级单位。下行文可以抄送上级机关,而上行文则不可以抄送下级机关。至于机密性的公文,那更有严格的行文范围。所以,只有对公文进行分类,弄清各类公文的行文范围,才能确保正确地行文。

对公文进行分类,还有利于公文的处理。一般来说,收文单位对公文的处理,大多是根据公文的类别来分别采取不同的处理办法。属于参阅性公文(俗称“阅件”),应组织传阅;属于承办性公文(俗称“办件”),应送交有关领导批复或有关部门办理;属于急件,则应急送有关方面处理。如果不对公文进行分类,就不能保证公文处理的及时性和准确性。从立卷归档来说,公文分类是公文归档的基础,只有将公文先行分类,才能将公文按类归档。只有对公文进行分类,才有助于对公文进行分门别类的处理,提高公文处理的效率。

公文分类还是进行公文学研究工作的需要。为了对各种公文进行深入的科学研究,必然要在分析其基本特征的基础上,找出其共性和区别,找出其各自的规律。还要对各类公文进行比较研究,进行理论探讨,用以指导文秘工作实践,提高文秘工作人员的业务素质,更好地发挥公文的效用。

公文的类别是在其产生和发展过程中逐步形成的,是一种客观现象。科学地分析归纳公文的类别,有助于了解公文的特点、作用,正确地选用文种以及掌握公文的写作规律,有助于加速公文运转与合理组卷。

二、公文分类

公文的分类不是单一的,可以从不同的角度划分出不同的类别。

1. 根据公文的地位,可以分为法定公文和非法定公文

如前所述,公文有狭义和广义的区分。狭义的公文专指根据党和国家公文管理法规中明确规定的公文。广义的公文既指《公文处理办法》和《公文处理条例》这两个文件中规定的

公文,又指为特殊的业务需要,由业务领导机关专门制定的公文,如某些外交公文、司法公文、财经公文、军事公文等等。我们称《公文处理办法》和《公文处理条例》所列的这些公文文种为“法定公文”。非法定公文指为维系公务活动正常开展的机关其他常用应用文,如计划、安排、规划、工作要点、工作总结、贺信、开幕词、闭幕词、规章、制度、简报、守则等等。

2. 根据公文的使用范围,可分为通用公文和专用公文

通用公文即指各级党政机关、人民团体、企事业单位以及军事部门目前普遍使用的公文,既包括狭义的法定公文,又泛指机关其他常用应用文。专用公文,仅指在一定业务范围内,按照特殊需要而专门使用的公文。这些公文有专指的内容,有特定的格式。专用公文的特点和作用专业性较强,只运用于某专业范围之内,它包括外交公文、司法公文、计划公文、军事公文、会计文书等。

3. 根据公文的作用,可以分为多种类别

指挥类公文,是以各级领导机关或领导者个人名义制发的,用以施行领导和指导工作的公务文书。常用的主要有命令、指示、决定、决议、批复,以及一些带指挥性的通知等。

知照类公文,是党政机关在通报情况、知照有关事项、提出要求时所使用的公务文书。例如公告、通告、通知等。

报(提)请类公文,是下级机关向上级机关报告工作,反映情况,请求指导和回复的公务文书,如工作报告、议案报告、情况报告、请示等。

规范类公文,是由国家权力机关、各级党政机关等制定和发布的人们应该普遍遵守的或关于一个组织机构、一方面工作活动的规范与要求,如法律、法规、规章、章程、办法等。

其他类别包括:记录类公文,如总结、记录、纪要等;联系类公文,如介绍信、函等;会务类公文,如开幕词、闭幕词、演讲稿等;契约类公文,如合同、协议书;书信类公文,如祝词、贺词、感谢信等等。

4. 根据行文方向,公文可以分为上行公文、下行公文和平行公文

上行公文,即下级机关对上级机关的行文,主要用来向上级机关报告工作,请求上级机关批复或给予工作上的领导和指导,最常见的如请示、报告等。下行公文,即对本机关下属单位的行文,一般具有指导性和规范性,体现了对下级机关的领导,常见的公文类型有命令、指示、决定、决议、批复等,如中共中央给各部、委和各省、自治区、直辖市、计划单列市的发文;省政府给各委、办、厅、局和各行政公署、县政府、乡政府的发文等。平行公文,即同级平行机关或不相隶属机关(即没有领导或业务指导关系的机关)之间的行文,通常以知照、商询为主要内容,最常用的是函。

5. 根据行文关系,公文可以分为内部文件、对外文件、收入文件、发出文件、公布文件

内部文件,即党政机关、社会团体及企事业单位等各部门内部使用的文件。对外文件,即为了完成自己职责范围内的任务,在与上下级有关机关进行联系中制发的文件。收入文件,即主管上级、所属下级单位及其他外部单位发来的文件,通常简称为“收文”,这类公文是要求收文机关了解或执行发文机关的意图,或答复发文机关要求的。发出文件,即本机关、单位向外发出的文件,通常称为“发文”,其中有本机关撰写的,也有转发、批转的公文,这类公文是向送达机关或个人表达本机关的意图和要求的。公布文件,即向人民群众传达或通过报纸、电台、电视台向国内外公开宣布的文件。

6. 根据内容繁简,公文可以分为单一文件、综合文件

单一文件,是指仅叙述一件事或一个问题的文件,即所谓“一文一事”的文件。综合文件,是指反映几件事、几个问题的文件。

7. 根据制发机关的性质,公文可以分为党内公文、行政公文、群众团体公文

党内公文,即指党中央到地方各级党组织制发的公文,它是由党的机关和组织制发的文件,它反映党的领导活动和党的组织建设、思想建设等,如章程、条例、规定、准则、决定、决议、请示、报告、指示、通知等。行政公文,即国家行政机关、企事业单位内的行政机构制发的公文,它是国家行政机关和企业、事业单位内的行政机构处理日常工作使用的文件,如为行政指挥、领导和指导工作、公务联系等而发出的命令、指令、通知、通报、请示、报告、会议纪要、函等。群众团体公文,即群众团体组织制发的公文,如文联文件、学会文件。

8. 根据对文件办理时间的要求,公文可以分为特急文件、紧急文件、常规文件

特急文件,即事关重大又十分紧急,要求以最快速度形成和处理,不许有丝毫的拖延和懈缓的文件。紧急文件,即对某项重要工作急需迅速处理的文件。常规文件,即指可以按正常的速度形成、运转和处理的文件。

9. 根据文件的机密程度,公文可以分为绝密文件(绝密件)、机密文件(机密件)、秘密文件(秘密件)和普通文件(普通件)

绝密文件,指涉及国家核心秘密内容,一旦泄露会使国家的安全利益遭受特别严重损害的文件。机密文件,即涉及到国家重要秘密内容,一旦泄露会使国家的安全和利益遭受较大的损害的文件。秘密文件,即涉及国家一般秘密内容,一旦泄露会使国家安全和利益遭受一定损害的文件。凡属保密的文件,在制作、传递、管理等环节上,都要规定严格保密。普通文件,即指不涉及国家任何机密的文件。

第三节 公文的特点和作用

一、公文的特点

1. 法定性与政策性

公文代表着制发机关的法定权威,这是其他任何文章都无法比拟的。公文是由党和国家机关、人民团体、企事业单位为了特定的目的而制作和颁布的,它代表着党和国家管理机关的意志,具有一定的约束力,有的更具有和法律同样的权威。如公布实施各种法律和各种行政法规的命令、令、通知、通告等。中共中央文件,代表了党中央的意志,在全党、全国具有最高的权威,国家权力机关、行政机关发布的各种决议、决定、命令、法规文件,是通过一定的立法程序和行政手续产生的,具备法定的权威。公文的权威性是由公文制发机关、单位特定(法定)的权威所决定的。党的各级机关,各级行政机关,人民团体、以及企事业单位等,是依据法律、章程设立的,具有特定(法定)的权威,能够承担相应的义务。这些机关单位所制发的公文,具有与制发者的权威相一致的特定(法定)效力,对内部、对下级,要求所属机关、单位和人员,必须遵照执行;对外部、对上级机关,代表公文制发机关、单位所赋予的使命,发挥其相应的效力。如2003年4月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于切实加强领导,进一步