

党政公文 写作指要

>>> DANGZHENG GONGWEN XIEZUO ZHIYAO


主编◎刘 鹰 王严根·

全国百佳图书出版单位
 时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社



党政公文 写作指要

主编◎刘 鹰 王严根

全国百佳图书出版单位
 时代出版传媒股份有限公司
时代出版 安徽人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党政公文写作指要/刘鹰,王严根主编. —合肥:安徽人民出版社,2012. 12

ISBN 978 - 7 - 212 - 06013 - 8

I. ①党… II. ①刘… ②王… III. ①国家行政机关—公文—写作—中国 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289010 号

党政公文写作指要

刘鹰 王严根 主编

出版人:胡正义

责任编辑:张 旻 蒋越林

封面设计:陈 爽

出版发行:时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽人民出版社 <http://www.ahpeople.com>

合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551-3533258 0551-3533292(传真)

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 制:合肥创新印务有限公司

(如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂商联系调换)

开本:700×1000 1/16 印张:21 字数:355 千

版次:2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978 - 7 - 212 - 06013 - 8 定价:40.00 元

版权所有,侵权必究

序

《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》国家标准(以下简称“公文新规”)已于2012年7月1日起正式实施。这是新中国成立以来,第一次将党委系统和政府系统公文处理工作统一起来,在公文处理历史上具有非常重要的意义。

公文自古以来就是国家实施管理的重要工具。优秀的公文,不仅能体现出一级政权的权威性,产生较高的办事效能,而且还能体现出较高的思想水平和文字技巧。毛泽东同志的《愚公移山》、《为人民服务》都是公文,虽然文字简短,但内涵丰富,字字珠玑,深刻阐明了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨与奋斗精神,影响了一代代中国共产党人和其他投身新民主主义、社会主义事业的革命者与建设者,今天读来仍会使我们心灵深处产生激烈震荡,引起强烈共鸣。这些公文名篇不仅丰富了民族文化的宝库,也丰富和发展了马列主义,成为我们今天仍然遵循的思想指南。

李斌省长在《2012年安徽省政府工作报告》中明确提出:“进一步提高公务员素质,推进政府绩效管理。”而公文写作水平的高低,正是衡量机关工作水平、工作作风、工作效能的重要标准之一,它不仅代表着政府机关的形象,也反映了一个公务员基本素质的高低。

长期以来,由于党政公文要求不统一,导致党政机关在公文的写作和处理中常常出现交叉混淆现象。这不仅使文秘人员难以适从,党政部门之间难以协调,也给公务员培训中的公文教学等带来诸多不便。“公文新规”的出台,结束了党政两大系统在公文写作、处理过程中的混乱现象,有力推进了“党政机关公文处理工作的制度化、规范化”,进一步提高了党政公文的权威性。

安徽行政学院是我省公务员培训的主阵地之一,为推动“公文新规”在党政机关及企事业单位的贯彻实施,基于多年来干部培训在公务文书写作教学研方面的卓有成效的实践和颇有影响的师资,迅速组织刘鹰、王严根等专业人员编写了这本《党政公文写作指要》。全书以“公文新规”为主要政策依据,结合党政机关及企事业单位公文写作的实际,突出了针对性、实用性和可操作性,内容新、案例真,是一本很及时的公务员培训教材。本书也适用于公务员录用和干部晋级考试的自学与培训;同时,还可作为广大公职人员的实用参考书。

希望本书的出版发行能够满足对于党政机关公务文书写作的培训教学与实际应用的需求。

安徽省人民政府秘书长、安徽行政学院院长

Handwritten signature in black ink, reading '高先聰' (Gao Xintong).

2012年10月10日

目 录

序	1
第一章 公文概述	1
第一节 公文的概念	1
第二节 公文的特点	2
第三节 公文的分类	4
第二章 公文写作原理	7
第一节 撰写原则	7
第二节 公文语言	11
第三节 公文审核	24
第三章 公文格式	26
第一节 概述	26
第二节 版头部分	27
第三节 主体部分	31
第四节 版记部分	40
第五节 数字用法	42
思考与练习	47

第四章 法定公文(上)	48
第一节 决议	48
第二节 决定	51
第三节 命令(令)	58
第四节 公报	62
第五节 公告	65
第六节 通告	69
思考与练习	73
第五章 法定公文(中)	76
第一节 意见	76
第二节 通知	85
第三节 通报	97
第四节 报告	108
第五节 请示	117
思考与练习	123
第六章 法定公文(下)	131
第一节 批复	131
第二节 议案	135
第三节 函	139
第四节 纪要	144
思考与练习	155
第七章 常用事务文书(上)	163
第一节 简报	163
第二节 调查报告	171
第三节 讲话稿	183
第四节 计划	190
第五节 总结	197
第六节 规章制度	206

思考与练习	209
第八章 常用事务文书(下)	211
第一节 提纲	211
第二节 评论	220
第三节 书信	234
第四节 公示	250
第五节 述职报告	254
思考与练习	262
附录	264
1. 党政机关公文处理条例	264
2. 党政机关公文格式(国家标准)	272
3. 标点符号用法(国家标准)	293
4. 校对符号及其用法(国家标准)	314
5. 出版物上数字用法(国家标准)	320
后记	328

第一章 公文概述

第一节 公文的概念

一、概念

党政机关公文,简称公文。一般是指党政机关、社会团体和企事业单位在处理各种公务时使用的书面文字工具。2012年4月16日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《党政机关公文处理工作条例》(中办发〔2012〕14号)(以下简称《党政机关公文条例》),对公文的定义作出明确规定:“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家方针政策,公布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告、通报和交流情况等的重要工具。”这是自新中国成立以来首次统一党政机关公文处理标准,更是党政机关公文走向统一要求、统一规范、统一实施的重要举措。《党政机关公文条例》的发布施行,对推进党政机关及社会团体、企事业单位公文处理工作科学化、制度化、规范化必将发挥重要作用。

二、范围

公文的范围有广义和狭义之分。

(一) 广义的公文

广义的公文,指所有以机关或单位名义制发的公务文书。既包括《党政公文条例》中所规定的 15 种法定公文,又泛指机关常用应用文,如法规性公文(条例、规定、办法、细则等)、常用事务文(计划、总结、调查报告、简报、规章制度、公示、讲话稿、述职报告、评论等)、专用公文(起诉书、国书、照会等)。

(二) 狭义的公文

狭义的公文,是指《党政公文条例》中规定的具有特定效力和规范体式的 15 种公文,又称为法定公文。分别为决议、决定、命令(令)、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。

第二节 公文的特点

公文作为一种独立的文体,是由党政机关按规范的程序、方法制发,具有特定的内容与作用、规范的体例和格式,因而具有以下四个方面的特点:

一、法定的权威性

公文的制发者是各级党的组织、国家政权或团体、企业事业部门,制发权是根据法规章程、通过一定手续赋予的。因此,公文具有法定的权威性。

公文的法定权威性,主要看制发机关的权威性和合法地位。我国的核心领导机关是中国共产党中央委员会及其各组成部分,最高国家行政管理机关是中央人民政府及其各组成部门。在领导、决策和行政管理中,严格遵循层次管理的原则,即下级服从上级、地方服从中央的原则。而公文是党政机关及社会团体、企事业单位为了传达意图、办理公务、记载工作活动而制发的。文件是各级机关对外的喉舌,可以代表机关发言,代表制发机关的法定权威。公文的内容又是由各级机关的行动意图、公务活动决定的,代表了它们的政治意向和根本利益。因此,文件也就成为各级机关组织开展工作的法定依据。比如,国务院是全国最高行政机关,它所制定和颁发的文件,代表中央人民政府的职能和职权范围,具有行政领导和行政指挥的权威等。这种法定的权威性,也叫做法规的强制力,如国家领导机关发布的命令、法令、法规等,是通过一定的立法程序产生的,是要强制

执行的,违反了是要依照法律追究责任的。

二、特定的效力

公文的特定效力指公文的现实效力和时限效力,是文件制发机关的法定地位所赋予的。《党政公文条例》第三条作出明确规定:“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书。”

公文是用来处理公务的文书,所以它总是根据现实需要、针对实际问题而制发,有着明确的写作目的。从每一份具体的文件来说,都有它本身特定的现实效力,代表它的制发机关所赋予的法定效力和作用。比如,党政领导机关所发出的每一项指示、每一项决定,要求所属机关认真贯彻、坚决执行。即使是一份通知,同样要求地方收文机关阅知和办理。下级机关的一份报告、一份请示也同样要求上级领导机关阅知或批复等。

在注重现实性的同时,公文的时限性也不能忽视。制发公文是为了处理公务活动中的实际问题,而公务问题的处理必须迅速、及时。因为文件所具有的特定效力是有一定的时间性的,任何文件都不是永远有效的。虽然有的文件具有历史文献价值,但从总体上说,它还是着眼于现实效用的。文件在现行工作中形成,在现行工作中使用,为推动现行工作服务。一旦它们的现行使命完成,就转化为档案保存。所以,对公文的制发和实施通常有着严格的时间要求,公文的效力也常常有时间限制。所以,公文处理应当坚持实事求是、准确规范、精简高效、安全保密的原则。

三、规范的格式

坚持公文格式规范化,可以维护公文的权威和庄严,同时保证公文处理及时、准确、安全,提高办事效率和质量。《党政公文条例》第三章对公文格式作出了原则性的规定。公文的格式,即公文的外在表现形式,是公文采用的介质、印制装订要求、数据表示、各要素的排布等内容的统称。公文有规范的格式,这是公文不同于图书、情况资料、通讯报道以及一般文章作品的又一显著特点。

由于公文是党和国家具体领导和管理政务的工具,是机关的喉舌,代表制发机关的法定权威。所以,制发公文是一件极其严肃的、具有重要政治意义的工作。为了维护公文的严肃性、权威性和便于统一党政机关公文处理工作,各级党政机关、社会团体、企事业单位制发文件都必须按照规定的格式执行,不能自行

其是。

四、严格的程序

公文处理必须经过严格的程序。公文处理包括收文办理、发文办理和整理归档。收文办理包括签收、登记、初审、承办、传阅、催办、答复等程序。发文办理包括复核、登记、印制、核发等程序。公文办理完毕后,需要归档的公文及有关材料,应当根据有关档案法律法规以及机关档案管理规定,及时收集齐全、整理归档。任何人不得违反上述程序擅自处理,以有利于机关文书工作的科学化、规范化、制度化和提高机关工作效率。

第三节 公文的分类

正确区分公文种类,划清各种公文的使用界限,对于公文的撰写和处理有着重要意义。它不仅有助于公文撰写的规范化,而且有助于公文办理程序的科学化,能有效地提高工作效率。根据不同的角度,按照不同的标准,公文可以划分出不同的类型,下面简要介绍法定公文几种常用分类。

一、按行文方向分类

按行文关系(方向)区分公文,是对发文的进一步分门别类,可分为上行文、下行文、平行文三种。

(一)上行文

即下级机关向上级机关报送的公文。在党政机关公文中,可以上行的文种有请示、报告、意见。

(二)下行文

下行文是指上级机关向所属下级机关发送的公文。在党政机关公文中,可以下行的文种有决议、命令(令)、决定、通知、公报、公告、通告、通报、批复、纪要等。

(三)平行文

平行文是指不相隶属机关之间往来的行文。在党政机关公文中,可以平行

的文种有函、议案、公告、通告、通知、意见、纪要。其中函最为常用。

二、按性质作用分类

(一) 指令性公文

即上级机关发出的要求下级机关必须遵照执行的公文。在党政公文中,具有指令性质的文种有决议、命令、决定、通告、通知、通报、批复。

(二) 告知性公文

即向有关部门告知事项的公文。在党政公文中,具有告知性质的文种有公报、公告、通告、通知、函、纪要、通报、报告。

(三) 请求性公文

即向上级机关、国家权力机关或不相隶属机关请求指示、批准或审议事项的公文。在党政公文中,具有请求性质的文种有议案、请示、函。

(四) 建议性公文

即向各级机关提出意见或建议的公文。在党政公文中,具有建议性质的文种,只有意见。

(五) 商洽性公文

即不相隶属机关之间商洽工作的公文。在党政公文中,具有商洽性质的文种,只有函。

(六) 奖惩性公文

即上级机关针对下级机关工作中的成绩、错误予以奖励、惩罚的公文。在党政公文中,具有奖惩性质的文种有命令、决定、通报。

(七) 答复性公文

即针对来文机关提出的请求或商洽事项予以答复的公文。在党政公文中,具有答复性质的文种有批复、复函、报告、通知。

三、按保密程度分类

(一) 保密公文

即内容涉及党和国家机密,需要控制知密范围、知密对象,有严格的阅读和管理限制的公文。内容涉及国家秘密,按涉及机密的程度,保密公文分为绝密件、机密件、秘密件三种。

(二) 普通公文

即内容不涉及国家秘密的公文。又可分为内部文件和公开文件。

1. 内部文件:只在机关内部阅读和使用的文件,不对外公布。
2. 公开文件:向社会公开宣布的文件,一般多见于报刊、电视、广播或用于张贴。如公报、公告、通告。

四、按办文时限要求分类

按办文时限要求,分为特急件、急件和平件。

(一) 紧急公文

即事件紧急,要求快速形成、运转、处理的公文。

(二) 常规公文

即按正常速度形成、运转、处理的公文。

第二章 公文写作原理

第一节 撰写原则

公文是传达政令的载体,是贯彻党和国家方针政策、领导意志,依法行政和进行公务活动的工具。公文撰写质量的高低,关键看其内容是否具有合法性、客观性、思想性和规范性,因此对公文内容就必须要求其准确、客观、完整、规范。公文主题不鲜明、公文内容不集中、表述不准确、格式不规范势必给工作带来被动局面。撰写公文应遵循以下几个原则。

一、合“法”

即符合国家的法律、法规和方针、政策及有关规定。

《党政机关公文条例》第十九条明确规定:“公文起草应当做到:(一)符合国家法律法规和党的路线方针政策。”

这是撰写公文的首要原则。公文的性质和用途,决定了它的内容和观点必须与国家的法律、法规,与党和政府的方针、政策以及上级的有关规定保持一致。这就要求办文人员必须注意提高自己的法制观念和政策水平,在起草和审核、签发公文时,注意到与法律、法规和方针、政策一致。如果仅仅是对政策法规等一知半解或是根本不懂、不知就轻率行文,必然导致一些错误或失误。轻者造成不良影响,重者给工作带来损害,有时甚至是巨大损失。在这方面,出现的教训

不少。

例如,1987年3月,湖北省兴山县建阳坪乡人代会通过了一份《关于征收教育费附加办法的决议》。文中规定:全乡的教育费附加5733元,一律分摊给全乡各学校的学生,由学校负责人及教师向学生家长征收。尔后,乡政府又作出补充规定:如学生拒交,则不准进教室上课,不准参加升学考试;如学校教师不收,则扣发教师工资。当县教育局指出这种做法违背了我国的《义务教育法》时,乡政府一位负责人居然说:“乡人代会的决议受法律保护,任何人无权更改,必须坚决执行。”最后,人大常委会专门召开会议,依照《宪法》第104条规定行使职权,撤销了建阳坪乡人代会的这个不符合法律并且有损政府机关形象的决议。

此外,遵守法律和法令,还必须注意扣紧“现行”这两个字。因为随着社会生活的发展,党和政府的有些政策也要做相应的调整,不可能永远不变。例如计划生育工作,在20世纪50年代,是孩子越多越好;70年代是生两个也行,生一个最好;80年代是只能生一个。这就是政策的调整变化。所以,我们的工作,必须以现行政策法规为依据,这就要求文秘人员必须随时注意政策、法律和法规的变化。在起草公文时,涉及有关政策和法律条文时,要找到确凿依据,不凭想当然。这样,起草公文时就会少出差错或不出差错。

二、合“实”

即符合客观实际。

《党政机关公文处理工作条例》第十九条:“(二)一切从实际出发,分析问题实事求是,所提政策措施和办法切实可行。”

这是撰写公文第二条重要原则。公文是实用性极强的文体,它直接作用于我们的工作和生活。如果公文的主旨和措施不符合客观实际和规律,却又被领导机关强行制发,那么,便会产生各种各样的副作用。轻者,损害一个部门或地区的利益;重者,危害党和国家及人民的利益。在这一方面,也有过不少教训。

例如,1966年4月10日,中共中央批发了《林彪同志委托江青同志召开的部队文艺工作座谈会纪要》(中发[1966]211号),在这个“纪要”中,提出了一个“文艺黑线专政论”,指鹿为马,胡说“文艺界在建国以来……被一条与毛主席思想相对立的反党反社会主义的黑线专了我们的政”。同时,从理论上、创作上和队伍上,把17年的文艺战线描绘得一团漆黑。全盘抹杀了新中国成立以来党对

文艺事业的领导和已经取得的成就,这是完全不符合我国文艺战线的实际状况的。同时,这个“纪要”还设置了许多唯心主义、形而上学的禁令,如提出搞“样板作品”这一荒谬透顶的口号。这不仅违背了文艺创作需要多样化、贵在创新的艺术规律,而且违背了党的“百花齐放,百家争鸣”的方针。这份文件发出后,全国各地大批文艺工作者被错误地批斗,造成了大量的冤、假、错案。其结果,使文艺创作在思想上陷入僵化和虚假的绝境,在艺术上日趋贫乏、单调和模式化。社会主义的文艺被引进一条死胡同。尔后,林彪、江青一伙又把“黑线专政论”从文艺扩展到教育、科技、新闻、出版、卫生、体育等其他各个领域,在全国范围内刮起一股“怀疑一切、打倒一切”的黑风。给我们的社会主义建设事业带来了无法估量的损失,给党、国家和人民带来了更大的灾难。邓小平同志指出:“一个党,一个国家,一个民族,如果一切从本本出发,思想僵化,迷信盛行,那它就不能前进,它的生机就停止了,就要亡党亡国。”(《邓小平文选》第二卷第143页,人民出版社1993年出版)公文写作也是如此。因此,撰写公文时必须从客观实际和规律出发,才能使我们的工作顺利进行。而要做到这一点,又必须注意以下几条:

(一) 实事求是

即应尊重客观实际,不能凭主观意志行文。向上汇报工作、反映情况,应有喜报喜,有忧报忧,不讲大话、空话、假话。对下布置工作、制定措施,应遵循各项工作的客观规律,从实际出发,使下级感到可行、可信。

(二) 认真调研

鲜明的实用性是公文的出发点和归宿。撰写公文,必须立足于掌握第一手材料,这就需要深入、认真调研。要做到“四要四不”:要亲自调查,不当“二传手”;要自主调研,不受人摆布;要一沉到底,不走马观花;要一挖到底,不浅尝辄止。在撰写公文时,凡遇上不熟悉或不清楚的情况,即使任务再急,也不可轻易下笔,宁可暂时停笔,作补充调查,将情况核实后再写。只有这样,写作的公文才能有情况、有问题、有分析、有建议。

(三) 处理好求实与遵命的关系

公文一般都是在领导直接授意甚至亲笔拟出提纲或要点的情况下,由文秘人员具体撰写而成的。在正常情况下,文秘人员应坚决贯彻领导意图、不折不扣地按章行文。但是,有时由于种种原因,领导者提出的某些意见或措施不切实际,甚至错误较大。这时,文秘人员不应盲从,应坚持实事求是的精神,向领导提