

党政机关 公文处理工作 教程

A Course in Handling
of Party and
Government Documents

(第二版)

孙厚军 编著

- 公文种类的演变与发展
- 行文规则的特点与变化
- 公文格式和各要素标注
- 公文写作的方法与技巧
- 公文管理的作用与要求

党政机关 公文处理工作 教程

A Course in Handling
of Party and
Government Documents

(第二版)

孙厚军 编著

- 公文种类的演变与发展
- 行文规则的特点与变化
- 公文格式和各要素标注
- 公文写作的方法与技巧
- 公文管理的作用与要求

图书在版编目(CIP)数据

党政机关公文处理工作教程/孙厚军编著. —2 版.
—杭州: 浙江大学出版社, 2013. 8
ISBN 978-7-308-11958-0
I. ①党… II. ①孙… III. ①国家行政机关—公文—
处理—中国—教材 IV. ①C931.46
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 184491 号

党政机关公文处理工作教程(第二版)

孙厚军 编著

策 划 黄宝忠
责任编辑 叶 抒
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 浙江省邮电印刷股份有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 31.75
字 数 780 千
版 印 次 2013 年 8 月第 2 版 2013 年 8 月第 4 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-11958-0
定 价 66.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

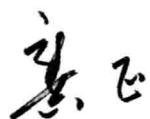
序

党政机关公文是指党政机关实施领导、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、贯彻党和国家的方针政策,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。做好公文处理工作是党政机关的重要职责,是各级党政机关公务人员的一项基本业务。为了更好地适应党政机关公文处理规范化、信息化的新形势,进一步提高党政机关公文处理质量和效率,孙厚军同志依据《党政机关公文处理工作条例》、《党政机关公文格式》和有关规定,利用业余时间精心修订了这本《党政机关公文处理工作教程》。

该书阐述了党政机关公文处理工作的基础理论、基本原则、组织保障,公文种类的演变与发展、行文规则的特点和新变化,公文拟制和收文、发文办理的新要求,公文管理的作用和基本要求等内容。作者结合公文处理工作实际,重点就党政机关 15 个公文文种的功能与作用、近似文种的异同与辨析、选定文种的依据与要求,新的公文格式以及各要素的标注,行文总规则、对上行文和对下行文规则、其他行文规则和行文中需要注意的问题,公文拟制、收文办理、发文办理和公文管理的主要内容、程序方法和新的要求作了具体简述,提出了自己的见解,具有很强的针对性和操作性。同时,该书介绍了党政机关公文写作基础知识,又以文体写作为重点,把公文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。该书还对公文的信息公开、备案审查和二维条码、智能交换系统的运用作了比较详尽的分析,提出了具体的办法,对于规范党政机关的公文处理工作具有一定的指导作用。公文处理电子化是办公自动化的重要方面,该书结合浙江省人民政府办公厅 OA 系统升级的实际,对电子公文处理系统的设计与操作作了研究,提出了较为完整的需求思路和操作方法,具有一定的前瞻性和较好的指导性。本书的文体,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、目的模式编写,篇章结构有较为严密的内在逻辑联系,并加大了例文、事例分析和图表示意在

全书结构中的比重,具有较强的示范性和实用性。

随着形势的发展,特别是党政机关职能的转变和电子公文的逐步推行,加强公文基础知识学习,提高公文写作业务水平,规范公文处理程序方法,逐步推行公文处理电子化,进一步提高公文处理的质量和效率,已经成为各级党政机关公务人员的基本要求和重要职责。我们希望这本《党政机关公文处理工作教程》能为大家的公文处理工作提供一点帮助,发挥它应有的作用。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of two characters, '张' and '飞', written in a cursive script.

二〇一三年八月



目录

CONTENTS

第一讲	公文概述	1
一	公务文书的起源与发展	1
二	公文的概念	4
三	公文的特点	5
四	公文的作用	7
五	公文的行文关系	8
六	公文处理工作的基本原则	10
七	公文处理工作的组织保障	14
第二讲	公文的种类	17
一	公文种类的演变与发展	17
二	公文种类的功能与作用	20
三	近似文种的异同与辨析	22
四	选定文种的依据与要求	24
第三讲	公文格式	28
一	公文格式的变化	28
二	公文格式各要素的标注	32
三	公文的特定格式	48
四	公文的电传格式	55
五	公文的印刷格式	58
第四讲	公文的行文规则	60
一	行文规则的特点和新变化	60
二	主要行文规则	61

第五讲 公文要素	71
一 公文的主旨	71
二 公文的材料	73
三 公文的结构	75
四 公文的语言	78
第六讲 公文写作(上)	86
一 决议	86
二 决定	88
三 命令(令)	92
四 公报	100
五 公告	104
六 通告	108
七 意见	110
八 通知	115
九 通报	122
十 报告	128
十一 请示	135
十二 批复	137
十三 议案	140
十四 函	142
十五 纪要	145
第七讲 公文写作(下)	151
一 章程	151
二 条例	156
三 规则	160
四 规定	161
五 办法	165
六 细则	167
七 计划	170
八 总结	175
九 简报	176
十 调查报告	179
十一 述职报告	180
十二 会议记录	181
十三 电话记录	185

十四 大事记	187
第八讲 公文拟制	190
一 发文起草	191
二 发文审核	202
三 发文签发	209
第九讲 公文办理	214
一 收文办理	214
二 发文办理	227
三 整理归档	232
第十讲 公文管理	246
一 公文管理的作用和基本要求	246
二 公文管理的主要内容	249
第十一讲 行政规范性文件信息公开与备案审查	258
一 行政规范性文件信息的概念	258
二 行政规范性文件信息公开指南与目录	259
三 行政规范性文件信息公开范围与流程	262
四 行政规范性文件信息公开方式与监督	265
五 行政规范性文件信息的公开与保密	267
六 行政规范性文件备案审查概念与特点	270
七 行政规范性文件备案审查范围与程序	271
八 行政规范性文件备案审查应当把握的问题	276
第十二讲 公文二维条码与智能交换	278
一 条码的起源与分类	278
二 二维条码的特点	280
三 公文二维条码的作用	282
四 公文二维条码数据元素	282
五 公文二维条码的制作	294
六 公文二维条码的管理	296
七 公文智能交换系统的构成与功能	296
八 公文智能交换系统的操作	304
九 公文智能交换系统的管理	311
第十三讲 电子公文处理系统的设计与操作	323
一 电子公文处理系统的概念与特征	323
二 电子公文处理系统的构成	325
三 电子公文收文办理系统的设计与操作	327

四 电子公文发文办理系统的设计与操作	340
五 电子公文档案管理系统的设计与操作	357
第十四讲 公文处理工作理论思考	362
一 公文写作应与时俱进	362
二 对公文处理自动化的几点思考	363
三 如何设计电子公文处理系统	366
四 立法与监督:政府公务文书合法化的必由之路	367
五 浅析入世后政府公文信息的公开	369
六 有感于财政局长被判刑	370
七 由“和”错为“或”引发行政诉讼想到的	371
八 文秘人员应警惕“知识透支”	372
九 浅议如何改进公文文风	373
附录一 党政机关公文处理工作条例	375
附录二 党政机关公文格式	380
附录三 规章制度程序条例	397
附录四 法规规章备案条例	401
附录五 中华人民共和国政府信息公开条例	403
附录六 出版物上数字用法	407
附录七 标点符号用法	412
附录八 校对符号及其用法	431
附录九 浙江省行政规范性文件管理办法	434
附录十 浙江省政府信息公开暂行办法	437
附录十一 浙江省机关公文二维条码使用规范实施细则	442
附录十二 浙江省人民政府办公厅关于进一步规范行政规范性文件报送工作 有关事项的通知	446
附录十三 浙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定	447
附录十四 关于加强规范性文件备案审查工作的意见	450
附录十五 《第一批异形词整理表》及说明(摘要)	451
附录十六 电子文件归档与管理规范	455
附录十七 电子公文处理系统操作手册	467
后 记	499

公文概述

◆ 要点提示

公文经历了漫长的起源、发展、丰富和完善的过程。党政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文,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。公文处理过程中,建立正确的行文关系,遵循必要的基本原则,做好组织保障工作,有助于党政机关实现正常的领导和管理,避免行文混乱,防止“公文旅行”,克服文牍主义,提高工作效率,更好地发挥公文的实际效用。

一 公务文书的起源与发展

中华文明源远流长。公务文书也历经了一个漫长的起源、发展、丰富和完善的过程。历史唯物主义认为,随着生产力的发展,产生了阶级和国家,出现了文字,因国家的管理需要,公务文书也随之产生。

一般认为,从远古到战国时期,是我国古代公务文书的萌芽和初创时期。自从1899年在河南安阳发现甲骨文以后,经过专家近百年的考察研究,证实甲骨文书是我国现存最早的公务文书。甲骨文书的内容比较广泛,记述了殷商时代有关祭祀、战争、政权组织、天文地理、风俗习惯、农事、狩猎等活动情况。甲骨文书的结构通常包括叙辞、命辞、占辞、验辞四部分,或称四段式。但其结构与自身内容的多少有关,并不是每篇都是固定的四段式,有的仅有一二段,有的三段。字数也不等,长则百多字,少则几个字。

随着奴隶社会向封建社会转变,西周和春秋战国时期的公务文书发展比较快,文书种类大幅增加。

西周时期,典章完备,王权威严,以诰、誓、命诸文种为标志的公文,反映了统治者的意志,并较为有序地治理着奴隶制的国家。到了春秋战国时期,王权衰落,群雄并起,出现了诸侯国之间的往来公文,如用于各国官吏或国与国之间交往的移书,诸侯国间签订的盟书,用于外交场合的辞令等;征战的军事文书,如兴师征伐用以战前动员的誓师辞,指挥作战、任命官员的令,用于征伐时号召士兵、颁布军纪、揭露敌人罪行的檄文;以及改革的法令,诸侯王的上书,策士的辞令等。

秦始皇建立中国第一个封建中央集权国家,为我国公务文书的逐步统一奠定了基础。秦灭汉兴,进一步完善了封建集权的国家体制,也为公务文书的规范统一创造了条件。这一

时期,国家机构逐步完善,文字趋于统一,帛、纸广泛运用,公务文书的文种、格式发生较大的变化,内容涉及国家管理和经济社会发展的诸多方面,一个较为完整的公文体系开始出现。

魏晋南北朝时期的公文,在我国公文史上有着极其重要的地位。这个时期的公文文风清新简明,写作技巧达到了前所未有的境界,产生了许多传世名作。如曹操为反击政敌攻击其“欲废汉自立”的诋毁,于建安十五年发布《让县自明本志令》,以退出封邑来表明自己的志向,文笔遒劲,语言洒脱,情感率真,气势雄伟,充分表现了政治家的雄风大度。又如诸葛亮所写的《出师表》,文字精辟,有理有据,情真意切,诚挚感人,被刘勰誉为“志尽文畅”。还有如晋朝李密的《陈情表》,为了让晋武帝相信其辞官不是怀念故国,而是确有缘由,情有可原,全文陈“情”为主,情真意切,感人至深,说“理”为辅,语言得体,态度坚决。全篇仅五百余字,但情真理直,富有极大的感染力,达到了事、理、情三者相统一的完美境界,确是一篇古代公文的经典名作。

然而,齐梁以来,骈文逐渐统治了文坛,严重地阻碍了公文的发展。骈体文强调对偶、辞采、句式工整和音律,讲形式而轻内容,重情韵、气势而轻实用,导致形式主义、唯美主义的浮华冗长之风蔓延,公文文风也受到了较大的影响。

隋唐时期,公务文书达到了空前的水平。隋朝实行三部六省制,创立了科举制度,从政治制度上为封建社会公务文书的发展奠定了基础。唐代是我国封建社会发展的顶峰,经济繁荣,政治开明,社会稳定,为公务文书的写作创造了良好的经济社会条件。从隋朝李谔发起的反骈体、正文体的文风改革,到唐时韩愈、柳宗元倡导的“古文运动”,强烈抨击骈俪文风,指出“文笔日繁,其政日乱”,强调要反浮华,重实录,主张用词理切直的文体,提倡朴实无华的文风。如韩愈的奏章《论佛骨表》,通篇以散体表述,简明扼要,堪称古文的典范。又如魏征的《谏太宗十思疏》,论事析理,质朴简练,融事、理、情为一体,这对今天的我们改进文风仍有重要的借鉴作用。

两宋时期,公务文书写作有了新的发展。这一时期公务文书的写作,无论在内容、文体上,还是在格式和技巧上,都超越了前代,涌现了一大批公文写作的名家名篇。如欧阳修所作《请耕禁地札子》,朴实直言,清新自然,富有文采。又如王安石《上仁宗皇帝书》、《本朝百年无事札子》,苏轼的《上神宗皇帝言事书》,宗泽的《乞毋割地与金人疏》,李纲的《议国是》等,既关心国是,切中时弊,爱国主义精神跃然笔墨之间,又结构严谨,语言简洁,不愧为公务文书写作的佳作。

元明清时期,少数民族的风俗习惯对公务文书写作产生了一定影响,蒙古口语的俚言俗语与汉族地主阶级上层分子从政的精辟、宏论雅语的并立和结合是元代公文写作的一大特点;明中期资本主义萌芽的出现和个性的解放,促使公务文书的文体发生变化,出现了救命、勘合、照令、揭帖、咨呈、堂谕、禀、折等新的文体;清朝的文书制度和公文格式进一步完备,但文牍主义和八股文盛行,公务文书数量繁多,少有名作出现。

近现代时期,从1840年中英鸦片战争到1949年中华人民共和国成立,公务文书写作经历了一个改良、革命和发展的过程。

鸦片战争前后,内忧外患。这一历史时期的公文,是腐败的清朝政府丧权辱国的可耻记录。从1841年1月20日的道光皇帝委派琦善与英人私订的《穿鼻草约》,到1895年4月17日李鸿章代表清政府在日本马关签订卖国的《马关条约》,封建统治、闭关自守,文牍主义和八股文等因素终于使具有五千年古老文明史的泱泱东方大国彻底沦为半殖民地半封建的国

家,这一段耻辱的公文发展史值得我们深刻反思。

然而,有压迫就有反抗,有侵略就必然有反侵略。中国人民决不容许清政府割地求和,中国人民从来就没有放弃自立于世界民族之林的奋斗。这一历史时期的公文,又是中国人民呼唤改良,奋起革命的忠实记录。从林则徐的《钱票无甚关碍宜重禁吃烟以杜弊源片》、《谕各国商人呈缴烟土稿》,康有为的《公车上书》,到辛亥革命的《同盟会宣言》、《中华民国临时约法》,五四运动的《北京市民宣言》,深刻地反映了中国人民争自由、争民主,反侵略、反压迫,不屈不挠的革命精神。

辛亥革命胜利后,我国公务文书发生了革命性变革。封建公务文书让位于现代公务文书,传统的文言文为语体的旧式公务文书让位于以白话文为语体的现代公务文书。1912年初,南京临时政府宣布废除封建公务文书体式与文种,颁布了《内务部颁布公程式咨各部文》,这是我国历史上第一个公文条例。从而开创了我国公务文书革命的新纪元,为现代公务文书的起步与发展提供了具有法律意义的依据。北洋军阀政府统治时期,《公程式》用于课堂教学,开公文写作教学之先河;公务文书写作研究进入学者视野,一批著作相继面世,对推动公文改革与发展具有重要意义。

国民党统治时期,1928年11月,国民党政府公布《公程式条例》,规定公文文种为令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批等九个,并发文规定公文文面分列为事由、附件、拟办、批办、备考各栏目。此后,又颁布《暂行公文革新办法》,对公文的用语、标点、公布等作出规定;并进一步规范文种,统一行文关系,规定命令、训令、指令、布告、批为下行文,呈、报告为上行文,函、通知为平行文。

中国共产党从成立起,就十分重视公文写作。《中国共产党宣言》、《中国共产党中央委员会组织法》等,是我们党建党初期的标志性公文。1928年,党中央发出《关于文书工作的通知》,1931年拟制了《文件处置办法》,对党的公文的起草、审查、分类、编号、留存、发送、保管和销毁作出了具体规定。抗日战争和解放战争时期,晋察冀边区和陕甘宁边区相继颁布了新公程式,公文文种逐步规范为下行文的指示信、复、函、令,上行文的请示、报告等。解放战争期间,司法文书、会计文书以及工作计划、总结等专用文书也应运而生,党政军机关的文书工作制度进一步规范。

中华人民共和国成立以来,党和政府高度重视公务文书处理工作,逐步建立和完善了公文处理工作机构和工作制度。1950年12月30日,中央人民政府政务院秘书厅发布《公文处理暂行办法(草案)》,规定公文文种为8类10种。1951年9月29日,中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》,明确规定“公文是政府机关宣布和传达政策、法令、报告,商洽和指导工作,交流经验的一种重要工具”,第一次对新中国政府公文的属性作出定义。同时,将公文文种调整为7类12种。此后,国务院秘书厅(办公厅)先后于1956、1981、1987、1993年4次对公文处理办法进行了修订,并对公文文种作了相应调整。为了适应改革开放和社会主义市场经济新形势,规范行政机关公文处理工作,国务院于2000年8月24日以23号文件发布《国家行政机关公文处理办法》,自2001年1月1日起施行。行政机关公文文种确定为13种。在此期间,中共中央办公厅于1989年4月25日发布《中国共产党领导机关文件处理条例(试行)》,规定了13个文种,首次对党政机关的公文处理工作作了明确分工。1996年5月3日,中共中央办公厅颁发《中国共产党领导机关公文处理条例》,规定党的机关公文文种为14种。为了更好地适应党政机关公文处理工作需要,中共中央办公厅、国务院

办公厅于2012年4月16日联合印发了《党政机关公文处理工作条例》，规定党政机关公文文种为15个。由此，我国党政机关的公文处理工作实现了公文种类、公文格式、行文规则、公文拟制、公文办理、公文管理的统一，进一步走上了科学化、制度化、规范化的道路。

二 公文的概念

公务文书简称公文，它是文书的一种类型。文书通常分为公务文书和私人文书两大类。

广义上讲，公文通常是指党政机关、企事业单位、群众团体在办理公务中形成和使用的通用公文和军事、政法、外交等领域使用的专用公文；狭义上讲，主要是指党政机关处理公务时所使用的公文，也就是我们所讲的文件。

私人文书则泛指个人或家庭活动中形成的书信、日记、手稿、家谱等文字材料。

文书、公文、文件是三个既紧密联系又互有区别的概念。文书概念最为广泛，它是一切机关、社会团体、企事业单位和个人形成并使用的文字材料的统称，包含了公务文书和私人文书。公文仅仅是文书的一部分，通常指党政机关、社会团体、企事业单位和其他社会组织使用的文书。文件范围更窄，仅限于《党政机关公文处理工作条例》规定的15个党政机关公文。

按照中共中央办公厅、国务院办公厅2012年4月16日联合印发的《党政机关公文处理工作条例》的规定，党政机关公文是指党政机关实施领导、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的方针政策，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。也就是说，党政机关公文是各级党政机关在处理公务和行使职权中形成的文书，既不同于办理私人事务的文字材料，也与其他常规公文有所不同，其制发主体必须是各级党政机关，体现的是组织意志和利益。

公文概念可从以下四个方面去解释：

（一）公文出自于党政机关

公文是党的机关和行政机关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，具有合法效用和行政效力，相关单位和部门必须遵照执行。

（三）公文是一种组织领导和行政管理的工具

党的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。

(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、规范的体式,需要经过一定的处理程序,而且只能在特定范围内使用。

三 公文的特点

公务文书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。其主要特点体现在以下方面:

(一) 权威性和政策性

公文的权威性,来自它的制发机关的权威性和合法地位。党政机关发布的决议、决定、命令(令)、通知、批复、公告、通告等公文,具有法律权威、领导权威或指挥权威。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(镇)四级,即四级党委、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,下属机构必须认真贯彻执行。

公文的权威性还体现在具体内容上,党政机关公文表达的内容是党政机关对特定问题的权威意见、看法和要求。党政机关通过制发公文来发挥领导和指导作用,把各级党政机关紧密联结在一起,统一思想,统一认识,使政令畅通、运转灵活、上下合拍,左右协调,工作步调一致,体现出党和国家政权组织的权威。当人们见到党政机关的公文,仅从其庄重的版头和鲜红的印章,就直接感受到该公文的权威性。

同时,党政机关通过制发公文来体现路线、方针,传达政策,解决问题,推动工作,在各项事业中发挥着阐明意义、统一思想和提高认识的作用,是治国安邦、执政理政、为民服务的重要工具,代表着党和政府的执政理念、执政思想,丝毫不能偏离党和国家的政治目标和政策轨道,不能有悖于党和国家的路线方针政策以及法律法规,不能违背依法执政、执政为民的理念和要求等,具有很强的政策性要求。

(二) 针对性和时效性

公文总是针对现实特定工作,或为了完成特定的现实任务而作。它不像一般文章,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计划、方案、意见、办法或作出明确的规定、说明、解释,以保证一定期限内党务、政务活动的顺利开展。党政机关公文的针对性,不仅要体现上级机关的精神,而且要结合本地、本部门实际,针对全局或局部工作,对布置的任务、安排的工作、规定的事项和提出的要求,都要交代得比较具体、明确,有鲜明的、现实的针对性和指导性。只有有的放矢,受文者才能知道劲往那里使,在实际工作中才能行得通、干得顺、有效果。

公文具有一定的时效性,没有一份公文是永远有效的。时效性更多地体现在公文下发后,受文单位在规定的时限内做好某项工作,完成某项任务,而不能敷衍塞责、应付了事,或推诿扯皮、拖着不办。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,其他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、长期规划、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,有些事先可以确定,有些事先无法确定。

(三) 规范性和约束性

规范性主要体现在公文的格式上。公文格式是公文要素、数据表现形式和用纸、印刷、装订等内容的统称。《党政机关公文处理工作条例》对公文格式作了原则规定,《党政机关公文格式》国家标准作了明确、具体、详尽的要求。这就是说,公文格式有国家统一的规范,它不同于普通文章,更不同于文学作品。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,《党政机关公文处理工作条例》对公文的份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、发文机关署名、成文日期、印章、附注、附件、抄送机关、印发机关和印发日期、页码等都有明确的规定,各级办文机关应当遵照执行,不能标新立异、自行其是。

从公文的内容看,党政机关制发公文,语言运用极其规范、严谨,其传达的本意、目的不以主送机关和其他方面是否同意为前提,公文一旦发布实施,其法定效力将对主送机关和其他有关方面的行为产生不同程度的强制性影响和制约,必须被严格执行或遵守,具有极强的约束力。从生成过程看,公文同新闻报道、学术论文等实用文体的性质不同,公文必须严肃庄重,制发单位既要严格遵循规范的行文规则、体例格式、种类名称、用纸幅面,不得随意更改;也要规范执行整理归档、安全保密、清退销毁等方面的要求,不得擅作主张、自行处置。

(四) 程序性和缜密性

公文处理工作有严格、规范的程序,必须严格按照相关程序进行。公文制发和处理,无论是纸质公文还是电子公文,都必须履行规定的程序,《党政机关公文处理工作条例》对此有明确规定,不能随心所欲。党政机关的公文,从起草、审核、签发、校印、发出,到拟办、批办、承办、归档、清退、销毁,环环相套、扣扣相接,程序性极强。否则,无论在哪个环节上违背了程序,都将影响公文的效果。公文的缜密性主要体现在:主题的确定必须符合正确、集中、鲜明和新颖的要求;材料的选择,必须真实、准确、典型和新颖;结构既要合理安排、层次分明,言之有序,又要适应文种特点和要求,为体现主题、表现中心服务;语言既要庄重、准确、朴实、精练、严谨、规范,又要符合现代汉语语法、修辞、逻辑等方面的要求。

(五) 对应性和定向性

党政机关行文必须根据隶属关系和职权范围确定,也就是说,什么样的公文由什么单位制发、哪一级单位制发,有具体、明确的对应关系。比如,党委、政府可以向下级党委、政府行文;党委、政府的办公厅(室)只有根据本级党委、政府授权,才可以向下级党委、政府行文;其他部门和单位不得向下级党委、政府发布指令性公文或者在公文中向下级党委、政府提出指令性要求。同时,大部分党政机关公文都是主送给特定对象的,也就是说,公文发送到什么单位,必须明确指定。比如,不同的公文都会根据内容对“受文者”进行专门规定,即通过“主送机关”、“抄送机关”和“传达范围”等指定受文对象。而且,党政机关制发的部分公文,一段时期内,因其内容涉及党和国家的核心机密和暂时不得公开的重要事项,有保密的要求,其“传达范围”更加严格。对此类公文,必须严格保密管理,一旦疏忽大意,出现失密、泄密情况,会给党和国家的工作带来不良后果甚至严重损失。

四 公文的作用

公文作为党和政府具体领导和管理党务、政务,党政机关之间相互联系和处理工作的一种工具,其主要作用有以下四个方面:

(一) 领导与指导作用

公文是传达贯彻落实党和国家路线、方针、政策及各项指令的有效载体,也是上级领导机关对下级机关进行领导与指导的重要工具。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,或是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,这就是领导与指导作用。

公文的领导与指导作用,最主要的体现,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、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,领导与指导政府和社会各方面的工作;业务主管机关也经常通过制发文件,领导与指导所属业务部门的工作。

因此,公文体现了各级党的机关、行政单位或部门在各种党务活动和行政管理中的领导和指导作用。

(二) 联系与知照作用

公文是党政机关之间和党政与其他机关、单位之间联系工作、协调行动的重要手段。不同机关通过公文这一桥梁和纽带,可以起到交流思想、沟通情况、协调和接洽工作的联系知照作用。比如,上级机关通过通知、意见等,指导下级如何开展工作;下级执行时,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,如公告、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是很大(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) 宣传与教育作用

党政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,部署工作的决定、决议、通知等,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) 依据与凭证作用

从总体上说,公文就是为阐明、传达制发机关的意图,使主送机关和其他受文对象有据可依而制发的。也就是说,它本来就是因为依据的需要而出现的。

各级党政机关之间,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、决议、批复开展工作;上级机关凭借下级的意见、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。离开了公文的依据作用,机关将无所适从,难以有条不紊地协调运转。

公文的前几种作用,说的都是公文的现行效用。一份公文,即使它的使命已经完成,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。

上面所讲的,只是公文的主要作用。实际上,一份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。

五 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。行文关系规定和约束