



大学生现代实用写作系列教材

Gongwen
Xiezu Jiaocheng

公文写作教程


白延庆 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

PDG



大学生现代实用写作系列教材

● 公文写作教程

- 应用文体写作教程
- 新闻文体写作教程
- 法律文书写作教程
- 财经文书写作教程
- 广告文案写作教程

责任编辑：王 忠 王 煜

责任印制：陈治龙

封面设计： 春天·书装工作室

ISBN 978-7-81134-877-4



9 787811 348774 >

定价：27.00元

大学生现代实用写作系列教材

公文写作教程

对外经济贸易大学出版社
中国·北京



图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作教程 / 白延庆编著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2010

ISBN 978-7-81134-877-4

I. ①公… II. ①白… III. ①公文-写作-高等学校-教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 202258 号

© 2010 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

公文写作教程

白延庆 编著

责任编辑: 王 忠 王 煜

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 17.75 印张 357 千字

2010 年 10 月北京第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-877-4

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 27.00 元

前言



1997年起，本人走出大学象牙塔，一方面继续在大学教书，一方面应邀开始为国家部委机关、企事业单位和社会团体授课。足迹遍及长城内外，大江南北。算起来，至今已有500余场。像在大学里一样，主要讲授《公文写作》课程；但又不一样：受众群体不同，要求不同，时间密度与容量均不同。

很庆幸自己对于《公文写作》这门学科能有如此多的讲授机会。虽说每一次讲授都是纸上谈兵，不同于公文写作的实战，但纸上谈兵的机会多了，感悟自然也多了。我给自己定下的目标是：尽可能不重复自己，尽可能使每一次讲授都有突破。拾人牙慧令人身心不爽，食己牙慧也让人反胃。在我看来，真正富有意义的讲课，应该是创造性劳动，应该是具有审美价值和职业热情的工作。

十几年来，我正是这样做的。500余场，是个不小数字，我却从没有觉得乏味。因为从中确实时有感悟，时有新获。而每次无论走上大学讲台或是社会讲坛，我的热情总是油然而生。

人的热情是做不出来的。我说的是真正的热情，是发自内心的热情，而不是演员的表演。讲课不是表演，是实实在在的工作，很辛苦。但只要真诚面对这份工作，就会得到美好回报。这份美好，常常令我们自己始料不及。

我所得到的最大回报来自于2007年和2009年。2007年，我所供职的对外经济贸易大学全校学生首次公开评选自己最喜爱的十佳老师。公选结果，我荣获这十位老师的第一名。这是从教近三十年来的莫大荣幸！我想，把票投给我的相当一部分同学应该是听过我《公文写作》课程的同学。他们对我的选择，应该包括对我所开设的这门课程的肯定与褒奖。2009年，由新浪教育频道发布，我又被评师网评为“2009通识类课程最受欢迎十大教授榜（211院校类）”第五名。不期而遇，真让人喜出望外。

非常感谢对外经济贸易大学的同学们，非常感谢听过我《公文写作》课程的所有的人。

同时感谢对外经济贸易大学出版社，感谢编辑王煜女士。她今年春天联系我，希望

我出一本新的《公文写作教程》，把近些年来我对于公文写作的新感悟融入其中。我非常高兴。这是一件非常有意义的事，非常及时。

这已经是我出版的有关《公文写作》的第七本书了。实际上，这一本是2004年4月在对外经济贸易大学出版社出版的《公文写作》教材的修订版。但不仅仅是修订，不仅名称改变了，体例改变了，不仅删去一些内容，还注入许多新内容。

希望这本《公文写作教程》能够与时俱进，能够与时代最前沿的公文写作实践接轨；希望对于初学公文写作的人能够有所帮助——实实在在的帮助。这是我的一大心愿。

编著者

2010年9月8日于北京

目 录

《《》》

第一章 公文的含义	1
第一节 公文的定位	1
第二节 公文的历史沿革	4
第三节 现代公文涵义	7
第二章 公文的性质	11
第一节 公文主要性质	11
第二节 明确公文性质的意义	27
第三章 公文的作用	29
第一节 公文主要作用	29
第二节 明确公文作用的意义	43
第四章 公文写作程序	45
第一节 公文写作主要程序	46
第二节 明确公文写作程序的意义	53
第五章 公文写作格式	55
第一节 公文基本格式	55
第二节 明确公文格式的意义	66
第六章 公文正文写法	69
第一节 命令（令）	70

第二节 决定	76
第三节 公告	83
第四节 通告	88
第五节 通知	92
第六节 通报	101
第七节 议案	107
第八节 报告	113
第九节 请示	119
第十节 批复	124
第十一节 意见	129
第十二节 函	133
第十三节 会议纪要	139
第七章 公文审核工作	145
第一节 公文审核主要工作	145
第二节 明确公文审核工作的意义	148
第八章 公文运行过程	151
第一节 公文运行主要过程	151
第二节 电子公文运行要求	155
第九章 公文写作者的素质与能力	159
第一节 公文写作者的素质	159
第二节 公文写作者的能力	176
第三节 明确公文写作者素质与能力的意义	216
第十章 提高公文写作水平的方法	219
第一节 提高公文写作水平的基本方法	219
第二节 明确提高公文写作水平方法的意义	229

附录 A 《中国共产党机关公文处理条例》	231
附录 B 国务院《国家行政机关公文处理办法》	239
附录 C 国家行政机关公文格式	247
附录 D 国务院公文主题词表	259
附录 E 中国人民银行办公厅关于印发《中国人民银行电子公文 传输系统管理办法》的通知	267
后记	272
参考文献	274

第一章 公文的含义

介绍公文含义，本章切入点有三个角度：公文的定位、公文的历史沿革以及现代公文涵义，分为三节。其中重点是现代公文涵义。因为这一内容与现实直接接轨。学习公文写作，就是学习现代公文写作。

第一节 公文的定位

在信息时代，定位问题是一个前提问题，也是一个重要问题。都说信息时代最重要的是信息，其实信息时代有两个重要特点，一个是对于信息的传播，另一个就是对于事物的定位。如果我们手里有信息，却没有传播出去，那么无论有多少信息，都无法产生社会价值。另一方面，信息时代，每一天新知识信息铺天盖地，如果做人做事没有一个明确定位，就会眼花缭乱，就会迷失，人就无所适从。所以说，定位是前提，定位很重要。

公文写作也是一样。要了解公文的含义，先要对公文进行定位；而要对公文进行定位，先要对文章进行定位，因为公文从属于文章。这是认知公文及公文写作的基本逻辑。

一、文章的定位

文章的定位可以理解成对文章的分类。当今的文章，大致可以分为五大类：文艺类文章、新闻类文章、知识类文章、思想类文章、职业类文章。

（一）文艺类文章

文艺类文章是为了向公众表达感情、为了展示人性而写作的文章。它的目的与核

心，即感情与人性。一个写作者在写文艺类文章时动了感情，流泪了，这很正常；一个读者在读文艺类文章时动了感情，流泪了，也很正常，因为文艺类文章的特点与使命正在这里。如果一个写作者在撰写公文时流泪了，就不正常了；同样，一个读者在阅读公文时流泪了，也属不正常了。

把文艺类文章作为政治斗争的工具，是对文艺类文章的错位。从根本上说，文艺类文章是担负不起这种职能的。

文艺类文章主要包括四大文本：诗歌、散文、小说、戏剧。

诗歌属于文艺类文章中最凝练的形式。简单说，它要求用最简练的语言表达最丰富的感情。中国古典诗歌是这方面的典范。从诗经、楚辞到唐诗、宋词，千百年流传下来的优秀诗歌，哪一首不是用最简练的语言表达最丰富的感情？现代新诗也一样。“五四”新文化运动以后，新诗对于古典诗歌有了革命性改变，但“用最简练的语言表达最丰富的感情”这一特征始终没变。诗歌这一功能不但延续了几千年，而且肯定永远延续下去。因为这是诗歌作为文艺类文章的最本质特征，是诗歌之魂。这一本质特征和灵魂一旦消失，诗歌就不能再称其为诗歌了。

与诗歌比较，散文在语言方面的优势不是凝练，而是优美和鲜明个性。散文所表达的内容比诗歌丰富得多，写作方式灵活得多。可以说，在文艺类文本中，散文是最自由、最少限制的一种。一个“散”字，非常形象地表明了散文这一特征与优势。如果说诗歌是“凝练”的艺术，那么散文就是“散”的艺术了。所以，一个作者要表达自己的思想感情，又不想受文本限制，就该选择散文。鲁迅先生倡导的“杂文”可以理解成“散文”的一个变种。当今很流行的所谓“文化随笔”，也可以理解成“散文”的一个变种。不止文化随笔，只要是为了表达思想感情而写作的“随笔”，都可理解成“散文”的某个变种。包括刚兴起并流行的“网络文学”，也包括现在报刊上大量的小品文，只要是为了表达作者真实的思想感情，同时又是用形象而自由的语言写成，都可理解成“散”文。

不同于诗歌和散文，小说的“虚构”性最突出。所以，写作者要想从事“虚构”的文学文本写作，当推“小说”。小说还有一个鲜明特征，就是人物和故事。这是小说最富于个性化的特征，也是小说最传统、最恒久的特征。

文艺类的第四大文本是戏剧。戏剧不同于小说、诗歌和散文，它更多不是写给人读的，而是写给人看的，其最大特点在于它的“直观性”。戏剧写作的主要目的是与读者直接交流，当然中间需要一座桥梁，就是演员的表演。因此作者在进行“戏剧”写作时，一定要充分注意它的“表演性”。电影艺术可以理解成戏剧艺术的一种延伸。如今在大众中很有影响力的电视剧，又是电影艺术的延伸。随着网络的快捷发展，会不会另有一种新的戏剧形式——网络剧出现，还很难预料，但这种可能性是存在的。不管戏剧

还会有怎样的延伸,其基础却不能被动摇。除非退回到卓别林无声戏剧的时代,否则戏剧文本必须以描述、说明和解说式语言为主。

中国进入新时期以后,报告文学、采访记等纪实文学以一种全新的文学形态进入广大读者视野。这种文本形式不同于传统意义的文艺类文章,可以理解成一种边缘文体,类似于所谓“边缘科学”。报告文学、采访记等纪实文学所表达的内容,都要求是社会生活中实实在在的内容,这很像知识信息类的文章,又很像职业类文章,但其语言形式却是文艺类的,必须形象生动。因此作者在选择这些文本形式写作时,一定要照顾这类文章的双重特点:既要尊重其内容的客观实在性,又要体现其表达方式上的形象性、生动性和感染力。

(二) 新闻类文章

新闻类文章是为了传递信息而写作的文章。什么是信息,简单说就是刚发生或刚发现的事。把刚发生的事或刚发现的事告诉世人,这样的文章就是新闻类文章。比如2008年5月12日发生的汶川大地震,在当时就属于刚发生的事。把这场大地震及时写出来,报道出来,就是当时新闻类文章的使命。再比如发生在20世纪60年代的三年自然灾害。这场自然灾害究竟饿死多少人,不为世人所知,现在知道了,写作出来,报道出来,就属于“刚发现”的事。

在当今时代,不能把新闻类文章定位为某个政党或政府的喉舌,因为这涉及广大公民的知情权问题。而知情权问题的实质,是人权问题。

新闻类文章涉及的文本很多:消息、通讯、特写、人物专访、采访札记、读者来信等,都属于新闻类文章。这类文章不同于文艺类文章,不允许虚构,不追求语言的形象、生动和华美;要真实,要准确,同时写作速度要快,报道要及时。

(三) 知识类文章

知识类文章指为了介绍新知识、新科技成果而写作的文章,其表现形态主要是介绍性、说明性文章。像文艺类文章一样,可以是文章形式,也可以是书籍形式,但其内容核心,一定是介绍新知识、新科技成果,目的是使相关人员以及世人了解、掌握和运用,造福社会。

(四) 思想类文章

思想类文章指为了宣传新观点、新理论而写作的文章。当今大量的学术论文、大量的时评、短评都属于这类文章。当今很多报纸都开辟了发表这类文章的版面:针砭时弊、激扬文字、力透纸背、生机勃勃,非常喜人。但在改革开放之前,这类文章的写作

一直是中国文章写作的一大弱项。改革开放以后,情况开始有所变化,但与国际社会的差距依然很大。要想写出有价值的思想类文章,国人还需共同努力。

（五）职业类文章

职业类文章是为了工作需要,为了管理需要而写作的文章。主要包括四大类:行政文书、管理文书、工作文书和会议文书。

行政文书就是公文。

管理文书主要指各种规章制度,包括章程、条例、办法、规则、细则、守则、须知、公约等。

工作文书主要指用于日常工作的各种文书,包括工作信息、工作计划、工作总结、经验材料、问题研究、竞聘演讲稿、述职报告、调研报告等。

会议文书指用于各种会议的文书,包括会议策划书、会议通知、会议指南、会议主持词、会议开幕词、会议发言提纲、会议报告、会议总结、闭幕词、会议上报材料、会议传达材料等。

二、公文的位置

通过对于文章的定位可以看出,公文的位置在职业类文章之中,位居职业类文章之首。

这一位置首先表明:公文不同于文艺类文章、新闻类文章、知识类文章和思想类文章,因此不能用对待这些文章的态度与标准对待公文。

这一位置同时表明:在各类职业类文章中,公文的位置非常重要,不同于管理文书,不同于工作文书,也不同于会议文书。

学习公文写作,一定要认清其在整个文章体系中的独特位置,同时要认清其在职业类文章中的重要位置。这是学习公文写作的起点,是一个不可忽视、不可绕开、也不可逾越的明确而坚实的起点。

第二节 公文的历史沿革

中国公文的历史沿革,大致经历了五个时期,从初萌时期逐渐走向成熟,又从成熟而逐渐达到高峰,达到高峰期以后又逐渐进入转型期,随后又是新的发展与变革时期。这与许多事物的发展规律基本上是相同的。需要说明的是,在历史上的一些时期,使用

的概念常常不是“公文”这个概念，而是“应用文”，而其内涵与外延，却大致与现在的“公文”相同，其功能也大致相同。因此，了解中国公文的历史沿革，与了解中国应用文的历史沿革，大致属于同一领域和同一层面的内容。

一、秦汉时期公文

中国历史上的秦汉时期，是第一个大统一的时期，特别是秦朝，建立了第一个封建专制的中央集权国家。政治的统一和文字的统一，为公务应用文（公文）的统一创造了条件。由李斯等制订的公文体式，对当时的公文写作作了一系列规定，产生了“避讳”制度、“抬头”制度、“用印”制度等规范。这些，都标志着公务应用文的成熟。

汉袭秦制，公文文书有了新的发展，产生了书、议、策、论、疏等公文体式，明确了皇帝对臣下的诏、制、策、敕等文体，臣下对皇帝则用章、奏、表、议等文体。在表述上也采用了相对固定的格式，为公务文书走向程式化开了先河。

二、魏晋南北朝时期公文

魏晋南北朝历时约四百年，在公务应用文发展中占有重要地位，是公务应用文发展的自觉时期，不仅在写作实践上名家名篇迭出，而且对于应用文的写作理论也进行了大量的探索与研究。曹氏父子对于公务应用文的发展贡献最为突出。曹操不仅提倡应用文，而且亲自动手写作，写出了很多规范而简明的应用文，例如《让县自明本志令》、《求贤令》、《求逸才令》、《慎行令》、《修学令》等，真切地表明了自己的政见。曹丕的《与吴质书》、曹植的《与杨德祖书》、《求自试表》等，都是这一时期应用文的名篇。

三、隋唐宋时期公文

隋唐宋时期是中国古代公务应用文发展的高峰期，其特点是名家辈出，而且名篇如云。特别是唐朝，诗歌的黄金时代与散文方面的古文运动，对于当时公务应用文的发展都产生了巨大而深远的影响，出现了一大批应用文的大手笔和名作。如魏征的《谏太宗十思疏》、柳宗元的《段太尉逸事状》、陆贽的《奉天请罢琼林大盈二库状》等。到了宋朝，作为应用文的一种，序跋文有了较大发展，其中的代表作有欧阳修的《五代史伶官传序》和文天祥的《指南录后序》。

四、元明清时期公文

元明清时期是中国古代公务应用文的稳定发展时期。随着封建王朝中央集权的极端化,公牍文书更为严格,应用文的各种文体都趋于定型化。在公牍文书中,如海瑞的《治安疏》、杨继盛的《弹严嵩疏》、林则徐的《钱票无甚关碍宜重禁吃烟以杜弊源片》、康有为的《请废八股试帖楷法试士改用策论折》等,都充分体现了公牍文书的重要作用。在公务应用文的理论研究方面,明代吴纳的《文章辨体》、徐师曾的《文体明辨》、清代姚鼐的《古文辞类纂》、刘熙载的《艺概·文概》等,都从不同侧面对应用文的写作进行了理论概括,产生了广泛的影响。

五、辛亥革命以后公文

1911年的辛亥革命,推翻了清王朝,结束了君主专制制度;1919年的“五四”运动以后,中国进入了新民主主义革命时期;1949年新中国成立,标志着社会主义革命、建设的开始。社会的巨大变革,必然引起公务应用文的变革,因此这一时期可以被称为公务应用文的巨大变革期。

从行政公文来看,1912年南京临时政府颁布了第一个公文体式条例,废除了几千年来封建王朝沿用的公文体式,确立了新的体式,在用语上也规定了不许用“大人”、“老爷”等封建色彩很浓的称呼,官吏相互称官职,民间相互称“先生”,并要求公文写作用白话,使用新式标点符号。北伐以后,南京国民政府也多次进行不同程度的公文改革,取得了一定成绩。但由于当时公务文书的撰写者以及阅读对象大都仍受旧文化传统教育的影响,加上旧民主主义革命的不彻底性,决定了当时的公文不可能与旧公文彻底决裂。这一时期的公文仍是文言与白话夹杂,标点符号也极少使用。

与国统区公文形成鲜明对比的是,在中国共产党领导下的革命根据地也开始有了自己的公文。1921年中国共产党成立后,不但组建了自己的工作机关,还同时产生了自己的公文。第一批公文,是中共全国代表大会所产生的决议、纲领和宣言。1931年,瞿秋白代表中共中央起草了《公文处理办法》。1942年,在延安整风运动中,还颁布了《陕甘宁边区新公文体式》。

新中国成立后,中央人民政府政务院于1951年召开了全国秘书长会议,通过并颁布了《公文处理暂行办法》,为新中国公文体裁的确立奠定了基础。此后,国家又陆续发布了一系列的文件,使我国公文走上了规范化、系统化、科学化的道路。1981年,国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,1987年,国务院办公厅又发

布了《国家行政机关公文处理办法》。经过六年实践，又于1993年对《办法》进行了修订，于1994年1月1日起施行。

又经过了七年的实践，于2000年8月24日，国务院又发布了新的《国家行政机关公文处理办法》，并于2001年1月1日起施行。

本书所介绍的公文写作，正是按照这套最新《办法》的要求而编写的。

（本节内容参阅裴显生《应用写作》，高等教育出版社1999版。）

第三节 现代公文涵义

在中国，现代公文涵义是指我们今天应该怎样理解公文，而不是指公文的定义。公文的定义不是谁都可以随便界定的，而是由国家最高权力机关来明确，具体内容可见国务院于2000年8月24日公布，2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》（详见本书附录A）。

对于现代公文的理解，主要包括三个方面：中国共产党文件、中国政府公文以及国家各个系统的内部规定。

说到中国共产党文件，或许有人认为自己不是中共党员，不从事党的工作，对于党的文件可以忽略不计。这种想法非常愚蠢。或许还有人认为党政应该分开，这种观点非常幼稚。在一党执政的体制下，党与政是不可能从根本上分开的。因此，无论是进行公文写作还是从事其他各项工作，首先必须高度重视党的文件。理解中国现代公文的涵义，首先必须掌握中国共产党的文件，因为中国共产党的文件是中国各行各业、各种各样文件的根本与灵魂。

一、中国共产党文件

中国共产党正式文件包括以下14种：决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

决议是党排在第一位置的文件，属于党特有的文件，国家政府机关没有这种文件。其主要功能是用来表达或公布会议通过的重要决策事项。

决定与决议的功能基本相同，也是党对重要事项作出决策安排时使用的文件。两者的区别在于，在党的大会上作出的安排用决议；由各级党组织作出的安排用决定。

指示主要用于党对下级组织布置工作。属于党特有的文件，国家政府机关没有这种文件。

意见主要用于党对重要问题提出见解和处理办法。

通知主要用于发布党内法规、任免干部、传达上级机关的指示、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。

通报主要用于党表彰先进、批评错误和告知、传达重要情况。

公报主要用于党向社会各界公布重大事项或情况。该公文也属于党所独有的文件。需要提起注意的是，党公布重大事项与情况，只能用公报，不能用公告与通告，因为公告与通告属于政府文件，而不是党的文件，文种选用不要混淆。

报告主要用于党的下级组织向上级汇报工作、反映情况。

请示主要用于党的下级组织向上级请求指示或批准。

批复主要用于党的上级组织对下级请示的答复。

条例主要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章制度，是党特有的文件。国家政府没有该文件。

规定主要用于党对特定范围内的工作和事务制定具有约束力的行为规范，是党特有的文件，国家政府没有该文件。

函主要用于党组织之间商洽工作、询问和答复问题，以及向无隶属关系的有关主管部门请求批准等。

会议纪要主要用于记载会议主要精神和议定事项。

二、中国政府公文

中国政府公文又称行政文书，泛指国家各级行政机关、社会团体和企事业单位所发布的文件，发文的最高行政机构是中华人民共和国国务院。行政文书这一概念的确切定义为：“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。”（见国发〔2000〕23号文件）

政府公文的主要发文对象是国家各级行政管理机构和各级企事业单位，面对的最广大对象是全中国公民。本书所讲述的公文写作知识，就是指该系列公文写作知识。

按照国务院2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》规定，中国政府公文包括13种（见国发〔2000〕23号文件）：命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

这13种公文与上述中国共产党的14种文件，虽然有些文种完全相同，却从属于两个不同系列，具体运用时，除非中共中央与国务院联合发文，否则这两个系列不可混淆。

本书的内容重点，是对这 13 种公文的讲述，在以下各章节中，均有具体表述，因此，对于其中每一种公文的具体功能与特点，这里不再赘述。

三、各系统内部规定

各系统内部规定，是指在国家政府以外，各个系统、各机关单位对于自己内部文件作出的规定。各系统、各机关单位对于自己内部公文的规定，需参照国家政府公文系列。

一般情况下，有三种公文各系统不能随意使用：命令、通告与议案。

使用命令这种公文，必须达到相应级别。一般应该是省部级以上（含省部级），至少应该是地市级。比如“国家主席令”、“国务院总理令”、“中国人民银行行长令”、“北京市市长令”等。

通告不同于公告，具有强制性。一般系统（社会机构、团体、企事业单位），没有权力向社会公众发布强制性文件。

议案主要用于各级政府向同级人代会提交需要审议的事项。各系统，只要其身份不是政府，就无权使用该公文。从这个意义上说，人大代表向人代会提交的文本，应该是“提案”，而非“议案”，因为人大代表的身份，只是“代表”，而非“政府”。

因此，除这三种公文之外，各系统的公文，一般十种左右，即决定、公告、通知、通报、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

四、情况说明

理解现代公文含义，有以下三种情况需要说明。

（一）国务院规定的公文以外的文本，不能称为政府公文。在国务院规定的 13 种公文以外，没有被规定的文本，不能理解成正式公文。比如，某领导人讲话，就不能理解成公文，因为“讲话”不在国务院规定的 13 种公文之列，但讲话可以转化成公文。如果把讲话以公文中的通知形式印发，就成为了公文。再比如，申请书、志愿书等，也不能理解成公文，因为这些文本都不在国务院规定之列。又比如，计划、总结、调查报告等，都不能理解成公文，因为这些文本也都不在规定之列。

（二）各系统内部可根据需要增设新文种。在国务院规定的 13 种公文以外，根据工作需要，各系统可以另外增加文种。比如中国人民银行系统，就增加了“内审结论和处理决定”这种文种。这种新增加的文种，可以理解成该系统内部的正式文件。注意，系统内部的正式文件，离开该系统，其正式的意义就不存在了。

（三）公文的排列顺序不可随意颠倒。公文排列顺序，无论党的文件还是政府公文，都必须按照既定顺序排列。因为既定顺序反映了每一种公文的地位与分量。排位越靠前的公文，分量越重。比如决议，这是中国共产党排在第一位置的文件。各机关单位贯彻执行党的文件，首先是贯彻执行这个文件。政府文件也如是。中国政府排在第一位置的公文是命令。这一位置表明，中国政府一旦发布了命令，各有关机构及社会各界，必须责无旁贷地贯彻执行，否则将承担巨大责任并付出沉重代价。

党和政府都有“意见”这一文种，但排位不同。党的“意见”排位第四，政府的“意见”排位第十一。显然，党的“意见”在其所有文件中的分量，比政府的“意见”在其所有公文中的分量，重要得多。

第二章 公文的性质

汉字是表意文字，汉字中的许多字，造法非常讲究。比如“性”这个字，其造法就非常讲究。性是一个左右结构的字，左边是一个“心”字，右边是一个“生”字。心是什么？是核心，可以理解成根本；生是什么？是生命。因此，性可以理解成生命的核心与根本。理解了这一点，就能理解大家所填写的许多表明自己身份表格的设计：第一栏是姓名，第二栏就是性别了。为什么不把其他内容放在第二位，比如籍贯、民族，比如出生年月、政治面貌，比如宗教信仰等。这是为什么？道理很简单，因为作为一个人，性别是其根本所在，其他所有一切，都须排在这一根本之后。

男人最根本的东西是男性，这是男人与女人的本质区别所在；女人最根本的东西是女性，这是女人与男人的本质区别所在；人最根本的东西是人性，这是人与动物的本质区别所在。

因此，我们对于一个事物的性质的理解，至少应该包括两层涵义：第一，性质表明了一个事物的根本所在；第二，性质表明了一个事物与其他事物的主要区别。

如上所述，掌握公文的性质，应该主要掌握两点：第一，公文最根本的东西；第二，公文与其他文章的区别。

以下分两节介绍：首先介绍公文的主要性质；随后介绍掌握公文性质的意义。

第一节 公文主要性质

公文的主要性质包括四个：策令性、专任性、规范性和庄重性。这四个性质不是独

立存在，而是统一和相容于公文本身，它们从不同角度反映了公文的本质属性，同时也从不同角度反映了公文与其他文体的区别。它们各有临界点，分量与地位也有轻重之分，但对于其中每一个性质的认识却不可轻视。因为说到根本，不管哪一个侧面，都反映了公文的本质特性。

一、公文的策令性

（一）策令性含义

策令性是公文最重要的性质，是指公文具有传递与贯彻党和国家政策、法令的特性，具体说，就是公文具有权威性、强制性和约束力。这是公文最本质的特性，是公文区别于其他文体的根本标志。

下面重点强调策令性的两个方面，即权威性和强制性。

1. 公文的权威性

从某些方面，可以说，公文是权力的象征，甚至公文本身就是权力。国家的权力，以及国家各级行政机关、各企事业单位管理的职权，是凭借什么方式得以实现的呢？实现的方式可能多种多样，比如开会、领导者的讲话、指示等，但是这些都不是最基本的和最终的实现方式。最基本和最终的实现方式，应该说公文是其中之一。不管开会也好，领导者、管理者的讲话也好，指示也好，其最根本的依据和最终依据，都是公文。对于公文策令性的认识，必须达到这个高度。对于公文和公文写作，应该抱有怎样严肃、认真和谨慎的态度，也就可想而知了。忽视不得，轻视不得，也马虎不得。

2. 公文的强制性

如果说公文的权威性是从公文内部说的，那么公文的强制性可以理解成是从公文的外部，即从对待公文所采取的方式和角度来说的。对待公文的方式主要有两种，一种是执行，一种是不执行。执行则无话可说，因为这是每个收文单位责无旁贷的职责；如果不执行，那么公文的强制性就开始发挥作用了。国家的相关职能机关会通过各种方式强制相应的下级机关执行。不执行者不但将受到处罚和惩罚，还必须承担相应责任和后果。因此，当各下级机关接到相应的上级行政、管理机关的公文时，不但必须认真执行，还必须快捷高效地执行。

以上是公文的第一个性质，即公文策令性的含义。

（二）公文策令性与文艺类文章的区别

一位智者说得好，没有比较就没有鉴别。对于事物特性的认识，通过比较，常常会

使我们益发感到鲜明而深刻。因此,把公文的策令性放入文艺类文章中进行比较,十分有益。可以明显地看出,文学艺术类文章不具备这种性质,而公文的这一性质却十分鲜明而突出。

首先,诗歌不具备这一性质。不管是古代诗歌还是现当代诗歌,也不管是中国诗歌还是外国诗歌,都不具备策令性。写作者是自由的,阅读者也是自由的,谁也不可以向对方要权威,谁也不可以强迫或强制对方。即便是政治性很强的诗歌,即便是一个政治家、一个当权者、一个总统、一个领袖所写作的诗歌,也不具备这种性质。

比如《国际歌》,这是一首号召和鼓舞全世界劳苦大众起来与不平等的世界斗争的歌曲,可以理解成诗歌的一种形式。“起来,饥寒交迫的奴隶,起来,全世界受苦的人,满腔的热血已经沸腾,要为真理而斗争。”尽管其歌词极具鼓动性,但是我们不可以把这种鼓动性理解成强制性和强迫性,它所期望和期待的,是人民的觉悟与觉醒,是在唤醒和号召人民,但绝不是强迫和强制。

再比如,匈牙利诗人裴多菲的诗:“生命诚可贵,爱情价更高。若为自由故,二者皆可抛。”同样,这首诗所表达的生命观、爱情观和自由观,我们可以接受,也可以不接受。是否接受,每一位读者都有选择的自由。

中国的诗歌也是一样。无论是古代还是现当代,政治诗不胜枚举。读这些政治诗,我们可能完全被诗人强烈的政治情绪所感染,却不可以认为诗人的政治情绪是要强加于我们。从这个意义上说,因为一首诗而给一个人定罪,实在是荒唐。在中国政治历史上有个概念叫做“反诗”。那是一种独裁、黑暗和野蛮政治的结果,是“文字狱”政治的结果。从诗歌本身的性质讲,诗歌不具备这种性质。

其次,散文也是同样,小说和戏剧也是同样,这些文体都不具备权威性,也都不具备强制性。比如,在现在的大学生中流传甚广的余杰的散文,其中有许多篇章锋芒毕露,见解深刻,他本人也被称为是中国当代文坛的一匹“黑马”,几乎可以说是横空出世。但是,无论他怎样力透纸背的文章,其所表述的观点与思想,也都不过是他个人的观点与思想,他没有资格、也没有力量要求、甚至强迫别人一定要了解和接受。读者是否同意和接受他的观点与思想,完全凭读者自愿,想接受就接受,不想接受也只能是擦肩而过。

再比如,在当今文化界有重大影响的余秋雨先生。可以说,他是当今时代新的文化观念和新的文化思想的极力倡导者与传播者。他的散文视野开阔,大气磅礴。他义无反顾地从封闭的文化象牙之塔走出,走向中国,走向世界,竭尽全力地向中国介绍世界文化,又向世界介绍中国文化,他的影响极其广泛而重大。但是,几乎从他成名的那一天起,人们对他的和他的人生和他的文章就毁誉参半。赞同他、支持他的人大有人在,反对他、批评他、甚至诋毁他、围剿他的人也不乏其人。然而不管对待他和他的文章采取怎样的

态度，都可以让人感到，他与别人，乃至与整个社会的地位是平等的。大家都是在同一个平台之上，没有谁可以高高在上，没有谁可以居高临下，也没有谁可以做出一副权威者的样子颐指气使，即使有人偏要这样做，对方也完全可以不拿他当一回事。谁也不可以强迫谁，谁硬要强迫别人也是白费力气。

小说和戏剧也是一样。几年前，在北京以至全国流传甚广的小说《贫嘴张大民的幸福生活》，你完全可以不读；在北京乃至全国影响甚广的电视连续剧《激情燃烧的岁月》，你也完全可以拒看。你在偶然之间读了或是看了以后，是否被吸引、被感动，也完全是你自己的事，你的情操是否得到陶冶，是否得到洗礼与升华也完全是你自己的事。

因此，对于文学作品的阅读，读者一定要调整好自己的心态，绝不能用读公文的心态读文艺类文章。反过来说，也绝不可以用读文艺类文章的心态读公文。这是两种完全不同的文体，对待这两种不同文体的阅读，所采取的必须是两种完全不同的态度。面对公文，只要你是该公文所涉及的机构或个人，你必须抱有一种严肃、认真的态度，对于公文的策令性，也就是公文的权威性与强制性，必须有清醒和高度的认识。

（三）公文策令性与知识信息类文章的区别

知识信息类的文章是指以满足人们社会交流的需要为主要内容的文章，以传递思想、知识信息为目的，包括报刊上发表的大量文章，以及大量科技学术著作和思想理论著作。这类文章与文学艺术类的文章一样，不具备公文的策令性。完全可以想见，报刊和书籍中这样的文章，作者是没有权利强制读者一定要阅读的，发表于报刊和书籍中的这样的文章的思想与观点，作者也没有权利强迫读者一定要接受和一定要照此执行。与文学艺术类的文章一样，对于这类文章的读与不读，读者有自由选择的权利。对于这类文章所提供的思想、观点、科技信息，读者是否接受，也全由读者自己决定，别人无权干涉。在一个文明而进步的社会，读者的这种权利不但作者必须尊重，而且整个社会都必须尊重。

（四）公文策令性与其他实用类文体的区别

这里所说的其他实用类文体，主要指其他通用类中的其他类实用文体，包括会务文书、事务文书、职务文书、公关文书等。这些文书与文学艺术类文体和知识信息类的文体一样，也不具备公文的策令性。无论会议通知、会议记录，还是计划、总结，统统不具备这一性质。会议通知不是政策、法令，计划、总结也同样不是政策、法令。虽然有的会务文书、事务文书或职务文书可能最终转化成公文，但是在转化成公文以前，它们是不具有公文策令性这个十分重要的性质的。比如会议记录，它只是反映整个会议情况的最原始材料，可以为公文“会议纪要”提供最基础、最翔实和最重要的内容，但它本

身不是公文，至多不过是构成公文的最原始材料。因此，我们不可以认为会议记录具备会议纪要的性质，这是两种性质完全不同的文体。

其他实用文体也是一样。无论是调查报告还是简报，也无论是会议报告还是述职报告，都不是公文，因此也就都不具备公文的策令性。明确了这一点，也就明确了不同实用文体之间的本质区别。这就为不同实用文体的选择与使用提供了依据和标准。不同实用文体的性质不同，任务不同，使命也完全不同，因此，实用文体的选择与使用，也必然不同。

（五）例文与说明

国务院关于修改 《征收教育费附加的暂行规定》的决定

国务院决定对《征收教育费附加的暂行规定》作如下修改：

删去第三条第二款。

将第三条修改为：“教育费附加，以各单位和个人实际缴纳的增值税、营业税、消费税的税额为计征依据，教育费附加率为3%，分别与增值税、营业税、消费税同时缴纳。”

“除国务院另有规定者外，任何地区、部门不得擅自提高或者降低教育费附加率。”
本决定自2005年10月1日起施行。

（摘自《北京青年报》2005年9月25日A2版）

说明：

这篇公文鲜明地体现了公文的策令性性质。该决定所提出的事项，自2005年10月1日起施行，任何有关单位与个人，都必须照此执行。

例文2：

××市人民政府撤销××县 《公路过往车辆收费暂行规定》的命令

经市人民政府2001年4月15日第9次常务委员会研究决定，撤销××县《公路过往车辆收费暂行规定》。经由××县高级公路过往的车辆收费标准按市发〔2000〕15号文件执行。

××市人民政府（章）
二〇〇一年四月十六日

说明:

这篇公文也鲜明体现了公文策令性的性质。该文提出的对××县《公路过往车辆收费暂行规定》的撤销,有关单位必须于该文发文之日起执行。否则,有关单位将受到惩处。

二、公文的专任性

(一) 专任性含义

公文的第二个重要性质是公文的专任性。主要表现在两个方面,一是指公文作者的专任性,一是指公文读者的专任性。

1. 作者的专任性

无论是写作什么样的公文,其作者都是专任的,即必须是法定机关及其负责人,其他人不得充任,否则将失去效力。例如代表国务院意见的公文,尽管可能是出自某些文秘书人员之手,但其法定作者只能是国务院,其他人员和机构不可以充任。

公文作者的表现形态大致有三种,即群体作者、代言作者和法定作者。

群体作者是说一篇公文的撰写,常常不是由一个人完成的,而是由两个人以上的“群体”共同完成的,是集体的思想、智慧与写作水平的凝聚和结晶。可能最初的起草者是一个人,但公文的最终完成一定是大家共同努力的结果。

代言作者是指以撰稿者身份参与公文写作的人,实际上是被代言人指定的,以助手身份参与写作的人。比如秘书代替领导拟写公文,该秘书便是代言作者。对于代言作者的要求是,必须熟知领导意图,必须熟悉与公文相关的各方面情况,并能够在调查研究的过程中,帮助被代言人验证写作意旨的正确性,能够准确无误地传达被代言作者的写作意图。需要特别强调的是,最后公文的署名只能是被代言人或被代言的组织,代言人不能署名。

法定作者是指写作主体是那些依法成立并具有法人资格的组织,具体指行政公文的实际作者,或者说是公文的最终作者。法定作者必须是以法定的、能以自己的名义发出公文并能行使相应权利和承担相应义务的机关和法人代表。说得更明确一些,法定作者可能不是公文文稿的最初撰写者,却是公文发文的最终署名者。以法定作者的名义发出的公文,其内容代表某一级法人的意志,代表相应的机关和集体的意志,具有合法性和权威性,该公文具有法定的行政效力。虽然公文的实际写作常常由代言作者代笔,但是公文的内容却必须不折不扣地体现法定作者的意图。在公文的写作格式方面,也必须严格按照法定的行文格式写作,代言作者不可以自行其是。

公文作者的专任性在公文起草中表现为两种形式：职述式和代拟式。

职述就是自拟，是由负责某种职务的人亲自拟写与其职务相称的公文。

代拟是指发文机关或其领导人授权由他人代拟公文。用代拟方式起草公文，领导者应先提出该文的基本观点，初稿产生后要组织讨论，修改定稿，最后经领导者签发，才能打印和发送。

以上是公文作者的专任性。

2. 读者的专任性

公文读者的专任性，像公文作者的专任性一样，也是指法定机关及其相关的人员，其余的人一般没有权力和资格阅读公文。这也是公文的一个重要特性。从不同角度划分，公文的读者有着不同的特定类型。

从读者身份的角度划分，公文读者可分为法定读者和普通读者。

公文法定读者主要指能够代表某一级组织的领导。他们是法定行政公文的直接阅读者。他们通过阅读公文来明了上级机关的方针政策，或是通过阅读公文了解基层单位的工作情况。他们以法人的身份阅读公文，所读公文的内容信息对他们的决策和指挥有着非常重要的作用。这类读者在接受公文文本的信息时，要抑制个人的阅读偏好，应该公正、认真地接受公文信息，并对公文信息进行及时处理。

普通读者主要是指那些面向整个社会的普发性公文的读者。比如，公告、通告的读者。这类读者不像法定读者那样具有很强的针对性，但是具有相当的明确性。这种公文所指向的读者大众，对于相应的公文内容，应该认真了解。

从读者对于公文的接受状态的角度划分，公文的读者可以分为指定性读者和指向性读者。

指定性读者是指对于公文必须认真阅读的读者，否则便是失职甚至渎职。这类读者，公文写作者在写作时对其就十分明确，写作的针对性很强，要求该类读者不但必须认真阅读该种公文，还必须责无旁贷地接受和执行。这类读者对公文的阅读常常处于被动地位，阅读时常常不能作任何的选择，更不能随意取舍。

指向性读者是指那些周知性公文的读者。周知性公文本身不是写给十分明确的写作对象的，发文方式比较宽泛，常常通过报刊、广播、电视等新闻媒体发送，如上文中提到的公告、通告等。因此其读者对象也不十分确定，但是一般有一个大致范围。这类读者在阅读这种周知性公文时，往往采用浏览的方法，与自己关系密切的地方多留意，关系不密切的就一览而过。这类读者对这种公文的阅读带有很大的选择性，接受状态也相对自由，接受效果在很大程度上取决于其参与的态度。

从以上对公文读者专任性的分析可以看出，公文读者的阅读特点十分明显。第一，公文的读者是功用性很强的阅读者，完全是为了实际工作和解决问题、处理问题的需要

而进行的阅读。第二，公文的读者是公文内容的近距离的接受者，阅读的时间性很强，时效性很强，必须及时阅读、快速接收、接受，不得延误。第三，公文读者还是公文文本功能的最终实现者。公文提出的法令、法规、方针、政策、指示、意见等，最终都是通过公文读者的阅读、贯彻与执行而得以实现。

（参见裴显生《应用写作》，北京高等教育出版社1999版。）

（二）公文专任性与文艺类文章的区别

以上，本书对公文的第二大性质——公文的专任性作了解释和分析。为了使大家更明确、更深刻地理解这一性质，现在把公文与文学艺术类的文章进行比较。

首先，文学艺术类文章的作者不具备专任性。无论是诗歌、散文还是小说、戏剧，任何人都可以写，任何人都拥有写作的权利、自由和资格，只要你具备了写作的水平和才华，你就可以任凭自己的心愿而表达。没有人可以干涉你，没有人可以限制和阻挡你。你写什么和不写什么没有人可以干涉，写多写少也完全凭借你的表达需要，唯一要负责的是国家的宣传政策和有关的法律法规，此外需要考虑的就只有你的写作优势和读者大众的阅读需求了。只要你找到了你的写作优势与读者大众需要的结合点，你就可能走向成功。而公文却不是这样。公文绝对没有这样的写作自由，其作者必须是法定的。

其次，文学艺术类文章的读者也不具备专任性。任何人对于文艺类文章的阅读也是完全自由的。你可以读，也可以不读，谁也不可以强迫你，谁也不可以干涉你，选择读与不读的权利完全在你自己手里。另一方面，文学艺术类文章的作者，总是希望自己的读者越多越好。特别是在今天这样一个拿版税稿酬的时代，读者越多，不但可能说明其作品的影响越大，还可能意味着作者所得到的稿酬越多。

公文却不是这样的。公文不是读者越多越好，不是读者越多越有价值，也不是读者越多就意味着这篇公文就越重要，也不意味着这篇公文的写作越成功。公文的读者完全由公文的内容而确定，该谁读谁就必须认真阅读，而不该谁阅读，谁就绝对不能阅读，否则不仅是越过权限的问题，还可能导致泄密，甚至影响社会的稳定与发展。

因此，我们必须认清公文与文艺类文章在专任性方面的区别，绝不能在这一重要性质上发生混淆。

（三）公文专任性与知识信息类文章的区别

现在，再将知识信息类的文章与公文的专任性进行比较。像文学艺术类的文章一样，知识信息类的文章也不具备这一性质。就是说，知识信息类的文章，无论是作者与

读者，都不具备公文所具有的专任性。谁都有权利向报纸杂志投稿，谁都有权利向出版社投稿，只要你的稿件符合报刊的办报、办刊的方针，又具有相当的水平，你的稿件可能就会顺利地被刊登、发表出来。投给出版社的稿件也是一样，只要你的稿件符合出版社的出版要求，出版社就可能为你的稿件编辑、出版和发行。这是从作者的角度说。从读者的角度说，报纸、杂志本来就是面向社会大众的；出版社的公开出版物本来也是面向大众的，谁都有权利订阅和购买，谁都有权利阅读和欣赏。这种权利不但不应该受到限制，相反还必须受到保护。如上所述，公文却完全不同，无论是作者还是读者，都是特定和专任的。不具备法定的资格和权力，就不能够写作、阅读和办理相应的公文。

（四）公文专任性与其他实用类文章的区别

最后，将其他实用文体与公文进行比较，其他实用文体，同样不具备公文所独具的专任性。比如会务文书，只要不是保密性很强的会议，由谁来写和由谁来阅读，要求绝没有公文那样严格。一个会议通知，一篇会议记录，这个人写和那个人写关系并不是很大，只要具备相应的水平，只要把会议通知所包括的内容表述清楚，把会议记录的几个记录要点都掌握住，基本上不会有什么问题。对于会议的开幕词、会议讲话发言稿和闭幕词的写作也是一样，关键不在于谁写，关键在于要体现这些文体的内容要求。

事务文书也是一样，职务文书也是一样，商务文书也是一样，公关文书也是一样，可以说所有的其他实用文体对作者与读者的要求都不像公文这样严格，都不具有公文这样的专任性，计划也好、总结也好、简报也好、调查报告也好、竞选或竞聘演讲稿也好、述职报告也好，都不具备公文所独有的专任性。

因此，公文的这一重要而独特的性质必须引起高度重视，必须成为公文写作者需认真遵守的一个重要写作原则。

（五）例文与说明

例文 1:

国务院关于修改 《国家科学技术奖励条例》的决定

国务院决定将《国家科学技术奖励条例》第十三条第二款修改为：“国家自然科学奖、国家科学技术进步奖分为一等奖、二等奖 2 个级别；对作出特别重大科学发现或者技术发明的公民，对完成具有特别重大意义的科学技术工程、计划、项目等作出突出贡献的公民、组织，可以授予特等奖。”

本决定自公布之日起施行。

《国家科学技术奖励条例》根据本决定作相应的修改，重新公布。

国务院（章）

二〇〇四年一月七日

说明：

通过分析国务院的这个决定可以看出，这个决定的作出者只能是中华人民共和国国务院。只有中华人民共和国国务院才具有作出这个决定的资格和权力，其他任何国家机关都没有这种专任的资格与权力。

例文2：

国务院关于同意山西省和陕西省人民政府 联合勘定行政区域界线协议书的批复

山西省、陕西省人民政府：

你们《关于报批山西省人民政府和陕西省人民政府联合勘定行政区域界线协议书的请示》（晋政字〔2000〕16号）及附件收悉。同意《山西省人民政府和陕西省人民政府联合勘定的行政区域界线协议书》。请你们认真遵守协议书的各项规定，维护两省边界地区的稳定，共同促进经济与社会发展。

国务院（章）

二〇〇〇年八月三十一日

说明：

这篇公文的专任性性质体现得十分明显，不但作者的专任性性质体现得十分明显，读者的专任性性质也体现得十分明显。该文的读者（主送机关、受文单位、收文单位）只能是山西省人民政府和陕西省人民政府，其他任何政府机关都没有接收和阅读这篇公文的资格与权力，因为这篇公文是特别为山西省人民政府和陕西省人民政府而转发的，是针对这两个人民政府的请示作出的批复。

三、公文的规范性

（一）规范性含义

公文的规范性是公文的程式特性，具体内容是指公文的种类、格式、行文规则和办理方法都由国家统一规定与规范，不得乱用。这一特性也是公文所独具的重要性质，其

他实用文体一般不具有这一特性。下面主要强调的是公文的发文方式、公文的收文方式、公文的管理方式以及公文格式的规范性特性。

1. 发文方式的规范性

公文发文，至少要经过九大程序。第一是拟稿，拟稿完成以后是核稿，第三是签发，第四是编号，第五是缮印，第六是校对，第七是用印，第八是登记，最后是分发。不管是怎样的公文，其发文大致都要经历这九个程序。在这九大程序之中，每一个环节又包括一系列的工作，比如其中的第八项程序登记，就有至少十项工作要做。具体说，就是在登记中至少要包括十一个内容，比如，公文的顺序号、密级、发文字号、文书标题、发往机关、附件、发文日期、归卷日期、归入卷号、份数以及备注等。

此外，公文发文的规范性，还必须考虑和遵守公文的行文制度与行文原则。比如写给上级机关的上行文，要考虑是逐级行文、多级行文还是越级行文。无论是采取哪一种方式的行文，都必须遵守该级行文的制度和原则。

2. 收文方式的规范性

公文的收文方式也有严格的程序和规范，至少包括七个方面。第一是签收，第二是登记，第三是分送，第四是拟办，第五是批办，第六是承办，最后是催办。这七项内容共同构成公文收文的一个完整过程，不可或缺。同时，像公文的发文方式一样，公文收文过程中的每一个环节也都有一系列的工作要做，有关人员一定要按照公文收文的规范性要求，努力做好每一个环节的每一项工作。

3. 管理方式的规范性

公文管理方式的规范性，主要是指公文的立卷、归档与销毁的规范性。无论是公文的立卷、归档还是销毁，国务院都有明确而严格的要求和规范，有关人员必须认真按照这些要求去做。比如立卷，应该怎样按照公文的行文方式来立卷、组卷，应该怎样根据公文的价值来确定保存的时间，应该怎样编目定卷等，都有明确的要求与规范，有关人员一定要认真而严格地执行。

4. 格式的规范性

公文的规范性性质在公文格式方面的体现尤其明显。公文的格式是固定的，它所包括的三大部分内容，即“文头”、“主体”和“文尾”，每一部分都有各自的明确位置，且每一部分也都有其具体的内容，每项内容所在的位置，国务院都有明确的规定。在撰写公文时，所有有关人员必须严格按照这些规定去做，任何人不得随意改变公文格式，必须严格遵守国务院的统一要求。不管是哪一级别的行政管理机关，如果违背了公文的格式要求，都必将按违规处置。

（二）公文规范性与文艺类文章的区别

可以十分明确地说，文艺类文章不具备公文的这一特性，即不具备公文的规范性。文艺类文章的发文方式无需经过公文必须经历的那九大程序。文艺类文章的作者将自己的稿子写好定稿以后，就可以直接送往或寄往要发表或是出版的单位了。至多是经过编辑的一审、二审和终审，绝不像公文那样需要按部就班，需要经过一个又一个环节的审核，并需办理各种手续。诗歌是这样，散文、小说、戏剧也是这样。

文艺类作品的收文方式也是一样。发表和出版机构收到作者的稿件以后，当然也要做登记与办理工作，但是对于文艺类作品的接收、登记与办理，绝不像公文收文方式那样复杂，无需经过那样严格的七道程序，也无需办理那样严格的手续，只要达到记录稿件的来源与去向的目的就可以了。

至于文艺类文章的稿件管理工作就更不能与公文的规范化管理相提并论了。大多数作者的稿件根本谈不上“立卷”与“归档”的问题，许多出版单位在自己的出版物上均明确标出请作者自留底稿的字样，那意思不但是说出版单位不管采用作者的稿件与否，一般不退稿，同时还表明，出版单位也不承担“立卷”与“存档”的义务，出版单位有权根据情况处置甚至销毁作者的稿件。公文的管理却绝对不允许这样。任何机关对于公文的管理必须严格按照国务院的有关要求去做，不但必须“立卷”、“存档”，对于立卷存档的时限还有明确的要求，是1~15年期限的保存，还是16~50年的保存，还是永久保存，必须视公文的密级、内容和价值而进行明确的区分和对待。

至于文学艺术类文章的写作格式，就更不能与公文格式的规范性同日而语了。可以说文艺类文章的写作格式是完全自由的。作者想怎样写就可以怎样写，无论是诗歌、散文还是小说、戏剧，格式都没有固定与严格的规范，作者只要遵循一种大致的写作规律就可以了。而且，文艺类的文章，无论是内容还是写作格式，更应该提倡的是创作。从原本意义上说，文学艺术类文章的写作，更多的也应该是创作，应该是充满想象力的创造性劳动。

（三）公文规范性与知识信息类文章的区别

知识信息类的文章也不具备公文的规范性。知识信息类文章的发文、收文与文章保管，也不具有公文那样严格的要求。发文无需经过那样严格的九道程序，收文也无需经过那样严格的七道程序，写作格式也没有不许越雷池一步那样严格的要求，只是有一个大致的写作规律。比如新闻文体的写作，比如其中的消息的写作，标题可以是单行标题，直接用正题标明文章的主旨，也可以用引题加正题的方式，也可以用正题加副题的

方式,还可以用引题、正题加副题的方式。究竟用哪一种,作者完全可以根据自己的表达需要而定,没有统一规范的要求。消息的正文写作也是一样,一般包括导语、主体、背景和结语四大部分,每一部分怎样安排,作者也视自己的表达需要而定,除去导语一般要安排在正文的开头以外,其他内容的位置,作者完全有灵活安排的自由,有些内容还可省略,写与不写,写多写少,主动权和决定权都在作者自己手里。

至于通讯和其他知识信息类文体的写作也是一样,都没有十分严格的要求,都没有统一的规范,全凭作者的表达需要,绝没有公文那样的管束。无论是发文、收文还是文章管理和写作格式,都有着相当广阔的自由空间。

(四) 公文规范性与其他实用类文体的区别

将公文与其他实用类文体相比较,情况也大致一样。其他实用类文体,无论发文、收文还是文章管理与写作格式,也都不像公文那样有统一而严格的规范。比如事务文书中的计划,在写作时一般要体现计划的四个要素,即制订计划的目的、意义,计划要达到的目标,实现计划的措施,实现计划的步骤,此外再没有什么统一的要求了。再比如总结,写作时要体现总结的四大内容,即成绩、经验、问题、教训。此外,也再没有什么统一的要求了。究竟怎样为自己的计划或总结拟标题,怎样安排文章的结构,完全由作者自己做主。

(五) 例文与说明

例文:

中国人民银行 关于规范联名卡管理的通知

银发〔2002〕6号

(文号原本位置在版头部分)

中国人民银行各分行、营业管理部,各国有独资商业银行、股份制商业银行:

联名卡是商业银行与营利性机构合作发行的银行卡附属产品,不是独立存在的银行卡品种。其所依附的银行卡品种必须是已经人民银行批准的具有全部银行卡功能、可跨行业使用的借记卡或信用卡(含准贷记卡和贷记卡)。为加强对商业银行联名卡业务的管理,完善联名卡业务管理制度,促进联名卡业务的健康发展,现就有关事项通知如下:

一、人民银行对商业银行发行联名卡进行事前备案管理。商业银行总行发行联名

卡，应持联名卡所依附品种的章程、联名双方协议以及有关发行和使用的管理规定，向人民银行总行备案；商业银行分支机构发行与其总行名称相同的联名卡，应在开办前向人民银行当地分支机构报告。商业银行分支机构发行区域使用的联名卡，应持其总行的授权文件及上述材料，向人民银行当地分行备案。

二、商业银行办理联名卡发行和申领业务，必须在经人民银行批准的营业网点进行，不得委托任何单位或个人代理，并需遵守相应的银行卡章程，要求申请人出具公安部门认可的有效身份证件并填写申请表。

三、各商业银行办理联名卡业务，应严格遵守《国务院办公厅关于禁止发放使用各种代币购物券的通知》（国办发〔1999〕28号）和国务院纠风办《关于坚决刹住发放使用各种代币购物券之风的紧急通知》（国纠办发电〔1998〕9号）精神，严禁以联名卡名义变相发行不记名、有固定面值或内存固定价值的储值卡。

四、人民银行各级分支机构，应严格按照有关规定加强对商业银行联名卡业务的监管，坚决落实党中央、国务院的有关文件精神，确保联名卡业务的健康有序发展。

请各分行、营业管理部将本文转发至辖区内各城市商业银行。

中国人民银行（章）

二〇〇二年一月十四日

说明：

这篇公文，从格式上说，首先标题是规范的，完全体现了国务院对于公文标题的要求。公文的标题包括三项内容，即发文机关、事由和文种。发文机关是“中国人民银行”，事由是“规范联名卡管理”，文种是“通知”。而且事由是用介词“关于”引出。同时，公文编号也是规范的，也符合国务院对于公文编号的要求，包括机关代字、年号和公文顺序号三项内容，并且该三项内容是按照国务院规定的顺序进行排列，机关代字在前，年号在中，公文顺序号在后。同时，该文收文单位的位置和写法，正文内容的格式与写法，也都体现了国务院对于通知这种公文写作的要求。

四、公文的庄重性

（一）庄重性含义

公文的庄重性是公文的第四个重要性质，一方面是指对待公文的态度要庄重，一方面是指公文的表达效果要庄重，主要体现在语体风格及语言要求两个方面。

1. 语体风格的庄重性

从表达方式上说，公文的语体要求只能用叙述、说明和议论三种表达方式，不可以

用描写,也不可以用抒情的表达方式。从表达的具体手段上说,公文追求的是实在、质朴,不可以用修辞手法,不可以用文学手法,同时,也不可以用含蓄和幽默的表达手段。

2. 语言要求的庄重性

公文的语言要求主要有四个,即准确、简约、平实、得体。

准确,是对于公文语言的字词要求。公文的字词必须准确。特别是同义词的使用,更要注意彼此之间的细微差别。比如,“以至”和“以致”,比如“实行”和“施行”,一定要弄清它们之间的区别点。

简约,是对于公文语言的句式要求。公文的语句表达应该是简约的,但简约不是简练,也不是简单,而是介于简练与简单之间的语句要求,简约要以使收文单位不产生歧义为限,但又不啰啰唆唆。

平实,是对于公文语言的风格要求。公文语言的风格追求平稳实在。它的对立面是生动。公文的表达拒绝生动,公文绝不能用生动的语言表达所要表达的内容。

得体,是对于公文语言的效果要求。公文语言的表达效果,一定要得体,要照顾到不同的行文对象和上下级之间的不同关系,对于上级机关和下级机关,公文语言的措辞和表述,应该是完全不同的。

(二) 公文庄重性与文艺类文章的区别

将文艺类文章与公文相比较,文艺类文章不具备公文的庄重性。从语体风格上说,文艺类文章不但可以叙述、说明和议论,同时也可以描写和抒情,不仅如此,后者还是文艺类文章所极力提倡的。而且,文艺类文章不但追求实在和质朴,也同样追求形象与生动,不但可以使用修辞手法,还可以含蓄,可以幽默,这些都是文艺类文章所极力提倡的。在语言要求方面也是一样。公文语言最富于特点的要求是平稳、实在和得体,文艺类文章最富于特点的要求是生动和个性化。特别是后者,文艺类文章不是考虑是否可以追求个性,而是大力提倡语言风格的独特性。如果能自成一家,那是文艺类文章的一种大境界。

(三) 公文庄重性与知识信息类文章的区别

将知识信息类文章与公文相比较也是一样。知识信息类文章的语体风格也不像公文要求的那样严格,知识信息类的文章不但可以叙述、说明和议论,而且可以像文艺类文章一样,描写和抒情。同时,也不拒绝使用修辞手法,不拒绝含蓄,不拒绝幽默。其语言要求,除了要准确、简练以外,也像文艺类文章一样追求形象、生动和个性化。这些,都大大不同于公文。

（四）公文庄重性与其他实用类文章的区别

将公文与其他实用文体相比较也是一样。其他实用文体，比如事务文书中的总结、简报与调查报告，其表达方式不但可以叙述、说明和议论，也一样不拒绝描写和抒情。适当的描写与抒情，不但不会显得不协调，还可能会大大增加文章的表达效果与阅读效果。会务文书也是一样，特别是开幕词、闭幕词和一些隆重而热烈的会议的讲话文稿，不但不拒绝抒情的表达方式，相反，这种表达方式还是烘托会议气氛的一种非常有效的方法。而这些都是公文所绝对不能允许的。

通过上述比较，可以明显地看出，庄重性像策令性、专任性和规范性一样，是公文所独有的重要性质，必须高度重视，必须高度尊重与遵守。

（五）例文与说明

例文：

中国人民银行公告

第 1 号

鉴于中国光大国际信托投资公司严重资不抵债，不能支付到期债务，为维护金融秩序稳定，保护债权人的合法权益，根据《金融机构撤销条例》和中国人民银行的有关规定，中国人民银行决定于 2002 年 1 月 25 日撤销该公司，收缴其《金融机构法人许可证》和《金融机构营业许可证》，并自公告之日起，停止该公司一切金融业务活动。

公司撤销后，由中国人民银行组织成立清算组，对该公司进行清算。清算期间，清算组行使公司管理职权，清算组组长行使公司的法定代表人职权。

在清算期间，该公司下属的独立法人实业公司的业务照常经营。该公司债务登记的具体办法由清算组另行通知。

中国人民银行（章）

二〇〇二年一月二十四日

说明：

公文的庄重性性质，从这篇例文的标题中就可以看出。这篇公文的标题，简洁明了，直接由发文机关与文种构成，不同于一般文艺类文章形象而生动的标题，也不像知识信息类文章那样一般要用引题、正题与副题的复杂方式，显得十分简练而醒目。正文内容也是一样，文中没有描写和抒情的语句，没有含蓄和幽默的语句，也没有使用任何修辞手法，完全是说明和议论性语言的有机结合，既准确简约又平实得体。可以说，该文是公文庄重性的一个典范。

第二节 明确公文性质的意义

理性地认知公文的性质十分重要。对于公文的重视，必须首先从对于公文性质的清醒认知入手。没有对于公文性质的理性认知，要想高度地重视公文，要想自觉地遵守和体现公文的性质，几乎是不可能的。以下从三个方面简要谈谈明确公文性质的重要意义。

一、明确公文性质的政治意义

公文的性质足以表明，公文带有很浓的政治色彩。特别是其中的第一性质，即策令性，更是公文政治性的最鲜明的体现。国家的法令、法规是通过公文来公布，并通过公文而得以实施；国家的各种行政思想和措施，也是通过公文来公布，并通过公文而得以实施。所以，公文对于国家政治，不但具有纲领性的意义，同时也是实施国家政治的最重要、最明确、最实在和最有力的工具与手段。因此，对于公文的性质的认识，必须提高到政治的高度，必须高度重视公文性质的政治意义。

二、明确公文性质的职业意义

如果说，公文性质的政治意义是从大的、宏观的方面来说的，那么，公文性质的职业意义，是从公文的具体、微观的角度来说的，是从一个单位、一个组织、一个机构、一个社团的角度来说的，特别是从管理的角度来说的。一个单位、一个组织、一个机构、一个社团的管理的实施与实现，最直接、最明了、最有力和最有效的方式之一就是公文。开会也好，领导讲话也好，最基础的依据是公文，最后也要落实到公文上来。因为，这也都是由公文的性质所决定的。因此，不仅是从国家政治的角度说，即便是从一个单位、一个组织、一个机构和一个社团的职业管理的角度说，公文的性质也必须引起高度重视。因为公文的质量能够反映一个单位、一个组织、一个机构和一个社团的思想水平、管理水平与管理质量。无可置疑，对于公文性质的职业意义，必须理性而清醒地认知。

三、明确公文性质的写作意义

公文性质的政治意义明确了，公文性质的职业意义明确了，那么公文性质对于公文

写作的意义也应该是不言自明了。既然公文的性质完全体现了公文对于国家政治与职业管理的重要意义，那么，对于公文的写作，就没有任何理由不严肃、不认真地对待。公文写作的态度必须端正，公文的写作必须严肃、认真、一丝不苟，绝不能出现任何差错。这不只是从公文的表达上说，不只是从公文的格式、语言和措辞上说，更是从公文的思想内容和理论水平上说，必须准确、严密并及时地表达国家的各项新的方针政策，必须准确、严密并及时地表达国家的各项新的行政措施。只有如此，公文写作者才算真正担负起了公文的重大使命，也只有如此，公文写作者才可能有效地实现公文的这一重大使命。这是公文的性质对于公文写作的最重要意义。

第三章 公文的作用

公文的作用可以理解成公文的职能。公文既有总体的职能，每一种公文又有其各自独特的职能。本章重点介绍公文的四个主要作用，随后说明掌握公文主要作用的意义。

第一节 公文主要作用

公文的主要作用包括四个，即领导与指导作用、宣传与教育作用、联系与知照作用、凭证与依据作用。这四个作用不是孤立存在，它们共同统一、相容于公文本身，各自从不同侧面反映了公文的特有功能，同时也从不同角度体现了公文与其他文体的区别。这四个作用之间虽然各有侧重，但我们对每一个作用的理解和认识却不可以忽视。

一、领导与指导作用

（一）领导与指导作用含义

公文的领导与指导作用，主要体现在公文的下行文中。大家已经知道，从行文的方向划分，公文主要分为三种，即下行文、平行文和上行文。下行文指上级机关对于下级机关的行文，平行文指平级机关之间的行文，上行文指下级机关对于上级机关的行文。公文下行文的最主要作用，就是领导与指导作用。上级机关有什么新的方针政策需要下达，有什么新的行政措施需要下级贯彻执行，有什么新的工作任务需要下级完成，都通过下行文表述、实现，这是上级机关对下级机关行使领导权和领导职责的最主要和最本质的体现。反过来说，下级机关在工作中遇到了什么问题，或者在执行

上级机关提出的新的行政措施和工作任务时有什么问题弄不明白，需要上级机关作出指示、作出指导，也是通过公文来进行。因此可以说，领导与指导作用是公文最重要的作用之一。

（二）公文领导与指导作用与文艺类文章的区别

文艺类文章不具备领导与指导的作用。无论是诗歌、散文还是小说、戏剧，都不具备公文所具有的领导与指导作用。首先从作者与读者的关系看，文艺类文章的作者与读者的关系，是一种社会关系，而不是像公文那样是一种行政关系；其次，文艺类文章的作者与读者之间的地位是平等的，而公文作者与读者之间的行政地位却常常是不平等的；最后，文艺类文章也不具备像公文所具有的那种行政功能。所以，文艺类文章不可能具有公文所具有的领导与指导作用。

公文的作者，特别是下行文作者，必须担负起领导与指导的使命，并一定要通过公文充分体现这一使命。因此，这对于公文、特别是下行文的作者提出了一个高要求，无论是思想水平、理论水平、政策水平还是表达水平，都必须达到一定的高度。否则，你凭借什么对下级机关进行领导和指导呢？仅凭借你的权力和权威？大家已经越来越明显地感到，在中国，现在已经是一个越来越淡化行政权力和权威的时代了，随着中国民主进程的进一步加快，随着社会文明程度和广大民众受教育程度的进一步提高，行政权力与权威会进一步淡化，几千年来一直统领着中国的崇尚权威的传统文化观念已经遇到了最严峻的挑战。当今时代，在中国，比权力和权威更重要的，是先进的思想和观念，是科学的、专业化的理性管理。在这种大背景下，公文所具有的领导与指导作用的重大使命，应该也必须是通过高思想、高理论、高观点、高水平的公文写作来实现。从这个意义上说，公文写作者，特别是下行文的写作者，任重而道远。

（三）公文领导与指导作用与知识信息类文章的区别

大体上说，知识信息类的文章也不具有领导与指导作用。首先，知识信息类文章的作者与读者之间，也是一种社会关系，而不是像公文那样是一种行政关系，因此也就不存在上下级的关系，即不存在领导与被领导的关系。作者与读者之间没有领导与被领导的关系，所以作者与读者之间的文章往来也就不可能有领导与被领导的关系。知识信息类的文章因此也就没有领导作用。至于知识信息类文章的指导作用，不能说绝对没有。比如大量的科技文章，对于关注新科技发展的人，不可说没有指导作用。但是知识信息类文章的指导作用与公文的指导作用是完全不同的两回事。公文的指导作用是直接的，而且是必需的，被指导者常常处于被动地位；知识信息类文章的指导作用，特别是其中科技文章的指导作用，常常是读者自愿自觉地接受。接受者完全是主动的，完全有

选择自由。没有谁要求你，更没有谁强迫你。接受与否完全视这类文章的价值和自己的需要而定。需要其指导，这类文章的指导作用就能发挥出来；如果不需要其指导，那么这类文章的指导作用就可能完全丧失。

（四）公文领导与指导作用与其他实用类文体的区别

将公文与其他实用类文体进行比较，区别可能不像文艺类文章和知识信息类文章那样明显，但区别还是存在的。其他实用类文章的作者与读者之间，情况比较复杂，可能是一种行政关系，也可能不是行政关系。比如，会务文书的作者与读者之间，常常就是一种行政关系，但这种行政关系不像公文的行政关系那样单纯。在会务文书作者与读者之间的行政关系中，至少包含着两种情况，一种是像公文的作者与读者之间的那样密切的行政关系，另一种是并不密切的行政关系。如果是比较密切的行政关系，那么会务文书作者与读者之间可能构成一种领导与被领导的关系，这样的会务文书可能就具有一种领导与指导作用，反之这个作用就不明显，甚至根本不具备。因此，其他实用类文章的作者在进行具体写作时要视情况而定，应该发挥文章的领导与指导作用时，一定要充分发挥；否则需量力而行。至于事务文书、职务文书、公关文书等其他实用文体，也一定要视情况而定。当发挥领导与指导作用时，应全面发挥；当无需发挥该项作用时，应该适可而止。

（五）例文与说明

例文 1：

中国人民银行关于取缔地下钱庄及 打击高利贷行为的通知

银发〔2002〕30号

（公文编号位置本在版头部分）

中国人民银行各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行，中国农业银行，中国农业发展银行：

近年来，在部分农村地区，民间信用活动活跃，高利借贷现象突出，甚至出现了专门从事高利借贷活动的地下钱庄，破坏了正常的金融秩序，影响了社会安定。为了进一步整顿和规范金融市场秩序，依法打击、取缔非法金融活动和非法金融机构，现就有关问题通知如下：

一、人民银行各分行、营业管理部应严格按照国务院《非法金融机构和非法金融

业务活动取缔办法》(国务院〔1998〕第247号令)的规定,依法取缔辖区内的非法金融机构和非法金融业务活动。

人民银行各分行、营业管理部要组织力量摸清当地地下钱庄和高利借贷活动的情况;对非法设立金融机构、非法吸收或者变相吸收公众存款以及非法集资活动,一经发现,应立即调查、核实,经初步认定后,及时提请公安机关依法立案侦查;对经调查认定的各类形式的地下钱庄和高利借贷活动,要坚决取缔,予以公告,没收其非法所得,并依法处以罚款,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。

发现金融机构为非法金融机构和非法金融业务开立账户、办理结算和提供贷款的,应当责令该金融机构立即停止有关业务活动,并依法给予处罚。

二、严格规范民间借贷行为。民间个人借贷活动必须严格遵守国家法律、行政法规的有关规定,遵循自愿互助、诚实守信的原则。民间个人借贷中,出借人的资金必须是属于其合法收入的自有货币资金,禁止吸收他人资金转手放款。民间个人借贷利率由借贷双方协商确定,但双方协商的利率不得超过中国人民银行公布的金融机构同期、同档次贷款利率(不含浮动)的4倍。超过上述标准的,应界定为高利借贷行为。

三、人民银行各分支行应督促有关金融机构不断改进金融服务,加大对农村、农业和农民的借贷支持力度,逐步解决农民贷款难的问题。特别要注意引导各地农村信用社充分发挥农村金融的主力军和联系农民的金融纽带作用,全面推广农户小额信用贷款,简化贷款手续,拓宽服务范围,支持农户扩大生产经营,解决生活中的困难。

四、人民银行各分支行要会同有关部门,采取各种有效方式向广大群众宣传国家金融法规和贷款政策。特别是在地下钱庄和高利贷比较活跃的地方,要选择典型案例,宣传地下钱庄非法高利融资的危害性,教育广大群众增强风险防范意识,自觉抵制高利借贷活动,防止上当受骗。

五、取缔地下钱庄、打击民间高利贷工作要按照国务院《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》要求,充分发挥地方人民政府的组织、协调与监督作用。人民银行各分支行应密切关注辖区内非法金融机构和非法金融业务活动的情况,及时向所在地人民政府汇报打击、取缔非法金融机构和非法金融业务活动的情况,积极参与由公安、工商和农村金融机构等部门参加的领导小组的工作,采取切实有效措施,加强对金融机构的监督管理,维护金融秩序的稳定。

中国人民银行(章)
二〇〇二年一月三十一日

例文 2:

**国务院办公厅关于实施
《国家行政机关公文处理办法》涉及的
几个具体问题的处理意见**

国办函〔2001〕1号

(公文编号位置本在版头部分)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为确保国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》（国发〔2000〕23号）的贯彻施行，现就所涉及的几个具体问题提出如下处理意见：

一、关于“意见”文种的使用。“意见”可以用于上行文、下行文和平行文。作为上行文，应按请示性公文的程序和要求办理。所提意见如涉及其他部门职权范围内的事项，主办部门应当主动与有关部门协商，取得一致意见后方可行文；如有分歧，主办部门的主要负责人应当出面协调，仍不能取得一致时，主办部门可以列明各方理据，提出建设性意见，并与有关部门会签后报请上级机关决定。上级机关应当对下级机关报送的“意见”做出处理或给予答复。作为下行文，文中对贯彻执行有明确要求的，下级机关应遵照执行；无明确要求的，下级机关可参照执行。作为平行文，提出的意见供对方参考。

二、关于“函”的效力。“函”作为主要文种之一，与其他主要文种同样具有由制发机关权限决定的法定效力。（下略）

国务院办公厅（章）

二〇〇一年一月一日

说明：

从以上两篇例文可以看出，例文1所显示的公文作用，主要是公文的领导作用。首先，发文单位是上级机关，收文单位是下级机关，该文是一篇典型的下行文。公文的主要内容，是上级机关对下级机关提出指示要求，布置工作。说得更直白些，就是上级机关对下级机关实施领导职权。从文中的语言表达和措辞也可以看出，文章明确指出了应该怎样和不应该怎样，不但指出了工作原则，还指出了具体做法。下级机关对该公文提出的工作要求，不但必须服从，还须严格而迅速地贯彻执行。

例文2所显示的公文作用，主要是公文的指导作用。是上级机关对下级机关执行新的公文规定进行指导。国务院办公厅于2000年23号文件公布的新的《国家行政机关公文处理办法》，其中增加了一种新的公文“意见”。对于这种新的公文应该怎样理解和

使用，一些行政机关把握不准，因此，国务院办公厅发布此文进行具体指导。这篇例文，是公文的指导作用体现得比较充分的一篇。

二、宣传与教育作用

（一）宣传与教育作用含义

像公文的领导与指导作用一样，公文的宣传与教育作用也是通过下行文体现的。公文具有向下进行宣传的功能。通过行文，使下级机关及时了解国家新的法律、法规，新的方针政策和新的行政措施；通过行文，使下级机关及时了解上级机关新的奋斗目标和新的工作举措。在日常行政工作中，如果出现了新情况，也常常是通过公文进行宣传，使各有关单位及时了解，以便争取主动，及时采取新的执行措施。另外，在日常行政管理工作中，上级机关如果发现了新典型、新经验，也时常通过公文进行介绍和宣传，使下级机关及时了解和他学习新典型，并借鉴新的工作经验，从而更好地开展各自的工作。公文的教育作用也大致是这样，大都是通过这种方式得以实现。特别是当工作中出现问题时，和当工作中的教训需要严肃对待并需认真汲取时，常常也是通过公文的行文和发文来实现。可以说，除去公文的领导与指导作用以外，宣传与教育作用，也是公文的一大作用。

（二）公文宣传与教育作用与文艺类文章的区别

通过上述公文与文艺类文章的比较，我们已经看出，文艺类文章不具备公文的领导与指导作用。但是文艺类文章具有宣传与教育的作用。其实不只文艺类文章，绝大部分文章都具有宣传与教育的作用，特别是其中的宣传作用，显得更加普遍和明显。文章是写给别人看的，不管作者的主观意图如何，在客观上，就意味着宣传和教育。但是公文的宣传与教育作用与一般文章的宣传、教育作用不一样，有明显区别。把文艺类文章的宣传、教育作用与公文的宣传、教育作用进行比较，可以看出，这两种文体各有特点。公文的宣传、教育作用是自上而下的，是直接的，带有鲜明的目的性、主观性和行政色彩，而文艺类文章的宣传、教育作用却是间接的、平等的，主要是通过形象的、潜移默化的方式来进行。而且，文艺类文章的宣传、教育作用是寓宣传、教育于“乐”中，说得更专业一点，是寓宣传与教育于对文艺类文章的欣赏之中，是通过读者含着感情的阅读而实现的。比如诗人食指写于中国“文化大革命”时期的一首诗《相信未来》，这首诗写于“文化大革命”的最严峻时刻，当时，一些清醒的中国人已经深感中国正在经历一场极大的灾难，他们完全被极度的痛苦与绝望所笼罩。而诗人食指却没有被这种

巨大的灾难、痛苦与绝望所压倒，面对这极大的灾难、痛苦与绝望，他开始用他的这首诗进行“宣传”和“教育”，他要用这首诗告诫广大民众，特别是那些已经清醒和觉悟起来的民众，不要过于痛苦和绝望，应该相信未来。

大家可以感到，这首诗的“宣传”与“教育”的方式，不同于公文的宣传与教育的方式。它不是直接的，而是间接的，是通过具体、生动而质感的一个又一个形象而展开，是一种潜移默化的方式，是在人们对这首诗的阅读、欣赏与感染之中得以实现的。大家一定要明确这首诗宣传、教育的方式与公文宣传、教育的方式的区别。明确了这两者之间的区别，实际上也就明确了公文的宣传、教育作用与整个文艺类文章的宣传、教育作用的区别。因此，也就能够更加准确地理解和掌握公文的宣传与教育的作用了。

（三）公文宣传与教育作用与知识信息类文章的区别

把公文与知识信息类文章进行比较，可以说，知识信息类的文章也大都具备这种作用，特别是在报刊上发表的知识信息类的文章，宣传作用就更加明显。但是只要我们进行分析，就会看到，知识信息类文章与公文的宣传与教育的作用还是有区别的。这种分析与将公文与文艺类的文章进行相比的情况有些类似。公文的宣传与教育作用的针对性很强，特别是那些针对性很强的下行文，其宣传、教育的直接指向就是相关的下级单位，几乎是一对一的。当然这种一对一主要是指一个上级机关面对所有与其相关的同一级下级机关，可能不是专指一个，而是一层或者说成是一片，但是不管是一层还是一片，只要不是普发公文，其内容的宣传与教育的指向要小得多，而知识信息类文章的宣传与教育的指向要宽泛得多、广阔得多。因为，知识信息类的文章大都是普发性的，很少有像公文那样的很强的针对性，因此，这就构成了知识信息类文章和公文在宣传与教育作用方面的区别，由于受文的主体不同，也就构成了其作用的不同。

（四）公文宣传与教育作用与其他实用类文章的区别

公文与其他实用类文体进行比较，可以使人感到，公文与其他实用文体的宣传、教育作用几乎完全相同，差别不很明显。它们都是在工作中所使用的文体，都有比较明确的针对性，作者与读者之间也大都是一种行政关系。但是只要细心分析，它们之间还是有所区别的。这一区别主要体现在作用的强度和程度上。公文的宣传、教育作用强度更大、程度更深，力度也更大，而其他类实用文体的宣传与教育作用的强度没有公文这样大，程度也没有公文这样深，力度也没有公文这样大。主要原因还是因为这两种文体的性质不同。公文的性质决定了其宣传与教育作用必然是要远远大于其他实用文体的。不管是会务文书、事务文书、职务文书还是公关文书，其宣传与教育作用的程度、深度和力度，都不能与公文同日而语。

（五）例文与说明

例文：

国务院办公厅关于江西省上栗县“3·11” 特大爆炸事故情况的通报（节选）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

今年3月11日，江西省萍乡市上栗县东源乡石岭花炮厂发生特大爆竹爆炸事故（以下简称“3·11”事故），死亡33人，其中在校中小学生13人，未在校的未成年人2人；受伤12人。这是一起重大责任事故。为认真吸取事故教训，进一步加强安全生产工作，防止同类事故的发生，现将“3·11”事故情况通报如下：

- 一、事故的直接起因和深层次原因（略）
- 二、对有关责任人员的处理情况（略）
- 三、认真吸取教训，进一步加强安全生产工作

……

- （一）充分认识安全生产工作的重要性。（略）
- （二）完善和落实各项安全生产责任制。（略）
- （三）加大事故隐患整改工作力度，防止重大事故的发生。（略）
- （四）大力开展安全生产宣传教育工作。（略）
- （五）依法行政，严肃处理事故工作。（略）

国务院办公厅（章）

二〇〇〇年六月十三日

（张浩：《最新行政公文写作范例大全》，北京，蓝天出版社，2006。）

说明：

这篇公文所体现的是公文的宣传与教育作用中的教育作用。该文主要的教育作用在于，通过对一个重大责任事故的通报，要求有关单位及有关人员从中受到教育，吸取教训，避免再次出现这种重大责任事故。

三、联系与知照作用

（一）联系与知照作用含义

公文的联系与知照作用主要是指公文的联系工作和告知情况的作用。在实际工作

中,上级与下级之间,平级之间,还有不相隶属机关、单位之间,时常要进行联系或协调。而联系与协调最正式、最郑重、最可靠和最有效的方法和途径,就是通过公文来进行。特别是不相隶属机关、单位之间的工作往来,更是要发挥公文的联系作用。至于公文的知照作用也是一样。上级与下级之间、平级之间、不相隶属的机关与单位之间,有些情况需要沟通,需要彼此告知,最正式、最郑重、最可靠和最有效的方法与途径,也是公文。这是公文的第三个重要作用,公文写作者一定要高度重视这个作用。

（二）公文联系与知照作用与文艺类文章的区别

如同公文的领导与指导作用和宣传与教育作用一样,很显然,文艺类文章也不具备公文的这第三个作用,即公文的联系与知照作用。如果一定要说文艺类文章作者与读者之间的联系,主要是通过对文艺类文章的写作与阅读实现的,那么这种联系也绝不是公文的那种联系。彼联系不是此联系,虽然两种“联系”的写法完全相同,却是两个完全不同的概念。首先,文艺类文章的作者与读者之间没有明确的目标性与针对性,作者与读者之间的关系非常模糊,不存在工作上的行政关系,甚至谁也不认识谁,而公文的作者与读者之间的关系却十分清楚而明确,其中最主要的就是工作上的行政关系。其次,文艺类文章作者与读者之间的联系主要是一种感情和思想上的联系,是为了要满足思想与感情交流的需要建立起来的一种精神联系。而公文的作者与读者之间的联系却是一种行政联系、工作联系,是为了行政的需要、工作的需要和处理、解决问题的需要建立的联系,二者完全是两回事。因此,一定要认清这两种文体在作用上的这个重要区别点。只有这样,在运用这两种不同的文体时,才可能真正有效而充分地发挥各自的作用。

（三）公文联系与知照作用与知识信息类文章的区别

将公文与知识信息类的文章进行比较,情况和与文艺类文章的比较大致相同。大体说来,知识信息类的文章也不具备公文的联系与知照作用。首先,知识信息类文章的作者与读者之间也不具有工作、行政的关系,彼此之间也不具有直接、密切的关系,如同文艺类文章的作者与读者之间的关系一样,也许彼此之间谁也不认识谁。其次,知识信息类文章的写作与发文,也不是为了工作交流的目的而进行的写作与发文,针对性也不是很强,不像公文那样,有很强的目标性与针对性。知识信息类文章的写作与发表,面对的是广大的社会民众。与读者之间的联系是否发生,要看读者对这样的文章是否阅读,如果读者阅读了,那么联系可能发生;如果读者不去阅读,那么连联系的基础都不存在。而读者是否阅读,又全凭读者的自愿。即便读者阅读了,联系发生了,这种联系也不是公文作者与读者之间的那种联系。这种联系既没有针对性也没有直接性,是一种广泛的知识信息的联系,更明确地说,是一种知识信息的广泛的传播与接收。读者是否

接收,全凭读者的兴趣,作者对读者没有制约性。而公文的联系与知照作用却不是这样。公文所传达的内容,收文单位常常是必须接收的,而且常常是必须认真接收的。不但常常要接收,还常常要就有关问题采取行动并回复解决方案及结果。如果不作出回复或不采取行动,不但可能影响工作的正常开展,严重的还可能导致失职甚至渎职。

(四) 公文联系与知照作用与其他实用类文章的区别

公文的联系、知照作用与其他类实用文体的联系、知照作用大体相同。因为这两种文体都是为了工作的需要而写作、而发文的。作者与读者之间的关系,也是以工作的、行政的关系为主。但是这两种文体的联系与知照作用还是有所区别。其他实用类文体的联系与知照作用显得更为广泛,而公文的联系与知照作用显得更为单一。特别是那些非普发性公文,特别是那些上级与下级之间的直接发文,发文者与收文者之间的关系十分密切,该种公文的联系与知照作用就显得更为鲜明和突出。另外由于公文的性质不同于其他实用类文体的性质,这就决定了公文的联系与知照作用比其他实用类文体的联系与知照作用更有强度、深度和力度。

(五) 例文与说明

例文 1:

× × 公司关于选派人员进修的函

× × 大学:

我公司属于建筑公司,为提高专业技术人员的业务水平和科研能力,经研究决定选派张××、李××、王××三位同志分别到你校中文系、计算机系、外语系进修一年,进修费用按国家规定的标准,由公司财务科统一一次付清。

能否接受,请予函复。

附件:《3名技术人员情况登记表》1份

× × 公司(章)

× 年 × 月 × 日

例文 2:

× × 大学关于 × × 公司技术人员进修的复函

× × 公司:

你公司×年×月×日来函悉。经研究同意你公司张××、李××、王××三位同志

分别来我校中文系、计算机系、外语系进修一年。请转告他们于今年×月×日来校报到,办理进修手续。现寄上进修登记表三份,请填好后速寄我校教务处。进修费支付办法,请与我校财务处直接联系。

特此函复。

附:《进修生登记表》3份

××大学(章)

×年×月×日

(摘自曲克敏、范立荣等:《秘书职业技能培训鉴定教材》,北京,海潮出版社,1999,略有改动。)

说明:

这两篇例文,较好地体现了公文的联系与知照作用。其中的例文1,是一篇主动发出的函,主要体现的是公文的联系作用;例文2是一篇复函,是对于例文1提出的问题进行解答,主要体现的是公文的知照作用。收到这篇复函的公司,既了解了其所要知道的情况,又知道了应该如何去做。这种结果,正是公文的知照作用的明显体现。

四、凭证与依据作用

(一) 凭证与依据作用含义

无论是进行国家的行政管理,还是进行各机关、各企事业单位的管理,最基本和最终的依据和凭证都应该是公文。从某种意义上说,公文是各机关、各企事业单位内部的法律,是各机关、各企事业单位内部的工作法规和工作准则。在机关、企事业单位内部,没有一种文章能够代替公文的这个位置,也没有任何一种文章能发挥公文这样的作用。这是由公文的性质所决定的。因此,任何机关、任何社会团体、任何企事业单位的行政与工作,都必须以公文作为最基本的和最终的凭证和依据。也只有如此,各行政机关、各社会团体和各企事业单位的工作才有可能正常而有序地开展,才有可能理性、周全并稳妥地进行,才有可能把失误与疏漏减少到最低程度以至于最终避免失误和疏漏,才有可能真正立于不败之地。公文的凭证与依据作用如此重要,因此,像公文的领导与指导作用、宣传与教育作用、联系与知照作用一样,必须引起高度重视,并且一定要通过写作实践和公文办理,充分发挥这一作用。

(二) 公文凭证与依据作用与文艺类文章的区别

将公文和文艺类文章进行比较,可以看出,文艺类文章不具备这一作用。文艺类文

章既不是凭证也不是依据。既不能用文艺类的文章来证明社会与生活,也不能用文艺类文章来证明工作。它不能成为工作的凭证,更不能成为工作的依据。完全可以想象,如果我们用一首诗、一篇散文或是一部小说、一部戏剧来作为工作的凭证和依据,那将会出现怎样糟糕的局面。文艺类文章的使命,是传达感情和交流感情,可以说与凭证和依据毫无关系,不但不可以用文艺类的文章证明现实,也不可以用文艺类的文章证明历史。从这种意义上说,把文学定义为语言的艺术而不是定义为科学,这个定义十分准确。文学不是科学,所以绝不能用科学的眼光看待文艺类文章,那是风马牛不相及的两回事。同时,也绝不能用公文的眼光来看待文学。但是无论是历史还是现实,把这两种作用完全不同的文体混为一谈的情况实在太多了,由此而造成的闹剧和悲剧也实在太多了。用文学去作历史的凭证,用李白、杜甫和白居易的诗去证明唐朝,实在是荒唐。同时对中国现代社会和对外国情况的判断,也绝不能以文艺类文章去作凭证和依据。因为文艺类文章不具备这种作用。如果一定要说文艺类文章具有凭证和依据作用,那也只能是对判断一个时期的文学水平和文学成就具有凭证和依据作用。可以说,每一个时期的文艺类文章都是这一时期文学水平和文学成就的一个标志,是评价这个时期文学水平和文学成就的凭证和依据,同时是评价一个作家的创作水平和创作成就的凭证和依据。此外,很难说文艺类文章再有什么其他的凭证与依据的作用了。

（三）公文凭证与依据作用与知识信息类文章的区别

把公文与知识信息类文章进行比较,倒是可以看出,知识信息类的文章常常具有凭证与依据的作用。但是这种凭证与依据的作用,却不可以直接用于对工作的决策,而只能影响对工作的决策。比如,一个机关或是一个企事业单位在进行一项行政决策时,所依靠的只能是上级的有关文件,而不能是报刊上的一篇文章。除非这篇文章是一篇普发性的公文,否则绝没有直接左右行政决策的意义,绝不可以作为工作决策的凭证和依据,只能作为决策的一个参考,虽然可能是一个十分重要的参考。而公文却可以直接用来作为一个行政决策的凭证和依据。公文不仅可以用来作为行政决策的凭证和依据,而且必须用来作为行政决策的凭证和依据。尽管可能不是唯一的凭证和依据,却是最重要和最有效、最具权威性的凭证和依据。一个单位有一个单位的具体情况,而对待每个单位具体情况的最直接、最适宜和最有效的方式,应该都是通过公文而得以实现的。

（四）公文凭证与依据作用与其他实用类文章的区别

把公文与其他实用类文体进行比较,情况也大致相同。其他实用类文体可能比文艺类文章和知识信息类文章更具有凭证与依据的作用。但是,从实际工作的角度考虑问题,其他实用类文章对于工作所具有的凭证和依据作用,更多的也不过是一种间接的凭

证和依据作用,即便具有一种直接的凭证与依据作用,这种凭证与依据作用的力度也远不如公文有力。最能说明这一点的例子是“会议记录”和“会议纪要”。前者是其他实用类文体中的会务文书的一种,而后者是公文中的一种。它们都可以用来反映会议的情况,都可以作为了解会议情况的凭证和依据。但是显然,用会议记录作为反映会议情况的凭证与依据,远没有用会议纪要作为反映会议情况来得正式、郑重和权威,因为会议记录本身不具有这种性质,而会议纪要恰恰相反,它法定的具有这种性质。由此可以看出,其他实用类文体可能在凭证与依据方面与公文有着十分广泛的联系,但是由于它们各自的性质不同,所以它们所担负的凭证与依据的作用也完全不同。当然,情况可能转化。如果要使其他实用文体起到公文所起到的凭证与依据的作用,那么最好的方式就是通过公文进行转化,即把其他实用文体转化成公文,用公文的方式发布出来。如此,其他实用文体的像公文一样的凭证与依据作用,也就可以发挥出来了。

(五) 例文与说明

例文 1:

中国保险监督管理委员会 关于改革机动车辆保险条款费率管理制度的通知

保监发〔2002〕87号

(公文编号位置本在版头部分)

各保监办、各财产保险公司,中国平安保险股份有限公司:

为促进我国机动车辆保险(以下简称“车险”)市场的健康发展,维护被保险人的利益,中国保监会决定改革现行的车险条款费率管理制度。现将有关事项通知如下:

一、2003年1月1日起,在全国范围内实施新车险条款费率管理制度,具体内容见《机动车辆保险条款费率管理制度改革指引》(附件1)。同时,中国保监会《关于印发〈机动车辆保险条款〉和〈机动车辆保险条款费率规章〉的通知》(保监发〔2000〕16号)、《关于印发〈深圳市机动车辆保险条款〉和〈深圳市机动车辆保险费率〉的通知》(保监发〔1999〕32号)中的车险条款费率将不再在全国和深圳市统一执行。

二、2002年9月1日起,中国保监会开始受理保险公司申报的车险条款、费率。保险公司选择继续使用中国保监会印发的车险条款费率的,应以各自公司名义报中国保监会备案。

三、保险公司应按照中国保监会的有关规定从2003年1月1日起报送《机动车辆

保险监管季报表》(附件2)和《机动车辆保险监管年报表》(附件3)。《机动车辆保险业务主要指标月报表》(保监发〔2002〕26号)和《机动车辆保险业务统计表》(保监统S2-02-01表)同时废止。

四、保险公司应指定一名业务管理人员专门负责改革的技术工作,并于9月1日前将人员姓名和联系方式报告中国保监会。

五、请各保险公司尽快做好各项准备工作。在制定车险条款、费率时应考虑与第三者责任法定保险的衔接问题。

六、车险条款费率管理制度改革,是完善车险监管体制、促进车险市场健康发展的一项重要举措。各保监办、各保险公司要认真按照通知要求开展工作,保证改革的顺利进行。

七、各保监办、各保险公司在执行本通知过程中,遇到新的问题,请及时报告中国保监会。

特此通知。

附件:(略)

中国保险监督管理委员会(章)

二〇〇二年八月十五日

例文2:

中国证券监督管理委员会 关于同意中国民族证券 有限责任公司开业的批复

中国民族证券有限责任公司筹备组:

你们报送的《中国民族证券有限责任公司关于综合类证券公司开业的请示》及有关材料收悉。经审核,现批复如下:

一、同意中国民族证券有限责任公司开业。核准中国民族证券有限责任公司的注册资本为104 845.64万元。经中瑞华恒信会计师事务所《验资报告》验证,中国民族证券有限公司的注册资本已足额到位。

二、核准下列单位的股东资格和出资额:

- (一) 中国民族国际信托公司 44 895.64 万元
- (二) 东方集团股份有限公司 20 950 万元
- (三) 北京首都机场集团公司 20 000 万元
- (四) 新产业投资股份有限公司 17 000 万元

(五) 北方工业集团财务有限责任公司 2 000 万元

三、核准《中国民族证券有限责任公司章程》。

四、我会对郭玺来、鲁钟男、王桢琦、尹明柱、高俊清、刘进生、张亚平担任中国民族证券有限责任公司高级管理人员的任职资格无异议。中国民族证券有限责任公司开业后,上列人员须辞去在其他单位兼任的职务,辞职事宜由北京证券监管办事处监督执行。

五、暂不核定中国民族证券有限责任公司所属类型,给予 3 个月过渡期。在过渡期内,公司从事证券经纪业务以外的其他证券业务,须向我会另行申请资格;过渡期满后,再按照有关规定核定公司类型。

六、请你们接此批复后,到我会领取中国民族证券有限责任公司《经营证券业务许可证》,并到工商行政管理部门办理注册登记。

中国证券监督管理委员会(章)

二〇〇二年四月十二日

说明:

这两篇公文比较充分地体现了公文的凭证与依据作用。

先看例文 1。从 2002 年 8 月 15 日起,中国各保监办、各财产保险公司和中国平安保险股份有限公司,对于机动车辆保险条款费率管理制度的改革,必须以此通知为依据。各有关机构,谁也没有权力不照此执行,谁也没有权力越过各自的职能权限,谁也没有权力违背该通知所规定的内容。这就是公文的依据作用。

再看例文 2。中国民族证券有限责任公司开业的凭证,就是这篇批复性公文。在这篇公文下发之前,中国民族证券有限责任公司绝不可以擅自开业。否则,将被视为违背相关的管理制度,将被追究相应的责任。但是,从该批复正式发文的那一天起,即从 2002 年 4 月 12 日起,中国民族证券有限责任公司就具有了开业的资格,就可以准备正式开业了。这就是公文的凭证作用。

第二节 明确公文作用的意义

明确公文作用的意义可以从两个方面来认识,一是明确公文作用的现实意义,一是明确公文作用的历史意义。只有深刻理解了公文作用的现实意义和历史意义,在公文的写作实践中,才有可能高度重视并充分发挥公文的作用。

一、现实意义

明确公文作用的现实意义主要表现在两个方面，一是能够使我们更加重视公文的作用，一是能够使我们更加充分地发挥公文的作用。无论是公文的领导与指导作用、宣传与教育作用，还是联系与知照作用和凭证与依据作用，理性地认识这些作用以后，我们会更加自觉地高度重视公文的这四大作用，并会更加有意识地充分发挥这四大作用。首先，这四大作用是公文所特有的，公文以外的文体大都不具备这些作用。我们必须看到这些作用对于工作的独特的重要意义，无可替代。其次，只有充分发挥了公文的这四大作用，我们的工作才可能做好，才一定能够做好。因此，我们没有理由不高度重视公文的这四大作用，也没有理由不充分发挥这四大作用。

二、历史意义

从历史的角度说，公文的最主要的作用是凭证和依据作用。公文不但可以作为现实工作的凭证和依据，同时还可以作为历史的凭证和依据，而且还可能是构成历史的最重要的凭证和依据。中国是传统史学最发达的国家之一。我们考查历史可能有多种角度，而政治历史无疑是非常重要的角度，构成政治历史的最重要的档案材料之一就是公文。因为，任何时代的政策与策令，都是通过公文颁布和实施的。考查了历代的公文，实际上就等于考查了历代的政策与策令。从社会发展的眼光说，今后人们要想了解我们当今社会的最本质、最核心的情况，首先考证的，也应该是今天的公文。从这个意义上说，今天的公文写作者，实际上也是今天的历史记录者。有了怎样的公文，就可能有怎样的历史，特别是怎样的政治历史。对公文的历史意义的认识，一定要达到这样的高度。只有真正达到了这样的高度，才可能真正严肃、认真地对待今天的公文写作，才可能较好地写出能够影响今天的时代的高质量公文。说到根本，公文的写作绝不仅是公文本身的问题，它可能直接关系到一个国家、一个时代的管理与发展，直接关系到一个国家和一个时代的命运与前途。不但公文的性质决定了公文的这一重大责任和使命，公文的作用也同样昭示着公文的这一重大责任和使命。责无旁贷，无论从现实还是从历史的角度说，都必须高度重视和充分发挥公文的作用。这是明确公文作用的最重要意义的所在。

第四章 公文写作程序

做事情一定有程序，没有程序就没有一切。这是第一步。第二步，程序必须正确，必须科学。有程序，却不正确，不科学，完全等同于没有程序，甚至适得其反。应该说，没有科学的程序就没有一切。举个简单例子。比如吃饭。即使饭已经做好，只等人去吃了，吃饭的人也需进入程序。第一步，你得走到饭厅；第二步，你得洗手；第三步，你得坐在餐椅上；第四步，你得拿起餐具，第五步，你得张开嘴，否则，你的饭是吃不成的。

小事是这样，大事更是这样。

中国共产党在半个多世纪前就提出为人民服务的理念（于1944年9月8日由毛泽东在延安提出）。这是一个多么重要又多么朴素的伟大理念。新中国成立后，党把这个伟大理念带入首都北京，带入中南海——执政党要做全体人民的公仆（至今，“为人民服务”这五个金光闪闪的大字依然镌刻在中南海正门门墙上）。接下来的关键，就是如何把这一伟大理念程序化了。要确保为人民服务的实施，实实在在、始终不渝为人民服务，必须进入程序：第一步应该做什么，第二步应该做什么，第三步应该做什么，等等。必须有程序，而且程序必须科学、明确、具体，看得见，摸得着。否则，这一伟大理念只能停留在理念层面了。

为人民服务是这样，其他事情也是同样。即便家里雇个保姆，做我们的“私仆”，也需具有相应程序。第一步，先要到劳务市场选择，是用河南的、江西的，还是安徽的，先要选择，而选择的基础是了解其情况，包括其出身、年龄、受教育情况、健康情况及其一技之长，选择权应该在我们手里。而选择权的前提是知情权。第二步，服务项目应该由我们定，服务期限应该由我们定，工资标准应该由我们定，对其服务的评价以及问责、解约等，都应该由我们定。没有这一切，保姆与我们之间的服务关系，就不可能明确而健康地建立。

公文写作也如是。要写出高质量公文，必须进入程序；程序必须明确而科学。这是实施公文写作的前提，也是公文质量的可靠保证。

本章分为两节，分别介绍公文写作主要程序以及明确公文写作程序的意义。

第一节 公文写作主要程序

大致说来，公文写作的规范程序包括十大环节：接受领导指令、分析领导意图、提炼公文主旨、查找行文依据、选定行文材料、设计行文结构、实施行文写作、自查自改文稿、内部审读文稿、报送核稿审批。分述如下。

一、接受领导指令

这是实施公文写作的第一步。

公文写作不同于其他文章的写作，是被动写作，是“命题作文”，其动因是领导的安排。简单说，领导让谁写谁才可以写。如果领导没有指派，不但不可以写，对于相关情况，甚至连过问都不可以过问。这涉及的实际是写作者的资格问题。这里所说的资格，不是文字水平资格，而是职业资格与身份资格，说到底，是写作者的工作权限问题。其他文章写作，一般没有这个问题，而公文写作首先遇到的就是这个问题。写作者对于公文写作的这一特点和要求，必须明确。

接受领导指令，除了涉及公文写作者的资格问题，还涉及领导者是否知人善任的问题。中国有句老话叫对牛弹琴。这话的涵义其实有两个：一个是牛的问题，另一个就是弹琴者的问题了。不要责怪牛听不懂你的琴声，你为什么要对牛弹呢？牛的问题是水平问题，而弹琴者的问题则是智慧问题。你不知道牛不懂你的琴声吗？不知道而对牛弹，那是你的无知；知道却还要对牛弹，那就是你的固执和愚蠢了。

所以，公文写作程序的第一步，要求有关领导一定把好关。一篇公文应该由谁写，先要选准人。人没有选准，写作者不具备写作公文的权限与资格，第一步就错了。公文的质量也就无从保证了。

二、分析领导意图

公文写作者接受领导指令后，接下来要做的工作是分析领导意图。写作者写出的公文如果质量不高，没有写出让领导满意的公文，问题常常出在这里：没有弄清领导意图，拿起笔就草率行动了。

公文写作不可以这样。其他文章写作也不可以这样。有一种很时尚的观点认为，写作是自我表达，写作的出发点与归宿是为我们自己而写。持这种观点的人有谁想过，为自己写作实际上是一件很简单的事，很容易做到。我想怎样写就怎样写，与读者无关，与别人无关。这不等于是小孩子自娱自乐的游戏么？实在太简单太容易了。在信息时代的今天，在市场经济体制下的今天，写作的动机与本质不是这样的，因为不是为自己写，而是为别人写，是为了让别人阅读与认可。一篇文章的价值不是由写作者自己确定的，而是由读者来确定。当今时代这本来是个常识性问题，无需费口舌讨论，却偏偏被一些人蛊惑了。当今的写作者，如果连这个常识性问题都认知不清，那是没有资格进入市场经济体制下的信息时代的。

公文写作很明确，不是为自己写，而是为别人写：为工作写，为管理写，为指令者的“指令”写，即为领导写，为领导的意图写。既然是为领导的意图写，那么首先必须弄清领导意图。怎样才能弄清领导意图呢？最基本的方法是分析。只有经过认真仔细的分析，才能弄清领导意图。

分析什么？分析领导的发文动机、目的与要求。写作者在动笔写作前，对于领导发文的动机、目的与要求必须明确。写作动机、目的与要求，不是写作的缘起。公文写作缘起于领导的指令，领导指令却不是公文写作的动机、目的与要求。这是两回事，不可以混淆。

公文写作的动机、目的与要求，可能是为了布置某项工作，也可能是为了解决某一问题，也可能是为了发布某一文件，还可能为了传达贯彻某一指示精神，不一而足。但不管出于怎样的动机、目的与要求，写作者动笔前必须明确，否则便是无的放矢，甚至南辕北辙，是不可能写出令领导满意的高质量公文的。

准确理解并把握领导意图不是一件容易的事，需要长期努力。首先需要和领导形成默契。而和领导形成默契的前提是心心相印。何谓心心相印？心往一处想，力往一处使。身在曹营心在汉的工作态度与方式，经常开小差、打小算盘的工作态度与方式，心胸狭隘、唯利是图的工作态度与方式，是不可能心心相印的。

当然，心心相印不只是公文写作者单方面的事。领导者所起的表率作用至关重要。率先垂范，平等待人，作风磊落，决策民主，信息公开，行政透明，都是上下级心心相

印、形成默契的不可或缺的条件。

三、提炼公文主旨

一篇公文写作的动机、目的与要求明确了，接下来要解决的问题，就是公文所表达的立场与观点的问题。这就是提炼公文主旨的工作。

其实，分析领导意图的一个重要意义正在这里。一篇公文的主旨怎样产生？

首先产生于对于领导意图的准确理解，即对于公文发文动机与目的准确理解。准确理解了公文发文的动机与目的，写作者对于公文的立场、观点的确立与表达，也就心中有数了。而一旦确立了公文的立场与观点，公文主旨也就提炼出来了。

概而言之，公文主旨就是公文所要表达的立场与观点（有时也可理解成公文的制作重点与核心内容）。公文主旨的重要意义在于：它是公文的灵魂。任何一篇公文必须有主旨。没有主旨的公文是没有灵魂的公文。而公文一旦没有了灵魂，就没有了生命，就成了散沙一片。

公文对于主旨的要求是：正确、明确、突出。

正确是对于公文主旨的基本要求，也是最高要求。什么叫正确？理性、科学，尊重客观事实，尊重当今世界最前沿的管理理念与原则，符合事物发展规律，维护大多数人的权益和根本利益，这就是正确。

明确是对于公文主旨的表述要求。公文对于主旨的表述，要清楚明了，使收文单位一目了然，不让收文者误解，产生歧义。这是语言能力，也是思想能力。公文主旨如果表述不清，先要检查一下主旨是否清楚。这是前提。如果发文主旨本身不清楚，再好的语言表述也难以使主旨明确。有一种说法叫做“茶壶里的饺子倒不出来”，大都认为这是说一个人有知识有水平却不会表达，却少有人想过，一个真正有知识、有水平的人，怎么会把饺子放入茶壶？显然这个所谓有知识、有水平的人，并不是一个真正有知识、有水平的人。

这不是说语言表述不重要。对于写作而言，语言表述在什么时候都非常重要。在这里只是想表明，公文主旨是否明确，实际涉及两个方面，一个是公文主旨是否很清楚、很明确，一个是写作者是否能够将公文主旨很清楚、很明确地表述出来。写作者必须具备清楚而明确地表达公文主旨的能力，否则其不具备写作公文的最基本的语言能力。

主旨突出指公文主旨要给收文单位留下深刻印象。这是比公文主旨明确更高的要求。写作者不但要将公文主旨明确表述出来，还需给收文单位留下深刻印象。因为给收文单位留下的印象越深刻，对于落实公文的精神越有力，公文的效力越能充分发挥。

四、查找行文依据

公文主旨提炼出来了，明确了，接下来进入的程序便是查找行文依据了。也许有人会问，行文依据不就是领导指令么？还需另外查找么？这是对于行文依据的误解。如上所述，领导指令只是行文的缘起，行文的动因，并非行文依据。行文依据与行文缘起、动因是完全不同的两回事。

行文依据指行文所依靠的理论或事实，主要涉及三项内容：法律依据、政策依据、现实情况依据。

法律依据是公文行文的根本依据。无须赘述，中国正在进入法制时代。法制即依法治国、依法行政。依法治国，什么概念？治国的最高原则与手段就是“依法”。公文是治国的具体方式、具体方法。因此，必须依法，必须以国家法律法规作为最高标尺和最坚实靠山。

政策依据是指以国家现行的各种方针政策为行文依据。简单说，公文发文不可以违背国家现行政策，不可以和国家现行政策“撞车”。公文发文的一个重要目的是维护国家现行政策，或落实国家现行政策。怎么可以违背？那不是与公文职能与发文目的背道而驰么？

现实情况依据也是公文行文不可忽视的一个重要依据。不但不可忽视，这个依据还必须经常成为公文行文的一个非常具有针对性的客观而具体的依据。公文常常是为布置某项工作、解决某一问题而发布。布置某项工作，解决某一问题，其针对的，不正是具体的实际情况么？

公文行文必须有依据，越是重要的公文越要有依据，而且依据必须明确，否则是不可以草率动笔的。

五、选定行文材料

行文依据查找到了，明确了，接下来要解决的问题是公文材料的问题。公文要说明某种情况或某个问题，需要具有典型的、具有说服力的材料作支持。公文要以理服人，同时要以事实服人。无论是理还是事实，都与材料密切相关。

文章材料主要包括八组类型：感性材料与理性材料、理论材料与事实材料、事例材料与数据材料、正面材料与反面材料、直接材料与间接材料、概括材料与具体材料、历史材料与现实材料，中国材料与国际材料。这些材料并非独立存在，是交叉关系，所涉及的是不同角度。文章写作在搜集与选定材料时，要充分照顾到这八组方面。

公文作为一种特殊文章形态，经常涉及的是事实材料、事例与数据材料、正面与反面材料、概括材料、现实材料、国内材料。选定公文材料，要根据行文需要，酌情而定。

六、设计行文结构

行文依据确定了，材料问题解决了，正式行文写作之前，接下来要进入的程序是设计正文结构。

关于结构，目前有一个观点很重要：结构即本质。

这话什么意思？结构就是结构，怎么会是本质呢？是的，结构就是结构，结构不是本质，但通过对于结构的分析，可以通向本质。结构是通向事物本质之路。举个简单例子：中国国家大剧院与悉尼歌剧院的区别在哪里？很显然，不在材料上，也不在功能上。中国国家大剧院与悉尼歌剧院所用材料基本相同，无外乎钢筋、水泥、沙子、木材、玻璃等；两者功能也基本相同，主要都是用于大型文艺演出。那么，它们的区别究竟在哪里？一句话，在结构上。由于结构的不同才造成现在的悉尼歌剧院和现在的中国国家大剧院。其他建筑也一样，其他事物也一样，由于结构的不同，才造成其本质各不相同。比如一个国家权力的结构。如果是自上而下的权力结构，是通过“选拔”诞生的权力，其本质是“封建”：因封而建，封谁有权谁就有权；如果是自下而上的权力结构，是通过“选举”诞生的权力，其本质则是“民主”。

说到底，什么是结构呢？简单说，结构是构成事物的所有元素的组合。是事物的组合方式，也是事物的组合形态。任何事物的结构，都是构成该事物的所有元素的组合方式与形态。而这种方式与形态，就构成了该事物的本质。

此前，人们更多关注的是构成事物的各种元素，而忽视了这些元素的组合方式。从某种意义上说，组合方式比元素更为重要。元素只是构成事物的基础，但基础未必是本质。上文中提到的建筑是这样，其他事物也同様。沙子、水泥、钢筋、木材，只是构成建筑的元素，却绝对不是建筑本身，其要真正成为建筑，关键是要看其怎样组合。具体到沙子、水泥、钢筋、木材本身也是一样，其是不是优质的沙子、水泥、钢筋、木材？最关键的，还是看构成其中的各种元素是如何组合的。

改革开放之前，中国有九百六十万平方公里土地，中国人是黄种人，是共产党执政，人民生活却很贫困。改革开放三十年以后的今天，土地面积没有发生变化，人种没有发生变化，执政党也还是原来的执政党，整个国家却令世界瞩目，为什么？一句话，因为社会结构变了，因为构成社会的各种元素的组合方式变了，即人与人的组合方式变了，因此社会的本质也就变了，人民生活也日益富裕了。

结构即本质，在当今时代，这确实是一个很有认知价值的观点，值得高度关注与借鉴。

文章写作也是一样，是不是一篇好文章，不但要看该文章的题材、材料、观点怎样，还要看这些元素如何组合。俗话说“巧妇难为无米之炊”，这话本来是说米的重要，可是有了米之后呢？这时起关键作用的，就是巧妇之巧了。什么是巧妇之巧？巧妇之巧不就是米与米，米与水，米与火候等诸种元素的组合么？

从写作具体操作角度讲，构成文章结构的元素包括九个：标题、开头、段落、层次、主次、详略、过渡、照应和结尾。

从结构角度说，标题是第一要解决的问题。文章对标题的要求是，标题要醒目。何为醒目？醒目是令人眼睛发亮。有个比喻说得好：标题是文章的眼睛，眼睛是心灵的窗户。

文章开头要吸引人，要吸引人读下去。不吸引人，人就不会读下去，不读下去交流的桥梁就无法建立。

段落要讲究。什么叫讲究？要注意两点：第一，该分段时要分段；第二，文章开头的段落不宜过长。将心比心，想想我们自己读文章的情景。谁愿意一开篇就读长篇大论呢？最初几段短一点，把读者带进来。读者一旦进入阅读情景，再长篇大论也不会抵触与排斥了。

层次要分明。层次可以理解成思想的脉络与节奏。文章层次分明的背后，是思想脉络的清晰，是内容布局的清晰。文章写作，在内容方面不要故弄玄虚，在结构与表达方面也不要故弄玄虚。写文章是为了要别人读懂，而不是要别人不懂。层次线索清晰明了，对于读者读懂文章，非常有益。

主次要突出。文章主要的内容要彰显出来，次要内容也不可忽视。主要与次要是对而言，比较而言。次要不是不要。没有次要哪里来的主要？就像一个人的十个手指，各有各的用处。

详略要得当。文章主要的内容详细写，次要的内容简略写，这就是详略得当。不可主次不分，喧宾夺主。

过渡要自然。就像上下楼梯。楼梯就是楼层之间的过渡。没有楼梯，难于上楼与下楼；没有过渡，文章段落与段落之间，层次与层次之间就难于衔接。该过渡时不但需要安排过渡，而且过渡要自然。如此，文章读起来才流畅而舒服。

照应要周全。什么是周全？是着眼全局。写到前面想到后面，写到后面又照顾到前面，这就是周全。不仅如此，句式和句式之间、词语和词语之间，也存在相互照应的问题。照应的目的是为了文章逻辑的严密与和谐。既严密又和谐，好文章就诞生了。

文章结构的最后一个内容是结尾。结尾要果断，要有力。当结则结，不可拖泥带水，同时要给读者留下深刻印象。

明确了文章结构的九项内容，也就明确了公文正文结构的主要内容，大同小异。而明确了公文正文结构的九项内容，公文写作程序中准备阶段的工作便告结束。接下来要进入的程序是写作的具体实施。

七、实施行文写作

文章实施行文写作要掌握五种表达方式：叙述、描写、议论、抒情与说明。

叙述用来写事情的过程，写做什么；描写用来写事情的状态，写怎么做；议论用来写对事情的看法与态度；抒情用来写对事情的感受；说明用来介绍事情的具体情况。比如说：门开了，李先生进来了，他坐在椅子上，这就是叙述；如果说：门轻轻开了，李先生不好意思地进来了，他悄悄坐在椅子上，这就是描写了；如果说：门开了，李先生进来了，他迟到了，迟到是不对的，这就是议论了。又比如：学习公文写作真不容易呀！这就是抒情。再比如：本书包括十章内容，每一章分成不同小节，每一章节都有学习重点。这就是说明。

实施公文写作，只能用三种表达方式：叙述、议论和说明；描写与抒情，一般不能使用。对于这种情况，行文者需明确并自觉遵守，否则写出的公文可能不再是公文，而成为其他文体了。

八、自查自改文稿

好文章是改出来的。这话很对。修改是文章写作的一个重要环节，公文写作也不例外。修改什么？主要是修改字词和语句。公文写作者要自律：本人起草的公文，一定杜绝错别字与病句。

对于公文写作者而言，错别字与病句的问题，不是一个简单的文字水平问题，而是工作态度、工作责任心的问题。为什么这样说？因为错别字与病句问题，在初中阶段就必须解决。人到了公文写作阶段，在今天，一般而言，不但大学已经毕业，不但已经成为一个职业人，而且已经成为一个管理者（公文写作就是一种管理实践）。在这个阶段，怎么允许在公文写作中出现错别字与病句？这难道不是工作态度与工作责任心问题么？即便别人可以原谅，公文写作者自己决不可以原谅自己。

另一方面，从上下级关系角度说，尽可能减轻上级工作负担是作为下级的一项义务与责任，而不是有意无意增加上级负担。上级主管，当然要审核公文，要给公文把关，但下级不可以依赖上级，不可以把文字的责任推给上级。上级有其更重要职责，比如对于工作整体设计和把握，比如决策、指挥、组织、协调等。即便对于公文的审核，其着

眼点也不应该是在字词句的正确与否，而有着在此之外的更大责任，比如审查该公文是否违背国家法律法规或国家现行政策等，公文主旨是否明确，表述是否清楚等。因此，公文写作者一定自觉把好公文的文字关，不要让上级主管在公文文字上牵扯太大精力。

九、内部审读文稿

内部审读文稿，指公文写作者所在部门主管领导对于公文的把关。把形式关，也把内容关。形式关，要把文体、把格式、把正文结构、把语言关；内容关，要看公文是否违背了法律法规，是否违背了国家现行政策，公文主旨是否清楚等。当确认这些方面都没有问题，便可进入公文写作最后程序。

十、报送核稿审批

这是公文写作的最后一道程序。报送核稿审批，是指呈报给核稿部门以及上级主管领导，由核稿部门和上级主管领导进行最后把关。当核稿部门和上级主管领导确认没有任何问题，公文方可最后定稿，方可进入印制与发送阶段。

第二节 明确公文写作程序的意义

任何文章写作面对的基本问题都是为什么写、写什么和怎么写。为什么写涉及的是写作目的问题，写什么涉及的是写作内容问题，怎么写涉及的是写作方法与技巧问题。公文写作也不例外。公文写作，到具体实施阶段，首先需要面对和解决的，主要也是这几个基本问题。可以说，只要掌握了公文写作的程序，并自觉、认真按照公文写作程序去做，这些基本问题都可迎刃而解。明确公文写作程序的意义，也正在这里。

具体说，明确公文写作程序的意义有三个：为了明确公文写作的目的；为了明确公文写作的内容；为了明确公文写作的方法。具体如下。

一、明确公文写作程序，就是明确公文写作目的

公文写作的第一、第二与第三个程序，分别是接受领导指令、分析领导意图和提炼公文主旨。这三个程序都与“为什么写”这个写作的基本问题有关。接受领导指令，是公文写作的缘起与动因，而分析领导意图与提炼公文主旨，则直接涉及公文写作目的

的问题。所谓领导意图，换句话说，就是写作该公文的目的，不是某个领导个人意图，而是按照其旨意发布某一公文所达到的目的，这不就是公文写作的目的么？所谓提炼公文主旨就更是这样。公文主旨就是公文的主要观点与思想，而表明某种观点与思想，正是一篇公文写作与发布的目的所在。所以说，明确公文写作程序，就是明确公文写作目的。

二、明确公文写作程序，就是明确公文写作内容

公文写作的第四、第五个写作程序分别是查找行文依据和选定行文材料。行文依据在公文中的体现，就是公文的具体内容。行文材料就更是这样。无论什么文章，其内容的最直接、最具体的构成，就是材料。无论正面材料反面材料、直接材料间接材料、历史材料现实材料还是国内材料国际材料等，都是一篇文章内容的最实在、最具体、最丰富的体现。

所以说，明确公文写作程序，就是明确公文写作的实际内容。

三、明确公文写作程序，就是明确公文写作方法

从公文写作第六个程序开始，所涉及的问题都是公文写作方法的问题。第六个程序是设计行文结构。行文结构是公文写作方法的最重要内容之一：怎样给公文拟定标题、怎样开头、怎样分段、怎样过渡与照应，等等，都是公文写作方法问题。第七个程序是实施行文写作，直接涉及公文语言技巧的问题。第八个程序是文稿修改。可以说，文稿修改本身就是文章写作的一个重要方法。好文章是改出来的。这句话不仅说明了修改的重要意义，同时也表明修改是文章写作的一个重要方法与技巧。

因此可以说，明确了公文写作程序，不仅是明确了公文写作的目的与内容，同时也是明确了公文写作的方法与技巧。

总之，公文写作程序是公文写作的基本顺序与环节。规范的公文写作程序是公文写作质量的基本保证。公文写作者一定要高度重视公文写作程序，明确掌握公文写作程序，并自觉用于自己的写作实践。如此，其公文写作质量才可能有保证，其写作水平也才可能稳步提高。

第五章 公文写作格式

公文格式为公文所独有。不但公文有整体的格式要求，每一种公文的正文也有特定写法要求，而且是固定不变的。这是公文区别于其他文章的一个重要特点。本章主要介绍公文整体的格式要求，适用于所有公文，所有公文行文，都需遵守这些要求。分为两节，先介绍公文基本格式，再讲述明确公文格式的意义。

第一节 公文基本格式

本节讲述公文基本格式包括四个方面内容：首先对国务院有关公文格式的规定进行解读，随后简说公文格式的具体内容，继而介绍有代表性的国家部委机关公文格式版图，最后说明学习公文格式应注意的几个问题。具体如下。

一、国务院规定解读

按照中华人民共和国国务院国发〔2000〕23号文件的最新规定，完整的行政公文格式一般由秘密等级、保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、公文标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等18项内容组成。说明如下。

（一）从总体上说，公文格式一般应包括“文头”、“文身”和“文尾”三大部分。“文头”是标明文件名称等内容的部分，位于公文首页的最上方，规范的名称是“眉首”。完整的文头部分一般包括6项内容，即秘密等级、保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号以及签发人。在“文头”和“文身”之间，应用一条红色界栏线隔开。

“文身”部分有时又叫做“文腰”或“主体”部分，完整的文身部分一般也要包括6项内容，即公文标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期和印章。“文身”和“文尾”之间没有界栏线。“文尾”的规范名称是“版记”，完整的“文尾”部分一般也包括六项内容，即附注、附件（具体内容）、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期。

上述公文格式的3大部分和所包括的18项内容，不一定每一篇公文都涉及，在具体的行文中，要视规定和需要而定。不必出现的内容和不该出现的内容，一般应予省略。比如，公告和通告，发文时一般不加“文头”。比如“会议纪要”，发文时一般无需加盖公章。

（二）涉及国家机密的公文，应当标明密级和保密期限，其中“绝密”、“机密”级公文，还应在“文头”左上方标明该公文每一份的“份数序号”。有关“密级”和“保密期限”的标注位置，国务院没有明确规定，但国家质量技术监督局1999年发布的《国家行政机关公文格式》（GB/T 9704—1999）有明确规定（见本书后的“附录”），一般宜标注在“文头”部分“发文机关标识”左上方或右上方的醒目位置。

（三）紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”。标注的位置国务院也没有明确规定，一般宜标在与“密级”与“保密期限”相近的醒目位置。

（四）发文机关标识的位置是在公文“文头”的正中央位置，应当使用发文机关全称或规范化简称；联合行文，主办机关排列在前。

（五）发文字号应当包括机关代字、年份、序号。联合行文，只标明主办机关发文字号。标注的位置在“发文机关标识”之下、接近“界栏线”的位置。

（六）上行文应当注明签发人、会签人姓名。其中，“请示”应当在“附注”处注明联系人的姓名和电话。签发人的标注位置与“发文字号”的位置在同一行。

（七）“文身”的第一项内容是公文标题，位置在“界栏线”下方正中，应当准确、简要地概括公文的主要内容并标明公文种类，一般应当标明发文机关。公文标题中除法规、规章的名称应加书名号以外，一般不用标点符号。

（八）主送机关指公文的主要受理机关，位置在公文标题之下，顶格，应当使用全称或规范化简称、统称。

（九）公文如有附件，应当注明附件顺序和名称。标注的位置在公文的正文之下，空一行，空两格。

（十）公文除“会议纪要”和以电报形式发出的以外，应当加盖印章。联合上报的公文，由主办机关加盖印章；联合下发的公文，发文机关都应加盖印章。加盖印章的位置，在公文正文之下，发文日期之上。印章的底线应当将发文日期的“月份”包括在内。

（十一）公文成文日期以负责人签发的日期为准，联合行文以最后签发机关负责人的签发日期为准。电报以发出日期为准。

(十二) 公文如有附注, 其所附位置应当在公文成文日期之后。

(十三) “文尾”部分的第一项内容是“附注”。公文如有附注(需要说明的其他事项), 应当加括号标注。位置在成文日期之下, 空两格。

(十四) 公文应当标注主题词, 位置在公文成文日期之下, 顶格。如果公文有附件或附注, 主题词标注的位置分别在附件或附注之下, 顶格。上行文应当按照上级机关的要求标注主题词。

(十五) 抄送机关指除主送机关以外需要执行或知晓公文内容的其他机关, 应当使用全称或规范化简称、统称。位置在主题词之下, 在两条平行的横线中间。

(十六) 公文印发机关指公文的印发机关, 标注的位置在“抄送机关”之下, 用一条平行的横线与“抄送机关”隔开。

(十七) 公文印发日期指公文的印发时间, 位置与公文“印发机关”同行。

(十八) 公文的文字应当从左至右横写、横排。在民族自治地方, 可以并用汉字和通用的少数民族文字(按其习惯书写、排版)。

(十九) 公文用纸一般采用国际标准 A4 型(210mm×297mm), 左侧装订。张贴的公文用纸大小, 根据实际需要确定。

(二十) 公文中各组成部分的标识规则, 需参照《国家行政机关公文格式》中规定的统一标准执行。

二、公文格式简说

以国务院对于公文格式的规定为依据, 大致说来, 公文格式包括 17 项内容, 用数字表示, 可说为: 665。这是说, 公文版头部分有 6 项内容, 主体部分有 6 项内容, 版记部分有 5 项内容。简说如下。

(一) 版头部分内容及格式

1. 印数序号。版头部分的第一项内容为印数序号, 位于版头左上角, 用于表明该公文的印刷份数序号, 用数字直接标注。比如, 如果是第 23 份, 标“0023”。

要标注该印刷序号, 需满足两个条件, 第一, 应该是下行文; 第二, 应该是比较重要的公文。非下行文不要标注, 一般性的公文不要标注。下级单位一旦收到带“印刷序号”的公文, 要重视, 要及时办理该公文事项。办理完毕后, 该公文需认真存档。

2. 秘密级别。秘密级别是发文机关对于公文阅读范围的要求, 分为三个级别: 绝密、机密、秘密。秘密级别越高, 阅读范围越小。标注位置在版头部分右上方空白处。

4. 文件名称。文件名称有两种标法，一种不带“文件”二字，一种带“文件”二字。比如：“北京市人民政府”、“北京市人民政府文件”。不带“文件”二字，表明所发之文可以是13种政府公文以外的文种，带“文件”二字则表明，所发之文必须是政府正式公文，即13种公文之一。文件名称是版头部分的核心，其标注位置在版头部分正中。

国务院公文编号一般包括四项内容：发文机关代字、公文类别、年号、该年公文顺序号。比如国发〔2000〕23号。国，是机关代字；发，是公文类别；2000是年号，需用六角括号标注；23号是该年“发”此类公文的顺序号。各省市自治区、各部委机关的公文编号有时标注三项内容，省略了其中的“公文类别”。

6. 签发人。签发人指主管领导对所发公文的签发。位置在公文编号的右方，与公文编号平行，最后空一格，和公文编号形成版式对称。

在公文编号与签发人之下4mm处有一条红色直线，叫界栏线，其作用是表明公文版头与主体部分的分界，不算公文格式的正式内容。在该界栏线之下，进入公文格式主体部分。

1. 公文标题。公文标题是公文格式主体部分的第一项内容，位于界栏线之下空两行，正中位置。完整的公文标题包括四项内容：发文机关、相关介词、事由及文种。

发文机关指发布公文的机关。位于公文标题之首。下行文标题一般不省略发文机关；上行文，一般可省略发文机关。

相关介词最常用的是“关于”，用其将“事由”介绍出来。

事由即公文的主要内容或曰主旨。常用的句式结构是动词 + 宾语。

文种即所发公文的种类。

需要强调的是，公文文种不要出错。公文文种出错的情况主要是文种混淆。有三种混淆需引起注意：第一，与非公文混淆，比如请示与申请，报告与总结等。第二，党政混淆，比如公告与公报。第三，公文自身混淆，比如决定与通报、公告与通告、报告与请示等。

2. 收文单位。收文单位的标注位置在标题之下，空两行，顶格。

3. 正文。正文起笔位置在收文单位之下，空两格。

4. 附件标注。附件标注的位置在正文之下，空一行，空两格。

5. 发文日期。发文日期标注位置在正文之下右方，须用中文数字标注，并为印章留下适当空间。

6. 盖章。印章的位置要求是：印章上沿紧挨正文却不压正文；印章下方骑年盖月。所谓骑年盖月，是说发文日期中的月份，必须在印章之内。

（三）版记部分内容及格式

版记与主体之间不再有界栏线。包括的 5 项内容如下。

1. 附注。附注标注的位置在发文日期与印章之下，一般不空行，顶格标注。下行文一般标注的内容是公文发放范围；上行文标注的内容一般是公文内容所涉及事宜的联系人员姓名及电话。

2. 主题词。主题词标注的位置在附注之下，顶格。须按下列要求标注：

（1）标两项词语：表明公文内容的词与表明公文形式的词。

（2）表明公文形式的词一般须标明公文文种。

（3）表明公文内容的词须标两种词语：范围词与实质词。

（4）范围词一般在标题中，在事由部分，是其中关键的名词语。

（5）实质词一般不在公文中出现，需根据范围词推导而出。

（6）主题词标注的顺序是：范围词、实质词、形式词。

3. 抄送单位。抄送单位指除去主送机关（收文单位）以外需要了解公文内容的单位。标注位置在主题词之下，顶格，用两条横线拦起。

4. 印发单位。印发单位指印发公文的单位，标注位置在抄送单位之下，空一格，用两条横线拦起。

5. 印刷日期。印刷日期指公文最后印刷的日期。位置与印发单位同行，最后空一格，与印发单位版式对称。需用阿拉伯数字标注。

下面选编了6幅公文格式的版式图式(见图5-1~5-6),均是国家部委机关——中国人民银行系统所规定的公文格式的图文版式,规范而典型,希望同学们能够从中得到一种视觉印象,并从中得到借鉴,更加有针对性地掌握公文的写作格式。

[illegible]

图 5-1 上报公文首页版式

<p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p>		
<p>附件：1. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>2. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p>		
<p>(公章)</p> <p>二〇〇〇年九月十六日</p>		
<p>附注：(XXXXXXXXXX)</p>		
<p>主题词：金融 ×× 通知</p>		
<p>抄报：国务院办公厅、中央办公厅</p> <p>抄送：外汇局</p> <p>内部发送：办公厅、货政司、条法司</p>		
联系人：	联系电话：	(共印份)
中国人民银行办公厅		2000年9月15日印发

图 5-3 公文末页版式

<p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>XXXXXXXXXX。</p>		
<p>附件：1. XXXXXXXXXXXXXXXX</p> <p>2. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p>		
<div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 60px; height: 40px; margin-right: 10px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 60px; height: 40px; margin-right: 10px;"></div> </div> <p style="text-align: center;">二〇〇〇年九月十六日</p>		
<p>主题词：金融监管 城市信用社 停业整顿 函</p>		
<p>抄送：外汇局</p> <p>内部发送：办公厅、货政司、合作司、条法司</p>		
联系人：	联系电话：	(共印份)
中国人民银行办公厅		2000年9月15日印发

图 5-4 联合行文公文末页版式 (1)

<p>XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX。</p> <p>附件：1. XXXXXXXXXXXXXXX 2. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX</p> <div><div>XXX</div><div>XXX</div><div>XXX</div><div>XXX</div><div>XXX</div></div> <p>二〇〇〇年九月十六日</p> <p>主题词：金融监管 城市信用社 停业整顿 函</p>		
<p>抄送：外汇局 内部发送：办公厅、银行二司、货政司、合作司、条法司</p>		
联系人：	联系电话：	(共印份)
中国人民银行办公厅		2000年9月15日印发

图 5-5 联合行文公文末页版式 (2)

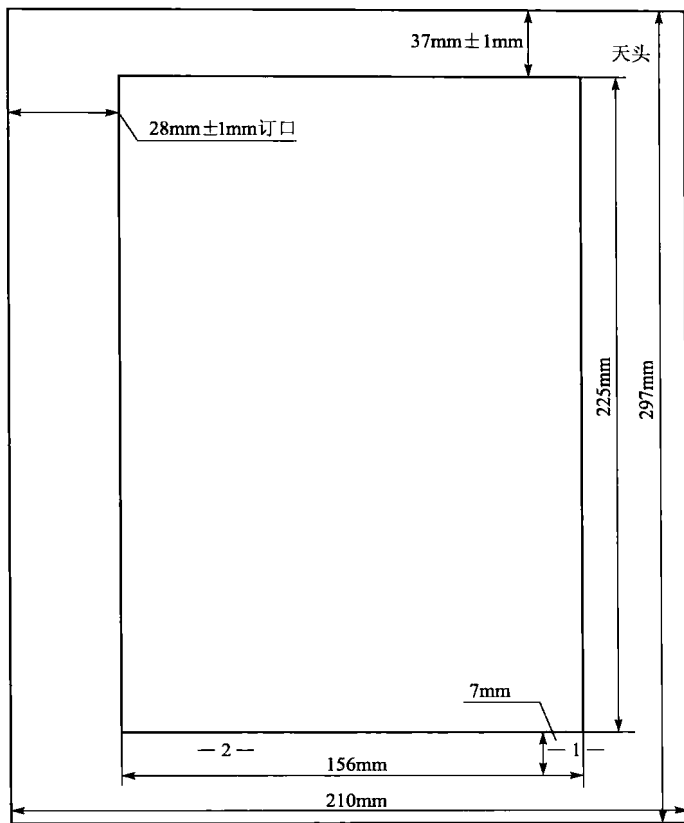


图 5-6 A4 纸型公文用纸页边及版心尺寸

四、实践公文格式应注意的问题

（一）要注意政府公文与党务公文的格式区别

这是学习公文格式应注意的一个很重要的问题。这个问题主要包括两个方面，第一是文种的区别。大家知道，政府公文和党务公文分别从属于两个不同系列，政府公文是 13 类 13 种，而党务文书是 14 类 14 种。在实际写作中，在格式上就要首先明确，这两个系列不可以随意混淆，是政府公文，就走政府公文的系列；是党务文书，就走党务文书的系列。只有当政府和党联合发文时，这两个系列才可以共同使用。体现在格式上，要注意公文编号在“机关代字”上不要弄错，同时要注意，在公文标题的拟写上，文

种部分不要弄错。

第二是要注意界栏线的区别。政府公文的界栏线是一条红线，而党务文书的界栏线在中间要加一个红五星。虽然界栏线不是公文格式的一个最重要的内容，却是政府公文与党务公文的一个标志性区别，应引起注意，不要弄错。

（二）要注意普发性公文与专发性公文的区别

普发性公文是面向社会公众的，而专发性公文有特定的发文对象，因此，这是两种写作格式很不相同的公文，在撰写时，一定要注意这两种公文在格式上的不同之处。首先，公文的标题就很不一样。普发性公文的标题，一般只标明发文机关和文种，如北京市人民政府公告。有时连发文机关也省略，公文的标题只标明文种。而专发性公文的标题常常是事由加文种，比如“关于××问题的通报”，“关于做好××工作的通知”等。其次，收文单位的格式也很不相同。普发性公文由于没有明确的收文对象，所以经常省略这项内容，而专发性公文因为有明确的收文对象，所以这项内容绝不能省略。

（三）要注意省略与遗漏的区别

公文格式所规定的18项内容，不是要求每一篇公文都必须将这些内容囊括进去，而是应视情况而定。必须有的内容一定要有，绝不能遗漏，而不必要的内容则应该省略。比如印数序号，不含保密内容的公文一般可以不标这项内容，秘密级别和紧急程度也是一样，需要保密的公文才标注秘密级别，需要加急办理的公文才标注紧急程度，否则不应标注。在公文的实际撰写中，在格式与项目的安排上，一定要讲究这个原则，省略与遗漏是完全不同的两回事，当有则有，当省则省。

（四）要注意行政公文不同文种之间的格式区别

行政公文的文种不同，正文的格式与结构不尽相同，比如通知与通报。通知的正文格式一般包括3部分，即发通知的缘由、通知的事项和执行要求；而通报的正文结构一般要包括5项内容，即发通报的缘由、主要事实、分析评论、通报决定以及希望要求。在设计公文的格式时，要注意这些区别。即使是同一类文种，因为正文的内容不同，格式与结构也不尽相同，比如通知，有发布性通知、转发性通知、批转性通知以及部署工作的通知，由于其各自内容的不同，正文结构均不尽相同，公文撰写者一定要注意它们之间的差别。

第二节 明确公文格式的意义

明确公文格式的意义主要有三个，一个是可以更加深刻地了解和理解公文文本的性质与特点，一个是可以更有针对性、目标更明确地学习和运用公文格式进行公文写作，一个是可以避免出现因为不懂公文格式而导致的“违规”情况。总之，明确公文格式的最根本和最终的意义在于，能够使我们所撰写的公文更规范、更严谨、更准确地传达各级政府和各管理部门的行政与管理信息。分述如下。

一、明确公文格式的文本意义

明确公文写作格式的文本意义在于，可以使我们更深刻地了解和理解公文文本的性质与特点。我们已经从多种角度了解并理解了公文的性质与特点，对于公文格式的学习，又为我们开辟了一个新角度，即文本的角度，使我们可以从公文文体本身来了解并理解公文的性质与特点。这一角度的最大优势是，使公文的性质与特点非常客观、具体地展示在我们面前。可以说，公文以外的任何文本都不具备这一性质和特点，其他任何一种公文在格式上都没有这样规范和严格的要求，只有公文是如此。通过对于公文格式的学习，同学们肯定会更加深刻地理解公文的性质与特点。

二、明确公文格式的写作意义

明确公文格式的写作意义在于，可以使我们更有针对性地运用公文的规范格式进行公文写作。一旦真正掌握了公文的规范格式，对于公文的实际写作，在文本的技术层面，就会有放的矢，会有条不紊，会从容不迫。可以想象，懂得公文写作格式的人和不懂得公文写作格式的人在进行公文写作时的状态，肯定是不一样的。公文写作者的自信和从容，是来自于对公文写作格式的掌握。

三、明确公文写作格式的规范意义

明确公文写作格式的规范意义在于，可以避免出现因为不懂公文格式而导致的“违规”情况。从相反的方面说，不懂得公文的写作格式，即便一个公文写作者有较高的思想理论水平，有较强的提出问题、分析问题、解决问题的能力，还是难免在实际的

公文写作中出现“违规”的情况。说得简单些，公文格式不是一种水平，也不是一种能力，而是一种知识，是进行公文写作必须具备的一种知识，具备了这种知识，在进行公文写作时，在公文文本的技术层面，一般就不会出现太大和太多的问题，而如果不具备这方面的知识，情况就很难把握了。

第六章 公文正文写法

国务院规定的 13 种公文，正文写作是有规律的。大致说来，中间有 5 种，正文一般写两部分；其中有三种，发文时一般不加版头，另外两种需加版头。在这 5 种之外，有 6 种公文的正文，一般需写三个部分。最后余下的两种公文，正文写法比较特殊。

13 种公文正文写法的规律，用数据表示，可简称为“5611”。

5 种正文写两部分的公文，不加版头的三种是：命令（令）、公告、通告。这三种公文经常被称为普发性公文或周知性公文，主要通过新闻媒体发布，因此一般也不写收文单位。其公文编号也不同于其他公文。学习时应引起注意。

正文写两部分，发布时需加版头的两种公文是：决定和意见。

6 种需要写三个部分的公文是：通知、报告、请示、批复、函和议案。虽说都是写三个部分，具体内容却各不相同，不可混为一谈。

最后两种正文格式特殊的公文是：通报与会议纪要。

通报的正文需要写五个部分，这不同于其他所有公文的正文。会议纪要的正文是三段，但其标题、发文日期的写法均有特殊要求。另外，一般公文无需写发文单位，而会议纪要必须在正文之下标明发文单位；同时，会议纪要一般不盖章。这都是该种公文的独特之处。

本章分为十三节，逐节介绍每一种公文正文写法及格式要求，具体如下。

第一节 命令（令）

一、定义

根据中华人民共和国国务院国发〔2000〕23号文件最新规定，命令（令）这种公文主要适用于依照有关法律公布行政法规和规章；宣布和施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。

国务院这个最新规定，既可以理解成是对于命令（令）这种公文的定义，也可以理解成是对命令（令）这种公文的性质、职能和作用的界定。因此，命令（令）这种公文的性质、职能和作用，可以从三个方面来理解。

第一个方面，即“依照有关的法律公布行政法规和规章”。这一个方面，标明了命令（令）的两项大的内容和两个大的性质、职能和作用。两个大的内容是，一是要“依照有关的法律”，一是“发布行政法规和规章”。就是说，命令（令）的发文依据是国家的法律，这是使用这种公文最重要的依据，也可以理解成是惟一依据。发布行政法规与规章的依据是国家的法律，而不是行政部门或者领导者的意图。明确这一点非常重要。各级行政部门或领导者的意图可能与国家的法律相符合，但行政部门或领导者的意图却不是法律本身，这个界线一定要明确。另一方面，发布的内容是两大项，一个是行政法规，一个是规章。这两大内容，实际上构成了命令（令）两大职能与作用。命令（令）的一个非常重要的职能、作用与使命，是用来发布行政法规与规章的，只要国家高级机关有行政法规与规章需要发布，所使用的公文就应该、也必须是命令（令）。

第二个方面，即“宣布和施行强制性行政措施”。在这一个方面里，我们可以看到命令（令）的另外两个大的性质、职能与作用，也可以理解成命令（令）的另外两个大的使命，一个是宣布强制性行政措施，一个是施行强制性行政措施。就是说，国家行政机关有强制性行政措施需要宣布和施行，所使用的公文应该是命令（令）。

第三个方面，即“嘉奖有关单位及人员”。在这一个方面里，我们又可以看到命令（令）的另外一个性质、职能与作用，也可以理解成是命令（令）的另外一个使命，即嘉奖有关单位及人员。就是说，国家行政机关如果对于有关单位或人员进行嘉奖（也包括惩戒），所使用的公文应是命令（令）。

二、种类

从不同的角度划分，命令（令）可以分成不同的种类。

（一）从行文方向角度划分

从行文方向角度划分，命令（令）属于下行文，是上级机关对下级机关的行文。

（二）从行文内容角度划分

行文内容，也就是指公文的正文内容。这个角度，是划分命令（令）种类的最主要角度。从这个角度划分，命令（令）可分为：发布性命令（令）、事项性命令（令）、任免性命令（令）、奖惩性命令（令）。

1. 发布性命令（令）。发布性命令（令）是指国家行政领导机关或领导人在发布重要的行政法规和规章时使用的公文。这种命令（令）一般有固定的格式，主要包括发文机关名称、序号、发布文件名称、发布根据、发布日期、生效日期和签署人等内容。所发布的行政法规和规章，应安排在该命令（令）之后，与该命令（令）一同公布。

2. 事项性命令（令）。事项性命令（令）是指国家行政领导机关或领导人在对重大事项采取强制性行政措施时使用的公文。这种命令（令）在写法上与发布性的命令（令）有两点区别，一是其标题有时要加“事由”，一是其正文篇幅较长，一般由发布缘由、命令事项和执行要求三部分组成。

3. 任免性命令（令）。任免性命令（令）是指上一级国家行政领导机关在任免下一级机关负责人时使用的公文。这种命令（令）的正文内容比较单一，一般由任免依据、被任免人员姓名和任免职务三部分组成。

4. 奖惩性命令（令）。奖惩性命令（令）是指国家行政领导机关在奖惩有关人员时使用的公文。这种命令（令）的正文篇幅较长，内容比较丰富，行文的感情色彩也较重，有很强的号召力和感染力。

（三）从特定情况角度划分

特定情况包括国家权力的更换、战争状态或是国家形势发生大的动荡等。从这个角度划分，命令（令）可分为特赦令、战争动员令、戒严令等。

（参见范浩鸣《最新公务文书写作全编》气象出版社，2002版）

三、格式

命令（令）的格式主要包括六大部分，即标题、文号、主送机关、正文、发文人、发文时间，分述如下。

（一）标题

命令（令）的标题有如下两种形式：

1. 制发机关加文种

这种标题多用在发布性命令（令）上，如《中华人民共和国主席令》、《中华人民共和国国务院令》等。

2. 制发机关、事由、文种齐全

这种标题多用在采取重大强制性行政措施的命令上。如《国务院关于在我国统一实行法定计量单位的命令》、《国务院关于在西藏自治区拉萨市实行戒严的命令》。

此外，还有与上述两种形式相仿的标题形式。一是制发机关加文种，但文种的内容比较具体，比如嘉奖令，写法是《中华人民共和国国务院嘉奖令》；一是制发机关、事由、文种齐全的标题形式，但将标题中引出事由的介词“关于”换成了动词“授予”，或在介词“关于”之后加上动词“授予”。这种标题形式多用于授予荣誉称号的命令（令），如《国务院、中央军委关于授予钱学森同志“国家杰出贡献科学家”荣誉称号的命令》。

（二）文号

命令（令）的文号有两种形式：

1. 机关代字、年号、序号齐全的形式，如“国发〔2002〕13号”。这种形式多用在发布行政令或嘉奖令上。

2. 序号式。这种形式与第一种形式编法不同。第一种是以“年”为单位，编排序号，而这一种是以一届政府的任期为单位，是该届政府整个任期期间发布的命令（令）的顺序编号。这种序号主要用于发布令，例如《中华人民共和国农业部令（第16号）》

（三）主送机关

命令（令）一般不写主送机关。这项内容主要用于嘉奖令，因为嘉奖令有具体的嘉奖对象。其写作位置在标题之下，正文之上，顶格。

（四）正文

命令（令）的正文结构有三种形式：

1. 一段式

这种正文形式主要用于发布性的命令（令），基本内容为发布什么法规以及施行日期。此外还有三种相关写法：

第一种，什么时间第几次什么会议通过；

第二种，什么时间经什么机关批准；

第三种，如果新公布的法规是取代以前的同类法规，则应写明什么时间的什么法规何时废止。

2. 二段式

这种正文形式主要用于事项性的命令（令），第一段写明发布该事项性命令（令）的目的，第二段写该事项命令（令）所发布的行政事项的具体内容。

3. 三段式

这种正文形式主要用于嘉奖令。第一段写嘉奖缘由，要写明被嘉奖者的业绩功勋，其中时间、地点、事情、原因、结果要交代清楚，同时还要给这些业绩功勋定性。第二段写嘉奖的目的和嘉奖的内容，其嘉奖内容，有授予荣誉称号的，也有既授予荣誉称号又记功、晋升级别、给予奖金的。第三段写嘉奖希望，写明对于受奖者的勉励与要求，或向有关方面人员提出希望。

（五）发文人

发文人标注的位置在正文之下，右方。

（六）发文日期

发文日期的标注位置在正文下方，发文人标注之下。

（本部分内容参见陈冠任：《办公室文秘写作实用全书》，北京，当代中国出版社，2002。）

四、命令（令）写作格式简图

命令（令）写作格式简图如图 6-1 所示。

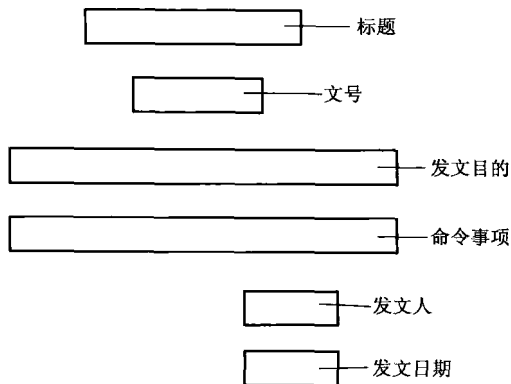


图 6-1

五、例文与说明

例文 1:

中华人民共和国国务院令

第 340 号

《中华人民共和国外资金融机构管理条例》已于 2001 年 12 月 12 日国务院第 50 次常务会议上通过，现予公布，自 2002 年 2 月 1 日起施行。

总理朱镕基

二〇〇一年十二月二十日

中华人民共和国外资金融机构管理条例

第一章 总 则

第一条 为了适应对外开放和经济发展的需要，加强和完善对外资金融机构的管理，促进银行业的稳健运行，制定本条例。

第二条 本条例所称外资金融机构，是指依照中华人民共和国有关法律、法规的规定，经批准在中国境内设立和营业的下列金融机构。（以下略）

说明：

这是一篇发布性令（命令）。这篇公文比较鲜明地体现了发布性的命令（令）的

文体特征。先看标题,采用的是发文机关加文种的方式;在标题之下,标明本命令(令)的序号;接着,正文一开头,便开门见山,写明所发布的法规与规章文件的名称,同时写明发布的依据以及发布和施行的时间;随后是签署人和签署时间;在这些内容之后,是所发布文件的标题及全文内容。这种类型的命令(令),无论是格式、语言还是正文内容,都应照此写法来撰写。只有如此,才能较全面地体现该种命令(令)的特征。

例文 2:

中华人民共和国国务院令

第 268 号

为适应经济发展的需要,进一步完善我国货币制度,提高人民币的防伪性能,现决定:

一、责成中国人民银行自 1999 年 10 月 1 日起陆续发行第五套人民币,第五套人民币有 100 元、50 元、20 元、10 元、5 元、1 元、5 角和 1 角八种面额。

二、第五套人民币与现行人民币的比率为一比一,即第五套人民币 1 元和现行人民币 1 元等值,其余类推。

三、第五套人民币发行后,与现行人民币混合流通,具有同等的货币职能。任何单位或个人,均不得以任何理由拒收其中任何一种人民币。

四、第五套人民币各种券别的发行时间,责成中国人民银行陆续公告。

五、凡破坏第五套人民币发行或借发行新版货币之机,扰乱金融秩序者,均依法惩处。对上述违法行为,每个公民均有权向当地人民政府和司法机关检举揭发。

总理朱镕基

一九九九年六月三十日

说明:

这是一篇事项性的令(命令)。与发布性的命令(令)相比较,这两种令有较大的相同之处,都属于周知性公文,且制发机关的级别都相当高。但这两种令的不同点也相当明显,主要是发布的具体内容不同。发布性的命令(令)以发布法律、法规文件为主,而事项性的令以发布具体的事项为主。本篇就是发布一个具体的事项,即发布第五套人民币的发行情况。因为发布的是“事项”,因为所发布的“事项”需要作具体说明,所以这种令的正文要长于发布性的命令(令),一般要分条分项进行说明。本篇也正是这样做的。此外,任免性的命令(令)和奖惩性的命令(令)与上述两种令区别也比较明显,可以使人一目了然,因此不再另行举例。

六、注意事项

(一) 首先要明确命令(令)的发文单位。命令(令)在国务院13类13种公文中排列在第一类第一种位置的公文。这种排列不是偶然为之,是由命令(令)这种公文的性质、作用与地位决定的。这种排列表明,命令(令)这种公文具有最高的权威性,不是随便一个行政管理机关就可以随意使用的。属于发布行政法规性的命令(令),只限于国务院使用;发布规章性命令(令),除国务院及其所属部门有权以外,只限于地、市级(含地、市)以上人民政府使用;发布强制性行政措施的命令(令),除国务院及其所属各部门有权使用以外,只限于县级(含县)以上人民政府使用。一般企业、事业单位,均不得使用这种公文。

(二) 要注意“命令”与“令”的关系。命令与令是同一种公文的两种不同的表述方式,在一些情况下用“命令”来表述,在另一些情况下用“令”来表述,这是命令(令)这种公文的一个较为特殊的情况。在国务院规定的13类13种公文中,只有命令(令)有这种特殊情况,所以把“令”用圆括号的方式标注出来。这种标注应该理解成是同一个概念的两种不同说法,没有本质区别,就像一个作家的本名和他的笔名一样,比如鲁迅与周树人,指的是同一个人,因此不可以理解成是两个不同的概念,否则在使用时可能会出现偏差。

(三) 对于任免性命令(令)的使用的注意事项。一般情况下的人事任免不宜使用这种公文,而应使用通知或批复的公文形式,只有对于重要的人事任免事项,比如国务院总理的任免,才应使用这种公文。

(四) 对于奖惩性命令(令)的使用的注意事项。在一般情况下,嘉奖性的命令(令)的使用比较常见,而惩罚性的命令(令)却很少使用,常以通报的公文形式代替。

第二节 决 定

一、定义

根据国务院的最新规定,决定这种公文,适用于对重要事项或者重大行动作出安排,奖惩有关单位及人员,变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。

决定的这个定义表明，决定这种公文的主要职能和作用有五个，第一，是对于重要事项作出安排；第二，是对于重大行动作出安排；第三，奖惩有关单位及其人员；第四，是变更下级机关不适当的决定；第五，是撤销下级机关不适当的决定。

二、种类

从性质和作用的角度划分，决定主要包括以下三大种。

（一）决断性决定

这类决定发布的是国家权力机关或会议对于重大问题做出的决断，具有法律文件和行政法规的性质。如《全国人民代表大会关于设立中华人民共和国澳门特别行政区的决定》。这种决定的特点具有公布性，却不具有执行性，只是需要社会各界知道，却不要求哪些单位具体执行。

（二）指挥性决定

这类决定主要用于对于重要事项或重大行动作出指示和安排，要求有关人员必须照此执行。如《全国人民代表大会常务委员会关于死刑案件核准问题的决定》、《全国人民代表大会常务委员会关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》、《国务院关于切实加强信贷管理控制货币发行的决定》。变更下级机关不适当的行政措施，撤销下级机关不适当的行政措施，所使用的也是这种决定。

（三）奖惩性决定

这类决定主要用于对于有突出贡献的先进模范人物的表彰或对于犯有重大错误的人的处分。这类决定所涉及的人和事，要求事实一定要准确清楚，表彰或处分的根据一定要充分，有关时间、地点、人物（单位、部门）、原因、经过、结果或后果，一定要无一错漏。如《国务院关于授予张兴让、李守堂……聂卫平同志全国劳动模范称号的决定》。

三、格式

决定的格式一般包括五大部分，即标题、收文单位、正文、发文单位和日期。分述如下。

（一）标题

决定的标题一般用齐全式标题，包括制发机关、事由和文种三项内容。

（二）收文单位

这项内容要视正文的内容需要而定。如果是普发性决定，这项内容一般省略；如果是奖惩性决定，一般要写明收文单位，也就是“主送机关”。

（三）正文

决定的正文一般包括两项内容，一是作出决定的缘由，一是所决定的事项。

作出决定的缘由，主要可以从以下几方面写，即原因、依据、目的和意义等。在写作这一部分的内容时，一定要注意这一部分内容与第二部分内容之间的密切逻辑联系，要使这两部分内容成为一体，而绝不能前后脱节。

写作决定的事项，要写明所决定的事项的具体内容。如果是像任免决定、成立或撤销机构一类的知照性决定，可简洁明了；如果是像决断性决定或指挥性决定这样的正文内容较多的决定，一般要分条分项写，应把所决定的事项逐条解说清楚。

（四）发文单位

决定的发文单位的标注要视情况而定。如果是会议通过的决定，一般省略这项内容；如果是国家机关发布的决定，发文单位的标注位置一般在正文之下，右方。

（五）日期

决定的日期是指做出决定的日期。标注位置视情况而定。如果是会议通过的决定，日期一般标注在标题之下，用括号标注；如果是国家机关或国家领导人发布的决定，日期一般标注在正文下方，发文单位的位置之下。

四、决定写作格式简图

决定写作格式简图如图 6-2（1）和图 6-2（2）所示。

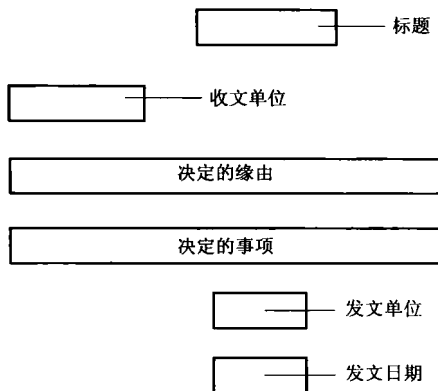


图 6-2 (1)

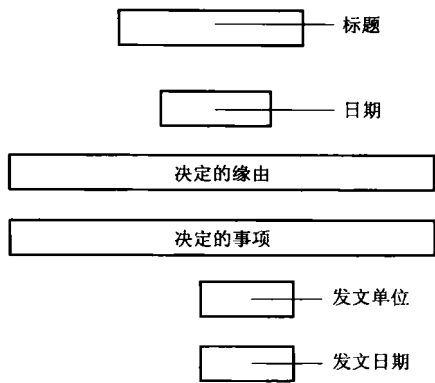


图 6-2 (2)

五、例文与说明

例文 1:

北京市人民政府关于废止 部分行政规章和政策措施的决定

为了适应改革开放和建立社会主义市场经济体制及我国加入世界贸易组织的形势需要,根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于适应我国加入世界贸易组织进程清理地方性法规、地方政府规章和其他政策措施的意见》要求,市人民政府对截至 2000 年以前发布的现行有效的 364 件政府规章和 588 件政策措施进行了清理。经过清理,现决定:

一、对主要内容与国家法律、行政法规或者党和国家方针政策不相适应的,不符合实行社会主义市场经济和政府职能转变要求的,以及调整对象已经消失或者已经由新的政府规章代替的 26 件政府规章,予以废止(目录见附件 1)。

二、对主要内容与国家法律、行政法规或者党和国家方针政策不相适应的,不符合实行社会主义市场经济和政府职能转变要求的,以及调整对象已经消失、实际上已经失效或者已经由新的政策措施代替的 219 件政策措施,予以废止、宣布失效(目录见附件 2)。

附件 1:北京市人民政府决定废止的规章目录(26 件)(略)

附件 2:北京市人民政府决定废止、宣布失效的政策措施目录(219 件)(略)

北京市人民政府(章)

二〇〇一年十一月二十六日

说明：

这是一篇决断性决定，决断的事项是“废止部分行政规章和政策措施”，可谓事项重大。作出该决断的机构是北京市人民政府，因此，所有的相关人员都需照此决定执行。这是从性质与内容上说。从写法上说，该决断性决定所采用的标题方式是齐全式标题，发文机关、相关介词、事由、文种诸项内容均包括。正文写作直接明了，开篇便写明做出本决定的目的，然后直奔主题。这一切，均鲜明地体现出决断性决定的特征。

例文 2：

**全国人大常委会
关于修改《中华人民共和国婚姻法》的决定
(2001 年 4 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会
第二十一次会议通过)**

第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议决定对《中华人民共和国婚姻法》作如下修改：

一、第三条第二款修改为：“禁止重婚。禁止有配偶者与他人同居。禁止家庭暴力。禁止家庭成员间的虐待和遗弃。”

二、增加一条，作为第四条：“夫妻应当相互忠实，相互尊重；家庭成员间应当敬老爱幼，互相帮助，维护平等、和睦、文明的婚姻家庭关系。”

(以下略)

说明：

这是一篇指挥性决定，决定的事项是对于《中华人民共和国婚姻法》的修改，可谓事项重大，而做出该决定的机构也是中国最权威的机构，即中国全国人民代表大会常务委员会，因此，所有的相关人员都需照此指挥决定执行。这是从性质与内容上说。从写法上说，该指挥性决定所采用的标题方式是齐全式标题，发文机关、事由、文种三项内容均包括。发文时间标注在了标题之下，用括号标注。正文写作直接明了，一开篇便写明本决定所决定的事项，开门见山，直奔主题。这一切，均鲜明体现出指挥性决定的特征。

例文 3:

国务院关于表彰全国劳动模范和 先进工作者的决定

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

1995 年召开全国劳动模范和先进工作者表彰大会以来，各行各业、各条战线又涌现出一大批先进模范人物。为表彰他们对国家和人民作出的突出贡献，弘扬他们的先进思想和模范事迹，进一步调动全国人民建设有中国特色的社会主义的积极性，全面完成党的十五大提出的各项任务，国务院决定授予 1931 人全国劳动模范荣誉称号、授予 1 015 人全国先进工作者称号。

国务院号召全国工人、农民、知识分子以及各级机关人员，以全国劳动模范和先进工作者为榜样，学习他们对祖国和人民无限忠诚的崇高思想，学习他们爱岗敬业、勇于创新的工作精神，学习他们艰苦奋斗、无私奉献的高贵品质……同心同德，奋发进取，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而努力奋斗。

附件：全国劳动模范和先进工作者名册（共 2946 名）（略）

国务院（章）

二〇〇〇年四月二十八日

说明：

这是一篇表彰性决定，制发单位、发文事由及文种，都在该决定的标题中显示出来。由于这种决定有明确的针对性，故在标题之下，正文之前标注了收文单位，即各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构。这种决定的正文一般是写作表彰的缘由、表彰的事项以及希望号召，该决定恰好体现了这一写法特征。首先表明本决定的发布目的，是“为表彰他们对国家和人民作出的突出贡献，弘扬他们的先进思想和模范事迹”等，紧接着写明了表彰的具体内容，是“授予全国劳动模范称号”和“授予全国先进工作者称号”。最后向全国人民提出了号召。

由于该表彰性决定涉及具体的被表彰者名单，所以该决定加上了“附件”内容，将被表彰者的名册列于正文之下。

这一切，都体现出了表彰性决定的性质、特征及写作要求。

例文 4:

关于上海金安投资管理有限责任公司违反 证券法规行为的处罚决定

证监罚字〔2002〕11号

(公文编号本在版头部分)

上海金安投资管理有限公司:

中国证券监督管理委员会(以下简称“中国证监会”)对上海金安投资管理有限公司(以下简称“金安公司”)违反证券法规的行为进行了调查。

一、违规事实

经查实,2001年4月13日,金安公司在光大证券上海斜土路营业部,利用个人账户A385561652买入“04 网点”股票,当年9月14日卖出,盈利77.825 2万元。

上述行为构成了《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)第七十四条“法人以个人名义开立账户,买卖证券”行为。

二、处罚决定

根据《证券法》第一百九十条规定:没收金安公司违法所得77.825 2万元,并处罚款77.825 2万元,责令金安公司在收到本处罚决定书之日起,在15日内注销其所设立的个人股票账户。

(以下略)

中国证券监督管理委员会(章)

二〇〇二年五月二十七日

说明:

这是一篇惩罚性决定,其处罚的性质从这篇决定的标题中就可以看出。因为该决定有明确的处罚对象,所以在标题之下和正文之上,标注了明确的收文对象。该决定的正文内容思路清楚,结构简明。首先对有关情况进行说明,随后指出被处罚单位的违规事实,并依照有关法律法规进行分析和定性,最后指出处罚的决定。这是一篇比较典型的惩罚性决定,其写法值得学习和借鉴。

六、注意事项

(一) 要注意决定与命令(令)的相同点和不同之处。决定和命令(令)同属于指挥性公文,但是命令(令)的法定作者比决定的法定作者面要窄得多,而决定的法

定作者面要宽泛得多，就是说，决定的使用范围比命令（令）要广泛得多，国家机关、党派、团体及企业事业单位大都可以制发决定，其中的一些机构却不可以随意制发命令（令）；同时，决定所写作的内容，也比命令（令）具体得多。

（二）要注意决定与条例、办法、规定等法规类文件的相同点和不同之处。决定与条例、办法、规定在性质上有相同之处，但决定是国务院所提出的公文文种，而条例、办法和规定，都不属于国务院所提出的公文。且与这三种文体比较，决定不但表达了明确的规定事项，说理性也更强。

（三）要高度重视决定所具有的指示性。决定是对重要事项或重大行动进行的决策性指挥，所涉及的问题，都是关系重大、影响深广，对全国或一个地区、一个部门具有战略意义的问题，因此，收文单位一定要明确这种公文的重要指示意义与执行原则，一定要坚决而认真地贯彻执行。

（四）要注意决定这种公文的内容的相对稳定性和恒久性。决定的“决”，就是拿定主意，决定的“定”就是不能改变。任何事项一上“决定”，就意味着这一事项已经确定，不可改变。所以，决定所确定的事项具有相当的稳定性和恒久性，将在较长的历史时期内发挥作用。因此，对于决定这种公文的写作与发布，一定要格外慎重，不能朝令夕改。

（五）要注意惩罚性决定的具体使用方法。惩罚性决定的惩罚，不能以行政纪律处分来代替司法机关的定罪处罚。行政纪律处分应遵照《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》办理，企业事业单位应遵照国务院发布的《企业职工奖惩条例》办理。触犯刑律的，应由司法机关定罪处罚。另外，如果是已经司法机关定罪处罚的，国家行政机关一般不再给行政处分，但有的单位为了向本单位群众公布司法机关的定罪处罚，也用决定的形式公布。这时该种决定的写法多半参照判决书的写法，只略作改变，决定事项部分主要是“开除公职”。需要特别强调的是，惩罚性决定对所处罚的事实与错误的叙述，要准确无误，包括对于时间、地点、事情经过以及客观情况的叙述，都需准确无误，否则将导致被动。

第三节 公 告

一、定义

根据国务院的规定，公告这种公文，适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

这个定义主要表明了两项内容，一个是公告这种公文的适用范围，是面向国内外，一个是公告这种公文所公布的事项的性质，是重要的事项或法定的事项。

二、种类

从性质与作用的角度划分，公告主要包括以下四种：

（一）发布性公告

这类公告主要用于对于法律、法令、法规和其他重要司法文件的发布。其作用与发布性命令（令）相似，不同的是，公告发布的法律文件通常更为重大，比如发布《宪法》的公告等。另外，发布命令（令）通常是以国家行政机关或其领导人的名义，并有具体的执行要求；发布公告则通常以国家机关的名义，具有向国内外公布法律文件的意义。同时，这类公告在发布时通常把其所发布的法律文件一并公之于众。

（二）知照性公告

这类公告主要用于公布重大事项。这类公告的作用主要是知照作用，没有什么需要遵守的规定和要求，篇幅不长，正文也比较简单。

（三）事项性公告

这类公告主要用于公布需要社会和群众广为周知的公务事项，并提出规定和要求需要有关人员照此执行，通常篇幅较长，正文的写作也要求明确而具体。

（四）强制性公告

这类公告除需广泛的周知以外，还带有强制性的执行要求。这类公告的正文类似于事项性公告，只是其“强制性”比较明显。

三、格式

公告的写作格式一般包括四大项内容：

（一）标题

公告的标题有两种形式，一是制发机关加文种，一是制发机关、事由加文种。主要采用的是第一种形式。采用第二种形式，一般是出于特定情况的需要，例如《中共中

央、全国人大常委会、国务院关于宋庆龄名誉主席病情的公告》。

(二) 正文

公告正文的写作，要视公告的内容而定。发布性公告的正文，一般只是简单明确的一句话；知照性公告的正文一般包括两部分，第一部分写发布本公告的缘故，第二部分是公告的具体事项；事项性公告的正文写作最为复杂，篇幅也最长，经常使用的方式是分条分项公告事项；相对而言，强制性公告的内容比较简单，只要用简洁的语言将公告的内容写清即可。

(三) 制发单位

公告制发单位的标注位置在正文之下，右方。

(四) 日期

公告日期的标注位置在制发单位之下。

四、公告写作格式简图

公告写作格式简图如图 6-3 所示。

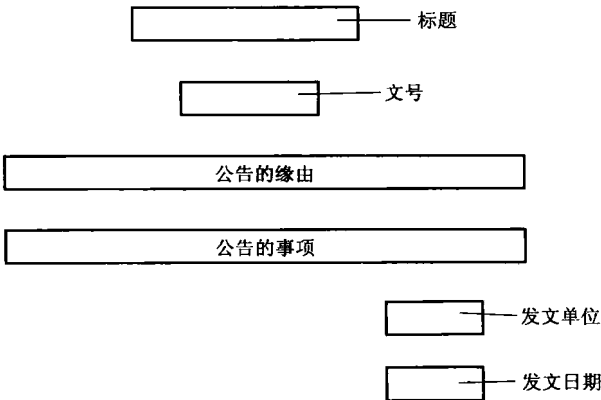


图 6-3

五、例文与说明

例文 1:

中华人民共和国全国人民代表大会公告

中华人民共和国宪法修正案已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会第二次会议于 1999 年 3 月 15 日通过，现予公布施行。

中华人民共和国第九届全国人民代表大会第二次会议主席团
一九九九年三月十五日于北京

中华人民共和国宪法修正案（略）

说明：

这是一篇发布性公告。发布的内容是中华人民共和国宪法修正案。该公告的标题采用的是制发机关加文种的方式，正文内容比较简单，只用一句话表明该公告所发布的文件的内容。正文下方附注了中华人民共和国宪法修正案。这些都鲜明地体现了发布性公告的特征。

例文 2:

中国人民银行公告

〔2002〕第 26 号

根据我国加入世界贸易组织的有关承诺，我国将在加入后 1 年内，在广州、珠海、青岛、南京、武汉向外资金融机构开放人民币业务。现就有关事项公告如下：

自 2002 年 12 月 1 日起，在广州、珠海、青岛、南京、武汉设立的外资金融机构，可以根据《中华人民共和国外资金融机构管理条例》和《中华人民共和国外资金融机构管理条例实施细则》的有关规定，向中国人民银行申请经营人民币业务。

中国人民银行（章）

二〇〇二年十一月六日

说明：

这是一篇知照性公告。该公告在标题之下加了文号，正文内容包括两部分，第一部分是第一段，写明了发布该公告的根据，第二段写明该公告的具体内容。根据与公告内容密切结合，使整个公告的正文构成一个有机整体。

例文 3:

中国人民银行公告

〔2002〕第5号

现就金融机构加入全国银行间债券市场有关事宜公告如下:

一、中华人民共和国境内的商业银行及其授权分行、信托投资公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、农村信用社、城市信用社、证券公司、基金管理公司及其管理的各类基金、保险公司、外资金融机构以及经金融监管当局批准可投资于债券资产的其他金融机构加入全国银行间债券市场,实行准入备案制。

二、金融机构向全国银行间同业拆借中心申请办理债券交易联网手续,应提交下列材料:

- (一) 企业法人营业执照副本复印件;
- (二) 相关金融业务许可证副本复印件,包括金融机构法人许可证、信托机构法人许可证、经营证券业务许可证、经营保险业务许可证等;
- (三) 商业银行分行还应提供其总行的债券交易授权书;
- (四) 全国银行间同业拆借中心要求的其他材料。

.....

九、本公告自2002年4月15日起施行。原有关全国银行间债券市场准入的规定与本公告相抵触的,以本公告为准。

中国人民银行(章)

二〇〇二年四月三日

说明:

这是一篇事项性公告。这篇公告的标题采用了和上一篇知照性公告相同的形式,由制发机关加文种构成,并在标题之下标注了文号。不同点主要在正文方面。该事项性公告的正文内容相当长,先用一句话表明了该事项性公告所要发布的事项,即“金融机构加入全国银行间债券市场有关事宜”,随后开始分条分项进行说明。最后指出该公告的施行日期及相关情况。这是一篇比较有代表性的事项性公告,值得学习和借鉴。

例文 4:

中国人民银行公告

〔2002〕第6号

截至2001年12月31日,马来西亚马婆信用卡有限公司北京代表处驻在期限已届

满，但未向我行提出展期申请。根据《外国金融机构驻华代表机构管理办法》第十六条、二十五条规定，现公告如下：

撤销马来西亚马婆信用卡有限公司北京代表处。

中国人民银行（章）

二〇〇二年四月三日

说明：

这是一篇强制性公告。其标题和文号的写作方式相同于上两篇例文，不同点主要也是在正文方面。该公告首先说明有关情况，随后指出发布该公告的依据，最后明确指出该公告的内容，并独立成行，显得非常郑重和醒目。同时，该公告的措辞也体现出强制性公告的特征，例如其中的“撤销”一词，用得很有力度，是强制性公告语言要求很有代表性的展现。

六、注意事项

（一）公告的内容是向国内外宣布重要事项，通常由国家领导机关制发。地方机关、基层单位、群众团体一般不宜制发公告。地方机关、基层单位、群众团体如果有周知性事项需要公布，一般应采用启事、海报或通知等形式。

（二）公告的发布范围相当广泛，因此，常常通过新闻媒体发布。公告的受文者也非常广泛，行文关系不十分明确，所以，一般不写收文单位。公告主要属于下行文，具有权威性。特别是那些带有强制性的公告，应该引起有关者的高度重视，须认真按照所公告的要求去做。

（三）公告事项应写得明确、具体，但不必写清事项的过程，不必交代细枝末节，也不宜过多地解释和强调公告的原因。

（四）由于公告是向国内外宣布重大事项，是代表国家发布的，所以用语措辞要非常讲究、非常准确而规范。公告多使用概括性词语，文字应力求简明、精练。

第四节 通 告

一、定义

根据国务院的规定，通告这种公文主要适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。通告与公告的性质相近，都是普发性、周知性公文，但是通告比公告的专业性

强，适用范围也比公告小，而且通告一般都带有一定的强制性，违者要受到处分或制裁，如果是不带强制性的通告，一般也要求被通告的对象知道通告事项，并按有关规定办理。

二、种类

从内容和性质的角度划分，通告一般分成事项性通告和强制性通告两种。

（一）事项性通告

这类通告主要用于向一定范围内的单位或个人发布应当周知或遵守的事项，类似于事项性的公告，但其发布机关多为业务职能部门或基层单位，发布范围也比较小，正文内容较长，常用条文式写法。

（二）强制性通告

这类通告主要用于向机关单位或个人公布应该在特定范围内严格遵守执行的规定和要求。这类通告中的规定和要求大多是围绕保证某个问题的解决或某一事项、活动的正常进行而制定，其性质类似于事项性命令（令），但其发布者一般多为业务职能部门。

三、格式

通告的写作格式一般包括四项内容，即标题、正文、发文者和发文日期。

（一）标题

通告的标题一般由发文机关、事由、文种三项内容构成，但有时可省略事由，直接用发文机关加文种的形式。有时虽然是不省略事由，但是省略引出事由的介词“关于”，如《北京市海淀区人民政府建设用地通告》。

（二）正文

因为通告是普发性、周知性公文，多用张贴或登报形式发布，读者范围很广，所以一般不用主送机关，但有时根据特定对象的需要，也要标注主送机关。

通告的正文一般由两部分组成：

1. 通告缘由。主要写发布该通告的目的或依据。
 2. 通告事项。主要写发布该通告的具体事项内容。
- 有时，在正文之后要用结束语“特此通告”，有时可直接结束。

（三）发文者

发文者又叫制发机关，其写作位置是在正文之下，右方。

（四）发文日期

发文日期的位置在正文之下，右方，发文者的位置之下。

四、通告写作格式简图

通告写作格式简图如图 6-4（1）和图 6-4（2）所示。

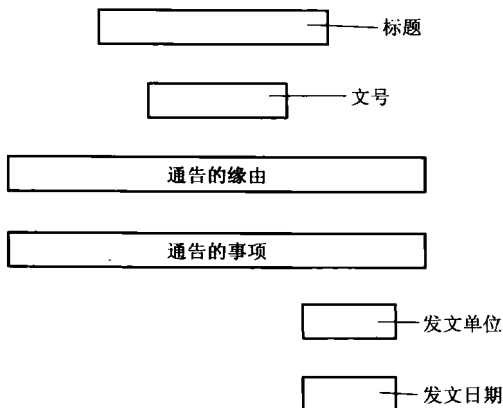


图 6-4（1）

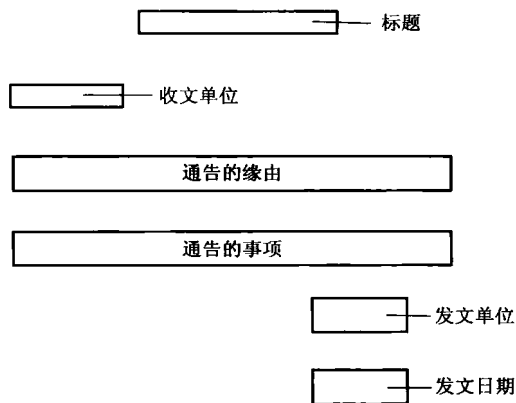


图 6-4（2）

五、例文与说明

例文 1：

北京市公安局公安交通管理局 关于西城区进步巷禁止机动车由北向南通行的通告

2005 年第 27 号

地铁四号线西城区进步巷竖井工程即将进行施工。为保证工程的顺利进行及施工期间的道路交通安全，根据《中华人民共和国道路交通安全法》和《中华人民共和国道路交通安

全法实施条例》的有关规定，决定自2005年5月10日起至2007年1月10日止，西城区进步巷禁止机动车由北向南通行。由北向南机动车可绕行北礼士路和西外南街。

特此通告。

(印章)

二〇〇五年四月二十九日

(周凤霞：《机关应用文写作新编》，中央党校函授学院，2005。)

说明：

这是一篇事项性通告，通告的事项是自2005年5月10日起至2007年1月10日止，北京市西城区进步巷禁止机动车由北向南通行。标题采用的是齐全标题形式。正文内容简洁明了，既写明了通告事项，又写明了通告该事项的原因和依据。全文比较充分地体现了事项性通告的写作规范。

例文2：

××市人民政府 关于清理整顿零工市场的通告

2000年第×号

为加强劳动力市场的管理，规范零工求职行为，根据国家和省有关规定，市政府决定从即日起对全市部分城区零工市场进行清理整顿。现通告如下：

一、清理整顿范围

- (一) 平山区：站前广场地区、永丰立交桥地区；
- (二) 明山区：消防地区、东芬转盘地区。

二、在清理整顿范围内的零工市场，由所在地区政府负责予以取缔。零工求职以及单位和个人招用零工必须到本溪劳动力市场（消防劳动大厦）大厅内进行。

三、对违反本通告规定的，由所在地区政府有关部门配合劳动和社会保障部门责令限期改正，并按照有关规定予以行政处罚。

四、对不听劝阻、寻衅滋事、妨碍工作人员执行公务的，由公安部门依照有关规定予以治安处罚。

五、本通告由市劳动和社会保障局组织实施，各地区政府及公安、工商、城管等部门应按照各自职责，共同做好清理整顿工作。

(印章)

二〇〇〇年十二月二十四日

(程学兰：《大学实用写作》，武汉，武汉大学出版社，2002。)

说明：

这是一篇强制性通告。标题采用的是齐全标题的形式。因为是普发性通告，所以未写收文单位。正文一开头，首先指出该通告的发文目的，接着用一个过渡词语“现通告如下”引出通告内容。通告的具体内容，用的是分条分项的写法，清楚明了，便于理解和掌握。统观全文可以使人感到，该文无论格式、结构还是语言措辞，都比较完整地体现了强制性通告的写作要求。

六、注意事项

（一）通告是使用最频繁、用途最广泛的告启性公文，既可以用来公布重大事项，也可以用来公布一般事项，其内容有的与国家大事有关，有的与人民群众的日常生活有关。发布通告的单位既可以是国家的职能部门，也可以是基层单位、群众团体，行文关系既可以是下行文，也可以是平行文。对于通告这种公文的制发，要注意掌握这些特征。

（二）事项性通告有时又叫知照性通告，除去通告重大的事项以外，在建设用地方、更换证件方面、修路方面、暂断交通方面，有时也用这种通告，其发布方式往往是见诸报端。但是要注意，不管是怎样的通告，其性质都是一种行政公文，因此发布通告应该是一件很严肃的事，不可滥用。像“此处禁止倒垃圾”这种内容也用通告的形式，是极不严肃和极不郑重的，应特别引起注意。

（三）通告是周知性公文，像公告一样，多采用登报和张贴方式发布，阅读范围很广，因此其语言一定要通俗，条理一定要清楚，不能让读者产生理解的困难，这是在写作措辞上应特别注意之处。

第五节 通知

一、定义

按照国务院的规定，通知这种公文主要适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员。这个定义确定了通知这种公文的责任与使命主要包括以下六方面的内容：

第一，批转下级机关文件；

第二，转发上级机关文件；

- 第三，转发不相隶属机关的公文；
- 第四，传达要求下级机关办理的事项；
- 第五，传达需要有关单位周知或执行的事项；
- 第六，任免人员。

由此可见，通知是一种使用频率相当高的公文。有行政工作经验的人都知道，通知可能是在行政工作中使用次数最多的公文。如果查看国家一些部委机关的公文汇总，也会使人感到通知确实是使用频率相当高的公文，主要是用于下行文或平行文。所以无论是其定义还是其职能与作用，都应该认真而全面地掌握。

二、种类

从内容、作用和职能角度划分，通知主要包括四种，即发布类通知，批转、转发类通知，部署工作类通知和告知类通知。

（一）发布类通知。这种通知主要用于发布行政法规、办法和措施等。

（二）批转、转发类通知。这种通知主要用于批转下级机关公文或转发上级机关、同级机关与不相隶属机关的公文。

（三）部署类通知。这种通知主要用于告知要求下级机关办理或共同执行的具体事项。内容包括部署工作、布置工作、开展活动、交代方法、阐明原则等。

（四）告知类通知。这种通知主要用于传达信息、告知情况、公布人员任免、处理机关事务、管理日常工作。

三、格式

主体部分的写法一般包括标题、收文单位、正文、印章与日期五项内容。

（一）标题

通知的标题一般用齐全式标题，即包括发文机关、事由和文种三项内容。

（二）收文单位

通知的发文对象很明确，因此通知一般应标注收文单位这项内容，不宜疏漏。

（三）正文

通知正文的写作，一般包括发文缘由、通知事项与执行要求三项内容。部署工作类的通知，正文的这种写法特征尤其明显。

发文缘由，就是发出该通知的原因。

通知事项，就是该通知所要告知有关单位的具体事项，一般分条分项写。

执行要求，就是对于贯彻落实该通知的事项所提出的要求。

通知的正文结束之后，有时要加上结束语“特此通知”。位置在正文之下，空两格。

（四）印章

通知在正文之下一般不标注发文机关，直接用印章代替。要注意按照国家有关要求将印章盖在规范的位置。

（五）发文日期

发文日期的位置在正文之下。要注意印章与发文日期的衔接之处。

四、通知写作格式简图

通知写作格式简图如图 6-5 所示。

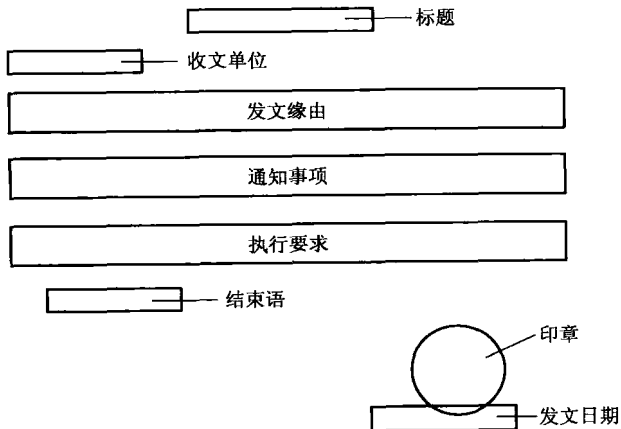


图 6-5

五、例文与说明

例文 1:

国务院关于发布《国家行政机关公文处理办法》的通知

各省、自治区、直辖市，国务院各部委、各直属机构：

现发布《国家行政机关公文处理办法》，自 2001 年 1 月 1 日起施行。1993 年 11 月 21 日国务院办公厅发布，1994 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》同时废止。

(印章)

二〇〇〇年八月二十四日

国家行政机关公文处理办法

第一章 总 则

第一条 为使国家行政机关（以下简称行政机关）的公文处理工作规范化、制度化、科学化，制定本办法。

第二条 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。

(以下略)

说明：

这是一篇发布性通知，又叫印发性通知。这种通知所发布或印发的文件都是比较重要的文件。这种通知的正文通常都比较简短，如本例文这样，但有时根据需要也可以写得较长。如果是正文较短，那么该通知就是以被发布的文件为主体，如果正文较长，那么则是以该通知为主体。以被发布的文件为主体的，所发布的文件一般不用附件标注的形式，而是将被发布的文件，直接印发在该通知之下，如本通知。如果是以本通知为主体的，那么在该通知正文之下，要用“附件”的形式标出被发布的文件的名称，并将该文件附在该通知之后。对于发布性通知的这两种不同的情况，一定要注意区别对待。

例文 2:

**国务院批转财政部 国家计委
《关于进一步加强外国政府
贷款管理若干意见》的通知**

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意财政部、国家计委《关于进一步加强外国政府贷款管理若干意见》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

利用外国政府贷款是我国引进外资的一种重要方式。进一步加强外国政府贷款管理工作，是在新的形势下认真贯彻中央关于积极、合理、有效地利用外资，更好地使用国外资金，防止和化解国家主权外债风险，维护我国政府对外信誉的重要举措。各地区、各部门要统一思想，高度重视，落实责任，切实做好有关工作。

附件：《关于进一步加强外国政府贷款管理若干意见》（略）

国务院（印章）

二〇〇〇年六月十日

说明：

这是一篇批转类通知。这篇通知很典型地体现了批转类通知的写作特点及写作要求。该通知的标题，明确显示出这是一篇批转性的通知，并明确体现出该通知所批转的是什么文件。在标题之下，正文之上，顶格位置标明了本通知的收文单位。正文一开始，用了“同意”一词表明对于被批转文件的态度，接着从总体上提出要求，随后指出了发文机关作出该批转决定的目的意义，最后强调落实要求。批转类通知的这种写作方法，值得我们学习和借鉴。

例文 3:

**中国人民银行办公厅关于转发
国家税务总局银行贷款利息收入
营业税纳税义务发生时间的通知**

中国人民银行各分行、营业管理部，各政策性银行、国家独资商业银行、股份制商业银行，人民银行总行直接监管的非银行金融机构：

现将《国家税务总局关于银行贷款利息收入营业税纳税义务发生时间问题的通知》（国税发〔2001〕38号）转发给你们。请中国人民银行各分行、营业管理部将此文转发至辖区内的各中心支行及各省市商业银行、城市信用社、农村信用社、信托投资公

司、财务公司、金融租赁公司。

特此通知。

附件：《国家税务总局关于银行贷款利息收入营业税纳税义务发生时间问题的通知》（略）

（印章）

二〇〇一年五月十七日

（根据教学需要，略有改动）

说明：

这是一篇转发类通知。发文单位是中国人民银行办公厅，被转发的文件也是一篇通知。为了避免在这篇转发类通知的标题中出现两种相同公文文种的情况，所以这篇转发类通知在标题中省去了被转发的文件的标题，只标明了被转发的文件的主要内容，也就是“事由”，被转发的文件的标题，即《国家税务总局关于银行贷款利息收入营业税纳税义务发生时间问题的通知》是在该转发类通知的正文中体现出来的。这是一种比较规范的写法。该转发性通知的正文比较简短，只有两句话，第一句写明了被转发的是什么文件，第二句提出要求，请各有关单位进一步转发。随后另起一段，写结束语，用以表明全文的结束，随后，将被转发的文件的名称标注于正文之下，最后是落款和发文日期。在落款与发文日期之后，应该是被转发的文件的全文内容。这项内容因为与本节内容的关系不大，所以被我们略去了。

这篇转发性通知的写法符合国务院对于转发类通知的写作要求，应该参照学习。

例文 4：

中国人民银行、国家外汇管理局 关于国家外汇管理局分局、 地（市）支局更名的通知

中国人民银行各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行，大连、青岛、宁波、厦门、深圳市中心支行，国家外汇管理局各分局、外汇管理部，大连、青岛、宁波、厦门、深圳分局：

为更好地发挥国家外汇管理局各分局和地（市）支局的职能作用，充分体现外汇业务属地管理的原则，中国人民银行和国家外汇管理局决定：国家外汇管理局在各省、自治区省会（首府）城市所在地设立的分局更名为国家外汇管理局××（所在省、自治区名称）分局，在上海、天津市设立的分局更名为国家外汇管理局上海市、天津市分局；在大连、青岛、宁波、厦门、深圳市设立的分局更名为国家外汇管理局大连市、

青岛市、宁波市、厦门市、深圳市分局；在地（市）设立的支局更名为国家外汇管理局××（所在地的地、市、州、盟名称）中心支局。

上述机构更名后，原有职责和机构级别保持不变。更名后的机构从2001年5月1日开始启用新的印章。

国家外汇管理局分局的更名工作由国家外汇管理局组织实施。国家外汇管理局分局（外汇管理部）负责所属地（市）支局更名工作的组织实施，并报国家外汇管理局人事司备案。

特此通知。

中国人民银行（章）

国家外汇管理局（章）

二〇〇一年三月十五日

说明：

这是一篇告知类通知。标题用的是齐全式标题，在标题的事由部分表明，该通知所告知的事项是“更名”，是国家外汇管理局有关分局和地市支局的更名。因为涉及的分局和地市支局较多，所以该通知的收文单位，即主送机关也较多。正文一开头，首先表明该通知的发文目的，是为了“更好地发挥”各有关单位的“职能作用”，“充分体现”“管理的原则”，随后写明所告知的事项，接着，另起一段，说明相关的情况以及更名后的机构启用新的名称办公的时间。最后指出该更名工作的组织实施机构。在正文之后，用结束语“特此通知”结束全文。

该文结构思路清楚，语言简洁明了，很好地体现了告知类通知的写作要求。

例文5：

中国人民银行关于进一步加强和改进 现金管理有关问题的通知

中国人民银行各分行、营业管理部，各国有独资商业银行、股份制商业银行：

1997年以来，为了加强和改进现金管理，中国人民银行采取有力措施，出台了一系列加强现金管理的政策规定，对于防止和打击利用现金从事违法犯罪活动起到了很好的作用。

但近两年来，随着市场经济体制改革的不断深入，在现金管理方面又出现了一些新情况、新问题，特别是违规大额提取现金、可疑现金交易问题日益突出，在一定程度上影响到金融运行安全，加大了金融风险，已成为当前现金管理中的突出问题。为了进一步加强和改进现金管理，现将有关要求通知如下：

一、提高认识，转变现金管理的重点。长期以来，我国现金管理的重点一直是合理控制现金投放，防止因现金过量投放引起短期物价上涨，但随着市场经济体制改革的不断深化、结算工具的创新和结算手段的多样化，现金与通货膨胀的相关性已大大降低。而利用现金进行违法犯罪的现象日益突出，并在全国引发一些恶性经济案件。当前现金管理的重点，除继续坚持合理控制现金投放外，更重要的是应当由以控制现金投放为主，逐步转向以防范和打击利用现金结算从事违法犯罪活动、防范和化解现金结算风险为主。

二、认真执行大额现金管理的有关规定。1997年，中国人民银行相继颁布了《关于大额现金支付管理的通知》和《大额现金支付登记备案决定》。实践证明，上述规定是切实可行的。对于保护国家、集体和个人利益，有效防范大额现金结算风险，打击经济犯罪，起到了积极作用。但是，目前有些开户银行放松了大额现金管理，导致违规支取大额现金增多。现重申，各开户银行必须认真执行大额现金管理的有关规定，人民银行各分支行要认真履行现金监管职责。

三、加大对“代币券”的查处力度。“代币券”是一种变相货币，是指由单位或个人印发、发售的具有一定面额、一定使用期限、可在一定范围内代替人民币在市场上流通使用的票券（包括卡）。人民银行各分支行要严格执行《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国人民币管理条例》和《现金管理暂行条例》的有关规定，加大查处力度。任何单位和个人不得印制、发售代币票券，代替人民币在市场上流通。各商业银行不得为开户单位办理具有储蓄性质的代币券（卡）等。

四、人民银行各分行、营业管理部和各商业银行要在近期组织一次现金管理工作的检查。检查的重点是违规提取大额现金和可疑现金交易等问题。其组织方式及检查范围由人民银行各分行、营业管理部和各商业银行自行确定。对于检查中发现的问题要及时处理，重大问题要及时上报。检查报告务于5月底以前书面报告中国人民银行。

请人民银行各分行、营业管理部将此通知转发辖内各城市商业银行、城乡信用社。

中国人民银行（章）

二〇〇年四月十日

说明：

这是一篇部署工作类通知。与上述几种通知相比较，部署工作类通知的正文写法显得复杂一些，由三个部分构成，即发文缘由、通知事项和执行要求。缘由部分先就几年以来的工作进行了整体回顾，随后笔锋一转，开始指出当前出现的一些新情况和新问题以及这些问题放任其发展下去，可能造成的严重后果。紧接着，顺理成章地就引出了该通知的发文目的，即应该怎样面对这些新的情况和新的问题。对于这些新的情况和新的问题的有效解决，也正是该通知的发文主旨所在。

该通知正文的“通知事项”部分，实际上就是该通知的“部署工作”部分。这是部署工作的通知的写作重点。本文从四个大的方面部署工作，用分条分项的写法对每一项工作逐一进行说明，在说明的过程中，兼带提出工作要求，使工作的内容和工作的要求密切结合，使收文单位不但知道了应该做什么，还知道了应该怎样做以及做好相应工作的时间要求。

由于“通知事项”和“执行要求”是结合在一起写作的，所以本文的正文没有再单列出“执行要求”的内容。最后，用一句提示性的要求独立成段，作为全文的结束。

这是一篇比较典型的部署工作的通知，其格式和语言都有可借鉴之处。

六、注意事项

（一）要注意明确公文性通知与一般日常工作性通知的区别。公文性通知是国务院规定的正式文件，而日常工作性通知只是一般的事务文书，含义、性质和职能完全不同，使用时绝不能混为一谈。

（二）要注意“批转”和“转发”性通知标题的写法，避免出现“的通知的通知”的情况。特别是下级基层机关，往下转发的层次越多，越容易在标题出现“的通知的通知”的情况。遇到这种情况，比较简便的办法是，只在标题中显示是转发性通知，被转发的通知标题可以在本转发通知的标题中缩写，在正文中将被缩写的内容补全即可。例如《中国人民银行关于转发国家外汇管理局〈关于境内机构进行项目融资有关事宜的通知〉的通知》宜改为：《中国人民银行关于转发国家外汇管理局境内机构项目融资有关事宜的通知》。

（三）部署工作类通知的正文一般由三部分组成，其第三部分“执行要求”是部署工作类通知的一项十分重要的内容，事关工作事项完成的质量，因此一定要认真写好。最好能够将“要求”与“检查”并举，有要求，还有相应的检查措施，这样能促使执行部门格外重视。相应的要求越明确越具体越好，相应的检查措施最好能落实到时间与相关检查机构和方式上。

（四）两个以上机关就同一事项一起发出的通知称为联合通知。联合通知通常属于部署工作类通知的一种特殊形式。如果是几个职能机关联合发文，首先要征得各有关机关同意，不可在未经过各有关机关同意的情况下冒用其名。其次在这种通知的标题部分就要标明是“联合通知”。标明的方式是，牵头单位排在第一位置，其他各有关机关根据情况逐个排列。最后的署名与印章，要注意与这种顺序相对应。

（五）会议通知一般不属于公文类通知的范畴，而属于“会务文书”的范畴，但有时，根据情况需要，有些重要会议的会议通知，也用公文性通知的形式发布，比如

《国务院关于召开全国劳动模范和先进工作者表彰大会的通知（国发〔1994〕28号）》。这时的“会议通知”所担负的职能，实际上是部署工作的公文性通知所担负的职能。所以，对于这样的“会议通知”所提出的要求，应该像对待部署工作的通知所提出的要求一样，认真办理，严格执行。

（六）通知的写作还有几种特殊情况。比如，如果通知的事项非常重要，那么在通知的标题中应标明是“重要通知”；如果通知的事项需要紧急知晓和办理，那么应在标题中标明是“紧急通知”，例如《国家土地管理局关于严格依法审批土地的紧急通知》；如果通知的事项是对上一个通知的补充，那么应在标题中标明是“补充通知”，例如《中国保险监督管理委员会关于统括保单业务有关问题的补充通知》。

第六节 通 报

一、定义

根据国务院的规定，通报是适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神或者情况的公文。通过这个定义可以看出，通报的职能主要有三个，一个是表彰先进，一个是批评错误，一个是传达重要精神或情况。按照人们通常的理解，通报似乎主要是用于“批评错误”，实际上这是一种误解。通报的这些职能，应该全面理解并掌握。

二、种类

由于通报主要是用于表彰先进、批评错误和告知重要情况，因此其种类包括表彰性通报、批评性通报和告知重要情况的通报三种。

（一）表彰性通报

表彰性通报主要用于表扬先进人物和先进集体的事迹，总结成功的经验，宣传好的典型，树立榜样，推动工作。这类通报的正文一般篇幅较长，主要由通报的事由、通报的事项和经验以及表彰决定与希望、号召等内容组成，语言采用的表达方式是叙述、说明与议论相结合。

（二）批评性通报

这类通报主要用于批评错误，有时是针对人，有时是针对事，针对人的主要是通报

人的错误的行为,针对事的主要是一些典型的事故。发出这类通报的目的是举出反面典型、归纳教训,教育相关单位及人员,引以为戒。这类通报的正文与表彰类通报的正文写法相似,但对于所涉及的事情的叙述一般比较简略,内容主要以议论为主,突出结论和对收文单位的要求。

（三）情况通报

这类通报又可以叫做事项性通报,主要用于传达信息、沟通情况、互通情报。具体划分,可以分成两种,一是专题性通报,一是综合性通报。专题性通报是指专对某一件事、某一情况而发出的通报,如《交通情况通报》;综合性通报是指就某几个方面的情况所发出的通报,如《国家经委、国家统计局关于二〇〇一年第一季度主要经济效果、指标情况的通报》。无论是专题性通报还是综合性通报,都要求抓住重点,突出本质。

情况通报的作用主要是对于工作的开展提供指导或提供参考,以事实说明问题,一般不下结论。

三、格式

不管是表彰性通报、批评性通报还是情况通报,写作格式一般都应包括5项内容,即标题、收文单位、正文、落款和日期。分述如下。

（一）标题

通报的标题一般是采用齐全式标题的形式,发文机关、事由与文种全都标出。有时根据情况的需要,省略发文机关,只标注事由与文种。

（二）收文单位

通报属于发文针对性很强的公文,所以其发文一般要标注收文单位。该项内容一般不得省略。

（三）正文

通报的正文,一般由通报的缘由、事项、对于事项的分析评论、通报决定以及希望和要求五方面的内容组成,相对于这五项内容,通报通常使用的表达方式是三种,叙述、说明和议论。通报的缘由、决定,一般用说明的语言,通报的事项一般用叙述的语言,通报的分析评论和希望要求,一般用议论的语言。

（四）落款

通报的落款是指通报的制发机关，现在主要用印章的形式体现。

（五）日期

通报日期的标注位置在正文之下，右方。

四、通报写作格式简图

通报写作格式简图如图 6-6 所示。

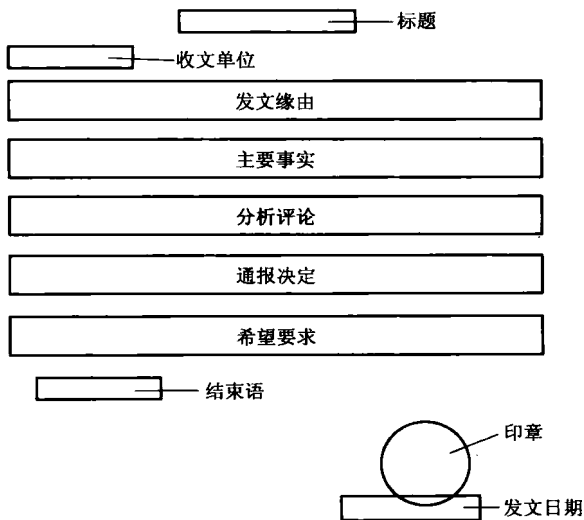


图 6-6

五、例文与说明

例文 1:

关于表彰“沈阳市五四奖章” 和“沈阳市五四奖状”获得者的通报

去年以来，我市广大青年紧紧围绕全市中心工作，积极投身物质文明、政治文明、

精神文明建设，为沈阳的经济发展和社会全面进步作出了巨大贡献，并涌现出一批先进青年和先进集体典型。为表彰先进，沈阳市杰出青年人物和青年群体评选表彰工作组委员会决定：授予×××等40名同志“沈阳市五四奖章”，同时，命名×××等10名同志为“沈阳市十大杰出青年”，××等10名同志为“沈阳市十大杰出青年企业家”，××等10名同志为“沈阳市十大杰出青年技能人才”，×××等10名同志为“沈阳市十佳青少年工作者”；授予共青团××区委员会等10个集体“沈阳市五四奖状”。

希望受到表彰的先进青年和先进集体，再接再厉，再创佳绩。希望全市广大青年以受到表彰的先进青年和先进集体为榜样，践行“三个代表”，争作时代风流，在全面振兴沈阳老工业基地、全面建设小康社会的伟大实践中建功立业！

沈阳市杰出青年人物和青年群体
评选表彰工作委员会

二〇〇四年四月三十日

说明：

这是一篇表彰性通报，其内容与写法体现了表彰性通报的特点和要求。题目用的是事由加文种的形式。因为是一篇普发性通报，所以省略了发文机关。正文首先概述了所要通报的人员及其事项，实际上，这也构成了该通报的发文缘由，接着说明通报决定，最后提出希望与号召。无论从正文的内容、结构安排还是从语言表达上说，该通报都达到了要求，是一篇比较典型的表彰性通报。

例文2：

关于对上海华源股份有限公司董事柯碧浪 予以公开批评的通报

证监公司字〔2002〕14号

上海华源股份有限公司及其董事柯碧浪：

中国证监会对上海华源股份有限公司（以下简称“华源股份公司”）2001年年报进行的事后审核中发现，该公司董事柯碧浪在任职期间，将所持有的华源股份公司B股股票分批抛售。截止2001年12月31日，其所持有的华源股份有限公司B股已由589.716万股减持至3.035万股，共减持超过586万股。

《中华人民共和国公司法》第一百四十七条第二款规定，“公司董事、监事、经理应当向公司申报所持有的本公司的股票，并在任职期间内不得转让”。中国证监会1996年发布的《关于加强对上市公司董事、监事、经理持有本公司股份管理的通知》中也

有类似规定。上海证券交易所《上市规则》3.5.1 规定,“上市公司董事、监事、高级管理人员在任职期内应当按照规定向本所申报持股变动情况,但不得转让其所持有的本公司股票,包括因公司派发股份股利、公积金转增股本、配股、购入(受让)等新增股份”。交易所的有关通知中也要求上市公司董、监事主动申报其股票账户和持股情况并申请锁定。柯碧浪先生虽为境外人士,但受聘担任境内上市公司的董事,理应遵守上述规定。

柯碧浪先生曾在其签署并交上海证券交易所备案的《董事声明及承诺书》中公开承诺:在履行上市公司董事的职责时,将遵守法律、法规、中国证监会发布的规章、《上海证券交易所股票上市规则》有关规定,履行诚信勤勉义务。但据查实,柯碧浪先生在担任华源股份公司董事后,未向交易所申报持有的华源股份公司 B 股股票账户并申请锁定,反而公然违背有关规定,减持其持有的股票,而且在华源股份公司多次向其转达有关董事持股的监管要求后,柯碧浪先生仍然未改正其错误做法,反而继续减持,且数额巨大。事实表明,柯碧浪先生未能切实履行其在《董事声明及承诺书》中做出的承诺,严重违反了对上市公司及全体股东的诚信义务,对其行为应当予以谴责。

鉴于华源股份有限公司董事柯碧浪违反了法律、法规、规章和交易所《上市规则》有关董事持股的明确规定,未能履行其公开作出的承诺,情节严重,现决定对其予以公开批评,责令华源股份有限公司在本通报发布之日起两个月内进行整改,完善内部管理制度,并调整董事会班子。

中国证监会重申,上市公司董事、监事、经理及其他高级管理人员在任职期间应当严格遵守相关的法律、法规、规章和上市规则,恪守其公开做出的承诺,这是其履行诚信义务的最起码的要求。对那些无视法律、法规、规章和上市规则的明文规定,公然违反诚信义务的人士,监管部门将视其为“不守诚信的人”。这样的人士显然不适宜在任何上市公司任职。

今后,中国证监会将采取措施加强对上市公司董事、监事、经理及其他高管人员买卖股票行为的监管,进一步完善上市公司高管人员持股申报及锁定制度,切实维护证券市场的正常秩序和“三公”原则,更好地保护广大投资人的利益。

中国证券监督管理委员会(章)

二〇〇二年八月二十九日

说明:

这是一篇批评性通报。该通报在标题中就显示出是一篇批评性质的通报。该通报所选择的批评事例比较典型,这体现了批评性通报在选材方面的一个重要要求。正文的结构与写法也体现了批评性通报的结构与写法要求。先是用叙述的语言概括出所要批评的主要事实,随后用议论的语言有理有力地展开分析评论,随后用说明的语言作出决定,

最后又转用议论的语言提出要求。这种结构和语言都是批评性通报所必需的，而该通报恰好都做到了。应该说，这是一篇写作比较成功的批评性通报。

例文 3:

××省人民政府办公厅 关于今年1~8月全省物价情况的通报

各市、县人民政府，各地区行政公署，省政府各部门：

今年以来，我省物价在较高水平上保持了相对平稳，物价指数上涨幅度逐月有所下降，但物价涨幅仍然较大。据统计，1~8月份全省零售物价指数比去年同期上升14%，其中，城镇上升13.7%，农村上升14.8%。与去年物价总水平上涨20%比较，今年1~8月高出2.3个百分点。有些地方今年8月的蔬菜价格还比去年高出10%~200%，这不能不说确有工作问题。现将各地1~8月物价指数上升情况随文附发，请对照检查一下。

实现今年物价控制目标任务仍十分艰巨，需要进一步加强物价管理，特别对物价上涨较多的农村，要采取切实有力的措施，坚决控制物价上涨；在物价上涨幅度回落较多、完成和物价控制目标把握较大的地方，工作也不能有丝毫懈怠，绝不允许擅自出台任何涨价措施。各地要为实现全省物价控制目标作出贡献。

今年初，省政府确定的各地和省级各有关部门控制物价的目标，是考核政绩的主要措施之一。今年后几个月，各地和各有关部门都要加强物价控制。1~8月物价上涨幅度已低于去年全年上涨幅度的地方，要保证今年物价上涨比去年降低二个百分点；1~8月与去年持平或略高地方，要保证今年物价上涨比去年降低二个百分点；1~8月物价上涨幅度较高的地方，要确保今年物价指数上涨低于去年。省级有关部门，要按照省政府的要求，抓紧最后一个季度的时间，从严控制物价，做好工作，确保全省物价控制目标的实现。

附：《2003年1~8月全省及部分市、县、乡零售物价指数表》（略）

××省人民政府办公厅（章）

二〇〇三年九月十日

说明：

这是一篇比较典型的情况通报，所反映的是某省2003年1~8月份物价指数上涨的情况。该通报的一个非常重要的价值在于，通报拟制者不是为通报情况而通报情况，而是有着十分明确的目的性和针对性。其目的就是为了在2003年最后几个月严格控制物价指数的上涨。为了达到这个目的，该通报的拟制者不是把重点放在对于情况的通报

上,而是放在了对于有关部门的要求上。拟制者首先写明了所要通报的主要情况,接着便提出要求。该通报提出要求分成了两步,第一,先提出总体要求。第二,随之提出具体要求,不但提出了要求,还将要求与措施、要求与考核等内容有机结合。在行文结构方面该通报也非常讲究,思路清楚。全文分为三个段落,第一段说明情况,第二段提出总体要求,第三段提出具体要求。

最后用“附件”呼应第一段结尾的内容。因此,无论从行文内容还是从行文结构上说,该通报都体现了情况通报的写作要求,是一篇相当成功的情况通报。

六、注意事项

(一) 通报写作很讲究时效性,行文一定要及时。时过境迁的通报,就失去了指导意义和教育作用。

(二) 所通报的人和事一定要典型,有代表性,值得通报。如果没有典型性,不值得通报,尽管写作的时间是及时的,也同样起不到通报的实际作用。

(三) 通报的种类尽管不同,但文章结构和表达方式基本相同。表达方式主要有三种,一种是叙述,一种是议论,一种是说明。介绍情况一般要用叙述的语言;分析情况,一般要用议论的语言;表达通报的具体决定,一般要用说明的语言。各种通报写法的区别主要是在正文部分,在于正文的内容。尽管正文部分的内容因文而异,但是其正文内容安排的顺序也大多相同,一般是先介绍被通报的事实,然后展开分析评论,最后提出通报决定和希望要求。

(四) 通报正文的“分析评论”部分是通报写作水平的一个重要标志。写作者要特别注意,一定要将被通报的人和事上升到一种较高的理性认识的程度,切忌就事论事,否则很难使收文单位及其人员的认识得到升华。

(五) 写通报决定时,要注意掌握政策,处理意见一定要与事实、政策相一致,相符合,这样才能让人心服口服,实现通报的教育作用。

第七节 议 案

一、定义

根据国务院的规定,议案这种公文,主要适用于各级人民政府按照法律程序向同级

人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

这个定义表明,议案这种公文,其适用的范围是“各级人民政府”,其职能是“向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项”,其要求是“按照法律程序”。这就表明,对议案这种公文的理解,至少应包括上述三个方面的内容,一是其发文机关是各级人民政府,一是其收文机关是同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会,一是其内容是表明提请审议的事项。对于这三个方面,应该全面掌握,不可以有任何疏漏。

在13类13种公文中,议案属于一种新的公文,在国务院2000年以前的有关规定中,议案没有被纳入公文的系列,这种情况也应引起注意。

二、种类

从所表达的内容角度划分,议案主要有三种,一是提请审议事项的议案,一是提请审议批准的议案,一是提请审议立法的议案。分述如下。

(一) 提请审议事项的议案

这类议案主要是指各级人民政府提请同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会审议其职权范围内一些比较重大事项的议案。如变动行政机构、行政区划,确立某种节日等。例如《国务院关于提请审议建立“教师节”的议案》、《国务院关于提请审议设立国家教育委员会和撤销教育部的议案》都属于这种议案。

(二) 提请审议批准的议案

这类议案是指国务院向全国人民代表大会常务委员会提出的一种专项议案。其内容是请求予以批准已签订的国际公约,或请求予以批准加入某种公约(条约)。签订或加入某国际条约(公约)是国家政府的职权,但最终的审批权是全国人民代表大会常务委员会。只有经过全国人大常务委员会审议批准以后,这些已经签订的国际条约(公约)方可生效。提请审议批准的议案的职能与作用正在于此。

(三) 提请审议立法的议案

这类议案是指国务院或地方各级人民政府向全国人大、全国人大常委会或地方各级人民代表大会及其常务委员会提出的请求立法的议案。实际上,这种议案提请审议的内容就是已经草拟出来,待审议通过的国家的某个法律。

三、格式

议案的写作格式主要包括五大项内容，即标题、收文单位、正文、发文单位、发文人及发文日期。分述如下。

（一）标题

议案的标题一般用齐全式标题，以示郑重和谦逊。

如果是立法性质的议案，应在提请审议的法律的名称后面加上“草案”二字，用括号标出。

（二）收文单位

议案是发文针对性很强的公文，因此必须标注收文单位。收文单位实际上是所发的议案的直接审议者，这项内容绝不能省略。

（三）正文

议案的正文由三个部分组成：案据、方案、结语。

案据，指提出议案的根据。要写明事实，阐明理由，回答清楚为什么要提出本议案的问题。

方案，指议案所提出的问题的解决途径与方法。提出事项性质的议案，要把事项解说清楚，同时要进行分析评论，并指出解决问题的办法和措施；提请批准的议案，更要表述清楚所要提请批准的是什么内容；立法性质的议案，应提交草案作为附件，以便审议者更全面、更具体地了解情况。

结语，是指正文部分的内容在结束时所使用的祈使性词语。这项内容属于议案这种公文所要求的程式化用语。最常用的是“请审议”，独占一行，空两格。

（四）发文单位及发文人

这项内容的写作位置在正文之下，要明确标出发文单位及其最高领导人。

（五）发文日期

位置在发文单位及发文人的位置之下，要标注清楚年月日。

四、议案写作格式简图

议案写作格式简图如图 6-7 所示。

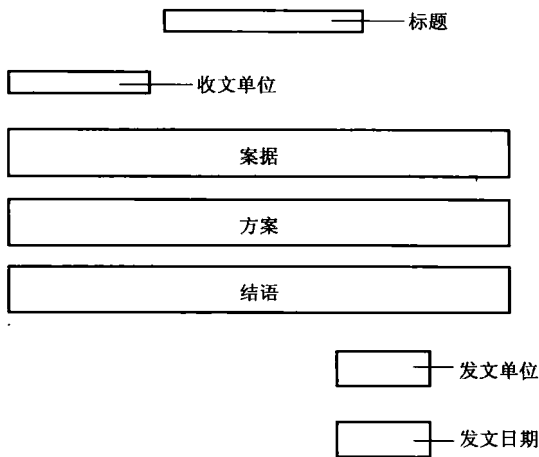


图 6-7

五、例文与说明

例文 1:

国务院关于提请审议兴建长江三峡工程的议案

国函〔1992〕24 号

全国人民代表大会:

长江是我国第一大河,流域面积占全国总面积的 19%,养育着全国 1/3 的人口,工农业总产值约占全国的 40%,在我国国民经济中占有重要地位。长江中下游的洪水灾害历来频繁而严重。新中国建立以来,国家在长江流域进行了大规模的防洪建设,对保障中下游地区的经济建设和人民生命财产安全,发挥了很大作用。但由于多方面的原因,长江资源还没有很好开发利用,水患尚未根治,上游洪水来量大与中下游河道特别是荆江河段过洪能力小的矛盾,依然十分突出,两岸地面高度又普遍低于洪水位,一旦发生特大洪水,堤防漫溃,将直接威胁荆江两岸江汉平原和洞庭湖区的 1 500 万人口和 2 300 万亩良田,人民群众的生命财产及一批重要的大中城市、工矿企业和交通设施,

将会遭受巨大损失，严重影响国民经济全局。这是我们国家的心腹大患。

如何解决长江的防洪问题，更好地开发长江资源，中共中央和国务院一直很重视，社会各界也十分关注。经过几十年来的治理实践及对各种意见、方案的反复研究和论证，解决长江中下游的防洪问题，必须采取综合治理措施。兴建三峡工程是综合治理的一项关键性措施。三峡工程兴建后，可将荆江河段防洪标准由目前的十年一遇提高到百年一遇；配合其他措施，可以防止荆江河段发生毁灭性灾害，还可减轻洪水对武汉地区及下游的威胁。同时，三峡工程还有发电、航运、灌溉、供水和发展库区经济等巨大的综合经济效益和社会效益。三峡工程建成后年发电量 840 亿千瓦/时，占目前我国年发电总量的 1/8，可为华东、华中和川东地区的经济发展提供重要的能源；可以大大提高川江航道通过能力，万吨级船队有半年时间可直达重庆，为发展西南地区的经济和繁荣长江航运事业创造条件。三峡工程还有利于长江中下游城镇的防洪，有利于南水北调。总之，三峡工程的兴建，对加快我国现代化建设进程，提高综合国力，具有重要意义。

国务院对兴建三峡工程历来采取既积极又慎重的方针。近 40 年来，有关部门和大批科技人员对三峡工程做了大量的勘测、科研、设计和试验工作。特别是 1984 年以来，社会各界提出了许多新的建议和意见。一些同志本着对国家、人民和子孙后代高度负责的精神，对库区百万移民的安置、生态与环境的保护、上游泥沙的淤积、巨额投资的筹措和收回等疑难问题，从不同角度提出各自的意见，这些意见对于开拓思路、增进论证深度、完善实施方案，起到了十分有益的作用。

经过多年的研究、论证和审查，三峡工程坝址选在湖北省宜昌县三斗坪镇。工程的拦河大坝全长 1 983 米，坝顶高度 185 米，最大坝高 175 米，总库容 393 亿立方米。水电站总装机容量 1 768 万千瓦。工程静态总投资 570 亿元。主体工程建设工期预计 15 年。工程建设九年，即可发电受益。预计在工程建成后不太长的时间里，即可偿还全部建设资金。国务院三峡工程审查委员会对可行性研究报告进行了认真审查，认为三峡工程建设是必要的，技术上是可行的，经济上是合理的。随着经济的发展，国力是可以负担的。

三峡工程规模空前、技术复杂、投资多、周期长，特别是移民难度很大。对于已经发现的问题要继续研究，妥善解决，对今后可能出现的各种困难问题，要有足够的思想准备。要谨慎从事，认真对待，使工程建设更加稳妥可靠，努力把这项造福当代，荫及子孙的事情办好。

国务院常务会议经过认真讨论，同意建设三峡工程。建议将兴建三峡工程列入国民经济和社会发展十年规划，由国务院根据国民经济的实际情况和国家财力物力的可能，选择适当时机组织实施。

请审议。

国务院总理李鹏

一九九二年三月十六日

说明：

这是一篇提请审议事项的议案。虽然这个议案在发布时“议案”这种实用文体还没有作为国务院所规定的公文文体，但其写法特点却完全符合当今国务院所规定的议案这种公文的写作要求。其标题采用的是齐全式标题，发文机关、事由、文种全都包括，且在事由部分明确体现出这是一篇提请审议事项的议案，所提请审议的事项为“兴建长江三峡工程”。在标题之下是公文编号。公文编号的编排顺序也体现了公文的要求。在该议案的正文之上是收文单位，这个收文单位的写法也符合公文的写作要求。该议案正文的第一部分内容是介绍本议案提请审议的缘由，随后是介绍本议案提请审议的意义以及已经具备的条件，随后具体介绍本议案的具体内容以及在实施过程中可能出现的情况和问题，最后表达了提请审议的请求与心愿。该议案正文的写作客观而理性，对于问题的分析全面而具体，具有较强的说服力，是一篇比较典型的提请审议事项的议案。

例文 2：

× × 市关于提请任命李 × ×、 张 × × 职务的议案

市人大常委会：

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，现提请任命李 × ×、张 × × 为市人民政府副市长。

请审议决定。

附件：《干部任命呈报表》（略）

市长 × × ×

二〇〇四年十二月三日

说明：

这也是一篇提请审议事项的议案，提请审议的事项是任命李 × ×、张 × × 为 × × 市人民政府副市长。这种议案的内容明确，写法简单，只要直接写明所提请审议的事项即可。

六、注意事项

（一）要注意议案与提案的区别

议案与提案的最明显区别有两点，一是这两种文体的性质不同，议案是国务院规定

的13类13种公文之一，提案却不是。另一个区别是发文者不同，议案的发文者是各级人民政府，而提案的发文者是国家机关或一定组织团体的代表，简单地说就是“会议代表”。此外这两种文体在作用与功能上也有重要区别。因此，在使用这两种文体时一定要注意它们的区别，不可以混淆。

（二）要注意议案文号的写法

议案的文号一般在机关代字这项内容中用“函”字标注，比如上述两则议案例文的机关代字都是“国函”。因为议案的发文者和收文者一般不具有隶属关系，所以文号这样标注比较适合。

（三）要注意议案的使用必须严格履行法定程序

这是议案与其他公文之间的最大区别。议案的提出必须严格按照《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》以及《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定来进行。不可以脱离这些规定，更不能违背这些规定。比如，议案的发文者必须是各级人民政府，收文者必须是相应的各级人民代表大会或人民代表大会常务委员会。

（四）要注意对于议案正文主题的写作

主题一定要单一、明确而集中。一定要遵循“一事一议”的写作原则，不可双重主题甚至多重主题，否则将会造成审议者对于议案审议的困难。

第八节 报 告

一、定义

根据国务院的规定，报告这种公文，主要适用于向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问，属于陈述性公文。

从这个定义中首先可以看出，报告属于上行文，是下级机关写给上级机关的公文。其次，这个定义还表明，报告这种公文的职能主要有三个，第一，是向上级汇报工作，第二，是向上级反映情况，第三，是答复上级机关提出的询问。

二、种类

(一) 从发文方式上划分, 报告可分为呈报式报告和呈转式报告。

1. 呈报式报告

呈报式报告主要是指向上级机关汇报工作、反映情况的报告, 这是一般国家机关使用最多的一种报告形式。

2. 呈转式报告

呈转式报告比呈报式报告的内容要复杂一些。这种报告除去向上级汇报工作以外, 还要提出意见和建议, 并请求上级机关批准和要求其他有关部门照此意见和建议去执行。这种报告的名称, 实际上也包括了这样两层意思, 一个是“呈”, 一个是“转”。呈在这里的意思是“上报”与“汇报”, “转”在这里的意思则是“批转”。

(二) 从内容与作用的角度划分, 报告主要包括四大种, 即工作报告、情况报告、建议报告和会议报告

1. 工作报告

工作报告是指向上级机关汇报工作情况的报告, 包括综合报告、专题报告和例行报告三种。

综合报告反映的是工作的全面情况。这种报告的写法通常是上一个阶段工作情况的全面汇报与下一个阶段的工作计划相结合, 是工作汇报与工作计划的结合体。这样, 上级领导不但可以了解已经完成的工作的情况, 还可以了解新的工作的打算和安排。有的综合性工作报告也可以只汇报工作情况。

专题报告是就某一专项工作向上级机关进行汇报。一事一报, 篇幅不是很长。

例行报告是指根据情况需要, 定期向上级机关汇报工作的报告。

2. 情况报告

这种报告是对工作中出现的突发情况向上级进行汇报。这种报告的作用在于, 便于上级机关及时了解事态的性质、原因、动态、发展, 便于上级机关及时采取措施, 使不利情况及时得到控制, 并向好的方面发展。

3. 建议报告

这种报告的主要内容是下级机关向上级机关提出工作意见和建议, 以供上级机关参考和采纳。这种报告常以批转的形式出现。下级机关一方面提出意见与建议, 一方面要请求上级机关认可, 并批转有关单位执行。

4. 会议报告

这种报告比较特殊，常常被人误解为是领导机关在某个会议上作的报告。实际上，这里所说的会议报告，属于报告的一种，是向上级机关汇报下级机关所开会议的情况，与在会议上做的报告是完全不同的两回事。那是会务文书，而这里所说的会议报告是公务文书，是国家的公文。这种报告绝不可以混同于“会务文书”中的“会议工作报告”，不但性质不同，内容与写法也完全不同。这种报告主要用于向上级汇报理论性、学术性、专业性会议的情况，包括什么时间在什么地方召开了什么会议、什么人出席会议、有什么领导人到会并作了重要讲话等，主要是汇报会议所取得的成果，以便于上级机关能及时了解和掌握。

三、格式

不管是工作报告、情况报告、建议报告还是会议报告，其写作格式一般包括标题、收文单位、正文、落款和日期五部分内容。

（一）标题

报告常用的标题形式是齐全式标题或事由加文种式标题。

（二）收文单位

报告的收文单位非常明确，就是发文者的直接的上级机关。

（三）正文

报告的正文一般包括三项内容：概述情况、详述情况和结束语。

1. 概述情况。是指用概括的语言简要介绍整体情况。

2. 详述情况。一般从五个方面入手。

（1）工作过程；

（2）工作做法；

（3）取得成绩；

（4）存在问题；

（5）今后打算（意见建议）。·

3. 结束语。报告在正文之后，一般需标明结束语。常用的结束语是：“特此报告”；

“以上报告，请审阅”；

“以上报告，请审核”；

“以上报告，请指正”。

需要说明的是，报告的正文内容，要根据不同的写作目的进行相应的确定。写作顺序也比较灵活，视情况和需要而定，可以按照工作的进程写，也可以按照事情或情况的性质写，没有固定要求，但一定要能够使上级机关清楚而快捷地把握情况。

（四）落款

报告的落款也很明确，一般应是主送机关的直接下级机关。用印章的形式体现。

（五）发文日期

位置在正文之下，右方。

四、报告写作格式简图

报告写作格式简图如图 6-8 所示。

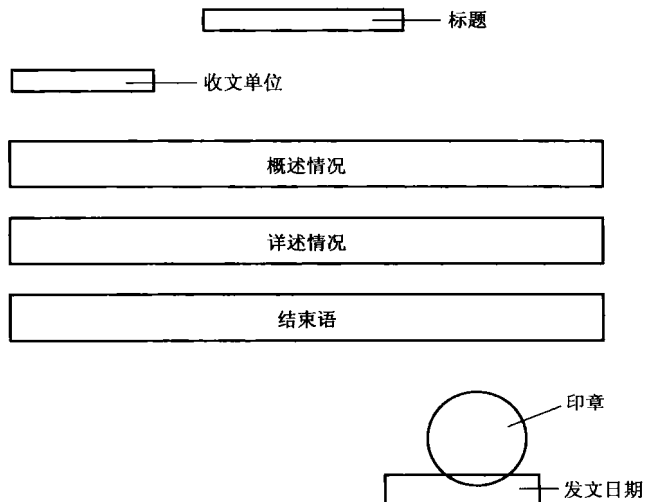


图 6-8

五、例文与说明

例文 1:

××市人民政府关于落实 省第××次常务会议精神有关情况的报告

省政府:

按照省政府第××次常委会议精神,我市就原省××农业高新技术园区与农业高新区进行资源整合工作进行了认真研究,召开了专题会议。我们认为,把高新区和省园区进行资源整合,将省园区并入高新区,并将新园区升格为省级开发区,实行属地化管理,对有效发挥省园区内科技优势,加速科技成果转化进程,提高全省农业和农产品的科技含量,加速培育区域经济增长点等方面具有重要意义,是加快高新区实现可持续健康、快速发展的重大战略举措。现将有关情况报告如下:

一、下一步工作措施

(一) 建立工作机构,加强组织领导。(略)

(二) 搞好前期调查。(略)

(三) 重新调整行政区划。(略)

.....

二、几点建议

.....

特此报告。

××市人民政府(印章)

二〇〇三年×月×日

说明:

这是一篇工作报告,是一篇专项工作的报告,报告的内容是向上级汇报某一方面工作的具体情况。标题用的是齐全式标题,在标题的事由中显示出该报告汇报的工作是关于贯彻落实省常委会议精神的专项情况。收文单位是省政府,发文单位是××市人民政府。很显然,收文单位与发文单位是一种直接的上下级关系,这刚好体现了工作报告这种公文收、发文单位之间的关系。该报告的正文开门见山,一开头使用一句话表明本工作报告的发文目的,随后从三个大的方面进行工作汇报,一是如何落实会议精神的,一是下一个阶段工作的具体措施,一是对今后工作的几点建议。限于篇幅和教学需要,这里没有全文登录该报告内容,但是从登录的部分已经可以看出,该报告较好体现了专题

性工作报告的写法，较好达到了行文目的。

例文 2:

关于在我市开展侨、台情况 普查工作安排意见的报告

市人民政府:

根据省人民政府侨务办公室、省统计局、省财政厅《关于××省首次侨情普查的通知》精神，为进一步做好我市侨务工作和对台工作，把侨、台工作重点转移到为经济建设服务上来，促进我市对外开放和外向型经济的发展，现决定在全市开展侨、台情况普查工作。普查工作的安排意见是：

一、普查对象和范围（略）

二、普查方法、步骤（略）

三、普查经费来源（略）

四、组织领导（略）

以上报告，如无不当，请批转各有关单位执行。

××市侨务办公室

××市台湾事务办公室

二〇〇四年×月×日

说明：

从内容上说，这是一篇建议报告；从发文方式上说，这也是一篇呈转式报告。报告内容的主体，主要是如何落实上级有关会议精神，对今后的工作提出意见和建议。这一主体内容在该建议报告中体现得相当明显，显然该报告的重心是在这里。该报告从四个方面对今后的工作提出意见和建议，本文视教学的需要未能全文引用该建议报告的整体内容，但是该报告的写法特征还是显示出来了。建议性报告大都这样安排正文内容，如此，可以将这种报告的重点突出，以便于上级机关理解和把握。该报告结束语写法，也体现出建议报告结束语的特征，即请求批转各有关单位执行。建议性报告大都这样写作，大都既是建议报告又是呈转性报告。

六、注意事项

（一）报告最大的语言特征是“陈述性”。因此，写作这种公文，语言一定要以“叙述”的表达方式为主，可兼用“说明”的表达方式，但是一般不宜使用“议论”

的语言。这一点，在写作时应引起注意。

（二）报告正文内容的写作，须注意实事求是，应该有很强的针对性，并且中心明确，重点突出，这样才便于上级机关准确而清楚地把握情况。

（三）报告正文结束一般要用“结束语”。需要注意的是，在呈报式报告的结束语中，一般不能出现“批”这个词，因为上级机关对于下级的这种报告，一般不作“批复”；只有呈转式的报告在结束语中才可以出现“批”这个词，是以“请批转各有关单位执行”的方式出现。呈转式报告一经被上级机关批转，其性质就发生了变化，就成了上级机关的文件，具有相应的权威性和约束力，各有关单位必须认真按照这种报告所提出的意见和建议去做。

（四）报告中一般不能夹带“请示”的内容。因为除去呈转性报告以外，报告主要属于上级机关的“阅文”，而不属于“批文”，上级机关对于报告的来文，一般是不作批复的。如果在向上级汇报工作的报告中夹带了“请示”内容，上级又不作批复，所请示的工作，很可能被耽误。因此，一定要注意避免这种情况的出现。

第九节 请 示

一、定义

根据国务院的规定，请示这种公文主要适用于向上级机关请求指示、批准。

这个定义表明，请示像报告一样，是上行文。报告是向上级汇报工作，请示是向上级请示事项。请示的事项包括两个方面，一个是向上级请求指示，一个是向上级请求批准。就是说，当下级机关遇到无权做主和无力做主的事情时，应该及时向上级机关请求，这是请求指示；同时，当下级机关遇到有力做主却无权做主的事情时，也应该向上级机关请求，这是请求批准。

二、种类

按照请示的内容与作用分类，请示主要包括三大种，即请求指示性请示、请求批准性指示和请求批转性请示。

（一）请求指示性请示

这类请示主要包括两种情况：

1. 对上级机关文件中规定的某些政策界限把握不准,而本机关又无权解释或不能擅自决定,因此请求上级机关给予指示。

2. 在实际工作中,遇到本机关在职责权限内过去没有遇到过的新情况、新问题,需要上级机关进行指示。

上述这两种情况,都是请求指示性请示所要表达的内容。

（二）请求批准性请示

这类请示的撰写与发文,多用于增设机构、增加编制、上项目、列计划、要资金、要购置设备等内容。这类请示的内容已经基本成形,所需要的是得到上级机关的认可与批准,所以这类请示为请求“批准性”请示。

（三）请求批转性请示

这类请示与第二类请示即请求批准性请示有相同之处。这类请示的内容主要是提出对有关工作的意见和建议,所以又常被称作建议性请示。这种请示所需要请求的内容包括两个方面,一个是请求上级机关认可和批准其所提出的意见和建议,一个是请求批转各有关部门执行,而这些有关部门又都是提出该请示的机关的同级机关或不相隶属机关,提出该请示的机关本身没有权力要求这些机关执行该请示的事项。所以,才请求上级机关批转该请示,所以该请示被称为请求“批转性”请示。

三、格式

请示的写作格式一般包括六项内容,即标题、收文单位、正文、结束语、落款和日期。分述如下。

（一）标题

请示的标题主要有两种形式,一种是齐全式,一种是事由加文种式。

（二）收文单位

请示的收文单位非常明确,就是请示发文单位的直接上级主管。

（三）正文

请示正文部分的写作,一般包括两项内容,一个是发出“请示”的缘由,一个是“请示”的事项。请示的缘由是指发出“请示”的原因,一定要写得充分而周全,因为

这是上级机关进行批复的主要依据。请示的事项一定要写得明确而具体，以便于上级机关批复得明确而具体。

（四）结束语

请示在正文之后，一般要加结束语，常用的结束语有以下几组：

“以上请示，请批示”；

“以上请示，请批复”；

“以上请示，请予批准”；

“以上请示，请予审批”。

如果是批转性请示，结束语的写法是：

“以上请示，如无不妥，请批转各地、各部门执行”。

（五）落款

落款即发文单位，位置和写法与一般公文相同。

（六）发文日期

发文日期的位置在落款之下，需标明年月日。

四、请示写作格式简图

请示写作格式简图如图 6-9 所示。

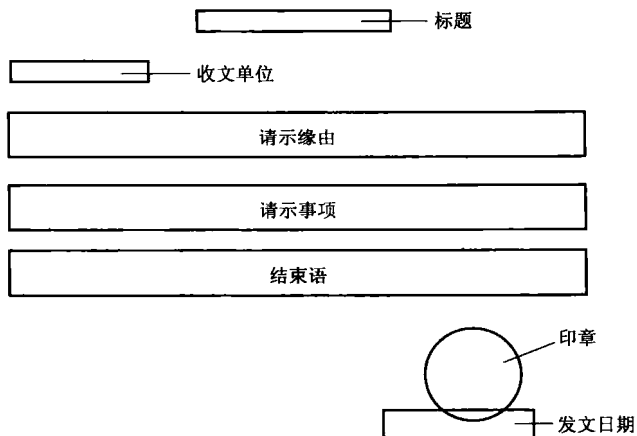


图 6-9

五、例文与说明

例文 1:

××省财政厅关于企业库存涤棉布 调整价格差额大于国家流动 资金部分能否增拨的请示

财政部:

你部《关于企业库存涤棉布调整价格差额的财务处理问题的意见》，我厅业已转发。据××、××等十多个地、市反映，有些企业国家资金很少，库存涤棉布调整价格差额大于国家流动资金。超出国家流动资金的部分如何处理，能否增拨流动资金？

请指示。

××省财政厅（印章）

二〇〇二年×月×日

说明:

这是一篇比较典型的请求指示性请示。请求的事项很明确，即“能否增拨流动资金”。这一内容是该请示的发文机关“××省财政厅”自己无权解决的问题，因此只得向上级机关即“财政部”请示，以期得到财政部的指示。这就是请求指示性的请示所起到的最主要作用。这是从内容上说。从写法上说，该请示也体现了请求指示性请示的写法要求。标题用的是齐全标题的形式。正文先说明请示的缘故，写得清楚而具体，随后是请示的事项，最后明确提出请求。这样不但使上级了解了情况，也为上级进行有针对性的答复提供了条件。

例文 2:

××市人民政府关于 ××河大堤局部段进行拆改建设的请示

省人民政府:

为更好地解决××河城市段与××大街、××街两洞口防汛问题，根据《关于修建××大街××街洞口防洪应急度汛工程的复函》精神，我市按照300年一遇防洪标准，在两洞口分上、下游建设永久性防洪应急度汛工程。目前，该工程已经开工建设，

预计×月中旬完工。今后××河城市段北堤局部段的防洪任务将由该工程承担，取代××路桩号×××至×××段××河大堤原有的防洪作用。我市拟结合××大街改造工程，将此段××河大堤拆改，同时将××大街由原来的下穿××路改为上跨××路。这样，既可以满足防洪度汛的需要，又可缓解我市交通紧张状况，更好地体现大城市的雄伟气势，提升城市形象。

以上请示，请批复。

××市人民政府（印章）

二〇〇三年×月×日

说明：

这是一篇比较典型的请求批准性的请示。这种请示与上一种请求指示的请示相比较，区别还是很明显的。请求指示的请示，是发文机关自己不知道该如何是好，请上级机关做出指示，而请求批准的请示则是发文机关已经知道该如何去做，但是必须得到上级机关的认可与批准。本例文正是这样一种请示。对于应该怎样去做，该请示的发文者已经有了明确的意见，即“将此段××河大堤拆改，同时将××大街由原来的下穿路改为上跨路”。该请示所要做的，就是请求得到上级主管的认可与批准。该请示正是这样做的。因此，无论从内容还是从写法上说，本例文都可以算作一篇较好的请求批准性请示。

六、注意事项

（一）“请示”与“报告”是两种非常接近的公文，要注意它们之间的区别，不可混用。最重要的区别是对于请示，上级机关必须做出批复，而报告上级机关一般不批复。因此报告的结束语一般不能带“批”这个词，而请示的结束语，一般不能缺少这个词。此外，请示必须事先行文，而报告可以事先、事中或事后行文。请示要一文一事，而报告可以一文数事。

（二）请示的主送机关一定要明确而单一，不可以多头主送，更不可以越级请示，否则，耽误了工作，或造成了上级机关的意见不一致，以及其他一些矛盾、不良影响和被动局面，都须由请示者自己负责。

（三）请示行文，态度要恳切，文辞要谦恭、得体，语气要和缓，不能使用要挟性语言。例如，可以说“我们拟订”，不宜说“我们决定”；不宜说“即请从速批复”、“请尽快拨款，以解燃眉之急”；更不宜用“以上款项请从速拨来，否则后果将不堪设想”一类的结束语。

第十节 批 复

一、定义

根据国务院的规定，批复这种公文，主要适用于答复下级机关的请示事项。

这个定义表明，批复首先是下行文，是上级写给下级的公文；其次，这个定义还明确地表明了这种公文的主要内容和职能，是答复下级机关的请示，属于被动行文。先有下级机关对上级机关的请示，再有上级机关对下级机关请示的答复。

二、种类

从内容和作用的角度划分，批复大致分成三种，即同意性批复、否定性批复和解答性批复。

（一）同意性批复

这种批复是对于下级机关的请示事项表示同意的批复。具体包括两种情况，一种是批准下级机关的请示事项，另一种是不但同意下级机关的请示事项，而且就请示事项的落实、执行，上级机关还很有针对性地提出指示性意见，这种指示性意见，对下级机关做好有关工作，具有重要的指导作用。

（二）否定性批复

这种批复与第一种批复刚好相反，是上级机关对于下级机关的请示事项持否定态度的批复。这种批复的写作难度要大一些。因为这种批复不但要明确表示否定的态度，同时还需写明否定的理由，要对下级机关作出解释，而且应尽可能做到令下级口服心服。

（三）解答性批复

这种批复主要是针对下级机关的请求指示性请示而进行的批复。请求指示性请示的主要内容，是请求上级机关针对某个本机关不清楚的问题作出解答，因此，上级机关的这种批复，其内容就是对有关问题作出解答。这种解答应该是一种十分严肃的解答，因为这种解答实际上构成了下级机关处理有关问题的依据和凭证。

三、格式

批复的写作格式一般包括六项内容，即标题、收文单位、正文、结束语、落款和日期。

（一）标题

批复的标题常用的形式有两种，一是齐全式标题，一是事由加文种式标题。

（二）收文单位

批复的收文单位很明确、很具体，即有关请示的发出单位，或者说成是接受该批复事项的单位，是该批复单位的直接下级机关。

（三）正文

批复正文的写法，通常是先用一句话引述请示的来文，随后对请示的事项进行批复。批复包括三种情况，第一种是完全同意下级的请示意见，第二种是部分同意下级的请示意见，第三种是完全不同意下级的请示意见。上级机关不论表明的是哪一种态度，都要集中而明确，并且应说明理由，尽可能令下级口服心服。此外，还应提出具体的执行要求，以引起下级的高度重视。

（四）结束语

结束语标注的位置在正文之下，批复常用的结束语有以下几组：

“此复”；

“特此批复”；

“专此批复”。

（五）落款

落款指该批复的发出者，一般用印章表示。

（六）日期

应标明作出该批复的明确年月日，并应注意正确的标注位置。

四、批复写作格式简图

批复写作格式简图如图 6-10 所示。

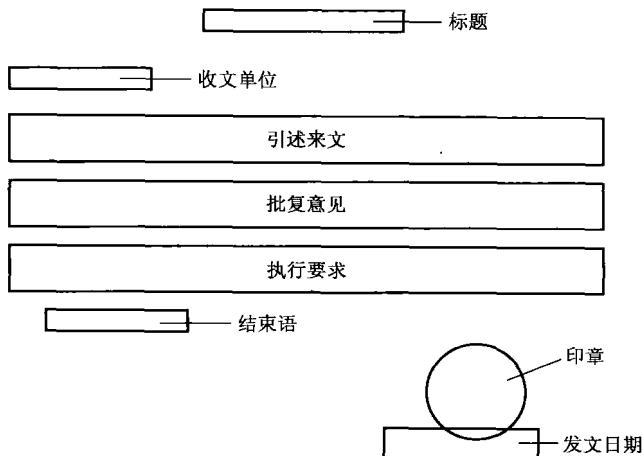


图 6-10

五、例文与说明

例文 1:

关于新时代证券股份有限公司组建方案的批复

证监机构字〔2002〕87 号
(公文编号的位置本于版头部分)

包头市信托投资公司:

你公司《关于包头市信托投资公司重组三亚中亚信托投资公司证券营业部并成立证券公司的请示》(包信托字〔2001〕61 号)及有关材料收悉。经审核,现批复如下:

一、同意你公司与中原信托投资公司以经评估的证券类净资产出资,联合其他有资格的出资人共同组建新时代证券股份有限公司。

二、参与组建证券公司前,你公司与中原信托投资公司所属证券业务部挪用的客户交易结算资金必须全部归位,违规形成的负债必须全部清退。中原信托投资公司的信托与证券分业方案须经中国人民银行批准。

三、请你公司和中原信托投资公司按照《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国公司法》、《证券公司管理办法》等法律、法规及有关政策的规定，向我会报送申请文件。

中国证券监督管理委员会（章）

二〇〇二年三月二十八日

说明：

这是一篇同意性批复。所同意的事项即为收文单位“包头市信托投资公司”的请示事项。该请示事项在包头市信托投资公司的请示来文中已经表明，但是其自身没有决定的权力，因此只能向上级主管“中国证券监督管理委员会”提出请示。对于这种请示的批复，发文单位的态度需十分明确，该批复正是这样做的。这篇批复是从三个方面表明的态度，第一，表明同意所请示的事项，第二和第三分别从两个方面提出要求，明确而具体，简洁而有力，应该说，这是一篇比较典型的同意性批复。

例文 2：

北京市高级人民法院关于对彩票管理规程 提起诉讼人民法院不予受理的批复

京高法发〔2001〕45号

（公文编号本于版头部分）

宣武区人民法院：

你院2001年2月23日《关于彩票纠纷是否受理的请示》及所附有关材料均已收悉。经研究认为，北京市公民王嘉铭在认购中国体育彩票过程中，认为摇奖现场混乱、财务制度不公开、摇奖程序和技术有误、开奖前未提前停售彩票，对北京市体育彩票管理中心和北京市宣武区公证处提起诉讼，其关于“请求人民法院依法确认中国体育彩票第01004期发行摇奖活动无效、判令重新摇奖一次”的诉讼请求，既不是平等主体间的人身、财产关系，也不属于在行政机关实施具体行政行为中产生的纠纷，而是对彩票活动内部管理规程有意见。此类纠纷，不属于民事诉讼和行政诉讼的调整范围，故对彩票管理规程提起的诉讼，人民法院不予受理。

特此批复。

北京市高级人民法院（章）

二〇〇一年二月二十六日

说明：

这是一篇否定性批复，同时其内容又接近于解答性批复。该批复的结论是否定性的，但是其所针对的有关请示的请求事项却是请求性的，是下级机关对于有关事项不知该如何办理所提出的请示。在这里，我们还是理解成该批复是一篇否定性的批复，其否定的事项是一位公民关于“重新摇奖一次”的请求。该否定性批复的一个最成功之处在于，不但否定了该请求，同时还对于为什么作出这样的否定进行了解释，而且解释得有理有据，切中要害。否定性的批复就该如此写作，既要明确地表明否定的态度，同时一定要解释清楚否定的理由，要有理有据，使人口服心服。

例文 3：

**中国保险监督管理委员会
关于中国太平洋人寿保险股份有限公司
分支机构业务范围的批复**

保监复〔2002〕44号

(公文编号位置本于版头部分)

中国太平洋人寿保险股份有限公司：

你公司《关于统一核定我公司分支机构业务范围的请示》(太保寿〔2002〕35号)收悉。

经研究，批复如下：

一、你公司各级分支机构业务范围的确定应符合《保险管理规定》的有关要求。

二、批准你公司各级分支机构经营以下保险业务：

- (一) 个人意外伤害保险；
- (二) 个人定期死亡保险；
- (三) 个人两全寿险；
- (四) 个人终身寿险；

.....

三、你公司与其他代理机构发生业务关系，除应遵守相关的保险法律法规外，所代理的业务必须限定于经批准的业务范围之内。

中国保险监督管理委员会（章）

二〇〇二年四月二十九日

说明：

这是一篇解答性批复。答复的事项是中国太平洋人寿保险股份有限公司关于其分支机构业务范围的请示。该批复首先引述了请示的来文，随后从三个方面进行解答，第一，太平洋人寿保险公司各分支机构业务范围的确定应该符合国家有关规定的要求；第二，划定了其各分支机构所经营的业务范围及权限；第三，同时提出了在其业务工作中的明确要求。这是一篇比较有代表性的解答性批复，写作格式与内容，均体现了解答性批复的基本要求。

六、注意事项

（一）对于下级的请示，上级机关一定要及时进行批复。这不仅是一种工作态度和工作作风，更是一种工作职责和工作责任。在当今这样一个十分倡导转变工作观念和提高工作效率的时代，对于下级请示的及时批复更是一种时代的必需。

（二）批复一般只发给来文请示的机关，主送单位只有一个。即使批复的内容有普遍意义，也不能多头主送，更不能作为普发文件下发。如果批复的内容有普遍意义，需告知下级其他机关，可用下述三种方式：

1. 将请示单位列为主送，其他单位列为抄送。
2. 除批复原请示单位以外，并转发有关单位。采用这种做法，需在批复的标题中标明。
3. 将有关内容另行用“通知”行文。

第十一节 意见

一、定义

意见适用于对重要问题提出见解和处理办法。主要用于对重要问题提出见解和处理办法，以下行文为主。但如果上级机关要求下级就某个问题发表意见，下级机关也可使用这种文体向上级机关表达意见，相当于向上级机关提出建议。

二、种类

从行文方向上划分，意见可以分为下行文意见、平行文意见和上行文意见。

（一）下行文意见

这种意见主要是指上级机关对于重要问题向下级机关提出见解和处理办法。对于这种意见，下级机关必须认真对待。文中所提出的见解和处理办法，下级机关应该认真遵照执行。

（二）平行文意见

这种意见主要用于平级机关之间就有关问题的行文往来，文中所提出的意见和建议，供对方参考，不应带有指示性甚至强制性。

（三）上行文意见

作为上行文意见，这种意见的行文方式与内容，应按照请示性公文的程序和要求办理。其正文，主要是针对有关工作向上级机关提出意见和建议，类似于批转性请示，不同之处在于，批转性请示的发文者通常是一个下级机关，而该意见的发文者提出的意见，常常要涉及几个相关的同级机关，因此，这种意见的发文，主办部门事先应与其他有关部门协商，取得一致意见后方可行文。上级机关接到这种意见以后，应当像对待请示一样，及时作出处理或给予答复。

三、格式

意见的格式一般包括五项内容，即标题、收文单位、正文、落款和日期。

（一）标题

意见的标题与一般公文的标题一样，有齐全式和事由加文种式两种形式。

（二）收文单位

意见的收文单位根据行文的需要，分别为上级机关、平级机关和下级机关。

（三）正文

意见正文的开头，无论是上行文意见、平行文意见还是下行文意见，一般先介绍背景情况，随后用分条分项的方式就有关问题逐条发表意见。上级机关就有关问题发表的意见，对于下级机关有指示和指导意义，下级机关须认真照此执行。

（四）落款

意见的落款也像一般公文一样，用印章的形式标注。

（五）日期

意见的发文日期需标明年月日。

四、意见写作格式简图

意见写作格式简图如图 6-11 所示。

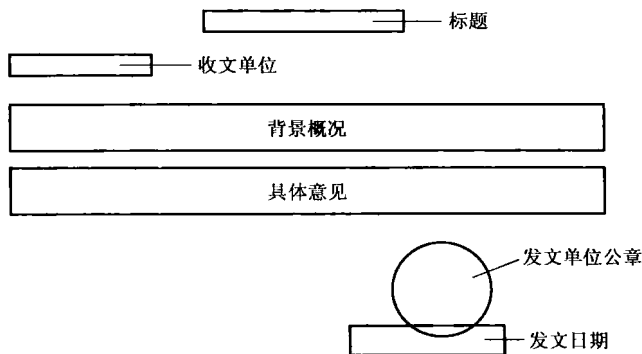


图 6-11

五、例文与说明

例文：

中国人民银行关于规范 银行业协会管理的若干意见

中国人民银行各分行、营业管理部、各省会（首府）城市中心支行：

随着中国银行业协会的成立，部分省、地（市）和县相继成立了银行业协会或银行公会（以下统称为银行业协会）。银行业协会在加强行业自律、促进行业间合作、协调银行间行际纠纷、维护行业利益等方面做了大量工作，为维护银行业的稳定发展发挥

了一定作用。但是,由于少数地区从省、地(市)到县级层层设立了银行业协会,从而形成了商业银行总行、分行、支行层层加入各个协会的局面。这种状况不利于商业银行的统一经营和管理,增加了统一协调的执行政策的难度。为加强对银行业协会的管理,切实发挥银行业协会的作用,现提出如下意见:

一、按照民政部《社会团体登记管理条例》的规定,中国银行业协会不实行总会制。各地凡是经中国人民银行批准、民政部门登记注册的银行业协会具有独立的法人资格,和中国银行业协会无隶属关系,但是可作为团体会员加入中国银行业协会。

二、目前,不宜层层设立银行业协会。各地可根据当地经济和银行业发展的需要,在省级和部分副省级城市(包括青岛、宁波、大连、深圳、厦门)设立银行业协会(以下称省级银行业协会)。条件不具备的,不能盲目设立。

三、省级银行业协会的主要职责包括:督促会员执行国家法律、法规和各项政策,对违反国家法律、法规的,向中国人民银行分行报告并提出处理意见;维护会员的合法权益,对侵犯会员合法权益的行为,向有关部门提出申诉或要求;加强会员与人民银行和政府其他部门的联系,反映会员的共同愿望和建议,沟通会员和其他行业的关系;加强会员之间的联系、交流与合作,协调会员之间在业务方面的争议;促进会员间在业务培训和有关方面的调查研究,为会员提供咨询服务等。

四、在省以下的地(市)和县级行政区域暂不设立银行业分会。正在申请设立的地(市)和县银行业协会应停止筹建活动,已经设立的地(市)和县银行业协会,应予以撤销,由人民银行有关分行妥善做好撤销事宜。在地(市)、县级行政区域,可由人民银行当地分支行牵头组织成立商业银行联席会议协调解决银行间的有关问题。

五、各地成立的银行业协会会费的收缴,应严格执行民政部、财政部的有关规定。协会不得擅自提高会费标准。

六、中国人民银行和银行业协会的关系是行业指导和被指导关系。各分行、营业管理部要加强对地方性银行业协会的指导,听取其反映的有关商业银行的建议,但不得干涉其日常活动。

请各分行、营业管理部将此意见转发辖区内各商业银行,严格组织落实,并将贯彻落实情况报总行。

中国人民银行(章)
二〇〇一年六月十九日

说明:

这是一篇下行文意见,发文机关是中国人民银行总行,收文单位是其所属的各分行、各营业管理部以及各省会城市中心支行。该意见的主要内容是如何规范银行业协会的管理问题。作为上级主管,人民银行总行从六个方面就如何规范银行业协会的管理谈

了意见。这些意见，各收文单位，应该理解成是上级机关对于自己有关协会工作的指示与指导性意见，须认真按照执行。

从写作格式与写作手法上说，这篇下行文的意见完全符合指示与指导性公文的写作要求。标题用的是齐全式标题，在标题的事由中表明了该意见的主要内容。正文部分首先介绍了有关背景情况和发文目的，接着从六个方面发表具体意见，最后提出落实要求，且逻辑清楚，语言简洁有力。可以说，该意见是一篇较为规范的下行文意见。

六、注意事项

（一）应当注意下行性意见与部署工作类通知在职能和内容方面的区别。意见是国务院新规定的一种公文文体，在2001年以前施用的12类13种公文文体中没有这种文体。其中的下行文意见与通知中的部署工作类的通知很相近，但是两者却各有各的职能，不能混用。部署工作的通知主要用于传达要求下级机关办理和执行的事项，是要求下级“要做什么”，甚至是“必须做什么”；而意见更多的是对于重要问题表明态度、提出见解和处理办法，是“可以做什么”和“不可以做什么”。部署工作类的通知涉及的内容更宽泛，而意见涉及的内容更具体，常常是针对某一个和某一方面的重要问题提出见解和处理办法。

（二）应当注意下行文意见与部署工作类的通知在结构和写法方面的区别。这两种公文正文的第一部分基本相同，都是“缘由”部分。部署工作类的通知在这一部分写作的是发布该通知的缘由，意见在这一部分写作的是提出该意见的缘由。这两种公文正文的第二部分写法有所不同，部署工作类通知在这一部分写作的是通知的“具体事项”，而意见在这部分写作的是意见的“具体内容”。这两种公文在写法上的最大区别在正文的第三部分。部署工作的通知在这一部分一般要明确提出对落实和执行工作任务的具体要求，而意见一般没有这项内容。当对于某一重要问题的见解和处理办法阐述清楚了，意见的正文内容也就结束了。

第十二节 函

一、定义

根据国务院的规定，函这种公文主要适用于不相隶属机关之间商洽工作，询问和答

复问题，向有关部门请求批准和答复审批事项，或通报有关事宜。

从这个定义中可以看出，函的使用范围相当广泛，甚至可以说，在 13 类 13 种公文中，其使用范围最为广泛。不相隶属机关之间以及上级、下级与平级之间均可以使用，且涉及的内容与方面非常之多。可以商洽工作，也可以询问情况，还可以答复问题，而且请求批准或答复审批事项以及通报有关事宜，都可以使用这种公文。

二、种类

从写作内容角度划分，函可以分为商洽函、问答函、请函和告知函四大种。

（一）商洽函

这种函主要用于商洽工作、联系事项。其正文须讲清楚所要商洽的事项，比如希望对方如何协助、办理等，内容要明确而具体，以便于对方的理解和办理。

（二）问答函

这种函具体分为问函和答函两种。问函所提出的问题，主要是本机关在职责范围内应当予以解决但又无据可查或难以解决的问题，因此需要发函请有关单位予以解答。答函回答的问题，也是属于本机关职权范围内的问题。使用该种函的单位，可以通过答函的方式回答问函单位所提出的问题。

（三）请函

这种函主要用于向平行或不相隶属的政府主管职能部门请求批准事项，如向计划、规划、财政、税务、劳动、人事、机构编制、工商行政、物价、外事、基建、科技、进出口贸易部门提出请求批准事项等。这种函属于平行文，主管部门收到这类函，应视同请示，不能因为用了“函”而置之不理。对于这种函的答复，可用复函也可以用批复的形式。

（四）告知函

这种函主要用于平行或不相隶属机关之间的相互告知事项。其写法比较简单，没有严格的规定，只要把需告知的事项说清楚即可。

三、格式

函的写作格式一般包括标题、收文单位、正文、落款和日期五项内容。

（一）标题

函的标题，不管属于哪一种函，其写法主要是齐全式与事由加文种式两种。

（二）收文单位

收文单位视需要而定，主要是不相隶属的机关。但不管是怎样的不相隶属的机关，此项内容不可或缺。

（三）正文

函的正文一般包括开头、主体和结尾三个部分内容。开头说明发函的原因或讲情况，或述说问题之由来，或引述对方来文作为引言。主体主要用来表明联系、商洽、询问、请求或答复有关事项，提出要求或解答对方的询问，指出解决问题的办法，有的是提出处理意见。结尾一般要用结束语。函的正文内容不同，其结束语也要相应不同。具体写法如下。

1. 一般告知性的函，常用的结束语是：

“特此函告”；

“特此函达”。

2. 要求对方答复，结束语常用的是：

“即请函复”；

“特此函告，请复”；

“以上意见，请即函复”。

3. 复函，常用的结束语是：

“此复”；

“特此函复”。

应注意的是，“此复”只用于下行的函。

（四）落款

函的落款即发函单位，一般用印章形式标注。

（五）日期

函的发文日期要标明年月日。

四、函写作格式简图

函写作格式简图如图 6-12 所示。

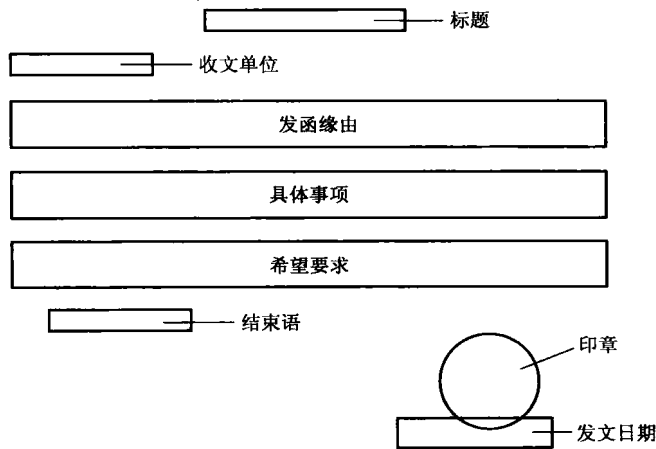


图 6-12

五、例文与说明

例文 1:

中国农业银行关于请求协助解决农业银行 储蓄代办员有关问题的函

劳动和社会保障部工资司:

近日我行陕西榆林分行储蓄代办员因工资、福利待遇等问题与我行发生劳动争议,并向当地劳动部门申请仲裁。由于代办员的用工形式在我行普遍存在,该仲裁结果将直接影响到其他分行。现将我行代办员使用、管理情况及榆林分行劳动争议情况汇报如下,请求劳社保部协调解决有关问题:

一、我行储蓄代办员基本情况

(一) 储蓄代办员由来。(略)

(二) 储蓄代办员管理情况。(略)

二、陕西榆林分行劳动争议的起因及我行的意见（略）

三、请求贵部协调解决的有关问题

目前，我行在经营上遇到较大困难。其中既有政策性的原因，也有人员包袱过重、员工素质差的原因。为此我行积极深化劳动人事改革，大力撤并机构，精简富余人员，促进经营状况的改善。在此，恳请贵部对我行改革给予政策支持，并帮助解决以下问题。

（一）尽快帮助协调榆林分行的劳动争议，化解矛盾，避免引起不必要的纠纷和连锁反应。

（二）由于从今年起国家取消了各家银行的代办费会计科目，代办员的工资已无处列支。请贵部在下达今年农业银行工资计划时，考虑增加代办员的工资计划。

（三）（略）

以上意见，敬请即复。

中国农业银行（章）

二〇〇年四月四日

说明：

这是一篇请函。发出该请函的单位是中国农业银行，收文单位是中国劳动和社会保障部工资司，请求帮助解决的问题是“协调劳动争议，化解矛盾，避免引起不必要的纠纷和连锁反应”等。虽然该请函的收文单位不是发文单位的上级，而是不相隶属的国家机关，而且还是平级机关，但是却是该问题的职能主管部门。只有经过该职能主管部门的出面协调，该问题才可能得到比较权威和圆满的解决。请函这种公文的作用也正在这里。因此，对于这种函的使用，首先应该是属于这种函所包括的内容的范围之内；其次，其格式与写法，要符合这种请函的写作要求。该例文可以说在这几个方面都做得较好。

例文 2：

财政部 国家计委 关于同意继续收取保险业务监管费的复函

中国保险监督管理委员会：

你会《关于重新申报保险业务监管费收费立项和标准的函》（保监函〔2001〕164号）收悉。经研究，现就有关事项函复如下：

一、为加强保险市场监督管理，保障保险监管部门必要的经费开支，同意你会继续

向经批准成立的各类商业保险公司和专门从事保险中介业务的机构收取保险业务监管费，并将收费范围扩大到经你会批准成立的外国保险机构代表处和由你会负责管理的其他保险公司及机构。

出口信用保险等政策性保险业务不在收费范围之列。

二、保险业务监管费标准由国家计委、财政部另行核定。

三、你会收取保险业务监管费，应到国家计委办理收费许可证变更手续，并按规定使用财政部统一印制的行政事业性收费票据。

四、保险业务监管费属于行政性收费，应按照《国务院关于加强预算外资金管理的决定》（国发〔1996〕29号）的有关规定，纳入中央预算外资金财政专户，实行“收支两条线”管理，即收入全额上缴中央预算外资金财政专户，支出按照批准的预算和财政部门核拨的资金及规定用途安排使用。

五、你会应当严格按照规定的收费项目、范围和标准收费，加强财务会计的核算，并按规定向财政部报送有关行政事业性收费的年度收支预算和决算，自觉接受财政、物价、审计部门的监督检查。

六、本文自2002年1月1日起执行，《财政部、国家计委关于批准收取保险业务监管费的通知》（财综字〔1999〕123号）同时废止。

财政部（章）

国家计委（章）

二〇〇一年十二月十一日

说明：

这是一篇问答函，具体说是一篇答函，又称为复函，是财政部、国家计委对于中国保监会提出的有关问题的回复。应该说无论是财政部还是国家计委，都不是中国保监会的上级主管，但是该复函所回复的问题却是在财政部和国家计委的职权范围之内。就是说，中国保监会在其对于财政部和国家计委的发函中所提出的问题，只有经过财政部和国家计委的认可，才可以实行。作为国家财政的主要职能和权威部门，该复函的发文单位财政部和国家计委正是这样做的。该复函体现了问答函的内容、写作格式和写法要求，是一篇比较有代表性的问答函。

六、注意事项

（一）无论是什么内容的函，其性质都是公文，因此必须用对待公文的态度对待函，态度要严肃，格式要规范。

(二) 无论什么内容的函，其正文都强调开门见山，直陈其事，力戒套话、空话；要言简意明，切忌冗长。

(三) 函所写作的内容一般要求要单一、要集中，应当一事一函，便于及时处理。不宜一函数事，以免耽误。

(四) 函是多向行文，行文关系比较复杂，因此要特别注意态度的恳切和语言的得体，讲究分寸。商洽问题，语气要委婉、谦和，提出要求或建议，要给对方留有余地，不可强人所难。即使是上下级关系，也应礼待待人，诚恳合作。

第十三节 会议纪要

一、定义

根据国务院规定，会议纪要这种公文主要适用于记载、传达会议情况，记载和传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守和执行，具有纪实性和指导性。可以用来沟通情况，交流经验，统一认识和指导工作。一些具有普遍意义的会议纪要可在报纸上发表，以引起社会的注意和重视。

通过这个定义可以看出，会议纪要这种公文首先产生于会议，是反映会议内容的公文。其次，这种公文所反映的会议内容包括四个方面，一是记载会议的内容，二是传达会议情况，三是记载和传达议定事项，四是记载和传达会议的主要精神。其作用在于，要求与会单位共同遵守和执行会议的议定事项及精神，具有纪实性和指导性，同时还可以用来沟通情况，交流经验，统一认识和指导工作。

这个定义还表明，会议纪要这种公文的发文方式，可以按照一般公文的发文程序发文，也可以根据需要在报纸等媒体上发表，以引起社会的注意和重视。

二、种类

从会议的性质的角度划分，会议纪要一般可以分为三大种，即办公会议纪要、工作会议纪要和讨论会纪要。

(一) 办公会议纪要

办公会又称作例会，一般是指机关、单位的领导班子成员在固定的日期召开的会

议，主要内容是研究工作安排、工作进度等事项。记载这种会议情况和反映这种会议精神的公文即为办公会议纪要。这种会议纪要一般由会议秘书整理成文，经会议主持人签发后正式生效，是反映机关、单位集体领导活动、主要决策和处理日常工作情况的一种内部文件。

这种会议纪要直接发给或摘发给机关、单位的职能部门，用以使其遵照办理相关事务；也可以印发给隶属机关和单位，用以指导有关工作；如果研究决定的事项需要向上级汇报，也可以用《关于呈送××会议纪要的报告》的方式行文上报。

（二）工作会议纪要

工作会议在这里主要是指为解决或协调工作中的某些实际问题而召集和召开的专门性的工作会议。由这种会议整理出的反映该会议内容和精神的文件为工作会议纪要。这种会议纪要须经会议领导小组或会议主办机关批准方能生效。这种会议纪要具有决议的性质，要求与会单位要共同遵守和执行。

（三）讨论会纪要

讨论会在这里是指各种学术研讨会、理论讨论会、座谈会、协商会等，凡是在这些会议之后所形成的纪要为讨论会纪要。这种会议纪要对于与会单位和与会人员没有行政约束力，只起交流情况、报道消息和供参考之用。

三、格式

会议纪要的写法像其他公文一样，也包括标题、正文、落款、日期等内容，但其写作格式比较特殊，主要体现在以下几个方面。

（一）标题

会议纪要标题的写法不同于一般公文标题的写法，不是发文机关加事由、加文种的方式，而是由会议名称和“纪要”组成。如《对外经济贸易大学校长办公会议纪要》。

（二）日期

一般公文发文日期的标注位置是在正文之下，而会议纪要发文日期的标注位置是在标题之下，正文之上。

（三）正文

一般公文在标题之下，正文之上标注收文单位，但会议纪要一般不标注收文单位，而是直接写作正文。

会议纪要的正文包括前言、纪要内容和结尾三个部分。

前言一般要写会议召开的依据、时间、地点、参加单位、议程、主要成果及对会议的评价等七项内容。

正文的纪要内容部分可以用综合概括的方式写，也可以按照发言的顺序写，还可以按照条款分列的方式写，要点是反映会议的主要内容及成果。

正文的结尾一般是提希望、发号召，希望和号召有关人员认真贯彻会议精神，把会议精神努力落实到实际工作中去。

（四）落款

一般公文不标注落款，只用印章，而会议纪要在正文之下要有落款，位置在正文结尾之下，右方，要标明纪要的写作单位。这是会议纪要主体部分的最后一项内容。需要注意的是，会议纪要一般不加盖公章。这也是这种公文在格式上与其他公文的一个重要区别。

四、会议纪要写作格式简图

会议纪要写作格式简图如图 6-13 所示。

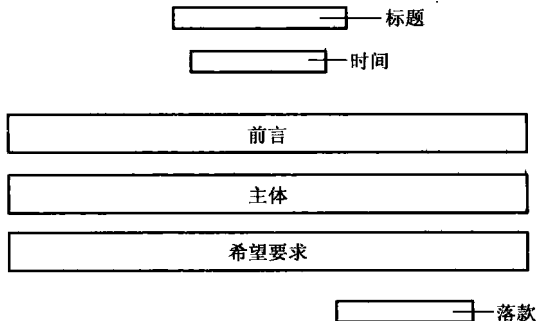


图 6-13

五、例文与说明

例文：

中国反邪教协会 2002 年年会纪要

二〇〇二年十二月二十八日

2002 年 12 月 25 日~26 日,“反邪教理论与实践——中国反邪教协会 2002 年学术年会”在北京中国科技会堂举行,中国科协副主席、党组副书记、书记处书记徐善衍,中央 610 办公室二局局长樊绪银,中国反邪教协会理事长、中国科学院院士庄逢甘等领导,各省、自治区、直辖市反邪教协会的专家、学者以及各大企业反邪教协会的代表,会议特邀的各方面专家、学者约 120 人参加了会议。

年会共收到论文 60 篇。会上,中国反邪教协会、山东省反邪教协会、北京反邪教协会、上海反邪教协会、沈阳反邪教协会、胜利油田反邪教协会、哈尔滨市反邪教协会等单位的 17 位代表作了大会发言。20 多名代表作了分组交流。

本次年会有如下几个明显的特点:

一是会议主题鲜明。(略)

二是代表性更广泛。(略)

三是学术气氛浓厚。(略)

四是理论联系实际。(略)

与会代表一致认为,这次会议是在全党全国人民学习、贯彻党的十六大精神,以“三个代表”重要思想为指导,开拓、创新促进我们各项工作的新形势下召开的一次重要会议。这次学术年会在今年召开的几次学术会的基础上,使反邪教协会的理论研究和实践工作有了升华,收获较大,达到了预期的目的。

会上,中国反邪教协会还颁发了纪念奖牌,对各省、自治区、直辖市科协和各级反邪教协会给予中国反邪教协会开展的“反对邪教保障人权百万公众签名活动”、“反对邪教保障人权民众之声活动”的大力支持,表示衷心感谢。

中国反邪教协会

(视教学需要,略作改动)

说明:

这是一篇办公会议纪要。这里的办公会议是一种定期的例会,即年会,每年召开一次。因此我们称这个会议的纪要为办公会议纪要。该办公会议纪要的写法体现了办公会议纪要的一般写作要求。该办公会议纪要的标题采用的是会议名称加纪要的形式,并且

表明会议的性质是“年会”。在标题之下是发文日期。该纪要没有标注收文单位。正文的开头部分，亦即前言部分，首先介绍了本次年会召开的依据、开会的时间、地点、参加单位、议程和主要成果，随后用分条分项的方式全面反映会议的主要内容及成果，最后就一年来的有关工作，对于曾给予了大力支持与帮助的单位表示了感谢之意。这些都体现了办公会议纪要的写作要求。可以说，这是一篇写作较成功的会议纪要。

六、注意事项

（一）一次会议涉及的内容可能比较多，写作会议纪要一定要抓住主要内容来写，纪要一定要把“要”字突出出来，纪要不“要”，就失去了纪要的作用。

（二）写作会议纪要前，对于会议的内容先要分门别类进行整理和归纳，理出各个部分，分清各种顺序和主次，然后再写作，这样容易条理清楚。另一方面，对于会议讨论的意见，要尽力给予一种理论概括，提纲挈领，画龙点睛，一般不宜只作被动记述，要突出作者的理性。

（三）同时，还必须忠实会议的实际内容。写作者需要理性，却不可以随心所欲地增减或更改内容，不能借题发挥、添枝加叶，要根据会议的宗旨进行综合。凡是符合会议宗旨的多数人意见，都要如实而认真的反映，少数人的正确意见也要涉及。分歧意见一般不写入会议纪要，倘若一定要写，应当有会议主持机关的倾向性意见。会议纪要一般要交大会讨论修改以后再定稿，这样才能更准确、更充分地反映与会者意见。

第七章 公文审核工作

审核工作是对公文质量的最后把关。不是写作者的把关，而是主管领导与核稿部门的把关。不论是主管领导还是核稿部门工作人员，要想把住公文质量的最后关口，既要有认真负责的工作态度，又需明确把关的具体内容，否则，将难以胜任该项工作。本章主要介绍两项内容，一是审核所涉及人员及其工作内容，二是明确公文审核工作的重要意义，分为两节。具体如下。

第一节 公文审核主要工作

审核工作包括四个方面的工作，由四组人员共同完成。这四组人员分别是主管领导、专职秘书、印制人员与封发人员。主管领导审核 6 项内容，专职秘书审核 4 项内容，印制人员审核 3 项内容，封发人员审核 3 项内容，用数字表示，可简称为“6433”。

一、主管领导审核

主管领导审核公文，主要审核的 6 项内容是：

（一）法律法规。这是主管领导需要审核的第一项内容，也是公文审核所有内容中最重要的内容。无论哪一个级别的公文，其内容绝对不可以违背国家法律法规，在大力倡导依法治国的今天，尤其如此。主管公文工作的领导，一定要把好这一关。如果一篇公文的内容违背了国家法律法规，这篇公文就没有任何质量与价值可言了。主管领导对于公文的审核，必须牢记这一点。

（二）国家政策。这也是主管领导需要审核的一项重要内容。公文内容既不可以违

背国家法律法规,也不可以违背国家现行政策。发布公文的一个重要目的,就是贯彻执行国家相关政策,怎么可以违背?因此,主管领导一定要把住这一关,所发公文绝对不能与国家现行政策抵触。

(三)公文主旨。在不违背法律法规与国家现行政策的前提下,接下来主管领导要审核的内容就是公文主旨了。公文有没有主旨,公文主旨明确不明确,表述清楚不清楚,不仅关系公文质量,还事关公文内容的具体落实。公文必须有主旨。公文主旨必须明确,表述必须清楚,必须做到使收文者一目了然。主管领导需按照这个标准对公文主旨进行把关。

(四)公文文种。文种混淆是公文行文容易出现的问题之一。如上文所述,容易出现三种混淆:一是与非公文混淆,一是党政之间混淆,一是公文内部相互混淆。主管领导需把住这一关,杜绝选错文种的情况发生。

(五)公文格式与结构。这是两方面,一是格式,一是结构。13种公文有共同的基本格式,也有每一种公文特有格式。主管领导主要审核特有格式,即每一种公文的正文格式,如第六章所述:“5611”。公文基本格式的内容,如第五章所述“665”,由印制人员负责审核。

公文结构也是主管领导必需审核的内容之一。所谓公文结构,是指如第四章公文写作程序所述第六个程序,即“设计行文结构”,包括九项内容:标题、开头、段落、层次、主次、详略、过渡、照应与结尾。对这些内容,主管领导都需按照相关要求认真审核。

(六)公文语言。这是主管领导需要把住的最后一关。公文语言审核什么?不是审核正误,而是审核是否合适、恰当。如第四章公文写作程序第八个程序所述,公文语言是否正确,由写作者“自查自改”把关。主管领导对公文语言的把关,是更高要求的把关。比如公文遣词,不是正与误的问题,而是合适不合适、准确不准确的问题:试行、实行、施行,该用哪一个?失误、失职、渎职,该用哪一个?结果、后果、恶果,该用哪一个?主管领导对于公文语言的把关,是在这个层面的把关,一定要把住这最后一关。

二、专职秘书审核

专职秘书审核公文,主要审核的4项内容是:

(一)发文手续是否齐全。这是专职秘书从整体上进行的审核。发文手续,首先指文稿写作,其次指主管领导审核,以及会签、催办、送批、签批等诸项内容。这些内容,其中该有的内容,相关手续必须齐全。这一关由专职秘书来把关。一旦发现有疏漏

之处，专职秘书需责成拟稿部门补全手续。

（二）公文拟稿所需材料是否齐备。公文拟稿所需材料，指公文文稿写作所依据的各种材料，比如国家法律法规材料、国家政策材料、典型事实材料、重要情况材料等。拟稿部门需将其中有关材料与公文文稿一并提交审核部门的专职秘书进行审核。专职秘书需结合文稿内容对所需材料进行认真核对，一旦发现文稿内容与材料有不符之处或材料缺失情况，需要求拟稿部门及时解决。

（三）领导批示是否清楚。这也是专职秘书需要审核的一项重要内容。有时，领导可能一时疏忽，作出的批示语焉不详，或文字过于潦草；有时也难免出现错别字与病句情况。专职秘书需帮助领导把好这一关。在审核时，专职秘书一旦发现有上述失误出现，一定提请领导纠正。因为领导批示事关重大，且将与公文一起存档，成为重要档案材料，马虎不得。

（四）领导签字是否规范。这也是专职秘书需要审核的一项内容，是最后一项内容。专职秘书也需把好这一关。如果发现领导对于公文的签字不规范，没有按照公文格式要求签字，需及时指出，请领导重签。

三、印制人员审核

印制人员审核公文，主要审核的3项内容是：

（一）公文格式版头部分所需各项内容是否齐全，标注位置是否符合要求。实际上，这是要求印制人员从两个方面审核公文版头部分：首先审核所发公文版头部分该有的诸项内容是否均有，比如印数序号、秘密级别、紧急程度、文件名称、公文编号、签发人，这些内容，该有的必须标明；其次是审核这些内容的标注位置及标法是否符合要求。如果发现这两个方面出现了问题，印制人员要及时指出。

（二）公文格式主体部分各项内容是否规范。公文主体部分各项内容的规范，包括公文标题的位置是否正确，标题中不该省略的内容是否省略；收文单位是否安排在顶格位置；正文开头是否空了两格；附件标注是否在正文之下空一行空两格的位置；发文日期的写法是否符合要求等。这些方面印制人员需严格把关，以免出现问题。

（三）公文格式版记部分所需内容是否缺漏。公文格式版记部分所需内容，包括附注、主题词、抄送单位、公文印发单位以及公文印刷日期五项。印制人员对公文版记部分的审核，是指对这五项内容的审核。这五项内容，该有的一定要有，不可缺漏；同时，标注的位置一定要符合要求。

四、封发人员审核

封发人员审核公文，主要审核的3项内容是：

（一）审核页码。公文印刷完毕，封发人员要对印刷好的公文的页码进行审核，看有没有漏页、错页、颠倒页。如果有，要及时弥补和纠正。

（二）审核附件。如果公文在附件标注部分标明了附件，那么封发人员要审核该公文的附件是否按照标注的情况附于公文版记之后。如果是一个附件，要核对是否齐全；如果是多个附件，要核对顺序是否符合标注的顺序。

（三）审核印章。这是封发人员需要审核的最后一项内容，也是很重要的一项内容。需要盖章的公文必须盖章，而且必须按照要求盖正位置。公章是公文生效的职权标志。需要盖章的公文，决不允许出现公章漏盖情况。封发人员一定要把好这最后一关。

第二节 明确公文审核工作的意义

明确公文审核工作的意义，可以从两个角度理解：一是审核者角度，一是写作者角度。从审核者角度说，明确了公文审核工作，就是明确了其具体的工作内容与职责。从写作者角度说，明确了公文审核工作，就是明确了其写作标尺与忌讳。

一、明确公文审核工作，就是明确审核者的职责

这个意义很好理解。无论是主管领导、专职秘书还是印制人员和封发人员，对于公文的审核，首先必须知道自己应该审核的内容，否则就是“瞎审”，就是无的放矢了。而明确了自己的审核内容，工作起来就有了明确的针对性，就可以直奔目标，不但可以认真履行自己的职责，把好自己所担负工作的质量关，还可大大提高工作效率。

二、明确公文审核工作，就是明确写作者的标尺

写作有各种各样的标尺。公文写作也有各种各样的标尺。公文写作有两个标尺须特别明确，一个是内容标尺，一个是形式标尺。

对于公文写作者来说，明确了公文审核的各项内容，特别是主管领导的审核内容，

首先等于明确了公文写作的内容标尺，等于明确了一篇公文应该写什么与不该写什么的界限。主管领导审核的6项内容，前3项涉及的都是这个问题：法律法规、国家政策、公文主旨，无一例外。所以，明确公文审核工作，对于公文写作者行文内容的质量保证，意义重大。

其次，明确公文审核工作，对于公文写作者来说，也就明确了公文写作的形式标尺。公文写作的形式标尺，包括公文文种、公文格式和公文语言，而这些内容，均在审核者的审核之列。明确了审核者所审核的这些内容，公文写作者就会自觉将这些内容作为自己行文的鞭策。明确公文审核的第二个重要意义，也正在这里。

第八章 公文运行过程

公文运行过程指公文运行的整个流程。既然是过程，就包括各个环节。要使公文运行有序、正常而高效，其中任何一个环节都不可出错。比如公文发文的运行，不仅拟稿写作这一个环节。拟稿写作，只是公文发文运行的第一个环节，拟稿环节结束以后，还有很多工作要做。当所有工作都做好了，一篇公文的发文质量才能保证。而这仅仅是公文的发文。此外，还有公文的收文呢。

本章，重点介绍纸质公文的运行过程，连带介绍电子公文的运行要求。分为两节，具体如下。

第一节 公文运行主要过程

这里的公文运行，主要指纸质公文的运行，包括发文运行和收文运行。本节重点介绍公文发文运行与公文收文运行的过程，同时说明明确公文运行过程的重要意义。

一、公文发文运行过程

公文发文运行过程主要包括公文行文运行过程和公文印发运行过程两大块内容，分别介绍如下。

（一）公文行文运行过程

公文行文运行过程主要包括6个环节：拟稿—审核—会签—催办—送批—签批。

1. 拟稿。拟稿指公文文稿写作。公文文稿写作，需做好十个方面工作。这十个方面工作，即本书第四章公文写作程序所介绍的10个程序。这里不再赘述。

2. 审核。审核是指公文文稿在拟稿部门定稿以后的工作。由拟稿部门送交核稿部门主管领导进行审核。

3. 会签。有些公文的发文，不是一个部门的权限所能决定，涉及其他同级相关职权部门，因此，需要相关同级职权部门“会签”。这种公文文稿写成以后，接下来要进入的环节就是会签。这项工作需在核稿部门主管领导审核公文工作完毕以后进行。

4. 催办。这是在会签过程中进行的工作。公文文稿到了相关职权部门，相关职权部门没有及时签字，这时拟稿部门就需催促相关职权部门尽快签字，即为“催办”。

5. 报批。通过“催办”，该会签的职权部门会签完毕，接下来要做的工作就是“报批”。报给谁？报给上级领导，由上级领导对公文进行审批。该项工作称为“报批”。

6. 签批。这项工作由上级领导负责。这是公文行文运行过程的最后一个环节。该环节工作完成以后，接下来进入公文发文运行的印发过程。

（二）公文印发运行过程

公文印发运行过程主要包括 10 个环节：复核—编号—排版—初印—校对—终印—盖章—封发—存档—销毁。

1. 复核。该项工作由秘书部门负责。复核，主要指秘书部门专职秘书的审核。复核的内容即公文行文 6 个环节的各项内容，看是否有疏漏。如果没有，进入下一个环节。

2. 编号。该项工作在复核工作完成后进行，也是由秘书部门负责。秘书部门需根据发文机关代字、公文类别、年号、公文顺序号诸项内容对所发公文进行编号。

3. 排版。这项工作也由秘书部门负责。国家对正式公文的版式有明确要求，包括字体、字号、字间距、行间距等等，秘书部门要根据《国家行政机关公文格式》（见本书附录 C）的有关规定进行排版。

4. 初印。这项工作由公文印制部门负责。这是对于公文的初步印刷。初印前，印制人员需对编排好的公文格式进行审核，主要审核版头部分、主体部分以及版记部分有没有不符合要求之处。在没有任何问题的前提下，方可开印。

5. 校对。这是在初印完成后进行的工作。由公文校对部门负责。需结合公文定稿进行认真、仔细校对。

6. 终印。这项工作在校对工作完成后进行。校对部门根据公文纸样确认公文没有任何问题了，印制部门开始正式印刷。

7. 盖章。这是正式印刷完毕以后需进行的工作，由掌管公章部门负责。首先要明确所发公文是否需要盖章。无需盖章的公文，比如会议纪要，不要盖章。需要盖章的公

文,要根据相关规定盖章,比如,盖章的位置要“骑年盖月”。

8. 封发。这是公文发文的最后一项工作。由秘书部门负责,将公文装入公文袋,封口,发送至收文单位。

9. 存档。这是公文发文运行的后续工作。需要存档的公文及相关材料,要交档案部门,立卷存档。

10. 销毁。这也是公文发文运行的后续工作。不需要存档的公文材料,该退回的退回,该销毁的要及时销毁。

二、公文收文运行过程

公文收文运行过程主要包括9个环节:签收—拆封—登记—阅文—提出办理意见—报批—批办—存档—销毁。

1. 签收。这是接收公文要做的第一个工作。发文单位公文发送人员将公文送至收文单位,收文单位秘书部门要做的第一件事就是“签收”。公文发送人员将装有公文的公文袋交给收文单位接收人员的同时,会出示一张签收单,收文人员需在签收单上签字。随后,公文发送人员收回签收单。这个过程就是“签收”。

2. 拆封。收文单位收文人员接下来要做的工作就是“拆封”。所谓拆封,就是给刚收到的公文袋拆开封口。

3. 登记。这是拆开封口以后接下来的工作。收文单位应该设有专门用来登记公文收文的登记簿。登记的内容一般包括文件名称、公文编号、文件标题、发文日期、接收人员姓名、接收时间等。

4. 阅文。这是登记完成以后接下来的工作。阅文要求收文单位秘书部门对公文来文进行仔细阅读和分析,准确而充分地理解文件精神,为下一项工作打下坚实基础。

5. 提出办理意见。这是阅文完成后接下来的工作。阅文者要提出对于该公文的办理意见,随后呈报主管领导批准。

6. 报批。这是提出办理意见以后接下来的工作。公文办理意见提出者,无权作出决定,因此,需报主管领导研究批准。

7. 批办。这是公文收文运行的最后一项工作,由主管领导负责。主管领导对于呈报上来的公文办理意见,是否同意,要及时表态,以免延误公文的落实。

8. 存档。这是公文收文运行的后续工作。需要立案存档的公文来文,要及时立案存档。

9. 销毁。这也是公文收文运行的后续工作。不需要立案存档的公文来文,该销毁的要及时销毁。

三、明确公文运行过程的意义

明确公文运行过程的意义至少有两个，一个是有利于公文工作人员从整体上把握公文运行流程；一个是有利于公文工作人员尽职尽责。

（一）明确公文运行过程，有利于公文工作人员整体把握公文流程

中国传统文化中有两个字备受关注：“数”与“术”。第一个“数”强调的是从宏观角度看问题，换句话说，就是对事物从整体上了解，从整体上把握。如此，做事才可能理性，才可能清醒、洞观全局，才可能全面并采取主动。大事小事都一样。比如了解一个人，先了解其家庭，了解其生活的时代与社会，了解该社会的历史、文化与制度背景，如此，有利于从整体上把握一个人。这就是“数”。对于公文工作人员来说也一样。每一个公文工作人员，要想真正做好自己所担负的工作，有必要先了解公文运行的整个流程，先有一个整体把握。有了整体把握，就清楚了自己所担负的工作是从哪里来，又到哪里去，这样工作起来视野就不会狭窄，就不会坐井观天，就不会盲从而被动。

拿破仑说，不想当将军的士兵不是好士兵。这句话实际上包含了这个意思。虽然一个军人的身份可能是士兵，但是其视野与思维不应该仅仅是一个士兵的视野与思维，否则打起仗来会非常被动，是难于取得胜利的。

明确公文运行过程的第一个意义正在这里。负责公文工作的每一个具体工作人员，要想主动、全面而高质量、高效率地完成自己所担负的工作，先要从整体上把握公文流程：清楚其中的每一个环节，同时清楚自己工作的所在位置。

（二）明确公文运行过程，有利于公文工作人员尽职尽责

明确公文运行过程的第二个意义，在于“术”。“术”是从微观角度看问题。“不想当将军的士兵不是好士兵”，这话反过来说：只想当将军的士兵也不是好士兵。从公文运行流程角度说，对于公文工作者来说，明确公文运行整个流程的根本目的，是为了清楚自己所在的位置，是为了做好自己这个环节的工作。

公文工作者明确了公文运行的整个过程，也就明确了自己所担负的工作对于前一个环节是怎样的承接，对于后一个环节又将产生怎样的影响。如此，公文写作者会自觉担负起自己这份责任，努力做好自己这个环节的工作。当每一个公文工作者对于自己所负责的工作都自觉而努力地去做，明确公文运行过程的第二个意义也就彰显出来了。

第二节 电子公文运行要求

无纸办公是信息时代工作管理的一个重要特征。电子公文是无纸办公的一个具体实施，不仅节约能源，还大大节约了人力资源，大大提高了工作效率。

本节，主要介绍电子公文运行的基本要求、注意事项以及相应的安全保卫工作，书后收录了中国人民银行系统有关电子公文的管理办法，以供参阅。

一、电子公文运行基本要求

电子公文运行的基本要求包括四个方面：传输要求、录入要求、发送要求和接收要求。

（一）电子公文传输要求

电子公文的传输，必须使用统一的电子公文编排软件进行传输。这是说，在一个系统内部，在上级与下级之间，平级之间，无论是发文还是收文，所使用的电子公文编排软件，必须统一。比如中国人民银行系统，所使用的电子公文编排软件，是方正软件。这样做的目的，不仅是为了发送与接收电子公文的顺利与快捷，同时也是为了确保电子公文的准确无误与安全。

这一要求的布置与落实，由该系统最高公文管理机构负责。所属下级机关，必须按照要求认真落实。

（二）电子公文录入要求

电子公文录入，有两个具体要求。

1. 电子公文录入，必须任用专职人员进行录入。这是说，任用的人员是专一的和稳定的，不应随意指派人员录入，不应经常变动。这是对电子公文使用单位的领导提出的要求。

2. 电子公文录入人员的职责是，负责电子公文的录入、编辑和排版，同时负责指定电子公文文头及公章所在电子公文中的明确位置。

这一要求表明，电子公文录入人员有以下五项职责：

- （1）录入电子公文；
- （2）编辑电子公文；

- (3) 给电子公文排版;
- (4) 指定电子公文文头位置;
- (5) 指定电子公文公章位置。

需要强调的是:电子公文的文头必须是红色。其所在位置被录入人员明确指定后,其他人员不能随意移动;电子公文公章位置也一样,一旦被录入人员指定,其他人员不能随意移动。

(三) 电子公文发送要求

电子公文发送,有两个具体要求。

1. 电子公文发送人员,应该是专职发送人员。这是说,电子公文发送人员不是电子公文录入人员,也不是其他随便什么人员,而是电子公文发送的专职人员,其专职负责该项工作。这项要求既是对电子公文发送人员的要求,也是对电子公文使用单位主管领导提出的要求。主管领导首先要把好这一关,指派专门人员负责该项工作。

2. 电子公文发送人员对于电子公文的发送,必须依照下列7个程序实施发送:

- (1) 手里必须持有电子公文的纸质清样,必须依据纸质清样发送;
- (2) 必须使用指定的电子公文传输系统连接需发送的电子公文及附件,不许使用其他系统连接;
- (3) 打包盖章;
- (4) 选定发送范围;
- (5) 定义打印份数及相关附注信息;
- (6) 最后审校被发送电子公文内容,确认正确无误;
- (7) 实施发送。

(四) 电子公文接收要求

电子公文接收,有两个具体要求。

1. 接收电子公文,像录入电子公文和发送电子公文一样,须设有专职接收人员,其他人不得随意充任。这是对电子公文使用单位主管领导的要求。主管领导要把好这一关。

2. 电子公文接收人员的主要职责如下:

- (1) 及时接收电子公文,确保不延误;
- (2) 按照规定的打印份数进行打印;
- (3) 按照规定对打印好的公文进行装订和处理;
- (4) 及时填写回单。

二、电子公文运行注意事项

电子公文运行，有三个需注意的事项。

（一）一定要建立电子公文传输、收发登记制度，对所有收发的电子公文进行认真登记，以备查询和检查。

（二）负责电子公文传输工作的联系人、联系电话发生变更时，须及时报告上级主管部门，及时更换备案。

（三）对于节假日前传输的特急电子公文要及时接收，并将接收情况及时用电话告知对方。

三、电子公文运行安全保密工作

电子公文运行安全保密工作，有以下八个工作原则。

（一）必须设置电子公文传输系统专用机房，并作为机要重地，明确要求非有关人员不得随意进入。

（二）在电子公文专用机房内，必须单独配置微机，用以专门发送和接收电子公文。

（三）电子公文传输系统各环节操作人员必须严守机密，不得向无关人员透露操作程序、公章密码。

（四）电子公文用户的 IC 卡、印章电子磁盘，必须有专人保管。

（五）电子公文操作人员必须及时发送和接收电子公文。有关人员不许随意扩大电子公文阅读范围和延误办文时间。

（六）印有发文机关标识和印章的被废止的电子公文的纸质文本，要及时收回并销毁。同时，在电子公文传输系统上删除该电子公文文本，并注明删除原因。

（七）在接收到代传送的电子公文时，如果在主送栏、抄送栏里均没有本单位，传送完毕，须及时删除该电子公文文本。

（八）为防止受到计算机病毒和网络黑客攻击，电子公文传输系统操作人员必须严格遵守如下 6 项规定：

1. 严禁将电子公文专用计算机与互联网连接；
2. 严禁在电子公文专用计算机上玩电子游戏；
3. 严禁在电子公文专用计算机上进行与传输电子公文无关的操作；

4. 严禁在电子公文专用计算机上使用来历不明的软件；
5. 使用电子公文软盘传输电子公文以前，在电子公文专用计算机上，首先必须对该软盘进行杀毒处理；
6. 电子公文专用计算机传输系统在操作时如遇异常情况，操作人员须及时与技术部门联系，及时发现隐患，及时解决。

第九章 公文写作者的 素质与能力

公文写作有软件与硬件之分。硬件包括公文的种类、基本格式、正文写法等内容；软件指公文写作者应该具备的素质与能力。学习公文写作，实事求是说，硬件的问题比较好解决，通过课堂，通过一个学期的授课与听课，通过有针对性的写作练习，公文写作的知识技巧，可以基本掌握了。而掌握公文写作的软件，即公文写作者应该具备的素质与能力，则需要长期的不懈努力。

本章重点介绍公文写作者应该具备的五大素质与两大能力。如果要成为一个优秀的公文写作者，如果要始终如一地写出高质量的公文，一定要具备这些素质与能力。

第一节 公文写作者的素质

一、公文写作者的法律素质

（一）法律素质的内容指向

公文写作者的法律素质，是指公文写作者一定要懂得国家的法律、法规，一定要能够运用相关的法律、法规指导自己的公文写作实践。这话说起来简单，实际做起来却相当不易。因为，首先从几千年传统文化的角度讲，中国并不是一个崇尚法治的国家，而是一个崇尚权威的国家。几千年以来，中国人并没有什么根深蒂固的法律意识与传统，相反，却有着根深蒂固的权力与权威的意识与传统，皇权思想是至高无上的，是解决和处理任何问题的最高准则。在中国的历史上，不存在权大还是法大的问题。在权与法的

关系上,权力从来就是高于法律。所以当遇到权与法的巨大冲突时,首先不是考虑法律是怎样规定的,而是看实权是在谁的手里和手里掌握实权的人抱有怎样的态度。几千年以来,这种观念影响深广,不但是一种行政方式,而且已经成为一种管理方式和行为习惯。遇到任何问题,几乎不加任何思考地就会作出如此选择。而今,当中国的政治开始走向依法治国的科学而健康的光明大道时,皇权至上的思想不但顽固地存在,而且还时常出来作祟。因此,在今天这样一个日益文明、公正和理性的时代,法治不但应该成为广大民众的一种自觉的主体意识,更应该成为所有的公文写作者和公文办理者自觉的主体意识。

依法治国,这是时代赋予每一位国家公务员的神圣职责。每一位国家公务员,必须高度尊重与自觉捍卫国家的法律。而无论是高度尊重还是自觉捍卫,都必须以懂得国家的法律为前提。如果对国家相关的法律、法规毫无所知或是知之甚少,那么所谓高度尊重与自觉捍卫就无从谈起。因此,国家各级行政、管理机关的公务员必须把懂得国家的法律、法规作为公文写作的第一素质追求,作为最重要的素质追求。没有这第一素质追求作为统领,其他的各项素质追求就将失去根本。那种结果,不但会背离今天这个时代的最本质的行政主导,也必将是本末倒置和南辕北辙。

法律素质的要求在公文写作中的具体体现是,在每一篇公文的起草撰写阶段,公文起草撰写者一定要首先以国家的法律、法规为依据,要认真衡量将要写作的公文的内容是否符合国家的法律、法规,而不应该首先考虑是否符合领导者的意图。领导者的意图必须排位在国家的法律、法规之后和之下。如果一个公文写作者没有这种自觉的和主体的法律、法规意识,而是把所谓领导者的意图放在了考虑的第一位置,那不仅是传统的崇尚权威的意识在作祟,还可能是非常危险的。这样强调的目的,不是说领导者的意图可能会与国家的法律、法规相抵触,实际上,在更多的情况下,领导者的意图是与国家的法律、法规相符合的,甚至发文的目的本身就是为了维护国家的法律与法规。

（二）例文与说明

例文 1:

体验庭审过程 学习依法行政

——二百位部局高官旁听行政诉讼案

昨天,北京市第二中级人民法院迎来了二百多位一丝不苟的旁听者,他们是来自全国各地的二百余名省部级、司局级官员及地方行政学院的院长。

据国家行政学院法学部主任应松年教授介绍,此次旁听是该学院组织的依法行政

专题培训班为省部级、司局级领导们提供的一次亲身体验行政诉讼案件审理的机会。旁听,有利于大家对依法行政的了解,相对于自身的工作来说,是一个很好的对照。

具有如此吸引力的案件是一起北京某有限责任公司不服行政复议决定,诉国家某部的行政诉讼案。与案件行政复议决定、公司组成有利害关系的五家公司作为第三人参与了诉讼。

法庭上,企业和国家部委的诉讼代理人拥有平等的机会出示证据、发表意见以及进行辩论。原告认为被告做出的行政复议认定的事实不清,使用的法律不当,属于违法行为,请求法院予以撤销。而被告也举证说明自身的行政行为完全符合法律要求,应该予以维持。双方的发言不时引起旁听领导们的低声议论。

休庭以后,旁听人员普遍反映机会难得,感慨良多。一位来自深圳市的领导人表示:“行政审判在有力维护公民、法人和其他组织的合法权益的同时,支持、监督并促进了行政机关的依法行政。这次庭审充分体现了公开、公正、公平的原则。”

(见《北京青年报》2002年9月11日第2版)

说明:

这是一篇很有代表性的报道。它所辐射的范围非常广泛,不是某一座城市,某一个地区,而是全国,而且所涉及的人是200多位省部级、司局级的政府官员。由此可见,不但依法治国越来越受到政府的高层领导的高度重视,而且这种重视已经不再是仅仅停留在观念之上,而是已经开始付诸行动。在该报同一天的“今日社评”栏目上,配发了该报评论员的一篇题目为:“官员旁听行政诉讼的意义”。文章非常深刻地揭示了这一行动的重大意义。文章指出——200多名省部级、司局级官员旁听一起行政诉讼案件的审理,那场面一定颇为壮观。作为国家行政学院“依法行政专题培训班”的学员,这次旁听很可能成为他们学习过程中最生动的一课。

依法治国是中国法制建设的努力目标,依法行政,则是依法治国的重要组成部分。在依法行政过程中,行政纠纷、行政诉讼必然会发生。在俗称为“民告官”的行政诉讼中,“官”虽然不会以个人身份被“民”所告,但是作为行政部门的代表,每个官员都可能与行政诉讼发生关系。让官员们在一个真实具体的行政诉讼过程中感受、体会一下,对他们学会应对未来可能发生的诉讼,应该有直接的帮助。

据媒体报道,虽然《中华人民共和国行政诉讼法》已经实施十余年,但在有些地方,行政部门或以“积极”的手段干涉法律,或者以不应诉、不答辩、不出庭的消极方式蔑视、损害法律的权威,其实质都是对行政权力与法律权威的关系认识不清,其结果会使百姓对法律在行政诉讼过程中的独立、公正失去信心。针对这些情况,最高人民法院于2002年7月公布了《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》,

使得行政机关在行政诉讼中不答辩、不出庭的行为得到遏制。各级官员都必须认识到,在法律面前,“民”与“官”地位平等。“民”告“官”,官就必须出庭、应诉、答辩。这对许多官员来说,真是新的课题,需要好好学习。旁听庭审,是直接而有效的学习。

例文 2:

打折机票退票按原价扣 50% 国航与机票代理处一同被告进法院

——国航的内部规定合法吗？

据《法制日报》报道,国庆节一过,乘客胡先生的一纸诉状,将中国国际航空公司告上了法庭。

今年 9 月 18 日,胡先生在某机票代理处购买到一张由北京飞往深圳的 6 折机票。因为临时有事,购票后的次日,胡先生向机票代理处提出退票。代理处同意退票,但告诉他:这张打了 6 折的机票,按规定,必须根据打折前全额票价的 50% 扣除退票费。算下来,910 元扣除 755 元,实退金额 155 元。胡先生当即提出异议。

同时,他开始仔细阅读印在机票上的“航空旅客须知”关于退票的规定:“旅客(团体旅客另行规定)在客票上列明的航班规定离站时间 24 小时以前要求退票(含不定期客票),退票手续费由承运人规定;在航班规定离站时间 24 小时以内至 2 小时以前要求退票,收取客票价 10% 的退票费;在航班规定离站时间前 2 小时以内要求退票,收取客票价 20% 的退票费。”

胡先生向代理处提出,他们的做法与机票上的规定不符,是错误的。这时,机票代理商向他解释说:他们是执行中国国际航空公司的内部规定,所得钱款也都上缴国航。胡先生马上又与国航的北京营业部取得了联系。该营业部肯定了机票代理处的说法与做法,并表示不愿在电话中解释胡先生提出的问题,理由是“我们不对个人”。9 月 19 日中午,胡先生无奈按代理处的要求退了机票。此时,距航班离站的规定起飞时间还有两天半。

赵海庆(中法网网友)认为:这其实是一种合同行为。顾客在购买机票时已经接受了航空公司印在机票上的规定,意味着双方的意思表示是一致的,即如果顾客退票,航空公司要按机票上的有关规定收取退票费,而顾客也同意接受此条件。但是,现在航空公司按所谓的内部规定收取了胡先生的退票费,而且这种规定事先也没有通过合法有效的手段告知胡先生,并取得胡先生的同意。因此,从《合同法》上分析,航空公司

属于单方修改合同，根本不发生法律效力。

李元涛（中法网网友）认为：未告知乘客的所谓内部规定，不应当作为退票处理的合法依据。现作如下分析，上述案例中存在三个法律关系，其一是国航和机票代理商之间的委托合同关系，其二是代理商和乘客的买卖合同关系，其三是国航和乘客基于机票的客运合同关系。国航委托代理处销售其机票，胡先生通过和代理处的买卖合同取得了机票，从而确立了国航和胡先生之间的客运合同关系。作为该合同的有关退票规定的格式条款对胡先生和国航是有约束力的，但是，在没有给乘客明示情况下的所谓内部规定对胡先生是没有约束力的。事实上国航人士也表明，胡先生遇到的退票返款比例是对代理商而不是对乘客的。

李果（中法网网友）认为：在本案中，虽然航空公司扣除 755 元的行为没有合法依据，但航空公司的扣款行为是基于打折机票退票的内都规定而为，亦即其行为的客体是打折机票，违反的是胡先生与航空公司签订的合同的有关退票的明示规定，违反了《合同法》诚实守信原则，应认定为侵权行为。

（见《北京晚报》2002 年 10 月 30 日 32 版，略有改动）

说明：

这是一个典型的“民”告“官”的案例。案例涉及的标的并不很高，只是几百块钱，但是这个案例却意义重大。在今天这样一个正在实施“依法治国”的时代，公民的法律意识不但越来越强，并且已经开始以法律为武器，保护自己的合法权益。当然这个案件的最终审判结果我们还不得而知，但是我们已经从中得到了告诫：任何规定的制定，乃至任何公文的写作，都要把国家的法律、法规作为第一考虑的前提，否则将可能陷入被动，甚至被告上法庭。

例文 3：

一样风景价不同：

外地学生门票 40 元，本地学生门票 10 元

——川大学生状告峨眉山景区

据《成都日报》报道，“峨眉山风景名胜区针对本、外地不同游客，实行两种不同的游览点门票价格”，为此该名胜区管委会被四川大学法学院 8 名大学生推上法庭。2002 年 10 月 11 日，该案在峨眉山市中级人民法院开庭。据悉，这是全国首例风景区门票价格地域歧视案件，引起众多风景名胜区的关注。

2002 年 4 月 13 日，川大的学生张家祥、巫卓晨等一行 8 人结伴去峨眉山游玩。购

票时他们发现,风景区的全票价为80元/人,同时,对学生实行优惠票价:40元/人。让他们惊讶的是,他们还发现了另一个门票价格:本地的学生,凭学生证,竟可以10元/人的价格购得门票。该票样式为:票面铅印价格为50元,却以加盖印章的形式在票面上标示出10元。学生们认为,同样的风景,不同地域的游客却价格不一样,这是对外地游客的歧视,是一种价格欺诈行为。7月2日,他们以风景区管委会对游客实行地域性歧视待遇为由,将该风景区管委会推上法庭,要求赔礼道歉,并终止地域歧视行为。

10月11日,原、被告双方围绕制定并收取门票的具体行政行为是否违反《宪法》规定的“公民享有平等权”展开激烈交锋。被告提出三点理由,称自己不存在“行为违法”。一、管委会是行政事业性单位,门票价格是依照法定程序制定并由省物价局审批;二、在国家没有强制要求对学生实行优惠票价的情况下,依然给学生半价优惠,这是对所有游览峨眉山的学生的关怀和厚爱,不存在“平等权”问题;三、对本地学生及居民收取10元的优惠价格是按照乐山市委、市政府决定执行的,未侵犯原告任何权益。

原告则认为,该管委会根据地域不同而出售不同价格门票的行为是具体行政行为,虽然是按乐山市委、市政府的规定制定的,但对外地游客高收费带有明显的歧视性质。这既是对宪法赋予公民平等权的挑战,也违反《四川省游览点门票价格管理办法实施细则》的相关规定,不仅影响游客游兴,还影响旅游业的发展。据悉,法院将择日作出宣判。

(见《北京青年报》2002年10月13日)

说明:

这个案例所表明的情況显然比案例2复杂一些。因为这个案例首先不存在“没有事先明示”的问题,门票的不同价格是标明在票面上的。其次,对于本地学生和居民更进一步的优惠价是一种“让利”行为,而不像案例2中的被告的目的是更多的“得利”的行为。所以乐山市委、市政府的这条规定是否违反了宪法,很难让人一下作出判断。案情的最后结果我们也不得而知。但是有一点却很明确:这个案例再次提醒我们,无论是怎样的行政决定或是公文,无论是出于怎样的好的出发点,事先都必须懂得并高度尊重和严格遵守国家的相关法律,都必须以法律为最基本的依据和准绳,否则将导致被动局面和不良后果。出于好的出发点却成为被告,不管怎样说,这种局面也让人尴尬。更重要的是,国家公务人员无论在主观还是在客观上,都应该成为模范执行与捍卫国家法律的典范。

例文 4:

司机挑战违章记分法

——武汉一市民认为“记分满 12 分须缴费学习”
的法律依据不足，遂提起诉讼

据《法制日报》报道，自颁布以来就备受争议、执行了两年的驾驶员违章记分办法（简称公安部 45 号令）今遇挑战。湖北武汉市民汪华强就市公安局交通管理局登报公告送达令其在规定的地点、规定的期限、履行规定的义务一事提起诉讼，认定该公告所确定的义务，即因为违章记分满 12 分须缴费学习考试的法律依据不足，属违法要求履行义务，请求法院依法予以撤销。武汉市 × × 区法院近日开庭审理。目前此案件还在审理过程中。

汪华强的委托代理人汪国强，同时还向全国人大常委会提出了“关于对公安部 45 号令合法性审查”的建议，其主要观点有：

一、45 号令的制定无法律授权。

第一、该令称“根据有关法律和法规的规定，制定本办法”。其中“有关法律和法规”不明确。

第二、根据国外惯例不妥。我国不能把外国的法律搬到中国来使用。

第三、总结国内各地的经验加以推广，但“经验”的法律依据不足。

二、45 号令设定了新的处罚种类：记分。记分的行政解释和司法解释必须符合基本法律《行政处罚法》，除法律和法规外不得设定处罚种类的规定。

三、45 号令违反《行政处罚法》第十二条和第十四条。依《行政处罚法》第十二条和第十四条的规定，规章只能在法律法规规定的违法行为、处罚种类和幅度的范围内做出规定。出了“范围”就属违法。

该令不但设定了处罚的种类，还以附款的形式设定了相对人的义务，即记分达 12 分必须缴费学习考试。《行政处罚法》第九条规定，法律可以设定处罚的种类，其他规范性文件 and 规章只有执行权，不得设定新的种类；规章似乎可以设定相对人义务，但它必须有法律法规依据，否则有牟取部门利益之嫌，违背公共利益。

（见《北京青年报》2002 年 8 月 14 日第 6 版，略有改动）

说明：

这是一个更有意思、也更有勇气与魄力的案例。恐怕中国的绝大部分司机都不会想到，公安部的令还可能对公民的侵权行为，恐怕中国的绝大部分司机都不会想到，还会有这样一位司机，居然会认为自己因为违章被记满 12 分后须缴费强制参加学习可能是交管部门的一件违法的事。这个案例非常具有典型意义和警醒意义。通过这个案例可

以看出,一方面,在法律面前人人平等的原则,当今社会,已经不再只是一个在口头上随便说说的原则,而已经成为一个逐渐深入人心的治国之道;另一方面,也可以让人感到,当今的中国人的法律意识和用法律保护自身权益的意识已经越来越强。在这样一个大背景下,国家各级行政人员,在进行行政管理的时候,其自身也必须有很强的法律意识,必须率先垂范,依法行政。否则将会陷入被动的境地并付出代价。

例文 5:

全国人事厅局长会议确定今年人事改革三大重点

——《公务员法》呼之欲出

“健全公务员制度、全面推进事业单位的人事制度改革、深化工资分配制度改革”已被列为 2003 年全国人事制度改革的三个重点,这是在昨天召开的全国人事厅局长会议上透露出的信息。

在昨天的会议上,国家人事部副部长舒惠国介绍,在健全公务员制度方面,今年将考虑制定出台《公务员法》,取代已颁布 10 周年、在国际上产生很大影响的《国家公务员暂行条例》,以加强公务员管理的法制建设。同时完善公务员考试录用制度,坚持“凡进必考”,并重点抓好县、乡两级和垂直管理系统公务员的考试录用。按照“分类考试、突出能力、定时定期、方便考生”的要求,建立分级分类考试体系,提高考试的科学化水平。还要在全国县级以上各级政府工作部门全面推进竞争上岗制度,以及加强公务员的考核和分类管理工作,把领导考核与群众考核有机结合起来,探索定性考核与定量考核相结合的办法。

在全面推进事业单位人事制度改革方面,将以推行聘用制和岗位管理为重点,以搞活内部分配为关键,按需设岗、按岗聘用、竞争上岗,按照统一部署、稳步推进的原则,争取用 2~3 年的时间,在事业单位全面推行聘用制,用 5 年左右的时间,实现聘用制的正常化、规范化。

舒惠国副部长说,事业单位人事制度的改革,关系着全国 130 多万个单位近 3 000 万干部职工的切身利益。各级人事部门要充分认识到事业单位人事制度改革的重要性、艰巨性和长期性,妥善处理改革发展与稳定的关系,使改革着眼于调动事业单位干部、职工的积极性,推进各项事业的发展上。各地区、各部门要按照《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》和《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》两个文件的要求,结合实际情况制定实施办法,以推行聘用制度和岗位管理为重点,以搞活内部分配为关键,通过按需设岗、按岗聘用、竞争上岗,不断深化事业单位人事制度改革。同时加快制定配套政策,研究制定与聘用制度相配套的其他人事管理规定(如未聘人

员安置办法),规范聘用合同的签订,加快建立人事争议仲裁制度,完善事业单位人事争议处理机制。

在深化工资分配制度改革方面,逐步建立适应机关事业单位不同特点的工资分配制度,以积极推进事业单位收入分配制度的改革,确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则,完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,还要研究建立工资水平平衡比较体系。

(见《北京青年报》2003年1月6日)

说明:

这个案例充分说明,中国的法治建设和依法治国的国策,已经越来越深入、越来越具体、越来越扎实。不但国家公务员这支最庞大的公文写作与公文办理的队伍必须以法律素质作为自己的最高素质,而且针对其自身的法律《中华人民共和国公务员法》也呼之欲出。依法治国,首先一定要有法可依。无法可依,那么依法治国将永远是一句空话。但是,有法可依却并不意味着依法治国的实现,这只是第一步,只是最基础和最基本的工作,接下来,还有更多、更重要、更复杂也更艰难的工作要做。但是不管有多么复杂和多么艰难的工作在等待着我们,第一步总是要从有法可依做起。有了这样好的一个起点,我们对于依法治国应该是更有希望和信心了。而公文写作与公文办理,正是一个国家依法治国的重要平台,而且是一个极其重要的平台。从这个意义上说,公文写作者一定要具有法律素质,就显得更为必要、更为重要和更为迫切了。

二、公文写作者的政策素质

(一) 政策素质的内容指向

公文写作者的政策素质,是指公文写作者一定要懂得国家的现行行政政策和行业政策。本来一个国家的现行政策是相对稳定的,如果没有遇到特殊情况,轻易不会改变。但是中国的情况比较特殊。中国目前正处于改革的时代,而且这种改革,可以说是自从中国进入文明社会以后,几乎不曾经历过的,是一种真正意义上的改革,不同于历史上的任何一次农民革命,不同于任何一次历史上的权力更替,是一种带有真正实质意义的改革。它所真正改变的,是国家的体制与结构,是权力的诞生与组合方式。特别是中国加入WTO以后,这种改革不但更为深入,而且还把中国融入了一个更大的平台,即世界的平台之上。就是说,中国当前所进行的这场改革,不但以中国自己的历史与现实的国情为着眼点,还以世界的现实标准为参照,很多新的行政政策的制定和出台,是以国际的通用标准为标准。因此中国目前所经历的这场改革,它的伟大意义会随着时间的发

展而更加明显。在这样一个真正意义上的伟大的改革时代，现行政策的不断变化不可避免，新政策的不断出台不可避免。而这种政策的不断变化和新政策的不断出台，绝不能仅理解成是所谓朝令夕改，每一次改变，可能都是一次跨越甚至是一次飞跃，绝对具有进步意义和价值，对社会的前进与国家的发展，绝对大有好处。在这种现实背景下谈公文写作，公文的写作者必须懂得国家的现行政策，特别是不断出台的新的行政政策和行业的新的管理政策就显得尤其重要。如果在这个方面信息不畅通、不敏感，甚至对新出台的政策毫无所知，不但是滞后于今天这样一个日新月异的伟大时代的表现，还可能贻误工作以致铸成大错。因此，对今天公文写作者的素质要求，除去一定要懂得国家的法律、法规以外，同时还必须懂得国家的现行政策。不但一定要懂得其高要求和高追求，一定要快捷、准确而深刻地理解，甚至一定要精通，一定要通过自己的公文写作，充分体现并充分展示国家的这些新的政策。

（二）例文与说明

例文 1：

北京大幅精简行政审批事项

——3 年砍掉 500 项审批

如今在北京办事，再也不用跑太多的部门、盖一堆公章了。据悉，近 3 年内，本市已经砍掉约 500 项行政审批项目。

2000 年本市对 1 304 项审批事项进行逐项清理后，取消了 369 项，下放 85 项，2001 年又取消了 133 项。

北京市政府法制办主任王嘉彦表示，不合理的行政审批给社会生活带来了诸多的不利影响：一是制约经济的活力，影响经济快速发展；二是造成企业和老百姓办事困难，行政管理的运行成本过高；三是导致权力寻租，滋生腐败。

改革行政审批制度后，实行“一站式办公”、网上办公、政务公开等措施，方便了群众，改善了政府形象，获得了社会好评。

王嘉彦同时表示：“当前进行的审批制度改革还是初步的，构建与社会主义市场经济相适应的行政许可制度，关键还是进一步推进政府机构改革，加快政府职能的转变。”

（见《北京青年报》2002 年 11 月 2 日，略有改动）

说明：

通过这个案例我们可以明显感到，作为一个公务员，作为一个公文写作者，不管是北京的公文写作者还是其他城市、其他地区的公文写作者，懂得国家以及各级政府的现

行政政策是多么重要，又多么迫切。这个案例选择的是北京，可是又何止是北京，整个中国的情况不是大都这样么，特别是南方的一些大城市，动作更加明显，行政改革的力度更大。不适应当今时代的行政措施必须改变，跟不上时代要求和时代发展的行政措施必须改变，而且必须是大刀阔斧地改。这就为公文写作者提出了一个高素质的要求，一定要能够跟上时代的发展，一定要能够紧紧跟随中国行政改革的步伐。完全可以想见，国家和政府的很多政策都发生了和正在发生着很大的变化，而我们所写作的公文如果不能跟上来，那将陷入怎样被动的局面，将会怎样地妨碍工作的开展，将会怎样愧对于今天这样一个日新月异的伟大时代？没有别的选择，公文写作者，除了必须具备很高的法律素质以外，同时必须具备很高的政策素质。

例文 2:

央行废除 25 项审批

——外资金金融机构可自行任命驻华代表

昨天记者从中国人民银行获悉，央行近日起停止执行 25 项行政审批。记者发现，这些行政审批中主要涉及人行以往对金融从业人员、金银市场、金融机构发行全国联名卡等方面的规定。其中，商业银行代发工资需要资格认证；银行会计部门总经理、信贷部门总经理、国有独资商业银行支行以下（不含支行）第一负责人任职资格需要备案；外资金金融机构驻华机构雇佣中国公民担任工作人员需要备案；外资驻华代表处更换或增减代表、副代表、外籍和港澳台工作人员需要审批等条款都不再执行。同时，我国已放开的黄金、白银市场相关的收购、供应审批，展览会核准规定，专用运钞车进口审核等规定都给予取消。

（见《北京青年报》2003 年 1 月 13 日，节选）

说明：

这个案例像第一个案例一样，同样具有重要的代表性。只不过它涉及的范围更宽，不但涉及国内情况，同时还涉及了国外情况。中国的国家政府不但对国内一些金融机构的权限降低了限制，同时对国外金融机构在中国办公的权限也降低了限制。这个案例所报道的，不过是中国的一个部委机关行政政策的改革情况，而实际上，中国的许多部委机关目前都在进行着同样的行政改革，有些部委机关的动作更大、力度更大。所以，不管是该部委机关的公文写作者还是与之相关的部委机关的公文写作者，还是其他部委机关的公文写作者，对国家的新的行政管理政策和措施必须全面而及时地了解，并准确而深刻地理解，否则我们的公文写作就很难立于不败之地了。

三、公文作者的文化素质

（一）文化素质的内容指向

公文作者的文化素质，是指公文作者一定要懂得中国的传统文化与民俗，并充分尊重中国的传统文化和民俗。中国文化是一种不同于西方文化的独特文化，其特性极其鲜明。大体说来，中国文化是一种感觉文化，而西方文化更多的是一种数据文化。通过中医与西医的比较，中国文化的这一特征会更加鲜明。医学文化显然是文化的一种重要的表现形态。对于医学稍有了解的人大概知道，中医与西医对疾病的诊治方式完全不同。西医诊治疾病离不开数据，而传统中医通过“望、闻、问、切”的感觉化方式，对于患者的病情就能有一个比较准确的诊断。除去中医以外，中国文化还有着极其丰富的内容，比如宗教文化、哲学文化、史学文化、艺术文化、教育文化、家庭文化、饮食文化等。而且在某一种文化的内部，也包括极其丰富的内容。单说艺术文化，就包括了文学、书法、绘画、音乐、建筑、服饰等许多方面。对于一个公文作者来说，应该对中国的传统文化和民俗有所了解，不可以对中国的文化和民俗全然无知。即使不是全然无知，而是知之甚少，恐怕也很难胜任今天的公文写作。在公文的实际写作中，除去必须懂得并尊重国家的法律、法规以外，除去必须知道国家的新的方针、政策以外，还须懂得并尊重国家的文化传统与民俗。在今天这样一个越来越崇尚人性化的情感管理的时代，更是要懂得文化与民俗。对于中国来说，公文作者，不但要懂得并尊重汉民族的文化与民俗，对其他民族的文化与民俗也须同样懂得与尊重。因为任何一个民族的文化与民俗，都是其智慧与信仰的凝聚，都是其精神与情感的象征和最核心的寄托。如果在无意之间，用我们的公文与行政，伤害了一个民族的文化与民俗，其后果将相当严重。

（二）例文与说明

例文：

一个节日是一个民族的象征

一个节日是一个民族的象征，是族群认同、沟通、交流、凝聚、文化承传的重要方式。同时，节日也是族群娱乐和游戏的重要方式。中国许多重要的传统节日是民族几千年传承下来的丰富遗产，其中蕴含着丰富多彩的文化资源和祖先前辈的情感象征。许多少数民族的节日里还记载着本民族成长的历史、记载着富有人性和美好理想的古老传说。这些都是人类丰富文化的重要组成部分，也是民族群体在时间、心理、意识上的约

定俗成、群体认同的生存仪式。人类文化的丰富性取决于不同民族文化的可持续发展,青年群体正是文化可持续发展的重要传承、创造者。实际上当代青年对文化的渴求是多元的,而我们的教育理念是单一化、西方化。我们注重东西文化的交流融合,但作为东方文化的本民族文化整合仍是单一的。比如说,中国 56 个民族,每个民族有自己的民族节日、宗教仪式和娱乐方式,有自己的节日文化主题。但我们过于注重单一化的汉民族文化节日,虽然这里面有着漫长的历史原因。而当下的汉民族节日,比方说春节,十多年来一个历史古老、文化悠久的民族都是在围着一个频道过大年,我们似乎失去了什么——年节越过越单调。我们的文化判断力、创造力似乎麻木了,万众之民成为了节日的附庸;流行时尚的歌星在主宰着节日的喜怒哀乐,盛大节日的文化大餐变成了单一重复的文化菜单。我们的节日和娱乐当中缺乏丰富、缺乏充实、缺乏活生生的特色,缺乏民族群体的参与。

节日是民族的节日,是人民大众的节日,是昭示着祖先智慧创造光彩的节日。我们认为,一个民族看一个频道过年的时代应该结束了。应该把人民的节日还给人民,让民族节日中几千年积淀传承、丰富多彩的民族多元化文化浮出水面,让人民选择自己的方式过一个活生生的独具民族特色的大年,让人民创造的活态民族文化大河息息不断、绵绵流淌。人民永远是节日的主人。我们对民族文化传统的理解与尊重,是对民族文化发展的最具人性的支持。目前活态民俗的消失流变,使得大众在多年社会文化的导向中,已显露出对于节日的淡化。节日文化的内在精神品质受到很大冲击。同时,现代时尚文化对民俗的冲击,青少年教育中对民间文化传统的忽视,使得当代中国人对自身文化传统的认知缺乏热情,在文化理念上缺乏自信。节日文化正在趋向市井娱乐化、平庸化,大众参与的粗糙化、简单化。节日文化的品质,反映着国家文化理念的品质,也反映着一个民族文化基因的品质。所以,联合国教科文组织在“世界遗产”中才把非物质文化遗产看做一个民族的标志和一个民族发展的生命源泉。节日文化里,蕴含着一个民族走向未来的一种更深层次的精神动力。

传媒时代应该为民族节日的实现提供更丰富、更新颖的方式和文化理念。传媒不应该助长经济一体化时代背景下的文化单一化趋向。传媒作为信息沟通的手段,应当在快速鲜明的反映地域信息方面具有直接性、灵活性,传媒应当成为青年群体与传统文化沟通的桥梁。传媒应当成为人类文化多元化和丰富化的重要实现手段,而不能成为文化话语权垄断的工具,传媒应当鲜明地传达人民的文化精神。

(见《北京晚报》2003 年 1 月 2 日,略有改动)

说明:

这篇文章只是一个窗口,它是从节日切入来谈文化和民俗的。无论是文化和民俗的内涵还是外延,当然都不仅仅是指节日。但是不可否认,节日确实可以是构成一个民族的文化和民俗的重要组成部分。上了年纪的人大都记得,“文化大革命”时期曾有过取

消过春节的政策和做法。现在看来，不去说当时的政治背景，就是这种做法本身，不但没有丝毫的革命意义，相反，是对民族文化和民俗的一种极大破坏，是在革中国传统文化和民俗的命，是中国文化的一个大倒退。其结果，显然，也必然是以其自身的失败而告终。今天的公文写作者，对待中国传统节日、特别是由这些节日所承传的中国传统文化的态度，应该怎样呢？首先必须懂得，这是对当今的公文写作者的一项非常重要的素质要求，也应该成为当今的公文写作者的一个很重要的素质追求。

四、公文写作者的管理素质

（一）管理素质的内容指向

公文写作者的管理素质，在当今时代，主要指的是公文写作者除去要懂得国家的法律、法规、国家的现行政策和中国的传统文化与民俗以外，一定还要懂得世界与中国的最前沿的管理科学与管理知识。如果说法律素质、政策素质和文化素质的提出与强调是从比较宏观的角度看问题，那么对于公文写作者的管理素质的提出与强调，就是从比较微观的角度看问题，是有关公文写作的一项比较具体的素质要求。当今时代，一个非常重要的观点是，科学技术是第一生产力。这个观点现在已经得到了整个中国社会的广泛认同。与已经过去了的那个时代，即“文化大革命”时代，以及“文化大革命”以前的那个极左的时代相比，这无疑是一个伟大的进步。但是，在今天这样一个越来越文明的时代，一定要认识到，科学技术如果要真正成为第一生产力，必须以科学的、现代化的管理为前提。如果没有科学的、现代化的管理作为前提，科学技术不但永远不可能成为第一生产力，甚至可能一无用处。为什么这样说呢？因为不管是多么先进的科学技术，从整个社会的角度讲，它所着眼的、所研究和解决的问题，更多的都是局部的、微观的问题，而只有科学的、现代化的管理，其着眼的、研究和解决的才是包括整个社会的整体的、全局的问题。对于一个社会、一个国家如果没有一个全局的、整体的把握，任何局部的问题都不可能得到最根本的解决。这是从国家大的方面讲；从小的方面讲，小到一个单位、一个机关、一个团体也是一样。如果不首先从这个单位、这个机关或这个团体的整体着眼考虑问题，那么这个单位、这个机关或团体的局部问题，也不可能从根本上得到解决。而现代化的管理，正是从整体与全局考虑问题的。

另一方面，中国的感性化的、随意化的、家长式的、经验化的管理应该到了彻底结束的时候了。恰恰相反，现代化的科学的管理是一种超越感性化、随意化、家长式和经验化之上的最先进的管理，是理性化、规律化、民主化、人文化的管理。这种管理更多的不是依赖于管理者的个人权威，更多的是依靠集体的智慧与意志，不被个人的教育与

教养程度所左右，也不被个人的健康程度与情绪的变化所左右。像任何一门成熟与系统的科学一样，现代化的管理科学是一门成熟、系统而完整的科学体系。当今的管理者，不管是哪一个级别的管理者，都必须懂得并掌握这门科学。而公文的写作与办理，正好担负着领导与管理的使命。责无旁贷，公文的写作者与办理者，一定要懂得现代的科学管理理论，这不仅是一种素质要求，更是工作实践的一项非常重要的要求。

（二）例文与说明

例文：

乔纳森·D·利维

——企业的核心竞争力是人力资源

2002年8月17日，哈佛商学院出版社在中国推出的“哈佛管理论坛”举办了第一次活动——“知识与企业成长战略研讨会”。其间，哈佛大学知识管理专家、哈佛商学院出版社副总裁乔纳森·D·利维先生作了名为“知识与企业发展”的演讲，他提出的“企业的人力资源 and 知识管理能力是企业最重要的核心竞争力”的观点令人耳目一新，并引发了与会的中国企业经理人的热烈争论。

“今天，中国的商业领导者正面临着前所未有的机遇。在竞争中，很多企业茁壮成长。但是，企业当前的快速发展并不意味着它具备持续发展的动力和能力。在知识经济社会中，中国企业如何在更残酷的竞争中立胜？归根到底，企业人力资本的多寡、知识管理能力的强弱是制胜的因素。”乔纳森·D·利维的一席开场白语惊四座，令台下众人频频点头称是。

乔纳森指出，发展中企业的成功是用个人和组织的成就来衡量的，哈佛商学院所倡导的理念是：对于那些企业的管理者来说，应当把学习的控制权交给他们，让他们在工作之余能见缝插针地学习自己最迫切需要的知识。

广发证券公司董事长陈云贤告诉利维先生，他把他的企业人力发展战略归纳为“事业留人，感情留人，待遇留人”，乔纳森笑着伸出一个手指头说：“还要加上一条，投资留人。”他说，员工就像花园里的花草，要让他们每年都开花，就需要不断地投入——浇水、施肥、除虫。所以，企业应该把对员工的教育纳入到企业的投资体系中去，把对员工进行不断的知识更新看成是企业的一项投资。

在谈到怎样进行“知识管理”、怎样采取一种简捷有效的方式使个人知识与组织知识都得以不断积累、更新和提升时，乔纳森说：一个公司如何把外部知识与内部知识融合起来以形成公司的核心竞争力，这是哈佛现在正在致力研究的问题。哈佛设有“哈

佛管理导师”这门课，分为33个题目，主讲企业如何建立核心竞争力以及如何帮助企业加强核心竞争力。这里可以打个比喻：一艘船要驶入港口，船长手中有张海图，船长可以按照海图来决定如何顺利进入港口，也可以找当地人做向导。但无论怎样，他们使用的海图是一样的，给出的指导也应该是一样的。船长应该把各种知识——当地人的经验和自己对于海图的理解融合起来形成合力，就如同把企业外部的知识和内部的知识融合起来，这样做事的风险才会降低。

他说：每个人都有自己的“数据库”，但作为一个经理人，他的“数据库”需要不断更新，所以就有了各个经理人之间交换知识的必要。有可能的话，经理人需要时时去索取自己在工作时需要的新知识，如沟通技巧、谈判知识，以解决不断涌现的新困难、新问题、新矛盾，所以我们说，这种知识融合不仅仅是企业内外部知识的融合，也是人与人之间的融合，人与时代的融合。

在现代社会，商业发展的节奏越来越快，人们很难再有时间离开岗位去学习，而且新知识不断产生，超出了经理人通过平常途径可能摄取的范围，所以现在就很有必要使用一些新的办法来使人获得知识。哈佛商学院把整体的知识分成很多小的部分，让每个经理人来取用他们所需要的那一小部分。哈佛所倡导的远程教育就是要超越时间和空间的限制，让学生更灵活地获取自己所需要的知识。

当问到如何把企业的人力资源打造成为企业的核心竞争力时，乔纳森说：知识不是用来衡量一个雇员价值的，知识是用来使雇员为公司创造价值的。没有管不好的企业，只有管不好企业的人与制度。中国在现阶段的一个特殊现象是，一个企业过分依赖于一个领导者。我觉得人力资源是大多数企业最重要的竞争因素，如何动员员工、发挥他们的潜力将决定着公司在竞争中的表现。所以任何一个企业的领导都应该充分利用本公司的人力资源，发挥其竞争优势。

当问到一个是把大量的资金投入去做员工培训好还是用这笔钱去“挖人”好的时候，乔纳森说：这就得由企业自己来决定了。但是，如果一个企业注重了员工的再学习，就一定会改变它从前不断招聘人以填补人才流失空缺的做法。任何一个成功的公司都是一个学习的单位。因为我们身处的竞争环境在不断变化，不学习的组织就会变成一只濒临灭绝的恐龙。

（见《北京青年报》2002年9月2日“人才时代”版，略有改动）

说明：

这是一篇从知识的角度来谈管理的文章。更具体地说，是从知识与人的关系的角度、是从学习的角度来谈管理的文章。虽然谈的不是行政管理，而是企业管理，但是其中所涉及的内容却是完全相通的。当今的管理者，不论是行政管理还是企业管理者，一定要把自己的管理对象作为一个完整而具有蓬勃的生命力的人来看待，必须高度重视

人的不断学习和不断的知识更新。而作为一个行政管理者，作为一个公文的写作与发布者，应该懂得当前世界这一最为先进的管理理论和理念，并运用公文的手段来充分体现和实施这一管理理论和理念。

五、公文写作者的专业素质

（一）专业素质的内容指向

公文写作者专业素质的内容指向，主要包括两个方面，一是工作专业的素质，一是公文写作专业的素质，即公文写作的格式及语言。工作专业，主要是指公文写作者所从事的专业工作，比如金融、贸易、保险、证券、外语等。公文写作者对自己工作专业领域的各方面情况、动态、信息、前景等，要相当了解和熟悉，甚至精通；另一方面，除去自己的学科专业以外，公文写作者还担负着公文写作这项重要的管理工作，因此对于公文写作方面的专业知识，公文写作者也要相当了解。在一个具体的工作部门，公文写作者很少是专职的公文写作者，常常是双重身份，即专业工作的身份和公文写作与公文办理的身份，比如银行业、证券业、保险业等，公文写作者常常是身兼双职，甚至身兼多职。公文写作者要想较出色地担负起这双重身份甚至多重身份所赋予的工作任务，必须首先具备相应的素质，必须对相关领域的知识体系相当地了解、熟悉，以至精通。这是这种多重工作的特性所赋予公文写作者的一个非常特殊的素质要求。

（二）例文与说明

例文：

广州市首次公务员实用英语水平 等级考核定于9月底举行

——公务员单词量需过千

据《南方都市报》报道，记者9月16日从广州市人事局获悉，广州市首次公务员实用英语水平等级考试定于9月29日举行。

据悉，广州市今年中旬制定了“十五”期间公务员实用英语水平等级培训考核方案。根据方案，市直机关的公务员实用英语水平等级考核从2002年下半年开始，每季度组织一次，本年度仅组织普通级和初级两个等级考核，中、高级考核计划于2003年上半年组织。

考核内容与水平标准分为普通级、初级、中级、高级四级,其中普通级水平考核要求应试者应具有初步的读、听、说能力,掌握的单词量约1 000个,日常用语约200句。初级水平考核要求应试者应具有基本的读、听、说、写能力,掌握2 000个以上单词及相关词组、基本语法和语言功能项目,能进行一般的日常会话。中级水平考核要求应试者应具有一定的英语交际能力和读、听、说、写能力,掌握3 000个以上单词、词组及相关的语法和语言功能项目。高级水平考核要求应试者具有较强的英语交际能力和读、听、说、写、译能力,掌握4 000个以上单词、词组,较熟练掌握相关的语法和语言功能项目。

(见《北京青年报》2002年9月18日)

说明:

按照我们对公文写作者专业素质的解说,公文写作者的专业素质主要是指公文写作者的工作业务素质和公文写作的业务素质。而该篇例文所指出和强调的,却是公务员的“英语素质”,似乎与我们所说的专业素质不相一致。实际上,这是对于国家公务员和公文写作者的一个更高的专业素质要求。在当今时代,国家公务员与公文写作者,不但要懂得自己的工作业务,不但要懂得公文的写作业务,还必须具备相应的外语水平。广州市在这方面带了一个好头,值得全国各级公务员学习。当然,掌握外语的先决条件,首先是掌握母语,而对公文写作者来说,除了需较好地掌握母语以外,还需特别掌握公文所特有的语汇。广州市人事局把对公务员的英语语汇要求分成了四级,即普通级、初级、中级和高级,并且对每一个级别的词汇量都做出了明确的规定。那么,我们可否以此为思路,对国家各级公务员,特别是各级公文写作者运用语言的能力也分成几个级别,对每一个级别也提出相应的公文语汇的拥有量?这样做的结果,不但会大大地提高公文写作者的公文语汇量,也必将大大提高公文写作者的公文写作能力与水平。而且,这种提高不是一般意义上的提高。相信这样做的结果,一定会大大提高公文写作者的写作水平与能力。当然,目前国家有关部门还没有做出相应的规定,但是这完全可以作为每一个公文写作者自觉的努力方向与追求。提高公文写作者的专业素质,特别是公文写作的业务素质,有意识、有计划、有步骤地不断加大自己的公文语汇量,应该说,这是一条非常有效的途径。

第二节 公文写作者的能力

公文写作者应该具备的能力包括两个方面,一个是基本能力,一个是职业能力,分别介绍如下。

一、公文写作者应该具备的基本能力

公文写作者应该具备的基本能力主要有五个,即独立获得知识信息的能力,独立更新知识的能力,独立获得思想的能力,创造性思维能力以及独立驾驭语言的能力。这五个能力涉及的内容比较广泛,主要是从宏观上来谈公文写作者应该具备的能力,视野比较开阔,直接面对的是当今的时代与社会。真正具备了这五个大的方面的能力,也就为公文的写作在思想与内容方面奠定了最雄厚的基础,创造了最充分的条件。公文的灵魂与本质,是由这五个基本能力决定的。掌握了这五个基本能力,公文写作者就可能走在时代与社会的前列,就可能为公文写作提供最丰富的源泉,就可能不断地写出高质量的公文。

(一) 独立获得知识信息能力

1. 独立获得知识信息能力的内容指向

独立获得知识信息的能力,是指公文写作者独立获得自己所学专业以外的社会知识信息的能力,这是公文写作者应该具备的第一个基本能力。生活在当今这样一个以知识爆炸为重要标志的信息时代,应该说,每个人都应该具备这种能力。但作为文章写作者,特别是公文写作者,具备这种能力尤其重要。因为如果不具备这种能力,写作者实际上就失去了与读者、与社会、与时代交流的起码源泉。还不仅是源泉的问题,对问题的把握和认识,对时代走势的判断,对社会乃至人类命运的预测和预见,在当今,统统依赖于对丰富而广博的知识信息的拥有。不具备独立获得知识的信息能力,人就不会具有这种底蕴。没有这种底蕴,就等于没有进行写作的最基本的基础,从长远来说,也就没有了进行写作的最起码的资格。无论是对于一般文章的写作还是对于公文的写作,道理是完全一样的。

2. 例文与说明

例文 1:

“代表开会是大事,百姓上班也是大事。看着市民交通受阻,心里很不是滋味……”南京市一位人大代表如是说。此事,引起南京市人大高度重视。经研究,南京市人大常委会办公厅明确表示——

南京人大开会不再用警车开道

南京市民说:此举使人民代表和老百姓的心贴得更近

在明年1月下旬即将召开的南京市人代会期间,南京市人大代表前往会场时所乘坐

的专车将不再享受沿途交通管制的特权。记者从昨天召开的南京市十二届人大常委会第38次会议上获悉,今后南京市人大会期间将不再使用警车开道,会议车辆严格遵守交通规则,不闯红灯。

一位人大代表告诉记者,今年年初的“两会”期间,他坐在一路畅通无阻的专车上,看到沿途不断有赶着上班的市民被交警拦阻给他们让路,心里很不是滋味。他说:“代表、委员开会是国家大事,百姓上班也是大事,一样重要。为‘两会’专车开道保障代表、委员的安全本意是好的,但因此耽误了交通,实在不妥。”

记者在采访中发现,不少人大代表对“警车开道”一事或多或少都存在类似的想法。代表、委员们有没有其他的选择或者安排,确保既不耽误准时开会,又不至于在路上“扰民”?今年上半年,南京市人大代表平广培对此专门向南京市人大常委会提交了“人代会车辆不要有特权”的建议,引起了南京市人大的高度重视。经过研究,南京市人大常委会办公厅表示,从明年1月底即将召开的人代会起,代表去会场时不再使用警车开道。为了保证人代会的顺利进行,工作人员将预先对大会沿途情况进行详细的实地考察,认真计算好发车时间,确保既不影响大会的召开,又不影响正常的交通秩序。

有关人士表示,在现代民主社会,人代会车辆享受特权,不单是可能影响百姓上班的问题,更有可能影响人民代表在平民百姓心目中的形象。

昨天下午,记者还就人代会车辆不再享受“特权”随机采访了不少市民,发现大家对南京市人大此举一致报以好评。七二四厂的工人张女士告诉记者,“两会”是专门商议国计民生大事的,很重要,当然要保证会议的顺利进行。所以人大代表开会有警车开道,尽管给她上班带来不便,但她完全能够理解。现在听说代表们自觉取消自己的这项特权,她觉得人民代表和老百姓的心更加贴近了。

(见《北京晚报》2002年11月27日11版)

说明:

这是一篇非常有价值的社会政治信息。从表面看,该文似乎与公文的写作关系不大,但只要细想一下就会感到,其实与公文写作密切相关。这种密切,不是“形”上的密切,而是“神”上的密切,是在思想上和价值观念上的宏观的密切。人大代表应该处处为民着想,才可能成为名副其实的人大代表。警车为人大开会开道这件事,看似小事,实则并非小事。不光是交通拥堵不拥堵的问题,实际上还关系到所有的人的时间平等权与交通平等权的问题,因此还可能涉及民权与特权的问题,还可能涉及深层的社会心理问题。南京市人大首先作出表率。在今天这样一个对这个问题还没有引起广泛注意、传统特权观念还根深蒂固的时代,应该说南京市人大的决定是一个创举和壮举。在这之后,2003年1月6日的《北京晚报》又报道:“沈阳两会取消警车开道——普通前

导车引路不闯红灯”。文中写道：“据《中国青年报》报道，昨天上午，沈阳市第十三届人民代表大会第一次会议隆重开幕。细心的沈阳市民发现，接送代表的车队里，以往警灯闪烁、警笛长鸣的开道警车不见了，取而代之的是一辆普通前导车。继山东省两会率先取消警车开道之后，沈阳市决定从此次人代会起，代表车队前往会场时不再使用警车开道，车队严格遵守交通规则，不闯红灯。”

这样的社会信息对于公文写作者来说，可以说是非常重要的社会信息。公文写作者对这样的社会信息一定要十分敏感，在平时的读书读报的过程中，应该具有独立获得这种社会信息的能力，而绝不能麻木不仁。因为，这不但对我们的公文写作非常有利，对我们认知今天的社会生活也非常有利。在这样的社会信息背后，还可能预示着更重要的内容，还可能昭示着中国社会更加实在的民主进程和更加赢得人心的发展变化的方向和前景。社会观念在变，社会行为在变，而作为一个公文写作者却不能够及时发现这个变化，不能够及时跟上这个变化的步伐，很可能会造成被动。其所写作的公文的内容，很难具有真正进步的意义，很难走在时代的前列。

例文 2:

舆论监督权能否落到实处

中心事件：12月15日前后，国内媒体多多少少都兴奋了一把。多家报纸均在显著位置登出一条消息说，安徽省人大将“新闻舆论监督”写进了地方法规，该法规明年1月1日起执行。安徽人也颇为自得，因为此举在全国夺了第一。

既然是法规，就有强制力。冷静下来后让人不禁要问的是，如果媒体未尽监督之责是否算违法？如果有人拒绝监督，拒绝记者采访，干预媒体刊发稿件，是不是都属于应受追究的违法行为？

1. 这条法规为何没有解说

媒体的报道说，安徽省九届人大常委会日前审议通过了《安徽省预防职务犯罪工作条例》。“新闻媒体对国家工作人员履行职务的行为进行舆论监督”写进了这条地方法规。明年1月1日起，安徽省内的国家机关、国有企事业单位、人民团体都要遵照执行，开展预防职务犯罪工作。

据安徽省检察院有关人士介绍，在《条例》五章二十七条规定中，舆论监督的规定只有一条，法规没对这条规定加以展开。检察院方面目前正在就《条例》研究制定实施细则，但对这条规定也没有展开。这位人士说，“能有这一条已经很不错了”，语气中流露出许多甘苦，让记者也有别再不知足的感慨。

据说，出台这部《条例》非常不容易。很多单位都不愿意这样“搞”，都说没有多

大必要，都说这事很难办，但检察机关决心比较大，省人大领导又从中做了不少工作，才终于有了这部法规。

2. 媒体未履行监督之责违法吗

既然是地方法规，就有强制力。按照安徽省这条法规的规定，当地媒体在预防职务犯罪工作中，对国家工作人员履行职务的行为进行舆论监督。法规还规定说，对违反规定的单位要通报批评，对违反规定的工作人员，负责人要给予行政处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。这是不是说，当地媒体必须监督？如果不监督就违反了法规？还要被追究相应的责任？如果真的是这样，这条法规的制定对媒体来说，恐怕就不一定是那么值得兴奋的事情了。安徽省检察院有关人士则认为，这条规定的意思是，如果一个单位预防职务犯罪工作做得不好，媒体就有权利监督、报道、曝光。

关于媒体的监督权，最高检察院有关人士认为，这不同于检察院的监督权。媒体的监督是“权利”，检察院的监督则是“权力”。一字之差，结果截然不同。媒体的监督“权利”，属于宪法规定的一种监督权利，安徽省这条规定只属于“义务性”规定；检察院的监督“权力”则不同，属于公权范围，有强制力。如果检察院该监督而没有监督，就要负责任。

中国政法大学洪道德教授说得更为明确，媒体没有行使监督权，不能追究媒体的责任。所以安徽省这条规定对于媒体而言，监督只是一种“义务性”权利，媒体可以行使这种权利，也可以不行使这种权利。

3. 舆论监督怎样才能落到实处

业内人士均以为，这条法规的强制力表现在被监督者身上。如果被监督者拒绝媒体监督就是违法。问题是，这么一条孤零零的法规，怎么去面对种种复杂的社会现实呢？比如说，记者到预防职务犯罪工作没做好的单位去采访，有人拒绝采访算不算违法？媒体要将预防职务犯罪工作没做好的事件见诸报端，有人以各种方式阻挠，算不算违法？如果算违法，媒体是否可以依据此条法规，将其起诉到法院？法院又是否能判令相关人员接受记者采访，不得阻挠媒体刊登报道？

中国政法大学洪道德教授以为，法规应该细化，舆论监督才能落到实处，否则又成了“原则肯定，具体否定”。洪教授认为，法规细化至少应该包含这样一些内容：只要媒体自认为采访的事实真实可靠，就可以报道，不必经被监督者同意；如果个别媒体中的个别人利用监督权捏造事实，诬陷诽谤，就构成侵权，但不能因此要求媒体须经被监督者同意才能刊发报道。洪教授说，如果刊发报道前须经被监督者同意，等于又取消了媒体的监督权。此外，依照这条法规，被监督者接受监督就是一项义务。如果拒绝监督，拒绝采访，不提供情况，干预或伤害人身，包括动用各种关系，迫使媒体不能公开采访内容，都应视为没有尽到义务，就是违法。洪教授认为，这时

应根据情节轻重程度,按照条例设定的处罚方法进行处罚。如果发生了这种违法行为,洪教授认为,在安徽可以诉诸法律,媒体也可以按规定,向有关部门反映情况,依职权处理。

检察机关有关人士对此流露出一种矛盾心情。一方面他们承认,规定太原则,没有相应配套的细则,难免落空,另一方面又感觉再细化很不容易,能否与相关法规链接上是一个很大的难题。

4. 发现比严惩更能遏制腐败

发现腐败分子比严惩腐败分子,更能遏制腐败犯罪。在进一步探讨舆论监督的作用时,中国政法大学刑事司法学院阮齐林教授这样认为。有一个单位换了三任领导。第一个因为贪污倒了下去,继任者又接二连三因为贪污倒了下去。惩治腐败法律不可谓不严,为什么还会出现腐败者“前赴后继”的现象呢?阮教授分析说,就是因为很多人寄希望于“侥幸”,觉得犯罪行为不会被发现,才走上了犯罪之路。所以我们应该加大发现的力度。让媒体充分监督,让公务人员时时刻刻都处在舆论的监督之下,就如同让他们住在玻璃房子里,腐败者贪污的蛛丝马迹都能被媒体发现并报道出来,也就没人敢干这些事了。阮教授认为,这是最主要的。

阮教授认为,新闻报道是要有限制的,比如不能妨碍他人的权利,不能妨碍国家的权力,不能妨碍司法机关对案件的调查。但另一方面,对官员、公众人物的报道和对普通公民的报道要求是不一样的。对前者的报道,媒体应有豁免权。

(见《北京青年报》2002年12月30日,略有改动)

说明:

这又是一条比较重要的社会信息。在信息社会,应该认识到,舆论的作用非常巨大。如果说,在封建时代,改变世界的力量主要来自于权力;在民主时代,改变世界的力量主要来自于教育;那么在信息时代,改变世界的主要力量还必须加上一条,就是媒体。而舆论,正是通过媒体来发挥其巨大作用的。中国反腐败已经有许多年了,中国反腐败,已经采取了许多重要措施,但是通过媒体反腐败的作用还没有充分发挥出来。现在,随着中国民主化进程的加快,随着中国社会文明程度的不断提高,媒体与舆论的作用应该受到更加高度的重视。不光是用于反对腐败,可以说,在当今时代,媒体与舆论,在社会的许多方面都在发挥巨大作用,时时刻刻在改变着人们的观念与生活。当今的公文写作者,要非常关注这方面的社会信息,要充分认识到媒体与舆论对当今社会的巨大作用,要十分关注法制建设的发展与新的动态,要能够独立地及时得到、吸收这方面的信息,以此丰富自己的观念,并服务于自己的公文写作。

例文 3:

人大应加强对政府的绩效审计

北京语言大学教授石定果代表认为,建设社会主义政治文明,需要有相应的措施和制度作保障,她提出的一项“人大应加强对政府的绩效审计”的议案,得到海淀区多数代表的支持。

虽然石教授不是经济方面的专家,但是,石教授根据直觉判断,政府的投入也应讲投入产出比,讲效益。加强对政府的绩效审计,可以制约某些干部行为,在一定程度上也能规避腐败。石代表说,政府所花费的每一分钱,都是人民的血汗钱,应该格外珍惜。党的十六大报告中强调政治文明,如何落实民主监督和民主管理,人大加强对政府的绩效审计是一条可行的办法。

石定果代表今年共提交了 10 份议案,绝大部分关系民生,她建议北京设立地铁运营法,出台防止价格欺诈的实施细则。有的议案还涉及高科技产业政策,她认为,高新技术成果应限时转化为产品,在规定期限无法转化为生产力的,不应享受高科技企业的优惠措施。大学教授背景的石代表,对于社会上出现的真的“假文凭”现象也深恶痛绝。石代表说,现在国家已经开始清理干部中的假文凭,重要的是也要对出售假文凭的高校进行处罚,揭露那些权钱交易的假文凭,杜绝学术的赝品。石代表建议一旦发现学术机构在出售文凭,应该坚决取消他们的学位授予权。

(见《北京晚报》2003 年 1 月 19 日,略有改动)

说明:

这又是一条相当重要的社会信息,而且是一条很新的社会信息。如果说,在一个计划经济的时代,国家各级管理者可以不很重视管理的“绩效”,那么在今天这样一个市场经济的时代,在今天这样一个国际国内竞争都十分激烈的时代,则必须高度重视管理的“绩效”。说到根本,不管是怎样的市场和怎样激烈的竞争,其核心与本质,都可以理解成是“绩效”的竞争,而管理者如果对这一核心与本质认识不明,其管理如果是不讲实绩和不讲高效,这种管理是多么的低能与危险,也就可想而知了。另一方面,如果管理最终不能实现突出的实绩与高效,从反面说,便是管理的空虚与低效,便会导致人力资源、物力资源与财力资源的极大浪费。这条信息中谈到,管理者手中的钱是人民的血汗钱,说得更直接一些,都是纳税人的血汗钱,不讲“绩效”的管理,实际上就是对纳税人的血汗钱的不负责任,甚至是对纳税人的血汗钱的浪费与挥霍。因此,无论从哪一个角度说,当今的管理者都必须高度重视管理的“绩效”。而各级人民代表大会,完全有责任,也完全有义务把对各级管理者,也就是各级政府工作的“绩效”作为审计的一个极其重要的内容。

公文的一个重要使命，不就是要使管理出实绩和使管理出高效么？因此，公文写作者对于这样重要的社会信息绝不能视而不见，相反，应该十分敏感，应该具有独立获得、吸收、参考、借鉴与使用的能力。

（二）独立更新知识能力

1. 独立更新知识能力的内容指向

独立更新知识的能力，对于公文的写作者来说，既是指更新其业务专业知识的能力，又是指更新其写作专业知识，还包括更新其公文写作专业知识的能力，以及更新其行政办公和行政管理知识的能力。这是公文写作者应该具备的第二个基本能力。

如果一个公文写作者不具有独立更新写作专业知识的能力，不但不能做到通过自己的公文传递新的专业思想和专业知识信息，连表述方式都会落伍。那种悲哀，不只是与读者交流的悲哀，也是作者自身的悲哀。不用说一般文章和公文写作了，即使参加现实的社会生活，也会感到格格不入。被时代淘汰甚至抛弃，可能都将在所难免。因此，无论对于写作还是公文写作，还是对于现实生活，独立获得知识信息和独立更新知识的能力，都是当今时代的人应该具备的重要能力。

2. 例文与说明

例文 1:

我国第一个《政府信息公开条例》正在起草

——政府信息公开立法遭遇难题

保守国家机密是每一位公民的责任和义务，多少年来公民受到的都是这一方面的教育。如今，政府应向公民披露信息，公民有权获得其所需要的相关政府信息，这已成为全球信息化的一大趋势。

然而，哪些政府信息应当披露，哪些政府信息不能披露？公民在要求获得政府信息遭到拒绝时，法律如何救济？9月17日，记者从中国法学会信息法学研究会成立大会上获悉，正在起草中的我国第一个《政府信息公开条例》遭遇到了诸多难题。该学会有关人士以为，一个基本的原则应该是，政府信息公开的范围应该最大化，政府信息保密的范围应该最小化。

在当天中国法学会信息法学研究会成立大会上，该会副会长周汉华先生介绍，《政府信息公开条例》正在起草中。早在1999年，中国社会科学院已成立专门机构，就政府信息公开的立法问题进行研究和探讨。2002年5月，该机构接受国务院委托，着手起草政府信息公开的相关立法。到今年7月，《政府信息公开条例》已起草成文。草案共7章，42条，包括了条例、条文、理由、说明、背景以及面临的立法难题等项，估

计约13万字。

据了解,我国在信息领域内的专项立法目前还是一个空白。有关信息方面正在紧锣密鼓起草的法规有两项,一个是《政府信息公开条例》,另一个是《电子签章条例》。我国过去只在《保密法》及其他一些相关法律法规中涉及了信息方面的立法问题。而这些现行的法律法规中,更多的是强调对政府信息的保密而非披露。《政府信息公开条例》是我国第一个公开政府信息的立法。周汉华副会长说,《政府信息公开条例》在起草中遭遇到了诸多难题。

《政府信息公开条例》起草中遭遇到的第一大难题就是,是立法,还是出台条例。据介绍,《政府信息公开条例》目前是以法规的形式起草的。之所以这样做,是因为起草法规和法律出台的程序不同,法规出台的速度比较快。相对而言,如果是立法,按照我国已颁布实施的《中华人民共和国立法法》,速度就会慢许多。据称,关于政府信息公开的立法问题,中央决心很大。近两届的全国人民代表大会上都有人大代表提出立法议案。在其中的一次人代会上,还是作为一号立案提出的,表达了人大代表对政府信息公开立法的迫切心情。有鉴于此,《政府信息公开条例》的研究者们认为,以法规的形式出台,更能适应社会急切需要的心情。

另据介绍,国际上关于政府信息公开方面的立法已相当普遍,许多国家也是采取了法规而非立法的形式。如英国出台的《政府行为守则》对政府信息公开做出了相应规定;欧盟是通过欧盟指令的形式逐步形成了政府信息公开的规则。

用法规的形式出台《政府信息公开条例》快则快矣,然而许多问题是法规本身无法规定和解决的。如果立法,则相应的问题可以“一揽子”解决。这一矛盾让法学家们愁眉不展。

起草者们在这方面撞上的第一面墙是《政府信息公开条例》不能给人大、法院、检察院设立公开信息的义务,也就是说,在信息公开的范围上受到了限制。而与此相关的是,社会各界,如地方各级人大、法院、检察院以及社区、村镇、企业等都在轰轰烈烈地施行审判公开、检务公开、镇务公开、厂务公开,甚至于校务公开和医务公开。这一方面表明信息公开已成为社会发展的一大趋势,另一方面是,《条例》作为一个法规是不能对这些方面的公开加以限制的。

其次,当一位普通公民与政府在信息公开上发生争议时,这种争议应该如何解决,也就是法律如何对这位公民给予救济?这是《条例》起草者们碰到的又一个难题。

一位公民向政府部门索取他需要的政府信息,政府部门以各种理由拒绝。这种争议发生后,最后的解决方式必然是这位公民要到法院起诉,由法院来解决这一纠纷。按照目前我国法律的规定,这将是一场民告官的行政诉讼。原被告都要到法庭上去陈述各自

的理由。这里的问题是，政府部门很可能会说，拒绝公开的理由是这位公民需要的政府信息属“国家机密”，依法“国家机密”自然不能公开。可是一旦原被告到了法庭上，这项政府部门称之为“国家机密”的信息等于就向原告公开了。即使依法规定不公开审理，原告还是知道了这项机密。况且，不公开审理的案件，判决必须公开，到那时，“国家机密”还是被公开了。这个问题怎么解决？

据了解，国外法律对此有一个特别程序。当类似的案件被起诉到法庭后，法律规定法官在审理时，只能有被告和法官在场，原告不能出庭。由被告单方面向法官展示这项“国家机密”；然后由法官做出裁决，政府部门是公开还是不公开这项信息。我国的行政诉讼法中没有这项特殊的程序，而《政府信息公开条例》又不能设立这样的司法程序。这让条例的起草者们非常苦恼。

按照现行的法律规定，公民与政府部门发生争议后，必须先经过行政复议。如公民对行政复议结果仍然不满，才可以到法院去起诉。法学研究者认为，这种复议程序有缺陷。其中之一是，上级机关的复议结果往往是维持下级机关的决定，使得复议起不到复议的效果。《政府信息公开条例》的起草者们因此很想在体制上加以创新，增加一个由社会各界人士参加的复议委员会。这再次碰上两个难题：一是现行法律规定公民对复议结果不满的，应在15日内向法院提起诉讼。《条例》的起草者们想给公民向复议委员会提起复议的时间是三个月。可是这样的话，公民显然就没有时间向法院提起诉讼了，客观上就等于剥夺了公民享有司法救济的权利。其次，《条例》无权设立这样一个单独的司法程序，也无法解决上述矛盾。

应当说，《政府信息公开条例》起草者们碰到的最大难题是，政府信息哪些应当公开，哪些必须保密？而这一问题中最让人头痛的是“工作秘密”如何界定？

据介绍，《政府信息公开条例》大致划出了一个属于保密范畴的政府信息。其一是《保密法》规定的应当保密的政府信息。其二是其他法律法规规定的不予公开的秘密，如《中华人民共和国商业银行法》等法律规定的应该保密的信息。其三是政府机关内部规定的，与公民无关的日常办事制度，如上下班作息时间等。其四是不应公开的公民个人隐私。起草者们以为，这方面的问题还需特别研究，加以详细的规定。其五是企业的商业秘密。其六是刑事案件中不应公开的相关信息。其七是政府部门正在研究，尚未形成决议的信息可不公开。

在划定这一不可公开的范围时，《政府信息公开条例》的起草者们发现，通常被政府部门用于拒绝公开政府信息的一个理由是“工作秘密”。这成了政府部门不向公众提供信息的一个“大口袋”。而这一理由在法律上是没有任何依据的。唯一可以找到的依据是，政府部门往往要求公务员“保守工作秘密”。学者们以为，在《政府信息公开条例》中有必要将这个“大口袋”加以取消。

据了解,在《政府信息公开条例》中起草者们加入了诸多新的体制设计。如要求政府部门建立“信息登记簿”,让公民从这个登记簿上能够清楚地知道政府都有哪些信息;再就是要求政府部门普遍实行“信息官”制度。这个信息官不是一个人,而是一个专门设立的机构。最重要的是,条例规定对于政府部门中个别故意窝藏、篡改、销毁政府信息的人,故意不公开可以公开的政府信息的人,应追究他们的行政、刑事责任。

(见《北京青年报》2002年9月20日)

说明:

按照传统的观念和思维方式,管理者(领导者)是高高在上的,管理者自身,常常只是意识到了自己的权力,却很少意识到自己的义务,很少意识到自己对被管理者的义务。这篇例文提醒我们,在当今时代,这种传统的观念和思维方式,必须从根本上改变并更新。公文写作者,负载着更新这种传统观念的重要使命,责无旁贷,一定要具有独立并自觉地更新这样传统的能力。如果能够独立并自觉地更新这种观念,并能够坚持不断地长期这样做下去,就能独立并坚持不断地把握住社会与时代的脉搏,就能独立并坚持不断地走在社会与时代的前列,就能够在独立更新知识方面占取主动。不管是从宏观上说还是从微观上说,这对于公文写作,都是十分重要的。

例文2:

广州黄埔区率先实行公务员《告诫办法》

群众可以通过四种办法举报

——机关人员办事拖拉要受罚

今年1月1日起,广州市黄埔区正式施行《黄埔区行政机关工作人员工作效能告诫暂行办法》,其中规定了机关人员办事拖拉或向被管单位提出无理要求均要受罚。据了解,该举措开广东省先河。据介绍,《办法》出台前广泛征询了各级机关工作人员、专家、民主党派等的意见,共修改了几十次。

据《信息时报》报道,《黄埔区行政机关工作人员工作效能告诫暂行办法》对区属行政机关和具有行政管理职能事业单位的工作人员未能履行工作职责、影响工作效能的,根据不同情况规定了四类应予以告诫的行为,其中包括:(一)履行工作职责时,不按业务受理制度执行;(二)办理审批、审核、核准事项超过规定期限;(三)办理审批、审核、核准事项拖延不办;(四)利用工作职权,向管理人员提出与业务无关的要求。同时,针对上述四类行为分别规定了四种告诫方式:(一)单位内作书面

检查；（二）单位内通报批评；（三）扣发当月岗位津贴的 50%；（四）调整工作岗位。

据黄埔区政府办公室齐小平主任介绍，对于有关的需告诫的行为，群众可以通过四种方式进行举报，一是书信形式，可以直接向被举报人的上级主管部门写信投诉；二是可拨打投诉电话；三是通过设在街道办事处门口的投诉信箱进行投诉；另外还可以通过每月 18 日的现场办公，当面向有关行政主管部门领导者投诉。

（见《北京青年报》2003 年 1 月 3 日）

说明：

按照传统的行政管理观念和传统的行政行为方式，机关管理人员办事拖拉是不会受罚的，官僚于是产生，腐败于是产生。与此相关的一个观念是，不求有功，但求无过，无过就是功。现在，已经到了必须改变这种观念的时候了。不但办事中出现失误是过错，连办事拖拉都是过错，都可能被举报，都可能受到处罚。公文写作者，一定要能够自觉地摒弃旧的、过时的行政管理观念，一定要能够自觉地更新到新的行政管理观念上来。有了新的行政管理的观念，才可能有新的公文写作和新的公文的诞生。

例文 3：

海口告别纸质公文

——从明年起该市全面实施电子公文传输交换

海口市政府决定从 2003 年 1 月 1 日起，在各区政府、市政府直属单位之间停止发送纸质公文，全面实施电子公文传输交换。

日前海口市政府公布了《海口市行政机关电子公文处理试行办法》。推行电子政务、电子公文交换是建设电子政府的重要组成部分，目的是为了改变传统公文处理中效率低下的“文件旅行”现象。据了解，海口市已经初步具备在全市行政机关推行电子公文的条件。到目前为止，海口已建成 900 公里的高速光纤网络，覆盖全市 48 个处级单位，基本通达需要联网办公的所有政府部门；终端设备条件方面，全市行政机关共有 2 500 多台电脑，100% 的单位可通过电话拨号联网方式传递公文，完全可供电子公文的传输、办理之用；同时，海口还建立了全市党政机关办公信息系统，建立了党政机关办公集成环境。

《试行办法》规定，海口各区、各部门应以电子公文的形式向市政府办公室报送公文。经市领导审签需转各区、各部门处理的公文，由市政府办公室以电子公文的形式及时办理。海口市政府、市政府办公室制发的各类文件，通过电子公文处理专网以电子公文的形式发送，不再另发纸质文件。市政府、市政府办公室对各区、各部门的请示事项，以电

子公文的形式批复。各区、各部门之间的公文交换也应以电子公文的形式进行。

(见《北京青年报》2002年12月1日国内新闻版)

说明:

这又是一条很新的有关公文写作与公文办理的专业信息。其中提出的“电子公文”，在中国，是一种很新的公文理念。公文写作者和办理者，特别是纸质公文的写作者和办理者，应该及时接受这种全新的公文写作与公文办理的理念。如果在今天还固守着“纸质公文”的传统，还自我感觉极好，恐怕很快就会落后于正在迅速发展变化中的当今这个伟大时代了。

例文 4:

上海市级机关推行刷卡消费，报销将成历史

——减少现金交易，提高公务支出透明度，

使上海市的公务活动运作与国际惯例接轨

上海市计委、商委、财政局、信息办、机关事务管理局5个政府部门日前分别与金融机构正式签约，率先在国内试行公务用卡。据《新闻晨报》报道，上海准备年内在市级机关全面推行公务用卡，到2003年底，在预算拨款的事业单位全面推行公务用卡，到2004年底，全市的政府机关全部实现公务用卡。

公务支出不见“钱”，意味着公务员在出差或从事其他公务活动时，可以不用领取备用金，凭公务卡先行消费，然后，根据付出凭证在单位财务部门的POS机上进行转账报销，从而免去烦琐的现金支付和借还手续。

减少现金交易，提高公务支出透明度，上海政府部门这一动作令人关注。有人评价，上海政府部门把在国外实行成熟的公务用卡制度搬到了上海，真正使上海市的公务活动运作与国际惯例接了轨。

不日就将取消现金报销，开始采用公务用卡制度。得到这一消息后，政府某部门出纳朱小姐觉得舒心不少，今后每次通过POS机刷卡报销只要几秒钟，她不用再周而复始地点钞票，工作效率和准确率肯定都能大大提高。

朱小姐的单位有2000多人，一个月的公务消费多达数百万元，过去她每天面对一大堆单据，要分类还要计算，根本忙不过来，有时候由于报销速度不够快，还会遭“白眼”。此外，她还有一个非常富有“挑战性”的任务，去银行提款或者把结余的钱存回银行，这时她非要拉上一个男同事同行不可，战战兢兢地往返于公司和银行间。由于一天要为几百个人报销，点上一大堆钱难免出错，而单位一个月只允许出错100元，多出部分要出纳自己负责。朱小姐有一次就在头昏脑涨之际给一个人多

报了200元。

公务用卡在国际上已非常普遍。在韩国、日本等地,不少公司都会选择用一家银行的卡来应付日常公务活动及公务消费。韩国2001年税收增加58亿美元,其中从持卡交易征收部分达12%。此外,银行卡用于行政处罚场合,还可促进财政收支两条线管理,从源头上遏制腐败现象。

据上海信息化办公室孙建平副主任介绍,公务用卡对于上海国际大都市建设有着很大的促进作用。到2004年底,不仅全市政府机关将全部实现公务用卡,包括上海电信在内的许多公司日前也明确表示要加入这一行列。上海社科院副研究员杨鹏飞认为,政府公务支出是社会总消费中的一个重要组成部分,政府实行公务用卡将起到积极的表率作用,使这种国际普遍采用的“电子货币”支付方式早日在上海市推广,有利于提升城市国际形象和确立上海金融中心的地位。

(见《北京晚报》2002年8月17日中国新闻版)

说明:

这又是一条很新的行政管理专业信息。信息时代的电子化、网络化特征在这条新信息里体现得相当充分。今天的行政管理者,一定要能够非常迅速地接受这样的行政管理信息,一定要能够迅速学会运用这些现代化的管理方式和管理手段为自己的行政管理服务工作。否则,不光是公文写作的内容会显得陈旧,整个行政管理工作都可能是陈旧、落伍与低效的。如此,问题将会是十分严重的。

(三) 独立获得思想能力

1. 独立获得思想能力的内容指向

独立获得思想的能力是公文写作者应该具备的第三个基本能力。与前两个基本能力相比较,这种能力更为重要。无论是独立获得知识信息的能力还是独立更新知识的能力,最后都要落实到独立获得思想的能力上,前两项能力都是基础,唯独这个能力才是目的。无论是一般文章的写作还是公文的写作,其内容之魂的最终展示和表述,都是通过这种能力来实现的。写作者,特别是公文写作者,如果不具备独立获得思想的能力,那么其所获得的新知识信息不过是散沙一盘,其所更新的专业知识也不过是散沙一盘,不会产生一种凝聚力量,因此也不可能对别人有什么指导意义。面对这一盘散沙,我们没有从中获得思想,那么作为一个写作者,特别是公文写作者的优势又在哪里?又向读者表达什么?无论是一般文章还是公文,其最终的支撑点都是思想,也只能是思想。没有了思想,所谓最新知识信息不过是一个空壳,最新的专业知识也不过是一个空壳,由此写出的文章,也不过是一个空壳。所以,要想写出真正有价值、有启迪和指导意义的文章和公文,写作者必须具备这种能力。

2. 例文与说明

例文：

有“开门立法”才有“依法治国”

去年11月召开的党的十六大上，第一次将“政治文明”的提法写入了政治报告，并和大家耳熟能详的精神文明、物质文明并列，预示了中国社会政治生活将在“三个文明”共同发展的新格局下，发生重要的变化。而政治文明进步的重要特征之一，就是“依法治国”观念的确立和贯彻。而依法治国的真正实现，需要立法过程的充分民主化为基本前提，需要立法程序的合法和立法过程的公开、透明。

依法治国所依之法，必须充分尊重和反映政府、公众和各种社会群体的利益，尊重和保障所有合法公民及法人的权利，依法治国才能实现其本来的目的，才能成为比以人的意志治国或以行政命令治国更先进的政治文明形态。而使法律具有上述“良法”属性的必要条件，就是要让更广大的人民群众的利益和意志，能够在立法过程中得到表达和关注，并经过必要且合法的程序，最终在法律中得到体现。反之，如果法律、法规的制定不能在合法的程序下进行，不能充分听取有关各方的意见，则很可能造成所制定的法律法规更多地强化了政府的“治权”，而忽视甚至侵犯了公民和法人的“人权”，依法治国也就有可能演变成“依法治民”，从而也就从根本上违反了依法治国的本意。

在我国目前立法和司法的实践中，由政府各职能部门或地方政府颁布的各种行政法规，由于其具体细致且针对性强，一直起着非常重要的作用。而这些部门法规的制定过程却往往因为过于偏重时效和实用，而显得相对简化和随意。如养狗的太多，就出台“限养法”；街头摊点太多，就制定市容条例。虽然从效果上看，行政部门因为有“法”可“依”而加大了治理力度，取得了立竿见影的效果，但却可能因为立法程序的“从简”，而使法规本身就缺少必需的合法性，并因为没有经过充分讨论，没有了解和反映各不同利益方的意见，以至在执行过程中暴露出事先没有考虑到的问题，不但有损于法律的严肃性和权威性，还可能造成在法律的名义下对公民或法人权利的侵害。

改变这一状况的有效途径，就是进一步完善人民代表大会制度，充分发挥其作用，严格立法程序，完善参与机制，并以人民代表大会制度为平台，形成人民群众了解、参与立法过程的制度和管道，使任何一项事关百姓切身利益的法律法规，都是在充分了解各方意见、反映各方利益、保障各方权利的基础上形成的。这样的过程有可能使立法的过程变得相对复杂和缓慢，使立法不能“一事一法”地对应于“依法行政”的需要，并在一定程度上使政府的“治权”受到限制而不能令行禁止。但这不是损失，却正是进步。程序正义是一切正义的基础，立法程序的合法，则是依法治国的最基础的基础。让政府和百姓一同认同和贯彻依法治国理念的必要条件，就是要让政府和百姓共同认同

并尊重立法程序，共同参与立法过程，并在此基础之上，以法律的名义规范各自的权利、义务，确认各自的行为权限和准则。

近年来，北京市人大、政协采取了多种形式，让人大代表、政协委员和普通百姓都有机会和渠道在立法过程中反映情况、发表意见。不管是人大代表中的“立法专业户”，还是主动上门，投书反映意见的普通百姓，他们都是在行使自己作为公民的基本权利。这样自觉的代表、委员和普通百姓越多，我们的法制建设就越有希望。

（见《北京青年报》2003年1月13日）

说明：

依法治国，现在已经形成全国各界人士的共识。可是又有多少人想到过，所谓“依法治国”必须以“开门立法”为前提？显然这是一个非常重要的思想，同时也是一个非常实际和实在的思想。如果“依法治国”不以“开门立法”为前提，恐怕真正的“依法治国”很难实现，甚至永远也不能真正实现。公文是依法治国的一个极其重要的实现形式，因此公文写作者必须首先树立开门立法的思想，越是高层的公文的发布者，越要首先树立这种思想。如此，依法治国才可能真正有效地步入实际的轨道。在当今时代，像这样重要而先进的思想还有很多，公文写作者一定要具备独立而快速获得这些思想的能力。

（四）创造性思维能力

1. 创造性思维能力的指向

公文写作者应该具备的第四个基本能力是创造性思维能力。这种能力是对独立获得思想的能力的超越，更是对独立获得知识信息和独立更新知识能力的超越。它需要的是人的想象力和联想力以及逻辑推理能力。从事写作，无论是一般文章的写作还是公文写作，其主要目的就是要传播思想：这就要求写作者不仅要能够获得思想，更要能够产生思想。创造性思维的核心与本质，从某方面来说就是产生思想。获得思想已经不易，产生思想更是艰难。唯其艰难才更有价值和意义。获得思想是对别人的思想的转移和嫁接，产生思想则要求写作者自身成为思想的种子和土壤。当然这种种子和土壤离不开源泉，但又是独立于源泉之外的，有继承、有发展，却又完全是个人化的。一个写作者如果真正具备了这种能力，那么无论是对其人生还是对其写作来说，都将是高质量的；面对写作，无论是一般文章的写作还是公文写作，都将是具备这种能力的人所无法相比的，其文章的思想价值和理论价值，都将对读者产生新的和重大的启发与影响。一个时代与社会带有实质意义的发展，人类文明的整个进程，常常以具有崭新思想的文章为巨大动力。所以，能够具备这种能力并写出这样的文章，应该成为每一个有志于写作的严肃作者的毕生追求。

2. 例文与说明

例文：

绿色办公将现京城

在10万平方米办公面积中开辟近1000多平方米的绿地建空中花园，尽管占去了很大的办公空间，却优化了办公环境，这样的写字楼是不是要重现古巴比伦空中花园的美景？这并不是人们的畅想，位于北京金融街中心区的“富凯大厦”马上就要揭开她魅力的面纱了。富凯大厦是由中国建筑设计研究院副院长崔恺主持设计的，其生态化设计理念主要表现在以下几点：

1. 6层至21层中间是一个高57.6米的巨大的阳光中庭，可见光面积达1000余平方米，其中做了28个绿化单元格，每个单元格的土壤深度为0.3米至1米不等，植入灌木、青草、矮乔木、文竹等树种，绿化率达到50%以上，使得大厦的每一个角度都能够欣赏到花草树木，呼吸到新鲜空气。

2. 阳光中庭内还设有喷泉和小溪，用以调节空气湿度，美化大厦环境。

3. 在大厦的办公层，建立了多个“空中花园”，为入住公司员工提供了休憩放松的场所。

4. 为了保证大厦内的植物能够享受到更多的阳光，充分进行光合作用，富凯大厦的中庭顶棚和侧窗采用防紫外线辐射的透明幕墙设计，使阳光一泻无余，而且在大厦的东北角设计了一组折面，因其很像风琴而被称为“风琴角”，增加了采光面，为使用者提供了双面景观的办公室。

我们都知道，绿色植物有制造氧气的作用。不难想象，在富凯大厦中有这么多的绿地，首先会大大提高工作环境中的氧气含量。其次，北京园林科学研究所在对富凯大厦绿地进行生态效益评估后得出结论：绿地的主要生态效益，分别体现在四个方面，即绿地吸收二氧化碳，净化环境空气的效益；绿地增加环境空气湿度，降低环境温度的效益；绿地吸收二氧化硫的效益以及绿地的滞尘效益。富凯大厦的中庭绿地每天释放氧气可以有效降低二氧化碳的浓度；绿地蒸腾的水分，可以有效增加局部环境的空气湿度，提高人的舒适度；绿地吸收二氧化硫和滞尘量高于国内其他办公区域内的平均水平，处于领先地位。

以上可以看出富凯大厦在生态方面走在了前列，况且这里还具有恒温系统、加湿系统、无菌化供水系统、中水处理系统，再加上上千平方米的中庭采光，可算是我国现代商务办公写字楼生态装备上的佼佼者了。富凯大厦在建设理念上已经由“智能化”、“信息化”向“生态化”迈进。

（见《北京晚报》2002年11月8日，略有改动）

说明：

这不是一篇很典型的例文，却透露出一个很新的信息，是带有一种新的思想价值的信息。当今时代，不但人的生存环境应该讲究“绿色”，人的办公环境也应该追求“绿色”。可是现在，有多少行政部门的管理者拥有这样的观念呢？这不仅仅是一种新的观念，实际上涉及的是人的生活与生命的本质。人与环境的和谐相处，当然包括人与办公环境的和谐相处。这是一个非常重要的思想，很富创见，应该对我们有所启迪。

（五）独立驾驭语言能力

1. 独立驾驭语言能力的指向

这是公文写作者应该具备的第五个基本能力。这种能力可以理解成一种纯技术性能力。不光是公文写作者，可以说，这是所有写作者的基本功，也可以理解成这是所有要进入写作领域的人的敲门砖和入门证。把这种能力安排在最后，不是说这种能力不重要，恰恰相反，是因为这种能力最为重要，是因为这是作为一个写作者必须具备的一种最具个性特征、最为特殊的能力。另外的四种能力，生活在当今时代，不仅是写作者应该具备，写作以外的人也应该具备，而独立驾驭语言的能力却不同，不从事写作的人是否具备这种能力并不十分重要，而对于一个写作者，如果不具备这种能力，那么其他一切都无从谈起了，就如同要求一个聋哑人从事音乐，或要求一个失去双腿的人从事跑步，道理十分简单。无论是独立获得知识信息、独立更新知识、独立获得思想还是创造性思维的能力，只要想通过文章的形式实现，最终都必须落实在语言上。一个写作者却不具备独立驾驭语言的能力，不但写作无从谈起，也必将荒谬之事。因此，每一个写作者责无旁贷，不但必须具备这种能力，同时还必须有意识地、长期坚持不断地锤炼自己的语言，把这种能力作为自己从事写作的一种恒久性追求。

公文写作者应该具备两套语言，一套是一般生活的语言，一套是公文写作的语言。这里所说的公文写作者驾驭语言的能力，主要是指驾驭第一套语言的能力，即驾驭一般生活语言的能力。这套语言是公文写作语言的基础语言，如果不首先具备驾驭这套语言的较高能力，要想真正驾驭好公文的语言几乎是不可能的。

2. 例文与说明

例文 1：

北京著名作家刘恒的作者小传

我是北京人，属马的，五四年的马。父母是原河北省宛平县的农民，五十年代初进城混饭吃，终于站稳脚跟，使我落生在一个比家乡远为繁华和通达的地方。这也注定了我与那个乡野小村的无法斩断的联系。

我曾就读于北京外国语学院附属小学和中学，刚到十五岁便加入海军陆勤部队远走高飞了。退役之前爱上了文学，退役之后便走火入魔，不可收拾，手握一杆秃笔跌跌撞撞一直走到了现在。

刘恒系我的笔名，本名唤做：刘冠军。

从文以来发表了长篇小说两部，中篇小说十余部，短篇小说数十篇，数量不算寥寥，质量却属平平，无从称道。

唯愿加倍努力，做好人，写好文章，于人于己都有个交代。

（选自《东西南北风》1989年12月1版，作家出版社）

说明：

这篇例文主要体现的是驾驭一般生活语言的能力。要具有独立驾驭生活语言的能力，就要注意从两个方面有意识地培养自己，一是关注汉语的组合，一是关注汉语的最新发展动态。这篇例文，着眼点是语言的组合。作者的一则小传，本来是一篇不起眼的文章，但是作家刘恒却没有随便待之，而是当做了一篇应该严肃对待的文章。认真读一读这篇小文，就会感到其语言组合方式的与众不同。同样的一个内容，在别人笔下可能会写得很一般化、很俗套化、很平庸化，而本文的作者却用这种不同的语言组合方式增加了文章的内涵，也使得语言本身具有了张力。

例文2：

“包二奶”写进词典

——商务印书馆汉语编辑室主任解释缘由：

词语只反映社会现实

近日，商务印书馆即将出版的一部《新华新词语词典》，异乎寻常地引起了关注。这部词典除了收录克隆、黑哨、涨停板、蓝牙技术等热点词汇外，还将“包二奶”、“三陪”、“泡妞”等词语收入其中。这些普通人看起来无法登上大雅之堂的词语，为什么会进入词典？编辑者选择收录词汇有什么原则和依据？记者昨天就此采访了主编《新华新词语词典》的商务印书馆汉语编辑室主任周洪波。

周洪波告诉记者，这部即将面世的《新华新词语词典》，归纳了20世纪90年代以来进入社会生活的2200条新词及相关词语约4000条，近50万字，花了一年多时间进行编撰。周洪波介绍说，这些新词主要涉及信息、财经、环保、医药、体育、军事、法律、教育、科技等热点领域，主要包括人们生活中经常会用的词语如“双赢”，或与人们生活密切相关的热点学科的新词语如“克隆”等。

对于某些媒体对像“包二奶”、“三陪”这样的词编入词典分外关注，周洪波表示

十分不解，他说：“我们收录这些词，是因为它们是目前社会负面现象的一种反映。自古以来语言就是社会现象最快、最生动的反映，无论是正面的还是负面的现象，在人们平常使用的语言中都能最快地体现出来。不能因为它们代表了负面现象，就说这个词汇应该从人们口中除去。对辞书编撰者来说，这只是一个词汇而已，并没有其他意义。”

记者翻阅了最近常见的几本词典，发现周洪波的看法在这些词典中的确有所体现。比如新版《现代汉语词典》中收录有“妓女”、“妓院”等条目，与“包二奶”词义相近的“包养”一词也已被该词典的“新词新义”栏目收录。

周洪波说，与收入《新华新词语词典》的其他词汇相比，指代社会负面现象的词语毕竟只是极少数，更多的词汇体现的还是社会进步和经济发展。

（见《北京青年报》2002年12月24日，略有改动）

说明：

这篇例文主要体现的是独立驾驭语言的另一个方面的内容，即关注汉语发展的最新动态，表述的是中国当前词语知识的新的动向和新的成果。一个写作者，无论是一般文章的写作者还是公文写作者，对汉语的发展必须密切关注，必须保持语言信息的十分畅通和对语言变化的高度敏感。当然，公文语言的变化可能不像一般生活用语来得那样丰富和快捷，但是一般生活用语是构成公文语言的基础，这两者的辩证关系不可以忽视。公文写作者像其他文章的写作者一样，要想具备独立驾驭语言的能力，要想出色地驾驭汉语，必须非常重视汉语在今天的发展。说写作是一门很专业的科学，在很大的程度上也是从这个角度说的。语言是写作者的专业，而且是写作者所有专业知识里的最基础的和最重要的专业，必须高度重视。因为，如果没有了写作者的语言，写作者的一切，也就都无从谈起了。

二、公文写作者的职业能力

公文写作者的职业能力，是指公文写作者实际而具体的公文写作能力。本节重点强调的是公文写作者应该具备的六大能力，第一是独立发现问题的能力；第二是独立提出问题的能力；第三是独立分析问题的能力；第四是独立综合问题的能力；第五是独立解决问题的能力；第六是独立驾驭公文语言的能力。这六大能力各成单元，却不可分割，共同构成公文写作者的能力的一个有机整体。强调这六大能力的同时，本节结合了最近几年的一些典型事例进行解说，尽可能做到观点与现实的统一，希望能够对广大读者有所借鉴和启迪。

（一）独立发现问题能力

1. 独立发现问题的内容指向

独立发现问题的能力是公文写作者应该具备的第一个职业写作能力。这种能力要求公文写作者首先要具有职业敏感。事物的发展趋势常常不是浮在事物表面，事物内在的隐患也时常不能让人一目了然，因此公文写作者的这种能力显得尤其重要和可贵。能够独立洞悉事物走势，能够从纷繁不利的表象中看到光明和希望，在这种背景下起草的公文，无论是向上级的请示或报告，还是向下级的批复或意见，写作者的自信与从容不迫，都是不具备这种能力的人所不能相比的。中国足球 2001 年 10 月 7 日冲出亚洲的壮举充分说明，中国足球管理机构可能几年、甚至十几年以前就具备了这种能力，就具备了这种自信和从容不迫。或许在几年、甚至十几年以前就看到了这种光明前途和结果，否则，在当时那种屡战屡败的艰难处境中不可能咬紧牙关坚持下来，可能早就悲观失望并怨声载道了。同样，1997 年遍及整个东南亚地区的那场经济危机大概也是一样。事先，中国有关部门一定发现了不利苗头，并在中国及时采取了相应的防范措施。否则，大约从 1992 年开始实施的几乎遍及全国的银根紧缩政策就是一种极盲目的偶然行为。事实却恰恰相反，这不但不是是一种盲目的偶然行为，而且还不是是一种短期的偶然行为。那种审时度势，那种高瞻远瞩，一直持续到整个东南亚经济危机的爆发。当经济危机在整个东南亚地区发生时，不论是受到波及的国家还是处于旋涡中心的国家，几乎都因为始料不及而感到惊慌失措，只有中国政府和中国金融决策与管理机构显得十分镇定和从容不迫。这种镇定和从容不迫，首先缘于对于事物发展态势富有洞见的远见卓识，同时也是缘于早已采取了行之有效的防范措施的自信。中国的外汇储备和人民币储备，不但使中国有能力抵御这场巨大的经济危机，而且中国政府还可以底气十足地向国际与国内承诺，人民币决不贬值。而今这场经济危机已经过去几年了，现在看来，在 1992 年，中国政府和中国有关金融决策与管理机构如果事先没有发现这场经济危机的苗头，没有及时采取相应措施，1997 年，中国不但肯定会卷入这场经济危机，而且肯定会成为这场经济危机的一个最大旋涡和中心。不仅如此，中国的经济体制改革和政治体制改革的成果，也必将因此而面临极大危险。那么进入一个新世纪以后，像今天这样一个政治和经济形势都越来越好的中国，还可能会是今天这样一个中国么？很难想象。1992 年，无论是中国政府和中国金融决策与管理机构怎样发现的问题，最终都是要落实到公文上。也许不是最终，也许最初就要落实在公文上面，更明确地说，是落实在公文写作者的身上。无论下情上报还是上情下达，最主要的手段和途径都是公文，都是通过公文实现的。因为这不但是是一种最为正规和权威的实现，同时也是一种最为理性、最为严谨和最为周密的实现，是其他任何行政方式都无法相比的最为重要的实现。从这个意义上

说,公文写作者,即公文的法定起草者和发布者,都必须具备独立发现问题的能力。这种“职业敏感”,对于其他一般文体的写作者来说也许不是最为重要的,特别对于那些所谓“个人化写作”的写作者来说,也许不是最为重要的,而对于一个具有法定意义的公文写作者来说,却十分重要。往小处说,它关系到一个单位、一个部门的发展和前途;往大处说,它可能会影响到一个地区、一个社会乃至一个国家的命运和前途。

1. 例文与说明

例文 1:

国家审计署去年对 12 个重要骨干 企业进行审计后发现许多问题

——决策失误损失 72.3 亿元

昨天,国家审计署审计长李金华在谈到 2002 年专项审计的成效、通过审计发现的主要问题,用了四个“比较”。去年 1 月至 11 月,共查出违法违规问题金额超过 2 000 亿元。其中决策失误造成国有资产损失严重。2002 年,审计机关审计查出由于违规担保、投资和借款等,已给国家造成损失 72.3 亿元。

李金华说,通过对 12 户中央管理的重要骨干企业进行的审计,发现存在如下四个“比较”:

1. 企业内部控制薄弱,少数人挪用、侵吞、转移国有资金的现象比较突出。如某集团公司下属一研究院财务人员,1994 年以来累计挪用公款 1.6 亿元,其中 1 840 万元难以收回。

2. 欠收、欠缴及违规减免现象比较普遍。审计 3 个城市国土专项资金,查出应收未收国土专项资金 58.57 亿元,违规减免土地出让金 8.39 亿元。审计调查民航建设资金和机场建设费,查出航空公司累计欠缴民航建设基金 43.06 亿元,占应缴额的 56%。审计调查企业基本养老保险基金缴费情况,发现因缴费基数不实造成漏缴的问题比较严重,仅 2001 年漏缴金额就达 7.64 亿元。

3. 挤占挪用问题仍然比较严重。在重点机场建设项目审计中,查出挤占挪用建设资金和征地拆迁资金 11.43 亿元,占审计资金额的 4.69%。

4. 工程项目管理比较混乱。审计 19 个机场重点建设项目,发现普遍存在招投标不规范、违法分包、非法转包等问题,涉及合同金额 32.68 亿元。

此外,会计信息失真、资产质量不高问题仍然普遍存在。审计发现,2001 年度 12 户企业利润不实率达 32%。

此外,决策失误等造成国有资产损失严重。如某公司对外提供担保、借款和投资,导致国有资产损失 9.84 亿元。某研究院违规对外出借巨额资金、提供贷款担保等,使 2.8 亿元国有资产难以收回。

(见《北京青年报》2003 年 1 月 22 日,略有改动)

说明:

发现问题不仅是国家审计和稽核部门的责任,各政府机关、企事业单位的管理者以及所有的公文写作者和办理者,都应承担起这个责任。而且,这不是一般的责任,而是一项非常重要的责任。可以说,不管是国家机关还是企事业单位,各级领导者非常重要的责任之一,就是发现问题,而且是最及时地发现问题。如果能够将问题发现在苗头状态或者说是在萌芽状态,就可能像我们智慧的古人所说的防患于未然。要使防患于未然的局面真正出现,必须以最及时地发现问题为前提。如果问题在苗头状态、萌芽状态不能被及时发现,要防患于未然,几乎是不可能的。所以,各级管理者和公文写作与公文办理者,一定要具备独立发现问题的能力,一定要具备这一非常重要的职业敏感。

例文 (2)

12 人参与起草《政府工作报告》

其中有 2 个博士 8 个硕士——起草小组平均 32 岁

2003 年 1 月 19 日,北京市十二届人大一次会议通过了《关于政府报告的决议》。在 700 多名人大代表的掌声中,有一群平均年龄只有 32 岁的年轻人抑制不住内心的激动,从加班的办公室跑到楼道里,拥抱、打闹、欢呼……用一种青春的方式表现自己此刻的愉悦心情。这是一支充满活力的队伍,他们中间的每一个人都参与了此次《政府工作报告》的起草。

记者了解到,《政府工作报告》起草小组所有成员都来自北京市政府研究室,起草小组共 12 人,其中最大的 40 岁,年龄最小的 26 岁,他们中间有 2 个博士、8 个硕士,所学的专业涉及法律、经济学、社会学、城市管理、农业经济、中文等近 10 个。

去年 10 月,他们 12 个人调入了《政府工作报告》起草小组,第一天开始工作,这群年轻人就在办公室里挂上了一个倒计时牌。从此,用他们自己的话说,就开始了相互之间的“打架”了,为了一段内容,为了一个措辞,他们常常是脑子突发灵感后,把已经睡了觉的隔壁吵醒一起来探讨。

(见《北京青年报》2003 年 1 月 21 日,节选,略有改动)

说明:

独立发现问题的能力,实际上也包括独立发现新情况和新动态的能力。这里的“问题”的含义,比较广泛,不是专含贬义,而是个中性词,甚至也可以把褒义的情况和动态包括进去,只要是新情况、新苗头,对事物的发展具有预示性,公文写作者都应该具有及时发现的能力。这篇例文的内容,显示的就是一种含有褒义的动态和情况。文章内容的积极意义已经很明显,观点也很明朗,一读便知。一般的读者到此可能就达到了目的。但对于公文写作者来说,仅满足于这种阅读还不够,还有更高的要求。公文写作者,通过这种文章的阅读,应该能够引起更深一层的思考,不但能从中看到一种更深一层的含义,同时还应该能够从中发现一种新情况和新动向。这样的报道意味着什么?又预示着什么?公文写作者对于这样新情况和新动态,应该具有一种近乎本能的敏感。如果真正具备了这种敏感,在实际工作中就可能抓住先机,在具体的公文写作中,就可能抓住先机。抓住了先机和没有抓住先机,结果会完全不同。如果你是一个行政管理者,是政府办公厅或办公室部门的工作人员,或者是一个人事部门的工作人员,或者是一个会议文件的起草者,对于这样的报道、这样的社会动态,更要十分敏感,从中一定要能够发现社会与时代的一种新的走势,以及一种新的行政与职业的走势。高学历化、专业化、年轻化已经成为中国面向未来快速发展的一种不可逆转的宏大力量,任何人不但阻遏不了,如果不能及时跟进,都必将陷入一种被动以至落后的局面。在当今时代,公文写作者的感觉神经不但应该十分敏感,还应该时刻警醒着。

(二) 独立提出问题能力

1. 独立提出问题的内容指向

公文写作者应该具备的第二个职业写作能力是独立提出问题的能力。这种能力要求公文写作者一定要具有一种职业眼光,而且是一种独特的职业眼光,是职业以外的一般人所不具备的职业眼光。比如,一个人所从事的是国家教育管理工作,他所面对的是中国教育资源日益严重外流的情况,他能否就此提出问题:中国到国外读大学的青年为什么会越来越多?为什么这些青年的家长不惜重金一定要把自己的孩子送到国外去读书,而且不仅是去读大学,现在有些家长甚至连中学、小学也一定要把孩子送到国外去读?这到底是为什么?对于一个国家行政管理人员来说,居高临下地简单地责怪一种现象和行为是相当容易的,简单制定一种强制性措施去遏止一种现象和行为也是相当容易的。而把一种现象和行为作为一个问题理性地提出来就不那么容易了,如果能够从一种独立的角度提出问题,就更是不易。教育资源外流的问题是这样,其他问题也是同样。比如遍及全国的腐败问题。我们的政府反腐败已经反了许多年了,而且反腐败的决心和力度越来越大,可是,腐败的问题却没有得到根本遏制。为什么会如此?在理论上完全不合

逻辑的情况为什么在事实上却会成为一种实实在在的逻辑？国家有关部门不但应该明确提出这个问题，而且必须明确提出这个问题，否则表现在公文上，不但会显得浅薄和软弱无力，对于腐败问题的根本解决也不会起到行之有效的实际作用。再比如“扫黄”与卖淫的问题。中国年年都在“扫黄”，而中国卖淫的现象却年年都在发生，此起彼伏，未可断绝。为什么会这样？像腐败问题一样，这又是当今中国的一个悖论。其实，问题远不止这些，在日常生活和工作中，我们几乎每天都要遇到许许多多、各式各样的问题。一个合格的公文写作者，绝不可以对这些问题视而不见，一个富有责任心的公文写作者，面对这些问题，更不能泰然处之，甚至麻木不仁。严格地说，没有独立提出问题能力的人，是没有资格作为一个机关或机构的公文写作者的。因为公文写作的第一步，首先就是要提出问题。没有问题提出的公文是没有质量的公文，而没有尖锐问题提出的公文也不会是高质量的公文。因此，公文写作者必须具备提出问题的能力，而且是独立提出问题的能力。问题提出得越尖锐、越有力度，其公文才可能越有质量和分量。一个优秀的公文写作者，必须具备这种职业眼光。

2. 例文与说明

例文 1:

审计结果要有“下文”

国务院朱总理 1 月 13 日在审计署考察时强调，审计是国民经济运行的卫士，是领导决策和民众的眼睛。他希望审计署能成为中国的“廉政署”、“法治署”、“正气署”，要求审计工作人员坚决顶住各方面压力，要有浩然正气，无私无畏，对重大违法违规问题 and 经济犯罪案件要一查到底，决不退却。朱总理对审计机关工作成绩的肯定，在昨天召开的全国审计工作会议上得到了进一步印证。审计署审计长李金华公布的 2002 年专项资金审计结果，读来实在令人心惊。

在传统的部门格局中，审计机关的地位并不突出，人们对审计工作的认识，也大多停留在“查账”的层面。在一些人看来，既然是查账，无非例行公事，走走过场，被查的单位好吃好喝地伺候着，你还能查出什么问题不成？然而最近几年来，审计机关的工作力度明显加大，让人们看到了不少“货真价实”的东西。据统计，1999 年，审计署通过对国务院 53 个部门和直属单位的审计，发现 43 个部门挤占挪用财政资金 31.24 亿元，平均每个部门 7 200 多万元；2000 年，有 36 个部门挤占挪用财政资金 21.09 亿元，平均每个部门 5 800 多万元；2001 年，有 39 个部门挪用财政资金 5.16 亿元，平均每个部门 1 300 多万元。2002 年的这项数据现在还没有看到，但审计长李金华在审计工作会议上透露的国债专项资金、国土专项资金、企业基本养老保险基金等的审计及调查情况足以说明，审计工作的总体形势依然十分严峻，局面不容乐观。

既然审计审出了如此这般的问题，人们自然要关心：这些问题该怎么处理？李金华在此次审计工作会议上说，审计署在2002年审计中查出，由于违规担保、投资和借款等决策失误，已经造成国有资产损失72.3亿元。大量教训显示，无论是一个国有企业的生产经营活动，还是一个重大项目的立项、审批、投资，应该为决策失误承担责任的都是国有企业或政府机关的主要领导。而且有的决策失误由客观环境或其他不确定因素“诱发”，有的决策失误则不排除决策者损公肥私的主观故意。对各种决策失误进行具体分析，将有助于追究决策失误背后的责任者，尽可能为国家挽回损失。所以审计不但要对事，而且还要对人，不但要在县以下基层党政领导干部中进行全面“排查”，而且还要逐步开展对县以上高级党政领导干部的经济责任审计。因此，把对领导干部的经济责任审计与加强对领导干部的主动监督结合起来，就成了审计机关在财政专项资金和预算执行审计之外的另一项重要工作。

为了履行宪法和法律赋予的独立审计监督权力，审计机关从2000年起实行审计经费自理，严格执行了不准由被审计单位安排吃住、不准接受被审计单位宴请或者各种礼品纪念品，不准参与被审计单位各种联欢和其他娱乐活动等“八不准”纪律，切断了与被审计单位的经济联系。广大审计工作者坚持原则，敢于碰硬，克服了重重困难，做出了非凡的努力。他们迫切希望看到自己审出的问题得到严肃处理，相关责任人受到党纪国法的制裁。人民群众也希望听到那些被审计出问题的单位和责任人的“交代”。只有切实解决了审计结果的“下文”问题，审计署才有望真正成为中国的“廉政署”、“法治署”、“正气署”。

（见《北京青年报》2003年1月22日，略有改动）

说明：

从发现的问题中提出问题，对于公文写作者来说，是公文写作能力的一项更高的要求，该文可以说是这方面的一个典范。该文首先指出了在“审计”工作中发现的大量问题，接着明确提出了问题：为什么会出现这些问题，怎样处理这些问题？颇显功力，很值得公文写作者学习。实际上，这不仅是一种写作能力的问题，更是一种思想水平和思想方法的问题。无论是问题的发现还是问题的提出，其目的都必须是解决问题。如果所发现和所提出的问题得不到及时而有效地解决，所谓发现和提出问题也就失去了意义。而对于问题的提出，提得越明确、越准确、越尖锐，可能对问题的解决越有利、也越有力。本文的结尾，寄希望于国家出色的审计工作者能够看到自己审出的问题能够有“下文”，能够看到自己审计出的问题得到严肃处理、相关责任人受到党纪国法的制裁。像全文一样，这篇文章结尾也很见水平，从中既可看到作者的一种沉重的心愿，同时，也可以理解成是作者提出一种更深层和更尖锐的问题。

例文 2:

长江，一个可能的文化灾难

冯骥才

大坝已然筑成，长江蓄水在即。水位一旦升高，山川骤然大变。亘古以来，一切景观及传说即刻化为乌有，三峡也将不复存在；随之而来，却是一片全新的风景奇观出现在眼前。现在，我们谁也无法预想出这风光到底是何模样。但可以肯定，在升高到一百七十米的水面上，那些最终没有淹没的山头山峰，一定是千奇百怪，绵延千里，蔚为壮观。这是 21 世纪中国“人造”的景观。世界上绝无仅有，人类史上也绝无仅有。而且这突如其来的景观没有人文历史，没有民间传说，连名字也没有。

于是——可能出现什么情况呢？

我想，首先是沿江各省各市各县，先派出一拨拨人，乘着大船小船，把自己境内所拥有的一些浮岛式的山头进行考察。伴随考察，自然还有游览、探奇、照相。

现在人们的经济头脑都非常发达。马上就会发现这些浮岛和山头，是天赐的旅游胜地，是天上掉下来的大馅饼，是发财致富绝好良机。这机会就看谁先抓在手里了。很快，整条长江就进入一个旅游开发的热潮。想想看，一千多公里的新天地，会有多么巨大的旅游吸引力。没来过长江的人要来看，以前来过长江的人现在也要看。

于是，人们要做的第一件事，是给这些“新出生”的岛屿山头起名字。中国人大体属于形象思维的，喜欢像什么叫什么。于是“马头山”、“佛头山”、“奶头山”、“元宝山”，还有“棒槌岛”、“葫芦岛”、“母子岛”、“蓬莱仙岛”等全来了，说不定还会冒出一个“英伦三岛”呢。名字一定，就要邀请书法界名流或各级领导题写山名，不管写得还好还是写得孬，名人有名就行，领导高兴就好。随即凿刻于绝壁，字愈大愈突出，描上红漆更显眼，显眼就能招引游人。很快这些水上奇峰有如大小商厦，带着花花绿绿的“广告”耸立在江面上。

依照现在旅游开发的速度，马上上马，说干就干，各种开发公司一拥而来。为了给这些野山野岭增加情趣，便大力制造“人文景点”。盖寺修塔，安佛立神；开山凿洞，设危造险。于是乎，一准就会出现什么“神仙洞”、“一线天”、“飞来石”、“八步险”，还有“长江第一险”、“长江第一怪”、“华夏第一奇”。商家用语，言必“第一”。当然，还要请些文人，编造一些“民间故事”作为这些人造景点的依托。反正现在的旅游故事大多是伪民间文学。上述并非我凭空想出来的，单说长江的丰都鬼城不就是这一套吗？

为了旅游设施配套，各种硬件设施一定也会大干快上，旅舍、餐馆、度假村、商业化的“明清老街”等，一准全都会出现在这些荒山野岭上。想想看，我们连现成城市

的个性都把握不准，谁还去管这些“景点”所在地方的历史文脉。毋需多久，那种廉价的、享乐主义的现代建筑、粗糙的仿古建筑、舶来的小洋楼便会拔地而起。中国人喜欢求同，相互仿效，商品时代又是什么流行干什么，很快，——一条江上的模样变得差不多。

我们将这样地“创造”出神州大地上最大的人文景观，也是一种现代人文。粗鄙的！浅露的！娱乐化的！商业化的！

我们将把一条具有七千年历史的积淀深厚而迷人的长江，改变为一条浅薄的、庸俗的、旅游化的长江。我们真的会这样吗？

不要以为我坐在书桌前，胡思乱想，杞人忧天。只要我们到全国各地转转，看看当今“下边”是怎样开发旅游的，怎样胡乱地改造旅游资源——无论是历史人文资源还是大自然资源，我们就会深深地为长江担忧。

倘若如此，则必是一个文化灾难！

现在还没有任何迹象使我心释然。因为对于“新长江”还没有一个文化法规，我们对未来的长江还没有任何文化设想。谁说可以阻止或避免我上述那种文化灾难的出现？

（见《北京青年报》2002年9月24日）

说明：

和第一篇例文一样，这篇文章提出的问题也十分尖锐。这种尖锐，从文章的标题就可以首先看出。“长江，一个可能的文化灾难”。这个问题是由“业外”人士提出的，是由一个作家提出的，而不是由“业内”人士提出的，而不是由长江沿岸各政府部门和各级管理者提出的。但是在今天，在此时此刻，这个问题好像更应该由长江沿岸的各政府部门和各级管理者提出来。果真如此，那么文中所提出的问题——长江，可能出现的文化灾难，或许就能避免，甚至确实就可以避免。真能如此，那是长江沿岸亿万人民的幸运，也是中华民族和中华文化的幸运。而这种幸运，却可能完全是源于这个问题的首先提出。由此可见，问题的首先提出是多么重要。其实，长江沿岸的各政府部门和各级管理者，其中的许多人，也许正是公文的起草者和办理者，当他们真正具备了独立提出问题的能力的时候，对于这个问题的提出，也许是自然之事和必然之事了。其对于该问题所起草、所发出的公文，则自然和必然也应该是高质量的。所以，独立提出问题的能力不只是公文写作者的一种能力，不只关系到一篇公文的质量，它更是一种行政的水平与质量，更是一种管理的水平与质量。公文写作者，应该意识到这种能力的重要性，应该有意识地使自己尽快具备这种能力。

（三）独立分析问题能力

1. 独立分析问题的内容指向

公文写作者应该具备的第三个职业写作的能力是独立分析问题的能力。这种能力要求公文写作者要具有相应的职业头脑。问题发现了，或者说问题提出了，接下来就是分析。分析的主要内容是出现问题或造成问题的原因以及问题的实质。这种工作很像一位医生对一个病人病情诊断，它要求诊断一定要准确。起关键作用的是这位医生分析病情的能力。用在公文写作上，就是公文写作者的分析能力。医生对病情的诊断是准确的，接下来就可以对症下药了，其结果，顺理成章应该是药到病除。同样道理，公文写作者对于问题的分析是准确的，出现问题的根源找到了，解决问题的难度也就不会很大了。最担心出现的情况是误诊，医生对一个病人病情的误诊，轻则耽误治疗，增加病人的痛苦，重则将殃及病人的生命。对于一个机关、团体、企事业单位乃至整个社会和国家也是一样，面对已经提出或已经发现的问题，如果不能经过公文写作者的笔准确分析出问题的实质，不但不可能快速而有效地解决问题，还可能延误最佳时机，甚至最终导致问题的泛滥成灾，不可收拾。那种危害，就不只是个人的了，也绝不只是一个机关、团体和企事业单位，它所殃及的，可能是整个社会和国家。所以，对于问题的分析，必须准确而及时，必须能够透析问题的根本原因和实质。一个合格的公文写作者，必须具备这种职业头脑。例如，对于当前教育资源严重流失的问题。为什么会出现这样的问题？如果仅归因于一种崇洋媚外的情结，那实在过于简单化了。看看中国现在的教育状况：现在的中国大学有多少学校的教材是先进的，是与世界最前卫的教材相接轨？情况实在是不容乐观。再看看师资的教学水平和教学方法，有多少教师的水平是与世界最先进的教师并驾齐驱，又有多少教学方法是与世界先进的教学方法并驾齐驱？中国实行市场经济已长达20多个年头了，可是中国又有多少大学的教师 and 大学管理者的观念是属于市场经济的，有多少教师和教育管理者不是依然沉迷在计划经济的思想观念和价值观念里？学校的主体应该谁，是校长、教师还是学生？谁应该尊敬谁？谁应该为谁服务？计划经济体制下的师生关系和市场经济体制下的师生关系是完全不同的两种关系，是绝不可以本末倒置的。这些问题没有分析清楚，没有解决好，家长为什么要把自己的孩子送到你的学校里来？从这样的学校出来的学生，怎么可能面对市场经济大潮，怎么可能面对严酷的就业环境和激烈竞争？令人可悲的是，不仅是当今中国的教育领域，其他领域也是一样。完全可以说，当今中国还有许许多多人的思想和观念依然沉浸在早已过时的计划经济体制里，不但没有一点觉醒，反而还沾沾自喜并自以为是。不仅如此，其中有些人的观念还甚为陈旧，甚至停留在已经过时长达百年、千年的封建观念里。

优秀的公文写作者，绝不能只是发现问题和提出问题就算完事。优秀的公文写作

者，不但要具有面对当今社会生活以及自己机关、单位内部的诸多实际问题的勇气，同时还必须具备冷静而深入地分析这些问题的能力，否则，公文写作是很难达到一种真正理性的高度的。

2. 例文与说明

例文 1:

“行政三分制”是政治文明的进步

据新华社报道，正在广州参加广东省十届人大一次会议的深圳市市长于幼军介绍说，为了打造一个决策、执行、监督“行政三分制”的全新政府架构，深圳计划对一些政府部门进行撤并和调整，设置若干个决策局、执行局和一个监察局，决策局只有决策权而没有执行权，执行局只有执行权而没有决策权，监察局和审计局将作为监督部门直接对市长负责。

关于深圳正在筹划的“行政三分制”改革，此前一些媒体的报道中已经有所涉及，并给予了十分积极的评价。其中最关键一点，就是改变传统体制下政府部门集决策、执行、监督为一体，自定规则、自己执行、自我监督的行政权力运作模式，将行政权力分解为决策、执行、监督三大部分，通过科学化、程序化的制度设计，使这三部分权力在既相互分离制约、又相互协调配合的过程中实现高效运转。正像一位政治家所说的那样，“不受制约的权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”。传统体制下行政权力过于集中，缺乏权力间的制衡和对权力的监督，正是权大于法、卖官鬻爵、权钱交易、暗箱操作等腐败行为得以滋生的土壤。只有对权力进行合理分解，才能实现对权力的有效制约，使决策更民主、科学，执行更透明、公正，监督更充分、有力，才能从源头上、制度上遏制腐败。深圳“行政三分制”改革构想的另一个显著特征，是着力强化了政府权力的公共服务性质。中国的经济体制和社会体制改革进行到今天，特别是中国正式加入世贸组织之后的国内外形势，使十六大确定的“积极稳妥地推进政治制度改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家”的任务变得更加迫切。当前政治体制改革的一个重要方面是转变政府职能，深圳推行“行政三分制”改革，就是要重新定位政府的职能，使政府从“全知全能”转变为“有限责任”，从权威命令转变为科学决策，从人治管理转变为依法行政，从“传统部门利益型政府”转变为“现代公共服务型政府”。只有从制度上保证权力与利益脱钩，尽可能消除行政机关谋取部门私利的可能和积极性，才能进一步降低行政成本，大力推进公共财政改革，规范公务员队伍的待遇和收入分配，防止公共权力利益化、政府资产部门化、部门收入个人化的现象。

由深圳筹划的“行政三分制”改革，人们很容易联想到一些国家实行的立法、行

政、司法的“三权分立”制度。深圳市市长于幼军对此解释说,自孟德斯鸠提出“三权分立”学说后,西方国家广泛采取这种政府架构,这种架构有利有弊,深圳只是有选择地吸收了英国、美国、新加坡及中国香港等国家和地区的成熟经验,绝不是全盘照搬西方的做法。十六大强调,中国的政治体制改革“要坚持从我国国情出发,总结自己的实践经验,同时借鉴人类政治文明的有益成果,绝不照搬西方政治制度模式”。深圳的行政体制改革正是对十六大精神的有益实践。

(见《北京青年报》2003年1月21日)

说明:

这篇文章对问题的分析是比较深入的。由对“行政三分制”的解释和分析,进而深入到对于“政治腐败”和“权力腐败”的分析,并引用了一位政治家的一句非常深刻的话:“不受制约的权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”。这句话实际上揭示了造成中国官员腐败的一个极其重要的原因,即体制原因。一种体制如果是孕育腐败的土壤,那么仅靠官员们的廉洁自律,实际上是很难从根本上遏制腐败的。因为,官员们的廉洁自律,更多的是属于“德治”的范畴,而体制的实质改革,更多的是属于“法治”的范畴。从哲学的角度说,“德治”更多的属于“唯心主义”,“法治”更多的属于“唯物主义”。中国是一个崇尚唯物主义的国家。这种崇尚,不应该仅仅停留在理论之上,必须落在实处。而中国目前所处的时代,正是一个高度倡导“务实精神”的时代。在这样的时代,要想真正具备分析问题的能力,也必须从实际出发。该文在这方面做得比较出色。文章最后分析了中国的“行政三分制”与西方国家“三权分立”的区别,可以让人感到,作者分析问题所考虑的角度,也较为周全。

例文 2:

政府理应为农村义务教育“买单”

国务院副总理李岚清4月26日在完善农村义务教育管理体制电视电话会议上强调指出,今年之内,所有地区农村义务教育都要按照“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制运行,实现从主要由农民承担转到主要由政府承担、政府的责任从以乡镇为主转到以县为主两个重大转变。这是继去年6月召开全国基础教育工作会议、国务院公布《关于基础教育改革与发展的决定》之后,中央政府进一步对调整和完善农村义务教育管理体制工作进行的重要部署。其中明确了一个关键问题:政府要加大对农村义务教育经费的投入力度,当仁不让地承担起为农村义务教育“买单”的责任。

1985年,中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,根据当时的情况,确立了

“地方负责，分级管理”的义务教育发展体制，调动了地方政府和社会办学的积极性，迅速改变了农村义务教育的面貌，对农村基础教育起到了有力的推动作用。在这一体制下，随着基础教育管理层次逐渐下放，乡级政府承担了发展农村义务教育的主要责任。然而这些年来，由于农村义务教育规模不断扩大，加之相当一些地方经济发展水平不高，乡级政府财力薄弱，向农民征收的教育统筹数量有限，在一定程度上影响了农村义务教育的顺利实施。按照国际通行的做法，衡量一国政府对义务教育的投入有两项指标，一项是国家财政性教育经费中投向义务教育的经费比例，另一项是中央一级财政投向义务教育的资金比例。与世界平均水平相比，中国的这两个比例都长期偏低。财政性教育经费的短缺，客观上助长了学校和主管部门乱收费的不正之风，加重了农民的负担，使得中小学生失学、辍学现象屡屡发生，这个矛盾在农村地区表现得尤为突出。

义务教育是中国的一项综合性国策，是落实科教兴国战略和教育优先发展战略的一项基础性工作，是中华民族提高国民整体素质、把沉重的人口负担转化为可观的人力资源优势的历史性机遇。一个地方义务教育的实施状况，并不只是与这个地方的发展有关，必须从更加宏观的角度、用更加开阔的眼光看待一个地方的义务教育，把完善农村义务教育管理体制、确保政府对农村义务教育的投入当成一件关乎全局的大事抓紧抓好。将农村义务教育的主要责任从农民转移到政府，就是要使义务教育真正实现“有教无类”，让包括困难家庭孩子在内的所有农村青少年都能接受良好的基础教育；将政府对农村义务教育承担的责任从以乡镇为主转移到以县为主，就是要通过中央对困难地区的财政转移支出，和省级政府调整财政支出结构，加大省级转移支出力度，合理使用中央财政的转移支付资金，重点支持财政困难县等措施，保证一个地方无论经济多么落后，财政多么拮据，政府也有钱为农村义务教育“买单”，也必须为义务教育优先发展创造良好的社会经济条件。

（见《北京青年报》2002年4月30日）

说明：

这篇文章对问题的分析相当准确，也相当深刻。中国教育出现的最大困难和最大问题是中国的教育体制和中国的高层对教育的观念和态度。社会办学、民办教育、希望工程等，都解决不了中国教育的根本问题和关键问题。中国当今的教育体制改变了，中国高层对于中国教育的观念和态度变化了，那么中国教育目前面临的被动情况才可能从根本上改变。本文的标题也十分醒目，旗帜鲜明：政府理应为农村义务教育“买单”。是的，政府理应为农村义务教育“买单”，不仅是农村，也包括城市，从更大的范围说，这个标题的含义是：中国政府理应为中国的义务教育“买单”。在教育越来越成为一种产业、在某些人和某些机构正在利用教育大发其财的今天，千万不要忽视中国的现实国情，千万不要忽视中国几千万的贫困人口，千万不要忽视让每一个公民、特别

是学龄儿童受教育的权利，同时也千万不要忽视，中国人的整体文化素质是偏低的，是与中国作为一个大国的国际形象，以及一个有着五千年文化传统的现代形象并不相称的。

（四）独立综合问题能力

1. 独立综合问题的内容指向

公文写作者必须具备的第四个职业写作能力是独立综合问题的能力。这种能力要求公文写作者必须具有一种相应的职业水平。问题提出了，问题分析了，接下来就是综合。分析的着眼点重在问题的内部，综合的着眼点重在事物的外部，在于一个事物与其他事物的连带关系。分析的着眼点是从微观着眼，是从事物内部的纵向着眼，综合的着眼点是从宏观着眼，是从事物外部的横向、平面甚至立体的方面着眼。例如上文中提到的腐败问题，从内部分析，可能有内部的机制与体制问题，有腐败者的思想品质、职业道德、职业良心与人格的问题，从外部角度考虑，那么就是整个社会大环境的问题了。它首先涉及的就是新闻媒体和社会舆论的独立问题。新闻媒体和社会舆论有没有权力独立地直接面对腐败？新闻媒体和社会舆论在什么情况下才可以揭露和谴责腐败分子？新闻媒体是对整个社会负责、是对法律负责还是对一种权力体制负责？这实际上是一个十分重大的问题。在综合这种问题时，当今中国人的目光可以更为开阔，也应该更为开阔，可以考虑和借鉴国外行之有效的先进经验，看国外那些先进国家的新闻媒体和社会舆论是如何对待腐败和腐败分子的。新闻媒体和社会舆论应该成为一个国家最独立、同时又是最敏感的神经，却不应该是一个被动的、带有很强依附性的神经。新闻媒体和社会舆论能否独立而主动地最先发现腐败并揭露腐败？一旦最先发现和揭露了腐败，新闻媒体和社会舆论将面临怎样的局面？是受到整个社会的褒奖和政府的保护，还是受到打击报复甚至被撤职查办？事情是不可以被弄反的，真理是不可以被颠倒的，否则情况就可能完全走向反面。新闻媒体和社会舆论的底线是法律，一旦新闻媒体和社会舆论的报道与宣传失实，它所面对的就是诽谤罪的起诉和由此而承担的一切法律制裁。除去这一底线，新闻媒体和社会舆论不该再受到别的限制。此外的任何限制，都将削弱新闻媒体和社会舆论本来所具有的能量以及其对真情、真理和正义的呼唤。当中国的新闻媒体和社会舆论的巨大作用真正独立而自由地发挥的时候，中国腐败和腐败分子的掘墓之日恐怕就为期不远了。另一方面，就是中国司法机构的独立。面对腐败和腐败分子，中国的司法机构必须具有独立立案、独立审案和独立结案的权力，同时，这种独立立案、独立审案和独立结案的权力，必须是事实上的而非形式和理论上的。形式和理论上的独立立案、独立审案和独立结案，对中国的腐败和腐败分子来说，很可能使中国的法律和法院成为一副空壳，成为一种程序和过场，法律和法院的正义力量和震慑作用是起不到的。

我常常为腐败分子在中国法庭上的昂首挺胸甚至趾高气扬而感到震惊，究竟是什么力量的支撑才使他们有如此胆量？他们怎么就没有一点负罪感和廉耻之心？他们心里到底有什么不服气的？不得而知。我唯一能够知道的是，司法的独立永远是一把利剑。一旦中国法院完全可以独立立案、独立审案和独立结案了，这把利剑，就不会再在中国的腐败和腐败分子面前卷刃。此外就是高薪养廉。这是中国遏制腐败和腐败分子又一个不得不认真综合考虑的问题。

面对纷纭复杂的社会问题，没有向内的具体而深入的分析就会失去一个最基本的视角，但是如果只拘泥于一个基本视角，不懂得向外部更为广阔的综合，我们的公文写作不但会陷入一种狭隘、止步不前局面，还终将负面影响到对问题的准确分析，甚至会走入一种误区和怪圈。因此，优秀的公文写作者，不仅要具有发现问题、提出问题和分析问题的能力，同时必须具有综合问题的能力。这是一个公文写作者职业水平的高度体现。

2. 例文与说明

例文：

“西部 MBA”已办 3 年，培养了 34 名高级人才， 第四届再招 10 名学员

——西部最缺教育扶贫

“西部大开发最需要的是人才”。“西部大开发最迫切解决的是西部人观念的转变”。近日记者在对西部高校的采访中听到许多高校校长、教授发出这样的肺腑之言。由本报和北大国际 MBA 联合举办的“西部大开发 MBA 师资奖学金”培训项目（简称西部 MBA）被他们认为是西部大开发最直接的帮助。第 4 批“西部 MBA”学员在今年 3 月又将进驻北大。

近日，本记者和北大国际 MBA 中方院长胡大源教授一同奔赴陕西、甘肃、云南等西部诸省对第 4 期学员进行面试，并对 3 年来培养的 34 名“西部 MBA”学员进行了回访。

“西部 MBA”培训从 2000 年开始已经举办了 3 届，第一届 10 人，第二届 10 人，第三届 14 人，全部都是来自陕西、云南、甘肃、四川等西部省市高校的优秀教师。“西部大开发 MBA 师资奖学金”第四届培训将于 2003 年 3 月底至 7 月初进行。据胡大源教授介绍，北大国际 MBA 将为本届学员量身定做全新的培训计划，全部培训由北大国际 MBA 的中美教授担任。

第四届培训准备再次招收 10 名学员。本次共有 30 多人报名，通过筛选，将有 11 人通过电话测试，12 人进行现场面试。本报记者同胡大源教授一起，分赴延安、西安、

兰州、昆明对 12 名学员进行现场面试。

在从北京到延安的飞机上,胡大源教授对记者说,之所以一天飞一个城市对学员面试,有两个方面的考虑,一是测试英语水平,西部教师是和国际 MBA 学员同堂听课,由中美教授全英文授课,他们的英语水平要保证听得懂、跟得上;二是要考查他们的态度,“西部 MBA”项目是为西部高校培养工商管理教师,教师将来一定要回到原校继续任教,为西部建设服务,想通过 MBA 镀金“逃离”西部的人绝对不能接收。

延安大学的姬雄华老师是此次面试的第一位。据介绍,延安大学是一个拥有 8 000 名在校生的综合性大学,但由于地方经济的落后和地理环境的限制,全校有博士学位的教师只有一个,有硕士学位的教师不到 10%。由于吸引不到好的师资,学校只好靠本校生留校任教,教师很少有外出培训和深造的机会。姬雄华教师进校 11 年,只去复旦大学进修过一次,全校一年也只有两个进修名额。

作为“西部 MBA”项目的负责人之一,本报宣传策划部主任袁立新表示:我们和北大方面的这次西部之行,除了对第四期学员进行面试外,还有其他的考虑,一是了解前几期学员回去后的工作情况,以便对热心西部的捐款人有所交代;二是了解他们的教学效果,以便在今后的培训中有所提升;三是同当地有关单位加强沟通,争取各方给予更多的关注。

(见《北京青年报》2003 年 1 月 22 日,节选,略有改动)

说明:

本例文的标题实际上也是该文的结论,即西部最缺教育扶贫。显然,这一结论不是仅从对于西部教育状况的内部考察和分析得出的,而是经过了西部的教育与西部其他领域的比较与综合。虽然本文没有涉及这一比较,没有谈到其他领域的实际情况,但是这个标题很具计较性。同时,这也是一个可以令人信服和接受的结论。确实,西部的开发首先应该从教育的开发做起,西部的扶贫也首先应该从对教育的扶贫做起。只有这样,才可能首先解决最根本性的问题。这个根本问题不首先解决,西部的进步与繁荣,就可能失去最坚实和最雄厚的基础,就不可能牢固与持久。

对于问题的这种综合的能力非常重要。它要求文章的作者要具有比分析问题更开阔的视野和更全面的科学技术知识。公文写作者应努力使自己具备这种能力。

(五) 独立解决问题能力

1. 独立解决问题的内容指向

公文写作者应该具备的第五个职业写作的能力是独立解决问题的能力。这一能力要求公文写作者要具备相应的职业才干。无论发现问题、提出问题、分析问题还是综合问题,最终都要落实到对问题的解决上,否则无论怎样的发现、提出、分析和怎样的综

合,都将变得毫无意义。那么怎样解决问题呢?公文和公文写作者的使命,就是要通过公文来表明一种最好的解决方式。何谓最好?即最简便易行、最行之有效和行之效果最好。它的第一原则就是简便易行。有一种说法叫做“通向罗马的路不止一条”。在当今时代,这种说法显然很过时了。有一条路两个小时到达罗马,有一条路两天到达罗马,有一条路两年到达罗马,还有一条路20年到达罗马。在这些道路中,在当今时代,只有一条路最有意义和价值,那就是最快捷的那条道路,即两个小时到达罗马之路。人家用两个小时到达罗马的时候,正当风华正茂,而你要是用上20年才到达罗马,那你恐怕早已变成半老徐娘了。到达是到达了,可是这种到达还有什么意义?所以,当今时代,要解决错综复杂的社会问题,最重要的是要找到一条最快捷、最简便易行、最行之有效和行之效果最好的方法和途径。比如卖淫问题,绝不只是一种简单的社会现象,也绝不能简单地看作是一种社会风气的败坏和堕落。这一问题已经越来越受到国内一些机构的社会学、经济学教授和学者的广泛注意和高度重视。真正行之有效解决这一问题的方法,不是简单地围追堵截所能奏效的,弄不好还可能适得其反。这已经被越来越严峻的社会现实所证明。落实到公文上,要想真正提出行之有效的治理措施,不但一定要考虑到社会风气和道德的因素,还必须同时兼顾到社会的政治、经济以至社会的人道与人性的因素。否则,这样的公文写作者不但不能具备分析问题和综合问题的起码能力,不但过于浅薄和过于表面化了,而且也不具备解决问题的起码能力。其所要解决的问题,最终也不能得到公正、合理而有效的解决。

2. 例文与说明

例文 1:

追寻北京政治文明的脚步——打造透明的阳光政府

——从行政审批执法改革看本市依法行政机制的建立

这是一些遥远的往事——

申办一个房地产项目,投资方一定要盖上100个以上的图章,交几十种费用才能办成。开办一个企业,要想成为法人,一定要有100天以上的耐心才能够拿到营业执照,才能够为社会提供就业机会。要进行一个投资项目的论证,投资者只能自己进行,政府无法在这方面提供帮助。

这是一些现在正在发生的事情——

市政府进一步改进行政审批方式,推行“一站式办公”等措施,人们不用托关系、找门路,也可以及时顺利地把事办好。政务公开制度的建立,政府和行政机关的透明度大大增强。北京汽车交易市场、高尔夫球场规划建设情况、北京市重点项目建设情况等,无论是大型建设项目个案,还是关系到全市发展和市民生活的问题,普通百姓都可

以通过每月一次的政府信息披露会，或到有关网站查询等方式了解。

收费制度、行政审批制度等一系列的行政制度改革，让政府职能由原来的行政管理模式更好地调整到“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”上来，提高行政效率，使各级政府真正促进生产力的发展。

1. 公开与透明：法制建设的前提

法制建设的成功与否，关键在于是否使大多数人真正得到了实惠。而它的真正效用就在于规范所有人的行为。

据市政府法制办有关负责人介绍，几年来，在本市立法工作中，凡是涉及广大人民群众切实利益的法规草案和规章，市政府都高度重视、精心研究、创新机制。过去，在城市房屋拆迁的规定中，主要照顾承租人的利益，对承租人以实物安置为主，而对房屋所有权人的利益保护不够。为了体现市场经济条件下对拆迁补偿的客观要求，维护房屋所有权人的利益，根据国务院新制订的《城市房屋拆迁管理条例》，我市制订了新的《北京市城市房屋拆迁管理办法》，将房屋所有权人作为拆迁补偿的唯一对象，并坚持用市场评估价进行补偿，取消了补偿中对居住人口因素的考虑，强调了拆迁补偿的财产补偿性质。

此外，发展私营个体经济条例、水污染防治条例以及基本医疗保险等法规规章和有关中关村条例的一批配套规章、文件也相继出台。2000年至2002年，共制定规章60余项，完成地方性法规草案40余项，涉及本市社会生活的各个方面。

据了解，事关本市改革、发展重大决策的制订和实施，通过立法来引导、推动和保障，已成为重要方式。而法制建设如果缺乏公开与透明，就难以保障法制建设本身的科学性、有效性，并影响到法律法规的实施。最近几年立法工作中，听取专家、基层有关机关以及市民的意见，逐步完善立法工作程序，尝试规章论证、听证制度，信息公开、透明和公众参与决策，已成为确保立法科学、有效的重要手段。

2. 公平与公正：执法效率的保证

改革最难的就是改革权力，调整最难的就是调整政府本身，管理最难的就是管理部门的利益。北京市政府在这方面所付出的努力使得我们这个城市又向现代化再一次迈进。“权力部门化、部门利益化、利益法制化”曾一度是政府部门在立法工程中争夺部门利益，在执法工程中“依法”打架的生动写照。原本应当是公平、公正的行政执法行为，却掺杂了利益驱动的不良动机，城市管理中存在的这些问题，从根本上说，是原来在计划经济条件下形成的城市管理执法体制与市场经济条件下现代化大城市的发展不相适应的矛盾的综合反映。

因此，行政执法体制不改革、机制不调整，城市管理难以走出困境。1997年5月，在宣武区进行了城市管理监察试点工作，随后在全市建立了以各区县城管监察大队为主

体、以街道分队为骨干的城市管理综合执法体制网络。

在市级行政机关机构改革以后,一些部门也结合提高行政效能的需要,在本系统内部开始探索行政处罚职能的改革。如市交通局结合机构体制改革中出租汽车管理等职能的并入,本着管理职能与执法职能适当分开的原则,在局内成立了交通行政执法总队,制订了局处室与执法总队、市区管理处、郊区县交通局职能划分和运行的协调办法,初步建立起新的执法运行机制。

市政管委根据机构改革后职能的调整变化,积极推进城市管理重心下移和环卫、市政等权力的下放,通过重组若干国有独资公司,逐步实现垃圾清运、清扫保洁等环卫作业社会化、市场化、产业化,加快了环卫体制的改革,对巩固城市管理综合执法体制改革的成果,发挥了积极作用。

(见《北京青年报》2003年1月17日,节选,略有改动)

说明:

这篇例文的节选部分,对解决当前行政管理工作中的问题,提出了两条具体的方法,一是法制建设的公开与透明,一是执法效率的公平与公正。显然,这是解决当前行政管理工作中的问题的两条非常重要的措施与途径。一般新闻报道文章的写作是这样,公文的写作也必需这样,不但要提出问题、分析问题、综合问题,最后,一定指出解决问题的切实可行的途径。只有这样,公文写作的根本目的才可能真正实现。

例文2:

中国人民银行、教育部要求开学前尽快签订银校协议

——142万名贫困生需贷款上学

截至目前,成功实施了3年的国家助学贷款已经使35.1万名家庭经济困难的大学生受益,已审批贷款合同金额累计30亿元;而全国累计申请贷款的大学生数已达112.5万人,审批贷款人数占申请贷款学生人数的31.2%。与此同时,根据教育部门的统计,目前全国高校共有142万名经济困难的学生,贷款年需求额度达71亿元左右。

由于考虑到贷款大学生的还款风险,以往一些银行在国家助学贷款的实施中,表现出偏向于一些就业风险小的重点大学学生的倾向。为了保证所有家庭经济困难的大学生都能顺利完成学业,中国人民银行和教育部近日联合下发通知,要求已经确定了经办银行的学校,在今年秋季高校开学前签订银校协议;对尚未落实经办银行的学校,有关经办银行要按照学校的意向选择,也要在高校开学前与学校签订银校协议。中国人民银行还将根据各高校报送的经济困难学生数和年需求额度,向全国

各独资商业银行及分支机构下达 2002 年国家助学贷款指导性计划，并考核落实情况。统计显示，目前全国各省、自治区、直辖市已确定申请国家助学贷款高校 1 307 所，其中已经签订银校协议 782 所，已协调确定经办银行的高校 178 所，其余 347 所正在落实经办银行。

每年高考录取期间，总有贫困家庭的孩子刚考上大学即为筹措学费发愁的报道见诸媒体，有的学生甚至为此放弃了进大学深造的机会。教育部有关人士认为，其实这是由于学生和社会对国家助学贷款政策不了解而造成的。国家助学贷款推出的宗旨就是不让一个优秀学子因家庭经济困难而辍学。为使国家助学贷款政策家喻户晓，教育部最近重新修订了《高等学校学生资助政策问答》，并且扩大了发行量，免费发送到各级教育行政部门、高等学校和普通高中毕业班。在今年各高等学校的《招生简章》中，也普遍印上了包括国家助学贷款在内的高等学校资助经济困难学生的政策和措施。

国家助学贷款的推行也是对大学生信用意识的考验。为此，教育部目前正在建立国家助学贷款学生个人信息查询系统，对 2001 届和 2002 届贷款毕业生的国家助学贷款数据采集工作已基本完成，预计 9 月份这一查询系统将对有关银行开通试用；教育部还要求各高校将信用教育纳入大学德育课内容。

（见《北京晚报》2002 年 8 月 30 日）

说明：

这篇文章为解决中国 142 万名贫困生的就学问题提出了一条可行的途径，是通过贷款的方式完成学业。虽然这可能不是一条最好的途径，不能使贫困学生摆脱贫困，但是对解决 142 万名贫困大学生迫在眉睫的困难却可行，却行之有效，这一点很重要。对于公文写作也是一样。不可行的措施和途径，如同废话一堆，毫无意义，而可行的措施和途径，弥足珍贵。公文写作者须格外注意，在自己的公文写作实践中，所提出的解决问题的措施与途径，第一要考虑的，就是其可行性。不具可行性，不只是行文水平与行文质量的问题，更是行文目的的问题。不具有可行性的公文，毫无价值。

（六）独立驾驭公文语言能力

1. 独立驾驭公文语言能力的指向

公文写作者应该具备的第六个职业写作能力是独立驾驭公文语言的能力。这一能力要求公文写作者要具备相应的职业天赋。人是应该讲天赋的，这已经得到当今生命科学，特别是其中的基因科学越来越多的阐释和证明。天赋是一个人区别于另一个人的天生优势，是一个人区别于他人的天资与天质，与生俱来。公文写作与其他文体的写作一样，是讲究天资的。如果一个人具备了写作公文所需的天资，那么经过后天的努力，他

可能如虎添翼，而如果一个人不具备公文写作的天资，即便后天十分努力，也可能事倍功半。当今时代，中国已经开始摆脱整齐划一的束缚，已经开始高度重视生命个体的才华、才干和天赋。在这样一个日益文明进步的社会，作为公文写作的领域，更有必要提出并高度重视关于公文写作者的职业天赋问题。这一问题涉及的最核心内容，是公文写作者对公文语言的语感问题。公文写作者对于公文语言，必须具有十分敏感的感受力，必须能够通过简约的公文语言传递最准确、最周密同时又是最丰富的公文信息，唯此，才可能真正达到公文写作的最佳目的。

2. 例文与说明

例文：

中国人民银行 关于降低存、贷款利率的通知

银发〔2002〕48号

中国人民银行各分行、营业管理部，各政策性银行、国有独资商业银行、股份制商业银行，国家邮政局：

经国务院批准，中国人民银行决定，从2002年2月21日起，降低金融机构存、贷款利率。现通知如下：

一、降低存款利率。各项存款年利率在现行基础上平均下调0.25个百分点。

二、降低贷款利率。各项贷款年利率在现行基础上平均下调0.5个百分点。个人住房贷款利率相应下调，五年期以内由现行的5.31%降为4.77%，五年以上由现行的5.58%降为5.04%。

三、降低中国人民银行对金融机构的准备金存款利率、再贷款利率，再贴现利率保持不变。

四、降低中国人民银行对农村信用社的再贷款利率，二十天以内由现行的2.25%下调为1.71%，三个月以内由现行的2.52%下调为1.98%，六个月以内由现行的2.7%下调为2.16%，一年以内由现行的2.79%下调为2.25%。

五、相应下调各项优惠贷款利率。优惠贷款利差补贴标准和补贴办法不变。

六、现行逾期贷款和挤占挪用贷款罚息利率保持不变。

七、政策性金融债券利率相应下调，其中，五年期由现行的4.59%下调到4.32%，八年期由现行的5.04%下调到4.77%。

中国人民银行各分支行接此通知后，要立即送达所在地各金融机构，并督促按时执行。同时，对利率调整后各方面的反映和有关问题进行调研，并及时上报中国人民银行。

总行货币政策司。

二〇〇二年二月二十日

说明：

这是一篇较好地运用了公文语言的公文。先看正文开头，“经国务院批准”，一个“经”字，较好地体现了公文的语言特征，开门见山，简捷利索。接下来，“中国人民银行决定”，一个“决定”，又恰好体现了“下行文”的语言特征。该文的最后一段：“中国人民银行各分支行接此通知后”中的“接此通知”，“要立即送达所在地各金融机构”中的“立即送达”，以及“并及时上报中国人民银行总行货币政策司”中的“及时上报”等用语，都较好地体现了公文所特有的语言特征。

第三节 明确公文写作者 素质与能力的意义

一、明确公文写作者素质的意义

明确公文写作者素质的重要意义有两个，一个是有利于公文写作者有意识、有针对性地努力提高自己的素质，一个是有利于公文写作者从总体上和根本上提高公文写作的水平和能力。如果事先对于公文写作者应该具备的主要素质并不了解，要想有意识、有针对性地去培养、去提高，那是不可能的。了解了相关素质的具体内容，明确了努力的目标，就为逐步接近目标并最终达到目标奠定了基础。对于公文写作是这样，对于其他工作其实也是同样。

（一）明确公文写作者素质的基本意义

明确公文写作者素质的基本意义是，有利于公文写作者有意识、有针对性地努力提高自己的相应素质。首先，有利于提高公文写作者的法律素质。公文写作者已经明确，如果要写出高质量的公文，其前提，必须是懂得国家的法律、法规，因此，公文写作者就会有意识地向着这个方向努力，就会自愿并自觉地去接触、去学习相关的法律、法规知识，就会不断地用法律、法规知识武装自己，使自己逐渐从外行转向内行，从知之不多到知之较多，以至于最终的掌握和精通。其次，除去法律素质以外，政策素质、文化素质、管理素质和专业素质也是一样，当公文写作者对这些素质的内容指向明确了以后，就会有针对性、有计划、有步骤地朝着这个方向努力。

（二）明确公文写作者素质的最终意义

明确公文写作者素质的最重要和最终的目的，就是从总体上和根本上提高公文写作的能力与水平。如果只是为了提高素质而提高素质，那没有多大意义。在今天这样一个时间和精力越来越宝贵的时代，在今天这样一个竞争越来越激烈的时代，许多努力付出必须从实际需要出发，必须追求事半功倍而不是相反。对于公文写作者素质的提高，也必须出于这样的考虑。我们所有努力的出发点和归宿，就是要全面提高公文写作水平和能力。公文写作的水平和能力真正有所提高了，也就意味着我们实际工作的水平和能力提高了，也就意味着工作的质量提高了。如果一个国家、一个社会的整体情况都是这样，那么也就意味着这个国家的行政质量、管理质量和这个社会的整体质量的提高。往小处说，涉及的可能不过是一篇公文，往大处说，就可能关系到一个社会和时代。意义重大而深远，因此，所有的公文写作者，都值得为此而努力。我们要通过不懈的努力，不断提高我们的法律素质、政策素质、文化素质、管理素质以及专业素质，最终，要从根本上全面提高公文写作能力与水平。

二、明确公文写作者能力的意义

明确公文写作者能力的意义有两个，一个是可以有目标、有针对性地培养和提高公文写作的能力，一个是可以大大提高公文写作水平与质量。

（一）明确公文写作者能力的理性意义

写作，更多的时候应该是一种理性的行为，对于写作的学习和追求，更多时候也应该是一种理性行为。有目标、有针对性地培养和提高公文写作能力，就是这种理性行为的一种体现方式。公文写作者明确了公文写作所包括的五种基本能力和六种职业写作能力，就可以理性地审视自己是否具备这些能力，同时可以审视自己在这诸多方面，哪些方面比较强以及哪些方面比较弱，强的方面要尽可能把优势充分发挥出来，弱的方面要尽可能弥补和充实。比如，职业写作能力中独立发现问题的能力，自己是否具有这种职业敏感？如果具有，那就通过写作实践将这种职业敏感充分发挥出来，如果不具备呢？那就有针对性地尽快培养这种职业敏感。针对性和没有针对性会是完全不同的，理性做事和盲目做事的效率和效益也会是完全不同的。再如，独立提出问题的能力。公文写作者是否具备这种职业眼光呢？至于独立分析问题、独立综合问题和独立解决问题的能力也一样，这种职业头脑、职业水平和职业才干公文写作者是否也都具备呢？只有独立驾驭公文语言的能力显得比较特殊，它涉及的是职业天赋的问题。了解了公文写作者应

该具有的职业天赋，接下来就要审视自己作为一个公文写作者是否具备这种职业天赋。如果具备当然无话可说，那是作为一个公文写作者的一种幸运，充分地利用和发挥这种天赋就是了；如果不具备，就应该考虑自己是否还要从事公文写作这项工作了。大家知道，天赋能力更多的不是属于后天培养和提高的能力，它是与生俱来的一种先天能力，或者说成是一种先天的素质与个性特征。当今时代已经是一个越来越注重先天素质与个性的时代，生命科学的最新成果已经多次证明，人的天性是很不相同的。因此，当一个公文写作者明确地意识到自己不具备从事公文写作天性特征时，当一个公文写作者对于公文语言很不敏感、很难把握和驾驭时，就应该毫不犹豫地作出明智选择，尽快调离这个工作岗位。

（二）明确公文写作者能力的写作意义

明确公文写作者应该具备的能力的另一个意义，就是可以大大提高公文写作的水平与质量。很多相关事物之间都有一种连带关系和因果关系，有了彼，才可能有此，没有彼，就很难有此。公文写作的情况也大致一样。如果首先不明确公文写作者应该具备的能力的具体内容，就不会有意识地培养和提高自己在这方面的能力，而一个公文写作者的能力不高，也就不可能写出高水平和高质量的公文。道理非常简单，一个公文写作者，要想写出真正高质量的公文，就要首先明确公文写作者应该具备的能力，进而有目标、有针对性地培养和提高自己在这方面的能力。只有如此，才可能真正提高公文的写作水平与质量，才可能最终提高行政管理与业务管理的质量，进而提高整个社会与时代的质量，即整个社会与时代的文明程度与水平。

第十章 提高公文写作水平的方法

有人认为今天的时代是方法论时代，这话很对。做事要有正确目标，同时要有正确方法。只有正确目标没有正确方法，事情很难做成，弄不好南辕北辙，背道而驰。

公文写作也一样。要想有效提高公文写作水平，就需掌握正确方法。大致说来，有四种方法。只要这四种方法掌握了，坚持不懈实践了，相信公文写作水平一定能够稳步而快速地提高。

第一节 提高公文写作水平的基本方法

提高公文写作水平的四个基本方法是：阅文法、模仿法、修改法、多写法。本节主要介绍每一种方法的特定含义、具体做法与作用，并举例进行说明。具体如下。

一、阅文法

（一）特定含义

阅文法的特定含义有两个，一个是对于相应的公文管理办法的认真研读，一个是对相应范文的认真研读。

（二）做法与作用

阅文法的第一个做法是，认真研读公文管理办法。每个系统都有本系统公文管理办

法,一般由该系统最高权力机关制定并发布。比如国务院系统,前文提到,2000年国务院发布了《国家行政机关公文处理办法》。这是国务院系统最高权力机关对于公文管理的最新规定。作为国务院系统工作人员,特别是在国务院机关工作的人员,要想提高公文写作水平,第一步,必须从这里做起。这是根本。作为国务院系统工作人员,要提高公文写作水平,如果连国务院对于公文写作的规定和要求都不了解、不理解、不掌握,所谓提高公文写作水平又如何谈起?

阅文法的第二个做法是,认真研读相应公文范文。何谓相应范文?首先是上级来文,其次是通过其他途径获得的公文,只要水平上乘,均需认真研读。

(三) 举例说明

关于第一种做法,即认真研读相应公文管理办法,如何去做?比如是在人民银行系统工作,或在教育系统工作,如果要提高公文写作水平,如果想从根本上解决问题,第一步,一定认真研读相关公文管理办法:本系统有多少种公文,每一种公文的主要功能是什么?格式有什么要求,语言有什么要求,等等,要研究准,研究深,研究透。

运用这一方法的另一面,实际上也为各系统最高管理层提出了要求:要抓公文管理,第一步不是要培训相关人员,而是出台本系统公文管理办法。作为一个系统,如果没有明确、权威而稳固的公文管理办法,其系统所有人员的公文写作,则无“法”可依了。无“法”可依,公文写作水平又如何提高?

关于认真研读相应范文,如何去做?比如上级来文,如果公文写作者经常写作部署工作的通知,当收到上级机关同类公文时,一定要认真研读。读什么?读标题、读开头、读过渡、读照应、读结语、读措辞。这些内容都需认真研读,目的是从中获得借鉴。

对于其他文种的研读也一样。如果经常写作通报,经常写作批复,经常写作函或会议纪要,当收到上级机关或遇到其他机关相应公文时,只要其写作水平较高,令自己佩服,均需认真研读,从中获得借鉴。

他山之石,可以攻玉。长期坚持去做,公文写作水平定会有较大提高。

二、模仿法

(一) 特定含义

模仿法对于上述阅文法的承接,主要是对阅文法中第二种做法的承接,即对于认真研读相关公文范文的承接。初学公文写作者,允许对于公文中的范文进行模仿。其前

提是对于公文范文的认定、备份与积累。

（二）做法与作用

模仿法的具体做法，是指对于同种公文的范文进行模仿。自己要写某一公文，如果不知道从哪里入手，或找不到写作该种公文的语言感觉，比较简便可行的方法是，先把以往早已备份好的同种公文范文提选出来，作为借鉴。有感悟能力的公文写作者，比较容易就能从该范文中得到启发，并找到自己写作该种公文的模式与感觉。所要模仿的，主要是该范文的格式、结构和语言，所要更换的，是该范文的内容。从这个意义上说，公文的写作过程，可理解成是一种“更换”公文内容的过程，是对作为范文的公文内容的更换，所要保留或基本保留的，是原范文的格式、结构和语言风格。当所要表达新内容比较完好地更换上去了，可以说，一篇新的公文的写作就完成了。完全可以照猫画虎一样做。这可以理解成是提高公文写作质量的一条比较快捷的途径。

其实，不光是公文写作可以这样做，往大处说，人类所有进步行为的最初起点大都是从模仿开始的，都是从对于前人或别人有益行为的模仿而获得。人们总爱说人的第一任老师是自己的家长或幼儿园老师，只要细想一下就会明白，其实就是模仿，或许也只能是模仿。这种方法用在公文写作上，非常简单易学，且学之有效。最关键的是，对于所要模仿的公文，一定要选准，被模仿的公文，必须是那种有资格作为范文的公文。否则就“画虎不成反类犬”了。

（三）例文说明

例文 1：

中国人民银行公告

〔2002〕第 8 号

中国人民银行定于 2002 年 4 月 26 日发行 2002 年观音幻彩纪念金币一枚。该币为中华人民共和国法定货币。

一、纪念金币图案：

（一）正面图案

该纪念金币正面图案为普陀山朝圣门，并刊国名、年号。

（二）背面图案

该纪念金币背面图案为幻彩背景的送子观音图，并刊面额。

二、纪念金币规格和发行量；

该纪念金币为精制币，含纯金 1/10 盎司，形状为圆形，直径 18 毫米，面额 50 元，

成色 99.9%，发行量为 33 000 枚。

三、该纪念金币由瑞士 0AM03. A. 铸造，中国金币总公司总经销。

二〇〇二年四月十七日

例文 2:

中国人民银行公告

[2002] 第 9 号

中国人民银行定于 2002 年 5 月 15 日发行中国民俗——端午节纪念银币一枚。该币为中华人民共和国法定货币。

一、纪念银币图案：

(一) 正面图案

该纪念银币正面为屈子祠，并刊国名、年号。

(二) 背面图案

该纪念银币背面图案为龙舟竞赛图，并刊面额。

二、纪念银币规格和发行量：

该纪念银币为精制币，含纯银一盎司，形状为圆形，直径 40 毫米，面额 10 元，成色 99.9%，发行量 40 000 枚。

三、该纪念银币由上海造币厂铸造，中国金币总公司经销。

二〇〇二年五月十日

说明：

这两篇公文都是普发性公文，没有很明确的收文对象。如果公文写作者要写作的是这种公文，如果写作者又不曾撰写过这样的公文，或者是曾经撰写过，却总是写不好，在写作之前，就可以拿这两篇公文作参照，对这篇公文的格式、结构和语言进行“模仿”。首先，可以“模仿”这两篇普发性公文的标题。大家可以看到，该两篇公文的标题均只有“发文机关”和“文种”，均省略了“事由”，由此可见，像“公告”这样的普发性公文，标题一般都应这样拟定。其次可以“模仿”该文的“公文编号”。该两种公文的公文编号均由两项内容组成，即“年号”和“公文顺序号”，均省略了“机关代字”。第三，还可以“模仿”该两种普发性公文的正文的写作格式与写法。在该两篇公文的公文编号与正文之间，省略了收文单位，这应该理解成是普发性公文最典型的特征，既然是“普发”，就应该是面向整个社会公众的，而像“公告”这样的公文，所面向的，还不只是中国的社会公众，还包括了国际以至世界的公众，所以其收文单位不必明确标出，可以省略，直接进入正文。

这两篇公文正文的表述方式,也有可以“模仿”和借鉴之处。比如对序码数字的排列,其书写序号为,先是“一”,然后是“(一)”,而不是在“一”之下用“1”,但是一些不大注意这些细节的公文,却常常错误地在“一”之下用“1”。还有一个细节应注意,就是在“一”之后用顿号“、”,在“1”之后用一个点“.”。这个细节虽然在该两篇公文中没有分别明确的显示出来,但这个细节也应引起注意。

这两篇公文的正文,在语言措辞上,也有值得“模仿”和借鉴之处。例如正文中的一句:“该纪念金币正面为普陀山朝圣门,并刊国名、年号”,其中“该纪念金币”的“该”字、“为普陀山朝圣门”的“为”字,这两个词没写成“这个”、“是”,“并刊国名、年号”,没写成“还刻上国名、年号”,都明显体现出了公文特有的公文语言特征,公文的语感非常鲜明。

此外,该文的正文结构也可“模仿”和借鉴。首先,用一句话开门见山地写明该公告的主要内容,即于什么时间发行一枚什么币以及该币的性质;接着,从三个方面进行告示,一是该币的图案,一是该币的规格及发行量,一是该币的制作单位及经销单位。可以说,这样的正文结构方式已经成为该种公文的一种结构模式,凡是类似的公文,均可按照这种方式进行正文的结构。

例文 3:

财政部关于进一步做好金融企业国有资产 产权登记管理工作的通知

财金〔2002〕32号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局),财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处,各有关金融企业:

为了进一步做好金融企业国有资产产权登记管理工作,切实清理核实金融企业国有资本占有和变动情况,根据国务院颁发的《企业国有资产产权登记管理办法》(国务院令192号),现将有关事项通知如下:

一、在中华人民共和国境内或境外设立的金融企业,凡其实收资本包括国家资本金的,均须按本通知规定办理国有资产产权登记管理工作。

金融企业以国有法人资本金形式在中华人民共和国境内或境外设立分支机构、子公司或依法投资其他非金融企业(包括债转股企业)的,由该金融企业按本通知规定代办国有资产产权登记管理工作。

二、金融企业国有资产产权登记管理工作按照统一政策、分级管理的原则,由县级

以上(含县级,下同)主管财政机关组织实施。

.....

十九、本通知从2002年4月1日起实施。

二〇〇二年三月二十二日

说明:

这是一篇专发性公文,有比较明确的收文对象。该文的收文对象主要是三个,第一个是各省、自治区、直辖市、计划单列市的财政厅,第二个是财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监督专员的办事处,第三是各有关金融企业。公文写作者如果写作的是这种专发性的公文,而且收文对象又不止一个,那么收文对象的写法就可以“模仿”该文写法。首先,从写作格式上说,要顶格;其次,从标点符号的标引方式上说,可以参照此文用顿号与逗号相结合的方式,在各收文对象之间用逗号,在每一个收文对象内部的各并列单位之间用顿号。这是对于收文单位的“模仿”。至于公文内容的“模仿”可以从以下几个方面考虑,第一是对于该文标题的“模仿”,第二是对于该文正文的“模仿”。对于该文正文的“模仿”,又可以从以下两方面考虑,一是“模仿”该文的“写作格式”,一是“模仿”该文的“语言措辞”。先看该文正文的开头。这篇“通知”的开头比较典型,是一篇较为规范的“部署工作的通知”的开头写法,表明了该公文的发文目的,且语言简洁明确;接着,便是该通知的具体内容,一项一项按照一定的逻辑顺序逐条来写;最后说明了该文所部署的工作开始实施的具体时间。这种写法,可以说几乎适用于所有的部署工作的通知的写作。对于这种较为规范的写法进行“模仿”,便于掌握“部署工作的通知”的写法,对于那些初次接触这种公文的写作者来说,就更为有益。

三、修改法

(一) 特定含义

这里所说的修改,不是指作者对自己起草公文的修改,而是指别人对作者起草的公文的修改。修改者可能是作者的直接领导,也可能是公文核稿部门。

(二) 做法与作用

通过这条途径提高公文写作质量的具体方法是,不管修改者是谁,不管是公文撰写者的直接领导还是核稿部门的同志,只要修改得确实有水平,确实令人口服心服,那么对于那些被修改的地方,一定要引起公文撰写者的高度重视,一定要引以为戒,极力避

免在今后的公文写作中出现类似问题。

具体分析起来,对所起草、所撰写的公文的修改,主要包括三大方面,一是对于公文题目的修改,一是对于公文正文内容结构的修改,另外一个就是对于公文语言措辞的修改。下面分别说明。

先说对于公文题目的修改。公文题目中最容易出现的问题主要有两个,一个是所选用的文种不对,另一个是对于“事由”的表述方式不对。文种的不对常易出现的问题也有两个,一个是文种混淆,比如将“报告”与“请示”相互混淆,或是将“行政文书”与“党务文书”相互混淆;一种是将公文与其他实用文体相混淆,比如将公文混同于事务文书和会务文书,误认为计划、总结、调查报告或是领导者在会议上的讲话文稿为公文。这种问题在公文的写作中经常会出现,特别是在刚接触这项工作的人的写作中,更是经常出现,却不易被发觉。当写作者起草的公文出现了这个问题的时候,同时当这个问题被写作者的领导或核稿部门发现并纠正过来以后,一定要引起起草者的高度重视,一定要杜绝这个问题的再次出现。公文题目容易出现的另一个问题是对“公文事由”的表述不清楚。这种问题最容易出现在转发性通知的题目之中,比如,“关于转发××通知”的通知。在同一个公文题目中出现了两个相同的文种,这是在国务院的规定中所不能允许的。当这种问题出现以后,当上级领导或核稿部门把这个问题纠正过来以后,公文起草者也一定要尽力避免这种问题的再次出现。总之,当公文题目中的这两个较大的问题经过别人的“修改”,而且使公文撰写者得以杜绝以后,该公文撰写者的公文写作质量肯定会有一个较大的提高。

再说对公文正文内容结构出现的问题的“修改”。公文正文内容结构比较容易出现的问题主要也是两个,一个是写作顺序不对,哪项内容应该安排在前,哪项内容应该安排在后,公文撰写者的头脑不清楚,安排颠倒了,甚至完全安排乱了;另一个问题是前后不够一致和统一,前后不相照应,首尾不相呼应。

可以明显看出,公文正文内容结构的问题比公文题目的问题要复杂一些,不易被发现,也不易被纠正。因为正文内容结构问题更多是属于“逻辑”方面的问题,是属于思维方式和思维方法的问题,而不仅是格式和语言表达的问题,比如因果关系的问题,比如提出问题、分析问题和解决问题的逻辑顺序问题,比如时空先后的关系问题等,这些内容在正文结构的安排上都是不可以弄颠倒的。当这一问题出现并被有关领导与核稿部门发现、修改以后,公文撰稿者对于修改的地方一定要高度重视,一定要避免同类问题的再次出现。

至于前后不够一致、不够统一、前后不相照应以及首尾不相呼应的问题也是一样。公文的写作有时会出现这种情况,对于全文的内容缺乏整体而统一的考虑和设计,在写前面的内容时没有想到后面要写的内容,写到后面又忽视了前面的内容,

造成前后不相一致和统一，使文章自相矛盾或前后内容相互脱节。当这种问题被有关领导或核稿部门发现并修改过来以后，公文撰写者也一定要格外注意，避免同类问题的再次发生。

最后说一说对于公文语言措辞方面出现的问题的修改。在前几章中已经讲过，公文语言不同于其他实用文体的语言，更不同于知识信息类文章和文艺作品的语言，它有着自己非常独特的语言特征和体系。从技术层面上说，公文写作最难解决的问题也是公文语言的问题。公文写作者能否通过自己的写作充分体现公文语言的特征，这是对于公文撰写者的最大挑战。首先，公文撰写者要掌握大量的公文的“专业语汇”，同时，公文撰写者还必须准确运用这些语汇，特别是其中的同义词，一定要清楚它们之间的细微差别。从纯技术的角度说，公文写作者驾驭语言的真正的能力就在这里。比如“以至”和“以致”，比如“试行”、“实行”和“施行”，比如“失误”、“失职”和“渎职”，“结果”、“后果”和“恶果”，诸如此类。公文撰写者一定要弄清公文语汇中同义词之间的细微差别，而要做到这一点十分不容易。当在这一环节出现了问题，当公文撰写者对于这一环节的问题毫无察觉，当这一环节的问题被有关领导或核稿部门发现并修改过来以后，这一问题一定要引起公文撰写者的格外注意。中国古人所讲的“一字之师”的道理正在这里。

一位智者说得好，聪明人不是不犯错误，而是不犯同样的错误。这句话用在公文写作的“修改”途径上也恰好合适。避免了同样问题的出现，公文写作的问题就会越来越少。问题越来越少，不正是公文写作水平提高的一个重要标志么？还有一种比较智慧的说法——成功就是避免失误。想想看，所有的成功不都是因为失误甚少、甚至根本就没有失误而出现的吗？所有的失误都避免了，公文的写作质量肯定就会上来了。

还有一点需要特别说明的是，在利用修改这种方法提高公文撰写质量时，不要忘记和忽视一般文章的修改方法对提高公文写作质量的作用。公文“修改法”的运用，准确说，应该以一般文章的修改方法为基础，即以作者对自己起草的公文的修改为基础。公文撰写者不该依赖别人的修改来提高自己的公文写作水平，否则不但误解了这种方法的作用，还将导致被动局面。等待别人对自己文章进行修改，永远不是积极的写作态度，依赖通过别人对自己文章的修改来提升自己，那不是谦虚，不是智慧，而是惰性，很难使人积极奋进。一定要高度重视自己对自己草拟的文章的修改，这是请别人对自己的文章进行修改的基础和前提。当自己对自己的文章不满意时，公文写作者和其他文章写作者一样，没有理由和资格拿出去让别人进行修改。自己先要对自己负责，然后别人才可能对我们负责。无论是作文还是做人，道理是同样的。

（三）例文说明

例文：

××银行关于转发《关于进行2000年金融专业英语证书考试工作的通知》的通知

各省、自治区、直辖市分行国际业务部，各直属分行国际业务部：

金融专业英语证书考试自1995年年底第一次考试以来，其意义和作用已逐渐得到认可。参加该考试对于促进我行人员学习英语，更好地利用外语工具了解国际金融知识，提高业务水平具有积极的作用。现将金融专业英语证书考试委员会《关于进行2000年金融专业英语证书考试工作的通知》转发至你分行，请通知员工积极参加此次考试，总行不再统一组织报考。

××银行

二〇〇〇年三月十日

说明：

这是一篇需要修改公文标题和公文正文内容的公文。按照国务院的有关规定，在一篇公文的标题上，不宜出现两个介词“关于”和两个相同的文种“通知”，该文的标题却同时出现了两个“关于”和两个相同的文种“通知”。正确的写法应该是：“××银行关于转发2000年金融专业英语证书考试工作有关文件的通知”。如果该公文写作者将这篇公文撰写完成以后没有发现该公文标题的问题，该问题是被上级主管领导或是核稿部门发现的，那么，当上级领导或核稿部门将这个问题修改过来以后，该公文写作者一定要高度重视被修改的地方和内容，力争在今后的公文写作中不再出现同样的问题。在以后的公文撰写过程中，当这一问题完全避免了的时候，该公文写作者在这一环节的公文质量必将大大提高。

再看该公文的正文内容。该公文的收文单位是“各省、自治区、直辖市分行国际业务部，各直属分行国际业务部”，正文却说，“现将金融专业英语证书考试委员会《关于进行2000年金融专业英语证书考试工作的通知》转发至你分行”，这里就出现了问题，即该文的收文对象与转发的对象不相一致，该文是一篇转发性公文，转发的对象是“各分行”，而收文的对象却是“各分行国际业务部”。显然该文的撰写者没有发现这一前后不相一致的问题。如果该文撰写者的上级主管或核稿部门发现了这一问题，并改正了过来，该公文的撰写者也一定要高度重视这一问题，尽最大努力使自己在在今后的公文写作中不再出现这种“前后不统一”的问题。当这一问题真正避免了的时候，公文的写作质量肯定又将大大提高。

四、多写法

（一）特定含义

多写就是多次进行公文写作实践。公文写作者，一定要珍惜自己每一次进行公文写作的机会，特别是那些刚从事公文写作的同志和那些还没有走上领导岗位的同志，更要珍惜。

（二）做法与作用

多写是为了掌握公文写作的基本功，也是为了掌握公文写作真正过硬的功夫，像弹钢琴、练书法一样，来不得一点虚假和敷衍，应付只能应付一时，在真正的公文关口，是不可能蒙混过关的。因此，一个责任心很强的公文写作者，在选择提高公文写作水平方法时，最终的选择应该是这种方法，即多写，反复实践。经过长期不懈地实践，当确实具备相当的公文写作经验以后，这种经验就会转化成人们常说的那种“牢不可破”的硬功夫了。而真正掌握了这种硬功夫后，可能在一段时间内没有从事公文写作，但只要是又开始了这种工作，就会很快又投入进去的。这种情况就像学会游泳和学会骑自行车一样，不管是否间断，这种本领是不会消失的，相反会使人长期受益。

（三）几点说明

1. “熟能生巧”是学习写作的一个重要方法和技巧，对公文写作的学习也是同样。很多时候，公文写作的要领不经过公文写作者的“多写”，不经过公文写作者的反复实践是很难使人真正感受到并获得的。一定要反复实践。不尊重实践常常使人眼高手低和华而不实，而尊重实践并亲自投身实践，那种丰富的收获又常常是令人始料不及的。一定要多实践，反复实践，这是提高公文写作水平的最扎实的方法。

另一方面，从写作形态上说，写作主要有两种形态，一种是才能型写作，一种是技能型写作。文学写作属于才能型写作，需要人的天赋的支持，而公文写作属于技能型写作，只要功夫下到了，就能掌握这门技能。

2. “多”不是“滥”，“多写”不是“滥写”。没有明确的学习目标，没有很强的针对性的“多写”，那是毫无意义的重复，那是对于宝贵的生命精力的浪费和挥霍，无异于“滥写”。懂得“多写”的真谛的人，会把每一次写作实践都当做对自己的一次提高的过程，都会全身心地投入进去，而不懂得“多写”真谛的人，从形式上说，可能写的很多，但这些“多”却都是重复性的，不能使人从中得到启发和收益。因此，不

能把“多写”的“多”作为一种形式化的理解。不是为“多”而多，一定要把每一次写作的实践都当成一种新的挑战，都当成一个新的提高的过程。

3. 从写作手法上说，即从公文的格式和语言上说，如上所述，公文写作更多的是一种技术性工作，而写作者的能力与水平，则更多体现在公文的内容上，而不是公文的写作手法上。因此，与公文的内容相比，与公文写作者的素质与能力相比，用“多写”方式掌握公文的格式和语言，难度并不是很大，特别是公文的格式。一个有学习悟性的人，可能不用“多写”就可以较好地掌握公文的格式，相对而言，掌握公文语言难度要大一些，所谓“多写”，要在对公文语言的“多写”上下工夫，通过“多写”，尽可能多地增加对公文语言的“语感”。

第二节 明确提高公文写作水平方法的意义

明确提高公文写作水平的方法的意义有两个，一个是可以较快地掌握公文写作的技法，一个是可以有步骤地提高公文写作的质量。事情常常是这样，尽快地找到了切入点和没有找到切入点，办事的效率和结果是完全不同的。而明确了提高公文写作水平的方法，就等于找到了学习公文写作和提高公文写作质量的切入点，对于尽快地提高公文写作的质量，会大有帮助。本节，从基本意义和最终意义两个方面介绍明确提高公文写作水平的方法的意义，具体如下。

一、基本意义

简单说，明确提高公文写作水平方法的基本意义在于，有益于使公文写作者，特别是初学公文写作者较快掌握公文写作的技法。

对于一个初学公文写作的人来说，面临的最大问题就是不知道从哪里做起。本书第一章介绍的公文的概念、第二章介绍的公文的性质、第三章介绍的公文的作用、第四章介绍的公文写作程序等，内容都很重要，可是对于一个初写公文的人来说，该从哪里做起呢？这几章内容都没有提供一个简便易行的切入点，掌握了这几章内容，可能还是不知道到底应该从哪里做起。本章所担负的任务正在这里：要给初学公文写作的人指出一个具体切入点，使其从一开始就知道从哪里做起，即从“阅文”做起，从“模仿”做起，从“修改”做起，从“多写”做起。这不但是一条具体、切实可行的途径，也是一条比较快捷的途径，可以引领初学者尽快“上路”。

从“阅文”中找到根本，从“模仿”中找到榜样、找到参照、找到航行的坐标，有了这个榜样、参照和航标，就不会无所适从，就不会漫无边际，就不会迷失航向。至于“修改”和“多写”方法的意义也一样，都可以使写作者明了提高公文写作水平的正确途径。

二、最终意义

明确提高公文写作水平方法的最终意义在于，可以使公文写作者，特别是初学公文写作者能够有步骤、从容不迫地提高公文写作质量。

首先，初学公文写作者，在明确了提高公文写作水平的方法以后，心里会比较踏实。不会总是这样问自己：“这样写行吗？这样写对吗？这样写符合要求吗？”因为有规范要求摆在面前，有范文样板摆在面前。范文就是答案，样板就是答案，只要认真“模仿”就是了，不会出大问题，不会太偏离正确航向。

其次，这样“上路”的结果，初学公文写作者不但心里比较踏实，还可能较快建立起自信——相信自己能够胜任这项工作，并且能够做好这项工作。

初学公文写作者只要第一步是从“阅文”做起，从“模仿”做起，其所撰写的公文在文种、格式和语言方面就不会出现大问题，所撰写的公文就不会“不像”公文；所出现的问题，更多的也不过是局部问题，不会是整体问题。其有所参照的公文只要是真正的范文，就不会“离谱”太远，除非是个连起码“模仿”能力都不具备的人。果真如此，不但其无法胜任公文写作工作，恐怕连一般日常工作也无法胜任。

当最初写作的公文避免了整体问题的出现，出现的只是局部问题时，“修改”的方法便开始发挥作用了。当“修改”的作用充分发挥出来以后，“多写”，便开始发挥作用了。

总之，明确了提高公文写作水平的方法以后，公文写作者不但可以尽快找到“写作公文的感觉”，还可以有步骤、从容不迫地逐步提高公文写作质量，同时，还会使其对自己胜任这项工作充满信心。

附录 A 《中国共产党机关公文处理条例》

中国共产党机关公文处理条例

(经中共中央批准中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日印发)

第一章 总 则

第一条 为适应中国共产党机关(以下简称党的机关)工作的需要,实现党的机关公文处理工作的科学化、制度化、规范化,制定本条例。

第二条 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。

第三条 公文处理是包括公文拟制、办理、管理、立卷、归档在内的一系列衔接有序的工作。

第四条 公文处理应当坚持实事求是、按照行文机关要求和公文处理规定进行的原则,做到准确、及时、安全、保密。

第五条 党的机关的办公厅(室)主管本机关的公文处理工作,并对下级机关的公文处理工作进行业务指导。

第六条 党的机关的办公厅(室)应当设立秘书部门或者配备秘书人员具体负责公文处理工作,并逐步改善办公手段,努力提高工作效率和质量。秘书人员应当具有较高的政治和业务素质,工作积极,作风严谨,遵守纪律,恪尽职守。

第二章 公文 种 类

第七条 党的机关公文种类主要有:

- (一) 决议用于经会议讨论通过的重要决策事项。
- (二) 决定用于对重要事项作出决策和安排。
- (三) 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。
- (四) 意见用于对重要问题提出见解和处理办法。

(五) 通知用于发布党内法规、任免干部、传达上级机关的指示、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。

(六) 通报用于表彰先进、批评错误、传达重要精神、交流重要情况。

(七) 公报用于公开发布重要决定或者重大事件。

(八) 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。

(九) 请示用于向上级机关请求指示、批准。

(十) 批复用于答复下级机关的请示。

(十一) 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章制度。

(十二) 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。

(十三) 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。

(十四) 会议纪要用于记载会议主要精神和议定事项。

第三章 公文格式

第八条 党的机关公文由版头、份号、密级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、发文机关署名、成文日期、印章、印发传达范围、主题词、抄送机关、印制版记组成。

(一) 版头 由发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字或者加括号标明文种组成，用套红大字居中印在公文首页上部。联合行文，版头可以用主办机关名称，也可以并用联署机关名称。在民族自治地方，发文机关名称可以并用自治民族的文字和汉字印制。

(二) 份号 公文印制份数的顺序号，标注于公文首页左上角。秘密公文应当标明份号。

(三) 密级 公文的秘密等级，标注于份号下方。

(四) 紧急程度 对公文送达和办理的时间要求。紧急文件应当分别标明“特急”、“加急”、“紧急”，电报应当分别标明“特急”、“加急”、“平急”。

(五) 发文字号 由发文机关代字、发文年度和发文顺序号组成，标注于版头下方居中或者左下方。联合行文，一般只标明主办机关的发文字号。

(六) 签发人 上报公文应当在发文字号右侧标注“签发人”，“签发人”后面标注签发人姓名。

(七) 标题 由发文机关名称、公文主题和文种组成,位于发文字号下方。

(八) 主送机关 主要受理公文的机关。主送机关名称应当用全称或者规范化简称或者同类型机关的统称,位于正文上方,顶格排印。

(九) 正文 公文的主体,用来表述公文的内容,位于标题或者主送机关下方。

(十) 附件 公文附件,应当置于主件之后,与主件装订在一起,并在正文之后、发文机关署名之前注明附件的名称。

(十一) 发文机关署名 应当用全称或者规范化简称,位于正文的右下方。

(十二) 成文日期 一般署会议通过或者领导人签发日期;联合行文,署最后签发机关领导人的签发日期;特殊情况署印发日期。成文日期应当写明年月日,位于发文机关署名右下方。决议、决定、条例、规定等不标明主送机关的公文,成文日期加括号标注于标题下方居中位置。

(十三) 印章 除会议纪要和印制的有特定版头的普发性公文外,公文应当加盖发文机关印章。

(十四) 印发传达范围 加括号标注于成文日期左下方。

(十五) 主题词 按上级机关的要求和《公文主题词表》标注,位于抄送机关上方。

(十六) 抄送机关 指除主送机关以外的其他需要告知公文内容的上级、下级和不相隶属机关。抄送机关名称标注于印制版记上方。

(十七) 印制版记 由公文印发机关名称、印发日期和份数组成,位于公文末页下端。

第九条 公文的汉字从左至右横排;少数民族文字按其书写习惯排印。公文用纸幅面规格可采用16开型(长260毫米,宽184毫米),也可采用国际标准A4型(长297毫米,宽210毫米)。左侧装订。

第十条 党的机关公文版头的主要形式及适用范围:

(一)《中共××文件》用于各级党委发布、传达贯彻党的方针、政策,作出重要工作部署,转发上级机关的文件,批转下级机关的重要报告、请示。

(二)《中国共产党××委员会(××)》用于各级党委通知重要事项、任免干部、批复下级机关的请示,向上级机关报告、请示工作。

(三)《中共××办公厅(室)文件》、《中共××办公厅(室)(××)》用于各级党委办公厅(室)根据授权,传达党委的指示,答复下级党委的请示,转发上级机关的文件,批转下级机关的报告、请示,发布有关事项,向上级机关报告、请示工作。

(四)《中共××部文件》、《中共××部(××)》用于除办公厅(室)以外的党委各部门发布本部门职权范围内的事项,向上级机关报告、请示工作。

第四章 行文规则

第十一条 行文应当确有需要，注重实效，坚持少而精。可发可不发的公文不发，可长可短的公文要短。

第十二条 党的机关的行文关系，根据各自的隶属关系和职权范围确定。

(一) 向上级机关行文，应当主送一个上级机关；如需其他相关的上级机关阅知，可以抄送。不得越级向上级机关行文，尤其不得越级请示问题；因特殊情况必须越级行文时，应当同时抄送被越过的上级机关。

(二) 向下级机关的重要行文，应当同时抄送发文机关的直接上级机关。

(三) 党委各部门在各自职权范围内可以向下级党委的机关部门行文。党委办公厅(室)根据党委授权，可以向下级党委行文；党委的其他部门，不得对下级党委发布指示性公文。部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。

(四) 同级党的机关、党的机关与其他同级机关之间必要时可以联合行文。

(五) 不相隶属机关之间一般用函行文。

第十三条 受双重领导的机关向上级机关行文，应当写明主送机关和抄送机关，由主送机关负责答复其请示事项。上级机关向受双重领导的下级机关行文，应当抄送其另一上级机关。

第十四条 向上级机关请示问题，应当一文一事，不应当在非请示公文中夹带请示事项。

请示事项涉及其他部门业务范围时，应当经过协商并取得一致意见后上报；经过协商未能取得一致意见时，应当在请示中写明。除特殊情况外，请示应当送上级机关的办公厅(室)按规定程序处理，不应直接送领导者个人。

党委各部门应当向本级党委请示问题。未经本级党委同意或授权，不得越过本级党委向上级党委主管部门请示重大问题。

第十五条 对不符合行文规则的上报公文，上级机关的秘书部门可退回下级呈报机关。

第五章 公文起草

第十六条 起草公文应当做到：

(一) 符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示，完整、准确地体现发文机关的意图，并同现行有关公文相衔接。

(二) 全面、准确地反映客观实际情况，提出的政策、措施切实可行。

(三) 观点明确，条理清晰，内容充实，结构严谨，表达准确。

(四) 开门见山, 文字精练, 用语准确, 篇幅简短, 文风端正。

(五) 人名、地名、时间、数字、引文准确。公文中汉字和标点符号的用法符合国家发布的标准方案; 计量单位和数字用法符合国家主管部门的规定。

(六) 文种、格式使用正确。

(七) 杜绝形式主义和繁琐哲学。

第十七条 起草重要公文应当由领导人亲自动手或亲自主持、指导, 进行调查研究 and 充分论证, 征求有关部门意见。

第六章 公文校核

第十八条 公文文稿送领导人审批之前, 应当由办公厅(室)进行校核。公文校核的基本任务是协助机关领导人保证公文的质量。公文校核的内容是:

(一) 报批程序是否符合规定;

(二) 是否确需行文;

(三) 内容是否符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示精神, 是否完整、准确地体现发文机关的意图, 并同现行有关公文相衔接;

(四) 涉及有关部门业务的事项是否经过协调并取得一致意见;

(五) 所提措施和办法是否切实可行;

(六) 人名、地名、时间、数字、引文和文字表述、密级、印发传达范围、主题词是否准确、恰当, 汉字、标点符号、计量单位、数字的用法及文种使用、公文格式是否符合条例的规定。

第十九条 文稿如需作较大修改, 应当与原起草部门协商或请其修改。

第二十条 已经领导人审批过的文稿, 在印发之前应再作校核。校核的内容同第十八条(六)。经校核如需作涉及内容的实质性修改, 须报原审批领导人复审。

第七章 公文签发

第二十一条 公文须经本机关领导人审批签发。重要公文应当由机关主要领导人签发。联合发文, 须经所有联署机关的领导人会签。党委办公厅(室)根据党委授权发布的公文, 由被授权者签发或者按照有关规定签发。领导人签发公文, 应当明确签署意见, 并写上姓名和时间。若圈阅, 则视为同意。

第八章 公文办理传递

第二十二条 公文办理分为收文办理和发文办理。收文办理包括公文的签收、登记、拟办、请办、分发、传阅、承办和催办等程序。公文经起草、校核和领导审批签发

后转入发文办理，发文办理包括公文的核发、登记、印制和分发等程序。

(一) 签收 收到有关公文并以签字或盖章的方式给发文方以凭据。签收公文应当逐件清点，如发现问题，应当及时向发文机关查询，并采取相应的处理措施。急件应当注明签收的具体时间。

(二) 登记 公文办理过程中就公文的特征和办理情况进行记载。登记应当将公文标题、密级、收文字号、发文机关、成文日期、主送机关、份数、收发文日期及办理情况逐项填写清楚。

(三) 拟办 秘书部门对需要办理的公文提出办理意见，并提供必要的背景材料，送领导人批示。

(四) 请办 办公厅（室）根据授权或有关规定将需要办理的公文送请主管领导人批示或者主管部门研办。对需要两个以上部门办理的，应当指明主办部门。

(五) 分发 秘书部门根据有关规定或者领导人指示将公文分送有关领导人和部门。

(六) 传阅 秘书部门根据领导人批示或者授权，按照一定的程序将公文送有关领导人阅知或者批示。办理公文传阅应当随时掌握公文去向，避免漏传、误传和延误。

(七) 承办 主管部门对需要办理的公文进行办理。凡属承办部门职权范围内可以答复的事项，承办部门应当直接答复呈文机关；凡涉及其他部门业务范围的事项，承办部门应当主动与有关部门协商办理；凡须报请上级机关审批的事项，承办部门应当提出处理意见并代拟文稿，一并送请上级机关审批。

(八) 催办 秘书部门对公文的承办情况进行督促检查。催办贯穿于公文处理的各个环节。对紧急或者重要公文应当及时催办，对一般公文应当定期催办，并随时或者定期向领导人反馈办理情况。

(九) 核发 秘书部门在公文正式印发前，对公文的审批手续、文种、格式等进行复核，确定发文字号、分送单位和印制份数。

(十) 印制 应当做到准确、及时、规范、安全、保密。秘密公文应当由机要印刷厂（或一般印刷厂的保密车间）印制。

第二十三条 公文处理过程中，应当使用符合存档要求的书写材料。需要送请领导人阅批的传真件，应当复制后办理。

第二十四条 秘密公文应当通过机要交通（或机要通信）传递、密电传输或者计算机网络加密传输，不得密电明传、明电密电混用。

第九章 公文管理

第二十五条 党的机关公文应当发给组织，由秘书部门统一管理，一般不发给个

人。秘书部门应当切实做好公文的管理工作，既发挥公文效用，又有利于公文保密。

第二十六条 党的机关秘密公文的印发传达范围应当按照发文机关的要求执行，下级机关、不相隶属机关如需变更，须经发文机关批准。

第二十七条 公开发布党的机关公文，须经发文机关批准。经批准公开发布的公文，同发文机关正式印发的公文具有同等效力。

第二十八条 复制上级党的机关的秘密公文，须经发文机关批准或者授权。翻印件应当注明翻印机关名称、翻印日期和份数；复印件应当加盖复印机关戳记。复制的公文应当与正式印发的公文同样管理。

第二十九条 汇编上级党的机关的秘密公文，须经发文机关批准或者授权。公文汇编本的密级按照编入公文的最高密级标注并进行管理。

第三十条 绝密级公文应当由秘书部门指定专人管理，并采取严格的保密措施。

第三十一条 秘书部门应当按照规定对秘密公文进行清理、清退和销毁，并向主管机关报告公文管理情况。

销毁秘密公文，必须严格履行登记手续，经主管领导人批准后，由二人监销，保证不丢失、不漏销。个人不得擅自销毁公文。

第三十二条 机关合并时，全部公文应当随之合并管理。机关撤销时，需要归档的公文立卷后按照有关规定移交档案部门，其他公文按照有关规定登记销毁。工作人员调离工作岗位时，应当将本人保管、借用的公文按照有关规定移交、清退。

第十章 公文立卷归档

第三十三条 公文办理完毕后，秘书部门应当按照有关规定将公文的定稿、正本和有关材料收集齐全，进行立卷归档。个人不得保存应当归档的公文。

第三十四条 两个以上机关联合办理的公文，原件由主办机关立卷归档，相关机关保存复制件。机关领导人兼任其他机关职务的，在履行其所兼职务过程中形成的公文，由其兼职的机关立卷归档。

第十一章 公文保密

第三十五条 公文处理必须严格遵守《中华人民共和国保守国家秘密法》及有关保密法规，遵守党的保密纪律，确保党和国家秘密的安全。

凡泄露或出卖党和国家秘密公文的，依照有关法律、法规的规定进行处理。

第三十六条 党内秘密公文的密级按其内容及如泄露可能对党和国家利益造成危害的程度划分为“绝密”、“机密”、“秘密”。不公开发表又未标注密级的公文，按内部公文管理。

第三十七条 发文机关在拟制公文时，应当根据公文的内容和工作需要，严格划分密与非密的界限；对于需要保密的公文，要准确标注其密级。公文密级的变更和解除由发文机关或其上级机关决定。

第十二章 附 则

第三十八条 本条例适用于中国共产党各级机关。

第三十九条 本条例由中共中央办公厅负责解释。

第四十条 本条例自发布之日起施行。

附录 B 国务院《国家行政机关公文处理办法》

国务院《国家行政机关公文处理办法》

(2000 年 8 月 20 日国发〔2000〕28 号通知发布，
自 2001 年 1 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条 为使国家行政机关（以下简称行政机关）的公文处理工作规范化、制度化、科学化，制定本办法。

第二条 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。

第三条 公文处理是指公文的办理、管理、整理（立卷）、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作。

第四条 公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则，做到及时、准确、安全。

第五条 公文处理必须严格执行国家保密法律、法规和其他有关规定，确保国家秘密的安全。

第六条 各级行政机关的负责人应当高度重视公文处理工作，模范遵守本办法并加强对本机关公文处理工作的领导和检查。

第七条 各级行政机关的办公厅（室）是公文处理的管理机构，主管本机关的公文处理工作并指导下级机关的公文处理工作。

第八条 各级行政机关的办公厅（室）应当设立文秘部门或者配备专职人员负责公文处理工作。

第二章 公文种类

第九条 行政机关的公文种类主要有：

（一）命令（令）

适用于依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。

（二）决定

适用于对重要事项或者重大行动作出安排，奖惩有关单位及人员，变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。

（三）公告

适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

（四）通告

适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。

（五）通知

适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员。

（六）通报

适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

（七）议案

适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

（八）报告

适用于向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问。

（九）请示

适用于向上级机关请求指示、批准。

（十）批复

适用于答复下级机关的请示事项。

（十一）意见

适用于对重要问题提出见解和处理办法。

（十二）函

适用于不相隶属机关之间商洽工作，询问和答复问题，请求批准和答复审批事项。

（十三）会议纪要

适用于记载、传达会议情况和议定事项。

第三章 公文格式

第十条 公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、成文日期、印章、附注、主题词、抄送机关、

印发机关和印发日期等部分组成。

(一) 涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限, 其中, “绝密”、“机密”级公文还应当标明份数序号。

(二) 紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”。其中电报应当分别标明“特急”、“加急”、“平急”。

(三) 发文机关标识应当使用发文机关全称或者规范化简称; 联合行文, 主办机关排列在前。

(四) 发文字号应当包括机关代字、年份、序号。联合行文, 只标明主办机关发文字号。

(五) 上行文应当注明签发人、会签人姓名。其中, “请示”应当在附注处注明联系人的姓名和电话。

(六) 公文标题应当准确简要地概括公文的主要内容并标明公文种类, 一般应当标明发文机关。公文标题中除法规、规章名称加书名号外, 一般不用标点符号。

(七) 主送机关指公文的主要受理机关, 应当使用全称或者规范化简称、统称。

(八) 公文如有附件, 应当注明附件顺序和名称。

(九) 公文除“会议纪要”和以电报形式发出的以外, 应当加盖印章。联合上报的公文, 由主办机关加盖印章; 联合下发的公文, 发文机关都应当加盖印章。

(十) 成文日期以负责人签发的日期为准, 联合行文以最后签发机关负责人的签发日期为准。电报以发出日期为准。

(十一) 公文如有附注(需要说明的其他事项), 应当加括号标注。

(十二) 公文应当标注主题词。上行文按照上级机关的要求标注主题词。

(十三) 抄送机关指除主送机关外需要执行或知晓公文的其他机关, 应当使用全称或者规范化简称、统称。

(十四) 文字从左至右横写、横排。在民族自治地方, 可以并用汉字和通用的少数民族文字(按其习惯书写、排版)。

第十一条 公文中各组成部分的标识规则, 参照《国家行政机关公文格式》国家标准执行。

第十二条 公文用纸一般采用国际标准 A4 型(210mm×297mm), 左侧装订。张贴的公文用纸大小, 根据实际需要确定。

第四章 行文规则

第十三条 行文应当确有必要, 注重效用。

第十四条 行文关系根据隶属关系和职权范围确定, 一般不得越级请示和报告。

第十五条 政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文；除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。

部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。

第十六条 同级政府、同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文；政府与同级党委和军队机关可以联合行文；政府部门与相应的党组织和军队机关可以联合行文；政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。

第十七条 属于部门职权范围内的事务，应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。须经政府审批的事项，经政府同意也可以由部门行文，文中应当注明经政府同意。

第十八条 属于主管部门职权范围内的具体问题，应当直接报送主管部门处理。

第十九条 部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。如擅自行文，上级机关应当责令纠正或撤销。

第二十条 各下级机关或者本系统的重要行文，应当同时抄送直接上级机关。

第二十一条 “请示”应当一文一事；一般只写一个主送机关，需要同时送其他机关的，应当用抄送形式，但不得抄送其下级机关。

“报告”不得夹带请示事项。

第二十二条 除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以机关名义向上级机关负责人报送“请示”、“意见”和“报告”。

第二十三条 受双重领导的机关向上级机关行文，应当写明主送机关和抄送机关。上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时应当抄送其另一上级机关。

第五章 发文办理

第二十四条 发文办理指以本机关名义制发公文的过程，包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等程序。

第二十五条 草拟公文应当做到：

（一）符合国家的法律、法规及其他有关规定。如提出新的政策、规定等，要切实可行并加以说明。

（二）情况确实、观点明确、表述准确、结构严谨、条理清楚、直述不曲、字词规范、标点正确、篇幅力求简短。

（三）公文的文种应当根据行文目的、发文机关的职权和与主送机关的行文关系确定。

（四）拟制紧急公文，应当体现紧急的原因，并根据实际需要确定紧急程度。

(五) 人名、地名、数字、引文准确。引用公文应当先引标题，再引发文字号。引用外文应当注明中文含义。日期应当写明具体的年月日。

(六) 结构层次序数，第一层为“一、”，第二层为“(一)”，第三层为“1.”，第四层为“(1)”。

(七) 应当使用国家计量单位。

(八) 文内使用非规范化简称，应当先用全称并注明简称。使用国际组织外文名称或其缩写形式，应当在第一次出现时注明准确的中文译名。

(九) 公文中的数字。除成文日期、部分结构层次序数和在词、词组、惯用语、缩略语、具有修辞色彩语句中作为词素的数字必须使用汉字外，应当使用阿拉伯数字。

第二十六条 拟制公文，对涉及其他部门职权范围内的事项，主办部门应当主动与有关部门协商，取得一致意见后方可行文；如有分歧，主办部门的主要负责人应当出面协调，仍不能取得一致时，主办部门可以列明各方理据，提出建议性意见，并与有关部门会签后报请上级机关协调或裁定。

第二十七条 公文送负责人签发前，应当由办公厅（室）进行审核。审核的重点是：是否确需行文，行文方式是否妥当，是否符合行文规则和拟制公文的有关要求，公文格式是否符合本办法的规定等。

第二十八条 以本机关名义制发的上行文，由主要负责人或者主持工作的负责人签发；以本机关名义制发的下行文或平行文，由主要负责人或者由主要负责人授权的其他负责人签发。

第二十九条 公文正式印制前，文秘部门应当进行复核，重点是：审批、签发手续是否完备，附加材料是否齐全，格式是否统一、规范等。

经复核需要对文稿进行实质性修改的，应按程序复审。

第六章 收文办理

第三十条 收文办理指对收到公文的办理过程，包括签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等程序。

第三十一条 收到下级机关上报的需要办理的公文，文秘部门应当进行审核。审核的重点是：是否应由本机关办理；是否符合行文规则；内容是否符合国家法律、法规及其他有关规定；涉及其他部门或地区职权的事项是否已协商、会签；文种使用、公文格式是否规范。

第三十二条 经审核，对符合本办法规定的公文，文秘部门应当及时提出拟办意见送负责人批示或者交有关部门办理，需要两个以上部门办理的应当明确主办部门。紧急公文，应当明确办理时限。对不符合本办法规定的公文，经办公厅（室）负责人批准

后，可以退回呈报单位并说明理由。

第三十三条 承办部门收到交办的公文后应当及时办理，不得延误、推诿。紧急公文应当按时限要求办理，确有困难的，应当及时予以说明。对不属于本单位职权范围或者不宜由本单位办理的，应当及时退回交办的文秘部门并说明理由。

第三十四条 收到上级机关下发或交办的公文，由文秘部门提出拟办意见，送负责人批示后办理。

第三十五条 公文办理中遇有涉及其他部门职权的事项，主办部门应当主动与有关部门协商；如有分歧，主办部门负责人要出面协调，如仍不能取得一致，可以报请上级机关协调或裁定。

第三十六条 审批公文时，对有具体请示事项的，主批人应当明确签署意见、姓名和审批日期，其他审批人圈阅视为同意；没有请示事项的，圈阅表示已阅知。

第三十七条 送负责人批示或者交有关部门办理的公文，文秘部门要负责催办，做到紧急公文跟踪催办，重要公文重点催办，一般公文定期催办。

第七章 公文归档

第三十八条 公文办理完毕后，应当根据《中华人民共和国档案法》和其他有关规定，及时整理（立卷）、归档。个人不得保存应当归档的公文。

第三十九条 归档范围内的公文，应当根据其相互联系、特征和保存价值等整理（立卷），要保证归档公文的齐全、完整，能正确反映本机关的主要工作情况，便于保管和利用。

第四十条 联合办理的公文，原件由主办机关整理（立卷）归档，其他机关保存复制件或其他形式的公文副本。

第四十一条 本机关负责人兼任其他机关职务，在履行所兼职务职责过程中形成的公文，由其兼职机关整理（立卷）、归档。

第四十二条 归档范围内的公文应当确定保管期限，按照有关规定定期向档案部门移交。

第四十三条 拟制、修改和签批公文，书写及所用纸张和字迹材料必须符合存档要求。

第八章 公文管理

第四十四条 公文由文秘部门或专职人员统一收发、审核、用印、归档和销毁。

第四十五条 文秘部门应当建立健全本机关公文处理的有关制度。

第四十六条 上级机关的公文，除绝密级和注明不准翻印的以外，下一级机关经负

责人或者办公厅（室）主任批准，可以翻印。翻印时，应当注明翻印的机关、日期、份数和印发范围。

第四十七条 公开发布行政机关公文，必须经发文机关批准。经批准公开发布的公文，同发文机关正式印发的公文具有同等效力。

第四十八条 公文复印件作为正式公文使用时，应当加盖复印机关证明章。

第四十九条 公文被撤销，视作自始不产生效力；公文被废止，视作自废止之日起不产生效力。

第五十条 不具备归档和存查价值的公文，经过鉴别并经办公厅（室）负责人批准，可以销毁。

第五十一条 销毁秘密公文应当到指定场所由二人以上监销，保证不丢失、不漏销。其中，销毁绝密公文（含密码电报）应当进行登记。

第五十二条 机关合并时，全部公文应当随之合并管理。机关撤销时，需要归档的公文整理（立卷）后按有关规定移交档案部门。

工作人员调离工作岗位时，应当将本人暂存、借用的公文按照有关规定移交、清退。

第五十三条 密码电报的使用和管理，按照有关规定执行。

附 则

第五十四条 行政法规、规章方面的公文，依照有关规定处理。外事方面的公文，按照外交部的有关规定处理。

第五十五条 公文处理中涉及电子文件的有关规定另行制定。统一规定发布之前，各级行政机关可以制定本机关或者本地区、本系统的试行规定。

第五十六条 各级行政机关的办公厅（室）对上级机关和本机关下发公文的贯彻落实情况应当进行督促检查并建立督查制度。有关规定另行制定。

第五十七条 本办法自2001年1月1日起施行。1993年11月21日国务院办公厅发布，1994年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》同时废止。

附录 C 国家行政机关公文格式

国家行政机关公文格式

Layout key for official document of administration

(中华人民共和国国家标准 GB/T 9704 1999 代替 GB/T 9704 1988)

前 言

本标准根据国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》的有关规定对 GB/T 9704—1988 进行修订。本标准相对 GB/T 9704—1988 作如下修订：

- (1) 将原标准名称《国家机关公文格式》改为《国家行政机关公文格式》；
- (2) 删去原标准中的引言部分；
- (3) 删去原标准中与公文格式规定无关的一些叙述性解释；
- (4) 对公文用纸的幅面尺寸作较大调整，将国际标准 A4 型纸作为用纸纸型；删去国内 16 开型纸张的相应说明；
- (5) 对公文用纸的页边尺寸作了较大的调整；
- (6) 不设备标识域，而按公文眉首、主体和版记三部分各要素的顺序依次进行说明；
- (7) 增加了公文用纸的主要技术指标；
- (8) 增加了印刷和装订要求；
- (9) 增加了每页正文行数和每行字数以及各种要素标识的字体和字号；
- (10) 增加了主要公文式样。

本标准中所用公文用语与《国家行政机关公文处理办法》中的用语一致。

本标准第一次修订。

本标准由国务院办公厅提出。

本标准起草单位：中国标准研究中心、国务院办公厅秘书局。

本标准主要起草人：孟辛卯、房庆、李志祥、刘碧松、范一乔、张荣静、李颖。

1 范围

本标准规定了国家行政机关公文通用的纸张要求、印制要求、公文中各要素排列顺

序和标识规则。

本标准运用于国家各级行政机关制发的公文。其他机关公文可参照执行。

使用少数民族文字印制的公文，其格式可参照本标准按有关规定执行。

2 引用标准

下列标准所包含的条文，通过在本标准中引用而构成为本标准的条文。本标准出版时，所示版本均为有效。所有标准都会被修订，使用本标准的各方应探讨使用下列标准最新版本的可能性。

GB/TI 48—1997 印刷、书写和绘图纸幅面尺寸。

3 定义

本标准采用下列定义。

3.1 字 word

标识公文中横向距离的长度单位。一个字指一个汉字所占空间。

3.2 行 line

标识公文中纵向距离的长度单位。本标准以 3 号字高度加 3 号字高度 7/8 倍的距离为一基准行。

4 公文用纸主要技术指标

公文用纸一般使用纸张定量为 $60\text{g}/\text{m}^2$ — $80\text{g}/\text{m}^2$ 的胶版印刷纸或复印纸。纸张白度为 85% ~ 90%，横向耐折度 ≥ 15 次，不透明度 $\geq 85\%$ ，PH 值为 7.5 ~ 9.5。

5 公文用纸幅面及版面尺寸

5.1 公文用纸幅面尺寸

公文用纸采用 GB/T 148 中规定的 A4 型纸，其成品幅面尺寸为：210mm × 297mm，尺寸的允许偏差见 GB/T 148。

5.2 公文页边与版心尺寸

公文用纸天头（上白边）为：37mm ± 1mm

公文用纸订口（左白边）为：28mm ± 1mm

版心尺寸为：156mm × 225mm（不含页码）

6 公文中图文的颜色

未作特殊说明公文中图文的颜色均为黑色。

7 排版规格与印制装订要求

7.1 互排版规格

正文用 3 号仿宋体，一般每面排 22 行，每行排 28 个字。

7.2 制版要求

版面干净无底灰，字迹清楚无断划，尺寸标准，版心不斜，误差不超过1mm。

7.3 印刷要求

双面印刷；页码套正，两面误差不得超过2mm。黑色油墨应达到色谱所标BL100%，红色油墨应达到色谱所标Y80%，M80%。印品着墨实、均匀；字面不花、不白、无断划。

7.4 装订要求

公文应左侧装订，不掉页。包本公文的封面与书芯不脱落，后背平整、不空。两页页码之间误差不超过4mm。骑马订或平订的订位为两钉钉锯外订眼距书芯上下各1/4处，允许误差±4mm。平订钉锯与书脊间的距离为3mm~5mm；无坏钉、漏钉、重钉，钉脚平伏牢固；后背不可散页明订。裁切成品尺寸误差±1mm，四角成90°，无毛茬或缺损。

8 公文中各要素标识规则

本标准将组成公文的各要素划分为眉首、主体、版记三部分。置于公文首页红色反线（宽度同版心，即156mm）以上的各要素统称眉首；置于红色反线（不含）以下至主题词（不含）之间的各要素统称主体；置于主题词以下的各要素统称版记。

8.1 眉首

8.1.1 公文份数序号

公文份数序号是将同一文稿印制若干份时每份公文的顺序编号。如需标识公文份数序号，用阿拉伯数码顶格标识在版心左上角第1行。

8.1.2 秘密等级和保密期限

如需标识秘密等级，用3号黑体字，顶格标识在版心右上角第1行，两字之间空1字；如需同时标识秘密等级和保密期限，用3号黑体字，顶格标识在版心右上角第1行，秘密等级和保密期限之间用“★”隔开。

8.1.3 紧急程度

如需标识紧急程度，用3号黑体字，顶格标识在版心右上角第1行，两字之间空1字；如需同时标识秘密等级与紧急程度，秘密等级顶格标识在版心右上角第1行，紧急程度顶格标识在版心右上角第2行。

8.1.4 发文机关标识

由发文机关全称或规范化简称后加“文件”组成；对一些特定的公文可只标识发文机关全称或规范化简称。发文机关标识上边缘至版心上边缘为25mm。对于上报的公文，发文机关标识上边缘至版心上边缘为80mm。

发文机关标识推荐使用小标宋体字，用红色标识。字号由发文机关以醒目美观为原则酌定，但最大不能等于或大于22mm×15mm。

联合行文时应使主办机关名称在前,“文件”二字置于发文机关名称右侧,上下居中排布;如联合行文机关过多,必须保证公文首页显示正文。

8.1.5 发文字号

发文字号由发文机关代字、年份和序号组成。发文机关标识下空2行,用3号仿宋体字,居中排布;年份、序号用阿拉伯数码标识;年份应标全称,用六角括号“〔〕”括入;序号不编虚位(即1不编为001),不加“第”字。

发文字号之下4mm处印一条与版心等宽的红色反线。

8.1.6 签发人

上报的公文需标识签发人姓名,平行排列于发文字号右侧。发文字号居左空1字,签发人姓名居右空1字;签发人用3号仿宋体字,签发人后标全角冒号,冒号后用3号楷体字标识签发人姓名。

如有多个签发人,主办单位签发人姓名置于第1行,其他签发人姓名从第2行起在主办单位签发人姓名之下按发文机关顺序依次顺排,下移红色反线,应使发文字号与最后一个签发人姓名处在同一行,并使红色反线与之的距离为4mm。

8.2 主体

8.2.1 公文标题

红色反线下空2行,用2号小标宋体字,可分一行或多行居中排布;回行时,要做到词意完整,排列对称,间距恰当。

8.2.2 主送机关

标题下空1行,左侧顶格用3号仿宋体字标识,回行时仍顶格;最后一个主送机关名称后标全角冒号。如主送机关名称过多而使公文首页不能显示正文时,应将主送机关名称移至版记中的主题词之下、抄送之上,标识方法同抄送。

8.2.3 公文正文

主送机关名称下一行,每自然段左空2字,回行顶格。数字、年份不能回行。

8.2.4 附件

公文如有附件,在正文下空一行左空2字用3号仿宋体字标识“附件”,后标全角冒号和名称。附件如有序号使用阿拉伯数码(如“附件:1.×××××”);附件名称后不加标点符号。附件应与公文正文一起装订,并在附件左上角第1行顶格标识“附件”,有序号时标识序号;附件的序号和名称前后标识应一致。如附件与公文正文不能一起装订,应在附件左上角第1行顶格标识公文的发文字号并在其后标识附件(或带序号)。

8.2.5 成文时间

用汉字将年、月、日标全;“零”写为“0”;成文时间的标识位置见8.2.6。

8.2.6 公文生效标识

8.2.6.1 单一发文印章

单一机关制发的公文在落款处不署发文机关名称，只标识成文时间。成文时间右空4字；加盖印章应上距正文2mm~4mm，端正、居中下压成文时间，印章用红色。

当印章下弧无文字时，采用下套方式，即仅以下弧压在成文时间上；

当印章下弧有文字时，采用中套方式，即印章中心线压在成文时间上。

8.2.6.2 联合行文印章

当联合行文需加盖两个印章时，应将成文时间拉开，左右各空7字；主办机关印章在前；两个印章均压成文时间。印章用红色。只能采用同种加盖印章方式，以保证印章排列整齐。两印章间互不相交或相切，相距不超过3mm。

当联合行文需加盖3个以上印章时，为防止出现空白印章，应将各发文机关名称（可用简称）排在发文时间和正文之间。主办机关印章在前，每排最多排3个印章，两端不得超出版心；最后一排如余一个或两个印章，均居中排布；印章之间互不相交或相切；在最后一排印章之下右空2字标识成文时间。

8.2.6.3 特殊情况说明

当公文排版后所剩空白处不能容下印章位置时，应采取调整行距、字距的措施加以解决，务使印章与正文同处一面，不得采取标识“此页无正文”的方法解决。

8.2.7 附注

公文如有附注，用3号仿宋体字，居左空2字加圆括号标识在成文时间下一行。

8.3 版记

8.3.1 主题词

“主题词”用3号黑体字，居左顶格标识，后标全角冒号；词目用3号小标来标识，词目之间空1字。

8.3.2 抄送

公文如有抄送，在主题词下一行；左空1字用3号仿宋体字标识“抄送”，后标全角冒号；抄送机关间用顿号隔开，回行时与冒号后的抄送机关对齐；在最后一个抄送机关后标句号。如主送机关移至主题词之下，标识方法同抄送机关。

8.3.3 印发机关和印发时间

位于抄送机关之下（无抄送机关在主题词之下）占1行位置；用3号仿宋体字。印发机关左空1字，印发时间右空1字。印发时间以公文付印的日期为准，用阿拉伯数码标识。

8.3.4 版记中的反线

版记中各要素之下均加一条细线，宽度同版心。

8.3.5 版记的位置

版记应置于公文最后一页（封四），版记的最后一个要素置于最后一行。

9 页码

用4号半角白体阿拉伯数码标识，置于版心下边缘之下一行，数码左右各放一条4号一字线，一字线距版心下边缘7mm。单页码居右空1字，双页码居左空1字。空白页和空白页以后的页不标识页码。

10 公文中表格

公文如需附表，对横排A4纸型表格，应将页码放在横表的左侧，单页码置于表的左下角，双页码置于表的左上角，单页码表头在订口一边，双页码表头在切口一边。

公文如需附A3纸型表格，且当最后一页为A3纸型表格时，封三、封四（可放分送，不放页码）应为空白，将A3纸型表格贴在封三前，不应贴在文件最后一页（封四）上。

11 公文的特定格式

11.1 信函式格式

发文机关名称上边缘距上页边的距离为30mm，推荐用小标宋体字，字号由发文机关酌定；发文机关全称下4mm处为一条文武线（上粗下细），距下页边20mm处为一条文武线（上细下粗），两条线长均为170mm。每行居中排28个字。发文机关名称及双线均印红色。两线之间各要素的标识方法从本标准相应要素说明。

11.2 命令格式

命令标识由发文机关名称加“命令”或“令”组成，用红色小标宋体字，字号由发文机关酌定。命令标识上边缘距版心上边缘20mm，下边缘空2行居中标识令号；令号下空2行标识正文；正文下一行右空4字标识签发人签名章，签名章左空2字标识签发人职务；联合发布的“命令”或“令”的签发人职务应标识全称。在签发人签名章下一行右空2字标识成文时间。分送机关标识方法同抄送机关。其他要素从本标准相关要素说明。

11.3 会议纪要格式

会议纪要标识由“×××××会议纪要”组成。其标识位置同8.1.4，用红色小标宋体字，字号由发文机关酌定。会议纪要不加盖印章。其他要素从本标准相关要素说明。

12 式样（见附图文件）

A4型公文用纸页边及版心尺寸见图1；公文首页版式见图2；上报公文首页版式见图3；公文末页版式见图4；联合行文公文末页版式1见图5；联合行文公文末页版式2见图6。

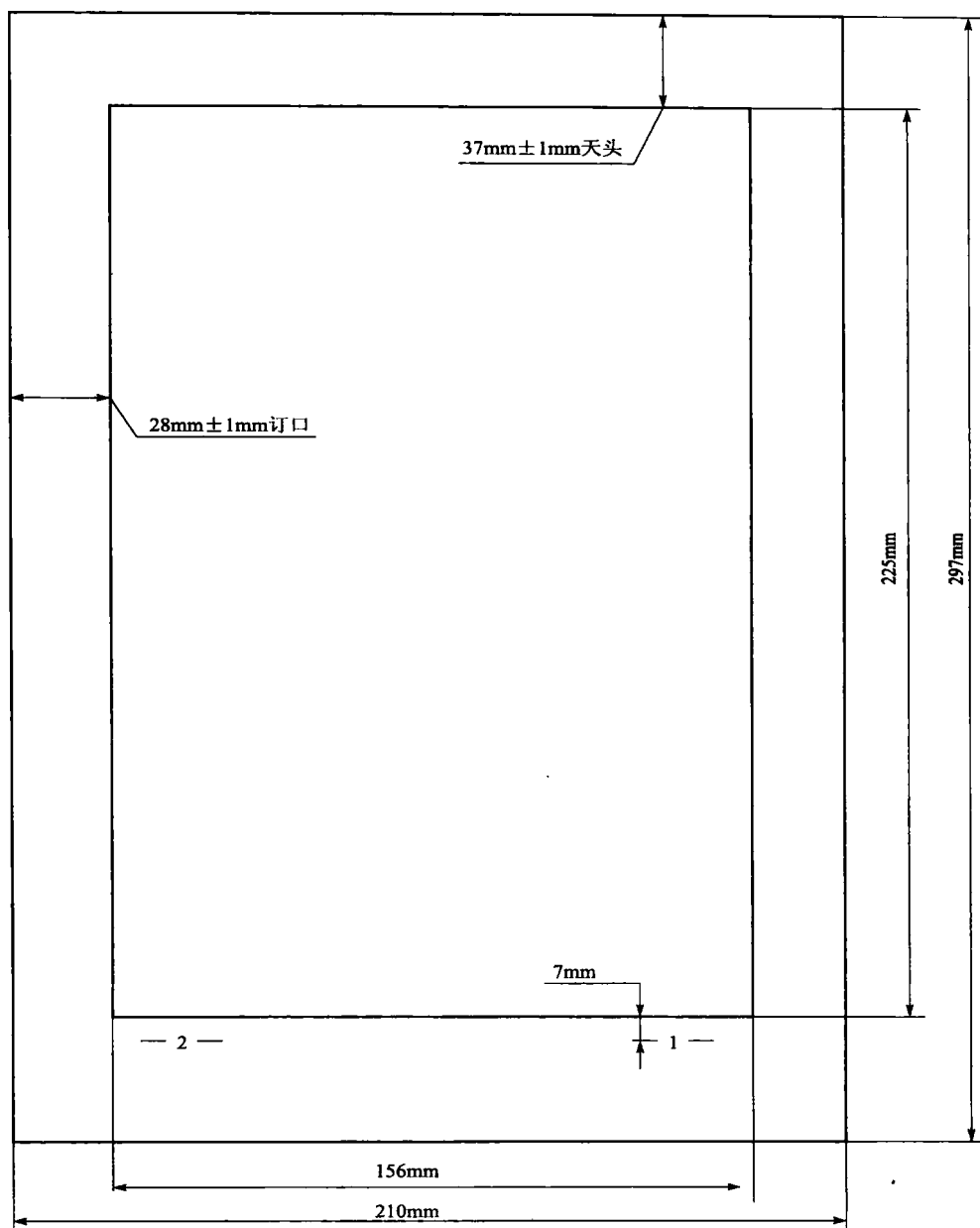


图1 A4型公文用纸页边及版心尺寸

特 急

×××××文件

×××(2000)1号

关于×××××通知

XXXXX:

[illegible]

XX

XXXXXXXXXX。

××××××××。

XXXXXXXXXX。XX
XX

x x

图2 公文首页版式

注：版心实线框仅为示意，在印制公文时并不印出。

		秘 密	
		特 急	
×××××文件			
×××(2000)×号		签发人：××× ×××	
×××××请示			
××××：			
××××××××××××××××××××××××××			
××××××××××××××××××××××××××			
××××××××××××××××××××××××××			

图3 上级公文首页版式

注：版心实线框仅为示意，在印制公文时并不印出。

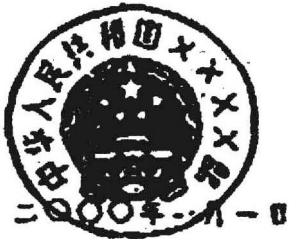
<p>××××××××××××。</p> <p>附件：1.×××××××××××××× 2.××××××××××××××</p> <div style="text-align: right;">  </div> <p>(×××××)</p>	
<p>主题词：××××××××××。</p>	
<p>抄送：××××××××××××××，××××××××××××，× ×××××。</p>	
<p>×××××××××</p>	<p>2000年×月×日印发</p>

图4 公文末页版式

注：版心实线框仅为示意，在印制公文时并不印出。

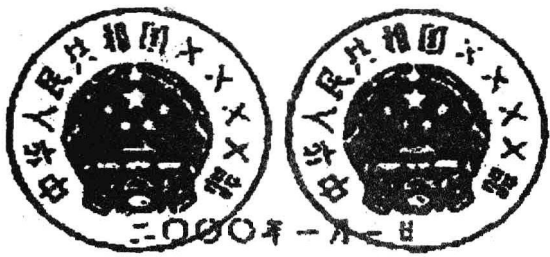
<p>××××××××××××。</p>	
<p>附件：1.×××××××××××××× 2.××××××××××××××</p>	
	
<p>主题词：××××××××××。</p>	
<p>抄送：××××××××××××××，××××××××××××，× ×××××。</p>	
<p>×××××××××</p>	<p>2000年×月×日印发</p>

图5 注：联合行文公文末页版式1

版心实线框仅为示意，在印制公文时不印出。

××××××××××××。

附件：1.×××××××××××××

2.×××××××××××××



二〇〇〇年一月一日

主题词：××××××××××。

抄送：××××××××××××××，××××××××××××，×
×××××。

×××××××××

2000年×月××日印发

图6 联合行文公文末页版式2

注：版心实线框仅为示意，在印制公文时不印出。

附录 D 国务院公文主题词表

国务院公文主题词表

(一九九七年十二月修订)

国务院办公厅秘书局

使用说明

为适应办公现代化的要求,便于计算机检索和管理公文,特编制《国务院公文主题词表》(以下简称词表)。词表主要用于标引国务院、国务院办公厅印发的文件和各地区、各部门上报国务院及其办公厅的文件。

一、编制原则

(一)词表结构务求合乎逻辑,具有较宽的涵盖面,便于使用。

(二)词表体现文档管理一体化的原则,即词表中主题词的区域分类和类别词可分别作为档案分类中的大类和属类。

二、体系结构

(一)词表共由 15 类 1 049 个主题,分为主表和附表两大部分,主表有 13 类 751 个主题词,附表有 2 类 298 个主题词。词表分为三个层次。第一层是对主题词区域的分类,如“综合经济”、“财政、金融”类等。第二层是类别词,即对主题词的具体分类,如“工交、能源、邮电”类中的“工业”、“交通”、“能源”和“邮电”等。第三层是类属词,如“体制”、“职能”、“编制”等。第二层和第三层统称为主题词,用于文件的标引。

(二)1988 年 12 月和 1994 年 4 月修订的词表中曾列入本词表中而不再继续用作标引的主题词,用黑体单列在区域分类的最后部分。

三、标引方法

(一)一份文件的标引,除类别词外最多不超过 5 个主题词。主题词标在文件的抄送栏之上,顶格写。

(二)标引顺序是先标类别词,再标类属词。在标类属词时,先标反映文件内容的词,最后标反映文件形式的词,如《国务院关于加强水土保持工作的通知》,先标类别词“农业”,再标类属词“水土保持”,最后标上“通知”。

(三) 一份文件如有两个以上的主题内容, 先集中对一个主题内容进行标引; 再对第二个主题内容进行标引。如《国务院关于在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业有关问题的通知》, 先标反映第一个主题内容的类别词“经济管理”, 再标类属词“企业”、“破产”; 然后标反映第二个主题内容的类别词“劳动”, 再标类属词“就业”; 最后标“通知”。

(四) 根据需要, 可将不同类的主题词进行组配标引。如《国务院关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》, 可标“科技、体制、改革、决定”。

(五) 当词表中找不出准确反映文件主题内容的类属词时, 可以在类别中选择适当的词标引。同时将能够准确反映文件内容的词标在类属词的后面, 并在该词的后面加“△”以便区别。

(六) 列在区域分类最后, 用黑体标出的主题词只供检索用, 不再用作标引。

(七) 附表中的主题词与主表中的主题词具有同等效力, 标引方法相同, 不同的是, 如果附表中所列的国家、地区的实际名称发生了变化, 使用本表的各单位可先按照变化后的标准名称进行修改和使用。国务院办公厅秘书局将定期修订附表。

四、词表管理

(一) 本词表由国务院办公厅秘书局负责管理和解释, 具体工作由档案数据处承办。

(二) 本词表自 1998 年 2 月 1 日起执行, 1994 年 4 月修订的词表同时废止。

国务院公文主题词表

(1998 年 2 月 1 日起执行)

01 综合经济 (77 个)

01A 计划规划

统计 指标 分配 统配 调拨

01B 经济管理

经济 管理 调整 调控 控制 结构 制度 所有制 股份制 责任制
 流通 产业 行业 改革 改造 竞争 兼并 开放 开发 协作 资源
 土地 资产 资料 产权 物价 价格 投资 招标 经营 生产 转产
 项目 产品 质量 承包 租赁 合同 包干 国有 国营 私营 集体
 个体 企业 公司 集团 合作社 普查 工商 商标 注册 广告 监督
 增产 效益 节约 浪费 破产 亏损 特区 开发区 保税区 展销 展览
 商品化 横向联系

第三产业 生产资料

02 工交、能源、邮电 (69 个)

02A 工业

冶金 钢铁 地矿 机械 汽车 电子 电器 仪器 仪表 化工 航天 航空
核工 船舶 兵器 军工 轻工 有色金属 盐业 食品 印刷 包装 手工业
纺织 服装 丝绸 设备 原料 材料 加工

02B 交通

铁路 公路 桥梁 民航 机场 航线 航道 空中管制 飞机 港口 码头
口岸 车站 车辆 运输 旅客

02C 能源

石油 煤炭 电力 燃料 天然气 煤气 沼气

02D 邮电

通信 电信 邮政 网络 数据 民品 厂矿 空运 三线 通讯 水运 运费

03 旅游、城乡建设、环保 (42 个)

03A 旅游

03B 服务业

饮食业 宾馆

03C 城乡建设

城市 乡镇 基建 建设 建筑 建材 勘察 测绘 设计 市政 公用事业
监理 环卫 征地 工程 房地产 房屋 住宅 装修 设施 出让 转让
风景名胜 园林 岛屿

03D 环保

保护区 植物 动物 污染 生态 生物 风景 饭店 城乡 国土 沿海

04 农业、林业、水利、气象 (56 个)

04A 农业

农村 农民 农民负担 农场 农垦 粮食 棉花 油料 生猪 蔬菜
糖料 烟草 水产 渔业 水果 经济作物 农副产品 副业 畜牧业
乡镇企业 农膜 种子 化肥 农药 饲料 灾害 以工代赈 扶贫

04B 林业

绿化 木材 森林 草原 防沙 治沙

04C 水利

河流 湖泊 滩涂 水库 水域 流域 水土保持 节水 防汛 抗旱 三峡

04D 气象

气候 预报 预测 烟酒 土特产 有机肥 多种经营 牧业

05 财政、金融 (57 个)

05A 财政

预算 决算 核算 收支 财务 会计 税务 税率 审计 债务 积累 经费
集资 收费 资金 基金 租金 拨款 利润 补贴 折旧费 附加费 固定资产

05B 金融

银行 货币 黄金 白银 存款 贷款 信贷 贴现 通货 膨胀 交易 期货
利率 利息 贴息 外汇 外币 汇率 债券 证券 股票 彩票 信托 保险
赔偿 信用社 现金 留成 流动资金 储蓄 费用 侨汇 折旧率

06 贸易 (62 个)

06A 商业

商品 物资 收购 定购 购置 市场 集贸 酒类 副食品 日用品
销售 消费 批发 供应 零售 拍卖 专卖 订货 营业 仓库 储备
储运 货物

06B 外贸

对外援助 军贸进口 出口 引进 海关 缉私 仲裁 商检 外商 外资
合资 合作 关贸 许可证 驻外企业 贸易 倒卖 外向型 议购 议售
垄断 经贸 贩运 票证 外经 交易会

07 外事 (42 个)

07A 外交

对外政策 对外关系 领土 领空 领海 外交人员 建交 公约 大使
领事 条约 协定 协议 议定书 备忘录 照会 国际 涉外事务 抗议

07B 外事

国际会议 国际组织 对外宣传 出访 出国 出入境 签证 护照 邀请
来访 谈判 会谈 会见 接见 招待会 宴会 外国人 外宾 对外友协
外国专家 涉外

08 公安、司法、监察 (46 个)

08A 公安

警察 武警 警衔 治安 非法 组织安全 保卫 禁毒 消防 防火 检查
扫黄 案件 处罚 户口 证件 事件 危险品 游行 海防 边防 边界 边境

08B 司法

政法 法制 法律 法院 律师 检察 程序 公证 劳改 劳教 监狱

08C 监察

廉政 建设 审查 纪检 执法 行贿 受贿 贪污 处分 侦破

09 民政、劳动人事 (85 个)

09A 民政

基层政权 选举 行政区划 地名 人口 双拥 工作 社会 保障 社团
救灾救济 募捐 婚姻 移民 抚恤 慰问 调解 老龄问题 烈士 纠纷
残疾人 基地 殡费 社区服务

09B 机构

驻外机构 体制 职能 编制 精简 更名

09C 人事

行政人员 干部 公务员 考核 录用 职工 家属 子女 知识分子 专家
参事 院士 文史馆员 履历 聘任 任免 辞退 退職 职称 待遇 离休
退休 交流 安置 调配 模范 表彰 奖励

09D 劳动

就业 失业 招聘 合同制 工人 保护 劳务

第二职业 事故

09E 工资

津贴 奖金 福利 收入 老年 简历 劳资 人才 招工 待业 补助
拥军优属 丧葬 奖惩

10 科、教、文、卫、体 (73 个)

10A 科技

科学 技术 科普 科研 鉴定 标准 计量 专利 发明 实验 情报
计算机 自动化 信息 卫星 地震 海洋

10B 教育

学校 教师 招生 学生 培训 毕业 学位 留学 教材 校办企业

10C 文化

文字 文史 文学 语言 艺术 古籍 图书 宣传 广播 电视 电影
出版 版权 报刊 新闻 音像 文物 古迹 纪念物 电子出版物

10D 卫生

医院 中医 医疗 医药 药材 防疫 疾病 计划生育 妇幼保健 检验 检疫

10E 体育

运动员 教练员 运动会 比赛 馆所 院校 校舍 地方志 软科学 社科

11 国防 (24 个)

11A 军事

军队 国防 空军 海军 征兵 服役 转业 民兵 预备役 军衔 复员
文职 后勤 装备 战备 作战 训练 防空 军需 武器
弹药 人武 退伍

12 秘书、行政 (74 个)

12A 文秘工作

机关 国旗 国徽 机要 印章 信访 督察 保密 公文 档案 会议 文件
秘书 电报 提案 议案 谈话 讲话 总结 批示 汇报 建议 意见 文章
题词 章程 条例 办法 细则 规定 方案 布告 决议 命令 决定 指示
公告 通告 通知 通报 报告 请示 批复函 会议 纪要

12B 行政事务

行政 工作制度 纪念活动 庆典活动 休假 节假日 着装 参观 接待
措施 调查 视察 考察 礼品 馈赠 服务 出席 发言 转发名单 批准
审批 信函 事务 活动 纪要 督察

13 综合党团 (54 个)

13A 党派团体

共产党 民主党派 共青团 团体 工会 协会 学会 民间组织 文联
学联 妇女 儿童 基金会

13B 统战

政协 民主人士 爱国人士

13C 民族

民族区域自治 民主事务

13D 宗教

寺庙

13E 侨务

外籍华人 归侨 侨乡

13F 港澳台

香港问题 澳门问题 台湾问题

13G 综合

整顿 形势 社会 精神文明 法人 发展 其他 试点 推广 青年 政治
范围 党派 组织 领导 方针 政策 党风 事业 咨询 中心 清除

附表

01 中国行政区域

01A 华北地区

北京 天津 河北 山西 内蒙古

01B 东北地区

辽宁 吉林 黑龙江

01C 华东地区

上海 江苏 浙江 安徽 福建 江西 山东

01D 中南地区

河南 湖北 湖南 广东 广西 海南

01E 西南地区

四川 贵州 云南 西藏 重庆

01F 西北地区

陕西 甘肃 青海 宁夏 新疆

01G 台湾

01H 香港

01I 澳门

哈尔滨 沈阳 大连 青岛 厦门 宁波 武汉 广州 深圳 海南岛 西安
单列市 省 自治区 直辖市

02 世界行政区域

02A 亚洲

中国 蒙古 朝鲜 韩国 日本 越南 老挝 柬埔寨 缅甸 泰国 马来西亚
新加坡 文莱 菲律宾 印度尼西亚 东帝汶 尼泊尔 不丹 孟加拉国 印度
斯里兰卡 马尔代夫 哈萨克斯坦 吉尔吉斯斯坦 塔吉克斯坦 乌兹别克斯坦
土库曼斯坦 格鲁吉亚 阿塞拜疆 亚美尼亚 巴基斯坦 阿富汗 伊朗
科威特 沙特阿拉伯 巴林 卡塔尔 阿联酋 阿曼 也门 伊拉克 叙利亚
黎巴嫩 约旦 巴勒斯坦 以色列 塞浦路斯 土耳其

02B 欧洲

冰岛 法罗群岛 丹麦 挪威 瑞典 芬兰 爱沙尼亚 拉脱维亚 立陶宛
俄罗斯 白俄罗斯 乌克兰 摩尔多瓦 波兰 捷克 斯洛伐克 匈牙利 德国
奥地利 列支敦士登 瑞士 荷兰 比利时 卢森堡 英国 爱尔兰 法国

摩纳哥 安道尔 西班牙 葡萄牙 意大利 梵蒂冈 圣马力诺 马耳他
塞尔维亚 黑山 斯洛文尼亚 克罗地亚 波黑 马其顿 罗马尼亚 保加利亚
阿尔巴尼亚 希腊

02C 非洲

埃及 利比亚 突尼斯 阿尔及利亚 摩洛哥 西撒哈拉 毛里塔尼亚 塞内加尔
冈比亚 马里 布基纳法索 佛得角 几内亚比绍 几内亚 塞拉利昂 利比里亚
科特迪瓦 加纳 多哥 贝宁 尼日利亚 喀麦隆 赤道几内亚 乍得 中非
苏丹 埃塞俄比亚 吉布提 索马里 肯尼亚 乌干达 坦桑尼亚 卢旺达
布隆迪 刚果民主共和国 刚果 加蓬 厄立特里亚 圣多美和普林西比
安哥拉 赞比亚 马拉维 莫桑比克 马达加斯加 塞舌尔 毛里求斯
留尼汪 津巴布韦 博茨瓦纳 纳米比亚 南非 斯威士兰 莱索托 圣赫勒拿

02D 大洋洲

澳大利亚 新西兰 巴布亚新几内亚 所罗门群岛 瓦努阿图 新喀里多尼亚
斐济 基里巴斯 瑙鲁 密克罗尼西亚 马绍尔群岛 帕劳 北马里亚纳群岛
关岛 瓦利斯和富图纳 图瓦卢 萨摩亚 美属萨摩亚 纽埃托 克劳 库克群岛
汤加 法属波利尼西亚 皮特凯恩群岛

02E 美洲

格陵兰 加拿大 圣皮埃尔岛和密克隆 美国 百慕大 墨西哥 危地马拉
伯利兹 萨尔瓦多 洪都拉斯 尼加拉瓜 哥斯达黎加 巴拿马 巴哈马
特克斯和凯科斯群岛 古巴 开曼群岛 牙买加 海地 多米尼加 波多黎各
美属维尔京群岛 英属维尔京群岛 圣基茨和尼维斯安圭拉 安提瓜和巴布达
蒙特塞拉特 瓜德罗普 多米尼克 马提尼克 圣卢西亚 圣文森特和格林纳丁斯
巴巴多斯 特立尼达和多巴哥 荷属安的列斯阿鲁巴格林纳达 哥伦比亚
委内瑞拉 圭亚那 苏里南 法属圭亚那 厄瓜多尔 秘鲁 巴西 玻利维亚
智利 阿根廷 巴拉圭 乌拉圭 圣赫勒拿岛和阿森松岛 北马里亚纳群岛

附录 E 中国人民银行办公厅关于印发 《中国人民银行电子公文 传输系统管理办法》的通知

发布单位：中国人民银行办公厅

文 号：银办发〔2001〕284 号

发布日期：2001 年 11 月 01 日

生效日期：2001 年 11 月 01 日

中国人民银行各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行，深圳市、大连市、青岛市、宁波市、厦门市中心支行，中国外汇交易中心：

现将《中国人民银行电子公文传输系统管理办法》印发给你们，请遵照执行。原《中国人民银行电子公文传输系统运行管理办法（试行）》（银办发〔1999〕161 号）同时废止。

中国人民银行电子公文传输系统管理办法

- 第一章 总则
- 第二章 职责分工
- 第三章 电子公文传输范围
- 第四章 用户 IC 卡、电子印章管理
- 第五章 安全和保密管理
- 第六章 电子公文传输的基本流程
- 第七章 设备维护和管理
- 第八章 监督检查
- 第九章 其他事项

第一章 总 则

第一条 为规范中国人民银行电子公文传输系统的管理，保证电子公文传输系统安全、高效、畅通，特制定本办法。

第二条 中国人民银行电子公文传输系统包括：总行与各分行、营业管理部，各省

会（首府）城市中心支行（以下简称各单位）及副省级城市中心支行之间的电子公文传输系统（骨干网），各单位与所辖地市中心支行的电子公文传输系统（二级网）。

第三条 本管理办法所指电子公文是指具备中国人民银行公文要素，通过电子公文传输系统传输的电子文本或输出打印文本。中国人民银行电子公文与纸质公文具有相同效力，对电子公文的收发、传阅、签批、归档等均按《中国人民银行公文处理办法》（银发〔2000〕360号）的规定执行。

第四条 中国人民银行电子公文传输系统实施密码保护，各使用单位和操作人员应认真执行有关密码管理规定，确保电子公文和密码设备的安全。

第二章 职责分工

第五条 总行办公厅统一负责电子公文传输系统的管理。各单位办公室负责辖区内电子公文传输系统的日常管理。

第六条 总行办公厅和科技司统一组织电子公文传输系统软件开发、升级改造和网络加密工作，各单位不得自行对该系统进行软件升级改造。

总行科技司负责该系统服务器、打印机等硬件设备的统一选型。各单位科技部门负责其他相关设备的选型并按总行的要求进行设备的配置、安装、调试及技术支持等工作，确保系统正常运行。

第七条 电子公文传输系统在中国人民银行内联网电子邮件系统平台上运行。网络及电子邮件系统平台由科技部门统一配置、维护和管理。

第八条 各使用单位设立电子公文传输工作站，配备机要人员具体负责传输公文的接收、发送工作。该项操作人员实行AB制，并保持相对稳定，以确保电子公文传输系统连续、稳定运行。

第九条 各单位办公室会同科技部门定期或不定期对电子公文和传输系统的运转及管理情况、有关技术人员和操作人员的工作情况进行监督、检查。

第十条 各电子公文传输工作站要严格依照规定的操作程序传输电子公文。运行过程中，发现问题要及时向总行办公厅、科技司或分行办公室、科技处反映。

第三章 电子公文传输范围

第十一条 总行及各单位下发的机密级以下（含机密级）各类文件，包括：党委发文、行发文、党办发文、办公厅（室）发文及行发简报等；各使用单位报送上一级单位的机密级以下的行发文、党委发文及报送党办、办公厅（室）的发文。

第十二条 绝密级公文原则上不通过该系统传输。遇特殊紧急情况，经总行办公厅或各单位主要负责人同意，可以在骨干网上传输绝密级文件。二级网上不得传输绝密级文件。

第四章 用户 IC 卡、电子印章管理

第十三条 总行办公厅负责制作、颁发各单位的用户 IC 卡、电子印章磁盘；各分行、营业管理部负责制作、颁发辖区内副省级城市、地市中心支行的用户 IC 卡、电子印章磁盘。

各使用单位电子印章磁盘损坏应及时向制发单位报告，并申请更换，严禁使用单位擅自制作和复制电子印章磁盘。制发单位对损坏的电子印章磁盘负责销毁。

各使用单位的用户 IC 卡如发生损坏，须由分行、营业管理部报总行重新注册后进行更换。

第十四条 用户 IC 卡是识别用户身份的标志，内含系统密码等重要信息，各使用单位和操作人员要妥善保管。

第十五条 电子印章磁盘应视同实物印章，根据《中国人民银行印章管理规定》（银发〔2001〕315号）进行管理。电子印章磁盘使用严格按照印章使用权限进行，严禁空发，空打印红头、印章。

第十六条 电子印章磁盘的 TIF 文件由制章人员妥善管理，制章人员不得随意制作生成带 EPF 文件的电子印章磁盘。

第十七条 电子印章磁盘只用于中国人民银行电子公文传输系统。

第五章 安全和保密管理

第十八条 各使用单位要设置电子公文传输系统的专用机房，并单独配置微机接收、发送电子公文。电子公文传输机房是机要重地，非有关工作人员不得随意进入。

第十九条 电子公文传输系统各环节的操作人员要严守秘密，不得向无关人员透露操作程序、公章密码。用户 IC 卡、电子印章磁盘应由专人保管。

第二十条 操作人员应及时接收、发送电子公文，不得随意扩大收发公文的范围和延误办文时间。印有发文机关标识和印章的作废公文要及时收回销毁，在注明原因后删除此电子公文文本。各使用单位对接收到的代转送电子公文，若主送、抄送均没有本单位，在转送完毕后，要删除此电子文本。

第二十一条 为防止传输网络受到计算机病毒和网络黑客的攻击，各使用单位和操作人员应遵守如下规定：

（一）严禁在电子公文传输系统专用计算机上玩电子游戏和进行与传输工作无关的操作；

（二）严禁使用来历不明的软盘，使用传输软盘应事先作杀毒处理；

（三）严禁传输专用计算机与互联网连接；

(四) 电子公文传输操作过程中遇到异常情况时, 操作人员要及时与科技部门联系, 及时发现隐患, 解决问题。

第六章 电子公文传输的基本流程

第二十二条 传输的电子公文要采用方正软件进行编排。各使用单位的录入人员负责编辑排版, 并指定红头和公章在公文中的位置。对非公文类型的文档要转换成方正文件类型后, 转交发送人员。

第二十三条 发送人员要依据纸质公文或公文清样, 使用电子公文传输系统连接需传输的电子公文及附件, 盖章打包、选定发送范围、定义打印份数及相关附注信息、浏览需传输电子公文并审核无误后方能传输。

第二十四条 接收人员要及时接收电子公文, 并按规定的打印份数进行打印。装订后按有关规定进行处理。对所有接收到的电子公文都要及时填写回执, 以便发送方了解相关信息。

第二十五条 各使用单位应建立电子公文传输收发登记制度。对所有收发的电子公文均认真进行登记, 以备查询、检查。

第二十六条 各使用单位电子公文传输系统联系人、联系电话发生变更时要及时告知上一级管理部门。对节假日前传输的特急公文要及时接收, 并通过电话与发文方联系。

第七章 设备维护和管理

第二十七条 科技部门要确保传输网络畅通, 指定专人对电子公文传输设备进行维护, 保证设备处于正常状态。

第二十八条 涉及电子公文传输系统的相关技术资料、软件等要有专人妥善保管, 不得遗失。人员发生变化时, 应办理交接手续。

第二十九条 任何单位与个人不得擅自修改程序编码和改动机器设备的设置参数, 以保证各传输工作站软件与硬件的统一。

第三十条 用于电子公文传输系统的服务器、计算机、激光打印机等专用设备, 不得兼作他用。

第八章 监督检查

第三十一条 总行办公厅与科技司负责对各单位电子公文传输系统运行和使用情况进行监督、检查。各分行、营业管理部负责对辖区内电子公文传输系统运行和使用情况进行监督、检查。

第三十二条 电子公文传输系统上级行管理部门应对制度完善、管理严格的使用单位和个人给予表扬或奖励；对违反操作规程、违反保密规定造成严重事故的使用单位和个人给予批评，并追究当事人和负责人的责任。

第九章 其他事项

第三十三条 对电子公文编辑排版等具体处理方法，参照总行办公厅《关于印发〈中国人民银行公文格式〉的通知》（银办发〔2000〕324号）及《关于改进电子公文传输系统操作过程有关问题的通知》（银办发〔2000〕42号）的相关要求执行。

第三十四条 本办法由总行办公厅负责解释，自下发之日起施行。

后 记

今年暑假是一个难熬的暑假，也是一个快乐的暑假。难熬是因为暑热。报纸上有各种各样说法，有说十年一遇，有说几十年一遇。不管是十年还是几十年，北京人所感到的热，是实实在在的热，连续几十天，蔫热，让人上不来气，一动一身汗，不动也一身汗，一点儿折扣也不打——不知道老天爷这是怎样一笔买卖，是在打什么主意呢？

心静自然凉。那得看是在怎样的气温与湿度之下。

暑热之外，于我而言，就是快乐了。有何快乐——做了自己喜欢做的事，这很难得。在今天，有多少人能做自己喜欢做的事？车奴、房奴、孩奴加考奴，新时代有多少奴？痛却并不快乐着。更不用说蚁族和信访族了，那是日日夜夜生活在水深火热中的群体。中国有句老话叫知足者常乐。仔细想来，这种常乐至少需具备两个条件，第一是足，第二是知。没有足，谈不上乐；有足却不自知，依然不可能乐。很显然，我的快乐是超越在这个层次之上的。不是知足不知足的问题，而是在做自己喜欢做的事，而且是静下心来做：专心致志、心无旁骛，没有干扰、不必顾虑，潇洒自如又从容不迫，实在是一大幸事。

早就有要整理一下讲授《公文写作》心得的想法了。其间时常感到一种汉字组合的奇妙——灵感。是的，灵感。汉字的这对组合真是奇妙。灵感，什么是灵感？那不是普通人的感觉，是神灵的感觉，来自老天爷，是每一个生命个体自身所无法召唤和控制的：倏忽而来，又倏忽而去。所以，当灵感从天而降时，降到谁身上，谁不仅应该感到莫大的幸运与兴奋，还必须及时把握住，否则，转眼间就可能消逝得全无踪影。

我的有关《公文写作》的许多灵感都来自课堂，来自我讲授《公文写作》的那时那刻。我不可以即刻停下课来去抓我的灵感，而是在下课后及时补抓。虽然这时的灵感已变得残缺，就像我们醒来以后去抓我们的梦境，但补抓总比不抓好，不抓很快就无影无踪了。我们几乎天天做梦，请问有谁还记得一周以前的一场梦境。而梦境又如何能与灵感相比呢？

灵感的另一种说法就是心得。心得，又是汉字的一对很好组合。不是权得，不是钱得，不是名得，不是色得，不是性得，也不是情得，而是心得。多好的组合，多好的词语，汉语真是神奇。

我的来自课堂的由灵感而生的心得终于汇集起来了，汇集成现在这本《公文写作教程》最精华的部分。说自己编著的书有“精华”部分，很让人不好意思。实事求是

说，我没有觉得不好意思。我确实觉得这本《公文写作教程》有精华，可能不是很多，但确实有，读者一读便知的。做人第一位的不是谦虚，而是诚实，尤其今天。谦虚与虚伪，与伪善，常常只有一步之遥。

在愉快心情下汇集自己讲授《公文写作》的灵感与心得，在汇集过程中又产生新的灵感与心得，而这新的灵感与心得又使自己融入新的快乐，真是其乐融融。这是良性循环。

愿自己的工作与人生有更多的良性循环。

愿更多的人的工作与人生有更多的良性循环。

愿我们的国家、社会与时代有更多的良性循环。

2010年10月8日

参 考 文 献

1. 陈冠任. 办公室文秘写作实用全书. 北京: 当代中国出版社, 2004.
2. 张灿. 新编公文写作技巧与标准范例. 北京: 蓝天出版社, 2004.
3. 张保忠等. 公文写作技法与赏析. 广州: 广东经济出版社, 2003.
4. 郑楚等. 实用文书 200 篇. 福州: 海峡文艺出版社, 2002.
5. 程学兰. 大学实用写作. 武汉: 武汉大学出版社, 2002.
6. 吴歌等. 实用公文写作. 北京: 中国人事出版社, 2002.
7. 中国保险监督管理委员会文告. 北京: 中国金融出版社, 2002.
8. 中国人民银行文告. 北京: 中国金融出版社, 2002.
9. 中国人民银行工作人员办公文须知. 北京: 中国金融出版社, 2002.
10. 范浩鸣等. 最新公务文书写作全编. 北京: 气象出版社, 2002.
11. 裴显生等. 应用写作. 北京: 高等教育出版社, 2001.
12. 师尼罗. 新编实用公文写作. 北京: 中国人事出版社, 2000.