

公文写作与处理

王艳芳 马丽云 编著

公文，即公务文书，是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力与规范体式的文书，是进行公务活动的重要工具。

● GONGWEN XIEZUO YU CHULI

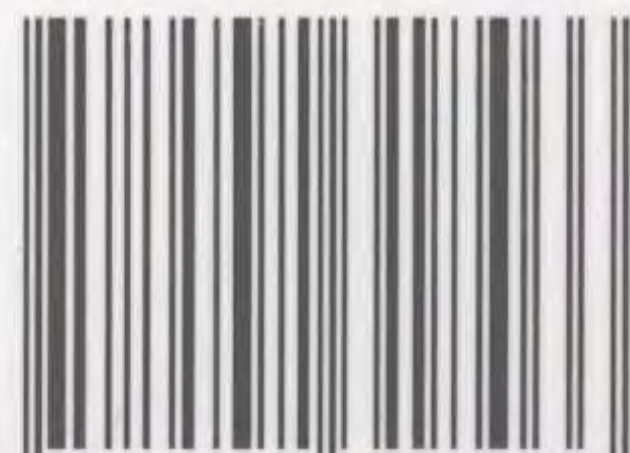
甘肃教育出版社
GANSU JIAOYU CHUBANSHE



公文写作
与
处理

责任编辑 / 孙宝岩 封面设计 / 徐晋林

ISBN 978-7-5423-1846-6



9 787542 318466 >

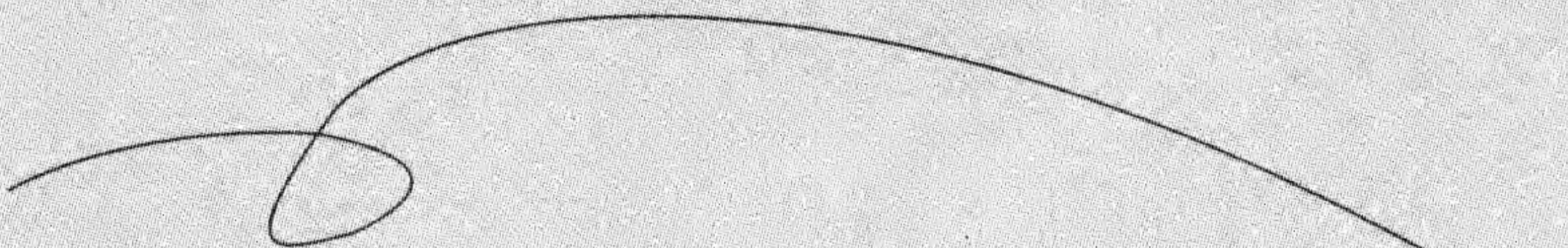
定价：21.00元

公文写作与处理

王艳芳 马丽云 编著

● GONGWEN XIEZUO YU CHULI

甘肃教育出版社
GANSU JIAOYU CHUBANSHE



图书在版编目 (C I P) 数据

公文写作与处理 / 王艳芳, 马丽云编著. — 兰州: 甘肃教育出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-5423-1846-6

I. 公... II. ①王... ②马... III. 公文—写作 IV. H152. 3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第104870号

责任编辑: 孙宝岩

封面设计: 徐晋林

公文写作与处理

王艳芳 马丽云 编著

甘肃教育出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

www.gseph.com 0931-8773231

兰州瑞昌印务有限责任公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 11.125 插页 3 字数 270 千

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000

ISBN 978-7-5423-1846-6 定价: 21.00 元

目 录

目 录

上编：公文写作基础

第一章 公文写作概述	(1)
第一节 公文的基本含义	(1)
第二节 公文的特点和作用	(2)
第三节 公文的分类和文种	(9)
第二章 公文的行文规范	(20)
第一节 公文的行文关系	(20)
第二节 公文的行文方向与方式	(25)
第三节 公文的行文规则	(28)
第三章 法定公文写作(一)	(36)
第一节 命令	(36)
第二节 决定	(43)
第三节 公告	(48)
第四节 通告	(54)

公文写作与处理

第五节 通知	(59)
第四章 法定公文写作(二)	(71)
第一节 通报	(71)
第二节 议案	(79)
第三节 报告	(83)
第四节 请示	(91)
第五节 批复	(99)
第五章 法定公文写作(三)	(105)
第一节 意见	(105)
第二节 函	(109)
第三节 会议纪要	(115)
第四节 公报	(127)
第五节 决议	(132)
第六章 法定公文写作(四)	(135)
第一节 指示	(135)
第二节 条例与规定	(139)
第七章 机关常用公文写作	(146)
第一节 调查报告	(146)
第二节 计划	(157)
第三节 简报	(169)
第四节 总结	(178)
第五节 办法、细则和章程	(189)

下编：公文处理基础

第一章 公文处理概述	(194)
-------------------------	-------

目 录

第一节	公文处理及其基本任务	(194)
第二节	公文处理活动的特性	(196)
第三节	公文处理的重要性	(198)
第四节	公文处理的基本要求	(199)
第二章	发文处理程序	(202)
第一节	发文处理程序	(202)
第二节	发文办理活动的方法要点	(204)
第三节	发文管理活动的方法要点	(212)
第三章	收文处理程序	(217)
第一节	收文处理程序	(217)
第二节	收文办理活动的方法要点	(220)
第三节	收文管理活动的方法要点	(225)
第四章	公文的阅读	(236)
第一节	公文阅读与公文处理	(236)
第二节	公文阅读的特点	(239)
第三节	公文阅读过程与阅读方法	(241)
第四节	提高公文阅读质量与效率的主要途径	(245)
第五节	关于公文的传阅	(250)
第五章	公文的行文规则	(256)
第一节	行文的总原则	(256)
第二节	行文的一般原则	(259)
第三节	行文应注意的其他问题	(264)
第六章	公文的管理原则	(266)
第一节	公文管理的原则	(266)

公文写作与处理

第二节	公文管理制度	(270)
第三节	公文信息加工	(273)
第七章	办毕公文的处置	(276)
第一节	处置办毕公文的主要活动	(276)
第二节	公文清退的范围与手续	(277)
第三节	公文销毁的范围与方式	(278)
第四节	暂存公文的保管	(278)
第八章	公文的立卷和归档	(280)
第一节	公文的立卷	(280)
第二节	公文的归档	(293)
第三节	公文的组卷过程	(295)
第九章	若干特殊公文的处理	(308)
第一节	规范性公文的处理	(308)
第二节	会议公文的处理	(312)
第三节	信访公文的处理	(315)
第四节	表格公文的处理	(317)
第十章	公文处理电子化	(322)
第一节	公文处理电子化概述	(322)
第二节	公文处理电子化系统	(326)
第三节	公文处理电子化的管理	(334)
第四节	电子公文的收集与归档	(340)
后 记	(351)

第一章 公文写作概述

第一节 公文的基本含义

公文，即公务文书，是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力与规范体式的文书，是进行公务活动的重要工具。

公文这一基本含义，可以从以下几个方面来理解：

1. 公文形成的主体是国家机关及其他社会组织。这些机关或者组织都是依据宪法和有关法律、章程、决定建立起来的，是具有法定地位的。这种法定地位赋予了这些机关与组织在自己的职权范围内制定和处理公文的权力。

2. 公文形成的条件是行使职权和实施管理。具有法定地位的机关和组织都有自己的组织系统、领导关系和职权范围，有自己的主管事务与办事意图。它们在行使职权和实施管理的公务活动中，必然会产生体现自身意志的文件材料，这是公文形成的必要条件。

3. 公文是具有法定效力和规范体式的文书。这是公文区别于

其他文章和图书资料最主要之处。公文的法定效力应该在各级机关与组织的职权范围内发挥,不能失职也不可越权。公文体式的规范化是由公文具有法定效力这一特性决定的。公文体式如果不规范,不仅影响公文的质量和版面形式的美观大方,而且影响公文的严肃性和应有作用的发挥,有时还会造成重大的工作损失。因此,强调公文体式的规范化,是增强公文的权威性和有效性的基础,可以方便公文的处理和管理。

4. 公文是进行公务活动的重要工具。任何一个机关、组织在日常的工作活动中都需要使用公文这一工具,以便表达意图,办理公务,实施有效的管理。

第二节 公文的特点和作用

一、公文的特点

公文,是在机关公务活动中形成的,是各级机关与组织行使法定职权,实施有效管理的重要工具,具有很强的现实效用性。它的特点主要表现在以下几个方面:

1. 公文有法定的作者。公文不是谁都可以任意制发的,公文是由法定的作者制成和发布的。这是公文同图书、情报资料、通讯报道以及一般的文章作品的一个显著区别,是公文的显著特点之一。

所谓法定的作者,就是指依据宪法和其他有关法律、章程、决定成立的并能以自己的名义行使法定的职能权利和担负一定的任务、义务的机关、组织或代表机关组织的领导人。在我国,各级党政机关、社会团体、企事业单位,只要是依据宪法和其他有关的法

律、条例的规定并经过一定的审批程序建立和存在的，它们都是法定的作者，它们都有独立对外行文的资格。如各级党的组织、人民代表大会、人民政府及其部门是根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》以及有关的《组织法》建立的。在《章程》、《宪法》和《组织法》中规定了这些机关的职能以及这些机关制定和发布公文的权限。

公文法定的作者指的是发文的名义。也就是说，公文主要是以机关的名义或机关的某一部门的名义制发的。例如，国务院文件、某某省人民政府文件是以机关的名义制发的；某省人事厅文件、某县县委组织部文件是以机关的某一个部门的名义制发的；工会、共青团、妇联的文件是以社会团体的名义制发的；工厂、学校、科研单位的文件是以企事业单位的名义制发的。这些能在自己的职权范围内制发文件的机关、部门或单位，称为行文单位。

机关的发文有时也用国家领导人或机关首长的名义。如中华人民共和国主席令、国务院总理令以及机关首长对所属工作人员的任免令（或任职通知）等。用领导人作为发文的名义，并不是以他个人的名义出现，而是代表他所在的机关的身份来发文的，也是法定的作者。这是领导人行使自己法定职权的一种表现。必须说明的是，以领导者个人的名义发文，在个人名字前面都应冠以机关的名称与职务。如中华人民共和国主席×××，某市中级人民法院院长×××，某大学校长×××等。一旦这些人不再担任这一职位，也就失去了这一法定作者的地位。

2. 公文有法定的权威。公文既然是党政机关、社会团体、企事业单位为了传达意图、办理公务、记载工作活动而制发的，这就必然要赋予公文以机关喉舌的地位。也就是说，公文可以代表机关发言，代表制发机关的法定权威。因此，公文也就成为各级机关、

组织开展工作的可靠依据。比如,中共中央文件,就代表党的中央委员会这一党的最高领导机关的权威,传达的是党中央的意见;所以它在全党、全军、全国人民中享有极高的威信。通过党中央文件的制发,传达了党的路线、方针和政策,作为全国各条战线、各个地区、各个系统、各个部门工作的依据和准绳。再如,国务院是全国最高行政机关,它所制定和颁发的文件,代表中央人民政府的职能和职权范围,具有行政领导和行政指挥的权威等。这种法定的权威性,也叫做法规的强制力。如国家领导机关发布的命令、法令、法规等,是通过一定的立法程序产生的,是要强制执行的,违反了是要依法予以行政制裁或移送司法机关追究其法律责任的。

3. 公文有特定的效用。公文的特定效用是指公文的现实效用,是公文制发机关的法定地位所赋予的。从每一份具体的文件来说,都有它本身的特定的现实效用,代表它的制发机关所赋予的法定效力和作用。比如,党政领导机关所发出的每一项指示、每一项决定,都要求所属机关认真贯彻、坚决执行,即使是一份通知,同样要求地方收文机关阅知和办理;下级机关的一份报告、一份请示也同样要求上级领导机关阅知或批复等。公文所具有的特定效用是有一定的时效性的。任何公文都不是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献价值,但从总体上说,它还是着眼于现实效用的。公文在现行工作中形成,在现行工作中使用,为推动现行工作服务。一旦它们的现行使命完成,那些对日后工作有查考利用价值的文件材料就将转化为档案保存,对今后的工作仍然起着查考、凭证作用。

4. 公文有规范的体式。公文有规范的体式,这是公文不同于图书、情报资料、通讯报道以至于一般文章作品的又一显著特点。由于公文是党和国家具体领导和管理政务的工具,是机关的喉舌,

代表制发机关的法定权威。所以，制发公文是一件极其严肃的、具有重要政治意义的工作。为了维护公文的法定性、权威性与严肃性，并便于进行公文处理，在党和国家有关部门发布的关于公文处理的一系列规范性文件中，对公文的体式作出了统一的规定，提出了统一的要求。各级党政机关、社会团体、企事业单位制发文件都应当按照规定的体式（包括文体、文面格式和版面形式）办理，不能随心所欲，另搞一套。

5. 公文有规定的处理程序。公文的制发和办理都必须经过规定的处理程序。如，公文的制发，一般应经过起草、核稿、签发的程序。只有经过机关领导人签发的文稿才能印制、用印和传递。几个机关的联合发文必须履行完备的会签程序；重要的政策性文件还须报请上级机关审批或由主管部门批准等。对收文的办理，一般应包括签收、登记、分办、批办、承办、催办等程序。任何人不能违反公文办理程序擅自处理。惟其如此，才能维护公文的严肃性与权威性，才能实现机关文书工作的科学化、规范化、制度化和提高机关工作效率。

二、公文的作用

在机关的日常工作活动中，公文撰制与办理的工作量是相当大的，它是机关工作的重要组成部分。一个国家、一个政党、一个部门或者社会团体、企事业单位要履行职能，进行公务活动，不能不使用公文。即使是召开会议，进行调查研究活动，在其前期、中期和后期都要形成一些文件材料，甚至是重要的文件材料。没有公文，那简直是不可思议的。总的说来，机关公文的作用在于它是党和国家具体领导和管理政务，机关之间相互进行联系以及机关内部处理工作事务的一种工具。充分认识公文的作用是使用好公

文这一工具的重要前提。具体地说,公文的作用主要表现在以下几个方面:

1. 领导与指导作用。党和国家的各级领导机关,可以经常通过制发公文来部署各项工作,传达自己的意见和决策,对下级机关或部门的工作进行具体的领导与指导。例如,党的中央领导机关通过它所制发的各项指示、决议等重要公文,阐明重大方针政策、战略措施和工作步骤,用以领导和指导各个地区、各条战线的工作。

党的领导是政治领导,党对国家事务实行政治领导的主要方式,是使党的主张通过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针和政策。党发布的领导性文件不是国家法规,但我们国家的法规,包括法律、法令以及行政法规和规章,都是党的政策的具体化。因此,党的政策性文件,代表党的权威,各级机关组织都要贯彻执行,并作为领导指导各项工作的依据。国家各级行政领导机关和业务主管部门则根据党的政策性文件,制定和发布各种有关的文件,如决定、计划、意见、通知来领导和指导下级机关或下级业务部门的工作。上级机关传达领导意图与下级机关贯彻执行相结合,就使公文成为联系上下级机关的纽带,发挥其领导与指导的作用。

2. 行为规范作用。公文具有行为规范作用,这是公文本身所具有的强烈政治性与法定的权威性等特点赋予的。这种行为规范作用又称之为法规约束作用。国家的各种法规和规章都是以文件的形式制定和发布的。这些规范性公文一经发布,便成为全社会的行为规范,无论社会组织或个人都应当依照执行,不可违反。它对于维护正常的社会秩序,安定社会生活,保障人民的合法权益有着极其重要的作用。

必须指出的是,规范性公文的行为规范作用与社会道德规范

不同,违反社会公德将受到舆论的谴责,而公文的行为规范作用是带有强制性的。国家以强制手段保证它的权威,谁违反了法律、法规或规章,就要受到法律制裁和行政处分或经济处罚。例如,《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法。根据《宪法》又制定与颁布了《民法》、《刑法》、《兵役法》、《婚姻法》等基本法。对这些法律、法令如有违反,国家的执法机关就要“唯你是问”。如违反了法规、规章(如条例、规定、办法、章程、规则等),虽不至于犯法,但也要受到批评、警告、记过直至开除等行政处分,有的还要处以罚款。这就说明,这些规范性公文在它的有效范围内,必须成为人们的行为规范,而且强制执行。

3. 传递信息作用。公文是传递信息的重要渠道。党和政府的上下左右机关之间,其决策、方针、设想和意图等政务信息,常常是通过公文的传递而取得的。例如,各级党政领导同志的工作活动情况,各地的突发事件,社会动态,经济技术情况等信息的收集、传递和处理,工作情况的汇报,上级决策、指示的下达,下级贯彻落实上级指示的经验总结和存在问题的报告等都离不开公文这一工具。上级领导机关通过批阅下级机关送来的报告、请示、汇报、调查报告以及简报、总结汇报材料等,就及时掌握了下级机关的信息动态。这就为上级机关指导工作、解决问题以及进行各项决策提供了客观依据。又如,下级机关通过阅读上级机关的指示、决议、通报、通知等文件,就能及时掌握从上级机关传递过来的信息动态,根据这些信息动态,下级机关就可以及时开展工作和完成规定的任务。至于平级和不相隶属机关之间相互使用的“函件”等文件,更多是用于直接为沟通信息及联系各种事务的。通过公文的这种信息传递作用,使得各级机关组成了一个四通八达的信息网络,机关工作靠公文传递的信息得到处理和解决;上下左右机关之

间的关系,靠公文传递的信息得到调整。从而保证了各级各类机关组织的工作正常地、有秩序地运转。

4. 公务联系作用。各机关单位在处理日常事务工作中,经常要与上下左右有关的机关单位进行联系。随着改革开放的不断深化,各机关单位之间的横向联系日趋频繁。机关公务文书的协调联络作用就显得越来越重要、越来越广泛了。一个机关的工作活动,不是孤立地进行的,有时要向它的上级领导机关报告情况、请示问题;有时要与一般机关单位就工作业务进行商洽、询问、回答或交流情况和经验;有时要与有关企业、部门或单位签订合同、协议书等。公文在同一系统的上下级机关之间、平级机关之间以及不相隶属机关之间,都能够起到沟通情况、商洽工作、协调关系、处理问题的公务联系作用。

5. 凭据记载作用。公文是机关公务活动的文字记录。一般来说,绝大多数公文在传达意图、联系公务的同时,也具有一定意义上的凭据作用。这是因为,既然每一份文件都反映了制发机关的意图,那么,对受文机关来说,就可将文件作为安排工作、处理问题的依据。有些文件,则具有比较明显的凭证作用。如经过当事人双方共同签订的协议书、合同等文件,它的凭证作用是作为证实签约双方曾经许诺和承担的责任和义务的依据。谁违反了协议和合同的条款,就要追究谁的责任。可以说,形成这类文件的目的,就是为了作文字凭证的。

还有一些公文具有明显的记载作用。例如会议记录、电话记录、会议纪要、机关大事记、值班日记、各种登记等,它们都是机关工作活动的真实记录,具有记载作用,可以供日后的利用查考。

公文不仅在机关的现行工作中具有凭据记载作用,同时,对于过去的事情,它又成为各级党政机关公务活动的历史记录。是机

关史料的积累,是解决矛盾、澄清是非的凭证,也是若干年后编史修志的重要依据。所以,每一份对日后工作具有查考利用价值的公文在完成其现实使命以后,都要整理归档保存,以备查找利用。例如,制定一项新的政策,为了保持政策的连续性,还要参考过去制发的有关这方面内容的公文;机构调整、人事任免、调解矛盾、落实政策等也需要查看过去的有关文件规定,以作参考。因此,公文作为历史事件的记载与查找的依据,其凭据作用是不可忽视的。

以上所述,是就公文的主要作用而言的。公文还有知照作用、协调作用、宣传教育作用等,就不一一详述了。实际上,从每一份具体的条件所起的作用来看也并不是单一的,往往同时具有几种作用,我们应该结合起来认识和理解。

第三节 公文的分类与文种

一、公文的分类

由于公文所反映的社会现象是极其纷繁复杂的,为了保证机关公文处理工作有秩序、高效率地进行,就必须从分析和研究机关公文的性质、特点和作用入手,对机关在日常工作活动中所使用的公文进行科学的分类。这是人们认识公文这一事物并探求其科学规律的一种有效的方法。

常见的、基本的公文的分类,主要是从公文的来源、使用范围、行文关系、性质与作用、内容与特点等方面来划分的。分述于下:

1. 从公文的来源来划分。

一般说来,一个机关或机关某个部门的文件,按照它们的来源可以分为外机关发来的公文和本机关拟制的公文两大类。其中,

由本机关拟制的公文按照制发公文的目的、发送对象,又可以分为向外机关发出的公文和在本机关内部使用的公文。因此,按照公文的来源,可将一个机关的公文分为三个部分:对外文件、收来文件和内部文件。

(1)对外文件。对外文件简称发文。是指本机关拟制的向外单位发出的文件,它是作为传达本机关的意图发往需要与之联系的针对机关的文件。如1987年9月16日林业部向国务院发出的《关于加强森林防火工作的报告》,就是林业部的对外文件,是发文,而国务院则是这份发文的针对机关。

(2)收来文件。收来文件简称收文。是指由外机关拟制的,作为传达其自身机关的意图,发送到本机关(或部门)来的文件。比如上面讲的林业部向国务院发出的报告,对国务院来说就是收来文件。又如上级机关发来的指示、通知,下级机关送来的报告、请示,同级机关或不相隶属机关送来的公函等,都是本机关的收文。

(3)内部的文件。内部文件就是指制发和使用都限于机关内部的文件。比如,机关内部的规章制度、会议记录、工作计划、工作总结以及内部的通知、通报等。如《××工厂2003年度生产计划》、《××大学关于加强校园管理、维护教学秩序的几项规定》,就是限定在某工厂和某大学内部使用的文件。在机关文书工作中,为了加强公文管理,一般由文书部门或指定专人对机关的外发文件、收来文件和内部文件分别进行登记。需要说明的是,在实际工作中,对某一份具体的文件来说,这样划分又不是绝对的,有时会发生交错或互相转化的情况,这是由公文的复杂性所决定的。例如,主要用于机关内部使用的规章制度、工作计划、工作总结等,有时也要报送上级机关备案或发给下级机关参阅,或与其他机关交流;有时收到上级机关的指示、通知又需要转发给下级机关贯彻执

行。这样，内部文件和收来文件在一定条件下就又转化成对外发文了。

2. 从公文的行文关系上来划分。

行文关系，简言之，是指发文机关同收文机关之间的公文往来关系。这种关系是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围确定的。从一个单位的对外文件来说，可以按照它们的行文关系，文件的去向，划分为上行文、平行文和下行文三类。

(1)上行文。上行文就是指下级机关、下级业务部门向它所属的上级领导机关和上级业务主管部门所发送的公文，是自下而上的行文，故称上行文。比如，国务院各部委，各省、自治区、直辖市给国务院所报送的工作报告和请示，各省、自治区、直辖市有关委、办、厅(局)向国务院有关部、委所报送的工作报告和请示，就是上行文。一般地说，上行文是作为下级机关向上级领导机关，下级业务部门向上级业务主管部门汇报工作、请示问题、请求给予领导和业务指导的文件。

(2)平行文。平行文就是指同级机关或者不相隶属、没有领导与指导关系的机关之间的一种行文。比如，中共中央各个部之间，国务院的各个部、委、局之间，各个省委之间、省人民政府之间，各个县委之间、县人民政府之间，都是平级平行机关。再如，省军区和省人民政府之间，学校和工厂之间，没有领导指导关系，是一些不相隶属的机关。上述这些机关之间，在相互联系或协商工作问题时，一般都适宜于使用“函”来行文。

(3)下行文。下行文就是指上级领导机关对所属的下级机关的一种行文。比如，党中央给各个省、自治区、直辖市党委，国务院给各省、自治区、直辖市人民政府所发的文件就是下行文，党中央、国务院有关部、委、办给各省、自治区、直辖市党委。政府对下属的

有关部、委、办、厅(局)所发的文件,也是下行文。下行文一般常用指示、决定、意见、通知、批复等。下行文是上级机关对下级机关、上级业务主管部门对下级业务部门实施领导与业务指导责任的重要工具。对下级机关与业务部门来说,是重要的收来文件。一些面向群众的公告、通告、通知等文件,也是下行文。

3. 从公文的秘密程度和阅读范围来划分。

从公文的内容是否涉及党和国家的秘密,涉及秘密的程度以及发文机关对公文所限定的阅读范围,又可将公文划分为秘密文件、普通文件和公布文件。

(1)秘密文件。秘密文件是指内容涉及党和国家的秘密,需要控制知密范围和知密对象的文件。《中华人民共和国保守国家秘密法》第九条规定,国家秘密的密级分为“绝密”、“机密”、“秘密”三级。《国家行政机关公文处理办法》第十条也明确规定:“涉及国家秘密的公文应当分别标明密级和保密期限,其中,‘绝密’、‘机密’级的公文还应当标明份数序号。”文件的密级越高,传送、阅读和保管的要求也就越严。因此,确定和划分文件的密级要十分慎重,力求准确。否则,密级过高不利于公文内容的传播,密级过低则扩大了知密范围,给党和国家造成不应有的损失。当然,公文的保密要求不是一成不变的,密件的内容随着时间的推移和形势的发展,其秘密的性质也会发生变化。所以,文件的保密要求应当有时间限制,经过一定的时间,应按有关规定对“三密”(即“绝密”、“机密”、“秘密”)文件进行清理,该降密的应作降密处理,该解密的则予以解密。

(2)普通文件。普通文件是相对秘密文件而言的,从这个角度说,也可称为非密文件。这种普通文件也并非无密可言,可供任何人阅看。机关、组织的决议、工作计划、总结,对工作人员的处理决定、通报等。这类普通文件阅读的范围比较宽。但一般说来,只限

于本机关或本组织内部，不对外公布，即不在社会上公布，不向国外传播。

(3)公布文件。公布文件就是向人民群众和国内外公开发布的文件。比如一些公告、通告、公报，法律、法令，中央领导同志的某些重要讲话、报告等，通常都可以采用广播、电视播放、报刊登载，公开张贴或口头传达等方式进行公布。

4. 从公文制发机关的性质来划分。

从公文的制发机关的性质可以将公文分为法律、法规文件，行政文件和党的文件。

(1)法律、法规文件。法律、法规文件是指由中央和地方各级权力机关、行政机关所制发的法律、法令和行政法规与规章。法律、法规文件一般分为以下三种：

①法律文件。法律文件是体现统治阶级的利益和意志，以国家强制力来保证其实施的行为规则，是实行阶级专政的一种工具。法律文件在我国是由行使最高立法权机关——全国人民代表大会按照立法程序制定的。如《宪法》、《刑法》、《刑事诉讼法》等。

②法令文件。法令文件是指根据宪法的有关规定所制发的一种文件，通常是以中华人民共和国主席或国务院总理的名义发布的，如公布法律的命令以及宣布施行重大强制性行政措施时发布的命令等。

③行政法规与规章文件。行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律及有关规定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。这里所说的行政法规与规章文件，除国务院制定的行政法规外，还包括各种地方性法规、部门规章和地方人民政府规章。行政法规与规章文件是为具体贯彻执行法律法令和行政法规，对于行政措施、行政制度和活动

规则所制定的有关条例、规定、办法、细则、规则等。为了规范立法活动,健全国家立法制度,建立和完善有中国特色的社会主义法律体系,保障和发展社会主义民主,推进依法治国,建设社会主义法治国家,全国人大根据《宪法》制定了《中华人民共和国立法法》(2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过,自2000年7月1日起施行)。凡法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止以及国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止均应依照《立法法》的有关规定执行。

(2)行政文件。行政文件主要是指国家机关在日常公务活动中所形成和使用的文件。具有行政指挥、领导指导工作和公务联系的作用。例如政府机关、行政管理机关使用比较普遍的请示、报告、通知、意见等。

(3)党的文件。党的文件是指由中国共产党的机关、组织形成和使用的文件,反映党的领导、党的工作和党的建设等活动。其中,只限定在党的组织和党员中间阅读和传达的文件,又叫党内文件。

5. 从公文内容的性质与作用来划分。按照公文内容的性质与作用,可以将公文分为指挥性公文、规范性公文、报请性公文、知照性公文、记录性公文等。

(1)指挥性公文。指挥性公文是指上级领导机关对下级机关或群众发出的用以领导和指导工作的公文。它需要下级机关单位和有关人员认真学习和贯彻执行,是下级单位决策和进行工作活动的依据。例如命令、指示、决定、意见、批复和政策性通知等。

(2)规范性公文。规范性公文是指由机关、组织、社会团体依据法律、行政法规及组织章程制定的,要求其成员在工作、活动等方面严格遵守的行为规范。它是一种兼有政策性和规定性的公文,有较强的规范性和强制性。例如各种条例、规定、办法、细则、

章程、规则等。

(3)报请性公文。报请性公文是下级机关向上级机关汇报工作、反映情况、请示问题时所使用的陈述性、请求性文。这类公文主要是报告、请示等。

(4)知照性公文。知照性公文是指机关单位发布的需要周知或遵守,以及各机关单位之间联系工作,通报情况所使用的公文。例如公报、公告、知照性通知、通报、函等。

(5)记录性公文。记录性公文是指各机关、组织用以记载公务活动以备查考的公文,如会议记录、电话记录、会议纪要、大事记、值班日志等。

常见的公文的分类还有:从文件的缓急程度上划分,可分为急件和平件,急件又可分为特急件和急件;从文件的使用范围来划分,可分为通用文件、专用文件和技术文件;从文件的发送目的来划分,可分为主送件、抄送件和批转件、转发件;从文件的处理要求上来划分,可以分为需办文件(办件)和参阅文件(阅件)等。

二、公文的文种

公文的文种也就是每一份公文的名称。任何事物都有自己的名称。名称就是事物的概念,事物的称号。公文作为国家管理的一种工具,也有自己的名称。如命令、决定、通知、章程、条例、计划、总结等都是公文的名称。在通常情况下,人们把这些公文名称统称为文种。

1957年10月,国务院秘书厅《关于公文文种和体式问题的几点意见(稿)》指出:“不同的公文文种,反映着不同的目的和要求,也反映着行文机关之间的关系和发文机关的权限范围。划清各种公文文种的使用界限,正确地使用公文文种,对于做好公文处理工

作,具有重要意义。”也就是说,一份公文的文种并不是随意确定的,它是根据发文机关的权限、发文机关和收文机关之间的关系以及发文的具体目的和要求而确定的。各种不同的文种名称,可以概括地表明和反映各种公文的不同性能和不同作用,有利于机关工作的顺利进行和实现公文处理的规范化、制度化。

现行机关的行文,必须从实际需要出发,根据本机关的职权范围,所处的地位与发文的目的,正确地使用公文文种,不能滥用。否则,就会妨碍收文机关对文件意图的准确理解,影响公文的及时处理。例如,对于要向上级领导机关请示的问题,如果不使用“请示”,而错误地使用了“报告”这一公文文种,就有可能造成上级领导机关认为是一般性的工作报告,不需要作答复,而没有及时处理,以致耽误了工作。再如,同不相隶属的机关联系工作问题,即使发文机关的级别比受文机关级别高一些,也不能使用“决定”、“指示”,因为这不符本机关的职权范围和所处的地位,而应当使用“公函”。又如,有的机关发文,不分什么内容和性质,总是使用“通知”这一文种,这样也就失去了以公文文种来概括和提示公文意图的作用。

中华人民共和国成立以来,国家对统一公文文种非常重视。1951年9月,中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》,规定公文文种为7类12种:

- | | |
|--------|-----------|
| ①报告、签报 | ②命令 |
| ③指示 | ④批复 |
| ⑤通报、通知 | ⑥布告、公告、通知 |
| ⑦公函、便函 | |

1957年10月,《国务院秘书厅关于对公文文种和体式的几点意见》对原规定的公文文种进行了调整。新增的文种有“令”、“请

示”与“批示”,取消了“签报”、“公告”,将“公函”与“便函”合并为一个文种“函”。调整后仍为7类12种:

- | | |
|--------|--------|
| ①命令、令 | ②指示 |
| ③报告、请示 | ④批复、批示 |
| ⑤通知、通报 | ⑥布告、通告 |
| ⑦函 | |

1981年2月,国务院办公厅颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,增加了“指令”、“决定”和“决议”,恢复了“公告”,取消了“批示”,修改后的公文文种为9类15种:

- | | |
|----------|-----------|
| ①命令、令、指令 | ②决定、决议 |
| ③指示 | ④布告、公告、通告 |
| ⑤通知 | ⑥通报 |
| ⑦报告、请示 | ⑧批复 |
| ⑨函 | |

1987年2月,国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》,对公文文种又一次进行了调进和修改,将“命令”和“令”合为一个文种,另增加了会议纪要,为10类15种:

- | | |
|-----------|-----------|
| ①命令(令)、指令 | ②决定、决议 |
| ③指示 | ④布告、公告、通告 |
| ⑤通知 | ⑥通报 |
| ⑦报告、请示 | ⑧批复 |
| ⑨函 | ⑩会议纪要。 |

1993年11月21日,国务院办公厅经修订后重新发布了《国家行政机关公文处理办法》(自1994年1月1日起施行),增加了“议案”,取消了“指令”、“决议”和“布告”,并将“报告”与“请示”分列为两类,以强调“报告”与“请示”这两个文种分开使用的必要性,修订

后的《国家行政机关公文处理办法》将公文文种调整为 12 类 13 种：

- | | |
|--------|-------|
| ①命令(令) | ②议案 |
| ③决定 | ④指示 |
| ⑤公告、通告 | ⑥通知 |
| ⑦通报 | ⑧报告 |
| ⑨请示 | ⑩批复 |
| ⑪函 | ⑫会议纪要 |

2000 年 8 月 24 日,国务院以国发〔2000〕23 号文发布了新的《国家行政机关公文处理办法》(自 2001 年 1 月 1 日起施行)在新发布的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)中,将国家行政机关公文种类 12 类 13 种进行了调整,取消了“指示”,增加了“意见”,将“公告”、“通告”分列为两种,调整了文种的排列顺序,调整后的 13 种现行公文文种是：

- | | |
|--------|-----|
| ①命令(令) | ②决定 |
| ③公告 | ④通告 |
| ⑤通知 | ⑥通报 |
| ⑦议案 | ⑧报告 |
| ⑨请示 | ⑩批复 |
| ⑪意见 | ⑫函 |
| ⑬会议纪要 | |

我国各级党政机关中正式使用的公文文种,除上述国务院办公厅发布的国家行政机关使用的 12 类 13 种外,中共中央办公厅于 1989 年 4 月发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》规定了党的各级领导机关正式文件的常用文种为 13 种：

- | | |
|-----|-----|
| ①公报 | ②决议 |
| ③决定 | ④指示 |

- | | |
|------|--------|
| ⑤ 条例 | ⑥ 规定 |
| ⑦ 通知 | ⑧ 通报 |
| ⑨ 请示 | ⑩ 报告 |
| ⑪ 批复 | ⑫ 会议纪要 |
| ⑬ 函 | |

1996年5月3日中共中央办公厅正式发布了《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》)(中办发[1996]14号),将在平时使用频率很高的“意见”列为正式文种,并调整了文种的排列顺序,规定了党的机关公文文种有14种,即:

- | | |
|------|--------|
| ① 决议 | ② 决定 |
| ③ 指示 | ④ 意见 |
| ⑤ 通知 | ⑥ 通报 |
| ⑦ 公报 | ⑧ 报告 |
| ⑨ 请示 | ⑩ 批复 |
| ⑪ 条例 | ⑫ 规定 |
| ⑬ 函 | ⑭ 会议纪要 |

以上党政领导机关用规范性文件的形式发布的主要的公文文种。都具有法规、规章的严肃性,其所属的有关各级机关组织在行文时都应当严格遵守,不能违反,因而被称作法定公文文种。这些法定的公文文种都具有独立对外行文的资格,可以用套红的文件版头行文,通常称之为“红头文件”;机关中还有一些其他常用的应用文种,如计划、总结、方案、细则等。这些法定公文文种和机关其他常用文种的使用范围、特点、类型与写作要求将在以下有关章节分别叙述。

第二章 公文的行文规范

任何一个具有法定地位的机关组织,为了履行职责,发挥效能,表达意图,都需要对外或对内行文,有的是向上级机关请示与报告工作,有的是向下属单位布置与检查工作,有的则是同一些平行机关或不相隶属的机关单位之间联系与商洽工作。为了充分发挥这些公文的现实效用,机关文书部门必须按照党和国家有关文书工作的文件规定或准则来规范其行文,以保证机关行文和对公文的办理有条不紊地进行,从而维护机关工作的日常秩序,提高机关的办公效率。

按照一定的规定或准则来维护机关之间的行文秩序称为行文规范。公文行文规范的内容包括行文关系、行文方向与方式以及行文规则三个方面。

第一节 公文的行文关系

公文的行文关系是指发文机关与收文机关之间的公文往来关系。具体说,行文关系是根据机关的组织系统、领导关系和职权范

围所确定的机关之间的文件授受关系。

一、确定行文关系的基本原则

《办法》第十四条规定：“行文关系根据隶属关系和职权范围确定。”《条例》第十二条也规定：“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。”《办法》和《条例》的这一规定，确立了我国党政机关行文关系的基本原则。

1. 国家行政机关的隶属关系和职权范围。国家行政机关的隶属关系和职权范围是由《中华人民共和国宪法》规定的。在我国，国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，由总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。国务院由各部、各委员会和审计机关等单位组成。国务院统一领导各部和各委员会的工作，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。地方各级人民政府服从国务院（中央人民政府）是我国各级行政机关行文关系的基本准则。

《宪法》第八十九条规定了国务院行使的职权，其中主要有：

“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令。”

“规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作。”

“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分。”

“改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章。”

“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。”

“批准省、自治区、直辖市的区域划分,批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分。”

“依照法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态”等规定。

《宪法》第九十条规定了国务院各部、各委员会行使的职权:“各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,发布命令、指示和规章。”

地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关,负责组织和领导本地区的行政事务。地方各级人民政府按照双重领导的原则进行工作:一方面要对本级人民代表大会和它的常务委员会负责并报告工作,接受它的领导与监督;另一方面,也要对上一级国家行政机关负责并报告工作,接受其领导和监督。

《宪法》的有关条款规定了县级以上地方各级人民政府行使的职权。

《宪法》第一百零七条规定:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

《宪法》第一百零八条规定:“县级以上的地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作,有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。”

《宪法》中的上述条款,明确规定了国务院以及地方各级国家

行政机关的隶属关系，阐明了国家各级行政机关的职权范围和上下级机关之间的关系以及由此而确立的上下级机关之间的行文关系。在我国，国家行政机关就是政府，我国最高国家行政机关是国务院，即中央人民政府。地方各级行政机关是地方各级人民政府。所谓隶属关系就是指上级机关和下级机关之间的领导与被领导关系。各级国家行政机关在对上行文时，必须按照隶属关系上报给上一级领导机关，一般不得越级行文，以维护正常的工作秩序；在对下行文时，则可视文件内容以及行文的目的与要求按隶属关系和职权范围逐级下达、多级下达或直接下达到基层机关。有隶属关系的上下级机关之间可以互相行文，没有隶属关系的机关之间以及同级机关之间都可以互相行文。

2. 党的各级机关的隶属关系和职权范围。党的各级组织的隶属关系和职权范围是由《中国共产党章程》规定的。下级服从上级，全党服从中央是党的各级组织行文关系的基本准则。

《党章》第二章规定：“党的下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。”

“党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。”

“党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见，及时解决他们提出的问题。党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作，又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。上下级组织之间要互通情报、互相支持和互相监督。”

《党章》还规定：“有关全国性的重大政策问题，只有党中央有权作出决定。”

“党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定。”

《党章》中的上述规定,确立了党的各级组织之间的基本隶属关系,阐明了党的各级机关的职权和上下级机关之间的权利义务关系,进而确定了党的各级机关上下级之间的相应的行文关系。其主要内容可归纳为:党的上级组织领导下级组织,有对下行文的权利,同时又有解决下级组织提出的问题的义务;党的下级组织要向上级组织请示和报告工作,同时又有取得上级组织支持和指导的权利;上下级党组织之间要互通情报、互相支持和互相监督,在这方面具有对等的行文关系。

二、机关之间行文关系的划分

从上述党政机关的隶属关系和职权范围来分析,党政机关之间的各种关系大体可以分为以下四种情况:

1. 同一系统的机关,既有上级领导机关,又有下级被领导机关,上下级机关之间,构成领导与被领导的关系。

例如,党的系统:党中央与各省、自治区、直辖市党委;各省、自治区、直辖市党委与所属的各地、市、州、区(县)党委。政府系统:国务院与各省、自治区、直辖市人民政府;各省、自治区、直辖市人民政府与所属的各市、州、区(县)人民政府。

2. 上级业务主管部门和下级业务部门之间具有业务上的指导关系。如教育部与各省、自治区、直辖市教育厅(局);财政部与各省、自治区、直辖市财政厅(局);省商业厅与县商业局等。

3. 非同一系统的机关之间,无论级别高低,既无领导与被领导关系,又无上下级业务部门的指导关系,它们仅仅是一般性关系,或称不相隶属关系。如省军区与县人民政府;省教委与县民政局,县人民政府与临近县的乡政府以及社会团体、企事业单位之间等。

4. 同一系统的同级机关之间的关系,属于平行关系。如国务院所属各部、委办之间,省人民政府各厅(局)之间。

以上这四种情况的机关之间,根据工作需要往来公文,就构成了一定的行文关系。前两种情况的机关之间相互行文必须使用上行文或下行文;后两种情况的机关之间相互行文则应使用平行文。

第二节 公文的行文方向与方式

根据机关之间的不同的行文关系,可以将机关的行文分为上行、下行和平行三个方向,并根据机关工作的需要分为以下几种不同的行文方式:

一、下行文

下行文是指上级领导机关或业务主管部门对所属下级机关或业务部门的一种行文。根据发文的不同目的和要求,下行文可分为以下三种行文方式:

1. 逐级下行文。逐级下行文,就是指采取逐级下达或者只对直属下级机关下达的一种行文方式。比如,国务院要部署一项工作,虽然是全国性的,但是由于需要各地结合本地区的情况具体布置安排,就可以考虑采用逐级下行文的方式。也就是说,国务院的文件先发到各省、自治区、直辖市人民政府,然后由各省、区、市人民政府结合本省的实际情况下达贯彻执行。

2. 多级下行文。多级下行文,就是指党政领导机关根据工作需要,同时下达几级机关的一种行文方式。比如,党中央的一些文件,往往采取多级下行文的方式,发到县团级以上的各级党组织。采用这种多级下达的行文方式,可以使下属几级党组织迅速而及

时地传达最高领导机关的文件,便于及时、全面地领会和贯彻文件的精神,免去了逐级传达和层层转发的环节,达到提高时效的目的和要求。

3. 直达基层组织 and 群众的下行文。这种下行文是指党政领导机关直接发到最基层的党政组织或者直接传达到人民群众的一种行文方式。例如,揭批“四人帮”反党集团罪行的几批材料,为刘少奇同志平反的材料,均直接发到最基层的党组织并向全体党员和人民群众传达。有一些非机密性文件,还可以采取登报、广播等形式,直接与广大群众见面。例如,党的全国代表大会的决议、全国人民代表大会上的政府工作报告,国家领导人在重大节日活动上的讲话,一般都是在报纸上全文刊登的。还有一些法律、法规性文件也直接在报纸上刊登。又如公安、司法等部门的文件,有的也采取张贴的方式,直接向人民群众公布。这种直接与人民群众见面的行文方式能使基层组织和广大人民群众及时地、原原本本地了解文件的精神和全部内容,使党和政府的方针政策与法律、法规文件能迅速地为广大人民群众所掌握,从而起到宣传教育群众和组织动员群众的作用。

二、上行文

上行文是指下级机关或业务部门向所属上级领导机关或业务主管部门的一种行文。根据发文机关的实际工作需要,上行文又可以分为以下三种行文方式:

1. 逐级上行文。逐级上行文就是指下级机关直接向所属上级领导机关的一种行文方式。这是上行文中最基本、最常用的一种方式。在正常情况下,下级机关一般都应当采用这种逐级行文的方式向所属上级领导机关请示和报告工作,以保证正常的领导关

系和业务工作关系。

2. 多级上行文。多级上行文是指下级机关同时向自己的直属上级机关和更高级的上级领导机关的一种行文方式。比如，市委行文给省委并报党中央；市人民政府行文给省人民政府并报国务院等。但这种行文方式只是在少数特殊需要的情况下采用的，往往是问题比较重大，需要同时报请直接上级机关和更高级的领导机关了解、指示和批复。

3. 越级上行文。越级上行文就是指在非常必要的时候，下级机关可以越过自己的直接上级领导机关，向更高一级的领导机关直至中央的一种行文方式。不过，这种越级上行文，切不可随意采用，而是在一些特殊必要的情况下才可以采用。如：由于发生特殊紧急的情况，发生战争或严重自然灾害（如地震、水火灾害等），逐级上报将会延误时机、造成损失的问题；经多次请示直接的上级机关，长期没有得到解决的问题；上级机关交办的并指定越级直接上报的问题；对直接上级机关进行检举、控制的问题；直接上下级机关或领导之间有争议而无法解决的问题；询问与联系极个别的、必要的具体问题等。

三、平行文

平行文是指同级机关，或者不相隶属的，没有领导与指导关系的机关、部门、单位之间的一种行文。

具体地说，平行文可以在不分系统、级别、地区的党、政、军机关以及社会团体、企业、事业等单位之间使用，这些机关单位之间相互联系工作都可以直接使用公函，采取平行文的方式行文。这样就可以免去按系统传递、增加运转层次的麻烦，以利于节省人力和时间，提高办事效率。

第三节 公文的行文规则

行文规则是指机关行文必须遵守的具体规定或准则。公文的行文规则在《办法》中规定了11条(第13条至23条),在《条例》中规定了五条(第11条至第15条),两个文件相关条款的基本精神是一致的,其所作出的具体规定除各级党政机关在行文时必须严格遵守外,各社会团体、企业、事业单位也应该依照执行。

行文规则的主要内容归纳起来有以下几个方面:

一、注意隶属关系,尊重机关职权

本

机关之间的隶属关系和职权范围是确定行文关系的重要前提,也是制定行文规则的重要依据。在同一组织系统的上下级机关之间是相隶属关系,即领导与被领导关系。下级机关可以使用上行文向上级机关报告与请示工作;上级机关可以使用下行文对下级机关发指示、作决定,指导与布置工作。上下级业务部门之间是业务指导与被指导关系,因为业务工作需要,可以使用上行文或下行文。机关和机关内部各部门都必须正确掌握发文的权限。凡属事关全局的重要的方针政策性的问题,必须加强集中统一领导,要用机关的名义发文;凡属各个业务部门主管职权范围内的日常业务性工作,应以各职能部门的名义发文。这样做,既可减少领导机关签发文件过于集中的情况,又有助于充分发挥各个业务部门的职能作用。

凡不相隶属的机关、部门之间,均不应以领导指导和被领导指导的身份行文。比如,对不同系统的机关,没有领导指导关系的机关,不能发出命令、指示、决定等领导性文件,也不要发出请示、报

告等请求给予领导指导的文件。

同一系统的上下级业务部门之间，仅有业务指导关系，没有隶属关系；下级机关的重大问题，应向上级领导机关请示。属于日常业务问题，可由上下级机关的业务部门直接行文联系解决；上级业务主管部门除根据授权和有关规定外，一般不能直接对下级领导机关行文。在同一组织系统的同级机关之间或不同组织系统的各机关之间是平行关系或不相隶属关系。在这些机关之间，凡告知事项、联系工作、询问或答复问题、商洽业务等，不管工作何等重要，都只能以函件相互行文。

二、大力精减文件，严格控制发文数量和范围

各级机关的行文都必须本着精减的原则，严格控制发文的数量和范围。在发文范围上，现在一些机关的习惯作法是按单位级别行文，不论文件内容与受文单位的工作是否有关，凡够得上确定的级别，一律照发不误。这样做的弊端是增加了发文的数量，使“文山”越来越高，空耗人力、财力和时间，助长官僚主义，影响办事效率。

有的同志认为，《办法》和《条例》都规定，党政机关的行文关系，应当根据各自的隶属关系和职权范围来确定。因此，上级机关对其所隶属的下级机关都可以行文，按级别确定发文范围是有根据的。这样理解发文范围是不全面的。其实，这里所说的行文关系，只是规定上级机关对其所隶属的下级机关有权行文；而不是说对其所属的机关都一定要每文必发。行文关系和发文范围，可以发文和每文必发是有区别的。

党政机关的公文是贯彻党和国家方针政策的工具，制发公文是为了部署与指导工作，阅读公文是为了掌握、贯彻党和国家的方

针政策,实施正确有效的领导。那么,就应当按照公文的内容确定发文范围。内容与受文单位的工作有关的就发,否则就不发;凡是可发可不发的公文,坚决不发。要反对那种滥发公文,事事靠发文进行工作,甚至为办文而办文的文牍主义倾向。

在具体工作中,要注意解决那种当“收发室”,简单地照抄照转的层层转发文件的问题,还要防止“一文多发”、重复发文的现象发生。这样做,既可减少发文的数量,节省开支,又可以消除各级领导同志的案牍之苦,有助于克服官僚主义,提高办事效率。

三、在一般情况下,党政机关不得越级行文

党政机关要严格控制越级行文,除非确有特殊情况,一般以不越级为宜,以免打乱正常的领导隶属关系和工作业务联系。如县人民政府一般应直接向市人民政府行文;而不应越过市人民政府直接向省人民政府行文。下级机关如果抛开直接的上级机关越级向上行文,就可能使直接的上级机关的工作陷于被动,或者造成公文往返传递延误时间。在特殊情况下的越级行文,必须同时抄报越过的上级机关,以便于上级机关了解情况或协助其办理有关事项,因为各级机关都是有一定分工和管辖权限的。

同样,上级机关或业务主管部门向下级行文,一般也要按照直接的隶属关系而不应当越级。如果上级机关或业务主管部门确有必要越级对下行文时,也应当同时抄送直接的下级机关或下级业务部门。这样,上下级机关或业务部门之间就可以及时沟通情况,以免造成工作上的脱节。

四、牵涉几个部门的问题,部门之间要先协商一致或经上级裁决,然后向下行文

各部门之间对有关问题未经协商一致,或未经上级裁决,一律

不得各自向下行文。在机关工作中,有些问题往往牵涉几个部门,尤其在当前改革经济体制和转变政府职能的新形势下,对某些问题的决定可能影响到某些部门的利益或增加某些部门的工作难度。这就要从全局或整体利益出发,经过有关方面充分协商。如果意见未协商一致,就匆匆忙忙各自向下发文件,把不同的意见捅下去,会使下级单位无所适从。群众反映这种情况是“神仙打架、百姓遭殃”,什么事情也办不成。因此,如部门擅自行文,上级机关有权责令纠正或下令撤销。

五、行文必须正确确定主送机关和抄送机关

机关的行文应当分清主送机关和抄送机关。向上级机关的行文,或者要求对方机关办理答复的公文,应当主送一个机关,以便收文机关能及时迅速地进行处理。如需其他相关的上级机关阅知或文件内容涉及其他机关部门的业务范围,可以抄送。但切勿多头主送。否则,谁也不批,谁也不理,结果误时误事。

凡受双重领导的机关上报公文,应根据公文的内容写明主送机关和抄送机关,由主送机关负责答复其请示的事项;上级机关向受双重领导的下级机关行文时,应同时抄送其另一上级机关。

向上级机关的行文如需报送其他相关的上级机关,则可用抄送的形式;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。

六、主送机关与公文文种要相互呼应

一份公文的文种要与该份公文的主送机关相互呼应。主送机关是直属上级领导机关的,其行文可使用“请示”、“报告”等上行文文种;主送机关是直属下级机关的,其行文可使用“通知”、“通报”、

“命令”、“指示”、“决定”、“批复”等下行文公文文种；主送机关是同级机关或不相隶属、不同级别的机关，一般只用平行文“函”的公文文种。如果公文文种与主送机关搭配不当，也会出现行文关系上的混乱。

七、关于联合行文的问题

一般说来，同级机关、部门或单位可以联合行文。例如，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、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；政府部门与各级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。

联合行文的各机关或部门必须是同级的，不同级别的机关或部门不能联合行文，即使是那些在人、财、物等方面握有一定实权的机关或部门，也不能与级别高的机关或部门联合行文。

联合行文对于共同贯彻执行有关方针、政策或兴办某些事业，是非常有利的。例如，某省《关于党政群机关工作人员参加成人教育有关问题的通知》。就是由省委组织部、省教委、省人事厅、省财政厅联合下发的文件，因为通知的内容涉及组织、人事、教育及经费开支等方面，由以上四家联合发文，便于下级受文机关贯彻执行。这种联合行文往往比通过上级机关并以机关的名义行文的速度快得多，而且在效用上是—样的。

几个平行机关或部门联合行文，应将相对应的各机关都列为主送机关，以便于共同处理或贯彻执行。

联合行文应当确有必要，且单位不宜过多。

八、关于“请示”的行文问题

凡请示的公文应当一文一事，一般只写一个主送机关。如请示的内容需同时告知其他机关，应当用抄送形式，但不得同时抄送其下级机关。必须明确，向上级机关的请示，在上级机关未批复之前，其内容并不生效，如果同时抄送其下级机关，必然给工作造成混乱局面。请示的公文，应当按正常的办文程序上报上级机关，由秘书部门统一办理。除领导直接交办的事项外，“请示”不得直接送领导者个人。

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。

不得在报告中夹带请示事项，以免贻误工作。

九、关于各级党政机关办公厅(室)的行文问题

各级党政机关的办公厅(室)向下直接行文，必须把握好职权范围和授权范围。各级党政机关的办公厅(室)是各级党政机关的办事机构，党政机关的一些文件，常常以办公厅(室)的名义发文，要求下一级党政机关或有关部门贯彻执行，这是办公厅(室)的工作职责。例如“中办发〔1999〕20号”文件《关于印发〈县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定〉和〈国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定〉的通知》，就是以中共中央办公厅、国务院办公厅的名义联合发出的。从形式上看，似乎办公厅(室)同下一级党政机关或有关部门是平级单位，不能直接行文(主要是指指示性文件)，实质上办公厅(室)不是超越自己的职权范围行文，而是在代表它所隶属的党政机关行使职权。

办公厅(室)虽然有代表它所隶属的党政机关直接向下发文的权力,但它毕竟不是党政机关本身,而是党政机关的办事机构。这种关系反映在行文上,就决定了办公厅(室)行文,只限于它的职权范围内的文件和经它所隶属的党政领导机关授权的文件。所以,办公厅(室)向下级党政机关及其各部门行文,必须把握好职权范围和授权范围。

在自己的职权范围内行文和按照授权的范围内行文有着不同的要求,因而在文字表达上也就有所区别。凡在自己的职权范围内下发的文件,对授权的机关或领导人不作说明,直接叙述要讲的事情即可。例如,1987年2月18日国务院办公厅《关于发布〈国家行政机关公文处理办法〉的通知》(国办发〔1987〕9号)就直接说明:“现将《国家行政机关公文处理办法》发给你们,请照此执行。”

凡是授权以办公厅(室)名义下发的文件,对授权机关或领导人(一般不提名)要在文件开头加以说明。如上述中共中央办公厅、国务院办公厅的“中办发〔1999〕20号”文件就在开头部分写明:“《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》和《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》,已经党中央、国务院批准,现印发给你们,请遵照执行。”等语。又如,1999年5月31日,国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步做好1999年普通高等学校毕业生就业工作意见》的通知(国办发〔1999〕50号)一开始就写明:“教育部、中央组织部、人事部、中央机构编制委员会办公室、财政部《关于进一步做好1999年普通高等学校毕业生就业工作的意见》已经国务院同意,现转发给你们,请认真贯彻执行。”

十、经批准公开发布的公文，应视为正式公文依照执行

经过批准在报刊上全文发布的公文，应当视为正式公文依照执行，发文机关可不再行文。这种在报刊上发布的法规性公文，可由发文机关印制少量文本，供存档备查。

1985年9月，国务院办公厅在《关于公文处理等几个具体问题的通知》中指出：“为及时传达国务院决定和指示，减少文件印刷和传递环节，今后国务院文件和国务院办公厅文件，凡可以直接和群众见面的，一般将直接在中央报刊和《国务院公报》上全文发表，注明‘不另行文’和文件编号。各地可以自行在报刊转载和翻印，文书档案部门可以据此作为正式文件存档。”《办法》第47条指出：“经批准公开发布的公文，同发文机关印发的正式公文具有同等效力。”

以上各点，均属行文规则的主要内容，机关文书工作人员必须熟悉和掌握。应当明确，正确处理行文关系，合理确定行文方式，严格遵守行文规则是避免机关行文混乱，防止和克服官僚主义和文牍主义，实现机关公文处理工作规范化、制度化、科学化，保证机关工作正常运转的重要环节，是每一个公文处理工作人员的重要职责。《条例》指出，秘书人员应当“遵守纪律，恪尽职守”，“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”。因此，对行文规则切莫抱着无所谓的态度，而要本着对工作高度负责的精神，严肃、慎重地对待。

第三章 法定公文写作(一)

第一节 命令

一、命令(令)的含义、分类、使用范围及特点

(一)关于命令的含义

命令(令)是依照有关法律规定发布重要行政法规和规章,宣布施行重大强制性行政措施,嘉奖有关单位及人员所使用的公文文体。命令和令是一种文体,性质相同,只是在用法上稍有区别。国家权力机关和国家主席公布法律、法令,多用“令”;国家行政机关发布行政法规或用于军事指挥的,多用“命令”。另外,与命令相比,令的保密程度稍低一些。

(二)关于命令的种类

命令常见的种类有:用于公布法律、行政法规规章的公布令;用于发布重大强制性行政措施的行政令;用于发布人事任免事项的任免令;用于发布表彰有关人员的嘉奖令。此外,还有惩戒令、戒

严令、动员令和特赦令等。

使用命令这一文种时，必须严肃谨慎，不能滥用错用。根据《中华人民共和国宪法》和《地方各级人民代表大会组织法》规定：全国人民代表大会常务委员会委员长、中华人民共和国主席、国务院总理、各部部长、地方人民代表大会和人民政府及军事领导机关，才可发布命令，其他机关和个人不得随意发布。党和群众团体、企事业单位不下命令。

（三）命令的特点

命令是指令性下行公文，它的特点是：首先，命令具有行政权威和强制性。命令直接体现国家或某级行政领导机关的意志，在对有关工作实行强制干预、决断和约束的同时，要求受令一方无条件服从，做到令行禁止；其次，命令的写作格式比较单纯，主旨单一，文字简短，语气庄重。

二、命令的基本格式与写法

命令一般有标题、正文、签发人和日期等几个主要部分。在标题中，发文机关和事由可以省略，文种不可省略。由于内容不同，主体部分在写法上也有不同特点。

（一）公布令

此种命令多用于公布重要法规、规章和条例等。

1. 标题。

由发令机关名称（或领导人职务名称）和公文文种名称“令”构成。标题下的令号或以行政公文的发文字号代替，或从领导人任职开始，不分年度，按序编号，直至任职期满，下任另行编写。在实际工作中多用后者。

2. 正文。

公布令的正文一般都很简练,通常只用一两句话包括了公布对象、公布依据、公布决定和实施时间四部分。公布对象写于正文开端,要说明所公布的法规名称;公布依据写于公布对象之后,用“已经”连接,要说明公布对象通过、批准的机关和会议;公布决定一般用“现予公布”等语表示;实施时间,即所公布内容的实施日期。

3. 落款。

签署发令机关和发令人的职务、姓名。注明发令时间。

【例文】

中华人民共和国主席令

第 65 号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国律师法〉的决定》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议于 2001 年 12 月 29 日通过,现予公布,自 2002 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

二零零一年十二月二十九日

(二)行政令

行政令一般用于发布重大的政治、军事行动和强制性行政措施。

1. 标题。

由发文机关、事由和文种三部分组成。

2. 正文。

由发布命令的缘由、命令的要求和执行办法三部分组成。发布命令的缘由指发布命令的原因和根据。在写作时要求简明扼要，理由充分；命令要求指发令机关提出的行政法规、规章和宣布实行的强制性的行政措施。因为是正文的主体，在写作时要求内容具体、用词准确、语气肯定，一般分条列项写；执行办法指对命令的执行规定，也包括时间性的要求。

3. 落款。

签署发令机关或领导人的职务、姓名，注明发令时间。

[例文]

中华人民共和国国务院令

第 268 号

为了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。

国务院总理 朱镕基
一九九九年六月三十日

(三)任免令

用于公布人事任免事宜。是国家机关或领导人对下级人员提升、任职或免职时使用的公文。其写法简单,大多篇段合一,直接写任免事项,包括任免的依据、时间、任免人姓名、任免职务。语言力求简洁、明了、准确。

[例文]

中华人民共和国主席令

第 47 号

根据中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议 2001 年 2 月 28 日的决定:

- 一、免去盛华仁的国家经济贸易委员会主任职务;
任命李荣融为国家经济贸易委员会主任。
- 二、免去朱丽兰(女)的科学技术部部长职务;
任命徐冠华为科学技术部部长。

中华人民共和国主席 江泽民
二零零一年二月二十日

(四)嘉奖令

嘉奖令是用于对下级授予荣誉称号、表彰功勋、奖励先进的一

种公文，此类公文主要用于奖励工作中有国家级突出成绩或有重大贡献的个人及集体。省以下机关多以表彰性的“通报”来代替。正文由嘉奖原因、嘉奖内容、号召要求三部分组成。嘉奖原因是嘉奖令的基础，此部分在撰写时要概括叙述事迹，并进行简要分析评论；嘉奖内容是嘉奖令的核心部分，此部分在撰写时要根据嘉奖机关的意图，依次写明所嘉奖的具体事项，要交代清楚什么机构、什么人、什么会议决定给予何项嘉奖；号召要求要围绕嘉奖对象发出普遍号召或提出具体要求，撰写时要注意充分而准确地发掘出表彰对象的精神实质。

[例文]

国务院、中央军委关于追授邵荣雁同志 “舍己救人好干部”荣誉称号的命令

公安部、中国人民武装警察部队：

1959年12月出生，1979年2月入伍，1981年入党，中校警衔。1999年8月，他在抗洪抢险中为抢救落水战友光荣牺牲，年仅四十岁。

邵荣雁同志的一生，是胸怀远大理想，不断奋发进取的一生。入伍前，他上学是一名好学生，教书是一名好教师。入伍后，他立志献身国防，努力争做一名好军人、好党员、好干部，先后3次荣立三等功，12次受嘉奖，5次被评为优秀共产党员。他勤奋学习，刻苦钻研，自费购买3000多册图书，写下了85本120多万字的学习笔记。他爱岗敬业，尽职尽责，近年来先后帮助2个后进中队打下了翻身仗，帮助30名后进战士转化为先进。他关心同志，乐于助人，先后为灾区群众、失学儿童和困难战士家庭捐款1.2万元。他

舍生忘死,数十次参加抗洪、扑火等抢险活动,每次都身先士卒,冲锋在前。1999年8月23日深夜,在江门地区抗洪抢险战斗中,6名官兵不幸落水,邵荣雁同志在身患重病、多次呕吐的情况下,纵身跳入洪流,奋力救起两名战士,在抢救第三名战士时,终因精疲力竭被洪水卷走,英勇牺牲。

邵荣雁谱写了一曲革命军人和共产党人的正气之歌。他是新时期部队政治工作干部的优秀代表,是自觉实践“三讲”要求的模范干部。为表彰邵荣雁同志的先进事迹,国务院、中央军委决定追授邵荣雁同志“舍己救人好干部”荣誉称号。

全军指战员和武警官兵、公安干警特别是广大政治工作干部都要向邵荣雁同志学习。学习他如饥似渴、孜孜以求的钻研精神,学习他淡泊名利、一心为公的高尚情怀,学习他清正廉洁、一尘不染的浩然正气,学习他关键时刻挺身而出、舍己救人的崇高品格。全军指战员和武警官兵、公安干警要紧密切结在以江泽民同志为核心的党中央周围,高举邓小平理论伟大旗帜,深入贯彻党的十五大精神,认真落实“三个代表”的要求,广泛开展向英雄模范学习的活动,为维护国家安全和社会稳定,积极推进建设有中国特色社会主义伟大事业而努力奋斗。

国务院总理 朱镕基
中央军委主席江泽民
二零零一年六月二十日

二、写作命令时应注意的几个问题

(一)要简明扼要地说明发布命令的依据或理由,使受令者确信命令的必要性和重要性;

(二)命令的事项要明确具体,不能似是而非,含糊其辞。一定要使受令者准确无误地知道应该如何进行,不至于产生歧义,影响命令的执行;

(三)命令的语言要精练,措辞要准确,语气要肯定,态度要严肃,风格要庄重;

(四)不要越权发布命令。

第二节 决定

一、决定的含义、使用范围、特点及分类

在《国家行政机关公文处理办法》中规定:决定“适用于对重要事项或者重大行动做出安排,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”。由此可知,决定是党政机关共有的文种,是对某些重要事项或重大问题做出安排时所使用的公文。

决定的使用范围很广,国家党政机关、群众团体可以使用,基层企事业单位也可以使用。

决定是各单位、机关对特定事项或问题做出的决议或规定,要求相关人员必须贯彻执行,绝不能阳奉阴违,这就决定了它最主要的特点是指令性和规范性。另外,还具有明确性的特征,决定中作出的安排的时间、目的、要求上必须明确,不能模棱两可。决定又具有一定的说理性,有的决定是上级提出的主张,它要告诉有关单位和人员应该怎样做,不应该怎样做,并说明原因。

根据其内容和形式的不同,决定可以分为以下三类:

1. 处置性决定。

处置性决定就是处理、布置并告知具体事项的决定,其内容如

表彰先进、处理问题、安排人事等。这些决定有的是由机关发出的,有的是由会议发出的。

[例文]

中共中央、国务院关于对我国驻南斯拉夫联盟 共和国大使馆工作人员和驻南新闻 工作者给予表彰的决定

(1999年5月13日)

3月24日以来,以美国为首的北约对南斯拉夫联盟共和国进行了狂轰滥炸,造成无辜平民大量伤亡,财产严重损失。5月8日,又悍然使用导弹袭击了我国驻南斯拉夫联盟共和国大使馆,造成我人员伤亡,馆舍严重毁坏。中国政府发表了严正声明,我国各族各界群众纷纷举行抗议活动,声讨以美国为首的北约的暴行。

在以美国为首的北约对南联盟轰炸的50多个日日夜夜里,我驻南大使馆全体工作人员在使馆的坚强领导下,忠实执行中央的外交方针和政策,不顾个人安危,坚守工作岗位,认真履行职责,积极开展工作,不辱使命,不负重托,圆满地完成了任务。我驻南新闻工作者,不怕困难,不怕牺牲,及时、客观、公正地报道了科索沃危机的最新动态和事实真相。邵云环、许杏虎、朱颖同志在以美国为首的北约对我国驻南大使馆的轰炸中不幸以身殉职,20多位同志受伤,许多同志受伤后仍坚持工作。他们以自己的实际行动,展现了新时期外交、新闻工作者良好的精神面貌。党中央、国务院决定,对我驻南斯拉夫联盟共和国大使馆工作人员和驻南新闻工作

者给予表彰。

党中央、国务院号召全国人民学习他们热爱祖国、尽职尽责、英勇无畏、无私奉献的优秀品质和高尚情操，更加紧密地团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，高举邓小平理论伟大旗帜，立足本职，努力工作，艰苦奋斗，不断进取，维护国家社会稳定的大局，搞好改革开放和现代化建设，为把建设有中国特色社会主义伟大事业全面推向 21 世纪而努力奋斗。

2. 公布性决定。

公布性决定就是由会议直接公布某个议案的具体内容的决定或直接公布某一机构对某一问题的处理决定。前者如《第七届全国人民代表大会第一次会议关于设立海南省的决定》，后者如《中共中央关于恢复沈雁冰同志党籍的决定》。

[例文]

××省人民政府 关于成立高新技术开发区管理委员会的决定

各市人民政府、行署、省政府各部门、各直属机构、各大企业、各高等院校：

经 2002 年 1 月 8 日省政府第 3 次常务委员会研究决定：

一、成立某某省高新技术开发区管理委员会。

二、宋成友任管理委员会主任，刘宗贵、施有琴任管理委员会副主任。

××省人民政府
二零零二年一月八日

3. 部署性决定。

部署性决定就是对重大行动作出安排的决定。这些决定有的是由机关直接发出的,而有些特别重大的行动是由机关制文并要经会议讨论通过方可发出的。

[例文]

政协全国委员会常务委员会

关于举行辛亥革命 90 周年纪念活动的决定(节选)

(2001 年 2 月 28 日政协九届常委会第十二次会议通过)

2001 年 10 月 10 日是辛亥革命九十周年纪念日。爆发于 1911 年 10 月的辛亥革命,推翻了统治中国几千年的君主专制制度,开创了完全意义上的近代民族民主革命,是中国人民前进道路上的一个伟大的里程碑。在新的世纪之初纪念辛亥革命,缅怀和宣传孙中山等革命先辈致力国家统一、民族团结和中华振兴的业绩,对于弘扬爱国主义精神,加强中华民族的大团结,早日实现祖国完全统一;对于调动和激发全国各族人民加快社会主义现代化建设的积极性,坚定不移地推进振兴中华的伟大事业,有着重要的现实意义。为此,政协第九届全国委员会常务委员会决定:

一、届时隆重举行辛亥革命 90 周年纪念大会等纪念活动

a) 成立由叶选平副主席任主任的辛亥革命 90 周年纪念筹备办公室,负责各项纪念活动的筹备工作。

二、决定的基本格式与写法

(一) 标题及题下标示

决定的标题一般应包括发文机关、事由、文种三要素,并在题

下标明成文时间。如：

国务院关于授予赵春娥、罗健夫、
蒋筑英全国劳动模范称号的决定
(一九八三年二月十二日)

有些表彰先进或处理问题的决定，也可以把成文时间标在正文后面，而不是标在题下。有些决定，其标题还可以由事由与文种两样组成，如国家教委发出的《关于批准 1993 年普通高等学校国家级优秀教学成果获奖项目的决定》。

由会议发出的决定，其标题应写“会议全称、事由和文种”三要素，并在题下标明“什么时间什么会议(全称)通过”。

(二)正文

决定的正文，一般由原因与事项两部分组成。原因部分要简明扼要地写出做出这一决定的依据和理由。事项部分要直截了当地写明所决定的具体事项。有些表彰先进、处理问题的决定，其正文在事项写完之后，还要加一段号召，如国家教委《关于批准 1993 年普通高等学校国家级优秀教学成果获奖项目的决定》正文的最后一段就是号召：

国家教委希望各级教育部门和高等学校广大教师、教学辅助人员、教学管理干部，结合本地区、本部门和本学校的具体情况，认真向获奖项目的教师们学习，充分发挥获奖成果作用，为全面提高教育质量，使高等教育更好地适应社会主义建设与改革开放的需要作出更大的贡献。

撰写决定时，对所决定的事项，根据要充分。所决定的事项要完整周密，表述要简明扼要，用语要准确恰当，以便贯彻执行。表

彰、处分等决定对人和事的评价要实事求是,恰如其分。”

第三节 公 告

一、关于公告的含义、使用范围、特点及分类

公告是党和国家向国内外公布重大事件,或者是机关、团体、单位有公务事项需要告知社会及群众时所使用的一种公文。

公告通常是以国家的名义向国内外宣布重大事项,有时也授权新华社以公告形式公开宣布某一事项的有关规定、要求。地方行政机关有时也可用公告,如《××市××区选举委员会公告》。公告还用于人民法院审理案件,如向被告送达法律文书等。国家机关使用公告公布事项,只限于在自己的职权范围内。基层单位一般不能制发公告。

公告有以下特点:

1. 庄重性。公告一般要由中央最高权力机关或由中央最高管理机关制定并颁布,其内容又是关系到政治、军事和国家领导人行动等方面的大事,其本身就是极为庄重严肃的事情。司法部门用公告来宣布某一案件或对当事人宣布有关事项,相对说算不上国家大事,但它具有一定的法律效力,仍然体现了其庄重性和严肃性。

2. 慎重性。由于公告可以直接向国外发布,而且有的公告还是专门对国外发布的,这就涉及一个国家机密问题,在公告的撰写过程中,应引起高度重视,必须审慎措辞,既要把意思表达清楚,又不把国家机密泄露出去,这是公告本身庄重性和严肃性所决定的。

3. 广泛性。这里说的广泛性不是指公告的内容,而是从它的

影响来说的。公告一定要在报纸上公布，或者利用现代化的宣传工具如广播等发布。尽管发布公告的机关和被告知对象一般没有直接隶属关系，也不对被告知对象起指令作用，但其影响所及，一事可以牵动国内外。而布告都要张贴出去，可以不登报不广播。

公告的分类通常可以分为发布性公告、知照性公告、事项性公告和强制性公告四类。

1. 发布性公告。

发布性公告是发布法律、法令、法规和其他重要法律公文时使用的公告。

[例文]

云南省人大常委会公告

第 53 号

《云南省人民代表大会常务委员会联系省人民代表大会代表办法》已由云南省人民代表大会常务委员会第二十二次会议于 2001 年 6 月 1 日审议通过，现予公布，自公布之日起施行。

云南省人民代表大会常务委员会

二零零一年六月一日

2. 知照性公告。

知照性公告是用来公布重大事项，只需要知道公告的意义，没有需要遵守的规定和要求的公告。

[例文]

全国人大常委会公告

最近,北京等八个省、市的人民代表大会、人大常委会分别共选举、补选了9名全国人民代表大会代表:刘淇(北京)、顾秀莲(辽宁,女)、韩述岐(辽宁)、赵学礼(黑龙江)、朱丽兰(上海,女)、盛华仁(江苏)、宋德福(福建)、王昭悠(江西)、杜世成(山东)。全国人民代表大会常务委员会同意代表资格审查委员会的审查报告,确认刘淇等9人代表资格有效。

自第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议以来,九届全国人民代表大会代表逝世1名:金忠青(江苏)。辞职2名:杨文通(辽宁)、赵宗乙(黑龙江)。

现在,第九届全国人民代表大会实有代表2989人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

二零零一年二月二十八日

3. 事项性公告。

事项性公告是用于公布需要社会和群众广为周知的公务性事项和提出规定与要求的公告。

[例文]

2002 年度全国职称外语等级考试公告

根据人事部办公厅人办发〔2001〕71号、人事部考试中心人考中心函〔2001〕72号文件通知，2002年度全国职称外语等级考试将于2002年4月进行，现将有关事项公告如下：

一、考试共分A、B、C三个级别，开设英语、日语、俄语、德语、法语、西班牙语六个语种和古汉语、医古文。英语的专业类别由综合与人文、理工、财经、卫生调整为综合、理工、卫生三个类别，原财经类的内容合并到综合类中。

英语、日语、俄语、德语、法语、西班牙语各级别、类别的试卷全部由客观题组成，全部在答题卡上作答。

二、考试时间为2002年4月14日上午9:00~11:00。

三、报名时间和方法：

昆明地区报名时间为2001年10月15日至11月10日（周六、周日照常办理），报名地点为省人才交流服务中心培训部（昆明市人民中路武成商业步行街）、昆明市人才交流服务中心考试部（昆明市气象里60号）。

其他地州市的报名工作由各地政府人事考试管理部门组织，报名起始时间由各地自行决定，截止时间为11月18日，具体事宜各地考生可向当地政府人事局考试管理中心咨询。

考生报名时需带身份证、学历证、职称证（原件）和两张半寸免冠照片。

考生在报名时即可预订教材，同时亦可报名参加培训。

云南省人事厅

二零零一年十月十日

4. 强制性公告。

强制性公告是具有广泛的周知性,并带有强制执行要求的公告。

[例文]

中华人民共和国外交部公告

(1999年11月30日)

中华人民共和国政府恢复对澳门行使主权后,为便利澳门特别行政区同世界各国和地区人员往来,从1999年12月20日起,目前可免办签证进入澳门的国家及地区的人员进入澳门特别行政区,原则上继续给予免办签证待遇。根据《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第139条“对世界各国或各地区的人入境、逗留和离境,澳门特别行政区政府可实行出入境管制”的规定,给予免办签证待遇的国家和地区以及非免办签证国家人员申办赴澳签证的具体办法,将由澳门特别行政区政府决定并予公布。

外国人前往中国内地及香港特别行政区,需办理签证的仍应按现行有关规定申请签证,办理必要的手续。

二、关于公告的基本格式与写法

公告写作的基本要求是文字简练,直陈其事,不加说明。篇幅一般都很简短,要求客观地把重大事件的主要之点公之于众即可,无须详述其细节。公告的内容要求集中,公告的事项要求单纯,一

事一告。组成基本相同，也包括标题、正文、签署、年月日等几个部分。

标题 一是只写发文机关的名称加上文种组成，如《全国人民代表大会公告》。二是只写公文文种即“公告”二字，而将发文机关的名称置于正文之后，如《关于宋庆龄副委员长病情的公告》。

正文 公告内容单一，篇幅不长，一般采用一段式写法，由公告的依据和公告事项两部分组成。先写公告事项的依据，再写公告事项的内容，最后以“现予公告”、“特此公告”等惯用语结尾。

公告所宣布的事情事关重大。一定要写得简明确切，质朴庄重。要开门见山，直陈其事，既要把所宣传的事项表述清楚，又不要具体阐述事项的意义和细节，避免旁枝斜出，淹没主干。

签署 在正文之下的横宽二分之一处，写上发布公告机关的全名，若以个人名义发布，在姓名前要写上职务。

日期 公告在标题下往往要单独编出顺序号如“第一号”、“第二号”等。

三、撰写公告时应注意的问题

(一)文字严谨，语气庄重。因为发布公告是代表国家党政机关和部门，对象又是国内外的人民群众和有关机构，所以行文要缜密严谨，做到庄重严肃。

(二)公告宣布的必须是重大事件。不能将通告的内容用公告的形式发布。

(三)公告的文风，一般是客观叙述，少加议论。要简明扼要，言简意赅。公告不必过多地陈述意义和细节，不要说一些俏皮话，更忌讳夸张、比喻那一套修辞手法。

第四节 通告

一、关于通告的含义、使用范围、特点及分类

通告是国家各级政府、机关、农村、厂矿企业、事业单位、社会团体,在一定范围内,公布应当遵守或周知的事项时,所使用的一种公文,一般用张贴或登报的形式公布。即通告是适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项时使用的公文。

通告可以由国家、地方各级行政机关发布,也可以由基层企事业单位使用,具有很强的专业性。既可以用张贴、登报等形式公开发布,也可以用文件形式下达。

通告是一种在一定范围内公布应当遵守或周知的事项时所使用的公文。其特点有:

1. 法规性。通告常常就某些事项作出规定或限制,成为被告知范围内的单位和个人行动的原则,不得随意违反。

2. 政策性。通告常常体现着方针、政策。也可以说它是方针、政策在一定范围内和某些事项上的具体化。

3. 广泛性。通告的告知范围广泛涉及国家的法令、政策,也可以用来公布社会生活中的一些具体事务。如更换车牌执照,施工封锁交通等。因此,通告的语言要以通俗为主,一些陈腐生涩的用语要剔除。

4. 普遍性。通告的使用频率很高,不仅大大高于公告,同时布告的使用也远不及通告那样多。通告的使用单位相当广泛,从国家领导机关到各级地方政府及基层企事业单位,都可以使用。

通告通常分为法规性通告和事项性通告。

1. 法规性通告。

法规性通告是在一定范围内公布政策和法规，并要求有关人员必须遵照执行或强制执行的通告。

[例文]

××市人民政府
关于进一步开展禁毒斗争的通告

×政发[1996]21号

为进一步贯彻执行全国人民代表大会常务委员会关于禁毒的决定，严惩走私、贩卖、运输、制造毒品和非法种植毒品原植物等犯罪活动，严禁吸食、注射毒品，保护公民身心健康，维护社会治安秩序，保障我市经济建设的顺利进行，市人民政府决定在全市开展禁毒斗争。特通告如下：

一、对走私、贩卖、运输、制造毒品或非法种植毒品原植物、为贩毒分子窝藏、转移、隐瞒毒品或贩毒活动所得财物，非法持有毒品或引诱、教唆、欺骗及容留他人吸食、注射毒品等违法犯罪行为坚决予以打击；对严重贩毒分子及贩毒团伙，坚决依法严惩；对查获的毒品、违法犯罪活动中非法所得以及供违法犯罪使用的财物一律依法予以没收。

二、对吸食、注射毒品者，依法强制戒除；强制戒除后又吸食、注射毒品的，实行劳动教养，并在劳动教养中强制戒除。

三、禁止私人诊所、个体医生和医院非法开展戒毒治疗业务。

四、凡依法从事生产、运输、使用国家管制的麻醉药品和精神药品的有关单位和人员，必须严格遵守和执行国家的有关法律法规。凡违反国家规定，向吸毒人员提供这类药品的，以贩毒罪论

处。

五、禁毒工作实行“谁主管、谁负责”、“块块为主、条块结合”的原则。(略)

六、凡有贩毒、吸毒行为的人员,要认清形势,走坦白从宽和接受挽救的道路,从本《通告》公布之日起30天内,主动到当地公安机关投案自首。(略)

七、本《通告》自公布之日起实行。

一九九六年六月二十日

2. 事项性通告。

事项性通告是行文机关或专业性部门在一定范围内向单位和人民群众公布具体事项的通告。

[例文]

关于加强交通规费征收管理的通告

近年来,一些单位和个人错误地认为《中华人民共和国公路法》修改后即不再缴纳公路养路费等交通规费,因而出现了拖欠、拒缴、抗缴公路养路费等交通规费的问题,造成国家交通规费大量流失。为保障公路养路费等交通规费征收工作的正常进行,特通告如下:

一、今年各地仍应严格执行现行交通规费征收缴纳的有关规定,继续做好公路养路费等交通规费的征收缴纳工作。

二、地方各级人民政府要加强领导,为交通规费征稽创造必要的环境,切实做好公路养路费的征收工作;交通、财政、公安、计划等部门要在当地人民政府的领导下,通力协作,采取有力措施,加

强公路养路费等交通规费征收工作的领导、宣传和协调工作，及时解决征收工作中出现的问题，维护征费秩序。

三、各缴费义务人要严格按现行征缴办法和标准，自觉缴纳规费；对漏缴和拖欠的交通规费，交通规费征稽机构要继续追缴其规费并依法收取滞纳金和罚款；对故意妨碍国家征费人员执行公务的，要依法严惩，情节严重的，移送司法机关追究刑事责任。

四、公安交通管理部门在办理车辆登记等工作中，要继续严格执行国家有关车辆管理的规定，对没有缴纳公路养路费的违法犯罪行为，要依法予以处理。

特此通告

××省人民政府

二零零一年六月十五日

二、关于通告的格式和基本写法

(一)通告的标题，样式较多

国家行政机关以及比较大的单位一般都冠以发布单位，并体现出内容。格式为：×××关于××××的通告，如《国家教委关于维护中小学正常教学秩序的通告》、《水利电力部、公安部关于严禁在农村安装电网的通告》等。这样的标题使人一看便知通告的内容。有的标题只有发布单位，而不体现内容，如××市通告、××市公安局通告等。标题只写“通告”两字的也比较常见。

(二)通告的落款，与标题有关系

标题有发布单位的，后面则无落款；标题没有发布单位的，落款要注明发布单位。发布通告的时间，写在标题之后，内容之前；或写在落款的后面均可。

(三)通告的正文

一般包括通告的缘由、通告的事项、执行通告事项的要求等内容。通告的缘由,用于正文开端,主要交代发布本通告的根据、原因和宗旨;接下来的内容写通告事项,大多采用条款式的写法,把具体的规定、要求等内容,用简明通俗的语言概括出来,在表述上要求有纲有目,具体明确,切忌空洞笼统,眉目不清。提倡什么,反对什么,要旗帜鲜明。通告的结尾部分,依惯例,写上“特此通告”或“以上通告望遵照执行”字样。

三、写作通告时应注意的问题

一、通告的撰稿者,要有政策观念,以政策衡量通告事项,确保其不与现行政策抵触,不搞不符合法律程序的“土政策”。

二、因为通告可以用来处理带有一定专业性的公务,所以写此内容的通告,难免使用一些术语,但要注意尽量选择大多数人熟悉的行业术语,同时也要求撰稿者有一定的专业知识。

三、通告的内容一定要突出,这才能给人以深刻的印象。通告的要求一定要具体,关键之处必须准确无疑;才能使受文者得要领,可适从。

四、通告一般可以张贴、见报,也可以以文件形式下发。

总之,写通告要一文一事,中心明确,符合党和国家的政策,不得与党纪国法相违背。“原由”要有理有据,“事项”能明确中心。全文结构要严密,层次要清楚,有逻辑性,文字要明白确切,语气要肯定庄重,尽量少用专门术语,以便群众理解或遵守。

第五节 通知

一、关于通知的含义、使用范围及特点

通知这一文种,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;发布规章;传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项;任免和聘用干部。在国家行政机关、人民团体、企业和事业单位的公务活动中,通知起着承上启下、联系内外的多方面的作用。它可以用于传达上级机关的指示,可以用于要求下级机关办理某一事项,也可以用于告之下级机关需要知道的事项,因此,它具有“传达”和“领导”的作用。他又可以用于批转下级机关的公文,也可以用于转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文,因而它又具有“桥梁”和“纽带”的作用。它在发挥上述四种作用的同时,又必然地具有“记载”和“凭证”的作用。但是在这么多用途中,它主要是用于“传达”和“告知”,因此,它应该属于传达性或告晓性公文,它的使用范围是极其广泛的。

通知有如下一些特点:

1. 应用广泛,使用频率高。

在所有公文中,通知的数量居第一位,其原因有二:其一,通知不受内容轻重繁简的限制,可以用于布置工作,传达重要指示,也可以用于交流信息,知照一般事项,或用于转发、批转公文,任免与聘用干部,比较灵活、实用。其二,通知的作用广泛,一切机关与社会组织均可制发通知,不受机关或组织性质、级别的限制。

2. 内容单纯,行文简便。

一件通知一般只布置或通报一项工作事项,对写作的格式无

严格要求,与其他指令性公文相比较,显得灵活简便。

3. 具有执行性。

通知多用于下行文,其内容是要求下属单位予以执行或办理的事项,如用于布置工作,用于转发或批转公文,要求所属单位予以学习讨论和办理执行。即使是会议通知或任免干部的通知也同样要求受文者服从通知的安排,执行通知上所述的事项。

二、关于通知的分类、基本格式及写法

按照内容性质及写作方法的不同,通知可以分为,告谕性通知、布置性通知、指示性通知和批示性通知。

1. 告谕性通知

告谕性通知就是告知某些单位需知的有关事项的通知(并不需要办理),其内容例如人事任免、机构调整(成立或撤销)、启用印章、更换名称、平反等。其格式由“标题、受文单位、正文、成文时间”四部分组成。

标题 这类通知的标题是规范的“三要素”(发文机关、事由、文种)写法。

受文单位 受文单位在第一行顶格写,发给那些单位就写那些单位,最后用冒号引起正文。

正文 正文另起一段,其具体内容一般都很简短,大都是“为……(干什么)”或“根据……(干什么)”的写法,用语平实而简洁。

成文时间 这类通知一般不用再署机关名称,而只写发文具体时间。其书写位置与报告一样在正文结束后另起两行(空一行)略微靠后的地方(其他类型的通知与此相同)。

[例文]

××省人民政府任免通知

×政任〔2002〕×号

关于任免×××等工作人员职务的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

××省人民政府决定，任命×××为××省乡镇企业局局长，×××为××省环保局局长。免去×××的××省乡镇企业局局长职务，×××的××省环保局局长职务。

二零零二年二月二日

2. 布置性通知。

布置性通知就是安排布置工作的通知，多用于开展某项活动，布置某项具体事务等。其格式是由标题、受文单位、正文、署名及时间四部分组成。

标题 这种通知的标题写法可以由“机关名称、事由和文种”三个要素组成，也可以是省略机关名称的“两要素”写法。

受文单位 开头顶格写受文单位名称，用冒号引起正文。

正文 正文内容由“缘由”和“具体事项”两部分组成：“缘由”很简洁，大都很强调时间性，一般是“根据……从×年×月起（干什么）。现将有关问题（或事项）通知如下”的写法；然后另起一段分项写明所要求的事项，怎么要求就怎么写，直截了当，明确具体。

署名及时间 为郑重起见，正文结束后，往往先署发文机关名

称,再写成文具体时间。如果标题中已有发文机关名称,也可以不再署名,而只写成文具体时间。

[例文]

中共中央办公厅 关于做好《人民日报》发行工作的通知

各省、自治区、直辖市党委,各大军区党委,中央各部委,国家机关各部委党组(党委),军委各总部、各军兵种党委,各人民团体党组:

《人民日报》是党中央的机关报,做好《人民日报》的发行工作是一项政治任务。经中央领导同志同意,现作如下通知:

一、各级党委和政府要高度重视《人民日报》的发行工作,切实加强这一工作的领导,党委主管领导要具体抓。各级党委宣传部门要密切协作,党委组织部门要积极支持,共同做好这项工作。

二、党的各级机关,城镇党支部,农村乡一级党的委员会和有条件的党的村级组织,政府各级机关、人民团体机关,企业及所属单位,大专院校及所属系(室),中小学校,解放军、武警部队的连及相当于连以上建制的单位,应订阅《人民日报》;民航、铁路、客轮、宾馆、饭店要订阅一定数量的《人民日报》供旅客阅读。

三、各地区要根据《人民日报》现有发行量,确保1997年发行量在1996年订阅的基础上稳中有升。沿海经济较发达、党员较多的省(市)力争有较大幅度增长。公费订阅报纸要首先保证订阅《人民日报》。邮电部门在报纸收订期间要及时向当地党委反馈征订情况。各级宣传和新闻出版管理部门要抓好督促检查。

四、各地区、各部门、各单位要确保订阅《人民日报》经费的落实。各级党组织可从留用的党费中开支一部分,用来订阅《人民日

报》。经济条件较差的行政单位党支部订阅《人民日报》有困难的，地方财政部门应给予适当的补助。鼓励效益较好的企业向贫困地区赠订《人民日报》。

中共中央办公厅

一九九六年八月二十日

3. 指示性通知。

指示性通知是上级机关对下级就某项工作有所指示，但内容又不适宜用“决定”或“指示”时所使用的。这种通知由于具有指示性，其格式也同指示一样是由标题、受文单位、正文、署名及时间四部分组成。具体写法也与指示类似。

标题 这种通知的标题写法是规范的“三要素”写法：机关名称、事由和文种。

受文单位 这种通知的开头也是先顶格写受文单位，然后用冒号引起另一段的正文。

正文 这种通知的正文构成基本体现“提出问题、分析问题、解决问题”的结构方式。“提出问题”和“分析问题”一般都写在一起，可称为“发文缘由或目的”；这段的结尾一般用“为……特通知如下（或特作如下通知）”以引起下文。“解决问题”部分是文件的主体内容，又可称为“通知事项”，往往是分条列项来写的；其用语多用祈使语句，适当配以说明语句，而且语气坚定，不容置疑。

署名及时间 这种通知由于具有指示性，为严肃起见，正文结束后，往往还要将发文机关名称写上，然后再写成文具体时间。

[例文]

黑龙江省人民政府办公厅 关于切实加强水土保持工作的通知

各行政公署,各市、县人民政府,省政府各直属单位:

建国以来,在各级党委和政府的领导下,经过全省广大干部群众的共同努力,我省的水土保持工作取得了很大成绩,到1996年累计完成治理水土流失面积246万多公顷。但近年来,随着人口的增长,自然资源的开发利用,基础设施和工业化、城市化建设速度的加快,水土流失的问题不断加重,为切实搞好水土保持工作,经省政府同意,特作如下通知:

一、提高认识,加强领导

水土保持是国民经济和社会发展的基础,目前,全省水土流失仍呈发展的趋势,流失面积有增无减。因此,各级政府必须从战略的高度认识水土保持的重要性和必要性,增强加快防治水土流失的紧迫感、责任感和使命感,把水土保持作为一项战略任务列入重要议事日程;要继续实行政府领导任期内的水土保持防治目标责任制,层层签订责任状;各级政府要坚持每年向同级人民代表大会常务委员会及上级政府行政主管部门报告水土保持工作制度;要组织协调农业、林业、水利、能源、交通、地矿等有关部门和大中型工矿企业,认真完成本行业、本单位应承担的水土流失防治任务,共同搞好水土保持工作。

二、强化水土保持预防监督管理工作

依法搞好水土保持预防监督管理工作是控制我省水土流失不断发展的根本保障。各级政府要加大执法力度,强化监督执法队

伍,切实做好水土保持工作。铁路、交通、煤炭、地矿、城建等开发建设单位,要积极支持水土保持行政主管部门的水土保持监督执法工作。坚决贯彻“谁造成水土流失,谁负责治理”的原则。凡在山区、丘陵区、风沙区修建铁路、水利工程和开办矿山企业、电力企业以及采伐林木、开垦土地等开发建设活动,在进行环境影响评价的同时,必须向水土保持行政主管部门编报水土保持方案。建设项目中的水土保持设施,要坚持“三同时”(与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用)制度,并落实好防治经费和治理措施。所有开发建设单位,都要处理好经济建设与保护生态环境的关系,最大限度地减少人为水土流失的发生。

三、增加投入,加快水土流失治理步伐

水土保持是一项投资较大的社会公益性事业。我省水土流失治理任务较重,按《全国水土保持规划纲要》为我省规定的治理任务,“九五”期间全省平均每年要完成治理面积18万公顷,比“八五”期间增长10万公顷。因此要发扬艰苦奋斗、自力更生的精神,坚持以地方投入、群众投劳为主,国家扶助为辅的原则,国家、集体、个人一起上,建立多渠道、多层次、多元化的水土保持投入机制,增加投入,加快治理步伐。各级政府要逐步建立水土保持基金,农业综合开发、以工代赈、扶贫开发等,都要安排一定比例的资金,用于小流域综合治理开发。国家和省的重点水土保持工程,国家给予一定的扶持,地方要相应安排配套资金。地方的小流域治理主要依靠广大群众,实行劳动积累工制度。对已经发挥效力的大中型水利、水电工程,要按照国务院国发[1993]5号文件的要求,每年从收取的水费、电费中提取一定比例的资金,用于库区及其上游的水土保持。要改革水土保持资金的投入办法,对治理开发经济效益好的项目,各级财政资金可实行有偿滚动使用,回收的资金

继续用于水土保持。在城市建设中,要搞好城市水土保持,采取防治水土流失措施,避免造成人为的水土流失。防治水土流失要依靠科技进步,加强科学规划,增加科技含量,推广科技成果和先进的实用技术,提高水土流失防治水平。

四、加强农村“四荒”资源使用权转让管理和治理开发工作

我省有丰富的“四荒”资源,治理开发“四荒”资源对加快水土流失治理、改善生态环境、改变农业生产条件、促进农业可持续发展有十分重要的意义。各级政府要认真贯彻执行《国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知》(国办发[1996]23号)的精神,加强对治理开发“四荒”资源和水土保持工作的领导。水利部门要积极主动地为农村“四荒”资源的治理开发做好服务和监督管理工作。各级计划、财政、林业、农业、土地等有关部门对治理开发农村“四荒”资源工作要进行监管。各地要根据国务院通知精神,结合当地实际情况,制定治理开发“四荒”资源实施方案。全省要进一步推广穆棱市治理开发农村“四荒”资源的经验,推动全省治理开发“四荒”工作的深入开展。在治理开发“四荒”资源中,要克服重开发利用,轻治理保护;重经济效益,轻生态效益;重当前利益,轻长远利益的倾向。坚持治理和开发相结合的原则,以治理保开发,以开发促治理。要加强转让“四荒”使用权收取资金的管理,要取之于“四荒”,用之于“四荒”。

一九九七年十二月二日

4. 批示性通知。

批示性通知是发布重要法规,印发重要文件,转发上级机关、同级机关或不相隶属机关的公文,批转下级机关的公文时所用的通知。其格式由标题、受文单位、正文、成文时间、附件五个部分组成。

成。

标题 批示性通知的标题写法大致有两种情况。一是发布法规和印发文件的通知标题都要写“发布机关、事由和文种”三个要素，其中“事由”一项由“关于颁布”、“关于发布”、“关于实施”、“关于印发”等词与原文名称（不省略书名号）组成，例如《中共中央关于印发〈中国共产党基层组织选举工作暂行条例〉的通知》。二是转发、批转公文的通知标题一般也要写“发文机关、事由和文种”三个要素（若被转发或被批转的公文文种也是通知，为简要起见，也可以省略文种一项），其中“事由”一项由“转发”或“批转”二字与省略书名号的原文名称组成，例如《国务院批转国家体改委关于一九××年经济体制改革要点的通知》。

受文单位 批示性通知也是在第一行开始顶格写受文单位名称，最后用冒号引起正文。

正文 批示性通知的正文即“批示意见”，一般都很简短，有的甚至就只一句话；而有些批示性通知为了把意见阐述的很具体，往往还要写明贯彻执行原文的意义和要求，特别是省部级以下机关转发上级机关公文的通知，还要结合本地区、本战线的具体情况，提出贯彻执行的具体意见和措施，或者指出需要注意和防止的偏差，有的甚至还要求下级把贯彻执行的情况按时反映上来。

成文时间 这类通知一般不再写发文机关名称，而只写成文具体时间。

附件 附件即所批的原文，一般另起一页，是什么文种就按什么文种发文。

[例文]

中共××省委办公厅、
××省人民政府办公厅
转发《关于在全省公民中开展法制宣传
教育的第三个五年规划》的通知

各市、地、县，省直各单位：

经省委、省政府同意，现将省委宣传部、省司法厅《关于在全省公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划》转发给你们，请结合本地区、本部门的实际情况，认真组织实施。

法制宣传教育是加强社会主义民主与法制建设的重要环节，是落实党中央提出的依法治国、建设社会主义法治国家的一项基础性工作。认真搞好法制宣传教育是全党、全社会共同的任务。各级党委和政府要加强领导和监督，保障法制宣传教育第三个五年规划的实施。要突出抓好邓小平同志社会主义民主与法制建设理论及社会主义市场经济法律知识的普及教育，坚持法制宣传教育与法制实践相结合，坚持与经济建设和发展的实际相结合，紧紧围绕实施我省经济发展的总体思路，切实将普法规划落到实处，为依法治省打下坚实的基础。

中共××省委办公厅
××省人民政府办公厅
一九九六年八月二十日

三、在写作通知时应注意的问题

通知总的来说都具有严肃性、坚定性和明确性，因此在写作上都要做到口气郑重、坚决，用语明确、具体。不过由于所要通知的目的和内容不同，四种通知的写法也有很多不同，必须灵活掌握。

告谕性通知是最简单的，除标题的“三要素”和收文具体单位不能省略外，正文具体内容的写法也是极其简洁的，而且很平实，只要把目的和要告知的具体事项说出就可以了。

布置性通知也较好写，具体内容的“缘由或目的”部分是很简练的，一般都是程式化语言；要求的事项部分怎样要求就怎样写，要写得明确具体，不能让人产生疑义，以便于执行和办理。

指示性通知的写作稍难一些。具体内容的“缘由或目的”部分必须提出问题并分析问题，提出问题要有针对性，分析问题要恰当中肯，具有一定理论深度，用语简练。如果是贯彻某项政策或文件的，就要说出这个政策或文件的重要性和现实意义；如果是纠正某些问题的，就要说明这个问题的严重性及其危害。“通知事项”部分是解决问题的原则要求，要归纳成几个方面来写，例如例文就是从“提高认识、加强领导”、“强化预防监督”、“加快治理步伐”、“加强四荒治理开发”四个方面进行写作的，条理清晰，顺序自然，联系紧密；用语则由少量的说明句与大量的祈使句组成，例如例文的每一大项都是先说明一句，然后用“要……，要……，要……”提出要求，语气严肃坚定，不容置疑。

批示性通知的写法最为复杂，要根据具体内容来把握。总的说，“发布”、“印发”类通知的附件都是上级机关直接发布的，所以写得都很简要，一般只写“现将《××××》印发给你们，请根据实际情况贯彻执行”即可，至多再简要阐述一下原文的重要性或者简

要提出贯彻执行的要求；而“批转”、“转发”类通知的附件都不是发文机关直接发出的，所以往往还要对附件进行肯定和评价或者结合本地区的实际提出一些具体要求，这些要求甚至要分条列项来写作，比较具体。不管哪种写法，都要注意：不能复述原文内容，而要把重点放在阐明重要意义，排除思想障碍，引起对方重视方面；另外，要求执行的程度要有分寸，是“遵照执行”还是“参照执行”，是“照此执行”还是“研究执行”或者是“结合实际情况贯彻执行”，都应当写清楚。

第四章 法定公文写作(二)

第一节 通报

一、关于通报的含义、使用范围及特点

通报是党政机关公文体系中共有的一种公文体裁，是党政机关和社会团体在一定范围内告知所属下级需要知道的事项的公文，是用于表彰先进、批评错误、传达重要精神或沟通重要情况的一种公文。

党政机关、企事业单位和社会团体把凡属工作中的新情况、新问题、新经验，以及科研成果、问题错误、好坏典型、重要精神等都可以用通报形式在一定范围内传播。

通报有如下一些特点：

1. 典型性。这是通报的主要特点。也就是说通报所报道的事件，不论是正面的或反面的，它必须具有一定的典型意义，并不是所有的好人好事或错误情况都可以写成通报。选取通报的典型材

料十分重要,通报了先进典型人物,可以起到“拨亮一盏灯,照亮一大片”的作用;公布了一个反面典型,可以起到警戒大多数的作用。

2. 普发性和限制性。有些通报内容涉及面广,教育作用大,发送单位广泛,并可公开发表。但也有些通报内容涉及面小,且有机密,常对阅读和传达的范围作出具体规定,有的则直接规定密级。

3. 教育性与指导性。通报的作用重在提供榜样、殷鉴,使下级机关与全体人员提高思想认识,自觉地有所依循,有所为或有所不为。所以,经常注意其内容的启发、教育的效果;虽然也有指示、规定或要求,且较严厉,但多属指导性的、警戒性的,一般不具有有限时限刻完成的命令性。

二、关于通报的分类及写作格式

按照不同的发文目的和内容,通报可分为三种,即批评性通报、表扬性通报和传达性通报。而不管哪种通报,都有直述式和转述式两种写法:内容比较单一的由发文机关直接发出的通报采用直述式写法,即直接叙述情况,连分析带要求一贯到底,一文完成;内容比较繁复或者原来已有成文的通报,发文机关为了不影响表达效果或者认为不必要修改成文时间时,往往采取转述式写法,即先写转发文件的名称或主要内容、目的和意义、提出要求,然后将所通报具体内容的其他文件作为附件发出。

1. 批评性通报。

批评性通报就是批评错误的通报,其内容例如对重大责任事故的处理,对违纪案件处分决定的公布等。其格式由标题、正文、署名及成文时间三部分组成。

标题 批评性通报的标题有两种写法:一是由规范的“三要素”组成,例如《中共××省纪委关于对参与嫖娼的党员开除出党

的通报》；二是省略机关名称（在正文结束后标出）的“两要素”写法，例如《关于开除×××党籍的通报》。

正文 批评性通报中的直述式写法的正文一般由介绍情况、作出处理、分析原因、提出要求四部分组成：介绍情况，即真实、准确、简要地介绍错误事实的基本情况（错误的主要表现或事故的简单经过及结果）；作出处理，即对责任者作出了怎样的处分或处理（包括工作上的改进措施和办法）；分析原因，即指出问题所发生的主客观原因，找出重要教训；提出要求，即为教育有关人员和进一步改进工作而有针对性地提出一些吸取教训的具体要求。转述式写法一般只简要地指出事件的性质或危害，主要是“提出要求”（因为其他部分在附件中已经写出）。

署名及时间 批评性通报的署名及成文时间有两种写法：一种是既署名又写成文具体时间；一种是不署名，而只写成文具体时间（标题中已经省略机关名称的则必须署名）。

[例文]

国务院办公厅关于南京市有关部门 越权审批中韩合资南京锦湖 轮胎有限公司项目的通报

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

最近，国务院有关部门对南京市有关部门越权审批中韩合资南京锦湖轮胎有限公司项目的问题进行了调查。经核实，南京轮胎厂是国家定点轮胎生产企业，由于亏损严重，资不抵债，又地处市区，污染严重，南京市决定对其进行搬迁改造。为解决搬迁改造资金问题，南京市人民政府和企业多方寻求国外合作伙伴，于1994

年9月与韩国锦湖集团达成协议,合资成立南京锦湖轮胎有限公司,建设年产300万套子午线轮胎项目,总投资11917万美元。南京市有关部门违反基本建设程序有关规定,从1994年9月至1995年10月,以增资扩股形式,化整为零,分4次批复了该项目。由于该项目未按国家有关规定审批,有关进口设备不能享受合资企业免征关税政策,需补征税款约5000万元;主要生产原料天然橡胶进口配额无法解决,每年增加生产成本约3000万元。

根据《国务院关于加强外资企业重大项目审批工作的通知》(国发〔1991〕14号)的文件精神,凡投资总额在国务院授权省、自治区、直辖市和计划单列市、经济特区人民政府审批权限以上的外资企业项目,由国家计委会同国务院有关主管部门进行综合平衡和审批。投资总额超过1亿美元的大项目,由国家计委提出审查意见,报国务院审批。南京市有关部门无视国家规定,越权审批利用外资重大项目,这一做法是极其错误的,给合资企业的生产经营造成了许多困难,并对外造成了不良影响。为严肃纪律,国务院决定,给予南京市人民政府通报批评。

各地区、各部门要从这一事件中吸取教训,认真贯彻执行党中央、国务院的各项决定和政策,严格按照国家基本建设程序办理项目审批手续,坚决杜绝此类事件再度发生。

中华人民共和国国务院办公厅

二零零一年四月十八日

2. 表扬性通报。

表扬性通报就是表扬先进的通报,其内容例如表扬先进人物、介绍先进经验等。其格式由“标题、正文、署名及时间”三部分组成;其中标题、署名及成文时间的写法同批评性通报基本一样,只

是正文略有不同。(1)表扬先进人物的通报一般由三部分组成：一是比较详细地介绍人物的先进事迹；二是揭示先进事迹的典型意义；三是作出表扬决定并提出号召。(2)介绍先进经验的通报正文一般由以下三部分组成：一是先进情况简介；二是主要做法、经验(常常将二者结合在一起，分项来写)；三是学习先进的要求。

[例文]

国务院办公厅关于表彰奖励 中国女子足球队的通报

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

中国女子足球队是我国体育战线上的一支优秀队伍，长期以来，刻苦训练，锐意进取，在历次重大比赛中都获得了好的成绩，为我国体育事业的发展作出了贡献。中国女子足球队在第三届世界杯女子足球赛中，发扬为国争光、不畏强手、团结协作、顽强拼搏的精神，荣获亚军，为祖国赢得了荣誉，受到全国人民的称赞。为此，国务院决定对中国女子足球队给予表彰并予以奖励。

各地区、各部门要认真学习中国女子足球队热爱祖国、无私奉献、坚忍不拔、团结拼搏的优秀品质和高尚情操，更紧密地团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，高举邓小平理论伟大旗帜，振奋精神，开拓进取，立足本职，扎实工作，为把建设有中国特色社会主义的伟大事业全面推向 21 世纪而努力奋斗。

国务院办公厅

一九九九年七月十二日

3. 传达性通报。

传达性通报就是用来传达情况的通报,其内容多为某项工作的检查结果。其格式也由“标题、正文、署名及成文时间”三部分组成;其中标题、署名及成文时间的写法也同“批评性通报”大致一致。

传达性通报的正文一般由三部分组成:开头、主体、结尾。开头部分简要地介绍这次活动的目的、意义及检查(或总结)的基本过程、范围等。主体部分首先比较详尽地写检查(或总结)出来的总体情况和结果(成绩和先进名次等或者是问题和后进名次等);然后公布奖惩决定或说明奖惩措施。结尾部分提出要求,一般都很简短,但是也有得提得较多;具体是详写还是简写要根据实际情况来定。

[例文]

国务院办公厅关于 1999 年 各部门报送公文简报情况的通报

国务院各部委、各直属机构:

现将 1999 年各部门向国务院报送公文、简报的有关情况通报如下:

1999 年 3 月《国务院办公厅关于 1998 年各部门报送公文简报情况的通报》(国办函〔1999〕28 号)印发后,各部门都很重视,认真对照检查通报中指出的问题,采取相应措施,努力改进本部门公文、简报报送工作。一些部门进一步建立健全有关规章制度,加强对公文的审核把关,规范简报的报送程序,使公文、简报的报送工作有了明显改进。一是公文数量进一步减少,1999 年各部门报送

国务院的请示性公文比上年减少 122 件,减少了 5%;二是公文质量有所提高,1999 年各部门报送的请示性公文中,不符合要求的 107 件,约占总数的 4%,比 1998 年减少 44 件,减少了 29%;三是简报的报送工作更加规范,大多数部门能够按照已备案的简报种类报送简报。但是,在公文、简报的报送工作中仍然存在一些问题,有些问题多年来虽三令五申仍无明显改进。主要是:

一、涉及其他部门的事项,主办部门未与有关部门充分协商就直接报送国务院审批;或虽经协商但未取得一致意见,主办部门在报送国务院审批时没有充分反映有关部门的意见或提出建设性意见。此类公文共 18 件,约占不符合要求公文总数的 16%。例如,科技部《关于发表有关 242 个科研机构转制和评论员文章的请示》涉及国家经贸委、中编办、财政部等部门,而科技部未征求上述部门的意见;教育部《关于报请国务院转发〈关于举办内地新疆班和改善内地西藏班办学条件的实施意见〉的请示》,内容涉及国家计委、财政部和北京、天津、山东、江苏、浙江、广东等省、市,而教育部未与上述部门和地区协商;广电总局《关于巩固和扩大中央广播电视有效覆盖问题的请示》,也没有与涉及此项工作的中组部、中宣部、中编办、国家计委、财政部等部门充分协商。

二、未经国务院领导同志指定,将应报送国务院或主管部门审批的事项直接报送国务院领导同志个人,被国务院领导同志退回的公文共 9 件,占不符合要求公文总数的 8%。例如,中国银行《关于解决航科集团拖欠中银集团债务问题有关情况和意见的报告》、信息产业部《关于成立“中国电子商务协会”的请示》直接报送了领导同志个人。

三、报告中夹带请示事项。此类公文共 8 件,占不符合要求公文总数的 7%。例如,卫生部《关于由鼠药等农药引起食物中毒事

件的情况报告》，文中提出了一些请示事项；农发行《关于新疆棉花降价销售情况的报告》，文中既报告了新疆棉花降价销售的有关情况，又有请示内容。

四、行文关系不当。有的将应报送国务院审批的事项报送国务院办公厅，有的部门办公厅向国务院办公厅报送请示性公文。此类公文共 28 件，占不符合要求公文总数的 26%。例如，农业部报送国务院办公厅的《关于申请追加蝗虫等爆发性虫害防治经费的紧急请示》、国家林业局报送国务院办公厅的《关于申请对进口物资免征进口税有关问题的请示》，均应报送国务院审批。

此外，公文体例格式不规范的问题仍然比较突出。存在此类问题的公文共 44 件，占不符合要求公文总数的 41%。报送的请示性公文中急件、特急件过多的问题比较突出，个别部门报送的请示性公文中标有急件、特急件的占 50% 以上。报送简报中还存在少数部门随意变更已备案的简报名称或增加简报种类，一些部门内设机构或下属单位直接向国务院报送简报等问题。

上述问题说明，进一步做好报送公文简报的工作十分必要，为此，提出以下要求：

一、各部门要认真学习朱镕基总理在国务院第五次全体会议上的讲话，在全面加强管理上下工夫，确实转变工作作风和工作方式，努力提高工作质量和工作效率，进一步压缩公文、简报的数量，提高公文、简报的质量。

二、各部门负责同志应当高度重视公文处理工作，模范遵守公文处理方面的有关规定和要求，加强对本部门公文处理工作的领导和检查。各部门办公厅（室）要切实负起公文审核把关的责任，严格执行公文审核的有关规定，进一步加大审核力度，确保不符合要求的公文不上报。

三、要认真研究解决报送公文、简报中一些长期存在的问题。对本通报中提到的问题，各部门都要认真对待，采取切实有力的措施加以解决。

中华人民共和国国务院办公厅

二零零零年三月三日

三、写作简报时应注意的问题

(一)要紧紧围绕事件分析点进行写作，既不能离题，也不能在写作中逐渐滑向一边。

(二)事件分析着墨的多少要根据通报的具体内容来定：如果通报事件写得比较简略，其分析就要相对多些；而如果事件写得比较具体，就没有必要再作详细分析了。

(三)分析定性要讲究分寸，不能任意拔高，如果把一般事件定为严重事件的性质和后果，写出来不仅不会收到好的教育效果，而且会给人一种危言耸听之感，势必要影响教育效果。

第二节 议案

一、议案的定义、使用范围、特点及分类

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的建议性公文。

议案是一种特殊的公文，它是供各级人民代表大会和各级人民代表大会常务委员会在开会期间审议使用的一种书面文件。

可以提出议案的，是国家权力机关的有关机构及人员以及人

民代表。

议案这一文种曾在中国共产党领导的红色政权时期于 1931 年制订的《文件处置办法》中,就作为文种出现。新中国成立后几次颁布的国家行政机关公文处理办法,均未将其列为正式文种。这一时期在人民代表大会上提出的建设性意见,均称为“提案”。一直到 1983 年第五届全国人民代表大会第五次会议后,才把人民代表大会的“提案”改为“议案”。1993 年 11 月,国务院办公厅在新修订的《国家行政机关公文处理办法》中,首次将“议案”列为国家行政机关法定公文文种。

议案的特点主要有两个方面:

(一)行文关系及办理程序的法定性

议案的提出者和受理者,法律或法规已经做了明确的规定,任何其他机构或个人,都无权提出或受理议案。议案提出后,经会议审议讨论,有三种结果:或通过、或修正、或否决。只有获得通过的议案,才能付诸实施。没有获得通过的议案,没有任何法定效力。

(二)行文内容的单一性和可行性

议案的内容必须单一,即一个议案提请审议一个事项,不能在一个议案中提出两个或两个以上的事项。同时,提交会议审议的事项,必须是成熟的,可以实施的。不具可行性的事项,不能作为议案提出。

根据议案提出者身份的不同,议案可以分为两大类:

(一)由职能机构提出的议案

职能机构主要指国家权力机构的办事或执行机构,如全国人大主席团、全国人大常委会、全国人大各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院等。它们在人民代表大会开会期间提出的议案,不是一般的意见或建议,而是经过权力

机关批准后马上可以实施的方案，如法律、法规、发展计划、财政预算、区域调整、人员任命等。这类议案在提出前，一般都经过有关机构的反复研究，甚至试行，在比较成熟的前提下，才向大会提出，大会原则上都会把对这些议案的审议列入会议日程。

（二）由人民代表提出的议案

人民代表在会议期间，可集体或者联名向大会提出议案。经过会议专门机构研究后，有些可以作为正式议案，交大会审议，有些则作为建议、批评和意见，交有关部门处理。因为人民代表来自各个基层，他们提出的议案在重要性和可行性方面必然会不一致，因此需分别处理。

二、议案的写作

议案的写作要注意以下三点：

（一）提出的问题重要并且已经具备解决的条件

人民代表大会是权力机构而不是一般的职能部门，因此提交会议审议的问题应该是重要的，或者事关全局，影响较大。重要问题如果不具备解决条件，无法作出决定，那就只能暂时搁置，等到条件相对成熟，再提出来。

（二）要注意提出的权限和时限

各级人民代表大会的权限，宪法和各级人民代表大会组织法有明确的规定，提出的议案，内容必须在规定的权限范围内，否则就无法审议。

提交议案，必须在大会规定的截止日期以前，一般是在预备会议期间。如果在会议议程确定后才提交，当次会议就很难审议了。

（三）要注意行文格式和办理程序

标题由提议案人、议案内容、文种三部分组成，中间一般要加

“提请审议”、“提请审议批准”、“提请审议决定”等字样。正文要说明提出的议案的理由及具体内容,内容如果涉及条文、方案、计划等,要将有关条文同时送上。议案的签署,提议案人可以是机关,也可以是机关首脑。签署的日期是议案提出的日期。

议案的办理运作程序和一般公文有所不同,所以议案没有发文号。议案一般由提议案人直接交给会议专门机构,会议专门机构负责将所有议案集中、分类、编号,并填写议案审议表格。议案审议表格一般包括编号、案由、提议案人、议案内容、审议结果等部分。

[例文]

国务院关于提请审议《中华人民共和国 标准化法(草案)》的议案

全国人民代表大会常务委员会:

为了加强标准化的工作,促进技术进步和技术交流,提高社会经济效益,维护国家和人民的利益,适应社会主义现代化建设的需要,国家技术监督局等部门经过广泛调查研究,反复讨论修改,拟定了《中华人民共和国标准化法(草案)》。这个草案,已经国务院常务会议讨论通过,现提请审议。

国务院总理 李鹏
一九八八年六月二十三日

第三节 报告

一、关于报告的含义、使用范围、特点及分类

报告是行文单位向上级机关汇报、反映情况、提出意见或建议，答复上级机关的询问，以取得上级对工作的支持和领导的一种陈述性的上行公文。

报告的使用范围相当广泛，它同“通告”、“总结”一起，成为机关公文的三大基础文种。报告写作水平的高下是衡量文秘工作者公文写作水平的重要标志之一。

下级机关需要向上级机关写报告的，主要有以下几种情况：

(1) 正常的工作汇报(一般均为定期)，以便于上级及时了解全局情况，指导工作；

(2) 自己的某些工作建议，需要上级机关批转给其他平级或不相隶属机关共同执行；

(3) 完成上级机关布置的某些需要汇报结果的工作；

(4) 向上级机关报送公文、物件；

(5) 工作中遇到特殊情况或重大问题，需及时报给上级知道。

报告具有以下特点：

(1) 报告是下级向上级行文、在工作进行中或工作完成后，向上级呈送的用以反映问题、汇报情况或提出建议的一种文件，它不一定需要批复；

(2) 内容注重真实、具体、深刻。报告述及的情况和问题，对上级主管部门及时了解下情，并进行有效的科学决策可以提供重要依据。因此报告陈述材料的书写决不能凭空想象，要以事实为基

基础,更不允许有丝毫的夸张或虚假;

(3)重点突出,有针对性。根据报告的内容、性质、目的的不同,写作的要求和重点也会有所不同,所以要有针对性地把握住不同内容的不同重点,围绕中心,有话则长,无话则短。

(4)语言朴实,层次清楚,侧重概括陈述。写作报告是向上级机关反映情况和说明问题的,要想引起领导机关的注意和重视,就必须语言生动朴实,条理清楚,叙述问题概括集中,分析和议论要有的放矢。只有这样,上级机关才能抓住要领地阅读报告,从而更好地指导工作。

按照内容性质和写法的不同,报告可分为随同性报告、回复性报告、反映性报告和汇报性报告。

1. 随同性报告。

随同性报告就是报送文件时随同文件所作的说明。其内容大致包括报送文件的原因、目的、意义及实施、处理意见等。

[例文]

关于报送×校《〈中国高等学校大全〉(第三版) 增补信息填报表》的报告

省教委计划处:

省教计字[1998]×号《关于填报〈中国高等学校大全〉(第三版)增补信息的函》收悉。

按照此函要求的项目,我们已将我校应当填入报表的所有情况逐项核实清楚,并按要求填入报表。现将此表报去,请查收并审核。如若还有其他要求,请来函或来电告知。

附《××学院关于〈中国高等学校大全〉(第三版)增补信息的

填报表》

××学院

一九九九年×月×日

2. 回复性报告。

所谓回复性报告就是回答上级的报告。其内容大致为：回答上级询问的问题，回答上级责成办理事项或检查事项的完成情况等。

[例文]

关于调查处理××县水利系统 40 名工人
更改年龄、突击退休补员情况的报告

××市人民政府：

今年 11 月 14 日来函询问我局关于李××等人反映××县水利系统 40 名工人更改年龄、突击退休补员一事处理的情况，现将调查处理的结果报告如下：

1999 年 10 月 20 日接李××等人来信后，我局局长×××同志，市劳动服务公司经理××同志立即赴××县进行调查。查明群众反映情况属实。该县水利系统从 1999 年 10 月 5 日至 15 日，办理退休的 40 名工人全部未到退休年龄。由于本人弄虚作假，所在的 25 个乡镇政府未经认真调查即发给改大年龄的证明信，县水利局明知其中有假，却大开绿灯，为他们办了退休手续。这 40 人中，最小的改大了 11 个月，最多的改大了 23 岁。

中共××县委、县政府对该事极为重视，并立即采取了果断措施：（一）暂停办理水利系统的工人退休、子女补员手续；（二）对已

办退休、补员的要逐人进行检查,凡不符合政策与有关规定、弄虚作假办了退休、补员手续的坚决纠正;(三)对参与作假者给予严肃处理。

根据××县委、县政府的指示,我局已责成该县水利局将招收的40名子女全部清退,已办理退休手续的40名工人全部于1999年12月1日前收回上班工作,并经研究,决定给予具体参与此事的×××同志以警告处分。此事处理的结果已在××县报上公布。

特此报告

××市××局

一九九九年十二月二十一日

3. 反映性报告。

反映性报告就是反映情况、陈述意见或建议的报告。这里所说的“情况”并非广义的情况,而是指工作中发现的重要情况、特殊情况或新情况,例如各种动态、思想反映、重大案件或灾害、事故及工作中的新问题等。

[例文]

关于当前职工思想道德建设情况的报告

××省委:

近几年来,随着改革开放和市场经济的发展,在各级党委的重视和领导下,全省各级工会组织适应新形势发展的需要,不断加强职工思想道德建设,广大职工思想道德素质进一步提高,形成了积极向上的主流。但是,最近我们在工作中发现,一些职工的思想道德还不同程度地存在着问题,这必须引起我们的高度注意。现将

主要情况和建议报告如下：

一、职工思想道德建设存在的问题

一是有些职工有价值取向功利化、价值主体自我化倾向，集体主义和道德责任感淡化，滋生了拜金主义和功利主义。（略）

产生上述问题的主要原因是：

（一）有的领导对思想道德建设工作重视不够，抓得不力。（略）

（二）职工思想政治工作缺少生机和活力。（略）

（三）党内腐败现象产生消极影响。（略）

二、加强职工思想道德建设的意见和建议

（一）进一步提高认识，增强搞好职工思想道德建设的自觉性。（略）

（二）加强政治理论和理想信念教育，不断提高职工政治思想水平。（略）

（三）开展以职业道德建设为重点的“讲文明、树新风”活动，提高职工道德素质。（略）

（四）加强党风廉政建设，充分发挥领导干部思想道德建设表率作用。（略）

（五）加强和改进职工思想政治工作，开展丰富多彩、喜闻乐见的活动。（略）

以上报告如无不妥，建议批转各地各部门。

××省总工会

一九九八年×月×日

4. 汇报性报告。

汇报性报告就是以汇报工作为主，用以取得上级信任或支持

的报告。其“工作”包括已经完成的工作、正在进行的工作、下步打算和即将开展的工作。

[例文]

关于××校落实国家资助 经济困难学生政策的情况报告

省教委计财处：

为贯彻落实省教委和省财政厅转发的教育部、财政部《关于进一步加强高校资助经济困难学生工作的通知》及有关文件精神，我校采取“减、免、补、勤、募”等扶贫解困措施，在为贫困学生排忧解难、帮助贫困学生克服困难、顺利完成学业等方面，做了大量的工作。现将有关情况汇报如下：

- 一、建立特困生档案，明确扶贫重点。（略）
- 二、积极筹措资金，加大“减、免、补”的力度。（略）
- 三、加强对外联系，争取社会资助。（略）
- 四、扶贫与扶志相结合，加强“自强自立”教育。（略）
- 五、积极开展勤工助学活动，努力拓宽勤工助学的路子。（略）

通过各种扶贫工作，在上学年我校确保了没有一个学生因经济困难而辍学，也没有一个学生因为交不起学费而不能入学。

本学年，我校共招收统招生 4745 名，其中扩招生 1486 名。因招收的新生有 427 名是贫困生，这给我校扶助贫困生的工作增加了新的难度。为了确保新生中没有一个学生因经济困难而辍学。我校对九九级新生采取了以下扶贫措施：

- 一、要求每位新生如实填写家庭经济情况调查表，在入学报到时交学工处，以便我们能准确地掌握学生的家庭经济情况，为新生

扶贫工作的开展,掌握第一手资料。

二、对家庭经济确有困难的新生采取缓交学杂费和暂供学费的办法。(略)

三、想方设法筹措资金,进一步加大对困难学生“减、免、补”的力度。(略)

四、继续做好勤工助学工作。(略)

尽管我校在扶助贫困学生方面做了大量的工作,采取了相应的措施,但仍有相当一部分贫困生得不到相应的资助,扶助贫困学生的任务还十分艰巨,因此,希望省教委对我校的扶贫解困工作一如既往给予更多的关心与支持,在分配扶贫基金时适当给予倾斜。

××大学

一九××年×月×日

二、报告的基本格式与写法

在报告所分的四种类型中,不管是那种报告,其格式都由标题、主送机关、正文、署名及成文时间四部分组成。其中,标题、主送机关、署名及成文时间三部分的写法基本一样。

标题 标题有两种写法:一是规范的“三要素”写法(即由机关名称、报告事由、文种三部分组成),一些比较重要的报告采用此种写法;二是省略机关名称的“二要素”写法,一般的报告采用此类写法。

主送机关 主送机关的位置顶格写在正文前第一行,是写给哪个机关的就写哪个机关的名称。

署名及成文时间 署名及成文时间有两种写法:如果标题是“二要素”写法,或者即使标题是“三要素”写法而为了郑重起见,则

先署名,再写明成文具体时间;如果标题已是“三要素”写法,又不想突出发文单位,则直接写明成文具体时间即可。其书写位置是:署名在正文结束后另起两行(空一行)略微靠后的地方;成文时间则应在署名下一行再略靠后一点。

正文 报告的正文的写法因类型不同而略有差异。

随同性报告正文的写法一般分两类:一是比较简单的写法,适合于报送一般性文件或物件的说明;二是比较繁复的写法,适合于报送比较重要的文件或物件的说明。前一类只要写明报送的原因、目的即可,用语宜平实、简洁,如例文。后一类则先简介制作的原因、目的及制作过程、方式等,然后再阐明意义,提出实施和处理意见。最后用“以上报告如无不妥,请批转各地执行”一类的词语作结。

回复性报告的正文一般写三部分内容,即开头、主体、结尾。开头首先概要地说明此报告所要回答的是谁提出的什么问题,以及处理的大致经过和结果等。具体写法是“根据×××的指示,我们×××。现将有关情况报告如下”的写法;主体在写作时要问什么就回答什么,若内容简单即可平铺直叙,做到如实回答就可以了。如若内容较多,需写情况和意见时,要注意写情况要实事求是,写意见要明确具体;结尾部分在写作时,需要批转的要写“以上报告如无不妥,请批转各地各部门执行”,不需批转的只写“特此报告”作结。

反映情况的报告正文开头大都在先简述基本情况后用一句“现报告如下”引起主体。进入主体部分,如果写的是发展变化较快的情况时,因急于上报,就以叙述情况为主。如果是发展变化比较缓慢的情况,意见和办法很成熟,就以“意见”为主。结尾部分与回复性报告相同。

汇报性报告的正文也由开头、主体、结尾三部分组成。主体的写法有三种,第一种是侧重汇报工作情况本身的写法;第二种是既写“情况”(包括存在的问题),又写“意见”的写法;第三种是侧重汇报开展工作意见的写法。事后行文的自然是第一种写法,事中行文的则是第二种写法,事前行文的是第三种写法。

第四节 请示

一、请示的含义、使用范围、特点及分类

请示是下级机关向上级机关请求指示或请求批准事项的期复性公文。

请示适用于以下范围:1. 在遇到对现行的方针、政策、法规、制度等不甚理解,有待上级机关明确指示后才能办理的事项;2. 在工作中发生了重大问题,而又无章可循,难以处理,需要上级机关给予明确指示;3. 在工作中碰到特殊情况,无法执行现行的规定,需要变通处理、请求上级机关批准;4. 在本机关的职权范围内不能决定或解决的问题,请求上级机关授权或批准处理;5. 在本机关领导同志中,对问题的处理意见有分歧,且无法统一意见,难以处理,需要上级机关裁决;6. 对上级机关已有明文规定,必须经过请示批准方能办理的事项;7. 开展某项工作,虽然有章可循,但因事关重大,为防止失误,需要请求上级机关审核;8. 在增加编制、建立新机构,需要向上级机关的主管部门请求指示和批准。

请示有以下特点:

1. 具有上行性质。即下级向上级行文时才使用,不能向平级单位或下属单位使用。有的尽管不是直属上下级关系,可是属于

业务主管机关也可以使用。2. 具有请求性。这是指请示的内容而言,无论请求的内容是什么,都需要上级机关对请求的内容予以答复或批准。3. 具有建议性。请示在阐述请求事项时,需要阐述原因和道理,这种原因和道理不管是否被批准,对上级机关都是一个启示,有一定的说服作用。

请示按照其内容,通常分为请求指示的请示、请求批准的请示、请求批转的请示和请求解决问题的请示。

1. 请求指示的请示。

请求指示的请示是请示单位对有关方针政策的理解和执行有不够明确、把握不准或存在着不同理解之处,需要上级机关给予原则上的指示的一种上行公文。

[例文]

××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

××部工交司:

你部〔19××〕财企字第×号文《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

一九××年×月×日

2. 请求批准性指示。

请求批准性指示是请示单位对管辖区域的变更、机构设置、人员定编、人事安排、资产购置、财款动用等问题向上级机关请示办理的一种上行公文。

[例文]

关于人事股改为政工股的请示

县政府：

为了适应目前经济建设的需要，加强职工政治思想教育，经局党委研究决定，将我局人事股改为政工股。

以上请示当否，请予批复。

建设局

二零××年×月×日

3. 请求批转的请示。

请求批转的请示是请示单位将请示的事项报请上级机关批转执行的一种上行公文。

[例文]

关于一九九三年国债发行工作的请示

国务院：

一九九三年将发行××亿元国债。其中财政债券××亿元，国库券××亿元，整个发行工作从三月一日开始。为保证这项工作顺利进行，现提出以下意见：

一、发行国债是平衡财政预算，加强国家重点建设的重要措施，各级人民政府要加强领导，采取多样化的发行方式，保证完成今年国债的发行任务。

二、继续贯彻国债优先的原则。在国库券发行期间，除国家投资债券外，其他各种债券一律不得发行。国债以外各种债券的利率不得高于同期国库券的利率。

三、各级人民政府和国务院有关部门要严格做好国库券以外的各种债券发行的审批工作。凡未按上述规定发行的债券，各种证券中介机构不得代理发行，各证券交易场所也不得批准上市。

以上意见如无不妥，请批转各地区、各部门执行。

财 政 部

国 家 计 委

中 国 人 民 银 行

一九九三年二月二十日

4. 请求解决问题的指示。

请求解决问题的指示是请示单位因工作中遇到无力解决的困难，要求上级提供具体帮助的一种上行公文。

[例文]

××省人民政府关于请求帮助解决 ××半岛严重干旱缺水问题的请示

国务院：

自1998年9月份以来，我省降雨明显偏少，旱情持续发展，给全省的工农业生产和城乡人民生活造成严重困难。特别是××半岛的××、××两市旱情尤为严重。20多个月的时间内，××、××两市累积平均降雨只有443毫米、448毫米，××市受旱面积一度达到470万亩，占农作物播种面积的80%，××市280万亩农作物全部受旱。同时由于长时间无有效降雨，河道断流、干枯，水利工程蓄水不断减少，尽管多数大中型水库停止了农业灌溉用水，仍有12个县(市、区)出现用水紧张。据分析，此次两市气象干旱接近五百年一遇。

进入今年汛期后，尽管全省先后有几次较大的降雨过程，大部分地区旱情解除，但××、××两市降雨明显偏少，旱情仍继续发展，城乡供水紧张的局面进一步加剧。目前，××市主要水源××水库(兴利库容1.3亿立方米)可利用水量只有1000万立方米，在日正常供水22万立方米压缩到17万立方米的情况下，也只能再维持两个月。××市区主要水源××等4座水库目前蓄水量只有867万立方米，其中死库容360万立方米，包括抽取死库容在内，可供水只有700万立方米，只能维持到8月底。××市所属的××、××、××3市城区目前的水源也只能维持到9月下旬。目前××市有110万人，××市有94万人饮水困难。

面对持续干旱，两市提前加强现有水源调度，强化节约用水，

寻找新的水源,采取综合措施,力争度过水荒。目前两市已基本放弃农业供水,有限的水源只能重点保证城市饮用水,并实施限量供水措施。两市区分别于6月初和4月初开始控制居民用水量,每人每月限量2立方,每超用1立方,××市加收10元,××市加收40元。对发电厂等大部分企业及宾馆、餐饮业等也严格实行限量供水。下一步两市将冒着海水倒灌的危险,准备着手启用已封多年的备用水源井和增打深水井,迫不得已开采地下水以保生活用水。

××半岛本身属严重资源性缺水地区,区内基本无客水资源,年平均水资源总量为98亿立方米,人均占有量412立方米,仅相当于全国平均占有量的15%,在全国也属少数几个水资源最贫乏的地区之一。自1980年以来,连年干旱,半岛地区尤为严重,大部分地区近10年平均降水量较多年平均值偏少30%以上,半岛北部偏少50%以上,几乎所有的河道常年干涸。近年来,半岛地区国民经济发展迅速,万吨水工业产值××市达到667元,××市达到1250元,位于全国前列。与此同时,各方面需水量大增,水资源供需矛盾更加突出,按现状水平测算,一般年份缺水39亿立方米,严重干旱年份缺水高达70亿立方米。从目前情况看,当地水资源贫乏和没有客水接济是半岛地区现有供水量不足的主要矛盾。半岛地区是我省节水工作开展最普遍的地区,下一步节水潜力不大。要从根本上解决半岛地区水资源严重短缺的问题,除了搞好当地水资源的开源与节流、兴建区域间水源调配工程等措施外,最主要的是尽早兴建跨流域骨干调水工程。

鉴于当前半岛地区面临的供水危机以及长远的水资源紧缺局面,恳请国家帮助解决以下问题:一是应急供水问题。目前两市都已制定了应急供水计划,并正在逐步实施。鉴于半岛地区在长期抗旱中,人、财、物力消耗巨大,恳请国家支援我省特大抗旱经费

5000 万元,以解决××、××等地的应急供水问题。二是应急调水工程。在短期内将黄河水尽快调入××半岛,工程量土石方 2681 万方,泵站、涵闸、公路桥等主要建筑物 56 座,总投资 26 亿元,请国家给予支持。三是尽快实施南水北调东线工程,进一步缓解××半岛地区的水资源紧缺局面。

当否,请批复。

××省人民政府

二零零一年七月二十八日

二、请示的基本格式与写法

(一)请示的标题

请示的标题有两种写法。一种是请示的机关名称、事由、文种俱全,另一种写法是只标明请示的事由和文种。请示的标题中事由不能写得含糊其辞或笼统抽象,一定要明确标明请求批准的问题是什么。

(二)请示的主送机关

请示的主送机关是指请示报送的直接的上级主管机关,其位置置于标题之下、正文之前,顶格书写,要写机关全称或者规范化简称。

(三)请示的正文

请示的正文一般由三部分组成:1. 请示的事由或起因。此部分在正文的开头先撰写,它是请示正文的重要构成部分。因为所请示的事项,能否得到上级机关的指示、批准、同意或解决,关键在于此处的理由是否充分,是否言之有据。因此,作者要在这里用心构思,抓住实质,切中要害,力求写好。2. 请示的事项或建议的事项。此部分也是正文的关键部分,一般分条列项撰写。要求写得

具体明确,切忌笼统含糊。3. 请示的结尾语。一般是固定格式的请求语:“当否? 请批示”、“以上意见是否妥当,请指示”、“以上意见如无不妥,请批转有关单位执行”等。总之,在请示的正文写作中,要切实把握好两点:一是说理充分,二是请示的事项明确具体。这两点把握好,请示的写作就成功了。

(四)请示的落款

落款要写明请示的单位和时间。如果标题中有发文机关,落款时可以不再写,但必须加盖印章。

三、撰写请示时应注意的问题

(一)切忌一文数事

在撰写请示时,一定要一文一事,切忌在一篇请示中,同时请示若干个不同性质、不同类别的问题,以避免因需要批复的事项不能及时批复而误事。

(二)切忌多头主送

在撰写请示时,一定要根据机关的隶属关系,向上一级主管机关或主管部门行文,切忌多头请示,以免造成责任不明,互相推诿,或因领导机关批复的意见不一致导致下级机关难以处理执行的现象。

(三)切忌文种使用不当

在平行机关或不相隶属机关的行文中,不能用“请示”;在使用“请示”这一文种时,不能写成“请示报告”,因为请示和报告是两种不同的文种。

(四)切记请示的理由要充分有力

请示的理由充分,具有说服力,才能充分说明请示事项的必要性,给上级造成一种迫切感,引起上级机关的重视关切,促使请示

问题的及时解决。

(五) 切记恰当使用行文语气

请示的语言既要简明扼要，还要注意行文语气，选用词语要谦敬，不卑不亢，分寸得当。

第五节 批复

一、关于批复的含义、使用范围、特点及分类

批复是用于答复下级机关的请示事项的公文文体，是一种指令性的下行文。在使用范围方面，任何接到请示的有关机关、单位都可以使用批复。

批复的特点如下：

1. 下行性。只能由上级机关对下级机关使用。
2. 针对性。批复是针对下级机关的请示而制作的，下级请示什么问题，上级就批复什么问题，不能离开所请示的问题谈及其他，所答非所问。也不能含糊其辞，模棱两可，同意就同意，不同意就不同意。请示是一事一请示，批复也应一请示一批复，不宜搞“综合批复”。
3. 及时性。批复请示件应当十分及时，因为下级有时所请示的问题非常急迫，所以上级批复请示件要及时研究，否则就会误事。如果对请示的问题实在没有时间研究，应该先去函电告之，否则长期拖压，不予批复，超过一定期限，下级就会认为默许了。这将会给工作带来被动局面。
4. 制约性。即上级对下级请示所做的批复有一定的制约力，下级必须照办，不允许顶着不办，这是民主集中制原则在公文处理

中的反映。

5. 实践性。批复的目的在于指导下级工作,要体现上级机关对下级机关工作的领导与指导作用。因此,必须在表明态度以后,概括地说明方针、政策以及执行中的注意事项。

按照其内容,批复可分为审批事项的批复、审批法规的批复和阐释政策的批复三类。

1. 审批事项的批复。

审批事项的批复是指不需要作解释说明,主要是对来文表明同意或作出指导性意见的批复。

[例文]

国务院关于同意将北海市列为 全国农村改革实验区的批复

国函[1996]50号

广西壮族自治区人民政府、农业部:

广西壮族自治区人民政府《关于要求把广西北海市列入全国农村改革实验区的请示》(桂改报[1995]130号)和农业部《关于拟同意将北海市列入全国农村改革实验区序列的请示》(农发[1996]22号)收悉。现批复如下:

一、同意将北海市列为全国农村改革实验区,实验的主题为:异地扶贫开发综合改革。实验区工作经费由地方政府自筹解决。

二、广西壮族自治区人民政府要加强对实验区工作的指导,进一步完善实验方案,保障必要的工作条件;农业部要加强协调的指导工作,及时总结经验,推广实验成果。

一九九六年六月二十日

2. 审批法规的批复。

审批法规的批复是表明同意的态度，并说明所批准法规的名称和授权发布法规的机关的文种。

[例文]

国务院关于缉私警察队伍设置方案的批复

国函〔1998〕23号

公安部、海关总署：

国务院批准《缉私警察队伍设置方案》，由海关总署、公安部组织实施。

附件：缉私警察队伍设置方案

中华人民共和国国务院

一九九八年某月某日

3. 阐释政策的批复。

阐释政策的批复主要是对有关政策的解释和说明，并带有一定指示性内容的批复。

[例文]

中华人民共和国最高人民法院
关于如何适用土地管理法第十三条
和森林法第十四条的批复

法(经)复字[1987]第28号

山东省高级人民法院：

你院鲁法(经)函[1987]2号请示收悉，现答复如下：

一、土地管理法第十三条、森林法第十四条规定，当事人之间发生的土地、林地、林木所有权和使用权争议由县级以上人民政府处理，当事人对人民政府处理不服的，可以向人民法院起诉。此类案件虽经人民政府做过处理，但其性质属民事权益纠纷，人民法院审理此类案件仍应以原争议双方为诉讼当事人。

二、按照土地管理法第十三条第五款，森林法第十四条第四款的规定，在土地、林木、林地所有权和使用权争议未解决之前，任何一方不得改变土地现状，不得砍伐有争议的林木，不得破坏土地上的附着物。因此在人民政府作出处理决定后，凡是当事人向人民法院起诉的，在人民法院审理期间，争议的标的物应维持现状，所有权或者使用权的归属最终以人民法院的裁决为准。

三、此类案件依法起诉到人民法院的，由民事审判庭受理。

此复

一九八七年七月三十一日

二、批复的基本格式与写法

批复的结构可由标题、主送单位、正文和落款四部分组成。

(一) 标题

批复的标题大体有两种写法：一是完整规范的标题，如《中共中央对〈关于在职工中开展读书活动的报告〉的批复》；二是由五部分组成的标题，如《国务院关于同意辽宁省调整锦州市与锦西县行政区域界线给辽宁省人民政府的批复》。该类标题由发文机关名称、批复意见、事由、受文机关名称和文种五部分组成。这类标题虽然复杂，但表述清楚严密。

(二) 批复的主送机关

批复的主送机关也即报送请示的机关。如果标题中没有标明报送请示的机关名称，主送机关的名称要单独写上，放在标题之后、正文之前，顶格书写。如果标题中已经标明了报送请示的机关名称，那么主送机关可以省略不写。

(三) 正文

批复的正文一般由三部分组成。一是批复依据，一般写法为“×年×月×日请示收悉”或“×发〔××××〕×号请示收悉”等文字，有的还用“经研究，批复如下”过渡到下文。这构成了批复的依据，即是针对某请示件作出答复。二是批复内容。如果对请示的内容不同意，要写明理由；如果是因情况不明，决心难下，可以写“暂不予批复”，但一定要用函件告之对方。批复的内容一定要明确具体，不可含糊其辞。三是结束语。批复的结尾很简单，一般只写“此复”或“特此批复”，并且另起一行，表示全文结束。但有的批复也可没有此类结束语。

(四) 落款

如标题写了发文单位的名称,落款可以省略,只写年月日即可。如标题没有写发文单位,又没有用带版头的正式公文印制,落款处必须写清楚发文单位的名称。

三、写作批复时应注意的问题

(一)批复具体体现了党和国家的方针政策与实际情况的结合,因此,应以高度的责任心对待这一文种。有些情况应做调查研究,对来文提出的措施、办法,应审核其可行性,应研究其是否符合国家政策规定。换言之,写批复之前,必须搞清下级机关请示问题的全部情况,必要时还得进行调查研究,权衡得失利弊,有根据地表示同意或不同意的明确态度。

(二)及时批复,以免贻误工作。行文要观点明确,态度明朗。在答复问题时,态度要直截了当,不可含糊推诿,造成“公文旅行”。主管部门或领导批复时,一定要提出自己的明确意见,在批复的同时,要给予下级指示,必须适当说理,讲明观点。除此之外,议论不宜过多,切忌长篇大论,枝节横生。

(三)如来文请示事宜虽然可行,但所陈述的方法不够妥当或文字不甚周密,可将来文退回,请其修改后再做批复。有些请示,不按行文的正常渠道办理或多头请示,应予以纠正,以免贻误工作。

(四)请示的措辞要庄重、周密、准确。批复是指示性文件,是要下级去遵照办理的,表示意见时,措辞要准确、庄重,不要使用象征性词语,即使不同意,甚至反对,也不要挖苦对方。作为领导,应该把意见具体写明,不能让下级琢磨。

(五)注意坚持一请示一批复的原则。请示要求一文一事,批复也要求与请示相对应,有针对性地一文一批复。这样才能增强针对性。切忌一文多批复。

第五章 法定公文写作(三)

第一节 意见

一、意见的含义

意见,是党政机关对重要事项发表的对工作指导性质的文件。在《国家行政机关公文处理办法》中规定:“意见,用于对重要问题提出见解和处理办法。”

二、意见的类型和特点:

意见都是对重要事项发表见解,但是由于发表见解机构地位的不同,因而意见的类型也有不同的种类:

1. 直接指导性。这是领导机关直接对重要问题发表意见,用以指导下级的工作,其性质相当于指示。不过一般说来,意见的内容更加具有原则性、方向性,有时不像指示那么具体。下级机关在贯彻执行意见时,和对待指示一样,不能打折扣,但是在具体方法

上,可以根据本地区、本部门情况,灵活处理。

2. 批转执行性。这类意见是由职能部门提出,经领导机关同意,批转或转发各下级部门执行。因职能部门主管某一方面的工作,他们对这方面的工作比较熟悉,所以能经常对做好这方面的工作提出一些意见。但是有些工作需要其他部门配合,大家共同来做,而他们又无权指挥其他部门。在这种情况下,他们只能把意见送交上级机关,经上级机关研究同意后,再批转或转发给其他部门执行。这类意见虽然由职能部门提出,但是已经上级机关同意,所以各部门应该把它当做上级意见贯彻执行,而不能讨价还价或者拒不执行。

三、意见的写作:

意见的写作,总的说来和指示差不多,即要注意内容的政策性、原则性,对下级的要求要明确具体,表述条理要清晰。

1. 意见的标题,一般也是发文单位加事由加文种,但是如果经上级机关批转或转发,则上级机关多用“通知”的形式下达,而将意见全文附在后面。通知的标题中,包含意见的标题,如《国务院办公厅转发人事部等部门关于跨世纪学术和技术带头人意见的通知》(1995年4月28日)。

2. 意见的正文,一般根据意见的多少,分部分或分条分点阐述,其第一部分或第一点,多半是提出意见的现实根据。后面部分则是对工作的具体要求及实施的原则、步骤、方法等。意见的内容,要原则面不空洞,具体而不琐细,要让下级知道该怎么做,但是又不至于束缚下级的创造性。

[例文]

中共中央关于在县级以上党政领导班子、 领导干部中深入开展以“讲学习、讲政治、讲正气” 为主要内容的党性党风教育的意见

(1998年11月21日)

按照党的十五大和《中共中央在全党深入学习邓小平理论的通知》(中发〔1998〕11号)的部署,今明两年要集中一段时间,在全国县级以上党政领导班子和领导干部中,深入进行以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育。

一、深入开展“三讲”教育的必要性和重要性。

二、开展“三讲”教育的基本要求。

(一)坚定建设有中国特色社会主义的信念,提高政治敏锐性和政治鉴别力,坚持党的基本路线不动摇,始终同党中央保持思想上、政治上的高度一致,增强大局观念,从实际出发创造性地贯彻中央关于当前深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定的一系列决策和部署。

(二)全面贯彻执行民主与集中相结合的组织制度、领导制度和工作制度。

(三)认真实践全心全意为人民服务的宗旨,坚持从群众中来到群众中去的群众路线。

(四)大力弘扬求真务实、言行一致的优良作风,说老实话,办老实事,当老实人。

三、开展“三讲”教育必须遵循的原则。

(一)必须始终立足于学习提高。

(二)必须紧紧围绕全面贯彻党的基本路线,把开展“三讲”教育同推动当前工作结合起来。

(三)必须充分发扬党内民主,坚持群众路线。

(四)必须认真开展批评和自我批评,进行积极的、健康的思想斗争。

四、开展“三讲”教育的步骤和方法。

五、加强对“三讲”教育的领导。

(下略)

上面这个意见,内容划分很清晰,对工作的指导具体细致,要求、原则、步骤、方法都说得清清楚楚,堪称意见写作的典范。

以上关于意见的阐述主要是指意见作为下行文的行文要点。国务院办公厅《关于实施〈国家行政机关公文处理方法〉涉及的几个具体问题的处理意见》(2001年1月1日国办函〔2001〕1号文)指出:“意见可以用于上行文、下行文和平行文。作为上行文,应按照请示性公文的处理程序和要求办理,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。上级机关应该对下级机关报送的意见作出处理或给予答复。作为下行文,文中对贯彻执行有明确要求的,下级机关应该遵照执行,无明确要求的下级机关可以参照执行。作为平行文,提出的意见供对方参考。”因此,各机关单位在使用意见这一文种时,应该按照国办的文件精神去办理。

第二节 函

一、函的含义、特点及类型

函即书信，是机关之间办理日常公务的交往性公文。

《国家行政机关公文处理办法》中规定：“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。”

《中国共产党机关公文处理条例》中规定：“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。”

函有以下特点：

1. 形式灵活，适应性强。

函主要在机关之间起桥梁作用，机关之间各种各样的交往较多，有时候为了一件事情，需要反复磋商。而函的形式十分灵活，恰恰可以适应这种情况。函虽然主要用于平行机关和不相隶属机关之间的交往，但是有时候也可以用于上下级之间的交往。比如一些一般性、事务性的询问和答复，就不一定用请示和批复，而可以使用函。又比如有些工作上级机关想和下级机关商量着办，不带强制性质，这时也不宜用“指示”一类文种行文，而可以用函。

2. 务实性强。

函多用于解决具体事务，内容实在，务实性强。有什么需要，有什么问题，有什么请求，有什么情况，一五一十摆出来就行了，一般不必讲大道理。

根据内容性质，函大体可以分为以下四类：

1. 商洽函。

用于机关之间商洽工作、讨论问题,如商量业务培训、人员调动、信息交流、物资供应等。商洽函重在“商洽”,一般是发函方提出初步意见,如果对方同意,事情就可以决定下来;如果对方不完全同意或者不同意,那就要继续商量,直到双方取得一致为止;如果双方始终不能取得一致,那就是商洽无效。商洽函多用于平行机关和不相隶属机关之间。

[例文]

关于商借课室的函

××中学:

我市为贯彻国家公务员制度,拟对全市事业单位在职干部进行不脱产培训。因培训人员较多,场地不够,所以想向贵校借用课室。时间是今年9、10两个月的所有双休日,每天上午8时至下午6时;课室数目是8间。每次上完课,我局会派人打扫卫生。所消耗水电等的费用,我局将如数支付。这次培训,关系到提高我市在职干部的素质,希望能得到你们的支持。是否同意,请研究后及时答复我们。

市人事局

一九九八年六月六日

2. 答复函。

用于机关之间提出和答复询问,如疑难询问、调查询问、统计询问等。答复函不是商洽工作,而是纯粹提出问题,要求对方或者希望对方答复。答复函可以用于平行机关和不相隶属机关之间,也可以用于上下级之间。上级机关对于下级机关的请示,如果是

一般性问题，或者上级机关意见带有参考性质，也可以用函来答复。

[例文一]

关于调查电教教材编制情况及今后设想的函

有关高等院校、省市自治区电教馆：

根据《第一次全国电化教育工作会议纪要》中提出的“大力抓好电教教材的建设”的要求，我局将制订1984—1990年电教教材编制规划，为此，请你单位予以大力协助，并于1984年4月30日以前将以下情况函告我局。

一、1978年以来电教教材编制的情况。

二、对今后电教教材编制的设想和要求。

1. 如何搞好分工协作，哪些教材由中央电教馆组织编写为宜。

2. 目前(1984年、1985年)迫切需要哪些学科、哪些形式的电教教材以及哪些师资培训教材。1986—1990年需要抓哪些学科以及师资培训教材。

3. 你单位对于1984—1985年编制电教教材有何打算，你单位可以承担哪些学科的制作任务。

4. 对于电教教材建设有何意见和要求。

附：编制电教教材情况调查表

教育部电化教育局
一九八四年三月十三日

[例文二]

关于就医路费报销问题的复函

山东省卫生厅、财政厅：

函悉。经批准到外地就医的国家工作人员往返车船费由公家报销的规定，只包括在途往返的车船费可以由公家报销。其他一切费用，均由病人自理。

此复

中华人民共和国财政部

一九六四年六月六日

[例文三]

最高人民法院关于自然人死亡后其名誉 受到侵犯其直系亲属是否有权提起诉讼问题的函

天津市高级人民法院：

你院津高法〔1988〕47号关于处理《荷花女》名誉权纠纷案的请示收悉。经研究答复如下：

一、吉文贞（艺名荷花女）死后，其名誉权应依法保护，其母陈秀琴亦有权向人民法院提起诉讼。

二、《荷花女》一文中的插图无明显侵权情况，插图作者可列为本案的诉讼当事人。

三、本案被告是否承担或如何承担民事责任，由你院根据本案具体情况确定。

以上意见供参考。

最高人民法院

一九八九年四月十二日

3. 请准函。

用于向没有隶属关系的有关主管部门请求批准，如征用土地要向国土部门申请、装电话总机要向电信部门申请、派团出境考察要向公安部门申请等。有隶属关系，下级向上级请求批准，用“请示”。没有隶属关系，不论单位级别高低，向有关主管部门请求批准，一律用“函”。这两者界限很明确，不应混淆。

[例文]

关于在我校南门及西门口路段 增设交通安全标志的函

××市公安局：

我校南门(中山大道西段)的非机动车道，常因主干道塞车，机动车辆转入非机动车道行驶，造成交通拥挤，险象环生，曾因此发生过多起交通事故。师生员工对此违反交通规则的现象和对人身安全的威胁反响强烈。我校西门出五山路路口的人行横道，现仍没有斑马线。这段公路较为平直，过往车辆多，速度快，过马路的行人很不安全，已经多次发生交通事故。一九九二年十二月上旬，我校行政学院两名学生横穿马路时，被一辆机动车撞倒，两人均受伤。

鉴于以上情况，请给予在南门路口适当位置，竖立禁止机动车驶入标志；在西门出五山路路口人行横道画上斑马线。

××大学

一九九三年三月十五日

4. 知照函。

用于把自己管辖范围的事项告诉有关的机构。平行机关和不相隶属机关可以使用,上下级也可以使用。

[例文]

关于推荐两种圆珠笔油墨用于书写文件的函

各省、自治区、直辖市党委和人民政府办公厅,各省、自治区、直辖市档案局、档案馆,中央、国家机关办公厅(室),中央档案馆,中国第一、第二历史档案馆:

1983年5月20日,国家档案局就两种圆珠笔油墨可以用于书写文件的问题,向中央办公厅、国务院办公厅作了报告,两厅领导批示同意。现将报告转发给你们,请研究并逐步推荐使用322(黑)、424(纯蓝)油墨灌注的笔芯,以利今后档案的耐久保存。其中,用322黑油墨书写的文件,更适合复印的缩微摄影。

关于两种圆珠笔芯的生产安排、商标设计等事项,轻工业部一轻局已于1983年12月9日函告有关单位,现将一轻局的函一并发去,供参考。

国家档案局办公室

轻工业部办公厅

一九八四年一月二十四日

二、函的写作

函在格式与写法上,与一般书信基本相同,但作为处理公务的公文,又不能像私人书信那样随便,总的说来,要注意以下两点:

(一)一事一函,直陈其事

为了工作方便,一封函以谈一件事为宜。函的内容,不要转弯抹角,说客套话,要直接陈述事情。函的正文,一般由缘由、事项、结语三部分组成。缘由是交代为什么要写这封函,事项是说明商洽、询问、答复、请求、知照的具体内容,结语是表达发函者的愿望,如“请研究后函复”、“请批准”、“请同意”、“特此函告”、“此复”等等。

(二)用语要平实、亲切、自然

一般书信的语言,因为收发信人关系的不同、亲密程度的不同而有种种的变化,作为公文的函的语言则比较平实,一是一,二是二,有什么要求和愿望就说什么要求和愿望,一切从工作需要出发,不掺杂私人感情。但平实不等于刻板生硬,函在语言上还是要亲切自然,凡是未确定的事情,一定要用商量的口吻,凡要对方做的事情,一定要用“请”字句。

第三节 会议纪要

一、关于会议纪要的含义、使用范围、特点及分类

会议纪要是根据会议进程、会议讨论问题和会议决议扼要整理后用于记载和传达会议情况和议定事项的公文。

和会议记录相比较,会议纪要适用于一些大中型的、比较重要的会议。这种会议往往具有方向性、专题性、专业性、研究性、学术

性的特点,是为了解决当前工作中的某项实际问题专门召开,而以纪要的形式将会上所分析、讨论的问题,会议的精神本质,乃至一些有分歧的意见写出来。其目的,一是向上级汇报会议情况,以便取得上级的指导;二是向下级传达,以便贯彻执行。会议纪要经上级领导机关审核批准、批转后,就具有正式公文的效力。

会议纪要有以下特点:

1. 纪要性。会议纪要不同于会议记录,不是有言必录,而是择“要”而记,将那些重要的情况与研究决定的重大问题和决策意见摘要而记之,概括出会议的主要精神来。

2. 约束性。会议纪要一经下发,便要求与会单位和有关人员遵守、执行。在这一点上,与决议基本一致,只不过比决议的规范性、严肃性程度低些。

3. 备查性。有的会议纪要不要求贯彻执行,只是为了通报会议情况,便于有关范围周知和在必要时查阅,这类会议纪要成文后,立即传阅,然后存档,以备查用。

会议纪要的类型很多,不同的会议形成不同的会议纪要。通常使用的有:工作会议纪要、座谈会议纪要、决议性会议纪要和研究性会议纪要。

1. 工作会议纪要。

工作会议纪要通常分为专题工作会议纪要和例行工作会议纪要两种。专题工作会议纪要是单一为研究、解决某项工作或某一方面的事而召开会议后形成的专题工作会议纪要,这种会议纪要内容集中、议程简单,只要求写明会议概况、宗旨、对会议讨论和议定事项进行概括和说明即可。例行工作会议纪要,是一种综合性的会议纪要,会议内容复杂,议程较多。

[例文]

××市人民政府常务会议纪要

(1999年×月×日)

时 间：1999年×月×日

地 点：市政府第一会议室

主持人：代理市长刘××

出席者：(略)

列席者：(略)

会议研究决定的事项纪要如下：

一、关于当前工作。城市经济方面：一是要抓好扭亏增盈工作，提高全市工商企业的经济效益水平；二是要抓好企业领导班子的调整，实行能人治厂；三是要抓好企业内部管理，靠管理促效益；四是要着力解决好工商企业流动资金紧缺的问题；五是要做好困难企业、尤其是特困企业职工的政治思想工作，确保社会的稳定；六是要抓好旧城改造，按照市委的部署，按期完成暗桥、横街拆迁方案的拟订和周转房建设的征地等工作。

农村经济方面：一是要充分利用冬季农闲时机，迅速掀起农田水利基本建设高潮；二是要做好农村的稳定工作，特别是农民手中交售粮油的“白条子”，要抓紧兑现；三是要抓好蚕桑果树冬季管理、计划生育及其他工作。

二、为了深化机关、事业单位人事制度改革，有利于机关、事业单位职工社会养老保险工作的顺利开展，根据上级要求和邻近县、市的经验，会议同意成立“××市机关事业单位职工社会养老保险管理处”，为副科级全民事业单位，经费自收自支，隶属市人事局管

理。工作人员原则上在市人事局内部调剂解决。管理处启动经费、办公用房、基本养老费的征集等工作,由王××同志牵头,组织有关部门协调落实。

三、会议就成立××市地方税务局稽查分局的问题进行了讨论。一致认为,成立该分局有利于完善新的税收体制,有利于加强税收征管,查处偷漏税行为,减少税收流失,增加地方财政收入。根据上级税务部门的要求,借鉴其他市的经验,会议同意成立“××市地方税务局稽查分局”,属财政全额拨款的事业单位,人员、编制从市地方税务局现有人员、编制中调剂解决。有关具体事宜由市地方税务局按程序向市编制委员会报批。

四、关于商业局城南商厦招工的问题。会议原则同意城南商厦招收一定数量的新工。在招工中,一定要做到公开、公正、择优、合法。有关具体事宜由张××同志负责组织有关部门协调处理。

五、关于何××政纪处分问题。鉴于原瓦店乡副乡长兼农经站站站长何××犯有收受贿赂的错误,根据《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》的规定,同意市监察局的意见,撤销何××的副乡长职务,予以解聘。具体事宜由市监察局按法定程序办理落实。

六、关于开除任××、柏××公职的问题。原龙台镇四缸村小学教师任××因奸淫幼女,已被市人民法院于今年9月26日判处有期徒刑9年;原市农科所工人柏××因酒后寻衅滋事,严重危害社会治安秩序,已被市人民法院于1997年11月18日以流氓罪判处有期徒刑3年。根据劳动人事部《关于国家机关工作人员奖惩暂行规定》的规定,会议决定开除任、柏的公职。

七、会议通报了我市广渝高速公路筹资工作的进展情况,分析了工作中存在的一些问题。要求各地各部门要进一步加强领导,

加大工作力度，做好宣传解释和集资工作，力争在12月20日前，最迟不超过12月底完成全市今年的集资任务。

八、会议还研究了其他有关事项。（略）

2. 座谈会议纪要

座谈会议纪要是专门研究解决思想、理论、科技、教育、文化、生产等某一问题而召开座谈会之后形成的会议纪要。

[例文]

××县脱贫致富座谈会纪要

（19××年×月×日）

×月×日，县委、县政府召开了脱贫致富工作会，参加会议的有××个乡的乡长，××个收入较低大队的党支部书记，以及有关的局、公司、厂的负责同志。

县委书记××同志做了题为《振奋精神，发挥优势，努力工作，尽快脱贫致富》的报告。××、×××、×××、××、××××、×××五个村队介绍了脱贫致富的经验。与会者参观了××、××××两个大队，观看了反映我县乡镇企业发展的录像，进行了热烈的讨论和大会发言。会上，帮助村队致富的有关单位负责同志都同挂钩大队的党支部书记见了面，进行了初步研究。县长×××同志做了会议总结，县委副书记××同志讲了话。

这次会议的目的，是为了更好地落实中央一号文件精神，交流经验，分析问题，制定措施，克服困难，充分发挥内部潜力，利用本地资源优势，艰苦奋斗，发展生产，千方百计搞活经济，同时动员各方力量以必要的支持，达到尽快脱贫致富的目的。

会议指出，19××年×月×日，县上召开了脱贫致富会议以

来,通过广大干部和群众的积极努力,我县经济有了较大发展。但是,有些队的人均收入水平仍是偏低的,需要继续努力。

与会同志一致认为,为了尽快地实现脱贫致富,首先要树立脱贫志气。既要看到不利条件,又要看到自己的潜力和优势,规划出远景。要自力更生,艰苦奋斗,发挥优势,挖掘潜力,改变生产条件,搞活经济,打开致富大门。

其次要落实具体措施:

一、(略)

二、(略)

三、(略)

四、(略)

各部门要通力协作,共同扶贫致富。

民政部门(略)

水利部门(略)

3. 决议性会议纪要

决议性会议纪要是要求与会单位或人员共同遵守,贯彻执行会议纪要。此类会议纪要具有较强的权威性、政策性和指示性。

[例文]

云南大学校长办公会议纪要

2002年10月19日上午,吴松校长主持召开了第18次校长办公会。

出席会议的有:

吴松校长、汪戎副校长、洪品杰副校长、倪慧芳副校长、校办刘晓江、监审处王秉常、财务处冯景雯。

列席会议的有：

人事处周学斌、“211”办任翔、教务处杨家禾、实验室管理处潘尔达、理学院鞠建华。

会议议题和主要内容如下：

一、关于启动“211工程”二期建设有关项目的经费问题。会议研究决定，由财务处安排×××万元资金借给有关部门和单位，其中，借给实验室管理处××万元，用于支付基础电子线路实验室、基础化学实验室建设所形成的超预算外开支；借给图书馆××万元，用于支付图书馆自动化集成系统建设和共享资源检索设备购置的经费；借给现代教育技术中心××万元，用于支付北校区光纤建设费；借给教务处××万元，用于9个重点专业和第七、八、九批课程的建设投入；借给研究生部××万元，用于2003年新增学位点的建设和申报准备工作。前两期投入（实验室、图书馆）不足部分计×万元从“211工程”一期建设节余资金中支付。以上项目资金均以借款方式由财务处对各执行单位办理借支手续，待“211工程”二期建设资金到位后，从各相关单位的相关项目经费中扣还。

二、会议研究了关于云南省地理研究所并入我校的有关事宜，讨论了《关于请求将云南省地理研究所划转并入云南大学的报告》的内容，责成理学院在认真听取学校领导和省科技厅的意见后进一步修改完善报告，待校领导最后修改定稿后，由校办尽快制成文件上报省教育厅并呈省政府。

三、听取了信息中心关于承办教育部“教育技术西部行”（云南、贵州站）活动各项筹备工作的汇报，会议对有关事宜决定如下：

（一）成立“教育技术西部行”（云南、贵州站）组委会。组委会由副校长洪品杰任主任，任善循、邓世昆任副主任，杨家禾、戴正德、杨开成任委员；组委会下设办公室，具体负责筹备和开展“教育

技术西部行”(云南、贵州站)活动的各项工作。

(二)活动举办期间(11月10日—15日)所需要的报告厅、机房等场地、设施,请有关单位无偿提供使用。

(三)同意在我校成立“云南省现代技术培训中心”,由洪品杰副校长牵头拟文上报省教育厅批准。

四、关于原培训部的资产问题,会议责成监审处牵头,先对原培训部资产进行审计和清理,待审计和清理结果出来后再行研究其归属。

五、鉴于滇池学院的特殊情况,会议同意滇池学院适当调整学生上课时间:上午上课时间往后推延十五分钟,下午上课时间提前十分钟,课间休息时间及每节课时长和校本部一致。

此外,会议还就学校加强财务管理、严格经费审批制度的有关问题、《东南亚教学杂志》经费和办公用房问题、近期人事调配的有关问题等进行了研究。

二零零二年十月十七日

4. 研讨性会议纪要。

研讨性会议纪要是侧重于汇报情况、交流经验,同时带有研究、探索性质的会议纪要。

[例文]

抓住机遇 扩大开放

——沿长江五市对外开放研讨会纪要

沿长江五市(重庆、岳阳、武汉、九江、芜湖)对外开放研讨会,于1996年7月15—16日在庐山经维宾馆举行。这次会议是在党

中央和国务院作出以上海浦东为龙头,进一步开放长江沿岸城市的战略决策之后,由求是杂志社经济部、江西省体改委、九江市人民政府联合召开的,来自五市的领导和有关方面的负责同志及部分新闻单位的代表共40余人参加了会议。与会代表围绕如何搞好沿长江对外开放的问题,进行了热烈发言和深入讨论。

与会代表一致认为,搞好沿长江的对外开放意义深远重大。过去13年,我们的开放政策主要是向沿海地区倾斜,这是完全必要的,它为全国的对外开放起了先行探索和示范的作用。现在,中央提出进一步扩大沿长江和沿边的对外开放,这对于在沿海开放的基础上,形成“沿海——沿江——沿边”的整体开放格局,实现我国对外开放“全方位、多元化”的战略目标,推动对外开放向内地深入,促进沿江经济的发展有重要意义。长江在我国国民经济和社会发展中占有重要地位。长江流域占国土资源的1/5,人口近4亿,工农业总产值占全国的40%多。这里资源丰富,交通方便,城市密布,市场发达,人才荟萃,是我国最具自然地理优势和社会经济发展综合优势的地方,开发潜力巨大,前景良好。扩大沿长江的对外开放,通过利用外资、引进技术和人才,开拓国际市场,可增大开发长江的力度,加快开发步伐,从而为国民经济发展增添后劲。

扩大沿长江的对外开放,对五市来说是机遇和挑战并存。为此,代表们指出,搞好沿长江的对外开放,首先要解放思想、破除迷信,联系实际找差距,真正解决和克服长期束缚人们手脚的认识问题,要增强以经济建设为中心的观念,形成齐抓经济工作的合力;要进一步认识对外开放的重要性和迫切性,开拓对外开放的新思路、新办法和新途径;要强化商品经济意识,克服温饱即满、不愿冒风险、不敢迈大步的小农思想,自觉按照经济规律办事,要树立全局观念,防止和克服狭隘的部门利益,树立一盘棋的战略思想。

扩大开放,必须深化改革。代表们提出,与沿海地区相比,沿江城市在对外开放方面已滞后了一步,旧的体制严重阻碍着对外开放的步伐。因此,应通过深化改革,克服“左”的思想和守旧观念,给企业以更大自主权,使各项政策措施相互配套,逐步完善。改革需要探索,要敢想、敢干、敢闯、勇于实践,对的就大胆推广,错的就加以改正。

开放是促进和带动一切的重要途径和手段,代表们认为,应围绕开发抓开放,通过开放促开发。通过开放,要开发新产品、新技术、新行业,解决内陆城市产业单调、技术陈旧、产品老化的问题,使经济发展具有新的活力;通过开放,不断开发利用资源,提高资源的综合利用率,提高经济效益;通过开放,把利用外资和老企业嫁接起来,加速技术改造和产品更新换代。

投资环境是对外开放的重要内容,代表们认为应把它放在对外开放的重要地位,作为一项持久的基础性工作来抓。既要搞好投资硬环境的建设,努力使“七通一平”符合国际标准,又要加强各项软环境的建设,使有关政策措施符合国际规范。还要大力发展第三产业,培养大批懂业务、善经营、敢开拓的外向性经营人才。

二、会议纪要与会议记录的区别

会议纪要与会议记录所写的虽然都是会议内容,但有很明显的区别。

(一)文体性质不同

会议纪要是法定公文,一般都作为文件来处理,而且也不是逢会必记的。而会议记录则是记录会议内容的一种书面材料,既不用上报,也不用下发,只作为工作依据和参考材料来处理,或者只起备查作用,因此是逢会必记的。

（二）基本内容及其写法不同

会议纪要只反映会议的主要精神和议定事项，所以对会议内容进行分析和综合，以使之条理化和理论化。而会议记录则是对会议内容的客观记录和详细记载，即使是摘录，也是比较详尽的，例如主持人的发言和会议报告、主要议题、发言情况、表决事项、不同意见等都是不可少的，而且会前还要把会名、时间、地点、参加会议人数或人名、主持人、记录人等项目一一写清。

三、会议纪要的格式与基本写法

（一）标题

会议纪要的标题，一般由会议名称和文种组成。在报刊公开刊登的会议纪要，也可由正、副两行标题组成，正标题阐述会议主要精神，副标题交代会议名称、范围和文种。

（二）正文

会议纪要的正文，包括会议的基本情况、会议的主要精神、结尾三部分。

1. 会议的基本情况。会议的基本情况在开头部分书写，用简要的文字介绍会议召开的目的是指导思想、会议的时间和地点、会议名称、主持单位、与会代表、主要议程、讨论的主要问题、会议的效果和意义等。

2. 会议的主要精神。这部分是会议纪要的主体，要写会议研究的问题、讨论的意见、作出的决定、提出的任务、明确的措施等，这是与会单位会后贯彻的依据。常见的一般有三种写法：

第一种是归纳法，即将会议讨论、研究的内容归纳出几个问题来写。有的会议规模较大，讨论的问题比较多，涉及的方面比较广，这就要把许多意见加以分类整理归纳，并列小标题或标上序

号。

第二种是概述法,即将会议的发言内容、讨论的情况综合到一起,概括地叙述出来,以反映会议的精神。一些小型会议的纪要,多采用此种写法。

第三种是发言记录式的写法,就是按照会上发言的顺序,把每个人发言中的主要意见写出来,一些座谈会的纪要,多采用此类写法。

3. 结尾。结尾一般提出号召,要求贯彻会议精神,完成会议提出的主要任务。有的会议纪要也可以不要结尾。

(三)日期

日期可写在正文之后,也可以写在标题之下。会议纪要可以不要签署与加盖印章。

四、会议纪要写作应注意的问题

(一)概括性

一个会议的议题有一个的,也有几个的,一个议题的完成一般都要经过几个议程,以这些议程的实践情况为内容记成的记录,再加上会议的其他文件,动辄就是数万字,但是会议纪要又不能写的太长。要用仅为记载会议情况的百分之几的文字把会议的精神都表现出来,不得不进行高度的概括,可以压缩的要压缩,可以砍掉的要砍掉,可以合并的要合并,可以综合的要综合。

(二)真实性

会议纪要必须保证真实。这个要求是纪要的性质和职能所决定的。真实是纪要的生命力。若不真实,与会者就会不信服或不服气,为执行带来困难。所以写作之前,必须认真核实材料。写作时也不能随意添枝加叶,随意发挥。为了保证纪要的真实性,纪要

在草成之后，要听取与会者的意见或交主持人审查，主持人认定草稿反映了会议的实际，才能签字印发。

（三）突出中心

任何一个会议总有一个中心，即使有几个议题，每一个议题总有一个中心，即会议的意图所在。会议中，与会者的发言和讲话，不可能自始至终都紧扣中心，甚至可能严重离题。会议纪要在选材时要考虑材料对表达中心是否有用和用处大小。无助于说明会议中心的材料，即使是真实、生动的，也不能要。

（四）条理化和理论化

每个人在会上的发言有区别，放在一起就会前后重复，互相混杂，乃至互相抵触。必须按照一定的标准对所有材料加以整理，使之有纲有目，纲目协调，才能为读者接受。对材料的调整和整理的过程就是调动反复的分析、综合、比较、归纳的手段使杂乱的材料变得有条理的过程。所谓理论化，就是指除了整个纪要要用正确的理论指导外，还包括在连缀材料的关键环节写上画龙点睛的话，以显示问题的本质、规律和内部联系。

第四节 公报

一、公报的含义、特点及类型

公报是公开发布重要决定或重大事件的告知性文件。《中国共产党机关公文处理条例》中规定：“公报，用于公开发布重要决定或者重大事件。”

公报的特点和公告接近，都具有内容的公开性和重要性以及发布机关的权威性。两者的区别，从发布机关来说，党的领导机关

多用公报,政府机关多用公告;从内容来说,宣布单独事件多用公告,发布会议情况、谈判情况、统计情况等多用公报,如宣布尼克松即将访华用公告,而公布尼克松访华时中美谈判的结果则用公报。宣布要有关人员遵守的法定事项,用公告而不用公报。

常用的公报又分会议公报、统计公报、外交公报三种类型。

1. 会议公报。

一般用以公布党的重要会议召开的情况及会议所作的决定。如1997年9月19日《中国共产党第十五届中央委员会第一次会议公报》,公布了会议召开的时间、地点、人员情况,公布了会议选举中央政治局等的结果。

2. 统计公报。

发布国民经济和社会发展各方面情况的统计数字。如中华人民共和国国家统计局、第一次全国基本单位普查办公室发布的《关于第一次全国基本单位普查情况结果的公报》,就公布了我国1996年12月31日,全国除农户和个体户以外的所有从事社会经济活动的法人单位和产业活动党委的基本情况。

3. 外交公报。

涉及两个或两个以上国家的政府、政党、团体等在会谈或交往后发表的文件,主要公布各方的观点及取得的共识。如1972年2月28日中美两国就尼克松总统访华发表了《联合公报》,公报公布了中美两国各自对国际问题的看法,公布了两国在关系正常化及减少国际军事冲突的危险等方面取得的共识。

二、公报的写作

不同类型的公报,写作时要注意的侧重点有所不同。

(一)会议公报因发布目的的不同而有不同的写法

如果目的是公布会议结果,如做了什么决定,选举了什么人员等,那只要简明扼要说明最后结果就行了。如果目的是传达会议精神,那就要根据会议内容,作较详细的分析阐述,夹叙夹议是最常用的写作手法。例如:

《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》

(1978年12月22日)

.....

会议认真地讨论了文化大革命中发生的一些重大政治事件,也讨论了文化大革命前遗留下来的某些历史问题。会议认为,解决好这些问题,对于进一步巩固安定团结的局面,实现全党中心工作的转变,使全党、全军、全国各族人民万众一心向前看,调动一切积极因素为四个现代化努力,是非常必要的。

会议指出,一九七五年,邓小平同志受毛泽东同志委托主持中央工作期间,各方面工作取得很大成绩,全党全军和全国人民是满意的。邓小平同志和中央其他领导同志一道,按照毛泽东同志的指示,对“四人帮”的干扰破坏进行了针锋相对的斗争。“四人帮”硬把一九七五年的政治路线和工作成就说成是所谓“右倾翻案风”,这个颠倒了的历史必须重新颠倒过来。会议指出:一九七六年四月五日的天安门事件完全是革命行动。以天安门事件为中心的全国亿万人民沉痛悼念周恩来同志,愤怒声讨“四人帮”的伟大革命群众运动,为我们党粉碎“四人帮”奠定了群众基础。全会决定撤销中央发出的有关“反击右倾翻案风”运动和天安门事件的错

误文件。

会议审查和纠正了过去对彭德怀、陶铸、薄一波、杨尚昆等同志所作的错误结论,肯定了他们对党和人民的贡献。会议指出,解决历史遗留问题必须遵循毛泽东同志一贯倡导的实事求是、有错必纠的原则。只有坚决地平反假案,纠正错案,昭雪冤案,才能巩固党和人民的团结,维护党和毛泽东同志的崇高威信。在揭批“四人帮”的群众运动结束后,这个任务还要坚决抓紧完成。会议一致认为,采取这些步骤,正是完整地、准确地掌握毛泽东思想的科学体系的表现,正是高举毛主席旗帜的表现。

会议认为,过去那种脱离党和群众的监督,设立专案机构审查干部的方式,弊病极大,必须永远废止。

.....

(二)统计公报必须由国家各级统计部门或国家指定的机构发布。

任何机构不得随意发布全国性、地区性的统计数字。统计公报以发布各种数据为主,其内容一定要科学准确。涉及国家机密的统计数据,不得在公报中发布。统计公报一般分项分点,或结合表格形式发布。如《中华人民共和国国家统计局关于1995年国民经济和社会发展的统计公报》中关于“交通和邮电”的部分:

“交通邮电业继续得到较快发展,全年完成增加值3236亿元,比上年增长9.5%,通信能力增强,运输紧张状况有所改善。

邮电通信业继续高速发展。全年完成邮电业务总量986亿元,比上年增长42%。住宅电话发展迅速,全年新增电话用户1546万户,相当于上年末的56.6%,电话普及率达到4.66部/百人,比上年提高1.46个百分点;移动电话全年新增用户206万户,是上年底用户数的1.3倍。公用通信能力进一步提高。年末局用交换机

容量为 7096 万门，长途交换机容量达 351 万路端。邮电通信质量也有了明显的提高。”

(三)外交公报涉及对外关系，其发布应遵循法定的审批手续和途径。

其内容涉及各方的观点和承诺，行文要十分准确和庄重。

[例文]

中华人民共和国和美利坚合众国 关于建立外交关系的联合公报

(一九七九年一月一日)

中华人民共和国和美利坚合众国商定自一九七九年一月一日起互相承认并建立外交关系。

美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。在此范围内，美国人民将同台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系。

中华人民共和国和美利坚合众国重申上海公报中双方一致同意的各项原则，并再次强调：

——双方都希望减少国际军事冲突的危险。

——任何一方都不应该在亚洲—太平洋地区以及世界上任何地区谋求霸权，每一方都反对其他国家或国家集团建立这种霸权的努力。

——任何一方都不准备代表任何第三方进行谈判，也不准备同对方达成针对其他国家的协议和谅解。

——美利坚合众国承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分。

——双方认为,中美关系正常化不仅符合中国人民和美国人民的利益,而且有助于亚洲和世界的和平事业。

中华人民共和国和美利坚合众国将于一九七九年三月一日互派大使并建立大使馆。

第五节 决议

一、决议的含义、特点及类型

决议是经领导机构主持召开的会议通过对重要事项进行决策部署的指导性公文。

决议有以下特点:

1. 表达群体意志。

决议是会议的产物,会议是一种群体活动,只有半数或三分之二以上的与会者举手或投票赞成,才能形成决议。不履行表决手续,决议就不能产生。所以决议是大多数或全体与会人员的意志的体现。

2. 有权威性和约束力。

决议是经一定的手续产生的,它对于与会者和有关人员具有权威性和约束力,任何个人不能随意改变决议,也不能拒不执行决议。即使个人有不同意见,根据民主集中制的原则,在决议改变之前,也必须执行。

决议有如下类型:

1. 决策部署型。

重要问题经会议充分研究讨论后作出的决议,内容多半是分析问题的性质、提出解决问题的办法、部署今后的行动。如《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》(1996

年10月10日中国共产党第十四届中央委员会第六次全体会议通过)就是根据我国现状,对目前至2010年思想道德和文化建设方面的一系列问题所作出的决策和部署,是我国今后十余年精神文明建设的纲领性文件。

2. 结果公布型。

重要会议往往会通过一系列的决议,有些决议需要公之于众。这类决议有些很简单,只要说明会议通过了什么就行了。有的略为详细,还需要说明会议对该事项的看法等等。如《第九届全国人民代表大会第一次会议关于最高人民法院工作报告的决议》(1998年3月19日通过),全文只有一句话:“第九届全国人民代表大会第一次会议批准任建新院长作的《最高人民法院工作报告》。”而同一个会议关于其他问题的决议,有的就比较详细。如:

第九届全国人民代表大会第一次会议 关于1997年中央和地方预算执行情况 及1998年中央和地方预算的决议

(1998年3月19日通过)

第九届全国人民代表大会第一次会议经过审议并根据全国人民代表大会财政经济委员会的审查报告,决定批准国务院提出的1998年中央预算,同意财政部部长刘仲藜受国务院委托所作的《关于1997年中央和地方预算执行情况及1998年中央和地方预算草案的报告》。

会议同意全国人民代表大会财政经济委员会在审查报告中为完成1998年中央和地方预算提出的各项建议。会议要求各级人民政府认真贯彻《中华人民共和国预算法》,严格按人民代表大会

批准的预算执行。在预算执行过程中,要继续实行适度从紧的财政政策,努力开源节流,增收节支。要严格依法纳税,强化税收征管;要加强预算约束,控制支出过快增长;要整顿财经纪律,严格执行国家规定的财务会计制度,制止不合理的公款消费;要加强对预算外资金的监督管理,对各类预算外资金继续进行清理,该纳入预算管理的一定要纳入预算管理;要深化财税体制改革,有效发挥财政的宏观调控功能。各级人大常委会要加强对同级财政超预算收入使用的监督。实现1998年中央和地方预算的任务很重,困难不小,但有利条件也很多。各级人民政府和领导干部一定要在以江泽民同志为核心的党中央领导下,高举邓小平理论的伟大旗帜,严格执行国家预算,发扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统,为更好地实现1998年中央和地方预算而努力。

二、决议和决定的异同

决议和决定都是下行的指挥性公文,在内容方面接近,都侧重于对重要事项的决策;在文字表述方面,风格也一致,都要求准确、鲜明、简洁。

决议和决定的不同之处在于:

1. 形成的程序不完全一样。决议必须由会议通过,而决定可以由会议作出,也可以由领导机构在职权范围内作出。
2. 内容的范围不尽相同。决议多半针对全局性问题作出决策,决定既可以解决全局性问题,也可以解决具体事项。
3. 发布形式略有不同。决议以会议名称发布,决定可以以会议名称发布,但是多半是以机关名称发布。

第六章 法定公文写作(四)

第一节 指示

一、指示的含义、特点及类型

指示是上级机关对下级机关指导工作的公文。《中国共产党机关公文处理条例》规定：“只适用于对下级机关布置工作，提出开展工作的原则和要求。”建国后，在我国颁布的几次行政公文处理办法中，都有指示这种文种。直到 2000 年 8 月，才将这一文种取消。现在只是适用于党的机关中。

指示有如下特点：

1. 针对性。

各级党政机关的日常工作，有方针政策、法律法规作依据，一般不需要上级机关发指示。只有在下级机关的工作碰到困难或出现偏差时，在上级机关有某些意图要下级领会、贯彻时，上级机关才会主动发出指示。所以，指示的针对性都是很强的。在一般情

况下,不应滥发指示。

2. 原则性。

用“指示”指导工作,主要是指明工作要求、工作原则,防止在方针政策上出现偏差,至于具体的工作方法,要发挥下级机关的主动性和创造性,不宜包办代替。

指示有以下类型:

1. 涉及全局问题,带普遍性的指示。

这类指示受文面广,一般发至所有的下级机关,其内容为一切有关单位和个人都必须了解执行。

如:《政务院关于各级政府工作人员保守国家机密的指示》(1950年2月16日政务院第二十次政务会议通过,1950年2月24日发布)、《中共中央、国务院关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》(1982年10月20日)。

2. 涉及局部问题,带特殊性的指示。

这类指示受文面较窄,一般针对特定单位、特定事项而发。

如:《农业部关于充实农业技术推广站、加强农业技术推广工作的指示》(1982年6月15日)。

二、指示的写作

(一)指示的标题一般由发文单位、事由、文种三部分组成

文种一般用“指示”二字,如果有些工作特别紧急,则可以使用“紧急指示”。

(二)指示的正文一般由指示根据、指示事项、执行要求三部分组成

指示根据包括理论根据、政策根据、现实根据等。这部分文字要求精炼扼要,突出主要根据。有的指示根据不言自明,那就可以

一笔带过,甚至不提。

指示事项和执行要求是指示的主要部分,这两个部分要写得具体明白,使得下级能够正确领会,方便执行。在表述时,这两个内容一般不能截然分开,而是要根据指示事项的多少,逐项列出,把执行要求分别列入各项之中。

[例文]

中共中央关于坚持 “少宣传个人”的几个问题的指示

(一九八〇年七月三十日)

各省、市、自治区党委,各大军区、省军区、野战军党委,中央各部委,国家机关各部委党组,军区各总部、各军兵种党委,各人民团体党组:

三中全会决定要“多歌颂工农兵群众,多歌颂党和老一辈革命家,少宣传个人”。随后在五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》第二条就此作了一些正式规定。实践证明,这个方针是正确的,三中全会以来执行这个方针总的来说是有成绩的。但是也还有一些问题。主要是对老一辈革命家的歌颂仍有一些过于突出个人,不够实事求是;纪念文章多了一些;一部分纪念文集重复积压;特别是许多纪念方法严重地流于形式,有的甚至为了收集个人文物,成立专门小组,跑遍全国。这些不适当的纪念方法不但造成铺张浪费,脱离群众,而且本身就带有个人创造历史的色彩,不利于在党内外进行马克思主义教育和扫除封建主义遗毒。为此,中央决定:

(一)从现在起,除非中央有专门决定,一律不得新建关于老一

代革命家个人的纪念馆、纪念堂、纪念亭、纪念碑等建筑。正在建设的和虽已建成但尚可改造的,应尽可能改建为其他社会经济文化福利设施。毛、周、刘、朱等少数领导人和一些革命先烈的纪念设施,以及革命历史的纪念设施,应当有,应当管理好,但是必须严格控制,防止多建滥建。各地已设者均应向中央报告,以便作出统一规定,并一律不许任意增设。其中很少历史价值特别脱离群众的,如一时不能改建,宁可先行封闭。各地如有有历史意义而适宜集中保存的革命文物,应集中到中央或省市一级的博物馆、纪念馆,以利长期保存。至于现尚在世的中央领导同志的故乡、母校和曾经活动的场所,一律不得进行任何形式的纪念布置,已有的布置一律撤销,并须将撤销情况向中央报告。

(二)关于老一辈革命家和其他革命英雄的斗争史,以及革命战争、革命运动、革命工作的历史,写成不事夸张的回忆录发表或保存,对于教育后代和研究历史,都是必要的。但出版个人传记或个人文集,则应比较慎重,今后这类传记和文集,有全国影响的应经中央宣传部核准,属于地方范围的应经省一级宣传部核准,不要随便编辑出版,或为此随便成立各种组织,未经中央或省核准而成立的组织应当撤销。对于重要人物或重要历史问题的宣传,报刊或出版社应注意遵照中央有关指示。

(三)报纸上要多宣传马列主义、毛泽东思想,多宣传社会主义优越性和工、农、兵、知识分子为四个现代化奋斗的成就,多宣传党的政策方针决议,少宣传领导人个人的没有重要意义的活动和讲话。

(四)毛泽东像、语录和诗词在公共场所过去挂得太多,这是政治上不庄重的表现,有碍国际观瞻,今后要逐步减少到必要限度。其他领导人像和题词也按同样原则处理。毛泽东像章要尽量收回

利用，以免浪费大量金属材料。

(五)过去几年为许多受迫害致死的老同志昭雪平反，追悼会开得较多较隆重，现在这种情况已基本结束，不应再消耗过多的人力物力和分散群众建设四化的注意力。因此，除特殊情况中央另做规定外，一般高级干部丧事应力求简化和节约。例如，向遗体告别的仪式一般可取消；追悼会规模要缩小，送花圈和出席追悼会的负责人要减少；悼词要缩短和避免溢美之词；逝世后可即发表简短消息，追悼会新闻要减少和缩短。

中共中央

第二节 条例与规定

条 例

一、条例的含义、类型

条例是由党政领导机关制定和发布的系统规范某一方面工作、活动、行为等的法规性公文。条例在党的机关系统，可以作为正式公文行文；在行政机关系统，不能单独行文，只能以“令”、“决定”或者“通知”的形式发布，和以上公文同时行文。

根据制定、发布条例的机关的不同，条例可以分为三类：

1. 党的中央机关制定的条例。

适用于规范全党的工作、活动和党员行为。如，《中国共产党纪律处分条例(试行)》(1997年2月27日中共中央印发)、《中国共产党机关公文处理条例》(中共中央办公厅1996年5月3日发布)。

2. 国家行政机关制定的条例。

此类条例适用于规范全国性的某一方面的行政工作。如,《破坏性地震应急条例》(1995年2月11日中华人民共和国国务院令 第171号)、《国防交通条例》(1995年2月24日中华人民共和国国务院、中华人民共和国中央军事委员会令 第173号)、《行政法规制定程序条例》(2001年11月16日国务院令 第321号)。

3. 地方权力机关制定的条例。

适用于规范地方某一方面的工作。如《北京市外地来京务工经商人员管理条例》(1995年4月14日北京市第十届人民代表大会常务委员会公告第40号)、《南京市粉煤灰综合利用管理条例》(1995年4月14日江苏省第八届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准)。

二、条例正文的写作

条例的内容多为对于某些事项的职权、方式等方面的要求,多数容量比较大,所以大都采用“分章列条款”的写法。一般是第一章为“总则”,简要说明制定的目的、适用对象及总的要求。以下各章则按照内容的不同分列不同的小标题。最后一章为“附则”,简要说明条例的制定权、修改权和解释权的归属问题及实施时间。

例如《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》,就共有七章40条。第一章“总则”有5条。其中第1条写制定目的和依据,第2条写适用对象,第3—5条写领导原则和范围。第二章“职责”有2条。其中第6条写“全委会”职责,条下有6款,第7条写“常委会”职责,条下有7款。第三章“组织原则”有7条,第8—12条主要写民主集中制原则,第13条写保密原则,第14条发表个人意见与集体意见的关系。第四章“议事和决策”有15条,第15—18条写“全委会”议事和决策,第19—25条写“常委会”议事和决策,第26、27

条写书记办公会议事范围。第五章“思想作风和工作作风”有6条,第30—32条写思想、生活作风,第33—35条写工作作风。第六章“监督和处分”有2条,第36条写受监督的范围,第37条写受处分的行为。第七章“附则”有3条,第38条写参照执行的范围,第39条写解释权,第40条写生效日期。

内容简单的条例,其正文也可以使用条款式的写法。例如《中华人民共和国企业所得税条例》(1993年12月13日《中华人民共和国国务院令》第137号),就共有20条。第1、2条写纳税人的范围;第3—7条写应纳税额与收入总额的关系及扣除范围、标准;第8条写税收优惠政策;第9—13条写纳税时遇到各种情况的处理办法;第14—16条写纳税地点、时间;第17、18条写其他事宜;第19、20条写解释权和施行日期。

不管哪种条例,写作正文时都要特别注意内容的包容性和严整性,结构的外部条理性和内在逻辑性,用语的严肃性和准确性。

规 定

一、规定的含义、类型

规定是各级党政机关、社会团体、企事业单位规范某方面工作的规章性公文。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。

规定在性质上和条例一样,属于规范工作、活动、行为等的规章制度性的文种。但是条例规范的范围大,制定和发布条例的机构的级别高,而规定规范的范围较小,能够制定和发布规定的机构的级别可高可低,可以是中央一级的党政领导机关,可以是各级职能部门和社会团体、企事业单位。从使用范围来说,规定比条例广,很多局部的、具体的工作,都可以用“规定”来规范,而“条例”规

范的工作一般带有全局性,不涉及过于细小的工作。

规定在党的系统,可以单独行文;在行政系统,要以“令”、“决定”或者“通知”的形式发布,和以上文种同时行文;在党政公文系统以外,可以由领导机构单独发布。

根据发布机构和实际作用的不同,规定可以分为三种类型:

1. 党内规定。

由党的中央机关制定,适用于对党内某一方面的工作作出规定。

如《关于对违反〈党政领导干部选拔任用工作暂行条例〉行为的处理规定》(中共中央办公厅 1997 年 5 月 16 日印发)。

2. 法规性规定。

由有条件制定法规的机构制定,适用于对某一方面的行政工作或者某个地方的某项工作作出的规定。

如《指导外商投资方向暂行规定》(1995 年 6 月 7 日国务院批准 1995 年 6 月 20 日国家计划委员会、国家经济贸易委员会、对外贸易经济合作部第 5 号发布)、《深圳市经济特区私营企业暂行规定》(1995 年 4 月 9 日深圳市人民政府令第 44 号)。

3. 一般性规定。

机关团体对某些工作作出的具体规定。此类规定不属于法规性质,但在一定范围内有规范作用。

如《××大学关于优秀硕士提前攻读博士学位的暂行规定》。

二、规定的写作

规定和条例都是规范性文种,其写法基本上一样,只是条例要求定得比较全面、系统,所以相对较复杂,而有一些涉及范围较小的规定则比较简单。关于规定和条例这样的规范性公文的写作,

可以综合为以下几个方面：

(一)草拟规定和条例要遵循下列原则：

1. 坚持四项基本原则，为改革开放和社会主义现代化建设服务；

2. 符合宪法和法律，符合党和国家的路线、方针、政策；

3. 从实际出发，实事求是；

4. 贯彻民主集中制，充分发扬民主。

(二)起草规定和条例，应当对现行内容相同的法规进行清理，如果现行的法规将被起草的法规所代替，必须在草案上写明予以废止。同时应当注意与其他有关法规的衔接和协调，如果发现有不一致的地方，必须在上报草案时专门提出并说明情况和理由；如果法规涉及其他主管部门的业务或者与其他部门关系密切，应当与有关部门协商，以求取得一致意见，万一不能取得一致意见，应当在上报草案时专门提出并说明情况和理由。

(三)规定和条例的内容用条文表达，常见的有“章条式”和“条款式”两种。内容比较复杂的多用“章条式”，即全文分为若干章，每章包括若干条。第一章是总则，说明制定该法规的目的、适用范围、要求等；中间几章是分则，分几个方面列出规范的内容；最后一章是附则，对于有关事项作出解释，如法规内某个词语的含义是什么，法规的解释权属于谁，法规何时起施行等。内容比较简单的多用“条款式”，即全文共分相对独立的若干条，内容多的条下还可以分款、项、目，款不冠数字，项和目冠以数字。条目安排和“章条式”相当，开头几条谈目的、适用范围等，中间条目是规范的内容，最后几条是奖惩办法、施行日期等。整个法规要结构严谨，条理清楚。

[例文]

中共中央办公厅、国务院办公厅 关于领导干部报告个人重大事项的规定

中办发〔1997〕3号

第一条 为加强对领导干部的管理和监督,促进党风廉政建设 and 领导干部思想作风建设,制定本规定。

第二条 本规定所称领导干部包括:(略)

第三条 报告人应报告下列重大事项:

(一)本人、配偶、共同生活的子女营建、买卖、出租私房和参加集资建房的情况;

(二)本人参与操办的本人及近亲属婚丧喜庆事宜的办理情况(不含仅在近亲属范围内办理的上述事宜);

(三)本人、子女与外国人通婚以及配偶、子女出国(境)定居的情况;

(四)本人因私出国(境)和在国(境)外活动的情况;

(五)配偶、子女受到执法执纪机关查处或涉及犯罪的情况;

(六)配偶、子女经营个体、私营工商业,或承包、租赁国有、集体工商企业的情况,受聘于三资企业担任企业主管人员或受聘于外国企业驻华、港澳台企业驻境内代办机构担任主管人员的情况。

本人认为应当向组织报告的其他重大事项,也可以报告。

第四条 本规定第三条所列事项,应由报告人在事后一个月以内以书面形式报告。因特殊原因不能按期报告的,应及时补报,并说明原因。按照有关规定需要事前请示批准的,应按规定办理。本人认为需要事前请示的事项,也可事前请示。

第五条（略）

第六条（略）

第七条 对报告的内容，一般应予保密。组织认为应予公开或本人要求予以公开的，可采用适当方式在一定范围内公开。

第八条 领导干部不按本规定报告或不如实报告个人重大事项的，其所在组织应视情节轻重，给予批评教育、限期改正、责令作出检查、在一定范围内通报批评等处理。

第九条（略）

第十条（略）

第十一条 本规定由中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部负责解释。

第十二条 本规定自发布之日起施行。

（四）语言要准确、严密。规定和条例是用来规范人们的行为的，哪些可以做，哪些不可以做，一定要清清楚楚。如果概念模糊，可以这样解释，也可以那样解释，一旦出现问题，就很难判断是非。所以对于规范性文件的文字，一定要非常准确严密，无懈可击。

第七章 机关常用公文写作

第一节 调查报告

一、关于调查报告的含义、使用范围、特点及分类

调查报告是对某项工作,某个事件或某种问题等进行有目的的调查研究后所写成的书面报告。调查研究是调查报告的写作基础,调查报告则是调查结果的书面形式。调查报告是认识客观事物的手段,又是解决实际问题的起点,是制定方针政策的依据。调查报告的使用范围非常广泛,凡是各个部门、各个单位、各个系统的各种情况,只要工作需要,都可以进行调查研究,写出调查报告。

调查报告的特点如下:

第一,调查性。调查报告必须对现实生活中的典型事例或急需解决的问题,进行深入调查研究,如果没有调查,一切就无从谈起。

第二,针对性。写调查报告的目的是为了总结经验,改进工

作,因此,调查报告的撰写必须有一个核心,必须从实际出发,有针对性地调查研究。调查报告写作前一定要调查研究,调查研究前一定要有一个对象。某种意义上,针对性是调查报告的灵魂,针对性越强,指导意义越大。

第三,客观性。调查报告一定要靠事实说话,一定要真实准确,不能先入为主,将自己的主观意志强加于事实材料,歪曲事实或片面理解,客观性是调查报告的生命。

第四,报告性。调查报告是以叙述的表达手法,将调查结果介绍给有关领导和读者,并通过事例分析,表明自己的观点,提出解决问题的办法。

调查报告通常分为综合调查报告、专题调查报告、典型调查报告等。

1. 综合调查报告。

综合调查报告是指对某一单位或某一事物、某一问题等进行多方面的调查研究和综合分析,提出观点和意见,反映普遍调查结果的一种文体。

[例文]

关于全省经济形式的调查分析与对策建议

近两年,××省经济持续快速健康发展,保持了“九五”开局以来的良好势头。在国民经济成功实现“软着陆”之后,特别在亚洲金融危机影响很大、国内市场条件发生变化的情况下,经济增长速度能否确保实现9%并力争达到1997年水平,经济生活中的主要矛盾和问题是什么,应采取哪些重大对策措施,一直为各方面所关注。为此,省纪委派出调查组深入12个市地和省直20多个部门,

进行了认真的、全面的调查研究,形成了《关于全省经济形式的调查分析与对策建议》的调研报告,供省委省政府决策时参考。

一、关于1—4月份经济运行情况

1998年1—4月份,全省经济运行的总体情况是好的。经济起步比较平稳,速度逐步回升,去年四季度以来速度下划的趋势逐步得到遏制。一季度全省国内工业总值为1430亿元,增长10%,增幅高于全国3个百分点。但经济生活中的矛盾和问题也比较突出,增长速度回升的基础还不稳固,经济效益下滑的趋势尚未扭转,要保持国民经济持续快速健康发展,必须付出艰巨的努力。(略)

二、关于经济运行中几个重点问题的分析与对策

当前经济生活中的矛盾、问题和困难比较突出,不解决这些矛盾和问题,发展会遇到障碍。但解决这些问题的关键要靠发展,越是困难和矛盾比较多,越要保持较快的发展速度,只有这样才能为深化改革、调整结构、安排就业创造条件。(略)

- (一)关于增长速度问题(略)
- (二)关于经济效益问题(略)
- (三)关于出口需求问题(略)
- (四)关于消费需求问题(略)
- (五)关于投资需求问题(略)
- (六)关于农业和农民收入问题(略)
- (七)关于结构调整问题(略)
- (八)关于就业和再就业问题(略)

××省计划发展委员会调研组

一九××年×月×日

2. 专题调查报告。

专题调查报告是围绕某项工作或某一问题等进行系统地调查分析,研究后写成的报告。

[例文]

关于××市体育用品厂重大火灾的调查报告

19××年6月24日凌晨2时左右,××市体育用品厂综合仓库发生一起重大火灾,烧毁库房32平方米,烧毁跳垫、乒乓球桌、沙发床、电键鞍马和鞋帮等大量体育用品,损失折款81600余元。

××市消防大队于凌晨3时12分接到报案后,先后出动了13辆消防战斗车和2辆消防指挥车赶赴现场参加灭火战斗。经过消防指战员的英勇奋战,及时地疏散了储存在仓库内的汽油、甲苯等易燃易爆物品,阻止了火势的蔓延和扩大,减少了火灾损失。

火灾发生后,根据区委领导同志的指示,当即成立了由××区经济计划委员会、市消防大队防火科、××区公安分局消防科、××区工业公司、南站派出所和体育用品厂等6个单位共12名同志参加的火灾调查组赶赴现场,进行现场勘察和调查了解,先将调查情况报告如下:

一、起火时间和起火点。(略)

二、火灾原因。

我们根据内查外调掌握的情况和在火灾现场勘察中获取的大量证据,经过认真细致的分析研究,一致认为坏人放火、电器起火、烟头起火和不慎失火的可能都可以排除,而自燃起火的理由充足,其根据是:

(一)(略)

(二)(略)

(三)(略)

三、应吸取的教训。

这起重大火灾的发生,教训是深刻的,主要是厂领导防火安全观念淡薄,思想上麻痹大意,掉以轻心,工作中忽视抓防火安全,以致发生了火灾,给国家造成了不应有的损失。这起火灾的教训,具体表现在如下三个方面:

(一)防火观念淡薄,宣传教育不够。(略)

(二)制度不健全,措施不落实。(略)

(三)有了苗头不处理,发生火灾事故不报告。(略)

四、处理意见。

(一)这次火灾的发生,厂领导应负主要责任,但鉴于厂领导在火灾后认错态度较好,并能认真做好火灾的善后工作,吸取教训,故建议区工业公司对该厂主要领导和负责安全生产的领导分别给予必要的行政处分,并通报全公司,同时建议区经济计划委员会也将处理决定通报下属单位。

(二)负责值班巡逻的黄××是第一个发现起火的,但为时已晚,又没有及时向消防队报警,贻误了战机;可是他在这起火灾的扑救中也起了一定作用,如果没有他的及时发现,火还会烧得更大,灾情将会更加严重,考虑黄××年老体弱和所起的作用,建议公安部门给予他治安罚款100元处理,同时建议体育用品厂另选人员代替他的值班工作。

建议体育用品厂对在这次灭火战斗中表现突出的人员给予必要的表扬和适当的奖励,以体现奖罚分明的政策,增强广大职工的防火自觉性。

××市体育用品厂火灾联合调查组

一九××年七月十五日

3. 典型调查报告。

典型调查报告是对典型的人和事进行调查研究,揭示事件本质和工作规律,用以引起社会舆论和有关部门的注意,以起到宣传教育意义的作用和解决问题的目的。

[例文]

关于××市经济违法活动的调查

党的十一届三中全会以来,特别是邓小平同志南巡讲话和党的十四大以后,我市深化改革,扩大开放,经济有了长足的发展,总的形势是好的。但是,也存在一些应引起重视和必须加以解决的问题,主要是目前各类经济违法活动,较之过去有上升趋势,严重干扰了我市经济发展秩序和社会稳定,必须采取有力措施依法予以严厉打击。

当前我市经济违法活动的主要表现是:

一、制售假冒伪劣产品活动有恃无恐

当前,制售假冒伪劣商品已到了令人发指的程度。从品种上看,既有工业产品,又有农业产品;既有日用工业品,又有药品和食品。从地区上看,已从城市蔓延到农村,严重破坏了社会主义经济秩序和我国声誉。其主要表现:

- (一)制售假酒害人。(略)
- (二)制售假烟坑人。(略)
- (三)制售假食品骗人。(略)
- (四)售假种子坑农。(略)

(五)制售假商标标识诓人。(略)

二、走私贩私猖獗

去年以来,国家对打击走私贩私行为调整了政策,加大了打击力度,采取了“海上阻、岸上查、市场管”等一系列措施,收到了成效。但在我市,一些不法分子内外勾结,有的形成了走私贩私一条龙。其主要表现:

(一)无《准运证》运销国家限制进口的商品。(略)

(二)贩运贩卖走私香烟。(略)

(三)走私贩私进口汽车。(略)

三、欺诈行为屡屡发生

欺诈行为是当前危害较大的一种经济违法行为。其主要表现:

(一)利用经济合同进行欺诈活动。(略)

(二)以虚假广告行骗。(略)

(三)私刻公章冒名行骗。(略)

(四)以“××销售”等形式进行欺诈。(略)

四、无照经营非常突出

其主要表现:

(一)无照经营的企业增多。(略)

(二)无照商贩比较普遍。(略)

(三)农村个体户无照经营的较多。(略)

五、企业违法登记增多

(一)以虚假注册资本额,提交假证明,骗取登记。(略)

(二)抽逃出资额。(略)

(三)非法易地经营。(略)

(四)非法超项经营。(略)

(五)企业性质名不副实。(略)

六、当前经济违法活动的主要特点

经济违法行为主体多元化,违法活动手段狡诈隐蔽,知法违法、明知故犯者多,违法行为屡查屡犯,具有顽固性。我们要加大力度,采取有力措施,严厉打击各种经济违法活动,维护市场秩序,创造良好的经济发展环境,为振兴我市经济作出贡献。

××市经济管理调研室

一九××年×月×日

二、调查报告的基本格式与写法

调查报告的格式一般由标题、正文两部分组成。

(一)标题

调查报告的标题有三种形式。一是公文式标题,一般由事由和文种两部分构成,如本章例文《关于××市经济违法活动的调查》。二是一般式标题,标题中由于不出现文种名称,只揭示调查报告的论题范围和主要观点,如本章例文《关于全省经济形势的调查分析与对策建议》。三是正副式标题,如《实效来自于创新——通辽铁路分局加强基层思想政治工作的调查》,其正标题点明中心,副标题则补充交代被调查单位的情况。

调查报告的作者一般署于标题之下,但也有放在文章正文后面的。

(二)正文

调查报告的正文一般包括前言、主体和结语三部分。

1. 前言。前言也叫引言。常见的有以下几种形式:

(1)说明式。即直接说明调查的目的、时间、地点以及调查的

对象、范围和方式。

(2)叙述式。即侧重于介绍调查对象的基本情况或概说全文中心内容。如《××厂锐意改革搞活企业的调查》前言：

××厂是以生产菜子油、精致挂面和各色糕点为主的粮油食品综合性加工企业。1994年以来,这个厂锐意改革、求实创新,走出了一条以深化企业改革为动力,以增强企业活力为轴心,完善经营运行机制,促进企业滚动发展的路子。改革七年间完成产值17710万元,实现利税1866万元,并荣获省级先进企业、优秀食品企业等称号。

(3)提问式。用提出问题即设问的方式开头,以引人关注。如《收购粮油资金为何出现缺口?》前言以一句“农民意见很大”作为铺垫,接着就发问:“为何收购粮油资金会出现缺口?”这一热门话题,自然令亿万农民为之瞩目。

(4)议论式。一开头就摆出作者的观点,然后用调查所得的材料加以说明。如《基层粮食加工体系改革迫在眉睫》前言:

今年,我们在粮油质量监督抽查中发现,基层粮管所用单独米机加工大米效率低,质量差,亏损大,造成难以估计的经济损失。据了解,这种情况外省基层粮管所也普遍存在。因此,探求粮食加工体系改革之路,改变粗放加工状况,改善企业经营管理,是很有必要的。

2. 主体。主体是调查报告的主干部分。这部分主要通过典型生动的事例和具体确凿的数据介绍对象本身,扼要叙述和说明事物发生、发展的过程,揭示矛盾,分析原因,总结成绩、经验、教训,或提出问题和具体建议。

主体不是固定不变、千篇一律的,其内容顺序和结构安排要根据调查报告的类型和写作目的的不同,由作者精心组织。

(1)从内容安排上看,不同类型的调查报告的表达顺序不同:
反映情况的调查报告,其主体内容的表达顺序是:情况——成果——问题——建议。

昭示事件的调查报告,其主体内容的表达顺序是:事件过程——事件处理——意见或建议。

介绍经验的调查报告,其主体内容的表达顺序是:成果——做法——经验。

揭露问题的调查报告,其主体内容的表达顺序是:问题——原因——意见或建议。

(2)从行文结构上看,调查报告的结构是灵活多变的,大致可以分为横式、纵式、纵横式三种。

横式结构。即将调查材料,按其性质或不同角度归纳为几个并列的部分,分别加以说明和论述。

纵式结构。即将调查材料的内部按照一定的逻辑关系或事件的始末,前后有序地安排材料。其中,各部分的安排呈进层状,前后顺序不能颠倒。

纵横式结构。也称综合结构。使用于内容较复杂的调查报告。或整体用纵式,局部用横式,或整体用横式,局部用纵式。

3. 结尾。常见的结尾样式和写法,有如下几种:

(1)归纳式结尾。即用简短的一段文字把全文的基本观点、基本评价,概括地总结一下,以加深读者的印象。

(2)引申式结尾。在结尾处指出需引起注意的问题。

(3)强调式结尾。进一步指出或强调此项调查的意义,或问题、经验的重要性。

(4)希望式结尾。即对问题的展望,或是对某些主管部门提出希望、或是展示某种前景。

三、写作调查报告应注意的问题

(一)主题突出。调查报告的主题贵在有新意。要将新时期改革开放中的新情况、新动态、新事物、新经验、新见解、新探索等富有启迪性和指导意义的东西反映出来。如果调查所得的情况平平淡淡,或早已尽人皆知,就没有写调查报告的必要了。

(二)内容真实。调查报告不同于文学作品,可以想象、虚构,真实性是调查报告的生命。写好调查报告,一要认识到客观事物本身极其复杂,有一个发展和显露的过程,调查对象因为某些原因,对情况可能有意夸大、缩小或隐瞒;二是要认识被调查者主观条件的局限性;三是要防止私心杂念,讨好迎合上级,弄虚作假。

(三)材料真实。调查报告不同于议论文,必须用事实来说明问题、回答问题,用材料证实与说明观点。如果所依据的材料不足以说明观点,结论会站不住脚。

(四)分析中肯。对于通过各种方式得来的大量材料,必须认真下一番归纳整理、分析研究的功夫,通过“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”的方法,透过纷繁复杂的表面现象,认识事物的本质,做到言之有物,言之有理。

(五)建议可行。调查报告一般要提出意见或建议。所提的建议要注意可行性,切忌不顾现实情况,胡乱编造。

(六)篇幅适当。调查报告的文字可以长一些,但不宜过长。一篇调查报告多以集中反映一个问题为宜,综合性的调查报告可以用附件的办法,或分篇写,或形成之一、之二等系列报告的办法表达。

第二节 计划

一、关于计划的含义、特点及分类

计划是根据党和国家的有关方针、政策以及上级的指示要求，依据本部门的实际情况，对未来一定时期内的工作、生产、学习等拟订目标、内容、步骤、措施和完成期限的一种文书。在日常工作中，“安排”、“打算”、“规划”、“设想”、“意见”、“方案”等，都是人们对今后的工作或活动做出的部署和安排，因而也都属于计划的范畴。

计划有以下特点：

1. 明确的目的性。这是计划的灵魂。制订计划时必须要有针对性，使它切实可行，产生实效。上级的指示和要求是我们制订各项计划的主要依据，因此必须认真学习和研究有关的方针政策，以便于更好地完成各项任务。同时对一个单位来说，为了把握一定时期的工作目标和重心，全面完成各项工作，事先做好计划是十分重要的。制定时要根据本部门、本单位的实际情况，针对形势的发展和上级的要求，指明工作方向，以及实施后将产生的实际效益，具体规定一段时间内的工作任务，预定的指标和措施等。

2. 很强的预见性。计划是工作的先导，是为完成预定目标或工作任务，所做的预想性部署和安排意见，并使之条理化的文字材料，因此在工作未做之前就要制定出来。这就要求制定者必须站得高，看得远，对各种可能出现的情况作出正确的分析和估计，尽可能符合实际，对今后的工作具有指导意义，这是计划的重要特色，所以，制订计划既要对未来做出科学的预见，也要尽可能符合

客观实际,使之得以顺利实施。

3. 措施的可靠性。一份比较完善的计划,必须有为实现这一目标而制定的各项可靠措施。只有措施得力,方法对头,步骤适当,具有周密性和可行性,才能实现预定的目标。

4. 具有可行性。计划是为了实现的。因此,计划的制定必须建立在必要而且可能的前提下。不必要的计划毫无意义,不可能的计划只是一种空想。计划的可行性是以客观条件为依据的,具备最低限度的客观条件;加上主观的加倍努力,计划实现才有可能,如果客观条件根本不具备,计划实现的可能性就没有任何依据,计划就会成为一种脱离实际的空想。

5. 具有约束力。计划虽不是正式公文,但在一级法定会议通过和批准后,就具有正式文件的效能,在它所管辖的范围内,就具有权威性和约束力,成为工作、行动的纲领和准则,成为对工作进度和质量考核的标准。

计划的种类很多,可以从不同角度划分。

从时间划分分为:年度计划、半年计划、季度计划、月计划等。

从内容划分分为:工作计划、科研计划、生产计划;学习计划等。

从范围划分分为:地区计划、部门计划、班组计划等。

从形式划分分为:文件式计划、条文式计划、表格式计划、综合式计划等。

计划的种类虽多,但写法大同小异,主要都是预先对工作的筹划和安排。在此,仅以常见的工作计划、学习计划、生产计划和事项性计划分别介绍。

1. 工作计划

工作计划是拟制计划单位或部门对一定时期内的具体工作作

出的筹划和安排。

[例文]

××地区种子管理站 一九××年第一季度工作计划

根据省农业厅与区专署的指示,为了适应农业生产大发展的需要,种子工作要迎头赶上去,为此,在今年第一季度要做好以下几项工作:

一、任务与要求

(一)随着农业生产的大发展,种子工作要跟上去。在今年第一季度初,要立即开展一个以县为领导、以社为单位、以种子站和农业技术推广站为指导的群众性种子普查活动。具体要求:

1. 通过普查发动群众就地挖潜力,掀起社与社、乡与乡之间的种子串换高潮。重点解决缺少稻、高粱、苞米种子的问题,加强种子保管工作。普查时发现问题要及时解决。在时间要求上,基本执行省上规定,一月末普查一次,以后半月查一次。

2. 利用冬季时间,认真组织力量,在合理解决报酬的基础上,开展室内种子精选工作,以提高品种质量纯度。

3. 要求未搞良种评选的县,在种子普查活动中,查清各种作物品种分布情况,掌握品种适应地区,推广新品种,从而补上良种鉴评工作。

4. 加强国家粮库储备种子的检查,加强防寒保温措施,保证种子的正常发芽率。对×××混种事件,地区站要协同专署监察出在一月上旬进行检查,并将检查结果和处分意见通报各地以达教育目的。

(二)积极解决水稻种子问题。今年水稻种子除各县自己解决外,需从外地调入××××吨,现已调入××××吨,尚缺××××吨解决办法:

1. 组织每个县积极挖潜力,并保管好现有的种子。

2. 积极进行外调工作,除在××地区调回一部分外,还要继续向××地区求援。

(三)为了适应农业大生产大发展,必须抓住良种增产这一关键,搞好推广良种工作,争取今后三年内普及良种。纪念普遍推广××县良种繁育的经验,增强良种繁育速度,以发挥良种增产的作用,为每亩产×百斤粮食而奋斗。

二、工作措施

(一)于三月中旬召开一次种子工作会议,参加人员有各县农业局长、种子站长等,重点研究全区种子情况,确定必要措施,解决种子的不足,给今后提高种子工作打下良好基础。

(二)加强对各级种子工作的领导,并协助和支持县种子站开展种子工作。

(三)抽调 20 至 25 名各县种子站或其他部门的干部去外地搞好调种工作。

(四)协调好和各部门(如粮食、检疫及铁路等部门)的关系。

××地区种子管理站

一九××年×月×日

2. 学习计划。

学习计划是单位或个人根据上级的指示,结合本单位或个人的实际,对预计在一定时间内对完成学习任务和期限作出的具体安排。

[例文]

××大学学习邓小平同志重要讲话的计划

今年1月18日至2月2日,邓小平同志先后在武昌、深圳、珠海和上海等地发表了重要讲话。邓小平同志高瞻远瞩,把马克思主义的基本原理与中国的具体实际相结合,精辟地分析了当前全党和全国人民极其关注的一些重大问题。邓小平同志重要讲话反映了社会主义现代化的内在规律,体现了全国各族人民的根本利益和共同愿望,具有极其丰富而深刻的内涵,对搞好当前的改革和建设,对于整个社会主义现代化建设事业,具有重大而深远的意义。根据《中共中央关于传达学习邓小平同志重要谈话的通知》(中发[1992]2号)的精神和市委的要求,校党委决定组织全体党员、干部和师生员工认真学习贯彻邓小平同志的重要讲话。

一、目的和要求

通过学习,要使广大党员、干部和师生员工全而深刻地领会谈话的精神实质,全面准确地贯彻执行党的基本路线,进一步解放思想,提高对改革开放必要性和紧迫性的认识,加快改革开放的步伐,使我校的教学、科研和科技开发工作迈上新台阶。

(一)学习的重点对象是副处级以上党政干部。

(二)学习邓小平同志讲话,要着重从以下几个方面把握领会其精神实质:

1. 深刻理解坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策,关键是坚持“一个中心,两个基本点”,增强贯彻执行党的基本路线的坚定性和自觉性,坚持走有中国特色的社会主义道路。

2. 在马克思主义指导下,思想要解放一些,胆子要更大一些,

改革开放的步子要更加快一些,以推动生产力的解放和发展。

3. 紧紧抓住经济建设这个中心不放,正确处理稳定、协调与发展的关系,深刻理解“发展才是硬道理”的含义,牢固树立科学技术是第一生产力的思想,千方百计地加快经济建设。

4. 深刻认识到东欧剧变、苏联解体的教训,正确看待社会主义发展的曲折性,进一步明确社会主义经过一个漫长发展过程后必然代替资本主义,更加坚定社会主义信念和共产主义理想。

5. 正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。要按照“革命化、知识化、年轻化、专业化”的标准,努力培养和造就深化改革和扩大开放统一起来,既要在改革开放中注意稳定,更要深化改革、扩大开放,加快我校教育事业的步伐,为国家经济建设实现高速度发展作出应有的贡献。

6. 正确认识和处理好物质文明与精神文明建设之间的关系,自觉克服“一手软,一手硬”的现象,把教学、科研和思想工作有机地结合起来,促进社会主义两个文明建设的发展。

7. 深刻认识形式主义的危害性,自觉克服开长会、讲长话、虚报浮夸、做表面文章等形式主义,要精简会议,建立“无会议日”制度;要减少文件,对简报、资料的印发实行归口管理;要严格控制 and 压缩各种表彰、庆祝活动;要大量减少党政领导同志的礼仪活动。

二、方法与步骤

从现在起,各级党团组织要把学习邓小平同志重要谈话作为党团组织生活和师生员工政治学习的重要内容,努力抓紧、抓好、抓出实效。具体安排如下:

(一)副处级以上党政干部学习主要采取中心学习小组的形式进行。先集中三个单元进行中心讨论,然后转入经常性学习。学校暂定在本学期内每星期五下午为校中心学习组学习时间,各系

应根据自己的实际情况安排系中心学习组学习时间。

(二)一般党员从3月10日起,用三次组织生活会时间进行学习,并结合本单位和个人的思想实际进行讨论。

(三)一般教师从3月20日起,进行学习传达并根据本单位具体情况,选讨论题目,有组织、有计划、有重点地进行学习和讨论。

(四)后勤工人的学习,由后勤党总支书根据情况安排,并注意进行适当的辅导。

(五)离休干部和退休教职工,由离退休支部组织学习,必要时,可回原单位共同学习。

(六)学生的学习从4月上旬开始,5月上旬告一段落,主要利用每星期四下午的政治学习进行。

(七)党校干部培训班要集中三至五天时间学习邓小平同志的重要讲话,具体安排由党校决定。

三、几点措施

(一)4月至6月,在校系两级领导干部和校部机关于部中认真开展一次以“加快改革开放,关键是进一步思想解放”为主题的讨论。在讨论中要结合实际,查找思想不够解放的种种表现及原因,反思当前阻碍改革开放在哪些陈旧的思想观念和规章制度上,明确解放思想从哪些方面努力?应当处理好哪些关系?注意什么问题,采取什么具体措施?要做到“四破四立”。

(二)党委宣传部要统一组织校报、闭路电视、校广播站大力宣传邓小平同志重要讲话的收获、体会,在校报上开辟专栏进行宣传。

(三)校党委领导同志分别深入到各系,在本学期内每月至少参加一次所联系的系的学习、讨论,适时检查、指导各系的学习。

一九九七年三月六日

3. 生产计划。

生产计划是单位或个人在一定阶段内为完成生产任务而制订的计划。

[例文]

××乡××年生产计划

××乡共有××户人家,××口人,有××亩水田、××亩旱地、××亩茶园。去年各项农作物获得了全面的丰收,粮食产量超过了年产量最高的19××年。在总结去年生产经验的基础上,制订今年的生产计划,我们决心争取今年获得更好的收成。

一、提高单位面积产量

(一)选用优良品种。去年种的×号新品种,比××号产量高,今年全部采用×号。

(二)专人负责育壮秧。今年早稻秧和晚稻秧都包给育秧能手×××、××两人负责培育。

(三)深耕。水田普遍深耕到4寸以上,做到三犁四耙,犁密耙平。

(四)施足基肥,适时播种。

(五)踩田两次,追肥三次,做到草尽肥匀。

二、扩大间种面积

全队××亩茶园中,间种蚕豆和小麦各××亩。收割后,接种黄豆、红薯。

三、积极开展多种经营

适当多种棉花。本年打算种××亩,预计可产皮棉×××斤左右,棉籽可榨油×××左右。在食油生产方面,现在已种了××

亩油菜，加上棉油、猪油，每个社员平均可分配到食油××斤。

茶叶的增产潜力很大，争取年产××斤，同时要努力提高茶叶质量，多卖好茶，增加收入。

此外，还准备再开垦××亩荒地，栽植油菜；队里兴办养猪场，大力扩展肥源；在水塘中养鱼；旱稻插秧后组织专业组编制箩筐；秋收后组织专业组烧砖瓦。这样，预计社员收入可比去年增加70%以上。

在坚持发展集体经济的前提下，适当安排社员家庭副业生产，要求户户定出自己的出工、投肥和家庭副业生产计划。

从全年看来，劳动力比较充足。但是，清明到立夏这段时间劳动力比较紧张。在这段时间里，有××亩水田要耕作，有××亩茶叶要采制，有××亩黄豆地要整播。为此，采取以下三方面的措施：

（一）在清明节前，把××亩黄豆地整好，错开种豆季节。

（二）从谷雨开始，集中力量春耕，女劳力采茶。插秧时，男女劳力共同插秧。

（三）从三月份开始，用逐步改进定额包工的办法，对各项农活建立严格的责任制，以进一步提高劳动生产率。（略）

××乡

一九××年×月×日

4. 事项性计划。

事项性计划是单位或个人在短时间内为开展和进行某项具体事务活动而制订的计划。

[例文]

关于接待厄瓜多尔民主左派党代表团计划

应中联部邀请,由副主席罗梅罗率领的厄瓜多尔民主左派党代表团一行5人,在中联部刘荣根等2人陪同下,将于5月29日至6月3日来我省××、××、××、××等市参观访问。

民主左派党成立于1977年11月,是厄瓜多尔主要政党之一,曾在1988年至1992年执政。该党是社会党国际成员,信奉民主社会主义,对内主张实行多元民主和混合经济制度,对外奉行超越意识形态与各国友好相处的原则。该党对我友好,自1986年与我党保持着友好往来,并在执政期间努力抵制台湾的“弹性外交”,积极发展同我在政治、经贸等各方面的关系。代表团此次来访旨在了解我省改革开放取得的成就,参观××××、开发区、工厂、农村并游览,鉴于此,我们应本着热情友好的精神,做好接待工作。具体安排如下:

一、迎送

抵离××时,由省外办负责人及礼宾接待处派员迎送,并陪同省内活动;抵离各地时,请各地外办负责人迎送并陪同在当地的活

二、会见、宴请

在××期间,拟请省委一负责人出面、宴请代表团。

三、食宿、交通

在××地住××宾馆,外宾需1套间、3单间,陪同需2个标准间;外宾及陪同伙食按宾馆协议中部长级标准和陪同标准;请省旅游汽车公司备考斯特面包车一辆,请××市外办预订6月1日赴×

×地火车票(软卧)8张,请××市外办预订6月3日赴××地航班票7张,请预订6月3日或4日返×地火车票1张。^

四、安全保卫

请各地公安部门酌情安排。

附件:1. 活动日程(略)

2. 代表团名单(略)

××省人民政府外事办公室

一九九三年五月二十日

二、计划的基本格式及写法

比较完整的计划,其内容大致包括基本情况分析、具体任务和要求、完成任务的具体措施、进度安排和注意事项等。从格式上来看,计划要由标题、正文、署名及日期三部分组成。

标题 即计划的名称。一般说来,计划的标题应写出单位的名称和内容。有些计划还要写出订立计划的期限。在实际工作中,写标题大致分为两种情况:一种是属于本单位、部门使用的计划,其标题要写明制定单位的名称、内容和期限。如例文中《××大学学习邓小平同志重要谈话的计划》。另一种是党政机关为指导下级机关工作而以文件形式下发的计划,其标题可以不写制定计划的单位名称。如例文中《关于接待厄瓜多尔民主左派党代表团计划》。未经正式讨论通过或批准的计划,要在名称后面写明“(草案)”、“(供讨论用)”、“(征求意见稿)”之类字样。

正文 正文一般由三部分组成。

第一,前言。这一部分主要是对基本情况的分析或是对计划的概括说明,为什么要制订这份计划,制订这一计划的依据、上级

要求等均可写在前言之中。

第二,主体。主体部分通常用来指明奋斗目标和工作重点,提出具体指标、措施和要求等。

第三,结尾。这是计划的收束部分。有两种处理办法:其一,专写一段文字,或总括全文,或阐明意义,或表明态度。文字必须简短有力。其二,无专意写出的结语。计划内容陈说完毕,文章就自然结束,这种方法经常为内容较为简单的单项计划所采用。

署名和日期 署名和日期写在正文的右下方,日期中加盖印章,以示郑重。

三、编制计划时应注意的问题

(一)吃透两头是编制计划的根本。所谓吃透两头就是既要贯彻领会上级的指示要求,增强全局观念,又要深入基层,系统了解全局情况。这两方面的工作做好了,编制的计划就可能既富有开拓精神,又是脚踏实地。

(二)订立计划必须积极可靠,留有余地。任何一项工作的发展,都受许多客观条件的制约,有些因素是潜在的,很难在制订计划时就作出预见。就正常的人力、物力、财力条件,也易受到自然的、社会的突发事件的影响,因此订计划既要积极可靠,经过努力能够实现;又必须留有余地,不能满打满算,追求高指标。凡属质量、数量要求,完成的时限、协作的条件等项都要充分考虑现实与可能,实实在在,以利于执行和达到目的。

计划写作中常见的毛病是“假”、“大”、“空”。即假话、套话、废话多,内容虚假,可行性差;摆出的“架子”大,口气大,篇幅长;或列若干条条,或说一大堆空话,使人不知所措。

(三)计划不属于国务院办公厅规定的公文之列,不应以单位

红头文件达到形式直接下发，而应加个关于印发××计划的通知，将计划作为附件随文印发。

第三节 简报

一、关于简报的含义、使用范围、特点及分类

简报，顾名思义，就是简明扼要的工作报告或情况报告。它是机关内部向上级反映情况，向下级机关或平级机关沟通信息时使用的一种简短的，带有一定的新闻性质的文字材料。在实际工作中，它常常以“工作简报”、“内部参考”、“信息快报”等等的名称出现。

由于社会实践发展的需要和简报所具有的短小精悍、简明扼要、迅速及时的优势，简报的应用范围逐步扩大，成为现在各级党政机关、人民团体、企事业单位用来汇报工作、沟通情况、交流经验、推动工作发展的经常使用的小型内部刊物。下级机关用简报向上级机关汇报情况、反映问题、提出建议；上级机关用简报向下级机关传达领导的意图，在所属单位之间沟通情况、交流经验，以便推动各项工作；平行机关之间用简报来互通信息，以便更好地配合工作，加强协作。

简报有以下特点：

1. 简。简报是情况的简要报告，“简”是其固有属性，一般来说，简报篇幅简短，文字精练，在较少的篇幅中可写进较多的内容。
2. 快。简报类似于报道中的“消息”，速度一定要快，不仅反映思想动态快，报告工作情况也要快，以便领导机关及时掌握新情况，研究新问题。至于会议简报，其时限性更强，上午开大会，下午就应出简报。编写“简报”要抢时间，慢了就失去了它存在的价值。

3. 新。办简报的目的就是为了使领导机关及时掌握新情况,及时研究新问题,包括思想方面的新动态、工作方面的新经验等。简报强调的“新”,更要注意说明有普遍意义的经验和问题,能在工作中发挥实在的指导作用。

4. 实。就是实在、实惠。实在,指要有实实在在的事例和数据,反映的情况一定真实无误,不要废话、空话、套话等。实惠,指使上级机关和领导看了简报后能掌握具体情况,下级机关看了简报能受到具体启发。因此,简报要根据上下的需要去了解具体情况,做到供其所需。

简报的种类很多,通常使用的有:会议简报、工作简报、专题简报等。

1. 会议简报。

会议简报是专门报道会议筹备和进展情况,反映与会者意见和建议的简报。

[例文]

会 议 简 报

会议秘书组

第一期

20××年×月×日

××学院

全国“函授”教学工作会议在京召开

经过一段时间的积极筹备,××学院全国“函授”教学工作会议于今天在北京正式召开。

参加会议的有中国××研究会的部分理事、各地辅导站的代表和学员代表等共70余人。

上午,进行了开幕式。院务委员会主任××同志在开幕词中讲了这次会议的宗旨。他说:我们召开这次会议,就是要交流、总结各地辅导站的工作经验。研究任何提高教学质量,明确今后的办学方向。

开幕式后,各地代表分组进行了讨论,大家分别介绍了各地的办学经验,如×××代表谈到怎样在一些小城市办面授班,满足广大学员的要求等。

在下午的讨论会上,教务长××同志结合一些辅导站的情况,进一步强调,要办好面授辅导站,必须要有一支高水平的教师队伍,以切实保证教学质量。

学院顾问,××大学教授×先生虽已年逾八旬,仍不顾气候炎热,到会看望大家并将了话。他指出,函授教育是一种很好的形式,这种形式较好地解决了学员的工学矛盾。×教授的讲话给了与会者极大的鼓舞,受到大家的热烈欢迎。

2. 工作简报

工作简报是反映本机关、本单位常规性工作情况的简报。

[例文],

会 议 简 报

××区工商行政管理局

第四期

20××年×月×日

××农贸市场荣获市荣誉市场称号 再展宏图争创全国第一流市场

8月5日,××市物价计量信得过活动评选委员会授予××农贸市场“××市信誉市场”荣誉称号,××农贸市场成为全省首创

的群众信得过市场。

今年三月份，××农贸市场在区委、区政府领导的亲切关怀下，在各有关部门大力支持和帮助下，以开创新的精神，大胆探索新的领域为内容，与××区物价局、计量局联合开展创建信誉市场活动。

××农贸市场管理所在原来管理工作的基础上，对物价、计量、商品质量等方面实行规范化、程序化、制度化管理，在市场内设立了工商、物价、计量监督管理服务处、所长值班岗、管理员监督岗等。他们除对市场内出售的商品坚持了“三检”工作外，还深入业户加工点及商品产地，严格把住食品加工、运输关。对经营食品的业者要求做到“四证”齐全，商品包装化。在商品检查、检疫中实行了商品销售当天复查和售出后巡查走访等制度，有效地把住了商品质量关，受到了上级领导和广大消费者的赞誉。一位人大代表说：“你们（指区人大代表）住在××市场附近，天天能买到放心的食品，这是你们的幸福。”

××农贸市场在物价管理上采取了物价员、管理员、业者齐抓共管、协调监督等办法，重点打击了哄抬物价等违法活动，维护了消费者的利益，稳定了市场价格，有些品种的价格还稳中有降。

在计量管理上，实行了新的法定计量单位和计量衡器，对缺斤短两者实行“缺一补一罚十”制度。为做到足斤足两，市场内设立了“综合监督岗”，设置了公平秤。经计量部门一个月的考核，计量差错率降到1%，低于国家规定标准，广大消费者对此十分满意。

六月份××市物价、计量信得过活动评选委员会对××农贸市场进行了多方面严格检查后认为：××农贸市场经营者讲信誉，出售的商品质量好，价格合理，计量准确，已达到信誉市场的标准。

七月一日区物价局、计量局授予××农贸市场“信誉市场”红

匾。

八月五日××市物价、计量信得过活动评选委员会在××农贸市场召开现场会，推广了××农贸市场管理所创建信誉市场的经验。市长助理××同志在会上指出，××农贸市场成为信誉市场，标志着我市市场管理工作已进入一个新的阶段。

××人民广播电台、××日报等新闻单位从八月十日起连续报道了××农贸市场创建信誉市场情况。

××农贸市场管理所在荣获“信誉市场”后表示，要发扬成绩，保持荣誉，开拓前进，争创全国第一流市场，为完善市场管理体系作出新贡献。

3. 专题简报。

专题简报是专门报道本机关、本单位某一时期内某项工作或中心工作的动态、进展、经验、问题的简报。

[例文]

教育技术简报

云南省电化教育馆

第六期

2001年×月×日

我省教育技术论文和课件在全国获奖

随着现代教育技术的飞速发展，现代教育技术与各学科的整合已成为当前我国中小学教学改革的重要内容。为总结“九五”期间各地教育技术研究取得的成果，交流广大中小学教师在现代教育思想指导下，运用现代教育技术，构建新型教学模式的成功经验，从而推动教育技术的深入持续发展，中央电化教育馆和有关部门组织了全国性的各类优秀论文、教案、课件等评比。由云南省电

化教育馆选送获奖的项目有：

一、在第五届“CIETE 全国多媒体教育软件大奖赛”中，昆明市第三中学制作的《光学天地》和昆明市十四中制作的《离子晶体结构的认识及应用》获基础教育组三等奖。安宁市一中制作的《美国英语》和云南师大教育技术系制作的《蝴蝶王国》获基础教育组优秀奖。昆明理工大学制作的《广告在中西文化上的异同》获职教和高等教育组三等奖。

二、在全国现代教育技术实验学校“优秀计算机课件和优秀论文”评选中，玉溪市一中赵云老师制作的课件《简谐振动》获二等奖；玉溪一中何家驹老师《改革课堂教学模式，探索现代教育技术应用》论文获二等奖。同时，玉溪一中、春城小学在教育部确认的“首批 433 所全国现代教育技术实验学校”的评估检查中，作为“中期评估成果突出学校”受到全国中小学现代教育技术实验领导小组办公室的表彰。

三、在中央电化教育馆举办的“多媒体环境下优秀教学设计方案”评选中，思茅一小罗坤老师的教案《面积和面积单位》获奖。

昆明市信息技术教育工作领导小组成立

为适应昆明市信息技术教育工作发展的需要，努力实现昆明市基础教育的跨越式发展，经市教育局研究，决定成立昆明市信息技术教育工作领导小组，局长洪品卓同志担任领导小组组长。领导小组下设办公室，机构设置在昆明市电化教育馆，办公室主任由昆明市电化教育馆馆长严则立同志担任。

领导小组负责审定全市信息技术教育的方针、政策；审定《昆

明市中小学信息技术教育发展“十五”计划》；对中小学信息技术教育的经费投入、“校校通”工程、网络建设、设备优化配置、软件开发应用、师资信息化建设、课程教材建设、全市教育系统信息化管理等方面的工作进行协调；整合全市教育资源，统一领导，统一管理，并统一指挥和部署全市中小学信息技术教育工作的开展。

领导小组办公室的主要职责和任务是：在领导小组的直接领导下，对口昆明市政府信息办、省教育厅有关职能部门，具体负责全市教育系统信息技术设备、设施、软件及教育信息网络和校园网的建设、装备及管理工作；负责全市教育、教学信息资源的开发、采编、网上发布及中小学远程网络教育等工作；参与和协助全市教育系统干部、教师现代教育技术及信息技术应用、教学能力、管理能力的培训工作；参与全市教育系统信息技术与学科整合的教学研究及现代教育技术应用的科研工作；具体承担教育部“昆明市中小学信息技术教育实验区”项目的日常管理工作和业务工作。

二、简报的基本格式与写法

简报的种类虽多，但其格式比较一致，都是由报头、文章、报尾三部分组成。

（一）报头

报头部分包括简报名称、期数、编号、密级、编发单位和印发日期等。报头设计约占首页的三分之一，下用横线与正文部分隔开。

（二）文章

文章部分包括标题和正文，有时要加编者按。一份简报一般只登一份材料，也可登几份相近、相关或相反的材料。各份材料要分开，第一页可印上目录，正文之后用一条横线与报尾部分隔开。

本体是简报内容所在，由标题和正文组成。正文又包括导语、

主体、结语三部分。

1. 标题。

简报的标题必须恰当醒目,一般有三种类型。第一种为单行标题,即用一句话作为标题,这句话可高度概括简报内容,也可直接揭示简报主题;第二种为双层标题,即在正标题下加副标题,正标题突出简报内容或意义,副标题补充说明,起强化作用;第三种是多行标题,即由三行以上的标题组成。上行是眉题,说明背景,交代形势,烘托气氛。中行是正题,概括内容,突出主题,点明意义。下行是副题,补充情况,提要事实,简述结果。

2. 正文。

简报的正文分为导语、主体、结语三部分。

(1) 导语

导语是简报正文的开头部分,通常用极简洁明确的一句话或一段话,总提全文中心或主要事实,让读者先有一个总的概念,一般要交代清楚谁、什么时间、干什么、结果怎样等内容。一份简报如果只有一段,那么第一句就是导语。如果有几段,那么第一段就是导语。导语的写法灵活多样,常为人们使用的有概述式、提问式和描写式。

(2) 主体

主体是简报正文的中心部分。它紧承导语,用典型而有说服力的材料把开头总提的内容或观点具体化,起着阐述说明的作用。它通常可以反映当前情况,可以肯定已有成绩,可以介绍具体做法,可以上述几项兼而有之。

简报主体的写法,没有确定的方式,最常用的有三种:

叙述式——按事情发生、发展、结局的自然顺序表述。

概括式——既以典型材料,又从共性角度,点面结合进行概括

反映。

归纳式——按材料性质归纳分类，按逻辑联系排列组合而构成主体。

不论采用何种方式，简报主体的写作都应该做到：紧扣题目，紧承导语。主体与导语一致，主体结构与内容相适应，形神统一。选用的典型材料要确凿具体，有代表性。

(3) 结语

结语是简报正文的结尾部分。在一般情况下，简报可自然结束所以多数简报没有专门的结语。也有一些简报在结尾部分用一句话或一段话概括主题，对正文的内容作一小结，以加深印象。

(三) 报尾

报尾部分主要注明本期发放范围，即报、送、发的单位名称，末一行注明印发份数。一般用两条平行横线标明。

三、写作简报时应注意的几个问题

(一)对会议简报正文写作的特殊要求是：第一，要正确体现大会主席团或会议领导小组的意图和部署，明确会议的进程和发展方向，使简报成为大会的信息使者，对会议起到某种程度的引导作用；第二，内容真实、有依据，不任意夸大或缩小，对发言人的意见和基本观点，既不修饰，也不拔高；第三，要迅速及时，作者要具有新闻记者的姿态和作风，善于观察思考，反应敏捷，一边参加会议耳听手记，搜集材料，一边分析综合归纳整理，会议告一段落，稿子立即成型，及时编印发出。

(二)对工作简报正文写作的特殊要求是：第一，内容必须符合中央精神，贯彻党的方针政策，揭露矛盾，扶正祛邪，提出可行措施以保证各项工作沿着健康轨道向前发展。第二，要围绕当前中心

工作,研究新情况、新问题、新经验,突出重点,一事一报,反映领导和群众所关心的事件。第三,要深入实际调查研究,搜集第一手材料,抓好典型,好的情况要报,不好的情况也要报,不能报喜不报忧。在材料的使用上要点面结合,既要用一些反映事物全貌的概括力较强的面上的材料,也要用具体实在的点上的有代表意义的材料。第四,要掌握好简报的详略程度,根据内容需要,写的概括而不笼统,具体而不啰唆。

(三)对专题简报正文写作的特殊要求是:第一,抓住典型,即选取有普遍意义的或比较突出的有教育意义的思想动态,不要把生活中的偶然现象当作必然现象;第二,定性准确,既不能只见现象不见思想,也不能只论思想而不抓住实质。要防止思想方法上的片面性,切忌无限上纲;第三,迅速及时,对倾向性情况要综合反映,对重要性情况要专题反映,对紧急性情况要立即反映,使领导和有关部门及时了解动向,掌握情况,能够不失时机地采取措施处理问题。

第四节 总结

一、关于总结的含义、使用范围、特点及分类

总结是人们在某一阶段的工作结束之后,对其进行检查、反思和研究,找出经验教训,最终形成的理论化、系统化的书面材料。日常使用的小结、体会等,也属于总结。

总结的使用范围很广。党政机关、企事业单位、人民团体,上至中央,下至基层,乃至工作人员本身,凡是做工的地方都需要总结。

总结有以下特点:

1. 过程性。每一项工作总有一个过程,总有一定的时间跨度,写总结时要把这个过程基本反映出来,包括工作是怎样开始的,中间遇到了什么问题,以后怎样发展、怎样解决等。

2. 客观性。总结是对前段工作的回顾和再认识,要在实践的基础上总结,其内容应完全忠实于自身的客观实践,其材料不允许东拼西凑,其观点是从工作实践中抽象概括出来的,不允许有任何的主观臆断。

3. 理论性。总结是理论的升华,是把前一阶段工作中的经验、教训,经过分析研究,上升到理论的高度,从中提炼出有规律的东西,以正确认识和把握客观事物。因此,总结的表述不但要有材料、有观点,而且要求观点与观点之间、材料与材料之间的联系是合乎逻辑的。

4. 群众性。无论哪一个单位、哪一个部门进行总结,都要发动群众,集中群众智慧,都要反映群众工作的实践,反映群众创造的成绩与经验,因此,总结具有广泛的群众性。

总结的类型较多,有工作总结、学习总结、生产总结;地区、部门、系统总结;年度、季度、月份总结;这里仅以机关常用的公文形式,即综合性总结、专题性总结作介绍。

1. 综合性总结。

综合性总结即全面总结,是在本地区、本部门、本单位的工作进行到某一阶段时,对各方面的工作做一个全面的总结。它内容广泛,涉及面广,要求展现工作的全貌。所谓全面性,一是从时间上说,指阶段的全面总结,如月份总结、季度总结、全年总结等。一是从内容上说是一项任务的综合总结,要求积累经验,探索事物的内在规律,以便今后继续前进。这类总结难度较大,有时要抽调有关人员,组织一个写作班子来进行。

[例文]

团结奋斗、开拓进取,建设现代化的广告公司

——中国广告联合总公司十年工作总结

党的十一届三中全会以后,在改革开放方针的指引下,我国的商品经济有了迅速发展,中断了十年之久的广告业也于1979年2月在上海率先恢复经营。广告业如何适应我国商品经济发展和对外开放的需要,引起了广告界有识之士的深思。1979年下半年,由上海市广告装潢公司、北京市广告艺术公司、南京市广告公司的领导人发起,并得到13个大中城市广告公司、美术公司领导人的响应,先后在上海、广州聚会,分析研究我国广告业的现状,探讨加速发展广告业的可行途径。当时全国仅有十几家广告公司开展了广告业务活动,分布也不平衡,许多地区还没有广告专业。我国的广告业刚刚恢复,大部分广告公司主要从事户外广告的设计制作和发布,只有少数广告公司经营代理业务,无论从人力、观念、创意设计等方面都与社会主义商品经济的发展和对外开放要求不相适应。广告是不受地域限制的横向信息传达活动,需要在大范围内开展宣传;才能有效地为企业的营销服务。只有组织起来,走联合的道路,加强业务合作,努力提高广告制作水平,组织经验交流,才能跟上发展需要。为此,有关广告公司、美术公司的领导经过一年多时间的筹备,于1981年2月下旬在北京召开了由全国25家广告公司、美术公司的负责人参加的代表大会。国家工商行政总局领导出席了大会,并讲了话。大会通过了中国广告联合总公司章程

和总公司的领导人选。经国家工商行政管理总局批准登记，领取了营业执照，于1981年4月15日开始营业。在中国的大地上，一个自愿联合的全国性的广告联合企业——中国广告联合总公司诞生了。

二

十年来，总公司及成员公司的职工本着创建人的初衷和章程规定的原则与任务，在国家工商行政管理总局的领导下，坚持团结奋斗、艰苦创业、开拓进取的精神，发挥联合优势不断发展壮大，成为国内广告界较有影响的一家全国性广告公司，为向现代广告公司发展奠定了良好的基础。我们做的主要工作是：

(一)统一思想认识，明确总公司的性质。(略)

(二)重视人员培训，提高职工素质。(略)

(三)坚持以策划为主导、创意为中心，为客户提供全面优质服务。(略)

(四)发挥联合优势，共同发展提高。(略)

(五)开发与国际、港台广告界的交往活动，发展国际来华广告业务。(略)

(六)普及广告文化，重视广告理论研究，推动中国广告的现代化进程。(略)

通过上述工作，总公司发生了可喜的变化：

(一)成员公司由21家发展为73家，都是当地成立时间较久、实力较强、信誉较好的广告公司。(略)

(二)人员素质和数量都有较大提高。(略)

(三)广告营业额大幅度增长。(略)

(四)成员公司已具有为客户进行总体策划的能力。(略)

(五)以优质的服务赢得了客户的信誉。(略)

三

总结十年实践经验,集中起来我们有以下几点体会:

(一)目标一致、认识统一是我公司巩固、发展的前提。(略)

(二)明确方针、真诚团结是我公司巩固、发展的根本。(略)

(三)加强自身建设,以优质服务赢得客户信誉是我公司巩固、发展的基础。(略)

(四)措施得当、行之有效是我公司巩固、发展的保证。(略)

四

十年来,中国广告联合总公司虽然取得了一定的成绩和进步,在我国广告界有一定影响,对我国广告业的发展起了一定作用,但我们清醒地认识到,由于总公司原有基础差、底子薄、起步晚,在人员素质、专业知识、经营管理、技术装备条件方面,都与我国商品经济的发展要求和国际广告业的先进水平有相当大的差距。成员公司之间,由于地区、所有制和原有基础、领导水平不同,发展不平衡。有的成员公司现代广告意识较差,还没有摆脱传统的广告经营模式;不少成员公司还不具备为客户进行广告策划、提高全面服务的条件。如何进一步提高总公司的水平,逐步向紧密型过渡,是我们面临的一个新课题。这涉及管理体制、经济效益、人员安排等一系列复杂问题;需要深入调查研究,进行方案论证,由点到面,积极稳妥地开拓前进。党的十三届七中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展十年规划和八五计划的建议》,为我们展示了美好的前景,也为我国广告业的发展带来新的契机。我们应该审时度势,把握时机,用扎扎实实的工作和坚定不移的信心,为把我公司

建设成为全功能、国际性的现代广告公司而努力奋斗。为此，必须努力达到以下要求：

(一)(略)

(二)(略)

(三)(略)

(四)(略)

(五)(略)

(六)(略)

我们认为，只要坚持这样做，上述目标就一定能实现。

一九九一年×月×日

2. 专题性总结。

专题性总结是机关、单位对某一项工作或对某一个具体问题进行总结时所使用的一种文书。

[例文]

稳步推进事业单位改革

近年来，我省事业单位人事制度改革逐步深入，各市人事部门和省直有关单位积极试点，部分市以全面展开。本着脱钩、分类、放权、搞活的思路，以有利于人才资源开发、增加事业单位活力和自我发展能力为目的，事业单位逐步建立了适合社会主义市场经济需要的、符合各类事业单位特点的人事管理体制和运行机制。

改革的办法

——以聘用制为龙头进行事业单位用人制度改革，初步形成

用人与择业的新机制。××市政府规定,单位的法人代表由其本人与任命或聘任的上级部门签订聘用合同,其他职工均由其本人与单位的法人代表签订。实行管理人员逐级聘任后,即享受相应待遇,职工原身份作为档案身份保存。××市在桥头中学和广播电视台实行聘用为主的竞争上岗。广播电视台将所有中层岗位公之于众,公开报名、述职,接受民主测评。

——推行工资总额包干和工效挂钩,深化事业单位分配制度改革。××市根据事业单位不同行业 and 不同特点,进行多种形式工效挂钩的探索:一是以实行技术经济承包责任制为主要内容的复合式工效挂钩形式,即实行“三定”,定经济效益指标、工资基数指标、技术质量指标和“三挂”,工资总额分别与上述三项指标挂钩。二是以实行百元产值含量工资包干为主的工效挂钩形式,以预约定额和收费标准中的工资含量作为依据,核定有无产值工资含量包干系数。三是以实行基本工资总额包干,增收限额按比例提取效益工资的挂钩形式,即采取核定单位职工全年基本工资总额包干基数和增收经济指标基数,创收部分达到或超过经济效益指标的,可按一定比例提取效益工资。四是以实行提成工资制为主的挂钩形式,即采取核定提成工资率,将工资总额与单位业务收入直接挂钩,按核定的提成工资率提取工资总额。五是以结余提效益工资挂钩浮动,即核定几项经济技术指标,确定单位年终结余计提效益基数和提取比例,将效益工资与核定的指标挂钩浮动。六是以实行工资总额与总收入、社会事业发展指标挂钩,即核定工资总额基数、经济收入指标、社会事业发展指标,按一定比例提取新增效益工资。

——进行事业单位综合配套改革,完善事业单位人事制度。××、××、××等市在建立社会养老保险制度的基础上,又出台

了失业保险办法。目前全省共建立社会保险机构 99 个,差额拨款和自收自支单位参保都在 97% 以上,全省机关事业单位参保人数达 124 万人,占机关事业单位职工人数的 73%。××、××市在改革中建立了人事争议仲裁制度,××市 15 个先驱在一年时间内相继成立了仲裁机构,制定了工作责任、仲裁纪律、仲裁员守则、办事规则等,市仲裁机构先后立案受理人事仲裁案件 30 余起,接待来信来访 4000 余人。

改革的成果

——优化了人才脱颖而出的环境。聘用制的实行,打破了干部、工人的身份界限,形成了干部能上能下、人员能进能出的机制。××市在聘用中,全市有 127 名干部待聘、落聘和试聘,200 多名工人被聘用到管理和技术人员岗位,50 多名工人走向中层干部岗位。××市某研究所实行竞争上岗时,开始少数人抱着无所谓的态度,结果第一批 84 人上岗,26 人落聘,榜上无名者纷纷到各部门“推销自己”。

——增加了职工收入,减轻了财政负担。实行改革的事业单位几乎都以改革分配制度为突破口,把个人收入与单位效益挂起钩来。不同的岗位承担着不同的责任,取得不同的收入,较好地体现了效率优先、兼顾公平、奖勤罚懒的激励原则。××电视台自 1992 年开始进行三项制度改革,全台出现了高效、科学、规范的运行态势,全年创收从原来的 100 余万元增长到 1996 年的 9000 万元,人均收入万元以上。同时投入事业发展的经费也逐年增长,仅 1995 年就达到 6700 万元。××县××卫生院是一所有 60 张病床、91 名在职员工的乡镇医院,他们实行津贴全额浮动,采取“四注重、四兼顾”的考核方法,推动了医德医风和医疗质量的显著提高,

被市上命名为首批乡镇一级甲等医院。

二、关于总结的基本格式与写法

总结的基本格式是由标题、正文、署名和日期三部分构成的。

标题总结的标题通常有三种写法：

1. 组合式。即由单位名称、期限和总结名称三部分构成。
2. 概括式。即概括总结内容或从概括内容出发,提出展示前景、鼓舞人心的口号。如例文《稳步推进事业单位改革》。
3. 正副式。即用双标题——正标题和副标题,先用一个生动形象的正标题,然后加副标题挑明内容和文种。

前言也称导语,是总结的开头部分。一般是概述基本情况,包括交代总结所涉及的时间、地点、单位和背景;概述基本经验、点明中心思想,总结主要成就或问题等。要求紧扣中心,简洁精练,有吸引力。有以下几种写法:

1. 结论式。先明确提出结论,使人了解经验教训的核心所在,然后再引起下文。
2. 提示式。对工作的主要内容作提示性、概括性的介绍。只提出总结工作的内容与范围,不涉及经验教训。
3. 提问式。开头先提出问题,点明总结的重点,以引起人们的注意。
4. 对比式。采用比较法,将有关情况进行对比,显示优劣,说明成绩。

正文 正文是总结的主要内容,这一部分要写明以下几个问题:

1. 工作情况,即进行了哪些工作,采取了哪些措施、方法和步骤,有哪些效果,取得了哪些成绩。

2. 经验和体会,即工作中哪些做法是成功的,取得了成绩的主客观因素是什么,这部分是总结的重点,在全文占主导地位,写作时要注意主次、详略的取舍。注意把感性的认识上升到理性的高度。

3. 问题和教训,即工作中遇到了哪些问题;给工作带来哪些损失和影响,要着重分析问题和教训存在及产生的主观原因。当然,这部分可视总结的重点而取舍,如果是着重反映问题的总结,应把这一部分当作重点来写。

4. 今后的打算和努力方向,即针对工作中存在的问题,提出确实有效的改进措施,提出一些新的奋斗目标,以表明决心、展望前景、鼓舞斗志。

落款 总结的落款包括署名和日期。单位总结的署名,一般不放在落款处,而写在标题的下方。也有随另文发送的,这样总结上就不用署名了。个人总结署名,一般写于正文的右下方。

三、写作总结时应注意的问题

(一)要有明确的指导思想。

一是实事求是。总结必须从本单位的实际情况出发,反映本单位的实际,揭露本单位的矛盾,探索本单位工作的规律性。这样的总结才有价值;有生命力。二是坚持一分为二。既要看到成绩又要看到不足,既要进行纵向比较,又要进行横向比较,这样才能开阔眼界,不陶醉于已取得的成绩,奔向更先进的目标。

(二)认真地进行调查研究。

包括听取本单位领导人的意见和向有关领导或部门以及人民群众调查。领导人是本单位工作的决策者和组织者,熟悉方针政策,也比较了解全局,写总结听取他们的意见是非常重要的。有关

领导和部门是具体工作的实施者,他们往往有许多真知灼见的直接经验,能为我们提供重要的、具体的材料。人民群众是工作、生产的主体,他们的智慧是经验的源泉,总结的起草人吸取这方面的营养,才能充分占有材料,获得新鲜的经验和生动的语言。总之,只有通过调查研究才能抓住事物本质,分清事物的主流和支流,使文章既能重点把握住工作和生产实践的主体,又能以典型事例表达出来。

(三)要突出重点。

整个总结既要突出主要工作,每个问题也不能平铺直叙。切忌“流水账”式的总结,这就是我们通常所说的点面结合。点面结合是指既有比较全面的说明,又有典型材料的交代,这种材料能反映事物和问题的广度和深度,有详有略,重点突出。一般说来,起决定作用的方法、措施,能反映事物本质的具有普遍指导意义的经验和教训,就是应该突出的重点。重点分析、重点叙述的就是“点”,一般分析、一般叙述的就是“面”。

(四)写出特色,写出新意。

写总结为指导现实,预见未来,使前进步伐更快、更稳,因此,一定要研究新情况,总结新经验,找出本单位的特色来。不能搞通用化、一般化、老一套、观点材料缺少新意的总结。当然,“新”不是标新立异、哗众取宠,而是正确反映出客观实际的发展变化。

(五)结构严谨,有一个好的文风。

总结有好几类,而且比较其他文种来说写作难度要大一些。一般说来,它的篇幅较长,因而特别要注意结构的严谨,逻辑的严密。写作时要求层次清楚,推理正确,前后照应,通篇连贯。在讲究准确的基础上,有时也可以写的生动一些,文中可适当进行一些穿插,可叙述一些生动的事例和情节,也可运用富有表现力的成

语、顺口溜等，避免行文枯燥、板滞和八股腔，使文章做到有说服力和吸引力。同时总结的语言要求准确恰当。切忌因材料不详实，或缺乏专业知识，而用“基本上”、“大体上”、“一定程度上”、“比较”等词来搪塞，含糊笼统，既不肯定，也不否定。

第五节 办法、细则和章程

一、办法

办法是对某一项行政工作所作出的比较具体的规定，或者是对法律、条例、规定等在执行过程中某些方面的具体做法的补充规定。例如《个人所得税代扣代缴暂行办法》（1995年4月6日国家税务总局发布）第一条是这样写的：“为加强个人所得税的征收管理，完善代扣代缴制度，强化代扣代缴手段，根据《中华人民共和国所得税法》及实施条例、《中华人民共和国税收征收管理法》及实施细则和有关行政法规的规定，特制定本办法。”很明显，这个“办法”是根据执行法律、条例等过程中受交税款这个环节的需要制定的。

办法的写法基本上和条例、规定一样，内容上比较多的用“章条款式”，如《国家行政机关公文处理办法》，共九章，五十七条；一般常见的是“条款式”，如《个人所得税代扣代缴暂行办法》，共二十五条。

办法规定的内容，应具体、周全、便于操作，试看《个人所得税代扣代缴暂行办法》中的两条：

第四条 缴扣义务人向个人支付下列所得，应代扣代缴个人所得税：

（一）工资、薪金所得；

- (二)对企事业单位的承包经营、承租经营所得；
- (三)劳务报酬所得；
- (四)稿酬所得；
- (五)特许权使用费所得；
- (六)利息、股息、红利所得；
- (七)财产租赁所得；
- (八)财产转让所得；
- (九)偶然所得；
- (十)经国务院财政部门确定征税的其他所得。

第五条 扣缴义务向个人支付应纳税所得(包括现金、实物和有价证券)时,不论纳税人是否属于本单位人员,均应代扣代缴其应纳的个人所得税税款。

前款所说支付,包括现金支付、汇拨支付、转账支付和以有价证券、实物以及其他形式的支付。

这两条办法,把交税范围、扣水方式规定得很具体、周全,这样就可以有效防止税款流失,也便于有关人员操作。

二、细则

细则是对某些法规、条例、规定或办法的具体化及对其中的部分条文的解释、说明或补充。纯粹是为进一步实施法规、条例、规定或办法而对这些条例、规定或办法的“细”化,是具体的条例、规定或办法。

细则的发布要通过“命令(令)”或“通知”的形式来实现,其格式也都是由标题和正文两部分组成;而且其标题的写法也同条例、规定的标题写法一样有“三要素”写法和“两要素”写法。因为其内容是法规、条例、规定或办法内容的具体化,内容都很多,所以大都

是“分章列条款”的写法。例如《中华人民共和国文物保护法实施细则》(见《人民日报》1992年5月8日)就是分8章共50条。写作细则的正文时要注意内容的周密细致,语言的明晰确切。

三、章程

章程是一定的组织机构制定的确定组织原则或办事原则的规章类文书。

章程可以分组织章程和办事章程两大类。

组织章程系统阐明一个组织的性质、宗旨、任务、机构、活动方式、经费来源等。任何一个按法定手续成立的团体,包括政治团体、经济团体、学术团体、群众团体,都必须有自己的组织章程。如《中国共产党章程》、《中国科学技术协会章程》、《中国工会章程》、《中国高教秘书学会章程》等。有一些企事业单位,其组成或活动涉及的面较广,为了监督和管理方便,往往也需要制定组织章程,如中外合资企业、股份公司、保险公司等一般都有组织章程。

办事章程是为办理某项工作而制定的规章制度,一般涉及面广、容易引发纠纷而又经常要办的事情,才需要制定章程,以便办事时有章可循。如《甲种外币存款章程》、《××大学助学基金使用章程》。

章程的形式也就是“章条式”和“条款式”两种。

政党、较大的社会团体的章程多为“章条式”。如《中国共产党章程》就是比较大型的组织章程,它前面有一个“总纲”,阐述党的性质、任务、指导思想、基本路线等。总纲之后共十章,五十条:第一章党员,第二章党的组织制度,第三章党的中央组织,第四章党的地方组织,第五章党的基层组织,第六章党的干部,第七章党的纪律,第八章党的纪律检察机关,第九章党组,第十章党和共产主

义青年团的关系,每章各有若干条。

机构较小,涉及事务不很多的章程,可以用“条款式”。

[例文]

纪念宋庆龄国家名誉主席基金会章程

(1982年12月28日第一次在京理事会议通过)

一、为纪念宋庆龄国家名誉主席,继承和发扬她毕生所关心和从事的儿童文教福利事业的精神,培养儿童德、智、体、美全面发展,为增进国际友好和对世界和平作出贡献,特设立纪念宋庆龄国家名誉主席基金会(以下简称基金会)。

二、基金会的性质

基金会是人民群众团体,又是联络海外人士为中国儿童文教福利事业提供援助的人民友好团体。

三、基金会的基金来源

海外侨胞、港澳同胞的团体和个人的捐赠。

国内外友好团体和个人的捐赠。

四、基金会与国外的同类组织

外国朋友、海外侨胞、港澳同胞及其团体,愿意为中国儿童文教福利事业捐募基金,在他们所在国家、地区组织宋庆龄基金会的,都将给予协作。

五、基金会基金的用途

基金会的基金属于专款,直接用于儿童文教福利事业,并尊重捐赠者的意愿,尽量做到合理安排。

基金会为开展本身正常业务,须在最低限度内,以最小比例提取一定的资金作为费用。

六、基金会的建设规划

计划在北京首先兴建儿童科学公园。根据需与可能，将逐步在北京和其他地方建设儿童文教福利事业。

基金会将会同科技、教育、体育、文化、卫生、建筑、工、农、青、妇、儿童保育、工商、归侨、园艺等各界和有关地方部门以及中国福利会，共同研究规划儿童文教福利的建设事项。

七、基金会的监督

基金会建立独立的会计、审计制度。对于基金、物质的收支和使用情况有权监督、检查，并作出相应的报告。

八、基金会设理事若干人，由主席、副主席、秘书长主持日常工作。

基金会在名誉主席、顾问、主席之下，设秘书处，由中华全国妇女联合会指导，处理日常事务。

第一章 公文处理概述

公文的产生及功能效用的实现有赖于组织的公文处理活动。公文处理是一项有着特定功用、特定方法程序、特定内容与形式的特殊活动,为保证其有效、有序,需要研究、探索和认真遵循其特殊的规律性,本章介绍了公文处理活动的特性、功能、地位,阐释了公文处理的基本要求。

第一节 公文处理及其基本任务

公文在各级各类国家机构和其他社会组织(政党、人民团体、企业事业单位等)处理公务的活动中,有着广泛的用途和特定的功能效用,是公务活动的重要工具之一。围绕公文形成并产生功效的过程,存在着以有关国家机构和其他社会组织(为行文方便,以下简称机关)中各级各类工作人员为主体的公文处理活动,这项活动构成公务活动的重要组成部分,它创造了公文并为其提供了产生实际效用的条件和基础。

公文处理就是对公文的创造、处置和管理,即在公文从形成、

运转办理、传递、存贮到转换为档案或毁灭的完整生命周期中，以特定方法和原则对公文进行创制、加工、利用、保管料理，使其完善并获得必要功效的行为或过程。

各类公务活动对公文的普遍依赖性，使公文处理成为这些公务活动的重要组成部分，并对这些活动的方式、程序以及效果产生一定影响。

公文处理在公务活动中所承担的基本任务就是及时、准确、有效的创制、加工、传递、保管、处置公文，为公务活动提供适用的信息。这一基本任务具体分解为：

1. 创制文件，即根据公务活动的需要和要求，对有关的信息进行系统的收集、加工、整理，创造出适用的信息，并撰拟成文稿，经审核、签发等环节完善和确认其正式效用之后，再经注发、整理、印刷等步骤，最终形成正式文件。

2. 传递文件，即将创制完毕的文件，根据有关规定递送给收受机关。

3. 办理文件，即根据法定的职责和权限，收受来自有关方面的文件，经过分办、批办、拟办、传阅、注办等工作环节，对文件进行阅读、加工，从中提取有用信息，解决文件所针对的工作问题（包括创制新文件的方式）。

4. 处理办毕文件，即根据一定标准对办理完毕的文件的归宿作出安排：对在规定立卷归档范围内的文件做系统化整理与编目，编立成案卷，并在规定时间内移交档案部门；向原发文机关或其他有关机关清退在规定退还范围内的文件；销毁已不具备留存价值的文件；暂存即不在规定的立卷归档范围，又不能马上予以销毁的文件。

5. 管理文件，即为使上述四项任务能有效完成，进一步发挥或

放大文件的功效,对文件实施科学、系统的保管、料理措施:文件的收发、传送,登记、分类、清理,用印、签注(注发、注办等),检索,提供查阅,催办、查办,以及对文件机密与安全的维护等。

第二节 公文处理活动的特性

公文处理是公务活动的组成部分之一,同时,它又具有区别于其他公务活动的特殊属性。认识并理解这些属性是人们掌握公文处理规律,使之产生更大功效的基础。公文处理活动的基本属性主要包括:政治性、辅助性、技术性。这些基本属性分别有一系列特殊的表现形式。

一、政治性

公文处理的政治性主要表现为极强的严肃性、周密性、机要性。

公文处理的服务对象,主要是事关至要、威严肃正的政治统治,为此其活动责任重大,必须严肃郑重、一丝不苟、认真细致地进行,这就是公文处理的严肃性。

公文处理必须有助于建立和巩固有序、有效的政治统治,为此,其自身就必须程序规范而严格、制度周致、责任清楚、手续缜密,各项活动有条不紊,这就是处理公文的周密性。

公文处理关涉要务和机密,为此其自身必须具有完善而有效的保密机制,维护事关国家根本利益的各项秘密和要务的安全,这就是公文处理的机要性。

公文处理的政治性要求我们:要重视和加强人员队伍建设,使参与公文处理的所有工作人员都具有良好的政治素质和职业道德

修养；要建立严格的工作制度体系，确保各个工作环节严谨周密；要建立行之有效的保密机制，确保公文中机密的安全。

二、辅助性

公文处理是公务活动的组成部分，而且是以为解决各个公共事务问题（主要为国家管理工作）提供基础和条件的方式，存在于公务活动中的。这一点，就使公文处理成为国家管理工作的辅助性活动：它自身并非是一项管理职能活动，但却能向各种管理职能活动（组织、指挥、决策、监督控制、协调等）提供所必需的信息，以这样一种特有的方式为这些活动的有效进行创造条件，提供可能。

公文处理的辅助性，主要表现为很强的分布性、业务性。

公文处理不是一项管理职能，却能为各项管理职能提供服务，这使得它虽有独特的功用和内容，却不能像职能管理那样被分割，被专门的职能机构或人员所独立专承，而必须由承担不同职能、责任的各种机构和各层次的工作人员共同参与、共同承担、共同完成，因而在工作任务的承担上表现出很强的分散兼承的分布性特点。

基于相同的理由，公文处理活动渗透于各项管理职能的履行过程中，与一个机关承担的各项业务工作密不可分，浑然一体。特别是在公文办理过程中，由于办文旨在办事，“质”在办事，为此，其业务性非常明显。

三、技术性

公文处理活动几乎有与人类文明史一样悠久的历史，反复的实践使人们对其中的客观规律性不断加深认识，并逐渐形成和积累起系统而行之有效的经验和应用性的知识、程序、方法和技巧。

特别是在近现代社会随着各种科学原理和技术规律不断被发现、发明并投入实际应用,有关的管理技术、信息技术也不断被公文处理工作所采用,从而使这项工作逐渐成为由多种具体门类技术构成的技术性活动。

公文处理活动的技术性,主要表现为较强的专业性、稳定性。

公文处理活动包括有多种门类技术的应用,这一点促进了这项工作中分工的发展。为遵从特有的技术规律,人们需要对这项工作实施专业划分;需要对从事这项工作的人员实施专业培训;需要培养相关的专业人才;需要建立专业队伍、建立专门机构……这就是公文处理的专业性。

第三节 公文处理的重要性

按照《中国共产党机关公文处理条例》总则规定:“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。”公文处理实际就是围绕公文的收进与发出进行的一系列衔接有序的工作,就是对公文的从撰写制作、传递到管理,即最终归档或销毁的全部活动,或者说一个完整的过程。公文写作与公文处理是公文工作的两大组成部分,公文写作的质量高低、标准与否与公文处理的效率高低、程序正确与否,直接影响着党和国家各级机关政策方针和政令的贯彻执行。从小的方面说影响某系统、某部门的工作或某个问题的处理,从大的方面说进而影响社会主义建设大业,影响社会主义现代化建设。因此,与认真对待公文写作一样,公文处理也是公文活动中非常重要的一环,并且是有特殊地位的一环,如果这一环处理不好或出了问题,那问题就大了。

其一,公文处理是党和国家各级机关实现管理职能的必要前

提和基本方式之一。机关要实现其管理职能,不能缺少可靠而足够的信息支持,而由于公文具有独特的可有效传递公务活动所需信息的功能,因此,机关对信息的广泛依赖性就主要和直接地表现为对公文的广泛依赖。当然,公文是不会自然而然自动生成,更不会自然而然自动产生实际效用的,它依赖于人的创造和一系列有目的的活动,这种创造和有目的的活动就是公文处理。公文处理使机关实现管理职能所需要的公文得以形成并产生实效,为此,它构成了机关实现其管理职能的必要条件。

其二,公文处理是国家档案事业的基础。档案事业是国家文化事业的一个组成部分,而这项事业的兴衰成败除了取决于自身和其他外界环境因素之外,在很大程度上还与公文处理活动为其提供的条件有很大关联。作为档案事业要素之一的档案主要是从公文转化而来的,今天的档案主要是昨天的公文。这种“血缘关系”清楚地表明,档案工作的对象主要是由公文处理活动创造、积累并提供的。从这个意义上说,公文处理是国家档案事业的基础。客观事实告诉我们,档案事业的发展水平在很大程度上受制于公文处理的水平,因为,公文处理的质量会间接影响档案的质量,从而制约或促进整个档案事业的发展。

第四节 公文处理的基本要求

《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)总则第四条规定:“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。”

一、坚持实事求是

实事求是 是公文处理的基本原则,要求在公文处理时必须尊重客观事实,一切从实际出发,取得实际效果。因此,要加强调查研究,掌握全面而真实的情况,公文的材料及有关信息要做到确凿可靠,这是处理公文的基础和前提。其次,要有的放矢,切实解决问题。公文处理,要针对实际问题提出大政方针,制定切实可行的意见、措施和办法,以增加公文的指导性和针对性。

二、做到精简、高效

精简、高效是对公文处理工作最基本、最主要的要求,这就要求提高处理效率,用最少的时间有效地解决问题。

1. 提高公文处理效率首先要做到精简。

精简公文,在保证质量讲求实效的前提下,努力减少公文处理的公文数量,简化公文处理的程序和办法,反对形式主义与文牍主义。

2. 缩短公文运转周期,减少公文在各个程序上停留的时间。

3. 集中统一、加强管理,建立统一的管理结构。

“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。”“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。”(《办法》总则第七条、第八条)建立统一的公文管理制度和统一的公文处理渠道,尽量减少参加公文处理的人数,使公文处理的各项工作规范化、制度化、科学化。

三、做到及时、准确

1. 公文处理工作必须及时、适时、迅速，维护公文的时效，否则会贻误大事，造成损失。做到及时应当加强现代化管理手段，以提高公文处理的效率。

2. 公文处理工作必须准确、周密，保质、保量，避免差错，各个环节都要符合标准，以维护公文的严肃性和确定性。做到准确：一是确保公文处理活动程序的全部过程优化、优质；二是建立统一的规章制度，做到有章可循。

四、做到安全、保密

安全、保密，确保文件在物质上、政治上的安全，这是对公文管理的要求。物质上的安全，使公文不受损坏；政治上的安全，就是要确保国家的机密，做到不失密、不泄密，保证公文不丢失、不被窃。机关公文，有一部分要涉及党和国家的重要机密，是国内外敌人千方百计猎取政治、经济情报的重要对象之一。为确保国家机密的安全，“在公文处理过程中，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。”（《国家行政机关公文处理办法》第五条）。

第二章 发文处理程序

发文处理是对所收到的公文进行加工处理的过程,主要包括公文文稿的形成、公文的制作、公文的对外传递、处置办毕公文四个阶段。本章介绍发文处理的一般程序过程,以及发文办理、发文管理的方法要点。

第一节 发文处理程序

发文处理是指机关内部为制发公文所进行的创制、处置与管理活动。

发文处理是一个不断形成和积累有效公文生成条件的过程;是发文机关履行法定职责,表达自身意志和愿望,创造、加工和记录、传递有用信息的过程;是由机关内众多工作人员共同参与的集体创造性活动过程。

发文处理的一般程序为:拟稿、会签、核稿、签发,注发、缮印、用印或签署,分装、发出,处置办毕公文。这一程序具有很强的确定性与不可逆性。

一、文稿的形成

具体包括：拟稿、会商、核稿、签发。

这一阶段是发文处理活动的中心内容。

1. 拟稿。即撰拟公文文稿，是一项艰苦细致的创造性工作。经过对有关信息材料的收集加工和再创造，系统地记录有用信息，使机关的意志见诸文字，草创供进一步完善的原始文稿。

拟稿是机关各级工作人员的职责，不仅各类具体工作人员应积极参与，各级领导者也应亲自动手草拟各类重要公文。

2. 会商。指当公文内容涉及其他有关同级不相隶属机关或部门的职权范围，需征得其同意或配合时所进行的协商活动。

3. 核稿。指拟就的文稿在送交有关领导签发或会议讨论通过之前，由部门负责人或经验丰富、水平较高的秘书人员对文稿所做的全面核查工作。

4. 签发。指由机关领导人或被授以专门权限的部门负责人对文稿终审核准之后，批注正式定稿和发出意见并签注姓名、日期的活动。除一些规范性及重要领导指导性公文须经有关正式会议通过，或再由负责人签署方可生效外，其他公文的文稿，一经履行签发手续即为定稿，也就具备了正式公文的效用。为此，签发是绝大多数公文生效的必备条件。

二、公文的制作

具体包括：注发、缮印、用印或签署。

这一阶段工作的任务，就是以定稿为依据，以手工缮写、机械誊写和印刷等方式，制成供正式对外发出的各种公文文本，形成供实际使用的、具有法定效用的正式公文。

1. 注发。指在定稿形成后,批注缮写印发要求的活动,其作用是使签发意见更进一步具体化、技术化。

2. 缮印。即以誊录抄写、印刷等方式制作供对外发出的公文。

3. 用印或签署。即在印刷完毕的公文上加盖发文机关的印章,或请有关领导者在公文正本上签注姓名。其作用均为表明公文的正式性质和法定效力。

三、公文的对外传递

包括:分装、发出等环节。

这一阶段工作的主要任务是为使公文能为受文者有效接收创造条件。

1. 分装。指按照规定具体拣配和封装公文。

2. 发出。将已封装完毕的公文以适宜的方式发送给受文者。

四、处置办毕公文

包括:立卷归档、暂存、销毁等。

第二节 发文办理活动的方法要点

一、文稿撰拟

撰拟公文文稿是发文处理中的核心环节,对创造优质的公文有十分直接和重要的作用。机关各级各类工作人员都需要直接或者间接参与公文文稿的撰拟工作。

撰拟公文文稿是一项特殊的写作活动,是一项艰苦细致的创造性劳动。经过对有关领导“授意”的理解,撰稿人对有关信息资

料进行收集加工和再创造,系统地记录了有用信息,使机关的意志见诸文字,草创了文件的原始文稿,从而为形成正式文件,为发文处理其他环节的开展打下了基础,创造了条件。

撰拟公文文稿是机关各级工作人员的职责,不仅各类具体工作人员应积极参与,各级领导者也应亲自动手草拟各类重要公文。这既为法定职责所系,又为提高工作效率、确保公文质量所必需。我国党政军领导机关以文件形式正式规定了这一职责,要求各级领导干部必须亲自动手撰拟重要文件,而不能一切靠秘书和其他工作人员代劳。认真遵行这些规定有利于各级领导者认真履职,承担所应承担的领导责任、政治责任,避免官僚主义和形式主义,有利于全面提高领导者的能力,增强文件的针对性、权威性和可行性。

撰拟公文文稿是一项特殊的创造性活动,需要遵行特定的规则,需要掌握具有一定特点的方法和技巧,同时更需要加强撰稿人的修养,全面提高其素质。公文是应用范围广泛的公务活动工具,具有很强的政策性、思想性、业务性、综合性,因此任何一篇公文的形成过程,都表现为参与其间的工作人员特别是撰稿人多方面素养、多方面能力、多方面学识的综合运用过程。为了保证公文的质量,撰稿人必须在如下几个方面重点加强修养。

第一,要有较深厚的政治理论基础,形成科学的世界观,掌握正确的思想方法。

公文是机关和人民意志的表达形式,欲使这种表达正确有效,有赖于撰稿人政治观点、政治立场的正确,有赖于撰稿人形成科学的世界观,掌握正确的思想方法;如果不具备这些条件,就会有可能是公文背离正确的政治方向,出现各种政治性错误、思想性错误,造成工作中的失误,给人民的利益带来严重损失。

使撰稿人政治立场、政治观点正确,形成科学世界观和掌握正确的思想方法的重要前提之一,就是他们必须通过认真学习马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,使自己有较深厚的政治理论基础。缺少这一点,恰是在一部分公文中出现程度不同的政治性、思想性错误的主要根源。

第二,要有高度的法律、政策意识,不断提高政策水平。

公文可以成为法律 and 政策的表达形式,但同时又必须合乎法律和政策的规定。因此,要使公文合法、合乎政策并产生有利作用,撰写公文的人必须有高度的法律、政策意识,有较高的政策水平。他们必须真正了解并熟悉法律政策,并真正领会其实质,能结合实际情况使之得到有效的贯彻执行。如果撰稿人缺少这方面的修养,就无法避免在其撰拟的文稿中出现与法律、政策相抵触或脱节的内容。

第三,要有优秀的道德品质,养成优良的工作作风。

公文虽不是撰稿人个人意志的体现,但个人的道德品质却对公文的形成构成重要影响。因为工作人员的道德品质状况对整个机关的工作作风影响极大,而工作作风不端正也是在公文中出现这样或那样的错误和问题的根源。

撰稿人应具有这样一些优秀的品质:

公道正派。就是要秉公办事,不谋私利不徇私情,不对任何人曲意奉承。这是保证公文姓“公”,办公事,办公道事的重要前提。

实事求是。就是做一切事情都从客观存在的事实出发,忠实坦诚,不道听途说,不弄虚作假,不主观臆断,不妄下结论对事实既不夸大也不缩小,能深入实际重视调查研究。这是公文内容真实、准确、可靠、避免片面性和主观臆断性的保证。

雷厉风行。就是办事果断、迅速、勇于负责,讲求实效,不推诿

敷衍，不延误工作。这是维护文件时效，保证文件及时迅速地发挥效用所必需的。

准确细致。就是在工作中事无巨细，处处谨慎小心、一丝不苟、细致认真，不忽视细节，有条有理，精确妥帖。这是杜绝文件中的一切错漏，保证表意的高度准确性所需要的。

第四，要有较广博的知识基础，不断充实、丰富“营养”储备。

公文的通用性，需要撰稿人必须有广博的知识，有丰富的知识营养储备。只有做到这一点，才能在撰写文件的过程中，对各种各样的事物有正确认识并应付自如。撰稿人所需要的知识主要有这样几类：一类是与写好文件直接有关的知识，如文书学、逻辑学、修辞学、现代汉语语法、文章学的知识等。另一类是在文件写作中经常应用的知识，如哲学、政治学、行政学、法学、历史学、经济学、社会学、心理学、统计学、信息科学的知识，以及有关的本行业务知识等。再有一类是科学文化基础知识，如数学、物理学、地理学、文学知识等。

第五，要精通本行业务，成为专门业务的行家里手。

各种机关都在特定的领域里专司其职，都有自己的专项业务，因此，为这些机关撰拟文稿的工作人员必须对本行业务有精深的造诣，是专项业务问题的行家里手。因为一个业务生疏的外行是不能抓住要害和重点，写出对解决实际工作问题具有很强的针对性、有用性的公文的。为此，撰稿人必须熟悉机关工作情况、了解工作规律，精通与本行有关的业务有关的专业知识，能得心应手地正确处理业务问题，成为真正的内行。

第六，要有多方面能力，提高综合运用智能。

写任何文章都是综合运用智力和多方面能力的过程。对写好公文来说，撰稿人是否具有多方面能力，是否会综合运用智力和这

些能力,是衡量其写作水平的重要尺度。撰稿人必备的能力主要有:

领会能力。即迅速、准确、全面地理解、领会各方面意见、意图的能力。它需要以集中的注意力、敏捷的反应力、深邃的洞察力、深刻的理解力、正确的辨别力为基础。

文字表达能力。即运用文字准确周密、简明顺畅地将机关的意图、有关情况和问题加以表述的能力。

调查研究能力。即深入实际以各种有效方式从各个方面获取第一手材料并对其加以科学分析,引出规律性认识的能力。

上述诸方面能力在公文形成过程中需要加以综合运用。调查研究能力、领会能力是公文准确立意,立意正确的基础;文字表达能力是使文意精确地表之于外,达及他人,产生效力的重要条件。这些能力综合运用的过程就是公文文稿的撰拟过程。

二、会商

会商的作用主要是维护公文的合法性、有效性,维护政令的统一一致。对于依法依制必须在有关机关取得一致意见的公文(主要是一部分下行文)而言,这是公文形成过程中不可缺少的重要步骤。在实际工作中,机关与机关之间,甚至同一机关不同部门之间,同样“有效”的“正式”文件相互抵触或完全对立的现象并不鲜见。这种政令不一现象所产生的后果是十分有害的,它使机关的权威被削弱,更使执行者无所适从,使公文无法产生效用并引发混乱。如能在文件形成过程中正确履行会商程序将有助于避免上述现象。

会商由发文机关主动组织,就有关问题协商完毕取得一致意见后,应请这些机关或部门的有关责任者签注会商意见。会商意

见应签在“发文稿纸”的有关栏目内，要写明对有关内容是否同意，并亲笔签名和注明时间。会商时应注意如下诸点：

1. 协商的对象应齐全没有遗漏。为保证公文合法并有效，被其内容所涉及职权的所有机关或部门都在协商范围之列，应广泛征求其意见，征得其肯定或配合。

2. 协商过程中，如未就有关问题取得一致，应及时向有关上级机关反映情况，请求指示，如未获准，不得按自己的意见向下行文。

3. 协商是可采取多种具体方式，可以“跑会”即主动到对方驻地去面商；也可以“函会”，即向对方寄发草稿和有关函件，请其签注意见后再寄回；也可以用会议方式同时召集有关机关或部门的责任者一起协商讨论，取得一致意见。

三、核稿

从一定意义上说，核稿是拟稿工作的延续，而另一方面它又是终审定稿工作的一个组成部分。这项工作对控制公文数量与质量有着重要意义，同时，还可以节省各级领导者用于审阅批改公文的时间和精力。

审核具有全面性，无论公文内容还是形式和程序都在审核之列，如下几个方面为其重点：

1. 是否需要行文；是否具备行文条件；发文名义是否合适，有无错用。

2. 文种是否正确、规范；行文方向是否正确、准确，有无多头主送、滥抄滥报、违制越级行文等现象；公文能否对受文者产生预计的影响。

3. 公文内容是否合法，是否真实准确、明确具体、界线清楚、前后一致、切实可行、详略得当。

4. 公文格式是否规范、正确,问题是否正确,结构是否齐全完整。

5. 语言表达是否简明、得体、有条理;是否合乎语法、逻辑;是否准确、易于理解没有歧义;主题是否明确显露;人名、地名、时间、数字、引文是否准确;标点是否正确;字迹是否工整、清晰、规范。

6. 公文是否经一定会议讨论通过;是否经过会商;是否需要上报并已获批准。

审核工作一般由部门负责人、综合办公机构的文秘人员进行,重要文稿的审核还应该由机关领导亲自参与,必要时还可以传阅形式或会议形式,请有关领导者分别或共同审核并批示修改意见。一些内容性质一般或内容非常简单的文稿,也可不经专人审核,由拟稿人自行检查修改后直接送有关领导人核准签发。

审核中发现的问题,通常分别采用两种方式加以修正:一是提出原则性修改意见后退撰稿人或其他工作人员具体修改;二是直接对文稿做全面系统的具体修改。

实践中的审核与拟稿活动(主要是其中的修改工作)是循环往复进行的,改后审,审后再改,直至确认已消除一切可能的错漏为止。

从事审核工作的人员务必有高度的责任感,具备较高的政策水平、业务水平和文字表达能力,并应注意随时与撰稿人保持联系,及时询问有关疑问、研究修改方案。在与其他机关联合行文时文稿在本机关审核完毕后应积极做好“会稿”工作,将文稿依此送其他各发文机关审核。审核人在对文稿做出全面核查、确认无误后,应在“发文稿纸”相应栏目内签注姓名,以示负责。

四、签发

签发是对文稿的又一次全面核查，更是对公文质量与正式效用的最终确认。签发人在批注之前，必须对文稿做全面审核，及时纠正或弥补文稿中的错漏，确认无误后再进行批注正式发出意见，并签注姓名或日期。文稿经签发成为定稿后，其他人不经签发人同意，均不得对其再做任何修改，否则将负行政或法律责任。

根据签发人身份、地位及工作程序的不同，签发被分为正签、代签、核签、会签等数种。正签指签发人在自身法定职权范围内签发公文，如机关负责人签发以机关名义对外发出的公文。代签指根据授权代他人签发公文。核签（又称加签）指上级领导人签发下级机关或部门的重要公文。会签则指两个或两个以上机关联合行文时，由各机关的领导人共同签发公文。

要做好签发工作必须注意：

1. 不得越权签发公文。各级领导者只能对自己职权范围内的公文负责，只能签发自身权限所及的公文，越权签发公文违法违制，公文也不能产生实际效用。根据国家的有关规定，以机关名义制发的公文，由机关领导人签发，其中内容重要或涉及面广的公文由正职领导人或主持日常工作的副职领导人签发。有些公文也可由机关秘书长或办公厅（室）主任根据机关领导人的授权代签。以机关内设部门名义发文（按照规定行政机关除办公厅等综合办公部门外，其他内设部门不得对外正式制发公文）时，由部门领导人签发。会议决议、会议纪要等，由会议主持人签发。

2. 必须“先核后签”。需核稿的公文必须审核完毕后再签发，而不得先签发再核稿，以提高工作效率，确保公文有效。

3. 联合行文时，必须做好会签工作，使各机关领导人均履行签

发手续,保证公文真正有效。

4. 必须在“发文稿纸”相应栏目内批注定稿及发出意见(如“发”、“急发”等),并签注完整的姓名与日期,不要只签姓或只签名,不要只签注姓名不批注意见。如为代签应标注“代”、“代签”等字样。

五、签署

签署是指签发公文的领导人亲笔在正式发出、正式使用的公文正本落款处签注姓名的活动。与用印相同,这一活动也是要赋予公文以法定的效力,表明签发人所代表的国家机构或其他社会组织对公文承担法律责任,除个别特殊情况外不用印又不签署的公文无效。

目前,我国大都以用印为生效凭证,命令等以领导人名义发出的公文则以签署为生效标志,合同等则往往既用印又签署。

签署权为机关正职负责人所有,副职首长不必连署,除特殊情况(如正职因故离职)外,一般不能由副职代签,公布性公文尤其如此。

第三节 发文管理活动的要点

一、注发

注发需要根据领导意图(主要是签发意见)以及有关规定和有效表达公文内容的需要进行,其所批注的项目以及相应进行的工作活动包括:

1. 明确公文的具体发送范围;明确公文阅读范围的级别限制;

标注公文的缓急时限、保密等级；规定印制份数、印刷和发出时间的限制。

2. 明确公文的制作方式(缮写、机械誊写、印刷)与发送方式。
3. 赋予发文字号。
4. 进行版式(或缮写格式)设计。
5. 向催办部门或人员销办。

上述项目或活动如已由撰稿人、核稿人拟制或进行完毕,就需要逐一加以审查纠正。注发时批注的内容应填写在“发文稿纸”相应栏目内,并在专门登记簿册或单据上加以记录。注发应由综合办公部门的专职或兼职文秘工作人员负责,注发过程中还可对文稿再做一次技术性审核。

二、用印

用印就是在公文上加盖印章,以表明印章所代表的国家机构或其他社会组织对公文承担法律责任,表明其对公文法律效力的认可。除“会议纪要”和以电报形式发出的公文,以及经法定责任者正式签署的公文之外,必须用印,否则公文将无效。

用印时应注意:

1. 原则上以谁的名义制发公文,就用谁的印章。必要时可为下级机关或部门的公文代章。代章时应标明“(代章)”字样。公文业务性强,仅涉及某一专项职责时,可用专用章。
2. 用印前必须履行批准手续,不经规定领导者签发的公文一律不予用印。
3. 用印次数,以领导者批准印发的份数或常规规定的份数为准,不得随意增加。
4. 印章及供拼装在印版上使用的印模须保管在文书部门专人

手中,使用时须由其监印,用毕迅速退回。以照相、静电复印制成的印模用毕应尽快退回文书部门或由其就地监销。

5. 除军事单位等之外,印章应盖在公文成文日期上方,并注意上不压正文、下压日期。应使用质量较好的印泥作为字迹材料,除专用章外,印泥应为红色。印迹必须端正、清晰、完整。

6. 用印情况需要做正式记录。

三、分装

分装是指按照规定具体拣配和封装公文的活动,其具体步骤一般包括:

1. 由内收发人员清点份数,按领导签发意见和注发要求拣配公文。

2. 由内收发人员进行发文登记。

3. 装封。即把公文装入封筒:填写封皮和回执单(不是所有公文);检查核对;封口;为密件加密封条。

封装时需注意:封皮项目必须完整、准确;入封时应按照规定的分发单位和份数,逐个单位核点份数;发往同一单位的急件、密件、平件应分别装封,不得混装;密件、急件应在封筒上作出标记;入封公文应折叠平整,长宽略小于封筒尺寸,留出封口与启封余地;封口不得用订书钉代替,绝密件应加“密封条”,待封条干燥后再发出。

4. 捆包(袋)。即向同一收文机关发出数量较多公文时对其进行包装,一般也需要装包(袋);填写封皮和回执单;检验核对;封口;加封条等。

5. 将封装好的公文转交外收发机构或人员,并履行签收手续。

四、公文的对外发出

发出的公文就是将已封装完毕的公文以多种方式传递给受文者。这项活动主要是机关外收发(通信、机要部门的职责)。其工作步骤主要包括:同内收发人员履行签收手续接收公文;清点检查数量和封装质量;登记;投送并同接收公文的有关方面履行签收手续。

公文除需直接专门投送给规定的收文机关之外,在大多数情况下是通过间接传递通道转投的。这些通道主要包括:

普通邮寄。即通过国家设立的公共邮递系统递送公文。普通邮寄有平信、挂号信、特别挂号信、快递、航空信等多种形式,一般只能用于传递无保密要求的公开性、普发性公文。

机要通信。即通过我国邮政部门为传递党政机关保密公文而单独开辟的特种邮递系统递送公文。密级为秘密、机密的公文一般可用此方式递送。

机要交通。即通过专设机要交通系统传递重要保密性公文。这一系统主要为党政高级领导机关服务。

公文交换。即通过设在城市(或地区)中心的公文交换处(站)定时定人集中相互收发公文。这种方式可在收发双方直接见面的基础上,同时发出和收取公文,保密可靠性较强,工作效率较高。平件、秘密件、机密件可在此传递。

专人送达。即派专门通信员向对方机关投送公文,这种方式主要用于需确保机密高度安全或情况紧急的场合。

电信。即通过公共电信系统或专设电信系统以电报、传真、计算机网络通讯等方式递送公文。电信的主要优点是迅速快捷,但在保密可靠性方面大都具有程度不同的欠缺,使用时应予以足够的注意。

五、公文发布

规范性公文必须履行公开发布程序方能产生效力。在发布这些文件时,一要注意发布名义的合法有效性,二要讲究发布形式、发布途径。按照规定:

法律,经全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会通过后,由国家主席以令的形式发布;

行政法规,由国务院总理以令的形式发布;

地方性行政法规,经地方人民代表大会或地方人民代表大会常务委员会通过后,以公告的形式发布;

国务院部门规章,由主管部门首长签署命令予以公布;

地方政府规章,由地方人民政府省长、自治区主席、市长以令的形式发布。

上述规范性文件经批准可在报纸、刊物上刊登,其效力与发文机关正式引发的文本等同。

机关单位制定的规章制度,凡属对外进行社会管理之用的,涉及公众利益的,除法律规定和出于保守国家秘密确需的之外,一律公开示之,即以张贴等方式公开,以便于公众了解、理解、监督和执行。

六、公文撤销与废止

按照法定的权限、机关有权对自己制发的、下级机关制发的公文的效力做出变更处理:

1. 机关有权撤销、废止规定范围内下级机关的公文,有权依法废止自己制定的公文。

2. 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。

第三章 收文处理程序

收文处理是对所收到的公文进行加工处理的过程,主要包括公文的收受与分流、公文办理、组织传阅与催办查办、处置办毕公文四个阶段。收文处理既是从公文中提取新信息的过程,也是创造新信息的过程;既是通过具体处理公文以推动工作开展的过程,也是使公文真正发挥效用的过程。本章介绍收文处理的一般程序过程,介绍收文办理、收文管理的方法要点。

第一节 收文处理程序

收文处理是指对来自本机关外部的公文所实施的处置与管理活动。

收文处理过程是一个接收公文,并从中提取有用信息,解决其所涉及的有关问题的过程;是收文机关履行其法定职责的过程;是公文产生实际效用的过程。

收文处理的一般程序为:签收、外收文登记、启封、内收文登记、分办、摘编,拟办、批办、承办、注办,组织传阅、催办、查办,处置

办毕公文。

一、公文的收受与分流

具体包括：签收、外收文登记、启封、内收文登记、分办、摘编。

这一阶段工作的主要任务是收受来自各有关方面的公文，并为其确定科学合理的运转方向，提供充分的有效运转条件。

1. 签收。指履行规定的确认、清点、核对、检查、签注手续后由机关设置的外收发人员、通讯人员分别从发文机关、邮政部门、机要通信部门、文件交换站，或者通过计算机网络、自备通信设备收取公文。

2. 外收文登记。即由外收发人员在完成签收工作后，对收文情况作出简要记载。

3. 启封。外收文登记完成后，公文送至机关统一或分别按内部机构设置的内收发部门（或人员），由其签收后，统一启封后直接送领导者亲启。

4. 内收文登记。即由内收发人员对收文情况作出较详细记载。

5. 分办。即经过对收文进行分类筛选后，由指定的人员根据公文的重要程度、各部门职责分工及有关分文制度，将公文分送有关领导、有关部门工作人员阅知办理。

6. 摘编。有文件管理人员对部分准备投入办理过程的重要文件进行的加工活动，主要是针对这些文件编写文摘、提要、综述，汇集有关数据资料等。

二、办理公文

具体包括：拟办、批办、承办、注办。

这一阶段工作的主要任务是通过收文的阅读、分析研究，从中获取信息，了解或解决其所针对的问题。

1. 拟办。由部门负责人或有关具体工作人员经过对公文进行认真的阅读分析，提出建议性的处置意见，供有关领导者审核定夺。

2. 批办。机关领导者或部门负责人对公文(包括拟办意见)进行认真阅读分析之后，提出处置意见。

3. 承办。有关工作人员按批办意见具体承接、处置公文所针对的事务和问题。

4. 注办。由承办人签注公文承办情况，以备待查。

三、组织传阅与催办查办

1. 组织传阅。指独份或份数很少的公文须经多部门或多位工作人员阅知处理时，安排公文在他们中间得到有效传递和阅读的活动。

2. 催办。指公文处理管理机构根据承办时限和其他有关要求，对公文承办过程实施的催促、检查。

3. 查办。指公文处理管理机构对重要公文实际执行情况所进行的核查协办工作。

四、处置办毕公文

包括：立卷归档、清退、暂存、销毁等。

上述具体的工作活动，依其性质的不同可分为收文办理与收文管理两大类。

第二节 收文办理活动的方法要点

一、拟办

拟办实际上是一项辅助决策活动,目的在于为决策活动提供可供选择的方案。拟办,在集思广益,使一般工作人员积极参与决策过程,充分调动其积极性,做好领导者的参谋和助手方面;在节省各级领导者的时间与精力,使其摆脱过于繁重的日常例行具体事务,提高其领导水平和决策水平方面;以及在更迅速、正确、有效地处理公文方面都具有积极的作用。

并非所有的公文都需要经过拟办,在拟办范围之列的是那些内容所涉及问题的最终处置权按规定为上级领导者掌握,而自己对此类问题比较熟悉,有一定发言权的公文,以及由上级领导明确指示需提供处置建议的公文。

要做好拟办工作,应注意:

1. 务必认真研读公文,真正弄清对方的意图、问题的性质与实际状况。必要时还应以多种方式对有关情况(问题的现状、历史,以及与其他问题的关联等)以及有关的法律、法规和其他规定做细致的调查研究,掌握处置有关问题的法律政策依据和事实依据,使决策方案科学合理,切合实际,切实可行。

2. 意见要简明、具体、得体。为便于快捷有效地处理公文,拟办意见应简短,抓住关键,力争用最简洁的语言反映自己的意图。同时,这些意见还应高度明确,有具体实用的内容,力戒空泛。一般均应提出明确的态度、解决问题的方法措施、相应的理由与根据、承办部门或人员、时间要求等。如果同时提出两个或两个以上

方案,还应指出倾向性意见及其理由。应注意,拟办意见是一种请示或建议,因此,其语气应与这种性质保持一致。

3. 如同时提出两个或两个以上方案时,应讲究它们的排列次序,一般应将倾向性意见放在前面,以提高效果。

4. 意见应工整、清晰地写在《公文处理单》相应的栏目中,并签注拟办人姓名与日期。

5. 当公文所涉及的问题较易处理,对领导者采纳自己的方案有一定把握时,也可直接草拟复文文稿供审核定夺,以加速办理过程。

二、批办

批办是一项由法定责任者履行法定的事务处置权的决策性活动,它规定了对具体公文的处置方法、程序、具体承办责任、承办原则与要求等,对公文效用的实现具有决定性影响。有效的批办工作,可以为具体承办活动指明方向,集中正确意见,确立正确的方法途径,避免工作中的盲目性和失误,避免拖拉延误现象。

我国各级党政机关的公文批办工作施行合理分工、分层负责的制度:机关及下设各部门的正职、副职领导按照分工,批办其职权范围内的公文。对其中全局性、政策性的公文务必由正职领导亲自批办;一般例行事务的公文可由副职领导或经授权的部门负责人审批。

为避免决策失误,在批办重要公文时,可组织集体研讨或征询有关专家的意见,但法定责任者必须勇于负责,不得事无巨细均经会议讨论取得各方认可,不得对每一公文均由上至下逐级批示,不得相互推诿,层层上交或层层下移矛盾,以避免拖延对公文的有效办理。

批办公文时应注意：

1. 不得越权批办公文。批办是有关领导者行使其法定职权的严肃活动，越权批办是违制行为，更不能产生法定的效用。为此，必须在自己的职权范围内批办公文。为避免积压公文而代他人批办公文时，必须经过授权。

2. 严格控制批办范围，不经批办同样能得到有效办理的公文（经常反复办理，已有明确有效的执行方案的公文），已批办过统一处置意见的公文，他人已有合法、明确而有效批办意见的公文，均不再批办或重复批办，可由有关部门直接处理。

3. 批办意见务必明确、肯定、具体、前后一致、切实可行。不能只阅不批，仅画圈而不签注意见，不能使用模棱两可、似是而非的语言，以避免承办人无法实际遵行。

批办意见中应明确指出：怎样组织实施来文中的应遵办事项（方法、措施、步骤、要求、承办单位或人员）；承办中的分工（主办单位、协办单位）；怎样撰拟回复的公文（回复要点、撰稿人）；怎样组织阅知来文中的应知事项（传达范围、传达方式、时间要求等）；对拟办意见的明确态度（同意与否、需补充或纠正什么等）。

4. 采取有效措施监督批办意见的执行结果，及时发现问题，纠正偏差。

5. 批办过程中，如发现公文所涉及的问题是自己无权或确实无法处置的，可将批办改为拟办，实事求是地提出建设性意见，提请上级领导者定夺。

6. 批办意见应工整、清晰地写在《公文处理单》或《公文传阅单》的有关栏目内，并务须签注批办人姓名、年月日。

三、承办

由于公文只有经过承办才能产生切实的效用，因此，它是公文办理中的中心环节。

承办公文的方式有多种：召集会议、面谈讨论、电话沟通、实地调查指导、现场协调布置、制发公文等均可有效地应用于工作实践，使性质、作用各不相同的公文分别得以被阅知、贯彻执行或回复，使公文所涉及的问题得到解决。

承办公文是机关各级工作人员的重要职责，承办工作的依据是有关的法律、法规、规章、制度和上级机关领导指导性公文以及有关方针政策，而更为具体和直接的是机关领导者依此而做出的批示、口头指令或以其他形式传授的意图。为此，在承办公文时，如已有法定责任者（各级领导者）明确的批办意见，则以此为依据照办；如果公文无需批办可直接承办时，则应注意严格依法、依政策规定办事，认真参阅领导者对类似或相同问题批示过的处理意见，必要时可及时向有关领导主动请示或汇报。如对领导者批办意见有保留或补充时，承办人有权提出或直接向有关方面反映，但除特殊情况外，均应以领导最终批办的意见为依据。

在承办公文时，应注意：

1. 务必熟悉与公文内容有关的法律、法规与方针政策和上级机关有关公文，熟悉与公文有关的业务，高度明确领导者的意图并努力将其更加具体化、完善化。

2. 深入实际，加强调查研究。为使公文所针对的问题得到因地制宜、因时制宜的有效处理，必须了解实际，认真研究问题。特别是在充分调查研究的基础上，实事求是地提出解决问题的具体办法和措施。

3. 加强协商,努力协调各方关系。承办过程中经常需要涉及诸多方面的关系,如本机关或部门与外机关或部门的关系,承办人与机关内部其他一般工作人员的关系,承办人与各级领导者的关系,领导者之间的关系等等。为使这些关系得到正确的处理,保证工作目标的实现,应注意做好协商工作,要协调目标、协调步骤、协调方法、协调任务、协调矛盾、协调局部与全局、协调利益、协调行动。

4. 有效运用多种承办方式。承办公文有多种方式,它们各有特定的应用范围,为此,应实事求是地选择和运用多种承办方式,不能迷信并单纯运用其中的一种。除了制发公文方式之外,会议、面谈、电话沟通、实地现场办公等多种方式都可被运用于承办工作。每一种承办方式总是针对一定的对象,在一定的情况下具有切实的有效性,这就使为不同事务选择不同的承办方式成为可能,成为一种必需。

5. 分清主次,区别缓急,科学安排承办的次序。应随时对待办公文加以分类排列,分设“急要件待办”、“一般件待办”、“办结”等文件夹(筐),来文随到随归入并按时检查,以使承办工作井然有序,避免积压延误。特急公文应随到随办,一切优先,力争用最短时间办毕;急件也应优先办理,尽快解决问题;规定限时办理的公文,务必在时限内完成;一般性公文也应根据具体性质与客观条件,尽快办理。总的原则是急件、要件优先,限时件严格守时,一般件抓紧。

6. 应注重对承办结果的检查与监督。办文是办事,承办公文不能不注意对其工作效果(即事情的办理情况和结果)的了解与检查监督。承办人有责任向有关方面催询或检查所采取的办法措施的具体实施情况,督促对方采取某些行动。

四、注办

注办的主要作用是备忘待查,为日后考察了解某一公文的承办过程、承办方式、承办结果提供依据。同时,这项活动还有利于建立井然有序的承办工作秩序,避免重复和混乱。注办由承办人随手完成,即随着承办活动的进行,随时将反映承办情况的一些内容记录在《公文处理单》相应的栏目内。签注的项目视具体情况而定,通常可包括以下内容的全部或部分:是否办复,复文号及复文日期;召集会议的名称,与会范围,决议与结果;电话沟通时对方的受话人、通话内容与日期;现场办公的参加者、解决问题的方法措施与结果;主要阅件人、承办人姓名,签注日期等等。

第三节 收文管理活动的要点

一、公文签收

签收是指经履行规定的确认、清点、核对、检查、签注手续之后,分别从发文机关、邮政部门、机要通信部门、文件交换站,或者通过计算机网络以及自备的通信设备(电报机、电传机、传真机等)收取公文。

确认,即辨别本机关是否为规定的受文者;清点,即计数公文的实际数量;核对,及核查投递单或送文簿上登录的内容是否与实际情况相符;检查,即查验公文封装情况(是否完整,有无破损与私拆现象)以及公文是否按规定时限送达;签注,即在确认无误后在送文簿或投递单上签字或盖章,注明收文时间。

签收工作由专职或兼职的指定人员完成。签收工作绝非一项

纯手续性的活动,而是事关公文能否迅速进入生效过程的重要工作步骤,为此,务必以严肃认真的态度,一丝不苟地进行。发现问题应及时声明、妥善处置,分清责任。

签收时应注意:要根据有关登记按号逐件检查与清点,确认无误后再签名接收;如有差错,务必据情追查或要求予以改正、退回;清点时项目务必齐全没有遗漏,一定要弄清楚,收件是否确应由本机关接收,封件数目、编号是否准确,有无破损、被拆痕迹等。

二、公文登记

公文登记的形式主要有簿式、卡片式、联单式三种。

簿式指使用预先装订成册的各种登记簿册进行登记的形式。其优点是易于保存,项目按日期依此登录,便于按时间查找公文和检查监督工作。簿式登记的缺点是排列次序固定,不能灵活调整。

卡片式指使用单张卡片进行登记的形式。每张卡片登录一份或者若干份有关公文的相关项目。其优点是在文件数量多时,可由数人同时操作,卡片还能依管理需要灵活排列,满足多角度需要。这种登记方式的缺点是易丢失和混乱,如分类不当时还不便于查找。

联单式指使用一次复写两联或多联单据进行登记的形式。其优点是减少重复登记,一次登录可满足多种需要,也可按管理需要灵活分类排列,或者定期装订成册。缺点是易混乱、易丢失,张页簿不易保管。

登记时应注意:收文与发文,平件、密件与急件一般应分别进行;要分清轻重缓急,急件随到随登,平件分批登,但也应当日到当日登;登记序号应不留空号,不出重号;字迹工整、不滥用简称;所有登录项目都应完整准确;无标题文件应代为拟出简明、确切的标

题。

三、启封

公文在启封时应注意：启封一定要由指定的人员专负其责，其他工作人员一般无权进行；封筒标明亲收的亲启件，须交有关领导人或领导委托的负责人亲启或代启；启封后应立即检查公文完整情况和有无错发问题，发现问题一定要及时查询、退回或直接转递；封筒内有公文清单的应对单检查；有回执单的应填好退回；公文上漏写作者的、日期的，应根据封筒上的有关项目补注；需退回者应即刻退回，来不及退回者，可以先作处理，但一定要同时与对方联系，请其补送合格公文。

四、分办

分办的实质是为公文确定运转方向，它是一项事关公文能否准确、迅速、有效地得到实质性办理的决定性的重要工作。

分办的主要依据是：文件的性质、重要程度、涉密程度、缓急时限要求、内容所涉及的职责范围，以及机关内各部门、各级工作人员的分工、有关程序规定和惯例等。

一般情况下，责任分工明确的业务性公文直接送各有关业务部门；涉及机关综合性事务的公文直接送综合办公部门（办公厅、室等）；回复性的公文直接送原发文的部门；已注明具体阅知对象的公文直接组织传阅；已明确注明中转下发对象及要求的直接下发；不能或不便直接判定发送对象的重要公文，非常规性公文，综合性强，内容涉及多个部门的业务公文，直接送机关领导人，或综合部门负责批办或拟办，然后根据其批示性意见再行分送。

分办公文应注意分清主次，分清缓急，分清阅件与办件，优先

处置主要的、重要的、紧急的、需要直接办理的公文。

分办应有专门登记,有关责任者应同收件人履行交接手续。送出公文前应根据需要将《公文处理单》、《公文传阅单》等附上,使其随文运转。

五、公文摘编

摘编指对重要公文在投入办理之前所作的加工,包括编写文摘或提要,编写综述,汇集有关数据资料、汇编公文等。摘编的目的主要在于为公文的办理提供便利,节省办理时间,使公文能更加快捷、有效的得到处理。

文摘即公文内容摘要,它是对篇幅较长的公文的内容所作的简短而精确的再表达,其作用主要是深入、明确地揭示公文内容,节省人们阅读公文的时间(可不必读全文)。编写文摘时应注意客观准确地反映原文,不遗漏重要内容,不做补充解释或评论,篇幅应尽可能简短。

提要即公文的内容提要,它是对公文内容的简要介绍和评价,其作用是向读者提示公文内容,提供阅文线索,帮助其了解公文与自己的相关程度,了解公文的价值与特点。编写提要时应注意:可以对公文及其内容作出分析评价,但务必言之有据,客观而准确;其篇幅更需简短。

综述即指针对某一问题,对一段时间内所收到的有关公文进行全面系统的归纳、整理、分析后编写成的综合材料。综述的特点是全面系统而客观的综合叙述诸份公文中所涉及的情况和问题,一般毋需加以评论或提建议。综述的作用主要是使各级领导和其他有关人员以较少的精力、较短的时间,对某一问题的内容、历史、现状、水平、意义、发展趋向等有一个完整、系统而明确的认识,

以此作为制定政策、编制规划、确定发展方向等决策性工作活动的依据或参考资料。综述的题目应具体而不宜过于宽泛，以免反映得不够系统、齐全。其内容应具有较强的倾向性、代表性、政策性、预测性。标题常可以写作：×××××简要，×××××动向，×××××概述，×××××纪要，×××××综述等。

数据资料汇集即指根据一定的需要和题目，对分散在多分公文中的有关基础数据资料加以汇编集合而成的系统材料。其特长是形式灵活，内容直观明了，系统而真实。数据资料汇集可使领导者或其他有关人员方便快捷、系统全面地掌握重要的基础性原始资料 and 情况，供其了解情况、研究问题、总结经验。数据资料汇集常常成为有关方面制订规划、指导工作、确定政策的依据。数据资料汇集的形式有文章式、报表式等多种。其内容可以是针对某一地区、某一系统、某一机关全面情况的，也可以是集中反映一个方面或一个具体问题的。数据资料汇集的标题常为：××基础数据汇编，××基本情况统计，××概况，××情况总汇，××情况统计，等等。

编写数据资料汇集时，应注意考虑实际工作的切实需要，同时注意严格鉴别数据真实性、准确性，避免提供虚假的数据资料，必要时应指明数据的出处。

汇编公文是指将公文按照一定的题目范围进行收集、挑选，汇编成册，以提供给有关方面利用的一项工作。

汇编公文的基本工作步骤包括：

1. 选题。选定汇编题目的依据有两个：一是实际工作的需要，特别是要注重对现实工作的实际有用性；二是要考虑文件材料基础，即本机关有无这方面的公文。

2. 选材。确定题目之后，就应围绕题目挑选有关的公文。选

材料要经过初选、复选、定选三个步骤。初选时收集的公文要尽可能多一些,以防漏掉有用的公文;复选重点解决初选阶段未解决的问题,如确定有争议的公文取舍,通篇考虑各类文件材料的平衡等;定选,即将所有选人汇编的公文交主要编辑者或有关领导做最后审定。

3. 编排。主要是对入选公文进行排列、编目等。排列的方法有按文件时序编排;按作者分类,再按时序编排;按作者分类,再按问题分类,再按时序编排等多种。编目主要是汇编内的公文编统一页号,编制汇编目录。汇编目录一般包括公文标题、文号、成文时间、所在页号几个部分。汇编目录置于汇编编辑说明之后,正文之前。

4. 拟写编辑说明。主要是阐述汇编的目的、意义、入选文书的状况,以及其他需要说明的问题。

5. 付印。交文印部门印刷。

6. 发放。按规定的范围和手续发放公文汇编。

将公文汇编成册时应注意:

第一,要履行必要的审批手续:汇编本单位制发的公文经主管领导批准;汇编上级机关的秘密公文,要经原文发机关批准或者授权。

第二,规定不许翻印、复制的公文不得编入。

第三,公文汇编本的密级与编入汇编中密级最高的那份公文的密级相同。

文摘、提要可以附在公文上一并送领导者或其他工作人员阅知,也可刊载于《公文信息》、《来文摘报》、《今日来文摘要》等刊物上。综述、数据资料汇集一般单独成文提供,也可刊载于《信息快报》、《大事记要》等刊物上。公文汇编则单独提供。

六、传阅的组织

正确组织公文传阅可使公文得到及时有效的运转处理,避免延误时机、空费时间和精力,从而实现并放大公文的效用。

为使组织传阅的活动能取得更好的效果,应注意:

1. 要选择合理的传阅路线形式。组织传阅实际上是组织实现信息的沟通。信息沟通的路线形式中常见的有三种:树型、轮型、星型,其中比较适合于公文传阅的是树型,因为采用这种形式时,每个阅文者与传阅的组织者之间只有单线联系,阅文者之间没有横向联系渠道,公文沿这样的路线运行便于集中控制,及时调整阅文次序,有利避免丢失或积压公文。为此,在一般情况下应为公文传阅选择这种树型路线形式。

2. 要正确排序,灵活调整。传阅次序正确与否对工作效率影响颇大,错误地确定了一种次序,将增加时间耗费,形成无效或重复的工作过程。确定传阅次序的依据是阅文者实际责任的需要,而不是仅仅看他们级别上的高低。一般情况下,参与办理者在先,单纯知晓者在后;主管领导者、主管部门、主管人在先,其他人在后;涉及先决条件者在前,利用条件者在后。

为避免重复,加快传阅速度可将常用的传阅次序加以规范化,形成比较稳定的传阅程序规定。也就是对何种文件在何种情况下应采用怎样的次序,在事前便加以明确,并相应规划出多种传阅网。需传阅的公文一进入机关,无需领导者反复斟酌,便可由具体工作人员直接而迅速地将其投入相应的传阅网,既保证了传阅过程的短捷有效,又减少了领导者用于例行程序化决策的时间和精力。

3. 适当分流。按照工作职责,一份公文的阅文者不外乎两大

类,一是既阅又办的,二是只阅不办的。为提高传阅的效率可以多种形式适当分流,如复制若干份公文副本,使其同时分别投入不同的运转过程,阅者与阅办者分别阅文互不等待、互不干扰,传阅活动就会既快又好。

4. 积极利用并发展多种传阅方式。为减少时间消耗提高工作效率,近年来有多种有效方式被应用于公文传阅活动,如开辟阅文室,定期分批召集有关阅文者集中阅文;利用内部布告栏完成需要普遍知晓的公文的传阅;应用传真机、计算机网络、可视电话等现代化通信手段传阅公文;以会议形式集中传达或阅知文件等等。这些形式的有效利用均可有助于提高传阅工作的质量与效率。

5. 建立严格而简便易行的传阅登记手续,使阅文者阅毕后能简便而有效的签阅,以明确责任,便于管理。

6. 及时检查阅读情况与结果,及时将阅毕公文投入具体办理过程,有效组织落实有关领导者阅后批示的意见。

七、公文的催办

催办是指根据承办时限和有关要求对公文承办过程所实施的催促和检查活动。这项活动有利于加速公文的有效运转,防止失控,有助于避免公文的积压、延误,对迅速有效地实现公文效用具有推动作用。催办有两种形式。一是内催办,即由本机关专职或兼职催办工作机构(或人员),对机关内部公文的承办过程实施催促检查;二是外催办,指由发文机关内承办文件的部门或工作人员,对文件在有关收文机关具体办理情况所进行的了解、催询和检查督促。

催办工作一般过程为:明确对象与对承办工作的要求(时限、方式、原则等);将有效进行催办工作所需要的情况以《公文催办

单》等形式记录在案,作为催办依据;定期或随时向承办部门或人员催询、检查承办工作进展情况;及时协助制订和实施解决问题的方法、措施,保证公文迅速有效地运转;验收办毕公文,综合反映承办工作实际情况与结果,注销已办结公文。

为了办好催办工作应注意:

1. 要正确划定催办范围,保证重点。一般情况下,有承办时限规定(法定或领导者批示指定)的公文才需要催办,而其中需花费更大气力、确立特别保障的是那些涉及重大问题、疑难问题、特殊紧急问题的要件、难件、急件。

2. 要有高度的时间效益观念。催办工作贵在时间方面的及时与连续。催办工作的目的主要在于维护公文的时效,保证其在有效时间范围内最大限度的实现其效用。为此,必须处处事事注意珍惜时间,充分利用时间。要及时了解情况,反映情况,及时采取措施克服障碍,解决承办中遇到的问题,及时验收和注销。

3. 要因地制宜采用多种催办方式。催办的方式有多种,它们各有特定的优势和适用的范围,应根据实际情况与需要,实事求是地正确选用。催办的主要方式有:组织专人深入实际现场催询调查;召集会议集中催促核查并即席协商解决具体困难;制发催办单、催办函;电话催询等。

4. 积极采取各种有力措施,强化催办工作的权威性、严肃性。该工作活动自身应确立必要的组织保障,确立有效的工作体系。应明确相关机构和人员的责任,制定催办制度并严格实施。同时,承办部门或人员也必须严格按制度办事,服从调控,维护催办工作的有效性。

八、公文的查办

公文的查办是指核查重要公文的执行情况,督促并协助承办单位全面、具体地落实公文内容,解决有关问题的活动。其主要作用是促进公文内容的具体落实,使文件取得实际效果,解决实际问题,从而克服官僚主义、形式主义,使办文真正为办事、办文真正能办事,提高工作质量与效率。

公文查办与催办都是带有监督性质的管理活动,两者的公用都在于推动和保障公文效用的尽快实现,其具体活动方式也具有一定的共性。但两者的区别也是比较明显的:从本质上看,催办是对承办公文过程的监督控制,重点在于使公文按“时”办毕,查办则不仅要监督承办过程,还要管公文产生实效的所有过程,使其全面彻底地产生效果——按时、按质、按量地将有关事务办毕;催办一般是以一份具体公文为单位展开,查办则是以一件件“事情”为单位进行,在若干份公文反映同一“事情”的情况下,查办往往就围绕这样一组公文而展开。

查办工作的一般过程是:立案,即确定查办对象,决定对哪些公文所涉及的事务进行办理结果的检核或推动;交办,即向有关部门布置查办任务,旅行注册登记手续,落实查办人、查办要求等,向承办的部门催询办理情况,核查办理结果;反馈,即由查办人将查办情况和结果反映给有关领导者,采取措施(领导授意或请示其后获准的),解决实际困难指导或协助落实文件精神;办结,即将查办结果上报领导者;销办,即注销已获结果的承办事项,对办毕公文做出处置。

查办工作的常用方式与催办方式基本相同,并往往结合并用几种具体方式。做好查办工作务求:

1. 一查到底,持之以恒,不达到目的、不出现有效结果就不结束查办过程。

2. 正确选择查办对象,要抓住大事、要事,抓住有典型性、代表性的实质性问题,抓住久拖未决或无人过问、顶着不办的问题,争取做到举一反三,解决多种连带问题。

3. 领导重视,授权充分,维护查办工作的权威性。

第四章 公文的阅读

公文阅读实际上是一个信息的提取过程,它是信息处理的前提,也是公文处理中最具基础性的基本活动。公文阅读的效果在一定程度上既决定着又检验着公文处理的质量。本章对公文阅读的一般规律性进行了初步的探讨,介绍了有效阅读公文的方法和技巧。

第一节 公文阅读与公文处理

公文的功能是有效传递和存贮公务活动所需的权威性、凭证性信息,而这一功能的最终实现需要收受的一方经过一个与撰写公文(记录信息)相反的过程,从组成公文的文字符号中准确、有效地提取信息,这个过程就是公文的阅读。

公文阅读是在人的大脑内部进行的智力活动,经过对文字符号的感知、分析、理解、评价和记忆,公文中的信息被阅读者获取,由此,公文处理活动有了“原料”或依据。从这个意义上说,公文阅读是公文处理最具基础性的组成部分。完全可以认为,没有公文

阅读也就没有公文处理。因为如果不经阅读从文件中提取信息获得某些认识,对公文的各项办理、处置和管理性活动都将是无源之水、无本之木。

公文阅读对公文处理的影响,还表现为阅读活动的质量与效率对整个公文处理活动的质量与效率有一定的决定性意义。这不仅在于阅读活动的时间耗费在整个公文处理的时间耗费总额中占有较大比重,更主要的是,公文阅读是一项具有创造性的智力活动,自身效率和质量如何,直接关系到公文中的信息能否被准确、完整、及时获取,关系到这些信息能否在有效获取的基础上被有效地利用,也就是在公文处理活动中发挥应有的效用。

在实际工作中,公文读得不好、不快、不对,常常是办不好、管不好公文的原因。

比如,在所写的公文中,答非所问,往往就源于没有读懂来文所问;文不对题,常常是没有读懂、读全来文“题目”的内涵;无的放矢,有大都是由于没有从其他公文中“读”出“的”之所在;公文如“明日黄花”失去时效,有时就在于没有从来文中“读”出时间要求或者是因为“快读”乏术;文不合体,则往往不是因为对来文读得不细,未搞清相互关系,就是不懂公文阅读规律,不为读者着想所致;挂一漏万,答复问题不完整,则屡屡又与对来文读的不细,未读全或真正读懂有关……

再如,在处理收文的过程中,办公桌上文山高耸,穷于应付,延误时日,部分原因可能就在于读了不该读的,或者是“翻山无术”不会读;公文在机关内部运转方向失控,四处游击,八方旅行,有时也是由于分办人阅读公文时,不细不精所致;拟办无效,批办失误,提不出解决问题的有效办法,有时就因为在阅读公文时,辨伪乏术;承办文件中在方法、原则、政策、措施方面出现的一些错漏,往往就

与对文件读得不深不透有关。至于在处理办毕文件或管理文件过程中,划错范围、分类不准、失密泄密、工作节奏缓慢等等质量问题和效率问题的出现,其部分原因也在于从事这些活动的工作人员在对公文的阅读过程中,态度不端正,方法不对头。

从以上分析可见,公文阅读在整个公文处理活动中举足轻重,需要对其给予必要的重视。但是,非常令人遗憾的是,至今在一部分人中间仍存在轻视公文阅读,否定其存在特殊规律性的认识。“只要识字,就会读公文”这种观念,仍旧被一些人,甚至是整日与公文打交道的人认作天经地义的真理。而如果认真地分析研究一下这个问题,正视公文阅读的作用,我们一定会发现,对公文阅读的轻视,对公文阅读特殊规律性的否定,都是错误的,还是有害的。

如果说过去公文阅读问题未获得人们的必要重视,原因之一是文件数量不多,阅读效率问题不突出的话,那么,在信息膨胀、记录信息的公文数量迅速猛增的现代社会,公文阅读问题的重要性则日益显著。

据有关专家统计,作为一种世界性趋向,各主要国家公文的数量都在以前所未有的速度猛增。我国公务机关在近些年来,随着改革开放和社会主义事业的迅速发展,管理职能不断扩大,相应所需的信息量和记录这些信息的文件量也成倍增长。在浩如烟海、堆积如山的公文面前,人们如果想有效地处理它们、驾驭它们,让它们为自己服务,而不是变成这些工具的奴隶,其出路主要有两条:一是有效控制文件生成量,将其增长保持在必要的、合理的范围内;二是在文件总量随社会发展必然逐渐增加的情况下,提高自己处理文件信息的能力。这其中就包括在保证质量的前提下,对文件快读、快办。这一要求,即使在人们开始用各种高效文件信息处理技术装备武装自己,以增强自身能力的努力中也是有意义的。

因为机器是永远不能取代人脑在信息处理中的地位。就目前的技术水平来说,包括有复杂思维过程的阅读活动仍主要由人来完成,而这些由人完成的活动往往构成以现代手段处理公文过程中的“瓶颈”,妨碍机器总体效率的发挥。人脑的信息通过速率只有每秒几十比特,而一般的信息处理机器也比这要快许多倍。为了打破“瓶颈”疏通通道,充分发挥各种机器系统的总体效率,就更需要人们掌握公文阅读规律,把公文读得更快更好。

第二节 公文阅读的特点

公文阅读是指公务机关的工作人员以公文为对象,以解决其中所针对的直接或间接的工作问题为目的而进行的特殊阅读活动。特定的对象和目的使这项活动既有与一般文章阅读相同的性质,又独具一定特色。了解并分析研究这些特色对于我们掌握公文阅读规律,有针对性地采取积极、有效的阅读方法并取得更佳的阅读效果具有重要意义。

一、公文阅读的强制性与选择性

公文阅读区别于其他文章阅读的特点之一,就在于它具有一定的强制性。这种强制性是指在公文法定现行执行效用的作用之下,国家以强制力保护公文必须在规定的受文机关内得到阅读处理,只要公文是合法有效的,规定的受文单位就不能拒绝阅读,因为阅读公文是法定的依职行为,拒绝阅读依法应读的公文,将构成违法失职行为,甚至会受到法律的制裁或者行政处分。

公文的阅读也有一定的选择性,这种选择性是相对强制性而言的,指并非被强制阅读某些公文的公务机关中的所有工作人员

都必读这些公文不可,它们可以根据自己具体职责的需要,有选择地只阅读其中相关的部分。这一特点对阅读对象的确定以及阅读方法的选择有一定影响,它可以使机关工作人员更有目的地选择有用的公文,避免时间的无效耗费。

二、公文阅读目的的单一性与多样性

从总的方面说,公文阅读的目的都是单一的,就是为了直接应用于事务的处理,而不像其他文章阅读那样除了应用之外,还可以满足欣赏的需要,这就是公文的阅读目的单一性。这一特点对公文阅读的影响也比较大,它使阅读过程重在对公文内容的分析、理解和掌握上,重在对公文性质、效用的分析与确认方面,以了解情况,解决所针对的问题。这一点与一般文章阅读中,同时注重对立意形式、构思方法与表达方式的评价明显不同。

但就对其中每一具体阅读过程而言,每个阅读者具体目的又是呈多样化特点的。都是为了了解情况,解决问题,但具体说来却会有许多区别,有的人可能只为掌握情况动态,只为找解决问题的办法,只为明确某一事物的性质,只为了解文件与何部门和具体工作人员有关,只为实施文件中的规定……而有的人则可能是为了同时满足上述几个方面,甚至是所有方面的需要。这就是公文阅读目的的多样性。这一特点对公文阅读过程的影响是为选择阅读方法提供了客观依据。持不同目的的阅文者可根据需要,选择可迅速获取相应详略程度信息的阅读方法。可精读、可略读,甚至可以采用只读一部分内容的选择性阅读法。

三、公文阅读的直接性与程式性

公文具有直接形式(直接形成于其所反映的公务活动中)、直

接有用(对解决特定工作问题有直接应用价值)、直接表意(尚真实、准确,因此忌曲笔,讳渲染与夸张,避烘托婉曲)的特点。这一特点也使公文阅读过程(本身就是与撰写逆向的同一过程)具有一定的直接性质:毋需经文情感染,可以直接从文字符号的含义及其组合关系中吸收有用信息。这一特点给公文阅读过程带来的影响是,由于意在言内,因此人们在感知文字符号之后易于迅速唤起对其含义的理解,并有助于控制联想的范围,更确切地了解语句的意思。

与直接性密不可分的是公文阅读的程式性。公文的文体、结构、格式都具有较强的规范性,无论是问题归属,还是结构与格式安排,都需要受有关法规或社会上约定俗成的“规矩”的制约,以便于公文的撰写、制作和阅读。这一特点给公文阅读带来了一定程式性的特色:人们可以依照规范,在公文的特定位置上,有规律性地找到特定性质的内容。

第三节 公文阅读过程与阅读方法

为了真正掌握并顺应公文阅读的规律性,必须了解阅读过程,明确其实质,并在此基础上寻求科学有效的阅读方法。

一、公文阅读过程

阅读是在人类大脑内部进行的一项智力活动,是读者在感知文字符号的基础上,凭借已有的信息积累,通过思维而从文字符号中提取信息的过程。这个过程既是一个由人的多种器官共同参与、共同作用的生理过程,更是一个包含感知、分析综合、抽象概括、想象联想等思维活动和情感活动在内的复杂的心理活动过程。

根据阅读活动生理机制和公文阅读中心理过程的特点,可将公文阅读过程划分为辨识、理解、评价、创意、记忆等阶段。

辨识主要指通过视觉、辨认识别组成公文的各种符号(文字、图形、标记等)及其组合关系,并在大脑中唤起其意义的过程。

理解就是指通过分析、比较、综合、抽象、概括、推断、想像等积极思维活动,弄清各部分内容所表达的意思,掌握作者意图,了解有关事务的性质、状态。

评价就是在更深入地比较、分析、鉴别、推断、推理、联想的基础上,鉴别衡量公文的真伪及应能产生的效用,确认公文内容正确、准确、可靠、可行的程度。

创意就是经过进一步的比较、分析和联想,引发出自己对公文所针对的事务或问题的总体看法,或构思出解决问题的初步设想。

记忆就是将从公文中提取出的信息(情况、看法、影响等等)以“自己的语言”加以表述(重新编码)和识记,存储在头脑中,已被必要时再现。

当然,公文阅读过程绝不是上述几个阶段的简单相加、机械重复,而是一个相互间密切联系、互相交织、紧密结合的有机运动过程。辨识中有理解,理解中含有评价,评价引发创意,而它们对记忆的依赖与相互促进则更是充满阅读过程的始终。

辨识是阅读的第一步。公文辨识的重点是文字、标记、标点、格式。辨识文字时既要看字形字义理解意义,还应分辨字体字号,以区分公文中不同部分内容的性质。辨识标记既是了解阅读处理要求的需要,又是鉴别公文真伪,确认其效用的基础。辨识标点是为了区分不同的语言单位,掌握其语气和感情色彩。辨识格式则主要是为了把握各部分内容的相互关系和它们各自所在的位置,并有助于确认文件是否完整和有效。辨识的最终结果,是将组成

文件的一切有意义的、有各种组合关系的符号，以光波的形式反映到人眼的视网膜，引起兴奋，然后，由视神经传至大脑皮层的言语视觉区等部位，为下一步在大脑皮层发生一系列思维活动和情感活动奠定基础。

理解是公文阅读的最重要阶段，能否准确、全面地理解公文各部分内容的含义，决定着阅读的质量。在这里，理解主要是通过语言分析，了解词语、句子、句群、段落等各级语言单位的意思，以及它们各自在更高一级语言单位组合中所起的作用和相互间的关系，最终理解作者的意图。

评价是在理解的基础上，借助一定的尺度对公文进行鉴别判断，其目的主要在认清公文对自己行为的影响。评价的主要方面在于：公文是否真实有效；是否对自己的行为有强制影响；这些影响具体包括什么；公文内容是否真实准确，有无错漏、失真；各项措施要求是否可行。

创意实质上就是确定或创造新的信息。这个阶段最直接地体现着阅读目的，关系着阅读是否有效果。当然，在这个阶段形成的解决问题的方法、方案是初步的，需要在其他公文处理活动中进一步完善、充实和确定，但是，这种初步方案是最终决策的重要基础。

记忆的作用是固定阅读的成果，将其储存起来，以供需要时系统地检索和再现。对公文阅读来说最有意义的记忆内容是：作者身份地位及对自己的行为能产生何种影响；提出什么问题，问题性质怎样；有何种建议、请求、需要和要求；实施特殊对策的主要理由；行文目的、要求；重要的时间限制。

二、公文的阅读方法

阅读方法是指关于实现阅读目的的程序、途径、方式的总和。

根据公文阅读过程中各项具体活动特点及阅读效果的差异,阅读方法可分为多种,其中更具普遍应用性的有:精读法、略读法、浏览法、选读法等。

1. 精读法。又称深入钻研法、分析法、切磋法。该方法的特点是:辨识时,严格依照文中内容的既有次序,一字不漏;精心辨认和识别,反复回视没有认清的和未明其意义的符号,直至认清明了为止。在理解方面,对字、词、句、段、篇各级单位都进行深入细致的分析和思考。在评价方面,对公文真实性、有效性、准确性等等所有方面,均做全面而精确的结论。在创意方面,需要形成比较精细、系统的认识。在记忆方面则不仅要识记基本内容,而且要识记重要细节。

2. 略读法。顾名思义,这种方法具有抓重点而略去次要内容的特点。辨识时,有一定跳跃性,重点在搜索和反复注视重要之处,略去其他。在理解方面,主要以综合和概括的思维方式,抓准文件主题和主脉络。在评价方面,不面面俱到,较重视对公文有效性与可行性的分析判断。创意方面,一般只形成主要观点和概括的印象。记忆方面,只识记最重要内容。

3. 浏览法。是速度较快的阅读方法之一。在辨识方面,如行云流水,依次但不求仔细。在理解方面,比较粗浅只求“大概”和获得明显的线索。在评价方面,只重判断与自己或有关人员的相关程度。在记忆方面,则只求有粗略印象,明其大意和记住基本线索。

4. 选读法。即选择性阅读法。其特点是,在辨识方面,不通观全文而是有目的地直接选取所需要的部分,并以用精读法相同的方式认真精细地辨认识别,在理解、评价、创意、记忆方面也与精读法大致无二。

第四节 提高公文阅读质量与效率的主要途径

在公文数量迅速膨胀的当代社会,有效的公务活动,有效的管理,需要从事公文处理活动的机关工作人员把公文读得更快、更好,为达此目的可以从如下诸方面做出努力。

一、全面提高阅读能力

公文阅读的过程也是一个阅文者综合运用多方面能力的过程。因此,阅文者的能力状况对阅读速度和阅读质量有很大影响。在这些能力中对阅读效果影响更大的主要包括:感知能力、理解能力、联想能力、想象能力、价值判断能力、记忆能力等。如果这些能力水平较低,或者能力构成不均衡(即有强有弱,相差过于悬殊),都将对有效阅读产生不良影响,为此,应注意对阅读者阅读能力的全面培养和提高。

感知能力即正确辨识各种文字符号并吸收其意义的能力。有效阅读对人们感知能力的要求是:视读广度要尽可能高;回视次数要尽可能少;扫视要准确迅速,注意力要高度集中;要能在阅读中牢固地控制自己的情绪,不急不躁。

理解能力即包括分析、推理、综合、概括在内的思维活动能力。有效阅读对人们理解力的要求最高:阅文者不仅要能经过分析、推理、综合、概括掌握词语、句子的含义,抓住作者意图和文件主题,而且还必须有广博的知识(特别是相关专业知识)积累,以及与公文有关的信息积累,有较强的专业能力,比较丰富的生活阅历。

联想能力指围绕公文内容展开的将其与相关事物建立广泛联系的思维活动能力。想象能力则指根据公文的描述在头脑中形成

有关事项的思维活动能力。有效阅读对这两个方面能力的要求是：积极主动而又有所控制。积极主动就是要有积极态度，勤于联想，善于想象，以更深刻地理解公文内容。有所控制就是要使联想、想象的范围把握在文件所规定的范围内（公文中常以提示性、转折性的各种限定修饰成分对其加以规定），使联想和想象的事物和道理与文件内容确有本质上的关联，以期更精确地领会作者的意图。

价值判断力即对事物有用性、有效性的判断能力。有效阅读对价值判断力的要求是：掌握正确的判断标准（法律、法规、规章、方针、政策、原则、指示等）；掌握尽可能丰富、适用的材料（事实、动态、观点等）；掌握鉴别以虚构、添加、拼凑、夸大、偏颇、孤证、回避方式作伪、造假的方法，如逻辑分析法、对比法、调查核实法等。

记忆力指记住事物形象或事情经过的能力。有效阅读对记忆能力的要求是：能以一定方式快而准地对记忆对象加以复述和重新组织，能快而准地回忆出主要内容、重要细节。

能力是由系统的知识经过有效的实践转化而来的，因此，提高能力的主要途径是：努力提高阅文者知识素养，丰富其知识的积累，进行有计划有步骤的阅读培训，更多地参加公文阅读的实践。

二、明确并正视信息需求

公文阅读的实质是从公文中提取有用信息。人们不能为读公文而读公文，如果不能从中获取有用的信息，阅读自然就是没有意义的。因此，为保证阅读有效，首先必须清楚自己需要什么样的信息。如果做不到这一点，不知道自己需要什么，也就弄不明白该读什么，该怎样去读。在工作实践中，常有人对公文采取一种“有文必读”的态度，或者习惯于用一种方法去读所有文件，其结果往往

不是干脆得不到有用的信息，就是多费了时间和精力。

有人说，有效阅读的关键是读你该读的。此话不无道理，但要知道你该读什么，先要知道你需要什么。为此，我们必须克服对信息需求的盲目状态，努力真正明确和正视自己的信息需求，这一点做到了，就能只读自己该读的，免去无效阅读过程，减少无用信息的干扰，集中精力和时间更快、更好、更多地去读有用的东西。

三、正确选择阅读方法

方法是实现目标的桥梁，如果方法不对头，公文阅读就不会有效率、有质量。

如前所述，公文阅读的方法有多种，各有不同的使用范围。如果我们能从中选取与实际情况相适应的方法，就能读得快些、好些。

在公文阅读中精读法有较高的应用频率，因为它与绝大多数情况下的具体阅读目的需要相适应，特别是在为法定职责所系并有必要时间，需要精细全面了解和理解情况、问题和意图的情境下更是非它莫属。

略读法常用于阅文者只需或因时间所限只能概要了解文件内容的情况下。如领导者对一般阅件、参阅件的阅读；不具体承办文件的有关负责人对常规性办件的阅读等都可以用略读法。

浏览法主要用于阅文者为了解文件是否与自己有关，或者查找有关文件或其中有关内容的情况下。在虽然有充裕时间，但只为丰富自己的信息积累而无具体办事需要的场合，也可使用此法。

选读法则主要用于阅文者只需掌握文中一部分内容，并能准确估计有用信息具体位置的情况下。如文件管理人员为登记、分办而进行的阅读；主要领导人批办下级有关请示时所进行的阅读

(看标题了解基本情况,读结尾了解要求……)等。

在阅读实践中,用几种方法去读同一文件往往能收到较好效果。如在不了解相关程度的情况下,用浏览法解决问题,然后决定是否再读,是精读、略读还是选读。在确认可以排除对一部分信息的获取时,用选读法;在确认只需了解概要内容的情况下,用略读法,其他情况下则用精读法。实践证明,这种结合运用几种方法的做法,表面上看似乎因重复而浪费了时间,实际上却能从总体上节约时间,提高质量。

四、努力克服不良的阅读习惯

由于很长时间以来对公文阅读问题缺乏必要的重视,绝大多数人也未经过系统而科学的公文阅读培训,因此,部分阅文者养成了一些有碍阅读质量与效率的不良习惯。如能努力克服这些习惯,公文也可以读得更快些,更好些。我们尤其应注意:

1. 要扩大视读广度。有人养成了一字一认、一词一认而不能整句整行视读的习惯。这种习惯不仅影响速度,还会因割裂语言的完整性妨碍对语义的准确概括,降低阅读质量。克服这种习惯的方法,一是真正认识其危害;二是多进行有意的训练,循序练习合成更大的语言单位,从一次辨认一个词,到一个词组,再到一个短句,最后是复杂的句子,整体一次性的理解其意义。

2. 要集中注意力去读。实践表明,注意力的集中程度与阅读效率和质量都呈正比例关系。但有人却习惯于漫不经心地读公文,其结果不是反反复复总读不完,造成时间浪费,就是该看、该想、该记的,没有看,没有想,更记不住,甚至误解作者意图。因此,必须集中注意力去读公文。集中注意力的条件,一是阅文者要有良好的精神状态和情绪;二是阅读对象有吸引力(有用、有兴趣

等)；三是要有干扰较少的外部环境。

3. 要尽量少开“倒车”。有人养成了一种在阅读中不能眼脑并用的习惯：看则不想，想则不看，或者跟语言却跟不上思路，一段文字读一遍等于白读，需反复回视，开“倒车”。这种习惯造成了时间上的浪费，降低了阅读效果。这种习惯往往是由缺乏科学阅读训练，或是由对眼脑并用缺乏自信所致。

4. 不要平均使用力量。公文中的各个组成部分的重要性并不完全一样，对于每个具体阅读者来说更是如此。这就决定了在公文阅读中没有必要平均使用力量，即以一种状态，一种方式去读一件公文的所有部分。因为这样做的结果，往往是对宝贵而有限的精力的浪费，并因此使对重要内容的阅读失去精力保障，这同样会降低阅读质量。如果我们能克服这一习惯，将主要精力或大部分精力用于抓重点，阅读效果就会有所提高。一般情况下，所谓重点就是：公文作者与受文者间的关系；公文对受文者行为的影响及其程度和范围；需了解和实际办理哪些事项和问题，这些事项和问题与何部门何人有关；由谁具体执行有关要求以及有无时间期限；公文的机密程度，缓急时限怎样等。

5. 要科学安排阅读时间。还有人在公文阅读的时间安排上有一些不良习惯，如过于死板，不管公文处理的时间要求，不管阅文者情绪状况，不问具体环境情况，一律用一个时间读公文。或者是只要读公文，那么就一定将所有公文读毕再做其他工作等等。这些习惯也有碍阅读效果。一味集中阅文往往不易集中注意力。心理学家的统计结果表明，人一次集中注意力的有效时间一般只有七分钟左右，超过这个限度，读物对大脑皮层的刺激量就会下降，随之而来的是吸收信息、加工信息能力的同步下降。因此，一味集中阅文的效果反不如适当调剂一下活动内容交替进行的好，而且

这还有利于急事急文、要事要文都能得到及时优先处理。

6. 要甩掉阅读“拐杖”。有人养成了在阅读公文时,用手指或铅笔、钢笔之类的物件指点文字符号,眼睛跟随这些“拐杖”的移动,逐字阅读的习惯。这种习惯也不好,因为它不利于一次感知和理解较大的语言单位,而且还容易引起注意力分散,从而降低阅读效率和阅读质量。

第五节 关于公文的传阅

秘书部门组织两人以上轮流看同一份文件,称公文传阅。这是机关秘书工作不可缺少的一部分。它既是机关公文处理工作中的一种手段,又是机关领导处理事务的一种方式。机关需要传阅的公文数量很多,一般说来,凡需要送几位领导和部门阅批,但份数少又不允许复印的和翻印的公文,均属传阅件。传阅公文一般包括以下几种:一是上级机关的指导性文件或重要会议文件;二是需要几位领导都批办的文件,包括上级机关有关部门专项业务文件,下级机关的请示,本级机关制发的需要会签的文件;三是领导同志批示传阅或在文件上作批示,需要其他领导同志和部门阅知或办理的文件;四是重要刊物、资料及其他具有供领导同志参阅价值的资料、信函。

一、公文传阅的作用

公文传阅的主要作用是:

一是交换意见,商榷问题。机关的事务繁多,不能事事都用开会的方式解决,一些属于商榷性的事情,经过领导成员的传阅,如果没有不同意见就算作了决定;如果在传阅过程中出现不同意见,

则继续沟通、商议，经过酝酿，待时机成熟后再决定。

二是沟通交流情况。领导成员之间交流情况，互通信息是贯彻民主集中制原则的重要方面。凡属重要的问题，领导成员都是应该了解的，通过传阅，可以使领导知熟情况。有一些文件，材料虽然领导同志处都有，但经秘书筛选并不一定就给领导同志看，同时各人关注的侧重点不同，某一领导认为应该引起重视的问题，批给其他领导同志看，那就非看不可，这就达到通达情况的目的。

三是弥补文件数量的不足。有一些重要的文件、刊物，由于数量有限，按有关规定又不能翻印或文字多不要复印，而应当阅知的人数又大于文件的份数，在这种情况下，传阅不失为解决阅读的一种方法。这对于控制文件数量和保密来说，都是有利的。

四是灵活有效的工作方法。传阅不受时间、地点等条件的限制，有一件批一件，谁能看先给谁看，暂时没时间看，可以缓后再看，急的先看，不急的可适当放一放或给别的同志先看。总之，方式比较灵活，不需见面，即可达到交换意见，沟通思想，商决事务的目的。

二、公文传阅的方法

文件传阅看似简单，其实很复杂，因为它涉及的对象是多位领导且每日需传阅的文件和人数也不少。组织文件传阅，最根本的要求就是一个“快”字。要达到快，必须采取科学、有效的方法，合理组织和调度，否则，无法有效地控制传阅文件的行踪和速度，出现积压、断线，甚至下落不明的情况，从而失去文件传阅的意义。文件传阅方法，主要有以下几种：

第一，分传。即按照传阅的顺序，分别将文件传送有关领导阅批。具体方法是以秘书部门为中心点，由若干个阅文人组成外圈，中心点将文件送给第一个应阅人，第一个应阅人阅后退给中心点，

中心点将文件送给第二个应阅人,以下以次类推,直至应阅人都将文件看过。由于每传阅一次都要返回中心点,整个传阅路线类似车轮辐条状,故又称为“轮辐式传阅”。这种传阅方法的特点是,管理严密,可有效地控制文件去向和灵活的进行调整,避免积压和文件散失。缺点是手续烦琐,费时较长。

秘书人员采取这种方法传阅文件时,应分清传阅的主次和先后。根据文件的内容和急缓程度,应按照先办事后阅知、先主办后协办的原则办理。阅办件首先送给机关主要领导、主管领导和主办部门,以便使文件得到及时的处理。同时也要让应阅知的领导和部门看到文件。阅知性文件传阅的顺序,一般按领导人的排列顺序,从前往后传阅。由于有的领导外出或外出的时间较长,在组织传阅时可调整顺序,那位领导有时间就先送给那位领导看。对需要几位领导同志会签的文件,则按照领导同志排列的顺序,从后往前看,这样,便于主要领导综合其他领导的意见,作出最后决定。

比较大的机关由于传阅件数量多,秘书人员对此类文件适当进行分类,区别不同情况进行处理。凡阅知性、参考性的文件,根据领导同志的阅文习惯和工作情况,可推迟或延长传阅时间;而对指令性和需要批办、签发的文件,则要及时送阅。

为了防止文件丢失,一般不允许领导人之间横传,(即甲看完传给乙,乙看完直接传给丙),但有时领导同志的秘书可按负责传阅文件的秘书人员的意见,直接转送其他领导同志的秘书代为传阅。

第二,集中传阅。就是利用领导开会和学习的机会,将紧急而简短的文件集中进行传阅。传阅件由负责会议和学习的秘书负责组织,利用会前和会后的一段时间,不要因此影响会议的进行。但文字较长的文件不适宜采取这种形式。

第三,接力式传阅。即文件从秘书部门送出后,第一应阅人看

后,直接传给第二应阅人,依次接力棒一样传下去,直至最后一个应阅人看完退回秘书部门。这种传阅方式,减少了中间环节,可以加快传阅速度,但文件容易失控。只是在特殊情况下,如时间比较紧迫,阅文的领导的办公室相距较近时才采用。但横传双方必须在秘书部门“挂号”和“销号”,使其及时掌握文件的去向。

第四,设立阅文室。在有条件的机关,应该建立机要阅文室,由秘书人员组织安排应阅人员到阅文室阅读文件,同时在传阅单上签名。阅文室,既有利于领导灵活安排阅文时间,又有利于文件管理,减少往返传阅时间和手续,对提高阅文效率和保密都比较好,因而应该大力提倡。在阅文室传阅的文件多是刊物、资料和时间要求不太强的文件。

第五,专人传送。就是由专人将传阅文件直接送领导同志审批。这种传阅方式是在下述两种情况下采用:一是特急件;二是绝密件。前者是为了争取时间,后者是为了缩小知密范围。

第六,回传。即后面批阅人的指示意见需要向前边已经作过批示的领导同志通报,这个倒流传阅的过程就叫回传。处理这类传阅件应慎重,秘书部门在拿不准的情况下,可请示有关领导后再回传。回传一般有两种情况,一种是传阅中出现领导批示意见不一致;另一种是基本一致,后边的批阅人对前边的批阅人的意见作了些补充,因而需要将后边批阅人的意见回传给前面作过批示的人,以便互相沟通。

使用上述方法,秘书人员工作人员要努力做到:

1. 熟悉情况,要了解领导同志的工作分工,掌握他们的活动规律和作息时间。
2. 及时掌握公文的行踪和传播速度,以便及时组织调整。
3. 合理分配。组织文件传阅,一定要考虑每个人的工作时间

和阅读量尽可能地不要在同一时间把许多文件交给一个人,力求做到适时适量,合理分配,以免文件在一个人手里停留时间过长。

4. 掌握传阅范围。要严格按照领导批示的范围组织传阅,不能扩大,也不能缩小。

5. 保护文件。传阅件经过多人之手,极易磨损。工作人员一定要采取保护措施,保证文件的完好。

三、传阅组织和登记

(一)传阅组织

如何组织公文传阅,各机关都有不少的经验。概括起来,主要有两种:

一种是专人负责。有的是建立组织,有的是设专人负责这项工作。采取哪种形式,要根据实际工作需要决定。

另一种是兼职。这也有不同的情况,有的是负责传阅为主,兼做其他工作;有的是以别的工作为主,兼管传阅。一般在基层单位传阅量少,如兼职也可把这项工作做好,就不再设专职人员。但不论是专职还是兼职,都应建立相应的工作制度,提高传阅文件的效率,有效地控制文件的去向。不然的话,文件传阅中很可能传传停停,甚至在一个人手里一压就是十天半月,到最后一个人手里,已是时过境迁,过去了几个月,这不但影响工作,极有可能半途下落不明,造成失密。所以,一定要落实责任,切实引起重视。

(二)传阅登记

文件传阅要建立登记制度,这是保证传阅文件及时、迅速、安全运行的有效措施。传阅文件登记簿一般可采用簿式,也可采用卡片式,永久保存,必须认真填写。簿式登记的项目主要有:收文号、收到时间、来文号、来文时间、文件标题、份数、密级、传阅记录、

领导批示、备注等。这种登记，主要是记载传阅件运行情况，掌握文件的行踪。使用这种登记簿要将文件分类，将同类文件登记在一起，以便查找。秘书人员送传阅件时，要在传阅单中领导同志名字下方的空格内标明送阅和退回时间。文件传阅完毕，要标明文件去向。阅文人在阅完文件后要在传阅单中注明阅完时间。

文件在传阅过程中，秘书部门为掌握文件行踪和加快传阅速度，应及时进行催阅，以免积压过久。催阅实际上也是催办，应该形成制度，急件随时催阅，经常坚持执行。

四、检查处理

传阅件传阅后，要进行最后处理，主要是检查传阅情况，退办退存。

检查的项目主要有四项：一是查阅阅文人的签划标记，看是否都看过了；二是检查传阅过程中阅文人有无新的批示意见，如有批示意见，应送主管同志审阅，或按照批示作适当处理；三是检查阅文人对文稿有无修改，如有原则性修改意见，应酌情送原批阅人阅处；四是检查文件在传阅过程中有无缺损丢失，如有这种情况，应查询处理。

处理，指文件的退存，主要是：

1. 文件由秘书部门存档；
2. 复印一份送有关部门办存，原件留作存档；
3. 不需要有关部门办存的，留下存档；
4. 按批阅人批示退有关部门阅办或存档，退存时应将应阅人未阅的原因告知有关部门；
5. 转为发文处理；
6. 批示要求汇报办理结果的文件，退办后应注意催办结果。

第五章 公文的行文规则

《国家行政机关公文处理办法》(国发〔2000〕23号)第四章专门就行文规则作了若干条规定。在具体办理公文实践中,行文的规则还不至这些条,许多国家机关还根据本部门的实际情况、业务特点、在履行职责方面与相关部门的关系等等制定行文的一些规则。

第一节 行文的总原则

一、行文关系的概念

所谓行文关系,是指收发文机关之间根据一定的组织辖属和不同的职权范围而形成的关系。

从上述概念出发,任何一个机关都有其各自的职权范围,都处于一定的组织系统之中,而同一系统内的各级机关也是纵横交错,又派生出很多分支系统。所以说,机关与机关之间的行文关系,实际上就是根据各机关的组织系统、各机关的职权、各机关所处的地位以及由此而决定的各机关之间的工作关系来确定的。正如《国

家行政机关公文处理办法》中所规定的，各级机关的“行文关系根据隶属关系和职权范围确定”。具体地说，机关间的各种行文关系主要表现在以下几个方面：

1. 同一系统的机关，有上级领导机关和下级被领导机关，上下级机关之间的这种领导与被领导关系又叫隶属关系。如党中央与各省、自治区、直辖市党委，国务院与各省、自治区直辖市人民政府就构成了隶属关系。

2. 上级主管业务部门与下级业务部门之间，一般具有业务上的指导关系，如财政部对各省财政厅就体现出了这种业务指导关系。

3 非同一系统的机关之间，无论级别是高是低，均没有领导指导和隶属关系，这种关系称之为非隶属关系。如中央军委与各省人民政府，某省教委与某县卫生局之间就构成了非隶属关系。

4. 不同系统的同级机关和同一系统的同级机关之间都属于平行关系，如某省人民政府与省军区，各省的各厅、局之间的关系即属此类。

为了保证机关之间的联系顺畅，避免行文混乱，各机关在行文中，必须正确认识 and 确定自己的行文关系。

二、行文的必要性和实效性

《国家行政机关公文处理办法》第十三条明确规定：“行文应当确有必要，注重实效。”这里至少有两层含义，一是公文既然是依法行政及因行政关系而产生工作联系的工具，就应该言之有物。内容空洞，就失去了行文的必要，也谈不上实际效用。二是公文虽有实际内容，但由于涉及的内容未能协商一致或未经上级机关同意，不可能产生效用，行文也就没有必要了。

三、不能行文的几种情况

1. 不能对领导者个人行文；
2. 不能对其他国家行政机关的内部机构(办公厅、室除外)行文；
3. 同一国家行政机关的内设机构(办公厅、室除外)之间的工作往来不能行文；
4. 不同国家行政机关的内设机构(办公厅、室除外)之间不能行文；
5. 国家行政机关的内设机构(办公厅、室除外)不能对外行文；
6. 个人的讲话一般不以国家行政机关正式文件的形式印发；
7. 规章等法规性公文未履行法定程序不得对外行文；
8. 政府部门除就有关问题的商洽、询问、答复向下一级政府发函外,不能向下一级政府正式行文,如命令、决定、通知等；
9. 政府部门就有关问题未能协商一致时,不能各自向下行文；
10. 能用电话、简报、便函、介绍信等方式解决的事宜不正式行文。

以上不能行文的几种情况,有的是由公文的性质和法定效力决定的,有的是由上级机关的规定要求的,有的是在公文处理和运转实践中总结出来的,有的是国家行政机关保证行政效率、简约行政行为的客观要求,只要认真学习,结合公文处理实际认真思考,就不难明白其中的道理。

第二节 行文的一般原则

一、依据隶属关系行文的原则

1. 遵循按隶属关系逐级行文的原则，一般不越级行文。

越级行文是指行文时越过直接的上级机关或直接的下级机关。如无必要而越级请示和报告，就很容易打乱正常的工作关系和行文关系，使工作出现被动。为了维护正常的办公秩序和合理分工，一般不得越级行文，应按组织系统逐级上报或下发公文。

只有在下列特殊情况下才能越级行文，但要抄送越级机关：一是情况紧急，如逐级上报下达会贻误时机，造成重大损失；二是多次请示直接上级机关而长期未能解决；三是上级机关交办并指定直接越级上报的事项；四是检举、控告直接上级机关等。

因特殊情况确需越级行文时，一般应同时抄送被越过（上级或下级）机关。

2. 向下级机关的重要发文，应同时抄送发文机关的上级机关。

3. 受双重领导的机关向其中一个上级机关行文，应同时抄送另一个上级机关；上级机关向受双重领导的下级机关行文，应同时抄送其另一个上级机关。

二、依据职责范围行文的原则

国家行政机关应依据自己的职责范围确定行文关系。

1. 完全属于职责范围内的事项，可以向上级请示报告、向下级部署工作、收集情况或答复不相隶属单位的询问。

2. 属于职责范围之内，但涉及其他部门职责的事项，向上级机

关请示报告、向下级机关部署工作、收集情况或答复不相隶属单位询问时,应与涉及的相关部门协商一致,或会签,或联合行文。

3. 与本部门履行职责有关,但主要为其他部门职责范围的事项,如需向上级机关请示或报告,应将情况告知主管部门,并建议由其向上级机关请示或报告,在告知无果或不便告知的情况下,直接向上级机关请示或报告时,应抄送主管部门;如需就此向下级部署工作、收集情况或答复不相隶属单位询问,一定须征得主管部门的同意。最好是与主管部门联合行文。

4. 不属于本部门职责范围,但是在本部门履行职责时反映出来的事项,应以简报的形式向上级机关报告或向主管部门反映,一般不便行文。例如,审计部门在审计过程中发现的金融机构经营中的有关问题,就是以简报形式向国务院或相关金融监管机关反映的。

三、关于不相隶属机关行文的问题

1. 不相隶属机关行文的惯例之一。不相隶属单位之间行文,不存在逐级或越级行文的问题。因为不相隶属,就没有行文级别方面的序列问题。但不相隶属机关之间行文,各行文单位之间基本上也遵循一定的惯例,即一般情况下,行文双方的关系基本上应是对等的。比如,财政部与人民银行之间,县级财政局一般不应就有关业务问题直接向人民银行总行行文;相应的地,人民银行的县级支行一般也不应就有关业务问题直接向财政部行文。因为如果基层单位向不相隶属的国家决策机关直接行文,得到的答复意见有可能与你的直接上级部门的意见存在出人和差异,这样,在具体操作时就有可能出现麻烦。

如果确有必要,基层单位必须向不相隶属的国家决策机关直

接行文，一定要请示自己的直接上级部门，并在行文时抄送自己的直接上级部门。

2. 不相隶属机关行文的惯例之二。不相隶属的机关之间行文，一般情况下，双方公文的效力等级应该对应，即公文级别对等。

四、涉密公文的行文规则

行文遵循“明来明复，密来密复”的原则。涉及秘密事项的公文在行文时应注意：

(一)是应遵循“密来密复”的原则，即如果对方来文属于涉密文件，回复的公文一般也应划定相应的涉密等级，除非对方设定的保密时限已过。特殊情况下，如设定密级后就会影响操作的，应注意用设计保密时限或降低秘密等级等方式解决问题。

(二)是应遵循主件、附件一致的原则，即：主件如果是涉密文件，随文所附的材料原则上可不再标注密级，管理上视同涉密文件；如果随文所附的材料是涉密的，应注意主件一定要标注相应的密级。一般情况下，主件、附件的密级应保持一致。

(三)是拟发公文不管是否属于涉密文件，密码电报都不能在文中原文引用，也不能作为附件。

(四)是按照国家领导批示办理的公文，需要将有关领导批示件作为附件的，如领导同志批示不便传播出去可能产生难以预料的影响的，该公文就要标注相应的密级。

(五)是有些普发性公文如法规、规章、公告、须周知的通知、通报等等，在办理过程中是需要保密的甚至是绝密的，印发时虽然不标注密级，在办理和成文过程中尤其要按照保密规定进行管理。

五、联合行文的规则

《国家行政机关公文处理办法》第十六条规定：“同级政府、同级政府各部门、上级政府各部门与下一级政府及各部门可以联合行文；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。”同时，第十七条规定：联合行文应当明确主办部门。

具体说，联合行文的机关一般是指同级政府之间，同级政府各部门之间，上级政府部门与下一级政府之间；政府与同级党委和军队机关之间；政府部门与相应的党组织和军队机关之间。属于部门职权范围内的事务，应由部门自行行文或联合行文。

在公文办理实践中，联合行文的情况会经常出现。联合行文首先是确定主办单位的问题。一般情况下，联合行文涉及的主要内容或重要内容属于哪个部门的职责范围，哪个部门即为联合行文的主办单位；或者由首先发现问题、提出问题或急于解决问题的部门作为主办单位；也有这样的情况，联合行文的内容比较重要，经上级机关协调或经会议讨论，行文的主办单位或由上级机关确定，或由会议议定，或由各参与行文单位协商确定。

联合行文应注意：

第一，联合行文的单位一般为相同级别或准相同级别。

第二，联合行文的单位不要太多。

第三，联合行文的排序，主办单位应排在前面；不同序列的单位联合行文时，按照党、政、工、群的顺序排列。

第四，联合行文传签时，主办单位的领导应先签；联合上报公文的署名，主办单位签发人应排在前面。

第五,联合行文应编写主办单位的公文字号,并由主办单位印发、归档。

六、上行文的行文规则

上行文仅适用于下级机关向上级机关请求指示、报告情况。平级机关之间,即使收文方为发文方公文中所涉及事项的主管部门,也不适用上行文。

1. 请示件的行文规则。

一是请示应一文一事;二是应逐级行文请示,不得越级行文请示;三是请示一般只写一个主送机关,接受双重领导机关的请示件,应在主送一个上级机关的同时抄送另一个上级机关;四是请示件不得在报送上级机关的同时抄送下级机关或相关机构。

下级机关请求上级机关审批事项分几种情况:一是经上级机关批准后由下级机关自行处理和操作的,下级机关应在行文中说明。二是请求上级机关就请示的事项发文的,应随文附上代上级机关拟写的发文文稿。比如,人民银行向国务院行文,请求国务院就有关事项向省政府或其他部门发文,应随请示的公文附上拟请国务院发文的代拟稿。三是请求上级机关批转下级机关文件的,应随文附上被批转文件的文稿。

同时应注意,报送上级机关的请示件篇幅不应过长,原则上,超过3000字的应拟写摘要或提要。摘要或提要一般置于公文标题之后,抬头之前。摘要和提要无需落款,结尾部分应注明“全文附后”。

另外还应注意,请示件对于收文方来说,属于要办理的公文,即工作中常说的“办件”。因此,下级机关在向上级机关报送紧急请示件时,应注意合理的标注紧急程度标识。一般情况下,国家机

关都有对紧急公文处理时限的工作要求,比如,特急件应在3~5个工作日办出,急件应在5~10个工作日办出,急电应随来随办等等。给请示件标注紧急程度标识,行文机关除应从自己的角度根据实际情况和实际需要考虑紧急程度外,还应考虑上级机关对所请示的事项按常理能否在制度规定的时限内办理出去,是否需要履行规定的程序或组织必要的论证,据此合理地标注紧急程度标识。否则,轻易标注“特急”标识,上级机关在规定时限内根本无法办出,“特急”标识就失去了意义,还会给上级机关的秘书部门增加工作压力。

2. 报告件的行文规则。

一是报告中不得夹带请示事项;二是报告中如果涉及相关建议事项,一般应为行文的下级机关职责范围内的事宜,尽量不要涉及其他部门的职责;三是对报告件没有一文一事的硬性规定,但也忌讳在一个报告中,报告的事项、内容过多,篇幅过长。

对于收文方来说,报告件属于阅知的公文,大多无须回复,即工作中常说的“阅件”。既然如此,一般情况下不应在报告件上标注紧急程度标识。对于发文方来说,报告件即使是按照上级的要求或规定的时限以最快的速度办理的,也不必在公文上标注紧急程度,因为并不需要收文的上级机关回复。

第三节 行文应注意的其他问题

一、党政分开的原则

一般情况下,国家行政机关不能向党的组织发布指令性公文,也不应向党的组织报告工作或请求指示。国家行政机关的公文中

不能夹杂应由党的组织处理的事项，如发生有的新设机构需要明确党组织隶属关系，有的业务工作需要党组织支持、协助的情况，应由党组织另行发文。

二、合理确定行文级别

各国家行政机关一般对本单位各级别公文的适用范围都有规定，行文时应按规定合理确定公文的适用级别，不应随意选择公文的适用级别，更不应为引起重视而随意提高行文级别。

三、避免套发公文

除转发上级机关或不相隶属机关的公文、印发法定公文以外的公务文书（如简报、备忘录、讲话等）或下级机关的公文外，应尽量避免套发公文。例如，不能用一个无实质内容的“通知”附发一个“指导意见”等，因为“意见”属于法定公文，可以单独发出。另外，关于工作要求、规则、程序等，如无特殊需要，应尽量在“通知”中部署，以避免用一个文件附发另一个或多个文件。

四、分清主送和抄送

向下级政府和本系统的重要行文，应当同时抄送直接的上级机关，以使上级机关及时了解情况。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。

综上所述，行文方式和行文规则体现了民主集中制原则，既保证集中统一领导，又充分发挥各地区、各部门的作用，保证了信息的畅通，保证了机关之间的正常工作联系。因此，行文必须严格遵守行文规则，提高办文效率。

第六章 公文的管理原则

公文管理是指在一定的公文管理原则和制度的指导、制约下,对公文及其办理过程中各个要素、工作环节以及人、财、物、信息的运动过程,进行科学、系统地规划、组织、监督、控制、协调的活动。

第一节 公文管理的原则

为了提供高质量的服务,公文管理中必须遵循一定的原则,并建立健全一系列的制度,以确保公文管理的高质量、高效率。

公文的管理,是指对所有公文的存放、清退、销毁等工作。

管理好公文是各机关、单位的重要职责。一个单位、一个部门公文管理得好坏,直接关系到这个单位和部门的公文处理工作的效率和效果,也关系到党和国家秘密的安全。因此,担负公文处理任务的同志,一定要认识公文管理工作的重要性,了解和掌握公文管理的规律和方法,管理公文既要认真细致、一丝不苟,又要方便工作、有利保密。实践表明,公文管理工作必须遵循以下原则:

(1)统一渠道,集中管理。

(2)科学管理,方便使用。

(3)建章建制,严格保密。

一、集中原则

集中原则是指对公文管理实行集中统一的领导、指导,建立高度统一的制度、规范,对公文实行集中处理。

首先,集中原则表现在机关领导人应负责对本机关公文管理活动的领导,日常工作活动的组织、协调工作由其授权的综合办公部门具体负责。上级机关的综合办公部门有权对本系统的下级机关的公文管理活动实施业务指导和监督,并应根据本系统、本机关的实际情况,制定公文管理的处理办法和制度、规范、标准,并尽可能使之统一,以消除机关之间、部门之间、秘书人员之间沟通的障碍,保证公文、公文处理的通用性。

其次,集中原则还表现在公文办理环节的集中统一,即公文管理中的一些具体工作,如签收、登记、分发、组织传阅、信息加工、平时归卷、催办、查办、立卷归档等均由文书处理部门集中统一进行,有利于落实公文管理的规范、标准和制度,有助于提高公文、公文工作的科学化、规范化管理。

二、便于利用的原则

管理好公文,目的之一是为了利用好公文,使公文最大限度地发挥其效用。国务院《办法》对公文提供、利用、明确其法定效力方面作出了一些很实用的规定,这在以往是没有的。在公文管理中要正确处理好加强管理与发挥效用的关系:一是要认真做好公文的整理(立卷)和归档工作,使公文能够方便地发挥效用;二是要在严格执行管理规定的前提下,充分开拓公文使用的渠道,提高公文

的公开度、透明度,促进照章办理。

法制原则是指依照国家有关法律、法规和机关规章制度等对公文工作进行有效管理所遵循的原则。

行政机关及其秘书人员在其管理过程中必须依法办事,严格执行法律法规的内容,由于机关管理活动的过程从一定意义上说就是公文管理的过程,因此公文管理的程序、方法、手续等也必须严格执行各项法律制度。

一些机关在办文办事中违法、违制,随意执法,对制发违法内容的公文听之任之,在公文处理中提出或做出违章、违制的规定、要求,这些公文管理中的现象,严重危害了机关依法行政、依法管理的各项活动的正常运行。行政机关及其工作人员依法行政,决定了公文管理的法制化,而公文管理的法制化又促进了行政管理的法制化,并成为行政管理法制建设的一个重要组成部分。只有坚持依法管理公文的原则,才能使公文产生法定效用,使公文工作在法律制度的强制力和权威性保障下顺利开展。

四、及时迅速的原则

机关日常所处理的公文,特别是重要的急件,一般都有特定的时间要求。因此,相关人员在处理公文过程中,必须及时、迅速,讲求时效。要分清轻重缓急,首先保证重要文件的及时处理,加速运转,不得积压和滞留。有些文件,虽然时间要求不十分明显,但也不可任意拖延,应尽可能及时处理。

五、精简原则

精简原则是指在公文管理中将公文与公文处理工作中具有重复性、相关性以及多样性的各要素、各环节化繁为简,去粗取精,以

实现公文管理系统的整体最优功效。

实行精简的主要方面是公文的结构、语言表达、数据内容、格式、种类、发文数量、公文处理程序与手续等，以消除不必要的公文，简化手续，精简程序。公文管理工作不是机关各项职能本身，但计划、决策、组织、协调、指挥、控制等职能的实现都必须依靠公文及其运转过程来实现，作为服务于管理活动的手段，要求公文及公文处理工作的要素和程序少而精、简便易行。

在贯彻精简原则时，不能想当然地随意地“简单化”，而要深入调查研究，认真分析公文及公文处理工作所存在的价值不大或无实际价值的具有重复性、多样性的各要素和环节，科学合理地将其与相关要素、环节进行合并或去除。只有这样，才能建立可靠、有效的公文管理系统。

六、效能原则

效能原则是指在实现公文管理目标的前提下必须考虑以最小的人力、物力、财力和时间的投入，产生最大的效益。

首先，公文管理应树立成本控制观念，考虑经济因素，注意投入与产出的关系，要求以系统的思想和方法，合理配置、充分利用各种资源，厉行节约，最大限度地避免或减少浪费，降低消耗，注重实效。在公文管理具体工作量不变的情况下，其效率与其人财物的投入成反比，而与其产出成正比。

其次，效能原则还必须考虑时间因素。时间是一般人类劳动的自然尺度，在行政机关和一切人类社会活动中，所有的行政管理行为和社会活动都是在一定的时间期限内完成，超过整个期限，就可能造成严重的损失，它是具体管理活动的现实尺度。因而在效果不变的情况下，单位时间里投入的人财物越少，公文管理的效率

就越高。效能原则是公文管理的根本原则,坚持效能原则,就是坚持公文管理的系统性、规范性、简化性、经济性、时限性原则,应正确处理好公文管理各要素之间、公文处理各程序之间以及要素与程序内部各个组成部分之间的关系,最大限度地满足各项管理工作的需要。

七、保守秘密原则

对公文进行管理的目的之一,就是保证国家秘密、企业商业秘密的安全。关于保密的问题,国务院《办法》在总则里提出了明确的要求,在“公文管理”一章中又作了一些具体规定。对这些规定,文秘部门要通过严格的制度,保证规定的落实到位;文秘人员要高度重视并督促检查;机关所有工作人员都要熟知。因为这些规定涉及公文管理的诸多环节,具体而又细致,执行起来不能似是而非,不能想当然。在实际工作中,往往会因看似细节的走样而造成大的保密责任事故。

第二节 公文管理制度

公文管理制度,是为了顺利实现公文效用、有效运行公文程序而制定的各项规则、办法等。

根据国家的有关规定和公文管理工作的特点,公文管理中应遵守以下主要制度:

一、保密制度

保密制度,是指在公文管理活动中严格执行有关保密工作的法律、法规和规章,严守党和国家的秘密,确保公文安全的系列规

范。

保密制度具体包括：

1. 合理划定公文的秘密等级和保密期限，并予明显标示；
2. 不随便将秘密公文携带出办公室、阅文室；
3. 不用普通邮递或电子邮件方式传递秘密公文；
4. 非经批准不得转借、复印、摘录、私存、传播秘密公文等，以避免丢失、泄露秘密。

二、登记制度

登记制度，是指对公文发出、收进、运转、处理各环节情况进行登录的各种原则、方法和规程等。

登记制度具体包括：准确记录公文标题、文号、发文机关、成文时间、主题词、抄送机关等文件自身各种数据，记录文件发生位置变动情况的动态，阅文人、批办人、承办人员的有关情况等等。

登记工作贯穿于公文形成、办理和管理的整个活动中，是公文管理的重要环节。

三、平时归卷制度

平时归卷制度，是指在日常管理活动中，将已经办理完毕的公文随时或定期收集集中，分门别类地放入预先设定的卷夹（盒）中，卷夹（盒）上注明公文分类的条目或分类号的系列规程。平时归卷有助于机关日常的公文管理有条不紊，方便对现行公文的查找利用，同时，也为年终公文的立卷归档工作奠定了良好的基础。

四、阅文制度

阅文制度，是指机关根据工作人员的职级、职务、职权、职责而

对其阅读公文的范围、内容、顺序、方式等所作的规定。其目的是避免时间的无效消耗,提高公文处理的速度和实现公文的效用。

五、公布翻印制度

公布翻印制度,是指对公文公布和翻印的范围、方式、审批手续等方面的规定。

公布翻印制度应明确以下内容:对上级机关的公文,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;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;公文复印件作为正式公文使用时,应当加盖复印机关印章。

六、催办查办制度

催办查办制度是指根据承办时限和内容要求对公文的办理和贯彻情况进行督促检查的各种规定。

催办、查办的范围、方式方法、程序等都应予以明确规定,以更好地实现其监督反馈功能。

七、清退制度

清退制度,是指明确清退文件的范围、原则、程序和具体方法等方面的规定。其初衷和目的是通过将办理完毕的公文定期或不定期退还原发文机关或由其指定的专门部门,以防止公文遗失,保证公文的安全,提高公文的运转速度。

八、销毁制度

销毁制度是指对不具备归档和存查价值的公文的毁灭处置的范围、方式等规定。

经过鉴定,并经办公厅(室)负责人批准的无保存价值的公文予以销毁。秘密公文的销毁,应当到指定场所由两人以上监销,保证不丢失、不漏销,其中销毁绝密公文应当进行登记。

九、归档制度

归档制度,是指公文处理部门将属于归档范围的公文编立成案卷,移交给档案部门的各项规定。

一般机关均应按归档范围进行归档。对机关合并的,其全部公文应当在合并时随之合并管理;机关撤销的,在撤销时需要归档的公文整理后按有关规定移交档案部门;秘书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、清退给有关部门或人员。

十、利用制度

利用制度,是指对公文提供利用的范围、方式、时间、审批手续等的一系列规定和要求。利用制度主要指公文向档案部门归档移交之前由公文承办部门或综合办公厅(室)提供的日常借阅工作。借阅时,应按照有关要求,严格地履行应有的手续。

第三节 公文信息加工

公文信息加工,即秘书人员在收到公文后,对其进行筛选分

类、编辑加工,提取有效信息的活动。

一、公文信息加工的原则

1. 及时原则。

及时要求快速收集、加工反映行政事务、对象和环境变化发展的最新的信息,这些信息体现了各机关在现阶段工作发展的新情况、新动态、新典型,是具有新意的、有代表性、方向性的信息,这些信息最能反映事物本质特征与规律,如果收集和处理迟缓,一旦时过境迁,其原有价值再大,其现实价值也所剩无几,甚至一无所取,这也就失去了公文信息加工的意义。“及时”是公文信息的价值保障。

2. 真实原则。

真实要求加工中保持公文信息的准确真实,实事求是地反映原文的真实思想,保持其原意,切忌凭个人好恶主观地断章取义,妄行校改;公文信息的失真,会给领导人或管理者的决策工作造成失误,甚至带来严重的损失。“真实”是公文信息的生命。

3. 适用原则。

适用强调公文信息的针对性,毫无目的、不分轻重缓急加工编辑公文信息,结果工作中根本用不上,既加重工作负担,又浪费了人力、物力和时间。“适用”是公文信息加工根本的出发点和最终的落脚点。

二、公文信息加工的方式

1. 分类加工。

即将繁杂混乱的公文信息按业务性质、重要程度、紧急程度、主题内容、时间特征等标准,予以分门别类,有针对性地采取不同

的处理方法。对公文进行分类加工,有助于公文信息的定向合理流通、运转,便于及时快捷地办理公文。

2. 比较加工。

即对同类型或者连续的公文信息进行比较,为领导人或管理者分析某一管理对象或事物的历史、现状及趋势提供客观的依据。对公文进行比较加工,浓缩了公文信息,扩大了公文信息量值,可使更多领导人或管理者获得大量信息,有利于提高阅文效率。

3. 综合加工。

即将不同时间、不同侧面的公文信息经过综合归纳,产生具有新质的概念或结论。对公文进行综合加工,有助于领导人或管理者对具有动态性、预测性重要信息的把握,对其进行决策具有重要参考价值。

第七章 办毕公文的处置

无论在收文处理中,还是在发文处理中,都需要对办理完毕的公文进行处置。本章介绍处置办毕公文的基本方法。

第一节 处置办毕公文的主要活动

在收文处理和发文处理过程中都存在处置办理完毕公文的活动。这些活动决定并实现了各类办毕公文(办毕的收文,本机关对外发文的文本和存稿等)的归宿:去、留、存、亡,对充分发挥包括现行效用和历史效用在内的公文的全部功能效用具有十分重要的影响。这些处置活动主要包括:清退、销毁、暂存、立卷、归档。

1. 清退。经过清理将有关办毕的收文按期退归原发文机关或由其指定的有关单位。清退的意义在于维护公文的机密安全,防止错误的扩散,避免出现工作中的被动局面和不良影响,维护公文的权威性和有效性。

2. 销毁。以各种方式和手段对失去存留价值或存留可能性的办毕公文所作的毁灭性处理。其意义在于保守公文中的秘密,避

免无用公文的干扰,减少公文管理中无效的工作量。

3. 暂存。暂时留存保管一部分具有很高参考价值的重份公文(一份已立卷归档)和受多种因素制约一时难以准确判定是否应予销毁的公文。其意义在便于日常考察,减少档案部门的工作压力,挽留确有留存价值的公文使其充分地发挥效用。

4. 立卷。将办理完毕且有考察利用价值的公文编立成为案卷(公文的集合体,档案管理的基本单位)。其意义主要在于保护公文,避免破损与散失;使公文化零为整,将零散公文按特定联系组成新的整体,从而便于查找利用,更有效地满足人们系统考察利用公文的客观需求;为档案工作提供管理对象,为档案事业奠定基础。

5. 归档。将编立好的案卷及案卷目录按规定的时间和质量要求移交档案部门作为档案保存和管理。其意义在于使办理完毕的有参考价值的公文完成其向档案转化的过程,使公文能更充分地发挥其历史效用。

第二节 公文清退的范围与手续

需要清退的公文主要包括如下数类:绝密公文;有重大错漏的公文;被明令撤销的公文;仅供征求意见或审阅的公文;未经本人审阅的领导人的讲话稿;其他由发文机关指定清退的公文等。

清退公文可按规定和要求成批定期进行,也可不定期甚至阅后随即清退。成批清退时应附一式两份《公文清理报告表》并由对方履行手续;单份清退时也应向对方索取收据以为凭证。需清退的公文平时要单独保管,任何人不得私自摘录其内容,更不得复制留存。在以各种通信方式传递应清退的公文时,只要公文本身没

有解密或降密,应一律按原文标注的密级处理,要严格遵行有关的保密规定和要求。

第三节 公文销毁的范围与方式

应予销毁的公文主要包括:所有不具备存留价值的公文;无留存必要的重份公文;在特殊情况下不立即毁灭就将造成失密和严重损失的公文;一般性公文的草稿;印制公文过程中形成的校样、印版等。

销毁公文的主要方式是:焚毁、重新制成纸浆、粉碎、清洗消磁(如磁盘、磁鼓、磁带等)等。

以各种方式销毁公文时应履行如下程序手续:由文书部门组织对公文进行鉴定;确认应销毁后逐文逐件核定造册;呈请本机关或上级机关有关领导审定批准;获准后再行销毁。

销毁公文时应由专人(两人或多人)监销,直至公文被完全毁灭。毁灭密件时应由专人押运公文将其护送至销毁地点。

除特殊情况之外,任何个人均不得私自销毁公文。不能将待销公文视同废纸出售。

第四节 暂存公文的保管

暂存公文由文书部门或人员妥为保管。

1. 公文由文书处理部门统一保管,除特例外不在个人手中保存。党的机关公文应当发给组织,由文书部门统一管理,一般不发给个人。

2. 要合理排列与编号并简单编目,必要时可按公文号、主题、

作者或查考利用的其他需要和要求汇编装订成册。

3. 密件与非密件应分别保管。

4. 机关合并时，全部公文应随之合并管理。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。

5. 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。

6. 在公文的存放地点，公文应按类别（办毕、未办、未办毕）有条理地存放，应编制简单实用的检索工具（目录、索引等），应将公文置于专门的装具（柜、夹、盒）内，专兼职的文书人员应经常对公文进行清点、核查。

7. 存放公文的地点要具备防火、防盗、防水、防灰尘、防虫害、防窃密、防消磁（对电子文本等）能力，环境条件符合温度湿度标准（温度 $14^{\circ}\text{C}\sim 20^{\circ}\text{C}$ ；相对湿度 $50\%\sim 65\%$ ）。

8. 应定期清理公文，及时剔除确已不需要查考和明显无任何留存价值的公文；及时将确认具有长期或永久保存价值的公文重新归卷。

9. 借阅暂存公文时应办理借阅手续。

（1）按规定的借阅范围借阅公文，公文借阅范围与公文阅读范围一致，不在阅读范围内的人员要借阅公文时，要经有关领导批准。

（2）所有借阅活动必须履行借阅手续（审查、登记、归还、注销等）。

（3）借阅者必须确保公文安全，不得丢失，不得随意翻印、复印公文，不得对公文进行抽页、剪裁、涂改，不得将公文转借他人。

第八章 公文的立卷和归档

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,对具有查考利用价值的公文,及时立卷、归档,按照有关规定定期向档案部门移交。个人不得保存应当归档的公文。

第一节 公文的立卷

一、公文立卷概述

公文立卷就是按照公文的特征和联系将若干具有共同点和联系密切的公文组合成有机联系的集合体的活动。从公文的组成结构中概括出来的为所有公文都共有的共同点,如作者、内容、地区等,是立卷工作的依据。立卷工作主要包括两项工作:分类和组卷。

分类是将机关产生的公文按照一定的特点分成若干部分,组卷则是把每一小类的局部的公文,按照共同特点组成保管单位。但二者又有相似之处:分类的方法主要是分析,分中有合,其分类

结果是将具有不同特点的公文分别集合为不同类别；组卷的方法主要是综合，合中有分；其结果是将具有共同特征的单位公文集合为一个集合体（案卷）。

二、公文的分类

公文的分类应该符合分类的逻辑原则，力求简明、严密。每一分类层次上只能使用一个分类标准，也就是将一大组公文划分成若干小组时，只能使用一个相同的标准，不允许同时使用几种标准。通常，机关公文分类可以划分为四个层次：分年度——分组织机构——分问题——分保管期限。

1. 分年度。

即按照公文形成、处理的年度特征将同一年度的公文分为一类，不同年度的公文分为不同的类别。在现行机关，其工作的计划、总结等都是按照一个自然年度来安排，将每年的1月1日~12月31日作为一个工作周期，其工作周期中同步产生的公文，也自然而然就形成了一年一度为单位的独立类别，因此，按年度分类，纵向地反映了机关工作的特点和逐年变化、发展的客观情况，有利于现行机关的利用和归档之后其他机关的利用。

年度分类，要求根据公文准确日期归入相应的年度。不同年度的公文一般不得放在一起立卷，否则，会打乱公文的时序，给日后的查找利用工作带来极大的不便。但是，由于工作的连续性，有时就会出现跨越两个或两个以上的年度的公文，针对这类跨年度公文可采用的常规处理方法有：

(1)恢复性公文放在复文年度，如2003年的请示与2004年的批复，应将请示批复均放入2004年立卷；

(2)规划性公文，应放在计划或规划针对的第一年立卷，如

“2000—2005 年科研工作计划”可以放在 2000 年立卷；

(3) 总结性的公文应放在其内容针对的最后一年立卷,如 2001 年完成的“1999—2000 年×××项目财务决算”应放入 2000 年；

(4) 会议公文,放入召开会议的年代；

(5) 规范类公文,应放入公文针对的第一年；

(6) 两项内容的公文,归入主要内容针对的年代。

2. 分组织机构。

即按机关的内部组织机构进行分类立卷。

机关中组织机构的框架,是根据本机关的职能设立的,每一个部门又有各自相对独立的职权、职责,由各部门自身产生或承办的公文在内容性质上也就是相对独立的一个类别。在一个年度内,按照内部各组织机构分类,自然能够保持公文之间内容上的主要联系,有利于专题查找和利用档案。

根据国家有关规定,我国党政档案实行统一管理的原则,因此一个机关一个年度内的公文按照组织机构标准分类的步骤是:将公文分成党、政、工、团等四大类别;在四大类别中每一类别再按组织机构继续分类。这种分类的结果,使一个机关的党、政、工、团等组织的公文与各行政、业务部门的公文分开,公务员部门(办公室)的公文与业务部门的公文分开,各内部机构的公文也互相分开,各自形成不同的类别,按组织机构的性质从各个方面层次清楚地反映整个机关各项工作活动的历史面貌。

在按组织机构分类时,要注意把握好立卷点的深度,一般不要将立卷点确定在最基层的执行层,而应该根据文书工作的组织形式,将立卷点确定在能掌握本部门公文运转,控制本部门公文信息的机构层次上。

3. 分问题。

分问题,就是按照公文内容所反映的问题特征来划分类别。

问题分类,可以使性质、内容相同的公文相对集中,较好地保持同一问题公文之间的联系性,为利用者提供关于某一问题、事件或人物等的系统、完整的公文信息。减少或避免了同一问题公文的分散现象。

在选用问题分类时,特别要考虑使用的机关对象和分类层次。由于人们知识水平不同,认识事物的角度不同,对同一问题的看法各异,往往更多地掺入了个人主观成分在内,致使同一份公文产生的分类结果也可能出现多种归类,使分类时难以给公文准确定位。因此,问题分类的方法,适用于第三、四层次的分类标准,通常在组织机构分类下使用。适宜在第一层次采用问题分类的,往往是一些内部机构设置比较简单或不太稳定、机构分工不明确的而且公文数量较少的机关。一些大、中型组织机关,其内部组织机构较多且相对稳定,各部门职能相对独立,公文数量较多,应该采取先按组织机构分类,再按问题分类的方法,一般不要轻易打乱组织机构采取问题分类。

问题分类时应遵循问题的伸缩性规律。每一个机构对本部门产生和处理的公文总是有主有从、有多有少,立卷时应根据具体情况,灵活掌握。公文多时,可将一个大问题分解为几个小的具体问题;公文少时,又可以把几个具体的问题概括为一个大问题。

4. 分保管期限。

即按照公文保存价值的不同,将公文划分为不同的类别。分保管期限,通常是在同一个问题之下进行,一般不作为一个机关第一层次的分类标准。

保管期限,是根据各类公文客观存在的保存价值确定。国家档案局《关于机关档案保管期限的规定》将应归档公文的保管期限

确定为永久、长期(16~50年)和短期(15年以下)三种期限。这三种期限只是一个大致的规定,各个机关在具体的工作中根据本机关的地位、职能和业务活动等客观情况,制定出更加详细、准确的保管期限表。

分保管期限时,应该密切注意同一问题公文的完整性。由于公文自身的真实记录性、原始性,决定了公文的价值(对现行机关的现实凭证价值和历史的参考价值)。划分保管期限应该以此为依据。同时公文的价值往往不是单份公文能体现的,更多的是在相互联系的一组公文中展现。这是公文形成的联系性所决定的,因此在立卷时应维护同一问题公文的完整性。一般情况下,机关公文完整程度较高,划分保管期限应从严,反之,则应适当提高残存的不完整公文的保管期限,从宽处理这些公文。

三、公文立卷的作用

公文立卷的目的在于完整、系统、安全地管理办理完毕的文件材料,具有以下几点作用:

1. 有利于对公文进行科学管理。

机关在各项工作活动中,产生了大量的文件材料,立卷可以把散乱的文件材料,按照他们在形成过程中的联系和规律组成案卷,使文件不再是无序零散的而是一个有机的文件组合体,避免了文件的散失、破损,保证了公文的齐全、完整和安全,有利于集中科学的管理。

2. 有利于对公文进行查找和利用。

机关处理完毕的公文,具有历史记录和查证参考的价值,是今后工作可查证和借鉴的重要资料,立卷保持了公文之间历史联系,使之有章可循,有目可查,便于查找和利用。

3. 为档案工作打好基础。

公文立卷是公文归档的前提,公文立卷的质量,直接影响和决定着公文归档的质量。公文立卷归档以后,公文就转化为档案,公文处理程序转入档案管理程序。因此,做好公文的立卷、归档工作,就为本机关档案工作创造了条件,打好了基础。

四、公文立卷的原则

归档范围内的公文,不是杂乱无章地堆砌在一起,而是应当遵循一定的归档原则,即根据其相互关系、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。

公文立卷的原则包括联系原则、完整原则、保管原则、利用原则。立卷时,不坚持联系原则,就无法顺利查找到需要的公文,也就无法为利用者提供有效的服务;不坚持完整原则,公文的内容和形式残缺不全,显然不能维持公文之间的有机联系,无法全面反映本机关的工作活动,也就无法实现利用的目的;不坚持保管原则,公文的物质载体和信息内容容易遭受各种物理和化学因素的破坏,影响公文的可读性、保存寿命的长久性,就谈不上公文的联系、完整和利用;而不坚持利用原则,有机联系的归档公文无论保管得多么完整齐全,都无法实现公文立卷根本目的,立卷工作也就毫无意义。因此,以上原则之间是相互联系、彼此制约的辩证关系,前三个原则是利用原则的基础,利用原则是前三个原则的最终归宿,只有正确运用这些原则,才能做好立卷工作。

1. 联系原则。

联系原则,即遵循公文材料自然形成的规律和特点,按照公文材料之间的有机联系进行立卷工作。从公文产生的过程来看,机

关公文都是随着一定的职能活动的开展而逐渐产生的。可以说各种管理活动的过程就是公文一份份同步产生的过程。一项管理活动从开始到结束的过程,就是有关该项活动的公文从无到有的“自然生长”的过程,前一份公文引申出后一份公文,而后一份公文又接续前一份公文,这样,逐渐累加而成大量的公文。因此,公文之间存在一种围绕本机关职能活动而展开的内在的联系,这就是公文形成的自然规律和特点。在公文立卷时,人们不能随意割断这种联系,必须遵循公文形成规律和特点,保持公文之间的联系,才能够维护机关活动的历史面貌。

从利用者的利用特点来看,利用者需要全面、系统的公文材料。公文的查考凭证作用往往不是单份公文能决定的,而是在与别的公文的相互联系中来体现。只有提供反映机关历史发展的来龙去脉的有机联系的原始记录,才能使利用者在联系中从整体上去观察、分析研究事物,才能揭示事物的本质特征。目前本机关以及社会各领域对公文和档案的这种利用趋势,客观上要求各机关在公文立卷时,自觉地保持公文之间的联系,使所立案卷成为系统有序的有机整体,使之有规可循,方便检索和提供利用。坚持公文立卷的联系原则,按照历史的本来面目收集、整理一个机关、一个单位形成的公文,保持一项工作或工程、一个问题、一个人物、一个案件、一次会议形成公文的联系性,是实事求是地尊重历史事实形成的客观性;人为地割断公文之间的联系性,就会给本机关或社会各类利用者的查找利用工作带来混乱和不便。

2. 完整原则。

完整原则,即保证归档公文在内容和形式上的齐全完整。

公文信息内容是指公文所表达的公文作者思想和意图,它是归档公文价值的客观基础,一经形成,就不允许任意改动,应忠

实地保存其原文原意,即使原公文中有错误,这种错误也反映了发文机关当时当地的意图,应尊重事实本身面貌;公文形式主要指其外在格式、制成材料与制成技术形态、处理标记、印章等的形式,客观地反映了公文形成的社会状况、生产力水平等多种因素,都应准确予以保护。公文内容与其形式是有机整体,内容决定形式,形式表达内容,因此要保证归档公文的完整,必须保证这两个方面的完整。

坚持公文立卷的完整原则,是保证公文信息内容和形式原始性、真实性的前提条件,是日后归档公文保管工作、利用公文有效展开的必备基础。

3. 保管原则。

保管原则,即对不同保管期限、不同保管要求的公文,按照不同的方式和方法分别立卷。

保管期限是由公文的保存价值决定的,按不同的保存价值划定公文的保管期限,根据不同的保管期限合理有区别地保管公文,便于高效、经济地分配人力、财力、物力和时间,降低保管成本。同时在遇到火灾、水灾等突发事件时,可以有重点地保护和抢救具有重要价值的永久保存类公文,有利于将灾害带来的损失降低到最小。立卷时,应将保管期限相同的公文组合在一起,不同保管期限的公文分开立卷。

随着科技的发展,公文制成材料的种类越来越丰富多彩,除传统的纸张外,产生了大量的胶片、磁带、磁盘、光盘等载体的公文材料,这些制成材料的公文,较之于传统的纸质公文,有更加严格的保管条件,如录音录像公文只适合在温度为 $15^{\circ}\text{C}\sim 25^{\circ}\text{C}$,相对湿度为 $40\%\sim 60\%$ 左右,远离磁场,可避免光线直射的环境中保管;照片公文要求适宜温度是 $13^{\circ}\text{C}\sim 15^{\circ}\text{C}$,相对湿度为 $40\%\sim 60\%$,电子

公文和光盘公文也都有其相应的要求。立卷时,应考虑公文的制成材料,提供恰当适宜的条件,使之得到良好的保管。坚持保管原则,就是要针对不同种类、不同类型的公文,灵活地采取不同的保管方法,提供适宜的保管条件,以确保公文的可读性、可据性,尽力延长档案公文的寿命。

4. 利用原则。

利用原则,即归档公文的分类组合应便于及时、准确地提供利用服务。

利用原则是公文立卷的中心原则,立卷归档工作归根结底就是为了利用,没有利用的需要,也就没有立卷的必要。所以,在整个立卷的分类、组合工作中应始终贯彻“便于利用”的原则。利用原则是公文立卷的最终目的和检验案卷质量标准。在坚持分类组合工作中特别要注意以下问题的处理:秘密公文与非秘密公文分开立卷,秘密公文具有严格的阅读范围,均有不同程度的安全要求,如果不分密级立卷,在提供非秘密公文利用时,容易造成泄密,给国家和机关带来重大损失;装订成册的案卷内公文数量的适宜程度也直接影响利用,卷内公文太多,不便装订、翻阅和复印,数量太少,又会增加卷皮比重和填写卷皮时间,不便案卷排架;“文(公文)电(电报)合一”立卷,可以保证立卷公文的系统性,公文和电报均是机关在工作活动中形成的反映其工作活动的文字记录,理应统一立卷归档,若分开保管,往往会打破有关同一问题的文电之间的联系,给查考利用带来许多不便。

五、公文立卷的基本要求

1. 保持文件之间的有机联系。

公文立卷,首先应当将文件材料收集齐全完整,其次要遵循文

件材料的形成规律和特点,保持文件之间的历史联系,从而进行具体的立卷工作。如先有请示,后有批复;先有意见,后有批转;先有致函,后有复函;先有计划后有总结等,立卷要保持公文形成的来龙去脉,避免文件的残缺不全或随意拼凑组合,保持文件之间的历史联系才能反映出本机关各项工作的历史面貌,才能确保案卷的质量要求。

2. 正确区分文件的不同价值。

文件的保存价值即文件对日后查考利用的价值,表现形式就是保管期限,区分文件的不同价值,就是在立卷时确定文件的保管期限。根据国家档案局的有关规定,文件保管期限为三种,既永久(无止期的保管)、长期(16~50年左右)和短期(15年以下),凡是反映机关主要职能活动和基本历史面貌,对本机关、国家建设和历史研究有长远利用价值的文件材料,列为永久保管;凡是反映机关一般工作活动,在较长时间内对本机关工作有查考利用价值的文件材料,列为长期保管;凡是在短时间内对本机关有查考利用的文件材料,列为短期保管。

公文立卷时要根据上述原则区分文件的保存价值,制定本单位的保管期限表,具体操作时将价值不同的文件材料分别立卷,这是公文立卷的重要原则。

3. 便于保管和利用。

为了使公文立卷更好地发挥作用,便于随时查找利用,要注意以下几点:

一是抓好案卷排列和编目工作;二是每个案卷的文件要适量,案卷厚薄要适度;

三是录音带、录像带、光盘等声像记录材料,根据保管条件的不同要求,分别妥善整理保管;四是绝密文电分开立卷,以利保守

国家秘密,也便于保密和利用。

六、公文立卷的程序

立卷工作一般分为四个阶段:

1. 准备阶段。

编制归卷类目录,将当年形成的文件材料,包括:上级机关的文件材料、本机关的文件材料、不相隶属机关的文件材料、下级机关的文件材料,按照归卷类目录进行存放和积累。

2. 平时归档。

将办理完毕的文件材料根据归卷类目录,分门别类地加以整理归档,及时归入相应的卷宗,使公文立卷工作日常化,为年终调整和组卷打好基础。

3. 调整和组卷。

在第二年初对前年形成的文件,在平时归档的基础上根据立案的要求和方法,对文件加以调整,组合成案卷,拟写案卷标题,确定保管期限,标明卷内文件的起止日期等。

4. 编目装订。

对立卷进行一系列的编目工作,如排列卷内文件的顺序,编写卷内文件的卷号和页号,填写文件目录、卷内备考表等,之后填写案卷封面,案卷封面要按照国家标准的统一格式填全规定项目,用毛笔填写,字迹要工整清楚,最后装订成册。

经过上述四个阶段,立卷工作即告完成,之后就可进行案卷的分类排列和编制移交目录,并向机关档案部门归档。

七、公文组卷的方法

公文组卷,即对分类后的各属类按照其共同特征和主要联系,

将其组合成一个个案卷的活动。

组卷的依据是从公文结构中概括出来的作者、问题、时间、名称、通讯者、地区等主要因素，他们体现了公文在这些方面特有的联系及形成规律。因此组卷的常用方法有：

1. 按作者特征立卷，即将同一作者制发的公文组合成案卷。作者指制发公文的机关、部门及其领导人。特别强调“同一作者”，本机关的发文、直接领导机关、某一下级机关的来文，都可以采用作者特征立卷。按此特征组卷，有利于反映同一公文作者的工作状况及本机关与某机关之间的工作联系，有利于依据公文来源确定其重要程度和保存价值。

2. 按问题特征组卷，即将反映同一事件、案件、人物、问题、业务活动和同一性质工作的公文集中在一起组。这里所说的“问题”，是指公文内容反映的主题，包括事件、案件、人物的处理、具体问题的发生与解决、某项工作业务活动的开展等。按问题特征立卷，将同一主题的一系列关系密切的公文组合成一个整体，正好反映了“同一问题”发生、发展以及解决的全过程，即能保持公文之间的有机联系，又能符合利用者按问题（主题）检索公文的习惯，使它成为一种主要的常用的立卷方法。

3. 按时间特征立卷，即按照某一问题下公文产生时间顺序将公文编立成案卷。时间特征，即指公文形成的时间（同一年度、同一月份、日期）。按时间特征组卷，可以反映出—个机关（部门）在不同时期的工作特点和发展状况，有利于保持同一时间公文的联系，可以使利用者从“纵”的（历史）联系中去把握、认识事物的发生、发展、影响等，为那些需要从时间特征检索公文的人们提供方便。

4. 按名称特征组卷，是将名称相同或性质、作用相同、相近的

公文集中组卷。公文名称即文种,它反映了公文的性质、效能和价值,因此,按公文的名称特征立卷,可适当区分公文的重要程度和保存价值,还可以把名称相近、保存价值相近的公文合并立卷,不过要注意名称相同、但其性质不同的一名多用情况。按名称特征组卷,可以满足人们从文种角度利用公文的需要。

5. 按地区特征组卷,就是将公文内容所涉及同一地区或作者所在同一地区的公文集中立卷,此处所说的“地区”,是指我国的省级、地(市)级、县级、(乡镇)级等各级行政区域,这种方法多用于上级机关对下属机关的来文、调查统计材料和某些专门公文的立卷工作中。运用地区特征组卷,便于反映该地区的工作情况或有关该地区问题的处理,方便人们按地区特征检索公文。

6. 按通讯者特征立卷,就是将本机关与某一机关就一定问题进行工作联系而形成的来往文书集中立卷。通讯者特征,是两个机关之间针对同一问题的问复性质的往来文书,一般与名称特征的统称“往来文书”同时使用。通讯者特征是作者特征的一种特殊表现形式。适合于按通讯者特征检索公文的情况。

以上六种方法可以单独使用,但更多的情况是两种或两种以上的方法结合使用,由于卷内公文的联系和人们检索公文的习惯,常用的结合运用有作者——问题——名称、年代——问题——名称或地区——问题——名称等形式。结合几个特征立卷,卷内公文就具有几个方面的共同点和联系,结合特征越多,公文的联系的紧密性、专指性就越大,成分越单一,特点越明显。因此,在立卷时应该认真分析公文特点,发现公文的联系,尽量结合多种方法立卷。

第二节 公文的归档

一、公文的归档范围

公文归档范围，是指应予立卷归档的公文范围。立卷归档就是将办毕公文按照一定的原则和特征进行系统化整理后移交给档案部门的活动。

1. 归档范围的确定。

立卷归档的范围包括：按照有关《档案法》及其配套法规的要求，属于立卷归档的文件，主要有以下几大类：

- (1) 本机关产生、撰写的指示、决议、请示、报告、计划、总结等；
- (2) 本机关收到的重要文件、电报、内部事项、电话记录等；
- (3) 下级报来的请示、报告，上级针对本机关工作的指示、批示等；
- (4) 本机关编印的出版物、图表、账簿等；
- (5) 反映本机关活动的照片、录音、录像、影片等声像资料。

2. 不予归档范围的确定。

根据国家档案局的有关规定，不予归档的公文材料包括：

- (1) 重份公文，即同一公文有几份甚至许多份，包括一式多份的收文或发文副本，为办理而制发的复印件等。
- (2) 无查考利用价值的事务性、临时性的公文。
- (3) 未经领导审阅签发的未生效的公文，一般公文的多次修改稿（只有非常重要的有查考价值的法规性公文，重要的方针政策公文、长远规划等历次修改稿得以保存，以反映整个公文讨论、修改的全过程）。

(4)公文起草人为撰写公文而收集的素材公文。

(5)与本机关工作活动无关的抄送类公文、无保存价值的会议公文等。

(6)一般的人民来信及无特殊保存价值的信封。

二、公文的归档时间

归档时间即向档案部门移交案卷的时间。具体时间一般在第二年上半年(即7月1日以前)向档案部门移交。有些专门性案卷由于特殊需要,还可根据具体情况另行商定归档时间。

三、公文的归档要求

即对归档案卷的质量要求,根据有关规定,向档案部门移交案卷必须移交案卷(移交)目录,清点核对,接受的案卷应符合下列要求:

1. 要保证档案的齐全、完整,能正确反映本机关的主要情况。归档文件必须收集齐全完整情况,包括应归档的文件材料的种类、份数及每份文件的页数都要收集齐全完整,归档文件必须是经过整理、立卷、编目的案卷,能正确地反映本机关的主要工作情况和历史面貌,而不是一般散乱的文件材料,这是保证归档质量的前提。

2. 文件和电报按其内容的联系,合并整理、立卷。

3. 归档的文件材料,保持他们之间的历史联系,区分保存价值,分类整理、立卷,案卷标题简明确切,便于保管和利用。

4. 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。

5. 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。

6. 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。

四、办理归档手续

文秘部门按照案卷的排列顺序，用钢笔或毛笔填写编制案卷（移交）目录后，即向档案部门办理归档手续。交接时，档案部门要对接收的案卷进行严格检查，核对无误，双方可在按移交目录的备考表上签字盖章并填明交接日期，交接目录一式三份，一份留存文秘部门备查使用，另两份由档案部门保存使用。

第三节 公文的组卷过程

一、案卷的组成步骤

1. 排列卷内公文。

排列卷内公文，是对分类到恰当数量的一组组公文进行认真分析，寻找出它们之间的主要特点，按照其主要的联系来排定它们的顺序，以固定每份公文在卷内公文中的位置。

卷内文件可按时间、问题、地区、作者、收发文机关、文种以及文件的重要程度、涉及人物的姓氏笔画等方法排列。无论采用哪种方法排列，必须注意保持问文与复文、正文与附件、同一文件的各种不同稿本（正本、原稿、草案）之间不可分离的联系。

2. 编卷内页码。

编卷内页码，即按卷内文件系统化排列后确定的顺序在文件正面的右上角、背面的左上角依次编写页码。目的是为了固定文

件的顺序,方便其保护、统计和检索。文件的编号应用阿拉伯数字。

3. 填写卷内目录。

卷内目录,即用以揭示卷内文件的内容与成分的一览表,主要是为了便于查找利用卷内文件,保护文件。卷内文件目录,一般包括如下项目:顺序号、文件作者、文件题名(标题)、文件日期、文件页号、备注等。

按目录具有重要作用:第一,固定全宗内档案的分类体系和案卷按排列顺序,最后完成档案整理工作;第二,介绍全宗内档案的内容和成分,是查找利用档案最基本的检索工具,也是编制其他检索工具的基础;第三,他是档案登记的基本形式,也是统计和检查档案的重要依据。因此,编制案卷目录是档案馆(室)业务的基本建设之一。

填写卷内目录时,应注意规范地将每一项内容写在相应的栏目内,一般都应照实抄录,不要随意更改和简化各项目。填写文件“题名”(标题)时,没有题名的应拟写题名,虽有题名但无实质内容的,也应重新代拟。

就案卷目录而言,一般包括以下组成部分:

(1)封面和扉页(里封)。封面和扉页的项目包括:档案馆(室)名称;全宗号(如一个全宗编若干本目录,还应有目录号);全宗名称(如一个全宗编若干本目录,还应有机构或其他名称)。

(2)目次。即案卷所属类目的索引,它是介绍案卷目录内容和结构的纲要。应写明案卷分类类目的名称及其起止页码,也可包括案卷的起止号。

(3)序言或说明。序言中应叙述使用案卷目录和利用档案时需要了解的情况。如目录的结构、编制方法、立档单位和全宗简

史,尤其说明全宗内档案的完整程度。每本案卷目录是否必须编写序言,其繁简程度如何,应根据案卷目录的内容和使用情况来决定。

(4)简称表。根据需要将案卷目录中使用的名词简称,与其全称列为对照表,以便查对。简称表可以写在序言内。也可以单独编制。

(5)案卷目录表。这是案卷目录的主体,它以表格形式直接登记案卷封面上的各项内容。表格应列的项目有:

顺序号:即案卷的编号,通常又称作“案卷号”,也简称“卷号”。

它是用来固定案卷在上档中的位置和统计案卷的数量,便于迅速查找所需要的档案,监督和保护案卷的完整与安全。

案卷标题:目录上的标题必须与案卷封面上的标题一致,不能随意改动和缩减。如遇相同的案卷标题,在登记时写“同上”字样即可。

起止日期:即案卷内最早的文件日期和最迟的文件的日期。

卷内文件页数:即卷内文件实有的页数。

备注:用来说明个别案卷的某些特殊情况(如卷内文件字迹模糊、残破等),以及案卷的变化情况(如案卷的移出、销毁和卷内文件数量的增减等)。

(6)备考表。附在全部案卷目录之后。

4. 装订案卷。

长期和永久保存的案卷,一般均应装订成册,或采用适合的卷夹、袋、筒等形式将全卷件装封为保管单位,以固定和保护卷内文件避免散失或损坏。在案卷装封之前,须做除去文件上的金属物,以及必要的修补等技术处理。

5. 加贴卷末备考表。

卷末备考表是用以注明卷内文件立卷与利用状况的一览表。其作用是供档案保管人员与利用者日后查考。加贴于卷内文件末一页之后,卷内备考表包括:立卷人、检查人、立卷时间等。

一般情况下,有关卷内文件材料的说明,都应逐项填写在备考表里,若无情况说明,也必须将立卷人、检查人的姓名和立卷时间填上,以示对案卷负责。

6. 拟写案卷题名。

案卷题名,即案卷标题,用以概括揭示卷内文件的主要内容与成分的词组。案卷标题是封面中最主要的项目,用以概括揭示卷内文件的内容与成分。标题是一个案卷的具体名字,它为查找利用提供线索,也是编制各种检索工具的基础。

拟写案卷题名要求文字简练,表达准确,基本结构力求完整。其基本结构包括文件的责任者(作者)、内容(问题)、名称(文种)三部分。必要时,应适当表明文件的时间、地区、通讯者;同时应恰当地使用“文件”、“材料”、“案卷”、“来往文书”等表示文种统称的名词。案卷题名基本格式是:(地区)责任者(通讯者)——(时间)——(地区)内容——名称。

责任者必须用全称或规范化简称,不得简称为“本部”、“本局”等;两个或三个责任者应直接列出,多个责任者无法一一罗列的,可适当概括,写出两到三个常用责任者,其后加上“等”字,或者使用统称;如责任者是领导个人,应表明其职务、机关。责任者一般位于案卷题名的开首。

内容是卷内文件内容的集中概括,是案卷题名的主体部分。对卷内文件内容的概括要全面、恰当、确切清楚。使人能够一目了然地判断出卷内文件内容中是否要查找的文件。

文件名称反映了文件的性质和查考价值,也应在案卷题名中

予以揭示。一般案卷题名应表明卷内主要文种 2~3 个,其后加上“等”字,文件名称之间可按重要程度排列,并兼顾不同性质的文种。必要时,部分案卷题名的名称部分可按规定使用“文件”、“材料”、“来往文书”、“案卷”等专用术语表示,但应注意使用的条件。

7. 填写案卷封面。

案卷封面项目包括:全宗名称、类目名称、案卷题名、时间、保管期限、件、页数、归档号、档号。

填写案卷封面要求格式规范、页面整洁、文字简练,使用简称应规范易懂,并用毛笔或钢笔书写,字迹要工整清晰,易于阅读,便于查找文件。

8. 编制案卷目录。

案卷目录就是案卷的名册,是著录案卷内容成分并按一定次序编排的一览表。一个全宗的全部档案,经过分类、立卷并进行了系统的排列之后,应当将案卷逐个登记到案卷目录上。案卷目录具有重要作用。

(1)固定全宗内档案的分类体系和案卷排列顺序,最后完成卷案整理工作;

(2)介绍全宗内案卷的内容和成分,是查找利用档案最基本的检索工具,是编制其他检索工具的基础;

(3)它是档案登记的基本形式,也是统计和检查档案的重要依据。

就案卷目录而言,一般包括封面和扉页、目次、序言或说明、简称表、案卷目录表、备考表。

案卷目录一般以一式四份为好。其中一份供日常查找利用,三份保存起来备用。

一个全宗如编有若干本案卷目录,必须以全宗为单位编定个

本目录的顺序号,通常称做“案卷目录号”,也简称“目录号”。

二、归档文件的整理单位与装订

1. “件”的概念。

归档文件整理的基本单位为“自然件”,即单份文件,就是以“件”为整理单位,进行文件整理。

此外,《规则》允许将这些文件两份或多份作为一件,作为整理的基本单位。

2. 文件装订。

文件装订是从实体上最终确定“件”的形态,可以起到固定文件页次,防止文件张页丢失,便于归档后保管和利用的作用。

单份文件直接装订,多份文件作为一件的,装订前首先必须对它们进行排序。一般来说顺序如下:正本在前,定稿在后;正文在前,附件在后;原件在前,复制件在后;转发文在前,被转发文在后;复文在前,来文在后;汉文本在前,少数民族文字文本在后;不同文字的文本,无特殊规定的,中文本在前,外文本在后。有文件处理单的,可放在最前面,这样可以作为首页加盖归档章,从而更好地保护正本的原始面貌。

装订前应将“件”内的各页按一定方式对齐,便于将来翻阅利用。一般来说,采用左上角装订的,应将左、上侧对齐;采用左侧装订的,应将左、下侧对齐。一般先用线装,也可以使用缝纫机在文件左上角或左侧轧边,或者在文件左上角或左侧穿针打结。

此外,对不符合要求的归档文件材料应进行必要的修复,以恢复文件的原有面貌,增加强度,延长寿命;字迹模糊或易退色的文件可以采用复印的方式进行复制,以延长归档文件的寿命;超大纸张的文件,应加以折叠;易锈蚀的金属物应去除,以避免对档案的

潜在危害，等等。

三、归档文件的分类和排列

1. 归档文件的分类。即将归档文件按其来源、时间、内容和形式等方面的异同，分成若干层次和类别，构成有机体系的过程。

合理选择分类方法，很大程度上决定了分类的质量，全宗类档案分类的方法很多，《规则》中对以“件”为单位进行整理的问题规定选择年度、组织机构(问题)和保管期限作为通用的分类方法。

2. 归档文件的排列。归档文件的排列是指在分类方案的最低一级类目内，根据一定的方法确定归档文件先后次序的过程。

归档文件的排列原则：按“事由原则”排列，即同一事由的相关文件应当排列在一起。这里的事由是一个比较原则性的概念，可以是指一件具体的事，或一个具体的问题，或一段较紧密的工作过程，等等。

归档文件的排列方法：“在分类方案的最低一级按事由结合时间、重要程度等排列。会议文件、统计报表等成套性文件可集中排列。”

这里的“最低一级类目”，是指分类时所确定的类目体系中设在最低一级的类目，例如，按照“年度—机构—保管期限”分类，“保管期限”即为最低一级类目。当最低一级类目内文件数量较大时，也可用时间、重要程度等因素作为进行事由供系统排列时选用。

排列的时间操作可以分为两步：

1. 同一事由内的归档文件排列。

最简单的方法是按文件形成时间的先后顺序，日期在前的归档文件排列在前，日期在后的文件排列在后；或者按文件的重要程度排列，相对重要的文件排列在前，其他的文件放在后面。

2. 不同事由间的归档文件排列。

不同事由间的归档文件排列方法有：

(1)按不同事由形成时间排列

即按事由的办结时间的先后顺序排列,要求将不同事由的文件,按其办结时间的先后顺序排列,而不必考虑其他因素。

(2)按事由的重要程度排列

是将主要职能或重要活动形成的文件排在前面,其他工作形成的文件材料排在后面,或将综合工作排在前面,具体业务工作排在后面。

(3)按事由具有的共同属性分别集中排列

按责任者或承办部门分别集中排列。例如,设司的机关,一般以司为单位整理归档,不同事由的归档文件进行排列时,可以将不同处(室)形成的文件分别集中排列。

(4)按照不同问题分别集中排列

这里的问题是指小问题,如同一机构的不同职能。例如,机关人事部门,可以将干部调配、职称评定、出国审查等问题所属的不同事由形成的文件分别集中排列。

此外,成套性文件可集中排列,“成套性”是指某些有着较密切的联系的系列文件。例如,一次会议往往包括许多事由,它们形成的文件在时间上可能跨度很大,但表现出较强的系统性,利用时需要相互参照、查证,集中排列更方便检索。

四、归档文件的编号

归档文件的编号是指将归档文件在全宗中的位置标识为符号,并以归档章的形式在归档文件上注明。

编号是编目工作的起点和基础,其目的是反映分类、排列这些

系统化工作的成果。通过编号,使归档文件在全宗中的位置得以确定,并为后续的编目工作以及将来查找利用时提供条件。

归档文件应以分类方案和排列顺序逐渐编号,在文件首页上端的空白位置加盖归档章并填写相关内容。归档章设置多项编号项目,编号项目分为必备项和选择项,必备项包括全宗号、年度、保管期限和件号。

1. 全宗编号。

全宗编号是档案馆对其接收范围内各立档单位所编制的代号。全宗编号往往由各级档案馆按照进馆计划给定,有些新组建单位或暂未列入档案馆接收计划的单位,可将此项空置,留待同级档案馆给定全宗编号在行填写。

全宗的编号与排列,通常涉及档案管理中三个环节:

(1)全宗的编号一般是在档案馆接收全宗时,于全宗名册上登记编写的,它属于统计工作中一个具体的技术项目。

(2)全宗在库房内如何排列存放,属于保密工作的范畴。

(3)全宗号的编写,它作为档号的组成部分填写于案卷封面,全宗的系统排列等也属于档案的基本编目和系统化的课题。

2. 年度。

年度指归档文件的形成年度,即形成和处理归档文件的年度。填写此项时,应采用公元纪年,以4位阿拉伯数字表示。

3. 保管期限。

保管期限,是指机关文书、业务部门或档案部门在整理归档文件时,按照本单位制定的《档案保管期限表》给归档文件划定保管期限。按照现行的国家档案局《关于机关档案保管期限的规定》,保管期限分为永久、长期、短期三种,简称为“永、长、短”,代码分别为“Y、C、D”,填写时可以直接采用简称或代码。

4. 件号。

即文件的排列顺序号,它是反映归档文件在全宗中的位置和固定归档文件的排列先后顺序的重要标识。件号分为室编件号和馆编件号两种。

室编件号即归档文件在分类方案的最低一级类目内的排列顺序号。

馆编件号是档案馆在接收档案室移交进馆的永久、长期档案时,对其重新编制的件号。

由于归档文件整理以“件”为基本单位,件号也应逐“件”编制,以保证归档文件目录的完整,反映全宗内归档文件的面貌。

五、归档文件的编目

归档文件的编目是指编制归档文件目录。

编目应以“件”为单位进行,在目录中一件也只体现为一条条目。如来文与复文作为一件时,在归档文件目录中只对复文进行编目,通过检索复文来实现对相应来文的查找。

归档文件目录包括件号、责任者、文号、题名、日期、页数和备注等项目。

目录中各项目的具体填写要求如下:

1. 件号。

件号包括室编件号和馆编件号两种,归档文件目录中设置的“件号”项,是指室编件号,应填写室编件号,并与档案室整理体系相吻合。

2. 责任者。

责任者是指制发文的组织或个人,即公文的发文机关或署名者。填写责任者项时一般应使用全称或通用简称,注意不能使用

“本部”、“本局”、“本公司”等含义不明、难以判断的简称。联合发文时一般应将所有责任者照实抄录，责任者过多时可适当省略。机关内部文件等“白头文件”，由于各种原因，常会出现未署责任者的情况，编目时应尽量根据文件内容、形式等特征加以考证并填写。

3. 文号。

文号即发文的字号，是由发文机关按发文次序编制的顺序号。填写文号项时应照实抄录，代字、年度、顺序号都不能省略。文号栏内不得填写诸如“会议文件之一”等文件顺序号，亦不得填写“情况反映”等刊物名称。

4. 题名。

完整的题名结构由责任者、问题、文种三个部分组成。

文件题名应按照原样抄录下来，没有标题或标题不规范的，可以自拟标题，外加“□”。

5. 日期。

日期即文件的形成时间。具体填写日期项时应以8位阿拉伯数字标注年月日。有的文件上未注明日期，编目时应根据文件内容加以考证并编写。实际填写目录时，为避免日期项占用的列宽过长，影响其他项目的填写，可将表示月日的数字回行填写为两行。

6. 页数。

页数项要求填写一件文件的总页数，用于统计和核对。计算页数时以文件中有图文的页面数计算页数。大张的文件或图表折叠后，仍按未折叠前有图文的页面数计算页数。来文与复文、正本与定稿等作为一件时，统计页数应将构成该件的各文件页数相加作为该件的页数。

7. 备注。

备注项用于填写归档文件需要补充和说明的情况,包括密级、缺损、修改、补充、移出、销毁,等等。前面再排列、编号部分提到的零散文件排列和档案进馆前再鉴定、整理即属此种补充、销毁情况。如果有些条目须说明的情况较多,可将其具体内容填入备考表中。

归档文件目录的格式,包括目录表头、目录表格形式、各项目在目录中的位置等。

填写归档文件目录时,应适用符合档案保护要求的字迹材料,如碳素墨水等,禁止使用圆珠笔、铅笔、纯蓝墨水等不耐久的书写材料进行填写。已采用档案计算机管理的单位,可直接使用档案管理软件生成并打印出的目录。

归档文件目录应单独装订成册,并编制封面。

归档文件目录封面的格式应与目录的编制方式一致,设置全宗名称、年度、保管期限、机构等项目。其中全宗名称栏应适用全称或规范化简称填写立档单位的名称,其他栏目根据目录制成册的具体方式选择设置并填写。

六、归档文件的装盒

装盒包括将归档文件按件号顺序装入档案盒、填写备考表、编制档案盒封面及盒脊项目等工作内容。

归档文件应严格按照件号的先后顺序装入档案盒,与归档文件目录中相应条目的排列顺序相一致,保证检索到文件条目后能对应地找到文件实体,档案利用完毕后归位时,同样要注意将其按件号顺序装入相应档案盒中。

档案盒的封面填写:

全宗名称：应使用全称或规范化简称标明（即立档单位名称），下加双横线。

全宗号：一般全宗暂未给定的可先空置；无进馆任务的单位（如某些企事业单位）可以不印制全宗号一栏。

年度栏：填写盒内文件时形成的年度。

保管期限栏：填写盒内文件所属保管期限，一般以汉字全称表示。

机构（问题）栏：填写分类方案中相应机构（问题）的类目名；不按机构（问题）分类的单位，盒脊上可以不印制机构（问题）项。

起止件号栏：

填写盒内排列最前和排列最后的归档文件的件号，其间用“—”号连接。

盒号：一般按照档案盒上架排列后顺序流水编制，可以每年一断号，也可以4位数为限几年一断号。

备考表：

放在盒内所有归档文件之后，用以对盒内归档文件进行必要的注释说明。

备考表上设置的项目包括盒内文件情况说明、整理人、检查人和日期。

第九章 若干特殊公文的处理

在机关公文处理活动中,有一部分内容性质特殊或载体形式特殊的公文,它们需要得到比较特殊的处理。本章介绍规范性公文、会议公文、信访公文、表格公文、电子公文的特殊处理方法。

第一节 规范性公文的处理

规范性公文是以强制力推行、用于规范人们行为的文件。宪法、法律、法规、规章,以及各种制度规范等,都属于规范性公文。

规范性公文的形成和办理均有特殊要求。

一、规范性公文的形成

与其他一般公文相比,规范性公文在形成方面有这样一些特点:

第一,规范性公文的制发机关必须严格依法在法定的职权范围内制发文件,不得越权。如根据《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》的规定,全国人民代表大会

是最高国家权力机关，全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权。全国人民代表大会有权制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律；全国人民代表大会常务委员会有权制定和修改应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律，在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改。再如，根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》的规定，中华人民共和国国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院有权根据宪法和法律，规定行政措施；制定行政法规。

第二，规范性公文必须严格履行法定的生效程序，否则无效。如向全国人民代表大会常务委员会提出的法律草案，必须经全国人民代表大会法律委员会审议的法律草案必须以全体代表或全体组成人员的过半数通过为有效。国务院发布的行政法规必须按照《行政法规制定程序条例》的规定进行。这些生效程序，也就是公文的形成和办理程序，它们以法律为后盾，有极强的确定性和强制力。一旦违背将意味着文件失去法定的效用。一般情况下，这些程序包括：

1. 动议。即做出制定规范性公文的提议。制定不同的规范性公文的提议权在宪法和其他相关法律、法规中大都有明确的规定，提议的做出要据此进行。

2. 立项。即经过对提议的审查，将该项规范性公文的制定编入相应“立法规划”（或类似的文件）。

3. 起草。由有关机构依法组织相关部门或指定的人员组成专门起草机构进行。该机构应有一定的代表面并应吸收部分专家参加。必要时，提出动议者也可在提出动议时一并提出草案。

4. 协商、咨询。即广泛征询有关方面的意见，与有关方面协调

一致。被文件规定涉及权限的部门一定要成为协商对象,可采用咨询会、征求意见会、听证会等形式广泛听取意见,回答各种质询。

5. 审查。即将草案送专门机构进行全面审查修改,形成审查报告,提出是否可审议通过的建议。

6. 审议通过或批准。在规定人员范围内或有关会议上进行讨论,做出是否通过的决议,必要时,由首长签署。

7. 审批或备案。即将按规定应由上级机关批准方能生效的送交其审核,其他则呈送其备案存查。

8. 发布。将以履行生效批准程序的制度以一定的方式在规定的范围内公之于众,使其广泛知晓。

根据规范性公文的具体性质和效力等级方面的差别,国家有关方面分别以宪法、法律、法规或规章等形式,对这些文件的生效程序作出了明确的规定。机关单位内部制定的“规章制度”一般也以“章程”等形式做出相关的规定。

二、规范性公文的实施

规范性公文的实施就是它的办理和执行过程,规范性公文的长期有效性,使这个过程成为一个长期的过程。实施的过程一般是:

1. 制定具体实施方案。实施方案应包括:实施阶段的划分;试行期的规定;试点的安排;宣传计划即宣传提纲的编制;责任分工;专门机构的落实;监督执行的方式……

2. 广泛宣传。知是行的基础和前提,要想使规范性公文得到有效实施,一定要借助各种权威的方式发布和广泛宣传制定出的文件。要使执行者不仅了解文件的内容,更明确其权威性;要为规范性公文创造一个有效的“存在”形式,如将其汇编在工作手册上,

张贴在墙上等；及时清理相关文件，明确废除什么，停用什么；以各种手段形成强大宣传攻势，如召开专门会议，刊载有关文章，进行有关知识竞赛，进行测验等。

3. 试验推行。在正式全面推行前，可以先在局部或一定时间内推行，已取得经验，摸索规律。

4. 总结试验结果。通过总结要找出问题，找出薄弱环节，采取必要的补救措施。

5. 全面施行。要在规定的时间内全面施行规范性公文，注意尽量不搞“双轨制”，不留“制度”死角。

6. 检查监督。要定期或不定期地进行自检、抽检和全面检查，加强对文件执行情况的监督。

7. 总结完善。及时总结实施情况，并据此及时、适时地对文件予以补正和修订。

三、办毕公文处置

规范性公文将在相当长的时间范围内产生效力，而不像大多数一般公文那样，办理完毕之后，现行效用就开始消失，甚至完全消失。因此，规范性公文在办理完毕后的处置方法也比较特殊，一般情况如下：

凡是与本机关业务活动直接有关的规范性公文，包括本机关制定的各种规章制度均归档保存。

对于机关在专门业务活动中必须执行的规范性公文亦应归档保存。

对与机关业务活动非直接相关的规范性公文要妥善保存，以便机关在公务活动中有法可依、有章可循。

对于因机关工作需要，使用面广、使用频率极高的规范性公

文,在遵守保密规定的前提下可将其复制、汇编成册,按所含最高密级,在规定范围内使用。

机关应定期清理规范性公文,清理后立即下达通知,将已被废止文件的目录告知有关方面。

第二节 会议公文的处理

会议是人类群体有组织的会晤、议事行为或过程。会议的主要功能是:能以多向即时传递信息的方式,有效聚合分散的意志和智慧,深化或统一认识,沟通感情,处理事务。这一功能,使会议成为公务机关处理事务的重要方式之一。

会议需要形成和使用各种公文,这些公文的处理同样与一般公文有所区别。

一、会议公文的起草

会议公文的起草方式与一般公文有所区别。根据不同情况,可以由综合办公部门(办公厅室)人员直接起草;一些业务性会议的文件可由各相关职能负责起草;一些重要的会议或者是研究解决重要问题的会议,则需要组织专门的起草班子。

除了特例,会议公文的起草都是典型的群体工作过程,这主要是说,会议公文的特殊性质,决定了它必须更集中群体的智慧和力量,在尽可能大的范围内广泛听取意见,深入分析研究。文件拟出后,需要分送有关各方面的领导同志和有关部门征求意见,经反反复复修改后再定稿,以保证文件的质量。

重要的会议公文在酝酿、起草、讨论、修改过程中,一定要注意保密。会议公文中反映的某些问题和意见、提法,只是内部讨论,

没有统一定论,因此应严格控制传阅范围。文件起草后,在讨论之前就要表明密级,以防止会议公文内容的外传。

二、会议公文的编号

为了方便对会议公文的有效管理,会议印发的文件一般应当单独编号。会议公文的编号有两类。

一个是需要编列会议公文的总号,一般用“会议公文之一”、“会议公文之二”……表示。会议上形成和使用的会议主题报告、专题报告、领导人讲话、大会发言、会议决议和开幕词、闭幕词等都需要编入。为了使用上的方便,当文件数量较多时,也可以再按一定标准(如性质、作用等)分类编排,如“××会议参考资料之一”……

另外一个是需要编列会议公文份号,即对同一件会议公文按份依此编制代号。一般需要清退的公文都要编列份号。

会议公文总号一般多放于文件的左上角。份号可以用阿拉伯数字表示,一般是放在文件的右上角。

三、会议公文的分发

会议公文的分发包括会前分发、会间分发、会后分发。

会前分发,包括会前邮递、报到处分发、签到处分发、会前在座位上摆放等集中具体形式。一些研究计划、方案、待审议的规范性文件等,应该在会前数日分送与会人审阅,已给与会人员充分的思考、研究时间,特别是当法律法规和其他有关规则对这一时间有明确规定时。

会间分发,即在会议进行过程中,根据会议议程的需要分发文件。会议简报、会议讨论发言要点,以及一部分按照保密规定和其

他规定,只能在现场阅读的公文等,都需要在会间分发。

会后分发,也就是在会议结束后分发。这主要针对一部分重要的会议决定、会议纪要,以及领导讲话的正式文本等。这部分文件的制发,往往关系会议精神是否得到落实,也就是关系到会议是否有成效,因此,同样需要引起高度重视。

四、会议公文的清退

重要会议的与会人员,在会议结束时,需要按照规定将会议上分发的文件清理并退回会议有关机构。

会议公文的清退非常强调及时。这是因为会议结束后,与会人员各奔东西,如不及时收回,文件就会遗失,泄密将难以避免。同时,在会议结束前相当一部分会议属草稿性质或参考性质,有时会议的正式文件并不完全相符,如果将会议公文的内容扩散出去,会影响正式文件的贯彻落实。

五、会议公文立卷

会议结束后,由会议工作人员将会议工作人员集中起来,以其形成的时间顺序或内容的主次加以同一编号,立卷成册,送交档案部门保存。

做好会议公文的立卷归档工作,特别需要注意正确收集会议公文材料。一般情况下,这样的文件材料都在收集范围之内:关于计划召开会议给上级领导机关的请示和上级领导机关的批复;落实会议经费报批的材料;会议工作机构的设置和工作人员名单;会议的通知、会议日程的安排、会议代表名单;会议的开幕词、工作报告、专题报告、领导讲话稿、大会发言、会议决议、会议简报、会议纪要、会议总结、闭幕词等;会议的各类证件和重要的事务性文书等。

会议公文的立卷原则上是一会一卷，即一次会议设立一个案卷，以便查找利用。大型会议的文件较多，可以一会数卷，即按问题或时间分别立几个卷。

第三节 信访公文的处理

信访是社会成员以制发信件、访问等形式向社会组织管理者反映个人或集体意愿的一种社会政治交往活动。信访工作则是指社会组织者受理这些来信来访的行为或过程。根据我国法律规定，公民、法人和其他组织可以采用书信、电话、走访等形式，向各级人民政府，县级以上各级人民政府所属部门反映情况，提出意见、建议和要求。有关行政机关应当依法对其作出处理。信访公文是信访活动的记录，它是机关接待与处理人民群众来信或来访形成的信息记录。信访公文包括人民群众来信、来访登记与记录，为调查处理来信来访而形成的公函、请示、批复、报告、调查材料、处理结论与意见等文件。

一、信访工作的受理与登记

人民群众的来信来访由各级信访工作机关或各机关信访工作部门(人员)专门受理、接待，其他部门(人员)不得拆封与扣压信件，一般也不应直接接待来访人员。

信访部门收到群众来信，应及时拆封、加盖收信章，并按信件收到的时间顺序编号登记。在登记时要注意保护信封与邮戳的完整。在接待来访者时，要把来访者的一般情况记入“来访登记簿”，在对来访者谈话内容做详细记录的基础上整理出准确的内容摘要。

二、信访公文的办理

来信与来访登记后应及时、准确地转送办理。信访承办人员应根据来信与来访的内容整理好内容摘要,同时填写信访处理单,提出拟办意见,附上来信和来访记录报请主管领导人指示,然后按领导指示意见处理各种问题。

对于检举、揭发、控告重大案情的来信与来访,应立案查处。

按照规定,机关直接办理的信访事项应当在30日内办理完毕,并视情况将办理结果答复信访人;情况复杂的,时限可以适当延长。

对交办的信访事项,机关应当自收到之日起90日内办结,并将办理结果报告交办机关,不能按时办结的,应当向交办机关说明情况。

对转办的信访事项,机关应当自收到之日起90日内办结,并可以视情况向转办机关回复办理结果。

三、办毕信访公文的处置

对于办理完毕的信访事项,既可将来信、来访记录与办理过程中形成的领导指示、内容摘要、调查处理报告等收集齐全。对立案查处的事项,应分别按人或案件组成案卷;对于其他问题的信访文件,若形成文件数量不大,可按问题组卷,在卷内再按来信、来访者姓氏笔画或拼音字母排列。

在归档范围内的信访公文必须归档。无特殊保存价值的信访公文,如一般性表态、询问一般性问题、提出一般性建议或意见的来信、来访记录不必归档。

第四节 表格公文的处理

表格公文就是以线框与文字相结合方式记录信息的文件，它以线框表明字词的具体含义和组配关系，能更加简明、直观、具体地表达信息。它的特殊功用在于能以简洁直观的形式，清晰地表达带有明显规律性、具有重复过程的事物和概念，能对一个工作流程产生控制作用。

一、表格公文的种类

根据不同的标准，可对表格公文进行多种划分，其中更有实际意义的是：

1. 从结构特点上划分，可以分为登录式（部分内容由制发者事先印就，部分内容由他人填制）和情报式（全部内容由制发者印就）。

2. 从外观样式上划分，可以分为单页式、注册式、联单式、骑缝式、鱼鳞片式（由排成鱼鳞状互相重叠的表单组成，只露出需填写部分）、开式（有部分项目不作表达符号数量的限制）、封闭式（全部项目均限制符号数量）等。

二、表格公文的结构格式

表格公文一般由标题（表名）、正表、说明组成。

标题，即表格的具体名称，一般由单位名称、用途、表格形式（单、证、记录、一览等）构成，必要时可以省略其中一项或两项。要求文字概括、醒目、专指性强。

正表即主要由纵横交叉的直线和文字组成的表格。表内纵线

间为列,横线间为行,纵线和横线共同组成的一个个封闭线框为“栏”,最小的栏成为表格单元。栏有两大类,一类是预先设定并标有数据名称的项目栏;一类是供说明具体数据的数据栏。项目栏与数据栏的关系是:数据栏紧接在项目栏的右侧或下端。一组密切相关的数据名称构成一个项目大栏。部分表格的第一个矩形框中画有斜线,以一条或数条斜线将单元一分为几,分别构成斜线项目栏。

说明即对表格用途或填写方法的介绍或解释。说明可以置于正表之内,形成一个备注或说明栏,也可置于正表外。说明务求间接明了。

三、表格公文设计

(一)表格公文设计的内容

1. 明确使用目的、要求与条件限制和具体处理方式。
2. 选择用纸,确定幅面规格。
3. 确定文件的图文区与白边区尺寸。
4. 确定文件数据构成。
5. 确定数据项目的名称,确定各项数据的位置与相互次序,确定各栏目的尺寸。
6. 选定字体字号,选定线条的型制。
7. 做出有关数据的定义或说明,形成填报说明书、术语表、计算公式等。

(二)表格公文设计规则

1. 实用。要有切实的针对性,有足够的信息量,能满足特定的沟通需要。
2. 标准。有关设计依据、设计工具、设计方法等尽可能采用各

种国际标准或国家标准、行业标准；数据名称及含义在所有文件中应统一一致；要消除不同表格之间无实质意义的多样性。

3. 通用。尽可能扩大一张表格的应用范围；套用既有表格的一部分或全部组成“新表”；尽可能使表格既适合于手工处理又适合机器处理。

4. 简便。数据构成尽可能化繁为简；副本（联单式）的数量要得当；各种符号标记要整齐、和谐、醒目，便于理解和识别；要给文件的填写者、使用者、保管者带来尽可能多的便利。

如用纸方面：有关标记代码要规范、警醒，一切有可能不易准确理解的地方均要有明确的说明；对必要的填写方法、公式等要做出解释；使用机器处理文件时要做出使用机器的指示；尽可能使填写者能使用简单明了的符号；同一填写者填写的项目尽可能集中；各项目位置的安排尽可能考虑到使用上的方便，如使用窗式信封的需要。

四、表格公文的填写

填写表格公文时需要注意：

1. 表格公文的规范化程度比较高，填写时必须遵循这些规范性要求，要按规定的项目和内容填写，不得随意增减项目。

2. 表格中较少有大段语句，大都以字词表达，因此，选用词语时更需要注意准确性，应尽可能使用规范化的语句，确保语义单一明确，以避免造成对方的歧解、误解。

3. 字迹要工整端正，清晰可辨。数据内容相同时，不要用“同上”等字样代替，以保证内容的有效性。

五、表格公文控制

表格公文因其具有明显的优势而被广泛用于管理过程中,但欲使其真正发挥作用还必须注意对其加强控制。主要方法步骤是:

(一)检查与改进

1. 确定对象。首先要全面检查,即对表格使用情况及时进行调查分析。主要以问卷或实际检测(撤、停、增、减)方式检查使用效果:是否有效;是否能满足沟通需要;能否被正确填写和使用;有关方面有何意见,其建议是否有合理性。然后确定改进重点,即将使用频率高、数量大、成本高、受重视或错误地被轻视、负面反映强烈、常出错误的表格列为重新设计和完善的重点对象。

2. 改进完善。

(1)对表格的用途、使用目的、设计编排、副本数量,以及每个栏目的合理性、明确性、归档情况进行仔细考察,真正搞清:使用效果怎样?都能被正确使用吗?有不尽如人意之处吗?为什么?

(2)将各种问题梳理清楚,根据轻重缓急分类排列,找出各自的原因。

(3)提出改进方案,设计新表格。改进方案主要是确定哪些是需要以及如何撤销、合并、代替、修改的。

撤销:绝对重复的;工作已不存在因而不再有使用价值的;基本设计不合理的;使用起来大多数人反映费解、不便使用的;从来没有用过的。

合并:小而不全的;栏目重复率高的;功能相同的。

代替:以标准的替代不标准的;以通用的替代功能已被其包含的(一部或全部)。

修改：基本可用，有小问题的；可以压缩一部分内容的；需要增、删、改、调一些栏目即可有效使用的。

(4)分析验证。对新设计出的表格进行试验分析，搞清楚：真正有优势吗？原有问题解决了吗？新的利与弊是什么？转换的代价高吗？是否划算？工作人员乐于接受吗？

(5)投入使用。在确认新表格适合使用并修正其不足后，投入使用。

(二)表格管制

在日常生活中，要注意对表格使用的统一管理，主要是：

1. 集中管理。一个机关甚至一个系统，表格应实行统一设计，统一印制，统一分配，统一制发。不允许各个部门和具体工作人员任意行事，以免徒增表格种类和份数，带来混乱和浪费。

2. 加强对表格的注册与编码。应指定统一的注册管理机构，规定各种表格不经审批和注册登记、公布不具备效力，不得使用。注册管理机构应对注册的标准表格赋予统一编制的代码，以便于管理和使用。

3. 提高库存的计划性。不能盲目印制，在以新表格替换旧表时，尽可能考虑到对旧表的利用，不能不顾实际情况及其变化，简单以上一年使用情况作为制定库存计划的依据。

4. 确立组织保障。在可能的条件下，应指定或者建立进行表格管理的机构，由其制定有关标准和制度，组织表格的设计与改进，审核表格，主管表格的注册、印发事宜，组织有关培训和宣传工作等。

第十章 公文处理电子化

公文电子化处理系统的广泛应用获得了越来越强大的技术支持。一方面,计算机网络技术的成熟与普及,使得许多单位建立了自己的局域网(Intranet),并与国际互联网(Internet)相连,形成了完善的信息流转通路。另一方面,以 Microsoft Office 和 Lotus Notes 为代表的办公软件的完善,使公文处理的电子化得以顺利实现。

公文处理电子化在提高办公效率上的先进性使其成为大型机关单位追求的目标,而其技术的可行性和设备成本的迅速下降又进一步提升了推广的可行性。

第一节 公文处理电子化概述

一、公文处理电子化的特点

1. 能够控制和分类管理办公信息。

能够区分哪些是需要阅办的,哪些是已办的,哪些是急件;通

过公文流转记录可以跟踪公文处于何处,哪些人在办理等。信息的分类管理,方便了工作人员对办公信息查阅和信息交往,使公文处理电子化系统成为各机关单位办公的得力工具。

2. 支持并行处理流程。

机关单位有关领导和工作人员能够同时阅办同一文件,互不影响,互不耽搁,大大提高了办文效率。

3. 贴近实际,便于应用。

公文处理电子化系统一般与 Lotus Notes、Microsoft Office 等办公软件进行了很好的集成,在一篇稿件中可以完整保留、区分文件起草的各个环节的改稿痕迹;系统可以灵活定制常用语,解决部分领导汉字录入不熟练的问题;系统支持手迹(图像)签名等,领导填写意见后签名更贴近实际,有真实感,便于下级遵照执行和档案归档。

4. 提供了完善的传递机制。

提供了完善、可靠的远程传递机制,保证公文传递的完整、准确。

5. 提供公文控制管理功能。

可以由办公室对错分、错发和久等无回音的公文进行回收处理;对系统突然断电造成的文档损坏,管理人员可以使用修复工具进行修复,使公文继续流转。

6. 人员变更自动化。

人员特别是领导的部门变动后,系统可以在变动后做相应公文处理、查阅的自动授权。

7. 可灵活配置,适应性强。

系统能够对公文流程、格式及各种常用信息等进行灵活配置;可以进行单位部门和 Domino 组织单元的对应配置、定义,使部门

名称变更后无须更改 Domino 组织单元。

8. 安全性较高。

系统应用 Lotus Notes 提供的强大的安全控制功能,对服务器、数据库及数据库中的每份文档都设置了严格的访问权限,使系统具备较高的安全性。

二、公文处理电子化的作用

1. 加快了公文信息传输,提高了工作效率。

公文处理电子化系统的应用缩短了公文信息和数据传输时空距离。传统的纸质办公方式需要手工操作,人工传递或邮政传递;费时费力,通过电子化系统传送,瞬时可以完成。

在机关内部,按原来手工传递,收文从登记到送领导批阅,再到主办部门,一般需要 3~4 天,现在只需几分钟就可同时送达几个领导批示、几个部门阅办等。对于督办文件、急办文件,系统能到期自动催办。

文件起草采用标准的汉字录入,且系统留有稿迹,极大地方便核稿人员的文字、文义辨认,减少了校稿、文义协调等不必要的往复,提高了起草、核稿、审批等工作效率。

2. 信息共享和文档的方便快捷检索提高了机关办事效率和决策效率。

各机关单位人员通过公文处理电子化系统,能够方便、快捷地查询领导批示及处理过程;能够及时了解当前“待办事项”;能够方便、快捷地按类别查找有关文件、制度、法规,进行工作情况回顾等,为文件起草、决策等提供快速、准确的依据,提高了机关办事效率和决策效率。

3. 能够跟踪记录公文全程办理情况。

由于系统采用了完善的流程跟踪机制,可以对公文处理的整个流程进行跟踪,详细记录公文的当前状态、办理过程和办理结果,从而方便经办人员了解公文办理情况,及时了解和纠正问题,也有利于监督功能的实现。

4. 公文处理电子化成为机关事务处理的工具。

公文处理电子化系统的应用省去了大量繁杂的劳动,如省去了机关事务交往时间的限制,如发通知、文件交办、邮件等可以交由系统随时发出。同时,系统提供和督办(催办)、待办事项查询等功能避免了文件的拖延、积压和事务处理的遗忘,签报处理、值班安排、会议安排、内外事安排等变得非常容易。公文处理电子化系统帮助工作人员加强了信息记忆,成为脑力劳动的辅助工具。

5. 公文处理电子化使得机关公文处理规范化、准确化。

机关各部门的公文处理电子化操作一方面是按照公文处理电子化运行管理办法、公文处理电子化操作规程进行规范的操作,如批示、处理均需填写意见并作回复等;另一方面通过公文处理电子化系统从程序上作了一些限制,如公文流转均通过系统提供的公文登记单对应填写意见。

程序控制加上制度、规程管理,使机关公文处理得以规范化、标准化,提高了机关办公质量。

6. 加强了公文的安全保密工作。

公文处理电子化不仅减少了公文传递登记的烦琐,而且改变了公文随意摆放、随意携带的习惯,杜绝了在传递、保管过程中易出现的公文丢失现象,相对也就加强了公文安全保密工作。

7. 节约了办公费用。

公文处理电子化系统的应用,使90%的公文都以电子文件的形式进行保存和传输,向无纸化办公迈出了第一步,不仅提高了办

公的工作效率,而且节约了大量的纸张费用、复印机的维护费用,省去了很多人力劳动,节省了大量邮电费用和文件投递费用。

第二节 公文处理电子化系统

一、Lotus Domino/NotesR5 简介

Lotus Domino/NotesR5 是一种支持多媒体文档管理、工作流程、电子邮件、电子会议和计划图表等功能的开发平台。该平台有着强大的网络功能,可以让工作组内的成员方便地共享信息。即使工作组的成员遍布世界各地,只要在一个地方建立自己的 Notes 服务器,用户就很容易连接到 Notes 网络中。

通俗地讲, Lotus Domino/NotesR5 是一个整体,其中 Domino 是应用系统的开发平台, Notes 则是应用系统的运行平台,或者说是系统的客户端。随着现代经营管理信息网的不断完善和延伸,大量的办公应用系统都将通过 Notes 网络运行,公文处理系统就是其中之一。

Notes 的机关办公应用系统以及 LotusDomino/Notes 网络的安全机制介绍如下:

1. 基于 Lotus Domino/Notes 的机关办公应用系统。

基于 Lotus Domino/Notes 的机关办公应用系统主要由电子邮件、公文传输、综合办公、综合信息服务、综合办公系统、决策支持等部分组成,其中综合办公系统包括公文管理、政务信息管理、签报、报告管理、会议系统等子系统。

(1) 电子邮件和公文的传输应用

由于 Notes 是一个基于客户机服务器体系结构的具有存储转

发功能的电子邮件系统,所以系统安装完毕以后,即可以用它收发邮件。

系统在提供邮件或文件传递的过程中,可以向发送者返回“回执”,内含传递过程信息和对方收件情况,保障资料正确并被对方收到。

(2)综合信息服务应用

由于 Lotus Domino/Notes 对平台、网络和数据开放性,使其成为企业内的信息存访中心,即所有的信息都通过 Notes 获得。因此,它可以开发和提供综合的信息服务。这种信息服务可以分成以下几类:

①动态公共信息:如新华社的每日电讯,国家信息中心的每日信息等。

②一般静态公共信息:如国家的法规和条例,列车和航班信息等。

③内部公共信息:如规章制度、文件、机构分布信息、人事信息和联系电话等。

④党务政务信息等。

信息服务系统由专人负责开发和维护,存放在服务器中,供员工通过 Notes 阅读或查询。

综合信息服务系统的开发工作,应当体现三个特征:全面、及时和支持交互处理。全面,指尽可能全面地涵盖各类信息来源;及时,指尽可能快捷地反映国家和各级政府的方针政策;支持交互处理,指允许相应领导或办公人员在浏览信息的同时进行相应的处理。

(3)综合办公系统应用

综合办公系统包括以下几个模块:

①电子报刊与公告牌。重要办公消息可以在指定的地方向预定范围内的工作人员发布。这类公告牌实际上是向广播型电子邮件的演变,但是更加正式和庄重。

②问题研讨。包括问题的提出和答案的征集,这是让人们参与的有效方式。

③建议和意见。可以创建建议、意见、对其答复和对答复的答复。

④人员日程安排。在部门内或机构内,按照指定的权限,可以查阅有关人员的行程、去向和日程安排。

⑤任务追踪。按照上下级的隶属关系,可以提供领导追踪某项任务完成的情况或目前所处的状态。

⑥公文处理(包括形成、编辑、收发等)。公文处理是一项非常典型的工作流程,从草拟到编辑,到领导批阅,到发放,到归档。这样的流程涉及对文书(非结构信息)的管理、编辑和查询,涉及按权限审核和批准的过程。对这样的流程的自动化管理是信息部门长期追求的目标,也将大大提高文书档案的处理效率。

⑦会议系统。主要包括会议的计划、人员安排和会议资料的整理和管理。

⑧出差申请。涉及出差的目的、日程和费用情况。

⑨其他审批过程。

(4) Internet 连接

Notes 的机关办公系统可以提供以下涉及国际互联网的服务:

①浏览资源管理。将 Internet 上有关站点的信息统一下载到服务器上,使用 Domino/Notes 的自动页面更新功能以维护这些信息。由于 Notes 是一个文档数据库系统,在必要的情况下,其中的信息可以转换为数据库形式,可以进行高效的检索和查询等操作。

②发布信息管理。统一组织和发布需要向 Internet 上公开发布的信息。

③来自办公信息网外部的邮件的管理。可以通过增强系统的安全性,防止诸如邮件炸弹的袭击。

2. Domino/Notes 网络的安全机制

Domino/Notes 中每一网络数据操作都在安全性控制之下。Domino/Notes 的安全性控制手段包括:

(1) 身份识别与验证

Domino 提供基于工业标准 RSA 的 Notes 公共密钥基础架构 (Public Key Infrastructure, PKI), 即层次化或平面化的验证字发放与验证、交叉验证体系。Domino 服务器与 Notes 客户机构需要在系统中注册, 获得合法的 ID 文件。ID 文件具有口令保护(可以是多重的), 而且具有时效性。在通信和访问时, 需要首先通过是合法和真实身份后, 才能进行下一步的操作。浏览器用的身份验证则通过口令字与 SSL 认证予以实现。每一次访问都必须输入口令, 当口令准确无误时, Domino 服务器认可浏览器用户在本信息系统的身份; 或者采用更安全有效的 SSL 认证机制。Domino 服务器支持 SSLV3, 利用标准的 X. 509 数字证书作为身份识别与验证的凭据。Domino 可作为 X. 509 证书的 CA (发放与认证机构), 也可接受由其他 CA 发放的 X. 509 证书。一旦 Domino 服务器与浏览器用户可以验证通过对方的 X. 509 证书, 即可建立保密的通信通道以供信息的安全传输。Domino/Notes 的下一版本将统一 Notes 公共密钥基础架构与 X. 509 公共密钥基础架构。

(2) 权限控制

包括服务器访问权限、数据库访问权限、表单与视图访问权限、文档访问权限、文档字段访问权限、区段与字段访问权限控制

等多个级别。这些权限控制手段按层次逐渐细化,需要的话,可以对 Intranet/Internet 系统中的每一个数据或元素设计控制访问权限。

(3) 数字签名

数字签名技术保证了数据的完整性和不可篡改性。数字签名过程简要说明如下:首先根据数据内容生成一个 128 位的密文,并使用作者(签名者)的私人密钥来加密,然后将加密过的密文附加到数据上,同时将签名者的公共密钥和验证字信息附加到数据上。当其他人访问签字后的数据时,Domino/Notes 首先确认签字人的验证字是否可信。如果成功,Domino/Notes 使用与签名时使用的私人密钥相对应的公共密钥进行解密,如解密成功则表明确认数字签名。数字签名过程中使用了数据内容和时间等参数,不管是数据或签名,只要在存储或传输过程中受到损坏或被恶意篡改,都可以通过数字签名技术验证出来。

(4) 加密机制

Domino/Notes 提供双密钥加密技术与单密钥加密技术。前者使用 RSP 算法,后者使用 RC2 与 RC4 算法,可以对数据字段、数据库文件进行存储加密,也可以在报文传递与网络通信时进行加密。此外,Domino/Notes 支持 SSL,可以加密保护服务器与服务器、服务器与浏览器(即端对端)的会话层数据传输通信。

(5) 日志与审计功能

Domino 的日志记录非常广泛,任何对服务器的操作都可以记录下来,用于分析、统计和审计。通过这个办法,可以检测所有尝试过的恶意攻击,不管是来自 Notes 客户机的,还是来自浏览器的。

(6) 设备和网络的安全性控制

作为一个完整的信息系统,许多信息是在文件系统、硬盘、网络服务器等存储和传输介质上保存或传输的,所以,设备与网络的安全性控制也是十分重要的。设备与网络的安全性控制措施包括:

①服务器放置在安全的环境内,一般情况下只有系统管理员才能接触。

②硬件加锁。应利用服务器硬件上的机器锁、硬盘锁等设施。

③操作系统权限管理。如加入屏幕保护口令、启动口令等等。

④防火墙与网络缓冲隔离。防火墙用以隔离 Intranet 与 Internet,防止来自外部的非法访问。防火墙技术通常包括三种:Packet Filtering, Socks Server 与 Proxy Agents。在 Intranet 与 Internet 之间设置缓冲网络区段。

⑤远程服务器。外界用户可以通过拨号方式访问服务器,因此,必须设置必要的权限控制。

⑥用设置口令的办法,限制 Telnet、FTP、共享目录 NFS 等网络操作。

二、综合办公信息系统功能简介

综合办公信息系统的功能主要包括两部分内容,一部分是公文处理,另一部分是行政办公管理。下面介绍的只是综合办公信息系统的公文处理功能。

公文处理系统的主导思想是在安全保密的基础上,以为领导决策提供服务为宗旨,通过网上授权实现公文的网上运行和管理;总体要求是功能完备,界面友好、直观,操作简单、灵活,系统扩充性、可维护性强。

公文处理系统主要分为收文管理、发文管理、签报管理、督查

督办、文档检索、档案管理六大部分。

公文处理系统的核心是收文管理和发文管理,通过这两个模块可完成机关公文的电子化处理基本工作。具体地讲:

机关内部传递的无秘密等级的各类收文,其登记、批办、会办、督办、领导签批、传阅、归档、检索等环节,可使用公文处理系统,根据授权,进入“收文管理模块”处理,全部实现网上流转。

机关内部形成的无秘密等级的各类发文,包括:行政发文、党委发文、部门发文、传真电报、各种报表、会议材料、信息简报、参考资料等,其拟稿、部门负责人审核、有关领导会签、办公室核稿、办公室负责人审核、有关领导签批、内部发送、归档、检索等环节,可使用公文处理系统,根据授权,进入“发文管理模块”,全部实现网上流转。

下面就公文的收、发文管理系统进行介绍。

1. 收文管理系统。

收文管理系统按公文来源的不同可分为系统内来文和系统外来文。系统内来文如是电子公文的,直接转入收文系统;如是纸质公文的,和系统外来文一起,可以先扫描生成图片文件,再进入收文管理库。

(1)收文管理系统功能简介

①拟稿。包括稿纸录入和正文录入。稿纸录入包括标题、主送单位、抄送单位、内部发送、附件、急缓、密级、主题词等信息;正文录入包括起草正文、附件,正文、附件的格式可以预先设计好。

②部门分管负责人审核。部门分管负责人对正文、附件进行修改,也可以填写意见。

③部门主要负责人审核。部门主要负责人对发文进行审核,可以填写意见。

④会签。

⑤办公室核稿。办公室核稿人员对发文进行审核,可以填写意见。

⑥办公室负责人审核。办公室负责人对发文进行审核,可以填写处理意见。

⑦签发。请领导填写签发意见。

⑧编号。由总收发文对发文进行编号。

⑨排版校对。打字员引出正文到方正排版系统排版,由办公室校对人员或拟稿人员校对后转入系统处理。

⑩内部发送。由系统处理完的发文转回本系统后,将 CD 格式文件通过邮件发送到各个部门的部门文书邮箱。

⑪归档。对处理完成的发文归档。

(2)附加功能

①版本保留。系统提供完善的正文版本处理,实现版本保留功能。

②保留修改痕迹。所有人对正文的修改都将按不同的颜色保留痕迹,用户查看时可以选择保留痕迹的查看方式和清样文本的查看方式。

③意见查看。查看已有的意见。

④流程跟踪。查看公文流转全过程。

⑤退回。把公文退回给上一个处理人重新处理。

⑥收回。当前处理人在未处理的情况下,上一处理人把文档收回,重新选择处理人。

⑦转发。当前处理人根据流程流转需要可以选择转发相关人员处理。

⑧查看环节。有权限的处理人查看当前环节状态和执行人情

况。

⑨打印。在特定环节上提供打印落地功能。

第三节 公文处理电子化的管理

公文处理电子化相对于传统的纸质公文处理来说,有着显著不同。由于广泛使用计算机,采用高速网络连接并开发专用软件进行管理,公文处理电子化中的分工更加明确,流程更加科学,管理更加严格,保密要求也更高。

一、角色与分工

全系统推广综合办公信息系统后,各级机关员工经授权均可以进入综合办公信息系统。在综合办公信息系统中,所有员工都将担任某一角色,通过该系统完成一定的工作。根据工作需要,将员工分成两组用户,一组是特殊用户,在系统中行使一定的管理职能,赋予一定的特殊权限;一组是普通用户,可以使用该系统,有对应于用户自身标识符的一些权利,可以完成日常办公。

1. 特殊用户。

特殊用户包括系统管理员、公文管理员、签报管理员、督办管理员、档案管理员。

(1) 系统管理员

系统管理员负责综合办公信息系统的管理和维护,工作范围包括:与综合办公信息系统有关的网络通讯、服务器硬件应用、数据库文件的维护。

(2) 公文管理员

负责系统制度运转方面的管理工作,如系统的参数配置、公文

库的管理与维护、公文流转的管理等。

(3) 签报管理员

负责签报的管理工作，如编号、统计、跟踪、归档等工作。

(4) 督办管理员

负责督查督办工作，如立项、催办、统计等工作。

(5) 档案管理员

负责归档、档案库管理、借阅管理等工作。

2. 普通用户。

(1) 拟稿人

拟稿人的工作是发文、签报等工作办公流程的起始环节。拟稿人应正确登录，启动相应的处理单，完整地填写有关要素，根据制度规定和操作流程向下一环节流转。

(2) 核稿人

负责对上一环节流转过来的处理单及公文内容进行核稿。

(3) 审核人

负责对上一环节流转过来的处理单及公文内容进行审核。

(4) 签发人

负责对上一环节流转过来的处理单及公文内容进行审核并签发。

(5) 部门文书

部门文书的工作对应于本部门及部门负责人，主要是与其他部门进行公文传递，对部门公文进行登记、编号，对本部门办结公文进行归档。

(6) 总收发

负责本级机关公文的收发工作和公文的归档工作。

二、系统参数设置

包含如下三方面：

1. 流程管理。

系统在初次安装时，已对每一模块预安装了操作流程。操作流程中包含了目前工作的主要环节，而且对每一环节的后续环节可以进行设置。公文流转的实现是在制度规定的基础上用程序去实现一定范围的控制。当主要环节发生变化时，可由公文管理员对操作流程进行修改。

2. 数据字典。

系统中常用信息都存在于数据字典中，分为单位基本信息、参数设置、常用意见设置、模板设置、数据库信息、主题词等。其中，单位基本信息包含单位名称、简称、代号等；参数设置包含常用收发文单位信息、收发文类型及代字信息、公文特性信息如缓急、密级等、公文流转生成的文号、流水号信息等；常用意见信息包含常用签发意见、常用批阅意见、常用意见句首语、常用意见句尾语等；模板设置中含各种公文的通用模板信息；数据库信息中存放各种数据库的信息；主题词中分级存放机关现行公文主题词表。

公文管理员可根据工作需要随时变更数据字典中的相关内容，为方便办公服务。

3. 组织结构。

组织结构是对机关现行机构、人员进行管理。组织结构中包含部门管理、处室管理、用户管理、集合管理。其中，部门管理将本级现有部门都录入其中，可以进行变更、增减操作；用户管理将本级机关所有用户都纳入，包含用户的所有基本信息，是决定用户权限的基础；集合管理中具有某一特定功能的人定义成一个集合，

对该集合授予相应的权利,进行管理。集合管理中包含部门文书、总收发等。

公文管理员可以根据本级机关机构、人员的变化以及授权的变化对组织结构进行更新,保证结构和人员权利的正确。

三、日常运行管理

1. 收文管理。

网上公文流转时,按公文的来源不同,收文流转分为电子公文和纸质公文流转。

对于收到的电子公文,可由办公室文书,按照有关领导或办公室负责人的批办意见,通过部门文书,根据授权,以电子邮件的形式,直接上网流转。

对于收到的纸质公文,又分为两种情况:

(1)通过机关总收发收到的正式纸质公文。此类公文应由办公室文书扫描为电子公文,经办公室负责人拟批后,通过部门文书,根据授权,以电子邮件的形式,直接上网流转。

(2)有关领导和各部门员工参加外单位会议带回的会议文件资料或外单位直接送达有关部门的公文。此类公文应统一送交办公室文书进行登记,并将相关的公文扫描成电子公文,经办公室负责人审核批准后,通过办公室文书和主办部门文书,根据授权,以电子邮件的形式直接上网流转。

对已经上网流转的电子公文,凡是需要办理的,各流经环节均要按权限限时办理、传递。

2. 发文管理。

网上公文流转时,各类发文(包括信息简报)应通过部门文书和办公室文书,根据授权,以电子邮件的形式,直接上网流转,各流

经环节要按权限限时办理、传递。

(1)各类行文发文应通过各部门文书和办公室文书,根据授权,以电子邮件的形式流转后,统一传递到办公室总收发处编号,经排版、校对后,一律通过远程工作站进行内部发送。

(2)各类部门发文应通过部门文书和办公室公文,根据授权,以电子邮件的形式流转后,由部室文书编号,经排版、校对后,办公室总收发通过远程工作站进行内部发送。

3. 公文管理。

(1)办公室通过向部门文书授权,实现公文的归口管理;部门文书承担本部门公文管理职责,并对本部门应办理的公文要求及时进行督办。

(2)部门文书按照部门领导的意见,向本部门的有关员工进行二次授权,通过二次授权将办公室文秘部门发送本部门的公文发送到有关员工的电子邮箱中。

(3)网上公文流转所需的电子印章,应由办公室负责制作、管理。电子印章视同实物印章,应由专人、专柜保管;电子印章只可在远程工作站传输公文时使用,不可对外签订合同或出具证明。

4. 文档留存与备份。

(1)系统管理员要保证每天 24 小时开机,并建立系统运行日志登记簿,详细记录每天系统运行情况。

(2)科技部门要对服务器每天处理的邮件系统数据进行成功备份,并保留一周时间;每周一对上周系统数据做一次备份,并保留一个月;每月初对上月系统数据做一次备份,并保留一年;每年初对上年系统数据做备份,并长期保留。

(3)备份系统数据可采取备份到另一台服务器或其他磁介质等专用备份方式,并要存放在安全可靠的地方,应具备防火、防盗、

防潮、防磁等条件,确保系统备份数据成功保存。

5. 档案管理与查询。

综合办公信息系统投入运行后,机关档案管理将实行双套制,电子档案与纸质档案共同存档。电子公文在机关综合办公信息系统流转过程中,只允许在规定的环节落地流转,生成纸质公文。

(1)机关各部门在各种活动形成的具有保存价值的各类不同载体的公文、资料等;应运用计算机进行整理,生成电子公文归档。对往年机关印发的正式公文、传真电报、会议纪要、信息简报、签报等纸质公文,可通过扫描形式,转换成电子公文,以备网上检索、借阅、利用。

(2)档案整理实行档案部门以件为单位的归档方式,做好公文要素与档案要素的有机衔接,纸质档案与电子档案同步管理。档案管理部门应运用综合办公信息系统,做好日常公文的收集、整理、分类、排序,并做好有关档案的卡片录入工作。

(3)在综合办公信息系统中建立公文中间库,按办公权限,以备员工日常上网检索、借阅、利用。公文中间库可实现上下级之间公共信息的检索、查询,以及授权下的各级机关信息数据库的检索、查询等。公文中间库的保存时间为一年零三个月,从次年的第二季度转移入档案系统。

6. 网络安全管理。

公文处理电子化是依赖于计算机和网络技术而存在的,这就意味着其应用不可避免地存在着由网络的自由、开放所带来的信息安全隐患。

具体来说,对现有网络引进安全保护机制,主要从以下几方面着手:

(1)为确保网上流转公文的安全,严禁员工通过电话拨号上因

特网。因工作需要,确需拨号上因特网的计算机,应经有关部门同意,并进行登记。同时,拨号上网的计算机,必须与内部局域网物理断开,且机器内不应存放有密级的文件。

(2)针对数据保密和安全性问题,采取加强数据安全传输管理,特别是相关传输代号和密码方面的管理措施,防止数据泄露、篡改、盗用。

(3)针对身份认证和访问授权的问题,建立公文处理系统身份认证子系统,严格控制数据访问权限。

(4)针对建立网络身份认证子系统的问题,通过路由器建立网络设备身份认证子系统,防止非法登录。

(5)建立防火墙系统,利用防火墙对用户进行审订、记账及报警,并对网络用户进行访问控制。

(6)针对网络安全管理问题,利用局域网交换机对内部网络进行控制,对内部用户进行访问控制,并隔离局域网络故障,保证网络安全可靠运行。

(7)针对网络病毒问题,建立网络防病毒体系,防止病毒侵入本机关网络系统。

第四节 电子公文的收集与归档

一、电子公文的积累

我国的办公自动化尚处于初始阶段。目前,对电子公文的管理尚无统一的办法,电子公文保留、保护等方面存在不少问题,主要是:

第一,草稿性电子公文处于“自生自灭”状态。一些单位只用

计算机起草公文，一旦打印出纸质正式文件，作为草稿性的电子公文往往被忽视，多数没有保留，被新起草的文件覆盖，或者因存储介质用于其他信息的存储而被消除。这是极大的资源浪费。

第二，辅助性电子公文处于无人管理状态。在一些单位的办公自动化网络中，已经开始把电子公文文件作为辅助性文件使用。发文经过网络传送电子公文接收单位先按电子公文承办，纸质文件按正常发文程序发送，但纸质文件一到手，电子公文处于无人管理状态，多数单位对这部分电子公文未采取严格的保管措施。

第三，正式电子公文只进行逻辑归档。一些单位在设计自动化办公系统时对电子公文的归档考虑不周，只有逻辑归档功能（电子公文生成时在什么位置，归档后未改变）而不是把电子公文集中下载到可脱机保存的载体上。这样，一旦网络出现问题，电子公文被搞乱，甚至全部丢失。

第四，一些电子公文的存贮载体不安全，信息记录格式不标准。由于没有统一的规定，电子公文载体的选择呈多样性。有的单位电子公文以软磁盘作为存贮介质，而软磁盘易损坏。有的以光盘为存贮介质，光盘有许多种，不少光盘存在一些不利于归档保存的问题。

第五，电子公文的生成设备环境数据，缺少登记，一些相关的软件参数缺少妥善的保护措施，电子公文对设备具有依赖性，一些单位没有注意保存电子公文生成软件及设备等方面的参数。如某系统被毁，那么由它生成的电子公文就可能难以读取。

对上述这些问题，必须从电子计算机辅助设计、辅助制造等系统设计及电子文件生成时就采取措施，使其与纸质文件的规定协调起来。

(一) 电子公文积累的范围

电子公文收集积累的范围,按照国家有关文件的收集范围的规定执行。同时,要考虑电子文件的特点。纸质文件的直读性使其归档时只需归档文件自身,而电子公文的机读性则要求既将电子公文本身的数据归档,同时也要考虑相应的程序类文件是否也应归档。根据信息的存在形式及用途,电子公文的收集范围一般有以下几种。

1. 文本文件。

计算机使用文字处理软件在磁介质上生成的文件即为文本文件。文本文件是通过特定的编辑软件生成的。存储内容有 ASCII 标准代码和 GB2312—80 标准汉字代码构成。用不同的文字处理软件编辑的文本文件,在不同类型的计算机上一般不能交换使用。纯文字文件不包含格式代码,使用时不受计算机硬件、软件类型限制。

2. 数据文件。

以数据库的形式存在的文件叫数据文件。一个数据库由若干记录组成,一个记录由若干字段组成。数据库的生成一般有两种方式:一是人工输入数据,利用相应的数据库应用程序形成数据库;另一种是使用条形码扫描器、A/D 变换器等传感设备自动采集数据。机关、企事业单位都可以建立数据库,如中央文件数据库、领导批示数据库、政策法规数据库、各类经济指标数据库、普查记录数据库等。

3. 图形文件。

图形文件是指计算机辅助设计(CAD)或绘图中产生的文件。如设计模型、图纸、图画等。CAD 文件由代表绘图坐标的矢量和一些参数组成。有些使用纯文本文件的代码存储,以便在不同的软

件包之间进行信息交换,也有些使用特殊的代码格式存储。

4. 图像文件。

指扫描仪等设备录入的文件,如照片、各种原件画面。不同格式的图像文件不能交换使用。彩色图像一般用表示图像像素的代码形式存储的,能否复现原色彩,这同显示性能有关。

5. 影像文件。

指用动画软件生成的二维、三维动画或使用视频设备录入的文件,如演示、动画文件、视频图像等。这些影像文件因使用的格式和标准不同,需用多媒体计算机的相关播放程序播放。

6. 命令文件。

指为处理各种事务用计算机语言编写的程序。它的形式一般由程序员编写“源程序”输入计算机,通过相应的编译程序编译后执行,有的要经过直接程序才能执行。“源程序”是纯文本文件,由特定的计算机指令序列构成,使用不受计算机类型的限制,编译后的软件在不同类型计算机上不能兼容。“源程序”能表明版权的归属,对计算机软件开发者来说具有重要的保存价值。

(二)电子公文积累的要求

第一,记录了重要文件修改过程和办理情况,具有查考价值的电子公文及电子版本的定稿均应保留。如正式文件系纸质,同正式文件定稿内容相同的电子文件应当保留。

第二,保存与纸质文件内容相同的电子文件时,要与纸质文件之间建立可靠的标识关系。

第三,在“无纸化”办公或事务系统中产生的电子文件,应采取安全措施,保证其不被非正常改动。并必须随时备份,存储于能脱机保存的载体上。

第四,当网络处于流转状态时,暂时难以确定保管责任的电子

文件,应采取捕获措施,集中存储在符合安全要求的电子文件暂存存储器中,防止失散。

第五,用文字处理技术形成的电子文件,收集时应注意文件的存储格式、属性和文字处理平台。

第六,用扫描仪等设备获得图像文件,如采用压缩法,收集时应转换成通用格式,如无法转换,则应将相关软件一并收集。

第七,收集图形文件时,应注明软件环境和相关数据。

第八,对动态图像文件,应同时收集其非通用格式的压缩算法和相关软件。

第九,对声音文件,应同时收集其属性标识、参数和非通用格式的相关软件。

第十,由计算机多媒体制作的文件,收集时应保证参数准确、数据完整。

第十一,用通用软件产生的电子文件,应同时收集其软件型号、名称、版本号和相关参数手册、说明资料等。专用软件产生的电子文件,应转换成通用型电子文件,如不能转换,必须同专用软件一并收集。

第十二,计算机系统运行信息处理过程中涉及的电子文件处理有关参数、管理数据应同电子文件一并收集。

第十三,对采用统一套用格式的电子文件,在保证能恢复原格式形态的情况下,其内容信息可不按原格式存储。

第十四,定期制作电子文件备份。

以上要求,是针对我国办公自动化的现状而说的,具有纸质文件向电子文件过渡的特点。随着信息技术的不断提高,对电子文件收集积累的要求也在不断地变化。在实际工作中对上述要求要结合本单位的实际灵活运用。

电子文件的收集、积累还有一个特殊要求，这就是必须采集电子文件的背景信息、文件和元数据。它同文件的内容同样重要。

背景信息就是有关文件及文件形成、维护的管理背景。只有将文件与背景信息放在一起，文件才具有证据价值和完全意义。电子文件背景信息的采集在文件形成时就要开始着手。一般部门电子文件背景信息主要是：文件形成机构与相关的其他机构，文件履行机构职责与目的，年代，该文件同其他文件、资料的关系，与文件有关的事件，对文件有影响的法律、协议、程序、计划、条件与默契等。

元数据是对数据的描述、数据的基础应用于程序，包括数据字典、逻辑与物理模型、符号图和其他系统与软件的资料，元数据分为三类：一是实体限定，包括数据库内实体名与描述或单个电子表格（软件）的名与描述；二是属性限定，包括每一个电子表格（软件）每列、每个实体的每个属性的数据模型以及名与描述；三是关系限定，包括有关实体名及对关系有影响的每一个实体内属性的名，同关系的目的的描述在一起的属性名。

单位在向档案馆移交档案时，必须将某些元数据提供给档案馆，元数据改变的修正拷贝也要移交给档案馆。

二、电子公文的归档

电子公文归档，是将应归档的电子文件从电子存储器或其他网络存储器上，拷贝或刻录到可移动的磁盘、光盘等记录介质上，以便长期保存的工作过程。不同环境条件产生的电子公文的归档方法是不同的，如果是电子计算机网络系统，按要求转数据库或记有归档的标识即可完成归档任务。以载体传递归档的电子文件，必须做一些辅助和认证工作，要同相关的纸质文件结合归档。

(一) 电子公文的归档范围

确定电子公文的归档范围应遵循以下原则：第一，按现行文件归档范围执行。1987年12月4日国家档案局颁布的《机关文件材料归档和不归档的范围》，也是确定电子公文归档范围的主要依据。同时还要参照其他有关科技文件、专门文件的归档范围的规定。第二，根据电子公文的形成规律，考虑电子公文的特殊性，尽可能具体列出阶段的、系统的、权威的电子公文组合，保证电子公文的原始性、真实性和完整性。第三，电子计算机的软硬件环境，表达电子公文内容的基本格式及有关磁元数据等必须列入归档范围。

总之，凡反映本机关工作活动，具有查考利用价值的电子公文及其支持软件都属于归档范围。具体说，电子公文的归档范围包括：一是在行使本机关职能以及行政管理、业务管理活动中形成的文本文件。对需要保存草稿的重要文件，在修改时应保留原文，加版本号积累，草稿、定稿一并归档。二是利用计算机辅助设计(CAD)、辅助制造(CAM)检测、仿真实验等技术形成的具有查考利用价值的文件、图形文件和模型文件。三是本机关制作各种数据文件，如数据库、图形库、方法库等。四是本机关制作的文本文件，如计算机程序、控制程序、管理程序。命令文件有的是本机关编制的，也有以购买方式获得的。档案室已有的命令文件不必重复归档。五是设备运行所需要的操作系统。六是同电子文件有关的各种纸质文件，如产生电子文件所使用的计算机硬件说明文件，电子文件形成过程中产生的系统设计任务书、说明、程序框图、测试分析报告、技术鉴定等纸质文件。

(二) 电子公文的归档方法与归档时间

电子公文的归档有两种形式：逻辑归档和物理归档。逻辑归

档,是指在计算机网络上不改变原储存和存储位置而实现的电子公文向档案部门移交的过程。文件形成部门完成归档程序之后,只将电子公文的存址传输给机关档案管理机构,电子公文仍然分布在形成者的存储器中。物理档案,是指把计算机及其网络中的电子公文集中传输到独立的或脱机保存的载体上而实现的向档案部门移交的过程。物理档案造成电子公文存储位置的转移,有时也会造成存储方式的改变。

不论是计算机网络环境,还是微机工作站,电子公文的归档一般采用以下方法:第一,将应当归档的电子公文最终版本存入磁盘、光盘记录介质上;第二,压缩归档,采用数据压缩工具,对电子计算机网络上应当归档的电子公文,经过一段时间积累后进行压缩操作,录入到磁盘、光盘记录介质上;第三,备份归档,将归档的电子公文在网上进行一次备份操作,即可将归档的电子公文记录在磁盘、光盘记录介质上。

电子公文的归档一般在年度和任务完成后,或一个阶段之后的一段时间内进行(称为阶段归档),具体可视情况再定。逻辑归档可采用实时的方式;物理归档应定期完成,归档时间可参照国家关于纸质文件归档的规定办理。因涉及电子公文的技术环境条件,记录介质的质量、寿命等问题,一般以不超过2~3个月为宜。

(三)电子公文的归档要求

1. 完整齐全。

凡是归档范围内的公文均应及时归档,不得分散保存。除文件外,必要时还将软件参数、压缩算法管理数据一并归档保存。

2. 真实有效。

归档的电子公文应真实有效,文本文件应是最后定稿,图形文件如经更改,需将同当时产品技术状态一致的版本归档保存。

3. 明确保管期限。

归档公文应经过整理、并划分保管期限。整理工作由公文形成部门复查。

4. 统一载体形式和归档份数。

机关档案室应对归档电子公文的载体质量、规格、格式等做出统一的规定。拷贝至少一式两套,一套封存保管,一套供查阅使用。必要时复制第三套,异地保存。已加密的电子公文,解密后再完成上述各项工作。归档电子公文应与相应的机读目录存在同一载体上。存储电子公文的载体或包装盒上应贴有标签,填写编号、名称、密级、保管期限、硬件及软件环境等。

5. 填写归档电子公文登记表。

登记表的内容包括电子公文形成单位、硬件环境、软件平台、应用软件、文件提名、形成时间、作用性质、信息类别、载体、保管期限等项目。

6. 履行归档手续。

档案部门在接收前应对归档的电子公文进行全面检验。检验的内容主要是:文件载体状况、有无病毒、完整性和有效性、相关材料是否齐全等。验收合格后,档案部门在接收检验登记表上签字盖章,一式两份,一份由机关档案部门备查,一份交给电子公文形成部门。

(四)电子公文归档所用载体的选择

随着电子计算机技术的发展,数字化信息记录技术也在不断发展。目前,数字信息记录载体有磁性的、光学性的和磁光性的等类型。磁性的包括磁带、硬磁盘和软磁盘等;光学的有光盘、光带等;磁光性的有磁光盘等。

1. 各类载体的性能比较。

(1)计算机磁带。磁带用聚酯薄膜作带基,涂一层磁性材料,经过磁性定向、烘干、压光、切割等工序制成。它是最早出现的磁记录介质。磁带的应用特点是存储容量大,可脱机存储,占据空间小,价格低,作为硬磁盘可靠又经济的大容量备份存储,可以和硬磁盘长期共存;磁带是串行记录,存取速度慢;磁带是最早出现的磁性载体,标准化程度高。磁带适宜用在:数据存储按顺序进行处理,且每次处理过程中几乎对文件的全部记录都要读取,数据存储量大而读取次数较少,适于作硬盘的备份载体。

(2)硬磁盘。盘基一般用铅—镁合金等金属制作,随着硬磁盘的微型化,它已成为微机的主要外部存储设备。其应用特点是存储量大;随机存储方式,存储速度快;数据传输率高;可靠性高。通常硬磁盘同驱动器装在一起,构成一个密闭系统,不易受周围环境影响。

(3)软磁盘。主要用于微机存储软件和信息。其应用特点是同硬磁盘相比,成本低,价格便宜;同磁带相比,采用随机存储方式,数据存储速度快;体积小,重量轻,便于携带;因有国际标准,有良好的互换性,能脱机存储。

(4)光盘。光盘是新近发展起来的数据存储技术,它由基片、存储介质层和密封层三个主要部分组成。按光盘的特性和功能分,光盘有三类:一是只读式光盘。这是一种只能读取不能作信息追加记录的光盘。二是一次写多次读的光盘。这种光盘允许用户自行记录一次但不可消去。三是可擦写光盘。它不仅能用激光记录信息,而且可以擦除信息。其应用特点是光存储密度高,存储容量大,使用寿命较长,数据传输率高,采用随机存取方式,存取速度快;盘片不易损坏,存储成本低。

2. 电子公文归档保存载体的选择。

选择归档的电子公文载体,应以下列因素为依据:

(1)尽量选择有标准的载体。载体的规格和记录方式应服从国家和国际标准。

(2)使用的载体应是有发展前途的,使用的软件应有多个供应渠道。

(3)载体性能的稳定,耐久应是公认的;

(4)能较方便地确定载体对各种因素影响的反应,如温度、湿度变化、污染物的影响等,并能较方便地进行保护。

(5)获得、利用、更换新载体的费用,以及使用载体存储电子档案必须用软硬件设备的价格合理。

(6)载体的质变应能较容易地进行检测,以便及时发现哪怕是微小的变化,能将所有存储的信息复制到新的载体上。

一般来说,归档前的一段时间,电子公文可以存储在软磁盘和磁带上,或者存储在大容量的可擦写光盘上。在网络上传输的电子公文的存储载体应是硬磁盘。电子公文作为电子档案长期保存,应选择性能稳定、检索方便、显示还原容易的载体,同时要考虑保存期限。对电子计算机辅助设计、辅助制造的公文,可存储自一次写入式光盘上。对办公自动化产生的电子公文,可选择只读式和一次写入式光盘或磁带。软磁盘一般不宜作为电子档案的载体,对永久保存的电子档案,应转到纸张或缩微品上,因为磁性载体和光盘的不稳定性及保存寿命是众所周知的。

后 记

本书分为上下两编共十七章，其中上编七章由马丽云同志编写；下编十章由王艳芳同志编写。马丽云、王艳芳同志统稿。

本书在编写过程中，借鉴并吸收了近几年的一些新的研究成果，参考了多种版本的同类教材，同时选用了一些比较规范的机关公文和个人署名文章作为例文，恕不一一注明，在此表示真诚感谢。甘肃教育出版社及责任编辑对本书的出版所给予的大力支持，我们也在在此表示诚挚的谢意。

由于水平有限，本书难免存在许多不足甚至错误，敬请各位前辈、同仁批评指正。

编者

二〇〇七年十二月

[G e n e r a l I n f o r m a t i o n]

书名 = 公文写作与处理

作者 =

页数 = 3 5 1

S S 号 = 0

出版日期 =

V s s 号 = 6 2 7 7 4 5 6 1