

高级职业技能丛书

应用公文写作

（第三版）

黄荣志 编著

暨南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

应用公文写作 黄荣志编著 一猿版 一广州：
暨南大学出版社，2000
(高级职业技能丛书)
陈岸苑 陈岸苑 陈岸苑 陈岸苑

I ①应... II ②黄... III ③公文—写作 IV ④援⑤陈岸苑

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 猿⑥圆号

出版发行：暨南大学出版社

地 址：中国广州暨南大学
电 话：编辑部 (2000) 22222222 22222222 22222222
营销部 (2000) 22222222 22222222 22222222 (邮购)
传 真：(2000) 22222222 (办公室) 22222222 (营销部)
邮 编：222222
网 址：22222222 22222222 22222222 22222222 22222222 22222222

排 版：暨南大学出版社照排中心
印 刷：湛江日报社印刷厂

开 本：2222 毫米 伊2222 毫米 2222
印 张：2222
字 数：2222 千
版 次：2000 年 缘月第 猿版
印 次：2000 年 缘月第 远次
印 数：2000 册—2222 册

定 价：2222 元

(暨大版图书如有印装质量问题，请与出版社营销部联系调换)

《高级职业技能丛书》编委会

顾 问 罗丙志

主 任 郑楚宣

副主任 王世彤 陈斯毅 杨玉成 林活力

主 编 李绥州 黄丽霞

编 委 (按姓氏笔画排列)

马向东 王世彤 王玉明 邓卫文

刘白瑜 李 欣 李 莉 李建华

李绥州 吕晓阳 辛孝群 杨玉成

余艳娟 张明凯 林活力 金 雁

姚作为 袁 忠 高 歌 黄荣志

黄丽霞 崔双林

法律顾问 广东大同律师事务所 火丹平律师

总 序

职业是什么？“职业”（~~精進~~）是上帝安排的任务。从事某种职业，是上帝应许的惟一生存方式，是要人们完成在现实世界里他所处的地位赋予他的责任和义务。职业就是一个人的天职。这是德国大学者马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》中阐发路德“职业”概念时的概括。

在总结西方世界 19 世纪以来迅速实现现代化的经验时，谁都不能忽视科技进步和熟练的职业技能所起的作用。的确，离开这两点，社会就不会有优质的产品和服务，就不会有安居乐业的生活环境，就无法建立起价值交换的良好秩序。今天，在中国向现代化社会的转型过程中，人们对资金、技术和人才给了足够的热情和礼遇，这是应该的。但是，中华民族要迅速走向繁荣富强，离开劳动者的敬业精神和职业技能的提高，一切都是空谈。

英国文学家波普说过一段精彩的话：“要知道，人们所发现的、或者上帝和自然之仅赐予人类的所有美好的事物、理性的全部满足、所有快乐的感觉，都在于三个词：健康、安宁和称职。”是的，我们不仅要为促进社会效率而学习，也要为人生的快乐而去掌握一切有助于履行岗位职责的专业技能。社会需要高素质专业化的人民代表、政府公务员、企业经理，以及称职并热爱自己岗位的会计师、审计师等等所有兢兢业业并卓有成效地做着本职业

工作的各行各业的劳动者。

为此，我们编著了这套以提高劳动者素质为目的的《高级职业技能丛书》。在选题范围上，它是个开放的体系，将覆盖各类组织、各个行业；在特色上，它突出应用性与可操作性，旨在提高劳动者“动手”的能力；在篇幅上，它不搞“大而全”，而是简明适用；在内容上，它把“新”与“实”放到首位。这是我们在长期的教学、科研及管理实践中所积累的认识的结晶，也是我们酝酿、编著这套丛书的基本指导思想。但愿丛书在帮助您提高职业技能的同时，能增进您的幸福和欢乐。

谨以此丛书献给追求称职、追求快乐的人们。

《高级职业技能丛书》编委会

初版前言

近几年来，公文写作作为一门新兴实用学科有了很大发展，本书就是在吸收了各种公文教科书经验的基础上写作的，目的是为各行业在职人员及高职教育提供一种方便学习而又实用的教材。目前，各类公文教科书均有短处，有的只论而不作，把它开成一种概论式的课程；有的却只作而不论，即只有一般写作介绍，而没有相关的理论背景知识介绍，难免有不少语焉不详之处。本书力求取其长处，避其短处，重点突出其实用性，并兼顾一定的理论解释需要。在实用方面，本书结合《国家行政机关公文处理办法》（~~1987年~~ 1996年 5月 1日修订）举出大量的现实公文写作中正反两方面的例子，以使使用本书的人增强公文实践的感性认识。

公文写作课从性质上说是一门应用操作性课程，要学好它，必须结合国家各级行政机关单位的具体行文实际加以学习，而不能走从书本到书本的路子。本书虽较系统地介绍了行政机关常用文种的各类知识和一般写作方法，但学习者在学习本书中仍要注意走结合实际的道路，否则，单靠书本是无法学好这门课程的。

本书既可作高职教育教材，也可供一般公文写作学习者作学习教材或教育者、研究者作参考书使用。

由于编书时间仓促，加上编者水平有限，缺点和错误在所难免。敬请使用本书的人们批评指正。

编者 周国治 于广州

增订本前言

修订《应用公文写作》，主要是因为国务院发布了最新的《国家行政机关公文处理办法》（~~一九八六年~~ 一九九三年 八月 八日 发布，~~一九九三年~~ 一九九三年 八月 八日起施行——见本书“附录一”）。最新《办法》与原修订《办法》（~~一九八六年~~ 一九八六年 八月 八日 修订）相比，有较大的改动，因此，原《办法》有不少内容已不再适用。

由于本书只侧重于机关公文写作的一般常识或说一般公文的技术性处理问题，无法从公文的历史沿革角度对两者的变化作为较为深入的理论探讨，而它们中的某些不同，因转变时间太过急促，又是需要当前掌握公文知识的人有所了解的，因此，笔者想挑出其中几个主要的有必要说明的问题加以说明，以作为本书内容的一点补充，把它们写进修订前言中。至于其他一些问题，或因学习者不需要了解，或因书中已有涉及，则没有提及。

最新《国家行政机关公文处理办法》和原修订《办法》需要注意的不同情况如下：①在公文格式中加进了“附件说明”一项，放于公文正文之后，而将原放于正文以后的附件一项调整至文尾附注后（第三章“公文格式”第十条），关于两项目间的具体区别可参考书中“公文格式”一章有关文字说明。②删去了原修订《办法》“总则”中的“党政分开”一条。删去这一条的依据在于，~~一九八六年~~ 一九九三年 八月 八日 发布的《中国共产党机关公文处理条例》对原试行《条例》（~~一九八六年~~ 一九八六年 八月 八日）“党政分开”一提法加以删除。依笔者的理解，这并非说党政行文一般可以不分了。

对此，只要注意党政分开、政企分开是我国改革的一项基本国策则已足够，也就是说，这既然是一条大原则、大前提，它就不必在公文处理的相关办法中专门加以点明，因为公文处理办法归根到底是要服从于基本国策这一大前提的。为此，也就可以理解《中国共产党机关公文处理条例》相关条文的特别含意：“党的机关的办公厅（室）主管本机关的公文处理工作（第五条）。”以及它删去原《条例》党的领导机关可以“向同级或下级政府部门行文”这一提法（原第七条）。③在“公文种类”一章中，有以下几种情况：一是改变命令用于惩戒的适用范围（通常称惩戒令），而将其归入决定的“奖惩”中。这一文种性质的改变，是很有办文的实际意义的，惩戒令在公文历史上极少使用，是一种不适应办文新形势的文种。二是撤销“指示”一文种和报告中建议报告一小类别（即原修订《办法》报告适用于“提出意见和建议”这一适用范围），而用新置文种“意见”代替它们，即最新《办法》规定意见适用于“提出见解和处理办法”一语所指。在现实公文中，作为下行文即上级发的意见，是有指示性质的，而作为上行文，新文种意见的含义又显然和原建议报告相同。但要注意，新文种意见不全等于指示和建议报告二者相加，以指示为绝对的指令性文种和报告为绝对的“报告”性质为例，与意见既非绝对性的指令性文种也非绝对的“报告”比较即一目了然。显然，删去下行文指示和上行文建议报告而改用意见行文，目的是配合市场经济改革，弱化行政指导。三是通报文种中加入了传达“重要精神”一语，这使得通报这一文种中“多”了一个小类别，这一小类别可以诸如传达重要会议或领导人的重要讲话精神等为分类区别，它使得原修订《办法》关于通报的适用范围不够全面的含义得到根本改正。四是删去了原修订《办法》通知中“发布规章”这一适用范围。关于这一点，笔者认为可能欠妥，为什么呢？因为通知有一功能是用来发布部门规章的，而现实公文中，有关机

关向有关单位发布规定、办法、细则等（部门规章所指），往往不能是白头文件，即光秃秃的一份规定或办法什么的，它通常要附有一发布性通知，例如最新《国家行政机关公文处理办法》的发布，国务院就附有一发布性通知（国发〔~~1994~~ 1994〕~~12~~ 16号）。可见，通知“发布规章”这一适用范围还是适用的。

以上是本书在改版中因写作角度无法深入探讨但又需要掌握公文知识的人有一定了解的主要问题。在原修订《办法》向最新《办法》的较大角度转变中，需要有一个适应的过程，了解这一类相关的问题，对于学习最新《办法》来说，是不无好处的。

本书在改版中，因《国家行政机关公文处理办法》的多处改动，相关行政公文章节也作了大幅度的改动。此外，为了加强公文写作的指导，文字方面也作了相应的改动。

最后，再次敬请使用本书的朋友提出批评指正。

编者 ~~1994~~ 1994 年 12 月

第三版前言

第三版着重据国家标准出版社《机关公文常用标准规范选编》对公文格式的主要标准作了修改，其他部分作了个别文字修改。此次修改，编者仍觉学力水平有限，敬请读者指正。

编者 国国年 员月 愿日于广州

目 录

总 序

初版前言

增订本前言

第三版前言

第一章 绪 论 (员)

第一节 公文的概念 (员)

第二节 公文的作用及特点 (缘)

第二章 公文的格式 (员)

第一节 公文的格式 (员)

第二节 公文格式的其他主要问题 (圆)

第三章 行文规则 (猿)

第一节 行文规则 (猿)

第二节 撰写公文的几点规则要求 (源)

第三节 公文处理 (源)

第四章 命令、决定 (缘)

第一节 命 令 (缘)

第二节 决 定 (远)

第五章 通知、意见 (苑)

第一节 通 知 (苑)

第二节 意 见 (怨)

第六章 公告、通告、通报 (员)

第一节 公告、通告	(员源)
第二节 通报	(员缘)
第七章 报告、请示	(员源)
第一节 报告	(员源)
第二节 请示	(员司)
第八章 批复、函	(员思)
第一节 批复	(员思)
第二节 函	(员源)
第九章 议案、会议纪要	(员猿)
第一节 议案	(员猿)
第二节 会议纪要	(员司)
第十章 法规文书	(员圆)
第一节 条例、规定、办法、细则	(员圆)
第二节 章程	(员猿)
第十一章 事务文书	(员猿)
第一节 计划	(员猿)
第二节 总结	(员苑)
第三节 调查报告	(圆)
第十二章 会议记录、讲话稿	(圆)
第一节 会议记录	(圆)
第二节 讲话稿	(圆)
第十三章 大事记、典型材料	(圆)
第一节 大事记	(圆)
第二节 典型材料	(圆)
[附录一] 国家行政机关公文处理办法	(圆缘)
[附录二] 国务院公文主题词表	(圆缘)

第一章 绪 论

【本章要求】通过对绪论的学习，掌握公文的基本概念及其一般语体特点。

第一节 公文的概念

公文是公务文书的统称，它的使用对象是党政机关、企事业单位和社会团体。从各类公务文书的性质、作用或适用范围等方面看，“公文”一词是较笼统的，因为对不同类型的公务文书说来，它们的写作者、传递方式、行文目的等方面都有差异，因此，要对公文的概念有一较清晰的认识，就要对不同类型的公文加以区分。

对于公文的基本概念，我们要注意法定性公文和一般性公文的区别。所谓法定性公文，指的是由有关文件规定的各级机关要规范使用的主要文种，具体说来，它有党、政公文的区别。国务院《国家行政机关公文处理办法》（国务院 1999年 8月 24日发布，下称《办法》）规定国家行政机关的“主要”公文种类是：①命令；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。至于党务性文件，据中共中央办公厅《中国共产党机关公文处理条例》的规定是：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。以上党政两类机关公文，在党和国家机关中是规范使用的公文。它们在格式制作、传递方向、使用性质等方面都受到严格规定。

法定性公文按其行文方向，可分如下三种类型：

下行文：指上级机关向下级机关发送的公文，在国家行政机关公文中，属于这一类的有命令、决定、公告、通知（特指上级传达的通知）、批复等。

上行文：指下级机关向上级机关呈送的公文，属于这一类的有报告、请示。

平行文：指同级机关和不相隶属机关之间来往的公文，属于这一类的有函和议案（注意：这里是以议案的“函”件式发文字号分类的），有时通知也用作平行文。

有些法定性公文有多种行文方向，未列入上述分类。

由于上述公文适用于各机关单位内外办理公务的需要，所以人们一般又把它们称为通用公文。

公文的行文方向，有时还使用“普发”与“泛行”两个术语，因它们在说明公文的行文方向时有所见。因此，有必要在此作出说明。所谓普发性行文，是指上级发下的一文件普遍适用于下级机关单位或有关人员，因此无需署明专门受理文件的主送机关，而普遍性地下发；所谓泛行行文，是指一文件可以不考虑行政级别，可以不考虑行文的机关之间的关系，同时向上级、下级、平级等机关一并发送。

所谓一般性公文，是泛指机关单位除法定性公文外的一切处理公务的文书，所包括的文书范围是很广的，我们可以将它们细分为许多类别，如管理性公文、事务性公文、会议性公文、技术性公文等等，而它们中的每一类别，又都可包含若干种文书在内，管理性公文如规定、办法、细则、章程、制度、守则等，事务性公文如计划、总结、调查报告等，会议性公文如会议记录、

讲话稿、开幕词、闭幕词等，技术性公文如技术鉴定书、说明书、投资预测等等。总之，它可说是除上述行政公文种类之外的机关单位处理一切公务的文书。很显然，从这样一种定义出发，所谓公文的种类是很繁多的。不过，我们需要注意，对这些公务文书的分类，有时有交叉的现象发生，以材料性公文为例，它有典型材料、考核材料、综述材料等等的区别，但是，在许多情况下，其他的公文也可成为行政事务某一专题的材料，如述职报告是汇报性质的，但它又可以作为上级对某一机关单位或某一个人的考核材料。

一般性公文和法定性公文是有区别的，首先，它们不是《国家行政机关公文处理办法》规定各级行政机关要规范使用的主要文种，因此，它们的制作格式与后者比较有很大的不同，它们一般不需要文件的版头，一般说来，也不需要加盖印章；其次，它们的使用范围也往往是内部性的，一般不能在公务沟通方面和其他机关发生联系，例如一个单位的总结或规定，不能发给其他机关，作机关之间沟通公务、处理公务用；再次，两者在写作的各方面也有一定的区别，例如仅就标题说，法定性行政公文标题的事由项要用“关于”二字引出，而其他公文标题的写作则不必使用“关于”二字，前者如《关于伊伊伊伊伊伊的报告》、《关于伊伊伊伊伊伊的请示》等等，后者如某学会《伊研究会会员伊伊伊伊伊年工作总结》等。

从上可见，公文一词，从文体适用的范围看，是包括法定性行政公文和其他一般性公文在内的。

另外，还要注意应用文和公文这两个概念的区别。许多时候，我们会经常混用这两个概念，例如经常以“应用文”一词笼统地称呼包括公务文书在内的所有一切应用文体。但实际上，两者既有相同点也有区别点，它们的相同点在于，广义地说，公文也是一种应用文。为什么呢？因为所谓应用文，是泛指一切有写

作程式的应用文体，而毫无疑问，公文也是一种有写作程式的文体，它这方面的特点甚至比其他应用文体突出。因此，有不少教科书把公文也列入应用文的教学范围，是有一定道理的。然而，两者还是有一定的区别，它们的区别点在于部分交叉的性质，也即是说，前者往往是指适用于全社会写作的文字，后者则专指机关单位写作的文字。就许多公文文种来说，它们是专为各级机关单位写作的，如命令、意见、决定、议案等等，而不是为全社会通用的。

到此，我们可以给公文的概念下一个较为严格的定义：它是专指党政机关写作的处理公务的文书，换句话说，只要是党政机关用于处理公务的文书，都是公文。否则，就不能称之为公文，例如一些以个人名义发出的通知，尽管它们和公文中的通知在文体称呼上相同，但却不能与公文等同视之。

从作者的角度看，公文大致有如下一些类型：党务公文；政府行政公文；军事机关公文；司法机关公文；企事业单位公文；团体机关公文（如共青团、工会、妇联等）。

在行政公文的学习中，由于国务院颁布的主要公文文种具有很强的规范性，所以，它们是需要我们学习的主要文种。有了这些文种的知识为基础，再对比其他的公务文书，在学习上就能收到事半功倍的效果。这是因为，这些文种在许多方面都受到相关条文的约束，它们只有在符合相关规定的基础上才算合格，这就为人们学习公文写作提供了较完整的参考标准。毋庸置疑，这对于学习公文写作的人们说来，就等于掌握了必备的知识基础。当然，这和对其他公务文书的学习并不是矛盾的，但谁先谁后的关系搞清楚了，学习上就可以少走一些弯路。

第二节 公文的作用及特点

公文是实施社会或单位内部有效管理的一种根本性质的手段。在现实生活中，没有公文作为管理的手段，社会或单位内部必然会像一台有问题的机器而不能正常地运转。那么，公文在社会或单位内部的管理中有些什么作用呢？这大抵可概述如下：

指导作用。具体指社会或企事业单位的事务由领导机关作出部署，从而有效地实现社会或单位内部管理。人们通常用“红头文件”一词称呼公文，就是就其指导性质而言的。

协调作用。有些文件的主要作用，是用以反映或沟通相关的情况的，目的在于协调或平衡机关单位之间出现的新情况、新问题，如下级机关写报告向上级反映情况，不相隶属的机关以函来商洽有关事宜，上级就下级要注意哪方面的问题发出情况通报等等。

凭证作用。具体指文件是处理有关问题的依据。中国有句老话，叫做“一字入公文，九牛拽不出”，就能说明这方面的情况。对社会的规范管理要有相应的条文规定为基础，这是一个法制化的社会在实施有效管理中必不可少的原则。

为能更深入地了解行政公文，我们还有必要对其特点加以较为系统的介绍。行政公文的主要特点可从不同的角度加以概述。

一、从公文的写作者方面看，其主要特点有

（一）公文有法定的写作者。所谓公文有法定的写作者，是指公文的写作不是个人化的写作。它是由相关的机关单位根据其法定性的职权范围写作的，我国政府领导人产生的司法程序一般如下：人大选出政府行政首长，行政首长提名职能机关主要行政首长供人大审议通过。可见，政府公文的写作，从根本上说，是

宪法授权的行为。

(二) 写作的受命性。指公文的写作必须按上级的意图进行，而不能按个人的意愿进行，这对任何公文的写作说来都是一样的。

二、从公文的效力方面看，其主要特点有

(一) 权威性与约束力。公文是政府及其他行政机关根据法定的管理社会的职权范围写作的，具有法定的权威性，它一经发布，就对社会或有关人员具有法定的约束力，它要求社会或有关人员无条件地遵守它的规定，不得违反，任何违反它的有关规定的行为都是不允许存在的。

(二) 实用性与时效性。公文的制发都是要解决具体问题的，任何公文都不得无的放矢，可以说，实用性是公文处理公务的一条基本原则，公文中的每条每款，都有实用性为它的背景。同时，一般而言，公文是要讲究时效性的，它们是为服务于当前公务的需要而制发的，讲究社会管理的实用功效性质，问题解决了，目的达到了，公文一般而言也就会随之失效。当然，也有一些公文有较长的历史使用时效，例如国务院《国家行政机关公文处理办法》，从 1987 年修订到最新《办法》的发布，共有六七年的历史。但无论怎样，历史时效也是一种时效性，随着历史条件的改变，公文的时效也总会改变。

三、从公文制作方面看，它有格式化的特点

公文的格式是规范化的，它可分为页面格式和写作格式两类，它们都是有相应的规定的。页面格式有多项内容，如文头的制作、界栏线的使用、印章的盖法等等，都是不能随意的；写作格式也有多项内容，如写作中必须由事由写到事项，再由事项写到执行要求，而不能像其他文体一样，事由（写作原因）正叙倒

叙也即前写后写都无一定的具体要求，又如题目中标点符号的使用，内文中数字的用法，批转和转发两术语的使用等等，也都是不能随意的。

四、从公文内容方面看，它有分事由和事项写作的特点

公文的内容总体上说，可分事由和事项两大结构。事由介绍公文写作的原因、目的和意义等，其用语要简明扼要，不要拖泥带水；事项的结构要清楚，一般要经常使用序数词，这能使受文者在阅文时清楚了解公文要说明的事项，否则，受文者在阅文时就有可能不能做到一目了然。例如以下一通知：

为搞好本局 伊伊伊伊伊伊方面的工作，兹决定在局招待所举办为期 伊天的会议。会议的主题是 伊伊伊伊；为举办好这次会议，请参会人员搜集好本单位 伊伊方面的情况以作会议讨论用；本次会议的参加人员为各单位的党政负责人……

对上述这篇通知，有必要作如下的改动：

为搞好本局 伊伊伊伊伊伊方面的工作，兹决定在局招待所举办为期两天的会议。现就有关问题通知如下：

一、会议的主题是 伊伊伊伊伊伊

二、本次会议的参加人员为各单位的党政负责人

……

三、为举办好这次会议，请参会人员搜集好本单位 伊伊方面的情况以作会议讨论用……

例中可见，公文事项的写作是要经常使用序数词的，这样读

来，才能收到醒目、明了的效果。在这方面，不妨概括出公文写作的以下一通式：

事由段落 垣事项部分，两事项或两事项以上要以序数分段写作。

公文的内容还经常有结尾项，具体可分尾语和执行要求两项，执行要求是上级要求下级在贯彻执行公文时要注意什么问题，采取什么方法，达到什么目标等的说明，是一种附加性的内容，有些公文没有这项内容，有些公文则必须具备这一项内容。惯用尾语是许多公文文种都有的一项内容。

五、从公文的语言看，它的主要特点有

（一）定性定量。公文的语言在性质和数量界限方面都受到严格的限定，它是一种说明性语言，而不是文学类的描写性语言，因此，写作公文必须遵守语言的说明性质的标准，而不能采取文学的带有渲染感情或夸张色彩的语言。例如某同学练习写作一篇嘉奖令，里头有这样的语言：“……说时迟，那时快，我们的英雄在这紧要的关头……”这是完全不符合公文语体要求的语言。

（二）庄重严谨。公文是代表领导机关立场说话的，它的语言表达不应随意，而应表现出领导机关认真严肃的态度与踏实的办事作风。如不要像某公文一样将“乱七八糟的什么这个奖那个奖，统统都要取消”一类的语言写进公文中。其次是要注意使用书面语言，这里包括书面语词汇、语法结构两个方面，在词汇的使用上不要使用口语、土语词汇，如某市文件有“石屎墙爆裂”一语，里面两个词汇，都是方言土语，是只有使用这些方言词汇地区的人们才懂的词汇；在语法结构中，也不要使用口语或文学语言中一些不规范的句法，如文学语体“起来，饥寒交迫的奴隶”，很显然和公文语体是有区别的。

（三）简洁明晰。公文语言的任务在于传达发文机关的意图，

它应使人明白、快捷地了解公文，这就要求它的语言是简洁明晰的。要做到这一点，写作公文的人在遣词造句方面要认真推敲，尽量写短句，在必要时把长句化短。例如某市人民政府一通告有如下长句：

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，维护公民身体健康，维护社会治安秩序，保障我市经济建设顺利进行，市人民政府决定在全市开展禁毒斗争，特通告如下：

.....

这是一个公文使用的长句例子，毫无疑问，它的语言表达效果是不佳的。究其原因，是因为“为……”这一结构太长，“为”字统领到“保障我市经济建设的顺利进行”一句，共长超过 150 字，令人读来十分吃力。试改成较短的句子：

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，为严惩走私、贩卖、运输、制造毒品和非法种植毒品原植物等犯罪活动，为严禁吸食、注射毒品，保障公民身心健康，维护社会治安秩序和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：

.....

显然，改后的语言效果，比起原句来，在阅读方面，要好接受得多。

公文语言简洁明晰还要求避免歧义。所谓歧义，是指一个句子包含两种解释，例如“关于在冬季计划生育工作期间请假两天以上扣发当月奖金的通知”一公文标题，其中关于请假时间的规定，就有两种算法，即第一种算法包括两天在内，第二种是从第三天算起，这使得它在具体的实施过程中，导致了一些不应有的麻烦。如在“两天”前加上一“超”字，问题就不存在了。

除上述外，公文还有一些较固定的特点，如标点符号不使用省略号，一般不使用模糊代词“某某”等等。

【本章小结】本章第一节介绍了公文的基本含义，并指出学习行政公文要以国务院颁布的主要公文种类为主；第二节介绍了公文的基本作用及其各种特点。这两节内容是相辅相成的，它们对于掌握公文的基本概念说来，是十分必要的。

思考与练习

1. 什么叫公文？它有哪些分类？

2. 公文有什么作用？它有哪些主要特点？

第二章 公文的格式

【本章要求】学习行政公文的格式，掌握格式中各项目制作的详细内容以及与格式相关的一些事项。

第一节 公文的格式

公文的格式可分为两类，一类是行政公文格式，它是受到相关条文的规定的，《国家机关行政公文处理办法》第三章“公文格式”就是关于这方面内容的；另一类是惯用格式，它指的是约定俗成的格式，虽没有受到相应的规定，但它在公文长期办文的实践中形成，也需要人们遵守。下面结合以上两方面的内容，对公文的格式作一介绍。

先看以下样图：

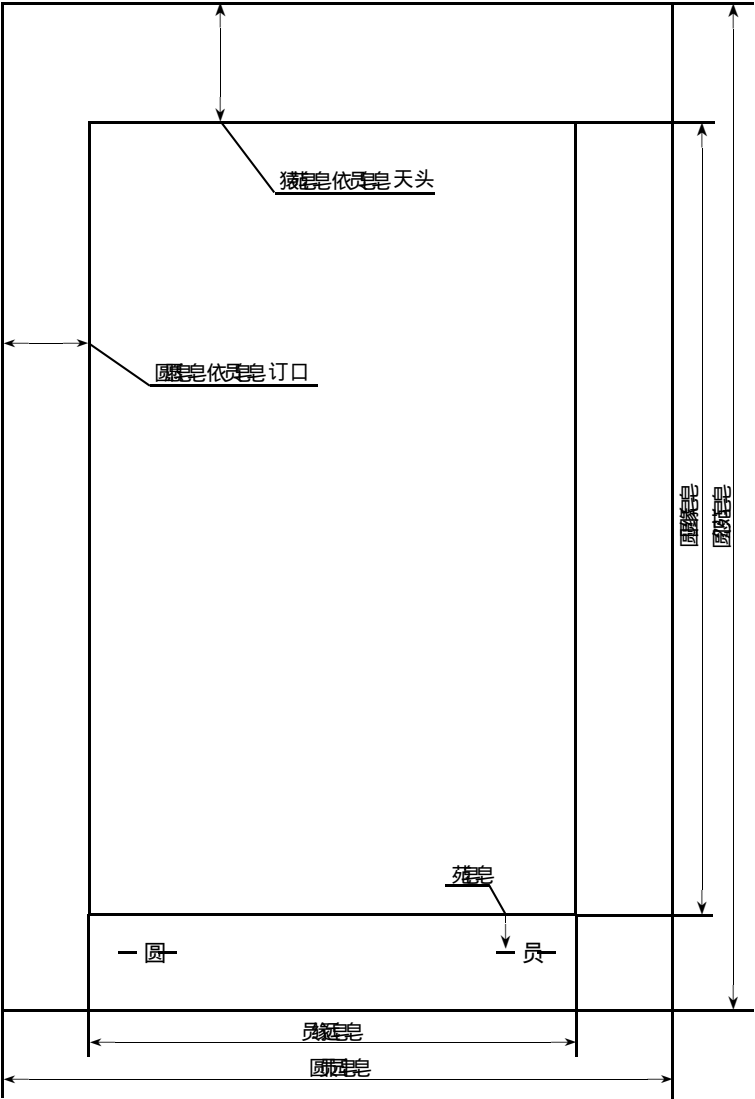


图 员 粤型公文用纸页边及版心尺寸

伊尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹

附件：员
圆



二〇〇〇年一月一日

不田田田田田雪

主题词 :伊伊 伊伊 伊伊

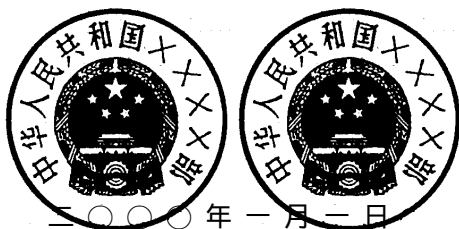
[illegible]

伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊

國語年 伊月 伊伊日 印发

伊尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹

附件：员
圆



主题词：伊伊 伊伊 伊伊

[illegible]

伊尹尹尹尹尹尹尹尹尹尹

圓年 伊月 伊伊日 印发

图 缘 联合行文公文末页版式 员

据图 圆 图 猿和图 源综合归纳，公文的版式可分为三部分：第一部分从印刷顶线至横栏线（又叫“红色反线”），有“份号”、“秘密等级”、“紧急程度”、“文件名称（发文机关标识）”、“发文字号”、“签发人”、“文头横线”等项目，其中《办法》第三章“公文格式”未列“份号”一项；第二部分从公文标题至公文日期签署止，有“公文标题”、“主送机关”、“正文”、“附件”、“成文日期”、“印章”等项目；第三部分从“附注”至最后构成的一粗一细印刷双线止，有“附注”、“主题词”、“抄送机关”、“印发机关和时间”、“文武线”等项目。

下面对上述公文版式各项目作一扼要介绍。

一、文头部分

（一）份号。又称顺序号、流水号，即一份文件在该文总印数中的顺序的编号，用 苑位阿拉伯数字表示。有些单位的办文人员并不明白流水号的数据意义，他们用“园原”、“园远”等类数字表示文件的顺序号，但两个阿拉伯数字只表示十位数，而很多文件是超过百位数的，这在文件的存储、检索、分发、清退和销毁等程序中，都容易引起管理的混乱。

（二）秘密等级。简称密级。按国家有关规定，需保密的文件分绝密、机密、秘密三个等级。它的制作形式是前标密级，中间加一实心五星，后标保密时限，即“密级 垣★ 垣保密时限”，如图 圆所示。

（三）紧急程度。又称急度，指公文催办的时限要求。它分为两种类别：一般文件分“特急”、“急件”两种，紧急电报分“特提”、“特急”、“加急”、“平急”四种。公文的紧急程度是以公务催办的急度来确定的，任何发文机关都要认真对待，不要随意采用，更不要在误时下发的文件中随意加上急度。

（四）文件名称。由发文机关加上“文件”二字组成，又称

“版头”，多用套红大字印刷，所以一般人称公文为“红头文件”。文件名称的印刷位置是尤其要讲究的，它在文件文头的中心位置，左右等距要对称。文件名称一般要采用全称，如“广东省人民政府文件”，只有在确实不会引起混淆的情况下，才可以用简称，如“中共伊伊县委文件”。如果是联合行文，文件名称则由联合发文机关名称组成，主办机关名称排列在前。

（五）发文字号。又称文号，是由发文机关编排的该单位当年的文件总量的顺序号，例如“国发〔~~1989~~ 1989〕2号”表示国务院在~~1989~~1989年度发出的第二号文件。发文字号的作用是方便文档的归档管理，没有文号，在文件归档和查找时都会产生不必要的困难。

关于发文字号，它需要注意的问题较多。分述如下：

~~1989~~发文字号由机关代字、年份和序号三部分组成，如“伊府〔~~1989~~ 伊号”，或“伊政〔~~1989~~ 伊号”。

~~1989~~发文字号中的机关代字用简称，它切忌意义难以辨认，以免引起混乱，如某公安局的“伊公函字”，其中“公”字有两种读法，一为“公安局”，另一为“公函”，后者为文种“函”之意；行政公文中的机关代字不要使用“字”一字，这是因为“字”有文件类别的意思，如“伊介字”、“伊聘字”、“伊建字”，后者是某建筑类文件的意思，又如“伊政字”、“伊党字”，解读为行政类文件、党务类文件的意思，因行政公文机关代字表示的是发文机关，不是表示文件的类别，所以它一般不像专业类文件一样使用一个“字”字；机关代字后用“发”字，有上级发下文件的意思，如“国办发”是国务院办公厅发下文件，“中办发”是中共中央办公厅发下文件，一般单位不要随意使用，如对上级呈送的文件用一“发”字，就会显得不伦不类；函件式文件中要标明文种，如“伊政函”等。

~~1989~~行政公文中的年份要用六角符括住，并且要使用年份全

称，如“伊府〔~~四四~~伊号”，党务公文用四角符；但要注意上级公文在正文中引用下级机关公文的发文字号可用年份简称，而这时要用圆括号，如批复用语“你单位政字（~~忽忽~~伊号收悉”。而在新闻语体中，经常是用圆括号加年份简称的方法引用公文发文字号的。专业性文件可使用圆括号括住年份全称。




行政公文发文字号的顺序号不要使用一个“第”字，原因是“伊号”已有序数性质，但在专业性文件中，因当年预制的版页有可能用不完，要留待明年使用，因此，它们反倒常用一个“第”字表示连续的顺序号，如“伊介字（伊伊伊伊）第伊号”等；某些单位用“~~四四~~”、“~~四四~~”等数字表示行政机关公文的顺序号，是没有文件管理的数据意义的，因为两位数表示文件的总量不会超出百位数，而一个单位一年的发文总量往往会超出百位数。

联合行文只标主办机关发文字号。

（六）签发人。指文件发出的领导人的签名。签名人在其职权范围内必须能对文件负责，《办法》的具体规定是：签发的位置在发文字号右侧，书写“签发人”及其姓名，如果是联合行文，则联合行文的所有单位批准该文发出的负责人均需签名。《办法》对文件应怎样签发还有其他规定，第二十八条：“以本机关名义制发的上行文，由主要负责人或者主持工作的负责人签发；以本机关名义制发的下行文或平行文，由主要负责人或者由主要负责人授权的其他负责人签发。”机关联合的上行文，还要注明会签人姓名。第四十三条：“拟制、修改和签批公文，书写及所用纸张和字迹材料必须符合存档要求。”

（七）文头横线。行政公文用一条横线（所谓红色反线），党务公文需在横线中间印上一颗实心红色五星。文头横线上距发文字号要留有空白空间。函件据国家标准出版社《机关公文常用标准规范选编》（国家标准出版社最新版本）建议使用武文线。

所谓武文线，是指上细下粗的双线，两端要接口。武线为细，文线为粗，纯为中国文化“文武”，文重武轻观念习俗的演变。

(八) 上行文的文头部分和下行文的文头部分制作版面有所不同。据《机关公文常用标准规范选编》，一般公文机关标识距天头底边  10mm，上行文  10mm，函件式公文  10mm。且上行文发文字号要左顶印刷边距（可参考原图）。

二、主文部分

(一) 标题。关于公文的标题，我们应首先要注意它的“三要素”一概念。何谓公文标题的“三要素”？它指的是“发文机关”、“事由”和“文种”，如：“中共中央关于经济体制改革的决定”一标题，它的发文机关是“中共中央”，事由是“关于经济体制改革”，文种是“决定”。

“三要素”一概念看似简单，其实，它对于公文标题制作的背景说来，牵涉面是很广的，例如有些公文标题必须包括三要素，但有些公文标题习惯上不写发文机关，有时，公文标题可以以文种为题等等，都有一定的条件，在学习公文写作中有必要弄清楚。大致说来，有些公文标题的制作较为稳定，如议案、通报的标题经常要三要素齐备。而报告、请示标题通常不写发文机关（可参考有关章节说明），有些公文标题制作则十分不稳定，如通知，有时只取文种为题。一般说，下行文标题常有发文机关，上行文、平行文标题常不写发文机关。从三要素一语出发，公文的标题可分下面三种类型：①完整式。即三要素齐备的标题。②非完整式。指取发文机关或事由中的一项加上文种而构成的标题。③文种式。即是仅以文种为题的标题。在具体的公文写作中，究竟采用这三种公文标题类型的哪一种，要据不同的情况加以对待，例如对有文头的大多数文件说来，其标题因有文件名称而一般可不写发文机关，但对某些例如通过报刊转发的普发性文件说

来，由于无文头的关系，它们的标题必须写明发文机关。总体上说，重要的或较重要的文件，要由发文机关或事由加上文种二要素以上构成，一些内容简短、不很重要而且发布面小的公文，即可仅以文种为题，如同一单位内部的通知，事项重大的，标题必须写明事由项，以引起注意，事项小的则可仅以文种为题。同时，上文提过的行政公文标题事由项要用“关于”二字引出也要引起注意。这和其他公文标题如条例、办法、总结等一般不使用“关于”二字比较，是很具特色的。

行政公文标题的制作是受《办法》相应条文的规定，《办法》规定：“标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号。”首先要注意行政公文的标题原则上是不使用标点符号的，“一般”一词的适用范围是除非不使用标点符号会引起误解，例如《国务院关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》，其中“九五”如不使用标点符号，不会引起理解的不便，而“一二·九”(运动)，如不使用标点符号，就有可能引起阅读的不便。但要注意，标题中引用法规、规章性文件标题必须加书名号。当前，在公文的标题写作中，上述两方面的误例均时有发生，例如：

伊伊人民政府关于批转《全省稳定山林权、落实林业生产责任制工作座谈会纪要》的通知

例中所引文件标题并非法规、规章类文件，却用了书名号，应予以删除。又如：

转发市人民政府实施统一屠宰定点的若干规定的通知

例中所引市府原件是规章类文件，应加上书名号。

行政公文标题的排列形式也是要讲究的，它大致以对称、美观为原则。在排列方式上，有两行对齐式，上长下短式，下短上长式，宝塔式，倒宝塔式等等，可视具体情况灵活制作，但要注意不要将双音节词或多音节词分拆为两行，如：

伊伊城管局关于整治 伊伊伊市场混
乱状况的通告

标题中“混乱”是一个双音节词，应将它们排列为一行。多音节词例如“计算机”等。

（二）主送机关。俗称“抬头”或“上款”，指负责处理、执行公文的机关，是和“抄送机关”相对应的一个公文概念。文件的主送有上行文和下行文之分，上行文一般主送一个机关。主送机关一栏容易产生错误的地方是上下级关系和直属关系两称呼间的逗号使用问题，例如：

伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊
各区、县人民政府、市府直属各单位：

.....

例中，“各区、县人民政府”是属于上下级关系，“市府直属各单位”是属于直属关系，在两者间应用逗号，而不应用顿号。这方面的例子在行文实际中时有发生，在公文写作教科书的引例中也时有误引，应引起注意。

（三）正文。行政公文正文分事由、事项、结尾三个部分，事由也称原由、缘由，意指起草文件的起因。事项指文件要求执行或要说明清楚的事项（后者如情况报告事项）。结尾的主要内容有执行要求，它经常说明应怎样贯彻落实有关文件事项。行政

公文的结尾要注意使用惯用语式，许多文种都有自己独特的惯用尾语，缺少惯用尾语，在公文写作的格式中是不允许的，如请示必须写上“以上请示妥否，请批复”一类的惯用尾语。在正文写作中，如使用非规范化简称，应当先用全称并注明简称，如使用外文名称，在其第一次出现时要注明中文名称。

（四）附件。指和公文正件相关的附属材料，可分为两类：一是证实公文正件内容的材料，如历史资料、证明人资料、照片等等；另一类为公文要传达的有关文件，特指随文发布的其他相关资料。

附件一项在国务院《办法》第三章“公文格式”中排于文尾部分，而于国家标准出版社的规定，和原公文格式放于正文后是一致的，这需要学习者在公文的实践中加以实际的学习。

（五）附件说明。指有些文件，因其性质不必随文下发，如被表彰人物的姓名表格之类，可用加括号注明“略”的方法说明。一般距正文空一行为宜。

（六）成文时间。又称署时，具体指公文经签发后发出生效的时间。如果是几个机关的联合行文，《办法》规定“以最后签发机关负责人的签发为准”。《办法》第二十九条规定成文时间“必须使用汉字”，它意指汉语小写数字，如“一九九九年六月二十三日”。但汉语中的“零”是没有小写体的，习惯采用阿拉伯数字“0”，如“二〇〇〇年一月一日”。《办法》规定使用汉字是因为它占行距大，容易看得清楚，如用阿拉伯数字，就不容易看得清楚。但要注意，党务性文件习惯签阿拉伯数字。行政公文日期不能顶印刷边。

（七）印章。《办法》规定：“公文除会议纪要和以电报形式发出的以外，应当加盖公章。联合上报的公文，由主办机关加盖公章。联合下发的公文，联合机关都应该加盖公章。”用印应端正、清晰。用印有三种用法：①单一公章：上弦不压正文，离正

文一行之内，下弦过成文日期略括年月，但以不要将“日”也括入为规范。这叫“骑年盖月”法，公文术语中又叫“下套方式”。但当印章下弦有文字时，其中心线要压在成文日期上，公文术语上叫“中套方式”。②两个公章：右空成文日期源字，切其为员，然后以其底线为下弦端加盖公章，左右正负不超过猿皂。③三个或三个以上公章：在成文日期之上加盖，不再压成文日期，只求匀称或对称（可参考以上附图）。另外，印章不能另页盖，必要时应改动印刷行距。复制件作正式公文使用，要加盖新印章，以作证明。

三、文尾部分

（一）附注。“注”字的意思有“注意事项”和“注解”两层意思，具体内容有：说明公文的传达范围；注释引文的出处；解释有关专门术语等。它的位置要顶格书写，附注项目分项从上到下排列。《办法》规定内文加注要使用括号：“公文如有附注（需要说明的其他事项），应当加括号标注。”另：附注一项也适用于最新规定，即请示单位的联系人和电话号码要在这一项中填明。

（二）主题词。据国务院公文主题词表“为适应办公现代化的要求，便于计算机检索和管理公文，特编制《国务院公文主题词表》”。据此可知，主题词是用于计算机检索和管理公文用的，目的是为了做到公文在计算机中输入输出中管理的系统化。

主题词最基本的概念是“类别词”和“类属词”。所谓类别词，是指文件性质界限的分类词，按《国务院公文主题词表》如：

国民经济（苑个）

计划

规划 统计 指标……

经济管理

经济 管理 调控.....
 工业、能源、邮电 (这个)
 工业
 冶金 钢铁 地矿.....
 交通
 铁路 公路 桥梁.....

在上述表中,“综合经济”和“工业、能源、邮电”等表示的是文件的大类库,它们不填入主题词一栏中,在它们下面的“计划”、“经济管理”、“工业”、“交通”等就叫做类别词,它们是表示文件内容的性质范围分类的,也即是目录学上的分类检索范围的。例如某单位“关于在长沙开办伊伊书店的决定”一公文,它既非工业性文件,也非农业性文件,而是商业性文件,因而它的主题词要首标“商业”。所谓类属词,具体可分两类,一类是类别词下的项目,实质是文件在类别词下的类属的分别,如上表在“计划”下的“规划、统计”,在“工业”下的“冶金、钢铁”等等,它们表示的是“计划”类别下的“规划”、“统计”,在“工业”类别下的“冶金”、“钢铁”等类属文件的意思;另一类即是文种。这也即是《国务院主题词表》的规定要求说明“在标类属词时,先标反映文件内容的词,最后标反映文件形式的词”的意思。例如一份名为《伊单位关于医疗制度改革的决定》的文件,在标出“卫生”一类别词后(该文属卫生类文件),然后标“医疗、改革”(该文在卫生类文件中属医疗改革分类)“决定”,前者表示它是“反映文件内容”的类属词,后者表示它是“反映文件形式的词”,即文种。在具体的文件中,每个主题词之间空一格,不加任何标点符号。

按国务院词表“使用说明”中的要求,上报国务院的文件,主题词是要按其词表选词填写的。因主题词表各单位文档管理机

关都可自制，所以，我们这里只是想以国务院主题词表为准，说明它的基本填写方法。填写主题词表的方法是先填类别词，后填类属词，在填写类属词时，先填类别词栏下的项目，后加上文种，例如国务院文件《国务院关于加强水土保持工作的通知》，它先依该文件的性质范围标类别词“农业”（即该文属农业性文件），后依其类属范围标“水土保持”（即指农业文件中水土保持类文件），最后标文种“通知”。有了主题词后，要在计算机中检索一份公文就不是难事了。

选用主题词有时在同一类别词栏目下可选出“反映文件内容”的类属词，如本书附录一《办法》的主题词是：“文秘工作、公文、办法”，“公文”一类属词为“~~属~~文秘工作”一类别栏目下词语，但更多时会碰到如下一个问题，即是各类别词下类属选项不能满足文件类属词选择的需要，如一些机关单位办文人员反映国务院主题词表下类属词不够用的问题。其实，这是不明白类属词的通用性质问题，按国务院主题词表，类属词通用的，即填好类别词后，类属词可在各类别词栏目下交叉选用，也即是可跨类别词栏目选用类属词，国务院主题词表把这称为“组配标引法”，如国务院文件《国务院关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》，其主题词为“科技、体制、改革、决定”，其中“体制”是在“~~属~~机构”一类别词下选取，“改革”是在“~~属~~经济管理”一类别词下选取。这种方法的检索分类依据在于，任何一类别的文件，都有可能涉及其他的类别内容，例如工业性文件有可能涉及到农村的征地问题，这样，在“工业”一主题词下，就要到农业类属词中去选择相应词语加以填写。

按国务院主题词表修订本的规定（~~属~~），主题词除类别词外，“最多不超过 ~~缘~~个”，这个规定，是因为如果主题词超过 ~~缘~~个，即文件检索分级过多，反倒导致文件检索的不方便，这和一般的图书目录不能分级太多的道理是一样的。如中国古典小说

《红楼梦》，大致以如下检索分级即够：“文学馆”；“中国文学”；“中国古代小说”；“清代小说”，再细的分级就无必要了。因国务院主题词表反映了文件在电脑中的科学化管理，目前，各办文单位均以它为准，只在文件的某些分类项目上有所增删，例如国务院词表在教育类文件上没有函授教育一项目，这对于各大学文件存档来说，显然不够用。因此，有关单位可在国务院主题词表的基础上，根据实际需要，增设相应的主题词类别。

填写主题词还有其它方法，如一份文件涉及两种内容应怎样填写，选类别词为类属词应加“△”并加注（一般不得把类别词充类属词使用），但它们均是在上文所说的基本方法上派生出来的，只要掌握好上述方法，对它们的了解，都会迎刃而解。关于这，请参考本书附录“国务院公文主题词表”的使用说明。

附在主题词表类属词下的黑体字，只作检索修订词表前的文件使用，不得再在主题词中加以填写；附表用于规范国家或地区名称，如“沙特阿拉伯”又可译“沙地阿拉伯”等，这些称呼，在公文中都必须规范。而至于“哈尔滨”、“沈阳”、“广州”等几个城市被打入黑体字范围，供检索以往文件用，是因为原词表对这几个大家熟悉的城市分类称呼没有规范的必要，因此不必再加以规范。

（三）抄送机关。指需要了解公文内容，但是不需要执行公文事项的机关。公文需要抄送的条件是协调工作，受文单位虽不负责执行公文，但因其工作关系，它对相关的公文的事项必须有所了解，从而在必要的时候协调或配合工作。如果没上述行文条件，则公文一般不需要抄送。抄送机关一格式要空一格书写，并用横栏线（反线）将它与正件分开，表示它非文件正件之意。

在行政公文实际中，某些单位对上级抄送文件沿用了“抄报”一词，这是要注意的。目前，行政公文无论对上对下抄送，概用“抄送”一词，关于这，《办法》中有多处相关表述，如第

十七条“应当抄送被越过的上级机关”等，它表示行政公文不再使用“抄报”一词。

（四）印发机关和时间。印发机关一般是直属于上级领导的办公或文秘部门，它们负责文件的办理与印发等具体工作。印发时间指公文送印完成的时间。它们在印刷上左右要空一格。

以上主题词、抄送机关、印发机关和时间几项在公文中又叫“版记”。

（五）文武线。上文已讲，文线为粗，武线为细，两端接口。它为文件印刷的封口线，为最新的文件版式。

上述所说的公文版式，是就公文的完备格式说的，具体到每一份公文，它所采用的项目都可能有出入，如许多公文对密级、急度等是不需标的，又如《办法》规定，绝密、机密文件必须标明份号（第十条），可知秘密级文件可视具体情况而定，又如一些文件有附件、附注等，但相应地，在不少文件中，这些项目是不具备的。

第二节 公文格式的其他主要问题

因行文实际所限，上文不便介绍公文格式的另外一些基本问题。它们中有的对于掌握公文知识说来是必不可少的。现补充说明如下。

一、数词的使用

公文中数词的使用和其他语体比较有所不同，除了上文曾说过成文时间必须使用汉字小写数字外，它还有以下两个方面受到《办法》的规定：一是结构层次序数；二是其他数字类别的使用。下面分别作出说明。

（一）结构层次序数。《办法》规定：“结构层次序数，第一

层为‘一、’，第二层为‘（一）’，第三层为‘员’，第四层为‘（员）’。”根据目前有些单位某些公文序数词书写不规则的情况，我们要注意《办法》规定序数词的写法，其中“一、”下面是一个顿号，“员”下面是个圆号，而“（一）”和“（员）”括号外面是不带顿号和点号的。依据上述规定，我们关于公文序数词的使用必须作如下一公文例式的理解：

一、目标

（一）教学工作计划

员公务员专业知识课

（员）……

……………

某些公文使用序数词的误例如：

关于 伊伊伊伊伊伊伊伊伊的通知

……现将有关事项通知如下：

员……

圆……

……………

其中的序数词使用，显然是不正确的。

（二）其他类别数字的使用。《办法》规定：“公文中的数字，除成文时间、部分结构层次序数和在词、词组、惯用语、缩略语、具有修辞色彩语句中作为词素的数字必须使用汉字外，应当使用阿拉伯数字。”这条规定，用排除法分述了在何种情况下应使用汉字数字和在何种情况下应使用阿拉伯数字。其中较难理解的部分是“部分结构层次序数和在词、词组、惯用语、缩略语、具有修辞色彩语句中作为词素的数字”，可举例如下：“部分结构层次序数和在词”中的“在词”（其中“部分结构层次序数”上

文已述，即第一、二层用汉字，从第三、四层起用阿拉伯数字），如“十分”不能写作“~~员~~分”、“一般”不能写作“~~员~~般”等等；“词组”例如“百花齐放”中“百花”，语法学上称偏正词组，不能写作“~~员~~花齐放”等等；这里的“惯用语”应视作特指，它可分为两种，一种是专名专称，如“三门峡”不能写作“~~猿~~门峡”，另一种是谚语、成语等，如“三心二意”不能写作“~~猿~~心圆意”，“丈二金刚摸不着头脑”，不能写作“丈~~圆~~金刚”；“缩略语”如“四大发明”、“三中全会”等，不能分别写作“源”、“猿”；“具有修辞色彩的数字”如“三十功名尘和土，八千里路云和月”中“三十”和“八千”不能分别写作“~~猿~~”和“愿千”，原因是它们为修辞用法，非实指。依《办法》规定，除上述情况外，公文中的数字应当使用阿拉伯数字，例如时间词“一九九二年”应写作“~~员~~九~~九~~年”，一般数词“五个人”应写作“缘个人”，“八千平方公里”应写作“~~愿~~千~~四~~平方公里”，分数词“百分之三”应写作“~~猿~~豫”等等。此外，在公文条数中，“第”字后面要使用汉字，但命令文号“第伊号”可用阿拉伯数字，在正文文字引用中应用阿拉伯数字，如“根据该文第~~员~~条规定”等。另外，数字、年份不能回行，即不能排列为两行。

《办法》还规定，公文中的计量单位应使用国家规定的标准计量单位，具体指“米”和“千克”，不要使用“市斤”，“丈、尺、寸”等计量单位。

二、无版头文件的一般格式

有些文件在传递过程中因特殊原因是没有正式版面的，例如通过报刊转载下发的普发性公文，又例如用于张贴的通告。这类文件，因其行文的特殊性，其制作方式不同于有正式版面的公文。概括起来，大致有以下几方面：

（一）标题写明发文机关。这类文件标题要写明发文机关，

它的作用是代替有正式版面的公文的文件名称一项，如果没有发文机关，人们就无法在第一时间了解文件出于何发文机关。这种公文标题可由发文机关加上文种名称组成，如《伊伊市公安局通告》；但事项内容重大的，则必须是完整式标题，如《中共中央关于胡耀邦同志治丧活动的公告》。

（二）成文时间一般以题注形式放于标题下，用括号括住。将成文时间放于标题下的作用是使阅文者立即了解公文的生效时间。这类公文，将成文时间放于文后的较为少见。

（三）无主送机关。这类普发泛行的公文，适用于该公文管辖的全社会范围，所以不用主送机关。

（四）签署要分不同情况对待。“有正式版头的公文可免签署”，这是文秘行业的一句行话，无正式版头的文件情况有所不同，就报刊刊载的公文说，一般可免签署，但如公布法律、法规文件或内容重大的事项，则仍需签署，后者如人民政府在报纸上发布政令或人大常委会公布选举结果，仍需签署。有些文件的制作很特殊，不使用正式的公文版面行文，例如某些基层机关关于某些特殊问题向市府或省府写的请示（注意：这里说“特殊”，是因为请示一般不得越级行文），如用了正式的公文版面行文，就往往给人文件内容已经定性的感觉，而这是不妥当的，这时，就要在文后签上发文机关的名称然后再用印。又如用于张贴的通告，和在报纸上发布的通告不同，文后是要签署的。一般来说，非单一机关文件，机关名称要签署，如属单一机关的文件，可不考虑这种区别。

三、公文的用语格式

经过长期实践使用的公文，它的某些用语也形成了一定的程式，依照一定的习惯而使用。公文具有较固定程式的用语可分不少类型，下面挑出公文中某些类别典型的惯用语式加以简要

但我们同时要注意，其他语体引用文号的方法可以有所不同，例如上文曾说过的新闻语体可用“伊单位（怨愿）伊号文”一类的语式引用发文字号。其中的区别在于，行政公文引用文号要讲究严肃端庄性，其他语体引用文号在于其语风的随和性，和读者之间关系的平等性。

五、用纸格式

公文的用纸一般采用国际标准纸型，即粤原型长圆苑皂伊宽圆苑皂的纸型。关于这，《办法》第十二条有具体的说明。

【本章小结】本章第一节介绍了行政公文的制作格式，分各项目作出了较为详细系统的说明；第二节补充介绍了与公文格式相关的一些主要问题。这一章的特点是项目多，基本概念繁杂，但它却是人们学习行政公文的最有必要掌握的内容之一。

思考与练习

圆公文完整的格式有哪些具体的项目？你认为在学习中应当注意什么问题？

圆有哪些与公文格式相关的主要项目？

猿主题词标引的基本方法是怎样的？

第三章 行文规则

【本章要求】学习行文关系和行文规则的含义，了解行文关系和行文规则两者间的关系，弄清行文关系和行文规则都有哪些内容，从而在公文相关的背景知识上拓宽对公文的认识。

第一节 行文规则

行文是要根据机关间的组织关系进行的，而机关间的组织关系是有一定规则的，因而行文也就体现出一定规则。由此可见，所谓行文规则实际上是公文据社会的各种组织关系而运行的规则。因行文规则涉及到行文的社会组织关系，所以我们打算先从行文的有关社会组织关系方面说起。

一、行文社会组织关系

行文关系既然是公文运作的各种社会组织关系的体现，它也就是公文能否正确运行的基本背景。世界各国中，由于社会的组织关系不同，所以它们间的行文关系也就有很大区别。就我国行文关系的社会组织的具体情况看，它大致可分为如下三种类型：

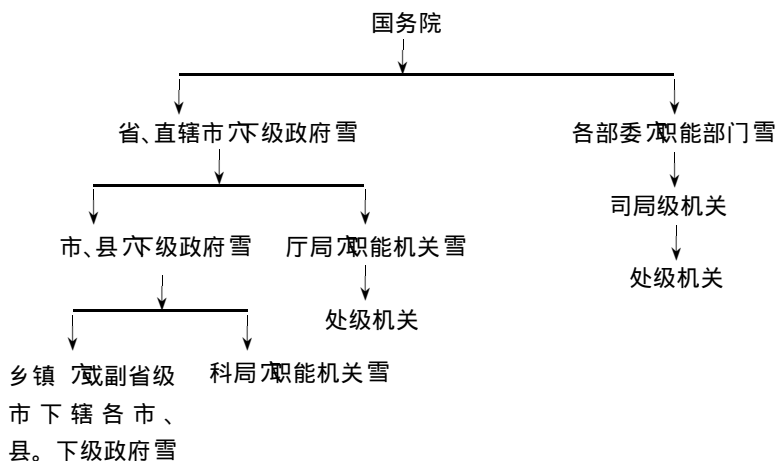
（一）党的各级领导机关。

（二）国家政权机关。

（三）一般不行使国家行政管理职能的团体机关（如共青团、工会、妇联等组织）、社会组织机关以及企事业单位机关。

上述三大机关类型，在具体的行文实际中，大致又可分为以下几种关系：

（一）上下级关系。它包括几方面的情况，一是上下级人民政府之间的关系，如省级人民政府和市、县级人民政府的关系；二是本级政府和其职能部门机关之间的关系，如省级人民政府有公安厅、检察厅等直属机关；三是职能部门的上下级之间的关系，如省厅级单位下属有各处级单位。就我国政府的行政结构看，大致如下图，了解它对理解我国行政公文的运作有一定帮助：



具体说来，上级政府管全面工作，它能对下属就所有的工作发文，而职能机关分管专项工作，它只能就其分管的专项工作事务制发公文。从行文的性质说，上级政府能对下级政府或其职能机关发出指挥性公文，如命令、决定、通知、通报等，下级机关可以就有关事项向上级报告和请示，使用报告、请示文种。

（二）隶属关系。隶属关系和上述上下级关系是一个交叉的

概念，即所有隶属于同一上级人民政府的下级人民政府或其职能机关，以及职能机关和其下级机关所构成的关系，都属隶属关系。但此一概念和上下级关系一概念比较，在行文的实际中却有一定的区别，大致说来，上级人民政府在施行国家的法律、方针政策方面对下级人民政府负有专责，它在上述的各个方面都可制发公文，指导下级政府的工作，但它对于职能机关的指导，却是就职能机关的业务管辖范围进行的，并非是如对下级政府全面性的工作一样加以指导，所以，它据所指导的对象的不同而制发的文种或其性质都是有所不同的，例如上级人民政府对下级人民政府的常规性业务一般不插手干涉，但对职能机关的业务就并非如此。这可说是上下级关系和隶属关系在职能指导上所体现的发文关系的不同事例。

（三）平级关系。指同一行政级别的关系，如省政府与省政府之间、市政府与市政府之间的关系，又如省政府下属的各厅局级机关的关系。在具体的行文实际中，平级关系是不能发出指令性公文的，它们只能就有关告知或协商的事项互相发文，因而它们之间使用的文种也往往是表示平级关系性质的函。

（四）非隶属关系。指隶属于不同的上级的机关单位之间的关系，具体说来，它可分为两方面的情况：一是隶属于不同的上级政府的下级政府之间的关系，例如海南省海口市和广东省广州市之间；二是不同的行政系统之间的关系，例如在某省有一铁路局，但它隶属于铁道部而不隶属于该省人民政府。在具体的行文实际中，非隶属关系的行文和平级关系的行文相同，它们之间不能互相发出指令性公文，而只能发出告知或协商有关事项等的公文，尽管它们在行政级别方面有可能存在着高低级别的行政关系。

以上是我国行文关系中的几种主要类型，对它加以一定的认识，有利于加深对公文的理解。

二、行文规则

行文规则，也就是行文的规矩和原则的意思。行文规则在《办法》“行文规则”一章中共有 15 条，此外，在其他章节也有相关的表述。下面我们对其有关内容加以综合，作一简要说明。

（一）行文实效原则。《办法》第十三条规定：“行文应当确有必要，注重效用。”《办法》规定这一条，在我国的公文实际中，是为了讲究公文的实际效果，防止以往文山会海、公文旅行所造成的行政效率浪费的现象再度发生。它强调公文的效用，把它作为行文规则的第一条放于首位，目的是改变当前某些机关单位办文流于形式、爱说空话的弊病，而这正是当前公文改革的首要任务。

（二）职权隶属关系规则。《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，一般不得越级请示和报告。”关于原文中的“隶属关系”一词，即上文说过的上下级关系，也即从行政公文的关系角度说是上下级政府，和本级政府所属的职能机关，以及职能机关和其下级机关几种关系。上文说过，这几种关系的职权范围是有所不同的，上级政府可发文指挥下级政府，本级政府可发文指挥下属的各职能机关，而职能机关可就其专管的事项制发公文，或可就其职能范围发文指挥其下属机关。与职权隶属关系行文相关，关于“一般不得越级请示和报告”一语，应作如下理解：这是为维护上级机关公文处理的正常程序而设的一条规则。试想事无大小，都可越级请示和报告，更高上级的公文处理必然为冗务所累。但原文提法为“一般不得”，这怎样理解呢？很显然，它是说遇重大特殊情况可越级请示报告。如在行政公文实际中，遇有重大灾害情况，为了保障当地人民的生产和生产工作正常进行，是可越级请示请求帮助的。而对于非重大特殊情况，依这条规则，上级机关对越级主送的请示和报告，

完全有理由不受理。第三十二条：“对不符合本办法规定的公文，经办公厅（室）负责人批准后，可以退回呈报单位并说明理由。”

（三）政府部门间的行文规则。《办法》第十五条规定：“政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文；除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。”此外，另立一段的一句话是：“部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”

政府各部门所指即是政府的职能部门。上述这条规定，概括起来有如下几方面的内容：①各部门在本部门的职权范围内可以互相行文。例如省级部门农业厅、林业厅、卫生厅等部门，它们在本职权范围内可以互相行文。②各部门可以向下一级人民政府的有关业务部门行文。如省卫生厅可向该省所属的各市、县级卫生局行文，这是因为它们在业务上存在着对口关系，便于工作的指导和协调。③政府部门与下级政府经常性的公文来往是“以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项”。政府部门不得向下一级政府行文的行政关系依据在于上级政府部门与下级人民政府通常是平级关系，某些下级政府的行政级别甚至比上级部门高，如某省副省级市和该省的厅局机关之比，这就使得上级部门不能正式向下级政府行文，因为它们之间不存在行政指导关系。但要注意，在第十七条中有如下的话：“须经政府审批的事项，经政府同意也可以由部门行文，文中应当注明经政府同意。”可见，在审批事项方面，如有必要，经本级政府同意，政府部门就可向下一级政府行文，此条也可称为授权规则，在公文中它一般由“经伊伊同意”一类的句子说明。④部门内设机构由办公厅（室）对外行文。但需注意它并没有说部门本身不得对外行文，而是说部门内设机构，如国务院部委下的各司、局，省厅所辖的某些副厅与处级机关，而并不包括部委和厅本身。

（四）联合行文规则。《办法》第十六条规定：“同级政府、

同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文；政府与同级党委和军队机关可以联合行文；政府部门与相应的党组织和军队机关可以联合行文；政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。”在实际的公文处理中，联合行文是必需的，这是因为在公务活动中，有不少的事项必须由两个或两个以上的单位协调才能解决。就此条规定的具体内容说，它可解释为以下几个方面：①同级政府可以联合行文。如省政府与省政府之间、市政府与市政府之间。②同级政府各部门之间可以联合行文。如省府所属的各厅局级之间可以联合行文。③上级政府部门可以和下一级人民政府联合行文。如国务院各部委可以与同一行政级别的各省府联合行文。关于这一点，必须注意上级政府部门和下一级人民政府处于同一行政级别这一前提，如级别不同，一般是不能联合行文的。④政府与同级党委、军事机关可以联合行文。意即同一级别的党、政、军机关可以联合行文。⑤上级政府部门与下一级党委、军事机关如处于同一行政级别可以联合行文。⑥政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位可以联合行文。所谓人民团体，指的是政协、工会等具有行政级别待遇的团体。以上的解释，看似对规定内容说明的简单重复，其实不然，这是因为，对原条文加以清楚地梳理是有必要的，同时，汉语的句子结构常可作不同的解读，上述“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”一语，如果将其中的“同级政府”与“同级政府各部门”联合起来，再与后文“可以联合行文”一语一起串读，那就大错特错了。如果原文用逗号断成“同级政府可以联合行文，同级政府各部门可以联合行文，上级政府部门与下一级政府可以联合行文”，则原来的句子表达效果就会好得多，这是需要特别说明的。

（五）协商一致规则。《办法》第十九条规定：“部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文，如擅自行文，上级

机关应当责令纠正或撤销。”理解这条规定，要从部门间的利益关系这一社会角度出发。现实中有些单位为了自身的利益，在不顾及其他单位利益或在未经和其他单位协商的情况下，就向下属机关行文，要下属机关这样做那样做，从而导致了单位之间矛盾的发生或加深。而这显然不利于整个社会的协调发展，因此，《办法》这条规定就是很有必要的了。值得指出的是，《办法》虽只使用了“部门”一语，但随着改革开放的深入，地方人民政府在办文实际中也碰到了这一类问题，它表现在地方人民政府之间往往为地方自身的利益实施地方保护主义，而向各自的下属单位发文，或在大政府与小政府的关系上有不同的规定，因此，从后者出发，这条规则也应适用，上级政府应对下级政府对有关问题未经协商一致而擅自向下行文的现象加以制止。关于这条规则，在第五章“发文办理”和第六章“收文办理”中也有相关的表述，第二十六条：“拟制公文，对涉及其他部门职权范围内的事项，主办部门应当主动与有关部门协商，取得一致意见后方可行文；如有分歧，主办部门的主要负责人应当出面协调，仍不能取得一致时，主办部门可以列明各方理据，提出建设性意见，并与有关部门会签后报请上级机关协调或裁定。”第三十五条：“公文办理中遇有涉及其他部门职权的事项，主办部门应当主动与有关部门协商；如有分歧，主办部门主要负责人要出面协调，如仍不能取得一致，可以报请上级机关协调或裁定。”上述两条，从拟制公文到办理公文的过程中提出了涉及其他部门职权范围的协商一致原则，这从根本说来，是涉及辖事权的协调，它必须由上级机关出面调停或裁定，从而使公文从制作到办理过程都体现出公正与合法合理的精神，它和上文第十九条规定中上级机关对下级公文有权“责令纠正或撤销”的精神总体上说是相通的。

（六）抄送规则。抄送规则在《办法》中有两条规定，其一是第二十条：“向下级机关或者本系统的重要行文，应当同时抄

送直接上级机关。”所谓重要行文，是指一些本级机关虽有权处理，但因牵涉到上级的工作联系或因存在法规、政策等的性质，而要求上级有所了解或把关定向一类的公文，例如一些重大建设项目的审批，某些政策或法规牵涉面较广的公务，在形成文件时，都应抄送上级领导机关，这样做的目的是为了便于上级机关了解情况，实施指导与监督，从而避免工作发生混乱或差错，特别是一些重大的差错。例如报载湖南省某县政府发文征收事业费用，导致严重的社会后果而原县长被撤职，就是这方面的例子。按《办法》这条规定，该县政府在实施该文时，是应该抄送其直接上级市人民政府的，在市政府的把关下，他们就有可能避免这种重大差错。其二是《办法》第二十三条：“受双重领导的机关向上级机关行文，应当写明主送机关和抄送机关。上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时应当抄送其另一上级机关。”理解抄送规则这一条规定，主要应从它在公务活动中的沟通、协调作用出发。按原文它有两方面的内容：①受双重领导机关的公文向两个上级机关分别主送和抄送，主送机关负责处理文件，抄送机关对公文的内容要有所了解。为什么要这样做呢？因为受双重领导机关的公文涉及到两个上级机关的业务与指导关系，如果两个上级机关中有一个对该公文不了解，甚至不批准该公文，就势必会产生工作无法协调的结果。在这方面，请示可说最典型，如两个上级机关批复不同，请示必然无法承办。②上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时应当抄送其另一上级机关。什么叫“必要时”呢？这可以理解为工作必要的协调性，例如一上级机关在某天要召集其受双重领导的一下级机关开会，发一通知，该通知就要抄送它的另一上级机关，否则，若碰巧另一上级机关计划在该天召集下属单位开会，那么，事情就不好办了。由上述例子可见，抄送规则的几种内容规定，都是必要的。

（七）请示与报告规则。请示规则除上文在抄送规则中曾作

过说明的《办法》第十四条规定“一般不得越级请示和报告”一条外，尚有第二十一条：“‘请示’应当一文一事，一般只写一个主送机关，需要同时送其他机关的，应当用抄送形式，但不得抄送其下级机关。”同条另有“‘报告’不得夹带请示事项”一语。此外，还有第二十二条：“除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以机关名义向上级机关负责人报送‘请示’、‘意见’和‘报告’。”把上述各方面内容综合起来，关于请示的规则，有如下一些主要内容：①不得越级主送（理由见上述“职权隶属关系规则”）。②一文一事。一份请示，如果夹有两个事项以上的内容，不利于上级机关单位的判断与批复，因为对不少请示的批复，关系到相当复杂的公务背景，如关系到法律法规性质的判断、总体规划的判断等。③单头主送。这和上文在抄送规则中说过的一项相同，即请示如果多头主送，它可能会出现批复不相协调的情况，例如一个上级机关批准了，另一个上级机关却不批准，势必会造成请示事项难以落实的情况，同时，上级机关之间因对请示批复的意见不同，也有可能造成不必要的摩擦。④不得同时抄送下级机关。请示是对上级领导机关的请示，它只有上级领导机关才有权批复。例如某省某局直属团委将其一份请示抄送给相关下属单位，这对相关下属单位说来，简直是不知所云，因为他们既无权批复该请示，也不知上级领导怎样批复该请示。⑤不得以机关名义直接送领导者个人。这项规定和我国当前行文社会实际是密不可分的，一份请示如果送给上级机关负责人个人，可能会产生领导者个人凭好恶而批复请示的情况，这样就会产生不正之风。所以《办法》作出上述规定，目的在于保障机关领导的集体精神。

再来看报告规则。它有两方面内容，一是不得越级报告（理由见上述），二是“报告”中不得夹带请示事项。《办法》这规定有历史办文的原因。公文历史上，曾沿用自延安时期以来的文种

称呼用语，“报告”有时就是“请示”，“请示”有时也就是“报告”，两者很难划分出本质的区别。而随着办文形势的新发展，要求两种文种的分工有清楚的区别，报告一般用于上级机关了解下属各方面的情况，而请示则用于下级机关请求上级给予某方面的帮助。《办法》规定这一条，就是据上述文种方面的功能区别为前提。因报告一般只供上级了解情况用，所以上级机关一般无需批复，而按正当程序上行的请示，上级机关原则上要作出批复。可见，由于存在上述文种分工而产生的文种职能不同，请示的事项不能写进报告中，如果违反这条规则，那么，不但有可能拖延办文时间，甚至有可能出现请示事项无法承办的情况。

（八）报刊上传达的公文为正式公文。《办法》第四十七条规定：“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。”这一条虽在第八章“公文管理”中，但按其实质，和行文规则相关，故备列于此，以供参考。公开发布行政公文有以下渠道：电视、报纸、人民政府政报等，但无论以哪种渠道发布，都属法律授权行为，没有人民政府的授权，任何媒体均不得发布行政公文文件。由此，公开发布的行政公文“同发文机关正式印发的公文具有同等效力”就不难理解了。

第二节 撰写公文的几点规则要求

本章第一节主要依据行文关系对行文规则作了较为详细系统的说明，但从公文的实际情况看，公文的文字表达内容也受到一定的限制，这些限制，可以“规则性要求”一语概括。下面就其最主要的方面加以说明。

一、依法拟文

所谓依法拟文是指公文的内容必须符合党和国家的法律、政策等的要求,《办法》第二十五条规定:“草拟公文应当做到:(一)符合国家的法律、法规及其他有关规定。如提出新的政策、规定等,要切实可行并加以说明。”拟写公文应当做到符合国家法律、法规和方针、政策,实质上是依法拟文、依法行政的问题,它的要点在于:写作公文不能自行其是,各自为政,而必须要有国家的法律、法规、政策等为依据。各级机关单位的公文都要在这一大原则的基础上草拟,具体到一份公文中,其中任何一条事项都不能跟这有冲突。如果说,以前我国由于法律法规的不健全而存在机关公文说了算的现象,那么,在行政诉讼法已颁布并已实施的今天,如果一份公文跟法律、法规等有冲突,它就有可能引起严重的社会后果。关于这方面的例子,在目前的新闻报道中并不少见。可以说,依法拟文是依法行政的具体表现,是任何机关公文都不得违反的根本性规则。这正如《办法》第二条指出的,公文是“依法行政和进行公务活动的重要工具”。

二、遵命写作

公文写作是一种特殊的写作,说其特殊,是因为它不像其他文体一样可以据个人意愿随意发挥,随意潇洒,它是要完全据领导机关的意图写作的文体。它要充分体现出领导机关贯彻执行党和国家政策法规的精神,体现出领导机关关于处理本机关有关公务的精神,因此,说它是一种遵命文体是最恰当不过了。任何有违领导机关意图的公文写作都是不允许存在的。所谓符合领导机关的意图,在具体的公文写作中可以分解出两个方面,一是对领导交代的各个事项务必写清楚,不要走样;二是要充分体现领导的政策水平。在这两者的写作中,前者一般较易把握,只要记准领导的话,加上有一定

的文字水平即可；后者的写作却不容易把握，它要求写作者本身要具备一定的政策水平，并能领会领导的工作指导精神，而要做到这一点，公文写作者必须具备较高的素质。

三、材料真实

关于“材料”一概念，它有两种意思，一指公文写作中运用的材料，如调查到的事实、引用的数据和上级发下的有关文件等等；二指公文本身，即人们通常把公文也说成材料，如“会议材料”、“所发材料”等等，都是指文件本身的说法。我们这里用的是前面一义。写作公文时所据材料要真实之所以成为草拟公文的一条规则，是因为它从根本性质上说关系到一份公文的质量问题，只有在引用真实材料的基础上，公文的结论才可信，规定的事项也才能发挥效应。相反，如果引用的材料是假的或含有不真实的成分，它的结论就不可信，它的规定事项也就没有工作的指导性了。例如，人民公社大跃进年代，浮夸风弥漫全国，公文也表现得相当激进，翻开其时的公文，所看到的都是堆砌的材料，其结论当然也就不可信。目前公文写作材料的真实问题远没有过去严重，但也不能说不存在这种问题，例如某些领导机关虚报政绩、虚报典型，目的是为了捞取更多的政治资本，也不少见。而这些事例，在社会上都产生了负面政治效果，它与党和国家要求公文写作做到“情况确实”（《办法》第二十五条），也即要求材料准确的原则是背道而驰的。

四、主旨明确

主旨即主题之意，在公文中，一般称主旨而不称主题。因主旨涉及到领导意见的倾向性，所以，一份公文，要引导什么、赞扬什么、制止什么、批评什么等都要明确，不能含糊不清。做到主旨明确在公文写作中并非一件易事，例如领导机关有时对相关

的事项作出表态，必须在事前做大量的调查研究工作，必须对有关事实、数据作出比较，有时还牵涉到对该事项的法律法规性质的判断，因此主旨一语，看似简单，在不少公文中，它却颇能体现一领导机关的行政能力和行政水平。

五、内容单一

这是绝大多数公文写作的要求，它的作用在于方便阅文，使阅文者能清楚地把握一篇公文的主要内容。如果一篇公文带有两方面以上的内容，就有可能分散阅文者的注意力，从而难以集中和清楚地把握公文内容。公文内容的这方面要求，是由公文语言的特别性质决定的，公文的语言是一种指向目的的语言，它总是讲究社会使用的实际效果，特别是对有关事项的规定，它要求阅文者在读后印象深、记得准。在具体的公文写作中，内容单一就是一篇公文一般只写一个事项，而不要将两个或两个以上事项夹在一起写。这在现实公文中，有时不易做到，因为有些事项，它们之间可能有密切的关系，容易被误为同一事项的两个方面。例如某县一份转发省人民政府关于学习宣传《中华人民共和国森林法》的通知：

各乡、镇人民政府，县直各单位：

现将《省人民政府关于学习宣传 中华人民共和国森林法 的通知》发给你们，请即贯彻执行。

今年以来，我县连续发生森林大火，是由于生产用火造成的，各乡镇要从中吸取教训，严格管理生产用火。若再发生类似事情，要追究主要领导的责任。

伊伊县人民政府
一九 伊伊年 伊月 伊日

例中，学习《中华人民共和国森林法》以及怎样处理事故责任应为两个事项，由于它们联系密切，所以被误为同一事项。实际上，学习归学习，处理归处理，它们是不应同文发布的，而应将依据什么、怎样处理等的事项内容另拟一文，然后随文下发才对。

第三节 公文处理

公文处理指按一定的规则或程式进行公文的制发、办理、立卷归档和善后管理等系列工作。它是公文活动中必不可少的一项工作，我们只有对它加以一定的认识，才能更全面地理解公文的特点。下面介绍公文处理的一些主要内容。

一、基本原则

关于公文处理的基本原则，《办法》在“总则”一章中有多处相关的表述，概括起来，有如下一些主要内容：

（一）及时。具体可指文件的分发、催办、实施等工作要及时完成。大家知道，机关文件有时效性的特点，文件的拖延贻误就是工作的拖延贻误，例如一个内容重要的会议，要召集有关人员开会，会前通知无疑要及时送到。当然，在机关文件的分发中，有时并不是一份两份文件的问题，这就要按及时的原则，分出急发和缓发的区别，急办的文件要先发出，不那么急的，可在适当的时候发出。但总的说来，都以不要影响文件的及时办理为原则。

（二）准确。具体指文件在办理过程中，应一环扣一环，不要出现差错，也不要出现遗漏。例如马虎大意，将一份该送某机关的公文却送给了另一机关；又如在登记归档时，将甲文件误作

乙文件，都是属于文件在办理中不准确的问题。机关工作千头万绪，特别是目前我国在各级政府社会职能的改革并没完全完善的情况下，行政机关该管的事务太多，因此，文件的来往有时会很多，而在文件办理的诸多程序中，要做到每项程序都十分准确是不容易的事。

（三）保密。《办法》规定：“必须严格执行国家保密法律、法规和其他有关规定，确保国家秘密安全。”相关文件如《中华人民共和国保守秘密法》、《国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定》，都是为实施国家秘密的保障的。《办法》对文件的保密有严格的要求，如绝密级文件不准翻印，“销毁秘密公文（含密码电报），应当进行登记”，“由二人以上监销”等。保密的原则落实到文件上就是不出事故，不发生文件被窃丢失，不泄密。

（四）系统。指管理公文时要形成科学的系统化管理，由专职机关施行公文的管理。《办法》规定：“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。”设立专职机构或者配备专职人员管理公文的目的就在于它的科学化、系统化，如没有专职机构或专职人员，对文件的管理是很难做到专业化的，而这必然会导致公文管理的混乱，不利于各级行政机关有效有序地开展行政工作。

二、公文处理的具体事项

公文处理的具体事项包括了一些较复杂的环节，《办法》第二十四条：“发文办理指以本机关名义制发公文的过程，包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等程序。”第三十条：“收文办理指对收到公文的办理过程，包括签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等程序。”下面对上述的程序概括为两个方面加以说明。

（一）发文处理。指文件从拟稿到印制发出的系列工作过程。

这一程序有以下三个环节：

起草。就是起草公文。起草公文有时是本单位领导交办的，有时却要据上级对来文的批办意见，如属上述第一种情况，可称之为“主动发文”，此时，要据本单位领导的意图认真研究机关工作的方方面面，并在遵守有关方针、政策和法规的基础上起草公文；如属上述第二种情况，可称“被动发文”，此时，就要认真研究上级的批办意见，弄清它的目的和要求，并针对具体情况起草公文。还有一种情况是据同级机关或不相隶属机关的公务办理起草公文，因部门内设机构除办公厅（室）外不得对外行文，在此情况下，它对外承办有关公务，要以办公厅（室）的名义行文。文件承办人如有权答复另一部门内机关的来文，可不必请示上级领导，如超出其职权范围，就必须请示上级领导，在得到领导的明确指示后再起草公文。

草拟公文，除要符合国家的法律、法规及其他有关规定外，还要符合许多方面的标准，关于这，我们在前面的各章节多有论述，请结合《办法》第五章对照学习。

审核。文件的审核指文件的草稿在送审签发之前，对文件的内容、格式及文字、标点符号等的审查。这方面的工作，一般由机关秘书负责人或富有办文经验的专职人员进行。对文件的审核，大致要做以下的工作：首先要检查文件是否和党和国家的政策、法令及有关规定一致，是否和本单位的原有规定一致；其次要检查是否确需行文与和行文规则的各种规定是否一致等（第二十七条），例如，如果涉及其他单位关系，该文和其他单位的意见是否一致，是否会造成不必要的误解和矛盾，有没有必要多头主送等等。此外，还要检查文件的每项格式是否有错、文字的表达是否简练、准确等。文件审核完后，就可送领导签发。

文件的审核是公文处理中一个十分重要的环节，工作最大的特点是要细致。目前，这方面的问题较突出，例如某省人大一公

文原标题《关于禁止赌博的处罚条例》，就把原意搞反了（后经该省人大改正），又如某省一公文标题《关于禁止招收适龄儿童的规定》，是哪方面的适龄儿童？是种防疫药品或是受教育方面的适龄儿童？只看标题，真的叫人丈二金刚摸不着头脑，难明其义。像这类例子，都和文件的审核疏忽有关，是亟待纠正的现象。

签发。文件的签发即是领导人对文件的签名、核准发出之意。文件一经签发，就具有行政效力。由于文件的签发是文件生效的具体表现，所以，它是一件极其严肃的事情，必须遵照如下一些要求进行。签发人首先要明白自己对该文是否有权签发，一般说，重要的公文要由机关正职负责人签发，一般性的文件，据下行文、平行文性质可由正职负责人授权其他负责人签发（可参考“公文格式”中“签发人”一栏），在签发人一栏中写明“代签”，如文件涉及特别重大的问题，须经会议通过或机关集体讨论后才能签发；以机关部门名义发的文件，由机关部门负责人签发，但如果部门负责人认为该文超出自己的职权范围，就要将文件送主要领导，经主要领导审阅后并加上批示意见才能签发；签发文件的负责人要对文件负全责，因此，文件的签发除要明确职权范围外，还要求签发人能透彻理解公文文字、文句的内容，要时时注意一个文字或一个文句的不同可能产生不同解释的现象，公文的文字具有权威性，任何可产生不同解释的语言现象都应当避免。为此，一个机关的领导人在签发文件前，应该让该机关懂文法的领导人把好文字关，中共中央《关于纠正电报、报告、请示、决定等文字缺点的指示》中要求：“地方党委、县政府以上、军队师以上负责干部，至少有一人学会文法，以便于负责修正文电字句……”文件在签发前，要在签发栏内写明“发”、“印发”、“急发”等各个不同的项目。文件签发后如发现错误，没有得到签发人的意见之前，不得作任何修改。

缮复核。指公文正式印刷前，由文秘部门对文件的复核。复核的重点是：审批、签发手续是否完备，附件材料是否齐全，格式是否统一、规范等。经复核如发现文稿需作实质性内容修改的，要按正式程序复审（以上见第二十九条）。

缮缮印。文件的缮印指对经签发的文件的誊抄或印刷。有些文件因传达范围很窄，不便印刷，由机要人员缮写誊抄，有些文件适合少量印刷或大量印刷，就要用印刷形式发布。缮印文件必须做到不得改动原稿的文字、标点符号，不得改动原文的格式，如发现有问题，必须经请示批准后才能改动。此外，还要注意文面排列的美观，标题醒目。

在缮印文件时，要注意行政公文的版面安排是有一定的规定的（具体可参考本章第一节图）。公文的字体使用也有相应规定，如发文机关标识推荐使用小标宋体字，公文标题用圆号小标宋体字，正文用猿号仿宋体字，秘密等级、缓急时限、主题词用猿号黑体字，等等。

缮印文件还要遵守保密的原则，重要的文件要有专人监制，其他任何人不得翻阅文稿或印制的文件，对于底版、废页、清样等也要专人监销。文件印好后，要按照登记制度进行登记，对文件名称、送文单位、送文时间、印文数量、印完时间、取件人姓名、缮印人姓名等一一加以登记，以利于文件的保密。

缮用印。用印是公文生效的凭证。一般中下层单位，印章有专门的负责人掌管，高级机关单位有专门的文秘人员掌管，用印的文件必须是经领导人签发的文件，没有领导签发或签发手续不齐全的文件，一律不得用印。用印时要核对签发的份数，然后按份数一一盖印。重要的文件用印完毕后，要按规定填写《用印登记表》。关于用印，我们在公文格式一节中曾有说明。

缮登记。发文登记就是对发出文件的登记。它的作用在于方便文件的管理和查找。发文登记要使用专门的《发文登记簿》，

登记的项目有入册顺序号、文件标题、文号、密级、发文机关、成文日期、份数、发文日期等。

㉔ 分发。即是发出文件之意。发出不要出差错，在核对文件各项目后再进行分发。以邮件发出的文件为例，封装时文件不要顶着封口，以免收文单位在拆封时损毁文件，封好后要核对邮政编码、地址等，如是急件、密件，则要加上急件戳、密件戳等。

(二) 收文处理。即对来文的处理。来文分两种，一是上级机关发下的公文，二是其他机关发来的公文。这方面的程序共分苑道。

㉕ 签收。指收文单位可以负责签名的人在文件投递单或送文簿上签名，也可以盖章代替，它的作用是明确双方文件交接的责任，保证文件在传递过程中不致出差错。签收工作一般要清楚以下各事项：

(员) 看清来文的机关名称，送达是否有错投现象。

(圆) 认真清点文件件数是否和《机要交通》簿上所标的数字相同(以上两点可指加密级由专人专送的文件)。

(猿) 核对信封号码是否与投递人在签收记录本上所登记的号码一致。

(源) 检查文件原包装是否有拆口及散包重封现象(以上两点适用于邮递文件)。

在上述几方面认真检核清点后，方可在投递回执或送文登记本上签字，并注明收到时间，以便备查。

㉖ 登记。收文处理的登记就是将收文的相关情况在文件登记簿上加以登记。它的作用旨在“账目”清楚了，如发生责任事故，可有清楚的线索加以查找，同时，也便于文件的统计和催办、检查和查阅等。

文件登记项目包括收文顺序号、收到日期、来文机关、来文

字号、密级、标题、份数、承办单位、签收人等等。

文件的登记一般采用以下三种方式：

(员) 簿册式。指采用簿册页码顺序登记的方式。其优点是可按顺序查找来文的时间，办文机关可按一定的时间段统计来文资料以方便明白文件的来源、范围、性质等。它是机关最普遍使用的登记形式。

(圆) 卡片式。卡片式登记是用单张卡片式登记的方法。它的作用类似于图书馆的书名登记号，它按文件的性质或来文机关加以分类，有时是按必须办理的文件分类，再加上时间顺序号。

(猿) 联单式。就是经常使用的用复写纸复写的联单登记方法。它的作用是简化登记手续，避免重复登记。例如上述簿册式，它既要在簿上签名登记，又要开回执凭据；又例如卡片式登记也是在签收的第一道工序后再进行的。当然，各种登记方法的运用，还要视收文机关专办人员的习惯和爱好而定。

獾审核。《办法》第三十一条规定，收到下级机关上报的需要办理的公文，文秘部门应当进行审核。“审核的重点是：是否应由本机关办理；是否符合行文规则；内容是否符合国家法律、法规及其他有关规定；涉及其他部门或地区职权的事项是否已协商、会签；文种使用、公文格式是否规范。”对不符合上述要求的文件，《办法》第三十二条规定：“经办公厅（室）负责人批准后，可以退回呈报单位并说明理由。”

灈拟办。指由文秘部门向主管领导提出的初步办理文件的意见。具体分两种情况，对下级的公文，可以办理也可以不办理，不办理时，如上条，要“退回呈报单位并说明理由”；对上级的文件，下级机关不能拒绝办理，而必须由“文秘部门提出拟办意见，送负责人批示后办理”（第三十四条）。

纒批办。是领导对有关文件如何实施的意见。它在拟办的基础上进行，再送回相关部门加以办理。

批办文件要据不同情况加以不同对待，有些依来文指示办理即可，有些要写出详细批办意见，对有具体请示事项的，“主批人应当明确签署意见、姓名和审批日期，其他审批人圈阅视为同意”（第三十六条），有些需两个以上部门办理的应明确主办部门，有些在实际工作中已满足上级来文的要求，就要用工作报告的方式向上级作出具体说明。

承办。即主管部门对文件需要办理的事项加以落实。它包括贯彻落实文件，写出答复。承办公文有时是本机关的事，有时是本机关某一部门的事。一般说，凡属全局性的工作，应由承办的领导机关执行；如属领导机关某职能部门的事，应由职能部门加以贯彻执行。承办公文时，应做到“紧急公文应当按时限要求办理，确有困难的，应当及时予以说明”（第三十三条）。“对不属于本单位职权范围或者不宜由本单位办理的”，承办部门“应当及时退回交办的文秘部门并说明理由”（同上条）。

承办公文时，有时会涉及到其他部门职权的事项，这时，主办部门要与有关部门协商一致，如有分歧，应报请上级机关协调或裁定（第三十五条），关于这点，可与上文“行文规则”一章中的“协商一致规则”参考互读。

催办。意指由文秘部门负责的催促公文的办理。《办法》第三十七条：“送负责人批示或者交有关部门办理的公文，文秘部门要负责催办，做到紧急公文跟踪催办，重要公文重点催办，一般公文定期催办。”

三、公文处理的后续事项

在上文介绍的公文处理的各种事项完成后，作为公文处理，它还有一些后续事项要做，这就是文件的收集、整理等方面的工作。《办法》第七章“公文归档”、第八章“公文管理”就是关于这一方面内容的。公文处理的后续事项包括以下几个程序：

（一）立卷。公文立卷指将已办理完毕并且有保留价值的公文组成案卷。它的作用是将零散的文件分门别类地组织起来，以利于文件保存的完整与安全，以及对文件实施科学管理。立卷文件必须是已办理完毕的文件，未办理完毕的文件不能归卷。立卷文件的另一前提是它们必须是有查考价值的文件，如果把无查考价值的文件也归档，就会使立卷工作变得杂乱无章。这就要求在立卷工作中把一些事关重大的文件收进，而剔除一些关于机关事务中琐屑事情的文件。就立卷的范围说，中共中央、国务院的文件由党的各级机关和各级人民政府的秘书部门立卷，其他各部门的立卷以本机关本部门文件为主；联合办理的公文，原件由主办机关立卷，其他机关保存复制本或副本；机关负责人在兼职单位形成的文件，由兼职单位立卷。

从立卷的具体方法方面说，它并无一定的统一标准，要点是越系统科学越好。文件的分门别类，可以时间为线索，可以文种为线索，可以关乎某种政策或规定的内容为线索等等，就像我们管理图书资料一样，分类的方法可不尽相同。

（二）归档。归档指将整理好的文件案卷交给档案室保存。根据国务院《机关档案工作条例》，要求明确归档范围，将已整理成案卷的具有利用价值的文件归档。《办法》规定，归档文件“应当确定保管期限，按照有关规定定期向档案部门移交”，机关合并时，全部公文应合并管理，机关撤销时，需要归档的公文立卷后按有关规定移交档案部门，工作人员离岗时，要将本人暂存、借的文件清退归还。从具有查考和利用价值的角度出发，归档的材料要系统、完整，要保持文件材料的历史联系。移交档案室时，要履行清点核对手续，编制移交目录至少要一式两份，一份留文书部门，另一份给档案室。移交后，双方要按有关规定签字。对于应归档的公文，按《办法》规定，归档文件个人不得保存。

(三) 销毁。《办法》规定，没有归档和存查价值的公文，经过鉴别和“办公厅(室)负责人”的批准，可以定期销毁。销毁秘密公文，应当进行登记，由两个人进行监销，保证文件不丢失、不漏销。

【本章小结】本章第一节在行文关系的基础上介绍了行文规则的各项内容，第二节介绍了公文写作的一些主要规则的内容，第三节则介绍了公文处理的一些基本知识。这些基本知识，可在公文写作的相关背景上使我们加深对公文的认识。

思考与练习

1. 我国的行文关系可分哪几种类型？

2. 什么叫行文规则？它们有哪几大内容？

3. 请示的规则有哪几方面要求？

4. 请判断下列行政机关公文行文的对与错，并说明理由：

(一) 某市交通局对该市的下一级政府某区人民政府以函办文。

(二) 某环保机关关于环保问题对其上级机关以通知办文。

(三) 某省教育厅写作的以下一请示梗概：

关于 伊伊伊伊伊伊的请示

伊伊人事厅人事处：

现我厅要设立 伊伊伊伊伊伊教师资格审查小组……

伊伊省 伊伊厅

年 月 日

(四) 某县政府和其下属的某局联合行文。

5. 公文的内容写作有哪些规则性要求？

远什么叫公文处理？公文处理可分哪几个阶段？每个阶段有些什么具体程序？

第四章 命令、决定

【本章要求】学习命令、决定两种文种，了解它们的含义、特点、适用范围；掌握它们的一般写法。

第一节 命令

一、概述

据《办法》规定，命令是适用于下述各种情况的公文：依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。

命令在所有行政公文中，是具有最高权威的下行文。说它具有最高权威，是因为命令关涉的事项，有关的下属单位必须毫无条件地执行。据《宪法》规定，命令发布的使用权限限于中华人民共和国主席、国务院总理、国务院各部部长、各委员会主任以及县级以上各级人民政府及其首脑。但具体说来，他们之间的发布权限仍有类别之分，如中华人民共和国的法律在全国人大通过的基础上以中华人民共和国主席的名义发布，地方人民政府依照自身的权限向社会发布行政法规，具体指规定、办法、细则（如是条例，要经地方人大通过或由人大本身制定发布）。这类事例，都是命令含义中“依照有关法律公布行政法规和规章”一语的具体例子。从上述命令使用的权限可知，命令为人民政府使用的公

文，政府部门除国务院各部委外，不以命令行文。在实际的公文使用中，它通常由省级、市以上的机关使用，如广州市等。说明了这一点之后，至于命令含义中其他方面的内容，就好理解了。

命令有以下一些主要特点：

标题特点。以中华人民共和国主席的名义签署的命令标题，由个人职务加“令”字组成，通作“中华人民共和国主席令”，其他各级人民政府以行政首长个人名义签署的命令标题，由发文机关加“命令”二字或“令”一字构成，不能由个人职务加“令”字构成，如《中华人民共和国国务院令》、《伊伊省人民政府命令》，以发文机关名义签署的命令标题，可加上事由项，也可不加上事由项，前者如《伊伊省人民政府关于清理道路检查站的命令》。

文号特点。以行政首长个人名义签发的命令，其文号标该行政首长在任期间所发命令总数的流水账号，如一行政首长任期届满，他在该任期间所使用的命令文号就自动终止。以人民政府的名义签发的命令，其文号和一般行政公文的文号相同。

签署特点。以行政首长个人名义签署的命令，要写明行政职务，然后签名。以人民政府名义签发的命令，其签署方式和其他行政公文相同。

以中华人民共和国主席的名义发布的命令，其成文日期惯用阿拉伯数字。

二、写作

依照上述关于命令的含义，从其适用范围的三个方面看，可将命令分为发布令、行政令、嘉奖令三个类别。下面分别介绍它们的写法。

（一）发布令

发布令用于发布法律、行政法规和规章。根据发布令权限的

不同，发布令内文写作也有不同，发布经人大通过的法律或法规性文件，要写明授权依据，如果发布发文机关在自身职权范围内制作的命令，内文只标经本级政府“常委会讨论通过”，而无授权依据一项，最后要写明发布文件的生效时间。例如：

中华人民共和国主席令

第二十号

《中华人民共和国个人独资企业法》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十一次会议于 1999 年 6 月 18 日通过，现予公布，自 1999 年 6 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

1999 年 6 月 18 日

（二）行政令

行政令又称强制令，适用于对重大事项作出强制性的行政规定。通常可分为两小类：一是为防范重大社会突发事态的戒严令或采取重大军事行动的动员令，如我国政府在“六四”期间于北京部分地区实施的戒严令。它的性质在于防范事态的进一步扩大，特点是管制性强，任何人都必须遵守。类似的命令，在古代称为宵禁令（宵禁），在外国称为军事法（宵禁）。另一类为人民政府为制止某种不良社会现象或下级机关某种不符合国家法律或法规的行为而发布的强制性措施，它的特点是只管制某种不规范的行为或现象，而并非管制所有机关或社会人员。例如：

广东省人民政府关于清理道路检查站的命令

各市、县、自治县人民政府，省府直属各单位：

为制止在公路上设卡查车、乱扣乱罚的现象，坚决纠正行业不正之风，促进经济、文化交流，保障人民群众和企业的合法权益，省人民政府决定清理在各地道路上设置的检查站（卡），特发布如下命令：

一、除我省与毗邻省（区）接壤的公路交通要道设立必要的检查站外，省内国道上的所有检查站（卡）从远月 远日起一律撤销。

二、公安、交通、工商、税务、林业、畜牧业等部门需要在省道、县道及毗邻省（区）接壤的交通要道上设置检查站（卡），必须经省人民政府批准。各地、各部门自行设置的检查站（卡）均为非法，群众和车辆驾驶人员可拒绝接受其检查。

三、除公安干警追捕刑事案犯、打击车匪路霸、维护交通秩序及处理交通事故外，其他任何人员不得上路检查，不得拦截在公路上正常行驶的车辆，不得对旅客实施人身检查。

四、经批准设立的检查站的执勤人员，在执行检查任务时，应出示省人民政府办公厅统一核发的《公路检查证》，佩戴行业标志。无上述证件、标志的为非法检查。

五、各类检查人员执行检查公务时不得超越本职检查范围，不得搞非法扣罚。被检查者应尊重执勤人员执行检查。省各主管部门对本系统的检查人员实行有效监督管理，发现问题必须及时处理。

六、本命令责成省人民政府法制局、省监察厅及各级法制、监察部门执行，并负责对各类检查站及执法人员进行监督。被检查单位、群众认为检查人员有违犯本命令的，可以向监察部门反映、举报。监察部门应及时作出处理。

七、省人民政府过去有关规定与本命令有抵触的，一律以本命令为准。

广东省人民政府
一九九〇年 伊月 伊日

从上引的例文看，作为制止某类不规范行为或不良社会现象的行政令有什么写作特点呢？首先，这类行政令是为解决某一社会问题而制发的，它因社会涉及面广，因而要有一定的说服力，这就决定了它有说明发文的目的或意义的事由段，反过来说，如果人们不明白一行政令所实施的各项措施对人民群众有什么好处，它要推行也就具有相当的难度，所以例文用公文惯用的开头语式“为……”引出一简明扼要的事由段，把实施命令为人民群众带来的好处作了具体的说明。其次，它是为处理社会问题而颁发的，这就需要它有各项能落到实处的过硬措施，例文列举了 苑项措施，每一项在客观上都能落实、能执行，同时，也不得违反，它使用了不容置疑的语气，用“不得”、“必须”、“一律”等词语统领句子。可见，这类行政令的写作，和发布令比较是根本不同的，它内容上一般要分事由和事项两大块内容。

（三）嘉奖令

嘉奖令用于嘉奖有杰出成就或重大贡献的集体和个人。在现实公文中，嘉奖令是经常使用的，例如当代有很多为维护社会治安而英勇斗争的英雄，对于他们中的不少人，各级人民政府都

以嘉奖令加以嘉奖表彰。值得指出的是，在命令的各种类型中，惟有嘉奖令适用于一般级别较高的政府部门，但要注意政府部门只能以“嘉奖令”为题行文，不得以“命令”为题。这是因为它发布的不是规范事项，而是表彰事项，和其他命令都由人民政府用于社会规范事项比较，性质显然不同。以国务院的公文为例，嘉奖令通常用于表彰单个的单位或个人，它和表彰决定经常用于表彰混合团体和个人是有不同的（可参见决定例文）。下面介绍嘉奖令的写法。

关于嘉奖令的写法，可以概括出以下一条通式：人物值得嘉奖的行为或成绩 垣简明点明人物行为或事迹意义 垣写明给予何种嘉奖 垣号召人们向被嘉奖的人物学习。这一通式，为大多数的嘉奖令写作采用。例如：

国务院、中央军委关于授予钱学森同志 “国家杰出贡献科学家”荣誉称号的命令

国防科工委：

钱学森同志是我国著名科学家，他早年在空气动力学、航空工程、喷气推进、工程控制论等技术科学领域作出许多开创性的贡献。1955年 愿月，在毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家的关怀下，他冲破重重阻力，离开美国回到社会主义祖国。1957年 愿月，他光荣地加入了中国共产党。数十年来，他对祖国、对人民无限热爱和忠诚，满腔热忱地投身于我国国防科研事业，为我国火箭、导弹和航天事业的创建与发展作出了卓越的贡献，他潜心研究的工程控制论，发展成为系统工程理论，并广泛地运用于军事运筹、农业、林业，乃至整个社会经济各个领域的实践活动，在我国现代化建

写先进事迹

设中发挥了重要作用。在发展系统工程理论与实践方面,是我国科技界公认的倡导人。他一贯努力学习马克思主义、毛泽东思想,坚持运用马克思主义哲学理论指导科学活动。他热爱中国共产党,热爱社会主义祖国,充分体现了新中国知识分子的高尚品德,他是我国爱国知识分子的杰出典范。

点明性质

为了表彰钱学森同志全心全意为人民服务,为祖国科技事业的发展所作出的卓越贡献,国务院、中央军委决定,授予钱学森同志“国家杰出贡献科学家”的荣誉称号。

表彰项目

国务院、中央军委号召广大科技工作者向钱学森同志学习,学习他崇高的民族气节、严谨的科学态度、朴实的工作作风。像他那样忠于党、忠于社会主义祖国、忠于人民;像他那样坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义的科学世界观、方法论指导科研工作;像他那样勤勤恳恳,艰苦奋斗,顽强拼搏,无私奉献,为发展和繁荣我国科技事业,推进社会主义现代化建设,作出新的贡献。

号召项

科学技术是第一生产力,是推动经济和社会发展的强大力量,各级领导干部都要继续认真贯彻落实党的知识分子政策和发展科技的方针,以对党对人民高度负责的精神,关心爱护和大力培养科技队伍,造就更多的世界第一流的科学技术专家,为在全社会进一步形成尊重知识、尊重人才的良好风尚而努力奋斗。

国务院总理 李鹏

中央军委主席 江泽民

一九九一年十月十四日

上引这篇例文，就是先写被嘉奖的人物的事迹，再点明人物事迹的意义，即“充分体现了新中国知识分子高尚品德……”再写明给予何种嘉奖，然后希望人们向被嘉奖人学习这一通式写成的。但在写被嘉奖人物的事迹的时候，要注意在评估他们的事迹时给予中肯的肯定和评价，不能夸大，更不能把某种人物的行为或成绩说成是放之四海而皆准的全适用标准型。在号召段的写作中要根据他们事迹的性质而带有针对性，简而言之，是奉献的精神就号召人们学习奉献的精神，是维护社会治安的精神就号召人们学习维护社会治安的精神等等，而不要张冠李戴，例如，写了某干部的奉献精神却号召人们学习高科技，写了维护社会治安的英勇行为却号召人们严于律己等等，都有离题之嫌。同时，要注意，在写人物英勇行为时，要使用概括式的公文语言，而不要使用文学的带有渲染感情性质的语言。

高级机关发布的嘉奖令，其标题中文种常标“命令”，例如《国务院、中央军委关于授予红其拉甫边防检查站“模范边防检查站”荣誉称号的命令》。

三、注意事项

（一）遵守有关法律法规规定。命令在其所发布的范围内，是要全民遵守的，尤其是各级人民政府发布的命令，多是法律的实施性文件，它必须依照有关法律法规发布，这里的意思有二，一是发布命令不能和国家法律或国务院行政法规有矛盾之处；二是发布人要按职权范围发布，任何机关或个人均不得随意发布命令。

（二）语言突出权威性。命令是行政公文中具有最高权威的文种，其语言一定要突出指挥的权威性，这方面的意思也有二，一是命令的事项不能有半点含糊，下级机关应怎样做，必须有个

明确的交代；二是语风要有指挥明令性质，有威风凛凛的指挥下属的气度，在肯定什么、否定什么之间要有一刀切的态度，这样才能体现命令内容毋庸置疑的特点。

（三）制作慎重。在现实行政关系中，有许多问题的解决，可以采用不同的方法，因此，对有些问题的解决，既可以用行政令行文，也可以用决定、通知等行文，如非必要，应采用其他文种行文，以免引起因命令文种的绝对化指令性质带来的问题，反倒导致政令有所不畅的行政局面。

第二节 决 定

一、概述

决定是各级行政机关经常使用的下行文。根据《办法》说明，它适用于对“重要事项或者重大行动作出安排，奖惩有关单位及人员，变更或者撤销下级机关不适当的决定事项”。在关于决定的含义中，“重要事项”或“重大行动”所指是有区别的，我们大致可从时态上对两者加以区分。“重要事项”一般指对已发生过的事项的处置安排，它一般带有知照的性质，如《国务院关于大兴安岭特大森林火灾事故的处理决定》，就是将火灾各方面的善后情况告知全国人民的。以知照的性质为界限，可将机构设置、人员任免、召开会议等类决定划入这一类别中。“重大行动”一般指对未来工作加以部署安排的决定，如1984年5月16日《中共中央关于经济体制改革的决定》，就明显是关于未来工作安排的决定。决定含义中“奖惩有关单位及人员”，即现实公文中的表彰决定和处分决定。上文已述，用命令嘉奖的通常为单个的集体或个人，在用途上则用于授予荣誉称号等，而用决定表彰的通常是混合的集体和个人，在用途上多用于授予模范称号、

记功等（以国务院公文为例——可参见《国务院公报》）。在现实公文中，一般不用决定处分一个单位，而用决定处分个人或小组则是常见的，用决定处分的对象一般说其错误行为都较严重，如从党内警告处分到开除党籍移送司法机关等。“变更或者撤销下级机关不适当的决定事项”一语中，变更的文件应为部分合理部分不合理的文件，“撤销”一语有特别的含意，据《办法》第四十九条：“公文被撤销，视作自始不产生效力；公文被废止，视作自废止之日起不产生效力。”可见，被撤销的文件的行政效力从成文时间起被取消，而不是从撤销之日起被取消。

据上，可知决定的主要特点是行政效力强，不少种类的决定带有行政中根本政策和基本原则的性质，例如部署重大工作的决定，又例如变更或撤销下级公文的决定，都明显反映了这样一种性质。二是工作指导性明显。这是所有的决定都具有的特点，即就上文关于重要事项安排的决定，如机构设置、人员任免等的决定，也带有明显的工作指导性。三是有广泛的机关适用权。这一点指的是，命令为人民政府使用的文种，而非政府的职能部门使用的文种（国务院部委除外），决定却是各级人民政府及其行政机关都可使用的文种，这一适用权的扩大，在行政机关公务中体现了更加系统化、科学化的特点，如职能部门可以撤销下级机关不适当的公文，这和以前规定撤销的权限用于命令也即用于人民政府比较（参考《宪法》说明），显然具有更合理的特点。

据上述决定含义，它可分为三大类型：一是重大事项或重大行动安排决定；二是奖惩决定；三是变更撤销决定。

在学习决定这一文种时，还要注意它和决议的区别。它和决议比较有什么区别呢？这首先表现在它是行政公文的主要文种，据修订《办法》，决议不再列入国家行政机关主要文种类别范围，这就是说，在国家行政机关公文中一般不再采用决议这一文种，而这在近几年的《国务院公报》以及各省、市的政报所载文件类

别中可以得到证明，但它在党务性公文中仍为主要公文，是中国共产党的机关要经常使用的公文（《中国共产党机关公文处理条例》）；其次是成文过程有所不同，决议必须通过会议而成文，决定则不一定要通过会议而成文。此外，它们之间还有公文的开头用语、承启用语等的不同。例如，决定常用“……为此，特作如下决定”一类承启用语；而决议通常却用“会议认为”、“会议决定”等承启用语。因行文关系，这里不再赘及。

二、写作

关于决定的写作，主要有以下一些事项：

（一）标题。决定标题的写作可分两类：一类是常见的通过报刊下发的普发性决定，这类决定，由于没有文头而要求完整式标题，即是：发文机关 事由 文种，而且要求把成文日期放于标题下，一般用小括号括住。另一类是有正式文头下达的决定，为避重复，标题一般只由“事由 文种”组成，这类决定的发文机关和日期均要签于正文后。

（二）正文。下面分类介绍决定正文的写作：

重要事项或重大安排决定。这类决定的种类比较繁多，有些只是写事项的，如人员任免决定（注：任免通知通常以任免决定为前提），部分关于机构撤销或设置的决定，常用“经 伊伊会议研究决定”一语带起，就进入事项的写作，它们的写法是很简单的，写清事项即可。但这类决定大多数写法却较复杂，它们一般由事由、决定事项、执行要求三部分组成。总体上说，关于它们事由项的写作可以概括为如下一句话：可不写，可略写，可详写。有些决定，发文机关无须交代原因，如依法定程序召开会议等；有些决定，因为政策或纪律的界限是十分清楚明确的，发文机关给予提示则已足够，这时就可略写；有些决定，因为关系到较为复杂的发文背景，如不给出足够的说明，下级机关就有可

能无法充分认识关于它们发文的目的或社会意义，这时有关发文原因就要详写。下面是相关的例子。

例一：

全国人大常委会关于召开第七届 全国人民代表大会第四次会议的决定

(~~一九五~~年 ~~四~~月 ~~四~~日第七届全国人大常委会第十八次会议通过)

第七届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议决定：中华人民共和国第七届全国人民代表大会第四次会议于 ~~一九五~~年 ~~四~~月 ~~四~~日在北京召开，建议会议的主要议程为：听取和审议关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告，审查、批准十年规划和第八个五年计划纲要；审查、批准 ~~一九五~~年国民经济和社会发展规划执行情况与 ~~一九五~~年国民经济和社会发展规划，审查、批准 ~~一九五~~年国家预算和 ~~一九五~~年国家预算；审议《中华人民共和国民事诉讼法（试行）（修改草案）》；审议《中华人民共和国外商投资企业和外商企业所得税法（草案）》；审议全国人民代表大会常务委员会工作报告；审议最高人民法院工作报告等。

.....

例一是人大依法定程序召集会议，无须说明理由，所以它的写作只用“第七届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议决定”一语带起，就进入了决定项的写作。

例二：

全国人大常委会关于惩治骗购外汇、逃汇 和非法买卖外汇犯罪的决定

(~~1998~~年~~5~~月~~29~~日第九届全国人民代表大会
常务委员会第六次会议通过，同日发布)

为了惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇的犯罪行为，维护国家外汇管理秩序，对刑法作如下修改：

一、有如下情形之一，骗购外汇，数额较大的，处~~缘~~年以下有期徒刑或者拘役，并处骗购外汇数额~~缘~~以上~~猿~~以下罚金；数额较大或者有其他严重情节的，处~~缘~~年以上~~猿~~以下有期徒刑，并处骗购外汇数额~~缘~~以上~~猿~~以下的罚金；数额特别巨大的或有其他特别严重情节的，处~~猿~~年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处骗购外汇数额~~缘~~以上~~猿~~以下罚金或者没收财产。

.....

例二由于骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇的法纪性质是很清楚的，所以决定对发文原因的写作十分简单，只有“为了惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇的犯罪行为，维护国家外汇管理秩序，对刑法作如下补充修改”一句话。

例三：

中共中央、国务院关于加强技术创新， 发展高科技，实现产业化的决定

(~~一九九五年~~ 八月 五日)

我国即将进入实施现代化建设第三步战略的关键时期。在 21 世纪，把中国建设成为更加繁荣富强的社会主义现代化国家，是全党和全国各族人民肩负的伟大历史使命。当今世界，科学技术日新月异，以信息技术、生物技术为代表的高新技术及其产业迅猛发展，深刻影响着各国的政治、经济、军事、文化等方面。在以经济实力、国防实力和民族凝聚力为主要内容的日趋激烈的综合国力竞争中，能否在高新技术及其产业领域占据一席之地，已经成为竞争的焦点，成为维护国家主权和经济安全的命脉所在。我们既面临着严峻的挑战，又拥有难得的机遇。新中国成立 46 年来特别是改革开放以来，我国科技事业取得了举世瞩目的巨大成就。科技体制改革取得明显进展，广大科技人员为社会主义现代化建设作出了突出贡献。但是，科技与经济脱节的问题还没有从根本上得到解决。科技向现实生产力转化能力薄弱、高新科技产业化程度低，依然是制约着我国经济发展的一大障碍。我们必须按照党的十五大提出的要求，“要充分估量未来科学技术特别是高新技术发展对综合国力、社会经济结构和人民生活的巨大影响，把加速科技进步放在经济社会发展的关键地位”，通过深化改革，从根本上形成有利于科技成果转化的体制的机制，加强技术创新，发展高科技，实现产业化。这既是解决我国

经济发展面临的深层问题、进一步提高国民经济整体素质和综合国力、实现跨越式发展的紧迫要求，也是应对国际竞争、确保中华民族在新世纪立于不败之地的战略抉择。

.....

例三对“加强技术创新，发展高科技，实现产业化”的国家战略发展背景有必要加以详细说明，所以决定从高科技的发展影响我国“政治、经济、军事、文化”等社会意义的角度加以说明，指出“科技向现实生产转化能力薄弱、高新技术产业化程度低，依然是制约我国经济发展的一大障碍”等等，这就使下级机关在阅文时能充分了解该决定的意义，从而在实施方面明白方向。可见，在必要时，决定事由项的写作要带上说服性质的语言来说明发文原因，而这样一来，决定的事由项就必须详细写作了。

决定正文的第二方面内容是决定事项的写作。决定事项的写作也有详写和略写之分，有些决定，其中事项十分单一，如追认某人为烈士或共产党员等，这些决定，由于事项单一，因此事项的写作往往只有一两句话，如“决定追认伊伊为正式中共党员”等，它们与事由项在写作上往往合成为一段文字，即前面简介原由，后面写事项。我们注意的是多事项决定的写作，也即是详写事项的决定的写作，重点注意各事项之间要有机地排列起来，其中执行要求往往按顺序列为最后一点。例：

国务院关于实行公民身份证制度的决定

国发〔~~1988~~〕~~15~~号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

建立和实行公民身份号码制度，是国家加强社会管理的一项重要基础建设，也是实现社会信息化管理的重要措施，对于促进我国社会主义现代化建设和经济体制改革，方便群众生活和保护公民合法权益，具有十分重要的作用。为此，国务院决定，自~~1988~~年~~10~~月~~1~~日起在全国建立和实行公民身份号码制度。

一、公民身份号码按照~~1988~~年~~10~~月~~1~~日起实行的《公民身份号码》国家标准编制，由~~15~~位数字组成：前~~3~~位为行政区域代码，第~~4~~至~~8~~位为出生日期码，第~~9~~至~~14~~位为顺序码，第~~15~~位为校验码。

二、公民身份号码是国家为每个公民从出生之日起编定的惟一的、终身不变的身份代码，将在我国公民办理涉及政治、经济、社会生活等权益事务方面广泛使用。公安部负责公民身份号码的编制的组织实施工作。

三、各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门，对公民身份号码的编制和推广应用工作要给予必要的支持。各级人民政府要切实加强领导，提供工作保障，搞好宣传教育，精心组织实施。公安机关要依据《国务院关于修改〈中华人民共和国居民身份证条例实施细则〉的批复》（国函〔~~1989~~〕~~25~~号），认真做好公民身份号码的编制、使用的管理工作。这项工作争取在今、明两年完成，由公安部做出具体部署。劳动和社会保障、教育、民政、司法、人事、信息产业、卫生、工

商、税务、金融、证券、保险、民航等公民身份号码使用部门和单位，要密切配合公安机关做好公民身份号码的编制和推广使用工作。

国务院

一九九九年八月二十六日

上引例文，决定事项第一点为身份证号码的说明，第二点为它的法定及社会组织作用。这两点间的排列是有逻辑顺序的，它是按身份证的基本概念向其作用过渡的方式排列的，如果先说作用，后说基本概念，那就不合写作逻辑了。第三点为本决定的执行要求，它由于要求事项内容较严格，所以写得详细而文字较长。它是按上述的顺序数而排列下来的。有些决定没有执行要求一项，有些决定虽有执行要求一项，但不是按事项序数排列下来，而往往另起一段。

奖惩决定。如上文，奖惩决定为表彰决定和处分决定。它们和我们上述所介绍的决定写作有所不同。它的结构一般可概述为：表彰事由（即被表彰者的成绩或典型事迹）概述 垣简要点明事迹意义（有时可略）垣表彰决定项目 垣希望或号召语项。它的写作结构和嘉奖令基本一致。处分决定的写作结构与表彰决定相对应，如下：概述基本错误事实 垣简要点明事实教训性质 垣处分项目 垣警醒提示项（如属开除党籍公职，不再提个人吸取教训，只提其他人要以此为鉴）。例如：

国务院关于授予包头钢铁（集团）有限责任公司等
集体为全国民族团结进步模范集体、吴登云等同志
为全国民族团结进步模范个人称号的决定

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为表彰在推进民族团结进步事业中做出显著成绩的模范集体和模范个人，促进我国民族进步事业，国务院决定：授予包头钢铁（集团）有限责任公司等 ~~一个~~ 集体为“全国民族团结进步模范集体”称号，授予吴登云同志等 ~~一名~~ 同志为“全国民族团结进步模范个人”称号。

希望受到表彰的集体和个人珍惜荣誉，认清使命，谦虚谨慎，戒骄戒躁，争取更大光荣。全国各族人民要以民族团结进步模范为榜样，高举邓小平理论伟大旗帜，在以江泽民同志为核心的党中央领导下，同心同德、开拓进取，为维护祖国统一，增强民族团结，促进各民族共同繁荣与进步，实现中华民族的伟大振兴而努力奋斗。

附件：全国民族团结进步模范集体和个人名单（模范集体 ~~一个~~，模范个人 ~~一名~~）（略）

国务院

一九九九年九月二十七日

上例的表彰原由是“在推进民族团结进步事业中做出显著成

绩”，表彰项是授予“全国民族团结进步模范集体和个人”称号，它跟着有一号召语段，号召和希望受表彰者珍惜荣誉、戒骄戒躁，号召全国各族人民向受表彰者学习。例文的写作结构，可视为表彰决定结构写作的一般通式。

关于处分决定的写作，看如下例子：某大学开除某一中层负责人的党籍，先概述其嫖娼被公安人员当场抓获的基本事实，然后指明其性质违反党规，后写明依党规政纪对其加以处分，处分项目有开除党籍，勒令退休，工资降级等，最后一段文字希望全校党员干部、教职员工以此为鉴，遵守党纪国法。

要注意行政机关中的处分决定和《行政诉讼法》中的处罚决定不是同一回事，前者在行政机关的职权范围内，后者属专门司法机关的管辖范围，即只有行政处罚权的专门机关才能使用，一般单位不得使用。

变更或撤销决定。这类决定写作的结构一般应为：写明需变更或撤销的下级文件的标题、发文字号等或某些做法错误的基本事实（如选举作弊等），再写明变更或撤销的依据，通常要有国家的法律、法规或有关规定为依据并加以引明，再写出作为上级机关明确的决定。以上写作的三个步骤，可视为这类决定的一般结构式。

三、注意事项

（一）注意写作。有些决定要写原由，有些决定不写原由，有些决定事项单一，有些决定事项较多，对于它们应怎样写，都是有一定讲究的，要做到行文合理，就要弄清其中的写作规律。

（二）事项具体。事项是决定的主体，必须具体而清楚，尤其是关系到政策的界限时，更要界定得清清楚楚。同时，所谓事项具体就是要反对一些公文空话，不要让和公文无关的空话进入公文之中，否则，即使语句通顺，在内容方面也难免成为病文。

（三）政策界限分明。有不少决定，因带有根本政策或原则的精神，所以在写作中一定要注意原则性界限的分明，以方便下级机关理解和执行。如有些决定，用于机构或人员编制等，要有分明的政策界限，有些决定，用于处分或撤销，其法纪或政策的依据同样不可少。可见，政策界限分明是决定这一文种普遍不可缺少的，这是由这一文种的普遍重要内容所决定的。

【本章小结】本章介绍了命令、决定两种文种的含义、特点、分类和一般写作方法。其中较重要的问题有：命令发布行政法规和规章的具体权限背景，决定含义的理解，原由项写作的几种类型等。

思考与练习

殳什么叫命令？它有哪些适用范围？

圆不同类型的命令在写作内容上有什么不同？

獠试据某一见义勇为的典型人物事迹练习写一篇嘉奖令。

灏什么叫决定？

纒决定可分几类？每类决定的写作有什么不同？

远试代某人民政府写出一篇处理某事故的重要事项决定。

第五章 通知、意见

【本章要求】了解通知与意见两文种的含义、特点、分类及一般写法，在掌握这些基本知识的基础上，能针对它们的不同类型写出体式规范的公文。

第一节 通知

一、概述

据《办法》：“通知适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员。”《办法》原话用三个逗号分隔，基本上把通知分作了四个大类，但实际上，在学习公文写作中，由于通知是一种内容繁杂的文种，它的类别是有必要再加以具体细化的。对此，我们在下文将有分述。

通知在行政公文中是使用最广泛的文种，从内容方面说，大到全国性的一些事项，小到单位内部活动的一般事项，都可使用通知行文。它又是各级行政机关都可制发的文种，各级行政机关对本身或与其他机关的许多事务，都经常用通知行文。与上述情况相关，从通知的功用方面看，它有两大大功能，其一是指导性功能，具体说来，就是上级机关制发的通知中布置工作、规范事项、阐明原则等的功能；其二是事项周知的功能，具体说来，就

是通知有让受文单位或个人知道做什么事、应该怎么做功能。应该说，凡通知都有周知的功能，不然，它就不叫“通知”了。但每种通知，其上述两种功能的侧重面是不同的，有些通知，在通知的事项中兼有指导的功能，有些通知，纯粹用于周知事项。人们通常说通知的主要特点是它的晓谕性，是兼顾上述两种功能说的，因为从词义学的角度说，“晓”是告晓即告知的意思，“谕”是谕示即指示的意思，它准确地反映了通知的两方面功能。

通知因各级单位都可制发，而且它不像某些行政公文只具有向上或向下行文的特点，它可在内部使用，也可向外部使用，它常用作下行文，也用作平行文，有时还可用作上行文，因此，它在行政公文中行文方向最不确定，是泛行文。大致说来，凡上级机关制发的用于布置工作、规范做法、传达政策等的通知为下行文，不相隶属机关之间用的通知为平行文，某些关于业务联系、生活事项等的通知则可泛行。

二、写作

通知在类别上可分为四大类型。下面，我们对通知的各种类型及其写法分别作一介绍：

（一）批转与转发通知

首先是“批转”和“转发”这两个公文术语的使用性质问题。“批转”指的是“批转下级机关公文”，意指上级机关对下级机关的公文加上批语或说批示性意见转发出去，对于上级的文件，是不能加批语的（转发意见除外），因此它只适于对下级的文件使用；“转发”指“转发上级机关和不相隶属机关的公文”，“发”字有尊重上级机关和不相隶属机关的字义，它和“呈”字字义是相对的。这两个术语，因为有性质的区别，在公文中是要区别对待使用的：“批转”一词无论在何种情况下都只适用于上级对下级的文件，如《县伊伊局批转县人民政府关于伊伊伊伊伊

《伊伊伊伊的通知》这一公文标题，就是性质误用的例子；至于“转发”一词，要区别两种情况，如果说是用在标题上，其机关内上下级性质界限一定要明确，如《伊伊局党委转发伊伊局直团工委关于伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊的通知》，其中“转发”应为“批转”，如果是用于转发不相隶属机关的公文，则不考虑行政级别关系，例如下文国务院办公厅转发审计署（国家计委下属单位）文件例。同时，在内文中，可不大考虑其性质界限，如《国务院批转中国人民保险公司关于加快我国保险事业的报告的通知》，在内文中它有这样的词语：“国务院同意中国人民保险公司《关于加快发展我国保险事业的报告》，现转发给你们，请遵照执行。”在此，可注意其中使用的“转发”一词。但在上级批转下级机关的公文中，其内文更多使用“发”，而不是用“转发”，这也是需要注意的。

在批转性通知中，它的原件是下级机关的文件，但一经批转，它就代表着上级机关的发文意图，有着与上级机关的文件同等的效力。

下面介绍批转与转发性通知的一般写法：

标题。标题的基本写法为：发文机关垣“批转”或“转发”垣原件标题垣文种。如《国务院批转国家教委关于改进和加强高等学校生产和社会实践工作报告的通知》。据《办法》第十条规定“标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号”，因此，批转或转发引用的原件标题，如非法规、规章类文件标题，不得加书名号，如上例国务院批转的国家教委原件标题，就没有加书名号。

写作这类通知标题，因题中涉及的项目较多，所以容易造成结构上层架叠构、题意不清的现象。例如，转发国家经委《关于印发 关于企业升级若干问题的说明的通知 的通知》，造成这种标题用语层架叠构的现象，主要是层层转发问题，一般可从如

下两个方面加以改正：①弄清什么才是要转发的原件，其中间转发层次可以省略，成“‘转发’或‘批转’+原件标题+文种”即可。如上例，结合其标点符号用法不符合规定的情况，可改为《转发关于企业升级若干问题的通知》，题意就清楚了。②如果原件中有“的通知”三字，因“转发”一语的使用已限定文件的文种性质为通知，这时就不必再在原件标题后加“的通知”三字，以免造成重复。如《关于转发市经委关于转发省经委关于转发国家经委办公厅批转 经济日报 发行工作座谈会纪要的通知的通知》，可改成《转发国家经委办公厅批转 经济日报 发行工作座谈会纪要的通知》。从标题方面说，这构成省略了文种的标题，因其他公文标题需要标明文种，所以，这是很特殊的。

正文。批转和转发性通知的正文内容包括两个方面：一是批转或转发的对象，这方面要写明原文机关和原件名称，内容重要的还要写明原件发文字号；二是批示性意见或转发意见，批示用语一般要写明批转原件有什么工作的目的及意义，原件有哪些做法值得学习和推广等内容。转发性通知正文写作分两种情况，一是有些转发通知只写贯彻要求，用语很简洁，二是有些转发性通知有阐明上级或不相隶属机关文件工作意义的用语，目的是方便下级了解更高级机关或不相隶属机关的文件精神。下面是相关的例文。

例一：

国务院批转国家经贸委、冶金部关于邯郸 钢铁总厂管理经验调查报告的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将国家经贸委、冶金部《关于邯郸钢铁总厂管理

经验的调查报告》发给你们，请即结合实际学习、推广。自《国务院办公厅转发国家经贸委关于学习邯鄹钢铁总厂加强管理的经验进一步抓好扭亏增盈工作报告的通知》（国办发〔1993〕24号）下发以来，邯鄹钢铁总厂（以下简称邯钢）结合企业改革、改组、改造，继续完善以“模拟市场核算，实行成本否决”为核心的企业内部经营管理工作，坚持走集约化经营的道路，企业经济效益连年提高，实力不断壮大。不少地方、部门和企业结合实际学习、推广邯钢经验，使有关企业的经营管理水平和经济效益有所提高。邯钢经验告诉我们，国有企业是完全可以搞好的。

学习、推广邯钢经验要结合党的十四届五中全会精神，紧紧围绕实行经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、经济增长方式从粗放型向集约型转变这两个具有全局意义的根本性转变，把企业改革、改组、改造和加强管理结合起来，突出搞好企业内部经营管理，提高企业经济效益。

学习、推广邯钢经验，要从实际出发，不要简单照抄照搬。一是企业领导班子特别是一把手要切实转变传统计划经济和粗放经营观念，克服“等、靠、要”、“吃大锅饭”思想，增强参与市场竞争的意识和能力；二是要改变过去企业内部经营活动与市场严重脱节的状态，通过模拟核算，使市场信息及时有效地传递到企业内部；三是要抓住降低成本这个提高企业经济效益的关键，实行全员全过程成本控制；四是目标成本指标的确定必须结合实际、科学合理；五是通过实行目标成本指标管理的方式，将职工个人利益与企业的经济效益联系

起来，调动全体职工的积极性。

国务院

一九九六年一月三日

例一是批转性通知，它对批转原件的工作的目的、意义都有详细的说明，同时，也概括介绍了原件对目前工作有普遍引导意义的一些做法。

例二：

国务院办公厅转发审计署关于中央移民 建镇资金审计情况报告的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

经国务院同意，现将审计署《关于中央移民建镇资金审计财政情况的报告》转发给你们，请有关地区和部门按审计署报告的要求，对移民建镇工作中存在的问题认真进行整改。

中华人民共和国国务院办公厅

一九九九年十月三十一日

例二为转发性通知，它在转发性意见中只简明扼要地写明执行要求。

（二）发布性通知

指用于发布规章的通知。具体指国务院各部门、地方人民政府及其职能部门用通知发布属于本职权范围的规定、办法、细

则。规定、办法、细则也可用命令发布，但两者之间的使用范围是有区别的，用命令发布的适用于该命令所管辖的全社会范围，它是一种普发性下行文，对任何机关、任何人员都适用，因此，它没有主送机关一栏，如在报刊上发布的规定、办法、细则，而用通知发布的规章，只用于部门的管辖范围，故要署主送机关。

下面简单介绍发布性通知的写法：

标题。基本格式是：发文机关 垣“发布”（或“颁发”、“颁布”、“印发”等）垣原件标题 垣文种。例如广东省人民政府《颁布 广东省人民政府任免工作人员暂行规定 的通知》。发布性通知标题的写法和其他公文标题的写法不大一样，它所引原件由于是规章类文件，所以据《办法》规定，要在标题中对引用的文件标题加上书名号（可参见以下二例）。标题中用“发布”、“颁发”、“颁布”等，一般多属于发布本机关印制的规章，用“印发”则多属于发布其他机关的规章。

正文。发布性通知的正文一般十分简短，一般先写明所发布的规章名称，原件的生效时间或执行要求，执行要求习惯以“请按照执行”一类语言表示。但是有时发布规章要经上级机关批准，这时就有必要写明授权依据。

例一：

关于发布《期货交易所管理办法》等四个 管理办法的通知

各证券监管办公室、办事处、特派员办事处、专员办事处、各期货交易所：

为了贯彻落实《期货交易管理暂行条例》，我会制定了《期货交易所管理办法》、《期货经纪公司管理办法》、《期货从业人员资格管理办法》和《期货经纪公司

高级管理人员资格管理办法》。现予发布，自一九九九年八月一日起施行。

中国证券监督管理委员会
一九九九年八月三十一日

例二：

关于发布《保税区外汇管理暂行办法》的通知

国家外汇管理局各省、自治区、直辖市分局，计划单列市、经济特区分局：

根据国务院对上海、天津等地区设立保税区批复的精神，国家外汇管理局制定了《保税区外汇管理暂行办法》（附后）。经国务院特区办、海关总署并经中国人民银行批准，现发布此办法。各有关分局可根据当地保税区的具体情况，按本办法制定实施细则。

附件：《保税区外汇管理暂行办法》

国家外汇管理局
一九九一年六月二十九日

上述两例，正文内容都包括了引用原件标题、写明原件生效时间或执行要求等项目，其中第二例写明授权依据，即“经国务院特区办、海关总署并经中国人民银行批准”一语。

（三）传达性通知

指适用于“传达要求下级机关办理和有关单位需要执行或周

知的事项”的通知。根据上述含义，这类通知又可划分为两个类型：一是传达要求下级机关需要执行的事项的通知，这种通知，有很强的规范性质，要求下级机关单位服从执行，如《广东省人民政府关于立即制止越权审批和非法占用土地的通知》，从题目就可见，它所规范的事项，需要各下属机关单位严格服从执行，任何人员都不得违反。这类通知，经常还带有法规补充的实施性质。再如上例，它实际上是实施国家有关不得越权审批和非法占用土地有关规定的补充性文件，其法纪和政策界限十分清楚。有人把这一类通知称为政策性或指示性通知，是有道理的，对这一类通知的学习，是本节一个十分重要的内容（主要方法下文提及）。二是要求下级机关单位或有关单位需要周知的事项的通知，这类通知，按其实际使用的内容范围说，是很广泛的，如布置业务工作、召开会议、告知设置或撤销某机构、节假日的放假等。

下面介绍这类通知的一般写法：

一、标题。这类通知的标题结构有三种情况：①发文机关垣事由垣文种；②事由垣文种；③以文种为题。一般说，由上级机关制定的事项规定严格、指令性强的通知，要采用上述第一种标题结构，如《深圳市人民政府关于宝安龙岗两个市辖区有关税收政策问题的通知》。其他的通知，对标题的写作要求一般不那么严格，一般采用后两种题型。

二、正文。对这类通知正文内容的写作，要分别对待。政策规范性质强、指令性突出的通知，要由原由、事项和要求三部分组成，原由要写明发文的原因、目的或社会意义等，通常为一段文字。事项是通知的主体，什么事项要注意什么问题，有哪些政策界限，该落实什么工作措施等要明确，惟其如此，才能方便下级机关执行。而至于事项要掌握以序数分段的写作方法，这是学习政策性通知的重点之一，在练习中可设猿-缘个事项加以练习，加上原由段有源-远段文字，一般可构成为一篇较理想的通知。

要求则是关于落实通知事项的要求，它的内容视具体通知情况的不同而不一样，有的写明完成任务的日期，有的写明善后防范工作的注意点，有的写明在完成任务后要向上级写出报告等，有些通知也可以不要这一项。上述三项内容，使通知传达的工作具有了行政事务的完整性、系统化的特点。至于其他的通知，在制作上就灵活得多，它们可有原由、事项、要求这完整的三部分，但也可以仅有事项部分，而不必带原由和要求两部分。

例一：

广东省人民政府关于加强水污染防治工作的通知

粤府〔~~1989~~〕环字

各市、县、自治县人民政府，省府直属有关单位：

近年来，通过采取一系列政策和措施，我省水环境保护工作取得较大进展，减缓了水环境质量急剧恶化趋势。但目前全省水污染态势仍然严峻，水环境负荷沉重，饮用水源受到威胁，水质性缺水问题突出，地区间水污染纠纷增多，影响我省可持续发展战略的实施以及社会、经济持续健康、快速发展。为此，必须采取切实有效的措施，防治污染，改善水环境。现将有关问题通知如下：

一、加大水污染防治工作的领导的监督力度

（对）环境保护，加强水污染的防治工作，各级党政一把手要亲自抓（原句缺“对”字），总负责，切实做到责任到位、投入到位、措施到位……省政府对各市水污染防治任务完成的情况和跨市河流边界水质达标情况进行考核，并作为评审文明城市、卫生城市、优秀旅游城市、国家环保模范城市和“南粤杯”、“岭南杯”达

标考核的重要内容。从 1996 年起，对不能达标的市，实行一年提醒，二年黄牌，三年红牌并登报批评。

二、明确责任，协调联动，依法齐抓共管

各行政执法部门要明确本部门的执法任务和责任。各级计划、财政、建设以及经济综合主管等部门要各司其职，尽职尽责，把水污染防治工作做好。各有关部门要自觉服从环境保护行政主管部门的指导、协调和监督，年终向同级人民政府写出履行环保职责情况报告，并抄送同级环保部门……

三、认真解决和控制重点区域水污染问题

各级人民政府要制定水资源利用和水质、生态系统的保护规定；划定水环境功能区，明确辖区水污染控制责任，实行排放污染物总量控制的排污许可证制度。1995 年，各市要完成集中式饮用水源保护区划分；省环保部门要组织完成地表水环境划分，并报省政府批准执行。1996 年，省环保部门要组织完成我省主要江河水质保护规划，由省人民政府下达执行。各级政府对辖区内未达到水环境功能标准的水域，严格实行排放污染物总量控制，并按省定的期限制定分年达标计划，采取坚决措施，削减排污量，逐步改善水环境质量，实现区域水环境质量的根本好转。

各级政府要下大决心、花大力气，依期完成《广东省碧水工程计划》（粤府办〔1994〕10 号）所列的急需治理江河、湖库的水环境整治项目的进展，解决好当地群众关心的水污染重点、难点问题。

四、抓紧工业污染源治理，实现 1995 年工业污染源达标排放

按照《国务院关于环境保护若干问题的决定》（以

下简称《决定》)要求,到 2005 年所有工业污染源排放的污染物达到国家地方的排放标准……环保部门要加强对工业废水的管理和污染治理设施运行监督检查,严厉查处偷排行为。重点废水工业污染源(名单见附表 1),在 2005 年 5 月底前必须安装污水处理设施运行监视装置,由各地环保部门实施监督。

五、加快城市污水处理设施建设

各级政府要认真贯彻实施《广东省珠江三角洲水质保护条例》和《广东省碧水工程计划》,采取切实措施,加快城市污水处理厂建设(近期计划见附表 2)。设市的城市到 2005 年底必须建有城市污水处理设施和完善污水收集系统,确保 2005 年全省城市污水处理率达到 70% 的目标……

六、切实增加环境污染防治投入

各地、各部门要将水污染防治的重大项目纳入国民经济和社会发展规划,并在基本建设、技术改造、城市建设、水利开发等方面优先保证水质资金保护需求……通过政策引导污染者、开发者成为防治污染的投资主体。拓展环境投资渠道,增加环保投入并分流域建立水质专项资金,逐步提高环境污染防治投入占同期国内生产总值的比重。

广东省人民政府

一九九九年十一月二十六日

例文是一篇政策规范很强的通知,原由、事项、要求三者俱全。发布通知的主要原因为“目前全省水污染态势仍然严峻”,为解决这一问题,全文写的通知事项共有六项,它们有具体的措

施，也有具体的做法、政策界限和任务要求等，这使它的结构显得完整，但分析起来，它的写作结构反映出事由段加上以序数写事项这一结构方法。它结合每一项行文写明要求，和一般通知把要求列为最后一段的写法有所不同。

在传达性一类通知中，其他的通知，以会议通知的写法最具行文的格式化。因其常用，我们在此一并介绍。较重要的会议，尤其是召集外机关人员的会议，要注意写明以下八个要素：①会议目的；②会议内容；③会议时间；④会议地点；⑤参会人员；⑥准备材料；⑦会议费用；⑧报到时间。这八个要素中，如果某个要素没有写清楚，就有可能使参加会议的人员有所不明，如对会议的主题是什么、会议费用是多少等无法有思想准备，从而有可能导致参会人员生活或工作上的混乱。所以，对这八个要素的写作都要注意。会议通知最基本的写作方法是正文要分小标题写作，把八个要素整合进几个小标题中。如果不分小标题，写作起来很容易发生混乱。

例二：

关于召开市属学校 全面推广素质教育工作会议的通知

各县、区教育局：

为贯彻落实中央以及有关上级机关全面推广素质教育的精神，拟召开主题为全面推广素质教育工作会议。现将有关事项通知如下：

一、会议时间

1999年 伊月 远日—伊月 苑日上午。伊月 缘日下午报到。

二、会议地点

市侨联宾馆第 源号楼。

三、参加会议人员

各县、区教育局党政负责人，市属中专学校，重点中小学校长。因会议床位有限，请不要再带其他人员。

邀请省、市主管教育工作的有关领导到会指导（名单附后，略）。

四、会议费用

会议统一安排工作餐，但住宿费需自理，费用 伊伊元。

五、注意事项

请各单位拟出推广素质教育的准备工作做法，以便供小组讨论发言。

请各有关单位于 伊月 伊日前将到会人员姓名、职务、性别电话告知市教办，以便会议统一安排。

伊市教育局

一九九 伊年 伊月 伊日

上引会议通知例，就是按照会议通知的 愿个要素写成的。愿个要素在具体的通知中，其排列顺序不一定要按什么标准排列，但它们却是写作这种通知的准则。需要注意的是，有些会议通知在写作中，由于未使用小标题结构式，往往不是缺这个要素就是缺那个要素，使受文单位对有关事项的疑惑不少，如对会议费用多少、会议有没有工作安排用车等等，都无法明白，这是不应有的现象。

（四）任免通知

指用于将本机关任免人员的消息传达下去的通知，目的是让有关机关知道有关人员的变动，从而协调好相关工作。这种通知

的写法十分简单，只写明任和免的内容即可。例如：

关于伊伊伊和伊伊伊职务任免的通知

伊伊伊伊：

经研究决定：

任命伊伊伊为伊伊处处长，免去其伊伊处副处长职务。

任命伊伊伊为伊伊处副处长，免去其伊伊科科长职务。

伊伊伊伊（印）

一九九伊年伊月伊日

这种通知，是发文机关任免本机关内部人员的通知。如果各级人大选出本地的行政首长，就不宜使用这种通知，而应用公告。通知正文的第一句话写明通知发布的授权依据，是必不可少的。在任免事项中职务由高到低排列。

三、注意事项

（一）事项明确。通知最大的特点是告诉人们应遵守什么事项或贯彻什么事项，因此，对于事项的写作一定要明确、清楚。这在内容较多的通知中往往较难把握，如一份关于卫生工作检查的通知，通知的事项只有检查范围和检查时间两项，而没有检查的标准一项，显然不够系统、明确，又如上文说会议通知的愿个要素要求，有不少通知都未能达到应有的标准。

（二）行文实际。有些通知，政治套话一大通，显得啰啰嗦嗦，给人只打雷而不见下雨的感觉，这和通知要求行政事务的实

用性特点不相符。在行文中，应写短通知时就不要写长通知，同时，对于通知的写作也要考虑其范围的适用性，有时，通知事项很少，只有一两点内容，而通知的对象又只有一两个单位，就不如采用电话通知的方式代替行文的方式。

（三）用语得体。通知具有多种行文方向，不同的行文方向用语是不同的，下行时要突出其权威性、指令性，平行时要突出其协调性、尊重性，泛行时要考虑所有受文单位的范围，而选择适当的语体。

第二节 意 见

一、概述

意见是适用于“对重要问题提出见解和处理方法”的公文。上述含义中的“重要问题”有特指，它指的应是行政工作中有疑难性质的问题，如一上级对相关下级工作普遍存在的问题发一意见，目的就是指导下级机关解决存有疑点难点问题，或说普遍要注意用什么方法解决的问题。又如在实际的行政公文办理中，会涉及到部门职权分管的问题，如城市规划部门的规划可能涉及到农村土地征收的问题，就需要协同国土部门商议，再如在执法过程中相关的执法机关可能会产生执法管辖权的争议，也需要有关部门协商，在上述情况下，如果在办文过程中有关部门经协商仍不能取得一致，这时，就要依《办法》的规定办理，即《办法》第二十六条规定：在制发公文时，如两部门存有职权范围的分歧，经协商后仍不能取得一致，就要由主办部门提出建设性的意见，与相关部门会签后报请上级机关协调或裁定。意见含义中的“重要问题”，除具有上述所含的特殊含意外，还有以下一特殊之处：在承办上级文件时，有时会碰到有关具体做法有较敏感

的政策性问题，这时，有关下级机关就要研究出相应的工作事项或说措施报请上级批准。这类意见，和原修订《办法》（~~1987年~~^{1988年} 12月）规定的用于“提出意见和建议”的建议报告有点类似，它一经上级批转，就具有行政效力，如后面例文经国务院批准发布的意见（国办发〔~~1988~~¹⁹⁸⁹〕~~10~~¹¹号转发通知），就是承办中共中央、国务院的有关文件的（见原文开头）。

结合上文关于意见含义中“重要问题”一词的理解，再与例句“提出见解和处理方法”相对照，可知意见这一文种，它的适用范围主要是为解决行政事务中带有疑点难点性质的问题服务的，因为实际上，有不少公文对于行政公务也兼有“提出见解和处理方法”的性质，例如决定和通知，它们有些提出政策原则，有些要求下级机关遵守什么措施处理什么问题等（可与上文有关的决定、通知例文比较），但后者的写作，一般不存在法规或做法等的疑难点，因此，它们之间的发文背景是有所不同的。

意见在行文内容上总体看具有参考性的特点。作为下行文的意见，它虽有很强的指导性，但却并非绝对的指令性文种，下级对有关事项要落实执行，却可做到参照执行，有些具体做法可灵活处理；作为上行文的意见，它呈请上级协调仲裁或要加以批准的相关执行事项更具参考性质；它在向平级或不相隶属机关提出解决政务的看法或处理意见时为平行文，也明显带有参考的性质，但后者的标题应以《关于伊伊伊伊伊伊的意见的函》为宜。

依上文，意见可分为下行文意见、上行文意见和平行文意见三类，但这一分类方法从内容的角度看，太过表面化，对意见这一文种无法提供更深的认识。我们可将意见分为指导性意见和请准性意见两大类，前者指上级机关向下级传达的带有工作指导性质的意见，后者指请求上级批准有关事项或措施的意见。从后者的角度理解意见，将更有帮助一些。

二、写作

(一) 标题。作为下行文的意见，为了突出对下级机关指导工作的地位，一般要求完整式标题，由于标题有发文机关，所以一般文后不再签署机关名称，直接用印即可；作为上行文或平行文的意见，标题一般不写发文机关（上行文说明可参考报告、请示文种，平行文为尊重同级机关），上行文、平行文文后一般要签上机关名称再用印，以示尊重上级或对方。

(二) 正文。下面据上文对意见的分类分别简要介绍其写作。

指导性意见。据上文意见是“对重要问题提出见解和处理方法”的公文这一含义，可集中概括出它写作的两大块内容结构：一是先写明问题，二是写出处理问题的见解或方法，可简述为：概述问题 垣各项见解或措施（或方法）。以下是一篇典型地反映出这种写作结构的例文，请结合上述概述式加以学习。

关于深化学校治安综合治理工作的意见

中央社会治安综合治理委员会 教育部 公安部

（二〇〇〇年六月二十九日）

近几年来，各地认真贯彻落实《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》（中发〔~~1990~~ 苑号）和《中央社会治安综合治理委员会、国家教育委员会、公安部关于进一步加强学校治安综合治理工作的意见》（教政〔~~1990~~ 苑号）精神，普遍加强了对学校及其周边地区治安的综合治理工作，持续不断地开展了对学校周边地区治安环境的集中整治，取得了一定成效。但在一些地方，集中整治过后，日常管理措施不力，治安问题又有不同程度的反弹，侵害师生人身、财产安全

的案件时有发生，违法违章经营现象也有所抬头。要从根本上解决这些问题，维护学校及其周边地区治安秩序的持续稳定，仅靠短期的集中整治难以奏效，必须注重治本措施的落实，在建立健全综合治理工作机制上狠下功夫。为进一步深化学校治安综合治理工作，现提出以下意见：

一、进一步明确学校治安综合治理工作的任务，深化对学校治安综合治理工作重要性的认识

学校治安综合治理工作的主要任务是：在地方各级党委和政府的统一领导下，各有关部门充分发挥职能作用，密切配合，依靠学校广大师生员工，保持良好的教学、科研和生活秩序，维护学校稳定，为培养和造就社会主义事业的建设者和接班人创造良好的育人环境。

学校是教书育人的场所，是青少年学生集中学习和活动的地方，为社会各界和千家万户所关注。对学校发生的治安问题，如不及时妥善处理，容易激化矛盾，引发群体性事件，甚至引发政治性事端，影响学校的安定和社会的稳定。维护良好的学校治安秩序和学校周边地区治安环境，对于保证青少年学生的健康成长和维护社会稳定至关重要。地方各级党委、政府和各有关部门要着眼于国家和民族的未来，从培养跨世纪的社会主义事业建设者和接班人，从贯彻江泽民总书记“三个代表”重要思想的高度，充分认识加强学校治安综合治理工作的特殊重要性和紧迫性，全力维护好学校及其周边地区的治安秩序，为青少年的健康成长创造一个良好的社会环境。

二、加强领导，坚持“属地管理”原则，切实维护好学校及其周边地区治安秩序

学校及其周边地区的治安管理工作涉及面广，情况复杂。维护好学校及其周边地区治安秩序是一项系统工程，必须始终依靠地方党委、政府的统一领导和支持。地方各级党委和政府要高度重视学校治安综合治理工作，切实加强领导，把进一步深化学校治安综合治理工作作为维护社会稳定的重要任务长期抓下去。地方各级党委和政府的主要领导要过问学校及其周边地区的治安情况，做到心中有数，针对存在的问题，及时做出相应的工作部署，认真抓好落实。要坚持“属地管理”原则，切实把维护学校及其周边地区治安秩序纳入当地社会治安综合治理总体规划和经常性工作日程，把学校治安综合治理工作作为考核当地党政领导干部政绩的一项重要内容。各有关部门在研究部署工作时，要一并考虑学校周边地区的治安工作，政法、综合治理部门的基层单位特别是公安派出所，要把维护好学校周边地区治安秩序作为一项重要的日常工作落实到人。学校在治安综合治理工作方面，要自觉接受当地党委和政府的领导，接受当地综合治理部门的指导和监督。

三、学校要建立健全并认真落实治安综合治理责任制

维护学校内部治安秩序，配合地方搞好学校周边地区的治安是学校的重要职责。各级各类学校要把搞好学校治安综合治理作为学校工作的重要内容，在当地党委和政府的领导下，按照“管好自己的人，看好自己的门，办好自己的事”的要求，把学校治安综合治理的各项措施落到实处。要进一步健全学校治安综合治理的领导机构，充分发挥办事机构的作用。高等学校、中等专业学校要建立健全以学校党政主要领导挂帅，各有关部

门负责同志参加的学校治安综合治理委员会；中学应设治安保卫人员，中小学校有一名学校领导分工负责治安综合治理工作。要进一步加强法制教育、纪律教育和安全防范知识教育，增强学生的遵纪守法观念和自我保护意识，通过创建安全文明校园、依法治校等活动，落实综合治理的各项措施。学校要加强与有关部门的联系、协作，及时沟通情况，研究对策，与公安机关密切配合，加强对学生和校园内暂住人口的治安管理。要加强学校内部特别是重点和要害部位的安全保卫和安全防范工作，建立健全门卫值班、巡逻守护等内部治安保卫制度，完善内部治安保卫设施，高等学校要配备相应的保安人员和报警设施。要发动学生参与“青年志愿者”队伍，深入开展优秀“青少年维权岗”创建活动，逐步建立以学校为核心，反应迅速的维权岗区域联动机制，不断提高预防、发现、控制和处置治安隐患的能力。各级教育部门要采取有力措施，指导和督促学校做好治安综合治理工作；要配合有关部门大力宣传《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》等法律，动员社会各界关心、支持青少年的健康成长。

四、有关部门齐抓共管，进一步净化学校周边地区的治安环境

地方各级社会治安综合治理委员会及其办公室要在地方各级党委和政府的领导下，结合学校周边地区的实际情况，组织有关部门研究、制订整治学校周边地区治安环境的具体方案，协调各有关部门和有关学校，密切配合、齐抓共管，下力气解决学校周边地区存在的娱乐

服务场所和商业网点混乱、占地争道等突出问题。地方各级公安机关要把维护学校及其周边地区治安秩序作为一项重要工作，加强学校周边地区的治安巡逻力量，及时发现和打击违法犯罪活动，依托学校认真做好校园内暂住人员的登记管理工作；要配合有关部门加强对娱乐服务场所的清理整顿，加强治安管理，严厉查处卖淫嫖娼、赌博、吸毒贩毒等违法犯罪活动。工商行政管理部门和文化部门要采取坚决措施，认真贯彻《娱乐场所管理条例》和有关规定，严格执行严禁或限制未成年人进入歌舞娱乐、电子游戏、录像放映等经营场所的规定，限制这类经营场所的发展。宣传、新闻出版、广播影视、司法、城建等部门要各司其职，协调一致，采取坚决有力的措施，配合有关部门对学校周边地区的娱乐服务场所、商业网点进行认真的清理整顿；要切实加强日常管理，狠抓制度和措施的落实，不断巩固整治成果。要将校园内由学校自办或与有关单位联办的生活服务设施的经营管理纳入社区管理，严格依法办事。

五、加强综合治理工作机制建设，建立定期检查制度

影响学校及其周边地区治安秩序的因素复杂，要做好学校治安综合治理工作必须坚持常抓不懈，经常抓，反复抓，抓反复。要建立地方各级党委和政府负总责，综合治理部门组织协调，公安部门指导督查，有关部门各负其责、密切配合的工作机制。同时，要建立对学校治安综合治理工作定期检查考核制度。中央社会治安综合治理委员会办公室会同有关部门每年对各地区学校治安综合治理工作情况进行一次检查，各省、自治区、直辖市社会治安综合治理委员会办公室会同有关部门每半

年对所辖地区进行一次检查。通过检查考核，总结、推广典型经验，对工作成效突出的给予表彰奖励；对因工作不深入而发生问题的，要给予黄牌警告，限期整改；对造成严重后果的，学校、有关部门及所在地区要实施社会治安综合治理一票否决，并按有关规定追究直接责任人和有关领导的责任。

上述例文的原由段，先写明根据中共中央、国务院的什么文件制发本意见，然后简要点明问题所在，再以解决问题应用什么原则为过渡，转入事项部分写作。事项部分共列出五项措施，它们都是为解决原由段提出问题的“见解”或说“处理方法”，也即我们上文概括的“各项见解或措施”所指（注：原文是上报国务院批转后再下行的意见，所以标题未使用发文机关）。

四、请准性意见。请准性意见是属于向上级反映问题和建设的意见，在内容写作上，它应以写明问题为行文依据，但在问题写作上，它和指导性意见一般用简要点明问题的写法有所不同，它应做到具体和较为详细，这主要是因为请准性意见的问题多属个别问题，如不具体详细，就不方便上级机关对问题的了解。事项请准部分则要以清楚明确为原则。在承办上级公文碰到较敏感的政策问题而请准某些做法或说措施的意见中，一般说其结构如下：①先引明承办的上级公文标题和文号，然后概述承办公文的工作进展状况，再概述问题。②一般要写明发文机关对承办的上级公文的社会或工作意义的认识，它可写进原由段，也可另起一段，通常的写法为做好哪方面工作将会给社会或未来哪方面工作产生什么影响或有什么效用等等。其作用在于表明下级机关对承办的上级公文的认识，对于上级了解下级机关的承办态度有很大的帮助。③写明供请准的各项做法或措施。④一般应写明“以上意见如无不妥，请批转回本单位执行”一类的公文期请用语。

作为上行文的请准性意见和下行文意见还有一个区别，那就是它要经上级批转才能执行。

三、注意事项

（一）问题集中明确。意见一般是针对有疑或有难的问题而制发的，因此，它首先要注意问题的写作，应将写作的注意力或说笔墨首先放于如何写好问题这一方面。在概述问题时，应做到集中、具体、明确，切忌泛泛空谈、要旨不明。

（二）见解措施有力。意见提出的见解或处理方法如上文，一般用于针对有疑点难点的问题，因此，其见解或处理方法应该精要和切实可行，有指导或引导行政工作解决工作问题的行政效用，不能流于表面，不涉及本质，否则，对机关的行政工作是没有帮助的。

（三）文种选用得当。上文曾述，对“重要问题提出见解和处理方法”的文种不止意见一文种。这就关系到行文中文种选用的问题，一般说，如国家法律法规或有关规定已经明了的难点问题，应用通知加以规范，如某人民政府《关于禁止越权审批土地的紧急通知》，如用意见行文，显然不妥，这是因为国家法规对相关事项已有明确的规定。可见，两者是有区别的，或者说，前者用于指令性、规范性，后者用于指导性、参考性。

（四）意见不得越级主送。《办法》第二十二条规定：“除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以机关名义向上级机关负责人报送‘请示’、‘意见’和‘报告’。”

【本章小结】本章介绍了通知与意见两种文种，分别说明了它们的含义、特点、分类以及一般写法，同时也指出了学习中一些难点，如通知在何种情况下应详细或简明地写明其事由、事项、措施与执行要求，以及意见要写好问题和措施两大块内容

等，它们都是公文写作学习者在学习时需要弄清的一些相关问题。

思考与练习

1. 什么叫通知？

2. 通知可分几类？它们在正文写法上有哪些主要区别？

3. 试改正下列公文标题的错误，并说明理由：

(1) 关于召开伊伊伊各科主要负责人会议的决定。

(2) 伊伊市人民政府转发省人民政府伊伊伊伊劳动用工制度暂行规定的通知。

(3) 转发《市人民政府关于转发 省人民政府关于减轻特困家庭经济负担的通知 的通知》。

4. 试据下述材料写出一篇通知：

伊县城环境脏、乱、差现象十分突出，为解决这一问题，县人民政府向各有关下属单位下发一通知。

5. 什么叫意见？

6. 意见可分几类？每类写作结构大致怎样？

7. 试从某单位承办上级某公文时，研究出具体做法请上级批准这一角度写出一篇上行文意见。

第六章 公告、通告、通报

【本章要求】了解公告、通告和通报的含义、特点和分类，分辨公告和通告，通告与通知，通报与奖惩决定等相关文种使用方面的区别，掌握它们的写法，并能写出合乎格式的公文。

第一节 公告、通告

公告、通告都是告晓性公文，两者有不少相似点，因此，本书将它们合并为一节内容。下面分别介绍这两种公文。

一、公告

（一）概述

依《办法》说明，公告是用于向国内外宣布重要事项或者法定事项用的公文。可见，关于公告的含义，它第一方面的内容是向国内外宣布重要事项。所谓重要事项，是指国内外都应有所了解的事项，如选出中央政府领导人、公布宪法、公布重要的驻外使节、中国人民解放军陆海空三军演习等等。公告发布的事项，有时是对国内外而言，有时仅对国内而言，如各地税务机关发布的税务登记公告等。它第二方面的内容是向国内外宣布法定事项。所谓法定事项，是指国内外有关单位或人员均需遵守的有关法规事项，如涉外婚姻法规，又如《中国人民银行关于进一步改革外汇管理体制的公告》，据其内容有如下一规定“一、实行外

汇收入结汇制，取消外汇分成……下列范围的外汇收入，允许在外汇指定银行开立现汇账户：（一）境外法人或自然人作为投资汇入的外汇；（二）境外借款和发行债券、股票取得的外汇……”很显然，类似的规定事项，要求国内外有关单位或人员均需遵守。但是，和向国内外宣布重要事项一样，公告公布的有关法规事项，有时也仅对国内有关单位或人员而言，如国务院 1983 年颁发的《国务院关于坚决制止冲击铁路确保铁路运输安全畅通的公告》，很显然，这种公告，仅在国内范围使用。从上可见，含义中“向国内外”一语有三种读法，一是“向国内”，二是“向国外”，三是“向国内外”。

从公告的使用范围方面看，它一般均是关于政治、经济、军事、法律、科技文化等方面的重大事项，政治类如《中共中央、全国人大常委会、国务院关于宋庆龄副委员长病情的公告》；经济类如《中国人民银行公告》；军事类，如中国人民解放军在有关海域举行军事演习的《新华社受权公告》等等。

公告从政府行文的角度看，由于它是用于政治、经济、军事、法律、科技文化等的重大事项的，所以，它的制发级别较高，一般要由省市级人民政府才能制发，如我国规定省级市或特区政府才有行政法规的立法权。基层政府依公告发布重大事项看，一来少有国家政务的重大事项，二来有些事项虽适于以公告发布，如县、区人大公布选举结果等，但却往往受到报纸或电视等传播手段的限制，因此，对于公告，是少有制发的。同时，由于公告是政府行政公文的一种，我们要注意它和一般专用公文公告或民事公告在使用方面的区别，如法院传递的缺席判决公告（如离婚案有一方缺席等）、商业用招商公告，或一般街照公告等等，它们和行政公文公告比较，是有性质不同的区别的。总的说来，行政公文公告发布的事项一要重要，二要由政府或相应的职能机关制作，才能叫做行政公文公告。

与上文相关，公告在写作中有以下突出的特点：①知照性。公告最直接的字面含义是广而告之，告诉公众的意思，因此，知照性是它的最大特点之一。如涉及法律法规的事项，部门不能使用“命令”，只得以公告制文；又如涉及外国侨民或机构在中国的法律法规行为，我国不便以“命令”发表公文加以指定，而要以“公告”指定，等等。②庄重性。公告的事项是需要所有下属机关或人民群众周知或执行的事项，有些甚至是需要外国相关机构及人员周知或执行的事项，由于发布面广，因此，它必须以国家的利益为准，站在中立的立场发文，而不能站在某个机关、某个部门的利益角度发文。这一发文原则，决定了它的用语要庄重，特别要注意避免使用上级指挥下级的语风。

（二）写法

标题。公告标题的写法，有以下两种情况：一是内容重要的公告，其标题必须由发文机关和文种两项以上构成，如《中华人民共和国全国人民代表大会公告》，这种舍去原由项的公告标题是常见的；内容不那么重要的，则可以“公告”二字为题。

如果在一个会议中发布系列公告，每一公告标题下应标出其流水号，样题如：

伊伊省人民代表大会公告

第伊号

正文。公告正文的写作，根据《办法》规定公告用于公布“重要事项”或“法定事项”两个内容类别的不同而有不同的写法。大致说来，事项性公告只发布事项，它的要求是一篇公告只写一个事项，而不能把两个事项夹在一起写，如一个重大会议选出两个不同机构的领导人，就应分别以两个流水号写出两份公告加以发布。法定性公告由于要求人们遵守某种规则行事，所以

它一般要求写明发布公告的原由、事项。其中事项的排列一般如下：执行对象范围 垣执行对象解释（此第二项可有可无，可参见后文规定性通告第二例第二项）垣法定事项 垣生效时间。关于它们写作的不同，可参考如下例子：

例一：

中华人民共和国全国人民代表大会公告

第四号

第九届全国人民代表大会第一次会议于 一九九八年 猿月 月 日根据中华人民共和国主席的提名，决定朱镕基为中华人民共和国总理。

中华人民共和国第九届全国人民
代表大会第一次会议主席团
一九九八年三月十七日于北京

上例为事项性公告，它依据法律或在法律职权范围向外界公布重要事项，在写法上只发布事项，而且发布事项单一。

例二：

伊伊市地方税务局关于税务登记的公告

根据《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称“征管法”）和《税务登记管理办法》（国税发〔一九九八年〕号）（以下简称“办法”）的规定，现就税务登记事项公告如下：

一、凡在我市的地方税纳税人和扣缴义务人（以下

简称业户)应当自领取营业执照等有关执业证件之日起 15 日内或自批准之日起 15 日内,持有关证件,到伊伊地方税务局税务登记分局(以下简称地税登记分局)申请办理税务登记。

二、业户税务登记内容发生变化,应当自有关部门批准或者宣布变更之日起 15 日内,或者在向有关机关申请办理注销或撤销之前持有关证件资料,到市地税登记分局申报变更或注销税务登记。

三、业户凡未按照以上规定申报办理开业,变更或注销税务登记的,应当自公告之日起 15 日内,到市地税登记分局申报补办登记手续。

四、根据管理实施细则第七十七条规定,对未按规定申报办理有关税务登记手续的,本公告即为责令限期改正通知书。自公告之日起满 15 日,即视为送达,对满 15 日仍不改正的,将按“征管法”第三十七条第一款和办法第九章的规定处罚。

伊伊市地方税务局

一九九九年十一月二十九日

上引一公告,是法定性公告,它在内容结构上写明了发文原因(本文是发文依据,即按有关税务法必须进行登记的依据),其中事项的写作就是从执行对象范围写起的,即“凡我市的地方纳税人和扣缴义务人”,然后再写法定事项,最后写生效时间的。这类公告,在写作上大都如此。

结尾。在公告文尾的写作中,特别重要的公告要签署,还要标明发布地点;不重要的公告如标题已标明发文机关,则不再需另外签署,日期可以放于标题下,也可以放于正文后。

（三）注意事项

防止滥用。主要有如下两点要注意：一是作为行政公文公告，它不能如街头巷尾乱张贴的民事公告一样滥用，而要据《办法》规定限用于发布“重要事项”或“法定事项”，其要义我们在上文已有说明。如某市政府在市府门口张贴一公告，内容是禁止老百姓在市府门口设摊摆卖鸡鹅狗鸭的，这就把行政公文公告混同于一般的民事公告了，因为管治设摊摆卖一类事，应由当地的派出所发出管理通告，而不应由市政府直接发公告加以制止。二是目前有不少公告应为通告，如停水停电、修建马路等，因为公告是用于发布重要行政事项的，不是用于发布小事项的。

注意体式。所谓注意体式，指区别公告的发布内容而言，不少的公告，因发布内容单一，写成一段文字则可。但同时，有些公告在发布事项时，关系到一些具体的背景或要求，这时就要注意分段写作，事项较多的，还要注意分点写作。

二、通告

（一）概述

依《办法》说明，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的公文。在通告含义的学习中，我们首先要注意通告使用的范围性特点，它是指通告在使用方面有一定的区域限制。从公文的实际使用情况说来，通告使用的区域限制是十分明显的。可分如下两种情况：一是通告本身的适用区域，有些通告仅适用于一条街、一座桥的管理，如某市人民政府关于某条人行街道制发的通告，就只适用于这条人行街的管理，可见其行政效力范围不大。二是发文机关管辖的区域性，如一公安局有权制发通告，但该通告不能越出该局所管辖的范围。

再来看通告公布社会各有关方面应当遵守或周知的事项的一面，应当遵守的事项指具有规范性质的事项，如某市在春节前用

某条交通道路设立一花市，发一通告，所有的车辆均需听从警察指挥绕道行走，就是这样的例子。应当周知的事项指公众应该知道的事项，如供电局关于某个时段在某区域的停电通告等。

从上述关于通告含义的说明可知，公告和通告有许多类似之处，它们在适用范围、文种性质方面都有发布事项、规定和周知的共同特点。但是，即便如此，它们也还是各有不相同的特点。两相比较，主要有以下几点：①统管和分管职能不同。公告的国内受文对象和发文机关之间一般都有领导与被领导的关系，如国务院发的公告对全国人民而言，某省人民政府发的公告对该省人民而言，都是例子。然而，通告的情况就不完全是这样，它往往是一种职能的分管关系问题，如某市公安局管理某一座大桥的通告，是该市领导、省领导乃至中央领导都要遵从的，即是说这是一种职能的分管关系。可见，二者之间有行政统管和分管职能的不同。②使用范围不同。公告的使用范围是国内外，通告则在国内的一定范围向社会有关方面公布。③发文机关级别不同。一般说，基层行政单位因无国家“重要”或“法定”事项不制作行政公文公告，而通告则是上至国家领导机关、下至基层单位都可以使用的。④发布内容有别。公告发布的是重要或法定事项，通告发布的是社会各有关方面应当周知或遵守的事项，两者内容的轻重是有区别的，如一些停水停电的通告，在行政事务中十分琐屑，不能用发布重大事项的公告发布。

（二）写法

主要包括标题、正文、结尾三个部分。

标题。标题的写法有两种情况：一是至少由发文机关和事由中一项加文种组成，高级机关的通告标题通常采用这种写法，如《中华人民共和国公安部关于在全国实施居民身份证使用和查验制度的通告》、《中华人民共和国财政部通告》；二是以文种“通告”二字为题，一般基层单位发布的通告，采用这一种。

正文。正文的写作要据通告不同的种类而进行。上文说过，一类通告有规范性质，在此可称为规定性通告；另一类是周知事项用的，可称为周知性通告。为行文方便，我们先介绍周知性通告。

周知性通告由于只发布周知事项，没有规定性内容，所以，它只简明扼要写明发布事项即可，而没有行政公文中一般可见的原由和要求两种内容，有些发布性通告只有一两句话，如某些机关发布启用新公章的通告。

例一：

广东省邮政局通告

根据国家信息产业部统一部署，广东省邮政局于 ~~1995~~ 年 ~~10~~ 月 ~~10~~ 日挂牌成立，新建立的广东省邮政局定于 ~~1995~~ 年 ~~11~~ 月 ~~15~~ 日正式办公。

广东省邮政局既是公用企业，又是行政机构，负责全省邮政网的规划、建立、运行管理和经营服务工作，承担着普遍的服务义务，同时行使国家邮政局授权的地区邮政管理职责。

邮政是传播信息的使者，沟通情感的桥梁。邮政恒久不变的承诺——迅速、准确、安全、方便，为你邮上一片真情，寄去一份厚爱。

办公地址：广州市体育西路 ~~15~~ 楼

联系电话：~~86121111~~ 邮政编码：~~510611~~

上引例子，就是发布事项用的通告。注意其中第二段介绍企业的性质、工作面，第三段服务承诺也是用于周知事项的。可

见，事项通告一般用于说明事项，语言和说明文有点相同。

规定性通告由于有具体的规定事项，所以它的正文一般要由通告原由和规定事项组成。内容不多的，一般写成一段式通告，即原由和事项连接着写，不分开。

例二：

通 告

近日在我县国道各路段上，时有群众占用路面翻晒稻谷或其他杂物。为保障人民群众的生命财产安全，为我县国道交通的畅通无阻，自发布本通告即日起，严禁再有类似现象发生，一经发现，必以相应法规处罚。

特此通告

伊伊县公安局

一九伊伊年伊月伊日

上引例子，第一个句号前为通告发布的原由，跟着是通告发布的事项和生效时间，它们是连接着写的。这种一段式通告很常见，但要注意在写作中原由、事项和生效时间三者缺一不可。

事项内容较多的规定性通告，原由和事项之间一定要分段，事项则要采用条文式写法，其排列的一般规则可参见上文说的法定性公告通式。

例三：

广州市人民政府关于拆除户外烟草广告的通告

穗府〔~~1999~~〕穗府

为了保障人民的身体健康，减少户外烟草广告对公

众的负面影响，根据《中华人民共和国广告法》的有关规定，结合本市实际，现就本市拆除户外烟草广告问题通告如下：

一、在本市辖区范围内的公共场所、建筑物、构筑物禁止设置户外烟草广告。

二、本通告所称户外烟草广告，是指通过路牌、霓虹灯、电子显示屏、橱窗、灯箱、各类站亭、招牌、招贴、挂旗、遮阳伞、空飘、交通工具等媒介设置的户外烟草广告。

三、在本通告发布之前经批准设置的户外烟草广告，广告主、广告发布者应在 1999 年 8 月 1 日前自行拆除。

四、未经工商行政管理部门批准擅自设置的户外烟草广告，广告主、广告发布者应自本通告颁布之日起 15 日内自行拆除。

五、对违反本通告规定逾期不拆除的，由市工商行政管理部门会同城市规划、市容环卫、综合执法队伍等部门强制拆除，所需费用由广告发布者承担。

六、本通告自颁布之日施行。

广州市人民政府

一九九九年七月二十八日

上引例的第一段为原由段，它十分简洁地说明了拆除户外烟草广告是为了保障人民的身体健康这一理由，而这一规定的依据是《中华人民共和国广告法》。从第二段起就是具体的事项，其排列规则就是从执行范围、解释执行对象再到禁止事项、最后为实施日期的。

结尾。一段式通告结尾惯用“特此通告”一语结束，可加句号，也可不加句号。规定事项多的通告写作，如果在原由段和事项段之间用了“……为此，特通告如下”一类公文的承启用语，文后就不要再使用“特此通告”一语，以免重复。另要注意，不少通告在文后单位签署时，往往用“伊伊机关示”这样的署式，“示”为旧公文惯用，当代公文不宜采用。

（三）注意事项

正确使用文种。目前，在使用通知和通告两种文种中经常发生混淆，如某供水公司关于停水的事项用通知行文，又如现在附于报刊公布的不少通知应为通告。二者的主要区别在于，通知有下行文的性质，在发文机关和受文者之间一般存在领导与被领导的关系，通告如上文，为职能分管关系，在发文机关和受文者之间一般不存在领导与被领导的关系。因此，如果一机关和社会受文人员不存在行政统管关系，那么，它公布有关的事项，就应使用通告，如某电视台为庆祝建台伊年纪念日，向海内外有关机构和人员发一通知，在文种的使用上是有指挥他人或让他人非做什么事之嫌的，如改用周知通告，就会显得恰当得多。

符合国家法规政策。通告的写作，适用于中低层机关，但必须以国家法规、政策为基础，尤其是带有规定事项的通告，不能以土政策行事，如某企业一通告有门卫人员有权对进出人员施行人身搜查一项，从法律的角度上说，显然不恰当。

事项清楚。通告的事项要清楚，不能有歧义，如某基层通告如下一语“砍伐碗口粗的树木要罚款”，什么叫做“碗口粗”，很显然，这句话在解释上没有量化标准，有歧义。

语言通俗简洁。通告是面向社会，面向广大人民群众发布的，在用语方面，要注意使用短句，以收简洁明快之效。关于这方面的事例，可参考本书绪论公文语言特点的有关例子，这里不再举例。

第二节 通报

一、概述

通报是表彰先进、批评错误、传达重要精神或情况的公文。它的基本作用在于以相关的事例或说明性的情况引导工作。如表彰先进的通报，目的在于引导良好的工作风气或引导做好某方面的工作；批评通报的目的在于纠正某种不良的工作风气或工作中的某种不良倾向；传达重要精神或情况的通报目的在于告诉下级机关目前工作中要注意或警惕什么问题。后者可分两小类，一类为政策性情况引导通报，如前些年某几个市县的山林权工作落实得很好，上级发一通报，希望其他市县学习，就是例子。另一为重大情况性（如事故）通报，性质是让下级机关注意当前工作中的某方面问题。它们之中，有的侧重传达重大情况，有的侧重传达重要精神（如某些重大会议的情况通报），但两者在公文写作中并非截然分开，往往是有情况、有精神，更多的是在情况之中见精神，因此，对含义中“重要精神或情况”的“或”字，不应视作并列关系，而应视作包容关系。

通报是下行文，它在内容或写作结构上和其他个别文体存在着交叉类似的现象。与决定比较，决定有表彰决定、处分决定，它们和表彰通报、批评通报的区别点在于决定的事项比通报的事项重要，表彰决定一般用于授予模范称号或记功等，表彰通报一般用于表扬积极分子等项目；处分决定一般用于撤职或留党察看等项目，批评通报一般用于记过或给予通报批评等项目。与报告比较，报告有情况报告，和情况通报在传达沟通情况方面有相似点，但报告是上行文，它是给上级机关汇报反映有关重要情况的，通报却为下行文，是上级机关对下级机关传达重要情况用

的，因此它们在行文方向上有根本的区别。

通报在使用上的主要特点可以概括如下：①引导性。即上文说过的对于工作的引导作用，典型的例子如《江泽民主席访美通报》，它有一重要内容是调整我国对美关系，即是建立“战略伙伴”关系，这是为适应新的国际形势，加快我国的建设与发展的重大战略调整，它的发布，显然有引导全党和全国人民在新形势下如何正确认识中美关系的重要意义，即如何争取国际一切有利因素建设我们国家的意义。②教育性。通报的教育性是很突出的，如表彰或批评通报，它们的一个重要功用就是教育性，无论是表彰或是批评，目的都在于从正反两方面加以诱导，让人们学习好的榜样，吸取经验教训。③警醒性。有些通报，目的在于对个别情况或事故的说明中让下级机关做好某方面的工作、预防某种事故的发生。如某市发生一重大在建项目坍塌事故，死伤人数不少，该市政府就此事及时下发一通报，希望各单位务必注意建筑安全，落实措施，杜绝类似事故的发生。

二、写作

通报按内容基本可分为表彰通报、批评通报和重要精神情况通报三类，但表彰和批评通报，按性质论，通报的无非都是正反两方面的典型，因此又可把它们说成典型性通报。下面介绍对它们的写作。

（一）典型性通报。正面性典型通报就是表彰通报，它的写作程式一般有如下几方面内容：被表彰人物及其先进事迹 垣对事迹的意义分析 垣表彰项 垣希望或说号召项（通式是希望受表彰者保持进步，他人向受表彰者学习）。反面性典型通报就是批评通报，它在写作方面与表彰性通报是互为对照的，它的写作程式一般如下：被批评人物及其落后事迹 垣对事迹教训意义的分析 垣通报批评项 垣训诫或警示项（通式是希望被批评者改正错误，他人

从中吸取教训)。下面是一篇表彰通报：

关于表彰中国昆明世界园艺博览会 广东参展参赛先进单位和先进工作者的通报

各市、县、自治县人民政府，省府直属有关单位：

我省各级政府和有关部门在省委、省政府的领导下，高度重视并精心组织中国昆明世界园艺博览会广东参展参赛工作，在历时两年多的建设期和展出维护期中，群策群力，攻克了许多技术难关，克服了种种困难，取得了显著成绩。“粤晖园”和“广东厅”分别荣获国际博览局、国际园艺生产者协会和世博会组委会联合颁发的室外展园“最佳展出奖”和“室内展厅大奖”，在园项园次单项竞赛中，共荣获园枚奖牌，其中大奖园枚、金奖园枚、银奖园枚、铜奖园枚，受到了国际博览局、国际园艺生产者协会及最高评审团的高度评价和赞誉。为省为国家争得了荣誉。为此，省人民政府决定授予广州市市政园林局、省农业展览馆“特别贡献奖”，授予广州市人民政府等远个单位“优秀组织奖”，授予省兰花协会等园个单位“先进集体”称号，对省政府农业科技交流中心等园个单位和黄文庆等缘名个人给予嘉奖，并通报表彰和奖励（名单附后）。

希望受表彰的单位和个人，戒骄戒躁、再接再厉，为我省的园艺园林事业做出新的贡献。

广东省人民政府

一九九九年十一月十九日

上引是一篇表彰通报，它就是依我们上述概括的表彰通报的写作程式进行写作的，即先写被表彰者的先进事迹（本文为具体成绩），再分析其事迹的先进意义，即“为省为国家争得了荣誉”，然后再用“……为此，省人民政府决定授予……”这一类公文常见的承启用语说明对不同类型的被表彰者给予什么表彰项目，最后是希望和号召语（本文由于被表彰者园艺成绩特殊，没有号召他人向他们学习一项）。至于批评通报的写作，可依我们上文概括的程式结合例文加以由正至反的学习。

（二）重要精神情况通报。重要精神情况通报可分两个类型，一类是会议或领导人在某些活动中的讲话等通报，另一类是在传达重大情况中加有指导工作措施的通报，后者又可分正反两小类，即某种现象或某种做法值得推广，就可通报下去，以资仿效；某种现象或某种做法产生不良的社会影响或社会效果，也可通报下去，以免再有所发生，又如报刊上所登载的对犯有严重错误的干部，经决定处分后再加以通报，也属这一类型。有时一篇情况通报中既包括经验，也包括教训，如关于某方面工作的情况检查通报，它们的内容往往有喜有忧，既有成绩，又有不足，把它们通报下去，就能起到交流信息、了解大局、引导工作的作用。它们的写作结构据上述不同类型而有不同，第一类主要以简括点明会议或领导人的活动过程开头，如会议在何地召开、参会人数多少、共开了多少天或领导人到了何地视察、召集了哪类党政干部、作了何讲话等，跟着就要写明其主要精神或会议取得的效果等（通常要以小标题或分项分述），有时，这类通报还要写明会议或领导人讲话精神对以后工作的指导作用。第二类一般有以下几大块内容：叙述基本情况；指出通报所提供的情况有何种意义或教训性质；针对经验或教训提出未来的工作设想或整改措施等。请从这里概述的第二类写作内容结构角度学习以下一例文：

中共中央办公厅、国务院办公厅关于 1998 年上半年 涉及农民负担恶性案件的情况通报

中办发〔1998〕14 号 1998 年 5 月 15 日

今年以来，各级党委、政府认真贯彻落实党中央、国务院关于减缓农民负担的措施，做了大量工作，取得了一定成效。但是，农民负担重的问题当前仍较突出，一些地方和少数干部不顾党中央、国务院的三令五申，仍在乱收费、乱集资、乱罚款和进行各种摊派，甚至采用非法手段，强行到农户家中收款收物，有的引发了激烈的干群冲突，甚至导致死人的恶性案件。对此，农民群众反映强烈。据各地上报，1998 年上半年全国发生涉及农民负担的恶性案件共 10 起，死亡 1 人，其中海南省 3 起，四川省 2 起，湖北省 1 起，甘肃省 1 起，河南省 1 起，有的省年年发生多起因农民负担重引发的恶性案件，应当引起高度警觉和重视。这些案件虽然发生在局部地区，但造成的政治影响很大，严重伤害了农民群众对党和政府的感情。为严肃纪律，依法办事，教育各级干部特别是农村基层干部吸取教训、引以为戒，避免类似事件的发生，经党中央、国务院同意，现将《国务院纠正行业不正之风办公室、农业部关于 1998 年上半年涉及农民恶性案件的情况报告》印发给你们，对 1998 年上半年发生的涉及农民负担的 10 起恶性案件予以通报，并重申提出以下要求：

一、必须把减轻农民工作作为当前一项严肃的政治任务来抓。今年适逢建国 47 周年和澳门回归祖国，增加农民收入和保持农村稳定是事关全局的大事。各级党

委、政府和有关部门要坚决按照中央的要求，从维护大局、讲政治的高度，把减轻农民负担作为一件大事来抓。要认真落实党政一把手亲自抓，负总责的制度，切实贯彻落实中央提出的各项政策措施，确保在本辖区内不发生涉及农民负担的恶性案件。要认真研究和改进县、乡干部政绩考核办法，将经济发展、农民增收、农村稳定作为政绩考核的主要内容。凡是发生严重事件、造成重大政治影响的地方，县、乡党政干部不得提拔重用，实行“一票否决”。对办事脱离实际，加重农民负担的事例，不仅不能宣传，问题严重的还要通报批评，并予以曝光。

二、必须采取果断措施，把农民的不合理负担减下来。要从源头抓起，坚决制止、纠正本地区不合理的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派。对涉及农民的收费项目，要按照国务院的部署再进行一次认真的检查清理，该取消的取消，该降低标准的降低标准。禁止一切要农民出钱、出物的达标升级活动。要采取坚决措施精简乡镇机构和人员，压缩不合理开支。

三、必须加强对干部的教育和管理。地方各级党委、政府要对农村干部认真开展党的宗旨、群众路线和政策法规教育，解决乡村干部在政治觉悟、政策法规观念和工作作风等方面存在的问题，增强为人民服务的意识，增强政策和法制观念，依法行政。农民的合法权益受法律保护，以任何名义侵犯农民合法利益的违法行为，都应受到法律的惩处。严禁强行收取村提留乡统筹费，严禁到农民家中拉粮食、牵牲口、搬家具，严禁采取打人、关押人等非法手段向农民收款收物，严禁提前征收、重复征收或者借税收名义征收其他费用。凡出现

此类情况，均要依法严肃惩处有关责任人员。对干部作风及农民负担问题反映多的地方，要从领导机关、领导干部身上找原因，上级机关要指导这些地方的党委、政府进行整改。

四、必须严肃案件查处和上报的纪律。各级党委、政府要严肃党纪政纪，坚决查处各种加重农民负担的违法违纪行为。凡是由于减轻农民负担政策落实不到位，引发严重事件和死人恶性案件的，不仅要追究直接责任人员的责任，还要追究上一级党政主要领导的责任。凡发生恶性案件的地方，要按规定立即向上一级党委、政府和有关部门上报情况，凡上报不及时、查处不得力，致使案情恶化，甚至引发新的事端，影响农村稳定的要追究党政一把手的责任。近两三年连续发生恶性案件的地方，省、自治区、直辖市党委和人民政府要在年底前向党中央国务院写出深刻检查。

附件：国务院纠正行业不正之风办公室、农业部关于 1992 年上半年涉及农民负担恶性案件的情况报告（略）

这是一篇带教训性质的情况通报。细心分析它的内容结构，可以看出，它先概括了农民负担恶性案件的主要情况，然后指出这类情况的负面意义，即“政治影响很大，严重伤害了农民群众对党和政府的感情”等语所指，也即是教训的主要点。为了纠正这类现象，通报提出了四种做法或者说整改措施。如果将其结构式进一步明确的话，即是：概述基本情况；点明教训性质；提出整改措施。我们可以这篇例文作参考，结合上文概括的一般写作程式加以学习。

三、注意事项

(一) 材料真实。无论写哪一类通报，它们的内容都有一个原有材料的问题，如果材料不真实，就起不到通报应有的作用，如表彰通报对人物先进事迹有所夸大，它就不能让人信服，从而起不到通报的引导作用。

(二) 评价中肯。在通报中，无论表彰也罢，批评也罢，传达情况也罢，对原有的事迹或事件都要作出中肯的评价，不能随意上纲上线。如通报批评，如果评价不中肯，被批评人也就往往不服，他人也可能对此通报有看法，这样一来，不但工作未做好，反而有可能会产生负面的效果。

(三) 选好典型。写通报都会碰到选取材料的典型问题，或是人物事迹的典型，或是引导工作的事迹性质的典型。惟有选好典型，通报才能起到应有的作用，如选材不典型，通报就不能发挥它应有的作用。从这个意义上说，通报也是不能经常乱发的。

【本章小结】本章说明了公告、通告和通报三种文种的含义、特点、分类和一般写作方法。本章较难掌握的问题有：公告和通告、通告和通知在使用方面的区别，通报和决定在表彰和处分人物时使用范围的区别等。

思考与练习

1. 什么叫公告？什么叫通告？

2. 公告和通告有什么相似点？有什么区别点？

3. 法定性公告的一般写作结构是怎样的？

4. 规定性通告的一般写作结构是怎样的？

5. 指出下列材料应以何种文种行文，并说明理由：

(1) 伊拆迁办公布伊地居民迁移相关事宜。

(圆) 伊市财政局向社会公布 伊项新实施的财政法规。

(猿) 华达房地产公司向有关原拆迁户公布办手续入住 伊楼事项。

(源) 某国土局催促有关单位办理购买福利房事宜。

远什么叫通报？它有什么作用 and 特点？

苑各类通报有哪些常见的写作结构？

愿根据下述材料写一篇通告：

伊市 伊路段为适应市场经济的发展要改建，原公路两旁的有关居民住房按市府有关规定要限期拆迁，原经这里行走的车辆也要改道行走。请代 伊市人民政府拟出一份通告，不足材料部分可自行补充。

怨根据下述材料写一篇通报：

伊市人民政府的森林区在入冬时发生多起火警，该市人民政府为防止重大森林火灾事故，需向其所属各县、区下发一情况通报。请代该市人民政府拟出这份通报，不足材料部分可自行补充。

第七章 报告、请示

【本章要求】学习报告、请示两种文种的含义、特点、分类以及一般写法；重点掌握这两种上行文的体式及语言方面的要求，能写出符合规定的公文。

第一节 报 告

一、概述

报告是向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关询问时使用的公文。报告这一文种涉及的类别很多，如会议报告、检查报告、情况报告、工作报告、计划报告、处理报告等等。总之，从机关具体行政事务的内容方面说，其名目十分繁多，难以一一枚举。但从使用的性质范围角度方面说，上述所引《办法》说明的报告含义将它分为三个大类，则是科学可用的。

报告这一文种有一主要特点是反映情况，它主要是让上级机关掌握工作的基本情况用的，上级机关只有在了解了工作的相关情况后，才能有效地指导下级的工作。而在写作方面，报告最大的特点是它的叙述性，即把基本的情况讲清楚成为它行文的最大特色。

二、写作

报告的文面结构分别由标题、主送机关、正文、落款等组成。

报告的标题原则上不能仅以文种为题。因它是上行文，为表示对上级的尊重，所以，它的标题按习惯经常不署发文机关，以免带有行文已经定性的感觉。它的标题常用“关于伊伊伊伊伊伊伊伊的报告”这一题型。

报告是向特定的上级机关写作的，因此，它不能普发性地上送，通常只有一个主送机关。同时，也为对上级负责和以示尊重，报告是要签署的，这和一般行政公文有版头的一般就可免签署的情况比较，有很大不同。报告如以机关行政首长负责人个人的名义签署，其职务及姓名要签于标题下。下面分别介绍各类报告的写作。

（一）工作报告。是用于向上级机关汇报工作情况的报告。通常又分综合报告和专题报告两个类别。综合报告是对某一阶段工作的各种主要情况的综合性报告，典型的例如各级人民政府首长向人民代表大会作的政府工作报告，这类报告的内容就是综合性质的，政府工作的各个主要方面都要概述到。综合报告一般是按常规制度写作的报告，如上例，又如某工会按某上级机关要求写出的年终工作报告等。专题工作报告是就某一专项工作向上级机关作的报告，它一般是针对重要工作或上级交办的某一项工作任务的完成情况而写作的，如某企业一大型项目各阶段的进展情况，都必须写出报告，以利于上级机关了解情况，作出下阶段工作部署。以上两类工作报告在写法上有较大差异，综合性工作报告内容全面，可说是一种主要工作“面面俱到”的文体，一般分题论述，对内容的安排采取横向式结构，即每一分题的内容不是按时间排列的，而是按内容性质归类的。而专题工作报告有所不

同，它有时采用横向结构，有时采用纵向结构，而且分题写作的较少，分项写作的较多。它的一般写作程式为：概述工作任务完成的基本情况为第一项内容；写明下一步工作的初步计划为第二项内容；请求上级指导为第三项内容。上述三项内容中，如属上级交办汇报工作完成情况的报告，一般分条写出第一项内容已足够。下面是一篇专题工作报告例文，可以以它为基点对工作报告的写作作一基础性的学习：

关于大连分公司筹备工作进展状况的报告

总公司：

我们分公司筹备小组在总公司领导的指示和安排下，于 伊伊年 伊月 伊日到大连开展筹备分公司的工作，现工作已进行了 伊伊天。现将筹备工作第一阶段主要进展情况电传总公司，向领导汇报如下：

一、在筹备工作中，我们始终坚持总公司领导结合市场需要，积极稳妥地落实各项工作的指导精神，在具体项目办理工作中，大搞市场调查研究工作，做到结合实际，以充分的调查数据作决策指导。

二、分公司的营销总部选址选在该市 伊伊街 伊伊号 伊伊大厦，共租 伊伊间房，总共 伊伊伊平方米，租价意向为年 伊伊万元。我们是依据办公点是否有利于业务声誉和价钱是否合理的标准选址的。如果这一选址得到总公司的批准，我们将进行下一阶段的装修、购买办公设备及招聘公司职员广告准备工作。

三、分公司接运总公司材料的仓储地及企业部选取在该市 伊伊区 伊伊镇。选用这一地址的做法标准是节省成本，如在该市市区内选点，经我们匡算，总成本将比

现选址高出 15 米以上。现在我们与该镇人民政府关于该选点的意向已确定。

四、分公司筹备小组在该市开展工作，其困难程度要比原来预想的大得多，目前尚有不少工作比预定程序所设定的日期慢了半拍。其中的主要问题是和本地的有关单位协调的问题。我们原匡算的资金投入与现在的市价有一定的差距，这是造成我们在原有意向的基础上谈判期延长的主要原因。为此，请总公司领导在加大投入作出预前考虑，加大部分所需比例约为原计划的 1.5 倍。

筹组工作虽有种种困难，但我们准备加大工作力度，相信第二阶段的筹组工作能如期完成。

请总公司领导及时将工作指导意见电传给我们。

特此报告

伊省 伊公司大连分公司

筹备小组

一九九 伊年 伊月 伊日

以上这篇专题工作报告，谈到主要的工作基本情况、做法、完成情况、目前困难和今后计划等，它和其他工作报告相比，内容的基本面是相同的，虽然在内容项目的排列上和每份具体的报告相比在写法上有出入，但它是基本能够突出这类报告的三部分内容特色的，我们从中可以窥见工作报告写作的某些规律。

工作报告的结尾惯用“特此报告”或“专此报告”二语结束。

（二）情况报告。情况报告用于反映重要情况、重大事故或具有重大倾向的问题等。它的作用有：让上级机关及时了解情况，此其一；让上级机关了解重大情况是否已经为有关机关妥善

处理，此其二；让上级机关了解涉及重大性质的问题是下级机关不能处理的，要迫切加以指导，此其三。它一般可分两个类别：一是重大政策失误情况方面的报告，二是重大事故情况报告。前者的写法结构一般分以下两步进行：先概述基本失误情况；再提出解决问题的初步建议供上级参考决策时使用。此类报告，一经上级批转下发，其解决问题的建议就成为正式的行政措施。

例：

关于中央移民建镇资金审计情况的报告

（审计署 一九九九年十月二十二日）

根据《国务院办公厅转发国家计委灾后重建整治江湖兴修水利现场办公会议纪要的通知》（国办发〔一九九九年〕〇号）的有关要求，我署组织安徽、江西、湖北、湖南、河南省审计机关对中央移民建镇资金的管理、使用情况进行了审计，对移民建房、拆除旧房完成情况进行了审计调查。现将主要情况报告如下：

去冬今春，国家计委下达河南省移民建镇安置计划一〇二〇〇户，中央财政预算内专项资金一亿二千万，并于猿月底前下拨到省。至今年猿月底，河南省已完成一五二〇〇户移民任务，占执行移民计划总户数一〇二〇〇户的源豫；已支出中央移民建镇资金一源猿源万元，完成计划的源豫。审计及调查结果表明，中央采取的移民建镇措施，使饱受洪涝灾害之苦的广大移民发自内心地感谢党和政府的关怀，对改善、密切党群关系及维护社会稳定起到了有效的促进作用，同时也活跃了这些地区的市场，对经济增长起到了一定的拉动作用。但是，审计也发现了一些问题，需要引起足够重视。

一、大多数地方未按每户 1 万元拨补资金到户

.....

二、一些地方统建房造价高、入住率低

.....

三、地方各级部门滞留占压、挤占挪用资金等问题比较普遍

.....

四、拆旧规定情况不好

.....

针对这次审计查出的问题，提出以下建议：

一、对中央移民建镇资金用于基础设施建设的比例，国家计委应会同有关部门作出限制性规定，防止各行其是，随意扩大。鉴于在这方面 源省做法不一，目前应尽快组织进行一次全面清理，对不切实际、扩大范围的基本设施投入要立即制止并追回资金。

二、重视和解决统建房入住率低的问题。湖北、安徽两省要对统建房进行全面清理，对未按计划落实到移民户的统建房，要采取措施予以落实；对不能落实的，要限期追回资金并拨补给计划安排的移民户。对未按计划完成移民任务、造成损失的责任人员，要追究责任。

三、对这次审计查出的滞留占压资金、挤占挪用资金及项目、资金管理混乱等问题，源省要进行整理和整改，同时要进一步采取有力措施解决退耕移民的生计问题，并严格按照国办发〔1999〕10号文件要求做好拆除旧房工作，切实做到建新拆旧。

上引例文，反映了重大政策情况，如何解决这些重大问题，

是国家审计署无权决定的，它们必须上交国务院才有权解决，为此，例文提出了解决问题的初步建议。这样的内容结构，即写明基本情况、提出处理意见供上级参考，是它写作中十分常见的结构。

重大事故情况报告的写作结构式一般如下：概述事故基本情况为第一项内容，通常介绍事故发生的时间、地点、人员伤亡、经济财物损失及其价值等；介绍发文机关或其下属有关单位如何及时处理事故为第二项内容，通常用“在……之后，伊伊机关的领导马上赶赴现场……”一类句子领起，它的作用在于向上级机关写明发文机关办事的认真严肃态度，一般说来这项内容是不可少的；写明事故发生的初步调查分析原因为其第三项内容，通常用“经初步分析”一类句子带起；写明发文机关对事故处理的初步方案为第四项内容，如要追究有关人员的责任、认真整改等等。由于这类报告的格式较为固定，这里不再举例。

（三）答复报告。答复报告是回答上级的询问而写作的报告，它的写法一般很好掌握，上级问什么就答什么。

（四）递送报告。在报告中，还有一类报告叫递送报告，这是我们在上述报告的含义中没有涉及的。它的作用在于向上级报送材料。行政工作中，有些材料按规定要向上级报送。它的写法一般很简单，在呈送有关材料时写明材料的名称，并写明“敬请审阅”之类的字句，然后把所送材料作为附件一并送上。

三、注意事项

（一）情况真实。报告的写作以叙述情况为基础，因此，必须做到以客观事实为依据。如果报告的情况失实，上级机关就不能真正了解情况，从而不利于他们作出正确的决策。

（二）突出重点。报告的写作虽然关系到情况的客观性，但在写作中也不能只罗列事实，而必须突出重点，有主有次，内容

以叙述为主，加以适当的议论点明主题。

（三）确属必要。对于常规性工作，要按制度向上级写出报告，如政府或机关的工作报告。有些上级没有交代要写的报告，要考虑是否确属有必要写作，不能大事小事、有事无事均向上级报告，但一些重大情况、重大事故等，要主动向上级写出报告。在这方面，要反对为得到领导的好感而乱打报告的“马屁精”现象，这往往扰乱上级机关的工作注意力。

（四）报告中不得夹带请示事项。关于这，我们在行文规则一章中已有说明，这里不再重述。

（五）报告不得越级主送。说明同上“（四）”。

第二节 请 示

一、概述

请示是向上级机关请求指示、批准用的公文。

上述含义中的“请求指示”，具体可指下级机关在工作中碰到某些新问题，或某些难以确定是否有违原则的做法而请求上级解答，如国家证券委员会 1995 年 1 月 14 日向国务院呈送的《关于坚决制止期货市场盲目发展若干意见的请示》，就是这方面的典型例子。“请求批准”具体可指本级机关无权决定的一些重大事项需请示上级机关，如伊单位向国家计委呈送的《关于和外商协作开发伊伊伊伊二期电力工程的请示》；另外也可指请求上级机关给予人力、物力、财力等方面帮助的批准。

请示的主要特点是呈请性，它要经上级机关批复后才能执行，因此，请示是事前请示，在工作中不能先斩后奏，先做后请示是违反纪律的。

以前，公文中常把请示写成“请示报告”或“报告请示”，

这是公文文种分工不清楚导致的现象，但据公文处理的新形势，把请示和报告混同作为一种文种的做法经常会延误办文，其间最大的区别是报告主要为上级了解情况用，一般不必批复，请示则是需要批复的。关于这，我们在“行文规则”一章中已有过较详细的说明，请参考。除此之外，它们另外还有一些区别，主要有：

①报告属事后报告，请示则为事前请示。任何报告，都具有反映或汇报情况的性质，因此报告总是事后报告，而请示总是工作前的请示，即先请示后工作。

②报告有被动写作的性质，无论何种报告，它们在写作方面实质上都不是主动的，或是按制度向上级汇报、或是碰到重大问题或事件向上级汇报，都是被动写作，而请示却是主动写作的公文，无论是“请求指示”或是“请求批准”，其发文动机都源于下级机关。

另外，我们还要注意请示和上行文意见的区别。上行文意见是有请示的性质的，但两者的区别也很明显，意见或请上级裁定有关分歧，或承办上级公文碰到问题而研究出向上级请准的处理方法而发文，请示则纯粹用于请求上级批准本机关的业务或事项请示。

但事实上，上文请示含义中关于“请求指示”的请示与“请求批准”的请示的分类是它的范围性的分类，这一分类显得较笼统，结合具体的公文情况，从内容的角度分类，可将请示分作如下三个类别：

一是政策请示。具体说来，是让上级机关解释相关政策或相关做法界限的请示，如某单位《关于允许下岗干部内部消化的请示》，就是要求上级主管机关给出人员安排的政策例子。

二是问题请示。具体指对工作中有疑问的问题请求上级机关明确解答，以明白应怎样开展工作，如某省人民法院曾向最高人民法院呈送的《关于交通肇事是否给予被害者家属抚恤问题的请示》。

三是人力、物力、财力请求帮助的请示。以上述的分类理解请示，作者认为，它可使我们对请示这一文种的理解更趋于系

统化、具体化。

二、写作

(一) 标题。请示标题的写作一般省略发文机关，它的道理和报告标题的写作是一样的，即是：它是上行文，习惯上为尊重上级机关而不写出发文机关。当然，这是由于公文写作的习惯使然，因为按照《办法》的说明，公文的标题一般要标明发文机关（见第十条）。请示标题常用“关于 垣事项 垣（的）请示”这一惯用格式，事项前一般不使用“申请”、“请求”等语，以免和“请示”二字语义重复。如属问题请示，通式则为“关于……的问题（的）请示”。

(二) 正文。请示正文写作和其他种类行政公文正文写作比较有很大的不同。因请示限定为一文一事，请示事项就那么一项，因此，它一般说来占的文字篇幅不多。那么，我们有时见到的请示，其文字篇幅也不小，道理何在呢？这是因为，请示主要以写原由为主。一般的公文，原由的写作都很简括简洁，没有必要长篇大论，而请示因为有事项要请求，它必须将请求的原因充分写出来，写得越明白和越有迫切性就越好，其中目的毫无疑问，就是要让上级机关明白请示的必要性。

请示原由文字的写作，可分为两个类别。下文分别介绍。

员 袁 说理式原由。这通常是争取上级给予人力、物力或财力帮助的请示原由写作方法。那么，怎样才能写好这类请示的原由呢？它大致要按以下的前提进行：要围绕让上级明白请示的必要性或说服上级批准相关事项这一中心写作。这总体说来，有以下两方面要注意的问题：

(员) 写清请示事项的相关背景。这是让上级领导明白请示事项的必要性基础，如果一份请示的相关工作背景不为上级了解，领导在批准请示事项时就很难下判断。如有一份请示是这样

写的：

市培训中心因教学需要，计划增设有关计算机教学设备，所需增设教学设备如下……为此，请市府拨给我们中心 伊伊伊万元……

这篇请示关于相关的事项背景就写得太简单了，请示一笔财政拨款，往往不能仅用“因教学需要”几个字就概括过去，这对于财政宽裕的市人民政府说来，它或者可能给你拨款，但对于财政不宽裕的市人民政府说来，因它不明白你请示的必要性，这就很难说了。因此，它必须说明教育形势的新发展这一相关背景，并在此基础上说明增设新的教学设备是培训本市现代化党政干部的必备手段、说明它将由此对本市的未来发展产生深远的影响等等，这样才能使相关人民政府明白到请示的必要与迫切性。

（圆）写明请示事项的工作性质或意义。如请示救济款是为了解决当地群众的生产或生活困难。又如（员）例，加上后面的工作意义的说明，它请示的理由就显得十分充足。

一般说，请示的原由写清上述两方面内容，就能做到依据充分、说理充足。一般可将这类请示的写作结构概述如下：请示背景性说明 垣说明工作意义议论性说理 垣事项（后二者通常连在一起写，不分段）。可对照下面的例子，在请示的写作方面加以学习。

关于拨款帮助我镇在建交通路段的请示

市人民政府：

我镇位于我市东部偏僻山区，在市府所辖的十二个乡镇中，是财政收入较少的一个乡镇。自 员怨伊年以来，我们遵照市府关于发展我市东部地区建设、加强外向型经济结构、迅速解决我市贫困地区经济局面的指示，在通外主干公路的建设方面下了不少气力，具体表

现在：财政为建路让路。我们两年来在总财政收入中投入公路建设的部分高达 忽忽忽；在国家政策法规允许的范围内向当地群众广加宣传、解释并加大集资力度，共筹得 伊伊伊万元。

但是，我镇财政收入有限，加上当地群众生活并不富裕，我们又无法联系到外面企业或外商投资本镇交通建设，这使我镇能使用的资金并不能解决在建道路的所有资金问题。为此，我镇曾专门召开了数次会议，并让群众代表列席参加，共商大计、共论政事，会议中通过了大多数群众代表的提议，决定由群众继续无偿承担其中部分非技术性的劳务，即是大家所熟知的土方工程、沙石采集等。这样，在缺口资金中，我们又解决了相当大的部分比例。但尽管我们竭尽所能，离全额资金仍有一定差距，这使在建公路仍有功亏一篑的危险。而我们深知，假若在建公路不能如期完成，市府关于发展东部山区经济的决策将不能有效地实现，而更为重要的影响是，这将会拖全市经济发展迈向一个新台阶的后腿，使市府关于第一步贫困地区脱贫、第二步全市经济腾飞的战略决策严重受挫。为此，我镇政府在经过慎重考虑的前提下，恳请市府拨给 伊伊伊万元，以使在建公路能如期完成。我们相信，如市府给我们伸出援助之手，当地群众将会感激不尽，同时，也必将给我镇经济建设的发展打下坚实的基础。

以上请示如无不妥，请批复。

伊伊镇人民政府
一九九 伊年 伊月 伊日

上引例中，第一段是说明请示相关背景的文字，第二段则基本内容是说理或说劝喻性的文字。

说明性原由。这通常是政策或问题请示原由所用的写作方法。在政策请示中，通常要说明相关请示事项的背景，符合国家有关法规的哪方面规定或根据国家的规定做哪方面的请示等。在问题请示中，则要说明在工作中碰到什么问题，这方面的问题影响了哪方面的工作等，然后再请上级领导给予允许或明示。大致说来，与说理性请示原由的写作近似于说理文或说劝喻文比较，说明性请示原由的写作则近似于说明文，要用说明性语言写作。例如某省人民政府向国务院呈报的关于将某风景区列为国家重点名胜区的请示，它的原由写作有以下几种内容：一是说明该风景区的地貌、区内各种名胜古迹及自然景观；二是说明它在旅游方面的人文价值，如常年吸引大量海内外游客等；三是说明根据国家有关风景名胜区的管理法规加以请示。这类请示原由项的写作显然缺少前类的说理一种内容。但它们在写作水平上，显然比不上前一种请示。

请示的结尾一般使用如下的惯用语：“以上请示当否，请批复”、“以上请示，请批复（请审批）”。要注意，请示的尾语被视为请示的一个重要格式，是不能缺少的，同时要注意，请示的尾语不能使用命令式的语气，如用“请一定批复”等等。

请示为了尊重上级，一般要签署。

三、注意事项

（一）遵守请示规则。按《办法》规定，请示规则有五个方面的内容：一般不越级请示；一文一事；单头主送；不得同时抄送下级机关；一般不主送领导个人。

（二）弄清行文程序。现实中有不少请示的行文程序是不正确的。如某一机关中某处向财务处请示配置办公设备，这是不符

合行政程序的，因为一个机关中的财务处是无权批准该请示的。因此，其正确的行文程序应为：该处先向本机关领导请示，经批复后再用请批函向财务处请款。现在，个别公文教科书的举例也并不符合这方面的要求，如用某市某区建大型马路向市财政局请示款项例，从行政程序上说，类似的款项审批权，是超出财政局的职权范围的。

（三）正确使用文种。在目前行政公文的实际中，有不少错用请示文种的例子，如某市某委党组向市府办公厅递交的《关于请求市政府领导出面并宴请外宾的请示》，因某委党组和市府办公厅同属市府的职能机关，又处于同一行政级别，所以不能用请示行文，其正确的行文程序应由某委党组向市人民政府主送。又如某省某局用请示而不是用请批函向省财政厅行文等例子，都是误用文种的例子。另外，我们在前文多次说到的不要将“请示”误用为“报告”，也是需要注意的。

（四）请示应在附注处注明联系人的姓名和电话（第十条）。

【本章小结】本章介绍了报告和请示两种上行公文，对它们的含义、特点、分类和一般写法作了说明。在学习这两种文种中，主要应掌握工作报告和情况报告的写作，请示原由项的写作等。

思考与练习

一、什么叫报告？报告可分几类？

二、每一类报告的写作结构大致是怎样的？

三、什么叫请示？请示的写作分类是怎样的？

四、写好请示写作结构两类原由项要注意些什么问题？

五、在专题工作报告和情况报告中自选其一写出一篇作文练习。

六、请自拟一篇请示练习（要求：遵守有关行文规则、有关格式以及注意事项）。

第八章 批复、函

【本章要求】学习批复和函的含义、特点、分类以及一般写作方法。要求掌握批复的一般正文结构特点，以及能写出符合格式的函。

第一节 批 复

一、概述

批复是答复下级机关的请示事项的公文。

批复是针对下级机关的请示而制发的，因此，使用批复的机关就是请示的主送机关。请示的主送机关原则上只有一个，所以批复的机关也只能是一个。如一份请示有两个上级单位批复，倘若两个上级单位意见不同或者处理事项的做法不一致，请示就无效了。这就是为什么请示要单头主送的原因。

任何有下级的机关、部门、单位都可以使用批复。一般说，批复是针对请示的单位而行文的，但是，如果批复的问题具有重要的普遍性，则它可以以普发性行文的方式发至各下级机关，如《国务院公报》上经常刊载这类批复；也可以以批转的方式将原请示发给各级机关，如《国务院批转国家语言工作委员会关于废止第二次汉语简化方案和纠正社会用字混乱现象请示的通知》，经批转的请示，和批复具有同等的行政效力。以上可说是批复的两种较特殊的行文方式，它除主送请示单位外，还可向有

关机关发布。

总观上述，批复具有如下一些突出特点：一是针对性强，具体指没有请示就没有批复，请示什么就批复什么；二是行文被动，具体指请示的写作是主动的，批复据请示而写作则是被动的；三是行政效力的规定性，具体指请示经过批复，上级同意或不同意的意见都具有行政工作的规定性，不得违反。

批复从内容角度看，大致可分两类：一类是指示性批复。它在内容上分两个方面，一方面要明确答复请示事项，另一方面对落实请示事项提出原则性的界限。如《国务院关于天津市土地利用总体规划的批复》（国函〔~~1989~~ 1989〕~~209~~ 209号）：“……你市人多地少，耕地资源十分紧缺，建设用地和农业用地之间的矛盾突出，为此，必须坚持十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地这一基本国策，正确处理经济发展、城市建设和耕地保护的关系……”很明显，这种用语，是政策指示性质的用语。二是表态性批复，则对请示事项表示同意或不同意的批复。

二、写作

批复写作中值得注意的问题有标题、正文引语和批复内容的写法这几个方面。

（一）标题。首先要注意不能引用原请示标题，其中原因是，《办法》规定公文标题在引用非法规性文件标题时不得加书名号，如《关于伊机关 关于 伊伊伊伊伊伊伊伊伊伊的请示 的批复》，就是不符合规定的。其次，要注意批复标题一般用以下两种结构式：一是“关于……问题的批复”，这种结构式，是避开引用请示原标题，把请示的内容概括出来，以“问题”二字反映出来，如国务院对国家新闻出版署关于编纂《中华大典》的请示的批复题为《国务院关于编纂中华大典问题的批复》，又如某省一份对政协关于召开地方政协工作经验交流会的请示的批复标题为《关

于召开全省地方政协工作经验交流会问题的批复》。二是“关于同意……的批复”这种标题结构式，在“同意”二字后加入请示事项即可，如《关于同意伊伊县政府扩大伊伊产品出口份额的批复》。以上两种标题结构，是批复中最常见的标题样式。

批复虽然是对下级机关的批复，但它经常采用函件式发文字号。一般说，上下级政府之间或答复不相隶属的下级机关的请示，要采用函件式发文字号，如上《国务院关于天津市土地利用总体规划的批复》，所用发文字号为“国函”，又如某省人民政府对某市人民政府关于设立某风景区的请示，所用发文字号为“伊府函”。但上级主管机关对下级职能部门的请示使用的批复，却不能使用“函”字号发文。

（二）正文。在批复正文的写作中，我们首先要注意批复引语的写作。所谓批复引语，即指批复开头引用请示原件的语言，它是批复行文的必要用语，它的道理在于，如不写清请示原件，就不知批复针对何请示。关于批复引语，有两种引法要求我们注意：一是先引标题，后用括号括住发文字号，如国务院一批复“广西壮族自治区人民政府《关于要求把北海市列为全国农村改革试验区序列的请示》（桂政报〔~~伊伊~~伊号）收悉”，这种引法，是《办法》的要求规定的，《办法》第二十五条：“引用公文应当先引标题，后引发文字号。”但在办文实际中，许多批复的引语并不符合这方面的要求，如以下一引语：“伊伊人民政府〔~~伊伊~~伊〕伊号文《关于……的请示》收悉。”值得指出的是，在其他文种中，这种不符合规定的引法也时有所见，如某通知“根据伊成教〔~~伊伊~~伊〕伊号《关于……的通知》”。批复引语的另一引法是只引发文字号而不引原件标题。这是一种惯用引法，同时，由于它只引发文字号，所以并不和上述《办法》规定引用公文标题的方法有冲突。在只引发文字号的方法中要注意用“字”字标明公文类别，如“伊伊联党字〔~~伊伊~~伊〕伊号收悉”，“伊府

政字〔~~伊~~伊〕伊号文收悉”等等，“党字”即是党务性文件，“政字”即指政务性文件。批复只标发文字号而不标标题，依据是请示单位看到发文字号就知是哪一份请示，可见，这种方法在其他文种中是不适用的。批复引语标发文字号还要注意年份全称用六角括号，即如上举例“伊政字〔~~伊~~伊〕伊号收悉”，年份简称按习惯则要用圆括号，如某批复：“伊办（~~伊~~）政字伊号文收悉”。要注意的相关事项是，用圆括号表示年份简称在行政公文中只适宜于在批复中使用，其中包含有上级对下级说话的随和之意，反过来用则是不行的，那样会表示对上级的不尊重；在其他文体如一般杂文、新闻等这种引用方法则可通用，我们在日常阅读中可随时留心这方面的区别。

现在再来看批复正文内容的写作。如果是表态类的批复，则无非表明同意或不同意的态度，通常有以下三种情况：对请示事项完全同意；对请示事项部分同意，部分不同意；对请示事项完全不同意。

例一：

关于伊教师住区选址问题的批复

伊局：

你局《关于伊教师住区选址问题的请示》（伊局〔~~伊~~伊〕~~伊~~号）收悉。经研究，市府基本同意你们现选址方案。但对于占用市区伊伊河边段~~伊~~米为教师住区围墙则不同意。建造教师新住区是一件意义重大的事，希望你们对现选址方案做进一步修改，抓紧时间落实此事。

伊伊市人民政府
一九九伊年伊月伊日

如果是指示性的批复，则要将落实请示项目的相关做法及政策原则等作出说明，以提示下级机关注意遵守。

例二：

关于同意 伊伊风景名胜区总体规划的批复

伊市府：

你们《关于 伊伊风景名胜区总体规划的请示》（伊府〔~~1999~~ 伊号）收悉。省人民政府原则同意你们的请示，现将有关意见答复如下：

一、伊伊风景名胜区是以喀斯特地貌为特征，以岩峰、溶洞、地下河为景观特色，兼具较丰富的人文景观的省级风景名胜区。要保护好其风景名胜资源和自然环境，建设成山水灵秀、田园风光秀丽、生态良好的风景名胜区。

二、同意风景名胜区总面积 ~~100~~平方公里，其范围外 ~~1000~~米划定外围保护地带，并按此范围标界立碑，建立档案，加强管理，维护生态平衡和景观的完整性。

三、要严格执行国家和省的有关法律、法规，坚决制止乱占乱建、开山取石、污染水体、乱砍滥伐、乱葬坟墓等违法行为；景区内不得兴建污染环境、影响景观、妨碍游览的设施，核心区内不得建设宾馆、疗养院和商业街；对已开山采石被破坏的山体，要尽快采取有效措施进行治理；对不符合规则的建设项目要限期清理。

四、要抓紧编制风景名胜区近期建设的详细规划，对风景名胜区周边的村庄合理规划改善环境。用地必须

符合当地土地利用总体规划，并严格保护好耕地，加强植树造林绿化景观的工作。

五、严格控制景区内旅游和休疗养设施的数量和规模，经批准的建设项目必须符合环保要求，风景名胜区及周边村庄的生活污水和垃圾应集中收集处理，不得影响风景名胜区的景观及环境。

六、要进一步加强对风景名胜区工作的领导，协调各景点和部门的关系，建立健全各项规章制度，实行统一规划和管理，使风景名胜区的规划、建设迈上一个新台阶。

伊伊省人民政府
一九九伊年伊月伊日

以上为一篇指示性批复，在同意原请示事项的基础上，该批复还关系到一些指示性质的事项，即里面谈到了一些具体的做法以及一些带有原则性的问题，它们都是下级机关在原请示中没有涉及到的内容，也是下级机关必须遵循的。以上关于指示性批复的例子，可以与例一表态性批复作一比较性学习。

三、注意事项

（一）及时慎重。批复既要及时，又要慎重。下级机关请示什么事项，往往是有些事情要急于办理的，如果作为请示的上级机关不及时办理，或因不能迅速理清与请示相关的某些问题而一拖再拖，下级的工作很有可能会急得如热锅上的蚂蚁，乱成一团糟。批复又要慎重，既要考虑法规背景，又要考虑其可行性。如报载某市批准其下属机关有关请示的如下一个提法，并作警示行人的路牌使用：“行路违章，撞了白撞”，“撞了白撞”指交通车

辆撞了人可不负责任，这就是非常值得商榷的一件大事了。

（二）答复明确。批复对下级有关请示事项的答复必须明确，既要直截了当，又要态度诚恳，不要含糊，在不批准下级机关的请示时，也不能不说理由以势压人。如一批复有“……我们已协同邻县政府及有关部门妥善解决了这一问题，具体细节请你们与有关单位协商……”在这，上级虽为下级办了好事，但“邻县有关部门”这一提法太笼统、太不明确了，让有关请示单位真正要联系起来，要查清究竟是哪些部门，还真是不容易做到的事。这就怪不得有关受文单位在接到批复后，难免还有一番办事难的感叹。又如对某镇人民政府请示某款项的一份批复有以下一句话：“类似的款项请示，以后不要再提。”它使得受文单位觉得上级并不尊重他们。

第二节 函

一、概述

根据《办法》，函是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的公文。

在上述的含义中，我们必须弄清使用函的“不相隶属机关之间”一语的确切意思。在我国的行政关系中，适用于使用函的所谓“不相隶属机关”，具体有如下几种情况：一是同一上级人民政府的各下级人民政府之间，由于它们只隶属于高一级的人民政府，所以对它们而言，实际上互相构成“不相隶属的机关之间”的关系；二是上级政府部门和下一级政府之间的关系，如国务院各部委和各省人民政府之间的关系；三是不同行政系统之间的关系，如中央某部门驻某省的铁路局、办事处等，它们的行政级别虽无该省人民政府高，但它们是隶属于该省人民政府管辖的，

所以二者之间是名副其实的不相隶属的机关关系；四是同一级机关的各部门之间，由于各司其职，只隶属于共同的上级而互不相属，所以实际上也在函的使用的“不相隶属机关之间”的范围内。概括起来，对上述关于函使用的含义，可以更具体地说，它一是隶属于共同上级的平级单位之间使用的公文；二是没有行政上的领导与被领导的关系的单位之间使用的公文。

综合上文可见，函在使用中有多种行文方向，它在同一行政系统中只能向平级单位行文，但在不同的行政系统中，却可以向不同行政级别的单位行文。关于这一点，是需要行政公文的学习者加以特别注意的，因为人们通常说函是一种平行文，而在“平行”一语中，它除指行政级的相同外，还含有不存在领导与被领导关系即组织关系的不相交叉。如，国务院办公厅是部级单位，它对湖北省办公厅这一厅级单位以函行文，在这里，它就是公文非垂直性质的平行，而并非指行政级别的平行。函的上述行文特点，在行政公文中，可说是颇为特殊的。从以上说明可知，为理解方便，可将函的含义读成：它适用于平级或本行政系统外的不同级别机关的办文需要。

函的行文由于总体上说不存在领导与被领导的关系，因此，它在写作方面还有如下十分突出的特点：短小轻捷、制作灵活。许多函在写作中都十分短小，根据具体行政事务的应对关系而言简意赅。它是为具体有时甚至是琐碎的行政事务服务的，在应使用函的行政机关中，如果没有相关日常的行政事务，那么，它们间的行文关系就用得着老百姓所说的一句话，叫做“井水不犯河水”，只服从各自的上级领导机关或按照各自的专管职能办事。

根据上述《办法》提供的函的使用范围，它可分为商洽函、问答函、请批函三种。

二、写作

(一) 商洽函。商洽函指用于商洽工作的函。这种函的使用范围很广泛，如联系有关业务、学习事宜、有关人事调动的事宜、催办公务等等。

例一：

关于联系技术人员出国学习的函

伊市科技局：

得悉贵局近日与澳大利亚 伊伊公司达成协议，将由贵局在贵市选派 伊人到澳学习。我公司与澳大利亚 伊伊公司同是生产羊毛纺织品的公司，但因我们的印染技术较差，又难以有缘师从强者，因此，想趁此机会派一技术人员随参观团到澳学习。恳请贵局助我公司一臂之力，帮助我们安排一技术人员到澳该 伊伊公司学习，我公司将对贵局付出一定的劳务介绍报酬。未知允否？专此函达，敬请回复。

伊市 伊伊公司
一九九 伊年 伊月 伊日

(二) 问答函。指用于询问和答复有关问题的函。向平行或不相隶属机关询问或答复有关问题也是行政事务中常见的事项。

例二：

关于请求解释 伊建筑使用 伊路面是否符合 城建规定的函

伊市规划局：

伊伊伊伊大楼建筑方案是经你局审批的，但目前，大楼水管与电信工程的接驳处却使用了我单位与该单位共有的一定面积的公用路面。为此，我单位人员意见较大，为了做好我单位群众思想工作，现特致函贵局，请你们对该大楼的上述做法是否符合市政规划办法和你局的原审方案作出说明。盼予函复。

伊伊局

一九九 伊年 伊月 伊日

在问答函中，一般说来，是问什么就答什么。但其中答函的使用有两种情况是较特殊的：

有时上级机关因特殊的情况不便答复下级机关的某种请示，而授权让有关业务主管机关加以答复，在这种情况下，函就可用来回答有关机关的请示。当然，上级机关授权回答请示的事项，往往是业务上较琐碎的事项，而不可能是重大事项。

例三：

关于召开市交通工作会议的复函

交通局：

你局《关于召开全市交通工作会议的请示》（交局

〔~~伊伊~~伊〕伊号)收悉。市人民政府指示,同意你局的请示,会议时间、地点、会程安排由你局具体负责,其余事项按请示要求由市办统一办理。

特此函复。

伊伊办公厅

一九九伊年伊月伊日

如果函答复的是一些重大事项,则它具有批复的性质,此时,它就不同于一般的答函了,它回答的事项是各相关单位都应遵守执行的。如《国务院办公厅关于悬挂国徽等问题给湖北省人民政府办公厅的复函》,其中解答了人民政府应如何悬挂中华人民共和国国徽的问题,是各级人民政府都应遵守的。

例四:

国务院办公厅关于中国科学技术协会 设立科技开发型企业问题的复函

中国科学技术协会:

你协会《关于科协应积极兴办科技开发企业的请示》(〔~~伊伊~~伊)科协发综字~~伊伊~~号)收悉。经研究,现函复如下:

关于科协兴办企事业问题,可按照中共中央书记处十三届第~~伊伊~~号办公会议纪要中有关精神办理。即:允许科协及地方科协设立一些为科技工作者服务的、公益性的、不以营利为目的、主要从事科技开发、技术咨询、技术转让、技术服务的科技开发型企业。这些企业必须严格遵守国家法律、法规和有关经营政策,独立核

算，照章纳税。

国务院办公厅
一九九一年六月四日

上述复函的问题，也是各下级相关单位都适用的，是具有批复性质的。

（三）请批函。指请求批准的函。它的用法有如下两种情况：

一是向有关主管部门请求批准，即向有业务管理权限的部门请求批准。

例五：

关于市中级人民法院 重建办公机关需划拨土地的函

伊市规划局：

我院原址在市伊区伊街伊号，因这里是市老区，居住人口众多，街面狭窄，加上原有房屋设计格局的局限等原因，已无法适应现代化办公情况的需要。经报市人民政府批准，同意我院在伊区伊地重建，请市规划局迅速研究，在该地划拨出伊伊公顷土地，并望于伊月伊日前复函。专此函达。

伊伊市中级人民法院
一九九伊年伊月伊日

二是请求有关部门执行上级的批复。某些请示，经上级批复后，还要向有关业务主管部门办理有关手续，这时，在规范的行

政公文办理中，就要写出请批函请求办理。如上例。又如某市新设一机构，经报市人民政府批复，再向市编制委员会写出请批函，要求其落实有关具体事项。

请批函和请示（包括报告）在使用上有根本性质的区别，前者是平级或不相隶属机关使用的公文，后者是下级对上级机关使用的上行文。目前，许多单位在该使用请批函的时候却用请示行文，这主要是由我国官本位的不正当心理造成的。主管业务的单位，认为其他机关甚至级别比本机关高的机关，在请准相关业务时，如不使用请示，就是不尊重自己，许多事情就硬是拖着不办；而请求有关主管部门帮忙的机关，则恐怕得罪人，办事不易，惟有唯唯诺诺，硬是降格使用请示行文，以致出现有厅级单位向有关处级单位请示的笑话。这种现象，是不符合《办法》以及《中国共产党文件处理条例》的相关规定的。

（四）报送函与便函。在实际公文使用中，函除了上述三大类别外，还有经常使用的报送函一类，它是平级机关单位之间相互报送有关文书材料用的。同时，函还有便函一说，所谓便函，是因制作的随便而得名的，它可以没有标题，没有发文字号，也可以不盖公章，它用于平级机关单位之间相互询问或商洽有关细小事务。对于重要事务说来，它是不适用的，因为没有标题、不盖公章等的形式可能会产生办文责任不清的结果。在报送函中，如果报送的材料不很重要，也可以以便函的方式代替。

三、注意事项

（一）用语诚恳谦和。按行政关系特点看，函用于平级或不相隶属机关之间，因此，言辞得体是它必须讲究的，具体说来，是要做到说话平和、有礼貌、把握分寸、不生硬等。为体现这一特点，函在结尾时常使用表达友好之意的语言，如问函常用“盼复”、“请研究函复”，知照事项的函常用“专此函达”、“特此函

告”等等。在现实公文中，因函的语言使用不当而得不到有关单位协助办理相关事项的事情不是没有的。

（二）语风简单明了。函的写作在许多方面都和其他行政公文有所不同，如在原由的写作方面，它切忌长篇大论，而应用一两句话说明发函的原因即可，因为长篇大论的工作意义阐释之类的话，在平级或不相隶属的单位之间，有可能造成不尊重人的感觉；在事项的写作方面，函以一函一事项为主，而不应有太多的事项。函的这方面写作特点，比较起其他公文来，是很突出的。

（三）事项条理系统。函的写作一般都较短小，但有些函的写作也有较长篇幅，其中主要关系到事项说明的系统条理化。如一企业集团要致函某大学，想要若干学位毕业人才，其事项说明的条理起码包括如下几方面：专业人数说明；用人标准；用人待遇；面试方法等。把上述的事项分题或分项写清，才能做到有条理、有系统，从而构成一篇质量高的公函。上述这一方面在函的写作学习中也是很重要的。

【本章小结】本章分别介绍了批复和函的含义、特点、分类以及一般写作方法。在公文写作中，关于这两种文种，需要经常注意的问题有：批复标题以及引语的写作；答函在何种情况下可回答请示；请批函和请示有什么区别等。

思考与练习

1. 什么叫批复？

2. 批复标题一般应如何写作？它的引语引原件文号有哪两种不同方法？

3. 表态性批复和指示性批复的一般写作方法有什么不同？

4. 什么叫函？

5. 函有哪些分类？其中答函和请批函有什么特殊用法？

远写作函要注意什么问题？

殒从函的角度结合公文其他知识评析如下一篇公文：

关于申请免税的报告

伊伊税务局领导：

我公司是经粤经贸〔员伊伊〕员号文批准成立的中外合资企业。在员年度（第一年）的经营中实现利润伊伊万元。根据《中华人民共和国经济法》规定：中外合资企业从开始获利的年代算起，第一年和第二年免征企业所得税。我公司特申请免缴员年伊万元所得税。

特此报告，请批示。

伊伊公司

一九伊伊年伊月伊日

愿伊伊大学想让相关专业的学生参观某计算机管理的大型电力中心项目，目的是想增强学生对现代电力工程管理的感性认识。请以该大学名义写出一份联系参观事宜的公函，在写作中要注意事项的条理化表达。

第九章 议案、会议纪要

【本章要求】学习议案、会议纪要两种文种的含义、特点、分类和一般写作方法，并能根据要求写出合格的公文。

第一节 议 案

一、概述

《办法》说明，议案是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公文。

议案含义中最重要的内容是各级人民政府向同级人大或人大常委会使用这样一种内容。《办法》对议案的此一适用范围的规定有何意义呢？它告诉我们，如果非人民政府向其同级人大提请审议事项的公文，是不纳入行政公文的议案范围的。如政协或职工代表大会提请审议事项的文书叫提案，由人大代表联署的向人大提交的议案可叫事务议案或人大代表个人议案，它们的制作方式或行文程序和行政公文议案都有所不同，其中主要的不同之处有：一是行政公文议案由人民政府或人民政府的行政首长签署，而后者由个人或代表联合的名义签署；二是行政公文议案是人民代表大会或其常委会必须审议的，但对后者说来，人民代表大会或其常委会却可视其重要程度而酌情采纳，它们的内容是建议性

的，而不是行政法定要采纳审议的。

关于上述议案含义的第二方面内容是如何理解“按照法律程序”向人大提交议案这一项内容，如何理解“按照法律程序”这一提法呢？它的主要意思应包含以下两个方面：一是人民政府只能就本级政府管辖范围内的事项提请人大审议，凡是超出本级政府职能管辖范围的事项，都不能提请同级人大审议，这也即是按宪法或相关法律明确的政府的职权范围行文的意思。二是提请人大审议的事项，必须经同级人民政府常务委员会讨论通过，然后形成文件，再提交人大审议通过。

议案提请审议的事项从其性质上说，均属人民政府无权决定而需同级人大才有权决定的事项。如国务院提请全国人大审议的关于兴建长江三峡工程的议案，关于海南省设省的议案，关于增大全国基础设施投入而拉动经济增长的议案等等，都是典型的例子。

议案总体上说，有以下两方面显著的特点，一是内容事项的重大性质，即如上文所说，它是关于各级人民政府无权决定而只有同级人大才有权确定的事项而制发的；二是行文的定向性，即议案只由各级人民政府向同级人大行文。

二、写作

下面打算从议案的标题、正文、结尾、签署四个有特点的方面说明议案的写作。

（一）标题。议案的标题一般采用完整式，即发文机关、事由、文种三标题要素俱备，这一是为体现议案这种公文的庄重色彩，二是和议案这种公文不采用有版头的公文版面行文相关。其标题的一般结构式如下：“伊伊伊伊关于提请审议（批准）伊伊伊伊伊伊的议案。”其中“提请”不能使用“提交”等词代替，原因是前者有人民政府尊重同级人大的词义色彩，后者则没有。

议案在行文内容上虽为报请性公文，但却使用函件式发文字号，如《国务院关于提请审议 中华人民共和国劳动法（草案）的议案》，文号是“国函〔1994〕100号”。从文号角度说，不少公文写作教科书把议案列为上行文显欠周密思考。

（二）正文。议案的正文据其内容范围的不同可分出不同的类别，不同的类别在写作上有不同的特色。下面分别作一简略说明。

法规议案。指人民政府向同级人大提交的提请审议法律或法规事项的议案，其中有全国人大审议法律和地方人大审议地方性法规的区别，如国务院向全国人大提交的《国务院关于提请审议 中华人民共和国劳动法（草案）的议案》、伊市人民政府向该市人大提交的《伊市人民政府关于提请审议 城区改造土地规划办法（草案）的议案》，就是类似的例子。在我国，法律和许多法规性的文件，是由政府先拟出草案，然后以议案的方式，提交人大或人大常委会审议通过而产生的。

例一：

伊伊市人民政府关于提请审议《私人建房 土地使用管理办法（草案）》的议案

市人大常委会：

《私人建房土地使用管理办法（草案）》已于 1994 年 1 月 1 日经市人民政府常务会议讨论通过，现提请审议。

附件：（略）

市长 伊伊伊
一九九 伊年 伊月 伊日

这类议案的写作特点是，标题要带有“草案”二字，因为在人大审议通过之前，它还是未定稿，在人大审议通过后向社会发布，“草案”二字一般不再保留。在正文写作中，原由写作的主要点是写明议案业经本级人民政府研究通过，事项写作的要点是写明提请审议的原件名称。有时，原由的写作也用“为（为了）……”这一公文开头语格式带起一两句话，简略说明请求要求审议通过的法律或法规事项的社会规范意义。

四、外交议案。我国政府在外交活动中，需和其他国家或地区签署国际条约或协定，这些条约或协定，关系到国家的主权、民族的利益，它们需要由国务院拟出草案，提请全国人大审议通过，这样的议案就叫外交议案。

例二：

国务院关于提请审议《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于中俄国界西段的协定》的议案

全国人民代表大会常务委员会：

《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于中俄国界西段的协定》是中俄双方以目前有关中俄边界的条约为基础，本着平等协商、互谅互让的精神，经过谈判达成一致的。经审核，该协定的各项条款是公平合理的，符合中俄边界的实际情况。该协定的签订，有利于中俄边界的稳定并将进一步促进两国关系的正常发展。国务院同意《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于中俄国界西段的协定》。现提请审议，并请作出批准的决定。

国务院总理 李 鹏（印）

一九九四年十二月十五日

这类议案的写作特点是先写明国际条约或协定的名称，再写明签署时间，然后写明它是根据我国政府哪类或哪项外交原则签署的。

重大事项议案。人民政府内务活动中的一些重大事情，如重大决策、大型项目建设、市政计划等，先由人民政府拟出议案，再提请人民代表大会或人大常委会通过，这样的议案就叫重大事项议案。

例三：

国务院关于提请审议设立海南省的议案

全国人民代表大会常务委员会：

海南省是我国第二大岛，面积 33 万多平方公里，人口 200 万。该岛海域广阔，资源丰富，雨量充沛，是一块热带、亚热带宝地。建国 30 多年，特别是党的十一届三中全会以来，海南岛的经济、文化和其他各项事业有了很大的发展，具备了一定的基础。但是，受许多条件限制，海南的优势没有充分发挥出来，与全国其他沿海地区相比，还有较大差距。

为了加快海南岛的开发建设，建议撤销海南行政区，将海南行政区所辖区域从广东省划出来，单独建立海南省。海南省人民政府驻海口市。

鉴于海南建省有各项工作需要早做安排，建议全国人大常委会在提请全国人民代表大会审议决定以前，授权国务院成立海南建省筹备组，开展筹备工作。

请审议决定。

国务院

一九八七年八月二十四日

这类议案和其他类别议案在写作上有一不同之处是：它的原由项必须写得充分而有说服力。与上述两类议案比较起来，它在这方面的特色显得特别突出。上述两类议案，原由项的语言都是说明式的，它们都缺乏说理色彩，因其事项在常规工作范围内，也无须说理色彩，如第一例只说明“已经市人民政府常务会议讨论通过”，第二例主要为“经审核，该协定的各项条款是公平合理的，符合中俄边界的实际情况”等，都是说明式的语言，而第三例的原由项却有很强的说理色彩，可以说，从它第一段的第一句话“海南岛是我国第二大岛”到第二段“为了加快海南岛的开发建设……”都是说理性的语言。为什么它们之间的原由项写作有这种区别呢？很显然，后者的说理性目的在于说服力，即用充足的理由说服人大代表或人大常委会明白通过议案的重要性，说得简单一点，如果说理不充分，议案就有可能在人大会议上不被通过。上述可说是第三类议案和前两类议案在写作上的区别点。

瀾 任免议案。指由人民政府提名国家机关的主要负责人、国家驻外机构主要负责人的任免议案。

例四：

国务院关于提请黄镇东等二位同志 职务任免的议案

全国人民代表大会常务委员会：

提请任命黄镇东为交通部部长，免去钱永昌交通部
部长职务。

请审议决定。

国务院总理 李 鹏

一九九二年二月二十五日

这类议案的写作特点是，在标题中如涉及两人或两人以上的任免，习惯上只标首任一人的姓名，其他人用“等同志”一语带出，不必一一标明。比较起任免通知标题，后者常将所有任免人姓名标上，其特色显然不同。其次，在正文中，依次先写明任、后写明免的事项，在任或免同一事项中，先标职高者姓名、后标职低者姓名。

（三）结尾。议案结尾用“现提请审议”、“请审议决定”、“现提请审议，并请作出批准的决定”等习惯用语，显得诚恳而谦和。

（四）签署。议案的签署和别的公文不同，它要以政府机关行政负责人个人或人民政府的名义签署，其他任何签署均视作无效。如以个人名义签署，在姓名之前要标明职务，以示庄重和负责。标明的职务下无冒号，姓名空一格起头。无论是以政府首长个人名义或人民政府的名义签署议案，均需加上相应印章，它是议案公文生效的凭证。

三、注意事项

（一）符合法律。议案提请人大审议通过的事项，均是人民政府无权决定而只有同级人大才有权决定的重大事项，这些事项涉及的政策性、政治性很强，因此，写作议案时，必须熟悉国家的法律、法规，并且要以它们为写作的依据。

（二）一案一事。一份议案，以提请审议一个事项为原则，如果有几个事项，不但每个事项的起因、依据等有差异而容易造

成文字表达的混乱，而且对人大在审议通过有关事项时的会议主题、程序安排等方面也会带来不必要的麻烦。几个事项在一个会议上审议，往往会使会议主题难以集中，造成混乱，若其中有一项不能通过，则会影响整篇议案的审议效果。

（三）准确庄重。议案的文字多为概括性质的，要准确表达，尤其是一些政治性、法规性很强的字眼、语句，更要琢磨清楚，以免导致不妥当之处。另外，议案为各级人民政府向同级人大的行文，在语言的使用上要注意带上谦和庄重的色彩，不要有生硬之处。

关于议案，它有两个经常使用的术语也有必要提及：一是“案由”，即议案公文写作的原由；二是“方案”，即如何处理问题的做法或措施事项。这两个术语的使用，和 1982 年修订《办法》前议案并没有从提案中分出有关。因提案一文种性质复杂，它涉及的有些问题移交政府或职能机关处理即可，无须人大讨论，所以，修订《办法》为适应人大工作需要，把议案从提案中分了出来，并在主要行政公文种类中界定了议案的适用范围。然而，原使用于提案的“案由”和“方案”两术语却因历史习惯在说明行政公文议案中沿用了下来。现时，在由人大代表提出的事务议案中，它的写作格式仍包括标题、案由、提议案人、理由、方案等部分，但在行政公文议案中却有所不同，它一般只由标题、主送机关（即人大）、正文、落款、成文日期几部分组成，两相比较，上述两术语并不适应新的行政公文议案说明的需要，因此，本书不打算采用人们常用的这两术语来说明议案的写作。

第二节 会议纪要

一、概述

会议纪要是适用于记载和传达会议情况和议定事项的公文。

根据上述含义可知，会议纪要一用于传达会议情况，二用于传达会议议定事项。会议情况一般是知照性的，即指介绍会议的主要情况，会议的议定事项一般则要加以贯彻执行。

会议纪要因一般要以会议记录整理成文，它可说是特殊的行政公文。说它特殊，有以下两个方面：一是它一般不用其他行政公文的格式制作，它一般只由标题和正文组成，没有文头，没有主送机关，也不需标落款和成文日期。二是它在机关内部的传递方式与一般的行政公文有所不同，一般说，会议纪要不能像其他行政公文那样单独传送，往上传送时，要写上一报送报告，把它作为附件，往下发送时，要有一发文通知，也把它作为附件。

会议纪要的主要作用是交流会议情况和传达会议精神，以便指导工作或统一对某一方面工作的思想认识。如广州市人民政府《关于芳村花园分配问题的会议纪要》（摘自《广州政报》），有下一段话：“~~是月~~ ~~是日~~上午，市政府副秘书长、办公厅主任凌伟宪在市政府一号楼 ~~猿源~~ 会议室主持召开会议，研究芳村花园的分配问题……”其发布的主要作用就是为交流情况用的，为什么呢？因为芳村花园建成后如何分配，是广大机关干部和职工非常关心的问题，有关领导必须对此作出交代。又如某市《关于整顿我市当前交通秩序混乱问题的会议纪要》，很显然，这是为统一思想认识，统一行动而写作的会议纪要。

会议纪要，顾名思义，就是会议要点记载、记录的意思。因此，它和会议记录是有很大的区别的，后者是对会议的现场记

录，会议纪要却是对会议的要点加以记载，它一般要用会议记录为原始材料整理而成。它和会议决议也有一定的区别，会议决议的事项是要贯彻执行的，会议纪要的事项则分执行性和知照性两类。如属执行性事项，它通常要形成其他的文件如决定或通知等加以贯彻执行，这就是它为什么不需加盖公章的特殊原因，即它一般是形成其他执行性文件的原始文件，如上述广州市政府关于芳村花园分配问题的会议纪要，要贯彻纪要精神，一般需要其他形式的文件下发给各下属机关。

会议纪要从成文内容的角度看，主要有以下特点：一是纪实性与简要性。所谓纪实性，就是据会议实录整理而成，而不能有所阐发或说发挥，要保持和会议的实际情况一致；所谓简要性，就是要提纲挈领，将会议的主要精神或会议经讨论、研究得出的做法或措施事项写明，不能将与这些内容无关的东西写入。二是务实性及工作的指导性。所谓务实性，是指会议纪要要是为当前实际工作中存在哪种需要解决的重大或特殊问题而制发的，一般常规运作的工作，不用会议纪要的形式发布；所谓指导性，是指会议纪要记载的会议精神或工作措施是有工作的导向性的。

二、写作

会议纪要的写法分标题和正文两个方面介绍。

（一）标题。会议纪要的标题结构主要有如下三种情况：

①会议名称 垣文种，如《省反走私工作会议纪要》；②事由 垣文种，如《关于禁止基层政府乱摊派收费问题的会议纪要》；③正副标题式，如《反腐才能倡明——伊伊市反腐工作座谈会纪要》。其中第三种标题，往往是为新闻报刊使用的标题，政府工作的会议纪要，一般要使用前两种标题。

会议纪要因从会议记录中整理出，所以一般不标成文日期。但有些关于重要或重大事项在会议中即时整理出的纪要，如有必

要，可以题注的方式在标题下标明成文日期。

(二) 正文。会议纪要正文的结构一般如下：

导言 垣主体 $\left\{ \begin{array}{l} \textcircled{1} \text{条项式写法} \\ \textcircled{2} \text{综合式写法 垣结尾 (可有可无)} \\ \textcircled{3} \text{摘记式写法} \end{array} \right.$

下面分别介绍各项：

导言。导言用于概述会议的基本情况。它的内容包括会议召开的时间、地点、主持人或主持单位、参加人员、会议的主题、领导的讲话等等，在上述各要素中，时间、地点、主持人和会议主题四者不可缺少，其他可视具体写作情况而定。导言的作用在于使阅读会议纪要的人先对会议有一基本情况的了解，以把握大体。如广州市人民政府《关于“**11·25**”、“**11·26**”火灾事故调查处理问题的会议纪要》：

11月25日上午，市政府副秘书长胡耀珑主持召开会议，研究贯彻落实黄华书记、林树森市长对“**11·25**”、“**11·26**”特大火灾事故调查处理工作的重要指示，听取有关部门贯彻执行 **11月25日**现场会议精神的情况汇报。市政府办公厅、市劳动和社会保障局、公安局、消防局、检察院、监察局、总工会、工商局、白云区政府、增城市政府等“**11·25**”、“**11·26**”火灾事故调查处理组成员单位的有关负责同志参加了会议。会议听取了白云区政府、增城市政府、市消防局、市安委办有关近期工作情况的汇报。张桂芳副市长到会作了重要讲话。

这段导言介绍了该会议纪要的基本情况，点明了会议的时间、地点、主持人、会议主题、会议参加人员等等，在会议的相

关背景方面作了较为系统的介绍，这就使阅读者对会议有了一个基本的了解，从而为理解会议的精神或决定的事项提供了必要的基础。如没有诸如此类的相关背景，人们对会议纪要后文记载的精神或决定的事项恐怕就会有一定的理解方面的困难。

（五）主体。这是会议纪要的主文部分。

（员）条项式。就是把会议讨论和决定的事项分条分项，依主次轻重有序地写下来。它特别适宜于传达议定事项的会议纪要的写法。

例一：

关于南方高科技公司重组和广州手机 研究开发生产问题的会议纪要

怨月 怨缘日下午，受林市长委托，张广宁副市长在市府一号楼 猿源室主持召开会议，研究广州南方高科技公司重组和广州手机研究开发生产问题。

会议就有关问题决定如下：

一、对南方高科技公司注册资本、股比、董事会、经营班子等作调整并加以明确。

（一）注册资本定为 员圆缘元亿元人民币，一次性以资金投入，即：金鹏出资 苑缘元万元；七所出资 苑缘元万元；北京华虹出资 愿缘元万元。七所将原有的 怨缘元的技术、成果、设备、研究人员作价 猿缘元万元，另加国家移动通信工程研究中心的设备和人员、成果等作价 猿缘元万元，二项合计 远缘元万元作价投入，差额部分同意将国家资助南方高科技公司的 苑缘元万元中原拟给七所的 员缘元万元，转作投入资金。金鹏的 苑缘元万元，原已投入 缘缘元万元，尚须再投入 圆缘元万元。

(二) 股比比例为：广州金鹏占 源豫豫；七所占 源豫豫；北京华虹占 缘豫。

(三) 南方高科技公司视作正局级企业，主管部门为广州市经济委员会。南方高科技公司成立党委，归属广州市工业工作委员会领导，请市编委按程序给予批准。南方高科技公司的董事会、经营班子也作相应调整，考虑到南方高科技公司起步阶段需要协调的事情较多，征得金鹏集团和七所两大股东同意，董事长由一位市领导兼任（过渡一段时间再退出），副董事长分别由金鹏集团副董事长 伊伊伊 七所所长 伊伊伊担任。总经理推荐 伊伊伊同志，副总经理推荐 伊伊伊同志及 伊伊伊同志担任……

二、南方高科技公司的新经营班子要立即开展工作，并就调整后的有关问题，如市电信局与邮通公司的股比、研究开发生产一条龙的架构、南方高科公司的发展规划、如何处理与 裁豫的关系、北京华虹公司的投资、对外合作谈判、技术引进与自主开发等问题，在一周内即 怨月 圆日之前，提出方案报董事会和市政府。

三、对合作谈判、特别是与摩托罗拉公司的谈判要抓紧全力推进，但必须与摩托罗拉公司解释清楚不以金鹏公司名义而以南方高科公司名义与其合作的原由。经营班子要做好协调工作，并积极支持现在的谈判班子开展工作。

四、由于七所人员、设备等都已划给南方高科公司，原已接收的国家 愿豫项目可带到南方高科公司继续进行，不再另安排人员。今后由上级划拨给这些项目的资金，仍归七所而不划给南方高科公司，但要征得国家有关部门的同意。

五、与会各单位要全力支持南方高科公司尽快投入运转，改变目前进度慢的状况。南方高科公司要在 1982 年 10 月 15 日前与摩托罗拉公司签署生产合作合同，要有新动作，力争在国家定点企业中排名前列。

例一是按条项式写作的会议纪要，即它的主体部分是按项写作的，这样做的好处是，写作结构眉目清晰，事项读来十分清楚。

（四）综合式。指把相关内容整理归纳为同一部分的写作方法。即把会议的主要内容分不同的方面加以概括，而不像上述条项式一样按内容分条分项加以概括，它经常采用分题式写作结构，如采用分题式写作结构，它是包括了条项式结构的若干条和项在内的，这是这两种写作结构的主要不同点。但要注意，综合式写作结构中不宜把内容的各个方面分述得太多，一般以三到四个方面为宜，如分述得太多，因其还带有条和项的分级结构，就会给人内容太庞杂的感觉，读来不好把握。综合式适宜于概述会议内容的纪要写作。

例二：

全国农村爱国卫生运动现场经验交流会纪要

（一九八二年十二月二十一日）

中央爱国卫生运动委员会于 1982 年 12 月 15 日至 17 日，在山西省晋城县召开了全国农村爱国卫生运动现场经验交流会。20 个省、市、自治区爱委会负责人以及有关方面的代表共 100 人出席了会议。中央爱委会副主任、卫生部部长崔月犁主持会议并作了总结讲话。

(一)

这次会议是继 1955 年全国烟台现场会议后，党的三中全会以来，举行的第一次全国性的农村爱国卫生现场会议，与会代表通过听取晋城县经验介绍和现场参观，一致认为，晋城县的农村爱国卫生运动开展的面大，治本求实，质量高，工作扎实，经验丰富。全县已有 100 多个大队（占全县大队 1/3 左右）搞得比较好，并有 100 多个大队，10 万多人（占全县人口 1/3 左右）用上了自来水，修了下水道，改良了厕所、畜圈，修建了住房，普遍健全了卫生组织和各项卫生制度，做到了卫生工作的经常化、制度化。家家户户室内外干净整洁，环境优美。卫生面貌的改变，降低了传染病的发病率，保障了群众的身心健康，促进了人们的精神面貌和社会风尚的变化。

(二)

会议结合晋城县的经验和各地实际，回顾了几年来农村爱国卫生运动的情况，认为，粉碎“四人帮”后的六年来，特别是党的十一届三中全会以后，全国农村爱国卫生运动的发展很快，形势很好。各级政府加强了对农村爱国卫生运动的指导，许多地区大面积进行了“两管五改”的工作，山东、山西、黑龙江、吉林等省，已有 1/3 左右的社队收到了较好的实效。特别是水改工作效果显著，全国 20 个省、市、自治区掀起了兴建自来水的高潮，约有 100 多个县进展比较快，有的已达 1/3 左右，全国已有 1 亿多农民吃上了比较清洁卫生的水；各地还改造了大量的厕所和畜圈，并采取多种形

式进行粪便无害化处理；全国已建沼气池 ~~五~~多万个，约 ~~一~~万农村人口用上了沼气。涌现出一批文明卫生村。促进了精神文明建设和“五讲四美”活动的深入开展。

会议在充分肯定成绩的同时指出，农村爱国卫生运动发展仍不平衡。主要是有的领导在思想认识上对改善农村卫生重视不够，对卫生治本缺乏统一规划和根本措施，所需经费、物资尚不落实。一部分地区比较脏乱、四害密度还比较高，一些疾病的发病率有所上升。这些问题必须抓紧解决。

（三）

会议认为，为了实现党的十二大提出的全面开创新局面的伟大任务，加速建设社会主义精神文明，在今后经济振兴时期，农村爱国卫生运动的重点是围绕改水、管粪，结合农村建设中的村镇规划改造环境卫生，进行卫生基本建设和综合治理。采取多种形式进行改水，特别是抓紧解决自来水，经济条件好的地区进展应当更快一些。要加强粪便管理和无害化处理，积极推广“三联通式沼气池”。使“两管五改”在数量和质量上有新的发展。同时，要大除四害，降低蚊蝇鼠密度，加强农贸市场管理，认真贯彻落实食品卫生法，搞好饮食食品卫生。继续推广和发展“卫生之家”和“文明卫生村”。发展的步伐要快一些，各省、市、自治区都要像晋城县那样，不仅要有一批点，而且要向大面积发展，力争尽快地多涌现出一些卫生地区。

.....

例二是按综合式方法写作的例子，引文分三个方面对爱国卫生运动的成绩、经验及今后的意见加以概括。这样的写作方法，是按内容的不同方面加以归纳的。在行文的内容安排方面，它同样能起到使行文结构清楚、有条不紊的作用。

（猿）摘记式。指把会议的发言按顺序或按性质轻重而摘要归类安排的写法，有时也按领导人身份高低而摘言。它一般适宜于对未来工作发表看法或意见的纪要写作。

例三：

关于我市扫黄工作的座谈会纪要

.....

一、扫黄工作一定要彻底

李伊伊（市纪检委书记）：扫黄工作应包括扫除黄色刊物、音像作品以及社会上的黄色活动两类现象。只扫前者而不扫后者不行，只扫后者不扫前者也不行，对这两类现象一定要不遗余力地进行扫除，不然，它们对干部和群众的毒害影响就难以消除，我们个别干部、群众的某些犯法行为就是跟这两类黄色现象的猖獗密切相关的。

黄伊伊（市检察院副院长）：我十分赞成李书记的意见，扫黄要扫到底。这既是中央部署的重大政法工作，又是关系到我市社会稳定的事情，完不成任务，对上级无法交代，也对不起本地早就对黄色现象怨声载道的父老乡亲。

.....

二、扫黄工作的做法

黄伊伊(市人大副主任):毫无疑问,扫黄工作应按国家的法律、法规,在市政府的统一安排下进行。但我个人认为,这种工作除了由市公安局牵头以外,还应发动广大群众参与这一工作,必须取得群众的配合。

施伊伊(市公安局局长):市公安局是扫黄工作的执法机关,但因警力有限,因此工作存在一定的困难。我建议市人民政府拨出一定的资金,建立重奖举报人的机制,由我局具体实施。如无重奖,人民群众对带有黑社会性质的黄、赌、毒犯罪团伙是不大愿意举报的。

.....

从上例可见,摘记式是按发言者的发言范围、发言性质归类的。

三、注意事项

(一)把握会议主要内容。会议纪要的写作是要围绕会议的主要议题、主要精神等进行的,因此,写作者必须对会议的主要内容了解透彻,才可下笔。

(二)掌握会议主要材料。纪要的主要精神是由会议的相关材料体现出来的,如领导的发言、与会者的意见、会议确定的今后的事项等,都要求写作者进行认真的研究分析,这样才能做到准确、集中而概括。而对于不能突出会议主要精神的其他繁杂或程度不太重要的材料,都要坚决舍去。

【本章小结】本章从含义、特点、分类以及一般写作方法等方面较为系统地介绍了议案与会议纪要两种文种,对这两种文

种，有些背景性知识是较难把握的，如议案和提案在使用和写作方面的区别、会议纪要特殊的制作格式等，它们对于准确地理解这两种文种来说，都是需要掌握好的。

思考与练习

1. 什么叫议案？

2. 议案可分哪些类别？它们之间有什么不同的写法？

3. 试举出人民政府必须提请人大审议通过的重大事项的例子。

4. 什么叫会议纪要？

5. 会议纪要与其他行政公文比较有什么特殊之处？

6. 会议纪要正文主体部分的结构有哪几种类型？

7. 请搜集某一会议材料写出一篇会议纪要。

第十章 法规文书

【本章要求】学习条例、规定、办法、细则、章程的含义及其适用范围和写作特点，明白以总则、分则、附则的方法分析它们的内容结构，并掌握它们结构的分章式或分条式的一般写作方法。

第一节 条例、规定、办法、细则

一、概述

所谓法规文书，即指条例、规定、办法、细则，因它们是实施法律或补充法律之不足的文件，所以把它们称为法规文书。

法规文书的适用范围有以下两种情况，一是应用于社会的管理，具体指某些法规文件是对社会发布的，如《中华人民共和国机动车驾驶证考试办法》（~~1985~~年 远月 猿日公安部第 圆号令发布），很明显，这个办法，是不分机关、不分行业、不分地区、不分人员，在整个中华人民共和国的领域内都适用的。二是应用于某些机关、某些部门的管理，如《国家行政机关公文处理办法》，这一办法，并不是对所有行业、所有人员都适用的，它一般说来，只适用于公文处理的机关或行业，也即是说适用于公文写作、公文管理的范围，如果不与此一范围相关，它就不适用了。通常，适用于社会管理的法规文书是用命令的方式发布的，

它的发布权限限于国务院、国务院各部门、县级以上地方人民政府以及人大，其他行政机关，是不得使用命令来向社会发布法规文书的。对于这一类法规文书，一般又称行政法规。适用于机关或部门管理的法规文书，一般用通知发布，它的发布权限是很宽泛的，各级行政机关或部门均可发布自己制作的管理性法规文书，如一个单位内部发布的规定、办法、细则。这些适用于部门管理的法规文书，通常又称部门规章。但应该指出，所谓行政法规，在许多时候，人们也用行政规章一词称之，而对于部门规章，人们一般则不以部门法规称之。这是因为我国法律体系尚不十分完善，因此有关的法律法规术语也并未十分完善。

法规文书中的条例有严格的制作局限，根据 1984 年 9 月 10 日国务院办公厅发布的《行政法规制作程序暂行条例》的规定：“国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称‘条例’。”我们从中可知，制定条例的适用权是受到十分严格的限制的，具体说来，国务院和各级人民代表大会及其常委会才能制发条例，地方人民政府如需要以条例行文，必须经本级人大或其常委会批准。如某市在报纸上发布某条例，就用“业经市人民代表大会批准”这样的语句来说明它的授权依据。

法规文书从使用的性质方面看，大致可分为如下两个类别：一是补充原有法律或法规的不足，通常又称自主性法规文书。也即是说，在社会生活中，有些事项或有些做法，是原有法律或法规性文件没有作过相关规定的，这使得政府或有关部门对这些事项或做法的管理出现无法可依、无章可循的局面，这时就有必要设立相关的法规文件，以填补这方面管理出现的真空。如 1995 年 9 月 10 日以国务院令发布的《城市居民最低生活保障条例》，就是这方面的例子，也就是说，在目前改革的情况下，相当部分的城市居民收入无法保证，如何保障他们的最低生活标准，是原有的法律或法规文件都未曾有过规定的，而《城市居民最低生活

保障条例》的颁布，就从根本上填补了原有法律或法规文件在这方面的社会管理的不足。二是实施原有的法律或法规文件，具体说来，是指原有的法律或法规文件的有关规定在文字表述上往往只是一种原则、一种界限，而在做法上并不很具体，为了解决这一问题，就需要制定相关的文件加以实施，所以，人们通常又把这类法规文书称为管理性或实施性的法规文书。如《最高人民法院关于人民法庭的若干规定》，就是实施《中华人民共和国法院组织法》这一法律性文件的。

从实施性文件的角度说，法规文书有个层次等级的问题，可以说，它们中每下一等级文件，都可为实施前一等级或前一等级的某种文件服务。如规定可以是为实施条例服务的，办法又是可以为实施规定服务的，细则又是可以为实施办法服务的，此外，它们也可以越级实施，如细则可以为实施条例服务等。它们实施上面某一级的文件，还有整体内容与部分内容的实施的区别，如某些实施性文件，是为实施上面某一等级的文件的某些条款服务的等等，而总的说来，它们又都可以说是为实施法律服务的。

法规性文书往往有“暂行”与“补充”一类的文件，“暂行”是指该文件尚未成熟，有待在实施过程中加以修正，“补充”是指原文件规定内容尚不完备，因此有必要另文完善其内容。

法规性文书的总体特点有：①执行的规定性。所有的法规性文件，都有要求社会或各有关下属机关、部门严格执行的性质，其中用于社会管理的法规性文件，是用作司法解释的，它和法律是一并施行的文件。部门规章适宜于作部门的政纪解释，所有有关机关和部门都受它的管束。②操作的具体性。法规性文件在和法律性文件只界定性质界限方面比较起来，有明显的不同，它们可说是法律的具体条文，有具体的可操作性，虽然它们有时还要由更细级别的文件实施，但总体上说，它们都是有解释规定事项或说做法的可说明性质的。

二、写作

(一) 标题。法规性文书标题写作的最大特点是，它一般不用其他行政公文标题表示事由因素的“关于”二字，如《最高人民法院初任审判员、助理审判员考试暂行办法》，标题中就没有“关于”二字，其他法规文书的标题也莫不如此。

法规性文书的成文时间一般是放在标题下加圆括号注明，如属人大或其常委会通过，要与成文日期一并写明授权依据，用“伊年伊月伊日经伊伊会议通过”这一题注方式。

(二) 正文。法规性文书正文的写作从内容方面看，一般分总则、分则、附则三个部分。这三部分的内容依据分章式或分条式的篇章结构不同而有不同的安排，通常在分章式中，第一章为总则，分则通常为第二章起的内容，其章数要视具体情况而定，最后一章为附则；在分条式的写法中，通常第一条或第一条至第伊条的几条为总则内容，往后的条数为分则的内容，最后一条或最后的几条为附则内容。为弄清这三大块结构，我们在学习中必须把握如下的分析方法：总则要写明的是发文的原因、目的、意义或主要原则、施行机关等，分则要写的是规定的各相关事项，附则要写的是附加性的要解释的事项。抓住这三种内容加以分析，我们就能较快弄清法规性文书的写作结构。

最后要注意，法规性文书在分章式的结构中，其条数排列是一贯到底的，并不因为章的转换而再从头列起，这和其他文体因章的转换而条或项目序数往往从头列起比较，显然是不同的。

例一：

广州市外商投诉受理办法

第一章 总则

第一条 为及时、公正地处理外商和外商投资企业的投诉，保障外商和外商投资企业的合法权益，根据《广州市外商投资企业管理条例》的有关规定，制定本办法。

第二条 本办法所称外商投诉，是指在本市行政区域内从事商务活动的外国企业、经济组织、个人以及外国公司驻穗机构和在本市举办的外商投资企业及有关人员（以下简称投诉人），就其合法权益受到侵犯，提请政府有关部门（以下简称受诉机构）协调解决或反映情况的行为。

第三条 处理外商投诉应根据中华人民共和国的有关法律、法规、规章和其他有关规定，实事求是，依法办事。

第四条 本办法由广州市外商投诉办公室（以下称市投诉办公室）负责组织实施。

第二章 投诉受理机构

第五条 市投诉办公室是市人民政府受理外商投诉的专门机构，其职责是：

（一）指导、协调、检查、监督全市的外商投诉的处理工作；

（二）受理外商投诉，并直接或会同有关部门协调处理外商投诉事宜；

（三）对外商投诉的内容进行调查、核实并提出处

理意见；

（四）行使对外商投诉事宜的督办职能；

（五）向市人民政府反映外商投诉的重大问题，通报各有关单位被投诉和处理情况。

第六条 各区、县级市、开发区、保税区及市属各单位，应指定相关部门和负责人处理本区域、本系统、本部门所涉及的外商投诉事宜，并接受市投诉办公室的检查和指导。

第七条 受诉机构对受理的投诉应进行登记、编号、分类，对重要的投诉事项应建立档案。

第三章 投诉的受理范围

第八条 行政机关、企事业单位、社会团体及有关服务机构在行使职能或提供服务过程中有下列情形之一的可以投诉：

（一）侵犯企业经营权和其他合法权益的；

（二）违反国家规定征收财物、摊派费用的；

（三）违法实施罚款或其他行政处罚和强制措施的；

（四）违反有关服务承诺的；

（五）有关工作人员工作态度恶劣，故意刁难或以权谋私的。

第九条 市投诉办公室应设立外商投诉专线电话和传真，投诉人可通过约见、电话、信函、传真、电子邮件等进行投诉。

第十条 投诉实行一事一诉，涉及同一个部门多个事项的，也可以数事并诉。

第十一条 投诉应符合下列要求：

（一）有明确的投诉对象；

（二）投诉内容应当属于此办法的调整范围，并应

具体和附有相关证据资料；

（三）提供投诉人的姓名、职务、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、传真、电子邮件地址等；

（四）投诉内容应以中文书写或表达。

第十二条 投诉人已就投诉的内容向人民法院提出诉讼或根据约定申请仲裁的，受诉机构不再受理。在受诉机构处理受诉期间出现前款情况的，投诉即告终止。

第十三条 因投诉人对受诉机构职责分工不明而误投的投诉，收到投诉的受诉机构应及时将投诉转到有关的受诉机构或市投诉办公室，并通知投诉人。

第四章 投诉的处理

第十四条 由于投诉人对法律、法规、规章及有关规定或具体行政行为误解而提出的投诉，由受诉机构或受诉机构委托的机构作出解释，以书面形式或口头的形式答复投诉人。

第十五条 由于投诉人与被投诉人之间意见分歧产生的投诉，由受诉机构直接或会同有关部门进行调解。确属被投诉人过错的，受诉机构应责成被投诉人限期解决问题，并将处理情况及时通知投诉人。

第十六条 对需要转给有关职能部门处理的投诉，由受诉机构提出处理意见并按照管理权限进行督办，受诉机构应将督办情况及时通知投诉人。

第十七条 本市职权范围内不能解决的投诉，受诉机构可向有权处理该项投诉的部门反映。受诉机构应同时向投诉人说明情况，并在收到有关部门的处理意见后，及时转告投诉人。

第十八条 受诉机构对适用解释的投诉，应在收到投诉后 缘个工作日内答复投诉人；对适用其他处理方式

的投诉，应在收到投诉后 5 个工作日内答复投诉人。对紧急的投诉事宜，应立即处理。

第十九条 投诉人对投诉处理结果有异议的，市投诉办公室可根据投诉人的要求再次进行协调，或引导投诉当事人通过法律途径解决。

第二十条 投诉内容经受诉机构核实，如与事实不符的，受诉机构有权终止受理，并通知投诉人。

第二十一条 受诉机构对投诉内容进行调查、协调，有关单位应予积极配合。对涉及投诉内容相关的证明材料，有关单位应予以提供。

第二十二条 受诉机构可通过舆论对被投诉人进行监督，有关舆论监督事宜由市投诉办公室统一安排。

第二十三条 受诉机构对处理投诉过程中涉及到的商业秘密和个人隐私应予保密。投诉人对有关材料要求保密的，不得转给被投诉人。

第五章 法律责任

第二十四条 被投诉人威胁、压制、刁难、诽谤和打击报复投诉人的，由其所在单位或上级主管部门给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第二十五条 投诉人在投诉中弄虚作假、捏造事实、诬告诽谤他人的，由受诉机构进行教育或提议投诉人所在的单位给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第二十六条 被投诉人对受诉机构的处理意见，故意拖延不办或借故推卸责任的，由市投诉办公室予以通报批评，并可建议被投诉人所在单位或上级主管部门给予行政处分。

第二十七条 拒绝、妨碍、围攻、辱骂受诉机构工作人员依法执行公务，情节轻微尚不构成犯罪的，由公安部门依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》予以处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第二十八条 受诉机构工作人员滥用职权、徇私舞弊、以权谋私的，有关主管部门应给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第六章 附则

第二十九条 在本市从事商务活动的香港、澳门、台湾地区的企业及其他经济组织的常驻代表机构和个人以及在本市兴办的华侨和香港、澳门、台湾投资企业的有关投诉，适用本办法。

第三十条 本办法自 1999 年 1 月 1 日起施行。

上引例子，第一章为总则，说明发文的目的、实施的法规文件、本文件的适用范围、施行机关等几个方面，第二章起为分则，就是文件的规定事项了，它一共分 10 章 10 条（即从第二章第五条起至第五章第二十八条止），第六章为附则，内容是解释相关事项的。可见，有关法规性文书的写作结构，可以从其内容的三个方面加以把握。

法规性文书如以分条式写作，将总则、分则、附则三种内容连条（有时用连项的方式）标下，这时对它的三种内容的分析就要困难一些，但不管怎样说，它仍按照这种写作规律进行，我们只要把握了这种规律，对它的写作结构方面的学习，也就不会有什么困难了。

例二：

最高人民法院特邀咨询员工作条例

第一条 为了加强和改进人民法院的审判工作，保证法律的正确实施，维护司法公正，特制定本条例。

第二条 最高人民法院特邀咨询员是最高人民法院聘请的对人民法院的审判工作、队伍建设进行咨询、提出建议的人员。

第三条 最高人民法院特邀咨询员由著名法学专家和知名人士担任。特邀咨询员由最高人民法院聘请，每届任期三年。

第四条 特邀咨询员职责：

（一）对人民法院贯彻执行党的路线、方针、政策和党中央、全国人大常委会有关重大工作部署的落实情况，提出咨询意见。

（二）对人民法院依法公正审理案件和执行工作，提出建议。

（三）对人民法院有关队伍建设、审理重大疑难案件、起草司法解释等工作提出咨询意见。

（四）反映或者传递人民群众对人民法院和审判人员在司法活动中，不依法办案，影响司法公正的意见。

第五条 特邀咨询员开展工作，应当实事求是，客观公正，不谋私利，不徇私情，自觉遵守国家的法律、法规，严守国家保密制度。

第六条 特邀咨询员开展工作，可以根据实际情况，定期或者不定期召开座谈会，也可就某一项工作随时提出咨询意见。

第七条 对特邀咨询员提出的建议和改进意见，有关人民法院应当认真办理，并向提出建议和改进意见的特邀咨询员反馈处理情况和结果。

第八条 地方各级人民法院对特邀咨询员的工作，应当给予支持、配合并提供方便。

第九条 最高人民法院设立特邀咨询员办公室，负责日常的事务工作。

第十条 本条例自公布之日起施行。

一九九九年五月十二日

引例的第一、二、三条相当于总则，它用于说明设立咨询员工作制度的目的和意义、咨询员的来源及任期，第四条至第九条为分则，说明咨询人员的工作性质、事项以及人民法院配合咨询员工作的各相关事项，最后一条为附则。可见，即就对于分条式法规文书的写作来说，它也是根据三大内容的顺序安排结构的。不过我们也要注意，采用分条式写作的法规文书，它们中的许多是以第一条为总则内容的。

另外，关于法规文书，从它的篇章序数角度，有“章”、“节”、“条”、“款”、“项”、“目”等的分级称呼，也是我们应该有所了解的。

三、注意事项

（一）符合宪法和法律。条例、规定、办法、细则在法学的形态上，都是比宪法和法律低一层次的，因此，它们的制作，必须以上述两者的精神和原则为基础，任何有违宪法或法律的精神和原则的法规文书都是不允许存在的，不论是自主性法规文书，即补充法律或法规的不足的文书，抑或是实施有关法律或法规的

文书，在写作方面，都必须做到依法行事。目前，各地人民政府颁布的有关法规文书，在某些方面和我们国家原有的法律文件有冲突，是时有所闻的事。

（二）完整系统。无论哪一种法规文书，对于相关事项的规定，都必须体现出完整性和系统性，对于其所规定的事项，顾及全面，最好不要有所遗漏，以免对于同一事项的法规文件出台过多。目前，就我国政府不少行政机关的法规文书说，这方面工作仍有待完善。

（三）可供操作。法规文书，是讲究实践的可操作性质的，它们的每一条、每一款、每一项都应为社会或相关部门的管理提供可操作的尺度，能为实际工作引以为据，这反映在语言方面，最好有量化的标准，而不要使用有形容性质的语言。

第二节 章 程

一、概述

章程是党政、团体或有关组织用于说明组织规程和行为准则的文书。它对于所规范的对象说来，是一种带有根本性质的规章制度，如《中国共产党章程》，是所有的中国共产党员都应照章办事的。

章程在社会生活中是被广泛使用的，诸如政党、群众组织、学术团体、公司等等都可使用。一般说，章程使用时间的长短是视乎一个团体组织存在时间的长短的，如《青少年夏令营活动简章》一类章程，使用的时间就十分短暂。

从章程的性质角度说，大致可将种类繁多的章程归纳为以下三类：①组织章程。这类章程是团体组织的纲领，它具体规定组织的准则、机构设置、成员资格及行为规范等内容，如上举例

《中国共产党章程》。②行为章程。指用于规范某种行为或某类做法的章程，如《伊伊体育中心活动章程》。③契约章程。指侧重于经济活动及其分配权益关系说明的章程，如某民营企业《伊伊公司股东章程》。但从总体上说，无论哪一类别的章程，都和其他种类的章程有一定的相似点，都有组织原则和行为规范等等的内容，只不过它们之间各自有所侧重罢了。

因章程的内容都具有组织原则和行为规范的性质，所以它很自然具有规范性强的特点。但它虽是一种规章性文书，却和本章第一节述及的规定、办法、细则这些规章文书有明显的不同，其不同之处在于：一是规定、办法、细则等是用于规范政府或社会行为的，而章程却用于规范本组织或本团体人员的行为；二是在制发方面，规定、办法、细则等都具有法律授权的性质，任何此类法规文书的发布，其制发机关的职权范围实际上都由法律确定，而章程的制发一般则为本组织、本团体授权，除非一些重大组织、团体、公司等有很强的政治色彩或隶属于政府，其章程要经人民政府批准。

二、写作

（一）标题。章程标题的写作一般由组织名称加上文种名称组成，如《中国科学技术协会章程》、《伊伊大学学生会章程》等，在其标题下，一般用括号注明组织会议的通过日期。

（二）正文。章程正文的写作分总则、分则、附则三部分。在具体的结构安排上，可分分章式和分条式两类。在分章式中，它的第一章往往是总则，跟着就是分则，最后一章往往是附则；在分条式中，它的第一条或从第一条起至第伊条为总则，跟着就是分则，最后就是附则。在这方面，它和本章第一节介绍的法规文书写法是一致的。但是，两者结构虽然一致，在写作的内容方面却有很大的区别。区别一：政府或其机关的法规文书总则写的

是发文的原因、目的或意义等，此外，它一般还要写明实施的范围、主要原则、执行机关等，而章程总则的写作，目的在于写明组织的名称、性质、宗旨、任务、原则等，可见二者之间的写作任务要求是根本不同的；区别二：前者分则写的是对社会或对某部门的规定事项，即规定允许做什么、不允许做什么等等，后者分则写的则是组织的架构、加入组织的条件、成员的行为准则、权利和义务等，如果是生产经营性的章程，还要写明资金条件、经营范围、损益权责、分配原则等等。以上是章程和其他法规性文书在写作内容上的主要区别。就其附则说，它们之间也有一定的区别，不过总体上说来，这部分的区别并不大。下面的例文，请大家结合上述第一节介绍的法规类文书的写作方法，并从它们和章程比较结构相同而内容有所区别的角度加以学习。

例：

中国人民对外友好协会章程

（一九八六年十二月全国理事会会议通过）

第一章 总则

第一条 中国人民对外友好协会（简称全国对外友好协）是中华人民共和国全国性的人民团体。

第二条 本会以发展中国人民同世界各国人民的了解和友谊，促进相互间经济、社会、文化、科技、教育等方面的交流与合作，维护世界和平为宗旨。

第三条 本会采取团体会员制。

第二章 任务

第四条 同各国对华友好组织、社会团体和各国人士发展友好合作关系。通过相互访问举行纪念会，座谈会，参加国际会议和双边会议，交换资料等，增进相互

了解，发展友谊。

第五条 开展有关维护世界和平的活动，声援各国人民争取民族解放和维护民族独立的正义斗争。

第六条 配合有关单位开展对外经济、社会科技合作和人才交流。

第七条 开展对外民间文化交流。派出和接待民间文化艺术团和文艺界人士，进行友好访问，举行演出和展览。

第八条 协调我国各地同外国建立和发展友好城市关系的工作。

第三章 全国理事会

第九条 本会最高权力机构是全国理事会，理事会届期四年。

第十条 全国理事会职权：

- 一、审查本会工作报告；
- 二、制定和修改本会章程；
- 三、决定本会工作方针和任务；
- 四、推举名誉会长和聘请顾问；
- 五、选举会长、副会长和秘书长。

第十一条 全国理事会会议闭会期间，由会长、副会长和秘书长组成的常务会议主持日常工作。根据需要，常务会议可召集理事会议。

第十二条 本会设副秘书长若干人，并设置必要的办事机构。

第四章 地方组织

第十三条 全国各省、自治区、直辖市建立省、自治区、直辖市人民对外友好协会。各省、自治区的重要城市根据需要也可建立市人民对外友好协会。

第十四条 各省、自治区、直辖市人民对外友好协会，是省、自治区、直辖市一级的人民团体；省辖市人民对外友好协会是省辖市一级的人民团体。

第十五条 各地人民对外友好协会的业务工作受上级友好协会的指导。

第五章 经费

第十六条 本会经费来源：

- 一、国内外社会各界的捐助；
- 二、本会举办一些活动的收入；
- 三、政府资助。

第六章 附则

第十七条 中国人民对外友好协会会址设在北京。

第十八条 本章程经全国理事会通过后生效。

三、注意事项

（一）事项完备。章程的写作从头至尾都可说是事项性的，从总则关于组织的名称、性质、宗旨、目的、原则到分则加入组织的条件、手续、成员的义务和权利、具体做法的准则等等无一不具有事项说明的性质，因此，章程所列的事项必须完备，使人能对该组织的各个方面的情况都了解得一清二楚。如果缺少必要的某一项，一份章程就不是好的章程了。如某一份乡镇企业股东章程，它只有以下四个方面的内容：

- 一、名称
- 二、法定代表人
- 三、投资人条件
- 四、分配原则

就其上述所列的项目看，应该说非常不完备，如其中投资人

的监管权利、表决方式、投资的生产和经营方向、风险负担等等内容都没从上述所列的项目中反映出来。可以说，从上述所列的项目中，该章程只强调了公司股东的义务，而没有强调他们的权利，所以，它的内容还有待完备。为了明确加入某一组织的成员的权利和义务，减少有可能导致的不必要的社会冲突，国务院颁布的《社会团体登记管理条例》，对社会团体和企事业单位的章程的必备项目，都作了明确的规定，它对章程的写作事项的完备性说来，十分有必要。

（二）事项结构独立。所谓事项结构独立，是指章程的每一事项，其内容界限都是独立的，并不需要展开每一事项之间联系的论述，只需要说明每一事项的独立内容即可。这和一般文章写作要以论点、论证、结论三种内容展开的写法很不一样，也和一般的行政公文要求写明发文原因、目的和意义以及事项间的联系的写法有明显的不同。

（三）内容合法合理。章程的写作，由本组织或本团体授权，它和国家的法律授权有一定的区别，但章程的写作必须以国家的法律和法规为基础，不能超越它们规定的范围。同时，因章程是自由授权写作，也要注意它的内容的合理性问题，不能对受章程约束的本组织或本团体成员提出不合理的要求。

思考和练习

什么叫条例、规定、办法、细则？

条例、规定、办法、细则从其性质作用看可分为哪两个类别？它们的写作结构一般是怎样的？

什么叫章程？它的一般写作结构是怎样的？

章程在事项内容方面与条例、规定、办法、细则等有什么区别？

第十一章 事务文书

【本章要求】学习行政机关事务中最常见的计划、总结、调查报告三种文书，了解它们的含义、特点、分类以及一般写作方法，并能分别写出合格的文书。

第一节 计 划

一、概述

计划是为完成某一预定目标而对工作活动的步骤或方法作出具体安排的文书。

在上述含义中，主要抓住计划由预想目标和完成目标的各种做法这两个方面加以理解，即没有工作活动的预定目标，就谈不上有什么计划的写作，如没有具体做法的各项安排，所谓计划本身也就是不科学的。这是任何计划的制定都必须有的两项内容。因此不难明白，计划的写作有如下的特点：①工作目标的预测性。就是设定出工作要完成的任务的指标之意，在工作未完成时，这一任务的指标是预测性质的。②工作的具体安排性。就是为完成任务或说达成目标而对于工作的具体安排，它又可以分两方面的内容：一是工作方法上的安排，如怎样安排人力、物力等方面的做法；二是工作步骤上的做法，即是怎样完成一个工作环节再到另一个工作环节的问题，如一个市场营销计划，为了销出

更多的商品，先预定完成设立几个分销点的工作，再计划由每个分销点负责销出多大的营销比例等等。

计划从工作性质的方面来说，分类是很多的，如生产计划、教学计划、扶贫计划、再就业计划等等，难以分门别类，一一列举。从行政机关的工作计划看，一般可作如下三种性质类型的划分：一是按工作范围分，可划分出综合性计划和专题性计划两种。综合性计划指工作安排较全面的计划，如某市政府制定某年工作计划，它包括当年该市政府工作的许多主要方面在内；专题性计划是针对某一专门工作的计划，这种计划我们在工作生活中并不少见，如政府解决特困居民家庭住房的计划，就是工作的专题性计划。二是按时间分，可分出长期计划和短期计划。长期计划又往往称规划或纲要，它设定的是三至五年乃至更长远的目标，经常带有蓝图性质，而在具体的安排上往往只涉及工作的步骤或阶段，对于完成每一个步骤或阶段的工作安排并不详细具体；短期计划即指时限较短的计划，如年度计划、月度计划等。三是按行政效力分，可分出指令性计划和指导性计划。前者指国家或各级行政机关要求下属必须完成的计划，如人口控制计划等；后者常指国家和各级行政机关允许某种新做法而给出相关政策，从而引导社会发展的计划，如有关人民政府或部门的当前的市场经济发展计划等。

二、写作

（一）标题。计划标题的写作可分为两类，一类是公务文书式标题，通常由单位名称、时间、事由和文种四项组成，如《伊伊市人民政府 2005 年治河计划》。如果计划未成熟，可标明“草案”、“征求意见稿”等，要注意它的事由项一般不使用“关于”二字。另一类为其他文体类的正副标题型，这一类标题的正题通常表明预定目标的范围性质，副题表示具体的工作计划

性质，如《治理环境将为我市可持续发展提供有力保障——伊市环保工作的设想》。

(二) 计划的各种类型的写法。计划的写作编排必须根据不同的类型进行。在这方面，它常见的类别有表格式、文字叙述式、文字与表格综合式等几个类别。如表格式：

深圳参观工作活动安排

日 期	参观人员	事 项	备 注
伊月 伊日 早上 愿 愿点	本单位 伊类 人员	伊伊企业	先听 伊领导 讲话
同日下午		参观深圳市貌	
伊月 伊日 早上 愿 愿点		伊伊伊企业	与该企业 伊伊伊 事前接头
.....	

文字叙述式从内容结构的区别上可分两个类别，一类是某项工作的目标是已然明了的，它在写作上就可把预定的任务或说目标省略，即不必将任务或目标作为计划的前言段写出。这种计划又常以“安排”为题。例如：

伊企业行政部 伊月主要工作安排

一、召集负责新建项目的主管负责人开一次会，汇总各部门工作的进展情况及存在问题。

二、开始准备新建项目的社会推销工作。工作主要从以下两方面入手：广告；联系承销商。

三、编出简要汇总报表及写出详细报告一份交董

事长。

.....

但要注意，工作计划虽经常以“安排”二字为题，然而，以“安排”二字为题的事务文书却不都是计划性质的，如《最高人民法院关于内地与香港特别行政区相互委托送达民商事司法文书的安排》（法释字〔~~1999~~ 怨号），就是解释或者规定某种法律程序用的，也即是其发文字号中“释”字所表明的一样。这种区别，要加以注意。

文字叙述式计划的另一种类别在结构上是很完整的，它的内容一般分为三部分，第一部分是预测目标，第二部分是完成目标而制定的具体行动事项，第三部分为行动要求，具体内容为：为保证措施到位，有关机关或人员应按什么要求工作。一般又把这三个部分称为前言、主体、结尾。这三部分常用分题式结构写作，有时也用分条式写作，它们如果使用序数结构，通常分条的数目是一贯到底的。

例：

国家八七扶贫攻坚计划

（~~1994~~—~~2000~~年）

社会主义要消灭贫穷。为进一步解决农村贫困问题，缩小东西部地区差距，实现共同富裕的目标，国务院决定：从 ~~1994~~ 年到 ~~2000~~ 年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用 ~~7~~ 年左右的时间，基本解决目前全国农村 ~~1.2~~ 亿贫困人口的温饱问题。这是一场难度很大的攻坚战。为此，国务院制定《国家八七扶贫攻坚计划》，这是今后全国扶贫开发工作的纲领，

也是国民经济和社会发展规划的重要组成部分。

一、形势与任务

.....

二、奋斗目标

(四) 到本世纪末解决贫困人口温饱的标准：

——绝大多数贫困户年人均纯收入达到 ~~2000~~ 元以上

(按 ~~1990~~ 年不变价格)。

——扶持贫困户创造稳定解决温饱的基础条件：

有条件的地方，人均建成半亩到一亩稳产高产的基本农田；

户均一亩林果园，或一亩经济作物；

户均向经济发达地区转移一个劳动力；

户均一项养殖业，或其他家庭副业；

牧区户均一个围栏草场，或一个“草库仑”；

与此同时，巩固和发展现有扶贫成果，减少返贫人口。

(五) 加强基础设施建设。

——基本解决人畜饮水问题。

——绝大多数贫困乡镇和有集贸市场、商品产地的地方通公路。

——消灭无电县，绝大多数贫困乡用上电。

(六) 改变教育文化卫生的落后状况。

——基本普及初等教育，积极扫除青壮年文盲。

——开展成人职业技术教育和技术培训，使大多数青壮年劳力掌握一到两门实用技术。

——改善医疗卫生条件，防治和减少地方病，预防残疾。

——严格实行计划生育，将人口自然增长率控制在

国家规定的范围内。

三、方针与途径

(七) 继续坚持开发式扶贫方针：鼓励贫困地区广大干部、群众发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，在国家的扶持下，以市场需求为导向，依靠科技进步，开发利用当地资源，发展商品生产，解决温饱进而脱贫致富。

(八) 扶贫开发的基本途径：

.....

(九) 扶贫开发的主要形式：

.....

四、资金的管理运用

(十) 为确保本计划的实施，国家现在用于扶贫的各项财政、信贷资金要继续安排到 二〇〇四年。以工代赈资金和“三西”专项建设资金在规定期限内保持不变。适当延长开发周期长的项目的扶贫信贷资金使用期限。

(十一) 国务院决定：从 一九九九年 起，再增加 五十亿元以工代赈资金，五十亿元扶贫贴息贷款，执行到 二〇〇四年。今后随着财力的增长，国家还将继续增加扶贫资金投入。

各级地方政府也要根据各自的扶贫任务，逐年增加扶贫资金的投入，确保本计划的实现。

五、政策保障

(十二) 信贷优惠政策。

.....

(十三) 财政优惠政策。

.....

六、部门任务

.....

七、社会动员

.....

八、国际合作

.....

九、组织与领导

(三十九) 本计划由国务院扶贫开发领导小组统一组织中央各有关部门和各省、自治区、直辖市具体实施。领导小组的主要任务是：全面部署和督促检查本计划的执行；抓好扶贫资金、物资的合理分配，集中使用，提高效益；组织调查研究、总结推广计划实施过程中的成功经验；制定促进本计划实施的政策和措施；协调解决计划实施中的问题。

(四十) 坚持分级负责、以省为主的省长（自治区主席、市长）负责制。各省、自治区、直辖市特别是贫困面较大的省、区，要把扶贫开发列入重要日程，根据本计划的要求制定具体实施计划；省长（自治区主席、市长）要亲自抓，总负责，及时协调解决重要问题；要集中使用财力、人力、物力，保证按期完成本计划规定的任务。

(四十一) 所有贫困县，要把扶贫开发、解决群众温饱作为中心任务，集中力量认真实施扶贫攻坚计划；省（区）、地（州）、市要挑选精明强干、吃苦耐劳、联系群众的干部，充实加强贫困县领导班子，并保持相对稳定；把计划的实施和解决群众温饱的成效作为衡量贫困县领导干部政绩和提拔重用的主要标准。同时，着力加强贫困乡、贫困村的基层组织建设，配备好带领群众脱贫致富的班子。

(四十二) 贫困地区广大干部要一如既往地发扬自

力更生、艰苦奋斗、与群众同甘共苦的精神。在完成解决群众温饱的攻坚任务之前，贫困县不准购买小轿车，不准兴建宾馆和高级招待所，不准县改市。

（四十三）充实和加强各级扶贫开发工作机构，提供必要的工作条件。机构的规格与编制要与本地的扶贫开发任务相适应。

以上一篇以国务院名义写的计划，很能代表计划写作的一般内容结构方法。它的前言与第二部分“奋斗目标”设立了扶贫计划要达到的预定目标。从第三部分“方针与途径”到第八部分“国际合作”，写明了为达到预定目标的各种具体做法，最后第九部分“组织与领导”写明了落实各项做法的具体执行要求。这与我们在上文概括的文字叙述式计划写作的内容三个基本部分及其结构方式都是大体一致的。

三、注意事项

（一）目标稳妥可行。这是计划写作首先要注意的问题。如计划的目标脱离客观实际，预想得如海市蜃楼一般，它所要进行的工作就会全盘皆散。为什么呢？因为根据这样的预想安排的具体工作，也必然是没有现实基础的。所以，考虑计划预定的目标的准则，就是它的客观可行性的问题。

（二）方法合理积极。为实现一工作预定目标，一定得有合理而积极的方法。方法不合理，很难想像工作的预定目标能有效地完成。同样，如果方法缺少积极性，要完成一工作目标，其不利的影响也是显而易见的。

第二节 总 结

一、概述

总结是对过去工作回顾、分析并从中找出未来工作规律性的认识的事务文书。

对于总结的含义，主要应抓住“工作回顾”和“找出未来工作规律”两方面加以理解，如没有工作回顾，不成总结，如总结找不出未来的工作规律或说方向，它也不是一篇好的总结。典型的例如某些企业单位，根据市场的变化情况，要随时总结前一阶段的工作，发现长处及不足，及时作出下一阶段的决策，在市场经济条件下寻找生存与发展的空间。

总结是各类机关单位都经常使用的一种文书，但总结的作用也不仅仅囿于总结者自身工作范围，它对其他机关、团体、企事业单位也往往能起到交流经验、互相促进的作用，如报刊上经常刊载的经验总结性文章，其目的就是为了介绍他人长处，推动面上的工作。

从总结的工作范围方面说，它可以分出许多类别，如按工作阶段性分，可分出月份总结、季度总结、年终总结；如按工作内容分，可分出工作总结、学习总结、生产总结、会议总结等等；如按作者分，可分出企业总结、机关单位总结、个人总结等等。

但为了更好地把握总结的特点，人们一般将总结分成综合性总结和专题性总结两个类别。所谓综合性总结也叫全面总结，这种总结的内容涉及工作的方方面面，如一个单位的年终总结，它一般包括本年基本工作情况介绍，做了哪些主要工作，完成了多少工作量，完成计划的情况怎样，有哪些成绩和经验、缺点和教训，今后应抓紧或完善哪方面的工作，等等；所谓专题性总结，

是就某一项专门性工作写出的总结，这种总结的内容只围绕该专门工作展开，如关于人事改革方面的总结，它就只能围绕该事项进行写作，而不能涉及其他的内容。专题性总结一般多属经验性总结，它的内容相对于综合性总结说来要集中得多，它一般要带有典型的经验、做法，供报刊使用推广的总结，通常就是这种总结。

总结有如下一些较显著的特点：①经验性。即总结总是对于以往工作的总结，从时态上说，它总是完成时态；从内容上说，它总是工作者对以往工作经历的总结。②自述性。总结大多数是工作者自己写的，工作中有什么甘苦、有什么认识等往往因其感性认识的局限是别人写不出的。即就他人代笔的总结，也要据当事人的口述或书面材料整理而成，有时在文字中虽不以第一人称行文，但它需要以经历者的自述为基础、为前提。③理论性。理论是统括经验的纲，没有理论的归纳分析，总结内容写作起来必然散乱，只有用一定的理论提纲挈领地归纳以往的经验或做法，才能使总结上升到新的认识高度。但要注意，总结在运用理论时是不需要推理的，它仅仅把理论作为分析归纳某种经验或基本做法的依据使用，因而它虽有一定的理论色彩，但和理论性文章却有本质的区别。

二、写作

（一）标题。以机关单位名义写作的总结的标题，我们首先要注意它的完整性。个人总结标题可以非常简单，只写“个人总结”或“总结”二字则行，但机关单位总结如不注意标题的完整性，就不够庄重。如某乡镇政府总结以“乡政府总结”为题，给人的印象就太随便了，为了显示机关单位总结的端庄性，它有必要改为“伊伊乡政府伊伊伊伊年工作总结”这样的完整性标题。

总结的标题，一般有如下四种写法：①完整式，即单位名称

垣时限 垣内容 垣文种，如上例改后标题《伊伊乡政府伊伊伊伊年工作总结》。②主题式，即以总结的主要观点为题，如《科学兴厂是扭亏增盈的头等大事》。③问题式，即是以设问方式写作标题，例如《我厂是怎样进行优化组合的》。④正副标题式，正题突出主要思想观点，副题表示总结的具体范围，如《加强安全教育，健全安全制度——伊伊家用电器厂开展安全生产教育活动的总结》。

以机关单位名义写的总结，如果使用了完整式标题，文后不另署名，日期一般放在标题下；非完整式标题署名和日期放于文后；以领导个人名义写的总结，在标题下署名。

（二）正文。从内容上说，总结都体现了如下一个认识事物的过程：工作回顾——找出经验或缺点——指导未来工作。写总结，最根本的东西就是围绕这一认识过程展开的，它适用于所有总结的内容分析。但从具体的写作方法看，却可把总结的正文分成导言、主体、结尾三个部分，其中每一部分又都有属于它自己的文字组织结构方法，可把总结的结构式归纳如下：

导言 垣主体	{	①横式结构	垣结尾（一般为今后工作打算）
		②纵式结构	
		③纵横式结构	

下面分别介绍各项写法：

员援导言。即总结的开头部分，一般为一个自然段。所谓导言，也就是前言的意思，它是为引入总结的主体部分写作的。它有多种写法，如概述式，即概述工作的基本情况或基本成效；结论式，即先将工作经验的结论写明；提示式，即对总结的内容先作提示，点明总结属于哪一工作范围等等；提问式，即是以设问的方式先提出问题，引人深思。

例一：

伊伊省计划生育工作的基本经验

在党中央、国务院的领导下，我省自 1980 年以来，广泛深入地开展计划生育工作，努力降低人口增长速度，收到显著的效果，至 1985 年，全省人口出生率已降到 18.5‰，自然增长率降到 12.5‰，多胎率降到 1.5%，一胎率提高到 88.5%，与 1980 年相比，1985 年少生了 150 万人，1980 年至 1985 年的 5 年中，累计少生了 750 万人。

例一是概述式导言，它主要概述了伊伊省计划生育工作的基本情况，包括了总结的时间与工作成效两个方面。

例二：

采取适合企业特点的经营形式进行企业改革

我县在深化企业改革过程中，积极探索所有权与经营权分离的新路子，采取适合企业不同特点的多种经营方式，从本县 100 个国有工业企业的规模、生产性质、技术水平及经营状况出发，有针对性地分别实行租赁、承包、联税利浮动工资责任制和工资总额与企业经济效益挂钩包干等经营形式，把责、权、利全面落实到企业及经营者身上，较好地调动了企业全体职工的积极性，增强了企业活力，促进了经济的发展。

例二是结论式导言，即把总结的工作经验有什么作用的结

论写明，具体说来，在例中，就是相关的做法能调动企业和职工的积极性，从而增强了企业的活力。

例三：

拿来主义加快了经济的发展 ——绍兴市借用外力发展经济的经验总结

在人才严重缺乏的情况下，如何实现技术进步，提高经济效益？我市工厂企业的普遍做法是：采取“拿来主义”，借用外地大专院校、科研单位和大工厂的技术力量。厂长们说：搞智力投资，自己培养人才，固然非常重要，但毕竟远水难解近渴。采用“拿来主义”，现在就可以收效，对小企业来说，这是一种既实惠又收效快的办法。

例三是设问式导言。它的作用在于突出重点，引人思考。

圆珠体。总结的主体是总结的主要部分，它的内容主要为做法、成绩、体会等，有些也说明工作中的不足之处或教训。对这部分的写作通常用分项式结构，项目可带小标题，也可不带。而从材料安排的角度看，常见的有如下几种方法：

（员）横式结构。也叫并列式，具体说来，它对总结的各项内容并不是按时间或阶段顺序排列，而是按性质范围排列，即把同一性质的内容归纳成一个部分。

例一：

伊市秘书学研究会 员愿—员愿年工作总结

员愿—员愿年，我会在市委、市政府的领导下和市

社科联的指导下，依靠全体会员的共同努力，配合中心工作，积极开展活动，在理论研究、学术交流、宣传出版、培训咨询和组织建设等方面，做了大量工作，发挥了社会团体的作用，为我市秘书工作、秘书研究、秘书培训作出了积极的贡献。主要工作如下：

一、坚持以邓小平理论为指导，遵守党的十五大精神，积极参加我市社会科学界的各项活动。依据市社科联的部署，我们发动会员参加学习邓小平理论的交流会、报告会；同时以十五大精神为指导，布置会员结合秘书工作实际，撰写有关论文和学术专著。

二、组织理论研究活动，总结学术研究成果。我会会员在各大学及机关秘书部门中都是理论研究的骨干，在各自的岗位上取得了丰硕的研究成果。据初步统计，两年来会员在各种学术会议和刊物中共提交论文 员园多篇，不少论文获奖。我会还组织了部分教学骨干参加了国家劳动部的秘书考核研究，并对考核的教材和试卷进行分析，写出论文两篇提交劳动部召开的会议。我会会长 伊伊伊教授的《内地与香港公文比较研究》获中国应用写作研究会一等奖。

三、总结秘书经验，开展学术交流，提高秘书工作水平。我会会员在总结秘书工作和教学经验中也取得可喜的成果。如我会参加国家秘书考核工作的十几位同志在评卷后都根据自己的评卷体会总结出考生应试的得失和试卷的利弊。我会副会长 伊伊伊在参加国家秘书考核工作中，应《羊城晚报》、《南方日报》之邀，写了《秘书考核、金榜谁属》等两篇文章分别在《羊城晚报》“今日择业”版和《南方日报》上刊登，同时还接受两报的几次采访，《羊城晚报》于 员愿年 远月 圆日刊登

了《广州“高参”匮乏》的专访稿。我会还参加了市社科联组织的与香港中文大学有关人力资源培训的学术交流座谈会。

四、参加培训考核，培养秘书人才。我会在过去举办秘书培训的基础上，从 1985 年起参加了国家秘书资格考核工作。经广东省劳动厅批准，我会是国家秘书考核的报名点和培训点。两年来共举办辅导班四期，学员 100 多人。有 10 人被聘为国家秘书考评员，会长 伊伊伊 副会长 伊伊伊同志被聘为广东考区的考评专家组长，负责考区的评卷工作。众多考生通过培训获得国家秘书资格，学会在秘书考核中获得良好的社会声誉。

五、加强组织建设，巩固发展会员。我会成立已有 10 年，机构人员变动较大。1985 年我会进行了会员重新登记，并在企业中发展了一批新会员。现我会个人会员已达 100 名，分布于 10 个单位中，其中机关团体 10 个，公司、企业单位 10 个，学校 10 个。这批会员将对我市的秘书工作和秘书教学发挥重要作用。

上述这篇总结的材料安排，就是按横式结构进行的，其中五个方面的内容，都不是按时间性质排列，而是按内容的性质排列。

（四）纵式结构。也叫阶段式。可分两个小类别，一是时间式，即总结内容是按时间顺序划分工作阶段，如第一季度做了什么工作，第二季度又做了什么工作等等。二是因果式，具体指前项工作为因，后项工作为果，前面一阶段工作完成不了，后面一阶段的工作就无法展开。由于各项工作间有一环扣一环、一层接一层的关系，所以，有些公文教科书又把这种结构方式称为层递式。

例二：

伊伊市在农村认真开展严肃处置 不合格党员的经验与体会

中共 伊伊市委组织部

党的十五大指出：“从严治党，是保持党的先进性和纯洁性，增强党的凝聚力和战斗力的保证。”这“就要严格按照党章规定的标准发展党员，严肃处置不合格党员”。按照这一要求，今年，伊伊市在全市农村开展了民主评议党员和严肃处置不合格党员的工作。全市缘个农村党支部、苑名党员参加了评议，评出优秀党员 员源人，占参评党员总数的 员豫，评出不合格党员 猿人，占 源豫。对这些不合格党员，我们痛下决心，严肃处置，截至目前全市已有 苑名党员被劝退除名（其中取消预备党员资格 源人，劝退 猿人），还有 员名有这样那样问题的党员被“黄牌警告”，责令限期改正。我们的主要做法是：

一、统一思想，提高认识。这一工作刚刚开始，部分党组织和党员存在着一些模糊认识，有的把处置不合格党员看成是一种“左”的做法，担心会影响经济建设和日常工作；有的担心处置了不合格党员会给本地本单位抹黑，说明平时党员教育管理工作没抓好；有的认为农村党员多数务农，职责权力不大，搞评议没有必要；还有的认为民主评议党员工作已开展多年，但效果不大，担心这次也会雷声大，雨点小，走过场。对此，我们采取多种措施，不断深化广大党员对评议和处置工作重要性、必要性和严肃性的认识，使大家逐步认识到，

处置不合格党员，不仅是党的纪律要求，而且也是提高党员队伍素质，保持党的先进性和纯洁性，增强党组织战斗力的一项具体措施，是从严治党的基本要求。从而使全市各级党组织和广大党员消除了思想障碍，主动积极地投身到这项工作中来。

二、加强领导，精心组织。今年猿月份我们对全市党员队伍现状进行了调查，对开展民主评议和处置不合格党员工作进行了调研。源月中旬在伊伊县召开了专题会议，进行全面部署。缘月在伊伊县工作会上进行了落实督办。怨月上旬在伊伊县召开大会，总结经验，找出差距，明确下步工作要求。在具体实施中做到了领导、责任、指导和督办四到位，不断总结成绩，推广经验，研究问题，制定对策，从而保证了民主评议党员和处置不合格党员工作的有序开展。

三、明确内容，制定标准。首先，我们因地制宜，科学确定了评议内容。按照党章和有关条例的规定，对党员的党性修养、宗旨观念、政治素质、奉献精神、带头作用等方面作了明确要求，并逐条细化。根据农村不同时期的中心任务和地方党建工作具体要求确定明确的评议内容。其次，制定了一套操作性较强的不合格党员标准，即政治思想退化，理想信念动摇，宗旨观念淡薄，不顾全大局，放弃组织原则，信仰转移，工作作风漂浮，不敢坚持原则，不讲社会公德，违规违纪等十个方面。在具体操作中各县市区又进行了细化，伊县细化为猿条，伊县实行百分制。这样，评议工作和处置工作就更有针对性和可操作性。

四、严格程序，稳步推进。一是调查摸底。为了增强评议处置工作的针对性，在全市范围内进行了深入调

查研究，确定民主评议党员的主题。二是重视评议，做到自评与他评相结合，内评与外评相结合。评议结果与全体党员见面，与群众见面，与被评议本人见面，增强了评议和处置的准确性。改变了党员自己谈得多，别人评议少；工作总结多，思想汇报少；优点和成绩说得多，问题与不足说得少；一般问题多，实质性问题触及少的“四多四少”现象。有效防止了评议工作蜻蜓点水，流于形式，达到了预期效果。三是严肃处置。对评议出的不合格党员，认真调查取证，广泛听取意见，做到事实清楚，量纪准确。四是注重整改。对评议出现的问题，进行综合分析、归纳、组织力量进行整改，总结经验、吸取教训、改进工作。

我们的体会是：

一、既注意领导带头，又注重整体推进。能否开展批评与自我批评，主要看领导是否带头。这次评议中，各支部书记和其他支部成员能率先垂范，做到带头亮私揭短，解剖自己不留死角，对支部工作中出现的问题敢于承担责任；带头开展批评，不讲情面，直截了当；带头虚心接受他人批评，有则改之，无则加勉。由于领导能够带头查摆自己的问题，广大党员也就大胆敞开心扉，有力地推动了评议和处置工作的开展。

二、既严格剖析主观世界，又科学分析客观因素。对评议出的 ~~猜忌~~ 名不合格党员根据具体情况区别对待。把不执行党的路线和由于思想解放不够、步子跟不上区别开来；把长时期不发挥作用、安于现状、随波逐流同一时特殊情况没能发挥作用区别开来；把工作大意、责任心不强而导致的失职、渎职行为同因外部环境的制约或突发事件的影响而造成的工作失误区别开来。确定不

合格党员，既有定性又有定量，既合理又合情，使被评议者心悦诚服，接受严肃的处置。

三、既严格标准，又慎重稳妥。“宽”、“软”是处置不合格党员的大忌。我们在处置不合格党员中做到了如下几条：一是坚持党员标准，决不降格以求，该除名的除名，该劝退的劝退；二是有问题没有自查自纠，被揭发后查实的从重处理；三是对支委成员与一般党员共同违纪行为，支委成员从重处理。由于方法得当，工作细致，既讲标准，又讲政策，使整个处置工作未出现一起闹事、上访事件。

四、既严肃处置，又搞好教育。一是惩处与教育相结合。我们在抓惩处时，切实加强了党员教育工作。二是处置与树立典型相结合。我们树立了正反两方面典型，对差的典型进行深入剖析，分析其沦为反面典型的症结，教育大家从中吸取教训。对好的典型进行大力宣传，充分发挥典型的示范和辐射作用。三是疏通“出口”与严把“入口”相结合。一方面，我们狠抓处置不合格党员，疏通“出口”；另一方面严把“入口”，严格标准，严格手续，切实加强对入党积极分子的培养考查，努力提高发展党员的工作质量。

通过开展民主评议党员和严肃处置不合格党员，有效地纯洁了党员队伍，提高了党员整体素质，增强了党组织的凝聚力和战斗力，收到了显著的效果。

（摘自《党建研究》，标题和正文略有改动。）

上例总结的主体内容分两个部分，其中第一个部分的内容就是按因果式排列的。它的第一点是“统一思想，提高认识”，第

二点是“加强领导，精心组织”，第三点是“明确内容，制定标准”，第四点是“严格程序，稳步推进”，以上四方面的工作，每一方面的工作都以上一方面的工作为基础才能进行，即没有“统一思想，提高认识”，就不可能有“加强领导，精心组织”，没有“加强领导，精心组织”，就不可能有“明确内容，制定标准”，没有“明确内容，制定标准”，就不可能有“严格程序，稳步推进”。最后，就这篇总结主体的两部分内容说，也是采用因果式结构的，它的第一部分内容为“做法”，第二部分内容为“体会”，很显然，没有“做法”这一因，也就没有“体会”这一果。

（獠）纵横式结构。指一篇总结，包含有上述所说的纵式和横式结构，这种总结，往往是结构繁杂、规模宏大的总结，可以上述所说明的文字加以参考学习。

獠结尾。如上述，总结的结尾一般多带有“今后打算”一项内容，如某校某年一篇总结的末尾部分内容是这样写的“……
 獠獠獠年我校的工作重点是建立 伊伊教学分点，我们要认真部署好这一方面的工作，这一工作要按以下三点进行：①投入 伊伊伊万元建立教学场所和配齐教学设备，力争在上半年完成，下半年招生；②组织好教学力量的实施，各系要做好计划，派出进行常规教学的教师；③配备好管理人员队伍……”

三、注意事项

（一）材料真实。写作总结的目的是为指导工作，因此，它所运用的各种材料，包括工作情况、图表、数据等等都要真实，如果这些材料不真实，它概括出的所谓经验、认识也就会成为无源之水、无本之木，没有任何工作的指导意义。在这方面，尤其要反对目前还存在的任意夸大成绩、政绩的浮夸之风，因为依据这种前提写出的总结，它的结论很难有工作的指导性质。

（二）重点突出。无论是综合性总结还是专题性总结，在写

作中都会碰到原始材料的杂乱问题，因为现实工作很庞杂，而工作中哪一种工作、哪一种做法才是最见成绩、最有效用因而是值得总结的呢？这需要写作者作出认真的比较研究，只有这样，才能抓住工作中的主要矛盾，并围绕工作的主要经验加以写作。

（三）重视应用价值。总结的写作还要注意它现实工作的应用价值问题，这主要指对碰到实际困难的工作，要有解决问题的应用性价值，对原来面上或点上的工作存在的最大问题是什么，它必须通过工作回顾提出一些具体的解决方法，如果一篇总结回避这些问题，或是对它们提不出一些具体的解决方案，那么，它就不是一篇好的总结。

第三节 调查报告

一、概述

调查报告是对某种客观事物经调查研究后写出的系统反映事物成因的文书。

在调查报告含义的学习中，应分两方面加以把握：一是调查研究；二是把调查研究到的客观事物的成因系统地写明。例如某企业如何扭亏，通过调查研究写明各方面原因；又如某建筑物发生问题，它是设计单位的责任，还是包工头的责任，还是勘探单位出具资料有错的责任，是必须通过系统的调查研究才能下结论的。例中可见，掌握调查报告含义，上述两方面是要注意的。

调查报告的称谓不太固定，常见的调查、调查记、考察报告、情况调查等都属调查报告。可见，从调查报告写作的具体对象看，它的类别是相当繁多的，任何一方面的问题，任何一种经验，任何一种社会现象，只要具有面上工作的意义或解决问题的必要性，都可以写出调查报告。它不但具体种类多，而且每一类

别下据其任务、性质等的不同也可以有所不同，如同样是依法行政问题调查，就可以分出农村基层依法行政问题调查、城市管理依法行政问题调查等的区别。又如从时间要求分类，可分经常性调查和应急性调查的区别，前者如为形成扶贫政策对贫困地区各方面情况的经常性调查，后者如对某些重大事故原因的应急性调查等等。

一般根据调查报告的内容性质范围将它划分成如下三个类别：

员援基本情况调查。又可称社情调查，指对社会各类情况的调查报告，如人民生活的基本情况、生产情况、法制情况、教育情况等等。这一类调查报告，有的是综合性质的，如对某一山区县的各方面情况的综合调查；有的是专门性质的，如对某一地区市场经济发展经验的调查。这一类调查报告的作用是有利于上级领导机关从社会大局上把握宏观基本情况，为适应社会发展提供决策的依据，如改革开放初期，苏星的《珠江三角洲外向型经济一瞥》、冯纪新关于甘肃省农村土地承包的《势在必行》，对于当时解放思想推行外向型经济或农村承包责任制的改革都起了很好的作用，就是这方面的典型例子。

圆援典型经验调查。是对于各地区、各单位、各行业或先进人物的成功经验的调查，如改革开放初期对价格开放起推动作用的《广州水产市场是怎样搞活的》一文，就属典型经验调查。它的目的是向社会推广较为成熟的工作经验，为贯彻党和国家的方针政策提供具体的范例，以指导面上的工作。

猿援揭露问题调查。是揭示某方面存在的问题，或有关事件、事故真相的调查报告，如《同一地区的农村经济发展为什么有快有慢——廊坊市郊区二百个村的调查》、揭示打击改革干部董阳因而说明某些改革的阻力来自权力机关的《董阳现象的背后说明了什么》等，都是这方面的例子。这类调查报告的作用在于暴露

问题、澄清是非，以纠正工作中的错误，促使矛盾向好的方面转化。

调查报告既可在机关单位范围内使用，属公务文体范围，也可供报刊发表，带有新闻性质，但前者一般供上级机关作决策参考用，后者则有引导社会或人民群众了解新的政策、适应新的形势或明白大家关注的事件的真相等等的作用。它们在写作过程中有点区别，前者一般据上级的布置写作，后者中的某些篇章则可由新闻报刊自由策划。与此相关，它们的语体特点也有所不同，向上级递交的调查报告语体要庄重，采用公文语体，供报刊使用的调查报告语体要生动活泼，一般要带有散文色彩和可读性。

调查报告在写作方面有以下一些较显著的特点：

圆爰内容上写明调查对象成因。任何调查报告，其重头戏都是为了写明调查研究对象的成因。所谓调查研究，换言之，就是为了找出对象的成因的调查研究。上文说过，对象的成因往往不只一个，因此要注意把多方面成因写明。一般的调查报告是带有结论的，但结论必须以对象的成因为依据。某些调查报告只写事实而不带结论，其目的也是为了让事实揭示调查研究对象的成因。

圆爰材料客观翔实。调查报告的写作，决定于客观的原始材料，离开了客观事实，也就可以说没有了调查报告，因此，遵守材料的客观性标准是调查报告写作的重要原则。其次要注意材料的翔实，运用足够的材料去说明事实，引导出调查结论，很显然，原始材料的不足是不能说明调查的问题的。

猿爰文字亦叙亦议。摆事实是调查报告要做的第一项，也即是说，调查报告必须以“叙”为基础，但这些事实说明了什么，由此可引导出什么结论，这往往是调查报告要回答的问题，因此，调查报告又往往需要一定的议论，用以说明调查事实的成因、结论等。但调查报告的议论不宜过多，尤其无须展开论证过

程，只需根据足够的事实材料，指出调查对象的成因、结论、性质等即可。

二、写作

(一) 标题。调查报告的标题有三种写法：①事由 垣文种，如《关于伊伊省伊伊市严重违反财经纪律的调查报告》；②问题式：如《本市手表销售是继续下降，还是回升》；③正副标题式：如《“长江”资金管理模式——武汉无线电厂用活资金的调查》。制作调查报告的正副标题，常见毛病有正标题与副标题语义重复，如《当前党员的思想状况——对伊伊乡伊伊村党员思想状况的调查》一标题，原标题的正标题就是多余的，为免同义，可改为《令人忧虑的某些现象——对伊伊乡伊伊村党员思想状况的调查》等一类标题。这种正副标题同义现象，也是其他的一般性公文文种中较为常见的现象，需要我们在学习中加以注意。

标题中文种名称有多种称呼，关于这，可参考上文调查报告含义概述。调查报告的作者署名在标题下，用于报刊发表的调查报告，内容重要的，要署时；内容不太重要的，以当天报刊出版日期为准。

(二) 正文。正文分导语、主体、结尾三部分。调查报告的一般结构式如下：

导语 垣主体	{	①阶段式
		②并列式 垣结尾（多数有结尾段，一般以提出解决问题的初步方案或思路为主）
		③综合式

下文分述各项写法：

员援导语。导语是调查报告的开头部分，写法多种多样，有的说明调查方式，如用访问法或抽样法调查等；有的概述基本情况；有的介绍成绩；有的突出问题；有的先说结论……但无论采

用哪种方法，导语的作用都无非是引出调查的问题、范围、时间、地点、方法等。写明上述相关的基本要素，人们对调查报告的内容或背景就有了轮廓性的了解。

例一：

当前企业女工中的思想状况如何？最近有关部门对广州石油化工总厂的女工进行了一次抽样调查。通过无记名问卷、个别谈话等形式，收到有效问卷 圆份。透过这些问卷，我们可窥见当前企业女工的追求。（《你想知道当前企业女工在追求什么吗？》）

例一用提问式起句，以引人思考。它所点明的调查时间为“最近”，调查范围为“广州石化总厂女工”，调查方式为抽样调查。

例二：

愿年 月 日至 日我在广东省的广州、东莞、深圳、珠海、中山和佛山兜了一个圈子。着重看了东莞、中山、顺德、佛山等地的外向型工厂和农场，并同当地有关同志进行了座谈。总的印象是，外向型经济的发展，已经和正在改变着珠江三角洲的面貌，党的开放政策，沿海地区的经济发展战略，是符合这些地区的实际的。（《珠江三角洲外向型经济一瞥》）

例二导言段用的是结论式，即“党的开放政策，沿海地区的经济发展战略，是符合这些地区的实际的”，是这篇调查报告的结论。它点明的时间是：愿年 月 日至 日，调查的方法为考察与座谈，调查范围为珠江三角洲沿海地区一带。

圆援主体。调查报告主体承接导语段而来，它要写出具体的调查内容和调查结论。这部分的写法也是多种多样的。从调查内容结构的角度看，常见的有如下几种写法：

（员）阶段式。指按照事物发展的过程顺序或时间顺序，把要阐述的内容分成若干个部分或阶段进行说明。如《有益的尝试——对伊伊保险办事处承包经营的调查》，有如下几方面的内容：

- 一、承包经营的由来.....
- 二、承包经营的做法.....
- 三、承包经营的效果.....

.....

很显然，在“由来”、“做法”、“效果”这几个方面中，它们有事物发展联系过程的特点，即没有“由来”就没有“做法”，没有“做法”就没有“效果”。当然，这样的联系，也是包括时间过程的性质在内的。它的好处在于写作的线索单一、行文脉络清楚。

（圆）并列式。按事物的性质进行归类，把内容分成若干类别的写法，就叫并列式。它的好处是有概括力，要点明确。如《关于伊市伊县伊伊贫困乡的基本情况调查》，其主要内容如下：

一、导言

.....

二、基本情况

（一）生活基本情况：该乡人均粮食拥有量为伊伊公斤，其中稻谷为伊伊公斤，杂粮（主要为红薯、玉米）为伊伊公斤；住房情况：绝大多数房屋为老、旧、残住房，其中部分为危房，人畜合居情况十分严重，所以卫生情况总体上说是十分恶劣的，流行病时有发生；饮用水情况：该乡许多农村不能满足饮用水的需要，不

少农村要到几里地以外的地方挑回饮用水，因此，饮用不干净的水是经常发生的事情。

（二）经济收入现状：该乡人年均收入 伊伊元；收入的主要来源为卖出部分农产品，以及部分外出打工的人寄回的款项；该乡由于人均收入不高，所以乡政府的财政收入状况也不佳，其财政支出的主要项目为乡政府聘用干部的工资，发出工资后，很难保证有财政余款，有时连工资数额也难保证，因此，乡政府是无法获得资金发展经济生产项目的。

（三）资源状况：（略）

（四）生产状况：（略）

（五）教育事业状况：（略）

（六）医疗事业状况：（略）

三、解决贫困现状的基本对策

（一）加大市场经济建设力度。建议积极争取横向联系，由市人民政府或市侨联牵头引入外部或外商资金，利用本地资源，兴办相关企业。根据其资源状况，我们认为，其可兴办的中型企业有（略），其可兴办的小型企业有（略）。

（二）分流本地剩余劳动力，有组织地输出到外部经济发达地区，以争取扩大经济收入。

（三）打破地方保护主义的封锁，确保调动本地农民种植本地有特色的农产品的积极性，输出到外部地区、省市甚至国际社会。

（四）给予农户资金贷款优惠：（略）

.....

以上属综合性社会情况调查例。它的主体部分内容按并列式

的结构排列，即每一部分或每一项内容的排列都无阶段性或时间性的特点，而把相同性质的内容划分为同一部分加以写作。

（猿）综合式。是上述阶段式和并列式的综合运用。它适用于对一些内容复杂、调查材料既有阶段式特点又有并列式特点的调查报告的写作。

例：

关于邯鄹钢铁总厂管理经验的调查报告

（一九九五年十二月二十日）

国家经贸委、冶金部

河北省邯鄹钢铁总厂（以下简称邯钢）是 员缘年建设的老厂。员缘年，邯钢与其他钢铁企业一样，面临内部成本上升、外部市场疲软的双重压力，经济效益大面积滑坡，当时生产的 圆个品种有 圆个亏损，总厂已到了难以为继的状况……为此，邯钢从 员缘年开始推行了以“模拟市场核算、实行成本否决”为核心的企业内部改革，加大了企业技术改革力度，加强了企业内部经营管理，坚持走集约化的道路，使效益大幅度提高，实力迅速壮大。缘年来实现的效益和钢产量超过了前 猿年总和，邯钢已由一个一般的地方中型企业跃居全国 员家大型钢铁企业行列。

一、抓住“成本”这个“牛鼻子”不松手，抓住成本否决这个关键不留情，抓住效益这个中心不动摇是邯钢管理经验的关键所在。

（一）关于模拟市场核算的做法。一是确定目标成本，由过去以“计划价格”为依据的“正算法”改变为以市场价格为依据的“倒算法”……二是以国内先进水

平和本单位历史最好水平为依据，对成本构成的各项指标进行比较，找出潜在效益……三是针对产品的不同情况，确定相应的目标利润……

（二）关于实行成本否决的具体做法。一是将产品目标成本中的各项指标层层分解到分厂、车间、班组、岗位和职工个人……二是通过层层签订承包协议、联税利计酬把分厂、车间、班组、岗位和职工个人责权利与企业的经济效益紧密结合在一起。三是将个人的全部奖金与目标成本指标完成情况直接挂钩……四是为防止成本不实和出现不合理的挂账及待摊，确保成本的真实可靠，总厂每月进行一次全厂性的物料平衡，对每个单位的原材料、燃料进行清点。

（三）调整内部机构设置，保证内部管理新机制的高速运转。一是精简机构……二是充实和加强财务、质量管理、销售、计划、外经、预决算、审计等管理部门，进一步强化和理顺了管理职能……三是实行“卡两头，抓中间”的管理方法。一头是严格控制进厂原材料、燃料的价格、质量……另一头是把住产品销售关……抓中间就是抓工作管理环节的管理……

二、有效推进了企业经营机制和增长方式的转变，大幅度提高了企业经济效益，是邯钢管理经验的成效所在。

（一）推进了由计划经济体制向市场经济体制的转变……

（二）推进了增长方式由粗放经营向集约经营的转变……

（三）促进了企业内部管理工作……

缘年来，邯钢坚持走集约化经营的道路，大幅度提

高了经济效益，进入了低投入高产出的良性循环。从1985年到1995年的十年间，产品销售收入由1985年的1.5亿元增加到1995年的15.5亿元；上缴税款由1985年的1.5亿元增加到1995年的15.5亿元；实现利润由1985年的1.5亿元增加到1995年的15.5亿元，平均年递增率达20%；钢产量由1985年的10万吨增加到1995年的100万吨；总资产由1985年的1.5亿元增加到1995年的15.5亿元，净资产由1985年的1.5亿元增加到1995年的15.5亿元，资产负债率从1985年的70%下降到1995年的30%。

邯钢的实践证明，国有企业适应建立社会主义市场经济体制要求，必须在转换经营机制的基础上转换经营方式，切实转变经济增长方式，这样才能充分挖掘企业的内部潜力，提高企业的整体素质和市场竞争力。邯钢的做法为国有企业实行从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制、从粗放经营向集约经营两个具有全局意义的根本性转变提供了借鉴经验。

上引例，合并了阶段式和并列式两种写作结构在内，其中第一部分“抓住‘成本’这个‘牛鼻子’不松手……”和第二部分“有效推进了企业经营机制和增长方式的转变，大幅度提高了企业经济效益……”有一环扣一环的工作阶段的顺承性质，即前面一阶段工作未完成，后面一阶段工作就无法开展，所以这两部分构成阶段式结构。但是，本文主体就两个部分各自的各个项目说，却又构成了并列式的结构，如第一部分的三项内容：“（一）关于模拟市场核算的做法；（二）关于实行成本否决的具体做法；（三）调整内部机构设置”等，它们之间并没有阶段式的结构性性质，而只是表示不同性质范围的内容的并列。由此可见，有些内容繁多的调查报告，要采用综合式结构写作。

结尾。多数调查报告都有结尾段，它们的内容多种多样，像上述综合式引例，它是用于揭示调查报告的主题性质的（参考

其后面两段文字)，有的调查报告的结尾用于补充事项，有的就有关调查现象提出引人思考的议论等等。然而，更多的调查报告的结尾需要写出解决问题的初步建议或结论。少数调查报告只写事实，并无结尾段。

三、注意事项

（一）让事实说话。调查报告在具体的写作过程中，分调查、研究、成文三个阶段。调查是它的基点，研究和成文都建立在此基点上。所谓调查，是为获得充分而丰富的资料，让事实说话而进行的工作。为获得充分而丰富的资料，调查者必须做深入全面的调查工作，而不能仅凭某些表面现象就匆忙下结论，这就是让事实说话的基本的含义。材料的使用越丰富、越充分、越具本质性，调查报告的说服力就越强。

（二）力求观点新颖。调查报告的写作，应避免因循守旧。这是因为大多数的调查报告，都是为了给指导面上的工作提供决策依据而写作的，为了使常规性的工作取得突破性的进展，它需要写作者确立本质而又新颖的观点。如果调查报告的写作停留在原有的工作观点水平上，穿新鞋、走老路，那么，很显然，写与不写都无所谓。其中观点新颖具体又可指两个方面，一是社会视觉的新颖，应做到及时反映新情况、新问题，人民群众和社会的新要求，以使领导机关能适应社会的情况及时作出工作的调整，二是工作方法的新颖，即是说，如果采用新的工作方法，应能获得大面积的社会效应。

（三）精心组织材料。在调查过程中获得的材料不免杂芜，有的可能适用，有的可能不适用。就是可用的材料也有性质轻重、谁先谁后的问题，这就要求精心地组织材料，突出重点。为能做到这一点，首先要鉴别一个材料在说明问题时是否具有典型性，如群众的一个议论、一条数据、某个事实是否不如另一个议

论、另一条数据、另一个事实更具有说明问题的代表性等等。其次，要运用点面结合的方法，既要有点上的材料，也要有面上的材料，做到有基本事实为主证，其他材料为旁证，点面结合、纵横对比。采用这种手法写出的调查报告，才能做到材料翔实，结论可信。

【本章小结】本章介绍了计划、总结、调查报告的含义、特点、分类以及一般写作方法。其中较需要注意的问题有：文字叙述式计划的写作；总结和调查报告的主体结构种类。掌握好这些内容，是本章的重点。

思考与练习

员援什么是计划？计划有什么主要特点？

圆援计划在写作上有哪几种结构的区别？

猿援应怎样写好文字叙述式计划？

源援什么叫总结？写作总结的目的是什么？

缘援总结导言、主体结构的写法有些什么类别？

远援什么是调查报告？它有什么特点？

苑援调查报告可怎样分类？它的导言和主体结构有些什么类型？

愿援试写出一篇学习公文写作课到目前为止的总结。

第十二章 会议记录、讲话稿

【本章要求】学习会议中常见的会议记录和会议讲话两种文书，了解它们的含义、特点、分类以及一般写法，并据此能记录会议和写出符合格式的讲话稿。

第一节 会议记录

一、概述

会议记录即是对会议过程的即时记录。它一般包括会议的组织情况、进程、发言人的发言以及会议的结果等几个部分。

行政机关比较重要的会议，都应有完备的记录。这是因为会议记录往往是会议后一些重大行政工作的原始凭证。作为原始凭证，它的作用是多方面的，主要有：工作布置的凭证，即会议决定开展什么工作或由某个领导分管什么工作等的证据；工作成绩和工作责任凭证，即对未来工作在指导上有什么成绩或失误都可据会议的原始记录加以查考；历史凭证，一些重大的会议记录，还能反映出重大决策的形成过程，如讨论了什么重大事项，决定形成什么决议或决定等公文，是有史料查考性质的。会议记录因有上述作用，因此，行政机关中对于程度较重要的会议记录，都要立卷归档，以供查考或作未来研究资料用。

会议记录有如下突出特点：①临场性。会议记录是现场记

录，它要求即时把会议上的组织情况、发言情况等记下来，而不要在会后追记。如果利用现代科技记录会议，则可把音像成品当作会议记录，而没有必要在会后再据音像成品另搞一份会议记录。这是因为会后追记往往不准确，特别是一些领导人用于表态性的动作或语气等（如“伊伊领导点头同意”等），是很难在会后靠追忆补充的。有些重要的会议记录，在会议结束后还要当众宣读，也不允许会后追记。而如果笔录与音像记录同时进行，则允许在会后据音像成品对笔录加以整理。当然，有不少重大而保密性又较高的会议，采用笔录的方式为妥。②原始实录性。会议记录在有关会议的组织情况、进程、发言人的发言以及会议的结果等都是原始实录性质的，尤其是对发言人发言观点方面的言论，必须逐字逐句如实记录。在记录发言人的发言时，记录人必须全神贯注，做到以原始记录的标准加以记录，不然，个别字句的差错，观点就走样了，这对在会后处理一些带原则性的重大事项时，就难以提供准确的会议原始记录。当然，口语和文字记录是有一定的差距的，因此，对于发言人口语中一些重复的语句或类似口头禅的“这个”或“那个”等可以不记，而对于原话有语病的地方，在不能损伤原意的前提下，可以作出必要的修正，而这最能见出会议记录者的水平。③资料的可整理性。会议记录包含会议的多种可整理的资料性质。最常见的是可以据它的精神整理出会议确定要形成的公文，也可以据它整理出会议纪要。同时，对于某种历史研究说来，也可以据它整理出相关的资料。

二、基本写法

（一）会议标题。一般由会议名称加“记录”二字组成，如《伊伊伊伊工作会议记录》。

（二）记录内容。记录内容一般分两大部分，第一部分是会议组织情况，它的事项一般有：

员会议时间。一般的会议只标明开会日期，重大的会议应标明开始和结束日期。

圆会议地点。即会议举行的场所。

猿出席人。大型而又重要的会议除写明参加会议主要人员的职务及姓名外，还应标明参加会议人数。

源缺席人。一般应写明缺席人的缺席原因。

缘列席人。

远主持人。

苑记录人。

以上会议组织基本情况，一般要求在会前写好，以免在会议正式开始后，影响对会议内容的记录。对于本机关会议组织情况的记录，一般是预制成表格式的。各机关单位制定的表格形式不一致，下表可供参考：

会议名称		会议时间	
会议地点		记录人	
出席人		缺席人	
列席人			
主持人		审阅签字	
议题			

第二部分是会议内容的记录。它包括会议的议题、会议发言、会议确定的事项等几部分。这部分的记录方法，一般有详细记录法和摘要记录法两种：

员详细记录法。所谓详细记录，是把会上每个人的发言都原原本本地记录下来。它适用于一些重大而有不同意见的会议，对这样的会议，如不使用详细记录方法，会议记录的内容就会显

得很不完整。有时重要领导人的讲话如要转发，还要将记录稿送领导本人审阅签发，这也需要以详细记录的方法加以记录。

例：

萧 伊伊：

今天的会议，主要研究一下下一年的工作计划，以利于所办写出明年的工作纲要。事前，主要领导已打过招呼，让大家对这个问题拿出自己较成熟的方案。大家有些什么主要的想法，请说出来。

孙 伊伊：

明年的工作纲要，关于业务工作这一块，应突出强调效益增长意识，这关系到部门投入的比例问题。我所以往的经验是，大宗技术安装工程所耗技术力量太多，往往费力不讨好，利润不高，而线路铺设技术简单，投入比例小，经济效益好，估计在最近几年内，这方面的业务仍有增无减，所以建议所领导在写出明年工作纲要时，加大这方面的人力、物力投入比例。

马 伊伊：

我提一点，以往我们的工作只摆在本市上，而基本上没有想到周边卫星城的发展形势。现在有不少单位已在那些地方抢滩登陆，我们从明年起，必须凭借我们的技术优势，到那些地方建立据点，全方位地为未来的业务做好准备。我想，这也应是我们明年工作的一个重点。

佟 伊伊：

对于孙主任的意见，我本人原则上同意，但我觉得要处理好我所市场形象和追求效益之间的关系。毕竟，声誉是我们未来事业的基础，如果把大部分精力都放在

线路铺设上，恐怕有一天会影响我们的客户效应。如何处理好这种关系？我个人认为，大宗的典型工程是应该做好的，这是我们的样板工程，给社会以信心，但不要一味搞大宗工程，这个比例要设置好。

陆 伊伊：

明年工作纲要中行政运作这一块内容要弱化一些，今年的工作纲要中，这个特点很突出，行政管理的内容太多，这是由计划经济体制带来的毛病。但我说要弱化，并非指本质的弱化，而是指形式的弱化，我们要讲究开源节流及管理效应，如资料室，现在我们的技术人员大多会用电脑，跑资料室的时候不多，但我们资料室的人员编制基本上还是和计划经济体制时代一样，并没有作多大的改动，可否考虑减少人手，充实到其他岗位上。这是管理效益的问题，建议所领导在写明年工作纲要时，结合我所实际，在管理效益方面进一步集思广益、详加研究。

.....

圆缘摘要记录。摘要式记录可分两种，一种只记重要发言，不重要的发言不记，记录情况不像详细记录一样有言必记。这种记录方法，适用于将领导在现场的某些重要讲话记录下来；另一种只记会议讨论了什么事项，通过了什么事项，不通过什么事项等，而不记与会者的发言，这种记录方法，一般适用于常规性的工作会议。

例：

伊伊单位政务工作会议记录

时间：圆缘伊年 伊月 伊日下午。

地点：本单位办公大楼三楼会议室。

出席人：程伊伊 陈伊伊 赵伊伊 何伊伊 龙伊伊
周伊伊

缺席人：黄伊伊

主持人：程伊伊

议题：

一、关于福利分房的补购问题

本单位符合有关政策规定、住房面积未达到相应职务或职称标准，可以申购补购房的人数共有 3 人（名单见本次会议材料）。本单位房源有城西伊伊套共计伊伊伊平方米，城北伊伊套共计伊伊伊伊平方米，（见会议材料）。

会议研究决定事项如下：

（一）工会主席董伊伊父母属农村户口，随其居住，需要照顾，按其本人意愿于城西就近分配补购房，但必须是排名在前的人所选余下的最后一个房号。

（二）城北新建大套房两人合选一套。

（三）补购房排名办法按以前标准办理（本单位 2002 年《关于购买福利房的具体分配实施办法》）。

（四）按国家有关规定标准实施补购分房后，如余城西房，则尚余伊套共计伊伊伊平方米，如余城北房，则尚余伊套共伊伊平方米。会议否决了关于将余房作福利房分配给新参加工作的大学生的提议，原因是刚参加工作的大学毕业生人数不少，考虑到相关政策和房源数量，决定暂不将此批住房分配给他们。（做好相关的思想工作由伊部门负责，建议就近召集一次会议。）

二、关于人事调整

同意将某部门魏处长调伊部门任处长，同意蒋处长调伊部门任处长。同意将本市原某局副局长张伊伊调本单位某部门任处长。同意将伊大学讲师胡伊伊调入行政部门充实行政办公力量。（以上相关调动工作，由伊部门具体负责。）

三、关于机构调整

同意将某部门与某部门合并为一个处，由即将调入的张伊伊任处长，原两处副处级干部童伊伊、李伊伊分别到伊伊公司、伊伊伊伊公司任副总经理。

大会于下午缘时结束。

以上一种会议记录方法，与会议纪要有点相似，即是把会议研究通过决定的事项记录下来，以备查考。但是，两者之间仍有本质的区别，这首先表现在现场即时记录和据会议整理出纪要的区别上，其次是写作编排也有所不同。如会议纪要关于会议的组织情况的说明是文字叙述式的，而不是图表格式化的，而会议记录却经常使用图表格式，另有会议记录不可以传达，而会议纪要则是可传达的。

三、注意事项

（一）讲求速度。大家知道，文字记录要讲求速度，如果写字慢，记录速度就会跟不上。为讲求速度，需要掌握文字书写速度的基本功，这对于要搞会议记录的文秘人员说来，是要下苦功练习的。也许有人说，现代记录的技术非常先进，根本用不着学习书写，但这对行政机关的秘书工作说来，是有失偏颇的。典型的事例，如某些重大的保密性较高的会议，是不允许以现代音像技术加以录制的，如一个单位的商业秘密会议记录，就不允许使

用能广泛传播的音像记录技术。为掌握记录速度，文秘人员除下苦功练习外，还要注意书写方法。书写方法有多种多样，如现在我国秘书考证要求有速记知识，速记的最基本的原理是运用汉语拼音方案把某种音节化成速记符号，熟练掌握可跟上语速甚至超过语速，而这是现代型秘书需要有所掌握的。此外，还要熟练会议记录的一般层次格式，如会议议题“一、”、“二、”等层次符号的使用，其他一些常用符号或简缩书写习惯也应熟练使用，如“因为”用数学符号“ \therefore ”表示，“所以”用数学符号“ \therefore ”表示，“中华人民共和国”用英文字母“PRC”表示等等。总之，学习速度记录，不是一件很容易的事。

（二）准确全面。会议记录应能准确反映会议原貌，它要求能准确记录会议各种情况。首先要注意对会议记录格式的练习，对会议的组织情况、进程等关系搞熟了，记录起来就会方便一些，在准确全面方面效果就会好一些。同时，要注意语言的准确使用，不要为求省略以致出错，如有些会议记录有“何处长办公室”（意即在办公室）、“李局长病室”（意即住院）等语，原句都是语焉不详的，不利于以后工作查考；又如对某一领导在会议上的笑声或他表示对某人的发言分量正在思考因而未表示任何成熟的赞成或反对意见等，在会议记录中都要如实反映出来，要用“（伊伊领导笑了）”或“（伊伊领导对此未表示任何意见）”等加以点明。总之，记录的准确全面，往往能反映一个文秘人员的有关素养。

（三）字迹可译。会议记录既要讲究速度，又要讲究字迹的可译性。有些会议记录的个别文字，在会后连记录者本人也猜不懂，更有甚者，有些是一连串的文字符号都无法猜懂，这是不可取的，不利于会议记录作为会议文件的保存。做好这方面工作，需要会议记录人员下苦功练习。

第二节 讲话稿

一、概述

讲话稿指在各种公开活动场合讲话之前准备的文稿。

讲话稿在社会生活中的使用是很广泛的，如一个班的同学要搞一次什么活动，班长通常在活动前要作一次讲话，以统一思想、搞活气氛；又如欢迎外单位人员来访，作为主人的单位负责人要发表欢迎讲话，等等。然而，作为行政机关单位使用的讲话稿，它一般是指各级领导或有关代表在各种类型的公开场合或会场上发表演讲的文稿。要注意我们这里所说的讲话稿，就是特指这一类别的，它并不包括社会上各种类型的讲话稿在内，如某婚宴家长欢迎来宾的讲话。我们作此界定，是因为行政机关活动中使用的讲话稿与一般社会活动使用的讲话稿相比，它们在写作方面虽有许多相通之处，但是也有很大的不同，如行政机关活动讲话稿一般语言较为严肃，而社会上的讲话稿往往较为随便，有时甚至全是为了搞笑，所以，两者基本上是不能相提并论的。

行政活动的讲话稿按其具体对象看，是种类繁多的。如按内容可分为报告性讲话、总结性讲话、学术性讲话等等；按讲话方法可分为电视讲话、电话讲话、广播讲话、现场讲话等等；按发言者身份可分为领导讲话、代表讲话等等。但从行政机关工作的性质范围看，则可将行政活动讲话稿分作如下几类：一是工作讲话，这类讲话，多以“讲话”、“谈话”、“报告”等为题，它的作用主要是明确工作要点的，如某市市长在一名为《在市经济工作茶话会上的讲话》，概述了该市某年的工作要点为如下三句话：①改善内部投资环境；②加大内部市场建设力度；③扩展与国际社会横向经济联系。二是慰问性讲话，它的主要作用在于表达领

导的关怀、鼓舞斗志，如国家领导人在长江洪灾时的多次现场讲话等等。三是致辞讲话，它的主要作用在于表达欢迎、创造气氛，如祝酒词、欢迎词等等。也有一些讲话稿兼有上述各种性质，如会议的开幕词和闭幕词，前者一般要明确会议的重点内容，同时，也要对到会代表表示衷心的感谢，从而使到会代表感到会议的温暖气氛，为开好会议打下一定的基础，后者往往提醒到会代表要注意以后的工作要点，同时祝他们未来工作顺利，具有欢送的热烈气氛。

行政活动讲话稿总体上看有如下几方面较突出的特点：

内容的概括性。讲话稿在谈工作内容时，都应该是带有点性质的，它不应就内容的细致方面长篇大论，内容方面阐述得过于详细，反倒有可能使听者不明白其中的要点。

感情的鼓动性。这是任何类型的讲话稿都有的特点，它的目的在于调动人们参加某种活动或某一会议的积极性，加强感情的联系，从而更有利于工作的开展。没有感情鼓动性的讲话稿，会给人冷冰冰的感觉，人们通常称这是“零度风格”或“冰点风格”的讲话稿，它对于讲话要达到宣传某种精神、说明某一目的或事项都是不利的。

语言多带口语性。讲话稿不同于讲故事，故事是叙述性质的，讲话稿则是议论性质的，由于讲话稿的对象是听者，而不是读者、观看者，所以讲话稿如使用书面语风格，必然使听者对其中许多的表述难以听明，从而听的兴趣会大为减弱。为此，讲话稿为讲生动活泼，通常都加入大量的口语。

二、写作

(一) 标题。讲话稿的标题大致可分如下两种情况：一是标明讲话内容范围，如《在全国统战工作会议上的讲话》、《伊伊活动的祝酒词》等等；二是其他文体类别标题，如周恩来 1955 年 12 月 1 日在中央人民政府政务院第 125 次政务会议上的讲话。

月愿日在邢台白家寨慰问灾区时发表的讲话《发展生产，重建家园》。

(二) 正文。正文分称谓、开头话、主体、结尾等几个部分。

员爰称谓语。即是对于听众对象的称呼语，例如“各位代表”、“各位领导、各位嘉宾”等。称谓语是讲话稿特有的一种格式，它的特点是称谓一要 and 听众的身份相符，二要选用带有尊重听众色彩的习惯用语，如某领导在教师节的讲话，称谓语是“各位教师、同志们、同胞们”，为什么在此不使用如“同志们”、“同胞们”一样的称谓称呼“教师们”，而要使用“各位教师”一称呼，原因很明显，是后者更具尊重教师的感情色彩。

圆垦开头话。根据讲话内容的不同而有不同的写法，有的介绍讲话的内容，有的点明讲话的中心，而有的表示感谢、敬意、祝贺等。开头话一般带有感情端庄或热烈等特点，这是它跟其他公文的前言或导语有所不同的地方。如：

伊伊同志在 伊伊市党校一九九 伊年度 工作总结大会上的讲话

同志们：

在新春佳节到来之际，我代表市委、市政府向党校的全体同志致以节日的问候！祝愿同志们在新的一年里身体健康、工作顺利、阖家幸福、万事如意！

.....

又如：

伊伊伊同志在“中国国际伊伊展览会” 开幕式上的讲话

女士们、先生们：

同志们：

早上好！由新加坡伊伊有限公司主办，中国伊伊协会与我分会所属的上海国际贸易登记处和展览公司承办的“中国国际伊伊展览会”今天在这里开幕了。我谨代表中国贸易促进委员会上海市分会、中国国际商会上海分会表示热烈祝贺！向前来上海参展的西班牙、比利时、中国台湾省、香港地区以及我国各省的中外厂商表示热烈的欢迎！

.....

像以上感情热烈，能创造最佳会场气氛的讲话稿开头话，是不少见的。

援主体。根据讲话稿类型的不同，主体的内容也有所不同。如果是工作讲话，一般要明确内容要点，在工作事项或工作意义等方面加以精要概述。在写作结构方面则可以根据不同的内容而分段，也可用条项式的结构加以写作。如某高校院长在一次学校政务工作会议上的讲话：

我想就回顾去年的教育工作和面临今年的教育形势发表一点意见，以便统一思想，有利于我们今后的工作。我用一句话来概括我们去年的工作：成绩不小；我用两句话来概括我们今年的教育形势：前景光明，困难不小。

我们去年的工作，一是扩大了招生规模，比前年扩招了学生近 ~~近五~~ 万人。原来猿月份前我们还担心无米下锅，这原因大家清楚，国家高级机关原计划压缩招生规模，后考虑到社会的稳定和人民群众要求其子女接受高等教育的需要，缘月份起来了通知，要求各高校扩大招生规模。这下可好了，国家的英明决策使我们看到了我们工作的任务和性质，我们不仅要在扩大招生、提高民族素质方面做点工作，更是要从国家的稳定这一高度来看待这一工作。因此，我们克服了许多困难，包括四周跑动寻找租用教学场地以及大幅度增加教师工作量的困难，最后，终于可说不负国家的重托了。二是按照中央的部署，大面积地开展素质教育工作。在这方面，虽然我们的工作刚刚起步，目前还未见很大的成效，但是工作也做了一年，而一年的孩子是可以走路的了，因此，我们积累了一些经验，摸着了路子。总体上说来，我们是在面临许多困难的情况下完成去年的教学工作的。从我本人的角度说，可说是腿跑了半年，锻炼了身体，嘴皮磨了半年，磨厚了脸皮，从大家的角度说，是辛苦了半年，长征了半年。当然，这一工作的完成，也给我们带来了比较好的经济效益，我想，这是大家有目共睹的事实。

现在来谈第二句话。今年的教育形势，随着我国教育形势软环境的进一步宽松，加上我省要实施教育强省的教育战略，今年的招生比例，在去年的基础上还要有大幅度的提高，因此，估计我们的招生数额还要进一步扩大，这意味着什么？这意味着我们对国家、民族还要作出更大的贡献，同时，也意味着我们还要继续跑、继续磨、继续辛苦、继续长征。当然，这也意味着我们的

办学效益会有进一步的提高，意味着它为本学院的发展提供前所未有的新机遇，因此，我说我们的前景是光明的，我想我这样说，大家不会有什么异议。

但是，我们同时应该看到，这对我们说来，这既是机遇，又是挑战，为什么呢？因为要进一步完成扩大招生的任务，对我们说来，困难的确不小、不少。试想我们去年的工作，拿北京话说来，就已忙得够呛，再在原来的基础上增加工作量，其中难度我想没有必要由我来作解释。总之，从今天起，大家要把自己看成一头牛，一头孺子牛，一头如鲁迅所说的吃的是草挤出的是奶的牛，惟有如此，我们才能做好我们的工作。所以我说，困难不小，我想，这也是大家没有异议的。

以上两句话，说到这，说完了。

如何搞好我们面临新的教育形势的工作呢？我想我也要讲两句话，第一句是充分挖潜；第二句是借用外力。

第一句“充分挖潜”的含义应是广义的，它包括教学力量的挖潜，也包括教学设备和教学管理力量的挖潜。关于教学力量的挖潜，要根据我院的实际情况进行，我院的实际情况是，相当部分的教师所开的课程太少，据统计，平均每个教师所开课程为一门，我们应该实施如下方案，让大部分教师所开设的课程平均达到两门以上，我相信我们所有的教师都有能力这样做，而且会做得很好。我们要在这一方面制定一定的制度，同时给教师以一定的物质奖励，没有米，鸡是不会下蛋的，没有草，牛是不会产奶的。让大家开平均达两门以上课程的好处是，它可使教师教学任务的轮空周期大为缩短，任务不满的部分教师也能满负荷工作。你不这样

做是不行的，目前正逢机构改革，我们想再调进教师也不行，以前我不想要那么多的人，上级是硬塞你，现在，我想多要几个人，上级就是硬不给你，时移世易嘛。跟着下来是教学设备的挖潜，这主要关系到教室和实验室的使用问题，我们应该充分提高它们的使用率，有些班级，可以利用星期六星期天上课，我想这是可行的。至于管理力量的挖潜，主要的做法应是，施行兼职管理的制度，这样可以解决我们管理人员人手少的问题，这样，我们实际上就变成孙悟空了，来个三头六臂。以上第一句话的方方面面，望有关部门迅速加以研究，尽快写出落实方案报院办。

第二句话“借用外力”主要包括以下两个做法，一是向社会招聘一定数量的教师和管理人员，因为据我们估计，即就我们的挖潜工作做得很好，也是难以满足新的教育形势对我们提出的高要求的，我们可以利用外部的力量来达成我们的目的。当然，这方面的成本要控制好。二是横向联合，借鸡生蛋，可以借用联合办学、租用场地等方法扩大招生。在这方面，我们正在跟不少办学单位或有关单位协商，他们中有不少是主动找上门来找到我们的。看来面对教学形势的新发展，各单位都在摩拳擦掌，准备搞一番大动作，我想我们也不应落后，而应做孙悟空，乘新的教育形势之风，去翻一个大筋斗，一翻就是十万八千里，惟有这样，我想我们才会有痛快淋漓的感觉。上述第二句话的事项，也请有关部门迅速加以落实。

接下来的，自然就是会议的第二个程序。在结束我的讲话之前，我还有一句话送给大家：希望大家在繁忙的工作中保持身体健康，希望大家不要累倒了，祝我们

未来的工作一帆风顺。

上例工作性讲话，先由回顾过去的工作说起，再到分析新形势，然后提出今后工作的具体要求，其要点是很明确的。由例中可见，工作性讲话，要以明确工作的要点为其主要内容。

如果是慰问性讲话，它的内容就要对被慰问者的工作作出肯定的评价，赞扬他们的工作精神，并揭示他们工作的意义等等，从而达到宣传某种工作精神、鼓舞士气的目的。这类讲话，其主体的写作特色是饱含感情、激昂热烈。如某省长在某年教师节发表的电视讲话：

人民教师肩负着为社会培养一代新人的使命。解放以来，千百万以教书育人为己任的教师，在工作和生活条件都比较艰苦的条件下，为了用科学文化知识和共产主义思想品德培育一代代新人，为了我们国家和民族的兴旺、进步，茹苦含辛，矢志不渝，作出了高尚的奉献。你们赢得了社会的尊重和爱戴。党和国家感谢你们！人民感谢你们！

我们的教育必须为社会主义服务，社会主义的建设必须依靠教育。实践表明：经济建设，社会发展，科技进步取决于人的素质，而人才的培养又有赖于教师的辛勤工作。党的十三大把教育事业作为我国社会主义现代化建设的战略重点之一，把树立尊师重教的新风尚作为精神文明建设的重要内容。采取了一系列措施，纠正过去的失误，提高教师的政治地位、社会地位和生活待遇，号召全社会为教师办好事、办实事，千方百计创造条件“使教师工作真正成为社会上最受人尊敬，最值得羡慕的职业之一”。党的决策激励着广大教师在崇高的

岗位上，奋发进取，建功立业。

广东是实行改革开放最早的省份之一，开放改革给我省经济和社会发展带来了新的生机和活力，同时也改变了广大干部和群众对科学文化和教育的观念。各方面都“求知若渴”、“求贤若渴”，搜罗人才。在新的形势下，我省各级党委、政府以及社会各界，要大兴尊师重教之风，把发展教育事业作为自己的义务和责任，要尽力而行，为教师多办好事，努力改善教师的工作条件和生活条件，解除教师的后顾之忧；要大力宣传和表彰做出了突出成绩的优秀教师。让人民教师为四化事业献身的先进事迹在人民中广为传颂。

教师同志们，今年是我国实施第七个五年计划的头一年。“七五”时期的建设、开放和改革，是一项非常艰巨的工作。人民教师应该始终站在时代潮流的前列。要解放思想，更新观念，改革教育。按照党的教育方针和“面向现代化、面向世界、面向未来”的要求，端正思想，改革同现代化不相适应的教育管理体制、教育思想、教学内容和教学方法，培育学生具有建设四化的良好素质，能够更好地迎接世界新技术革命的挑战。要努力学习马克思主义理论、教育科学理论和科学文化，充实知识，更新知识，提高政治品德素养和业务水平，成为教育行家，更好地担负起教书育人的重任。要积极参加各种社会实践，知识分子要走与工农结合、理论与实际结合的道路，要努力合作、共同营造一个民主、上进、互助的学术环境和学术气氛，使我们的学校多出人才，出好人才，多出成果，出好成果……

上引例首先高度评价了教师的工作，热情赞扬了他们刻苦耐

劳而又高尚的工作精神，跟着阐明了教育工作的重要性，要求大兴尊师重教之风，字里行间带有很强的感情色彩，慰问性质很突出。以上这些写作方面的特点，显然是一般性工作讲话并不具备的。

关于致辞性讲话，由于它跟常见的社会致辞性讲话并无大的差异，我们在此不再赘述。

源爱结束语。讲话稿的结束语一般带有祝颂或号召的感情色彩，如“预祝大会圆满成功”、“祝大家在新的一年里马到成功、万事如意”等等。

三、注意事项

（一）要点明确简括。撰写讲话稿，最忌内容不能做到简括明确，讲话稿要讲的内容，应是提纲挈领性的，既要全面系统，又要明确集中。可以说，讲话稿的内容写作是具有大纲性质的，在每项内容中通常不深入展开详细论述。

（二）语体活泼流畅。讲话稿既要讲清问题性质，又要吸引听众，对它的语体就有一定的要求。说到底讲话也是演说的一种，演说是越生动就越能吸引听众的一门艺术，因此，讲话稿的语体越活泼流畅就越能吸引听众。语体的流畅活泼在讲话稿中有多种表现，如它经常可运用修辞的方法表达，有意识地渲染感情的亲切性、渲染气氛，而这对于其他的公务文书说来，一般不允许这样做。

【本章小结】本章介绍了会议记录和讲话稿的含义、特点、分类以及一般写作方法。其中较需注意的问题是：如何从会议记录的作用中加深对它的认识；行政活动讲话稿和社会上一般使用的讲话稿的区别。

思考与练习

一、什么是会议记录？它有什么作用？

二、对会议内容的记录方法有哪两种区别？

三、什么是讲话稿？行政活动讲话稿可作什么样的分类？它有什么主要特点？

四、各类行政活动讲话稿的主体在写作上有些什么不同？

第十三章 大事记、典型材料

【本章要求】本章介绍行政机关常见的大事记和典型材料两种文书，目的是在前面章节学习的基础上，进一步拓宽行政机关文书的视野，使学习者能够明白行政机关文书是有多种多样的，而不能局限在本书的范围，从而为未来学习其他的机关文书提供某种视角。要求对它们的内容有所了解，并掌握它们的一般写法。

第一节 大事记

一、概述

大事记是对本单位大事要事加以实录的一种短小文书。

大事记的应用范围是记要事大事，一个单位的人事改革、机构变动、工作决策的变化、重大外事活动、突发事件等等，都可以大事记的方法记录下来。记录的原则是有则记，无则不记。

大事记的作用主要是资料保存的作用，而资料的保存，在机关工作中是有多方面的实用价值的。其实用价值主要有：它可以帮助一个单位查找已过去的事项或相关信息，为当前工作服务；它可为单位总结以往的经验或教训提供具体事实依据；它可以成为一个单位的史料凭证，供以后研究单位的发展，或编写单位的简介等等提供服务。

大事记的记录方法是客观实录方法，它只记录事项本身，而不加任何意见或评价。它有时只用一两句话对有关事项加以记录，如“伊月伊日：省伊伊领导到本单位视察”。有时却要在记录时间、地点、事项的基础上把相关人物、事件发展的简要过程记录清楚。如果遇到材料消息有不太确切的地方，还要加上相关后记，用以说明所记事项的性质。

大事记有综合大事记和专题大事记之分，综合大事记要标明记录册的时间，如《伊伊单位一九九伊年大事记》，专题大事记则要在记录册上标明专门内容项目，如《伊伊公司伊伊技术改造攻关大事记》。

大事记有如下特点：

员援实事求是。指的即是上文所说的以客观实录的方法加以记录，不要走样，更不能故意歪曲事实。

圆援清楚明确。记录相关的事项，要讲究记录的步骤，用一两句话写明第一步内容，再用一两句话写明第二步内容，其他可依此类推。

猿援原始资料性。单位的大事记是专供未来查找用的，年终要有专人整理成册，然后交档案部门保存。

二、编写方法

大事记编写方法常用表格式或类似日记体制式。表格式如：

日 期	事 项	备 注
伊月 伊日	上午本机关政务会议，研究本单位奖金发放问题，通过了《伊伊奖金发放办法》。	
伊月 伊日	副省长 伊伊伊到局视察工作。作了现场工作指导讲话。记录稿存 伊部门。	
伊月 伊日	局 伊领导到日本参观考察 伊方面工作，随行人员有 伊伊伊 伊伊伊。	
.....	

所谓日记体制式是指用日记体制的方法记录大事，当然，这仅指写作方法的类似性，而不是说大事记要逐日记事。记事中，可把当日发生的两件或两件以上事项同时记下。下面是关于广州市某年 元月的一份大事记，可供参考：

元 月

员日

是日起，广州市一汽、二汽、三汽、电车、新福利、新穗、冠忠、珍宝、马会、福粤、客轮 元家公交公司 元多万名驾驶员、站务员统一着装。一个城市所有的国有、外资、合资公交企业驾驶员、站务员统一着装，这在全国公交行业尚属首次。

由市委、市政府主办的广州地区庆祝建国 元周年焰火文艺晚会在珠江新城举行。

源日

《广州日报》报道：近日，市社会保险局发出通知，明确凡 员愿年 远月底前领取工伤残废退休金并纳入社会工伤保险范围的人员，其残废退休金在今年 苑月起每人每月增加 员元的基础上再增加 缘元。

苑日

第三次大型涉外法规政策说明会透露，广州市有 员家外商投资企业获 员愿年全国外商投资先进企业称号。其中广州市宝洁有限公司获全国外商投资十大高营业额外商企业称号；美国通用电器塑料中国有限公司、广州宝洁公司获全国外商投资十大人均高利税企业称号；广州花园酒店、中国大酒店、广州文化假日酒店获全国外商投资先进饭店称号；员家外商投资企业获全国“双优”外商投资企业称号。

愿日

市政府决定给予广州瑞达通信技术有限公司高级工程师林国池、广州市轻工研究所总工程师刘汉槎、华南理工大学教授张海、广州市国营白云粘胶厂高级工程师王跃林、广州南洋电器厂工程师张德民等 缘位同志颁发 员愿年“广州市科学技术突出贡献金鼎奖”。

愿日

市中级人民法院对广州市财政局原局长邵汝材挪用公款、受贿一案依法作出一审判决，邵汝材挪用公款及受贿罪成立，数罪并罚判处有期徒刑 员年，并没收其赃款及非法所得，上缴国库。

员日

由省档案馆、市档案馆、市城建档案馆等单位联合举办的《百年广州——珍藏档案照片展》在中山图书馆

开幕，圆日结束。

缘日

第 愿届中国出口商品交易会在广州开幕，猿日闭幕。本届交易会共设 远个行业馆，下分 猿个展区，总摊位数为 远愿个。本届交易会的到位客商人数和出口成交金额创历史新高，截至 圆日，共有 员源个国家和地区的 怨源客商到会，比上届增长 员豫；到会的跨国连锁企业 愿家，比上届增长近 愿豫；出口成交总额 员亿美元，比上届增长 员豫。广州团成交额逾 猿亿美元，比上届增长 远豫。

员日

市长林树森，副市长伍亮、张广宁会见美国美华电脑协会理事长、美国电脑股份有限公司总裁石海山一行。美华电脑协会这次到访与广州电子集团签订了电子商务、通讯方面的合作协议，与广州电子协会签订姐妹协会协议，并与市外经委、广州外商投资局就共同成立电脑技术合作委员会签订协议。

圆日

中山大学与香港新华集团合资组建的广州中山大学新华软件产业股份有限公司成立，注册资本为 苑圆万元。市长林树森在合同签字仪式上指出，两三年内数字移动通信、软件产业、生物工程、中药现代化以及高新技术武装等第三产业将成为广州高新产业跨世纪发展规划的重点。

圆日

市政府举行广东移动通信有限公司与广东金鹏集团清远基站实验局协议暨广州南方高科公司与摩托罗拉（中国）电子有限公司移动电话技术合作签字仪式。这

使广州从移动交换机开拓到基站和基站子系统建设再到手机开发，实现在移动通信领域的全方位覆盖，使广州在成为南方移动通信产业基地上又迈出一大步。

耗资 远.66 亿元的广州港新沙一期 远.66 号泊位工程竣工，并通过交通部、省和市有关部门的验收。至此，总投资 圆.66 亿元人民币的广州新港一期深水泊位工程全部完成，使广州港通过能力增加 员.66 万吨。

圆.66 日

广州时代广场开业。该广场位于天河北路，总投资约 员.66 亿元，总建筑面积达 员.66 万多平方米。由全国人大常委、香港金利来集团有限公司董事主席曾宪梓捐资 员.66 万元建设的曾宪梓科学馆在暨南大学落成。同时，暨南大学授予全国政协副主席、澳门特别行政区筹委会副主席马万祺名誉博士学位。

圆.66 日

广州丫髻沙大桥转体工程主拱正式合龙（拢）。至此，环城高速公路合龙（拢）。丫髻沙大桥始建于 员.66 年 苑月，全长 员.66 米，在建筑过程中共创下四项全国乃至世界第一：大桥跨度第一，主跨达 猿.66 米，为当今世界同类桥梁中主跨度最长；大桥平转转体每侧重量 员.66 吨，不仅居国内第一，而且也是世界同类型第一座万吨转体桥梁；竖转加平转相结合的施工工艺方法世界领先；大桥极限承载力和抗风力国内领先。这标志着我国建桥技术跨进世界先进水平。

圆.66 日

市政府常务会议通过《广州市鼓励留学人员来穗工作规定》。

市十一届人大常委会第十一次会议审议通过《广州

市旅游管理条例（草案）》。

○
施日

中共中央政治局委员、全国人民代表大会常务委员会副委员长、原广州市市委书记谢非同志逝世。

○
愿日

原广州市劳动局和社会保险管理局合并，成立广州市劳动和社会保障局。

○
阳日

市委、市政府召开全市加强防火安全工作紧急电话会议。会议要求，立即开展全市消防大检查，用两个月时间，重点检查易燃、易爆物品的生产、运输、储存、经营单位，人和物相对集中的商业购物中心，公共娱乐场所、中低档旅业、饮食业、“三合一”厂房和“前店后厂”家庭式作坊及个体加工场；依法治火，认真落实消防工作责任制，切实抓好本地区、本单位的消防安全工作；大力加强消防基础设施建设和队伍的建设；加大消防宣传力度，提高全民消防意识。

广州内环路建设四大难点标段之一的镇安立交主体结构全线通车。

○
猴日

全国政协副主席叶选平视察二沙岛黄埔公园、广州东站绿化广场、人民广场、第十甫商业街、白云区等广州“一年一小变”的主要整治工程项目，对小变成果给予肯定。

（广州市档案局供稿）

三、注意事项

（一）掌握大事标准。每个单位的大事要事，都有一个标准

问题，即有些事，在更高级的单位看来，是小事，但对于本单位说来却可能是大事，如税法是全国性大事，但哪月哪日交清了税款却有可能是某一单位的一件大事等等。一般说来，大事记的记录是限定在本单位的大事范围的，同时，它一般是指超出常规运作范围的事项。

（二）掌握客观实录标准。从上述引例可见，大事记是客观记录的文体，一是记录内容要真实，不能掺有编写者的任何主观看法、主观评论，二是不能在喜、忧、成、败等方面有所取舍，只要是大事要事，都应加以客观实录。

第二节 典型材料

一、概述

典型材料是用于典型经验交流的材料。它一可供上级机关作评价个人或有关单位先进事迹使用；二可供会议使用，是会议介绍先进人物或先进事迹的材料；三可供报刊转载，把模范人物或模范事迹介绍到社会上去，以供人们借鉴和学习。

所谓典型，顾名思义，是指有代表性的人物事迹或单位的典型经验做法等，它常见的类别有如下几种：

员援个人典型材料。这种典型材料写个人的先进事迹，它主要介绍个人某方面工作的实绩、思想品德、情操，或某些感人事迹。

圆援单位典型的经验做法。这种典型材料，主要是配合党和国家的方针政策，将某个单位在常规性工作中取得突破性进展的成效或典型做法推广开去，以为推广党和国家的方针政策提供典型的范例。

猿援典型材料简介。是指对个人或单位的典型情况加以简介

的材料，它主要写明典型的基本事迹或基本情况，而不需有开头话和结尾一类的内容。它通常是给上级单位鉴定先进，给予奖励用的基本材料。

机关单位使用的典型材料在写作方面与总结、典型经验调查报告有某些类似之处。如单位典型经验材料与总结都有对以往工作实绩或先进事迹的概括性介绍的性质，这尤其是与报刊上登载的总结性文章相比，更是如此。它们之间也有本质的区别，两者之间的区别主要表现在如下两个方面：一是总结是为指出今后的工作方向用的，典型材料却是为介绍先进榜样用的。因此，总结往往用概括的笔法写成；而典型材料却往往涉及细节，它对于某种典型做法的写作，经常带有记叙文字的性质，需要作一些具体细致的叙述或工作做法的系统化的介绍；而对个人典型材料说来，细节化的描述更是不可少的，它经常还有个人行为的感人叙述。二是某些先进做法只能是总结中的一项内容，它不可能就事迹而写事迹，它还有更重要的概括经验等的内容，但先进事迹在典型材料中却可以是专题性文字，形成系统化的表述。又如某些典型经验材料与典型经验调查报告相比，它们实质上都可说是对于先进经验的概括，但对两者的写作者而言，却是有所不同的，前者一般为上级单位派出的调查人员写作，后者却可由本单位写作或必须在本单位加以述说的基础上写作，而不能像调查报告一样，要用调查者本人运用各种手法调查到的事实或观点加以写作。同时，典型经验调查报告侧重于写出取得经验与做法之间的联系，而典型经验材料却往往侧重于详细系统地介绍做法本身。

说到机关单位使用的典型材料，我们还要注意它和广义的典型材料的区别，如某些英雄人物的演说词，或其他文体对某些典型人物带有报告文学性质的叙述，它们在适用范围方面，和我们在这里所说的机关单位使用的典型材料比较，有一定区别。因而在公文写作学习中，要注意它们语言风格的不同，一般不要把报

告文学的语言风格带进公文典型材料的写作中，因为那样的写作，往往不适合行政机关作为行政事务的材料用。

典型材料有如下主要特点：

事实真实。真实指典型材料必须遵守客观事实，不能夸张，夸张失实的材料起不到典型的作用。

内容具体。典型材料在写作中要具体，对先进事迹的介绍，经常需要具体叙述文字，如某典型材料写某典型人物抢救沉船，介绍他怎样冒着生命危险，用身体堵住船体触礁的穿洞，其具体细节带有可感性。又如介绍典型经验，采取了什么做法、有什么效果或经验等都是要以具体的事实说话的，切忌空洞议论。

二、写法

（一）标题。典型材料的标题有两种类型，一类为公务文书式标题，如《关于伊伊伊同志的先进事迹》；另一类为其他文体类标题，如《辛勤奋斗，天地广阔——伊伊科技公司刻苦创业纪实》。

（二）正文。正文一般分导言、主体、结尾三个部分。导言用于介绍典型个人或单位基本相关情况，如个人姓名、职业、工作年限，或单位的典型经验属哪一工作范围等等。主体用以介绍先进事迹或典型做法，在写作中可一气呵成，也可用分条或分题的方法加以写作。采用分条或分题的方法写作，对于材料的安排，常有阶段式、并列式、层递式等结构方法的不同（基本概念可参考前面总结、调查报告的主体写作介绍部分）。结尾视具体篇章的不同可有多种写法，有些写对典型的评价，有些简括主题、深化题意，有些展望未来，表示信心，它们写作的不同难以一一尽举。下面例子，较具机关单位经验做法典型材料特征，供大家学习参考：

大力开发南沙 建设海滨城市

广州南沙经济技术开发区管委会主任 梁伊伊

1985年 5月 15日，国务院正式批准设立广州南沙经济技术开发区，翻开了开发建设南沙的崭新一页。从此，南沙迈开矫健的步伐，向着现代化海滨城市的目标前进。

一、南沙开发的优势与发展的思路

（一）南沙的开发具有三方面独特的优势，即优越的地理位置、有利的地位和诱人的发展前景

.....

（二）南沙发展的思路

广州南沙经济技术开发区拟订了开发南沙的原则是：“依靠科技进步，以现代工业为指导，同步发展第三产业，两头在外促开发。”按照这一原则，确定了以深水港口建设为中心，交通、工业和房地产、旅游等各业同步发展的战略思想，围绕“四大功能”进行开发建设。

一是交通运输。规划建设自东向西，从南到北辐射广东两翼及珠江三角洲广大地区的交通网络。在建的广深珠高速公路在南沙交汇，全长 15.4 公里的虎门高速公路大桥正紧张施工；规划建设南沙至广州轻便铁路，届时，南沙将成为珠江三角洲繁忙的交通枢纽。

二是港口贸易。东部濒临珠江虎门的蒲洲水道深槽，水深 10 米的海岸线长 1.5 公里，可建 10 个万吨级以上泊位；西部蕉门水道，水深 10 米，可建中小型泊位，供数百吨至千吨级的船舶停泊。绵延 10 公

里的海岸线，在兴建各类码头成为现代化良港后，南沙将成为穗港经济扩散的结合点，兴旺繁荣的进出口货物和中转港口。

三是工业加工。南沙的自然资源丰富，水、电、通信、交通条件具备，是投资办厂的理想地方。南沙开发区已划出 100 平方公里兴建高新技术开发区；100 平方公里筹建保税区；100 平方公里筹建各具特色、有独特功能的工业区，以高科技工业为先导，从“高、新、特”出发，发展高科技产业。

四是第三产业。充分发挥南沙依山傍水的自然优势，以房地产为龙头，以旅游业为突破口，大力发展第三产业。建设进港路第三产业区，由蝴蝶洲花园商住区、中华博览中心、金融街组成；建设东部旅游度假区，由高尔夫球场、游艇俱乐部、水上游乐场、国际公园、黄山风景区、“清明上河图”、花园式高级别墅区构成；建设蒲洲港贸区，以客运港为中心，融游、食、住、购、玩为一体的海港新城区。

围绕四大功能，南沙建设将走出有南沙特色的新路子，用 10 年左右的时间，将南沙建设成为环境优美、功能齐全、布局合理，10 万人口、工业产值 100 亿元人民币的现代化港口城市。

二、南沙开发的初步成效

开发建设南沙，酝酿于 1980 年底，经过 1981—1985 年和 1986—1990 年两个发展阶段，已经取得了一定的成效，并积累了一定的开发经验。

南沙开发，虽然时间短，但成效显著，交通枢纽的作用开始发挥，基础设施建设进展顺利，外商投资踊跃，呈现出一片蓬勃生机的开发建设景象。

第一，南沙开发大大缩短了香港和珠江三角洲西部的距离。1985年通往番禺的洛溪大桥通车，1985年 缘月虎门汽车轮渡正式通航，1986年 猿月南沙至香港客运码头建成投入营运，至此，大大完善了珠江三角洲地区的交通网络，缩短了运输距离。虎门轮渡日运载 1.6 万车次，虎门客运港日客流量 1.6 万人次。这三项工程建设，充分体现了南沙交通枢纽的作用。

第二，基础设施成效显著。除虎门轮渡、客运港外，南沙开发区大抓了以路为纲的基础设施建设，完成了 2.5 公里长 15 米宽的金岭水泥路、2 公里长 15 米宽的进港大道和芦湾水泥路的建设，港前大道、环市路正紧张施工，区内交通基本成型；1 门程控电话交换站，装机容量 2 万门程控电话、移动电话及无线电传呼机全功能邮电大楼，两用水厂，供变电站等已投入使用或正在扩建；1 万吨级货运通用泊位及拥有完善边检程序的货柜检查场已投入运转；管委会大楼已落成启用，基本实现了办公现代化。至 1989 年底南沙共投入基础设施资金 1.2 亿元人民币。

第三，外商投资踊跃。至目前为止，共引进“三资”项目 100 个，投资总额 2 亿美元，其中正式投产的项目 30 个，实际利用外资 1 亿美元，外商投资者来自美国、日本、德国、加拿大、新加坡、澳大利亚、奥地利、马来西亚和港、澳、台等 10 多个国家和地区。

第四，迈开了城乡一体化的步伐。南沙开发区实行土地全征后，近两万农民逐步走向“农民变居民、务农变经商”的转变，广大农民积极支持、参与南沙的开发建设，为加速城乡一体化进程起了积极的作用。

上引例子，从总体上说，是为如何发展市场经济提供具体的典型做法服务的。引文分两部分结构，先讲制定开发南沙的计划，再讲按照这一计划开发南沙的成效，在典型材料的写作中，具有严密的系统化特点。从制定计划到初见成效，都讲得详细而又具体。从其对每一事项都讲述得具体细致的写作特点看，这是经验总结以及典型经验调查报告一般不具备的，也即是说，后者一般不采用这种写法。

三、注意事项

（一）把握典型价值。写作典型材料必须要了解典型的价值，具体说来，是要分清某一类典型究竟属何种性质、适用于哪一种社会生活或工作范围。只有了解了这一点，我们才能明白对某一具体的典型材料的写作宗旨，从而才能把握写作的中心，否则，面对典型的许多复杂材料，我们就有可能不知道选用具有相关性质而特征鲜明的材料去加以写作。

（二）鼓励人们奋进。典型材料的社会作用，总体上说是鼓励人们学习榜样或某种工作经验，它或是让人看到某种精神，或是让人看到某种工作方面的成功，都有鼓励人的作用。为达到这一目的，它在写作中有一个较明显的要求，即要求写出典型的、正面的、成功的东西，一般不能写有待争取的东西，如果是这样，就有可能冲淡主题，从而削弱典型的引导作用。

【本章小结】本章简要地介绍了大事记和典型材料这两种机关常见文书的基本知识，着重说明了它们的一般写作方法。较重要的内容有：大事记的客观记录手法；机关单位使用的典型材料和以文学手法记载的典型材料的区别，以及它与总结、调查报告的区别等。

思考与练习

员援什么叫大事记？它有什么作用？

圆援大事记的记录方法有什么特点？

猿援典型材料有哪些分类？应怎样写作适用于机关公务的典型材料？

国家行政机关公文处理办法

(中华人民共和国国务院二〇〇四年八月二十四日发布)

第一章 总 则

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

第二条 行政机关的公文 (包括电报,下同), 是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。

第三条 公文处理指公文的办理、管理、整理 (立卷) 、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作。

第四条 公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则,做到及时、准确、安全。

第五条 公文处理必须严格执行国家保密法律、法规和其他有关规定,确保国家秘密的安全。

第六条 各级行政机关的负责人应当高度重视公文处理工作,模范遵守本办法并加强对本机关公文处理工作的领导和检查。

第七条 各级行政机关的办公厅 (室) 是公文处理的管理机

构，主管本机关的公文处理工作并指导下级机关的公文处理工作。

第八条 各级行政机关的办公厅（室）应当设立文秘部门或者配备专职人员负责公文处理工作。

第二章 公文种类

第九条 行政机关的公文种类主要有：

（一）命令（令）

适用于依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。

（二）决定

适用于对重要事项或者重大行动做出安排，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。

（三）公告

适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

（四）通告

适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。

（五）通知

适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员。

（六）通报

适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

（七）议案

适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

（八）报告

适用于向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问。

（九）请示

适用于向上级机关请求指示、批准。

（十）批复

适用于答复下级机关的请示事项。

（十一）意见

适用于对重要问题提出见解和处理方法。

（十二）函

适用于不相隶属机关之间商洽工作，询问和答复问题，请求批准和答复审批事项。

（十三）会议纪要

适用于记载、传达会议情况和议定事项。

第三章 公文格式

第十条 公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。

（一）涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限，其中，“绝密”、“机密”级公文还应当标明份数序号。

（二）紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”。其中电报应当分别标明“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。

（三）发文机关标识应当使用发文机关全称或者规范化简称；联合行文，主办机关排列在前。

（四）发文字号应当包括机关代字、年份、序号。联合行文，

只标明主办机关发文字号。

(五) 上行文应当注明签发人、会签人姓名。其中,“请示”应当在附注处注明联系人的姓名和电话。

(六) 公文标题应当准确简要地概括公文的主要内容并标明公文种类,一般应当标明发文机关。公文标题中除法规、规章名称加书名号外,一般不用标点符号。

(七) 主送机关指公文的主要受理机关,应当使用全称或者规范化简称、统称。

(八) 公文如有附件,应当注明附件顺序和名称。

(九) 公文除“会议纪要”和以电报形式发出的以外,应当加盖印章。联合上报的公文,由主办机关加盖印章;联合下发的公文,发文机关都应当加盖印章。

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

(十一) 公文如有附注(需要说明的其他事项),应当加括号标注。

(十二) 公文应当标注主题词。上行文按照上级机关的要求标注主题词。

(十三) 抄送机关指除主送机关外需要执行或知晓公文的其他机关,应当使用全称或者规范化简称、统称。

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

第十一条 公文中各组成部分的标识规则,参照《国家行政机关公文格式》国家标准执行。

第十二条 公文用纸一般采用国际标准 A4 型(长 297 毫米×宽 210 毫米),左侧装订。张贴的公文用纸大小,根据实际需要确定。

第四章 行文规则

第十三条 行文应当确有必要，注重效用。

第十四条 行文关系根据隶属关系和职权范围确定，一般不得越级请示和报告。

第十五条 政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文；除函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。

部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。

第十六条 同级政府、同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文；政府与同级党委和军队机关可以联合行文；政府部门与相应的党组织和军队机关可以联合行文；政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。

第十七条 属于部门职权范围内的事务，应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。须经政府审批的事项，经政府同意也可以由部门行文，文中应当注明经政府同意。

第十八条 属于主管部门职权范围内的具体问题，应当直接报送主管部门处理。

第十九条 部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。如擅自行文，上级机关应当责令纠正或撤销。

第二十条 向下级机关或者本系统的重要行文，应当同时抄送直接上级机关。

第二十一条 “请示”应当一文一事，一般只写一个主送机关，需要同时送其他机关的，应当用抄送形式，但不得抄送其下级机关。

“报告”不得夹带请示事项。

第二十二条 除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以

机关名义向上级机关负责人报送“请示”、“意见”和“报告”。

第二十三条 受双重领导的机关向上级机关行文，应当写明主送机关和抄送机关。上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时应当抄送其另一上级机关。

第五章 发文办理

第二十四条 发文办理指以本机关名义制发公文的过程，包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等程序。

第二十五条 草拟公文应当做到：

（一）符合国家的法律、法规及其他有关规定。如提出新的政策、规定等，要切实可行并加以说明。

（二）情况确实，观点明确，表述准确，结构严谨，条理清楚，直述不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短。

（三）公文的文种应当根据行文目的、发文机关的职权和与主送机关的行文关系确定。

（四）拟制紧急公文，应当体现紧急的原因，并根据实际需要确定紧急程度。

（五）人名、地名、数字、引文准确。引用公文应当先引标题，后引发文字号。引用外文应当注明中文含义。日期应当写明具体的年、月、日。

（六）结构层次序数，第一层为“一、”，第二层为“（一）”，第三层为“一”，第四层为“（一）”。

（七）应当使用国家法定计量单位。

（八）文内使用非规范化简称，应当先用全称并注明简称。使用国际组织外文名称或其缩写形式，应当在第一次出现时注明准确的中文译名。

（九）公文中的数字，除成文日期、部分结构层次序数和在

词、词组、惯用语、缩略语、具有修辞色彩语句中作为词素的数字必须使用汉字外，应当使用阿拉伯数字。

第二十六条 拟制公文，对涉及其他部门职权范围内的事项，主办部门应当主动与有关部门协商，取得一致意见后方可行文；如有分歧，主办部门的主要负责人应当出面协调，仍不能取得一致时，主办部门可以列明各方理据，提出建设性意见，并与有关部门会签后报请上级机关协调或裁定。

第二十七条 公文送负责人签发前，应当由办公厅（室）进行审核。审核的重点是：是否确需行文，行文方式是否妥当，是否符合行文规则和拟制公文的有关要求，公文格式是否符合本办法的规定等。

第二十八条 以本机关名义制发的上行文，由主要负责人或者主持工作的负责人签发；以本机关名义制发的下行文或平行文，由主要负责人或者由主要负责人授权的其他负责人签发。

第二十九条 公文正式印制前，文秘部门应当进行复核，重点是：审批、签发手续是否完备，附件材料是否齐全，格式是否统一、规范等。

经复核需要对文稿进行实质性修改的，应按程序复审。

第六章 收文办理

第三十条 收文办理指对收到公文的办理过程，包括签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等程序。

第三十一条 收到下级机关上报的需要办理的公文，文秘部门应当进行审核。审核的重点是：是否应由本机关办理；是否符合行文规则；内容是否符合国家法律、法规及其他有关规定；涉及其他部门或地区职权的事项是否已协商、会签；文种使用、公文格式是否规范。

第三十二条 经审核，对符合本办法规定的公文，文秘部门应当及时提出拟办意见送负责人批示或者交有关部门办理，需要两个以上部门办理的应当明确主办部门。紧急公文，应当明确办理时限。对不符合本办法规定的公文，经办公厅（室）负责人批准后，可以退回呈报单位并说明理由。

第三十三条 承办部门收到交办的公文后应当及时办理，不得延误、推诿。紧急公文应当按时限要求办理，确有困难的，应当及时予以说明。对不属于本单位职权范围或者不宜由本单位办理的，应当及时退回交办的文秘部门并说明理由。

第三十四条 收到上级机关下发或交办的公文，由文秘部门提出拟办意见，送负责人批示后办理。

第三十五条 公文办理中遇有涉及其他部门职权的事项，主办部门应当主动与有关部门协商；如有分歧，主办部门主要负责人要出面协调，如仍不能取得一致，可以报请上级机关协调或裁定。

第三十六条 审批公文时，对有具体请示事项的，主批人应当明确签署意见、姓名和审批日期，其他审批人圈阅视为同意；没有请示事项的，圈阅表示已阅知。

第三十七条 送负责人批示或者交有关部门办理的公文，文秘部门要负责催办，做到紧急公文跟踪催办，重要公文重点催办，一般公文定期催办。

第七章 公文归档

第三十八条 公文办理完毕后，应当根据《中华人民共和国档案法》和其他有关规定，及时整理（立卷）归档。

个人不得保存应当归档的公文。

第三十九条 归档范围内的公文，应当根据其相互联系、特

征和保存价值等整理（立卷），要保证归档公文的齐全、完整，能正确反映本机关的主要工作情况，便于保管和利用。

第四十条 联合办理的公文，原件由主办机关整理（立卷）归档，其他机关保存复制件或其他形式的公文副本。

第四十一条 本机关负责人兼任其他机关职务，在履行所兼职务职责过程中形成的公文，由其兼职机关整理（立卷）归档。

第四十二条 归档范围内的公文应当确定保管期限，按照有关规定定期向档案部门移交。

第四十三条 拟制、修改和签批公文，书写及所用纸张和字迹材料必须符合存档要求。

第八章 公文管理

第四十四条 公文由文秘部门或专职人员统一收发、审核、用印、归档和销毁。

第四十五条 文秘部门应当建立健全本机关公文处理的有关制度。

第四十六条 上级机关的公文，除绝密级和注明不准翻印的以外，下一级机关经负责人或者办公厅（室）主任批准，可以翻印。翻印时，应当注明翻印的机关、日期、份数和印发范围。

第四十七条 公开发布行政机关公文，必须经发文机关批准。经批准公开发布的公文，同发文机关正式印发的公文具有同等效力。

第四十八条 公文复印件作为正式公文使用时，应当加盖复印机关证明章。

第四十九条 公文被撤销，视作自始不产生效力；公文被废止，视作自废止之日起不产生效力。

第五十条 不具备归档和存查价值的公文，经过鉴别并经办

公厅（室）负责人批准，可以销毁。

第五十一条 销毁秘密公文应当到指定场所由二人以上监销，保证不丢失、不漏销。其中，销毁绝密公文（含密码电报）应当进行登记。

第五十二条 机关合并时，全部公文应当随之合并管理。机关撤销时，需要归档的公文整理（立卷）后按有关规定移交档案部门。

工作人员调离工作岗位时，应当将本人暂存、借用的公文按照有关规定移交、清退。

第五十三条 密码电报的使用和管理，按照有关规定执行。

第九章 附 则

第五十四条 行政法规、规章方面的公文，依照有关规定处理。外事方面的公文，按照外交部的有关规定处理。

第五十五条 公文处理中涉及电子文件的有关规定另行制定。统一规定发布之前，各级行政机关可以制定本机关或者本地区、本系统的试行规定。

第五十六条 各级行政机关的办公厅（室）对上级机关和本机关下发公文的贯彻落实情况应当进行督促检查并建立督查制度。有关规定另行制定。

第五十七条 本办法自 2000 年 1 月 1 日起施行。1987 年 6 月 1 日国务院办公厅发布，1989 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》同时废止。

主题词：文秘工作 公文 办法

国务院公文主题词表

(一九九七年十二月修订)

使用说明

为适应办公现代化要求,便于计算机检索和管理公文,特编制《国务院公文主题词表》(以下简称词表)。

词表主要用于标引国务院、国务院办公厅印发的文件和各地区、各部门上报国务院及其办公厅的文件。

一、编制原则

(一)词表结构务求合乎逻辑,具有较宽的涵盖面,便于使用。

(二)词表体现文档管理一体化的原则,即词表中主题词区域分类和类别词可分别作为档案分类中的大类和属类。

二、体系结构

(一)词表共由 15 类 1500 个主题词组成,分为主表和附表两大部分,主表有 15 类 1500 个主题词,附表有 15 类 1500 个主题词。词表分为三个层次。第一层是对主题词区域的分类,如“综

合经济”、“财政”、“金融”类等。第二层是类别词，即对主题词的具体分类，如“工交、能源、邮电”类中的“工业”、“能源”和“邮电”等。第三层是类属词。如“体制”、“职能”、“编制”等。第二层和第三层统称为主题词，用于文件的标引。

(二) 1985年 5月和 1988年 5月修订的词表中曾列入本词表中而不再继续用作标引的主题词，用黑体单列在区域分类的最后部分。

三、标引方法

(一) 一份文件的标引，除类别词外最多不超过 3 个主题词。主题词标在文件的抄送栏之上，顶格写。

(二) 标引顺序是先标类别词，再标类属词。在标类属词时，先标反映文件内容的词，最后标反映文件形式的词。如《国务院关于加强水土保持工作的通知》，先标类别词“农业”，再标类属词“水土保持”，最后标上“通知”。

(三) 一份文件如有两个以上的主题内容，先集中对一个主题内容进行标引，再对第二个主题内容进行标引。如《国务院关于在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业有关问题的通知》，先标反映第一个主题内容的类别词“经济管理”，再标类属词“企业”、“破产”；然后标反映第二个主题内容的类别词“劳动”，再标类属词“就业”；最后标“通知”。

(四) 根据需要，可将不同类的主题词进行组配标引。如《国务院关于“九五”期间深化科学技术体制改革的决定》可标“科技、体制、改革、决定”。

(五) 当词表中找不出准确反映文件主题内容的类属词时，可以在类别词中选择适当的词标引。同时将能够准确反映文件内容的词标在类属词的后面，并在该词的后面加“△”以便区别。

(六) 列在词表分类最后，用黑体标出的主题词只供检索用，

不再用作标引。

(七) 附表中的主题词与主表中的主题词具有同等效力, 标引方法相同, 不同的是, 如果附表中所列的国家、地区的实际名称发生了变化, 使用本表的各单位可先按照变化后的标准名称进行修改和使用。国务院办公厅秘书局将定期修订词表。

四、词表管理

(一) 本词表由国务院办公厅秘书局负责管理和解释, 具体工作由档案数据处承办。

(二) 本词表自 员怨愿年 圆月 员日起执行, 员怨愿年 源月修订的词表同时废止。

国务院公文主题词表

园园 综合经济 (苑个)

园园 计划

规划	统计	指标	分配
统配	调拨		

园园 经济管理

经济	管理	调整	调控
控制	结构	制度	所有制
股份制	责任制	流通	产业
行业	改革	改造	竞争
兼并	开放	开发	协作
资源	土地	资产	资料
产权	物价	价格	投资
招标	经营	生产	转产
项目	产品	质量	承包

租赁	合同	包干	国有
国营	私营	集体	个体
企业	公司	集团	合作社
普查	工商	商标	注册
广告	监督	增产	效益
节约	浪费	破产	亏损
特区	开发区	保税区	展销
商品化	横向联系	第三产业	生产资料

工交、能源、邮电（选个）

工业

冶金	钢铁	地矿	机械
汽车	电子	电器	仪器
仪表	化工	航天	航空
核工	船舶	兵器	军工
轻工	有色金属	盐业	食品
印刷	包装	手工业	纺织
服装	丝绸	设备	原料
材料	加工		

交通

铁路	公路	桥梁	民航
机场	航线	航道	空中管制
飞机	港口	码头	口岸
车站	车辆	运输	旅客

能源

石油	煤炭	电力	燃料
天然气	煤气	沼气	

主题词 邮电

通信	电信	邮政	网络
数据			
民品	厂矿	空运	三线
通讯	水运	运费	

主题词 旅游、城乡建设、环保（源个）

主题词 旅游

主题词 服务业

饮食业	宾馆
-----	----

主题词 城乡建设

城市	乡镇	基建	建设
建筑	建材	勘察	测绘
设计	市政	公用事业	监理
环卫	征地	工程	房地产
房屋	住宅	装修	设施
出让	转让	风景名胜	园林
岛屿			

主题词 环保

保护区	植物	动物	污染
生态	生物		
风景	饭店	城乡	国土
沿海			

主题词 农业、林业、水利、气象（缘个）

主题词 农业

农村	农民	农民负担	农场
农垦	粮食	棉花	油料

生猪	蔬菜	糖料	烟草
水产	渔业	水果	经济作物
农副产品	副业	畜牧业	乡镇企业
农膜	种子	化肥	农药
饲料	灾害	以工代赈	扶贫

林业

绿化	木材	森林	草原
防沙治沙			

水利

河流	湖泊	滩涂	水库
水域	流域	水土保持	节水
防汛	抗旱	三峡	

气象

气候	预报	预测	
烟酒	土特产	有机肥	多种经营
牧业			

财政、金融（个）

财政

预算	决算	核算	收支
财务	会计	税务	税率
审计	债务	积累	经费
集资	收费	资金	基金
租金	拨款	利润	补贴
折旧费	附加费	固定资产	

金融

银行	货币	黄金	白银
存款	贷款	信贷	贴现

通货膨胀	交易	期货	利率
利息	贴息	外汇	外币
汇率	债券	证券	股票
彩票	信托	保险	赔偿
信用社			
现金	留成	流动资金	储蓄
费用	侨汇	折旧率	

贸易 (续个)

商业

商品	物资	收购	定购
购置	市场	集贸	酒类
副食品	日用品	销售	消费
批发	供应	零售	拍卖
专卖	订货	营业	仓库
储备	储运	货物	

外贸

对外援助	军贸	进口	出口
引进	海关	缉私	仲裁
商检	外商	外资	合资
合作	关贸	许可证	驻外企业
贸易	倒卖	外向型	议购
议售	垄断	经贸	贩运
票证	外经	交易会	

外事 (个)

外交

对外政策	对外关系	领土	领空
------	------	----	----

领海	外交人员	建交	公约
大使	领事	条约	协定
协议	议定书	备忘录	照会
国际	涉外事务	抗议	
外事			
国际会议	国际组织	对外宣传	出访
出国	出入境	签证	护照
邀请	来访	谈判	会谈
会见	接见	招待会	宴会
外国人	外宾	对外友协	外国专家
涉外			

公安、司法、监察（源个）

公安

警察	武警	警衔	治安
非法组织	安全	保卫	禁毒
消防	防火	检查	扫黄
案件	处罚	户口	证件
事件	危险品	游行	海防
边防	边界	边境	

司法

政法	法制	法律	法院
律师	检察	程序	公证
劳改	劳教	监狱	

监察

廉政建设	审查	纪检	执法
行贿	受贿	贪污	处分
侦破			

圆缘 民政、劳动民事 (愿个)

圆缘 民政

基层建设	选举	行政区域	地名
人口	双拥工作	社会保障	社团
救灾	救济	募捐	婚姻
移民	抚恤	慰问	调解
老龄问题	烈士	纠纷	残疾人
墓地	殡葬	社区服务	

圆月 机构

驻外机构	体制	职能	编制
精简	更名		

圆院 人事

行政人员	干部	公务员	考核
录用	职工	家属	子女
知识分子	专家	参事	院士
文史馆员	履历	聘任	任免
辞退	退職	职称	待遇
离休	退休	交流	安置
调配	模范	表彰	奖励

圆 劳动

就业	失业	招聘	合同制
工人	保护	劳务	第二职业
事故			

圆 工资

津贴	奖金	福利	收入
老年	简历	劳资	人才
招工	待业	补助	拥军优属
丧葬	奖惩		

科技、教、文、卫、体 (个)

科技

科学	技术	科普	科研
鉴定	标准	计量	专利
发明	实验	情报	计算机
自动化	信息	卫星	地震
海洋			

教育

学校	教师	招生	学生
培训	毕业	学位	留学
教材	校办企业		

文化

文字	文史	文学	语言
艺术	古籍	图书	宣传
广播	电视	电影	出版
版权	报刊	新闻	音像
文物	古迹	纪念物	电子出版物

卫生

医院	中医	医疗	医药
药材	防疫	疾病	计划生育
妇幼保健	检验	检疫	

体育

运动员	教练员	运动会	比赛
馆所	院校	校舍	地方志
软科学	社科		

国防 (圆个)

军事

军队	国防	空军	海军
征兵	服役	转业	民兵
预备役	军衔	复员	文职
后勤	装备	战备	作战
训练	防空	军需	武器
弹药	人武		
退伍			

秘书、行政 (苑个)

文秘工作

机关	国旗	国徽	机要
印章	信访	督查	保密
公文	档案	会议	文件
秘书	电报	提案	议案
谈话	讲话	总结	批示
汇报	建议	意见	文章
题词	章程	条例	办法
细则	规定	方案	布告
决议	命令	决定	指示
公告	通告	通知	通报
报告	请示	批复	函
会议纪要			

行政事务

行政	工作制度	纪念活动	庆典活动
休假	节假日	着装	参观
接待	措施	调查	视察

考察	礼品	馈赠	服务
出席	发言	转发	名单
批准	审批	信函	事务
活动	纪要	督察	

员缘 综合党团 (缘个)

员缘 党派团体

共产党	民主党派	共青团	团体
工会	协会	学会	民间组织
文联	学联	妇女	儿童
基金会			

员缘 统战

政协	民主人士	爱国人士
----	------	------

员缘 民族

民族区域自治 民族事务

员缘 宗教

寺庙

员缘 侨务

外籍华人	归侨	侨乡
------	----	----

员缘 港澳台

香港问题	澳门问题	台湾问题
------	------	------

员缘 综合

整顿	形势	社会	精神文明
法人	发展	其他	试点
推广	青年	政治	范围
党派	组织	领导	方针
政策	党风	事业	咨询
中心	清除		

附表

圆鄂 中国行政区域 (缘个)

圆粤 华北地区

北京 天津 河北 山西

内蒙古

圆辽 东北地区

辽宁 吉林 黑龙江

圆皖 华东地区

上海 江苏 浙江 安徽

福建 江西 山东

圆闽 中南地区

河南 湖北 湖南 广东

广西 海南

圆桂 西南地区

四川 贵州 云南 西藏

重庆

圆云 西北地区

陕西 甘肃 青海 宁夏

新疆

圆鄂 台湾

圆粤 香港

圆粤 澳门

哈尔滨 沈阳 大连 青岛

厦门 宁波 武汉 广州

深圳 海南岛 西安 单列市

省市 自治区

圆愿 世界行政区域 (圆愿个)

圆愿	亚洲		
	中国	蒙古	朝鲜
	韩国	日本	越南
	老挝	柬埔寨	缅甸
	泰国	马来西亚	新加坡
	文莱	菲律宾	印度尼西亚
	东帝汶	尼泊尔	锡金
	不丹	孟加拉国	印度
	斯里兰卡	马尔代夫	哈萨克斯坦
	吉尔吉斯斯坦	塔吉克斯坦	乌兹别克斯坦
	土库曼斯坦	格鲁吉亚	阿塞拜疆
	亚美尼亚	巴基斯坦	阿富汗
	伊朗	科威特	沙特阿拉伯
	巴林	卡塔尔	阿联酋
	阿曼	也门	伊拉克
	叙利亚	黎巴嫩	约旦
	巴勒斯坦	以色列	塞浦路斯
	土耳其		
圆愿	欧洲		
	冰岛	法罗群岛	丹麦
	挪威	瑞典	芬兰
	爱沙尼亚	拉脱维亚	立陶宛
	俄罗斯	白俄罗斯	乌克兰
	摩尔多瓦	波兰	捷克
	斯洛伐克	匈牙利	德国
	奥地利	列支敦士	瑞士
	荷兰	比利时	卢森堡

英国	爱尔兰	法国
摩纳哥	安道尔	西班牙
葡萄牙	意大利	梵蒂冈
圣马力诺	马尔他	南斯拉夫
斯洛文尼亚	克罗地亚	波黑
马其顿	罗马尼亚	保加利亚
阿尔巴尼亚	希腊	

四四

非洲		
埃及	利比亚	突尼斯
阿尔及利亚	摩洛哥	西撒哈拉
毛里求斯	塞内加尔	冈比亚
马里	布基纳法	佛得角
几内亚比绍	几内亚	塞拉利昂
利比里亚	科特迪瓦	加纳
多哥	贝宁	尼日尔
尼日利亚	喀麦隆	赤道几内亚
乍得	中非	苏丹
埃塞俄比亚	吉布提	索马里
肯尼亚	乌干达	坦桑尼亚
卢旺达	布隆迪	刚果民主共和国
刚果	加蓬	厄立特里亚
圣多美和普林西比		安哥拉
赞比亚	马拉维	莫桑比克
科摩罗	马达加斯加	塞舌尔
毛里求斯	留尼汪	津巴布韦
博茨瓦纳	纳米比亚	南非
斯威士兰	莱索托	圣赫勒拿

四四

大洋洲

澳大利亚	新西兰	巴布亚新几内亚
所罗门群岛	瓦努阿图	新喀里多尼亚
斐济	基里巴斯	瑙鲁
密克罗尼西亚联邦		
马绍尔群岛共和国		帕劳
北马里亚纳群岛自由联邦		关岛
图瓦卢	瓦利斯群岛和富图纳群岛	
西萨摩亚	美属萨摩亚	纽埃
托克劳	库克群岛	汤加
法属波利尼西亚	皮特凯恩群岛	
美洲		
格陵兰	加拿大	
圣皮埃尔和密克隆		美国
百慕大	墨西哥	危地马拉
伯利兹	萨尔瓦多	洪都拉斯
尼加拉瓜	哥斯达黎加	巴拿马
巴哈马	特克斯群岛和凯科斯群岛	
古巴	开曼群岛	牙买加
海地	多米尼加	波多黎各
美属维尔京群岛	英属维尔京群岛	圣基茨和尼维斯
安圭拉	安提瓜和巴布达	蒙特塞拉特
瓜德罗普	多米尼加	马得尼克
圣卢西亚	圣文森特和格林纳丁斯	
巴巴多斯	格林纳达	
特立尼达和多巴哥		荷属安的列斯
阿鲁巴	哥伦比亚	委内瑞拉
圭亚那	苏里南	法属圭亚那
厄瓜多尔	秘鲁	巴西

玻利维亚	智利	阿根廷
巴拉圭	乌拉圭	
苏联	民主德国	联邦德国
捷克斯洛伐克	扎伊尔	留尼汪岛
圣赫勒拿岛和阿森松岛等		贝劳
马绍尔群岛	北马里亚纳群岛	东萨摩亚
圣皮埃尔和密克隆群岛		百慕大群岛
多米尼加共和国		多米尼加联邦
荷属安的列斯群岛		