



基层财政干部培训教材

基层财政公文写作

JICENG CAIZHENG

GONGWEN XIEZUO

财政部基层财政干部

培训教材编审委员会

组织编写



中国财政经济出版社

基层财政干部培训教材

基层财政公文写作

财政部基层财政干部
培训教材编审委员会
组织编写

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层财政公文写作/财政部基层财政干部培训教材编审委员会组织编写. —北京: 中国财政经济出版社, 2012. 6

基层财政干部培训教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3721 - 3

I. ①基… II. ①财… III. ①财政 - 公文 - 写作 - 干部培训 - 教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 120122 号

责任编辑: 陈志伟

责任校对: 黄亚青

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 6.5 印张 168 000 字

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 13.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3721 - 3/H · 0056

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

财政部基层财政干部培训教材

编审委员会

主任委员：刘红薇（财政部党组成员、部长助理）

副主任委员：李 赤（中华会计函授学校校长）

许宏才（预算司司长）

王卫星（综改办主任）

贾荣鄂（干部教育中心主任）

委 员：戴柏华（办公厅主任）

欧文汉（综合司司长）

耿 虹（条法司司长）

翟 刚（国库司司长）

赵 路（教科文司司长）

李敬辉（经济建设司司长）

赵鸣骥（农业司司长）

由明春（社会保障司司长）

杨 敏（会计司司长）

吴奇修（监督检查局局长）

张 猛（人事教育司副司长）

高建华（驻部监察局局长）

序 言

“十二五”是我国全面建设小康社会的关键阶段，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。落实科学发展观，转变经济发展方式，对做好财政工作提出了新的更高要求。

全面推进财政科学化精细化管理，进一步提高财政管理水平，重点在基础，关键在基层。近年来，党中央、国务院对基层工作给予了越来越大的关注。胡锦涛总书记指出，要进一步加强和完善基层社会管理和服务体系，把人力、财力、物力更多投到基层，努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作。

国家强农惠农政策不断推出，强农惠农资金规模不断扩大，要提高财政管理水平，切实提高资金使用效益，把党中央的民生政策真正落到实处，就必须大力加强管理基础工作和基层建设，切实发挥基层财政就近、就地进行资金监管的优势。为此，要有一支高素质的基层财政干部队伍。全面提高基层财政干部综合素质和业务能力，已经成为推进财政科学化精细化管理，加强“两基”建设的迫切需要。做好面向基层的培训工作，既是将财政科学化精细化管理落到实处的重要组成部分，也是加强“两基”工作的有力手段和方法。

教材建设是搞好培训的重要基础性工作，它是培训内容的载体，对于体现培训的针对性和实效性，确保培训的质量和水平至关重要。财政部中华会计函授学校按照部党组加强基层财政干部教育培训的要求，在开展面向基层培训的实践中，结合实际，深入调研，根据基层财政干部的需求，组织编写了基层财政干部培训系列教材。系列教材紧密围绕当前财政中心工作，立足基层实际，注重提高基层财政干部综合素质和业务能力。各地要在培训工作中充分利用好这套教材，使其更好地服务于基层财政干部培训，成为基层财政干部工作学习的好帮手。

好的政策重在落实，落实好则离不开行之有效的宣传和培训，希望各级财政部门按照胡锦涛总书记对干部教育培训工作的要求，加大基层财政干部培训力度，积极进取、开拓创新、真抓实干、再创佳绩。

财政部基层财政干部培训教材编审委员会

2012年5月

目 录

第一章 概 述	(1)
一、公文的种类、特点与作用	(1)
二、公文文件格式和处理规范	(4)
三、提高公文写作能力的途径	(12)
第二章 通知、意见	(14)
一、通知、意见的主要功能和基本格式	(14)
二、通知、意见例文评析	(16)
三、通知、意见写作案例评析	(24)
第三章 报告、请示	(34)
一、报告、请示的主要功能和基本格式	(34)
二、报告、请示例文评析	(37)
三、报告、请示写作案例评析	(51)
第四章 通告、通报	(56)
一、通告、通报的主要功能和基本格式	(56)
二、通告、通报例文评析	(57)
三、通告、通报写作案例评析	(62)
第五章 函	(69)
一、函的主要功能和基本格式	(69)
二、函的例文评析	(70)
三、函的写作案例评析	(72)
第六章 纪要	(78)

一、纪要的主要功能和基本格式	(78)
二、纪要例文评析	(80)
三、纪要案例评析	(82)
第七章 办法	(86)
一、办法的主要功能和基本格式	(86)
二、办法例文评析	(87)
三、办法案例评析	(92)
第八章 调研报告	(95)
一、调研报告的主要功能和基本格式	(95)
二、调研报告例文评析	(97)
三、调研报告案例评析	(108)
第九章 讲话稿	(120)
一、讲话稿的主要功能和基本格式	(120)
二、讲话稿例文评析	(124)
三、讲话稿案例评析	(134)
第十章 工作计划 工作总结	(139)
一、工作计划、工作总结的主要功能和基本格式	(139)
二、工作计划、工作总结例文评析	(141)
三、工作计划、工作总结案例评析	(153)
第十一章 简报稿	(162)
一、简报稿的主要功能和基本格式	(162)
二、简报稿例文评析	(164)
三、简报稿案例评析	(172)
第十二章 先进事迹材料	(179)
一、先进事迹材料的主要功能和基本格式	(179)
二、先进事迹材料例文评析	(181)
三、先进事迹材料写作案例评析	(189)

第一章 概 述

公文是党政机关实施领导、履行职责、处理公务的具有法定效力和规范体式的文书，是传达党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请求和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。因此，公文写作是党政机关干部必备的能力素质之一。我国县乡级财政干部担负着县乡经济和社会发展管理的重要职责，工作内容直接关系到党和国家民生政策，特别是惠农强农富农政策的贯彻落实，关系到千家万户的切身利益，关系到党和政府在人民群众中的形象。因此，加强对基层财政干部的公文写作指导，逐步提高基层财政干部正确有效地理解传达和贯彻执行财政政策的能力，对于全面提高基层财政干部综合素质，保证各项财政政策的贯彻落实，促进财政“两基”建设，提高基层财政科学化、精细化管理水平具有重要意义。

一、公文的种类、特点与作用

（一）公文种类

公文按不同性质有多种分类方法。按行文方向可分为上行文、

平行文、下行文；按行文主体性质可分为党内公文、行政公文、群众团体公文；按办理时间的缓急程度可分为特急公文、急办公文、常规公文；按机密程度可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文；按主要社会功能可分为指挥性公文、报请性公文、规范性公文、调研性公文、礼仪性公文、记录性公文；按法定效力可分为法定公文和非法定公文等。本书主要按照法定公文和非法定公文进行分类介绍。

1. 法定公文。法定公文是指由相关法规所规定的各种公文。同非法定公文相比，权威性、规范性程度更高。法定公文包括通用法定公文和专用法定公文。通用法定公文是指由党中央和国务院颁布法规确定的党和国家机关使用的公文。中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《党政机关公文处理工作条例》规定通用法定公文15种，详见表1-1。专用法定公文是指由国家相关部门规定在一定业务工作范围内使用的公文，如外事类法定公文、军事类法定公文、司法类法定公文等。

表 1-1 我国现行通用法定公文文种

时间	文件名称	文种种类
2012 年 4 月 16 日	中共中央办公厅 国务院 办公厅发布的《党政机 关公文处理工作条例》 (以下简称“条例”)	(1) 决议；(2) 决定；(3) 命令(令)； (4) 公报；(5) 公告；(6) 通告；(7) 意见； (8) 通知；(9) 通报；(10) 报告；(11) 请示； (12) 批复；(13) 议案；(14) 函；(15) 纪要

2. 非法定公文。非法定公文也可分为通用非法定公文和专用非法定公文两类。通用非法定公文是指一切在公务活动中不是法规性文件规定使用的公文，通用非法定公文文种见表1-2。专用非法定公文是指在一定专业范围内使用的非法定公文，如财政、会计、工程技术、文教卫生等各个专业领域与专业活动有关的报表、

文书等。比较而言,非法定公文的权威性次于法定公文,格式写法比法定公文灵活多样,但它们既是公文,必然是一定组织意志的表达,因此同样具备一定法定效力和权威性,并有约定俗成的规范要求。

表 1-2 通用非法定公文主要类型和文种

序号	主要类型	主要文种
(1)	讲话类	工作讲话稿 专题演讲稿 会议讲话稿 (开幕词、闭幕词、祝辞、座谈会发言等)
(2)	调研建议类	调查报告 检查报告 研究报告 建议 提案
(3)	工作计划类	工作规划 工作纲要 工作计划 工作方案 工作要点 工作安排
(4)	工作总结类	综合总结 专题总结 年度总结 阶段总结
(5)	规章类	实施细则 章程 规则 规程 准则 公约 制度 守则
(6)	宣传教育类	简报 典型材料
(7)	契约类	意向书 协议书 合同 协定
(8)	礼仪类	贺词 欢迎词 答谢词 颁奖词 悼词
(9)	书信类	倡议书 聘书 保证书 申请书 感谢信 慰问信 邀请信 吊唁信 证明信
(10)	告启类	布告 公示 告示 启事 声明 海报 讣告
(11)	记录类	大事记 会议纪录 工作日志

各种公文写作的基本原理和方法是相通的,本书将从通用法定公文和通用非法定公文中选择比较常用的若干文种介绍其写作方法。

(二) 公文的特点与作用

1. 公文的特点。公文有以下五个特点:一是鲜明的政治性和政策性;二是法定的效力和权威性;三是严格的行文关系和行文程

序；四是规范的格式与写法；五是庄重实用和简洁明快的语言文字表达。

从写作过程看，公文写作是一种特殊的社会活动，它有三个更为深层的特点：一是公文的起草人、审核人、读者（或发文对象）等主体，都必须体现所属社会组织的目的与要求；二是公文写作的核心内容是通过对各种信息的加工，获取对客观世界真实、科学的认识，以满足一定社会组织从事公务活动的需要；三是公文写作必须以语言文字为主要载体，表达和传递认识成果，实现写作目的。

2. 公文的作用。公文有以下作用：一是组织与指挥作用；二是调研与监管作用；三是控制与规范作用；四是报请与批复作用；五是知照与沟通作用；六是联系与商洽作用；七是协调与礼仪作用；八是凭证与史料作用。

在公文写作过程中，还应重视公文系统的作用。公文系统是指实现同一写作目的，由各种不同种类公文组成的公文体系，如请示与批复，发函与复函，意见与通知，这些公文的组合就是公文系统。只有公文系统构成合理，才能充分发挥每个公文的作用以及公文系统整体的作用。

二、公文文件格式和处理规范

（一）公文文件格式的规定

《条例》规定，公文一般由份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、发文机关署名、成文日期、印章、附注、附件、抄送机关、印发机关和印发日期、页码等组成。

1. 份号。公文印制份数的顺序号。涉密公文应当标注份号。

2. 密级和保密期限。公文秘密等级和保密期限，涉密公文应当根据涉密程度分别标注“绝密”、“机密”、“秘密”和保密期限。

3. 紧急程度。公文送达和办理的时限要求。根据紧急程度，紧急公文应当分别标注“特急”、“加急”，电报应当分别标注“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。

4. 发文机关标志。由发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字组成，也可以使用发文机关全称或者规范化简称。联合行文时，发文机关标志可以并用联合发文机关名称，也可以单独用主办机关名称。

5. 发文字号。由发文机关代字、年份、发文顺序号组成。联合行文时，使用主办机关的发文字号。

6. 签发人。上行文应当标注签发人姓名。

7. 标题。由发文机关名称、事由和文种组成。

8. 主送机关。公文的主要受理机关，应当使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称。

9. 正文。公文的主体，用来表述公文的内容。

10. 附件说明。公文附件的顺序号和名称。

11. 发文机关署名。署发文机关全称或者规范化简称。

12. 成文日期。署会议通过或者发文机关负责人签发的日期。联合行文时，署最后签发机关负责人签发的日期。

13. 印章。公文中有发文机关署名的，应当加盖发文机关印章，并与署名机关相符。有特定发文机关标志的普发性公文和电报可以不加盖印章。

14. 附注。公文印发传达范围等需要说明的事项。

15. 附件。公文正文的说明、补充或者参考资料。

16. 抄送机关。除主送机关外需要执行或者知晓公文内容的其他机关，应当使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称。

17. 印发机关和印发日期。公文的送印机关和送印日期。

《条例》规定，公文的版式按照《党政机关公文格式》国家标准执行。公文使用的汉字、数字、外文字符、计量单位和标点符号等，按照有关国家标准和规定执行。民族自治地方的公文，可以并用汉字和当地通用的少数民族文字。公文用纸幅面采用国际标准A4型。特殊形式的公文用纸幅面，根据实际需要确定。

（二）公文文件格式规范

1. 版头规范。版头是发文机关的标志。版头标注常见问题有版头标注的发文字号、签发人的位置不当。按行政机关公文格式规定：上行文应当注明签发人、会签人姓名；发文字号居左空一字，签发人姓名居右空一字。

2. 发文字号和密级标注规范。发文字号的编制最常见的错误主要有：一是要素颠倒，如“〔2006〕政发9号”；二是年号不全，如“×政发（89）8号”；三是错用括号，如“×政发（1999）8号”，应为六角形括号；四是搭配虚字或乱设虚位，如“×政发字〔1999〕第008号”，应改为“×政发〔1999〕8号”。要避免发文字号编制不规范的毛病，必须重视以下几方面工作：（1）发文字号三要素缺一不可，机关代字、年份、序号要齐全，而且排列顺序不可颠倒。根据1999年修订的《国家行政机关公文格式》规定，发文字号中的年份、序号用阿拉伯数码标识，年份应标全称，用六角括号“〔〕”括入，序号不编虚位（即1不编为01），不加“第”字；（2）党政文件编号要分开，以方便管理和查找利用；（3）同一地方，同一系统的文件要注意避免造成编号重复，尤其是机关代字的确定和编写要避免相同。

密级即公文的秘密等级。凡涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限，它是公文格式的附加标记之一。根据《中华人民共和国保守国家秘密法》规定，国家秘密的密级分为“绝密”、“机

密”、“秘密”三级。并规定属于国家秘密的文件、资料，应依照有关规定标明密级；机关、单位对国家秘密事项在确定密级时，应同时确定保密期限。具体期限要符合国家保密局制定的《国家秘密保密期限的暂行规定》的要求。《条例》要求，凡涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限，涉密公文应当标明文件印制份数序号。1999年修订的《国家行政机关公文格式》规定，如需标识公文份数序号，用阿拉伯数码顶格标识在版心左上角第1行。如需同时标识密级和保密期限，顶格标识在版心右上角第1行，密级和保密期限之间用“★”隔开。而《条例》则规定，密级标注于份号下方，通常位于文件的左上角处。秘密等级和保密期限标识的具体位置不同，是党政机关公文的区别之一。

密级标注不规范，主要问题有：（1）标注方式、位置不符合要求；（2）有些该标注密级的公文，由于办文人员的疏忽等原因没有标注；（3）一些一般性文件，无秘密可言，甚至一些普发性的、公开性的文件，由于办文人员随意扩大了密级范围，也把它列为“密级文件”，这也是不对的；（4）把一些密级较低的文件定为密级较高级别的文件，同样不利于工作的开展，也应予以克服；（5）涉密公文未标注份号。

3. 签署的规范。签署包括落款、成文日期、发文机关印章等项目。公文的落款即发文机关。一般来说，一份正式的文件，落款处都有发文机关印章。联合发文的应将主办机关名称排列在前。成文日期写在发文机关名称的下方，成文日期以机关领导人签发的日期为准；联合发文的以最后的签发机关领导人签署的日期为准；会议文件以会议通过的日期为准；法规性文件以文件批准日期为准。按现行的公文处理《条例》规定，成文日期要写年月日全称。印章是文件生效的凭证。各级党政机关及单位制发的文件，都应加盖机关印章。机关印章要与发文的机关名称相符。印章要盖在发文日期的正中央，上不压正文，下压成文日期。必须盖章而没有盖章、

所盖印章与发文机关名称不符的公文，不具法律效力。党政机关公文，由于发文机关在文件标题已注明，落款处一般不再写，直接用印即可；有些公文，如决定、决议等，成文日期标注在公文的标题之下，可以同时省去主送机关和落款。

常见的签署问题有：（1）落款滥用简称。落款一般盖章即可。如要署名，应使用全称或规范的简称；（2）成文日期不规范。一是不写年月日全称，如写为“九九年五月五日”，甚至写成“九九、五、五”。二是成文日期用汉字和阿拉伯数字混写，如“二〇〇七年10月1日”；（3）不用印，或用印不规范。如联合行文，主办机关印章放在后面等。

4. 附件标注规范。附件包括相关文件、图表、材料节录等，用于补充和说明正文的材料，是公文格式的组成部分。只有内容需要，又不便于写入正文，才用附件来处理。附件应当置于主件之后，与主件装订在一起。不能装订在一起的，应在附件左上角第1行顶格标注公文的发文序号，并在其后标识附件（或序号）。公文如有附件，要在正文之后、发文机关署名之前注明附件的顺序、名称和份数。《国家行政机关公文格式》规定，“附件”两字标识在正文下空一行，左空2字，后标冒号和名称。附件如有序号使用阿拉伯数码（如“附件：1. ×××”）。附件名称后不加标点符号。

常见附件标注不规范问题主要有：（1）不应作为附件的却用附件形式列在正文后、落款前。如××市人民政府向下级机关印发××××工作计划，计划不应作附件，它实际是主件，但却当成附件处理。此外向上级机关报送（或转报）或向下级机关批转、印发的公文，都不应以附件形式标注在正文后，而应在落款后，全文印出，它们实际是正文。（2）不写附件题名或采用不当的形式简写。如“附件：二份见后”。（3）标注附件位置错误。常见的错误是将附件置于落款和成文时间之后。（4）不用“：”号或不编序

号。按规定，在“附件”后应加“：”，如有多份附件，应用阿拉伯数字编写序号。(5) 附件名称后用了“；”或“。”号。应不用标点，如“附件：×××”。

5. 版记标注规范。版记由抄送机关、印制事项等几个部分组成。它处于文件的最末页，最后一个要素置于最后一行（即最下面）的位置，以保证公文的完整性。抄送机关是指除主送机关以外的其他需要告知公文内容的上级、下级和不相隶属机关。按新的公文处理《条例》的规定，抄送栏中只有“抄送”机关，没有“抄报”机关，更没有“抄发”机关。抄送机关名称标注于印制版记上方，中间也有一条反线隔开。印制事项由公文印发单位名称、印发日期和印制份数组成，实际上是承印文件的记录。印刷日期和成文日期是不同的，印刷日期是承印单位接到定稿的文件后起印的日期，成文日期是公文由机关负责人签发的日期。印制版记标注在“抄送”下端，上有一条反线与抄送机关隔开，下有一条与文件地边平行的收线，收线的右下方标注文件印制份数，加注圆括号。根据1999年修订的《国家行政机关公文格式》规定，抄送栏中，要左空1字再标识“抄送”，回行时与冒号后的抄送机关对齐。而行政机关公文印制版记栏标注时要左右各空1字。

版记标注常见问题有：(1) 版记整体位置错误。常见的问题是将版记置于正文后，而不是最末页的最下端。(2) 仍然分抄报（向上级机关）、抄送（向同级机关）、抄发（向下级机关）等。按新规定，只有“抄送”，不再做这些划分。(3) 转发文件的版记处理不当。凡转发类文件，都应把转发件放在版记的前面，转发文件原有版记应省略。而常见问题是，或同时用两个文件的版记，或将转发文件放在转发文件通知的版记之后，这都是不正确的。(4) 印制份数标注位置有误。如有的将印制份数置于抄送栏内。(5) 抄送单位之间用顿号或不用标点。按规定应该用逗号分开，最后用句号结尾。