

公务员任职培训系列教材

DANGZHENG JIGUAN GONGWEN XIEZUO NENGLI ZHIDAO YU XUNLIAN

# 党政机关公文写作

## 能力指导与训练

姬瑞环 编著

中国人事出版社

# 党政机关公文写作能力 指导与训练

姬瑞环 编著

中国人事出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

党政机关公文写作能力指导与训练/姬瑞环编著. —北京: 中国人事出版社, 2008. 6

(公务员任职培训系列教材)

ISBN 978 - 7 - 80189 - 756 - 5

I. 党… II. 姬… III. 国家行政机关—公文—写作—中国—公务员—培训—教材 IV. H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092674 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

全国新华书店经销

河北零五印刷厂印刷

\*

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 13. 375

字数: 281 千字 印数: 1 ~ 5000 册

定价: 29.00 元

# 目 录

<b>第一章 公文写作概论</b> .....	(1)
<b>第一节 认识公文写作的目的和特点</b> .....	(1)
一、公文写作的目的 .....	(1)
二、公文写作的特点 .....	(4)
<b>第二节 遵循公文写作的流程</b> .....	(6)
一、明确公文主题 .....	(6)
二、收集相关资料 .....	(7)
三、拟定写作提纲 .....	(8)
四、正式起草成文 .....	(9)
五、加工修改阶段 .....	(10)
<b>第三节 把握公文写作的要求</b> .....	(12)
一、公文思想内容方面的要求 .....	(12)
二、公文表达方面的要求 .....	(14)
三、公文格式与结构方面的要求 .....	(32)
<b>第四节 公文制发程序</b> .....	(41)
一、拟稿 .....	(41)
二、会商 .....	(42)
三、审核 .....	(42)
四、签发 .....	(43)

五、注发 .....	(44)
六、复核 .....	(45)
七、缮印与校对 .....	(46)
八、用印或签署 .....	(48)
九、登记与分发 .....	(49)
<b>第二章 领导指导类公文</b> .....	(53)
<b>第一节 命令、决定</b> .....	(53)
一、命令 .....	(53)
二、决定 .....	(61)
<b>第二节 批复、意见</b> .....	(71)
一、批复 .....	(71)
二、意见 .....	(80)
<b>第三章 公布知照类公文</b> .....	(90)
<b>第一节 公告、通告</b> .....	(90)
一、公告 .....	(90)
二、通告 .....	(95)
<b>第二节 通知、通报</b> .....	(99)
一、通知 .....	(99)
二、通报 .....	(117)
<b>第四章 报请商洽类公文</b> .....	(130)
<b>第一节 请示、报告</b> .....	(130)
一、请示 .....	(130)
二、报告 .....	(143)
<b>第二节 议案、公函</b> .....	(153)
一、议案 .....	(153)
二、公函 .....	(160)

<b>第五章 日常事务类公文</b> .....	(179)
<b>第一节 计划、总结</b> .....	(179)
一、计划 .....	(180)
二、总结 .....	(195)
<b>第二节 简报、大事记、调查报告</b> .....	(212)
一、简报 .....	(212)
二、大事记 .....	(224)
三、调查报告 .....	(229)
<b>第三节 典型材料、述职报告</b> .....	(242)
一、典型材料 .....	(242)
二、述职报告 .....	(254)
<b>第六章 会议文件</b> .....	(266)
<b>第一节 会议管理文件</b> .....	(266)
一、会议方案 .....	(266)
二、会议通知 .....	(271)
三、会议流程文件 .....	(277)
<b>第二节 会议主旨文件</b> .....	(283)
一、领导讲话 .....	(283)
二、会议决议 .....	(306)
三、会议纪要 .....	(310)
四、会议公报 .....	(320)
<b>第三节 会议动态文件</b> .....	(328)
一、会议记录 .....	(328)
二、会议简报 .....	(337)
<b>第七章 规章制度类公文</b> .....	(347)
<b>第一节 规章制度类公文的特点与起草要求</b> .....	(347)

· 4 · 党政机关公文写作能力指导与训练

一、规章制度类公文的含义与特点 .....	(347)
二、规章制度类公文的制定程序 .....	(348)
三、规章制度类公文的结构形式 .....	(350)
四、规章制度类公文的起草要求 .....	(353)
<b>第二节 常用规章制度类公文的起草方法 .....</b>	<b>(354)</b>
一、章程 .....	(354)
二、条例 .....	(357)
三、规定 .....	(360)
四、办法 .....	(364)
五、规则 .....	(371)
六、细则 .....	(375)
七、公约 .....	(381)
<b>附录1 中国共产党机关公文处理条例 .....</b>	<b>(387)</b>
<b>附录2 国家行政机关公文处理办法 .....</b>	<b>(398)</b>
<b>附录3 中华人民共和国国家标准 GB/T 9704—1999</b>	
<b>国家行政机关公文格式 .....</b>	<b>(408)</b>

# 第一章 公文写作概论

## 【阅读提示】

四通八达的网络平台和经济快捷的电子政务系统，给党政机关干部的工作方式乃至工作内容带来巨大变化，甚至引起了办公室的“革命”。但是，这些技术条件却不能取代公文的地位和公文写作行为。能够规范地起草和处理公文，是党政机关干部的基本功之一。本章旨在阐明公文写作的目的、特点、流程、要求等属于基本规则方面的内容，为党政机关干部认识公文写作活动提供必要的知识。

## 第一节 认识公文写作的目的和特点

人类的行为都受目的的驱使。当你写论文，或尝试文学创作时，一定想过为什么要干这件事。公文是机关、团体、企事业单位等在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的书面文件，是各级各类社会组织实施管理的一种重要工具。机关日常使用的公文，都有着明确的目的和区别于其他文章写作活动的鲜明特点。学习写公文，首先要对这种行为的目的和特点有一个正确的认识。

### 一、公文写作的目的

#### 1. 实现机关职能

一个管理机构想要干什么，为什么要这样干，打算何时开始



干，如何保证干好这件事等，这一系列的问题，都可以通过对外制发公文的方式得到解决。因此，公文是机关职能的代言者。例如，某市人民政府针对少数犯罪分子在该地区拐卖妇女儿童的严重犯罪行为，专门发布通告，作出坚决打击此类严重犯罪活动的重大决策，依法保障社会治安，维护人民群众的根本利益。该《通告》有效地震慑了犯罪行为，人民群众拍手称赞。

要实现党政机关的管理职能，必须确保组织内外公务信息沟通的顺畅与协调。在公务信息沟通的多种方式中，使用最为广泛和频繁的则是书面方式，即依靠公文往来实现及时、准确、可靠、便利的信息传递。这种方式克服了时空局限，可以方便地实现信息的输出、输入、存储、加工和反馈，因而成为现代文明社会公务信息沟通的基本方式，得以普遍应用。

由此看来，党政机关干部的公文写作行为，实际上是以其特定方式，发挥着国家机关管理体系内部以及各社会组织之间公务信息沟通的重要基础性作用。而其根本目的，是要实现党政机关的管理职能。

## 2. 辅助领导决策

决策是领导者的基本职责，但是任何领导者在决策过程中都离不开辅助工作。撰写公文就是一种“辅政”行为，是辅助领导决策的重要组成部分。通过公文写作活动，领导者的思想得以体现，领导意图更加具体化、显性化、条理化，以便收文机关和人民群众理解、贯彻和执行。

可见，正是由于公文写作人员充满智慧的、默默无闻的“台下”和“幕后”的辅助决策行为，为领导决策的形成和推动提供了有利的保障。

## 3. 展现机关形象

一个机关靠什么展现自身形象呢？有人说：你看！新建的省政府大楼多气派，出入大门的公务员多么与众不同！这些“物化”的东西以及人员的形象，的确可以展示这个机关的形象。但是，不可忽视的是，机关对外制发的各种公文，通过传播渠道，与上下左右各级各类社会组织建立公务联系，它们也在默默地展现机关形象，反映着机关工作人员的工作作风及其管理水平。试想，党政机关对外发文，如果存在观点错误、材料失实、表达失准，或者逻辑混乱、错别字很多，或者发文迟缓，延误时机，怎么可能换来良好的社会声望呢？又如何确立自身的社会形象呢？

党政机关干部要牢记的是，在人民群众眼里，公文代表着党和政府的形象。公文写作人员要不断提高公文写作质量，强化公关意识，要通过撰写高水平的公文，展示机关办事严谨、注重时效、精简务实、勤政为民的良好社会形象。

#### 4. 提高工作效率

公文是一切社会组织的重要办事工具。撰写公文是为了解决已经出现和即将出现的问题。如制发规约类文件，制订年度计划，完成年度总结，向上级机关请示和汇报工作事项，答复来文机关的询问等，这些文稿如果写得准确、简明、具体，便于理解和执行，就为解决实际问题、提高工作效率创造了便利条件；反之，就会严重妨碍工作的正常运转，以致影响领导决策的贯彻执行，降低工作质量和效率。

在激烈的竞争环境下，特别是在瞬息万变的信息时代，公文制发及时与否，直接关系到经济效益。即便是发文时间比预定的要求晚了“半拍”，也有可能在市场竞争中败下阵来。因此，注重发文时效，确保公文优质得体，是提高工作效率的基础因素之一。

总之，撰写公文是一项政策性、思想性、时效性很强的业务

工作，公文写作人员要深刻认识撰写公文工作的特殊性，自觉按照有关的标准和规范完成拟稿任务，才能最大限度地发挥公文写作工作的功能，辅助领导实现各项决策意图。

## 二、公文写作的特点

公文写作是一项十分严肃的公务行为。做好这项工作，不能仅凭借良好的愿望和高度的热情，必须深刻认识和理解公文写作的基本特点。

### （一）公文写作旨在受领导之命、代机关立言

公文写作从来不是拟写者的发自内心的主动行为，而是一种典型的遵命写作行为。要么是在领导的授意下写作，要么是代表机关阐发意图，要么是根据来文起草答复文章，要么是为了解决即将出现或已经出现的问题而写作。总之，公文写作是为了适应领导工作需要的被动写作，没有什么自由度。

因此，拟写者不能凭借个人兴趣拟写公文，更不能将公文写作当作个人行为。离开领导意图或机关工作需要这个根本前提，不可能有公文写作活动。

### （二）公文写作要靠集思广益、群体行动

公文写作不是拟写者的个体劳动，而是多数人参与的集体劳动。表现在“领导下命令，众人动起来”。围绕一篇公文，常常是领导“交拟”，公文写作人员“拟议”。规范类、讲话类公文大都要成立专门写作班子，涉及众多单位，集团作战。即便是那些“短篇小品”式的公文，也往往是有人草拟，有人审核，还要有人讨论修改，哪怕是天衣无缝了，最后还要过领导“签发关”。

因此，说公文是集体智慧的结晶，是很恰当的。这一特征，就要求公文写作人员善于集思广益，兼收并蓄，协商共事，择善

而从，充分发挥每个人的聪明智慧，才有可能让领导满意。

### （三）公文写作有特定读者对象、内容针对性强

公文总是写给人看（单位领导）或读给人听（向机关干部或普通公民传达）的，具有特定的读者对象。公文内容是要反映现实工作中需要贯彻、执行、联系、商洽的事项。没有特定的收文对象，就没有发文的意义。

所以，公文内容讲究求真务实，事出有因，要坚决反对“无病呻吟”和“假大空”式的公文。同时，对于不同的读者对象，还要注意行文关系正确，语言语气得体。

### （四）公文写作事关公务活动、方针政策性强

公文具有特定的现行效用。其内容既要符合党和国家的方针政策或法律规范，又要提出便于执行的具体政策措施。它是方针政策的物质体现形式。在许多老百姓看来，公文就是方针政策。“你拿政策来，给我看一看”，实际拿出来的就是公文。起草公文，还要讲究政策的连续性和相关性，不能自相矛盾。

### （五）公文写作通常刻不容缓、时限性强

公文是一种典型的应用工具，为解决已经出现的实际问题而提出决策意见，或对即将开展的工作活动提出行动方案，或对执行情况进行反馈。这样的行文目的，赋予公文刻不容缓、时限性强的突出特点。有的公文属于“急就章”，要求起草人员才思敏捷，动笔迅速，具有“倚马可待，立等可取”；“招之即来，来之能战，战之能胜”的硬功夫。

总之，公文写作活动，必须强化时间和效率观念，力争做到又快又好，解决问题及时，处理工作迅速。

### （六）公文写作讲究规范表达、不求标新立异

公文作为典型的而且最为规范的应用文，具有特定的表达方

式。首先，在外观格式上，国家颁布了统一的公文格式标准。文件的结构、版面安排、字体字号、用纸规格等都有具体的要求。各机关制作公文时必须严格遵照执行；其次，公文在长期起草实践中，形成了大量约定俗成、简洁明了，具有生命力的专门术语，拟写公文要准确应用，确保公文语言得体规范。

简言之，公文在行文目的、表达方式、思想内容、语言规格、时间要求、制作程序等方面，具有鲜明的特征和独特的规范。这就提醒承担公文写作的人员，必须掌握公文写作的特征，遵循公文写作的基本要求完成写作任务。

## 第二节 遵循公文写作的流程

能够承担拟写公文的工作，说明你已经进入到辅助领导处理政务的圈子里面。在平常起草的各种“材料”中，有些可以称之为“急就章”，你得练就倚马可待的硬功夫；有些需要几经易稿，反复研磨。然而，无论是急是缓，公文写作过程总有一些基本步骤可以遵循。

现在，我们以领导交给你起草年终总结的任务为例，说明公文写作的基本流程。当你接受任务以后，可以按照以下步骤完成。

### 一、明确公文主题

接受起草总结的任务，只是知道了你该干什么。这还不够，还要明确到底怎样干？因此，领到任务后，不能扭头就走。要拖住领导几分钟，讨教该怎样写。要知道，接受拟稿任务，明确公文主题是公文写作的起点。

首先，要认真领会领导意图，即交代任务的精神实质是什么？

公文的行文目的何在？行文的要求如何？重点写什么？领导交代任务的精神实质，往往直接关系到这篇公文的中心思想如何确定。行文目的就是机关领导人试图通过发文要实现的结果。行文要求是指为了实现行文目的，向收文者提出的希望阅读、办理、执行、答复等方面的具体愿望或意见。

当然，有些内容简单或例行的公文，领导交代任务时可能没有细说，则可以按照以往做法或常规确定主题。

其次，要确定使用什么文种。文种是公文标题的重要组成部分，具有概括表明公文性能和发文机关职权范围，并体现行文目的与要求的功能。必须规范使用，避免用错文种。

公文是集体智慧的结晶。动笔之前就要集中众人的智慧，发挥群体优势；还要努力提高拟稿人的思想水平，尽最大努力，使自己的思想认识与领导人的发文意图相一致，而不是背道而驰。

总之，胸有成竹，意在笔先，动笔之前明确为什么写，写什么，中心思想是什么等问题，是高质量完成拟稿任务的重要保障。

## 二、收集相关资料

资料是拟写公文不可缺少的“粮食”，起草工作总结，更是离不开丰富充实的材料。这是确保工作总结内容真实可靠的基础，也是实事求是原则在拟文活动中的必然要求。

首先，收集资料必须考虑表达主题的要求，要围绕主题收集真实、准确、新鲜、典型的，能反映事物本质特征的资料。

其次，要明确收集资料的途径和方法。根据材料的类型和实际需要，可以从现有的文献资料中收集有关材料，了解有关情况；可以深入到实际工作的第一线，收集大量第一手活材料，以便反映工作中的动态信息；可以从党和国家现行政政策法规中收集有关

资料，为拟写公文寻找更多的权威性依据。网络是收集资料的现代手段与重要的新兴途径，可以为拟写公文提供大量参考资料。

### 三、拟定写作提纲

这一环节旨在确定一篇工作总结主题思想及其通篇表达次序、正文各部分之间的衔接配合关系，为动笔起草工作设计整体框架。这相当于为拟写工作总结做方案的准备。主要从以下几个方面着手：

#### 1. 确定公文内容的组成情况

应当明确工作总结分为哪几个部分，重点内容是什么，要说明哪些情况和问题，对相关单位或今后工作提出怎样的建议或要求。

#### 2. 确定公文正文的表达顺序

公文的表达顺序很灵活，要根据实际情况和不同文种的特点恰当灵活地安排。例如，工作总结可以按照工作步骤或时间顺序安排；调查报告可以按照提出问题——分析问题——解决问题的顺序安排；此外还有按照因果顺序（先因后果或先果后因）、总分顺序（先总后分或先分后总）等安排的方法；当然，还可以按照内容的重要程度排列等等。

3. 安排工作总结的首尾和衔接过渡，解决开头、结尾以及各层次之间有序表达问题，要使得工作总结的各部分前后呼应，彼此关照，顾盼有情。例如，开头的内容是概括回顾以往工作，结尾可以是展望未来前景；通知的开头提出了行文目的，结尾可以说明为了实现行文目的，对收文机关提出明确要求等。

4. 将上述成果固化为工作总结的写作提纲，为下一步工作奠定直接的基础。当然，提纲的粗细详略程度，完全取决于拟稿人的写作习惯、写作经验，在实际工作中可以灵活对待。

总之，只有精心设计和妥善安排工作总结的结构，才能使一

篇内容丰富，篇幅较长的工作总结条理清晰、层次分明、衔接紧密、总体和谐。

#### 四、正式起草成文

这是公文写作的核心步骤，是影响公文质量的关键环节。无论是公文的主题，还是公文的材料；无论是领导授意的精神实质，还是拟文者“研磨”领导意图之后的锦上添花，都要依赖起草环节，来一番加工转化，使之固化到“发文稿纸”上，形成工作总结的草稿。

在正式起草阶段，尽管各种公文的起草要领不同，但是以下一些带有共性的问题需要注意：

1. 增强时效观念。要在做好前几项工作后抓紧办理，按时结稿。否则，就会影响领导工作的正常开展。

2. 做好会商工作。公文内容涉及其他单位或部门的职权范围时，主办部门应当主动与有关部门协商。取得一致意见后，才能对外行文；如有分歧，主办部门的主要负责人应当出面协调。仍然不能取得一致意见时，主办部门可以列明各方理据，提出建议性意见，并与有关部门会签后报请上级机关协调或裁定。这样做的主要目的是，防止政出多门，政策“打架”。

3. 讲究材料与观点和谐统一

严格掌握用材标准，材料要支持观点，观点要统帅材料，切莫出现材料与观点“两张皮”或相互矛盾的情况。

4. 注重文面规范和字迹、用纸要求

撰写公文要使用规范的“发文稿纸”，准确填写稿纸首页的有关项目；手工起草，要讲究书写工整清晰，标点规范完整，以便打印、校核文稿；用计算机起草文稿，也必须符合公文格式标准



的要求，使文面规范，整齐划一；要符合公文字迹材料与用纸规定，以便妥善保存文稿。

## 五、加工修改阶段

完成总结的草稿后，切忌急忙交差了事。要知道，交给领导的文稿应当是经过反复推敲，基本扫清了瑕疵的文稿。错漏百出的文稿，是拟稿人不负责任的表现。有言道：“文章不厌百回改，多改才能出华章。”一篇有思想、有内容、有见地的高质量的工作总结，一定是拟稿人反复加工锤炼的结果。加工修改贯穿在整个公文写作的过程之中。通过加工修改，使公文的思想内容、文字表达等各方面进一步完善提高。

加工修改可以采用两种方式进行。其一是融入整个撰拟阶段的推敲修改，即边写边改；其二是对已经成型的文稿，进行集中的加工修改。一般意义上所说的修改，则是指后一种方式。它是公文写作基本流程中不可缺少的重要环节。

### （一）明确加工修改的范围

对总结文稿的加工修改，切忌“眉毛胡子一把抓”，要分清主次先后，按照从内容到形式的修改顺序比较合理。

#### 1. 先看总结文稿的内容

检查主题质量。这是修改文稿的起手之处，因为主题是影响公文质量诸多因素中具有决定性的因素。检查主题主要是看文稿是否符合国家政策法规以及领导意图，表达是否正确、鲜明、深刻、集中，是否有新意，与上级机关的指示规定和实际情况是否吻合，有无自相矛盾或抵触情况。通过修改，要使公文主题符合正确、集中、鲜明的要求，纠正存在的问题。

检查观点表达。观点与主题关系极为密切，主题是中心论点，