

国家公务员培训系列用书

现代公文写作

曾昭乐 编著



中山大学出版社

国家公务员培训系列用书

主 编 张 娜

副主编 曾昭乐 魏赛娟

现代公文写作

曾昭乐 编著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公文写作/曾昭乐 编著 —广州: 中山大学出版社,
1996.5 (国家公务员培训系列用书/张郅 主编)

ISBN7-306-01123-5

I. 现… II. 曾… III. ①应用文-写作 ②写作学-应
用文 IV. H152.3

中山大学出版社出版发行

(广州市新港西路 135 号)

番禺市市桥印刷厂印刷 广东省新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开本 9.5 印张 232 千字

1996 年 5 月第 1 版 1998 年 8 月第 5 次印刷

印数: 28001-33000 册 定价: 12.00 元

内 容 提 要

本书是为适应国家公务员培训的教学需要而编写的。既有理论性和知识性，又有实用性和可操作性；既可作为教材，又适用于自学；内容丰富，读者面广；体例新颖，可读性强。其主要特点在于“新”：①内容新——为适应建立社会主义市场经济体制与培养复合型干部这一新形势的需要，根据修订后的《国家行政机关公文处理办法》，阐述了广义公文中 52 个文种的写作知识，分为公文写作概说、行政公文、法规与规章文书、筹划总结性文书、会务文书、考核文书、信息文书、经济文书、诉讼文书、科研文书等 10 章。②体系新——以“知识概述”、“例文评析”、“系列训练”的体系来讲授写作知识，突出实践性，在“写”字上作文章，以利于提高学员的“评”、“改”、“写”能力。③例文新——力求选择最新、最典型的例文。

国家公务员培训系列用书

总 序

夏书章

中国共产党第十三次全国代表大会提出在我国建立和实行国家公务员制度。这是我国干部人事制度改革的重重大举措。

世所周知，作为经济特区的深圳，既是全国改革开放的试验场地，也是国家人事部所确定的全国推行国家公务员制度的试点城市之一。自 1988 年以来，深圳在推行国家公务员制度的过程中，同步进行了全员性国家公务员的过渡培训以后，紧接着又遵照《国家公务员暂行条例》和《深圳市国家公务员管理办法》的规定，相继举办过多期国家公务员的初任、任职、专门业务、更新知识，以及离岗培训等试验班次，取得了一些经验。

为了适应当前和“九五”期间全面开展国家公务员培训工作的迫切需要，深圳行政学院教研部和行政管理研究所在以姜忠常务副院长为首的院委会的直接领导和支持下，结合他们培训国家公务员的实践，组织编写了这套《国家公务员培训系列用书》。应当认为，这是一

件办得很及时的好事。

据了解，这套系列用书计划编写的书目，既有公共必修课程，如公共行政管理，行政法，公文写作，社会调查研究方法，公务员职业道德与行为规范等选题；又有行政管理专业必修课程，如社会、经济、文化行政管理与公共政策，城市行政管理，政府职能转变与行政体制改革，中国经济特区政府及其行政管理的比较，行政管理领导行为与行政管理心理等选题；还有关于能力训练的课程，如办公自动化，公务员必备英语，政府公共关系，怎样当好局、处、科级行政领导等选题。

这套系列用书，既根据邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和中国共产党第十四次全国代表大会的精神，坚持了政治原则的主导性；又按照国家公务员的职务需要，突出了公共行政管理业务方面的应用性和可操作性；还紧密联系了经济特区的实际，并体现了其所具有的特点。

编写国家公务员培训系列用书，在我国是一项具有开创性的工作，尚有待进一步拓展和探索。展现在广大读者面前的这套系列用书，我们不难看出，编写者们已经作了很大的努力，态度是严肃认真的。至于在书目选题、有关各书的内容体系、论述和分析的深度与广度等方面，相信在今后的培训实践中，还将继续得到完善和提高。

1996年春
于中山大学

目 录

第一章 公文写作概说	(1)
第一节 公文的定义、特点与作用.....	(1)
第二节 公文的分类与格式.....	(4)
第三节 公文的撰写与审核修改	(12)
第二章 行政公文	(20)
第一节 命令(令) 指示	(20)
第二节 决定 议案 会议纪要	(29)
第三节 通知 通报 函	(37)
第四节 公告 通告	(53)
第五节 报告 请示 批复	(61)
第三章 法规与规章文书	(77)
第一节 条例 规定 办法 章程	(77)
第二节 制度 规则 守则 细则	(84)
第四章 筹划总结性文书	(94)
第一节 计划 总结	(94)
第二节 调查报告.....	(107)
第三节 决策方案.....	(114)
第五章 会务文书	(120)
第一节 开幕词 闭幕词.....	(120)
第二节 讲话稿 汇报提纲.....	(126)
第三节 会议提案 会议报告.....	(135)
第六章 考核文书	(143)
第一节 述职报告 考核材料.....	(143)

第二节	组织鉴定 处分决定	(149)
第七章	信息文书	(153)
第一节	简报	(153)
第二节	启事 广告	(160)
第三节	经济活动分析报告	(166)
第四节	市场预测报告	(174)
第八章	经济文书	(183)
第一节	经济合同	(183)
第二节	招标书 投标书	(191)
第三节	产品说明书	(196)
第四节	可行性研究报告	(199)
第五节	审计报告	(204)
第九章	诉讼文书	(211)
第一节	起诉状	(211)
第二节	上诉状	(218)
第三节	申诉状	(222)
第四节	答辩状	(225)
第十章	科研文书	(230)
第一节	工作研究	(230)
第二节	毕业论文	(236)
[附录一]	国家行政机关公文处理办法	(251)
[附录二]	中国共产党各级领导机关文件处理 条例(试行)	(259)
[附录三]	国务院公文主题词表	(270)
[附录四]	英文书信写作	(286)
	主要参考书目	(289)

第一章 公文写作概说

第一节 公文的定义、特点与作用

一、公文的定义与特点

公文，是法定的组织或个人在公共事务活动中依规范体式形成并固定使用，以直接发挥其社会管理效能和法定效力的文书等信息载体。

这段话包含了以下 5 层意思：

(1) 公文的制发者（一般称为“作者”）是法定的机关、单位或团体，即一切合法存在的组织（含不断发展的“三资”企业，私营企业，个体企业，个体文化教育事业如民办学校、个体书店、私人娱乐场所，等等）。国家领导人和一些机关首长有时也可以制发公文，但必须是在代表国家或机关行使职权的情况下才行。

(2) 公文是在“公共事务活动”中形成的。“公共事务活动”这 6 个字所指的范围是很广的：大到中央召开会议制定方针政策，小到某个村民委员会研究生产计划，凡是处理公共（或“公用”）事务的，都属于此列。不宜像过去那样，把“公文”理解为公有制单位的专用品了。

(3) 公文具有规范的体式（含制发程序、行文规则、特定格式和规章制度）。从标题到签署，从正文到各种附加标记，从文面到用纸等等，都有严格的规范。

(4) 公文还具有固定使用的特点。像报告、请示、函、批复、通知等，都是各机关固定使用的。

(5) 公文是直接发挥其社会管理效能和法定效力的文书等信息载体。前者讲公文的功用，主要是作用于社会管理工程；后者讲公文的性质。到目前为止，公文主要以“文书”（成文的书面材料）的形式出现。随着科学技术的发展，信息载体的物质材料也会变化。

公文作为一种独特的文体，它的特点是和一般文章比较而言的。各种教材对它的概括有所不同。但一般都是从公文的性质、功能、体裁格式和制作发布等几个方面来概括的。主要有以下 5 点：

- (1) 以处理公共事务为内容；
- (2) 有法定的作者；
- (3) 有规范的体式；
- (4) 必须履行法定程序才能生效；
- (5) 对受文者有一定的强制性和约束力。

二、公文的作用

公文的作用可以用一句话加以概括，这就是行政工具作用。这是从总体上说的。公文的具体作用，可归纳为 5 个方面：

1. 规范和准绳作用

章程、条例、规定等规范性公文，是作为行政法规来使用的，是一定范围内人们行为的规范和准则。如《国家行政机关公文处理办法》就是各级行政机关撰制和处理公文的规范；而《保守国家机密暂行条例》则是所有中国公民保守国家机密的准则。

2. 领导和指导作用

上级机关发给下级机关的公文，都具有领导和指导作用。党政领导机关为传达贯彻党和国家的方针政策的决定、规定等公

文，就对下属机关产生领导作用。而指示、批复等公文，则对具体工作产生指导作用。

3. 宣传和教育作用

一般来说，有些政策规定本身就是最好的宣传。而传达贯彻党和国家的方针政策又是公文所负的重要任务。在一般情况下，公文在传达某一方针政策规定人们怎么做的同时，往往还要说明为什么要这样做。这就更增强了它的宣传和教育作用。

4. 联系和知照作用

公文的使用都离不开上下左右的联系，因此，公文都具有联系作用。有关机关之间的许多工作都是通过公文进行联系而取得协调的，许多具体问题是因此而得到及时处理的，还有许多对工作的开展具有重要意义的信息资料也是这样获得的。总之，公文使机关之间得以保持联系，互通信息，从而保证各机关正常而有秩序地开展工作的。

与联系作用紧密相联的是知照作用，如公告、通告、通知、通报等知照性的公文，主要是为了把有关事项通知、关照对方，使之了解。

5. 依据和凭证作用

各种公文都反映了制发机关的意图，都具有法定的效力，收文机关则以此作为处理工作、解决问题的依据。因此，公文都具有依据作用。有些公文，如各种记录、纪要等，还具有某项活动的凭证作用。事实上，应该说所有的公文都具有某种意义上的凭证作用。因为公文不仅仅是传达了发文者本身的意图，同时也是证实这一意图的最好凭证。

公文的5大作用是相互联系的。一种公文的作用并不是单一的，但也不是同时兼有各种作用的。

第二节 公文分类与格式

一、公文的分类

为了掌握公文的特点，正确地制作和使用公文，有秩序、高效率地搞好公文处理工作，需要对公文进行科学的分类。目前，人们从实际需要出发，以不同的标准，对公文作了不同的分类。主要有以下几种分法：

- (1) 以行文关系为标准，可分为上行文、平行文和下行文。
- (2) 以作者性质为标准，可分为党内公文、行政公文和社团公文。
- (3) 以公文来源为标准，可分为收进公文、外发公文和内部公文。
- (4) 以办文时限为标准，可分为特急件、急件和平件。
- (5) 以机密程度为标准，可分为绝密件、机密件、秘密件和普通件。
- (6) 以使用范围为标准，可分为通用公文和专用公文。
- (7) 以特性作用为标准，可分为行政公文、法规与规章文书、筹划总结性文书、会务文书、信息文书、经济文书、考核文书、司法文书、科研文书和礼仪文书等 10 类常用文书。

本书讲授的是第 7 种分类法的广义公文（52 个文种）的写作知识。

二、公文的格式

程式化是公文的特性之一。为了便于公务信息的传递、接受和处理，公文大都具有固定的格式。法定公文的书面文字材料形成了相对固定的格式，请看下表：

这是下行公文的格式。上行公文需在发文字号右侧（空两个字）标明文件签发人的姓名。

公文格式包括外观形式和内在结构两部分。

（一）公文的外观形式

修订后的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称新《办法》）第十一条规定：“公文用纸一般为 16 开型（长 260 毫米、宽 184 毫米）；也可以采用国际标准 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。”其余有关要求本书从略。

（二）公文的内在结构

新《办法》第十条规定：“公文一般由发文机关、秘密等级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、印章、成文时间、附注、主题词、抄送机关、印发机关和时间等部分组成。”

按上述第十条规定，正式制发的法定公文的书面文字材料，一般包括文头、行文与文尾 3 个部分，唯有公告、通告、公函、会议纪要等类的公文无需 3 部分均齐备。现具体分述如下：

1. 文头部分

文头部分由代码、份号、文件名称、秘密等级、紧急程度、收文处理、发文字号、界栏线等组成，占第一页的 1/3 位置。

（1）代码。为 9 位阿拉伯数字码，位于文头的左上方。

（2）份号。也叫印刷顺序号，是依据同一文稿印制若干份时每份的顺序编号，为 6 位阿拉伯数字，位于代码下边。标注份号方便公文的分发、清退、阅办和销毁。

（3）文件名称。由发文机关的全称或规范化简称加“文件”二字组成（上行文一般不加“文件”二字），位于文头的正中央，

多为铅版套红大字。

(4) 秘密等级。按国家现行规定，保密文件分绝密、机密、秘密 3 级。密级不同，公文发放、传达、阅读的范围也不同。公文的密级应按照国家有关规定，由公文的起草者提出，经核稿人初审，最后由签发人审定。不依照国家规定，随意划定密级（过严或过宽）是不规范的。密级除了在左上角、印刷顺序号下方标明之外，还要在信封上加盖戳记。

(5) 紧急程度。是对公文处理的时限要求，分“特急”和“急”两种。它除了写在密级下方位置之外，还要在信封上标明；有的还可以在标题中体现出来，如《关于××××的紧急报告》。紧急程度的划分要恰当，以保证真正的急件得到迅速传递和贯彻。

(6) 收文处理。包括：收文机关名称、收文编号、收文时间、存档号等项目。由收文部门在文头右上角盖章。标识收文处理项，有利于公文处理。但在实际工作中，有许多公文缺少这一项。

(7) 发文字号。俗称“文号”，是由发文机关编排的文件的代号。依机关代字、年份（用方括弧括入）、序号的次序居中标注于文件名称下方；无版头的，标注于标题的右上方（“号”靠右以空两格为宜）。联合行文，只标明主办机关发文字号。如“国发〔1992〕2号”，指的是国务院 1992 年发出的第 2 号文件。

标注发文字号常见的不规范现象主要有如下几种：

一是缺少应有的组成部分。应由 3 部分组成，变为两部分，如“〔19××〕×号”等。

二是排列顺序颠倒。如“〔19××〕×府通×号”等。

三是标注的位置不当。如无版头（文头）的，有的把发文字号标注在标题的下方。

四是写作不规范。有的年份用圆括号括入，如“国发

(1981) 52号”；有的年份不写全称，如“房工发[85]××号”，有的序号前滥用“第”字或乱加“0”字；有的机关代字含义不准确或在机关代字后滥用“字”字等。

(8) 界栏线。指文头与行文之间的间隔线。行政文件用一条红线，党的文件用中间带有一颗五角星的红线。

2. 行文部分

行文部分指公文的内容与结构，包括标题、主送机关、正文、附件、发文机关与印章、成文时间等。

(1) 标题。新《办法》第十条第六款规定：“公文标题，应当准确简要地概括公文的主要内容，一般应当标明发文机关，并准确标明公文种类。标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号。”标题一般由发文机关、主要内容（事由）、公文种类（文种）3项组成。一般称这种完整的标题为“标准式”标题。如《国务院关于中国银行地位问题的通知》，发文机关是“国务院”，事由是“关于中国银行地位问题”，文种是“通知”。中间用介词“关于”把发文机关与事由连接起来；用结构助词“的”把事由与文种连接起来，这样便简明确切，使人一目了然。

除标准式标题外，按照惯例还有以下两种特殊形式的标题：

1) 由发文机关和文种（省事由），或由事由和文种（省发文机关）两部分组成的标题，一般称它为“双项式”标题，如《中华人民共和国主席令》、《关于筹建××炼油厂的请示》。

2) 由发文机关、被批转（或转发）文件的标题和文种组成的标题，一般称它为“转文式”标题。如《国务院批转进出口委、国家经委关于建立中国工艺美术行业协会的报告的通知》。（此种标题“批转”等动词前不加介词“关于”）

标题有传神、显性、好记、便用四大作用。制作标题要准确、简要、清楚、醒目。拟好公文标题的关键在于准确简要地概括出公文的主要内容和正确地标明文种。

标题写作常见的不规范现象主要有如下几种：

1) 事由表达不准确。如《关于干部岗位培训的报告》，“关于”后缺动词“加强”；《关于工业发展生产情况的报告》，事由的词序不当，应改为《关于发展工业生产的情况报告》；《关于邮电××厂申请纳入××省扩大企业自主权试点的函》，事由中“纳入……试点”动宾搭配不当，应在“试点”后加上“范围”二字；《整顿社会治安的通知》，事由前缺介词“关于”；等等。

2) 事由表达不简要。如《转发〈关于“质量月”各项规定的通知〉的通知》，转发性公文的标题尤应注意简要，可在“转发”二字后直接采用第一发文机关的标题名称。此题应删去前后两个单书名号与末尾“的通知”三字。

3) 文种使用不正确。如《关于妥善处理高等学校学生退学后有有关问题》，缺文种，应加上“的请示”三字；《关于扩建冷库的请示报告》，混淆文种，应删掉“报告”二字；《关于申请组建××学校的报告》，把“请示”写成“申请……报告”，改换了文种，应把“申请”去掉，把“报告”改成“请示”；《关于××同志工作安排问题请示的通知》，错用文种，应改“通知”为“批复”。

(2) 主送机关。指承办或处理公文的机关。主送机关有以下3种情况：

1) 凡下级机关向上级机关发出的请示或报告等，一般只写1个主送机关，不要多头主送，以免责任不明，误时误事。如确需同时送达其他机关，可用抄送形式在文尾注明。

2) 上级机关对下级机关的普发性公文，主送机关应按惯例排列。如市政府的普发性公文，主送机关全称排列为“各区、市属各企业、市属和驻深各局以上单位”。

3) 凡直接向社会或群众发布的公文，如通告、公告等告知性公文以及条例、章程等法规性公文，不必写主送机关。