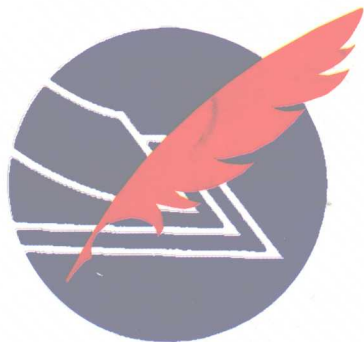


CHANGYONG
GONGWEN XIEZUO

机关常用 公文写作

中共北京市委直属机关党校组织编写



首都师范大学出版社

机关常用公文写作

修订版

中共北京市委直属机关党校组织编写

首都师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

机关常用公文写作/中共北京市委直属机关党校组织编写,第二版(修订版).—北京:首都师范大学出版社,1997.8

ISBN 7-81039-862-8

I. 机… II. 中… III. 公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 15970 号

JIGUAN CHANGYONG GONGWEN XIEZUO

机关常用公文写作

首都师范大学出版社出版发行

(北京西三环北路 105 号 邮政编码 100037)

北京昌平兴华印刷厂印刷 新华书店发行

1997 年 8 月第 1 版 2002 年 3 月第 3 次印刷

开本 850 × 1168 1/32 印张 10.5

字数 262 千 印数 25,501 ~ 36,000 册

定价: 12.00 元

目 录

第一章 公文写作基础知识	(1)
第一节 公文的特点、作用及分类.....	(1)
第二节 公文的基本格式和行文规则.....	(13)
第三节 公文的主旨.....	(31)
第四节 公文的材料.....	(35)
第五节 公文的结构.....	(39)
第六节 公文的语言.....	(45)
第二章 通用公文的写作	(54)
第一节 决定.....	(54)
第二节 通知.....	(64)
第三节 通报.....	(74)
第四节 报告.....	(83)
第五节 请示.....	(96)
第六节 批复.....	(103)
第七节 函.....	(108)
第八节 会议纪要.....	(112)
第九节 规定.....	(122)
第十节 意见.....	(128)
第三章 事务公文的写作	(136)
第一节 调查报告.....	(136)
第二节 工作计划.....	(153)
第三节 工作总结.....	(165)
第四节 信息.....	(179)

第五节	简报·····	(189)
第六节	领导人讲话稿·····	(195)
第四章	专用公文的写作·····	(212)
第一节	经济合同·····	(212)
第二节	意向书·····	(220)
第三节	民事诉状·····	(226)
第四节	民事上诉状·····	(236)
第五节	行政起诉状·····	(243)
第六节	行政上诉状·····	(249)
第七节	演讲稿·····	(253)
第八节	论文·····	(263)
第九节	学习心得·····	(281)
附件一	中国共产党机关公文处理条例·····	(293)
附件二	国家行政机关公文处理办法·····	(304)
附件三	国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定·····	(312)
附件四	国家秘密保密期限的规定·····	(314)
附件五	国家技术监督局发布的《标点符号用法》·····	(317)
编后语	·····	(327)

第一章 公文写作基础知识

第一节 公文的特点、作用及分类

一、公文的含义与特点

(一) 什么是公文

公文是文书的一个种类。

“文书”一词的出现，至今已经有了两千多年的历史。西汉初期司马迁在《史记》中多次提到“文书”一词，东汉班固《汉书·刑法志》中也有“文书盈于几阁，典者不能睹”的字样。后来，文书一词一直为人们所延用。人们在社会活动和社会生活中，总要发生这样或那样的联系，要处理私务或公务，在其过程中也总要使用一定形式的文字材料。经过长期的社会实践，形成了适应各种不同活动内容的各具特定体式的文字材料，成为人们交往及处理各种事务的工具。于是，人们将这种“处理事务的文字材料”称为文书。

文书，有私人文书和公务文书之分。在私人活动中办理私人事务形成的文书是私人文书，它是在私人活动中形成和使用的。公务文书是人们在公务活动中形成和使用的文书。

公文，是公务文书的简称，也称文件。它是国家机构与社会组织在公务活动中，为行使其法定职权，按照特定的体式，并经过一定程序制成的书面文字材料。

中共中央办公厅于1996年5月颁发的《中国共产党机关公文处理条例》中的第二条规定：“党的机关的公文，是党的机关实施

领导、处理公务的具有特定效力的规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”这一规定对党委机关公文性质和作用作了明确阐述。

（二）公文的含义

对公文含义的理解，应着重于以下五个方面。

1. 公文是党政机关、社会团体和企业事业单位在各种公务活动中形成和使用的文书，区别于个人、家庭在私人活动中使用的文书——私人文书。

2. 公文是一种记录和传递信息的书面材料。记录和传递信息的方式和手段是多样的，除文字材料以外，还有声音、图像、绘画等记录材料，如照片、录音带、录像带、影片、图画、乐谱、舞谱等等。但是这些声、像记录材料反映的内容，无论是否属于公务，它们都不属于公文范围，只可作为公文的附件。

3. 公文是各类机关与组织在其工作活动中普遍使用的一种工具。所谓各类机关与组织，是指各级党、政、军、法律、检察等机关，以及社会上各种团体，各种企业、事业单位。因而，公文的内容是十分广泛的，涉及政治、经济、军事、外交等各类战线，涉及国家事务与社会生活的各个方面。

4. 公文是党和国家实施领导、管理党务和政务工作的一种重要工具。例如，运用公文传达贯彻党的路线、方针、政策，发布政府的政策法令，以及党政机关用其布置与指导、商洽工作，报告和交流情况等等。

5. 公文是按照特定体式和经过一定处理程序制成的书面文字材料。公文有很强的规范性和规定性。

（三）公文的特点

公文作为一种文字材料，同在各种书籍、报刊上发表的文字材料比较，有其独自的特点。主要特点有以下三个方面。

1. 公文是由法定的作者制成和发布的

公文虽然也是一种应用性文章，但它不像其它文章那样，随便什么人都可以制成和发表，公文的作者必须是法定的。“法定作者”是指依据法律和有关条例、章程、决定等成立，并能以自己的名义行使法定的职能、权力和担负一定任务、义务的组织。

公文的作者指的是发文的名义。例如某省政府制发的文件，是以省机关名义发出的，某省政府中某个局的文件，是以省机关内一个部门的名义发出的。有时，也需要用国家领导人、机关首长、单位负责人的名义发文，如中华人民共和国主席、政府总理、某市的市长、某学校的校长等名义都可以作为文件的作者。不过，用领导人名义作为文件的作者，并不是以个人身份出现，是以所在机关的身份来发文的，是领导人行使自己法定职权的一种表现。

除了法定机关、组织及其负责人外，任何人无权以任何机关或组织的名义发文。《中华人民共和国刑法》第一六七条明文规定，对伪造公文的人要依法治罪。

2. 公文具有法定的权威和效力

公文作为办事工具，能够代表制发机关或组织的职权，反映与传达制发机关对某项工作所作的政策和意见，收文机关可以把它作为办事的凭据。而一般的著作、文章等文字材料，只可供读者学习、参考，没有什么法定效力，也不是办事的凭据。

公文的权威性和合法效力来自于制发机关的权威和合法地位。一个领导机关发出的文件对所属下级有领导权威；一个权力机关发布的法律、条令有法律权威；一个政府机关的文件有指挥权威；一个下级机关发出的请示，有要求它的上级机关批复的权利。

每一份公文（文件）都有它特定的效用，叫作现实执行效用，简称现行效用或时效。公文的效用具有一定的时间性，随着时间的推移、社会或机关组织情况的变化发展而有所变化。如果公文

所担负的“使命”完成了，这份公文的现时效用便完结了，成为历史文件。

3. 公文有特定的体式并须经过一定的处理程序

公文的体式，系指公文的文体、格式。公文有特定的文体和标准的格式。为了保持公文的严肃性和管理公文的科学性，党和国家对公文的体式有统一的规定，制作公文时应该认真遵循，做到规范化。

公文制发和处理也有一定的程序。如发文要经过拟稿、核稿、签发、缮印、校对、盖印、分发等，任何个人不得擅自处理。

二、公文的作用

公文主要有两个方面的作用，一是现行效用，二是档案作用。

（一）公文的现行效用

公文在发挥现行效用时，其作用主要表现为以下六个方面：

1. 规范作用

成文法产生以后，法律规范便开始用书面文字的形式来制定和发布，各种法律（包括宪法）、法令、条例、规章、办法等都在公文之列。党政机关制发的命令（令）、指示、决定、决议等也有规范作用。机关、单位内部使用的一些规章、制度、守则、职业规范等也都规范人们的行为。无论法律规范，还是一般性规范，在社会生活中都是不可缺少的，对于维护社会正常秩序，安定社会生活，保障人民合法权益有其重要作用。

2. 领导与指导作用

领导机关经常通过发文来部署工作，传达决策和意图，或对下级工作进行具体指导。例如，党中央通过制定各项指示、决议、决定等，向全党贯彻党中央的方针、政策，领导各条战线、各个地区党的工作。党的地方各级领导机关也要通过文件领导和指导工作。

3. 请示和答复作用

在公务活动中有些请求和请示事项,可以通过公务文书表达,并要求有关上级或负责部门予以答复。如“请示”等。提出请示是下级机关、单位的一种权利,上级机关无论对其请示事项应允与否,都必须予以明确答复,这是上级机关的职责。上级机关也用公文答复下级机关的请示。

4. 联系沟通作用

各个机关、单位总要与外界发生这样那样的联系,在这种联系中,公文往往起着媒介作用。一个系统内部上下级之间的联系,平级之间的联系,不同系统、不同部门之间的联系,以及这些单位之间沟通情况,经常是通过公文进行的,像通知、通报、函、简报、信息等经常用作公务联系和沟通的媒介。

5. 凭据和记载作用

有些事情涉及双方或多方之间的权利、义务和责任,为使有关各方按事先共同承认和遵守的约定办事,就要共同签定某种公文,如协议、协定、合同、契约等。这类文书,一经双方或多方共同签定,即可作为日后检查、督促有关方面履行义务、责任和解决各方纠纷的依据。

事实上,大多数文件都有记载和凭据作用,每份文件都可以是处理公务的依据,又是工作的“记录”。像会议纪要、电话记录、大事记等等,都有记载和凭据作用。

6. 宣传教育作用

有些公文制发的目的,主要在于对广大群众或某些对象进行宣传、教育。如某些布告、公告、公报,表彰性的决议、决定,表扬或批评的通报等。

通过公文贯彻党和国家的方针、政策,对下级实施领导,往往都要讲道理,说明情况,以便统一思想和认识,使方针、政策深入人心,这也是一种宣传。

（二）公文的档案作用

公文的现行效用结束后，便成为历史性文件，要立卷、归档，发挥其档案作用。

公文的现行效用，就时间来说，有长有短，有些公文在处理完毕之后就失去了查考价值，无需归档；有些公文现行效用失去后，在一定时期内还有查考价值，则要归档；有些重要公文会成为珍贵的历史记录，被永久保存，世代发挥作用。

公文成为档案后，其主要作用有以下三个方面：

1. 查考与凭据作用

本机关在工作中形成的公文、或从外部接收的信息，是公务活动的记录，成为档案后，是机关工作活动中不可缺少的辅助工具。有时拟制计划、总结工作、处理问题要查考档案材料，作为凭据。因为从档案中可以了解党和国家的有关方针、政策，上级的指示精神以及本单位过去是怎么做的，便于承上启下，提高工作效率。

2. 为科学研究提供资料的作用

机关的档案是科学研究的重要资料之一。恩格斯的《英国工人阶级状况》，列宁的《俄国资本主义的发展》都是在利用大量的官方非官方的档案材料基础上写成的。档案是历史记录，是宝贵史料，是编史、修志的重要资料。

3. 为宣传教育提供资料的作用

公文成为档案后，可以为著书立说、宣传演讲、进行文艺创作，进行爱国主义教育等提供真实生动的素材，具有说服力。

三、公文的分类与种类

（一）公文的分类

了解公文的分类对公文的撰制是非常重要的，不同种类的公文在行文格式、语气、语言以及内容方面都有不同的要求。公文

分类，有多种不同的方法，下面介绍三种主要分类方法。

1. 从行文关系分类

从发文单位与收文单位的关系角度分类，公文可分为以下三类：

(1) 上行文——下级机关向其上级领导机关或业务指导机关发送的公文，即自下而上的行文。上行文的内容，主要是请求上级批准事项，向上级反映工作的情况和打算等。所用文种不多，主要有报告、请示、议案等。

(2) 平行文——指同级机关或不相隶属的机关之间的往来公文。如国务院的部委之间，各省、区、直辖市之间、一个省的各个县政府之间或各个县委之间，一个市的各个局之间，学校与工厂，企业与企业之间等等，它们之间的往来文件为平行文。平行文一般反映的是协商、合作的关系。可使用的文种有函、证明信、合同、协议等。

(3) 下行文——是指上级领导机关或业务指导机关对所属下级机关或业务被指导机关的发文。即自上而下的行文。常用命令、指示、决定、决议、通知、通报意见、批复、规定等文种。下行文的内容，一般是部署工作、通知事项，可以直接提出要求、指示、甚至命令。

2. 从公文阅读范围分类

从公文阅读范围分类，分为三类：

(1) 公布文件——指向人民群众或国内外公开发布的文件，其事项一般都是要广泛宣传的。如公告、公报、通告及一些法规性文件。这类文件可以利用广播、电视、报刊等公开发表，或口头宣传，也可以在街头张贴。

(2) 机密文件——指涉及党和国家机密的文件，在一定时期内限定阅读范围，以保证机密文件的安全。这类文件要注意准确标定密级和保密期限。

(3) 内部文件——指不涉及重要机密，只是在机关内部阅读与使用，不对外公布的文件。

3. 从内容和使用范围分类

从文件的内容和使用范围分类，分为三类：

(1) 通用公文——是指党、政、军机关，企、事业单位，社会团体，群众组织普遍使用的文种。这些文种是《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）和国务院办公厅 1993 年 11 月 21 日修订的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）中正式规定的。所以有人称通用公文为法定公文。

(2) 事务公文——是指党、政、军机关，企、事业单位，社会团体，群众组织在日常事务中经常使用的公文，在《条例》和《办法》中没有规定的文种。

(3) 专用公文——指在一定工作部门或在一定业务范围的工作活动中，根据特殊需要专门使用的文种。如各类司法文书、外交文书、财会文书、审计文书等。

本书中主要讲的是通用公文和部分事务公文。

(二) 通用公文的种类

1. 《条例》中规定党的机关公文种类主要有以下 14 种：

(1) 决议 用于经会议讨论通过的重要决策事项。

(2) 决定 用于对重要事项作出决策和安排。

(3) 指示 用于对下级机关布置工作，提出开展工作的原则和要求。

(4) 意见 用于对重要问题提出见解和处理办法。

(5) 通知 用于发布党的法规、任免干部、传达上级机关的指示，转发上级机关和不相隶属机关的公文，批转下级机关的公文，发布由下级机关办理和有关单位共同执行或者周知的事项。

(6) 通报 用于表彰先进、批评错误、传达重要精神、交流重要情况。

(7) 公报 用于公开发布重要决定或重大事件。

(8) 报告 用于向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议、答复上级机关的询问。

(9) 请示 用于向上级机关请求指示、批准。

(10) 批复 用于答复下级机关的请示。

(11) 条例 用于党的中央组织制定规范党组织的工作、活动和党员行为的规章制度。

(12) 规定 用于对特定范围内的工作和事务制定具有约束力的行为规范。

(13) 函 用于机关之间商洽工作、询问和答复问题，向无隶属关系的有关主管部门请求批准等。

(14) 会议纪要 用于记载会议主要精神和议定事项。

2. 《办法》中规定国家行政机关公文种类有以下 12 类 13 种：

(1) 命令（令）

适用于依照有关法律发布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；奖惩有关人员；撤销下级机关不适当的决定。

(2) 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。

(3) 决定

适用于对重要事项或者重大行动做出安排。

(4) 指示

适用于对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则。

(5) 公告、通告

“公告”适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

“通告”适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。

(6) 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；发布规章；传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项；任免和聘用干部。

(7) 通报

适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

(8) 报告

适用于向上级机关汇报工作，反映情况，提出意见或者建议，答复上级机关的询问。

(9) 请示

适用于向上级机关请求指示、批准。

(10) 批复

适用于答复下级机关请示事项。

(11) 函

适用于不相隶属机关之间相互商洽工作、询问和答复问题；向有关主管部门请求批准等。

(12) 会议纪要

适用于记载和传达会议情况和议定事项。

《条例》与《办法》中各自规定的文种中有不同的，也有相同的，总计是18个文种。《条例》中的“决议”、“意见”、“公报”、“条例”、“规定”5个文种是《办法》中没有的，而《办法》中的“命令”、“议案”、“公告”、“通告”4个文种是《条例》中没有的。其余的文种是《条例》与《办法》中共有的，使用范围大体一致，略有出入的地方也并不矛盾，可以互相补充。

选用文种时要依据发文单位的性质、制发文件的目的、文件的内容、行文关系等准确地选用。特别要指出的是，“条例”这个文种，国家权力机关、行政机关使用范围是有规定的。根据《宪法》、《各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，以及国务院1987年4月21日发布的《行政法规制定程序暂行条例》规定，只有全国人民代表大会及其常委会、国务院，省、自治区、直辖

市人民代表大会及其常委会制定发布的“法”、“法规”、“自治条例”、“单行条例”等，可采用“条例”这个名称。此外，不能用“条例”这个名称。

（三）事务公文种类。

除了上述通用公文外，各类机关组织在日常工作中使用的其他常用事务公文还有许多，这里主要介绍以下种类：

1. 法规性公文

（1）章程

主要用于规定某个机关或组织的宗旨、组成人员、组织机构和活动的全部规划。

（2）办法

用于制定对某项工作所作的安排和具体管理措施。

（3）制度

用于机关或组织对某项工作或某一方面的活动所规定的要求。

2. 日常事务性公文

（1）计划

这里指工作计划。机关或组织对某一阶段的工作或某一项工作，预先拟定或提出任务、指标、完成时间、步骤安排和方法等，使用“计划”这个文种。

（2）总结

指工作总结。是机关或组织在某项工作或某一阶段工作进程或结束后，回顾经过、肯定成绩、找出差距、总结经验教训和分析研究工作规律时用的文种。

（3）调查报告

调研人员将调查研究的结果用文字表达出来的一种文体。

（4）信息

指日常广泛使用以反映党务、政务工作及其相关事物为内容，

以各级领导同志为服务对象，快速、朴实和简短的文体。

(5) 简报

党政机关和企事业单位用来反映、沟通情况，交流经验的文体。

(6) 大事记

用于简要、系统地记录机关、组织内部的主要工作活动。“大事记”是随着工作的不断进展逐项记录累积而成的，便于总结工作和日后查考。

3. 法律性公文

合同、协议、契约。

当事人双方，为了实现某种目的，在遵守国家法律、法令、政策、计划等前提下，遵循平等互利、协商一致的原则，确定双方各自承担的义务和享有权利的协议，叫合同，亦称协议、契约。

此外，本书还将介绍个别专用公文的写法如“行政诉状”和其他常用文体的写法如演讲稿、论文、心得体会等，这里不一一介绍了。

【思考与练习】

1. 公文有哪些特点？
2. 从内容和使用范围分，公文分为几大类？它们有何区别？
3. 中共中央办公厅规定的通用公文文种中，上行文有哪些？下行文有哪些？平行文有哪些？