

职业技能丛书



应用

Applied Writing of Official Documents

公文写作

黄荣志 ◆ 编著

增订本

根据国务院2000年8月24日
颁布的《国家行政机关公文
处理办法》修订

暨南大学出版社

高级职业技能丛书

应用公文写作

(增订本)

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 (增订本) / 黄荣志编著. — 广州:
暨南大学出版社, 2001.2
(高级职业技能丛书)
ISBN 7 - 81029 - 952 - 2

I. 应 ... II. 黄 ... III. 公文 - 写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 30762 号

丛书策划: 苏彩桃

责任编辑: 卢健民

责任校对: 曾红明

出版发行: 暨南大学出版社 (510630 广州·石牌)

印 刷: 湛江日报社印刷厂

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 9

字 数: 226 千

版 次: 2001 年 2 月第 2 版

印 次: 2001 年 2 月第 2 次

印 数: 5001—10000 册

定 价: 16.00 元

《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 (按姓氏笔划排列)

马向东 王世彤 王玉明 邓卫文

吕晓阳 李 欣 李 莉 李建华

李绥州 刘白瑜 杨玉成 辛孝群

余艳娟 张明凯 金 雁 林活力

姚作为 袁 忠 高 歌 崔双林

黄荣志 黄丽霞

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”（calling）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 18 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

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》（1993年11月21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。

由于编书时间仓猝，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 2000年于广州

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》（2000年8月24日发布，2001年1月1日起施行——见本书“附录一”）。最新《办法》与原修订《办法》（1993年11月修订）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二者的变化作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，而将原放于正文之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，1996年5月3日发布的《中国共产党机关公文处理条例》对原试行《条例》（1989年4月25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，这一小类别可以传达诸如重要会议或领导人的重要讲话精神等分类区别，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〔2000〕23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》说来，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。

作者 2000年12月

目 录

总 序	(1)
初版前言	(1)
增订版前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 公文的概念	(1)
第二节 公文的作用及特点	(5)
第二章 公文的格式	(11)
第一节 公文的格式	(11)
第二节 公文格式的其他主要问题	(25)
第三章 行文规则	(31)
第一节 行文规则	(31)
第二节 撰写公文的几点规则要求	(40)
第三节 公文处理	(44)
第四章 命令、决定	(54)
第一节 命令	(54)
第二节 决定	(62)
第五章 通知、意见	(74)
第一节 通知	(74)
第二节 意见	(89)
第六章 公告、通告、通报	(99)

第一节 公告、通告	(99)
第二节 通报	(110)
第七章 报告、请示	(119)
第一节 报告	(119)
第二节 请示	(126)
第八章 批复、函	(133)
第一节 批复	(133)
第二节 函	(139)
第九章 议案、会议纪要	(148)
第一节 议案	(148)
第二节 会议纪要	(156)
第十章 法规文书	(167)
第一节 条例、规定、办法、细则	(167)
第二节 章程	(178)
第十一章 事务文书	(184)
第一节 计划	(184)
第二节 总结	(192)
第三节 调查报告	(204)
第十二章 会议记录、讲话稿	(216)
第一节 会议记录	(216)
第二节 讲话稿	(224)
第十三章 大事记、典型材料	(235)
第一节 大事记	(235)
第二节 典型材料	(242)
[附录一] 国家行政机关公文处理办法	(250)
[附录二] 国务院公文主题词表	(260)

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 2000 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：

1. 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。

2. 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。

3. 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 13 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什么，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××××××的报告》、《关于××××××的请示》等等，后者如某学会《×研究会 199×—199×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，就是典型的例子。

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。

公文从作者的角度看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，再去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是并不互相矛盾的，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：

1. 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。

2. 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。

3. 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所必不可少的原则。

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