

公文写作

夏海波◎著

与

处理

GONGWEN XIEZUO YU CHULI



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

公文写作与处理

夏海波 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书以国务院《国家行政机关公文处理办法》为依据,密切结合机关公文写作与处理实际,全面系统地阐释了公文写作与处理过程中的文种辨析、公文的整体构思和表达技巧、行文规则、公文格式、文稿交拟与领导人的意图、法定及常用公文的撰写、收发文处理规范、立卷归档等各个环节,并附有正反实例和练习材料,有很强的实用性、科学性和示范性。

本书既可以作为各级各类公务员、秘书、文员的必读书,又可以作为高校文秘、中文、工商管理、行政管理、档案、新闻、商贸、会计、金融和法律等专业的必修课教材或主要参考书。

图书在版编目(CIP)数据

公文写作与处理/夏海波著. —北京:北京大学出版社,2010.8
ISBN 978-7-301-17372-5

I. 公… II. 夏… III. ①公文—写作—高等学校—教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 115815 号

书 名: 公文写作与处理

著作责任者: 夏海波 著

责任编辑: 周 伟

标准书号: ISBN 978-7-301-17372-5/G·2885

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: zyjy@pup.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62756923 出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 18.75 印张 456 千字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: (010)62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

公文是各级各类机关单位在行使管理职能过程中不可缺少的重要工具之一，是上情下达、下情上报的一种信息载体，是据以办事和开展工作的依据和凭证。刘勰在《文心雕龙·书记》中称公文是“政事之先务”，这是非常准确的。

公文写作与处理是各级各类公务员和企事业单位文员的主要工作内容之一，也是各级各类公务员招录考试和企事业单位文员招聘考试中的必考内容之一。

为了适应大学毕业生求职应聘的需要，几乎所有的高校都把“公文写作与处理”作为“通识课”（有的叫“共修课”，有的叫“素质教育课”等）开出，是目前高校中选修最多的课程之一。

为了切实了解国务院《国家行政机关公文处理办法》的贯彻实施情况，我曾多次对不同层次的行政机关和企事业单位的公文写作与处理情况进行过调研，从中发现了不少困扰公文处理人员的疑难问题。通过对这些疑难问题的梳理、归类、分析和综合，我有针对性地拟定了一个《公文写作与处理规范化讲座备选题》，共有十个专题，它们是：

- 一、机关文字材料综合技巧；
- 二、常用文种适用范围辨析；
- 三、文稿撰写与准确领会领导人的意图；
- 四、最新公文格式规范；
- 五、隶属关系与行文规则规范化；
- 六、通用文种的撰写规范；
- 七、文稿审核的方法与技巧；
- 八、公文运行规范；
- 九、解析《国家行政机关公文处理办法》、《国家行政机关公文格式》、《中国共产党机关公文处理条例》在实施过程中的若干疑难问题；
- 十、现场解答公文写作与处理工作中的其他疑难问题。

这些专题也是本书的基本框架和重点。

这些专题经过专题申报、课程评审、抽查试讲后，已于2010年3月入选中共河南省委组织部在全省首批干部自主选学课程菜单。按照中共河南省委组织部的要求，现职县处级以上干部通过“河南干部自主选学网”（<http://zzxxw.dahe.cn/>）参与自主选学，并在线报名。这些专题的选学人数达到了省委组织部规定的开班人数，已于2010年4月在郑州大学南校区首次开班。

近几年来，本书的大部分章节已在不同类型、不同层次的机关和部门举办过讲座并征求意见，反响都很好。这些单位是：中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅、河南省民政厅、河南省交通厅、河南省国税局、河南省烟草局、中共焦作市委、平顶山市政府、财政部驻河南省特派员办事处、水利部小浪底建管局、中共郑州市委政法委以及国家

开发银行河南省分行、中国银行河南省分行、工商银行河南省分行、广发行郑州分行、中储粮河南分公司、中国石油河南分公司和新烟集团等。在讲座和征求意见的过程中，从事公文处理实际工作的朋友们提出过不少好的意见和建议，这对修正和完善本书的框架和侧重点是大有帮助的，在此谨表感谢。

从公文写作与处理实践中来，到公文写作与处理实践中去，为公文写作与处理实践服务，这是本书作者不变的信念，也是本书的出发点和落脚点。至于本书能否经受得住公文写作与处理实践的检验，能否对公文写作与处理实践发挥预期的作用，那就要听听专家、读者及本书使用单位的意见了，我期待着。

夏海波

二〇一〇年六月十六日

于郑州大学南校区

目 录

第一章 公文写作与处理总论	(1)
第一节 公文	(1)
一、公文的定义	(1)
二、公文的分类	(3)
三、公文的特点	(5)
四、公文的作用	(6)
第二节 公文处理	(6)
一、公文处理的三大环节	(7)
二、公文处理的四大原则	(9)
第二章 公文的整体构思与表达技巧	(11)
第一节 分类——选择	(11)
一、写作素材的分类	(11)
二、写作素材的选择	(14)
第二节 先论——后说	(15)
一、先论后说的好处	(15)
二、应该这样“先论后说”	(15)
三、不能这样“先论后说”	(16)
第三章 公文格式	(19)
第一节 公文用纸及印装格式	(19)
一、公文用纸幅面	(19)
二、公文用纸的技术指标	(20)
三、公文的印装规范	(20)
第二节 公文眉首格式	(21)
一、发文机关标识	(21)
二、公文份数序号（印刷顺序号）	(22)
三、发文字号	(22)
四、签发（会签）人	(25)
五、秘密等级和保密期限	(25)
六、紧急程度	(26)
七、红色反线（间隔横线）	(27)
八、公文眉首常见失误例析	(27)
第三节 公文主体格式	(29)
一、公文标题	(29)

二、主送机关	(33)
三、公文的主体(正文)	(36)
四、附件及附件说明	(36)
五、印章(发文机关名称)	(37)
六、签署	(40)
七、成文日期	(40)
八、附注	(41)
九、公文主体常见失误例析	(42)
第四节 版记(文尾)格式	(44)
一、主题词	(44)
二、抄送机关	(45)
三、印发机关和印发日期	(46)
四、版记中的反线和版记的位置	(47)
五、公文版记常见失误例析	(48)
第五节 公文的特定格式	(49)
一、信函式格式	(49)
二、命令(令)格式	(50)
三、会议纪要格式	(51)
第六节 表格及页码格式	(51)
一、表格的置放格式	(51)
二、页码格式	(52)
第四章 公文文种	(54)
第一节 文种的演变	(55)
一、五十年代的七类十二种	(56)
二、八十年代早期的九类十五种	(57)
三、八十年代后期的十类十五种	(58)
四、九十年代的十二类十三种	(59)
五、面向新世纪的十三类十三种	(60)
第二节 文种变化特点与规律	(61)
一、文种变化的特点和局限	(61)
二、文种变化规律与展望	(62)
第三节 文种的选用	(64)
一、文种的作用	(64)
二、文种的选用标准	(64)
第四节 现行文种辨析	(65)
一、命令(令)的适用范围	(65)
二、议案的适用范围	(66)
三、决定与决议的联系和区别	(66)
四、会议纪要与会议决议的联系和区别	(67)

五、审核过程中的几个技术性问题	(94)
第三节 签发 发文登记 版面设计 复核	(97)
一、签发	(97)
二、发文登记	(98)
三、版面设计	(99)
四、复核	(99)
第七章 法定公文的撰写	(104)
第一节 命令(令)、决定、决议	(104)
一、命令(令)	(104)
二、决定	(108)
三、决议	(113)
第二节 通告、公告	(115)
一、通告	(115)
二、公告	(117)
第三节 通知、通报	(120)
一、通知	(120)
二、通报	(134)
第四节 报告、请示	(140)
一、报告	(140)
二、请示	(145)
第五节 批复、意见	(148)
一、批复	(148)
二、意见	(151)
第六节 议案、会议纪要、函	(158)
一、议案	(158)
二、会议纪要	(162)
三、函	(166)
第八章 常用公文的撰写	(174)
第一节 工作计划	(174)
一、工作计划的定义	(174)
二、工作计划的作用	(174)
三、工作计划的种类	(174)
四、工作计划拟写步骤	(175)
五、工作计划应该这样写	(175)
六、工作计划不能这样写	(178)
第二节 信息(简报)的写作	(180)
一、信息工作的渊源	(180)
二、信息(简报)的格式	(181)
三、信息(简报)应该这样写	(183)

四、信息（简报）不能这样写	(184)
第三节 工作总结	(185)
一、总结与调查报告的区别	(185)
二、总结的分类	(186)
三、总结的写作格式	(187)
四、总结应该这样写	(189)
五、总结不能这样写	(189)
第四节 述职报告	(193)
一、述职报告的作用	(193)
二、述职报告应该这样写	(194)
三、述职报告不能这样写	(195)
第五节 规章制度	(196)
一、规章的定义	(196)
二、规章的种类	(196)
三、规章应该这样写	(204)
四、规章不能这样写	(207)
第九章 收文办理程序	(216)
第一节 签收与登记	(216)
一、收文的范围	(216)
二、签收	(216)
三、拆封	(217)
四、收文登记	(217)
第二节 收文分发	(218)
一、阅文	(218)
二、填写收文处理笺	(219)
三、分发	(219)
第三节 收文审核 拟办 批办 分送	(221)
一、收文审核	(221)
二、拟办	(221)
三、批办	(223)
四、分送	(224)
第四节 传阅 承办 催办 查办 回复 注复	(224)
一、传阅	(224)
二、承办	(226)
三、催办	(227)
四、查办	(228)
五、回复	(228)
六、注复	(228)

第十章 公文归档	(230)
第一节 立卷准备	(230)
一、编制立卷类目录表	(230)
二、平时归卷	(232)
三、归档范围	(233)
四、不归档文件材料的范围	(235)
第二节 案卷归档的步骤与方法	(236)
一、组合案卷	(236)
二、编目定卷	(239)
三、填写案卷卷皮(盒)	(242)
四、案卷归档	(244)
第三节 按“件”归档的步骤与方法	(245)
一、“件”的含义	(245)
二、按“件”归档的原则和质量要求	(245)
三、按“件”归档的方法	(245)
附录一 国家行政机关公文处理办法	(249)
附录二 国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》 涉及的几个具体问题的处理意见	(255)
附录三 国家行政机关公文格式	(257)
附录四 国务院关于国家行政机关和企业事业单位社会团体印章管理的规定	(269)
附录五 国务院办公厅转发民政部 公安部关于规范村民委员会 印章制发使用和管理工作的意见的通知	(272)
附录六 民办非企业单位印章管理规定	(274)
附录七 出版物上数字用法的规定	(276)
附录八 标点符号用法	(281)

第一章

公文写作与处理总论

第一节 公文

一、公文的定义

关于什么是公文，自古以来定义甚多，众说纷纭，见仁见智。取其共识，公文乃公务活动的产物和处理公务的工具，是公府所作之文，是公事所用之文。换言之，公文是各级各类国家机构、社会团体和企事业单位在处理公务活动中有着特定的效能和广泛的用途的文书，它能够超越时空的限制，为管理提供所需的信息。上海辞书出版社1999年版《辞海》对公文的解释是：“国家机关、公共组织在履行法定职责中形成的具有规范体式的文书”。既然称“公文”，肯定与公共事务有关。因此，也有人把公文解释为“公务文书的简称”。

与“公文”同时并称的还有“文书”、“文件”等。

当然，不同性质的机关公文，其含意又不尽相同。比如，一个私营企业发布的用于企业内部管理的规章制度算不算公共事务，能否称之为“公文”？只要这个私营企业经过合法登记，并依法经营，其在管理活动中所形成和使用的文书就应该算是合法的企业公文。

公文是一种古老的文体，我国历史上称之为“官文书”。在一个官本位思想很浓的国度里，社会各界对官方文书的关注程度是可想而知的。刘勰在《文心雕龙·书记》中称公文是“政事之先务”，这在古代乃至现代应当说都是非常准确的。

在我国政府机关，按照国务院《国家行政机关公文处理办法》（国发〔2000〕23号，以下简称《办法》）对公文的定义：“行政机关的公文（包括电报，下同），是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

在党的领导机关，按照中共中央办公厅《中国共产党机关公文处理条例》（中办发〔1996〕14号，以下简称《条例》）对公文的定义：“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和规范格式的文书，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。”

（一）公文的制发者必须是法定的机关、组织及其负责人

公文的制发者只能是合法存在的机关或组织。在特定情况下，机关领导人也以个人名义制发公文，那是代表领导人所在机构行使职权，仍是公事。

公文的写作不同于一般的写作，公文的具体撰稿人只是法定作者的代笔人，撰稿人不

仅要受法定作者权限的制约，还要根据法定作者的具体意图来撰写文稿。

除了公文的法定作者以外，任何单位和个人都无权假冒机关或组织的名义擅自制发公文。对于伪造公文者，要依法治罪。鉴于公文的这种法定性，《中华人民共和国刑法》第280条规定：“伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关的公文、证件、印章的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑”。

（二）公文必须是在公务活动中形成并使用的文字材料

公共管理涉及的范围很广，凡是处理公共事务或集体事务，都属于公共管理活动。公文只有在管理活动中才能产生并使用，没有公共的或集体的管理活动也就不会产生和使用公文。也只有在公共的或集体的管理活动中形成并使用的公文才具有法定效力。

公文的法定效力会随着时间的推移、管理活动的终结而失去现行效用。失去现行效用的公文会作为档案保存起来，仍会在今后的管理活动中起到查考利用的作用。

（三）公文必须是按照统一的体式、经过一定的处理程序形成的具有规范体式的信息载体

公文必须具备国家规定的统一的规范体式。公文既然是行使管理职能的，那么就需要对其进行统一的规范。如果一个地区、一个部门、一个单位都有自行规定的公文体式，那么必然影响公文的严肃性和业务处理的效率。

公文的规范体式即国家公文的法定格式，它是由国家以法规或规章的形式公布，并要求所有的机关和社会组织都要“照此执行”。公文的体式包括公文的文体、结构、格式和语言。体式既包括文体的规定性，也包括格式的规定性。

如果一个单位的公文不遵守规定的格式，自行其是，就会影响公文的执行效力，甚至根本就没有法定效力。

公文的书面格式是指公文的数据项目在公文文面上所处的位置和书写的样式。不同门类的公务活动、不同目的的公务活动，其公文体式是不同的。政府机关之间、军事机关之间，由于公务活动的门类不同，其公文的体式是有区别的。上下级之间、不相隶属单位之间，由于行文目的不同，在使用公文的体式上也是有差异的。

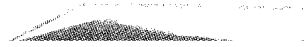
公文的制发还必须经过一系列规定的运转程序，要由很多人参与拟稿、审稿、核稿，参与校对、缮印等许多程序，一环紧扣一环。任何一个环节出了问题都会影响公文的最终效用。因此，公文的每一个处理程序都要规范、准确。如不履行法定的程序，就不可能产生有法定效力的公文。比如，先有发文意图（即发文目的），然后才有文稿的起草，接着是核稿，再下去是签发或会议通过，最后才是缮印、校对和盖印等。各个程序之间的先后次序是固定的，不能颠倒或错乱。

随着科学技术的发展，公文的信息载体已由纸介质向电子介质过渡。无论载体如何变化，都要遵循规范的处理程序和统一的体式。

（四）公文是各级各类机关和组织依法行政和开展公务活动的一种重要工具

公文是机构对外表达意图的一种重要工具，也是从外界获取有关信息的一种手段。公文质量是机关工作质量和效率的综合反映，也是一个单位的门面和外在形象。

公文只是处理公务的一种工具，而不是唯一的工具。处理公共事务除了公文之外，还可以通过电话联系、开会讨论、当面接洽、深入基层现场解决问题等。如果一个机构凡事



3. 内部公文

由本机关写成，在本机关内部使用的公文，如各种规章制度、奖惩细则等，都是内部公文。有些内部公文也需报送上级领导机关，使之了解或备案。如一份内部使用的年度工作计划有时也要上报给主管部门，以便上级了解自己的工作打算和具体安排。可见，内部公文有时也可以变成对外发文。

(四) 按公文作者的性质分类

按公文作者的性质分类可以分为党政公文和部门公文。

1. 党政公文

党政公文即党委公文和行政公文。在中共中央、国务院及全国各级党委和政府机关形成的公文属此类。

2. 部门公文

部门公文是指在各级党委和国家各级政府及其所属的业务主管部门和直属机构形成的公文。如在中共中央的各个部门、国务院的各个部委、省政府的各个厅局、县政府的各个局委形成的公文。

(五) 按公文的处理要求分类

按公文的处理要求分类可分为参阅性公文和承办性公文。

1. 参阅性公文

参阅性公文又称参阅件，是指不需要本机关办理，但有必要了解公文内容，具有参考价值的公文。如外地的典型经验、上级机关的人事变动等都是具有参阅性的公文。

2. 承办性公文

承办性公文又称承办件，是指需要本机关直接办理的公文。不仅上级给下级的通知、批复等属承办性公文，不相隶属机关的函件，有的也属承办性公文。下级给上级的请示，对上级单位来说也属承办性公文。同一份公文，对有些单位是承办性公文，而对另外一些单位则属参阅性公文。

(六) 按公文的紧急程度分类

按公文的紧急程度分类可分为特急公文、急办公文和常规公文。

1. 特急公文

特急公文是指要求在最短的时间内以最快的速度进行处理的公文。如灾情报告、战争情报等属此类。

2. 急办公文

急办公文对于有关事项的办理有确定的时间界限，如有拖延，就会坐失良机，使工作受到损害，产生不良后果。

3. 常规公文

常规公文是指那些没有注明时间要求的公文。

(七) 按公文的机密程度分类

按公文的机密程度分类可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、内部公文和公开性公文。

1. 绝密公文

绝密公文是指那些包含着国家或组织最重要秘密的公文。这类公文的内容一旦泄露会

