

GONGWEN XIEZUO
ZUIXIN DE GONGJUSHU

公文写作最新的工具书

现代公文 写作指南

李中标 著

XIANDAI GONGWEN
XIEZUO ZHINAN

CS 湖南人民出版社

GONGWEN XIEZUO
ZUIXIN DE GONGJUSHU

公文写作最新的工具书

现代公文 写作指南

李中标 著

XIANDAI GONGWEN
XIEZUO ZHINAN

CS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

现代公文写作指南 / 李中标著. —长沙：湖南人民出版社，2012.9
ISBN 978-7-5438-8773-2

I. ①现… II. ①李… III. ①公文—写作—指南 IV. ①H152.3-62

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第215943号

现代公文写作指南

编 著 者 李中标
责任编辑 戴 军 唐 艳
装帧设计 舒琳媛

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 湖南翰林文化商务有限公司
版 次 2012年9月第1版
2012年9月第1次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 36
字 数 610千字
书 号 ISBN 978-7-5438-8773-2
定 价 88.00元

营销电话：13786138288 0731-82683348
（如发现印装质量问题请与出版社调换）

序

中共湖南省委常委、省委秘书长 易炼红

公文，是由法定作者，按照规定的程序和体式撰制的具有法定效用的公务文书。作为领导管理机关实施领导、履行职能、处理公务的重要工具，公文在治理国家、管理社会中具有不可替代的重要作用。早在南北朝时期，著名文学理论家刘勰就指出：“章表奏议，经国之枢机”，并认为公文是“政事之先务”。公文的重要性可见一斑。

党中央、国务院历来重视公文写作工作，充分发挥公文在实施领导、执政行政方面的重要作用。早在1949年4月，毛泽东同志就指出：就高级领导机关方面来说，对于制定政策和执行政策的工作方法，“主要地是依靠写电报，发通令，而不是依靠开干部会，不是依靠口讲”。十一届三中全会后，为了适应全党工作重点转移到经济建设的需要，加强和改善党的领导，党中央于1981年5月发出了《关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书代劳的指示》。1996年、2000年党中央、国务院先后颁布了有关公文处理规定。2012年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《党政机关公文处理工作条例》，统一了党政机关的公文种类、公文格式、行文规则等，为规范党政机关公文处理工作提供了制度遵循。

当前，世界正处于大发展大调整大变革之中，我国正处于改革的攻坚期、发展的关键期、矛盾的凸显期，社会变化的广泛性、深刻性、复杂性前所未有、世所罕见。在这种复杂多变的时代背景下，领导决策环境也发生了深刻变化，党委、政府决策的难度大为增加。公文是领导机关决策内容的重要载体，也是推动决策落实的

必要手段。做好公文写作、处理工作，保证公文科学规范、务实管用、严肃权威，对于全面提高办公厅（室）工作科学化水平，对于推动党委、政府决策的科学化、民主化、法制化，对于提高党政机关执政行政能力至关重要。

李中标同志是省委办公厅的资深骨干，长期在社科理论研究和公文写作一线工作，理论功底深厚，实践经验丰富，在现代公文写作方面颇有建树。2002年出版的专著《现代公文校核学》，深受读者好评，被许多公文写作人员作为参考书和工具书。2004年开始，李中标同志就开始收集资料，着手研究现代公文写作。他紧紧围绕提高公文处理科学化水平这一主题，牢牢把握现代公文写作这一重点，对公文体例格式、行文规则、公文起草、公文审核、公文种类、协调论证等内容进行了综合整理和深入研究，形成了《现代公文写作指南》一书。综观全书，具有四个鲜明的特点：一是思想性。这本书坚持以科学理论为指导，坚持用马克思主义立场、观点、方法观察和分析问题，具有很强的思想性。二是系统性。这本书把现代公文写作作为一门学问来研究，吸收了党政机关公文处理的最新成果，全面阐述了公文拟制、办理、管理工作的理论与实务，体系完整，逻辑严密，表述规范。三是科学性。这本书坚持以“法”治文，全面、准确地诠释了《党政机关公文处理工作条例》和关于公文处理工作的法律法规，全面介绍了公文拟制、办理、管理工作理论、要求、规定，规范、精细、严密。四是实用性。这本书坚持从实际出发，着眼于党政机关、企事业单位公务文书处理，既有理论深度，又有实践高度，针对性、指导性和可操作性强。

总之，该书的出版对于丰富现代公文写作理论，规范现代公文拟制，提高秘书工作人员“三服务”水平，具有很好的借鉴意义，值得秘书工作理论研究人员和广大秘书工作者认真一读。

是为序。

2012年8月于长沙

目录

contents

序

绪论

第一章 概述

- 第一节 公文的生产 / 009
- 第二节 公文的地位与作用 / 011
- 第三节 行文的目的 / 017
- 第四节 公文与公文写作的特点 / 020
- 第五节 公文写作的原则 / 025

第二章 公文格式

- 第一节 公文格式概述 / 032
- 第二节 公文格式组成 / 034
- 第三节 公文特定格式 / 046

第三章 行文规则

- 第一节 行文规则概述 / 050
- 第二节 行文关系与行文方式 / 053
- 第三节 行文规则 / 059
- 第四节 正确处理几个具体问题 / 066

第四章 公文起草

- 第一节 公文起草的重要性 / 069
- 第二节 公文起草的基本要求 / 071
- 第三节 公文起草的基本方法 / 084
- 第四节 公文起草的基本步骤 / 094

第五章 公文审核

- 第一节 公文审核制度的产生 / 099
- 第二节 公文审核的意义、标准和任务 / 106
- 第三节 公文审核的基本特征和原则 / 109
- 第四节 公文审核的重点、方法和程序 / 114
- 第五节 公文文稿常见的主要问题 / 122

第六章 公文种类（一）

- 第一节 决议 / 129
- 第二节 决定 / 136
- 第三节 命令（令） / 146
- 第四节 通知 / 150
- 第五节 意见 / 166
- 第六节 通报 / 178
- 第七节 通告 / 183
- 第八节 公告 / 188
- 第九节 公报 / 191
- 第十节 请示 / 197
- 第十一节 报告 / 202
- 第十二节 批复 / 212

第七章 公文种类（二）

- 第一节 函 / 217

- 第二节 议案 / 221
- 第三节 提案 / 223
- 第四节 建议、批评和意见 / 231
- 第五节 会议记录 / 239
- 第六节 纪要 / 242
- 第七节 工作计划 / 247
- 第八节 工作要点 / 253
- 第九节 方案 / 258
- 第十节 工作总结 / 264
- 第十一节 述职述廉报告 / 276
- 第十二节 调查报告 / 282

第八章 公文种类（三）

- 第一节 法律法规文种概述 / 291
- 第二节 法、党章（章程）、准则、条例、规则、规定、办法（实施办法）、细则写作 / 295

第九章 公文二维条码

- 第一节 条码技术的产生 / 307
- 第二节 二维条码 / 310
- 第三节 公文二维条码 / 314

第十章 公文写作过程中的协调工作

- 第一节 协调工作概述 / 320
- 第二节 协调工作的内容 / 324
- 第三节 协调工作的原则 / 328
- 第四节 协调工作的程序与方法 / 331

第十一章 公文送审签发登记校对印制发布

第一节 公文送审 / 334

第二节 公文签发 / 339

第三节 公文登记 / 341

第四节 公文校对 / 342

第五节 公文印制 / 345

第六节 公文发布 / 348

第十二章 收文办理

第一节 上级来文办理 / 358

第二节 下级来文办理 / 383

第三节 平级来文办理 / 398

第十三章 公文贯彻执行

第一节 公文贯彻执行的重要性 / 404

第二节 公文贯彻执行的现状 / 407

第三节 公文贯彻执行的方法与要求 / 412

第十四章 公文管理

第一节 公文管理概述 / 418

第二节 收文发文管理 / 423

第三节 公文利用存放销毁管理 / 431

第十五章 公文收集整理归档

第一节 归档公文收集 / 443

第二节 归档公文整理 / 446

第三节 归档公文管理与移交进馆 / 468

第十六章 公文写作人员的素质

- 第一节 政治素质 / 473
- 第二节 业务素质 / 475
- 第三节 能力素质 / 478
- 第四节 心理品德作风素质 / 481

附件1 党政机关公文处理工作条例 / 484

附件2 中华人民共和国国家标准GB/T 9704-2012 党政机关公文格式 / 493

附件3 中华人民共和国国家标准GB/T 15834-2011 标点符号用法 / 518

附件4 中华人民共和国国家标准GB/T 15835-2001 出版物上数字用法 / 553

参考书目

后 记

绪论

x u l u n

现代公文写作指南，是研究我国现代通用公文处理工作特点、规范、目标、任务、流程及其规律的科学，是公文拟制、办理、管理工作的系统知识和专业知识。

公文，即公务文书，是党政机关、企业事业单位和一切社会团体在处理公务时形成的有现行功用、特定效力和规范体式的文字材料。它是传达贯彻党和国家的方针政策、公布法律法规、部署和指导工作、请示和答复问题、组织活动、联系公务、商洽业务、记载和沟通情况的重要工具。

《党政机关公文处理工作条例》第三条规定：“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规与规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。”

《全国人大机关公文处理条例》第二条规定：“人大机关的公文，是人大及其常委会在依法行使各项职权过程中形成的具有特定效力和规范格式的文书，是发布法律、地方性法规、决定、决议、公告，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的重要工具。”

在现代社会生活中，党员、公务员和企业事业单位的机关工作人员应当懂得公文写作的一般知识，担负这方面工作的人员应当精通这一业务。

公文，是领导管理机关决策的产物，是领导管理机关实施领导、履行职能、处理公务的重要工具，具有其他任何工具不可替代的重要作用。公文写作水平，反映了一个机关的领导管理水平、执政履职水平和社会服务水平，体现了一个机关的整体素质，展示了一个地方、机关（单位）的形象。

在我国，现代公文写作，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观；坚持以人为本，立党为公，执政为民；坚持党的基本路线、基本理论、基本方针；坚持为人民服务、为中国特色社会主义现代化建设服务的正确方向，正确处理对党负责、对国家负责和对人民群众负责、对上级负责和对下级负责一致性的辩证关系；围绕目标，扎实工作，尽职尽责，一丝不苟，确保质量和时效，充分发挥公文应有的作用。

为提高公文拟制质量、办理效率和管理水平，进一步推进公文写作工作科学化、制度化、规范化，使公文在国家机器运转中发挥更大的作用，中共中央、全国人大常委会、国务院及其办公厅对公文写作非常重视，出台了一系列规定，党政机关的公文处理工作规范和标准已经统一。目前，全国贯彻执行的公文处理法规和规定主要有：中共中央办公厅国务院办公厅2012年4月16日发布的《党政机关公文处理工作条例》，全国人大常委会办公厅2000年11月15日发布的《全国人大机关公文处理条例》，国家质量监督检验检疫总局与中国国家标准化委员会2012年6月29日发布的国家标准《党政机关公文格式》与2011年发布的《标点符号用法》《出版物上数字用法》，中共中央办公厅国务院办公厅发布的公文二维条码规范，国家档案局2006年12月18日发布的《机关文件材料归档范围和文书档案保密期规定》等。

一、现代公文写作指南的性质

（一）学科性质

从学科体系上说，现代公文写作指南从属于社会科学中的管理科学的范畴。它是秘书学的子学科，与文书学、公文学比较，本书主要从实践性、指导性角度进行研究，紧密联系现代公文拟制、办理、管理工作实践，把经验上升为理论，再用理论指导实践。它与写作学、档案学、决策学、协同学、预测学、领导学、政治学、法学、管理学、信息学、计算机科学及公文内容涉及的有关学科息息相关，是领导管理机关中有关各门知识综合运用的科学。

（二）工作性质

从工作特征上说，公文写作指南不仅具有社会科学一般学科共有的社会

性、实践性、理论性、指导性特征，还具有这一工作固有的鲜明特性。

1. 规范性。指通用公文写作是规范性工作，有规范化的公文体裁、语言、文种、格式、程序、标准、原则、目标、任务等，一切均有规范可循。有的是国家规范，有的是地方规范，有的是行业规范。规范化是公文拟制、办理、管理工作的重要目标之一。科学化、制度化是基础，体现在规范化之中；规范化是科学化、制度化的结果和实现形式。

2. 遵从性。指公文写作的遵照性和服从性。一是思想上的遵从性。在我国，必须遵从党的思想路线和指导思想。二是政治上的遵从性。在我国，党政机关的公文从属于党、政府和人民，又体现党、政府和人民的意志。公文写作必须遵从发文机关的领导、管理，服从履行职能工作需要，为政治工作服务，为人民服务。三是组织上的遵从性。个人服从组织，少数服从多数，下级组织（政府）服从上级组织（政府），全党服从中央委员会。这是民主集中制的原则，也是公文写作必须遵守的铁的纪律与行为准则。

3. 时效性。一是指时间上必须在规定的时间内完成公文写作任务。二是指空间上为达到目的所具备的功能与效率。公文写作的时效性很强，特别是当代社会高科技的迅猛发展，给公文写作提供了新的手段，同时也对这项工作提出新的更高的要求和挑战。我们必须具有更强的时效观念，把时效性落实到公文写作工作全过程。

4. 目的性。公文乃“经国之大业，不朽之盛事”。工作需要，是行文的目的。行文对象、行文方式、文种使用、应解决的问题、工作目标、解决问题的手段与方式方法、赞成什么、反对什么、倡导什么、禁止什么等清清楚楚。公文以通俗易懂的语言、朴素的表达手法、严密的逻辑力量感动读者和传达贯彻的对象，达到统一思想认识、推动工作落实的目的。

5. 综合性。一是指公文写作指南是理论与实践相结合基础上的综合，总结出新的理论和指导原则，用以指导工作实践。二是指党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级的指示精神与本地本单位本系统实际情况紧密结合基础上的综合，通过归纳、演绎、推理，推导出更加符合实际、更加切实可行的新的政策措施与工作部署。三是指本党本国、本地本单位本系统全面情况的综合，见一斑而窥全豹，举一反三，总结经验，吸取教训，防止重犯历史性

错误，使国家和民族、本地本单位本系统的工作少走或不走弯路，以较少的成本，获得更大的效益。四是指党内外、国内外、省内外、市内外、县内外的情况综合，即公文内容涉及的同—行业、同一领域的全球情况的综合，为决策提供依据。综合，是一种创造性劳动，贯穿于公文写作的全过程。

6. 专业性。一是指公文写作有其特定的要求、规范和规律，不是“万金油”、“炒现饭”工作，而是一项专业性工作，公文写作人员及其分管领导必须精通业务。二是指公文内容涉及领域的专业性，必须博古通今，熟悉公文阐述内容的专业知识、专业领域、发展历史、发展方向、全面情况等。上述两方面的专业知识缺一不可，否则，写作不出合格的公文。

7. 知识性。指从事公文写作，既要有较高的文化知识，还要掌握公文处理与公文内容相关的知识。在现代社会里，必须认真学习和熟练掌握四个方面的知识：一是哲学社会科学和自然科学知识。二是公文处理的专业知识。三是公文内容涉及领域的专业知识。四是与公文拟制、办理、管理工作相关的知识。如果没有掌握足够的知识，不仅不能胜任工作，而且贻误工作，造成不应有的损失或者重大损失。

8. 广泛性。公文的内容包罗万象，涉及党和国家工作的方方面面，涉及各地域、各民族人民生活的点点滴滴。特别是在大机关和综合部门，这一点尤其突出。这决定了公文作者应当掌握的和情况信息的广泛性。

现代公文写作的鲜明特征，说明了该项工作的本质属性和工作属性。认真学习和把握这些特性，对于做好这项工作具有重要意义。

二、公文写作指南的研究对象

毛泽东同志指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一科学的对象。”任何一门科学都有特定的研究对象，任何一种特定的研究对象都有其特定的规律性。公文写作指南的研究对象是公文及公文写作工作的各个方面。主要有：

（一）公文写作历史

以史为镜，可以知兴替。读历史，看现实，知未来。通过对公文写作历史

的研究，懂得公文的生产、发展、变化的规律，了解公文的属性、历史地位与作用，有利于加深对公文的认识，拓展思维方式，把握时代主题，进一步做好公文写作工作。

公文写作历史，包括中国的、外国的；古代的、近代的、现代的。每一个历史时期的公文，都是与当时的社会政治经济文化发展水平相适应的。通过对历史的研究，找到历史发展的轨迹，有利于把握规律性，注意时代性，突出服务性，提高公文写作水平。

（二）公文处理工作规定

任何一门学问，都是为经济社会发展服务的。现代公文写作指南尤其如此。要做好这一研究工作，必须认真学习和融会贯通公文处理工作的有关规定。一是研究有关规定的制订。二是积极参与有关规定制订。三是研究有关规定。对于法律法规和有关政策规定，深入学习够，认真理解透，切实掌握好，工作使用足，不断深化认识。

（三）公文写作工作

1. 理论研究。包括两个方面：一是基础理论研究。揭示公文写作活动的基本矛盾。基本矛盾主要表现为领导者与被领导者、全局与局部、规范与非规范的矛盾，体现在公文写作实践活动全过程之中。具体说来，体现在行文的目的、行文规则和公文格式、文种、起草、审核、签批、印发、办理、利用、整理归档、信息处理等环节之中。二是应用理论研究。是指对公文拟制、办理、管理规范与运行规律进行系统研究，修订、制定新的标准与规范，指导新的工作实践。这样循环往复，才能不断提升研究成果、工作质量和工作水平。

2. 实践研究。公文写作本身就是实践。作为一门学问，公文写作指南是实践性科学，为现实政治、经济、社会服务，必须符合时代需要，与时俱进。存在决定意识。只有到公文写作实践中，才能深刻认识这项工作，准确把握和概括其特点、规律，建立和完善科学化、规范化、程序化的标准体系。

现代公文写作研究，应当注意避免两种倾向：一是以偏概全，或叫一叶障目，不见泰山。机关、单位有级别，有大小，与此相关联的工作覆盖面亦存在差异。机关、单位大，接触的事物多，涉及面广，工作的标准与要求高；机关、单位小，接触的事物少，涉及面有限，实践有限，工作的标准较低。如果

以小机关、小单位的公文写作为研究对象和实践的载体，必然有片面性，不周全性，许多问题、许多工作不可能涉及、接触，就会存在实践、研究的漏洞。所以，必须以大机关、大单位的公文写作工作实践为研究对象，或亲自参加工作实践，同时，兼顾其他不同性质、不同层次的机关单位的实践研究。只有对这一领域的实践进行全面研究，才能概括出正确的结论。二是生搬硬套，或叫不切实际，对牛弹琴。公文写作、办理、管理工作规范、规定、要求等，是对整个公文写作、办理、管理工作实践概括作出的科学的实事求是的规定。但是，有些工作环节、有些公文办理、有些公文管理，在小机关、小单位是不存在的，但并不等于这些规范、规定不符合实际。那么，在实践、研究时，不能用大机关的公文处理工作标准套用每一个机关的公文处理工作，不切实际地作出判定。应当实事求是，一切从实际出发，按照实际情况决定工作方针，把工作规范、工作标准与本地本单位的实际相结合，制订出具体的操作标准，包括工作程序、工作流程、工作环节的标准等。

（四）公文写作人才

任何工作，都是靠人去实践的。人是我们做好一切工作最重要的保证。优秀的公文，是优秀的人才撰写出来的；高质量的工作，是高质量的人才完成的。对公文写作人才的研究应注意四个方面：一是不同机关对人才的不同要求。二是不同工作对人才的不同要求。三是人才的基本素质。比如，政治素质、道德素质、文化素质、科学素质、能力素质、作风素质等。人的素质决定人的未来。四是人才的发展潜力。在高等院校里不可能培养出与实践需要完全吻合的人才，特别是公文写作、办理、管理人才，主要是从实践中成长起来的。在学校里只能学习基础知识，培养分析问题、解决问题的思维方法和基本技能，树立正确的世界观、人生观、价值观。在公文写作工作中，边工作边学习边总结，在实践中增长才干。坚持终身学习，人的才干好比芝麻开花节节高。研究人才的发展潜力和发展方向，这是与社会的发展相适应的。

三、现代公文写作指南的研究任务

现代公文写作指南研究的主要任务是：研究公文写作的特点、规律、地位、作用、要求、标准、规范等，防止可能出现的问题，为公文写作提供理论

指导、实践基础和政策依据。在公文写作实践中，人们盼望有一本比较完整的权威的起指导和规范作用的工具书，为广大党员、公务员、企业事业单位管理者提供这样一本工具书，是开展这项研究的根本任务。

（一）研究历史，总结经验，探索特点和规律

研究公文写作历史及其发展轨迹，拓宽知识面，加深对《党政机关公文处理工作条例》的理解；认真研究现代通用公文写作规范，总结经验，找准存在的问题，探索解决问题的方法，防止可能出现的问题，促进履职、执政、行政水平的提高。

（二）研究宏观与微观紧密结合的工作规范

为了进一步做好公文写作工作，党和国家、中央办公厅和国务院办公厅及省、自治区、直辖市制定了一系列的规定、细则、办法等。但是，仅有这些是不够的。公文写作工作实践的多样性、复杂性决定了必须进行系统化的理论研究，把条例、细则、规定的原则性、宏观性与微观实践紧密结合，构建宏观与微观紧密结合的工作规范。

1. 公文写作规范。包括公文写作依据、原则、目的、程序、方法与要求，公文文种、格式、协调、听证、论证、审核、审定、签批、印发、评估、清理、备案、审查等。

2. 公文办理规范。包括收文办理、发文办理的流程、环节、要求、规范，收文办理与发文办理的联系与区别等。

3. 公文管理规范。包括公文产生、运行、使用、归档与清退销毁的全过程的管理及管理规范。

四、现代公文写作研究的意义

（一）指导实践，提高工作水平

研究的目的是全在于应用。改革开放以来，我国不少高等院校的教师和实践第一线的领导与业务骨干，开展了公文学、公文写作学、公文处理学和公文管理研究，出版了不少理论研究成果。为什么要继续研究呢？一是因为这一科学是与时俱进的科学，必须紧跟经济社会发展的新形势，贯彻执行公文处理工作新规定，以新的研究成果指导新的工作实践。二是由于有些研究成果部头太