



新世纪机关文书写作实务丛书

总主编 洪威雷 邱向国

机关公文写作

JIGUAN
GONGWEN
XIEZUO

邱向国 编著



东北大学出版社
Northeastern University Press



教育部 财政部 教育部

机关

公文写作

教育部 财政部
教育部 财政部
教育部 财政部

教育部 财政部



新世纪机关文书写作实务丛书

总主编 洪威雷 邱向国

机关公文写作

邱向国 编著

东北大学出版社

沈阳

© 邱向国 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

机关公文写作 / 邱向国编著. —沈阳: 东北大学出版社, 2010. 12
(新世纪机关文书写作实务丛书)
ISBN 978-7-81102-888-1

I. ①机… II. ①邱… III. ①国家行政机关—公文—写作
IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 242134 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编: 110004

电话: 024-83687331(市场部) 83680267(社务室)

传真: 024-83680180(市场部) 83680265(社务室)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印 刷 者: 抚顺光辉彩色广告印刷有限公司

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 15.75

字 数: 298 千字

出版时间: 2010 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2010 年 12 月第 1 次印刷

策划编辑: 郭爱民

责任编辑: 王延霞 郭爱民

封面设计: 唐敏智

责任校对: 王艺霏

责任出版: 杨华宁

ISBN 978-7-81102-888-1

定 价: 32.00 元



总 序

在文章学的家族中，应用文因其固有的实用性而成为发展得最快的一个分支。尤其是从工业经济进入知识经济之后，在世界上的发达国家中，应用文写作正成为公民一种谋生的技能和生存的本领。无论是各类高校的本科生，还是硕士、博士毕业生；无论是学工科、理科的学生，还是学人文社会科学的学生，在考察其能力时，必定要考察其应用文写作能力。试用期间，还要书写大量的调研报告、策划方案、通知、备忘录、会议纪要等应用文。正因如此，以哈佛大学为首的美国常春藤高校联盟，已于2006年把应用文写作从必修课上升为核心课程。为了适应国家发展的需要，美国还开办了各类不同层次的专业应用文写作业余学校。目前，不少公司不仅聘请常年法律顾问，还聘请常年应用文写作顾问。可以说，应用文写作水平已经成为检验一个国家文明、发达与否的重要指标之一——普及应用文写作，达到每个社会成员能熟练地运用应用文开拓事业，保护自身利益，维护国家的安定和公众的福利，促进社会有序地发展。

东北大学出版社总编郭爱民先生，于2009年春电告我，特邀我主持“新世纪机关文书写作实务丛书”的撰写任务。其实我们互不认识，也从未有过任何接触。但经过几次电话联系，我接受了他的邀请。因为在交谈中，感到他对丛书的定位有新意——以党、政、军机关和企事业单位从事应用文写作人员为主要阅读对象。可以说，这是一个潜力极大的市场。以我个人的经历而言，近十年来，曾应邀到铁道部、长江水利委员会、湖北省民政厅、湖北省食品药品监督管理局、湖北省监狱管理局、湖北省信访局、江西省烟草专卖局、湖北省交通厅、武汉市政协、华中电力公司、武汉钢铁公司等主办的公文写作培训班讲授应用文写作。而市场上的应用文写作书籍，大多是为大专院校编写的。郭爱民总编敏锐地发现了这个大市场，我相当佩服他的眼力。加之他待人真诚的品质和谦逊的态度，深深地感动了我。可我手头还有两个课题限期结题，于是邀请既有扎实应用文写作理论知识功底，又有三十多年在机关从事应用文写作经验的邱向国主任一同主编。我很荣幸与这位豁达、开朗又有才气的政府官员合作。加上中国应用写作研究会和国际汉语应用写作学会中有一大批有影响的应用文写作教授和专家，我们就遴选了其中有实力的友人参与丛书的撰写，并获得了他们的大力支持！在此，真诚地向他们致谢！

其实，目前我国各级党政机关、企事业单位的应用文写作仍然存在着大量的问题，有的问题甚至可以说是触目惊心的！例如，震惊全国的四川沱江特大污染事故发生后，四川省××市司法局以“红头文件”的形式，要求所管辖的各律师事务所“不应受理涉及沱江特大污染事故索赔一方的委托代理”；中共河南××市委、市政府发“红头文件”，规定“投资5000万以上者开车违法不罚款”“直系子女就学可自由择校”等享受特殊的待遇计12项；××省人事厅、××省卫生厅联合发文《××省国家公务员录用体检项目和标准》，竟要求



“女性公务员乳房对称”等。干预司法、行政垄断、行政越权、以党代政、拜金主义、弄虚作假等违法、违规和违纪问题，以及文种错用、混用问题时有发生。这套丛书的任务之一就是针对这些问题而撰写。但愿郭总编和我们主编的初衷能得以实现。

在组稿中，我们强调了三条原则。

其一，简化文体理论阐述，立足应用。编写中围绕“应用”，突出“精”“专”“少”三个字。但简化不是减掉，而是合理选择知识点，抓准最基本的理论和知识点，以“是什么”、“做什么”和“怎么做”为体例。

其二，引进职场公文实际写作的程序方式，直接为生产、管理和
服务第一线的文秘工作人员提供服务。

其三，在每一文种的撰写中提供“写作范式”，不仅要有典型“范文赏析”，还要有“病文文例”和“病文指瑕”，为读者提供正误两种文本。有比较，才有鉴别。

敬请同行专家、学者和广大读者直接来信批评、指正，以利于丛书再版时修订，使之更臻完善。

洪威雷 邱向国 谨识

2010年夏

目 录

总 序	1
-----------	---

第一章 指挥类公文

第一节 命令（令）

一、命令（令）的含义

二、命令（令）的特点

三、命令（令）的分类

四、命令（令）的写作

五、命令（令）写作注意事项

范文赏析

病文指瑕

第二节 决 议

一、决议的含义

二、决议的特点

三、决议的分类

四、决议的写作

五、决议写作注意事项

范文赏析

病文指瑕

第三节 决 定

一、决定的含义

二、决定的特点

三、决定的分类

四、决定的写作

五、决定写作注意事项

范文赏析

病文指瑕



第四节 指 示	42
一、指示的含义	42
二、指示的特点	42
三、指示的分类	43
四、指示的写作	43
五、指示写作注意事项	45
范文赏析	46
病文指瑕	49
第五节 批 复	51
一、批复的含义	51
二、批复的特点	51
三、批复的分类	52
四、批复的写作	52
五、批复写作注意事项	54
范文赏析	55
病文指瑕	59
第六节 通 知	60
一、通知的含义	60
二、通知的特点	60
三、通知的分类	61
四、通知的写作	62
五、通知写作注意事项	69
范文赏析	70
病文指瑕	76

第二章 报请类公文 80

第一节 报 告	80
一、报告的含义	80
二、报告的特点	80
三、报告的分类	81
四、报告的写作	82
五、报告写作注意事项	85
范文赏析	87
病文指瑕	91



第二节 请 示	93
一、请示的含义	93
二、请示的特点	94
三、请示的分类	94
四、请示的写作	95
五、请示写作注意事项	99
范文赏析	102
病文指瑕	105
第三节 议 案	108
一、议案的含义	108
二、议案的特点	109
三、议案的分类	110
四、议案的写作	111
五、议案写作注意事项	112
范文赏析	113
病文指瑕	117

第三章 告晓类公文

第一节 公 报	118
一、公报的含义	118
二、公报的特点	118
三、公报的分类	119
四、公报的写作	119
五、公报写作注意事项	122
范文赏析	122
病文指瑕	128
第二节 公 告	129
一、公告的含义	129
二、公告的特点	129
三、公告的分类	130
四、公告的写作	131
五、公告写作注意事项	132
范文赏析	133
病文指瑕	137

第三节 通告	139
一、通告的含义	139
二、通告的特点	139
三、通告的分类	140
四、通告的写作	141
五、通告写作注意事项	142
范文赏析	144
病文指瑕	146
第四节 通报	148
一、通报的含义	148
二、通报的特点	148
三、通报的分类	149
四、通报的写作	150
五、通报写作注意事项	155
范文赏析	156
病文指瑕	161
第五节 意见	162
一、意见的含义	162
二、意见的特点	163
三、意见的分类	164
四、意见的写作	165
五、意见写作注意事项	168
范文赏析	169
病文指瑕	174

第四章 规范类公文

第一节 条例	176
一、条例的含义	176
二、条例的特点	176
三、条例的分类	177
四、条例的写作	178
五、条例写作注意事项	180
范文赏析	180
病文指瑕	190

第二节 规定	192
一、规定的含义	192
二、规定的特点	193
三、规定的分类	193
四、规定的写作	194
五、规定写作注意事项	196
范文赏析	196
病文指瑕	205

第五章 记录类公文

第一节 函	207
一、函的含义	207
二、函的特点	208
三、函的分类	209
四、函的写作	209
五、函写作注意事项	212
范文赏析	213
病文指瑕	218
第二节 会议纪要	221
一、会议纪要的含义	221
二、会议纪要的特点	222
三、会议纪要的分类	223
四、会议纪要的写作	223
五、会议纪要写作注意事项	227
范文赏析	230
病文指瑕	233

后 记





第一章 指挥类公文

第一节 命令（令）



一、命令（令）的含义

依据《国家行政机关公文处理办法》（国务院办公厅2000年8月24日发布，以下简称《行政办法》）、《中国人民解放军机关公文处理条例》（中央军委办公厅1992年3月30日发布，以下简称《军队条例》）的规定，命令（令）分别适用于“依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员”“向部属下达作战任务、调动部队、调配武器装备和部署其他军事行动，发布军事法规、军事纪律，变更编制体制，授予荣誉称号，任免干部，授予军官军衔”等。《中国共产党机关公文处理条例》（1996年5月3日中共中央办公厅发布，以下简称《党的条例》）、《人大机关公文处理办法》（全国人大常委会办公厅2000年1月15日修订并印发，以下简称《人大办法》）中均无这一文种。

古代命与令分而设之：命，始见于《尧典》，《尚书·周书》有《微子之命》，周王以之分封册命诸侯、贵族、功臣；令，《说文》解为“发号也”，《书·阿》“发号施令，罔有不臧”。《六书》认为：“命者，令之物也。令出于口，成而不可易之谓命。”中华人民共和国成立后，国（政）务院共发布了5个“办法”、1个“意见”，1951年有“命令”而无“令”，1957年两者分而置之，1981年在保留“命令”“令”的同时，增加了“指令”，1987年、1993年、2000年均以“命令（令）”的形式表述，两者已无明显的差别，甚至可以理解为“令”是“命令”的简称。



二、命令（令）的特点

（一）使用机关的特定性

根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）和《军队条例》的规定，只有国家主席、国务院、国务院各部（委）以及县级以上地方各级人民政府和军事机关才可以发布命令（令），其他机关、团体和个人无权发布。有的教材说：“只有全国人民代表大会的常务委员会、委员长，中华人民共和国主席、国务院、国务院总理、国务院各部委的部长（主任）以及省级（或有立法权的较大市）地方人民政府、地方人民代表大会，才可以发布命令。”经查，“全国人民代表大会”“委员长”虽然有权“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”，但发布时须以“中华人民共和国主席”的名义，这一点从“人大办法”中没有“命令”文种亦可得到印证。同理，“地方人民代表大会”也同“全国人民代表大会”“委员长”一样不能发布“命令”；根据《地方组织法》第八十九条的规定，凡“县级以上的地方人民政府”均有“发布”“命令”的“职权”。国务院及其部委、县级以上人民政府发布的命令分别由总理、省（区、市）长、市（州、盟）长、县（区）长签署。

（二）适用内容的庄重性

行政机关命令（令）只适用于“依法公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员”，军队机关则必须是“下达作战任务、调动部队、调配武器装备和部署其他军事行动，发布军事法规、军事纪律，变更编制体制，授予荣誉称号，任免干部，授予军官军衔”等，皆为严肃庄重的事项。文字表述既求简洁凝练，又要逻辑严谨，且具思想政治动员的说理性。

（三）令行禁止的强制性

发令机关行使的是国家权力、行政权力、军事权力，命令（令）内容关涉的是国家、地方和军队的重大事项，代表的是上级机关的指挥意志，自身带有很强的制下性，慎乃出令，令出准行，不容置疑。受令机关和人员必须受令即行、闻禁必止，毫无条件地服从，不折不扣地执行，不许讨价还价，不许随意变更、变通，不许有丝毫的抵制和违抗；否则，将严惩不贷。



三、命令（令）的分类

（一）公布令

用于公布行政法规和规章，如用《中华人民共和国主席令》公布《中华人



民共和国个人所得税法》《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，用《中华人民共和国劳动部令》公布《工人考核条例》。

（二）行政令

用于宣布施行重大强制性行政措施，可分为动员令、戒严令、特赦令和通缉令。

1. 动员令。进行“全国总动员或者局部动员”（《中华人民共和国宪法》第六十七条）的命令必须根据全国人大常委会的决定发布，新中国成立以来国家从未直接发布“动员令”，但《国务院关于严格保护珍贵稀有动物的通令》《辽宁省人民政府森林防火戒严令》严格说来应属此类。

2. 戒严令。对全国或某个省、自治区、直辖市实行戒严的命令由国家主席根据全国人大常委会的决定发布，对某个省、自治区、直辖市所属部分地区实行戒严的命令由国务院（总理签署）依法发布，如《国务院关于在北京市部分地区实行戒严的命令》。既然有实行戒严的命令，当然也有解除戒严的命令，如《国务院关于解除在西藏自治区拉萨市戒严的命令》。

3. 特赦令。用于赦免某些罪犯或特定犯人全部或部分刑罚，由全国人大常委会决定、国家主席发布，新中国成立后只使用过一次，即刘少奇主席 1959 年 9 月 17 日签署的《中华人民共和国主席特赦令》。新宪法第六十七条明确赋予全国人大常委会“决定特赦”的职权，国家主席当然可以根据全国人大常委会的决定发布特赦令，故特赦令为行政令必有之文种，可惜现行《行政办法》的“命令”的适用范围中无此义项。

4. 通缉令。用于公安机关动员社会成员协助抓捕在逃犯罪嫌疑人，如《××省公安厅请协助抓捕杀人嫌疑犯张××的通缉令》。

过去的行政令中还包括撤销令，鉴于现在的行政机关决定中有“撤销下级机关不适当的决定事项”的规定，且实践中鲜有用之者，故从略。

（三）任免令

根据宪法，用于发布国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长及港澳特别行政区行政长官的任免事项，如胡锦涛主席 2008 年 3 月 16 日发布的《中华人民共和国国家主席令》（第 1 号、第 2 号）、温家宝总理 2009 年 8 月 10 日签署的任命崔世安为中华人民共和国澳门特别行政区第三任行政长官的《中华人民共和国国务院令》（第 558 号）。

（四）嘉奖令

用于嘉奖有关单位和人员，如《国务院 中央军委关于给郑静晨同志记一等功的命令》。授衔（勋）令也应归入此类，如 1955 年 9 月 23 日发布的《中华人民共和国主席授予军衔命令》、1955 年的《中华人民共和国主席授予勋章命令》、1991 年 10 月 14 日的《国务院 中央军委关于授予钱学森同志“国家

杰出贡献科学家”荣誉称号的命令》、2007年的《国务院关于授予和晋升赵福地等5名同志海关关衔的命令》等。过去还有惩戒令，如《政务院关于撤销××职务并予逮捕法办的命令》。经查，国（政）务院办公厅《行政办法》对令文有关奖惩这一适用范围先后作了如下的表述：1951年为“颁布法律、条例、通则、决定、规定、办法或任免、奖惩、通缉、赦免以及指挥行政等”；1987年、1993年为“奖惩有关人员”，亦有“惩”的义项；2000年为“嘉奖有关单位及人员”，在对象“人员”前增加“单位”二字颇有道理，但删除了“惩”的义项。奖与惩作为管理手段是对立并存、相辅相成的，存“奖”而删“惩”，如同鸟失一翼、车失一轮。



四、命令（令）的写作

（一）标 题

1. “发令者+文种”式。适用于公布令、任免令，如“中华人民共和国主席令”“国务院令”。因其标题由发文机关全称或规范化简称加文种组成，故直接用红色套印在“发文机关标识”处。

2. “发令者+事由+文种”式。适用于行政令、奖惩令，如“国务院关于在我国统一实行法定计量单位的命令”“国务院对胜利粉碎劫机事件的民航杨继海机组的嘉奖令”。

（二）发文字号

1. 令号式。凡由发文机关名称+“命令”或“令”组成的特定格式均在命令标识下边缘空2行，居中按大流水标出令号，如温家宝总理签署的《中华人民共和国国务院令》的发文字号为“第×号”。

2. “发文机关代字+〔年份〕+发文序号”式。即普发性文件的标法，如《国务院 中央军委关于授予武警江西省总队吉安市支队井冈山市中队“井冈山爱民模范中队”荣誉称号的命令》（国函〔2006〕36号）、《辽宁省人民政府2007年森林防火令》（辽政发〔2007〕××号）等。需要特别说明的是，公文格式规定，发文字号中的序号前不虚位、不加“第”字，后不加“字”字，但令号式属于特定格式，前必须加“第”字，如“第×号”。“第”与“号”之间的数字必须采用阿拉伯数码。

（三）正 文

命令的正文结构因类而异，分别予以阐述。

1. 公布令。由令文和发布对象即行政法规、规章两部分构成。令文为篇段合一结构，仅以《中华人民共和国国务院令》（第537号）为例，主要写好三件事。一是公布什么——“《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采



访条例”，即所要公布的行政法规、规章名称。二是凭什么公布——“已经2008年10月17日国务院第31次常务会议通过”，即通过、批准这一行政法规、规章的时间、机关或会议；如果所发命令未经会议讨论，也可不写发布依据，如国务院令第295号开篇为“现公布《广播电视设施保护条例》”。三是执行要求——“自2008年10月17日起施行”。务求语言简洁，表意明确，成分完整。结语一般为：当发布的生效时间与执行时间一致时，常用“现予公布实施”“现予发布试行”，后加句号；当发布时间与执行时间不同时，则用“现予公布，自×××年××月××日起施行”。发布对象即行政法规、规章必须作为附件与令文一并发布，且须令文在前，发布对象附后。如《中华人民共和国国务院令》（第512号）令文为：“《中华人民共和国企业所得税法实施条例》已经2007年11月28日第197次常务会议通过，现予公布，自2008年1月1日起施行。”附件为《中华人民共和国企业所得税法实施条例》。但在公布令的写作中偶尔也有只用命令的标题、令号发布附件者，请看：

中华人民共和国工业和信息化部令

第4号

工业和信息化部关于废止原邮电部 《邮电部关于损坏通信线路赔偿损失的规定》等8部规章的决定

中华人民共和国工业和信息化部决定：原中华人民共和国邮电部1983年6月7日发布的《邮电部关于损坏通信线路赔偿损失的规定》……自2009年4月10日起废止。

部长 李毅中

二〇〇九年三月一日

既然是用“令”发布“决定”，就应该先用令文交代所发“决定”的通过日期、会议、目的以及施行日期等项，但本例令号之下便是附件，有令号而无令文属于主体残缺，收文方连发文机关印章（签名章）都找不到，当然有权拒绝执行。

2. 行政令。正文一般由缘由（依据、目的）、事项和执行要求3部分构成。

缘由部分要针对命令的内容选择法定依据或事实依据。动员令多以法律法规为据，常用“为……根据……特……”句式，如“为有效预防……根据《中华人民共和国突发事件应对法》《森林防火条例》等有关规定，特发布如下命