

依据最新

《党政机关公文处理工作条例》

《党政机关公文格式》撰写

GONGWEN XIEZUO

公文写作

桂维民 岳海翔 编著

中国公文写作研究会权威专家执笔
突出理论性、实用性、指导性和可操作性

体现实践经验和研究成果的最新教材

中国公文写作研究会
推荐用书

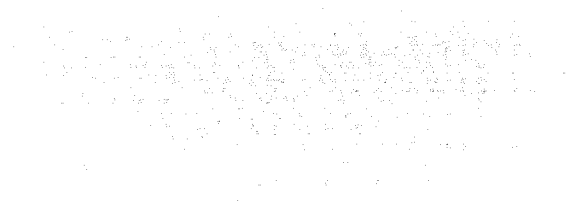
陕西出版集团

陕西人民出版社

公文写作

GONGWEN XIEZUO

桂维民 岳海翔 编著



陕西出版集团
陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作 / 桂维民, 岳海翔编著. —西安: 陕西人民出版社, 2012

ISBN 978-7-224-10482-0

I. ①公… II. ①桂…②岳… III. ①公文—写作
IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 002910 号

公 文 写 作

编 著 者 桂维民 岳海翔

出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社

(西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 西安市建明工贸有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 16 开 19.5 印张

字 数 298 千字

版 次 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

印 数 1—3000 册

书 号 ISBN 978-7-224-10482-0

定 价 48.00 元

序

2012年4月16日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《党政机关公文处理工作条例》。2012年6月29日，国家质量监督检验检疫总局、国家标准化委员会发布了《党政机关公文格式》国家标准。2012年7月1日起，《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》国家标准在全国各级党政机关正式实施，这是当代中国公文学科建设进程中一个新的里程碑，它标志着我国党政机关两大系统在公文处理上从此实现了法规的统一，这对进一步推动党政机关公文处理工作的统一化、制度化和科学化，规范公文运转程序，提高公文处理质量和效率，具有极其重要的现实意义和深远的历史影响。我国公文写作研究事业也将因此出现一次新的飞跃，进入一个崭新的历史发展阶段。

中国公文写作研究会是一个积极推进公文写作学科建设规范化、科学化和现代化的重要学术组织。从1988年筹建时起，研究会始终坚持为中国特色社会主义事业服务的宗旨，带头宣传、贯彻落实党和国家的公文法规，以振兴公文写作学科建设、推动当代中国公文写作研究为己任，引领公文写作研究人员发扬理论联系实际的学风，探讨公文写作规律，研究公文写作理论和方法，开展了一系列卓有成效的活动，受到了学界的普遍关注和从事公文写作研究人员的好评。24年来，中国公文写作研究会先后召开了12次全国性的公文学术年会，组织国内公文写作专家和学者就公文写作实践中的热点、难点问题以及公文写作学科建设中一些重大理论问题进行了学术交流，组织编写出版公文学论著480余部，发表公文学术论文5500余篇，这些活动和研究成果对全国的公文写作产生了积极影响，为推动我国公文写作研究事业的健康发展发挥了无可替代的作用。

《党政机关公文处理条例》和《党政机关公文格式》国家标准正式发布不久，中国公文写作研究会迅速组织研究会有关专家，紧密结合研究会多年的学术研究成果，本着对《党政机关公文处理工作条例》新标准、新精神、新要求做详细解读的原则，精心编写了《党政机关公文处理工作条例释义与务实全书》。与此同时，我们深切地感受到，党政机关公文处理工作在国家层面从制度和规范上实现统一后，对党政机关公文写作也必然提出了新的规范和要求。各类开设公文写作专业的高等院校、党校和行政学院，现在都十分迫切需要一本符合《党政机关公文处理条例》和《党政机关公文格式》国家标准、来自于公文写作实践一线的最新公文写作理论性教材。作为各级党政机关公务人员，尤其是机关文秘工作人员，也急需一本既符合《党政机关公文处理条例》和《党政机关公文格式》国家标准，又能指导自身公文写作实践的工具书。因此，编写一本符合这些要求的公文写作的权威专业书籍就显得十分紧迫。中国公文写作研究会作为我国唯一开展公文写作研究的全国性学术团体，肩负着正确引领中国公文写作研究前进方向的时代重任，理所当然要自觉承担起这个义不容辞的职责和使命。

正是在这样一个大的时代背景下，我们按照《党政机关公文处理条例》和《党政机关公文格式》国家标准，结合我们多年从事党政机关公文写作的实践经验和研究成果，历时半年编写了《公文写作》。海翔同志曾较长时间工作在公文写作教学与理论研究一线，也有丰富的公文写作实践经历，先后参与和主编了多部公文写作方面的专著，是国内公文写作学界有影响力的权威专家。我和海翔则不同，长期工作在机关公文写作实践第一线。从在陕西省国防科工办当宣传处处长到现在做陕西省人大常委会秘书长的28年来，我从事或分管机关文秘工作从未间断，先后经历了西安市政府研究室主任、市委副秘书长兼办公厅主任、市委常委兼秘书长、陕西省委副秘书长兼办公厅主任等多个岗位，直接写作或参与的文稿有一千多万字。《公文写作》也因此有两个非常鲜明的特点：第一个特点是有较强的理论性。这本书不再把公文写作简单看作一项具体工作或一个实践活动，而是把公文写作当作一门应用学科来加以研究和探讨，并首次明确提出了公文写作学的概念和研究范畴，对公文写作的基本规范、基本原理从理论高度进行了重点阐述。第二个特点是有较强的操作性。说它的操作性强，主要表现在两方面，一是阐述公文写作理论始终与党政机关公文写作的具体要求紧密结合。比如，《公文写作的基本规范》这一章，紧紧围绕《党

政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》国家标准展开，这就大大增强了理论的可读性。二是把公文写作理论始终与党政机关公文写作工作本身紧密结合。通过点评典型的公文写作案例，对《党政机关公文处理工作条例》所涉及的十几种公文以及其他常用公文的写法一一做了讲解、分析和说明，从而大大增强了《公文写作》的实践性。

任何一门新兴学科在其初创阶段都很难做到非常全面和系统，加之我们编写时间仓促，这本书一定还存在缺点和错误，需要我们今后不断探索、不断完善。希望《公文写作》能够成为各类高等院校以及党校、行政学院的好教材，成为各级党政机关工作人员的好帮手。

是为序。

桂维民

2012年11月6日于西安

目 录

第一章 公文写作总论	/1
第一节 公文的定义	/1
第二节 公文的特点	/3
一、作者的专任性	/3
二、受体的特定性	/3
三、功能的权威性	/4
四、程式的严密性	/4
五、处理的程序性	/5
第三节 公文的作用	/5
一、规范约束作用	/6
二、领导指导作用	/6
三、知照联系作用	/6
四、宣传教育作用	/7
五、凭证依据作用	/7
第四节 公文写作学的研究对象和范围	/7
第五节 公文写作研究的现状及特征	/10
一、各种专著、教材和辞书如雨后春笋般相继问世	/10
二、有从事公文写作学研究的专门机构和组织	/11
三、有一支精明强干又有雄厚实力的研究队伍	/12
四、形成了相当浓厚和活跃的研究气氛	/13
第六节 新中国成立以来的公文工作	/14

【综合训练题】 /17

第二章 公文写作的基本规范 /18

第一节 文种使用要准确 /18

一、文种的含义 /18

二、现行党政机关的主要公文文种名称及适用范围 /18

三、公文文种的作用 /20

四、公文文种的使用规则 /21

五、公文文种的法律地位 /22

第二节 格式标识要标准 /23

一、公文格式的含义 /23

二、公文的文面格式 /24

三、公文的特定格式 /32

第三节 行文规则要规范 /33

一、行文的含义 /33

二、行文关系和行文方向 /34

三、行文的基本规则 /34

第四节 制发程序要严格 /36

一、公文拟制 /36

二、公文办理 /37

三、公文管理 /39

【综合训练题】 /40

第三章 公文写作的基本原理 /42

第一节 主旨 /42

一、标题揭旨，一锤定音 /43

二、起句立意，开门见山 /43

三、交代缘由，引出主旨 /44

四、画龙点睛，点轴扇开	/45
五、头尾呼应，显示中心	/46
第二节 材 料	/46
一、真实	/47
二、系统	/48
三、典型	/49
四、切旨	/50
第三节 结 构	/52
一、撮要分条式	/52
二、篇段合一式	/53
三、条项贯通式	/53
四、文中有文式	/53
五、章条款分列式	/54
六、正反对比式	/54
七、分层并列式	/54
八、层层递进式	/55
九、珠联璧合式	/55
第四节 语 言	/56
一、独特的语言使用特点	/56
二、鲜明的公文语言特色	/63
第五节 表达方式	/64
一、夹叙夹议表达方式的内涵	/64
二、夹叙夹议表达方式的运用	/65
【综合训练题】	/67

第四章 常用上行文种的写法 /71

第一节 请 示 /71

- 一、功能与种类 /71
- 二、结构与写法 /71

三、技巧与要领	/73
四、范例与简析	/74
第二节 报 告	/75
一、功能与种类	/75
二、结构与写法	/76
三、技巧与要领	/79
四、范例与简析	/81
第三节 意 见	/84
一、功能与种类	/84
二、结构与写法	/84
三、技巧与要领	/86
四、范例与简析	/88
第四节 议 案	/97
一、功能与种类	/97
二、结构与写法	/98
三、技巧与要领	/99
四、范例与简析	/100
【综合训练题】	/101

第五章 常用下行文种的写法 /103

第一节 决 议	/103
一、功能与种类	/103
二、结构与写法	/103
三、技巧与要领	/105
四、范例与简析	/105
第二节 决 定	/110
一、功能与种类	/110
二、结构与写法	/110
三、技巧与要领	/111

四、范例与简析	/112
第三节 通知	/122
一、功能与种类	/122
二、结构与写法	/122
三、技巧与要领	/124
四、范例与简析	/125
第四节 通报	/132
一、功能与种类	/132
二、结构与写法	/133
三、技巧与要领	/134
四、范例与简析	/135
第五节 批复	/140
一、功能与种类	/140
二、结构与写法	/140
三、技巧与要领	/141
四、范例与简析	/142
第六节 纪要	/143
一、功能与种类	/143
二、结构与写法	/143
三、技巧与要领	/145
四、范例与简析	/147
【综合训练题】	/154

第六章 公布性、法规性文种的写法 /159

第一节 公告 通告	/159
一、功能与种类	/159
二、结构与写法	/159
三、技巧与要领	/161
四、范例与简析	/162

第二节 条例 规定 办法 /164

一、功能与种类 /164

二、结构与写法 /165

三、技巧与要领 /167

四、范例与简析 /169

【综合训练题】 /180

第七章 其他常用公文的写法 /182

第一节 函 /182

一、功能与种类 /182

二、结构与写法 /182

三、技巧与要领 /184

四、范例与简析 /185

第二节 总 结 /188

一、功能与种类 /188

二、结构与写法 /188

三、技巧与要领 /190

四、范例与简析 /192

第三节 调查报告 /200

一、功能与种类 /200

二、结构与写法 /201

三、技巧与要领 /203

四、范例与简析 /205

第四节 计 划 /209

一、功能与种类 /209

二、结构与写法 /209

三、技巧与要领 /211

四、范例与简析 /213

第五节 专用书信 /216

一、功能与种类	/216
二、结构与写法	/216
三、技巧与要领	/217
四、范例与简析	/218
第六节 讲话稿	/221
一、功能与种类	/221
二、结构与写法	/221
三、技巧与要领	/223
四、范例与简析	/224
第七节 先进事迹材料	/231
一、功能与种类	/231
二、结构与写法	/231
三、技巧与要领	/233
四、范例与简析	/234
【综合训练题】	/235
附录一：党政机关公文处理工作条例	/241
附录二：党政机关公文格式	/249
附录三：出版物上数字用法	/264
附录四：标点符号用法	/271
后记	/299

第一章

公文写作总论

【教学提示】 通过本章教学，使学生熟练掌握公文与公文写作的概念、性质、特点及作用；了解和掌握公文写作学的研究对象和范围；了解我国公文写作学的研究现状和发展趋势；了解新中国成立以来的公文工作的大致发展过程。

第一节 公文的定义

公文是公文学科的最基础概念，是文书中最重要的一类，指文书中的公务文书。由中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月16日印发的《党政机关公文处理工作条例》（简称新《条例》）（中办发〔2012〕14号）第三条明确规定：“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，公布法规和规章，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。”

这一规定，使我们首先明确了党政公文形成的本质，即形成于“党政机关实施领导、履行职能、处理公务”的过程之中，这就是说，党政公文源于党和国家的管理活动，服务于党和国家的管理活动，体现党和国家的意志，在各级党政机关的公务活动中产生并发展、完善，又在党和国家的各项公务活动中产

生效力和作用。

其次又告诉我们，正是基于这一基本属性，所以党政公文又具有两大特点，包括内容和形式两个方面，一是特定效力，二是规范体式。党政公文的“特定效力”，表现为作者的特定性和内容的特定性。党政公文的作者是法定作者，即指依法成立并能以自己的名义行使权力或承担义务的组织或个人，这些作者是在宪法和法律规定的范围内活动，其所制发的公文，即使是以个人名义制发，也是代表着党和国家的利益，体现党和国家的意志，是受宪法和法律保护的。各级党政机关制发的公文不仅具有领导和指挥的权力，其中某些内容还规范着各级党政机关和社会公众的行为，从这个意义上讲，党政公文具有极强的法定效力。党政公文的“规范体式”，是指党的各级领导机关以及各级国家行政机关所制发的公文，从文种的确立和使用、格式与标准、行文的方式和方向、处理程序以及语言文字等都要按照国家的统一规定进行，具有完整的规范标准。从新中国成立初期到现在，党和国家主管部门先后多次发布有关公文处理方面的规范标准，使党政机关的公文处理工作不断趋于科学和完善。具体到每一篇党政公文而言，它应当载有哪些内容，都有特定的范围限制，任何人不能随心所欲。同时，对于这些特定内容，又应如何恰当、合理地加以表述，通过怎样的结构形式反映出来，也都具有特定的制作规范和严格划一的要求。在这方面，党政公文既不同于普通的文字材料，也不同于公务活动中使用的图片材料、音像材料和电信材料等其他材料，表现出很强的程式化特性。

再次，进一步明确了党政公文的基本功能，即传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，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。在行使上述诸种职能时，党政公文体现出明显的工具性特征，亦即工具性是党政公文的本质属性。

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括《党政机关公文处理工作条例》中所规定的15种公文，即决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要，又泛指党政机关常用应用文，诸如计划、总结、调查报告、讲话稿、典型材料、专用书信、大事记、简报、条例、规定、办法等等，一般称为“事务文书”，或称“准公文”。狭义的公文，则专指《党政机关公文处理工作条例》中规定的15个正式文种。

第二节 公文的特点

一、作者的专任性

公文以传递治理党和国家的策令为基本职能，具有高度的政策性和法定的权威性，由此决定了其制作和发布必须由指定的专人进行，具有明显的职述和专任特性。也就是说公文的作者必须是法定作者，即依法成立并能以自己的名义行使职能权力和担负一定义务的机关及其领导人。由于各级党政机关是根据《中华人民共和国宪法》等法律规定设立的，法律赋予其特定的职能及发布公文的权限，例如国务院是国家最高行政机关，有权根据宪法、法律和法令规定制定行政法规，发布命令（令）和决定；各人民团体和企事业单位都是由一定的领导机关根据法律、法令和行政法规的有关规定正式批准而建立的，因此，它们也可根据职权制定并发布所需要的公文。

应当强调的是，党政机关及其领导人以个人名义所发布的公文如命令（令）等，是其依法行使职权的一种表现，而不是以其私人身份制作和发布公文。例如“中华人民共和国主席令”、“××省人民政府省长令”等，都是以其法定作者的身份行使职权，因此是合法的和有效的。法定作者之外的其他任何组织和个人都不得擅自制发公文，这是受国家法律和有关的组织纪律加以保护的。根据我国《刑法》第二百八十条的规定，对于伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关公文的人，要依法治罪，其处罚的幅度为三年以下有期徒刑、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。

公文作者的专任性是政治斗争的需要。只要有公文存在，这种专任性就是不可改变的。正因如此，保证了公文准确地履行传递策令、表达意志的职能。公文作者的专任性，包括两种形式：一是职述，即由担负某种职务的人去撰写与其职务相称的公文；一是代拟，即指一级领导机关或领导者个人授权他人代拟公文。这是其他任何文体的撰拟都不具备的。

二、受体的特定性

公文的受体（即行文的对象）也是特定的，具有显在性和明确的指向性。

从起草开始就明确了阅者是谁,这种特定性也是其他文体所不具备的。公文写作时一般要具体写明“主送机关”、“抄送机关”或在附注中标明阅读对象。诸如上行文的受体是上级机关,下行文的受体是隶属的下级机关,平行文的受体是同一组织系统的同级机关单位或不相隶属的机关单位。公文写作这种受体的定向性是由公文的工具性功能所决定的。正因如此,在写作时就要考虑到不同的受体对象,选择不同的公文文种,运用不同的表达方式,考虑不同的语气措辞。公文这种受体的特定性,避免了公文传递的主观随意性和非程序性,确保其有条不紊地运转并切实发挥效用。

三、功能的权威性

各级机关制作和发布公文,是机关行使法定职权的重要方式和途径,它以传递治理党和国家的策令为基本职能,担负着其他任何文体都不能担负而且不允许担负的特殊使命。策令性是公文具有代表性的使命,这种独特的使用功能使之具有法定的权威性和效力。公文是推动公务管理活动协调运转的工具,是推动党和国家、集体公共事务的中介,代表党和国家的权力和意志,传达制发机关的决策和意图。形成公文的机关及其负责人,是国家各级党政机关的代表,其职权是通过法定程序和手续赋予的,一经制发,即具有法定的权威性和效力,对受文单位在法定的时间和空间范围内产生强制作用,具有较强的约束力,有关的组织和个人必须认真遵循、执行和参照处理,任何组织和个人都不得违反,否则就意味着失职甚至渎职,就要受到批评、制止,情节严重者还要受到查处,这是受国家法律和有关的组织纪律加以保证的。

公文功能的权威性要受诸多因素的影响和制约,主要有制发机关的职权、公文生效和执行的时间以及公文的内容和形式等等,正因如此,使得党政公文在不同的范围内发挥相应的管理效用。

四、程式的严密性

程式性是指公文所具有的特定格式、写作层次与转述来文的方式。特定格式即指具有特定的拟制格式,这种格式是由国家明文规定的,主要见之于《党政机关公文处理工作条例》(2012年4月16日由中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发)以及《党政机关公文格式》(GB / T9704—2012,2012年6月29日由中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局和中国国家标准化管理委员会