

 大学生现代实用写作系列教材

Gongwen
Xiezu Jiaocheng

公文写作教程

白延庆 编著



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

大学生现代实用写作系列教材

公文写作教程

白延庆 编著



对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作教程 / 白延庆编著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2016. 9

大学生现代实用写作系列教材

ISBN 978-7-5663-1671-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 213842 号

© 2016 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

公文写作教程

白延庆 编著

责任编辑: 王 煜 王 忠

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

三河市少明印务有限公司印装 新华书店经销

成品尺寸: 185mm×230mm 19 印张 381 千字

2016 年 9 月北京第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1671-4

印数: 0 001-3 000 册 定价: 38.00 元

前言



距《新编公文写作教程》（以下简称《教程》）第三版编著，时隔三年。其间国家对公文管理没有出台新规定，党政机关和各企事业单位遵循的还是2012年4月16日中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的公文管理条例，即《党政机关公文处理工作条例》（见中办发〔2012〕14号，以下简称《条例》）。三年间，国家党政机关和企事业单位有大量新公文出台，都是对《条例》的全新实践。与这些实践相比，《教程》第三版中一些例文显然过时了，有必要更换。这是对该《教程》使用者负责；也是与时俱进，跟上时代步伐的需要。

公文之新，更多不在文种、格式和语言之新，而在表达的理念，即公文主旨与内容之新。公文理念之新体现的是新的管理思想、管理程序及管理方法。公文即管理，公文写作即为管理的需要而实施的写作。

本版所换上的新公文案例，可以体现近几年国家党政机关和企事业单位新的管理思想、程序和方法。对中国而言，不断出台新的管理思想、程序和方法是好事。因为当今中国正处于改革开放途中，所奔赴的目标远没有达到。目前，中国政府所秉承的执政理念，排在第一的是创新。创新首先是思想的创新，落实在管理上，是管理思想的创新。公文是管理思想创新的最重要平台之一。

时间使人冷静，岁月令人明智。

今天重读《教程》第三版，发现语言表述也有诸多问题，甚至怀疑，这些文字是出自本人之手吗——不简练、不确切，需下大功夫提炼。确切与简练是写作语言的第一关口。这一关口不能通过，写作也就无从谈起了。

本版对语言表述作了一些努力，但还很不够，还需继续努力。

学无止境。

本版的体例依照第三版，但在“第一章公文的含义”第三节中增加了“公文的种类”的内容；对“第十章公文写作者的素质”作了较大改写，删除了第三版第一节中

的“例文与说明”；对“第十一章公文写作者的能力”也作了较大改写；对“第十二章提高公文写作水平的方法”题目作了改动，改为“公文写作水平提高方法”，内容也作了较大改写。这一切，都是出于“与时俱进，跟上时代步伐”的考虑。

愿更多同仁关注本教材，使用本教材。

愿广大读者多提意见。

感谢对外经济贸易大学出版社的长期支持。

感谢责任编辑王煜女士为本书出版所付出的辛劳。

编著者

2016年9月

目 录

第一章 公文的概念.....	1
第一节 公文的定位.....	1
第二节 公文的历史沿革.....	5
第三节 现代公文含义.....	7
第二章 公文的性质	11
第一节 公文主要性质	11
第二节 明确公文性质的意义	25
第三章 公文的作用	27
第一节 公文主要作用	27
第二节 明确公文作用的意义	39
第四章 公文写作程序	41
第一节 公文写作主要程序	41
第二节 明确公文写作程序的意义	48
第五章 公文写作格式	51
第一节 公文格式	51
第二节 明确公文基本格式的意义	74
第六章 党政机关公文写作格式	77
第一节 决议	78
第二节 决定	82
第三节 命令（令）	91

第四节	公报	97
第五节	公告	113
第六节	通告	120
第七节	意见	125
第八节	通知	130
第九节	通报	142
第十节	报告	150
第十一节	请示	158
第十二节	批复	163
第十三节	议案	169
第十四节	函	176
第十五节	纪要	181
第七章	公文写作常见问题	189
第一节	公文写作的常见问题	189
第二节	明确公文写作常见问题的意义	191
第八章	公文审核工作	195
第一节	公文审核主要工作	195
第二节	明确公文审核工作的意义	199
第九章	公文运行过程	201
第一节	公文运行主要环节	201
第二节	电子公文运行要求	205
第十章	公文写作者的素质	209
第一节	公文写作者的基本素质	209
第二节	明确公文写作者素质的意义	216
第十一章	公文写作者的能力	219
第一节	公文写作者的基本能力	219
第二节	公文写作者的实务能力	226
第三节	明确公文写作者能力的意义	233

第十二章 公文写作水平提高方法	235
第一节 公文写作水平提高的基本方法	235
第二节 明确公文写作水平提高方法的意义	242
附录一 《党政机关公文处理工作条例》	245
附录二 《党政机关公文格式》	253
附录三 《中国人民银行公文处理办法》	277
附录四 《中国人民银行电子公文传输系统管理办法》	291
参考书目	296

第一章 公文的含义

本章从三个方面介绍公文的含义：公文的定位、公文的历史沿革以及现代公文

的含义，分为三节。

重点是现代公文

第一节 公文的定位

公文定位指公文在所有文章类别中的位置。

（定位是大事。信息时代是知识爆炸时代，每天新知识信息铺天盖地。身处其间，讨论问题如果事先没有一个明确定位，会眼花缭乱，会迷失，无所适从。）

要明确公文的定位，先要了解文章的类型。

一、文章的类型

当今文章大致可以分为六类：文艺类、新闻类、知识类、思想类、管理类以及社交类文章。

（一）文艺类文章

文艺类文章是向公众表达情感的文章。具体说是为了表达作者对生活的感受与感悟，为了展示人性、人道和人生而写作的文章。文艺类文章写作的目的与核心，即情感与人生。一个作者在写文艺类文章时动了感情，流泪了，这很正常；一个读者在阅读文艺类文章时动了感情，流泪了，也很正常，因为文艺类文章的特点与使命正在这里。但如果一个作者在撰写公文时流泪了，那就不正常了；同样，一个读者在阅读公文时流

泪了，也属不正常——恐怕该公文是惩罚此人的：不是处分即是开除。

把文艺类文章作为政治斗争的工具，是对文艺类文章的错位。从根本上说，文艺类文章是担负不起这种职能和使命的（特殊年代，另当别论）。

文艺类文章主要包括四大文本：诗歌、散文、小说、戏剧。

诗歌是文艺类文章中最凝练的形式。它要求用最简练的语言表达最丰富的感情。中国古典诗歌是其中的典范。从《诗经》、楚辞到唐诗、宋词，千百年流传下来的优秀诗歌，哪一首不是用最简练的语言表达最丰富的感情？现代新诗也一样。“五四”新文化运动以后，新诗对于古典诗歌有了革命性改变，但是“用最简练的语言表达最丰富的感情”这一特征始终没变：“卑鄙是卑鄙者的通行证，高尚是高尚者的墓志铭”“黑夜给了我黑色的眼睛，我却用它寻找光明”，看看，文字多么简练，表达的思想感情又多么丰富！简练与丰富，诗歌这一功能不但延续了几千年，而且肯定永远延续下去。因为这是诗歌作为文艺类文章的本质特征，是诗歌之魂。这一本质特征和灵魂一旦消失，诗歌就不能称其为诗歌了。

与诗歌比较，散文在语言方面的优势不是凝练，而是意境和鲜明个性。散文表达的内容比诗歌丰富得多，写作方式灵活得多。可以说，在文艺类文本中，散文是最自由、最少限制的一种。一个“散”字，非常形象地表明了散文这一特征与优势。如果说诗歌是“凝练”的艺术，那么散文就是“散”的艺术了。作者表达思想感情要想不受文本限制，就该选择散文。鲁迅先生倡导并践行的“杂文”可以理解成“散文”的一个变种。当今很流行的所谓“文化随笔”，也可以理解成“散文”的一个变种。不止文化随笔，只要是为了表达思想感情而写作的“随笔”，都可理解成“散文”的变种。包括正在流行的“网络文学”，也包括现在报刊上大量的小品文，只要是为了表达作者真实的思想感情，同时又是用形象而自由的语言写成，都可理解成“散”文。

不同于诗歌和散文，小说的“虚构”性最突出。写作者要想从事“虚构”的文学文本写作，当推“小说”。小说还有两个鲜明特征，就是人物和故事。这是小说最富个性化的特征，也是小说最传统、最恒久的特征。

文艺类的第四大文本是戏剧。戏剧不同于小说、诗歌和散文，它更多不是写给人读的，而是写给人看的，其最大特点在于“直观性”。戏剧写作的主要目的是与读者直接交流，当然中间需要一座桥梁，就是演员的表演。因此作者在进行“戏剧”写作时，一定要充分注意其“表演性”。电影艺术可以理解成戏剧艺术的一种延伸。如今在大众中很有影响力的电视剧，又是电影艺术的延伸。随着网络的快捷发展，会不会另有一种新的戏剧形式——网络剧出现，还很难预料，但这种可能性是存在的。微电影不是已经出现了吗？不管戏剧还会有怎样的延伸，其基础却不能动摇。除非退回到卓别林无声戏剧时代，否则戏剧文本必须以对话、描述、说明和解说式语言为主。

中国进入新时期以后，报告文学、采访记等纪实文学以一种全新的文学形态进入广大读者视野。这种文本形式不同于传统意义的文艺类文章，属边缘文体，类似于所谓“边缘科学”“跨界学科”。报告文学、采访记等纪实文学所表达的内容，都要求是社会生活中实实在在的内容，这很像知识信息类的文章，又很像管理类文章，但其语言形式却是文艺类的，必须形象生动。因此作者在选择这些文本写作时，一定要照顾这类文章的双重特点：既要尊重其内容的客观实在性，又要体现其表达方式上的形象性、生动性和感染力。

（二）新闻类文章

新闻类文章是为了传递信息而写作的文章。什么是信息，简单说就是刚发生或刚发现的事实或情况。把刚发生的事情或刚发现的情况告诉世人，这就是新闻类文章。比如2015年11月7日习近平与台湾地区领导人马英九在新加坡的会见，在当时就属于刚发生的事情。把这件事及时写出来，报道出来，就是新闻类文章的使命。

新闻类文章涉及的文本很多：消息、通讯、特写、人物专访、采访札记、读者来信等，都属新闻类文章。这类文章不同于文艺类文章，不允许虚构，不追求语言的形象、生动和华美；要真实，要准确，同时写作速度要快，报道要及时。

（三）知识类文章

知识类文章指为了介绍新知识、新科技成果而写作的文章，其表现形态主要是介绍性、说明性文章。像文艺类文章一样，可以是文章形式，也可以是书籍形式，但其内容核心，一定是介绍新知识、新科技成果，目的是使相关人员以及世人了解、掌握和运用，造福社会。

（四）思想类文章

思想类文章指为了宣传新观点、新理论而写作的文章。当今大量的学术论文、大量的时评、短评都属这类文章。目前很多报纸都开辟了发表这类文章的版面：针砭时弊、激扬文字、力透纸背、生机勃勃，非常喜人。但在改革开放之前，这类文章的写作一直是中国一大弱项。改革开放以后，情况开始有所变化，但国人还需共同努力。

（五）管理类文章

管理类文章是为了行政需要、职业需要、职务需要和职责需要而写作的文章。主要包括六大类：行政文书、规章文书、工作文书、会议文书、事务文书和专用文书。

行政文书就是公文。

规章文书主要指各种规章制度，包括章程、条例、办法、规则、细则、守则、须知、公约等。

工作文书主要指用于日常工作的各种文书，包括工作信息、工作计划、工作总结、经验材料、问题研究、竞聘演讲稿、述职报告、调研报告等。

会议文书指用于各种会议的文书，包括会议策划书、会议通知、会议指南、会议记录、会议主持词、会议开幕词、会议发言提纲、会议报告、会议总结、闭幕词、会议上报材料、会议传达材料等。

事务文书指处理日常工作事务的文书，包括介绍信、咨询信、慰问信，请柬、讣告，委托书、授权书等。

专用文书指一些特种行业的专用文书，比如金融、证券、财会、司法等行业的专用文书。

（六）社交类文书

社交类文书这里专指用于个人进行社会交往的文书，当今主要的文本是手机短信、微信短信和电子邮件。谁说手机短信不是写作？这是信息时代最小，也最灵活、最便捷的写作。可以说，在今天，整个人类都已进入手机短信写作时代。

用手机短信写作需要注意六点：第一，不可出现错别字，因为出现错别字是对自己，也是对接收短信者的不认真，不负责任；第二，不可出现病句，以免对方误解甚至误事；第三，句式尽可能简练（可借发短信锤炼语言，一举两得，何乐不为？）；第四，身份要得体，是写给长辈、平辈还是晚辈，是写给上级、平级还是下级？行文语气和措辞要有所区别；第五，发送与回复要及时，这是短息区别于其他写作的最大特点与优势；第六，别忘署名，这是对自己、也是对短信接收者的尊重。

二、公文的位置

通过对文章类型的介绍可以看出，公文的位置在管理类文章之中，位居管理类文章之首。

这一位置首先表明：公文不同于文艺类文章、新闻类文章、知识类文章，也不同于思想类文章和社交类文章，不能用对待这些文章的态度与标准对待公文。

这一位置同时表明：在各种管理类文章中，公文的位置非常重要，不同于规章文书，也不同于工作文书和会议文书。

学习公文写作，先要认清其在文章体系中的独特位置，同时要认清其在管理类文章中的重要位置。这是学习公文写作的起点，是一个不可忽视、不可绕开、也不可逾越的

明确而坚实的起点。

第二节 公文的历史沿革

中国公文的历史沿革，大致经历了五个时期，从初萌时期逐渐走向成熟，又从成熟而逐渐达到高峰，达到高峰期以后又逐渐进入转型期，随后又是新的发展与变革时期。这与许多事物的发展规律基本上是相同的。需要说明的是，在历史上的一些时期，使用的常常不是“公文”这个概念，而是“应用文”，而其内涵与外延，却大致与现在的“公文”相同，其功能也大致相同。因此，了解中国公文的历史沿革，与了解中国应用文的历史沿革，大致属于同一领域和同一层面的内容。

一、秦汉时期公文

中国历史上的秦汉时期，是第一个大统一的时期，特别是秦朝，建立了第一个封建专制的中央集权国家。政治的统一和文字的统一，为公务应用文（公文）的统一创造了条件。由李斯等制订的公文体式，对当时的公文写作作了一系列规定，产生了“避讳”制度、“抬头”制度、“用印”制度等规范。这些，都标志着公务应用文的成熟。

汉袭秦制，公文文书有了新的发展，产生了书、议、策、论、疏等公文体式，明确了皇帝对臣下的诏、制、策、敕等文体，臣下对皇帝则用章、奏、表、议等文体。在表述上也采用了相对固定的格式，为公务文书走向程式化开了先河。

二、魏晋南北朝时期公文

魏晋南北朝历时约四百年，在公务应用文发展中占有重要地位，是公务应用文发展的自觉时期，不仅在写作实践上名家名篇迭出，而且对于应用文的写作理论也进行了大量的探索与研究。曹氏父子对于公务应用文的发展贡献最为突出。曹操不仅提倡应用文，而且亲自动手写作，写出了很多规范而简明的应用文，例如《让县自明本志令》《求贤令》《求逸才令》《慎行令》《修学令》等，真切地表明了自己的政见。曹丕的《与吴质书》、曹植的《与杨德祖书》《求自试表》等，都是这一时期应用文的名篇。

三、隋唐宋时期公文

隋唐宋时期是中国古代公务应用文发展的高峰期，其特点是名家辈出，而且名篇如云。特别是唐朝，诗歌的黄金时代与散文方面的古文运动，对于当时公务应用文的发展都产生了巨大而深远的影响，出现了一大批应用文的大手笔和名作。如魏征的《谏太宗十思疏》、柳宗元的《段太尉逸事状》、陆贽的《奉天请罢琼林大盈二库状》等。到了宋朝，作为应用文的一种，序跋文有了较大发展，其中的代表作有欧阳修的《五代史伶官传序》和文天祥的《指南录后序》。

四、元明清时期公文

元明清时期是中国古代公务应用文的稳定发展时期。随着封建王朝中央集权的极端化，公牍文书更为严格，应用文的各种文体都趋于定型化。在公牍文书中，如海瑞的《治安疏》、杨继盛的《弹严嵩疏》、林则徐的《钱票无甚关碍宜重禁吃烟以杜弊端片》、康有为的《请废八股试帖楷法试士改用策论折》等，都充分体现了公牍文书的重要作用。在公务应用文的理论研究方面，明代吴纳的《文章辨体》、徐师曾的《文体明辨》、清代姚鼐的《古文辞类纂》、刘熙载的《艺概·文概》等，都从不同侧面对应用文的写作进行了理论概括，产生了广泛的影响。

五、辛亥革命以后公文

1911年的辛亥革命，推翻了清王朝，结束了君主专制制度；1919年的“五四”运动以后，中国进入了新民主主义革命时期；1949年新中国成立，标志着社会主义革命、建设的开始。社会的巨大变革，必然引起公务应用文的变革，因此这一时期可以被称为公务应用文的巨大变革期。

从行政公文来看，1912年南京临时政府颁布了第一个公文体式条例，废除了几千年来封建王朝沿用的公文体式，确立了新的体式，在用语上也规定了不许用“大人”“老爷”等封建色彩很浓的称呼，官吏相互称官职，民间相互称“先生”，并要求公文写作用白话，使用新式标点符号。北伐以后，南京国民政府也多次进行不同程度的公文改革，取得了一定成绩。但由于当时公务文书的撰写者以及阅读对象大都仍受旧文化传统教育的影响，加上旧民主主义革命的不彻底性，决定了当时的公文不可能与旧公文彻底决裂。这一时期的公文仍是文言与白话夹杂，标点符号也极少使用。

与“国统区”公文形成鲜明对比的是，在中国共产党领导下的革命根据地也开始有了自己的公文。1921年中国共产党成立后，不但组建了自己的工作机关，还同时产生了自己的公文。第一批公文，是中共全国代表大会所产生的决议、纲领和宣言。1931年，瞿秋白代表中共中央起草了《公文处理办法》。1942年，在延安整风运动中，还颁布了《陕甘宁边区新公文程式》。

新中国成立后，中央人民政府政务院于1951年召开了全国秘书长会议，通过并颁布了《公文处理暂行办法》，为新中国公文体裁的确立奠定了基础。此后，国家又陆续发布了一系列的文件，使我国公文走上了规范化、系统化、科学化的道路。1981年，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，1987年，国务院办公厅发布了新的《国家行政机关公文处理办法》。经过六年实践，于1993年对《办法》进行了修订，于1994年1月1日起施行。经过了七年的实践，于2000年8月24日，国务院又发布了新的《国家行政机关公文处理办法》，于2001年1月1日起施行。

而今，2012年4月16日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《党政机关公文处理工作条例》，于2012年7月1日起施行。

现在，本教材对公文写作的介绍，是按照这个最新公文处理工作条例进行的。

第三节 现代公文含义

现代公文的含义有广义与狭义之分。不了解现代公文的这两个范畴，很容易造成公文概念的混乱，也很容易造成公文写作与公文运行的混乱，不但将是公文写作的失误，也必将妨碍行政与管理工作的具体实施。

广义公文指各种实用文体，除党政公文以外，还包括各种规章文书和工作文书，比如工作信息、工作计划、工作总结、调研报告，还包括各种事务文书以及各种会务文书等。

狭义公文专指中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月16日明确规定的党政机关公文（中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《党政机关公文处理工作的通知》中办发〔2012〕14号）。

现代公文含义这里指狭义公文的含义。本节从三个方面介绍：现代公文的定义、现代公文的要素以及现代公文的种类。

一、现代公文的定义

现代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。

二、现代公文的要素

现代公文包括四大要素：

第一，由中共中央、国务院规定；

第二，用于处理公文；

第三，具有特定文种；

第四，具有固定格式。

这四大要素是党政机关公文的最重要要素，不可或缺又密不可分。可以说，如果一篇文书不具备这四大要素之中的任何一项内容，可以认为这篇文书不是公文。比如，某某领导人的讲话，就不能理解成公文，因为“讲话”这种文体是不在中共中央和国务院规定的这15种公文之列。但是讲话可以转化成公文。如果把讲话用公文中的通知形式印发，那就成为公文了。再比如，申请书、志愿书等，也不能理解成公文，因为这些文体大都不是用来处理公务的，一般是用来处理“私务”的，所以也不是公文。再比如，计划、总结、调查报告等，也不是公文。这些文体都没有固定格式，只有约定俗成的格式，所以都不能理解成公文。

三、现代公文的种类

从不同角度划分现代公文可分为不同种类。

（一）从权威角度划分

权威角度指国家最高权力角度，也可理解成公文职能角度。

按照中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月16日的规定划分，中国党政机关公文包括15种：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。

这15种公文各自的职能，本教材在第六章党政机关公文写作格式部分逐一介绍。

（二）从各系统角度划分

各系统指社会各界，各行各业，比如金融、保险、证券、医疗、文教、环保等。从该角度划分，党政 15 种公文中有三种各系统一般不得使用，即命令（令）、通告和议案。

命令（令）是向全国发布的公文，时常具有强制性，各系统一般不具有此权力；通告是向某一地区发布的公文，也时常具有强制性，各系统一般也不具有此权力；议案是各级政府向同级人代会提请审议事项的公文，非政府机构一般不得使用。各企业董事会、理事会使用的议案，应走会议文书系列，不宜走公文系列。

（三）从行文方向角度划分

行文方向指公文发送方向，即公文收文对象。从这一角度划分，公文分为三种：上行文、平行文和下行文。

上行文指下级呈报给上级的公文，主要包括报告、请示两种。

平行文指平级之间的行文，意见与函有时可作为平行文发送。

下行文指上级对下级的行文。中国党政机关 15 种公文中的绝大部分都属下行文。比如决议、决定、命令、通知、通报、批复等。

需要说明的是，有些公文既可作为上行文，又可作为平行文与下行文，上下级之间，各行政级别均可使用，比如意见与函。

（四）从发文范围角度划分

从发文范围角度划分，公文可分为内发文、外发文和广发文。

内发文指各机关单位内部的行文。报告、请示、批复是最典型的内发文。上文中提到的上行文、平行文与下行文大都属于内发文。

外发文指对于本机关单位以外的合作对象的发文，具有明确的发文指向，比如函。

广发文指对于社会公众的发文，没有明确、具体的发文指向，社会各界，各行各业都需知道，比如公报、公告、通告等，又称为普发性公文或周知性公文。