

表格化

条式化

案例化

精细化

格式化

程式化

黄春霞 齐绍平◎主编

Gongwen Xiezuojiqiao
yuChuliGuifanYibentong

——写作技巧与处理规范——

于实践中可以临渊羡鱼，于操作中可以授人以渔，于案例中可以得其精髓，对各级各类公务人员和办公室文职人员是有益的参考和必备的工具。



公文 写作技巧与 处理规范 一本通



描述表格化



技巧精细化



呈现条式化



流程格式化



剖析案例化



处理程式化

国家行政学院出版社

目 录

CONTENTS

绪 论	001
第一节 公文的产生与发展	001
第二节 公文的特点和作用	004
第三节 公文的分类及格式	008
第四节 公文的写作技巧	013

第一编 通用公文

第一章 指挥性公文	030
第一节 命 令（令）	030
第二节 决 议	033
第三节 决 定	036
第四节 通 知	040
第五节 批 复	045
第六节 意 见	049
第七节 指 示	055

第二章 知照性公文	060
第一节 公 告	060
第二节 通 告	063
第三节 通 报	067
第四节 函	071
第五节 公 报	074
第三章 报告性公文	084
第一节 议 案	084
第二节 请 示	088
第三节 报 告	092
第四章 记录性公文	096
第一节 会议纪要	096
第二节 会议记录	102

第二编 规范性文书

第五章 条例与章程	106
第一节 条 例	106
第二节 章 程	119
第六章 规定与制度	125
第一节 规 定	125
第二节 制 度	129

第七章 办法与细则	133
第一节 办 法	133
第二节 细 则	137
第八章 规则、守则与公约	144
第一节 规 则	144
第二节 守 则	153
第三节 公 约	156

第三编 事务文书

第九章 计划与总结	162
第一节 计 划	162
第二节 总 结	167
第十章 简报与提案	172
第一节 简 报	172
第二节 提 案	177
第十一章 讲话稿与演讲稿	183
第一节 讲话稿	183
第二节 演讲稿	187
第十二章 调查报告、述职报告与工作研究	196
第一节 调查报告	196
第二节 述职报告	202
第三节 工作研究	211

第四编 专用文书

第十三章 经济专用文书	222
第一节 市场调查报告	222
第二节 经济合同	228
第三节 产品说明书	233
第四节 广 告	235
第十四章 法律专用文书	238
第一节 民事起诉状和民事上诉状	238
第二节 民事再审申请书和民事申诉状	244
第三节 刑事自诉状和刑事上诉状	248
第四节 刑事申诉状	252
第五节 行政起诉状和行政上诉状	255
第六节 行政申诉状	260
第七节 答辩状	264

第五编 公文处理规范

第十五章 公文处理的基本内容	268
第一节 公文处理的概念	268
第二节 公文处理的作用	268
第三节 公文处理的基本任务	269
第四节 公文处理的基本原则	269

第十六章 公文的行文与传送规则	271
第一节 行文关系	271
第二节 行文方式	272
第三节 行文规则	273
第十七章 发文处理程序的过程	275
第一节 发文处理的程序	275
第二节 拟稿、会商、核稿、签发、校对、用印的方法与要求	275
第十八章 收文处理程序的过程	279
第一节 签收	279
第二节 登记	280
第三节 审核	280
第四节 公文摘编	281
第五节 拟办	282
第六节 批办	283
第七节 承办	283
第八节 催办	284
第九节 查办	284
第十节 注办	285
第十九章 办毕公文处理活动	286
第一节 办毕公文处置的基本内容	286
第二节 办毕公文处置的操作办法	286

附 录

附录一 国家行政机关公文处理办法..... 290

附录二 国家行政机关公文格式..... 298

附录三 国务院公文主题词表..... 307

附录四 出版物上数字用法的规定..... 318

附录五 中华人民共和国国家标准标点符号用法..... 325

绪 论

第一节 公文产生与发展

一、公文的产生

公文是我们所知道的较早的文章形式之一。

原始人类在集体劳动和共同生活中，为了相互表达思想、交流经验，便逐渐产生了语言。生产的不断发展，社会生活的逐渐复杂化，生产和生活中许多事情需要记载，我们的祖先便发明了结绳记事的方法。随着社会的不断进步，尤其是形成阶级以后，口头语言和结绳记事的方法已不能适应越来越复杂的生产和生活的需要，渐渐地便产生了文字。这在我国古书里是有记载的。《周易·系辞》云：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察。”这里的所谓“书契”，就是文字。用文字更便于“治”和“察”。正如斯大林所说：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作需要比较有条理的文书……”这里所说的“文书”当然指的是公务文书即公文了。

马克思主义唯物史观认为，文字起源于劳动，文章和文学也是起源于劳动。从我们掌握的资料看，具有实用价值的文章和具有审美价值的文学相比，实用文的诞生明显早于文学。实用文的诞生至少有这样两个原因：一是在漫长的生产劳动过程中，人

的思维逐渐得以发展，人与人之间的交际也逐渐增多，于是，人们便创造出一些符号以便进行交流，这些符号就是早期的文字。而文字的诞生为文章的产生打下了基础。二是人类的集体劳作需要协调、组织、指挥，而这一切缺少人类思维的固化物——文章，是很难实现的，这样就形成了一种强大的推动力，使应用文的产生成为一种必然。

在我国，“公文”名称，始见于《后汉书·刘陶传》。“但更相告语，莫肯公文。”当时称公文者极少，多称“文书”、“文簿”、“文案”。三国时逐渐增多，如《三国志·魏志·赵俨传》：“公文下郡，绵绢悉以还民。”但公文的出现，却是好多世纪以前的事了。公文的产生，是以国家的形成和文字的发明为先决条件的。

关于我国文字的产生，古代有仓颉造字的说法，据说发生于黄帝时代，大约在公元前两千五六百年。有实物可考的，是殷墟的甲骨文，其年代约在公元前 1300 年左右。从 1898 年起，考古工作者在河南安阳小屯殷墟遗址等地陆续出土大量刻有文字的甲骨，到目前为止，数量已逾十万片。这就是在中国文化史上占据重要地位的“甲骨文”。“甲”是指龟甲，“骨”是牛骨或鹿骨，甲骨文就是刻在龟甲或兽骨上的文字，又叫甲骨刻辞。甲骨文是商代王室进行占卜时所作的简短记录，短的仅数字，长的也不过百余字，是我国最早出现的原始性的文章。甲骨文已是我国比较成熟的文字了。就现在已经发现的（远比殷代实际存在的少得多）共十几万片甲骨统计，所用甲骨文字数已超过五千。这些甲骨，有许多是殷朝后期几个王朝（约在公元前 1300 年至公元前 1100 年左右）奴隶主的文告。这是我国有据可查的最早的公文。

据学者考证，甲骨文主要是用来占卜的。当时生产力低下，人们对大自然不可能有科学的认识，总认为冥冥之中有凌驾于万物之上的神，是他们主宰着事物的发生发展、生死存亡。于是，遇事总要用占卜的方式来预测一下吉凶祸福，由身兼史官和巫师双重身份的人在甲骨上用刻辞予以记载。就已发现的这些甲骨文来说，其内容涉及世系、气候、食货、征伐、畋猎等多方面。甲骨文是埋在地下的殷代王室的档案，用现在的眼光看，大部分都是公务文书。

商周时代盛行在青铜器上铸刻文字，这就是我们常与甲骨文并称的钟鼎文。钟鼎文有的用来记载统治者的制度法令，有的记载统治者的文德武功，还有的记载贵族之间的商务活动，多数属于公文的范畴。不过，其中也有一些属于私人之间用于物质交换的契约，虽还是应用文，但已不能归入公文范畴了。

我国最早的文章总集《尚书》，所收录的文章多数也是公文。《尚书》中的文章

分为六种体式：典、谟、训、诰、誓、命。其中，“典”用于记述典章制度；“谟”是议政的策论；“训”是进行教诲开导的论说文；“诰”是进行训诫的文告；“誓”是军队出征的誓词；“命”是君主的命令和诏书。这些文体，跟现代的命令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通报、报告等，都有一些近似之处。

从以上介绍可见，在文字的草创时期，公文就已经产生了。在所有的文体中，公文可以算是最古老的。

二、公文的发展

到了秦代，公文从文类到体式都得以充分的发展。秦始皇在李斯的辅佐下，建立了第一个中央集权制的国家政权。为了达到长治久安的目的，他们统一了文字和度量衡，实行车同轨、书同文的措施。李斯等人为了提高公文的办事效率和可靠程度，还制定了现在仍在沿用的“抬头”、“用印”等制度，这标志着公文在当时已经相当成熟。

汉代的公文体式主要有书、议、策、论、疏、诏、制、敕、章、奏、表等。其中，皇帝对臣下使用的文体主要是诏、制、策、敕，臣下对皇上则主要用章、奏、表、议等，已有了大致固定的下行文和上行文的区分。同时，在表达上和结构上，也有了一些相对固定的格式。尤其值得一提的是，当时的公文还产生了一些流传后世的名篇，如贾谊的《陈政事疏》、《论积贮疏》，晁错的《论贵粟疏》，司马相如的《上书谏猎》等。

汉以后的魏晋南北朝时期，公文无论从写作实践上还是从理论上，都有明显的发展进步。主要代表人物首推曹操、曹丕父子。曹操亲自写过不少公文，代表作有《让县自明本志令》、《求贤令》、《求逸才令》、《慎行令》、《修学令》、《请增封荀表》等。曹丕则不仅亲自撰写公文，还推出了有关公文写作的理论专著《典论·论文》。他说，文章是“经国之大业，不朽之盛事”，应该主要是指公文而言。他还把文章体式分为“四科八体”，并指出它们各自的特点：“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实，诗赋欲丽。”其中的奏、议、书、论、铭、诔都是应用文，多数都可作为公文体式。只有后两种是文学作品的体裁。

唐宋时代更是中国古代公文走向成熟的时期。由于这个时期出现了中国文化史上著名的“唐宋散文八大家”，涌现的名篇更是数不胜数。魏徵的《谏太宗十思疏》、《十渐不克终疏》，陆贽的《奉天请罢琼林二库状》、《论两税之弊须有厘革》，范仲淹

的《答手诏条陈十事》等，都是脍炙人口的佳作。出于八大家之手的名篇则更多：韩愈的《论佛骨表》、柳宗元的《上枢密韩太尉书》、欧阳修的《朋党论》、《与高司谏书》，王安石的《上仁宗皇帝言事书》，苏轼的《为政之宽严》、《乞校正陆贽奏议进御札子》等，不胜枚举。

元明清时期，在应用文研究方面渐趋深入，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，都是影响广泛的文章学专著，其中对公文的各种体式论之甚详。

辛亥革命以后，南京临时政府于1912年颁布了第一个现代公文体式条例。中国共产党成立后，也很快有了自己的公文体式，瞿秋白还于1931年起草了《文件处理办法》。1942年，陕甘宁边区政府发布了《新公文体式》。新中国成立后，政务院于1951年就发布了《公文处理暂行办法》，以后多次修改，一直发展到目前所用的《国家行政机关公文处理办法》。

第二节 公文的特点和作用

一、公文的含义

公文的含义，我们从不同的角度去看，就会得出不一样的内涵与外延，具体来说，公文的含义我们可以从以下三个方面进行解说。

（一）公文是办理公务的文书

“办理公务的文书”，这是“公文”一词的基本含义。党政机关、社会组织、企事业单位，在行使管理职权、处理日常工作时，都必须以公文为基本的工具。党组织所制定的路线、方针，要靠公文传达、贯彻；各级政府的政策、法令，要靠公文宣传、实施；社会组织和企事业单位开展工作的种种方法、措施，也要靠公文进行布置、安排。

（二）公文是具有直接效用和规范体式的公务文书

理解“公文”，只认识到“办理公务”还是不够的，公文还有两个基本性质：一是直接效用性；二是体式的规范性。

公文当然要用以宣传党和国家的路线、方针和政策，但跟纯粹的宣传教育性文章

不同，它还要指向实事，办理实务，总的来说，是务实的而不是务虚的。

在长期的应用实践中，公文形成了规范化的体式。依照这些文体规范进行写作和阅读，方便快捷而又简练明白。

据此，我们可以说，公文是党政机关、社会组织、企事业单位在行使管理职权、处理日常工作时使用的，具有直接效用和规范体式的文书。

（三）广义的公文和狭义的公文

人们使用“公文”这一词语时，赋予它的含义时宽时窄，我们还有必要对此作出区分。

广义的公文，外延十分广阔，除通用文书外，还包括法律、财经、文教、外交、军事、税务、工商等各种行业自己的专用文书。目前，还没有人能够统计出来广义的公文到底有多少具体的文种。随着社会发展，总是不断地有新的文体产生。

狭义的公文，是指国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》中规定的 13 种行政公文和中共中央办公厅《中国共产党机关公文处理条例》中规定的 14 种党的主要公文。这两大类公文的文种彼此相同或近似，但也有一些区别。这些公文文种都是在机关工作中使用频率较高的。

我们在这本书中讲述的公文，以中央办公厅和国务院办公厅规定的党政公文为主，也适当选入了一些机关、企事业单位和社会组织经常使用的一些事务文书。

二、公文的特点

（一）政策性

公文是党的机关和行政机关行使管理职能、办理具体事务的重要工具，对国家政治、经济和社会生活的各个领域都有着指导作用，是维护和发展社会主义制度、建设物质文明和精神文明的保障。各级党的机关和行政机关制发的公文，都必须用来贯彻执行党和国家的有关政策，执行国家的法律和法令，丝毫不能偏离党和国家的政治目标 and 政策轨道。因此，公文是观点鲜明的文体，是严肃郑重的文体，是有着充分的权威的文体，要求作者必须有严肃认真的态度。

（二）实用性

公文是用来处理公务的文书，所以它总是根据现实需要，针对实际问题而制发，有着明确的写作目的。国务院办公厅在《国家行政机关公文处理办法》中，对此提

出的要求是：“各级行政机关要发扬深入实际、联系群众、调查研究、实事求是和认真负责的工作作风，克服官僚主义、形式主义和文牍主义……行文要少而精，注重效用”。

（三）可靠性

公文涉及的事实以及所引用的材料和数据，必须真实可靠，不得有任何虚假和错漏。内容真实、准确，这是公文写作最基本的原则。一般文章写作中的虚构手法，在公文中不能使用；合理想像、添枝加叶、移花接木的方法，也同样不能使用。因此，公文写作一定要核准事实和数据，确保材料的可靠性。

（四）定向性

公文都是由某一个特定机关制发的，并且大部分都是写给特定对象阅读的，作者与读者之间有具体、明确的对应关系。公文的这种定向性特点使得写作有着很强的针对性。

（五）时间性

公文所针对的问题，总是存在于特定的时间范围之内，一旦时过境迁，公文的实用价值也会随之丧失。所以，公文的写作、传递和办理，都要求迅速及时。

（六）规范性

为了方便、有效地办理事务，公文形成了自身特有的办理程序和写作格式。中央办公厅和国务院办公厅对公文的种类、用途、文面都作了统一的规定。另外，多数常用文种在结构、用语等方面，也有着约定俗成的程式。

三、公文的作用

（一）颁布法规

《国家行政机关公文处理办法》总则第二条在概述公文的作用时，强调公文“是依法行政和进行公务活动的重要工具”。《中国共产党机关公文处理条例》也有类似的表述。对于行政公文来说，大到国家的宪法及刑法、民法、诉讼法等各种法律，小到办理某一具体事务的规定、办法，在制定出来后，都要通过行政公文予以颁布实施。对于党的公文来说，条例、规定等就是用来发布党内规章制度和行为规范 of 公文文种。行政法规一经发布，任何人都不得违反。党的规章制度和行为规范，则对党组织的所有成员都有约束作用。现在，我们国家正在努力进行完善的法制建设，在人民群众中也在开展深入的普法教育，公文在这方面的作用正在日益强化。

（二）指挥管理

党政机关、企事业单位、群众团体，都在特定的范围内担负着组织、指挥、管理的职责，而实施这些职责的基本工具，就是公文。在党政公文中，命令、决定、决议、指示、批复等文种，就属于指挥、管理性的下行公文。这些公文一经下发，下级机关必须执行。大到国家机器的运转，小到一个企事业单位内部工作有秩序地开展，都跟公文的指挥管理作用密切相关，离开了公文的这一作用，各方面的管理工作很可能陷入混乱状态。因此，我们应该意识到，相当多公文的起草、定稿过程，实质上就是管理工作的实施过程。

（三）交流信息

公文还有一个重要的作用是交流信息。下行文中的公告、通告、公报、通知、通报，上行文中的报告、请示，还有作为平行文的函，都有交流信息的基本功能。交流信息，一是上情下达；二是下情上达；三是友邻单位互通情报。有了公文作为信息流通的渠道，上下级机关都有可能做到耳聪目明，不至于闭目塞听。

（四）宣传教育

决议、公报、公告、通报、会议纪要等文体，还有着很明显的宣传教育作用。针对现实生活中普遍存在的某一问题或认识的偏差，摆事实，讲道理，进行启发诱导，使大家明白应该确立什么立场，应该坚持什么原则，进而知道自己应该做什么、怎样做。例如“文化大革命”结束之后，党内以及全国对于如何认识和评价“文化大革命”意见不能统一，思想相对陷入混乱的时候，党中央及时发布了重要文件《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，通过大量的事实分析和严密论证，澄清了模糊认识，使全党和全国的政治思想很快走向统一。

（五）商洽协调

很多工作，单凭一个单位很难顺利完成，往往需要相关单位给以配合、帮助。这样，地区与地区、单位与单位、团体与团体之间，就需要加强联系，互相协商，互相帮助，协调工作。公文实现这一功能的主要文种是“函”，它可以在没有隶属关系的机关之间起到沟通、协调的作用，使各个机关形成一个有机的整体，协同处理、协作完成某项公务。

（六）凭证依据

公文还有明显的凭证和依据作用。上级发布的下行文，是下级机关开展工作的依

据；下级上报的公文，是上级决策的依据；一个机关自己制作的公文，是自己履行职能、开展工作的真实记录和凭证。在日常工作中常会遇到这样的情况：对一个具体的事务该如何处理没有把握，就查找相关的公文，看上级或有关职能部门在这方面有哪些规定，然后按照规定行事。对某次会议的有关情况不够了解，就查找那次会议的纪要，马上即可获得清晰可靠的材料。这些都是公文依据和凭证作用的具体表现。因此，许多重要的公文，都需要归档保存很长时间，以便需要时查找。

第三节 公文的分类及格式

一、公文的种类

我国古代最早的公文没有严格的程式。它的种类比较单纯，君臣之间可以互用书信。后世的诏令、奏议二类，本来都是书信（诏令是“谕下之辞”，即皇帝给臣下的书信，奏议是“陈说其君之辞”，即臣下给皇帝的书信）。例如《尚书》中一些君王的文告，当然是上对下的公文。其传达君王旨意的形式，一般是一段段的记述王言，“王曰：‘……’”或“王若（助词）曰：‘……’”

从先秦到清末，由简到繁，公文名称先后出现的约有百种。朝代不同，名称各异。有的古有而今无，有的古无而今有，有的名同而实异，有的实同而名异。随着时代的发展，需要处理的公务越来越复杂，公文程式不断变化是客观的需要，也是必然的趋势。但是，我国古代公文的程式发展到后来之所以如此复杂、名称迭出、形式烦琐，和我国几千年的封建统治是有直接关系的。

发展到现在，根据不同的标准，我们可以把公文划分为不同的类型：

（一）公文的分类与各类公文的内涵

（1）公文分类。据公文形成和作用的公务活动领域（即通常所说的按公文形成和使用范围）分成：①通用公文。是指各类各级机关、团体、企事业单位都使用的文件，如请示、报告、函等。②规范性文书。是指根据工作的需要，按照国家和地方的法律法规制定的条例、章程、规定、细则、办法、守则、公约等。③事务文书。是指根据单位工作需要，用于工作的安排、总结和宣传交流的文书。④专用公文。是指在一定专业机关、部门和业务范围内专门使用的文件，如外交文件、司法文件、会议文

件、军事文件等。

(2) 对外公开文件、限国内公开文件、内部使用文件、秘密文件、机密文件、绝密文件。这是根据公文内容所涉及的国家秘密程度划分的。对外公开文件，内容不涉及国家秘密，可以直接对国内外公开发布；限国内公开文件，内容虽不涉及国家秘密，但其内容不宜或不必向国外公布；内部使用文件，内容不涉及国家秘密，但不宜对社会公开，只限在本系统或本机关内部使用；秘密文件，其内容含有一般的国家秘密，泄露会使国家安全、利益遭受损害；机密文件，是指含有重要的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害；绝密文件，是指内容含最重要的国家秘密，泄露会使国家的安全、利益遭受特别严重的损害。

(3) 上行文、平行文、下行文。这是公文制发机关根据行文方向而划分的。上行文，指向有隶属关系的上级领导、指导机关报送的公文；平行文，是指向同一组织系统的同级机关或非同一组织系统的任何机关发送的公文；下行文，向所属被领导、指导的下级机关发送的公文。

(4) 规范性文件、领导指导性文件、公布性文件、陈述呈请性文件、商洽性文件、证明性文件。这是根据公文的性质和作用所划分的。规范性文件指强制性推行的，用以规定行为规范的法规、规章等；领导指导性文件是指领导机关制发的用于颁布方针政策、法规规章，指导、布置工作，阐明领导指导原则的文件；公布性文件是指直接向国内外公开发布的文件；陈述呈请性文件指用于汇报工作，陈述情况，提出建议，请求指示或请求批准的文件；商洽性文件是指探讨、协商一般事项的文件；证明性文件是指对某组织或个人的使命、身份、经历或某事件提供证据和对有关各方面权利、义务、责任作出规定的文件。

(5) 平件、急件、特急件。这是依据对处理时限的要求划分的。平件是指没有特殊时间要求，按常规处理的文件；急件是指因为内容重要、紧急而需要优先传递处理的文件；特急件是指内容非常重要并特别紧急，需立即优先迅速传递处理的文件。

(6) 收文、发文。这是机关内部根据文件来源划分的。收文指本机关收到的来自外部的文件；发文是指本机关制作发往外部的文件，本机关制成只供内部使用的文件也称发文。

(二) 通用公文的文种

文种，也叫做公文名称，是用来表明公文的性质、适用范围、作者职能权限及制发公文目的要求的。在公文中正确标明文种，不但为公文撰写、处理提供便利，而且

有利于维护公文的权威性和有效性。我国行政机关的通用公文文种有：

1. 规范性文件

(1) 条例，用于对某一方面的行政工作做比较全面、系统的规定，国务院各部门和地方人民政府的规章不得称“条例”。

(2) 规定，用于对某一方面的行政工作做部分的要求。

(3) 办法，用于对某一项行政工作做比较具体的规定。

(4) 决定，用于对重要事项或者重大行动作出安排。

2. 领导指导性文件

(1) 命令（令），用于依照有关法律规定发布行政法规和规章，宣布施行重大强制性行政措施，奖惩有关人员，撤销下级机关不适当的决定。

(2) 指示，用于对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则。

(3) 批复，用于答复下级机关的请示事项。

(4) 通知，用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，发布规章，传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项，任免和聘用干部。

(5) 通报，用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或情况。

3. 公布性文件

(1) 公告，用于向国内外宣布重要事项或法定事项。

(2) 通告，用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。

4. 陈述呈请性文件

(1) 议案，用于各级人民政府按法定程序向同级人大或其常务委员会提请审议事项。

(2) 请示，用于向上级机关请求指示、批准。

(3) 报告，用于向上级机关汇报工作，反映情况，提出意见或者建议，答复上级机关的询问。

(4) 调查报告，用于反映调查研究的成果，揭示事物的真相与规律。

5. 商洽性文件

函，用于不相隶属机关间商洽工作、询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等。