

新版

工会机关
常用

工会工作者写作丛书

GONGHUIJIGUAN
CHANGYONGGONGWENXIEZUO

公文
写作

何士坤 编著

 中国工人出版社

新版

工会机关
常用

工会工作者写作丛书

GONGHUIJIGUAN
CHANGYONGGONGWENXIEZUO

公文 写作

○ 何士坤 编著

 中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工会机关常用公文写作 / 何士坤编著. —修订本.

—北京: 中国工人出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5008 - 5298 - 8

I. ①工… II. ①何… III. ①工会工作—应用文—写作 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 224053 号

工会机关常用公文写作 (新版)

- | | |
|-------|--|
| 出 版 人 | 李庆堂 |
| 责任编辑 | 吕 静 罗荣波 |
| 责任校对 | 赵 思 |
| 责任印制 | 栾征宇 |
| 出版发行 | 中国工人出版社(北京市东城区鼓楼外大街45号 邮编:100120) |
| 网 址 | http://www.wp-china.com |
| 电 话 | 010 - 62350006(总编室) 010 - 82075935(工会与劳动关系分社)
010 - 62005038 (传真) |
| 发行热线 | 010 - 62004002 62389465 (读者服务部) |
| 购书网址 | http://ghyldgx.taobao.com |
| 经 销 | 各地书店 |
| 印 刷 | 北京市密东印刷有限公司 |
| 开 本 | 700 毫米 × 1000 毫米 1/16 |
| 印 张 | 20.5 |
| 字 数 | 280 千字 |
| 版 次 | 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 39.00 元 |
-

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务部联系更换
版权所有 侵权必究

新版说明

最近，中华全国总工会参照中共中央办公厅、国务院办公厅于2012年4月16日发布、2012年7月1日起施行的《党政机关公文处理工作条例》，研究制定了《工会机关公文处理办法》，并于2012年7月26日以中华全国总工会办公厅文件（总工办发〔2012〕35号）印发，从2012年10月1日起施行，同时，停止执行此前执行的《全国总工会机关公文处理办法》及其补充规定。这个新办法面向全国工会机关，对原办法规定的法定公文文种、公文格式等作了变动。这是全国工会机关公文处理工作的规范性文件，各级工会机关必须遵照执行。

为了适应工会机关公文处理工作新的变化的需要，并为各级工会机关工作人员提供一些帮助，我对自己两年前编著出版的《工会机关常用公文写作》一书的有关章节作了必要的增删和调整，新增了“工会年鉴、志书文稿的写作”和“了解党政机关特有正式公文的写作”两章，改写了“避免公文写作中常见的毛病”，形成了本书。因本人水平有限，书中所述难免有错误和不当之处，敬请读者批评指正。

何士坤

2012年7月30日

新版说明



前言

领导机关是一个组织或单位的中枢，制发公文是其履行职责、实施领导的一项重要工作。而掌握公文写作知识，具备公文写作技能，则是机关工作人员任职的必备条件。可以说，公文撰制的水平，从某种程度上反映了该公文撰制机关的工作水平和作者的综合素质，代表了他们的形象。因此，要提高机关的工作绩效和水平，一个重要方面，必须重视和提高机关的公文撰制水平，同时提高机关工作人员的公文写作能力。工会机关及其工作人员，在履行职责、处理公务时，同样需要使用公文这一极为重要的手段和工具，因而亦应重视公文的写作与处理，使之更好地发挥应有的作用。

我于1970年从浙江大学毕业分配到北京燕山石油化学公司工作，于2005年年底在中华全国总工会机关退休，绝大部分时间都在办公室系统工作，长期与公文打交道；1993年调中华全国总工会机关后，因始终在办公厅工作，对工会机关的公文写作与处理也不算陌生。为了把自己多年在学习和工作实践中积累的公文写作和处理的知识加以梳理，使之条理化、系统化，近年来我抽空对有关资料进行了整理，便形成了本书的框架。

公文写作是一门很大的学问。公文的应用范围十分广泛，如按其形成和作用的具体领域来说，可分为通用公文和专用公文。而通用公文，又可分为请示、报告、批复、函、通知等法定文种公文和计划、总结、调查报告等虽非法定文种但又比较常用的事务公文；专用公文则包括党务、科技、财经、司法、外交、军事等公文。所有这些公文，既要符合一般公文

的写作要求，又有各自的特点和作用，因此，要通晓和写好各种公文并非易事。自己虽然多年从事文字工作，也读过一些关于公文写作的书，但毕竟工作范围和阅历有限，加上知识面不宽，因此，对工会机关公文的写作还远远达不到得心应手、运用自如的程度，尤其是没有足够的把握写好各种类型的公文。本书着重就工会机关一些常用公文的写作作些介绍，希望能对读者有一些参考和帮助。因本人水平有限，书中肯定有错误和不当之处，敬请读者批评指正。

何士坤

2010年1月于北京

目 录

第一章 公文写作的基本要求

- 第一节 认识公文的本质、特点、作用和遵循公文写作的原则/1
- 第二节 遵守公文处理的有关规定/5
- 第三节 把握公文写作各环节的特点和要求/14

第二章 工会机关正式公文的写作

- 第一节 报告和请示的写作/37
- 第二节 决定和决议的写作/50
- 第三节 意见和批复的写作/59
- 第四节 通知、通告和通报的写作/68
- 第五节 函的写作/84
- 第六节 纪要的写作/89

第三章 工会机关其他常用公文的写作

- 第一节 调查报告的写作/96
- 第二节 总结类公文的写作/110
- 第三节 计划类公文的写作/120
- 第四节 讲话稿的写作/127



第五节 规约类公文规定和条例的写作/138

第六节 公关类公文的写作/144

第四章 工会信息的写作及其相关工作

第一节 工会信息和工会信息工作概述/152

第二节 努力编写出高质量的信息/158

第三节 办好工会信息的保证/170

第五章 工会年鉴、志书文稿的写作

第一节 工会年鉴编纂及其文稿的写作/176

第二节 工会志书编纂及其文稿的写作/196

第六章 了解党政机关特有正式公文的写作

第一节 公报的写作/215

第二节 公告的写作/218

第三节 命令(令)的写作/225

第四节 议案的写作/232

第七章 不断提高工会机关公文写作水平

第一节 重在提高机关工作人员公文写作的
素养和能力/237

第二节 避免公文写作中常见的毛病/243

第三节 机关各类人员要为提高公文写作水平
作出各自的努力/251

附 录

党政机关公文处理工作条例/258

工会机关公文处理办法/266

关于调整全国总工会文件发送范围、改进发送办法的通知/275

中华全国总工会机关发文标志(之一至之十二)/277
在工会系统内公文主送单位的排列顺序/289
中华全国总工会办公厅关于做好全国总工会文件改版
工作的通知/290
关于中华全国总工会阅批公文的若干规定(试行)/296
出版物上数字用法的规定/298
标点符号用法/304
校对符号及其用法/313

参考书目

目

录



中华全国总工会办公厅文件印发的《工会机关公文处理办法》（以下简称《办法》）第三条指出：“工会机关公文是工会机关实施领导、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，贯彻落实党中央关于工人阶级和工会的重要指示精神，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况的重要工具。”

上述规定共同强调了两点：公文是机关实施领导的一种手段；公文是机关履行职能、处理公务的重要工具。可见，工具性是公文的本质属性和基本特征。

二、公文的特点

公文区别于其他文书，具有以下特点：

1. 法定性

公文由法定机关或组织制发，具有法定效力，并在其权限范围内具有法定权威性和约束力。

2. 实用性

一是体现在公文成于公务，用于公务，每一份公文都有明确的制发目的，具有很强的针对性和意向性；二是体现在公文为推动现实工作服务，其效用常常受时间限制，因而具有很强的时效性。

3. 程序性

公文尤其是法定公文，其撰制必须经过法定程序，具有严格的程序性。这是公文独具的特点。

4. 政策性

公文代表制发机关或组织的意图，承载其实施领导和管理、推进工作开展和解决问题的主张或决策措施，因而具有鲜明的政治性和很强的政策性。

5. 规范性

一是表现在对公文形成程序、公文文种和行文关系等都有严格规定；二是表现在对公文体式有严格规定，即不仅公文的文体规范，而且其书面格式和排版形式等亦规范，以维护公文的权威性和严肃性。

三、公文的功能和作用

公文的本质和特点,决定了公文的功能和作用。公文尤其是法定文种公文的具体作用,主要表现在以下几个方面:

1. 领导与指导作用

由于公文承载领导决策,传递机关意图,因此,领导与指导作用是公文首要的,也是最基本的功能与作用,并主要体现在下行文上。

2. 规范与控制作用

公文的权威性和强制性,决定了公文具有规范和控制作用。尤其是法规性公文,这种功能和作用更明显,它虽不同于法律、法令,却作为重要行为规范来使用。

3. 组织与协调作用

公文作为实施领导和管理的工具,自然具有组织与协调的功能与作用。这种功能和作用在计划、工作安排类公文中体现得尤为明显。

4. 宣传与教育作用

为实施领导,推进工作,就要进行宣传与教育,因此,作为实施领导重要手段的公文,自然具有宣传与教育的功能与作用。这种功能与作用,尤其体现在某些下行文上,它虽不如传媒的宣传面广,但其权威性和宣传效力是传媒无法比拟的。

5. 知照与联系作用

任何一个机关或单位,总要与社会发生联系;它所开展的工作和活动,必然与上下级或无隶属关系的单位相关联。因此,公文作为沟通这种关联的载体或纽带,自然具有联系或知照的功能与作用。可以说,所有公文都有联系作用,有的公文具有知照作用。

6. 依据与凭证作用

公文的法定性、权威性,决定了公文具有依据与凭证的功能与作用。法定文种的公文皆可作为依据,亦可作凭证。

7. 记载与查考作用

公文行文后总要留下历史痕迹,其记载的内容和行文本身,都体现了记载的功能与作用。有了记载,就具有便于查考的功能与作用。尤其是记载性公文,更直接体现这种功能与作用。



当然，对于某一份公文来说，不一定同时具备上述各种功能与作用，但至少具有其中几种功能与作用。

四、公文写作应遵循的基本原则

认识到公文的本质和特点，明白了公文的功能和作用，就应当懂得公文撰写者肩负的责任，从而自觉遵循相应的公文写作原则。

1. 按领导者意图起草公文的原则

对一般的公文写作人员来说，接到起草公文的任务，大都是做“奉命文章”，因此，在起草公文前，首先要弄清领导者的意图和发文的目的，明确发文的主旨和主送对象，以完整、准确地表达和体现发文机关的意图。当然，做“奉命文章”并不是说公文写作人员不要进行创造性劳动，恰恰是奉命而作，才更需要公文写作人员充分发挥主观能动性。因为只有这样，才能把领导者粗略交代的意图表达完整和准确，甚至把领导者一些朦胧的想法表达清楚，把领导者想说而没有说清楚的话写出来。但是应当懂得，这种创造发挥，是以符合领导者意图为前提的。起草公文不是发表个人学术论文，起草者不能以个人意志代替发文机关的意图。有的人不愿意别人修改他起草的公文，改一个字也暴跳如雷，说明他至少是不懂得这个道理。

2. 依法的原则

主要是在制发公文的程序上，一定要按规定的必经程序进行，不能借口情况特殊或某些理由不按规定办事；所起草的公文内容，一定要符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示精神，并且要注意与现行的有关公文所作出的政策规定相衔接。

3. 实事求是的原则

主要是一定要按实际需要行文；要从实际情况出发来阐发思想，表达公文意图；所举事例、数据等真实可靠；所提意见和措施符合实际，切实可行。

4. 尚简无华的原则

要文风朴实，不装腔作势，不无病呻吟。要开门见山，观点明确，直述不曲。要言之有物，不讲虚话、套话、空话，也不追求华丽辞藻。要简明扼要地陈情说事，不拖泥带水。要条理清晰，结构严谨，表述准

确，篇幅简短。

5. 保密的原则

由于公文与公务活动密不可分，而有些公务活动往往带有秘密性，因此负责写作这种公务活动的公文，必须遵守相应的保密规定，做到从接受写作任务到起草、到发文，直至解密前，始终守口如瓶，并处处严防失泄密事件的发生。

6. 时效的原则

主要是起草公文不要拖拉，接到写作任务后，要积极努力，及时完成起草任务，并尽可能提早交到上一级负责人手中，使其有修改、斟酌的时间，以保证公文按时按质发出；起草的公文内容中，凡涉及时间要求的，应精心核对，留意是否可行，并防止前后矛盾。

可能有人会问，工会是群众组织，起草工会机关公文是否也要遵守上述原则？回答是肯定的。这是因为，其一，公文作为各机关、各单位间联系、沟通的工具，必然要遵守一些共同的规则，所以起草公文就要遵循一些共通的规矩。何况，工会机关公文的处理遵循《条例》的规范，就理所当然要遵守有关的规定。其二，中国工会虽然不是立法机构和行政部门，也不是执政党和权力机关，但却是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带，是国家政权的重要社会支柱，是职工利益的代表者和维护者，特别是工会组织覆盖全国，又独立管理经费，在我们这个以工人阶级为领导的社会主义国家中，承担着光荣的历史使命和发挥着无可替代的重要作用。中国工会的这种性质和在国家中的地位作用，决定了作为工会组织实施领导和管理、开展公务活动重要工具的工会机关公文，具有与党政机关公文同样的性质、特点和作用，因此，在进行工会机关公文写作时，自然也同样要遵循党政机关公文写作时应当坚持的一些基本原则。

第二节 遵守公文处理的有关规定

中办、国办《条例》对包括公文写作在内的公文处理的各方面问题作了明确规定，可以说它是党政机关公文处理的总纲。《工会机关公文处理办法》则是根据工会机关实际对公文处理作出的具体规定，是



工会机关公文处理的规范性文件。因此，要写好公文，必须熟悉公文处理的有关规定，并严格按照规范要求进行写作。否则，写出来的东西就会成为不合格的公文，一旦发出去，必将影响行文效果和单位形象，甚至被退回。在公文处理规定中，有关文种、公文格式、行文规则的规定，对公文写作的关系更为直接，尤其要加以重视。

一、关于文种

一份公文，一般都包含文种名称、事由、发文对象、发文单位、时间、印信这些要素，而文种是公文区别于其他文体文书的鲜明标志。起草公文，必须选准并正确使用文种，而不能误用、混用文种。为此，有必要了解有关文种的知识 and 规定。

1. 文种的概念

文种，又称文件名称。它是概括反映行文关系、行文方向、行文目的、行文特点以及发文机关权限等内容的公文种类的总称。

对文种可作广义、狭义的理解。广义的文种，就是所有公文的种类；狭义的文种，就是中办、国办《条例》、《工会机关公文处理办法》所规定的法定文种。

2. 文种的功能和作用

文种名称用语简洁，但含义深刻，有以下功能和作用：一是体现公文的性质。如“通知”、“通报”有告知、周知的性质。二是反映行文方向。如看到“指示”，即知为下行文；见到“请示”，即知为上行文；使用“函”，大多为平行文。三是表达行文目的。如“批复”是上级对下级的请示作出答复。四是揭示公文的特点。如“公告”、“报告”都有告知之意，但“公告”是公开告知，是面向社会大众的文种；“报告”则是下级向上级和领导机关汇报的文种。另外，使用文种名称，也便于公文管理。

正因为文种有这些功能和作用，所以文种名称一般作为公文标题的三要素之一含在标题之中，尤其是法定公文的标题中必含文种名称。

3. 法定公文文种

(1) 中国共产党机关公文文种。

现行中国共产党机关公文的法定文种由中办、国办于2012年4月

16日发布、2012年7月1日起施行的《条例》规定为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。这个《条例》所规定的文种，与中办1996年5月3日印发的条例中所确定的文种相比，增加了“命令（令）”、“公告”、“通告”和“议案”四个文种，取消了“指示”、“条例”、“规定”这三个文种。

（2）政府机关公文文种。

国务院前身政务院于1951年9月1日所发布的《公文处理暂行办法》，规定公文文种为7类12种。国务院于2000年8月20日发布、2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》，对1987年、1993年的规定作了改进，规定政府机关公文的法定文种为13种：命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。1993年的《办法》较1987年的《办法》，取消了“指令”、“决议”、“布告”3种，增加“议案”1种，并把“报告”和“请示”分开；2001年《国家行政机关公文处理办法》又对1993年《办法》作了改进，在原有的12类13个文种中，取消了“指示”，增加了“意见”，并将“公告”和“通告”分开，成为13个文种。现行行政机关公文文种，与2001年施行的《办法》相比，增加了“决议”、“公报”两个文种，并将“会议纪要”改为“纪要”，成为15个文种。

（3）中国工会机关公文文种。

工会机关公文的文种，1996年3月19日印发的《全国总工会机关公文处理办法》规定为9种：报告、请示、决定、决议、通知、通报、批复、函、会议纪要；2000年2月13日印发的《补充规定》又增加了4个文种：指示、意见、规定、条例，总共为13个文种。2012年7月26日中华全国总工会办公厅文件印发的《工会机关公文处理办法》，增加了“公告”这个文种，取消了“指示”、“规定”、“条例”三个文种，并将“会议纪要”改为“纪要”，成为以下11个文种：决议、决定、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、函、纪要。

（4）党、政、工机关正规公文必须统一使用各自的法定文种名称。

由于上述这些规定是党、政、工系统关于各自机关公文文种的权威性规定，因此起草党政机关的法定公文，必须使用党政机关法定公文文



种的名称；起草工会机关的正式公文，则必须使用《工会机关公文处理办法》统一规定的文种名称。

4. 如何正确选择使用文种

要正确选择和使用文种，应把握以下四个要点：

(1) 起草法定文种公文必须使用法定文种名称，不得随意乱起文种名称，也不得乱用或混用文种名称。如有的使用“请示报告”之类的名称，显然不符合规定。起草非法定文种公文，亦应选对应使用的文种名称。

(2) 必须按行文目的，依据公文的内容选定和使用合适的文种。这里要注意的是，应正确理解各类文种使用的范围，并要弄清楚诸如“决议”与“决定”、“请示”与“报告”等文种概念的共性和区别，进行仔细推敲，然后再选定使用哪个文种。

(3) 必须根据发文机关的身份和职权来选择使用文种。所选文种应与本机关的身份与职权相符，否则就会给人以“越权”或“屈尊”之感。例如，工会机关制定“条例”的制定权在工会的中央机关，工会的中央机关若行文可使用这个文种，而工会的下级机关就不能使用这个文种。

(4) 必须根据发文机关与主送机关的行文关系来确定文种。例如，下级机关向上级机关行文，多用“请示”、“报告”等文种，而不能使用“指示”、“批复”，一般也不用“通知”；平级机关之间行文用“函”，而不用“请示”之类的文种。

二、关于公文格式

对公文的格式，无论是中办、国办《条例》，还是《工会机关公文处理办法》，都有明确规定，撰制公文必须按规定严格执行。这些规定可见本书附录，不再赘述。下面，只对在实际工作中常常产生问题所涉及的有关规定作些强调。

1. 份号

份号，为公文印制份数的顺序号。涉密公文应当标注份号。

2. 密级和保密期限

密级分绝密、机密、秘密。对涉密文件，应标注相应密级和保密期

