

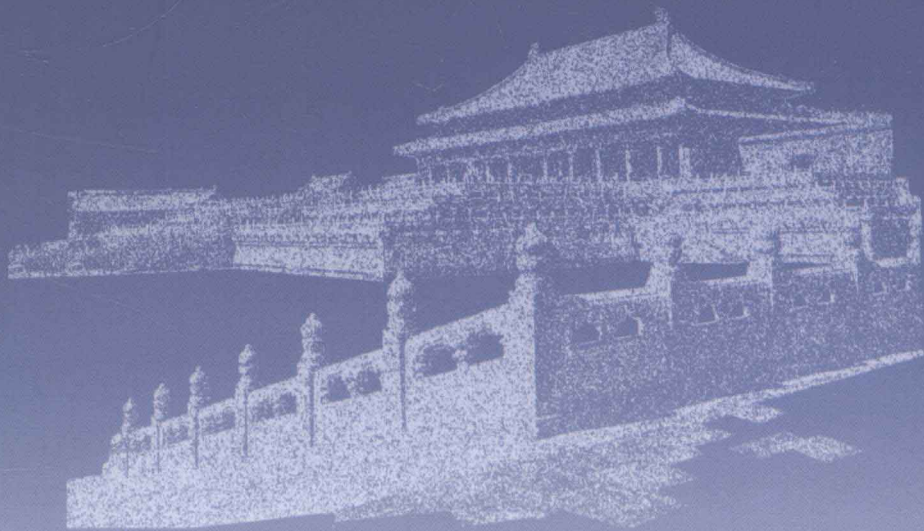


高等院校通识教育系列教材

修订版

机关公文写作

主编 邱相国



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



高等院校通识教育系列教材

机关公文写作

修订版

主 编 邱相国
副主编 王国栋 邱 旭
参 编 朱 玲 朱时枫



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

机关公文写作/邱相国主编. —修订版. —武汉:武汉大学出版社,2011. 10
高等院校通识教育系列教材
ISBN 978-7-307-08721-7

I. 机… II. 邱… III. 国家行政机关—公文—写作—高等学校—教材
IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 077790 号

责任编辑:王雅红 责任校对:刘 欣 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:通山金地印务有限公司

开本:787×1092 1/32 印张:15.75 字数:358千字 插页:1

版次:2011年10月修订版 2011年10月修订版第1次印刷

ISBN 978-7-307-08721-7/H·775 定价:28.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



高等院校通识教育系列教材
编审委员会

主任委员：顾海良
刘经南

委 员：陶德麟
韩德培
马克昌
谭崇台
刘纲纪
朱 雷
冯天瑜
彭斐章
郭齐勇
陆耀东
杨弘远
查全性
宁津生

总 序

进入新世纪，中国高等教育发展形成的共识之一，就是要着力教育创新。教育创新共识的形成，是以对时代发展的新特点的理解为基础的，以对当今世界和我国教育发展的新趋势的分析为背景的，以实现中华民族的伟大复兴和社会主义教育事业发展的历史任务为目标的，深刻地反映了高等教育确立“以人为本”新理念的必然要求。

教育创新的首要之义就在于，教育要与经济社会发展的实际相结合，要与我国社会主义现代化建设对各类高层次人才培养的需要相适应，努力造就具有创造精神和实践能力的全面发展的人才。为了达到教育创新的这些要求，高等教育不仅要实行教育理论和理念的创新，而且还要深化教育教学改革，着力提高教育教学质量和水平。特别要注重学科与专业设置的调整和完善，形成有利于先进科学技术发展和提高国民经济发展水平的学科专业和教学内容；要注重人才培养结构的优化，形成既能适应现代化建设对各级各类高层次人才的需求，又能体现和反映高校优秀的办学特色、办学风格和办学传统的人才培养模式。教育教学创新的这些措施，必然提出怎样对传统意义上的以“学科”、“专业”为主体的教育教学结构进行整合，并使之与现代社会发展要求相适应的“通识”教育相兼容和相结合的重大问题。

高等教育人才培养模式中的“专”、“通”关系问题，并不是现在才提出来的。至于与“专业”教育相对应的“通识”教育的思想，出现得更早些。在亚里士多德那里，就有与“自由”教育相联系的“通识”教育的思想。这里所讲的“通识”教育，通常是指对学生普遍进行的共通的文化教育，使学生具有一定广度的知识和技能，使学生的人格与学识、理智与情感、身体与心理等各方面得到自由、和谐和全面的发展。

世界高等教育的发展曾经经历过时以“通识”教育为主、时以“专业”教育为主，或者两者并举、并立的发展时期。从高等教育发展历史来看，早期的高等教育似倚重于“通识”教育。随着经济、科技和社会分工的不断发展和进步，高等教育也相应地细分为不同学科、专业，分别培养不同领域的专业人才，“专业”教育的比重不断增大。20世纪中叶以来，经济的迅猛发展、科技的飞速进步、知识的不断交叉融合，使学科之间更新频率加快，高度分化和高度综合并存，“专才”与“通识”的需求同在。但是在总体上，“通识”似更多地受到重视。这是因为，新时代高等教育培养的人才，应该具有很强的应变能力和适应能力，应该具有更为宽厚的知识基础和相当广博的知识层面，应该具有更强的信息获取能力和多方面的交流能力。显然，仅仅依靠知识领域过窄的专业教育，是难以培养出这样的人才的。

我国大学本科教育专业一度划分过细，学生知识结构单一，素质教育薄弱，人才的社会适应性多有不足。随着国家经济体制改革的深入、产业结构调整步伐的加快和国民

经济的飞速发展，国家和社会对人才需求的类型和结构发生了急剧变化，对人才的规格和质量的要求也不断提高，划分过细的专业教育易于造成人才供给的结构性短缺。经济全球化发展和我国加入 WTO，对我国高等教育人才培养提出了更为严峻的课题，继续走划分过窄、过细的专业教育之路，就可能出现一方面人才短缺、另一方面就业困难的严峻局面，将严重阻碍我国经济社会的发展，也将使我国高等教育陷于困境。我国教育界的有识之士和国家教育主管部门，已经深切地认识到这种严峻的形势。教育部前几年就在多方征求意见的基础上，推出了经大幅度修订的新的本科专业目录，使本科专业种类调整得更为宽泛些。各高等学校也在进一步加大教学改革力度，研究和修订教学计划，改革教学内容，努力使专业壁垒渐趋弱化，基础知识教育得到强化。这些都将有利于学生拓宽知识面，涉猎不同学科和专业领域，增强适应能力，全面提高综合素质。

在高等教育“通”、“专”关系的处理上，教育创新提供了解决问题的根本方法。通过教育创新，一方面能构筑高水平的通识教育的平台；另一方面也能增强专业教育的适应性，目的就是做好“因材施教”，实现“学以致用”。在这一过程中，除了要解决好选人制度即招生制度创新和教师队伍建设创新外，还要注重教学内容、教学方式和方法，以及教材建设等方面的创新。

近些年来，武汉大学出版社经过精心组织与策划，奉献给广大读者的这套通识教育系列教材，力图向大学生展示不同学科领域的普遍知识及新成果、新趋势或新信息，为大学生提供感受和理解不同学术领域和文化层面的基本知识、思想精髓、研究方法和理论体系，为大学生日后的长远学习提供广阔的视野。我们殷切地希望能有更多更好的通识教材面世，不仅要授学生以知识、强学生之能力，更要树学生之崇高理想、育学生之创新精神、立学生以民族振兴志向！

武汉大学校长 顾海良

目 录

上编 机关公文写作基础知识

第一章 机关公文写作概述.....	3
第一节 机关公文写作的含义.....	3
第二节 机关公文的特点.....	5
第三节 机关公文的作用.....	7
第四节 机关公文的管理.....	8
第二章 机关公文写作的程序	11
第一节 承拟、构思	11
第二节 起草	12
第三节 修改	14
第四节 签发、缮印、校对、用印	16
第三章 公文格式与行文规则	18
第一节 公文格式	18
第二节 行文规则	25
第四章 公文审核	31
第一节 公文审核的意义	31
第二节 公文审核的内容	32
第三节 公文审核的方法	39
第五章 机关公文写作要素	41
第一节 公文主旨	41
第二节 公文材料	44
第三节 公文结构	47
第四节 公文语言	50

下编 机关公文写作技法

第一章 指挥类公文	59
-----------------	----

第一节 命令（令）	59
范文赏析	65
病文指瑕	71
写作训练	72
第二节 决议	72
范文赏析	76
病文指瑕	80
写作训练	81
第三节 决定	81
范文赏析	87
病文指瑕	89
写作训练	90
第四节 指示	90
范文赏析	94
病文指瑕	96
写作训练	97
第五节 批复	97
范文赏析	100
病文指瑕	103
写作训练	104
第六节 通知	106
范文赏析	113
病文指瑕	117
写作训练	119
第二章 报请类公文	121
第一节 报告	121
范文赏析	127
病文指瑕	130
写作训练	132
第二节 请示	132
范文赏析	139
病文指瑕	142
写作训练	143
第三节 议案	144
范文赏析	148
病文指瑕	150
写作训练	151

第三章 告晓类公文	152
第一节 公报	152
范文赏析	156
病文指瑕	160
写作训练	161
第二节 公告	161
范文赏析	165
病文指瑕	167
写作训练	168
第三节 通告	169
范文赏析	172
病文指瑕	174
写作训练	175
第四节 通报	176
范文赏析	181
病文指瑕	185
写作训练	185
第五节 意见	186
范文赏析	191
病文指瑕	196
写作训练	197
第四章 规范类公文	198
第一节 条例	198
范文赏析	202
病文指瑕	208
写作训练	209
第二节 规定	209
范文赏析	213
病文指瑕	217
写作训练	218
第五章 记录类公文	219
第一节 函	219
范文赏析	223
病文指瑕	227
写作训练	228

第二节 会议纪要.....	229
范文赏析.....	235
病文指瑕.....	237
写作训练.....	238
后 记.....	242

上编 机关公文写作基础知识

第一章 机关公文写作概述

第一节 机关公文写作的含义

一、公文的概念

何谓公文？有人说公文就是公务文书的简称；又何谓文书、文件？有人说两者是同一事物的不同数量的概念，文书是对整体的概括，即对全体文件的总称，而文件则是对个体的指称，即每件文书；还有人说公文、文书、文件只是同一事物在不同场合的三种习惯称呼。孰是孰非？需对三者作个比较辨析：

先说“文书”。《现代汉语词典》：“文书，指公文、书信、契约等。”应该说，这种诠释并不周延，因为文书如果作为材料，决不仅仅是“公文、书信、契约”，而且就广义而言，“书信”、“契约”也是公文的一种。“文书”始于殷商时期的“刻辞”，据《礼记》所载，凡“大史典礼，执简记，奉讳恶”、“掌官书以赞治”的甲骨卜辞都叫官方文书。春秋战国时期以苏秦、李斯为代表的“士”这个新阶层言事议政的文书被称为“私文”。与“私文”相对应，官方使用的文书一律称为“公文”。这时“文书”便升格为种概念，而“公文”、“私文”则成为“文书”的属概念。“文书”一词，最早见于《汉书·刑法志》：“文书盈于几案，典者不能遍读。”指的是公文、案卷。沿续至今，“文书”是个集合名词，是复数，不仅囊括了公文和私文，而且是各类记录信息的文字、图表等以书面形式固定下来的文字材料的泛称或统称。

再说“文件”。《现代汉语词典》：(1)“公文、信件等”；(2)“指有关政治理论、时事政策、学术研究等方面的文章”；(3)“计算机系统中信息存储的基本单元，是关于某个主题的信息的集合”。显然，第一解漏项太多，第二解令人费解。“文件”一词始于清朝末年，最初确有一件一件量词的含义，但今天已有狭义和广义之分。狭义的“文件”只指“公文”，而广义的“文件”则是各种文字载体、所有公私文书的总称，其外延有五：一是指格式规范、正式对外发出的公文，即红头文件；二是指无文头及文号的非正式文书，即内部文书；三是指私人文件，如《马克思恩格斯全集》中提到德国机会主义头子拉舍尔曾作过《关于私人文件匣的讲演》；四是指虽以文字表达，但不具备一般成文性的文字标示，如《国庆四十周年标语口号》是宣传文件，统计表格是统计文件；五是指以表意符号、形象、声音为表达手段的电码抄收稿、图纸、录音、录像、照片、计算机存储形式以及其他形式的资料。第三解与第二解交叉。文件是单数，即一份文字材料的名称。

最后说“公文”。“公文”一词最早见于《三国志·魏书·赵俨传》：“公文下郡，编缉悉以还民。”至今已有一千多年的历史。《现代汉语词典》诠释为：“机关相互往来联系事务的文件。”这个定义显然不够科学。其实，公文是法定的作者在公务活动中形成的具有法（特）定效力和规范体式的文书。狭义的公文是指党政军等领导机关依法履行职责所形成的符合有关公文处理规范格式和规则的文书。广义的公文除党政军公文外，还包括其他社会团体、企事业单位等社会法人在工作中形成和使用的各类公文，如铁道机关公文、司法机关公文，等等。“公务文书”则是指公务活动中形成的一切文字材料，可见，“公文”虽然更多地用于泛指，但仍是“公务文书”的一部分，而不是“公务文书”的简称，两者是种属关系。

二、机关公文的含义

根据《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“党的公文条例”）、《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“人大公文办法”）、《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“行政公文办法”）、《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“军队公文条例”）对其各自“机关公文”的概括，机关公文是各类各级机关在管理协调中形成的具有特定效力（或称法定效力）和规范体式（或称规范格式）的文书；是传达党的路线、方针、政策，发布法律、规章，指导、布置、商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况等工具；是依法依规行使本机关职能的手段。我们通常把全国最高领导机关发布的条例、办法中明确规定的文种称为机关公文，也叫法定性或法明性公文。机关公文的法定作者必须是各级法定机关及其法定代表人；内容必须限定在本机关管理活动所涉及的范围之内；制发必须履行法定的拟稿、审核、修改、签发等程序；行文必须符合规范的文体和格式要求。

三、机关公文写作的含义

毋庸讳言，目前机关工作中一定程度地存在着重视公文处理研究而忽视公文写作研究的倾向，甚至误以为公文处理就是公文写作。中华人民共和国成立以来，党、人大、政府、军队最高领导机关都相继出台多部“机关公文处理条例”或“办法”，而未统一发行一部机关公文写作指导书。近年，集体或个人出版的标为“大全”的公文写作书籍浩如烟海，但许多“大”的是书本的块头，“全”的是文种的数量，至于写作技法，蜻蜓点水而已，著者昏昏，何期读者昭昭！一线文秘工作者一旦遇到难题，仍是无秘诀可念，无成例可法，无妙计可施。其实，公文处理是以管理为目标，以机关公文的办理、管理、立卷归档等一系列衔接有序的工作为基本内容；公文写作则以技法为目标，以机关文种的含义、特点、分类以及文体的格式、写法、要求为基本内容。

第二节 机关公文的特点

一、鲜明的政治性

(一)公文作者的立场观点是鲜明的

机关公文是发文机关表达其管理思想和意志的工具。法定作者必须旗帜鲜明地阐明立场观点，毫不含糊地表明肯定什么、否定什么，赞成什么、反对什么。

(二)公文主旨的政策性是鲜明的

机关公文只有准确地宣传、贯彻党和国家、军队的方针、政策，才有生命力；只有结合各自的实际创造性地运用，才能既有大方向，又有自己的鲜明特色。

(三)公文的指向性是鲜明的

机关公文均有很强的功利性，即针对在管理过程中遇到的新情况、新问题采取新对策，绝不允许望风捕影，无的放矢；对问题的分析必须全面准确，符合客观实际，绝不允许只看现象不抓本质，失于偏颇；提出的政策措施必须切实可行，具有可操作性，绝不允许空洞无物，脱离实际。

二、法定的权威性

(一)公文的作者是法定的

机关公文的法定作者，即合法存在并在自己的职权范围内行使权力、担负义务的组织或经过法定选举、任命的负责人。

(二)公文的内容是法定的

机关公文代表发文机关立言，写作过程具有全面的遵命性。主旨的确立、材料的选用都要依法合规，且须符合首长的指挥意图，符合客观实际，从而保证其实施的权威性。

(三)公文的运行是法定的

机关公文从承拟、起草、修改、审核、签发到缮印、用印、分发都要严格按照制发程序办理，准确及时地把文件发送到受文对象手中。既要明了发受单位之间的行文关系，又要准确区分各文种的适用范围，绝不允许擅自扩大或缩小发送范围、改变行文对象。

三、严格的规范性

(一)文种使用是规范的

行文必须根据发文目的、内容、对象正确选择发文文种，切勿不看内容，不分对象，乱点鸳鸯谱。因为文种各有其用，选择贵在相宜，一定要杜绝错用、混用、自造文种现象的发生。

(二)公文格式是规范的

公文格式是公文规范化的重要标志。如果公文格式残缺不全，不仅会失去行政机关公文的庄重严肃性，而且会影响和丧失机关公文固有的法定效力，也会影响受文机关对公文的阅读、处理，有碍于存档备查，所以要合体合规不失范。

(三)公文制发程序是规范的

机关公文具有特定的撰制程序、处理程序和严格的管理规定，这是法定的不可逾越的，如果打乱了、逾越了，势必损害公文特有的效力性。所以，各类各级机关的文秘人员都应养成认真了解程序、坚决遵循程序、自觉维护程序的习惯，做到不越权、不脱轨、不滥送、不倒流。

四、较强的时效性

(一)公文制作与办理有时限要求

机关公文多数针对特定问题而发，离开了时限性，就不能保证其应有作用的发挥。这种时限要求，一是指发文机关必须在规定的时限内完成印发任务；二是指受文机关必须在规定的时限内完成来文要求办理的工作，做到该转的马上转，该传的马上传，该办的马上办。

(二)公文印发与执行有时宜选择

机关公文发布的时宜性，决定了何时能发挥出公文的最佳效应。一般地说，公文是印完就发，越快越好。但有一些公文的事项政策性强、敏感度高，何时出台必须注重切时性，也就是选择最佳时机公布，既不抢先，也不拖延，如物价改革措施和银行利率调整等。在实践中时有不该发生的事在发生，比如《国务院办公厅关于加强渔业安全生产工作的通知》(国办发〔2008〕113号)的成文时间本为“二〇〇八年十月十二日”，但××省人民政府办公厅2008年10月23日翻印时却变为“二〇〇八年十二月十二日”，差了60天；再如××省对外开放领导小组办公室行文要求务于“11月31日前将相关资料报送××省环境科学研究所”。世界上有谁经过“11月31日”这一天呢？违背常识，源于马虎，贻笑千古。

(三) 公文本身效力有时间限定

2000年12月编发的《国家行政机关公文格式》强调：“公文如果没有生效时间，在某种意义上说就是一纸空文。”机关公文的时效性，首先指公文生效的时间，即何时生效。绝大多数公文的成文日期就是生效的起始时间，也有少数公文需要专门载明生效的起止日期。同为专门载明的又有两种形式：一是发布之后预留一段准备期，如《国家行政机关公文处理办法》虽在2000年8月24日发布，但施行的日期却“自2001年1月1日起”；二是发布时间虽然在后，但开始施行的日期却追溯到过去某个时间点，如2006年11月14日出台的《辽宁省人民政府关于印发辽宁省机关事业单位工作人员工资制度改革实施意见的通知》（辽政发〔2006〕40号）中“这次公务员工资制度改革，从2006年7月1日起实施”。其次指公文时效的期限，即公文效力时间长短的问题。这有两种情形：一是事项办理完毕公文效力即失，如《北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定》（2006年11月1日国务院第477号令）第九条：“本规定自2007年1月1日起施行，2008年10月17日自行作废。”二是新的文件未发，旧的文件有效。

第三节 机关公文的作用

一、管理调控作用

政党、国家、政府、军队利用公文实施管理，对管理机器的运转实施调节控制，是机关公文最基本和首要的作用。自上而下的指挥性、由下而上的服从性进而达到党令、政令、军令畅通，上下一致，令行禁止。机关公文不仅是制发者表达施政思想和意志的工具，而且是受文者实施执政理念，贯彻执行党的路线、方针、政策，国家、军队的宪法、法律、法规等的依据和准则。

二、约束规范作用

机关公文的约束规范作用，来源于法（特）定作者的权威性。机关公文作者都是依法成立的机关及其法定代表人，上下之间，有不容置疑的领导与被领导、指导与被指导关系。上级发布的命令、决定、通知，理所当然地对下属机关有约束规范的作用。同时，机关公文内容是领导集体意志的体现，是一级管理机构结合各自实际，经过科学论证、民主决策的结果，是依照法定程序完成的，一经发出，就发生了法（特）定效力，就对社会组织、社会成员的活动具有约束规范的作用。这种法定约束是有别于一般道德规范的。违反了道德规范，人们只能对其说服教育，至多进行舆论谴责，而如果有哪个机关或个人违法另搞一套，上级机关有权纠正并追究其党纪、政纪、军纪甚至法律责任，这就是强制其执行。同样，及时、妥善处理下级机关（同样是法定作者）的报告、请示等文件也是上级机关义不容辞的责任，否则下级机关也有追究上级机关不作为、乱作为或渎职等权利，这同样是一种约束规范。