

# 公文写作

白延庆 编著

对外经济贸易大学出版社

# 公文写作

白延庆 编著

对外经济贸易大学出版社

(京)新登字 182 号

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作 / 白延庆编著. — 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2004

ISBN 7-81078-302-5

I. 公... II. 白... III. 公文-写作-高等教育: 远距离教育-教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 012765 号

© 2004 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

白延庆 编著  
责任编辑 朱月洁

---

对外经济贸易大学出版社  
北京市朝阳区惠新东街 12 号 邮政编码: 100029  
网址: <http://www.uibep.com>

---

山东省莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行  
成品尺寸: 140mm×203mm 12.5 印张 318 千字  
2004 年 4 月北京第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

---

ISBN 7-81078-302-5/G·048  
印数: 0 001—5 000 册 定价: 21.00 元

# 前 言

当今时代，任何一个崇尚政治文明、崇尚理性和规范化管理的国家与社会，对于公文都会高度重视。公文不但是一个国家实施管理的最重要手段，同时，公文写作也是每一个公务员以及企事业单位、社会团体管理人员必须具备的一种基本技能。可以说，不具备这种基本技能，在当今时代根本无法胜任公务员或其他管理人员的工作。这种情况很像一个人想要游泳却不具备游泳的基本能力或一个人想驾驶汽车却不具备驾驶汽车的基本能力，那是根本没有资格下水游泳和上路驾驶汽车的。

公文写作不同于文学作品的写作，也不同于其他文体和文章的写作。除非一个人想成为文学写手（或自由撰稿人之类），否则是否掌握文学写作的技能对于他的工作与生活的关系并不很大。所以，许多大学中文系毕业的学生并不一定会写诗歌、散文、小说和戏剧，甚至一些著名文科大学的很著名的中文专业的毕业生也是如此。但是公文写作则不同。如果说文学写作更多的是为了满足一个人的精神需要和情感需要，那么公文写作的目的更是为了满足一个人实际生活的需要，说得更具体些，就是出于一个人工作的需要。完全可以这样说，公文写作是由于工作的需要而进行的写作。因此，掌握公文写作的技能实在是工作的一种必需。有过工作经历特别是管理工作经历的人大都知道，没有掌握这种技能，在实际工作中常常会处境尴尬，甚至步履维艰、寸步难行。所以现在一些国家机关、企事业单位在大学生毕业生中招聘工作人员时把公文写作作

为考试和考查的一个重要科目和内容，也就不足为奇了。

因此，当今许多大学对于公文写作课程的设置，完全是出于对学生将来求职需要和工作需要的考虑。其中许多大学把该课程作为一种基础课程来设置。公文写作课程不同于大学的各种专业课程。各种专业课所涉及的都是该专业的层面，而公文写作涉及的可能所有层面，无论是学习的专业是什么，将来都可能面临管理与上下沟通的问题，不管是怎样的管理与沟通，都必将涉及公文知识，必将接触公文、用到公文和写作公文。所以说，对于公文写作知识与技能的掌握，应该成为所有专业的所有大学生的必需，而且是一个非常重要的必需。

本教材介绍的公文写作知识，是进入 21 世纪以来国内最新的公文写作知识，是根据国务院关于国家公文处理办法的最新规定编写的，时代性、针对性、实用性强，便于学习和掌握。希望通过相关知识的介绍，能够对正在通过远程教育进行学习的大学生真正有所帮助，也希望能够对正在进行非远程学习的大学生也有所帮助。通过学习本教材，能够使大学生为自己将来的求职和出色地履行工作职责奠定基础并提供条件，那将是本教材编著者的最大心愿。

**编著者**

**2003 年 12 月 8 日**

# 目 录

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 绪论 .....                 | ( 1 ) |
| 第一章 公文的涵义 .....          | (10)  |
| 第一节 公文写作与写作学的关系 .....    | (10)  |
| 第二节 公文在文章类别中的位置 .....    | (19)  |
| 第三节 公文的历史沿革 .....        | (24)  |
| 第四节 广义的公文与狭义的公文 .....    | (27)  |
| 第二章 公文的性质 .....          | (30)  |
| 第一节 公文的主要性质 .....        | (30)  |
| 第二节 明确公文性质的重要意义 .....    | (52)  |
| 第三章 公文的作用 .....          | (55)  |
| 第一节 公文的主要作用 .....        | (55)  |
| 第二节 明确公文作用的意义 .....      | (79)  |
| 第四章 公文写作者的素质 .....       | (82)  |
| 第一节 公文写作者的主要素质 .....     | (82)  |
| 第二节 明确公文写作者素质的重要意义 ..... | (107) |
| 第五章 公文写作者的能力 .....       | (111) |
| 第一节 公文写作者的基本能力 .....     | (111) |
| 第二节 公文写作者的职业能力 .....     | (138) |
| 第三节 明确公文写作者能力的意义 .....   | (168) |
| 第六章 提高公文写作质量的途径 .....    | (172) |
| 第一节 提高公文写作质量的有效途径 .....  | (172) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第二节 明确提高公文写作质量的途径的意义·····  | (185) |
| 第七章 公文的基本格式·····           | (189) |
| 第一节 公文的基本格式·····           | (189) |
| 第二节 明确公文基本格式的意义·····       | (200) |
| 第八章 13 类 13 种公文写作格式·····   | (204) |
| 第一节 命令(令)·····             | (205) |
| 第二节 决定·····                | (213) |
| 第三节 公告·····                | (221) |
| 第四节 通告·····                | (227) |
| 第五节 通知·····                | (232) |
| 第六节 通报·····                | (244) |
| 第七节 议案·····                | (251) |
| 第八节 报告·····                | (258) |
| 第九节 请示·····                | (267) |
| 第十节 批复·····                | (274) |
| 第十一节 意见·····               | (281) |
| 第十二节 函·····                | (286) |
| 第十三节 会议纪要·····             | (292) |
| 《公文写作》习题参考答案·····          | (299) |
| 《公文写作》模拟试题及参考答案·····       | (333) |
| 附录一:《中国共产党机关公文处理条例》·····   | (339) |
| 附录二:国务院《国家行政机关公文处理办法》····· | (350) |
| 附录三:国家行政机关公文格式·····        | (360) |
| 附录四:国务院公文主题词表·····         | (375) |
| 参考文献·····                  | (390) |
| 后记·····                    | (391) |

## 绪 论

学习公文写作，首先要明确公文的涵义。明确公文的涵义最好能从两个角度把握，一个是外部角度，一个是内部角度。内部角度所涉及的是公文自身的内容，外部角度所涉及的是公文与其他文体的关系，首先是公文与写作知识的关系。本教材正是从该点切入的。本教材的第一章“公文的涵义”的第一节便是公文与写作知识的关系。这样安排的目的是为了帮助同学们在学习公文写作时首先学会对公文写作既能从宏观上整体把握，又能从外围把握。好处是在接触具体的公文写作之前，调动起大家的相关写作知识的储备，并利用相关的写作知识储备作为学习公文写作这一新的写作知识的基础和起点，以便于更顺利地学习和掌握公文写作这门新的课程。

当前是一个非常注重方法论的时代。从某种意义上说，正确的方法可能比刻苦的精神更为重要。比如人们常说“条条大道通罗马”，在农业文明时代，这句话也许非常正确，不过，在今天这样一个信息时代，就很不适宜了。因为信息时代的一个重要价值评判标准是快捷，的确，到达罗马的路有很多，有的要两个小时到达，有的两天到达，有的两年，有的二十年到达……在这么多条路之中应该说只有两个小时到达罗马的那条路才最有意义。两个小时达到了，我们可能风华正茂，会有许多事召唤我们积极去做，而二十年到达罗马，可我们将入老境。这样的到与不到还有什么意义？这个道理用在公文写作的学习上完全适用。现在我们要做的就是找到一条能够比较快捷地掌握公文写作技能的途径，而利用我们已经具备



的写作知识并以此作为起点，正是一条比较快捷的途径。

简单地说，写作与公文写作的关系是一种基础与应用的关系。写作知识是公文写作的基础，公文写作是写作知识在公文领域的具体运用。换一个角度，还可以理解成写作知识是公文写作的理论指导，公文写作是写作知识在公文领域的具体实践。没有写作知识作为基础和指导，公文写作就会成为一种飘忽的和盲从的行为，不会有扎实而深厚的底蕴，也不可能达到较高的水平和境界。因此，从根本上说，要想真正学好公文写作，首先必须牢固、完全而系统地掌握写作知识。在此基础上，理解公文的涵义，还须明确公文写作与其他文体写作之间的关系，比如公文写作与文艺类文章写作的关系，再比如公文写作与知识信息类文章写作的关系，总之，学习公文写作知识，需要知道公文在文章学中的具体位置。在军事上常说的一句话是知己知彼、百战不殆，这句话借用在学习公文写作上也能说明问题。学习公文写作不仅要了解公文，还须了解公文以外的其他文章类型。当把公文以外的其他文章各自的功能与特点全都弄明白之后，公文自身的特点也就会随之凸显出来。

理解公文涵义，还需要了解公文发展的历史沿革。中国有句老话，历史是现实的一面镜子。公文的历史发展过程就是现实公文的一面镜子。我们知道了先秦时期的公文雏形，知道了秦汉两晋时期公文的日趋成熟，知道了唐宋元明清时期公文的巨大发展，也知道了进入现代社会和新中国成立以后中国公文不断变革的状况，我们从中就可以总结出公文的发展规律以及将来公文的大致走势，这对于深刻理解公文和把握公文的价值都会有很大帮助。

当然，除了上述外部角度以外，理解公文的涵义最重要的还是要从公文内部角度入手，即掌握公文内部的系统知识，比如广义的公文与狭义的公文，广义公文所涉及的体例和包含的内容，狭义公文所涉及的体例和包含的内容，以及狭义公文的要素等等。拿广义的公文与狭义的公文进行比较，重点应该是狭义公文。因为我们通

常所说的公文，其概念所指就是狭义的公文。对于公文这一具体涵义的认识，不应该模糊，也不应该犹豫。当我们把公文的涵义明确定位在狭义的公文这个平台之上，就会为公文写作的学习奠定一个坚实基础，并为完整而系统地掌握公文写作的知识，确立一个明确的目标。

公文的性质是公文的本质属性，是公文与其他文体区别的最重要标志。学习公文写作，在明确了公文的涵义之后，接下来要做的一项重要工作就是深刻理解并掌握公文的性质。公文的性质，不管是它的策令性、专任性还是它的规范性和庄重性，都是其他文体所不具有的，文艺类文章不具有这些性质，知识信息类文章同样不具有这些性质。掌握了公文的这些性质，从广大本科学生将来实际工作的需要出发，大家对于公文写作的学习不但会更有针对性，更加予以重视，同时也会更加深刻地意识到自己肩负责任的重大。因为公文的性质告诉我们，公文写作不仅是一种实用文体的写作，不仅是工作的需要，而且还是国家机关、企事业单位、社会团体所赋予我们的权力的实施和实现，并且是一种非常重要的实施和实现，甚至可以说是最重要的实施和实现。同时，公文写作不仅是一种写作技能和写作方式，而且是一种法定的资格与身份，对待公文写作的态度必须严肃而认真，不允许有丝毫马虎，不可以懈怠，必须规矩矩矩，一丝不苟。

在深刻理解公文性质的基础上，应高度重视公文的作用。公文的作用首先是领导与指导作用，这是上级机关对于下级机关的最主要作用，上级与下级之间的领导与被领导的关系和指导与被指导的关系，主要是通过上级机关对下级机关的行文来实现。明确了公文的这一重要作用，上级机关对于下级机关的行文，就要力求起到这种作用，否则行文的价值就不大。同样，公文的宣传与教育作用主要也是通过上级对下级的行文来实现的。这是从上级发文的角度说。从下级收文的角度说，下级机关在接收与办理上级机关的来文

时，必须意识到这是上级机关在实行领导职权，下级机关不但必须通过公文接受上级机关对于自己的领导与指导、宣传与教育，同时还必须不打折扣地认真完成上级领导所部署、布置的工作任务，并认真达到上级领导提出的各项要求。此外公文所具有的联系与告知作用、凭证与依据的作用，公文写作者也必须认真领会并认真对待。像领导与指导作用、宣传与教育作用一样，联系与告知作用以及凭证与依据作用，也是公文所具有的重要和独特的作用，其他文体都不具有这些作用。很显然，联系工作不可以用诗歌、小说或是消息、通讯去联系，告知工作情况也不可以用诗歌、小说或消息、通讯去告知，因为无论是诗歌、小说还是消息、通讯都不具有这种作用。同样道理，诗歌与小说不可以作为工作的凭证和依据，消息与通讯也不可以作为工作的凭证和依据，它们都不是公文，都不具有公文的这些非常重要又非常独特的作用。由此我们可以进一步看出公文与其他文体的区别是多么明显，公文所担负的实际工作职责与使命是多么重大。

当今中国具有一个非常重要的时代特征，这就是人的素质越来越高，特别是国家行政机关、企事业单位和社会团体管理者的素质越来越高，这就要求公文写作者的素质也必须随之达到相应高度。这并不是一项较高要求，而是一个基本要求，或者说是个起码的要求，否则根本无法胜任今天的公文写作工作。道理不难想像，一个素质不高的公文写作者怎么面对今天的公文受文单位，特别是当公文写作者是以上级行政管理机关的身份出现时，其公文撰写者的素质如果不是较高，怎么能够面对今天素质较高的下级受文单位？不但会使其很难面对下级受文单位，公文本身所具有的尊严也会由此受到影响。因此，学习公文写作，在明确了公文的作用以后，接下来要做的就是掌握公文写作者应该具备的五大素质，即本教材在第四章所介绍的对于国家法律法规了解与把握的素质，对于国家现行政策了解与把握的素质，对于中国文化与民俗了解与尊重的素质，

以及对于现代化管理知识的了解与把握的素质和对于当今公文运行过程的了解与把握的素质。这些素质尽管各自独立、自成单元,但是学习公文写作必须把它们看成一个不可分割的整体,因为公文写作者只有集它们于一身,才可能真正胜任工作。不管忽视了其中哪一个素质,公文写作者都不可能真正胜任工作,相反还可能在公文写作中出现问题,甚至是出现非常严重的问题,给工作造成被动局面,并给工作带来意想不到的麻烦,这样的实例非常之多。因此,公文写作者必须完整理解并全面提高自己应该具有的素质。

公文写作者应该具备的能力也是在学习公文写作时不可忽视的一个十分重要的内容。如果说介绍公文写作者应该具备的素质是从比较宏观的角度考虑问题,那么介绍公文写作者应该具备的能力则是从比较微观的角度考虑问题。对于公文写作来说,公文写作者的素质可能是既潜移默化又无形而巨大的影响,而公文写作者的能力则外显和直观,其对于公文写作的影响是一种直接的、可以轻易就能感知到的影响。一个公文写作者的素质是不是很高,可能较难一下作出结论,而一个公文写作者的能力与水平的高低,却能让人一眼看出来。一则公文质量的高低,最直接的决定因素是公文写作者的能力。公文写作者的能力较强,其撰写的公文质量就可能较高,反之则较低。因此在明确了公文写作者应该具备的五大素质的基础上,接下来一定要明确公文写作者应该具备的能力。

本教材在介绍公文写作者所须具备的能力时,是从两个大的方面入手的,一方面是公文写作者应该具备的基本能力,另一方面是公文写作者应该具备的职业能力。公文写作者应该具备的基本能力包括五种能力,即独立获得知识信息的能力,独立更新知识的能力,独立获得思想的能力,创造性思维能力和驾驭语言的能力。独立获得知识信息的能力是指独立获得社会广泛知识信息的能力,独立更新知识的能力是指更新公文写作者自身专业知识的能力。独立获得思想的能力是比前两种能力更高的一种能力,也是更重要的一

种能力。知识与信息是思想的来源，却不是思想本身。只有知识与信息的堆积而没有思想，是不可能准确而深刻地认知时代与社会，并准确地把握时代与社会的脉搏的。创造性思维能力是比独立获得思想的能力更高也更为重要的一种能力，具体说，创造性思维能力就是独立产生思想的能力。不管是怎样地获得思想还是获得怎样的思想，那都是别人的思想，只有独立产生的思想才可能是真正属于自己的思想，也才可能是最有价值的思想。小到一个个人，大到一个机关、团体、企事业单位，拥有自己的思想与没有拥有自己的思想完全不同。而且，一个国家、一个社会的每一个进步，都应该以一种新思想的产生为前提。因此，一个优秀的公文写作者，一定要具备独立产生思想的能力。

公文写作者应该具备的最后一个基本能力是驾驭语言的能力。这种能力可以说是上述所有基本能力中的最基础能力。如果公文写作者不具备这种最基础能力，那么上述各种能力都将失去表达与交流的依托，公文写作者的所有意图都将无法最终实现。因为无论何种写作，其基本工具都是语言，如果不能很好地驾驭语言，那么写作就将无从谈起，就像一个人走路，如果没有双腿，他是不可能直接行走的。

公文写作者应该具备的职业能力包括六种，即独立发现问题的能力，独立提出问题的能力，独立分析问题的能力，独立综合问题的能力，独立解决问题的能力 and 独立驾驭公文语言的能力。独立发现问题的能力是公文写作者应该具备的一种职业敏感。面对实际工作中各种各样复杂的现象与情况，公文写作者一定要具有这种职业敏感。越是在基层和一线工作的公文写作者，就越应该具有这种职业敏感。因为公文的一个非常重要的使命就是及时汇报和反映问题，这是上行文即下级机关对上级机关通过公文来实现的一项非常重要的工作任务。

独立提出问题的能力是公文写作者应该具备的第二种职业能

力。公文写作者面对的可能是各种各样的实际情况，也可能是各种各样汇总到一起的材料，面对这些情况和材料，公文写作者要具有独立提出问题的能力。这是公文写作者应该具有的一种职业眼光，应该是一种不同于一般人的非常敏锐的眼光。独立分析问题的能力是公文写作者应该具备的第三种职业能力。这是一种职业头脑，指的是能够从问题的内部入手进行分析，比如问题的起因、性质、发展走势、可能导致的结果及影响等等。与之相关的是公文写作者应该具备的第四种职业能力，即独立综合问题的能力。与独立分析问题的能力不同，这是从问题的外部着眼，考虑的重点是问题产生的外围环境与社会背景。情况时常是这样，一个问题的产生不仅由该问题的内部因素决定，外部因素——中国传统文化所说的“天时”、“地利”、“人和”的因素时常也起着非常重要的作用。因此在分析一个问题时，从问题的外部因素入手，即从综合的角度入手，也就显得非常重要。公文写作者所应具备的这种独立综合问题的能力，实际体现的是公文写作者的一种职业水平。

独立解决问题的能力是公文写作者应该具备的第五种职业能力，可以理解成是公文写作者的一种职业才干；独立驾驭公文语言的能力是公文写作者应该具备的第六种能力，可以理解成是公文写作者的一种职业天赋。无论是独立发现问题还是独立提出问题，无论是独立分析问题还是独立综合问题，这些能力最后都要归结到一个点上，即归结到独立解决问题上来。一个公文写作者如果只具备前几种能力而不具备独立解决问题的能力，那么实际上是否具备前几种能力，其关系也就不是很大了。因为不管是发现、提出还是分析、综合，最终都必须落实到对于问题的解决上，公文发文的最终目的也正在这里。因此，独立解决问题的能力是公文写作者应该具备的一种更为重要的能力。同时，一个公文写作者的真正的水平与才干，也正是通过对于各种各样的问题的解决来实现的。至于独立驾驭公文语言的能力，像公文写作者应该具备的基本能力一样，这

是公文写作者应该具备的一种职业写作的最基础性能力。一个公文写作者如果连驾驭公文语言的最基本能力都不具备,那么公文写作所有的一切就都无从谈起了。所不同的是,公文写作者所应具备的这种职业最基础性能力所涉及的范围比一般文章写作者更窄,专业性更强。特别是公文语言中的那些特定语汇和语言结构,那更是公文写作者必须掌握的。公文语汇是一种专用语汇,其语言结构也是一种专用的语言结构,不同于文学作品的语汇和语言结构,也不同于一般知识信息类文章的语汇和语言结构,公文写作者对于这种独特的语汇和语言结构一定要十分敏感,一定要具有这种独特语言的语感,否则是很难驾驭公文语言并高水平、高质量地从事公文写作的。

公文写作者的素质与能力的问题解决了,接下来面对的问题是如何尽快提高公文写作水平的问题,也就是怎样尽快找到提高公文写作水平的有效而快捷的途径。这是本教材在第六章提出并主要解决的问题。这一章重点介绍了提高公文写作水平的三条途径,即“模仿”途径,“修改”途径和“多写”途径。客观地说,这三条途径不是来自于书本,而是来自于当今许多公文写作者的有效实践。提高公文写作水平的问题本身也不是一个理论问题,而是一个实践问题。学习公文写作与学习其他文体的写作一样,写作实践是最重要的。如果只停留在写作知识与写作理论的学习上,那将毫无意义。学习写作,除了写作实践,还是写作实践。真正有心要使自己的写作水平有一个较大提高的同学,一定要在写作实践上多花力气,多下功夫。此外,没有更好的途径。

本教材的最后两章即第七章和第八章,分别介绍的是公文的基本格式和 13 类 13 种公文各自特定的写作格式以及写作要求。学习公文写作,从技术与技巧的层面说,这是最重要和最具体的内容。有人把公文写作分为“硬件”写作与“软件”写作,“软件”是指公文的正文所包括的具体内容,“硬件”是指公文的格式和语言

“软件”是处于不断变化之中的，每一篇公文都有其特定的“软件”，即使同一种类的公文，只要不是同一文件，所表达的内容就会完全不同，而“硬件”则是相对“固定”的，只要是同类同种公文，即使不是同一文件，其格式和语言均大致相同。从这个意义上说，本教材最后两章所介绍的内容属于公文的“硬件”内容，是公文写作者在公文写作的技术层面必须明确掌握的知识 and 必须达到的要求。其实这不只是知识与要求的问题，更严肃地说这是中华人民共和国国务院对于公文格式和公文语言的明确规定。学习公文写作必须严格掌握这些规定，并且还要严格按照这些规定去做。只有如此，我们所撰写的公文才可能真正做到是符合国家要求的规范公文。这正是本教材的最终编写目的所在，同时也正是中国的各个大学对于本科学生开设《公文写作》这门公共基础课的最终目的所在。



## 第一章 公文的涵义

一个文明的国家，一个注重理性的国家，一个崇尚和实施法治、尊重和倡导现代化规范管理的国家，从来都把公文这种实用文体放在一个十分重要的位置。公文是一个国家实行行政管理的基础，是一个国家权力的象征，是实行各种行政行为最根本的凭证和依据，是国家行政的工具。因此，不管是国家的公务员，还是企业、社会团体的管理人员，都必须掌握公文的有关知识，都必须掌握公文文体的规范写作。这是时代的需要与要求，是社会发展和进步的需要与要求，也是各行各业的各级管理人员必须具备的起码职责与技能。

本章包括两大部分，第一部分是公文的概况知识，以介绍与公文相关的外围知识为主，包括三节，即第一节，公文写作与写作学的关系；第二节，公文与文章类别的关系；第三节，当今公文与历代公文的关系。这三节从空间与时间两大角度比较全面地介绍了当今的公文所处的位置和具有的特征。第二部分是公文的具体含义，也就是今天的公文的内部知识。这是第四节的主要内容，包括广义的公文与狭义的公文，以及狭义公文的三个要素。这一节是本章的核心内容，是应该认真学习并掌握的重点。

### 第一节 公文写作与写作学的关系

公文写作知识是一门独立、完整而系统的知识体系，对于当今