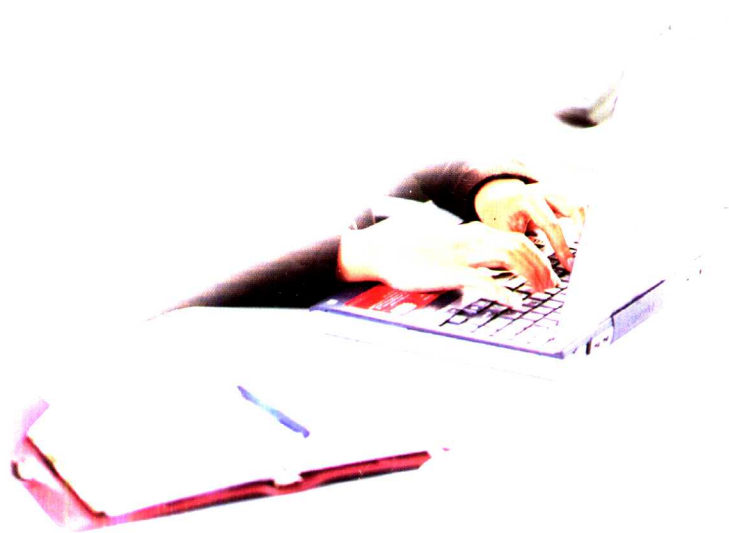


公文写作教程

张志华 主编
罗国文 主审



中南大学出版社

公文写作教程

张志华 主编

☐责任编辑 周兴武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路 邮编:410083

发行科电话:0731-8876770 传真:0731-8710482

电子邮件:csucbs @ public. cs. hn. cn

☐经 销 湖南省新华书店

☐印 装 湖南沅江富达实业公司印刷厂

☐开 本 850×1168 1/32 ☐印张 14 ☐字数 348 千字

☐版 次 2004 年 4 月第 1 版 ☐2004 年 4 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 7-81061-902-0/H·040

☐定 价 25.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

前 言

本书共分三篇十二章，第一篇为公文写作总论，内容包括公文的概念、公文的要素、公文的格式；第二篇为公文写作的文体论，内容包括规范性公文写作（一、二、三）、辅助性公文的写作；第三篇为公文写作程序论，内容包括公文的草拟、公文的校核、公文的签发等。

本书的编写，遵循了下列原则：

一、规范性原则。本书根据中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》、全国人大常委会办公厅 1998 年 2 月 6 日印发的《人大机关公文处理办法（试行）》，国务院 2000 年 8 月 24 日颁布的《国家行政机关公文处理办法》及 1999 年 12 月 27 日国家技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》的规定编写，内容规范，表述准确。

二、实用性原则。本书注重公文写作规范、公文写作方法、公文写作技巧、公文写作要求、应注意的问题的系统阐述和重点说明，突出可操作性，便于学习者加深对公文写作理论的理解与掌握，更快地提高公文写作的能力与水平。

三、新颖性原则。本书吸取了国内最新研究成果和其他公文写作各种论著、教材的长处，采用了较新的编写体例，并选择了较新的公文写作实例，内容新颖，可读性强。

本书既适合大专院校文、理、工、农、医各种专业开设的公文写作课使用，也适宜党校、管理干部院校等成人高校用作公文写作的读本；而且对于国家公务员和企业事业单位的管理者学习公文写作和公文实践，有着直接的社会效用。

本书在编写过程中，参阅了大量著述，有的借鉴了观点，有的引用了资料，个别例文，限于篇幅，适当作了删节，书末列出主要参考文献以为说明，在此一并致谢，如有疏漏，则深表歉意。

本书的编写者为高校从事公文研究和公文教学的学者、教师，由于水平和经验的局限，更由于对一些理论问题的看法未臻成熟，编写中的不足在所难免，敬请读者批评指正。

本书由张志华同志任主编，赵文辉同志任副主编，其他编写人员有丁灿、邓金洲、李宏、欧科良、钟春燕、翦智辉同志。

本书最后由罗国文同志审定。

编 者

2004年1月11日

目 录

第一篇 公文写作总论

第一章 公文的概念.....	(3)
第一节 公文的沿革.....	(3)
第二节 公文的涵义.....	(6)
第三节 公文的特点.....	(8)
第四节 公文的作用	(14)
第五节 公文的种类	(18)
第二章 公文的要素	(26)
第一节 公文的主旨	(26)
第二节 公文的材料	(32)
第三节 公文的结构	(37)
第四节 公文的语言	(42)
第五节 公文的表达方式	(57)
第三章 公文的格式	(67)
第一节 公文的格式概述	(67)
第二节 公文的面格式	(70)
第三节 公文的用纸与装订格式	(87)

第二篇 公文写作文体论

第四章 规范性公文（一）	(93)
第一节 命令（令）	(93)
第二节 决定	(103)
第三节 通告	(118)
第四节 通知	(123)
第五节 通报	(138)
第六节 报告	(152)
第七节 请示	(175)
第八节 批复	(185)
第九节 函	(192)
第五章 规范性公文（二）	(201)
第一节 决议	(201)
第二节 指示	(209)
第三节 意见	(218)
第四节 公报	(230)
第五节 会议纪要	(235)
第六章 规范性公文（三）	(244)
第一节 公告	(244)
第二节 法、条例、实施办法（办法）、规定、规则	(254)
第三节 议案	(267)
第四节 意见、批评和建议	(276)

第七章 辅助性公文	(285)
第一节 工作计划.....	(285)
第二节 调查报告.....	(297)
第三节 工作总结.....	(312)
第四节 领导讲话稿.....	(330)

第三篇 公文写作程序论

第八章 公文的草拟	(361)
第一节 公文草拟的准备.....	(361)
第二节 公文的立纲.....	(373)
第三节 公文的起草.....	(378)
第九章 公文的校核	(391)
第一节 公文校核的原则.....	(391)
第二节 公文校核的内容.....	(400)
第三节 公文校核的方法.....	(415)
第四节 公文校核的步骤.....	(421)
第十章 公文的签发	(426)
第一节 公文的签发.....	(426)
第二节 公文的会签.....	(434)
主要参考文献	(440)

第一篇

公文写作总论

第一章 公文的概念

公文是社会发展到一定阶段的产物。以下通过研究公文的沿革、涵义、特点、作用与种类，来界定公文的概念。

第一节 公文的沿革

“公文”这一概念，就目前史料考知，源于晋代陈寿的《三国志》，其中《魏志·赵俨传》有：“公文下郡，绵绢悉以还民。”但这里仅指一种体式的公务文书，尚不属总称。最早的公文总称，当为“书契”，其后又有“典册”、“枢机文”、“官文书”、“案牍”、“公牍”等名称。名而后于实，是许多事物的共性。同其总称的出现相比较，公文的产生与使用则由来已久。

随着生产发展、公务产生、文字出现，公文也就应运而生。生产活动是人类最基本的实践活动，生产力的发展，促进了一定的社会组织形式和公务活动，也为公文的产生奠定了基础。河南安阳小屯村出土的甲骨文，曾被认为是我国最早的公文，其中绝大部分为殷朝后期几个王朝活动的记录和奴隶主文告。其书写材料，以乌龟的腹甲、牛的肩甲骨为主，称甲骨文；也有少量的青铜器，则称铜器铭文。公文制作程序，包括取材、锯削、刮磨、钻凿、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等工序。殷商、西周的简册文书（刻于竹片、木板），春秋战国的缣帛文书（书于该种丝织品），及后来的纸制文书，都需要一定的原材料。显然，生产的发展为古代公文的出现提供了必备的物质条件。

公务是产生公文的必要条件之一。《宋史·张鉴传论》：“从吉勤于公务，而疏于训子。”并注释：“言朝廷之事或公家之事，俗称公务。”这同《现代汉语词典》关于“公务”的释义基本一致：“关于国家或集体的事务”。最早的公务活动，从《尚书》、《史记》、《礼记》等文献看，大约在公元前 27 世纪的黄帝时期，已经涉及征伐、选举、商议等。据报载，辽宁西部山区发现距今约五千多年的大型祭坛、女神庙和积石冢群址，其布局和性质与北京的天坛、太庙和明十三陵相类。考古学家根据已出土的大批文物初步推断：五千年前，这里存在着一个具有国家雏形的原始文明社会，并存在着公务活动。我国社会进入夏代，阶级出现了，国家产生了，它呼唤国家公文的出台。国家的产生，为公文的发展既创造了重要的条件，也铺设了广阔的舞台。

公文诉诸文字，古今一理。文字是公文制作中不可替代的重要工具。范文澜先生认为，文字的发明是人类社会由野蛮时代转变到文明时代的一个重要标志，并从城子崖遗址发现的文字推断，夏朝已有原始的文字。后来在河南登封王城岗遗址果然发现了夏朝文字，证实了这一推断。1986 年，在西安市斗门乡花园村发现刻有文字的甲骨，文字的成熟度与殷墟甲骨文相近。经鉴定，它比殷墟甲骨文早 1200 年，约为公元前 26 世纪的文字。如此说来，从“花园甲骨文”至今，我国的文字也有将近 5000 年的历史了。黄帝的史官仓颉“广伏羲之文造六书”，其造字工程使“自五帝始有书契”（《后汉书·祭祀志》）的说法获得了印证。

“夏商周断代工程”正式公布的《夏商周年表》，把我国的历史纪年由西周晚期的共和元年，即公元前 841 年，向前推移了 1200 多年。根据这份年表，我国的夏代始年约为公元前 2070 年。这样，可以初步断定：“五帝”时代已经产生公文，中国公文已经存续将近 5000 年了。公文从萌芽、创立，逐步走向成熟、繁荣。

我国早期的公文，可以从春秋时期的儒家编成的《尚书》中略知一二，《尚书》收入了唐、虞、夏、商、周各代的训、诰、誓等文献，公文的雏形已经具备。

春秋战国时期的公文有所发展，已经开始用印，有了虎符、玺等印章，而且当时的公文已经开始由专门的史官掌管。

秦汉时期，封建专制主义的中央集权制不断加强，国家政务日益频繁，公文有了更进一步的发展。仅以皇帝的名义发布的公文就有制、诰、诏、旨、敕、册、策、谕、令、檄等多种。有些文种，比如俗称“圣旨”的皇帝专用的令文，一直沿用到清朝末年。

唐宋时期是我国封建社会的鼎盛时期，经济的繁荣带来了文化的空前繁荣，典章文物，粲然大备。公务文书品目繁多，制作严格、精当。公文处理已发展到要求一文一事，而且，对公文的使用纸、折叠、誊写、帖黄、签押、判署、封装、编号、收发、登记、催办等都已经有了严密的规定。

元、明、清三代，为适应中央集权政治的需要，公文也有很大改进。

辛亥革命爆发后，在1912年1月6日，中华民国南京临时政府颁布了一个公程式条例，规定了公文的名称和使用范围，废除了历代封建王朝使用的一系列公务文书的名称，但这个时期的公文写作依然使用文言文。1934年国民党政府颁布了新的公程式，具体规定了公文的种类和用法，在文体上开始使用半文半白的间杂体，在古文中夹用白话文制作公文。

全国解放以来，党和政府非常重视公文管理工作，先后制定、修订并完善了公文管理的法规。在行政机关，1951年中华人民共和国政务院颁布了《公文处理暂行办法》，1987年2月18日国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》，2000年8月24日国务院发布了最新的《国家行政机关公文处理办法》，

并从2001年1月1日起正式施行该办法；在党的机关，1989年4月25日中共中央办公厅发布了《中国共产党各级领导机关公文处理条例（试行）》，1996年5月3日中共中央办公厅发布了《中国共产党各级机关公文处理条例》；在人大机关，1998年2月6日全国人大常委会办公厅发布了《人大机关公文处理办法（试行）》，这些公文管理的规定，对于规范党政机关、社会团体、企事业单位的公文处理工作，提高办文办事效率，具有重要意义。

第二节 公文的涵义

关于公文的涵义，现行党政机关公文处理条例、办法，都各自作出了明确的规定。

《中国共产党机关公文处理条例》规定：“党的机关的公文，是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”

《国家行政机关公文处理办法》规定：“行政机关的公文，是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

《人大机关公文处理办法（试行）》规定：“人大机关的公文，是人大及其常委会在依法行使各项职权过程中形成的具有特定效力和规范格式的文书，是发布法律、地方性法规、决定、决议、公告，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”

上述规定说明，公文是党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织，行使法定职权、处理公共事务时使用的，具有特定的体式并产生法定效力的书面语言材料，是传达党和国家

的方针政策、发布党规政令、指导和商洽工作、请示和答复问题、报告情况、交流经验的重要工具。

需要指出的是，公文有广义和狭义之分。广义的公文涵盖了全部公务活动中使用的各种公文。狭义的公文特指现行《国家行政机关公文处理办法》、《中国共产党机关公文处理条例》、《人大机关公文处理办法（试行）》中规定的主要公文。

理解公文的涵义时，应当明确以下两个方面：

（1）公文是与公务活动、公共事务联系在一起的，公务是构成公文的必要条件之一，公文必须反映公务。任何公文，对问题、对事物的看法、意见和主张，都代表了一定的机关、团体、单位等组织的态度，体现了其基本观点，就是说，是一定的组织意志的反映。公文如果游离于公务活动、公共事务之外，也就不成其为公文。

（2）公文是一种文字材料，是处理公务所采取的一种书面形式。处理公务的形式多种多样，比如可以是召开会议，可以是个别交谈，可以是现场办公，也可以是公文往来。借助于公文处理公务，是一种非常重要的手段，它有着其他形式所不具备的独特优势。我们知道，用会议、个别交谈等口头方式表达意见，不便于完全而准确地记忆和长久不忘，并且容易在口耳相传的过程中造成失真，而借助于公文的形式却能长期保留备查且不能随意更改，所以处理公务以公文为手段，具有不可替代的优势。用公文来处理公务，还有许多优点。它在形成的过程中，可以充分集思广益，反复研讨修改，成文之后，还可以根据需要递送到各有关单位，进一步征求意见，从而最大限度地克服不足，臻于完善。那么，这是不是说，事无巨细，凡要处理公务就都须办文，公文愈多愈好呢？当然不是。我们说公文是一种不可缺少的重要手段，并不是说它是惟一的手段。公文的形成与处理总要经过一定的程序，花费一定的时间，因此，可以通过其他方式解决问题

的，就不必一定办文。脱离实际、不讲效果地滥发文件，是文牍主义和官僚主义的一种表现，这是我们应当加以反对的。

研究公文，有必要区分与之相关的两个概念：文件、文书。公文与这两个概念在内涵上是有交叉的。就是说，同一份文字材料，既可以叫做文件，又可以叫做公文，还可以叫做文书，但是，这样的文字材料，在形式和内容上都是有严格要求的，只有符合这种要求，公文、文件、文书才可以作为同义词来交替使用，否则便是误用。公文、文件、文书三者可以说是同中有异、异中有同，这从它们各自的定义中就能够分辨出来。所谓文件，它是领导机关根据自己的职责范围而制发的、具有法定效力并设有特定版头的公文；所谓文书，它是一切机关、团体、单位和个人，为传递信息、交流思想、联系事务、商洽问题、记录情况等而形成并使用的文字材料。对比三者的定义我们可以看出，公文、文件、文书三者是一种包含与被包含的关系，具体地说，文件只是公文当中的一部分，而公文则又只是文书当中的一部分，文书除了包含有公文即公务文书之外，还包含了私人文书在内。

第三节 公文的特点

与各种文学体裁和其他应用文体相比，公文有其非常突出的特点，现分别介绍如下。

一、明确的公务性

如前所述，公文是公务活动的产物，没有社会的公务活动，也就谈不上什么公文。公文是以解决公务活动中的具体问题为目的的。这就与诗歌、小说等文学体裁以及书信、日记等应用文体不同。诗歌、小说属于艺术作品，作者借以抒发情感，表达自己对社会和人生的认识，即所谓“诗言志，歌咏（咏）言”，读者

则借以怡情养性、陶冶情操、提高文学修养和精神内涵。虽然古人也有“文章合为时而著，歌诗合为事而作”的主张，但是文学体裁毕竟不能直接作用于社会的公务活动。就像公文不能用以抒发内心情感一样，文学体裁也不能直接介入公务活动之中，二者各有自己的适用范围，不可以越俎代庖。书信、日记虽与公文同属应用文体，但是它们一般都被视为私人文书，前者主要用来与亲朋好友联络感情、沟通信息、增进友谊，后者主要用来记录自己认为值得记录的事项和所见所闻、所思所想，一般难与公务产生直接的关联，而公文却是与公务相伴而生、不可分离的。所以说，具有明确的公务性是公文的一个重要特点。

二、鲜明的政治性

公文是国家政权进行治理和管理，协调管理系统的思想和行为的书面工具，是政党和团体进行政治活动、党务活动和自身管理，协调与其他党派、团体关系的书面工具，是企业事业单位和其他社会组织进行有效管理，协调管理系统以及与国家、政党、部门关系的书面工具。因而公文的内容是由国家、政党、团体和企业事业单位的行动意图、公务活动决定的，代表了它们的政治意向和根本利益，所以带有鲜明的政治性。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，我们党是一个全心全意为人民服务，以实现社会主义、共产主义为宗旨的执政党，群众团体和企业事业部门是在党领导下和处于这样的国体中。所以从整体上说，公文必须传达贯彻党和国家的方针政策，在政治上要代表和维护人民的根本利益，为实现人民民主专政、巩固社会主义制度、加快中国特色社会主义的建设服务，而绝不可违背它。

三、极高的权威性

具有极高的权威性，这是公文在性质和作用上的特点。公文

的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，就是说，是由它的制发机关的合法职权和工作权威所决定的。一个对人民的事业极端负责任的严肃的领导机关，它所制发的公文，在它的职权范围内是非常有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等具有领导权威；权力机关颁布的法律、条例等具有法律权威；政府机关发布的命令、决定、通告等具有指挥权威。比如中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有极高的权威；全国人大机关发布的法律、法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律惩处。公文的这种权威性和效力，是其他文体所不具备的。

四、作者的法定性

公文的作者是法定的，就是说，只有依法成立并能以自己的名义行使权力和担负义务的组织或其法定代表人，才能充当公文的作者。党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织内部不具有法人资格的下设部门，对外不能充当公文的作者。机关内分工的起草人，不能看做是公文法定的作者，而只是捉刀代笔者。党政机关、人民团体、企事业单位等可以在职权范围内，根据需要制发公文。公文可以用机关的名义发布，也可以用法定代表人个人的名义发布，但是用法定代表人的名义发布公文，并不是彰显他（她）个人的私人身份，而是表示他（她）是公文发布机关的法定代表人，他（她）是作为职权的代表发布公文的。公文的作者不等于公文的起草人，这与在报刊杂志上发表自己文章的作者是有区别的。在报刊杂志上发表的文章，作者可以根据自己的兴趣爱好、思想观点而信马由缰、随意铺陈，文责自负，不必一定要经过他人审阅、修改。公文则不然，它必须由专人按照组织的意图去起草，凡是不能够准确表达组织意图或