

XINBIANSHIYONG GONGWENXIEZUO ZHIDAOYUXUNLIAN

新编实用

# 公文写作

指导与训练

主编：师尼罗

中国人事出版社

A detailed illustration of a fountain pen and a ballpoint pen resting on a document. The fountain pen is black with gold-colored accents and a gold-colored nib. The ballpoint pen is silver-colored with gold-colored accents. They are positioned diagonally across the frame. In the background, there is a document with a large, faint circular stamp or seal. The overall lighting is warm, with a golden glow emanating from the right side of the image.

# 新编实用公文写作 指导与训练

主编 师尼罗

中国人事出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

**新编实用公文写作指导与训练/师尼罗主编, - 北京: 中国人  
事出版社, 2000. 9**

**ISBN 7-80139-551-4**

**I. 新… II. 师… III. 公文-写作 IV. H152.3**

**中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 69020 号**

**中国人事出版社出版**

**(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)**

**新华书店经销**

**北京海洋印刷厂印刷**

**\***

**2000 年 9 月第一版 2002 年 6 月第 4 次印刷**

**开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 21.125**

**字数: 529 千字 印数: 10001-13000 册**

**定价: 26 元**

**编者：(排名不分先后)**

唐恂丽 季百春 哈力群 刘 玲

王迎华 金荣振 师尼罗 王明德

## 前 言

为了切实满足社会上广大学习者对实用公文的写作需要,我们依据国务院办公厅 1994 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》和中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》中的有关新规定,吸收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,精心撰写了此本公文写作教材,从而使其从整体构思、内容阐述到编排体例上更加突出了前沿性、实用性和可操作性的特点。

本书用了一定的篇幅概述了公文写作的最新的理论知识,以期学习者从深层次上对公文写作有较为全面的、前瞻性的认识。在常用文种的写作上,本书对其写作规范、写作方法、写作技巧、写作要求、应注意的问题和与其他文种的区别进行了系统和重点的说明。对应着每节的文种讲析,本书相应地选附了一些规范、典型、贴近现实的例文,以开拓读者的视野。根据我们的公文写作和公文教学实践,在每一章后,还精心设计了一些形式多样的、由浅入深的、具有实用性的、涵盖全书的思考练习题,这样可使教与学有机结合,相得益彰。有针对性、认真地选作一定数量的练习,便于学习者加深对公文写作理论知识的理解和掌握,更快地提高公文的写作能力。

由于本书突出的前沿性、广泛的实用性和现实的可操作性,所以它既适合大专院校文、理、工、农、医各种专业开设的写作课使用;还适宜作党校、管理干部院校、电大、业大、职大等各类成人院校学习公文写作的读本;而且,尤其对于国家公务员和企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。

本书的编写者多为在高校从事公文研究和公文教学的学者、

教师,又有在国家各级机关直接从事公文写作的专职人员,但是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,此书必然存在这样那样的问题,敬请读者批评指正。

编 者

# 目 录

## 第一编 实用公文基础知识

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 第一章 实用公文的特点、作用和分类 .....    | (1)  |
| 第一节 实用公文的特点 .....          | (1)  |
| 第二节 实用公文的作用 .....          | (3)  |
| 第三节 实用公文名称的作用 .....        | (5)  |
| 第四节 实用公文的分类 .....          | (6)  |
| 第二章 实用公文的写作原理 .....        | (10) |
| 第一节 实用公文的主旨 .....          | (10) |
| 第二节 实用公文的材料 .....          | (13) |
| 第三节 实用公文的结构 .....          | (17) |
| 第四节 实用公文写作的表达方式 .....      | (29) |
| 第五节 实用公文的语言 .....          | (41) |
| 第三章 实用公文的格式 .....          | (58) |
| 第一节 文头部分 .....             | (60) |
| 第二节 文腰部分 .....             | (63) |
| 第三节 文尾部分 .....             | (68) |
| 第四节 公文的用纸、排版与标点符号的使用 ..... | (71) |

## 第二编 国家机关公文写作

|                       |      |
|-----------------------|------|
| 第四章 命令(令) 议案 指示 ..... | (74) |
| 第一节 命令(令) .....       | (75) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第二节 议案 .....             | (80)  |
| 第三节 指示 .....             | (85)  |
| 第五章 决定 会议纪要 .....        | (95)  |
| 第一节 决定 .....             | (95)  |
| 第二节 会议纪要 .....           | (99)  |
| 第六章 公告 通告 .....          | (116) |
| 第一节 公告 .....             | (117) |
| 第二节 通告 .....             | (120) |
| 第七章 通知 通报 函 .....        | (129) |
| 第一节 通知 .....             | (129) |
| 第二节 通报 .....             | (142) |
| 第三节 函 .....              | (155) |
| 第八章 报告 请示 批复 .....       | (178) |
| 第一节 报告 .....             | (179) |
| 第二节 请示 .....             | (187) |
| 第三节 批复 .....             | (195) |
| 第九章 决议 意见 公报 条例 规定 ..... | (213) |
| 第一节 决议 .....             | (213) |
| 第二节 意见 .....             | (219) |
| 第三节 公报 .....             | (224) |
| 第四节 条例 .....             | (229) |
| 第五节 规定 .....             | (238) |

### 第三编 规范性文书写作

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第十章 章程 办法 细则 规则 ..... | (257) |
| 第一节 章程 .....          | (257) |
| 第二节 办法 .....          | (264) |
| 第三节 细则 .....          | (271) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第四节 规则·····        | (275) |
| 第十一章 公约 守则 制度····· | (280) |
| 第一节 公约·····        | (280) |
| 第二节 守则·····        | (282) |
| 第三节 制度·····        | (285) |

#### 第四编 财经文书写作

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第十二章 市场调查 市场预测·····        | (295) |
| 第一节 市场调查·····              | (295) |
| 第二节 市场预测·····              | (312) |
| 第十三章 经济活动分析报告 可行性研究报告····· | (331) |
| 第一节 经济活动分析报告·····          | (331) |
| 第二节 可行性研究报告·····           | (348) |
| 第十四章 预决算报告 纳税检查报告·····     | (369) |
| 第一节 预决算报告·····             | (369) |
| 第二节 纳税检查报告·····            | (377) |
| 第十五章 审计报告 资产评估报告 验资审计报告    |       |
| 资产负债表审计报告·····             | (391) |
| 第一节 审计报告·····              | (391) |
| 第二节 资产评估报告·····            | (408) |
| 第三节 验资审计报告·····            | (416) |
| 第四节 资产负债表审计报告·····         | (419) |
| 第十六章 招标投标文书 经济合同·····      | (431) |
| 第一节 招标投标文书·····            | (431) |
| 第二节 经济合同·····              | (436) |
| 第十七章 广告 商品说明书·····         | (456) |
| 第一节 广告·····                | (456) |
| 第二节 商品说明书·····             | (465) |

第五编 其他类文书写作

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第十八章 计划类文书·····          | (481) |
| 第一节 计划·····              | (481) |
| 第二节 规划·····              | (491) |
| 第三节 安排·····              | (498) |
| 第四节 要点 方案·····           | (503) |
| 第十九章 总结类文书·····          | (524) |
| 第一节 调查报告·····            | (524) |
| 第二节 简报·····              | (537) |
| 第三节 总结·····              | (548) |
| 第二十章 记录类文书·····          | (576) |
| 第一节 会议记录·····            | (576) |
| 第二节 大事记·····             | (584) |
| 第二十一章 讲话类文书·····         | (595) |
| 第一节 报告稿 讲演稿·····         | (595) |
| 第二节 开幕词 闭幕词·····         | (610) |
| 第三节 欢迎词 欢送词 答谢词 祝贺词····· | (615) |

第六编 附 录

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 附录一 中国共产党机关公文处理条例····· | (627) |
| 附录二 国家行政机关公文处理办法·····  | (638) |
| 附录三 国家机关公文格式·····      | (646) |
| 附录四 发文稿纸格式·····        | (660) |

# 第一编 实用公文基础知识

## 第一章 实用公文的特点、作用和分类

### 第一节 实用公文的特点

#### 一、公文的概念

公文即公务文书,是指党政机关、企事业单位、社会集团在进行公务活动时所使用的体式完整、内容系统的各种正式文书。

关于公务活动,《国家行政机关公文处理办法》中指出了七个方面的内容:“传达贯彻党和国家方针、政策,发布行政法规和规章,施行行政措施,请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况,交流经验。”

公文有广义和狭义之别。广义的公文,既包括中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日颁发的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院办公厅 1987 年 2 月 18 日发布 1993 年 11 月 21 日修订的《国家行政机关公文处理办法》中所确定的法定性公文文种,也包括司法、财经、科技、军事、外交等部门专用公文以及机关常用应用文,诸如开(闭)幕词、倡议书、感谢信等等。

狭义公文,仅指《中国共产党机关公文处理条例》中确定的 14 种公文和《国家行政机关公文处理办法》中确定的 12 类 13 种公文。而本书所指的公文是广义范畴的公文。

## 二、公文的特点

公文有着一些与其他文章不同的特点。

### (一)政策性

公文的政策性是由其所反映的内容决定的。党和国家制定的路线、方针、政策都以公文的形式直接下达,而国家各级行政机关、团体、企事业单位都负有传达、贯彻、执行的责任。因此,国家各级行政机关、团体、企事业单位制定的公文,必须与党的方针政策相符合,保证各项方针政策的贯彻落实。

### (二)实用性

撰写公文是为了解决实际问题。实用性反映在公文内容上,必须有现实的针对性。上级向下级发送文件,要对特定的问题表明态度,提出解决的方针、原则、措施、办法;下级向上级行文,要反映新情况、新问题、新经验,或提出建议、方案,请上级了解或定夺;横向行文,要就某一问题互相知照或协商。实用性反映在客观效用,要通过对文件的传达、贯彻、执行和落实,能够迅速收到实际效果。实用性体现在写作表述上,必须平实简洁,开门见山,直截了当,据事就实,观点直露。实用性既是公文写作的出发点,也是它的归宿。没有实用性,公文也就失去了赖以存在的价值。

### (三)真实性

公文一定要真实。写入文件的人名、地名、时间、数据,所叙述的情况和事例,都要求是确实的,而且还要分清事物的现象和本质,分清偶然发生的事件和普遍存在的情况。而且公文观点和结论要真实可靠,不随意拔高分析事理,不草率作出评价。

### (四)法定的权威性

公文代表着制发机关的法定权威,这是其他任何文章都无法比拟的。

公文的法定权威性表现在以下几个方面:一是公文的撰制者是法定的个人,他能够以依法成立、合法存在的机关或机关的某一

部门的名义发布文件；二是国家从法律上和行政措施上对公文的权威性给予了可靠的保证，要求受文者的思想、行为受到文件的约束、规范、做到令行禁止；三是国家政权强制力量的保证。

当然，公文的法定权威，不仅靠国家的政权力量，靠法律条文兼行政手段自上而下地保证实现，还要靠广大人民群众的支持和拥护。如果文件的内容不符合广大人民群众的利益，那么公文的所谓“权威”则是虚弱的。

### （五）规范性

公文的严格规范性是其他文章都不具备的。是否需要行文、文字如何表述、文种如何使用、格式如何安排以及处理程序等等均有严格的规范要求。公文写作的创造性只能在规定的范围内发挥。

### （六）严格的时限性

公文都有着实用目的，迟缓或拖延办理，必然给工作带来损失。因此，撰制者和执行者一定要有强烈的时限观念，要快写、快发、快处理，以提高办事效率。

公文的特点还有许多，诸如直叙性、说理性、平实性、简明性以及作者和读者的特定性等等，但这些都是上述几个特点的具体表现。

## 第二节 实用公文的作用

公文是维系公务活动正常开展的工具，它有着明确的现实目的和效用。一份文件有时仅起一种作用，有时也可以同时起几种作用。归纳起来，大致有以下几种。

### 一、领导作用

党和国家所制定的路线、方针、政策，政府各部门所颁发的法律、法规，基本上是以各种文件向下面传达，要求下面贯彻执行的，

而这些正是公文领导作用的具体体现。

## 二、指导作用

各级党政机关下发的有些文件,仅要求下级单位结合本单位、本部门的实际情况作出计划,提出实施办法,从而贯彻、落实。从这个角度看,公文具有指导作用。不同的公文,指导作用不完全相同。有些公文的指导作用较强一些,含有指令的性质;而有些公文的指导作用则比较原则,仅要求下级单位参照执行。

## 三、规范作用

司法公文是公文中的一类,具有明显的规范作用。在一般常用的公文中,也有相当一部分是带规范性质的,如章程、条例、规则、办法等等。这类公文是根据宪法和某种特殊的行政管理需要而制定的,是法律和法令的具体化,一经正式发布执行,在其规定的范围内,人人必须遵守,否则,或批评教育,或绳之以法。

## 四、联系作用

上下级之间,通知有关事宜,答复询问,呈送请示报告,平级和不相隶属的机关之间,相互联系工作,交流信息,沟通情况,商量问题,都具有联系的性质。公文犹如沟通上下的渠道,联系左右的桥梁。在这个“渠道”和“桥梁”的联系作用下,达到认识和步调一致,提高工作效率,推动各项工作顺利进行。

## 五、宣传作用

有些公文本身的内容就是最好的宣传。特别是上级机关指导性公文。在传达党和国家某一方针政策时,往往还要说明为什么这样做,以提高人们的思想认识,调动人民群众的积极性,保证党和国家的路线及各项方针、政策的贯彻落实。当然,利用公文进行表扬或批评,奖励或惩罚,更是一种行之有效的宣传教育手段。

## 六、凭证作用

公文的凭证作用可以从两方面来理解:第一,每份公文都反映了制发机关的意图,收文机关要依此来贯彻执行和处理工作。第

二,任何公文不仅传达了制发者的意图,以作为收文机关的开展工作依据,而且也是事后用以证实发文机关意图的凭据。

### 七、备考作用

公文有一定的时限性。但过了适用时限,其作用并没有完全消失,各级党政机关也经常参考它们来制定新的方针政策;有的还作为研究历史状况的重要资料,以总结经验教训,更好地为现实服务。

## 第三节 实用公文名称的作用

公文的名称虽然只是一些文字符号,但这些文字符号有着特定的含义和作用。

一、每种公文名称都代表着这个文种的性质。例如,命令(令)类,无论是颁布性命令、事项性命令、任免性命令,还是奖惩性命令,都含有传达指挥的性质。再如,公告、通告,即都是有“告”字组成的,所以它们都含有向一定范围内照知的性质。

二、大多数公文名称,都表明了这个文种的行文方向。例如,报告、请示,这两个文种属于上行文;而决定、决议则是由上级机关拿出决策意见,要求下级单位贯彻执行。

三、每个公文名称,基本上表明了这个公文的作用。例如,通报是用于表彰先进、批评错误、传达重要情况的,而批复则仅是用于答复请示事项的。

四、每种公文名称,或多或少地表明了它的写作特点。例如,请示是向上级机关请求指示、批准的,自然要把所请求、批准的理由讲清楚,所请求、批准的事项讲明白。再如,函既然用于平级或不相隶属的单位,用语则要注意谦恭和礼貌。

五、每种公文的名称,揭示了这类文种的各自特点。例如,公告、通告,虽然这两个文种的名称中都有“告”字,都含有“知照”的性质,但其所知照的范围不一样。公告既用于国内,又用于国外,

有的则主要用于国外;而通告则是用于一定范围。可见,公告所知照的范围大于通告。

为了更好地发挥公文的作用,一定要准确地使用公文名称。

第一,不生造文种名称。每个文种名称都有着特定的含义,或是有关文件所规定的,或是公务活动实践归纳总结出来的。确定和使用时要依照法规和约定行事,不能滥造公文文种的名子。

第二,考虑制发机关的地位、职权范围。公文名称的使用是一件严肃的事情,往往受制发者级别、职权范围的制约。例如,事项性命令使用者限于国家高层行政领导机关或其领导人,党的组织是不用的。而指示使用者,既可以是国家高层行政领导机关或其领导人,也可以是党的高层组织或其领导人。

第三,考虑公文的本质特点。公文有上行、平行和下行之分。凡有向上呈报事宜的就要在上行文之间选择;而用于批转、知照的,则要从下行文之间选择。再如,同是上行文,有的用于上级机关的答复、批示,有的则仅是反映、汇报,选用时要加以注意。

第四,考虑发文的内容、目的和要求。例如,虽然办法、细则、规则都属于规范性公文,其本质特点大致相同,而为严肃考场纪律所制订的一些措施、要求,则用“规则”行文;而为落实有关政策或条例所提出的具体作法要求,则使用细则行文。

#### 第四节 实用公文的分类

公文的类别是在其产生和发展过程中逐步形成的,是客观存在的。科学地分析归纳公文的类别,有助于了解公文的特点、作用,正确地选用文种以及掌握公文的写作规律,并有助于加速公文运转与合理组卷。

公文的分类不是单一的,可以从不同的角度划分出不同的类别。

### 一、根据公文的地位,可以分为法定公文和非法定公文

如上所述,法定公文有狭义和广义的区分。狭义的专指根据党和国家公文管理法规中明确规定的公文。广义的既指这两个文件中规定的公文,又指为特殊的业务需要,由业务领导机关专门制定的公文,如某些外交公文、司法公文、财经公文、军事公文等等。非法定公文指为维系公务活动正常开展的机关其他常用应用文,如贺信、开幕词、规章、制度、要点等等。

### 二、根据公文的使用范围,可分为通用公文和专用公文

通用公文即各级党政机关、人民团体、企事业单位以及军事部门目前普遍使用的公文,既包括狭义的法定公文,又泛指机关其他常用应用文。专用公文,仅指在一定业务范围内,按照特殊需要而专门使用的公文,如司法公文、科技公文、财经公文等等。这些公文有专指的内容,有特定的格式。

### 三、根据公文的作用,可以分为以下多种类别

指挥类公文,如命令(令)、指示等;知照类公文,如公告、通告、通知等;报(提)请类公文,如议案报告、请示;规范类公文,如章程、条例、办法等;记录类公文,如总结、记录、纪要等;联系类公文,如介绍信、函等;会务类公文,如开幕词、闭幕词、演讲稿等;契约类公文,如合同、协议书等;书信类公文,如祝词、贺词、感谢信等等。

### 四、根据行文方向,可以分为上行公文、下行公文和平行公文

上行公文,即下级机关对上级机关的行文,如请示、报告等。下行公文,即对本机关下属单位的行文,如中共中央给各部、委和各省、自治区、直辖市、计划单列市的发文;省政府给各委、办、厅、局和各行政公署、县政府、乡政府的发文。平行公文,即同级平行机关或不相隶属机关(即没有领导或业务指导关系的机关)之间的行文。

### 五、根据行文关系,可以分为内部文件、对外文件、收入文件、发出文件、公布文件等

内部文件,即党政机关、社会团体及企事业内部使用的文件。