

实用公文写作概要

● 柳新华 孙建霞

SHI YONG GONG WEN
XIE ZUO GAI YAO

山东人民出版社

实用公文写作概要

柳新华 孙建霞

江苏工业学院图书馆
藏书章

山东人民出版社

一九九二年·济南

鲁新登字 01 号

内 容 提 要

本书系统介绍了行政机关公文的写作方法。全书共分十二章,内容主要包括公文撰写和处理工作方面的基本知识。本书为通俗性读物,意在为广大文秘工作人员和有志于从事文秘工作的同志提供一些实际工作的做法和经验。本书不仅适合文秘工作人员阅读,可供有关人员撰写公文参考使用,也可作为党政机关干部岗位培训的教材。

实用公文写作概要

柳新华 孙建霞

*

山东人民出版社出版发行

(济南经九路胜利大街)

*

龙口市印刷总厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.25 印张 194 千字

1992 年 10 月第 1 版 1994 年 4 月第 2 次印刷

印数 5001—10000

ISBN7—209—01205—2

G·54 定价:5.8 元

前 言

在现代社会里,公文的应用越来越频繁,作用越来越重要,因而对其写作的要求也越来越高,广大机关、团体、企业和事业单位的工作人员迫切需要学习公文写作。为此,我们结合长期的实践和教学经验撰写了这本《实用公文写作概要》。

本书以实用为目的,根据实际工作需要安排内容。主要是向机关工作人员,特别是文秘人员介绍有关公文写作的基本方法和常识。本书考虑到自学方便,用较多的章节讨论了公文写作共性的东西,如专章讨论了公文种类、公文格式、公文主旨、公文材料、公文结构、公文语言、公文制发等,使读者特别是初学公文写作的同志,能够掌握基本知识,做到举一反三,收到事半功倍的效果。同时,本书从工作与现实的现实要求出发,既对《国家行政机关公文处理办法》中规定的12类13种法定公文的性质、特点、用途及写作方法作了较为具体的阐述,又对经常使用的10类22种非法定公文作了较为系统的介绍。本书还针对当前公文制发过程中存在的问题,辟专章研究探讨了公文处理及公文改革方面的内容。但是,限于篇幅,未能在各章、节后逐一附上例文,好在近几年公文例析资料书籍较多,读者学习时尽可找来参阅。

本书撰写过程中,得到了有关方面的鼓励和支持,特别是各级政府办公部门的许多同志,给予了热情帮助;参考了各种论著

和有关材料,吸收了公文写作新近的研究成果;成书之前,在作者所在机关干部岗位培训班上作过宣讲,许多同志提出了很好的修改意见;刘挺章、王德和、吕志国同志在百忙之中审阅了全书,尹其超同志利用工作之余校改了书稿,还有许多同志和朋友为本书的出版发行做了大量工作。在这里,作者向他们一并表示衷心的感谢。

由于我们水平有限,经验不足,书中谬误在所难免,敬请读者批评指正。

作 者

一九九二年十月于

烟台宁静斋

再 版 说 明

本书作者柳新华现为山东省烟台市人民政府主管文秘工作的副秘书长,具有长期的机关文字工作经验,一九九二年当选为中国公文写作研究会理事;孙建霞现为山东省烟台市职工中等专业学校分管教务工作的副校长,具有丰富的公文写作理论与教学经验。他们二人合著的《实用公文写作概要》一书的显著特点是融理论性与实践性于一体,以实用见长,向机关工作人员,特别是文秘人员介绍了有关公文写作的基本方法和常识,提供了实际工作的做法和经验。

本书 1992 年 10 月出版面世后,深受机关干部和文秘人员的欢迎,得到有关专家的一致好评,普遍认为本书是近年来公文写作理论与实践结合上的新突破。应广大读者的要求,此次再版,依据国务院办公厅 1993 年 11 月 21 日重

新发布的《国家行政机关公文处理办法》进行了修订,堪称当前及今后一个时期行政机关和基层文秘人员的适用宣教培训教材。

值此本书再版的机会,谨向关心和支持本书出版发行的各界朋友表示衷心的感谢!

目 录

前 言	(1)
第一章 公文概述	(1)
一、公文的含义	(1)
二、公文的特点	(3)
三、公文的作用	(5)
第二章 公文种类	(8)
一、公文分类	(8)
二、法定通用公文的种类	(11)
三、非法定通用公文的种类	(14)
第三章 公文格式	(18)
一、公文格式规范化的重要性	(18)
二、公文格式规范	(19)
三、公文格式写作的基本原则	(35)
第四章 公文主旨	(37)
一、公文主旨的特点	(37)
二、公文主旨的作用	(39)
三、公文主旨的提炼	(40)
四、公文主旨的写作原则	(42)
第五章 公文材料	(46)
一、公文材料的作用	(46)
二、公文材料的选择	(47)

三、公文材料的使用	(49)
四、公文材料的积累	(51)
第六章 公文结构	(55)
一、公文结构的作用	(55)
二、公文结构的内容	(57)
三、锻炼思路,提高安排结构的能力	(67)
第七章 公文语言	(69)
一、公文语言的特点	(69)
二、公文语言的表述	(74)
三、公文语言的要求	(78)
第八章 公文制发	(87)
一、公文撰制程序	(87)
二、坚持正常的行文秩序	(103)
三、杜绝文稿逆向运转	(106)
第九章 公文撰写(上)——法定通用公文写作	(111)
一、命令(令)	(111)
二、议案	(114)
三、决定	(115)
四、指示	(123)
五、公告、通告	(125)
六、通知	(129)
七、通报	(136)
八、报告	(137)
九、请示	(142)
十、批复	(145)
十一、函	(146)
十二、会议纪要	(147)

第十章 公文撰写(下)——非法定通用公文写作·····	(149)
一、计划、规划·····	(149)
二、章程、条例、规定、意见·····	(152)
三、办法、细则、规则、规程·····	(162)
四、公约、守则·····	(171)
五、简报·····	(172)
六、调查报告·····	(174)
七、会议记录、大事记·····	(182)
八、总结、汇报提纲·····	(185)
九、书、信、电·····	(188)
十、讲话稿·····	(194)
第十一章 公文处理·····	(207)
一、收文·····	(207)
二、分办·····	(210)
三、传阅·····	(210)
四、拟办·····	(211)
五、批办·····	(213)
六、承办·····	(214)
七、催办·····	(215)
八、办复·····	(216)
第十二章 公文改革·····	(218)
一、进行公文改革的必要性·····	(218)
二、公文改革的基本内容·····	(218)
三、公文改革的主要措施·····	(223)
四、公文的发展趋向与展望·····	(227)

附录:

- 一、中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)

.....	(233)
二、国家行政机关公文处理办法	(244)

第一章 公文概述

一、公文的含义

公文，就是公务文书。它是党政机关、企事业单位以及群众团体在公务活动中使用并形成的具有特定格式的文字材料。一般说来，只有具备了以下几个条件才能算作公文：

首先，公文是在公务活动中使用并形成的，是为了处理公务，不是办理私事的。

其次，它的使用范围只是党政机关、人民团体、企事业单位，而不是个人。

第三，它是具有特定格式的文字材料。它不同于普通的文字材料，从标题到落款，从内容到文面，从用纸到标记都有特定的要求，而其它文字材料无所谓特定格式，如小说、诗歌、散文怎么写，自古没有定法。也不同于公务活动中使用的其它材料，如图片材料、音像材料、电讯材料等。

“公文”一词，有关教科书一般都认为，最早见于《后汉书·刘陶传》。“但更相告语，莫肯公文。”近又有一说见于《三国志·赵俨传》：“公文下郡，绵绵悉以还民。”（《公务文书写作大全》序第1页，文军主编，广西人民出版社1990年版）陈寿著的《三国志》成书应比范曄撰的《后汉书》在前，这样，公文一词最早应见于《三国志·赵俨传》了。按此一说，“公文”

成为公务文书的统称之后，在先秦和秦汉之际，因为无论是写公务文书还是记事作文甚至记录乐谱，都书写在竹片和木板之上，这种竹片、木板称为“简”、“牍”，又因为公务文书使用最为普遍，所以当时就将公文通称为“简牍”，正如许同莘在《公牍学史》（商务印书馆 1935 年版）中所说，“简牍为官府治事之文。”但到西汉时，又把公务文书称为“文书”或“文案”。如《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之语；又如唐初虞世南《北堂书钞·汉杂事》中有“先是公府椽多不视事，但以文案为务”之句。自三国以后，公务文书才普遍被称为“公文”，但往往与“文书”、“文案”通用。到晚清时期，又把公文称为“公牍”。清末宣统三年五月，清廷颁布《内阁属官官制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌文书工作；其职责有十，第七是“掌本阁公牍文件”。这里又出现了“文件”一词，而且与“公牍”组合成“公牍文件”。

现在，我们行政机关中，习惯上将文书、公文、文件这三个名词通用，而过去则习惯把国家机关系统的公务文书称为“公文”，把党的系统的公务文书称为文书；把具有红色版头的行文，无论是国家机关还是党委机关都称为文件。一般认为，文书的外延较大，公文次之，而文件较小。我们通常说的文书作为集合名词使用，它包括机关、团体、企业、事业单位在公务活动中所产生的一切收文、收电、发文底稿、发电底稿和内部使用的各种文件，以及电话记录、会议记录、出版物原稿、簿册、图纸、表格、照片、录音磁带、录像胶片、人民来信和复信底稿等等，但是公开或内部出版的书籍、期刊不包括在文书之内。公文指文件的总称，文件则是一份份具体的公文，如“中共中央文件”、“国务院文件”，不能将其标记为“文书”或“公文”。当然，文书、公文和文件这三个词尽管在概念上有所

不同，但在使用时仍可按照习惯，不必强求一致。

二、公文的特点

公文是管理国家政务的工具之一，是一种独立的文体。它明显地不同于报刊、图书、资料及私人文书等其它文字材料，具有下述特点：

1. 具有鲜明的政治性

公文是随着阶级和国家的产生而出现的产物。它的内容都是表达统治阶级的意志，代表统治阶级利益的。所以，公文具有鲜明的政治色彩。今天，各机关、团体、企事业单位发布的公文，与党和国家的政治事务密切相关，反映和维护人民的根本利益，是传达党的方针、政策、法律、法令，坚持党的基本路线，推进改革开放的重要工具。

2. 具有严肃的法定性

公文的制发权限有着严格的规定，它必须是根据国家颁布的法律、法令、法规而成立的或被授权的，并且能以自己的名义行使职权和承担义务的组织或者个人。公文的作者主要是以机关或机关的某个部门和单位的名义出现，有时也有以机关领导个人名义发布的。但是，应该明确指出，以领导个人名义作为公文作者，并不是以他私人身份制作和发布公文，而是代表其所在机关依法行使职权的表现。不论是以机关或单位名义，还是以个人的名义制发的公文，都必须按照规定的行文关系和处理程序进行处理。

3. 具有特定的权威性

公文是法定作者在法定范围内行使职权制作和发布的，因而具有法定的权威性和行政约束力。一份公文代表它的制发机关的职权，反映与传达了制发机关对于某项工作问题所作出的决断和意见。譬如，一项“指示”要求下属单位认真执行，一项“决定”要求下级机关坚决贯彻，一份请示要求上级领导机关给予指示。

4. 具有现实的指导性

公文是在现实工作中形成和使用的，目的在于推动现实工作。因此，它的作用有一定的时间性，没有一份文件是永远有效的。随着形势的发展、情况的变化以及制发机关本身的变革，旧的文件就会被新的文件所代替。一项工作一旦完成，在开展这项工作中形成并使用的公文的作用也随之结束。公文的使用寿命长短不等，没有统一的固定期限。有的文件时效很长，可以长达几十年，如法律性公文；有的时效短些，如某件具体事情的通知、短期工作计划等，随着工作的结束，其效用也便结束了。

5. 具有一定的程式性

所有公文都具有一定的程式，即格式。这是公文区别于一般文章的重要标志。写作一般文章，不论写记叙文还是议论文，都要求独出心裁，别具一格，而公文讲求格式规范，任何机关和单位必须执行党和国家规定的统一公文格式，不得另搞一套，自行其是。坚持公文格式规范化，可以维护公文的权威和庄严，保证公文处理及时、准确、安全，提高办事效率和质量。

三、公文的作用

公文是传达党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具，对保证党和国家领导机关工作的正常运转，加强党和政府同人民群众的联系，促进社会主义物质文明和精神文明建设具有重要的作用。公文的作用具体表现为：

1. 领导和指导的作用

党和国家机关对下级和基层工作经常通过制订和发出的各项方针、政策、指示、决议等重要文件进行领导和指导，各级党政机关和单位也要运用公文来贯彻上级指示、传达工作部署、意见和决策。可以说，领导和指导作用是公文最重要的作用。

2. 规范和准绳作用

为了加强法制，保障政治、经济和社会的稳定与发展，党和国家制订了一系列法律、法令和法规。这些法律、法令和法规都是以公文的形式颁布的，在其有效期和实施范围内对它所涉及的所有单位和人员都具有规范和准绳作用，必须坚决执行，严格遵守，如有违反，则视情节轻重，将受到批评教育、经济处罚、行政处分直到法律制裁。

3. 交流和联系作用

一个机关和单位的工作活动，不可能孤立进行，经常会与上下左右发生联系，公文就是上下级之间、平级之间、不相隶属机关和单位之间交流情况、沟通信息、协调工作的纽带和桥

梁。上级为了开展工作，除了下达指示规定及政策外，还要总结推广典型经验；下级有时须向上级领导机关请示问题，报告工作；一部门需要同相关部门就有关工作业务问题进行商洽、协调，都需要采用公文的形式进行。

4. 宣传和教育作用

党和政府的各项方针政策的贯彻执行，各项工作部署的全面落实，主要不是依靠强迫命令，而是首先通过宣传教育提高广大干部和群众的积极性和自觉性。公文是党和政府的方针政策的载体，不仅是工作的重要依据，也是宣传教育的很好教材。组织广大干部和群众传达学习党政领导机关发出的重要文件，可以达到统一思想、提高认识、掌握政策、协调行动的宣传教育效果。

5. 依据和凭证作用

各种公文都反映了制发机关的意图，都具有法定的效力，收文机关则以此作为处理工作，解决问题的依据。上级机关所发的公文对下级机关来说，无疑都是工作依据。不管是传达方针政策的决定、决议，还是发布法令、法规的条例、规定，或是指导工作的指示、批复，都是如此。而下级机关所发的公文，对上级机关来说，也同样具有依据作用，是上级机关制订有关政策或指导工作时的重要参考依据之一。公文是依据也是凭证，上下级机关和个人都应当共同遵守。比如以公文形式对某个人职务的任免、对某个人的表扬、奖励或处分，公文作为依据和凭证，谁也不应违反。