

新编公务员 公文写作与处理教程

主编 周小庆 汤文颖



新编公务员公文写作与处理教程

主 编：周小庆

副主编：汤文颖 李海燕

编 委：汤文颖 李海燕 闫丽丹 张慧珍 王欢

125
314
5.12

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

新编公务员公文写作与处理教程 / 周小庆主编 — 北京:
国家行政学院出版社, 2005

ISBN7-80140-382-7

I. 新.... II. 周.... III. 公文-写作-公务员-培
训-教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005) 第 041867 号

书 名 新编公务员公文写作与处理教程

作 者 周小庆

责任编辑 聂笃克

出版发行 国家行政学院出版社

(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京市育新胶印总厂

版 次 2005 年 5 月北京第 1 版

印 次 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 X 1092 毫米 大 32 开

印 张 11

字 数 204 千字

书 号 ISBN7-80140-382-7/D·177

定 价 25 元

目录

第一篇 公文总论	1
第一章 公文概述	1
第一节 公文的概念	1
第二节 公文的作用	7
第三节 公文的分类	9
第二章 公文写作要求	13
第一节 公文的主旨	13
第二节 公文的结构	17
第三节 公文的材料	25
第四节 公文的语言	30
第五节 公文写作者具备的基本素质	38
第三章 公文的格式	44
第一节 眉首格式	44
第二节 主体格式	49
第三节 版记格式	54
第四节 公文的其它格式	57
第二篇 公务员公文写作	61
第一章 法定公文	61
第一节 命令(令)	61
第二节 指示	65
第三节 决议	71
第四节 决定(重)	91
第五节 议案	95
第六节 公告	97
第七节 公报	101

第八节 通告	108
第九节 通报(重)	111
第十节 通知(重)	113
第十一节 报告(重)	133
第十二节 请示(重)	159
第十三节 批复(重)	161
第十四节 意见(重)	164
第十五节 函(重)	171
第十六节 会议纪要(重)	175
第十七节 条例	181
第十八节 规定	187
第二章 非法定公文	193
第一节 计划(要点)	193
第二节 总结	207
第三节 规章制度	212
第四节 简报	222
第五节 调查报告	227
第六节 讲话稿	233
第七节 述职报告	263
第三篇 公文处理	270
第一章 公文处理	270
第一节 公文处理的概念	270
第二节 公文处理的程序	272
第三节 公文处理的基本要求	273
第二章 公文办理	275
第一节 发文办理	275
第二节 收文办理	281

第三章 公文立卷与归档	285
第一节 公文立卷的条件与要求	285
第二节 公文立卷的程序与方法	288
第三节 公文归档的范围与时间	294
第四节 公文归档的要求与手续	297
第四章 公文管理	298
第一节 公文管理概述	298
第二节 公文管理内容	301
第三节 公文的翻印与印发	304
第四节 公文的销毁	311
附录一 中国共产党机关公文处理条理	313
附录二 国家行政机关公文处理办法	323
附录三 国务院公文主题词表	332
后 记	338

第一篇 公文总论

第一章 公文概述

公文，是一种特殊的文体，既是处理公务活动的产物，又是组织开展公务活动的工具。作为一种实用性极强的文体，伴随着社会经济活动的日益频繁而越来越受到广泛的重视和使用。为方便读者宏观地认识和把握公文，本章拟对公文的基础知识作一个简要的介绍。

第一节 公文的概念

一、我国公文演变

公文是人类社会发展的产物，还将以不同的形式、作为必不可少的重要工具，伴随人类社会的发展而持续下去。人类社会某一族群发展到产生统一文字的阶段，必然首先产生公文这一管理及传播工具。作为中华民族文明现象之一，我国公文同样具有世界上独一无二而又不曾间断的悠久历史。据史籍传说，五千年前黄帝时期的史官苍颉就已经创造性地改革统一了文字，“苍颉造字，天雨粟，神鬼泣”。原始时期的公文文物有待进一步的考古发现，报纸报道近年已经发现了八千年前的文字。我国奴隶社会夏商周时期，公文基本成形，有了分类，出现代表作。目前，世界公认我国古文字最早的文物是19世纪末在河南省安阳小屯村发现的3500年前的殷墟甲骨文。甲骨文是统治者主要用

来进行占卜和记录的公文形式。由春秋时期孔子编辑的《尚书》，汇编了黄帝后尧舜禹到夏商周的高级行政公文。在两千年封建社会的漫长历史上，公文统一规范，在形式上不断发展变化。秦汉建立大一统中央集权专制社会，我国公文开始走向统一规范。公文代表作有李斯的《谏逐客书》、汉高祖的《求贤诏》和诸葛亮的《出师表》等。公文，最早称为“书契”、“简牍”、“文书”和“文案”等。公文一词出现在东汉。《后汉书·卷五十七·刘陶传》记载，东汉灵帝中平元年（公元184年），侍御史刘陶上表朝廷，提议招安张角，以防黄巾起义：“但更相告语，莫肯公文”。意为各州官员为保官职，只是互相转告，不肯写公文报告张角势力的日益强大。三国时公文已成通称。魏晋时期，公文写作理论有了突破。刘勰在写作巨著《文心雕龙》中论述的大部分文种是公文。唐宋时期，推崇文治，公文种类发展，出现许多公文名作。“唐宋八大家”散文中，不少名作是公文。明清时期，公文走向封建社会的高峰阶段，种类繁多，专著相继推出。公文还被称为“公牍”和“文件”。辛亥革命后，公文发生了革命性的变革，从内容到形式都面目一新。中国共产党十分重视公文变革，明确主张使用白话文，研究公文的写作。解放后，不断进行公文的规范化、科学化建设。1981年，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》。国务院办公厅于1987年正式发布了《国家行政机关公文处理办法》，又于1993年修订发布。2000年8月24日，国务院发布了《国家行政机关公文处理办法》。至此，我国公文走上了科学发展的大道，对于社会主义现代化建设必将起到重大作用。

二、公文的含义

公文是公务文书的统称，它是应用文体中使用频率最高、应用范围最广又有特殊写作要求的一类文体。公文有狭义公文和广义公文，有法定公文和非法定公文之分。狭义的公文是指法定的公文，即《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党机关公文处理条例》规定的公文文种。《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）第一章第二条规定：“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”。而《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）第一章第二条规定：“行政机关的公文（包括电报，下同），是行政机关在行政管理过程中所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”。广义的公文是指一切机关、团体、单位在其公务活动中形成的、负载和发挥一定公务职能的书面文字材料；本书所指的公文是广义的公文，既包括“行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的文书”和“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”，又包括各种非法定公文，如司法、财经、科技、外交、军事等部门所用的专门公文，以及社会各行各业处理公务时经常使用的计划、规划总结、简报之类的应用文。综上所述，我们可以给公文作如下定义：公文是党和国家机关、人民团体、企事业单位和其他法定的社会组织行使职权，处理公务的具有法定效力和规范格式的文书，是治理国家、管理社会的重要工具。

三、公文的特点

（一）作者的法定性

公文作者不同于其他文章的作者。其他文章的作者可以是个人，也可以是某个单位或组织，发表时可以署真实姓名，也可以署笔名。而公文的作者只能是依法成立并能以自己的名义行使权力和承担义务的组织机构及其法定代表人。也就是说，只有党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、人民团体、企事业单位及其他法定的社会组织才有权制发公文。以机关领导人或法定代表人名义签署发布的公文，并不代表领导者或法定代表人个人，而是代表法定的机关（或组织），体现法定机关（或组织）的职权和意图。以组织机构名义制发公文时，必须署上机关或单位的真实名称；以领导者或法定代表人名义制发公文时，必须签署其真实姓名。不管以何种名义制发公文，都不能签署笔名。任何个人不得假冒机关的名义制发公文，否则就要受到法律的追究。当然，公文的法定作者只能制发同自己法定职权、身份相称的公文。如法定公文作者超越了自己的“隶属关系和职权范围”制发公文，这种公文也是无效的。这就是公文作者的法定性的基本涵义及其作者的权利与义务。

（二）效力的权威性

如前所述，公文由法定的作者制作和发布，在其职责范围内有着法定的效力和权威，要求所属机关、单位或个人必须遵照执行，不得违抗，否则就要受到法律或规章制度的制裁。特别是党和国家机关制发的公文，其内容往往与党的路线方针政策、国家的法律法规密切相关，反映了党和国家机关的指挥意志、政策意向、行动要求和人民群众的根本利益，体现了党和国家机关的法定权威，是组织开展党务工作和管理国家的重要工具。公文效力的权威性，是任何其他文章

无法比拟的。

(三) 内容的公务性

公文是党政机关、社会团体、企事业单位等，为了上情下达、下情上呈、左右沟通和解决一个个具体问题或实现某一项具体目标而创制的。公文的创制者不管是别人代拟的、还是领导者个人自拟的，都只能为了“公务活动”而创制，并且都是为了反映和传达“公务”信息而创制，其内容范围和性质目标，都是党纪国法所规定的。同其他可以“言志”、抒怀、咏物的文体比较，具有具体的公务性内容是公文的又一个重要特点。

(四) 体式的规范性

公文体式具有严格的规范性，这是其他文章都不具备的。每一种公文，都有其特定的适用范围、写作对象、表现内容、使用体式。具体说，公文的体式，主要包括四个方面的内容。一是文种的规范。2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》把现行的公文分为十三个种类；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》将公文分为十四个种类，但是决定、通知等九个种类和《办法》是相同的。二是公文格式的规范。《办法》和《条例》都对公文的秘密等级、标题、发文字号等十多项格式提出了具体的要求。三是行文规则的规范。《条例》和《办法》都对行文的原则、行文的隶属关系和职权范围、公文的走向、联合行文等问题，作了具体的规则性的规定。四是公文办理的规范。公文办理包括办理程序、办理原则与方法。办理程序包括拟稿、制作、收发、传递等十多项。办理的基本原则是手续完备、职责明确、正确无误、简便迅速。这些事项要求都是公文体式规

范性特点的具体体现。

(五) 制发的程序性

公文作为治理国家、管理社会的重要工具，从其起草、制作到发布，必须履行严格的程序，才能保证公文的完善和合法有效。综合《条例》和《办法》的规定，公文制发的程序一般包括起草、审核、签发、复核、印制、用印、登记、分发等步骤。制发时如果缺少其中任何一个环节，公文则不能成为公文，或者不能成为完善的公文，或者不具备合法性，或者不能发挥其现实效用。此外公文必须用印，只有盖了印章的公文才能正式生效，没盖印章的公文不具备法定效力，只能是无效公文。

(六) 创制的时效性

所谓公文创制的时效性，就是公文的创制有时效的严格要求，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效观念，要快写、快发、快处理，以提高办事效率。但由于时过境迁，有些公文也有失去时效作用的情况。一般地说，关于宏观的纲领性的战略性的公文或法规规章性的公文时效性比较长，处理具体公务的微观性的公文则时效性比较短。

(七) 语言的庄重性

语言是公文的载体。公文又是以党和国家的策令为内容的。它既有法定的权威性，又有规范机关、单位、团体等从事公务活动的作用。所以，在语言的表达上具有庄重性。语言的庄重性的表现，可概括为如下三个方面。一是准确。所谓准确指的是概念明确，判断准确，推理周严，所用引语和数据精确无误。为了做到准

确，撰写公文时词语要避免产生歧义，论说褒贬要适度。二是规范。在词语方面，要使用规范化的书面词语，不用或慎用方言、口语、土语，并且要多用直言义，不用婉言义。在句式方面要多用直陈句、肯定句或否定句，少用省略句，慎用限制、修饰成分。三是简明。简明即简洁明快。要做到公文行文简洁明快，就要用最精练的文字表达最丰富的内容，即文约事丰，言简意明。同时，不写空话、套话，不追求华丽词藻，不用描写、抒情等表达方式。

第二节 公文的作用

公文是为了开展公务活动而写作和发送的。公务活动就是管理国家和集体事务的行政活动。所以，公文从它产生的那天起，就为传递信息、指挥生产、安排生活、交流经验和稳定社会，发挥了巨大的作用。具体地说，主要表现在如下几个方面。

一、领导指导作用

公文是传达、贯彻、落实党和国家的方针、政策的工具，是国家机关、单位、团体的意志和意图的体现。因此，上级机关给下级机关的公文即下行文，记录和传达着领导的意图，并责成下级贯彻执行，所以具有领导作用。同时，许多下发的公文，在末尾比较灵活地提出了“供各地参考执行”、“可参考执行”等意见，对下级机关具有指导作用。

二、规范行为作用

在行政公文中，有相当一部分是根据宪法、法律和

某种特殊行政管理需要制定的，如条例、规定、办法、章程等。这类公文就是行政法规和规章。它们不仅是治国理政的强有力的武器，而且也是规范社会经济秩序和行政机关单位及其员工的活动的工具。所以，这类公文既是宪法、法律在这特定范围的延伸，又是发展社会经济和机关单位、人员都要遵循的行为规范。

三、联系沟通作用

一个国家、一个机关单位都是一个有机系统，其系统又分为母系统、子系统。系统之间要上情下达，下情上呈，系统与系统之间要协调，都是通过公文进行联系、沟通的。所以，公文是上下纵向和左右横向关系的纽带。只有纽带发挥有效的恒常的作用，国家或机关、单位才能正常地良好地运转和发展。可见，公文的联系沟通作用是至关重要的。

四、依据凭证作用

行政公文都是行政机关、单位、团体等根据有关法律、法规及自己的意图创制的，具有法定的行政效力。收文者要依照公文的内容要求处理工作、解决问题，所以，公文具有依据作用。有些公文在处理工作、解决问题后，就失去了效力和保存价值，但有些重要公文，则既有现实作用，又有长久的历史作用，成为可保存的珍贵的资料凭证，因此，不能忽视公文的凭证作用。

五、宣传教育作用

因为行政公文带有法规性、方针政策性、领导指导性，所以在行政管理中发挥着启发觉悟、阐明事理和提高认识水平的宣传教育作用。如下行文，可使下级了解、认识和掌握上级的方针、政策和精神；上行文则不仅可使下级得到上级领导机关有关的指示，而且也

可使上级机关了解下情；平行文可使兄弟单位之间互通情报、互相启发、交流经验等。所以，公文有着宣传教育的重要作用。

第三节 公文的分类

一、公文分类的意义

1. 能提高公文的撰写质量。把名目繁多的公文按照一定的标准划分为若干类别，从类别上认识和掌握一类公文的基本特点、体式和写作要求，相对地讲，就容易得多了，而且还能熟练地掌握，于是能自如地撰写公文，从而也可以提高公文的质量。

2. 有利于公文规范化。公文的创制、发文、收文、管理是一个系统。这个系统已经形成了比较严谨、科学的规范，对每个子系统都有具体的规定。比如发送公文，命令、批复、通报等必须是上级发给下级的；请示、报告则是下级呈送给上级的，不能错位倒置。所以说，正确地把公文分类，对于保证公文正常规范地运转，避免行文关系的混乱及其造成的损失，是有重要意义的。

3. 有助于立卷归档。成千上万的公文在完成公务活动任务后，有特殊使命和保存价值的，就要将其有共同特征、又互为联系的，经过分类组合成为一个案卷，以之反映公务活动的历史过程，也可作为公务活动的历史记录和凭证。同时它还能以后处理同类的公务提供资料或作为借鉴。如果公文不能分类立卷归档，而是人为地随便拼凑组合，杂乱无章，没有来龙去脉，查找时就会像海底捞针，十分困难，甚至误事。可见公文

的分类，既有利于保持公文之间的历史联系和公文的完整性，也有利于立卷归档及检索。

二、公文的分类

公文的分类方法不同，划分出来的类型也各不相同。目前常用的分类方法及分类结果是：

1. 根据公文的地位划分

根据地位的不同，公文可分为法定公文和普通事务性公文两类。法定公文，是指党和国家在公文管理法规中作出了明确规定，具有规范的体式、严格的行文规则和处理程序，一经印发即具有法定效力的公文。如《条例》和《办法》所规定的各类公文。普通事务性公文（非法定公文），是指各级机关和各类组织在法定公文之外处理日常工作经常使用的公文。这类公文没有法定的格式和效力，一般不用来行使职权，只作参考、存档或证明之用。其体式也无明文规定，只有惯用的种类、格式及约定俗成的写法，灵活性比较大。如计划、总结、简报、调查报告等。

2. 根据公文的适用范围划分

根据适用范围的不同，公文可分为通用公文和专用公文两类。通用公文，是指各级机关和各类组织普遍使用的公文，既包括法定公文，又包括其他常用应用文。专用公文，是指一些具有专门职能的部门在其管辖的业务范围内使用的、具有专指内容和特定格式的公文。如外交公文、司法公文、科技公文、财经公文等。

3. 根据公文的作用划分

根据作用的不同，公文可分为规范性公文、指挥性公文、报请性公文、公布性公文、知照性公文、商洽性公文、记录性公文七类。规范性公文，是指以强制力推

行的、用以规定各种行为规范和行动准则，要求有关人员遵循的公文。如章程、条例、规定、办法、细则等。指挥性公文，是指以各级领导机关或领导者个人名义制发的、用以施行领导和指导工作的公文。如命令、指示、决定、批复等。报请性公文，是指下级机关向上级机关报告工作、反映情况、请求指导和批复的公文。如报告、请示等。公布性公文，是指公开发布重大事件、重要事项，或者在一定范围内公布应当遵守或周知事项的公文。如公报、公告、通告等。知照性公文，是指在一定范围内通报情况、知照事项、提出要求的公文。如通知、通报等。商洽性公文，是指不相隶属机关之间商洽工作、询问或答复问题，向有关主管部门请求批准事项的公文。如函。记录性公文，是指对有关情况进行记录整理而形成的公文。如会议纪要、大事记等。

4. 根据公文的行文方向划分

根据行文方向的不同，公文可分为上行文、下行文和平行文三类。上行文，是指下级机关向具有领导或指导关系的上级机关报送的公文。如请示、报告等。下行文，是指上级机关向所属下级机关发送的公文。如命令、决议、指示、批复等。平行文，是指同级或不相隶属机关为协商或通知有关事项而制发的公文。如函、议案等。

5. 根据公文制发机关的性质划分

根据制发机关的性质的不同，公文可分为党的机关公文、人大机关公文、行政机关公文、政协机关公文、人民团体公文、企事业单位公文六类。党的机关公文，是指中国共产党各级机关所制发的公文。人大机关公文，是指人民代表大会各级机关所制发的公文。行政机关公文，是指国家各级行政机关所制发的公文。政