

高等院校公共基础课专用教材
中国公文写作研究会精品图书系列

XINBIAN GONGWEN XIEZUO

新编公文写作

中国公文写作研究会会长 桂维民 编著
中国公文写作研究会副会长 岳海翔

党政机关 企事业单位
公文写作必备宝典 随用随查
依据最新《党政机关公文处理工作条例》
《党政机关公文格式》编写 经典易学

中国公文写作研究会
指定用书

陕西新华出版传媒集团
陕西人民出版社

高等院校公共基础课专用教材
中国公文写作研究会精品图书系列

新编公文写作

中国公文写作研究会会长 桂维民
中国公文写作研究会副会长 岳海翔

编著

陕西新华出版传媒集团
陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编公文写作 / 桂维民, 岳海翔编著. —西安:
陕西人民出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 224 - 12254 - 1

I. ①新… II. ①桂… ②岳… III. ①公文—写作
IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 156602 号

新编公文写作

编 著 桂维民 岳海翔

出版发行 陕西新华出版传媒集团 陕西人民出版社
(西安北大街 147 号 邮编:710003)

印 刷 西安市建明工贸有限责任公司

开 本 787mm × 1092mm 16 开 21.5 印张

字 数 352 千字

版 次 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 12254 - 1

定 价 48.00 元

序

2012年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《党政机关公文处理工作条例》；同年6月，国家质量监督检验检疫总局、国家标准化委员会发布了《党政机关公文格式》（GB/T9704—2012）。这标志着我国党政机关两大系统在公文处理上实现了法规和国家标准的统一，对推动机关公文处理的科学规范、系统协调、高效权威具有十分重要的意义。五年前，根据西安交通大学研究生教学的需求，按照新条例和新国标，力求内容新颖、体例合理，兼顾规范性、指导性和实用性，我和岳海翔同志共同编著了《公文写作》一书，2012年年底由陕西出版集团、陕西人民出版社出版，后来又多次加印，得到广大公文写作工作者的认可，并被诸多高等院校、党校和行政学院选作教材。

“文变染乎世情，兴废系乎时序。”（《文心雕龙》）这五年来，正是党的十八大之后全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，实现“两个百年目标”和中华民族伟大复兴的关键时期，万众一心共筑“中国梦”的进程为公文写作和发展提供了广阔的舞台，使公文的语境、用语、文风发生着前所未有的变化。公文写作要遵循规律、符合规范、讲求定式，力求文约事丰，尤其在互联网时代，更要拓宽视野、注重应用、不断创新，积极适应公文主体与客体、载体与受体等诸多方面的新变化、新要求、新趋势，在体式、表达、语言、文风上跟进时代需求，使公文更加生动、准确、鲜明、规范、权威，彰显话语体系“短、实、新”和“接地气”的特色，更好地服务于各级党政机关和企事业单位的各项工作。

为适应新的形势和任务，我们在陕西新华出版传媒集团、陕西人民出版社的大力支持下，对原版进行了全面修订，以《新编公文写作》的书名再次印行。

与原版相比，我们对一些不够严谨贴切的表述作了修改；并尽可能地吸收和借鉴公文写作研究的最新优秀成果，引入了对公文写作前沿知识的阐述和介绍；同时更换了大部分例文，主要遴选了十八大以来党和国家领导机关以及有关单位的最新文案，以增强本书的理论性、指导性、针对性、实用性和可操作性。

刘勰在《文心雕龙》中指出：“文律运周，日新其业。变则可久，通则不乏。”公文有定式，但又需在循规的基础上融会贯通、“有法而无定体”，“因革以为功”。希望本书既可作为高等院校公共基础课专用教材，又能成为广大公文写作工作者可资借鉴的案头书之一，以帮助大家在实践中通过勤学精练、参考变通而逐渐成为公文写作的行家里手。

桂维民

2017年2月28日于西安

目 录

第一章 公文写作总论 /1

第一节 公文的定义 /1

第二节 公文的特点 /3

一、作者的专任性 /3

二、受体的特定性 /4

三、功能的权威性 /4

四、程式的严密性 /4

五、处理的程序性 /5

第三节 公文的作用 /6

一、规范约束作用 /6

二、领导指导作用 /6

三、知照联系作用 /6

四、宣传教育作用 /7

五、凭证依据作用 /7

第四节 公文写作学的研究对象和范围 /8

第五节 公文写作研究的现状及特征 /10

一、各种专著、教材和辞书如雨后春笋般相继问世 /10

二、有从事公文写作学研究的专门机构和组织 /11

三、有一支精明强干又有雄厚实力的研究队伍 /13

四、形成了相当浓厚和活跃的研究气氛 /13

第六节 新中国成立以来的公文工作 /14

【综合训练题】 /17

第二章 公文写作的基本规范 /18

第一节 文种使用要准确 /18

- 一、文种的含义 /18
- 二、现行党政机关的主要公文文种名称及适用范围 /18
- 三、公文文种的作用 /20
- 四、公文文种的使用规则 /21
- 五、公文文种的法律地位 /23

第二节 格式标识要标准 /23

- 一、公文格式的含义 /23
- 二、公文的文面格式 /25
- 三、公文的特定格式 /32

第三节 行文规则要规范 /33

- 一、行文的含义 /33
- 二、行文关系和行文方向 /34
- 三、行文的基本规则 /34

第四节 制发程序要严格 /36

- 一、公文拟制 /36
- 二、公文办理 /37
- 三、公文管理 /39

【综合训练题】/40

第三章 公文写作的基本原理 /42

第一节 主旨 /42

- 一、标题揭旨，一锤定音 /43
- 二、起句立意，开门见山 /43
- 三、交代缘由，引出主旨 /44
- 四、画龙点睛，点轴扇开 /45
- 五、头尾呼应，显示中心 /46

第二节 材料 /46

- 一、真实 /47

二、系统	/48
三、典型	/49
四、切旨	/50
第三节 结 构	/52
一、撮要分条式	/52
二、篇段合一式	/53
三、条项贯通式	/53
四、文中有文式	/53
五、章条款分列式	/54
六、正反对比式	/54
七、分层并列式	/54
八、层层递进式	/55
九、珠联璧合式	/55
第四节 语 言	/56
一、独特的语言使用特点	/56
二、鲜明的公文语言特色	/63
第五节 表达方式	/64
一、夹叙夹议表达方式的内涵	/64
二、夹叙夹议表达方式的运用	/65
【综合训练题】	/67

第四章 常用上行文种的写法 /71

第一节 请 示	/71
一、功能与种类	/71
二、结构与写法	/71
三、技巧与要领	/73
四、范例与简析	/74
第二节 报 告	/75
一、功能与种类	/75
二、结构与写法	/76

- 三、技巧与要领 /78
- 四、范例与简析 /80
- 第三节 意 见 /88
 - 一、功能与种类 /88
 - 二、结构与写法 /89
 - 三、技巧与要领 /90
 - 四、范例与简析 /92
- 第四节 议 案 /101
 - 一、功能与种类 /101
 - 二、结构与写法 /101
 - 三、技巧与要领 /103
 - 四、范例与简析 /104
- 【综合训练题】 /105

第五章 常用下行文种的写法 /107

- 第一节 决 议 /107
 - 一、功能与种类 /107
 - 二、结构与写法 /107
 - 三、技巧与要领 /109
 - 四、范例与简析 /109
- 第二节 决 定 /114
 - 一、功能与种类 /114
 - 二、结构与写法 /114
 - 三、技巧与要领 /115
 - 四、范例与简析 /116
- 第三节 通 知 /137
 - 一、功能与种类 /137
 - 二、结构与写法 /138
 - 三、技巧与要领 /140
 - 四、范例与简析 /141

第四节 通 报 /144

- 一、功能与种类 /144
- 二、结构与写法 /145
- 三、技巧与要领 /146
- 四、范例与简析 /147

第五节 批 复 /150

- 一、功能与种类 /150
- 二、结构与写法 /150
- 三、技巧与要领 /151
- 四、范例与简析 /152

第六节 纪 要 /155

- 一、功能与种类 /155
- 二、结构与写法 /155
- 三、技巧与要领 /157
- 四、范例与简析 /159

【综合训练题】 /163

第六章 公布性、法规性文种的写法 /168

第一节 告 白 通告 /168

- 一、功能与种类 /168
- 二、结构与写法 /168
- 三、技巧与要领 /170
- 四、范例与简析 /171

第二节 条 例 规定 办法 /175

- 一、功能与种类 /175
- 二、结构与写法 /175
- 三、技巧与要领 /178
- 四、范例与简析 /179

【综合训练题】 /194

第七章 其他常用公文的写法 /197

第一节 函 /197

一、功能与种类 /197

二、结构与写法 /197

三、技巧与要领 /199

四、范例与简析 /200

第二节 总结 /206

一、功能与种类 /206

二、结构与写法 /207

三、技巧与要领 /208

四、范例与简析 /210

第三节 调查报告 /219

一、功能与种类 /219

二、结构与写法 /220

三、技巧与要领 /222

四、范例与简析 /224

第四节 计划 /231

一、功能与种类 /231

二、结构与写法 /231

三、技巧与要领 /232

四、范例与简析 /234

第五节 专用书信 /238

一、功能与种类 /238

二、结构与写法 /238

三、技巧与要领 /239

四、范例与简析 /240

第六节 讲话稿 /244

一、功能与种类 /244

二、结构与写法 /244

三、技巧与要领 /246

四、范例与简析 /247

第七节 先进事迹材料 /262

一、功能与种类 /262

二、结构与写法 /262

三、技巧与要领 /264

四、范例与简析 /265

【综合训练题】 /268

附录一：党政机关公文处理工作条例 /274

附录二：党政机关公文格式 /282

附录三：出版物上数字用法 /297

附录四：标点符号用法 /304

后 记 /332

第一章

公文写作总论

【教学提示】 通过本章教学，使学生熟练掌握公文与公文写作的概念、性质、特点及作用；了解和掌握公文写作学的研究对象和范围；了解我国公文写作学的研究现状和发展趋势；了解新中国成立以来的公文工作的大致发展过程，从而对公文写作以及公文写作学科的基本内容具有初步认识。

第一节 公文的定义

公文是公文学科的最基础概念，是文书中最重要的一类，指文书中的公务文书。要了解和掌握公文写作学科的知识并能熟练运用，必须首先明确公文的定义，这是解决全部问题的根基。由中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月16日印发的《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号）第三条明确规定：“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。”

这一规定，使我们首先明确了党政公文形成的本质，即形成于“党政机关实施领导、履行职能、处理公务”的过程之中，这就是说，党政公文源于党和国家的管理活动，服务于党和国家的管理活动，体现党和国家的意志，在各级

党政机关的公务活动中产生并发展、完善，又在党和国家的各项公务活动中产生效力和作用。

其次又告诉我们，正是基于这一基本属性，所以党政公文又具有两大特点，包括内容和形式两个方面，一是特定效力，二是规范体式，是其他任何文体所不具备的。党政公文的“特定效力”，表现为作者的特定性和内容的特定性。党政公文的作者是法定作者，即指依法成立并能以自己的名义行使权力或承担义务的组织或个人，这些作者是在宪法和法律规定的范围内活动，其所制发的公文，即使是以个人名义制发，也是代表着党和国家的利益，体现党和国家的意志，是受宪法和法律保护的。各级党政机关制发的公文不仅具有领导和指挥的权力，其中某些内容还规范着各级党政机关和社会公众的行为，从这个意义上讲，党政公文具有极强的法定效力。党政公文的“规范体式”，是指党的各级领导机关以及各级国家行政机关所制发的公文，从文种的确立和使用、格式与标准、行文的方式和方向、处理程序以及语言文字等都要按照国家的统一规定进行，具有完整的规范标准。从新中国成立初期到现在，党和国家主管部门先后多次发布有关公文处理方面的规范标准，使党政机关的公文处理工作不断趋于科学和完善。具体到每一篇党政公文而言，它应当载有哪些内容，都有特定的范围限制，任何人不能随心所欲。同时，对于这些特定内容，又应如何恰当、合理地加以表述，通过怎样的结构形式反映出来，也都具有特定的制作规范和严格划一的要求。在这方面，党政公文既不同于普通的文字材料，也不同于公务活动中使用的图片材料、音像材料和电信材料等其他材料，表现出很强的程式化特性。

再次，进一步明确了党政公文的基本功能，即传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况。在行使上述诸种职能时，党政公文体现出明显的工具性特征，亦即工具性是党政公文的本质属性。

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括《党政机关公文处理工作条例》中所规定的15种公文，即决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要，又泛指党政机关常用应用文，即15种法定公文之外的用以处理日常事务工作所使用的系列文书，诸如计划、总结、调查报告、述职述廉报告、讲话稿、典型材料、专用书信、大事记、简报、条例、规定、办法、章程、细则、守则、公约等，一般称为

“事务文书”，或称“准公文”。从某种程度上讲，事务文书要比法定公文具有更为广泛的实用性，是一个非常庞大的文书组群。狭义的公文，则专指《党政机关公文处理工作条例》中规定的15个法定文种，也称“主要公文”“正式公文”。

第二节 公文的特点

一、作者的专任性

公文以传递治理党和国家的策令为基本职能，具有高度的政策性和法定的权威性，由此决定了其制作和发布必须由指定的专人进行，具有明显的职述和专任特性。也就是说公文的作者必须是法定作者，即依法成立并能以自己的名义行使职能权力和担负一定义务的机关及其领导人。由于各级党政机关是根据《中华人民共和国宪法》等法律规定设立的，法律赋予其特定的职能及发布公文的权限，例如国务院是国家最高行政机关，有权根据宪法、法律和法令规定制定行政法规，发布命令（令）和决定；各人民团体和企事业单位都是由一定的领导机关根据法律、法令和行政法规的有关规定正式批准而建立的，因此，它们也可根据职权制定并发布所需要的公文。

应当强调的是，党政机关及其领导人以个人名义所发布的公文如命令（令）等，是其依法行使职权的一种表现，而不是以其私人身份制作和发布公文。例如“中华人民共和国主席令”“××省人民政府省长令”“××市人民政府市长令”等，都是以其法定作者的身份行使职权，因此是合法的和有效的。法定作者之外的其他任何组织和个人都不得擅自制发公文，这是受国家法律和有关的组织纪律加以保护的。根据我国《刑法》第二百八十条的规定，对于伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关公文的人，要依法治罪，其处罚的幅度为三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。

公文作者的专任性是政治斗争的需要。只要有公文存在，这种专任性就是不可改变的。正因如此，保证了公文准确地履行传递策令、表达意志的职能。公文作者的专任性，包括两种形式：一是职述，即由担负某种职务的人去撰写与其职务相称的公文；一是代拟，即指一级领导机关或领导者个人授权他人代拟公文。这也是公文的一个显著特征，是其他任何文体的撰拟都不具备的。

二、受体的特定性

公文的受体（即行文的对象）也是特定的，具有显在性和明确的指向性。从起草开始就明确了阅者是谁，这种特定性也是其他文体所不具备的。公文写作时一般要具体写明“主送机关”“抄送机关”或在附注中标明阅读对象。诸如上行文的受体是上级机关，下行文的受体是隶属的下级机关，平行文的受体是同一组织系统的同级机关单位或不相隶属的机关单位。公文写作这种受体的定向性是由公文的工具性功能所决定的。正因如此，在写作时就要考虑到不同的受体对象，选择不同的公文文种，运用不同的表达方式，考虑不同的语气措辞。公文这种受体的特定性，避免了公文传递的主观随意性和非程序性，确保其有条不紊地运转并切实发挥效用。

三、功能的权威性

各级机关制作和发布公文，是机关行使法定职权的重要方式和途径，它以传递治理党和国家的策令为基本职能，担负着其他任何文体都不能担负而且不允许担负的特殊使命。策令性是公文具有代表性的使命，这种独特的使用功能使之具有法定的权威性和效力。公文是推动公务管理活动协调运转的工具，是推动党和国家、集体公共事务的中介，代表党和国家的权力和意志，传达制发机关的决策和意图。形成公文的机关及其负责人，是国家各级党政机关的代表，其职权是通过法定程序和手续赋予的，一经制发，即具有法定的权威性和效力，对受文单位在法定的时间和空间范围内产生强制作用，具有较强的约束力，有关的组织和个人必须认真遵循、执行和参照处理，任何组织和个人都不得漠视、延误甚或违反，否则就意味着失职甚至渎职，就要受到批评、制止，情节严重者还要受到查处，这是受国家法律和有关的组织纪律加以保证的。

公文功能的权威性要受诸多因素的影响和制约，主要有制发机关的职权、公文生效和执行的时间以及公文的内容和形式等等，正因如此，使得党政公文在不同的范围内发挥相应的管理效用。

四、程式的严密性

程式性是指公文所具有的特定格式、写作层次与转述来文的方式。特定格式即指具有特定的拟制格式，这种格式是由国家明文规定的，主要见之于《党

政机关公文处理工作条例》(2012年4月16日由中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发)以及《党政机关公文格式》(GB/T9704—2012,2012年6月29日由中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局和中国国家标准化管理委员会联合发布)。制发公文必须严格依照规定的格式进行,任何机关和单位都不能违反国家的统一规定而自行其是,以确保公文的正确性、完整性、严肃性和有效性。写作层次,主要是指党政公文在篇章结构上的一系列技术性要求,如标题摘由、篇前撮要、段头显旨、分项标号、分层列段等。转述来文的方式,是指在转述党政公文时,要加“文件头”,形成复体行文的形式,这是一种常用而又独特的行文方式。明确规定下级转述上级的来文称作“转发”,上级转述下级的来文称作“批转”,不相隶属机关之间相互转述来文也称“转发”。

严密程式是其他文字形式都不具有的特性,它体现政治集团的权限和从属关系。一般文章和文学作品的写作讲究“大体须有,定体则无”“文无定体”,最忌讳的就是“程序化”。一部作品,究竟需要采用何种结构形式加以体现,决无固定限制,可谓多姿多彩,不一其态。而公文则不同,它讲究的是“文有定体”。其在行款规格、内容项目的排列乃至用纸幅面规格以及印制装订等方面均有固定的格式规定。这是使公文办理和处理趋于准确、迅速、及时、有效的需要,也是公文的规范化、科学化建设所必需的。否则,势必造成混乱状态,直接影响公文的质量和办文的效率。

五、处理的程序性

公文的处理(包括拟制、办理、管理等环节)是一项前后关联、衔接有序的系统流程,它有利于维护公文的权威性和严肃性,促进公文处理工作的规范化、制度化和科学化。《党政机关公文处理工作条例》对此做了明确的规定表述,无论是拟制还是办理、管理都要依循规定程序进行。其中公文拟制必须经过起草、审核、签发等程序(见《条例》第十八条);收文办理必须经过签收、登记、初审、承办、传阅、催办、答复等程序(见《条例》第二十四条);发文办理则必须经过复核、登记、印制、核发等程序(见《条例》第二十五条)。几个机关联合行文必须履行完备的会签程序;重要的规范性文件需要报请上级机关审批或由主管部门批准。任何机关或个人都不得违反上述特定程序擅自处理公文,这也是公文区别于其他文体的重要特征。