

农业系统干部培训教材

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

公文

写作与处理

中国农业出版社

农业系统干部培训教材

公文写作与处理

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

中国农业出版社

农业系统干部培训教材

公文写作与处理

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

* * *

责任编辑 张国庆 姚红

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号 100026)

新华书店北京发行所发行 北京市通县曙光印刷厂印刷

850mm×1168mm 32开本 75印张 217千字

1997年7月第1版 1997年7月北京第1次印刷

印数 1—7000册 定价 18.40元

ISBN 7-109-04799-7/G·273

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

农业部干部培训教材编写委员会

主任 刘成果
副主任 白志健 宋树友
编委 孙鹤龄 朱秀岩 徐静 唐孝芳
王红谊 张凤桐 牛盾 周鹏程
孙广灼 王其豹 高波 王春波
王逊

《公文写作与处理》编写组

主编 徐静 张凤桐
副主编 郭作玉 王春波
编写人员 徐静 张凤桐 郭作玉
王春波 吴金玉 何子阳
吕明宜 单琦 王庆军
王新东 吴丽伟 朱俊峰
张国庆
主审 曹润芳
副审 王春波 郭作玉

序

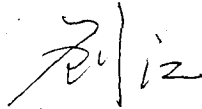
当前，我国农业和农村经济发展正进入一个新的历史时期。全国人大八届四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标》，明确提出了到本世纪末和下世纪前10年农业和农村经济发展的任务和目标。如期实现这一任务和目标，对于农业和农村经济全面实现国民经济和社会发展第二步战略目标，并向第三步战略目标迈出重大步伐具有十分重要的意义。新的形势与任务，对农业干部队伍的建设提出了更高的要求。为此，必须加强干部队伍的管理和培养教育，以建立一支高素质、跨世纪的干部队伍，切实担负起指导农业和农村经济发展的重任。

自1993年以来，部党组从选拔培养年轻干部入手抓组织建设，从深入基层调查研究入手抓作风建设，从加强理论学习入手抓思想建设，采取切实措施全面提高干部队伍素质。1995年8月，在总结前三年干部深入基层开展蹲点调查的基础上，根据中央关于“务必把培养教育干部作为一项事关全局的基础性工作坚持不懈地抓下去”的要求，决定从1996年起再用三年时间分期分批对部机关公务员、部直属单位局级领导干部、组织部门负责人、外事外经干部进行三个月以上的脱产培训。这一决定，符合中共中央关于《1996—2000年全国干部教育培训规划》的精神，对进一步加强我部干部队伍建设必将产生积极的推动作用。

抓好干部培训工作，培训内容很重要，必须紧密联系农业实际，具有针对性、实用性。为此，部干部培训工作领导小组办公室在调查研究的基础上，组织农业部人事劳动司、办公厅、政策体制改革司及农业部农村经济研究中心等单位编写了《农业行政管理》、

《公文写作与处理》、《农业政策与农业法制》、《农村社会调查研究方法》等四本干部培训教材。这套教材紧密结合农业和农村经济工作及农业系统干部的实际，既有理论知识，又紧密结合实践，突出了实用性和可操作性。它既是农业部干部培训的教材，也可作为农业系统干部自学读物。

加强干部培训，全面提高干部队伍素质，是一项长期任务。希望农业系统的广大干部，在邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，按照江泽民总书记关于讲政治、讲学习、讲正气的要求，抓住时机，加强学习，丰富知识，勇于实践，增长见识，全面地提高自身素质，为实现农业和农村经济的发展目标作出更大的贡献。



1997年2月14日

前 言

《公文写作与处理》一书，是根据干部培训工作的需要，按照农业部干部培训工作领导小组办公室的统一安排和要求编写的。

目前，公文写作与处理的书已有不少版本，之所以要编写这样一本书，目的是要使公文写作与处理的一般知识与农业部的具体规定、要求紧密结合。

本书共分七章，分公文和公文处理两大部分内容，并附录了有关公文处理的规定和办法。书中的例子，多选用农业部实际工作所用的公文，以便于参考。中国人民大学的曹润芳教授，对本书的编写及修改提出了有益的建议，并在成稿后进行了全面审阅，在此表示感谢。

由于我们水平所限，加之编写时间较紧，不足之处在所难免，敬请读者指正。

编写组

1997年2月18日

目 录

序

前言

第一章 公文概述	1
第一节 公文的特点和作用	1
一、公文的特点	1
二、公文的作用	4
第二节 公文的种类	6
一、公文的分类	6
二、公文的文种	7
三、选用公文文种的原则	12
第三节 公文的格式与稿本	15
一、公文的格式	15
二、公文的稿本	27
第四节 公文的行文规则	28
一、根据机关之间的工作关系行文	28
二、选择适宜的行文方式	29
三、正确选择公文的主送、抄送机关	30
四、“同级”机关才能联合行文	31
五、行文前应对有关问题协商一致	31
六、“请示”应一文一事	32
七、“报告”中不得夹带请示事项	32
第二章 公文撰写要则	33
第一节 公文撰写的基本要求	33
一、主题要求	33
二、材料要求	36
三、结构要求	40

四、表达要求	46
五、语言要求	52
第二节 公文撰写中应注意的问题	56
一、防止长而空, 提倡写短文	56
二、避免“三旧”, 力求“三新”	57
三、详略适宜, 突出重点	59
四、紧扣主题, 材料与观点统一	60
第三节 公文文稿的修改	61
一、公文文稿修改的重要性	61
二、公文文稿修改的内容	62
第三章 常用公文的撰写	66
第一节 命令(令)、决定、批复	66
一、命令(令)	66
二、决定	68
三、批复	74
第二节 公告、通告、通知、通报	77
一、公告	77
二、通告	79
三、通知	80
四、通报	85
第三节 请示、报告、调查报告	91
一、请示	91
二、报告	94
三、调查报告	101
第四节 函、会议纪要	115
一、函	115
二、会议纪要	117
第五节 事务性公文	122
一、计划	122
二、总结	134
三、讲话稿	135
第四章 公文处理概述	160
第一节 公文处理及其地位	160

一、公文处理的内涵	160
二、公文处理的地位	161
第二节 公文处理的基本原则	161
一、党政分开原则	161
二、集中统一原则	162
三、准确周密原则	163
四、及时迅速原则	165
五、精简原则	166
六、安全保密原则	166
第五章 收文处理	168
第一节 公文的接收和分发	168
一、公文的接收	168
二、公文的分发	172
第二节 公文的拟办和批办	175
一、公文的拟办	175
二、公文的批办	178
第三节 公文的承办、催办与查办	180
一、公文的承办	180
二、公文的催办	181
三、公文的查办	185
第六章 发文处理	187
第一节 公文文稿的审核	187
一、公文文稿审核的基本标准和程序	187
二、公文文稿审核的内容和方法	189
第二节 公文文稿的签发	197
一、签发权限	197
二、签发办法	198
第三节 公文的印发	199
一、公文的注发	199
二、公文的缮印	199
三、公文的校对	200
四、用印与签署	201
五、发文的登记与分发	202

第七章 公文的立卷归档	204
第一节 归档制度	204
一、归档范围	204
二、归档时间	207
三、归档要求	207
第二节 公文立卷	210
一、组成案卷	210
二、卷内公文整理	215
三、案卷封面编目和案卷装订	217
第三节 归档	219
一、案卷排列	219
二、编写案卷移交目录	219
三、移交	220
附录一 国家行政机关公文处理办法	221
附录二 农业部公文处理办法	229
附录三 农业部印章管理使用办法	261
附录四 农业部关于办理全国人大代表和全国政协委员建议、 提案的规定	264
附录五 常用校对符号及其用法	266

第一章 公文概述

第一节 公文的特点和作用

一、公文的特点

公文，即公务文书，是指机关、团体、企事业单位等为了行使职权，实施管理而制作的具有法定效用和规范体式的信息记录材料，习惯上也称为文件。

公文有广义和狭义之分，从广义上讲，包括通用公文、专用公文和事务公文三大类。通用公文，主要指国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》中所规定的十二类十三种；专用公文是指一定业务范围内由专门机关、组织等形成和使用的文书，如党务文书、军事文书、外交文书、司法文书、财务文书等；事务公文，即不列入《国家行政机关公文处理办法》的公文种类系列，属各机关、社会组织内部常用的处理日常事务的公文，如计划、总结等。从狭义上讲，公文仅指通用公文。

本书所讲的公文，指行政机关的通用公文。

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公务文书，是传达贯彻党和国家的方针、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，交流经验的重要工具。它代表国家行政职权，集中体现国家的根本利益。

公文必须以法定机关或其领导人的名义制发，并要有法定的标志，如机关印章、领导人签署的手迹等。公文代表制发机关的决策与意图，对受文者在一定时期内发生效力，产生强制性影响。

行文机关对行文负责，只有在必要时才可行文。

公文具有以下特点：

(一) 作者的法定性

制发公文，不是个人随意的事情。公文的撰稿人和公文的作者不是一个概念。公文的撰稿人是具体承担公文写作的人员，他所撰写的公文在领导人审核批准签发之前，只是公文的草稿。只有经过领导人审核批准签发后，草稿才能成为定稿，而定稿才是印制公文正式文本的标准本。撰稿人只是机关或机关领导的代笔人，他在撰写公文时，要服从机关公务活动的需要和机关领导的发文意图，不能兴之所至，信笔由之。公文的作者是对公文负有法律责任的机关或机关的法定代表人，即公文的署名者。公文的作者必须是法定的，即依法成立并能以自己的名义行使职权和承担义务的机关或部门。公文作者的法定性，受国家法律的保护。根据我国刑法有关规定，任何伪造、变造公文的行为都是违法的，将受到法律的严厉惩处。

另外，由于公文是因管理需要而制发的，而管理有层次、有职权分工，所以法定作者必须在法定的职权范围内根据公务活动的需要制发公文，超越自己职权范围而制发的公文是无效的。因此，法定作者制发公文受自己职权和职级的制约，并不是什么样的公文都能制发。

(二) 作用的权威性、时效性和范围局限性

行政机关的公文代行国家职能，是国家的管理工具，代表国家的权力和意志，传达制发机关的决策与意图，对受文单位在法定的时间与空间范围内产生强制性的作用，如强制予以传达、贯彻、执行；强制予以阅读、办理、复文等。

公文作用的权威性因制发机关的职权范围和职级高低不同而有所差别。一般说来，公文制发机关的职级高，职权范围大，其公文的权威性就高，作用的范围也广；公文制发机关的职级低，职权范围小，其公文的权威性相对就低，作用的范围也窄。

公文的作用还具有时效性的特点。任何机关的公文，它的执行效用都有明显的时间限度，即在法定的时间范围内才有效，超出这个时间限度就失效。公文的这种只在一定时间范围内有执行效用的特点，就是公文作用的时效性。失掉现实效用的公文，并不是就没有用处了，其中一部分具有查考利用价值的公文可以转化为档案，起历史凭证作用，供人们查考。例如，农业部向国务院请示某一问题如何解决，国务院就此作了批复，农业部根据国务院的批复妥善解决了该问题，那么，这时围绕该问题形成的“请示”和“批复”就不具备现实执行效用了，但这并不等于说它们就是废纸，可以销毁了。

公文作用的范围受公文制发机关的权力范围制约。一般说来，公文制发机关的权力范围达到什么地方、什么系统，它所制发的公文的作用就达到什么地方、什么系统。也就是说，公文制发机关的权力范围和所制发的公文的作用范围是一致的。任何机关的权力范围都是一定的，因此它所制发的公文的作用范围也是一定的，即只有在它的权力范围内，其公文才有作用。例如，山东省人民政府的文件，对本辖区内的机关、团体、企事业单位有行政约束力，具有执行效用，但对江苏省人民政府所管辖的机关、团体和企事业单位却没有约束力，亦即没有执行效用。这是横向“块”的范围。也就是说，“块”的文件只对本“块”有约束力。纵向“条”的范围也是这样。例如，农业部的文件对各省的农业部门起业务指导作用，而对其他部门就不起指导作用。

（三）内容的政策性

公文是制发机关用来发布政令、法规，传达决策意图的重要工具，同时又是受文机关进行有关工作的依据。公文的这种属性，决定了公文的内容必须具有政策性。

任何机关所制发的公文，在内容上首先必须不违背国家法律以及党和政府的现行政策、法令、法规，符合上级机关的现行决策意图和规定，其次必须符合进行公务活动的客观规律和实际情

况。否则，就会造成执行中的困难或根本无法贯彻执行。

（四）体式的规范性

国家行政机关的公文，必须符合国家规定的统一规范体式。规范的公文体式对于发挥公文的作用，具有重要的意义。公文具有行使国家管理职能的作用，如果国家行政机关的公文不具备统一的规范体式，各地区、各部门、各单位都自行规定体式，那么公文体式必将五花八门。这无疑对公文的撰写和处理都极为不利，都将直接影响公文的严肃性和作用的发挥。

公文的规范体式即国家公文的法定体式，也就是国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》中规定的体式。公文有法定的规范体式是公文区别于其他文字材料的显著标志。

（五）制作的程序性

公文的制作不同于一般文字材料的制作，从接受写作任务到制成正式公文有其固定的法定程序。以农业部文件的制作为例，文件的撰稿人只有在接受有关领导的交办之后，才能开始拟议和拟稿，然后还要经过审核、签发、缮校、用印等程序，才能成为正式公文。公文的制作程序是法定的，必须严格履行。

二、公文的作用

（一）领导和指导作用

公文既是领导机关传达贯彻党和政府方针政策的有效形式，又是传达工作决策的重要手段。党和政府的方针政策、各级领导机关的工作决策，是各下属机关开展各种公务活动的指导纲领和重要依据。领导机关主要通过发公文传达工作部署和工作意见，实施对下级机关的具体领导和指导。一般来讲，直接的上级领导机关的公文对下级机关实施具体领导的作用；上级业务指导机关的公文对下级职能机关起业务指导作用。例如，国务院对农业部的发文，就对农业部起领导作用；农业部对各省农业厅局的发文，就对各省农业厅局起业务指导作用。

（二）规范和准绳作用

我国的各种法律，如《刑法》、《刑事诉讼法》、《农业法》、《农业技术推广法》等等，都以公文的形式发布。国家行政机关的行政法规和规章，如《基本农田保护条例》、《乡镇畜牧兽医站管理办法》、《绿色食品标志管理办法》，也都是以公文形式发布的。这些法律、行政法规和规章，都具有法律的准绳和规范作用。国家各级权力机关、行政机关发布的命令、决定、通告、通知等，对各项工作和活动也起着准绳和规范的作用，在它的有效时间和空间范围内，任何单位和个人不得违犯。

（三）宣传和教育作用

党和政府各项方针政策的贯彻执行，各项工作任务地完成，都要依靠广大干部和人民群众的积极性和创造性。党和政府的各级领导人的讲话、一些宣传材料，经常通过公文的形式公布或印发。这些讲话和材料，是向干部和群众宣传教育的依据和教材。尤其是载有中央领导同志重要讲话的公文的发布和传达，在改革开放和经济体制改革的各项工作中，对全国人民都起着极大的鼓舞作用。这些公文是教育广大干部和群众的重要文献。

（四）依据和凭证作用

公文是在机关的公务活动中产生和应用的，是机关公务活动的真实记录，也是机关公务活动的依据和历史凭证。下级机关或部门处理公务一般都是根据上级机关文件的要求或精神进行的。如农业部就某一问题的处理，向国务院请示，并得到了批复，那么农业部在处理该问题时就要根据国务院的批复进行，国务院的批复就成为农业部处理这一问题的依据。按有关规定该批复在完成了它的现实执行效用后，还需归档备查，从而成为农业部为什么这样处理该问题的历史凭证。再如，某同志被任命为某处处长，那么人事部门就此所制发的任命通知，就是该同志行使处长职权的依据，同时又是其处长身份的凭证。

（五）联系和沟通作用

公文是一种重要的政务信息载体，在加强机关间联系和沟通

087180

信息方面起着重要的纽带作用。在公务活动中，上下左右的机关需要上传下达，相互联系，沟通信息，这种联系和沟通主要是通过公文的传递来实现的。例如，下级机关向上级机关汇报工作和反映情况，上级机关向下级机关传达党和国家的方针政策、工作决策，指导工作，答复问题，平级机关或无隶属关系机关间商洽工作，互通情况，一般都通过行文来实现。

第二节 公文的种类

一、公文的分类

为了撰写、使用和管理的需要，可根据不同的标准，从不同角度对公文进行分类。一般地讲，常用的有以下分类方法：

(一) 按照公文的形成、使用范围和职能分类

1. 按照公文的形成和使用范围，公文可分为通用公文、专用公文和事务性公文。

2. 按照公文的职能，公文可分为法规性公文、指挥性公文、报请性公文、知照性公文、联系性公文、实录性公文等。

(二) 按行文关系、行文方向和公文的来由分类

1. 按照行文关系和行文方向，公文可分为上行文、下行文、平行文。上行文是指在具有隶属关系的垂直系统内，下级机关向上级领导机关、业务指导机关发出的公文。如请示、报告等。下行文是指在具有隶属关系的垂直系统内，上级机关向隶属机关或业务的被指导机关发出的公文。如决定、批复等。平行文是指不相隶属的机关之间互相送交的公文。如农业部与其他部委之间的行文就属于平行文。

2. 按照公文的来由，亦即传递运行情况，公文可分为收文和发文。收文是指本机关收到的外机关制发的公文。发文是指由本机关制作，发往外机关或在本机关内发放的公文。

(三) 按照公文的秘密程度和处理时限的要求分类