

◎主 编 / 张创新

◎副主编 / 边 铁

# 最新

# 公文写作教程

ZUIXINGONGWENXIEZUOJIAOCHENG



针对 2001 年 1 月施行的新公文处理办法的第一本专著

比较新旧公文诸多差异  
涵盖党政公文所有文种  
论述通用公文一般理论  
突出各种公文具体特点  
说明现行公文格式写法  
阐述类似公文区别联系  
创新电子公文处理方法  
剖析撰写公文常见错误

吉林科学技术出版社

# 最新公文写作教程

主 编 张创新  
副主编 边 铁

吉林科学技术出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

最新公文写作教程/张创新主编. —长春: 吉林科学技术出版社, 2001

ISBN 7—5384—2399—0

I. 最… II. 张… III. 公文—写作—教材

IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 21319 号

责任编辑: 珂 丽

封面设计: 吴文阁

**最新公文写作教程**

张创新 主编

\*

吉林科学技术出版社出版、发行

吉林电力职工大学印刷厂印刷

\*

880 × 1230 毫米 32 开本 14.125 印张 432 000 字

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月第一次印刷

定 价: 23.00 元

ISBN 7—5384—2399—0/G·409

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换。

社址 长春市人民大街 124 号 邮编 130021 电话 5677817

5635177

电子信箱 JLKJCBS@public. cc. jl. cn 传真 5635185

## 前 言

献给读者的这本《最新公文写作教程》实质上是《机关公文写作教学课件》的姊妹篇。2000年5月我与边铁同志承担了一个教学研究项目，即把《机关公文写作》课由黑板上教学搬到“电脑”里进行，由平面教学转为立体教学。这一教学形式改变的前提条件，便是要有一个精练的“脚本”。于是形成了先写一本学术专著（将我二十余年讲授机关公文的教学经验以及科研体会凝聚其中），再提炼较为满意的课件“脚本”的思路。我们组建了一个老中青“三结合”的写作班子。在这里既有从事教学多年的老教师，他们将教学过程中的宝贵经验献给本书，又有从事管理工作多年的中年教师，他们将运用公文进行行政管理的多年体会馈赠给本书，还有刚刚步入教学战线的青年教师以及即将毕业的博士研究生、硕士研究生，他们凭借多年积累的研究成果，以及敏捷的思维和流畅的文笔使本书增色许多。

本书与其他类似的专著比较，有如下特点：

第一，规范性。本书文种选择是根据1996年5月中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》（本书简称《公文处理条例》）和2000年8月国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》（本书简称新《公文处理办法》）。共有18个文种，即命令（令）、决议、议案、决定、指示、意见、通知、通报、公报、通告、公告、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。其中行政机关公文文种中命令（令）、议案、公告、通告是党的机关公文文种中未予规定的；而党的机关公文文种中的决议、指示、公报、条例、规定是行政机关公文文种中未予规定的。可见，法定机关公文的属类应当分为两种，一是党务法定公文，含14种，即决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。二是政务法定公文，含13种，即命令（令）、议案、决定、意见、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要。而现在有关机关公文的专著以及机关公文文种的运用比较混乱，而且不规范。具体表现有二：一是在一些机关公文的专著中，将非法定公文文种列入法定公文加以阐述；二是在具体运用中，将党务法定公文

文种移植到政务工作中处理具体问题。因此，我们认为，不管是对机关公文的论述，还是对机关公文的使用，都应当严格遵守《公文处理条例》和新《公文处理办法》行事。这就是依法行政的一种具体表现形式。

第二，新颖性。本书是根据中央办公厅《公文处理条例》和国务院新《公文处理办法》撰写的。尤其是国务院的新《公文处理办法》是2000年8月公布和下达的。新《公文处理办法》对国家行政公文的格式和处理办法作了大量的修改并有了新的规定。与1993年11月21日修订的《国家行政机关公文处理办法》（本书简称原《公文处理办法》）比较，我们认为有如下特点：其一，第一次以国务院名义发布，使《公文处理办法》由具有行政规章性质上升为具有行政法规性质，从而大大提高了它的法律效力和权威性。其二，进一步规范了国家行政机关公文种类。变化有三：一是公文文种不再分类。二是取消“指示”，增加了“意见”。三是将“公告”和“通告”分别列为独立文种。其三，明确公文格式，一般由16部分组成。其四，第一次在行文规则中明确规定了政府各部门“除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文”，“部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文”。从这一角度上讲，本书是全面阐述行政公文文种、格式、规则的最新专著。

第三，指导性。机关公文是由法定作者制成和发布的，它具有法定的权威和效力。而这种法定权威和效力是通过一定程式体现出来的。具体包括公文文种的选择，公文格式的规范，行文规则的实施，公文正文结构的合理安排，标点符号的正确使用等。因此，在本书的写作过程中，我们力求每一章、每一段，甚至每句话的阐述，都要以国家公布的各种有关《公文处理条例》、《办法》、《细则》、《通知》、《规定》等为依据，并使之具有较高的理论品位，进而对正在从事公文写作的人以及即将走向国家公务员队伍的人起到应有的指导作用。

第四，实用性。学习《公文写作》这门课的目的在于运用。对于初学者应当使之掌握公文写作的理论和方法，对于已经有多年公文写作经验的“老手”应当使之明白，社会是不断发展变化的，公文写作的基本理论和方法也要随之改革和发展，进而使他们深深认识到也有一个再学习和再提高的过程。为此，我们这本书的又一特点是全书分为三个板块，一是总论篇。写作目的是使学习者和公文撰写者深扎理论功底。因为没有适时可行

的理论作指导，要写好公文是不可能的。这里我们感到欣慰的是中国公文发展历史沿革的阐述，它既弥补已往公文写作专著这方面的不足，又是我们的科研成果所在。二是分论篇。写作目的是对每种公文文体具体阐述，它是总论篇的细化。其中较为有特色的见解有三：其一，创建了每种文种分类的基础上，进而描述了同种文种不同类别的文体在写作上的异同的框架，应当说这既克服了已往写作专著笼统评说每种公文写法之不足，又给公文学习者和撰写者耳目一新的感觉，还是公文写作专著写法上的一大突破。其二，每种文种增设了“产生与发展”一节，其目的在于使公文学习者和撰写者掌握每种公文的历史发展脉络，使他们既知其然，又知其所以然，还要知道任何事物都是在继承中求发展，在发展中不忘继承，正如鲁迅所说，在我们给孩子洗澡的时候，不要将洗澡水与孩子一起泼掉。其三，十分注意类似文种的区别。已往为什么在公文写作实践中错用文种，其基本原因之一便是没有分清类似文种的性质、功能和作用之故。为此，我们特设了“决议与决定”、“通知、通告和通报”、“请示和报告”、“批复与函”、“指示与意见”、“条例与规定”、“公报与公告”等文种的比较，其目的是抓住类似文种的特点，将它们区分开来，进而充分发挥它们的法规作用、书面领导与指导作用、公务联系作用、宣传教育作用、凭据和记载作用。三是技法篇。本篇首先着眼于办公自动化的发展方向，用图解的方式创造性地对公文处理各环节实现电子化提出了整体解决方案。接着详细介绍了各种符号的应用技法。最后从公文写作中存在的具体问题入手，列举出触目惊心的事例对公文常见错情进行了辨析，因为只有从正反两个方面论述公文写作的理论与方法，才能使公文的学习者和撰写者打上深深的理论烙印，才能把公文写作课讲得更加生动活泼，耐人寻味。

第五，可读性。为此，我们从如下几方面下了功夫。一是全书整体框架设计要新颖。全书不但设计了三个板块，而且每个板块各具特色。二是文种类别要全面。既包括党务公文，又包括政务公文，每个文种又要分若干类别分别加以阐述，进而找出规律性的认识。三是全书的例文力求要新鲜，在此基础上，又要典型。即是说同类文种要选择最具代表性的公文。四是语言要力求生动活泼，耐人寻味，引人深思。

值得说明的是本书所引的例文有一些是国务院新《公文处理办法》发布之前发表的，其格式是当时《国家行政机关公文处理办法》规定的产

2004/09/09

物，在不影响阐述观点的情况下，仍保留原貌。

本书由张创新担任主编，并拟定写作提纲、统稿、改稿和定稿。边铁协助主编做了大量工作，尤其是对部分章节提出了宝贵意见，使本书增添不少光彩。撰写者分工如下：张创新（前言、第一章、第五章第三节、第七章第四节、第九章第三节、第十章第三节、第十一章第三节、第十二章第三节、第十五章、第十六章、附录），房震（第二章），刘堂灯（第三章）、边铁（第四章、第八章、第十四章），徐增辉（第五章第一、二节），左振哲（第六章），王伟（第七章第一、二、三节），孔庆茵（第九章第一、二节），喻剑利（第十章第一、二节），王郅强（第十一章第一、二节），张立芳、刘磊（第十二章第一、二节），宋艳（第十三章）。

我沉醉于《公文写作》教学工作数十年，其中多有苦涩。但在《机关公文写作教学课件》即将问世之前，完成这本较为有特色的《最新公文写作教程》又感到欣慰。因为，它预示到《公文写作》课将与现代化科技手段相结合，定会迎来更加美好的明天。本书在编著过程中参阅了大量国内学者的论著，恕不一一列出，在此一并致谢。由于水平有限，加之本书在很多方面都是初步尝试，不可避免地存在一些问题，欢迎来自各方面的争鸣与批评。

张创新

2001年6月于寒舍平台阁

## 目 录

## 总论篇

<b>第一章 机关公文发展沿革及其研究对象</b> .....	( 1 )
<b>第一节 公文的概念及其含义</b> .....	( 1 )
一、公文的概念 .....	( 1 )
二、通用公文的含义 .....	( 2 )
<b>第二节 公文的产生与发展</b> .....	( 3 )
一、古代公文制度沿革 .....	( 3 )
二、近代公文制度演变 .....	( 8 )
三、现代公文制度发展 .....	( 11 )
<b>第三节 公文学的研究对象及范围</b> .....	( 14 )
一、公文学的研究对象 .....	( 14 )
二、公文学的研究范围 .....	( 15 )
<b>第二章 机关公文写作的一般理论</b> .....	( 18 )
<b>第一节 公文的特点、作用及其分类</b> .....	( 18 )
一、公文的特点 .....	( 18 )
二、公文的作用 .....	( 20 )
三、公文的分类标准 .....	( 22 )
<b>第二节 公文的格式和稿本</b> .....	( 24 )
一、公文格式 .....	( 24 )
二、公文稿本 .....	( 29 )
<b>第三节 公文要则</b> .....	( 31 )
一、公文行文要则 .....	( 31 )
二、公文写作要则 .....	( 33 )
<b>第三章 机关公文撰写基础</b> .....	( 39 )
<b>第一节 公文写作程序</b> .....	( 39 )
一、调查掌握情况 .....	( 39 )



二、整理积累材料	(40)
三、吃透方针政策	(42)
四、选择剪裁例证	(44)
五、撰拟写作提纲	(45)
第二节 公文撰写的基本原则和方法	(47)
一、公文主题确定的原则和方法	(47)
二、公文标题拟定的原则和方法	(49)
三、公文结构安排的原则和方法	(51)
四、公文事例引用的原则和方法	(55)
五、公文语言表达的原则和方法	(56)
六、公文撰写中特殊表达的原则和方法	(59)
第三节 公文修改及其要领	(61)
一、公文修改的意义	(61)
二、公文修改的范围	(62)
三、公文修改的具体说明	(62)
四、公文修改的要领	(65)
第四节 提高公文写作能力的途径	(66)
一、学习相关知识	(66)
二、加强公文写作实践	(68)

## 分论篇

第四章 命令(令)	(70)
第一节 命令(令)的含义及其分类	(70)
一、命令(令)的含义	(70)
二、命令(令)的分类	(71)
第二节 命令(令)的文体特点及其适用范围	(76)
一、命令(令)的特点	(76)
二、命令(令)的适用范围	(77)
第三节 命令(令)的格式及其写法	(78)
一、命令(令)的一般格式及写法	(78)
二、不同类别的命令(令)的格式及写法	(79)
三、命令(令)写作应注意的事项	(82)

第四节 命令（令）的产生及其发展·····	（83）
一、命令（令）的产生·····	（83）
二、命令（令）的发展·····	（84）
<b>第五章 决定和决议</b> ·····	<b>（85）</b>
第一节 决定体公文·····	（85）
一、决定的含义及其分类·····	（85）
二、决定的特点及其适用范围·····	（91）
三、决定的格式及其写法·····	（91）
第二节 决议体公文·····	（94）
一、决议的含义及其分类·····	（94）
二、决议的特点及其适用范围·····	（101）
三、决议的格式及其写法·····	（102）
第三节 决定与决议的比较·····	（105）
一、决定与决议的相同点·····	（105）
二、决定与决议的不同点·····	（105）
三、略谈决议与会议纪要的不同点·····	（106）
第四节 决定、决议的产生与发展·····	（107）
<b>第六章 议 案</b> ·····	<b>（108）</b>
第一节 议案的含义及其适用范围·····	（108）
一、议案的含义·····	（108）
二、议案的分类·····	（109）
三、议案的特点及其适用范围·····	（114）
第二节 议案的格式及其写法·····	（117）
一、议案的一般格式及写法·····	（117）
二、议案写作应注意的事项·····	（121）
第三节 议案的产生与发展·····	（122）
一、议案的产生·····	（123）
二、议案的发展·····	（123）
<b>第七章 通告、通知和通报</b> ·····	<b>（126）</b>
第一节 通告体公文·····	（126）
一、通告的含义及其分类·····	（126）

二、通告的特点及其适用范围·····	(130)
三、通告的格式及其写法·····	(132)
四、通告的产生与发展·····	(134)
第二节 通知体公文·····	(135)
一、通知的含义及其分类·····	(135)
二、通知的特点及其适用范围·····	(143)
三、通知的格式及其写法·····	(144)
四、通知的产生与发展·····	(148)
第三节 通报体公文·····	(148)
一、通报的含义及其分类·····	(149)
二、通报的特点及其适用范围·····	(153)
三、通报的格式及其写法·····	(154)
四、通报的产生与发展·····	(157)
第四节 通告、通知与通报的比较·····	(157)
一、通告、通知与通报的相同点·····	(157)
二、通告、通知与通报的不同点·····	(158)
<b>第八章 请示和报告</b> ·····	(160)
第一节 请示体公文·····	(160)
一、请示的含义及其分类·····	(160)
二、请示的特点及其适用范围·····	(168)
三、请示的格式及其写法·····	(169)
四、请示的产生与发展·····	(171)
第二节 报告体公文·····	(172)
一、报告的含义及其分类·····	(172)
二、报告的特点及其适用范围·····	(187)
三、报告的格式及其写法·····	(188)
四、报告的产生与发展·····	(192)
第三节 请示与报告的比较·····	(194)
一、请示与报告的相同点·····	(194)
二、请示与报告的不同点·····	(194)
<b>第九章 批复和函</b> ·····	(196)

第一节 批复体公文	(196)
一、批复的含义及其分类	(196)
二、批复的特点及其适用范围	(201)
三、批复的格式及其写法	(203)
四、批复的产生与发展	(205)
第二节 函体公文	(206)
一、函的含义及其分类	(206)
二、函的特点及其适用范围	(212)
三、函的格式及其写法	(213)
四、函的产生与发展	(215)
第三节 批复与函的比较	(217)
一、批复与函的相同点	(217)
二、批复与函的不同点	(217)
三、略谈批复与批示的不同点	(218)
<b>第十章 指示和意见</b>	<b>(219)</b>
第一节 指示体公文	(219)
一、指示的含义及其分类	(219)
二、指示的特点及其适用范围	(225)
三、指示的格式及其写法	(227)
四、指示的产生与发展	(228)
第二节 意见体公文	(230)
一、意见的含义及其分类	(230)
二、意见的特点及其适用范围	(234)
三、意见的格式及其写法	(235)
四、意见的产生与发展	(237)
第三节 指示与意见的比较	(238)
一、指示与意见的相同点	(238)
二、指示与意见的不同点	(239)
三、略谈指示与命令的不同点	(239)
<b>第十一章 条例和规定</b>	<b>(240)</b>
第一节 条例体公文	(240)

一、条例的含义及其分类	(240)
二、条例的特点及其适用范围	(245)
三、条例的格式及其写法	(247)
四、条例的产生与发展	(249)
第二节 规定体公文	(250)
一、规定的含义及其分类	(251)
二、规定的特点及其适用范围	(255)
三、规定的格式及其写法	(256)
四、规定的产生与发展	(258)
第三节 条例与规定的比较	(259)
一、条例与规定的相同点	(259)
二、条例与规定的不同点	(259)
<b>第十二章 公报和公告</b>	<b>(261)</b>
第一节 公报体公文	(261)
一、公报的含义及其分类	(261)
二、公报的特点及其适用范围	(264)
三、公报的格式及其写法	(265)
四、公报的产生与发展	(266)
第二节 公告体公文	(267)
一、公告的含义及其分类	(267)
二、公告的特点及其适用范围	(269)
三、公告的格式及其写法	(271)
四、公告的产生与发展	(272)
第三节 公报与公告的比较	(273)
一、公报和公告的相同点	(273)
二、公报和公告的不同点	(273)
三、略谈公告、通告、布告的不同点	(274)
<b>第十三章 会议纪要</b>	<b>(275)</b>
第一节 会议纪要的含义及其分类	(275)
一、会议纪要的含义	(275)
二、会议纪要的分类	(276)

第二节 会议纪要的特点及其适用范围·····	(284)
一、会议纪要的特点·····	(284)
二、会议纪要的适用范围·····	(285)
第三节 会议纪要的格式及其写法·····	(286)
一、会议纪要的一般格式及写法·····	(287)
二、不同类别的会议纪要的格式及其写法·····	(289)
第四节 会议纪要的产生与发展·····	(290)
一、会议纪要的产生·····	(290)
二、会议纪要的发展·····	(291)

## 技法篇

第十四章 公文处理电子化方法·····	(293)
第一节 公文撰写和制作电子化方法·····	(293)
一、公文的撰写过程·····	(293)
二、公文的格式设计·····	(297)
三、公文的预览和打印·····	(312)
四、公文模板的制作和使用·····	(322)
第二节 公文审核和稿本电子化方法·····	(327)
一、公文起草稿·····	(327)
二、公文审核·····	(330)
三、公文审核稿·····	(332)
四、公文定稿·····	(334)
五、公文正本·····	(336)
六、查看公文稿本·····	(337)
七、公文保护·····	(340)
第三节 公文收发电子化方法·····	(341)
一、公文收发的操作方法·····	(341)
二、公文收发的安全措施·····	(357)
第十五章 符号应用技法·····	(360)
第一节 标点符号应用技法·····	(360)
一、标点符号的产生与发展·····	(360)

二、点号的作用及其应用技法·····	(362)
三、标号的作用及其应用技法·····	(367)
四、标点符号的位置和转行技法·····	(371)
<b>第二节 校对符号的应用技法·····</b>	<b>(373)</b>
一、字符改动符号及应用技法·····	(374)
二、字符移动符号及应用技法·····	(375)
三、字符间距调整符号及应用技法·····	(377)
四、其它说明符号及应用技法·····	(378)
五、校对符号使用技法·····	(379)
<b>第十六章 公文常见错情辨析·····</b>	<b>(380)</b>
<b>第一节 公文种类错情辨析·····</b>	<b>(380)</b>
一、请示报告体公文错情辨析·····	(380)
二、通知通报体公文错情辨析·····	(383)
三、其它文体公文错情辨析·····	(383)
<b>第二节 公文格式错情辨析·····</b>	<b>(385)</b>
一、发文字号的错情辨析·····	(385)
二、公文标题的错情辨析·····	(386)
三、公文标注的错情辨析·····	(387)
<b>第三节 行文规则错情辨析·····</b>	<b>(388)</b>
一、主送机关方面的错情辨析·····	(388)
二、行文事项方面的错情辨析·····	(389)
三、主送抄送方面的错情辨析·····	(390)
<b>第四节 公文写作错情辨析·····</b>	<b>(391)</b>
一、词语方面的错情辨析·····	(391)
二、句法结构方面的错情辨析·····	(393)
三、表达方面的错情辨析·····	(394)
<b>附 录</b>	
一 中国共产党机关公文处理条例·····	(396)
二 国务院关于发布《国家行政机关公文处理办法》的通知 ·····	(405)
三 国家行政机关公文处理办法·····	(405)

---

四	国家行政机关公文格式·····	(414)
五	文献保密等级代码·····	(422)
六	《国务院公文主题词表》的使用说明·····	(423)
七	国务院公文主题词表·····	(424)
八	国务院秘书厅关于国家机关公文、电报和机关刊物横排横写 以后采用阿拉伯数码的通知·····	(427)
九	关于在公文、电报和机关刊物中采用阿拉伯数码的试行办法 ·····	(427)
十	关于出版物上数字用法的试行规定·····	(430)
十一	发文稿纸格式·····	(432)



# 总 论 篇

## 第一章 机关公文发展沿革及其研究对象

### 第一节 公文的概念及其含义

#### 一、公文的概念

公文，就是公文文书。在我国，国家行政系统称为公文，在党的系统，曾一度习惯上称之文件。我们之所以这样区别，是因为党政机关发布的有关公文“条例”或“办法”，在内容上有异同。就文种而言，相同的有9种，即“决定”、“意见”、“通知”、“通报”、“请示”、“报告”、“批复”、“函”、“会议纪要”；不相同的也有9种，即“决议”、“指示”、“公报”、“条例”、“规定”、“命令（令）”、“议案”、“公告”、“通告”。

公文又分为专用公文和通用公文。专用公文只是在某一领域，由专门机关形成并使用的公文（如外交、司法、科技、文教等部门使用的文书）。通用公文则是通行于各类政府机关、团体、企事业单位的内部和相互之间的公文。我们这本书所论述的公文特指通用公文。

所谓通用公文即是：国家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公文文书，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。简言之，公文就是处理公务、管理事务的一种书面文字工具。