

公务文书

A Course

of Documents Writing

写作教程

刘春生

主编

(第二版)



复旦大学出版社

公务文书写作教程

(第二版)

刘春生 主编

刘春生 高红玲 撰稿
禹和平 刘俊阳

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务文书写作教程/刘春生主编. —2版. —上海:
复旦大学出版社, 2001. 9
ISBN 7-309-02988-7

I. 公… II. 刘… III. 国家行政机关-公文-写作-
教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 065599 号

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 上海浦东北联印刷厂

开本 850×1168 1/32

印张 11.75

字数 305 千

版次 2001 年 9 月第二版 2001 年 9 月第一次印刷

印数 1—6 000

定价 16.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 简 介

本书是新修订的《国家行政机关公文处理办法》发布后,新编的公务文书写作教材。它分三编讲解了公务文书写作的基础知识,12类13种行政公文的用途和写作方法,9种常用事务文书的种类、作用、特点和写法等。内容精要,体式规范,例文丰富,并附有思考和练习题。适合于大专院校及各种文秘培训班作为实用写作教材,并可供各机关、团体、企事业单位文秘人员参考。

再版说明

本书自 1998 年出版以来,被一些兄弟院校用作教材,许多文秘工作者也作为自学用书,印行已有三万余册,这使编撰者深感欣慰。

第九届全国人民代表大会第二次会议于 1999 年 3 月 15 日通过的《中华人民共和国合同法》和国家质量技术监督局于 1999 年 12 月 27 日发布的《国家行政机关公文格式》对本书第一版中遵照的规定和执行的标准作了修改。为此,我们对本书有关章节做了相应的修订。

本书的再版,得到国际关系学院教授郭惠民和复旦大学出版社责任编辑孙晶、特邀编辑夏德元的支持和帮助,再次致以深切谢意。

2001 年 6 月于北京育新花园

1998.8/10

编撰说明

公务文书写作越来越受到社会各界的重视,各类学校纷纷开设此课或作为写作课的重点内容,公务文书写作教材和参考书也应运而生。但是这门学问和技能需要随着时代的发展而前进。特别是新修订的《国家行政机关公文处理办法》、《中国共产党机关公文处理条例》、《中华人民共和国合同法》等发布后,使在此之前编撰的公务文书写作教材和参考书的部分内容不再适用。为此,我们编写了这本《公务文书写作教程》。

本书的主要特点是:

一、体式规范。公务文书有规范的体式,本书对各种公务文书的讲解和例文的选择力求规范,特别注意贯彻近年发布的关系到公务文书写作的法规和规章的新规定,使之跟上时代的发展。

二、内容精到。首先对公务文书种类的选择不求繁多,力求精要;第二,对每种公务文书的讲解力求周到,能提供切实可行的写作要求和写作方法。

三、例文丰富。多读、熟读范文是学习文章写作的必经途径。为此本书在讲解公务文书写作方法时,尽量举出实例,以供读者阅读参考。

四、重视思考和练习。每章之后,都有思考和练习题,以适应教学和自学的需要。

本书由刘春生主编和统稿,并撰写第一章、第二章、第三章、第四章和第九章。禹和平撰写第五章、第六章和第十章,刘俊阳撰写第七章、第八章,高红玲撰写第十一章、第十二章。

本书在编撰中参考了大量已经出版的公务文书写作论著,选用了这些著作中的一些例文。其中“行政公文”部分的有些例文则选自国务院办公厅编辑出版的《中华人民共和国国务院公报》。国际关系学院行政管理系领导和复旦大学出版社编辑同志对本书的编写和出版给予了大力支持和悉心指导。在此一并深致谢意。

1997年9月

目 录

第一编 公务文书写作概论

第一章 公务文书的含义、分类和作用	(3)
第一节 公务文书的含义和分类	(3)
第二节 公务文书的作用	(8)
第二章 公务文书的要素	(12)
第一节 公务文书的主题	(12)
第二节 公务文书的材料	(16)
第三节 公务文书的结构	(24)
第四节 公务文书的语言	(30)

第二编 行政公文

第三章 公文的分类和格式	(49)
第一节 公文的分类	(49)
第二节 公文的格式	(50)
第四章 公文的写作	(67)
第一节 命令(令)	(67)
第二节 议案	(76)
第三节 决定	(81)

第四节	指示	(92)
第五节	公告、通告	(95)
第六节	通知	(105)
第七节	通报	(120)
第八节	报告	(132)
第九节	请示	(144)
第十节	批复	(150)
第十一节	函	(154)
第十二节	会议纪要	(159)
附录	国家行政机关公文处理办法	(167)

第三编 事务文书

第五章	计划	(183)
第一节	计划的含义和作用	(183)
第二节	计划的种类和特点	(185)
第三节	计划的写法	(187)
第六章	总结	(202)
第一节	总结的含义和作用	(202)
第二节	总结的种类和特点	(204)
第三节	总结的写法	(205)
第四节	总结写作的基本要求	(217)
第七章	调查报告	(223)
第一节	调查报告的含义和作用	(223)
第二节	调查报告的特点和分类	(225)
第三节	写好调查报告的前提——做好调查研究	(227)

第四节	调查报告的写法	(233)
第八章	简报	(247)
第一节	简报的含义和作用	(247)
第二节	简报的特点和分类	(248)
第三节	简报的格式	(250)
第四节	简报的写法	(254)
第九章	规章制度	(263)
第一节	规章制度的含义和特点	(263)
第二节	规章制度的格式	(264)
第三节	规章制度的种类和写法	(267)
第十章	合同	(281)
第一节	合同的含义和作用	(281)
第二节	合同的种类和特点	(283)
第三节	合同的条款	(286)
第四节	合同的结构和写作要求	(290)
第五节	常见的合同争议	(294)
第十一章	诉状	(302)
第一节	诉状概述	(302)
第二节	起诉状	(303)
第三节	上诉状	(310)
第四节	答辩状	(317)
第五节	申诉状	(326)
第十二章	说明书	(335)
第一节	说明书的含义和特点	(335)
第二节	说明书的写作要求	(339)
第三节	说明的方法	(344)
第四节	说明书的写法	(356)
第五节	说明书写作的注意事项	(360)

第一编

公务文书写作概论

第一章 公务文书的含义、分类和作用

第一节 公务文书的含义和分类

一、公务文书的含义

公务文书是古往今来人们在公务活动中经常使用的文书。

在古代，公务文书主要是指官府文书，所以称“官书”或“官文书”。如《周礼·天官》说：“六曰史，掌官书以赞治。”赞治是帮助治理的意思。《唐律疏议·职制》说：“官文书稽程者，一日笞十。”即延误官文书行程者，按延误一日打十杖处罚。

到了近代，特别是现代，国家机构和各种社会集团日益增多，公务文书的使用范围也随之扩大。在我国，党、政、军等机关，工、青、妇等群众团体，教、科、文等事业单位，工、农、商等企业单位，都在各自的活动中形成和使用公务文书。因此我们把现代公务文书的定义表述为：各机关、团体、企事业单位在行使职权和日常公务活动中形成和使用的文字材料。也有的称公务文书为“机关应用文”或“机关实用文”。

二、公务文书的分类

公务文书内容广泛，形式多样，是文章中的一个大家族。为了了解它们的全貌，掌握它们不同的用处、格式和写作要求，有必要对林林总总的公务文书进行分类。这种分类同其他事物的分类一样，由于标准不同，分出的类别也不一样。以下介绍公务文书的两种分类。

第一种主要是按效力划分，可以分成两大类：

（一）公文。指机关、团体、企事业单位根据各自的职权范围、隶属关系制发的具有法定效力和规范体式的文书。

这类公务文书的主要特点是具有法定效力。所谓法定效力，就是由法律、行政法规或章程明文规定的效力。具体说来，公文具有以下几个特点：

1. 体现制发机关意志。公文的制发者（或称作者）是机关，而不是个人。它发出的指令、提出的意见、反映的情况等，不是代表个人，而是机关集体意志的体现。正因为如此，它才具有法定效力。也正因为如此，它的成文必须履行规定的程序，即起草公文应当完整、准确地体现领导意图，重要的公文应当由领导人亲自动手或主持、指导，进行调查研究 and 充分论证，征求有关部门意见；公文稿应当由本机关办公部门进行校核；最后由本机关领导人审批签发，并加盖机关印章或由机关领导人署名。这样的程序规定，保证了公文能体现制发机关而不是任何个人的意志，从而使公文具有了发文机关行使法律、法规或章程所赋予职权的效力。

2. 需要行文。凡公文成文后，都不只是用来存档备查的，而是要根据各自的隶属关系和职权范围行文，或发表、张贴出去，使有关单位或公众办理执行。只有行文才能使特定的单位或广大公众知晓，才能实现其法定的效力。因而公文又有下行、上行和平行的区分。

3. 需要办理。收文机关对所收公文要按规定程序进行办理。办理公文的程序主要有签收、登记、拟办、请办、分发、传阅、承办和催办等，最后要立卷、归档。收文机关如不按规定办理公文，或推诿，或阳奉阴违，要受到法纪处分。

4. 有规范体式。由于公文是公务机关行使有关法律、法规或章程赋予的职权，需要行文、办理，所以应当具有规范的体

式，包括规定的种类和格式，以保证每份公文的权威性、完整性和有效性。各机关、团体和企事业单位必须按规范的体式制发公文。

从以上特点可以看出，公文是国家机关和各种社会集团行使职权、处理公务的最为正规、有效的工具，是公务文书的主体部分。因此为了保证其科学化、制度化和规范化，我国党、政、军等各重要机关都制定了各自的公文规章，国家质量技术监督局还于1999年12月27日发布了《国家行政机关公文格式》。现行的党的公文规章是《中国共产党机关公文处理条例》（中共中央办公厅1996年5月3日印发），行政公文规章是《国家行政机关公文处理办法》（国务院办公厅1987年2月18日发布，1993年11月21日修订），军事公文的规章是《中国人民解放军机关公文处理条例》（中央军委办公厅1992年3月30日印发）。这些公文规章对有关公文的作用、种类、格式、行文规则、发文和收文处理程序等都做了明文规定。

（二）事务文书。指机关、团体、企事业单位在日常公务活动中形成和使用的文书。

这类公务文书包括各种公文规章规定的公文种类之外的一切公务文书。它们也各有各的作用，如记录、大事记具有记载作用，简报、调查报告具有参考作用，证书、介绍信具有凭证作用，等等。但它们一般都不是用来行使职权的具有法定效力的文书。有的事务文书，如计划、规章制度等也可以成为具有约束力的文书，但这些文书则须履行公文成文的程序，并用相应的公文印发。

正由于事务文书不是用来行使职权的文书，所以它们一般不行文，大多只用来参考、存照或证明等。有的也需要发送，如简报，但不需要办理。事务文书的体式也无明文规定，只有惯用的种类和格式，具有较大的灵活性。如计划、总结、调查报告等，

都是按一般文章的常规写法由标题、正文和署名构成，前无公文眉首部分的种种标识，后不加盖印章，更无公文版记部分的各个项目，它们与公文的格式大不相同。再如项目比较完备的简报，其种类和格式也多种多样，并无明文规定，只是约定俗成而已。

由此看来，把公务文书分成公文和事务文书两类是很有必要的，因为两者不仅在效力上而且在体式上都有显著区别。当然也有人把公务文书统称为公文，即把公文视为公务文书的简称。这作为公文的一种广义的、惯常的理解未为不可，但用作科学界定，就会在理论和实践上产生种种问题。如讲到公文的作用、种类、格式和行文、办理的种种规定，实际上并不适用于计划、总结、记录、简报等事务文书。在实践上由于分不清事务文书与公文的区别，有的单位把本属公文的通知、通报等不用公文行文，而用简报印发，或把属于事务文书的规章制度不履行公文制发程序、不加公文的通知便下发施行，这都是不妥当的。

公文一词古已有之。最早见于西晋陈寿所著《三国志》，其中《魏书·赵俨传》说：“公文下郡，绵绢悉以还民，上下欢喜，郡内遂安。”其后南朝宋范曄所著《后汉书·刘陶传》说：“州郡忌讳，不欲闻之；但更相告语，莫肯公文。”这两段文字所说的“公文”，都是指官府具有法定效力的文书。历朝历代所制定的公文规章，其公文种类的规定也总限于具有权威性的公文，而不含种类繁多的事务文书。如为整个封建时代沿袭的西汉初年制定的公文法则，其下行文主要有四种：“一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”其上行文也主要有四种：“一曰章，二曰奏，三曰表，四曰驳议。”（东汉蔡邕《独断》）。南朝梁刘勰所著《文心雕龙》也把事务文书与公文的诏策、章表等区分开来，而专辟《书记》篇，其中列举了谱、籍、簿、录、方、术、占、式、律、令、法、制、符、契、券、疏、关、刺、解、牒、状、列、辞、谚等 24 种文书。辛亥革命推翻帝制，孙中山领导的南京临时政

府 1912 年颁发的公文体式条例，只规定使用五种公文：令、咨、呈、示、状。中国共产党成立以来和根据地、解放区政府所制定的公文规章，其公文种类也只有十几种。新中国建立后，1951 年 9 月 29 日颁布的第一个公文规章《公文处理暂行办法》，规定行政公文有 7 类 12 种，后几经修订，成为现行的 12 类 13 种。综上所述，历代公文规章所规定的公文种类都不包括事务文书，可见公文与事务文书确实不能等同。

第二种公务文书类别是按使用范围划分，也分为两大类：

（一）通用文书。指各机关、团体、企事业单位普遍使用的文书，包括普遍使用的公文和事务文书。

普遍使用的公文有决定、决议、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函等。各机关、团体和企事业单位都可以对自己职权范围内的重大事项和问题作出决定，它们的全体大会和代表大会都可以作出决议；对下级机关和有关群众有所告知、要求或部署，都可以发通知、通报、通告等；对上级机关有所汇报或请求，都使用报告、请示；不相隶属机关之间有所商洽和询问等，都使用函，等等。总之，有许多公文种类是普遍使用的，可称为通用公文。由于行政机关使用的 12 类 13 种公文几乎包括了通用公文的所有种类，所以一般认为行政公文即通用公文。

在事务文书中，也有许多是通用的。如无论什么单位在一年之始或一项工作之初，都要订计划，而在年底或工作告一段落之后，又要做总结。在进行各项工作时，还常常要做记录、搞调查、发简报、制定规章制度等。计划、总结、记录、调查报告、简报、守则、规定、请柬、介绍信等都是通用事务文书。

（二）专用文书。指各专门机构在各自的专职工作中形成和使用的文书。

国家和社会上的专职机构极多。可以说任何机构都是专职的，因为一个机构管得再宽，也是有分工的，有职权范围的。这