

新编 机关公文写作

XINBIAN JIGUAN GONGWEN XIEZUO

程明亮 编著



重庆大学出版社

新编机关公文写作

程明亮 编著

重庆大学出版社

内 容 提 要

本书是作者根据最新机关公文处理规范,总结多年从事文秘工作的经验,博采众家之长而编写的。内容包括机关公文概述、党政机关常用的命令(令)、指示、议案、意见、公报、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、决定、决议、条例、规定、函、会议纪要、简报、调查报告、计划、总结、会议记录、实施细则、大事记等25种公文的写作,详细介绍了上述每一种公文的性质、作用、种类、特点、基本结构、写作方法、写作注意事项和相近文种的区别,并精选了64篇例文。为适应日益增多的与港澳台地区的联系需要,特专门介绍了港澳台地区公文的种类、作用、格式、语言及写作方法,并附若干实例。书末共有14个附录,包括很齐全的最新公文处理规范以及有关参考资料。

本书是广大文秘人员必备参考书,并可作为大专院校文秘专业及公务员培训教材使用。

新编机关公文写作

程明亮 编著

责任编辑 肖顺杰

*

重庆大学出版社出版发行

新华书店经销

四川外语学院印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:10.5 字数:282千

1998年6月第1版 1998年6月第1次印刷

印数:1—4000

ISBN 7-5624-1745-8/H·141 定价:12.50元

目 录

第一章 机关公文概述	1
第一节 机关公文的定义与特性.....	1
第二节 机关公文文种及其分类.....	3
第三节 机关公文的作用.....	5
第四节 机关公文写作概要.....	6
第五节 机关公文规范	17
第六节 机关公文中的常见错误	34
第二章 机关通用公文写作	44
第一节 命令(令)	44
第二节 指示	49
第三节 议案	54
第四节 意见	62
第五节 公报	70
第六节 公告	74
第七节 通告	77
第八节 通知	82
第九节 通报	92
第十节 报告	97
第十一节 请示.....	103
第十二节 批复.....	109
第十三节 决定.....	114
第十四节 决议.....	118
第十五节 条例.....	124
第十六节 规定.....	132
第十七节 函.....	145
第十八节 会议纪要.....	150

第三章 机关常用公文写作	159
第一节 简报.....	159
第二节 调查报告.....	164
第三节 计划.....	177
第四节 总结.....	185
第五节 会议记录.....	194
第六节 实施细则.....	198
第七节 大事记.....	211
第四章 港澳台地区公文简介	217
第一节 港澳台公文种类.....	217
第二节 港澳台公文作用.....	221
第三节 港澳台公文格式.....	222
第四节 港澳台公文语言.....	227
第五节 港澳台公文举例.....	234
附录一 中国共产党机关公文处理条例	242
附录二 国家行政机关公文处理办法	252
附录三 国家机关公文格式	259
附录四 发文稿纸格式	273
附录五 标点符号用法	277
附录六 出版物上数字用法的规定	286
附录七 出版物汉字使用管理规定	293
附录八 国务院公文主题词表	296
附录九 教育类公文主题词表	303
附录十 容易混淆的字	306
附录十一 容易念错的字	313
附录十二 容易出错的词	317
附录十三 可以不修改的同义词	322
附录十四 校对符号及其应用	326
主要参考文献	328

第一章 机关公文概述

第一节 机关公文的定义与特性

一、公文的定义

公文是公务文书的简称,有广义和狭义之分。广义的公文包括各种会议材料、办法、章程、计划、总结、简报、调查报告、提案、合同、贺信、讣告、倡议书、启事等事务文书。狭义的公文专指中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日颁布的《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》),以及国务院办公厅 1987 年 2 月 18 日发布,1993 年 11 月 21 日修订的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)所确定的 18 种法定公文。

《条例》中关于公文的定义是:“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。”

《办法》中关于公文的定义是:“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公务文书。”

公文与文件,在大多数情况下是一回事,但也有细微差别,表现在公文所指的范围比文件略窄。

本书所述的机关公文,包括党的机关公文和行政机关公文两个方面,为了叙述方便,简称公文。

二、公文的特性

公文的特性是指公文区别于其他文书的,反映其内在性质的显著特征,主要有以下四点:

1. **政治性** 公文最显著的特点是鲜明的政治性。任何统治集团都将公文作为治理国家的重要工具,通过制发公文来发布自己的政治主张、政治原则和治国策令及措施,以推动国家机器的运转。党和政府为坚持四项基本原则,实现四个现代化而制定的一系列方针、政策、安排、措施,都是通过制发公文来系统地体现并及时宣传贯彻落实的。公文系统而全面地表达了党的政治主张和要求,也表达了广大人民群众的根本利益,因此公文具有鲜明的政治性特点。

2. **权威性** 公文的作者必须是法定的机关,这是公文与其它文书本质上的区别。法定的机关是指具有法定职权的党、政、军各级领导机关,各社会团体、企业、事业单位,以及在这些机关中担负一定责任并以公职身份出现的机关负责人。法定的机关依据自身法定的职责和权力对一定范围内的单位和个人进行管理而制作发布的公文,由于法律赋予机关的权威,就使机关制发的公文也具有相应的权威。代表某级组织意志的公文一经签发便立即产生效力,在其作用范围内就具有法定的强制力和约束力,这就是法定的权威性。公文的内容,不仅要求有关的单位和个人必须了解,而且必须遵守或执行。

3. **规范性** 公文在长期的实践中逐步形成了自己的规范格式和处理程序,目的是保证公文准确、完整、统一、有效,以及公文的正常运转并发挥其效用。每一种公文,都有其特定的使用范围、表现内容、书写格式,不能别出心裁、自搞一套、混同使用,格式不合要求,公文效用的发挥就将受到影响。另外,如果没有统一的处理程序,势必造成工作上的混乱。

4. **时效性** 制作公文的目的是为了指导现实工作,因此很讲究时效性。只有讲究时效性,才不会因迂缓而贻误工作,错失良机,给工作造成不必要的损失。

第二节 机关公文文种及其分类

一、公文的文种

文种即公文的种类,根据机关权限、行文关系、发文目的和要求选择使用。文种随着时间、地点和情况的变化而有立有废,不断演变。文种由国家命名、颁布,要求统一、科学、严肃、庄重,各级机关都应严格按照规定使用。《条例》规定党的机关公文种类有14种: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;《办法》规定行政机关的公文种类有12类13种:命令(令)、议案、决定、指示、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要。除去重复的,党政机关公文共有18种:命令(令)、指示、议案、决定、决议、意见、公报、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

二、公文的分类

公文的分类是指根据公文的来源、性质、使用范围和处理要求等因素将公文划分为不同的类型。常见的分类方法有:

1. 按行文方向划分

(1)上行公文。下级机关向上级机关所发送的公文。如请示、报告。

(2)下行公文。上级机关向下级机关发送的公文。如命令(令)、指示、决定、批复等。

(3)平行公文。平行机关或不相隶属机关之间为协商或通知有关事项而制发的公文。如函等。

公文的上行、下行和平行,有时有交叉现象。如函主要用于平行机关或不相隶属机关之间,但有时也用于上级机关对下级机关的联系,但这种交叉并不影响公文的基本分类。

2. 按承担职能划分

(1)指挥性公文。表明上级机关决策意图,指挥下属机关和有关人员行动的公文。如命令(令)、决议、决定、指示、批复等。

(2)知照性公文。向有关对象通知、知照某些事项、情况、规定和要求的公文。如公报、通知、通报、公告、通告等。

(3)报请性公文。向上级机关汇报情况或请示问题的公文。如请示、报告。

(4)规范性公文。对有关问题作出明确规定,以规范人们行动的公文。如条例、规定。

(5)提议性公文。向有关机关提出问题或建议的公文。如议案。

(6)联系性公文。有关机关之间联系工作时使用的公文。如函。

(7)实录性公文。以对实际情况的记录为基础形成的公文。如会议纪要。

3. 按机密程度划分

(1)绝密公文。公文内容涉及党和国家最高一级核心机密,或在一定时间内必须绝对限制在一定范围内,泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害。它的保密程度最高,知密范围最小。

(2)机密公文。公文内容关系到重要的国家秘密,泄露会使国家的安全和利益遭受严重的损害。

(3)秘密公文。公文内容关系到国家一般秘密,泄露会使国家的安全和利益遭受损害。

(4)普通公文。在本机关、本组织内传阅的没有密级的公文。

4. 按处理时限划分

(1)特急公文。内容事关重大而紧急,必须以最快的速度制发和处理的公文。这类公文需在文面注明“特急件”。

(2)急办公文。涉及重要工作和需要急速形成和处理的公文。较之特急件的处理时限稍缓。文面上需注明“急件”。

(3)常规公文。按常规时间和程序办理的公文。文面上不需注明。

此外,还有一些分类方法,如从法规角度分为法定公文和非法

定公文；按作者性质分为党内公文、行政公文、群众团体公文；以及按载体分类，按来源分类，按传阅对象和范围分类等等。

第三节 机关公文的作用

一、总体作用

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；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公务文书。

党政机关公文的总体作用可用一句话来概括：它是治理国家，管理政务的重要文字型工具。

二、具体作用

1. 领导和指导作用 党和国家的领导，主要是通过路线、方针、政策的传达贯彻来实现的。公文是传达贯彻党和国家的方针、政策和各项指令的有效形式。各级党政领导机关经常通过公文传达工作部署、决定、意见，提出工作的具体措施和要求，对下级各项工作实行有效的领导和指导。

2. 联系公务作用 公文本来就是顺应着联系和处理公务的需要而产生的。联系和处理公务的范围是十分广泛的。一个机关、单位反映意见、交流情况、请示问题、商洽工作等联系上下左右的活动，往往都是通过公文来实现的。

3. 规范行为作用 在我国，许多党的纪律、行政法规、法令是通过公文颁发并宣布生效的。有些公文，如通告、指示、命令、条例、规定等，本身就具有法定效力。这些法规性公文一经发布，就必须坚决执行，任何人不得违反。公文在规范人们的社会公德，维护安定团结，保障人民的合法权益，以及在维护社会主义管理秩序方面

发挥着规范行为的作用。

4. **宣传教育作用** 公文要提出工作方针、任务和措施,讲解工作意义,对广大干部群众进行思想和政策的宣传教育,而且较之新闻媒体的宣传教育更有效力。公文使人们提高认识,不但知道要做什么,怎样去做,而且知道为什么要这样做,从而减少盲目性,增强自觉性,把党和政府的意图变为自觉的行动。

三、其他作用

1. **凭证作用** 许多行政公文真实记载曾进行过的公务联系和某项活动情况,当时过境迁而现实又需要查对或佐证时,就起到了凭据证明的作用

2. **参考作用** 许多行政公文,到一定时候会失去直接作用,但它们能从内容和形式方面,给拟制相似或相同类型的新公文提供一定的参考和借鉴作用。

3. **文献作用** 许多行政公文失去现实作用后被归档保存,它们作为历史活动的真实资料,具有宝贵的史料价值和文献作用。

第四节 机关公文写作概述

一、公文主旨的提炼

1. 什么是主旨

主旨,即主要的目的、意图。公文主旨是贯穿全文的基本思想和主要内容,包括目的、说明、主张三个要素。目的,即行文的用意,态度和期望;说明,即事由的来源、根据、理由、经过、原因以及背景等;主张,即公文中所提出的意见、要求、办法和措施等。公文主旨是各级机关各方面公务活动客观情况的反映。公务活动必然是“提出问题—分析问题—解决问题”,这一客观规律决定了公文的主旨必须是完整的。只提出问题而不解决问题的公文是不成其为“公

文”的。主旨和材料、结构、语言之间的关系是纲与目的关系。材料的选择、结构的安排、语言的使用都要根据主旨的需要确定。

2. 对主旨的基本要求

(1)正确。公文的权威性和指导性要求其主旨必须正确。为此,主旨的确定一要立足于法,即要符合党和国家的方针、政策和法律规范;二要立足于实,即要实事求是,符合客观事物的发展规律,能揭示事物的本质,能反映事物的内部联系;三要立足于行,即要有针对性、可操作性,要有利于贯彻执行,并且行之有效,能切实解决问题。

(2)鲜明。公文的基本观点必须鲜明,态度必须明确。赞成什么,反对什么,允许什么,禁止什么,必须清清楚楚,毫不含糊;对提出什么问题,解决什么问题,沟通什么情况,工作思路要清楚,交代也要明确。

(3)集中。一篇公文要集中表达一个思想,提出和解决一个问题,沟通某一主要情况,即一文一题一个基本思想,围绕一个问题,全文一贯到底。

3. 主旨的形成与提炼

公文主旨的形成过程,首先是了解情况,占有材料。为此,就要对周围的环境和某项工作进行周密的调查,熟悉它们的过去和现在,掌握现实生活中出现的新情况、新问题、新经验;同时要弄清楚上级和有关部门对这个问题、这项工作有过什么指示和规定,本部门有过什么规定。其次,是对材料进行鉴定、比较、筛选、分析、归纳、概括、综合,认真地进行去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的加工提炼,使认识深化。然后才能根据公务活动的实际需要,正确地提出问题,分析问题,逐步形成解决问题的基本思想、观点,找出解决问题的办法、措施,最终形成公文的主旨。在提炼公文主旨时,既要反对不顾材料本身的特点硬往现实需要上拉,又要反对不考虑公务活动当前的实际需要而堆砌材料。

要提炼出一个正确、完整、鲜明的主旨,往往需要经历从材料到主旨,又从主旨到材料的多次循环往复的过程,这就需要坚持不懈的努力。

二、公文材料的收集和选择

1. 什么是材料

材料是公文所使用、依据的事实和道理,包括具体事实、基本情况、数字、引文等。材料是形成公文主旨的基础,又是表现公文主旨的支柱。材料从时间角度上可分为现实材料和历史材料;从性质上可分为正面材料和反面材料;从深度和广度上可分为具体材料和概括材料;从来源上可分为直接材料和间接材料。

2. 收集材料的基本要求

(1)广收博采,全面详尽。收集要尽可能广收博采,全面详尽。既要有上级的指示、要求、规定,也要有本级机关、下属单位的具体问题和情况,这样才能做到“吃透两头”;既要有现实的,也要有历史的,这样才能进行前后对比,弄清事物的发展变化;既要有正面的又要有反面的,这样才能正反结合,正确反映事物的本来面目;既要有“面”上的又要有“点”上的,这样才能“点”“面”结合,把握问题的广度和深度;既要有核心材料也要有背景材料,既要有内部的也要有公开的;既要有事实数据,也要有观点话语……这样才能做到全面详尽。

有两点要特别注意:一是不要带框框,只收集某方面(如有利于既定观点,或符合领导意图,或符合个人主观愿望)的材料;二是不可浅尝辄止,只满足于一点间接材料,一定要亲自进行调查,尽可能多地掌握“第一手材料”。

(2)明确方向,限定范围。这与广收博采,全面详尽的要求是对立统一相辅相成的。广博全面绝不是无边无际,只有按照实际需要在一定方向、范围内才能相对地收集得全面些,挖掘得深入些。收集材料,在平时,可以按任务、部门系统、业务三个角度来划分范围,确定方向;在动笔起草一篇公文之前,可以按具体涉及的问题来划分。

(3)整理分类,分析研究。如果材料只在本子里、卡片上、夹子内、档案中,散乱地堆放着,那只是“死”材料,很难派上用场。要使

材料变“活”，在需要时“召之即来，来之能用”，就需要在平时经常整理分类，并进行一些初步的筛选、比较、分析，找出其联系，权衡其轻重，判断其意义，这就进入了初步的研究过程。在此基础上，再将材料分门别类地编辑成册，列出目录，编出专题索引，就更方便于在需要时找得出，用得上了。

3. 选择材料的基本要求

(1)紧扣主旨。如果说收集材料的首要原则是广博全面的话，那么选择材料的首要标准就是适度、得当。所谓“得当”，就是材料要符合公文主旨的需要，能说明行文的根据、理由、背景，能论证公文的基本思想、观点，有利于达到行文的目的。这也就是人们常说的“材料与观点的统一”。所谓“适度”，是指能表现公文主旨的材料并非堆砌得越多越好，要适可而止，恰到好处。选材不得当，就会使公文主旨游离，缺乏说服力；选材不适度，就会使公文主旨不明，冗长乏味。

(2)真实确切。真实确切是材料价值的基础。真实就是实事求是，一是指材料不能虚假；二是指材料本身能反映事物的本质。确切是指事实的数量、范围、程度以至细节都必须准确无误，特别是人物、地点、话语、数据、事迹，不能夸大缩小，不能拔高贬低。材料失实，对上可能造成决策失误，对下可能导致指挥失当。

(3)典型有力。任何公文都不能包罗万象，只能通过个别表现一般。只有具备典型意义的材料才能代表一般。典型材料是指那些事例突出，认识深刻，影响深远，能揭示事物的本质，反映事物的主流，阐明事物的发展规律的材料。这样的材料才能“以一当十”，有说服力，有影响力。

(4)新颖引入。旧材料，即使是有典型性，其吸引力也是有限的。只有既典型又新颖的材料，才具有很强的吸引力。新颖的材料，是指新发生、新发现的事实、信息，新总结的经验，有新意的见解，刚公布的政策、法令、指示精神等等，特别是那些代表了社会发展方向的新事物，那些解决新问题、走出新路子的理论观点和突出事例。这样的材料不仅能引人入胜，而且富有启迪意义。

三、公文结构的安排

1. 什么是公文结构

公文结构是指公文的组织、构成。它有两重含义：一是指公文载体上所有文字及其他符号依不同用途而划分的各个组成部分，包括标题、主送机关、正文、附件、发文机关、成文日期、机关印章、阅读(传达)范围、抄送机关等主体部分和版头、发文字号、印制顺序号、秘密等级、缓急时限、签发人、主题词、印发说明等附加部分；二是指正文内容各个部分的排列、组合与构造，即组织材料和谋篇布局的方式、方法，包括层次和段落、主次和详略、开头和结尾、过渡和照应等。

2. 怎样安排公文的层次

层次是公文主旨的表现层级和次序，是公务活动发展的阶段性和人们的思维发展进程在公文中的反映，又称“意义段”、“逻辑段”、“结构段”、“部分”。划分和安排层次，是谋篇布局的重要环节，是表达内容的重要手段。安排层次的方式有：纵式、横式、纵横结合式。

(1)纵式。这种层次安排的思路是向纵深发展，各个层次之间的关系是层层递进。这种安排的具体形式有三种：一是按照事物由先到后的时间发展顺序安排，二是按照事件发展的过程安排，三是按照事物的内在联系(主从关系、因果关系、总分关系等)安排。关于重大事件的情况报告、专题性调查报告和通报的层次，常按事件发展的过程安排；请示、报告、总结、计划和会议纪要的层次，常按事物的内在联系安排。

(2)横式。这种层次安排的思路是横向展开，各个层次之间的关系是并列。其具体形式有两种：一是按章(条、款)安排，各章(条、款)保持相对的独立性；二是按块块安排，把一篇公文的基本思想分为几个部分来表述，每一部分分别从不同角度反映公文基本思想的某一侧面。条例、规定、决定的层次，一般是按章(条、款)安排；工作报告、调查报告、会议纪要、决议的层次，多按块块安排。

(3)纵横结合式。这种层次安排的思路是纵横交错,但仍然条理清楚。纵横结合式多数是按先纵式后横式或大的层次为纵式,纵式里面又包括横式的顺序来安排层次,也有的是在横式当中包含着纵式。如《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,从第一到第六部分是纵式,第七、八两部分是横式,这样全文大的层次安排是先纵式,后横式,纵横结合;在每个部分里,有时是纵向的阐述,有时又是横向的说明。

公文的层次常有外部标志,如层次序号、层首句、小标题等。《办法》规定公文结构层次序数为“一”、“(一)”、“1.”、“(1)”。撰写较长的公文,需要对事项列举分承时,常在各项之前用破折号“——”。拟写小标题的基本要求有三点:第一,要有向心性,围绕主旨,紧扣标题。第二,要有序列性,通常根据层次安排上的纵式、横式之别而相应地采用递进或并列方法设计小标题。采用并列方法时,各个小标题要相对独立,标明某一方面或某个角度,小标题的集合要能概括全文内容。采用递进方法时,要注意逻辑排列,可由小到大、由浅入深、由前到后、由易到难、由局部到整体。第三,要协调,力求字数相近、句式相似、修辞相类,体现和谐整齐的结构美。

3. 怎样划分公文的段落

(1)段落的含义和作用。段落是文章构成的基本单位,具有换行另起、开头空两格的明显标志,常称之为“自然段”。段落与层次既有区别又有密切的联系。层次着眼于思想内容层级的划分和先后次序的排列,段落则是思想内容在表达过程中根据间歇、转折、强调的需要而安排的文字的停顿。有时二者是一致的,段落划分正好表现内容层次;通常是层次大于段落,几个段落合起来表现一个层次;也有时层次小于段落,一个段落中包含几个层次。稍长的公文都要划分段落,这有利于反映层次,使公文条理清楚,便于阅读理解,并使人们在阅读中获得停顿的时机和思索回味的余地。

(2)划分公文段落的原则。划分段落的基本原则是单一、完整、合理、有序、匀称。单一,是指一个段落只能有一个段落中心(即段旨),只表达一个意思,不要把几个意思混在一起说。完整,是指一

个意思要在一个段落里集中讲完,不要割裂成几段。合理,是指段落的划分要从表达公文思想内容的需要出发,使每段都成为全篇的一个有机组成部分,从而有利于全篇的总体表达效果。有序,是指段与段之间,一段内的句子之间要按逻辑顺序排列。匀称,是指分段要轻重相称,长短适度,注意整体的匀称。

(3)段落的组成和段旨的表达。公文中一个完整的段落通常由起始部分、展开部分和终结部分组成。起始部分或概括提出本段中心,或提示全段涉及的内容范围及内容走向。展开部分则围绕段落中心加以陈述或论证,提供实例、细节或理由。终结部分从展开部分引出一个合乎逻辑的结果,进一步重申、明确、深化中心意思而又避免用语雷同。

在段旨的表达上,常采用段首论点句的形式,即在段落起始部分有一个概括全段意思的句子,每一段落均是如此,共同排列在一起,使段旨醒目,条理清楚,给人以鲜明、突出的印象。

在段落的表现形式上,有些命令、决定,全文就是一句话,也可看作是一个独立段。条例、规定、章程的段落,常以条款的形式出现,一条或一款就是一段。

4. 公文开头的写法

开头,即文章的起笔,是谋篇布局、展开内容的重要环节。公文的开头是全篇内容的高度概括或公文主旨的集中反映,要求“开门见山,下笔入题,起句发意”,切忌空泛议论,不切题旨。公文开头的写法很多,常用的有以下九种:

(1)情况概述法。综合性工作总结、工作情况报告的开头,常概述某一时期、某一方面或某一项工作的基本指导思想,以什么为重点,在什么背景和基础上进行了什么工作,取得了什么成绩和效果等。会议纪要的开头,一般是写会议召开的依据、目的、时间、名称、范围、出席人员、主要议程、重要活动和主要收获等。调查报告的前言,多是扼要介绍调查对象的基本情况和调查的内容,以肯定成绩,提出问题。

(2)提纲挈领法。条例、规定的开头是“总则”,一般均是写制订