

741

F1152.3
W56

公务员公文写作原理与范例

魏永忠 编著

中国人民公安大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员公文写作原理与范例/魏永忠编著. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2001.7

ISBN7-81059-728-0

I. 公… II. 魏… III. 公文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 048832 号

公务员公文写作原理与范例

GONGWUYUAN GONGWEN XIEZUO YUANLI YU FANLI

魏永忠 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京公大印刷厂

版 次: 2001 年 7 月第 1 版
印 次: 2001 年 7 月第 1 次
印 张: 12.375
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 308 千字
印 数: 0001 ~ 3000 册



ISBN 7-81059-728-0/G·91

定 价: 22.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

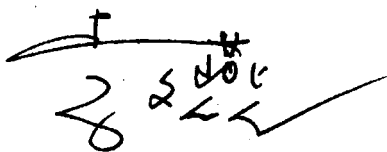
序 言

聪慧、睿智的中国人，早在三千多年前就开创性地利用公文管理国家政务和社会公共事务，并且在长期的公文写作实践中积累了丰富的经验和系统的理论。纵观我国灿烂的文明史，难以计数的历代公文佳作和名篇，既充当了管理国家的重要工具，又饱含了丰富的文学和史学价值；既是历史的一面镜子，也是中国文化的一个组成部分。正因为公文肩负着传递信息、治理国家和管理社会的重要职能，所以写好公文是“经国之大业”、“政事之先务”，这已成为不争的事实。

人类社会已进入一个崭新的世纪，科技发展日新月异，经济全球化趋势日益增强，我国的经济和社会发展也进入关键时期。面对错综复杂的国际和国内形势，面对改革开放和社会主义现代化建设的艰巨任务，我们必须坚持党在社会主义初级阶段的基本理论、基本路线和基本纲领，进一步解放思想、实事求是、开拓创新，要不断深化行政管理体制和政府机构改革，要积极探索并建立廉洁高效、运转协调、行为规范的科学管理机制，改变落后的管理模式、方法和手段，提高机关工作效率，推进政府决策和管理方法的民主化、科学化和现代化，适应改革开放和现代化建设的需要。造就、培养和提高具有较高政治理论素养，具有娴熟、过硬的业务技能，具备创新精神和

创新能力，具备公仆意识、廉洁、勤政、高素质、专业化的公务员队伍，自然就成为当前一项极其紧迫和重要的任务。

公文写作不仅是国家公务员履行职责的重要手段，也是公务员必备的一项基本功，写好公文既可以准确传播党和政府的方针、政策，及时全面反映情况、信息，又可以实现科学有效的管理，提高政府工作的水平和效率。由公安大学魏永忠副教授编著的《公务员公文写作原理与范例》一书，根据国务院最新发布的有关公文制作规范和法规，结合公文写作的具体实践，系统概括了公务员公文写作的规律、方法，比较好地附之规范性例文。读罢，深感具有较强的针对性、指导性和操作性。我相信，它的面世，定会对从事公文写作的公务员提供有益的帮助和参考。应作者之邀为本书作序，我乐于向读者推荐此书，缀上数语，是为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '魏永忠' (Wei Yongzhong), the author of the book mentioned in the text.

2001年7月1日

目 录

序 言.....	(1)
----------	-----

上 编

第一章 公务员公文写作概述.....	(3)
--------------------	-----

第一节 公务员公文写作的涵义和作用.....	(4)
第二节 公务员公文写作的特点.....	(9)
第三节 公务员撰写的公文范围	(12)
第四节 公务员公文写作的素质要求	(22)

第二章 公务员公文写作的一般过程	(26)
------------------------	------

第一节 公文写作前的准备	(26)
第二节 公文撰制过程	(30)
第三节 公务员撰制的公文稿本	(36)
第四节 公务员公文写作基本方式	(38)

第三章 公文的命意	(46)
-----------------	------

第一节 公文命意的形成	(46)
第二节 公文命意的表达	(52)

第四章 公文的材料	(56)
-----------------	------

第一节 公文材料的涵义与作用	(56)
第二节 公文材料的收集与积累	(59)

第三节	公文材料的选择与运用	(63)
第五章	公文的结构	(67)
第一节	公文结构的涵义与特点	(67)
第二节	公文结构的内容与方法	(70)
第六章	公文的语言	(76)
第一节	公文语言的特点和要求	(76)
第二节	公文语言的运用	(80)
第三节	公文语言的表达方式	(84)

下 编

第七章	行政类公文写作	(95)
第一节	行政公文概说	(95)
第二节	命令(令)、决定	(110)
第三节	公告、通告	(119)
第四节	通知、通报	(124)
第五节	议案、意见	(139)
第六节	报告、请示、批复	(148)
第七节	会议纪要、函	(183)
第八章	事务类文书写作	(192)
第一节	事务文书概说	(192)
第二节	工作计划、工作方案、工作要点	(194)
第三节	简报、政务信息	(208)
第四节	调查报告、工作总结	(219)
第五节	讲话稿、开幕词、闭幕词	(241)

第六节	会议记录、大事记·····	(256)
第七节	慰问信、述职报告·····	(263)
第九章	法规类文书写作·····	(276)
第一节	法规类文书概说·····	(276)
第二节	条例、章程·····	(277)
第三节	规定、办法·····	(287)
第四节	细则、规划、守则·····	(303)
第十章	新闻宣传稿写作·····	(316)
第一节	新闻宣传稿概说·····	(316)
第二节	消息、简讯·····	(318)
第三节	通讯、新闻评论·····	(323)
第四节	宣传提纲、演讲稿·····	(346)
附 录:		
(一)	《国家行政机关公文处理办法》·····	(359)
(二)	《中国共产党机关公文处理条例》·····	(369)
(三)	《行政法规制定程序暂行条例》·····	(380)
(四)	《关于统一确定国家公务员录用考试公共 科目的通知》·····	(384)
后 记 ·····		(385)
参考书目 ·····		(387)

上 编

第一章 公务员公文写作概述

古往今来,公文写作作为国家(行政)管理活动的重要内容,在实施政治主张、治理国家、履行社会管理的行政职责过程中发挥着至关重要的作用。其社会功用和价值在于它是“经国之大业,不朽之盛事”^①;是“经国之枢机”、“政事之先务”^②。马克思主义者认为:“生产往前发展,出现了阶级,出现了文字,出现了国家的萌芽,国家进行管理工作需要比较有条理的文书……。”^③毛泽东同志明确指出:“一个革命干部,必须能看能写。”^④邓小平同志也强调:“领导干部要学会拿笔杆”、“凡不会写的要学会写,能写而不精的要慢慢地精。”公文所具有的巨大政治影响力和与国计民生密不可分的关系,使其从产生的那一天起就成为人类社会管理活动的有力工具,并将是现实的和未来的社会管理须臾不离的有效管理手段。

国务院发布的《国家公务员暂行条例》(1993年8月14日公布,1993年10月1日起施行)、《国家行政机关公文处理办法》(2000年8月24日发布,2001年1月1日起施行)、国家人事部发布的《关于统一确定国家公务员录用考试公共科目的通知》(1995年4月19日)、《国家公务员录用暂行规定》(1994年6月7日)等法规不仅确定了公文写作在政府行政管理活动中的特殊地位和作用,而且还对公务员公文写作做出了明确和严格的规范,

① 晋·曹丕:《典论·论文》

② 梁·刘勰:《文心雕龙》

③ 《马克思主义与语言学问题》

④ 毛泽东:《文化课本序》

提高公务员公文写作能力和水平，创制出体式规范、内容新颖、思想深刻、结构严谨、语言精练、实用高效的公文，既是初任公务员迫在眉睫的课题，也是在职公务员工作中关注和需要探索与研究的现实问题。

公务员公文写作是一种饱含经验、科学与智慧的创造性劳动，它是肩负政治使命的历史责任，是神圣、庄严、艰巨的伟大事业。当今世界，国际社会有哪一个国家和政府不需要公文呢？人类社会的发展和数千年文明史早已和公文结下不解之缘，国家的兴旺与发达依然不可或缺“公文”这一特殊的工具，学习和掌握公文写作的规律和方法，探索公文写作的创新途径，是与广大的公务员都有直接关系并利于实际工作需要的。

第一节 公务员公文写作的涵义和作用

一、公务员与公文的涵义

（一）公务员的涵义

公务员是国家公务员的简称，通常情况下是指代表国家从事社会公共事务管理，行使国家行政权力，履行国家公务的人员。我国于1993年颁布实施的《国家公务员暂行条例》标志着具有中国特色的国家公务员制度的正式确定，同时也表明我国国家行政机关中的公职人员的管理纳入科学化、法制化的轨道。国家公务员制度的实施与贯彻，对公务员提出了更高、更新、更严格的要求。

根据《国家公务员暂行条例》的明确规定，我国的国家公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的依法执行职务的工作人员。这一定义强调了四个要点：一是对国家公务员范围的外延界定，明确为各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员；二是国家公务员的工作性质是执行国家公务，实施行政管理的活

动；三是国家公务员与国家发生着权利和义务关系，其职务行为不是代表个人而是代表国家行使国家行政权力；四是国家公务员的行政行为必须依法进行，不能擅自行事。

为了更加清楚地明确国家公务员的具体范围，国务院于1993年11月15日印发了《国家公务员制度实施方案》和《国务院所属部门、单位实施国家公务员制度的范围》，这些规范性文件对实行国家公务员制度的范围做了界定，事实上也就是对中央国家行政机关、地方各级国家行政机关和民族自治地区国家行政机关属于公务员的范围做了确定。从总体上说，我国国家公务员的范围基本界定在各级政府系统内的公职人员，具体说国家公务员的范围包括：

1. 各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员；
2. 其他行使国家行政职能、从事行政管理活动的单位中除工勤人员以外的工作人员；
3. 在国家行政机关中从事党群工作的人员；
4. 国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局及其派出机构的工作人员；
5. 国务院直属并行使政府行政职能的事业单位中的工作人员；
6. 国务院议事协调机构和临时机构所设的办事机构的工作人员；
7. 国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局所属的行使行政职能的单位的的工作人员；
8. 其他列入国家公务员制度的部门或单位的工作人员。

上述国家公务员范围的划定，不包括地方国家行政机关公务员的范围，关于地方国家行政机关公务员的范围确定一般由各省、自治区、直辖市人民政府的人事部门根据有关规定划定并征得人事部同意后由地方人民政府审定。我们指出公务员的范围其目的

和意义在于明确本书所研究的公务员公文写作活动的“行为主体”应该涉及的范畴，确定了以哪个特殊“群体”的写作活动为研究对象，也就更加有针对性地探寻这个“群体”所从事的写作活动的特殊性和一般规律，进而为提高这个“群体”的写作水平和质量提出切实可行的方法、途径、手段，为这个“群体”的写作活动提供有益的参考和借鉴。

（二）公文的涵义

公文是公务文书的简称，它与私人文书相对而言。公文应是具有特定要求的那一部分公务文书的总称，公文在我国大约出现在公元前两三千年，其后才有了“公文”一词。最早使用“公文”一词的书是晋代陈寿撰写的《三国志》，其中《魏书·赵俨传》中云：“公文下郡，绵绢悉以还民，上下欢喜，郡内遂安。”^①到了南朝时范曄撰写的《后汉书》中又云：“今张角支党不可胜计……州郡忌讳，不欲闻之，但更相诮语，莫肯公文。”^②这里所说的公文，均是指公务文书。可见“公文”一词出现至今至少有一千七八百年的时间了。

尽管公文及其“公文”一词出现较早，但至今没有一个确切统一的、公认的定义。考察公文形成的条件、过程及作用可以发现公文应具备以下几个共同的构成要件：

1. 公文必须在公务活动中形成并使用。即公文必须是在党政机关、企事业单位以及群众团体的公务活动中生成，并为公务活动提供服务，离开了公务活动即无所谓公文，而且公文内容就是公务活动的有机组成部门。

2. 公文必须是由法定作者撰制发布。公文的效力就在于法定作者的权力作用，而法定作者必须是依法独立存在并能以其名义行使权力、承担义务、履行职责的合法组织或个人，由此制作和

^① 晋·陈寿《三国志·魏书·赵俨传》

^② 南朝·宋·范曄：《后汉书·刘陶传》

发布的公文才具有法律效力或社会管理的作用。

3. 公文必须具有特定的程式、格式和规则。大多数公文的撰制都有法定的规范作指导，从公文种类、涵义、适用范围、制作样式、运行程序、行文关系和规则等都有严格的要求，即便非规范性的公文也有约定俗成的习惯格式及共同遵守的制作要求等。

4. 公文必须直接表述法定作者的意志。公文的作用就在于体现法定制作者的意图，无论是国家意志，还是党派、社团的意图，或是某些领导者的旨意都是公文所要表达的主旨内容，通过表达法定作者的意图实现管理思想、计划和目标。

5. 公文必须有特定的读者群。即公文是为特定群体撰制的，特定的公文内容决定特定的知悉范围，反过来，特定的群体需求又决定着公文生成的原因和目的。

6. 公文必须是服务于社会管理系统。公文是以公务活动为“生命”线，而公务活动是社会管理工程的重要组成部分，生成于社会管理活动中的公文也必须直接作用于社会管理活动才能发挥其应有的效能。

7. 公文必须是书面的表现形式。作为文书的一类，公文也表现出书面性特征并且是一种以文字为载体，用来表达意图、进行管理、记录信息的凭证性工具。

正是由于公文具备以上七个方面的构成要件，我们可以对公文做如下定义：公文是指由法定作者制作的，在公共事务管理活动中使用的，具有法定效力和规范体式的文书，它也是一种文字性凭证工具。

二、公务员公文写作的作用

公文作为治理国家、管理社会公共事务的重要工具，其重要作用早已被历史证明是不争的事实。在今天，上至国家政务活动，下至基层单位日常事务管理，任何组织、任何部门、任何行业，从

经济、科技、文化、外交、军事、司法，从机构建立、人力资源管理、决定政策、组织指挥、监督协调，到后勤装备保障、财务管理、事务处理等各类各种管理活动，无不以公文作为主要的信息载体和管理手段。在各级国家机关综合管理部门的公务员，其承担的公文撰拟与制作，就成为其公务活动的主要内容。甚至许多职能业务部门的公务员常常也要借助于公文拟制和运行实现管理目标。公文无疑地在实现公共事务管理，交流信息、规范行为、做出决策、指导工作、开展业务、协调关系、检查情况、总结经验等方面发挥了至关重要的作用。具体说，公务员公文写作的作用主要表现在以下几个方面：

（一）公务员公文写作具有实现行政管理职能的作用。我国历史上诸多反映政务活动的传世之公文名作，涉及国家政治、军事、经济、农业等各个领域，文中不仅包含了治国思想、治国方略，还直接作用于政治经济生活，成为统治者施政和管理的主要手段，并对今天政府管理不无启迪和借鉴。国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》就是各级行政机关利用公文实施依法行政的法律依据和行为规范，无论是上行文还是下行文，无论是工作指导性的公文还是公布性公文，都是政府行政管理活动的范畴并体现出政府的行政职能，即便是基层政府机关公务员所进行的公文写作依然是行政管理活动的重要体现，同样具有政治影响力，行政管理性和强制力。各级国家机关的公务员通过公文联系和协调、指挥和控制、组织与监督各个管理要素的协调一致，最终保证国家机器的正常运转。

（二）公务员公文写作具有传达、宣传法律、法规和政策的作用。国家的法律、法规和正式公布的公文其内容即是对党和国家法律思想、方针、政策的体现，公务员承担着这些公文的写作也就自然而然地肩负起宣传、传达和贯彻的任务，这种宣传、教育的作用是要通过真实的事例、事实、数据、说理、分析和具体的

文种选择和公文拟制、运行来实现，公务员在公文中传达方针、政策时还必须发挥聪明才智提出解决问题的新思路、新对策、新措施，在告诉人们为什么这样做的同时，还要指导具体执行部门应该如何做。

（三）公务员公文写作具有为决策层和执行层服务的作用。从本质上说，公文的功能就是工具性和凭证性。这种基本属性归根到底是为管理活动提供一种凭借和手段，在行政管理过程中，公务员写作的公文其根本目的是发挥政府的管理职能，为本单位行政领导的决策和执行提供服务，为上级机关和基层单位提供服务，为社会各有关机构、组织、部门、团体及人民群众提供服务。正是如此，提高公务员公文写作质量和水平，提高公文的效率将直接影响到服务的质量。

（四）公务员公文写作具有履行政府职能的作用。公文是要体现政府职能的，公务员的思想水平、政策水平、写作能力直接作用于公文，受命于国家行政机关，依法拟制公文既是公务员履行公务的份内职责，同时又是代表国家和政府机关实施行政管理职能的主要方式，作为公务员，要履行好自己的职责，必须熟悉公文写作的规律，在不断提高自身素质修养的基础上，力争公文写作质量方法和艺术技巧的创新。

第二节 公务员公文写作的特点

从本质上说，公务员公文写作是用书面语言反映客观物质世界与精神世界的创造性思维并使这种思维显现化的行为过程。其过程具体表现为它是一种以法定的组织与个人的意志为主旨，以预先确定的法定读者为对象，以直接发挥政府管理效能为目的，按特定的规则、程序、格式进行公文创制过程并使写作思维显现化的录记行为。具体说，公务员公文写作的特点表现为：