

● 裴传永 李晓波 主编

现代公文写作 与公文处理新编

(修订本)

中共中央党校出版社

现代公文写作 与公文处理新编

(修订本)

裴传永 李晓波 主编

中共中央党校出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公文写作与公文处理新编/裴传永等著. —修订本. —北京: 中共中央党校出版社, 2002. 9

ISBN 7-5035-2564-9

I. 现… II. 裴… III. 公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第066222 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 河北三河会来装订厂装订

2002 年 9 月第 2 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 14.5

字数: 360 千字 印数: 1—8000 册

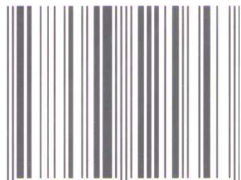
定价: 25.00 元



内容提要

本书按照中央有关公文写作与公文处理的文件和新时期实际工作需要，就公文写作的基本内容、基本步骤、基本格式、基本技巧进行阐述，并就党政机关常用的法规性公文、通用规范性公文和非通用规范性公文三大类公文的写作进行分别阐述和分析。同时，对日常公文处理，包括公文格式、公文制发和收文处理基本程序和注意事项进行概括。本书注重虚实结合，既可以作为理解和掌握公文一般内容使用，也可以作为党政机关公文写作和公文收发处理实际操作使用，是党政机关文秘工作者必备工具书。

ISBN 7-5035-2564-9



9 787503 525643 >

G·77 定价：25.00 元

目 录

第一章 公文概说	(1)
学习提要	(1)
第一节 公文的历史沿革与时代特点	(1)
第二节 公文的含义与特点	(6)
第三节 公文的性质与作用	(13)
第四节 公文的分类	(18)
第五节 党政机关法定公文文种及其适用范围	(25)
重点思考题	(32)
第二章 公文的稿本、格式与行文规则	(33)
学习提要	(33)
第一节 公文的稿本	(33)
第二节 公文的组成	(37)
第三节 公文的格式	(44)
第四节 公文的行文规则	(55)
重点思考题	(75)
第三章 公文写作的前提、要求与步骤	(76)
学习提要	(76)
第一节 公文写作的重要前提	(76)
第二节 公文写作的基本要求	(80)
第三节 公文写作的一般程序和步骤	(85)
重点思考题	(99)

第四章 公文的主题、材料、结构、语言与表达

方式·····	(100)
学习提要·····	(100)
第一节 公文的主题·····	(100)
第二节 公文的材料·····	(108)
第三节 公文的结构·····	(121)
第四节 公文的语言·····	(128)
第五节 公文的表达方式·····	(139)
重点思考题·····	(169)

第五章 法规性公文的写作要点与分析····· (170)

学习提要·····	(170)
第一节 法规性公文的性质和写作方法·····	(171)
第二节 几种主要法规性公文的写作要求·····	(175)
重点思考题·····	(217)

第六章 通用规范性公文——决定、决议、指示、 命令(令)、意见、会议纪要的写作要点

与分析·····	(218)
学习提要·····	(218)
第一节 决定·····	(218)
第二节 决议·····	(227)
第三节 指示·····	(236)
第四节 会议纪要·····	(246)
第五节 命令(令)·····	(257)
第六节 意见·····	(264)
重点思考题·····	(269)

第七章 通用规范性公文——通知、通报、通告、公告、	
声明的写作 ·····	(270)
学习提要·····	(270)
第一节 通知·····	(270)
第二节 通报·····	(283)
第三节 通告·····	(291)
第四节 公告·····	(294)
第五节 声明·····	(298)
重点思考题·····	(301)
第八章 通用规范性公文——批复、请示、报告、议案、	
函的写作 ·····	(302)
学习提要·····	(302)
第一节 批复·····	(302)
第二节 请示·····	(306)
第三节 报告·····	(311)
第四节 议案·····	(316)
第五节 函·····	(321)
重点思考题·····	(327)
第九章 非规范性公文——会议记录、调查报告、简报、	
计划、总结的写作 ·····	(328)
学习提要·····	(328)
第一节 会议记录·····	(328)
第二节 调查报告·····	(332)
第三节 简报·····	(344)
第四节 计划·····	(352)

第五节 总结	(357)
重点思考题	(362)
第十章 公文处理具体程序和基本要领	(363)
学习提要	(363)
第一节 公文处理的基本内容	(363)
第二节 发文处理程序的一般过程	(366)
第三节 收文处理程序的一般过程	(369)
第四节 办毕公文处置活动	(378)
重点思考题	(380)
附录一 中国共产党机关公文处理条例	(381)
附录二 国家行政机关公文处理办法	(391)
附录三 国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文 处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见	(401)
附录四 国务院办公厅关于进一步做好公文处理工作 有关事项的通知	(403)
附录五 国家行政机关公文格式	(405)
附录六 国务院公文主题词表	(419)
附录七 出版物上数字用法的規定	(429)
附录八 中国政要全览	(436)
附录九 公文写作常用词语	(445)
附录十 校对符号及其用法	(452)
编后记	(456)

第一章 公文概说

学习提要

本章从宏观角度对公文写作与公文处理进行了系统概述，具有提纲挈领的作用，内容包括公文的历史沿革、基本含义、基本特点、基本功能、通常分类、党政机关公文法定文种，目的是使读者对我国公文有一个总体的了解和掌握。在此，要注意区别：古代公文与现代公文的异同、一般文书与公务文书的区别和关系、一般公务文书与党政机关公文的关系、党的机关与行政机关公文的关系，法定公文文种与一般常用文种的关系。

公文是一种具有较强实用性的文体，在应用文中占有极其重要和突出的地位。公文在我国产生甚早，并且随着历史的发展和社会的进步，文种日益增多，运用愈发频繁；公文有着迥异于其他文体的鲜明特点和特殊作用，并且依据不同的标准，可以划分为若干类别，各类公文中的每个文种都有其明确的适用范围。在本章中，我们拟围绕公文的起源与发展、公文的含义与特点、公文的性质与作用、公文的分类、法定公文及其适用范围等展开探讨，以便使读者对公文有一个宏观和整体的把握。

第一节 公文的历史沿革与时代特点

“公文”一词，根据现有的文献资料，最迟应当是产生于属于我国封建社会早期的汉代。汉魏时期人们所说的公文虽然与现

时代文章学意义上的公文并不完全是一回事，但二者之间的渊源关系却是天然存在、不可否认的。在阶级社会，公文的确是阶级统治和国家管理的重要工具，然而公文的产生，却与阶级的出现和国家的产生并无必然的联系。公文应当是人类社会发展到一定阶段的产物，这个一定阶段，在我们看来主要有两大标志，一个是公共事务的出现，一个是文字的产生。公共事务的出现显然要早于阶级和国家的产生。可见，公文的产生，是与文字的产生差不多同时的，也就是说，在我国，公文大概产生于五帝时期的早期。《尚书》中的《尧典》，是后人记录的五帝时期的尧帝命手下的史官撰写的一篇公文，这也是现存最早的一篇公文。纵向考察我国公文的发展或者说演变历程，大致可以划分这样几个历史阶段：

(1) 先秦时期的公文。具体说就是在进入奴隶社会的夏商周时期，公文有了长足的发展，这具体表现在：其一，公文的载体增多，并朝着方便实用的方向发展，由灼刻在乌龟的硬壳（甲）、牛的肩胛骨以及兽骨上的甲骨文，到以各种青铜器作为公文的载体，后又到了写在竹片上（叫简策〔册〕）或写在木板上（叫版牒）。其二，公文的文种增多，质量显著提高。商周时期的公文文种，主要有诰、命、誓三种，到春秋战国时期，则出现了檄文、移书、玺书、盟书、上书等文种。商周时期的公文，结构相对简单，内容相对单薄，而春秋战国时期的公文，结构明显复杂，内容明显充实，并且文字流畅，富于条理，标志着古代公文撰拟达到了一个新境界。其三，公文的管理逐步走向规范。

(2) 秦汉至隋唐时期的公文。秦代时对公文进行了改革，重新规定了公文的种类，明确了各自的使用者和适用范围；初步规范了行文格式，正式确立了用印制度。汉代的公文，在文种、格式、递送等方面较之秦代又有明显的发展。先说文种。东汉蔡邕编写的《独断》一书记载，汉代明确规定：“汉天子……其命令，

一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”“凡群臣上书于天子者有四名，一曰章，二曰奏，三曰表，四曰驳议。”其实，汉代的公文文种并不仅限于以上几种，谕、敕、书、疏、封事等也是这一时期使用过甚至是使用较多的几个公文文种。次说格式。汉代公文的“抬头”、用印制度已经固定下来，此外，伴随着公文文种的增多及其适用范围的日益明确，各文种中表示尊卑的用语也更加丰富，比如章的开头要写“稽首上书”，奏的结尾要写“稽首以闻”，表的文首要写“臣某言”、文末要写“臣某，诚惶诚恐，稽首顿首，死罪死罪”，等等。这类套话在整个封建社会中是代代相传、长期沿用的。魏晋南北朝时期的公文，最值得注意的有两个方面：一是公文处理实践上向着更加方便实用的方向发展，二是公文写作理论的初步形成。成书于公元5世纪初的《文心雕龙》一书是南北朝时期的文学批评家刘勰的不朽之作。该书对包括诏、策、章、表、奏、启、议、移、书、记等十几个公文文种在内的共计35种文体，就其由来、沿革、作用、写作要领等做了非常精辟的论述。尽管历史已经过去了1500年，但《文心雕龙》的价值依然没有丝毫的减损，它对于今人仍然有着重要的借鉴意义。我们若想写好公文，好好地读一读《文心雕龙》，从中受到一些启发，是很有必要的。隋唐时期的公文，最值得注意的是明确提出了下行文、上行文、平行文的公文类别。应该说，公文普遍被称为“公文”是在三国以后，而且与“文书”、“文案”通用。

(3) 两宋明清时期的公文。两宋时期的公文，属于皇帝制发的下行文主要有册、制、敕、诰命、诏书、御札、榜等七种，属于群臣制发的上行文则主要有状、书、表、封事、劄子、笏记等六种，平行文有关、移、刺、咨等四种。在公文管理方面，两宋在唐朝的基础上，进一步做了若干具体的规定，使公文管理的规范化程度达到了前所未有的新高度。这些规定主要是：其一，一

文一事。其二，引黄贴黄。所谓引黄，就是将公文的主要内容及日期写于封皮或者公文的正文之前；所谓贴黄，就是公文本是用黄纸书写，假如需要修改，就要用黄纸将待改之处贴上，然后再重新书写。引黄贴黄的规定，对于保持文面整洁，方便对公文内容的整体把握，具有重要意义。其三，封装编号。其四，收发登记。

明代的公文，下行文主要有诏、诰、制、敕、册、谕、书、符、令、檄等，上行文主要有题、奏、启、书状、讲章、揭帖、表、疏等，平行文主要有咨、关、牒等。与以前相比，明朝的公文格式更趋完善，公文制度也更加完备。在公文处理方面，明代值得注意的地方主要有二：一个是条旨制度，另一个是驿传制度。所谓条旨，就是由内阁首辅在内外各衙门所进的奏章上面，附上用较小的纸票草拟的初步处理意见，供皇帝参考。明朝为保证政令畅通和下情上达，建立了以京城为中心、四通八达的水陆交通网，并且遍设驿站，驿站中又专设急投铺，用来负责递送公文。清代的公文，就文种而言基本上沿袭明制，变化不是太多，只是上行文中一种名叫奏折的文种得到了非常普遍的应用，成为一个主要文种，有严格的格式、书写规则和题奏本章、贴黄字数限制。

(4) 民国建立后的公文。推翻清王朝后南京临时政府颁布了我国历史上的第一个公文条例，这就是《内务部颁发公文程式咨各部文》，它规定使用令、咨、呈、示、状等五个文种，大大减少了公文种类，而且明令废除封建公文中的各种恭维话和套话，以及其他一切带有封建色彩的格式和惯例，北洋军阀政府统治时期，1912年底颁布的《临时大总统公布公文程式令》规定公文名称为令、布告、状、咨、公函、呈、批等七种。国民党政府统治时期，先后进行了三次公文改革，其中以第一次也就是1927—1933年的改革最值得重视。在此期间，国民党政府公布

了《公文程式条例》，规定公文文种共有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批等诸种，后又发文规定，公文文面分列为事由、附件、拟办、批办、备考各栏。在《暂行公文革新办法》中，国民党政府对公文的行文提出了革新要求，内容包括摒弃套语，艰涩用语、孤僻典故、虚伪誉词一律免除，布告等与民众直接见面者一律用白话和新式标点，等等。

(5) 新中国建立后的公文。新中国建立标志着中国的公文事业进入了一个崭新的阶段。先后公布了《简化公文公约》、《关于统一公文纸型与格式的规定》、《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》。1951年9月，中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》，规定公文名称有报告、签报、命令、指示、批复、通报、布告、公告、通告、公函、便函7类11种。1955年1月，中共中央颁发了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》，从此，党和国家机关的公文处理各自有了统一的标准和明确的依据。1981年2月，《国家行政机关公文处理暂行办法》颁布，经过六年的实践，1987年2月，修订、充实后的《国家行政机关公文处理办法》由国务院办公厅正式发布，该办法又经过了1993年的修订和自1994年1月1日开始的7年的施行，于2001年1月1日被从这一天起正式生效的、最新的《国家行政机关公文处理办法》取代。最新《国家行政机关公文处理办法》由过去的7章45条扩充为9章57条，规定公文文种有命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要13类13种。它对公文的性质和作用、公文种类、公文格式、行文规则、发文办理、收文办理、公文归档、公文管理等诸多方面的问题都做了具体而明确的规定，对国家行政机关公文处理的规范化、科学化和现代化建设，具有积极的导向作用。党的公文管理法规建设的基本情况是，自1955年的条例颁布后，1989年

4月，中共中央办公厅又发布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》。目前，全国党的机关施行的是1996年5月由中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》。该条例共分12章40条，规定党的公文有决议、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14种，对涉及党内公文处理的各个方面的问题都做了十分明确的规定，是党的机关公文处理的最高标准和依据。

由此可见，我国公文发展到今天，其基本特点是：（1）继承与发展。每一个时期的公文都是在前面的基础上有所损益，继承其合理或适合本时期特点部分，有所创新。（2）格式越来越规范，文字越来越简约，书写越来越规则，制发越来越便捷，总的趋势是越来越实用。

第二节 公文的含义与特点

一、公文的含义及有关概念辨析

公文，系公务文书的简称，是党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织行使法定职权、处理日常事务时经常使用的一种文体。公文有其特定的撰写程式和行文格式，是传达党和国家的方针政策、发布法规政令、指导和商洽工作、请示和答复问题、报告情况、交流经验的一种重要文字工具。公文是应用文中最重要且用途最为广泛的一种文体。

公文有狭义和广义之分。狭义的公文特指《国家行政机关公文处理办法》中规定的13种行政公文和《中国共产党机关公文处理条例》中规定的14种党的主要公文，广义的公文则涵盖了全部通用公文和专用公文。所谓通用公文，是指党政机关、社会团体、企事业单位等普遍使用的公文；所谓专用公文，是指在一定的业务范围内，按照特定需要而专门使用的公文。专用公文具

有很强的专业特点，如外交公文，它是外事活动中专门使用的文件，主要有国书、照会、备忘录、条约等；法规公文，即由国家各级权力机关或行政机关制订、颁发的各种带法规性质的公文，主要有法律、法令和行政法规；司法公文，即公安、检察、法院等机关依法处理各类案件中产生、使用的文字材料，主要有立案报告、破案报告、通缉令、起诉书、公诉书、笔录、开庭通知书、判决书、抗诉书、调解书等；经济公文，即在经济活动中各企事业单位所产生的专门公文，如经济活动分析、经济决策报告、经济合同、广告文字等；公关公文，系用于沟通、增进、改善本单位与公众关系的文字材料，主要包括函件、柬帖、启事、声明、海报、公关报告等；军事公文，是军队内部以及与军外单位往来所使用的文字材料，主要有命令、通令、指示等。此外，还有一些专用公文，就不一一述及了。

公文、文件、文书，这是三个既密切联系又有所区别的概念。对于它们之间的联系与区别，并不是所有的人都十分清楚的，这里有必要略作解释。公文、文件、文书，它们在内涵上是有交叉的，就是说，同一份文字材料，既可以叫做文件，又可以叫做公文，还可以叫做文书，但是，这样的文字材料，在形式和内容上都是有严格要求的，只有符合这种要求，公文、文件、文书才可以作为同义词来交替使用，否则便是误用。公文、文件、文书三者可以说是同中有异、异中有同，这从它们各自的定义中就能够分辨出来。公文的定义前面已经讲过，这里不再重复。所谓文件，它是领导机关根据自己的职责范围而制发的、具有法定效力并设有特定版头的公文；所谓文书，它是一切机关、团体、单位和个人，为传递信息、交流思想、联系事务、商洽问题、记录情况等而形成并使用的文字材料。稍加对比我们便不难发现，公文、文件、文书三者是一种包含与被包含的关系，具体地说，文件只是公文当中的一部分，而公文则又只是文书当中的一部

分，文书除了包含有公文即公务文书之外，还包含了私人文书在内。

二、公文的特点

与各种文学体裁和其他应用文相比，公文有其非常突出的特点，主要是：

（一）明确的公务性

公文是公务活动的产物，没有社会的公务活动，也就谈不上什么公文。在党政机关、社会团体、企事业单位及其他社会组织的公务活动中，为了解决一个个具体问题，为了实现一项项奋斗目标，于是也就针对这些内容和目标的内容，形成了一份份内容各异的公文。在一定的时间内，要办理的公务愈多，针对公务内容所形成的公文也就愈多。这说明公文是以解决公务活动中的具体问题为目的的。这就与诗歌、小说等文学体裁以及书信、日记等应用文体不同。诗歌、小说属于艺术作品，作者借以抒发情感、表达自己对社会和人生的认识，即所谓“诗言志，歌咏（咏）言”，读者则借以怡情养性、陶冶情操、提高文学修养和精神内涵。虽然古人也有“文章合为时而著，歌诗合为事而作”的主张，但是文学体裁毕竟不能直接作用于社会的公务活动。就像公文不能用以抒发内心情感一样，文学体裁也不能介入公务活动之中，二者各有自己的适用范围，不可以越俎代庖。书信、日记虽与公文同属应用文体，但是它们一般都被视为私务文书，前者主要用来与亲朋好友联络感情、沟通信息、增进友谊，后者主要用来记录自己认为值得记录的事项和所见所闻、所思所想，都很难与公务产生直接的关联，而公文却是与公务相伴而生、不可分离的。所以说，具有明确的公务性是公文的一个重要特点。

（二）鲜明的政治性

公文是国家政权进行治理和管理，协调管理系统的思想和行

为的书面工具，是政党和团体进行政治活动、党务活动和自身管理，协调与其他党派、团体关系的书面工具，是企事业单位和其他社会组织进行有效管理，协调管理系统以及与国家、政党、部门关系的书面工具。因而公文的内容是由国家、政党、团体和企事业单位的行动意图、公务活动决定的，代表了它们的政治意向和根本利益，所以带有鲜明的政治性。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，我们党是一个全心全意为人民服务，以实现社会主义、共产主义为宗旨的执政党，群众团体和企事业单位是在这样的党领导下和这样的国体中，所以从整体上说，公文必须传达贯彻党和国家的方针政策，在政治上要代表和维护人民的根本利益，为实现人民民主专政、巩固社会主义制度、加快有中国特色社会主义的建设服务，而绝不可违背它。

（三）极高的权威性

具有极高的权威性，这是公文在性质和作用上的特点。公文的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，就是说，是由它的制发机关的合法职权和工作权威所决定的。一个对人民的事业极端负责任的严肃的领导机关，它所制发的文件，在它的职权范围内是非常有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等有领导权威，一个权力机关颁布的法律、条令等有法律权威，一个政府机关发布的政令、通告、指示等有指挥权威。比如中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有最高的权威；国家权力机关发布的命令、法令法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律惩处。公文的这种权威性和效力，是其他文体所不具备的。

（四）作者的法定性

公文的作者是法定的，就是说，只有依法成立并能以自己的名义行使权力和担负义务的组织或其法定代表人，才能充当公文