

XIANDAI GONGWEN XIEZUO

# 现代公文写作

曾跃林 编著

西南师范大学出版社

责任编辑：富治平  
封面设计：刘洋

# XIANDAI GONGWEN XIEZUO

ISBN 7-5621-3615-7



9 787562 136156 >

ISBN 7-5621-3615-7/G·2276

定价：25.00 元

# 现代公文写作

曾跃林 编著

西南师范大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

现代公文写作/曾跃林编著. —重庆:

西南师范大学出版社, 2006. 5

ISBN 7-5621-3615-7

I. 现... II. 曾... III. 公文—写作

IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 056019 号

## 现代公文写作

---

曾跃林 编著

---

责任编辑:富治平

封面设计:刘洋

出版发行:西南师范大学出版社

网 址:www.xsbs.com

印 刷 者:重庆师范大学印刷厂

开 本:890mm×1240mm 1/32

印 张:10.375

字 数:300千字

版 次:2006年6月 第1版

印 次:2006年6月 第1次印刷

书 号:ISBN 7-5621-3615-7/G·2276

---

定 价:25.00元

## 读之而收益切实的一本好书

——序《现代公文写作》

曹廷华

办理公文包括公文的写作、阅读和处理,是现代公务员最重要的一种思想和业务技能素养。这是因为:在一个资讯和信息越来越显示重要价值并创造价值的时代,公文理所当然地承担着关于社会经济运作、政治运作、文化运作的资讯和信息传递任务。无论是国家机关、党务部门,还是企业事业单位,无论是国家公务员、企业事业干部职工,还是普通的市民百姓,都无一例外地要从不同的公文品类得到相应的资讯和信息,以调整思想思路、明确任务目标、得知国情社情、安排工作生活。从这个意义上说,公文的办理首先是公文的写作,就不能不关乎国计民生,不能不关乎公文办理者的思想品位和技能素养。正因为公文的这种不可忽略的重要性,党中央、国务院先后颁发了《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》,对公文的文种类型、规范格式、办理要求,提出了原则性的规定,促使公文的写作和办理按现代社会要求规范化。但是,在实际的操作中,公文写作和办理不规范的状况却依然屡有发生,严重影响了资讯信息的及时准确传递甚至党政机关或单位部门的公信力和权威性。这种情况的出现,原因也许是多方面的,但是,公文办理者对公文认识和知识的不足与对公文操作的文字功夫和技能欠缺,则恐怕是很重要的一个因素。在这样的背景下,一本好的切实有效的公文写作用本,显然有着重要的实用价值和现实意义。曾跃林在理论与实践结合中编著的《现代公文写作》一书,正是读之而收益切实的一本好书,



值得推荐。

近些年来,为适应公务员招聘和提高公务员素养的需要,各种实用写作类的书籍如应用写作、实用文体写作等不断编著和编写出来,或用为高校相关专业的教材,或用为大学生素质教育的教材,或用为公务人员的培训教材,似乎关于公文写作内容的书籍已经不少。但是,就我所见的教材而言,像曾跃林编著的《现代公文写作》这样专门说明和阐释公文写作的文本却不多。在一般的应用文写作教材或编著中,公文写作只作为应用文体的一个板块镶嵌其中。由于结构编排自身的要求,公文写作的内容自然难以较为充分和详尽,达不到公文写作要求的足够分量和重量。曾跃林编著的《现代公文写作》,与一般应用文写作类书籍的不同,首先就在于它专题展开了对公文写作的较为全面的说明与论述,从公文写作的基础理论到公文的文章类型的写作规范到机关事务文书的操作,几乎囊括了公文认识和公文写作操作的方方面面。读这样一本书,会从理论层面知识层面了解公文为何物,懂得公文在工作生活中有怎样的重要性,理解公文作为一种文化现象应该产生什么样的实际受众效应以及可能产生的审美情感效应。读这样一本书,同时又会从操作层面熟悉和掌握不同公文文种的用途、格式、规范和文字要求,把公文办得得体而干净。从这个意义上说,这本书把理论、实践、操作技能整合一体,把公文写作知识的专门性、业务技能的专业性、公文办理的目标性和时效与实效性也都在一定程度上融为一体,实在难能可贵,也形成本书的一大特点。

《现代公文写作》,顾名思义,核心是写作。从写作学的角度讲,谈任何写作的书或文章,首先得自己会写作,能写作。比如谈文学写作,你自己叙述不清,描写不明,语言无味,文不动情,让读者怎么相信你那文学写作的东西呢?比如谈一般应用写作,你自己写的内容夹缠不清,表述的对象所指不明,格式运用既不够规范,又违背约定俗成,你叫别人怎么去运用?比如谈公文写作,自己却从来没有操办过公文,也没有见识过各式各样的公文,只去按图索骥式地剪切和拼

凑，常常搞得非驴非马，不伦不类，又怎么能使读者有所收益和长进？可惜的是，偏偏不懂什么写什么、不会什么写什么的所谓著作也不乏招摇过市者。不过，这样的东西，因为总是让读者失望，所以“其兴也勃焉，其亡也忽焉”。而我看到的这本《现代公文写作》，从总的文体定型上看，是以说明为主体的论说文，符合公文不同文体的文本性质；从总的语言品格上看，概念准确，用语规范，辞气得当，文字简明，表述畅达，逻辑严谨；从公文文种和机关事务文书的具体写作的功能、职责、格式要求和行文规范等方面看，则有框架、有程序、有要点、有实例、有法理依据和写作依据，可供读者习练操作，养成能力。因此，我以为，本书在自身的写作和具体的写作指导上，都既有一定的示范作用，又有明确的点拨作用。如果用于教材进行教学和培训，加上教师的生发、补充和丰富，对学生也罢，对公务员也罢，定然能在思想、知识、能力上，大大增强公文写作与办理的素养。即使阅读本书罢，只要悉心领悟，勤加练习，其公文写作和办理的意识与能力也一定增长。所以，我说这是一本读之而收益切实的好书。

本书的编著者学成于西南师范大学中文专业。毕业以后，从基层机关行政事务工作干起，多年来接触了大量各式各样的公文，也办理过不同类型的公文。在接触、撰写和办理公文中，他深深感受到公文在工作运行中的重要，也用心去发现和思考公文写作和办理过程中的问题。多年的发现、思考逐渐形成了积累。在我们这样一个资讯和信息快速发展的时代，在我们党提出要提高执政能力的现实条件下，在公务员招聘的热潮中，他把自己的积累梳理成文，编而为书，是有感而作，有为而发。因此，书的内容实在而有新意，深入而能浅出，把似乎枯燥干瘪的公文，讲述得津津有味。这样的书，的确值得一用，值得一读。我以为，本书如果在中央级别的公文和一般地方的公文的行文和办理上，能突出强调一些重要的区别，或许会更完善。例如，中央级别的公文的理论思想原则性和一般地方公文的操作实施的具体性，就是一个很重要的区别；中央级别公文的政策性指导和地方一般公文的执行性要求，也应该是重要的区别。书中虽有所涉



及,但强调不够,不突出。这可以在实际的教学或培训中予以补充,也无碍本书的许多长处。

在应用类的书籍中,写得这样有分量而又干净的书,是一件令人欣喜的事。但愿编著者的努力带给读者以欣喜的收益。

是为序。

丙戌年春于桃花山雨斋



# 目 录

<b>第一章 公文写作基础理论</b> .....	(1)
第一节 公文的含义和特点 .....	(1)
第二节 公文的分类和作用 .....	(5)
第三节 公文的作者与思维 .....	(9)
第四节 公文的主旨和材料 .....	(14)
第五节 公文的结构和语言 .....	(21)
第六节 公文的表达方式 .....	(31)
第七节 公文的受众 .....	(35)
第八节 公文的格式规范 .....	(36)
第九节 公文的行文规范 .....	(46)
第十节 公文的处理规范 .....	(51)
第十一节 公文撰拟和文种选用 .....	(63)
第十二节 公文撰制中的常见错误 .....	(65)
<b>第二章 党政公文写作</b> .....	(76)
第一节 公 报 .....	(76)
第二节 命 令(令) .....	(82)
第三节 议 案 .....	(88)
第四节 决 定 .....	(94)
第五节 指 示 .....	(104)
第六节 决 议 .....	(107)
第七节 公 告 .....	(115)



第八节 通告	(119)
第九节 通知	(126)
第十节 通报	(136)
第十一节 报告	(143)
第十二节 请示	(154)
第十三节 批复	(162)
第十四节 意见	(169)
第十五节 函	(179)
第十六节 会议纪要	(187)
第十七节 条例	(195)
第十八节 规定	(199)
<b>第三章 机关事务文书</b>	(209)
第一节 机关事务文书概述	(209)
第二节 计划	(215)
第三节 总结	(229)
第四节 述职报告	(239)
第五节 简报	(249)
第六节 调查报告	(256)
第七节 大事记	(267)
<b>附录</b>	(274)
附录一 中国共产党机关公文处理条例	(274)
附录二 国家行政机关公文处理办法	(284)
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	(293)
附录四 国家行政机关公文格式	(296)
附录五 国务院公文主题词表	(309)
<b>后记</b>	(319)

# 第一章 公文写作基础理论

## 第一节 公文的含义和特点

### 一、公文的含义

公文即公务文书,又称文件,它是文书的一部分。一般情况下,公文和文件两个概念可以通用。

文书、公文和文件,三者既有区别,又有联系。

文书,泛指所有的文字材料。分为公务文书和私人文书。如人们在日常生活和工作中用以处理私人事务的信函、合同、日记、笔记、手稿、遗嘱等。

文件,是公文的一部分,指党政机关经过特定程序制发的公文。

三者的概念,汉语言对其的界定,文书的外延最大,公文次之,文件最小。

公文有广义和狭义之分。广义的公文,指党政机关、社会团体、



企事业单位在进行公共管理和公务活动中所使用的各种体式完整、内容系统、具有法定效力的文书。是传递信息、表达思想、指导实践，处理公共事务的工具。

狭义的公文是专指党的机关公文和行政机关公文，即党政公文。

1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》(中办发〔1996〕14号，以下简称《条例》)规定：“党的机关公文，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，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”

2000年8月24日国务院颁发的《国家行政机关公文处理办法》(国发〔2000〕23号，以下简称《办法》)第二条规定：“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形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的摘要工具。”

理解“公文”的含义，应把握如下几个要点：

第一，公文的使用主体是党和国家机关、企事业单位、社会团体。也就是说，任何法定单位、部门，只要需要，都可以使用“公文”这个文体。

第二，公文是“文章”。它是为处理公共事务而有目的地撰写的文章，因而具有直接应用价值。

第三，公文具有某种惯用格式。作为实用性文章，由于写作目的和功用与文学作品不同，其必须有相对固定的模式，在结构、用词等方面趋同，这样，既便于人们撰写，又便于人们阅读、理解和执行。

第四，公文有严格的制发和处理程序，不能随意制发和处理。

第五，公文是“工具”和“载体”。其主要功用是传递信息、表达思想、指导实践，处理公私事务和依法行政。

## 二、公文的特点

### 1. 明确的工具性

这是公文的基本特点。公文的含义已经明确地指出了这一点。

《条例》第二条规定：“党的机关公文，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，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”《办法》第二条规定：“行政机关的公文（包括电报），是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的摘要工具。”公文总是代表党和国家机关发言，是党和国家机关意志和意愿的载体，为党和国家机关实施领导和管理提供服务。

## 2. 内容的政策性

公文是党政机关实施领导和管理的工具，体现和反映的是党政机关的指挥意志、行动意图。它是在现实的公务活动中形成，是针对某项工作、某一特定问题或事项提出方案、意见、解决办法，作出明确的规定，为指导工作、保证公务活动的顺利进行，促进问题的解决服务。它的制发，必须按照相关的法律、法规和国家的重大方针政策来撰写和发布，其具体内容，如要求、规定、措施、方案、意见、解决办法，一是必须符合和体现国家的法律、法规和政策，为实施和体现国家的法律、法规和政策服务，二是一些公文就是关于某些事项的政策性规定，内容的本身就必须体现政策性。

## 3. 作者的法定性

一般文章和一般应用文，谁写谁就是作者，作者和写作者、撰写者是同一个人，属同一概念，报纸杂志上的文章作者基本如此。公文与此不同，撰写者与作者基本不是同一概念。作为机关、单位的工作人员，撰写公文是其本职工作之一。所撰写完成的，只是公文的草稿，这个草稿只有经过机关、单位负责人的审核、复核、签发后才能成为定稿，而定稿才是印制公文正式文本的标准本。所以，公文的撰写者不是公文的作者。机关单位的负责人代表机关单位审核签发文稿，但还不是公文的法定作者，其实，公文的真正作者是制发公文的机关单位。即使有些公文如“命令（令）”、“公告”等以个人名义发布，但所代表的绝不是负责人的个人行为，而是负责人代表所在机关以法定领导人身份行使职权。因此，不管公文撰写者是机关工作人员，



还是机关负责人,在撰写公文时都必须服从机关公务事项的需要,而不能以个人的情感、愿望、兴趣、爱好撰文。

公文的作者是法定机关,即依据法律或一定的组织程序产生并赋予合法职能权限的单位或合法代表人的机关、单位。制发公文,必须是法定机构及其代表人,其他机构或个人无权制发。但是,法定作者要受职级、职权的制约,并不是什么样的公文都可以制发,而只能在其法定的职级、职权范围内,根据公务活动和管理的需要制发公文,超出职级、职权范围制发公文则无效。同时国家法律保护公文作者的法定性,我国《刑法》第二百八十条规定:“伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关的公文,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利;情节严重的,处三年以上十年以下有期徒刑。”

#### 4. 功用的权威性

公文是法定组织行使管理职能的工具,代表组织的权力和意志,传达制发机关的决策与意图,对主要受文机关和个人在法定时间和空间范围内产生强制作用,如强制贯彻、执行和传达,强制阅读、办理和答复等,这就是公文的法定效力。如有违反,就意味着不服从管理,就会受到相应的制裁,轻则给予纪律处分,重则绳之以法。

公文功用的权威性由制发机关的法定职级和职权决定。制发机关职级的高低、职权的大小决定其公文权威性的强弱、作用范围的大小。制发机关的权力越大,其公文的权威性就越强,作用范围也越广。

公文功用的权威性受公文生效时间、执行时间的制约。公文只在宣布其生效后、在执行时间范围内才有权权威性。废止的或被取代的公文,其执行功能不再有权权威性。执行完毕或执行时间已过的公文,也不再具有功用的权威性。

公文功用的权威性受公文内容的制约。公文要有现实效用,首先内容必须正确,即必须符合党和国家的现行政策、法令、法规,必须符合上级机关的现行决策意图和有关规定,必须符合进行公务活动的客观规律和实际情况。内容上有差错的公文根本不能执行或一旦执行就会造成大错,这样的公文不可能有权权威性。

公文功用的权威性还受公文形式的制约。公文生效的标志有三：一是必须有法定作者，公文的法定作者见诸于公文的眉首（版头）、公文标题；二是必须有法定机关的公章或由领导人签署，公章上的机关名称必须与法定作者名称一致；三是必须有成文日期。除在公文中已规定的公文生效时间外，一般的公文，其成文日期就是公文的生效日期。

#### 5. 制发的程式性

公文的格式就是其程式，它是公文写作和办理程序化的具体体现。格式、写作、制作、处理的程式化，不仅可以提高公文写作和办理的效率，同时也有利于维护公文的权威性和严肃性。公文的格式由最高权力机关及有关部门通过法规作出严格的规定。随着时代的发展和社会的进步，公文的规范及格式会更加科学、严谨。随着信息技术的突飞猛进以及数字化的推广应用，办公自动化、无纸化的进一步深入，公文的写作和办理通过先进的电脑软件来实现，其程式性特点将更加明显。

#### 6. 作用的时效性

公文是为完成特定的现实工作任务而制作的，它不像一般文章，可以随意有感而发，必须针对公务活动中的具体实际，因此，其具有很强的针对性和时效性。一项现行工作完成了，该项工作中形成并使用的行政公文材料的作用就随之而结束了，其效力就不存在了。其立卷归档就成为档案，起参考、凭证的作用。

每份公文的时效长短不等。一般来说，宏观的公文时效长一些（如法律、法规性文件），常规性、事务性公文的时效则短一些。

## 第二节 公文的分类和作用

### 一、公文的种类

2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》



(国发[2000]23号,以下简称《办法》)规定:“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形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。”由于这些公文具有法定效力,所以又称“法定公文”,它使用范围非常广泛,既在各级党政机关通用,也在各类企事业单位通用。

《条例》规定的党的机关公文文种有: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,共14种。

《办法》规定的行政公文文种有:命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、函、会议纪要,共13种。

上述两个文件规定的公文文种共计18种,其中9个相同,9个不同。

## 二、公文的分类

目前,对公文分类比较一致的分法有以下几种:

### 1. 按行文方向分,可分为上行文、下行文、平行文

上行文:是指下级机关向所属的上级领导机关汇报工作、请示问题或请求指导和批准的公文。如报告、请示、部分意见等。

平行文:是指平级机关或不相隶属机关之间商洽、联系工作,征询或答复问题,请求有关主管部门审批有关事项的公文。如部分议案、通知、函、会议纪要等。

下行文:是指领导机关向所属下级机关公布政策、决定事项、指导工作、回答问题、批准事项的公文。如命令、决定、通知、通告、通报、批复等。

### 2. 按来源,可分为收文、发文和内部公文

收文,是指由其他机关制定发送来的公文。如领导机关发来的通知、通报、决定,下级机关发来的请示、报告、部分意见,平行机关发来的函等等。

发文,是指本机关向其他机关发出的公文。如向领导机关报送的请示、报告、部分意见,向下级机关发出的通知、通报、决定、批复,





向平行机关发出的函等内部公文,是指用以管理本机关的工作而制发的公文。如内部的通知、通报等。

3. 按保密程度,可分为绝密公文、机密公文、秘密公文和普通公文

绝密、机密、秘密公文,是指其内容涉及到机关机密的公文,需要限定时间和阅读范围,确保公文内容的安全。其级别由高到低,由专人传递、处理和保管,有的还规定“用后收回”。

普通公文,是指可向人民群众、国际国内公布或者内部宣布的公文。如命令、公告、通告、通知等。

4. 按办理时限,可分为特急公文、急件公文和常规公文

特急公文,是指在办理时间上要求特别紧急的公文。这类公文要求办理的事项,务必要在数小时之内办理完毕。

急件公文,是指在办理时间上要求紧急的公文,这类公文要求办理的事项,必须在规定的时间内办理完毕。紧急公文的时间要求没有特急公文的时间要求紧迫。

常规公文,是指按照常规的时间办理的公文。

5. 按性质和作用,可分为指挥性公文、报请性公文、知照性公文

指挥性公文,是指体现领导机关的决策意图,领导和指导下级机关工作的公文。如命令、决定、批复等。

报请性公文,是指下级机关向上级机关汇报工作,请示问题,以及各级人民政府按照法律程序向同级人代会或人大常委会提请审议事项的公文。如请示、报告、议案等。

知照性公文,是指向有关方面发布需要周知、遵守或办理事项的公文。如公告、通告、通报、通知。

6. 按用途,可分为通用公文、常用公文和专用公文

通用公文,是指党政公文,即《条例》和《办法》规定的公文文种。

常用公文,即党政机关、企事业单位、人民团体在工作中经常使用的,没有统一格式规范要求的文书,如计划、总结、工作守则和各类简报、信息资料等。

专用公文,即国家职能机关使用的特定公务文书,如外交上使用