

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程
CIVIL SERVICE TRAINING

公文写作与处理

国家人事部原副部长
国家人才研究会会长 徐颂陶 主编

中国人事出版社

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程

公文写作与处理

丛书主编 徐颂陶

本书编著 马晓晗

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作与处理/马晓晗编. —北京: 中国人事出版社, 2004. 7

国家公务员培训教程

ISBN 7-80189-226-7

I. 公... II. 马... III. 公文—写作—
干部教育—教材 IV. H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 072223 号

书 名: **国家公务员培训教程**——公文写作与处理
编 著: 徐颂陶 马晓晗
责任编辑: 陈 进

出版发行: 中国人事出版社 邮政编码: 100101
地 址: 北京朝阳区育慧里 5 号楼
经 销: 新华书店
印 刷: 北京忠信诚胶印厂
开 本: 880×1230 毫米 1/32 印 张: 15
字 数: 373 千字
版 次: 2004 年 8 月第 1 版
印 次: 2004 年 8 月第 1 次印刷
印 数: 1-5000 册
书 号: ISBN 7-80189-226-7
定 价: 32.00 元

中国人事出版社独家拥有本书中文版权, 严禁盗版, 侵权必纠。

丛书总序言

自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”，国家公务员制度不断趋于完善，实施工作不断走向深入。建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，是社会主义政治文明建设的重要内容。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》颁布。这10年正是我国承前启后、继往开来、向新世纪迈进的重要历史时期，也是我国干部人事制度改革不断深化、人才队伍不断发展壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。在党中央、国务院的领导下，各级组织人事部门认真组织实施，全面贯彻落实，公务员制度取得了显著成绩：完整的法规体系初步形成，公务员管理步入法治化轨道；各项机制开始发挥作用，公务员管理步入科学化轨道；具有公仆意识、高素质、专业化的公务员队伍初步形成，为人民服务的水平不断提高。

今后几年公务员制度建设和队伍建设的总体思路、工作目标是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大提出的要求，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，以建设高素质、专业化公务员队伍为目标，以制度完善创新为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，创新公务员管理机制，优化公务员成长环境，努力创造公务员人才辈出、人尽其才的良好局面，力争再用几年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍，为全面建设小康社会，为推动我国物质文明、精神文明、政治文明建设，提供有力的组织保障和制度保障。

1996年，国家人事部制定下发了《国家公务员培训暂行规定》，使公务员培训工作步入制度化、规范化、科学化轨道。目前，公务员培训类别体系逐步确立，形成了以初任培训、任职培训、更新知识培训和专门业务培训为主要形式，以出国（境）培训、对口培训、学历教育等为有益补充的公务员培训门类体系。公务员培训基础设施建设逐步完备，以行政学院和各类公务员（干部）培训中心为主体的施教机构网络初步形成，高等院校也越来越多地承担一些公务员培训任务。我国推行国家公务员制度十年来，全国已开展各类公务员培训1700多万人次。最近几年，中国公务员参训率不断提高，由1996年的26%提高到2002年的62.3%，每年有230万人次参加培训。

通过卓有成效的培训，中国公务员队伍素质、能力明显增强，工作作风也有明显改变。从学历上看，公务员大专以上学历人员占总数比例提高了三十七个百分点；从知识结构上看，公务员在岗位专门业务知识、现代科技知识、现代行政管理知识、依法行政知识以及世界贸易组织知识、市场经济知识、外语、计算机知识等方面均得到有效补充。

国家公务员制度建设和队伍建设面临着新的形势。从世界范围看，经济全球化趋势继续发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。自二十世纪八十年代以来，西方发达国家先后开始了“新公共管理”运动，重塑政府，改进服务，已成为世界性的潮流。在管理思路，引入市场机制和企业管理经验，坚持顾客导向，突出绩效，坚持以人为本，关注职业发展，等等。从国内看，我国已进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。社会主义市场经济体制初步建立，民主法制建设不断深入，人民群众对政府服务的期望增强，特别是加入世界贸易组织以后，对我国政府管理工作提出了新挑战，对公务员队伍素质提出了新要求，对公务员管理提出了新课题。

当前和今后一个时期是公务员培训工作的重要战略机遇期。党

中央、国务院站在全局和战略的高度，紧密联系国内外发展的新形势，提出要开展大规模的公务员培训。国家将全面贯彻落实“十五”干部教育培训规划和《2001～2005年国家公务员培训纲要》，以提高公务员队伍素质为目标，以加强公务员能力建设为重点，以改革创新为动力，一手抓扩大培训规模，一手抓提高培训质量，积极探索培训工作新机制，通过5～10年的努力，建成一个管理制度配套、组织机构健全、基地布局合理、内容方法科学、运行机制灵活的培训工作体系，逐步形成抓重点、分层次、多渠道、大规模、有特色的公务员培训工作新格局，使公务员培训工作走上制度化、科学化和社会化的轨道，为全面实现小康社会的奋斗目标提供高素质的公务员人才支持。

一是要扩大培训规模，确保全员轮训。以公务员四类培训为主要形式，5年内将全体公务员轮训一遍，下大力气使每一名公务员都能参加年均12天以上的脱产培训。首先，要切实抓好初任培训，参训率要达到100%；其次，要突出抓好任职培训，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员培训暂行规定》，不断提高参训率；第三，根据经济社会发展和政府中心工作，及时跟进更新知识培训；第四，大力推进专门业务培训，鼓励公务员参加公共管理硕士专业教育，为政府机关培养高层次、复合型人才；第五，加大公务员出国（境）培训力度，加强与外国政府所属培训机构及国际著名公共管理院校的联系，探索合作开展公务员培训的路子。

二是要创新方式方法，提高培训质量。首先，要及时更新培训内容。培训内容要贴近改革开放和现代化建设，贴近党委和政府的中心工作，贴近学员需求，围绕提高公务员的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力，适应公务员职业发展的需要，确定培训的内容和重点，“需要什么，学什么；缺少什么，补什么”，提高培训的针对性；其次，要创新培训方式。根据不同的培训对象，采取灵活多样的培训方式，多搞短期强化培训，推广个性化、差别化培

训，积极开展网络教育和远程教育；第三，要改革培训方法。积极采用小组教授式教学、情景模拟和案例教学等现代培训方法，增强培训的吸引力，要结合实际，总结一套效果明显的成型的培训方法，并加以推广；第四，要实行培训质量评估制度。

三是要整合培训资源，加强基础建设。首先，要整合基地资源。开展公务员培训施教机构资格认可工作，选一批信誉好、质量高的培训机构作为公务员培训的基地。鼓励高等院校创办公务员培训基地。人事部将在全国确定 10 个左右国家级公务员培训示范基地。其次，要整合师资资源。建立培训教师到机关挂职锻炼制度。从高校、党政机关和企业等单位聘请兼职教师，建设一支专兼结合、以兼为主的培训师资队伍。

四是要坚持培训与使用相结合，健全培训激励约束机制。改变“学与不学一个样，学好学坏一个样”的现象，建立以能力和工作业绩为导向的用人机制，引导公务员注重自身素质和能力的提升，激发公务员自觉学习、积极参训的内在动力，形成自觉求学、竞争参训的良好局面，树立终身学习、终身教育、“人的全面发展”的意识。要把培训与使用相结合的各项规定落到实处，逐步做到“不经培训不上岗，不经培训不任职，不经培训不提拔”。

为了满足国家公务员培训工作的需要，我们组织中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学等院校的专家学者，根据“十五”干部教育培训规划和《2001～2005 年国家公务员培训纲要》，参阅了中共中央组织部颁布的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》，经过反复论证，精心编写了本套“国家公务员培训教程”，教程内容都是作为一个国家公务员应知应会的基础理论知识，适合各级国家公务员培训部门和院校作为培训教材，或者有志于提高自己、有所作为的广大公务员进行自学。

前 言

公文的使用由来已久。“公文”一词，根据现有的文献资料，最迟应当是产生于我国封建社会早期的汉代。汉魏时期，人们所指的公文虽然与现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客观存在的。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，在我们看来有两大标志，一是公共性事务的出现，一是文字的产生。公共性事务的出现，显然要早于阶级和国家的产生。可见，公文的出现大约与文字的产生同时，就是说，公文在我国大致产生于五帝时期的早期。我国迄今为止发现的最早的公文，是殷墟出土的甲骨卜辞，以及《尚书》中保存下来的一部分最古老的公文。

在行政机关里，公文的应用频繁，作用十分重要。随着社会的日益现代化、信息化、国际化，公文的写作要求也越来越高，广大行政机关工作人员迫切需要一本实用性强的公文写作指导用书，以便借鉴和掌握公文写作的基本知识和方法。为此，我们特根据国务院发布的最新的《国家行政机关公文处理办法》以及中共中央发布的《中国共产党机关公文处理条例》，编写了本书。本书的编写者既有在高校从事公文研究和公文教学的学者，也有在国家行政机关直接从事公文写作的工作人员，希望能在本书中使公文的理论和实践得到很好的结合，为读者提供实际有效的借鉴和帮助。

为此，我们在编写本书时，主要考虑了以下三点：一是在理论讲解部分，尽量将每一文种的相关知识系统、完备地进行介绍，使

读者能全面地了解该文种的写作方法和写作中的注意事项，在具体的写作实践中尽量避免出现差错。二是在编写体例上，不仅有公文理论知识的介绍，还精选了一些例文，使读者在学习理论知识的同时，增加具体可感的借鉴和参照对象。三是我们在选择例文时，非常注重例文的时代性，尽量选取国家最新的标准规范公文作为例文，使之与当前的公文实践活动紧密联系，具有鲜明的时代气息。这些例文可以启迪思维，使读者能够举一反三，更好地掌握公文的写作方法。

由于编者学识有限，对某些理论问题的看法也有不够成熟和完善之处，因此难免存在疏漏，敬请广大读者批评指正。

编者

2004年7月

目 录

第一章 写作基础知识

- 第一节 主题与材料····· (1)
- 第二节 结构、表达方式与语言····· (7)
- 第三节 常用基本文体写作方法····· (24)

第二章 公文概述

- 第一节 公文的概念与历代演变····· (32)
- 第二节 公文的特点与功能····· (38)
- 第三节 公文的种类····· (44)
- 第四节 公文的结构····· (47)
- 第五节 公文的格式与稿本····· (51)
- 第六节 公文的主题与材料····· (66)

第三章 公文写作要则

- 第一节 公文写作基本要求····· (84)
- 第二节 行文规则····· (88)
- 第三节 公文写作的语言运用····· (95)
- 第四节 公文写作程序····· (109)

第四章 常用规范性公文的写作要点

第一节	规范性公文概述	(119)
第二节	命令	(128)
第三节	决定	(139)
第四节	决议	(152)
第五节	公告	(163)
第六节	通知	(172)
第七节	通报	(194)
第八节	通告	(210)
第九节	批复	(219)
第十节	意见	(233)
第十一节	请示	(248)
第十二节	报告	(261)
第十三节	议案	(275)
第十四节	函	(287)
第十五节	会议纪要	(300)
第十六节	指示	(322)

第五章 非规范性公文

第一节	非规范性公文概述	(333)
第二节	调查报告	(336)
第三节	简报	(351)
第四节	计划	(366)
第五节	总结	(378)

第六章 公文处理

第一节	概 述	(396)
第二节	发文处理程序和方法	(401)
第三节	收文处理程序的一般过程	(406)
第四节	办毕公文处置活动	(419)

附 录

附录一:	国家行政机关公文处理办法	(433)
附录二:	中国共产党机关公文处理条例	(442)
附录三:	国家行政机关公文格式	(452)
附录四:	国务院公文主题词表	(460)

第一章 写作基础知识

第一节 主题与材料

一、主题的形成与提炼

主题是文章的内容要素之一，是指文章所表现的中心主张、思想观念和目的、意图，是作者对客观事物和问题所持有的看法和评价。人们写文章、使用文章总是有目的的，总需要向读者表情或达意，为此主题就成为文章不可或缺的核心要素，甚至可以说主题是文章的生命。同时，主题又是文章的统率和纲领，是文章的中心和灵魂。文章不能没有主题，否则文章将会因失去针对性、目的性，失去最本质的内容而不成其为文章；文章必须要有正确而深刻的主题，否则将因无法实现其使用目的而失去存在的价值；文章必须要有明确的主题，否则材料的取舍、结构的安排、语言的运用都将失去依据。文章也就无法成为好文章，无法获得较好的表达效果。

主题实际上是一种思想认识，正确的主题只能从社会实践中来，也就是说，主题的形成必须以实践为基础，要依靠写作者直接的社会生活体验和他人的间接经验才能获得。更具体地说，主题源于反映了直接经验和间接经验的各种具体写作材料，如亲自动手深入实际获得的调查研究结果、亲身感受，以及反映他人社会实践结果的各种书籍、文章等。为此，写文章时要确立主题必须“材料先行”。不做调查研究，不认真学习并占有必要的实际材料，只依靠写作者的苦思冥想、闭门造车，是写不出好文章的。

主题的形成特点告诉人们，主题源于社会实践，我们在具体的

写作中，不能“主题先行”，必须从实际出发，从材料中引发主题，而不能根据某种主观需要，先定下一个主题框子，然后再据“此”找材料。甚至拼拼凑凑，歪曲事实，牵强附会。除此之外，主题形成的特点还告诉人们，源于生活实践的具体材料包括反映自身体验和他人间接经验两大部分。直接体验是宝贵的，但因时空的限制，它们又是有限的，因此还必须注意对他人间接经验的占有和借鉴。这也是形成主题的重要途径，对于写作过程本身就是由众多工作人员共同参与的机关实用文体而言，这一途径尤为重要。

主题来源于实践，来源于具体的写作材料，但根据同样的材料，人们往往会因从不同的角度出发，结果得出不同的结论。这就需要人们遵循认识规律，进而对事物进行反复的分析研究、扩展和深化认识，在若干不同的结论中选择最正确、深刻、鲜明的一个，这是主题的提炼。

提炼主题时应注意：

材料是主题的来源，是提炼主题的基础，因此，主题的提炼不能随心所欲，胡乱“拔高”，乱贴“标签”，甚至歪曲事实，割裂事物的本来联系。

主题是一种“观念”，是人们对现实生活、客观事物由感性认识上升到理性认识的“飞跃”的产物，必须对事物反复进行“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”的深入、细致、全面的分析研究才能获得，因此，写作者必须加强思想和理论修养，树立科学的世界观，掌握正确的分析研究问题的方法。

不同文体的主题是有差别的，提炼主题时的着重点也就要有所不同。一般情况下，写“人”的文章，要着力于对人物的“思想”的发掘；记“事”的文章，要着力于对事件的“意义”的探究；说“理”的文章要着力于抓住主要矛盾，将主要矛盾作为认识问题和解决问题的出发点，从而引出正确的结论。在实用文体中，发文的意图往往就是主题，所以，应着力于使意图更明确，意见更成熟。

二、实用文体主题的表现

机关工作活动中形成和使用的文章主要是以公文为主的实用文体，这类文体的主题与文学文体相比较而言，具有显露突出、始终如一（不允许中途变更主题）等特点，为此，需要更加鲜明突出地在文章中予以表现。具体表现方法和要求如下：

1. 直接阐述

即直接揭示主题，用明白无误的语句直截了当地告诉读者自己的主张、自己的观点，而非通过人物事件的描写和情节发展逐渐显露主题。

2. 单一集中

就是尽量使文章只有一个中心、一个主题，以避免枝蔓丛生、凌乱破碎，从而使主题得到集中突出的表现。在公文写作中历来讲究“一文一事”的道理即在于此。“一文一事”原则同样适用于其他绝大多数的实用文体。

3. 以意役法

就是在文章中真正确立主题的统率地位。主题一经确立，就需调动一切手段来突出它、表现它。在使用材料上，对能加强主题说服力的材料要下重笔，对起次要作用的材料则下笔要轻一些，此外，必须剔除一切与主题无关的材料。在结构安排上，要什么内容，不要什么内容，谁先谁后，怎样开头、结尾、分层、划段，都要首先考虑突出主题的需要。使用表达方式，选择修辞手段，同样要服从表现于主题的要求。

4. 片言居要

就是以简明扼要的一两句话或几句话准确地概括和揭示主题，

形成主题句。这种方法对突出主题非常有利，于写作者和读者也都十分方便。写作者可得其中心，避免表达方面出现累赘，读者可得其要领，准确把握文章的主题。

5. 善用标题

就是要正确利用文章的标题，以使主题更为凸显。实用文体大都尽力在标题中就点明主题，如《反对自由主义》、《×××关于购置复印机的请示》，或者指明主题范围，如《关于正确处理人民内部矛盾问题》、《关于我市交通拥堵状况的报告》、《关于我市科技队伍建设问题的报告》等。

三、材料的积累和占有

材料是文章内容要素的又一组成部分，是指为实现写作目的所搜集的，以及在文章中出现的用以表现主题的一系列事实和根据（包括理论依据、政策法律依据以及其他人的—些看法、主张）。材料和主题有着密切的联系，材料是写作的基础，没有它就不会有正确的主题，也无从提炼主题，而一篇文章如果没有明确的主题，材料就会失去统帅。同时，材料又是阐明观点和主张、表现主题的支柱，如果只有主题而没有具体、充分的材料做支撑，主题就会变成空洞的外壳，主题再好也难以得到有力的阐释和表现。一篇文章只有做到既有鲜明、深刻的主题，又有充实、感人的材料，才会有较强的说服力和感染力。所以，写任何文章都必须广泛地积累和占有材料，并正确地选取和运用材料。

材料是文章的血肉，要使文章真正有血有肉，内容丰富充实，有较强的说服力，就要注意通过实践，通过直接感受和间接经验去广泛地积累和占有大量材料。

积累和占有材料的途径主要有三条：

1. 亲自观察体验

即直接深入实际，远观近察，用自己的身心去感受，以获取、积累第一手资料的各种原始材料，为进一步深入思考奠定基础。

2. 调查采访

即以走访、谈话、召开座谈会、分发并回收问卷、现场查问等多种方式了解情况、获取事实材料。这种方式是新闻报道、调查报告、工作总结等实用文体写作时积累占有材料的主要途径。

3. 查阅文献资料

即从文献资料（包括各种书籍、报刊、文件档案、记录、情报资料等）中采集资料，采集的方法包括做资料卡片、写读书（文献）笔记、剪报、复制等多种。

积累和占有材料的基本要求就是“多多益善”。这里的“多”有两方面的含义：一是指数量要不厌其多，尽可能充分地去占有一切可能占有的材料。二是指材料的类型要全，来源要广，要不分古今，历史的、当下的都要；不分中外，中国的、外国的，内部的、外部的，能搜集到的都要搜集到；不分正反，正面的、反面的均收；不分点面，具体的、概括的均要。如此要求就是要使文章既有深度又有广度，内容充实，言之有物，说服力强。

四、材料的取舍

积累占有了大量内容丰富充实的材料，就为主题的提炼和确定奠定了基础，而主题一旦确立，就要以材料来充实和表现它。但是，材料可能是丰富而驳杂的，不需要也不可能一并拿来直接使用，还必须对其进行精细的选择和取舍，根据具体写作目的的需要选取其中的精华来充实文章。

所谓选材，就是要从平时所积累的众多材料中，选取那些能够