

高等学校通识课程系列教材

公文写作 与处理

赵国俊 编著

 中国人民大学出版社

高等学校通识课程系列教材

公文写作与处理

赵国俊 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作与处理/赵国俊编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 10
高等学校通识课程系列教材
ISBN 978-7-300-14560-0

I. ①公… II. ①赵… III. ①公文-写作-高等学校-教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 212032 号

高等学校通识课程系列教材

公文写作与处理

赵国俊 编著


Gongwen Xiezuoyu Chuli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2011 年 11 月第 1 版
印 张	21.75	印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷
印 数	390 000	定 价	37.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错

负责调换



目 录

C o n t e n t s

第 1 章 公文及其功能效用	1
1.1 公文	1
1.2 公文的功能	6
1.3 公文的效用	9
本章小结	14
关键术语	14
思考题	15
第 2 章 公文分类与公文文种	16
2.1 公文分类.....	16
2.2 公文文种及其功用.....	19
2.3 公文文种的选择.....	20
2.4 常用公文文种及其适用范围.....	22
2.5 若干常用公文文种的辨析.....	27
本章小结	33
关键术语	33
思考题	33
练习题	33
阅读材料	35

第3章 公文体式与稿本	40
3.1 公文文体	40
3.2 公文结构	46
3.3 公文格式	49
3.4 公文稿本	54
本章小结	56
关键术语	56
思考题	57
练习题	57
阅读材料	59
第4章 公文语言	68
4.1 公文语言的特征	68
4.2 公文的词语	70
4.3 公文语句	77
4.4 公文修辞	84
4.5 公文专用词语	88
本章小结	93
关键术语	93
思考题	93
练习题	94
第5章 公文写作要则	98
5.1 公文写作基本要求	98
5.2 公文写作程序	104
5.3 行文规则	118
5.4 公文中若干事物和概念的特殊表达规范	121
5.5 公文文稿书写规范	127
本章小结	129
关键术语	129
思考题	129
练习题	130

第 6 章 规范性公文的写作	133
6.1 规范性公文的特点与适用范围	133
6.2 规范性公文的结构	137
6.3 规范性公文写作方法	146
本章小结.....	151
关键术语.....	151
思考题.....	151
练习题.....	152
第 7 章 领导指导性公文的写作	156
7.1 领导指导性公文概述	156
7.2 命令的写作	159
7.3 决定的写作	163
7.4 决议的写作	168
7.5 通知的写作	174
7.6 批复的写作	185
7.7 通报的写作	187
本章小结.....	193
关键术语.....	193
思考题.....	193
练习题.....	194
第 8 章 公布性公文的写作	198
8.1 公布性公文概述	198
8.2 公告、公报的写作	200
8.3 通告的写作	208
本章小结.....	212
关键术语.....	212
思考题.....	212
练习题.....	212
第 9 章 陈述呈请性公文的写作	214
9.1 陈述呈请性公文概述	214

9.2 请示的写作	216
9.3 工作报告的写作	220
9.4 总结报告的写作	232
9.5 调查报告的写作	237
本章小结	243
关键术语	244
思考题	244
练习题	245
第 10 章 函、意见和会议纪要的写作	250
10.1 函的写作	250
10.2 意见的写作	255
10.3 会议纪要的写作	266
本章小结	271
关键术语	271
思考题	272
练习题	272
第 11 章 公文处理概述	275
11.1 公文处理的基本任务	275
11.2 公文处理活动的地位与特性	277
11.3 公文处理的基本原则	280
11.4 公文处理工作的组织	286
本章小结	289
关键术语	290
思考题	290
第 12 章 公文处理程序与方法	291
12.1 收文处理程序	291
12.2 收文处理的方法	293
12.3 发文处理程序	304
12.4 发文处理的方法	305
12.5 办毕公文处理的方法	312

本章小结·····	323
关键术语·····	323
思考题·····	324
部分练习题参考答案要点·····	325
参考文献·····	335

第1章 公文及其功能效用

本章阐释了公文的基本概念，分析了公文的基本特征、公文的功能及其主要表现，介绍了公文的现行效用和历史效用、公文效用的范围、公文效用的等级、公文效用的生成条件。



本章学习要点

- 公文的基本特征
- 公文的功能及其主要表现
- 公文的效用

1.1 公 文

1.1.1 文件及其基本属性

文件是一种普遍存在的社会现象，人类进入文明社会之后，就在处理公私事务的过程中普遍而频繁地大量形成和使用文件。而在当今社会，每一个组织、每一个个体在处理绝大多数事务的过程中都需要与文件发生联系，需要形成或使用不同种类的文件。无论是个体从生至死，从学习、工作到生活，还是一个组织从建立到消亡，从日常运作到形成重大决策、采取重要行动，其间几乎都有文件的存在，都有文件在发挥着作用。在处理各种私人事务（包括家庭、宗

族事务等在内)过程中形成和使用的文件,就是私人文件,可以简称为私文;在处理各种公共事务过程中形成和使用的文件,就是公务文件,通常就简称为公文。

文件是普遍存在的,无论是私文还是公文都在普遍和大量地形成与使用着,然而究竟应当怎样正确地认识和解释这种现象,给其以科学的定义,却是一个虽有理论意义和实用价值,但又长期未能解决的课题。对于公务文件而言,解决这样一个问题尤其显得重要和必要,因为在公务活动中,能不能准确认定一些记录和材料为公文事关重大,常常是界定“是”与“非”、“为”与“不为”的关键所在。

如前所述,公文实际上是文件的一个主要的门类,因此,要定义公文,首先还是要搞清楚什么是文件。

国内外的许多社会组织和专家学者都提出过对文件概念的定义或说明。由于看问题的角度不同,强调的重点不同,认识水平也存在很大的差异,因此,他们对文件概念的表达各不相同,更没有哪一种提法得到社会的普遍认可。这一点在我国的表现尤其突出,因为迄今尚没有一个权威性组织正式提出科学意义上的完整的文件定义。这种状况自然给我们认识文件,研究和解决一些实际问题带来了一定的困难。但这些出自众多角度、其说不一的文件定义却能帮助我们进一步全面且比较深刻地认识文件的基本属性。综合目前国内外有一定代表性的文件定义或说明可以看出,文件有如下几方面的基本属性:

1. 文件是一种信息记录

信息记录就是以一定的记录手段将信息记载于一定的物质载体后所形成的信息与物质载体的复合体,它的主要功能就在于使信息具备可以打破时间、空间的限制被有效传递的性质,使本来不会运动的信息能随着具有运动特性的物质的有目的的运动而在空间上由此及彼,在时间上从现在到未来或从过去到现在。

在我们生活的这个世界上,有许多种应人们传递交流信息的需要而形成的信息记录,图书、情报资料、报刊都在此列,文件也包含其间。

(1) 无论是图书、报刊、情报资料还是文件,它们都含有一定量的信息内容,也就是要能给人们带来对客观事物的某些认识,而如果没有这些信息内容,它们都将失去存在的价值。

(2) 无论是图书、报刊、情报资料还是文件,所包含的信息最终都负载到物质形态的载体之上。现在,这种物质载体主要是纸张和各种磁性材料(如磁带、磁盘、磁鼓等)、感光材料(如胶片等)及一些复合材料(如光盘),而在历史

上,兽骨、金石、竹木、缣帛等物质材料也都发挥过重要作用。物质形态的载体不仅保证了信息具有良好的复原性,使人们通过信息符号迅速、准确地获取信息内容,同时还能使信息同这些稳定性强、寿命长的物质载体一样被较长久地留存,使信息传递的空间距离、时间距离能最大限度地延伸,更好、更多地为人们所利用。

2. 文件为直接处理各种社会事务的需要而形成和被使用

文件与图书、报刊、情报资料一样,是信息记录,但它又是一种独具特点的信息记录,这些特点首先就反映在其形成和使用方面。

文件以外的其他信息记录的形成和使用目的,或者是为了系统地传播知识,如教科书、专著等;或者是供人欣赏,给人以教益或娱乐,如小说及其他文艺作品等;或者是要传递交流动态性新情况、新知识,如新闻报道、情报资料等。而文件的形成和使用目的则与它们有明显的不同,它不为传播知识,也不为提供参考性的材料,而是为了直接处理各种社会事务。换句话说,人们所以要形成文件、使用文件,就是要解决在社会生活中所遇到的各种问题。文件对这些问题的解决必须具有具体而直接的应用价值,它直接涉及这些问题,需要为解决这些问题提供有直接应用性的认识。

3. 文件直接形成于其所反映的社会活动中

文件在形成和使用目的方面的特点又给文件的形成过程带来影响,使其具有一定特色,即作为直接处理各种社会事务的特定社会活动的产物,文件就“同步”形成于这项社会活动的过程中,形成文件的活动就是这项社会活动的一个组成部分,文件不是也不能被“追记”。只有如此,文件才能对解决特定社会问题具有直接的有用性、有效性,也只有如此,文件才比其他信息记录更具客观真实性,能在现实的直接有用性消失之后转化为档案,成为一种印证历史事实的真凭实据。

4. 文件具有法定的效用

效用就是效力、功用,实际上就是一个事物所能产生的影响或结果。文件的一个特点,就是它的效力功用是法定的,必须受各种成文的或不成文的“法”的约束,同时又受到这些“法”的保护。

文件的效用主要包括两个方面:一是现行效用,又可以称之为执行效用,指文件在一定的时间、空间和人员范围内,对有关机构或个人的行为产生的强制性影响;二是历史效用,指文件对印证历史事实所产生的权威性影响。

文件的效用主要源于文件作者是法定的,作为其权力和意志代表的文件在法定的范围内将产生受法的强制力保护的效力功用;文件中有部分内容或标记

(印章或签署等)可为作者的真实性、合法性提供证据;文件的形成和处理须履行法定的程序手续,因此能为其合法性、有效性、真实准确性提供一定的保障。

5. 文件具有规范的体式

信息记录的体式具体包括文体、结构和格式三个方面的内容。文体是指信息记录的体裁、样式;结构是指信息记录的数据构成,即这一信息记录中用来表达信息内容的数据符号的组成情况;格式则是指关于数据符号在物质载体上如何排列的规定。

为了提高使用效果,多数信息记录不需要体式方面的整齐划一,相反,“标新立异”以赋予其更繁复无穷多样性及变化,常常是许多文艺作品和其他一些书籍、报刊资料的特征或追求。但同样是为了提高使用效果,文件却讲求在体式方面具有更强的规范性,需要用一种社会普遍认可的“约定俗成”,甚至用法律法规、规章标准的形式对其文体、结构和格式予以规范,尽可能减少这些方面的多样性,这就又构成了文件区别于其他信息记录的一大特点。

文件的这一特点与其直接的使用目的和所能产生的效用密切相关。文件不是供欣赏的,它对人们行为的影响又具有直接和强制的性质,因此,它不需要以新异、富于变化的体式吸引读者、影响读者;相反,更快、更准确、更简明便利地去写、去读,以拿出更多的时间去办事、去处理问题才是文件所需要的,而规范甚至是划一的体式正可为此提供保障。

从以上对文件属性的归纳中我们可以这样来认识文件:文件是在人类社会活动中为处理各种事务的需要而直接形成和使用的具有规范体式与法定效用的信息记录。

需要说明的是,目前社会上对于同文件相关的“文书”一词是否与“文件”表达同一概念持有不同的意见。一类意见认为二者表达的不是同一概念。在具体看法上,一种认为文件是文书的属概念,文书是书面文字形式的文件;另一种则认为文书是文件的属概念,文件是正规的文书。另外一类意见认为文书与文件所表达的是完全相同的概念,两者在本质上毫无区别。我们倾向于后一类意见,这两个词所表达的确实是同一概念,硬性地将其割裂为两个概念,不仅在理论上和实践上是困难的,而且也是有害的。概念的异名性在自然语言中是一种普遍现象,人们可以有时称这类事物为甲,有时称之为乙,有的主要是交际场合、交际效果的需要,有的则完全是一种习惯。“文件”和“文书”两词的使用就带有这种色彩。比如,人们习惯称历史上的文件为“文书”,现代的为“文件”;称总体为“文书”;“我们一直从事文书工作”,对个体则又称“文件”;“我正在处理一

份文件”……这些不同的确存在，但仅仅是一种称谓习惯，并不代表本质上的区别。有鉴于此，本书中所使用的“文件”、“文书”两词所表达的内涵是完全相同的，之所以两词并用，有时用“文件”，有时又换称“文书”，完全是顾及人们的称谓习惯。

1.1.2 公文的基本特征

公文是文件的一个主要门类，有了我们对公文上位概念的认识，再来回答什么是公文就比较容易了。如果我们需要用“属加种差”的定义方法来给公文概念作一个说明性定义，只要比较准确全面地回答公文是一种什么样的文件，或者说回答公文是独具什么特征的文件就行了。如此，我们可以尝试这样定义公文：公文是国家机构与其他社会组织在公务活动中为行使职权、实施管理而制发的具有法定效用和体式的文件。实际上，这个定义揭示了公文有别于私文的基本特征，这些特征包括：

1. 由法定作者制发

公文的作者就是公文的制发者。所谓法定作者，指依法成立并能以自己名义依法行使职权和依法承担义务的国家机构与其他社会组织（以下统称为机关），公文必须以这些机关的名义或其法定代表人的名义制发，而不是以任何个人、家庭、宗族的名义。“法定”还表现在发文名义的非任意性方面，即不是以个人、家庭和宗族名义，如果不是法律所允许的也不行，否则这些“公文”依旧不是有效的公文。如《国家行政机关公文处理办法》^①第十五条规定：“部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文”，因此，用行政机关内设机构名义（办公厅室除外）对外正式制发的公文就是无效的。

2. 直接形成并作用于其所反映的公务活动中

公文是直接形成并作用于其所反映的公务活动中的，对解决各种公共性事务具有应用价值。它用于行使公共权利，处理公务，办公事，而不是私事，必须姓“公”而不姓“私”。如果用公文办私事，公文就不成其为公文，将失去其实际的有效性。

3. 具有法定的现实执行效用

公文的执行效用指对有关方面行为的强制性影响。公文直接形成于内容所针对的现行公务活动中，对受文者及其他有关方面的行为将产生为法律法规所规定的不同程度的强制性影响，如：在规定的、时间、空间范围和机构、人员范围内，

^① 2000年8月24日由中华人民共和国国务院发布。

强制执行内容；强制阅读、办理；强制复文；等等。公文的法定现行执行效用不是“约定俗成”的，而是必须真真切切为成文法所规定的。在我国宪法、法律、法规中均有对公文现行执行效用的明确规定，如《中华人民共和国宪法》第九十条规定，国务院“各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章”。

4. 具有法定的体式

为了维护公文的权威性、准确性与有效性，方便公文的写作与处理，国家有关机构以法规形式，对公文的文体、结构、格式进行了统一规范，公文制发者必须认真遵循这些规范。如我国行政机关公文的文体是1951年政务院颁布的《公文处理暂行办法》所规定的^①；结构格式为《公文处理暂行办法》及国务院历次修订颁布的《国家行政机关公文处理暂行办法》、《国家行政机关公文处理办法》所规定。2000年8月24日中华人民共和国国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》规定：“公文中各组成部分的标识规则，参照《国家行政机关公文格式》国家标准执行”，这实际上就是使推荐性国家标准《国家行政机关公文格式》(GB/T 9704—1999)的相关内容具有“法规”性质。

5. 必须履行法定的程序

公文是公务机构郑重意志的表示，公文的制发是一个由众多公务人员参与的群体工作行为和过程，为保证公文的严肃性、合法性、有效性，国家有关机构规定了各类公文的生成程序，必须履行这些程序，公文才能产生法定效用。《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》、《国家行政机关公文处理办法》等法律法规中均有相关规定。

1.2 公文的功能

1.2.1 公文的功能

功能即有利的作用，正确地认识公文的有利作用有助于我们在实践中扬其所长，避其所短，兴其利而除其弊。在实际工作中我们经常能看到种种滥用或当用而不用公文的倾向，或者是动辄文来文往，或者是完全弃文不用，其结果往往均未有效地达到目的，相反还带来了对工作效率和工作质量的损害。究其原因是多

^① 1951年9月29日政务院发布的《公文处理暂行办法》明确规定：“公文以语体文为原则。”

方面的，但其中之一就在于人们对文件功能的认识有所偏失。那么，文件有利的作用究竟是什么？

要回答这个问题，需要我们回顾一下作为文件属概念（即上位概念）的信息记录的功能。信息记录的功能就在于它能使本来不具备运动特性的信息具有可传递性，使信息既能跨越空间的限制由此及彼，又能不转瞬即逝，而是随物质形态的信息载体的有效存在打破时间的限制，将信息稳定不变地从现在传递给未来，从过去传递给现在。作为信息记录的一种，文件当然具有这种功能。但作为信息记录中的一种不可为其他形式（书籍、报刊、情报资料）所替代的特殊形式，文件一定会有其他信息记录形式所不具备的特殊功能。

通过对文件特点和人们使用文件规律的分析，我们发现，文件在传递两种具有特殊性质的信息方面具有其他信息记录形式所没有的特殊“本领”。这两种信息是权威性信息和凭证性信息。

所谓权威性信息是指对受讯者的行为具有强制性影响的信息。这类信息的显著特征是信息的有效接受率主要取决于发讯方的权威性地位，权威越高，接受率越高。在实际社会生活中，若要将这类信息有效地传递出去，一个重要的前提条件就是在传递信息内容的同时能将发讯方真实的身份、法定的权威也传递出去。我们知道，文件具有以特定形式（印章、签署、履行法定程序手续）证实作者的真正合法身份的特点，因此，用文件传递权威性信息必然更有效果，其他信息记录形式则均因不具备这样的前提条件而相形见绌。

所谓凭证性信息是指从法律意义上能对有关事物的性质、状态提供有效证据的信息。这类信息的显著特征是信息的有效接受率主要取决于信息自身的真实可靠程度，以及发讯方能否承担相应的法律责任。在实际社会生活中若要将这类信息有效地传递出去，也需要有一个前提条件，这就是在传递信息内容的同时要将对信息真实可靠性承担法律责任的责任者的真实身份，以及对信息内容真实性的保证也传递出去。我们知道，文件内容的法定责任者正是文件的作者，作者必须为文件内容即信息的真实性承担法律责任，而文件中的部分内容或标记正可对作者的真实性和合法性提供法律保障；文件直接形成于其所反映的社会活动中，为处理具体社会事务而不是主要为构成凭证而形成，文件具有法定效力，能在法律强制力约束和保护下对具体社会事务的形成发展产生强制性影响等一系列特点，也为其信息的真实可靠性提供了保障，因此，用文件传递凭证信息也比用其他信息记录形式更有效。

从以上的分析中，我们可以得出这样的结论：文件的功能就在于能有效地打破时间与空间的限制，传递处理社会事务过程中所需要的权威性、凭证性信息。

作为文件中的一个主要门类，公文的功能同样在此，它也是在传递权威性、凭证性信息方面具备有效性，同时，由于它的作者、体式、效用、生成程序都是法定的，因此，它在传递权威性、凭证性信息方面的有效性更强，也更有保障。

1.2.2 公文功能的主要表现

正是由于文件在传递权威性、凭证性信息方面更具有效性，所以，它才在人类社会生活的特定领域中得到普遍应用，在处理私人（个人、家庭、宗族）事务中能够发挥沟通联系、规范行为、解决纷争、印证事实、记录历史的作用，在公务活动中成为法律规范的体现形式，成为上传下达、协商联系的工具，教育激励的生动教材，印证事实的真凭实据，记录历史、传承文明的社会记忆。

公文可以更加有效地传递权威性、凭证性信息的功能，主要表现在如下方面：

（1）公文用于传达贯彻党和国家的方针政策与各项指令，在公务活动中发挥领导与指导的作用，是加强集中领导、维护政令统一、保证工作步伐整齐一致的有效形式。

（2）公文是下级机关请示、报告工作，反映情况，沟通自下而上纵向联系的基本手段。公文使下情上达，为领导机关制定决策提供依据，同时，有利于对发生的问题及时予以处理。

（3）公文用于发布行政法规与规章，在国家行政管理与维护社会主义建设秩序方面发挥着规范作用。它使国家各项管理活动有法可依、有规可循，从而逐步实现法制化、规范化。

（4）公文是沟通机关之间横向联系的纽带。它比其他信息沟通形式具有更强的精确性、权威性与凭证性。通过公文，机关之间能够相互交流信息、商洽事务，在工作上实现协调与配合。

（5）公文具有较强的政策性、理论性，在各项事业中发挥着阐明事理、启发觉悟和提高认识水平的宣传教育作用，是教育干部和群众的好教材。

（6）公文是公务活动的真实记录。它印证了公文作者的合法身份，记录了各项管理活动的性质、状态，因此具有重要的凭证作用。

（7）公文是社会的记忆，它全面而客观地记录了一个个事务的处理过程与结果，记录了一个个单位、一个个地区的历史，从整体上反映了一个国家、一个民族的文明发展进程，是最具权威性的社会记忆。

1.3 公文的效用

1.3.1 公文的现行效用和历史效用

从总体上讲,公文在其生命周期中一般要经历形成制作、现实作用、暂时保存、永久保存四个阶段,而对具体每一份公文而言,视其不同的实际价值,则既可能完整地经历四个阶段,也可能只经历其中的两个或三个阶段。之所以如此,主要是由于一部分公文既具有现行效用又具有历史效用,而另外一部分公文则只有现行效用而无历史效用,或没有完整的历史效用。

公文的现行效用,又称为执行效用,是指公文在一定的时间、空间、机构和人员范围内,对机构或个人行为产生的约束力、强制执行力和其他强制性影响。对于公文中的规范性文件、领导指导性文件和一部分公布性文件来说,这种强制性影响主要表现为在作者法定权限所及范围内的机构或个人必须将作者的意志转化为自己的具体行为,而且是受其约束的行为。对于公文中的陈述呈请性文件和商洽性、证明性文件来说,这种强制性影响主要表现为规定的受文者阅读、处理文件的行为将受到强制,必须按要求阅读、了解确认或复文等。

公文的现行效用是法定的,也就是说,公文对相关机构和人员行为的强制性影响都是为各种法律、法规、规章和其他具有强制力的成文“法”所规定的,有关机构或人员既受其约束又受其保护。规定范围内的机构或个人不遵守公文的约束,不执行公文的内容,拒不接受公文的强制性影响的,都将是违法的,作者或其他有关机构可以依法采取各种强制性措施或请司法机构采取司法强制措施,强制其遵守、执行。

公文的历史效用是指其对印证历史事实、反映历史发展过程所产生的权威性影响。公文是在其所反映的社会活动中为处理各种事务的需要,并作为这项活动的“副产品”而直接形成的,它对这些活动产生过强制性的影响,因而是历史发展的真实记录,对印证历史事实有令人高度信服的凭据价值,对反映历史发展的情况及规律性有广泛而可靠的原始情报价值。很多公文都具有历史效用,因而这些文件在处理完毕后均可经立卷归档转化为档案,其中一部分还因其具有永久留存价值而作为重要的历史文化财富由档案机构永久保存。由此可见,公文的历史效用是其转化为档案的内在依据。

公文的历史效用也是法定的,《档案法》以及国家有关机构以法规或规章形式确定的“文件立卷归档范围”、“案卷保管期限划分办法”即有对相关文件历史