

现代公文写作

●公文概说 ●行政公文 ●通用公文 ●商务公文
●商务公文 ●通用公文 ●行政公文 ●公文概说

(第二版)

刘卫国 编著



华南理工大学出版社

330

A115.2.3
L7561(2)

现代公文写作

(第二版)

刘卫国 编著

华南理工大学出版社
·广州·

图书在版编目(CIP)数据

现代公文写作/刘卫国编著. —2版. —广州:华南理工大学出版社, 2001.1(2001.9重印)

ISBN 7-5623-1224-9

I. 现… II. 刘… III. 汉语-应用文-写作 IV. H152.3

总发行:华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学17号楼, 邮编510640)

发行电话:020-87113487 87111048(传真)

E-mail: scut202@scut.edu.cn

<http://www2.scut.edu.cn/press>

责任编辑:袁泽

印刷者:中山市新华印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张:12.875 字数:334千

版次:2001年9月第2版第4次印刷

印数:22001—27000册

定价:19.80元

版权所有 盗版必究

目 录

第一章 公文概说	(1)
第一节 公文界定.....	(1)
第二节 公文格式.....	(7)
第三节 公文语言	(14)
第四节 立意炼旨	(25)
第五节 布局谋篇	(29)
第六节 起草修改	(32)
第七节 学习训练	(39)
第二章 行政公文	(44)
第一节 命令(令)	(45)
第二节 议案	(51)
第三节 决定	(55)
第四节 指示	(63)
第五节 公告、通告	(71)
第六节 通知	(81)
第七节 通报	(94)
第八节 报告.....	(103)
第九节 请示.....	(115)
第十节 批复.....	(124)
第十一节 函.....	(131)
第十二节 会议纪要.....	(138)
第三章 通用公文	(148)

第一节	规章制度	(148)
第二节	计划	(169)
第三节	总结	(187)
第四节	简报	(199)
第五节	调查报告	(209)
第六节	会议公文	(228)
第七节	社交公文	(248)
第四章	商务公文	(292)
第一节	市场调查与预测	(292)
第二节	商务信函	(315)
第三节	商品说明书	(344)
第四节	经济合同	(355)
第五节	仲裁申请书和仲裁答辩书	(382)
第六节	项目建议书	(396)

第一章 公文概说

第一节 公文界定

一、公文的定义

公文，又称公务文书，是指党政机关、群众团体和企事业单位在处理公务时使用的有一定规范的各种正式文书。

公文的使用由来已久，它是随着文字的产生、阶级的出现、国家的建立而产生的。在我国，大约在公元前 21 世纪到公元前 11 世纪时期，奴隶主已使用甲骨文、金文等记录国家的重大活动，传达奴隶主的命令。

春秋战国时期的公文已经开始用印，有了虎符、玺等印章，而且当时的文书已经开始由专门的史官掌管。六经之一的《尚书》中，收入了唐、虞、夏、商、周各代的训、诰、誓等文献，也都是我国早期的公文。

到了汉代，封建专制主义的中央集权制不断加强，国家政务日益频繁，在继承和发展秦代公文体制的基础上，汉代公文有了更进一步的发展。常用的，仅以皇帝的名义发布的公文就有制、诰、诏、旨、敕、册、策、谕、令、檄等多种。有些文种，比如俗称“圣旨”的皇帝专用的令文，一直沿用到清朝末年。

唐宋时期是我国封建社会的鼎盛时期，经济的繁荣带来了文化的空前繁荣，典章文物，粲然大备。公务文书品种繁多，制作严格、精当。公文处理已发展到要求一文一事，而且，对公文的用纸、折叠、誊写、帖黄、签押、判署、封装、编号、收发、登记、催办等都已经有了严密的规定。

元、明、清三代，为适应中央集权政治的需要，公文也有很大改进。

辛亥革命爆发后，在1912年1月6日，中华民国南京临时政府颁布了一个公程式条例，规定了公文的名称和使用范围，废除了历代封建王朝使用的一系列公务文书的名称。但这个时期的公文写作依然使用文言文。1934年国民党政府颁布了新的公程式，具体规定了公文的种类和用法，在文体上开始使用半文半白的间杂体，在古文中夹用白话文制作公文。

全国解放以后，1951年中华人民共和国政务院颁布了《公文处理暂行办法》，这个文件比以往更全面、更具体地对我国公文处理的原则、公文种类、公文体式及撰写要求都作了规定。

此后，随着形势的发展和新的课题的出现，我国对公文处理的有关规定不断进行修订，使其内容更臻完善，要求更加鲜明、准确，更加便于公文的科学管理，更好地为现代经济发展服务。

公文的历史沿革，充分说明了公文在人类社会生活中的重要性。学习公文写作，了解其历史沿革是十分必要的。

从不同的角度，可以对公文进行不同的分类。

1. 从公文的作者性质分

有党内公文、行政公文、社会团体公文、各企事业单位公文等。

2. 从公文的不同来源分

公文可分为收文和发文两类。收文是外机关发送到本机关来的文件。如上级机关发来的指示、通知；下级机关报送的报告、请示等。发文是由本机关制发的文件。一部分是发送给需要用它进行工作联系的外机关，一部分是下发给本机关内部使用的。

3. 从公文的行文方向分

公文可以分为上行文、下行文和平行文。上行文是指下级机关向它所属的上级领导机关发送的文件，例如请示、报告等。下行文是指领导机关对下属机关的发文，例如指示、决定、决议、通报等。平行文是指同级机关或不相类属的机关（即没有领导或业务指导关系的机关）之间的来往文件，例如公函。

4. 从公文发送与处理的时间要求分

有特急件、急件、平件三类。特急件指内容特别紧急，必须随到随时优先迅速传递处理的文件；急件指内容紧急，必须打破工作常规优先迅速传递处理的文件；平件指无特殊的时间要求，可按工作常规传递处理的文件。

5. 从公文内容的机密程度分

公文可分为绝密公文、机密公文、秘密公文和普通公文。绝密公文指含有最重要的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的公文；机密公文是指含有重要的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害的公文；秘密公文是指含有一般的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受损害的公文；普通公文是指可以向人民群众公开发布或在机关组织内部使用的公文。划分秘密等级要准确，划分过宽，容易失密；划分过

严，会妨碍工作的开展。

二、公文的特点

公文具有下列几个特点：

1. 政治性

公文是社会政治活动的产物，是发文者意志的表现。什么性质的政党与国家，就有什么样的公文。在我们国家，公文具有传达贯彻党和国家的方针政策、处理机关公务的重要职能，它的内容与党和国家的政治、政策密切相关。党政机关制发和使用的公文，在政治上、政策上代表了国家和人民的根本利益，为巩固与发展社会主义事业服务。

2. 权威性

公文是制作者根据法定职权制作和发布的，代表了某一政党，或某一国家，或某一机关、单位、团体的意志，在它所辖的范围内，具有法定的权威性和行政约束力。如国家领导机关发布的命令、法规，就代表了政府的职权和意图，每一个单位和每一个公民都得遵守，不能违反。

3. 实用性

公文是为了解决现实生活中出现的问题和矛盾而制作和发布的，或传达意图、颁布法规，或联系事项、商洽事务，或交流情况、传播经验、推动工作。即使对某一历史现象作出结论，也是为了统一人们当前认识上的混乱而作出的，公文始终是面对现实，为现实服务的。

4. 规范性

公文有统一规定的种类、格式和行文规则等，任何机关、单位或团体都不能标新立异，自搞一套。每种公文，只适用于一定的范围，表达一定的内容，使用一定的格式，不能任意混用。随着经济和科技的发展，公文的标准化和公文处理的现代化已逐步摆上日程，公文的规范性将有更严格的要求。

5. 时效性

各种公文都具有不同程度的时效性。有些公文，当该项工作完成后，就失去效用，转化为档案材料，存档备查。有的公文时效较长或很长，如法律性公文《民法》、《刑法》、《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》等等。有的公文时效则很短，如通告、通知、批复中的部分公文。

三、公文的作用

1. 领导和指导作用

公文的内容反映机关或部门工作的意图，所以具有领导和指导工作的作用。在传达贯彻党和国家的方针政策、发布行政法规和规章方面，通过公文来进行上传下达。各级机关可以认真领会上级机关的精神意图并按照这一精神意图进行工作，开展活动。公文本身就体现了上级对下级的领导和指导作用。

2. 依据和凭证作用

公文反映了制发机关的意志、愿望和要求，收文机关要贯彻落实这一意图，就必须以公文来作为依据，根据公文的内容要求

开展工作、处理问题。一方面，上级机关所发的公文对下级机关来说，无疑都是工作依据。另一方面，下级机关所发的公文，如请示、报告等，对上级机关来说，同样也有依据作用。上级机关就是要根据这些上行的公文来了解下情，作为制定正确决策的参考依据，或作为针对性答复问题、指导具体工作的凭证。

3. 联系和知照作用

党政各级机关，是国家机器的组成部分。一方面，各系统机关有各自相应的权限范围，另一方面，国家机器的正常运转，又需要各系统之间有互相配合、互相促进的关系。这种互相之间的联系形式，包括上下之间的纵向联系，也包括各同级机关之间的横向联系。这种联系的纽带之一，就是公文。与联系作用紧密相关的是知照作用，即公文是为了把有关事项通知、关照对方，使之了解情况。例如，某些通报、调查报告，不仅发给具体进行工作的机关单位，还发给相关联的机关单位，以作为各机关单位今后工作的参照依据。公文的这一作用，使机关之间得以保持联系、互通信息，从而有秩序地开展工作。

4. 宣传和教育作用

公文既是推动工作的工具，又是向广大干部群众进行宣传教育，使他们提高认识、统一思想的武器。所以公文虽然与报纸、图书上的宣传教育材料不同，但也具有一定的宣传教育作用。特别是一些纲领性文件、重大政策性文件和党政领导同志的批示、指示，其宣传教育作用十分明显。例如，1982年10月20日党中央、国务院颁发的《关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》，这份公文以具体事例和统计数字说明了乱砍滥伐森林的危害性，表示了党和国家坚决制止这一严重破坏国家资源活动的决心。公文传达到乡村一级，做到了家喻户晓，对广大干部群众起到了敲警

钟的宣传教育作用，对某些乱砍滥伐森林的单位、个人也有震慑作用。

5. 规范和制约作用

公文作为管理国家行政事务的重要工具，其权威性和法定性赋予了它以规范和制约社会行为和单位职工活动的作用。正所谓“国有国法，家有家规”，政府工作人员的一言一行，一举一动，直接影响着政府机关功能的有效发挥，甚至影响着国家的声誉和社会的秩序。公文中有许多法规、政令、条例、告示、公告等，不仅规范和制约着机关单位干部职工的行为活动，甚至直接规范和制约着人们日常生活中的行为活动。例如，北京市人民政府关于禁止春节期间在市区燃放烟花炮竹的规定，一经发布，便具有法律效力，任何人都不得违反。又如，一些在列车、影剧院等公共场所禁止吸烟的公告和规定等，也具有制约人们某一方面活动的作用，同时它们也是保证社会秩序稳定的重要武器之一。

一份公文的作用，往往不是单一的，而是同时有好几种作用，交叉发挥其功能和效用。认真做好公文处理工作，使公文在社会主义现代化建设中发挥重要的作用，是各级机关工作人员的重要工作之一。

第二节 公文格式

公文都有一定的格式，这是公文具有权威性和行政约束力在形式上的表现。

公文的格式，指公文各组成部分在文面上所占的位置、相互关系及排列的规定。公文的格式，包括结构格式和外观形式两部分。

一、结构格式

公文的结构指的是公文的各个组成部分。《国家行政机关公文处理办法》规定：“公文一般由标题、发文字号、签发人、秘密等级、紧急程度、主送机关、正文、附件、印章、发文时间、抄送机关、附注等部分组成。”为了便于各类公文的存储和检索，国务院办公厅于1989年1月下发了《国务院公文主题词表》，政府公文开始标用主题词。下面根据公文文头、正文、文尾三大部分，对各个组成部分作一简介。

1. 文头部分

文头又叫眉首，一般占文件首页的1/3到2/5，用横线与正文部分隔开，由文件名称、发文字号、秘密等级、紧急程度、文件份数号码等内容构成。

(1) 文件名称

文件名称位于文头上部正中央，发文字号之上，用醒目、整齐、庄重的大号字体套红印刷，如“中共中央文件”、“江苏省教育委员会文件”。两个以上机关联合行文，主办机关应排列在前，也可用一个主办机关的名称。

(2) 发文字号

发文字号是一个机关制发公文的顺序号。公文编有文号，便于管理查阅。文号包括机关代字、年号、顺序号。如中发[1989]12号，是指1989年中共中央发出的第12号文件。发文字号置于文件名称之下，横线中央上面，用和正文相同的字体型号印刷。几个机关联合发文，一般只标明主办机关发文字号，没有文头的公文的文号，一般写在文件标题的右下方。

(3) 秘密等级

凡属秘密文件，才需在文件上标注密级。根据文件秘密程度，分别标明“绝密”、“机密”、“秘密”，标于公文文头左上角，也有标于红线下标题的左上侧的。一个机关的文件，标注秘密等级的位置要一致。

(4) 紧急程度

紧急文件分“急”、“特急”两种，分别标于文头左上角，置于密级之下。需要紧急处理的文件，不仅在文件上标明紧急程度，而且在寄发文件的信封上也需要标明（紧急电报分特急、加急、平急三种）。

(5) 文件份号

文件份号是指同一文稿印制出来的若干份正本，一份一份地编排出来的顺序号码，也叫“编号”。如果一个文件印发 1000 份，份号就是从 1 号到 1000 号。其目的是便于发文和核对。份号位于文头的左上角，一般的写法是：“编号：00015”或“No.00015”。

(6) 文件签发

向上级政府报送审批的文件，要由本地区、本部门的主要负责人签发，主要负责人外出时，由主持工作的负责同志签发。签发人姓名印在发文字号的同行右端。

2. 正文部分

正文部分是公文的主体，由公文标题、主送机关、正文、附件、发文机关、印章、发文日期、发文范围等内容构成。

(1) 标题

公文标题是公文的具体名称，要准确简要地概括公文的主要内容，一般应标明发文机关和公文种类，完整的标题由发文机关、事由和文种三部分组成，如《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》。也有的公文标题，不是

上述三部分内容都有。一是只有事由和文种，如《关于任免×××等×名同志职务的通知》；二是只有发文机关和文种，如《中华人民共和国主席令》；三是直接标出文种，如《布告》、《通知》。

公文标题位于文头横线之下居中的位置（无横线居于开头正中），用二号字体印刷。除发布和批转政府规章性文件外，标题一般不加书名号，也不用其他标点符号。

（2）主送机关

主送机关又叫受文机关，是指发文机关要求对所发文件内容进行答复或办理的对方机关。除直接面向社会的“公告”、“布告”、“通知”等公文以外，一般公文都要写上主送机关的名称。向所有下级机关下达的公文，有若干个主送机关，可写通称，如“各市、县人民政府”，发送下级并列的机关，一般按党、政、军、群顺序排列。向上级的“请示”、“报告”，和对下级的“批复”，只写一个主送机关。主送机关在标题之下、正文之上左端顶格书写，并加冒号。“决议”、“决定”、“令”等文种，主送机关也可置于文尾抄送栏中。

（3）正文

正文是公文的主要部分，它叙述文件的内容，表达发文机关的意图。不同的公文，正文的写法各不相同，要求也不完全一样，但都必须做到：符合党和国家的方针、政策、法律、法令，实事求是，条理清楚，语言简练，标点正确，术语简称规范等。

（4）附件

附件是附于正文的材料，是整个公文的重要组成部分。常见的附件有两类：一是对正文的补充、说明或正文的参考材料，如照片、图表、统计表、凭据及其他文字材料等；一是专为向上级机关报送或向下级机关批发的附件，包括“批转”、“转发”、“印发”的文件和随文颁发的制度、办法、规章等。

公文如有附件，在正文之后、发文机关之上标注其名称和顺

序。标注时，空两格，写明“附件：”然后按顺序把附件的标题完整地写上。向上报送或向下批发的附件，如果其名称已作为公文的事由列入正文的标题，也可以在正文之下不再标注。附件应与主件合在一起装订，如附件因故不能与主件订在一起，要在附件首页左上角注明文件的发文字号，与主件同时发送。

(5) 发文机关

发文机关又称落款。发文机关应写在正文的下面（如标注附件，则在附件名称的下面）右侧，发文机关必须写全称或规范化简称。几个机关联合发文，应将主办机关排列在前。用机关领导人名义发文时，由其本人亲笔在所发的正式文本的落款处签署姓名，或者使用签名章（即按他本人签字刻制的印章）。

(6) 发文日期

发文日期以公文的签发日期为准。经过会议批准的，以通过之日为准；几个机关联合发文的，以最后一个机关签发之日为准。发文日期写在发文机关下面。“决议”与会议通过的文件，在标题之下、正文之前注明会议名称和通过日期。发文日期一般要用汉字书写，年份要写完整。

(7) 印章

一般情况下，公文须加盖印章，表示发文机关对公文生效负责的凭证。机关印章应盖在机关名称上，如直接以机关印章代替机关名称，印章盖在文件末尾发文日期的中间，以印章的下部边缘压年盖月。会议通过的文件，在文尾的落款处盖章即可。有的领导机关所发的公文，需要大量印刷，用专门的文件版头并经机要通讯传递，也可以不盖印章。

(8) 发文范围

上级机关的下发文件，有一些要扩大发送范围或规定传达范围、可否登报等。一般在发文日期之下，主题词之上，加括号注明。如：“（此件发至××级，口头传达到党内外群众）”。

3. 文尾部分

文尾部分是文件附加部分，对文件印发情况加以说明，包括主题词、抄报抄送机关、印发机关、印发日期、印刷份数等项的内容；函件只包括主题词、抄报送机关、份数等项；会议纪要用“分送”，以示不分机关大小和职务高低。

(1) 主题词

主题词是能表达公文内容特征和归属类别的最关键性的词汇，也是公文信息输入计算机的一种信息符号。标引主题词必须从有关主题词表中选用，例如报送国务院的公文，应使用《国务院公文主题词表》，上报国家教委的公文，限用《国务院公文主题词表》和《教育类公文主题词表》。标引次序应根据其涵义由大到小排列，一般三至五个。标引主题词必须准确，从主题词表中选择的主题词要能够准确地反映出公文的内容特征和归属类别。如1990年10月15日《江苏省人民政府关于保护通信线路安全的通告》，其主题词是：“通信 安全 通告”。

主题词的位置在文件文尾部分横线之上，由左向右排列，词与词之间空一格，不用标点符号。函件、会议纪要、情况通报所标主题词，与抄报、抄送栏之间不用横线隔开。

(2) 抄报、抄送机关

抄报、抄送机关是指与公文有关的机关，或需要协助承办，或需要了解内容。“抄报”用于对上级机关，“抄送”用于对下级、平级或不相隶属的机关。向下级机关的重要行文，都应抄报直接上级机关。受双重领导的机关上报公文，同时报送双重领导的机关，并根据内容写明主报机关和抄报机关。上级机关向受双重领导的下级机关行文时，同时抄送另一上级机关。抄报、抄送机关的位置在主题词下，分列两段，抄报机关在上。抄送机关一般按党委部门、人大部门、政协部门、法院、检察院、军队部