

● G W X Z ●

党政军 机关公文写作

陈凤仪 郭政 主编

陕西人民教育出版社

前 言

《党政军机关公文写作》是适用大专院校应用写作教学和党政军机关公文写作需要而编写的。在此之前，我们曾编写过《机关公文写作教程》（以下简称《教程》）一书，受到广大读者的好评。但《教程》侧重于讲述政府和军队机关公文的写作，有些热心的读者建议把党的公文写作也收编进去。为了弥补《教程》编写的不足，我们根据1989年4月中共中央办公厅颁发的《中国共产党各级机关文件处理条例（暂行）》、1987年2月国务院办公厅颁发的《国家行政机关公文处理办法》和1980年3月中央军委办公厅颁发的《军用公文分类和格式问题的规定》，在《教程》的基础上，重新编写了这本《党政军机关公文写作》。

《党政军机关公文写作》，囊括了我国现行党、政、军机关所有正式公文和大多数非正式常用公文、专用公文的写作。全书分四编：第一编，公文写作概述。主要讲述公文的本质，公文的产生和沿革，公文的种类，公文的体式与稿本，公文的撰写程序和基本要求等。第二、三、四编，分别讲述正式公文、非正式公文和专用公文的特点，写作规范，范文举例及评述，病文举例及评改，作业练习等。在编写过程中，我们力求达到科学性、规范性和实用性的统一，希望通过此书提高机关干部的公文写作能力和公文处理水平。

《党政军机关公文写作》是在收集整理有关论著、文

献、资料，总结实践经验和教学经验的基础上编写的，吸收和借鉴了有关专家、学者的研究成果，得到了广大党政军机关干部的指导与支持，在此，一并表示衷心感谢。由于编者水平所限，本书的错误和不足之处在所难免，恳请读者指正。

编 者

1990年10月

目 录

第一编 公文写作概述

第一章	公文写作与基础写作·····	(1)
第二章	公文的本质·····	(8)
第三章	公文的产生与沿革·····	(17)
第四章	公文的种类·····	(26)
第五章	公文的体式和稿本·····	(33)
第六章	公文的撰写要求和方法·····	(57)

第二编 正式公文的写作

第七章	公报的写作·····	(69)
第八章	条例的写作·····	(78)
第九章	规定的写作·····	(91)
第十章	命令 指令 通令的写作·····	(103)
第十一章	决定 决议的写作·····	(118)
第十二章	指示的写作·····	(129)
第十三章	通告 布告 公告的写作·····	(137)
第十四章	通知的写作·····	(147)
第十五章	通报的写作·····	(159)
第十六章	报告 请示的写作·····	(169)
第十七章	批复的写作·····	(187)

第十八章	函的写作·····	(193)
第十九章	会议纪要的写作·····	(201)

第三编 非正式公文的写作

第二十章	计划的写作·····	(219)
第二十一章	会议纪录的写作·····	(231)
第二十二章	简报的写作·····	(245)
第二十三章	讲话稿的写作·····	(260)
第二十四章	调查报告的写作·····	(271)
第二十五章	总结的写作·····	(286)
第二十六章	公务电报的写作·····	(307)
第二十七章	典型材料的写作·····	(320)
第二十八章	信电文书的写作·····	(343)

第四编 专用公文的写作

第二十九章	礼仪文书的写作·····	(365)
第三十章	经济文书的写作·····	(383)
第三十一章	司法文书的写作·····	(394)

第一章 公文写作与基础写作

学习和研究公文写作，应从写作这个大概念谈起，并弄清公文写作与基础写作的关系。

第一节 公文写作与基础写作的关系

什么是基础写作？基础写作就是泛指一般意义上的写作，即以书面语言反映客观事物，表达思想情感，阐发观念道理的有组织、有逻辑、有文采的信息传递方式。它是人们沟通思想，交流经验，传播文化科学知识，认识和改造世界的一种手段。写作包括记叙文的写作、议论文的写作、新闻写作、公文写作和文学创作等各种不同的写作。所以，公文写作仅仅是写作中的一个分支，一个组成部分。

基础写作所要研究的是一般写作的方式方法，包括材料的收集、选择与使用；主题的提炼与开掘；篇章的构造与谋划；表达的方式与技巧；文字的修饰与润色；以及行款格式、标点和文面等问题。这些都是所有写作必须具备的基础知识。

而公文写作所要研究的，则是公文文体写作的方式方法。但是，公文写作与基础写作密切相关。只有具备了比较系统的写作基础知识，才能更好地学习和撰写各种公文。

就机关公文写作而言，它是广泛用于党政军机关处理公务活动的应用写作，是一种实践行为过程，它包含着由事物到认识，再由认识到表现的两大认识阶段，也就是由具体的感知到抽象的思索，再到文字表达的思维活动过程。在这个过程中，作者首先要对客观事物进行观察感受，或对已有的事理观念进行新的分析研究，通过构思提出观点，理清线索，选择有效的表现方法，把已知的材料、看法变成完整的书面语言。就其这一过程来说，与写作的确立主题，选择材料，安排结构，运用语言和表现方法是相同的。学习机关公文写作，必须先要从宏观上弄清写作的本质和规律，然后再从微观上去研究公文写作的特点、规律等具体问题。也就是说，学好公文写作，必须以基础写作的丰富知识来支撑，公文写作是基础写作的一种深化和具体表现形式。具备基础写作知识的人，不一定会写公文，但要学会公文写作，必须具备基础写作知识。

第二节 基础写作的特点

作为一般意义上的写作，或者说从宏观上讲，写作有哪些特点呢？

一、写作具有鲜明的目的性

任何一种写作都有明确的“写作意图”。不论是记叙文的写作，议论文的写作，新闻报道的写作，公文的写作，还是文学创作，都是一种有目的的行为过程，都是在向社会和读者宣传某种观点和主张，传递交流某种信息。例如，一篇议论文的写作，是为了讲清一个道理，明辨一种是非，以达

到兴利除弊的目的。一种公文的制发，是为了解决某个问题，办好某件事情，协调某种关系等等。

二、写作具有明显的综合性

写作是各种知识综合运用过程，撰写人必须具备多方面的理论知识。包括马克思主义理论知识，党的方针政策，文学、历史、地理、语言学、逻辑学、思维科学、自然科学等各种科学知识。只有具备各个方面的理论修养和科学知识，并将它们加以综合运用，才能写出各种文章。例如写一篇宣传党的改革开放政策的文章，没有较多的马克思主义知识，没有较高的政策水平，没有丰富的政治、经济和其他方面的科学知识，仅仅掌握了一般写作技巧，是不可能写出宣传效果好的理论文章的。但是，这并不是说写作是各种理论知识的拼凑和简单相加，而是强调各种科学知识的综合运用，以求更深刻、更准确、更全面地理解和表达写作内容，使文章所涉及的方方面面都能得到科学的论证。

三、写作具有很强的实践性

写作是一门实践性很强的智力活动，既要有理论指导，更需要实践锻炼。这就是说，要提高写作能力，学习一些有关的写作理论知识是必要的，但仅仅靠写作理论知识的传授是不够的。知识只能起到一般的指导作用，要把知识转化为能力，必须把学习理论知识与实际训练结合起来，经过反复练习，不断实践，才能真正提高写作能力。因为写作能力的提高，不是“立竿见影”，而是一种“慢功”，要经过一个艰难磨练的过程，在短时间内很难见效。由此可见，学习写作，不能幻想听了几堂课，读了几本书，就可以提高，必须反复练习，不断实践，使知识转化为写作的能力和技巧，这才

是提高写作水平的唯一途径。

第三节 公文写作的特点

公文写作，无疑具有基础写作的特点。但在长期的实践过程中，公文写作也形成了自身的一些特点。

一、公文写作是一种实用写作

公文是党政军机关处理政务，进行管理的重要工具。任何一种公文都是根据写作的需要而制发的。公文的这种高度实用性，决定了公文的写作是一种实用写作。因此，公文的内容应务实避虚，密切配合形势任务，使其能直接反映客观需要，直接用于机关工作。可见，公文写作的实用价值很大，写作的“唯实”性特别突出。

二、公文写作是一种受命写作

公文是按上级机关的指示，下级机关的请求，平行机关的需要制发的。公文的写作由专门机构中的专门人员按任务要求起草，是受命写作，是“遵旨”行文。制发公文的任务一旦下达，撰写人员不论喜欢不喜欢，有没有兴趣都得按要求写作。公文的写作是“要我写”而不是“我要写”。因此，撰写公文必须抱着对工作负责的态度，调节自己的思想感情，忠实地按领导意图思考和执笔。

三、公文写作是一种集体写作

公文的制发不是一个人的独立行动，而是一个多层次、多“角色”的集体活动过程。一份重要公文的制作，要有主管领导下达写作任务，由撰写者个人或集体进行构思起草，成稿后要提请有关部门审核，还要主要领导签发，最后由专

门人员打印与分发。一份正式文件，从交拟到起草、审定，要经过多人之手，凝结多人的智慧和劳动。所以公文是集体的产物，每一个人员只能在规定的权限与任务中发挥作用。

四、公文写作是一种时限写作

公文的写作往往有规定的时间要求，要在一定的时间内完成，否则就难以发挥作用。尤其是在紧急情况下，更要争分夺秒，及时起草、印制和发送。否则，对上，不能使机关及时了解下情；对下，不能使问题及时得到解决。

五、公文写作是一种规范写作

公文写作的规范性和程式化很强。主要表现为：一是格式规范。公文的写作要按规定的格式写作。各种文种有自己惯用的格式，各种格式有固定的安排和要求，撰写者起草公文不能任意创造，不能标新立异。二是行文关系规范。上下级机关之间、平级和不相隶属机关之间的行文，以及主送和抄送等，必须按国家统一规定的要求执行，任何人不允许自搞一套。三是语体规范。公文的语言应简朴准确，不同种类的公文有着各自的习惯用语，有自成一体的语言风格和逻辑方式。

总之，公文在长期的发展过程中，为了充分发挥自身的社会效用，形成了一套独立的、有特色的写作方式和思维习惯，这与文学创作、新闻报道、研究性论文的写作大不相同。学习公文写作，必须清楚地认识到这些特点，才能写得象，写得好。

第四节 学习公文写作的方法和要求

党政军机关公文写作这门学科，不仅要介绍系统的写作

理论知识，而且还要进行规范练习，具有很强的操作性。学习和掌握这门学问的方法和要求是：

一、坚持理论联系实际

理论联系实际，是学习马克思主义理论和一切科学知识的普遍原则。学习机关公文写作，尤其需要坚持这一原则。既要准确地领会和掌握机关公文的写作要领，又要注意学习有关的制度和方法，研究机关公文写作中遇到的各种实际问题。已经从事机关工作的同志，要结合自身实际学习，使自己的实际经验规范化、系统化。即将从事机关工作的同志，最好在可能的条件下，对本单位的机关或向从事机关工作的同志作一些实际调查和了解，结合实际情况来学习。

二、灵活运用具体方法

各种不同类型的机关和组织，它们的性质和职权范围及工作特点既有相同之处，又有不同之处。本书所讲的写作知识主要是共同性的原则和方法，在具体运用时，则要结合本机关、本单位的实际情况。要防止两种偏向：一是强调本机关的特殊性和传统习惯，否定普遍性的指导原则，囿于狭隘的实际经验，不愿接受规范性的训练；二是不从实际情况出发，不能将普遍性的指导原则结合自己的实际创造性地运用。这些都有碍于提高自己撰写公文的能力。

三、认真做好作业练习

写作练习，是一个实践环节，是把知识转化为能力的重要途径。本书中多数文种都设置了写作练习题目，要在掌握每一个文种的一般写作要领的基础上，认真做好练习，把学到的知识转化为实际能力。

随着现代科学技术的发展，目前我国也开始出现“办

公室自动化”的势头，特别是高层次机关，已经开始装备一系列现代化的办公设备。但是，对于现代化的办公设备，需要结合我国党政军机关工作的具体情况逐步加以应用和普及。象以数字信息为主体的比较定型的机关业务工作，诸如财会、统计、计划、档案等，反映这类机关业务的文书，使用微机比较容易实现自动化处理，而对于党政军机关大量的以文字信息为主体的非定型业务工作，及其反映这类工作的各种公文，实现自动化处理则要复杂些、困难些、缓慢些。逐步实现机关公文撰写的现代化、自动化，是我们需要加强研究的新课题，也是办公室工作发展的大趋势。由于我们尚缺乏这方面的探索，也很少见到这方面的研究成果，因此，在本书中难以列编成章给予具体介绍。

【思考与练习】

1. 公文写作与基础写作是什么关系？
2. 联系实际谈谈公文写作的特点。

第二章 公文的本质

公文的本质是指公文本身所固有的性质、特征，也包括研究它的性能和作用。

第一节 公文的涵义

人们在社会生活中，彼此之间有这样那样的联系，从而构成了一定的社会关系，这就出现了各种各样的社会事务要处理。人们在处理这种复杂纷繁的社会事务时，除采用口头表达、图象显示和各种现代化的传递方式外，还大量采用书面方式来记录信息、表达意图、规范行为、作为凭据、管理政务等。这种书面材料就叫做文书。由于文书被广泛地应用于社会生活的各个领域，这就有了各种不同的文书。概括地说，文书基本分为两大类，即公务文书和私人文书。处理私人事务使用的文书，叫私人文书；处理社会公务的文书，叫公务文书，简称公文。

一、公文的概念

公文是法定的机关与组织按照特定的体式，经过一定的处理程序制成的书面文字材料。是党政军机关、人民团体、企事业单位传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的一种重要工具。理解公文这一概念的内涵和外延，要把握以下

三点：

（一）法定机关与组织

“法定机关与组织”，不仅包括机关及其各个部门，也包括人民团体、企事业单位的办事机构。各类机关与组织都有各自的职能和工作范围，有自己的主管业务，都要制发公文，用公文管理政务和事务。如军队团以上各级司令机关、政治机关、后勤机关等，都有各自明确的职能和工作范围，都要利用公文进行工作。由此可见，公文是各类机关与组织在其工作活动中普遍使用的一种工具，它涉及各条战线，具有十分丰富的内容。

（二）特定的体式和一定的处理程序

公文是一种独立的文体，它虽然也是一种文字材料，但它同论文、小说、散文、新闻、通讯等文字材料有着明显的区别。它既不象论文那样需要展开论证，又不象文学作品那样需要进行描写渲染。它讲究形式的美观、灵活，但不能标新立异，而是由享有法人地位的机关与组织按照国家规定的格式要求和规范程序制作而成，并具有特定的政务性内容和事务性内容的体式风格。

（三）党和国家机关施政管理的重要工具

从总的方面说，公文是党政军机关组织领导国家的政治、经济、军事、科学文化建设和管理社会生活的一种工具，包括使用公文制定和发布政策、法令，传达方针、政策与意图，部署与指导工作，沟通与报告情况，交流工作经验，记载工作活动等。因此，它具有鲜明的施政、管理的作用。从某个机关（或组织）来说，公文是对外表达本机关的意图和决定，并从外部机关和基层获得与自身工作活动有关

的重要信息的一种手段。它既是机关和组织处理工作问题的一种办事工具，同时又又可以成为本机关和组织工作活动的记录。

二、公文与其相关概念的异同

与公文相关的概念有文件、文书。公文与文件、文书这三个概念很难严格区分，许多情况下是通用的，比如：文书的核心和主体部分是公文，公文既包括党政军机关的法定公文，也包括机关其他应用文，这些机关公文，也就是我们通常所说的“文件”，也可以称之为机关“文书”。由此可见，公文、文件、文书这三个概念基本上是一致的。但是，它们三者也有一定的区别，主要表现在：

（一）出现时间有早晚

文书这个概念出现得比较早。东汉班固撰写的《汉书·刑法志》云：“文书盈于几阁，典者不能遍睹”。这里的文书，指的是公文。文书是一个概括性的名词，古人谓之的文书，最早是指写在书写材料（甲骨竹帛之类）上，具有一定意思的文字集合体。有的古籍把文书称为文案或文牒。在古代，诗书古籍、契约、文章、书法也叫文书。文件这个词是什么时候出现的，虽然没有考证，但可以肯定地说，它的出现要比文书晚得多。

（二）概念外延有大小

文书的外延大，公文次之，文件最小，文书包括公务文书和私人文书，公务文书亦即公文，是文书的一种，与文书是种属关系，其外延也就比文书小了。文件的外延则更小。我们通常所说的文件，是专指各级党政军机关、社会团体、企事业单位等发出的具有固定格式和红色文头编号的正式公

文，如“中共中央文件”、“沈阳军区政治部文件”等。

（三）习惯称呼有差异

文书、公文、文件在使用中的习惯称呼有所不同。如，“中共中央文件”不称做“中共中央公文”或“中共中央文书”。

第二节 公文的特点

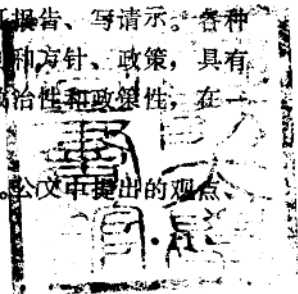
公文作为一种独立的文体，与消息、通讯、小说、诗歌、散文、戏剧、杂文、论文等文体相比有自己的特点。

一、鲜明的政治性和政策性

公文产生于生产的发展和国家管理工作的需要，它在阶级社会里，从来就是统治阶级不可缺少的管理国家和统治人民的一种工具。公文的制发是直接为统治阶级服务的。所以公文的内容必须体现统治阶级的意志，代表和维护统治阶级的利益，传达统治阶级的政治主张，也就必然具有鲜明的政治性和政策性。这是阶级社会公文的本质特征。

我们党政军机关使用的公文，是进行思想政治工作、发展现代化生产和科学文化事业的文字工具。诸如，为贯彻党和国家的方针、政策，需要写通知，写通告，上级机关为下达计划和要求，需要做决定、决议，发命令、指示，下级机关反映情况，请求支持和帮助，需要打报告、写请示。各种公文都充分体现着党和国家的政治原则和方针、政策，具有鲜明的政治性和政策性。这种鲜明的政治性和政策性，在一篇公文中是怎样体现的呢？

首先，公文的制发是一项政治任务。公文中提出的观点、



意见、办法要正确地体现党的方针政策，准确地体现领导集体和领导个人的意图，决不能随心所欲地自作主张。其次，公文的制发是一项严肃的工作。分析问题要抓住本质，切忌主观主义。行文是为了处理矛盾，解决问题，一份文件的内容只能有一个核心，宗旨正确、集中、鲜明。再次，解决问题的办法要切实可行。陈述情况，说明理由，作出结论之后，往往要提出解决问题的办法（简短的命令等例外）。其中有法规性的强制措施，又有义务性的规范措施；有全局统一性规定，又有局部的变通办法。不论哪种措施规定，都要充分注意政策性、思想性和科学性，符合实际，切实可行。

二、明确的指导性

公文是党政军机关的指挥武器，是代表机关发言的喉舌，代表法定机关的权威性。它同文学作品和科学论著不一样，既不是供读者欣赏，也不是供学者争鸣，而是要求有关组织或个人遵照执行，并作为公务活动的准则和凭据。因此，公文具有明确的指导性能。

公文的明确指导性，在于一切公文都具有法规的强制力和行政的约束力，对所属单位和个人一定方面的行为具有规范意义，主要表现在两个方面：一是以法定的服从为前提，这就是说，在法律和行政上对人们的思想、行为加以约束和规范，令出必行，不得各行其事。二是公文的法定权威性要靠国家的强制力保证实现。如果没有国家的强制力量，任何权威都不可能发生效力，任何公文也只能是一纸空文。这就是说，公文的权威性是来自国家或地方最高权力机关和行政机关。