



现代公文写作 与公文处理

简明教程

- 第一章 现代公文概述
 - 第一节 现代公文的概念、特点与作用
 - 一、现代公文概念
 - 二、现代公文的特点
 - 三、公文的作用
 - 第二节 现代公文的文种与选择
 - 一、公文分类的重要意义
 - 二、公文系列划分标准
 - 第三节 法定公文文种及其适用范围
 - 一、党的机关法定公文文种及其适用范围
 - 二、行政机关法定公文文种及其适用范围
 - 三、行政机关公文与党的机关公文的区别
 - 第四节 公文构成与公文格式
 - 一、公文构成
 - 二、公文格式
 - 第五节 公文格式、行文规则与行文方式
 - 一、公文格式
 - 二、行文规则
 - 三、行文方式
- 第二章 公文写作概述
 - 第一节 公文写作的基本要求
 - 一、公文写作的目的必须明确无误
 - 二、符合党的路线方针政策和国家的法律法规
 - 三、客观、准确地反映客观情况、符合工作实际
 - 四、遵循写作规律，符合公文体式
 - 五、语言简练、用语规范
 - 六、遵循行文规则，符合保密制度
 - 第二节 公文写作的一般程序与注意事项
 - 一、明确任务，收集材料
 - 二、集中精力，草拟正文
 - 三、集思广益，修改定稿
 - 四、起草公文严守“七戒”
 - 第三节 公文的主题与正文结构
 - 一、公文的主题
 - 二、公文正文结构
 - 第四节 公文的材料与语言
 - 一、公文的材料
 - 二、公文的语言
 - 三、公文撰写过程中的注意事项
 - 第五节 公文的表现方式
 - 一、叙述
 - 二、议论
 - 三、说明

- 第三章 公文处理概述
 - 第一节 公文处理的概念、特点、作用及意义
 - 一、公文处理的概念
 - 二、公文处理的特点
 - 三、公文处理的作用
 - 四、公文处理的意义
 - 第二节 公文处理的原则和基本原则
 - 一、公文处理的原则
 - 二、公文处理的基本原则
 - 第三节 公文处理的工作程序
 - 一、公文处理的程序
 - 二、公文处理的工作程序
- 第四章 通用规范公文文种(下)
 - 第一节 通知、通报、通告
 - 一、通知
 - 二、通报
 - 三、通告
 - 第二节 请示、报告、声明
 - 一、请示
 - 二、报告
 - 三、声明
 - 第三节 批复、决定
 - 一、批复

现代公文写作与公文处理 简明教程

本书编写组 编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公文写作与公文处理简明教程//《现代公文写作与公文处理简明教程》编写组编. —北京: 中共中央党校出版社, 2005. 5

(新世纪 新领导 新思维)

ISBN 7-5035-3177-0

I. 现… II. 现… III. 公文—写作—教材
IV. H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 024284 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市南阳印刷有限公司印刷装订

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 10 月第 2 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 10.375

字数: 250 千字 印数: 6001—12000 册

定价: 18.00 元

目 录

第一章 现代公文概述	(1)
第一节 现代公文的概念、特点与功能	(1)
一 现代公文概念.....	(1)
二 现代公文特点.....	(3)
三 现代公文功能.....	(8)
第二节 现代公文的文种与选择	(12)
一 公文分类的重要意义.....	(12)
二 公文的类别划分标准.....	(14)
第三节 现代法定公文文种及其适用范围	(21)
一 党的机关法定公文文种及其适用范围.....	(22)
二 行政机关法定公文文种及其适用范围.....	(25)
三 行政机关公文与党的机关公文的异同.....	(28)
第四节 现代公文构成与公文稿本	(29)
一 公文构成.....	(29)
二 公文稿本.....	(39)
第五节 现代公文格式、行文规则与行文方式	(43)
一 公文格式.....	(43)
二 公文的行文规则.....	(54)
三 行文方式.....	(57)

第二章 现代公文写作概述	(72)
第一节 现代公文写作的基本要求	(72)
一 公文写作的目的必须明确无误.....	(72)
二 符合党的路线方针政策以及上级机关 的指示精神,符合国家的法律法规.....	(73)
三 全面、准确地反映客观情况,符合工 作实际.....	(73)
四 遵循写作规律,符合文章体式.....	(74)
五 语言简洁明了,数字、标点等的书写 符合技术规范.....	(75)
六 遵循行文规则,符合保密制度.....	(76)
第二节 现代公文写作的一般程序与注意事项	(77)
一 明确任务,收集材料.....	(77)
二 拟定提纲,安排结构.....	(81)
三 集中精力,草拟正文.....	(83)
四 集思广益,修改定稿.....	(87)
五 起草公文要严守“七戒”.....	(91)
第三节 现代公文的主题与正文结构	(95)
一 公文的主题.....	(95)
二 公文的正文结构.....	(103)
第四节 现代公文的材料与语言	(109)
一 公文的材料.....	(109)
二 公文的语言.....	(123)
三 公文撰写过程中的注意事项.....	(135)
第五节 现代公文的表达方式	(146)
一 叙述.....	(146)
二 议论.....	(149)

三	说明	(153)
第三章	通用规范性公文写作(上)	(156)
第一节	法规性公文的写作	(156)
一	法规的概念	(156)
二	规章制度的性质和特点	(157)
三	规章制度的结构和基本写作要求	(158)
第二节	条例、章程、规定、办法的写作要求	(162)
一	条例	(162)
二	章程	(163)
三	规定	(165)
四	办法	(166)
第三节	决定、决议、指示写作与分析	(168)
一	决定	(168)
二	决议	(172)
三	指示	(177)
四	会议纪要	(185)
五	命令(令)	(191)
第四章	通用规范性公文写作(下)	(195)
第一节	通知、通报、通告	(195)
一	通知	(195)
二	通报	(200)
三	通告	(203)
第二节	意见、公告、声明	(205)
一	意见	(205)
二	公告	(207)

三	声明	(208)
第三节	批复、请示	(210)
一	批复	(210)
二	请示	(213)
第四节	报告、议案、函	(216)
一	报告	(216)
二	议案	(218)
三	函	(222)
第五章	非规范性公文写作	(225)
第一节	会议记录	(225)
一	会议记录的内涵和特点	(225)
二	会议记录的写作方法和基本要求	(226)
第二节	调查报告	(228)
一	调查报告的含义和作用	(228)
二	调查报告的种类与结构	(229)
三	写好调查报告的基本方法	(230)
第三节	简报	(232)
一	简报的性质和特点	(232)
二	简报的格式与撰写方法	(233)
第四节	计划	(236)
一	计划的性质和功能	(236)
二	计划的格式和写作要点	(237)
第五节	总结	(240)
一	总结的概念与特征	(240)
二	总结的一般写作方法	(242)
三	注意区分全面工作总结和专题工作	

总结	(244)
第六章 现代公文处理内容和基本要领	(246)
第一节 公文处理的基本内容	(246)
一 公文处理概念与地位	(246)
二 公文处理的基本任务	(247)
三 公文处理的基本原则	(248)
四 公文处理责任	(249)
第二节 发文处理程序的一般过程	(251)
一 发文处理的程序	(251)
二 拟稿、会商、核稿、签发、校对、用印 的方法与要求	(251)
第三节 收文处理	(254)
一 收文处理的一般过程	(254)
二 收文办理活动的程序与要求	(255)
第四节 办毕公文处置活动	(267)
一 办毕公文处置的基本内容	(267)
二 清退、销毁、立卷归档的范围及有关 规范性要求	(267)
三 立卷归档	(268)
四 归档文件的整理	(270)
附录一 中国共产党机关公文处理条例	(272)
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	(294)

附录四	国家行政机关公文格式·····	(297)
附录五	国务院主题词表使用说明·····	(312)

第一章 现代公文概述

第一节 现代公文的概念、特点与功能

一、现代公文概念

现代公文是党政机关、社会团体、企事业单位和其他社会组织行使法定职权、处理日常事务时经常使用的一种文体。公文有其特定的撰写程式和行文格式，是传达党和国家的方针政策、发布党规政令、指导和商洽工作、请示和答复问题、报告情况、交流经验的一种重要文字工具。公文是应用文中最重要且用途最为广泛的一种文体。

公文有狭义和广义之分。狭义的公文特指《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）中规定的 14 种党的主要公文和《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）中规定的 13 种行政公文。《条例》第二条规定：“党的机关的公文，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，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。”广义的公文则涵盖了全部通用公文和专用公文。所谓通用公文，是指党政机关、社会团体、企事业单位等普遍使用的公文；所谓专用公文，是指在一定的业务范围内，按照特定需

要而专门使用的公文。专用公文具有很强的专业特点，如外交公文，它是外事活动中专门使用的文件，主要有国书、照会、备忘录、条约等；法规公文，即由国家各级权力机关或行政机关制订、颁发的各种带法规性质的公文，主要有法律、法令和行政法规；司法公文，即公安、检察、法院等机关依法处理各类案件中产生、使用的文字材料，主要有立案报告、破案报告、通缉令、起诉书、公诉书、笔录、开庭通知书、判决书、抗诉书、调解书等；经济公文，即在经济活动中各企事业单位所产生的专门公文，如经济活动分析、经济决策报告、经济合同、广告文字等；公关公文，系用于沟通、改善本单位与公众关系的文字材料，主要包括函件、柬帖、启事、声明、海报、公关报告等；军事公文，是军队内部以及与军外单位往来所使用的文字材料，主要有命令、通令、指示等。

在机关的日常工作活动中，经常出现“文书”、“公文”、“文件”这三种概念同时使用的情况，三种名称，有时可以通用，有时则强调不同的侧面。实际上，公文、文件、文书，这是三个既密切联系又有所区别的概念。对于它们之间的联系与区别，并不是所有的人都十分清楚的，这里有必要略作解释。公文、文件、文书，它们在内涵上是有交叉的，就是说，同一份文字材料，既可以叫做文件，又可以叫做公文，还可以叫做文书。但是，这样的文字材料，在形式和内容上都是有严格要求的，只有符合这种要求，公文、文件、文书才可以作为同义词来交替使用，否则便是误用。公文、文件、文书三者可以说是同中有异、异中有同，这从它们各自的定义中就能够分辨出来。公文的定义前面已经讲过，这里不再重复。所谓文件，它是领导机关根据自己的职责范围而制发的、具有法定效力并设有特定版头的公文；所谓文书，它是一切机关、团体、单位和个人，为传递信息、交流思想、

联系事务、商洽问题、记录情况等而形成并使用的文字材料。稍加对比便不难发现，公文、文件、文书三者是一种包含与被包含的关系，具体地说，文件只是公文当中的一部分，而公文则又只是文书当中的一部分，文书除了包含有公文即公务文书之外，还包含了私务文书在内。而且，三种概念出现的时间也是不同的，文书在我国西汉时就有了，公文则出现在东汉末年和三国时期，文件大约在清朝末年才有。

二、现代公文特点

与各种文学体裁和其他应用文相比，现代公文有其非常突出的特点。主要是：

（一）明确的公务性

公文姓“公”。公文是与公务活动、公共事务联系在一起的。公文必须反映公务，无论是下行文、平行文，还是上行文，其对问题、对事物的看法、意见和主张，都代表了一定的机关、团体、单位等组织的态度，体现了其基本观点，就是说，是一定的组织意志的反映。公文如果游离于公务活动、公共事务之外，也就不成其为公文。在一定的时间内，要办理的公务愈多，针对公务内容所形成的公文也就愈多。这说明公文是以解决公务活动中的具体问题为目的的。这就与诗歌、小说等文学体裁以及书信、日记等应用文体不同。诗歌、小说属于艺术作品，作者借以抒发情感、表达自己对社会和人生的认识，即所谓“诗言志，歌咏（咏）言”，读者则借以怡情养性、陶冶情操、提高文学修养和精神内涵。虽然古人也有“文章合为时而著，歌诗合为事而作”的主张，但是文学体裁毕竟不能直接作用于社会的公务活动。就像公文不能用以抒发个人内心情感一样，文学体裁也不能介入公务活动之中，二者各有自己的适用范围，不可以越俎代庖。书信、

日记虽与公文同属应用文体，但是它们一般都被视为私务文书，前者主要用来与亲朋好友联络感情、沟通信息、增进友谊，后者主要用来记录自己认为值得记录的事项和所见所闻、所思所想，都很难与公务产生直接的关联，而公文却是与公务相伴而生、不可分离的。所以说，具有明确的公务性是公文的一个重要特点。

（二）鲜明的政治性

现代公文是国家政权进行治理和管理，协调管理系统的思想和行为的书面工具，是政党和团体进行政治活动、党务活动和自身管理，协调与其他党派、团体关系的书面工具，是企事业单位和其他社会组织进行有效管理，协调管理系统以及与国家、政党、部门关系的书面工具。因而公文的内容是由国家、政党、团体和企事业单位的行动意图、公务活动决定的，代表了它们的政治意向和根本利益，所以带有鲜明的政治性。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，我们党是一个全心全意为人民服务，以实现社会主义、共产主义为宗旨的执政党，群众团体和企事业单位是在这样的党领导下和这样的国体中，所以从整体上说，公文必须传达贯彻党和国家的方针政策，在政治上要代表和维护最广大人民的根本利益，为实现人民民主专政、巩固社会主义制度、加快中国特色社会主义的建设服务，而绝不可违背它。

（三）极高的权威性

具有极高的权威性是公文在性质和作用上的特点。公文的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，就是说，是由它的制发机关的合法职权和工作权威所决定的。一个对人民的事业极端负责任的严肃的领导机关，它所制发的文件，在它的职权范围内是非常有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等有领导权威，一个权力机关颁布的法律、条令等有法律权威，一个政府机关发布的政令、通告、指示等有指挥

权威。比如中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国各族人民中具有最高的权威；国家权力机关发布的命令、法令法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律惩处。公文的这种权威性和效力，是其他文体所不具备的。

（四）作者的法定性

公文的作者是法定的，就是说，只有依法成立并能以自己的名义行使权力和担负义务的组织或其法定代表人，才能充当公文的作者。党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织内部不具有法人资格的下设部门，对外不能充当公文的作者。机关内分工的起草人，不能看作是公文法定的作者，而只是捉刀代笔者。党政机关、人民团体、企业事业单位等可以在职权范围内，根据需要制发公文。公文可以用机关的名义发布，也可以用法定代表人个人的名义发布，但是用法定代表人的名义发布公文，并不是彰显他个人的私人身份，而是表示他（她）是公文发布机关的法定代表人，他（她）是作为职权的代表发布公文的。公文的作者不等同于公文的起草人，这与在报刊杂志上发表自己文章的作者是有区别的。在报刊杂志上发表的文章，作者可以根据自己的兴趣爱好、思想观点信马由缰、随意铺陈，而且也不必经过他人审阅、修改，公文则不然，它必须由专人按照组织的意图去起草，凡是不能够准确表达组织意图或有碍这种意图的准确表达的文句，便应毫不犹豫地予以删除或修改。非法定作者无权制发公文，以假托名义伪造公文是违法行为，应当受到法律的制裁。

法定作者有权制发公文，但是他只能制发与其法定职能、身份相称的公文，如果超出了这个范围，超越了自己的权利与义务，那么他所制发的公文也是无效的或非法的。比如为了切实减轻农民的负担，促进农业经济的发展，维护农村社会的稳定，国

务院曾决定，向农民征收的各种统筹和提留款，不能超过其上一
年人均纯收入的5%。但是有些地区，特别是某些工业经济比较
薄弱的地区，有关部门却挖空心思地巧立名目，自作主张增加农
民负担。根据有关规定，确定税费收取项目和比率的权力不在地
方，地方擅自增加项目、提高比率是一种越权行为，为此而制发
的公文不具有合法的效力与权威。由此可见，法定作者的职能身
份，赋予了公文各不相同的权威。

（五）较强的时效性

公文是要解决当前工作中的实际问题的，是为推动现实工作
服务的，因而具有较强的针对性和时效性。就是说，它解决的是
公文制发机关管辖范围内一定时期的现实问题，所以有其适用的
对象和时限。它往往针对现实工作中某一特定问题提出意见以及
解决办法，促进问题的解决，这项工作一旦完成，因之形成并使
用的公文的作用也随之结束。或者经过实践的检验，发现原文件
不够妥善，以及时过境迁，情况发展变化了，又有新的文件发
布，原有公文使命已完成，不再发挥现实作用。如中发〔1994〕
5号文件《中共中央关于新形势下加强党校工作的意见》，因中
发〔2000〕10号文件《中共中央关于面向21世纪加强和改进党
校工作的决定》的发布而效能终止，变成历史文献。不同的公文
其有效期限也不相等同，一般说来，宏观的纲领性文件或法规性
文件时效较长，微观的具体工作性文件时效较短。

（六）体式的特定性

体式即体裁、格式。一般文章都有一定的体式，但比较灵
活，多种多样。在长期办理公务的过程中，人们为了便于起草、
处理、管理公文，提高工作效率，逐步形成了有一定规范的公文
体裁和格式，由最高领导机关作出严格规定，并发布实施。严格
的格式是公文区别于其他文章的重要标志。《办法》明确规定，

国家行政机关公文体裁主要有 13 个种类；《条例》明确规定全国党的机关公文体裁主要有 14 个种类。各级机关、各个团体和单位在最高领导机关作出改动之前，原则上都必须从上述公文种类中选取适当者加以使用，而不能自制新的文种。公文不仅有特定的种类即体裁，还有特定的格式。公文的文面一般都由文头、正文、文尾三部分组成，而且就连版头、版面、字形、行距、尺寸以及用纸、印刷、装订等，也都有十分明确的规定，不可随意变动。

（七）文风的朴实性

《办法》指出，草拟公文应当做到：“情况确实，观点明确，表述准确，结构严谨，条理清楚，直述不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短。”因此，公文语言应当体现出朴实的风格，以不使人产生误解为重要原则。公文语言应使用书面语，还可适当地选用公文常用文言词，如“可否”、“专此函达”等，这样可缩短篇幅，增强公文表达效果。公文行文要直切主题，不兜圈子，不绕弯子，摒弃空话、套话，文字简练，文约旨丰，以尽可能少的文字表达尽可能多的意思，以体现简约之美。语气要斩钉截铁，不模棱两可，观点鲜明，以便有关人员准确理解。语言要诚恳郑重，平铺直叙，不渲染，不夸张，不追求艺术作品的艺术技巧，切忌轻薄油滑、装腔作势、堆砌辞藻、滥用典故。

（八）严格的程序性

所谓严格的程序性，是指公文必须履行法定的程序方为合法有效。从公文的撰拟、形成到发布，必须经过一定的程序，否则它就不具有现实的合法性。《办法》对制发公文的程序作了具体说明，它包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等八个步骤。公文必须授权拟制，必须经办公厅（室）审核，必须经法定的机关领导集体或领导人签发才能下达；有的公文，

比如行政法规、规章等，必须经法定的会议（如政府常务会议）讨论通过才能发布施行。公文必须用印。公文用印是法定机关或领导人行使权力和承担职权责任的表现，只有盖了印的公文才能生效。严格的程序性是公文独具的特点。公文只有履行法定程序才能生效，否则无效。

三、现代公文功能

公文的功能在于它可以打破时间和空间的限制，有效地传递权威性、凭证性的公务信息。从通过对各类公文的概括和分析，可以将公文的作用归纳为五个方面：

（一）领导和指导作用

上级机关发给下级机关的公文即下行文，都具有领导和指导作用。公文是上级机关对下级机关进行领导和指导的重要工具。对上级机关来说，公文具有记录和传达领导意图的作用。上级机关对某项工作、某件事情有什么想法和打算，具体做怎样的安排，见诸文字，形成公文，发给下级，责成下级认真贯彻执行，这就是一种领导作用；对下级机关请示的问题和事项给予批复，同时提出注意事项和原则性要求，这便属于指导作用。领导作用和指导作用是一致的，它们都只产生于下行文，而且往往是同时发生的，但又不一定都是共有的，如各业务主管部门下发的公文就只具有业务指导作用，而无行政领导作用。必须特别指出，中国共产党是我国各项事业的领导核心，党的领导主要是政治、思想和组织的领导，而实现这种领导的一个重要途径，就是通过制定和发布各种文件，把党的方针政策和领导意图传达到各条战线。党的领导机关制发的公文虽然不是法律法规，但却是法律法规赖以产生的重要指导思想和理论依据，具有领导和规范的功能，因而人人都应高度重视，认真学习，积极贯彻执行。所以