

工会机关
常用

工会工作者写作丛书

GONGHUIJIGUAN
CHANGYONGGONGWENXIEZUO

公文
写作

何士坤 编著

中国工人出版社

工会机关
常用

工会工作者写作丛书

GONGHUIJIGUAN
CHANGYONGGONGWENXIEZUO

公文 写作

何士坤 编著

中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工会机关常用公文写作/何士坤编著. —北京: 中国工人出版社, 2010. 3

(工会工作者写作丛书)

ISBN 978 - 7 - 5008 - 4677 - 2

I. 工… II. 何… III. 工会工作—应用文—写作—中国
IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 040707 号

出版发行: 中国工人出版社

地 址: 北京东城区鼓楼外大街 45 号

邮 编: 100120

电 话: (010)62350006(总编室)

(010)82075935(编辑室)

发行热线: (010) 62004002 62005042 (传真)

网 址: <http://www.wp-china.com>

经 销: 新华书店

印 刷: 北京铭成印刷有限公司

版 次: 2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

开 本: 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数: 250 千字

印 张: 16.75

定 价: 26.00 元

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换

前言

领导机关是一个组织或单位的中枢，制发公文是其履行职责、实施领导的一项重要工作。而掌握公文写作知识，具备公文写作技能，则是机关工作人员任职的必备条件。可以说，公文撰制的水平，从某种程度上反映了该公文撰制机关的工作水平和作者的综合素质，代表了他们的形象。因此，要提高机关的工作绩效和水平，一个重要方面，必须重视和提高机关的公文撰制水平，同时提高机关工作人员的公文写作能力。工会机关及其工作人员，在履行职责、处理公务时，同样需要使用公文这一极为重要的手段和工具，因而亦应重视公文的写作与处理，使之更好地发挥应有的作用。

我于1970年从浙江大学毕业分配到北京燕山石油化工公司工作，于2005年年底在中华全国总工会机关退休，绝大部分时间都在办公室系统工作，长期与公文打交道；1993年调中华全国总工会机关后，因始终在办公厅工作，对工会机关的公文写作与处理也不算陌生。为了把自己多年在学习和工作实践中积累的公文写作和处理的知识加以梳理，使之条理化、系统化，近年来我抽空对有关资料进行了整理，便形成了本书的框架。

公文写作是一门很大的学问。公文的应用范围十分广泛，如按其形成和作用的具体领域来说，可分为通用公文和专用公文。而通用公文，又可分为请示、报告、批复、函、通知等法定文种公文和计划、总结、调查报告等虽非法定文种公文但又比较常用的事务公文；专用公文则包括党务、

科技、财经、司法、外交、军事等等公文。所有这些公文，既要符合一般公文的写作要求，又有各自的特点和作用，因此，要通晓和写好各种公文并非易事。自己虽然多年从事文字工作，也读过一些关于公文写作的书，但毕竟工作范围和阅历有限，加上知识面不宽，因此，对工会机关公文的写作还远远达不到得心应手、运用自如的程度，尤其是没有足够的把握写好各种类型的公文。本书着重就工会机关一些常用公文的写作作些介绍，希望能对读者有一些参考和帮助的作用。因本人水平有限，书中肯定有错误和不当之处，敬请读者批评指正。

何士坤

2010年1月于北京



目 录

第一章 公文写作的基本要求

- 第一节 认识公文的本质、特点、作用和遵循
公文写作的原则/1
- 第二节 遵守公文处理的有关规定/6
- 第三节 把握公文写作各环节的特点和要求/14

第二章 工会机关正式公文的写作

- 第一节 报告和请示的写作/37
- 第二节 决定和决议的写作/50
- 第三节 指示、意见和批复的写作/59
- 第四节 通知和通报的写作/70
- 第五节 规定和条例的写作/81
- 第六节 函的写作/87
- 第七节 会议纪要的写作/91

第三章 工会机关其他常用公文的写作

- 第一节 调查报告的写作/99
- 第二节 总结类公文的写作/113
- 第三节 计划类公文的写作/123



- 第四节 讲话稿的写作/130
- 第五节 公关类公文的写作/140

第四章 工会信息的写作及其相关工作

- 第一节 工会信息和工会信息工作概述/149
- 第二节 努力编写出高质量的信息/155
- 第三节 办好工会信息的保证/167

第五章 不断提高工会机关公文写作水平

- 第一节 重在提高机关工作人员公文写作的素养和能力/173
- 第二节 避免公文写作中常见的毛病/179
- 第三节 机关各类人员要为提高公文写作水平作出各自的努力/186

附 录

- 中国共产党机关公文处理条例/194
- 国家行政机关公文处理办法/203
- 关于印发《全国总工会机关公文处理办法》的通知/211
- 关于调整全总文件发送范围、改进发送办法的通知/219
- 中华全国总工会办公厅关于《全国总工会机关公文处理办法》的补充规定/220
- 关于中华全国总工会阅批公文的若干规定(试行)/240
- 出版物上数字用法的规定/242
- 标点符号用法/248
- 校对符号及其用法/257

参考书目



国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)第二条指出:“行政机关的公文(包括电报),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。”

上述规定共同强调了两点:公文是机关实施领导的一种手段;公文是机关处理公务的重要工具。可见,工具性是公文的本质属性和基本特征。

3. 工会机关公文应遵循中办《条例》的有关规定

中华全国总工会办公厅印发的《全国总工会机关公文处理办法》(以下简称《全总办法》)及其《补充规定》虽然没有对工会机关的公文作出定义,但因中华全国总工会机关属中央直属机关,其公文遵循中办《条例》的有关规定,因此可以说中办《条例》所规定的原则和主要内容都适合于工会系统机关的公文处理。对此,从事工会机关公文写作的人员必须有明确的认识。

二、公文的特点

公文区别于其他文书,具有以下特点:

1. 法定性

公文由法定机关或组织制发,具有法定效力,并在其权限范围内具有法定权威性和约束力。

2. 实用性

一是体现在公文成于公务,用于公务,每一份公文都有明确的制发目的,具有很强的针对性和意向性;二是体现在公文为推动现实工作服务,其效用常常受时间限制,因而具有很强的时效性。

3. 程序性

公文尤其是法定公文,其撰制必须经过法定程序,具有严格的程序性。这是公文独具的特点。

4. 政策性

公文代表制发机关或组织的意图,承载其实施领导和管理、推进工作开展和问题解决的主张或决策措施,因而具有鲜明的政治性和很强的政策性。

5. 规范性

一是表现在对公文形成程序、公文文种和行文关系等都有严格规定；二是表现在对公文体式有严格规定，即不仅公文的文体规范，而且其书面格式和排版形式等亦规范，以维护公文的权威性和严肃性。

三、公文的功能和作用

公文的本质和特点，决定了公文的功能和作用。公文尤其是法定文种公文的具体作用，主要表现在以下方面：

1. 领导与指导作用

由于公文承载领导决策，传递机关意图，因此，领导与指导作用是公文首要的也是最基本的功能与作用，并主要体现在下行文上。

2. 规范与控制作用

公文的权威性和强制性，决定了公文具有规范和控制作用。尤其是法规性公文，这种功能和作用更明显，它虽不同于法律、法令，却作为重要行为规范来使用。

3. 组织与协调作用

公文作为实施领导和管理的重要工具，自然具有组织与协调的功能与作用。这种功能和作用在计划、工作安排类公文中体现得尤为明显。

4. 宣传与教育作用

为实施领导，推进工作，就要进行宣传与教育，因此，作为实施领导重要手段的公文，自然具有宣传与教育的功能与作用。这种功能与作用，尤其体现在某些下行文上，它虽不如传媒的宣传面广，但其权威性和宣传效力是传媒无法比拟的。

5. 知照与联系作用

任何一个机关或单位，总要与社会发生联系；它所开展的工作和活动，必然与上下级或无隶属关系的单位相关联。因此，公文作为沟通这种关联的载体或纽带，自然具有联系或知照的功能与作用。可以说，所有公文都有联系作用，有的公文具有知照作用。

6. 依据与凭证作用

公文的法定性、权威性，决定了公文具有依据与凭证的功能与作用。法定文种的公文皆可作为依据，亦可作凭证。



7. 记载与查考作用

公文行文后总要留下历史痕迹，其记载的内容和行文本身，都体现了记载的功能与作用。有了记载，就具有便于查考的功能与作用。尤其是记载性公文，更直接体现这种功能与作用。

当然，对于某一份公文来说，不一定同时具备上述各种功能与作用，但至少具有其中几种功能与作用。

四、公文写作应遵循的基本原则

认识到公文的本质和特点，明白了公文的功能和作用，就应当懂得公文撰制者肩负的责任，从而自觉遵循相应的公文写作原则。

1. 按领导者意图起草公文的原则

对一般的公文写作人员来说，接受起草公文的任务，大都是做“奉命文章”，因此，在起草公文前，首先要弄清领导者的意图和发文目的，明确发文的主旨和主送对象，以完整、准确地表达和体现发文机关的意图。当然，做“奉命文章”并不是说公文写作人员不要进行创造性劳动，恰恰是奉命而作，才更需要公文写作人员充分发挥主观能动性。因为只有这样，才能把领导者粗略交待的意图表达完整和准确，甚至把领导者一些朦胧的想法表达清楚，把领导者想说而没有说清楚的话写出来。但是应当懂得，这种创造发挥，是以符合领导者意图为前提的。起草公文不是发表个人学术论文，起草者不能以个人意志代替发文机关的意图。有的人不愿意别人修改他起草的公文，改一个字也暴跳如雷，说明他至少是不懂得这个道理。

2. 依法的原则

主要是在制发公文的程序上，一定要按规定的必经程序进行，不能借口情况特殊或某些理由不按规定办事；所起草的公文内容，一定要符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示精神，并且要注意与现行的有关公文所作出的政策规定相衔接。

3. 实事求是的原则

主要是一定要按实际需要行文；要从实际情况出发来阐发思想，表达公文意图；所举事例、数据等真实可靠；所提意见和措施符合实际，切实可行。

4. 尚简无华的原则

要文风朴实，不装腔作势，不无病呻吟。要开门见山，观点明确，直述不曲。要言之有物，不讲虚话、套话、空话，也不追求华丽词藻。要简明扼要地陈情说事，不拖泥带水。要条理清晰，结构严谨，表述准确，篇幅简短。

5. 保密的原则

由于公文与公务活动密不可分，而有些公务活动往往带有秘密性，因此负责写作这种公务活动的公文，必须遵守相应的保密规定，做到从接受写作任务到起草、到发文，直至解密前，始终守口如瓶，并处处严防失泄密事件的发生。

6. 时效的原则

主要是起草公文不要拖拉，接受写作任务后，要积极努力，及时完成起草任务，并尽可能提早交到上一级负责人手中，使其有修改、斟酌的时间，以保证公文按时按质发出；起草的公文内容中，凡涉及时间要求的，应精心核对，留意是否可行，并防止前后矛盾。

可能有人会问，工会是群众组织，起草工会机关公文是否也要遵守上述原则？回答是肯定的。这是因为，其一，公文作为各机关、各单位间联系、沟通的工具，必然要遵守一些共同的规则，所以起草公文就要遵循一些共通的规矩。何况，工会机关公文的处理受中办《条例》的规范，就理所当然要遵守有关的规定。其二，中国工会虽然不是立法机构和行政部门，也不是执政党和权力机关，但却是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带，是国家政权的重要社会支柱，是职工利益的代表者和维护者，特别是工会组织覆盖全国，又独立管理经费，在我们这个以工人阶级为领导的社会主义国家中，承担着光荣历史使命和发挥着无可替代的重要作用。中国工会的这种性质和在国家中的地位作用，决定了作为工会组织实施领导和管理、开展公务活动重要工具的工会机关公文，具有与党政机关公文同样的性质、特点和作用，因此，在进行工会机关公文写作时，自然也同样要遵循党政机关公文写作时应当坚持的一些基本原则。



第二节 遵守公文处理的有关规定

中办《条例》、国务院《办法》都对包括公文写作在内的公文处理的各方面问题作了明确的规定，可以说它们是党政机关公文处理的总纲。《全总办法》及其《补充规定》，则是根据工会机关实际对公文处理作出的具体规定，是工会机关公文处理的规范性文件。因此，要写好公文，必须熟悉公文处理的有关规定，并严格按照规范要求进行写作。否则，写出来的东西就会成为不合格的公文，一旦发出去，必将影响行文效果和单位形象，甚至被退回。在公文处理规定中，有关文种、公文格式、行文规则的规定，对公文写作的关系更为直接，尤其要加以重视。

一、关于文种

一份公文，一般都包含文种名称、事由、发文对象、发文单位、时间、印信这些要素，而文种是公文区别于其他文体文书的鲜明标志。起草公文，必须选准并正确使用文种，而不能误用、混用文种。为此，有必要了解有关文种的知识 and 规定。

1. 文种的概念

文种，又称文件名称。它是概括反映行文关系、行文方向、行文目的、行文特点以及发文机关权限等内容的公文种类的总称。

对文种可作广义、狭义的理解。广义的文种，就是所有公文的种类；狭义的文种，就是中办《条例》、国务院《办法》所规定的法定文种。

2. 文种的功能和作用

文种名称用语简洁，但含义深刻，有以下功能和作用：一是体现公文的性质。如“通知”、“通报”有告知、周知的性质。二是反映行文方向。如看到“指示”，即知为下行文；见到“请示”，即知为上行文；使用“函”，大多为平行文。三是表达行文目的。如“批复”是上级对下级的请示作出答复。四是揭示公文的特点。如“公告”、“报告”都有告知之意，但“公告”是公开告知，是面向社会大众的文种；“报告”则是下级向上级和领导机关汇报的文种。另外，使用文种名称，

也便于公文管理。

正因为文种有这些功能和作用，所以文种名称一般作为公文标题的三要素之一含在标题之中，尤其是法定公文的标题中必含文种名称。

3. 法定公文文种

(1) 中国共产党机关公文文种。

现行中国共产党机关公文的法定文种由中办《条例》规定为14种：决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。现行中办《条例》经中共中央批准，于1996年5月3日印发。这个《条例》所规定的文种，与中办以往发布的规定中所确定的文种相比，增加了“条例”、“意见”这两个文种。

(2) 政府机关公文文种。

国务院前身政务院于1951年9月1日所发布的《公文处理暂行办法》，规定公文文种为7类12种。现行政府机关公文的法定文种由国务院《办法》规定为13种：命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。国务院于2000年8月20日发布、2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》，对1987、1993年的规定作了改进。1993年《办法》较1987年的《办法》，取消了“指令”、“决议”、“布告”3种，增加“议案”1种，并把“报告”和“请示”分开；2001年《国家行政机关公文处理办法》又对1993年《办法》作了改进，在原有的12类13个文种中，取消了“指示”，增加了“意见”，并将“公告”和“通告”分开，成为上述13个文种。

(3) 中国工会机关公文文种。

现行工会机关公文的文种，先由1996年3月19日印发的《全总办法》规定为9种：报告、请示、决定、决议、通知、通报、批复、函、会议纪要；后由2000年2月13日印发的《补充规定》又增加了4个文种：指示、意见、规定、条例。这样，工会机关正式公文总共为13个文种。

(4) 党、政、工机关正规公文必须统一使用各自的法定文种名称。

由于上述这些规定是党、政、工系统关于各自机关公文文种的权威性规定，因此起草党、政机关的法定公文，必须使用党、政机关法定公

文文种名称；起草工会机关的正式公文，则必须使用《全总办法》及其《补充规定》统一规定的文种名称。

4. 如何正确选择使用文种

要正确选择和使用文种，应把握以下四个要点：

(1) 起草法定公文必须使用法定文种名称，不得随意乱起文种名称，也不得乱用或混用文种名称。如有的使用“请示报告”之类的名称，显然不符合规定。

(2) 必须按行文目的，依据公文的内容选定和使用合适的文种。这里要注意的是，应正确理解各类文种使用的范围，并要弄清楚诸如“决议”与“决定”、“请示”与“报告”等文种概念的共性和区别，进行仔细推敲，然后才选定使用哪个文种。

(3) 必须根据发文机关的身份和职权来选择使用文种。所选文种应与本机关的身份与职权相符，否则就会给人以“越权”或“屈尊”之感。例如“条例”的制定权在中央机关，中央机关若行文可使用这个文种，而下级机关就不能使用这个文种。

(4) 必须根据与主送机关的行文关系来确定文种。例如，下级机关向上级机关行文，多用“请示”、“报告”等文种，而不能使用“指示”、“批复”，一般也不用“通知”；平级机关之间行文用“函”，而不用“请示”之类的文种。

二、关于公文格式

对法定公文的格式，无论中办《条例》、国务院《办法》，还是《全总办法》及《补充规定》，都有明确规定，撰写公文必须按规定严格执行。这些规定可见本书附录，不再赘述。下面，只对在实际工作中常常产生问题所涉的有关规定作些强调。

1. 版头

版头，就是“红头文件”的“红头”，它有专门式样。《全总办法》的《补充规定》，对中华全国总工会的公文版头按不同等级和用途设计了不同的样式。各级工会机关公文的版头，可根据实际工作需要，参照中华全国总工会机关公文版头的规定自行确定。要注意的是，作为一级组织，可以有自己的版头文件；而机关职能部门，虽在自己的业务范围

内可对下级机关的对口业务部门行文，但不得以部门“文件”形式向下行文。有的部门使用带有“文件”字样的版头向下行文，这是不符合规定的。另外，用于上行文、平行文的版头，一般亦不含“文件”字样。联合行文，版头可用主办机关名称，也可并用联署机关的名称。在民族自治地方，发文机关名称可并用自治民族的文字和汉字印刷。

2. 密级

密级分绝密、机密、秘密。对涉密文件，应标注相应密级。要防止应加密而不加密，或把密级定得偏高与偏低。工会机关公文秘密范围的确定，可按中华全国总工会与国家保密局联合制定的规定来执行。对秘密文件中的绝密、机密级公文，还应当标明印制份数的顺序号。

3. 紧急程度

紧急公文应标明公文送达和办理的时间要求。紧急公文视文可标“特急”或“加急”；紧急电报则分别标“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。

拟制紧急公文，应当体现紧急的原因，并根据实际需要确定紧急程度。

4. 标题

标题是公文主要内容的高度概括，能画龙点睛地反映公文主旨。公文标题由发文机关名称、事由（或公文主题）、文种名称三要素组成。

标题可有主标题、副标题。标题中可以出现书名号，一般不用其他标点符号。公文忌用新闻标题和过长的标题。

5. 主送机关

主送机关，也称公文的抬头。主送机关是主要受理公文的机关。对工会机关公文来说，除决议、某些决定、条例、规定和会议纪要外，都应标明主送机关。对主送机关，应当使用全称或规范化简称、统称。但有的不应有抬头和落款的公文，却写上了抬头和落款，这也是不符合通常的公文格式的。

6. 正文

正文是公文的主体。正文一般由开头、主干、结尾三部分组成。

正文每段首行空两格，回行时顶格。一般说来，公文首页在标题下应有2行以上正文。末页无正文，应在末页第2行注明“（此页无正



文)”。

7. 附件

附件应置于主件之后，与主件装订在一起，并在正文之后、落款之前注明附件的名称。注附件名称时应空两格起头。印发规章和批转件，应将该规章和批转件视为正文，不属于附件，放在正文后不要将其作为附件标注。有的公文的正文内容涉及附件，应在其后边加括号注明“见附件×”或“附后”，附件的排列则按正文中所列附件顺序来排。如果请示件中带有附件，则附件必须完整。

8. 发文机关署名

发文机关署名，也称落款。凡有主送机关的公文，必须有落款。发文机关署名应用全称或规范化简称、统称。有的公文需署领导人姓名的，应标明其职务。一般不能以标题中的发文机关名称代替落款。

9. 成文日期

一般以领导人签发日期或会议通过日期为成文日期；联合行文，署最后签发机关领导人的签发日期；特殊情况署印发日期。电报以发出日期为准。成文日期应当完整写明年、月、日，位于落款下方。决议、决定、条例、规定、会议纪要等不标明主送机关的公文，成文日期可加括号标注于标题下方居中位置。特提电报还要写明具体时间。

10. 印章

加盖印章是公文生效的凭证。除会议纪要和印制的有特定版头的普发性公文外，公文应当加盖发文机关印章。尤其是请示件，必须加盖请示机关公章。印章盖在成文日期偏上位置，要上的不压正文，下边压成文日期，端正、清晰。联合上报的公文，应加盖主办单位的公章；联合下发的公文，联合单位都应加盖公章。加盖的公章与落款名称应一致，如要代章应注明“代”字。

11. 附注

有的公文加附注，主要是用来说明在正文其他部分不便交待的各种事项，如说明文件的印发范围及可否张贴或登报，或对名词、术语进行解释，或注明请示件的联系人姓名及电话号码等。附注加括号标注于成文日期左下方位置。