



全球通行的秘书档案职业必备

# 文秘档案工作手册

## 【新编公文写作 指导与训练】

中国老教授协会档案与文秘研究所 编



长征出版社

文秘档案工作手册(下)

# 新编公文写作指导与训练

中国老教授协会档案与文秘研究所编

北京出版社

责任编辑:陈锡祥

策 划:陈晓峰

封面设计:宋双成

**图书在版编目(CIP)数据**

文秘档案工作手册/中国老教授协会档案与文秘研究所编. —北京:长征出版社,2003

ISBN 7-80015-834-9

I. 文… II. 中… III. 秘书—档案工作—手册  
IV. G27-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 009340 号

长征出版社出版发行

(北京阜外大街 34 号 邮编:100832)

电话:68586781

天津大唐印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 15.125 印张

350 千字 印数:10000 册

定价:30.00 元(上下册)

---

ISBN 7-80015-834-9/G·225

(本书如有印装错误,我社负责调换)

## 编辑工作委员会

|    |     |     |     |
|----|-----|-----|-----|
| 主编 | 曾绍阳 |     |     |
| 策划 | 陈晓峰 |     |     |
| 编委 | 高 玫 | 刘清荣 | 虞文霞 |
|    | 龙迪勇 | 李 军 | 王建平 |
|    | 王晓蕾 | 杨 慧 | 贾 茹 |

# 前 言

为了切实满足广大文秘档案工作者及国家公务员对实用公文的写作需要，我们依据中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院 2000 年 8 月 24 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》中的有关新规定，吸收了国内最新研究成果和其他公文写作论著、教材的长处，精心撰写了《新编公文写作指导》一书，从而使其从整体构思、编排体例和内容阐述上更加突出了前沿性、实用性和可操作性。

本书首先概述了公文写作的最新理论知识，以期使读者从深层次上对公文写作有较为全面的、前瞻性的认识。在各类常用公文文种的写作上，本书对其写作规范、写作方法、写作技巧、写作要求、应注意的问题和与其他文种的区别进行了系统和重点的说明。对应各类文种的讲析，书中相应地选附了一些典型、规范的例文，使之对公文写作理论的运用有了切实的操作示范，便于读者学习。根据公文写作的教学经验，在每一章后面，我们还结合重点、难点内容精心设置了形式多样的思考与练习，供学习者用来自检自测学习效果，更快地提高公文写作能力，使教与学有机结合，相得益彰。

由于本书突出的前沿性、广泛的应用性和现实的可操作性，所以它既可作为文秘档案工作者的案头工具书，又可作为国家公

务员学习公文写作的教科书，还适宜作党校、管理干部院校、电大、业大、职大等各类成人院校学习公文写作的读本。

本书由中国老教授协会档案与文秘研究所编著，作者多为在高校从事公文研究和公文教学的学者、教授；也有在国家机关专职从事公文写作的公务员，但是由于水平和经验的局限，很可能存在不足之处，欢迎读者批评指正。

编 者

2003年2月

# 目 录

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| <b>第一章 公文写作要则</b> .....     | (1)   |
| 第一节 公文的特点与作用.....           | (1)   |
| 第二节 公文写作的特点与要求.....         | (4)   |
| 第三节 行文规则.....               | (7)   |
| <b>第二章 公文写作程序</b> .....     | (13)  |
| 第一节 公文结构 .....              | (13)  |
| 第二节 公文写作程序 .....            | (22)  |
| <b>第三章 党政机关法定公文写作</b> ..... | (43)  |
| 第一节 命令 指示 决定 决议 批复 .....    | (43)  |
| 第二节 通知 通报 意见 .....          | (64)  |
| 第三节 公告 通告 公报 .....          | (77)  |
| 第四节 函 会议纪要 .....            | (93)  |
| 第五节 议案 报告 请示 .....          | (108) |
| <b>第四章 规范性公文写作</b> .....    | (148) |
| 第一节 规范性公文的特点与撰写要求 .....     | (148) |
| 第二节 条例 规定 办法 .....          | (150) |
| 第三节 章程 制度 .....             | (159) |
| 第四节 规则 细则 .....             | (166) |
| 第五节 守则 公约 .....             | (173) |
| <b>第五章 其他类文件写作</b> .....    | (178) |
| 第一节 调查报告 .....              | (178) |

|     |           |       |
|-----|-----------|-------|
| 第二节 | 会议文件..... | (190) |
| 第三节 | 经济合同..... | (209) |

# 第一章 公文写作要则

## 第一节 公文的特点与作用

### 一、公文的概念

公文，通常理解为处理公务的文书，是指国家权力机关、党政机关、企事业单位和群众团体在进行公务活动时所形成和使用的具有规范格式和特定效力的文书。

公文有广义和狭义之分。《中国共产党机关公文处理条例》中确定的 14 种公文和《国家行政机关公文处理办法》中确定的 13 种公文，是狭义范畴的公文。广义范畴的公文则还包括外交、司法、军事、经济、科技等部门专业性很强的专用公文，以及其他常用的公文。

公文是随着社会的发展、阶级和国家的出现而产生的。公文的产生有四个必备条件：一是有比较系统的成熟的文字的产生；二是阶级的分化和国家的产生；三是书写材料的出现；四是具有完整的意义和特定的体式。

我国现行的公文体式，用于国家行政机关的以 2000 年 8 月 24 日发布的《国家行政机关公文处理办法》为准；用于党的机关的公文以 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》为准。

## 二、公文的特点

每一种文体都有自己的特点，公文也不例外。公文的特点可以概括为以下几个方面：

### （一）政策性

公文作者的特殊性和公文所反映的内容决定了公文的政策性。公文的作者指的是发文的名义，即发文的机关；作为机关内部工作的某一文件的起草者，不能视为公文的法定作者；以个人名义发布的公文指的也是以其在机关法定领导人的身份行使职权，因此公文代表的是机关的意图。公文担负着传达党和国家制定的路线、方针、政策，处理机关行政公务的重要职能，国家行政机关、企事业单位和群众团体所制发的公文，其内容是绝对不允许违背党和国家的各项方针和政策的。

### （二）权威性

公文的权威性是由公文制发机关的权威性和公文的强制执行的性质所决定的。公文是由党政机关、企事业单位和群众团体等为了特定的目的，依据法律、章程制定的，具有法定的权威性和行政的约束力。领导机关发布的决定、指示、批复等，具有领导权威；权力机关发布的法律、法令，具有法律权威；政府机关发布的政令、通告等，具有指挥权威。

下级机关对上级下发的公文即使有不同意见，但在上级机关或单位没有作出新的决定前，仍不得拒不执行。

### （三）工具性

公文的工具性体现在公文是各级党政机关实施领导和管理的工具，是传达和贯彻党和国家各项方针和政策的工具，是各级机关在工作活动中联系事项，传达意图，交流情况和传播经验的工具。

#### （四）规范性

公文的规范性是指公文有特定的体式和处理程序。每一种文种都有特定的格式和特定的适用范围。公文的名称、体裁、行文关系和文字表达等都有严格的规范要求。公文的制发和处理须经过一定的程序，例如发文要经过起草、审核、签发、缮印、加盖印章等程序，收文要经过登记、签收、拟办、批办等程序。

#### （五）时限性

公文的时限性是指公文的效用受时间的限制。任何一件公文都是有为了一个特定的目的而制发的，当目的已达到，这件公文也就失去了其现实意义，或被转化为档案，或被废止，或因新的目的出现而被修改、补充、替代。具有较强的时效性。

### 三、公文的作用

#### （一）法规和规范作用

权力机关和党和国家的领导机关所制发的法律法规，在其有效时限和实施范围内，任何人都不得违反，否则要受到执法机关的处理和制裁。有些非法规性文件如《XX 中学校园管理规定》，虽然不具有法律的约束力，但对校内各单位具有规范作用。

#### （二）领导和指导作用

上级机关对下级机关发文，传达上级机关的方针、政策、指示和意见，下达具体计划，要求下级机关遵照执行；上级机关对下级机关请示的问题表示看法和态度，提出指导性的意见和措施，要求下级机关执行，以及业务主管部门向下指导业务的文件，都发挥着领导与指导的作用。

#### （三）宣传和教育作用

公文，特别是党政领导机关制发的指导性公文，具有宣传和

教育作用。这些公文除了传达方针政策外，同时还要告诉人们为什么要这样做和怎样去做，以便提高认识，统一思想，协调行动，保证领导意图的贯彻执行。而且，宣传和教育作用在一些专为宣传教育制发的公文中更为明显。

#### （四）联系和知照作用

公文的联系和知照作用主要体现在：上级机关向下级机关传达指示、意见，进行具体的领导和指导；下级机关向上级机关汇报工作，请示问题，反映情况；平级机关或不相隶属的机关交流信息，商洽工作，联系事务。

#### （五）凭证和记载作用

公文是党政机关以及企事业单位和群众团体等工作活动的记录和依据。如《宪法》和依据《宪法》制定的各项法律，就是全国人民代表大会及常务委员会会议决事项的记载，同时又是国家行政机关、执法机关等机构和全国人民执行和遵守法律的凭证。党和国家的各级机关、企事业单位和群众团体等所形成的公文，同样具有记载工作活动和执行凭证的双重作用。

某些公文在发挥了现实效用之后，还必须整理归档，为今后相关的工作起凭证、记载和查考作用。

## 第二节 公文写作的特点和要求

### 一、公文写作的特点

公文写作不同于其他种类文章的写作，而是有其鲜明的特点。

1. 被动写作，遵命性强。公文是在机关或组织的领导授意之下以被动的方式进行的，代表机关组织领导说话，具有较强的遵命性。撰写者必须严格遵照机关领导的意图，反映领导的愿望。

2. 对象明确，针对性强。公文写作有鲜明的针对性，其受文对象，即写给谁看的问题是十分具体明确的。没有特定的受文对象，公文的内容就失去了特定的针对性，如果在一份请示中没有明确的受文对象，所请求的事项就不可能得到批复，就解决不了任何问题，失去了请示的意义。

3. 集思广益，群体性强。公文写作不是独立的个人写作活动，要求集思广益，相互启发，拓宽思路，反复协商，求同存异，左右联络，协调各方，充分调动和发挥每个写作人员的积极性、主动性和创造性。

4. 决策之作，政策性强。公文的内容既要符合党和国家的方针政策，又要提出便于执行的具体政策。下级机关和基层单位必须根据公文的原则和意图，结合自身实际严格执行。同时，还要注意政策的连续性。一份公文往往涉及到许多方面，受着多方面政策的制约，因而必须注意与各方面的政策相一致，与过去制定并尚未失效的政策相一致。

5. 急迫之作，时限性强。公文是为解决现实问题而写作的，往往是对重大事项作出决策，对即将出现或已经出现的问题提出解决方法 and 处理意见。或是对执行决策的情况进行快速反映，因此要求撰写者才思敏捷、下笔迅速，写得又快又好，力求解决问题及时，处理工作迅速，注重时效，提高工作效率。

6. 讲究格式，规范性强。公文在长期的使用过程中，相袭沿用，久而久之，渐成各自比较规范的固定格式。各个机关制发

公文都应当按照规定的格式。文件的结构、附加标记都要讲求规范。公文版头、标题、正文、发文机关等在版面上如何安排，以及用字、用纸规格，都有统一的规定和要求，不可随意更改。

## 二、公文写作的要求

首先，要保证公文内容在政治上的正确性。作为传达、贯彻党和国家方针政策的重要工具，公文是党的基本路线和国家政策、法律、法规和规章的具体体现，是宣传群众、组织群众的依据和武器。公文的撰写必须符合党的基本路线和国家的政策和法律、法规，必须在思想政治上同党中央保持一致。不能与党的路线、方针、政策和国家的法律法规相抵触和相违背。

其次，要坚持实事求是，符合客观规律。实事求是马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的精髓，是我党的优良传统和思想路线的核心，也是衡量一篇公文内容好坏的根本标志。坚持实事求是，就是要一是一，二是二，讲真理，说真话，准确地反映情况。对上请示工作、报告情况，要从实际出发，有的放矢，使发出的公文真正切实可行。

再次，文字表述要准确、鲜明、生动，符合语法与逻辑。准确，就是要合乎逻辑。公文的概念、判断和推理要正确，合乎思维的规律。鲜明，就是观点和材料的统一，主题要突出。生动，就是合乎文法，有一定的修辞技巧。

第四，公文起草要符合统一规定的体式与程序，以保证公文的完整性、正确性和有效性。要注意选用书写的载体材料与字迹材料，以便于公文的长期保存。

### 第三节 行文规则

行文规则是指机关行文必须遵守的具体规定或准则，归纳起来有以下几个方面。

#### 一、注意隶属关系，尊重机关职权

机关之间的隶属关系和职权范围是确定行文关系的重要前提，也是制定行文规则的重要依据。在同一组织系统的上下级机关之间是相隶属关系，即领导与被领导关系。下级机关可用上行文向上级机关报告与请示工作；上级机关可用下行文对下级机关发指示、作决定，指导与布置工作。上下级业务部门之间是业务指导与被指导关系，因为业务工作需要，可以使用上行文或下行文。《办法》中提内设机构不能对外正式行文。

凡不相隶属的机关、部门之间，均不应以领导指导和被领导指导的身份行文。比如，对不同系统的机关，没有领导指导关系的机关，不能发出命令、指示、决定等领导性文件，也不要发出请示、报告等请求给予领导指导的文件。

同一系统的上下级业务部门之间，具有业务指导关系，属于业务问题，可由上下级机关的业务部门直接行文解决。

在同一组织系统的同级机关之间或不同组织系统的各机关之间是平行关系或不相隶属关系。在这些机关之间，凡告知事项、联系工作、询问或答复问题、商洽业务等，只能以函件相互行文。

## 二、大力精简文件，严格控制发文数量和范围

党政机关的公文是贯彻党和国家方针政策的工具，制发公文是为了布置与指导工作，阅读公文是为了掌握、贯彻党和国家的方针政策，实施正确有效的领导。因此必须按照公文的内容确定发文范围。反对滥发公文，事事靠发文进行工作，甚至为办文而办文的文牍主义倾向。

在具体工作中，要注意解决那种当“收发室”，简单地照抄照转的层层转发文件的问题，还要防止“一文多发”，重复发文的现象发生。这样既可减少发文的数量，节省开支，又可以消除各级领导的案牍之苦，有助于克服官僚主义，提高办事效率。

## 三、在一般情况下，不得越级行文

党政机关要严格控制越级行文，除非确有特殊情况，一般不得越级行文，以免打乱正常的领导隶属关系和工作业务联系。如县人民政府一般应直接向其直属的市人民政府行文，而不应该越过市人民政府直接向省人民政府行文。下级机关如果抛开直接的上级机关越级向上行文，就可能使直接的上级机关的工作陷于被动，或者造成公文往返无效传递延误时间。在特殊情况下的越级行文，必须同时抄报越过的上级机关，以便于上级机关了解情况或协助其办理有关事项，因为各级机关都是有一定分工和管辖范围的。

同样，上级机关或业务主管部门向下级行文，一般也要按照直接的隶属关系而不应当越级。如果上级机关或业务主管部门确有必要越级对下行文时，也应当同时抄送所属的下一级机关或下级业务部门。这样，上下级机关或业务部门之间就可以及时沟通

情况，以免造成工作上的脱节。

#### 四、涉及到其它部门职权的问题，要先协调一致

各部门之间对有关问题未经协商一致，或未经上级裁决，一律不得各自向下行文。在机关工作中，有些问题往往牵涉到几个部门，尤其在当前改革经济体制和转变政府职能的新形势下，对某些问题的决定可能影响到某些部门的利益或增加某些部门的工作难度。这就要从全局或整体利益出发，经过与有关方面的充分协商。

#### 五、联合行文必须是同级

同级机关、部门或单位可以联合行文。例如，同级政府、同级政府部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文；政府及其部门与同级党委、军队机关及其部门可以联合行文；政府部门与各级人民团体和行使行政职能的事业单位、公司也可以联合行文。

联合行文的各机关或部门必须是同级的或级别相近的，不同级别的机关或部门不能联合行文，即使是那些在人、财、物等方面握有一定实权的机关或部门，也不能与级别高的机关或部门联合行文。

联合行文对于共同执行有关方针政策或兴办某些事业，是非常有利的。例如，某省《关于党政群机关工作人员参加成人教育有关问题的通知》，就是由省委组织部、省教委、省人事厅、省财政厅联合下发的文件，因为通知的内容涉及组织、人事、教育经费开支等方面，由以上四家联合发文，便于下级机关贯彻执