

现代生活实用百科全书

THE MODERN LIFE ENCYCLOPEDIA OF CHINA

公文写作手册



现代生活实用百科全书

公文写作手册

主编：冯国超

撰稿：濮育官



远方出版社

责任编辑:王松年 苏那嘎

王炜烨 胡丽娟

现代生活实用百科全书

冯国超 主编

远方出版社出版发行

(呼和浩特市新城区老缸房街15号)

* * *

新华书店经销

北京市朝阳区京东印刷厂印刷

* * *

850×1168毫米 大32开 518印张 12470千字

2001年3月第1版 2001年3月第1次印刷

印数:1—500

ISBN 7-80595-686-3/G·175

全套定价:5800.00元(全46卷)



目 录

公文概论	(1)
公文的含义	(1)
公文的性质	(2)
公文的作用	(4)
公文的特点	(5)
公文的种类	(6)
公文的格式	(10)
公文的行文要求	(15)
公文的写作要求	(17)
公文的签发	(22)
法定公文	(23)
命令 (令)	(23)
决定	(25)
指示	(28)
公告	(31)
通告	(33)
通报	(36)
通知	(38)
报告	(46)
请示	(49)
批复	(52)
函	(53)



会议纪要	(57)
常用公文	(62)
调查报告	(62)
计划	(74)
总结	(81)
简报	(89)
章程	(95)
守则、准则、细则	(105)
制度	(112)
规定	(114)
条例	(116)
公约	(120)
启事	(121)
声明	(129)
信函	(131)
请柬	(142)
祝辞	(144)
欢迎词、欢送词、答谢词	(146)
讣告	(151)
悼词	(154)
经济类公文	(158)
经济活动分析报告	(158)
经济预测报告	(163)
可行性研究报告	(168)
协议书	(171)
经济合同	(175)



招标投标书	(201)
企业资产评估报告	(213)
企业兼并公告	(214)
企业破产申请书	(215)
财政(务)预、决算报告	(217)
审计工作方案	(225)
审计报告	(228)
商品说明书	(235)
法律类公文	(240)
刑事诉状	(240)
刑事上诉状	(246)
民事诉状	(252)
民事上诉状	(260)
行政诉讼起诉状	(265)
行政诉讼答辩状	(269)
行政诉讼上诉状	(272)
行政诉讼申诉状	(276)
不公开审理申请书	(278)
延期审理申请书	(281)
执行申请书	(284)
仲裁申请书	(287)



公文概论

公文的含义

公务文书，简称公文，是指机关、团体、学校、企事业单位在办理公务的过程中依据特定的程序撰写和应用的具有固定结构的各种文字材料。

一般地说，文书包括各种正式的、非正式的公务文书、事务性文书和个人文书；公文则特指正式的代表撰写单位意志与意图的公务文书；而通常认为的文件，一般是指具有指令性、规定性、约束性的有红色文件头并编号的正式公文。

理解公文的含义，要注意以下四个方面：①公文种类繁多，且具有不同层次，在各级、各类机关各种公务活动中广泛应用。②公文，是实施机关职能、完成机关工作的工具。从属于机关职能又充分体现机关职能，产生于公务活动之中又服务于公务活动。③公文具有直接实效性，与机关的职能、权限、地位和作用联结在一起，其发出主体和作用对象依法确定，并且依据相对固定的程序运行。④公文在文章体式、成文格式、表达方式和语言风格等方面具有鲜明的特点。公文不是文学作品，不是传统意义上的说明文、记叙文、议论文，也不是新闻稿件、学术著作、日用文章。公文的“公”字，意为法定，因公行文，依法行文；“文”字则指形成，以辞达意，文尚体要。“公”决定“文”，“文”服务于“公”，“公”、“文”结合，就是公文的内容和形式的统一。公文是应用文章中具有独立体系、特点鲜明和源远流长的部分，公文写作是应用写作中极其重要的方面。



公文的性质

公文作为实施机关职能的工具，既不同于报刊、图书中所登载的一般文章，也不同于一般的应用文，总的来说，公文主要有如下特点：

1. 鲜明的政治性

公文于阶级、国家产生之后出现，其实质内容是政党和国家政权机关的指挥意志、行动意图、公务往来的系统记录，直接反映政党和国家政权的施政方针政策和治理、管理意图。所以，公文具有鲜明的政治色彩。当今社会中，各机关、团体、学校、企事业单位的公文，与党和国家的政务，相关的公务，日常事务乃至社会生活关系密切，它是传达贯彻党和国家的方针、政策、法律、法规及行政指令的重要工具。

2. 从属性

公文是国家权力、机关职能的具体体现和系统记录，是实施机关职能的工具，只有在从属于、服务于机关职能中才能体现自身的价值。强调公文的从属性，意在强调公文执行者必须按照公文法定作者的意图从事写作。在此意义上说，公文执行作者的写作是被动的、从属的。

3. 法定权威性

公文是机关、团体制定的，体现制发机关的法定权威。它是制发机关依法行使职权、实施指挥与管理的一种严肃的重要形式，对下属单位及其成员具有法定的约束力，要求其必须遵照文件精神贯彻执行，不得有违或有误。同时，公文制发单位在拟制、发布公文时，也必须严肃认真，公文内容必须符合有关政策、法规，公文表述必须准确、庄重。



4. 发文机关的法定性

公文必须由法定机关发出，即必须由依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织发出。党政机关、人民团体、企事业单位等，都是依据法律、条例、章程、决定、决议等建立和合法存在的，它们都是公文的法定作者。公文就是这些法定的作者根据自己的职能和权限制发的。

在绝大部分情况下，公文是以机关或机关某一部门的名义发布，有时也以机关、单位的首长或国家领导人的名义发布。以领导人名义发布公文，是以他所在机关、单位的法定负责人的身份发布的，并非以私人身份出现，是领导人、负责人依法行使自己职权的一种表现。而领导人、负责人的职务，又是依法经过委任或选举程序，报请上级机关批准的，因此，他们也是公文的法定作者。

5. 实效性

由于公文是在实际工作中制定和使用的，是为促进现实工作而服务的，是针对现实工作中某一特定问题提出意见或解决办法，对下属单位及人员有一定的约束、强制作用，能推动工作的开展，促进问题的解决。同时，公文的实效性是有限的。相关工作一旦完成，由这项工作所形成并使用的公文的作用也随之结束。只是不同公文的有效期不等，有的时效长些，如法令、法规性公文；有的时效短些，如关于某件具体事情的公函，在事情办过之后，其效用也就自然结束。但是，这些公文既然已经发生过效用，在它失效后也就依然具有查考的价值，因此，它又需要立卷归档保存，转化为机关档案。

6. 结构的固定性

公文在文种的选用、行文的程序、撰制的格式等方面，都有相对固定的规范。这些规范是在公文的长期运作中产生的，是在约定俗成的基础上由国家机关加以规范化并明令统一执行的。如



国务院办公厅曾颁发《国家行政机关公文处理办法》，针对不同内容采用不同文种，行文中应注意的问题，格式上应包括的部分甚至书写款式、用纸规格等问题，都作了明确的规定。制发公文时遵守这些规定，会使公文标志鲜明、功用明确、结构清晰、体式庄重，从而保证公文质量，提高办事效率。当然，遵循特定的体例与格式，不是一成不变的，在文字结构、表述方式等方面也要有所创新。

公文的作用

公文是传达和贯彻党和国家的方针、政策，联系和办理各级机关公务的一种工具。概括地说，有以下几方面的作用：

1. 颁发政令、实施管理职能

公文是党和国家机关颁布方针政策、法令法规、重大决策等的主要形式，是指导与推动工作，实施有效管理的重要工具。公文的法定性、权威性使其对下属单位及其成员具有强制性的约束力，它要求受文单位贯彻执行、依文行事，从而使方针政策得到贯彻，法令法规得到执行，重大决策得以实施，管理意图得以实现。

2. 上传下达、沟通协调

公文可以清晰记录各级机关在按照党和国家的统一意志进行活动的过程中需要交流的精神、意图、情况、要求，并且传达下去，以沟通各部门之间的联系。例如，中央党政领导机关制定的各项方针、政策、法令等，往往需要采用命令、指示、通知、决定等体式的公文，传达到全国各个地区、各个机关，以组织和动员广大干部、群众贯彻执行。而下级机关经常以请示、报告等体式的公文，把工作中的情况和问题反映给上级领导机关。这无疑体现了公文上传下达、互通情况的作用，是党和国家机关了解下



情、行使权力、推动工作，是一种必不可少的手段。

3. 提供咨询以帮助决策

公文，作为信息的载体，以法定的方式确保信息的传递效率，以法定的职责保证信息的真实可靠，以法定的组织手段保证信息的广泛而有力地传达。决策和实施决策，离不开信息，离不开调查研究、咨询论证。公文，满载各种信息为领导决策服务，发挥其资政作用。

4. 宣传教育

这一作用多体现在下行文中。公文在传达贯彻党的方针、政策和布置工作时，通常都要阐明其指导思想，讲清道理，提出要求。它既是推动工作的手段，也是向干部、群众进行宣传教育，使他们提高认识、统一思想的武器。

5. 协调关系

社会团体之间，各级政府之间，各单位之间，需要经常不断地协商问题，协调动作，在商洽、商量、商议中使各级组织之间形成有机的整体，发挥整体效应。在这方面，公文起到了重要作用。

公文的特点

公文的含义和作用决定公文具有以下特点：（1）观点鲜明。公文本质上是为施政而写作的文章。施政所需，要求公文的主题必须集中、观点必须鲜明，不能模棱两可，似是而非。即使是咨询类、商洽类、请求类公文，也要求明确体现发出主体的想法和倾向性意见。（2）材料真实可靠。公文写作中使用的材料，包括事实材料和理论材料，直接材料和间接材料，来源必须可靠，不容置疑；表达必须真实，不容有误，切忌臆想和虚构。公文材料的选择是在真实可靠的基础上有针对性地选择典型材料，体现文



章观点。材料要可靠可信，以真实为本。(3) 结构简明。公文结构，要充分体现主题的集中性、观点的鲜明性、施政的可行性。公文结构力求单纯、简约、精当。在一般情况下，运用“提出问题、分析问题、解决问题”的逻辑思维模式来组织材料，确保层次分明，条理清晰。起笔要开篇明义，开门见山；行文要条理清晰，减少枝蔓；收结时不添蛇足，不留隐笔。(4) 语体规范。公文的语言要求深入浅出、简要直白、平易朴实。公文语体的明显特点是准确、简明、平实、庄重。这与公文的严肃性、权威性和实效性相一致，与公务活动的政治立场和公务活动的特定目的、特定需要、特定对象相一致，形成独具鲜明特征的语体风格。

公文种类

1. 根据使用范围来分，公文可分为两大类

(1) 专用公文，是指由具有专门职能的机关，根据特殊需要而使用的具有特定内容和格式的公文。如外交领域使用的国书、照会、备忘录、条约等；司法机关使用的起诉书、判决书、调解书等。此类公文仅在一定的领域和范围内使用。

(2) 通用公文，是指通行于各机关、团体、企事业单位中，如命令、指示、决定、通知、请示、报告等。它们的使用范围比较广泛。我们通常所说的公文，实际上就是指此类公文。

2. 公文按照行文关系可分为上行文、平行文、下行文

(1) 上行文。上行文是指下级机关或下级机关的法定负责人向上级组织或上级组织的法定负责人呈报的公文。向上行文要注意下级的身份，也要注意保持公文的严肃和庄重，既要尊重上级的职权，不可将自己的想法强加于上级，又要保持正常的公务关系，申明自己的意见，不卑不亢，避免阿谀奉承、讨好献媚的作风。从内容上分析，上行文分为两类：一是请示报告，就某项政



策、某项工作或某个问题，在说明情况、申明理由后请求上级给予指示、批示、批复、答复。这里有政策性请示、工作性请示、批准性请示、求助性请示等。请示报告，在一般情况下要一事一报、单头主送，否则上级不便处理，就要贻误工作。二是情况报告，就上级指示的精神、部署的工作、责办的事项，要及时向上级报告贯彻执行情况，工作进展情况、完成情况，责办事项的办理、处理情况，属于职责性汇报，一般不需要答复或批复。情况报告，上级也可能批转，但与请示报告的批示、批复、答复、指示不同。情况报告分为综合性报告和专题性报告、阶段性报告和临时性报告、经验性报告和问题性报告等。上行文，在一般情况下是逐级呈报；在特殊情况下，也会多级呈报、越级呈报。

(2) 平行文。由于公务的需要，在没有隶属关系的领导机关、职能部门、社会团体和企事业单位之间可以互相行文，称平行文。平行文的制发和接受，可以是同一系统的两个机关、部门、团体和单位，也可以是不同系统的同级机关、部门、团体和单位，还可以是不同系统的不同级机关、部门、团体和单位。平行文的目的是就具体问题协商、咨询、介绍、联络、证明、通融、求助、知照等。平行文是在不相隶属的平等关系中行文，发文和收文对方只接受共同法律、政策和负责精神、职业道德、行为准则的约束，而没有组织的手段和强制的力量。因此，在平行文中说明的情况和提出的问题，应该在理解、支持、和谐、友好的气氛中给予承认、展开讨论、得到解决。如果出现难以相互理解、互相支持的情况，只能靠法律的力量或双方上级组织的力量加以解决。平行文的主要文种是信函。

(3) 下行文。是上级组织或上级组织的法定负责人向下级机关、下级机关的法定负责人或向本级组织职权范围内的职工、群众下发的公文。任何一级组织或组织的法定负责人，既要接受上级组织及其法定负责人的领导和指导，经常请示、汇报工作，又



要对下级机关及其职权范围内的职工、群众施政、施治、实施领导，以便组织力量、协调关系、部署工作，以便统一认识、统一行动。下行公文种类很多，从内容上分析，包括指示类公文、法规类公文等等；从文种上分析，有命令、令、指令、条令、通令、决定、决议、条例、规定、通知、通告、布告等等。下行文的特点是决策性强、约束性强、可行性强。在文章表现形式上更要求结构简约、语言准确、简明。按照纵向的组织系统，有逐级下行文、多级下行文，也有直贯到底的下行文。下行文要注意3个方面：一是有权行文，超越职权范围则行文无效。二是需要行文，不行文就不足以解决问题。三是合法行文，必须符合国家法律和上级指示精神。

3. 以文种地位来分，有法定公文，常用公文，专业公文

(1) 法定公文。任何种类的公文，都程度不同地具有法定的性质，都是程度不同地依法行文。法定公文不是这种广义的概念。法定公文与常用公文并列，仅指法律规范类文本和有明文规定的公文文种。法律规范类文本有：法、法律、法规、法令、法典、法案以及具有法规性的通知、决定、决议、规定、条例、布告、公告等；有明文规定的公文，主要指中共中央办公厅《中国共产党各级领导机关公文处理条例（试行）》、国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》中提出的命令、令、指令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函以及有明文规定的司法文书类、军事文书类、外交文书类公文。法定公文，在内容上的特点是法律性强、施政性强、令使性强，在形式上的特点是结构更严谨、语言更简明、准确。因此，法定公文是公文中要求最严格的，也是公文中最典型、最有代表性的部分。公文的性质、功用和特点，主要表现在法定公文之中。

(2) 常用公文。是在机关日常工作中通常使用的公文文种，



其公文作用常常体现在资政治政、事务管理、日常公务活动之中，其公文效力常常与法定公文结合起来或者与机关职能联系起来才能得到确认。如调研信息类公文、计划总结类公文、会议材料类公文、介绍说明类公文、书信表报类公文、史志年鉴类公文、礼仪酬答类公文等等，就属于这一类公文。这类公文的特点是资政性强、参政性强、事务性强，在形式上通常没有特殊性要求，在公文体制、格式方面与法定公文比较，宽松得多。常用公文，从内容上可分为大致3类：一是政务类，包括调研报告、典型经验、工作计划、工作总结、提案、议案、建议、意见、领导手记、述职报告、纪要、提纲、要点、简报、文摘、史志、年鉴以及各种参阅件、未定稿等，发挥资政作用，为决策和决策的实施服务。二是事务类，包括机关事务管理、会务工作安排、信访接待制度、文明办公守则、机关工作纪律等，在保证机关正常工作秩序中发挥资政作用。三是公务类，包括电报、信函、祝词、答词、题词、悼词、请柬、贺卡等，其作用在于协助领导的日常公务活动。在常用公文中，有许多文种是与日常应用文体相互交叉的。

(3) 专业公文。是国家机关、社会团体、企事业单位在专门业务活动中，为适应公务活动的需要而形成的反映专业特点、符合专业处理程序的公文文种。专业公文与常用公文比较，主要区别在于前者强调专业特殊性，后者强调常用普遍性。在专业公文中，有明文法定的部分，如司法文书、军事文书、外交文书中的法定公文就属于这一类；也有约定俗成的部分，如某些经济文件，科技文件，文化、教育、卫生、体育事业文件，就属于这一类。专业公文不仅在内容上具有专业性强的特点，以适应专业公务工作的需要，而且在形式上具有规范性强的特点，具有比较规范的文章体式和行文格式。

法定公文、常用公文、专业公文在体现公文效力方面，各有



不同的领域，以不同的方式，对法人行为和个人行为产生约束力。法定公文在施令行政方面，常用公文在资治劝行方面，专业公文在专业公务方面，各展所长、各有所宗。

公文的格式

公文具有固定的格式，是公文的权威性和约束力在形式上的具体体现。这些格式是在公文的长期流通与使用中产生，而后由最高领导机关加以规范并颁布执行的，它具有统一体式、明确标志、简明扼要、便于阅读与执行等作用。

为了对公文进行规范，建国以来，党和国家对公文格式作过多次规定和改革，使公文格式得到统一。进入九十年代后，中共中央办公厅印发了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，国务院办公厅于1993年再次修订印发了《国家行政机关公文处理办法》，其中对公文的格式都作了具体规定。

一份正式公文完备的格式应包括公文版头、发文字号、印制顺序号、秘密等级、紧急程度、签发人、标题、主送机关、正文、附件、发文机关、发文日期、机关印章、传阅范围、主题词、抄送单位、印制版记等。

1. 公文版头

正式公文通常都有版头，版头由发文机关全称或规范化简称加“文件”二字（或加括号标注文件名称）构成，用大字居中印在公文首页上端。联合行文可用主办机关一家版头，也可并用几家版头。版头文字一般用红色套印。公布性文件如“公告”、“通告”等，通常不用版头。

2. 发文字号

发文字号一般包括机关代字、发文年度、发文顺序号。如“国发〔1997〕5号”，代表国务院1997年第5号发文。“国”是



国务院的代字，“[1997]”是发文年度，“5号”是发文顺序号。几个机关的联合发文，一般只注明主办机关的发文字号。凡有公文版头的，发文字号放在标题的上方、版头的下面；凡无版头的，公文字号放在标题的右侧方。发文字号的作用在于统计发文数量，便于公文的管理和查找；在引用公文时，可以作为公文的代号使用。

3. 序号

即公文的份号。标注在公文首页左上角。如“No 00105”即表示是该文件的第105份，这样就便于文件的登记、控制、查寻和收回。

4. 密级

秘密公文应当根据其秘密程度划分秘密等级，并分别注明“绝密”、“机密”、“秘密”字样。密级由发文机关根据公文内容所涉及的党和国家机密的程度来划定，并据此确定其递送方式，以保证机密不致外泄。密级的位置，通常放在公文左上角、印制顺序号下方位置。标密是一项严肃的工作，不可认为密级越高越好，也不可草率低标，要根据公文内容，当高则高，当低则低。

5. 紧急程度

标明紧急程度是为了引起特别注意，以保证公文的时效，确保紧急工作问题的及时处理。紧急程度分为“特急”、“急件”两种，其位置，通常放在公文首页左上角、密级下方位置。

6. 标题

公文的标题应当准确、简明地概括公文的主要内容，一般由发文机关、事由、公文种类三部分组成。例如《国务院关于发布〈村镇建房用地管理条例〉的通知》中，“国务院”就是发文机关，“发布〈村镇建房用地管理条例〉”就是事由，“通知”则是公文种类。公布性公文也可只写发文机关和公文种类，如《中华人民共和国全国人民代表大会公告》，或者只写公文种类，如