

主 编 李化德



现代常用公文导写

 重庆出版社

XIANDAI C

XIANDAI CHANGYONG

XIANDAI CHANGYONG GONGWEN DAOXIE

XIANDAI CHANG

现代常用公文导写

李化德 主编

重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代常用公文导写/李化德主编. —重庆: 重庆出版社, 2003. 2

ISBN 7 - 5366 - 6048 - 0

I. 现... II. 李... III. 公文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 090015 号

 现代常用公文导写

李化德 主编

责任编辑 吴立平

封面设计 王 多

技术设计 刘忠凤

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

重庆师范学院印刷厂印刷

开本 880 × 1230 1/32 印张 14.75

字数 378 千 插页 2

2003 年 2 月第 1 版

2003 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—8 000

ISBN 7 - 5366 - 6048 - 0/H · 120

定价: 24.00 元

现代常用公文导写

主 编：李化德

副主编：韩兴定 刘建生

编 写：（按写作先后排序）

李化德 刘建生

韩兴定 李 剑

王和仲 李亦成

前 言

现代公文是机关、单位在其管理活动中形成和使用的具有法定效力和规范体式的文书,是进行管理、记载和传递公务信息的工具,具有联系公务、规范行为、凭证记载,对管理系统进行控制,对干部群众进行宣传教育的重要功能。

公文写作是机关、单位工作人员的一项基本技能。具备从事机关管理所需要的写作能力和水平,掌握现代公文的分类、特点和作用,公文的行文制度,公文主旨的提炼、材料的收集与选择、结构的安排,公文语言的主要表达方式,公文的文本形态及生效条件,公文起草的基本要求以及公文审修的范围和内容等,是适应依法行政和管理工作规范化的需要,也是新时期对机关、单位工作人员的基本要求。

现代公文写作受到政治形势和上级规定的制约,具有很强的政治性、实践性和规范性的特点,有其自身的规律和要求。本人总结近 20 年公文处理以及公文教学与研究的经验和体会,并注意学习吸取当代有关公文写作的著作和文章之长,写成了这本《现代常用公文导写》。本书具有以下特点:

首先,编写体例新颖。本书在安排编写体例时,注重科学性、系统性和完整性的统一。全书共 10 章,前 3 章着重阐述公文写作基础理论,内容包括公文的分类、特点、作用、行文制度、公文文种

使用要求、公文格式国家标准的具体规定和要求、公文语言规范以及公文的起草、审修和生效条件的要求等,带有“总论”性质,便于读者从总体上把握现代公文写作的基本规定和要求;随后的7章共涉及近90个常用文种,分别讲述了各文种的适用范围、使用特点、基本结构和写作要求,同时介绍了香港和台湾主要公文文种的写作要求,相当于“分论”,有利于学习者具体掌握每一文种的写作规范和要求。

其次,强调依法制文。本书从整体结构到具体提法,均严格按照中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》、国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》和中央军委办公厅发布的《中国人民解放军机关公文处理条例》三个法规性文件以及国家质量技术监督局1999年12月27日制发的《国家行政机关公文格式》国家标准的规定,强调公文内容的合法性、文件作者的法定性、文种选用的规定性、文面格式的规范性和制作发布的程序性,从而充分体现公文必须依法制作的严肃性。

再次,内容通用性强。现代公文就其种类而言,多达数千种,不少属于专用文书,其中,仅法律文书就有近千种,不可能是一本公文写作书籍所能容纳的。正是基于这个考虑,本书只选取各级各类机关、单位在管理活动中都要使用的主要文种或者仅某个管理系统使用,但是其他系统必须了解的公文文种,并以此为基点梳理结构,阐述分析,凡是仅适用于某一行业或系统的专用性公文,原则上不列入本书范围,从而使本书的整体结构和内容具有通用性和普遍性的特点。

最后,便于学习运用。本书将现代常用公文分为若干类,在每类下的各具体文种的写法上,既有简明扼要的理论概括,也有具体写法的讲述,对某些相近文种的使用进行了比较其异同的分析和说明,每一文种之后,附有典型性和权威性的例文,书末也附上现代公文专用词语汇释和主题词表,以便对照学习,具有极强的实用性。本书的最后一章讲的是台湾、香港和澳门地区的主要公文及其

写作要求,以便于了解和学习。因此,只要本书在手,便可根据实际应用的需要阅读学习,参照写作。

本书由李化德负责拟写《编写大纲》,参编人员分章写作。具体写作分工如下(依写作的先后顺序):

李化德 第一、二、三、四章及“现代公文专用词语汇释”

韩兴定 第五章

刘建生 第六章

李 剑 第七章

王和仲 第八、十章

李亦成 第九章

最后由李化德统稿和审校。

本书在编写过程中,引用了部分书、报和刊物的文章,还得到重庆出版社杨希之、吴立平先生等的鼎力支持,谨此一并表示诚挚的谢意。书中如有错谬,诚望读者赐教。

编 者

2002年6月于重庆

目 录

前言	(1)
第一章 现代公文概述	(1)
第一节 现代公文的含义与分类	(1)
第二节 现代公文的特点	(5)
第三节 现代公文的作用	(8)
第二章 现代公文写作规范	(10)
第一节 现代公文的行文制度	(10)
第二节 现代公文文种使用规范	(14)
第三节 现代公文格式规范	(16)
第四节 现代公文的语言表达规范	(26)
第三章 现代公文起草与审修	(54)
第一节 现代公文写作概述	(54)
第二节 现代公文起草程序	(57)
第三节 现代公文审修	(64)
第四节 现代公文的文本形态	(67)
第五节 现代公文生效的条件	(70)
第四章 法定公文写作	(73)
第一节 命令(令) 通令	(73)
第二节 决定 决议	(82)

第三节	通告 公告 公报	(91)
第四节	指示 通知 意见	(99)
第五节	通报 议案	(113)
第六节	报告 请示 批复	(123)
第七节	函 会议纪要	(142)
第五章	会议公文写作	(156)
第一节	会议通知 会议记录	(156)
第二节	开幕词 闭幕词	(163)
第三节	会议报告 会议讲话 会议致词	(169)
第四节	竞聘(选)演说辞 就职演说辞	(186)
第六章	事务性公文写作	(195)
第一节	计划 总结	(195)
第二节	调查报告 述职报告	(204)
第三节	大事记 简报 倡议书	(216)
第四节	慰问信(电) 贺信(电)	(233)
第五节	讣告 唁函(电)	(239)
第七章	规范性公文写作	(247)
第一节	条例 规定	(247)
第二节	办法 实施细则	(257)
第三节	章程 守则	(265)
第四节	规则 准则 公约	(270)
第八章	经济管理公文写作	(281)
第一节	市场调查报告	(281)
第二节	经济活动分析报告 经济预测报告	(286)
第三节	合同	(298)
第四节	招标书 投标书	(307)
第五节	审计报告	(315)
第九章	法律文书写作	(321)
第一节	起诉状	(321)

第二节	答辩状 反诉状·····	(334)
第三节	上诉状·····	(348)
第四节	申请书 申诉书·····	(359)
第五节	授权委托书 法定代表人身份证明书·····	(367)
第六节	仲裁文书·····	(372)
第七节	公证文书·····	(387)
第十章	香港、澳门、台湾地区公文写作·····	(402)
第一节	香港、澳门、台湾地区公文概述·····	(402)
第二节	香港、澳门地区公文的写作·····	(408)
第三节	台湾地区公文的写作·····	(417)
附录：		
一、	中国共产党机关公文主题词表（中共中央办公厅秘书局 1987年4月修订）·····	(423)
二、	国务院公文主题词表（1997年12月20日国务院办公厅修 订）·····	(426)
三、	现代公文专用词语汇释·····	(431)
参考书籍和刊物·····		(460)

第一章 现代公文概述

第一节 现代公文的含义与分类

一、现代公文的含义

公文，是公务文书的简称。公文是一个国家的统治阶级在管理国家、处理各种公务时使用的具有规范体式和法定效力的书面文字工具。

目前，我国党、政、军机关对于公文含义的表述如下：

中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日印发的《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称“党的《条例》”)第 2 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。”

国务院 2000 年 8 月 24 日发布的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)第 2 条规定：“行政机关的公文(包括电报，下同)，是行政机关在行政管理过程中所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管理的重要工具。”

中央军委办公厅 1992 年 3 月 12 日发布的《中国人民解放军

机关公文处理条例》(以下简称军队《条例》)第2条规定:“军队机关公文是军队各级机关在处理公务中形成和使用的具有法定效力和规范体式的文书;是传达贯彻党中央、国务院、中央军委的方针、政策,下达任务,发布军事法规、军事规章,布置和指导工作,请示和答复问题,报告情况,交流经验的重要工具;是军队各级机关行使职能的重要手段。”

现代公文有广义和狭义之分。广义的公文指用于处理公务,并具有规范体式的书面材料,具体包括以下三个方面的公文:一是上述两个《条例》和《办法》规定的公文,一般称为法定公文,即决议、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、命令(令)、议案、公告、通告、通令、布告;二是各类机关、社会团体、企业事业单位使用的日常应用文,即计划、总结、要点、简报、大事记、会议记录等事务性公文;三是军事、外交、司法、财经等机关、单位和部门使用的各种专用公文。狭义的公文即专指两个《条例》和《办法》所规定使用的公文,又称之为机关公文、法定公文、正式公文,主要用于党、政、军三个系统,社会团体和企业事业单位可以酌情比照使用。

公文和文书是两个既有联系,又不相同的概念。文书是人们在社会实践活动中为了凭证、记载、公布和传递的需要,以文字的方式在一定的书写材料上表达思想意图的一种书面记录。文书的范围很广泛,如按作用分,包括公务文书和私人文书两大类。私人文书又称个人文书,是个人或家庭、家族在从事政治、经济、科学、文化等活动及其与其他个人或家庭、家族来往联系中形成并使用的文字材料,如传记、手稿、书信、日记、札记、回忆录、家谱、个人临终遗嘱以及财产、经济方面的合同、契约、收支账目等。私人文书一般归个人所有。

公文和文件也是两个既有联系,又有差别的概念。文件有广义和狭义之分。广义的文件指凡是在行政管理工作中可以作为依据或参考的书面材料,除了各种公文外,还包括《人民日报》、《求是》

等重要报刊上的社论、评论员文章、领导人讲话等,范围很广泛。狭义的文件则是指党政机关、社会团体、企业事业单位根据国家技术监督局 1997 年 12 月 27 颁发的《国家行政机关公文格式》标准(简称“国标”)规定的国家行政机关公文格式系统制发并使用的文字材料,如中共中央文件、国务院文件等。

二、现代公文的分类

现代管理范围的广泛性,决定了公文种类的多样性。为了正确地认识、使用和处理公文,通常从不同角度对公文进行如下分类。

1. 按公文形成和使用的范围划分,可分为通用公文和专用公文两类。通用公文是各类机关、社会团体、企业事业单位在公务活动中普遍使用的公文,如决议、通知、通报、报告、请示、函、会议纪要等,《条例》和《办法》规定的公文,多属此类。专用公文是指因特殊需要仅在一定的机关、单位、部门使用的业务性公文,如外交公文、军事公文、司法公文等。

2. 按公文的作用和行文关系划分,可分为上行文、下行文和平行文三类。上行文是下级向所属的上级机关发出的公文,如报告、请示等。下行文是上级机关对所属下级机关发出的公文,如命令、指示、决定、通知、批复等。平行文是向平行机关或不相隶属机关发出的公文,如函等。平行文也称“泛行文”。

3. 按行文方式划分,可分为逐级行文、多级行文和通行行文三类。逐级行文是向直接的上一级领导机关或直属的下一级机关的行文,这是现代公文最常用的一种行文方式。多级行文是指根据行政管理工作的需要,直接向几级机关的行文。如因情况特殊,县级人民政府向国务院的行文,或国务院直接发至县一级行政机关的行文。通行行文是直接将公文发到最基层组织或传达到人民群众,由于其内容不涉及国家秘密,通常采用广播、登载于报刊等方式发布,直接同群众见面。

4. 按公文涉及国家秘密的程度划分,可分为绝密件、机密件、

秘密件、内部无密级件和公开发布件五类。绝密件是指内容涉及国家核心秘密，一旦泄密会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害的公文。机密件是指内容涉及国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害的公文。秘密件是指内容涉及国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受损害的公文。内部无密级件是指内容虽不涉及国家秘密，但不宜或不必向国外公布而只在国内公开发布的公文以及内容虽不涉及国家秘密，但不宜或不必对社会公开，只限在国内某系统、某部门内部使用的公文。公开发布件是指内容不涉及国家秘密，通过广播、公开发行的报刊公布的公文，这类公文又可以分为仅在国内公布和对国内外公布两种。

5. 按公文处理的时限要求划分，可分为平件、急件、特急件三类。平件是指无特殊的时间要求，仅按工作常规程序传递处理的公文。急件是指内容重要而且紧急，需打破公文常规处理程序迅速及时传递处理的公文。特急件是指内容至关重要，已临近规定的办结时限，需要迅速传递和及时处理并报告办理情况的公文。电报按内容可分为特提件、特急件、加急件和平急件四类。

6. 按公文处理的方式划分，可分为阅件和办件两类。阅件即阅知性公文，如呈报性报告、周知性通报、通告、公告、公报等，只是按规定交有关部门和人员阅知即可。办件即批办性公文，指收文后必须经领导人批示并交有关部门和人员及时办理（或承办、或答复、或贯彻执行）的公文。

7. 按公文的效力划分，可分为正式公文和辅助性公文两类。正式公文即法定使用的公文，目前为两个《条例》和《办法》中规定的公文。但在各机关单位的行政管理实践中，还需要使用如简报、计划、总结、大事记、调查报告等辅助性公文，以补充正式公文的未尽作用，或作为正式公文形成的依据和基础，这些公文虽不具有正式公文的法定效力，但也有特定作用和一定的效力。

8. 按公文的阅读范围划分，可分为发至省（军）级、地（师）级、县（团）级以及传达到广大人民群众的普发性公文 4 类。

9. 按公文的来源划分,可分为发文和收文两类。发文即本机关(单位)制作和发出的公文,包括本机关(单位)制作只供内部使用的公文和制成后发往外单位的公文两部分。收文指本机关(单位)收到的来自上级机关、平级和不相隶属机关以及下级机关(单位)的公文。

第二节 现代公文的特点

我国现代公文是一种独立的文体,是在对旧公文的不断改造和长期公务管理实践中形成和发展起来的,有着自身的特点。

一、行文意图的政治性和管理运用的工具性

公文产生于阶级、国家和文字出现之后。我国现代公文是中国共产党各级组织和各级政权机关、各社会团体和企事业单位的指挥意志、管理意图、公务往来的系统记录,直接反映作为执政党的中国共产党和国家政权的政治意图和根本利益。政治,就是对国家的治理。统治阶级和它的政党在治理国家的过程中,要提出自己的政治蓝图,即政治主张、政治原则和政治方法,具体表现为路线、方针、政策、法律、法规和行政措施,这些主张和活动,又主要是借助公文这种工具来传达、贯彻和实现的。正因为公文是党和国家进行政治活动的工具,故其具有鲜明的政治性和工具性。

二、工作事项的涉密性和办理执行的时效性

我国各级各类机关、单位的公文,相当数量涉及国家的政治、经济、军事、科技等方面的秘密事项,不仅要求对外应严格保密,即使在机关(单位)内部,对其传递、阅读、发送范围以及清退、复制、立卷、归档、保管和利用等,也都有严格而明确的保密规定和要求。各级各类机关、单位在办理公文时,一般都有时限要求,特别是重要的办件,都规定了办理完结后汇报结果的时间;传递具有时限

要求的公文时,信封上还要加盖“特急件”或“急件”的戳记,以免压误;公文格式的国家标准中还专门规定了密级和缓急时限标志,以引起收文单位的注意。

三、制发主体的法定性和内容要求的权威性

现代公文的法定作者,是指根据有关法律、法规成立,能以自己的名义行使法定的权力,并承担一定的义务的组织和特定个人。各级各类党政军机关、社会团体和企业事业单位都是根据有关法律、法规建立的,均可以按照公务管理工作的需要,在各自的职责和权力范围内制作并发布公文。在我国,现行的公文作者通常是指这样两种情况:一是各级党政军机关、社会团体和企业事业单位及其所属的秘书机构(办公厅、室),绝大多数公文都是以这些组织的名义发布的;二是上述机关(单位)的法定代表人,他们是按照一定的立法程序选举产生或经过法律规定的机关任命的,并以其所领导机关(单位)名义行文,是其行使职权的表现,并非以私人身份出现。正因为公文是代表法定的机关(单位)发言,所以具有法定的效力和权威性,要求发文机关的下属单位(部门)认真贯彻执行,或要求发文机关的上级主管领导机关批准、答复。为了保证公文的办理,国家还制定了相应的法规和措施予以保证。公文由法定作者制作和发布,具有法定的效力和权威性的特点,是公文区别于其他文字材料的根本所在。

现代公文除上述法定作者有权制作和发布外,其他任何组织和个人均无权假冒法定机关(单位)的名义行文;否则,将受到法律严厉的制裁。经全国第八届人民代表大会第五次会议修改的《中华人民共和国刑法》第280条规定:“伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关的公文、证件、印章的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利;情节严重的,处三年以上十年以下有期徒刑。

伪造公司、企业、事业单位、人民团体的印章的,处三年以下有

期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。”

四、书面格式的规范性和行文办文的程式性

现代公文有着严格、特定的格式,每一要素项目都有确定的位置和尺寸规定,并以此体现制发文机关的权威性和严肃性。由于每份公文都代表制发它的机关(单位)的职权,反映和传达后者对于某项工作或某个问题所作出的决断和意图,因此,为了更好地发挥公文对实际工作的指导作用,其行文必须具有确定的层次、方向和名义。不同系统、不同层次的机关(单位)的行文,应当与其所处的地位相当,即只能在其法定的职权范围内行文,而不能有所超越;即使是同一系统各层次机关(单位)之间相互行文,也要遵守一定的程序规定。比如,请示性公文应向主管的上一级领导机关行文,在一般情况下不得越级行文。在一个机关(单位),什么样的问题应以机关(单位)名义行文或以机关(单位)某一部门名义行文,也有明确的规定,即凡涉及重要问题,应当以机关(单位)名义行文;属一般性问题,则以机关(单位)秘书机构(办公厅、室)名义行文;属于部门职责的,应以部门名义行文。如果行文名义搞错了,就会引起管理工作的紊乱,从而影响公文作用的发挥。

五、体现管理的依存性和本身效用的现实性

现代公文是根据行政管理工作的需要而产生的,其形成和发布以后,又以其法定的效力和权威去指导和规范机关(单位)的行政管理工作。如果没有行政管理工作这个基础,就不会有公文。公文的现实效用主要表现在两个方面:一是具有历史性。一个政权的一项政策性措施或法规,只在形成的当时和那个时期起作用,随着政策措施的落实或那个时期的结束,其效用也随之消失,成为过去的事实。比如,围绕某机构的设置,本单位向上级主管领导机关呈送一份请示,上级主管领导机关据此作出批复,当批文下达后,这两份公文的效用即告结束。二是公文时间的长短没有统一、固定的