

21世纪公共管理系列教材

公文写作与处理

赵国俊◎编著

21 世纪公共管理系列教材

公文写作与处理

赵国俊 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作与处理/赵国俊编著. —北京:中国人民大学出版社, 2011. 4
21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-13558-8

I. ①公… II. ①赵… III. ①公文-写作-高等学校-教材 IV. ①H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 048676 号

21 世纪公共管理系列教材

公文写作与处理

赵国俊 编著

Gongwen Xiezuoyu Chuli

| | | | |
|------|---|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社 | | |
| 社 址 | 北京中关村大街 31 号 | 邮政编码 | 100080 |
| 电 话 | 010-62511242 (总编室) | | 010-62511398 (质管部) |
| | 010-82501766 (邮购部) | | 010-62514148 (门市部) |
| | 010-62515195 (发行公司) | | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址 | http://www.crup.com.cn | | |
| | http://www.ttrnet.com (人大教研网) | | |
| 经 销 | 新华书店 | | |
| 印 刷 | 三河市汇鑫印务有限公司 | | |
| 规 格 | 170 mm×228 mm 16 开本 | 版 次 | 2011 年 4 月第 1 版 |
| 印 张 | 22.5 | 印 次 | 2011 年 4 月第 1 次印刷 |
| 印 数 | 402 000 | 定 价 | 38.00 元 |

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(中山大学教授)
- 王惠岩：(吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前 言

公文是公共管理的重要工具之一。系统全面地了解与公文相关的基本知识，掌握公文写作与处理的基本要求、基本原理和方法，对公共管理机构的各级各类工作人员而言，都是重要和必要的。有鉴于此，我们将《公文写作与处理》列入“21世纪公共管理系列教材”。

本书分为12章，分别从公文及其功能效用，公文的分类与公文文种，公文体式与稿本，公文语言，公文写作要则，规范性公文的写作，领导指导性公文的写作，公布性公文的写作，陈述呈请性公文的写作，函、意见和会议纪要的写作，公文处理概述，公文处理程序与方法等方面，介绍了公文写作与处理的基本原理、基本要求和基本方法。

本书在编写过程中，力求内容系统、结构合理、例举得当、深入浅出，符合国家有关法律法规和制度规范。为了方便教学，使“教”与“学”都更符合学习掌握公文知识和培养公文写作与处理基本能力的规律，相关各章中附设了若干“例文”、“阅读材料”、“思考题”和“练习题”，还附录了部分练习题参考答案要点。

本书既适合在职人员自学，也适合高等学校本科行政管理、公共事业管理、档案学等专业，以及公共管理硕士（MPA）专业等作为教材使用，还可以作为

国家公务员培训用书。

由于本书作者的水平有限，书中肯定有不少错漏之处，恳望读者批评。

编写者

2010年11月5日



目 录

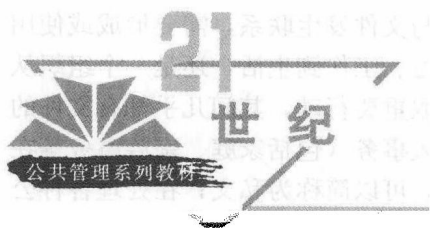
| | |
|------------------------------|----|
| 第 1 章 公文及其功能效用 | 1 |
| 1.1 公文 | 1 |
| 1.2 公文的功能 | 6 |
| 1.3 公文的效用 | 9 |
| 本章小结 | 14 |
| 关键术语 | 14 |
| 思考题 | 15 |
| 第 2 章 公文分类与公文文种 | 16 |
| 2.1 公文分类 | 16 |
| 2.2 公文文种及其功用 | 19 |
| 2.3 公文文种的选择 | 20 |
| 2.4 常用公文文种及其适用范围 | 22 |
| 2.5 若干常用公文文种的辨析 | 27 |
| 本章小结 | 33 |
| 关键术语 | 33 |
| 思考题 | 33 |

| | |
|-----------------------------|-----------|
| 练习题 | 34 |
| 阅读材料 | 35 |
| 第3章 公文体式与稿本 | 40 |
| 3.1 公文文体 | 40 |
| 3.2 公文结构 | 46 |
| 3.3 公文格式 | 49 |
| 3.4 公文稿本 | 54 |
| 本章小结 | 56 |
| 关键术语 | 56 |
| 思考题 | 57 |
| 练习题 | 57 |
| 阅读材料 | 59 |
| 第4章 公文语言 | 68 |
| 4.1 公文语言的特征 | 68 |
| 4.2 公文的词语 | 70 |
| 4.3 公文语句 | 77 |
| 4.4 公文修辞 | 84 |
| 4.5 公文专用词语 | 88 |
| 本章小结 | 93 |
| 关键术语 | 93 |
| 思考题 | 94 |
| 练习题 | 94 |
| 第5章 公文写作要则 | 99 |
| 5.1 公文写作基本要求 | 99 |
| 5.2 公文写作程序 | 105 |
| 5.3 行文规则 | 119 |
| 5.4 公文中若干事物和概念的特殊表达规范 | 122 |
| 5.5 公文文稿书写规范 | 128 |
| 本章小结 | 130 |
| 关键术语 | 130 |

| | |
|-----------------------|------------|
| 思考题 | 131 |
| 练习题 | 131 |
| 第6章 规范性公文的写作 | 134 |
| 6.1 规范性公文的特点与适用范围 | 134 |
| 6.2 规范性公文的结构 | 138 |
| 6.3 规范性公文写作方法 | 148 |
| 本章小结 | 152 |
| 关键术语 | 152 |
| 思考题 | 153 |
| 练习题 | 153 |
| 第7章 领导指导性公文的写作 | 158 |
| 7.1 领导指导性公文概述 | 158 |
| 7.2 命令的写作 | 161 |
| 7.3 决定的写作 | 165 |
| 7.4 决议的写作 | 171 |
| 7.5 通知的写作 | 176 |
| 7.6 批复的写作 | 187 |
| 7.7 通报的写作 | 189 |
| 本章小结 | 195 |
| 关键术语 | 195 |
| 思考题 | 195 |
| 练习题 | 196 |
| 第8章 公布性公文的写作 | 200 |
| 8.1 公布性公文概述 | 200 |
| 8.2 公告、公报的写作 | 202 |
| 8.3 通告的写作 | 210 |
| 本章小结 | 214 |
| 关键术语 | 214 |
| 思考题 | 214 |
| 练习题 | 215 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 第 9 章 陈述呈请性公文的写作 | 217 |
| 9.1 陈述呈请性公文概述 | 217 |
| 9.2 请示的写作 | 219 |
| 9.3 工作报告的写作 | 223 |
| 9.4 总结报告的写作 | 235 |
| 9.5 调查报告的写作 | 240 |
| 本章小结..... | 246 |
| 关键术语..... | 247 |
| 思考题..... | 247 |
| 练习题..... | 248 |
| | |
| 第 10 章 函、意见和会议纪要的写作 | 253 |
| 10.1 函的写作..... | 253 |
| 10.2 意见的写作..... | 258 |
| 10.3 会议纪要的写作..... | 269 |
| 本章小结..... | 274 |
| 关键术语..... | 274 |
| 思考题..... | 275 |
| 练习题..... | 275 |
| | |
| 第 11 章 公文处理概述 | 278 |
| 11.1 公文处理的基本任务..... | 278 |
| 11.2 公文处理活动的地位与特性..... | 280 |
| 11.3 公文处理的基本原则..... | 283 |
| 11.4 公文处理工作的组织..... | 289 |
| 本章小结..... | 292 |
| 关键术语..... | 293 |
| 思考题..... | 293 |
| | |
| 第 12 章 公文处理程序与方法 | 294 |
| 12.1 收文处理程序..... | 294 |
| 12.2 收文处理的方法..... | 296 |
| 12.3 发文处理程序..... | 307 |

| | |
|---------------------|-----|
| 12.4 发文处理的方法..... | 308 |
| 12.5 办毕公文处理的方法..... | 315 |
| 本章小结..... | 326 |
| 关键术语..... | 326 |
| 思考题..... | 327 |
| 部分练习题参考答案要点..... | 328 |
| 参考文献..... | 338 |



第 1 章

公文及其功能效用

本章阐释了公文的基本概念，分析了公文的基本特征、公文的功能及其主要表现，介绍了公文的现行效用和历史效用、公文效用的范围、公文效用的等级、公文效用的生成条件。

本章学习要点

- 公文的基本特征
- 公文的功能及其主要表现
- 公文的效用

1.1 公 文

1.1.1 文件及其基本属性

文件是一种普遍存在的社会现象，人类进入文明社会之后，就在处理公私事务的过程中普遍而频繁地大量形成和使用文件。而在当今社会，每一个组织、每

一个个体在处理绝大多数事务的过程中都需要与文件发生联系，需要形成或使用不同种类的文件。无论是个体从生至死，从学习、工作到生活，还是一个组织从建立到消亡，从日常运作到形成重大决策、采取重要行动，其间几乎都有文件的存在，都有文件在发挥着作用。在处理各种私人事务（包括家庭、宗族事务等在内）过程中形成和使用的文件，就是私人文件，可以简称为私文；在处理各种公共事务过程中形成和使用的文件，就是公务文件，通常就简称为公文。

文件是普遍存在的，无论是私文还是公文都在普遍和大量地形成与使用着，然而究竟应当怎样正确地认识和解释这种现象，给其以科学的定义，却是一个虽有理论意义和实用价值，但又长期未能解决的课题。对于公务文件而言，解决这样一个问题尤其显得重要和必要，因为在公务活动中，能不能准确认定一些记录 and 材料为公文事关重大，常常是界定“是”与“非”、“为”与“不为”的关键所在。

如前所述，公文实际上是文件的一个主要的门类，因此，要定义公文，首先还是要搞清楚什么是文件。

国内外的许多社会组织和专家学者都提出过对文件概念的定义或说明。由于看问题的角度不同，强调的重点不同，认识水平也存在很大的差异，因此，他们对文件概念的表达各不相同，更没有哪一种提法得到社会的普遍认可。这一点在我国的表现尤其突出，因为迄今尚没有一个权威性组织正式提出科学意义上的完整的文件定义。这种状况自然给我们认识文件，研究和解决一些实际问题带来了一定的困难。但这些出自众多角度、其说不一的文件定义却能帮助我们进一步全面且比较深刻地认识文件的基本属性。综合目前国内外有一定代表性的文件定义或说明可以看出，文件有如下几方面的基本属性：

1. 文件是一种信息记录

信息记录就是以一定的记录手段将信息记载于一定的物质载体后所形成的信息与物质载体的复合体，它的主要功能就在于使信息具备可以打破时间、空间的限制被有效传递的性质，使本来不会运动的信息能随着具有运动特性的物质的有目的的运动而在空间上由此及彼，在时间上从现在到未来或从过去到现在。

在我们生活的这个世界上，有许多种应人们传递交流信息的需要而形成的信息记录，图书、情报资料、报刊都在此列，文件也包含其间。

(1) 无论是图书、报刊、情报资料还是文件，它们都含有一定量的信息内容，也就是要能给人们带来对客观事物的某些认识，而如果没有这些信息内容，它们都将失去存在的价值。

(2) 无论是图书、报刊、情报资料还是文件，所包含的信息最终都负载到物

质形态的载体之上。现在，这种物质载体主要是纸张和各种磁性材料（如磁带、磁盘、磁鼓等）、感光材料（如胶片等）及一些复合材料（如光盘），而在历史上，兽骨、金石、竹木、缣帛等物质材料也都发挥过重要作用。物质形态的载体不仅保证了信息具有良好的复原性，使人们通过信息符号迅速、准确地获取信息内容，同时还能使信息同这些稳定性强、寿命长的物质载体一样被较长久地留存，使信息传递的空间距离、时间距离能最大限度地延伸，更好、更多地为人们所利用。

2. 文件为直接处理各种社会事务的需要而形成和被使用

文件与图书、报刊、情报资料一样，是信息记录，但它又是一种独具特点的信息记录，这些特点首先就反映在其形成和使用方面。

文件以外的其他信息记录的形成和使用目的，或者是为了系统地传播知识，如教科书、专著等；或者是供人欣赏，给人以教益或娱乐，如小说及其他文艺作品等；或者是要传递交流动态性新情况、新知识，如新闻报道、情报资料等。而文件的形成和使用目的则与它们有明显的不同，它不为传播知识，也不为提供参考性的材料，而是为了直接处理各种社会事务。换句话说，人们所以要形成文件、使用文件，就是要解决在社会生活中所遇到的各种问题。文件对这些问题的解决必须具有具体而直接的应用价值，它直接涉及这些问题，需要为解决这些问题提供有直接应用性的认识。

3. 文件直接形成于其所反映的社会活动中

文件在形成和使用目的方面的特点又给文件的形成过程带来影响，使其具有一定特色，即作为直接处理各种社会事务的特定社会活动的产物，文件就“同步”形成于这项社会活动的过程中，形成文件的的活动就是这项社会活动的一个组成部分，文件不是、也不能被“追记”。只有如此，文件才能对解决特定社会问题具有直接的有用性、有效性，也只有如此，文件才比其他信息记录更具客观真实性，能在现实的直接有用性消失之后转化为档案，成为一种印证历史事实的真凭实据。

4. 文件具有法定的效用

效用就是效力、功用，实际上就是一个事物所能产生的影响或结果。文件的一个特点，就是它的效力功用是法定的，必须受各种成文的或不成文的“法”的约束，同时又受到这些“法”的保护。

文件的效用主要包括两个方面：一是现行效用，又可以称之为执行效用，指文件在一定的时间、空间和人员范围内，对有关机构或个人的行为产生的强制性影响；二是历史效用，指文件对印证历史事实所产生的权威性影响。

文件的效用主要源于文件作者是法定的，作为其权力和意志代表的文件在法定的范围内将产生受法的强制力保护的效力功用；文件中有部分内容或标记（印章或签署等）可为作者的真实性和合法性提供证据；文件的形成和处理须履行法定的程序手续，因此能为其合法性、有效性、真实准确性提供一定的保障。

5. 文件具有规范的体式

信息记录的体式具体包括文体、结构和格式三个方面的内容。文体是指信息记录的体裁、样式；结构是指信息记录的数据构成，即这一信息记录中用来表达信息内容的数据符号的组成情况；格式则是指关于数据符号在物质载体上如何排列的规定。

为了提高使用效果，多数信息记录不需要体式方面的整齐划一，相反，“标新立异”以赋予其更繁复无穷多样性及变化，常常是许多文艺作品和其他一些书籍、报刊资料的特征或追求。但同样是为了提高使用效果，文件却讲求在体式方面具有更强的规范性，需要用一种社会普遍认可的“约定俗成”，甚至用法律法规、规章标准的形式对其文体、结构和格式予以规范，尽可能减少这些方面的多样性，这就又构成了文件区别于其他信息记录的一大特点。

文件的这一特点与其直接的使用目的和所能产生的效用密切相关。文件不是供欣赏的，它对人们行为的影响又具有直接和强制的性质，因此，它不需要以新异、富于变化的体式吸引读者、影响读者；相反，更快、更准确、更简明便利地去写、去读，以拿出更多的时间去办事、去处理问题才是文件所需要的，而规范甚至是划一的体式正可为此提供保障。

从以上对文件属性的归纳中我们可以这样来认识文件：文件是在人类社会活动中为处理各种事务的需要而直接形成和使用的具有规范体式与法定效用的信息记录。

需要说明的是，目前社会上对于同文件相关的“文书”一词是否与“文件”表达同一概念持有不同的意见。一类意见认为二者表达的不是同一概念。在具体看法上，一种认为文件是文书的属概念，文书是书面文字形式的文件；另一种则认为文书是文件的属概念，文件是正规的文书。另外一类意见认为文书与文件所表达的是完全相同的概念，两者在本质上毫无区别。我们倾向于后一类意见，这两个词所表达的确实是同一概念，硬性地将其割裂为两个概念，不仅在理论上和实践上都是困难的，而且也是有害的。概念的异名性在自然语言中是一种普遍现象，人们可以有时称这类事物为甲，有时称之为乙，有的主要是交际场合、交际效果的需要，有的则完全是一种习惯。“文件”和“文书”两词的使用就带有这种色彩。比如，人们习惯称历史上的文件为“文书”，现代的为“文件”；称总体