

# 公文写作简明教程

杨志贵 建新 主编



吉林人民出版社

# 公文写作简明教程

杨志贵 建新 主编

吉林人民出版社

## 公文写作简明教程

---

主 编:杨志贵 建 新

责任编辑:李艳萍 封面设计:杨志贵

吉林人民出版社出版 发行(中国·长春人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

网址:WWW.jlpph.com 电话:0431-5649710

印刷:北华大学印刷厂

开本:850mm×1168mm 1/32

印张:9 字数:226 千字

标准书号:ISBN 7-206-04017-9/D·1293

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印数:1-2000 册 定价:18.00 元

---

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

## 编委会组成人员

主 编：杨志贵 建 新

副主编：刘明新 陈殿元 孟凡师

曹炳志 周宝玲 张 晶

编 委：王宝权 尹立志 张万友

赵桂兰 李 秋 姜品选

## 前 言

随着现代管理体制的日臻成熟和办公法规的渐趋完善,一份规范、严谨、得体的公务文书,对党政机关、社会团体、企事业单位开展各种公务活动,具有非同寻常的意义。

为了适应形势发展的需要,进一步提高党政机关、社会团体、企事业单位办文质量,促进公文写作的规范化、制度化,我们编写了这本《公文写作简明教程》。本书也可作为各级各类学校公文写作课程的辅助教材。

本书以实用为目的,根据国家有关规定,结合长期工作实践,在对近年来出版的多种公文写作教材、资料进行分析研究的基础上,就各类公文的概念、分类、特点、结构以及写作要求作了全面、科学、系统地阐述,并附以范文典例,力求做到理论联系实际,简明扼要,成为您快捷可靠的参谋和助手。

在编写过程中,我们阅读、参考了相关的教材,引用了一些公文、文章作为例文,在此,谨向有关专家和作者表示诚挚的感谢。

由于时间仓促,水平有限,本书的一些提法、表述多有不当之处,恳请广大读者和同仁斧正

编 者

二〇〇二年十二月

## 目 录

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一章 公文概述.....       | 1  |
| 第一节 公文的概念与分类.....   | 1  |
| 第二节 公文的特点和作用.....   | 4  |
| 第三节 公文的行文关系及规则..... | 8  |
| 第二章 公文格式 .....      | 12 |
| 第一节 公文的一般格式 .....   | 12 |
| 第二节 公文的特殊格式 .....   | 18 |
| 第三节 主题词的标引与制作 ..... | 29 |
| 第三章 公文撰写 .....      | 34 |
| 第一节 公文的主旨 .....     | 34 |
| 第二节 公文的材料 .....     | 38 |
| 第三节 公文的结构 .....     | 42 |
| 第四节 公文的语言 .....     | 48 |
| 第四章 指挥性公文 .....     | 59 |
| 第一节 命令(令) .....     | 59 |
| 第二节 指示 .....        | 64 |
| 第三节 决定 .....        | 69 |
| 第四节 决议 .....        | 74 |
| 第五节 通知 .....        | 80 |

---

|                        |            |
|------------------------|------------|
| 第六节 意见 .....           | 87         |
| 第七节 批复 .....           | 94         |
| <b>第五章 知照性公文 .....</b> | <b>100</b> |
| 第一节 公告 .....           | 100        |
| 第二节 通告 .....           | 104        |
| 第三节 通报 .....           | 109        |
| 第四节 函 .....            | 115        |
| <b>第六章 报告性公文 .....</b> | <b>120</b> |
| 第一节 议案 .....           | 120        |
| 第二节 报告 .....           | 125        |
| 第三节 请示 .....           | 132        |
| <b>第七章 法规性公文 .....</b> | <b>139</b> |
| 第一节 章程 .....           | 139        |
| 第二节 条例 .....           | 144        |
| 第三节 规定 .....           | 149        |
| 第四节 细则 .....           | 154        |
| 第五节 办法 .....           | 161        |
| 第六节 公约 .....           | 166        |
| 第七节 制度 .....           | 169        |
| <b>第八章 事务性公文 .....</b> | <b>173</b> |
| 第一节 计划 .....           | 173        |
| 第二节 总结 .....           | 179        |
| 第三节 工作要点 .....         | 185        |
| 第四节 方案 .....           | 191        |

---

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 第五节 简报 .....                   | 195        |
| 第六节 调查报告 .....                 | 201        |
| 第七节 述职报告 .....                 | 207        |
| 第八节 典型材料 .....                 | 213        |
| 第九节 领导讲话稿 .....                | 218        |
| <b>第九章 记录性公文 .....</b>         | <b>223</b> |
| 第一节 会议记录 .....                 | 223        |
| 第二节 会议纪要 .....                 | 229        |
| 第三节 大事记 .....                  | 234        |
| 第四节 电话记录 .....                 | 238        |
| <b>第十章 常用英文书信 .....</b>        | <b>240</b> |
| 第一节 英文书信格式 .....               | 240        |
| 第二节 英文书信撰写 .....               | 242        |
| <b>附录一 中国共产党机关公文处理条例 .....</b> | <b>255</b> |
| <b>附录二 国家行政机关公文处理办法 .....</b>  | <b>265</b> |

## 第一章 公文概述

### 第一节 公文的概念与分类

#### 一、公文的概念

“公文”一词,最早见于《后汉书·刘陶传》:“但更相告语,莫肯公文。”而作为公务文书,其实际应用要早得多。根据考古发掘,在我国殷商时期随着甲骨文的出现,公务文书也就接着产生了。到了秦代,公文从文种到体式都有新的发展。汉以后的魏晋南北朝时期,公文无论从写作实践上还是从理论上,又有明显的发展进步。唐宋时代更是中国古代公文走向成熟的时期。辛亥革命以后,南京临时政府颁布了第一个现代公文体式条例。中国共产党成立后,也很快有了自己的公文体式,特别是建国以后,政务院于1951年发布了《公文处理暂行办法》,以后又多次修改,一直发展到目前所用的《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》。

公文是机关、社会团体、企事业单位在行使管理职权、处理日常工作过程中使用并形成的具有法定效力和规范体式的公务文书,它是传达贯彻党和国家的方针、政策,发布法规和规章,请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况,交流经验的重要工具。

一般来说,公文的构成应具备以下三个条件:首先,公文是在公务活动中使用并形成的,是为了处理公务,不是办理私事。其次,它的使用范围仅限于机关、社会团体、企事业单位,不是个人。第三,它是具有特定格式的文字材料。它不同于普通的文字材料,

从标题到落款,从内容到文面,从用纸到标记都有特定的要求。公文也不同于公务活动中使用的图片材料、音像材料、电讯材料等。

文书、公文、文件是三个既有联系,又有区别的概念。

文书所指的范围大于公文和文件,它包括公务文书和私人文书两大类。公务文书的简称就是公文。公文所指的范围大于文件,通常指的是全部公务文书。私人文书又称“个人文书”,是个人在从事政治、经济、科学、文化等活动及与其他个人来往联系中所产生的文字材料,如手稿、传记、证书、回忆录、书信、日记等。

“文件”一词来自拉丁语 documentum,相当于汉语的“证据”。在我国,文件往往用于特指某些或某份公务文书。文书、公文、文件这三个概念实际上指称有不同,范围有大小,但在实际使用中往往通用。

有了以上认识仍然不够。人们在使用“公文”这一词语时,赋予它的含义时宽时窄,我们还有必要对此作出区分。

狭义的公文,是指《国家行政机关公文处理办法》中规定的 13 种行政公文和《中国共产党机关公文处理条例》中规定的 14 种党的主要公文。这两大类公文的文种彼此多数相同或近似,也有一些区别。这些公文文种都是在机关工作中使用频率较高的。广义的公文,既包括狭义的公文,还包括法定机关与组织在公务活动中形成和使用的章程、条例、办法、计划、总结、调查报告、典型材料、会议纪要、记录、报表等文书材料。目前,还没有人能够统计出来广义的公文到底有多少种,因为随着社会的发展前进,总是不断有新的文体产生。

本书所讲述的公文,既有狭义的公文(第四章至第六章讲述的文体),又有广义的公文(第七章以后讲述的文体)。

## 二、公文的分类

对公文进行分类,也就是对公文概念的外延进行划分。从不

同的角度,按不同的标准,可以将公文划分出不同类型。

按机关类别划分,可将公文分为党务机关公文、行政机关公文、司法机关公文、军事机关公文、企事业单位公文、社会团体公文。

按行文关系划分,可将公文分为上行文、平行文、下行文。

上行文是指下级机关向上级机关呈送的公文。平行文是指平行机关或没有隶属关系的机关之间往来的公文。下行文是指上级机关向所属下级机关发送的公文。

按公文性质划分,可将公文分为规定性公文、指导性公文、公布性公文、商洽性公文、计划性公文、证明性公文。

规定性公文是指行文机关对某项具体工作或行动作出直接、明确、规范要求的具有约束力的公文。指导性公文是指行文机关对下级机关布置工作、阐明工作活动的指导原则、方法和措施时使用的公文。公布性公文是指行文机关向有关方面或广大群众公布应当普遍遵守或广泛知照事项时使用的公文。商洽性公文是指不相隶属机关或单位之间相互商洽工作、询问或答复问题,向有关主管部门请求批准有关事项等使用的公文。计划性公文是指行文机关对一定时期内的工作事先进行筹划安排所形成的公文。证明性公文是指有关单位向有关方面提供某件事情或某个人身份、经历、职务、职称、工作等真实状况的专用公文。

按公文的秘密程度划分,可将公文分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文。

绝密公文是涉及党和国家最重要秘密的公文,泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害。机密公文是涉及党和国家重要秘密的公文,泄露会使国家的安全和利益遭受严重的损害。秘密公文是涉及党和国家一般秘密的公文,泄露会使国家的安全和利益遭受损害。普通公文是机关、社会团体、企事业单位内部运转的非保密文件。

按公文的时限要求划分,可将公文分为特提公文、特急公文、加急公文、平急公文。

特提公文是指事情特别重大,并特殊紧急,需要打破常规,随到随优先迅速传递处理的公文。特急公文是指事情特别重要,情况特别紧急,需要迅速传递办理的公文。加急公文是指内容很重要,情况很紧急,需要马上传递办理的公文。平急公文是指内容比较重要,情况比较紧急,应该及时传递办理的公文。

按公文的信息表达形式划分,可将公文分为文件式公文、表格式公文、图形式公文。

文件式公文是指通篇以文字为信息表达形式且文字较多的公文。表格式公文是指对部分规定程序明确的项目用表格作为信息表达形式的公文。图形式公文是指以图形为信息表达形式的公文。

按公文的载体材料划分,可将公文分为纸质公文、磁介质公文、感光介质公文、电子公文。

纸质公文是指外在形式以各种纸张、纸板为载体的公文。磁介质公文是指外在形式以磁盘、光盘等含有磁性材料作为载体的公文。感光介质公文是指外在形式以胶片、录像带等感光材料作为载体的公文。电子公文是指在计算机系统中形成、处理、传输和存储的电子文件。

## 第二节 公文的特点和作用

### 一、公文的特点

公文的特定含义表明,公文与报刊、图书、资料及私人文书等其他文字材料明显不同,具有下列特点:

### (一)有鲜明的政治性

公文产生于阶级、国家出现以后,其基本内容是国家政权机关的指挥意志、行动意图、公务往来的系统记录,直接反映国家政权的政治意向和根本利益。所以,公文具有十分鲜明的政治色彩。今天,各党政机关、社会团体、企事业单位发布的公文,与党和国家的政治事务和人们的社会生活密切相关,它是传达贯彻党和国家的方针、政策、法律、法令,坚持党的基本路线,推进改革开放和全面建设小康社会的重要工具。

### (二)有严肃的法定性

公文的法定性主要体现在公文作者的法定资质上,即依法成立并能以自己的名义行使权力和承担义务的组织。各党政机关、社会团体、企事业单位都是合法存在的法定作者。公文就是这些法定作者根据自己的职能和权限制作发布的。公文主要以各级机关或以机关某一部门的名义发布,有时也以机关首长的名义发布,特别是国家重大法律法规的发布、对机关主要领导的任免令、任免通知等,多以国家领导人或行政首长的名义发布,但应该明确,以领导个人名义作为公文作者,并不是以他私人身份制作和发布公文,而是代表其所在机关依法行使职权的表现。因此,不论是以机关或单位名义,还是以领导个人名义制发的公文,都具有法定性。

### (三)有特定的权威性

法定的作者在法定范围内行使职权制作和发布的公文,就具有法定权威性。公文内容具有约束力是公文权威性的具体体现。一份公文,代表着它的制发机关的职权,反映与传达着制发机关对于某些事项所作出的决断和意见,同时也是人们理解、执行或处理公务的依据,其法定的权威性十分明显。例如,一项“命令”宣布施行重大强制措施,要求下属单位必须坚决执行;一项“决定”对重要事项或者重大行动作出安排,要求下级机关必须认真贯彻;一份“批复”就下级机关请示的有关事项给予明确指示或批准。

#### (四)有一定的时效性

由于公文是在现行工作中形成和使用的,为推动现行工作而服务,因此,它的效用具有一定的时间限制。没有一份公文是永远有效的。随着形势的发展、情况的变化以及制发机关本身的变革,旧的公文就会被新的公文所代替。一项工作完成后,在开展这项工作中形成并使用的公文的作用也就随之结束。公文的使用寿命长短不等,没有统一的固定期限。有的公文时效很长,如法律性公文;有的公文时效很短,如某件具体事情的通知,在事情办完之后,公文的效用也就结束了。

#### (五)有规范的程式性

所有公文都有规范的程式,即格式。这是公文区别于其他文章的重要标志。为了维护公文的权威性和严肃性,中央办公厅和国务院办公厅对公文的种类、用途、文面都作了统一的规定,任何机关和单位必须认真执行,不得另搞一套,自行其是。

### 二、公文的作用

公文作为党和国家具体领导和管理党务、政务,机关之间相互联系和处理工作的一种工具,其主要作用有以下几个方面:

#### (一)领导与指导作用

公文是上级机关对下级机关领导与指导的一种工具。对上级机关来说,公文可以记录和传达领导机关的意图,安排工作,发给下级机关后,下级机关要认真贯彻执行,这就起到了领导作用。上级机关通过公文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,批复下级机关,又起到了指导作用。领导和指导作用是公文最重要的作用。

#### (二)规范与准绳作用

党和国家制定的各项法律、法令和法规,一般都是以公文的形式颁布的,在其有效期和实施范围内,对它所涉及的所有单位和个

人都具有规范和准绳作用,必须严格遵守,坚决执行。如有违反,则视情节轻重,将给予批评教育、经济处罚、行政处分直至追究法律责任。

### (三)宣传与教育作用

许多公文在传达贯彻党和国家的方针政策、布置工作时,一般都要阐明其指导思想,讲清道理,提出要求。它既是推动工作的载体,也是进行宣传教育的极好教材。组织广大干部、群众传达学习党政机关发出的重要公文,可以达到统一思想、提高认识、掌握政策、协调行动的宣传教育效果。

### (四)桥梁与纽带作用

一个机关或单位的工作和活动,不可能孤立进行,经常会与上下左右发生联系,公文就是上下级、平级、不相隶属机关和单位之间交流情况、沟通信息、协调工作的工具。上级机关将其指示、决定等传达给下级机关,下级机关用报告、请示等文种,将情况、问题和意见反馈给上级机关,平级或不相隶属机关和单位就有关事项进行商洽、委托代办,都需要采用公文的形式进行。

### (五)依据与凭证作用

各种公文都反映了制发机关的意图,都具有法定效力,收文机关则以此作为处理工作、解决问题的依据。上级机关所发的公文对下级机关来说,无疑都是工作依据。而下级机关所发的公文对上级机关来说,是制定有关政策或指导工作的重要参考依据之一。公文也是凭证。在日常工作中常会遇到这样的情况:对一个具体的事务该如何处理没有把握,就查找相关的公文,看上级或有关职能部门在这方面有哪些规定,然后按照规定行事;对某次会议的有关情况不够了解,就查找那次会议的纪要,即可获得清晰可靠的材料。这些都是公文依据和凭证作用的具体体现。

### (六)档案与史料作用

公文是党政机关和单位公务活动的历史记录。任何一种公文

都记载着某一时期、某一阶段开展的某项工作或发生的某一件事情的起因、过程和结果。若干年后,虽然公文本身已经失去了时效性和约束力,但经过整理、立卷、归档,就成为有价值的档案材料,可供机关工作人员研究工作、解决问题时参考使用。公文档案还是专家、学者研究某一时期历史的重要史料。

以上六个方面的作用,是就公文的整体而言,不是每件公文都要或都能完全具备,有的公文兼有全部作用,有的公文可能只具备某几项作用,并不要求全具备以上几个方面的作用。

### 第三节 公文的行文关系与规则

#### 一、公文的行文关系

行文关系,是各级党政机关、各个部门和单位之间的组织关系和业务关系在公文运行中的体现。一定的行文关系,规定和约束了公文按照一定的方向运行,通常称为行文方向。行文方向是行文关系的反映。在具体行文中,可根据组织关系和工作需要,采取不同的行文方式:

##### (一)逐级行文

逐级行文是上行文和下行文的基本的、常用的行文方式。在上行文中,一般来说,下级机关均应直接向上一级机关请示和汇报工作,以维护和体现正常的领导和被领导关系。下级机关业务部门向上一级机关的主管业务部门的行文,也属于逐级行文。在下行文中,用于对所属下级传达指示、部署工作、通报情况、批复请示,以实施对下级的领导和指导。为了有利于下级结合当地实际情况贯彻上级指示精神,一般以逐级行文为宜。

### (二)多级行文

多级行文主要在下行文中使用。即上级机关同时向所属的几级下属机关的行文。如中共中央、国务院有许多文件同时发至县团级以上各级机关。这种行文,省略了逐级转发的时间与手续,可以使文件精神得到迅速的传达和贯彻。

### (三)直达行文

直达行文是指领导机关在必要时,将文件直接发至基层组织或通过报纸、广播、电视等新闻媒体以及张贴公布等方式直接与人民群众见面。直达行文,可以使基层组织和广大群众及时地、原原本本地了解文件内容,使文件迅速产生宣传教育群众或组织动员群众的作用。中共中央的重大决策,人大、政协会议的决议、决定,国务院和省、市政府发布的行政规章及重要政策措施等,通常采用直达行文方式。

### (四)直接行文

直接行文是平行文的行文方式。党政机关、社会团体、企事业单位之间,不分系统、级别和地区,在相互告知事项、联系工作、商洽公务时,都可以直接行文。收发文机关、单位之间,可以是同一系统的同级机关、单位,也可以是不同系统没有隶属关系的机关、单位。行文时,通常使用公函,有时也可以发通知,但不能互相以请示、报告或使用指挥性公文。

## 二、公文的行文规则

为了确保公文运转畅通有序,防止行文混乱,更好地发挥公文的法定效用,在行文时必须遵守下列规则:

### (一)力求精简文件

各党政机关、社会团体、企事业单位在行文时,必须坚持“少而精”的原则,从实际需要出发,严格控制发文数量和发文范围。应当做到:凡是可以通过“现场办公”、电话联系、当面商谈等方式解