

山东财经大学

公共管理学院论丛

公文写作与处理

李 红 编著

GONGWEN XIEZUO YU CHULI

中国商业出版社

山西财经大学公共管理学院论丛

公文写作与处理

李 红 编著

中国商业出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公文写作与处理/李红编著. —北京: 中国商业出版社,
2004. 4

ISBN 7-5044-5056-1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 024652 号

责任编辑: 刘毕林

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店北京发行所经销

山西财经大学印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 12 印张 310 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

总 序

山西财经大学公共管理学院是 2001 年 8 月在原法政系、劳动经济系和经济学国民经济管理专业的基础上整合、组建而成的山西高等学校中惟一的公共管理学院。

学院各专业建设历史较长，师资力量雄厚，学科设置合理，教学设施完善。现有教师中，教授、副教授占总数的比例高达 70% 以上，博士、硕士学历者占总数的 60% 以上。设有劳动经济学、国民经济学、社会保障 3 个硕士专业和 5 个本科专业：行政管理专业，是按照教育部的要求，对原工商行政管理专业进行调整而来的新专业；劳动与社会保障专业，是我国首批 8 个招生的本科专业点之一；公共事业管理专业，以物业开发与管理为特色；人力资源管理专业，是国家管理的专业点，并可授予双学士学位；国民经济管理专业，是全国保留招生资格的 7 个本科专业点之一。

学院组建以后，确立了“奠定基础，开创局面，形成优势，办出特色，建设成为在山西有影响、全国有地位的教学、研究、咨询并重的公共管理学院”的近期发展目标。目前，学院主编、参编教育部“面向 21 世纪课程教材”（劳动与社会保障专业、国民经济管理专业）9 部，主持国家社会科学基金子课题 4 项，主持山西社会科学基金课题 6 项，主持山西科技厅软科学课题 1 项。

近几年来，公共管理学院各专业的毕业生一次就业率都在 94% 以上。巨大的需求潜力，赋予了公共管理学院各专业发展的

巨大生命力和美好的发展前景。目前，全院师生正在以极大的热情，充分利用我国市场经济体制改革深化的大好时机，以学校教学体制改革和学院的组建为契机，用实际的教学和科研成果塑造公共管理学院的美好形象，为公共管理学院的美好明天而奋斗。

为了促进公共管理学院教学和科研工作的进一步深入发展，不断提高办学质量和科研水平，同时集中展示学院教职工的科研成果，交流信息，学院决定陆续编辑、出版《山西财经大学公共管理学院论丛》。

对于编辑、出版《山西财经大学公共管理学院论丛》的决定，学校领导及有关部门给予了极大的支持和鼓励，学院的同志们表现出高昂的热情。我谨代表公共管理学院领导向有关同志致以衷心的感谢！

山西财经大学公共管理学院

院长 马培生

2003年6月18日

目 录

总 序	.....	(1)
上篇 基础知识	.....	(1)
第一章 公务文书概述	.....	(2)
第一节 公务文书的含义和分类	.....	(2)
第二节 公务文书的特点	.....	(5)
第三节 公文的作用	.....	(7)
第四节 公文格式的标准化	.....	(9)
第二章 公务文书的要素	.....	(11)
第一节 公务文书的主旨	.....	(11)
第二节 公务文书的材料	.....	(15)
第三节 公务文书的结构	.....	(18)
第四节 公务文书的语言	.....	(23)
第五节 公文正文基本内容模块及结构模式	.....	(27)
中篇 公文写作	.....	(34)
第三章 机关公务文书	.....	(35)
第一节 机关公务文书的分类、格式及相关名词	.....	(35)

第二节	命令(令)	(48)
第三节	决定	(56)
第四节	公告和通告	(70)
第五节	通知	(83)
第六节	通报	(97)
第七节	议案	(103)
第八节	报告和请示	(107)
第九节	批复	(138)
第十节	意见	(144)
第十一节	函	(151)
第十二节	会议纪要	(159)
第四章	机关事务文书	(171)
第一节	规章制度	(171)
第二节	计划	(180)
第三节	总结	(187)
第四节	调查报告	(205)
第五节	简报	(220)
第六节	讲话稿	(229)
第七节	介绍信	(240)
第八节	海报和启事	(245)
第五章	机关辅助文书	(249)
第一节	礼仪文书	(249)
第二节	经济文书	(266)
第六章	专用机关公文	(280)
第一节	公安机关的公文	(280)

第二节	检察机关的公文	(282)
第三节	人民法院的公文	(289)
第四节	公证机关的公文	(294)
下篇	公文处理	(297)
第七章	公文处理	(298)
第一节	公文处理及其基本任务、原则及途径	(298)
第二节	发文处理	(301)
第三节	收文处理	(305)
第四节	办毕公文的处理办法和程序	(308)
第五节	公文的行文规则	(310)
第六节	公文的生效条件	(316)
附录 1:	中国共产党机关公文处理条例	(319)
附录 2:	国家行政机关公文处理办法	(330)
附录 3:	国家行政机关公文格式	(340)
附录 4:	出版物上数字用法的规定	(348)
附录 5:	标点符号用法	(356)
附录 6:	校对符号及其用法	(366)
参考文献	.....	(371)
后 记	.....	(373)

上篇 基础知识

第一章 公务文书概述

公务文书，又称公文，是一种应用性极强的文书，是机关团体、企事业单位等社会组织实施管理、开展公务活动必不可少的重要工具。为从理论上完善把握这一事物，系统掌握公文写作的规律和方法，本章首先从确定公文的含义、介绍公文的种类、分析公文的特点、阐述公文的作用，描述公文格式的标准化几方面入手，对公务文书进行概述，便于从整体上对公务文书有所了解。

第一节 公务文书的含义和分类

一、公务文书的含义

公务文书，简称公文，是机关、企事业单位和社会团体在处理公务活动中为行使职权而制作和使用的、具有规范体式的文书。具体包括按照国家规定的公文程序，拟制和处理用来向上呈报、向下布置或对外联系事务的正式文书材料，以及收到的由机关发来的公务文书材料。

本书从公文应用的不同领域，把公文分为机关公务文书、机关事务文书、机关辅助文书、专用机关公文四大部分。

在古代，公务文书主要指官府文书，称“官书”或“官文书”，

如《周礼·天官》说“六国史，掌官书以赞治。”赞治是帮助治理的意思。《唐律疏议职制》说：“官文书稽程者，一日笞十。”即延误官文书行程者，按延误一日打十杖处罚。到近代和现代，国家机构和各种社会集团日益增多，公务文书的适用范围随之扩大，在各项活动中广泛使用公务文书，因此，本书从此角度出发，多方位地介绍公务文书知识。

二、公务文书的分类

公务文书内容广泛，形式多样，是文章中的一个大家族。为了了解它们的全貌，掌握它们的不同用处、格式和写作要求，有必要对林林总总的公务文书进行分类。根据公文不同的使用领域，主要把公文分为机关公务文书、机关事务文书、机关辅助文书和专用机关公文四大部分。

（一）机关公务文书

机关公务文书是指机关、团体、企事业单位根据各自的职权范围、隶属关系制发的具有法定效力和规范体格的文书。

这类公务文书的主要特点是具有法定效力。所谓法定效力就是由法律、行政法规和章程明文规定的效力。机关公务文书是国家机关和各种社会集团行使职权、处理公务的最为正规、有效的工具，是公务文书的主体部分。

为了保证其科学化、制度化和规范化，我国发布了一系列的公文规章，如：1987年2月18日发布，1993年11月21日修订的由国务院办公厅制定的《国家行政机关公文处理办法》，1999年12月27日由国家质量技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》，2000年8月国务院办公厅颁布的《国家行政机关公文处理办法》等，都对有关公文的作用、种类、格式、行文规则、发文和收文处理程序作了明文规定。

（二）机关事务文书

机关事务文书是指机关、团体、企事业单位在日常公务活动中形成和使用的文书。

这类公务文书包括各种相关公文的规章规定的公文种类之外的一切公务文书。如计划，具有筹备谋划作用；调查报告，具有参考作用；介绍信，具有凭证作用，但是它们一般都不是用来行使职权的具有法定效力的文书。有些通用文书要成为具有约束力的文书，则必须履行行政公文的程序，并用相应的公文印发，如各种规章制度。

（三）机关辅助文书

1. 礼仪文书

礼仪文书指在日常公务活动中有关部门礼仪方面的文书。随着社会的进步和文明的提高，大量公务活动越来越重视礼仪，不论是大型庆典，还是平常联系，都离不开礼仪文书。本书围绕欢迎词、答谢词、贺信、请柬等展开介绍。

2. 财经文书

财经文书是管理部门和经济实体在财经活动中形成和使用的文书，如：合同、招（投）标书等。

（四）专用机关公文

专用机关公文指各专门机构在各自的专职工作中形成和使用的文书。

国家和社会的专职机构极多，但大多数机构都是使用通用文书种类，真正使用专用文书的也就限于以下几类：

1. 公安机关的公文

公安机关的公文是指公安机关根据国家法律规定的权限办理有关违法案件时使用的文书，其中最主要的是公安机关在负责刑事案件案件的侦察和预审过程中所使用的司法文书。

2. 检察机关的公文

检察机关的公文是指各级检察机关为实现检察机关的职能而依法制作的具有法律效力的司法公文。

3. 人民法院的公文

人民法院的公文是指人民法院在司法活动中常用的法律文书，包括刑事案件裁判文书类、民事案件裁判文书类、行政案件裁判文书类三大类。

4. 公证机关的文书

公证机关的公文，是国家公证机关根据公民、法人或非法人团体的申请，对其法律行为，或者有法律意义的文书、事实，给予证明的文件，它是各种公证证书的总名称。

第二节 公务文书的特点

公文，是一种独立的文体，它既不同于文学作品，不同于报刊、图书、学术文章之类的书面文字材料，也不同于社交书信、私人文书。一般来说，它主要具有以下几个特点。

一、政策性

各级行政机关、社会团体、企事业单位为了对所属部门及其广大群众、人员实施领导，主要依靠制定行之有效的方针、政策、措施并使之贯彻落实，而公文就是传达这一系列的方针政策、法律法规的重要工具，因此，公文具有很强的政策性。对于从事公文写作的人员来说，对国家和社会的各项主要方针政策一定要熟悉，提高政策理论水平，才能写出高质量的公文来。

二、规定性

公文的规定性是指公文具有统一规定的种类和格式。各种公

文在其适用范围、行文关系和办理程序上都有严格规定和特殊要求。公文不仅同其他书面材料有严格的区别，而且不同种类的公文也不能混用，如对行政公文来讲，必须严格按照国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》和中共中央办公厅印发的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》等规定的统一格式来遵循，不能任意乱用。

三、实用性

公文是在现实工作中形成和使用的，并为推动现实工作服务的，是用来指导实际工作、解释实际问题的一种实用文，所以说公文具有实用性。公文不仅具有实施领导、规范行为的作用，还承担着一系列的公务活动的作用，如请求上级机关指示和批准、答复下级机关的请示事项、与不相隶属机关联系和商洽工作等等。在办理上述公务中要大量形成和使用公文，故公文的实用性特点很明显，并不只是一纸空文。

四、时效性

公文是随着实际工作中发现问题、提出问题、解决问题而形成和使用的，是为现实需要而存在的，并且会随着公文所要解决的问题得到解决而失去其现实的效用。只是各种公文的寿命不等，有些时效长些，有些时效短些，如：某些具体工作的通知，在工作完成之后，其效用也就结束了。

五、严肃性

公文的严肃性体现在公文的制发机关具有法定权威性和公文内容具有约束性上。公文是制发机关在法定范围内行使职权制发的公文，因而具有法定的权威性，同时公文也是制发机关为实现它的职能，传达它的意图并使之贯彻的一种工具，因而其发布公

文的同时，也就是行使职权、强制实行公文的内容。基于以上两点，公文具有严肃性。

第三节 公文的作用

公务文书在日常公务活动中具有极为重要的作用。固然，当面交谈、电话联系有时也能解决问题，但多数公务活动都需要形成和使用文字材料。因为口头表达不仅有欠严密，而且口说无凭，为了广泛传达、永久保存、查有实据，公务文书就成为办理公事最重要、最可靠的工具。公务文书总的来说，主要有以下作用：

一、实施领导

公文的内容反映机关或部门工作的意图，通过公文来传达贯彻党和国家的方针政策，发布行政法规和规章，进行上传下达。各级下级机关可以认真领会上级机关的精神意图并按照这一精神意图进行工作、开展活动；而通过公文也可以实现上级对下级的领导作用，即制发机关通过制定公文贯彻落实工作任务，发挥领导作用。

二、规范行为

国有国法，行有行规。各单位、各部门都设有规章制度，没有规矩准绳，什么工作也难以做好。所以制定并不断完善法律、法规和规章是各级领导机关的重要职责。这些规范人们行为的法律、法规和规章制度需明文规定，即形成各种规范性公文。这些明文规范，使人们有法可依，有章可循，起着规范人们行为的巨大作用。

三、办理公务

各种机构在日常公务活动中需要大量文书来办理公务，如制定计划、布置工作、表彰先进、批评错误、任免和聘用干部等等。在办理上述公务时形成和使用的文书——大量的通知、通报、请示、批复、计划、合同和各种信函都是在办理公务中经常使用的。

四、交流信息

在信息时代，信息交流对各行各业搞好工作提供了必要的信息和经验，对上下左右机关和单位之间来说有重要意义，许多公务文书发挥着信息交流的作用。如某些通报、通知、通告向下级机关传达重要精神、情况和需要周知的事项；报告向上级机关汇报工作，反映情况；各种简报等于内部新闻，既可进行纵向的信息交流，也可进行横向的信息交流。

五、记载活动和事项

各机关、团体和企事业单位对自己开展的重要活动和其他重要事项应有所记载。这种记载对查证事实、总结工作、了解其历史沿革都是十分必要的资料。各种文书都具有记载作用，它们载明了党和国家及一切社会组织的各个方针、政策和活动等。其中有一部分是专门或主要起记载作用的，如会议纪要等。

六、宣传和教育

公务文书是进行宣传教育的重要工具，主要宣传各项方针政策、典型经验和先进事迹，起着统一思想、提高认识、鼓励信心的作用，而且报纸、广播、电视等传媒还经常把重要公文作为进行宣传教育的依据。

第四节 公文格式的标准化

一、公文格式的含义

公文格式简言之就是公文的表现形式。它相对于公文而言，是由公文的内容所决定，并服务于公文的内容需要，主要包括公文介质、公文数据的表现形式。

二、公文的介质

从历史上看，公文的介质经历一个过程。在中国，曾有过甲骨文介质公文、竹简介质公文、丝绢介质公文到纸介质公文，在欧洲还曾出现兽皮公文。目前，世界各国的行政公文都以纸介质公文的形式存在。

纸介质公文是国家行政机关公文的基本表现形式，是由行政公文的性质和作用决定的。行政公文是具有法定效力的公务文书，它所发布的信息都将成为国家公民、法人所遵从的行为规范、依据和凭据。这就决定行政公文必须以纸介质的形式存在。

随着科技的发展，公文在传播、传递中大量使用现代化手段，如广播、电视、网络等来进行，介质的范围在不断扩大，但目前，最终作为凭证和依据的仍是纸介质公文。

三、公文资料的表现形式

公文的数据是通过文字、符号、数字、图表、图形等表现出来时，公文数据的物质表现形式是油墨，对这些表现形式作出规定，是公文格式要解决的。