

◆ 怎样写公文丛书

# 常用公文

# 写作

## 方法与技巧



主编 姬瑞环

中国人事出版社

# 常用公文写作 方法与技巧

姬瑞环 主编

中国人事出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

常用公文写作方法与技巧/姬瑞环主编. —北京: 中国人事出版社, 2009. 11

(怎样写公文丛书)

ISBN 978 - 7 - 80189 - 915 - 6

- I. 常…
- II. 姬…
- III. 公文 - 写作
- IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 189575 号

**常用公文写作方法与技巧**

姬瑞环 主编

---

出版发行: 中国人事出版社

地 址: 北京市朝阳区育慧里 5 号, 邮编: 100101

网 址: [www.renshipublish.com](http://www.renshipublish.com)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

版 次: 2009 年 11 月第 1 版

印 次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

开 本: 880 × 1230 毫米, 1/32

印 张: 12.75

字 数: 260 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 80189 - 915 - 6

定 价: 28.00 元

---

版权所有, 翻印必究, 打击盗版举报电话: (010) 84643937

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 84642504

## 《怎样写公文》丛书编写委员会

主 任：姬瑞环

顾 问：范立荣

编委会成员：

姬瑞环 贾煜虎 张 虹 王 健

崔德立 卢 颖 贾琳娜 鲁仲生

刘 琪 姜言军 张 璟 郝宗平

姬 悦 王应平 马 宏 沈 蕾

## 《常用公文写作方法与技巧》编委会

主 编：姬瑞环

编写人员：

姬瑞环 贾煜虎 张 璟 鲁仲生

姜言军 郝宗平 张 虹 卢 颖

贾琳娜 王应平 王 健 崔德立

# 目 录

<b>第一章 认识公务活动与公文</b> .....	1
<b>第一节 公务活动</b> .....	1
一、公务活动的特点 .....	1
二、公务信息的沟通 .....	2
<b>第二节 公文的特征与功能</b> .....	4
一、公文的基本特征 .....	4
二、公文的重要功能 .....	6
<b>第三节 公文的分类与文种</b> .....	8
一、公文的分类 .....	8
二、党政机关公文文种及用途 .....	10
三、正确选用公文文种的意义与规则 .....	13
<b>第四节 公文的体式与稿本</b> .....	15
一、公文体式的含义与构成要素 .....	15
二、公文的不同稿本 .....	21
<b>第二章 公文写作概述</b> .....	25
<b>第一节 公文写作的目的</b> .....	25
一、实现社会组织管理职能 .....	25
二、辅助各级领导科学决策 .....	26
三、对外展现社会组织的形象 .....	26
四、为提高工作效率和质量创造条件 .....	27

第二节 公文写作的特点 .....	28
一、公文写作具有典型的被动性 .....	28
二、公文写作具有群体参与性 .....	28
三、公文写作具有现实的针对性 .....	28
四、公文写作具有很强的政策性 .....	29
五、公文写作具有突出的时效性 .....	29
六、公文写作具有特殊的规范性 .....	29
第三节 公文写作的步骤 .....	30
一、明确公文主题 .....	30
二、广泛收集资料 .....	31
三、拟定写作方案 .....	31
四、正式起草成文 .....	32
五、加工修改阶段 .....	33
第四节 公文写作的要求 .....	35
一、公文的思想内容 .....	35
二、公文的表达方式 .....	37
三、公文的语言运用 .....	40
四、公文常见要素的表述 .....	45
五、公文的结构 .....	47
第三章 领导指导类公文写作的方法与技巧 .....	53
第一节 命令、决定 .....	53
一、怎样起草命令 .....	53
二、怎样起草决定 .....	61
第二节 批复、意见 .....	74
一、怎样起草批复 .....	74
二、怎样起草意见 .....	83

<b>第四章 知照类公文写作的方法与技巧</b> .....	93
<b>第一节 通知、通报</b> .....	93
一、怎样起草通知 .....	93
二、怎样起草通报 .....	117
<b>第二节 公告、通告</b> .....	131
一、怎样起草公告 .....	131
二、怎样起草通告 .....	137
<b>第五章 报请商洽类公文写作的方法与技巧</b> .....	145
<b>第一节 请示、请示性意见、报告</b> .....	145
一、怎样起草请示 .....	145
二、怎样起草请示性意见 .....	155
三、怎样起草报告 .....	157
<b>第二节 公函、议案</b> .....	167
一、怎样起草公函 .....	167
二、怎样起草议案 .....	181
<b>第六章 日常事务类公文写作的方法与技巧</b> .....	190
<b>第一节 简报、大事记</b> .....	190
一、怎样起草简报 .....	190
二、怎样起草大事记 .....	201
<b>第二节 计划、总结、述职报告</b> .....	206
一、怎样起草计划 .....	206
二、怎样起草总结 .....	220
三、怎样起草述职报告 .....	236
<b>第七章 规章类公文写作的方法与技巧</b> .....	246
<b>第一节 规章类公文的特点与制定程序</b> .....	246
一、规章类公文的含义与特点 .....	246



二、规章类公文的制定程序 .....	247
三、规章类公文的结构形式 .....	249
第二节 章程、条例、规定、办法 .....	254
一、怎样起草章程 .....	254
二、怎样起草条例 .....	262
三、怎样起草规定 .....	271
四、怎样起草办法 .....	277
第三节 规则、细则、通则、公约 .....	286
一、怎样起草规则 .....	286
二、怎样起草细则 .....	289
三、怎样起草通则 .....	296
四、怎样起草公约 .....	299
<b>第八章 会议公文写作的方法与技巧 .....</b>	<b>307</b>
第一节 会议管理公文 .....	307
一、怎样起草会议方案 .....	307
二、怎样起草会议通知 .....	311
三、怎样起草会议流程文件 .....	318
第二节 会议主旨公文 .....	324
一、怎样起草领导讲话 .....	324
二、怎样起草决议 .....	345
三、怎样起草会议纪要 .....	349
四、怎样起草会议公报 .....	359
第三节 会议动态公文 .....	367
一、会议记录的写作 .....	368
二、怎样起草会议简报 .....	377
<b>附录 国家行政机关公文处理办法 .....</b>	<b>386</b>

# 第一章 认识公务活动与公文

## 【本章导读】

自从你走进公务人员队伍的那一天起，你就与公务活动和公文结下了不解之缘。在日常工作中，你可能受领导之命起草会议通知或工作报告；或根据某机关询问事项提笔予以答复；也可能在参加会议时讨论一项《规定》的初稿；或将数不清的公文材料登记整理归档保存。总之，在工作岗位上，你的所作所为都可以称为公务活动，这些活动大都离不开公文。因为，公文是党政机关、企事业单位管理公务活动，实现管理职能的重要工具。本章从公务活动基本知识入手，着重介绍公文的相关知识，为公务人员从事公文写作奠定基础。

## 第一节 公务活动

### 一、公务活动的特点

公务活动是人类出于处理公共事务和协调社会组织相互关系的需要而产生的一种社会活动，它发生在社会组织内部及其相互之间，是一种基本的组织行为。公务活动涉及范围相当广泛，包括国家与社会管理事务以及各类社会组织相互间的联系与交往活动，其目的是为了实现在自身的各项职能。

### （一）公务活动事关社会发展与稳定

自古以来，任何一个国家和社会的运行与发展，都会形成许多关系到广大社会成员的公共事务。与此同时，必须建立对于国家、社会以及公共事务的管理协调工作。这些公共事务，既有国家政务，也包括各单位的具体工作，以及单位或部门之间的协调与交往事项，其本质是解决与处理公共利益问题的事务。公务活动存在于一个社会的政治、经济、科学、文化、教育等各个领域，在促进社会良性发展，维护社会稳定的过程中发挥主导作用。

### （二）公务活动是一种组织行为

公务活动的内容和性质，决定了公务活动不是个人行为，而是一种有组织的行为。这体现在公务活动中所制发的公文，召集的会议，发表的讲话，举办的活动，布置的工作，都无一例外地以组织名义出现，是行使组织职责。同时，在公务活动中，各级各类机构都建立了与上级、下级和平级机关的工作关系，构成了一个上下左右贯通的组织网络，组织之间依靠相互沟通和协作，完成各项任务。

### （三）公务活动依照权限进行

从总体上说，公务活动是对国家和社会事务进行计划、组织、领导、控制和协调的行为。在实施过程中，这种活动是各级各类社会组织根据授权来进行的。每一个机构都依法享有一定的职权，并需承担一定的义务。因此，各类社会组织在处理公务时所制发的公文，都是在职权范围内行使法定权限的体现。

## 二、公务信息的沟通

在公务活动中，自然会产生大量的公务信息，包括党和国家的大政方针、法律条例、规划方案以及各行各业乃至各个单位的

具体情况、微观数据等，这些信息只有经过传递和沟通，才能实现政令畅通，下情上达，进而使公务活动达到预期目标。

### （一）公务信息沟通的渠道

在公务活动中，公务信息的沟通方式多种多样。例如领导讲话、制发公文、召开会议、调研视察等，还可以利用电信和网络方式沟通公务信息。它们是各类社会组织开展公务活动，实现自身职能的有效方法，也是公务信息的重要沟通渠道。公务信息伴随各项工作源源不断地产生，并通过上述不同的渠道发布或传递出去，实现信息的沟通。公务信息沟通渠道的畅通是保证公务活动顺利进行，提高工作效率的重要条件。

### （二）公务信息与公文

公务信息的生成环境及其载体形式林林总总。然而，大部分公务信息是以各种公文的形式出现的。例如：领导讲话通常要有讲话稿；召开会议总会形成各种会议公文；各级组织发布或传递信息要使用多种公文；外出调研会产生调查报告；经电信方式传递的信息会形成相关记录或其他方式的公文；经计算机网络生成和传输的信息会形成电子公文等。公务人员通过各种公文形式，阅读、收听或观看需要了解或必须执行的公务信息，推动工作的进行。由此可见，公文既是各类社会组织在日常工作中形成的公务信息的最常见形式，也是公务活动中要处理的公务信息的主要对象。

公务活动的组织运行和公务公文的形成与处理，具有各自的规律和特点。它们的产生与运行状态直接关系到社会组织开展工作的质量和效率。因此，各单位都建立了公文处理与管理系统，以承担公文的制发、传递、处理与管理工作。公务活动与公文的相互依存关系，要求公务人员学习和掌握公文写作的知识与技能，具备准确、及时、安全地处理公文的能力。

## 第二节 公文特征与功能

### 一、公文的基本特征

公文是党政机关以及社会组织在依法管理公共事务过程中按照规范体式和处理程序制成的具有法定效力的书面文件，是依法行政和进行公务活动的重要工具。

公文属于应用类的文章形式，与其他文章相比，公文具有以下基本特征。

#### （一）具有鲜明的政治性

从本质上说，公文是国家统治阶级为了维护其自身利益，强化其统治意图，传达其政策主张，确保国家政权的正常运行而使用的一种重要的政治性书面工具。正如斯大林在《马克思主义与语言学问题》中所说的那样：生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作，需要比较有条理的文书。我国民国时期的著名学者徐望之在《公牍通论》一书中指出：“人类有政治之组织，即有法令；有文字之法令，即有公牍。”这些论述说明，公文是基于国家政治目的的需要而产生和使用的。鲜明的政治性是公文在形成原因和使用目的上的突出特征。

因此，撰写公文是一项严肃的政治性工作。这是公务人员学习公文写作知识首先要深刻认识的一个重要问题。

#### （二）由法定作者制成和发布

文章作者亦即文章执笔人。公文非一般文章，公文作者称为“法定作者”，是指依法成立并能以自己的名义行使权力和担当义务的组织及其领导人。公文必须以法定机关及其领导人名义制发，

其他人无权制发公文。公文作者有两种形式：一种是指依法成立的党政机关、社会团体和企事业单位。另一种是指机关的领导人。如部长、省长、局长、县长、大学校长等。用机关领导人名义发布公文，是领导人行使职权的一种表现。领导人的职务，是经过法定机关任命或依法选举产生的，因此，他们也是法定作者，他们对外行文，并不是以个人身份行文。

公务人员撰拟公文只是在完成领导人交给的任务，他们不是公文的法定作者。当然，公文落款处只能用机关名称或领导人姓名，不能写撰稿人员的姓名。

公文作者的法定性，得到国家法律的保护。我国刑法规定：伪造、变造国家机关、企业、事业、人民团体的公文、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。”要知道，法定作者也只能在法定职权范围之内行文，公文才能有效。超越权限行文是违法行为，违法行文不能产生法定效力。

由法定作者制发，是公文在作者上的突出特征。

### （三）公文具有法定的权威和现行效用

公文法定的权威性，是指公文在法定的时间与空间范围内能对受文者的行为产生强制性影响，如必须贯彻执行、阅读与办理复文等。公文之所以具有权威性，是由于它传达了制发机关的决策与意图，体现了制发机关的意志与权力。

公文还具有现行效用。现行效用是指公文在现实工作中所发挥的现实执行、指导和规范作用。它总是为指导实际工作或完成现实任务而作。公文总是着眼于现实工作，它在现实工作中形成，在现实工作中使用，为推动现实工作服务。一旦现实工作完成了，用于指导现实工作的公文现行效用也随之结束。

法定权威和现行效用是公文在作用上的特征。

(四) 公文具有特定的体式和处理程序

体式，即公文的文体和格式。公文采用应用文体，同时兼有记叙文、议论文、说明文的一般表达特点。制发公文是一件极其严肃的工作。为了维护公文的严肃性、权威性、准确性与有效性，党和国家规定了统一的公文格式，并且发布了《国家行政机关公文格式》。任何机关都要按照统一的格式制发公文，不得自行其是。

处理程序，即指机关内部公文运转处理的一系列程序，也就是撰制和处理公文的一系列必要环节。公文处理的各个环节之间前后衔接，环环相扣，总起来构成公文运转处理的整个流程。科学地组织与安排公文处理程序，有利于保证公文制作过程的合法性，保证公文的正常运转，有利于公文处理工作的科学化、系统化和标准化，提高公文质量与办文效率。

特定体式和处理程序是公文在外观形式和处理过程方面的突出特征。

综上所述，公文是由法定的作者出于特定的政治与公务目的，按照特定体式和一定程序制发的具有法定权威和现行效用的特殊文章形式。这是公文区别于其他文献形式的基本特征。正是这些特征，使公文具有不可替代的社会功能。

## 二、公文的重要功能

### (一) 公文的根本功能

公文的根本功能，在于它具有特定的现行效用。它是党政机关、企业事业单位、人民团体领导与管理公共政治事务，实现机关职能的政治性书面工具。

深刻认识和理解公文的现行效用，对于公务人员来说，具有

以下几点重要启示意义。

1. 公文是一种政治性的书面工具，撰写和处理公文是一项非常严肃的公务行为，必须认真对待，谨慎从事。任何一点疏忽所导致的公文上的错漏，都会给机关声誉造成不良影响，并妨碍公文发挥应有的作用。

2. 公文具有很强的时效性，任何公文都要在特定的时间和空间范围内生效。所以撰写和处理公文必须讲究时间和效率观念，贻误时机的发文，不仅使公文可能成为一张废纸，而且会直接导致机关工作的延误或损失。

3. 公文的作用不是一成不变的。随着时间的推移，公文的作用随之改变，有些公文的内容已经不能适应实际工作的需要。因此，要及时补充、修订和清理公文。不能让过时的公文与现实工作相互矛盾。

4. 公文不仅具有现行效用，而且具有重要的凭证价值，许多公文需要永久保管。因此，撰写和制发公文要使用复合要求的纸张和字迹材料。确保公文能够更长时间地为机关工作和社会各方面查找利用。同时，对处理完毕的公文要及时收集整理，立卷归档，避免丢失或损毁。

## （二）公文的具体作用

### 1. 领导作用

公文是上级机关对下级机关的工作进行领导与指导的一种工具。领导机关将领导意图、政策界限、管理方法、工作部署见诸文字，形成公文，对下级机关的工作具有明显的领导和指导作用。

### 2. 规约作用

公文是各种法规的体现形式。法规性公文一经制定发布生效，即由国家权力保证或强制执行，在没有废止之前，始终有效。在



有效的时间和范围内，人人必须遵守，违者要追究法律责任

### 3. 沟通作用

公文是机关之间协商与联系工作，协调行动的重要手段。不同机关通过公文这一桥梁，还可以起到交流思想、沟通情况、接洽工作的知照联系作用。

### 4. 宣传作用

颁发公文，对于人民群众和所属干部具有宣传和教育工作。很多公文在颁布政策法规、布置工作任务的同时，不仅规定了人们怎么做，而且还说明为什么要这样做，使人们了解领导意图，掌握政策方针，提高思想认识，统一协调行动。可见，公文是进行宣传教育的极好教材。

### 5. 凭据作用

公文是机关意图的最忠实的凭证。一份公文，既是制发机关意图的凭证，也是收阅机关贯彻执行、开展工作的依据。可见，公文就是为传达贯彻意图时作为凭证和依据的需要而制发的。有些公文本身就是为了作为文字凭证而存在的。在公文现实使命完成之后，还要转化为档案保存，继续发挥其应有的作用。

## 第三节 公文的分类与文种

### 一、公文的分类

根据不同标准，可将公文分为以下几类。

(一) 根据涉密程度，可将公文划分为对外公开、限国内公开、内部使用、秘密、机密、绝密六类。

1. 对外公开：内容不涉及任何秘密，可直接对国内外公开发