

公文写作



# 办公室全书

吉林文史出版社

办公室全书

刘全新 吕艳丽 编著

# 公文写作

吉林文史出版社

# 公文写作

<b>第一章 什么是公文</b> .....	(1)
一、公文的含义、性质和作用 .....	(1)
二、公务文书的种类 .....	(5)
三、文种的确定与选择 .....	(9)
<b>第二章 公务文书的写作要求</b> .....	(13)
一、公务文书的写作原则 .....	(13)
二、公务文书的行文规则 .....	(16)
三、政企分开引起的公务文书的新变化 .....	(21)
<b>第三章 公文的写作准备</b> .....	(25)
一、公文写作过程 .....	(25)
二、受意 .....	(27)
三、确立主旨 .....	(31)
四、积累材料 .....	(42)
五、构思 .....	(52)
<b>第四章 公文的写作方式</b> .....	(67)
一、公文的结构 .....	(67)
二、公文的表达方式 .....	(81)
三、公务文书的语言 .....	(92)
四、公务文书的修辞 .....	(100)
五、公文的修改和确认 .....	(102)

---

---

<b>第五章 公文的写作格式</b> .....	(109)
一、公文格式的概述 .....	(109)
二、眉首部分 .....	(111)
三、公文主体部分 .....	(126)
四、文尾部分 .....	(140)
<b>第六章 公文的写作技巧</b> .....	(153)
一、公文写作技巧概述 .....	(153)
二、公文语境 .....	(155)
三、公文写作四大关系 .....	(193)
<b>第七章 怎样撰写上行公文</b> .....	(209)
一、上行公文的行文规则 .....	(209)
二、请示的写作 .....	(211)
三、报告的写作 .....	(218)
<b>第八章 怎样撰写下行公文</b> .....	(227)
一、下行公文的行文规则 .....	(227)
二、决定的写作 .....	(229)
三、指示的写作 .....	(236)
四、通知的写作 .....	(242)
五、通报的写作 .....	(251)
六、批复的写作 .....	(259)
七、会议纪要的写作 .....	(263)
<b>第九章 怎样撰写平行公文</b> .....	(273)
一、平行公文与联合行文的规则 .....	(273)
二、函的写作 .....	(275)
<b>第十章 行政公文特有的文种写作</b> .....	(281)
一、命令(令)的写作 .....	(281)

---

二、公告和通告的写作·····	(286)
三、议案的写作·····	(293)
<b>第十一章 党内公文特有的文种写作</b> ·····	<b>(299)</b>
一、决议的写作·····	(299)
二、意见的写作·····	(305)
三、公报的写作·····	(313)
四、条例的写作·····	(317)
五、规定的写法·····	(322)
<b>附录 1 国家行政机关公文处理办法</b> ·····	<b>(329)</b>
<b>附录 2 中国共产党各级领导机关文件处理     条例（试行）</b> ·····	<b>(337)</b>
<b>附录 3 中华人民共和国国家标准</b> ·····	<b>(349)</b>
<b>附录 4 中华人民共和国国家标准</b> ·····	<b>(353)</b>
<b>附录 5 关于出版物上数字用法的试行规定</b> ·····	<b>(361)</b>
<b>附录 6 标点符号用法说明</b> ·····	<b>(365)</b>
<b>附录 7 关于地名用字的若干规定</b> ·····	<b>(377)</b>
<b>附录 8 收文批办单</b> ·····	<b>(379)</b>
<b>附录 9 文件传阅单（帐页）</b> ·····	<b>(381)</b>
<b>附录 10 发文明细帐簿（帐页）</b> ·····	<b>(383)</b>
<b>附录 11 发文登记帐簿（帐页）</b> ·····	<b>(385)</b>
<b>附录 12 印刷体各种字体字号表</b> ·····	<b>(387)</b>
<b>附录 13 文书档案保管期限参考表</b> ·····	<b>(389)</b>
<b>附录 14 卷内目录</b> ·····	<b>(395)</b>
<b>附录 15 备考表</b> ·····	<b>(397)</b>
<b>附录 16 案卷封面</b> ·····	<b>(399)</b>

# 第一章 什么是公文

公文是公务文书的简称，是治国安邦的“重要工具”。充分利用这一“工具”，做好公文处理工作，对各级党政机关行使职权，为发展社会主义市场经济服务，具有重要意义和作用。

## 一、公文的含义、性质和作用

### 1. 公文的含义和性质

什么是公文？它具有什么性质、特征？

《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）第二条指出：“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。”

《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）第二条指出：“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公务文书。”

在这里，无论是《条例》还是《办法》，都从不同的角度阐明了公文的含义及其性质特征。

首先，揭示了公文的含义。党的机关公文，是“党的机关实施领导，处理公务”的文书。行政公文是“行政机关”用于“行政管理”的“公务文书”。这就把公文同报刊杂志上发表的、以提供信息为主的一般性文章严格区别开来。

其次，指明了公文的性质。报刊上登载的消息、通讯、小

说、诗歌、论文，任何人都可以凭兴趣去阅读它、欣赏它，不必当作公文那样贯彻执行。而公文则不同，它具有“特定效力”或“法定效力”。在它的有效范围内，如果不按要求贯彻执行，势必追究有关人员的责任。

再次，讲明了公文格式的特征。一般文章“定体则无，大体需有”。而公文是用来“处理公务”的，为便于公务处理，提高办事效率，它有“规范格式”或“规范体式”，不容许任何主观随意性。公文格式的具体要求，本书另有专章阐述。

## 2. 公文的作用

《条例》第二条阐明公文的含义、性质之后指出：公文“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。”

《办法》第二条指出：公文“是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，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。”

根据上述概括，公文的作用主要体现在如下五个方面：

### (1) 明法的作用

党有党纪，国有法规。这一切都要借助于公文这个载体予以申明、发表。例如中国共产党的纲领、章程，用“决议”这个公文文种发表；国家的根本大法——《中华人民共和国宪法》，用“公告”公之于世。

### (2) 传令的作用

“人们的实践，特别是革命政党和革命群众的实践，没有不同这种或那种政策相联系的。”（毛泽东《关于工商业政策》）而公文恰恰在这方面担负着“传达贯彻党和国家的方针、政策”的任务，尤其像指示、决定、通知等下行公文，在交代方针、政

策，阐明工作原则等方面，起着明显的传令作用。

### (3) 请求指示、批复的作用

建立在民主集中制基础上的党和国家机关，要求下级机关必须遵守请示、报告的制度，特别是涉及到开展工作的重大原则问题，或是提出某项新政策时，务必先请示，然后根据批复的有关指示、规定再行动。如果“先斩后奏”，各行其是，就会使党的政策不能正确实施，国家机器不能正常运转。

公文文种中的请示、报告、批复发挥着这方面的作用。

### (4) 商洽、支持的作用

机关之间分工不同，各司其职。但在我们这个社会主义国家里，机关之间又联结成一个有机的整体。“一方有事，八方支持。”公文中的“函”就象一条纽带，使机关之间联结起来，商洽，交流，互相支持。

### (5) 教育、警示作用

制发表彰通报、批评通报或作出某项决定，目的是使干部群众“见贤思齐”或引为鉴戒。”。例如国务院《关于表彰国家科委等单位长年深入基层开展扶贫工作的通报》，又如中共中央、国务院近期制发的《关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》，都收到了很好的教育、警示的功效。

公文还有其他一些作用，但主要是上述五个方面。集中到一点，就是治国安邦不可缺少的“重要工具”的作用。有人认为公文撰写及其处理工作”只是抄抄转转的行当，无足轻重”。这是认识上的误区。

“政策和策略是党的生命”，为了完整、准确地体现政策精神，公文中当然要“抄”。上级机关和不相隶属机关的公文，如有指导意义或参照价值，也需要“转”。但是，这种“抄”和“转”，“只有和各地区、各部门、各单位的具体实际相结合，使



之具体化，才能真正解决那里的问题；有的属于对某项工作的具体指示、规定，也要由各地区、各部门、各单位提出具体地实施办法，才能有效地贯彻执行。”（《中共中央关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书代劳的指示》）怎么能笼统地说公文撰写“只是抄抄转转的行当”呢？

所谓“无足轻重”，这个观点并不符合实际。公文是伴随阶级和国家的诞生而出现的，正如我国南北朝文章学家刘勰说的那样，这是“政事之先务”（《文心雕龙·书记》），即政治事务中最先要解决的一环。在这方面，历代统治阶级中励精图治的代表人物，都有很好的见解。例如魏文帝曹丕（186—226）在《典论·论文》中说：“盖文章经国之大业，不朽之盛事。”他在这里讲的“文章”首先是指公文。为使公文更好地为政治服务，他还对公文中的常用体裁作了具体地研究，主张“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实”，开了以体论文之先河。

明太祖朱元璋（1328—1398）为及时办理朝政，主张官文书要短精易读，“陈得失无烦文”，“切于事理而有益于天下”（《明史·艺文志》）。

清圣祖爱新觉罗玄烨（1654—1722），是为“康乾盛世”奠定基础的一位颇有作为的君主。他不仅要求上呈的奏章和下发的诏令“简明简要”，而且告诫臣僚务必慎审行文，因为“一事不慎，即貽四海之忧；一念不谨，即貽百年之患。”（转引自《康熙倡导朴实文风》）。

毛泽东同志从无产阶级和人民群众的利益出发，更是讲得确切明白，他说：“中央领导之所以正确，主要是由于综合了各地供给的材料、报告和正确的意见。如果各地不来材料，不提意见，中央就很难正确地发号施令。”（《党委会的工作方法》）

在这里，毛泽东同志把公文工作、信息工作，提到党中央

“正确地发号施令”的高度来认识，这是需要我们深入领会的。

## 二、公务文书的种类

作为文章一种的公务文书，由于写作目的、所涉事项和性质的不同，必然产生各种不同的公务文书类别。

### 1. 公文分类的意义

一是使公务文书特点明晰化。通过对公务文书的划分，可以区分出各种具体文种的不同特点，辨别各种文体之间的细微差别，从而加深对各种公务文书文种的理解。

二是使公务文书使用准确化。由于公务活动内容的不同、行文单位级别的不同、公文使用具体环境的不同，公务文书语体语境也就必然有自身不同的要求，通过对公务文书进行分类，既可以准确把握不同文书处理时的不同要求，又可以减少公务文书写作时的盲目性，提高公务文书操作过程中的效率。如通过对公务文书密级的认知，我们可以把握住需要了解公务文书的对象和范围，从而减少工作中的被动局面。又如结合公务文书的行文方向及其使用功能，我们可以合理地选用正确的文种。如教育部制定了《高等学校学生学籍管理的暂行规定》，其中规定：“因学业成绩不及格或因病退学的学生，入学前凡是国家或集体企事业单位在职职工的，由原单位接收。因病退学学生，入学前是在职职工，按照国家对患病职工的规定办理；入学前不是在职职工的，由家长或抚养人负责领回，一切费用自理。”这份文件制定后，教育部不可能去具体实施，而只能由地方各级劳动人事部门去执行。但教育部与各级地方政府的劳动、人事部门又没有隶属关系，教育部要使这份文件对各地方政府的劳动、人事部门起作

用，必须由国务院批转。所以，教育部应该使用上行文向国务院呈报这份文件。根据文件的分类，上行文中只有“请示”和“报告”，这样文种的选择范围就大大缩小。由于教育部给国务院行文的目的不是解决“怎么办”的问题，只是向国务院汇报高校处理学生中遇到的问题的处理意见，并由国务院批转各地执行，解决的是教育部不能给各省市地方政府的劳动人事部门下发指令性公文的问题，故用“报告”而不是“请示”。从这里可以看出，通过分类可以大大方便文种的选择。

三是使公务文书处理效率化。公务文书的对象是公务活动，写作公务文书的最主要的目的还是提高政务管理的效率，通过对公务文书的分类，有助于掌握公务文书的写作规律，提高公务文书作者的写作水平；通过对公务文书的分类，可以分清轻重缓急，主次先后，从而加速公文的处理，并有助于公务文书的保存、销毁。因此，对公务文书的分类，可以大大提高公务文书处理的效率，提高完成工作的准确度，缩短完成工作耗费的时间。

## 2. 公文的种类

公务文书的分类不是单一的，可以从不同的角度划分出不同的类别，各类别之间的界限也不可能做到泾渭分明，公务文书的分类是相对的。

(1) 根据公务文书的地位，可将其分为法定公务文书和非法定公务文书。

法定公务文书主要指由党和国家通过公文管理的有关法规确立的公文，以目前执行的党政公文十七类十八种为准，其中，现行行政公文是1994年1月1日开始使用的十二类十三种公文，现行党的公文是指1996年5月3日公布的《中国共产党机关公文处理条例》规定的十四种公文。可详见“公务文书的形成和发

展”部分，两部分有一些文种重复，加起来为十七类十八种，即：命令（令）、指示、决定、议案、通知、函、请示、报告、批复、通报、通告与公告、会议纪要、意见、公报、决议、条例、规定。其中“意见、公报、决议、条例、规定”为党的公文所独有，“命令（令）、议案、通告与公告”为行政公文所独有。非法定公务文书是指为了处理各种政务活动而使用的政务信息文体，它一般没有经过党和国家的法规性文件加以限定，其外延也不十分固定，只是相对于法定公务文书而言的。如简报、调查报告、计划、总结、讲话稿等。

(2) 根据行文方向，可将其分为上行公务文书、下行公务文书、平行公务文书、通行公务文书。

上行公务文书，是指下级机关向上级机关（包括有业务指导关系的上级机关在内）的行文，如请示、报告。下行公务文书是指上级领导机关对所属下级机关的行文。如国务院对所属部委、局和各省、市、自治区的发文，县政府给乡镇的发文等，下行公务文书的主要文种有命令、指示、决定、通报、批复、会议纪要、决议、意见等。平行公务文书主要指平级机关或不相隶属机关之间的行文。如县农业局给县农业银行的函件、A县人民政府给B县人民政府的函件。其主要文种有函、议案等。通行公务文书是指向社会公众发布的具有告知性和规范性的公文，如通告、公告、公报等。

(3) 根据公务文书的性质，可将其分为指挥类公文、请求类公文、知照类公文、规范类公文。指挥类公务文书是一种指令性很强的公文，如命令（令）、指示、决定、批复、通知、决议、意见等。请求类公务文书主要有请示和函。知照类公务文书主要是向下级传达要求周知的一些事项，文种有报告、通报、公告、通告、会议纪要等。规范类公务文书主要指用以对人们的工作、

活动和行为进行规范、约束的文体，如通告、条例、规定等。这种分类方法的好处是可以降低选择文种的难度，但其缺点是部分文种往往几种性质兼具，使用时要根据具体内容和实际情况具体分析，如通告既可以是知照类公文，也可以是规范类公文，使用时要细加区分。

(4) 根据行文关系，可将其分为内部公文、对外公文、收入公文、公布公文等。内部公文是指党政机关、企事业单位、社会团体内部使用的公务文书，其发文范围限于本单位内部各部门之间。对外公文是指为了更好地开展公务活动，由本单位向本单位以外的上级机关、平级机关、不相隶属机关单位所制发的文件。收入公文即上级机关，平级机关，不相隶属机关等外部单位发给本单位各部门的文件。公布公文即向人民群众传达或通过报纸、电视台、电台等媒体向国内外公开宣布的文件。

(5) 根据内容繁简，可将其分为单一公务文书和综合公务文书。单一公务文书是指叙述一件事或表述一个问题的公务文书，如请示。综合公务文书是指综合反映几件事、几个问题的公务文书，如单位综合性的报告等。

(6) 根据对公务文书内容送达和办理的时间要求，可以将其分为特急文件、紧急文件和常规文件。特急文件又称特急件，是指文件内容非常重要，要求以最快速度送达和办理的文件。紧急文件是要求以较快的速度撰写、送达、办理的文件。常规文件是指按正常的速度、程序形式运转和处理的文件。

(7) 根据内容所涉事项的机密程度，可将其分为绝密文件（绝密件）、机密文件（机密件）、秘密文件（秘密件）、普通文件（普通件）。绝密文件，是指文件内容涉及国家核心秘密，一旦泄露，会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害。机密文件，是指文件内容涉及国家重要秘密，如被泄露，会使国家的安全和利

益受到严重损害。秘密文件，是指文件内容涉及到国家的一般秘密，如被泄露，会使国家的安全和利益受到损害。普通文件，是指不涉及国家秘密的文件。

(8) 从制作的动机看，可将其分为主动文件和被动文件。主动文件即根据公务活动的需要，发文机关主动制作的公务文书。绝大多数公务文书均属此类。被动文件是指对主动文件的响应，是指因为办理主动文件的需要而针对专门主动文书制作的文件，如批复、复函。

此外，公务文书还可以根据制发机关的性质、文件的使用范围等标准划分。

### 三、文种的确定与选择

在公文写作中，文种混淆现象大量存在。确定和选择文种就成为公文写作的重要内容，在这点上，它比文学写作要困难一些。因为文学写作在动笔之前，文体已基本确定，是小说，是诗歌，还是散文或戏剧，作者已有了选择。而公文写作者则缺少主动性，他要受制于单位的发文意图，要服从领导的意志。

确定和选择文种应注意：

第一、必须按照公文管理法规的统一规定，不能乱起名称。党的机关按中办规定的文种，行政机关用国办规定的文种。每个文种只能单独使用，不能合并，切勿使用“请示报告”这类不规范的文种。

第二、要依据制发机关的职权范围选用适当的文种。有些文种不是随便哪个单位都可以用的，如命令（令），根据法律规定，一般由国家领导人和国家部委领导人发布，其余机关及其领导人一般不能使用。

第三、依据行文方向即公文作者与主要受文者之间的工作关系选用相应的文种。行文方向一旦明确，发文机关和受文机关的地位、权限就很清楚，文种就可确定下来。一般可将党政机关 18 种文种划分为下表，其中有个别文种兼两个方向。

行文方向	文种
下行文	命令（令）、决定、决议、指示、通知、通报、批复、会议、纪要、意见、条例、规定
上行文	报告、请示
平行文	议案、函
通行文	公报、公告、通告

第四、依据不同的行文目的，选用不同性质的文种。通过行文方向的分辨，已经把文种的确定和选择缩小了范围，再从行文目的和文种性质的角度加以区分，就更加清晰。如都是上行文，行文目的是让上级机关掌握信息，了解情况的；或是向上级汇报工作、反映问题、提出意见和建议的，则应用报告。如目的是要上级机关解决问题，请求指示或批准的，则应用请示。

第五、依据经验，注意近似文种的辨析。公文中有些文种的名称、性质、作用和特点是非常近似的，要准确地确定和选择文种，就必须加强对近似文种的辨析，掌握它们的特殊功能。尽管有些公文在行文方向上一致，又具有大体相同的性质和作用，但在功能范围和功能特点上还存在一些细微的差别。如对公告与通告、决定与指示分别列表分析如下：

文种	行文	性质	功能范围
公告	下行或通行	知照、规范	向国内外宣布重要事项或法定事项
通告	下行或通行	知照、规范	在一定范围内公布应当遵守或周知的事项

文种	方向	性质	功能特点
决定	下行	指挥	适用于对重要事项或重大行动做出安排
指示	下行	指挥	适用于对下级布置工作，阐明工作的原则

这种对比分析是粗线条的，文种的具体差别，我们将在后面论及。



