

3



21世纪公共管理学规划教材
行政管理系列

2nd edition

公文写作与处理 (第二版)

Document
Writing and
Processing

高永贵 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



公文写作与处理 (第二版)

Document
Writing and
Processing

高永贵 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公文写作与处理 / 高永贵主编. — 2 版. — 北京: 北京大学出版社, 2020.1

21 世纪公共管理学规划教材. 行政管理系列

ISBN 978-7-301-30990-2

I. ①公… II. ①高… 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(2019)第 291685 号

- 书 名** 公文写作与处理(第二版)
GONGWEN XIEZUO YU CHULI (DI-ER BAN)
- 著作责任者** 高永贵 主编
- 责任编辑** 武 岳
- 标准书号** ISBN 978-7-301-30990-2
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 新浪微博** @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
- 微信公众号** ss_book
- 电子信箱** ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话** 邮购部 010-62752015 发行部 010-62750672
编辑部 010-62753121
- 印 刷 者** 北京溢漾印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 20 印张 307 千字
- 2013 年 5 月第 1 版
- 2020 年 1 月第 2 版 2020 年 1 月第 1 次印刷
- 定 价** 49.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

高永贵，山东大学政治学与公共管理学院副教授。



21世纪公共管理学规划教材

行政管理系列

- | | |
|--|-----|
| ☐ 政府经济学 | 温来成 |
| ☐ 社区治理 | 张永理 |
| ☐ 公共管理学（第二版） | 徐双敏 |
| ☐ 公共经济学 | 郑万军 |
| ☐ 政府公共关系（第二版） | 唐 钧 |
| ☐ 公共部门人力资源开发与管理 | 萧鸣政 |
| ☐ 公共行政学（第四版） | 张国庆 |
| ☐ 公文写作与处理（第二版） | 高永贵 |

第二版前言

2013年我们编写出版了《公文写作与处理》一书,得到广大读者的喜爱,多次重印。为满足读者需要,我们进行了修订,在基本保留第一版结构体系的基础上,做了部分修改。一是删除了部分章节:删除了原第五章“公文写作概述”中的第一节“公文的作者”;删除了原第十六章“电子公文”;删除了原第十五章“公文处理”中有关档案管理的内容。二是对部分章节进行了合并:把原第一章“公文概述”、第二章“公文的类型与文种”、第三章“公文的稿本与行文规则”中的第一节“公文的稿本”合并为一章,即现在的第一章“公文概述”;将原第三章中的第二节“公文的行文规范”和原第十五章“公文处理”合并为一章,即现在的第十三章“行文规则与公文处理”。三是更换了部分范文。四是修改了一些错误之处。五是在每一章的后面增加了练习题,包括单选题、多选题、判断题、简答题、写作题。此外,还省略了范文中的发文字号,因范文中的发文字号都在标题下方,与国家标准不符,也与现实中的公文不一致,容易误导读者,尤其是未接触过公文的学生。

在本教材第一版出版后,我们发现教材存在一些问题。在教材使用过程中,陆续收到同行、读者提出的诸多宝贵意见,我们在这次修订时都做了认真考虑。这次教材再版,得到了北京大学出版社的鼎力支持,武岳编辑对文稿中一些错误和不当之处进行了认真修改,其专业、认真和精益求精的精神令人佩服。在此一并表示感谢。

限于编者水平,第二版教材中可能仍存在不足,欢迎大家批评指正。

高永贵

2019年7月28日

第一版前言

多年来,“公文写作与处理”一直是山东大学政治学与公共管理学院所有专业的本科生、MPA 研究生、远程(网络)教育学院行政管理专业学生的必修课。从 2006 年开始,“公文写作与处理”又先后被山东大学选定为全校的任选课、通识课、核心通识课,面向全校 30 个学院的所有专业的本科生开设。每个学期,同学们都积极踊跃地选修“公文写作与处理”,这门课受到了同学们的欢迎。同时,我们还每年为政府部门的公务员、企事业单位的领导和职工、军队转业干部举办“公文写作与处理”专题讲座,社会效果良好。经过长期的教学实践,我们开设的“公文写作与处理”这门课,无论是教学大纲、教学内容、教学方法等理论体系还是实践环节都日臻完善。有的教师还曾在机关单位从事过多年的公文写作与处理工作,具有丰富的实践经验。我们也有过基于这些教学经验和实践经验编写教材的想法,但一直未付诸行动。我们一直从网上或实体书店给学生选用教材,尽管这些已出版的“公文写作与处理”类教材各有优长,但每本教材都有一些让我们感到不满意的地方。我们在每个学期的教学过程中都会针对教材的不足,做一些修正和补充工作。

真正让我们下定决心编写一本教材的原因,是 2012 年 4 月 16 日和 6 月 29 日,《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》(以下分别简称新《条例》、新《格式》)的出台,均要求从 2012 年 7 月 1 日起实施;同时,宣布 1996 年 5 月 3 日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》、2000 年 8 月 24 日国务院印发的《国家行政机关公文处理办法》和 1999 年 12 月 27 日国家质量技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》(以下简称原《条例》、原《办法》、原《格式》)自 2012 年 7 月 1 日起废止。新《条例》、新《格式》与以前一直使用的原《办法》、原《格式》相比较,内容差距非常大,有一些规定甚至正好相反。比如“密级、紧急程度”标注的位置,原《格式》要求“顶格标注在版心右上角”,而新《格式》则要求“顶格标注在版心左上角”。新《条

例》、新《格式》第一次实现了党政机关公文格式规范的统一。在2012年7月1日之前,党政机关公文格式规范和要求是不一致的,中国共产党的机关公文按照1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》制发和处理,而行政公文则遵照2000年8月24日国务院印发的《国家行政机关公文处理办法》和1999年12月27日国家质量技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》制发和处理。以前所有有关“公文写作与处理”的教材均按照原《办法》、原《格式》的规定和要求编写;各种考试,包括公务员考试,也都是遵照原《办法》、原《格式》的规定和要求制定标准。新《条例》、新《格式》实施以后,所有这些教材都已经与新《条例》、新《格式》的要求严重不符,已经不能再满足各类读者的需要了,若再继续选购和使用这些教材就会误导学生。眼看着新学期就要开始了,我们跑遍了济南的大小书店,也在各个网站上搜寻,还电话联系了许多出版社的发行部,始终没有找到按照新《条例》、新《格式》标准和要求编写的“公文写作与处理”教材。为了能让学生在9月开学后按时用上合适的教材,我们决定在暑假期间全力以赴编写教材。在平时讲课讲义的基础上,我们按照新《条例》、新《格式》的标准和要求,广泛搜集材料,认真组织编写,苦战两个月,终于在8月底完成初稿,经进一步修改后于9月初印制成公文写作与处理内部教材,开学后即发到学生手中。之后的整个学期,我们边教学边广泛地征求学生们对这本内部教材的意见,教材得到了学生们的充分肯定,同时他们也提出了一些修改建议。在此基础上,我们继续对这本内部教材进行修改和完善,并于2013年2月上旬印制成第二版的公文写作与处理内部教材,在3月开学后发给学生们使用。另外,我们还把这本内部教材赠送给政府部门和学校机关从事公文写作与处理的朋友们和同事们,请他们指正。在广泛征求意见的基础上,最终完成了这本《公文写作与处理》书稿的修改与定稿工作。

北京大学出版社的领导和张盈盈编辑对这本教材的出版给予了大力支持。没有他们的支持,就没有本教材的顺利出版,在此对他们表示诚挚的感谢。

本书有以下特点:

(1) 根据2012年7月1日起施行的《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》编写,符合党和国家的新标准、新规范、新要求。

(2) 所选范文分类详细、具体、明确,基本上是每一个文种的每一种类型后面都对应着一篇范文,以方便读者对各个文种的不同类型进行比较鉴别。这是本教材与其他教材相比独有的特点。

(3) 所选范文大都是近几年党政机关部门发布的公文,具有符合时代发展的要求、内容新的特点。

(4) 对所有选编进教材的范文我们都做了认真审核,并根据教材需要,对一些范文的某些内容作了适当修改,包括成文日期(2012年7月1日以前发布的行政公文,成文日期均为简写的汉字,为了与新《条例》、新《格式》标准和要求一致,我们一律改为用阿拉伯数字标注)。

本教材是集体劳动的成果,主要是因为:第一,我们在编写教材的过程中,参考了许多教材和网站的资料,在此对这些教材和材料的作者表示衷心的感谢;第二,本教材是由多位教师和专家共同编写完成的,参加编写的人员有高永贵、张鑫、邬松、王雪、史永志、高强、姜晨、李彩云、赵越。

本教材由高永贵负责大纲拟定、体系结构设计和内容安排,各位作者分工写作,形成初稿,再由高永贵对初稿进行多次修改,并根据需要对某些内容进行了重写,最终定稿。史永志、姜晨、高强做了一些辅助性的编辑工作。

由于学识和水平所限,书中不足之处在所难免,敬请广大读者和业内同行批评指正。(作者邮箱:yonggui2004@sdu.edu.cn)

高永贵

2013年3月26日

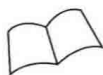
第一章 公文概述	1
第一节 公文的定义与特点	1
第二节 公文的作用	4
第三节 公文的类型	6
第四节 公文的文种	11
第五节 公文的稿本	15
【练习题】	18
第二章 公文格式	20
第一节 公文用纸及印装格式	21
第二节 版 头	23
第三节 主 体	27
第四节 版 记	35
第五节 公文的表格及页码	37
第六节 公文的特定格式	37
【练习题】	39
第三章 公文写作概述	42
第一节 公文写作的特点	42

第二节 公文的起草者	43
第三节 公文的主题	45
第四节 公文的材料	46
第五节 公文的结构	48
第六节 公文的语言	51
第七节 公文的表达方式	53
【练习题】	56
第四章 报请类公文	58
第一节 请 示	58
第二节 报 告	65
第三节 议 案	73
【练习题】	76
第五章 决策指挥类公文	79
第一节 决 议	79
第二节 决 定	84
第三节 命令(令)	91
【练习题】	96
第六章 指导类公文	98
第一节 批 复	98
第二节 意 见	103
第三节 通 知	111
【练习题】	118
第七章 晓谕类公文	120
第一节 公 告	120
第二节 通 告	125
第三节 公 报	130

第四节 通 报	138
【练习题】	144
第八章 商洽、纪要类公文	146
第一节 函	146
第二节 纪 要	152
【练习题】	161
第九章 计划、总结类公文	163
第一节 计 划	163
第二节 总 结	168
第三节 述职报告	175
【练习题】	185
第十章 调查、简报类公文	187
第一节 简 报	187
第二节 调查报告	193
第三节 会议记录	205
【练习题】	211
第十一章 讲话类公文	213
第一节 讲话类公文概述	213
第二节 政论性讲话稿	221
第三节 礼仪性讲话稿	225
【练习题】	230
第十二章 规章制度类公文	232
第一节 规章制度类公文概述	232
第二节 条例、章程、规定、办法	237
第三节 规则、细则、守则、公约	253
【练习题】	263

第十三章 行文规则与公文处理	265
第一节 公文的行文关系和行文方式	265
第二节 行文规则	267
第三节 公文处理概述	269
第四节 公文的拟制	269
第五节 公文的办理	272
第六节 公文的管理	277
【练习题】	279
附录一 党政机关公文处理工作条例	281
附录二 党政机关公文格式	288
参考文献	308

第一章 公文概述



学习重点

本章主要讲解公文的定义、特点、作用、分类、文种、稿本等内容。读者应重点掌握以下内容:公文从不同的角度区分为不同的类型;目前我国党政机关常用的文种有哪些;如何正确使用文种。

在学习本章之后,要从总体上对公文形成清晰、客观的认识,为接下来的学习奠定基础。

第一节 公文的定义与特点

一、公文的定义

公文,即办理公务的文书,是党政机关、社会团体和企事业单位在行使管理职权、处理日常工作时使用的书面文字工具,它是各类社会组织用以表达意志、传达指令的方式和手段。党组织所制定的方针和路线要靠公文传达、贯彻;各级政府的政策和法令要靠公文宣传、实施;社会团体和企事业单位开展工作的种种方法,也要靠公文进行布置、安排。《辞海》对公文的解释是:“国家机关、公共组织在履行法定职责中形成的具有规范体式的文书。”^①中共中央办公厅和国务院办公厅于2012年4月16日联合印发并于同年7月1日起实施的《党政机关公文处理工作条例》(以下简称新《条例》)中指出:“党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范

^① 《辞海》,上海辞书出版社1999年版,第793页。

体式的文书,是传达贯彻党和国家的方针政策,公布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告、通报和交流情况等的重要工具。”

二、公文的特点

公文是一种特殊的文体,与其他文体相比,它有自己的特点,主要表现在以下几个方面。

(一) 作者的法定性

公文必须是由法定作者制成和发布的。法定作者是指依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的社会组织及其领导人。公文的法定作者包括两种:一种是依法设立的各类社会组织。如党政机关、社团组织、企事业单位,都是依法成立并合法存在的社会组织,它们都是法定的作者,均可根据工作需要,在自己的职能和权限范围内制发公文。二是社会组织的法定领导人。领导人的职务是经过委任或经过选举程序后,由上级批准同意的,所以也是法定作者。用领导人的名义发文,并不是以他个人的名义发文,而是代表他所在机关发文,一旦他不再担任这一职务,也就失去了这一法定作者的地位。需要说明的是,社会组织中从事公文撰写的人员不能视为法定的作者。

(二) 效用的现实性

公文的现实效用主要体现在两个方面:(1)公文主要在现行工作中使用;(2)公文的现实效用有一定的时间性,任何公文都不是永远有效的。

公文直接形成于现行的公务活动中,并对该公务活动起指导、指挥、约束、联系与沟通的作用。公文既是发文机关用于发布指令、法规,传达决策意图的重要手段,又是受文机关开展工作的指导和依据,还是维系党政各类、各层次机关之间以及机关和广大人民群众之间正常关系的基本形式之一。它在国家管理中发挥着承上启下、协调配合、联系沟通的执行效用。

同时,由于客观形势的变化和公务活动的阶段性,公文的现行效用具有一定的时效性。有的公文时效期较长,如法规性公文、决议、长远规划等;有的公文时效期则较短,如关于某一具体事项的通知,工作办理完毕,其现行使使命便告结束。

（三）作用的权威性

公文的权威性是指公文在一定时间和空间范围内对受文者具有指挥、协调、约束等强制性作用,如强制予以传达、贯彻、执行,强制予以阅读、办理、复文等。

公文是法定作者履行公务的重要工具,体现着组织的权力和意志,表达着组织的意见和主张。因此,受文者必须无条件地贯彻、执行,否则就会受到制裁,并承担相应的责任。在实际工作中,公文的权威主要表现为:下级机关对上级文件的贯彻执行与答复;上级机关对下级来文的回复;同级机关之间公文的往来等。由于公文内容是发文机关职能的反映,代表的是制发单位的职权范围,因此,不管是何种性质、何种级别的机关制发的公文都具有法定的权威性。只是因制发机关的职权范围不同,其制发公文的权威性有一定差别。一般而言,制发机关的职权范围大,其制发公文的权威性就强,作用的范围也广。如国务院的公文,因国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关,它的公文在全国范围内就具有极高的权威性;而某个地方政府或部门以及企事业单位制发的公文,相对于国务院制发的公文而言,其权威性则要小得多。

（四）体式的规范性

公文的体式就是指公文的外观样式,包括公文的文体、文面格式和版面形式。公文是一种特殊的文体形式,是各级各类组织具体领导和管理政务的工具,代表的是组织的意志和权威。因此,制发公文是一件极其严肃的工作。为了保护公文的法定性、权威性和严肃性,并便于进行公文传递与处理,党和国家有关部门发布实施了统一严格的规定。如新《条例》和《党政机关公文格式》(以下简称为新《格式》)就对党政机关的公文文体、文面格式和版面形式做了详细、严格的规定。各级党政机关、社会团体和企事业单位制发公文都应当严格按照规定的体式办理,不能随心所欲。

（五）处理的程序性

公文处理的程序性是指公文的制发和办理过程都有严格的程序规定。任何组织在进行公文拟制、办理、管理等工作时,都必须按照规定的程序进行处理。只有这样才能确保公务活动的正常进行。如公文的拟制包括公文的

起草、审核、签发等程序。只有经过机关领导人审核并签发后的文稿才能印发；几个机关联合发文，必须履行完备的会签手续；重要的政策性文件还需报请上级机关或主管部门审批；法规性公文必须交正式会议讨论通过，再交领导人签署发布，否则不能生效。

第二节 公文的作用

公文是实施社会或单位内部管理的一种重要手段，是进行公务活动的重要工具，一个国家、一个政党、一个部门或社会团体、企事业单位要履行职能或进行公务活动，都离不开公文。充分认识公文的作用是使用好公文的重要前提。公文的作用主要表现在以下几个方面。

一、领导和指挥作用

公文是传达贯彻党和政府方针政策的有效形式，党和国家的领导机关可以通过制发公文来部署工作，传达自己的决策和意见，对下级机关或部门的工作进行领导和指挥。同时，党和政府的方针政策，各级政府机关的工作决策和安排，是各机关开展公务活动的指导纲领和重要依据。上级机关传达领导意图与下级机关贯彻执行相结合，就使公文成为联系上下级机关的纽带，从而发挥其领导和指挥的作用。

二、规范和制约作用

公文作为管理国家和社会事务的重要工具，其本身所具有的权威性和法定性赋予了它很强的规范和约束作用。各级党政机关的各种法规、规章、政令、条例、决定、公告、通告、通知等公文一经正式发布，便成为全党、全社会的行为规范，在它的有效时间和范围内，无论各级各类社会组织还是个体成员都必须依照执行，不得违反。党和国家各项管理活动做到有法可依、有章可循，是实现国家管理法制化、科学化的重要基础与保证。

三、联系和沟通作用

一个机关的公务活动，涉及上下左右各机关的工作联系。公文是请示和