

公文写作基础知识

宁致远

中国政法大学本科分院

一九八四年三月

目 录

一、公文的沿革.....	(1)
二、公文的任务作用和特点.....	(2)
三、公文的种类.....	(4)
四、公文的写作目的和中心思想.....	(6)
五、公文的表达方式.....	(8)
六、公文的结构.....	(10)
七、公文的材料.....	(13)
八、公文中的语言常识.....	(14)

公文写作基础知识

一、公文的沿革

公文是指国家行政机关处理公务的文书。这种公文是古已有之的。正如斯大林同志在其《马克思主义与语言学问题》一书中所指出的：“生产的发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行工作，需要比较有条理的文书，……”我国使用公文的历史也证明了这一点。

更早的不用说了，比较完整地保留下我国古代的一些公文性质的文书的典籍就是《书经》。其中有不少是当时的政治文告，如《典》就是当时的法典性文件《誓》就是当时的战争动员令，是面对兵士的文告。《诰》是诏告广大人民群众的，可以算是当时的政治宣言书。后两种都可以算是我国较早的下行公文。先秦保留下来的上行公文不多。有所谓《书》散见在秦汉的典籍中，如《战国策》中的《苏代遗燕昭王书》，《史记》中的《李斯谏逐客书》等属于这类文书。实际就是当时的臣下向国君打的报告。当时这些都是以个人名义给国君写的报告。

秦统一中国之后，对文字、权衡等进行了统一的工作，对文书也进行了统一的工作。正如刘勰在《文心雕龙》中所说的：“秦并天下，改命曰制”、“秦初定制，改书曰奏。”可见在秦时，对文书也做过统一和改革的工作。汉代以后，公文的种类和格式日趋细密和完备。也如刘勰在《文

心雕龙》中所说：“汉初定仪则，则命有四品，一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒敕。敕戒州部，诏告百官，制施赦命，策封王侯。”这是对下行文的分类及其用途的归结。又说：“秦初定制，改书曰奏。汉定礼仪，则有四品。一曰章，二曰奏，三曰表，四曰议。章以谢恩，奏以按劾，表以陈情，议以执异。”这是对上行文的分类及其用途的归结。当然这也只是一种大体上的分类，因为事实上后来有一些公文也没有完全按照这种限定的内容来书写。象诸葛亮的《出师表》，就不单是陈情。而是在出征前给蜀汉皇帝刘禅提出了“亲贤臣，远小人”的重要意见。

下行文中的“诰”，隋唐以后多用于封官赐爵，所以后来有所谓“诰命夫人”之说。“敕”、“戒”、“谕”、“教”等都是侧重于晓谕教诲的下行文，也没有明显的区别。上行文后来统称奏议。除包括章表外，还有封事、启、劄子（札子）等，都是臣子呈送给君主的意见或报告。有些还出自于名家之手。也就成了名文。如王安石的《本朝百年无事札子》。另外，还有一种“策”来源于封建科举制度中的对策。现在也保留下来不少文章大家的这类作品。性质和奏议是相同的。

此外，还有一种“檄文”，实际是一种讨伐令。如有名的《讨武曌檄》就是初唐的骆宾王写的一篇带有鼓动性的讨伐武则天的政治文告。

以上各类建封社会中的上行、下行公文，沿用很久，一直延续到明清，文种虽有所增减，但体例大致相类似。辛亥革命推翻帝制之后，机关公文逐步有所变化。历届的政府也多次发布公文体式，至1934年国民党政府又正式颁布了一套较完备的公文体式。分为令、训令、指令、布告、任命状、呈、

咨、公函、批等九种。但公文一律使用文言，且“等因奉此”、“令行知照”等套语甚多。

全国解放以后，为适应革命工作的需要，中央人民政府政务院于1951年9月29日正式颁布了“公文处理暂行办法”，规定了报告、签报，命令，指示，批复，通报、通知，布告、公告、通告，公函、便函等七类行政机关公文。1957年又作了一次补充。经过三十多年的实践，在不断总结经验的基础上，国务院办公厅又于1981年2月27日正式颁布了《国家行政机关公文处理暂时办法》，规定了命令、令、指令，决定、决议，指示，布告、公告、通告、通知，通报，报告、请示，批复，函等九类十五种公文。这就是今天国家行政机关所通行的公文。

二、公文的性质作用和特点

公文是一种机关应用文，除国家行政机关处理公务必须使用外，其中大部分也适用于企事业单位和群众团体等部门。它的任务主要是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况和交流工作经验。通过它的上传下达、发布实施，来为社会主义现代化建设事业服务。具体说来有以下几方面的作用：

1、发布命令，规定人们的行为规范

国家立法机关制定的法律，需要用“公告”或“命令”的公文形式予以正式公布方能生效。因此，“公告”“命令”这种公文就具有庄严宣告人们的某种行为规范——法律正式实施的重要作用。如新的中华人民共和国宪法就是以第五届全国人民代表大会“公告”的形式宣布生效的。中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会委员长叶剑英在五届人大第

二次大会期间发布的第一号令，就是庄严宣布一项法律公布施行的命令。原文如下：

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会委员
长令

第一号

中华人民共和国第五届全国人民代表大会第二次会议于一九七九年七月一日通过了修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》，现予公布，自一九八〇年一月一日起施行。

中华人民共和国全国人民
代表大会常务委员会委员长
叶剑英

一九七九年七月四日

另外，某些“决议”、“决定”、“通告”以及“通知”本身也常常具有法律效力或行政约束力。实际上也是对集体、个人在某一方面行为规范的。如《国务院关于切实加强信贷管理严格控制货币发行的决定》，其中提出的“严格信贷管理，坚持信贷收支平衡，切实保证货币发行权集中于中央”等八项规定，对于金融财政部门 and 某些个人就有法律的约束力。

2、对有关人员或人民群众进行宣传教育

国家行政机关的公文，不仅有法定的强制力，对于有关人员乃至广大人民群众又有重要的宣传教育作用。因为公文要具体体现党和国家的有关政策，有的则是通过对具体事件的处理决定，来阐明党的方针政策。因而公文的发布和实施本身，就是党和国家的方针政策最生动、最实际的宣传说明。机关内部的公文对于国家工作人员具有重要的宣传教育作用，公布于众的公文（如布告、通告等），对

于广大人民群众则有重要的宣传教育作用。如《北京市人民政府办公厅关于前门化工商店违反规定出售大量剧毒物品的通报》对于化工商店系统内部职工就有教育意义。《北京市人民政府发动群众大种蓖麻、向日葵的通知》就讲清种植蓖麻的重要意义和具体的安排部署，对广大人民群众也有教育作用。

3、上传下达，互通情报

公文有上行文与下行文之分，同级或不相隶属的单位之间还有平行的公文。其中报告、请示等是上行文，令、命令、指令、批复等都是下行文。有的是面对人民群众的，也可列为下行文。函是同级之间经常使用的公文。这些公文都有上传下达互通情报的作用。如上行文中的报告、请示等，其根本的目的是下级机关向上级机关汇报工作，反映情况及存在的问题，以求得上级机关的批示。下行文中的指示、通知等的根本目的是上级机关要求下级机关应该做什么、不应该做什么、以及应该做的如何做等问题。而要达到这一目的，首先则必须使双方（上级或下级）了解各自情况。所以通过上传下达，就必然会起到互通情报、沟通消息的作用。而这对于国家行政机关行使权力、推行各项工作是必不可少的。当然推行各项工作并不能仅仅依靠公文。

4、处理公务，为解决具体问题提出措施办法

公文都是有针对性的，都是为了解决实际中存在的问题而写出的。但是有的是概括一般的情况，提出一般的原则规定；有的则是针对具体事件具体问题而写的。前者如《国务院关于节约用电的指令》，这是对所有用电单位提出的原则性的指示、要求。后者如《北京市人民政府办公厅关于增设维护经济秩序、市容卫生等民警的通知》。后一通知

就是专门就增设管理某一方面的民警所提出的具体要求和名额分配等。

下面谈谈公文的特点。公文既是应用文的一类，因而它首先具有应用文的一般特点，如和人们的社会生活关系密切，实用性强等。而公文又是行政机关处理公务的应用文，因而又具有它本身的特点。具体说来主要表现在以下几个方面：

1、具有较强的政治性和政策性

国家行政机关使用公文是基于处理公务的需要，因此，它的内容一般是和国家的政治事务密切相关的，具有明显的政治性。如各级国家权力机关为公布实施的法律、法规的命令，都是代表国家各级政府向全体公民下达的政令。无疑具有很强的政治性。从这一点上看它和一般的应用文如书信、日记等是截然不同的。另一方面，国家行政机关公文的内容往往又是和人民的社会生活密切联系的，因而又必须体现党和国家的有关方针政策。其中有的是和国家公职人员有关的，有的是和广大人民群众有关的。如《国务院关于在对外活动中不赠礼、不受礼的决定》，就是和我国一切有涉外任务的公职人员有关的公文。它体现了我国政府、公职人员在对外交往中必须保持“高尚的国格”的政治原则，又体现了国家对公职人员必须廉洁奉公的严格要求，以及在外事活动方面的有关政策。又如《北京市人民政府办公厅转发北京市落房办〈落实私房政策情况〉第六期简报的通知》中就针对当前落实私房政策中出现的问题，提出的原则性要求。政策性也是很强的。

2、具有法定的强制力或行政的约束力

公文中的下行文，一般说来都具有行政的约束力。国家

权力机关发布的实施法律的命令，自然具有法定的强制力，因为只有通过这种命令的下达，有的法律、法规才能生效，产生法律的强制力。此外，全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会通过的各项决定、决议等，也具有与法律同等的约束力。此外地方各级行政机关公布的“决定”、“决议”、“布告”、“通告”、“指示”、“通知”等，也都具有行政约束力。如《北京市人民政府关于设立八达岭、十三陵两个特区的决定》，就具有明确的行政约束力。这一决定下达之后，有关部门就必须遵照执行，建立相应的组织，改变原有的管理体制。

3. 公文是一种以说明为主的文章体例

公文的基本任务是要求对方了解什么或应该怎样做不应该怎样做。因此大部分公文主要是用说明的表达方式告诉对方上述内容的。如“决定”、“决议”、“布告”、“通告”、“通知”等，基本上是一种说明文。当然其中并不排斥记叙、说理的表达方式，有的记叙、说理的部分甚至于占有较大的比重。如“报告”、“请示”等公文记叙的部分就占有较大的比重。因为这些公文首先要把报告的情况叙述清楚。另外有些公文在阐明问题的重要性或必要性时，也常有必要的说理部分。但是一般说来，公文中的记叙、说理都必须简明扼要，要言不烦。特别是条款式的公文，切忌铺陈敷衍。有的公文在说明情况和意义时仅在公文的开头讲一两句话。如《国务院关于节约用电的指令》这一公文中开头一段的文字是这样写的：

目前我国电能一方面供应不足，另一方面又浪费很大。为了加强用电管理，节约用电，提高电能利用率，以适应四化建设和人民的需要，特发布如下指令。

仅仅用了两句话，一句叙述用电的基本情况，一句说明节电

的意义目的。

4、语言庄重、朴实、准确、精炼

公文的语言特点,首先应该是庄严郑重、朴实无华的。因为它是代表各级行政机关发出的公文。有的是代表国家庄严宣告发布法律,有的是各级政府做出的决定、决议,因而语言风格必须庄重、朴实。另方面公文既是政治性、政策性很强的公文,因而又必须是语言准确的。既要有鲜明的观点,又要词语恰切,准确地体现政策精神,合乎分寸。绝不容许有语义含混、模棱两可的语言毛病出现。为提高处理公务的效率,文字又必须是言简意赅、词语精炼的。任何拖沓重赘的现象都必须坚决予以反对的。

三、公文的种类

按照国务院办公厅一九八一年二月发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》的规定,行政公文分为九类。即:

(一)命令、令、指令;(二)决定、决议;(三)指示;(四)布告、公告、通告;(五)通知;(六)通报;(七)报告、请示;(八)批复;(九)函。下面依次分别予以介绍:

1、命令、令、指令

“命令”是根据我国宪法和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定,由各级国家权力机关和它的执行机关向下级、有关人员或全体公民发布的具有强制性的行政命令。它的主要任务是发布重要的法规,宣告采取重大的行政措施,任免行政机关的负责人员。嘉奖或惩戒有关人员等。发布法律的命令通常由全国人民代表大会常务委员会委员长署名。如上文列举的例证就是。国

家采取重大行政措施的命令如1955年《国务院关于发行新的人民币和收回现行的人民币的命令》就是。“令”一般内容比较单一、集中,常用于任免、授勋、嘉奖等方面。“指令”是用来发布指示性和规定性相结合的措施和要求的公文。主要用于指导经济,科研等工作,如《国务院关于节约用电的指令》。其中提出了十五条指示性的规定,要求有关部门遵照执行。

2·决定、决议

“决定”是各级行政机关就某些问题或准备采取的重大行动所决定作出的安排部署。如《国务院关于切实加强信贷管理严格控制货币发行的决定》。这种“决定”提出的各项具体要求,同样具有法定的约束力,有关部门必须严格遵行。

“决议”的内容是经过一定的会议讨论通过,并正式发布,要求贯彻执行的事项。有的“决议”还有总结经验教训,借以加强宣传教育的作用。

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会通过的决定、决议,一部分属于全国性的法令。地方各级人民代表大会及其常委会做出的有关地方工作的决定、决议,一部分属于地区性的法令。都与相应的法律具有同等的约束力。

3.指示

“指示”是上级机关对下级机关或有关人员布置工作、提出贯彻执行政策的指导原则的重要文件。“指示”的针对性很强,或者为推动某项工作,就带有普遍性的问题发出指示。或者就社会上出现的重要问题发出指示。前者如《国务院关于当前开展增产节约运动的指示》,后者如《国务院关于加强市场管理打击投机倒把和走私活动的指示》。

有的“指示”中提出的具体规定，也带有法规的性质。如《国务院关于加强市场管理打击投机倒把和走私活动的指示》中对投机倒把活动所列举的种种表现以及所采取的处理办法，就具有法律的强制力。有的“指示”则主要具有行政约束力。如国家人事局、国家劳动总局、财政部、教育部联合签署下达的《关于提高中等专业学校毕业生定级工资水平的指示》就具有这种特点。其中的具体条款就是办理这项工作的行政规定。

4. 布告、公告、通告

“布告”是公布的要求人民群众知道或必须遵守的有关事项。“通告”与“布告”性质相近，它是在一定范围内，公布的要求人民群众或机关团体应该知道和必须遵守的有关事项。如人民司法机关对重大的刑事案犯的处理决定，要以布告的形式公布于众。另如公安部门由于某种原因而向人民群众宣告某某路段在一定时间内不得通行，则用“通告”的文书形式予以公布。如“施工断路通告”。

“公告”是以国家的名义，向国内外庄严宣告重大事件的文告。如发布重要的法律，宣布关于国家某某领导人逝世的消息，就用“公告”的文书形式公布于世。另外有些涉外的事务，也可以用某个业务主管部门的名义代表国家发布“公告”。如为了具体实施财政部制订的《关于外国企业开业、停业税务登记暂行规定》，北京市税务局对在京的外商发布了《北京市税务局公告》，公告了有关办理税务登记的事项。

“布告”必须在一定的地点张贴，一般不在报章上刊登。“通告”、“公告”，除须张贴外，通常也要登报。

5. 通知

“通知”是上级机关告知下级机关有关事项的公文。目前“通知”用得非常广泛。内容主要包括：上级对下级下达指示；转发上级、同级以及不相隶属的机关的公文；批转下级机关的公文；发布行政法规；处理某项具体问题，通知召开会议等等。“通知”的内容除要求下级机关对通知的事项有所了解外，有相当一部分也带有指示性质。如国家计委等五个单位发出的《关于节约用水的通知》，其中提出的八项要求，就是指示下级遵照执行的。

6. 通报

“通报”是用来表彰好人好事，批评错误，传达通报重要情况的机关内部的公文，目的在于教育机关工作人员提高认识，改进工作，克服歪风，发扬正气。有的则兼有互通情报、沟通信息的作用。

7. 报告、请示

“报告”是下级机关向上级机关汇报工作、反映情况的公文，“请示”则是下级机关向上级机关除反映情况外，并请求指示和批准某事的公文。前者侧重于反映情况，后者侧重于请求指示。但两者都有报告情况的用途。为了明确公文的不同性质，便于上级及时处理下级机关亟待上级机关予以审核批示的问题，“请示”则应明确地书明“请示”字样，以区别一般的情况报告。

8. 批复

“批复”是上级机关答复下级机关有关事项的公文。如《国务院对〈科学技术档案工作条例〉的批复》就是。“批复”的特点是针对性特别强。是对某一具体问题的批示答复。或则批准，或则批驳，或则从缓。

9. 函

“函”是平行的机关间使用的公文。也用于不相隶属的机关之间。作用在于相互间商洽工作，询问、答复有关事项。

以上九种公文中，除“函”为平行公文外，“命令”、“决定”、“决议”、“指示”、“布告”、“通告”、“通知”、“通报”、“批复”等均为下行公文，“报告”、“请示”则为上行公文。

四、公文的写作目的和中心思想

1. 公文的写作目的和中心思想及其表达形式

任何一篇公文都有它的写作目的，而且公文的写作目的就是为了解决实际工作中存在的问题，所以写作目的是从实际情况中产生和形成的。因此，公文中在谈到它的写作目的时往往要先扼要地说明一下有关情况，如《国务院关于节约用电的指令》中一开头就是这样写的：

“目前我国电能一方面供应不足，另一方面又浪费很大。为了加强用电管理，节约用电，提高电能利用率，以适应四化建设和人民生活的需要，特发布如下指令：”这样先交代了当前我国用电的基本情况，而后根据这一情况提出写作该公文的目的。也有的公文不谈客观情况，一开头就交代写作目的。如《北京市财税局关于追加社队企业管理人员和财会人员培训补助费的通知》就是这样行文的：

“×××财税局：

为了提高社队企业管理水平，经与市革委农办企业处商定，追加你县（区）社队企业管理人员和财会人员培训补助费×万元。……”

另外，也有的公文只讲一讲写作这一公文的客观根据，就直接提出解决办法或处理意见的，而不谈写作目的。如

《北京市人民政府关于建立北京市食品工业协会的通知》一开头就是：

“根据国务院批转国家经委关于建立中国食品工业协会报告的通知，市人民政府决定建立北京市食品工业协会。现将有关事项通知如下：”

当然，也有些简单的公文，既无须讲情况，也不必讲写作目的，而是直接写明处理意见的。如《北京市人民政府办公厅关于“五一”节放假的通知》，公文是这样写的：

“一九八二年‘五一’节，按规定五月一日（星期六）放假一天。五月二日是星期天，照常休息。

各企业、事业单位是否倒休，由各区、县、局根据工作和生产情况自行安排。

休假期间，各单位要加强值班，认真做好安全保卫、保密工作，搞好清洁卫生。”

有的条款式的“规定”、“办法”（近似“决定”，“通知”的一种公文形式），就把写作目的列入开头的条款之中。如《国务院关于职工探亲待遇的规定》：

“第一条 为了适当地解决职工亲属长期远居两地的探亲问题，特制定本规定。”

写作目的确定之后，就要明确公文的中心思想。也就是解决实际工作中提出的问题的根本意见和基本办法。这些意见和办法是为写作目的所决定的。公文的中心思想，有的有一段明确的文字概括，有的是贯穿在整个公文之中的。有文字概括的如《国务院关于切实加强信贷管理严格控制货币发行的决定》，行文如下：

“当前，全国经济形势很好，但是潜伏着危险。财

政连续发生赤字，银行增发大量货币，市场票子过多，物价上涨，对发展国民经济和安定人民生活极为不利。国务院认为，必须采取坚决措施，控制货币发行，稳定市场物价，保证经济调整的顺利进行，巩固和发展安定团结的政治局面。为此，特作如下决定：……”

其中自“国务院认为”以下，就是这份公文的中心思想。大部分公文的思想是贯穿于整个公文之中的。如果是条款式的公文，就贯串在条款之中。当然，比较简单的公文，（如前面列举的关于“五一”节放假的通知），中心思想则不需要专门的文字概括，“意见”或“办法”本身就体现了它的中心思想。

公文的思想中心和公文的标题常常是一致的。如国家人事局等四个单位联合签发的《关于提高中等专业学校毕业生定级工资水平的指示》的中心思想就是要“提高中等专业学校毕业生的定级工资”，中心思想在公文标题中已经显示出来了。也有的公文只在标题中显示公文谈的是有关哪一方面的问题的意见，而不把意见的中心内容表达出来。如陈云副总理于一九五〇年四月十三日在中央人民政府委员会第七次会议上所作的《关于财政状况和粮食状况的报告》就是。有的公文甚至于连该公文所涉及的是哪方面的问题也不显示，只标明公文的文种。如《中华人民共和国全国人民代表大会公告》或《北京市公安局通告》。

2. 公文写作目的、中心思想产生的根据

公文的写作目的和中心思想，从根本上说是来源于客观实际。客观实际情况是产生公文写作目的、中心思想的依据。文章是客观事物的反映，公文更不能例外。一个通知、一个指示、一个请示都是由于客观实际的需要而产生的。由于客观

实际情况中需要拟定一个通告、指示或请示，以解决客观实际中提出的问题。所以从这个意义上讲，客观实际是第一位的产生写作公文的目的、中心思想的根据。

制约公文写作目的和中心思想的另一个重要因素，就是马列主义的立场、观点和方法，以及党和国家的方针政策。因为客观实际情况尽管相同，但由于立场、观点、方法的不同，对客观情况的认识就不同。对出现的问题，所采取的方针、政策也就不同。譬如同样看到的是农村客观上存在着借贷现象，有的人就把正常的借贷关系看成是高利贷现象，认为是资本主义尾巴。有的人也可能持根本相反的看法，认为对农村中个人与集体、个人与个人间的借贷现象根本不必过问，听其自然，甚至看到出现的利率过高的现象，也认为是自然的。而不考虑采取任何措施，对借贷加强管理引导。如果根据这两种截然不同的看法写作有关的公文，则势必要与党和国家的正确政策发生抵触。

3.公文写作目的、中心思想的基本要求

首先要求**正确**。也就是说要能正确地反映客观实际情况，提出实际生活或某项工作中迫切需要解决而又可能解决的问题。根据党和国家的方针政策，拟出正确的、切实可行的解决办法，以求达到可能达到的要求。

其次要求**明确**。无论公文的写作目的，也无论公文的中心思想都必须明确。也就是写作公文的目的要明确，解决的问题要明确。达到的要求要明确。最忌模棱两可、不疼不痒、以及义在两歧、含糊不清等等。为了达到这一要求，提出的要求尽可能具体一些，则是使要求明确的一个好办法。要求具体了，目的、思想也就明确了。

其三是**集中**。一般说来一个公文所要解决的问题必须集