

NGGUOGONGWENXIEZUOXUEGONGWENXIEZUOXU

中国公文 写作学

孙和平●著

成都出版社

刊日共

年

孙和平 ● 著

中国公文 写作学



成 都 出 版 社

一九八九年十一月

RAA61/03

344418

责任编辑：陈伯君

封面设计：张光明

中国公文写作学

孙和平 著

成都出版社出版发行

（成都市人民西路）

四川省新华书店经销

成都市书林印刷厂印刷

开本787×1092mm1/32 印张：9.6 字数：180千

1989年11月第1版

1989年11月第1次印刷

印数1—5,000

ISBN7—80575—011—4/G·3

定价：3.15元

目 录

第一章 公文的基本概念	1
第一节 公文的概念	1
一、什么是公文.....	1
二、公文的名称.....	2
三、公文与文书、文件.....	4
第二节 公文的特点	5
一、公文作者是法定的机关.....	5
二、公文具有法定的权威和效力.....	5
三、公文具有严格的形式规范.....	6
第三节 公文的分类	6
第二章 公文的格式	9
第一节 一般格式要求	9
第二节 公文的文面格式	12
第三节 公文格式的基本构成	16
第四节 公文的标记格式	34
第三章 公文的语言	38
第一节 公文语言的特点	38
一、平实.....	38
二、简明.....	40
三、庄重.....	43

第二节 公文语言的运用	45
一、公文专用语	45
二、缩略用语	49
三、语法手段的运用	51
四、数字的运用	53
第四章 公文的撰写	56
第一节 公文撰写的一般过程	56
一、确定行文宗旨	56
二、掌握有关材料	56
三、草拟公文稿本	57
第二节 公文稿本的修改	57
第五章 命令(令) 指令	61
第一节 命令(令)	64
一、命令(令)的性质及其用途	64
二、命令(令)的特点	67
三、命令(令)的分类	69
四、命令(令)的格式构成与撰写	74
第二节 指令	80
一、指令的来源及其用途	80
二、指令的特点	81
三、指令的格式构成与撰写	82
第六章 决定 决议	49
第一节 决定、决议的来源	89
第二节 决定、决议的性质与特点	90
第三节 决定、决议的分类	92

第四节 决定、决议的格式构成与撰写	95
第七章 指示	115
第一节 指示的来源	115
第二节 指示的性质与特点	115
第三节 指示的使用范围与分类	117
第四节 指示的格式构成与撰写	118
第八章 布告 公告 通告	129
第一节 布告	129
一、布告的来源	129
二、布告的特点	131
三、布告的分类	132
四、布告的格式构成与撰写	132
第二节 公告	139
一、公告的来源	139
二、公告的特点	139
三、公告的格式构成与撰写	142
第三节 通告	144
一、通告的来源	144
二、通告的特点	145
三、通告的分类	155
四、通告的格式构成与撰写	156
第九章 通知	159
第一节 通知的来源	159
第二节 通知的特点	160
第三节 通知的使用范围和类别	161

第四节	通知的格式构成与撰写	171
第十章	通报	183
第一节	通报的来源	183
第二节	通报的性质	184
第三节	通报的分类和用途	186
第四节	通报的撰写	193
第十一章	报告 请示	200
第一节	报告	200
一、	报告的来源	200
二、	报告的性质与特点	201
三、	报告的分类	203
四、	报告的撰写	214
第二节	请示	217
一、	请示的来源	217
二、	请示的性质、用途与特征	218
三、	请示的分类	220
四、	请示的格式构成与撰写	223
第十二章	批复	231
第一节	批复的来源	231
第二节	批复的特点	232
第三节	批复的分类	233
第四节	批复的格式构成与撰写	236
第十三章	函	242
第一节	函的来源	242
第二节	函的性质的用途及特征	243

第二节	函的分类·····	246
第四节	函的格式构成与撰写·····	252
第十四章	会议纪要 ·····	256
第一节	会议纪要的来源·····	256
第二节	会议纪要的特点与用途·····	257
第三节	会议纪要的分类·····	260
第四节	会议纪要的格式构成与撰写·····	273
附 录		
附录1	国家行政机关公文处理办法·····	278
附录2	中国共产党各级领导机关文件处理 条例（试行）·····	286
后 记	·····	300

第一章 公文的基本概念

第一节 公文的概念

一、什么是公文

公文的全称为“公务文书”。“公务”的范围很大，所使用的文书种类也很多。本书所讲的“公文”，是指1987年2月18日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》所规定的十类十五种公文。

该文件的第二条第一款，对“公文”的概念作了法定性的定义说明：

国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

这一定义明确指出了公文的性质，是处理党和国家公务的工具。就当前来说，又是“为社会主义现代化服务”（见《国家行政机关公文处理办法》第二条第一款）。公文是随文字的产生、阶级和国家的出现而形成并发展起来的，是一个历史的范畴，但不管其外延发生什么变化，始终没有改变其工具的基本性质。

该定义对公文作用范围的界定十分具体而明确。概括起来，公文是在公务的范围内显示自己的社会职能

的，它维系和推动公务活动的正常进行。

广义的“公文”除了上述行政性公文以外，还指法规性公文和其他专用公文。

法规性公文包括法律、法令和行政法规三部分，由中央和地方的最高权力机关、最高行政机关制定并发布，程序严格，本书不予专门讲述。

行政性公文则是党和国家机关、人民团体、企事业单位具体贯彻执行法律、法令、行政法规和处理其他公务活动而形成的文书。这其中，军事、外交、司法等特殊的专门职能机构所使用的公文，通常被看作是专用公文，如作战方案、刑事诉状、立案报告、照会、国书等，习惯上把它们与行政性公文分开。因此，本书也不予专门讲述。

法定公文之外诸如计划、总结、简报、讲话稿等公文附类，为各级机关部门所常用，但由于不是法定公文，也就不具备法定公文的特定内涵、作用及意义。

二、公文的名称

现今的公文，最早见诸文字记载的说法是“书契”。《易·系辞下》：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察。”书契，就是刻在物体上面用于处理政务的文字。如殷商时期甲骨文中的卜辞，《尚书》中商王的文告等。

《周礼》记载，周王室制定的公文体式有祠（辞）、命、诰、会、祷、谏等六种，当时就把公文总称为“六

辞”。显然，公文运用在变化发展，文种数目不可能固定不变，“六辞”这样的常数概念到后来被废弃不用。

各朝各代曾相沿使用“枢机文”这一名称，为时很长。枢机一词源出《易·系辞上》：“言行，君子之枢机”。枢机是朝廷的重要机关，总称公文为“枢机文”，倒是很贴切的。

公文也曾通称为“简牍”。先秦和秦汉之际，“简牍为官府治事之文。”（许同莘《公牍学史》，商务印书馆1935年版卷一）。

西汉时，公文通称为“文书”或“文案”。《汉书·刑法志》有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”的语句，唐初虞世南《北堂书钞·汉杂事》中有“先是公府椽多不视事，但以文案为务”的语句，可为佐证。

“公文”一词的出现，据《后汉书·刘陶传》推算，应为东汉时期。东汉灵帝时的中平元年（公元184年），张角组织黄巾起义。这之前，官为侍御史的刘陶曾上表朝廷，提清廷揽张角等人以延缓祸乱，表中有“但更相告语，莫肯公文”的话。意思是说张角势力日渐强大，可能起事，但各州郡官员只是相互以口头转告其事，不肯以公文形式上奏朝廷。

三国时期，“公文”开始成为一个通称。《三国志·魏书·赵俨传》：“（荀）或报曰：‘辄白曹公，公文下郡，绵绵悉以还民。’”不过，“文书”、“文案”仍与“公文”通用。

到明清时期，公文又通称为“公牍”。

清末宣统三年，清廷颁布《内阁属官官制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌文书事宜。其职责有十，第七是“掌本阁公牍文件”。此语中新出现“文件”一词，与“公牍”合成为“公牍文件”。

在长期的历史演变过程中，“公文”与“文书”“文件”三个概念在很多情况下通用，又在现代公务活动中被保留下来。

三、公文与文书、文件

文书、文件、公文三个概念，在实际运用中仍是有所区别的。

文书是一个表示概括的、整体的概念。而文件或公文既可表示概括、整体的意思，又可指一件具体的文件或公文。因此，文书与文件（公文）的关系是个体与整体的关系。好比信和信件，前者是专指，后者只能是泛指。

公文作为公务文书的总称，只是文书的一部分。习惯上，国家行政机关把公务文书叫做公文，党的各级机关则叫作文件。比如同是公务文书处理方面的文件，国务院办公厅发布的叫《国家行政机关公文处理办法》，中共中央办公厅发布的则叫《中国共产党各级领导机关文件处理条例》。但在很多场合下，公文和文件两个概念可以通用。

公文经由文书或文书部门整理、立卷后归档保存，便转而成为“档案”。档案是作为历史记录保存起来以备查考的文件材料的总和。

第二节 公文的特点

一、公文作者是法定的机关

报刊发表的文章，一般都有作者的个人署名，但公文的“署名”却是该公文的制发机关。即使以国家领导人和机关首长、负责人名义发文，如全国人大常委会委员长、国家主席、国务院总理、部队首长等发布命令，也都不是私人身份的行事，而是以法定领导人身份行使职权。

公文作者与一般文章作者的区别之点就在：公文的作者是法定的一级机关，而且，该机关只能根据自己的权限和职能制发公文。因此，公文不象一般文章那样，允许任何人以本人的名义撰写。

鉴于上述原因，公文的起草者，无论是机关领导还是机关内部的秘书或其他人员，都不能看作是公文的法定作者。

二、公文具有法定的权威和效力

公文是法定的一级机关根据其权限和职能进行撰制的。这一特点决定了，公文具有法定的权威和效力。这是公文的性质和作用所显示的最根本的特点。

制发公文，是各级机关按其合法地位行使职权的一种重要方式。公文具有法定权威，在于制发公文的性质。比如中央和地方各级权力机关发布的法规性公文，

具有法律权威；中央和地方各级行政机关发布的公文，具有行政权威；中国共产党各级领导机关发布的文件，具有执政党的权威。

在法定权威的保证下，公文具有现实的执行效力——或要求传达贯彻，或要求学习领会，或要求遵守服从，或指导商洽，或请示报告，或知照答复等，无不体现发文机关的行政意志，反映发文机关赋予公文的使命。公文的效力反映在下行文中，一般都是约束性的。其中一部分，如命令、指令、决定、决议等，甚至具有强制力或与法律同等的约束力。

三、公文具有严格的形式规范

为维护公文的法定权威，保证公文的执行效力，特别是对公文的形式提出了严格的规定和要求。

公文的形式规范，包括文种的选择和使用、公文的行款、构成、标记等格式、公文的专门用语等，都要按统一的规定和要求进行撰制和处理，不得独出心裁，各行其是。

公文形式上的这一特点，也为公文的实用性所决定。

第三节 公文的分类

从宏观上看，公文是一个群体，是一个系统工程，从微观上看，公文的各个文种具有各自的形态特征和用

途。

公文的写作，总是体现为对公文个别文种的具体运用。要准确熟练地运用各个文种，就必须了解各个文种的不同形态特征和不同用途。也就是说，必须了解公文的分类，关于分类的重要性和必要性，早在古代，墨子就作了深刻的说明：“夫辞，以类行者也，立辞而不明于其类，则必困矣。”（《墨子·大取》第四十四）

前面已讲到，公文按其性质可分为法规性公文和行政性公文两个大类。行政性公文中，又因军事、外交、司法部门使用的公文有其特殊性而被分为“专用公文”，除此之外所使用的公文，被称为“通用公文”。

通用公文，根据国务院办公厅1987年2月18日发布的《国家行政机关公文处理办法》规定，分为如下十类十五种：

1. 命令（令）、指令
2. 决定、决议
3. 指示
4. 布告、公告、通告
5. 通知
6. 通报
7. 报告、请示
8. 批复
9. 函
10. 会议纪要

中共中央办公厅1989年4月25日发布《中国共产党

各级领导机关文件处理条例（试行）》规定，党的各级领导机关正式文件的常用种类有：公报、决议、决定、指示、条例、规定、通知、通报、请示、报告、批复、会议纪要、函等十三种。其中公报、条例、规定三种是《国家行政机关公文处理办法》所未列入的。

对法定公文，还可以从行文方向上分类，一般分为上行文、下行文和平行文三类。

上行文就是下级机关向上级机关的行文，如报告、请示等。

下行文就是上级机关向下级机关的行文，如命令（令）、指令、决定、决议、指示、通知、批复等。

平行文就是平级机关和不相隶属机关之间的行文，如函等。

按公文处理的时间要求分类，分为特急件、急件和一般常规公文三类。有一种“限时送达”件，可归入特急件。

按公文保密程度分类，分为绝密件、机密件、秘密件和普通件四类。有一种“内部文件”，不算是一种密级。

公文种类的划分，适应了发文机关的权限和公务活动范围。发文机关必须根据发文内容和受文机关的工作关系正确选择、使用公文种类，做到“对号入座”，否则，会影响收文机关对发文意图的准确理解，以至于失时误事。

第二章 公文的格式

第一节 一般格式要求

一、公文的格式与作用

公文在长期的实践中形成了一套具特定社会功能的格式。格式，是公文在形式上区别于一般文章的标志之一。所谓格式，主要是指公文的标题、受文机关、正文、发文机关等构成项目在文面上所处的位置和书写的样式，另外也包括公文用纸的规格、印装的要求等。

自秦汉以来，历代的公文都十分讲究格式。各朝各代，都对公文用纸规格、文字大小、抬头书写、公文编号、发文时间和用印等作了制度上的规定，不允许擅自改变格式，或者漏写规定的部份，以免造成混乱，影响行政效率。

格式是公文规范化的体现，起着保证公文质量、提高机关办事效率的作用。比如标题，它所包括的发文机关、事由和文种，是要使受文机关首先明确，是哪一级机关就什么事情而制发的什么公文，进而明确该怎样对待处理。再比如，标有“急”、“急件”字样的公文，是要收文机关迅速办理的，不得延宕，更不得拖着不办。有的公文不具备一定的格式或格式含混，比如，一份请示