

湘潭大学

中文系

写作教研室编

公文写作基础

XIANGTANDAXUE

ZHONGWENXI XIEZUOJIAOYANSHIBIAN



公文写作基础

吴亦农 张作斌



一九八五年五月

目 录

上编 关于文书和文书工作的基本知识

第一章 文书和文书工作

- 一、文书和文书工作的含义……………(1)
- 二、公文分类和公文文种……………(3)
- 三、文书、文书工作的特点和作用……………(7)

第二章 我国文书及文书工作的历史状况

- 一、我国文书、文书工作的最早源头……………(13)
- 二、我国封建文书、文书工作的发展变化情况…(16)
- 三、中国共产党早期的文书和文书工作……………(21)

第三章 文书和文书工作的发展规律

- 一、国家政权的性质深刻地影响着文书和文书工作的发展……………(25)
- 二、国家政府机关的状况亦要影响文书和文书工作的发展……………(27)
- 三、社会的发展必定推动文书和文书工作的发展……………(29)
- 四、文书和文书工作的师承和借鉴作用……………(33)

第四章 我国社会主义的文书和文书工作

- 一、社会主义文书和文书工作的原则……………(34)
- 二、我国社会主义的文书工作组织……………(39)
- 三、文书的行文制度……………(42)

第五章 社会主义公文的形式

- 一、公文撰写的基本要求……………(50)
- 二、公文撰制程序……………(53)

第六章 社会主义公文的处理

- 一、公文处理是文书工作的重要环节……………(58)
- 二、公文处理的程序……………(60)

第七章 社会主义公文的管理

- 一、公文管理工作的意义和此项工作的归属问题……………(65)
- 二、注意平时的归卷工作……………(69)
- 三、文书立卷的基本原则和方法……………(72)
- 四、具体立卷和归档……………(77)

下编 常用公文格式、公文文例及其评析

第一章 令、命令、指令

- 通论……………(85)
- 例文……………(86)

(一) 中华人民共和国第五届全国 人民代表大会常务委员会令·····	(86)
(二) 嘉奖令·····	(87)
〔附：评析〕	
(三) 向全国进军的命令·····	(89)
〔附：评析〕	
(四) 国务院关于节约工业锅炉用煤的指令·····	(92)
〔附：评析〕	
(五) 国务院关于节约用电的指令·····	(96)
练习·····	(96)

第二章 决定、决议

通论·····	(98)
例文·····	(99)
(一) 关于加强调查研究的决定·····	(99)
〔附：评析〕	
(二) 关于中华人民共和国国歌的决议·····	(101)
(三) 俄国社会民主工党中央委员会关于 武装起义的决议·····	(102)
〔附：评析〕	
练习·····	(104)

第三章 指示

通论·····	(105)
例文·····	(106)

(一) 中共中央关于西藏工作方针的指示……(106)

〔附：评析〕

(二) 中共中央国务院关于制止乱砍滥伐森林的
紧急指示……(111)

〔附：评析〕

练习……(114)

第四章 布告、公告、通告

通论……(115)

例文……(117)

(一) 关于保护水产资源、维护渔业生产秩序
的布告……(117)

〔附：评析〕

(二) 关于侨资、外资银行清偿在华未了负债
的公告……(118)

(三) 关于查禁、收缴淫秽书画等违禁物品的
通告……(120)

〔附：评析〕

练习……(121)

第五章 通知

通论……(122)

例文……(124)

(一) 中共中央关于一九八四年农村工作的通知
(节录)……(124)

〔附：评析〕

(二) 会议通知·····	(131)
练习·····	(132)
第六章 通报	
通论·····	(133)
例文·····	(135)
(一) 关于××市发展职业教育工作的通报·····	(135)
〔附：评析〕	
(二) 关于××、××两县边界群众纠纷事件 处理情况的通报·····	(138)
〔附：评析〕	
练习·····	(140)
第七章 批复、批示	
通论·····	(142)
例文·····	(144)
(一) 中共中央对《关于进一步开展学习宣传张海迪 活动的报告》的批复·····	(144)
〔附：评析〕	
(二) 国务院关于将辽宁蛇岛、老铁山列为国家重点自然 保护区给辽宁省人民政府的批复·····	(145)
〔附：评析〕	
(三) 国务院关于同意贵州省设立黔西南布依族苗族 自治州给贵州省人民政府的批复·····	(147)
练习·····	(147)

第八章 报告、请示

通论.....(149)

例文.....(153)

- (一) 关于请求将××水电站划归我省管理的报告.....(153)

〔附：评析〕

- (二) 关于抢救、整理少数民族古籍的请示.....(154)

〔附：评析〕

练习.....(158)

第九章 函

通论.....(159)

例文.....(161)

- (一) 国务院办公厅关于悬挂国徽等问题给湖北省人民政府办公厅的复函.....(161)

- (二) 中华人民共和国××部关于就医路费报销问题的复函.....(162)

〔附：评析〕

练习.....(163)

第十章 其他

一、调查报告、总结

通论.....(164)

例文.....(185)

- (一) 经济技术联合给社队工业增添活力……(185)
〔附：评析〕
- (二) 从一户专业户的起落看当前农村工作存在的问题……(193)
〔附：评析〕
- (三) 推广科研成果要注意解决三个问题……(199)
〔附：评析〕

二、计划

- 通论……(203)
- 例文……(206)
- ××大学××××年上半年工作计划……(206)
〔附：评析〕

三、条例、细则

- 通论……(214)
- 例文……(215)
- (一) 家畜家禽防疫条例……(215)
〔附：评析〕
- (二) 违反外汇管理处罚施行细则……(220)

四、规定和办法

- 通论……(224)
- 例文……(224)
- (一) 国务院关于严禁淫秽物品的规定……(224)
- (二) 产品质量监督试办法……(226)

五、章程

通论..... (230)

例文..... (230)

中国写作研究会章程..... (230)

〔附：评析〕

六、会议纪要

通论..... (233)

例文..... (234)

今年的党风要有决定性的好转..... (234)

〔附：评析〕

七、简报

通论..... (239)

例文..... (243)

(一) 城乡建设环境保护部关于福建省晋江地区狠
刹乱占耕地建房风的简报..... (243)

(二) 多方集资 多方支援..... (245)

〔附：评析〕

练习..... (248)

附：文章修改的符号..... (248)

编后记..... (252)

封面设计 徐 炼

第一章 文书和文书工作

一、文书和文书工作的含义

在人类历史上，文书、文书工作，是同阶级同国家政权同时产生的。根据推断，我国古代的文书及文书工作，当产生于距今四千年前（即公元前二十一世纪前后）的夏代。就从有古代文物——商代甲骨文为实证的时代算起，我国的文书和文书工作也已经有三千多年的历史了。文书和文书工作，确实是一种有着悠久历史的社会现象，它们同人民群众的关系是息息相关、非常密切的。我们今天来研究它们的产生、发展的规律，探索其特点、作用和撰写方法，这是非常有意义的，它能推动我们伟大的社会主义建设向前发展。

什么叫文书？

一般地说，所谓文书，是指国家、政党、政府各级机关、群众团体、企事业单位及个人在施政工作或其他工作其他活动中所形成和使用的有一定体式、一定内容的文字材料。以公务的名义出现和使用的，称为公务文书，简称公文；以私人的名义出现和使用的，则称为私人文书。公文又分为两类：一是党政各机关、各单位用来颁布政令、法规，或请示工作、报告情况、商洽事务、联系事项、制订计划、总结经验、调查情况、记载活动的，一般称为“通用公文”；二是在军事、外交、政法、财经等专门领域形成和使用、具有专指内

容、特定格式的文字材料，如国书、条约、照会、护照、备忘录等；又如政法部门常用的起诉书、公诉书、判决书等……这些称为“专用公文”。所谓私人文书，是指那些在社会上有影响的个人在从事社会活动时形成和使用的草稿、证书、契约、信函等文字材料。如华侨企业家陈嘉庚，社会活动家宋庆龄，都曾经有过许多的私人文书。概括地说，文书是机关、团体或个人在施政、管理或其他工作中用以传达意图、处理问题、反映情况、记录事项的一种书面工具。因为“通用公文”的社会价值较大，一般地说，它能更集中地反映社会的规律，因此它是我们文书学的主要研究对象。本书也是主要讲通用公文的写作。

文书，它是概括各类文书材料的总名称。单份或几份材料，不能称为文书，一般称为文件或材料，如“中央文件”、“省政府文件”等。这两个概念是有细别的。另外，文件虽属公文，但其指称范围实际上比公文要窄一些，它仅是指机关在各项工作活动中形成和使用的具有完整公文格式的公文材料，如中共中央文件等。至于机关或单位常常使用的一些不具备完整公文格式的文字材料，如一些参考材料，工作计划，总结，调查报告，记录，大事记，信函，简报，等等，一般不称为“文件”，而称为“材料”。文书工作人员在实际工作中应注意正确使用这些概念。

什么叫文书工作呢？

文书工作，指机关形成、处理和管理公文的各个环节及其中相衔接的各道程序与手续。简要地说，公文的形成，一般要经过撰写、签发、缮校、发文等程序；公文的处理，一般要经过收文，拟办，承办，催办等手续；公文的管理，一般要经过立卷，平时的归卷、归档等等工作。上述形成、处

理、管理公文材料的一系列程序和手续，即从公文产生、公文发挥功用和完成使命的全过程里的一切工作便叫做文书工作。

文书工作是复杂繁重的，一般有专门的文书工作人员和文书工作部门或机构，如县有县委办公室，县政府办公室，省有省委办公厅，省政府办公厅，中央有中共中央办公厅、国务院办公厅等，各级都有相应的机构。文书工作是政党和国家各级机关、单位内部或相互之间，按照统一意志协调地进行正常工作与活动的联系纽带，处于十分重要的地位。文书工作的最终目的是为机关、单位完成职能工作服务，在正常情况下，它起着推动历史向前发展的作用。

二、公文分类和公文文种

在实际工作中，文书工作人员按照文书工作的实际需要，常常给公文分类。根据公文的特点和作用、行文方向、行文机关的性质、形成处理的时间要求、机密程度等，公文可以分为许多类型。将公文分类，能给文书管理工作带来许多方便。下面谈谈分类问题。

（一）按公文的特点和作用分，有规范性公文、指挥性公文、报请性公文、知照性公文、记录性公文。

所谓规范性公文，是指机关、团体、单位制定和发布的对某个组织、或某项工作、某项活动的规范和要求，它有强制遵循和认真执行的意思，有严格的约束力。如章程、条例、规定、细则、实施办法等。

指挥性公文，如命令、指示、决议、批转、转发、通知（指示性通知）、计划等，这些公文，由领导机关制发，它是上级首脑机关实行领导和指挥工作的重要公文，具有更大

的法规性，权威性，下级机关对此必须严肃对待，认真执行。

所谓报请性公文，是指下级机关单位向上级反映情况、汇报工作、请求回复的公文，它们是上级机关开展工作的参考或进行处理回复的根据。如报告、简报、情况反映和请示等。

知照性公文，一般有通知、公告、通告、布告、公函、介绍信等。他们的发布形式，有的只是一般行文或张榜，有的比较重要的，如公报、公告等，有时还在报纸上发表，以示重要。这类公文，它们的主要作用是知照情况、意图，协调动作。

记录性公文，一般是指党政各级机关用来记录和归纳会议情况和精神，回顾、记载工作或某项活动的公文材料，如总结，会议纪要、大事记，等等。

(二) 按公文的行文方向分，有下行公文、上行公文和平行公文三种。

(三) 按行文机关的性质分，有党内公文、政府公文、群众团体公文等等。

(四) 按公文办理的时间要求分，有特急文件，急办文件、常规文件，或称特急件、急件、平件。平件有时则不加标明，由文件内容去显示其时间要求。

特急件、急件，一般都是传达事情重大而且必须急速处理的事情的，要求以最快的速度撰拟、传送、处理，决不允许拖延和懈怠，有时还以特急电报的形式出现。

(五) 按公文的机密程度分，有绝密公文、机密公文、秘密公文和普通公文，或称绝密件、机密件、秘密件和普通件。这是为了适应斗争形势来区分的。

绝密件所录内容一般是党和国家最高一级的核心机密，或者是在一定时间内必须绝对限制在一定范围内的事项。这种文件在制作、传送、处理、管理等每个环节都要绝对地按照规定行事，谨慎处理，确保安全，否则，会给党和国家的利益带来重大损失。至于机密件、秘密件也一样，要严肃谨慎地处理，必须按规定严格限制在一定的范围和时间内，不得有误，它们只不过是秘密等级稍次而已。所谓“机密”

“秘密”具有一定的时间性，文件的使命完成了，根据一定的形势，机密、秘密也可以随之解除。当然，就是普通件也不能马虎大意。只要是公文，都是有功用的。

上述这些密件，一般都要在文件封套上和文面上标明“绝密”、“机密”、“秘密”等字样，以便引起阅件人和文书工作人员的警惕，以便少出差错。

在上述这些公文的形成过程中，还常常会出现不同的稿本，就它们成熟的程度而言，有草稿、讨论稿、修正稿和定稿，这是有不同的功用的。还分正件和附件。文件形成后，还可能产生正本和副本。

草稿是公文撰草的最初形态，一般内容不很完备，词语也不一定都准确，须进一步修改；讨论稿一般是经过修改的稿本，并印发一定范围讨论，以征求修改意见；修正稿是在草稿或讨论稿的基础上经过修改的稿本，有时便由领导签发将此作为暂行文稿，让实践去检验，以便将来作进一步的修改和补充；定稿则是经过上级领导正式审核签发的正式文件的原型，具有着正式的执行效力，不再作修改了。草稿、讨论稿、修正稿，都应在文面标题之下用括号标明相应字样。

正件，一般用以指文件的前头的主要部分，即制文单位署款以前的行文部分。附件是附在正件之后用以补充说明正

件意图和情况的其他材料，它可能是别的文件或材料，可能是图表，可能是某种有关材料的节录等等，是正件的附加成分。有附件的文件，在署款之前，要用括号注明附件的名称和件数，只有这样，附件才能成为正件的有机部分，否则，这附件会失去执行效力。

所谓副本是就相对于正本而言的，是正式文件的手抄件或没有完整文件格式或没有印信的打印件。这种副本不具有执行效力，只具有知照、参考或备用（备忘录）作用。

公文文种，各个朝代，或虽是同一朝代但却是各个不同的历史时期，公文文种是不同的，它是随着社会的发展而不断地变化和不断地发展的。就拿解放以后的情况来说，公文文种也已调整变化过多次。一九五一年中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》，规定公文文种为七类十二种：（1）报告、签报；（2）命令；（3）指示；（4）批复；（5）通报、通知；（6）布告、公告、通告；（7）公函便函。一九五七年国务院秘书厅提出了《关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》又对公文文种进行了调整。一九八一年二月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，根据新时期国家机关的职能情况和文书工作的实际情况，规定公文为九类，共十四个文种。

这些文种是：

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。

此外，在实际应用中经常见到的还有规定、条例、细则、计划、章程、工作要点、会议纪要、调查报告、总结、简报等等。

以上是现行的公文文种和公文体式。它们的详细概念，后面将作比较细致的论述。

三、文书、文书工作的特点和作用

每一个存在的事物，都有它自己的特点和作用。在我国，文书、文书工作已存在了四千多年，它们通过其内容和形式所显露出来的特点和作用，是极其鲜明的。正因为如此，它们有着极为宝贵的史料价值。

（一）公文的特点和作用

1. 具有鲜明的政治色彩

在人类社会的历史发展中，国家的产生，政治的产生是同一定的经济基础一定的阶级紧紧联系在一起的。统治阶级为了更有效地管理自己的国家，谋求本阶级的特殊利益，总是要按照自己的愿望和意志来开展一切活动的，特别是政治活动。在阶级社会里，政治就是一个阶级对另一些阶级、阶层进行压迫和奴役。这便是我们说的政治。奴隶制社会的奴隶主阶级，封建社会的封建地主阶级，资本主义社会的资产阶级，无不如此。在这种情况下，也就是说，在这样的具体的历史环境里，公文必然成为忠实记录统治阶级意图并传递和实施这种意图的政治性书面工具，它的作用方向是不能丝毫偏离统治阶级的政治目标的，甚至完全可以这样说，它本身