

# 怎樣寫公文

黃勛拔 著

檔案出版社

# 怎 样 写 公 文

黄勋拔 编著

档 案 出 版 社 出 版

一九八四年七月

---

2268/40 02

# 怎样写公文

黄勋拔 编著

\*

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

北京市新华书店发行

北京市通县马驹桥印刷厂印刷

\*

787×1092<sup>1</sup>/<sub>32</sub> 开本 5.6875 印张 128 千字

1984年7月第一版 1984年7月第一次印刷

印数：1—150,000 册

统一书号：7283·012 定价：0.70 元

## 前 言

本书是一九八〇年十二月开始写的，一九八三年六月开始在《档案学通讯》上连载。这次汇编成册，作了较大修改。

本书第五章《公文改革刍议》是一些个人看法，不大成熟，仅供参考。

为节约篇幅，本书引用实例，凡在其他书刊比较容易找到的，概不附录。

本书在编写过程中，参阅过一些有关文书处理工作和应用文写作的书籍，得到过广东省档案局、交通部广州救捞局一些同志的帮助，在此一并致谢。

限于时间和水平，错误在所难免，敬希读者指正。

黄勋拔

一九八四年四月

# 目 录

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第一章 概 论</b> .....         | ( 1 ) |
| 第一节 什么是公文.....               | ( 1 ) |
| 第二节 文件的作用.....               | ( 4 ) |
| 第三节 文件的分类.....               | ( 8 ) |
| 第四节 文件的名称.....               | (11)  |
| 第五节 文件的体式.....               | (16)  |
| 第六节 行文关系.....                | (21)  |
| <b>第二章 文件的一般写法</b> .....     | (30)  |
| 第一节 文件的特点和对文件写作的要求.....      | (30)  |
| 第二节 文件的观点和材料.....            | (34)  |
| 第三节 文件的布局.....               | (44)  |
| 第四节 文件的语言.....               | (52)  |
| <b>第三章 几种主要行政文件的写法</b> ..... | (65)  |
| 第一节 命令、令.....                | (65)  |
| 第二节 布告、通告、公告、公报.....         | (68)  |
| 第三节 规章制度.....                | (71)  |
| 第四节 决定、指示、通知.....            | (78)  |
| 第五节 通报.....                  | (83)  |
| 第六节 计划.....                  | (87)  |
| 第七节 总结、报告、调查报告.....          | (89)  |
| 第八节 简报.....                  | (109) |
| 第九节 经验介绍.....                | (117) |
| 第十节 会议记录、会议记要、决议.....        | (123) |

|                           |              |
|---------------------------|--------------|
| 第十一节 函、请示、批复·····         | (129)        |
| <b>第四章 几种专用文件的写法·····</b> | <b>(136)</b> |
| 第一节 专用文件写作的一般特点·····      | (136)        |
| 第二节 经济活动分析报告·····         | (138)        |
| 第三节 经济合同·····             | (144)        |
| 第四节 可行性分析(研究)报告·····      | (150)        |
| 第五节 诉状·····               | (156)        |
| <b>第五章 公文改革刍议·····</b>    | <b>(164)</b> |

# 第一章 概 论

## 第一节 什么是公文

### 一、公文的概念和历史沿革

公文是管理国家、处理政务、党务的文字工具。它是机关在公务活动中产生的。机关用它来贯彻执行党和国家的方针政策、指挥工作、实行管理和协调其管理活动。这里所说的机关是广义的，包括党政机关、群众团体、部队和企业事业单位。

公文是随着国家的产生而产生的。它在我国已有悠久的历史，早在公元前一千三百年，殷商奴隶制国家机关，就开始广泛地应用公文（甲骨文）作为管理国家的工具。西周时期的诰、命、誓等一类文件，就是上对下的公文。随着社会的发展，公文的种类也有很大的发展。从秦汉到清朝，先后出现的下行文有制、诏、策、册、敕、教、令、谕、符、檄、旨等十多种；平行文有移文、移书、关、刺、咨、照会等多种；上行文有牒、申、启、呈、章、表、笺、题、奏、状、文册、揭帖、咨呈等十多种。一九一二年初，南京临时政府颁布了公文程式条例，废除了几千年来封建王朝所使用的公文名称，把公文名称改为令、咨、呈、示、状等几种，在国民党政府统治期间，又先后作了几次较大的修改。

我们党历来重视文书工作，从党成立起，就注意利用公文这个工具，来为革命斗争服务，并且注意改革旧的办文制度。一九三八年四月，晋察冀边区行政委员会发出了《改革公文程式的理论与实际》的指示信，一九四二年一月，陕甘宁边区政府又颁布了《陕甘宁边区新公文书式》，在长期的革命斗争中，逐渐形成了一套新的、有别于旧政权机关的公文制度。

建国以来，党和政府更加注意充分发挥公文的作用，加强、改善文书工作。早在一九五一年，中央人民政府政务院就颁布了《公文处理暂行办法》，党中央发出了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》；随后，又采取很多措施，改进文书制度，培训文书干部，使文书处理工作，得到进一步加强。一九八一年，国务院办公厅又发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，使全国公文的体式与文书处理制度，趋于统一与完善。

## 二、文书、文件、公文等概念的异同

文书这个概念出现得比较早。东汉班固撰的《汉书·刑法志》云：“文书盈于几阁，典者不能遍睹”。这里的文书，指的就是公文。有的古籍把文书称为文案或文牒。在古代，诗书古籍、契约、文章与书法也有叫文书的。文件这个词最早出现的时间，没有考证，它的出现要比文书晚得多。

文件和文书，在许多情况下是通用的。随着汉语词义的演变，文书和文件的词义都有了发展，出现了引申义。现代汉语的文书，还用来指从事文书工作的人员，而文书工作指的是文件的收发，运转，催办、拟办、缮印、立卷、归档等等。文件除指党政机关的文件外，还作为计算机的一个专用名词，指的是由若干相关的记录构成的集合，或者指磁盘、



磁带、纸带、卡片上存贮的内容。各种科技图纸、表册、数据等，也叫文件。

有一种较为普遍的看法是：文书包括公务文书和私人文书。公务文书是各类机关单位（包括党政机关、群众团体、部队、企业事业单位等）在工作活动中形成的各种文件，如指示、通知、报告、公函等。私人文书是指个人或一个家庭、一个家族在活动中形成的书信、日记、自传、家谱、著作手稿、契约等。文书和公务文书，本来是种概念和属概念的关系，但在一定条件下，也把公务文书简称为文书，如把公务文书的处理工作叫做文书处理工作，把公务文书的立卷叫做文书立卷工作，正如习惯上把形式逻辑简称为逻辑一样。

文件和文书还有一点不同，那就是：文书是一个集体名词，是文件的总称，通常不用来指个体（私人文书除外）；而文件（或公文）既可以用来作为集体名词，也可指个体，即指一件件具体的文件。

公文，是公务文件的总称，它是文书的一部分。公文和文件这两个词，基本上是同义的。但习惯用法不同。在国家机关，习惯上把公务文书叫做公文，在党委机关，则常把公务文书叫做文件。按照我国的习惯，只有公务文书，才叫文件。私人文书一般不叫文件。因此，在多数情况下，文件和公文两个概念可以通用。当然也有不通用的。如“中共中央文件”不叫“中共中央公文”，“国务院文件”不叫“国务院公文”。

为了叙述方便，以下将公文统称为文件。

### 三、文件的范围

广义的文件包括三个组成部分：

（一）一般文件，或叫党政文件。指各级党政机关、群

众团体、企业事业单位、部队在工作中形成的各种文件，如各种法律、法令、条例、规定、决定、决议、命令、指令、指示、批件、通知、通报、批复、计划、总结、报告、调查报告、请示、公告、布告、公函等等。电报和文件一样，只不过传递方式不同。

(二) 技术文件，指在科研、生产、基建等活动中形成的图纸、图表、文字材料、计算材料等技术性文件，与一般文件有许多不同特点。

(三) 专用文件，指在一定的工作部门和业务范围内，根据特殊需要专门使用的文件。如外交部门的照会、国书、议定书、备忘录、外交公报；司法部门的起诉书、开庭通知书、判决书、调解书、笔录等等。

狭义的文件是指第一种类型的文件。

有的人认为：只有以国务院规定的那几种名称发出的文件，如命令、指示、报告、通知等，即现在的所谓“红头文件”才是文件；而规章制度(章程、细则、条例、规定等)、计划、规划、总结、调查报告、会议文件、会议记录等内部使用文件和记载性文件，都不能算文件，只能是文件的附件。这是历史遗留下来的一种片面看法。其实，规章制度、计划、总结、会议文件等，跟命令、指示、通知等一样，都具有文件的性质、特点和作用，都应该算是文件。

## 第二节 文件的作用

文件是机关用来颁布法规、公布政策、布置任务、了解情况、指导工作、请示问题、联系业务、交流经验、记载情

况、教育干部的一种有特定形式的文字工具。它是实行人民民主专政、推动四化建设、谋取广大人民群众根本利益的有力武器。它的主要作用是：

### **一、贯彻政策，健全法制**

党和国家的路线、方针、政策、法规，是以文件的形式制定和发布的，还要通过文件来宣传、贯彻。法规文件规范着亿万人民的行动，它一经制定和发布生效，就必须坚决执行，国家以强制力量保证它的权威。在它有效的范围和时间内，人人必须遵守。粉碎“四人帮”以来，全国人民代表大会先后通过的一些法律，如刑法、刑事诉讼法、婚姻法、经济合同法等等，对安定团结、搞好四化、建设社会主义精神文明，起了很大作用。能起法规作用的，主要是法律、法令和行政法规。还有一些规定性文件，虽没有法规作用，但对其下级或所属成员，有约束和规范、准绳作用，如《中国共产党章程》、《工会章程》等。

### **二、指导工作，教育干部**

为了动员、组织各有关单位和人民群众去贯彻实现党和国家的路线、方针、政策以及国家颁布的法规，为了使有关单位对上级政策、意图理解得更准确、统一，为了提高干部职工对党和国家的路线、方针、政策的认识，统一思想，调动广大干部职工的积极性，各级党政机关，经常颁发一些领导指导性的文件。这些文件写得是否恰当，往往关系到各项工作能否顺利进行，牵连到千百万群众的切身利益。内容正确、写得好的文件，对指导工作、教育干部，具有重要的意义。比如，邓小平同志一九八〇年一月的《目前的形势和任务》一文，对于拨乱反正，就起了重要的作用。一九八〇年

《中共中央印发〈关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题〉的通知》和一九八一年《中共中央、国务院转发〈国家农委关于积极发展农村多种经营的报告〉的通知》，对发展农业生产，也起了很大的作用。

党的十一届六中全会通过的《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，对统一全党思想，正确评价毛泽东思想和毛泽东同志在中国革命中的历史地位，正确评价建国以来的工作，更具有重大的意义。反之，如果文件的内容有严重错误，其危害也是很大的。

### **三、掌握情况，联系工作**

我国各级党政机关，根据党章和法律规定的组织原则，构成严密的组织系统。文件是它们按照党和国家的统一意志协调行动、沟通上下左右的一种手段，是信息的一个重要部分。通过文件，可以把下级机关的情况、问题和意见，反映到上级机关来，使上级机关更好地掌握政策，指导工作；同时，在各个机关之间，通过文件来往，可以互相联系工作，商量问题，加强配合，从而促进各项工作的顺利开展。文件写得好不好，对能否提高工作效率，能否及时解决问题，关系极大。据说，一九五八年，某地宣布已进入共产主义，实行供给制，每人每月发零用钱一元。当时有人说：“一元钱的共产主义我不干”。这句话通过有关部门的简报反映到中央。毛泽东同志十分重视这一问题，立即批评纠正了这种错误作法，并且运用这个简报来教育干部。由此可见，利用文件沟通情况，是很重要的。

### **四、总结工作，交流经验**

各行各业在工作中都创造了许许多多的经验，也难免走

一些弯路，有一些教训。通过文件，可以总结和交流经验，互相学习和借鉴，有利于改进工作和提高工作效率。比如，六十年代大庆油田总结的“两论”起家、坚持“两分法”前进、自力更生、艰苦创业、加强管理和思想政治工作的经验；八十年代首都钢铁公司总结的关于实行责任制的经验，对全国企业的工作，就有很大的参考与促进作用。一九八一年九月国家经委印发的经验汇编——《工业生产经济责任制一百例》，对于改进经济管理、提高经济效益，也起了一定作用。

### 五、方便查找，积累史料

面对面地指导工作，是一种重要的工作方法，但是，语言受到时间和空间的限制，这就需要借助文件，而且许多政策性的问题，为使收文单位领会得更准确，处理得更妥善，并保持前后一致，需要有文件。因为文件有凭证和依据作用。有了文件，不仅便于统一掌握，也便于查考。象协议、合同等文件，双方都承诺了责任与义务，更需要文件作凭证，如果有争议，要靠文件来分清是非，解决矛盾。

文件是机关活动的原始记录，处理完毕之后，立卷归档，就成为该机关的档案，不仅对实现工作有用，对子孙后代也有用。有人统计过，《毛泽东选集》一至五卷共有二百二十七篇文章，其中至少有一百六十五篇是文件（包括会议文件）。这些文件，都是珍贵的历史材料。

文件的上述作用，归纳起来就是法规作用、领导与指导作用、联系作用、教育作用、凭证作用和记载历史的作用。这些作用是互相联系的，一个文件，往往具有几方面的作用。

由于文件具有重要作用，因此，培养写文件的人才就十

分重要。一九五八年，毛泽东同志曾提出中央各部和省、专区、县三级都要培养“秀才”，并要求这些人“要较多地懂得马克思主义，又有一定的文化水平、科学知识、词章修养”。

文件写作，不是一个单纯的技巧问题，更不仅仅是掌握格式的问题，要写好文件，首先必须认真学习马列主义和党的方针政策，提高思想理论水平与政策水平；其次必须认真学习文化科学知识，精通本行业务；第三必须认真学习辩证唯物主义，学好逻辑，深入调查研究，提高分析综合能力；第四必须认真学习词章、语法、修辞，提高文字表达能力；最后必须学好文书工作知识，掌握好行文关系和公文体式。只要我们对文件的意义有正确认识，热爱本职工作，刻苦学习，注重实践，多写多练，文件写作是一定可以学好的。

### 第三节 文件的分类

文件的作用是多方面的。它的作者（发文机关）、发行对象、发行范围以及行文机关之间的关系又各有不同，因此，在长期的实践中，便逐步形成各种不同类型的文件。文件从不同的角度可以作如下区分：

**一、从文件的使用和运转范围看，可分为机关内部使用文件、对外文件（发文）和外来文件（收文）。**

机关内部使用的文件，一般不发出，如会议记录、人员编制表、名册等。对外文件是本机关对外发出的文件。外来文件是本机关收到的、其他机关的发文。对外文件和外来文件有指示、通知、通报、公函等。这种区分不是绝对的。比

如计划、总结，有些是机关内部使用的；有些主要是为发出而写的；有些是既供内部使用又向上级机关报送或与其他机关交流的。有的本来是外来文件，后来又转化为发文（对外转发）。

## **二、从行文关系看，对外文件又可分为上行文、平行文和下行文。**

上行文是本机关对上级机关的行文，如请示、报告等。平行文是平行和不相隶属机关之间的行文，如通知、公函等。下行文是本机关对所辖下级机关的行文，如命令、指示、批复、通知等。下行文又可分为两类：一种是普发文件，范围较广；一种是针对个别单位的发文，只发给一个或几个单位。

## **三、从文件的机密程度看，可分为机密文件、内部文件和普通文件。**

机密文件又分为绝密、机密、秘密三种。“绝密”是国家秘密的核心部分，在一定时间、一定范围内需绝对保密，一旦泄密会使国家遭受严重危害和重大损失。“机密”是国家秘密的重要部分，一旦泄密会使国家遭受危害和损失。“秘密”是国家秘密的一部分，一旦泄密会给国家造成不利影响。

文件的机密程度是随时间的推移而变化的。今天是绝密或机密的文件，明天可能变成普通文件。如干部任免通知、调整物价的通知等。

内部文件通常是在党政机关、企业事业单位内部使用的文件，不对外公布（有的只是不对国外公布）。

普通文件也有人称之为公布文件，是向人民群众传达或向国内外公开发布的文件，如通告、布告等。

**四、从文件的性质看，可分为法规文件、行政文件和党的文件。**

法规文件包括国家最高权力机关按照立法程序制定的法律，以及其他依法制定的法令和行政法规（条例、规定等）。

行政文件包括国家机关在日常公务活动中形成的文件，其中有的是具有行政指挥、领导指导作用的文件，有的是起公务联系作用的一般文件。群众团体、企业事业单位在活动中形成的文件，也属于这一类。

党的文件是党的机关和组织形成的文件。其中只供党的组织和党员使用的，叫党内文件。

**五、从文件的内容特点和作用看，可分为通用文件和专用文件。**

通用文件是党、政、军机关和群众团体、企业事业单位普遍使用的文件，如通知、报告等。

专用文件是指为一定的业务部门和一定的专业服务的文件，它往往具有与通用文件不同的特定格式和特定的处理程序。它包括计划文件（指社会发展和国民经济计划）、统计文件、会计文件、司法文件、外交文件、军事文件、科技文件等等。

**六、从文件的形成过程看，可分为草稿、定稿、正本、副本、存本。**

草稿是文件的原始稿件，供讨论修改和审批时用，重要的文件往往形成多次修改稿。

定稿是经过审阅修改，由领导人签发或会议正式通过的最后完成稿。

正本是根据定稿印制的、有标准格式、并经盖印正式向外发出的文件。大批印发的文件可不盖章。



副本又称抄本。有时是和正本同时印制的，有时是用正本复制的。

存本是与正本同时产生的，留在发文机关，连同定稿一起归档。

**七、从文件的制成材料看，可分为纸制文件和其他材料制成的文件。**

用其他材料制成的文件，古代有甲骨、青铜、石头、竹木、缣帛等文件，现代有唱片、录音带、录相带、影片、缩微胶卷等，随着科学技术的发展，必然还会有一些其他材料制成的文件出现。

## 第四节 文件的名称

文件的名称是根据文件的拟写目的、作用来决定的，不同的文件名称，反映着不同的目的和要求，也反映着发文机关的权限范围和机关之间的相互关系。一九八一年二月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》规定了我国行政机关目前使用的主要公文名称。这些名称中的绝大多数，各级党委机关、群众团体、企业事业单位也适用。这些文件名称主要是：

### 一、命令、令、指令

国家领导机关发布法律、法令和行政法规，采取重大的强制性行政措施，任免、嘉奖和惩戒有关人员，用“命令”、“令”，如《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×号）》、《公安部关于发布〈城市交通规则〉的命令》。