

公文知识丛书之二

# 公文种类与格式

刘雨樵 编著



档案出版社

070309



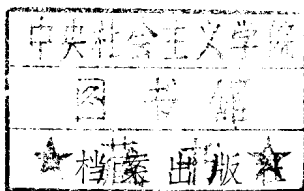
\*200079798\*

《公文知识丛书》之二

# 公文种类与格式

刘雨樵 编著

DI 610 6518



1988年1月

# 公文种类与格式

刘雨樵 编著

档案出版社

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

二二〇七工厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张: 5 字数: 116千字

1988年1月第一版 1988年1月第一次印刷

印数 1—21,000册

ISBN 7-80019-079-X

G·55 定价: 1.15元

## 出 版 说 明

为了适应广大文秘、档案工作者的工作和高等院校、中专的教学需要，我们出版了《公文知识丛书》。这套丛书包括《公文起源与演变》、《公文种类与特点》、《公文语言》、《公文逻辑》、《公文管理》、《世界公文概况》、《公文工作者的修养》等七个分册。

作者以总结多年来实际工作和教学经验为主，并力图从理论与实践的结合上说明问题。这套丛书适用性较强，对县级以上党政机关、企事业单位的广大文秘、档案工作者具有实际指导意义，对教学工作者来说也是一本有价值的参考书。

相信，这套丛书的出版，对提高广大文秘工作者的业务素质、机关工作效率和文秘专业教学水平起促进作用。

## 前 言

《公文种类与格式》是一本介绍公文基本知识的读物。我们编写这本读物有两个目的：一是向广大读者系统地介绍我国公文文种和公文格式，使读者对这方面的知识有比较系统的了解，也有助于初做公文工作的同志尽快熟悉和掌握公文撰写这门学问。二是以我们的初步探讨引起广大公文工作者对公文格式的广泛研究，使我国各类公文格式进一步发展与完善，能更好发挥现行效用。为了达到这个目的，我们在编写指导思想注意了三点：

一、既注意知识的系统性，又注意重点介绍最基本的知识，特别是常用的基本文种，要努力从概念、特点、结构、使用等方面讲清楚。

二、既注意理论介绍，又注重实际应用。从本书的宗旨出发，从广大基层公文工作者的需要出发，无论讲公文特点还是讲公文格式，都要力争做到从理论与实践的结合上，讲清理论，便于应用。

三、坚持两个观点：其一，既讲格式的重要性，又不唯格式，坚持格式为内容、为公文表达服务的观点；其二，既讲格式的稳定性，又讲可变性，格式也在随着政治经济的发展而不断变化，坚持公文格式也要不断改革、发展、完善的观点。我们努力把这两个观点贯穿到全书的设计、选材、写作的全过程。

这些都是作者的指导思想与愿望，但实际上，恐怕没有完全做到，书中还难免有缺点错误，热诚希望广大读者批评指正。

本书在编写的过程中，参考了一些党和国家已行的公文，参考了一些文秘书刊；还得到了不少同志的关心与支持。彭树楷同志提出了一些好的意见，给予了热情帮助。在此，表示深切的感谢！

作 者

1987年2月14日

# 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| <b>第一节 公文种类</b> .....          | 1  |
| 一、公文的含义.....                   | 1  |
| 二、公文种类.....                    | 4  |
| 三、通用公文分类.....                  | 6  |
| <b>第二节 公文特点</b> .....          | 11 |
| 一、公文的共同特点.....                 | 11 |
| 二、各类公文的特点.....                 | 16 |
| <b>第三节 公文格式概论</b> .....        | 22 |
| 一、公文格式的意义.....                 | 22 |
| 二、公文格式的要求.....                 | 27 |
| <b>第四节 通用公文格式</b> .....        | 31 |
| 一、公文书面格式.....                  | 31 |
| 二、公文用纸格式.....                  | 43 |
| 三、公文印装格式.....                  | 47 |
| <b>第五节 命令类和决断类公文格式</b> .....   | 50 |
| 一、命令类公文格式.....                 | 50 |
| 二、决断类公文格式.....                 | 57 |
| <b>第六节 “两通”和“三告”公文格式</b> ..... | 63 |
| 一、通知体的格式.....                  | 63 |
| 二、通报的格式.....                   | 67 |
| 三、“三告”的格式.....                 | 68 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第七节 报批类和函件公文格式</b> .....    | 73  |
| 一、报告的格式.....                   | 73  |
| 二、请示的格式.....                   | 75  |
| 三、批转体格式.....                   | 77  |
| 四、函件的格式.....                   | 83  |
| <b>第八节 机关其他常用公文格式（一）</b> ..... | 85  |
| 一、计划类公文格式.....                 | 85  |
| 二、规章制度类公文格式.....               | 90  |
| <b>第九节 机关其他常用公文格式（二）</b> ..... | 99  |
| 三、记纪类公文格式.....                 | 99  |
| 四、总结、经验介绍及简报类的组成要求.....        | 103 |
| 五、领导讲话类公文格式.....               | 113 |
| <b>第十节 几种常用经济公文格式</b> .....    | 116 |
| 一、经济合同的格式.....                 | 116 |
| 二、广告和说明书的格式.....               | 121 |
| 三、经济活动分析报告的组成.....             | 123 |
| 四、行政事业单位预算文件的构成.....           | 126 |
| 五、统计表的构成.....                  | 131 |
| <b>第十一节 司法公文格式</b> .....       | 134 |
| 一、公安局的立案报告的构成.....             | 134 |
| 二、人民检察院起诉书的格式.....             | 136 |
| 三、人民法院一审刑事判决书的格式.....          | 139 |
| 四、人民法院一审民事判决书的格式.....          | 142 |
| 五、民事诉状的格式.....                 | 144 |
| 六、答辩状的格式.....                  | 146 |
| 七、民事上诉状的格式.....                | 148 |

## 第一节 公文种类

我们在本丛书第一册《公文起源与演变》中已论述过，我国公文历史源远流长，在它的发展过程中形成了封建公文、资产阶级公文，又形成了新型的社会主义公文。历史上的公文文种繁多，随着时代的进步而不断演变。社会主义新公文文种也是在不断发展、不断变化。有些文种，如建国前后的“代电”，1951年政务院发布的《公文处理暂行办法》中规定的“签报”等，现在都不用了，随着政治经济的发展，又出现了很多新的文种。这些新文种又有它的新写法、新要求、新用途。因此，本书便以现阶段公文为对象，研究公文的种类、格式及其特点。

### 一、公文的含义

我们要研究公文的种类和格式，首先必须搞清什么是公文，要搞清什么是公文，又必须把公文同文书、文件等几个概念加以比较，才能弄清它的内涵和外延。

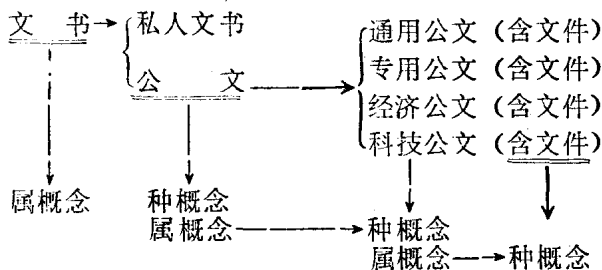
文书，是指党政军机关、社会团体、企事业单位以及个人在现行活动中所形成的内容比较完整的文字材料，包括所有的公务文书和私人文书在内，从国家典章、政党纲领、政府文告、军队命令到承包合同、家事遗嘱、私人信件、统统都属于文书的范畴，它的外延很大。

公文，是文书的最重要的一类，指文书中的公务文书，即机关、团体、军队、企事业单位以及一部分个人在现行的

公务活动中所形成的有一定格式、内容完备、具有现行效用的文字材料。它包括机关在日常工作中收进和发出的一切反映公务活动的来往文件、电报、会议记录、工作简报、领导人讲话、表报、图纸、照片、录音录像、出版物原稿等等。它和文书不同的有两点：一是公文必须是在公务活动中形成的，它不含私务材料；二是在公务活动中发生过现行效用的。而文书则并不专产生于公务活动，私事也产生文书；私人文书也不可能有社会约束力，也不可能发生公务效用。可见公文外延比文书小。

文件，特指公文中格式完备、现行效用很强的、比较重要的文字材料。它包括版头文件和无版头文件。版头文件就是我们通常讲的“红头文件”，如：“中共中央文件”、“国务院文件”、“××省人民政府文件”等；无版头文件，也就是我们常说的平头文件。可见文件的外延又比公文小。

文书、公文、文件三个概念各有自己的内涵和外延，它们有联系也有区别。三个概念的关系可以这样图解：



文书和公文的区别古人就注意到了。宋代王昭禹在《周礼详解》中说：“要之八成皆文书也。比居<sup>①</sup>、简稽<sup>②</sup>、版

① 比居，居民的户籍。

② 简稽，检视与稽核。

图①、礼命②、要会③、文书之用于公者也；傅别④、书契⑤、质剂⑥，文书之用于民者也。”从三国以后人们把处理公务活动的材料称“公文”就逐渐多了起来。

在我们现实公文生活中，文书、公文、文件三个词常互用，在许多情况下互用是可以的，但在有些情况下就不可以。那么这三个词在哪些情况下可以互用，在哪些情况下又不可以互代呢？

一是所用的两个或三个概念同指最小外延概念时，可以互用。如“公文处理”和“文书处理”，因为我国各机关的“文书处理”基本不搞“私人文书处理”，实际是处理的“公务文书”，它同“公文处理”的外延是一致的，可以互用。又如，同指一堆文件，可以说“文件登记”、“文件分发”、“文件传阅”，亦可以说“公文登记”、“公文分发”、“公文传阅”。

二是所指外延不同时，不能互代。如“要之八成皆文书也”，而不能说“皆公文也”；“公文写作”而不说“文书写作”，“中共中央文件”而不说“中共中央公文”。它们所指的外延明显不同，不能互用。

三是文书是集合名词，不说“一份文书”，而文件在单指某文件时，可以和数量词搭配，如“一份文件”、“十份

---

① 版图，版，户籍，图，地图。指户口形与疆域图。

② 礼命，按礼制规定百官升迁的文书。

③ 要会，会计的簿书。“月计曰要，岁计曰会”。

④ 傅别，古时的券据，券书。相当于票据。“傅，傅著约束于文书；别，别为两，两家各得一也。”

⑤ 书契，契约之类的文书凭证。“书者，文字；契者，刻木而书其侧。”

⑥ 质剂，贸易券契。质，长券，用以购买牛马之属；剂，短券，用以购买兵器珍异之物。

国务院文件”。

此外，在公文界还有一个习惯用词，如“文书学”、“文书专业”、“文书处理”，习惯用“文书”二字，其实文书学中根本没有私人文书的内容；文书专业亦不开设私人文书的课程；文书处理同样不处理私人文书。但人们讲习惯了，而且又懂得它的含义，就不必去硬性分辩。本书中也有讲文书的地方，同样是指公文而言。

## 二、公文种类

我国现阶段公文种类很多，如何分类却没有一个统一的标准。1951年政务院规定的7类12种，1957年作了某些修改后的7类12种，1981年国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》规定的9类15种，于1987年重新制订发布的《国家行政机关公文处理办法》规定的10类15种，都是通用公文的一部分。近几年我国出版的不少文秘书刊提出了公文分类，采用了不同的标准，而且多是讲的通用公文。我们综合各家的意见，按照公文的含义所包括的文种进行如下分类。

### （一）按公文的性质和使用范围分

1. 通用公文。通用公文，就是在全国党政机关、军队、人民团体、企事业单位普遍使用的文种。这个文种含有格式、写作要求、行文关系。它们主要是用来颁布法规，传达命令，指挥工作，请示问题，报告情况，联系事务，记载活动等。主要文种有1987年国务院规定的十类十五种，即：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；会议纪要。还有计划、规划、总结、转发、批转、会议讲话、调查报告、会

议记录、工作简报、典型材料、经验介绍、电函等等。

2. 专用公文。专用公文，就是在一定的工作部门和业务范围内，专供特殊需要而使用的公文文种。这个“文种”也同样包含有格式要求、行文关系。各个业务部门所使用的特殊的公文都可以称专用公文。但文书秘书学界普遍的看法是，我国目前的专用公文，主要是指司法公文、外交公文和军事公文三大类。

司法公文，就是公安局、人民检察院、人民法院在司法业务上的专用公文。

公安局专用公文主要有：公安局立案报告、公安局破案报告、调查笔录、现场勘察笔录、预审笔录、搜查笔录、公安局起诉意见书、公安局免于起诉意见书、公安局提请批准逮捕书等。

人民检察院专用公文主要有：调查笔录、人民检察院起诉书、人民检察院免于起诉书、人民检察院不起诉决定书、人民检察院抗诉书等。

人民法院专用公文主要有：人民法院一审刑事判决书、人民法院二审刑事判决书、人民法院再审刑事判决书、人民法院刑事裁定书、人民法院一审民事判决书、人民法院二审民事判决书、人民法院再审民事判决书、人民法院民事调解书、人民法院民事决定书、庭审笔录、合议庭评议笔录、宣判笔录、死刑验身笔录、执行死刑笔录、查封笔录、人民法院公告等。

此外，还有刑事诉状、民事诉状、刑事上诉状、民事上诉状、申诉状、公诉词、辩护词等。

3. 经济公文。经济公文，是指经济部门业务上常用的公文。主要文种有：经济合同、协定、协议，协作议定书，

企业管理办法、章程，宏观经济分析、微观经济分析，工资核算分析，固定资产核算分析，货币资金核算分析，专用基金核算分析，商业广告，用户意见书，市测预测分析，行情报告，商品供求平衡统计分析，物价统计分析，各项统计表报等，此外，还有会计公文，包括会计凭证、帐簿和会计报表。

4. 科技公文。科技公文是指在科研、生产、基建等活动中形成并使用的图纸、图表、计算材料、文字材料。主要文种及公文形式有：设计图纸、设计说明、使用说明，科技合同，科技协定、委托设计任务书，科普分析，科技情报，科研计划、科研实施方案，科技资料，计算说明，计算方法，各类图表、照片等。

## **（二）按公文的载体分**

公文的载体在人类的各个历史时期都有所不同。古代有：甲骨公文，金石公文，竹木公文，缣帛公文，纸张公文。现代有纸张公文（这是大量的），金石公文和木质公文（这是极少量的），声像公文。声像公文包括唱片、录音带、录象带、影片、缩微胶卷等。

## **（三）按公文的记载方式分**

公文记载的方式有：笔写、刀刻、印刷、晒制、摄影、录象等。

# **三、通用公文分类**

我国通用公文文种较多，由于体裁不同，所载内容不同，行文方式不同，所发挥的效用不同，于是，在长期的实践中就形成了不同的类型。

下面我们按照现代公文活动的习惯和需要，从公文的来

源、性质、作用、使用范围等方面对通用公文进行分类，目的在于使我们更准确地认识和应用这类公文。

### **（一）以公文的来源分**

1. 收文。主要是来自外单位的，又叫外来公文。就是本机关收到的外单位发来的公文，包括它的上级、平级、下级机关单位发来的所有公文。

2. 发文。由本机关发出的公文。有两个含义，一是对外公文，就是本机关向外单位送发的公文，包括对它的上级、平级、下级机关单位发出的所有公文。二是本机关制作并在内部使用的公文，如本单位内部工作计划、工作制度、会议记录等。

### **（二）以行文关系分**

1. 上行文。指按各自的垂直的组织系统，下级机关向上级机关的行文。又分为一级上行文、逐级上行文、多级同时上行文、越级上行文四种。一级上行文，就是向直接上级行文；逐级上行文，就是有些问题需要更高的上级才能解决，一级一级地向上转；多级同时上行文，就是同一内容要同时向直接上级和更上一级报告的，可以同时向上两级行文，如县委同时向地委省委行文；越级行文，就是越过直接上级，向更高级的上级行文。在一般情况下不得越级行文，只有在以下特殊情况下才可以越级行文：（1）向更高级的上级机关汇报他所直接需要的情况；（2）发文机关认为需要请示更高一级领导机关解决问题；（3）多次请示直接上级而得不到解决；（4）控告直接上级；（5）报喜。越级行文时，必须抄报越过的机关。上行文的主要文种有请示、报告等。

2. 平行文。指平行机关和互相不隶属的上下级机关单

位之间的行文。主要文种有公函、便函、通知等。

3. 下行文。指按垂直的组织系统，上级机关向下级机关的行文。又分为一级下行文、逐级下行文、多级同时下行文和直贯到底下行文四种。把公文只发到直接下级的，叫一级下行文；一级一级原文照转或按精神复制下发的，叫逐级下行文；同时向垂直下级和更下一级发文，叫多级同时下行文；把公文发到所有的下级或直到人民群众的，叫直贯到底行文。下行文主要文种有命令、指令、指示、决定、决议、通报、通告、布告、公告、批复、讲话等。

### **(三) 以公文的密级和阅读范围分**

1. 普通件，又叫平件。指不涉及党和国家机密的、阅读范围没有限制，但只能在机关内部运转的公文。普通公文并非不重要，党和国家许多大政方针都是以普通公文发布的。

公布公文也属于普通公文，那就是向广大群众、国内国外公开发布的公文，如布告、公告、宣言、公报等，公布的方式包括播映、登报、张贴、口头传达等。

2. 保密件。指涉及党和国家机密、阅读范围有严格限制的公文。密件分为“秘密”、“机密”、“绝密”三级，属于文件的称“三密文件”。密级划分大体可以按以下原则：绝密是最重要的国家秘密，也就是常说的国家核心秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受到特别严重的损害。机密，是重要的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受到较大的损害。秘密，是一般的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受到一定的损害。公文的密级是随着时间的推移而变化的。就是说保密是有一定的时间限制和空间限制的，今天的绝密件，过若干年，就成为普通件。

从阅读范围上划分，公文还可以分为周知性公文和限知性公文两大类。凡可公布的公文都称周知性公文；凡内部公文，包括密件，都称限知性公文。

#### **（四）以办文时限分**

1. 一般件。指可以按正常的速度和程序运转，在规定的时间内可以得到贯彻执行的公文。

2. 急件。指涉及重要工作，需要急速运转才能在规定时间内贯彻执行的公文。

3. 特急件。指事关重大和紧急，必须用最快的速度运转才能在规定时间内办理、贯彻执行的公文。

特急件常用电报或传真电报传送，急件也常用电报传送，并在文头或封皮的醒目处标明“急件”、“特急件”的字样。

#### **（五）以公文的作用和性质分**

1. 法规公文。指记载或体现法规的公文。它包括：国家权力机关制定的法律、法令等；

国家行政机关制定的行政法规，如规定、条例、细则、命令等；

党的领导机关制定的党规党法，如党章、准则、规定等。

2. 行政指挥公文。这是党政机关和企、事业单位用于开展工作、处理事项、指挥行动、贯彻政令、传达意图的公文。这类公文基本属于下行文。主要文种有命令、指示、通知、决定、决议、计划、布告、讲话、批转、批复等。

3. 报请类公文。这是向上级机关报告情况、请示事项所用的公文。这是上行文，除党、政最高领导机关外，其他各级机关、单位、团体都普遍使用。主要文种有报告、请