

公文与公文写作

任承佑 陈显耀等 编著

西南师范大学出版社

H15

公文与公文写作

编著者（以姓氏笔划为序）：

任承佑	陈显耀	張海星
張德森	易盛学	季澄洪
聶凤蓮	錢国綱	廖敏
熊大容		

1056

西南师范大学出版社

一九八七年

任承佑等 编著

公文与公文写作

西南师范大学出版社出版
(重庆 北碚)

新华书店重庆发行所发行
西南师范大学出版社印刷厂印刷

*

开本：787×1092 1/32 印张：14.375 插页：2 字数311千

1987年5月第一版 1987年5月第一次印刷

印数：1—40,000

*

ISBN 7—5621—0015—X

G · 5

统一书号：7405·53 定价：2.60元

E267/08

目 录

上 编 公文总论

第一章 公文概述	(1)
一、公文的含义、性质和特点.....	(1)
二、公文的由来和发展.....	(6)
三、公文的作用及写作原则.....	(11)
四、学习公文写作的意义和方法.....	(18)
第二章 公文的要素	(25)
一、主旨.....	(25)
二、材料.....	(30)
三、结构.....	(36)
四、表述.....	(43)
五、语言.....	(52)
第三章 公文分类与体式	(57)
一、公文的分类.....	(57)
二、公文的体式.....	(69)
三、公文撰制程序和公文稿本.....	(86)
第四章 公文处理	(88)
一、总述.....	(88)
二、收文处理程序.....	(93)
三、发文处理程序.....	(101)
四、善后处理程序.....	(111)

第五章 公文工作的现代化科学化	(126)
一、公文工作的现代化、科学化的意义.....	(126)
二、公文工作的现代化、科学化的手段.....	(126)
三、公文工作的现代化、科学化的发展趋势.....	(137)

下 编 常用公文写作

第六章 文 告	(147)
一、命令、令、指令.....	(147)
二、布告、公告、通告.....	(155)
三、通知、通报.....	(167)
第七章 报请、批复和决定	(189)
一、报告、请示.....	(189)
二、指示、批示、批复.....	(201)
三、决定、决议.....	(220)
第八章 规 章	(234)
一、章程、条例、规定.....	(234)
二、细则、守则、办法.....	(249)
第九章 函、信、电	(262)
一、函.....	(261)
二、信.....	(267)
三、电.....	(286)
第十章 记录、纪要	(298)
一、会议记录.....	(298)
二、会议纪要.....	(298)
三、电话记录.....	(315)
四、谈话记录.....	(321)

五、现场记录.....	(327)
六、工作日志.....	(332)
七、大事记.....	(333)
第十一章 计划、协议.....	(346)
一、规划.....	(349)
二、计划.....	(353)
三、方案.....	(359)
四、协议书.....	(364)
五、协定.....	(331)
六、意向书.....	(374)
七、合同.....	(378)
第十二章 简报、调查报告、总结.....	(385)
一、简报.....	(385)
二、调查报告.....	(391)
三、总结.....	(415)
附录：广告、启事和海报.....	(423)
一、广告.....	(423)
二、启事和海报.....	(442)

第一章 公文概述

一、公文的含义、性质和特点

公文是法定的机关按照特定的体式，经过一定处理程序制成，并在特定范围中使用的书面文字材料，是各类机关单位发布政令、传达工作意图、联系公务、记载工作活动和传递信息的一种工具。

(一) 公文的含义

要理解公文这个概念，要把握如下几个要点：

1、公文是出自法定的机关单位，具有处理公务的合法效用。

所谓法定的机关单位，是指依据法律和有关的章程、条例、决定所建立的正式组织。凡是具备合法手续的正式组织，都有自己的职能和活动范围，有自己的主管业务和办事意图。在处理公务的过程中，以组织的名义所制定的各种文书，都是公文，都具有法定的权威与效力。

2、公文是按照特定的体式和一定的处理程序制成，并在特定范围内使用的书面文字材料。

我们在工作和学习中使用的书面文字材料很多，比如

各种文章、文学作品、科技资料等，并不都是公文。公文与其它书面文字材料有所不同，它有规定的体式，并需要经过一定的处理程序，而且只能在特定范围内使用。比如，对公文的标题、收文机关、正文、结尾、主送、抄送、盖印、日期、密级、缓急程度的书写格式都有很明确的规定；对公文的收发、承办、拟稿、核稿、签发、缮印、校对、注办等一系列的处理流程，都不能任意省略和颠倒；行文也有一定的方式与规则，不能乱发乱送，违反制度等。

3、公文是各类机关单位用以表达自己的法定意愿，代表自身的法定权威，联系与处理公务的依据和工具。

“各类机关单位”，不仅包括各级政府机关及其各个部门，也包括党的机关以及各种团体、企业、事业单位在内。不仅党政机关使用公文，各种团体、企业、事业单位的办事机构也使用公文。各类机关单位都需要通过公文，对外表达本机关的意愿和决定，要从外机关获得与自身工作活动有关的重要信息，也必须通过公文。所以，它既是处理工作问题的一种办事工具，也是记录本机关工作活动、交流活动信息的一种重要手段。

公文也叫文件，它是文书的一部分。在多数情况下，公文和文件两个概念可以通用。但也有例外，如“中共中央文件”，一般不称“中共中央公文”，“国务院文件”也不叫“国务院公文”。

（二）公文的性质

公文的性质，简单一句话概括，就是工具。它是党和国家用以组织与领导国家的政治生活、经济建设、科学文化事

业和管理社会生活的一种工具。诸如运用公文制定和发布政策、法令，传达贯彻方针政策与领导意图，部署、指导工作与商洽、报告工作，交流工作经验与记载工作活动情况等。

公文作为管理政务、处理工作的一种工具，从总体来说，它的内容和所起的作用，都是具有鲜明的政治性的。就公文的内容而言，显然与国家机器的性质及其路线、政策相一致；就公文的作用而言，总是要为一定的阶级服务，总是一定阶级政治利益的集中体现。这就是说，公文的政治思想内容和它所贯彻的方针政策，是同社会制度和国家的阶级性质密不可分的。新中国建立以来，党政机关制发的公文，有力地贯彻了党和国家的路线、方针、政策，充分反映了广大劳动人民的根本利益。就某个具体的机关单位来说，要表达自身的意图，行使法定的职权，传达重要的决定和信息，处理各种具体问题，记录本机关的工作活动等，都是不可缺少的办事工具。可见，工具性，是公文的根本性质，是公文这个事物的本质所在。

（三）公文的特点

1、有法定的作者。公文不是谁都可以随便写的，它是由法定的作者制成和发布的。公文的作者指的是发文的名义，即发文的机关单位。发布公文的机关单位是根据法律、条例、章程而建立的，它们可以根据自己的职能和权限范围制发公文。公文的作者主要是以机关的名义（如省委、省人民政府；市委、市人民政府等），或者以机关某个单位的名义（如省委办公厅、省府办公厅等）。有时，也需要以国家领导人和机关首长、负责人的名义发文（如人大常委会委员

长、部队的首长、学校的校长发布命令、布告、通知等)。以个人名义发布的公文，并不是以私人身分行事，而是以他所在机关法定领导人身份行使职权。至于作为机关内部工作分工的某一文件的起草者，不能视为公文的法定作者，这一点和报刊杂志发表个人署名文章作者的概念不同。

2、有法定的权威和效力。这是公文在性质和作用上的特点。公文的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，即是说，是由它的制发机关的合法职权和工作威信所决定的。一个对人民事业负责的严肃的机关单位，它所制发的文件，在它的职权范围内是有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等，有领导权威，一个权力机关发布的法律、条令，有法律权威，一个政府机关发布的政令、通告、指示等，有指挥权威。比如，中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有最高的权威；国家领导机关发布的命令、法令、法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律的制裁，这就是法定的权威性，也叫做法规的强制力。

从每一份具体的文件来说，都有它法定的效用，代表它的制发机关的意志，反映制发机关赋予它的具体使命。比如，一项“指示”，要求所属机关认真贯彻；一项“决定”，要求下级机关坚决执行；一个“通知”，要求收文机关了解；一份报告，要求上级领导机关阅知等。

公文具有特定的效用。即它总是为了现实的特定工作，或为了完成特定的现实任务而作。这种特定效用又叫现实执行效用，简称现行效用或时效。公文不象一般文章，可以随意有感而发，而必须针对公务活动中的具体实际，适时地提出

解决问题的意见、方案、办法或作出明确的规定、说明、解释，以保证公务活动的顺利开展。可见，公文的效用具有一定的时间性，没有一份公文是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献的价值，但从总体上说，它还是着眼于现实效用，它是现行工作中形成，在现行工作中使用，为推动现行工作服务。一旦某项现行工作完成了，该项工作中形成并使用的公文材料的作用也随之结束，将它们立卷归档之后，即转化为档案，对今后工作起参考、凭证作用，其它文章或作品不一定受此限制。

就每份具体的公文来说，它的时效长短也不等。有的长达几十年，如法律性文件、长远规划、结论性的决议等；有的公文时效又很短，如月份计划，具体事项的通知，一封介绍信等。有的公文对时效有明确的规定，如三年计划、五年计划，上半年总结；有的对时效又无明确规定，如某些政策性指示、规章、办法等，究竟它的时效能有多长，事先无法明确规定。

3、有特定的体式和处理程序。所谓体式，就是文体和格式、程式。它包括特定的称谓，习惯的用语，固定的行文格式，及文件的结构、标记等。各个机关制文都必须按照规定的体式，不能随心所欲，自搞一套。比如，各类公文都有标题、主送单位、正文、发文单位及印章、发文日期、抄报和抄送、单位地点、文件版头、公文标志等内容，誊写也有一定格式，一般不能随意变更。文件的制发和处理须经一定的程序，例如发文要经过起草、核稿、签发（或会议通过）并再经缮印、校对和盖章等程序；收文要经过登记、签收、拟办、批办等程序，任何人不得擅自处理。按这些特定的格

式、程序去制作、处理，有助于维护公文的权威性和严肃性，同时有利于文书工作的科学化、标准化和机关工作效率的提高。

上述三个特点，最根本的是第二点，即它的法定权威和效力。第一点是第二点的决定条件，第三点是根据第二点的根本性质与要求产生的。

二、公文的由来和发展

（一）公文产生的原因是由于统治阶级的需要

公文是随着社会的发展，国家的出现产生的。马克思主义认为，国家机构是统治阶级的工具，是一种暴力机关。阶级与国家出现后，统治阶级为了要实行自己的统治，就要施行政令。而命令、决议的传达，不能完全靠口头，用文字表达的书面公文便有了实际需要。而命令、决定的执行、检查、总结，也离不开书面记载。上下级之间要沟通，平级之间要联系，各级机构要发挥贯彻政令、处理日常政务的职能作用，就一定要制发各种公文。所以，斯大林在《马克思主义与语言学问题》一书中，曾明确地指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条件的文书……”这是对公文产生的科学说明。

我国早在殷商奴隶制社会，统治阶级就十分重视公文。现在保留下来的《书经》，其中不少就是当时统治者对臣民发布的文告，包括了诰、命、誓等不同的体式。上告下谓之“诰”，象《汤诰》《大诰》《康诰》等篇，就是当时统治者商汤、周公、成王发布的告民众书。“命”就是奴隶主的命

令。如“王大令众人曰𠄎(音协)田，其受年”，就是商王命令奴隶们努力耕田，获取好收成的公文。“𠄎”是出征时对士兵发布的文告，类似“动员令”，象《泰誓》《牧誓》《费誓》等。如武王发纣时发的文告“勅哉夫子，尔所弗勅，其于尔躬有戮！”（《周书·牧誓》）明确地命令士兵要勇敢作战，谁要后退，便行刑戮！这些，可以算是今天保留下来最早的也是最完整的公文。

秦始皇统一天下后，统一了文字，也统一了一些公文的格式。如把臣跟君主谈论政治的“上书”改为“奏”，把战国时的“命”改为“制”，“令”改称“诏”（远地用“诏书”，近前用面命）。这都是秦朝的公文制度。

秦汉时期，堪称我国封建社会整套文书工作的确立时期。秦时出现的“书”、“奏”，是我国最早的正式上行公文。比如李斯的《谏逐客书》是秦国客卿李斯向秦王写的一份报告，一份意见书。它用大量事实，反复论证，说服秦王收回了驱逐客卿的成命。

到了汉代，更出现了“章、奏、表、议、策、疏”等上行文，如贾谊的《陈政事疏》。秦时的下行文有“制(命)”、“诏(令)”等；而到汉时，上对下的公文则有“诏、令、诰、制、策、敕、谕、教、檄”等。“公文”一词，也开始出现。“诏”和“令”都是上对下所发布的命令。如汉高祖刘邦发布的《求贤诏》。“诰”，后来专门用来封官赐爵。

“策”，主要是下级对上级，类似现在的意见书。下级对上级的用法越到后来越多，是封建王朝以“对策”取士的办法演化而来的。“敕”，封建皇帝的命令，用来训戒州郡，就是正告。“谕”，是天子用来谕告臣民的文书。“教”，就

是表彰令或表彰通报，即说出事实使老百姓效法的意思。一般说来，诸侯之言为教。“檄”，是讨伐的文书。

随着国家机构的日益严密，公文往来也就日益频繁，公文体式也愈渐多样。自秦汉到明清期间，上对下的下行公文，就逐步发展成为一、二十个种类（包括制、令、诏、策、敕、谕、教、檄在内）。下对上的上行公文，在秦时只有“奏”一种，到两汉时又增加章、表、驳议三种，后来又逐步发展成为包括牒、申、启、呈、笺、题、状、文册、揭帖等种。官吏或机关之间的平行公文，两汉时称为移文或移书，后来发展到包括关、刺、咨、照会等。公文体式的上述发展变化，反映了政权机构工作的日趋细密。

一九一一年辛亥革命后，南京临时政府颁布了一个公文程式条例，专门规定了公文名称和使用范围，废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、诰、敕、奏、表、笺等公文名称，表现了革命党人反对封建专制的思想，也是公文名称上的一次革命。但使用的仍是文言文，也不用标点符号。此后，北洋军阀政府在原南京临时政府所订条例的基础上，经过补充修改，又公布了一个公文程式条例。后来，在国民党执政时期，根据他们的需要，又先后公布了三个公文程式条例，对公文的种类、名称和用法，做了若干具体规定。如，一九三四年，国民党政府颁布的公文程式，把公文分为九类：令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批，并规定了一些格式和套语，如“等因”“奉此”、“令行知照”等，而文体也采用文言夹白话的半文半白的间杂体了。

可见，公文体式的发展、变革，无不反映了历代政权的性质，也无不反映了统治者的需要及其对公文在行使政治权

力中的重要性的认识程度。

（二）建国前党对公文书式的改革与创新

中国共产党成立后，从建立自己的工作机关开始，就相应地有了简单的公文。在建党初期和第一次国内革命战争时期，我们党和党所领导下的工会、农会组织，就运用了多种公文形式，如布告、通告、通电、通令、函、信等，公布自己的主张，揭露敌人的本质，号召与组织全国人民，向反动统治者进行斗争。值得注意的是，中国共产党从革命根据地创建政权时起，就把改革旧公文，创建新公文书式的问题提到日程上来，还规定废除文言文、韵文，采用语体文（俗称白话文）和新式标点符号，以便广大干部阅读。一九三八年四月，晋察冀行政委员会发出了《改革公文书式的理论与实际》的指示信，重点改革了公文的名称和格式。新公文名称上规定，上级对下级的有：指示信、复函、令；下级对上级的有：报告、请示。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》，规定新公文分两大类，一类是“主要公文”，有命令、布告、批答、公函、呈文等五种；另一类是“辅助公文”，有指示信、报告、快邮代电、签条、通知等五种。命令、布告、批答、指示信为下行文；呈文、报告为上行文；公函、通知为平行文；快邮代电和签条不分上、下、平行，但签条只限于机关内部使用。第三次国内革命战争时期，为适应革命形势的发展，又增加了一些新的文种，计有：令、训令、指令、决定、布告、批复、通知、通报、呈、报告、函、电等。对公文制度，也进行了一系列的改进。

总之，在建国之前，我们的党政机关，为建立新的公文制度，进行了一系列的改革与创新，为建国后机关工作的建立和发展，奠定了很好的基础。

（三）新中国成立以来公文体例的新发展

一九四九年新中国成立以来，党和政府更加注意发挥公文的作用，大力加强和改善了文书工作。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》，将公文分为七类十二种，即：（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。同时，还对公文处理工作的原则、公文体式及撰写要求等，作了全面、具体的规定。同年，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，改进公文制度，培训文书干部，使公文处理工作得到进一步加强。比如，一九五五年一月，一九五六年十一月，党中央和中央办公厅还先后发布了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》与《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》。一九五六年一月九日，中央决定“党内文书改为横写横排”。一九五七年，国务院秘书厅印发了《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》。一九五八年，中央办公厅发出了《关于改变党内文书格式的通知》。在以上这些文件的指导下，我国党政军机关的公文得到了迅速的改进和发展：不仅明确了公文工作的基本原则和指导方针；而且统一了公文的体式、种类，确定了公文立卷、归档和文书管理部门的任务；还开展了公文理论的研究。

究，培养了一些公文写作与管理的人才。十年浩劫中，公文工作遭到林彪、“四人帮”的破坏，正常的行文关系被搞乱，“帮八股”大肆泛滥。粉碎“四人帮”以后，党中央拨乱反正，使党和国家公文的优良传统得到了恢复和发扬。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》，规定了九类十五种公文（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），作为国家行政机关正式使用的上行、下行、平行的公文。还规定了公文的具体格式、处理程序及立卷的原则等等。特别在“总则”中，明确提出了各级国家行政机关必须认真做好文书处理工作，为社会主义现代化建设服务。这个文件，总结了建国以来公文写作和处理工作的经验，进一步统一了公文的种类和格式，简化了手续，对提高工作效率和公文写作的质量，起到了十分积极的推动作用。

总之，从公文的发展看，最初是简单的，随着社会的发展，由于统治阶级需要，种类更多了，由简单趋于复杂；现在又要求由复杂到简单。再从公文的产生看，最初都是一文一事，现在我们也主张一文一事，而不主张一文数事。这说明，公文写作的好传统，我们是需要继承和发扬的。这也是我们研究公文的由来和发展的主要目的所在。

三、公文的作用及写作的原则

（一）公文的作用

公文作为党和国家具体领导与管理政务，机关之间相互联系与处理工作的一种工具，其主要作用有如下几点：