

常用公文写作与处理

广西壮族自治区人民政府办公厅

覃卓凡 周隆杰 崔忠仁 等编著

广西民族出版社

责任编辑：黄赐茂

封面设计：玉荣奖

张文昕

常用公文写作与处理

覃卓凡 周隆杰 崔忠仁等编著

*

广西民族出版社出版

广西新华书店发行

广西民族印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 10. 6875 印张 字数 220 千

1988 年 7 月第一版第一次印刷

1991 年 2 月第二版第二次印刷

印数 15000-31900 册

ISBN 7—5363—0351—3/G · 148 定价 4. 10 元

《常用公文写作与处理》

编辑委员会

主 编	覃卓凡		
副主编	周隆杰	崔忠仁	
编 委	覃卓凡	周隆杰	崔忠仁
编著者	(以姓氏笔划为序)		
	文 军	韦能雄	刘 军
	吕丽芳	李兆方	李勇翔
	张春涛	罗德林	罗国安
	黄 延	崔忠仁	黄家麒
	粟 宁		

在内容上明确了文字有练确切，
在体问题的措施与力的公文就能促
进各项方针政策的有效执行推动
改革开放工作的开展。

韦家固

己未年六月

于尧城

序 言

《常用公文写作与处理》的出版,向各级文秘人员提供了一本理论联系实际,具有针对性、实用性较强的规范性、权威性的公文写作与处理的工具书,适合广大干部、特别是文秘人员学习。这本书的出版将进一步推动各单位做好公文写作与处理的工作,更好地为社会主义现代化建设服务。

公文是传达贯彻党和国家的方针、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,是机关、团体、企事业单位在处理公务中形成的各种书面材料。

公文写作与处理,是党和国家机关工作的重要组成部分,是机关承上启下,指导工作、协调各方的纽带,它是一项政治性、政策性、技术性很强的工作。一份重要文件的制发,往往关系到各方面的工作和每个人的利益,甚至关系到某项事业的成败。

党的十一届三中全会以来,随着改革、开放形势的深化和社会主义商品经济的发展,各地区各部门各单位的联系进一步加强,分务文书的往来越加频繁,如何适应改革、开放、搞活经济的需要,做好公文处理工作,提高办文质量,是我们面临的一个新课题。长期以来,我们对公文写作与处理工作不够重视,许多文秘人员由于缺乏公文写作与处理的基本知识和技能,致使公文质量不高,效能较差,给工作造成一定损失。在新

的历史时期,我们迫切需要大批具有较高的公文写作水平的文秘人员,因此,普及公文知识,开展公文写作与处理的研究,是十分必要的。

正是在这样的意义上,我们希望广大文秘人员都读一读《常用公文写作与处理》这本书,掌握和了解公文写作与处理的基本理论和方法,将公文写作水平提高到一个新的高度。

韦鼎桓

一九八八年四月一日于南宁

前 言

由广西写作学会名誉会长韦鼎恒作序,广西壮族自治区人民政府副秘书长覃卓凡任主编,周隆杰、崔忠仁任副主编的一部应用写作新书——《常用公文写作与处理》问世了。我作为一名给干部讲应用文写作课的教师,乐意在书的前面说几句话。

公文,即公务文书,指国家机关、社会组织、团体单位处理公务的文书。从写作品体来说,属于应用文体的范畴,公文文体历史悠久。公文的发端,也就是中国文章史的起源。中国最早的文字甲骨文,在三千多年前就有公文的记载。《易·系辞》说:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契,百官以治,万民以察,盖取诸夬(guài)。”“ ”,决断,即今天的“应用”。“书契”本指“占卜”、“卜辞”,这里是“百官以治”、“万民以察”的公文。六经之一的《尚书》,传说为孔子所编。它是我国最早的公文汇编。尚同上,尚书就是上古的公务文书。公文从秦汉以后,开始规范化,文种趋向繁多。“公文”一词最早见于《后汉书·刘陶传》:“但更相告语,莫肯公文。”许多流芳百世的佳作,如李斯的《谏逐客书》、孔融的《论盛孝章书》、诸葛亮的《出师表》、骆宾王的《为徐敬业讨武曌檄》、王安石的《答司马谏议书》等,都是当时从事于政务活动的公文。

公文作为治理国家的工具,历来受到统治集团的重视。正如刘勰在《文心雕龙》中指出的:公文系“政事之先务”。据史书记载,东汉光武帝下诏考核官吏,凡不懂撰写书疏者,连同举

荐人一并治罪。有些君主对公文写作提出了严格的要求。明太祖朱元璋因繁文困扰而鞭苔茹太素的故事，体现了对公文写作规律的尊重。

“洪武时，刑部主事茹太素疏论时务累万余言，太祖令人诵之再三，采其切要可行者五百余言。因叹曰：‘朕所以求言者，欲其切于事情，而有益于天下国家，彼浮词者，徒乱听耳。’”（引自《典故纪闻》）

朱元璋不仅把茹太素的洋洋万言删成五百字的短文，而且“定为建言格式，颁示中外，使言者陈得失，无烦文”，一时使官吏们不得不写言简意赅的短文。

当然，在漫漫两千多年的封建社会里，这样的事毕竟是凤毛麟角。随着封建王朝的愈趋腐朽没落，为封建统治者服务的公文也陷进了不可自拔的泥沼。公文泛滥成灾，无实效可言。“上以文责下，下以文蒙上，纷纷移文积于官府，文示交于路衢，始焉羽逝，既而影灭。卒不知其纷纷然何为也。”官吏们玩弄公文游戏，百姓们深受戕害。

党的十一届三中全会开创新的历史时期，使我国的公文建设进入了一个崭新的阶段。公文的重要作用得到党和国家的充分肯定，而且已被越来越多的干部所认识。1987年国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》指出：“国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、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。”高度概括了公文的作用和公文写作与处理的意义。在坚持四项基本原则和改革开放的过程中，公文的地位是不容忽视的。公文是制订方针政策的文字形式，是建设两个文明的工具，是新构思、新观念的载体，是交流传播

信息的媒介。因此,加强公文写作与处理的学习,做好文秘人员的培训工作,提高公文处理工作的效率和质量,是贯彻社会主义初级阶段理论和党的基本路线的需要,是振兴经济和繁荣文化的需要,是改进机关作风和深化机关改革的需要。

古人说:“多读乃藉人之功夫,多做乃切实求己功夫,其益相去远矣。”学习写作固然需要名师指导,但多练多写,从实践中琢磨探索更为重要。从这个意义上说,如何写好应用文,此书的编写者更有发言权。《常用公文写作与处理》的撰稿人和审稿人,都是省级机关的文秘干部和主管文秘工作的领导干部。他们既谙熟领导机关工作规律,又具有丰富的文秘工作实践经验。书中既体现了党和国家对公文处理的原则规定精神,又较系统地总结了机关文秘写作的新经验。因此,本书将给文秘工作者更多的教益与启迪。

本书与目前已出版的同类出版物比较,有自己的鲜明特点。概括起来,有以下三点:

一是准确性。准确性是公文写作的普遍要求。本书由于有领导机关的严格把关,编写者本身又十分了解党和政府的方针、政策制订的来龙去脉,并身体力行制作过各类公文,所以本书从政治观点、公文种类、公文格式、行文规则等方面,都比一般的书籍更为准确。因而,也就更有权威性。

二是新鲜性。领导机关是搜集、加工、发布信息的枢纽,文秘干部每天处理大批公文,接触大量的信息。本书体现了党中央、国务院对公文处理与写作的最新精神。而有的教科书由于信息不灵,仍按已废止的 1981 年的《国家行政机关公文处理暂行办法》传授公文写作知识。本书的新鲜性还在于材料。书中引用了许多实际工作中的第一手材料,以及近两年来各级

领导机关的公文实例。这为一般的写作书籍所鲜见。

三是实用性。这首先是本书阐述的各类公文,就是常用的。如通知、报告、计划、调查、总结等,哪一个领导机关都不能不写。通过学习各种文体,学了就可派上用场。如第二十四节至第二十八节,介绍怎样写诉状,这对于依法办事就很有用处。本书从机关公文处理的实际出发,所指出的存在问题,有利于文秘干部发扬深入实际、联系群众、调查研究、实事求是和认真负责的工作作风;有利于克服官僚主义、形式主义和文牍主义,从而提高公文撰写与处理的水平。如第三十四节所指出的公文种类、公文格式、行文关系、公文办理等方面的弊端,针对性很强,不仅初学文秘写作的同志要注意,就是工作多年的文秘干部也不能忽略。这些问题,如果编写者没有文秘工作的实践经验,是难以洞察的,即使看到了,也很难提出解决的办法。

从更高的标准来看,本书也有一些不足之处。也许是编者们工作繁忙,事务缠身,难于集中讨论修改,因而全书的体例、语体有些不够统一。有的语言流于口语化,缺乏书面语言的规范性。有的节或结构不严谨,或引例不典型。然而,总的来说,处于“满负荷运转”的文秘干部们,能在紧张艰苦的文字和事务工作之余,编写出这样一本有实用价值的应文写作的书,精神可嘉,我打心底里佩服。

陈学璞

一九八八年六月二十八日

目 录

上篇概论

一	中国历代公文及其演变·····	(1)
二	公文的特点和作用·····	(7)
三	公文的格式·····	(11)
四	公文的行文规则·····	(16)
五	公文的办理程序·····	(18)
六	公文写作与处理的基本原则·····	(25)

下 篇 专 论

七	怎样写决定和决议·····	(29)
八	怎样写布告和通告·····	(34)
九	怎样写通知·····	(44)
一〇	怎样写通报·····	(57)
一一	怎样写报告和请示·····	(68)
一二	怎样写批复·····	(90)
一三	怎样写函·····	(97)
一四	怎样写会议纪要·····	(107)
一五	怎样写《政府工作报告》·····	(115)
一六	怎样写总结·····	(120)
一七	怎样写计划·····	(130)

一八	怎样写调查报告·····	(136)
一九	怎样写讲话稿·····	(148)
二〇	怎样编写简报·····	(161)
二一	怎样写可行性报告·····	(168)
二二	怎样写经济分析·····	(178)
二三	怎样写提案、议案·····	(185)
二四	怎样写上诉状·····	(197)
二五	怎样写起诉状·····	(203)
二六	怎样写调解书·····	(218)
二七	怎样写答辩状·····	(223)
二八	怎样写申诉状·····	(231)
二九	怎样写合同、协议书·····	(236)
三〇	怎样写介绍信、证明信·····	(262)
三一	怎样写贺信、慰问信、感谢信·····	(273)
三二	怎样写启事·····	(281)
三三	怎样写请柬·····	(284)
三四	当前公文处理中的弊病·····	(288)
三五	公文写作应注意的事项·····	(296)

附 录:

一、国家行政机关公文处理办法·····	(306)
二、国务院公文主题词表·····	(315)
三、广西壮族自治区国家行政机关公文 处理办法实施细则·····	(322)
四、标点符号用法·····	(333)
五、编辑、校对符号·····	(344)

一 中国历代公文及其演变

公文是公务往来的各种书面材料的总称。它具有特定的格式、特定的使用范围，由特定的作者撰写的一种应用文体。一般以说明为主，兼有叙述、议论成份。我们现在所说的公文，主要是指党政机关、社会团体、企事业单位在处理公务中所使用的各种文书。它是传达贯彻党和国家的方针、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。

公文是一种古老的文体形式，是伴随着国家和文字的产生而产生，是人们公务实践的产物。正如斯大林所说：“生产向前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽。国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业发展了，需要有条理的来往书信。”（《斯大林选集》下卷第518页）根据考古发现，我国现存的最早公文是殷商后期（距今约三千一百年至三千三百年）的甲骨文书。这些甲骨文书大部分是记载殷商王朝约二百七十多年间的政治、经济、文化等方面的卜辞和记事刻辞，直接或间接地反映了殷商王朝的各种活动情况，是世界上最原始的分文文书之一。

六经之一的《尚书》，是我国最早的一部公务文书的汇编，其中收录了典、谟、训、诰、誓、命等六种公文文体。“典”是记载古代帝王政法的文书；“谟”是君臣就国家大事进行策划谋议的文件；“训”是国君训导臣下的文辞；“诰”是训诫勉励的文告；“誓”是出师讨伐时告诫将士的战争动员令；

“命”是朝廷用于指挥、颁布爵位、赏赐臣下的文书。这些都统称为书，“书，古之号令。”（班固《汉书·文艺志》）除上述六种外，春秋战国以前的公文，还有令、教、方、简、契、判、符、上书、檄等几种。

秦始皇统一中国后，为了巩固中央集权制度，对公文体制进行了重大改革，把“命”改为“制”；将“令”改为“诏”，把“上书”改为“奏”和“议”。此外，还有谕、敕、教、诰、檄、旨、策、议等文种。“谕”是天子用来谕告臣民的文书；“敕”是用以训戒州郡的文告；“教”是教化老百姓的教令，王侯所下达的文书也称为教；“诰”是责问治罪的惩戒令；“檄”是军事文书；“旨”是君王的谕旨；“策”用以封赠王侯的文书；“议”是指决定处理事情的适宜方案。

汉代继承和发展了秦代公文体制，形成了一套比较完整和严密的公文体系，对公文的名称、格式、用途及文书制度都作了严格的规定，甚至对文件的尺寸、起首和结束语的看法及行款数目，具名姓的等级规矩，都有明确的要求，还规定平件用青色封囊，急件用赤白二色封囊，密件用黑色封囊。当时，下行文有诰、诏、令、制、策等；上行文有章、奏、表、议等。南朝梁代刘勰在《文心雕龙》一书中说：“昔轩辕唐虞，同称为命。命之为义，制性之本也。其在三代，事兼诰誓。誓以诫戎，诰以敷政。……降及七国，并称曰令。令者，使也。秦并天下，改命曰制。汉初定仪则，则有四品：一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒敕。戒敕州部，诏告百官，制施赦命，策封王侯。策者，简也；制者，裁也；诏者，告也；敕也，正也”。又说：“言事于主，皆称上书。秦初定制，改制曰奏。汉定礼仪，则有四品：一曰章，二曰奏，三曰表，四

曰议。章以谢恩，奏以按劾，表以陈情，议以执异。”这些公文格式，基本上延续到清代。但在公文的整个历史发展过程中，各个朝代都创制和增加了一些新的文种：如魏晋时期有战命、赦文、启等；六朝时期有贺表、列辞、签、牒状、告等；隋唐时期有发敕、赦旨、敕书、敕牒、批、判、堂帖、膀子、膀、咨报、笈、启、关、刺等；宋代有御札、敕榜、札子、故牒、公牒、咨、呈状、申状等；元明时期有敕命、下帖、牌面、勘合、照会、题本、揭帖、咨呈、牒呈、参评等；清代有札、牌、揭、祥、禀、折、谕帖等。

一九一一年辛亥革命后，南京临时政府废除了历代封建王朝所使用的制、诏、诰、敕、题、奏、表、笈等旧式公文名称，颁布了一个公文程式条例，共有下列五种公文：令、咨、呈、示、状。此后，北洋军阀政府在原南京政府公文体制的基础上，曾多次修改并公布公文程式条例。其公文名称有：令、布告、状、咨、公函、呈、批等。国民党政府取代了北洋军阀政府后，对公文体制又进一步进行了改革，先后多次公布公文程式，国民党政府于一九三四年公布的公文程式条例，将公文分为九种，即令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批。其使用范围和含义是：令是中枢机关及省以上机关公布法令、任免官吏及军事指挥时所用的文书；训令是上级机关对下级机关下行的指示性文书；指令是上级机关对下级机关所呈报或请示具体问题的批复文书；布告是对公众宣告事项或进行劝诫的文告；任命状是任用官吏的文书；呈是下级机关对上级机关的请示和报告；咨是同级机关公事来往时使用的文书；公函是不相隶属的机关公事来往所用的文书；批是各机关对人民陈情的事项，在批准或驳回时所用的文书。

但公文的语体基本上仍沿用文言，也夹用白话，是一种半文半白的混合体。

中国共产党自成立之时起，伴随着工作机关的建立，就有了简单的公文，如布告、告民众书、宣言、通告、通电、通令、函、信等。一九三一年在江西瑞金成立的中央工农政府制定的《地方苏维埃政府暂行组织条例》，对文书制度作了明确的规定。一九三八年四月，晋察冀行政委员会为了改革旧式公文体式，专门制发了《改革公文体式的理论和实际》的指示信，该指示信根据革命的需要，规定上级对下级的行文有指示信、复、函、令、下级对上级的行文有报告和请示。一九四二年陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公文程序》，将公文分为主要公文和辅助公文，其主要公文有命令、布告、批答、公函、呈文五种，辅助公文有指示信、报告、快邮代电、签条、通知五种。命令、布告、批答、指示信为下行文；呈文、报告为上行文；公函，通为平行文；快邮代电和签条不分上下、平行，而签条限于在机关内部使用。第三次国内革命战争时期，由于机关职能的扩大，各机关又增加了令、训令、指令、指示、决、批复、通报、报告、函、电等公文文种。全国解放后，为了更好地发挥公文为社会主义建设服务的作用，我国政府先后四次公布了公文的体式和名称。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》，规定了七类公文：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。一九五七年国务院办公厅提出的《关于对公文名称和体式问题的几点意见》，把公文种类定为命令、令、指示、报告、请示、批复、批示、通知、通报、布告、通告、函。一九八〇年，国

国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》，把公文分为九类十五种：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。一九八七年二月二十八日国务院办公厅又发布了《国家行政机关公文处理办法》，规定我国现行公文有十类十五种，其名称是：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；⑩会议纪要。上述十类十五种公文，其中命令（令）、指令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通知、通报、批复、会议纪要等十二种公文为下行公文，是上级机关向下级机关发出的各类公文。它具有指导性、命令性、告知性等特点。请示、报告两种公文为上行文，是下级按照组织程式向上级请示问题、报告工作的公文。函为平行公文，是平行机关或不相隶属机关之间相互往来的公文。在这十五种公文中，地方基层行政机关常用的有决定、决议、布告、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要等十一种。此外，还有调查报告、简报、规定、细则、办法、意见、公约、守则、计划、规划、工作要点、总结等文种。近几年来，随着我国改革、开放的深入发展，公文文种有越分越细、不断增加的趋势，如经济分析报告、可行性报告、协议、合同、启事、意向书、请柬等已成为处理公务的常用文书。随着我国法制的健全，一些司法文书，如起诉书、申诉书、判决书、调解书、答辩书、公证书等也成为司法机关、企事业单位、群众团体常用的公务文书。党的十三大确定干部人事制度的实施，将对国家各类公务人员的素质提出更高的要求，正确地使用各类常用公文将成为每一个公务人员最起