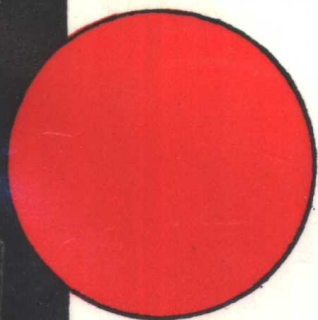


主编 李士敏

通用公文 写作指导



科学技术文献出版社

通用公文写作指导

主 编	李士敏		
编著成员	李士敏	李基浦	吴 笛
	李小光	李 鹏	屈 莉
	闵 宣	单建国	卢纪权

科学技术文献出版社

(京)新登字 130 号

内 容 简 介

本书是根据最新《国家行政机关公文处理办法》编写而成。全面系统地介绍了行政公文、行政事务文书的写作原理、原则、格式、技巧和办法。为适应改革开放新形势的需要,对公文处理的原则、种类、格式、行文规则、公文办理、立卷、归档等均作了明确具体的规定,给读者以最新的信息和最新的知识。

本书概念准确,判断得当,分析论证深入浅出,语言通俗易懂,适合各类办公室文秘人员、公司企事业单位从事相应工作的人员阅读;亦可供大专院校和中等专业学校文秘专业师生阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

通用公文写作指导/李士敏主编. —北京:科学技术文献出版社,1996.9

ISBN 7-5023-2753-3

I. 通… II. 李… III. 公文-写作-基本知识
IV. H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第 08169 号

科学技术文献出版社出版

(北京复兴路15号 邮政编码 100038)

北京国马胶印厂印刷 新华书店北京发行所发行

1996年9月第1版 1996年9月第1次印刷

787×1092毫米 32开本 11印张 237千字

社科新书目:443—361 印数:1—5000册

定价:16.50元

目 录

一、通用公文的概述.....	(1)
(一)公文的历史沿革	(1)
(二)公文的含义	(6)
(三)公文的特点	(7)
(四)公文的作用	(9)
(五)公文的格式	(10)
(六)公文的制发与行文关系	(16)
(七)公文的写作	(21)
(八)公文的分类	(80)
二、各类行政公文简述.....	(81)
(一)命令(令)	(81)
(二)议案	(88)
(三)决定	(92)
(四)指示	(97)
(五)公告、通告	(102)
(六)通知.....	(112)
(七)通报.....	(119)
(八)报告.....	(123)
(九)请示.....	(139)
(十)批复.....	(143)
(十一)函.....	(145)
(十二)会议纪要.....	(152)

三、几种机关应用文简述	(160)
(一)调查报告	(160)
(二)计划	(182)
(三)总结	(189)
(四)简报	(206)
四、经济类应用文简述	(214)
(一)基本概念	(214)
1. 什么是经济类应用文	(214)
2. 经济类应用文的种类	(215)
3. 经济类应用文的特点	(215)
(二)各文种的写作	(216)
1. 经济合同	(216)
2. 经济合同附类	(281)
3. 招标书和投标书	(288)
4. 催款书	(292)
5. 商函	(294)
6. 商品说明书	(296)
7. 商品广告	(299)
8. 保险文书	(311)
9. 消费者投诉状	(319)
10. 经济活动分析报告	(322)
11. 招股说明书	(327)
12. 股票上市公告	(334)
13. 企业管理制度	(340)
14. 经济决策方案	(343)
15. 申领执照报告	(345)

一、通用公文的概述

（一）公文的历史沿革

公务文书的使用由来已久，它是随着文字的产生、阶级的出现、国家的建立而产生的。大约在公元前 21 世纪到公元前 11 世纪时期，奴隶主已经使用甲骨文、金文等记录国家的重大活动，传达奴隶主的命令。人类最早的文章是从文书类开始的。在纸发明之前，文字材料大多刻在龟甲和骨头及铜制的钟鼎上，这些甲骨文、钟鼎文或称金文，大多数是原始的公务文书。晚清时期，在河南安阳的殷墟中发现了大量三王覆灭时期 273 年间的政治、经济、文化方面的记事、卜辞类的刻辞。

春秋战国时期的公务文书已经开始用印，有了虎符、玺等印章，而且当时的文书已经开始由专门的史官掌管。六经之一的“尚书”中，收入了唐、虞、夏、商、周各代的训、诰、誓等文献，也都是我国早期的公务文书。古代的统治阶级为了适应日益尖锐的阶级斗争和日渐纷繁的国家政事，从各方面努力完善和强化国家机器，行使国家权利，其中很重要的一项措施就是不断加强公务文书的建设。从《尚书》中所载

的文书来看，不仅文书的使用范围越来越扩大；种类越来越增加；格式也越来越讲究，越来越严格了。像诰、命、誓等文体已经有了规定的用途和固定的格式。

到了汉代，封建专制主义的中央集权制不断加强，国家政务日益频繁，在继承和发展秦代公文体制的基础上，汉代公文有了更进一步的发展。常用的，仅以皇帝的名义发布的公文就有制、诰、诏、旨、敕、册、策、谕、令、缴等多种。有些文种，比如俗称“圣旨”的皇帝专用的令文，一直沿用到清朝末年。

唐宋时期是我国封建社会的鼎盛时期，经济的繁荣带来了文化的空前发展，典章文物，粲然大备。公务文书品目繁多、制作严格、精当。公文处理已发展到要求一文一事，而且，对公文的用纸、折叠、誊写、帖黄、签押、判署、封装、编号、收发、登记、催办等都已经有了严密的规定。

元、明、清三代，为适应中央集权政治的需要，公文也有很大改进。

除了公文的制作和使用不断发展以外，历史上很多著述中很早就已经有了理论性较强的，关于写作经验的总结、评论文章。在《后汉书·刘陶传》中已正式出现了“公文”这个词，晋朝的陆机在《文赋》中第一次把公文的写作过程、方法、技巧等问题从文学批评的角度进行了详尽的阐述。南朝梁的刘勰在《文心雕龙》中以《书记》、《章表》、《奏启》、《祝盟》、《诏策》等很多篇章，详尽而具体地论述了各类公文。《文心雕龙》一书中共介绍了 33 种文体，其中 25 种属于应用文。在论述中刘勰不仅谈到了各类文体的概念、历史沿革、历代名篇，而且阐述了每一种文体的写作要求、注意事项。其

中有些论述极为精当，至今具有现实的借鉴意义。

历史上曾有很多官员和文学家，写过大量的优秀公文，如秦朝的客卿写过给秦王的报告书《谏逐客书》，汉朝的司马迁写过《报任安书》、贾谊的《过秦论》、《论积贮疏》，晁错的《论贵粟疏》、《言兵事书》、《贤良对策》，王安石的《乞制置三司条例》，诸葛亮的前后《出师表》、《答司马谏议书》，李密的《陈情表》，魏征的《谏太宗十思疏》，韩愈的《论佛骨表》，徐充启的《甘薯疏序》等等都是非凡的古代公文文书。

辛亥革命以后，在1912年11月6日，南京临时政府颁布了一个公文体式条例，规定了公文的名称和使用范围，废除了历代封建王朝使用的一系列公务文书的名称。但这个时期的公文写作依然使用文言文。1934年国民党政府颁布了新的公文体式，具体规定了公文的种类和用法，在文体上开始使用半文不白的间杂体，在古文中夹用白话文制作公文。

中国共产党在成立初期就十分重视文书工作，做了若干规定。1923年，广东省农会设立了“文牍部”。1931年周恩来同志组织文书部门制定了《文件处置办法》。1942年陕甘宁边区政府颁发了《华北人民政府公文处理暂行办法》，其中对公文的种类、公文处理程序、行文关系、行文格式等作了明确的规定。全国解放以后，1951年中华人民共和国政务院颁布了《公文处理暂行办法》，这个文件比以往更全面、更具体地对我国公文处理的原则、公文种类、公文体式及撰写要求等都作了规定。随之在1951年1月和1956年11月党中央和中央办公厅又先后批发了《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》和《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》。

“四人帮”时期我国文书工作一度混乱，并且因其混乱而造成严重恶果。粉碎“四人帮”以后，文书工作迅速恢复正常。1981年2月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，这个《办法》作为公文工作的依据一直使用到1987年2月18日国务院办公厅发布《国家行政机关公文处理办法》。1987年2月18日发布的这个《办法》成为我国公文工作的“宪法”，一直使用到1994年1月1日。1993年11月21日国务院办公厅文件国办发〔1993〕81号发布了《国务院办公厅关于发布〈国家行政机关公文处理办法〉的通知》，这个《通知》把修订的《国家行政机关公文处理办法》发到各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构，并规定自1994年1月1日起施行。

修订的《办法》的发布是全国秘书部门的一件大事，是我国公文工作从实践到理论的又一个新的飞跃。

1987年以来，随着我国改革、开放事业的不断深入发展，新的形势也给公文工作提出了一系列新的课题。因此，为使社会主义市场经济体制的灵魂与公文的处理完美结合，根据七年来所遇到的一系列问题，对1987年的《办法》进行了修订，使其内容更臻完美。新的《办法》分总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文办理、公文立卷、归档和销毁、附则等七章四十五条。无论从原则的提法上或内容的要求上都较之老《办法》更加严密、充实、完善。具体修订内容包括：公文的种类由十类十五种改为十二类十三种，其中原第一类命令（令）、指令中取消了指令；第二类决定、决议中取消了决议；第四类布告、公告、通告中取消了布告。这样既简化了文种，又减少了相似文种的界限分辨之累。新增加了“议

案”这一文种，从公文文种的角度增强了民主与法制观念。把原来属于同一类的两文种的“请示”和“报告”分成两类，这样方便了两文种的严格区别使用，纠正了以往两文种长期混淆使用的错误，并明确指出在“‘报告’中不得夹带请示事项”。

在公文处理办法方面也做了修订：增加了关于公文处理管理机构的条款。增加了有关公文处理工作部门与管理人员的条款。增加了“主题词”的条款。增加了公文用纸的“国家标准”，以适应扩大对外交流的需要。增加了有关“部门独立行文”的内容的条款。明确了结构层次序号。强调了不得在文稿装订线外“修改和签批公文”。强调了密码电报不得翻印复制等内容。除以上几项还特别强调了公文处理工作的“科学化”，明确了“圈阅”的含义，改变了公文数字的表述要求，将“发文时期”改作“成文时间”，删去了“抄报”这一项目，改用“抄送”。这一系列修订，使《办法》的内容更臻完善、要求更加鲜明、准确，更加便于公文的科学管理，更好地为现代经济发展服务。

公文的历史沿革，充分说明公文在人类社会生活中的重要性。任何政党、任何政权都是十分重视这项工作的。正如斯大林在《马克思主义与语言学问题》（《斯大林选集》下卷518页）中所说“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理的文书；商业的发展，商业更需要有条理的书信来往。”近年我国改革开放以来的经济发展，促成了新《办法》的发布，从而使公务文书的使用更加科学、合理，使用也更加广泛、频繁。对于初学者来讲，了解公文的一系列知识，掌握公文写作的方法，

写出为现实服务的优秀公务文书是十分重要的。

(二) 公文的含义

公务文书是文书中的一部分。

文书包括公务文书和私人文书两大部分。私人文书指日记、自传、遗嘱、房地契约等等。公务文书又包括专用公务文书和通用公务文书两大部分。专用文书指外交领域使用的国书、照会、条约、备忘录等，司法领域使用的法律文书，如起诉书、判决书、法庭笔录等等。近年来，很多领域为适应改革开放的新形势，完善了本行业使用的一系列文书，也形成专用文书，比如海关、税务、财经、科技等部门也使用本领域的具有专门职能的专用文书；通用公文指通行于各党政机关、人民团体、企事业单位的公文，包括行政公文和机关应用文。行政公文是通用公文的核心。

公文具有自己极其严格的含义。“公务”指的是党的机关、政府机关、军事机关、公检法司机关、外交机关里的日常事务。“文书”指的是以上一系列机关在处理日常事务时按一定程式表述的书面文字材料。作为核心的行政公文根据修订的《办法》规定：“行政机关的公文，是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。”简言之，公务文书就是社会政治集团即党和国家机关在领导党的事业和治理国家，施行政策方面表达意志，传达策令时使用的重要文字工具。

(三) 公文的特点

1. 具有鲜明的政治性和政策性

公文产生于阶级出现、国家政权建立之时，公文的内容大多是国家政权机关的意志、意图、策略、行动的反映，直接关系到国家政权的根本利益。在社会主义国家，各机关、团体、企业、事业单位的公文与党和国家的政务、与人民群众的社会生活是紧密相关的，它必须符合马列主义的基本原则，符合国家法律和方针、政策，代表广大人民群众的利益。因此，政治性和政策性是公文的灵魂。

2. 具有法定的权威性和固定的格式

公文和其他文章不同，一般文章署作者本人的姓名，表达的是作者个人的观点。而公文代表的是某一发文机关的意见、观点、意志，表达的不是一己之见。公文的作者不是撰稿者本人，而是依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织。党政机关、人民团体、企事业单位都是公文的法定作者。

法定作者根据自己的职能和权限制发的公文对一定范围内的组织和个人有法定的权威性和行政的约束力。上级机关运用公文实施对下级机关的领导，下级机关必须按上级机关的公文办事，有令则行，有禁则止。公文具有不可抗拒的强制性。

公文的权威性和强制性决定公文必须具有固定的格式，以统一、严肃的格式维护公文的完整性、正确性和有效性。

3. 具有很强的实用性

从广义上讲凡文章都有其实用性，但公文不同，从狭义的角度看公文的实用性不同于其他各种文体，它具有更强的实用性。公文属于逻辑思维范畴，以事实和道理说服阅者，以记叙、说明、议论的方式有针对性地表达思想观点，反映具体的生活实际，揭示社会生活中某些方面的规律性和实质性的问题，解决现实存在的问题，而且解决的往往是切近的、急待解决的实实在在的问题。毛泽东同志在《反对党八股》一文中指出：“任何机关做决定、发指示，任何同志写文章、做演说，一概要靠马克思列宁主义的真理，要靠有用。”这段话强调了公文的实用性。

实用性的文章不限于公文，但最能体现实用性的文体是公文。

4. 具有较强的时效性

各种公文都具有不同程度的时效性。有些公文，当该项工作完成后，就失去效用，转化为档案材料，存档备查。有的公文时效较长或很长，如法律性公文《民法》、《刑法》、《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》等等。有的公文时效则很短，如通告、通知、批复中的部分公文。

5. 具有平实、质朴的语言

公文语言的特点是平实、质朴，忌华而不实、冗长繁杂。公文只要写得简洁、准确、严密、得体即好。一般用平铺直叙、概括说明和精当的议论，将记叙、说明、议论结合。

(四) 公文的作用

1. 上情下达、互通情报

上级机关运用公文制定和发布各项方针、政策、法规、政令；下级机关用请示、报告等公文反映下情。沟通上下级关系，上情下达，行使权利，推动工作；平级和不相隶属机关之间通过公文互通情况，加强信息交流，以利工作开展。

2. 工作依据和凭证

公文在完成其现行作用之后，立卷归档，保存起来，对今后的工作起着记载、凭证和考查的作用。

3. 规定人们行为规范

公文中相当一部分是用来制定国家法规和政令的，这些文件传达到各地区、各部门、各级干部和群众中，动员和教育群众，使法规和政令付诸实践，变成现实效益。这些法规、政令就是个人与社会集团的行为规范，具有强烈的约束力，从而产生对经济和社会发展的促进。

4. 宣传教育

下发的公文，广泛传达到群众中，对群众是一种宣传教育。上行公文，对领导的汇报、说明也是一种宣传。因此，制发公文实际上就是一种宣传和教育。公文中阐述的指导思想，提出的任务要求，对上促使领导决策；对下动员群众做好工作。胡乔木同志曾经说过：“向中央写个报告，是在向中央宣传；向毛主席写个报告，是在向毛主席宣传；乃至向中央讲几句话都是在宣传。”公文的宣传作用是使干部和群众统一思想，统一行动的重要武器。

5. 加强国际联系、合作

中国当代公文是进行国际联系、国际合作的重要工具。通过本国公文的运用和对国际上各国公文的了解加强国际往来，引进先进技术和管理经验，促进改革、开放，促进我国现代化建设。像“国书”、“照会”、“备忘录”、“公告”等都有这一作用。

（五）公文的格式

公文的格式，指公文各组成部分在文面上所占的位置、相互关系及排列的规定。公文格式的规定性是公文结构的完整性、行文的严肃性和有效性的保证，也正是公文权威性和约束力在形式上的具体表现。公文的格式包括公文用纸、印装格式和行文格式。这种相对稳定的书面制作规格便于公文的处理、存档、管理和应用。

历史上各朝各代都十分重视公文的体式及其发展建设。中华人民共和国建国以来，党和国家更是非常重视公文的制作质量，对公文进行了多次规定和改革。1987年《办法》中以行政手段固定了各文种的名称、结构、作用以及写作要求。从写作的角度该《办法》的规定是多年公文写作经验的结晶；从内容上则可以看出这一系列规定反映着各级机关各自的权利和职能，因此，各机关必须依照规定体式撰写公文。新修订的公文处理《办法》更加完善、严密、准确，更加适应当今经济的高速发展，因此，更要严格遵照新《办法》行文。

根据《办法》规定，公文格式如下：

1. 公文用纸和印装格式

(1) 公文用纸为 16 开，即长 260 毫米，宽 184 毫米。也可以使用长 297 毫米，宽 210 毫米的国际标准 A4 型纸张。通告等公开张贴文种用纸的大小可视实际需要而定。

(2) 公文书写、印刷文字从左至右横写、横排。少数民族文字按民族习惯书写、排版，在民族自治地区，可并用汉字和通用的少数民族文字。

(3) 公文装订一律在左侧，用订书钉和胶水为宜（浆糊久存易霉变）。

2. 公文的行文格式

(1) 公文标题：公文标题就是该文的名称。标题一般由发文机关、公文事由、公文种类三部分组成。发文机关是制发该文的单位，要用机关全称；公文事由是公文主要内容的概括，要简明；公文种类是公文种别的名称。相当一部分公文的标题由发文机关、事由、文种三部分共同组成。一看标题就可以了解是何机关、因何事而发的何公文，如此明确的标题，为公文的处理提供了便利。

标题中除法规、规章加书名号外，一般不用标点符号。

依照公文内容的不同情况，公文标题可以简化，有的可以省去发文单位，写作《关于×厂违反财经纪律的查帐报告》或《关于一起严重责任事故的情况通报》；也可以省去事由，写作《全国人民代表大会常务委员会公告》的形式。公文标题要尽可能准确简要地概括公文的主要内容，要有画龙点睛的效果，并注意题文相符。

公文标题的位置在公文首页，版头横隔线的下方正中间。在书写、打印时要注意计算好字数，摆好位置，以整齐，富

美感为宜。

(2) 文件版头：正式公文一般都用套红印刷的版头，用套红大字标明公文的制发机关，写作《××××（机关）文件》（用于下行）或《××××（机关）》（用于上行）的样式。下画一条红线。

(3) 发文字号：发文字号依次由机关代字、发文年度、发文顺序号组成，写作“××发〔199×〕×号”的样式。联合行文时一般只标注主办机关的发文字号。党、政发文字号要分开。

发文字号的作用在于统计发文数量，便于公文的管理和查找。在讲话、写稿件时，如需引用公文，发文字号可以做公文代号使用，写作“根据‘国办发〔1993〕81号’文件……”的形式，省去抄写较长公文标题的麻烦。

发文字号的位置在版头制发机关名称的正下方，红色横隔线正上方。

(4) 公文份号：公文份号也叫印制顺序号，是该公文在总印数中的次序号。位置在公文版头的左上角。在下发文件时，可做登记号使用。

(5) 主送机关：主送机关是该文的收受、办理机关。一般下行公文，比如上级机关发出的指示，通知类公文可以有多个主送机关，叫普发公文。上行公文，也就是下级机关向上级机关请示，报告的公文，一般只能有一个主送机关，不可多头主送，以免责任不明，贻误工作。如有上级机关虽不是主送机关，却需报送的，可采用抄送的方式呈送。注意一般不可越级行文。

主送机关的位置在公文标题之下，左侧顶格的位置。要