

通用公文写作

●李辉光 张洪野 主编
●吉林大学出版社



通用公文写作

李辉光 张洪野 主编

吉林大学出版社

通用公文写作

李辉光 张洪野 主编

责任编辑：张军

封面设计：张沐沉

吉林大学出版社出版
(长春市东中华路 29 号)

吉林省新华书店发行
吉林农业大学印刷厂印刷

开本：787×1092 毫米 1/32

1991 年 9 月第 1 版

印张：7.5

1991 年 9 月第 1 次印刷

字数：166 千字

印数：1—4 000 册

ISBN 7-5601-0966-7/H·71

定价：2.95 元

序

近年来，为适应社会主义现代化建设的需要，提高机关的工作效率，写作同行中不少同志在应用写作的研究中，注重于公务文书写作的探讨。他们的工作是很有成绩的，出版了不少这方面的著作。

除了许多专业研究者外，还有一些长期从事机关文秘工作的同志参加到公务文书的写作研究行列里来。他们富有实践经验，了解、熟悉公务文书写作的规范要求，所以写出的专著很得要领，具有很强的应用性和实用价值。本书的几位作者就属于这一种。他们有的是在国家行政机关担任领导工作的干部，有的是在军事院校担任领导工作和从事教学工作的同志。他们天天处理公文，又致力于公务文书写作研究，有很丰富的积累，所以这部书的编写就颇有特色。

他们将国务院、中央军委规定的正式公文文种和党政军现行的常用公文文种结合在一起，按公文的性质、作用、特点和写作规律及要求等作了有序的编排，这个新的体例很科学、很实用，便于读者以简统繁、触类旁通。

书中对公文写作知识的讲解，概括准确、简明扼要、通俗易懂，又辅以恰当的例文，极便于读者领会理解、把握操作。特别是对公文写作中常常遇到的错情和问题有较详细的

阐述，具有针对性、具有现实性，这是很难得的，这对避免和纠正公文处理中出现的错误，实现公文规范化帮助极大。

公文各文种在写作上有共同的规律和特点，也有其独自的规律和特点，因此，掌握、了解他们的共性和个性极为重要。本书强调了这一点，极便于读者学习和掌握，有利于公文写作基本功的训练。

我热望本书的出版对从事公文写作的秘书人员提高公文写作水平能有所帮助；更热望本书的作者继续努力，能有新的机关应用文写作专著问世。

李景隆

1991年5月于长春

目 录

序	李景隆 (1)
绪论	(1)
第一节 公文的特点及作用	(2)
第二节 公文的种类	(5)
第三节 公文的格式	(11)
第四节 公文的写作	(22)
第一章 指令性公文	(39)
第一节 命令 (令) 指令	(39)
第二节 通令	(53)
第三节 指示	(57)
第二章 指导性公文	(66)
第一节 决定	(67)
第二节 决议	(72)
第三节 会议纪要	(77)
第三章 文告性公文	(86)
第一节 布告	(86)
第二节 公告	(90)
第三节 通告	(93)
第四节 通知	(97)
第五节 通报	(103)

第四章 工作往来性公文	(109)
第一节 请示	(109)
第二节 批复	(114)
第三节 函	(119)
第四节 简报	(123)
第五章 报告性公文	(131)
第一节 报告	(131)
第二节 调查报告	(139)
第六章 计划总结性公文	(153)
第一节 计划	(153)
第二节 总结	(163)
第七章 提报审议性公文	(176)
第一节 议案	(176)
第二节 条例 规定 办法 细则	(180)
第八章 努力实现公文处理的规范化	(201)
第一节 常见公文处理错误	(201)
第二节 努力实现公文处理的规范化	(210)
第九章 公文的现代化	(214)
第一节 公文工作面临的新形势	(214)
第二节 公文工作与办公室自动化	(217)
第三节 立志改革 适应公文现代化的需要	(220)
附录	(224)
国家行政机关公文处理办法	(224)
后记	(231)

绪 论

公文，即公务文书，又称文件。它是指党政军群机关在向上呈报、向下布置工作或向外联系事务的公务活动中形成和使用的具有特定的体式约束的，经过特定的处理程序处理的各种书面材料。

公文是社会公务活动的产物，是社会公务联系的主要形式，是公务机关办公的主要工具。国务院办公厅于1987年2月18日公布的《国家行政机关公文处理办法》（简称《公文处理办法》）中明确提出：“国家行政机关的公文（包括电报，下同），是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请求和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。各级国家行政机关必须认真做好公文处理工作，为社会主义现代化建设服务。”

公文就其使用的范围而言，又可分为通用公文、专用公文和常用公文。通用公文，是各级各类机关、单位普遍使用的公文文种，如命令（令）、指令、决定、决议、指示等。它多以有文头的文件形式发出。专用公文，是专门职能机关，根据特殊需要而使用的特定内容和格式的公文文种，如照会、国书、公证书、判决书等。按使用范围，它可分为外交公文、司法公文、军事公文、计划公文等。常用公文，即指各类机关、

单位经常使用的通用公文、专用公文以外的公文文种，如调查报告、简报、计划、总结、大事记等。这些文种多与通用公文结合运用，作为通用公文的附件使用，也可以作为文件独立使用。

本书以《公文处理办法》为依据向读者介绍通用公文的特点、作用、格式及写作。《公文处理办法》科学地总结了十多年来我国公文处理的经验，对公文的制度、种类作出了科学的规定，对我国公文和公文工作走向规范化、制度化、科学化具有重要意义。

第一节 公文的特点及作用

一、公文的特点

公文明显地不同于报刊、图书、资料等书面文字材料。它有自己的特点：

1. 鲜明的政治性。公文是随着阶级的出现、国家的形成而产生的。它的内容直接反映了国家的政治意向和根本利益，具有鲜明的政治色彩。我国公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策、法律、法令，推进四化建设的重要工具。

2. 法定的权威性。公文的权威性，首先体现在法定作者的权威性。公文的作者是依法行使权利和义务的机关。其次体现公文内容的权威性。它直接传递治理国家的政策、法规，是国家方针、政策的具体化，是上级精神的体现，具有法定的效力。这种特殊使命是其他任何文体都不能担负的。

3. 特定的规范性。公文从它产生那天起，就有了自己的公文格式和行文关系。不同的文种有不同的格式、不同的写

作要求和行文关系。任何单位和个人，在公文写作时都不能自行其事，随心“创造”。公文的名称、种类、格式、使用范围以及用语、格调等方面均有严格的规定，独特的要求。展望未来，公文和公文处理要向标准化、现代化发展，文体更要有严格的规范和统一的要求。

4. 很强的时效性。由于公文是为现实工作服务的，因此它具有时间的限制。延误时间、错过了机会，公文的内容就有可能失去作用。因此撰写公文要强调时间，强调办文的效率。

5. 严格的保密性。由于公文是国家机关指挥意志、行动意图、公务往来的系统纪录，所以作者要接触上级文电资料、参加重要会议，文形成后它又有一定的阅读范围、处理范围，这些就使得公文具有一定的保密性，这是其他文体所不能相比的。

二、公文的作用

公文是治理国家的重要工具之一。国家行政机关在其公务活动中，所形成的任何一份文件，都是具有明确的目的性和直接生效的指导作用，具体归纳起来主要有以下几点：

1. 法规约束作用。法规性公文，是为执行法律、法令和国家政策而颁布，也是根据法律、法令和国家的政策而制订的。因此，它一经制定和颁布生效后，在它的有效期和实施范围内，要求有关部门、单位和有关人员认真执行，不得违反。

2. 行政领导作用。领导机关经常通过发文来传达工作部署、意见和决策，对下级机关的工作进行具体领导和指导。公文可以将各级机关的精神意图、情况要求记录下来，传达开

去。上级利用公文将各项方针、政策、法令传达下去，组织与动员广大干部和群众贯彻执行，领导、指导下级工作的开展。下级机关利用公文将工作中的情况和问题反映给上级领导机关，为上级机关指导工作提供可靠的依据。同时下级机关根据上级机关的公文所制定和传达的方针政策、工作任务开展工作。通过公文的这种上情下达、下情上达的纽带、联系作用，才使得机关工作正常而有秩序地进行。离开公文，各级机关将无所遵循，而处于停摆状态。这种书面领导与指导作用，使得公文成为了上级对下级工作进行领导与指导的一种工具。

(3) 沟通、商洽作用。一个机关的工作活动，不可能是孤立的，它除须向它的上级领导机关请示问题、报告工作外，还要与有关的同级机关或不相隶属的单位发生联系，通过介绍函件或通知、邀请等，互通情况、接洽业务、处理工作问题。

(4) 宣传、教育作用。这在下行文中表现得尤为突出。许多公文在传达贯彻党和国家的方针政策和布置任务时，一般都要阐明其指导思想、讲清道理、提出要求。因此，它既是推动工作的工具，也是向干部群众进行宣传教育，使他们提高认识、统一思想的武器。

(5) 凭据和记载作用。绝大部分公文都既具有传达意图、联系公务、处理工作问题的作用，同时也都具有凭据和记载作用。因为，每份文件都反映了它的制发机关的工作活动，都是处理有关工作的依据。当工作处理完毕之后，为处理这项工作所形成的各种文件，也就自然地成为这项活动的记录。所以说，绝大部分文件也都具有凭据和记载作用。

(6) 历史研究作用。有些公文，不论是记载着历史活动

的会议记要、大事记，还是有较强时效的法规、法令，当它们完成了公文的历史使命后，都将转化为历史档案，而成为我们研究和总结历史经验教训的“历史”依据，历史学家称它们为“第一手原始材料”。

总之，公文的这些作用对工作产生了极大的影响和推动，无愧为治理国家的重要工具。但是，这里需要指出的是一件公文的作用，往往都不是单一的，而是同时产生着几种作用。

第二节 公文的种类

公文的种类包括公文的分类和公文的文种。公文分类，即指按照一定的模式，对文件进行划分。公文的文种，即指根据公文的具体特点和用途而确定的文件不同的名称和用法，它是公文的最基本分类单位。

一、公文的分类

（一）按文件来源划分

文件的来源是指文件的制发处。从公文的来源进行划分，可分为收来文件、外发文件和内部文件。

收来文件，即其他机关发来的文件，也就是本机关收到的文件，通常简称收文。

外发文件，即本机关制发的文件，也就是本机关向外机关发出的文件，通常简称发文。

内部文件，即由本机关拟制，并在机关内部使用，用以部署与管理本机关内部工作的文件，通常简称内文。

（二）按行文关系划分

行文关系是指各机关和各单位之间的组织关系或工作关

系形成的公文运行关系。从行文关系划分，一般分为上行文、下行文和平行文。

上行文，就是下级机关向上级领导机关发送的公文，即自下而上的行文。行文方式一般分为逐级行文，多级行文，越级行文。上行文的内容一般包括：向上须机关汇报工作，反映情况，提出建议，请求指示，请求批准等。采用的文种主要有请示、报告等。除最高领导机关外，都可发行上行文。

下行文，就是上级领导机关向所属的下级机关发送的公文，即自上而下的行文。行文方式一般分为逐级行文、多级行文、直达行文等。下行文的内容一般包括：对下级机关公务活动的领导、指导、告知等。采用的文种主要有指示、决定、通报等。除没有下属单位的单位外都可发送下行文。

平行文，就是同级机关或相互没有隶属关系的机关之间发送的公文，如公函等。

（三）按文件性质划分

文件的性质，是指文件的内容所反映的部门的工作性质及在这个性质所限的领域内发挥的效用。从文件性质划分，可分为法律文件、行政文件、党的文件和军用文件。

法律文件，包括法律、法令和行政法规方面的文件，它是管理国家事务极其重要的依据。

行政文件，是国家各级行政机关、企事业单位的职能文件。它是具体贯彻执行法律、法令、行政规范、处理日常工作而形成和使用的文件。

党的文件，是由党的机关制发的文件，它是反映党的领导活动和党的组织建设、思想建设等方面问题的文件。

军用文件，是军事机关办理公务的文件。它是军队各机关传达贯彻和国家的方针、政策及上级的命令、指示、指挥

作战、组织训练、管理部队、指导工作、互报情况、交流经验的一种重要工具。军用文件由于它的特殊作用决定了它在公文种类的划分、公文格式的规定方面也都有自己的特点。

（四）按文件处理要求划分

文件处理要求，就是文件本身所要求的如何加以处理的规定。从文件处理要求划分，可分为需办和参阅文件、急件和平件、机密和普通文件。

需办和参阅文件，是指在内容处理上不同的文件。需办文件必须加以承办或答复；参阅文件只供参考，不需按文件内容去具体实施。

急件和平件，是指在时间处理上不同的文件，急件是要求急办的文件，分特急件、紧急件、急件几种。平件是相对急件在办理上稍缓的文件，但不可理解为久压不办。

机密和普通文件，是指在阅读范围和执行上不同的文件。机密文件是指接触人员的范围有明确规定，并需专人递送、处理和保管的文件，分绝密、机密、秘密三级。普通文件一般不限制阅读范围。

二、公文的种类

公文的种类，又称公文的名称。它概括地表明了公文的性质和作用，反映了制文单位制发文件的目的、要求，体现了行文单位相互之间的关系。它是人们在长期的实践活动中逐渐、自然形成的，有明确的统一规定，不能乱用，也不能乱创造。

目前，国家行政机关中现行的主要公文种类，规定为十类十五种，即：（一）命令（令）、指令；（二）决定、决议；（三）指示；（四）布告、公告、通告；（五）通知；（六）通

报；（七）报告、请示；（八）批复；（九）函；（十）会议纪要。军事机关统一使用的公文规定为十类，即：（一）命令、（二）通令、（三）指示、（四）通知、（五）通报、（六）批复、（七）请示、（八）报告、（九）公函、（十）布告。

除了国家正式颁布的公文种类外，还有一些非国家正式颁布的，但目前各机关、单位所常用的文种，其中有的还是很重要的文种。如：计划、总结、调查报告、简报、议案、条例、规定、办法、细则。它们虽不单独成类，但也要按公文格式的要求制发，以便立卷、归档。

（一）正式通用公文种类

1. 命令（令）、指令、通令

命令（令），是上级机关对下级机关发布重要法规、规章，采取重大决策和重大强制性行政措施的一种公文。

指令，是上级机关对下级机关就经济、科技等方面发布的指示性和规定性相结合的措施或要求的一种公文。

通令，是军事机关用于对所属机关、部队公布功过、奖惩等事宜的一种军用公文。在国家行政机关中，有时也使用，但极少，主要用以对重大紧急事项做出强制性的行政规定。

2. 决定、决议

决定，是对重要事项或重大行动做出安排的一种公文。

决议，是对某些重大问题或重要事项、经过会议讨论通过并要求贯彻执行或周知的一种公文。

3. 指示

指示，是上级机关对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则的一种公文。

4. 布告、公告、通告

布告，是向人民群众公布应当普遍遵守或周知的重要事

项的一种公文。

公告，是党和国家向国内外宣布重要事项的一种公文。

通告，是在一定范围内，对人民群众或者有关单位公布应当遵守或周知的事项的一种公文。

5. 通知

通知，是国家机关、人民团体及企事业单位用来传达、告知、批转、转发事宜的一种公文。

6. 通报

通报，是党政机关、人民团体用来表彰先进，批评错误，传达重要精神或情况的一种公文。

7. 报告、请示

报告，是下级机关向上级机关汇报工作、反映情况和提出建议，供上级机关工作参考的一种公文。

请示，是下级机关请求上级机关对某项工作或问题，作出指示、给予答复、审核批准的一种公文。

8. 批复

批复，是上级机关对所属下级机关的请示给予答复的一种公文。

9. 函

函，即信件，上下级和各平等机关或不相隶属的机关之间商洽、询问、答复、联系具体工作问题的一种往来性公文。

10. 会议纪要

会议纪要，是传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行的一种公文。

(二) 非正式常用公文种类

1. 计划

计划，是党政军群机关单位对未来一定时间的全面或某

项工作任务、指标、要求、措施等进行预测、规划、安排的一种公文形式。

2. 总结

总结，是对某一时期的工作任务进行回顾分析，综合情况，归纳经验教训时所使用的一种公文形式。

3. 调查报告

调查报告，是有目的地对客事物进行实地调查研究后写成的文字材料。

3. 简报，是各级机关、团体用来下情上报、上情下达、互通情况、交流信息而制发的内容较为简略的一种报道性公文形式。

4. 议案

议案，是县以上人民政府向本级人民代表大会或常委会提报审议事项的专用公文。

5. 条例

条例，是党政军机关制定和批准的用以对某一方面的工作做比较全面、系统的规定或调整国家生活某个方面准则的一种公文形式。

6. 规定

规定，是党政军机关对某一个方面的工作提出属于管理性质的要求和办法的一种公文形式。

7. 办法

办法，是对某一个方面的工作提出比较具体的规定的一种公文形式。

8. 细则

细则，是对有关条例、规定的实施制定的详细规则。