

刘从良 编著

公文规范写作

*Gongwen
Guifan
Xiezu*

中国矿业大学出版社



公文规范写作

刘从良 编著

中国矿业大学出版社

(江苏·徐州 221008)

内 容 提 要

本书编写突出了新颖性、广适性、实用性,是一本适用于各级党政机关、人民团体、企事业单位的工具书,也是大专院校文秘专业学生的一本教学参考书。该书最显著的特点是少讲“为什么”,多讲“怎么写”、“怎么做”,对党政机关通用的 18 种正式公文和 3 种最常用的机关应用文的概念、种类、适用范围、撰写技巧和注意事项等均作了详细的讲解,其可操作性和实用性很强。

公 文 规 范 写 作

刘从良 编著

责任编辑 陈玉和 责任校对 何 戈

中国矿业大学出版社 出版发行

新华书店经销 中国矿业大学印刷厂 印刷

开本 850×1168 1/32 印张 5 字数 130 千字

1997 年 12 月第一版 1997 年 12 月第一次印刷

印数 1—3100 册

ISBN 7 - 81040 - 748 - 1

H·33

定价:9.00 元

前 言

公文产生于官方,生效于社会,传达着社会领导集团的政治主张、思想意图,起着号令四方、治国安邦的作用。在当今时代,公文是传达党和国家的方针政策、指导工作、解决问题、商洽事务、交流情况的重要工具。公文有效地保证了党和国家各项公务活动的顺利进行。

公文制作和撰写质量如何,不仅是秘书人员写作水平高低的反映,而且是一个单位公务活动效率高低的象征。作为机关工作人员,特别是从事文秘工作的人员,熟悉和掌握公文的基本知识、撰写方法和行文规则,是必备的业务技能,也是最基本的素质要求。

公文作为文章大家族中的特殊种类,不像文艺作品、学术著作等那样属于个人的劳动成果。作为公文撰写者的秘书人员,只不过是一定社会集团和其领导者的代言人而已,许多公文都是集体智慧的结晶。因此,作为秘书人员,只有跳出个人创作的圈子,掌握公文独特的格式和写法,才能撰写出质量较高的公文。

本书编写的主旨是突出新颖性、广适性、实用性和资料性。根

据国务院办公厅 1993 年 12 月发布的《国家行政机关公文处理办法》和中共中央办公厅 1996 年 5 月发布的《中国共产党机关公文处理条例》的最新精神及要求编写,适用于各级党政机关、人民团体、企事业单位以及大专院校的文秘专业。该书的最显著特点是没有过多的理论阐述,少讲“为什么”,多讲“怎么写”、“怎样做”,操作性、实用性强。书中对党政机关通用的 18 种正式公文和 3 种最常用机关应用文的概念、种类、适用范围、撰写技巧和注意事项等,都作了详细的讲解,层次清晰,文字精练,通俗易懂。在讲述每一文种写法之后都附有典型例文,同时书后还附有公文写作常用的规范文件,有利于读者仿学和查阅。

本书在编写出版过程中,得到了许多同志的支持帮助,参阅借鉴了同行们的许多力作,在此表示衷心地感谢。由于水平所限,书中难免存有不妥之处,敬请读者批评指正。

作 者

1997 年 7 月

目 录

第一章 公文概述	(1)
第一节 公文的概念和分类.....	(1)
第二节 公文的特点和作用.....	(4)
第三节 公文的源流和发展.....	(6)
第二章 公文制作	(13)
第一节 公文的结构格式	(13)
第二节 公文的形成程序	(21)
第三节 公文的写作要求	(27)
第四节 公文的行文规则	(32)
第三章 公文撰写	(35)
第一节 命令(令) 指示	(36)
第二节 通知 通报 函 意见	(45)
第三节 报告 请示 批复 议案	(68)
第四节 决定 决议 会议纪要	(82)
第五节 通告 公告 公报	(95)
第六节 条例 规定.....	(102)
附 录	
I 机关应用文简报 讲话稿 述职报告的撰写.....	(110)
II 中国共产党机关公文处理条例.....	(125)
III 国家行政机关公文处理办法.....	(135)
IV 江苏省实施《国家行政机关公文处理 办法》细则	(143)

第一章 公文概述

公文写作是一门艺术。要掌握好这门艺术,非一日之功,不仅要有扎实的理论基础,还需要长期的实践磨练。为此,首先必须对公文的概念和分类、公文的特点和作用、公文的源流和发展有一个基本的了解。

第一节 公文的概念和分类

一、公文的概念

公文是党政机关、人民团体、企事业单位在办理公务活动中,经过一定的处理程序而形成的具有法定效力和规范体式的各类文字材料。公文亦称公务文书。

正确理解公文的含义,必须把握三点:第一,公文是处理公务、沟通情况的一种工具;第二,公文的形式和形成程序有统一的规定和要求;第三,公文是具有规范体式的书面文字材料。

公文有广义和狭义之分。广义的公文,一般包括通用公文、专用公文和机关应用文三大类。狭义的公文,实际上就是指通用公文。本书所述有关公文内容,均指通用公文。

通用公文是指通行于党政机关等单位而普遍使用的文种。通常包括 1993 年 11 月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称国办《办法》)中规定的 13 种和 1996 年 5 月中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称中办《条例》)中规定的 14 种,其中相同的有 9 种,所以党政机关通用的公文合计为 18 种。

专用公文是指具有专门职能的机关根据其特殊工作的需要,使用的具有特定内容和格式的文种。如外交活动中使用的国书、

照会、条约等,司法机关使用的起诉书、判决书、调解书等。专用公文只能在一定的范围和领域内使用。

机关应用文是指在各类机关单位处理公务中,经常使用的一些不具备统一格式,但又都有约定俗成的大体结构和写法的书面文字材料。如计划、总结、简报、调查报告、大事记、会议记录等。

在日常工作中,经常出现将公文、文书、文件三个名称并用的现象,看起来似乎是为了顺应称呼上的习惯,其实,这三个词既有联系也有区别。从概念外延上看,文书的外延较大,公文次之,文件较小。文书不仅包括公务文书(公文),还包括私人文书。私人文书是指有一定影响的个人在从事社会活动时形成的手稿、证书、信函及家谱之类的文字材料。有些单位,特别是部队机关,把专做文书管理工作的人员也叫“文书”。而人们常说的文件,一般是指具有固定规格、套红印刷单位名称、连续编号的通用公文。

二、公文的分类

公文种类较多,产生于不同的层次和不同的机关,制作的要求和效力范围也不相同。为了便于对公文的理解,可以从不同的角度对公文进行不同的分类。

1. 按来源,公文分为收文和发文

收文是外单位发送到本单位的公文。如上级机关发来的通知、批复,以及下级机关报送的报告、请示等。

发文则是由本机关拟文制作并对外发出的公文。目的是对外传达本机关意图,要求有关单位周知、遵守或者办理。

在实际工作中,收文和发文有时会发生转化。如上级机关发来的通知、指示等文件,本机关又要向自己的下属机关转发,要求贯彻执行,这样的公文,既是收文,又转化为发文。

2. 按行文关系,公文分为上行文、平行文和下行文

上行文是指下级机关向其上级机关发送的公文。如下级向上级呈送的请示、报告等。上行文体现了本机关请求和接受上级机

关的领导和指导的关系。

平行文是指本机关向同级平行机关或不相隶属机关(即没有领导关系和业务指导关系)发送的公文。如一个县政府与另一个县政府之间,一个县的各委、办、局之间,都是平级机关,相互之间没有领导和指导关系。若这些单位相互之间协商和联系工作,或请求批准有关事项,一般只能以平行文“函”的形式出现。

3. 按传阅范围,公文分为保密公文、普通公文和发布公文

保密公文是指其内容涉及到党和国家的秘密,在一定时间、一定范围之内需要保密,且文首标明密级的公文。按保密等级的不同,可分为绝密公文、机密公文和秘密公文。这三类公文都需要认真处理,一旦泄密就会使党和国家的利益遭受不同程度的损失,给工作带来被动。值得一提的是,密件的保密程度是有时间性的,将随着所涉及工作内容的进展和时事的推移变化而降低密级,甚至解除密级。

普通公文是指按正常程序和要求处理的公文。这是相对于秘密公文而言的。目前各级机关的绝大部分公文都是普通公文。对于这一类公文,同样应该认真对待,妥善而安全地处理和保管,决不能因它不标有密级就不严格管理而随便处置,否则,也会给工作带来不利影响,甚至会造成损失。

发布公文是指向一定范围内人民群众或者国内外以消息的形式公开发布的公文。即利用广播、电视播发,或报纸、杂志登载,也有用张贴的形式公开发布。

4. 按处理时间,公文分为特急件公文、急件公文和平件公文

特急件公文是指内容重要而紧急,必须以最快的速度形成、传递和办理的公文。这类公文有时是以加急电报或传真电报的形式出现的,对它的处理不能有丝毫的拖延时间,文件一到随即办理。

急件公文是指涉及的内容需要迅速办理的公文。对这类公文的处理也应快速,只是时间要求比特急件稍缓一些,但也必须在限定时间内办理完毕。

平件公文是指以正常的速度和程序形成和办理的公文。对这类公文的处理,要根据不同的时间要求办理。

5. 按内容性质,公文分为党的公文、行政公文和群团公文

党的公文是指党的各级机关制发的公文。其中,专供一定层次党组织和一定范围内党员传阅的公文,又称党内公文。

行政公文是指国家行政机关处理日常行政事务制发的公文。这类公文具有行政指挥、组织领导和公务联络的作用。

群团公文是指群团组织制发的公文。如,工会、共青团、妇联、协会、学会等单位制发的公文,都称为群团公文。

第二节 公文的特点和作用

一、公文的特点

公文作为传达贯彻党和国家的方针政策、请示和答复问题、指导和商谈工作、报告和交流情况的一种重要工具,与报刊、图书、资料等其他书面文字材料相比,具有以下四方面的特点。

1. 鲜明的政治性

公文产生于国家出现之后,其基本内容是国家政权机关指挥意图、行动意图、公务往来的系统记录,直接反映国家政权的政治意向和根本利益。所以,公文具有鲜明的政治色彩,是统治阶级用来实现政治目的、处理公务、进行管理的重要工具之一。从目前来看,各级机关形成和使用的公文,是与党和国家的政治事务及人民群众的切身利益密切相关的,是为发展社会主义市场经济服务的。

2. 法定的权威性

公文是由法定机关在法律规定的职权范围内行使法定的职能、权力而制成和发布的。它能够发挥其法定的权威性,在其所管辖的范围内是不允许下级拒不执行的。如果下级有不同意见可以提出来,但在上级没有作出新的决定之前,仍应该绝对执行。

各级党政机关、社会团体、企事业单位,他们的建立及其职能

权限界定,都是经过一定的权力机关和领导机关批准的,在党和国家的方针、政策和法令指导下进行工作。因此,他们行使法定职权所制发的公文,在其所辖范围内具有法定的权威性。

3. 特定的规范性

公文制发是一种非常严肃的工作。为了维护公文的严肃性,党和国家对公文的种类、格式、行文规则、使用范围以及用语等方面,都有统一的规定和要求,这是公文的权威性在形式上的具体体现。公文的制发和处理也必须按照一定的程序进行,任何机关都不能标新立异、自搞一套。这样,才能保证公文的质量,体现制发公文的严肃性。

4. 效用的现实性

公文是在现实工作中形成和使用的,它是解决问题和化解矛盾的一种书面工具;因此,它的作用有时间的限制。现实工作完成了,问题和矛盾解决了,公文的现实效用也就结束。但失去现实效用的公文依然具有查考的价值,当它被整理归档变成文书档案保存后,现实效用就转化为历史效用。

二、公文的作用

公文作为党和国家的各级机关领导管理党务和政务、联系处理工作的重要工具之一,由于种类的不同,所起的作用大小也不尽相同。概括起来,公文的作用主要有以下四个方面。

1. 规范作用

我国有很多法规政令都是以公文的形式来颁布的,如国家机关依法发布的命令、决定、决议等。法规性公文对于维护正常的社会秩序、稳定城乡居民的生活、保障人民的合法权利,有着极为重要的作用。公文一经颁布,在它的有效期和范围内,必须坚决执行和遵循,任何人不得违犯,这就成为人们在某一方面的行为规范。

2. 指导作用

上级机关通过下发公文,可以实现对下级机关工作的领导和

指导。这种作用有两种：一是上级机关发布的各项指示、决定、决议、通知等，要求下级单位严格执行；二是下级单位根据具体情况“参照执行”，具有较大的灵活性。从下级单位来说，领导和指导作用表现在必须把上级的公文作为行动的依据加以贯彻落实。

3. 联系作用

各级机关的公务活动都不是彼此孤立的，要经常利用公文实现上情下达，下情上报，沟通上下，联系左右。下级机关通过报告、请示等向上级机关汇报工作、反映情况、请求解决问题。因此，公文是联系上下、沟通左右的桥梁和纽带。

4. 凭证作用

公文是各级机关联系工作事项、开展公务活动的书面凭证，起着立此存照的作用。比如，下级机关请示问题，虽然可以用电话或口头请示等形式，但是较为重要的问题必须用书面请示，上级机关据此才有针对性地批复，并形成公文，以此作为下级机关执行的依据。这样，可以避免由于时过境迁而给执行带来困难。此外，公文在发挥过现实作用而立卷归档成为文书档案后，作为历史情况的真实记录，更具有重要的凭证作用，可备后人查考使用。

第三节 公文的源流和发展

一、公文的产生

在我国历史上，公文作为国家实现统治、进行管理的一种工具和手段，已经存在并为人类社会利用了三千多年。斯大林在《马克思主义与语言学问题》一文中指出：“生产往前发展，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来往书信……。”这一论断明确回答了公文的起源，由此我们可以得出两点基本认识：第一，公文是适应人类社会生产力发展的需要而产生的，是人类社会发展到一定历史阶段的产物；第二，阶级的形成，国家的产生，文字的出现，是公文产生的前提条件。从

而,我们可以大致推断我国的公文起源于公元前 21 世纪前后的夏代。遗憾的是,国内学者还没有找到充分的证据。

现在人们所能见到的最早文字是商朝后期武丁至纣王时期的大批甲骨文,其中有不少是当时奴隶主统治的记录和文告,即商的公务文书,这亦是迄今发现的最早的公文(甲骨文书)。甲骨文书,是指刻在龟甲和兽骨上的我国古代文字(主要出土于河南安阳小屯村一带)。直到 1899 年(光绪二十五年),这种古文字才被破解,成为我国历史上的一项重大发现。甲骨文先后出土了十万余片,不仅是研究我国古文字发展的权威物证,也是研究我国古代公文的第一手材料。

商朝的甲骨文书所涉及的内容很广泛,上自国家政务、方国战争、经济状况,下至天象变异、旬夕未来、帝国生活。由于当时的社会活动几乎都是通过占卜请命于神灵祖先,并将占卜事由、吉凶征兆、应验结果刻在甲骨上,故甲骨文书又称卜辞。一篇完整的卜辞分为前辞、命辞、占辞和验辞四个部分,可见商的甲骨文书已有了一定的格式。甲骨文书的刻制工具是刀具,甲骨文书的制作程序包括钻窝、凿槽、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等,由此可见甲骨文书的形成也相当复杂。

自周朝开始,随着生产力的发展,阶级斗争的尖锐和奴隶主国家事务的纷繁,公文的作用范围日益扩大。据《尚书》记载,周代有了叫“诰”、“誓”的文种。“诰”是一种训诫勉励的文告,“誓”是周王讨伐商纣王的出师誓词。

二、秦汉时期的公文

西周后,经过春秋战国,秦建立了统一的封建君主专制的国家,至汉得以巩固。秦罢六国异文,实现了“书同文”,以小篆为标准文字。文字的进化与统一给公文的形成和处理带来了极大的方便。春秋战国时期,公文的书写材料主要是竹木,并开始使用缣帛。至西汉,缣帛的使用已较为广泛(竹木公文统称“简”,木简又

称“版”或“牍”，多用绳系连，叫“策”。卷束的缣帛公文称作“卷”)。同时，发明了纸张，而且被大量用作书写公文，这对促进文书工作的进步，无疑具有深远的意义。

关于公文的文种，此时用法已比较讲究，区分了上行文和下行文。《史记·秦始皇本纪》载：“命为制，令为诏。”蔡邕《独断》记：“汉天子命令，一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”“凡群臣上书天子者，一曰率，二曰奏，三曰表，四曰驳议。”《文心雕龙·章表十二》称：“秦汉之辅，上书称奏。”可见，皇帝的下行文种，秦有制书、诏书，汉增策书、戒书。臣僚的上行文种，秦有奏，汉增章、表、驳议。据刘勰《文心雕龙》解释：章以谢恩，奏以弹劾，表以陈情，议以执异。

从秦开始，在公文中出现了“避讳”和“抬头”制度。凡遇皇帝名字都要予以回避，用别的字代替。凡遇到代表皇帝一类的词，都要换行顶格书写。

三、唐宋时期的公文

汉后，历经三国、两晋、南北朝和隋诸朝代，其政局动荡、政权更替频繁，唐宋则是我国封建社会的鼎盛时期，封建文书也达到了成熟阶段。这一时期，“公文”一词广泛应用，最早见于《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”，文种及体式更加完整，对公文格式、用纸、用语等都有严格规定，文书工作制度健全。

从公文文种来看，除上行文、下行文外，还产生了平行文。据《唐六典》“中书省、门下省”和《宋史·职官一》及欧阳修《归田录》所载：皇帝的下行文，唐有册、制、敕，宋增加了诰命、御札、敕牒。上行皇帝的文件，大体相同。唐有表、状等，宋亦然，只是称状为奏状。官衙的下行文，唐有符，宋称帖；上行文，唐有牒，宋称申状。平等文种，唐有关、移，宋增咨报。

唐宋的文书制度十分严密。诸如避讳、撰拟、誊抄、签押、用印、封装、传递、保存等，都有严格规定，有所违误，依法制裁。唐律

规定：“稽缓制书违一日”、“写制书误事未失”、“文书误犯宗庙讳”都得“笞四十”。驿吏送公文“误诣所稽程一日”或乘马带“私物一斤”，要“杖六十”。“诸泄漏大事应密者绞”。

四、明清时期的公文

明清时期是封建社会继续发展和走向没落的时代。这一时期的公文，无例外地依附着政权变更的历史轨迹。一方面，随着中央集权的极端化，公文进一步完善和严密；另一方面，随着政权的日益衰败，公文走向繁琐、陈腐，种类名目繁多。

据《明史·职官一》、《明会典·礼部三十四》和《大清会典·礼部》所载：皇帝的下行文，明有诏、诰、敕、册、谕、书、符、令、檄，清为前四种。上行皇室的文种，明有题、奏、表、启、讲章、书状、文册、揭帖、制对、露布、译。官衙的下行文，明有照会、札付、下帖、故牒，清除沿用札付外，另有札文、牌文、牌票、牌檄；上行文，明有咨呈、牒呈、申状、呈状、牒上，清袭用前两种，另有呈文、申文、申呈、译文。官衙间的平行文，明有平咨、平关、平牒，清有咨文、移会、关文、照会、牒等。

明清对公文格式十分重视。《大清会典事例·通政使司》等对奏章的格式、字数、用语、书写规定很严。文书制度也极为严格。例如，关于公文的撰拟和缮写，明代就规定奏本用《洪武正韵》字体，黄册用细书，不准浮贴，错处用印压盖。奏章有洗改要问罪。

五、太平天国的公文

太平天国是我国历史上第一个农民革命政权。革命的性质决定了公文的进步性。公文形式出现了新变化，创造了许多新文种。如实行平分土地政策出现了“田凭”，稽没豪富田产产生了“贡单”，调解民事纠纷应用了“评约”等。公文文风也作了改革，一般具有朴实明晓、一目了然的特点。然而，由于太平天国受所处历史条件的限制，公文仍带有浓厚的君权、宗派、等级等封建色彩，沿袭了封

建公文的诏、旨、诰、谕、本章等文种，也沿袭了“避讳”制度。文头文尾常见一些陈词滥调，如“跪奏真圣天王万岁万岁万万岁陛下”、“跪请御安”等。

太平天国的公文有：上行天王的有本章、禀奏、禀报、禀申；上行侯以下的有敬禀、禀详、禀叙、禀呈、跪报、跪禀、敬启等。下行文主要有诏、喧海、谆谕、札谕、知照。平行文主要有照会、书致。

公文书写材料，诏旨用黄纸或黄绸，长三尺，横幅，朱格。王谕，用黄纸，分别刊饰龙、凤、狮、虎，下托云水。侯谕和布告，用红纸或红布，无定式刊饰。太平天国公文均用封套。公文格式较为简明，最后均署成文时间，并用印压盖年、月、日。

六、国民党统治时期的公文

1911年辛亥革命后，孙中山建立的南京临时政府是一个资产阶级性质的政权。这个时期的公文也作了重大变革。1912年颁布的《公文程式条例》，规定了令、咨、示、呈、状五种新的公文文种，废除了历代王朝沿用的制、诰、旨之类的封建文种。但公文仍用文言文。此后不久，又下令要求行文中不准使用“大人”、“老爷”等称谓，对各级官员均以职务相称，对人民大众则以“先生”、“君”相称。

1927年建立的蒋介石南京政府是代表大地主、大资产阶级的反动政权。为强化其反动统治，也毫不例外地十分重视用公文来推行法西斯统治。1928年11月公布的《公文程式条例》规定的文种有10种：令、训令、指令、布告、任命、状、呈、咨、公函、批。1938年颁行了以简化行文手续、减少文牍数量为宗旨的《公文改良办法》，对公文种类和用法作了修订，文中出现了白话文。1942年后，公文的种类又有所变更，下行文有命令、训令、指令、布告、批；上行文有呈、报告；平行文有函、通知。但在实际工作中，还经常使用代电、手谕、告书、通告、牒示、便函、揭示、说帖、签呈、意见书等。1945年又颁发了《公文手续简化办法》，1947年还推行了规模巨大的“文书工作竞赛活动”。但是，由于其政权的反动腐朽导致其公

文的繁琐混乱,仅公文用语,上行文就有14类78种,平行文有17类75种,而下行文则多到22类103种,繁琐得令人难以置信。拟文都采用起、承、转、合的固定格式,正文结构均采用叙由、叙案、申述、结论四段式,达到了极端形式化的地步。

七、中国共产党和新中国建立后的新公文

1921年中国共产党成立后,逐步形成了我党第一批公文。以后,为了革命斗争需要,不断地运用了宣言、通告、通电、布告、告同胞书等公文。随着苏维埃政权的建立,颁布了一系列公文处理办法,新公文开始逐步走向正规。如1931年,党中央经周恩来之手拟制了《文件处理法》;1938年4月,晋察冀边区行政委员会发出《改革公程式的理论与实践》的指示,7月发布《公程式再加改革令》。这一时期,下行文主要有令、训令、函、指示信、通告、批复、布告;上行文有报告、请示;平行文有公函、通知;行用紧急公文时,还用电、代电。1942年初,陕甘宁边区政府颁发了《陕甘宁边区新公程式》,规定新公文有两类:一类是主要公文,有命令、布告、批复、公函、呈文五种;另一类是辅助公文,有指示信、报告、快邮代电、签条、通知五种。解放战争时期,公文文种、用途、格式趋向统一和正规。下行文有令、训令、通令、指示、条例、函、批复、通知、通报、布告等;上行文有请示、报告、呈文、呈、转呈等;平行文有通知、公函、便函等。1949年2月,华北人民政府颁发的《公文处理暂行办法》,对公文种类及行文关系、公文格式等都作了明确规定。

新中国成立后,党和政府对公文工作十分重视。1951年政务院颁布了《公文处理暂行办法》,规定国家行政机关公文种类计9类15种,并对公文体式、撰写要求等作了具体规定。1955年1月,中共中央批准颁布了《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》;1956年11月,中共中央办公厅批准颁布了《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行条例(试行)》。