

党政公文写作

张保忠 编著



宇航出版社

党政公文写作

张保忠 编著

宇飛出版社

内 容 简 介

《党政公文写作》一书，从公文写作的基本原理到具体写作技巧，全面系统地介绍了我国党政机关、社会团体、部队、企事业单位目前通用的各种公文的写作知识。

全书分作4章。第一章是公文概论部分，具体介绍了公文的沿革、特点、作用、分类、名称、体式、制发程序、行文关系原则等。第二章是公文写作基本原理部分，深入浅出地讲述了公文写作的主题、结构、表达方式、语体特点、选词炼句及选材等方面的道理。第三、四两章，属文体写作技巧部分，作者结合个人多年从事秘书工作的实践，分别详尽介绍了10类15种法定公文及总结、计划、专用书信、简报、讲话稿、调查报告、讣告、悼词、规章制度等机关其它应用文的写作知识。

全书文字简明，条理清晰，内容新颖，实用性强，适合党政工作人员，特别是机关、团体、部队、企事业单位领导干部及文书、秘书工作人员业务学习使用，是办公室工作的必备书籍；又可作为大、中专学生学习应用写作的辅助教材，也可作为职工大学、函授大学、夜大学等各类成人高校文科专业和各地举办的“公文写作”干部培训班的专门教材。

党 政 公 文 写 作

张保忠 编著

责任编辑：任长卿

*

宇航出版社出版

中国科学院印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经销

*

开本：787×1092 1/32 印张：5.875 字数：130千字

1988年8月第1版第1次印刷 印数：1—9000册

ISBN 7-80034-077-5 E·004 定价：1.50元

目 录

第一章 公文概论	(1)
一、公文的沿革	(1)
二、公文的特点、作用	(3)
三、公文的分类	(7)
四、公文的名称	(9)
五、公文的体式	(12)
六、公文的制发程序	(18)
七、公文的行文关系和原则	(20)
八、文书、公文、文件三个概念的异同	(22)
九、公文的规范	(25)
十、公文写作的意义	(28)
第二章 公文写作原理	(30)
一、公文主题的提炼	(30)
二、公文结构的特殊性	(35)
三、公文的表达方式	(43)
四、公文语体特点和选词炼句的要求	(48)
五、公文的选材要求	(55)
第三章 公文的具体写法	(61)
一、上行公文	(61)
第一、请示	(61)
第二、报告	(63)
第三、请示与报告必须分开	(69)

二、下行公文·····	(71)
第一、命令(令)、指令·····	(71)
第二、决定、决议·····	(79)
第三、指示·····	(85)
第四、布告、公告、通告·····	(87)
第五、通知·····	(93)
第六、通报·····	(98)
第七、批复·····	(102)
第八、会议纪要·····	(103)
三、平行公文函·····	(110)
第四章 机关其它应用文的写法·····	(113)
一、工作总结·····	(113)
二、计划·····	(121)
三、专用书信·····	(130)
四、讲话稿·····	(135)
五、简报·····	(142)
六、调查报告·····	(148)
七、讣告与悼词·····	(156)
八、规章制度·····	(160)
附录:	
一、《国家行政机关公文处理办法》·····	(168)
二、公文体式示意图·····	(175)
三、表格五种·····	(177)

第一章 公文概论

公文是一个国家的统治阶级，在管理国家，处理各种公务（包括：党务、军务、政务、人民团体事务及文化、科研、教育、卫生、经济企事业单位的公务等）时使用的书面文字工具。它主要用于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，以及记载各种公务活动等。公文属于应用文体范畴。

一、公文的沿革

公文由来已久。它是随着国家的出现和文字的产生而产生的。斯大林同志在他的《马克思主义与语言学问题》一书中指出：“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理的文书，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往”。（《斯大林选集》下卷第518页）早在公元前1300年，殷商奴隶制国家机关，就开始广泛地应用公文管理国家。西周时期的诰、命、誓一类文件，就是下行公文。诰就是一种训戒、勉励的文告；誓是在兴师作战、讨伐敌人用来对士兵发布的文告，类似现在的战前动员令；命是用来赏赐、任命、告诫臣工的。从《封神演义》中，我们也可以得知周代有了“诏”、“敕”、“旨”

和“祝文”等公文。到了春秋战国有“书”（李斯：《谏逐客书》）。汉代以后，随着纸的发明，书写的便利，大大推动了公文的发展。从汉到清朝，下行公文就有制、诏、策、册、敕、教、令、諭、符、檄、旨等一二十个种类。上行公文，汉以前只有奏一种，后来发展到包括牒、申、启、呈、章、表、笺、题、奏、状、文册、揭贴等十多种；平行文发展有关、刺、咨、照会等。鸦片战争后，由于外国资本主义的入侵，清朝统治者所维护的封建公文制度，也遭到外国侵略者的摧残和破坏，随着中国社会的半殖民地化，公文制度也半殖民地化了。1911年辛亥革命后，南京临时政府颁布了一个公文体式条例，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、题、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。

我们党和政府是一贯重视文书工作的。早在中国共产党成立初期，对文书工作就作了许多规定。1923年成立的海陆丰总农会和广东省农会，都设立了“文牍部”。1931年，周恩来同志又组织文书部门制定了《文书处置办法》。在抗日战争初期，陕甘宁边区政府还颁发过《陕甘宁边区新公文体式》。解放战争后期，陕甘宁边区政府又颁发了《陕甘宁边区政府公文处理制度》。中华人民共和国成立后，1951年政务院颁布了《公文处理暂行办法》，对公文处理工作的原则、公文种类、体式及撰写要求等，作了比较全面、具体的规定。1955年、1956年，先后制定了《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》。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》，规定公文种类为九类十五种，经过六年的实践，使这一办法不断得到充实与完善，终于1987年2月18日，又正式颁布了《国家行政机关公文处理办法》，该办法在第一章总则中，要求各级国家行政机关必须认真做好公文处理工作，不断提高公文处理工作的效率和质量，为社会主义现代化建设服务。这一办法就是现行的公文管理法规。

二、公文的特点、作用

公文与国家的政治生活和经济建设具有十分直接的关系，是实现国家行政管理和党的建设的工具，实用性非常强。因此，它本身的写作要求，具有其自身的特点：

（一）鲜明的政治性和政策性

公文既然是管理国家处理党务的工具之一，它就不可能脱离政治生活，由于它负有传达党和国家方针政策、指导党和国家行政活动的职能，必然具有鲜明的政治性。如以国家主席或党及国家各级组织的名义发布的“三告”（公告、通告、布告）、“三令”（命令、令、指令）和各种法规性的文件（决定、规定、条例、准则等），均代表了党和国家的政治立场和坚定的政策原则，其政治性、政策性都是十分鲜明的。如一九八五年党中央连续发布的关于经济、科技、教育体制改革的三个重要决定，就是进行这三个方面改革的政策依据和原则规范，而改革又是我们全国、全党和全民的大事，是我党领导社会主义现代化建设的重大方针和战略决策之一，是国家政治生活中的头等重要任务。因此，公文具有较强的政治性和政策性。

（二）法定的权威和行政的约束力

公文是由党和国家机关、人民团体、企事业单位，为了特定的目的而制作和颁布的，它代表了党和国家管理机关的意志，一般都具有一定的约束力，有的更具有和法律同样的权威，如公布实施各种法律和行政法规的命令（令）、通知、通告等。中共中央文件，代表了党中央的意志，在全党、全国具有最高的权威：国家权力机关、行政机关发布的各种决议、决定、命令、法规文件，是通过一定的立法程序和行政手续产生的，违反了就视为违法，甚至要受到处罚，这就是法定的权威。如1985年11月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于解决当前机关作风中几个严重问题的通知》，体现了党中央和国家的最高意志，通知所提的六条要求，对全国各级党政机关具有很强的约束力，必须执行，不准违反，否则要受到查处。

（三）严格的时间性

由于公文是解决公务活动中实际问题的手段之一，这种实用性决定了公文要快写快发快处理，以提高机关工作的办事效率。比如一些属传递信息、沟通情况、交流经济的公文（简报、情况报告等），就应争分夺秒，及时起草、制发出去，因为慢了，对上不能使上级及时了解下情，不利于进行决策和对下的工作指导；对下，不能使下级在问题出现的当时及时得到上级的明确指导和答复，不利于问题的迅速解决，影响机关工作效率的提高。

（四）特定的作者

公文必须是法定的作者，即依法成立并能以自己名义行

使权力和担负义务的组织和个人。党、政机关和企事业单位，都是依据法律、条例、章程而建立的，它们可以根据自己的职能和权限制发公文，都是法定的公文作者。这就告诉我们公文的作者是有其特定范围的，不能什么人都可以充当公文的作者。再一方面，公文的作者主要是以机关的名义，有时也用机关首长和国家领导人的名义，如中华人民共和国主席令、全国人大常委会委员长令，机关首长对所属工作人员的任免令（或任免通知）等，以领导人名义作为公文的作者，并非以私人身份出现，是以他所在机关法定领导人身份行使职权的一种表现。

（五）特定的体式

公文是党政机关的喉舌，具有十分郑重的要求。为了维护文件的严肃性和处理公文的便利，党和国家规定了统一的公文名称和体式，包括公文的文种、文件的结构、文件的格式以及文书处理的程序和制度。任何机关不得违背统一规定的原则和要求，自搞一套，自行其事。除公文外，其它所有的文章都不具备这种特定的体式要求。展望未来，公文及文书处理要向标准化、现代化发展，公文的体式更要有严格的规范和划一的要求。

（六）特定的阅者

公文的对象是定向的，从起草开始就明确了阅者是谁，这点也是其它文体所不具备的。

综合上述，归结公文最本质的特点是：公文是法定的机关（广义的范畴，包括人民团体、企事业单位），用以表达自己的意图，代表自身的法定权威，政策性、政治性十分鲜

明，具有特定体式对象的处理公务的文字工具。

公文的作用，主要包括：

（一）法规、准绳作用

公文中相当一部分的内容，用以制订和发布全国和地方性的各种法律、法令和行政法规，它规范着亿万人民的行动，要求人们必须坚决执行，国家以强制力保证它的权威，如刑法、婚姻法、政府组织法及各种规定、条例、决定、通告、布告等。它还用以制发一些章程、准则、守则等，这些虽不是法规，但对所属成员同样起着规范和准绳作用。

（二）领导、指挥作用

党和国家机关的上级同下级，体现着领导与被领导的关系，上级对下级机关发布的公文，如命令、指示、通知、决定、决议等，自然是对下级的公务活动起着具体的领导和指挥作用。

（三）宣传、教育作用

为了保证党和国家的路线及各项方针政策顺利地贯彻实施，各级党政机关要经常制发一些着眼于对干部、群众进行思想教育的公文，如邓小平同志《坚持四项基本原则》，邓小平、胡耀邦、胡乔木关于思想战线上的问题的谈话，中共中央《关于坚持“少宣传个人”的几个问题的指示》，以及各级党政机关所制发的有关改革、开放、落实知识分子政策和纠正新的不正之风的一系列文件，都大力地宣传教育了干部和群众，调动了大家建设社会主义的积极性。

（四） 沟通、联系作用

公文用于上情下达、下情上报、沟通横向联系，是信息的一个重要组成部分。如请示、报告是上行公文，通过它可以把下级机关的情况、问题和意见反映到上级来，使上级机关更好地掌握政策，指导工作；命令、布告、指示、通知等是下行公文，通过它可以向下级传达领导意图，交代政策，指导工作。同时，在平级和不相隶属的机关之间，通过公文往来，可以互相联系工作，交流信息，沟通情况，商量问题，取得配合。从上述情况看，公文是联系上下左右的纽带。

（五） 凭证、记载作用

某些公文在完成了它的现行作用之后，将立卷归入文书档案，对今后的工作，起有记载、凭证和查考的作用。

公文的上述作用不是孤立的，是相互联系的，有时一个文件，往往同时具有几个方面的作用。

三、公文的分类

公文的分类，一般有以下五种划分方法：

（一） 从公文的使用范围可分为通用公文和专用公文。

通用公文，即各级党政机关、人民团体、企事业单位目前普遍使用的文件，它既包括国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》中所规定的十类十五种公文，也泛指机关其它应用文体。

专用公文，系指专用于外交、司法、军事、科技、财会、统计、计划等方面的公文，如外交方面的照会、国书、备忘

录：军事方面的战斗命令、战报；司法方面的起诉书、开庭通知书、判决书等。

本书所要研究的主要是前者，即通用公文。

（二）从公文的性质和作用可分为法规公文、党的公文、行政公文。

法规公文，即由国家各级权力机关、各级行政机关制订和颁发的各种法规性质的文件，包括法律、法令和行政法规（如规定、条例、规则、制度等）。

党的公文，党内一般习惯于叫文件，即从党中央到下属各级党的组织制发和使用的文件，它反映党的领导和组织活动，除与行政公文具有相同的文种外，还包括章程（如党章）、规则（如准则）等。

行政公文，即国家机关（也包括人民群众团体和企事业单位）所制发和使用的公文，具有行政的约束力和规范作用。

（三）从公文来源和使用范围可分为收入公文、发出公文、公布公文、内部公文。

收入公文，即主管上级、所属下级单位及其它外部单位发来的文件。

发出公文，即本机关向外发出的一切文件。

公布公文，即向人民群众公开传达或通过报纸、电台、电视台向国内外公开宣布的文件，如“公告”、“布告”、“通告”、“命令”（“令”）、“条例”、“规定”、“决定”等。

内部公文，即党、政、军、企事业单位组织内部使用的文件。

(四) 从公文的机要性质可分为: 绝密公文、机密公文、秘密公文。

绝密公文, 是涉及国家核心秘密内容的文件, 一旦泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害。

机密公文, 是涉及国家重要秘密内容的文件, 一旦泄露会使国家的安全和利益遭受较大损害。

秘密公文, 是涉及国家一般秘密内容的文件, 一旦泄露会使国家的安全和利益遭受一定的损害。

(五) 从行文关系可分为: 上行公文、下行公文和平行公文。

上行公文, 即指下级机关对上级主管机关的行文, 如请示、报告等。

下行公文, 即指对本机关下属单位的行文, 如命令(令)、指令、指示、决定、决议、布告、公告、通告、通知、通报、批复、会议纪要等。

平行公文, 即指相互平行的机关或不相隶属的机关之间的行文, 如函、通知等。

四、公文的名称

根据《国家行政机关公文处理办法》的规定, 公文共分十类十五种, 其具体名称是:

(一) 命令(令)、指令

命令(令)是发布重要行政法规和规章, 采取重大强制性行政措施, 任免、奖惩有关人员, 撤销下级机关不适当的

决定等时使用的公文。

指令是用于发布指示性和规定性相结合的措施或要求的公文。

（二） 决定、决议

决定是对重要事项或重大行动做出安排时使用的公文。

决议是经会议讨论通过并要求贯彻执行事项的公文。

决定和决议，就其反映的内容来看基本是相同的。二者之间的主要区别是：决议必须是经过会议讨论通过的，而决定则不一定。

（三） 指示

是对下级机关布置工作，阐明工作活动指导原则的公文。

（四） 布告、公告、通告

布告是国家机关公布应当普遍遵守或周知事项的公文。

公告是指向国内外宣布重要事项的公文。

通告是指在一定范围内公布应当遵守或周知事项的公文。

（五） 通知

发布行政法规和规章，转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文，批转下级机关的公文，要求下级机关办理和需要周知或共同执行的事项时所使用的公文。

（六） 通报

表彰先进，批评错误，传达重要情况时使用的公文。

(七) 请示, 报告

请示是向上级机关请求指示、批准时使用的公文。

报告是向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议时使用的公文。

(八) 批复

答复下级机关的请示事项时使用的公文。

(九) 函

互相商洽工作, 询问和答复问题, 向有关主管部门请求批准时使用的公文。

(十) 会议纪要

传达会议议定事项和主要精神, 要求与会单位共同遵守、执行时使用的公文。

除上述十类十五种公文外, 在实际的公务活动中, 经常使用的还有下列十余种机关应用文种:

(一) 总结 是对某个时期的全面工作情况进行分析、综合的文件。

(二) 计划 是对某个时期的全面工作或某一重点工作和事项的预想、打算书面化的文件。

(三) 专用书信 是指具有专门用途, 形成特殊写法的函件。

(四) 讲话稿 是把准备在会议上的发言和报告的事情, 事先写出来的一种文字材料。

(五) 调查报告 是对某一问题和事项开展调查后, 将

调查成果写成文字材料的一个文种。

(六) 规章制度 是规范工作、规范人们社会行为和道德的一个文种。

(七) 简报 是用来下情上报、上情下达和互通情况、交流信息的一个文种。

(八) 其它应用文种，包括讣告、悼词和企事业单位比较常用的广告文字、经济合同等。

五、公文的体式

一个公文的构成包括内里及外形两大方面。如同人体一样，一个完美的人体应当是外表美与心灵美的统一。一件好的公文，不但内容要好，同时也必须外形庄重、大方、美观，给人以一种清新的感觉。这里所说的外形，也就是我们通常所说的公文体式。

公文的体式一般应由公文外形的组成部分、附加标记和外形格式安排这三个方面来构成：

(一) 公文的组成

公文的组成，即公文的各个组成部分，一般包括：标题，主送机关，正文，附件，发文机关，发文年月日，抄送（抄报）单位等七个部分。

1. 标题 一般由制发机关（即发文机关）名称、事由和文件种类名称组成。如“财政部关于严格控制各级行政机关、事业单位上半年发放奖金的紧急通知”，“财政部”为制发机关，“紧急通知”为公文种类，“关于……奖金”为事由。