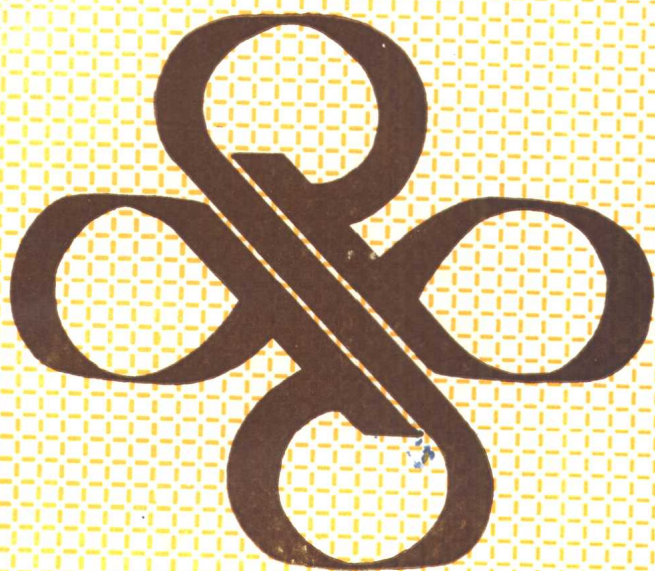


公务员必读



赵凤兰 著

公文写作规范

陕西旅游出版社



公文写作规范

赵凤兰 著

陕西旅游出版社

(陕)新登字 012 号

责任编辑：张新生

封面设计：郭 峥

责任校对：张春梅

公文写作规范

赵凤兰 著

*

陕西旅游出版社出版发行

(西安市长安路 32 号 邮编 710061)

新华书店经销 铁一局印刷厂印刷

*

开本：787×1092 1/32 印张：5.5 字数：110 千字

1992 年 5 月第 1 版第一次印刷 印数：1—10000 册

ISBN7—5418—0524—6/G·119

定价：2.60 元

序

程道明

公文是国家机关、社会组织进行公务活动所不可少的工具。我们党历来非常重视公文工作。在这方面，老一辈无产阶级革命家为我们树立了光辉的榜样。从广义上讲，毛主席为中央起草的指示，周总理的政府工作报告，都应视为公文写作的典范。远在延安时期，毛泽东同志就提倡党的文件应该具有马克思主义的文风，并且指出：“这种文风早已存在，但尚未充实，尚未得到普遍的发展。”经过几十年的革命实践，特别是建国以来，我国公文的风范已经得到不断的充实和发展。

在改革开放、建设具有中国特色的社会主义的新时期，随着体制改革和办公现代化的深入发展，我们国家对公文的内容和形式有了更新更高的要求。特别是，我国要建立和推行公务员制度，国家机关公务员，必须具备公文写作的知识和技能。公文写作也是公务员培训的必修课程之一。《公文写作规范》一书的出版，正好适应了当前这一形势的需要。

著者近年来一直从事公文写作的教学工作，这本书就是在讲义的基础上，博采众长，经过不断修改而成。从内容的编排看，本书的特点可以归纳为三点六个字，即：规范、实用、简明。

首先，书中涉及的公文分类、格式、结构、要求等等，都是根据国务院和政府有关部门的最新规定撰写的，因此，全书通篇贯穿着以国家统一标准为依据的规范性。

其次，在讲解公文写作理论知识的同时，密切结合着当

前的公文写作实践，举例和练习都针对着国家机关和企事业单位文秘工作的实际需要，因此，又具有较强的实用价值。

第三，由于本书是在讲义的基础上，经过多年教学实践和反复征求学员意见后修订而成，所以，行文深入浅出，简明扼要，读起来易于理解和掌握。

总之，这本书在公文写作的理论与实践的结合上，进行了认真地探索，并取得了较好的效果，可以作为公务员培训的教材，也可以作为个人自学公文写作的读本，希望这本书的出版，能对普及和提高我国公务员的公文写作知识和能力，起到有益的作用。

一九九一年十月于北京

目 录

序 程连昌

第一章 公文基础知识.....	(1)
一、公文的概念、产生和发展情况	
(一) 公文的概念	(1)
(二) 公文的产生和发展概况	(2)
二、公文的特点及功能	
(一) 公文的五个特点	(5)
(二) 公文在国家管理工作中的作用	(7)
三、公文的种类、结构和格式	
(一) 公文的分类	(9)
(二) 公文的文种以及选择文种的依据	(10)
(三) 公文的结构	(10)
(四) 公文的格式	(22)
第二章 公文写作	(30)
一、公文写作的基本要求	(30)
二、各类文种的写作要求	(31)
三、公文撰写中应注意的问题	(97)
(一) 公文的文体	(97)
(二) 公文的稿本	(98)
(三) 公文的行文规则	(99)

(四) 公文的语言运用	(104)
1. 公文的语言特色	(101)
2. 公文语言的一般要求	(102)
3. 公文的修辞	(105)
4. 公文的修改	(106)
第三章 公文基础知识复习题	(107)
一、回答问题	(107)
二、填空题	(122)
三、改错题	(125)
四、拟写文稿	(128)
五、公文简析	(131)
附录: 文件选编	(136)
一、国家行政机关公文处理办法	(136)
二、国务院公文主题词表	(145)
三、中国共产党各级行政机关文件 处理条例(试行)	(154)
四、关于在出版物上数字用法的 试行规定	(166)

第一章 公文基础知识

一、公文的概念、产生和发展情况

(一) 公文的概念

公文就是公务文书。

所谓文书，是指国家机关、企事业单位、社会团体以及某些个人，在日常工作、生活和生产中，为了进行管理、联系和处理事务所形成并使用的体式完整、内容系统的书面材料。根据形成和使用这种书面材料的主体对象、作用和运转范围的不同，文书又分公务和私务两种。公务文书即公文。

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。也可以说，公文是国家机关、社会组织在公务活动中，为行使法定职权所制定的文件。公文有“专用”和“通用”两种。

“专用公文”是由具有专门职能的领域和机关形成并使用的公文，如外交领域形成并使用的《国书》、《照会》等；司法机关的《判决书》等。它们有专指的内容，特定的格式，只在一定范围内起运转作用。

“通用公文”则通行于各类机关团体、企事业单位的内部和相互之间。我们通常说的公文，是指这一类公文。

(二) 公文的产生和发展情况

公文，在我国产生较早，公文写作的历史悠久。周恩来同志曾说过：“中国的档案历史是世界上最早的，也是最丰富的。”

在原始社会里，没有阶级，也没有文字，人们靠结绳、绘画的方法记事。随着生产劳动的发展和社会的进步，阶级产生了，文字产生了，这是公文产生的先决条件，而公文产生的直接原因，是统治阶级的需要。我国历史上第一个奴隶制国家夏朝建立于公元前二十一世纪，据史书记载，那时已有了记载军事、生产、占卜等活动的早期公文。

根据考古的发掘，现存我国最早的公文是殷商时代的甲骨卜辞。卜辞上记载：“帝令雨足年？帝令雨弗其足年？”意思是“天帝让今年雨水足？天帝让今年雨水不足？”实际上是一道请示性公文。不过，当时的公文还分不出明显的种类，也没有统一、固定的格式。公文的内容主要是记载生产的丰歉、战争的胜负、天时的“吉凶”等，形式多是占卜式和记录式。因此可以说，公文的产生是和文字、阶级、国家的产生紧密联系在一起的。正如斯大林同志所说：“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……”（《马克思主义和语言学问题》）。

西周时期的公文有了明显的发展。公文反映的内容较夏、商代丰富得多。《尚书》中的《誓》，就是军事动员令；《诰》就是告天下书，近似现在的布告、公告一类公文。

春秋战国时期，由于诸侯争霸，各自为政，公文没有什么发展，但出现了一种新的公文形式“书”，这是臣下给君主

的书信或意见书。其中李斯的《谏逐客书》、《苏代遗燕昭王书》都是比较有名的。

秦始皇灭掉六国统一中国后，实行中央集权制。政治、经济、军事大权集中到自己手里后，在很多方面进行了重大改革，其中也包括公文改革。秦始皇统一了文字，使“书同文”，以简化小篆为标准文字，日常使用隶书，给公文形成、处理带来方便。秦又统一车轨制度“使车同轨”，修路开渠，促使农业、手工业、商业繁荣，也促进了交通的发展，为加速公文的运转提供了便利条件。秦始皇还统一了公文的一些程式：皇帝颁布的公文“命曰制，令曰诏”。臣属给君王的“上书”改为“奏”。

“汉承秦制”。汉朝时，皇帝下发的公文有：制、诏、敕、策等。“制”是颁布重大制度时用的命令性文件，“天子之言曰制”；对官僚的训示、皇帝即位、逝世等需要告知天下的“曰诏”；“敕”是对刺史、太守等进行训斥时用的公文，即警戒之词；“策”用于命封、罢免诸侯三公等的公文，写在相连的两块竹简上。臣对皇帝呈文有章、表、奏、议四种公文。刘勰在《文心雕龙·章表》中说：“章以谢恩，表以陈情，奏以按劾，议以执异。”这就首创了比较成型的公文，但是在内容和形式上的区别还是不够严格的。

三国时期，“公文”一词出现并被普遍使用了。我国最早出现“公文”一词的史书是陈寿撰写的《三国志》，而最早运用“公文”一词的文章是《后汉书·刘陶传》中“但更相告语，莫肯公文。”

唐朝以后的各个朝代里，公文的名目日渐增多，直到清朝，由于中央集权极端化，一方面公文体式趋于统一、完备，另一方面也暴露出某些公文内容、格式以至用语冗腐繁

琐的弊病。譬如规定国家各级机关使用的公文有几十种，凡是上奏的本章，均须附有帖黄（内容提要）等。

总起来看，几千年的封建社会，在长期写作实践中，确实出现了不少实用性、文学性都比较强的优秀公文，如《尚书》中的《盘庚》，李斯的《谏逐客书》，晁错的《论贵粟疏》，贾谊的《论积贮疏》，诸葛亮的《出师表》，李密的《陈情表》，魏征的《谏太宗十思疏》等。

1911年辛亥革命爆发后，南京临时政府很快宣布了废除封建王朝使用的制、诏、诰、奏、议等公文体式，1912年11月6日公布了新的公文体式。规定国家公文为：令、布告、状、咨、公函、呈、批7种体式。国民党政府机关也进行了一些公文改革，如使用白话文和新式标点符号等，但并没有彻底实行。

中国共产党成立以后，从建立自己的机关开始，就相应地有了自己的公文，对公文工作也十分重视。建党初期，就建立了文件编号、登记制度等，有的机关还作了文件传阅、分送、保密的规定等等。

1949年新中国成立以后，我国进入了社会主义革命和建设时期。为了加强公文工作，《人民日报》及时发表了介绍华北人民政府重视公文经验的文章。1951年2月，中共中央颁布了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》；同年4月，中央人民政府政务院颁发了《公文处理暂行办法》等7个有关公文工作的文件。1957年国务院批准了《国家机关文书立卷工作和档案工作暂行通知》；同年，国务院秘书厅提出了《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》。以后，又陆续发表一些文件或文章对我国党政军各级机关的公文工作进行指导。十年动乱，公文工作被破

坏,粉碎“四人帮”以后,我们党和国家的公文工作又恢复正常,而且进一步改革发展.1987年2月18日,国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》。这份文件集中反映了三中全会以后机关改革和公文改革的成果,为公文处理的规范化、制度化奠定了基础。

《国家行政机关公文处理办法》共7章37条,对公文的种类、格式、处理原则等等都作了明确规定。它适应了改革开放这一形势对公文工作所提出的新的更高的要求,是一个比较成熟的法规性文件。

二、公文的特点及功能

(一) 公文的五个特点

1.由依法成立并能以自己的名义行使权利、承担义务的国家机构和社会组织制成和发布,也就是说由法定作者制成并发布。

公文的权威性,首先表现在法定作者的权威性。公文可以用机关名义发布,也可以用领导人个人的名义发布,但是用领导人名义,不是以他个人的私人身份,而是法定机关的法定负责人的身份。该领导人不代表他个人,而是代表他所在的依法成立的机关。他是作为职权的代表制发公文的。

《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定了这些机关的职能以及与它们的职能相应的制定和发布公文的权限。例如,全国人民代表大会有权制定、修改宪法和法律;人大常委会有权制定法令;国务院有权根据宪法、法律和法令规定行政措施,发布决议和命令;地方人民代表大会可以制定和颁布

地方性的法规；地方各级人民政府可以依据法律规定的权限发布决议和命令。

2.公文直接形成于内容所针对的公务活动中。

公文属于一定的历史范畴，它随阶级的出现、国家的形成而产生。公文的内容体现阶级的根本利益，反映了社会政治集团的意志。任何性质的国家、社会政治集团总是代表一定的阶级利益，按照一定原则实行政治统治、组织生产、管理生活。为此，它要根据实际情况制定政策、法律、措施等等。发布这些政策、法律、措施等主要运用的是公文。

3.在法定的时间、空间范围内，能对受文者的行为产生不同程度的强制性影响（强制执行内容、强制阅读处理文件、强制复文等）。

公文的权威性还体现在公文内容的权威性上。公文中的命令（令）、指令、决定、决议、指示、布告、通告等下行文，是国家方针、政策的具体化，是上级精神的体现。国家各级行政机关发布的公文，代表人民政府行使职权、传达领导意图、实施行政领导和指挥。它们具有法定的效力，要求下级机关、单位和个人服从并遵照执行。如果不按要求贯彻执行，则有相应的纪律和行政措施加以约束和保证。

4.具有规范的文体、结构和格式。

从文体而言，公文是应用文，但它是一种以语体文为原则，兼用议论、说明、叙述三种基本表述方式的应用文。

公文的结构、格式都有严格的规定。在《国家行政机关公文处理办法》中规定：“公文一般由标题、发文字号、签发人、秘密等级、紧急程度、主送机关、正文、附件、印章、发文时间、抄送机关、附注等部分组成。”对公文用纸及图文区的排列也有规定。

5. 须履行法定程序方能生效。

公文的拟制是一件十分严肃的事情。它的拟制过程，有一定的程序。一般要经过拟稿、核稿、签发（有的公文还需要会签）、制发（印制加印章）、封发（登记）、立卷归档等程序。法规性公文的制发，还要经过立法部门的审议和通过，其程序更严格。

（二）公文在国家管理工作中的作用

公文是能够跨越时间和空间有效传递公务活动所需信息的重要工具，在国家管理工作中的现实作用体现在以下几方面：

1. 法规和准绳作用。

国家政府机关制定、发布的公文，如命令（令）、指令、指示、决定、决议、通知和会议纪要等，都是用来传达党和国家的方针、政策、法律、法令以及各项重大决策的。因此，上级机关要求下级机关坚决贯彻执行，即使是转发性公文，也要求下级机关结合本机关、本单位的具体情况“参照执行”。

法律、法令都是用以维护国家政治体制的根本大法，一经制订、颁布，有关部门和人员在有限时间和规定范围内必须执行。

法规性公文是为执行法律、法令和国家的政策而颁布的，也是依照法律、法令和国家的政策而制订的，因此，要求有关部门和有关人员同样认真贯彻执行。违反法规性公文，虽不致于犯法，但要受到行政处罚。

2. 依据、凭证作用。

上级机关（或领导）传达、贯彻党和国家的方针政策，指导下级机关开展工作，或解决某些实际问题，一般要通过公文来实现。各级机关、部门和广大人民群众依据公文统一认识，协调行动，搞好工作。上级机关还要依据下级机关的报告、请示等公文，有针对性地答复、处理问题。由此可见，公文是各级机关和人民群众用来统一意志、协调行动的有力依据和凭证。公文是在现行工作中形成，在现行工作中使用，为推动现行工作服务的。它是历史发展的真实记录，将它们立卷存档后就转化为档案，也可起凭证和依据作用。

3.宣传、教育作用。

为了动员、组织广大干部和人民群众去贯彻执行党和国家的方针、政策以及各种法规，党和国家要采取多种宣传、教育手段，发布公文是重要手段之一。因为，公文在传达党和国家的方针政策时，往往要说明为什么要制定这样的方针政策。讲清道理，提出要求，也就是向广大干部群众进行宣传教育，使大家统一思想，提高认识。

4.沟通、商洽作用。

公文是一种办事工具。社会政治集团之间、各级政府机关之间，需要经常不断地互相联系，传递信息，交流经验，协调行动。上级机关可以通过命令、指令、指示等等，发布和传达党和国家的方针政策；下级机关在处理日常工作和业务活动中，可以通过请示、报告等上行文^①向上级汇报、申请批准事项；平行机关之间，可以通过平行文^②，如函等公文的往来，沟通情况，联系事宜，交流经验，商洽工作。

①上行文：公文向上级机关运行，称上行，该文叫上行文。

②平行文：公文向平级机关运行，称平行，该文叫平行文。

三、公文的种类、结构和格式

(一) 公文的分类

为了认识、使用和管理需要，可依据不同的标准，从不同角度对公文进行类别的划分。

制发公文的机关根据传递方向，可将公文分为上行文、下行文、平行文三类。

根据公文的内容性质又可将公文分为规定性、领导指导性、公布性、呈请性、商洽性、证明性六类。

根据公文内容涉及秘密的程度，可将公文分为对内公开、对外公开、内部使用、秘密、机密、绝密六类。

还可以根据处理公文时间的要求或收发文的单位划分公文的类别。

《国家行政机关公文处理办法》中第二章第七条明确规定国家行政机关的公文种类有：

- 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

（二）公文文种以及选择文种的依据

文种，即公文的名称。用以概括表明公文的内容性质、功能及作者权限、制发公文的目的要求等。在公文中，正确标明文种有利于维护公文的严肃性、权威性、有效性，能为公文的撰写、处理提供便利。为此，文种是公文的必要组成部分。

选取文种时第一要看作者与主要受文者的工作关系。只有当作者是主要受文者所属的上级机关时，才能选用具有规定性、领导指导性、公布性的下行文种。当作者是主要受文者所属的下级机关时，才能选取呈请性的上行文种。当作者与主要受文者是同级或存在不相隶属关系时，则只能选用商洽性的平行文种。第二要看作者的权限。有一些文种对使用者的权限有明确规定，作者不具备这种权限就不能使用。第三要看行文目的、行文要求的需要。每一文种都有特定的适用范围，只有在实现某一或某些行文目的或要求方面才有效。因此，应选取最有利于表达和实现具体行文目的、要求的文种。

（三）公文的结构

1、公文的结构是指公文的组织构造。公文结构具有规范性和相对稳定性两个特点。国家有关机关对公文的基本构造作出了规范性的规定；基本组成部分为一切公文所必备，其它组成部分可视具体情况决定取舍。

公文的基本组成部分有：标题、正文、作者、印章或签署、日期。

公文的其它组成部分有：文头、发文字号、签发人、秘