

公务用文的撰写

马志嘉

丁乐飞

马达远

Gongwu
yongwen
dezhuaxie

安徽人民出版社



马志嘉

丁乐飞

马达远

公务用文的撰写

安徽人民出版社

责任编辑：童本道
杜国新
封面设计：应梦莺

公务用文的撰写

马志嘉丁乐飞马达运

•

安徽人民出版社出版

(合肥市迴龙桥路1号)

安徽省新华书店发行 安徽大学印刷厂印刷

•

开本787×1092 1/31印张12.5 字数：300,000
1985年7月第1版 1985年7月第1次印刷

印数：45,000

统一书号：7102·983 定价：2.00元

目 录

第一章 公文概说	(1)
(一) 公文的产生与发展	(1)
(二) 公文的性质、特点与作用	(6)
(三) 公文的种类与名称	(9)
(四) 公文的体式与撰制	(16)
(五) 公文的写作要求	(25)
(六) 公文撰写人员的修养	(31)
(七) 关于其他公务用文的撰	(40)
第二章 命令、指示、决议和决定	(52)
(一) 命令	(52)
(二) 指示	(60)
(三) 决议和决定	(65)
第三章 通知、通报、通告、布告、公告	(73)
(一) 通知	(73)
(二) 通报	(79)
(三) 通告	(83)

(四) 布告.....	(87)
(五) 公告.....	(93)
第四章 请示、报告、批复、批示、函.....	(97)
(一) 请示.....	(97)
(二) 报告.....	(100)
(三) 批复.....	(107)
(四) 批示.....	(109)
(五) 公函.....	(114)
第五章 经济文书.....	(117)
(一) 决策方案报告.....	(117)
(二) 经济活动分析报告.....	(121)
(三) 市场预测报告.....	(132)
(四) 合同.....	(152)
(五) 协议书.....	(168)
(六) 广告.....	(175)
第六章 司法文书.....	(180)
(一) 诉状.....	(180)
(二) 起诉书、抗诉书.....	(200)
(三) 判决书、裁定书、调解书.....	(210)

第七章 会议文书	(228)
(一) 会议报告	(228)
(二) 开幕词与闭幕词	(232)
(三) 讲演词	(242)
(四) 记录	(252)
(五) 纪要	(256)
(六) 大事记	(269)
第八章 规章制度	(273)
(一) 章程	(277)
(二) 条例	(283)
(三) 细则	(290)
(四) 办法	(295)
(五) 规定	(300)
第九章 计划、总结、调查报告	(304)
(一) 计划	(304)
(二) 总结	(309)
(三) 调查报告	(318)
第十章 电报、介绍信、证明信、书信	(325)
(一) 电报	(325)
(二) 介绍信	(335)

(三) 证明信·····	(336)
(四) 书信的写作·····	(337)
第十一章 信访分析报告、信访摘报、简报、情况反映·····	(344)
(一) 信访分析报告·····	(344)
(二) 信访摘报·····	(348)
(三) 简报·····	(351)
(四) 情况反映·····	(358)
第十二章 聘请书、说明书、解说词·····	(364)
(一) 聘请书·····	(364)
(二) 说明书·····	(367)
(三) 解说词·····	(375)
第十三章 表格·····	(383)

第一章 公文概说

人类在漫长的历史发展过程中，与榛榛草木同处，和豺狼禽兽同游，穴居野处，茹毛饮血，直到发明并学会了使用工具以后，才逐渐改善了生活起居的条件。然而远古时代，没有文字记载，当时人类的实际情况究竟怎样，只能根据口耳相传，略知一二，其详不可得闻。

一、公文的产生与发展

人类从野蛮到文明的重要标志之一是文字的发明和创造。我国文字的产生，从地下发掘的资料证明，虽可远溯至六千年前，但那还是原始的图画文字形态，真正以象形为基础、辅之以形声、假借的进步的汉字，则要到三千五百年前的殷墟甲骨文，才表明伟大的中华民族跨入了一个文明的时代。

因为有了文字，国家大事、人民的生产、生活情况就可以记载下来。例如殷墟书契上的卜辞就清楚地告诉我们，殷王朝凡事必卜问鬼神，重视以神权来维护政权。有些卜辞，文字质朴无华，记事首尾毕具，可看作是我国记叙散文雏形。

卜辞原出自当时巫史的手笔，可见那时的巫史兼做政府部门的文字记载工作。

马克思主义者认为国家是阶级专政的工具，人类社会自

从分化为统治阶级和被统治阶级以后，公务日繁，统治阶级为了传达命令，颁布法规，处理日常生活，工作和学习中的纷繁庶务，就产生了公务文书的要求。人们互相交际往来，在生产、生活和实际工作、学习中，也需要有一些应用文字。诗歌起源于劳动、文章产生于应用，而公文则是人们在社会实践活动中逐渐形成的书面文字材料。

由此可见，我国奴隶社会确立之后，象形文字就正式出现了，这就是最早殷商甲骨文，殷周时期的甲骨文、钟鼎文，后人统称为殷周古文，是奴隶主专有的东西。甲骨文是刻在龟甲、兽骨上的文字材料，钟鼎文是浇铸在青铜彝器钟和鼎上面的铭文。奴隶主最早就是用这种文字来记录国家机关的占卜、祭祀和田猎、打仗等活动的，也用来传达命令、颁布法规，从而形成了各种文字记录。而早期的公务文书就起源于这种记录。斯大林说：“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往来。”（斯大林《马克思主义与语言学问题》）这段话说明：公文的产生是和文字、阶级、国家的产生紧密地联系在一起的。

根据考古发掘，我国的公务文书最早产生在殷商时期。在河南省安阳市小屯村（古代殷王朝的首都）发现的甲骨文（殷王朝十分迷信、每事必卜，祭祀、征战、田猎以至该不该修建城池等都无例外地要占卜。甲骨文主要是记录占卜的情况，所以也称卜辞）中，绝大部分都是殷王朝后期几个王朝的活动纪录和奴隶主的文告。例如：

乙巳卜殷贞，王大令众人曰叠田，其受年。十一月。

乙巳，即乙巳日，说明商代已用干支纪日。卜，灼龟见兆，也就是卜者钻灼龟甲或兽骨后所呈现的裂纹，观察它来判断所问事件的吉凶。般，卜人名。贞，卜问。这则卜辞大意是：殷王命令奴隶们同心协力耕田，那就能获得好收成。

这就是甲骨文书，可以说是我国最早的公文。它大致相当于今天的下行文命令、指令。

殷商的文书工作由卜官掌管。这些人掌握了古代文字和文化知识，负责记录王室活动，从事占卜，书刻甲骨文书，他们位尊权重。显然，这些卜官是甲骨文书材料的形成者和处理、管理人，具有了文书工作人员的职能。

商代的公文工作已呈现了初步的案卷整理程序，并设有“乍册”一官，负责制作和保管册命的《尚书·多士》说：“惟殷先人，有册有典。”也可印证。

《尚书》是我国最早的一部历史文献，这部文献是春秋以前历代史官所收藏的政府重要文件以及政治论文的选编。刘知几《史通》上说：“盖书之所主，本于号令，……故其所载，皆典、谟、训、诰、誓、命之文。”这明白地点明了《尚书》乃是我国历史上最早的公务文书的汇编，收录并保存了我国历史文献上许多珍贵的资料。其中《商书》是殷商史官所记的誓、命、训、诰，《周书》则大都是西周初期的政治文件的综汇。《尚书》内容，大多是训下告上之词。如《盘庚》三篇是殷王盘庚迁都前后对世族百官、百姓和庶民的讲话、要求臣民服从于迁都至殷的行动；《牧誓》是武王伐纣、在牧野誓师之词；《大诰》是周公将讨武庚、大告庶邦之词；《无逸》是周公告诫成王，要念稼穡的艰难，不要贪图安逸的重要谈话。

《尚书》虽是我国古代重要的文献资料，但由于成书年

代久远，加之是出于史官之手，因此文字艰深，难读难懂，连唐代古文大家韩愈都发出“周诰殷盘，佶屈聱牙”的感叹。所以我们要继承这部经典著作的文化遗产，还要认真地做一些校点注释工作。

到了春秋战国时代，朝聘会盟较多，于是有了盟约文书。稍后又产生了“书”，如乐毅《与燕昭王书》，秦李斯《谏逐客书》等，汉代以后，随着纸的发明，书写的方便，大大推动了公文的发展，出现了“章”、“奏”、“表”、“议”、“疏”等上行公文和“册文”、“制”、“策”、“玺书”、“檄”、“教谕”等下行公文，明、清两代的上行公文是在摺本上缮写的，因此统称为“奏摺”，也称“摺子”。

在封建社会里，等级制度森严，上下级之间壁垒分明，非常重视公务文书的应用，出现了许多撰制公务文书的能手，曹丕说：“琳、瑀之章、表、书、记、今之隽也。”古书上说陈琳为袁绍典文笔，曾作檄骂曹操，曹操正患头疾卧床，读琳檄，翕然而起，说道：“此愈我疾。”唐代陆贽“才本王佐，学为帝师。论深切于事情，言不离于道德。”尤长于草拟奏议诏书。朱泚之乱，德宗仓皇出走，军务旁午，每日要发几百封诏书。这些诏书大部分是陆贽的手笔。他写的诏书、奏议、词句骈偶，委婉畅达，文采焕然。他为德宗代写的诏书，文笔流畅，笔端饱和着感情，常使那些跋扈专横的武人感动得流泪。苏轼赞扬陆贽的奏议是“聚古今之精英，实治乱之龟鉴。”的确是一语破的。陆贽在我国公文发展史上确占有较高的地位。

此外，我国文学史上有许多散文名家。同时也是制作公文的大椽笔，如贾谊的《论积贮疏》、骆宾王的《为徐敬业讨

武曌檄》、苏轼的《教战守策》、胡铨的《戊午上高宗封事》、宗臣的《报刘一丈书》等，不仅是公文名篇，而且它们对促进我国历代散文的发展也起了很大的作用。

国民党统治时期，虽然在公文的名称上作过一些改革，如南京临时政府第二号公告曾明文规定废除几千年封建王朝所使用的“制、诏、诰、敕、题、奏、表、笺”等字眼，确定了“令、咨、呈、示、状”五种公文名目。表现了当时革命党人的反封建思想；一九二四年南京临时政府大总统下令，规定不许再用“大人”或“老爷”的称号，官吏互相称呼职务上的名号如“科长”、“局长”等。在民间互相叫“先生”或“君”，反映了资产阶级政权的民主主义思想。但由于国民党后来在政治上日趋腐朽，官僚习气弥漫于各级政府机关，办理公文只注重“等因奉此”等形式，不重内容，加之刀笔吏舞文弄墨，往往是玩弄辞句或者照抄照转，不负责任，形成了公文史上一个大倒退时期。

我们中国共产党人是一贯重视公文工作的，早在建党初期，就对公务文书工作作了许多规定。一九二三年成立的海陆丰总农会和广东省农会，都设立了“文牍部”。一九三一年，周恩来同志又组织文书部门制订了《文件处置办法》。在抗日战争初期，陕甘宁边区政府曾颁发过《陕甘宁边区新公文程式》，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，一九五一年政务院颁布了《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。一九五五年、一九五六年，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》。

在林彪、“四人帮”横行期间，文书工作中也出现了许多混乱现象，造成了极为严重的后果。粉碎“四人帮”之后，随着国家安定团结局面的发展，国家机关工作秩序的恢复与整顿，机关文书工作迅速走上正轨。一九八一年二月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》。该办法在第一章总则第一条中，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。这一暂行办法是目前我们做好文书工作的主要依据，是我国公文发展史上一个重要的里程碑。

二、公文的性质、特点和作用

公文是各类机关工作活动中使用的一种工具。各类机关包括内政、外交、军事、公安、司法、生产建设、财政、贸易、科学研究、文教卫生等各行各业的大小机关。为了实行管理，都要形成和使用公文——可见公文不是个别的社会现象，而是行政管理、企业往来和科学研究上所“不可须臾离也”的一种重要工具。

公文是用于管理党和国家事务的工具，包括制定与发布政策法规，传达方针、政策与意图、部署、指导、商洽与报告工作、交流工作经验与情况、记录工作活动等。

由此可见，公文有自己的性质与特点，它明显地不同于报刊、图书、资料等其他面书文字材料。具体说来，公文有如下特点：

1.公文是由特定的作者制成和发布的

公文必须有法定的作者，那是指依法成立并能以自己的名义行使权利和负担义务的组织。党政机关、团体、企业和事业单位等，都是依据法律、条例、章程、决定、决议、纪要等建立和合法存在的，它们都是法定的作者。公文是这些法定的作者根据自己的职能和权限而制发的。

公文主要是以机关的名义或机关的某一部门的名义发布的，有时也用机关首长和国家领导人的名义发布。如一九八四年五月三十一日第六届全国人大第二次会议的《中华人民共和国民族区域自治法》，就是以中华人民共和国主席李先念的名义于一九八四年五月三十一日明令公布的。还有的是机关首长对所属工作人员的任免令、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，而是以他所在机关的领导人、负责人的身份发布的，是领导人、负责人行使自己职权的一种表现。而领导人、负责人的职务，是经过委任或选举程序后，报请上级机关批准的，因此他们也是公文的法定的作者。

2.公文是党和国家管理党务政务的一种工具

公文是党和国家领导与组织生产建设、政治斗争和发展科学家文化事业的一种工具。它是各类机关和单位之间上下左右沟通和进行工作联系的一种常用的方式，这是公文特有的效用。例如，中央党政领导机关制定与发布各项方针、政策、法令时，利用公文传达到全国各个地区、各个机关、各级干部和广大人民群众中间去，组织与动员广大干部和群众贯彻执行。又如，下级机关经常以请示、报告、总结报告、

情况报告以及检查报告等，把工作中的情况和问题反映给上级领导机关。公文还承担着没有隶属关系的不同系统或平行的同级关系之间相互关系、商洽问题的使命，以利于彼此配合、互相通气。

当然，机关处理公务，进行联系，决不可以过多地依赖公文这一工具。凡用电话联系、座谈讨论、当面商洽能解决了的问题，就不要制发文件。否则，会造成文件泛滥，使机关工作人员陷入文牍主义和官僚主义的泥坑。

3. 公文有法定的权威

公文作为机关的喉舌，可以代表机关发言，代表制发机关的法定权威，可以作为工作的依据。例如，中共中央文件，代表党中央的意见。通过中央文件制定和传达的党的路线、方针和政策，是各条战线工作的依据和准绳。又如，一九八四年五月三十一日第六届全国人大第二次会议通过的《中华人民共和国第六届全国人民代表大会第二次会议关于海南行政区建制的决定》是国务院关于建立海南行政区人民政府的依据，具有法律权威。再如，国家行政领导机关发布的文件，代表了人民政府的职权和意图，具有行政领导和行政指挥的权威。

正因为公文代表了制发机关的法定权威，所以制发公文是一件非常严肃的工作。为了维护公文的严肃性和处理公文的便利，党和国家规定了统一的文种和格式。任何机关不得违背这一规定的原则，另搞一套，自行其是。

总之，公文是法定的机关用以表达自己的意图，代表自己的法定权威，作为联系与处理公务的依据和工具。

4. 公文有明确的对象和比较强的时间性

一般文章没有明确的特定读者，适用范围比较广泛。而公文上面则明白地写明读者——收文单位或收件人姓名，有的虽然没有明确写出，但它的发送对象或读者范围也是明确的。

公文是为工作需要而写的，对公文处理的迅速及时与否，直接影响工作的进程。时间就是金钱，效率就是生命。只有力争公文处理得迅速及时，才能提高工作的效率。有的单位官僚主义严重，对下级机关的来文，曳沓拖拉，以致稽延时间，贻误了工作。所以今天在整顿党的作风中，许多地区和单位，都明确提出下级机关请示办理事项，如几日内不答复，则请示文件自动生效，以此来督促那些官僚主义者，确是一贴良药。

三、公文的种类与名称

公文的名称也叫文种。每一份公文都有自己的名称，如命令、指示等等。当前，我国党政机关日常使用的公文，按国务院规定有九类十五种，如本书第二、三、四章除批示之外都是，但实际上国家机关公务频繁，牵涉面极广，而真正使用的公务文书远不止这些。我们书中把它分为经济文书、法律文书、规章制度、会议文书、信访文书等近五十种。公文的名称是根据公文发文机关的权限，发文机关与收文机关之间的行文关系以及发文的目的和要求而确定的。

公务用文的种类，名目繁多，文种各异，分类也不统一。我们酌采众说，略加分析如下：

1. 按公务用文的特点和作用分

①规范性的公务用文 这种公务用文常由机关、企事业单位、群众团体等制订和发布的一个组织或者工作、活动的规范与要求，它强制人们必须遵照、执行。如本书第七章的章程、条例、办法、细则等。

②指挥性的公务用文 这种公务用文由党政机关制发，其作用是用来领导和指挥工作。受文的下级机关、单位和个人必须认真执行或根据实际情况执行。如本书第二章的命令、指示、决议和决定；第四章的批复、批转、批发；第八章的计划及第三章中一些指挥性的通知等。

③报告请示性的公务用文 这种公务用文是下级机关、团体、单位向上级报告请示工作、反映情况、要求答复的。同时也是上级机关开展工作的参考或进行处理、回复的依据。如本书第四章的请示、报告；第八章的简报、情况反映等。

④知照性的公务用文 这种公务用文是党政各级机关之间或机关向一定范围通知事项、通报情况、联系工作、公布要求的。其主要作用是知照意图和情况。如本书第三章的通知、通告、公告、布告及公函、介绍信等。某些公报、公告、通告有时要在相应范围内或报刊上公布，所以也称公布性的公务用文。这类公务用文一般比较重要，要求有关方面能遵照执行。

⑤礼仪性的公务用文 这类公务用文是机关、团体、企事业单位的各级机构，党、政、工、青、妇、文联、作协及民主党派各组织以至个人与个人之间交际往来、沟通思想、联络感情而制作的。常用的如请柬、题词、讣告、悼词、春联、寿联、挽联等。它们必须根据实际情况撰制，不能照