

GONGWENYU  
GONGWEN  
XIEZUO

# 公文与公文写作

任承佑 陈显耀 编著

GONGWENYU  
GONGWEN  
XIEZUO



西南师范大学出版社

GOVERNMENT  
GOVERNANCE

WORLD

# 公文与公文写作

张其成 张其成 张其成

GOVERNMENT  
GOVERNANCE  
WORLD

GOVERNMENT  
GOVERNANCE  
WORLD

# 公文与公文写作

· 修订本 ·

编著者 (以姓氏笔画为序)  
任承佑 陈显耀 张海星  
张德森 易盛学 季澄洪  
聂风莲 钱国纲 廖 敏  
熊大容

---

西南师范大学出版社

公文与公文写作

任承佑 陈显耀等 编著

---

西南师范大学出版社出版、发行

(重庆 北碚)

新华书店经销

重庆九宫庙印刷厂印刷

※

开本:850×1168 1/32 印张:14.25 插页:2 字数:316千

1995年2月第3版

1999年9月第14次印刷

印数:141 001~147 000

※

ISBN 7-5621-0015-2/G·5

---

定价:14.00元

## 前 言

本书是时代的产物。80年代秘书学、公文写作学等在我国兴起,《公文与公文写作》即应运而生。本书自1987年5月面世以来,得到了专家们的肯定,受到了广大读者的欢迎。1988年,获“全国社会主义秘书学论著‘秘书杯’”二等奖;1993年,获得“全国优秀畅销书”奖。截至1994年6月,本书已8次印刷,仍供不应求。

为了适应改革开放和市场经济发展新形势的需要,应广大读者和出版社的要求,原作者任承佑、陈显耀、钱国纲、易盛学等,根据修订后的《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》的有关规定,对本书作了全面系统的修改。在修改时,注意吸收了本门学科近年来的研究成果,除保持原书大的框架外,对总体结构和内容都作了较大的修改。删去了原书部分过时的和陈旧的内容,更换了不少例文,增加了一些新的文种。除增加了《办法》规定的“议案”和常用文种“意见”外,还特别增加了关于经济方面的诸如“市场调查报告”、“经济预测报告”、“经济活动分析报告”、“产品说明书”等文种,使之更好地为发展市场经济服务,为建设有中国特色的社会主义服务。

修改后的《公文与公文写作》,更加突出原书内容丰富、材料翔实、知识准确、有一定理论深度的特点,可读性更强,实用价值更高。但由于编著者水平有限,书中也难免还存在缺点,甚至错误。热忱欢迎同行及广大读者提出意见,以便进一步修改,使之更臻完善。

编 著 者

1995年2月

# 目 录

## 上 编 公文总论

<b>第一章 公文概述</b> .....	(1)
一、公文的含义和性质.....	(1)
二、公文的特点和作用.....	(4)
三、公文的由来和发展 .....	(10)
四、公文写作的原则和基本要求 .....	(16)
五、学习公文写作的意义和方法 .....	(25)
<b>第二章 公文的要素</b> .....	(31)
一、主旨 .....	(31)
二、材料 .....	(35)
三、结构 .....	(41)
四、表述 .....	(48)
五、语言 .....	(56)
<b>第三章 公文分类与体式</b> .....	(61)
一、公文的分类 .....	(61)
二、公文的体式 .....	(73)
三、公文的撰制程序和公文稿本 .....	(90)
四、公文规则 .....	(92)
<b>第四章 公文处理</b> .....	(95)
一、总述 .....	(95)
二、收文处理程序.....	(101)
三、发文处理程序.....	(108)
四、善后处理程序.....	(114)

## 下 编 常用公文写作

第五章 文告	(125)
一、命令(令)	(125)
二、公报	(130)
三、布告 公告 通告	(133)
四、通知 通报	(145)
第六章 报请、批复和决定	(162)
一、议案	(162)
二、报告	(171)
三、请示	(177)
四、指示	(184)
五、批复	(193)
六、决定 决议	(198)
七、意见	(212)
第七章 规章	(220)
一、条例 规定	(220)
二、章程	(239)
三、细则 办法	(241)
第八章 函 信 电	(252)
一、函	(252)
二、信	(258)
三、电	(278)
第九章 纪要 记录	(285)
一、会议纪要	(285)
二、会议记录	(293)
三、电话电录	(300)
四、工作日志	(305)

五、大事记·····	(309)
<b>第十章 计划 协议·····</b>	<b>(316)</b>
一、规划·····	(316)
二、计划·····	(323)
三、方案·····	(327)
四、协议书·····	(332)
五、协定·····	(339)
六、意向书·····	(342)
<b>第十一章 简报 调查报告 总结·····</b>	<b>(347)</b>
一、简报·····	(347)
二、调查报告·····	(353)
三、总结·····	(367)
<b>第十二章 合同 经济报告 文告·····</b>	<b>(377)</b>
一、经济合同·····	(377)
二、市场调查报告·····	(386)
三、经济预测报告·····	(393)
四、经济活动分析报告·····	(400)
五、产品说明书·····	(410)
六、广告·····	(420)
<b>附录：校对文件须知·····</b>	<b>(437)</b>



# 第一章 公文概述

## 一、公文的含义和性质

公文是法定的机关按照特定的体式，经过一定处理程序制成的，用以表达自己的法定意愿和办理各种公务时使用的书面文字材料。

理解公文这个概念，要把握如下几个要点：

(一)公文是出自法定的机关单位，具有处理公务的合法效用。

所谓法定的机关单位，是指依据法律和有关的章程、条例、决定所建立的正式组织。凡是具备合法手续的正式组织，都有自己的职能和活动范围，有自己的主管业务和办事意图。在处理公务的过程中，以组织的名义所制定的各种文书，都是公文，都具有法定的权威与效力。

(二)公文是按照特定的体式和一定的处理程序制成的书面文字材料。

我们在工作和学习中使用的书面文字材料很多，比如，各种文章、文学作品、科技资料等，并不都是公文。公文与其它书面文字材料有所不同，它有规定的体式，需要经过一定的处理程序，而且只能在特定范围内使用。比如，对公文的标题、收文机关、正文、结尾、主送、抄送、盖印、日期、密级、缓急程度的书写格

式都有明确的规定；对公文的收发、承办、拟稿、核稿、签发、缮印、校对、注办等一系列的处理流程，都不能任意省略和颠倒；行文也有一定的方式与规则，不能乱发乱送，违反制度等。

（三）公文是各类机关单位用以表达自己的法定意愿，代表自身的法定权威，联系与办理各种公务的依据和工具。

“各类机关单位”，不仅包括各级政府机关及其各个部门，也包括党的机关以及各种团体、企业、事业单位在内。不仅党政机关使用公文，各种团体、企业、事业单位的办事机构也使用公文。各类机关单位都需要通过公文对外表达本机关的意愿和决定，要从外机关获得与自身工作活动有关的重要信息，也必须通过公文。所以，它既是处理工作问题的一种办事工具，也是记录本机关工作活动、交流活动信息的一种重要手段。

（四）“办理各种公务”，即1993年11月21日国务院办公厅在《国家行政机关公文处理办法》修订稿中所指出的“传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验”这七个方面。

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括《国家行政机关公文处理办法》修订稿（以下均简称《办法》）及《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》（以下均简称《条例》）中，所明确规定的17种法定公文文种，又泛指机关常用应用文，也即准公文。狭义的公文，专指法定的17个文种。

公文也叫文件，它是文书的一部分。在多数情况下，公文和文件两个概念可以通用。但也有例外，如“中共中央文件”，一般不称“中共中央公文”，“国务院文件”也不叫“国务院公文”。

公文的性质是什么？

《办法》第二条中对公文的性质作了明确的说明：

“国家行政机关公文（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，施行行政措施，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。”各级国家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。

这里，明确指出公文的性质，是处理党和国家公务的工具。在当前，又是为社会主义现代化建设服务的工具。

公文作为管理政务、处理工作的一种工具，从总体来说，它的内容和所起的作用，都是具有鲜明的政治性的。就公文的内容而言，显然与国家机器的性质及其路线、政策相一致；就公文的作用而言，总是要为一定的阶级服务，总是一定阶级政治利益的集中体现。这就是说，公文的政治思想内容和它所贯彻的方针政策，是同社会制度和国家的阶级性质密不可分的。新中国建立以来，党政机关制发的公文，有力地贯彻了党和国家的路线、方针、政策，充分反映了广大劳动人民的根本利益。就某个具体的机关单位来说，要表达自身的意图，行使法定的职权，传达重要的决定和信息，处理各种具体问题，记录本机关的工作活动等，都是不可缺少的办事工具，可见，工具性，是公文的根本性质，是公文这个事物的本质所在。

## 二、公文的特点和作用

### (一) 公文的特点

1. 有法定的作者。公文不是谁都可以随便写的，它是由法定的作者制成和发布的。公文的作者指的是发文的名义，即发文的机关单位。发布公文的机关单位是根据法律、条例、章程而建立的，它们可以根据自己的职能和权限范围制发公文。公文的作者主要是以机关的名义（如省委、省人民政府；市委、市人民政府等），或者以机关某个单位的名义（如省委办公厅、省府办公厅等）。有时，也需要以国家领导人和机关首长、负责人的名义发文（如人大常委会委员长、部队的首长、学校的校长发布命令、布告、通知等）。以个人名义发布的公文，并不是以私人身份行事，而是以他所在机关法定领导人身份行使职权。至于作为机关内部工作分工的某一文件的起草者，不能视为公文的法定作者，这一点和报刊杂志发表个人署名文章作者的概念不同。

2. 有法定的权威和效力。这是公文的性质和作用上的特点。公文的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，即是说，是由它的制发机关的合法职权和工作威信所决定的。一个对人民事业负责的严肃的机关单位，它所制发的文件，在它的职权范围内是有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等，有领导权威，一个权力机关发布的法律、法令，有法律权威，一个政府机关发布的政令、通告、指示等，有指挥权威。比如，中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有最高的权威；国家领导机关发布的命

令、法令、法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律的制裁，这就是法定的权威性，也叫做法规的强制力。

从每一份具体的文件来说，都有它法定的效用，代表它的制发机关的意志，反映制发机关赋予它的具体使命。比如，一项“指示”，要求所属机关认真贯彻；一项“决定”，要求下级机关坚决执行；一个“通知”，要求收文机关了解；一份报告，要求上级领导机关阅知等。

公文具有特定的效用。即它总是为了现实的特定工作，或为了完成特定的现实任务而作。这种特定效用又叫现实执行效用，简称现行效用或时效。公文不像一般文章，可以随意有感而发，而必须针对公务活动中的具体实际，适时地提出解决问题的意见、方案、办法或作出明确的规定、说明、解释，以保证公务活动的顺利开展。可见，公文的效用具有一定的时间性，没有一份公文是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献的价值，但从总体上说，它还是着眼于现实效用，它是现行工作中形成，在现行工作中使用，为推动现行工作服务。一旦某项现行工作完成了，该项工作中形成并使用的公文材料的作用也随之结束，将它们立卷归档之后，即转化为档案，对今后工作起参考、凭证作用，其它文章或作品不一定受此限制。

就每份具体的公文来说，它的时效长短也不等。有的长达几十年，如法律性文件、长远规划、结论性的决议等；有的公文时效又很短，如月份计划，具体事项的通知，一封介绍信等。有的公文对时效有明确的规定，如三年计划、五年计划、上半年总结；有的对时效又无明确规定，如某些政策性指示、规章、办法等，究竟它的时效能有多长，事先无法明确规定。

3. 有特定的体式和处理程序。所谓体式，就是文体和格式、程式，它包括特定的称谓，习惯的用语，固定的行款格式，及文件的结构、标记等。各机关制文都必须按照规定的体式，不能随心

所欲，自搞一套。比如，各类公文都有标题、主送单位、正文、发文单位及印章、发文日期、抄报和抄送、单位地点、文件版头、公文标志等内容，誊写也有一定格式，一般不能随意变更。文件的制发和处理须经一定的程序，例如发文要经过起草、核稿、签发（或会议通过），再经缮印、校对和盖章等程序；收文要经过登记、签收、拟办、批办等程序，任何人不得擅自处理。按这些特定的格式、程序去制作、处理，有助于维护公文的权威性和严肃性，同时有利于文书工作的科学化、规范化和机关工作效率的提高。

上述三个特点，最根本的是第二点，即它的法定权威和效力。第一点是第二点的决定条件，第三点是根据第二点的根本性质与要求产生的。

## （二）公文的作用

公文作为党和国家具体领导与管理政务，机关之间相互联系与处理工作的一种工具，其主要作用有如下几点：

1. 法规约束作用。公文是法律规范的体现形式，是各类机关的书面代表，有法定的权威性。权力机关制定的法规文件，对于维护正常的社会秩序，安定社会生活，保障人民合法权益，有极其重要的作用。

法规文件指的是什么呢？法规文件包括法律、法令、行政法规三部分。如，全国人民代表大会制订发布的《中华人民共和国宪法》，是国家的根本大法，无疑是法规性文件。根据宪法制定颁布的民法、刑法、刑事诉讼法、婚姻法、政府组织法以及其他规章、条例等，都是人们进行各项工作和活动的规范、准绳。法规文件一经制定和发布生效，就必须坚决执行、严格遵守，不得违反，国家以强制力保证它的权威。谁不按章办事，就要受到处理、制裁。法规文件在没有修改和宣布作废之前，始终有效。粉碎

“四人帮”以来，为了加强法制，国家制订、修订和发布了许多法规文件。1979年11月29日，全国人民代表大会常务委员会通过的《关于建国以来制订的法律法令效力问题的决议》重申：建国以来制订的法律、法令，除了同第五届全国人民代表大会制订和批准的宪法、法律、法令相抵触的以外，均继续有效。

有些公文虽然不是法律或法令，却在一定范围内具有约束力。范围大的，如《中国共产党章程》，对中国共产党各级组织和全体党员都有约束力。范围小的，如《××大学校园管理规定》，对校内各单位及设在校内的邮亭、书亭、商店等都有约束力。这种公文，虽与上面列举的公文有所不同，但其约束力和准绳作用也可看作是法规作用的反映。

2. 领导与指导作用。公文是上级领导机关对下级机关进行领导与指导的一种工具。对上级领导机关来说，公文起着记录和传达领导意图的作用。上级机关对某项工作有什么想法、意图，作出了什么安排，见诸文字，形成公文，发给下级，要求下级认真贯彻执行，这就是一种领导作用。对下级机关请示的问题表示看法和态度，提出指导性的意见和措施，批复下级，这就是指导作用。这种领导与指导作用，最主要的体现，又是党的政治领导和政策指导。中国共产党是执政党，党在国家政治生活中的领导地位，是宪法明确规定了的。党的领导机关，通过制订和发布各项方针、政策、指示、决定、决议等，对各个方面的工作实行政治领导。党的领导机关发布的文件虽然不是法规，但它是法规的指导思想和政策依据，具有领导和规范性质，人人都得贯彻执行。政府机关也经常通过她所制定的各种政策措施，领导与指导社会各方面的工作；业务主管机关也经常通过发文件，领导与指导所属业务部门的工作。上级机关传达领导意图和下级机关贯彻执行相结合，就使公文成为发挥领导与指导作用的纽带。

3. 知照联系作用。公文是机关间协商与联系工作，协调行动

的重要手段。不同机关通过公文这一桥梁和喉舌，可以起到交流思想、沟通情况、接洽工作的知照联系作用。比如，上级机关通过指示、通知等，指导与知照下级如何开展工作；下级执行指示时，遇有需上级解决或批准的事项，则请示上级，上级经过研究，又用批复将结果知照回复下级。这样使上下级机关之间得以保持联系，互通声息，从而正常地有秩序地进行工作。

有的公文，如布告、通告、通报等，一般是自上而下地传达事项，阐明意义，有启示、晓谕、动员的意味，实际也是一种知照作用。有的公文，抄送机关与公文涉及的事项关系不很大（特别是有些抄送范围广泛的公文），主要是起知照联系作用。有的涉及面广，对有关单位也有参考价值的批复，在适当范围加以公布，实际也起着知照联系作用。甚至有的反映情况的简报，适当地抄送或下发，让有关单位和人员了解，这也是一种知照联系作用。

4. 宣传教育作用。党政领导机关发出的方针政策性的重要文件，常常不单是传达政策意图，告诉人们怎样做，而且要说明为什么要这样做。它既是做好工作的重要依据，也是进行宣传教育的极好教材。像传达党和国家方针、政策，部署工作的指令、指示、批转、通知、决定、决议等，有的本身就是方针、政策，有的则是方针、政策的具体化，对提高广大干部、群众的认识，统一思想，有十分积极的作用。可见，这种宣传教育作用在下行文中表现得特别明显。

5. 凭证依据作用。从总体上说，公文就是为阐明、传达制发机关的意图，使得收受机关和其他收受对象有据可依而制发的。也就是说，它本来就是作为凭证依据的需要而出现的。因此，可以这样说，凭证依据作用是公文最基本的作用。没有这种作用，也就谈不上其它方面的作用了。

党政各级机关，根据严密的组织原则，构成严密的组织系统。公文则是他们按照党和国家的统一意志，协调行动的依据和凭证，



起着“立此存照”的作用。下级机关根据上级的命令、指示、决议、批复、计划开展工作；上级机关凭藉下级的报告、请示，有针对性地处理回复、解决问题；平行机关之间也根据来文机关的公函、通知，协调配合，统一行动。其内容的真伪和处理的对错，公文本身就是最好的凭证。离开了公文的凭证作用，机关将无所适从，难以有条不紊地协调运转。

再具体来看，有些文件，本身就是为了作为文字凭证而存在的。比如协议、合同、契约等，经过双方签定的文件，可以证实彼此许诺承担的责任和义务，起凭证依据作用。违反者，则可以据以追究责任。介绍信、证明材料以及各种证件等，可以证明某人的身份、职务、资格和赋予他的任务，或者证明有关经历和情况等，都具有凭据作用。会议记录、电话记录、会议纪要、各种登记表报，也都有记事凭证作用。

上面所讲的，只是公文的主要作用。实际上，一种公文的作用并不是单一的，往往同时具有几种作用，我们应该结合起来认识和理解。同时，上述几种作用，都说的是公文的现行效用。一份公文，一旦它的使命已经完成，或者说它的内容已经过时，它从现行公文变成历史文献时，仍然具有可供查考的历史凭证作用。