

公文概説

郭崇田 著

公 文 概 述

郑 崇 田

前 言

党的十一届三中全会以后，党中央和国务院一再指出，要反对文牍主义和官僚主义。赵紫阳同志也曾经说过：“今后，我们考虑一切经济问题，必须把根本出发点放在提高经济效益上，使我国经济更好地持续发展”。（《当前的经济形势和今后经济建设的方针》，1981年12月14日《人民日报》）无论反对文牍主义和官僚主义，还是提高经济效益，都跟提高机关工作效率直接联系着，跟提高公文质量直接联系着。同时，公文是文书工作的基础，它的质量如何不仅直接影响着文书的登记、分类和处理，而且也直接影响着档案的分类、管理和应用。所以，为适应我国社会主义现代化建设的需要，认真地对公文进行一番研究，并尽快地将公文质量提高上去，已是机关工作中一个亟待解决的重要问题。

我写的《文书学入门》出版并在全中国档案工作学术讨论会上被作为优秀著作介绍后，有关领导和同志都建议我尽快地再写本关于如何撰写好公文的书。为促进机关工作改革，提高机关工作效率，使公文更好地为实现社会主义现代化服务，在有关领导和同志们的积极鼓励 and 大力支持下，我根据十多年来在文书、档案工作中所听到的领导同志关于公文的有关指示和所积累的党政机关关于公文的有关资料，以及个人感受，摸索写出本书。

撰写公文是一项思想性和政策性很强的工作，它需要丰富的工作经验和很好的文字修养。撰写公文的基本功，需要

长期的勤学苦练，并不是用文字所能表达清楚的。因此本书并未对撰写公文的基本功作更多的涉及，仅就各类公文的名称、特点、作用和要求，作了一些比较基本和概括的阐述，并列举了一些范文，供公文的习作者和初到机关从事文字工作的同志撰写公文，以及大专院校中文系和文书档案系同学学习应用文时参考。

书中所涉及的问题，凡先涉及到的都作了比较充分的阐述，后涉及到的同类问题则一律从简。书中所列范文，都是公开发表过的，未公开发表过的公文均未选入；有的虽已公开发表，但因其篇幅较长，又易查找，也未全文引用。所以，选入的范文未必最佳，而一些更好的范文则由于保密关系未能选入。

在写作过程中，曾蒙吉林省人大常委会 吴铎副主任指导，并予修改；同时得到了吉林省刘云沼副省长的大力支持，也得到了吉林省人大常委会阎杰三副秘书长和吉林省档案局曹若愚副局长等同志的鼓励。

对在本书的撰写和出版中给予关怀和支持的有关领导和同志，一并表示谢意。

由于水平所限，书中不当之处在所难免，诚望诸位专家和广大读者赐教。

作 者

一九八四年十一月十八日

目 录

前言.....	1
第一章 绪论.....	1
第二章 日常文件.....	5
第一节 日常文件的作用.....	5
第二节 日常文件的种类.....	7
(一) 报告.....	8
(二) 请示.....	15
(三) 通知.....	24
(四) 批复.....	32
(五) 决定.....	34
(六) 决议.....	41
(七) 规定.....	47
(八) 办法.....	50
(九) 条例.....	53
(十) 通报.....	57
(十一) 通告.....	62
(十二) 公告.....	65
(十三) 布告.....	66
(十四) 纪要.....	70
(十五) 命令.....	76
(十六) 函.....	84
(十七) 指示.....	89

(十八) 意见.....	93
(十九) 其他.....	96
第三节 日常文件的格式.....	97
第四节 日常文件的构成.....	99
第五节 行文的程序.....	109
(一) 拟稿.....	109
(二) 审稿.....	112
(三) 会签.....	112
(四) 核稿.....	113
(五) 签发.....	117
(六) 编号.....	119
(七) 印制.....	119
第六节 行文的关系.....	121
(一) 下级机关向上级机关的行文.....	121
(二) 上级机关向下级机关的行文.....	122
(三) 平行机关或不相隶属机 关间的行文.....	122
(四) 平行机关的联合行文.....	123
(五) 减少行文的中间环节.....	124
第七节 文件的公布.....	124
(一) 文件公布的作用.....	125
(二) 文件公布的要求.....	126
(三) 文件公布的形式及其格式.....	128
第三章 会议文件.....	134
(一) 开幕词.....	136
(二) 工作报告.....	139
(三) 讲话.....	146

	(四) 审查报告.....	151
	(五) 章程.....	153
	(六) 法.....	157
	(七) 说明.....	163
	(八) 发言.....	166
	(九) 典型材料.....	170
	(十) 总结报告.....	171
	(十一) 闭幕词.....	175
	(十二) 简报.....	179
	(十三) 情况反映.....	181
	(十四) 提案.....	182
	(十五) 议案.....	184
	(十六) 记录.....	187
第四章	机关内部文件.....	191
	(一) 计划.....	191
	(二) 总结.....	194
	(三) 查调报告.....	203
第五章	其他文件.....	209
	(一) 协议书.....	209
	(二) 合同.....	212
	(三) 贺信.....	216
	(四) 慰问信.....	221
	(五) 介绍信.....	225
	(六) 讣告.....	226
	(七) 悼词.....	228
	(八) 唁电.....	230
	(九) 倡议书.....	232

(十) 请柬·····	235
(十一) 启事·····	237
第六章 公文的撰写·····	241
第一节 撰写公文前的准备工作·····	241
(一) 领会意图·····	241
(二) 收集材料·····	242
(三) 核实材料·····	243
(四) 选择材料·····	244
(五) 撰写提纲·····	245
第二节 撰写公文应注意的几个问题·····	247
(一) 立意要新颖·····	247
(二) 主题要明确·····	248
(三) 层次要清晰·····	249
(四) 开宗要明义·····	251
(五) 结尾要扣题·····	253
(六) 语言要顺通·····	255
(七) 说理要充分·····	256
(八) 引语要准确·····	257
(九) 字体要规范·····	260
(十) 文字要简练·····	262
(十一) 行文要合法·····	264
(十二) 要求要合理·····	265
第三节 修改公文应注意的几个问题·····	267
(一) 修改的内容·····	267
(二) 修改的形式·····	268
(三) 修改的程序·····	269

第一章 绪 论

“公文”，是公务文件的总称，也是简称。它是各机关、团体、单位之间用以报告或请示工作、公布或通知事宜、联系或商洽问题的文字凭证。

“公文”一词，最早见于《后汉书·刘陶传》中的“但更相告语，莫肯公文”。在《三国志》中则颇为常见。

“公文”，也有人称“文书”。“文书”一词，最早见于《汉书·刑法制》中的“文书盈于几阁，典者不能编睹”。在《三国志》中也是常见的。实际上，用“文书”代替“公文”是不确切的，因为“文书”既包括公务文件，也包括个人文件，而“公文”却仅仅是“文书”的一部分。

“文件”一词，出现得较晚，大约是在清朝后期开始应用的。

从文体上来说，“公文”是应用文的一种。所以，公文是随着文字和应用文的产生而产生的。早在四五十万年前，在我们祖国的土地上就有了原始人类的居住。人类在长期的共同劳动和生活中，由于互相表达思想感情和交流生活经验的需要，逐步产生了人类的语言。随着生产劳动的发展和复杂化，特别是由于生产发展而造成的居住地点的不断变迁，受着时间和空间限制的交际工具——语言，就再无法满足这种发展的需要了，于是便产生了文字。在文字出现后，自然而然地就形成了反映人类活动的各种文字记录，这就出现了最原始的应用文。随着国家的出现，又出现了作为管理

国家工具的公务文件，即“公文”，有时又称“文书”。正如斯大林所说：“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，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往”。（《马克思主义和语言学问题》，《斯大林文选》人民出版社1962年第1版下册第537页）

根据考古的发掘，我国“公文”最早产生在殷商时期。在河南省安阳市小屯村发现的甲骨文中，绝大部分都是殷朝后期几个王朝的活动记录和奴隶主的文告；记录中又以关于战争等事宜的卜辞为主。当时的卜辞，已经有了比较固定的结构和格式。如，殷朝第四个君主武丁（约公元前十三世纪）的卜辞《菁华》（二），就是一篇完整的卜辞，共包括四个部分：一，前辞，记卜之日及卜人名字；二，命辞，即命龟之辞；三，占辞，即因兆而定吉凶；四，验辞，即占卜之后记录应验的事实。

据《尚书》记载，殷商时期不仅有了比较固定的“公文”格式，而且也有了一些比较固定的“公文”名称。如“诰”。“诰”，始于汤，汤黜夏时便曾作“诰”。

到汉朝，“公文”名称有了发展，仅天子的命令就分为“策书”、“制书”、“诏书”和“戒书”等四种，群臣上书天子的“公文”也分为“章”、“奏”、“表”和“驳议”等四种。

三国时期，“公文”名称在上述基础上又出现了“册”和“疏”等，各种“公文”也都具有大体相同的一定格式，这在蜀先主立太子的“册”中体现得尤为突出。其“册”是：“惟章武元年五月辛巳，皇帝若曰：太子禅，朕遭汉运艰难，贼臣篡盗，社稷无主，格人群正，以天明命，朕继大

统。今以禅为皇太子，以承宗庙，祗肃社稷，使使持节丞相亮授印绶，敬听师傅，行一物而三善皆得焉，可不勉与！”

（《三国志》中华书局1959年第1版第4册第893页）从该“册”可见，三国时期的公文在格式上有以下几个特点：一，没有标题。二，在“公文”开头处注明行文时间，即文中的“章武元年五月辛巳”。这是沿用的殷商时期的“公文”格式。有时也把行文时间注在“公文”的尾部。三，在“公文”的正文之前先标明作者，即文中的“皇帝”。四，在作者之后陈述“公文”事宜，即书写“公文”内容，或命令，或情况，或建议。

“公文”之所以出现得很早、发展得很快和应用得很广，是跟它在日常工作 and 活动中所起的重要作用分不开的。当前，我国“公文”的作用体现在许多方面，主要可概括为以下几种：

第一，通过“公文”的传递，可以把下级机关或单位的情况、问题、意见和建议，及时地反映给上级机关和领导同志，以便于领导上采取正确的方针和政策，有效地指导工作；同时，可以把上级机关和领导同志的决定和指示等，迅速地传达到下级机关和人民群众中去，以便于更好地贯彻执行党和国家各级组织的政策法令，有力地推动社会主义革命和建设事业的迅速发展，促进我国社会主义现代化的早日实现。

第二，通过“公文”的公布，可以团结、教育、动员和激励广大人民群众，使党和国家的路线、方针、政策和法令，迅速地变成人民群众的自觉行动，进而更加紧密地团结在党中央周围，坚定不移地坚持四项基本原则，高举马列主义、毛泽东思想伟大旗帜，沿着毛泽东和周恩来同志等老一辈无产阶级革命家开辟的道路，向着社会主义和共产主义的

伟大目标，阔步前进。

第三，通过“公文”的周转，可以在各条战线和各个部门之间，商洽问题，交流经验，使之更加密切地配合起来，互相勉励，互相促进，进一步发展和巩固安定团结的大好形势，推动各项事业更加协调的迅速的发展。

第四，通过“公文”的承办和催办，可以有利于克服和抵制机关中的某些官僚主义和文牍主义作风，促进各有关部门的工作进程，从而增强工作人员的事业心，提高机关的工作效率，推动机关工作的革命化和科学化，以便于适应实现四个现代化的需要，满足广大人民群众急于转变领导作风和机关作风的要求。

第五，“公文”又可以起凭证作用，既可帮助人们记忆，又可鞭策人们自觉地按着一定的公共秩序学习、工作和生活。

“公文”，在日常工作和活动中，既然是我们党和国家用以提高机关工作效率，团结和动员广大人民群众，同心同德地实现社会主义现代化的有效工具，那么，切实地撰写好和应用好“公文”，也就成了各级机关领导同志和工作人员的一项重要工作。

为使“公文”更好地适应我国社会主义革命和建设的需要，更好地发挥其在我国社会主义现代化建设中的重要作用，对“公文”进行一番认真地研究是非常必要的。对“公文”的研究是多方面的，本书仅就“公文”的名称、特点、作用和要求作一概括的阐述，为阐述方便，现将“公文”大体区分为日常文件、会议文件，机关内部文件和其他文件等四类，分别予以介绍，然后再集中地谈一下在“公文”撰写和修改中应注意的几个问题。

第二章 日常文件

日常文件，是各机关、部门或单位，在日常工作和活动中为报告或请示工作、通知或联系事宜而形成的文件。这类文件，一般都是要发出的，而且是为发出而形成的，包括“报告”、“请示”、“通知”、“批复”和“决定”，等等。

第一节 日常文件的作用

日常文件，实际上是一种工具，而且是党政机关、社会团体和企事业等单位用以传达、贯彻党和国家的方针、政策，发布法规、命令，进行请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况和交流经验的一种重要工具。它不仅包括以文字形式形成的文件，而且也包括以技术形式形成的电报、图表、照片、录音带和文件的影印件，等等。

日常文件，是党政机关、社会团体和企事业等单位，在公务活动中自然形成的，而不是杜撰和臆造的。

日常文件之所以能成为一种公务活动中不可缺少的重要工具，是与提高机关工作效率的要求，以及它在日常工作和活动中所起的重要作用分不开的。关于这一点，列宁在《给中央一级苏维埃机关领导者们的信的草稿》中，已经有了精辟的论述。他说：“必须永远铲除你们机关中不成体统的拖拉作风和文牍主义。”又说，“我建议你们立即加以整

顿。苏维埃行政机关必须工作得精确、诚实、迅速。它的松懈不仅会使个人利益受到损失，而且会使整个管理事业具有虚假的性质。”还说，“我认为，衡量各机关工作效率的真正尺度，首先是它们处理所经手的一切事情迅速、切实的程度，所以我要求你们对今后交给你们处理的事情和问题必须给以最迅速和最详尽的回答。”（《给中央一级苏维埃机关领导者们的信的草稿》，《列宁论苏维埃国家机关工作》人民出版社1957年第1版第205页）列宁在信中所讲的，无论是要铲除文牍主义，还是要工作得精确、处理得切实和回答得详尽，都是与日常文件紧密相联而不可分离的。就是说，离开了日常文件，上述要求哪一项也难以达到。

日常文件在日常工作和活动中，究竟能起到哪些作用呢？主要有以下几种：

第一，传达贯彻党的路线和党政机关的方针政策。毛泽东同志曾指示我们：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策，不是实行正确的政策，就是实行错误的政策；不是自觉地，就是盲目地实行某种政策。”又说，“因此，在每一行动之前，必须向党员和群众讲明我们按情况规定的政策。否则，党员和群众就会脱离我们政策的领导而盲目行动，执行错误的政策。”（《关于工商业政策》，《毛泽东选集》人民出版社1967年横排版袖珍本第1181页。以下《毛泽东选集》凡未注明卷数，均为此版本。）我们党的路线，党和国家的方针政策，以及各级党政机关为传达贯彻上级的方针政策和各种规定而采取的措施，基本上都是通过文件传达下去的。

第二，反映下级机关或单位的情况、问题和意见，使上

级机关及时掌握下级的实际情况，进而准确地制定党和国家的方针政策，有力地推进社会主义现代化建设的进程。下级的情况是上级党政机关制定方针政策的基础和依据，而这些情况多数都是通过日常文件及时反映上去的。当然，上级机关派人下去了解情况或下级机关派人到上级机关反映情况也是上级机关了解情况的一种办法，但是如果事事都这样做，那么不仅要浪费大量的人力和财力，而且也保证不了准确和及时。日常文件，则可弥补这个不足。

第三，商洽或解决问题，从而提高机关工作效率。在社会实践活动中，部门与部门之间有许多问题需要相互商洽或解决，下级和上级之间也有许多问题需要请示或批复，从而促进问题的解决，提高机关工作效率，加快四化建设的步伐。这些商洽或解决，请示或批复，也都是通过日常文件的传递和周转而实现的。

第二节 日常文件的种类

日常文件的种类，即名称，是很多的。关于文件的种类，在一九五一年中央人民政府政务院颁布的《公文处理暂行办法》和一九五七年国务院颁布的《国务院秘书厅关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》中，曾作过具体规定。一九八一年，国务院办公厅在总结建国以来的经验和广泛征求意见的基础上，对以前的《公文处理暂行办法》进行了认真修改和补充，正式颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》。在《国家行政机关公文处理暂行办法》中，把国家行政机关中现行的主要文件，规定为九类十五种，即：一，“命令”、“令”、“指令”；二，“决定”、

“决议”；三，“指示”；四，“布告”、“公告”、“通告”；五，“通知”；六，“通报”；七，“报告”、“请示”；八，“批复”；九，“函”。实际上，在日常公务活动中出现的文件并不止这些，还有“规定”、“办法”、“条例”和“纪要”等等。

日常文件的种类，是在社会实践活动中自然形成的，所以也是随着社会历史的发展变化而不断演变的。例如，以前上级负责人用以委任下级负责人的“委令”，被现在的任免“通知”或“决定”代替了，自然“委任状”也就少见了；随着民主空气的活跃和人们主人翁责任感的增强，“请示”增多了，反映重要会议情况并要求下级机关对会议所决定的重大事宜给予贯彻执行的“纪要”也出现了。

下边，仅就我们在日常公务活动中经常运用的一些主要文件，分别作一概括的介绍。

（一）报告

“报告”，是下级机关向上级机关汇报工作、反映情况和问题，以及回答上级机关的询问或要求时所用的陈述性文件，所以有时又称“情况报告”或“总结报告”。

“报告”，在日常工作中有着重要的作用。它可以将下级机关的工作进度和情况，以及有关问题，及时地反映给上级机关和领导同志，使领导机关及时、准确地掌握下情，做到对全面情况胸中有数，以便于有针对性地制定出切实可行的方针政策。因为只有情况明，才能决心大，方法对。所以说，及时地向上级机关写“报告”，是非常必要的。毛泽东同志对这项工作特别重视，他曾专门为党内起草过《关于建立报告制度》的指示。他说：“各中央局和分局，由书记负

责（自己动手，不要秘书代劳），每两个月，向中央和中央主席作一次综合报告。报告内容包括该区军事、政治、土地改革、整党、经济、宣传和文化等各项活动的动态，活动中发生的问题和倾向，对于这些问题和倾向的解决方法。”

（《关于建立报告制度》，《毛泽东选集》第1159页）他针对一些不了解向中央作报告的必要性的同志，又强调说，“从今年起，全党各级领导机关，必须改正对上级事前不请示、事后不报告的不良习惯。”（同上第1160页）上级机关制定方针政策，除靠一些必要的调查研究外，主要是靠下级机关的“情况报告”，正如毛泽东同志所说：“中央领导之所以正确，主要是由于综合了各地供给的材料、报告和正确的意见。如果各地不来材料，不提意见，中央就很难正确地发号施令。”（《党委会的工作方法》，《毛泽东选集》第1331—1332页）因此，下级机关经常地及时地向上级机关写“报告”，把下级机关的工作进度、情况和问题，以及人民群众中的一些意见和动向，随时汇报给上级领导机关，是十分必要的。但是，近些年来，好些机关和单位，除了要人、要钱和要物时向上级机关写“请示”外，很少写工作情况的“报告”，这种现象应当引起各级党政机关和单位特别注意，而且应当尽快地克服掉。

“报告”，分临时的，定期的，又可分为专题性的，综合性的。一般说来，临时报告多属专题性的，定期报告多属综合性的。

专题报告，有汇报工作进度的，有汇报某一项工作的，有反映某一方面问题的，有反映某一方面意见的。如，农业部、商业部和粮食部向国务院作的《关于当前生猪生产情况的紧急报告》，等等。