



党政机关

写作与处理

萧凤舞 杨增武 编著

中国人事出版社

# 党政机关 公文写作与处理

萧凤舞 编著  
杨增武

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

党政机关公文写作与处理/萧凤舞,杨增武编著.

北京:中国人事出版社,2000.8(2002.4重印)

ISBN7-80139-547-6

I.党... II.①萧... ②杨... III.公文-写作

IV.H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 68444 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

三河市印务有限公司印刷

2001 年 2 月 第 1 版 2002 年 4 月第 2 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:12.5

字数:310 千字 印数:3001-4000 册

定价:30.00 元

# 序

徐颂陶

党政机关公文,是党政机关在公务活动中形成和使用的具有法定或特定效力和规范体式的公务文书,是党政机关管理党务政务的重要手段,是党政机关实施领导与管理,传达贯彻党和国家的方针、政策,发布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请求和答复问题,报告和交流情况的重要工具,也是党政机关及有关单 位处理公务的依据。在建设社会主义市场经济的伟大实践中,党政机关公文对解放思想,规范行为,统揽全局,具体指导,维护稳定,保证改革开放的顺利进行发挥着非常重要的作用。

因此,党政机关公文写作与处理是一项十分重要而严肃的工作。在写作上,不仅要符合各种公文的基本写作要求,做到观点明确,内容充实,条理清楚,表达准确,文字精炼,文风端正,而且要符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示,能够完整地准确地体现发文机关的意图,全面地、准确地反映客观实际情况,提出的政策、措施要切实可行,注重效用。这就要求草拟公文的人员,不仅要具有较高的政治素质和业务能力,而且要深入实际,联系群众,调查研究,实事求是,认真负责,写出质量上乘、行之有效的公务文书。有的重要公文,要由领导亲自主持或主笔,在走访群众调查,聘请专家论证,征求有关部门意见的基础上完成,要坚决杜绝形式主义、文牍主义和繁琐哲学。在办理上,无论收文

还是发文,都要严格按原则与程序办理。对送领导人批示或者交有关部门办理的公文,文秘部门要负责催办、查办,对下发的重要公文,要及时了解和反馈情况,公文办理完毕后,要根据《中华人民共和国档案法》和有关规定及时立卷、归档和销毁。这就要求负责公文办理的人员,不仅要具有有关的专业知识,而且必须忠于职守,遵守法律,作风严谨,廉洁正派,工作积极,任劳任怨。

《党政机关公文写作与处理》一书,对公文写作与处理的规律进行了积极的探讨。该书的编著者,注重理论和实践的结合,既总结了自己从事教学和文秘工作的实践经验,又吸收了现代公文学的最新理论研究成果,还进行了大量的实际操作方面和实施方面的调查研究,对不同种类的公文格式、写作与处理进行了全面系统的梳理与详尽通俗的论述,每一文种都列举了典型实用的文例,相近文种都进行了脉络清晰的比较研究,可以说,该书对实现党政机关公文处理规范化、制度化、科学化,提高公文处理工作的效率和公文质量,有较强的指导性和实用价值,是文秘工作者的良师益友,是大专院校文秘写作教学的重要参考书。

随着信息化时代的到来,办公手段将会发生革命性的变化。公文处理自动化、网络化的实现将会为党政机关处理公务开辟一个快捷的新途径。《党政机关公文写作与处理》一书,尚未涉及这方面的内容是个缺憾。希望编写者和出版者共同努力,运用信息技术的新成果,为文秘工作者学习和使用提供更便捷的条件。

2000年10月15日

## 目 录

序.....	1
第一章 绪 论.....	1
第一节 公文的起源与演变.....	1
第二节 公文的特点与作用.....	7
第三节 文秘工作和文秘人员的修养.....	12
第四节 撰写公文的基本要求与方法.....	19
第二章 公文的种类与格式.....	36
第一节 公文的分类与稿本.....	36
第二节 机关主要公文文种.....	40
第三节 公文格式.....	46
第三章 公文写作(一).....	64
第一节 命令(令)的写作.....	64
第二节 决议、决定的写作.....	79
第三节 指示的写作.....	96
第四节 意见的写作.....	107
第五节 通知的写作.....	122
第四章 公文写作(二).....	136
第一节 公报、公告、通告的写作.....	136
第二节 通报的写作.....	151
第三节 议案的写作.....	159
第四节 报告、请示的写作.....	167

---

第五节 批复和函的写作 .....	187
第六节 会议纪要的写作 .....	198
第五章 公文写作(三) .....	209
第一节 条例、规定、办法、细则的写作 .....	209
第二节 章程、规则的写作 .....	233
第三节 准则、守则、制度的写作 .....	245
第六章 公文写作(四) .....	259
第一节 计划、总结的写作 .....	259
第二节 会议报告、讲话稿的写作 .....	272
第三节 调查报告的写作 .....	281
第四节 简报的写作 .....	297
第五节 记录、大事记的写作 .....	308
第七章 行文规则与公文办理 .....	320
第一节 公文办理工作的组织与行文规则 .....	320
第二节 公文办理工作的任务与原则 .....	332
第三节 公文办理程序与公文管理 .....	338
第八章 公文立卷与归档 .....	360
第一节 公文立卷的意义和制度 .....	360
第二节 公文立卷的基本原则和组织工作 .....	364
第三节 公文立卷的方法 .....	371
第四节 编制归卷类目和平时归卷 .....	377
第五节 案卷的整理与归档 .....	382
后 记 .....	393

# 第一章 绪 论

## 第一节 公文的起源与演变

### 一 公文的起源

讨论公文的起源,必然首先涉及到文字的产生。文字是人类社会发展的产物。据地下发掘的历史文物考察,大约在四、五千年以前,已经有了作为语言和事物符号的中国原始文字。夏商时期,随着农业、畜牧业和手工业之间分工的发展,社会生产力进一步提高,特别是体力劳动同脑力劳动的分工,极大地促进了人类文明的发展。到商代后期,中国汉字已基本成熟。不仅有象形字,而且已经出现用形声、假借、会意、指事等构字方法构成的文字。据已出土的约十万片殷墟甲骨文字约略估计,常用文字总数已有 3000 到 3500 字。比较系统的成熟的文字的产生,是公文产生的重要条件。

“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》两卷本下册第 518 页)。斯大林的这段精辟论述,清楚地说明了公文(文书)的起源除文字条件外,阶级的分化和国家的产生是另一个重要条件。在我国夏代,原



始公社逐渐解体,奴隶制国家逐渐形成。到了商代,建立在奴隶制经济基础上的国家更加完善。它有庞大的政治机构和各级官吏,有刑法、有监狱、有军队,有了专司农业、畜牧业和手工业的管理部门。为了强化国家机构,有效地进行各项管理工作,便产生了充当国家管理工具的公务文书。例如,在河南安阳小屯殷墟出土的甲骨文书,《尚书》中部分《商书》。

公文产生的第三个条件是必须具有书写材料。公文是书面文字,必然要有书写(或契刻)材料。据地下发掘,我国最早的公文书写(契刻)材料是殷墟出土的龟甲和牛胛骨,其次还有其它兽骨、青铜器等。在殷墟出土的甲骨上有用笔书写的朱墨文字,说明当时已有书写工具;甲骨卜辞和青铜器铭文中有关于“乍册”(作册,一说掌管作简册的官)的记载;《尚书·多士》也说“唯殷先人,有册有典”。据此推断,在殷代已存在用以书写典籍的竹简和木札。

作为公文必须具备的第四个条件,就是具有完整的意义和特定的体式。

我国迄今发现的最早的公文,是殷墟出土的甲骨卜辞,以及《尚书》中保存下来的一部分最古老的公文。

## 二 周代公文

周代经济文化较商代有很大进步,特别是经历社会大变革的春秋战国时期,奴隶制遭到破坏,封建制生产关系逐渐建立,生产力得到进一步解放,随着经济的发展和政治的变革,思想文化上也出现了“百家争鸣”的繁荣局面。为适应社会发展的需要,反映在公文和公文工作方面,发生了新的变化。其特点是公文种类增多,公文体式、公文工作机构和公文工作制度进一步完善。

周代公文种类,开始分下行文、上行文、平行文和其他专用公

文。

下行公文有“诰”和“命”。诰，是用来告诫臣工，陈述政治主张的官方文告，如《尚书·周书》中的《大诰》、《酒诰》、《召诰》等。命，用来授官封爵、赐赠公卿诸侯或子孙，如《尚书·周书》中的《蔡仲之命》、《文侯之命》、《毕命》、《顾命》等。到战国七雄时期，都称为令。

上行公文称“上书”，即对国王上书言事或规劝的公文。《尚书·周书》中的《旅獒》、《无逸》，可视为谏诫性上书。至于言事上书，见于《周礼·春官·内史》：“凡四方之事书，内史读之。”这里的“事书”，就是四方诸侯对周王的上书。“降及七国(战国七雄)，未变古式，言事于主，皆称上书”(《文心雕龙·章表》)。

平行公文如“简书”，是诸侯国之间的往来公文，类似现在的公函(信札)。

其他公文有“檄移”、“盟书”、“玺书”和“誓”等。

### 三 秦汉时期的公文

秦始皇灭六国后，建立了我国历史上第一个中央集权的封建君主专制国家，从中央到地方有一套完整的国家统治机构，从而结束了诸侯割据的分裂局面。为巩固中央集权，统一号令，秦始皇还对作为国家统治工具的公文和公文工作制度进行改革。汉承秦制，并进一步完善，为以后各朝代的公文工作奠定了基础。

皇帝颁下公文：秦改命为“制”，改令为“诏”；到汉代又增加了“策”和“戒”，共为四种。

制书，是皇帝颁布重大制度所使用的一种命令文书。

诏书，是皇帝颁下的命令性文告。诏书用途较广，如诏告群臣什么事情，答复群臣的奏请，皇帝去世或即位，以及其他需要诏告天下的事情，都用诏书。

策书,是汉代皇帝用来封土授爵、任免三公的命令性公文。

戒书,又名“戒敕”或“诫敕”,是汉代皇帝颁下命令之一种,主要用来戒敕刺使、太守及三边营官。实际上,也普遍用于戒敕官吏,要他们如何做官办事等。

臣僚上皇帝公文:秦称为“奏”。汉代除沿用奏外,还有“章”、“表”、“驳议”,共四种。

章,是臣僚受封赠之后,上皇帝谢恩陈事的公文。

奏,是臣僚上皇帝的一种公文,用途较为广泛。汉代大臣向皇帝陈述政见的上奏公文,又称做“上疏”。

表,是臣僚用来向皇帝陈述政事、表达表情的上行公文。

驳议,是臣僚对朝廷决策提出异议的上书。

其他官文书,例如:

移,是用于平行或不相临敬的官署之间的一种官方文书。

檄,是一种用于征召、晓喻、申讨等所使用的公文。插上羽毛的檄文为羽檄,用于急事,类似近代的“鸡毛信”。

还有“牒”、“牒”、“状”等。

#### 四 唐宋时期的公文

下行公文。唐代下行公文有六种:制、敕、册、令、教、符,皇帝颁下公文用册书、制书、敕书。宋代皇帝颁下公文除沿用唐代册、制、敕外,增加了诏书、诰命、御札、敕榜四种。皇太子下行文用令,亲王、公主下行文用教。

中央和地方各级机关的下行公文,唐代统称为符,宋代又称帖。宋代枢密院系统的下行公文,代替皇帝宣布的称为宣,本身使用的称为札。

上行公文。唐代上行公文有表、状、笺、启、辞、牒六种。上皇

帝的公文用表，朝廷近臣也用状。向皇帝陈述政见的公文又称“疏”。上皇太子用笺或启。有品级的官员和各级官府的上行公文都用牒。其他一般人(庶人)的上呈文书称做辞。唐、宋还有一种非表非状的上奏公文，唐代称为“榜子”，宋代称为“札子”。

平行公文。唐代国家机关间平行公文称为关、刺、移，宋代又增加咨报。咨报是用于翰林院与三省、枢密院之间的往来公文。

## 五 明清时期的公文

下行公文。明代诏令文书经内阁颁下，文种定为诏、诰、制、敕、册、諭、书、符、令、檄。清代也经内阁颁下，名称有制、诏、诰、敕、諭、旨。

官府下行公文明有照会、札付、下帖、故牒四种。清有札文、牌文、札付、牌票、牌檄五种。

上行公文。臣僚上奏公文，明代名称较杂，最常用的有题、奏、启、揭帖。清代沿用明制，稍有变化。康熙年间产生了一种密奏公文，称为“奏折”，直接进呈皇帝，不经内阁票拟和批红。乾隆十三年，规定将向来用奏本之处一律改用题本。从此，题本便成为臣僚向皇帝请示或报告政事的一种最主要的公文。

官府之间上行公文，明有咨呈、呈状、申状、牌呈、牌上五种。清有咨呈、呈文、申文、牌呈、申呈、详六种。

平行公文。明有平咨、平关、平牒三种。清有咨文、移会、关文、照会、牒五种。

## 六 民国时期的公文

1911年10月10日，辛亥革命推翻了统治中国二千多年的封

建帝制后，创立了中华民国。新的国家政权建立起来了，有许多公文往来，如何确定和统一公文名称，是一个急需解决的问题。1912年（民国元年）初，南京临时政府颁布了第一个公文体式条例——《内务部颁发公文体式咨各部文》。新的公文体式规定行用公文名称为令、咨、呈、示、状五种。令是下行文，咨是平行文，呈是上行文，示是公布性公文，状用于委任职员及授赏徽章之证书。同时规定，“公署职员行用于人民者，曰令或谕”。经参议院议决之法规，应由大总统宣布者用“公布”。同年三月，南京临时政府内务部对文种名称和用法又作了补充和解释：凡上级公署职员命下级公署职员或公署职员命人民者用“令”；凡命令含有劝导之意者用“谕”；凡受有呈阅而裁决判断者用“批”。凡行用于外国之公文用“照会”。

1927年大革命失败后，国民党在南京建立了一党专政的国家政权。到1928年11月，在一年多的时间内，国民党政府先后颁布了三个公文体式条例。1928年11月颁布的公文体式条例对前两个条例进行了修正，规定公文名称为令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函和批九种。1942年国民党政府又颁布了一个《公文体式条例修正案》，规定公文名称为命令、训令、指令、布告、呈或报告、函、通知、批。其特点是废除了咨和任命状，增加了通知和报告。除条例规定的公文名称外，经常使用的还有代电、手谕、通告、笺函（便函）等名称。

公文自产生以来，数千年间，对历史的发展和人类的进步，对经济、文化的繁荣，都起到过重要的推动作用。但在漫长的阶级社会中，公文也被深深地打上阶级的烙印，充当了维护少数剥削阶级利益的工具。

1912年1月，刚刚创建的中华民国南京临时政府，就发布了新的公文体式条令，废除封建公文，建立新的公文制度，划一公文

程式。这是中国公文史上的一大进步。

1949年中华人民共和国成立后,中央人民政府吸收了各根据地、解放区公文改革的成果,制定并颁布了全新的公文体式,四十多年来,又经过了多次修订。我国现行公文体式,用于国家行政机关的是《国家行政机关公文处理办法》;用于党的机关的是《中国共产党机关公文处理条例》。新的公文,忠实地为工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政服务,为改革开放建设有中国特色的社会主义事业服务。

## 第二节 公文的特点与作用

所谓公文,通常解释为“处理公务的文书”。关于公文的科学界定,十几年来,我国公文学界进行了很有成效的探讨,虽然观点各有异同,但大都颇有见地。在《国家行政机关公文处理办法》(国务院2000年8月24日发布,2001年1月1日起施行,以下简称《办法》)和《中国共产党机关公文处理条例》(中共中央办公厅1996年5月3日发布,以下简称《条例》)中,对国家行政机关和党的机关公文的定义,都有一个完善的表述。《办法》第二条说:国家“行政机关的公文(包括电报,下同),是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具”。《条例》第二条说:“党的机关的公文,是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具”。以上两条从不同角度揭示了党政机关公文的基本特征、使用范围和重要作用。《办法》和《条例》规定的公文种类,其中大部分也通用于人民团体和企事业单位,称作通用公

文。此外还有党政机关的规范类公文,国家权力机关的公文,外交、司法、经济、科技等专业性很强的专用公文,以及其他的机关常用公文等。而党政机关的公文是公文“大家族”中最主要最核心的部分。根据前述党政机关公文的定义,并参照公文学界同仁对公文概念界定的诸多见解,我们理解,公文是国家权力机关、党政机关、人民团体和企事业单位等法定组织和法定代表人,在施行领导和管理的过程中,为处理各项公务所形成的具有特定(法定)效力和规范体式的公务文书。

本书研究的范围主要是党政机关的公文写作与处理,包括人民团体、企事业单位相应的公务文书。

## 一 公文的特点

### (一) 公文效力的权威性

公文的权威性是由公文制发机关、单位特定(法定)的权威所决定的。党的各级机关,各级行政机关,人民团体,以及企事业单位等,是依据法律、章程设立的,具有特定(法定)的权威,能够承担相应的义务。这些机关单位所制发的公文,具有与制发者的权威相一致的特定(法定)效力,对内部、对下级,要求所属机关、单位和人员,必需遵照执行;对外部、对上级机关,代表公文制发机关、单位所赋予的使命,发挥其相应的效力。而其他文章,对阅读者来说,不会像公文那样具有特定(法定)的权威效力。

### (二) 公文体式的规范性

公文,无论是古代的诏、谕、表、奏,或者是现代的命令、指示、请示,都是按照统一规定的公文体式制作的。例如命令体公文,内容一般都写得简明而庄重,从格式到用语充分体现“命令”的威严;请示体公文必须一文一事,语气恳切,请示事项明确具体。不同的

公文有不同的规范体式。公文体式的规范化,维护了公文的权威,有利于党政机关处理公务,提高机关工作效能,从而保证公文的特定(法定)效力;同时也便于文秘部门办理公文,做到规范化和程序化,提高办文效率。所以,自从公文产生以后,各个朝代都对公文的种类和体式作出严格规定,用来保证统治阶级意图的贯彻实施,保证国家机器的正常运转。公文的规范体式这一特点,也与其他文章有着明显的区别。

### (三) 公文特殊的工具性

历史上,公文是统治阶级通过国家执政机关,用来管理国家、施行阶级统治的一种重要工具,是统治阶级意志的体现。现在,公文是各级党政机关施行领导与管理,传达贯彻党和国家的方针、政策,办理各项公务的重要工具,是党和国家路线、方针、政策的具体体现,也是劳动人民根本利益的具体体现。而其他文章,乃至于政论文,虽然也反映一定的思想观点,即所谓“文以载道”,但它们都不具备公务文书特有的工具性。

### (四) 公文效用的现实性

公文效用的现实性是指公文效用的时间性。任何一件公文,都是为了解决一个或一方面的现实问题,完成一项或一方面的现实任务而制发的。当问题解决,任务完成,这件公文的使命即告结束,因而也就失去其现实意义,转化为档案,作为历史资料保存。有的公文当被新的公文代替时,即行废止。有些公文相对稳定,其有效时间比较长,但随实际情况的变化,需要不断修改或补充。没有一件公文的效用是永久的。所以公文效用的现实性是其一大特点。其他文章、文学作品等与公文不同,其效用往往不受时间限制。如历史上留存下来的许多优秀的文章、作品、著述,其效用已经延续了千百年,至今还在发挥着相应的效用。

当然,有许多出自鸿笔之手的优秀公文,在失去其作为公文现



实效用之后,仍不失为一篇优秀的文学作品,或者是应用体裁的范文。如大家熟知的汉武帝的《求贤诏》,诸葛亮的《出师表》,魏征的《谏太宗十思疏》,毛泽东的《向全国进军的命令》等,至今为识者所称颂。

## 二 公文的作用

### (一) 领导和指导作用

领导机关运用不同种类的公文,将领导意图传达到所属各级机关、单位,要求严格按照公文规定的事项与时限贯彻执行,这是公文最基本的作用。例如,全国性会议的重要决议、决定,党和国家制定的方针、政策,重大决策等,要传达到全国贯彻执行,就要通过相应的公文,发至文件规定的各级机关、团体、单位,领导和指导那里的工作。同时下级机关、单位向上级机关请示问题,报告工作,求得上级机关的批复和指示,也是发挥公文的领导和指导作用的一种方式。

### (二) 法规和规范作用

法律和法规性公文,在其规定的实施范围和有效期内,要求人们必须严格遵照执行,不得违反。《宪法》是我们国家的根本大法。《宪法》和依据《宪法》制定的法律,各种行政法规、规章和章程,都是人们的行为规范,是各项工作、各种活动的准则。法律和法规性公文,是维护国家法令、政令统一,维护社会生活安定、秩序正常的保证,是人民合法权益的保障,也是各项改革和建设事业顺利进行的重要保证。非法律、法规性的公文,因为是依据国家法律,行政法规、规章,以及有关章程,依据党和国家的路线、方针、政策制发的,所以要求有关机关、单位和人民团体遵照执行。在这里,这些公文除领导和指导作用外,也具有规范性作用和约束力。