

当代应用写作丛书

公文

侯士真

2

吉林教育出版社

当代应用写作丛书

主编 辛宪锡

公文

侯士真

吉林教育出版社

当代应用写作丛书 公 文

候士真 编

责任编辑：于靖权

封面设计：王劲涛

出版：吉林教育出版社 787×1092毫米32开本 5.75印张 117,000字
1987年 5月第1版 1987年 5月第1次印刷

发行：吉林省新华书店 印数：1—13,900

统一书号：7375·479

定价：0.95元

印刷：敦化市印刷厂

ISBN7—5383—0145—3/G·138

目 录

一、公文的概念和意义.....	(1)
二、公文的特点.....	(3)
三、公文的作用.....	(5)
四、公文的沿革.....	(8)
五、公文的种类.....	(17)
六、公文的格式.....	(29)
七、公文的语言.....	(52)
八、公文中数字的运用.....	(59)
九、几种常用公文的写法.....	(64)
十、公文的起草.....	(155)

一、公文的概念和意义

公文，是文书的两种基本类型之一。所谓文书，是指党政机关、群众团体、企业事业单位及某些个人，在现行工作、生产和生活中，为了进行管理、联系和处理事务所形成和使用的体式完整、内容系统的书面材料。根据形成使用文书的主体对象和作用、范围，文书分为两大类：一类是由机关、团体、单位在公务活动中形成使用的，叫公文书，也叫公务文件，简称公文；另一类是由某些个人在个人活动中形成和使用的，叫私人文书，也叫私文书。

公文，有“专用公文”和“通用公文”之分。“专用公文”只由具有专门职能的领域和机关形成使用，如外交领域形成使用的国书、照会、备忘录之类；司法机关形成使用的起诉书、公诉书、笔录、判决书等，也属于这一种。它们一般具有特定的内容和格式，只在一定范围内运转、起作用。

“通用公文”则通行于各类机关、团体、单位内部和相互之间，如指示、决定、报告、请示、批复、通知、通报等。凡是机关、团体、单位都使用它们，其作用范围是普遍的。

我们这里所讲的公文，就是这种“通用公文”。具体一点说，它是国家机关、社会团体、企业事业单位经常使用的、具有特定格式的公务文件。所以，有些公文也叫“文件”，如“国务院文件”、“财政部文件”、“天津市人民

政府文件”等。

关于公文的意义，总括起来说，它是传达和贯彻党和国家各项方针、政策的重要工具。一九八一年二月国务院办公厅颁布的《国家行政机关公文处理暂行办法》明确指出：

国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的一种重要工具。

这个工具运用得好坏，对我们工作的效果关系极大。因此，公文的作者一定要树立全心全意为人民服务的思想，不断提高政策水平和业务能力。

二、公文的特点

（一）鲜明的政策性

我们的国家，是人民民主专政的社会主义国家。我们的公文，是以传达党和国家的政策法令，表达国家机关的办事主张，推动四个现代化建设，维护人民群众的根本利益为目的的，直接反映国家政权的政治意向，因此，我们的公文具有鲜明的政策性。党和国家在一定时期对某项工作或某项活动发布的带有指导性质的文件，都有很强的政策性，是我们工作和行动的准则。

（二）法定的权威性

我们的公文的基本内容，是党和国家统一意志的具体体现。它们的贯彻执行得到党章和国法的充分保证。形成公文的机关及其负责人，是党和国家在各级的代表，它们（他们）的职权是党和国家通过一定的程序与手续赋予的。因此，公文具有法定的权威性，有关机关和个人必须认真对待，违反者就要受到批评、制止，严重的还要受到行政的处分。

（三）格式的特异性

公文和一般文章不同，它有特定的格式。什么性质的公

文用什么体例，适用什么范围，表达什么内容，用什么格式，都有一定的规范化的要求，不能任意行事。在不同的时期，国家对公文的种类、名称、行文关系和具体的格式，以及用纸规格、书写编排，都有统一规定，任何机关、团体、单位都必须按照统一规定的格式制发公文。公文格式的特定性，对于维护公文的严肃性、提高机关工作效率和文书处理，都有重要的现实意义。

（四）具体的针对性

一般文章没有特定的读者对象，内容方面也没有特定的针对性。公文是为了解决问题而发的，都有具体的针对性，如请示、报告一般都有特定的内容，是发送给特定的领导机关的；通知、通报、布告等，是针对特定的具体事项而发的，也有比较明确的对象。

（五）较强的时效性

公文是“办事文”，特别强调时效性。有的公文是对某些重大事情作出决策，有的是对已经出现的各种问题提出解决办法和提出处置意见。这就要求在时间上给予保证，快办快发。“张衡研《京》以十年，左思炼《都》以一纪”，在文学史上传为佳话，但一件公文却不能写上十年或十二年。所以，有的机关内部的公文处理细则上规定了处理时限和检查催办制度。我们一定要按照党和国家历来的要求，切实防止公文旅行，特别要防止“马后炮”，以免造成严重后果。

三、公文的作用

（一）记录、传达机关意图和情况的作用

机关在按照党和国家统一意志进行活动的过程中，随时有精神、意图、情况、要求，需要上传下达、左右平行。这就需要公文。很明显，只有公文才能担负起系统地记录、传达机关的精神、意图、情况、要求的任务。这可以说是公文的基本作用，也是和其他书面材料的区别所在。

（二）贯彻执行的作用

公文具有法定的权威性，它是机关的书面代表。上级机关的公文，下级机关必须遵照执行；下级机关的公文，上级机关必须处理回复；平行或不相隶属机关的公文，相互之间也必须认真处理回答。公文的这种贯彻执行的作用，主要是通过各级机关及其工作人员高度的政治责任感与为人民服务的自觉性来实现的，同时，也受到组织原则和工作纪律的制约。

（三）工作依据与凭证的作用

各级党政机关根据严格的组织原则构成严密的组织系统，公文则是它们按照党和国家统一意志协调行动的依据和

凭证。下级机关根据上级机关的命令、指示、决定、批复等开展工作，上级机关凭借下级机关的报告、请示有针对性地处理回复；平级机关之间也依据来文单位的公函、通知处理和答复问题。公文的这种依据和凭证的作用，对保证机关工作的正常化，有重要的现实意义。

（四）联系和知照的作用

上级机关通过指示、决定等指导下级机关如何开展工作；下级机关在贯彻执行这些指示、决定和处理实际工作的过程中，遇有需要上级解决或批准的事项，则以请示上达；上级经过研究，用批复知照回复下级。一个机关关于某件事情的精神和要求，需要一定范围贯彻或了解，就使用通知、通报或通告等相应的公文形式。公文的这种联系和知照作用，使机关上下左右之间声息相通，正常而有秩序地开展工作。

（五）宣传与教育作用

公文的宣传教育作用，集中地表现在下行文当中。象指令、指示、通知、决议、决定等，有的本身就是方针、政策，有的是行政法规，有的是方针、政策和行政法规的具体化，有的则是部署重要的工作任务，也必然会涉及方针和政策。这些文件，一般都要阐明指导思想和原则，讲明道理与做法。因之，它们既是推动各项工作的强有力的工具，也是提高认识、统一思想，对干部和群众进行宣传教育的武器。

上面这五条，是就公文的主要作用来说的。从实际情况

看，一种公文的作用往往不是单一的，它可以同时具备多种作用。

比如，通过公文的承办和催办，还能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等等。

四、公文的沿革

公文，作为管理国家、处理政务的一种工具，它的使用在我国由来已久。《易·系辞》中说：

上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察，盖取诸夬（音怪）。

这里所讲的“书契”，就是文字（“书”是写，“契”是刻，那时还没有发明纸，写字要用刀刻在竹片或木板上）。原来我们的祖先结绳记事，“事小小结其绳，事大大结其绳”。自从有了文字以后，就结束了结绳记事的历史；同时，统治者也就开始使用公文这种工具来推行政令，管理国家。所谓“百官以治，万民以察”，就是指公文的“上传下达”的社会作用来说的。“盖取诸夬”的“夬”，就是决断，解决问题，也就是“应用”了。可以说，文字的出现，为公文的产生创造了条件，国家的出现，则直接导致了公文的产生。正如斯大林在《马克思主义与语言学问题》一书中所指出的：“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……”（《斯大林选集》下卷518页）

一八九九年在河南安阳县小屯村发现的甲骨文字，记载

着殷王朝从盘庚东迁到纣王覆灭时的政治、经济、文化等方面的卜辞或记事刻辞。这些甲骨文字，可以说是我国最早的公文。如《殷墟书契前编》中有这样一条：“大王令众人曰协田”。这就是殷王命令奴隶们进行农事生产的公文。《尚书·多士篇》说：“惟殷先人，有册有典”。可见商代早期的文字材料已经比较进步，比较完整。“神州古籍，唯此为先”的《尚书》，是六经之一，相传为孔子所编。《尚书》分六体：典、谟、训、诰、誓、命。这是我国最早的公文的汇编。西周时期的诰、誓、命一类的文件，就是上对下的公文。诰、命，是周王与诸侯用于赏赐、任命和告诫臣下的文书；誓，是周王朝在兴师作战、讨伐敌人时用来誓告军旅的文书，类似现代的宣战书或动员令。

周代后期，这类文书不仅广泛应用，而且在写作上也逐渐讲究起来。《论语·宪问篇》中记载了孔子的一段话，谈到当时文件起草加工的情形：

子曰：为命，裨谿草创之，世叔讨论之，行人子羽修饰之，东里子产润色之。

这段话的大意是说，郑国的外交文书，由大夫裨谿起草，经大夫世叔研究评改，外交官公孙子羽修饰，最后由大夫子产润色加工而成。据有关记载：裨谿长于发现发明，世叔长于推究事理，子羽长于说辞，子产长于文彩，文件出于这四人之手，便可精审详密，各尽所长。从这里，我们可以看出古人对公文的写作是相当重视的，一个文件的产生要经

过这么多人反复加工，反映了一种严肃认真的精神。这一时期，公文的写作受到了普遍的重视，公文的实用价值加强了，同时出现了公文的用印制度。

秦灭六国以后，实行“书同文”，以小篆为标准文字，日常使用隶书，给公文的形成和处理带来了极大的方便。秦始皇躬操文墨，每天要看竹简公文六十斤。秦代统一了公文程式，改“命”为“制”，改“令”为“诏”，改“书”为“奏”。凡颁布重大制度时用的命令性文书称“制书”，凡颁布不属于重大制度的命令、对巨僚训示或答复巨僚上奏时，用“诏书”。巨僚向皇帝上书言事则用“奏”。这些文书，一般都有规定的体式。如向皇帝上奏的文书，开头要先写“臣昧死言”，最后要写上“稽首以闻”。汉代继承和发展了秦代的公文体制，增加了疏、状、白事、露布、移、檄、教、牒、章、表、驳议等文体。以下对上的公文来说，秦代只有“奏”一种，到两汉时又增加了章、表、驳议三种（蔡邕《独断》云：“凡群臣上书于天子者有四名：一曰章，二曰奏，三曰表，四曰驳议。”后来驳论文发展为一种独立的文体，盖渊源于此）。汉代对文件的尺寸、起首和结束语的写法，以及行款格式、具名的等级规矩，都有比较明确的规定。同时还规定了以封套的颜色来区别文件的缓急程度，如平件用青色，急件用赤白二色，密件用黑色。“公文”一词，最早见于《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”。（《后汉书》卷五十七，第1849页）。实际使用这一名称，自然还要早得多。

以后历代虽有因革，但大体上是在秦汉时期奠定的公文

体制的基础上发展的。魏晋南北朝时代的公文，基本上是承袭旧制，变化不大。这一时期，社会上形成一种重文章轻笔札的风气，公文的写作不被重视。刘勰在《文心雕龙·书记篇》中就曾有“才冠鸿笔，疏于尺牍”的感叹。从实际情况看，公文受雕绘藻饰的影响，缺乏实际内容的居多。

唐代社会政治、经济、文化高度发展，表现在公文体制方面，更是名目繁多。据《六典》记载，唐代下行文书有六种：制、敕、册、令、教、符；上行文书也有六种：表、状、牋、启、辞，牒；平行文书有三种：关、移、刺。其中辞、牒、关、刺四种为唐代所特有。唐代行文关系极为严格。

《唐律》规定：应言上而不言上，不应言上而言上，不由所管而越言上，应行下而不行下及不应行下而行下者，各杖六十。唐代重视公文的写作，许多著名的政治家，同时也是公文写作的大手笔。唐太宗李世民，常常亲自动手起草文件，所为诏令，训辞深厚，醇雅可诵。后来的政治家姚崇、宋璟、陆贽、令狐楚，以及韩愈、柳宗元诸人，都以兼擅公牍著称。

宋代公文体制方面的变化，主要是文种分得更细密，如诰命、御札、敕榜、故牒、公牒、呈状、申状、劄子等名目，都为前代所未有。宋代重视榜文的宣传，榜文用大字楷书在闹市张贴，并在乡村粉壁上誊写，让老百姓看管。宋代公文实行“一文一事制”。同时，规定向皇帝呈递的文书由秘书部门用黄纸写出内容提要，贴在前面，叫做“贴黄”或“引黄”。在公文传递方面，宋代规定用“檄牌”，按照金字、青字、红字来区分缓急程度。金字牌日行四百里，昼夜兼程，主要用于敕书及军机要件。宋代公文写作的名家甚

多，王安石、苏轼、曾巩都是这方面的代表。

元代帝王不通汉文，批阅公文往往写上“知道了”三字了事。诏书多用俗语，文字诘屈聱牙，甚至让人根本看不懂的也不在少数。也有写得比较得体的，那多半是出于汉人的手笔。明代公文沿袭唐、宋、元旧制而略有改进。明太祖朱元璋反对繁文浮词。洪武九年，刑部主事茹太素上“万言书”，长达一万七千字。朱元璋让人读给他听，读到六千三百七十字，还没有接触到正题，朱元璋非常生气，让人把茹太素找来打了一顿。第二天晚上，又叫人读给他听，读到一万六千五百字时发现了具体内容，五项建议中竟有四项是可取的。朱元璋很高兴，除了派人马上去办以外，还着实夸奖了茹太素一番。同时，规定了“建言”格式，“颁示中外，使言者陈得失无烦文”。明代后期八股文盛行，公文写作受到八股文的影响。清代公文，基本上是明代公文制度的延续，国家机关使用的公文，有诏诰、诰命、敕命、敕谕、奏折、题本、咨呈、劄、呈文、牌子、咨、移会等二十多种。有的公文，用法更为具体，如题本用于地方公事，奏本用于个人私事（后来取消奏本，一律用题本）。清代还增加了一些措施。主要有：（1）实行统一的题本格式；（2）禁用浮词套语；（3）规定文牍字数：题本、奏本不得超过三百字，其“贴黄”不得超过一百字；（4）书写规范化：一律用楷书，不得轻墨淡描；地名要写全称，日期、数字均需大写；不许补改；（5）严格保密制度。清代公文的写作，有的受程、朱理学的影响，反复议论；有的受朴学之风的感染，注重考据；有的折狱判牍比附经义；有的能接触实

际，不尚空谈。清朝统治者曾多次下令禁用浮词套语，但实际收效不大。

辛亥革命后，南京临时政府在一九一二年颁布了一个公程式条例，废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、诰、刺、题、奏、表、牋等名目，把国家机关的公文规定为令、咨、呈、示、状等五种名称，表现了革命党人的反封建的精神，也是公文制度方面的一次重大的改革。一九二四年二月，南京临时政府大总统下令，规定公文中不许再用“大人”、“老爷”的称呼，官吏之间互称职务上的名称，如“科长”、“局长”等；在民间文书往来中则互称“先生”或“君”，反映了一定的民主主义思想。一九二八年，国民党中央政府对公程式又作了一些新的规定。其中比较重要的一点是，要求公文的写作用白话文，使用新式标点符号。在内政部颁布的《暂行公文革新办法》中说：“公文往来，有如晤对，无论上行、平行、下行，均以真挚明显为要。凡艰涩语句，孤僻典故，及虚伪誉词，应一律免用。”在一定的意义上说，这是一个进步；但这些规定在实际中并没有得到贯彻，后来的公文还主要用文言文写作，使用新式标点符号的也很少。国民党统治时代公文的最大弊端是“办文不办事”。按照公文制度，复文要引录来文，引上级来文后用“等因；奉此”，引平级来文后用“等由；准此”，引下级来文后用“等情；据此”（这些都是旧公文的惯用语：等因、等由、等情，用以结束所引来文；奉此、准此、据此，用以引起下文）。这不仅反映了谄上骄下的行文关系，也表明了公文中的形式主义。有人谈到这一时期官场起草公文的秘