

公文 写作概论

姜之箴 朱淳良 著

群 众 出 版 社

公文写作概论

姜之麓 朱淳良 著

群众出版社

一九八六年·北京

公文写作概论

姜之镜 朱淳良 著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行

京安印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 7.25印张 175千字

1986年1月第1版 1986年1月第1次印刷

统一书号：9067·4

定价1.10元

印数：00001—34000册

前 言

行政公文,是各级行政机关书面传达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、交流经验的重要工具。随着社会主义四个现代化建设的飞速发展,公文的使用将越来越频繁,越来越广泛,因而对其写作的要求也就越来越高。为了向广大机关、团体、企业和事业单位的工作人员,特别是担任文书工作的同志系统地介绍公文及其写作等方面的知识,我们编写了这本《公文写作概论》。

我国的公文源远流长,已有几千年的历史。本书根据国务院办公厅一九八一年二月发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》的规定,对其中的九类十五种公文的性质、特点、用途及写作方法,分别作了较为具体的阐述。此书将使读者,特别是初学拟写公文的同志,能够掌握公文写作的基本知识,提高公文写作能力,从而使公文在国家管理工作中发挥更大的效用。此外本书还对我国公文的产生和演变作了一些探索,有些地方进行了必要的考证,使读者能够较为系统地了解公文的发展概况;对有志于探讨我国文书写作学的同志也有一定的裨益。

本书对《国家行政机关公文处理暂行办法》中所规定的各个文种的写作,除在理论上进行阐述之外,还举出实例进行剖析,以求对读者在具体拟写方法上有所指导。本书可作为中等学校或大专院校秘书等有关专业的专用教材,也可供自学者阅读参考之用。

简报虽不属于行政公文范围,但在当前机关、团体、企业和事业等单位内部应用极广,因此,本书特辟专章进行介绍,附于书后。

HA697/03

由于我们水平有限，时间仓促，书中谬误在所难免，敬请广大读者指正。在编写过程中，我们曾得到华东政法学院语文教研室有关同志的帮助，谨致谢忱。

编 者

一九八四年三月于上海

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政公文的涵义、特点和作用	(1)
一 行政公文的涵义	(1)
二 行政公文的特点	(4)
三 行政公文的作用	(7)
第二节 学习行政公文写作的重要意义及其途径	(10)
一 学习行政公文写作的重要意义	(10)
二 学习行政公文写作的途径	(11)
第三节 写作行政公文应注意的几个问题	(13)
一 做好准备工作	(13)
二 注意突出中心	(14)
三 重视结构安排	(17)
四 要善于叙事、说理	(21)
五 要讲究语言表达	(27)
第二章 行政公文的产生和发展	(40)
第一节 行政公文的产生	(40)
一 行政公文是国家的产物	(40)
二 我国发现的最早的公务文书	(40)
第二节 西周和春秋战国时期的公文	(41)
一 公文种类有增加	(42)
二 公文体制程式化	(42)
三 进一步建立了文书工作制度	(43)
第三节 秦汉和魏晋南北朝的公文	(45)
一 确定公文的名称和用途	(46)

二 公文体式更趋程式化、文书工作更 加制度化·····	(47)
第四节 隋唐与宋朝的公文·····	(51)
一 增加了公文的种类·····	(52)
二 建立了一系列公文制度·····	(52)
第五节 元明和清朝的公文·····	(57)
一 增加了新的公文种类·····	(59)
二 建立了新的公文制度·····	(60)
第六节 南京临时政府、军阀政府和国民党 统治时期的公文·····	(64)
第七节 全国解放前党领导的各个革命时期 的公文·····	(66)
第三章 命令 令 指令·····	(69)
第一节 命令、令·····	(69)
一 命令、令的来源、性质及其用途·····	(69)
二 命令、令的特点·····	(74)
三 命令、令的分类·····	(75)
四 命令、令的结构及其写作要求·····	(80)
第二节 指令·····	(84)
一 指令的来源及其用途·····	(84)
二 指令的结构及其写作要求·····	(87)
第四章 决定 决议·····	(92)
第一节 决定、决议的性质和种类·····	(92)
一 决定、决议的来源、性质及其用途·····	(92)
二 决定、决议的种类·····	(93)
第二节 决定、决议的结构和写作要求·····	(98)
一 决定、决议的结构·····	(98)
二 决定、决议的写作要求·····	(101)
第五章 指示·····	(103)

第一节 指示的性质、特点和种类·····	(103)
一 指示的来源及其用途·····	(103)
二 指示的性质和特点·····	(104)
三 指示的种类·····	(105)
第二节 指示的结构和写作要求·····	(106)
一 指示正文的结构·····	(106)
二 指示的写作要求·····	(110)
第六章 布告 公告 通告·····	(113)
第一节 布告·····	(113)
一 布告的来源及其用途·····	(113)
二 布告的性质和特点·····	(117)
三 布告的格式、正文结构和写作要求·····	(117)
第二节 公告·····	(122)
一 公告的来源及其用途·····	(122)
二 公告的性质、特点及其正文的结构与 写作要求·····	(126)
第三节 通告·····	(126)
一 通告的来源及其用途·····	(126)
二 通告的性质和特点·····	(130)
三 通告的格式、正文结构及其写作要求 和方法·····	(132)
第七章 通知·····	(137)
一 通知的来源及其用途·····	(137)
二 通知的性质和特点·····	(138)
三 通知的分类及其正文结构和写作要求·····	(140)
第八章 通报·····	(149)
一 通报的来源及其用途·····	(149)
二 通报的性质和特点·····	(150)
三 通报的分类、正文结构及其写作要求	

和方法.....	(152)
第九章 报告 请示	(164)
第一节 报告	(164)
一 报告的性质和特点.....	(164)
二 报告的种类.....	(165)
三 报告的结构.....	(168)
四 报告的写作要求.....	(177)
第二节 请示	(178)
一 请示的性质和用途.....	(178)
二 请示的结构.....	(180)
三 请示的写作要求.....	(183)
第十章 批复	(185)
第一节 批复的性质、特点和来源	(185)
一 批复的性质和特点.....	(185)
二 批复的来源.....	(185)
第二节 批复的结构及写作要求	(186)
一 批复的结构.....	(186)
二 批复的写作要求.....	(190)
第十一章 函	(191)
第一节 函的来源及其用途	(191)
第二节 函的性质和特点	(194)
第三节 函的分类及其正文结构和写作要求	(196)
附一 简报	(204)
一 简报的性质、特点及其作用.....	(204)
二 简报的种类和格式.....	(206)
三 简报的写作要求.....	(211)
附二 行政公文格式	(214)

第一章 结 论

第一节 行政公文的涵义、特点和作用

一、行政公文的涵义

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。它是用来处理公务的具有高度政策性和具有一定规格式样的特殊文体。

“公文”是“公务文书”的简称，过去也称为“公文书”。

“公务文书”与“私人文书”是文书的两大类型。私人文书又称“个人文书”，是个人在从事政治、经济、科学、文化等活动及与其他个人来往联系中所产生的文书，例如手稿、传记、证书、回忆录、书信、日记、札记等。每一个人在自己的活动中都可能产生一些文书，这种私人文书一般都归个人所有。但是，党和国家领导人以及著名的政治活动家、科学家和作家等等，他们所进行的活动，已构成国家和社会活动的一个重要部分，他们在从事政治、经济、科学、文化等活动中所产生的文书具有重要的价值，因而有关部门应该注意收集、整理和保管。公务文书是党和国家机关、人民团体、企业和事业单位等在进行公务活动时所形成的文书。公务文书按其性质可以分为法规性公务文书和行政性公务文书两类。法规性公务文书是由中央最高权力机关和最高管理机关颁发的，包括法律、法令和行政法规三大部分。例如，法律出版社于一九八二年八月出版的《国家机关常用法规手册》，就收入了自建国初期至一九八一年以来中央颁发的各种常用的法律、法令和行政法规四百八十二件。法规性文书都是要在全国内执

行的，所以它的制定和颁布程序都有严格的规定，这些不在本书论述范围之内。行政性公务文书简称行政公文，它是国家机关、人民团体、企业和事业单位为了具体贯彻执行法律、法令和行政法规，在日常公务活动中形成的文书。行政公文属于一般性公文，使用极为普遍，因而称为“通用公文”，通常就简称“公文”。行政公文是公务文书中的重要部分。本书论述的就是行政公文及其写作的一般知识，而且只限于国家行政机关和人民团体、企业和事业单位所用的行政公文，并不包括党的系统所用的公务文书。此外，还有军事、外交、司法等专门职能机构在其公务活动中形成的文书。这类公务文书属于专用公文，通常分别称为“军事文书”、“外交文书”、“司法文书”等等。这些文书也不在本书论述范围之内。

“公文”一词最早见于《后汉书·卷五十七·刘陶传》。刘陶是汉的宗室，东汉灵帝时官为侍御史。当时，张角兄弟三人正在积极准备黄巾起义。刘陶上表提请朝廷延揽张角等人以延缓祸乱，表中有“但更相告语，莫肯公文”的语句，意思是说张角等势力盛大，可能要起事，但州郡官员只是口头相互转告，不肯以公务文书上奏朝廷。从此以后，“公文”就成为公务文书的统称。在此以前，即在先秦和秦汉之际，因为无论是写公务文书还是记事作文甚至记录乐谱，都书写在竹片和木板之上，这种竹片，木板称为“简”、“牍”，又因为公务文书使用最为普遍，所以当时就把公文通称为“简牍”，正如许同莘在《公牍学史》（商务印书馆一九三五年版）卷一中所说，“简牍为官府治事之文”。但到西汉时，又把公务文书称为“文书”或“文案”。如《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之语，又如唐初虞世南《北堂书钞·汉杂事》中有“先是公府掾多不视事，但以文案为务”之句。自三国以后，公务文书才普遍被称为“公文”，但往往与“文书”、“文案”通用。例如晋朝陆机《答张七然》诗中就有“终朝理文案，薄暮不遑瞑”的诗句。到

明清时期，又把公文称为“公牍”。清末宣统三年五月，清廷颁布《内阁属官官制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌文书工作；其职责有十，第七是“掌本阁公牍文件”。这里又出现了“文件”一词，而且与“公牍”组合成“公牍文件”。

现在，在我们政府机关中，习惯把“公文”同“文件”相互通用，而过去则习惯把国家机关系统的公务文书称为“公文”，而把党的系统的公务文书称为“文件”。其实，“文件”的概念有广义和狭义之分。广义的“文件”所指的范围比“公文”更大。凡是在工作和政治学习上可以用作依据或参考的书面材料，都可以称之为“文件”。例如《人民日报》的重要社论如果用来作为学习材料，就可以称它为“文件”；但它不能算是公务文书，更不是行政公文。狭义的“文件”指的则是一份一份的公务文书。一般来说，上级机关发来的公文，下级机关也可以把它称为“文件”。至于“文书”，现在则被作为集合名词来用，它包括机关、团体、企业、事业单位在公务活动中所产生的一切收文、收电、发文底稿、发电底稿和内部使用的各种文件，以及电话记录、会议记录、出版物原稿、簿册、图纸、表格、照片、录音磁带、录像胶片、人民来信和复信底稿等等，但是公开或内部出版的书籍、期刊不包括在“文书”之内。当然，“公文”，“文件”和“文书”这三个词在概念上有所不同，在使用时可按照习惯，不必强求一致。

行政公文在发挥了其应有的效力和作用之后，经过整理、立卷后归档，就成为“档案”。因此可以说，公文是档案的前身，而档案则是保存在档案室里的机关外部文书（包括收文和发文底稿）和内部文书的总合。

在我国，有史以来历代统治者都非常重视行政公文和文书工作，并且都充分利用行政公文作为维护其统治的工具。但应该指出，在中国共产党领导下的人民政权所用的行政公文，其性质与过去历代统治者所用的行政公文有着根本的区别。这一点，在以

后的章节中还将再作论述。

二、行政公文的特点

正因为行政公文有其特定的涵义，因而它与一般文章、资料、报刊不同。它本身具有以下四个特点：

（一）行政公文是管理国家事务的工具，具有鲜明的阶级性和法定的权威性。

行政公文是随着阶级和国家的产生而出现的产物。它是统治阶级用来管理国家事务以维护其统治的一种工具。它的内容都是表达统治阶级的意志，代表统治阶级利益的，因而它有着极其鲜明的阶级性。现在，中国共产党领导下的人民政权所使用的行政公文，同样有着鲜明的政治性，它代表无产阶级的意志，维护人民的根本利益；它也是加强国家事务管理、巩固和发展人民民主专政、推动四化建设、开创社会主义新局面的一种工具，也是密切政府机关与人民、机关与机关之间联系的纽带。国家政府机关发布的行政公文，代表着发文机关所行使的法定职权，也表达了发文机关的意图。因此，它具有法定的权威；也就是说，它有行政指挥权和行政领导权。受文单位及有关人员必须按照所收公文的要求处理工作，或者根据其内容予以执行；如果无故不按照其要求处理或不根据其内容执行，就意味着失职甚至渎职。

（二）行政公文必须由法定的作者制成，并且必须按照规定的行文关系和处理程序进行处理。

关于行政公文的制作权限有着严格的规定，它必须由法定作者制作。这里所说的“法定作者”，指的是根据国家颁布的法律、法令、行政法规而成立或被授权的，并且能以自己的名义行使职权和承担义务的组织或者个人。其中包括：

1. 国家机关。国家机关又包括国家和地方的权力机关、行政机关。这些国家机关都是根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》设立的。《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各

级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》还规定了这些国家机关的职能及其制定和发布公文的权限。例如，全国人民代表大会是最高国家权力机关，有权制定、修改宪法和法律；人大常委会有权制定法令。国务院是最高国家行政机关，有权根据宪法、法律和法令制定行政法规，发布决议和命令。各省、自治区、直辖市、县等各级人民代表大会和人民政府，是地方国家权力机关和地方国家行政机关。其中，地方各级人民代表大会有权制定和颁布地方性法规；地方各级人民政府有权发布决议和命令。

2. 人民团体、企业事业单位。这些人民团体和企业、事业单位都是由一定的领导机关根据法律、法令和行政法规的有关规定正式批准而建立的。因此它们根据其职权可以制作并发布所需的公文。

3. 国家领导人和机关首长。行政公文主要由上述国家机关、人民团体、企业和事业单位制作和发布，但是根据法律、法令和行政法规，有时也用国家领导人和机关首长名义发布公文。例如，一九七九年七月六日叶剑英委员长发布了用以公布《中华人民共和国刑法》的《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会委员长令》（第五号）；又如，一九八三年六月十八日李先念主席发布了任命赵紫阳为国务院总理的《中华人民共和国主席令》（第一号）。机关首长也可以对所属工作人员发“任免令”，或者对所属单位发“通知”等。但是，应该明确指出，国家领导人和机关首长以个人名义发布公文，这是他们依法行使职权的一种表现，并不是他们以私人身份制作和发布公文。

除此以外，行政公文不象私人所写书信、日记、札记那样只是关系个人的问题，它关系到能否办好国家事务、能否维护人民的利益等国家和人民的大事；它有其特定的发布范围，有其特定的宣告对象；因此，行政公文的行文关系和处理程序都有严格规定。国务院办公厅在一九八一年二月发布的《国家行政机关公文

处理暂行办法》中把“行文关系”和“公文处理程序”列为专章，并作出明文规定。例如其中第四章第八条规定：“各级国家行政机关的行文关系，应当根据各自的隶属关系和职权范围来确定。”第九条规定：“各级国家行政机关一般不得越级行文请示问题。因特殊情况，必须越级行文时，应当抄报越过的机关。”又如第五章第十七条规定：“公文处理程序一般包括：收文、分办、催办、拟稿、审核、传递、立卷、销毁等。”只有对行文关系和公文处理程序作出严格规定，并且各级机关和文书工作人员都照此执行，才能责任分明，手续清楚，也才能避免混乱和差错，保证行政效率。

（三）行政公文的内容必须是有关公务的，并且应该具有反映现实和指导现实的效用。

行政公文一经发布，就是代表发文的国家机关、人民团体、企业和事业单位发言，在这个意义上讲，它是机关、团体、企业和事业单位的喉舌。因此，任何人不得将个人私事以公务名义制成公文并进行发布。也就是说，行政公文的内容必须是有关公务的。与此同时，凡是上行公文，其内容应该具体地反映本机关工作的现实情况，以便上级机关了解后给予指示；凡是下行公文，其内容应该对下级机关的工作现实具有指导效用，以便受文机关据以执行。

（四）行政公文有其特定的格式。

前面提到，行政公文是管理国家事务的工具，为了维护公文的庄严，为了便于处理，国家除了规定行政公文的文种名称和用途外，还对行政公文的规格式样作了统一的规定。《国家行政机关公文处理暂行办法》第三章第六条就规定：“公文格式一般包括：标题、主送机关、正文、附件、机关印章、发文年月日、抄送单位、公文编号、机密等级、缓急程度等。”为此，制作行政公文必须严格按照规定的格式，以保证公文的正确性、完整性和有效性。任何机关、团体、企业和事业单位都不得违

反国家统一规定的公文格式而别出心裁，自行其是，另搞一套。

应该指出，行政公文有特定的格式，这是它区别于一般文章的重要标志。写作一般文章，不论写记叙文还是写论说文，都要求别出心裁，独具一格，避免形式刻板，内容雷同；而行政公文却讲求格式统一，就是说公文的某一文种即有某一文种的特定格式。制作公文必须按照规定的统一格式拟写。

还应该指出，行政公文的格式是通过长期实践并且吸取了历史上和现实中的正反面经验教训而总结出来的基本形式。把这种基本形式相对地固定下来规定为统一的格式，既易于识别文种以避免错乱，又便于处理以提高效率。因此，规定统一的行政公文格式，是为了保证公文处理能够做到及时、准确、安全，也是为了发挥行政公文的领导、指挥、传达等作用，以促使国家事务管理工作得以顺利进行。

三、行政公文的作用

行政公文作为管理国家事务的一种重要工具，在不同的政权中，具有不同的作用。在剥削阶级政府中，行政公文的作用在于压迫人民，以维护剥削阶级的统治，维护其最高统治者至高无上的权威。在中国共产党领导下的人民政权中，行政公文则起着推动国家行政工作、提高机关工作效率、加强政府机关与人民群众的联系、巩固和发展人民民主专政、促进社会主义四个现代化建设等重要的作用。具体地说，它有以下四种作用：

（一）领导与指导作用

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。中国共产党是执政党，党是领导一切的，党的政策、方针体现在国家所颁布的法律、法令和行政法规中。各级国家机关、人民团体、企业和事业单位运用行政公文来贯彻执行法律、法令、行政法规，实际上就是在贯彻执行党的政策方针。

这就是说，行政公文是贯彻执行党的政策方针的一种工具，也就是说，它具有领导的作用。

在行政系统，上级国家机关对下级机关，国家机关对人民团体和企业、事业单位，也常常是通过制发有关公文，如指令、决定、决议、指示、通知、通报等来进行领导和指导的。因此，行政公文最主要的作用是领导和指导作用。

（二）传达和教育作用

国家权力机关制定的各项法律和法令，一般都用行政公文来发布。例如，《中华人民共和国刑事诉讼法》就是经中华人民共和国第五届全国人民代表大会第二次会议于一九七九年七月一日通过，于一九七九年七月七日以《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会委员长令》（第六号）的形式予以公布的，并规定自一九八〇年一月一日起施行。

又如，一九八〇年九月十日第五届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国个人所得税法》，也都是以行政公文形式公布的。

国家机关制定的行政法规，也常常用行政公文的形式向所属部门或单位传达。例如，工商行政管理总局于一九八〇年五月十五日发给各省、市、自治区工商管理局的《工商行政管理总局颁发〈关于工商、农商企业经济合同基本条款的试行规定〉、〈关于工商行政管理部门合同仲裁程序的试行办法〉的通知》，就是以“通知”这一行政公文文种把要印发的两个“文件”作为“附件”发出的。

此外，国家机关也可以用公文直接宣布某种法规，并借此收到传达和教育的双重效果。例如，《上海市公安局关于禁止赌博的通告》就是这样。其中除列出禁赌事项外，还着重阐明赌博的危害，起到宣传和教育作用。

（三）桥梁和纽带作用