



中国人民银行岗位任职资格指定培训教材

公文处理与写作

付军徽 编著
白延庆



中国金融出版社

公文处理与写作

付军徽 白延庆 编著



中国金融出版社

责任编辑:王 凤

责任校对:刘 明

责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

公文处理与写作/付军徽,白延庆编著. —北京:中国金融出版社,
2003.7

ISBN 7-5049-3108-X

I.公…

II.①付…②白…

III.公文—写作—资格考核—教材

IV.H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 058637 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部:66024766 读者服务部:66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 银博印刷技术发展有限公司

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 8.25

字数 246 千

版次 2003 年 7 月第 1 版

印次 2003 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—40000

定价 20.00 元

如出现印装错误本社负责调换

前 言

公文处理与写作，是中国人民银行岗位任职资格培训考试的内容之一。《公文处理与写作》，是人民银行系统岗位任职资格培训课程的配套教材，基本上是依据中国人民银行系统岗位任职资格培训大纲编写的。在编写过程中，结合银行监督管理委员会设立后人民银行职能的调整，结合公文处理工作操作的实际情况，进行了适当的调整。如，删除了有关章节的内容，调整了部分章节的顺序，对部分章节的内容予以整合，等等。但整体上，无论是编写体例还是内容，都是符合大纲要求的。

一、人民银行为什么要进行公文处理与写作的培训

公文处理与写作能力是国家行政机关公务员必须掌握的基本技能。斯大林在《马克思主义与语言学问题》中有这样一段话：“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……”就是说，有文字，有国家，就有了公文。公文是国家有效行使权力，进行统治的工具之一。从公文起源的角度看，公职人员代表国家权力机关行政，处理和写作公文应该是必须掌握的基本技能之一。

我国的教育体制中，写作的基本训练在高中阶段就完成了。从一般意义上看，写作这一基本技能在高中阶段就应掌握了。经过公务员考试的国家行政机关公职人员，按道理是无须进行写作培训的。

那么，人民银行为什么还要进行公文处理与写作的培训呢？

第一，国家行政机关公文不是一般的应用文，它具有特定的作用、特定的体例、特定的形式，以及特定的运转程序和特定的行文规则，这种特定性或者说特殊性是法律赋予的，是国家行政机关的职能决定的，作为公务员，必须了解它，掌握它，才能谈得上运用它去履行职责。

第二,从人民银行总行机关、人民银行系统公文办理的现状来看,公文质量不高。近年来,在建立健全公文管理制度,规范公文办理程序以及公文运转的现代化方面尽管做了大量的工作,人民银行公文在质量上还存在一定的问题。其原因,一是改革开放以后的20多年来,随着中央银行职能的强化和监管体系的不断变化,人民银行机关在机构、人员方面变化频繁,加之忙于职能的定位和业务水平的提高,难以形成上上下下都重视公文办理秩序、重视公文质量等机关基础工作的氛围和严谨认真的机关工作作风。二是由于人民银行是中央银行,是业务性极强的国家机关,从一般领导干部到普通办事人员,主观上普遍存在重业务、轻文字的倾向。即便是具有一定文字能力的业务人员,也认为只要业务上说得通就行,不愿意在文字上花工夫。认识不到公文质量不高,会直接影响业务工作的效率。三是一部分人民银行工作人员不熟悉公文办理和公文写作,文字水平也确实比较低。包括近年来入行的本科生、硕士生甚至博士生,有关公文的常识,在学校就没有很好地掌握,进入机关后也没有得到应有的培训。四是公文办理、写作质量与考察、任用脱节,这是部分机关工作人员不重视公文办理质量、不注重提高文字能力的根本原因。在机关工作中,办理公文、拟写材料占很大的比重,而目前,写不了材料,写不好材料的工作人员却不在少数。公文质量与考察任用不挂钩,谁还会在公文质量上下工夫呢?

第三,对工作人员进行公文处理与写作的培训,是为人民银行全员基本技能考核做准备。中国加入世界贸易组织后,人民银行作为中央银行,各项工作都面临着巨大的考验,巨大的压力。应对这种考验,应对这种压力,靠什么?最根本的,是靠一支高素质的工作人员队伍。所以,总行计划用3~5年的时间,在人民银行系统进行全员基本技能的培训和任职资格考核,持证上岗,逐步提高人民银行工作人员队伍的素质。

二、《公文处理与写作》的主要内容

《公文处理与写作》主要讲解国家行政机关公文处理的基本知识,共分为七章。第一章为公文概述,主要介绍公文形成、发展、演变的

大致过程，公文分类、作用、特点、效力等，并介绍国家行政机关公文及人民银行总行机关公文的种类；第二章为公文的格式，主要介绍公文形式要素方面的知识；第三章为公文的运转规则，主要介绍人民银行总行机关公文运行的程序、各个环节的管理要求等；第四章为公文的行文规则，主要介绍国家行政机关公文的行文关系以及行文的具体规则；第五章为公文拟写的一般要求，主要介绍公文写作方面的基本知识；第六章具体介绍 13 类国家行政机关公文的写作方法、各类公文的写作特点和区别；第七章为公文审核，主要介绍公文审核的重要性、公文审核的重点内容以及行文中常见的问题等。

公文从根本上讲是一种应用文，一种具有特殊要求的应用文，没有高深的理论。《公文处理与写作》，主要讲解公文处理的实务、国家行政机关公文写作的基本规则和基本方法。建议学员用 40 ~ 50 学时学习，并通过课后辅助练习，掌握课程的重点。

编者

目 录

第一章 公文概述	1
学习辅导	1
一、公文的起源与发展	2
二、公文的分类	7
三、公文的基本特征	14
四、公文的作用	16
五、公文的效力	17
学习目标	21
学习重点	21
复习与思考题	22
复习与思考题答案	29
第二章 公文的格式	31
学习辅导	31
一、公文文头的格式	32
二、公文正文的格式	34
三、公文文尾的格式	39
四、公文的特殊格式	41
学习目标	42
学习重点	43
复习与思考题	43
复习与思考题答案	49
第三章 公文的运转规则	51
学习辅导	51
一、人民银行总行机关公文运转的基本要求	52

二、人民银行总行机关公文的运转程序及规则	55
学习目标	67
学习重点	67
复习与思考题	67
复习与思考题答案	73
第四章 公文的行文规则	76
学习辅导	76
一、行文的总的原则	77
二、行文的一般规则	78
三、行文应注意的其他问题	84
四、人民银行总行机关行文的有关规则	86
学习目标	87
学习重点	87
复习与思考题	88
复习与思考题答案	94
第五章 公文的拟写	97
学习辅导	97
一、公文拟写的方法	99
二、对公文拟写者的要求	112
三、提高公文拟写水平的有效途径	118
学习目标	120
学习重点	120
复习与思考题	121
复习与思考题答案	131
第六章 13 类 13 种公文的具体拟写方法	134
学习辅导	134
一、命令（令）的拟写方法	135
二、决定的拟写方法	140

三、公告的拟写方法	146
四、通告的拟写方法	150
五、通知的拟写方法	154
六、通报的拟写方法	164
七、议案的拟写方法	169
八、报告的拟写方法	175
九、请示的拟写方法	182
十、批复的拟写方法	187
十一、意见的拟写方法	192
十二、函的拟写方法	196
十三、会议纪要的拟写方法	201
学习目标	204
学习重点	204
复习与思考题	205
复习与思考题答案	213
第七章 公文的审核	216
学习辅导	216
一、秘书部门对公文统一审核的重要性	218
二、公文审核的主要内容	219
三、公文封发前的审核	243
学习目标	244
学习重点	245
复习与思考题	245
复习与思考题答案	250
后记	252

第一章

公文概述

学习辅导：

第一章公文概述部分，主要讲解公文的概念，公文的形成；我国古代公文的演变过程、特点、基本分类以及各类公文的适用情况；现代公文的形成过程，简单介绍辛亥革命以后以及国民政府时期公文的分类情况和主要特点；详细介绍中华人民共和国成立至今国家行政机关公文的发展、演变情况，每次公文制度变化后公文分类的基本情况；介绍目前国家行政机关公文的分类情况，国家行政机关公文的性质、特点、作用、效力等基本知识。

第一章学习的重点内容：一是《国家行政机关公文处理办法》中规定的13类13种法定行政公文的类别，以及各类公文在行文方面的基本特点，某些类别公文在适用上的区别；人民银行总行机关公文分类的基本情况，人民银行总行机关公文的级别划分，以及各级别公文的区别。二是公文的基本特征，即鲜明的政治性和政策性，权威性和行政约束力，特定的体式和处理程序，法定的作者和特定的读者。三是公文的五大作用，即准绳作用、指导作用、联系公务的作用、宣传与教育作用、凭证与记载作用。四是公文的效力，包括公文效力的概念、范围、追溯问题。

学员通过第一章的学习，对公文的形成、演变过程有所了解，有助于加深对现代公文性质、特征、作用等的理解；而掌握国家行政机关公文分类情况，国家行政机关公文的特征、作用、效力等方面的知识，又是学习以后各章的基础。

公文是公务文书的简称，是国家机关、人民团体和企事业单位在公务活动中用以处理公务的具有特定格式的文字材料。《国家行政机关公文处理办法》第二条明确指出：“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。”这段话阐明了公文的性质和作用，即公文是行政机关管理国家事务、进行公务活动的工具。

公文有广义和狭义之分。广义的公文泛指各单位之间在公务活动中产生的具有现实作用和历史作用的所有文字材料，包括收进和发出的一切反映公务活动的往来文书，如文件、信函、简报、技术资料，还有电报、表册、图片、图纸，以及电子文本的文件、资料等。狭义的公文是指国家行政机关法定的公务文书。

一、公文的起源与发展

（一）公文的由来

公文是随着社会生产的发展、文字的出现、国家（部落）的建立而逐步产生的。国家进行管理工作需要比较有条理的文书。商业发展了，更需要有条理的来往书信。可以说，公文的产生有两个前提：一是比较成熟的文字；二是国家的产生。

据考古学家考证，距今六千多年前的我国仰韶文化（原始社会）时期，已经有了文字的萌芽，原始社会的结绳、刻契记录，反映了人们的社会实践活动，具有备忘、信守、凭证的作用。距今三千多年前的殷商时代，产生了比较成熟的文字——甲骨文，甲骨文是商王朝利用龟甲、兽骨占卜凶吉，刻在龟甲、兽骨上面的卜辞和与占卜有关的记事文字。这种具有记录、凭证作用的文字，可以说是我国最古老的以甲骨为材料载体的文书。甲骨文书具有一定的结构，如一篇占卜文书大致包含四个部分，即前辞、命辞、占辞、验辞，程式比较简单，文字也不长，一般约几十个字。甲骨文的文字结构，由独体趋向合

体，由象形趋向会意。甲骨文书可说是我国公文的雏形。

(二) 公文的演变与发展

作为统治阶级管理政务的工具，随着社会的进步和发展，公文的内容、形式，以及管理方式等方面都在不断地完善、变化。从商代至现代，从公文的制作材料看，由甲骨发展到青铜、竹木、铁质、石头、丝帛、纸张，一直到现代的磁介质和感光材料。从对公文的称谓看，殷商时称其为“典册”；周代称其为“中”；秦时称其为“典籍”；汉代的书籍中出现了“文书”、“公文”等词汇（荀悦的《汉记·武帝纪一》中有：“苞苴（音包居，包装礼品的蒲包）盈于门庭，聘问交于道路，书记繁于公文，私务众于官事”），但当时统称公务文书为“文案”；三国时开始称其为“公文”（《三国志·魏志·赵俨传》中有“辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民”）；唐宋时称“文卷”、“案卷”；元时称“文卷”、“簿籍”；明时称“文牍”、“案牍”；清时称“牌子”、“本章”；民国时又称“文书”了。至于具体的公文种类的名称，在历代使用过程中，有的出新，有的消失，有的代代相沿。

1. 我国古代的公文。

(1) 周王朝时代，国家机关较商代有所强化，典章制度也开始建立，出现了“诰”、“命”、“誓”等属于国王和诸侯使用的命令性文件，还出现了财务文书（用以登记土地财物）、盟约文书（反映外交关系）、奴籍文书（用来记载奴隶的户籍、约束奴隶的行动）。

(2) 春秋战国时期是奴隶制崩溃、封建社会建立的时期。这一时期，出现了反映各国兼并活动、错综复杂的政治斗争的新的文书种类，如“檄文”、“移书”、“玺书”、“盟书”、“上书”等。当时，随着社会变革进程的加快，还出现了很多法令性文书，如刑书、律书等，财务文书中还出现了用以记载赋税的“木券”等。这一时期，公文的起草、定稿手续逐步健全。

(3) 秦汉三国时代，随着封建社会君主专制的中央集权国家的建立与巩固，公文制度渐趋完善。秦始皇集大权于一身，李斯作为法家的杰出政治家，协助秦始皇实施有效的统治，对施政的工具公文，从

名称、用途、体式到行文手续都有相应的规定。到了汉代，公文又有所完善，皇帝专用的公文有“制书”、“诏书”、“策书”、“戒书”；臣僚给皇帝的公文有“章”、“表”、“奏”、“议”等。此后沿袭下去，到三国时，臣僚给皇帝的公文中又增加了“启”（与“表”、“奏”类似）、“笺”、“牒”、“移”等。

公文的书写材料，到西汉时开始进入用纸书写的阶段。公文用纸书写后，引起了其形式和管理制度的诸多变化，字体也渐趋讲究，对文书规格的要求也趋于严格。

秦汉时期的许多公文，格式规范，语言优美，尤其是臣僚给帝王的上书奏表，为表达自己的政治主张，说服君王，可谓文采恣溢，感情强烈，甚至一唱三叹，具有极强的感染力。有些公文作为优秀的文学作品流传至今，如李斯的《谏逐客书》，为劝谏秦王收回驱逐门客的成命，指出“客逐以资敌国，损民以益仇，内自虚而外树怨于诸侯”之非计；又如贾谊的《陈政事疏》，劝谏汉文帝透过太平景象，体察社会潜伏的矛盾和危机，指出时政的弊端曰：可为痛哭者一，可为流涕者二，可为长叹息者六……充满感情，言辞激烈。

三国两晋南北朝时期，蜀国诸葛亮的《出师表》、吴国薛综的《谏征公孙渊疏》、晋朝李密的《陈情表》、南北朝时鲍照的《请假启》等，是这一时期臣僚奏表的名篇佳作。

（4）唐宋时，公文名称多由前朝所定，略有变化。这一时期，适应统治阶级行政管理的需要，又出现了一些新的公文文体，如唐代皇帝专用的公文有“册”、“制”、“敕”等。“册”用于封立皇后、太子以及王公等；“制”用于颁发国家重大制度和对大臣的褒奖；“敕”又分为发敕、敕旨、论事敕、敕牒四种，用于日常的行政事务。宋时臣僚对皇帝行文有“表”、“状”；官僚之间使用的公文有“咨报”等。

唐宋时期，公文逐步形成了朴实、明快的风格，同时在文书工作制度、文书机构和文秘官职设置等文书管理方面，也取得了很高的成就。唐宋时公文发展的突出特点是，文书制度更趋严明，主要是实行了公文摘要制度、一文一事制度，还规定，修改公文须加盖修改印章，对机要公文用实封并加编号，以及建立文书的收发登记和催办制

度；文书与档案的区别也逐渐明确。

(5) 元明清时代，公文制度继续发展变化。明代出现了专门文书，如“赋役黄册”与“鱼鳞图册”等，用以记载土地丁口；还有“军册”，是控制、束缚军户与军士的特殊户籍文书。这种以图册形式出现的公文，是公文的一种简化形式。清代除臣僚给皇帝的“奏”、“表”外，官府之间的文书往来日多，种类日繁，多达二十几种；随着商业经济的发展与资本主义列强的侵略，专门文书中出现了银钱赋役文书如会计册、丈量册、滚单等，外交文书中出现了诸如照会、申陈、国书、护照等。晚清光绪二十四年规定，官方电报也具有公文性质。

我国古代公文不同于现代公文的特点主要表现在两个方面：一是文学性比较强，不仅我们上面所举范例中的臣僚给皇帝的奏表很有文采，帝王发布的诏书也很有文采；不仅远古的公文很有文采，晚清时的部分公文也很有文采。二是表达的是个人的观点和政治主张。这是由封建君主统治的政治体制和官僚选拔制度、内容决定的。

2. 辛亥革命以后，建国以前的公文。

辛亥革命以后，南京临时政府于 1912 年颁布了第一个公文程式条例，规定了下列文件种类：令（公布法令，任免官吏及有所指挥时用）、咨（同级官署公务往复时用）、呈（对上级陈请、报告时用）、状（人民对官署陈述时用），废除了具有封建君主社会特点的公文种类如制、诏、奏、表等等。国民党执政后，先后颁发三次公文程式条例，提倡公文改用白话，实行分段、标点等，规定公文的种类以及用法具体如下。

令：公布法令，任免官吏及有所指挥时用；

训令：上级机关对下属机关有所谕教或差委时用；

指令：上级机关对下属机关的呈请有所指示时用；

布告：对公众宣布事项或有所劝诫时用；

任命状：任命官吏时用；

呈：五院（立法、司法、行政、考试、监察院）对国民政府，或各院所属组织的机关对各院，以及其他下级机关对直接上级或人民对

官署有所呈请时用；

咨：同级机关公文往复时用；

公函：不相隶属之机关公文往复时用；

批：各机关对人民呈请事项准驳时用。

此外，这一时期，还沿袭、使用了一些杂体公文，如手谕、告书、通告、牌示、条示、揭示、给示、榜示、说帖、意见书、节略、签呈、笺函、宣言、提议案、证书、广告等，还有大量司法、军用、外交、商务等专用文书。

中国共产党在新民主主义革命时期使用的公文。中国共产党从成立之日起，就不断利用各种文书形式，如“宣言”、“告同胞书”等，开展宣传，发动群众。随着党的地下工作的加强和革命根据地的建立，党对公文管理的重要性越来越重视，从组织上、制度上加强了公文建设，对公文的种类、形式、用语、传递、保密等都有规定。但由于长期处于地下工作状态和战争环境的制约，公文制度难以统一。到解放战争时期，公文种类大致有：令（命令）、训令、指令、决定、布告、批复、通知（通报）、呈（报告）、函（公函）、电。另外，计划、统计、会计、司法等专用公文也大量出现。

民国时期，公文较之以前发生了巨大变化，几经变迁，奠定了现代公文的基础。尤为重要的是，受“五四”运动的影响，公文用语基本上实现了白话。同时，公文的文学色彩逐步消失，语言风格趋向简练、平实。

3. 建国后公文制度的演变。

1949年中华人民共和国成立后，公文成为国家管理公务活动的重要工具，党和政府十分重视公文制度的建设，吸取了解放区文书工作的经验，改革了旧政府的文书制度和办法，逐步建立了统一的新的文书制度。随着时代的发展和公务活动的需要，国家行政机关公文种类和功能的发展演变主要有六次。

第一次是1951年9月，中央人民政府政务院颁布《公文处理暂行办法》，当时规定公文有7类12种：报告、签报，命令，指示，批复，通报、通知，布告、公告、通告，公函、便函。

第二次是1957年10月，国务院发布《国务院秘书厅关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》，对1951年《暂行办法》中的公文类别进行了修改，仍是7类12种，但各类别的内容有变化，减去了“签报”、“公告”，将“公函、便函”合而为一，增加了“令”、“请示”、“批示”3个文种，对公文种类的排列次序也作了调整，依次为：命令、令，指示，报告、请示，批示、批复，通知、通报，布告、通告，函。

第三次是1981年2月，国务院办公厅颁布《国家行政机关公文处理暂行办法》，对公文种类作了增删，由7类12种增加为9类15种，减去了“批示”，增加了“指令”、“决定”、“决议”，恢复了“公告”，公文种类的排列依次为：命令、令、指令，决定、决议，指示，布告、公告、通告，通知，通报，报告、请示，批复，函。

第四次是1987年2月，国务院办公厅印发《国家行政机关公文处理办法》，该办法对公文种类修改不多，把“命令、令”合并为一种，新增了“会议纪要”。文种为10类15种。

第五次是1993年11月，国务院办公厅修订《国家行政机关公文处理办法》，把机关公文分为13类13种，取消了“决议”、“布告”，增加了“议案”，把“请示”、“报告”分为两类。

第六次是2000年8月，国务院发布《国家行政机关公文处理办法》，把机关公文分为13类，取消了“指示”，增加了“意见”，将“公告”、“通告”分为两类。

二、公文的分类

（一）我国古代公文的类别划分及其用途

《尚书》可以说是我国第一部文件汇编，它收录了夏、商及周初的部分公文，并按公文的用途分了六类，即：典、谟、训、诰、誓、命。“典”为制度、法则，《周礼·天官·大宰》中有“掌建邦之六典”；“谟”相当于公告，如《大禹谟》；“训”为教诲、开导，《书·伊训》

中有：“伊尹乃明言烈祖之成德以训于王”；“诰”即上告下；“誓”适用于军旅，为告戒将士的言辞，相当于现在的战争动员令，《书·甘誓序》有：“启与有扈战于甘之野，作《甘誓》”；“命”即命令、教令，《易姤》中有“后以施命诰四方”。

春秋战国时期，各诸侯国交往频繁，公文使用得更加广泛，并按实际内容和用途进行分类。四种公文文体盛行：一曰辞令，用于外交；二曰上书，或曰书，以阐明政治主张；三曰檄文，用于军事；四曰盟书，用于两国之间的结盟。

秦汉时期，是封建公文体制的确立时期。随着中央集权的初步确立及发展，开始按照严格的等级制度和行文关系来进行公文分类。南朝刘勰的《文心雕龙》将上古、战国及秦代以后公文的演变予以汇总，称：“汉初定仪则，则命有四品：一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒敕。戒敕州部，诏告百官，制施敕命，策命王侯。”这些是下行文，是皇帝使用的。上行文有章、表、奏、议，是大臣给皇帝上书用的，“章以谢恩，奏以按劾，表以陈情，议以执异”。

三国时期，适应加强封建行政管理的要求，公文的分类在原有基础上有所细化，上行文增加了“启”，平行文增加了“移”（类似于现在的“函”），下行文增加了“令”。

《文心雕龙》将公文按使用范围分为六类、二十四种，如总领黎庶类的：谱、簿、籍、录；申宪述兵类的：律、令、法、制，等等，不一一列举。

宋代曾把公文文体按行文关系及用途分为四类：敕、令、格、式。“敕”为皇帝发布命令、诏谕、公布典律规章之用，“令”为朝廷、官府公布行政命令、行政制度之用，“格”用于对官吏奖惩及奖惩方面规定的行文，“式”为公文格式方面的规定。

元代对皇帝家族发出的公文按公文制发者的身份和地位进行了进一步的区分，如皇帝使用的诏令性的公文，通称圣旨；太子下发的指令，称令旨；皇后的指令，称懿旨。

明清时期，公文的分类愈加详细。如明代，仅上行文就有题、奏、启、表、笺、讲章、书状、文册、揭贴、制对、露布、译等，其