



附：公文写作与处理自学考试大纲

公文写作与处理

主编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主 编 / 饶士奇

全国高等教育自学考试指定教材
秘书专业（专科）

我
装

书
局



全国高等教育自学考试指定教材 《公文写作与处理》适用的专业

- 秘书专业（专科）
- 秘书学专业（独立本科段）
- 涉外秘书专业（专科）
- 行政管理专业（专科）
- 机关管理及办公自动化专业（专科）
- 乡镇管理专业（专科）
- 人事管理专业（专科）
- 后勤管理专业（专科）
- 市政管理专业（专科）

封面设计/曹 铀

ISBN 7-80106-061-X



9 787801 060617 >

ISBN 7-80106-061-X/G-17 定价：21.50元

全国高等教育自学考试指定教材
秘书专业（专科）

公文写作与处理

（附：公文写作与处理自学考试大纲）

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

主 编 饶士奇

线 装 书 局
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作与处理/饶士奇主编. - 北京: 线装书局,
2000.3

ISBN 7-80106-061-X

I. 公… II. 饶… III. 公文-写作 IV. H152.3
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 04905 号

书 名: 公文写作与处理 (附: 公文写作与处理自学考试大纲)

著作责任者: 饶士奇 主编

责任编辑: 任梦强 李可可

标准书号: ISBN 7-80106-061-X/G·17

出 版 者: 线装书局

地 址: 北京市朝阳区春秀路太平庄 10 号 100027

排 版 者: 煤炭工业出版社印刷厂

印 刷 者: 新世纪印刷厂印刷

880 毫米 × 1230 毫米 大 32 开本 16.375 印张 420 千字
2000 年 3 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 21.50 元

组编前言

人类即将迈入了 21 世纪。这是一个变幻难测的世纪，这是一个催人奋进的时代，科学技术飞速发展，知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战，随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇，寻求发展，迎接挑战，适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习，终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试，其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学，为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问，这种教材应当适合自学，应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息，有利于学习者增强创新意识，培养实践能力，形成自学能力，也有利于学习者学以致用，解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书，我们虽然沿用了“教材”这个概念，但它与那种仅供教师讲、学生听、教师不讲、学生不懂，以“教”为中心的教科书相比，已经在内容安排、编写体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解，以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念，不断探索适合自己的学习方法，充分利用已有的知识基础和实际工作经验，最大限度地发挥自己的学习方法，充分利用已有的知识基础和实际工作经验，最大限度地发挥自己的潜能，以达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999 年 10 月

目 录

第一章 公文	(1)
第一节 公文概述	(1)
第二节 公文的特点与作用	(8)
第三节 公文的分类与名称	(15)
第二章 公文写作	(27)
第一节 公文写作概述	(27)
第二节 公文写作的特点与要求	(31)
第三节 公文写作的步骤与方法	(37)
第四节 公文写作人员的修养	(43)
第三章 公文的体式与稿本	(48)
第一节 公文的体式	(48)
第二节 公文的构成要素与书面格式	(59)
第三节 公文的排版形式与装订要求	(86)
第四节 公文的稿本	(92)
第四章 公文的行文规范	(97)
第一节 公文的行文关系	(97)
第二节 公文的行文方向与方式	(101)
第三节 公文的行文规则	(104)
第五章 机关法定公文的写作(上)	(112)
第一节 命令(令)	(112)

第二节	议案	.....	(120)
第三节	决定 决议	.....	(125)
第四节	指示 意见	.....	(137)
第六章	机关法定公文的写作 (中)	.....	(147)
第五节	公告 通告 公报	.....	(147)
第六节	通知	.....	(159)
第七节	通报	.....	(166)
第七章	机关法定公文的写作 (下)	.....	(175)
第八节	报告	.....	(175)
第九节	请示	.....	(180)
第十节	批复	.....	(187)
第十一节	函	.....	(191)
第十二节	会议纪要	.....	(197)
第十三节	条例 规定	.....	(201)
第八章	机关其他常用文书的写作 (上)	.....	(211)
第一节	规章类文书	.....	(211)
第二节	计划类文书	.....	(217)
第三节	总结	.....	(224)
第四节	调查报告	.....	(232)
第九章	机关其他常用文书的写作 (下)	.....	(242)
第五节	讲话类文书	.....	(242)
第六节	记录类文书	.....	(257)
第七节	简报类文书	.....	(267)
第八节	建议类文书	.....	(272)
第十章	公文处理工作	.....	(280)

第一节	公文处理工作概述	(280)
第二节	公文处理工作的任务与组织	(286)
第三节	公文处理工作的原则与要求	(292)
第十一章	公文办理程序	(304)
第一节	公文办理程序概述	(304)
第二节	收文办理程序	(305)
第三节	发文办理程序	(325)
第十二章	公文立卷工作	(342)
第一节	公文立卷概述	(342)
第二节	公文立卷工作的组织	(346)
第三节	公文立卷的原则与方法	(357)
第四节	公文立卷的准备工作	(372)
第十三章	案卷的整理与归档	(380)
第一节	案卷的组合	(380)
第二节	编目成卷工作	(389)
第三节	案卷的归档	(400)
附录一	国家行政机关公文处理办法	(406)
附录二	中国共产党机关公文处理条例	(414)
附录三	国务院公文主题词表	(425)
附录四	行政法规制定程序暂行条例	(437)
附录五	法规、规章备案规定	(440)
附录六	标点符号用法	(443)
主要参考书目	.....	(454)
后记	.....	(455)
公文写作与处理自学考试大纲	.....	(456)

第一章 公文

第一节 公文概述

一、什么是公文

公文，即公务文书，是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效用与规范格式的文件材料，是办理公务的重要工具。

公文的这一基本含义，可以从以下几个方面来理解：

1. 公文形成的主体是国家机关及其他社会组织。这些机关或组织都是依据宪法和有关法律、章程、决定建立起来的，是具有法定地位的。这种法定的地位赋予了这些机关与组织在自己的职权范围内制定和处理公文的权力。

2. 公文形成的条件是行使职权和实施管理。具有法定地位的机关与组织都有自己的组织系统，领导关系和职权范围，有自己主管的事务与办事意图。它们在行使职权和实施管理的公务活动中，必然会产生体现自身意志的文件材料，这是公文形成的必要条件。

3. 公文是具有法定效用与规范格式的文件材料。这是公文区别于其他文章和图书资料的主要之点。公文的法定效用是由公文形成者的法定地位所决定的。公文的规范化格式，不仅增强了公文的权威性与有效性，也方便了公文的处理与管理。

4. 公文是办理公务的重要工具之一。任何一个机关、组织在进行日常的工作中都需要使用公文这一工具，以表达意图、办理公务、实施有效的管理。比如：向上级汇报工作，则使用“报告”；向下级布置工作则使用“指示”或“通知”；向有关单位联系公务，则使用“函”；记载会议议决事项，则使用“决议”或

“会议纪要”等。

二、公文的生产与发展

公文，或称文书、文件，是一种社会现象，是人类社会实践活动的产物。它是随着阶级、国家、文字的产生而产生，随着生产与管理活动的发展而不断发展的。千百年来，人们在社会的政治生活与经济活动中都要凭借文书这一工具来进行彼此间的联系。这种联系，是人类社会向前发展的必要条件。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中说：“从铁矿的冶炼开始，并由于文字的发明及其应用于文献记录而过渡到文明时代。”^①在这里，恩格斯把文字应用于文献记录，即文书的出现当作人类文明的重要标志，评价是很高的。斯大林在《马克思主义与语言学问题》一文中指出：“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……”^②这段话，科学地阐明了文书产生的社会背景，以及文书在国家管理活动和社会经济交往活动中的重要作用。就某种意义上说，人类社会的灿烂历史文明，就是凭借那些卷帙浩繁的、不同形式的文书记载而传之于世的。

我国是世界文明古国，有悠久的历史与古老的文化。在上古时期，我们的祖先就创造了“结绳记事”的办法，在共同劳动与共同生活中表达思想，相互联系。随着社会的不断进步和越来越复杂的生产与生活的需要，又渐渐产生了表意与表声的原始刻写符号与文字。文字是语言的载体，文字的创造发明是人类文化演进的重要里程碑。有了文字、语言的书面形式才得以出现，临民治事的文书（主要是公务文书）才能产生。在我国，文书的出现可上溯到夏、商、周三代，这在我国古代的经籍中是有记载的。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第21页。

② 《斯大林选集》（下）人民出版社1979年版，第518页。

《周易·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。”^①这里说的“书契”，就指的是用文字作为物质载体而形成的文书。有了文书，才能贯彻统治者的意图，以实现社会的信息传递，才便于“治”与“察”。文书也就成了治世的工具。

在三千多年前的商代后期，出现了一种体式较为完整的甲骨文书。它是书刻在甲骨上的商代后期王室占卜活动的记录文字，即“甲骨卜辞”。从“甲骨卜辞”的制作程序、体式结构及记载的内容来看，说明它确已具有公务文书的基本特点。徐望之在《公牍通论》中说：“公文者，为意思表示于一定程式之文书也。凡以文字表示意思，不得称之为公文。必依一定之程式，所制成之文书，始得谓之公文。”^②因此，我们将甲骨卜辞称之为“甲骨文书”。它是我国迄今发现的最早的文书档案，也是研究我国文书及文书工作产生的珍贵的历史资料。

到了西周，由于生产的向前发展，国家政权机构也变得复杂起来。为了加强国家的行政管理，已设有专门管理文书的机构与起草文书的官吏了。据《周礼·天官·宰夫》云：“五曰府，掌官契以治藏，六曰史，掌官书以赞治。”汉郑玄注：“治藏，藏文书及器物；赞治，若今起文书草也。”^③这说明，在我国，作为国家管理工具的官文书的产生已经有三四千年的历史了。

马克思主义认为，国家机构是统治阶级的工具，是一种暴力机关。统治阶级为了实现其统治，就要制定和施行政令。“人类有政治之组织，即有法令；有文字之法令，即有公牍。”^④如自

① 《十三经注疏》(上)，中华书局1990年版，第87页。

② 徐望之：《公牍通论》，档案出版社1988年版，第1页。

③ 《十三经注疏》(上)，中华书局1990年版，第655页。

④ 徐望之：《公牍通论》，档案出版社1988年版，第1页。

商周战国期间长期汇集而成的《书》（汉初称之为《尚书》，即上古之书），当时儒家尊称为《书经》，其中收集的《汤诰》、《大诰》、《康诰》等篇，就是当时统治者商汤、周公、成王发布的告民众书；《甘誓》、《汤誓》、《牧誓》等篇就是当时统治者夏启、商汤、周武王在出征前向军队发布的誓师词；“命”就是统治者发布的命令，如《文侯之命》等。以上这些内容都是有关国家政务大事的，故《荀子·劝学篇》说：“《书》者，政事之纪也”。所以说，《尚书》是我国最早的一部政治文件汇编本。

秦汉时期，是我国封建社会文书工作的确立时期。秦代出现的“书”、“奏”，是我国最早的上行公文。如李斯的《谏逐客书》，就是在秦王朝建立之前，秦国客卿李斯向秦王呈送的一份意见书。它用大量事实，反复论证，终于说服秦王收回了驱逐客卿的成命。

到了汉代，又出现了“章”、“表”、“疏”等上行文；官府之间，平级官员之间的平行文种“移书”的使用也逐渐多了起来；下行文则有“令”、“谕”、“教”等。

秦汉以后，以至明清，在两千多年的封建社会里，下行、上行、平行的公文种类不断演变增多，据徐望之《公牍通论》所计，不下六七十种，这说明了历代封建统治者对公文作用的重视，也反映了政权机构工作的日趋细密。

辛亥革命以后，南京临时政府为了适应其资产阶级政权建设的需要，对沿习已久的封建王朝的文书工作进行了全面改革，简化文书种类，划一公文程式。1912年元月，临时政府内务部奉大总统令，颁发了《公文程式》五条，指出：“现今临时政府业已成立，所有行用公文程式，亟待规定，以期划一，而利推行。”并规定行用公文分为“令”、“咨”、“呈”、“示”、“状”五种，明确了这些文种的使用范围。从此，废除了封建王朝沿用了两千多年的“制”、“诏”、“敕”、“奏”、“章”、“表”、“笺”等旧的公文

名称，表现当时革命党人反对封建专制的思想，这也是公文名称上的一次革命。此后，在北洋军阀政府和国民党政府统治时期，为了适应其统治的需要，又多次对文书工作进行改革，增加了一些文种。语体也由文言文发展为半文半白，并规定公文必须使用标点符号。

应当指出的是，在文书数千年的发展演变中，载体材料的变化对文书的变化与发展影响是很大的。汉代以前，我国文书的载体材料一般为金石、甲骨、青铜、竹木、缣帛等。其中竹木的使用延续数朝，直至东汉发明纸张。东晋末年，太尉桓玄下令公文统一用纸，称：“古者无纸故用简，今诸用简者，宜以黄纸代之。”公文用纸之后，大大方便了文书的撰制、处理与管理，同时也使公文的种类、名称以至内容、形式都越来越丰富多彩，从而极大地提高了文书工作效率，纸张作为公文载体的广泛使用是我国古代文书工作的重大突破。

可见，公文的发展、演变，反映了历代政权的性质，也反映了统治者的需要及其对公文在行使政治权力中的重要性的认识程度。如前所述，公文是统治阶级实现其统治的一种重要工具，因此，文书工作具有鲜明的阶级性，它从属于一定的政治集团并为其服务。新中国建立前，中国共产党领导下的文书工作，从它诞生的那天起，就是为实现党的纲领，推翻三座大山，争取中国人民的彻底解放的伟大事业服务的。它和以前各个朝代，各个时期的文书工作在内容、形式以及工作方法上都有着本质的区别。它的出现，使我国的文书工作进入了一个崭新的发展时期。

三、文书、文件和公文

在机关的日常工作活动中，常常出现“文书”、“文件”和“公文”这三种概念同时使用的情况。如文书、文书处理、文书工作；文件、文件拟写、文件往来；公文、公文格式、公文立卷等。这些概念有时还可以互为通用。如文书处理也可称为文件处

理、公文处理；文件往来也可称为文书往来、公文往来；公文格式也可称为文件格式、文书格式等等。这就说明，在机关日常工作活动中出现的文书、文件和公文这三个概念的基本含义是一致的，都是指国家机关及其他社会组织在工作活动中形成和处理的收来文件、发出文件以及机关内部所使用的文件材料，即公务文书。根据不同情况、不同场合的需要分别使用这三个概念。从这个意义上说，文书、文件和公文三者之间是可以互为通用的。因此，在本书中频繁出现的文书、文件和公文三个概念及其使用，一般都是指的公务文书，这是必须加以说明的。

但是，在实际工作中，由于历史上的习惯称呼和用法，以及其他原因，文书、文件与公文三个概念在不同的场合往往强调不同的侧面，有着不同的称呼和用法。

文书一词，在机关的公务活动乃至人们的日常生活中，使用得极为普遍和广泛。它可以作为所有文件材料的总称，既可以指公务文书，也可以指私人文书，是一个整体概念。文书还可以指一种职业，如某某人在做文书工作；也可以指职务名称，如文书、文书科长、文书处长等。

文件一词，则有两种理解。从广义上说，它同文书一样，既可指公务文件，也可指私人文件，有时也可以指文件材料的总称。如一次大型会议，会议结束之后，要将会议文件立卷归档保存。这里说的文件，既指会议形成的正式文件，如会议纪要、会议决议等，也包括会议进程中的领导讲话、代表发言，会议记录、会议简报，甚至还包括录音、录像、照片等有关材料。从狭义上说，文件主要是指机关、组织制成和发布的具有固定格式和文件版头的正式行文。如：中共中央文件、国务院文件等。对于这类重要的正式行文，人们往往郑重地称之为“文件”，而不称文书或公文。就某一单份的文件来说，人们也习惯地称之为一份文件，而不叫一份公文或一份文书。

至于公文的概念，它的特指范围是很清楚的，是指各机关单位为了办理公务而形成的文件材料。从这个意义上说，公文是公务文书的简称。

从一些史籍的记载来看，文书、文件和公文这三个概念是分别在不同的历史时期出现的，有一个产生和演变的过程。

“文书”一词，最早见于西汉贾谊《新书·过秦（下）》：“禁文书而酷刑法”^①。王充《论衡·别通》也有关于“文书”的记载：“萧何入秦，收拾文书，汉所以能制九州者，文书之力也。”^②这些地方所说的“文书”，是泛指古代的文籍图册。在我国先秦时期，“文”与“史”是很难分开的。“文书”的概念范围要大些，一些有史料价值的文字材料都可称之为文书。

汉代以后，文书作为公文与案卷的含义才逐步被确定和沿用下来。《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”^③唐元稹《望喜驿》诗中也有：“满眼文书堆案边，眼昏偷得暂时眠”的句子。这些地方所说的“文书”，就是指的公务文书。

“公文”一词，出现于东汉末年和三国时期。汉代多称文书，称公文较少。三国以后，多称公文，指官府之间往来的公事文书。如《后汉书·刘陶传》：“州郡忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文。”^④说的是东汉末年，黄巾起义的领袖张角等人势力强大，可能聚众起事，但州郡官员只是口头相互转告，不肯以公务文书的形式上奏朝廷。《三国志·魏志·赵俨传》中也有：“辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民”^⑤的记载。自此以后，公文就成为公务文书的统称了。

① 《百子全书》上卷，第96页，浙江古籍出版社1998年版。

② 《百子全书》下卷，第1001页，浙江古籍出版社1998年版。

③ 《二十五史·前汉书·卷二十三》，上海古籍出版社1986年版，第110页。

④ 《二十五史·后汉书·卷八十七》，上海古籍出版社1986年版，第110页。

⑤ 《三国志》，中华书局1959年版，第668页。

“文件”一词，大约在清代末年才出现，当时在外交文书中常提到“寻常往来文件”，“交涉文件”等。宣统三年五月，朝廷颁布的《内阁属官官制》，将“掌本阁公牍文件”，作为承宣厅职责之一。后人承袭历史，文书、公文、文件这三种叫法一直沿用至今。

以上，我们就文书、文件和公文这三个概念的历史沿革和现实使用情况作了简要介绍。至于一些文书学著作或文章中对这三个概念的比较辨析甚至分歧意见，则仁者见仁，智者见智，我们就不过多讨论了。

第二节 公文的特点与作用

一、公文的特点

公文，是在机关公务活动中形成的，是各级机关与组织行使法定职权、实施有效管理的重要工具，具有很强的现实效用性。它的特点主要表现在以下几个方面：

1. 公文有法定的作者。公文不是谁都可以任意制发的，公文是由法定的作者制成和发布的。这是公文同图书、情报资料、通讯报道以及一般的文章作品的一个显著区别，是公文的显著特点之一。

所谓法定的作者，就是指依据宪法和其他有关法律、章程、决定成立的并能以自己的名义行使法定的职能权利和担负一定的任务、义务的机关、组织或代表机关组织的领导人。在我国，各级党政机关、社会团体、企事业单位，只要是依据宪法和其它有关的法律、条例的规定并经过一定的审批程序建立和存在的，它们都是法定的作者，它们都有独立对外行文的资格。如各级党的组织、人民代表大会、人民政府及其部门是根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》以及有关的《组织法》建立的。在《章程》、《宪法》和《组织法》中规定了这些机关的职能以及这

些机关制定和发布公文的权限。

公文法定的作者指的是发文的名义。也就是说，公文主要是以机关的名义或机关的某一部门的名义制发的。例如，国务院文件、某某省人民政府文件是以机关的名义制发的；某省人事厅文件、某县县委组织部文件是以机关的某一个部门的名义制发的；工会、共青团、妇联的文件是以社会团体的名义制发的；工厂、学校、科研单位的文件是以企事业单位的名义制发的。这些能在自己的职权范围内制发文件的机关、部门或单位，称为行文单位。

机关的发文有时也用国家领导人或机关首长的名义。如中华人民共和国主席令、国务院总理令以及机关首长对所属工作人员的任免令（或任职通知）等。用领导人作为发文的名义，并不是以他个人的名义出现，而是代表他所在的机关的身份来发文的，也是法定的作者。这是领导人行使自己法定职权的一种表现。必须说明的是，以领导者个人的名义发文，在个人名字前面都应冠以机关的名称与职务。如中华人民共和国主席×××，某市中级人民法院院长×××，某大学校长×××等。一旦这些人不再担任这一职位，也就失去了这一法定作者的地位。

2. 公文有法定的权威。公文既然是党政机关、社会团体、企事业单位为了传达意图、办理公务、记载工作活动而制发的。这就必然要赋予公文以机关喉舌的地位。也就是说，公文可以代表机关发言，代表制发机关的法定权威。因此，公文也就成为各级机关、组织开展工作的可靠依据。比如，中共中央文件，就代表党的中央委员会这一党的最高领导机关的权威，传达的是党中央的意见，所以它在全党、全军、全国人民中享有极高的威信。通过党中央文件的制发，传达了党的路线、方针和政策，作为全国各条战线、各个地区、各个系统、各个部门工作的依据和准绳。再如，国务院是全国最高行政机关，它所制定和颁发的文