

中国教育电视台电视讲座教材

公文写作

GUIDE TO DOCUMENT
WRITING

辛业江



中央广播电视大学出版社



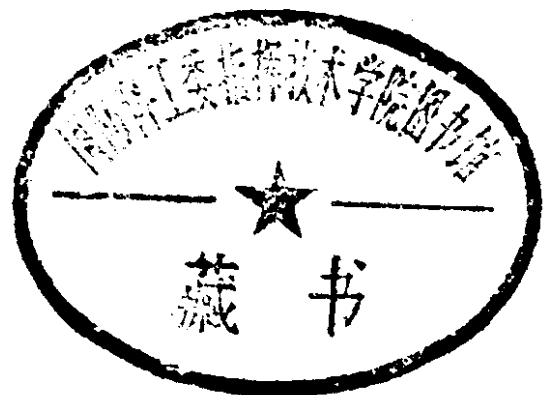
521

中国教育电视台电视讲座教材

公文写作

辛业江

2010/10/1



中央广播电视大学出版社

(京)新登字163号

中国教育电视台电视讲座教材

公文写作

辛业江

中央广播电视大学出版社出版

新华书店总店科技发行所发行

北京顺义北方印刷厂印刷

•

开本850×1168 1/32 印张12.5 千字302

1991年10月第1版 1992年6月第2次印刷

印数 4001—14000

定价 5.55元

ISBN 7-304-00696-X/H·38

前 言

随着社会主义现代化建设的发展，公文的使用越来越广泛，越来越频繁。越来越多的人需要学习和掌握公文写作知识和写作技能。公文写作是一门独立的学科，有其独立体系和特殊要求。要把公文写好，确实不是一件很容易的事，需要努力地学习写作理论和实践。为此，中国教育电视台举办了公文写作的讲座，约请作者进行系统讲授。本书就是这次电视讲座的讲稿。在出版前，又请作者认真进行了审阅修订，增加了有关的例文。这样，既可供收看电视讲座的同志使用，也可供广大从事和关心公文写作的同志参考。

本书对我国公文的写作，系统地进行了阐述。全书共四十讲，包含六个部分的内容。第一部分共四讲，概述公文的涵义、沿革、分类、特点和作用等。第二部分共十一讲，讲述国家行政机关十类十五种公文的写作。第三部分共三讲，对公文的运转处理，作了较系统的介绍。第四部分共六讲，讲述简报、总结、计划、调查报告等常用文体的写作。第五部分共十一讲，讲述司法、经济、外事、专利等专用文书的写作。第六部分共五讲，讲述怎样提高公文写作水平的问题。

本书是作者根据多年的实践体会来写的，具有理论联系实际、适应新时期的需要、实用性强、通俗易懂等特点。它既有对公文写作基础知识的介绍，又对目前社会上常用的各种公务文书的写作，分别进行了讲解。这样，对读者在增长公文写作知识和掌握公文写作技能两个方面，都能有所帮助。

目 录

第一部分 公文概说

第一讲	什么是公文	(1)
第二讲	公文的由来和发展	(6)
第三讲	公文的特点和作用	(12)
第四讲	公文写作是一门学问	(17)

第二部分 国家行政机关公文写作

第五讲	命令(令)、指令	(22)
第六讲	决定、决议	(36)
第七讲	指示	(47)
第八讲	公告、布告、通告	(58)
第九讲	通知	(69)
第十讲	通报	(79)
第十一讲	报告	(90)
第十二讲	请示	(105)
第十三讲	批复	(114)
第十四讲	函	(123)
第十五讲	会议纪要	(130)

第三部分 国家行政机关公文处理

第十六讲	公文的格式	(144)
第十七讲	处理好行文关系	(163)

第十八讲	公文的办理	(168)
------	-------------	-------

第四部分 机关其他常用文体写作

第十九讲	简报	(174)
第二十讲	调查报告	(181)
第二十一讲	会议报告、会议记录	(191)
第二十二讲	计划、规划	(205)
第二十三讲	总结、提案	(215)
第二十四讲	讲话稿、大事记	(225)

第五部分 专用文书写作

第二十五讲	刑事诉状、民事诉状	(238)
第二十六讲	起诉书、抗诉书	(248)
第二十七讲	上诉状、申诉状	(257)
第二十八讲	刑事判决书、民事判决书	(268)
第二十九讲	裁定书、民事调解书	(278)
第三十讲	经济合同	(288)
第三十一讲	经济活动分析报告可行性研究报告	(297)
第三十二讲	市场调查报告、招标书与投标书	(315)
第三十三讲	外交文书	(323)
第三十四讲	外事文书	(329)
第三十五讲	专利文书	(334)

第六部分 如何提高公文写作水平

第三十六讲	努力学习，提高政治理论水平和政策 水平	(339)
-------	------------------------------	-------

第三十七讲	钻研业务，拓宽知识面	(344)
第三十八讲	勤练多写，提高文字表达能力	(349)
第三十九讲	掌握要领，符合公文写作规范	(365)
第四十讲	严肃认真，端正写作态度	(378)
附录：	国家行政机关公文处理办法	(387)
后记		(394)

第一部分 公文概说

第一讲 什么是公文

当前随着社会改革的深入、开放的扩大、商品经济的发展，社会生活越来越丰富多彩，人们的交往也日益频繁，各种公文，特别是常用公文的使用，也越来越多。学习常用公文的写作知识和写作技能，已成为很多同志的愿望。为适应这种需要，中国教育电视台决定开设和播讲公文写作这门课程，来讲讲有关公文写作的基本知识和写作技巧。希望能对大家有所帮助，以便更好地了解公文写作的要求，提高公文写作水平，为社会主义现代化建设服务。

公文写作这门课，共分六个部分。第一部分，公文概说，分四讲；第二部分，指示、决定、通知等各种公文的写作，分为十一讲；第三部分，机关公文的运行和处理，分为三讲；第四部分，简报、计划、总结、调查报告等机关其他常用文体的写作，分为六讲；第五部分，经济、司法、外事、专利等专用文书的写作，分为十一讲；第六部分，如何提高公文写作水平，分为五讲。

在公文概说这个部分，第一讲，什么是公文；第二讲，公文的由来和发展；第三讲，公文的特点和作用；第四讲，公文写作是一门学问。

一、公文的涵义

公文就是公务文书。它是一个国家的统治阶级,在管理国家、处理各种政务时使用的一种书面文字工具。它主要用来发布法律、规定,传达贯彻方针政策,请示和答复问题,沟通和汇报情况,联系、指导和布置工作,总结和交流经验,以及记载各种重要活动等。

自有国家以来,公文就是管理国家、处理政务的重要工具。古今中外,概不例外。斯大林在《马克思主义与语言学问题》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”(《斯大林选集》下集第518页)。

在机关里,公文是经常使用的一种应用文体。这里所说的机关,是比较广泛意义的机关,既包括通常所指的党政机关,又包括民主党派、群众团体,以及厂矿、学校、部队、公司等各种企业事业单位的机关。在这些机关、单位的公务来往之中,工作活动之中,需要使用各种文字书面材料,因而形成了公务文书。这些公务文书,从文章体裁上说,属于说明文范畴,是有别于文学文体和科技文体的一种应用文体。

文件与公文,有细微的差别。后一个概念的外延要比前一个大。机关的文件,都可以称作公文,但有些公文不一定都叫文件。一般来说,文件是指机关制发并使用的,具备完整公文格式的公文材料。由机关制发并使用的,一些不具备完整公文格式的书面材料,如内部工作计划、记录、大事记等等,虽算公文,但一般不称为文件。

文书这个概念出现得比较早。东汉时期的史学家班固撰写的《后汉书·刑法志》上,就有“文书盈于几阁,典者不能遍睹”的记载。这里的文书,指的就是公文。

文书所包括的范围,比公文大。有一种较为普遍的看法,就

是文书包括公务文书和私人文书。公务文书是公文,而私人文书,是一个人或一个家庭、一个家族在活动中形成的书信、日记、自传、家谱、手稿、契约等,则不是公文。在古代,诗书、古籍、契约、文章与书法作品也有叫文书的。在我们机关里,常常把公务文书的处理工作叫做文书处理工作,把公务文书的立卷工作叫做文书立卷工作。这是在一定条件下,把公务文书简称为文书的说法,并不能以此为据,将公文与文书划等号。还有,担任文书工作的人员,通常也称为“文书”。

二、公文的分类

由于社会活动领域十分广阔,党政机关、社会团体、企事业单位的职权千差万别,也由于文书工作本身的需要,作为管理国家、处理政务的工具,公文也呈现出不同的形式,起着不同的作用。

一般来说,从使用范围上看,公文可分为通用公文和专用公文两大类。专用公文,是指在一定工作部门和业务范围内,按特殊需要专门使用的文件,如外交文件、司法文件、军事文件等。运用范围广、影响比较大的,则是通用公文。

通用公文的种类很多。按行文关系分,有从下往上的上行公文,从上往下的下行公文和同级之间的平行公文。按文件性质分,有法规文件、行政文件和党内文件。按时间要求分,有特急件、急件和平件。按机密程度分,有绝密件、机密件、秘密件和普通件。还有,按形成过程分,有草稿、定稿、正本、副本、存本。按制成材料分,有纸制文件和其它材料制成的文件。用其它材料制成的文件,古代有甲骨、青铜、石头、竹木、缣帛等制成件;现代有唱片、录音带、录像带、影片、缩微胶卷等。随着科学技术的发展,今后还会出现一些其他材料的制成件。

1987年2月,国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办

法》，将常用的公文分为十类十五种。这就是：

- (一)命令(令)、指令；
- (二)决定、决议；
- (三)指示；
- (四)布告、公告、通告；
- (五)通知；
- (六)通报；
- (七)报告、请示；
- (八)批复；
- (九)函；
- (十)会议纪要。

此外，象简报、调查报告、会议报告、工作计划、工作总结等，也是机关里经常使用的，有的在一定条件下，经过权力机关或会议通过，或经上级批转后，同样具有公文的性质。

还有的文种，如某些章程、条例、办法、规定、协议书、电报等，虽不属上述十类十五种公文之列，但如果是经过会议讨论通过或有关机关批准或转发了的，也具有公文的性质。

公文的分类不是绝对的。因为各种机关有各自不同的职责范围，形成了各自使用的公文种类。领导机关与基层单位，行政机关与业务机关，中央机关与地方机关，以及各个部门机关如军事、外交、政法、经济、科技等，他们所使用的公文除了共同种类之外，还各有不同侧重的种类，差异很大，这样就带来了公文分类的复杂性。正如前面说的，可以从不同的角度，有不同的分类法。同时，有的分类也难以绝对化，如党内文件与行政文件本属两类，但有时也合在一起，比如以中共中央、国务院名义联合颁发的文件，以省委和省政府名义联合颁发的文件等。

在国外，公文也是广泛使用的，只是社会制度不同的国家，

公文的性质不同，公文的种类和体式也各异。比如“国情咨文”，就是某些资本主义国家(如美国)的元首，向国会提出的关于国事情况的报告。有的国家还把公文作为一项专门科学来研究。

第二讲 公文的由来和发展

公文作为管理国家、处理政务的一种工具,在我国由来已久。根据甲骨文的记载,早在公元前一千三百年前的商朝,就有公务文书了。西周时期的“诰”、“命”、“誓”一类文件,就是上对下的公文。“诰”、“命”文件是周王与诸侯用来赏赐、任命和告诫臣工的。这类文件遗留至今的,有《尚书·周书》部分,如《大诰》、《洛诰》、《诏诰》、《康王之诰》、《君奭》、《立政》等篇。“誓”,是周王朝在兴师作战,讨伐敌人时,用来警告军旅的,类似今天的动员令、宣言书。

后来,由于社会的发展,特别是进入封建社会以后,随着封建王朝的多次更迭,中央集权制的不断加强,为了适应中央集权政治以及封建等级制度、封建礼教的需要,发展并形成了上下左右之间文书往来的一系列繁文缛节。自秦汉到明清,上对下的下行公文,就有一二十种,如“制”、“诏”、“策”、“册”、“敕”、“教”、“令”、“谕”、“符”、“檄”、“旨”。下对上的上行公文,在秦朝只有“奏”一种,到汉朝又增加了“章”、“表”、“驳议”三种,后来又发展为包括有“牒”、“申”、“启”、“笈”、“题”、“状”、“文册”、“揭帖”等许多种。机关之间、官吏之间的平行公文,在汉朝称为“移文”或“移书”,后来又发展增加有“关”、“刺”、“咨”、“照会”等多种。

唐宋时期的文书与文书工作制度很有系统。如公文是一文一事,公文的用纸与折叠,公文的封装与编号,公文的收发登记与催办,文书与档案的分工等,均已形成严格的制度。元朝时,文书工作出现照印文卷和公文投递制度。明朝比元朝更加完备,出

现了屡禁繁文与奏章贴黄制度，洪武年间还统一了公文的用纸。清朝，又实行了严格的文书保密制度，清末还建立了文报局和民信局。

对于这些文书的保存和利用，古人也是下了功夫的。河南安阳小屯村出土的甲骨文书，就是当时商王朝在宗教活动和政务活动中使用的一种文书。这些甲骨文书，多半是比较集中地保存于宗庙所在地，有的按朝代排列，有的把龟甲和牛胛骨分别保存，有的还将龟甲穿洞编起来，看来是有意识集中并保管的。除甲骨文书外，现今保存下来的，还有商朝、周朝铸在青铜器上的铭文。有些铭文，记载了王族恩赐、征战经过、诉讼裁判、划定疆界等重大事情。以后冶铁业发展了，便铸在铁鼎上。战国时代郑国子产首创刑鼎，就是鼎上铸有刑书，这是适应新兴阶级的需要，国家政权机关采取的文件公布的形式。后来又多用竹片和木板来书写公文。据说秦始皇一天要看几十斤这样的公文。汉朝刘邦初入咸阳，立即派萧何接管秦朝保存的法律、户籍等方面的文书材料，对了解秦朝情况，建立西汉政权起了重要作用。秦汉时期的公文，大量使用简牍。孔颖达说：“简之所容，一行字耳。牍乃方版，广于简，可以并容数行。”如果事情大，字数很多，就把简片连编起来汇成册。现在说的“造册上报”就是那时传下来的。在那时，一些贵重的文书还书写在用丝织的帛上，叫帛书。有些重要的记载和规定，还刻在石头上。

发明造纸以后，文书改用纸张书写。东晋末年，桓玄下令公文全部用纸书写，纸张便成为公文的唯一书写材料，以至沿袭到现在。用纸写公文，就大大进了一步，也方便多了。由于办理公文多在案几上，所以又多称“文案”、“案牍”、“文牒”、“文书”、“簿书”。有人辞官不做了，便说自己“无案牍之劳形”。

1911年辛亥革命后，公文上也来了一次革命。当时的南京临时

政府于1912年1月，以第二号公告颁布了《公文程式条例》，专门规定了公文名称和使用范围，废除了几千年封建王朝所使用的“制”、“诏”、“诰”、“敕”、“题”、“奏”、“表”、“笺”等公文名称，确定公文种类为“令”、“咨”、“呈”、“示”、“状”等五种。

1924年2月，南京临时政府大总统下令，不许用“大人”、“老爷”的称号。表明了革命党人反对封建专制的思想，也是公文名称上的一次革命。北洋军阀政府在原南京临时政府所订条例的基础上，经过修改补充，先后公布了三个公文程式条例。国民党“政府”时期，也先后公布了三个公文程式条例，对公文种类、名称和用法，根据他们的需要，作了若干具体规定。

无产阶级的政党和国家，从来就重视公文工作。十月革命胜利以后，1918年6月1日，列宁就签署了《关于改革与集中统一管理档案工作的法令》。1918年12月12日，他又亲自起草了《关于苏维埃机关管理工作的规定草案》。

我们党也是这样。中国共产党成立以后，我们党及其所领导的革命政权，从建立自己的工作机关开始，就相应地有了公文。在各个不同的历史时期，充分利用了各种公文形式，为革命和建设服务。在建党初期和第一次国内革命战争时期，我们党和党所领导的工会、农会等组织，就运用了“布告”、“通告”、“通电”、“通令”、“函”等多种公文形式，公开自己的主张，揭露阶级敌人，号召与组织广大人民群众向反动派进行斗争。1927年，党中央临时政治局所属的组织局，就设有文书科。毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德等老一辈无产阶级革命家，一直很重视公文工作，很多重要公文都是他们亲自起草的。

在第二次国内革命战争时期，1931年，党中央就制定了《文件处置办法》，经周恩来同志批准试行。在战火纷飞的年代，毛泽东同志宁可将自己的行装精简到只剩下一条军毯，都要坚持亲自经管两箱

文件。就在这个时期，因为有了自己的政权机关和工作机构，公文种类也多了一些。上对下的有“命令”、“指令”、“指示”、“决定”；下对上的有“报告书”；平行的有“信”、“电”等。无论是地下党机关，还是根据地的苏维埃政权机关，都以各自不同的特点，发挥了公文工作为革命斗争服务的作用。

抗日战争时期，边区政府成立不久，就把改革旧公文书式、创造新公文书式的问题，提到日程上来，并列为当时机关工作的一项迫切任务。1938年4月，晋察冀行政委员会发出了“改革公文书式的理论与实际”的指示信，重点改革了公文的名称和格式。关于公文的名称，规定为上级对下级的，有“指示信”、“复”、“函”、“令”；下级对上级的，有“报告”、“请示”。公文的格式，分别规定为“指示信”（复、函、令）、“报告”和“请示”三种。

1942年1月，陕甘宁边区政府又颁布了《陕甘宁边区新公文书式》，将公文规定为主要的公文和辅助的公文两类。主要的公文，规定为“命令”、“布告”、“批答”、“公函”、“呈文”五种；辅助的公文，规定为“指示信”、“报告”、“快邮代电”、“签条”、“通知”五种。“命令”、“布告”、“批答”、“指示信”为下行公文；“呈文”、“报告”为上行公文；“公函”、“通知”为平行公文；“快邮代电”和“签条”则不分上行、下行和平行，但“签条”只限于机关内部使用。

解放战争时期，随着革命形势的迅速发展，机关职能的扩大，事务的增加，原来规定的几种公文已经不适应了。因此，各机关又增加了一些新的公文种类。归纳起来，主要有以下一些：“令”、“训令”、“指令”、“指示”、“决定”、“布告”、“批复”、“通知”、“通报”、“呈”、“报告”、“函”、“电”等。总之，在新中国成立以前，我们的党政机关为建立自己的一套新的公文制度，进行了一系列的改革和创新。这就为建国后机关公文工作的建立与发展，打下了良好的基础。

1949年中华人民共和国成立以后，党和国家对加强公文工作，充分发挥公文作用，给予了高度重视，进行了系统的改进与健全工作。1951年7月，政务院召开了全国各省市秘书长会议，讨论通过了《公文处理暂行办法》，随后即由中央人民政府政务院予以颁布。在这个《办法》中，明确指出公文是政府机关宣布和传达政策、法令，报告、商洽、指导工作和交流经验的一种重要工具。对公文的种类和体式，《办法》也作了详细规定，在此前后，还陆续发布了几个有关的重要文件，如《政务院所属各部门各级政府行文关系的暂行规定》、《政务院关于工作报告制度的暂行规定》等。

为了提高公文的写作质量，端正文风，重视语法修辞，1951年10月，中共中央发出了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》。接着，中央人民政府政务院又发出《关于学习标点符号的指示》。当时的报刊，对各种标点符号的用法，集中地进行了一段宣传。

随着实际工作的需要，公文工作的加强，中共中央、国务院及有关部门又多次发出决定、指示和通知，提出了进一步统一和改进机关公文工作的具体要求。1955年，中共中央批准了《中国共产党中央和省（市）机关关于文书处理工作和档案工作暂行条例》。

1957年，国务院秘书厅印发了《关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》。1981年，国务院办公厅发出了《国家行政机关公文处理暂行办法》。1984年3月30日，国务院办公厅印发了《关于各部门向国务院报送文件的若干规定》。文件同时附有两个附件。一个是国务院办公厅的公文处理办法，这个附件一方面使我们了解国务院办公厅内部公文运转及办理的程序和办法，另一方面让我们参照以便更好地搞好公文处理。另一个附件是关于办文中注意的一些问题，讲了国务院各种文件的划分，也讲了公文应统一的