

# 公文写作基础知识

叶春生 陈子典 编



GONGWEN XIEZUO JICHU ZHISHI

中国写作学会广东分会

# 公文写作基础知识

叶春生 陈子典编



长沙市卫生学校图书馆



CW0049335

中国写作学会广东分会

1983 · 10

# 目 录

|      |                  |        |
|------|------------------|--------|
| 第一节  | 公文概说.....        | ( 1 )  |
| 第二节  | 命令、令和指令.....     | ( 22 ) |
| 第三节  | 决定、决议和纪要的写作..... | ( 25 ) |
| 第四节  | 怎样写“指示”.....     | ( 30 ) |
| 第五节  | 布告、公告和通告.....    | ( 34 ) |
| 第六节  | 怎样写通知.....       | ( 39 ) |
| 第七节  | 怎样写通报.....       | ( 45 ) |
| 第八节  | 报告和请示的写作.....    | ( 49 ) |
| 第九节  | 批复和批示.....       | ( 56 ) |
| 第十节  | “函”的写作.....      | ( 60 ) |
| 第十一节 | 怎样写总结.....       | ( 63 ) |
| 第十二节 | 调查报告.....        | ( 70 ) |
| 第十三节 | 守则与公约的写作.....    | ( 77 ) |
| 第十四节 | 怎样写合同与协议.....    | ( 81 ) |

|       |          |         |
|-------|----------|---------|
| 第十五节  | 启事、广告与海报 | ( 84 )  |
| 第十六节  | 简报的编写    | ( 89 )  |
| 第十七节  | 起诉书      | ( 94 )  |
| 第十八节  | 上诉状      | ( 104 ) |
| 第十九节  | 申诉书      | ( 111 ) |
| 第二十节  | 判决书      | ( 115 ) |
| 第二十一节 | 调解书      | ( 121 ) |
| 第二十二节 | 答辩书      | ( 127 ) |
| 第二十三节 | 公证书      | ( 131 ) |
| 第二十四节 | 介绍信与证明信  | ( 135 ) |

## 附 录

|           |         |
|-----------|---------|
| 运用名称应注意事项 | ( 141 ) |
| 运用时间应注意事项 | ( 142 ) |
| 运用数字应注意事项 | ( 143 ) |
| 标点符号用法    | ( 145 ) |

|     |         |
|-----|---------|
| 后 记 | ( 150 ) |
|-----|---------|

## 第一节 公文概说

公文是一种以说明为主，兼有叙述、议论成份的应用文体，它具有特定的格式，由特定的作者制作，在特定的范围中使用。为了健全社会主义法制，提高国家管理工作的效率，我们应当普及公文写作的基础知识，同时开展公文写作的研究。

### 一、公文写作的意义及其历史发展

公文是指党和国家行政机关、企业事业单位和人民团体处理公务的文书。它是传达党和国家的方针、政策，颁布法规，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。它广泛应用于政治、经济、文化生活的各个方面，关系到各行各业的工作和每个人的利益。公文写作水平的高低，最灵敏地反映一个国家、一个民族文化水平的高低，直接影响到各项工作的进行。因此，各级党政机关、团体、企业、事业单位和学校等，都必须认真做好公文的写作和处理工作，为社会主义现代化建设服务。从事行政管理工作的同志，更要学好公文写作的本领。

但是，对于这种文体的写作和应用，目前还重视不够。不少同志办理公文，由于缺乏写作知识，致使公文质量不高，工作效率较低。特别是一些常用公文，如通知、布告、

公告、报告等，体裁使用不当，格式欠妥，表述不清，生造词语，错别字多等现象，都比较普遍。如某市许多粮店，经常使用“公告”行文，节日增加供应菜油一斤，芝麻绿豆半斤，也写“公告”，火车站的便门也挂着一块“公告”牌，银行、商店公布抽奖结果也发公告。这种文体名称的误用，多半归因于不懂得公告是国家及其代表机关向国内外宣布重大事件时用的。还有一些肉菜市场，通知顾客买半斤鲜蛋也用“布告”，最后还写上“切切此布”几个大字，把旧官府衙门命令老百姓的话也用上了。某大学生写检讨最后也用“切切此布”，根本不懂得此中含义。某电视大学邀请校外老师上课，还发了“通告”，要人家“依照执行”，这都是不妥当的。其他如把请示和报告混在一起，主送单位不明，以至延误了工作；抄报、抄发、抄送不当，影响团结；用词不当，造成误会等，都很常见。因此，学点公文写作的知识，对每个干部都是很必要的。

长期以来，人们对这种文体的写作和研究不够重视，还有一个原因，就是误认为公文既有固定的程式，依样画葫芦就可以了，不必下什么功夫。其实，公文的写作并不那么简单。比如，公文有上行文、平行文、下行文之分。因上下左右机关不同，关系各异，态度就应有所区别。如上行公文，既要表现组织观念，尊重上级，而又不投其所好或歌功颂德；当与上级产生不同意见需要陈述时，则应实事求是，不闪烁其辞，不亢也不卑。对平行公文，则应谦虚为怀，采取洽商的态度，以大局为重，不斤斤计较，识大体，顾大局。对于下行公文则应采取平等态度，既要坚持原则，又不要把措施规定过死；即使申明纪律，发布命令，也要质直不做。

从表现手法方面说，公文写作也是十分讲究的。公文主要以说明为主，兼有叙述和议论。公文的叙述多用直笔，不用曲笔，讲求实际，而不凭空落笔，更不使用文学作品中描写、抒情的笔法，也不搞什么艺术想象。公文的议论和政论文的议论也有不同。在政论文中，议论要有鼓动性，带有强烈的感情色彩；而公文的说理比较平直，比较客观，既要把问题说清楚，又不需要象写政论文那样去层层论证。要掌握好这些特点，才能把公文写好。

公文这种形式，由来已久，有国家，有文字，就有公文。《书经》中的《汤诰》、《大诰》、《康诰》就是当时的统治者商汤、周公、成王发布的告民众书。上告下谓之“诰”，朝廷颁布爵位所用的诏令曰“诰命”。还有《誓》，如《书经》中的《泰誓》、《牧誓》、《费誓》等，这是出征前对士兵发布的文告，类似现在的战前动员令。这些统称为“书”，故谓《书经》。“书，古之号令。”（班固《汉书·艺文志》）这是今天保存下来的最早的公文，是“下行公文”。另外还有“上行公文”，最早的也是“书”一类的文章，如李斯的《谏逐客书》，这是李斯向秦王写的一份意见书，批评秦王下逐客令是不明智的，是以人才资敌国，于秦不利。他举了很多例子，打动秦王，收回成令。三国孔融《论盛孝章书》，是他写给曹操的一封信，希望曹操致书孙吴，以救盛孝章，但信未发出，盛已被孙权所杀。还有诸葛亮的《出师表》，原是一份决心书，实为意见书，借出师向刘禅进言，文辞流畅，自为文章之胜。这些都是古代保留下来的很好的公文，也是文学佳作。

斯大林说：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现

现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书。”（《马克思主义与语言学问题》）这就是公文产生的科学说明。它是随着社会的发展、国家的产生而产生的，它是人们在公务活动中的产物。

我国早从夏朝开始，就设置了掌管文书档案的官员“太史令”。秦朝统一了中国，统一了文字，也统一了一些公文的格式。如把人臣跟君主谈论政事的“上书”改为“奏”，把战国时的“命”改为“制”，“令”改称“诏”等。就是古书上说的“改书为奏”，“命曰制”，“令曰诏”。远地用诏书，近前用面命。这都是秦朝的公文制度。另外还有许多文种，如谕、敕、教、诰、檄、旨、策等。谕是天子用来谕告臣民的文书；敕用来训戒州郡，就是正告；教就是使之效法，说出话来使老百姓效法的意思，一般来说，诸侯之言称为教；诰即责问治罪，大体相当于我们现在的惩戒令；檄是讨伐的檄文；旨就是君王的谕旨；策就是简札，用来封赠王侯的。

我国到了汉代，就已形成了一套完整的公文体裁。上对下的主要有：诏、令、诰、制、策等。

诏、令都是上对下的命令；诰是用来加封的文书，相当于委任状和嘉奖令；制，君之命也，又叫“制诏”、“制诰”“制书”。策有上对下的，也有下对上的，类似现在的意见书。下对上的主要有：章、奏、表、议、策等，统称“奏议”，其实并无严密的界限。刘勰《文心雕龙·章表》篇云：“章以谢恩，奏以按劾，表以陈情，议以执异”，实际上很难细分。诸葛亮《出师表》，不仅陈述下情，也提出了中肯的意见。这些公文格式，一直延续到清代，还陆续增加了牒、申、启、呈、笺、状、关、咨等十多种。鸦片战争



后，由于外国资本主义的入侵，清朝统治者所维护的封建公文制度，也遭到外国侵略者的摧残和破坏，随着中国社会的半殖民地化，公文制度也半殖民地化了。一九一一年辛亥革命后，南京临时政府颁布了一个公文体式条例，专门规定了公文名称和使用范围，废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、诰、敕、题、奏、表、笺等公文名称，表现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。此后，北洋军阀政府在原南京临时政府所订条例的基础上，经过补充修改，又公布了一个公文体式条例；国民党政府时期先后公布了三个公文体式条例，对公文种类、名称和用法，根据他们的需要，做了若干具体规定。其中于一九三四年颁布的公文体式，把公文分为九类：令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批。并规定了一些格式和套语，如“等因”、“奉此”、“令行知照”等。

中国共产党成立后，从建立自己的工作机关开始，就相应地有了简单的公文。公文在为革命事业服务的过程中，自身也经历了革命改造。在建党初期和第一次国内革命战争时期，我们党和党所领导下的工会、农会组织，就运用了多种公文形式，如布告、通告、通电、通令、函、信等，公布自己的主张，揭露敌人的本质，号召与组织全国人民向反动统治阶级进行斗争。在第二次国内革命战争时期，苏维埃政权机关在公文种类上，上级对下级的有命令、指令、指示、决定；下级对上级的有报告书，平行的有信、电等。抗日战争时期，边区政府成立不久，就把改革旧公文、创造新公文体式的问题提到日程上来。一九三八年四月，晋察冀行政委员会发出了《改革公文体式的理论与实际》的指示信，重点改

革了公文的名称和格式。新公文名称规定，上级对下级的有：指示信、复、函、令；下级对上级的有：报告、请示。一九四二年陕甘宁边区政府又颁布了《陕甘宁边区新公文程式》，将公文规定为主要的公文和辅助的公文两类。主要公文有命令、布告、批答、公函、呈文五种；辅助公文有指示信、报告、快邮代电、签条、通知五种。命令、布告、批答、指示信为下行文，呈文、报告为上行文，公函、通知为平行文，快邮代电和签条不分上、下、平行，但签条只限于机关内部使用。第三次国内革命战争时期，由于革命形势的发展，机关职能的扩大，原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文种，计有：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，在建国前，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，这为建国后机关公文工作的建立和发展，奠定了很好的基础。

解放后，一九五一年中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》，规定了“报告”等七类文书：（1）报告、签报；（2）命令；（3）指示；（4）批复；（5）通报、通知；（6）布告、公告、通告；（7）公函、便函。一九五七年国务院秘书厅提出的《关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》，把公文种类简化为：（1）命令、令；（2）指示；（3）报告、请示；（4）批复、批示；（5）通知、通报；（6）布告、通告；（7）函。一九八一年，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，就是现行的公文体式，文分九类：

## 1、命令、令、指令

发布重要法规，采取重大的强制性行政措施，任免、嘉奖和惩戒有关人员，用“命令”、“令”。

发布经济、科研等方面的指示性和规定性相结合的措施或者要求，用“指令”。

## 2、决定、决议

对某些问题或者重大行动做出安排，用“决定”。

经过会议讨论通过、要求贯彻执行的事项，用“决议”。

## 3、指示

对下级机关布置工作、阐明工作活动的指导原则，用“指示”。

## 4、布告、公告、通告

对人民群众公布应当遵守的事项，用“布告”。

向国内外宣布重大事件，用“公告”。

在一定范围内，对人民群众或者机关团体公布应当遵守或者需要知道的事项，用“通告”。

## 5、通知

传达上级机关的指示，要求下级机关办理或者需要知道的事项，批转下级机关的公文或者转发上级机关、同级机关和不相隶机关的公文，用“通知”。

## 6、通报

表扬好人好事，批评错误，传达重要情况以及需要各机关知道的事项，用“通报”。

## 7、报告、请示

向上级机关汇报工作、反映情况，用“报告”。

向上级机关请求指示和批准，用“请示”。

## 8、批复

答复请示事项，用“批复”。

## 9、函

机关之间互相商洽工作、询问和答复问题等，用“函”。

此外，在实际应用中经常见到的还有批转、批示、公报、章程、条例、办法、规定、协议、合同、纪要、计划、总结等，以及外交、军事、法律方面的文书，如照会、声明、抗议、起诉书、判决书等等。

“批转”用于上级党政领导机关转发下级机关的文件，并要求有关单位执行或参照执行的；“批转”通常带有指示性质，转发机关通常是在按语、批语中提出指示性的意见。下级机关要求解决的工作问题，涉及平行或不相隶属的机关时，也要报请上级机关批转有关机关执行。

“批示”具有批转和批复的作用，用于批转或批复下级机关的工作报告、建议或计划，兼有指示和通报的作用。

“批示”不仅可以主送请示机关，而且还可以投送其他应该遵照办理的单位。

“公报”类似公告，都是党和国家向国内外宣布重大事项时使用的，都带有新闻性质，但“公告”较简短，公报内容要具体些，如会谈公报、会议公报等。

“纪要”是根据会议讨论的问题和决定的事项整理出的要点，可言明决议、决定产生的过程。

“协议”是机关、企业、团体间为了协同工作，统一计划、分工负责而共同签定的文书。

“合同”是用来确定协议双方的权利、义务、具体事项的文件，由协议双方共同签订。协议书只制订一个原则；合同在协议的基础上作出具体规定。

“章程”是规定某一机关或组织的组成人员、组织结构和活动的规则总合。

“条例”是预计长期实行调整国家生活某一方面，或规定某一机关的组织和职权的全部规则。

“规定”、“办法”是国家行政机关对某工作所作的有关行政安排和具体管理措施。

以上四项均属法规性质的文书。

再还有计划和总结。

“计划”是对全面或单项工作的目的、要求、步骤和完成时限作出规定的文件。

“总结”是对某个时期的全面工作或单项工作情况和经验进行分析、综合的文书。

这些都没有列入国务院规定的九类公文的范围，但在实际工作中还是经常应用的。

## 二、公文的特点和作用

### (一) 特点

#### 1、鲜明的政治性和政策性。

公文是国家进行管理的工具，它负有传达党和国家方针政策、处理机关行政公务的重要职能，具有鲜明的政治色彩，如《全国农村工作会议纪要》，实际上就是现阶段农村工作的依据，政策的规范。党和政府机关在一定时期对某项工作和活动发布的带指导性的文件，都有很强的政策性，是我们工作和活动的准则。

#### 2、法定的权威性和行政的约束力。

公文是由党和国家机关、团体、企事业单位等特定的作者，为了特定的目的而写作和颁布的，它代表机关的意志，具有法定的权威和行政的约束力。因为形成公文材料的机关及其负责人，是党和国家在各级的代表，他们的职权是根据党章与国法，通过一定的法律手续所赋予的，尊重公文的法定权威是正常发挥公文作用，提高机关工作效率的重要保证。比如，中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有最高的权威；国家领导机关发布的命令、法令、法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律的制裁，这就是法定的权威性，也叫做法律的强制力。国家行政机关颁布的布告、通告、规章、条例等，具有行政的约束力，不执行虽不至于犯法，但要受到批评、制止，严重的还要受到行政处分。如随地吐痰，乱丢果皮，违反卫生管理条例，要受到批评或者罚款；违反计划生育的规定，劝说无效，就要受处分。这就是行政

的约束力。

### 3、特定的作者与体式。

公文的作者即是发文机关。发布公文的机关单位是依据法律、条例、章程而建立的，它们可以根据自己的职能和权限范围制发公文。公文的作者名义主要是机关名称，但也有用机关首长个人名字的，如全国人大常委会委员长令、中华人民共和国主席令等。以领导人名义发布文告，并非以私人身份行事，而是以他所在机关法定领导人身份使行职权。至于作为机关内部工作分工的某一文件的起草者，不能视为公文的法定作者，这一点和报刊杂志上发表的个人署名文章作者的概念不同。

公文有特定的体式，国家统一规定了公文的名称、体裁和行文关系，这些比其他文体都要严格，不能滥用。

公文的文面格式由文头、行文、文尾三个部分组成。每个部分的组成，都有大致的规范。内容结构包括标题、发文字号、受文机关、正文、发文机关、日期、印章等，有的还有附件。公文的标题由作者（文件头有作者署名的例外），事由和文件名称组成。有些作者在制作比较重要的文件时不注意制作标题，仅笼统地写上“报告”、“通知”等字样，给公文来往登记、查阅造成困难，读者也不能一目了然，这是应该注意改进的。至于办日常工作琐事、无须存档的简单公文，也无须制作完整的标题。

公文的受文机关包括主送和抄送单位，应按行文关系分别标明。公文的书写格式，文字一律从左至右横写、横排（少数民族除外），用纸十六开，左侧装订，上下左右留适当的空白，一般天白3厘米，地白、边白2厘米。要求形式

鲜明、美观、整洁，突出正文。

公文的文面标记包括密级、缓急和发送范围。密级分：绝密、机密、秘密，统称“三秘文件”。缓急分：急件、紧急、特急和限时送达四种。发送范围依具体情况而定。

## （二）作用

### 1、法规和准绳作用。

党和国家领导机关以及各级权力机关所发布的各种命令、决定、决议、布告、通告等，对各项工作和活动起着规范和准绳的作用。在它有效的范围内，任何人不得违反，否则就要受到执法机关的追究。

2、领导和指导作用。上级机关对下级机关发布的公文，如各项命令、指示、决定、决议、通知、通报等，通过它传达上级的方针、政策、指示、意见，下达具体计划，对下级工作有规范性质的作用，这就是具体领导。有些公文只提出一些指导原则，要下级机关根据具体情况，“参照执行”，这就是指导作用。

### 3、宣传教育作用。

党和国家的公文，还有一类是着眼于对干部群众进行思想教育的。如邓小平同志《关于目前形势和任务的报告》，邓小平、胡耀邦同志《关于思想战线问题的谈话和讲话》，通过公文形式发给各级领导，起到了很好的宣传教育作用。此外，还有一些公文是公开发表的，如一九八二年中纪委关于制止私建私分房屋的通报，登在报上，批评了私分房屋的不正之风，目的就是为了教育干部群众，吸取教训，引以为戒。又如，各级党委关于组织干部群众学习十二大文件的通



知，学习邓小平文选的通知等，大都登在报上，不另行文，目的也在宣传教育群众。这些宣传是通过摆事实、讲道理的方式进行的，但也有一定的行政约束力，如规定的学习时间和任务，就得按时完成，这是公文的宣传教育和一般文章的宣传教育不同的地方，它的社会效果是直接产生的，不是通过潜移默化而产生的。

#### 4、公务联系作用。

公文用于上传下达，沟通上下左右之间的各种事宜。如报告、请示、这是“上行”文书，通过它向上级汇报工作，反映情况，要求上级审批，给予指示和办法；命令、布告、通报等，是“下行”文书，通过它向下级传达指示、意见，或在所属工作范围内行使领导职权。还有平级和不相隶属的机关之间使用的通知、函等，起着互通情报、商洽工作，处理问题的作用。这些公文，成了机关工作必不可少的工具。

#### 5、凭证和记载作用。

某些公文在完成了它的现行作用之后，将立卷归档，成为档案，对今后的工作，还有记载、凭证和查考的作用。

公文的这些作用，往往是交错在一起的。一种公文，可同时具备几种作用。正因为如此，要求公文写作必须认真严肃。

### 三、公文的格式

公文具有特定的格式和行文要求，这是保证公文质量和提高行文效率所必需的。

公文的格式，是公文具有权威性和约束力在形式上的具体表现。它要求结构完整，标记准确，统一。随着社会主义