

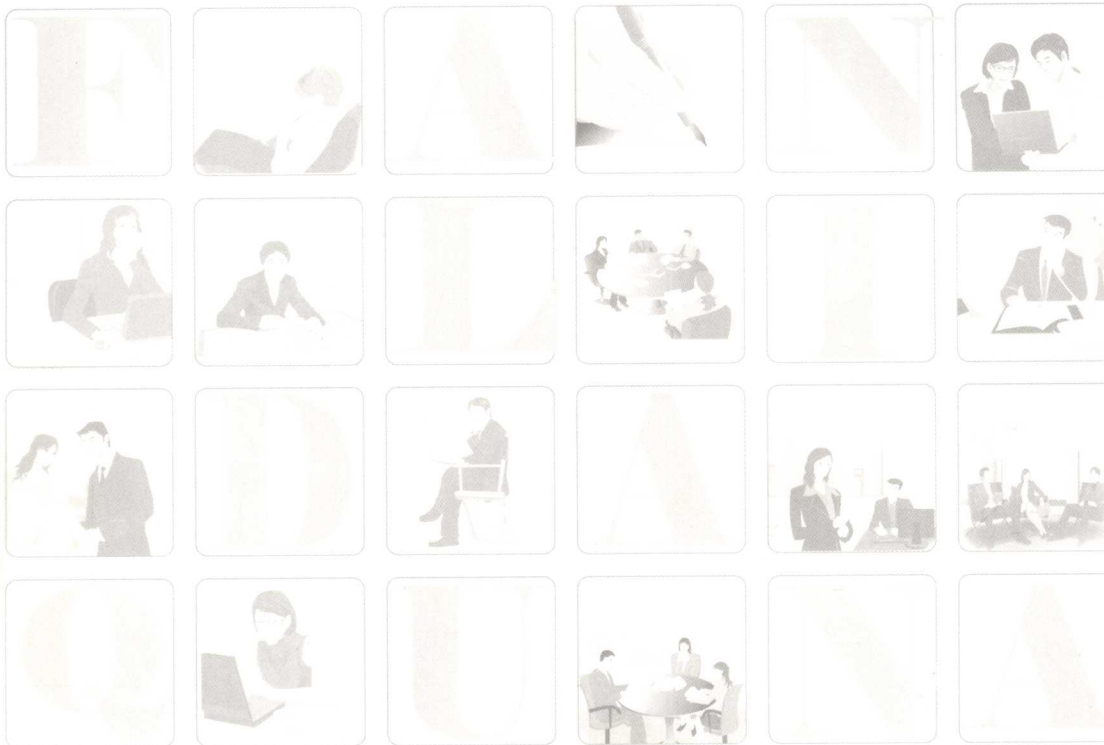
■规范化 ■格式化 ■标准化 ■程序化

# 行政公文写作

与

## 「范例大全」

主编 谢新茂



红旗出版社

■规范化 ■格式化 ■标准化 ■程序化

# 行政公文写作与

## 「范例大全」

主 编 谢新茂  
副主编 罗 华  
          晏 然  
          邓梦兰

红旗出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

行政公文写作与范例大全/谢新茂主编.

—北京:红旗出版社,2008.8

ISBN 978-7-5051-1630-6

I. 行… II. 谢… III. 行政-公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 100584 号

---

**书名:行政公文写作与范例大全**

---

**主 编** 谢新茂

**责任编辑** 王农媛

**责任校对** 李彩明

**封面设计** 张合涛

---

**出版发行** 红旗出版社

**地 址** 北京市沙滩北街 2 号

**邮 编** 100727

**E - mail** hqcbs@publica.bj.cninfo.net

**编 辑 部** 64037149

**发 行 部** 64037154

**印 刷** 北京市梦宇印务有限公司

---

**开 本** 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

**字 数** 280 千字 **印 张** 18

**版 次** 2008 年 8 月北京第 1 版 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

---

**书 号** ISBN 978-7-5051-1630-6 **定价**:45.00 元

---

**版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换**

# 总序

周森甲

作为表述国家意志、执行法律法规、规范行政执法、传递重要信息的最主要的载体,从某种程度上来说,公文是国家法律法规的延续和补充。公文质量的高低,直接反映了国家机关的思想理论和政策水平、对社情民意的掌握情况、对重大问题的分析处置能力,也直接关系到国家意志和法律法规与政策是否能够科学地正确地得到表述和贯彻。可以说,国家机关的一切工作成果,最终几乎都可以以各种公文形式表示出来。梁代刘勰将公文称之为“经国之枢机”,其重要性可见一斑。随着行政行为的日益规范,在把握党和国家方针政策、法律法规的前提下,掌握公文写作要领,确保公文写作质量尤为重要。这套《公文写作系列》丛书,对从事行政管理的同志和文秘人员提高公文写作水平,无疑是有所裨益的。

本套丛书的最大特点,就是理论要言不繁,范例全面翔实。在体例上,丛书吸收了公文写作领域最新的研究成果,力求构建一个较为完整的公文写作体系。丛书从行政公文写作、办公室文秘写作及工会、团组织等进行分类,自成体例又各有侧重,更有利于不同行业、不同领域的管理人员和文秘工作人员根据自己的工作特点加以选择。在公文的适用范围上,注重对相近文种的使用范围、使用对象加以区分,能够让大家在起草公文及文书时避免误选文种。在写作要点介绍上,注重介绍文种的基本格式,先写什么,再写什么,能让读者一目了然,极具规范性和实用性。在范例选择上,丛书的编者特别考虑不同层次、不同领域的需要,做到了同一文种每一个小项都有一则例文,每一个层次都有一则例文。所选的例文既注重规范,又注重经典,更注重给使用者起到充分的示范作用。如所选取的行政公文范例,绝大多数出自近年来的政府公报,非常严谨规范,能让学习者避免走一些弯路。

提高公文写作水平,不是一朝一夕能够做到的,需要一个较长时间的学习、

思考过程,需要一个大量练习的过程。在这个过程中,用好的范例与自己起草的公文进行比较,或者将经过认真修改后正式行文的公文与自己最初起草的公文相比较,在比较中细心揣摩,掌握别人进行公文写作的诀窍,找出自己的不足,突出自己的优势,是能够有效地缩短这一过程的。而这套丛书,可以成为大家学习的好教材。当然,本书也有它的缺点,如为了突出范文的完整性,有些范文比较长,而对于工作任务繁重的管理工作的同志来说,则可以通过重点阅读要点来解决这一问题。

2008年8月

# 目 录

<b>第1章 行政公文概论</b> .....	1
一、行政公文的特点 .....	2
二、行政公文的种类及其演变 .....	4
三、行政公文的作用 .....	9
四、行政公文写作的基本要求 .....	10
<b>第2章 命令(令)</b> .....	15
一、命令(令)的特点 .....	15
二、命令(令)的分类 .....	16
三、命令(令)的适用范围 .....	17
四、命令(令)的写法 .....	18
五、例 文 .....	19
<b>第3章 决 定</b> .....	24
一、决定的特点 .....	24
二、决定的分类 .....	25
三、决定的适用范围 .....	27
四、决定的写法 .....	27
五、例 文 .....	29
<b>第4章 公 告</b> .....	34
一、公告的特点 .....	34

## 行政公文写作与范例大全

二、公告的分类 .....	35
三、公告的适用范围 .....	35
四、公告的写法 .....	36
五、例 文 .....	37
<b>第5章 通告 .....</b>	<b>41</b>
一、通告的特点 .....	41
二、通告的分类 .....	42
三、通告的适用范围 .....	42
四、通告的写法 .....	43
五、例 文 .....	44
<b>第6章 通知 .....</b>	<b>55</b>
一、通知的特点 .....	55
二、通知的分类 .....	56
三、通知的适用范围 .....	58
四、通知的写法 .....	59
五、例 文 .....	60
<b>第7章 通报 .....</b>	<b>70</b>
一、通报的特点 .....	70
二、通报的分类 .....	71
三、通报的适用范围 .....	72
四、通报的写法 .....	72
五、例 文 .....	73
<b>第8章 议案 .....</b>	<b>82</b>
一、议案的特点 .....	83
二、议案的分类 .....	83
三、议案的适用范围 .....	84
四、议案的写法 .....	84
五、例 文 .....	86

<b>第9章 报 告</b> .....	91
一、报告的特点 .....	91
二、报告的分类 .....	92
三、报告的适用范围 .....	93
四、报告的写法 .....	94
五、例 文 .....	96
<b>第10章 请 示</b> .....	108
一、请示的特点 .....	108
二、请示的分类 .....	109
三、请示的适用范围 .....	110
四、请示的写法 .....	111
五、例 文 .....	113
<b>第11章 批 复</b> .....	121
一、批复的特点 .....	121
二、批复的分类 .....	122
三、批复的适用范围 .....	123
四、批复的写法 .....	123
五、例 文 .....	125
<b>第12章 意 见</b> .....	132
一、意见的特点 .....	133
二、意见的分类 .....	134
三、意见的适用范围 .....	135
四、意见的写法 .....	135
五、例 文 .....	137
<b>第13章 函</b> .....	149
一、函的特点 .....	149
二、函的分类 .....	150



## 行政公文写作与范例大全

三、函的适用范围 .....	151
四、函的写法 .....	151
五、例 文 .....	152
<b>第 14 章 会议纪要 .....</b>	<b>157</b>
一、会议纪要的特点 .....	157
二、会议纪要的分类 .....	158
三、会议纪要的适用范围 .....	158
四、会议纪要的写法 .....	160
五、例 文 .....	161
<b>第 15 章 决 议 .....</b>	<b>168</b>
一、决议的特点 .....	168
二、决议的分类 .....	169
三、决议的适用范围 .....	169
四、决议的写法 .....	170
五、例 文 .....	171
<b>第 16 章 指 示 .....</b>	<b>180</b>
一、指示的特点 .....	180
二、指示的分类 .....	181
三、指示的适用范围 .....	181
四、指示的写法 .....	182
五、例 文 .....	183
<b>第 17 章 公 报 .....</b>	<b>187</b>
一、公报的特点 .....	187
二、公报的分类 .....	188
三、公报的适用范围 .....	188
四、公报的写法 .....	189
五、例 文 .....	190

<b>第 18 章 条 例</b> .....	199
一、条例的特点 .....	199
二、条例的分类 .....	200
三、条例的适用范围 .....	201
四、条例的写法 .....	202
五、例 文 .....	203
<b>第 19 章 规 定</b> .....	217
一、规定的特点 .....	218
二、规定的分类 .....	218
三、规定的适用范围 .....	219
四、规定的写法 .....	219
五、例 文 .....	220
<b>第 20 章 公文格式</b> .....	227
一、有关格式的基本规定 .....	227
二、公文格式详解 .....	228
三、特殊格式 .....	234
四、公文格式样本 .....	235
<b>附录一 国家行政机关公文处理办法</b> .....	238
<b>附录二 中国共产党机关公文处理条例</b> .....	247
<b>附录三 国家行政机关公文格式</b> .....	256
<b>附录四 国务院公文主题词表</b> .....	263
<b>参考文献</b> .....	271
<b>后 记</b> .....	272

# 第 1 章

## 行政公文概论

公文是“公务文书”的简称,是法定组织或个人在公共事务活动中依据规范的体式形成并固定使用,以直接发挥其社会管理效能和法定效力的文字材料。在我国,公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面,用以表达意志、传递命令、沟通信息的文字工具和手段。在党的机关方面,公文是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书,是传达贯彻党的路线、方针、政策,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告和交流情况的工具;在国家行政机关方面,公文是国家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公务文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。

公文有广义和狭义之分,广义的公文,是指按照一定程序和格式处理各种公务的行文。其中包括《中国共产党机关公文处理条例》中所明确的 14 种文件以及《国家行政机关公文处理办法》中所规定的 13 种公文,又泛指机关在处理各种日常事务性工作中所形成并使用的常用文书,又称事务文书、规章文书。因此,广义的公文是指在公务活动中用以上传下达、处理问题、反映情况、联系事务、商洽工作的具有特定效力和惯用体式的文书。狭义的公文,则专指国家行政机关正式规定的主要文种,是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范格式的公务文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。

本书所指的公文,专指国家行政机关公文和党的机关公文,即《国家行政机关公文处理办法》所规定的 13 种正式文种,《中国共产党机关公文处理条例》所规定的 14 种公文。

### 一、行政公文的特点

#### (一)制发主体的法定性

公文与一般文章和文学作品不同。在制作主体方面,一般文章和文学作品,其主体具有随机性,不受任何限制,可以是集体或单位署名,也可以是个人或多人署名,同时,只要有这方面的爱好,并具备一定的写作能力,即可进行写作。其作品能否发表,得到社会承认,取决于其内容质量的高低和价值的大小。而行政公文则不同。它只能由法定的机关或者党的机关制成和发布。其作者只能是行政机关或党的机关本身,即使是这个机关的最高负责人,也不能以个人身份制作与发布公文。命令(令)虽然很多时候是署名发布,但也是以行政身份发布,而不是以个人名义发布。除行政机关和党的机关及其他法定机关可以发布公文以外,其他任何非官方组织和个人都不得擅自制作和向社会发布公文。这一点,受到国家法律和有关机关的组织纪律的保护。根据我国《刑法》第二百八十条的规定,对于伪造国家行政机关公文的,要依法追究刑事责任。

#### (二)公文内容的权威性

行政公文与报纸杂志上所刊载的文章不同。一般文章和文学作品代表作者个人对客观事物的认识、评价和态度,其中所体现出来的观点、主张和见解对读者没有任何约束和指令性作用,仅是对其产生间接的影响或者潜移默化的作用,或陶冶性情,或启迪智慧,或增长见识等等。但行政公文则不同。它是法定的国家机关协调运转的工具,是推动国家、集体公共事务的中介。一经制作发布,即具有法定的权威性和效力,与之有关的组织和个人必须认真遵照执行,并根据公文规定的处理办法来处理行政机关的具体工作,任何组织和个人都不得违反,这是受国家法律和有关的组织纪律加以保证的。

#### (三)结构模式的程式性

在结构模式上,法定公文与一般文章和文学作品也有很大的区别。一般文章和文学作品在谋篇布局时,讲究的是“个性”,追求的是与众不同的结构特征,任何一篇其他文章在写作时,究竟需要采用何种结构形式加以体现,都是根据内容的表达需要和作者的写作经验、对文体的熟练程度来进行选择的,绝对没有固定格式的限制,可谓多姿多彩,变化多端。而法定公文则不同。它是“文有定

体”，有明确规范的格式，公文制作者必须在规范格式的范围内进行写作，不仅在结构上必须按规范的格式，在行款规格、内容项目的排列乃至用纸规格、印制装订、字体选择、字号大小等方面都有固定的格式规范。就一般的应用文来说，也有一个大体的格式规范，但它也没有法定的行政公文要求的那么严格。法定行政公文的写作，必须在这个固定格式的规定之下写作，绝不能标新立异。这是使公文办理和处理趋于准确、迅速、及时、有效的需要，也是公文规范化、科学化建设的必需。如果不对公文进行规范，就会直接影响到公文的写作质量与公文的办文速度和处理事务的效率。

#### （四）语言表达的特定性

法定行政公文以实用为目的，以传递治理国家的策令为内容，因而在语言表达上除具有一般文章的基本特点之外，还有其独有特性和要求。主要是：

（1）准确。准确是法定行政公文语言的生命线，是行政公文写作的最主要要求。毛泽东同志指出：“文章和文件都应当具有这样三种性质：准确性、鲜明性和生动性。”（《工作方法六十条》），可以说，一篇公文的准确性程度如何，直接关系到其内容质量的高低和价值的大小。俗话说：“一字入公文，九牛拔不出。”就形象地说明了法定行政公文语言的准确性特点。

（2）明白。这是法定行政公文用语的又一个基本要求。也是由其自身的性质和特点所决定的。叶圣陶先生在《公文写得含糊草率的现象应当改变》一文中指出：“公文不一定要好文章，可以必须写得一清二楚，十分明确，句稳词妥，通体通顺，让人家不折不扣地了解你说的是什么。”为此，在写作时就要做到观点鲜明，叙述清晰，逻辑分明，结构严谨，论述周密；费用直笔，忌用曲笔；要直接显露，忌含混隐讳；也不要文白夹杂，拐弯抹角。

（3）简洁。法定行政公文重在实用，所以在语言表达方面，在准确、明白的前提下，还必须简洁。要用极省俭的文字，表达尽可能丰富的内容，做到以少胜多。为此，需要养成一种精雕细琢的写作作风，首先要在语言表达上认真推敲，反复锤炼，竭力删掉那些可有可无的字词句段，达到“句中无余字，篇内无赘语”的境界。其次，在允许的情况下，适当运用简称。再次，适当运用一些文言词语和文言句式，也可使公文的语言表达更简洁。

（4）庄重。法定行政公文是法定的国家行政机关处理公务的工具。具有高

度的政策性和法定的权威性,因而要求其用语必须做到庄严、郑重。为此,在行文中,就必须注意运用规范的书面语言,少用或不用口头语和习惯用语;要使用现代汉语通用的标准语言,不用方言土语以及表意模糊的社会流行语;要做到避“虚”就“实”,多用陈述性、叙述性语言,忌用抒情性语言,尽量不用描述性语言。此外,适当运用一些文言词语和文言句式,在使公文的语言表达趋于简洁的同时,还可使之显得庄重。

(5)生动。有人认为,法定行政公文以实用为本,其用语应当朴实无华,不事生动。其实,这是一种误解。实际上,行政公文也同样讲求生动,只不过在表现手段上,与文学写作中的生动不完全一样。我们在写作公文时,可以适当运用一些艺术上的修辞手法,包括适当地描绘,使语言具有立体感;适当运用惯用语和科学技术专门用语,使公文用语具有时代感;同时,注意公文用语的节奏感,做到声韵和谐,读来琅琅上口,抑扬顿挫,节奏分明;多用双音节词,在用句时要注意声音的协调,句式要富于变化,长句和短句、整句和散句要交替使用,努力增强语言的声律美和节奏美。

## 二、行政公文的种类及其演变

### (一)行政公文的起源及其历史演变

行政公文是国家及地方行政机关对国家和管理地域内有关事务进行管理的重要工具,具有漫长的历史渊源。一般认为,从国家和文字产生的时候开始,统治者为了管理的需要,行政公文作为行政管理的重要工具,就开始在管理过程中发挥着很大的作用。中国是具有五千年历史的文明古国,殷商时期就已经有了成熟的文字——甲骨文。我国行政公文可考的历史,可以追溯到3000多年前商代。根据文字专家对出土的甲骨文进行的研究,那些龟甲和兽骨都出自王宫内的典藏,上面所镌刻的文字,绝大多数是对当时重大事件及君王活动的记载以及君王发布的政令。在当时,我国的行政公文,如诰、命、誓等,已经非常成熟且有固定的格式。

随着时代的发展,行政公文从种类到格式都在不断地发生变化。在整个封建社会时期,我国先后出现的行政公文种类,大致有以下各种:

(1)朝廷公文。包括:下行的诏令类,有诏、策、制、诰、谕、敕、命、玺书、批答、

赦文等；上行的奏议类，有章、表、奏、议、疏、封事、札子、驳议、对策、射策、弹文、题本、揭帖等。

(2)一般官府公文。包括下行的令、教、宣、帖、符、札、牌、指挥、照会、案验、解由等；上行的公文包括：牒、刺、申、状、呈、详文、揭帖、禀帖、辞等；平行文有：书、简、牍、移、刺、关、咨、咨报、平牒、签、簿、盟书、照会等。

(3)军事公文。有檄文、露布、军帖、战书、免战牌等。

在封建社会时期，由于最高行政长官——皇帝处于至高无上的地位，因此，朝廷诏令公文也特别发达，种类繁多。

诏令是帝王朝廷下告诸侯臣民文书的统称。《春秋》载周天子“谕告”诸侯，这“谕告”一词虽指使人传言，不假书翰，但因出自经典，且又最早，故又以“谕告”统称此类公文。《汉书》、《文心雕龙》统称为诏策。《新五代史》中称为“诏谕”。从汉代开始，俗称“圣旨”。唐代名“敕旨”，元代习惯于称为“谕旨”、“上谕”。明代规定：凡皇帝之命叫“圣旨”，皇后之命称“教旨”，太子则用“令旨”。清代基本沿用明制。

随着帝制王权的演变发展，这类文书的品种由简而繁。夏商周三代之时，大体已有诰、命、誓等；诰用以发布政令，教谕百姓，如《尚书·汤诰》。命用以封官加爵、饬职赏赐以及传布遗言等，如《微子之命》。誓，主要用于战争之时动员军队，如《甘誓》。春秋战国时期，有玺书、命、令等。玺书，此时尊卑共用，并非只有天子独用。命，给上层贵族的文书或有关国家制度的文书。令，即命令，大曰命，小曰令。但往往没有加以区分，好比现今我们某些基层行政单位在使用“公告”和“通告”两种公文文种时，不加区分一样。

到了秦代，改“命”为“制”，改“令”为“诏”，还规定皇太子用“令”。汉代的封建体制健全，诏令的各种形式齐备。

到了汉代，“汉天子正号曰皇帝，其言曰制诏，其命令一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”（蔡邕：《独断》）

策书，即册书，立皇后、太子、封诸侯用，兼及赐、谥、处罚、罢免等，其别名为“简记”、“策文”等。其种类有立册，又叫册命，封立太子皇后后妃用；封册，封诸侯用；玉册，祭告、封禅及命皇太子后妃用；祝册，郊祀祭享用；谥册，上谥、赠谥用；哀册，用于迁梓宫及闵伤帝、后、太子、大臣、诸侯薨逝；赠册，赠官、赠号用；祭

册,又叫谕祭文,赐祭大臣用;赐册,报赐臣下用;免册,罢免大臣用。这九种用竹简,长二尺,篆书,免册用木板,长一尺,用隶书。诏令文书之策,就是“册”、“符命”的意思,其词义与奏议文书的“策”不同。后者之“策”,是策略、对策的意思。

制书,用于颁布赦令,诰示三公。诏书用于告示百官。戒书又叫诫命,用于诫约或赠封刺史、太守等地方官。使其自我警醒不敢懈怠。皇帝自我警戒的文字也叫戒书。这三种文体种类繁多,不一而足,在此不一一赘述。

自汉代以后,历代封建统治者在沿用汉代规定的公文种类的基础上,又根据实际情况,增加了一些新的诏令类公文种类。如明代,赐一品至六品爵位用“诰命”,赠封六品以下为“诰敕”。清代封一品至五品为“诰命”,六品以下的叫“敕命”。清代同时规定,天子晓谕中外之事,用“上谕”,又叫谕单,由军机处拟定。

除诏令公文外,群臣使用的上行文,两宋时期主要有状、书、表、封事、笏子、笏记等六种,平行文有关、移、刺、咨等四种。明清时期主要的上行文有题、奏、启、书状、讲章、揭帖、表、疏、等,平行文主要有咨、关、牒等。清代的上行文中,一种名叫奏折的文种得到了非常普遍的应用,成为一个主要的公文文种,有严格的格式、书写规则和题奏本章、帖黄字数的限制。

### (二) 民国时期的公文

辛亥革命后,南京临时政府颁布了我国历史上的第一个公文处理条例,这就是《内务部颁发公程式咨各部文》,它规定使用令、咨、呈、示、状等五个文种,大大减少了公文种类,而且明令禁止废除封建公文中的各种恭维话和套话,以及其他一切带有封建色彩的格式和惯例。北洋军阀政府统治时期,1912年底颁布的《临时大总统公布公程式令》规定公文种类为令、布告、状、咨、公函、呈、批等七种。国民党政府统治时期,先后进行了三次公文改革,其中以第一次也就是1927~1933年的改革最值得重视。在此期间,国民党政府公布了《公文各式条例》,规定公文文种共有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批等诸种,后又发文规定,公文文面分别列为事由、附件、拟办、备考栏。在《暂行公文革新办法》中,国民党政府对公文的行文提出了革新要求,内容包括摒弃套语,艰涩用语、虚伪誉词一律免除,布告等与民众直接见面者一律用白话的新式标点等等。

### (三) 新中国成立以来的公文演变

中华人民共和国成立以来,国务院非常重视国家机关行政公文的格式规范。



1951年9月29日,当时的政务院首次颁布了《公文处理暂行办法》,规定了我国行政公文为7类11种。具体是:报告、签报、命令、指示、批复、通报、布告、公告、通告、公函、便函。从此,国家机关公文处理有了统一的标准和明确的依据。1957年国务院秘书厅又发布了《关于对公文名称和体式的几点意见》,对部分文种做了调整,但仍是7类11种。1981年2月,国务院颁布《国家行政机关公文处理暂行办法》,将行政公文的文种重新规定为9类15种。

1987年2月18日,国务院又颁布了《国家行政机关公文处理办法》,正式规定行政公文的种类为10类15种。包括:

(1)命令(令)、指令。发布重要行政法规和规章,采取重大强制性行政措施,任免、奖惩有关人员,撤销下级机关不适当的决定等,用“命令(令)”。

发布指示性和规定性相结合的措施或要求,用“指令”。

(2)决定、决议。对重要事项或重大行动做出安排,用“决定”。

经会议讨论通过并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。公布应当普遍遵守或周知的事项,用“布告”。向国内外宣布重要事项,用“公告”。在一定范围内公布应当遵守或周知的事项,用“通告”。

(5)通知。发布行政法规和规章,转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文,批转下级机关的公文,要求下级机关办理和需要周知或共同执行的事项,用“通知”。

(6)通报。表彰先进,批评错误,传达重要情况,用“通报”。

(7)报告、请示。向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议,用“报告”。

向上级机关请求指示、批准,用“请示”。

(8)批复。答复请示事项,用“批复”。

(9)函。相互商洽工作,询问和答复问题,向有关主管部门请求批准等,用“函”。

(10)会议纪要。传达会议议定事项和主要精神,要求与会单位共同遵守、执行的,用“会议纪要”。

1993年11月,国务院对这一《办法》进行修订,具体文种为12类13种。包