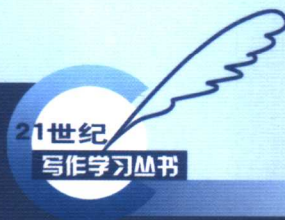


行政公文

XIEZUOZHIYAO

写作指要

主编 董义连



 内蒙古大学出版社
Inner Mongolia University Press

21 世纪写作学习丛书

行政公文写作指要

主 编：董义连
副主编：裴大实
编撰者：（以姓氏笔画为序）
苏林娜 袁和平
董义连 裴大实

内蒙古大学出版社

2005 年 6 月

图书在版编目(CIP)数据

行政公文写作指要/董义连主编. —呼和浩特:内蒙古大学出版社, 2005. 6

ISBN 7-81074-833-5

I. 行… II. 董… III. 行政-公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 068526 号

书 名	行政公文写作指要
主 编	董义连
责任编辑	石 斌 彩 娜
封面设计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市大学西路 235 号(010021)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内 蒙 古 地 矿 印 刷 厂
开 本	787×960/16
印 张	17.125
字 数	274 千
版 期	2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 7-81074-833-5/H·143
定 价	26.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

《21 世纪写作学习丛书》总序

《21 世纪写作学习丛书》，是在新世纪伊始，由内蒙古大学出版社进行调查研究组织策划，稍后又会同内蒙古写作学会聘请 8 所高等学校的 16 位学者，经多次研讨，取得共识，分批编写的，主要适用于各类大专院校的写作教学、写作辅导和写作练习；同时亦可作为现实社会生活中各行各业、各部门有关人员，自学文书写作和文章写作，提高写作水平的示例性读物。

《21 世纪写作学习丛书》的编写、出版，有着深厚的文化底蕴和现实的时代动因。一则，我国是一个古老的文章大国，传承着丰富无比的写作实践成果和写作理论遗产。到了 20 世纪 80 年代，我国的写作教学和写作理论研究，在改革开放的政治气氛和社会环境中，更得到了空前的发展，进入了全新的自觉阶段，相继出版发表了数以千计的教材、专著和论文，形成了相对稳定的教学和学术形态。这就使《21 世纪写作学习丛书》的编写和出版有了扎实的学科建设基础。二则，“时运推移，质文代变”。随着社会的发展，科学技术的进步，改革开放的深入，国际交往的频繁，我国的写作教学与写作理论研究，正面临着前所未有的发展机遇和严峻挑战，发生了许多“吐故纳新”的深刻变化。它要研究新情况，总结新经验，吸纳新成果，回答新问题，以适应时代前进的脚步，这就又使《21 世纪写作学习丛书》的编写和出版有了开拓性的现实意义。

有一种意见认为，高等学校的写作教材应当统一化，都要采用全国性的统编教材。我以为，在某些特定情况下，这样做是必要的、有积极意义的，但从根本上说，它并不利于写作教学和学科建设的革新和发展。它不能鼓励广大教师充分发挥主

观能动作用,有所发明,有所创造,有所前进;客观实际上是束缚着他们固步自封,不求进取,照本宣科。记得先后担任复旦大学和中国人民大学党委书记的程天权教授曾深刻指出:“要培养创造性人才,要创新教学内容和教学方法,就必须有一种鼓励创新的办学体制和运行机制。我们现在有很多管理方法并不鼓励创新。例如我们为保证教学质量而编制规范的教学大纲,要求教师在教学中都按大纲要求去做。这对制止不负责任的教学活动有一定的帮助,但对教学的创新也是一种限制。不同的教师、不同的时候讲授同一门课程,他所讲的内容、他所用的方法应当有所不同,这种不同才真正反映了教学的质量和水平。”(《中国教育报》1998年6月24日)国务委员、原教育部陈至立部长也曾明确地说:“大学应该有最基本的教学参考书,但不可能也不应该要求所有的大学都用同样的教材”;“大学教师应该自己能写讲义,包括把自己的研究成果放进去。”(《中国教育报》1998年6月4日)基于上述情况,《21世纪写作学习丛书》,一方面积极吸取、融汇统编写作教材和其他写作教材的优长;另一方面也审慎地融入了编写者独到的、经过实践检验的思考、见解和做法。“尺有所短,寸有所长”,它在总体上不一定能够全然达到统编写作教材和其他写作教材的水平,但在某些方面、某些局部却也可能表现着个性和新意。作为统编写作教材和其他写作教材的补充和延伸,它理应是都有其价值的。古人云“文律运周,日新其业。变则其久,通则不乏”(刘勰:《文心雕龙·通变》)《21世纪写作学习丛书》应当能够有超越前人之处,也必然会被后人所超越。

应聘参加《21世纪写作学习丛书》编写的学者中,有7位教授、7位副教授、2位讲师,是一个老中青三结合的学术班子。其中3人参加过原国家教委统编写作教材、“七五”规划项目《写作学高级教程》和国家教育部统编写作教材、“十五”规划项目《现代写作教程》的编写工作;7人参加过华北地区高等学校协作项目《写作理论研究丛书》和《中国写作理论史》的编写工作;12人参加过中国写作学会组编项目《20世纪中国写作理论史》的编写工作;5人先后出版了专著5部、合著4部、主编论著5部。还有一些学者分别参加过国家有关部、委的科研项目。多人多次受到国家有关部、委和地区领导部门的奖励。这些学者,在承担起《21世纪写作学习丛书》的编写任务后,分别进行了调查研究,共同制订了丛书的总体构想和编写细则,讨论了各册的大纲和样章;坚持以唯物辩证法作为贯穿全书的指导思想;采取了弥纶群言、辨正然否、钩深取极、独抒己见的治学原则和方法;强调写作的目的

性、文体的规范性、技法的重要性和语言文风的纯洁与健康;力图正确处理各种错综复杂的矛盾关系,扎实解决写作实践中的困难问题,使全书有了较高的理论层次和实用价值。借此,我向为丛书的编写付出了辛勤劳动的学者,表示由衷的钦敬和谢忱。

《21 世纪写作学习丛书》,总体上包括三个组成部分。一是基础写作理论,主要阐发写作原理、写作体式和写作技法,以之作为纲领,统率全书。二是偏重于大专院校有关专业写作教学的实用文体写作,主要有法律文书写作、财经文书写作、科技论文写作、行政公文写作、新闻写作、电视实用脚本写作等分册。三是偏重于现实生活需要的文体写作,主要有礼仪文书写作、常用应用文书写作、演讲词写作、广告词写作等分册。而第二、第三两个部分中的各个分册,均以文体为中心,构成整套丛书的主体。各分册所论之各种具体文体,都从四个方面加以分述:

一是“释名以彰义”,即阐明文体的名称和内涵;

二是“原始以表末”,即阐明文体的源流和发展过程;

三是“选文以定篇”,即列举范文与该文体相参证;

四是“敷理以举统”,即归纳、概括出该文体的写作要领和基本方法,并以此作为“结穴”,突出该文体的操作性。

至若各章之前后,则分别更有“导学”和“练习与思考”,俾使学用者掌握其重点、难点和特点,从理论与实际的结合上,有效地帮助写作者历练、提高写作能力。

《21 世纪写作学习丛书》是一项长期的巨大的工程。它将随着时代的前进和高等学校教育教学改革的深入,不断修改、补充、完善。我和各位参编学者以及内蒙古大学出版社有关领导与责编,都恳切期望广大学用者提出批评和建议。让我们携手并肩,贯彻落实革命前辈邓颖超老人的号召:“振兴写作学科,为四化建设服务”,努力创造 21 世纪写作学科建设的新辉煌。

内蒙古自治区写作学会名誉会长 王志彬

2004 年 9 月

编写说明

本书的编写有三个特点:

一、规范性。本书以国务院2000年8月24日发布,2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》为写作依据。本书所选例文绝大多数为21世纪以来国家各级机关制发的较规范、典型的公文。

二、实效性。本书一个突出的特点和着力追求的目标。全书分上下两编。上编主要是对公文写作理论知识的阐述,下编重在对13类公文写作要求、方法技巧的介绍。从总体上讲,上下两编都力求突出实用,讲究实效。以上编为例,对基础理论的阐述,目的在于使学习者从较深层次上对公文写作有较为全面、系统的了解、认识,但我们又深知学习理论的目的是为了更好地帮助写作、规范写作,因此在编写这一部分时,同写作密切相关的内容如公文的书面格式、行文规则及语言等,阐述得非常细致。而其他内容则简单阐述,点到为止。这也是本书上编所占比例较少的一个原因。在编写下编时,出于方便阅读、方便理解的考虑,采取了文种概述+文种写作的方法进行文种的具体介绍。文种概述部分对每一文种的介绍并非面面俱到,而是各有侧重;文种写作部分对每一种文体都进行了具体分类,并附有例文及简明扼要的分析,以期使学习者在比较中领悟其中的相同与不同,更恰当、贴切的写作,真正做到读了本书便会写,更知道该如何写。课后附有大量有针对性、实践性强的练习题,可供学习者练习提高。

三、兼顾性。本书的编写者既有从事公文写作教学多年的高校教师,也有多年从事公文写作、负责公文管理的国家公务员与行政事业单位管理人员,因此在编写

本书时,能兼顾大中专院校学生、公务员报考者、机关团体与企事业单位的工作人员、文秘人员等各方面群体对公文写作的需求。

本书除公文写作外,还有一个很重要的内容——申论。申论是国家公务员考试的一个项目。从写作学角度看,它不是一种文体,而是从国家公务员选拔要求出发,对考生综合写作能力的测试。本书将申论选入其中基于以下思考:首先,从社会需求角度考虑,参加国家公务员考试的人群在学习行政公文内容的同时,需要了解申论考试的方式和内容,因为这两项内容在国家公务员考试中占有相当份量。目前社会上多数行政公文方面的书籍很少将这两项内容编排在一起,本书可以因为这样的编排,成为公务员报考者应试的重要参考书。其次,在大中专院校实用写作教学中,本书也可以因为上述原因成为主要教材或者重要参考书。再次,广大社会读者,甚至已经进入公务员队伍的人群也可以将本书作为提高业务水平的工具书,更深入的了解行政公文相关知识和写作要求,通过申论所体现的对写作综合能力的训练进一步提高自身写作综合能力,以更加适应社会对于国家公务员和行政人员的严格要求。

本书在编写过程中得到了内蒙古人民政府办公厅、档案局、扶贫办、人大等有关机关和企事业单位在技术上的帮助,得到内蒙古大学出版社社长、总编石斌先生和责任编辑彩娜女士的支持指导,在此一并表示衷心的感谢。

本书主编董义连,副主编裴大实。裴大实负责第二稿的修改、统稿工作,董义连做了第一稿、第三稿的修改、统稿工作。

全书编撰的具体分工如下:

袁和平 第一章、第二章,

裴大实 第三章、第四章,

董义连 第五章、第六章、第七章、第八章,

苏林娜 申论。

编者

2005年6月

目 录

上编 行政公文写作总论

第一章	行政公文概述	3
	第一节 行政公文的概念和源流	3
	第二节 行政公文的特点和作用	8
	第三节 行政公文的种类和分类	10
第二章	行政公文的格式	15
	第一节 行政公文的用纸、印装格式	15
	第二节 行政公文的书面格式	17
第三章	行政公文的行文规则和办理程序	29
	第一节 行政公文的行文规则	29
	第二节 行政公文的办理程序	33

第四章	行政公文的语言和标点符号的使用	41
	第一节 行政公文的语言	41
	第二节 标准符号的使用	47

下编 行政公文写作

第五章	指挥性公文的写作	57
	第一节 命令(令)	57
	第二节 决定	65
	第三节 意见	75
	第四节 批复	81
第六章	报请性公文的写作	92
	第一节 议案	92
	第二节 报告	97
	第三节 请示	110
第七章	知照性公文的写作	119
	第一节 公告	119
	第二节 通告	123
	第三节 通报	126
	第四节 通知	133
	第五节 函	149
第八章	记录性公文的写作	164
	第一节 会议纪要	164

附	申论	174
	第一节 申论概述	174
	第二节 申论写作	178
	第三节 例文分析	190
附录一	国家行政机关公文处理办法	223
附录二	国家行政机关公文格式	232
附录三	国务院公文主题词主表	246
附录四	校对符号及其用法	255
	参考书目	261

上编 行政公文写作总论

第一章 行政公文概述

【导 学】

行政公文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,是我国最古老的一种文章体裁。

行政公文具有十分独特和鲜明的特点:权威性、法定性、程序性、时效性。其在治理国家、管理社会方面的作用主要是:法规作用、指导作用、协调作用、凭据作用、教育作用。

行政机关的公文共有十三类。按照行文方向和行文关系的不同,可将这十三类公文分为上行文、下行文、平行文;按照具体职能的不同,这十三类公文又可分为指挥性公文、报请性公文、知照性公文和记录性公文。

第一节 行政公文的概念和源流

一、行政公文的概念

行政公文,简称公文。国务院 2000 年 8 月 24 日发布的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)中列出了十三类公文,即命令(令)、决定、公告、通告、

通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。这十三类公文在国家各级行政机关、群众团体、企事业单位实施管理、处理公务时广泛使用,是本书讲述的主要对象。

为使国家行政机关的公文处理工作规范化、制度化、科学化,《办法》对行政公文的概念作了明确的规定:“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。”不难看出,这个概念从内容和形式两方面对公文特征进行了揭示。从内容方面看,公文内容必须是对公务活动的反映,是各级机关单位为解决公务中的各种问题而撰写的。从形式方面看,公文具有特定格式和处理规范,各级机关单位必须按照有关要求写作和办理。

随着 21 世纪的到来,公文写作势必更加广泛地应用于我国政治、经济、文化生活的各个方面。而且,公文写作水平的高低,也直接影响着各级部门、各项工作的有效进行。因此,各级政府机关、群众团体、企事业单位都应该熟练掌握并认真做好公文的写作和处理工作。

二、行政公文的源流

(一)先秦——公文的产生、发展阶段

追溯我国的写作史,可以说公文是我国最古老的一种文章体裁。《周易·系辞》云:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契,百官以治,万民以察。”“书契”即文字。从这句话就可以清楚地看到公文的产生是和文字同步的,距今已有 3000 多年的历史。并且,当时的公文在管理国家方面就已经发挥着重大作用。

我国现存最早的公文是殷商时期的甲骨文。这些文字为占卜所用,所以又称甲骨卜辞。大部分记录的是商王盘庚迁殷后至殷亡时的诸王由占卜决定的重要活动及言论,短的仅数字,长的也不过百余字。内容包括祭祀、农业生产、田猎、风雨、战争、疾病等许多方面。这些卜辞的格式较固定。一篇完整的卜辞由前辞、命辞、占辞、验辞和占卜者的姓名、占卜的时间几部分构成,大部分都类似于现在的公文。因此,甲骨卜辞可看作我国公文的雏形期。

春秋时期,公文有了进一步发展,出现了我国历史上第一部公文集《尚书》。

相传由孔子编选、删定而成。《尚书》在先秦时称为《书》，汉代始称《尚书》，即上古之书，又称《书经》。它编录了自商汤到春秋前期各朝王室的誓词、文告、训令等，主要包括典、谟、训、诰、誓、命六个文种。其中，“典”用于记录典章制度，是帝王的政法文书；“谟”是议政的策论，即臣子为君主谋策的文书；“训”是用于教诲开导臣下的文辞；“诰”是进行训诫的文告；“誓”是军队出征的誓词；“命”是君主的命令和诏书。虽然这些公文都程度不同地经过了后人的整理加工，而且有少数篇章的公文特征还不明显，但它已初步确立、统一了当时常用公文的文种、体式，语言技巧明显超过甲骨卜辞。并且这些公文都单独成篇，有完整的结构，为今后拟制公文的规范化、制度化打下了基础，对后世公文写作影响深远。

（二）秦至清代——公文的成熟、完备阶段

我国公文成熟、完备的起点应从秦代始。秦朝建立后，秦始皇对公文体式名称等都作了统一的规定。《史记·始皇本纪》记载，秦下令统一公文名称：“命为制，令为诏。”即皇帝下发的文书由上古时代的“命”、“令”改为“制”、“诏”；还规定：臣子给国君上书分称“奏”与“议”两种。现在仍沿用的“抬头”、“用印”也始于秦代。汉朝继承和发展了秦朝的行政公文文体及格式，并在此基础上加以完备，公文文种增多。主要有书、议、策、论、疏、诏、制、章、奏、表、敕等。臣僚上呈皇帝的文书增加了章、疏、表等；皇帝下发的命令也增加了策、诫两种。从中可看出，当时已大致固定了上行文和下行文的文种。

魏晋至唐宋时期，公文写作在秦汉的基础上走向成熟与完备。这一时期，公文文种逐步完善，格式进一步规范，公文体式更趋程式化、制度化。公文体式除承续秦汉旧制外，又增加了许多新的文种。上行文有题、牒、状、启、呈文、申状、榜子等；下行文有敕牒、堂帖、批、札、圣旨等；唐宋时还出现了用于政府各部门之间相互质询的平行文，有关、移、咨、公牒、密白等。宋代还出现了一种称之为“榜”的公文，用大字楷书抄写，悬挂张贴于闹市街头，并由专人看管。

另外，在公文写作理论的研究方面，魏晋时期有了很大的发展。曹丕在《典论·论文》中把文章分成四科八体，即“奏议”、“书论”、“铭诔”、“诗赋”。并指出它们的不同特点：“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实，诗赋欲丽”。其中的前三科六体都是公文或具有公文性。他还高度强调了公文的实用价值：“文章乃经国之大业，不朽之盛事。”陆机的《文赋》将文章分为诗、赋、碑、诔、铭、箴、颂、论、奏、说

十体,并对各类文体的特征和写作要求做了概括和阐发。其中的后八体均为公文或具有公文性。同时,他对于写作经验的总结“立片言而居要,乃一篇之警策”,对公文写作也有很大的借鉴作用。在公文写作理论方面贡献最大、成就最高的应推刘勰。他根据自己在《序志》篇中阐明的“原始以表末,释名以章义,选文以定篇,敷理以举统”的原则,在《文心雕龙》文体论部分,对诏、策、檄、移、封禅、章、表、奏、启等 30 余种公文或准公文体式的起源和流变、名称由来及意义、代表作品与作家、写作特点与要求等,都作了精要而深入的论述,为我国的古代公文写作理论奠定了坚实而深厚的基础。

在此,还值得一提的是我国公文发展史上,曾产生了许多传世佳作。如:李斯的《谏逐客书》,晁错的《论贵粟疏》,贾谊的《论积贮疏》,曹操的《让县自明本志令》《求贤令》,诸葛亮的《出师表》,李密的《陈情表》,魏徵的《谏太宗十思疏》,韩愈的《论佛骨表》,柳宗元的《上枢密韩太尉书》,欧阳修的《朋党论》,王安石的《上仁宗皇帝言事书》,苏轼的《教战守策》等,不胜枚举。

元明清时期的公文文种在沿袭唐宋的基础上,略有改进和增加。上行文又增加了题本、揭帖、笺、牒上、奏折、详等;下行文增加了札付、敕命、懿旨、告示、票、牌、谕帖等;平行文增加了移会、照会等。

总之,历时几千年的中国封建社会,每逢改朝换代,公文都要有所变化,或更改文种名称,或改变文种职能,而更多的是增加新文种。正如苗枫林先生在《中国公文学》中所说:“现国家档案馆所存,历代公文体式有上百种之多。”而文种的日见增多,从另一方面来说,又势必会削弱公文管理职能的作用,成为国家管理的累赘。因此,公文的改革已成为必然。

(三) 近现代——公文的改革、民主化阶段

这一时期的公文发生了很大的变化。辛亥革命后,南京临时政府实行公文体式改革,规定了新政府使用令、咨、呈、示、状等新公文体式,废除了封建王朝使用的制、诏、诰、敕和题、奏、表、笺等公文体式。并且规定了公文写作要用白话文,加标点符号。这是公文的民主性革命。蒋介石国民党政府建立后,从公文的文种、运转和处理程序、格式和用语等方面也进行过改革。1934 年颁布了公文体式,把公文分成九种。下行文有令、训令、指令、布告、状、批六种;上行文有呈一种;平行文有咨、公函两种。但公文写作中的清规戒律依然很多。