

根据2012年发布的《党政机关公文处理工作条例》
《党政机关公文格式》全新修订

行政公文写作

规范·技巧·最新例文

科学规范·文体完备

例文新颖·即学即用

Xingzheng Gongwen Xiezu
Guifan Jiqiao Zuixin Liwen

第2版

王凯 赵雪迟 / 编著

 中国纺织出版社

根据2012年发布的《党政机关公文处理工作条例》
《党政机关公文格式》**全新修订**

行政公文写作

规范·技巧·最新例文

科学规范·文体完备

例文新颖·即学即用

Xingzheng Gongwen Xiezu
Guifan Jiqiao Zuixin Liwen

第2版

王凯 赵雪迟 / 编著

 中国纺织出版社

内 容 提 要

本书依据2012年7月1日开始施行的《党政机关公文处理工作条例》与《党政机关公文格式》，对原书第1版进行了精心的修订，全面介绍了中国现行行政公文正式文种的正确用法与写法。它既从宏观上概要阐述了行政公文的文种选用依据、处理规范、公文格式、行文规则及语言运用要求，又从微观上说明了行政公文各文种的使用方法、特定结构及写作要求；还为每一文种按不同类别选配了结构规范、内容新颖的最新例文，并作了有针对性的评析，同时以文种使用特别提示的方式，强调指出相似易混文种在用法与写法上的异同。本书对高校等各层次的行政公文教学及各种岗位的行政公文实践都会大有裨益，是公务员、办公室工作人员、秘书的最佳工具书，也是大专院校相关专业师生的最佳参考书。

图书在版编目（CIP）数据

行政公文写作：规范·技巧·最新例文 / 王凯，赵雪迟编著. —2版. —北京：中国纺织出版社，2014.5
ISBN 978-7-5180-0488-1

I. ①行… II. ①王… ②赵… III. ①行政—公文—写作 IV. ①H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第042329号

策划编辑：金 彤 姜 冰

责任印制：何 艳

中国纺织出版社出版发行

地址：北京市朝阳区百子湾东里A407号楼 邮政编码：100124

销售电话：010—87155894 传真：010—87155801

http://www.c-textilep.com

E-mail: faxing@c-textilep.com

官方微博http://weibo.com/2119887771

北京新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

2010年8月第1版 2014年5月第2版

2014年5月第4次印刷

开本：710×1000 1/16 印张：19

字数：303千字 定价：38.00元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社图书营销中心调换

前 言

PREFACE

为适应新时期对行政公文写作人才培养和行政公文学教材建设的需要，受中国公文写作研究会的委托，作者编著了本书。本书第1版2010年8月出版，一年之中印刷了三次，并与丛书其他分册一起被评为全国第五届公文论著特等奖。此次付印的第二版是作者依据2012年7月1日开始施行的《党政机关公文处理工作条例》与《党政机关公文格式》对原书进行精心修订的成果。

本书主要作者长期从事行政公文写作的研究、教学与实践。本书是将作者及公文研究界的最新研究成果与行政机关近年来若干真实典型文件科学地融入公文写作教学理论的结晶。全书以系统、深入、新颖地介绍行政公文诸文种的用法与写法为宗旨，是一本符合《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》基本精神，满足公文学习各级各类细分人群需要，既可用于大学本科教学、又适于文秘人员岗位培训的新型行政公文学教科书。

本书的特点主要有三：一是概要介绍了我国行政机关公文处理规范的来龙去脉及当前公文处理规范的体系；二是对行政公文能够独立行文的每一文种都进行了内部细分，并为文种的细分小类配备了规范典型的例文，以便初学者参考借鉴；三是在准确介绍行政公文文种常规用法的基础上，还以文中“要点提示”和书末《行政公文文种用法同异一览表》的形式，强调指出了相似文种用法上的同异。

本书引为“典范文例”的例文均来自于公开发表的《国务院公报》及各级行政机关的公报、政报及各级政府对外公开文件的其他正规渠道，在此向所有例文的发文机关及撰制人员表示由衷的敬意。

本书修订的具体分工是：赵雪迟负责第六、八、九章并承担本书部分新资料的收集整理工作；王凯负责其余各章并最后统稿。

尽管作者对本书尽心竭力，但限于水平，难免疏漏，在此恳请读者不吝赐教。

黑龙江大学政府管理学院 王 凯

2014年1月于哈尔滨

目 录

CONTENTS

上编 行政公文写作概述

第一章 行政公文的含义及种类	003
第一节 行政公文的含义及文种分类.....	003
第二节 行政公文的文种选用依据.....	007
第二章 行政公文处理规范	009
第一节 行政公文处理规范体系概略.....	009
第二节 行政公文行文规则.....	010
第三章 行政公文的语言运用	021
第一节 行政公文语言的特点及要求.....	021
第二节 行政公文模糊语言的运用.....	034
第四章 行政公文的格式	038
第一节 行政公文格式的版头.....	038
第二节 行政公文格式的主体.....	047
第三节 行政公文格式的版记.....	068
第四节 行政公文的特定格式.....	070

下编 行政公文文种写作规范与要领

第五章 命令（令） 决定	075
第一节 命令（令）	075
第二节 决定	086
第六章 公告 通告 公报	099
第一节 公告	099
第二节 通告	107
第三节 公报	117
第七章 通知 通报	124
第一节 通知	124
第二节 通报	143
第八章 议案 报告	159
第一节 议案	159
第二节 报告	170
第九章 请示 批复	194
第一节 请示	194
第二节 批复	203
第十章 意见 函 纪要	219
第一节 意见	219
第二节 函	235
第三节 纪要	250
附录一 行政公文文种用法同异一览表	266
附录二 党政机关公文处理工作条例	269
附录三 党政机关公文格式	277



上编

行政公文写作概述

第一章 行政公文的含义及种类

第一节 行政公文的含义及文种分类

一、行政公文的含义

行政公文是国家各级行政机关在行政管理过程中，按照确定程序和特定体式形成的具有相应效力的文字材料，是行政管理工作不可或缺的重要书面工具。

国家各级行政机关是同级国家权力机关的执行机关，是依照法律规定的权限管理特定行政区划内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设、财政、民政、民族事务、人口计划生育、治安、司法行政、监察等行政事务的机关。作为行政管理的主体，它们管理的事务最多，涉及面最广，最纷繁复杂琐碎具体，因此行政公文就成为公文中发文量最大、使用最频繁的一类公文。

行政公文包含两大类：

一是行政机关通用公文，即各级行政机关及其工作部门普遍使用的公文。如请示、通知、函。

二是行政机关专用公文，即各行政业务部门在自身的业务范围内，根据特殊需要专门使用的公文。如公安部门的通缉令和各种笔录、环保部门的环境影响评价报告等。

在行政机关通用公文中，最重要的是由中共中央办公厅与国务院办公厅2012年4月16日发布、自2012年7月1日起施行的《党政机关公文处理工作条例》（以下简称“新《条例》”）规定的15个文种中除决议以外其他14个文种构成的特定行政公文，这些文种包括命令、决定、公告、公报、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函和纪要，公文学将其称为法定行政公文。在行政机关的发文处理中，只有法定行政公文诸文种方可独立行文。因此，法定行政公文是行政公文最重要的内容，也是行政公文学教学的重点，正在从事以及即将从事行政管理工作的

人员必须熟练掌握它们的用法与写法。本书即以法定行政公文为基本内容。

行政机关通用公文中的其余文种，虽不在新《条例》规定的范围内，但在行政管理工作中亦时常用到，通常被称为行政机关常用公文或日常事务性公文。这类公文主要包括规范性文件、计划性文件、会务性文件、交际性文件等几大类。这类文件一般不独立正式行文，若需使用公文版头正式行文通常可作为法定公文文种的附件。

二、行政公文的文种分类

行政公文的各个文种之间，既有个性，又有共性；既有区别，又有联系，只有对它们进行分类，才便于公文写作实践及公文学教学与研究。站在不同的角度，行政公文有不同的分类。

（一）根据行文方向，可分为上行文、下行文、平行文和泛行文

行文方向，就是公文从发文机关向收文机关传递、运行的方向。行文方向主要有上行、下行、平行与泛行，公文相应地也可分为上行文、下行文、平行文和泛行文。

上行文，是指下级机关或其职能部门向上级领导机关或上级业务主管部门发送的公文。如各省、自治区、直辖市人民政府向国务院报送的文件，各省、自治区、直辖市卫生厅向国家卫生部报送的文件。行政公文的上行文最常使用的文种是请示和报告；自2001年1月1日起，又增加了上行的意见。

下行文，是指上级领导机关向其下级机关、上级业务主管部门对口的下级业务部门发送的公文。如国务院向各省、自治区、直辖市人民政府下发的文件，国家教育部向各省、自治区、直辖市教育厅下发的文件。行政公文的下行文经常使用的文种是命令、决定、通知、通报、批复和下行的意见等。

平行文，是指不相隶属机关（包括同级机关）之间互相发送的公文。不相隶属机关包括两类，一类是同一系统的同级机关之间，例如国务院各部委之间，各省、自治区、直辖市人民政府之间，国家各部委与各省级政府之间；另一类是不同系统的各机关单位之间，如地方政府与部队机关之间，某学校与某企业之间。这两种关系的行文，都属于平行文。行政公文适于平行的文种主要是函和平行的意见。

泛行文，即泛向行文，是指发文机关为达到广泛周知的目的而制发的行文方向广泛、各级机构与各方人士一体周知的公文。在法定行政公文文种中，公告与公报都是泛行文的典型文种。

（二）根据缓急程度，可分为特急件、急件和平件

这里的“缓急程度”，即指公文在传递与处理时限上的不同要求。要求以能够达到的最快速度传递和办理的文件称作特急件，要求以较快速度传递和办理的文件称作急件，收文机关收到这两类文件应当按照时限要求抓紧办理；其余要求以正常速度传递和办理的文件，均为平件。

（三）根据秘密程度，可分为绝密件、机密件、秘密件和普通件

按照《中华人民共和国保守国家秘密法》的规定，绝密件是涉及最重要的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的文件；机密件是涉及重要的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害的文件；秘密件是涉及一般的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受损害的文件；而普通件则是不涉及国家秘密的文件。

（四）根据发布范围，可分为周知性公文和限知性公文

周知性公文是指通过公开传达、张贴、登报、在电台电视台播出等形式面向社会公开发布的公文。法定行政公文中的公告、公报、通告都属于周知性公文。

限知性公文是指阅知范围受到不同程度限制的公文，从只限于机关之间往来的文件到各种保密文件。限知性公文的阅知范围通常反映于公文格式中的主送机关、抄送机关、文件发至范围、密级等不同项目。

（五）根据作用，可分为指挥性公文、报请性公文、知照性公文和记录性公文

指挥性公文都是下行文，是上级机关对下布置安排工作、进行书面领导和指导而形成的公文。法定行政公文中的命令、决定、批复、下行意见、指示性通知等都属于这类公文。不相隶属机关之间，不可使用指挥性公文。

报请性公文是发文机关向收文机关请示事项、报告工作、提出建议而形成的公文。报请性公文绝大多数是上行文，法定行政公文中的上行文文种是请示、报告和上行意见。不相隶属机关之间也可以请求批准事项，但不可使用请示，应该使用的

文种是请批函，属于平行文。

知照性公文是发文机关用于发布需要周知的事项而形成的公文。这类公文对于读者的要求通常只是知晓、了解公文的内容。行政公文中的知照性公文文种主要包括公告、公报、通告、通报、公布令、发布性通知、任免通知和函等。

记录性公文是发文机关整理、记载重要公务活动而形成的公文。在法定行政公文中，唯有纪要。在常用行政公文中，还有会议记录、大事记等。

（六）根据来源，可分为发出文件、收来文件和内部文件

发出文件简称发文，是本机关撰制、发送给其他机关单位的文件。发文有主动发文和被动发文之分。主动发文是发文机关根据工作需要先行向收文机关制发文件，如下级行政机关主动向上级行政机关行文请示；被动发文是发文机关在已经接到来文或工作布置后向收文机关制发文件，如上级行政机关在收到下级行政机关发来的请示后制发的批复。

收来文件简称收文，是其他机关撰制、发送到本机关的文件。从办理要求上分，收文可分为承办件和参阅件。对于收文机关来说，承办件是需要答复或者主办落实的文件，参阅件是只需要了解其内容的文件。同一份文件，对于主送机关来说几乎都是承办件，而对于抄送机关来说基本上都是参阅件。办理收文，应该符合收文办理程序的要求。

内部文件，是发文机关为内部使用而撰制的文件。行政机关的内部文件多属常用行政公文的文种，如约束本机关工作人员的岗位责任制度、工作守则，限于机关内部了解的工作计划、方案等；在行政公文中，会议的纪要既可上行、下行，也可以用作以备日后查考的内部文件。

一般来说，每份文件都可从上述角度进行分类。如《上海市人民政府关于本市高考中考规定时间内禁止建筑施工作业的通告》就是一份使用法定行政公文文种制发的、不急不密的、下行指挥性的周知性公文。

行政公文分类一览表

划分角度	法定行政公文分类
行文方向	上行文 平行文 下行文 泛行文
缓急程度	特急件 急件 平件
秘密程度	绝密件 机密件 秘密件 普通件

续表

划分角度	法定行政公文分类	
发布范围	周知性公文 限知性公文	
作用	指挥性公文 报请性公文 知照性公文 记录性公文	
来源	发出文件	主动发文 被动发文
	收来文件	承办件 参阅件
	内部文件	——

第二节 行政公文的文种选用依据

文种选用是公文撰写者首先要面对的棘手问题。在实际工作中，有时一种事项可使用两个文种（甚至更多），如请求批准事项，既可以用请示，又可以用请批函；有时几种事项可用同一个文种，比如布置工作、批转文件、通知开会、任免人员都可以用通知这个文种。文种选用正确，就易于公文的写作与处理；选用错误，则会给公文的写作与处理增加许多麻烦。所以，发文机关正确选用文种十分重要。

行政公文文种的选用依据主要有以下几点：

1. 依据公文处理的权威性文件

新《条例》第二章明确规定了党政机关公文各文种的用法，行政公文撰写者对此必须熟知并遵照执行。在此基础上，还要关注这一权威性文件的变化。例如下级行政机关向上级行政机关提出见解和建议，以往按规定应该使用的文种是报告，但自2001年1月1日后就主要使用意见这一文种了。

2. 依据发文机关的职责权限

有些行政公文的文种，使用权限有明确的或约定俗成的规定，制发公文时切莫乱用。例如命令，在行政系统内只有国务院及其各工作部门以及地方各级政府有权制发，而各级地方政府的工作部门就无权使用。因此，国务院各部委可用公布令发布部门行政规章，而各级地方政府的工作部门发布内容类似的规范性文件只能用发布性通知。再如公告，在行政系统内只能由高层国家行政机关及被授权的特定机构

用来发布重大事项和法定事项，基层行政机构、一般单位没有资格使用这一文种。基层政府的职能部门如欲在本辖区发布职能业务方面的事项，应该使用通告。再如议案，没有议案提出权的机关是根本无权写作的。

3. 依据发文机关与主送机关之间的行文关系

发文机关的行文目的一经确定，选用哪一文种关键要看行文关系。如某省卫生厅拟行文请求批准事项，主送机关若是本省人民政府，就应该使用上行文种请示；若主送给本省人社厅，则应使用属于平行文种的请求批准函。

4. 依据发文机关的行文目的

如果发文机关已经明确了文件的主送机关，即确定了行文关系，那么选用何文种主要看行文目的。例如某省教育厅拟向本省人民政府上行文，行文目的若是汇报工作、反映情况或答复询问，就应使用报告；若是为了请求指示或批准，就必须使用请示；若是就某一重要问题提出见解和处理方法，就应使用意见。

必须指出，这第三、四两个依据应以对第一个依据的深入理解为基础。

5. 依据约定俗成的文种使用习惯和经验

有些时候，运用以上几点依据还不能够最后确定文种，那么这条依据就显得尤为必要了。例如，某行政机关拟奖励某些人员，依照新《条例》的规定，命令、决定和通报这三个文种都可用于奖励、表彰，那么如何取舍？在这种情况下，着眼于奖励的性质、种类、级别、公示范围等具体情况，同时结合长期以来本系统、本机关文种使用的习惯，方能恰当选用相应文种。再如，一些行政机关向下级布置工作，也必须依据使用习惯和经验，在决定、意见和指示性通知等几个文种中做出选择。

总之，选用文种应该慎重行事，切不可随意而为。文秘人员只有把发文机关的行文目的、职责权限、与主送机关的行文关系及所选用文种的使用规定、使用习惯诸种因素综合起来考虑，才能准确无误地选择使用行政公文的文种。

第二章 行政公文处理规范

行政公文是行政机关从事行政管理的书面工具。由于这种工具的使用主体多、使用频率高、绝对数量大，要使其正常发挥功能，就必须对其使用有所规范。

第一节 行政公文处理规范体系概略

我国行政公文处理规范体系是由规范行政公文处理的各种文件构成的统一体。其中包含的文件，既有规范全局行政公文工作的，也有规范局部行政公文工作的；既有对行政公文工作各环节、各方面的规范，也有对行政公文工作某一方面的规范；既有针对行政公文的规范，也有面对所有公文的规范。

一、规范行政公文处理的最权威文件

现行行政公文处理的最高规范，是中共中央办公厅与国务院办公厅2012年4月16日发布、同年7月1日生效并实施的《党政机关公文处理工作条例》（简称“新《条例》”），它对中国共产党机关和国家行政机关的公文处理工作统一作了规定。在它之前，为了规范各自机关的公文处理工作，中共中央办公厅先是于1989年制发了《中国共产党各级领导机关文件处理条例》，又于1996年制发了《中国共产党机关公文处理条例》；国务院办公厅则于1981年制发过《国家行政机关公文处理暂行办法》、1987年和1993年先后制发过《国家行政机关公文处理办法》；2000年，国务院发布了规格更高的《国家行政机关公文处理办法》。党政公文处理工作的新《条例》就建立在“文化大革命”结束后党与政这两个系统公文处理的两个《条例》与四个《办法》的基础上，是新中国成立60多年公文处理工作经验的总结，是公文处理规范不断完善的结晶。新《条例》不仅是我国各级党政机关公文处理工作最权威的文件，而且对整个国家机关以及军队、群团等各类机关的公文处理规范建设都有着巨大的影响和指导作用。

二、规范行政公文处理的其他全局性文件

直接配合《党政机关公文处理工作条例》规范全国行政公文的权威性文件，还有国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会发布的《党政机关公文格式》国家标准（GB/T9704—2012，以下简称“新《格式》”）、国务院依据《中华人民共和国立法法》制定的《行政法规制定程序条例》和《法规规章备案条例》、国家保密局依据《中华人民共和国保守国家秘密法》制定的《国家秘密保密期限的规定》、《国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定》等文件，以及作为国家标准的《出版物上数字用法》（GB/T15835—2011）和《标点符号用法》（GB/T15834—2011）等。

三、规范行政公文处理的局部性文件

除了上述规范全局行政公文处理的文件外，近年来规范各条块行政公文工作的文件也逐步完善起来。这主要包括国务院各部委和直属机构普遍制定了类似《××部（委、局）公文处理办法》和各省、自治区、直辖市人民政府相继制发的《××省（市）实施〈国家行政机关公文处理办法〉细则》、《××省（自治区）国家行政机关公文处理办法实施细则》等文件。上行下效，各市、县政府及其工作部门乃至其所属单位，也在新《条例》及各部委、省级政府的条块公文处理规范文件基础上，纷纷进行了本单位行政公文处理的制度配套建设。

总之，为实现行政公文处理工作的制度化、规范化，我国各级政府及相关机构都制定了必要规范。由这些规范构成的行政公文处理规范体系也在公文处理工作中不断发展完善。

第二节 行政公文行文规则

“行文”在公文学中是指发文机关向收文机关发送文件，这是公文处理过程的一个重要环节。发文机关行文时如能正确选择行文对象和文种，文件就能被正常传递、顺利办理从而发挥应有效用；如不能正确行文，势必给发文机关与收文机关双