



行政管理学丛书

李若庭 温妮妮 等编著

辽宁人民出版社

公文写作

序

丛书序

中共辽宁省委党校联合二十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针，坚持实事求是的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人员思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性、时代性、针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管理，机关行政管理与办公现代化，行政领导学，行政决策

学，行政监督，人事行政，行政公共关系，行政管理心理学，现代管理哲学，行政能力开发，中国行政管理史，外国行政管理史，政治学，行政组织学，调查研究理论与方法，决策实例分析，公文写作等。显然，这是一项专业配套的系统工程，可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致，即编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义，同时也应该预防可能产生的局限性。编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使已有同类内容和性质的版本，也可以取长补短，后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学、求效率、守法制、重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中，一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界有志于从事这一学科领域研

究的同志们来说，是贡无旁贷的。

本来，顾名思义，行政、行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谰言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率，直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以就正于广大读者。

一九八九年三月于中山大学

目 录

第一章 绪 论

一、公文的涵义	1
二、公文的特点	3
三、公文的作用	12
四、公文的分类	14
五、公文的质量	20

思考与练习

第二章 公文的形式

第一节 公文的撰制	34
一、公文的撰制要求	34
二、公文的撰制程序	36

思考与练习

第二节 公文的写作过程	39
一、交办阶段	39
二、备料阶段	41
三、构思阶段	42
四、起草阶段	43
五、修改阶段	45
六、审定阶段	47

思考与练习

第三节 公文的结构	48
一、公文结构的内容	48

二、公文的格式	50
---------	----

思考与练习

第四节 公文的语言	55
-----------	----

一、公文语言的基本要求	55
-------------	----

二、公文语言的语法特点	59
-------------	----

三、公文语言的修辞手法	61
-------------	----

四、公文语言的“常见病”	64
--------------	----

思考与练习

第三章 行政公文 (上)

第一节 命令 (令)、指令	67
---------------	----

思考与练习

第二节 决定、决议	74
-----------	----

思考与练习

第三节 指示	80
--------	----

思考与练习

第四节 布告、公告、通告	84
--------------	----

思考与练习

第五节 通知	93
--------	----

思考与练习

第四章 行政公文 (下)

第一节 通报	100
--------	-----

思考与练习

第二节 报告、请示	106
-----------	-----

思考与练习

第三节 批复	116
--------	-----

思考与练习

第四节	函	121
	思考与练习	
第五节	会议纪要	126
	思考与练习	
第五章 普通公文		
第一节	计划、总结	134
	思考与练习	
第二节	调查报告	148
	思考与练习	
第三节	简报	156
	思考与练习	
第四节	会议报告	164
	思考与练习	
第五节	条例、细则、章程	168
	思考与练习	
第六章 经济公文		
第一节	经济协作文书	180
一、	经济合同	180
二、	招标书	189
三、	投标书	195
	思考与练习	
第二节	经济信息文书	200
一、	经济情报	200
二、	市场预测报告	205
三、	经济活动分析报告	209
	思考与练习	

第七章 司法公文

第一节 公安文书..... 218

一、立案报告..... 218

二、破案报告..... 225

三、起诉意见书..... 229

思考与练习

第二节 检察院文书..... 232

一、起诉书..... 232

二、抗诉书..... 237

三、批准逮捕决定书..... 240

思考与练习

第三节 法院文书..... 245

一、民事调解书..... 245

二、判决书..... 248

三、人民法院布告..... 254

思考与练习

附录一 个人的诉讼文书..... 257

附录二 古代公文范例..... 262

附录三 《国家行政机关公文处理办法》..... 275

后记..... 283

第一章 绪 论

三国时期，魏文帝曹丕说了一句很重要的话：“盖文章，经国之大业，不朽之盛事。”（《典论·论文》）概括了我国历史上一向对文章的基本看法。究其实质，他认为公文是管理国家、治理社会的重要工具，撰写公文是伟大而不朽的事情。这是公元三世纪说的话。随着社会的不断发展，人们在长期的写作实践中逐渐形成了各类文体的写作理论知识。尽管这些知识互相渗透，但都有着相对的独立性。而公文就是一种以说明为主，兼有叙述、议论成分的应用文体，它具有特定的写作格式，并在特定的范围内使用。“公文写作”就是“应用文写作”的一个重要组成部分。国家公务员，特别是党政干部，为了提高党务管理、行政管理和管理的工作效率，一方面要掌握公文写作的基础知识，另一方面要加强公文写作理论的研究。但是更重要的是通过公文写作的实践，把“理论知识”转化为能力，立足于进一步提高公文写作的能力，以适应本职工作的需要。这是我们学习《公文写作》的根本目的。

下面我们仅就公文的定义、源流、特点、作用、分类、质量标准以及公文写作人员的修养略作阐述。

一、公文的涵义

“公文”这个概念，有两点意思：一是“公”，即公务活动。有团体，有国家，有类似国家的政权组织，就有公务

活动。二是“文”，即文字符号。有文字，有记载语言的符号，才有可能传情达意，才有可能记载公务活动，指导公务活动，管理公务活动。可以说，公务活动的进行，文字的产生使用，是产生公文的前提条件，也是“公文”的本质涵义。

至于公文的定义，我国最早是在1916年7月29日北洋政府公布的《新公程式》中第一条所说：“凡处理公事之文件曰公文。”今天《辞海》中说：“公文是公事的文件。”就是说，只有既是公事，又是文件，才算是公文。这个定义比我们今天讲的公文定义的外延小得多。

“公文”二字最早出现在西晋陈寿编撰的《三国志·魏志·崔琰传》：“公文下郡县，绵绵悉以还民，上下欢喜，郡内遂安。”虽然《后汉书》中也提到了“公文”一词，但其成书时间晚于《三国志》。对“公文”一词的解释，《现代汉语词典》里说：“机关相互往来联系事务的文件。”这个定义仅局限于机关，范围小了。

比较详细的解释是中央党校孙乃源教授编著的《干部写作讲义》中说的：“公文是党政机关和群众团体、企事业单位经常和必须使用的一种应用文体，是用作发布法规、传达法令、贯彻政策、请示报告、指示批复等，以沟通、协调和处理上下、左右之间公务关系的正式文件，是有效地治理国家、管理社会、开展党政工作、领导各族人民进行四化建设的必要手段。”（中共中央党校出版社1986年版本第167页）

中共中央办公厅秘书局李欣编著的《秘书工作》中说：“公务文书，是指党政机关、群众团体、企事业单位等各个

社会集团在自己的工作活动中为处理公务而形成并使用的文字材料，也就是我们常说的公文。”（高等教育出版社1985年版本）

1987年2月18日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》才正式规定：“国家行政机关的公文（包括电报），是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。”这个定义就比较完善，比较科学了，它以简明扼要的文字，比较全面地概括了法定公文的内涵、作用及其重要意义。

我们综合起来说，公文是国家机关、人民军队、社会团体和企事业单位等各种法定的组织，传达党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具；是按一定的内容格式和撰制程序而形成的处理公务、沟通信息、协调关系、进行管理的具有现行效用的文字材料。

二、公文的特点

我国社会主义初级阶段的公文，在其实践中，已形成了自己的特点。党的十一届三中全会以后，随着改革开放的进行，我国的政治、经济、文化科学各项事业发展很快，公文也迅猛发展，现在已具有鲜明的特色了。

（一）各类公文的一般特点

1. 社会性强。“公文”姓“公”，它的制发性质、内容、形式，具有社会意义。公文有法定的作者——即依法成立并能以自己的名义行使职权和承担义务的一级组织。如

各级党政军机关、社会团体、企事业单位等等这些合法的组织，在国家规定的职权范围内制发有关公文，是法定的作者。至于以国家领导人的名义签发的公文，是他们行使法定职权的表现，不是以私人身份出现的，而是国家授权给该级组织的代表。个人擅自制发公文，或伪造公文，都是违法的行为。可见公文的社会性是很强的。另外从公文内容看，有的关系到国家民族的兴衰，有的关系到四化大业的成败，有的关系到人民生活水平的升降，有的关系到生命财产的安全，有的关系到经济效益的有无多少，有的关系到科研活动的进展快慢。即使是对个人的任命书、嘉奖令、处分决定，从本质上说，这些公文也是具有社会意义的。

2. 真实性强。一是公文中陈述的事实真实可靠，有的早已被证明是真实的材料，有的是通过调查研究得来的材料，有的是通过实践得来的材料。而且这些材料又经过了有关领导严格审查后才使用的，所以是真实可靠的。二是公文中的结论符合实际，符合政策规定，准确可靠。三是公文言必行，行必果，言行一致，行之有效。公文怎么规定，怎么要求，怎么许诺，就怎么办。正因为如此真实性强，所以公文具有很高的威望。人们办事以公文为依据；人们行动以公文为准则。社会上不管出现什么风浪，不管流传什么谣言，人们总是相信公文。这是领导机关取信于民的重要途径。当然，反右斗争的公文，“文化大革命”中的公文，“大跃进”时期的“浮夸”公文等等，是社会主义初级阶段公文中的逆流，是当时的个人崇拜、教条主义、“左”的错误造成的，是公文史上的污点。但真实性强，却永远是社会主义公文的本质特点。

3. 实用性强。

实用，是公文写作的根本目的。现行的一切公文是党政军机关人民团体企事业单位在现实活动中形成和使用的重要工具。它的产生是现实工作的需要；它的应用是党、国家和人民意愿的集中表现。它通过行政组织传达、贯彻执行，使现实中的问题及时得到解决。等到该问题解决完了，该公文的使命也就结束了，这时的公文就丧失了其现实效用。公文一旦失去实用性，就变成了历史的档案材料。所以在处理公文时要求迅速及时，不得贻误时机。

4. 信息性强。公文就是一种书面信息。任何一篇公文，都要载一条以上的信息。我们撰写公文，实际上是一种收集信息、整理信息、传递信息、反馈信息的工作。我们处理公文，实际上就是信息的输入、输出、贮存、应用的工作。而且这些信息内容广泛，准确可靠，利用率最高。

5. 概括性强。各类公文，都是用简洁明瞭的语言文字，表达着尽可能多的信息内容，概括性很强，这样使广大干部和群众，易于理解，便于执行，节省时间，提高工作效率。

以上是各类公文的一般特点。无论是行政公文、普通公文、司法公文、经济公文、科技公文，还是其他公文都具有社会性强、真实性强、实用性强、信息性强、概括性强的特点。由于各类公文的实践基础不同，使用的对象和范围不同，写作的要求不同，所以又各有其具体特点。

(二) 各类公文的具体特点

第一，行政公文的特点

① 鲜明的政策性

行政公文在阶级社会里是有阶级性的。在我国现阶段，机关团体的行政公文，是无产阶级政治的产物，因此要体现人民的意志，代表人民的利益，坚持党的基本路线，认真贯彻执行党的方针、政策，服从于和服务于党的总目标、总任务，坚持四项基本原则指导改革开放，推动社会主义现代化建设事业，管理国家政务和社会事务。这种高度的政治性、政策性和思想性就是公文的灵魂。这体现在公文里，就是把马克思主义的基本原理，把党中央的路线、方针、政策同本地区、本部门、本单位的具体情况紧密地结合起来。

② 严密的科学性

我国现行的公文，都是为了解决社会主义现代化建设中的问题而制发的。问题能不能解决，解决得是否正确圆满，其关键就在于公文是否具有严密的科学性。

科学的本质在于实事求是。党的十一届三中全会以来，党中央、国务院所制发的重要文件之所以能开创新局面，归根结底，就靠实事求是、靠贯彻执行党的基本路线。

邓小平同志于1985年4月15日指出：“马克思主义的基本原则就是要发展生产力”。“社会主义的首要任务是发展生产力，逐步提高人民的物质和文化生活水平”。（《政治上发展民主，经济上实行改革》）这是总结建国以来最重要的一条经验，是社会主义经济发展最重要的一条规律。这是公文的科学性之所在，是最重要的实事求是。毛泽东曾说：

“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小，归根到底，看它对于中国人民的生产力发展是否有帮助及其帮助之大小，看它是束缚生产力的，还是解放生产力的。”（《论联合政府》）这是评价公文是否具有

科学性的根本标准之一。

公文的科学性在于一切从实际出发，加强调查研究，体察下级和社会各阶层的要求、呼声、情绪和意愿，及时了解实际工作和实际生活中出现的新情况、新问题、新经验。

公文的科学性还在于事实准确可靠，观点正确鲜明，办法切实可行。

坚持公文的科学性必须发扬民主，走群众路线，从群众中来，到群众中去，为人民服务，对人民负责。

一句话，严密的科学性就在于坚持实事求是，这是我国现行公文的生命所在。

③ 法定的权威性

前面所说的科学性是这种权威性的基石。历史证明，公文的权威性，既不是自封的，又不是靠人吹捧的，而是靠正确地解决问题而形成的。只有这样，才能真正体现党政机关所代表的人民群众的根本利益和坚强意志。

公文作为党政机关的指挥武器和发言喉舌，必须代表制文机关的法定权威。它既不像文学作品，供人欣赏；又不像科学论文，与人争鸣。而是要求有关组织、有关人员遵照执行或作为公务活动的凭据。这种权威性除了靠科学性来保证外，还要靠强制力来保证，如果没有政权的强制力，任何机关公文的正确主张很难实现。所以公文的权威性还来自国家最高权力机关和行政机关。而任何组织或个人，都不得有超越国家宪法和法律的特权，都必须以宪法为根本的活动准则。中国共产党也必须在宪法和法律的范围内活动。触犯了国法的，就要问罪；违反了党纪的，就要受处分。公文的法定权威是受宪法保护的。

公文的权威性，不仅要靠国家的政权力量自上而下地保证实现，而且还要靠人民群众的积极拥护和支持。权威的力量只能来自人民。代表人民的利益和意愿制发的公文，必然得到人民的拥护。否则，只作表面文章，甚至违背民意，是不会有权威的，即使有暂时的权威，也是虚弱的，不会持久的。

公文的权威性还要以法定的服从为前提。必须贯彻民主集中制的基本原则，在法律上和行政上对有关人员的思想和行为加以规范和约束。一项指示下达，必须遵照执行。使禁者必止，令出必行，不得各自为政，不得各行其是，违者必究。否则，指挥不灵，国家机器就难以正常运转，社会秩序、生产秩序和生活秩序就无法维持，行政管理、经济管理和城市管理就无法进行。

正因为公文具有这种法定的权威性，所以我们在写作和处理公文时，一定要慎重从事，严肃对待，千万不能有丝毫的随心所欲。特别要在政治上同党中央保持高度一致，在词句的提法上或落实的措施上，要求严密、周到，符合实际情况。

④ 严格的规范性

公文在长期的使用过程中约定俗成，逐渐形成了统一的种类、名称和格式。每一种公文只适用于一定的范围，表达一定的内容，有固定的名称，有规定的格式，相互之间不能混同。必须按规定的范围、材料、依据撰稿，体现发文机关的意图；必须按规定的行文关系，适用相应的文种；必须按规定的渠道收发传递。这是为了维护它的权威性，保持它的严肃性，使人们便于理解它的内容和作用。公文一经上行下

达，人们从固定的格式上敏锐地感觉它的重要意义，进行处理和保管，迅速发挥其应有的作用。公文一般包括文头、正文和文尾三个部分。不同种的公文都有相应的专门术语，比较固定，一目了然，这也是别的文章所不具有的。

还有其他一些特点，如语言表达风格上的特点等等，但是鲜明的政策性是公文的灵魂，严密的科学性是公文的生命，法定的权威性是公文的力量，突出的实用性是公文的目的，严格的规范性是公文的外表。这些就是行政公文的重要特点，也是普通公文的特点，只不过在政治性，权威性上，有强弱之分。

第二，经济公文的特点

① 强烈的经济色彩。经济公文大多数表现生产、流通、分配、消费、管理、经济体制改革等内容，是经济活动、经济工作的产物。其目的是贯彻执行党的经济政策，阐明和运用社会主义初级阶段的经济规律，对经济和经济机构起着组织、指挥、监督和调节的作用，进行现代化的科学管理，提高经济效益和社会效益。经济公文的制发单位和收文单位，主要是经委、农委、财委、计委等机关及其所属的企事业单位。所以从内容、形式、传递、作用、制发单位看都有强烈的经济色彩。

② 突出的业务语言。经济公文有专门的经济专业术语。生产单位行文，必须讲生产、讲原料、讲成本、讲消耗、讲产品、讲工艺、讲质量标准；经济部门行文，必然关系到商品的性能、用途、价值、购销、经营；统计单位行文，一定会使用大量的数字、计量单位、表格说明；经济领导机关行文，肯定要指挥、调节、管理经济工作，等等，使用这