

高 潮 主 编

行政公文写作概要

湖北教育出版社

行政公文写作概要

主 编 高 潮
编 者 冯志伟 陈天恩
袁美玲 高 潮

湖北教育出版社

254/10

行政公文写作概要

高 潮 主编

*

湖北教育出版社出版 湖北省新华书店发行

黄冈报印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 6 印张 127,000 字

1984 年 8 月第 1 版 1984 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—48,000

统一书号: 7306·107 定价: 0.71 元

(内部发行)

前 言

行政公文是党政机关、企事业单位、人民团体传达、贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示报告和答复问题，指导和接洽工作，交流总结经验的重要工具。撰写行政公文，是各级机关、单位办公厅、室秘书人员的经常性工作。因此，秘书人员政策、业务水平的高低、写作能力的强弱，直接影响到党和国家方针、政策的贯彻和工作效率、工作质量的高低。

党的十一届三中全会以来，拨乱反正，消除了十年内乱期间“四人帮”在党和政府工作方面所造成的混乱局面。各机关、单位的日常工作，已完全纳入正轨，各项建设事业都有了迅猛地发展。各机关、单位对公文的写作，提出了更高的要求。为满足当前从事秘书工作同志们的需要，对他们在公文写作方面，提供些许助益，我们根据有关文件精神，并参照兄弟单位的有关资料，编写了这本《行政公文写作概要》。本书除在总论中较系统地阐述了行政公文的概念、性质、种类、特征及其历史发展等基础理论知识外，还在分论中对各类公文的格式和写作要求，作了扼要的介绍，并附有范文例证供读者参考。

由于水平所限，经验不足，特别是对中共中央、国务院

文件的精神领会不深，错谬之处，在所难免，衷心地希望读者批评指正。

编 者

1982.12.

目 录

上编 总论

- 一 行政公文的概念和适用范围..... 2
- 二 行政公文的产生和历史发展..... 4
- 三 行政公文的性质和特征..... 10
 - (一) 行政公文具有鲜明的阶级性..... 10
 - (二) 行政公文具有高度的政策性..... 13
 - (三) 行政公文的制定和公布有一定职权范围..... 13
 - (四) 行政公文具有较强的时间性..... 14
- 四 行政公文在“四化”建设中的作用..... 15
- 五 行政公文的种类和格式..... 17
- 六 怎样写好行政公文..... 23
 - (一) 明确写作目的、确定公文名称..... 23
 - (二) 叙事应准确、简明..... 25
 - (三) 议论要合乎逻辑..... 28
 - (四) 布局要合理..... 30
 - (五) 语言要合乎语法..... 31

下编 分论

- 一 命令 令 指令..... 36
- 二 决定 决议..... 48

三	指示	57
四	布告 通告 公告	63
五	通知	73
六	通报	83
七	报告 请示	87
八	批复	100
九	公函	102
十	简报 简讯	105
十一	规则 规定	112
十二	调查报告	125
十三	工作总结	139
十四	计划	147
十五	规划	150
十六	会议记录	133
十七	会议纪要	156
十八	提案	145
十九	电报	168
二十	合同	172

附录

一	草拟公文注意事项	179
二	草拟电报文件注意事项	180
三	在公文、电报和机关刊物中采用阿拉伯数码的 办法	183

上 编

总 论

上编 · 总论

一 行政公文的概念和适用范围

行政公文是党政军机关、人民团体、企事业单位处理公务所书写的各种文件。国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，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。这就是说国家党政机关和企事业单位通过公文：可以宣传、发布党和国家制定的各项方针、政策、法令，并动员各地区、各级干部和广大人民群众去贯彻执行；可以把上级机关的指示、决定和答复传达到下级机关；也可以把下级机关的工作情况、问题和请求反映到上级机关；可使机关单位之间增强联系，便于处理事务，解决问题，商洽工作，交流经验，推动各项工作顺利进行，保证国家行政机关正确行使管理职权。

广义的行政公文不仅限于党政机关、企事业单位在公务活动中所书写的各种文件，如“命令”、“通知”、“布告”等，还包括人民团体、群众组织因公务来往所书写的各种文件以

及其他一些重要文件资料，如工作计划、调查报告、电报文稿等等。因为这些资料虽有别于一般公文，但在指导工作，处理事务方面有与前者相同的作用，也需要精心写作。

此外，公安、检察、法院等政法部门各类文书的写作因性质不同，写作要求不同，因而在内容、格式和用语等方面均另有规定，区别于一般行政公文。目前已有《怎样写作公安文书》和《司法文书的写作》等专门著作出版，本书对此不拟论述。

上编 · 总论

二 行政公文产生和 历史发展

在原始社会里，没有阶级，也没有文字，人们靠结绳、绘画的方法记载共同劳动中发生的事情。随着生产劳动的发展和社会的进步，阶级产生了，文字产生了，这是公文和其他各式文章产生的先决条件；而公文产生的原因，则是统治阶级的需要。我国历史上第一个奴隶制国家是建立于公元前二十一世纪的夏朝，据史书记载，那时已有了记载有关军事、生产、历法、占卜等活动的早期公文，并有了掌管公文的官吏——巫。张怀瓘在《书断》中说：“大道衰，而有书；利害阴，则有契。”这里所说的“书”和“契”就是当时的公文。根据考古的发掘，现存我国最早的公文，是殷商时代的甲骨文卜辞。《殷墟书契前编》中有这么一句话：“大王令众人曰协田”。意思是殷王命令奴隶们进行生产。这可以说是一道“令”文。再如卜辞上记载：“帝令雨足年？帝令雨弗其足年？”这实际上是一道请示性公文。不过，夏、商时代的公文尚分不出明显的种类。

公文的内容，主要是记载生产的丰欠，战争的胜负，奴隶的顺逆及天时的“凶吉”等等。公文的形式也很不固定，多数是占卜式和记录式的。而公文也就是起源于这种占卜和记录。因此可以说，公文的产生是和文字、阶级、国家的产生紧密联系在一起。正如斯大林所说：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作，需要比较有条理的文书……”（《马克思主义和语言学问题》）。

西周时期的公文有了明显的发展。公文反映的内容较夏、商时代丰富得多。《尚书》中有《誓》，就是军事动员令；有《诰》就是告天下书，近似现在的布告、公告之类的文书。它在形式上也有了一些简单的分类，如盟书、谱谍、政典等。

春秋战国时期，由于诸侯争霸，各自为政，形成了“田畴异亩，车服异轨，律令异法，衣冠异制，语言异声，文字异形”的混乱局面，在公文的写作上与西周比较没有多大的发展。但值得注意的是，在这时出现了“书”这种公文形式。“书”是臣下给君主的书信或意见书。其中著名的有《苏代遗燕昭王书》、《乐毅报燕惠王书》、《谏逐客书》等。

秦始皇统一中国，采取了中央集权制，进行了一系列重大改革，其中也包括公文改革。他“躬操文墨”，并统一了公文体式：皇帝制作的公文，“命曰制，令曰诏”。“汉承秦制”，皇帝对臣下有：制、诏、敕、策等，臣对皇帝则有四品：一曰章，二曰奏，三曰表，四曰议。刘勰在《文心雕龙·章表》中说：“章以谢恩，奏以按劾，表以陈情，议以执异。”

这样就首创了较为成型的公文。但是这些公文在内容和形式上的区别还是不够严格的，所以刘勰又说：“陈政事，献典仪，上急变，劾愆谬，总谓之奏”（《文心雕龙·奏启》）。

三国时期，“公文”一词，就出现并被普遍使用了。《后汉书·刘陶传》中“但更相告语，莫肯公文”则是公文二字的最早记载。

唐代无诰书，有制、诏、敕、表、册（策）、牒、符、露布、公移、判、国书等等，公文体裁日益繁盛。到了宋代，公文又称为文牒，例见《宋史·梅执礼传》：“历比部员外郎。比部职勾稽财货，文牒山委，率不暇经目。”

在以后的朝代里，公文名目日渐繁多，并有所更替。先后出现了上级（下行）公文：谕、敕；下级（上行）公文：疏、章、劄；平行公文“移”等。而文牒主义也日趋严重，如《明太祖实录》载：洪武十七年九月十四日到二十一日八天中，明太祖批阅奏折凡一千六百六十件。在写作上，刑部主事茹太素写一本奏折竟一万七千字，写到一万六千五百字，才讲到本题。直到清代，规定了国家各级机关使用的公文，有诏诰、诰命、敕命、敕谕、奏折、题本、咨呈、劄、呈文、牌子、咨、移会等二十多种，并对公文的格式和写法也作了规定。如规定凡是上奏的本章，均须附有帖黄（内容提要），帖黄不得超过一百字，题奏本章不得超过三百字，还规定了公文的书写要工整，用楷书，日期、数字要大写等等。

清末，洪秀全领导的农民运动，在南京建立了太平天国农民政权。与政权性质相适应，其公文种类不多，但很适用。他们明确规定：“本章稟奏，以及文移书启，总须切实明透，使人一目了然。”要求“文以记实”，“文词通俗”，

“语意确凿”。这就使太平天国的公文有了实事求是、短小精悍、通俗易懂的特点。《太平诏书》、《会议辑略》、《行军总要》就是这些公文的汇编。

辛亥革命以后，无论是北洋军阀政府，还是国民党政府，他们虽然都对公文在形式上进行过一些改革，但由于社会制度腐朽，官僚机构重迭，都是收效甚微。国民党政府的公文种类很多，很乱，什么“令、训令、指令、咨、呈、谕、堂谕、告书、条示、证照”等等，二、三十种，还规定了一套死板的用语，上行的要写“……等因，奉此……，”下行的要写“……等情，据此……，”平行的要写“……等由，准此……”国民党反动头子戴季陶曾有一段自白，他说：“……从来的公文，下行的把责任推给下级，上行的把责任推给上级，平行的推给第三者，总之自己不负责任，这就是处理公文的秘诀。”这确实是在国民党政府公文撰写与处理问题上的一个无可奈何而又一语破的的自供。

中国共产党和人民政府，历来对公文工作十分重视与关怀。

早在中国共产党成立的初期，我党在公文工作上就建立了文件的编号、登记制度，有的机关还做了文件传阅、分送和保密等规定。

一九二二年成立的海陆丰总农会和广东省农会都设立了文牍部；一九二五年党中央就成立了中央秘书处；一九二七年“八七”会议到一九二八年“六大”期间，在党中央临时政治局中，还设立了负责文书工作的文书科和负责文件传递的交通科；一九三一年周恩来同志又组织公文部门制定了《文件处置办法》，对中央机关形成和所收文件的编号、登

记和管理等做了具体规定，并在这个文件上亲笔批示：“试办一下，看可否便当”，还加了个“总注”：“如可能，当然最理想的是每种两份，一份存阅，一份入库，备交将来‘我们天下’之党史委员会。”一九三八年晋察冀边区行政委员会发表了《改革公文程式的理论和实际》的重要文章；一九四二年陕甘宁边区政府颁发了《新公文程式的命令》、《陕甘宁边区新公文程式》，一九四九年华北人民政府颁布了《公文处理暂行办法》。

新中国成立以后，我国进入了社会主义革命和社会主义建设的新时期。建国初期中央为了加强公文工作，责成《人民日报》发表了介绍华北人民政府公文工作经验的文章；一九五一年二月，中共中央颁发了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》；同年四月中央人民政府政务院颁发了《公文处理暂行办法》等七个有关公文工作的文件；一九五四年中共中央办公厅发出了经中央批准的《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理和档案工作暂行条例》；一九五六年中共中央办公厅发布了《中国共产党县级机关文书处理和档案工作暂行办法》；一九五七年国务院批准了《国家机关文书立卷工作和档案工作暂行通知》；同年，国务院秘书厅提出了《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》；一九五八年中共中央办公厅发出了《关于改变党内文书格式的通知》。

在以上这些文件和文章的指导下，我国党政军各级机关的公文工作得到了迅速的改进和发展，这主要表现在：

（1）明确了公文工作的基本原则和指导方针；

（2）统一了公文种类；

(3) 规定了公文体式;

(4) 确定了公文的立卷、归档和文书管理部门的任务;

(5) 开展了公文理论的研究,总结了写作和管理文书档案的经验;

(6) 培养了一些公文写作与管理的人才。

总之,扫荡了旧公文“幕府诏室”的官样文章,淘汰了一切虚伪客套、晦涩的词令,简化手续,讲究实效,克服形式主义和文牍主义,建立了一套比较完整的公文体式和管理办法,为社会主义革命和社会主义建设做出了积极贡献。

十年内乱中,林彪、“四人帮”出于其篡党夺权的反革命目的,对公文工作也进行了疯狂的破坏。机构被砸烂,人员被迫害,公文被抢劫、烧毁,规章制度被废除,正常的行文关系被搞乱,马克思主义的文风被“帮八股”所取代,公文工作被糟蹋得不成样子。

粉碎“四人帮”以后,在党中央领导下,拨乱反正,我们党和国家公文工作的优良传统得到了恢复和发扬。一九七九年五届人大二次会议号召我们要反对公文旅行,提高工作效率,为实现“四化”而奋斗。一九八一年国务院办公厅颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,总结了建国以来公文写作和处理的经验,统一了公文的种类和格式,简化了手续,对提高工作效率和公文写作的质量,起了积极推动作用。赵紫阳总理在五届人大四次会议上政府工作报告中指出:“坚决扫除热衷于搞文牍旅行而不解决实际问题的衙门作风。”这对广大公文工作者来说,无疑是一个极大的鼓舞和鞭策,必将给公文工作带来新的局面。

上编 · 总论

三 行政公文的性质和特征

(一) 行政公文具有鲜明的阶级性

行政公文是伴随着阶级和国家的出现而产生的，各级行政机关，行使行政管理职权的公务文书，必然具有鲜明的阶级属性。公文都是表达和执行统治阶级的意志，维护统治阶级利益的。我们的国家是人民民主专政的国家，是为广大劳动人民服务的。因此，我们国家机关发布的各种公文与历史上一切剥削阶级的旧公文有着本质上的区别。具体说来，有以下三个方面。

1. 在内容与精神实质上的不同

旧公文是为反动统治阶级服务的，是反动统治阶级统治人民、镇压革命的工具，其中充满了残暴威吓的内容。要人民群众“凛遵勿违”，对人民群众“严惩不贷”的字句比比皆是；尤其是北洋军阀政府和国民党反动政府时期，公文中“格杀勿论”、“按令密裁”更是屡见不鲜。