

中国人民大学劳动人事学院系列教材

行政公文 写作纲要

主 编 梁 邻 德

红旗出版社



中国人民大学劳动人事学院系列教材

行政公文写作纲要

主 编 梁邻德

编写者 梁邻德 吕尔利 程延园

审阅者 徐秋英

...

3

红旗出版社

(京)新登字 108 号

行政公文写作纲要

梁邻德 主编

*

红旗出版社出版

(北京沙滩北街 2 号)

新华书店首都发行所发行

机械工业出版社印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本

印张 10.25 字数 280 千字

1991 年 12 月第 1 版 1991 年 12 月北京第 1 次印刷

印数 1—8,000 册

ISBN 7-80068-208-0/D·76

定价: 6.3 元

《中国人民大学劳动人事学院系列教材》

编 辑 委 员 会

主编：赵履宽

编委：孙 彤	陆国泰	张德信
赵履宽	侯文若	董克用
彭剑锋	曾湘泉	潘锦棠

序 言

由中国人民大学和原劳动人事部于1983年合作创建的劳动人事学院，是我国培养劳动人事管理人才的主要基地，也是研究劳动人事科学的重要阵地。目前，我院设有劳动经济、人事管理两个专业，并正在筹建社会保障与社会工作专业。

举世公认，我国的最大优势，在于她拥有极为丰富的潜在的人才资源，而要把这种潜在资源变为现实资源，就必须依靠高超的劳动人事管理。但是，直到1983年以前，我国还没有一所专门培养劳动人事管理人才的高等学府。因此，劳动人事学院的成立，是一件具有全国意义的大事。八年来，我院向全国各省市、各部委输送了数百名专科、本科毕业生以及数十名获得硕士学位的毕业生。这些毕业生正在各自的工作岗位上发挥着积极的作用。

八年来，在劳动部、人事部、中国人民大学的领导下，我院获得了超常的发展，五十余名教师（其中教授6人、副教授12人、讲师30余人）为学生和研究生开设了二十余门属于新兴学科的课程（劳动经济学、劳动与职业社会学、企业人事劳动管理学、职业安全与卫生、人事管理学、行政管理学、人员功能测评、中国人事管理史、社会保障学等）。教师们在讲授课程的过程中，使这些学科的内容不断地得到丰富和深化。

摆在读者面前的这套系列教材，就是以我院教师所讲授的上述课程为基础而编写的。因此，它既是我院教师对我国劳动人事管理事业的献礼，又是对自身教学科研活动的鞭策。

改革开放十二年来，我国劳动人事制度的改革，取得了可喜的进展，劳动人事科学的研究，也获得了相应的发展。但是，与改革和建设的客观要求相比，我国劳动人事制度的改革，还处于相对滞后的状态，以“铁饭碗”（统包统配）、“大锅饭”（平均主义）、“单位所有制”（缺乏竞争性流动）为特征的旧体制，尚未从根本上破除，一些与改革有关的重大理论问题，还没有彻底摆脱。

旧观念的干扰，诸如，把市场化等同于私有化，把行政（计划）机制凌驾于市场机制之上，把竞争与合作、效率与公平绝对对立起来，等等。总之，我国的改革正处在新旧交替的关键时期。在这个时期，理论工作具有特殊重要的社会意义，因为理论的正确和彻底，是保证改革取得成功的必要条件，而理论的含糊和混乱，必然会使改革误入歧途。

列宁在十月革命前曾指出，俄国共产党面临着三个挑战，即说服俄国、夺取俄国、管理俄国。管理，归根到底就是对人的管理。纵观近现代世界史，在国际经济竞争中，美国之所以超过英国，日本之所以超过美国，很大程度上应归于后者具有较高的管理水平，特别是较高的劳动人事管理水平。

改革，就是用新体制取代旧体制，以更好地发挥人的积极性和创造性。劳动人事科学的主要任务，也正是从各个方面研究如何发挥人的积极性和创造性，即研究发挥人的积极性和创造性的机理。可见，劳动人事科学确是一门与改革有着最紧密关系的学科。人的积极性和创造性，受诸多因素的影响，既受自然因素、客观因素的影响，又受社会因素、主观因素的影响，因此，劳动人事科学是横跨自然科学、社会科学、管理科学的综合性学科群，可以说，劳动人事科学所包括的各分支学科，都是跨学科交叉研究的成果。

第七届全国人民代表大会第四次会议“关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要”，在肯定过去十二年改革基本方向的基础上，为今后的改革和发展作出了更加明确的设计。方向已明，坚冰已破，航道已通，现在是劳动人事管理战线上的理论工作者和实际工作者携手合作、大显身手的时候了，理论源于实践、高于实践、服务实践，我国九十年代改革和建设的实践，迫切要求劳动人事科学取得突破性的发展。

祝愿“中国人民大学劳动人事学院系列教材”这朵小花，为祖国的大花园增添一分光彩。

赵履宽

1991年4月14日

内容提要

本书按照专业培养目标要求，结合机关工作的需要加以编写，介绍了 30 种常用公文写作的基本理论知识和方法，内容联系实际、新颖翔实，深入浅出，富有专业特色、便于教学，易学易懂。书中介绍理论知识注重科学性，务求结合实例阐明公文写作的基本规律；传授方法突出实用性，旨在解答写作实践中可能出现的疑点和难点；还特别着力于对优劣公文的对比评析和在相近似公文之间的分析比较，务求使学生弄懂应当怎样写和为什么应当这样写的道理，切实掌握常用公文写作的方法与技巧，也为已具备一定公文写作水平的读者继续提高，提供一部有价值的读本。

目 录

绪 论	1
第一章 行政公文简介	7
第一节 公文与行政公文	7
第二节 行政公文的特点和作用	11
第三节 行政公文的格式	15
第四节 我国行政公文沿革	25
第二章 行政公文写作基本概念	29
第一节 主旨与材料	29
第二节 结构与表达方式	31
第三节 语 言	36
第四节 文 风	45
第三章 行文规则、行政公文写作程序与写作要点	48
第一节 行文规则与行政公文写作特点	48
第二节 行政公文写作程序	50
第三节 行政公文写作要点	58
第四章 函、通知、通报的写作	68
第一节 函的写作	68
第二节 通知的写作	74
第三节 通报的写作	84
第五章 布告、公告、通告的写作	91
第一节 布告的写作	91
第二节 公告的写作	94
第三节 通告的写作	98
第六章 报告的写作	102
第一节 报告综述	102

第二节 综合性报告的写作	108
第三节 专题建议报告的写作	115
第七章 请示、批复的写作	125
第一节 请示的写作	125
第二节 批复的写作	132
第八章 指示、命令（令）、指令的写作	137
第一节 指示的写作	137
第二节 命令（令）的写作	143
第三节 指令的写作	149
第九章 决定、决议的写作	154
第一节 决定的写作	154
第二节 决议的写作	161
第十章 会议记录的写法与会议纪要的写作	171
第一节 会议记录的写法	171
第二节 会议纪要的写作	175
第十一章 简报的编写	182
第一节 简报概述	182
第二节 简报的撰写与编辑	186
第十二章 讲话稿、致辞的写作	193
第一节 讲话稿概述	193
第二节 讲话稿的格式和结构	196
第三节 讲话稿写作要点	199
第四节 致词的写作	208
第十三章 调查报告的写作	219
第一节 调查报告概述	219
第二节 调查研究之一	222
第三节 调查研究之二	226
第四节 调查报告的写法	231
第十四章 计划的写作	239
第一节 计划简介	239

第二节	计划的写法	243
第十五章	总结的写作	250
第一节	总结简介	250
第二节	总结的写作要点	254
第十六章	启事、建议、聘书的写作	259
第一节	启事的写作	259
第二节	建议的写作	265
第三节	聘书的写作	269
第十七章	合同、协议的写作	273
第一节	合同简介	273
第二节	合同的拟定	277
第三节	协议的写作	283
第十八章	章程、条例、规定、办法的写作	286
第一节	章程、条例、规定、方法简介	286
第二节	章程、条例、规定、办法的拟定	290
附 录		
附录之一：	国家行政机关公文处理办法	300
附录之二：	公文中使用名称、时间、数字须知	305
附录之三：	标点符号用法	307
附录之四：	修改符号用法一览表	317

绪 论

—

《行政公文写作纲要》是一部为高校行政管理专业、劳动人事管理专业编写的基础课教材，也适合电大、函大等成人高校同类专业作为教材，并可作为国家公务员岗位培训和自学用书。

本教材以《国家行政机关公文处理办法》为依据，介绍行政公文写作的知识和方法，结合多年来从事该课程教学的体会，考虑到学生的实际水平和教学要求加以编写，按照由总到分、由浅入深、先概括后具体、先理论后方法的原则，安排全书顺序。每一章附“思考与练习题”，供学生复习和完成写作练习使用。教材内容力求与机关工作实际相结合，不仅注意全书体系的系统、完整，更着力于写作实践中可能出现的疑点、难点。通过课程讲授和加强写作练习，突出重点知识的传授和方法要领的提供，以帮助学生掌握行政公文写作的基本理论知识和常用文种的写作方法。通过理论分析和在相近似的文种之间进行比较，以期使学生不仅懂得应当怎样写，更能明白为什么应当这样写，为学生在今后工作中继续努力提高公文写作水平，更熟练地掌握公文写作技巧，打下可靠的基础。

二

为什么高校行政管理专业、劳动人事管理专业的学生以及国家公务员都应当学习《行政公文写作纲要》这门课程呢？这是因为：

第一，学习写作是当代社会每一个人必备的本领。

人是有思想的，又都是在一定的社会关系中生活的，而人又是通过交往才形成一定的相互关系的。相互交往，就要进行信息交流，相互交流信息，彼此沟通思想，相互了解，于是形成一定

的相互关系。

人类利用语言媒介和非语言媒介传递交流信息。语言是人类思维的形式，是人表达和交流思想的工具，因此是人类最主要的信息传播媒介。语言有口语和书面语两种形式。这就是说，人主要是以说和写两种方式交流思想的。当代世界各国正在或先或后跨入信息化时代，人类之间的交往活动变得空前广泛、频繁和多样化了。通过说和写交流思想、传递信息，以达到相互沟通认同、联系协和，已成为社会生活中十分普遍的内容和极其重要的活动方式。说和写这两种方式各有所长、相互补充，又可互相转化。但写与说相比，能较好地克服信息交流中的时间和空间障碍，表达思想也更为精确和深刻。于是，人类的思想和历代的经验得以久远地流传。写作便成为人们表达思想的一种基本手段，是人类交流信息的正规方式，学习写作也就成为当代每一个人必备的本领。这个本领既是构成当代人的才能的一大要件，又是现代的“人”表现其水平的重要形式。不仅当代伟大的政治家、思想家、科学家都具有很高的写作水平，而且每一个人都应当掌握这个本领；否则，在相互交往联系得越来越紧密、竞争越来越激烈复杂的现时代，要想自立于社会并有所作为，将是极其困难甚至是毫无希望的。因此，我们就要学会写作，还要不断提高写作水平，这就必须进行学习。

第二，行政公文是国家公务员的常用公文，学会和写好行政公文，是开展国家公务活动的必要条件。

所谓文章，可以看作是通过写作而形成的能完整地表达某种思想的文字记录。文章的种类繁多，还随着社会的发展更加增多。按写作目的不同划分，有文艺文和应用文两大类型。应用文，是为了某种具体的实用目的而写成的文章，又叫实用文。应用文的种类也很多，可以按多种标准划分：按用于处理事情的性质不同划分，有公务类应用文和私务类应用文；按主要表达方式不同划分，有描写文、记叙文、说明文和议论文；按文体不同划分，有公文体应用文、论文体应用文、新闻体应用文和其他体应

用文；按使用领域不同划分，有行政类应用文、司法类应用文、外交类应用文、经济类应用文、科技类应用文、教育类应用文、新闻类应用文和日常生活类应用文。以上每一类都可以再加细文，许多类又互有交叉，按任何标准划分，都难以将文章的种类包罗无遗。

种类繁多的文章虽然都有其共通之处，然而，不同的文章又具有不同的作用、用途、适用领域和部门，也就各有不同的写法、规矩和诀窍。一个人的时间、精力和知识储备有限，要想在有限的课时内、学习并掌握所有文章写作的知识和方法是不可能的。因此，高等学校开设的写作课程必须强调结合专业，突出重点、学以致用，让学生学习现在或今后工作中常用文章的写作知识和方法，学生才能学得进、学得好、用得上。

那么，什么是行政管理和劳动人事管理专业学生应学的常用文章呢？就是国家公务员在工作中常用的应用文，我们称之为行政类应用文或简称行政公文。因为这类专业是为国家公务员队伍培养和造就人才的。国家公务员无论是上传下达或左右沟通，无论是检查落实或帮助解决具体问题，都要利用行政公文作为凭据。行政公文是公务员执行管理国家公务的工具，与国家公务活动不可分离。国家公务员既是行政公文的使用者，又是行政公文的写作者。他要代表所在的政府机关或以某一级政府官员的名义写作公文，不会或写不好行政公文，就算不上是一个合格的国家公务员。还应当看到，公务员的公文写作水平，是政府机关工作水平的重要体现，随着政治体制改革逐步深入，要求广大国家公务员大力提高公文写作水平，这个要求将会显得越来越紧迫。我国从 1988 年开始，对地方党政领导干部实行年度考核制度，考核内容有十个方面，其中就包括“口头表达能力”和“文字表达能力”。毫无疑问，这里的“文字表达能力”，主要就是指公文的写作能力。可见，我们不仅要认真学习，而且要努力学好《行政公文写作纲要》这门课程。

第三，行政公文写作也是一门科学，内容丰富，大有学问，

值得我们好好学习和认真研究。

按照辩证唯物主义观点，来源于实践又能指导实践的规律性知识，就是科学。人类从事行政公文写作的实践活动，已有了数千年的历史，我国从事行政公文写作的历史同样源远流长。在我国历朝历代，产生了许多杰出的行政公文作家，积累了丰富的经验。总结人类已有的经验和当代从事写作实践的新鲜经验，使之上升到理论高度，用以指导人们从事行政公文写作的实践，就将形成一门“行政公文写作学”。这是一门新兴的应用性分支学科。它以行政公文为研究对象，研究行政公文写作的规律，为写好行政公文提供科学的理论和方法。

从学科属性来看，“行政公文写作”属于“写作学”这门应用科学，又是“写作学”中具有相对独立性的一门分支学科。因为“写作学”是研究各类文章写作的共同特点和一般规律的，而作为“行政公文写作”研究对象的行政公文，是一种特殊的应用文体，写作行政公文，也就具有不同于写作其他文章的特殊规律和要求。能写诗歌、小说的作家，不一定都能写好行政公文；能写学术论文的科学家，也不一定都能写好行政公文。同时，行政公文还包括许多文种，写作不同文种的行政公文又各有并不完全相同的特点和要求。探索和揭示写作行政公文的特点和规律，以及写作不同文种行政公文的不同特点和要求，就是我们学习和研究这一应用学科分支领域所要完成的任务。可见，“行政公文写作”大有学问，很值得我们好好学习和研究。

从历史和现实的情况来看，“行政公文写作学”又是一门十分重要的、发展迅速的新兴的分支学科。尽管人类在长期的行政公文写作实践中积累了许多宝贵的经验，但缺乏系统的总结，不少行政公文作家的精辟论述又散见各处。改革开放的进一步深入，行政公文的作用日益显得重要，学习和研究“行政公文写作学”，在我国也就越来越受到人们的重视，促使这门十分重要的、新兴的学科分支迅速发展。但是，毕竟时间不长，“行政公文写作学”尚未成熟。这就对我们提出了更高的要求：在学习中要

同时进行研究，通过学习和研究，以加速这门学科分支走向完善和成熟。由此看来，我们学习《行政公文写作纲要》这门课程，意义是重大的。

现在，许多高校已经开设了公文写作课，不少地区和部门也把类似的课程列为国家公务员在职进修和岗位培训的必修科目。总之，我们对学习《行政公文写作纲要》这门课程的必要性和重要性有了清楚的认识和深刻的了解，才能增强学习的自觉性和主动性。

三

《行政公文写作纲要》是一门既有理论知识，又有科学方法的课程。脱离写作方法的写作理论，必是空洞的理论；缺乏写作理论指导的写作方法和写作实践，也必是缺少科学性的方法和盲目的实践。我们不能再走古人“以吏为师”这条少慢差费的学习公文写作的老路。因此，通过学习，我们既要掌握这方面的理论知识，又要学会行政公文的写作方法。在这个基础上，与自己从事的公务活动紧密联系，相互配合和促进，才能达到开设和学习这门课程的目的。为此，应当按以下要求去做：

第一，要不断提高自己的马列主义理论素养和法律、政策水平。从事行政公文写作，是一项政治性很强的活动，要求以马列主义基本原理为指导，以党和国家的方针、政策、法规、规章为依据。因此，不断提高自己的马列主义理论素养和法制、政策水平，是学好本课程的基础。

第二，要不断提高自己的知识水平。行政公文写作，内容涉及政治、经济、科学、文化各个领域，需要运用多方面的知识。在当今这个新技术革命和改革开放遍及全球的新时代，新的知识和经验层出不穷，更加要求我们从社会实践和书本两个方面加强学习，以不断提高自己的知识水平。否则，我们就达不到学习本课程的目的——写好行政公文。

第三，联系机关工作的实际，加强行政公文写作的练习和实

践。行政公文写作活动是与党政机关的实际工作不可分割的；“行政公文写作学”又是一门应用学科，具有很强的应用性和实践性。因此，学习《行政公文写作纲要》就特别强调对机关实际工作的了解，与机关工作的实际紧密联系，强调多写、多练、多实践。只有这样，才能把所学到的书本知识，转化成写作行政公文的实际技能，才能提高行政公文的写作水平。同时，学习行政公文写作须由浅入深，写作水平的提高没有止境。学习了本课程，只能为大家从事行政公文写作的实践打下一个初步的基础。而要继续提高，仍要靠大家在机关工作中加强学习，不断从事行政公文写作的实践。

然而，打下了坚实的基础，再继续深造、逐步提高，就是可能的了。只要大家按照上述要求不懈地努力，就一定能达到这个目的。

思考与练习题

1. 国家公务员为什么要学习行政公文写作？
2. 你打算怎样学好《行政公文写作纲要》这门课程？

第一章 行政公文简介

第一节 公文与行政公文

一、公文与行政公文定义

公文是公务文书的简称，与私人文书或个人文书相对应，是文书的两大类型之一。

所谓公文，是一切机关、团体、单位在其活动中形成的，承担和发挥一定的公务职能的文字材料。

公文中，以固定的格式印发的、比较重要的文字材料，又叫文件。

行政公文属于公文。行政公文有狭义和广义之分。

狭义行政公文是指国家行政机关在其活动中形成的，承担和发挥某一政府机关代言工具职能的文字材料。

广义行政公文则指通用公文。

二、公文与行政公文的关系

公文范围广泛，包括多种类型。在不同性质的公务活动领域，产生了各式各样的专用公文，例如外交公文、司法公文、军事公文、经济公文、技术公文等等。每一公文类型又包括不少种类。

行政公文是公文中的一种类型。但是，因为行政公文的历史悠久，在长期的使用过程中，逐渐形成了一套特定的体式、处理程序和使用规则，并由国家权威机关明文公布予以认可。因此，行政公文也在其他公务活动领域被广泛应用，成为通用公文。

基于同样理由，行政公文又为各类公文实现规范化提供了基本依据。因此，我们学会了写作行政公文，就为学习写作其他专用公文打下了基础。

三、行政公文的种类

公文种类简称文种。行政公文包括许多种类。研究行政公文