

中国公文写作研究会  
强力推荐

国家公务员办公必备

# 实用行政公文写作与处理

SHIYONG XINGZHENG GONGWEN XIEZUO YU CHULI

主 编：柳新华  
副主编：孙建霞 王爱平

中国人事出版社

中国公文写作研究会强力推荐  
国家公务员办公必备

# 实用行政公文写作与处理

主 编：柳新华

副主编：孙建霞 王爱平

中国人事出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

实用行政公文写作与处理/柳新华主编. —北京: 中国人事出版社, 2002.5 (2002.8 重印)  
ISBN 7-80139-812-2

I. 实… II. 柳… III. 公文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 016414 号

**中国人事出版社出版**

(邮编: 100101 北京朝阳育慧里 5 号)

责任编辑: 石中元

新华书店经销

北京昌平兴华印刷厂印刷

2002 年 5 月 第 1 版 2002 年 8 月 第 2 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 38.25

字数: 686 千字 印数: 5 001—8 000 册

定价: 46.00 元

# 序

苗枫林

我向读者推荐《实用行政公文写作与处理》这部新著。

《实用行政公文写作与处理》是一部针对性和实用性很强的读物。国务院颁布的《国家行政机关公文处理办法》自2000年1月1日起实施,但在实践中不难看到,将其他应用文写作手法不恰当地移植于公文表述,或者党务公文与行政公文混淆不清的弊病,仍多见不鲜,致使行政机关公文具有的法定效力原则、规范体式原则、依法行政和进行公务活动的重要工具原则,未能充分体现。《实用行政公文写作与处理》一书,在有针对性地讲述行政公文写作理论知识的基础上,对行政机关公文的写作规范、谋篇技巧、用语要求、文种把握等相关问题,一一透析。本书重在实用,对应文种给出例文,并备有思考题目,供读者阅读和自我训练之用,是国家公务员录用考试和岗前培训的良好读物。

《实用行政公文写作与处理》又是一部吸收了许多新的学术观点、采用新的编纂方法的读物。本书为便于公文工作者的认知和把握,分设了规范性行政公文、法规和规章性行政公文、通用性行政公文、执法性行政公文几个类属。应该说,这是对行政公文写作教材编纂的一种推进。本书采用了近年来学术讨论中形成的许多新的理论

观点,增加了一些带有方向性以及与国际惯例接轨的新的见解,可供公文写作人员研习提高之用。

本书主编柳新华,是中国公文写作研究会的早期参与者。中国公文写作研究会,应当说是中国历史上第一个以这一古老而又年轻文体为研究对象的学术团体。研究会置身于当代公文研究前沿,10年间召开了8次全国学术研讨会,强调公文理论与实践的结合,强调对中国公文历史遗产的消化和吸纳,强调对公文的前瞻性研究,强调中国公文与国际接轨的探索;研究会还面向全国举办培训班,不倦地进行着中国公文写作队伍素质的提高工作;同时,研究会通过自己的学术奖评活动推出了一批公文研究力作,涌现出许多颇有见地的公文理论研究工作者,柳新华是其中后起之秀。

从柳新华担任烟台市政府副秘书长兼办公室主任的职务来说,他是一个实实在在的公文工作者;从他在公务之余,研究发表多部有关行政机关公文、电子公文等著作,并被推举为研究会副会长来说,他又是一个实实在在的公文理论研究工作者。而从两者兼长的身份中,不难看出他的勤勉、敬业、创新精神。

2002年春节于济南

(苗枫林: 中国公文写作研究会会长  
山东省八届人大常委会副主任)

# 目 录

## 第一篇 行政公文写作基础知识

<b>第一章 行政公文概述</b> .....	(2)
第一节 行政公文的含义 .....	(2)
第二节 行政公文的源流 .....	(3)
第三节 行政公文的特点 .....	(8)
第四节 行政公文的作用 .....	(10)
<b>第二章 行政公文种类及类型</b> .....	(12)
第一节 行政公文的种类 .....	(12)
第二节 党政公文的区别 .....	(18)
第三节 行政公文的类型 .....	(21)
第四节 行政公文的稿本 .....	(25)
<b>第三章 行政公文主题</b> .....	(29)
第一节 行政公文主题的特点 .....	(29)
第二节 行政公文主题的作用 .....	(30)
第三节 行政公文主题的提炼 .....	(31)

---

第四节	行政公文主题的写作原则 .....	(33)
第五节	标题与主题的关系 .....	(36)
<b>第四章</b>	<b>行政公文材料</b> .....	<b>(39)</b>
第一节	行政公文材料的范畴和作用 .....	(39)
第二节	行政公文材料的选择 .....	(41)
第三节	行政公文材料的使用 .....	(43)
第四节	行政公文材料的积累 .....	(45)
<b>第五章</b>	<b>行政公文结构</b> .....	<b>(50)</b>
第一节	行政公文结构的作用和要求 .....	(50)
第二节	行政公文结构的类型 .....	(53)
第三节	行政公文结构的基本内容 .....	(56)
第四节	思路与结构的关系 .....	(62)
<b>第六章</b>	<b>行政公文语言与修辞</b> .....	<b>(67)</b>
第一节	行政公文语言的特点 .....	(67)
第二节	行政公文语言的表述方式 .....	(73)
第三节	行政公文的修辞格 .....	(77)
第四节	行政公文特殊词语的应用 .....	(80)
第五节	行政公文语言修养 .....	(84)
<b>第七章</b>	<b>行政公文格式</b> .....	<b>(86)</b>
第一节	行政公文的一般格式 .....	(88)

第二节 行政公文的特殊格式 .....	(100)
第三节 行政公文的电传格式 .....	(104)
第四节 行政公文的印刷格式 .....	(108)
第五节 主题词的标引与制作 .....	(109)

## 第二篇 规范性行政公文写作

### 第八章 规范性行政公文概述 .....

(114)

第一节 规范性行政公文的概念 .....	(114)
第二节 规范性行政公文的特点 .....	(114)
第三节 规范性行政公文的作用 .....	(116)
第四节 规范性行政公文的种类 .....	(117)

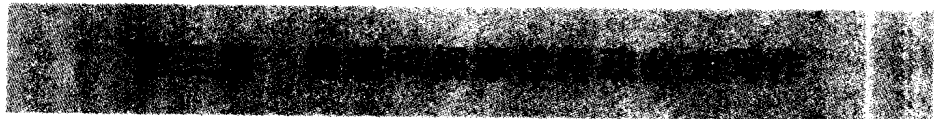
### 第九章 规范性行政公文写作体式 .....

(118)

第一节 命令(令) .....	(118)
第二节 决定 .....	(124)
第三节 公告 .....	(131)
第四节 通告 .....	(137)
第五节 通知 .....	(142)
第六节 通报 .....	(151)
第七节 议案 .....	(159)
第八节 报告 .....	(166)
第九节 请示 .....	(175)



第十节 批复 .....	(181)
第十一节 意见 .....	(188)
第十二节 函 .....	(196)
第十三节 会议纪要 .....	(201)



## 第十章 法规和规章性行政公文概述 .....

(214)

第一节 法规、规章的含义 .....	(214)
第二节 法规和规章的分类 .....	(214)
第三节 法规与规章以及法律与法规、规章之间的关系 .....	(216)
第四节 法规与规章性行政公文的性质和特点 .....	(218)
第五节 法规与规章性行政公文的写作要求 .....	(219)

## 第十一章 法规和规章性行政公文写作体式 .....

(232)

第一节 条例 .....	(232)
第二节 办法 .....	(248)
第三节 规定 .....	(255)
第四节 章程 .....	(265)
第五节 细则 .....	(272)
第六节 规则 .....	(284)
第七节 规程 .....	(288)
第八节 规范 .....	(293)

第九节 公约 .....	(299)
第十节 守则 .....	(304)
第十一节 制度 .....	(306)

## 第四篇 通用性行政公文写作

第十二章 通用性行政公文概述 .....	(313)
----------------------	-------

第一节 通用性行政公文的概念 .....	(313)
第二节 通用性行政公文的特点 .....	(313)
第三节 通用性行政公文的作用 .....	(314)
第四节 通用性行政公文的种类 .....	(315)
第五节 通用性行政公文的写作要求 .....	(315)

第十三章 通用性行政公文的写作体式 .....	(317)
-------------------------	-------

第一节 计划 .....	(317)
第二节 规划 .....	(326)
第三节 工作安排 .....	(337)
第四节 工作要点 .....	(341)
第五节 方案 .....	(345)
第六节 调查报告 .....	(351)
第七节 简报 .....	(365)
第八节 总结 .....	(373)
第九节 述职报告 .....	(384)

第十节 提案 .....	(391)
第十一节 开幕词 .....	(398)
第十二节 闭幕词 .....	(402)
第十三节 讲话 .....	(407)
第十四节 感谢信 .....	(418)
第十五节 慰问信(电) .....	(420)
第十六节 贺电(信) .....	(424)
第十七节 讣告 .....	(426)
第十八节 悼词 .....	(431)

## 第五篇 执法性行政公文写作

### 第十四章 执法性行政公文概述 .....

(442)

第一节 执法性行政公文的概念 .....	(442)
第二节 执法性行政公文的种类 .....	(443)
第三节 执法性行政公文的作用 .....	(445)
第四节 执法性行政公文的写作要求 .....	(446)

### 第十五章 执法性行政公文写作体式 .....

(448)

第一节 行政处罚决定书 .....	(448)
第二节 行政强制执行申请书 .....	(454)
第三节 行政强制执行决定书 .....	(457)
第四节 行政复议申请书 .....	(461)

第五节 行政复议答辩书 .....	(466)
第六节 行政复议决定书 .....	(471)
第七节 行政起诉状 .....	(480)
第八节 行政上诉状 .....	(490)
第九节 行政答辩状 .....	(499)
第十节 行政赔偿申请书 .....	(507)
第十一节 行政赔偿协议书 .....	(512)
第十二节 行政赔偿调解书 .....	(513)

## 第六篇 行政公文处理

### 第十六章 行政公文处理概述 .....

(519)

第一节 公文处理的重要意义 .....	(519)
第二节 公文处理的管理机构 .....	(519)
第三节 公文处理的地位 .....	(520)
第四节 公文处理的任务 .....	(521)
第五节 公文处理的基本原则 .....	(522)

### 第十七章 发文办理 .....

(524)

第一节 发文办理的基本要求 .....	(524)
第二节 发文办理的行文规则 .....	(529)
第三节 发文办理的一般程序 .....	(535)

---

<b>第十八章 收文办理</b> .....	(541)
第一节 收文办理的基本要求 .....	(541)
第二节 收文办理中的分类办理 .....	(541)
第三节 收文办理的一般程序 .....	(543)
<b>第十九章 公文管理</b> .....	(552)
第一节 公文管理的原则 .....	(552)
第二节 公文管理的内容 .....	(553)
第三节 公文归档 .....	(555)
<b>附录:</b> .....	(557)
附录一:国家行政机关公文处理办法 .....	(557)
附录二:国家行政机关公文格式 .....	(565)
附录三:国务院公文主题词表 .....	(573)
附录四:行政公文知识测试卷(A卷)、(B卷) .....	(581)
<b>主要参考文献</b> .....	(597)
<b>后记</b> .....	(598)



# 第一篇 行政公文写作基础知识

# 第一章 行政公文概述

在国家行政机关里,具备相当的写作能力,以应付工作中的各种复杂问题,已成为衡量行政机关工作人员素质和水平的重要标准。因此,对于行政机关工作人员而言,了解和熟悉行政公文写作的原则、方法和技巧,可以大大提高行政工作的效率,提高在公务活动中的办事能力、办事水平,促进行政机关管理的现代化、科学化、规范化建设。

## 第一节 行政公文的含义

行政公文,又称国家行政机关公文,简称公文(为了表述方便,本书统称为行政公文),是国家行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范文书的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。一般来说,只有具备了以下几个条件才能算作行政公文:

首先,行政公文是在公务活动中使用并形成的,是为了处理公务,不是办理私事的。

其次,行政公文的使用范围一般限于行政机关,人民团体、企事业单位也常根据情况比照使用,个人不得使用行政公文。

第三,行政公文是具有特定格式的文字材料。他不同于普通的文字材料,从标题到落款,从内容到文面,从用纸到标记都有特定的要求。行政公文也不同于公务活动中使用的其他材料,如图片材料、音像材料、电讯材料等。

现在,在行政机关中,习惯上将文书、公文、文件这三个名词通用,而过去则习惯把国家行政机关系统的行政公文称为“公文”,把党的系统的机关公文称为文书;把具有红色版头的行文,无论是国家行政机关还是党的机关都称为文件。一般认为,文书的外延较大,公文次之,而文件较小。

## 第二节 行政公文的源流

### 一、行政公文的形成

我国行政公文的历史久远。依据考古发掘,我国现存的行政公文最早产生于殷商时期。在河南安阳小屯村发现的甲骨文中,绝大多数都是殷商后期几个王的活动记录和奴隶主的文告,这就是甲骨文行政公文。以后,则有刻在青铜器上的金文行政公文,刻在石头上的石刻行政公文,刻在竹木上的简册行政公文和写在绢帛上的行政公文。纸的发明和应用,更推进了行政公文的发展。先秦时期出现在《尚书》中的就有“典、谟、训、诰、誓、命”六种行政公文名称。

“公文”一词,有关教科书一般都认为,最早见于《后汉书·刘陶传》,“但更相告语,莫肯公文”。另有一说见于《三国志·赵俨传》,“公文下郡,绵绢悉以还民”(《公文写作大全》序第1页,文军主编,广西人民出版社1990年版)。陈寿著的《三国志》成书应比范曄撰的《后汉书》在前,这样,公文一词可以说最早见于《三国志·赵俨传》了。在先秦和秦汉之际,因为无论是写公文还是记事作文甚至记录乐谱,都书写在竹片和木板之上,这种竹片、木板称为“简”、“牍”,又因为公文使用最为普遍,所以当时就将公文通称为“简牍”,正如许同莘在《公牍学史》(商务印书馆1935年版)中所说,“简牍为官府治事之文”。

到西汉时,把行政公文称为“文书”或“文案”。如《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁,典者不能遍睹”之语。又如唐初虞世南《北堂书钞·汉杂事》中有“先是公府椽多不视事,但以文案为务”之句。自三国以后,行政公文才普遍被称为“公文”,但往往与“文书”、“文案”通用。到晚清时期,又把行政公文称为“公牍”。清末宣统三年五月,清廷颁布《内阁属官官制》,其中第十五条规定设“承宣厅”,专掌行政公文工作,其职责有十,第七是“掌本阁公牍公文”。这里又出现了“公文”一词,而且与“公牍”组合成“公牍公文”。

### 二、秦汉时期的行政公文

进入秦代,秦王嬴政统一六国后,建立了第一个中央集权的封建专制王朝,其政治制度的完善,也达到一个相当的高度。在行政公文形式上,行政公文种类形成君臣有别的专用文体,行文也开始使用区分君贵臣卑的语言,形成了行政公文特有的语体。规定“王为‘皇帝’,命为‘制’,令为‘诏’,天子自称曰‘朕’”,并



留下了许多优秀的行政公文,如李斯《请焚书议》、《谏逐客书》、《泰山刻石》等,不仅格式规范,而且语言准确优美,堪称行政公文与文学作品和谐结合的典范。汉承秦制,只不过加强了秘书机关尚书的权力,秘书处的任务由尚书代替,这就是后来所说的“政归台阁”。在行政公文体例上,除保留了秦代行政公文格局外,书写格式有了更严格的要求,非常讲究程序和方式,并开始以内容划分文种,文种数量有所增加。蔡基《独断》记载,“汉天子正号曰皇帝,自称曰朕,臣民称之为陛下,其言曰‘制诏’”,“其命令,一曰策书,二曰制书,三曰诏书,四曰戒书”,“群臣上书有四名:一曰章,二曰表,三曰奏,四曰驳议……”,还新增加了“策书”、“戒书”等。汉代上行政公文与下行政公文的区别以及对文体的分类,反映了封建社会严格的等级制度,也反映了行政公文职能的扩大。

### 三、魏晋南北朝时期的行政公文

曹魏时期,曹操的行政公文洒脱而富有声色,毫无顾忌,面目为之一新;曹丕的书札则亲切自然;曹植的表章则“独冠群才”。在他们的带动下,建安七子遥相呼应,形成了曹魏行政公文的独特风格。此外,蜀国、吴国行政公文也多有可观,蜀国诸葛亮的《出师表》、吴国薛综的《谏征公孙渊疏》等,文实意明,超群拔萃。西晋统一中国后,基本沿袭曹魏旧章,但把秦汉以来律令不分的情况作了修改,把属于行政规章制度的条文独立为“令”,为后代所沿袭。在行政公文写作中,骈偶化倾向日趋严重,行政公文与文学开始分离,出现了“文”、“笔”之分。东晋偏安,章表奏议渐成主流,书记之文出现辩论义理的现象,作品数量远超前代,形式技巧日臻完美,但内容则日趋单薄空虚。南北朝时期,行政公文受骈偶文的影响明显,形式的华丽破坏了行政公文的准确表达,虽不乏名篇佳制如鲍照的《请假启》等,但总的成就却大不如前。不过,此时的行政公文很注意对各种文体的归类总结,创作批评取得很高的成就。萧统编纂《文选》时,已经有所谓“文体之辩”,反映了当时对文体的新的认识。刘勰的《文心雕龙》则论述了各种文体的特点、区别及其渊源流变,21篇专讲文体的文章中有12篇讲的是行政公文。

### 四、隋唐时期的行政公文

隋立伊始,结束了近四百年的分裂局面,定规立制之事提上议程,对行政公文影响尤其明显。行政公文长期以来骈偶倾向明显的风气有所改观。唐承隋