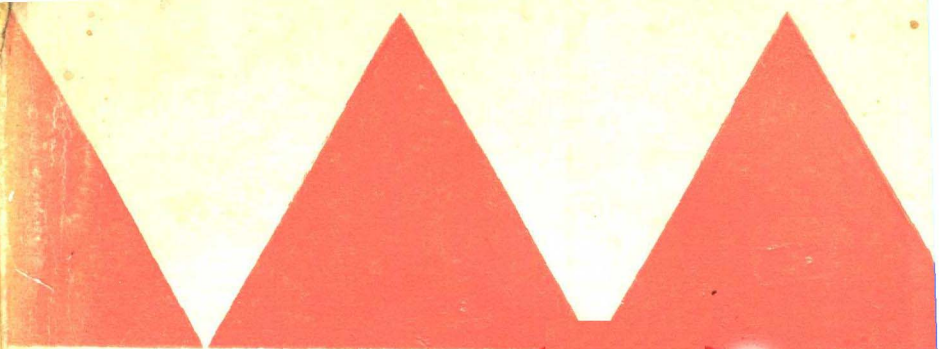




吕 勇 编著

行政公文写作 简明教程



广东高等教育出版社

国家公务员培训系列教材

行政公文写作简明教程

广东高等教育出版

《国家公务员培训系列教材》编辑委员会

顾问：罗微启 程肖鹏

主编：薛守贤 郭用宪

编委：黄卫平 林英男 戚珩 朱昌宁 李家钧
张云朋

行政公文写作简明教程

吕 勇 编著

广东高等教育出版社出版发行

广州师范学院印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 7.4印张 180千字

1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷

印数1—12,000册

ISBN 7—5361—0186—4/H.8

定价：2.80元

建立国家公务员制度亟需培训教材

——《国家公务员培训系列教材》序

夏书章

在中国共产党第十三次全国代表大会上所作的《沿着有中国特色的社会主义道路前进》这一具有重要历史意义的著名报告中，赵紫阳同志论述了进行政治体制改革的必要性和紧迫性，并代表党中央正式宣布：“把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟”。他在报告中关于政治体制改革的部分，先后指出：“改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。……改革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。……活力、效率、积极性的提高，离不开干部人事制度的改革”。又在分析现行干部人事制度的主要的重大缺陷之余，说明建立国家公务员制度是当前干部人事制度改革的重点。

可见，从全面改革、政治体制改革、干部人事制度改革，到建立国家公务员制度之间，不仅存在有机联系，而且后者在目前的改革中属于事关全局的重大措施之一。应当认为，此举非同小可，决不是一个简单的把干部改称公务员的问题。建立一项崭新的制度，没有一系列的思想、理论、知识、组织等方面的准备，是不能至少是不易指望其早见事功和卓有成效的。为此，我们很有必要来着重谈谈关于建立国家公务员制度亟需培训教材的问题。

众所周知，公私有别。但是，公还有大公小公之分。在一个国家的范围以内，国家事务应当是最大的公务了。国家公务的覆盖面广、头绪极多，内外上下，不一而足，同时，各种公务不是静止不变和互不相干的，而是错综复杂，很多表现为动态的，经常处于发展变化的过程之中。许多矛盾、关系、问题之类，往往既是客观存在或无可避免，又必须及时和妥善处理、解决。否则，国家的安宁、社会的进步和人民的福利，必将受到不同程度的不良影响和干扰，甚至会产生非常危险或者灾难性的严重后果。

于是，办理国家公务就需要相应的健全机构和得力人员。后者即国家公务员。然而，进入国家公务员尤其是业务类公务员队伍要具备一定的条件，任职前后都要经历旨在使之能够称职、胜任的培训。国家公务员不再是也不应是过去常说的“万金油”式的干部，而要自己努力和由组织帮助造就成为德才兼备的政务活动家和行政管理家。不难看出，无论就公务员应具备的基础知识还是为了适应形势发展而进行知识更新而言，有针对性的和收到实际效果的培训便更不可少。因此，公务员培训的经常化、制度化，以及必须加强，可以说是势所必至和理所当然。

要开展培训工作，就要有合用的教材，这也是应有之义。也就是说，公务员培训的教材建设，是随建立国家公务员制度而来的一项重要的和紧迫的任务。可是，现成合用的特别是成套的培训教材现在（如果要求严格一点）这很少或没有。因为尽管国外有些相关资料可供参考、借鉴，但不能简单照搬。要编写结合实际有中国特色的社会主义的公务员培训教材，是一项极富有开拓性的工作，非群策群力深入钻研、调查、总结、讨论不为功。

为适应培训行政干部的需要，江苏省苏州大学政治学系和广东省深圳大学行政学系的两位主任合作主编了一套《国家公务员培训系列教材》。这是一次很有意义的和可喜的尝试。姑不论其选题是否恰当、科目是否齐全，以及内容、体系如何，这种在创始阶段主动积极作贡献的精神首先值得肯定。各门学科的教材，从来总要经历一个从无到有、从不那么成熟到逐步成熟起来的过程，这是普遍规律。虽然我们衷心希望其力求做到理论联系实际、能够对受培训者有较大的帮助，但是不能要求任何新事物一出现或一开始就十全十美、无懈可击。何况，事情是在不断地向前发展的，正像国家公务员制度的本身一样，从建立到完善，需要试验、探索、总结、调节、充实、提高，这些也会在培训公务员的教材中得到反映。

在上述培训教材的编写计划中，我们高兴看到初步列入的八种都是符合当前需要和颇有应用价值的教材。不过，从长远的观点来说，似不妨建议，倘有可能，试根据不同层次和种类的对象，继续增加若干适应形势发展的新项目。具体内容可参考普通高校行政管理学专业大专、本科、研究生和全国高等教育自学考试行政管理学专业大专、本科以及即将成立的国家行政学院所要设置的课程等。这类教材现在并无固定模式，不必观望等待，大可不拘一格。等到“本本”多些，再作比较和可供选择，更重要的是方能取长补短，共同提高。这也是学科发展的必由之路。

作为行政管理学专业领域的一名老兵，又很凑巧的是作为一个长期在广东工作的江苏人，对于两省两所大学在这方面的合作，感到由衷的喜悦。芜杂陈词，不足言序，借表良好祝愿而已。

一九八八年六月于中山大学

前 言

“行政公文写作”对于从事行政管理工作的每一个人来说，都是一门基本功。无论是党政事业单位还是工矿企业单位，只要有行政部门存在，它就必定要跟公文打交道。可以说，批阅公文和写作公文的人到处都有，但真正受过行政公文写作训练的人并不多。许多接触公文，写作公文的同志并不了解行政公文写作的要旨，这也是当前行政公文写作中普遍存在的水平不高、格式不对、文种应用混乱的症结所在。

在实行公务员制度的西方国家，行政应用文写作是每一位想要获得国家公务员资格或取得私营组织行政职位和写字楼秘书职业的人，都必修必考的课程。当然，西方国家的行政管理制度与我国相比较有着较大的差异。但从提高文职人员的素质，提高文职人员的格调的基本要求来看，应该是相一致的。也就是说，能写出体例得当、行文流畅、格式准确的行政公文，应该是对一个国家公务员最起码的要求。

已故的中国写作学会名誉会长叶圣陶先生谆谆教导我们：

“工作和生活中经常需要写作，所以写作是每一个人非学不可的，而且是非学好不可的。”又说“大学毕业生不一定要能写小说诗歌，但一定要能写工作和生活中实用的文章，而且非写得既通顺又扎实不可。”本书所介绍给大家的行政公文写作，就是行政管理运作当中使用最繁频、最普遍的一种实用文本。行政公文是密切各级机关上下级，兄弟单位之间关系的纽带，是指导工作、交流经验、传递信息的重要工具。从事公文写作的同志不单是要有扎实的文字功底，而且必须要了解公文写作的

规则。譬如现行各种行政公文的规范名称，是所有从事公文写作的同志都必须掌握的基本常识；掌握现行各种行政公文的写法，是对从事公文写作的同志的起码要求。只有做到这一点，才有可能顺利地写出符合格式的行政公文。

另外，公文写作人员还要把握住行政公文的直接生效作用和写作上具时限性这两个显著特点，努力钻研公文写作的基本理论和基本技巧，把握公文写作的规律。行政公文的直接生效作用是一个很重要、很现实、很突出的特点。从事公文写作的人员只有认识到这一点，才能弄清公文写作的真正目的。文学作品一般是不具有直接生效作用的，它只是起到感染和教育读者的作用。公文则不同，它宣布传达法律、法令和政策，目的是为了施政，它是各级机关的书面代表。各级办事机构根据上传下达的公务文书，“见文生效”令行禁止。所以，我们在写作公文时，必须避免出现差错，否则，就有可能造成不好的政治影响。认识公文写作的这个目的，才能在写作公文时予以高度重视，才不会马虎行事，敷衍塞责。再有，公文写作上具有的时限性，也是公文写作的一个重要特点。贯彻上级指示，决定事项，协调工作等，都要求时间性很强，延误时间，错过时机，就会影响工作。这就要求从事公文写作的同志要有吃苦耐劳的精神，在保证公文质量的基础上加快公文写作速度，既要防止费时误事，更要避免返工浪费。

新时期的文秘工作给公文写作这项古老的工作赋予了新的意义，带来了新的研究课题。一九八〇年，国内高等院校文科开始设置秘书专业，公文写作开始作为一门专门的课程进入了课堂。最近，为适应国家公务员考核制度的推行，许多高等院校开设了这方面的培训课程，选学行政公文写作这门课程的人员愈来愈多，这对提高我国文职工作人员素质，提高行政管理工

作效率是很有意义的一件事情。

国务院办公厅在一九八一年二月二十七日公布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，经过六年的实施，一九八七年二月十八日，国务院办公厅再行公布了《国家行政机关公文处理办法》，对公文种类、公文格式、行文规则、公文办理、公文立卷、销毁作出了新的规定。编者旨在全面遵照新公布的《国家行政机关公文处理办法》，集中篇幅对十类十五种公文写作方法进行专章论述，并在每一章中选用部分典范的公文例文，作为学员学习写作时的参考。编者期望学员采用本书为教本，经过约40学时的学习，基本上掌握行政公文的规范写法，进而在工作实践中不断提高公文写作的熟练程度，成为一名称职的国家公务员。本书还可作为各级行政干部的案头参考书，遇到公文写作或涉及到公文体例格式之类的问题时，翻一翻有关章节，相信会对读者有所帮助。

本书是一本简明教材，每一章末都附有一两道练习题，学习行政公文写作主要是加强写作的训练，此外大概没有别的捷径可循。学员可以根据练习题做一下作业，这对于巩固所学知识是十分必要的。如果通过本书的学习，学员能够准确地运用规范的公文文种熟练地写出合格的行政公文，编者将感到十分欣慰！

编 者

一九八八年五月十八日

目 录

前言	(1)
第一章 公文的种类及其作用	(1)
第一节 什么叫公文	(1)
第二节 公文的种类	(2)
第三节 公文的作用	(12)
第二章 公文的格式	(15)
第一节 公文的内容结构	(15)
第二节 公文的格式安排	(32)
第三章 公文的拟写	(39)
第一节 公文拟写的基本原则	(40)
第二节 公文拟写的基本方法	(43)
第三节 公文的修改	(49)
第四节 公文的缮校	(56)
第四章 命令(令)、指令的写作	(66)
第一节 命令(令)的写作特点	(66)
第二节 指令的写作特点	(73)
第五章 决定、决议的写作	(78)
第一节 决定的写作特点	(78)
第二节 决议的写作特点	(84)
第六章 指示的写作	(91)
第七章 布告、公告、通告的写作	(102)
第一节 布告的写作特点	(102)

第二节 公告的写作特点.....	(109)
第三节 通告的写作特点.....	(113)
第八章 通知的写作.....	(124)
第九章 通报的写作.....	(136)
第十章 报告、请示的写作.....	(146)
第一节 报告的写作特点.....	(147)
第二节 请示的写作特点.....	(166)
第十一章 批复的写作.....	(175)
第十二章 函的写作.....	(181)
第十三章 会议纪要的写作.....	(188)
附录一.....	(203)
附录二.....	(210)
附录三.....	(215)
附录四.....	(220)
附录五.....	(230)
附录六.....	(235)

第一章 公文的种类及其作用

第一节 什么叫公文

一九八七年二月十八日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》明确指出：“国家行政机关的公文（包括电报，下同），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。各级国家行政机关必须认真做好公文处理工作，为社会主义现代化建设服务。”

国家各级行政机关和企事业单位都要贯彻执行党的方针政策，无论请示和答复问题、指导和商洽工作、报告情况、交流经验都要运用公文这一工具。公文是使用范围非常广泛，反映内容十分丰富，涉及各条战线，关系国家事务与社会生活各个方面的一种通用文体。

现在我们所能见到的中国最古老的公文，要算是殷商时代遗留下来的甲骨文书了。甲骨文书曾经是奴隶制国家机关传达命令、指挥国事、记录重大活动的工具。它是刻在乌龟的腹甲和牛的肩胛骨等兽骨上面的，距离现在已经有三千多年的历史。《殷墟书契前编》中有这一条：“大王令众人曰协田”就是殷王命令奴隶们进行农事生产的公文。

斯大林说：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的生产，国家进行管理工作需要比较有条理的文书。”（《马克思主义与语言学问题》）这就是公文产生的科学说明。

现行国家行政机关的公文，与我们通常所接触到的“文件”、“文书”这两个概念有哪些不同之处呢？应该说，它们在概念的内涵上并无根本区别，而仅是在概念的外延上有所不同。它们之间的区分是：

公文是指各机关按照国家规定的公文体式拟制和处理，用来向上呈报、向下布置或向外联系事务的正式文件及收到的外机关发来的公务文件。即通常所说的收文和发文，不包括机关内部作用的文件及内部形成的其他书面材料。

文件既包括各机关向外发出和收进的公文，也包括机关内部使用的文件。但不包括内部使用的其它书面材料，例如簿册、帐本、表格之类。因为人们并不习惯把簿册、帐本、表格之类称为文件，但它们仍属一种书面材料，毕竟也是一种文书。

文书则可用作对所有文件材料的总称。它既包括发出和收到的公文，也包括机关内部使用的文件及其它书面材料。

本书所学习的内容，正是在以上概念的外延所确定的范围内，阐述公文写作的要旨，以期达到按照国家规定的公文写作程式，规范化地撰写公文的目的。

第二节 公文的种类

中华人民共和国成立后，国家对机关使用的公文名称的规定曾有过几次变化。

一九五一年九月二十九日，中央人民政府政务院颁布《公文处理暂行办法》，规定公文名称为七类十二种：（一）报告、签报；（二）命令；（三）指示；（四）批复；（五）通报、通知；（六）布告、公告通告；（七）公函、便函。

一九五七年十月《国务院秘书厅关于对公文名称和体式的几点意见》对公文名称作了一次解释，并对原规定的名称进行了调整。调整后仍为七类十二种：（一）命令、令；（二）指示；（三）报告、请示；（四）批复、批示；（五）通知、通报；（六）布告、通告；（七）函。

一九八一年二月，国务院办公厅颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，又一次对公文名称进行修改。修改后的公文名称共九类十五种：（一）命令、令、指令；（二）决定、决议；（三）指示；（四）布告、通告、公告；（五）通知；（六）通报；（七）报告、请示；（八）批复；（九）函。

一九八七年二月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》，规定公文种类主要有十类十五种：（一）命令（令）、指令；（二）决定、决议；（三）指示；（四）布告、公告、通告；（五）通知；（六）通报；（七）报告、请示；（八）批复；（九）函；（十）会议纪要。

《国家行政机关公文处理办法》对十类十五种公文的使用作了明确的限定：

（一）命令（令）、指令

“发布重要行政法规和规章，采取重大强制性行政措施，任免、奖惩有关人员，撤销下级机关不适当的决定等，用‘命令（令）’。

发布指示性和规定性相结合的措施或要求，‘用指令’。

谁有权发布令和命令？国家主席、国务院、国务院各部和各委员会、各级人民政府有权发布令或命令。五届人大第五次会议通过的《宪法》规定：“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各

委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令”；国务院“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”；国务院各部，各委员会“根据法律和国务院的行政法规，决定，命令，在本部门的权限内，发布命令，指示和规章”；地方各级人民政府依照法律规定的权限，在本行政区域内的行政工作中，也可“发布决定和命令”。此外的其他机关和人员（军事机关，首长除外），都不可发布令或命令。

党的机关一般不使用令或命令，除非是领导和指挥军事工作的党组织，如中央军委等，才发布命令。如中央军委《关于授予对越自卫还击保卫边疆战斗中的英雄模范单位和个人荣誉称号的命令》等。

凡是规定重大行政措施的命令，或某些发布行政法规的命令（如对于法规的生效日期和施行范围有所规定的命令），是带有法规性的。但它和法律、法令不同。它是以法律、法令为根据，并且是为执行法律、法令而发布的。另外，关于任免、嘉奖、惩戒人员，不一定都用命令。例如任免国家机关工作人员时，亦有用“通知”，“批复”或只公布“任免名单”的。

“指令”的概念比“命令”更强调对于事情的具体要求。这里，“指”就是指示，“令”就是“命令”。“指示”以“令”布行，说明事情的重要性，时间的紧迫性和口气的坚定性。指示一般都比较具体，而令出又必行，这时指挥经济和科研等工作、解决种种复杂问题，是最好不过的了。因为这类问题不是用几句话或一两段话就能解决的，往往需用许多规定性的条文。“指令”的内容具体明确，语气坚决，显示出它的严肃性，利于认真贯彻执行。

（二）决定、决议

“对重要事项或重大行动做出安排，用‘决定’。

经会议讨论通过并要求贯彻执行的事项，用‘决议’。”

决定和决议都是法规性的文件，都要坚决贯彻执行。但两者也有明显的区别：

“决定”一般是党政机关、社会团体就某项重要任务、中心工作从措施、政策、制度等方面作出具体部署的公文，如《中共中央、国务院关于加强出版工作的决定》、《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。“决议”是党政机关、社会团体对某些特别重大的问题或事件，经过法定会议讨论、表决通过的文件，如《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》，五届人大常委会关于公布《中华人民共和国宪法草案》的决议。凡使用“决议”名称的文件都比较郑重，一般要在比较庄重的会议上讨论，并经表决通过才最终形成。

“决定”一般比“决议”写得更明确、更具体，行政约束力更强，要求下级机关及人员坚决贯彻执行；“决议”则多是概括性的条文，下面贯彻执行时，多数还须根据决议制定一些具体的规定和办法。

（三）指示

“对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则，用‘指示’”。这是上级机关对下级机关布置重要工作和指导执行政策时发布的一种领导性文件。

指示带有法规性，并具有很强的约束力，发文机关不可超越职权或职责范围随意发布。通常是上级机关为了解决自己所属地区或部门内的一些带有普遍性、全局性的问题而发布，例如《中共中央、国务院关于大力开展植树造林的指示》；有时也针对特殊重要或局部性的问题发布，如关于做好台风侵袭后的抢救和善后工作的指示。两个以上有关机关针对同一问题共

同发的指示，叫联合指示，如上面有关植树造林问题的指示就是中共中央和国务院联合发布的。指示多有时间性，如《粮食部关于夏粮征购工作的指示》，就不能拖到秋收后执行。

指示的内容，一般比较具体，不仅布置工作，有时还要阐明工作活动的指导原则。如关于植树造林的指示，不光布置任务，同时阐明：要坚持贯彻依靠社队集体造林为主，积极开展国营造林，并鼓励社员个人植树的方针，国家、集体、个人都来兴办林业，即发动各行各业形成群众性造林。

（四）布告、公告、通告

“公布应当普遍遵守或周知的事项，用‘布告’。

向国内外宣布重要事项，用‘公告’。

一定范围内公布应当遵守或周知的事项，用‘通告’。”

布告、公告和通告，这几种都属公布性的文件。“布告”和“通告”有很多共性，但亦有比较明显的区别：第一，两者适用范围不同。“布告”的对象比较广泛，它是向广大的人民群众公布；“通告”则是在一定范围内，对人民群众或者机关团体公布。“布告”只限于上级对下级；“通告”不仅用于上级对下级，也可以用于平级之间。第二，两者公布的办法不同。

“布告”必须在大街小巷、车站码头等公共场所到处张贴，以广为传播，但一般不在报上刊登；“通告”则除必须张贴外，还往往在报上刊登。第三，内容上，“布告”通常是国家行政机关向人民群众公布关于政策法规性事项，或宣布禁止妨害国家和公共利益的行为；“通告”主要用于知照须遵守事项。例如市政工程建设、修马路、公共汽车改道，都往往在报上刊登“通告”。有时，“通告”内的规定也是需要严格遵守的事项。

“公告”，通常是指以国家名义向国内外庄严宣告有影响