

实用文体写作书系

新编

# 行政公文写作 与办理

● ● ● 周伯 编著 ● ● ●

3

警官教育出版社

—实用文体写作书系—

# 新编行政公文写作与办理

周 伯 编著

警官教育出版社

书 名：新编行政公文写作与办理

---

编 著：周 伯

责任编辑：沈 燕

封面设计：旺 姆

---

出版发行：警官教育出版社

(北京西城木樨地北里2号 100038)

印 刷：张家口市印刷总厂印刷

经 销：新华书店总店北京发行所

---

版 次：1996年6月第1版

印 次：1996年6月第1次印刷

印 张：8

开 本：787×1092 32

字 数：180千字

印 数：10000

ISBN 7-81027-724-3/G·249

定 价：7.90元

# 实用文体写作书系

## 编委会

主编：周 伯

编委：周 伯

陈乐齐

黄诗结

沈 燕

健 君

健 君

杨 岳

曾广华

王 子

贾东升

管志翔

胡建华

萧 龙

## 内 容 提 要

本书以国务院办公厅 1993 年 11 月 21 日颁布的最新《国家行政机关公文处理办法》为依据,系统介绍了行政公文写作与公文办理的知识和方法。

本书在国内现行的同类图书中具有以下其他图书所不能替代的突出特点:一是体系新,重点突出有关公文处理的最新精神,按照新的公文分类处理方法重新编写;二是书中内容力求与机关工作实际相结合,突出重点知识的传授和方法要领的提供,便于学习使用;三是内容全面实用,全书按照由总到分,由浅入深,先概括后具体,先理论后方法的原则布局谋篇,便于操作;四是每一章后附有“思考与练习题”,便于巩固掌握。并在书后收有《国家行政机关公文处理办法》、《中国共产党各级领导机关文件处理条例》、《国家机关公文格式》、《标点符号用法》、《关于出版物上数字用法的试行规定》、《公文中使用名词、时间、数字须知》、《容易写错、排错的字》、《容易混淆的字》、《容易念错的字》、《容易出错的词》、《可以不修改的同义词》等附录 11 项,可供写作公文随时查用。

本书可作为大中专、成人教育及各类培训班相关专业的教材使用,也可作为机关工作人员的业务参考用书。

# 目录

|                         |              |
|-------------------------|--------------|
| <b>第一章 行政公文概述 .....</b> | <b>( 1 )</b> |
| 第一节 行政公文的概念 .....       | ( 1 )        |
| 第二节 行政公文的特点 .....       | ( 2 )        |
| 一、鲜明的政治性和效力的权威性 .....   | ( 2 )        |
| 二、制定和发布的法定性 .....       | ( 3 )        |
| 三、体式和处理程序的规范性 .....     | ( 4 )        |
| 四 效用的现实性 .....          | ( 5 )        |
| 五、语言庄重、朴实、准确、精炼 .....   | ( 6 )        |
| 第三节 行政公文的作用 .....       | ( 7 )        |
| 一、记录、传达机关意图和情况的作用 ..... | ( 8 )        |
| 二、宣传教育的作用 .....         | ( 8 )        |
| 三、规范人们行为的作用 .....       | ( 9 )        |
| 四、工作依据和凭证的作用 .....      | ( 9 )        |
| 第四节 行政公文的种类 .....       | (10)         |
| 一、命令(令) .....           | (11)         |
| 二、议案 .....              | (11)         |
| 三、决定 .....              | (12)         |
| 四、指示 .....              | (12)         |
| 五、公告、通告 .....           | (12)         |
| 六、通知 .....              | (12)         |

|                    |      |
|--------------------|------|
| 七、通报 .....         | (12) |
| 八、报告 .....         | (12) |
| 九、请示 .....         | (12) |
| 十、批复 .....         | (12) |
| 十一、函 .....         | (12) |
| 十二、会议纪要 .....      | (12) |
| 第五节 行政公文的格式 .....  | (13) |
| 一、标题 .....         | (13) |
| 二、文件版头 .....       | (14) |
| 三、发文字号 .....       | (15) |
| 四、文件的序数编号 .....    | (15) |
| 五、正文 .....         | (15) |
| 六、签发人 .....        | (17) |
| 七、秘密等级 .....       | (17) |
| 八、紧急程度 .....       | (17) |
| 九、传阅范围 .....       | (18) |
| 十、主送机关 .....       | (18) |
| 十一、抄送(抄报)机关 .....  | (18) |
| 十二、发文时间和印章 .....   | (19) |
| 十三、附件和附注 .....     | (19) |
| 十四、主题词 .....       | (20) |
| 第二章 行政公文写作概要 ..... | (21) |
| 第一节 主题与材料 .....    | (21) |
| 一、主题 .....         | (21) |
| 二、材料 .....         | (22) |
| 第二节 结构与表达方式 .....  | (24) |

---

|                            |             |
|----------------------------|-------------|
| 一、结构 .....                 | (24)        |
| 二、表达方式 .....               | (26)        |
| 第三节 语言 .....               | (29)        |
| 一、行政公文语言的特点 .....          | (29)        |
| 二、行政公文的专用词语 .....          | (33)        |
| 三、行政公文句子的特色 .....          | (35)        |
| 第四节 文风 .....               | (39)        |
| 一、不说假话 .....               | (40)        |
| 二、不说大话 .....               | (40)        |
| “三、不说空话 .....              | (41)        |
| 第五节 行政公文写作程序的特点与行文关系 ..... | (41)        |
| 一、行政公文写作程序的特点 .....        | (41)        |
| 二、行政公文的行文关系 .....          | (43)        |
| 第六节 行政公文写作程序 .....         | (45)        |
| 一、承拟 .....                 | (45)        |
| 二、构思 .....                 | (46)        |
| 三、拟稿 .....                 | (48)        |
| 四、审核 .....                 | (49)        |
| 五、修改 .....                 | (50)        |
| 六、签发 .....                 | (52)        |
| 第七节 行政公文写作要点 .....         | (54)        |
| 一、开门见山，写好开头 .....          | (54)        |
| 二、围绕中心，写好正文 .....          | (57)        |
| 三、详略得当，条理清楚 .....          | (59)        |
| 四、当断则断，写好结尾 .....          | (63)        |
| <b>第三章 公文办理 .....</b>      | <b>(66)</b> |

---

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第一节 公文办理概述 .....             | (66)  |
| 一、公文办理的性质 .....              | (66)  |
| 二、公文办理的工作内容 .....            | (68)  |
| 第二节 公文办理的程序及行文制度 .....       | (69)  |
| 一、公文的收文处理 .....              | (69)  |
| 二、公文的发文办理 .....              | (80)  |
| 三、公文的行文制度 .....              | (84)  |
| 第三节 公文的撰写要领和修改要点 .....       | (88)  |
| 一、公文的撰写要领 .....              | (88)  |
| 二、公文的修改要点 .....              | (91)  |
| 第四节 立卷、归档和档案工作 .....         | (93)  |
| <b>第四章 通知 通报 函</b> .....     | (99)  |
| 第一节 通知 .....                 | (99)  |
| 一、通知的概念、特点和分类 .....          | (99)  |
| 二、通知的写法 .....                | (100) |
| 第二节 通报 .....                 | (104) |
| 一、通报的概念、分类和特点 .....          | (104) |
| 二、通报的写法 .....                | (106) |
| 第三节 函 .....                  | (110) |
| 一、函的概念、特点和分类 .....           | (110) |
| 二、函的写法 .....                 | (112) |
| <b>第五章 议案 报告 请示 批复</b> ..... | (115) |
| 第一节 议案 .....                 | (115) |
| 一、议案的概念、内容和分类 .....          | (115) |
| 二、议案的写法 .....                | (116) |
| 三、签署和签署时间 .....              | (117) |

---

|               |       |
|---------------|-------|
| 第二节 报告        | (118) |
| 一、报告的概念和分类    | (118) |
| 二、报告的写法       | (119) |
| 三、撰写报告的注意事项   | (122) |
| 第三节 请示        | (122) |
| 一、请示的概念和分类    | (122) |
| 二、报告、请示的异同    | (123) |
| 三、请示的写法       | (124) |
| 第四节 批复        | (127) |
| 一、批复的概念和特点    | (127) |
| 二、批复的写法       | (128) |
| 第六章 决定 会议纪要   | (132) |
| 第一节 决定        | (132) |
| 一、决定的概念、种类及特点 | (132) |
| 二、决定的写法       | (134) |
| 第二节 会议纪要      | (138) |
| 一、会议纪要的概念及分类  | (138) |
| 二、会议纪要的写法     | (138) |
| 三、会议纪要的特点     | (140) |
| 四、写作时应注意的问题   | (140) |
| 第七章 通告 公告     | (142) |
| 第一节 通告        | (142) |
| 一、通告的概念及特点    | (142) |
| 二、通告的写法       | (143) |
| 第二节 公告        | (146) |
| 一、公告的概念及其类型   | (146) |

---

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 二、公告的写法·····                       | (146) |
| 三、公告与通告的区别·····                    | (148) |
| <b>第八章 指示 命令(令)</b> ·····          | (150) |
| <b>第一节 指示</b> ·····                | (150) |
| 一、指示的概念及特点·····                    | (150) |
| 二、指示的写法·····                       | (151) |
| <b>第二节 命令(令)</b> ·····             | (154) |
| 一、命令(令)的概念及特点·····                 | (154) |
| 二、命令(令)的写法·····                    | (155) |
| <b>附录一 国家行政机关公文处理办法</b> ·····      | (159) |
| <b>附录二 中国共产党各级领导机关文件处理条例</b> ····· | (169) |
| <b>附录三 国家机关公文格式</b> ·····          | (182) |
| <b>附录四 标点符号用法</b> ·····            | (190) |
| <b>附录五 关于出版物上数字用法的试行规定</b> ·····   | (201) |
| <b>附录六 公文中使用名词、时间、数字须知</b> ·····   | (205) |
| <b>附录七 容易写错、排错的字</b> ·····         | (208) |
| <b>附录八 容易混淆的字</b> ·····            | (213) |
| <b>附录九 容易念错的字</b> ·····            | (221) |
| <b>附录十 容易出错的词</b> ·····            | (226) |
| <b>附录十一 可以不修改的同义词</b> ·····        | (233) |

## 第一章 行政公文概述

### 第一节 行政公文的概念

行政公文属于公文。行政公文又有狭义和广义之分。广义行政公文泛指各类通用公文；狭义行政公文则特指国家行政机关（包括与行政机关有隶属关系的企事业等单位）在其活动中形成的、正式承担和发挥管理国家职能的通用公文，即1993年11月21日由国务院办公厅修订的《国家行政机关公文处理办法》中的12类13种。

公文是按一定程序表述社会集团意志的文书，它是文书的两种基本类型之一。文书是指党政机关、群众团体、企事业单位及某些个人，在工作、生产和生活中，为了进行管理、联系和处理事务所形成和使用的体式完整、内容系统的书面材料。根据形成和使用这种书面材料的主体对象和作用、范围的不同，文书分为两大类：一类是由机关、团体、单位在公务活动中形成使用的，是公务文书，简称“公文”；另一类是由某些个人在个人活动中形成和使用的，是个人文书，也称“私文书”。

公文，有“专用公文”和“通用公文”之分。

“专用公文”由具有专门职能的领域和机关形成使用，如

外交领域形成使用的国书、照会、备忘录等；司法机关形成使用的起诉书、判决书；企业之间形成的经济合同、协议、契约等，均属这一种。“专用公文”一般都有特定的内容和格式，只在一定范围内运转起作用。

“通用公文”则通行于机关、团体、单位内部及其相互之间，如决定、指示、通知、报告、请示、通报、批复等。凡是机关、团体、单位都能使用，适用性强，使用范围广。

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。它是用来处理公务的具有高度政策性并具有一定规格式样的特殊文件。整个国家机器，上自中央，下至基层，还有部门之间，之所以能上情下达，下情上知，左右沟通，协调一致，运转自如，都离不开公文。

## 第二节 行政公文的特点

行政公文以其特定的性质、范围和概念，而在国家的政治生活和经济建设中起着其它任何文种无法替代的作用，是实现国家行政管理的工具，因而，它与一般的文章、资料不同，具有自身的鲜明特点：

### 一、鲜明的政治性和效力的权威性

行政公文是随着阶级和国家的产生而出现的。它是统治阶级用来管理国家事务以维护统治的工具，不可能脱离开政治生活。我国的现行公文，是以传达党和国家的方针、政策、法令，表达国家机关的办事主张，推动社会主义现代化建设，

维护人民群众的根本利益为目的。它的基本内容是国家政权机关的指挥意志、行动意图、公务往来的系统记录，直接反映国家政权的政治意向和根本利益，所以，公文具有鲜明的政治色彩。现行的各级国家行政机关、团体、企事业单位的公文，与党和国家的政治事务、人民的社会生活密切相关，具有传达贯彻党的方针、政策和国家的法律、法令，推动四化建设的重要职能，必然有着鲜明的政治性。如以国家主席、总理及国家各级机关发布的命令、决定、公告、通告等，均代表党和国家的政治立场和政治原则，其政治性是十分明显的。

国家机关发布的行政公文，代表着发文机关所行使的法定职权，形成公文的机关及其负责人，是国家各级政权的代表，他们的职权是通过一定的法定程序和手续赋予的。因此，公文的效力具有权威性，也就是，它具有行政指挥权和行政领导权。这种约束力是很强的，受文单位及个人必须按照所收公文的要求处理工作，或者根据其内容予以执行，如果无故不按其要求处理或执行，就要受到批评、制止，就意味着失职甚至渎职，严重的还要受到查处。

## 二、制定和发布的法定性

行政公文必须由国家行政机关、人民团体、企事业单位或这些机关单位的首长等法定的作者按照规定的行文关系和处理程序进行制作和发布。这就是说行政公文的作者是有其特定范围的，其他任何个人都不得冒用上述法定作者的名义制作和发布公文。这里说的“法定作者”，指的是根据国家颁布的法律、法令、行政法规而成立或被授权的，并且能以自己的名义行使和承担义务的组织和个人，包括国家机关、人

民团体、企业事业单位、国家领导人及机关首长。

国家机关包括国家和地方的权力机关、行政机关。这些机关是根据《中华人民共和国宪法》等法律法规而设立的。法律规定了这些国家机关的职能及其制定和发布公文的权限。例如国务院是最高国家行政机关，有权根据宪法、法律和法令制定行政法规，发布决定和命令。

人民团体、企事业单位都是由一定的领导机关根据法律、法令和行政法规的有关规定正式批准而建立的。因此，它们根据其职权可以制作并发布所需要的公文。

国家领导人和机关首长以个人名义发布的公文，这是他们依法行使职权的一种表现，并不是他们以私人身份制作和发布公文。他们是根据法律、法令和行政法规的规定发布的。例如以全国人民代表大会常务委员会委员长××的名义发布的令、以中华人民共和国主席×××的名义发布的令等。机关首长也可以对所属工作人员发布“任免令”或对所属单位发布“通知”。以领导人的名义作为公文的作者，并非以私人身份出现，是以他们所在机关法定领导人身份行使职权的一种表现。

### 三、体式和处理程序的规范性

公文有规范的体式，它与一般文章不同。什么性质的公文用什么体例，适用什么范围，表达什么内容，采用什么形式，都有严格的规范和划一的要求。公文特定的体式，对于维护公文的严肃性，提高工作效率和文书处理，具有重要的现实意义。因此，在不同的时期，国家对公文的种类、名称、行文关系和具体的格式以及用纸规格、书写编排等都有统一规定。在1993年11月21日国务院办公厅修订的《国家行政

机关公文处理办法》的第三章和第四章中，对公文格式和行文规则作了专门规定。制定行政公文必须严格按照规定的格式，以保证公文的正确性、完整性和有效性。各级行政机关的行文关系，都应根据各自的隶属关系和职权范围确定，以保证行文的统一、准确、迅速、适时、安全、保密、精简、高效。任何机关、单位都不得违反国家统一规定的公文格式和行文规则而别出心裁，各行其事，另搞一套。

应当说明，行政公文有特定的体式，这是它区别于一般文章的重要标志。写作一般文章，不论是记叙文还是论说文，都要求具有新意，独具一格，避免形式刻板，而行政公文则不然，讲究格式统一，必须按照规定 的统一格式拟制。行政公文的体式是通过长期实践并吸取了历史和现实中的正反两方面经验教训而总结出来的基本形式。这种体式，有的是国家明文规定的，有的是约定俗成的。公文体式和行文规则的规范既易于识别文种，以避免错乱，又便于处理，提高效率。展望未来，随着办公现代化的发展，公文的体式和行文规则更要有严格的规范和划一的要求，以适应现代办公用具的自动化，提高工作效率。

#### 四、效用的现实性

行政公文是国家机关在现实活动中形成和使用的，是应现行工作的需要，将意图和情况贯注其中，通过传达，及时解决现实问题的一种书面工具。就是说，公文的使用是为推动现实工作服务的，凡是上行公文，其内容应该具体地反映本机关管辖范围内工作的现实情况，以便上级机关了解后给予指示；凡是下行公文，其内容应该是对下级机关的工作现实给予指导，以便受文机关据以执行。它的作用有时

间的限制，现实工作结束，与之有关的、形成和使用的公文的作用也就随之完结。一旦公文失去这种现实效用，整理归档，便转化为机关档案。历史上和现实中的公文都是这样。历史上每一个政权的每一个法令、诏旨、奏章，都只是在那个时期或形成的当时起作用，随着那个时期的结束，朝代的更迭，其效用也就成了过去的现实，它的价值已不是公文的价值，而是历史档案的效用了。现实中也是如此，围绕着一个干部的任命，下属单位的请示和上级的批复，在公布干部任命，上任之后，请示和批复这两份公文的效用就告结束。显然，公文效用的现实性，是它区别于其它书面材料的又一显著特点。

### 五、语言庄重、朴实、准确、精炼

公文语言文字虽以一般的语言规律为基础，但由于公文具有上述几个特点的约束，其语言特点必须是庄重、朴实、准确、精炼的。它一般不宜使用夸张、比喻、含蓄之类的修辞手段，叙述和说明均需做到清楚明白，一是一，二是二，不能含混不清或模棱两可。

所谓庄重，是指行文要庄严、郑重。各级政府的公文，是代表一级国家行政机关的公务活动，其所具有的法定性和权威性，决定了公文语言的严肃、郑重。公文语言的这种特质，我们称之为它的庄重性。庄重是公文语言的独特风格。

所谓朴实，就是公文语言反映的内容要实实在在，反映的事情要真实，作出的判断要切实，提出的措施要可行。一言蔽之——要文实相符，文如其事。公文是各级党和政府发布政策、执行法令、交流经验、互通情况的书面工具，内容必须真实可靠。因此，它的文字不需要描写夸张，只要求把