

行政公文写作实用教程

王太钧 编著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政公文写作实用教程/王太钧编著. —南昌:江西高校出版社, 2010.1

ISBN 978-7-81132-846-2

I. ①行... II. ①王... III. ①行政—公文—写作—教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010) 第 015474 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791)8504319
销 售 电 话	(0791)8513417
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	787mm×960mm 1/16
印 张	19
字 数	360 千字
版 次	2010 年 1 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1~3000 册
书 号	ISBN 978-7-81132-846-2
定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究

内 容 简 介

本书共分为十七章。第一章至第三章讲解了行政公文写作的基础理论知识,第四章至第十六章讲解了《国家行政机关公文处理办法》中规定的13种行政公文文种的含义(范围)、特点、结构及分类、写作的基本要求等,第十七章讲解了行政公文处理问题。全书内容精要、体系完整、格式规范、语言简洁、例文丰富,具有很强的示范性、指导性和实用性,书后附有《国家行政机关公文处理办法》等内容,具有很强的工具性。本书既可作为普通高等学校、各类职业学院、各级党校及行政管理干部学校公文写作的教材,也可作为国家公务员和机关、团体、企事业单位工作人员写作行政公文的指导和参考书。

前 言

《行政公文写作实用教程》是为满足行政公文写作教学的需要,依据国务院颁布的自2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》有关规定,吸收国内最新研究成果和其他行政公文写作论著、教材的优点,经过本人多年在实践岗位上不断总结编著而成。

本书共分十七章。第一章行政公文概述、第二章行政公文格式、第三章行政公文要素、第四章命令(令)、第五章决定、第六章公告、第七章通告、第八章通知、第九章通报、第十章议案、第十一章报告、第十二章请示、第十三章批复、第十四章意见、第十五章函、第十六章会议纪要、第十七章行政公文处理。

本书立足于培养和训练学生正确和规范的行政公文写作能力,立足于提高国家机关工作人员及企事业单位、社会团体等单位工作人员的行政公文写作技能,在体系安排上做到完整统一,在叙述上力求简洁明了,在格式上确保通用规范,在例文上满足实用典型。本书既可作为普通高等学校、各类职业学院、各级党校及行政管理干部学校开设行政公文写作的教材,也可作为国家公务员和机关工作人员写作行政公文的指导和参考书。

在写作过程中,学习、参考、借鉴了同仁们的有关论著和教材,也吸收或利用了某些观点乃至例文,在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢。

本书的出版得到了江西高校出版社的大力支持,校友陈华平、胡建华等做了大量的工作,借此机会一并表示由衷的谢意。

由于水平有限,经验不足,时间仓促,书中难免有粗疏和不当之处,敬请专家、同行和读者批评指正。

编著者

2009年12月

目 录

第一章 行政公文概述 / 1

第一节 行政公文的含义及特点 / 1

第二节 行政公文的作用 / 3

第三节 行政公文的种类及行文规则 / 6

第二章 行政公文格式 / 9

第一节 行政公文的书面格式 / 9

第二节 行政公文的特定格式 / 15

第三节 行政公文的印制格式 / 21

第三章 行政公文要素 / 23

第一节 行政公文主题 / 23

第二节 行政公文材料 / 28

第三节 行政公文结构 / 35

第四节 行政公文语言 / 41

第四章 命令(令) / 51

第一节 命令(令)概述 / 51

第二节 命令(令)的结构及其写作 / 52

第三节 命令(令)的分类 / 53

第四节 命令(令)写作的基本要求 / 58

第五章 决定 / 60

- 第一节 决定概述 / 60
- 第二节 决定的结构及其写作 / 61
- 第三节 决定的分类 / 62
- 第四节 决定写作的基本要求 / 73

第六章 公告 / 75

- 第一节 公告概述 / 75
- 第二节 公告的结构及其写作 / 76
- 第三节 公告的分类 / 77
- 第四节 公告写作的基本要求 / 80

第七章 通告 / 81

- 第一节 通告概述 / 81
- 第二节 通告的结构及其写作 / 82
- 第三节 通告的分类 / 83
- 第四节 通告写作的基本要求 / 88

第八章 通知 / 90

- 第一节 通知概述 / 90
- 第二节 通知的结构及其写作 / 91
- 第三节 通知的分类 / 93
- 第四节 通知写作的基本要求 / 102

第九章 通报 / 104

- 第一节 通报概述 / 104
- 第二节 通报的结构及其写作 / 105
- 第三节 通报的分类 / 106
- 第四节 通报写作的基本要求 / 117

第十章 议案 / 120

- 第一节 议案概述 / 120
- 第二节 议案的结构及其写作 / 122

第三节 议案的分类 / 123

第四节 议案写作的基本要求 / 127

第十一章 报告 / 129

第一节 报告概述 / 129

第二节 报告的结构及其写作 / 130

第三节 报告的分类 / 131

第四节 报告写作的基本要求 / 150

第十二章 请示 / 151

第一节 请示概述 / 151

第二节 请示的结构及其写作 / 152

第三节 请示的分类 / 154

第四节 请示写作的基本要求 / 158

第十三章 批复 / 160

第一节 批复概述 / 160

第二节 批复的结构及其写作 / 161

第三节 批复的分类 / 162

第四节 批复写作的基本要求 / 168

第十四章 意见 / 171

第一节 意见概述 / 171

第二节 意见的结构及其写作 / 172

第三节 意见的分类 / 173

第四节 意见写作的基本要求 / 184

第十五章 函 / 187

第一节 函的概述 / 187

第二节 函的结构及其写作 / 188

第三节 函的分类 / 190

第四节 函写作的基本要求 / 195

第十六章 会议纪要 / 197

- 第一节 会议纪要概述 / 197
- 第二节 会议纪要的结构及其写作 / 198
- 第三节 会议纪要的分类 / 200
- 第五节 会议纪要写作的基本要求 / 207

第十七章 行政公文处理 / 209

- 第一节 行政公文处理概述 / 209
- 第二节 发文处理程序 / 215
- 第三节 收文办理程序 / 219
- 第四节 公文立卷与归档 / 224

附 录 / 235

- 一、中国共产党机关公文处理条例 / 235
- 二、国家行政机关公文处理办法 / 242
- 三、国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见 / 249
- 四、国务院办公厅关于进一步做好公文处理工作有关事项的通知 / 251
- 五、国家行政机关公文格式 / 253
- 六、国务院公文主题词表 / 266
- 七、出版物上数字用法的规定 / 275
- 八、行政公文写作常用词语 / 280

主要参考文献 / 296

第一章 行政公文概述

第一节 行政公文的含义及特点

一、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。按照《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)的规定,公文是指行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要工具。可以认为,行政公文是政府机关在处理公务和行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书,是传达贯彻党和国家的方针政策,发布行政法规和规章,施行行政措施,请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况,交流经验的重要工具。

现在,在行政机关,习惯上将公文和文书、文件这三个名词通用。实际上,公文和文书、文件是三个既密切联系又相互区别的概念。它们外延不同,内涵交叉。文书是指处理一切公私事务的文字材料的总称,是一个集合概念。文书既包括公务文书又包括私人文书,但只有公务文书才能被称为文件,特定意义上的文件只能是各级党政机关根据自身职权制发的具有法定效力并设有特定版头的公文(如命令、决定、通知等)。文件只是公文的一部分,公文除文件外还包括其他文字材料,如计划、总结、信件、电报等。公文和文件既可以表示集合概念又可以表示单独概念,即表示一份一份的文件或公文。同一份文字材料,既可以叫文件,又可以叫公文,还可以叫文书,但是,这样的文字材料只有在格式和内容上都符合要求,公文、文件和文书才能作为同义词来通用,否则就是误用。文书与公文、文件是包含与被包含的关系,在被包含关系中,公文与文件可以是并列、交叉、重合关系;公文与文件又是包含与被包含关系,因此,文件是公文的一部分,而公文又是文书的一部分。

二、行政公文的特点

行政公文是办理国家行政机关公务的应用文,除具有应用文的基本特点外,还具有自己独特的、鲜明的特点,从而区别于一般的应用文。行政公文的特点主要有:

1. 公务性

行政公文的首要特点就是公务性。公务是公文产生和发展的源泉和基础,没有社会的公务活动,就不可能有公文。社会公务活动的内容决定了公文的内容,公文处理、办理及解决的问题无不以公务活动的内容为核心;随着社会公务活动内容的日益增加和范围的逐渐扩大,公文在格式上也随之多样并逐渐约定俗成,不同的公文格式用于处理不同的公务活动,提高了公务活动的效率;公文所反映的意志是社会组织的意志而不是个人的意志,所发出的信息是社会组织的公务信息而非个人的私信息,只有社会组织才用公文来解决问题。由此可见,公务性是公文的首要特性。

2. 规范性

行政公文的规范性是指公文具有规范的体式,即规范的体裁和格式。公文规范的体裁和格式是其区别于其他文章的显著标志。公文规范性体裁是指《国家行政机关公文处理办法》所规定的体裁。《办法》规定的国家行政机关公文体裁主要有命令(令)、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等13种;公文的格式是指公文形式结构的组织和安排,即公文在文面安排上应该有哪些结构项目、附属标记,以及这些项目与标记的位置应该如何摆放的方式。

3. 法定性

行政公文的法定性是指公文作者的法定性。公文使用的主体是单位,也就是说,只有依法成立并能以自己的名义行使权力和承担责任的组织或其法定代表人,才能充当公文的作者。行政机关内部不具有法人资格的下设部门,对外不能充当公文的作者。一般来说,在每个单位内部,有专门拟制公文的机构和个人(办公部门和文秘人员),这体现出公文的专任制文的特点,公文的执笔者称作专任制文者。公文的作者不等于专任制文者,公文作者就是单位,公文只能以单位的名义或法定代表人的名义发布;专任制文者只是单位的代言人,公文内容与执笔者个人的立场、观点没有直接联系,他只能按照单位的意图去起草,准确地把单位的意图表达出来。非法定作者无权制发公文,以假托名义伪造公文是违法行为,应当受到法律的制裁。

4. 程序性

行政公文的程序性是指公文必须履行规范的程序方为合法有效。从公文的撰拟、形成到发布,必须依次经过相应的程序,否则它就不能生效。《国家行政机关公文处理办法》规定了制发公文的过程,具体包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等八个程序。公文必须授权拟制,必须经办公厅(室)审核,必须经单位领导集体或领导人签发才能下达;有的公文,如行政法规、规章等,必须经法定的会议(如人代会、人大常委会或政府常务会议)讨论通过才能发布施行。公文必须用印,公文用印是单位或领导人行使权力和承担责任的表现,只有盖了印的公文才能生效。

5. 权威性

行政公文的权威性来自公文制发机关的权威性和合法地位。它们可以根据自己的职权范围来制发公文、行使公文,这样的公文就具有法定的权威性。领导机关发布的决定、批示、批复等有领导权威,一个权力机关颁布的法律、条令等具有法律权威,一个政府机关发布的政令、通告、批示等有指挥权威。因此,一个机关在其法定职权范围内所行使的公文,就具有法定的权威性,在其所管辖的范围内,是不允许下级机关拒不执行的。如果下级有不同意见,可以提出来,但在上级没有作出新的决定之前,仍然应该绝对执行。

6. 时效性

行政公文的时效性是指公文在特定的时间区限内具有效力和过了特定的时间区限后及被新的公文取代后即失去效力。公文是为了解决现实中的问题和矛盾而形成和使用的法定书面工具,具有很强的针对性和时效性。一旦现实中的问题和矛盾解决了,公文的作用也随之结束了。或者经过实践的检验,发现原来的文件不够严密,或文件针对的实际情况发生了变化,又发布了新的文件,于是原有文件的使命完成了,不再发挥现实作用。当公文失去了这种现实的效用后,被整理归档,变成了档案之后,它的现实效用就转化为历史档案的效用了。

第二节 行政公文的作用

行政公文在公务活动中具有极其重要的作用。它是传达和贯彻党和国家的方针政策、实现单位管理职能、上传下达、联系各方的工具。其作用主要有:规范和约束作用、领导和指导作用、沟通和合作作用、宣传和教育作用、依据和凭证作用、档案和史料作用等六个方面。

一、规范和约束作用

行政公文,尤其是法规性公文,其规范和约束作用是十分明显的。公文虽然不同于法律、法令,但都是宪法和法律在特定范围内的延伸和补充,是重要的行为规范,是一定范围内的单位和人员行为的规范和准则。法规性公文一经制定和公布生效,就必须坚决执行和遵循。因为国家以强制力保证了它的权威,在没有修改和宣布作废之前,始终是有效的,在它有效的时间和范围内,任何单位和个人都不得违反;如有违反,就要受到处分,严重者要被追究法律责任。

二、领导和指导作用

日常公务活动中,公文是上级机关对下级机关实行领导和指导的重要工具。上级机关通过下发公文对下级机关传达批示、安排计划、布置任务,要求下级贯彻执行,这就是一种领导作用;对下级机关的请示给予批复,对下级机关出现的偏差进行纠正或提出原则性要求,这就是一种指导作用。这种具有领导和指导作用的公文,多数是指上级机关对下级机关的行文,即下行文。这些行文有的是带有法规性的文件,它要求下级机关按照条文不折不扣地执行,所以,它具有领导作用。但更多的公文则是布置任务,安排工作,对某项工作提出具体要求。这类公文,虽然不是法规,但对于下级工作具有法规性质,对这类公文,下级机关也要认真执行,但要结合本地区、本系统的实际情况办理,不宜照抄照转。有的上级机关发布的公文,就明确提出,可以参照执行。所以,从这个角度看,公文又有指导作用。

三、沟通和合作作用

行政公文是沟通上下左右机关之间联系的纽带和桥梁。通过公文,党和政府的各项方针政策能够及时传达到全国各地及人民群众中去,做到上情下达;同时,各下级机关也可以通过公文,如请示、报告等形式,把工作中的问题和情况及时反映到上级机关,以便得到答复和解决,做到下情上达。公文的这种上情下达和下情上达的效能就是公文的沟通作用。通过公文,没有隶属关系的不同系统或平行的同级机关之间也可联系工作、协商处理问题、相互知照情况。不相隶属的有关机关或单位可通过函、介绍信联系工作或协商处理问题,这就是公文的合作作用。不相隶属的有关机关或单位也可通过通知、通告、通报、公告等形式相互知照情况,这既是公文的沟通作用,也是公文的合作作用。

四、宣传和教育作用

党和国家的方针政策一般是以公文的形式发出的,它不仅是工作的重要依据,也是宣传教育的良好教材。运用这种公文形式向人民群众宣传党和国家的方针政策,具有很强的说服力和感召力,从而达到统一思想、提高认识、调动人民群众的工作积极性和自觉性的目的;这种公文形式也是人民群众学习、了解和掌握国家大政方针的权威渠道,从而知道可以做什么或不可以做什么,达到令行禁止的目的。公文的这种宣传教育作用,通过多种下行文得到体现,如命令、批示、通知、决定、决议等。它们中有的本身就是方针政策,有的是行政法规,有的又是布置的重要工作任务。

五、依据和凭证作用

任何公文都反映了制发机关的意图,具有法定的效力,而收文机关依此作为贯彻执行或处理问题的依据,处理完毕后也就成为机关进行这项工作活动的历史记录,因而又具有凭证的作用。公文是制发机关行使职权的真实反映,上级机关所发的公文,不管是传达方针政策的决定、决议,还是发布法令、法规的条例、规定,或是指导工作的意见、批复,下级机关都必须以此为依据开展工作;下级机关所发的公文,如报告、请示等,上级机关也必须给予处理回复;平级或不相隶属的机关之间也依据来文一方的公函处理和答复问题。公文中所反映的问题或矛盾处理完成之后,相关公文就成为有关机关工作成效的真实见证。可见,公文既起到依据作用,也起到凭证作用。

六、档案和史料作用

公文的规范和约束作用、领导和指导作用、沟通和合作作用、宣传和教育作用、依据和凭证作用等五个方面的作用,可以概括为公文的现实执行效用。公文除了它的现实执行效用之外,还具有档案和史料的作用。公文是党政机关、社会团体和企事业单位公务活动的历史记录。一方面,它记录了党和国家的各个历史时期的政治、经济、军事、文化、体育、科技等方面的真实情况;另一方面,它又记录了各地区、各行业、各单位真实工作情况,反映了真实的社会面貌。当它失去了现实执行效用后,经过整理、立卷,归入档案,就成为有价值的档案材料,是历史发展的真实记录,具有可供查考的重要价值。例如,政府制定一项新的政策,为保持政策的连续性,就需要参考过去的有关公文;史学专家撰写某一地区的地方志,手中就需要掌握许多档案材料。这时,公文的档案和史料作

用就显示出来了。

第三节 行政公文的种类及行文规则

一、行政公文的种类

行政公文的种类,按照《国家行政机关公文处理办法》规定,主要有以下十三种:

1. 命令(令)

适用于依照有关法律公布行政法规和规章,宣布施行重大强制性行政措施,嘉奖有关单位及人员。

2. 决定

适用于对重要事项或者重大行政作出安排,奖惩有关单位及人员,变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。

3. 公告

适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

4. 通告

适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。

5. 通知

适用于批转下级机关的公文,转发上级机关和不相隶属机关的公文,传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项,任免人员。

6. 通报

适用于表彰先进,批评错误,传达重要精神或者情况。

7. 议案

适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

8. 报告

适用于向上级机关汇报工作,反映情况,答复上级机关的询问。

9. 请示

适用于向上级机关请求指示、批准。

10. 批复

适用于答复下级机关的请示事项。

11. 意见

适用于对重要问题提出见解和处理办法。

12. 函

适用于不相隶属机关之间商洽工作,询问和答复问题,请求批准和答复审批事项。

13. 会议纪要

适用于记载、传达会议情况和议定事项。

二、行政公文行文规则

行文规则是公文制发和传送的规范性准则。遵守行文规则,对于保证公文有序运转、防止公文混乱、发挥公文的法定效用具有重要意义。

1. 确有必要,注重效用

《办法》第十三条规定:“行文应当确有必要,注重效用。”这一原则要求公文制发机关单位要从实际工作需要出发来确定是否发文,不能随意发文,要讲究实际效用,以保证发文机关的权威性。同时,发文要坚持尽可能少,做到可发可不发的公文不要发,避免“文牍主义”;发文要保证质量,公文用语要精要、规范,做到可长可短的公文要短,避免“文山会海”的官僚作风。

2. 按隶属关系行文

《办法》第十四条规定:“行文关系根据隶属关系和职权范围确定,一般不得越级请示和报告。”

隶属关系是一种管辖关系,是确定行文方向和选择文种的重要依据。按隶属关系行文,一般应当逐级行文,没有特殊情况,不要越级行文,以免上下脱节,打乱正常的行文秩序。

3. 按职权范围行文

《办法》第十四条规定:“行文关系根据隶属关系和职权范围确定”。第十五条规定:“政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文;除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外,一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅(室)外不得对外正式行文。”第十七条规定:“须经政府审批的事项,经政府同意也可以由部门行文,文中应当注明经政府同意。”

4. 联合行文的机关应是同级机关

《办法》第十六条规定:“同级政府、同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文,政府与同级党委和军队机关可以联合行文,政府部门与

相应的党组织和军队机关可以联合行文,政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。”第十七条规定:“属于部门职权范围内的事务,应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。”第十九条规定:“部门之间对有关问题未经协商一致,不得各自向下行文。如擅自行文,上级机关应当责令纠正或撤销。”

5. “请示”的相关规定

《办法》第二十一条规定:“‘请示’应当一文一事;一般只写一个主送机关,需要同时送其他机关的,应当用抄送形式,但不得抄送其下级机关。‘报告’不得夹带请示事项。”第二十二条规定:“除上级机关负责人直接交办的事项外,不得以机关名义向上级机关负责人报送‘请示’、‘意见’和‘报告’。”《中国共产党机关公文处理条例》第十二条规定:“尤其不得越级请示问题”。《办法》第十四条规定:“一般不得越级请示和报告。”

6. 主送与抄送的规定

《办法》第十八条规定:“属于主管部门职权范围内的具体问题,应当直接报送主管部门处理。”第二十条规定:“向下级机关或者本系统的重要行文,应当同时抄送直接上级机关。”第二十一条规定:“‘请示’……一般只写一个主送机关,需要同时送其他机关的,应当用抄送形式,但不得抄送其下级机关。”第二十三条规定:“受双重领导的机关向上级机关行文,应当写明主送机关和抄送机关。上级机关向受双重领导的下级机关行文,必要时应当抄送其另一上级机关。”