

行政公文写作

XINGZHENG GONGWEN XIEZUO

刘光民 主编



红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政公文写作/刘光民主编.

—北京:红旗出版社, 2001. 4

ISBN 7-5051-0556

I. 行…

II. 刘…

III. 公文-写作

IV. H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 12923 号

行政公文写作

刘光民主编

责任编辑:刘玉成 封面设计:汇聪设计室

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

电话:编辑部 64037146 出版部 64016970 发行部 64037154

印刷:北京泽明印刷有限责任公司

2001年4月北京第1版 2004年10月第5次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:12 字数:300千字

ISBN 7-5051-0556/Z·163

定价:17.60元

编写说明

国家行政机关公文，是国家通过法规性文件规定下来的法定公文。这个法规性文件就是由国务院历次颁布的“国家行政机关公文处理办法”。2000年8月24日国务院下达了《国务院关于发布〈国家行政机关公文处理办法〉的通知》（国发〔2000〕23号）。通知中规定，自2001年1月1日起施行新的《国家行政机关公文处理办法》，1994年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》同时废止。

本书就是以国务院2000年8月24日修订发布、于2001年1月1日施行的《国家行政机关公文处理办法》为依据重新编写的。全书重点讲述了13种法定公文文种的写作方法和要求，并简要地介绍了行政公文的行文规则和行政公文处理的一些基本要求和办法。书后附录了最新公布的《国家行政机关公文处理办法》和《国家行政机关公文格式》。

写作和处理国家行政机关公文是国家公务员应该具备的基本能力。为了培养训练这种能力，各级党校、行政学院以及各种类型的成人教育院校都开设了行政公文写作课，本书正是为了适应这种需要而编写的。它既可以作为各类院校学员学习公文写作的教材，也可以作为机关公务员特别是文秘人员、办公室人员自学或备查的参考用书。

本书由刘光民任主编，负责全书的策划和统稿修改工作。各章节的执笔情况是：第一编和第二编第一章，左元平；第二编第二章至第八章及第三编，王少敏；第二编第九章至第十五章，刘光民。

由于我们的水平有限，书中难免存在一些错误和不足之处，真诚希望读者批评指正。

编 者

2001年3月

目 录

第一编 绪论

第一章 行政公文及其特点、作用和分类·····	(3)
第二章 撰稿人员应具备的素养 和学习公文写作的途径 ·····	(12)

第二编 行政公文写作

第一章 公文格式 ·····	(21)
第二章 命令(令) ·····	(32)
第一节 命令的特点、作用和分类 ·····	(32)
第二节 命令的写作 ·····	(35)
第三章 决定 ·····	(44)
第一节 决定的特点、作用和分类 ·····	(44)
第二节 决定的写作 ·····	(47)
第四章 公告 ·····	(73)
第一节 公告的特点、作用和分类 ·····	(73)
第二节 公告的写作 ·····	(76)
第五章 通告 ·····	(83)
第一节 通告的特点、作用和分类 ·····	(83)

第二节 通告的写作	(86)
第六章 通知	(99)
第一节 通知的特点、作用和分类	(99)
第二节 通知的写作	(104)
第七章 通报	(137)
第一节 通报的特点、作用和分类	(137)
第二节 通报的写作	(140)
第八章 议案	(159)
第一节 议案的特点、作用和分类	(159)
第二节 议案的写作	(163)
第九章 报告	(172)
第一节 报告的特点、作用和分类	(172)
第二节 报告的写作	(175)
第十章 请示	(197)
第一节 请示的特点、作用和分类	(197)
第二节 请示的写作	(200)
第十一章 批复	(210)
第一节 批复的特点、作用和分类	(210)
第二节 批复的写作	(212)
第十二章 意见	(225)
第一节 意见的特点、作用和分类	(225)
第二节 意见的写作	(229)
第十三章 函	(256)
第一节 函的特点、作用和分类	(256)
第二节 函的写作	(259)
第十四章 会议纪要	(274)
第一节 会议纪要的特点、作用和分类	(274)

第二节	会议纪要的写作	(277)
第十五章	行文规则	(309)
第一节	行文关系与行文方式	(309)
第二节	行文规则的具体内容	(311)

第三编 行政公文处理

第一章	公文处理的程序、特点及基本要求	(321)
第二章	公文发文办理	(325)
第三章	公文收文办理	(330)
第四章	公文立卷和归档	(336)
第五章	公文管理	(344)
附录一	国家行政机关公文处理办法	(349)
附录二	国家行政机关公文格式	(360)

第 一 编

绪

论

第一章 行政公文及其特点、 作用和分类

一、行政公文制作与处理的法规依据

国家行政机关公文，简称“行政公文”，是国家通过法规性文件规定下来的法定公文。这个法规性文件就是由国务院历次颁布的“国家行政机关公文处理办法”。建国以来我国行政机关公文处理办法几经修订，日臻完善。2000年国务院办公厅又对1994年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》进行了修订，并于8月24日由国务院下达了《国务院关于发布〈国家行政机关公文处理办法〉的通知》（国发〔2000〕23号）。通知中规定，自2001年1月1日起施行新的《国家行政机关公文处理办法》，1994年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》同时废止。

新的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）与废止的旧《办法》比较，更具有科学性和规范性。它对提高公文制作、处理的效率和质量，对实现我国公文管理规范化、制度化、科学化具有重要意义，是我国各级各类行政机关在制作和处理行政公文时必须遵守的法规性文件。

二、行政公文的定义

《办法》第一章“总则”的第二条，对行政公文的定义作了准确的概括：“行政机关的公文（包括电报，下同）是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。”

对于这个定义，我们可以从以下几个方面去理解。

（一）行政机关公文是行政机关使用的文书

在我国法定公文一共有三套，这就是分别在党、政、军三个系统使用的公文。在行政系统使用的法定公文有 13 种，其法规性文件是《国家行政机关公文处理办法》；在党的系统使用的法定公文有 14 种，其法规性文件是《中国共产党机关公文处理条例》；在军队系统使用的法定公文有 13 种，其法规性文件是《中国人民解放军机关公文处理条例》。

定义指出，行政机关的公文“是行政机关……依法行政和进行公务活动的重要工具”，这就明确了行政公文与党的公文、军队公文的区别。行政公文所包括的文种及其制作、处理要求，只适用于行政系统，即以国家行政机关为适用范围。

（二）行政机关公文是在行政管理过程中形成的

定义指出，行政机关公文“是行政机关在行政管理过程中形成的……文书”，实际上是强调了行政公文是适应着行政管理工作的需要而产生的，因此，它适用于处理行政机关的各种公务，具有很强的实践性。

（三）行政机关公文具有法定效力和规范体式

定义指出，行政机关公文“是……具有法定效力和规范体式的文书”，这就揭示了行政公文的两个最基本的特点，即具

有法定的效力和规范的体式。

(四) 行政机关公文是依法行政和进行公务活动的重要工具

定义指出, 行政机关公文“是依法行政和进行公务活动的重要工具”, 这就明确了行政公文的“工具”性质。

行政公文是依法行政的重要工具。行政机关行使国家权力, 要依据国家法律进行, 不能无所遵循。党和国家的方针政策要靠行政公文传达贯彻, 国家的法律、法规和规章也要依靠行政公文来发布, 因此, 行政公文是行政机关依法行政的重要工具。

行政公文是进行公务活动的重要工具。机关之间上传下达, 交流沟通离不开行政公文, 机关之间和机关内部的各种事务, 如施行行政措施, 请示和答复问题, 指导、布置和商洽工作, 报告情况, 交流经验等等, 都要依赖公文进行处理, 因此, 行政公文又是国家机关处理各项公务的工具。

三、行政公文的特点

(一) 具有法定效力

机关应用文都具有行政效力, 而行政公文的行政效力具有法定性, 也就是说具有法定效力。具体表现为在法定的时间(公文的生效期)和空间(某地区、系统、部门等)范围内能够对受文者产生强制性的影响, 具有约束力。如强制贯彻执行、阅读、办理, 或按照时限予以答复等等; 受文者不能随意处置、拒不执行或不予办理, 也不能变更、曲解其内容。

公文的法定效力是由其制发机关的法定性和作者的法定性决定的。

行政公文是由国家权力机关或国家行政机关发布的, 代表

国家管理职能，体现国家权力和意志，维护执政阶级的根本利益，对国家实施管理。公文的法定效力就是由公文的这种性质所决定的。各级政府机关依法行使自己的职权，例如国务院是最高国家权力机关的执行机构，是最高国家行政机关，它所发布的公文就具有最高权威，全国各地各级人民政府及其办事机构都必须遵守执行。北京市人民政府的公文，则在北京市管辖范围发挥行政管理作用。

行政公文的作者也是法定的。公文一般是以机关名义发布的，公文的作者不是一般意义的作者，必须是依法成立并能以自己名义行使权力和承担义务的机关组织及其法定负责人。这就明确限定了公文的内容体现发文机关的意志和愿望，公文的作者必须在宪法和有关法律、法规规定的范围内活动。即使是以领导人的名义发布公文，也不是以私人身份处理公务，而是以机关法定领导人的身份来履行职责。公文的拟稿人并不是公文的法定作者。任何组织和个人都不得冒用法定作者的名义制发公文。

（二）具有规范体式

规范体式是公文处理规范化、制度化、科学化的要求，是在长期实践中逐步形成的。它既保证了公文结构的完整、有效，又便于公文的处理和使用。

规范体式表现在两个方面，一是文体的规范性，二是格式的规范性。文体的规范性主要指它有统一规定的种类、名称、适用范围和模式化的结构。我国现行行政公文主要有 13 种，这是由国务院通过文件形式予以规范的，每一种公文都有特定的适用范围和写作要求。因此，在制作公文时既要根据目的认真选择文种，依据权限行文，又要按照不同文种的特点和写作要求行文，绝不能像写其他文字材料那样随意。

格式的规范性是公文所具有的法定权威和行政约束力在形式上的反映。主要指公文的制发处理也必须按照一定程序，公文的组成要素、标识位置、书写、字体、用纸、印刷、装订等方面的规格和式样也都有划一的标准和要求。只有这样才能保证公文的效用，体现公文的严肃性，所以任何机关都不得违背这些规定。公文的这些特点是和一般文章、文学作品截然不同的。

四、行政公文的作用

（一）领导指导作用

公文的领导和指导作用，主要指上级机关对下级机关的行文而言。各级机关上下级之间，有着法定的领导被领导关系，因此，凡上级机关对下级机关的行文都有权威性，都有指导作用，是下级开展各项工作的指导纲领和依据。具体说，领导作用主要体现在对直接下级机关工作的规范性要求方面。各级领导机关在自己的法定职权范围内，根据实际情况的需要，制发有针对性的行之有效的公文，传达部署工作，实施对下级机关的具体领导。指导作用主要体现在对下级机关的原则性要求方面。在这方面有两种情况，一种是上级机关发布各种意见、决定、通知、批复等公文，布置任务、安排工作，指导下级工作的开展。另一种是公文中只提出一些指导性原则，下级机关可以结合本地区、本部门实际情况灵活执行。

（二）法规准绳作用

这是公文法定权威性和行政约束力的重要表现。

国家的各种法律、法令、行政法规和规章都是以公文为载体传达和发布的。这些公文是人们行为的准则，对各项工作起着规范和准绳作用，一经制定发布，在一定时间和范围内，就

必须坚决执行，并由国家的强制力保证其实施，否则就要受到追究和惩处。

公文所具有的这种约束力表现在两个方面，一是有的公文本身就是法律文件，如《宪法》以及根据《宪法》制定的一系列法规性文件，它们一经发布即能产生法律效力，起约束作用。二是国家权力机关和行政机关发布的命令、决定、通知、通告等等公文，虽不是法律性文件，但它们在一定时间、一定范围内对维护社会正常秩序、规范各项工作有重要作用，要求必须遵守，也具有很强的约束力。

（三）宣传教育作用

党和国家的各项方针政策的贯彻，各项工作任务地完成，不能仅靠行政命令，还要靠提高群众的觉悟，将领导的意图转化为广大群众的自觉行动。在一般情况下，公文在传达方针、政策或规定人们怎样做的同时，往往要说明制定方针、政策的依据或指出为什么应这样做，这就起到了宣传教育作用。组织广大干部和群众学习党政领导机关发出的重要文件，可以收到统一思想、提高认识、掌握政策、协调行动的宣传教育效果。

（四）交流和知照作用

公文是各级机关之间进行公务联系的桥梁和纽带。国家机器的正常运转，机关工作的顺利进行，必须加强联系和交流。下级的工作情况、动态、新问题、希望要求要及时向上汇报反映；上级的方针政策、任务要及时传达；不相隶属部门之间需要交流、商洽、协调。这些部可以用各种类型的公文把上下左右各方面联系起来，使上级及时了解下情，耳聪目明，以便做出正确决策；下级及时得到指导、工作有所遵循；左邻右舍相互了解，加强协作。只有这样，各项工作才能有序地卓有成效

地进行。

与公文的联系作用相关的是知照作用。大量知照性公文如公告、通告、通知、通报、函等，使用范围广泛，使用频率很高，不仅是上级机关知照情况、布置工作、交代任务的渠道，也是不相隶属机关间知照情况、联系商洽工作的主要渠道。

（五）凭证记载作用

机关公文是机关公务活动的真实记录，它记载着一定历史时期制发机关的意图，是机关公务活动的依据和历史凭证。上级机关制发的公文是下级机关遵循执行或处理工作的依据，使工作有章可循，有据可查。有些公文当发挥完了现行作用之后，就成为机关进行这项工作的历史记载，立卷、归档后成为历史档案文献，永久保存，是以后研究历史的重要依据凭证。

五、行政公文的分类

《办法》中规定的行政公文有 13 种，它们是：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。

根据不同的标准，从不同的角度，可以有不同的分类方法。

（一）以公文的处理程序划分

以公文的处理程序为分类标准，则可将行政公文划分为收文和发文。收文是一个机关收到的来自外单位的文件。发文是指一个机关向外单位发出的文件。发文对象既可以是外机关，也可以是机关内部的各部门。

（二）以内容涉及的秘密程度划分

以内容涉及的秘密程度为分类标准，可以将行政公文划分

为以下几类:

1. 内部公文:指内容虽不涉及机密,但又不宜或不必向国内外公开发布的公文。这类公文只发往国家机关,或只在国家机关内部传达。

2. 公布性公文:是面对国内外发布的公文。其发布形式为通过广播、电视、报纸公布,或公开张贴。公告、通告即属这一类。

3. 保密公文:是指文件内容涉及了党和国家的机密,需控制阅读范围的公文。分秘密、机密、绝密三种。这类公文在公文眉首有密级标识,并在主体部分标注发放范围。

(三) 以对文件传递、处理的时限要求划分

以对文件传递、处理的时限要求为分类标准,则可将行政公文划分为平件、急件、特急件三种。平件是指按常规办理的文件,急件是指需迅速传递、处理的文件,特急件是指需急速传递、随到随办的文件。急件和特急件在文件眉首有紧急程度标识。

(四) 以公文的传递方向划分

以公文的传递方向为划分标准,可以将行政公文划分为上行文、下行文、平行文。上行文是下级机关呈报给上级机关的公文,下行文是上级机关下达给下属机关的公文;它们用于有隶属关系的上下级之间,上传下达,沟通情况。平行文使用于不相隶属的机关(同系统的平级机关和不同系统的任何机关)之间,商洽联络,交流信息。

行政公文中属于上行文的文种有报告、请示和议案。属于平行文的文种有函。其余九种基本上都是下行文。行政公文中有的文种在行文方向上带有一定灵活性,如函基本上是平行