

行政公文学教程



● 邹育根 编著

● 云南教育出版社

行政公文学教程

邹育根 编著

云南教育出版社

一九八七年·昆明

责任编辑：刘光怡

封面设计：林维东

行政公文学教程

邹育根编著

云南教育出版社出版

(昆明市书林街100号)

云南新华印刷厂印装

云南省新华书店发行

开本：850×1168 1/32 印张：12 字数：296,000

1987年3月第一版 1987年3月第一次印刷

印数：1 15,000

统一书号：7488·159 定价：2.05元

ISBN 7-5415-0061-X/G 62

序

程志方

公文是随阶级、文字和国家的产生而产生的。在中国，公文的产生，如果从商代甲骨公文算起，至今也已经有三千多年的历史，可谓年代久远了。

然而，公文作为一门独立的学科提出来加以研究，却是最近几年的事情，若干研究公文写作的专著的陆续问世，就是公文这门学科正在兴起的反映，这标志着我国现代公文写作的研究和实践进入了一个繁荣和发展的新时期。

但是，正式提出行政公文学，并力图从理论上进行一次认真探索的，则要推邹育根同志的《行政公文学教程》了。我以为在我国现代行政公文学的研究上，它可以算得是一部带有开拓性的著作之一。

长期以来，行政公文如果说也有理论研究的话，那也不过是作为一般应用写作理论或秘书学方面的一个附属的不很紧要的部分而存在的。近年有人作出了很可宝贵的努力，力图把公文写作理论从一般写作理论中独立出来，出版了若干研究公文写作的专著，这无疑是公文写作理论研究的一大成果。可是，迄今公文理论的研究并没有超出一般写作理论的框架，而且仍然停留在对各类公文具体形式进行一般技术性的分析上。

行政公文面临着创建自己独立的理论体系的艰巨任务。公文的实践和研究都表明，如果它要真正赢得作为一门独立学科的地位，那就必须创建自己的独立的理论体系。这个理论体系应当是公文写作不同于一般写作的特殊规律的科学概括。这种科学概括应当建立在对公文实践史的深刻系统的研究上。这当然不是一件

轻而易举的事情,也不是一个人或少数几个人一时可以做好的,它必须依靠广大公文实践家和研究家的长期的共同奋斗才能完成。

行政公文学从提出到创建到完善,必然要走过一段艰难的路程。现在令人意外高兴的是,邹育根同志的《行政公文学教程》很快为我们提供了一个行政公文学的独立的理论体系的框架。读者从本书可以看到,作者认真地考察了中国自殷商以来的公文实践,特别是详尽地考察了我们党自创建起,直到领导社会主义革命和建设的不同历史时期的公文实践,又着重地考察了社会主义现代化建设过程中新的公文实践,从中概括了公文自身的特殊规律,揭示了公文不同于一般文体写作的特殊性质和要求,这样就使公文写作理论从一般写作理论的框架中解脱了出来。尽管现在还不能说它在理论上已经比较成熟或比较完善,但它毕竟使行政公文学在真正成为一门独立的学科的道路上跨出了重要的一步,对推动未来公文学的理论研究和公文实践的发展终将发生有益的影响,这是应当给予肯定的。

公文是管理国家的工具。“国家进行管理工作需要比较有条理的文书,商业发展了,更需要有条理的来往书信”。(斯大林《马克思主义与语言学问题》)随着我国社会主义物质文明和精神文明建设的发 展,公文将日愈显示它作为管理国家的工具的重要作用。《行政公文学教程》的作者研究的重点和主题,正在于如何按照公文自身的特殊规律,努力提高公文质量和机关效率,有效地反对官僚主义和文牍主义,充分地发挥公文作为管理国家的工具的作用,更好地为社会主义现代化服务。为此,作者没有坐在书斋里作空洞的理论思考,而是深入到党政机关和企事业单位进行较广泛的调查研究,汲取和概括了在两个文明建设中公文实践的新鲜经验,同时也没有忘记尖锐地揭露和抨击了官僚主义、文牍主义的种种表现及其危害。读者将看到,作者不但提供了公文应当如何按照自身的规律运行,怎样才能写好各类公文的详

尽而具体的方法与技巧；而且将看到，作者还提供了在公文运行过程中如何从作风、制度以至机构上进行改革，以防止和克服官僚主义、文牍主义；以及如何提高公文质量和办事效率，更有效地为社会主义现代化建设服务的具体方法和措施。这样就把行政公文的研究从纯技术性的研究中解脱出来并向前推进到了一个新的阶段。作者在研究工作中所坚持的面向四化实践的方向，反映了作者具有强烈的社会责任感和历史责任感，这也是很可宝贵的。

综观全书，我认为，《行政公文学教程》不但有很强的理论性，而且还有很强的实践性，的确是一部值得肯定的好书。正因为如此，它的成功在出版之前就已经得到证明。据我了解，作者在许多地方的党政机关和企事业单位以及大专院校曾经讲授了他的研究成果，受到了各级领导干部、文书工作者和广大师生的欢迎和赞扬。听过他讲课的人都要求正式出版他的讲义。因此，我有根据相信，它的正式出版会得到广大读者欢迎的。

未了，我想说明一点：对行政公文学这门学科，我是外行。只是我曾经从事过文书工作，正好作者又要我为他的书写几句话，不好推辞，于是唤起了我读一读《行政公文学教程》的兴趣。结果，受到他的行政公文学理论的启发，有了以上一点感想，权且记下充作序罢。

1986年7月1日 昆明

目 录

序	程志方 (1)
第一章 公文的含义和分类	(1)
第一节 公文的含义	(1)
第二节 公文的分类	(3)
第二章 公文的产生及其历史沿革	(7)
第一节 公文的产生	(7)
第二节 公文的历史沿革	(15)
第三章 公文的基本特征与现实功用	(45)
第一节 公文的基本特征	(45)
第二节 公文的现实功用	(47)
第四章 公文的行文关系	(52)
第一节 什么是行文关系	(52)
第二节 行文方式	(55)
第三节 行文原则及行文常规	(57)
第五章 公文的格式	(61)
第一节 何谓公文格式	(61)
第二节 公文格式的主要内容	(62)
第六章 公文的处理程序	(78)
第一节 什么是公文处理程序	(78)
第二节 发文处理程序	(80)
第三节 收文处理程序	(93)
第四节 公文处理及时性的几个问题	(103)

第七章 公文的起草.....	(108)
第一节 公文起草工作的意义.....	(108)
第二节 公文起草的方法和要求.....	(111)
第八章 指挥性公文.....	(119)
第一节 命令(令).....	(119)
第二节 指令.....	(124)
第九章 指导性公文.....	(127)
第一节 指示.....	(127)
第二节 决定.....	(133)
第三节 决议.....	(141)
第四节 纪要.....	(150)
第五节 通知.....	(160)
第十章 法规性公文.....	(182)
第一节 章程.....	(182)
第二节 规定.....	(191)
第三节 条例.....	(198)
第四节 办法.....	(212)
第五节 施行细则.....	(230)
第十一章 计划性公文.....	(241)
第一节 计划.....	(241)
第二节 规划.....	(251)
第三节 要点.....	(260)
第十二章 批转性公文.....	(267)
第一节 批复.....	(267)
第二节 批转.....	(270)
第三节 转发.....	(274)
第十三章 告知性公文.....	(279)
第一节 公告.....	(279)

第二节	布告	(282)
第三节	通告	(285)
第四节	通报	(289)
第十四章	报请性公文	(303)
第一节	请示	(303)
第二节	报告	(311)
第三节	汇报提纲	(321)
第四节	简报	(336)
第十五章	记事性公文及函	(353)
第一节	会议记录	(353)
第二节	大事记	(363)
第三节	函	(369)
后记		(373)

第一章 公文的含义和分类

第一节 公文的含义

公文，即公务文书。现在一般是指机关及其他社会集团在处理公务时所形成的有现行功用和有特定文面格式的文字材料。

以上我们对公文这个概念的释义大体包含三层意思。第一层意思，有使用范围的限定，政府和党的各级机关以及机关中的各职能部门、企事业单位、群众团体等，这些都是公文的限定使用者。除此，一切非公务性质的活动所形成的书面材料，均不属于这个范围之内。例如，个人要求组织帮助解决某一方面的困难，不要用请示等公文文种，而应用请求或申请等；人与人之间在某个需要解决的共同问题上，经协商取得一致意见并形成文字材料，不要用决定或决议等公文文种，而应用合约或协议等。对社会上有一定影响的人物，如著名政治家、社会活动家、科学家、文学艺术家、教授、学者等，在自己的工作范围内和在个人的其他活动中所形成的文字材料，如著作手稿、翻译手稿、私人信件、证书、日记以及传记材料、照片文书、录音文书等，不叫公务文书而应以私人文书称谓。公文的这个使用范围的限定，是由它的第二层意思，即有内容的规定和有明确的发文目的这点决定的。公文大都是为颁布法令法规、传达意图、指导工作、抑或请示和答复问题、报告情况、交流经验以及联系业务等而撰制的。所以又有人称公文是管理国家、处理政务的书面工具，这是恰当的。第三层意思，所谓有特定的文面格式，是指有些公文的文面格式不一定要求那么严格、完整。象简报、报表、会议记录等，格式的要求显然与有完整文面格式的“红头文件”有别。如果我们要

将这个问题展开来阐述，那么就有必要首先弄清文书、公文、文件这三个不同的概念。

从目前出版的谈应用写作的书籍来看，对这三个概念的解释是不尽相同的。有的认为：“公文、文书、文件这三个名词，难以严格区分。”又有的认为：“公文，就是公务文件。”其实，不只文书与公文这两个概念有差别，就是公文与文件这两个概念也是有差别的。从以上我们知道，文书这个概念的外延实际上要比公文这个概念的外延大，它包括了本教程所探讨的公务文书，以及上述提到的私人文书两种。（另外，有从事机关工作的同志主张把“群众来信”也归入“文书”这个范畴。群众来信则是人民群众写给党政机关、团体的各种信件）文书包括公文，所有的公文都可以叫做文书；但公文却不能包括所有的文书，我们也不能把包括私人文书在内的所有的文书都叫做公文。

文书这个概念的外延要比公文大，而公文这个概念的外延又比文件大。同样的道理，我们可以把机关所有的文件都叫做公文，但有的公文就不一定叫文件。文件一般是指具有较完整文面格式的文字材料，即一般有标题、发文字号、主送机关、正文、附件、落款、署时、抄送机关、版头标记、密级标记或缓急程度标记等。例如政府和党的各级机关文件。而机关、单位内部为解决某些问题或布置某些工作、总结某些经验而形成并使用的，一些只有标题、正文、落款、日期等不具备完整文面格式的文字材料，象机关内部工作计划、某些经验的总结、各类报表、会议记录、大事记，还有工作简报、各种调查报告之类，这些都是公文，但一般我们不把它叫作文件。所以说，有些公文的文面格式并不要求象红头文件那样完整，但也都是特定的，不同的公文文种要符合其特定的文面格式和要求。

第二节 公文分类

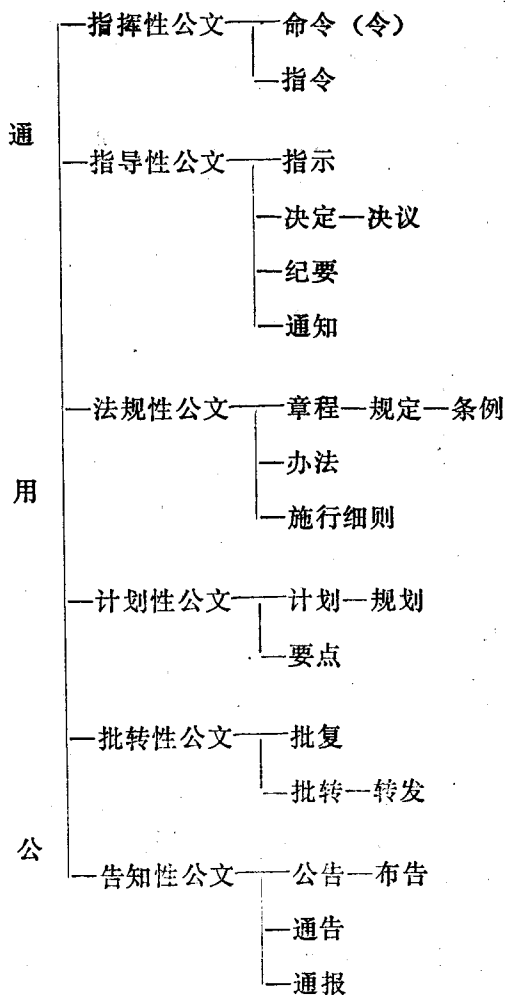
在公文处理过程中，我们根据公文的形成和使用的范围，将公务文书分成专业公文和通用公文两大类。

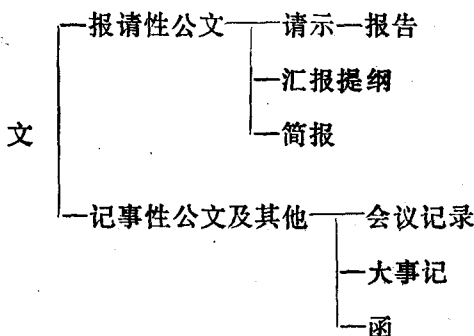
专业公文是指在一定的工作部门和业务范围内，按特殊需要为一定专业服务的公文。它一般包括司法文书、外交文书、军事文书、统计文书、会计文书等。专业公文的形成具有与通用公文不同的特定的文面格式，不同的撰制程序，使用范围也往往限于一定的领域一定的专业。就专业公文来说，对不同的专业公文文种也有许多不同的要求，因为各公文文种本身就呈现出不同的形态和起着不同的作用。例如，外交文书的国书、领事证书、外交函件、协定、议定书、换文、联合公报、条约以及与条约有关的批准书、全权证书、正式照会、普通照会、备忘录、护照等文种；又如，司法文书的诉状、起诉书、公诉书、申诉、裁定、调解书、笔录、证人具决书、调查报告，以及传票、提票、逮捕证、搜查证和判决书、司法布告等文种。这些不同的公文文种从形式到内容又从内容到作用，都可以从各方面进行研究和探讨，但已经不是本教程阐述的范围，故略之。

通用公文与专业公文相对而言，因为它具有在各大小机关、单位通用的特征，使用较之专业公文广，影响较之专业公文大。对我们以后可能在或者正在省、市、地、县、区从事党及政府等机关行政工作的同志来说，关系更为密切。换句话说，本教程所讨论的行政公文，实际上指的就是通用公文，因为它才是公文乃至整个文书学研究的主要对象。

通用公文的分类，我们首先从公文的特点和作用这个角度来考虑，可以分为指挥性公文、指导性公文、法规性公文、计划性公文、批转性公文、告知性公文、报请性公文、记事性公文及函等

八类。通用公文文种繁多，但一文种与另一文种之间可能有相近的特点和作用。据此，我们可作于后归纳：





以上，我们将通用公文分成八个类别包括二十九种文种。这些公文文种，除国务院办公厅一九八一年发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》十五种文种之外，我们另列出十四种文种。这些文种虽未被国家列入公文范围，但实际上却在处理机关公务活动中应用最多最广。如果我们再来将这八类二十九种文种按性质、价值和行文关系等加以区分，还可以看出这些不同的类别不同的文种，在公文处理过程等方面还有许多不同。

从行文关系、公文发送的方向来加以区分，分为上行文、下行文和平行文。上行文是下级向上级行文（如报告、请示）；下行文是上级向下级行文（如指示、命令、批复等）；平行文是平行机关或不相隶属机关之间的行文（专指来往函件）。

从公文的机密程度来加以区分，我们还可以将公文分为密件与普通件。密件分三个等级。即“绝密、机密”（重要而秘密）、“秘密”（有所隐蔽。和公开相对）。构成密件的公文，一是要按照党和国家发布的关于严格保守党和国家机密的有关规定，明确标上公文密级（国家关于机密范围的条例规定，具体可参见1951年6月8日由周恩来总理签署、中央人民政府政务院公布的《保卫国家机密暂行条例》）和阅读范围；二是要严格按照阅读范围明确阅读对象，“不该看的机密文件，绝对不看。”另外，有的密

件是有时间性的，过了一定的时间便成为普通件。普通件则是指在机关内部而言，不能把普通件理解成对外也都是公开的。

从公文办理的时限要求来加以区分，我们又可以将公文分为“急件”与“平件”。急件可分为三种：“急件、紧急、特急”。需标写急件以上的公文，应当实事求是，当急需处理的公文而没有标上紧急程度，会贻误工作甚至造成损失；而非急需处理的公文标成急件，则无形增加了交通传递的负担，这是没有必要的。凡属平件的公文不需再作注明。

从公文的可靠程度和草拟过程来加以区分，我们则可以将公文分为正本、存本、副本和定稿本。

正本一般是指经加盖机关印章的正式公文，它具有公文的现实效用和约束力。

存本是指正式公文的存底本。存本一般与定稿本一起立卷存档，以备查找。

副本即复印本，与正本相对而言。

定稿本则是指在草拟公文过程中几经修改定稿并经领导签字的稿本。凡未经修改定稿、缮正和领导签字的最初稿本，则称为草稿本或废稿。定稿本一是供付印，二是供入档存查。

第二章 公文产生及其历史沿革

第一节 公文的产生

公文，作为一个新名词概念的出现，大体在距今一千七百多年前的三国时代。《三国志·魏志·赵俨传》有：“公文下郡，绵绵悉以还民。”而它的产生，向上却应该追溯到那更古老的年代，大概自有阶级和国家的萌芽，有文字的产生，公文也就随之产生了。

我们这个古老的国家是世界上文明发达最早的国家之一。在有阶级、国家的萌芽之前，我们的祖先曾经历了漫长的无阶级的原始社会。原始社会的人类主要靠捕捞和采集获得生活的必需品，生产力还极其低下。社会是不断进步的，人类的经济生产也必然导致社会的不断进步和发展。当历史演进到大约一万年前的原始社会后期，人类从原始群体基础上建立了以母系为中心的氏族公社。氏族公社是由血缘亲族关系组成的氏族社会，若干氏族结合成为胞族，若干胞族组成部落或部落联盟。母系氏族社会的原始经济从开始形成、发展，其间又经历了漫长的阶段才出现繁荣而进入父系氏族社会。考古学家从地下挖掘出远古时代的村落遗址说明，当时分布在黄河流域大部分地区的许多不同的氏族部落，在大约六千年前，即相当于仰韶文化后期和龙山文化前期及后，就已经出现了原始农业。有了农业以及农业的发展，这时由狩猎得到的动物就有了剩余、驯养并形成原始畜牧业。而畜牧业的出现，又说明了这时人类已经从单靠捕捞和采集获得生活资料，转为通过多种途径获得生活资料。加之制陶、制铜、制作石器工具、编织、纺织等手工业的兴起，使得整个氏族社会的原始经

济生产已经发展到相当繁荣的阶段，这必然又导致社会的分工。

马克思主义认为：“阶级的存在是由分工引起的”。^①考古挖掘证明，我国在仰韶文化后期开始至龙山文化前期这一阶段，出现了两次明显的社会分工。首先是畜牧业和农业的分离，各自成为相对独立的行业；继而又出现手工业与农业的逐步分离，使手工业成为一个更为独立的生产部门。这样，就有了我国氏族社会经济生产的第一、第二次分工。而分工的结果：第一，是客观地促进了产品的交换，由交换又导致了人们直接进行以交换为目的的商品生产，社会经济得到更进一步的繁荣。第二，社会分工说明生产力的大发展，生产得愈多，就愈有剩余，而剩余部分又直接导致了下列现象产生：一是出现私有财产和贫富分化。氏族社会生产关系的基础，原本是生产资料公有制，人们平均分配产品，没有贫富差别。但是，随着经济的繁荣和社会分工而产生的剩余产品，人类也就产生了占有欲。私有财产的出现，正是从剩余产品被少数人占有而有分配不均的时候开始的。考古学家从仰韶文化后期一些男女合葬墓中，发现多有随葬的生产工具，这说明当时的生产资料有归私人所有。而从龙山文化前期及后大量遗址中，则发现这时期产品私有已经很普遍，例如有随葬手工业产品陶器和畜牧业产品猪、羊等。随着私有财产的出现以及财产的逐渐增多和积累，社会就产生了贫富的分化。根据地下挖掘的墓葬材料，如南京北阴阳挖掘的仰韶文化后期墓葬中，多数随葬品只有生产工具，但却有一些墓地的随葬品有精美彩陶、石器、透雕刻花以及玉器、玛瑙等装饰品多至百余件。这两种现象说明什么呢？说明随葬品的不同，墓主的身份不同；而随葬多少，又反映了墓主当时的贫富状况。社会有了贫富的分化，于是形成了阶级。如考古学家从仰韶文化和龙山文化遗址中发现多则有成十个

^① 《马克思恩格斯全集》第四卷，第307页。