

管理干部院校行政管理专业教材

行政 公文写作教程

XINGZHENG GONGWEN XIEZUO JIAOCHENG XINGZHENG
GONGWEN XIEZUO JIAOCHENG

贾煜虎主编

湖南科学技术出版社

管理干部院校行政管理专业教材

行政公文写作教程

主 编: 贾煜虎

副主编: 吕玉印 李琳

编 者: (以章节先后为序)

贾煜虎	赵广泛	梁久元	范骥北
孙志光	邓秋艳	任蓉芳	郭名惊
吕玉印	徐 群	李 琳	任淑云
刘延民			

湖南科学技术出版社

湘新登字 004 号

管理干部院校行政管理专业教材

行政公文写作教程

贾煜虎 主编

责任编辑: 龚绍石

*

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路3号)

湖南省新华书店经销

湖南省新华印刷三厂印刷

(印装质量问题请直接与本厂联系)

*

1993年8月第1版第1次印刷

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 11.625 字数: 263,000

印数: 1—3,800

ISBN 7—5357—1269—x

H·35 定价: 6.80元

地科 130—68

序

中国共产党第十四次全国代表大会的政治报告明确指出，进行行政管理体制和机构改革、精兵简政，是建立社会主义市场经济体制和深化经济改革的重要条件。在第八届全国人民代表大会第一次会议审议的政府工作报告中，再一次强调了进行行政管理体制和机构改革的重要意义，并明确提出要用三年时间基本完成改革各级政府机构的任务。这表明我国行政管理体制和机构改革，作为政治体制改革的重大举措，已由政策规划，进入部署实施的阶段。正是在这样的大背景下，中央国家机关各部委所属部分管理干部院校中从事行政学科教学和研究的同志，编写了这套《管理干部院校行政管理专业教材》。

实践在变化发展，理论亦应补充更新。《管理干部院校行政管理专业教材》的编写，应该说是适应了我国行政管理体制和机构改革的需要，因此，是一件很有意义的事情：一是对传统的行政管理体制、政府机构及其行政行为进行了较为具体的分析，并使人们对我国行政管理体制及机构改革的方向、目标、意义有进一步的了解；二是对形成于传统的行政管理体制条件下的行政管理理论，进行了较为全面的梳理，并结

合改革的需要和当前的行政管理实践，进行了必要的修正、补充和更新，有助于行政管理理论体现新的要求，内容更加充实完备；三是对我国市场经济体制形成过程中行政管理出现的新问题，进行了初步的探讨和研究，并结合这些问题，就政府如何适应社会主义市场经济体制的需要，进行机构改革及行政行为调整等问题，作了有益的探索，为我国行政管理的研究朝着新的方向发展，作了初步的尝试；四是就行政管理的学历教育和相关的各种形式的培训工作的来说，由于该教材反映了行政实践的发展，观点、内容较新，因而有可能符合新时期的行政管理学历教育和有关培训工作的需要。

在较好地满足实践发展的要求的同时，编写者们又力求体现行政学科的特点，适应教学的需要，使该教材具有比较明显的特点：

一、指导思想明确。邓小平同志关于建设有中国特色的理论是我国各方面改革的指南。党中央、国务院关于我国行政管理体制和机构改革的方针、政策，就是这一理论在政治体制改革方面的具体体现。该教材以邓小平同志的理论为指导思想，并力求把它贯穿于相关问题的探讨、研究之中。

二、实用性强。该教材的参编者大都在国家行政机关的管理干部院校从事过较长时间的成人学历教育和干部培训工作，既比较了解行政学科的理论，又具有和各部委联系密切、较多了解具体的行政管理实践的优势，因而在教材编写过程中，能够较好地把握行政管理的有关理论同国家机关的管理实际结合起来，避

免了理论的空泛，突出了行政学科实用性、操作性强的特点。

三、知识介绍和问题研究的合理把握。作为教材理应着力于对行政学科的知识作系统、全面、准确的介绍，而不应费力于某些概念化问题的研究。然而，由于这套教材形成于体制转换，机构、人事改革、调整的特殊时期，因而不可避免地要遇到一些人们尚未着手研究，或已着手研究、但还没有定论的新问题，并必须在理论上给予一定的回答。因此，把握好知识介绍和问题研究的关系，使两者相互协调，相得益彰，确是编写者们面临的必须处理好的问题。但愿经过编写者们各自努力和通力合作，这个问题的解决尚令读者和同行满意。

以上特点，也可以说是这套教材的优点。当然，这并不意味着它就尽善尽美，无可挑剔。事实上，由于某些主观的原因，特别是由于许多问题尚在研究、探讨之中，各家持论不一，这套教材尚有欠缺，有待日后补正、完善。基于此，同时也是因为以上的优点，我希望有志于行政管理的教学、研究、学习的同志，去具体了解它，或许能从中得到一些教益。

成 银 生

一九九三年七月一日

《管理干部院校行政管理专业教材》编辑委员会

主 任: 彭发祥

副主任: 蒋翰庭 王永杰 钟家干 刘守恒
田淑荆

委 员: (以姓名笔划为序)

马志强	王永杰	刘守恒	巨荣云
田淑荆	李生宝	吴俊生	钟家干
贾煜虎	彭发祥	蒋翰庭	

目 录

上 篇

第一章 行政公文的概念及类型	(1)
第一节 什么是行政公文	(1)
第二节 行政公文的源流	(3)
第三节 行政公文的类型	(8)
思考题	(11)
第二章 行政公文的特点及作用	(12)
第一节 行政公文的特点	(12)
第二节 行政公文的作用	(16)
思考题	(20)
第三章 行政公文的主题	(21)
第一节 什么是公文的主题	(21)
第二节 如何确定公文的主题	(23)
第三节 如何表达公文的主题	(35)
思考题	(37)
第四章 行政公文的材料	(38)
第一节 什么是公文材料	(38)
第二节 如何占有公文材料	(40)
第三节 如何选择公文材料	(49)
第四节 如何使用公文材料	(53)

思考题	(56)
第五章 行政公文的结构	(58)
第一节 什么是行政公文的结构	(58)
第二节 行政公文结构的内容	(59)
第三节 行政公文结构的原则	(74)
第四节 努力提高安排结构的能力	(75)
思考题	(77)
第六章 行政公文的语言	(78)
第一节 行政公文语言的基本特征	(78)
第二节 行政公文语言的基本要求	(83)
第三节 行政公文语言的表达方式	(87)
第四节 行政公文的常用词语和句式	(99)
思考题	(103)
第七章 行政公文的写作要求	(104)
第一节 做好写前准备	(104)
第二节 遵循行文规则和制作程序	(110)
第三节 符合公文格式和行文规范	(115)
第四节 认真进行修改	(125)
第五节 提高写作水平	(132)
思考题	(136)

下 篇

第八章 指令类公文	(137)
第一节 概述	(137)
第二节 命令(令)、指令	(138)
第三节 决定、决议	(144)
第四节 指示、批复	(149)

第五节 布告、公告、通告、通知、通报	(156)
范文评析	(168)
思考题	(170)
第九章 报告商洽类公文	(171)
第一节 概述	(171)
第二节 报告、请示	(172)
第三节 简报	(181)
第四节 调查报告	(188)
第五节 函	(193)
范文评析	(198)
思考题	(202)
第十章 计划类公文	(205)
第一节 概述	(205)
第二节 计划	(206)
第三节 规划、安排	(209)
范文评析	(210)
思考题	(216)
第十一章 记录总结类公文	(218)
第一节 概述	(218)
第二节 会议记录、纪要	(219)
第三节 大事记	(225)
第四节 总结	(229)
范文评析	(240)
思考题	(247)
第十二章 法规类公文	(249)
第一节 概述	(249)
第二节 条例、规定	(252)

第三节 办法、规则	(260)
第四节 公约、守则	(263)
范文评析	(266)
思考题	(272)
第十三章 讲话类公文	(273)
第一节 概述	(273)
第二节 报告稿、发言稿	(281)
第三节 开幕词、闭幕词	(285)
第四节 欢迎词、欢送词、答谢词	(287)
范文评析	(289)
思考题	(294)
第十四章 书信类公文	(295)
第一节 概念	(295)
第二节 证明信、介绍信	(296)
第三节 感谢信、表扬信	(303)
第四节 聘请书、邀请书	(307)
范文评析	(312)
思考题	(314)
第十五章 经济类公文	(315)
第一节 概述	(315)
第二节 经济合同	(316)
第三节 现代广告	(325)
第四节 经济活动分析报告	(334)
第五节 市场调查报告与市场预测报告	(339)
范文评析	(347)
思考题	(352)
附录 《国家行政机关公文处理办法》	(355)

第一章 行政公文的概念及类型

第一节 什么是行政公文

一、公文与行政公文

公文，即公务文书或公务文件的简称，是机关、部队、团体、企事业单位向上呈报、向下布置工作或对外联系事务的文件。1981年国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》中指出：“国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的一种重要工具。”这里，从公文的作用、职能等方面，简明、全面地对公文的含义作出了准确的概括和归纳。

从使用范围的角度看，公文分为专用公文和行政公文。

专用公文是指具体的职能机关根据特殊需要，所使用的具有特定内容的公文。例如外交部门使用的国书、照会、备忘录、条约、护照等；司法机关使用的起诉书、判决书、调解书等；经济领域使用的合同、协议书、审计报告等；科技领域使用的设计任务书、专利请求书、专利说明书等。总之，这类公文，具有很大的特殊性，为一定的领域、部门、行业所专用。

行政公文是国家机关、群众团体、企事业单位的管理部门指导工作、规范行为、交流信息的具有固定体式的公文。例如，命令、指示、报告等。这种公文是机关、团体、企业、事业单位办事的依据，是国家管理政务的重要手段。因为这种公文与专用公文相比具有通用的性质，所以也称为通用公文。构成这种公文有两个要素：就内容而言，涉及的必须均属公务活动；就形式而言，必须具有规范、特定的体式。总之，行政公文隶属于公文，并且是公文中作用最为重要、使用范围最广泛的一种。

二、应用文与行政公文

应用文，或称实用文，较之公文有着更加宽泛的内涵。对应用文的概念，可作这样的理解：应用文是国家机关、企业事业单位、社会团体以及人民群众在日常工作、生产和生活中办理公务以及个人事务所使用的具有实用价值和规范体式的一种文体。应用文与公文的明显区别是：应用文的使用范围不仅是国家机关、企业事业单位、社会团体，也可以是“人民群众”；应用文的内容不仅涉及公务活动，也可以是“个人事务”。

一般说来，应用文可分为四类。

一是机关应用文，也称为行政应用文，是党政机关、企业事业单位、人民团体处理行政公务的往来文件，也就是前面所提到的公文范畴之内的行政公文，所以有些地方直接称这类应用文为“公文”。

二是专用应用文，包括财经应用文、诉讼应用文、文教应用文等等。这些也都具有公文的一般特点，因此也称为专用公文。

三是事务应用文，也称为事务文书，包括计划、总结、简报、调查报告、会议记录、规章制度等等。

四是日常应用文，也称一般应用文，包括日记、一般书

信、专用书信、电报稿、读书笔记、条据、公启等等。

由此看来，行政公文包含在应用文之内，是应用文中重要的一种。

三、文书与行政公文

在研究、学习公文写作中，还常常接触到“文书”这个概念。确切地说，对“文书”应有四种理解。

第一，公务文书。这是各种公文的统称，从这个意义上说，文书即公文，是各机关、团体、企业事业单位在处理公务活动中形成和使用的文字材料，有通用文种与专用文种之分，其中通用文种即是前面提到的行政公文。

第二，私人文书。这是个人、家庭或宗族根据自身处理事务的需要形成和使用的文字材料。

第三，文书工作。包括拟稿、审核、签发、缮印、收发、登记、批办、立卷、归档等系列过程。

第四，担任文书工作人员的专称。

由此看来，文书与行政公文在概念上，既有包含关系，又体现着全同关系。

第二节 行政公文的源流

公文在我国产生和使用，有着十分悠久的历史。“公文”一词最早见于《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”。但是作为具体的公文，其出现和使用则更为久远。《易·系辞》中说：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察，盖取诸夫。”说明在我国很早就懂得和实施“以书契而治理国家”，重视发挥公文的作用。

公文的出现是和文字、阶级、国家的产生紧密联系在一起

的。就汉民族而言，在文字形成之前，是采用结绳及绘画的方法记事，奴隶社会确立之后，随着绘画记事法的简化、绘画文字的形成，便正式出现了象形文字。奴隶主就用这种文字记录打仗、祭祀、赏赐、惩戒等国家重大活动以及传达奴隶主的命令，公文也便开始产生。斯大林在《马克思主义与语言学问题》一书中指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作，需要比较有条理的书信；商业的发展，商业更需要有条理的书信来往……”。事实正是这样。

一、古代公文

（一）奴隶社会的公文

公元前 21 世纪前后的夏代，是我国第一个奴隶制国家。公文也在这个时期开始萌生。《史记·夏本纪》中提到：“有扈氏不服，启伐之，大战于甘。将战，作甘誓，乃召元卿申之”这里的“甘誓”，即誓词，相当于军事动员令，是一种雏形的公文。有关夏代文书的情况，由于缺乏地下材料的发掘，还需进一步考证。

殷商时期的公文，根据已有的发现，以卜辞为多。因为殷王朝崇尚迷信，每事必卜，同时要将对祭祀、征战、围猎以及修建城池的占卜情况，刻在甲骨上。每篇卜辞，百字以内，包括事件、人物、时间、地点以及制刻者，近乎完整，有原始文书的特点和性质。此外《周书·多士》提到：“唯殷先人有册有典”，这说明殷商时期还有典册文书，但正如郭沫若同志在《奴隶制时代》中所说：“这竹木简所编纂成的典册，在地下埋藏了三千多年，恐怕不可能再见了”。

西周时期，文字有了进步，国家机关相对强化，典章制度也更为完备，公务文书的种类增多，在内容和形式上都有了发

展。例如出现了主要用于告诫军旅的“诰”、“誓”；主要用于赏赐、任命的“命”等王命文书以及记载土地、盟约、贵族谱系的专门文书。

（二）封建社会的公文

进入封建社会以后，由于社会的剧烈变革，中央集权的加强，经济、文化、特别是文字的发展，公文的文体、种类、格式以及文风等方面都不断有新的变化。

春秋战国时代，秦国出现了籀文，当时的公务文书，是将这种文字书写在竹木或绢帛上，经过编连成为“策”或“卷”。这个时候有四种比较盛行的文体：一是“书”，分为“上书”与“移书”，前者用于臣下向国君的请示报告，后者用于各国间、官吏间公务往来；二是“辞令”，主要用于外交；三是“檄文”，用于军事；四是“盟约”，主要用于国家之间的结盟、协定等。《论语》中曾记录了孔子所介绍的郑国外交辞令的制作过程：“为命，裨谌草创之，世书讨论之，行人子羽修饰之，东里子户润色之。”即，要经过拟稿、讨论、修饰、润色的程序。充分说明对公文撰写的重视。此时公文的突出特点是趋于散文化，例如《左传》文公十七年《郑子家告赵宣子》、襄公二十四年《子产告范宣子重币》及《尚书》中的《秦誓》等，语言都较为深刻恳挚，手法也显灵活。秦汉时期，公文的撰写和运用，达到一个新阶段。秦始皇统一中国后，对公文体制做了新的规定，皇帝答复奏请或训示称为“诏书”，皇帝颁布的重大制度称为“制书”，臣子的上书称为“奏”、“议”，自此公文的分类趋于繁多。到了汉代，秦时通行的小篆发展为隶书，特别是造纸术的发展为文书书写提供了较为便利的条件。此时，公文体制上，将秦时“奏”、“议”分为章、奏、表、议四种。对皇帝感谢恩典用“章”，弹劾揭发用“奏”，陈述下情用“表”，讨论议事用

“议”。此外，还规定了疏、状、移、檄、教、牒、白事、露布等上行、平行、下行的各种公文文体。在公文的用语及格式方面也有了具体规定。

魏晋六朝的公文，基本上承袭秦汉，变化不大。

唐宋是我国封建社会的顶峰，公文在这一时期也有了新的发展，具有新的特点。主要表现在公文品目增多、体式更加完整、文书工作制度更为严格。

唐代皇帝的下行公文分为“册”、“敕”、“制”。“册”为皇帝立皇后、太子、诸王所用；“敕”分为“发敕”、“敕旨”、“论事敕”、“敕牒”四种，用于封赠戒约臣下、变动州县机构、答复百官奏请等日常行政事务；“制”用于颁发国家重大制度和对大臣的褒奖。宋代又增加了用于发布重大号令的“御札”、用于戒励百官，晓谕军民的“敕”以及“诰命”等文种。上呈皇帝的文种，唐代有“表”、“状”、“榜子”等，宋代则用“子”。机关的下行文，唐代有“符”、“屋帖”，宋代有“帖”、“故牒”等。机关的上行文，唐有“牒”，宋有“申状”、“呈状”，等等。唐宋时期公文写作的格式更加制度化，对公文的内容、用纸、折叠、拟稿、誊写、贴黄、用印、编号等，都有严格的规定并形成制度。唐代学士杨钜曾写《翰林学士院旧规》一书，对公文写作格式进行了详尽的论述。此外对文书工作，像收发、传送、承办、催办、移办、保密等方面也都有严格的规定，如有违反，便依法制裁。例如，唐律中规定，对于泄密的人，要处以“徒”刑，甚至“绞”刑。还规定：应言上而不言上，不应言上而言上，不由所管而越言上，应行下而不行下及不应行下而行下者，各杖六十。

明清时期，公文的种类更加繁多。例如皇帝的下行文，明代有“诏”、“制”、“敕”等与圣旨并用，清代有“谕”、“旨”等。呈皇室的上行文明代有：题、奏、启、表、笺、讲章、书状、文