

行政公文写作

根据国务院 2000 年 8 月 24 日发布、2001 年 1 月 1 日
施行的《国家行政机关公文处理办法》编写

宋福林 编著



经济科学出版社

行政公文写作

根据国务院 2000 年 8 月 24 日发布、
2001 年 1 月 1 日施行的《国家行政机关
公文处理办法》编写

宋福林 编著

经济科学出版社

责任编辑:张 频
责任校对:王苗苗
版式设计:代小卫
技术编辑:李长建

行政公文写作

宋福林 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036
总编室电话:88191217 发行部电话:88191540

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

850×1168 32 开 7.5 印张 140000 字

2001 年 7 月第一版 2001 年 7 月第一次印刷

印数:0001—3000 册

ISBN 7-5058-2611-5/F·2003 定价:12.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

说 明

国务院 2000 年 8 月 24 日发布了《国家行政机关公文处理办法》(以下简称“新办法”),自 2001 年 1 月 1 日施行。

“新办法”对基本概念の界定更加简明、规范;调整了公文的主要种类及其适用范围,撤掉了“指示”,增加了“适用于对重要问题提出见解和处理办法”的“意见”,对命令、决定、通知、函的使用范围也做了新的规定。此外,“新办法”加强了对公文督促检查的力度,对公文现代化进程中出现的新情况的解决办法予以重视。

为了满足读者对行政公文写作的需求,根据国务院新发布的《国家行政机关公文处理办法》的要求,结合作者的教学实践,编写了本书。

本书力求简要和实用,行政公文的基础知识尽量精简,侧重“新办法”规定的主要文种的写作规范、写作方法、写作要求和应注意的问题の阐述,每个文种都附有规范、典型的例文,供写作时参考。

行政公文写作的政策性很强,本书中选编了公文写作的有关文件,供写作时查阅、参照。

写作这本书，参考了一些同类著作，在此对这些作者表示衷心的感谢。

由于作者水平有限和时间仓促，不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

宋福林

2001年5月7日

目 录

第一章 公文写作概述.....	(1)
一、公文的概念和特点.....	(1)
二、公文的种类和作用.....	(5)
三、公文的基本格式.....	(8)
四、公文的行文规则	(12)
五、公文的主旨和材料	(17)
六、公文的结构和语言	(21)
七、公文写作的程序	(31)
第二章 公文的写作	(39)
一、命令(令)的写作	(39)
二、决定的写作	(44)
三、公告的写作	(52)
四、通告的写作	(56)
五、通知的写作	(62)
六、通报的写作	(71)
七、议案的写作	(76)
八、报告的写作	(82)
九、请示的写作	(92)
十、批复的写作.....	(100)
十一、意见的写作.....	(106)
十二、函的写作.....	(115)

十三、会议纪要的写作·····	(120)
第三章 公文写作应注意的问题 ·····	(127)
一、文件种类选择要正确·····	(127)
二、标题要准确概括反映主旨·····	(129)
三、主题确立要正确深刻·····	(131)
四、材料数据要真实准确·····	(134)
五、结构要严谨·····	(136)
六、语言要准确严密·····	(138)
七、标点符号符合规定·····	(140)
八、格式要规范·····	(142)
附录 公文写作有关文件和资料 ·····	(146)
附录一、国家行政机关公文处理办法·····	(146)
附录二、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·····	(156)
附录三、中国共产党机关公文处理条例·····	(159)
附录四、国家行政机关公文格式 (GB /T9704— 1999 代替 GB /T9704—1988) ·····	(170)
附录五、北京市国家行政机关实施《国家行政机 关公文格式》印制标准 (试行) ·····	(184)
附录六、国务院公文主题词表·····	(190)
附:《国务院公文主题词表》使用说明 ·····	(200)
附录七、标点符号用法·····	(202)
附录八、出版物上数字用法的规定·····	(212)
附录九、中华人民共和国国家通用语言文字法·····	(220)
附录十、努力营造规范的语言环境·····	(225)
主要参考书目 ·····	(228)

第一章 公文写作概述

一、公文的概念和特点

(一) 公文的概念

公文即公务文书，是指党政机关、企事业单位、社会团体在进行公务活动中所使用的体式规范、内容完整、程序符合规定的各种书面材料。公文习惯上也称之为文件。

公文有广义和狭义的区别。

广义的公文，包括党政公文、专用公文和事务公文三大类。党政公文指中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》中所确定的主要公文种类（14 种）和国务院 2000 年 8 月 24 日发布、自 2001 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》中所确定的主要公文种类（13 种）；专用公文指司法、财经、科技、军事、外交等部门的公文；事务公文指机关常用的没有确定为主要公文种类的公文，如计划、总结、开（闭）幕词、倡议书等。

狭义的公文是指《中国共产党机关公文处理条例》中确定的 14 种主要公文和《国家行政机关公文处理办法》中确定的 13 种

主要公文。也就是党内公文和行政公文。

本书所涉及的是行政公文。

国务院 2000 年 8 月 24 日发布、自 2001 年 1 月 1 日起施行的（国发〔2000〕23 号）《国家行政机关公文处理办法》第二条对行政机关的公文作了规定：“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。”

（二）公文的特点

1. 作者的法定性。公文的撰稿人和公文的作者不是一个概念。公文的撰稿人是具体承担公文写作的人员，撰稿完毕之后，只是公文的草稿。公文的草稿只有经过机关领导人审核批准签发后，草稿才能成为定稿，而定稿才是印制公文正式文本的标准本。因此，公文的作者应是公文撰稿人所在的机关或机关的法定代表人，而公文撰稿人只是机关或机关领导的代笔人，撰稿人撰写公文时，必须要服从机关公务活动的需要和机关领导的发文意图，不可个人随心所欲。

公文的作者是法定的，即依法成立并能以自己的名义行使权力和承担义务的国家机关、企事业单位和社会团体，因此，作者的法定性是得到国家法律保护的。

公文是因管理的需要而制发的，而管理是有层次，有职权分工的，所以法定作者必须在法定的职权范围内根据公务活动的需要制发公文，超越自己职权范围而制发的公文是无效的。

2. 主旨的鲜明性。公文的主旨是指公文的行文目的和中心意思。公文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。公文是为了解决依法行政和公务活动中亟待解决的问题，因此制发公文的目的和中心意思必须是十分鲜明的。提倡什么、反对什么，

允许什么、禁止什么，应该做什么、不应该做什么，态度应该是十分鲜明的。如制发一份批评性通报，通报对象的问题性质的分析要准确、危害的分析要恰当，处理的意见要态度鲜明，采取的措施要具体有力。

3. 材料的真实性。公文写作是机关工作的一个组成部分，有了公务活动，才有公文写作。因此，公务活动是第一位的，是一种社会的客观存在；而公文写作是第二位的，是客观存在的公务活动在公文撰稿人头脑里反映的产物，反映公务活动并表达出来形成公文，因此，就必须从实际情况出发，说明客观的真实情况，这就涉及到公文使用事实材料的问题。公文使用事实材料的原则，只能实事求是，客观真实。既不能夸大，又不能缩小，更不能编造虚构，也不能把尚未出现或可能出现的情况当成现实中客观存在的事实情况写入公文。例如，写报告、通报、简报等，都必须将真实客观的事实情况反映出来，才能起到公文应有的实效。当然使用事实材料时，还要对于客观事实材料进行一番“由此及彼、由表及里、去粗求精，去伪存真”地分析概括，才能透过现象，把握住本质的事实。只有根据真实的材料写出的公文，才有分析问题、解决问题的意义，才能在实施管理中起到应有的作用。

4. 形式的程式性。公文形式的程式性，表现在公文的结构是比较固定的，格式也是比较规范的。公文既注意实效，又有一定的时限要求，公文的撰稿人要按法定作者的发文意图去撰写公文文稿，因此，按照比较固定的结构，比较规范的格式去撰写公文，有利于公文的制发，更好地发挥公文应有的作用。公文各要素划分为公文眉首、公文主体、公文版记。其各部分的内容，可以概括如下表。

公文结构	各 部 分 要 素
公文眉首	公文份数序号、秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关名称、发文字号、签发人、红色反线等部分。
公文主体	公文标题、主送机关名称、正文、附件序号及附件标题、成文日期、机关印章、附注等部分。
公文版记	主题词、分栏线、抄送、印发（翻印）机关和印发（翻印）日期、印数等部分。

规范的公文格式，可以从两方面分析：

一是行政公文，必须按照《国家行政机关公文处理办法》的具体规定去制发，行政公文有法定规范格式是区别于其他文字材料的显著标志之一。例如，国家行政机关的公文都有套红的大号字体标识的制发机关名称，展示出制发机关对外正式发出公文的权威性和严肃性。红头文件给人们以庄严的责任感，是其他文字材料所无法比拟的。

二是专用公文和事务公文，在长期的使用过程中，也形成了一种规范的或约定俗成的格式，给各种专用公文和事务公文的制发，提供了有利的条件。

5. 效用的权威性。公文是各级机关依法行政的管理工具，在行使其法定职权上有着制发机关的权威性。尤其是行政公文，传达制发机关的决定与意图，对受文机关在法定的时间与空间范围内产生强制性的作用，如必须贯彻、执行，必须办理、复文等。公文效用的权威性因制发机关的职权范围不同而有所差别。制发机关的职权范围大，公文的权威性就强，效用的范围也就广。例如，国务院的公文，因为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，它的公文就具有最高的权威性，各级地方行政机关、企事业单位、社会团体都要按照国务院文件的有关政策、规定处理公务。国务院的公文，在全国范围内发挥

着行政管理的效用。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都要服从国务院的领导。因此，就公文效用的权威性而言，下级机关公文权威性要小于上级机关公文的权威性。

二、公文的种类和作用

（一）公文的种类

1. 公文根据不同的角度可作不同的分类。公文根据行文的传递方向，可以分为上行文、下行文和平行文。

上行文指在具有隶属关系的垂直系统内，下级机关向上级领导机关，业务指导机关发出的文件。

下行文指在具有隶属关系的垂直系统内，上级机关向下级机关或业务的被指导机关发出的文件。

平行文指向同系统的同级机关或不相隶属的任何机关发出的文件。向不相隶属机关发文，不受机关级别的限制。

根据公文制发的目的和内容，可以分为规约性文件、领导指导性文件、公布性文件、呈请性文件、商洽性文件、证明性文件等。

规约性文件，指以强制力推行的用以规定各种行为规范的法规、规章制度等，如决定、条例、章程、规则、制度。

领导指导性文件，指由领导机关制发的用于颁布法规、规章、政策，指导、布置工作，阐明领导指导原则的文件，如命令（令）、通知、通报、批复、意见。

公布性文件，指向社会公众公开发布某些事项的文件，如公告、通告。

呈请性文件，指向直属上级领导或领导机关陈述情况，汇报工作，提出建议，请求指示或批准的文件，如报告、请示。

商洽性文件，指无传递方向限制，平等协商讨论一般事项的文件，如函。

证明性文件，又称为凭据性文件，用以证明某个人的身份、资历、使命，表明某机关、某组织对某些事件的看法，表明责任、权利、利益、义务等的文件，如事务公文的证明信、介绍信，外交文件的公报，财经文件的合同，会议文件的会议纪要。

根据公文内容涉及秘密的程度，可分为对外公开、限国内公开、内部使用、秘密、机密、绝密六种。后三种有公文“秘密等级”的标识。

根据对公文处理时限的要求，可分为平件、急件、特急件三种，后两种公文有“紧急程度”标识。

根据公文传递运行情况，公文可分为收文、发文两种。

2. 国务院 2000 年 8 月 24 日发布、自 2001 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》中所确定的公文主要种类有：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。

（二）公文的作用

1. 传达作用。公文是传达贯彻党和国家的方针政策的有效形式，领导机关也通过公文传达工作决策和安排。党和国家的方针政策，各领导机关的工作决策和安排，是各机关进行公务活动的指导纲领和重要依据。一般来讲，直接的上级领导机关的公文对下级实施具体的领导；上级业务指导机关的公文对下级职能机关实施业务指导。例如，北京市人民政府对北京市税务局的发文，就对北京市税务局实施了具体的领导，国家税务局对北京市税务局的发文，就对北京市税务局实施了业务指导。无论是上级

领导机关的具体领导，还是上级业务指导机关的业务指导，这其中公文的传达作用都是十分重要的。

2. 规范作用。我国的各种法律，如宪法、刑法、民法通则、行政法等，均是以公文的形式发布的。国家行政机关的行政法规和规章，如《国家公务员暂行条例》、《交通违章处理程序规定》、《北京市房地产抵押管理办法》等，也都以公文的形式发布的。这些法律、行政法规和规章，都具有法律的规范作用。国家各级权力机关、行政机关发布的命令、决定、通告、通知等，对各项工作和活动都起着规范作用，在它的有效时间和空间范围内，任何单位、任何个人都不得违犯。国家各项管理活动通过公文发布法律、法规和规章，做到有法可依，有章可循，是实施国家管理法制化、科学化的重要基础和保证。

3. 联系作用。公文是请示和答复问题，指导和商洽工作，沟通情况和交流经验的重要工具，是加强机关之间密切联系的不可缺少的纽带。公文的传递方向有上行文、下行文、平行文，上下左右都可以行文。上行文用于向上级请示、汇报工作；下行文用于向下级指导工作和答复问题；平行文用于向平行单位和不相隶属的单位联系公务、商洽工作。因此，通过公文的制发，可使上下左右信息畅通，情况及时了解，决定有效迅速落实，各项公务活动和管理工作才会卓有成效。

4. 宣传作用。党和政府的各项方针政策，党和政府领导人的一些重要讲话，一些宣传材料，经常通过公文的形式公布或印发。这些重要内容，是向广大干部和群众宣传教育的依据和教材，在改革开放和社会主义建设中，对全国人民起着极大的鼓舞作用，对经济建设起着极其重要的促进作用，对反腐倡廉起着不可估量的积极作用。

5. 依据作用。机关公文是在机关公务活动中产生和使用的，是机关公务活动的真实记录，也是机关公务活动的依据和历史凭证。行政机关制发公文是为了行使职权进行行政管理，很多公文

要求下级“遵照”执行、“参照”执行，这些公文就是制发公文的机关行使职权进行行政管理的“凭证”，也是下级机关执行有关公务的依据和凭证，如干部的任免，有任免令、任免通知；开展某项工作需要上级的批示或批准时，下级有请示，上级有批复；重要的会议精神，需要向有关方面传达时，应有会议纪要等等。公文是机关档案的重要来源，公文完成了它的现实效用之后，要立卷归档，使其成为机关公务活动的信息载体而储存起来，起到历史凭证的重要作用。

三、公文的基本格式

规范国家行政机关的公文格式，是为了保证国家行政机关公文形式的严肃、整洁、统一。国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》有关规定及国家质量技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》（GB/T9704—1999），对公文的格式作了严格的要求。制发公文时要严格遵照执行。

公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。

公文各要素划分为公文眉首、公文主体、公文版记。

（一）公文眉首标识规则

公文眉首为置于公文首页红色反线（宽度为版心规格156毫米）以上的各要素，按排列顺序依次为：公文份数序号、秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关名称、发文字号、签发人、红色反线等部分。

1. 公文份数序号：为公文印制若干份时每份公文的顺序编号，使用阿拉伯数码，顶格标识在版心左上角第1行。

2. 秘密等级和保密期限：如需要标识秘密等级，使用3号黑体字，顶格标识在版心右上角第1行，两字之间空1字；如需要标识保密期限，使用3号黑体字，顶格标识在版心右上角第1行，秘密等级和保密期限之间用“★”隔开。

3. 紧急程度：如需要标识紧急程度，使用3号黑体字，顶格标识在版心右上角第1行，两字之间空1字；如需要同时标识秘密等级和紧急程度，秘密等级顶格标识在版心右上角第1行，紧急程度顶格标识在版心右上角第2行。

4. 发文机关名称：由发文机关全称或者规范化简称加“文件”组成。发文机关标识上边缘至版心边缘一般为25毫米。发文机关标识推荐使用小标宋体字（红色），字号按照醒目美观原则确定，一般应当小于22毫米×15毫米。联合行文时主办机关名称应当排列在前，如加“文件”，应置于发文机关名称右侧，上下居中排布；如联合行文机关过多，必须保证公文首页显示正文。

5. 发文字号：发文字号由发文机关代字、年份和序号组成。发文机关名称下空2行，用3号仿宋体字，居中排布；年份和序号用阿拉伯数码标识；年份使用全称，用六角括号“〔〕”括入；序号不编虚位（即1不编为001），不加“第”字。

6. 签发人：上报的公文标识签发人姓名，平行排列于发文字号右侧；发文字号居左空1字，签发人姓名居右空1字；“签发人”用3号仿宋体字，后标全角冒号，冒号后用3号楷体字标识签发人姓名。如有多个签发人，主办单位签发人姓名置于第1行，其他签发人姓名从第2行起在主办单位签发人姓名之下按发文单位顺序依次排列，下移红色反线，使发文字号与最后一个签发人姓名处在同一行，并与红色反线相距4毫米。

7. 红色反线：发文字号之下4毫米处印一条与版心等宽

(156 毫米) 的红色线。

(二) 公文主体标识规则

公文主体为公文首页红色反线以下到主题词以上部分，按排列的顺序依次为：公文标题、主送机关名称、正文、附件序号及附件标题、成文日期、机关印章、附注等部分。

公文主体标识规则：公文主体为公文首页红色反线以下到主题词以上部分，按排列的顺序依次为：公文标题、主送机关名称、正文、附件序号及附件标题、成文日期、机关印章、附注等部分。

1. 公文标题：红色反线下空 2 行，使用 2 号小标宋体字，居中排布，宽度不超过版心（156 毫米）；2 行以上的标题，回行时要做到词意完整，排列对称，间距恰当。

2. 主送机关名称：标题下空 1 行，左侧顶格用 3 号仿宋体字标识，回行时仍顶格；最后 1 个主送机关名称后标全角冒号。如主送机关名称过多，公文首页不能显示正文时，应当将主送机关名称移至版记中的主题词之下、抄送之上，标识方法同抄送。

3. 批（按）语：使用 3 号仿宋体字或者 3 号楷体字，宽度不超过 24 个字。

4. 公文正文：主送机关名称下 1 行，每自然段左空 2 个字，回行顶格，使用 3 号仿宋体字；公文正文中小标题使用 3 号黑体字。数字、年份不能回行。

5. 附件：公文如有附件，在正文下空 1 行，左空 2 字，用 3 号仿宋体字标识“附件”，其后标全角冒号和附件标题，附件标题后不加标点符号。如有序号，使用阿拉伯数码。附件应当与公文正文一起装订，并在左上角第 1 行顶格标识“附件”或者“附件”及序号；附件序号与附件标题前后标识应当一致。如附件与公文正文不能一起装订，应当在附件左上角第 1 行顶格标识公文的发文字号，并在其后标识“附件”或者“附件”及序号。