

行政机关工作人员
岗位培训教材

行政机关 公文写作

主 编 柳新华
副主编 刘铭伟
张咸恒

XingZhengJiGuan
GongWenXieZuo



行政机关公文写作

主 编 柳新华

副主编 刘铭伟 张咸恒

经济科学出版社

2001年·北京

责任编辑：吕 萍

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

行政机关公文写作

主 编 柳新华

副主编 刘铭伟 张咸恒

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

中国科学院印刷厂 印刷

河北三河三佳集团装订厂装订

880×1230 32 开 17.875 印张 470000 字

2001 年 7 月第一版 2001 年 7 月第一次印刷

印数：0001—7000 册

ISBN 7-5058-2622-0/F·2014 定价：33.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《行政机关公文写作》编撰委员会

主 任：张广波

副主任：柳新华

委 员：毕松卿 宋长虹 宋文超
杜福兴 张代令

主 编：柳新华

副主编：刘铭伟 张咸恒

编写者：李文平 于志敏 杨效坤 李咏梅
王贵春 沙淑春 吕 波 丛 健
刘玉华 王 璐 魏庆友 董相志

主 审：张代令

前 言

在行政机关里，公文的应用十分频繁，作用十分重要，写作要求也越来越高，广大行政机关工作人员迫切需要学习和掌握公文写作的基本知识和方法。适逢国务院发布《国家行政机关公文处理办法》，为贯彻执行好这一办法，烟台市政府办公室结合长期的实践经验撰写了《行政机关公文写作》一书，以满足实际工作的需要。

过去，行政机关所使用的公文写作参考书，大多是以大专院校的教材为范本，在很大程度上脱离了行政机关干部的客观需要，给实际工作带来很大被动。《行政机关公文写作》一书面向行政机关，以实用为目的，根据实际工作需要安排内容。主要是向行政机关工作人员，特别是文秘人员介绍有关行政公文写作的基本方法和常识。考虑到便于自学，本书用较多的章节讨论了公文写作共性的东西，如专章讨论了公文种类及类型、公文格式、公文主旨、公文材料、公文结构、公文语言与修辞、公文制发等，使读者特别是初学公文写作的同志，能够掌握基本知识，做到举一反三，收到事半功倍的效果。同时，本书从行政机关的工作与实践的现实要求出发，主要介绍国家行政机关公文写作的基本知识，兼顾党的机关公文和其他常

行政机关公文写作

用公文的写作需要，既对《国家行政机关公文处理办法》中规定的 13 种规范的行政公文的性质、特点、用途及写作方法作了较为具体的阐述，又对经常使用的若干种规章性公文、通用公文、专用公文的写作做了较为系统的介绍。

本书编写过程中，山东省政府办公厅、烟台市各县市区政府办公室、市级政府系统办公部门的许多领导和同志，给予了热情帮助和支持；参考了各种论著和有关材料，吸收了公文写作新近的研究成果；成书之前，在烟台市行政机关文秘工作培训班上作过宣讲，许多同志提出了很好的修改意见；经济科学出版社、中国公文写作研究会、烟台新华书店、烟台市史志办公室、中共山东省委党校、中共烟台市委党校及烟台市人事局的吕萍、岳海翔、刘文田、刘明霞、王爱平、邢守润、梁兴英、邹德华等诸多同志和朋友为本书的出版发行做了大量工作。在这里，向他们一并表示衷心的感谢。

由于我们水平有限，经验不足，书中谬误在所难免，敬请专家、读者批评指正。

编 者

2001 年 8 月



第一章 公文概述	(1)
第一节 公文的含义	(1)
第二节 公文的源流	(2)
第三节 公文的特点	(9)
第四节 公文的作用	(11)
第二章 公文的种类及类型	(14)
第一节 公文的种类	(14)
第二节 公文的类型	(34)
第三章 公文主旨	(40)
第一节 公文主旨的特点	(40)
第二节 公文主旨的作用	(42)
第三节 公文主旨的提炼	(43)
第四节 公文主旨的写作原则	(45)
第四章 公文材料	(49)
第一节 公文材料的范畴和作用	(49)
第二节 公文材料的选择	(51)

行政机关公文写作

第三节	公文材料的使用	(53)
第四节	公文材料的积累	(55)
第五章	公文结构	(59)
第一节	公文结构的作用	(59)
第二节	公文结构的基本内容	(61)
第三节	公文结构安排思路的锻炼	(69)
第六章	公文语言与修辞	(73)
第一节	公文语言的特点	(73)
第二节	公文语言的表述方式	(79)
第三节	公文的修辞格	(83)
第四节	公文特殊词语的应用	(88)
第五节	公文语言的特殊要求	(93)
第六节	公文语言修养	(98)
第七章	公文格式	(100)
第一节	公文的一般格式	(102)
第二节	公文的特殊格式	(114)
第三节	公文的电传格式	(118)
第四节	公文的印刷格式	(122)
第五节	主题词的标引与制作	(123)
第八章	公文制发	(129)
第一节	公文制发的基本要求	(129)
第二节	公文的行文规则	(135)
第三节	公文制发的一般程序	(140)
第四节	公文校对的方法	(153)

第九章 行政公文的写作	(161)
第一节 命令(令)	(161)
第二节 决定	(169)
第三节 公告	(178)
第四节 通告	(185)
第五节 通知	(191)
第六节 通报	(199)
第七节 议案	(207)
第八节 报告	(216)
第九节 请示	(225)
第十节 批复	(232)
第十一节 意见	(239)
第十二节 函	(247)
第十三节 会议纪要	(253)
第十章 规章性公文的写作	(263)
第一节 章程	(266)
第二节 条例	(271)
第三节 办法	(278)
第四节 细则	(283)
第五节 规定	(288)
第六节 规则	(294)
第七节 公约	(297)
第八节 守则	(300)
第九节 制度	(302)
第十一章 通用公文的写作	(305)
第一节 计划	(305)
第二节 规划	(314)

行政机关公文写作

第三节	安排·····	(321)
第四节	工作要点·····	(326)
第五节	方案·····	(331)
第六节	调查报告·····	(337)
第七节	简报·····	(349)
第八节	总结·····	(358)
第九节	会议公文·····	(371)
第十节	社交公文·····	(388)
第十二章	专用公文的写作·····	(415)
第一节	经济公文·····	(415)
第二节	司法公文·····	(439)
第三节	外事公文·····	(464)
第十三章	电子公文的制作与处理·····	(477)
第一节	电子公文的产生·····	(477)
第二节	电子公文的特点·····	(480)
第三节	电子公文的制作·····	(484)
第四节	电子公文的流转·····	(500)
第五节	电子公文的归档·····	(504)
第六节	电子公文的安全与保密·····	(507)
附录:	·····	(510)
一、	中国共产党机关公文处理条例·····	(510)
二、	国家行政机关公文处理办法·····	(520)
三、	出版物上数字用法的规定·····	(529)
四、	标点符号用法·····	(536)
五、	国务院公文主题词表·····	(545)
六、	校对符号及其用法·····	(554)

第一章 公文概述

在现代社会里，我们比以往更需要具备基本的读写技能。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，具备相当的写作能力，以应付工作和生活中的各种复杂问题，已成为当今社会衡量人才的重要标准。对于行政机关工作人员和其他与公务活动有关的工作人员而言，了解和熟悉公文写作的原则、方法和技巧，可以大大提高行政工作的效率，提高在公务活动中的办事能力、办事水平，促进机关管理的现代化、科学化、规范化建设。

第一节 公文的含义

公文，就是公务文书。它是党政机关、企事业单位以及群众团体在公务活动中使用并形成的具有特定格式的文字材料。行政机关的公文，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。一般来说，只有具备了以下几个条件才能算作公文：

首先，公文是在公务活动中使用并形成的，是为了处理公务，不是办理私事的。

其次，它的使用范围仅限于党政机关、人民团体、企事业单位，而不是个人。

第三，它是具有特定格式的文字材料。它不同于普通的文字材料，从标题到落款，从内容到文面，从用纸到标记都有特定的要

求。公文也不同于公务活动中使用的其他材料，如图片材料、音像材料、电讯材料等。

现在，在党政机关中，习惯上将文书、公文、文件这三个名词通用，而过去则习惯把国家机关系统的公文称为“公文”，把党的系统的公文称为文书；把具有红色版头的行文，无论是国家机关还是党委机关都称为文件。一般认为，文书的外延较大，公文次之，而文件较小。我们通常说的文书作为集合名词使用，它包括机关、团体、企业、事业单位在公务活动中所产生的一切收文、收电、发文底稿、发电底稿和内部使用的各种公文，以及电话记录、会议记录、出版物原稿、簿册、图纸、表格、照片、录音磁带、录像胶片、人民来信和复信底稿等等，但是公开或内部出版的书籍、期刊不包括在内。公文指文件的总称，文件则是一份份具体的公文，如“中共中央文件”、“国务院文件”，不能将其标记为“文书”或“公文”。当然，文书、公文和文件这三个词尽管在概念上有所不同，但在使用时仍可按照习惯，不必强求一致。

第二节 公文的源流

一、公文的形成

我国公文的历史久远。依据考古发掘，我国现存的公文最早产生于殷商时期。在河南安阳小屯村发现的甲骨文中，绝大多数都是殷商后期几个王的活动记录和奴隶主的文告，这就是甲骨文公文。以后，则有刻在青铜器上的金文公文，刻在石头上的石刻公文，刻在竹木上的简册公文和写在绢帛上的公文。纸的发明和应用，更推进了公文的发展。先秦时期出现在《尚书》中的就有“典、谟、训、诰、誓、命”六种公文名称。

“公文”一词，有关教科书一般都认为，最早见于《后汉书·刘

陶传》，“但更相告语，莫肯公文”。另有一说见于《三国志·赵俨传》，“公文下郡，绵绢悉以还民”^①。陈寿著的《三国志》成书应比范曄撰的《后汉书》在前，这样，公文一词可以说最早见于《三国志·赵俨传》了。在先秦和秦汉之际，因为无论是写公文还是记事作文甚至记录乐谱，都书写在竹片和木板之上，这种竹片、木板称为“简”、“牍”，又因为公文使用最为普遍，所以当时就将公文通称为“简牍”，正如许同莘在《公牍学史》中所说，“简牍为官府治事之文”。

到西汉时，把公文称为“文书”或“文案”。如《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”之语。又如唐初虞世南《北堂书钞·汉杂事》中有“先是公府椽多不视事，但以文案为务”之句。自三国以后，公文才普遍被称为“公文”，但往往与“文书”、“文案”通用。到晚清时期，又把公文称为“公牍”。清末宣统三年五月，清廷颁布《内阁属官官制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌文书工作，其职责有十，第七是“掌本阁公牍公文”。这里又出现了“公文”一词，而且与“公牍”组合成“公牍公文”。

二、秦汉时期的公文

进入秦代，秦王嬴政统一六国后，建立了第一个中央集权的封建专制王朝，其政治制度的完善，也达到一个相当的高度。在公文上形成君臣有别的专用文体，行文也开始使用区分君贵臣卑的语言，形成了公文特有的语体。规定“王为‘皇帝’，命为‘制’，令为‘诏’，天子自称曰‘朕’”，并留下了许多优秀的公文，如李斯《请焚书议》、《谏逐客书》、《泰山刻石》等，不仅格式规范，而且语言准确优美，堪称文书与文学作品和谐结合的典范。汉承秦制，只不过加强了秘书机关尚书的权力，秘书处的任务由尚书代替，这

^① 文军主编：《公文写作大全》序，广西人民出版社1990年版，第1页。

就是后来所说的“政归台阁”。在公文体例上，除保留了秦代公文格局外，书写格式有了更严格的要求，非常讲究程序和方式，并开始以内容划分文种，文种数量有所增加。蔡基《独断》记载，“汉天子正号曰皇帝，自称曰朕，臣民称之为陛下，其言曰‘制诏’”，“其命令，一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书”，“群臣上书有四名：一曰章，二曰表，三曰奏，四曰驳议……”，还新增加了“策书”、“戒书”等。汉代上行公文与下行公文的区别以及对文体的分类，反映了封建社会严格的等级制度，也反映了公文职能的扩大。

三、魏晋南北朝时期的公文

曹魏时期，曹操的公文洒脱而富有声色，毫无顾忌，面目为之一新；曹丕的书札则亲切自然；曹植的表章则“独冠群才”。在他们的带动下，建安七子遥相呼应，形成了曹魏公文的独特风格。此外，蜀国、吴国公文也多有可观，蜀国诸葛亮的《出师表》、吴国薛综的《谏征公孙渊疏》等，文实意明，超群拔萃。西晋统一中国后，基本沿袭曹魏旧章，但把秦汉以来律令不分的情况作了修改，把属于行政规章制度的条文独立为“令”，为后代所沿袭。在公文写作中，骈偶化倾向日趋严重，公文与文学开始分离，出现了“文”、“笔”之分。东晋偏安，章表奏议渐成主流，书记之文出现辩论义理的现象，作品数量远超前代，形式技巧日臻完美，但内容则日趋单薄空虚。南北朝时期，公文受骈偶文的影响明显，形式的华丽破坏了公文的准确表达，虽不乏名篇佳制如鲍照的《请假启》等，但总的成就却大不如前。不过，此时的公文很注意对各种文体的归类总结，创作批评取得很高的成就。萧统编纂《文选》时，已经有所谓“文体之辩”，反映了当时对文体的新的认识。刘勰的《文心雕龙》则论述了各种文体的特点、区别及其渊源、流变，21篇专讲文体的文章中有12篇讲的是公文。

四、隋唐时期的公文

隋立伊始，结束了近四百年的分裂局面，定规立制之事提上议程，对公文影响尤其明显。公文长期以来骈偶倾向明显的风气有所改观。唐承隋制，公文便得到了普遍重视。这一时期，公文的语言、格式有了较为固定的规矩，而且不同的公文都有了细致的区别。如下行文中常用的“敕”，在唐代就分为四种：发敕、敕旨、敕书和敕牒，用于不宜以制书和册书名称颁发的公文。同时，唐代平行机关自相往来的公文有三种：一为关，即关通其事；一为“刺”，谓刺举之；一为“移”，谓移其事于他司，此外还有诸如“册”之类的用于册立皇后、皇太子、册封诸侯，任命将相的公文。唐代的公文种类随着统治的需要已变得相当完备。唐代在公文处理方面也形成了一套完整的规矩、制度。对公文的名称、用纸、撰制用语、签押、折叠、封装、收发、移交等均有一系列具体而明确的规定，公文的遣词、构思、布局、格式等都相应得到了全面的推进和发展。

五、宋元时期的公文

宋元时期，公文在前代的基础上又有了演变和发展。宋代立国三百余年，文化鼎盛，公文也取得了很高成就。在公文文种上，出现了“诰命”、“申状”、“咨报”、“圣旨”（令旨、鼓旨）等公文；在公文制作方面，还规定了公文署押、注销、照刷、磨勘等制度。特别值得一提的是，宋代第一次出现了公文发展史上的公文文选专集，先后有《两汉诏令》、《唐大诏令集》、《宋大诏令集》等，开始把公文作为一个专门学科加以研究。元代是第一个非汉族统治并统一全国的封建王朝，但当时的公文工作主要还是由汉族儒士充任，故公文仍承唐宋。但元代在公文制度上进一步完善，并形成了相当完备的公文档案和公文传递制度。

六、明清时期的公文

明清时代，公文的格式更趋完善，公文制度更加完备，人们对公文作用的认识也越来越清楚。明代公文除了沿用制、诏、册、敕、章、表、奏、启外，增加了题本、揭帖、笺三种。题本是用于急切军务的“密奏公文”；揭贴是用于奉旨回答的“密奏公文”；笺则是用来庆贺的公文。明代还有一种请命公文“铁券”。明代公文的保密制度要求严格，对誊印、用印、用纸、保管等也有严格规定。此外明代还编辑了《历代名臣奏议》、《明经世文编》等公文选集。到了清代，又使用了奏折这一公文。奏折根据内容又可分为奏事折、请安折、谢恩折、贺折四种，并提出公文有上行、下行、平行之分。鸦片战争后，随着国门的被打开，国书、护照、全权证书等新的文牒形式出现，后来，又出现了电旨、电奏、电信等电报类公文。在格式方面，清代采取了以下几种措施：一是统一了题奏本章格式；二是限定题奏本章及贴黄字数；三是禁用浮词套语，严定书写规则。

太平天国时代的公文，免去了浮言繁文，文字通俗易懂，接近日常用语，有的还采取歌谣形式。太平天国还规定了上行文、平行文、下行文的文种及适用范围，如下行文有诏旨、诰谕、诫谕、训谕，上行文有本章、禀奏、禀报、禀申、敬禀等，还增加了条约、照会等外交公文，对行文制度、行文程序等也作出了严格的要求。

七、民国时期的公文

1912年，南京临时政府成立，制定并颁布了《公程式条例》，在公文用语上废除了几千年封建王朝使用的制、诏、敕、奏、表等名称，代之以“令”（或“谕”，用于上级对下级公署职员行文或公署职员对人民行文）、“咨”（同级公署行文时使用）、“呈”（下级公署对上级公署或人民对公署行文时使用）、“示”（公署公告）、“状”（任用职员、授赏人员时用）。除此而外，南京临时政府还规

定，公文中涉及人的称谓，不再用“大人”、“老爷”之类，官员互称职务名称，如科长等。南京临时政府对公文的规定，是公文文体的一次革命。1927~1928年，民国政府先后颁布了三个公文体式条例，文体增加到27种。1927~1933年、1933~1937年、1938~1945年，民国政府还进行过三次“公文改革”运动，公文文种多有变化，公文内容也逐渐格式化，由“叙由”、“叙案”、“申述”、“结论”四部分组成。

八、革命战争时期的公文

中国共产党成立后，曾利用各种公文，如“宣言”、“告同胞书”等开展宣传活动，发动群众。在各革命根据地，中国共产党更为建立新的公文制度，进行了一系列的改革与创新，为建国后机关工作的建立和发展奠定了基础。1923年成立的海陆丰总农会，设立了“文牍部”；1931年在江西瑞金成立的中央工农民主政府也曾制定《地方苏维埃政府暂行组织条例》，规定了上行文、平行文、下行文的格式和文种，周恩来还组织文书部门制定过《公文处置办法》；抗战初期，陕甘宁边区政府颁发过《陕甘宁边区新公文体式》；1948年~1949年，东北行政委员会办公厅和华北人民政府办公厅也先后颁布了《简明公文体式》、《公文处理办法》、《公文处理暂行办法》等。到解放前期，公文种类主要有：令、训令、指令、决定、布告、批复、通知、通报、呈、报告、函、公函、电等。

九、社会主义时期的公文

社会主义制度的建立，揭开了我国公文工作的新篇章。公文的发展也达到了新的高度。建国后，先后公布了《简化公文公约》、《关于统一公文纸形与格式的规定》、《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》等。1951年9月29日，中央人民政府政务院颁布《公文处理暂行办法》，规定公文名称有报告、签报、命令、指示、批复、通报、通知、布告、公告、通告、公函、便函七