

第一章 绪论

第一节 行政文书的涵义与特点

一、涵义

行政文书是国家行政机关处理公务的文书，它主要指行政公文，也包括其他的公务文书。

什么叫行政公文？国内不少学者都曾下过定义。徐望之先生在《公牒通论》中说：“公文者 国家或地方机关相互间及与人民或团体相互间为表示意思於一定程式之文书也。”黄勋拔先生在《怎样写公文》中的看法是：“公文是管理国家、处理政务、党务的文字工具。它是机关在公务活动中产生的。”王千弓先生在《秘书学和秘书工作》中称：“公文 即公务公文，一般是指党政机关事业单位以及群众团体用以传达贯彻党的方针政策，请示和答复问题，布置任务，指导工作，报告情况，交流经验的一种具有特定格式的文字材料。”也有的说公文是“统治阶级在管理国家、处理政务时用来颁布法律、传达政策法规 请示问题 报告情况 联系工作 商洽事务 制定计划，以及记载各种活动等的一种工具。”

上述种种看法的共同之点是，他们所指的对象都是国家机关在行政管理过程中所使用的文书，而他们定义的涵盖面是一切公务文书（包括外交文书、

司法文书、军事文书等），这两者在外延与内涵上不一致。

中华人民共和国国务院办公厅 1993 年修订的《国家行政机关公文处理办法》中对行政公文下了这样一个定义：“行政机关的公文（包括电报）是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书。”相比之下，这个定义的科学性较强一些。行政公文是公务文书中的一种类型，它具有较强的法定效力和严格的规范体式。行政公文从文种、程式到处理，甚至纸型、规格都有严格的规定，不允许任意扩大其范围，例如中华人民共和国国务院办公厅规定的公文种类就只有 12 类 13 种。

行政文书除行政公文外，还包括其他的一些公务文书，如章程、条例、计划、总结、调查报告等。

二、特点

法定性。指的是它的制作人、发布人都是国家机关的法定代表人或组织，不同于我们平时写文章，作者总是执笔者个人；行政文书的程式是法定的，包括公文文种的确定、公文程式的确定、公文处理过程与方法的确定都是依据一定权威机关制定的“条例”、“办法”的规定进行的，不允许个人任意自由创造。公文从标题、格式、用语到收发、印信、纸张都必须按有关规定办理。所以，任何时代、任何国家的行政公文，它的程式与处理办法都受着该时代、该国家的现任统治者的意志的制约。从这一点上看，我们也可以说行政公文实际上是统治阶级的意志的一种表现。

权威性。由于行政文书表现的是国家意志，而不是像文学作品那样的是个人情感，因而它具有有一

定权威性。

国家的命令(令)决定、指示、批复必须执行,不执行就要受到惩处;国家公文中的许多文种都是十分重要的证明文件,具有史料价值;不仅如此,文件的签署人(不一定是撰稿人)、印章常常决定着文种的权威等级。印章通常分为国玺、印、关防、职章、图记、戳等。国玺代表国家发布国内外文书,印用于永久性公文,职章用于机关首长签发的文件,图记用于公共业务与证明文件,戳用于非正式文件,如公文原稿、便函、一般事务通知及业务文件。有许多文件不仅要印章,还要亲笔签署。级别越高的亲笔签署,其权威性就越大,它意味着文件中所涉及事件的重大程度和影响的涉及面。

程式性行政文书的程式是法定的,从标题的构成、文件的编号、受文人到内容的排列、送达、印制等等,都有十分具体的规定。除了文章格式有规定外,对行文的语言、语体、标点符号、纸质、大小尺寸,也都有具体详尽的规定。统治时间愈长规定愈细密。行政文书程式的形式,约定俗成的很少,大都是法定使成的。各个朝代有各个朝代的规定,各个国家与地区,有各个国家与地区的规定。由于它涉及的是政事、政务,国家政权机构之间的联系、协作与管理,这种规定程式自然也标志着该政权公文体制的统一性,即语体、规定(制度)格式的统一。

继承性。虽然,各个政权有自己的行政文书,但从历史发展的角度来看,它有其继承性。以公文文种而论,其来源大略有三个途径,一是由历史传下来,如命令(令)、呈、示、咨、签、告示、函等;二是从现实中产生,如通知、通告、公告、请示、报告等;三是从外国借鉴而来,如议案、纪要、备忘录、录事等。台湾

的行政公文一共六大类：令、呈、咨、函、公告、其他，其中令、呈、咨三类是清朝以前的文种。不论中国大陆、台湾、香港 都有‘令’这一文种 而这一文种是夏商之际产生的 至今已有 4000 多年历史了。其他非公文文体像这样沿袭的很少。也就是说，我国的行政文书文种，有沿用古人的，有借鉴外国的，有自己创造的。既非全部继承，也非全部借鉴外国或全部自己创造。

第二节 行政文书的由来

我国行政文书的来源有三：

一、历史继承

中国是一个历史悠久幅员广大的国家，在其版图内不仅有新中国的国家政权，而且有台湾地区性政权，有处于被别国统治的香港（1997 年 7 月 1 日以前）、澳门政府政权（1999 年 12 月 20 日以前），港、澳回归，台湾统一后，也将会在特别行政区内保持其独特的体制，因而也各有不同的行政文书程式。可以这样说，21 世纪的中国行政文书仍将是多元化的。虽然如此，由于我们有同宗同源的语言文化传统，因而各自的行政文书，只要是使用中文，就不可避免地我国传统的行政文书有千丝万缕的联系，故有简述的必要。按历史发展，人们把行政文书也分为商周时期、春秋战国时期、秦汉时期、三国两晋南北朝时期、隋唐时期、宋元时期、明清及民国时期。这些分法正确与否，各时期的特点如何，我们姑且不论。我们想研究的是现代行政文书的一些文种与古代行政文书的联系。

我国古代国家的形成，公认的是夏朝，按理有国家就应有公文，但由于时代久远，夏朝留下的可靠资料不多，所以一般都说从商周开始有公文。商周是神权和王权相结合的奴隶社会，当时的公文大都是用甲骨文、钟鼎文，记录王室的活动和奴隶主的文告。从事甲骨文书写的人叫“贞人”，代替国王问卜的官员，是地位很高的神职人员。其时的占卜内容主要是“祀与戎”内容一文一事，借助神权发挥其社会功能。钟鼎文比甲骨文前进了一些，大都铸字于商周的铜器，记事完整，实用庄严，形式多样化，记事、记言、说理、指令亦兼而有之。少的钟鼎文有二三十个字，多的达三四百字。《毛公鼎》有 497 个字，像一篇短文，其记事说理比起甲骨文要详细多了。

《尚书》大部分是古代公文，是上古公文的总汇。据说《尚书》有 3000 篇，孔子删成 100 篇，现存《尚书》的 28 篇是秦时伏生保存下来的。记述的是上古时期上自尧舜，下至春秋，历虞、夏、商、周四代之事，公文包括典、谟、训、诰、誓、命六类。典是帝王的政法文书，如《尧典》、《舜典》，俗称典常、法典；谟是臣子为君主策谋的文书；训是教导臣下的文辞；誓是宣誓文辞；命是王言，是用以命官、封爵、饬职赏赐。令小于命，上古时帝王对臣下的言辞为令，秦以后，王后、太子、诸侯对下属称令。

秦并天下，改命为制，汉袭秦制，规定帝命有四，首曰策书，次曰制书，三曰册书，四曰戒书（敕），分别用于任命诸侯王公，颁布教令，赏罚，除授，宽赦，改革旧政，册立皇后、太子，封诸王，谕诰外藩及京外官员。汉唐而后，历朝历代公文文体繁多，难以尽数，然而虽名目有异，文体参差，只不过是大同小异而已，并无根本性的改革。辛亥革命推翻了封建制度，

1912年1月中华民国临时政府公布公文程式，“令”又被正式列为第一公文文种，历经台湾8次公文改革、中国大陆8次改革，均未改变其第一文种的地位。可见命、令这一文种生命力之强。

二、现实创造

我国行政文书文种的另一个来源是根据需要从实践中创造出来的。南京临时政府时期采用了一些文体作为正式公文，如公函、布告，后来大陆陆续采用了通告、指令、报告、通知、申请书等；中华人民共和国的公文吸纳了民主革命时期在实践中创造的许多公文文体，如通报、决定、公告、指示、请示、决议、会议纪要等。这些创造都是很好的。

有些公文以往有相关的名称，但没有这样的公文文种，本世纪才作为正式公文文种列出。如函，在《三国志》这本书中就出现过“函”这个名称，书中有这样的记载：“操每有疑事，辄以函问晔”。那函是指普通的信函，而不是一种公文。作为正式公函是1912年12月6日南京临时政府公布之《公文程式》。该《程式》共有七类，其中第三类为公函。1951年9月中央人民政府采用了函与便函。函是正式公函，便函是非正式公文信件。台湾国民党政府1973年进行公文改革，将公文分为六大类，其中第六类是其他公文，包括书函即便函，及通告、通知、报告、手谕等。这次改革的“公文程式”有得有失，得在规定使用白话文，实行三段式，使公文用语通俗、简明。失在于分类欠妥，“其他公文”有很多类，将之归为一类，犹如过去的杂文体一样，不仅模糊了文体的功能界限，使分类陷于不科学，而且否定了历来的创造性成果，不承认其为公文，加重了皇权化倾向。因为法

定的六类文体中，有三大类，即令、呈、咨都是最高统治者使用的。袁世凯 1912 年 1 月 9 日公布的公文体式规定公文有五类：令、谕、咨、呈、示、公布、状。台湾与之不同的唯函与其他而已。实际上，下级机关中除“函”可以用以外，似乎没有什么文体可以使用了，只能到其他杂文体里去找寻。

概括来说，在我国有一些公文如决定、指示、会议纪要、通知等在古代官书中是找不到的，是在长期的革命实践中逐步积累形成的新文种，在现实生活中起过很大的作用；有一些公文文种是从北洋政府“杂文体”中列出，正式成为公文文种的，如公告、通告、布告等文种；还有一些文种是对过去的文种加以改造以后使用的，如请示、报告。请示源于过去的呈状，报告类有过去的奏、疏、状、牒一类文体的某些功能。总之，这些新型文体的使用，有力地推动了现实发展与变革。

三、外国引进

中国行政文书文种的另一个来源是从外国引进的。如中国行政公文中的议案，香港公文中的通告、公告、通传、备忘录、录事等都是从英文翻译过来的。议案据说产生于大不列颠联合王国 1707 年的议会政治，当时苏格兰和英格兰合并为大不列颠联合王国，设一个君主，一个议会，其形式就是通过议案实现的。此后欧美一直沿用议案这一文书形式。1912 年中国建立国民政府曾使用过议案形式，但在 1912 年的两个公文体式中，均未见将议案列为正式“公文”。1993 年中华人民共和国颁布《国家行政机关公文处理办法》，议案在我国第一次被列为公文。香港在英国的殖民统治下，办公文书一直使用英文，

1974年以后为适应香港回归中国，才开始使用中文公文。这种公文主要是公函、通告（包括公告、告示、通函、通知等文种）及会议记录、录事、讲话稿等。其内涵基本上是英文的意译。因此有许多文体虽然名称与中国的公文同类文种一样，而其用法与规定却相差甚远。现存的香港公文基本上都是由英文翻译的，真正的中文公文尚在形成过程中。香港回归后，有些差距可能会有所缩小，但也会保留香港原有的不少文种的用法及习惯，不可能完全趋同。

综上所述，中国行政文书文种的来源一是从古代继承而来，对古代文种加以改造革新；一是从生活中发掘、创造出新的文种；一是借鉴外国的有益经验，选择引进适用的文种。从三大来源观察，这应是现代行政文书在文种方面的突出特点，它打破了历代的单一继承革新的传统。

第三节 行政文书的功能

行政文书文种很多，每一个文种都有其独特的功能，而所有行政文书文种的共同功能都是国家机关的行政管理功能。因此，按个别文种的功能分析其作用和按基本的管理功能分析其作用，都是比较困难的。加上中国各地域（如台、澳、港）与中国大陆的公文文种差异较大，难以充分地合理地加以论述，因而对行政文书按其文类的特殊性质，即从整体上从历史发展进程的角度来认识其功能是十分必要的。

行政文书之所以不同于一般应用文，是因为其功能与“众”不一样：

一、是“经国之枢机”

行政文书是国家部门行使职权、治理国家、管理政务的枢纽，常起关键作用，因而曹丕称之为“经国之大业”刘勰称之为“经国之枢机”。由于其地位如此重要，所以在中国古代，从东汉开始实行“察举”、“必试章奏”，提拔地方官除了考察政绩，还要考奏议。这样，外地的非京官，就很讲究章奏的写作，使公文不仅述事达理，而且文采也是第一流的。公文成了衡量才子们的天平，寻求世途的阶梯，故中文有“典文之美”天下第一的美誉。不以古代累述，仅以现代而言，也莫不如此。一个国家的元首与最高权力机关，从宣布战争与和平、赦免战犯、公布法律、条例，就国家的机构、事业的发展、人民的生活作出重大决定到任命官员、奖惩官员，没有一样能离开行政文书。有人称行政文书为“文章之母”，这是一点也不过分的。

二、是维护国家与人民利益的工具

为了维护国家与人民利益，需要凭借公文作为解决问题的工具。比如有的地方任意增加税种增加税额，加重了人民的负担，政府机关就可以下文制止。有的地方由于管理不善，社会治安问题较多，政府就决定对该地区加强治安管理整顿社会秩序。有的地方的农民只顾一己私利乱采乱挖国家的金矿、煤矿，或损坏国家文物、森林、树木、图书，政府就会下达公文要求地方官员限时给予处理。如果没有行政文书，社会管理就会出现混乱。

三、是上下沟通的“桥梁”

行政文书是国家机关之间、政府与人民相互沟通的“桥梁”。下级向上级反映情况，上级向下级布置工作，机关之间相互商议工作、协调处理公务，政府答复、批准人民提出的问题、申请等事项，都离不开它。行政文书像一座立交桥一样，使政府机关之间及与企业事业单位、人民团体、人民大众之间彼此往来 相互沟通。上下左右 增加理解 前后左右 互通信息 方可减少障碍 增强凝聚力。

四、是机关工作人员工作的依据

行政文书是国家机关工作人员进行工作的现实依据与历史依据。不论是对内还是对外，国家工作人员处理每一个问题都不是随心所欲、我行我素的。他总要依据一定文件规定，或上级的指示、通知、决定、意见、办法办理 或电话请示上级 或征求其他国家机关的同意，或收到人民群众的信函、报告而后按程序办理所以，行政文书本身是现实的办事依据 而有许多文件 特别是法律、条例、方针、政策、决定、指示、通知等，往往在一个很长的历史时期内起作用，一个文件过了几年、几十年还有可能是现实行文者的主要依据。

不仅如此 几乎所有的行政文书 都具有史料价值，所以行政文书都要作为档案进行科学编号，妥为保存，有的要制成缩微胶卷在一定的温度下保存，目的是便于以后查找。在我们的生活中，许多行政文书都具有凭证作用。一个官员得到一纸任命来此任职，过了几个月便被调任他职了。过了 10 年、20 年，此一任命书也许仍是提级提薪及证明其职衔身

份的重要证明文件。

由此可见，行政文书是一个国家中头等重要的文书。正因为如此，在长期封建社会中，皇帝要选全国学问最好的人作翰林当宰辅为他起草重要文书，所以，向国家推荐人才，考举人、考进士、考官职要考公文。毛泽东等领导人十分重视公文写作，在许多重要问题上，他都要亲自起草公文。从这一角度想，刘勰称行政文书为“天下第一”文章，是不无道理的。

第四节 行政文书的语言要求

行政文书的语言，各地有各地的要求。中华人民共和国国务院办公厅 1993 年颁发的《国家行政机关公文处理办法》第五章第 28 条规定，公文的行文要“情况确实、观点明确、条理清楚、文字精炼、书写工整、标点准确，篇幅力求简短”。台湾 1995 年版《公文处理》第 13 章第一款第 3 项作业要求谓：(1) 正确(2) 清晰(3) 简明(4) 迅速(5) 整洁(6) 一致(7) 完整。有的专家概括为四个字：简、浅、明、确。香港政府公布的《政府写作手册》明确规定要用白话文，要求通俗简明、整洁清楚、条理分明。这些要求概括起来说是相似的，主要之点是：

一、清楚明白

清楚是具体要求，明白是书写目的。清楚的目的是要让人看得明白，不清楚就难以让人明白。清楚是行文的基本要求，它首先要求条理清楚，要言之成理、言之有据，又要言之有序。言之不能成理，不能自圆其说，便说不清楚。言之无据，空洞无物，有

理也讲不清楚言之无序，次第混乱，前后颠倒，语无伦次，有理有据也写不清楚。即使有理、有据、有序，不深入实际，不进行调查研究，对事件的前因后果弄不明白，也表达不清楚。就是这些要求全做到了，也还要在遣词造句上下工夫，对词性、词意、语境语义、语调语音、修辞色彩等进行细心的分辨，恰如其分地使用，才能使用语清楚。有理有据有序，用语恰当才能算真正清楚。只有表达清楚，才能达到明白的目的。

二、正确、明确、准确

正确是指认识问题的立场、思想、观点应当对头。如果立场、观点错了，写出的文章，再有文采也是错的。明确是指公文中提出的问题不能模棱两可，是就是是，非就是非。对于同一个问题在提法上，不能前后矛盾，表里不一，似是而非，也不能一个问题多种观点隐匿其中，此亦可，彼亦可，应尽可能使自己的观点明确、鲜明。不仅如此，还要做到准确。所谓准确，一是情况确实，要求不夸大，不缩小，不隐瞒，不改变事物的性质，一切如实反映；二是在评价上要实事求是，不能以偏概全，不否定一切或肯定一切，不文过饰非，抬高自己，否定别人，以博取荣誉与信任，要从发展的、全面的、本质的方面去认识事物。只有这样，得出的结论才是可靠的；三是遣词造句上，包括在概念、判断、标号、点号的使用上，要反复推敲，力求用得对，用得好，用得准。

三、简练工整

简是要求文字简省，用简省的字句表达出丰富的内涵。这丰富的内涵，在简省的字句中还要让人

看得明白。繁而不明，犹如废纸一堆；简而不明令人费解、猜测也不好。从这个意义上说，公文的行文虽然提倡用“普通话”、“白话文”表达，但并不排除行文时对已融入现代口语中的许多成语、典故和一些富有表现力的术语和文言语词的使用。离开了这些，语言很难做到真正意义上的简。

练，指凝炼、精炼古时候较多的指锤炼词句。事实上，它首先是指精要，用最凝炼的语言，表达出最重要的意思。古人讲究旋绕笔法，这旋绕的奥妙正在于他们善于抓住个别字句使之内涵丰富，在平浅之中有蕴玉含珠之妙，使人觉得咀嚼再三，余味无穷。

工整 指的是书写要工整 文面字迹清楚、端正、整洁 用语合乎规范 不生造词语 不用“俚语”、“粗话”、“脏话” 文件首尾完整一体，一脉相连 不能少彼缺此，枝节横生。语言虽浅白，但文件却典雅美观 端庄大方·具有凝重之美。

中国传统的行政文书之所以具有审美价值，是和它的文字工夫分不开的。行政文书是办公文件，并非要求诗意，只要明白地把事情讲清楚即可。但如果能在讲清楚事情的同时能以浅白文字给人以美感岂不更好？

第二章 中华人民共和国的 行政公文

第一节 概述

一、中华人民共和国行政机关公文处理的有关规定

中华人民共和国国务院办公厅 1987 年 2 月 18 日发布了《国家行政机关公文处理办法》，1993 年 11 月 21 日修订。根据这个处理办法的规定，国家行政机关的公文处理追求的目标在于使公文处理规范化、制度化、科学化，借以达到提高公文处理效率和处理质量的目的。因此，要求有专职人员负责公文处理工作；行文要少而精，重实效；处理要及时、准确、安全。

1. 公文的种类

我国现有的行政公文的类型，共有 12 类 13 种，这便是：（一）命令（令）（二）议案（三）决定（四）指示（五）公告、通告（六）通知（七）通报（八）报告（九）请示（十）批复（十一）函（十二）会议纪要。

2. 中国现行公文的格式

中国公文的格式，大略可以分为三个部分

（1）文头部分。文头指文件开头，即正文之前的一部分。示例如下：

秘密等级
紧急程度③ □ □ □ □ 文件① 份号 × × × × ④

发文字号

签发人⑤



以上示例有几个组成部分：

版头。用红字标出，表明这是哪个机关的文件。要求标明机关的全称，并加“文件”两字。根据实际需要，可以由几个机关联合行文。联合行文单位不宜太多，主办机关应在前面。如 × × × 省人民政府与 × × × 省政协联合行文，则可写成：

× × × 省人民政府
× × × 省 政 协 文 件

发文字号，又称公文编号。这一部分是该文件的编号。发文编号，包括机关代字、年份、序号。联合行文只标主办机关发文字号如“中发〔1997 13 号〕这个公文编号”，“中发”是机关代字表示是中共中央发出的文件；“1997”表示发文的年份，“13”是这一年中这个机关的发文序号。发文的年份要写全，“1997”不能写成“97”要给人以完整的准确的时间概念。“1997”要用“〔〕”括起来，不能用“（）”括起来成为“（1997）”。

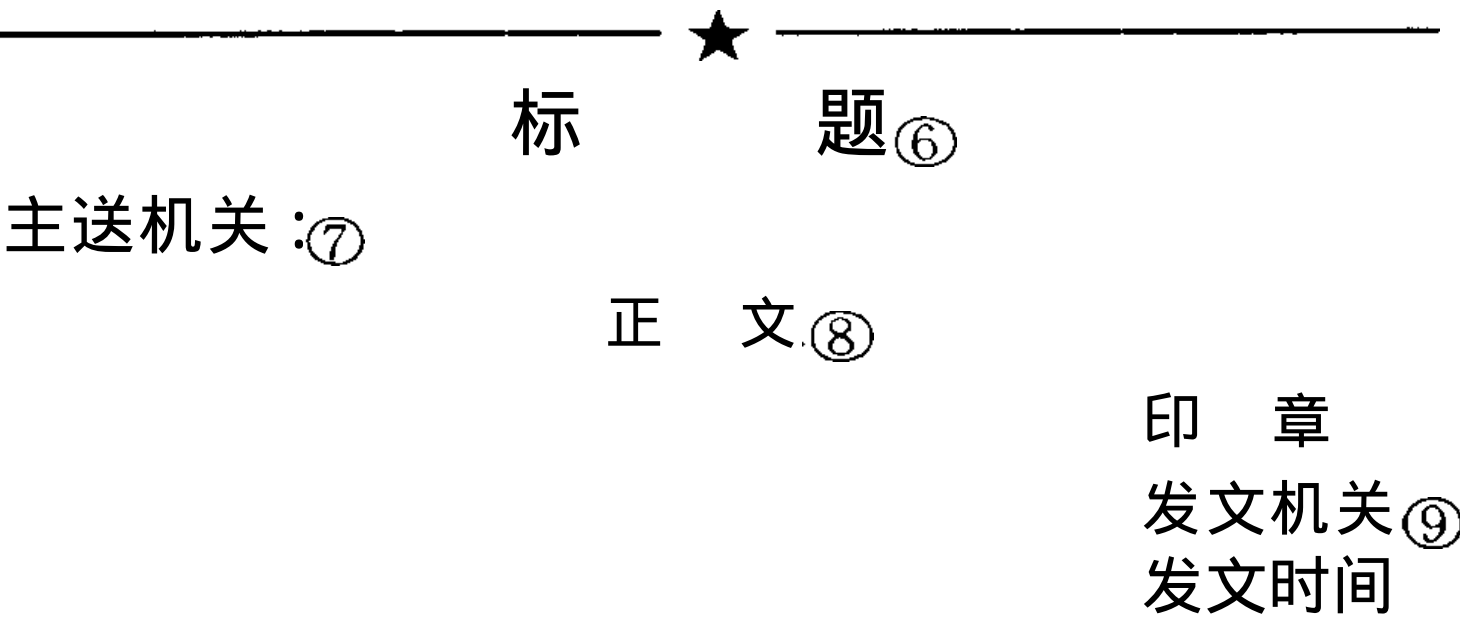
密级，表明该文件的保密程度。中文的密级分为“绝密”、“机密”、“秘密”。“绝密”、“机密”文件要标明文件份数序号。紧急文件要标明紧急程度。紧急程度分为“特急”、“急件”紧急电报应标明“特

急”、“加急”、“平急”字样，不具有保密性和并不急的文件，不用加标识。因为加密和紧急程度的标识，涉及到要求采取很多切实可行的措施，甚至采用特殊手段才能达到目的。

份号，指该文件印发的份数的号码。密级中的绝密、机密文件对公文的阅知范围有限制，因此对文件的份数和每一份序数都有编号，以便发放登记与查询。

签发人姓名，在一般情况下，不签在公文的正式文件上，而签在拟文纸上，但在上报的公文中有时要签发，为示负责。现在各省市报到国务院的文件大都标明了签发人。签发人应当是有关的负责人在间隔线右上方亲笔签上自己的真实姓名。

(2) 正文部分。正文部分是文件的主体，包括以下内容：



⑥ 标题，在正文正中上方，要求概括公文的主要内容。标题通常由三个部分构成，即发文机关 + 内容 + 文种。有一些公文如令、公告、布告等内容（事由）常常省略，只留机关 + 文种。但一般公文的标题都由这三个部分组成。

⑦ 主送机关 即受文的对象。俗称“抬头”、“上款” 写在标题下 正文之前 顶格。请示一般只写一个主送机关。如要送其他机关，要以抄送、抄报的形式表达。向社会公众公布的公文如布告、公告、通告、告示通常略去受文单位。在一般情况下，书写受文单位不要写简称，要注意下达单位的排列顺序。

⑧ 正文是公文的主体。这一部分，通常应写明以下几个问题：

其一，依据。依据是行文的理由，即为什么要发这个文 依据是什么 理由是什么。过去“依据”又叫“引叙”。行文理由大体上有这样几种：

根据某法律、法令、法规行文；

根据现实状况行文；

根据惯例行文；

根据对方来文行文；

根据领导机关的指示命令行文；

根据某一种理论或利害关系行文。

其二 目的。本行文的目的宗旨是什么，是希望解决什么问题，所为何事，要把事情说清楚。

其三 要求、情况、意见。对上级、同级、下级有什么具体要求 有什么具体的意见、建议、主张 或者有什么情况需禀报与通报。

其四，结束语。公文一般不要求用客套话，但往往有一些在结束时对上级、同级、下级有所要求、希望、祈求时常用一些惯用语 诸如“综上所述”、“鉴于上述”、“总之”、“据此”、“为此”、“特此”、“务希”、“务请”、“敬希”、“希予”、“希能”、“尚盼”、“勿误”等等作为结束 以表示希求、强调等愿望。

⑨ 文件的落款，要求写机关、组织或个人的全名，并盖印章。除会议纪要外，其他公文都要盖