

MODERN OFFICE DOCUMENT COURSE

现代公文学教程

潘毓明 主 编
阳田丰 副主编
蒋炳穗



漓江出版社

序

据我所知，几乎每次公文学课程教学结束之后，总有学生建议本书主编将讲义整理出版。本书主编也曾对我说，一定要满足学生的要求。于是，七年之后，作为从事秘书工作和教学几十年的本书主编，终于以《现代公文学教程》面世。这是本书主编又一部正式出版的应用性教材。

在现代条件下，公文的使用已经成为一种普遍的社会现象。尤其是我国以经济建设为中心、实行改革开放以来，公文作为现代社会联系的主要工具，无论从质的、量的方面，还是速度方面，都提出了更高的要求。对此，社会上已引起高度的重视：在院校，公文学已列为许多专业的必修课；众多的文书工作者正通过自学力求提高公文写作水平；从事经济活动的人们，也在努力研究和掌握公文知识。可以说，该书的出版，能更好地为公文学的教学者、学习者和研究者服务。

综观全书，深受启发。我认为，《现代公文学教程》又给公文学园地增添了新的色彩。据悉，我国迄今用此书名者尚属首次。该书具有很强的理论性和实践性，是一部值得肯定的好书。本书的主要特点：一是综合性强。书中综合介绍了我国现代党务、行政公文和常用的专用公文，并注重研究和介绍各类公文的异同点，有利于学生和有关人员的综合对照与区别运用。二是实用性强。该书以公文写作为重点，着力从理论与实践的结合上，阐述公文基础理论和公文工作的规律，并介绍少数民族地区使用公文的特点。本书内容全面具体，例文典型，既可供教学、自学

和研究使用，也可供各级机关、单位使用，既可作为日常公文工作的参考书，还可作为公务员公文写作考试的指导用书。三是资料性强。书中选用了珍贵的历史资料、现代公文写作资料和范文资料。这不仅便于学习和研究，而且具有长期保存参考利用的价值。特别是公文记述方法、公文用语规范和调查报告、经验总结、讲话稿的写作等，更具独到之处。这本书对于需要了解掌握公文知识和从事公文工作的人员，以及正在学习应用文写作的中学生，可以说是一书在手，长期受益。

在我国，公文和公文工作有着悠久的历史，但公文学仍然是一门新兴的学科。公文和公文工作在向前发展，其理论亦需要继续研究和深化。本书的出版将起到促进和“抛砖引玉”的作用，我相信它会得到广大读者的欢迎。希望从事公文工作和研究的同志加强公文理论的研究，为建立、完善具有中国特色的公文学作出贡献。

韩锡敦

1993年7月16日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公文的含义	1
第二节 公文、文书与文件	2
第三节 公文学研究的对象、目的和方法	5
第二章 公文的产生和发展	10
第一节 公文的产生	10
第二节 公文的发展	11
第三章 公文的特点和作用	22
第一节 公文的特点	22
第二节 公文的作用	25
第四章 公文的分类及文种	29
第一节 公文的分类	29
第二节 通用公文的主要文种	32
第三节 选用文种的主要依据	44
第五章 公文的结构与格式	46
第一节 公文的结构	46
第二节 公文的格式	47
第六章 公文的行文规则	63
第一节 行文关系	63
第二节 行文方式	65
第三节 行文规则	67
第七章 公文的稿本及生效条件	70
第一节 公文的稿本	70
第二节 公文生效的条件	73

第八章 公文处理	75
第一节 公文处理的含义、地位与任务	75
第二节 公文处理程序	78
第三节 公文处理的基本要求	96
第九章 公文的起草	101
第一节 公文的文体	101
第二节 公文起草的意义	102
第三节 公文起草的基本要求	106
第四节 公文起草的步骤和方法	113
第五节 文件主题词的标引	132
第十章 公文的记述方法	137
第一节 名称的记述	137
第二节 地名方位的记述	140
第三节 数字的记述	143
第四节 公文开头、结尾的记述	148
第五节 公文惯用语的记述	153
第十一章 规定性公文	159
第一节 章程	159
第二节 条例	165
第三节 办法	176
第四节 规定	189
第五节 细则	196
第十二章 领导指导性公文	206
第一节 命令(令)	206
第二节 指令	215
第三节 决定、决议	217
第四节 指示	235
第五节 通知	242

第六节	通报	257
第七节	批复	270
第八节	会议纪要	274
第十三章	呈请性公文	285
第一节	请示	285
第二节	报告	293
第三节	简报	318
第四节	调查报告	332
第五节	意见、建议	367
第十四章	公布性公文	378
第一节	公报	378
第二节	公告	383
第三节	通告	386
第四节	布告	389
第十五章	商洽、记事性公文	393
第一节	函	393
第二节	会议记录、大事记	398
第十六章	计划、总结性公文	411
第一节	计划、规划、要点、方案	411
第二节	总结	443
第十七章	专用性公文	463
第一节	经济文书	463
	一、经济合同	463
	二、经济活动分析报告	472
第二节	司法文书	480
	一、立案报告	480
	二、起诉书	484
	三、诉状	488

四、公证书·····	495
第三节 外交文书·····	498
一、国书·····	498
二、全权证书·····	499
三、访问日程·····	500
四、请帖·····	501
五、换文·····	502
第十八章 讲话性公文·····	505
第一节 讲话性公文的特点、作用和种类·····	505
第二节 讲话性公文的写作·····	507
一、综合性工作报告·····	511
二、动员报告·····	524
三、开幕词·····	527
四、闭幕词·····	530
五、就职演说·····	532
第三节 写作讲话稿应注意的问题·····	534
第十九章 文书立卷和归档·····	537
第一节 文书立卷归档的意义·····	538
第二节 文书立卷的原则和要求·····	539
第三节 文书立卷的范围·····	541
第四节 文书立卷的方法·····	544
第五节 文书立卷的准备工作·····	549
第六节 案卷的整理与归档·····	553
第二十章 公文和公文工作的发展趋向·····	560
一、公文知识将得到迅速普及·····	561
二、公文正朝着高质、高效的方向发展·····	562
三、使用频率高的文种将被确定为正式公文·····	564
四、公文工作手段将逐步实现现代化·····	566

附录：

中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）	569
国家行政机关公文处理办法	577
国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定	582

第一章 绪 论

公文学是研究公文、公文工作的产生和发展，揭示其基本规律和特点的科学。公文学的任务，就是对公文和公文工作的现象，进行全面、系统、周密的研究，抓住其质的规定性，借助相关学科的知识 and 理论，概括为系统的理论体系，形成完整的、独立的学科。本书是以研究现代公文及公文工作为主要内容的教材，故取名为《现代公文学教程》。

公文是信息运动的一种方式，是信息传递的特殊书面工具。在社会实践中，人们凭借公文的特有功能，保证了相互间的正常联系，促使了人类社会的向前发展。今天，公文的使用已经成为一种普遍的社会现象。我们学习公文学，首先应对公文的概念以及有关问题，有一个概括的了解。

第一节 公文的含义

公文，即公务文书，历史上曾称为“官文书”、“文牍”。现在，公文是指党政机关、社会组织在公务活动中，为行使法定职权所制作的有现行功用和有特定文面格式的文字材料。公文的这一定义包括三层意思。

1. 公文使用范围的限定性。公文是人类公务活动的直接产物，它的使用者限定在党政机关、企事业单位和群众团体等。个人因私事而形成的文字材料，如书信、日记、履历、生平、申请、传记、契约、遗嘱等，不属于公务文书而称为私务（人）文书。

2. 公文制作内容的规定性。公文的内容必须限于公务，如传达贯彻党和国家的方针政策，发布法令法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验等；当然，行使公文的目的，也就是为了解决和办理公事。凡行文内容非公务，行文目的非办理公事的文书，不是公务文书。

3. 公文文面格式的特性。公文从字面上讲，可以理解为文字材料。但公文不是一般的文字材料，而是具有特定文面格式的文字材料。它不等同于报道、通讯、教材、论文和标语等。公文格式通常由党政法定机关规定，如行政公文由国务院办公厅规定，党务公文由中共中央办公厅规定，军用公文由中央军委规定，日常公文则按约定俗成的惯用格式执行。

第二节 公文、文书与文件

目前，人们对公文、文书、文件这三个概念的解释不尽相同：一是认为公文、文书、文件这三个名词难以严格区分；二是认为公文就是文件；三是公文、文书、文件的内涵没有本质区别，只是外延大小不同。我们知道，文书产生之后，因其具有独特的作用，人们出于实际工作的需要，从各个角度对它加以限定而出现文书、公文、文件等不同的名词。这些名词既然是社会实践的产物，就一定在概念上有所区别。因此，有必要从这些名词出现的先后，即文书——公文——文件来探讨它们各自的含义。

在我国，文书的存在已有四、五千年的历史，而“文书”一词的出现却只有二千多年。“文书”一词最早见于西汉初期著名辞赋家、政论家贾谊的《过秦论》。该书记载有秦始皇“禁文书、酷刑法”等语句。后来，东汉班固撰著的《汉书·刑法制》，也载有“文书盈于阁，典者不能遍睹”。这就不难看出，文书一出现就明确了它所包含的对象是公务文书和私务（人）文书，即

公务文书和私务文书的总称。

随着文书工作实践的深入发展，人们给文书下了定义，即文书是行为主体在社会活动中，为了一定的目的而形成并使用的具有特定格式的文字材料。这里所说的行为主体，是指社会集团和有办事能力的个人。社会集团为办理公务而形成的有特定格式的文字材料就是公务文书；个人在处理私人事务中形成和使用的有一定格式的文字材料，就是私务文书。它包括个人、家庭或家族在自己的活动中所形成的文书。行为主体的社会活动范围有大有小，大到党和国家的重大政治、经济、军事等活动，小到一个单位或某个人的事务活动。如全国人民代表大会通过的法、决议、报告，就是重大的国务活动所形成的公务文书；个人写的书信、自传等，则是处理私人事情而形成的私务文书。可见，文书的外延是很大的。

公文是文书的主要组成部分。“公文”一词的出现比文书晚，最早出自后汉末期待御史刘陶等人之手，距今已有一千八百多年。

公元183年，以张角为首的农民起义准备工作发展很快。就在这一年，刘陶与其他两个朝臣联名上疏陈奏灵帝，提醒朝廷注意张角的动向。《后汉书·刘陶传》对上疏的内容有详细的记载，其中提到州、郡官吏对张角活动的态度是：“州郡忌讳，不欲闻知，但更相告语，莫肯公文”。意思是，州郡官吏对张角组织农民起义一事，采取回避的态度，不愿管，但又互相询问传递这方面的消息，却又不肯用公文把事情报告朝廷。可见，当时公文的含义已经有两个方面的内容：公文用于处理公务或反映公事情况；公务行文要选用国家特定或习惯共认的公文文种。直至现代，公文的这一特点并没有变化，这说明公文这个概念的外延比文书小。这里应该指出，由于人们习惯把公务文书简称为公文或文书，于是常常把公文工作称作文书工作，把公文立卷称为文书

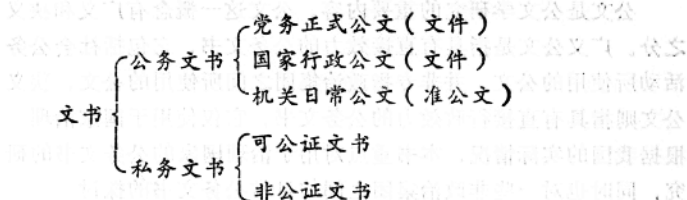
立卷等，这并不意味着公文与文书没有区别。另外，目前私务文书除契约、合同和遗嘱等，因涉及公证问题而有所研究之外，其他私务文书很少有什么研究。可是，不少只研究公文的论著也称为文书学，这是值得探讨的。

“文件”一词的问世，大约在清朝末期。宣统三年（1911年）五月，清朝颁布了《内阁属官官制》15条。根据这个条例的规定，清朝廷设承宣厅专掌文书工作，其职责第七项规定掌管“本阁公牍文件”。这里的公牍和文件，应理解为：公牍是公文的总称，文件是设有完整版头的公文。

从“文件”一词出现时的含义，以及公文工作的实践，“文件”是公文的重要组成部分应该是正确的。于是，人们给它下了定义，即文件是领导机关根据自己的职责范围所制发的具有法定效力并设有特定版头的公文。所谓法定效力，是指那些具有法律保障的、约束力强的、庄重的公文。一般是指党和国家机关的正式公文。如中共中央办公厅1989年规定的正式文件种类13种，国务院办公厅1987年规定的国家行政机关公文种类15种，都可以称为文件。但意见、建议、计划、总结等日常公文一般不称文件。虽然日常公文被党政正式公文认可和批转时，也具有法定效力，但这种效力不是日常公文本身产生的，而是从外部由党、政正式公文赋予的。日常公文没有得到党、政正式公文的认可和批转，不具有法律效力。所谓版头，是指公文标印格式的文头部分，一般应印有发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字，或按规定使用其他特定版头。如《中共中央办公厅文件》、《中共××县委员会文件》、《国务院办公厅文件》、《××县人民政府文件》等。据上分析，文件的外延应该是比公文小。

综上所述，公文、文书、文件这三个概念的内涵没有本质的区别，“都是在社会实践中为了满足人们彼此进行联系的需要而产生的文字资料”，然而它们的外延大小是有区别的，并且存在

着包含与被包含的关系：



这就是说，文书这个概念的外延比公文大，而公文这个概念的外延又比文件大。同样，我们可以把文件称为公文，但有的公文不一定叫文件；我们可以把公文称为文书，但有的文书不一定叫公文。长期以来，人们习惯将这三个概念混而用之，但随着公文学研究的深入，应进一步明辨它们各自的含义。

第三节 公文学研究的对象、目的和方法

一、公文学研究的对象

公文学是研究公文和公文工作规律的专门学科。它是研究统治阶级和集团党政机关公文的特点、作用、形式、撰拟要求及其运动规律的科学。因此，公文学要研究的主要对象就是公文和公文工作。其具体对象是：

- (一) 公文和公文工作的起源与沿革。
- (二) 公文本身的诸因素。如公文的性质、公文的特点、公文的作用、公文的结构、公文的分类、公文的语言、公文的载体形式等。
- (三) 公文写作的要求和方法。
- (四) 公文工作的规律。如公文工作的地位和作用、公文的处理程序、公文内容的传播方式和公文管理等。

（五）公文与政治的关系。

公文是公文学研究的重要内容。公文这一概念有广义和狭义之分。广义公文是指具有直接效力的公务文书，它包括社会公务活动所使用的公文，并非专指政治集团之间所使用的公文。狭义公文则指具有直接行政效力的公务文书，它仅使用于国家治理。根据我国的实际情况，本书重点对用于治理国家的公务文书的研究，同时也对一些非政治集团之间的日常公务文书的探讨。

二、公文学研究的目的

在我国，公文学还是一门新兴学科，研究的历史不长，在理论上仍然有一个不断完善的过程。我们研究公文学的目的，就是通过批判地继承公文和公文工作的历史遗产，研究我国现行党政机关、团体、企事业单位的公文和公文工作的理论、原则与技术方法，从而提高机关、单位的工作质量与效率，更好地为社会主义现代化服务。

公文学研究的具体目的有三点：

（一）建立有中国特色的社会主义公文学。通过批判地继承国内外公文和公文工作的历史遗产，总结我国现行公文和公文工作的实践经验，揭示公文和公文工作的规律，并使之形成科学的理论体系，从而建立有中国特色的社会主义公文学，更好地为我国现代化建设服务。

（二）运用公文学理论指导公文工作，培养文书人才。运用公文学全面、系统的理论指导机关、单位的公文工作，有利于促进公文工作朝着现代化、科学化和规范化的方向发展。同时，以正规统一的公文学教材，培养大批文书、秘书和与公文工作有关的公务人员，从而使这方面的人材能满足社会公务活动的需要。

（三）了解公文和公文工作在国家管理中的重要作用。通过研究公文与政治的关系，加深了解公文和公文工作在国家管理、

社会管理中的重要作用，提高公文工作人员的政治责任感，从而掌握写好公文的要领和行文的方法，更好地为党政机关、团体和企业事业单位服务。

三、公文学研究的方法

在现代条件下，人们对社会的联系，无论是从质的、量的方面，还是速度方面，都提出了更高的要求。公文作为社会联系的必要工具，其载体形态、传播方式都在不断地变化，但这种变化只是公文外在形式的变化，作为社会联系的工具、信息流通的手段，其内在实质是不变的。因此，研究公文学，掌握公文和公文工作的基本知识，对于机关公务人员、尤其是文书、秘书和档案工作人员，便是一门不可缺少的课程。研究公文学要采用一定的方法。这些方法主要有：

（一）研究和吸收公文与公文工作的历史遗产，总结和运用现行公文与公文工作的经验。研究公文与公文工作的历史，就是要了解历代公文工作的经验教训，从中吸收有益的东西，以加深对现行公文与公文工作制度的理解，丰富公文学的理论。同时，在研究过程中，还要坚持古今结合，以今为主的原则，认真总结我国现行公文与公文工作的经验，并积极运用它的理论、原则和技术方法来指导实践，不断提高公文工作的水平，以适应国家社会主义现代化建设的需要。

（二）研究公文学与其它相关学科的关系，掌握公文和公文工作的规律。公文学是一门独立的学科，但它与其它社会科学又有着广泛的、多边的联系。它与行政管理学、档案学、秘书学、社会学、信息学、文字学、写作学等都有着密切的关系。在这里主要介绍公文学与行政管理学、档案学和秘书学的关系。

公文学与行政管理学的关系极为密切。行政管理学是研究行政组织运用国家权力管理社会事务的科学。而公文学研究的重要

对象——公文，就是一种管理国家不可缺少的工具。这种工具的具体作用便是国家机构中的传导系统或信息流。当这个信息流一旦堵塞，国家机器就不能正常运转。因此，如何运用公文工作使公文参与国家管理，使机关行政管理灵敏顺畅，这也是行政管理学所要研究的内容之一。由此可见，从研究对象来说，公文学与行政管理学都要有公文和公文工作；从学科的关系上来看，公文学是行政管理学的分支学科，行政管理学的理论对公文学有指导意义。

公文学与档案学有着亲缘关系。档案学是以档案和档案工作为研究对象的科学。而公文是档案的前身，档案是公文的归宿；公文工作是档案工作的基础，档案工作是公文工作的重要条件。尽管公文学与档案学由于对公文材料管理的阶段、形式的不同，而产生了两者不同的工作内容、特点和要求，于是逐步形成了不同的专业，但两者都是以公文材料作为研究的物质对象。公文学与档案学的亲缘，使公文工作必然受到档案工作的某些制约，即公文工作要符合档案工作的原则和要求。

公文学与秘书学有着姊妹学科的关系。秘书学是研究秘书工作和秘书活动规律的科学。它主要是研究如何从政治和业务技术方面辅助领导，做好公文处理和日常事务工作。而公文处理工作既是公文学研究的基本内容，也是秘书工作的重要任务。在组织机构中，文书人员和秘书人员的职责虽然有区别，有些秘书并不都负有文书工作者撰写公文和处理、管理公文的任务，但绝大多数秘书人员都要从事这项工作，所以人们常常把他们称为“文秘人员”。这就决定了公文学是秘书学有关公文理论的基础；秘书学的秘书活动理论，对公文学的文书活动具有指导意义。

上述说明，公文学研究必须与其它相关学科的研究相结合。只有在研究过程中，既研究公文学的特点，又要了解相关学科的基础理论，才可能从理论上、实践上将公文学与其它相关学科加

以区别，从而把握公文文学研究的方向，掌握公文和公文工作的规律。

(三) 公文文学研究要理论联系实际，注重现实的实践。公文文学是一门理论性、实践性很强的学科。它既要注重对实践经验的研究，又要对文书工作者从事公文工作实践的指导。文书工作者要想真正掌握公文文学的理论、原则和技术方法，就必须注重公文工作的实践。在我们国家里，各机关、单位的性质、职权、规模和工作特点不同，其公文工作的特点也不尽相同。公文文学研究的理论、原则和方法，虽然具有普遍的指导意义，但也应结合本单位的具体情况而灵活运用。强调本单位的特殊性和传统习惯，不接受公文文学有关理论的指导，违背公文和公文工作的规范是不对的；但不从实际出发，简单地照搬照抄也是不妥的。因此，从实际出发，密切联系实际，是公文文学研究的正确方法和原则。

【思考与练习】

1. 什么是公文和公文文学？如何理解公文的概念？
2. 简述公文、文书、文件的异同点。
3. 公文文学研究的对象、目的和方法是什么？