

中国公文写作研究会公文文献研究室

鲁东大学公文文献研究中心

中国公文文学研究

主 编 柳新华

副主编 徐艳华 张玉禄

# 新编公文写作

主 编 王红霞

XinBian GongWen XieZuo



经济科学出版社  
Economic Science Press

中国公文写作研究会公文文献研究室  
鲁东大学公文文献研究中心

中国公文学研究

主 编 柳新华

副主编 徐艳华 张玉禄

# 新编公文写作

XinBian GongWen XieZuo

主 编 王红霞  
副主编 史守海 李瑞芬 孙彩惠  
崔胜显 王 佳



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

新编公文写作/王红霞主编. —北京:  
经济科学出版社, 2013. 11

(中国公文学研究)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4051 - 4

I. ①新… II. ①王… III. ①公文 -  
写作 IV. ①H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 283381 号

责任编辑: 柳 敏 于海汛

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

## 新编公文写作

主 编 王红霞

副 主 编 史守海 李瑞芬 孙彩惠

崔胜显 王 佳

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 19 印张 360000 字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4051 - 4 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

## 《中国公文学研究》编委会

名誉主任 苗枫林

主 编 柳新华

副主编 徐艳华 张玉禄

成 员（排名不分前后）

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 苗枫林 | 柳新华 | 徐艳华 | 张玉禄 | 姜德照 | 王东海 |
| 董相志 | 王红霞 | 丁洪荣 | 孙彩惠 | 李忠朋 | 蔡江涛 |
| 邵明媚 | 张艳伟 | 王 佳 | 乔卫星 | 刘国明 | 张晓青 |
| 兰 玲 | 史守海 | 李瑞芬 | 曲俊义 | 崔胜显 | 邵建国 |
| 刘玉坤 | 刘明洋 | 刘 璐 | 高 慧 | 张 晨 | 朱慧锦 |
| 史林林 | 乔雨菲 |     |     |     |     |

# 序

公文在中华文明的历史进程中一直担当着重要角色，历经几千年的演变和发展，始终发挥着治国安邦、革故鼎新、传递政令、凝聚民心、推动经济与社会发展的重要作用，但公文学作为一门独立学科被世人所重视，时间却相当短暂，充其量不过二十几年的历史。

20年前，苗枫林的《中国公文学》（齐鲁书社1987年）一书出版，第一次较为系统地把公文作为一门学科进行研究，创造性地提出具有很高理论价值和实用价值的公文学观点，从理论和实践的结合上论述了公文学的基本规律，由此填补了中国公文学理论上的空白，成为中国公文学研究史上的里程碑。

此前我国公文学的研究，一直依附于其他学科，在秘书学、档案学、写作学、语言学、行政学等学科的边缘徘徊，犹抱琵琶半遮面，藏在深闺人不识。伴随着苗枫林《中国公文学》问世，公文学有了“名”，有了较为科学的界限和定位，我国公文学研究逐渐自立门户，崭露头角。随后成立的中国公文写作研究会，在推动公文学研究方面做了大量工作，许多专家学者加入到公文学研究队伍中来，大批优秀公文学研究成果不断涌现，理论研究与实践应用的结合也越来越密切，公文学成为一个内容日渐丰富、目标日趋清晰、体系逐渐完备的学术领域。时至今日，公文学研究已呈现出生机蓬勃的发展态势，越来越受到社会和理论学界的关注。

从《中国公文学》出版之后二十多年的时间里，出版社出版了大量公文方面的书籍。据中国公文写作研究会不完全统计，20世纪90年代以后，关于公文学和公文写作的各种版本的教材、专著约计有200多种。但绝大多数是为满足社会需要及后来公务员考试的急需，而编辑出版的公文写作与处理方面的应用类书籍。这些著作对于普及

公文知识、提高公文写作与处理水平、服务于社会及党政机关工作发挥了重要作用，但就公文学理论研究方面而言，迄今为止尚未有超过苗枫林《中国公文学》的突破与建树。由于公文学理论研究滞后，致使公文写作领域长期囿于“格式加例文”的仿制模式，未能对我国公文的改革与发展以及文风建设发挥应有的作用。至今公文学的一些基本理论问题，诸如公文的定义、公文学的研究对象、公文学的学科体系、公文规范化理论以及公文文种归类等，均未有权威定论，各执一词，莫衷一是。这种状况显然不利于公文学科建设以及更好地服务于社会和公务活动。

发展是硬道理，没有发展，任何事物都没有生命力。尽管公文学研究已经取得可喜的成绩，但同其他新兴学科一样，公文学同样面临打破“瓶颈”深入发展的问題，传统单一的研究方法和手段、固定不变的研究对象和内容，严重制约了公文学科的深度建构，研究成果陷入狭窄、重复、肤浅，难以突破飞跃的泥淖中。苗枫林生前就多次说过，要使公文从单纯的应用技术进入学术领域，必须深入开展理论研究，推动我国公文学科建设进程。否则，将导致公文的发展与应用误入歧途，甚或对党政机关作风和社会发展产生不良影响。为此，中国公文写作研究会会长桂维民指出，公文学界要努力做好三方面的改变：一是更新观念和思路，将公文学研究视野放得更宽、更广；二是拓宽研究范围和角度，促进公文学全方位、深层次发展；三是创新研究手段和方法，将公文学建立在科学论证的基础之上。

许多公文学界的专家学者在为公文学的健康发展进行着坚持不懈的努力和探索。2007年7月“苗枫林公文学术思想暨《中国公文学》出版发行20周年研讨会”和2011年7月“公文学的发展现状与展望和公文文献服务平台建设研讨会”期间，入会专家学者对公文学的现状与前景取向表示极大的关切，苗枫林先生出席会议，会上会下与有关人士多次谈到要加强公文学理论研究，并希望鲁东大学公文文献研究中心师生在这方面多做一些工作，并表示他正在做中国公文名篇赏读和公文史学方面的研究工作，如果出版，可以作为这方面研究的丛书之一。

根据苗枫林先生的建议，鲁东大学公文文献研究中心拟定了《中

国公文学研究》丛书写作计划，落实了研究撰稿人员，结合公文学的教学、科研的需要展开工作。最初拟定的书目有《中国公文名篇赏析》（苗枫林）、《公文学的现状与展望》（柳新华）、《中国公文学概论》（柳新华、徐艳华）、《简明公文类编》（柳新华、徐艳华、张玉禄）、《中国公文史学》（张晓青）、《公文语言与修辞》（丁洪荣）、《公文格式规范》（姜德照）、《新编公文写作》（王红霞）、《电子公文撰制》（柳新华、王东海、董相志）等，并议定根据研究工作的进展，篇目作适当的增加或减少。

《中国公文学研究》丛书编写工作，从一开始就坚持理论与实践相结合、研究与应用相结合，但侧重于公文理论方面的研究，力求走出公文类书籍格式加例文的窠臼，在公文的深领域、广覆盖、系统化上做文章。丛书作为一个整体，力求全面反映公文学的主体框架内容，并努力在以往无人涉及的领域拓展，同时，考虑读者学习使用方便，各个分册又各自独立成编，不追求形式上的统一。因此在公文研究领域一些重要问题上不惜笔墨，展开论述，而对社会已见著述较多的内容一掠而过，甚或仅作简单介绍。

几年来，担纲任务的鲁东大学公文文献研究中心的师生以不畏艰难、勇于探索的精神，取得了一大批有价值、有见地、开创性的研究成果，完成多项重大课题研究，发表了一批优秀论文，建立了在全国颇具影响的公文数据库、公文服务平台和公文研究网站，经中国公文写作研究会批准建立了该会直属的公文文献研究室，开启了公文学研究新的阵地和良好的发展模式，受到各方的关注和重视。

正当《中国公文学研究》丛书在有计划、有步骤全面展开之际，不幸的是2013年1月苗枫林先生因病去世，使丛书的编写工作失去了一位重要的领导者和指导者。临终前他委托家人将他已经完稿的《中国公文名篇赏析》转交给鲁东大学公文文献研究中心安排出版事宜。为了表达对苗枫林先生的敬慕和怀念，鲁东大学公文文献研究中心师生以最快的速度组织校对、编审，在苗枫林先生逝世一周年之前将《中国公文名篇赏析》提前交由经济科学出版社出版发行，随后陆续完成其他书稿，于2013年下半年到2014年上半年由经济科学出版社完成编辑出版。

我们虽然尽最大努力完成了《中国公文学研究》丛书的编撰，但我们深知，由于能力和水平的限制，我们的研究离苗枫林先生的期望还有很大差距，完成苗枫林先生的未竟事业，真正确立公文学的学科地位，使之形成一门独立、严整的学科，还有大量的工作要做，还有很长的路要走。我们愿意与广大公文学研究者一道继续迎难而上，拼搏奋进，深入思考问题，脚踏实地进行研究，为公文学科的建立与发展作出积极的贡献。

最后，需要说明的是，《中国公文学研究》丛书在编写过程中，参考借鉴了公文学界专家学者近年来的大量研究成果，咨询查阅了大量出版物和网络有关数据库，虽然在各个分册参考书目和引文中已分别表达谢忱，但仍然有大量研究者、作者的名字未能一一列出，在此，谨以编委会的名义，向所有提供研究成果、著作、资料信息和对丛书编辑出版给予关心、支持和帮助的朋友表示衷心的感谢！

柳新华

2014年1月12日

（序作者柳新华为中国公文写作研究会副会长、中国公文写作研究会公文文献研究室主任、鲁东大学公文文献研究中心主任）

# 内 容 提 要

《新编公文写作》共分九章。第一章至第五章为公文写作的基础知识。从公文的作用特点、公文的格式、公文写作的能力及方法、公文主旨、公文材料、公文结构等方面进行了探讨和研究。第六章至第九章着重阐述了党政机关规范性公文、法规与规章性公文、事务性公文和专用公文的写作方法与技巧。

本书全面体现《党政机关公文处理工作条例》的最新精神，注重理论联系实际、因材施教的原则，力求从理论与实践、知与能相结合的层面上进行阐释和介绍，与传统公文写作的编写体例相比，增加了相近文种的异同比较和例文评析的内容。全书内容阐述新颖规范，体例编排科学合理，是公务员、办公室工作人员、秘书的最佳工具书，也是大专院校相关专业师生的最佳参考书。

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 公文概述 .....          | 1  |
| 第一节 公文的含义、作用及特点 .....   | 1  |
| 第二节 公文的分类 .....         | 7  |
| 第三节 公文的稿本 .....         | 11 |
| 第四节 公文的行文规则 .....       | 13 |
| 第五节 公文的格式 .....         | 21 |
| 第二章 公文写作 .....          | 28 |
| 第一节 公文写作的含义及特点 .....    | 28 |
| 第二节 公文写作的基本步骤及写法 .....  | 31 |
| 第三节 公文作者的修养和能力 .....    | 36 |
| 第四节 学习公文写作的意义及方法 .....  | 41 |
| 第三章 公文主旨 .....          | 46 |
| 第一节 公文主旨的含义、作用、特点 ..... | 46 |
| 第二节 公文主旨确立的原则与方法 .....  | 49 |
| 第三节 公文主旨确立的基本要求 .....   | 52 |
| 第四节 公文主旨的表现方法 .....     | 54 |
| 第四章 公文材料 .....          | 57 |
| 第一节 公文材料的含义、作用、种类 ..... | 57 |
| 第二节 公文材料的搜集 .....       | 60 |
| 第三节 公文材料选择的标准与原则 .....  | 64 |
| 第四节 公文材料的使用 .....       | 67 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第五章 公文结构 .....          | 73  |
| 第一节 公文结构的含义、作用、特点 ..... | 73  |
| 第二节 公文结构的原则及要求 .....    | 76  |
| 第三节 公文结构的基本内容 .....     | 78  |
| 第四节 公文结构的类型 .....       | 87  |
| 第五节 提高公文结构能力的主要途径 ..... | 90  |
| 第六章 规范性公文写作 .....       | 93  |
| 第一节 上行文的写作 .....        | 93  |
| 第二节 下行文的写作 .....        | 101 |
| 第三节 平行文的写作 .....        | 132 |
| 第四节 多向行文的写作 .....       | 141 |
| 第七章 法规和规章性公文写作 .....    | 150 |
| 第一节 法规和规章性公文概述 .....    | 150 |
| 第二节 法规性公文写作 .....       | 159 |
| 第三节 规章性公文写作 .....       | 168 |
| 第八章 事务性公文写作 .....       | 184 |
| 第一节 计划类公文 .....         | 184 |
| 第二节 报告类公文 .....         | 193 |
| 第三节 会议类公文 .....         | 211 |
| 第九章 专用公文写作 .....        | 222 |
| 第一节 经济公文 .....          | 222 |
| 第二节 行政执法公文 .....        | 246 |
| 第三节 涉外公文 .....          | 270 |
| 参考文献 .....              | 283 |
| 后记 .....                | 284 |
| 跋 .....                 | 286 |

# 第一章 公文概述

## 第一节 公文的含义、作用及特点

### 一、公文的含义

公文，即公务文书的简称，是相对于私人文书而言的一种文体类别。

公文有狭义和广义之分。

#### （一）狭义的公文

狭义的公文，是指中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发 2012 年 7 月 1 日起实施的《党政机关公文处理工作条例》（以下简称新《条例》）中规定的 15 种公文。新《条例》第三条对公文的概念做如下的界定：党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况等的重要工具。

#### （二）广义的公文

广义的公文是党政机关、企事业单位、社会团体等依法成立的社会组织在处理社会公务活动时形成并使用的具有法律效力和规范体式的书面文字材料。

本书以讨论广义的公文为主，兼顾常用的党政公文种类。

#### （三）公文、文书与文件三者的关系

公文、文书与文件，这三个概念在公务活动中经常使用，由于某些使用者对它们的具体含义把握不准确，在使用中常常出现相互混淆、彼此不分的现象，甚至在有些讨论文书工作的书籍中，出现这里称公文、那里称文件的现象。这种现象对公文学的深入研究是十分不利的。因此，我们有必要将它们加以分别说明。

1. 公文与文书的关系。公文与文书既有联系，又有区别。所谓文书，是指国家机关、群众团体、企事业单位或者个人在公务活动中，为了处理各种公私事务所形成和使用的体式规范、内容系统的文字材料。它是概括各类文书材料的泛称，既包括公文，也包括私人文书。私人文书又称“个人文书”，是个人在从事政治、经济、科学、文化等活动及与其他个人来往联系中所产生的文书，如书

信、传记、证书、回忆录、房契、地契、日记、札记，等等。即：文书 = 公务文书 + 私务文书。公文是文书的重要组成部分，文书的概念要比公文大，它们的外延与内涵都不同。此外，文书还指文书工作和从事文书工作的人。

2. 公文与文件的关系。公文与文件是两个容易混淆的概念。公文与文件内涵是一致的，它们都是公务活动的工具，都是表述国家行政管理思想意志的书面形式。所以，在很多情况下，文件和公文通用。事实上，这两者是有区别的。“文件”一词是外来词，来自拉丁语，相当于汉语的“证据”。在我国，文件的概念有广义和狭义之分。广义的“文件”所指的范围比公文大，其指称范围实际上与法定公文和事务文书有交叉，它是指法定公文和事务文书中政策性较强或问题重大的那一部分。如法定公文中的“函”、“公告”、“通知”等，一般都不称其为“文件”；而机关事务文书中的“计划”、“章程”、“办法”、“细则”、“讲话稿”、“可行性研究报告”等，则常被称为“文件”。狭义的“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的并设有特定版头的公文。

由此可见，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。所以，我们可以把文件称为公文，但有的公文不一定就是文件；我们可以把公文称为文书，但有的文书不一定是公文。

## 二、公文的作用

作为“党政机关实施领导、履行职能、处理公务的”的重要工具，公文对机关日常公务活动起着不可替代的作用，它可以打破时空限制，有效地传播权威性、凭证性的各种公务信息。具体表现为以下几个方面：

### （一）领导和指导作用

我国的党政机关、社会团体和企事业单位都是按照民主集中原则建立和组织起来的，在它们之间存在着内在的隶属关系，如党和国家的上级和下级关系，中央同地方的领导与被领导的关系。在日常公务活动中，公文是上级机关对下级机关进行领导和指导的重要工具。上级机关和单位的领导和指导主要有两种形式：一种是现场进行领导和指导；另一种是书面进行领导和指导。比较起来后者更加清楚明确，可以避免领导人个人的局限和随意性，由于领导人不可能出现在每一个工作场所，对每一个组织和成员进行管理，一个重要途径就是通过制发各种公文来实现。上级机关下达的以传达党和国家的路线、方针、政策以及各项具体决策为内容的命令（令）、决定、决议等公文，下级机关必须遵照执行，这就是公文的领导作用。下级机关在工作中所依据的批复、批转、转发、计划等公文，对工作起依据和指导作用，这就是公文的指导作用。这种具有领导和指导作用的公文，多数是上级机关对下级机关的行文，即下行文。

## （二）规范和约束作用

公文的法规和准绳作用，是由公文鲜明的政治性和功能的权威性等特点赋予的。在公文中，有相当一部分是法规和规章性的公文，如章程、办法、条例、规定、规则等。这类公文虽不同于法律、法令，但可以是宪法和法律在特定范围内的延伸和补充。这些具有法规和规章性的公文，一经颁布生效，便成了人们工作的规范和行为的准绳，必须坚决执行，不得违反，如有违反，则视情节轻重，将受到批评教育、经济处罚、行政处分直到法律的制裁。例如，《中国共产党章程》是全体中国共产党党员都要遵守的行为准则，俗称党规党法；《中华人民共和国治安管理条例》是我国所有公民都要遵守的行为准则；《工商行政管理暂行规定》、《欺诈消费者行为处罚办法》是各级工商行政管理机关在查处违法行为过程中都要遵守的规定。

## （三）联系和知照作用

党政机关、社会团体和企事业单位的工作活动，不可能是孤立进行的，必须与上下左右发生联系，公文就是上下级之间、平级之间、不相隶属机关和单位之间沟通情况、交流经验、协调工作、处理问题的工具。上级机关通过公文，如命令、通知、决定、批复、意见等，把党和政府的各项方针政策能够及时传达到全国各地及人民群众中去，做到上情下达；下级机关通过公文，如请示、报告等，把工作中的问题和情况及时反映到上级机关，以便得到答复和解决，做到下情上达；平级之间、不相隶属机关和单位之间通过公文，如函、通知等可以联系工作、协商处理问题。公文的这种联系作用使得各级各类机关和单位组成了一个四通八达的信息网络，使各项工作能正常地、有序地运转，如果缺少公文这种联系，上下阻隔、闭塞，会影响国家机器的正常运转，甚至会引发不稳定因素。

公文除了有联系的作用外，还起着知照的作用，其目的主要是把有关事项告知、关照给对方或社会。其行文对象具有广泛性和社会性，因而传播方式多种多样，或在电视台、电台、报刊上向全国、全世界公布，或印发、张贴在有关地区、单位，除了“通报”有机密性外，一般知照性的公文不属于保密范畴，越是家喻户晓越好。

## （四）依据和凭证作用

公文是制发机关行使职权的真实反映，上级机关在制定方针、政策或做出决定时，有关领导除了亲自深入到实际工作中进行调查研究外，一个重要的方面，就是依据下级机关上报的总结、报告、纪要、简报和秘书部门撰写的调查报告等公文来进行决策的。可以说，这类公文成为上级机关决策的依据和凭证；下级机关开展工作、处理问题、解决矛盾时，上级机关发布的有关决定、决议、条例、办法等公文，不仅成了他们办事的重要依据，而且成为他们解决矛盾、判断是非

的凭证。可见，公文既起到依据作用，也起到凭证作用，上下级党政机关和单位都应当共同遵守。如以公文形式对某个人职务的任免、对某个人的表扬、奖励或处分，公文作为依据和凭证，谁也不能否认或歪曲。

### （五）宣传和教育作用

公文在传达党和国家某一方针政策时，不但规定人们应该怎么做，而且说明为什么要这样做，以提高人们的思想认识，调动人们的积极性，保证党和国家路线、方针、政策的贯彻落实。如有关部署工作的公文，需要阐述做好工作的依据、目的、意义等；在通报错误的公文中，需要指出错误的性质，分析错误产生的原因和错误的危害等，公文在这里就起到了宣传和教育的作用。可以说，党和国家的各级机关制发的多数公文，既阐明了方针政策，又说明了道理和办法，不仅对下级机关起着指导工作的作用，而且对广大干部群众起着很重要的宣传和教育作用。因此，与其他媒介的作用相比，如报刊、广播、影视等，虽然在普遍性、广泛性和及时性等方面存在某种程度的差距，但它宣传教育的权威性和宣传效力是这些媒介无法比拟的。

### （六）档案和史料作用

公文是党政机关、社会团体和企事业单位公务活动的历史记录。一方面，它记录了党和国家各个历史时期的政治、经济、文化、军事、教育、科技、外交等方面的真实情况；另一方面，它又记录了各地区、各行业、各单位的真实工作情况，反映了真实的社会面貌。若干年后，虽然公文本身失去了时效性和约束力，但经过整理、立卷，归入档案，就成为有价值的档案材料，可供党政机关和单位的工作人员研究工作、解决问题时参考使用。如政府制定一项新的政策，为保持政策的连续性，需要参考过去的有关公文。再如机构调整、人事任免、落实各方面政策等，往往也需要参考过去的公文规定。公文档案还为专家学者进行相关研究提供了真实、可靠而具有权威性、说服力的重要史料，是研究历史的可靠依据，目前各地的史志工作，都利用公文档案来修史编志。

## 三、公文的特点

公文是管理党和国家政务的重要工具之一，是一种独立的文体，与其他各种文学体裁相比，公文有自己独特的、鲜明的特点。概括地讲，我国党政公文主要有如下特点：

### （一）明确的公务性

公务是公文产生和发展的源泉和基础，没有社会公务活动，就不可能有公文。在党政机关、社会团体、企事业单位及其他社会组织的公务活动中，为了办理和解决问题，于是也就针对这些问题的内容，形成了内容各异的公文。随着社

会公务活动内容的日益增加和范围的不断扩大,针对公务活动内容所形成的公文也就越多。这说明公文是以解决社会公务活动中的具体问题为目的的。这就与诗歌、小说等体裁以及应用文体不同。诗歌、小说属于艺术作品,作者借以抒发情感、表达自己对社会和人生的认识,即所谓“诗言志,歌永(咏)言”,读者则借以怡情养性、陶冶情操、提高文学修养和精神内涵。虽然古人也有“文章合为时而著,诗歌合为事而作”的主张,但是文学体裁毕竟不能直接作用于社会的公务活动,就像公文不能用以抒发内心情感一样,二者各有自己的适用范围和写作要求,不可以越俎代庖。所以说,具有明确的公务性是公文的一个重要特点。

## (二) 鲜明的政治性

公文的政治性是由国家政权的性质、政党和国家机关的阶级性质及路线方针决定的。我国是一个人民民主专政的社会主义国家,我们党是一个全心全意为人民服务,以实现共产主义为宗旨的执政党,各级党政机关、社会团体和企事业单位形成和使用的公文必须传达贯彻党和国家的方针政策,在政治上要代表无产阶级的意志,体现工人阶级和广大人民群众的根本利益和要求,为实现人民民主专政、巩固社会主义、加快中国特色社会主义的建设服务,而绝不可违背它。今天,各级党政机关发布的公文是为建立完善的社会主义市场经济体制、建设和谐社会和实现人民群众小康生活水平服务的,它同样具有鲜明的政治性。

## (三) 作者的法定性

公文作者不同于其他文章的作者,其他文章的作者可以是个人,也可以是某个单位或组织,发表时可以署真实姓名,也可以署笔名。但是,公文的作者不是某一个个人的随意行为,任何个人都无权制发公文,公文必须由法定作者制发才能生效。公文的法定作者是指依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织机构及其法定代表人或者称为第一领导人。如各级党政机关、社会团体、企事业单位等,都是依据法律、条例、章程、决定、决议等建立和合法存在的,只有他们才具备作为公文法定作者的条件。但在某种特殊情况下,也可以该组织领导人的名义行文,以该组织领导人或法定代表人名义制发公文时,必须签署其真实姓名。例如,国务院发布行政法规,由总理个人签署发布令,但这并非代表个人,而是代表国务院这一法定组织的制文意图。不管以何种名义制发公文,都不能签署笔名。因此,不论是以党政机关或单位名义,还是以领导个人名义制发的公文,都具有法定性,都必须按照规定行文关系和处理程序进行处理。任何个人都不得假冒法定机关团体、企事业单位的名义制发公文,否则其行为就要受到法律的追究。

## (四) 阅读对象的特定性

文学作品、记叙文、说明文、议论文,其阅读对象是全民性的,只要读者愿

意，具有一定的阅读能力，便可以阅读，读者一般是没有限制或者是不可估量的；公文的读者是特定的，是指公文发送的单位或发送单位的有关负责人，在公文格式上有专门规定，即“主送机关”、“抄送机关”和“传达（阅读）范围”。除了公开发布和张贴的公文外，一般公文并不是任何人都可以阅读的。不同种类的公文所面对的读者都是特定的、有选择的、定向的。例如，上行文的读者是上级机关，下行文的读者是隶属的下级机关，平行文的读者是同一组织系统的同级机关单位或不相隶属的机关单位。公文写作这种读者的特定性是由公文的工具性功能所决定的。公文从写作到阅读，其阅读对象都应该是十分明确的。写作时，如果没有把握住特定的阅读对象，便会产生行文上的差错，或用错文种，或措辞不当、语言不得体；阅读时，如果没有把握住特定的阅读对象，也会产生不应有的损失：该阅读的对象不阅读，会办不成事，不该阅读的对象阅读了，会造成泄密或某种不便。正因为如此，在写作时就要考虑到不同的读者对象，选择不同的公文文种，运用不同的表达方式，考虑不同的语气措词。公文这种读者的特定性，避免了公文传递的主观随意性和非程序性，确保其有条不紊地运转并切实发挥效用。尤其是带有保密性的公文，在阅读方式、阅读要求上特别注明某种具体规定，如不准摘抄或限县团级以上干部阅读等规定，这是对读者对象更为严格的规定。

### （五）功能的权威性

各级党政机关制发的公文，是其行使法定职权的重要方式和途径，它以传递治理国家的策令为基本职能，担负着其他任何文体都不能担负而且不允许担负的特殊使命。策令性是公文具有代表性的使命，这种独特的使用功能使之具有法定的权威性和合法效力。公文是推动管理活动协调运转的工具，是推动国家、集体公共事务的中介，代表国家的权利和意志，传达立法机关的决策和意图。形成公文的机关及其负责人，是国家各级机关的代表，其职权是通过法定程序赋予的，一经制发，即具有法定的权威性和合法效力，对受文单位在法定时间和空间范围内产生强制作用，如强制阅读、强制传达，强制贯彻执行等，具有行政约束力，有关组织和个人都不得违反，否则就意味着失职甚至渎职，就要受到批评、制止，情节严重者还要受到查处，这是有国家法律和有关组织纪律保证的。

公文功能的权威性要受诸多因素的影响和制约，主要有制发机关的职权、公文生效和执行的时间以及公文内容和形式等，正因为如此，公文才能在不同的范围内发挥相应的管理效用，这也正是公文权威性的体现。

### （六）处理的程序性

公文处理的程序性是指公文必须履行法定的程序处理公文方为合法有效。公文的处理是一项前后关联、衔接有序的系统流程。无论是发文办理还是收文办理