

党政机关 公文写作

■ 彭海河 赵立学 编著

DANGZHENG JIGUAN
GONGWEN XIEZUO

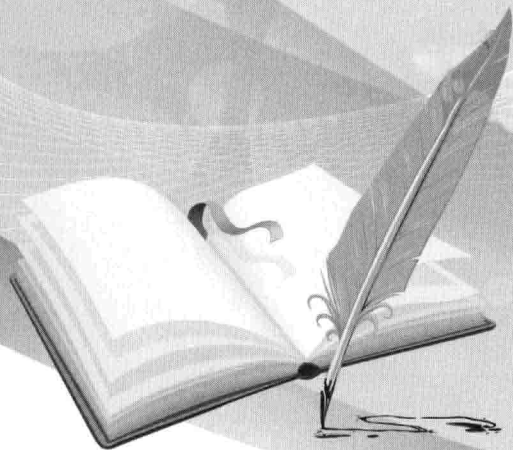


暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

党政机关 公文写作

■ 彭海河 赵立学 编著

DANGZHENG JIGUAN
GONGWEN XIEZUO



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

党政机关公文写作/彭海河, 赵立学编著. —广州: 暨南大学出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5668 - 1027 - 4

I. ①党… II. ①彭…②赵… III. ①国家行政机关—公文—写作—中国—教材
IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 100052 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 总编室 (8620) 85221601
营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心
印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 17.5
字 数: 426 千
版 次: 2014 年 8 月第 1 版
印 次: 2014 年 8 月第 1 次
印 数: 1—3000 册

定 价: 39.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

2012年4月16日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《党政机关公文处理工作条例》(简称新《条例》),同时废除1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》和2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》;接着2012年6月29日中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、国家标准化委员会配合新《条例》也联合发布了对《国家行政机关公文格式》(GB/T 9704—1999)进行修订后的《党政机关公文格式》(GB/T 9704—2012;简称新《格式》),并规定二者均于2012年7月1日施行。这样,终于使党政机关公文处理工作统一起来,这对于促进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化、程序化建设和提高工作效率具有划时代的意义。

但是,与此同时,此前的党政机关公文写作教材也随着新《条例》与新《格式》的实施而失效,亟待编写、出版新教材。我们从事公文写作教学与研究多年,有了一些经验与成果。值此,自觉应尽一份责任,故尽管教学工作繁忙,仍挤出时间完成了本教材的编写。

本教材严格秉承新《条例》与新《格式》规范,遵循公文写作理论规律,注重理论与实践结合,着力培养学习者党政机关公文阅读、写作、制作能力。本书在体例上先介绍公文写作理论与规范,后导读文种文本并进行写作、修改实训;先讲文种文本写作,后讲格式规范与文种匹配以及文件制作。全书共十五章,其中第一至四章为党政机关公文写作理论介绍,第五至十一章为党政机关公文15种文种文本阅读与写作,第十二章为党政机关公文格式,第十三章为党政机关公文制作,第十四章为党政机关公文修改,第十五章为公示写作。此外,为方便学习者查阅有关资料,还附录了最新《党政机关公文处理工作条例》《党政机关公文格式》《出版物上数字用法》《标点符号用法》和《字号、磅数与实际尺寸对照表》5个资料。如此设计,旨在体现学习规律,突出重点难点,方便学习,使学习者通过对本书的学习,完全具备阅读、写作和制作党政机关公文的能力。

本教材吸收了一些专家与同人的研究成果;例文导读中的大部分文本,亦引自相关网站、书刊,其中绝大部分已在书中注明,但也有少数未及明示,在此,我们对借力其劳动一并深表谢忱!

本书的编写全在繁重的教学之余完成,加之新《条例》与新《格式》颁布不久,有关资料短缺,尤其符合新规范的例文缺乏,以及编著者水平有限,纰漏之处在所难免,敬请专家同人教诲!

编著者

2014年1月18日

于广东培正学院红蓝新村

目 录

前 言	1
第一章 党政机关公文概述	1
第一节 党政机关公文的含义、性质、种类与作用	1
一、党政机关公文的含义	1
二、党政机关公文的性质	6
三、党政机关公文的种类	7
四、党政机关公文的作用	8
第二节 党政机关公文的行文规则与拟制	9
一、党政机关公文的行文规则	9
二、党政机关公文的拟制	10
第三节 党政机关公文办理与管理	10
一、党政机关公文办理	10
二、党政机关公文管理	11
第四节 怎样学习党政机关公文写作	12
一、具备党政机关公文写作素养	12
二、确立党政机关公文写作的角色意识	13
三、明确提高党政机关公文写作能力的途径	14
思考与练习	16
第二章 党政机关公文写作的决定要素:思维	17
第一节 党政机关公文写作的思维方式	17
一、思维的基本方式	17
二、党政机关公文写作的思维方式	19
第二节 党政机关公文写作思维的特征	19
一、党政机关公文写作宏观思维特征	19
二、党政机关公文写作微观思维特征	20
第三节 党政机关公文写作过程中思维的功能	22
一、写作准备阶段的主要功能	23
二、构思行文阶段的主要功能	23
三、修改完善阶段的主要功能	23

思考与练习	24
第三章 党政机关公文文本内容要素:主旨与材料	26
第一节 公文的主旨	26
一、公文主旨的类型	26
二、公文主旨的形成	26
三、公文主旨的诉求要求	28
第二节 公文的材料	32
一、公文材料的类型	32
二、公文材料的特点	33
三、公文材料的收集	33
四、公文材料的选用	34
思考与练习	35
第四章 党政机关公文文本形式要素:结构与语言	36
第一节 公文的结构	36
一、公文文本结构的特点	36
二、公文文本结构的基本模式	37
三、公文文本结构要素规范	38
第二节 公文的语言	39
一、公文语言的特点	39
二、公文语言的要求	39
三、公文语言的运用	40
思考与练习	44
第五章 党政机关公文文种文本写作:决议与决定	47
第一节 决议	47
一、决议文本导读	48
二、决议基础知识认知	51
三、决议文本写作	51
四、决议写作注意事项	52
第二节 决定	52
一、决定文本导读	53
二、决定基础知识认知	56
三、决定文本写作	57
四、决定写作注意事项	57
思考与练习	58

第六章 党政机关公文文种文本写作:命令(令)与议案	61
第一节 命令(令)	61
一、命令文本导读	62
二、命令基础知识认知	66
三、命令文本写作	68
四、命令写作注意事项	69
第二节 议案	70
一、议案文本导读	70
二、议案基础知识认知	72
三、议案文本写作	73
四、议案写作注意事项	74
思考与练习	74
第七章 党政机关公文文种文本写作:公报、公告与通告	76
第一节 公报	76
一、公报文本导读	76
二、公报基础知识认知	88
三、公报文本写作	89
四、公报写作注意事项	90
第二节 公告	90
一、公告文本导读	91
二、公告基础知识认知	93
三、公告文本写作	94
四、公告写作注意事项	94
第三节 通告	95
一、通告文本导读	95
二、通告基础知识认知	98
三、通告文本写作	98
四、通告写作注意事项	99
思考与练习	100
第八章 党政机关公文文种文本写作:通知与通报	102
第一节 通知	102
一、通知文本导读	102
二、通知基础知识认知	107
三、通知文本写作	109
四、通知写作注意事项	110
第二节 通报	110

一、通报文本导读	111
二、通报基础知识认知	118
三、通报文本写作	118
四、通报写作注意事项	119
思考与练习	120
第九章 党政机关公文文种文本写作:请示与报告	123
第一节 请示	124
一、请示文本导读	124
二、请示基础知识认知	126
三、请示文本写作	127
四、请示写作注意事项	127
第二节 报告	128
一、报告文本导读	128
二、报告基础知识认知	133
三、报告文本写作	134
四、报告写作注意事项	135
思考与练习	135
第十章 党政机关公文文种文本写作:批复与函	137
第一节 批复	137
一、批复文本导读	137
二、批复基础知识认知	140
三、批复文本写作	140
四、批复写作注意事项	141
第二节 函	141
一、函文本导读	142
二、函基础知识认知	145
三、函文本写作	145
四、函写作注意事项	146
思考与练习	146
第十一章 党政机关公文文种文本写作:意见与纪要	147
第一节 意见	147
一、意见文本导读	147
二、意见基础知识认知	158
三、意见文本写作	160
四、意见写作注意事项	160

第二节 纪要	161
一、纪要文本导读	161
二、纪要基础知识认知	170
三、纪要文本写作	171
四、纪要写作注意事项	172
思考与练习	172
第十二章 党政机关公文格式	174
第一节 党政机关公文格式及其样式	174
一、发文稿纸格式的含义及其样式	174
二、发文成文格式的含义及其种类样式	174
第二节 党政机关公文格式要素及标注要求	180
一、党政机关公文格式要素及标注要求	180
二、与格式相关的其他规定	184
思考与练习	185
第十三章 党政机关公文制作	186
第一节 行文格式与文种文本的匹配	186
一、行文格式与文种文本的关系	186
二、行文格式与文种文本相匹配的基本要求	186
三、行文格式与文种文本匹配的现实考察	187
第二节 党政机关公文的制作	189
一、下行文件制作	189
二、上行文件制作	193
三、函件制作	194
思考与练习	195
第十四章 党政机关公文修改	198
第一节 党政机关公文修改概说	198
一、党政机关公文修改的意义	198
二、党政机关公文修改的内容	199
三、党政机关公文修改的方法	200
四、党政机关文稿修改符号及其用法	201
第二节 党政机关公文病例评改	202
一、运用符号修改文本	203
二、文本评改	204
思考与练习	208

第十五章 公示写作	211
第一节 公示文本导读	211
第二节 公示基础知识认知	213
一、公示的特点	213
二、公示的分类	214
第三节 公示文本写作	214
一、公示文本写法	214
二、写作注意事项	215
思考与练习	215
附录一 党政机关公文处理工作条例	218
附录二 党政机关公文格式	224
附录三 出版物上数字用法	231
附录四 标点符号用法	239
附录五 字号、磅数与实际尺寸对照表	270
参考文献	272

第一章 党政机关公文概述

2012年4月16日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《党政机关公文处理工作条例》（以下简称新《条例》），同时废除1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称原《条例》）和2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）；接着2012年6月29日中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会又联合发布了对《国家行政机关公文格式》（GB/T 9704—1999）进行修订后与之相对应的《党政机关公文格式》（GB/T 9704—2012；以下简称新《格式》），并规定二者均于2012年7月1日施行。这样，就使一直以来各司其事的党政机关公文终于走到了一起，这对于促进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化、程序化建设和提高工作效率具有划时代的意义。

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、通报和交流情况等的重要工具。它们在党和国家政治、经济、文化、公共事务管理工作中具有特殊的地位，发挥着重大的作用。从事党政机关公文写作是当今社会党务人员、政务人员，尤其是党政机关办公室文秘人员必须具备的职业素质与工作能力。因此，对于党务人员、政务人员与当代大学生系统学习、努力掌握好党政机关公文的写作，具备这方面的素质和能力，很有必要。

第一节 党政机关公文的含义、性质、种类与作用

一、党政机关公文的含义

要了解党政机关公文的含义，我们首先需要了解与之相关的几个重要概念。

（一）公文、文件、文书

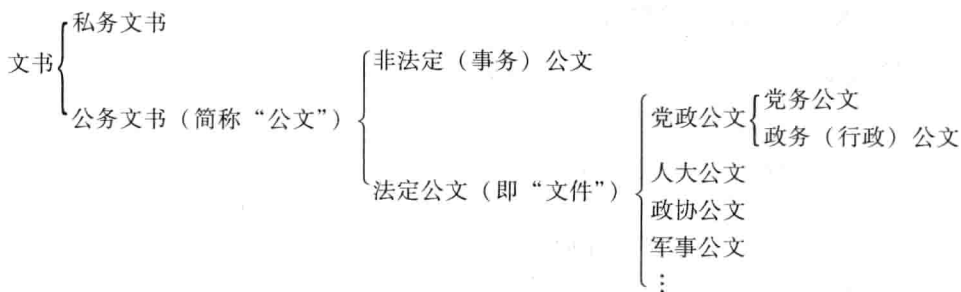
“公文”是公务文书的简称，它是相对“私务文书”而言的。据南朝范曄《后汉书·刘陶传》记载，东汉末年，刘陶曾与人联名上疏，告州郡官员因害怕惹祸及身，对黄巾起义之事只是私下议论，不肯将情况形成公文上报朝廷。疏云：“州郡忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文。”这是目前考知最早使用“公文”一词之处。不过《后汉书》所引刘陶上疏的原始材料早已失传，无可稽考。而现存可考最早出现“公文”一词的书应属晋代陈寿编撰的《三国志》。《三国志·魏志·赵俨传》记载，赵俨为曹操争取民心，向曹

操的一位谋士建议归还百姓绵绢，谋士答复：“辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民。”由此可见“公文”一词的出现，至今少说也有1700多年的历史。而公文本身的出现却要远比“公文”一词的出现早得多，最晚也可追溯至《尚书》中的公文，只是当时它们的名称不叫公文罢了。公文最早的名称叫“书契”，后来又有“典册”“典籍”“文书”“文簿”“文案”“案牍”“文牒”“公牒”等名称。新中国成立后，“公文”成了处理公共事务、具有特定要求的文书的通称。^①

现代“文书”概念与上述古代“文书”概念有所不同，现代文书是指凡以文字和符号记录信息的所有书面材料。它的外延很广，既含公文，也含私文。大至联合国宪章、国际公约、国家宪法与法律，小至个人书信、日记、条据、短信、微博、微信等，都可谓之文书。因而现代文书也就有公务文书与私务文书之分。凡各级各类机关、部门、单位、组织处理公务的书面材料均可谓之“公务文书”，凡个人处理私务的书面材料均可谓之“私务文书”。

公文根据是否由法律、法规来确定、规范，又可分为法定公文和非法定公文两大类。法定公文通常是指用法律、法规确定与规范的公文。用法律确定、规范的法定公文，如用《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》确定、规范的公文；用法规确定、规范的法定公文，如中共中央办公厅、国务院办公厅用《党政机关公文处理工作条例》确定的公文，全国人大常委会办公厅用《人大机关公文处理办法》确定的公文，全国政协办公厅用《中国人民政治协商会议全国委员会办公厅公文处理规定》确定的公文，中央军委办公厅用《中国人民解放军机关公文处理条例》确定的公文等。它们常被制作成套红文件，因而也称“红头文件”或简称“文件”。因此，文件通常是指法定公文。因其从授意、撰稿、审核、签发、复核、缮印、校对、用印、登记、分发、签收、拟办、批办、催办，甚至承办，以及整理、归档、存档（或销毁）等一系列的处理工作都是由机关直接完成，故也称作“机关公文”。它们有法定的规范格式及内容要素。非法定公文是指除法定公文以外的其他用于各级各类机关、部门单位或组织开展公务活动的文书，如计划、总结、调查报告、工作研究、简报、会议公文（“决议”和“纪要”除外）、礼仪公文等。它们通常被称作“事务公文”。其体式主要来自约定俗成，写作上虽没有法定公文要求得那么严格，但也必须遵守约定俗成的惯用体式。这类公文通用性强，国家各管理系统均可使用。

由此可见，文书的外延最大，公文次之，文件较小。因此，我们可以说所有文件都是公文，当然也是文书，但不可以说所有文书都是公文，更不能说所有文书都是文件。其关系可图示如下：



^① 周森甲. 中国现代公文写作原理与方法. 西安: 西安出版社, 2006. 41~42.

（二）党政公文、党政机关公文

党政公文实际上是党务公文和政务公文的合称，即中国共产党与中华人民共和国政府两个系统的公文的合称。它们是国家管理公文两个最重要的分支。从严格意义上讲，它们同样存在法定公文和非法定公文两类。而法定党政公文才属于党政机关公文。因其拟制（包括起草、审核、签发等程序）、办理（包括收文办理、发文办理以及整理归档）、管理等一系列的处理工作都由党政机关直接完成，故称“机关公文”。

之前，党政机关公文分别以1996年5月3日中共中央办公厅发布的原《条例》和2000年8月24日国务院发布的《办法》予以规定和规范。这次，新《条例》和新《格式》才将其统一起来。这不仅进一步推进了党政机关公文处理工作的科学化、制度化、规范化进程，还推进了党政机关公文一体化的进程。

1. 党务公文

党，即政党，是指代表某个阶级、阶层或集团并为其利益而进行斗争的政治组织。但在我国则通常特指中国共产党。这是因为在我国，中国共产党是唯一的执政党。《中华人民共和国宪法》中规定：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”《中国共产党党章》中也把“坚持中国共产党的领导”作为立国之本的“四项基本原则”之一。中国共产党不仅领导人民发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、构建社会主义和谐社会、建设社会主义生态文明，还坚持对中国人民解放军和其他人民武装力量的领导，加强人民解放军的建设，所以，中国共产党的领导是绝对的、全面的，即所谓的“党领导一切”。其组织管理结构系统包含人大、政府、军队、政协、司法以及群众团体与社会组织。这个系统在组织结构上体现着两个特征：

（1）整体呈立体塔状结构。顶端是中央委员会；中间是各级党委或党组织再到基层党委和党总支；底层是企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位的基层党支部。体现下一层级托举上一层级，成为上一层级的下层基础；上一层级管辖下一层级，成为下一层级的上层领导。这种结构体现了上一层级直接领导下一层级和下一层级服从上一层级，全党服从中央的理念。

（2）内部构造纵横交错成网络状并显现各种相互关系。首先是党中央领导下的各子系统自身也同样构成立体塔状结构，其内部既有上下关系也有平级关系；其次是各子系统与其他子系统之间又构成不相隶属的平行（不一定是平级）关系。

因此，所谓党务公文，就是指中国共产党系统内所使用的公文。

2. 政务公文

政务公文通常又称行政公文。“行政”一词，据考证早在春秋末期成书的《左传》中就有“行其政事”“行其政令”的说法，汉代《史记·周本纪》中也有“召公、周公二相行政，号曰‘共和’^①”的记载。不过，在这些地方，“行政”均指个人参与国家政务管理。作为现代行政管理学概念的“行政”，则是指“国家行政主体依法对国家事务和社会

^① “号曰‘共和’”，即国号叫“共和”，是指周代暴君周厉王继位后，任用荣夷公施行“专利”政策，向樵采渔猎的国人课重税，并靠血腥镇压控制舆论，最终酿成国人暴动，周厉王逃亡至彘，由共地一个名叫和（即共伯和）的诸侯执政，史称“共和行政”。中国历史从此有了确切纪年。

公共事务所进行的组织和管理活动”^①。其本质已不再是个人行为，而是国家行为，是“国家的组织活动”^②，但又不是国家活动的全部行为。国家活动包括政治统治和社会管理两个层面。一般地说，国家立法活动表达统治阶级的意志，侧重于体现政治统治功能；而“行政”则主要是通过对国家事务的具体组织与管理来体现统治阶级的意志。当然，二者也并非泾渭分明。因为国家是有阶级性的，“行政”作为体现国家意志的组织活动，其性质必然由国家的阶级性来决定。国家行政自产生以来就肩负着政治统治与社会管理的双重使命。恩格斯说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^③因此，国家行政虽主要是国家事务管理，但又难与国家政治统治截然分开，它永远也摆脱不了其政治性。

国家行政由行政主体来实施。所谓“行政主体”，即指代表国家行使行政事务管理职权的各级国家行政机构。它是一个组织系统，即“行政系统”。当代行政系统，是以当代行政组织结构系统为依据和标志的。它由国家政治制度来决定，并从国家机构中分化出来，是相对独立的行政执行系统。现代世界各国的政治体制多种多样，但都从国家机构中分化出相对独立的行政执行系统，如美国联邦政府中以总统为代表的行政系统，英国和日本中央政府中以首相为首的内阁及其庞大的办事机构。^④我国是在中国共产党领导下的人民民主专政的具有中国特色的社会主义国家，人民享有管理国家的一切权利。人民代表大会制度是国家的根本政治制度。全国人民代表大会是最高国家权力机关，各级人民代表大会构成国家的权力系统。政府、军队、法院、检察院分别为国家的行政、安全、审判和法律监督向国家权力机关负责。

国家行政组织系统必须依据国家法律规定而建置。我国宪法规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”；“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关”；^⑤各级政府除统一领导下一级政府的工作外，还根据本级政府工作分工需要依法下设若干职能部门和机构开展工作和指导下一级对口职能部门的工作。所以，我国的行政机构组织系统，是由国务院、省（直辖市、自治区）、地（市、州）、县（县级市）、乡（镇）等各级政府及其职能部门、办事机构和派出机构及其下辖单位（或组织）构成的。^⑥概言之，我国行政系统由各级政府及其职能部门与其所辖的企事业单位、社会组织构成。图示如下：

① 李世英. 行政管理学新编. 北京：中国人民公安大学出版社，2002. 3.

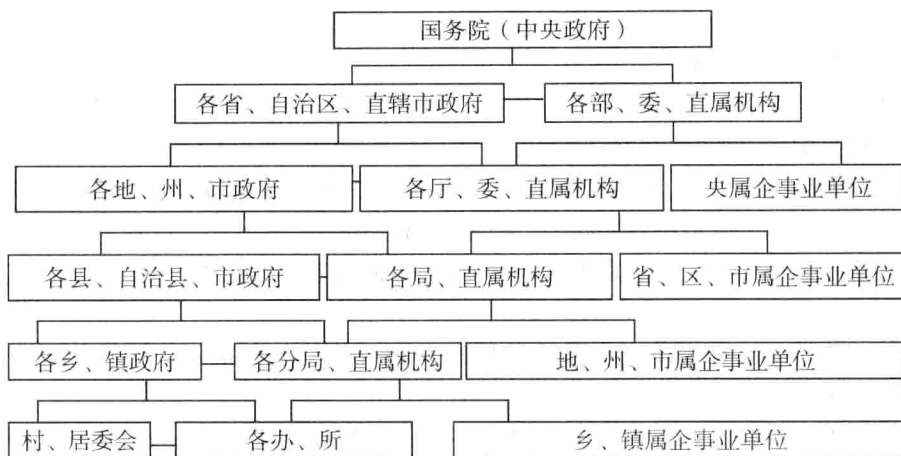
② 评一个普鲁士人的《普鲁士国王和社会改革》一文. 马克思恩格斯全集（第3卷）. 北京：人民出版社，2002. 379.

③ 马克思恩格斯选集（第3卷）. 北京：人民出版社，1972. 219.

④ 林烈发，张承奎. 新编行政管理学. 广州：暨南大学出版社，2000. 65.

⑤ 中华人民共和国宪法. 北京：中国法制出版社，2004. 3.

⑥ 林烈发，张承奎. 新编行政管理学. 广州：暨南大学出版社，2000. 65.



我国行政系统构成

这个系统在组织结构上体现如下特征：

(1) 整体呈立体塔状结构。塔底层是行政机关下辖的基层单位或组织，如居委会、村委会、企事业单位或其他行政基层组织；塔顶端是国务院即中央人民政府；中间是地方各级政府及其职能部门。整体层级关系明晰：下一级托举、服从上一级，成为上一级的下层基础；上一级统领、制辖下一级，成为下一级的上层建筑。以此体现地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。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，都服从国务院。

(2) 内部构造纵横交错成网络状并显现各种相互关系。各级人民政府以“政府”和“职能部门”两条纲线统辖各自的下级政府和职能部门，构成上对下的上下级关系；下级政府接受上级政府的领导与管理，形成下对上的上下级关系，同时地方各级政府与其他同级政府又相互构成平级关系；下级职能部门既要接受本级政府的行政管理及领导，又要接受上级政府相应职能部门的业务管理与指导，形成下对上的双重上下级关系，同时同一政府隶属下的各职能部门又彼此构成平级关系。系统内部脉络、关系既复杂又清晰。

(3) 外部关系复杂清晰。政府要接受中国共产党的政治领导和履行人民代表大会或人民代表大会常务委员会授予管理国家的行政职责，接受监督，向其负责，报告工作，并接受政协的参政议政，同时还要与军队、法院、检察院以及工会等社会团体与组织协调，共同管理和建设好国家。

同样，政务公文则是指政府（行政）系统使用的公文，其实，从“党领导一切”的角度看，我们也可将其看作是党的体系中的一个子系统的公文。

3. 党政机关公文

党政公文是党务公文和政务公文的合称。同样，它们也都有法定公文和非法定公文之分。党政机关公文则是指法定党务公文和法定政务公文。

新《条例》第三条指出：“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、通报和交流情况等的重要工具。”这一定义，从以下方面作了明确：

(1) 适用主体是各级党政机关。党政机关公文是特指法定的“红头文件”，即新《条例》规定与规范的15种法定公文。

(2) 效用与效力特定。其效用是传达、贯彻党和国家方针政策，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、通报和交流情况等，以达到实施领导、履行职能、处理公务的目的。其效力来自新《条例》赋予的法定效力，其有法定权威性和严肃性。

(3) 体式规范。这种规范来自新《条例》和新《格式》的法定，而非约定俗成。因此，其写作必须符合法定规范。

(4) 性质的工具性。其虽为文书，但实质却是一种重要的工具，是传达、贯彻党和国家方针政策，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、通报和交流情况等的重要工具。

二、党政机关公文的性质

党政机关公文是党和政府系统用于现实党政管理与处理日常党政事务、讲究规范体式的公务文书。其性质具体体现如下：

(1) 域指性。党政机关公文是党政系统各级党政机关及其部门、基层组织用以管理和处理党政事务的公文。其域指性非常明确，既区别于人大、政协系统机关公文，也区别于军队系统机关公文。对于这些相区别的机关和单位公文的处理要求，新《条例》第四十条的规定是：“其他机关和单位的公文处理工作，可以参照本条例执行。”

(2) 权威性。党政机关公文须有法定的作者，即以法定的党政机关名义或其法人代表名义制发，体现着发文者的意志。在法定的时空内对受文者的行为产生强制性影响，具有法定权威性和约束力。

(3) 政治性。党政机关公文是现代社会政治生活的产物，是发文者意志的表达。在我国，它是传达、贯彻党和国家路线、方针、政策，处理机关公务的工具。在内容上，它必须与党和国家的政治、政策紧密相连，保持高度一致，始终代表党、国家和人民的根本利益，为巩固和发展中国特色的社会主义事业服务。

(4) 现实性。党政机关公文是为了解决现实党政管理中出现的矛盾和问题而制发的，或传达意图、联系事项、商洽事务、交流情况、传播经验、推动工作，或颁布制定法规、规章制度，并且在现实执行过程中往往具有很强的时间性。即使有些是对历史问题做出结论，也往往是为了澄清人们当前对其在认识上的混乱。显然，党政机关公文始终面对现实，为现实服务。

(5) 工具性。党政机关公文是党和国家意志的重要载体，是各级党政机关传达党的路线、方针、政策，政府的法令、法规和有效实施行政管理的重要工具。

(6) 规范性。规范性主要就公文的表现形式而言。党政机关公文的体式要求规范。这种规范来自于新《条例》和新《格式》的法定，行文时必须严格遵守。

三、党政机关公文的种类

（一）党政机关公文的文种及其适用职能

新《条例》第八条规定，党政机关公文文种主要有 15 种。其适用职能是：

- （1）决议。适用于会议讨论通过的重大决策事项。
- （2）决定。适用于对重要事项做出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。
- （3）命令（令）。适用于公布行政法规和规章、宣布施行重大强制性措施、批准授予和晋升衔级、嘉奖有关单位和人员。
- （4）公报。适用于公布重要决定或者重大事项。
- （5）公告。适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。
- （6）通告。适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。
- （7）意见。适用于对重要问题提出见解和处理办法。
- （8）通知。适用于发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项，批转、转发公文。
- （9）通报。适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神和告知重要情况。
- （10）报告。适用于向上级机关汇报工作、反映情况，答复上级机关的询问。
- （11）请示。适用于向上级机关请求指示、批准。
- （12）批复。适用于答复下级机关请示事项。
- （13）议案。适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会提请审议事项。
- （14）函。适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项。
- （15）纪要。适用于记载会议主要情况和议定事项。

（二）党政机关公文分类

上述 15 种党政机关公文，从不同的视角划分，可得出不同的划分结果。

（1）根据使用系统划分，可分为党务机关公文和政务（行政）机关公文两类。党务机关公文是指由党的各级机关发出的公文；政务机关公文是指由各级行政机关发出的公文。

（2）根据行文关系或行文方向，可划分为上行文、下行文、平行文三类。上行文是指下级机关报送给上级机关的公文，如报告、请示等；下行文是指上级机关发送给下级机关的公文，如决议、决定、命令（令）、批复等；平行文是指不相隶属机关之间相互传递的公文，“函”是典型的平行文。

此外，议案是一种“适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会提请审议事项”的公文，它虽是行政机关公文，却是政府向同级人大提请审议事项的专用公文。目前在归类上有异议，主要有平行文和上行文两种看法。我们比较认同划归为上行文，理由是：第一，我国《宪法》规定人大是权力机构，行使审决职