

表格化

条式化

案例化

精细化

格式化

程式化

谢新茂◎主编

XingzhengGongwenXiezuozuo JiqiaoyuChuliGuifanYibentong

写作技巧与处理规范

于实践中可以揣测琢磨，于操作中可以按图索骥，于案例中可以得其精髓，对各级各类公务人员和办公室文职人员是有益的参考和必备的工具



行政公文

写作技巧 与处理规范

一本通



呈现条式化



剖析案例化



流程格式化



处理程式化

国家行政学院出版社

表格化

条式化

案例化

精细化

格式化

程式化

谢新茂◎主编

行政公文

写作技巧 与处理规范

一本通

»»»»»»»»»»写作技巧与处理规范»»»»»»»»»»

于实践中可以揣测琢磨，于操作中可以按图索骥，于案例中可以得其精髓，对各级各类公

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政公文写作技巧与处理规范一本通/谢新茂主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5150 - 0168 - 5

I. ①行… II. ①谢… III. ①行政 - 公文 - 写作 IV. ①H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 192395 号

书 名 行政公文写作技巧与处理规范一本通
作 者 谢新茂
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京嘉业印刷厂
版 次 2011 年 9 月北京第 1 版
印 次 2011 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16 开
印 张 17.75
字 数 230 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 0168 - 5/H · 008
定 价 36.00 元

目 录

第一章 行政公文概论	001
一、行政公文的特点	002
二、行政公文的种类及其演变	004
三、行政公文的作用	009
四、行政公文写作的基本要求	010
第二章 命令（令）	015
一、命令（令）的特点	015
二、命令（令）的分类	016
三、命令（令）的适用范围	017
四、命令（令）的写法	018
五、例 文	019
第三章 决 定	023
一、决定的特点	023
二、决定的分类	024
三、决定的适用范围	025
四、决定的写法	026
五、例 文	027

第四章 公 告	033
一、公告的特点	033
二、公告的分类	034
三、公告的适用范围	034
四、公告的写法	035
五、例 文	035
第五章 通 告	040
一、通告的特点	040
二、通告的分类	041
三、通告的适用范围	041
四、通告的写法	042
五、例 文	043
第六章 通 知	053
一、通知的特点	053
二、通知的分类	054
三、通知的适用范围	056
四、通知的写法	057
五、例 文	058
第七章 通 报	067
一、通报的特点	067
二、通报的分类	068
三、通报的适用范围	069
四、通报的写法	069
五、例 文	070
第八章 议 案	078
一、议案的特点	079
二、议案的分类	079
三、议案的适用范围	080
四、议案的写法	081

五、例 文	082
第九章 报 告	086
一、报告的特点	086
二、报告的分类	087
三、报告的适用范围	088
四、报告的写法	089
五、例 文	090
第十章 请 示	101
一、请示的特点	101
二、请示的分类	102
三、请示的适用范围	103
四、请示的写法	104
五、例 文	105
第十一章 批 复	112
一、批复的特点	112
二、批复的分类	113
三、批复的适用范围	114
四、批复的写法	114
五、例 文	115
第十二章 意 见	122
一、意见的特点	123
二、意见的分类	124
三、意见的适用范围	125
四、意见的写法	125
五、例 文	126
第十三章 函	137
一、函的特点	137
二、函的分类	138
三、函的适用范围	139

四、函的写法	139
五、例 文	140
第十四章 会议纪要	145
一、会议纪要的特点	145
二、会议纪要的分类	146
三、会议纪要的适用范围	146
四、会议纪要的写法	148
五、例 文	149
第十五章 决 议	155
一、决议的特点	155
二、决议的分类	156
三、决议的适用范围	156
四、决议的写法	157
五、例 文	158
第十六章 指 示	166
一、指示的特点	166
二、指示的分类	167
三、指示的适用范围	167
四、指示的写法	168
五、例 文	168
第十七章 公 报	173
一、公报的特点	173
二、公报的分类	174
三、公报的适用范围	174
四、公报的写法	175
五、例 文	175
第十八章 条 例	183
一、条例的特点	183
二、条例的分类	184

三、条例的适用范围	185
四、条例的写法	186
五、例 文	186
第十九章 规 定	200
一、规定的特点	201
二、规定的分类	201
三、规定的适用范围	202
四、规定的写法	202
五、例 文	203
第二十章 公文格式	209
一、有关格式的基本规定	209
二、公文格式详解	210
三、特殊格式	216
四、公文格式样本	217
第二十一章 公文处理规范	220
一、公文处理的基本内容	220
二、公文的行文与传送规则	221
三、发文处理程序的过程	224
四、收文处理程序的过程	226
五、办毕公文处理活动	232
附 录	234
附录一 国家行政机关公文处理办法	234
附录二 国家行政机关公文格式	242
附录三 国务院公文主题词表	251
附录四 出版物上数字用法的规定	262
附录五 中华人民共和国国家标准标点符号用法	269

第一章

行政公文概论

公文是“公务文书”的简称，是法定组织或个人在公共事务活动中依据规范的体式形成并固定使用，以直接发挥其社会管理效能和法定效力的文字材料。在我国，公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面，用以表达意志、传递命令、沟通信息的文字工具和手段。在党的机关方面，公文是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具；在国家行政机关方面，公文是国家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公务文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。

公文有广义和狭义之分，广义的公文，是指按照一定程序和格式处理各种公务的行文。其中包括《中国共产党机关公文处理条例》中所明确的 14 种文件以及《国家行政机关公文处理办法》中所规定的 13 种公文，又泛指机关在处理各种日常事务性工作中所形成并使用的常用文书，又称事务文书、规章文书。因此，广义的公文是指在公务活动中用以上传下达、处理问题、反映情况、联系事务、商洽工作的具有特定效力和惯用体式的文书。狭义的公文，则专指国家行政机关正式规定的主要文种，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格式的公务文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。

本书所指的公文，专指国家行政机关公文和党的机关公文，即《国家行政机关公文处理办法》所规定的 13 种正式文种，《中国共产党机关公文处理条例》所规定的

14 种公文。

一、行政公文的特点

（一）制发主体的法定性

公文与一般文章和文学作品不同。在制作主体方面，一般文章和文学作品，其主体具有随机性，不受任何限制，可以是集体或单位署名，也可以是个人或多人署名，同时，只要有这方面的爱好，并具备一定的写作能力，即可进行写作。其作品能否发表，得到社会承认，取决于其内容质量的高低和价值的大小。而行政公文则不同。它只能由法定的机关或者党的机关制成和发布。其作者只能是行政机关或党的机关本身，即使是这个机关的最高负责人，也不能以个人身份制作与发布公文。命令（令）虽然很多时候是署名发布，但也是以行政身份发布，而不是以个人名义发布。除行政机关和党的机关及其他法定机关可以发布公文以外，其他任何非官方组织和个人都不得擅自制作和向社会发布公文。这一点，受到国家法律和有关机关的组织纪律的保护。根据《中华人民共和国刑法》第二百八十条的规定，对于伪造国家行政机关公文的，要依法追究刑事责任。

（二）公文内容的权威性

行政公文与报纸杂志上所刊载的文章不同。一般文章和文学作品代表作者个人对客观事物的认识、评价和态度，其中所体现出来的观点、主张和见解对读者没有任何约束和指令性作用，仅是对其产生间接的影响或者潜移默化的作用，或陶冶性情，或启迪智慧，或增长见识等。但行政公文则不同。它是法定的国家机关协调运转的工具，是推动国家、集体公共事务的中介。一经制作发布，即具有法定的权威性和效力，与之有关的组织和个人必须认真遵照执行，并根据公文规定的处理办法来处理行政机关的具体工作，任何组织和个人都不得违反，这是受国家法律和有关的组织纪律加以保证的。

（三）结构模式的程式性

在结构模式上，法定公文与一般文章和文学作品也有很大的区别。一般文章和文学作品在谋篇布局时，讲究的是“个性”，追求的是与众不同的结构特征，任何一篇其他文章在写作时，究竟需要采用何种结构形式加以体现，都是根据内容的表达需要和作者的写作经验、对文体的熟练程度来进行选择的，绝对没有固定格式的限制，可

谓多姿多彩，变化多端。而法定公文则不同。它是“文有定体”，有明确规范的格式，公文制作者必须在规范格式的范围内进行写作，不仅在结构上必须按规范的格式，在行款规格、内容项目的排列乃至用纸规格、印制装订、字体选择、字号大小等方面都有固定的格式规范。就一般的应用文来说，也有一个大体的格式规范，但它也没有法定的行政公文要求的那么严格。法定行政公文的写作，必须在这个固定格式的规定之下写作，绝不能标新立异。这是使公文办理和处理趋于准确、迅速、及时、有效的需要，也是公文规范化、科学化建设的必需。如果不对公文进行规范，就会直接影响到公文的写作质量与公文的办文速度和处理事务的效率。

（四）语言表达的特性

法定行政公文以实用为目的，以传递治理国家的策令为内容，因而在语言表达上除具有一般文章的基本特点之外，还有其独有特性和要求。主要是：

（1）准确。准确是法定行政公文语言的生命线，是行政公文写作的最主要要求。毛泽东同志指出：“文章和文件都应当具有这样三种性质：准确性、鲜明性和生动性。”（《工作方法六十条》），可以说，一篇公文的准确性程度如何，直接关系到其内容质量的高低和价值的大小。俗话说：“一字入公文，九牛拔不出。”就形象地说明了法定行政公文语言的准确性特点。

（2）明白。这是法定行政公文用语的又一个基本要求。也是由其自身的性质和特点所决定的。叶圣陶先生在《公文写得含糊草率的现象应当改变》一文中指出：“公文不一定要好文章，可以必须写得一清二楚，十分明确，句稳词妥，通体通顺，让人家不折不扣地了解你说的是什么。”为此，在写作时就要做到观点鲜明，叙述清晰，逻辑分明，结构严谨，论述周密；贵用直笔，忌用曲笔；要直接显露，忌含混隐讳；也不要文白夹杂，拐弯抹角。

（3）简洁。法定行政公文重在实用，所以在语言表达方面，在准确、明白的前提下，还必须简洁。要用极省俭的文字，表达尽可能丰富的内容，做到以少胜多。为此，需要养成一种精雕细琢的写作作风，首先要在语言表达上认真推敲，反复锤炼，竭力删掉那些可有可无的字词句段，达到“句中无余字，篇内无赘语”的境界。其次，在允许的情况下，适当运用简称。再次，适当运用一些文言词语和文言句式，也可使公文的语言表达更简洁。

（4）庄重。法定行政公文是法定的国家行政机关处理公务的工具。具有高度的政策性和法定的权威性，因而要求其用语必须做到庄严、郑重。为此，在行文中，就

必须注意运用规范的书面语言，少用或不用口头语和习惯用语；要使用现代汉语通用的标准语言，不用方言土语以及表意模糊的社会流行语；要做到避“虚”就“实”，多用陈述性、叙述性语言，忌用抒情性语言，尽量不用描述性语言。此外，适当运用一些文言词语和文言句式，在使公文的语言表达趋于简洁的同时，还可使之显得庄重。

(5) 生动。有人认为，法定行政公文以实用为本，其用语应当朴实无华、不宜生动。其实，这是一种误解。实际上，行政公文也同样讲求生动，只不过在表现手段上，与文学写作中的生动不完全一样。我们在写作公文时，可以适当运用一些艺术上的修辞手法，包括适当的描绘，使语言具有立体感；适当运用惯用语和科学技术专门用语，使公文用语具有时代感；同时，注意公文用语的节奏感，做到声韵和谐，读来琅琅上口，抑扬顿挫，节奏分明；多用双音节词，在用句时要注意声音的协调，句式要富于变化，长句和短句、整句和散句要交替使用，努力增强语言的声律美和节奏美。

二、行政公文的种类及其演变

(一) 行政公文的起源及其历史演变

行政公文是国家及地方行政机关对国家和管理地域内有关事务进行管理的重要工具，具有漫长的历史渊源。一般认为，从国家和文字产生的时候开始，统治者为了管理的需要，行政公文作为行政管理的重要工具，就开始在管理过程中发挥着很大的作用。中国是具有五千年历史的文明古国，殷商时期就已经有了成熟的文字——甲骨文。我国行政公文可考的历史，可以追溯到三千多年前商代。根据文字专家对出土的甲骨文进行的研究，那些龟甲和兽骨都出自王宫内的典藏，上面所镌刻的文字，绝大多数是对当时重大事件及君王活动的记载以及君王发布的政令。在当时，我国的行政公文，如诰、命、誓等，已经非常成熟且有固定的格式。

随着时代的发展，行政公文从种类到格式都在不断地发生变化。在整个封建社会时期，我国先后出现的行政公文种类，大致有以下各种：

(1) 朝廷公文。包括：下行的诏令类，有诏、策、制、诰、谕、敕、命、玺书、批答、赦文等；上行的奏议类，有章、表、奏、议、疏、封事、札子、驳议、对策、射策、弹文、题本、揭帖等。

(2) 一般官府公文。包括下行的令、教、宣、帖、符、札、牌、指挥、照会、

案验、解由等；上行的公文包括：牒、刺、申、状、呈、详文、揭帖、禀帖、辞等；平行文有：书、简、牍、移、刺、关、咨、咨报、平牒、签、簿、盟书、照会等。

(3) 军事公文。有檄文、露布、军帖、战书、免战牌等。

在封建社会时期，由于最高行政长官——皇帝处于至高无上的地位，因此，朝廷诏令公文也特别发达，种类繁多。

诏令是帝王朝廷下告诸侯臣民文书的统称。《春秋》载周天子“谕告”诸侯，这“谕告”一词虽指使人传言，不假书翰，但因出自经典，且又最早，故又以“谕告”统称此类公文。《汉书》、《文心雕龙》统称为诏策。《新五代史》中称为“诏谕”。从汉代开始，俗称“圣旨”。唐代名“敕旨”，元代习惯于称为“谕旨”、“上谕”。明代规定：凡皇帝之命叫“圣旨”，皇后之命称“教旨”，太子则用“令旨”。清代基本沿用明制。

随着帝制王权的演变发展，这类文书的品种由简而繁。夏商周三代之时，大体已有诰、命、誓等；诰用以发布政令，教谕百姓，如《尚书·汤诰》。命用以封官加爵、饬职赏赐以及传布遗言等，如《微子之命》。誓，主要用于战争之时动员军队，如《甘誓》。春秋战国时期，有玺书、命、令等。玺书，此时尊卑共用，并非只有天子独用。命，给上层贵族的文书或有关国家制度的文书。令，即命令，大曰命，小曰令。但往往没有加以区分。

到了秦代，改“命”为“制”，改“令”为“诏”，还规定皇太子用“令”。秦代的封建体制健全，诏令的各种形式齐备。

到了汉代，“汉天子正号曰皇帝，其言曰制诏，其命令一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”（蔡邕：《独断》）

策书，即册书，立皇后、太子、封诸侯用，兼及赐、谥、处罚、罢免等，其别名有“简记”、“策文”等。其种类有立册，又叫册命，封立太子皇后后妃用；封册，封诸侯用；玉册，祭告、封禅及命皇太子后妃用；祝册，郊祀祭享用；谥册，上谥、赠谥用；哀册，用于迁梓宫及闵伤帝、后、太子、大臣、诸侯薨逝；赠册，赠官、赠号用；祭册，又叫谕祭文，赐祭大臣用；赐册，报赐臣下用；免册，罢免大臣用。这九种用竹简，长二尺，篆书，免册用木板，长一尺，用隶书。诏令文书之策，就是“册”、“符命”的意思，其词义与奏议文书的“策”不同。后者之“策”，是策略、对策的意思。

制书，用于颁布敕令，诰示三公。诏书用于告示百官。戒书又叫诫命，用于诫约

或赠封刺史、太守等地方官。使其自我警醒不敢懈怠。皇帝自我警戒的文字也叫戒书。这三种文体种类繁多，不一而足，在此不一一赘述。

自汉代以后，历代封建统治者在沿用汉代规定的公文种类的基础上，又根据实际情况，增加了一些新的诏令类公文种类。如明代，赐一品至六品爵位用“诰命”，赠封六品以下为“诰敕”。清代封一品至五品为“诰命”，六品以下的叫“敕命”。清代同时规定，天子晓谕中外之事，用“上谕”，又叫谕单，由军机处拟定。

除诏令公文外，群臣使用的上行文，两宋时期主要有状、书、表、封事、笏子、笏记等六种，平行文有关、移、刺、咨等四种。明清时期主要的上行文有题、奏、启、书状、讲章、揭帖、表、疏、等，平行文主要有咨、关、牒等。清代的上行文中，一种名叫奏折的文种得到了非常普遍的应用，成为一个主要的公文文种，有严格的格式、书写规则和题奏本章、帖黄字数的限制。

（二）民国时期的公文

辛亥革命后，南京临时政府颁布了我国历史上的第一个公文处理条例，这就是《内务部颁发公程式咨各部文》，它规定使用令、咨、呈、示、状等五个文种，大大减少了公文种类，而且明令禁止废除封建公文中的各种恭维话和套话，以及其他一切带有封建色彩的格式和惯例。北洋军阀政府统治时期，1912年底颁布的《临时大总统公布公程式令》规定公文种类为令、布告、状、咨、公函、呈、批等七种。国民党政府统治时期，先后进行了三次公文改革，其中以第一次也就是1927~1933年的改革最值得重视。在此期间，国民党政府公布了《公文各式条例》，规定公文文种共有令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批等诸种，后又发文规定，公文文面分别列为事由、附件、拟办、备考栏。在《暂行公文革新办法》中，国民党政府对公文的行文提出了革新要求，内容包括摒弃套语，艰涩用语、虚伪誉词一律免除，布告等与民众直接见面者一律用白话的新式标点等。

（三）新中国成立以来的公文演变

中华人民共和国成立以来，国务院非常重视国家机关行政公文的格式规范。1951年9月29日，当时的政务院首次颁布了《公文处理暂行办法》，规定了我国行政公文为7类11种。具体是：报告、签报、命令、指示、批复、通报、布告、公告、通告、公函、便函。从此，国家机关公文处理有了统一的标准和明确的依据。1957年国务院秘书厅又发布了《关于对公文名称和体式的几点意见》，对部分文种做了调整，但

仍是7类11种。1981年2月，国务院颁布《国家行政机关公文处理暂行办法》，将行政公文的文种重新规定为9类15种。

1987年2月18日，国务院又颁布了《国家行政机关公文处理办法》，正式规定行政公文的种类为10类15种。包括：

(1) 命令（令）、指令。发布重要行政法规和规章，采取重大强制性行政措施，任免、奖惩有关人员，撤销下级机关不适当的决定等，用“命令（令）”。

发布指示性和规定性相结合的措施或要求，用“指令”。

(2) 决定、决议。对重要事项或重大行动做出安排，用“决定”。

经会议讨论通过并要求贯彻执行的事项，用“决议”。

(3) 指示。对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则，用“指示”。

(4) 布告、公告、通告。公布应当普遍遵守或周知的事项，用“布告”。向国内外宣布重要事项，用“公告”。在一定范围内公布应当遵守或周知的事项，用“通告”。

(5) 通知。发布行政法规和规章，转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文，批转下级机关的公文，要求下级机关办理和需要周知或共同执行的事项，用“通知”。

(6) 通报。表彰先进，批评错误，传达重要情况，用“通报”。

(7) 报告、请示。向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议，用“报告”。

向上级机关请求指示、批准，用“请示”。

(8) 批复。答复请示事项，用“批复”。

(9) 函。相互商洽工作，询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等，用“函”。

(10) 会议纪要。传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行的，用“会议纪要”。

1993年11月，国务院对《国家行政机关公文处理办法》进行修订，具体文种为12类13种。包括：

(1) 命令（令）。适用于依照有关法律规定发布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；奖惩有关人员；撤销下级机关不适当的决定。

(2) 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人民代表大会常务委员会提请审议事项。

(3) 决定。适用于对重要事项或者重大行动做出安排。

(4) 指示。适用于对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则。

(5) 公告、通告。“公告”适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。“通告”适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。

(6) 通知。适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文；发布规章；传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项；任免和聘用干部。

(7) 通报。适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

(8) 报告。适用于向上级机关汇报工作、反映情况、提出意见或者建议，答复上级机关的询问。

(9) 请示。适用于向上级机关请求指示、批准。

(10) 批复。适用于答复下级机关请示事项。

(11) 函。适用于不相隶属机关之间相互商洽工作、询问和答复问题；向有关主管部门请求批准等。

(12) 会议纪要。适用于记载和传达会议情况和议定事项。

2000年8月24日，国务院以国发〔2000〕23号文件下发《国家行政机关公文处理办法》，规定我国国家行政机关现行的公文种类为13类13种，从2001年1月1日起实行。这13类公文分别是：①命令（令）；②决定；③公告；④通告；⑤通知；⑥通报；⑦议案；⑧报告；⑨请示；⑩批复；⑪意见；⑫函；⑬会议纪要。

中共中央办公厅1996年5月3日印发《中国共产党机关公文处理条例》，规定党的机关公文文种为14种。分别是：①决议；②决定；③指示；④意见；⑤通知；⑥通报；⑦公报；⑧报告；⑨请示；⑩批复；⑪条例；⑫规定；⑬函；⑭会议纪要。

将行政机关公文与党的机关公文种类加以比较，我们可以发现，两类机关共用的文种有：决定、通知、通报、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要；党的机关特有的公文种类有：决议、指示、公报、条例、规定；行政机关特有的文种有：命令（令）、公告、通告、议案。两者相加，我国党的机关和国家行政机关正式的公文种类有18种。

三、行政公文的作用

概括起来，行政公文具有以下作用：

（一）指挥管理作用

下级机关在工作中遇到问题，自己无法解决或无权解决时，需向上级机关请求指示或请求批准，还必须定期或不定期地向上级机关汇报工作、反映情况、提出意见或建议。上级机关的意图则通过下行文下达。大到国家机器的运转，小到一个企事业单位内部工作有秩序的开展，都跟公文的指挥管理作用密切相关，离开了公文的指挥管理，各方面的工作很可能陷入混乱状态。何况公文的起草、定稿过程，本身就是管理思想的体现和管理工作的实施过程。

（二）交流协调作用

公文中的公告、通告、公报、通知、通报、报告、请示和函，都有交流信息的基本功能。交流信息，一方面是上情下达或下情上达，另一方面是友邻单位互通情报。而且，有很多工作，仅靠一个单位很难顺利完成，往往需要地区与地区、单位与单位、团体与团体之间，互相协商、互相帮助，这些都可以通过公文运行而起到沟通协调作用。

（三）宣传教育作用

传达贯彻党和国家的方针政策是公文所负的重要任务。在一般情况下，公文在传达某一方针政策，规定人们应该怎么做的时候，还要说明为什么要这样做。这无疑就产生了宣传和教育作用。此外，针对现实生活中普遍存在的某些问题或认识偏差，摆事实，讲道理，进行启发诱导，倡导应该确立什么立场，应该坚持什么原则，应该做什么，怎样做，也同样在产生宣传和教育作用。

（四）依据凭证作用

公文作为反映制发机关意图的文字凭证，具有行政效力。下行文，是下级机关开展工作的依据；上行文，是上级决策的依据；一个机关制作的公文，是自己履行职能、开展工作的真实记录和凭证。在日常工作中常会遇到这样的情况：当对一个具体的事务该如何处理没有把握时，就查找相关的公文，看上级或有关职能部门在这方面有哪些规定，然后依之行事。要了解某次会议的有关情况，可查找那次的会议纪要。这些都是公文依据和凭证作用的具体表现。