



北京市高等教育精品教材立项项目

GONGWEN XIEZUO
GUIFAN YU
LIWEN JIEXI

公文写作规范与 例文解析



杨 霞 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京市高等教育精品教材立项项目

GONGWEN XIEZUO
GUIFAN YU LIWEN JIEXI
公文写作规范与例文解析

杨 霞 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公文写作规范与例文解析/杨霞主编. —北京: 北京大学出版社, 2009. 4
ISBN 978-7-301-13773-4

I. 公… II. 杨… III. 公文—写作—高等学校—教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 065649 号

书 名: 公文写作规范与例文解析

著作责任者: 杨 霞 主编

责任编辑: 韩文君

标准书号: ISBN 978-7-301-13773-4/G · 2365

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: zyl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767857 出版部 62754962

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×980 毫米 16 开本 27.25 印张 630 千字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

公文是各级、各类社会组织履行职责、实施管理、实现职能的不可缺少的重要工具,因此任何组织的管理都离不开公文,都需要借助公文写作来制发规范的公文,以实现领导指导工作、商洽事项、联系业务、交流思想、沟通信息、传播经验、记载认识等目的。公文具有清晰的逻辑结构、深刻的思想、庄重得体的规范格式、准确严谨的语言表达,体现了撰稿人的理性与智慧、思想力与表达力,是公文撰稿人在意志支配下的一种创造性精神活动的结果。

与文学创作大多为个人行为不同,公文写作是一种组织行为。负责公文撰稿的大多是组织内的公务人员并常由多人参与,写作依据的是组织自身现实工作的需求,内容表达的是一定组织的管理意图,目标追求的是公文的实用实效,而且写作过程总是与职能管理活动的过程同步或相互交织进行,成为一定组织职能管理工作内容或流程中的重要组成部分,体现了鲜明的现实性、实用性。为此,公文写作必须自始至终服从、服务于各项管理工作,严格遵守有关法律法规、规章制度以及行文规则,依照职能权限范围和公文规范体式来准确行文。只有这样,才能赋予公文以法定效用,实现公文的行文目的。可见,公文的合法性与有效性取决于公文写作的规范性。

基于上述认识,在本教材的编写过程中,我们努力尝试突出以下特点:

首先,注重理论联系实际,突出内容的现实性。

公文写作的应用性与实践性很强,管理活动的日新月异也推动着公文写作理论与实践的不断变化发展。编排本教材的内容时充分考虑到了当代社会的变化,各级、各类社会组织管理活动的新情况、新形势与新发展,以及正在快速普及的电子政务与电子商务的新特点和新要求,密切结合当前公文写作的现实需求,尊重公文写作活动自身的特点和规律,准确地阐述了公文写作的科学理论和概念,并注重将公文写作的理论知识、写作规范与国家机关、企事业单位等的管理理论与实践相结合,避免了枯燥的理论演绎、概念推导,便于学生理解掌握;同时,在典型例文和典型案例的选择与编写上,十分注意联系当前各种组织管理活动的实际情况,进行了广泛的调查研究,查阅了大量研究文献,在继承传统公文写作理论体系的基础上增加并特别突出了公文写作的制度化、法治化、技术化的相关内容,尤其是详细介绍并深入解读了有关公文写作的法律法规、规章制度、国家标准、行文管理与行文规则等写作规范,使教材内容不仅凸现出鲜明的时代特色,而且反映了现阶段公文理论研究和教学研究的最新成果。

其次,注重直观深入的例文解析,突出教材的传播性。

公文内容是管理职能的集中体现,往往比较理性、郑重,难以像文学作品那样以情动人,因此,本教材在选编、剖析例文时十分重视教材传播知识的功能与效果,充分考虑学生的阅读需求:一是综合考虑国家机关、企事业单位、人民团体等不同性质的社会组织公文写作的实际需求来选择具有通用性的文种及选编比较规范的典型例文,以便摹写参考;二是改变了过去同类

教材中单纯附加例文不做说明的做法(理论知识与公文实例脱节),而是对所选编的比较规范的例文进行了全面解析,详细解读例文写作的目的、思路、结构层次安排和语言表达等特点,易于学生课后学习与应用;同时,采用了图示标注的方法,更直观清楚地解析例文内容,有利于学生掌握有关文种的写作规范与特点,使比较严整、庄重的公文内容的表达方式更加新颖、生动,这不仅有效适应了人们线性阅读的习惯,而且也很好满足了教材的知识传播性、可读性要求,符合教学规律和认知规律,更富有针对性与启发性,有助于激发学生的学习兴趣,便于学生自主学习。

第三,注重写作训练的情景案例化,突出能力培养的针对性。

公文写作是撰稿人沟通理解能力、逻辑思维能力、提出与解决问题的能力、语言表达能力等多种能力的综合体现。因此,公文写作教材只有高度重视写作能力的训练,才能有效提高学生的公文写作水平。为此,本教材的每一章除了设计关于重点知识的“复习思考”题目,还精心设计了案例化、情景化的实训项目——“案例研习”,如再现公文写作活动的情景,或者编制具有各种写作错漏的病文,或者设计公文写作的典型环境等,目的在于将公文写作能力专项训练的任务嵌入到一个个模拟的、生动的、具体的组织管理的办公环境中,以引导学生运用所学的公文写作知识来发现问题、分析问题、解决问题。案例化、情景化写作训练方法的最大优点在于:一是能够训练学生的形象思维能力和逻辑思维能力,增强写作训练的针对性和有效性;二是使学生在训练中熟练掌握常用公文格式、结构、语言的写作模式,在模拟的情景中潜移默化地加强公文写作的修养和逐步提高公文写作的实际技能,达到举一反三的学习效果;三是对案例的讨论、交流,有助于培养学生的沟通、理解能力及不断探索创新的精神,在不断找寻问题答案的研讨过程中,充分发挥其主观能动作用,砥砺思想,掌握方法,增强学习和运用知识与经验的能力。

本教材的主要内容共15章,每章又分为各文种写作规范、例文解析、复习思考、案例研习。

第一~五章,主要介绍公文写作的基础知识,包括公文与公文写作的概念与特点、公文主题与材料、公文格式与结构、公文语言与修辞、行文规则与写作流程等基本知识。

第六~十四章,主要介绍各级、各类组织中的通用公文:规范类公文、领导类公文、请报类公文、告知类公文、洽商类公文、会议公文、计划类公文、契约类公文等类别中常用文种的写作规范与例文解析。每章主要内容包括:各文种的主要特点、主要类型、相似文种差异比较、写作结构要素、撰写要求、规范例文解析、不规范例文纠错训练、情景写作训练等,试图使学生从各文种写作规范、规范例文解析、不规范案例研习三个层面较全面系统地学习、掌握公文写作的知识与技能。

其中,第十四章的“信息材料”不属于正式公文,但是随着信息材料对组织决策与管理的重要性日益凸现,信息材料写作成为一种常用的公文写作,在各级、各类社会组织中广泛使用;加之,信息材料与公文写作在写作目的、写作要求、结构格式、语言表达等方面有许多相同或相似之处,为此,本教材专用一章予以介绍,便于学生从公文写作的整体上去掌握组织中常用文种的写作技巧。

第十五章主要介绍办公自动化系统平台上电子公文的写作活动,如电子公文写作的特点、

写作方式、写作过程、主要方法等。电子公文写作是电子政务与电子商务不断发展的产物,是传统公文写作的发展方向,需要我们与时俱进地加以研究与学习。

本教材各章的撰写者是:第一~第十章,第十三~十五章,全书统稿工作,杨霞;第十一章、第十二章,李春颖。

本教材是一本融合了公文写作理论知识与公文写作实践活动的实用型教材。它主要用做高等学校文秘、档案管理、公共管理、行政管理、企业管理等专业的学生学习公文写作或应用文写作知识与技巧的专门教材,也可作为国家公务员、企事业单位相关人员学习公文写作知识、提升公文写作能力的培训与自学教材。

在本教材编写的过程中,中国人民大学信息资源管理学院曹润芳教授给予了精心的指导,提出了许多宝贵的意见和建议,在书稿付印之前还审阅了本教材的重点章节;同时,作为首都师范大学“校级教材建设项目”、“北京市高等教育精品教材建设立项项目”,本教材得到了首都师范大学与北京市教委的大力支持;编写中还大量参阅了已经出版的同类教材和许多学者的著作、文章,在此一并向他们表示由衷的感谢!

总之,本教材试图在基本思想与观点、体系结构方面有所创新,突出教材的理论性、实用性和新颖性,但由于我们的水平及客观实践经验等多方面的限制,书中难免有不正确、不准确之处,敬请广大读者提出批评意见,以便进一步修改完善。

杨霞



目 录

第一章 公文写作	(1)
第一节 公文	(1)
一、公文的含义	(1)
二、公文的特点	(3)
三、公文的分类	(5)
第二节 公文写作	(10)
一、公文写作的含义	(10)
二、公文写作的特点	(10)
第三节 公文撰稿人	(14)
一、公文撰稿人职责	(14)
二、公文撰稿人素养	(15)
【复习思考】	(17)
【案例研习】	(17)
第二章 公文主题与材料	(19)
第一节 公文主题	(19)
一、公文主题的特点	(19)
二、公文主题的作用	(20)
三、公文主题的表达	(21)
四、公文主题的要求	(22)
第二节 公文材料	(24)
一、公文材料的类型	(24)
二、公文材料的收集	(26)
三、公文材料的选择	(29)
【复习思考】	(30)
【案例研习】	(30)
第三章 公文格式与结构	(34)
第一节 公文格式	(34)
一、文件格式	(35)
二、特定格式	(51)
第二节 公文篇章结构	(56)



一、结构思路	(56)
二、整体构架	(57)
三、局部设计	(60)
第三节 公文逻辑结构	(66)
一、逻辑递进式	(67)
二、类别并进式	(67)
三、复合式	(68)
【复习思考】	(69)
【案例研习】	(69)
第四章 公文语言与修辞	(73)
第一节 公文语体	(73)
一、公文语体的特点	(73)
二、公文语言与文学语言的差别	(75)
第二节 公文词句	(76)
一、词语选用	(76)
二、语句组织	(91)
三、要素表达	(97)
第三节 公文修辞	(101)
一、修辞特点	(101)
二、修辞方法	(102)
第四节 公文表达方式	(107)
一、说明	(107)
二、记叙	(109)
三、议论	(111)
【复习思考】	(113)
【案例研习】	(113)
第五章 公文行文规则与流程	(118)
第一节 行文规则	(118)
一、行文主体	(118)
二、行文依据	(119)
三、行文对象	(122)
四、行文方式	(123)
第二节 写作程序	(126)
一、明确目的	(126)
二、收集选材	(126)
三、拟写提纲	(127)

四、草拟文稿	(127)
五、修改审核	(127)
六、签发定稿	(128)
【复习思考】	(129)
【案例研习】	(129)
第六章 规范类公文	(132)
第一节 规范类公文写作规范	(132)
一、规范类公文的特点	(132)
二、规范类公文的结构	(133)
三、规范类公文的撰写要求	(136)
第二节 各文种写作规范	(136)
一、条例	(136)
二、规定	(138)
三、办法	(140)
四、细则	(142)
第三节 例文解析	(144)
【复习思考】	(154)
【案例研习】	(154)
第七章 领导类公文	(156)
第一节 写作规范	(156)
一、命令	(156)
二、决议	(157)
三、决定	(158)
四、意见	(161)
五、批复	(163)
六、通报	(165)
七、通知	(167)
第二节 例文解析	(170)
【复习思考】	(195)
【案例研习】	(195)
第八章 请报类公文	(198)
第一节 写作规范	(198)
一、议案	(198)
二、请示	(200)
三、报告	(203)
第二节 例文解析	(218)





【复习思考】	(255)
【案例研习】	(256)
第九章 告知类公文	(263)
第一节 写作规范	(263)
一、公报	(263)
二、公告	(266)
三、通告	(268)
第二节 例文解析	(270)
【复习思考】	(283)
【案例研习】	(283)
第十章 商洽类公文	(288)
第一节 写作规范	(289)
一、商洽函	(289)
二、回复函	(290)
三、请批函	(292)
四、知照函	(293)
第二节 例文解析	(295)
【复习思考】	(302)
【案例研习】	(302)
第十一章 会议类公文	(306)
第一节 写作规范	(306)
一、会议纪要	(306)
二、会议讲话稿	(309)
第二节 例文解析	(311)
【复习思考】	(316)
【案例研习】	(317)
第十二章 计划类公文	(319)
第一节 写作规范	(320)
一、规划	(320)
二、计划	(320)
三、方案	(322)
第二节 例文解析	(324)
【复习思考】	(329)
【案例研习】	(329)
第十三章 契约类公文	(333)
第一节 写作规范	(333)

一、合同	(333)
二、意向书	(342)
第二节 例文解析	(344)
【复习思考】	(353)
【案例研习】	(354)
第十四章 信息材料	(362)
第一节 写作规范	(364)
一、简报	(364)
二、大事记	(369)
三、消息	(371)
第二节 例文解析	(374)
【复习思考】	(382)
【案例研习】	(383)
第十五章 电子公文	(387)
第一节 电子公文	(387)
一、电子公文的含义	(387)
二、电子公文的特点	(388)
第二节 电子公文写作	(389)
一、电子公文的写作特点	(389)
二、电子公文的写作方法	(391)
三、电子公文的写作流程	(396)
【复习思考】	(400)
【案例研习】	(400)
附 录	(402)
附录1 国家行政机关公文处理办法	(402)
附录2 国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见	(407)
附录3 出版物上数字用法的规定	(409)
附录4 标点符号用法	(413)
附录5 中华人民共和国法定计量单位使用方法	(419)
参考文献	(423)



第一章 公文写作

第一节 公 文

如何定义公文？许多专家学者和一些社会组织都提出了自身的看法，由于各自看问题的角度不同，强调的侧重点不同，得出的结论或者给出的定义也就各不相同。

一、公文的含义

公文，是指各级、各类社会组织在各种公务活动中直接形成和使用的具有规范体式与法定效用的信息记录，不论其信息记录形式与载体材料如何。

公文形成和使用的目的是为了满足不同级、各类社会组织记载事物、表达意志、交流信息、联系工作、处理各种事务等活动的需要，因此，公文是社会组织实现职能、履行职责、实施管理的不可缺少的重要工具。

在我国，“公文”一词与“文件”、“文书”等概念同时广泛使用于社会实践活动中。为了避免理论认识上的模糊和实际使用中的混乱，我们有必要廓清这三个概念的基本含义与相互关系。

“文书”一词出现较早。西汉贾谊《过秦论》中有“秦王怀贪鄙之心，行自奋之志，不信功臣，不亲士民，废王道，立私权，禁文书而酷刑法”之句，东汉班固《汉书·刑法志》中有“文书盈于几阁，典者不能遍睹”，这里的“文书”一词均是指当时政务管理中形成的各种记录材料。到宋代，王昭禹的《周礼详解》中有“要之八成皆文书也。比居、简稽、版图、礼命、要会，文书之用于公者也；传别、书契、质剂，文书之用于民者也”，此处“文书”一词已包含公文书、私文书两种。此后，“文书”一直沿用至今，并嵌入到“文书人员”、“文书工作”、“文书学”、“司法文书”等常用固定词组的表达中。

“文件”一词出现于晚清时期，郑观应《盛世危言·考试上》有“次第而升，以资历练，文件自理，枪炮自发”。此处“文件”是指公文、信件等。随着清末国事活动的增加，“文件”一词被广泛运用，如“交涉文件”、“往来文件”、“工商文件”等词组已为人们经常使用。

“文件”一词产生后，“文书”一词并未被取而代之，而是作为“文件”的同义词用于社会活动中，而且人们往往是根据语言习惯或语言环境来选用这两个词的。例如：人们一般习惯将纸张



等传统载体形成的材料称为“文书”，而对光介质、磁介质等近现代出现的新型载体记录的材料更多使用“文件”一词。文书(文件)分为公务文书(文件)和私人文书(文件)。

“公文”一词主要针对国家机关、企事业单位、人民团体等社会组织在各种公务活动中形成、使用的文书(文件)。侧重强调“公务活动”，是文书(文件)的主要使用领域。人们基于不同的认识角度而对“公文”概念有不同的理解：一是强调“国家政务活动”：公文仅指国家机关在管理活动中形成、使用和处理的各种信息记录；二是强调“发文红头标记”：公文仅指“红头文件”，即以正式套红发文机关标识的格式(在文件的首页上方以套红的大字标注发文机关名称)形成的文件；三是强调“组织活动记录”：公文指各种社会组织在履行各种管理职能的活动中所形成和使用的一切信息记录。

在国外，“文件(文书)”的概念也使用多个词语来表达，例如：英语中，“file”多指装订成册的文件，“record”则表示记录、记载，含有历史、原始凭证性文件之意，二者均较接近“archives”(档案)之意。用得最广的是“document”，表示文书、文件、记录等含义，如国际政务和商务活动中常用的国会文件、机密文件、行政文件、会计文件、投标文件、商业文件、汇兑文件、有价证券、经济计划说明书、毕业证等就常用“document”一词。此外，一些国家或国际组织对“文件”一词的定义也比较具有代表性：

一是以美国为代表的“文件外延列举法”：如美国1976年颁布的《联邦文件管理法》第2901条规定：文件，指美国政府各机关根据联邦法律或在开展公务活动中产生或接收的……包括各种形式和特点的簿册、证件、地图、照片、机读文件和其他公文材料。加拿大1978年颁布的《关于开放公共文件的指示》中指出：公共文件，指通讯文件、工作文摘和其他文件、地图、图样、照片、影片、缩微胶卷、录音磁带或其他各种形式或制成材料的文件。

二是以英国为代表的“属概念定义法”：英国档案学家迈克尔·库克在其《档案管理》(1977年)中指出，文件是任何一个现行组织在处理事务过程中起草的，为查考、利用而保存的，并在处理事务时所使用的纸质材料和以其他载体记录信息的材料。苏联1985年颁布的国家标准《文书工作和档案工作的术语和定义》认为，文件是为了在时间和空间上传递信息而用人为的方法固定了信息的物体。

三是国际档案理事会“广义文件定义法”：国际档案理事会主编的《档案术语词典》(1984年)认为，文件是由一个团体、机构、组织或个人在履行其法律义务时或在各种具体事务活动中形成或收到和保管的记录信息，不论其形式和载体如何。

综上所述，无论是古代还是现代，无论是国际还是国内，人们对“公文”、“文件”、“文书”概念的认识既具有共性，也存在一些差异。经过考察分析，我们认为：

理论上：上述三个概念在内涵上是一致的，均是管理活动的信息记录；而在概念外延方面存在着差异，其外延范围大小关系表现为：文书=文件>公文。

实践中：一方面，“文书”一词逐渐固化在一些专有词语或职位名称上，多使用于司法与军队系统；而“文件”一词的组配能力大大增强，使用频率更高，与“公文”一词作为同义词广泛使用于行政、财经、科技等各领域，它们既可作为类概念，也可作为类中一分子的概念使用，例如：“商业文件(公文)”、“技术文件(公文)”、“经济文件(公文)”、“电子文件(电子公文)”等词语中

的“文件(公文)”是类概念,而“办公室王秘书正在起草一份文件(公文)”一句中的“文件(公文)”则是作为类中一分子的概念使用。另一方面,由于我国文书学、文件学研究的对象均仅限于公文(不研究私人文书或文件),实际上人们在《文书学》、《文件学》等著作中普遍将文书、文件与公文作为同义词使用。

基于上述认识,为了遵循客观现实和尊重习惯,本教材也将“文件”作为“公文”的同义词,因此,本教材中所涉及的“文件”一词均指“公文”,即指各级、各类社会组织在各种公务活动中直接形成和使用的、具有规范体式与法定效用的信息记录,不论其信息记录形式与载体材料如何。

二、公文的特点

公文与图书、情报等信息资源,都是“信息记录”这个大家族的组成成员。所谓信息记录,是指以一定的记录手段记载信息后形成的信息与物质的复合体。任何信息记录都由两部分构成:信息内容与信息载体。

所谓信息内容,是人们对某一事物的认识、看法、知识等。无论是公文还是图书、情报,都无法脱离信息内容而独立存在,否则就失去了它们存在的意义,因为人们制作这些信息记录的根本目的就是为了获取、了解以及保管这些信息内容,以处理事务。

所谓信息载体,是指承载信息内容的物质材料。任何信息记录都必须借助一定的物质载体方能固定下来。在漫长的历史长河中,人类使用的结绳、图画、语言、文字、声像、电磁信息符号,以及各种数字、化学符号、数学公式等代码符号就曾与灯草、兽骨、金石、竹木、缣帛、纸张、胶片、磁带、磁盘、光盘等物质材料相结合来表达信息内容。世界上不存在完全脱离物质载体的信息内容,即使是被人们认为在“虚拟空间”生成、运行的电子文件,也并不是超然于物外的,它仍然以光电子这种物质形式进行运动、传递,以磁带、磁盘等物质载体来存储信息。因此,正是信息记录这种内容与形式的统一,确保了信息的稳定性与可传递性,使古老的殷墟甲骨、悠久的汉谟拉比法典跨越漫漫时空,历经沧桑,直至今日仍向我们诉说着先人们的探索与文明。

公文是一种信息记录,能够有效地穿越时空,记录、传递和处理各种公务活动中所需要的权威性、凭证性信息。这种及时、有效地传递权威性、凭证性信息的独特功能,是由公文形成、使用与处理的独特个性特点所决定的。

(一) 公文具有直接应用性

图书的目的是传播知识,报纸的目的是传达动态新闻,文学作品的目的是反映社会生活或供人娱乐,而公文是为满足各级、各类社会组织直接处理各种管理事务的需要而形成、使用的,是为了解决在各项管理活动中产生的具体问题而制作的,它是管理和处理各种事务必不可少的一种工具。这就决定了公文的内容与形式自始至终都必须服务于社会组织的各项管理需要。例如:为了向上级主管部门汇报、请示工作,需要制发“报告”、“请示”文种;为了向下级机关下达指令、安排重大行动、发布规范性文件等,则可以选择“命令”、“决定”、“通知”等文种。



可见,公文直接表达了本组织的管理意图,其根本目的是为了解决组织管理中的各种现实问题,它是组织进行信息传递和交流的重要手段。

(二) 公文具有原始记录性

公文是为处理各种社会事务而形成、使用的,各种实践活动中信息传递与交流的需求是其产生和存在的前提条件。同时,任何组织在传达意图、沟通交流信息、处理解决问题的管理过程中都在同时形成、使用、处理公文,因此,公文始终伴随着各项管理活动,与整个活动相始终,公文的形成使用与管理活动过程是“同步”的,它是管理活动的一个重要的组成部分。“办文”与“办事”总是密不可分的,从而使公文自然而然地承载了当时、当事的原始信息,真实地记载了整个活动的全过程,成为反映某项活动发生、发展历程的初始信息。与其他信息记录的形成特点相比较,如文学作品是根据现实材料进行的艺术创作,新闻报道更多是事后采写创作,情报资料多根据需要收集筛选等,公文反映特定社会问题或管理活动的可靠性更高。这也是公文可以转变为值得信赖的历史档案,或者成为可资采信的法律证据的重要原因之一。

(三) 公文具有现行效用

所谓效用,实际上就是一个事物所能产生的影响、效力、功用或结果。公文的现行效用,是指公文在一定时空范围内,对有关社会组织及其内部机构或者公民个人的行为具有强制性影响。

公文的现行效用主要来源于三个方面:

首先,法定作者的法定职能。法定作者是根据宪法、法律、行政法规以及其他规范性文件等成立的、并能以自身的名义行使法定权利与承担法定义务的社会组织及其法定代表人。法定作者依照法定职权制发的公文,体现了它的管理方略,并将受到国家法律、法规和各种规章的强制保护,也会对受文者的行为产生不同程度的强制性影响。例如:下级政府接到国务院颁布的命令、作出的决定后,均应按照其精神遵照执行,反之,下级组织或其他社会组织向上级政府报送的请示,上级政府也应在规定的权限和时限内认真处理。可见,法定作者所制定的公文在传递文件信息内容的同时也将法定作者的法定地位、法定职能信息传递给了受文者,从而直接影响受文者的行为选择,这也就对其行为产生了现行效用。

其次,公文形成和处理的法定程序。处理程序合法是公文合法的前提。大部分公文的制作或者办理必须经过一定的步骤和环节,其中一些环节是文件生效或者赋予文件合法性的不可缺少的关键环节。不履行这些程序,公文就不具有法定效力。发文处理过程的签发程序、收文处理过程的批办程序,都是赋予公文以法定效用的处理程序,如“命令”必须经有关机关的正职负责人签署后才有法定效用。因而,只有履行了法定程序,经过处理的公文才能对受文者的现实管理行为产生影响力(现行执行效用),否则,公文无效。

再次,公文的内容或形式标记。公文中有部分内容或标记可为作者的真实性和内容合法性提供证据保障,从而影响受文者的行为判断和选择。公文内容总是与法定作者的职权、业务范围及地位相一致的,公文记录着其处理某项社会事务活动的过程,具有客观的真实性和原始

性;反之,如果公文内容超越了发文机关的法定职权范围,如××工商局制定了“关于增值税管理”方面的文件,属于越权行文,那么,该公文将自始不产生现行效用。此外,公文形式上的一些标记,如负责人的签发意见、签署手迹、发文机关公章、领导人批示、公文部门的处理戳记、个人印鉴、手印等都能直观地记载公文形成或者处理过程的基本信息,反映公文的真实性、合法性和权威性,使受文者对公文产生信任和尊重,并以其传达的信息来规范、约束自身管理行为,或者指导、处理现实中各项管理活动。

(四) 公文具有规范的体式

任何信息记录要得到完整的表达都必须依赖于一定的信息记录体式。信息记录的体式是指文体、结构和格式三个方面的内容。文体是信息记录的体裁、样式;结构是指信息记录的数据构成体例;格式则是数据符号在物质载体上的排列规定。与图书、资料等信息记录不要求体式的整齐划一,有时甚至还追求“标新立异”的情况不同,公文作为一种信息记录,更强调规范化的体式,如以说明为主、兼用记叙和议论的文体表达方式,表达信息记录所使用的要素项目及其排版格式、在载体上的位置和排布体例等都有一整套的固定规范,以使同类公文的体式趋于一致。

公文需要规范体式的主要原因在于:公文是管理活动中的办事工具,如何迅速、准确地传达发文机关的管理意图,及时、快速、高效地制作、使用以及处理公文是其始终追求的目标。约定俗成的固定体式或者通过法律、法规规定公文的法定体式,可以维护公文的特定权威和法定效用,便于经济、高效地完成公文制作与处理,从而提高办文、办事的效率;反之,丰富多彩的公文体式需要花费大量人力和时间去搜寻与处理信息,也不利于公文法定效用的识别、发挥和及时快捷地处理公文。因此,一方面,在长期的公文写作实践中,人们对公文写作体式进行了不断的总结、归纳、提炼和发展,逐渐形成了公认的固定公文体式;另一方面,国家有关部门高度重视公文的规范化与标准化建设,也明文规定公文规范体式,如国家质量技术监督局于1999年12月正式批准发布了《国家行政机关公文格式》国家标准(GB/T9704-1999)、国务院2000年8月24日颁布了《国家行政机关公文处理办法》(国发〔2000〕23号)、国务院办公厅制发了《电子公文传输管理办法》(国办发〔2003〕65号)等,其根本目的就在于规范公文的体式和制作处理程序,更加有效地发挥公文的管理功能。

三、公文的分类

公文的分类着眼于公文的对象范围,也就是对公文概念的外延所涵盖的不同文种的分类。文种,即公文的名称,如“请示”、“报告”、“意见”等。不同的文种具有不同的性质特征。公文的分类就是把不同的文种归入所属的不同类别。

通常,公文的分类应遵循以下原则:

首先,遵守分类的逻辑规则。即同一分类层次上必须自始至终使用同一分类标准,中途不得变换;同一层次类别之间是相互排斥的并列关系,上下层次之间不得互为包含,同一层次属



类间不得相互交叉;各属类概念的总和应与其上位类概念及其外延相等。如通用公文包含“通知”、“通报”等若干文种,每一文种下又包含若干具体类型,如“通知”又分为指示性通知、转发性通知、事务性通知等。

其次,类别的包容量要大。公文类别应包容尽可能多的文种,使各种文种有类可归,如果类别太小,其包容性就小。如果第一个层次将公文分为上行文、下行文、平行文,由于行文方向不稳定,因而往往很难将所有文种归入相应的类别,如简报、调查报告、会议纪要、意见等文种就既可划入下行文,也可划入上行文,甚至还可归入平行文。

第三,公文分类应具有实际意义。公文的分类应以公文撰写和处理的实际需要为依据,例如:公文按处理形式可划分为承办性公文和参阅性公文,按发文方向可划分为问文和复文等,这样的分类标准和划分方法就缺乏分类的周延性。

公文的分类不是仅一次性划分就可以完成的,通常要经过几个层次的划分,在不同的层次上可以采用不同的标准,各个层次共同组成一个分类体系。同时,根据公文写作和处理的需要,根据不同的分类标准,可以多角度地将公文划分成不同的种类,但是,其划分方法应当具有实际价值。

(一) 按照公文形成和使用范围划分

第一层次:根据形成和使用范围,将公文划分为通用公文和专用公文。

通用公文,是指在党组织、立法机关、行政机关、军队机关、企业事业单位、人民团体等各种社会组织中普遍适用的公文。

专用公文,是指在专业机构或专门部门根据特定的工作需要而形成的公文。

6

第二层次:依据规范化程度,将通用公文划分为法定公文和非法定公文;依据形成的专门领域,将专用公文分为司法、外交、科技、财经、教学、军事等类公文。

法定公文,是指根据国家法律、行政法规和规章等形式予以明确规范的公文。

非法定公文,是指在长期的公文写作实践活动中总结、概括而约定俗成的公文。这类公文未经国家有关部门明确规范,但却在各类组织的管理活动中广泛使用,并按照习惯和人们的共识进行写作和处理,如工作总结、计划、调查报告、述职报告、会议记录等。

第三层次:根据公文的性质特征,划分为通用文种与专用文种。

1. 通用文种

通用法定文种:《宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》等法律法规中对命令、决议、公告、议案、条例、规定、办法等文种进行了明文规定。2000年8月20日国务院修订发布的《国家行政机关公文处理办法》,以行政法规方式明确规定了常用行政机关公文文种13种。此外,中共中央办公厅1996年5月3日发布的《中国共产党机关公文处理条例》规定了常用公文14种;全国人大常委会办公厅2000年1月15日印发的《人大机关公文处理办法》中规定常用公文19种;中央军委2005年10月8日修订发布的《中国人民解放军机关公文处理条例》规定了常用公文12种。最高人民法院1996年4月9日印发的《人民法院公文处理办法》中规定了