

本书系江苏高校品牌专业建设工程资助项目 (PPZY2015C249)

DANGZHENG JIGUAN GONGWEN XIEZUO
YU JIAOXUE LUN

党政机关公文写作 与教学论

张松祥 著



东北大学出版社
Northeastern University Press

党政机关公文写作与教学论

张松祥 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 张松祥 2016

图书在版编目 (CIP) 数据

党政机关公文写作与教学论 / 张松祥著. — 沈阳: 东北大学出版社, 2016. 8
ISBN 978-7-5517-1379-5

I. ①党… II. ①张… III. ①国家行政机关—公文—写作—中国—教学研究 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 206047 号

出版者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路三号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83687331(市场部) 83680267(社务部)

传真: 024-83680180(市场部) 83687332(社务部)

E-mail: neuph@neupress.com

网址: <http://www.neupress.com>

印刷者: 沈阳大地印刷有限责任公司

发行者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 13.5

字 数: 272 千字

出版时间: 2016 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2016 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 梁 洁 潘佳宁

封面设计: 刘江肠

责任校对: 力 岩

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-1379-5

定 价: 33.50 元

作者简介

张松祥，男，1972年11月生，江苏如皋人，副教授。现任南通师范高等专科学校党委委员、如皋高等师范学校副校长，江苏省“333高层次人才工程”学术技术带头人。主要研究方向为现代应用写作理论和教师教育理论。迄今为止，在《档案学通讯》《档案管理》《应用写作》《秘书》《秘书之友》等全国中文核心期刊、省级及以上专业期刊公开发表论文30余篇。另在《中国教育》《当代教育科学》《教学与管理》等全国中文核心期刊公开发表教师教育研究论文10余篇。参与、主持国家级、省级课题研究多项。

<h1>目 录</h1>	
引 言	1
第一章 本体论	2
第一节 新中国成立后党政机关法定公文的历史沿革	3
一、新中国成立后党政机关公文规定历次修订情况	3
二、新中国成立后党政机关公文的内涵和功能沿革	6
三、新中国成立后党政机关公文文种的沿革	7
四、党政机关公文的根本特点与价值追求	8
第二节 《条例》中相关语词分析	12
一、文书、公文的由来以及公务文书与私人文书的区分	12
二、机关、党政机关的内涵与外延及其与相关组织的隶属关系	14
第三节 党政机关公文写作中的对话意识	18
第四节 限期发文的现实意义及其制度完善	20
一、现实观照：限期发文的的管理学与文书学意义	21
二、未来瞻望：限期发文应该上升为国家文书管理制度	22
第二章 常识论	25
第一节 党政机关公文授意是机关领导的重要职责	25
一、责任回归：领导在文书写作中授意的意义	26
二、主辅分明：领导授意的基本路径和通常样式	27
三、综合养成：文书写作中领导授意的价值意蕴	30
第二节 调查研究是秘书获取资料的根本途径	31
一、调查研究的内涵与意义	31
二、开展调查研究的方法与策略	33

第三节	党政机关公文正文的思维方式与结构模块化	35
一、	缘由部分的三大原因类别	36
二、	事项部分通常要使用构成思维	37
三、	无处不在的过程思维	38
第四节	庄谐并用成为党政机关公文语言使用的新特色	39
一、	党政机关公文语言的传统特点	39
二、	党政机关公文语言的时代特点：雅致与通俗	42
三、	党政机关公文语言如何做到简明	43
第三章	规则论	46
第一节	党政机关公文行文规则沿革	46
第二节	现行党政机关公文行文规则解读	48
一、	从一则社会争议看党政机关公文的行文必要性	48
二、	党政机关公文的行文关系及其规范	51
三、	越级行文既约束向上越级行文也约束向下越级行文	54
四、	正确理解请示中的一文一事	55
五、	指令性公文含义及其规范价值	57
六、	党委、政府办公厅（室）的特别行文权利分析	58
七、	相互行文的范围分析	60
八、	部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文的可行性分析	62
第四章	教学论	64
第一节	党政机关公文写作与秘书学科的建设	64
一、	现代大中院校开设应用文写作课程必要性的多元思考	66
二、	大中院校秘书学专业应用文写作课程现状与思考	67
第二节	当下应用文写作教材建设的缺陷	69
第三节	当下党政机关公文写作的教学模式介绍	73
一、	传统教学模式	73
二、	当下党政机关公文教学模式介绍	75
第四节	生成教学模式	78
一、	生成教学模式简介	79

二、生成教学模式的基本环节	80
三、生成教学模式需要注意的几个问题	82
四、生成教学模式的教学举隅	84
五、生成教学模式的课改意义	90
第五章 文体论	92
第一节 通知	92
一、通知文种的历史沿革	92
二、通知文种的行文方向辨析	93
三、通知文种功能的“知”与“行”	95
四、执行性通知写作及教学举要	96
五、转发性通知的存在必要及其写作注意点	99
第二节 决定	101
一、决定文种及其功能的历史沿革	101
二、决定与相关文种的区分	102
三、决定写作的相关知识	103
四、决定教学的写作任务举隅	106
第三节 通报	109
一、通报的历史沿革	109
二、表扬批评类通报正文主要内容以及与其他同质文种的区别	110
三、对传达性通报中“重要情况和重要精神”的理解	111
四、通报的教育性、典型性和综合性	112
五、如何从具体材料中分析原因、提出对策	113
六、重要情况通报中对策部分的写作实例举要	115
第四节 报告	117
一、报告的历史沿革	117
二、我国党政机关的报告制度	118
三、报告的分类	119
四、报告的价值意义与正文内容概要	120
五、报告的成果写作	121
六、报告中理论写作的基点和策略	124
七、报告的标题写作	126

八、专门性报告课堂写作教学举隅	128
第五节 请示	131
一、请示的历史沿革	131
二、请示适用范围例解	132
三、从请示公文的唯一性谈其处理规则	133
四、请示写作如何能够打动上级	135
五、请示与报告的区别	136
六、请示写作教学举要	137
第六节 批复	139
一、批复的历史沿革	139
二、通知代复现象解读	140
三、批复写作时的结论位置	145
第七节 纪要	146
一、纪要文种的历史沿革	146
二、纪要存废与其功能效力的争论	147
三、会议记录是纪要写作的前提	150
四、纪要的正文结构与引词使用	151
五、写好纪要的几个注意点	153
六、纪要写作教学要点举隅	154
第八节 函	156
一、函的历史沿革	156
二、函使用的特殊情形辨析	158
三、函复请示现象解读	160
四、函的写作及其教学注意点	162
第九节 其他文种	165
一、命令使用机关的法定性及变更撤销下级命令的文种选用	165
二、决议与纪要的辨析	167
三、议案的历史沿革及议案所涉事项范围、行文方向与写作重点	168
四、公报、公告的区别	170
五、对意见文种的意见	172

第六章 格式论	173
第一节 格式概要	173
一、法定公文格式的历史沿革	173
二、公文格式历次修改的人文取向维度	174
第二节 格式各要素写作规则论要	177
一、版头部分	178
二、主体部分	183
三、版记部分	198
第三节 现行党政机关公文格式的缺憾	198
一、版头部分分隔线是否保留“★”标志	199
二、引述来文的规范化建设	199
三、附注宜于标注在发文日期下空一行	200
四、应统一发文机关署名和成文日期编排格式	201
五、纪要的附件说明和附注应如何标注	201
参考文献	203

引 言

本书研究的党政机关公文特指《党政机关公文处理工作条例》(2012年)中规约的15种公文。党政机关公文是其他应用文文体发展、程式规范和写作教学的基础,更是现代大学生学习写作应用文的入门文种。近年来,随着社会和教育界对应用写作的重视,高校秘书学地位的确立,应用文写作与教学研究风起云涌,著述蔚为大观,但总体呈现就事论事、移植照搬倾向,形成以解释为主的研究范式,缺少应有创见和开新。

基于此,笔者结合自己十多年的研究与教学实践,努力从应用文写作的根基之学——党政机关公文写作与实践入手,从本体、规则、常识、教学、文种、程式等方面,较为系统地论述和回答学界针对《党政机关公文处理工作条例》当中纠缠不清、含混模糊的问题。如:规则论当中,逐级行文到底只是约束上行文还是约束所有文种,为什么不允许个人发收党政机关公文;常识论当中,缘何党政机关公文要强调领导授“意”职责,当下公文语言到底有什么样的新路向;教学论当中,如何克服过往教学中枯燥、程式、表演尤其是“学生写不出”的弊端,建立一种发现式、实践式、生成式的教学模式;文体论当中,如何看待函代请示、通知代复现象,决议、纪要等公文是否要从党政机关公文的族群中清除出去;格式论当中,公文标题本质上是一个什么样的短语,把公文分为盖章与不盖章两类是否恰当,甚至于对相关要素的标点使用做出讨论等。

本书是目前国内浩若烟海的党政机关公文著述中,较少专门解释、回答党政机关公文写作与教学、内容与形式的专门理论著作。它既广泛吸收了当下应用写作学界的最新研究成果,又充分体现了作者的个人思考与独特创见,对于繁荣、推进我国当下党政机关公文写作与教学的理论研究,具有开拓和导引意义。当然,由于《党政机关公文处理工作条例》文本自身过于原则,党政机关公文本体和教学需要研究的问题很多,尤其是学界对不少问题争论得比较激烈,加之作者水平有限,识见浅陋,导致诸多研究还浮于浅层或陷于错讹。谨以此抛砖引玉,以求教于方家,望各位学者不吝赐教。

第一章 本体论

本研究对党政机关公文的界定，主要是基于特定时空、写作主体和规约限定三个方面。全书所说的党政机关公文，是指1949年中华人民共和国成立后，中国共产党和国家行政机关公文管理规定中列出的公务文书。也就是说，从写作主体上，既不研究其他机关诸如军队、人大、司法，其他单位诸如企业、事业单位和人民团体的公务文书，也不研究党政机关中使用、但不是公文管理规定规约的公务文书，如计划、总结、简报等事务文书或消息、通讯等宣传文书。重点是研究2012年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《党政机关公文处理工作条例》（本书统一简称为2012年《条例》）中所规约的公文，即决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要等15种公文。为叙述方便，并区别于党政机关的一般公务文书，本研究将之统一指称为党政机关法定公文。

何以称之为党政机关法定公文？此处以2012年《条例》为例来说明其法定性。根据《中华人民共和国立法法》规定，2012年《条例》应该属于“法”的范畴，所以，我们通常把2012年《条例》所规范的15个文种称之为“法定公文”。但“条例”到底是属于行政规章还是行政法规，不少应用文写作教学专著语焉不详。笔者认为，其应该属于行政法规。因为根据《立法法》适用范围规定，“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”和“国务院部门规章和地方政府规章”都属于“法”。基本法律和其他法律由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责制定和修改。行政法规由国务院负责制定。行政规章由国务院部门和地方政府负责制定，具体制定主体包括“国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构”和“省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府”。地方性法规则由地方人大及其常务委员会制定。在2013年《国务院关于机构设置的通知》中，国务院办公厅是独立于国务院组成部门、国务院直属特设机构、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院直属事业单位之外的一个专门机构。对照《立法法》中制定规章的组成主体，国务院办公厅不在其中。但有人可能质疑：如果国务院办公厅制定公布的条规不是政府规章，而是如笔者所说的属于行政法规，那么其制定主体应该是国务院。因此如果要肯定2012年《条例》属于行政法规，那只有一种解释，就是国务院办公厅能够代表国务院履行或代行部分职能甚至是立法职能。首先，对照国务院办公厅的职能，恰恰其正是具

有此特点。在2008年《国务院办公厅主要职责内设机构和人员编制规定》中，明确规定国务院办公厅是“协助国务院领导同志处理国务院日常工作的机构”。其二，从2012年《条例》印发通知中的相关内容也可以看到端倪。在中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发《党政机关公文处理工作条例》的通知（中办发〔2012〕14号）中，已经注明“《党政机关公文处理工作条例》已经党中央、国务院同意”，这说明此《条例》的发布是经过党中央、国务院授权的。因此从某种意义上说，此《条例》实质上就是党中央和国务院颁布的。其三，还有一个重要佐证，那就是2002年国务院颁布的《行政法规制定程序条例》第四条第一款规定，“行政法规的名称一般称‘条例’”，第二款规定“国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称‘条例’”。据此，可以初步判断，《党政机关公文处理工作条例》属于国家行政法规，因此将其中所规范的文种称之为法定公文，可以区别于党政机关所制发的其他公务文书，即非法定公文。

另外，有一点需要特别注意，那就是将2012年《条例》中的文种统称为“法定公文”，其实从范畴上来说还是过于宽泛。理由是因为法定公文除了《党政机关公文处理工作条例》中规定的相关文种，在《中国人民解放军机关公文处理条例》以及最高人民法院、检察院制定的公文管理办法中规定的公文种类也应该称为法定公文。本书将2012年《条例》中的相关文种称之为法定公文，一是基于其常见常用，二是为了称述方便。

本章重点介绍中华人民共和国成立后党政机关法定公文规约历次修订情况，党政机关公文内涵和功能的历史沿革，阐述其根本特点在于信息传播性和内容可纳性。介绍了文书、公文的由来以及公务文书与私人文书区分，机关、党政机关的内涵与外延及其相关组织隶属关系、级别地位等基本知识。特别强调党政机关公文写作必须牢固树立对话意识，提出新时期必须强化限期发文，以提高文书运行效率，建设高效党政机关。

第一节 新中国成立后党政机关法定公文的历史沿革

一、新中国成立后党政机关公文规定历次修订情况

党政机关公文规定的修订、完善可以追溯到20世纪上半叶。在中国共产党成立之初，党内公文写作一般按照旧式公文规定和样式实施，未发现有专门关于公文写作方面的规定文书。抗日战争爆发后，中国共产党顾全大局，促进抗日民族统一战线形成。各根据地政权在名义上是拥护国民党政府领导的地方

政权，但本质上是由中国共产党领导的统一战线政权。为适应与国民党政府的文书往来，各根据地起初均采用国民政府的公文书式行送公文。随着形势发展，为适应新式政权需要，各根据地在20世纪30年代末40年代初先后进行了对旧式公文的改革。1938年晋察冀边区行政委员会发出《改革公文书式的理论与实践》指示信，1942年公布《陕甘宁边区新公文书式》。改革的内容主要有：（1）文字口语化；（2）格式简化；（3）文种的改造创新。摒弃了旧式公文中的训令、批令、咨呈，保留了布告、公函等，创造了指示信、请示、复、函等文种^{[1]423}。

中华人民共和国成立后，1950年12月30日，中央人民政府政务院秘书厅先后颁发了《公文处理暂行办法草案》《政务院与所属各部门及各级人民政府行文关系的暂行规定草案》《政务院关于工作报告制度的暂行规定草案》等关于公文处理方面的规范文书。其中《公文处理暂行办法草案》，分列种类、体式、处理程序、外部关系和催办检查等五方面内容。1951年9月2日，政务院发布《公文处理暂行办法》，分为种类、体式、处理程序、外部关系、催办检查等内容。同时还公布了《政务院与所属各部及各级人民政府行文关系的暂行规定草案》《政务院关于工作报告制度的暂行规定草案》等。1956年10月22日，国务院秘书厅公布了《关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》，其中分列公文名称、公文体式两大内容。其中公文体式中阐述了公文的标题、主送和抄送、附件、签署、编号、年月日、用印、公文纸、公文稿纸、公文处理专用纸等方面的内容。

改革开放后，1981年2月27日，国务院办公厅发出《关于发布国家行政机关公文处理暂行办法的通知》。该《暂行办法》分总则、公文种类、公文格式、行文关系、公文处理程序、公文立卷、附则等7章33条，同时规定：“各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部门可以根据本办法规定的基本原则，结合实际情况，制定实施细则或者补充。”1987年2月18日国务院颁布《国家行政机关公文处理办法》。《办法》分总则、公文主要种类、公文格式、行文规则、公文办理、公文立卷销毁、附则等7章37条。提出“外事、军事、司法、行政法规等方面的公文处理办法，由有关部门依照本办法另行制定，并报国务院办公厅备案”“各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部门可根据本办法，结合实际情况，制定实施细则”。1994年1月1日国务院修订颁布了《国家行政机关公文处理办法》。修订后的《办法》共45条，虽然未大分章节，但基本体例和内容安排与1987年《办法》类似。

中共中央办公厅1989年4月25日首次颁发了有关党内公文的规章《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，该《条例》分为总则、行文规则、正式文件的常用种类、文件的起草、文件的校核、文件发布的主要形式、正式文件的标印格式、文件的处理、文件的保密、附则等10章50条，规定党

的文件主要种类为 13 种。1996 年 5 月 3 日中共中央办公厅正式颁发《中国共产党机关公文处理条例》。该《条例》共分总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文起草、公文校核、公文签发、公文办理和传递、公文管理、公文立卷归档、公文保密、附则等 12 章 40 条，文种确定为 14 种。

2001 年 1 月 1 日，国务院办公厅再次修订颁布《国家行政机关公文处理办法》，该《办法》分总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文办理、收文办理、公文归档、公文管理、附则等 9 章 57 条。指出“行政法规、规章方面的公文，依照有关规定处理。外事方面的公文，按照外交部的有关规定处理”，第一次提出“公文处理中涉及电子文件的有关规定另行制定。统一规定发布之前，各级行政机关可以制定本机关或者本地区、本系统的试行规定”。同时国务院办公厅印发了关于实施《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（国办函〔2001〕1 号）。该《意见》中，对“意见”文种的使用，“函”的效力，“命令”“决定”和“通报”三个文种用于奖励时如何区分的问题，部门及其内设机构行文问题，联合行文时发文机关的排列顺序和发文字号，联合行文的会签，联合行文的用印，保密期限的标注问题，“附注”的位置，“主要负责人”的含义，和公文用纸采用国际标准 A4 型问题等 11 个事项进行了解释与明确。

2010 年国务院办公厅秘书局印发了《关于加强对行政机关公文中涉及字母词审核把关的通知》（国办秘函〔2010〕14 号），强调指出：“制发公文时一般不得使用字母词，确需使用字母词的，应在文中首次出现时以括注方式注明已经国务院语言文字工作部门或者其他有关部门审定的汉语译名。行政机关文秘部门在草拟公文时如不能确定字母词准确的汉语译名，要主动征求语言文字部门或者其他有关部门的意见，使用其推荐的汉语译名。此外，对于国家权威机构编写的汉语词典中收录的字母词，已有对应汉语译名的，可使用其汉语译名。”

2012 年 4 月 16 日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《党政机关公文处理工作条例》，使党的机关公文和政府机关公文管理规定文书合二为一，并上升为行政法规，使党政机关公文管理的规范化、法制化建设达到新的高度和水平。该《条例》共分总则、公文种类、公文格式、行文规则、公文拟制、公文办理、公文管理、附则等 8 章 42 条。提出“党政机关公文含电子公文。电子公文处理工作的具体办法另行制定”“法规、规章方面的公文，依照有关规定处理。外事方面的公文，依照外事主管部门的有关规定处理”“其他机关和单位的公文处理工作，可以参照本条例执行”。同年，中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中华人民共和国国家标准化委员会颁布了《党政机关公文格式》（GB/T 9704—2012）。

二、新中国成立后党政机关公文的内涵和功能沿革

党政机关公文作为公务文书中的一个特殊族群，其生成、管理相较于其他公务文书具有一定的规范性。那么什么是党政机关的公文，其功能定位又是什么？这是学界和国家公文管理部门都力求回答的基本问题。

什么是党政机关公文？在改革开放之前，国家公文管理机关致力于公文之“用”，没有注重对公文之“体”的界定。1981年《国家行政机关公文处理暂行办法》指出，“国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规、请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的一种重要工具”，1987年《国家行政机关公文处理办法》中，认为“国家行政机关的公文（包括电报，下同），是传达贯彻党和国家的方针，政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具”。与1981年的表述相比较，内涵与外延基本相同。稍有不同的是1987年把行政机关公文的功能之一“发布法规”明确界定为“发布行政法规和规章”，显得更严谨。

1994年《国家行政机关公文处理办法》中，指出“行政机关的公文（包括电报，下同），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体式的公务文书，是传达贯彻党和国家的方针，政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况、交流经验的重要工具”，第一次对行政机关的公文进行了概念性的全面界定。这个概念的定义方式从逻辑上说是“功能定义”，即通过揭示事物的功用给概念下定义，也是比较有代表性的属加种差概念方式。也就是说，行政机关公文首先属于公务文书的一种，其区别于其他公务文书的有以下几个方面：一是行政管理过程中产生，指公文存在的环境和条件；二是具有法定效力，也就是它的作用的特殊性；三是具有规范体式，也就是在形式上有特别的规定。这三个方面也就是后来学界通常认为机关公文的三大特点，即管理性、强制性（法定性）、规范性。同时延续过去表述，将机关公文作为国家管理的重要手段之一，也就是通常所说的工具性。而机关公文所管理的领域和功能就是：传达、发布、施行、请复、指导、布置、商洽、报告、交流等。

1996年的《中国共产党公文管理条例》中提出，党的机关的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。这个界定与国家行政机关公文的界定大同小异。2001年的《国家行政机关公文处理办法》中，则将国家机关公文的内涵和功能表述更简洁：“行政机关的公文（包括电报，下同），是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文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具”。这个概念管理内涵的解释就显得比较笼统，甚至从某种意义上说，不若说是对公文性质的一般性表达。2012年《党政机关公文处理工作条例》中，将党政机关公文表述为“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”，应该说这个界定是对前几次表述的一个综合性概括，体现了目前对党政机关公文认识的最高水平。

三、新中国成立后党政机关公文文种的沿革

（一）国家行政机关公文文种沿革情况

1. 1950年《公文处理暂行办法（草案）》规定公文种类为8类10种。

（1）函；（2）令；（3）决定；（4）指示；（5）报告、签报；（6）批复；（7）布告；（8）通报、通知。

2. 1951年《公文处理暂行办法》规定公文种类为7类12种。

（1）报告、签报；（2）命令；（3）指示；（4）批复；（5）通报、通知；（6）布告、公告、通告；（7）公函、便函。同1950年比较，增加公告、通告；将令改为命令；将函分为公函、便函；去掉决定。

3. 1957年国务院秘书厅《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》中，公文种类仍为7类12种。

（1）命令、令；（2）指示；（3）报告、请示；（4）批复、批示；（5）通知、通报；（6）布告、通告；（7）函。这次与1951年比较，增加了令，请示和批示；将公函恢复为函，去掉了签报、公告和便函。

4. 1981年《国家行政机关公文处理暂行办法》，规定公文种类为9类15种。

（1）命令、令、指令；（2）决定、决议；（3）指示；（4）布告、公告、通告；（5）通知；（6）通报；（7）报告、请示；（8）批复；（9）函。这次调整增加了决定、决议，将通报从通知类划出，单独成一类，增加了指令、公告，去掉了批示。

5. 1987年《国家行政机关公文处理办法》，规定公文种类为10类15种。

（1）命令（令），指令；（2）决定、决议；（3）指示；（4）布告、公告、通告；（5）通知；（6）通报；（7）报告、请示；（8）批复；（9）函；（10）会议纪要。这次调整主要是增加了会议纪要。同时令与命令合并成一种。

6. 1993年《国家行政机关公文处理办法》规定文种为12类13种。

（1）命令（令）；（2）指示；（3）决定；（4）公告、通告；（5）通知；

(6) 通报；(7) 报告；(8) 请示；(9) 批复；(10) 函；(11) 会议纪要；(12) 议案。这次修订减去了指令、决议、布告三种，增加了议案，并将请示、报告分开，各自独立。

7. 2001 年起施行的《国家行政机关公文处理办法》规定文种为 13 种。

(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。在文种上主要是取消了指示，增加了意见，同时将公告和通告分开，各自独立。

（二）党的机关公文文种沿革情况

1989 年 4 月 25 日，中央办公厅印发《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，规定党的机关文种共 13 种。即（1）公报；（2）决议；（3）决定；（4）指示；（5）条例；（6）规定；（7）通知；（8）通报；（9）请示；（10）报告；（11）批复；（12）会议纪要；（13）函。1996 年 5 月中央办公厅又进行了修订，正式颁布《中国共产党机关公文处理条例》，增加了意见文种，共 14 种。

（三）2012 年党的机关公文和行政机关公文文种合二为一

2012 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政机关公文处理工作条例》，将党政机关公文文种合并统一为 15 种：（1）决议；（2）决定；（3）命令（令）；（4）公报；（5）公告；（6）通告；（7）意见；（8）通知；（9）通报；（10）报告；（11）请示；（12）批复；（13）议案；（14）函；（15）纪要。与 1996 年党的机关公文《条例》和 2001 年行政机关公文处理《办法》对比看，此次修订保留了 2001 年行政机关公文的所有文种和党的机关公文中的公报，去除了党的机关公文中的指示、条例、规定等 3 个文种。保留的 15 个党政机关公文文种既体现了互通性，又体现了机关与其他单位之间公务文书的普适性。除意见、纪要两个文种，学界对其存废始终存有争论外，其他文种均体现了必要性。

四、党政机关公文的根本特点与价值追求

什么是党政机关公文的特点，学界论述者颇多。笔者认为除了一般意义上的公众性、强制性、法定性等之外，其根本特点是两项：一是信息传播性；二是内容可纳性。

（一）党政机关公文的功能在于传播信息

文章按照功能通常可以分为文艺文和应用文。前者的功能在于涵育与影响，如文学作品类小说、散文、诗歌之类；后者如包括法定公文在内的各类应用文，其功能在于信息传播、处理事务。应用文之所以谓为应用，其基本特点