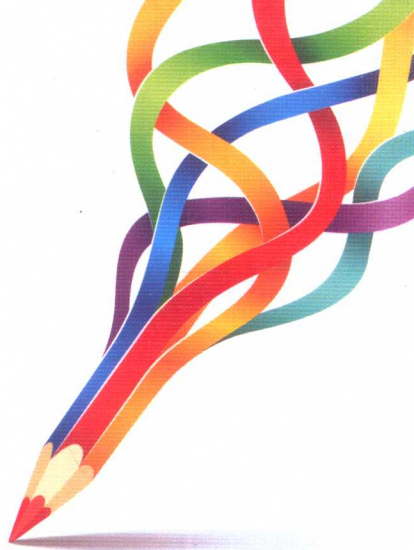




公务员公文写作

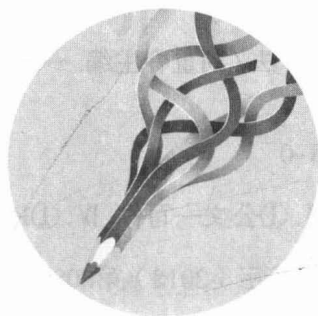
基础与方法

刘重春◎主编

Handbook on Writing
Documents



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



公务员公文写作

基础与方法

Handbook on Writing
Documents



刘重春◎主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员公文写作基础与方法 / 刘重春主编. —北京: 中国发展出版社,
2018.2

ISBN 978-7-5177-0188-0

I. ①公… II. ①刘… III. ①公文—写作 IV. ①H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第008926号

书 名: 公务员公文写作基础与方法

著作责任者: 刘重春

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0188-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 25.5

字 数: 415千字

版 次: 2018年5月第1版

印 次: 2018年5月第1次印刷

定 价: 59.80 元

联系电话: (010) 88919581 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: 370118561@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

引 言

“汝果欲学诗，功夫在诗外。”南宋著名爱国大诗人陆游这一诗句对于学习公文写作来说，也很适合。

公文写作有基本的技法，如有文体格式的要求、有语言文字的标准、有行文关系的规定，不遵守这些技法，肯定写不好公文。掌握这些要领，是写好公文的必备功课。但仅对这些技法烂熟于胸，或只重视所谓的写作技法，不过是写公文的“匠人”而已，格局并不大。

技法可以学、可以教，很多教材和研究成果提供了大量这方面的知识。但写作公文技法之外的东西，却需要写作者自己去揣摩和领悟。这是一种默会的知识，书本很难将其说清楚。就像游泳一样，会游泳的人并不一定能将游泳的原理、过程说清楚，但知道怎样游不沉入水底、怎样游会游得快。学习游泳不能纸上谈兵，理论学得再多，如不呛几次水，大概也难成为游泳健将。公文写作需要学习技法，更需要在实践中学习。离开了实践中不断试错、不断总结，是没有捷径可走的。想通过短时间的强化学习，迅速成为公文写作的“大手笔”，恐怕会事与愿违。

学习公文写作与其说是学习写作技法，不如说是学习写作概念，将公文的概念贯穿于写作过程之中，而非仅将技法贯穿于写作过程之中。公文姓“公”，所谓“兼覆无私谓之公，反公为私”（《新书·道术》）。公文体现的是组织而且是公共组织的意志，是实现公共利益的工具，不是满足个人或小集团利益的工具，不是“私文”。公文写作者必须有一种天下为公的慈悲情怀，有一种无私无畏的凛然正气，有一种为民请命的慷慨气度。要在这些方面不间断地拷问自己的良知，提高自己的德行，锤炼自己的意志。

仅有情怀、正气和气度是不够的，还必须有能力将其落到实处，化为具体的行动。这就需要公文写作者有管理能力，能够掌握行政活动的特点，明了行

政活动中问题的性质和原因,并能提出可行且有远见的应对之策。任何一类公文,所涉及的无非是界定公共问题、确定公共目标、提出管理对策。公文写作者可能是行政层级中居于低位者,但不妨碍其“全球化思考,本土化行动”,站在宏观层面思考问题,站在微观层面采取行动。没有管理能力,不能解决行政管理实践中出现的问题,是写不好公文的。诸葛亮在舌战江东群儒时,曾嘲讽张昭等人“笔下虽有千言,胸中实无一策”。提高公文写作能力,既要在“下笔千言”上下功夫,更要在“胸中有策”上下功夫,不能满足于成为一名雕凿辞章的“秀才”。

对于公文写作的所谓技法,本书尽可能进行系统的介绍,尤其是新出现的机关公文式样,如政务微信和微博,本书也尝试进行概括,供读者学习思考时借鉴。至于写作公文之外的功夫,得靠大家的努力和悟性了。

本书由武汉大学政治与公共管理学院刘重春教授主编和统稿,并负责编写修订了第二章、第十三章。孙海洋编写修订了第一章、第九章、第十章、第十四章,王巧负责编写修订了第四章、第八章、第十一章、第十二章,李德浩负责编写修订了第三章、第五章、第六章和第七章。

本书在编写过程中参考了大量已出版的论著,并从有关论著和网站上选用了一些例文和材料。中国发展出版社的编辑和武汉新世纪科技文化有限公司对于本书的出版给予了大力支持,在此一并表示感谢。

编 者

2018年3月8日

目 录

第一章	公文概述	1
第一节	公文的含义和特点	1
第二节	公文的类别和作用	6
第三节	公文的格式和语言	12
第二章	公文写作的程序和要求	26
第一节	公文写作的特点	26
第二节	公文写作的程序	28
第三节	公文写作的要求	38
第三章	指挥决策类公文写作	51
第一节	命令(令)	51
第二节	决定	57
第三节	决议	63
第四节	意见、批复	70
第四章	周知类公文写作	80
第一节	通知	80
第二节	通报、通告	89
第三节	公告、公报	99

第五章	报请沟通类公文写作	108
第一节	请示、报告	108
第二节	议案、函	119
第六章	规章制度类公文写作	130
第一节	条例、规定	130
第二节	章程	139
第三节	制度、细则	142
第七章	计划类公文写作	150
第一节	计划	150
第二节	规划	156
第三节	方案	163
第八章	总结类公文写作	167
第一节	工作总结	167
第二节	会议总结	175
第三节	个人总结	182
第九章	讲话类公文写作	188
第一节	讲话稿	188
第二节	演讲稿	197
第三节	主持词、开幕词、闭幕词	209
第四节	欢迎词、答谢词、欢送词	222
第十章	研究宣传类公文写作	230
第一节	调查报告	230
第二节	述职报告	242
第三节	简报	252

第十一章	书信类公文写作	267
第一节	介绍信、证明信	267
第二节	慰问信、感谢信	276
第三节	贺信、表扬信	283
第十二章	记录类公文写作	292
第一节	会议记录	292
第二节	会议纪要	299
第三节	电话记录、来访记录	305
第四节	大事记	309
第十三章	法律类文书写作	316
第一节	起诉状、上诉状	316
第二节	答辩状、申诉状	327
第三节	授权委托书	337
第十四章	政务微信、微博类公文	341
第一节	政务微信	341
第二节	政务微博	352
附录一	党政机关公文处理工作条例	358
附录二	党政机关公文格式	366
附录三	国务院公文主题词表	386
参考文献		396

第一章 公文概述

第一节 公文的含义和特点

掌握公文写作方法，首先要了解我们要写的公文是什么，它来源何在，有什么特点，然后再根据公文的特点和要求收集材料，构思公文框架，选择语言，撰写合乎规范而又有自己风格的公文。因此，正确地认识公文的含义和特点，是写好公文的前提和基础。

一、公文的含义

（一）公文的产生

公文是公务文书的简称。广义上的公文指各类社会组织在处理公务活动过程中形成的具有一定效力和规定格式的文书，这些社会组织包括国家机关、企事业单位及各类群众团体。狭义上的公文是指国家机关在公务活动过程中所使用的具有一定效力和规定格式的文书。广义公文与狭义公文区别主要在于公文的主体不同，前者的主体是所有的社会组织，后者的主体仅是指国家机关。本书所讲的公文，主要从狭义方面来理解。

公文的产生与人类社会的发展历程息息相关。人是群居的动物，人们之间为协调行动，就需要进行沟通和交流，沟通和交流离不开工具。人们早期进行沟通交流的主要工具是口头语言。但口头语言“不能留于异时，不能传于异地”，容易失真失实，人类于是创造了结绳、刻契、绘画等多种沟通交流的方式。随着人类的进化，逐渐在绘图记事的基础上创造发明了记录语言和思想的符号系统——文字。文字的出现使人类经验和智慧的传播打破了地域和时间的限制，

不同地域、不同时代的人可以相互交流和沟通，相互借鉴和学习，从而极大地开阔了人们的视域，使人类开始摆脱野蛮蒙昧的束缚，在与其他地球上的生物竞争中脱颖而出，昂首步入文明时代。

文字出现后，人们赋予其某种神秘的魔法力量。“仓颉造字鬼神哭泣”，既说明文字对于人类摆脱鬼神控制的进步意义，也说明当时文字只为少数人所掌握和运用。在早期社会，由于人与人之间的关系主要是私人关系，特别是在东方国家，血缘私人关系长期以来占支配地位，文字更多的是用于私人之间的信息传播与交流。随着人们之间联系的加强、群体活动的增多，开始出现了以调和社会矛盾、维持社会秩序为目的的国家。国家为了贯彻自身意图和管理社会事务，就使用文字来总结管理国家的经验、记录自己的言行、记载法律规定，这样就产生了最早的文书。文字的出现为公文的生产提供了技术条件，而国家的出现为公文的生产提供了制度条件。

我国迄今发现的最早的公务文书是三千多年前产生于商代后期的甲骨文。它以龟甲和兽骨为载体，记录了商朝统治者治理国家、讨伐征战、宗教礼仪、王室活动等方面的情况。一篇完整的甲骨文通常分为前辞、命辞、占辞、验辞四个部分，先后经过取材、锯削、刮磨、钻凿、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等九道工序才能完成。甲骨文是研究我国文书及文书工作的珍贵的历史资料。

甲骨文虽是我国迄今发现的最早的公务文书，但公文作为一个有特定内涵的专用名词，却晚出现得多。

据考证，公文一词最早见于西晋陈寿所著《三国志》，其中《魏书·赵俨传》提到“公文下郡，绵绢悉以还民，上下欢喜，郡内遂安”。其后南朝宋范晔所著的《后汉书·刘陶传》谓“州郡忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文”。意指东汉末年黄巾起义领袖张角势力强大，但州郡官员只是口头转告，不肯用公文报告进行。此后，公务活动中各类文书材料被称为公文。

随着国家活动的不断增加，过去依靠口传面授的管理方式在信息层层传递的过程中因接受者理解能力和利益关系所限，极易出现信息失真现象，执行中出了问题事后也不易追惩。为消除和避免这些情况的出现，公文在国家事务的管理中越来越广泛地应用起来，公文的种类也日渐繁多，凡与公务活动有关的工作，均以正式的文书档案予以标明和记录，以作为行政管理的依据，并为日后总结查核提供原始资料。

秦代出现的“书”“奏”，是我国最早的上行公文。如广为人知的李斯《谏

逐客书》。汉代及稍后,又出现了“章”“表”“疏”“议”“启”等上行文;官府之间,平级官员之间的平行文种“移书”“关”“刺”“咨”的使用也逐渐多了起来;下行文则有“令”“谕”“制”“教”等。自秦汉以后,以至明清,在两千多年的封建社会里,下行、上行、平行的公文种类不断演变增多,据徐望之《公牍通论》所计,不下六七十种,这说明了历代封建统治者对公文作用的重视,也反映了政府机构分工的日趋细密。

现代社会的国家行政工作主要依靠文职官僚进行管理,随着社会的发展,文职官僚的人数越来越多。文职官僚是脱离生产第一线,不从事具体操作活动,坐在办公室进行管理的。官僚之所以能坐在办公室管理行政事务,其重要的凭借就是文书材料。文职官僚要通过公文了解情况、分析问题,提出解决问题的方案,并制定正式的文件以作为一线操作人员工作的依据。如没有公文的广泛应用,管理者从材料收集、问题提出、方案拟定、法规政策的执行、监督反馈等每一个环节都必须事必躬亲,这样管理一个小规模的组织还可勉力为之,而管理一个地域辽阔、人口众多的国家就力不从心、效率极低。因此,某种意义上说,现代社会的行政管理就是依靠公文进行管理,没有公文就没有现代国家管理,就没有现代大规模组织管理。一个国家或一级政府的行政管理效率如何,很大程度上表现为其公文制作水平、准确性和传递速度。

(二) 公文、文书、文件

在日常工作中,我们经常看到文书、公文与文件这三个术语。那么,它们之间有没有什么不同?有什么联系呢?

一般来说,这三个概念的基本含义是一致的,有时难以严格区分,都是指国家机关及其他社会组织在工作活动中形成和处理的文字材料。某种意义上说,三者是可以互相通用的。在公文写作上,这三者之所以并存,主要是习惯上的称呼。当然,严格说来,三者在内涵外延上还是有区别的。文书是指以文字为主要方式记录信息的书面材料,是各种书面材料的总称。文书既可以指公务文书,也可以指私人文书。公文相对于私人文书,是公务文书的简称。文件从广义上说,它同文书一样,既可以指公务文书,也可以指私人文书,有时也可以指文件材料的总称。从狭义上说,文件主要是指由特定组织制成和发布、有法定格式和规范的正式公文,我们这里主要取其狭义的概念。因此,文书的外延较广,公文次之,文件较窄。

二、公文的特点

公文作为国家机关在公务活动中所使用的文字凭证,与其他以文字形式表现出来的作品相比,既有相同点,又具有区别于其他作品的风格和特点,在更多的方面自成体系,有着鲜明的特点。

(一) 公文制作主体的法定性

公文是由法定的作者制作和发布的。所谓法定作者,指依法成立并能以自己的名义行使权力和承担义务的组织或代表组织的领导者。在我国,各级党政机关及列入公务员管理范围的群众团体,都是依据一定的法律、章程、规定等建立的合法组织,都可成为公文的法定作者,在职权范围内制作并发布公文。日记、私人信函、小说等文学作品多是个人制作的,代表的是个人的意志、爱好和情趣,任何人都可成为其作者,但写出来的东西不能称为公文。公文的作者必须是依法成立的组织,必须具有法定的地位,以机关的名义或机关的某一部门的名义制发,其内容必须代表组织的意志,反映出组织的利益和追求,尽可能地摒弃个人的情感、偏好和利益,不能成为个人情感宣泄、美学欣赏、观点论证、利益表达的工具。这是公文与私人文书的最重要的区别之一。

机关有时也以国家领导人或机关首长的名义发文,如中华人民共和国主席令、总理令等,是以国家主席及总理的名义发布。在这种情况下,国家主席或总理代表的不是个人,而是国家和国务院,代表的是机关组织,是领导人行使法定职权的表现,他们也是公文的法定作者。为体现公文作者法定的严肃性,以领导者个人名义发布的公文,在个人名字前都应冠以机关的名称和领导所担任的职务。一旦某一领导人不在国家主席或总理的职位上,他们所签署的文件也就丧失了原来的法定依据和效用。国家机关负责公文起草的人员不能代表一级组织或部门,不能被视为法定的作者。

(二) 公文效用的权威性

公文是为用而写的,是为在现实公务活动中发挥指挥、协调、约束、凭证、宣传教育等作用,是为解决特定问题或完成特定工作任务而制发的。我国最早出现的甲骨文、钟鼎铭文等都是以记事为主的应用文,也正是因为有记事的需

要,才推动了文字的产生。在效用方面,公文不同于其他文章,它不是吟诗弄月的抒情之作,不是附庸风雅的应景之作,不是批判现实的愤激之作,不是卿卿我我的情爱之作,不是标新立异的炫耀之作,不是洋洋洒洒的学术之作。公文必须针对公务活动中的个体情况,提出解决问题的意见、方案、办法,或作出明确的规定、说明、解释,以保证公务活动的顺利开展,一句话,公文是为用而作的。失去了实用性,公文就失去了存在的价值。实用性是公文区别于其他文章的本质属性。

公文实用性突出的是现行的效用,其效用有一定的时间界限。有些公文的时效性较长,如法规性文件和契约性文件的有效期一般都在一年以上,有的可长达十几年甚至更长时间;有的公文有效期则较短,如通知、公函、报告、请示、总结等,时效多不超过一个年度。没有一份公文是永久有效的。虽然有的公文成为档案资料后有历史文献价值,但总体来说,它还是着眼于现实效用,在现行工作中形成,在现行工作中使用,是为推动现行工作服务的。一旦某项工作完成了,该项工作中形成并使用的公文的作用也随之结束。

公文不仅是为用而作,有极强的实用性,而且公文的“用”还具有权威性。它不仅具有一般性的效用,而且具有权威的效用。公文效用的权威性是指公文在一定时间与空间范围内,属于公文所规范的对象必须遵守公文规定,否则要受到相应的制裁。如国家领导机关发布的命令、法令、法规等,都是通过一定的立法程序产生的,是要强制执行的,违反了要依法予以行政制裁或移送司法机关追究其法律责任。公文效用的权威性是与公文制作主体的法定性相联系,公文效用的权威性来自于其制发机关合法地位和职权的权威性,是党政机关为了作出决策、办理公务、传达领导或上级意图、记载工作活动而制发的,代表了制发机关的权威,其内容与国家的法律、法令和大政方针密切相关,直接反映了制发机关的意志,是各级机关推进管理和开展工作的依据。对每一份具体的公文来说,都有其特定的功效。当然,超出了制发机关的职权范围的公文,也就丧失了其合法性,因而也丧失了它效用的权威性。

(三) 公文格式的规范性

公文格式的规范是公文独具的、同其他文体相区别的特征。公文的格式是“法定使成”或“约定俗成”的,各种公文一般都有规定的标题、正文、发文机关等基本组成部分,每个具体文种往往还有自身的写作要求,重要的文件在文

头制作、书写格式、纸张尺寸、公文结构等方面也有特别规定,这些规定和要求,在撰写合适公文时都必须严格遵守,不能自行其是,更不允许自行创造。这与普通文章特别是文学作品完全不同,普通文章往往不仅追求新的意境,而且追求新的形式,形式的新是衡量普通文章品质的重要标准。公文的格式与之相反,它追求的不是新,而是规范,是“旧”。

公文格式的规范性是由公文效用上的权威性所决定的。公文是为用而写的,是国家在管理活动中发布或使用的书面信息沟通工具,从形式到内容代表着法定机关的权威,是制发单位的一个象征,如果格式上各成一体,别出心裁,花样百出,会损害公文的严肃性和权威性。另外,统一和规范公文的格式,也有利于不同教育水平的人接收、处理、识别、理解公文。如果公文弄得五花八门,大家都不按规定的文种和行文方式制作公文,不仅不利于人们准确把握公文的意图,而且公文处理起来异常复杂,无法分门别类,会极大地降低公文处理效率,从而极大地降低了行政管理效率。因此国家设计和规定了统一的公文外观式样,以作为公文的标准格式。

(四) 公文制发的程序性

公文的制发必须经过一定的程序,不能随心所欲。公文制发须经过草拟、审核、签发等程序。只有经过机关领导人签发的文稿才能缮印、用印和传递。几个机关联合发文必须履行完备的会签手续,重要的政策性文件还须报请上级机关审批或经主管机关批准。由于公文姓“公”,代组织立言,因此必须经过两个以上的人审核把关,才能让其“公”的属性体现出来。普通文章一般来说是文责自负,起草者、修改者可能是同一个人,不需要经过复杂的程序,不需要过多人的参与。公文则不同,起草者所起草的公文不管文笔多么优美、内容多么正确、形式多么完备,如果没有经过必要的审核签发手续,文稿是不能成为正式公文的,也不具备法定的效用。因此,某种意义上说,公文能否最终制发出来、能否发挥效用,不是看起草者的水平有多高,而是看签发者的官职有多大。

第二节 公文的类别和作用

深化对公文的理解,是写好公文的前提。了解公文的类别和作用,是进一

步深化对公文理解的基础。

一、公文的分类

对事物进行分类,是人们认识事物的一种重要逻辑方法。没有分类,人们看到的只是个别现象,看不到事物的本质属性,看不到事物之间的内在联系。任何一门知识要成为系统的理论,都须借助于分类的方法。对公文进行分类,其目的是探索公文的规定性,把握和寻找公文的特点和规律,使公文写作者能够根据工作需要正确地撰写公文,提高公文写作的水平和能力。

目前对常用的公文分类,主要依据公文的使用范围、内容性质、行文方向、办理时限、涉密程度等标准进行划分。具体分类情况如下。

(一) 按照公文使用范围划分

1. 通用公文

通用公文是指各类社会组织在管理活动中普遍使用的公文。各机关组织在自己职权范围内的重要事项都可对外制发各种公文,如决定、命令、决议、通知、通报、请示、报告等。这些公文是普通使用的,具有规范的名称、标准的格式、相应的行文规范和行文规则。

2. 专用公文

专用公文是指各专门部门在职权范围内根据特定工作内容和要求制作的公文。这类公文如军事文书、司法文书、经济文书、科技文书等。专用公文种类繁多,他们除遵守公文的一般规范要求外,还要按照自身的类型系列及特定的格式来进行写作和处理。如司法文书是司法机关在执法活动中形成和使用的公文,起诉书、判决书、调解书、笔录等,它是依据司法工作的规律形成的,必须按照司法工作的要求进行处理。

(二) 按照公文内容性质划分

1. 规范性公文

规范性公文是指国家机关制定和发布用以规范和调节公民个人或团体行为的法律、法规,如法律、条例、规定、办法、章程、细则等。这类公文有较强的规范性和强制性,有关的公民或团体应严格遵守。

2. 指挥性公文

指挥性公文是指上级领导机关或业务主管部门制发的用于发布政令、部署工作、提出指导性意见的公文，需要下级机关和有关人员认真学习和贯彻执行。如命令、决定、决议、批复和政策性通知等。

3. 呈请性公文

呈请性公文是指下级机关向上级机关汇报工作、反映情况、请示问题时所使用的陈述性、请求性公文。如报告、请示等。

4. 知照性公文

知照性公文是指机关之间或机关向社会发布的用以沟通信息、联系工作、公布事项的公文。如公报、公告、知照性通知、通报、函等。

5. 日常事务性公文

日常事务性公文是国家机关在日常行政工作和业务活动中形成的各种文件，如计划、总结、简报、会议记录等。

（三）按照公文行文方向划分

1. 上行文

上行文是指下级机关向上级机关报送的公文，是自下而上的行文，故称上行文。一般来说，上行文是下级机关向上级领导机关，下级业务部门向上级业务主管部门汇报工作、请示问题、请求给予指导的文件，如省级人民政府向国务院、省政府部门向国务院有关部门报送的工作报告和请示等。

2. 下行文

下行文是指上级机关对所属的下级机关制发的公文，它是上级机关实施领导和业务指导的重要工具。这类公文包括决定、意见、批复等，一些面向群众的公告、通告、通知等文件也是下行文。

3. 平行文

平行文指同级机关或不相隶属的机关之间相互发送的公文。如国务院各部门之间、各省级人民政府之间、政府系统的机关与军队系统的机关之间，这些单位互无隶属关系，在相互联系或协调工作时，使用平行文。平行文一般使用的是“函”。

（四）按照公文涉密程度划分

1. 保密公文

保密公文是指内容涉及党和国家的秘密，需要限定阅读范围的公文。保密公文应在文头左上角标明密级。目前我国保密文件分为“绝密”“机密”“秘密”三个等级。绝密级公文是指涉及党和国家最核心机密的文件；机密级公文是指涉及党和国家重要机密的文件；秘密级公文是指涉及党和国家一般机密的文件。保密文件内容一旦泄露，会给党和国家的安全及利益造成严重损害，因此，保密文件在一定时期内需要限制阅读范围，并由专人负责处理和保管。

2. 内部公文

内部公文是指机关单位在部门系统内部使用的公文，其内容虽不涉及国家秘密，但含有单位和系统内部的情况、数据，不宜对社会公开。如机关单位的决议、工作计划、总结，对工作人员的处理决定、通报等。目前机关单位使用的公文，大部分属于内部公文。

3. 公开公文

公开公文是指需要向国内外宣布或在一定范围内公布应该普遍遵守事项的公文。如公告、通告、公报，法律、法令，中央领导的重要讲话、报告等，通常采用广播、电视、报刊、公开张贴或口头传达等方式进行发布，尽可能做到家喻户晓。

二、公文的文种

公文文种即公文种类。公文种类繁多，且处在不断变化发展之中。为比较全面地对其进行说明，下面从公文效力的角度介绍公文种类。

（一）法定公文

法定公文是指中共中央办公厅、国务院办公厅于2012年7月正式生效的《党政机关公文处理工作条例》中明确规定了名称的公文。这些公文主要有15种：决议、决定、命令（令）、意见、公报、公告、通告、通知、通报、报告、请求、批复、议案、函、纪要。以上15种公文因具有法定的权威和严格的规范而被称为法定公文。法定的公文格式规范，内容要求严格，都具有独立对外行文的资