

21_{世纪}

大学生文化素质教育基地
系列规划教材

新编

实用公文 写作与处理

师尼罗 主编



化学工业出版社

21 世纪大学生文化素质教育基地系列规划教材

新编实用公文写作与处理

师尼罗 主编

金振邦 主审



化学工业出版社

本书包括根据最新标准编写的国家行政机关公文、党的机关公文写作知识,规范性文书、财经文书、事务文书等文体的写作和公文处理知识,内容全面丰富,细致深入,传授理论知识科学、规范,选取较新的例文并配有精要的分析,起到导读的作用。本书重在培养写作应用文章的语感、掌握文体特征以及应具备的专业、行业素质和能力,在编写中注意到了理论与实践、专业性与普及性结合,力争做到科学、实用、与时俱进。

为了真正能使读者学而能会,会而能用,本书精心设计了习题与答案。每个文种都配有练习题,题型灵活多样,密切贴近实际,从各个角度狠抓文章写作的基本功,文种的写作要领、技巧,巩固所学知识要点,将应知应会的知识灵活运用于实际工作与生活情境中。本书配有参考答案,可以起到借鉴、参考作用,方便自测与自学,对认识、思维、阅读、写作等能力的提高有切实的帮助。

本书既可供高等院校师生使用,也可作为各行各业人员工作岗位培训教材、相关考试参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

新编实用公文写作与处理/师尼罗主编. —北京:化学工业出版社, 2008. 2
(21世纪大学生文化素质教育基地系列规划教材)
ISBN 978-7-122-02060-4

I. 新… II. 师… 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 013214 号

责任编辑:唐旭华 叶晶磊

装帧设计: 

责任校对:王素芹

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印刷:大厂聚鑫印刷有限责任公司

装订:三河市延风装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张22½ 字数618千字 2008年3月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 35.00 元

版权所有 违者必究

《新编实用公文写作与处理》编写人员

主 编 师尼罗

副 主 编 柴俊丽 季百春

编写人员 (以姓氏笔画为序)

丁国旗 付雅娟 师尼罗 张 静 陈 芳

季百春 孟 远 柴俊丽 唐帼丽

前 言

为了切实满足社会上广大学习者对实用公文的写作需要，我们依据国务院 2001 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》和中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》中的有关新规定，吸收国内最新研究成果和其他公文写作论著、教材的长处，精心撰写了本书。本书从整体构思、内容阐述到编排体例上更加突出了前沿性、实用性和可操作性的特点。

本书用一定的篇幅概述了公文写作的最新理论基础知识，以期学习者从深层次上对公文写作有较为全面的、前瞻性的认识。在常用文种的写作上，本书对其写作规范、写作方法、写作技巧、写作要求、应注意的问题和与其他文种的区别进行了系统和重点的说明。对应于每节的文种讲析，本书相应地选附了一些规范、典型、贴近现实的例文，以开拓读者的视野。根据编者的公文写作和公文教学实践，在每一章后，还精心设计了形式多样的、由浅入深的、具有实用性的、涵盖该章的思考与练习，并在正文后附有参考答案，这样可使教与学有机结合，相得益彰。有针对性地、认真地选做一定数量的练习，便于学习者加深对公文写作理论知识的理解和掌握，更快地提高公文的写作能力。

本书既适合大专院校文、理、工、农、医各种专业开设的写作课使用；还适宜做党校、管理干部院校、电大、业大、职大等各类成人院校学习公文写作的读本；尤其对于国家公务员和企事业单位的管理者学习公文写作和公文实践，有着直接的社会效用。

本书为“北京化工大学教材建设基金”资助教材。编写具体分工如下：师尼罗，设计全书写作体例、第一篇第一章至第四章；张静，第二篇第五章、第六章；季百春、唐帼丽，第二篇第七章至第九章；陈芳，第二篇第十章；付雅娟，第三篇第十一章、第十二章；丁国旗，第四篇第十三章至第十五章；师尼罗，第四篇第十六章至第十八章；柴俊丽，第五篇第十九章至第二十一章；丁国旗，第六篇第二十二章、第二十三章；孟远，第六篇第二十四章、第二十五章。

中国写作学会副会长金振邦先生对本书进行了审读，使本书在内容上更加完善。

本书的编写者多为在高等学校从事公文研究和公文教学的教师，由于编写时间紧迫，书中难免存在不足之处，敬请读者批评指正。

编 者

2008 年 1 月

目 录

第一篇 实用公文基础知识

第一章 实用公文的特点、作用 和分类	1	第三章 实用公文的构成要素和 文面格式	34
第一节 实用公文的特点	1	第一节 实用公文的构成要素	34
第二节 实用公文的作用	3	第二节 实用公文的文面格式	34
第三节 实用公文的名称与作用	4	第三节 公文的特定格式	50
第四节 实用公文的分类	5	第四节 公文的用纸、排版	51
思考与练习	6	思考与练习	52
第二章 实用公文的写作原理	7	第四章 实用公文的写作环节与 行文规则	54
第一节 实用公文的主旨	7	第一节 研究交拟者与受文者心理	54
第二节 实用公文的材料	9	第二节 实用公文的写作步骤	55
第三节 实用公文的结构	12	第三节 实用公文的行文规则	57
第四节 实用公文写作的表达方式	18	思考与练习	58
第五节 实用公文的语言	24		
思考与练习	33		

第二篇 国家机关公文写作

第五章 命令（令）指示 议案	60	第三节 函	95
第一节 命令（令）	60	思考与练习	98
第二节 指示	63	第九章 报告 请示 批复	103
第三节 议案	65	第一节 报告	103
思考与练习	68	第二节 请示	107
第六章 决定 会议纪要	70	第三节 批复	112
第一节 决定	70	思考与练习	114
第二节 会议纪要	71	第十章 决议 意见 公报 条例 规定	117
思考与练习	75	第一节 决议	117
第七章 公告 通告	78	第二节 意见	119
第一节 公告	78	第三节 公报	120
第二节 通告	80	第四节 条例	122
思考与练习	82	第五节 规定	124
第八章 通知 通报 函	84	思考与练习	126
第一节 通知	84		
第二节 通报	91		

第三篇 规范性文书写作

第十一章 章程 办法 细则 规则	129	第一节 章程	129
------------------------	-----	--------------	-----

第二节 办法	131	第一节 公约	141
第三节 细则	133	第二节 守则	142
第四节 规则	135	第三节 制度	143
思考与练习	136	思考与练习	145
第十二章 公约 守则 制度	141		

第四篇 财经文书写作

第十三章 市场调查报告 市场 预测报告	149	报告 验资审计报告 资产 负债表审计报告	183
第一节 市场调查报告	149	第一节 审计报告	183
第二节 市场预测报告	155	第二节 资产评估报告	189
思考与练习	162	第三节 验资审计报告	193
第十四章 经济活动分析报告 可行性研究报告	163	第四节 资产负债表审计报告	194
第一节 经济活动分析报告	163	思考与练习	198
第二节 可行性研究报告	168	第十七章 招标投标文书 经济合同	201
思考与练习	174	第一节 招标投标文书	201
第十五章 预决算报告 纳税 检查报告	176	第二节 经济合同	204
第一节 预决算报告	176	思考与练习	213
第二节 纳税检查报告	178	第十八章 商业广告 产品说明书	216
思考与练习	181	第一节 商业广告	216
第十六章 审计报告 资产评估		第二节 产品说明书	222
		思考与练习	226

第五篇 事务文书写作

第十九章 计划类文书	231	第二节 简报	258
第一节 计划	231	第三节 总结	264
第二节 规划	237	思考与练习	272
第三节 安排	242	第二十一章 记录类文书	275
第四节 要点 方案	245	第一节 会议记录	275
思考与练习	250	第二节 大事记	279
第二十章 总结类文书	252	思考与练习	283
第一节 调查报告	252		

第六篇 公文处理

第二十二章 公文处理工作	284	第二十三章 公文处理程序	286
第一节 公文处理工作概述	284	第一节 公文处理程序概述	286
第二节 公文处理工作的任务和组织	284	第二节 收文处理程序	286
第三节 公文处理工作的原则与要求	285	第三节 发文处理程序	289
思考与练习	285	思考与练习	292

第二十四章 文件级的整理与归档.....	294	第二十五章 电子公文处理与归档.....	302
第一节 文件级的整理、排列与编号 ...	294	第一节 电子公文的处理	302
第二节 编目、装盒与归档	297	第二节 电子公文的归档	304
思考与练习	301	思考与练习	307

思考与练习参考答案	308
-----------------	-----

附 录

附录一 国家行政机关公文 处理办法	334	附录三 国家行政机关公文格式 (GB/T 9704—1999)	343
附录二 中国共产党机关公文 处理条例	338	附录四 国务院公文主题词表	347

参考文献	351
------------	-----

第一篇 实用公文基础知识

第一章 实用公文的特点、作用和分类

第一节 实用公文的特点

一、公文的概念

公文即公务文书，是指党政机关、企事业单位、社会集团在进行公务活动时所使用的体式完整、内容系统的各种正式文书。

在党的机关，公文是“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，公文是“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别。广义的公文，既包括中共中央办公厅1996年5月3日颁发的《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）中所明确的14种公文文种和国务院2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）中所确定的13种公文文种，又泛指司法、财经、科技、军事、外交等部门专用公文以及企事业单位其他的常用应用文。

狭义公文，仅指《中国共产党机关公文处理条例》中确定的14种公文和《国家行政机关公文处理办法》中确定的13种公文。《中国共产党机关公文处理条例》中确定的14种公文是：决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要；《国家行政机关公文处理办法》中确定的13种公文是：命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

本书所指的公文是广义范畴的公文。

二、公文的特点

作为一种写作载体，公文有着一些与其他文章不同的特点。

（一）政策性

和其他文章相比较，公文有着鲜明的政策性。公文的政策性是由其所反映的内容决定的。党和国家制定的路线、方针、政策都以公文的形式直接下达，而国家各级行政机关团体、企事业单位都负有传达、贯彻、执行的责任。因此，国家各行政机关、团体、企事业单位制定的公文，必须与党的方针政策相符合，保证各项方针政策的贯彻落实。

（二）实用性

撰写公文是为了解决实际问题、为达到某一具体目的，是直接用来处理公务活动的。因此，公文的内容有着特定的指向，是直接针对某一具体、现实的公务活动的，并对处理这一事务有直接的实用价值，或指挥指导，或反映情况，或商洽工作，或沟通信息等。

实用性反映在公文内容上，一是往往有特定的受文对象。公文在一定的时间、空间范围内，对受文对象的行为能产生不同程度的强制性影响，具有强制阅读、强制执行、强制复文等执行效力。二是必须有现实的针对性。上级向下级发送文件，要对特定的问题表明态度，提出解决的方针、原则、措施、办法；下级向上级行文，或反映新情况、新问题、新经验，或提出

建议、方案以及请示，请求上级了解、定夺、答复；横向行文，要就某一问题互相知照或协商。

实用性反映在客观效用，要通过对文件的传达、贯彻、执行和落实，能够迅速收到实际效果。

实用性体现在写作表述上，要求语言必须平实简洁，开门见山，直截了当，据事就实，观点直露。

总而言之，实用性既是公文写作的出发点，也是它的归宿。没有实用性，公文也就失去了赖以存在的价值。

（三）真实性

对公文真实的要求的是：事实上的真实与方针政策上的真实。

事实上的真实，指所写入文件的人名、地名、时间、数据，所叙述的情况和事例，都要求是确实的；而且还要严格分清事物的现象和本质，分清偶然发生的事件和普遍存在的情况。而且公文观点和结论要真实可靠，不随意拔高分析事理，不草率作出评价。

方针政策上的真实，即党和国家方针政策的制定是以客观实际为科学依据的。正确的方针政策体现着客观事务发展的规律性，公文的内容只有符合党和国家方针政策，才符合客观规律。从上述两点来看，公文的真实性，是客观事实真实与方针政策科学性的统一。

（四）权威性

公文可以代表机关发言，所以公文也就代表着制发机关的法定权威，这是其他任何文章都无法比拟的。

公文的法定权威性表现在以下几个方面：一是公文的撰制者是法定的个人，他能够以依法成立、合法存在的机关或机关的某一部门的名义发布文件；二是国家从法律上和行政措施上对公文的权威性给予了可靠的保证，即要求受文者的思想、行为受到文件的约束、规范，做到令行禁止；三是国家政权强制力量的保证。

当然，公文的法定权威，不仅靠国家的政权力量，靠法律条文兼行政手段自上而下地保证实现，还要靠广大人民群众的支持和拥护。如果文件的内容不符合广大人民群众的利益，那么公文的所谓“权威”则是虚弱的。

（五）规范性

规范性是指公文的惯用格式、表述方法、写作层次与转述来文的方式，它在某一方面体现发文机关的权限和从属关系。公文的严格规范性是其他文章都不具备的。一般来说，是否需要行文，文字如何表述、文种如何使用、格式如何安排以及处理程序等等均有严格的规范要求。公文写作的创造性只能在规定的范围内发挥。特别是党政机关公文更遵循有关文件所规定的文种要求和规范格式。按照《条例》和《办法》的规定正确选用文种，不仅能为撰写与处理公文提供方便，而且有利于维护公文的权威性、严肃性，保证公文的有效性。公文格式是长期实践中发展形成并由国家有关部门明文规定的，《条例》、《办法》和国家标准《国家行政机关公文格式》（以下简称《公文格式》）都对公文的版式和公文体式作了明确规定。公文格式的这种规范性，有利于加强对公文的科学管理，提高公文写作质量和公文处理效率，能够更有效地发挥公文的作用。

强调公文的规范性，首先，要求它的写作、处理都必须严格遵循中共中央办公厅、国务院办公厅等主管部门的有关规定，做到规范化、制度化、标准化，促进公文处理工作的科学化、现代化，不断提高办公效率。其次，要熟悉公文约定俗成的语体和语言习惯，去掉学生腔、八股调，使文章写得更加简洁、明快、朴实、得体。

（六）时效性

公文都有着实用目的，迟缓或拖延办理，必然给工作带来损失。因此，撰制者和执行者一定要有强烈的时效观念，要快写、快发、快处理，以提高办事效率。

时效性是指任何一份文件都具有一定的时效，没有时效的文件是不存在的。时效的产生，除在文件中明确规定生效的时间外，所有文件都以“成文日期”为生效时间。文件时效的丧失，有两种情况：一是明确宣布被某一新的文件所代替，从新的文件产生之日起，原某一旧文件的时效即行停止；二是随着客观形势的变化，有些文件的时效自然地被终止。

公文的特点还有许多，诸如直叙性、说理性、严肃性、平实性、简明性、作者和读者的特定性等，但这些都是上述几个特点的具体表现。

第二节 实用公文的作用

公文是维系公务活动正常开展的工具，它有着明确的现实目的和效用。一份文件有时仅起一种作用，有时也可以同时起几种作用，归纳起来，大致有以下几种。

一、领导作用

党和国家所制定的路线、方针、政策，政府各部门所颁发的法律、法规，基本上是以各种文件的形式向下面传达，要求下面贯彻执行，这正是公文领导作用的具体体现。

二、指导作用

各级党政机关下发的文件，有些仅要求下级单位结合本单位、本部门的实际情作出计划，提出实施办法，从而贯彻、落实。从这个角度看，公文具有指导作用。不同的公文，指导作用不完全相同。有些公文的指导作用较强一些，含有指令的性质，要求下级机关贯彻执行；而有些公文的指导作用比较原则化或要求结合本单位的具体情况贯彻执行，或仅要求下级单位参照执行。

三、规范作用

公文具有行为规范的作用，则是公文本身所具有的强烈的政治性与法定的权威性等特点所赋予的。如司法公文是公文中的一类，具有明显的规范作用；在一般常用的公文中，也有相当一部分是带有规范性质的，如规定、章程、条例、规则、办法乃至指示性的通知等，这类公文是根据法律法规和某种特殊的行政管理需要而制定的，是法律和法令的具体化，一经正式发布执行，在其规定的范围内，人人必须遵守，不得违反。

四、组织作用

党和国家的计划、规划和决策制定之后，就要付诸实施，就要调动各方面的力量开展具体的执行活动。在具体的组织活动中，往往是以公文的形式进行协调组织的，因此说公文是党和国家进行组织活动的一个重要工具。

五、联系作用

公文犹如沟通上下的渠道，联系左右的桥梁。在这个“渠道”和“桥梁”的联系作用下，达到认识和步调一致，提高工作效率，推动各项工作顺利进行。

六、宣传作用

有些公文本身的内容就是最好的宣传。特别是上级机关一些指导性公文，在传达党和国家的方针政策时，往往还要说明这样做的原因，以提高人们的思想认识，统一人们的步调，调动人民群众的积极性，保证党和国家的路线及各项方针、政策的贯彻落实。利用公文进行表扬或批评，奖励或惩罚，更是一种行之有效的宣传教育手段。

七、凭证作用

公文的凭证作用可以从两方面来理解：第一，每份公文都反映了制发机关的意图，收文机关要依此来贯彻执行和处理工作；至于有些文件，如经双方当事人签订的协议书、合同等其凭证作用则更为明显。第二，任何公文不仅传达了制发机关的意图，以作为收文机关开展工作的依据，而且也是事后用以证明发文机关意图的凭据。

八、备考作用

公文有一定的时效性。但过了适用时效，其作用并没有完全消失，各级党政机关也经常参考它们来制定新的方针政策，有的还作为研究历史状况的重要资料，以总结经验教训，更好地为现实服务。故此，每一份对日后工作具有查考价值的公文在完成其现实使命后，都要立卷和归档，以备查找和备考。

以上所述，是对公文的主要作用而言。除此之外，公文还有协调作用、记载作用等，这里就不一一详细分析了。需要注意的是，就每一份具体文件的作用来看，并不是单一的，往往同时具有几种作用，所以对公文的作用应该综合的认识和理解。

第三节 实用公文的名称与作用

公文的名称虽然只是一些文字符号，但这些文字符号有着特定的含义和作用。

一、每种公文名称都点明了该文种的性质

例如，命令（令）类，无论是颁布性命令、事项性命令、还是嘉奖性命令，都含有传达指令的性质。又如，公告、通告，都是有“告”字组成的，所以它们都含有在一定范围内照知的性质。再如通知、通报，都有一个“通”字，“通”即传达的意思，“知”和“报”包含知道的意思，所以使用通知、通报等做文种名称的文件，基本都具有告知性、周知性。

二、大多数文种的名称都表明了这个文种的行文方向

例如，决定、决议则是由上级机关拿出决策意见，要求下级单位贯彻执行，所以，它们的行文方向必然是自上而下的。又如请示这个文种，“请示”二字的含义是请求给以批示，这个含义本身就十分明确地告诉我们请示的行文方向是自下而上的。

三、每个公文文种名称，基本上表达了文件的不同目的或要求

例如，通报是用于表彰先进、批评错误、传达重要情况的，而批复则仅是用于答复请示事项的。又如“指示”二字，其含义是指点、指导、示意，同时又指以正确的方向，作为党内公文的指示，显然行文的目的在于指导工作，要求下级循此进行工作。

四、每种公文名称，或多或少地表明了它的写作特点

例如，请示是向上级机关请求指示、批准的，自然要把所请求、批准的理由讲清楚，所请求、批准的事项讲明白，同时语气要谦恭，要具有祈请性。再如，函既然用于平级或不相隶属的单位，用语则要注意谦和与礼貌。

五、不同的公文名称，揭示了不同文种的各自特点

例如，公告、通告，虽然这两个文种的名称中都有“告”字，都含有“知照”的性质，但其所知照的范围不一样。公告既用于国内，又用于国外，有的则主要用于国外；而通告则是用于一定范围。可见，公告所知照的范围大于通告。又如公告、报告两个文种，虽然它们都有一个“告”字，均属陈述、告知性的文种名称，但前一个“告”受“公”字的限制，后一个“告”被“报”字来修饰，“公”包含公开的意思（更包含代表党和国家的意思），“报”在这里可当作向上级汇报来理解。把“公”与“告”联系起来即公开告知，所以公告是面向全社会的告知性文件，它的对象是广大人民群众及各个单位；而“报”与“告”联系起来，是向上级汇报、陈述，所以它是面向上级的陈述性文件。

为了更好地发挥公文的作用，一定要准确地使用公文名称。

第一，不生造文种名称。每个文种名称都有着特定的含义，或是有关文件所规定的，或是公务活动实践归纳总结出来的，确定和使用时要依照法规和约定行事，不能滥造公文文种的名称。特别应注意的是，法定公文共有 18 种名称，目前却有些单位把两个不同的文种名称合并或缩并在一起使用，出现了“请示报告”、“告示”、“申请报告”、“意见报告”等名称，这种做

法是很不严肃的。

第二，考虑制发机关的地位、职权范围。公文名称的使用是一件严肃的事情，往往受制发者级别、职权范围的制约。例如，事项性命令使用者限于国家高层行政领导机关或其领导人，党的组织是不用的。而指示使用者，往往是党的高层组织或其领导人。

第三，考虑公文的本质特点。公文有上行、平行和下行之分。凡有向上呈报事宜的就要在上行文之间选择；而用于批转、转发、知照的，则要从下行文之间选择。再如，同是上行文，有的用于上级机关的答复、批示，有的则仅是反映、汇报，选用时要加以注意。

第四，考虑行文的内容、目的和要求。每一文种都有特定的适用范围，只有实现某一行文目的和要求方面才有效。例如，虽然办法、细则、规则都属于规范性公文，其本质特点大致相同，但为严肃考场纪律所制订的一些措施、要求，则用“规则”行文，而为落实有关政策或条例所提出的具体做法要求，则使用细则行文。

总之，只有熟悉每个文种的性质、用途，把握好其内涵与外延，才能准确地使用文种，才能发挥公文的作用，提高公文处理工作的效率。

第四节 实用公文的分类

公文的类别是在其产生和发展过程中逐步形成的，是客观存在的。科学地分析归纳公文的类别，有助于了解公文的特点、作用，正确地选用文种以及掌握公文的写作规律，并有助于加速公文运转与合理组卷。

公文的分类不是单一的，可以用不同的标准、从不同的角度划分出不同的类别。

一、根据公文的地位，可以分为法定公文和非法定公文

如上所述，法定公文有狭义和广义的区分。狭义公文专指根据党和国家公文管理法规中明确规定的公文。广义公文既指这两个文件中规定的公文，又指为特殊的业务需要，由业务领导机关专门制定的公文，如某些外交公文、司法公文、财经公文、军事公文等。非法定公文指为维系公务活动正常开展的机关其他常用应用文，如贺信、开幕词、规章、制度、要点等。

二、根据公文的使用范围，可分为通用公文和专用公文

通用公文即各级党政机关、人民团体、企事业单位以及军事部门目前普遍使用的公文，既包括狭义的法定公文，又泛指机关其他常用应用文。专用公文，仅指在一定业务范围内，按照特殊需要而专门使用的公文，如司法公文、科技公文、财经公文等。这些公文有专指的内容，有特定的格式。

三、根据公文的作用，可以分为以下多种类别

指挥类公文，如命令（令）、指示等。知照类公文，如公告、通告、通知等。报（提）请类公文，如议案、报告、请示等。规范类公文，如章程、条例、办法等。记录类公文，如总结、记录、纪要等。联系商洽类公文，如介绍信、函等。计划、决策反馈类公文，如计划、要点、总结、可行性研究报告等。公务信息类公文，如调查报告、简报、信息快报等。会务类公文，如开幕词、闭幕词、演讲稿等。契约类公文，如合同、协议书等。书信类公文，如祝词、贺词、感谢信等。

四、根据行文方向，可以分为上行公文、下行公文和平行公文

行文关系，指发文机关同收文机关之间的公文往来关系。这种关系是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围确定的。行文方向是行文关系的具体体现。

上行文是作为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，请求给予领导和业务指导的文件，如请示、报告等。

平行公文，即同级平行机关或不相隶属机关（即没有领导或业务指导关系的机关）之间的行文，如函。

下行公文，即上级领导机关对所属的下级机关的一种行文，如中共中央给各部、委和各省、自治区、直辖市、计划单列市的发文；省政府给各委、办、厅、局和各市、县政府、乡政府的发文。下行文一般常用指示、决定、意见、通知、批复等，一些面向群众的公告、通告、通知等文件，也是下行文。

五、根据行文关系，可以分为内部文件、对外文件、收入文件、发出文件、公布文件

内部文件，即党政机关、社会团体及企事业内部使用的文件。对外文件，即为了完成自己职责范围内的任务，在与上下级及有关机关进行联系中制发的文件。收入文件，即主管上级、所属下级单位及其他外部单位发来的文件。发出文件，即本机关、单位向外发出的文件。公布文件，即向人民群众传达或通过报纸、电台、电视台、公开张贴或口头传达等方式公开宣布的文件。

六、根据内容繁简，可以分为单一文件、综合文件

单一文件，指仅叙述一件事或一个问题的文件，即所谓“一文一事”的文件。综合文件，指综合反映几件事、几个问题的文件。

七、根据公文制发机关的性质，可以分为党内公文、行政公文、群众团体公文等

党内公文，即指中央以及地方各级党组织制发的公文。行政公文，即国家行政机关、企事业单位内的行政机构制发的公文。群众团体公文，即群众团体组织制发的公文，如文联文件、学会文件等。

八、根据对文件办理时间要求，可以分为特急文件（特急）、紧急文件（急件）、常规文件等

特急文件（特急），即事关重大又十分紧急，要求以最快速度形成和处理，不许有丝毫的拖延和懈怠的文件。紧急文件（急件），即对某项重要工作急需迅速处理的文件。常规文件，即指可以按正常的速度和程序形成、运转、处理的文件。紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”，其中电报应分别标明“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。

九、根据文件的机密程度，可以分为绝密文件（绝密件）、机密文件（机密件）、秘密文件（秘密件）和普通文件（普通件）

根据国家保密法的有关规定：“‘绝密’，是最重要的国家机密，泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害；‘机密’，是重要的国家机密，泄露会使国家的安全和利益遭受严重的损害；‘秘密’，是一般的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受损害。”

凡属保密的文件，在制作、传递、保管等环节上，都要规定严格保密。但是，公文的保密要求不是一成不变的，密件的内容随着时间的推移和形势的发展，其秘密的性质也会发生变化。

普通文件是相对秘密文件而言的，指不涉及国家任何机密的文件。但这种普通文件也并非无密可保、可供任何人阅看。如机关和组织的决议、工作计划、总结，对工作人员的处理决定、通报等，其阅读的范围比较宽，然而只限于本机关或本组织内部，不对外公布，即不在社会上公布，不向国外传播。

思考与练习

- （一）什么是公文？简述公文的特点。
- （二）简述广义公文和狭义公文的含义。
- （三）如何理解公文的领导作用？
- （四）和一般文章相比，公文名称有什么作用？
- （五）从不同的角度，试为国家行政公文分类。

第二章 实用公文的写作原理

第一节 实用公文的主旨

一、主旨的概念

公文主旨，即作者在说明问题、发表主张、反映客观现实时，通过全部文件内容所表达出来的基本观点与中心思想。

有的公文内容不多，主旨单一；有的公文内容复杂，既有一个统帅全篇的主旨，还有若干个具体的观点，但这些具体观点是用来阐明总观点的。

二、主旨的形成

公文主旨的形成既遵守了一般文章主题形成的原则，又有着其自身的特点。

(1) 公文主旨形成的时间比较短，这是公文的时效性所决定的。上级领导机关的指示、精神要迅速传达下去，下级单位工作、生产的进程及产生的问题要及时汇报和请求上级领导帮助解决，群众生活中迫切需要解决的问题要尽快行文反映，突发事件需要及时的反映和处理解决，如此等等，因此，要求在有限的时间内，迅速确定主旨，制发文件。

(2) 公文主旨的形成具有鲜明的公务活动的针对性。公文主旨的形成过程自始至终地具有鲜明的公务活动的针对性：本单位工作中遇到的一些问题，需要向上级领导机关反映或请求上级领导机关给予解决，上级领导的意图、精神、政策、规定需要下级贯彻执行，平级和不相隶属机关之间需要商洽和帮助等，这些就是主旨形成的依据。

(3) 公文主旨的形成具有原则性。这是指公文主旨的形成过程受着一系列原则因素的制约。这些原则包括马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的基本原理要与工作实践相结合的原则；党和国家的路线、方针、政策，上级指示、规定要与本地区、本单位的具体情况相结合的原则；管理科学的一般规律要与本行业专职业务活动的特定规律相结合的原则；群众经验、专家论证要与领导决策相结合的原则等。

(4) 公文主旨的形成具有完整性。公文主旨形成完整性的具体表现，可以从两个方面来分析。第一，反映认识过程的完整性，即遵循从个别到一般，再从一般到个别的规律，以形成正确的观点、意见和办法。第二，反映“提出问题——分析问题——解决问题”公务活动程序的完整性。这正如毛泽东同志在《反对党八股》一文中所指出：“一篇文章或一篇演说，如果是重要的带指导性质的，总得要提出一个什么问题，接着加以分析，然后综合起来，指明问题的性质，给以解决的办法。”

(5) 公文主旨的形成是集体智慧的结晶。公文主旨的形成往往是公文的撰制者、机关领导的所有成员、上级的意图、下级单位的情况、左邻右舍的反映等多方面意志的汇合。如果不考虑其中任何一个方面的意志，所确定的公文的主旨，往往不符合客观实际。

(6) 公文主旨的形成是逻辑思维的结果。与文学创作相比，公文主旨的形成主要是逻辑思维的结果。面对客观现实，公文的撰写者首先要考虑“应该不应该写”、“写什么”这样的问题，这就需要对客观现实进行一番严密地分析、综合、归纳，从而才能形成所要撰写的公文的主旨。

正由于上述的原因，公文的主旨在形成过程中不可避免地要受到客观的公务活动的制约。

一是受到行文规则的制约。如对下级的请示的“批复”，对上级的“指示”、“命令”、“通知”等文件所作的反馈“报告”、“意见”，平级机关之间商洽工作的“复函”，对上级来

文的“转发”，对下级来文的“批转”，对通报、简报所加写的“按语”等，其主旨都不能与来文内容割裂，要受来文的约束，没有前者，也就没有后者，前后必须融会贯通，浑然一体。

二是受公务活动完整性的制约。公文是党、政、军及经济、文化、教育等各方面公务活动客观情况的反映，一篇公文不论其篇幅长短、文字多少，其主旨必须是完整的，这种完整性又受公务活动必须是“提出问题——分析问题——解决问题”这一客观规律所制约。就这一点来讲，公文的主旨不像其他文体主题，特别是不像某些文学作品主题那样灵活多样。

三是受公务活动客观性的制约。公务活动是客观存在的，整个活动中的人和事都是客观存在的真人真事。这些客观存在是主旨形成的基础，是主旨得以正确的保证，从而才能指导今后的公务活动。因此，可以这样说，不受公务活动制约的公文是不存在的。

三、主旨的作用

主旨在公文中起着举足轻重的作用。主旨错误，贻害无穷；主旨肤浅，解决不了问题；主旨正确、鲜明、深刻，具有强烈的针对性而又得以充分的表达，这样才能发挥应有的效用。

主旨在写作中处于统帅的位置。公文主旨一旦确定，就要调动一切手段淋漓尽致地进行表达，选择材料、谋篇布局、遣词造句、选用写作技法等都要服从主旨。

公文的主旨必须做到明晰、正确、深刻、集中、具有针对性。

(1) 主旨的明晰，是指一份文件所提倡的、所反对的、所支持的、所该做的、所禁止的，都必须清清楚楚、明明白白，而不能模棱两可。

(2) 主旨的正确，是指主旨符合马列主义、毛泽东思想的精神原理，符合邓小平理论和三个代表的精神，符合党的路线、方针、政策，符合国家的法律、法规，符合客观实际，能反映客观事物的本质，经得起实践的检验。

(3) 主旨的深刻，是指分析问题要深入，讲述道理要深刻，开掘认识要有深度；不罗列事例，不就事论事，不人云亦云。

(4) 主旨的集中，是指主旨要单纯明确，解决问题要单一集中，围绕着一个中心，集中力量说深说透，不要四方出击，面面俱到。一文一事，一题一议，一个主旨贯穿始终是使主旨集中的好办法。即便是大型综合性的文件，也要紧扣中心主旨，恰当安排各分主旨，做到方寸不乱，不枝不蔓。

(5) 主旨的针对性，是指文件要回答实际工作和现实生活中需要解决的问题，要有的放矢。不能笼统、空泛、不着边际；遇事要触及问题的实质，不能顾左右言他以绕道而行。

四、主旨的表现方法

公文主旨的表现原则是明白显露、直陈其旨。在表述上，有时以一个论点句形式出现的主旨句把一份公文的主旨准确地概括出来。

主旨句的表现方法，大体说来有以下几种：

(1) 题目明旨。即文件的标题概括点明文件主旨。

(2) 开宗明旨。即正文开篇便把文件的主旨直接、扼要、明确而醒目地揭示出来。使读者开篇便能抓住文件要领，了解制文的目的，把握发文的意图，这是常见的一种表现方式。

(3) 片言居要。即主旨句放在文件内容说明的重大转折之处，进行因果分析的关键之地，或篇中，或篇末，有时起承上启下的过渡作用，有时起显志总结的作用。

(4) 首尾呼应。前提后点，开头提示文件内容范围及方向，结尾亮底，卒章显志，点明主旨。

(5) 一线贯穿。有些文件所含的材料很多，没有一个明显的全文主旨，而是以分主旨句的形式分散于文章各部分，分散于小观点、段旨句、条旨句中，分散于对材料的分析综合之中。这些分主旨句、小观点的汇总升华便是全文的主旨。

五、主旨和标题的关系

主旨与标题的关系大致有以下几种情况：

(1) 文件的标题直接揭示了公文的主旨。这类标题有的概括了文件的主旨，有的虽然不与文件主旨的表述语言完全一样，却也基本上体现了文件主旨的基本精神。

(2) 文件的标题揭示了公文主旨的一部分内容。有些文件的主旨内容常常是由若干内容组成的，如：“在什么情况下”、“针对什么问题”、“所提出的意见、措施、办法”等，但文件的标题却仅揭示了这些若干内容中一两个部分。

(3) 文件的标题仅提出了主旨所要回答的问题。也就是说，文件的标题是一个问题，这个问题的答案，便是文件的主旨。

(4) 文件的标题不涉及文件的主旨。诸如单一的以文种为标题的文件。

第二节 实用公文的材料

一、材料的概念

从广义上讲，材料是指作者为了某一写作目的收集和积累的全部资料，包括素材和题材；从狭义上讲，材料是指为着某一写作目的，从社会中搜集、摄取并写入文件中的一系列的事实或论据。

二、材料的种类

(1) 直接材料和间接材料。直接材料又叫做第一手材料，指的是作者在日常生活中直接获得的生活事件、社会现象、论据、知识和经验，是从观察、体验、感受、实验与调查研究中得到的。间接材料又叫做第二手材料，指的是非作者亲身耳闻目睹的材料，是通过其他渠道，如阅读文件、查看报刊杂志、听广播、看电视、网上检索等获得的。

(2) 事实材料和理论材料。事实材料指的是客观具体的真实材料，例如真实的事件、具体的事物、确凿的事实、数据等。理论材料指的是正确反映了客观事物的本质规律的科学原理，即一切经过实践证明了的为人们所公认的真理，例如革命领袖的经典言论、自然科学原理、定律、名言、警句等。

(3) 主要材料、次要材料、典型材料。主要材料是指构成文章的主要内容，承担表达主旨的主要任务的全部材料，它对突出文件主旨起着主导作用。次要材料是指在构成文件内容时处于次要地位，对表达主旨起辅助作用，然而并不是可有可无的材料。次要材料对主旨的表达起着渲染、映衬、烘托的作用。典型材料是指能够深刻地揭示事物的本质，具有广泛的代表性和强大说服力的材料，例如典型事件、典型数据、典型经验等。

三、材料的作用

(1) 材料是主旨形成的依据。只有在大量的、丰富的材料基础上，经过提炼深化，才可能产生正确的、有针对性的主旨。湖南农民运动是好还是糟？毛泽东同志深入湖南5个县，作了32天的调查，并通过对大量材料的分析，得出了农民运动是“好得很”而不是“糟得很”的结论，这个结论便是《湖南农民运动考察报告》的主旨。

(2) 材料是表现主旨的支柱。主旨在文件中起着统帅材料的作用，反过来，主旨还要靠典型的、有普遍意义的、有说服力的材料来加以说明和印证。如果没有这样的材料支撑主旨和说明主旨，主旨就成了抽象的、空洞的概念。

(3) 材料是结构文章的砖石。人们常说：“言有物”和“言有序”。物即文章内容材料，序即篇章法则。无材料不成文章，有材料无序也不成文章。安排文章结构，哪个先写，哪个后写，如何设计层次，如何设计段落……都是围绕着材料进行的。这如同盖房子，没有砖石木料，屋子是永远盖不起来的。