

# 公文写作与处理

(第三版)

夏海波 ©著

GONGWEN XIEZUO YU CHULI



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



# 公文写作与处理

(第三版)

夏海波 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 内 容 简 介

这是《公文写作与处理》的第三版。本书第一版于2010年8月出版。第一版面世不到两年,适逢中共中央办公厅、国务院办公厅2012年4月16日联合印发《党政机关公文处理工作条例》,自2012年7月1日起施行。

为了适应公文处理相关规范的变化,本书于2013年9月推出全新修订版,即第二版。

本书第三版仍然依据《党政机关公文处理工作条例》,同时考虑近几年机关公文写作与处理的实际,全面梳理了公文写作与处理过程中的文种辨析、公文的整体构思与表达技巧、行文规则、公文格式、文稿交拟与领导人的意图、法定及常用公文的撰写、收发文处理规范、立卷归档等各个环节,调整了部分正反实例和练习材料,使本书的实用性更强,科学性和示范性更突出。

本书既可以作为各级各类公务员、秘书、文员的必读书,也可以作为高校秘书学(文秘)、中文、工商管理、行政管理、档案、新闻、商贸、会计、金融和法律等专业的必修课教材或主要参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

公文写作与处理/夏海波著. —3版. —北京:北京大学出版社, 2018. 2  
ISBN 978-7-301-29236-5

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第027675号

- |       |  |
|-------|--|
| 书 名   | 公文写作与处理(第三版)                           |
| 著作责任者 | 夏海波 著                                  |
| 策划编辑  | 周 伟                                    |
| 责任编辑  | 周 伟                                    |
| 标准书号  | ISBN 978-7-301-29236-5                 |
| 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 新浪微博:@北京大学出版社        |
| 电子信箱  | zyjy@pup.cn                            |
| 电 话   | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62754934 |
| 印 刷 者 | 河北滦县鑫华书刊印刷厂                            |
| 经 销 者 | 新华书店                                   |
| 定 价   | 48.00元                                 |
- 787毫米×1092毫米 16开本 21.25印张 571千字  
2010年8月第1版 2013年9月第2版  
2018年2月第3版 2018年2月第1次印刷(总第11次印刷)

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

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370





夏海波，郑州大学文学院教授，河南省秘书协会副会长，河南省写作学会副会长。主持完成河南省重点社科项目“中国公文学”，出版公文研究论著九部，发表公文研究论文七十余篇。



## 第三版前言

公文是各级各类机关单位在处理公共事务、行使管理职能过程中不可缺少的重要工具之一，是上情下达、下情上报的信息载体之一，是据以办事和开展工作的依据和凭证之一。刘勰在《文心雕龙·书记》中称公文是“政事之先务”，这是非常准确的。各类招录招聘考试都把公文写作与处理作为必考科目之一，也是有道理的。

为适应大学毕业生求职应聘的需要，几乎所有的高校都把“公文写作与处理”作为“通识课”（有的叫“共修课”，有的叫“素质教育课”等）开出，也是选修人数最多的课程之一。

我曾长期在大学从事公文写作与处理的教学与科研工作，因工作需要，也曾多次去不同层次和不同类型的党政机关和企业事业单位进行公文写作与处理方面的专题调研，从中学到了很多鲜活的办文经验，也发现了不少困扰公文处理人员的疑难问题。通过对这些经验和疑难问题的梳理归类、分析综合，我拟定了十个研究专题，它们是：

- 一、机关文字材料组合技巧；
- 二、常用文种使用范围辨析；
- 三、文稿撰写与准确领会领导人的意图；
- 四、最新公文格式规范；
- 五、隶属关系与行文规则规范化；
- 六、通用文种的撰写规范；
- 七、文稿审核的方法与技巧；
- 八、公文运行规范；
- 九、解析公文处理相关法规在实施过程中的若干疑难问题；
- 十、解答公文写作与处理工作中的其他疑难问题。

这十个专题也是本书的基本框架和重点。

这些专题已于2010年3月入选中共河南省委组织部组织的全省首批干部自主选学课程菜单。

三十多年来，我已就这十个专题在一百多个不同类型、不同层次的机关或部门举办过讲座并征求意见，不少从事公文处理实际工作的同人提出过很多好的意见和建议，这对修订和完善本书是大有帮助的，我在此表示衷心感谢。

从公文写作与处理实践中来，到公文写作与处理实践中去，为公文写作与处理实践服务，这是本书作者不变的信念，也是本书的出发点和落脚点。至于本书能否经受得住公文写作与处理实践的检验，能否对公文写作与处理实践发挥预期的作用，那就要听听专家、读者和本书使用单位的意见了，我期待着。

夏海波

2017年9月29日于郑州大学



# 目 录

第一章 公文写作与处理总论 .....	(1)
第一节 公文 .....	(1)
一、公文的定义 .....	(1)
二、公文的分类 .....	(3)
三、公文的特点 .....	(5)
四、公文的作用 .....	(6)
第二节 公文处理 .....	(7)
一、公文处理的三大环节 .....	(7)
二、公文处理的四大原则 .....	(9)
第二章 公文的整体构思与表达技巧 .....	(12)
第一节 分类——选择 .....	(12)
一、写作素材的分类 .....	(12)
二、写作素材的选择 .....	(15)
第二节 先论——后说 .....	(16)
一、先论后说的好处 .....	(16)
二、应该这样“先论后说” .....	(17)
三、不能这样“先论后说” .....	(18)
第三章 公文格式 .....	(21)
第一节 公文用纸及印装格式 .....	(21)
一、公文用纸幅面 .....	(21)
二、公文用纸的技术指标 .....	(22)
三、公文的印装规范 .....	(22)
第二节 公文版头格式 .....	(23)
一、发文机关标志 .....	(23)
二、公文份号（印刷顺序号） .....	(24)
三、发文字号 .....	(24)
四、签发（会签）人 .....	(27)
五、秘密等级和保密期限 .....	(28)
六、紧急程度 .....	(29)
七、版头中的分隔线 .....	(29)

八、公文版头常见失误例析 .....	(29)
第三节 公文主体格式 .....	(31)
一、公文标题 .....	(31)
二、主送机关 .....	(36)
三、公文的主体(正文) .....	(39)
四、附件及附件说明 .....	(40)
五、印章和发文机关名称 .....	(41)
六、签署 .....	(43)
七、成文日期 .....	(44)
八、附注 .....	(45)
九、公文主体常见失误例析 .....	(46)
第四节 版记(文尾)格式 .....	(48)
一、版记中的分隔线 .....	(48)
二、抄送机关 .....	(49)
三、印发机关和印发日期 .....	(50)
四、版记的位置 .....	(50)
五、公文版记常见失误例析 .....	(51)
第五节 公文的特定格式 .....	(52)
一、信函格式 .....	(52)
二、命令(令)格式 .....	(53)
三、纪要格式 .....	(55)
第六节 表格及页码格式 .....	(55)
一、表格的置放格式 .....	(55)
二、页码格式 .....	(56)
第四章 公文文种 .....	(58)
第一节 行政公文文种的演变 .....	(59)
一、20世纪50年代的七类十二种 .....	(59)
二、20世纪80年代早期的九类十五种 .....	(61)
三、20世纪80年代后期的十类十五种 .....	(62)
四、20世纪90年代的十二类十三种 .....	(63)
五、面向21世纪的十三类十三种 .....	(64)
六、2012年的十五类十五种 .....	(65)
第二节 文种变化特点与规律 .....	(66)
一、文种变化的特点和局限 .....	(66)
二、文种变化规律与展望 .....	(68)
第三节 文种的选用 .....	(69)
一、文种的作用 .....	(69)
二、文种的选用标准 .....	(70)



第四节 现行文种辨析 .....	(71)
一、命令(令)的适用范围 .....	(71)
二、议案的适用范围 .....	(72)
三、决定与决议的联系和区别 .....	(72)
四、会议纪要与会议决议的联系和区别 .....	(73)
五、公报与公告的联系和区别 .....	(73)
六、公告与通告的联系和区别 .....	(74)
七、通告与通知的联系和区别 .....	(74)
八、通知与通报的联系和区别 .....	(74)
九、批复的适用范围 .....	(75)
十、报告与请示的联系和区别 .....	(75)
十一、意见的适用范围 .....	(77)
十二、报告与简报的联系和区别 .....	(78)
第五章 行文规则和稿本 .....	(81)
第一节 行文规则 .....	(81)
一、严格按照隶属关系和职权范围行文 .....	(81)
二、行文方式要根据工作需要灵活掌握 .....	(81)
三、越权行文无效 .....	(82)
四、会商、会签与联合行文的原则性和灵活性 .....	(82)
五、公文文种、形式要与内容、行文方向相一致 .....	(85)
六、尽量减少行文层次 .....	(85)
七、公文一般不得报送领导人个人 .....	(85)
八、分清主送与抄送(禁用抄报) .....	(86)
九、经发文机关批准,公文可以公开发布 .....	(86)
第二节 公文稿本 .....	(87)
一、草稿 .....	(87)
二、定稿 .....	(87)
三、正本 .....	(87)
四、副本 .....	(88)
五、存本 .....	(88)
六、试行本 .....	(88)
七、暂行本 .....	(88)
八、不同文字的文本 .....	(88)
第六章 公文制发程序 .....	(90)
第一节 文稿交拟与领导人意图 .....	(90)
一、领导人交拟的三种方式 .....	(90)
二、弄清发文意图 .....	(91)
三、准确把握领导人的真实意图 .....	(92)
四、把握领导人意图中的几个技术性问题 .....	(93)



第二节	文稿审核 .....	(94)
一、	文稿审核的作用 .....	(95)
二、	审核人及其组织形式 .....	(95)
三、	审核的重点 .....	(96)
四、	审核的步骤与方法 .....	(102)
五、	审核过程中的六个技术性问题 .....	(103)
第三节	签发 发文登记 版面设计 复核 .....	(106)
一、	签发 .....	(106)
二、	发文登记 .....	(108)
三、	版面设计 .....	(108)
四、	复核 .....	(109)
第七章	法定公文的撰写 .....	(113)
第一节	命令(令)、决定、决议 .....	(113)
一、	命令(令) .....	(113)
二、	决定 .....	(117)
三、	决议 .....	(125)
第二节	通告、公告 .....	(128)
一、	通告 .....	(128)
二、	公告 .....	(130)
第三节	通知、通报 .....	(134)
一、	通知 .....	(134)
二、	通报 .....	(154)
第四节	报告、请示 .....	(161)
一、	报告 .....	(161)
二、	请示 .....	(168)
第五节	批复、意见 .....	(171)
一、	批复 .....	(171)
二、	意见 .....	(174)
第六节	议案、纪要、函 .....	(190)
一、	议案 .....	(190)
二、	纪要 .....	(194)
三、	函 .....	(200)
第八章	常用公文的撰写 .....	(207)
第一节	工作计划 .....	(207)
一、	工作计划的概念 .....	(207)
二、	工作计划的作用 .....	(207)
三、	工作计划的种类 .....	(207)
四、	工作计划的拟写步骤 .....	(208)
五、	工作计划应该这样写 .....	(208)



六、工作计划不能这样写 .....	(213)
第二节 信息(简报)的写作 .....	(215)
一、信息工作的渊源 .....	(215)
二、信息(简报)的格式 .....	(216)
三、信息(简报)应该这样写 .....	(218)
四、信息(简报)不能这样写 .....	(220)
第三节 工作总结 .....	(221)
一、总结与调查报告的区别 .....	(221)
二、总结的分类 .....	(222)
三、总结的写作格式 .....	(223)
四、总结应该这样写 .....	(225)
五、总结不能这样写 .....	(226)
第四节 述职报告 .....	(238)
一、述职报告的作用 .....	(238)
二、述职报告应该这样写 .....	(239)
三、述职报告不能这样写 .....	(240)
第五节 规章制度 .....	(242)
一、规章的概念 .....	(242)
二、规章的种类 .....	(242)
三、规章应该这样写 .....	(259)
四、规章不能这样写 .....	(262)
第九章 收文办理程序 .....	(271)
第一节 签收与登记 .....	(271)
一、收文的范围 .....	(271)
二、签收 .....	(272)
三、拆封 .....	(272)
四、收文登记 .....	(273)
第二节 收文分发 .....	(274)
一、阅文 .....	(274)
二、填写收文处理笺 .....	(275)
三、分发 .....	(275)
第三节 收文初审 拟办 批办 分送 .....	(277)
一、收文初审 .....	(277)
二、拟办 .....	(277)
三、批办 .....	(279)
四、分送 .....	(280)
第四节 传阅 承办 催办 查办 答复 注复 .....	(280)
一、传阅 .....	(280)
二、承办 .....	(282)



三、催办 .....	(283)
四、查办 .....	(284)
五、答复 .....	(285)
六、注复 .....	(285)
第十章 公文归档 .....	(287)
第一节 立卷准备 .....	(287)
一、编制立卷类目表 .....	(287)
二、平时归卷 .....	(290)
三、归档范围 .....	(290)
四、不归档文件材料的范围 .....	(292)
第二节 案卷归档的步骤与方法 .....	(293)
一、组合案卷 .....	(293)
二、编目定卷 .....	(296)
三、填写案卷卷皮(盒) .....	(300)
四、案卷归档 .....	(302)
第三节 按“件”归档的步骤与方法 .....	(303)
一、“件”的含义 .....	(303)
二、按“件”归档的整理原则和质量要求 .....	(303)
三、按“件”归档的方法 .....	(303)
附录一 中共中央关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件， 不要一切由秘书代劳的指示(1981) .....	(308)
附录二 党政机关公文处理工作条例(2012) .....	(311)
附录三 国家行政机关公文处理办法(2000) .....	(317)
附录四 公文处理暂行办法(1951) .....	(323)



# 第一章 公文写作与处理总论



## 第一节 公文

### 一、公文的定义

关于什么是公文，自古以来定义甚多，众说纷纭，见仁见智。取其共识，公文乃公务活动的产物和处理公务的工具，是公府所作之文，是公事所用之文。换言之，公文是各级各类国家机构、社会团体和企业事业单位在处理公务活动中有着特定的效能和广泛用途的文书，它能够超越时空的限制，为管理提供所需的信息。上海辞书出版社1999年版《辞海》对公文的解释是：“国家机关、公共组织在履行法定职责中形成的具有规范体式的文书。”既然称“公文”，肯定与公共事务有关。因此，也有人把公文解释为“公务文书的简称”。

与“公文”同时并称的还有“文书”“文件”等。

当然，不同性质的机关公文，其含意又不尽相同。比如，一个私营企业发布的用于企业内部管理的规章制度算不算公共事务，能否称之为“公文”？只要这个私营企业经过合法登记，并依法经营，其在管理活动中所形成和使用的文书就应该算是合法的企业公文。

公文是一种古老的文体，我国历史上称之为“官文书”。在一个官本位思想很浓的国度里，社会各界对官方文书的关注程度是可想而知的。刘勰在《文心雕龙·书记》中称公文是“政事之先务”，这在古代乃至现代应当说都是非常准确的。

在我国党政机关，按照中共中央办公厅、国务院办公厅2012年4月16日联合印发、自2012年7月1日起施行的《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《12·条例》）对公文的定义是：“党政机关公文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。”

#### （一）公文的制发者必须是法定的机关、组织及其负责人

公文的制发者只能是合法存在的机关或组织。在特定情况下，机关领导人也以个人名义制发公文，那是代表领导人所在机构行使职权，仍是公事。

公文的写作不同于一般的写作，公文的具体撰稿人只是法定作者的代笔人，撰稿人不仅要受法定作者权限的制约，而且还要根据法定作者的具体意图来撰写文稿。

除了公文的法定作者以外，任何单位和个人都无权假冒机关或组织的名义擅自制发公



文。对于伪造公文者，要依法治罪。鉴于公文的这种法定性，《中华人民共和国刑法》第二百八十条第一款规定：“伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关的公文、证件、印章的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。”

## （二）公文必须是在公务活动中形成并使用的文字材料

公共管理涉及的范围很广，凡是处理公共事务或集体事务，都属于公共管理活动。公文只有在管理活动中才能产生并使用，没有公共的或集体的管理活动也就不会产生和使用公文。也只有在公共的或集体的管理活动中形成并使用的公文才具有法定效力。

公文的法定效力会随着时间的推移、管理活动的终结而失去现行效用。失去现行效用的公文会作为档案保存起来，以便在今后的管理活动中起到查考利用的作用。

## （三）公文必须是按统一的体式、经过一定的处理程序形成的具有规范体式的信息载体

公文必须具备国家规定的统一的规范体式。公文既然是行使管理职能的，那么就需要对其进行统一的规范。如果一个地区、一个部门、一个单位都有自行规定的公文体式，那么必然影响公文的严肃性和业务处理的效率。

公文的规范体式即国家公文的法定格式，它是由国家以法规或规章的形式公布，并要求所有的机关和社会组织都要“照此执行”。公文的体式包括公文的文体、结构、格式和语言。体式既包括文体的规定性，又包括格式的规定性。

如果一个单位的公文不遵守规定的格式，自行其是，就会影响公文的执行效力，甚至根本就没有法定效力。

公文的书面格式是指公文的数据项目在公文文面上所处的位置和书写的样式。不同门类、不同目的的公务活动，其公文的格式是不同的。政府机关之间、军事机关之间，由于公务活动的门类不同，其公文的格式是有区别的。上下级之间、不相隶属单位之间，由于行文目的不同，在使用公文的格式上也是有差异的。

公文的制发还必须经过一系列规定的运转程序，要由很多人参与拟稿、审稿、核稿，参与校对、缮印等许多程序，一环紧扣一环。任何一个环节出了问题都会影响公文的最终效用。因此，公文的每个处理程序都要规范、准确。如不履行法定的程序，就不可能产生具有法定效力的公文。比如，先有发文意图（即发文目的），然后才有文稿的起草，接着是核稿，再下去是签发或会议通过，最后才是缮印、校对和盖印等。各个程序之间的先后次序是固定的，不能颠倒或错乱。

随着科学技术的发展，公文的信息载体已由纸介质向电子介质过渡。无论载体如何变化，都要遵循规范的处理程序和统一的体式。

## （四）公文是各级各类机关和组织依法行政和开展公务活动的一种重要工具

公文是单位对外表达意图的一种重要工具，也是从外界获取有关信息的一种手段。公文质量是机关工作质量和效率的综合反映，也是一个单位的门面和外形象。

公文只是处理公务的一种工具，而不是唯一的工具。处理公共事务除了公文以外，还可以通过电话联系、开会讨论、当面接洽、深入基层现场解决问题等。如果一个单位凡事



都依靠制发公文来解决，势必造成公文泛滥成灾，使管理工作陷入文牍主义。

## 二、公文的分类

公文的种类很多，不同种类的公文，其性能、作用和适用范围都不相同，在公文格式、文稿撰写及办理上也有不同的要求。公文的分类标准很多，常见的有以下七种。

### （一）按公文的使用范围分类

按公文的使用范围分类，公文可以分为专用公文和通用公文。

#### 1. 专用公文

专用公文，是指在专业领域内使用的公文。如外交、司法这类具有专门职能的部门在其专业范围内使用的国书、备忘录、起诉书和合同之类。专用公文有特定的使用范围和专门的格式，带有很强的专业性。

#### 2. 通用公文

通用公文，是指在各级各类机关、组织之间通用的公文。如请示、报告、通知、会议纪要、批复和意见等，这类公文不仅行政机关、行政组织要用，而且那些具有专门职能的外交、司法部门（包括企业事业单位）也同样使用。

广义的公文是指包括专用公文和通用公文在内的一切公文，狭义的公文单指通用公文。本书的重点在通用公文，兼及其他。

### （二）按行文方向分类

按行文方向分类，公文可以分为上行文、平行文和下行文。

#### 1. 上行文

上行文，是指下级机关向所属上级机关发送的公文。上行文是下级机关用来向上级机关请求指示和批准，或是请求上级机关批转，或是向上级机关汇报工作，或是反映情况。如请示、报告、上行的意见等属此类。

#### 2. 平行文

平行文，是指不相隶属的机关之间相互来往的公文。平行文主要用于不相隶属机关之间相互商洽工作，询问和答复问题，请求批准和答复审批事项。如函即属此类。

#### 3. 下行文

下行文是指上级机关对下级机关的发文。下行文是用来交代工作意图、布置工作任务、发布规章制度的。如命令（令）、决定、通知、通报、批复等都属此类。

### （三）按公文的来源分类

按公文的来源分类，公文可以分为收文、发文和内部公文。

#### 1. 收文

无论是上级机关发来的通知、决定、批复等，还是下级机关送来的请示、报告，都是本机关的收文。



## 2. 发文

凡是本机关对外发出的公文，包括发给上级机关、不相隶属机关、下级机关的公文，都称为外发文，又称发文。

## 3. 内部公文

由本机关写成，在本机关内部使用的公文，如各种规章制度、奖惩细则等，都是内部公文。有些内部公文也需报送上级领导机关，使之了解或备案。如一份内部使用的年度工作计划有时也要上报给主管部门，以便上级主管部门了解自己的工作计划和具体安排。由此可见，内部公文有时也可以变成对外发文。

### （四）按公文作者的性质分类

按公文作者的性质分类，公文可以分为党政公文和部门公文。

#### 1. 党政公文

党政公文，是指党委公文和行政公文。在中共中央、国务院及全国各级党委和政府机关形成的公文属此类。

#### 2. 部门公文

部门公文，是指在各级党委和国家各级政府及其所属的业务主管部门和直属机构形成的公文。如在中共中央的各个部门、国务院的各个部委、省政府的各个厅局、县政府的各个局委形成的公文。

### （五）按公文的处理要求分类

按公文的处理要求分类，公文可以分为参阅性公文和承办性公文。

#### 1. 参阅性公文

参阅性公文又称参阅件，是指不需要本机关办理，但有必要了解公文内容，具有参考价值的公文。如外地的典型经验、上级机关的人事变动等都是具有参阅性的公文。

#### 2. 承办性公文

承办性公文又称承办件，是指需要本机关直接办理的公文。不仅上级机关给下级机关的通知、批复等属承办性公文，不相隶属机关的函件，有的也属承办性公文。下级机关给上级机关的请示，对上级机关来说也属承办性公文。同一份公文，对有些单位是承办性公文，而对另外一些单位则属参阅性公文。

### （六）按公文的紧急程度分类

按公文的紧急程度分类，公文可以分为特急公文、急办公文和常规公文。

#### 1. 特急公文

特急公文，是指要求在最短的时间内以最快的速度进行处理的公文。如灾情报告、战争情报等属此类。

#### 2. 急办公文

急办公文，是指对于有关事项的办理有明确时间界限的公文。如有拖延，就会坐失良



机，使工作受到损害，产生不良后果。

### 3. 常规公文

常规公文，是指那些没有注明时间要求的公文。

## （七）按公文的机密程度分类

按公文的机密程度分类，公文可以分为绝密公文、机密公文、秘密公文、内部公文和公开性公文。

### 1. 绝密公文

绝密公文，是指那些包含着国家或组织最重要秘密的公文。这类公文的内容一旦泄露会使国家或组织的安全和利益遭受特别严重的损害。

### 2. 机密公文

机密公文，是指那些包含国家或组织重要秘密的公文。这类公文的内容一旦泄露会使国家或组织的安全和利益遭受严重的损害。

### 3. 秘密公文

秘密公文，是指那些包含国家或组织一般秘密的公文。这类公文的内容如有泄露也会使国家或组织的安全和利益遭受损害。

### 4. 内部公文

内部公文，是指仅在一定范围内（如某个机关内或某个系统内）运转和使用的公文。内部公文一般是不对外公布的。

### 5. 公开性公文

公开性公文，是指对广大人民群众或向国内外公开发布的公文。公开的方式通常是通过广播、电视、报纸和网络等媒介进行传播，或是通过专门的出版物（如公报、政报、公告等）予以公开。

除了上述分类标准以外，还有按写作特点分类、按形成方式分类、按传递渠道分类和按载体分类等，本书就不一一介绍了。

## 三、公文的特点

公文与其他的文字材料相比，其特点主要表现在以下五个方面。

### （一）权威性

任何合法的机关制发的公文在其职权范围内都有权威性。不光是上级领导机关制发的下行文，下级机关必须遵照执行；下级机关制发的上行文，也有要求上级领导机关批示、答复和阅知的权力。公文的制作不像写小说、编剧本那样谁都可以写，也没有哪家报刊敢随便发表不是合法机关制作的公文。

### （二）实用性

公文直接服务于社会生活的各个方面，具有实用价值。这是公文与那些间接反映社会生活、具有审美价值的文艺作品的区别。当然，具有实用价值的文体不限于公文一种，但



最能体现实用性的却是公文。

### （三）定向性

定向性又称针对性。公文都是由特定的机关写给特定的单位、阶层和个人阅知的。同样的内容，读者不同，其写法也不应相同。有些文体（如儿童文学、妇女文学、科技论文等）虽然也有定向性，但都没有公文的定向性具体、明确。

### （四）时效性

任何公文都是应现实工作的需要而形成的，是解决现实问题的一种工具。随着时间的推移、客观情况的变化、现实问题的解决或消失，与现实有关的公文也就完成了它的历史使命，失去了现实效用。如果说这些已失去现实效用的公文还有参考价值的话，那也不是作为公文的现实效用，而是作为历史档案的效用了。当然，就一些具体的公文来说，其时效的长短也是有差别的。如一份十年远景规划与一份年度工作计划，其时效是不一样的。

### （五）程序性

程序性，是指公文在形成过程上和形式上的特点。公文在形成过程上的显著特点就是程序性强，如必须先拟稿，后审核，再签发，这些程序是不容错乱的。公文在形式上的显著特点就是格式要求严格，如公文用纸幅面有统一的规定，书写格式有固定的模式，公文的结构、标记和用语等都有一定的要求和限制。

## 四、公文的作用

公文的作用主要体现在以下五个方面。

### （一）记录与传达工作意图的作用

一个机关要开展一项工作就会有工作设想、具体安排、工作报告和工作总结等，就有记录上述意图和工作活动的意见、报告、简报和总结等公文。否则，这些工作就难以开展和完成。当然，其他的文献也可以记录与传达工作意图，但唯独公文只记录与传达上述特定的内容。

### （二）强制执行的规范作用

任何机关要进行有效的管理就必须有相应的管理办法，即法规和规章，如各种章程、条例、办法和规定等。这些法规和规章也必须以公文的形式来发布，并要求所属单位和有关人员严格遵守、认真执行。

### （三）工作依据的作用

上级机关依据下属单位上报的有关公文进行决策，决策后再通过公文来传达决策意图；下级机关依据上级机关的公文精神，再结合本单位、本地区的实际情况加以贯彻执行，并把执行中遇到的问题再用报告、请示、信息等公文形式反馈给上级机关，作为上级机关了解情况和完善决策的依据，如此循环往复，使各项工作逐步展开。

### （四）联系和知照的作用

当用公文商洽工作、通知事项、介绍身份时，其联系和知照的作用就十分明显了。如