



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

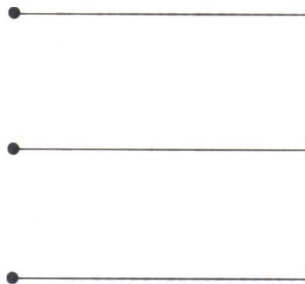
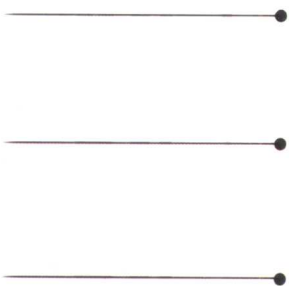
现代秘书系列教材

总主编 范立荣



# 公文写作与处理

GONGWEN XIEZU YU CHULI 姬瑞环 张虹 编著



本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材，也是现代秘书系列教材之一。本书以《国家行政机关公文处理办法》和《党政机关公文处理工作条例》为依据，结合公文写作与处理的实际，力求做到概念清晰、重点突出、由浅入深、循序渐进。全书共分八章，主要内容包括：公文概述、公文拟制、公文格式、公文行文、公文处理、公文管理、公文写作、公文处理。本书可作为高等院校秘书专业及相关专业的教材，也可供从事秘书工作的实际工作者参考。



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

现代秘书系列教材

总主编 范立荣



# 公文写作与处理

姬瑞环 张虹○编著

## 图书在版编目(CIP)数据

公文写作与处理/姬瑞环,张虹编著.

北京:中国人民大学出版社,2005

现代秘书系列教材

ISBN 7-300-06295-4

I. 公…

II. ①姬…②张…

III. 公文-写作-教材

IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 010076 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

现代秘书系列教材

总主编 范立荣

公文写作与处理

姬瑞环 张虹 编著

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511398(质管部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2005 年 2 月第 1 版

印 张 22.75

印 次 2006 年 9 月第 3 次印刷

字 数 415 000

定 价 24.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



# 总序

随着我国市场经济的高速发展，党政机关、企事业单位、商贸系统的改革步伐不断加快，各行业对秘书的需求量越来越大，对秘书工作的要求也越来越高。在这一变化的影响下，秘书的职业意识在不断更新，工作内容在不断拓展，工作制度在不断完善，然而，能够适应这一变化的训练有素、能力卓越的新型秘书人才却显得十分匮乏。很多院校的秘书专业和秘书培训部门都在着力培养这类人才，所以，他们最急需的是符合 21 世纪时代特征的，具有丰富的秘书知识内涵、开阔的国际视野、很强的实用性和操作性的、新型的现代行政秘书和商务秘书系列教材。

鉴于此，我们遵照国务院批转教育部《2003—2007 年教育振兴计划》中“职业教育与培训创新”的精神，组织秘书专业的专家及教授偕同富有实践经验的秘书工作者，依照新型秘书应具备的知识结构和能力结构，量身打造，编写了这套集时代性与实用性于一身的高层次的现代秘书系列教材。

纵观本套教材，特点有三：

第一，具有前瞻性和现代性。本套教材立足于我国加入世贸组织后市场经济发展的前沿，借鉴了国际领先水平的秘书工作经验，从我国现实情况出发，对秘书工作从理论到操作的方方面面内容作了系统的介绍，论述详尽，阐发深入，紧跟时代发展的步伐。

第二，具有系统性和全面性。系统性是指这套教材是一个系统工程，是由办事、办文、办会等系列子系统组成的相互关联、衔接有序的动态系统。全面性是

指这套教材囊括了秘书工作的收集信息、协调、信访、调研、督检、文书、会务、接待、沟通、礼仪、办公自动化、速记技能等全部内容，可以说这是一套“秘书工作必读全书”。

第三，具有标准性和实用性。本套教材是遵照《秘书国家职业标准》进行编写的。学习这套教材，不仅有助于做好秘书工作，也有助于考取我国《秘书职业资格证书》。我国将实行“学历文凭+资格证书”并重的用人制度，世界各国之间也将开展职业资格互认，资格证书将成为国际职业的“通行证”。在这种趋势下，标准化教材就显得非常之重要。实用性体现在本套教材以实务为中心，使学生明确在工作中应做什么，怎样才能做好，怎样不断提高工作效率。

这套教材的编写框架和内容很新颖，将秘书应掌握的知识和技能贯穿于每一个模块中，重点明确而突出，简洁而实用，并配有经典案例及评析，融知识、技能、情趣于一炉，非常适合作为大中专院校秘书专业的教材，也可用于培训或自学。

最后，我们衷心希望本套教材的使用者能在轻松的学习中领悟秘书工作的真谛。

范立荣

2004年4月

## 编者的话

21 世纪的人类已经步入信息社会和网络时代。广大公务人员特别是秘书工作者几乎每天都周旋在“信息流”之中，都被包围在网络环境里。要想在这样的环境中愉快地胜任岗位职责，适应迅速发展变化的客观实际，必须具备学习型人才的基本素质，不断涉猎新的知识，培养综合能力。公文写作与处理的知识与能力，无疑是诸多必备知识与能力当中非常重要的一个方面。

公文广泛形成于国家和社会生活的各个领域，是各级各类社会组织实施科学管理、推动工作运行的重要手段和主要工具，也是社会组织形象的直接体现。国家公务员天天要与公文打交道，甚至其职业生涯的进步与发展都与公文有着密切关系。综观近年来公务员资格考试和公务员录用考试内容就会发现，在“公务员常识”、“行政职业能力综合测评”和“申论”考试中，公文写作知识占有相当的比重，其中“申论”考试主要是针对公务员“以文辅政”能力的一种检验。因此，是否具备过硬的公文写作知识与能力，成为衡量公务员素质高低的重要尺度。

本书既是为大专院校秘书专业学生走向成功的彼岸而铺路搭桥的一本教材，也可作为在职秘书人员和广大公务员培训和自学用书。编著者秉承与时俱进和竭诚为读者服务的理念，通过不懈的努力，使本书体现了“三新一实”的四个特色。

一是新的内容。全书根据最新颁布的公文处理法规和国家行政机关公文格式标准的要求编著。同时，全书覆盖并超过了国家秘书职业资格考试指定用书所包

含的公文文种范畴，为读者应考秘书职业资格证书提供了直接指导和借鉴。

二是新的写法。开篇第一章，从公务活动需要产生公文和公文要为公务活动服务这个角度切入，努力贴近青年学生的知识背景和认知需求，避免使读者产生公文“从天而降”的感觉。其余各章以公文写作与处理活动或写作成果为典型案例，导入有关内容，使读者在具备感性认识的基础上接受新知识，或者带着疑问学习相关内容，因而增加了对读者的吸引力。文中灵活插入的“小提示”、“小资料”、“小案例”以及章尾的安排，不仅丰富了全书内容，也较好地调节了阅读气氛，使读者不再感到枯燥乏味。

三是新的例文。文体不同，写法各异。培养学生对公文写作规范的认同感，尤为重要。通过例文阐述写作规范与相关内容，是行之有效的好方法。教材中精选的例文都是近两年产生的，无论内容与写法都注重与最新颁布的公文处理法规和国家行政机关公文格式标准相吻合，具有直接的示范价值。

四是实用性强。公文写作与处理是实践性很强的科目。本书编著过程始终贯彻“学以致用”的宗旨，各章内容的理论阐述适可而止，重在写作方法的提示，其中“看例文”、“说要领”和“点评”等内容的安排简洁直观，使读者对公文写作方法“看得见、摸得着、用得上”，达到一看即明、一学就会的效果。

本书由中共中央办公厅电子科技学院副教授姬瑞环和北京联合大学应用文理学院副教授张虹合作完成。张虹承担第一、十、十一章和第九章第一节；姬瑞环承担第二、三、四、五、六、七、八章和第九章第二节。全书由姬瑞环最后统稿、定稿。

编著过程中，作者在吸收自己撰拟的部分文稿和出版成果的同时，借鉴了同行学者的相关经验和成果，难以一一注明。在此，谨向享有这些成果的各位学者致以真诚的谢意！囿于作者学识水平，疏漏不周之处难免，诚请广大读者不吝赐教。

我们相信，本教材是读者的良师益友。阅读这本书，会给你的文笔增添光彩，为你的职业生涯提供真诚的帮助和有力的支持，辅助你在笔耕公文的同时书写自己的锦绣前程。

编著者

2004年8月于北京

# 目 录

<b>第一章 透过公务说公文——公务离不开公文</b> .....	(1)
第一节 了解公务活动 .....	(3)
第二节 公文的概念和特点 .....	(4)
第三节 公文的分类和文种 .....	(11)
第四节 选择文种的原则 .....	(17)
<b>第二章 领悟基本规律——把握公文写作一般规则</b> .....	(19)
第一节 认识公文起草者与阅读者 .....	(20)
第二节 遵循公文写作的基本步骤 .....	(27)
第三节 搭建公文殿堂的基本要求 .....	(32)
<b>第三章 传播大政方针——如何撰写指挥决策类公文</b> .....	(50)
第一节 命令、指示的写作 .....	(52)
第二节 决定、决议的写作 .....	(62)
第三节 批复、意见的写作 .....	(71)
<b>第四章 周知公务信息——如何撰写公布知照类公文</b> .....	(83)
第一节 公告、通告、公报的写作 .....	(85)
第二节 通知、通报、会议纪要的写作 .....	(96)
<b>第五章 沟通上下左右——如何撰写报请商洽类公文</b> .....	(127)
第一节 报告、请示的写作 .....	(128)
第二节 议案、函的写作 .....	(143)



<b>第六章 建立规矩方圆——如何撰写规章制度类公文</b>	(154)
第一节 规章制度类公文概述	(156)
第二节 常用规章制度类公文的写作方法	(159)
<b>第七章 包容大事小情——如何撰写日常事务类公文</b>	(182)
第一节 大事记、会议记录的写作	(183)
第二节 简报、调查报告的写作	(191)
第三节 计划、总结的写作	(207)
<b>第八章 传授领导意图——如何撰写领导讲话稿</b>	(223)
第一节 讲话稿概述	(225)
第二节 讲话稿格式规范与常用讲话稿起草要领	(229)
<b>第九章 公文交通枢纽——如何规范地办理公文</b>	(258)
第一节 办文工作的内容、特点和规则	(260)
第二节 公文处理程序	(266)
<b>第十章 保存历史足迹——做好文书立卷和归档</b>	(288)
第一节 文书立卷	(289)
第二节 案卷归档	(311)
<b>第十一章 多样化信息载体——特殊类型文件的处理</b>	(315)
第一节 电子文件的处理	(317)
第二节 音像文件的处理	(324)
<b>附录1 国家行政机关公文处理办法</b>	(333)
<b>附录2 中华人民共和国国家标准 (GB/T9704—1999) 国家行政机关公文格式</b>	(341)
<b>主要参考书目</b>	(353)

## 第一章

现代秘书系列教材

# 透过公务说公文 ——公务离不开公文

### 案例导入

首都北京的现代化建设，离不开广大纳税人的支持和市政府的大力投入，同时也需要吸引大量境内外投资。近年来，为了促进北京市各项事业的建设和发展，加快实施建设国际化大都市的发展战略，北京市人民政府先后出台了許多地方性法规和鼓励外商投资的政策措施，组织开展了多次大规模的旨在吸纳更多境内外投资的商贸洽谈活动。为了进一步加大招商引资力度，不断改善投资环境，北京市政府作出决定，组建一个专门机构，赋予其相应职能。为此，市政府办公厅制发了相应的通知，向各区、县和有关部门告知这一重要信息。可以预见，北京的招商引资工作在市投资促进局各项职能开始运转后，必将有一个较快的发展。

#### 北京市人民政府办公厅 关于组建北京市投资促进局的通知

京政办发〔2002〕63号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

为进一步改善本市投资环境，转变政府职能，市政府决定，在北京市投资服务中心（北京市外商投资服务中心）的基础上组建北京市投资促进局（以下简称市投资促进局），同时保留北京市外商投资服务中心的牌子，现将有关事项通知如下：

市投资促进局为市政府直属负责招商引资、提供投资促进专业化服务的事业单位。该局主要负责宣传本市招商引资政策，建立与境内外投资者的联系渠道，反映其意见和要求；研究提出改善本市投资环境的建议；受市政府委托承办境内外有关招商引资洽谈会、研讨会、博览会等大型活动；为境内外经济实体和投资者在本市从事投资、商贸等活动提供服务。

北京市人民政府办公厅

二〇〇二年十二月三十一日

## 点 评

这个案例告诉我们，公务活动是公文写作与处理的发源地和目的地。公务活动的需要，呼唤了公文的产生；而载有发文机关意图的公文的制发和生效，又为有关公务活动的开展提供了依据。从宏观层面来说，公文写作涉及党和国家的法律、方针、政策，关系到公共权力的运用；从微观层面来说，公文写作涉及每一个具体单位职能与利益的实现。公文作用的发挥，不仅依赖公文自身的良好质量，也取决于对公文实施准确、及时、安全、有效的传递和处理。

民国时期的一位学者对公文作过简明易记的解说：公，即公事；文，即文书。公文者，乃处理公事之文书也。公事亦即公务活动，实质乃是涉及大小社会组织的职能活动以及普通公众的切身利益的事情。有公务活动，必然产生公文写作及其处理等事务。公文写作与处理，既是公务活动的有机组成部分，也是公务活动正常开展的重要条件，它们互相依存，有着割舍不断的密切联系。

秘书人员在社会组织中最为忙碌。他们忙的是公文里面的公务和公务之中的公文——针对公务事项和特定读者“量身定做”公务信息，按照规定程序在组织内部及相互之间传递与处理公务信息，实现公务活动目标。这就是秘书人员基本的工作轨迹。

随着信息时代的到来，社会组织逐步实现办公自动化，电子政务已经成为一种新型的公务活动模式，电子文件遂应运而生。因此，当代公文不仅有传统的纸质公文，还有面貌一新的电子公文。秘书人员要认识公文及其与其他事物之间的相互关系，把握不同环境下写作与处理公文的基本规范，在“e”时代的广阔天地里，辛勤笔耕，“以文辅政”，展现不凡的智慧与才华。

## 第一节 了解公务活动

### 一、公务活动的特点

公务活动是人类出于处理公共事务和协调社会组织相互关系的需要而产生的一种社会活动，它发生在社会组织内部及其相互之间，是一种基本的组织行为。公务活动涉及范围相当广泛，包括国家与社会管理事务以及各类社会组织相互间的联系与交往活动，其目的是为了自身实现的各项职能。公务活动有如下一些特点。

#### （一）公务活动事关社会发展与稳定

自古以来，任何一个国家和社会的运行与发展，都会形成诸多关系到广大社会成员的公共事务，因此，必须建立对于国家、社会以及公共事务的管理协调工作。这些公共事务，既有国家政务，也包括各单位的具体工作，以及单位或部门之间的协调与交往事项，其本质是解决与处理公共利益问题的事务。公务活动存在于一个社会的政治、经济、科学、文化、教育等各个领域，在促进社会良性发展、维护社会稳定的过程中发挥主导作用。

#### （二）公务活动是一种组织行为

公务活动的内容和性质，决定了公务活动不是个人行为，而是一种有组织的行为。这体现在公务活动中所制发的文件、召集的会议、发表的讲话、举办的活动、布置的工作都无一例外地以组织名义出现，是组织职责的行使。同时，在公务活动中，各级各类机构都建立了与上级、下级和平级机关的工作关系，构成了一个上下左右贯通的组织网络，组织之间依靠相互沟通和协作来完成各项任务。

#### （三）公务活动依照权限进行

从总体上说，公务活动是对国家和社会事务进行计划、组织、领导、控制和协调的行为。在实施过程中，这种活动是各级各类社会组织根据授权来进行的。每一个机构都依法享有一定的职权，并需承担一定的义务。因此，各类社会组织在处理公务时所制发的文件，都是在职权范围内行使法定权限的体现。

### 二、公务信息的沟通

在公务活动中，自然会产生大量的公务信息，包括党和国家的大政方针、法

律条例、规划方案以及各行各业乃至各个单位的具体情况、微观数据等。这些信息只有经过传递和沟通，才能实现政令畅通，下情上达，进而使公务活动达到预期目标。

### （一）公务信息沟通的渠道

在公务活动中，公务信息的沟通方式多种多样，例如领导讲话、制发文件、召开会议、调研视察等，还可以利用电信和网络方式沟通公务信息。它们是各类社会组织开展公务活动、实现自身职能的有效方法，也是公务信息的重要沟通渠道。公务信息伴随各项工作源源不断地产生，并通过上述不同的渠道发布或传递出去，实现信息的沟通。公务信息沟通渠道的畅通是顺利进行公务活动和提高工作效率的重要条件。

### （二）公务信息与文件

公务信息的生成环境及其载体形式林林总总。然而，大部分公务信息是以各种文件的形式出现的。例如：领导讲话通常要有讲话稿；召开会议总会形成各种会议文件；各级组织发布或传递信息要使用多种公文；外出调研会产生调查报告；经电信方式传递的信息会形成相关记录或其他形式的文件；经计算机网络生成和传输的信息会形成电子文件；等等。此外，在公务活动中拍摄或录制下来的照片、音像材料等也是文件。公务人员通过各种文件形式，阅读、收听或观看需要了解或必须执行的公务信息，推动工作的进行。由此可见，文件是各类社会组织在日常工作中形成的和要处理的公务信息的最常见形式。

公务活动的组织运行和公务文件的形成与处理，具有各自的规律和特点。它们的产生与运行状态，直接关系到社会组织开展工作的质量和效率。因此，各单位都建立了文件处理与管理系统的，以承担文件的制发、传递、处理与管理的工作。公务活动与文件的相互依存关系，要求秘书人员学习和掌握公文写作的知识与技能，具备准确、及时、安全地处理文件的能力。

## 第二节 公文的概念和特点

公文是人类社会特有的一种沟通工具，它依托一定的社会环境、技术手段、制发单位、工作缘由、制度规范形成。正确认识公文，是规范地拟写公文和有效地管理公文并发挥公文作用的前提，也是更好地管理其他信息材料的前提。

## 一、何谓公文

### (一) 公文的产生

公文是人们用来进行信息交流的一种工具，是一种普遍的社会现象。它的产生经历了极其漫长的历史演进过程，是人类社会发展到一定阶段的产物。

人类早期的信息交流工具主要是语言。为了弥补语言“不能留于异时，不能传于异地”的功能缺憾，人类还创造了结绳、刻契、绘画等许多记事表意的方法，以便更好地进行信息与知识的交流和传递。随着长期的生产与生活实践经验的积累，人类的智慧不断增长，逐渐地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。文字的出现和使用，把人类从野蛮蒙昧时代带入了文明时代。

文字的出现为公文的产生提供了必要条件。国家的统治阶级为了强化自己的统治思想，就使用文字记录自己的言行意图，记载各项法律条文，于是，人类历史上产生了最早的文书。

我国的很多学者对公文形成的原因和过程，有颇多研究和见解。唐代大学问家张怀瓘在所著《书断》一书中指出：“大道衰而有书，利害萌而有契。”这12个字言简意赅，不仅揭示了书契（文书的统称称谓——编著者注）产生于天下大同的原始社会后期和私有制社会早期的这一历史时期，而且说明了是“大道衰”和“利害萌”促成了文书的产生。民国期间的著名学者徐望之在所著《公牍通论》“绪言”的第一句就说：“人类有政治之组织，即有法令。有文字之法令，即有公牍。”这些论述表明：自从人类创造了文字之后，人们即开始用来记录自身的实践活动，当人类历史上出现阶级和国家后，国家的管理者必然要采用文字形式来记录言行主张、思想意图和法律规范，并以这种文字形式辅助国家事务的管理，在这种情况下，公文也就应运而生了。

据考古资料显示，我国迄今发现的最早的公务文书是殷商王朝时期的甲骨文书。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、农事活动、王室活动等各方面的情况，是商朝的“王家档案”和当时条件下的“百科全书”。一篇完整的甲骨文书，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。我国从1899年开始了对于甲骨文的系统研究和大批量的发掘工作。研究证明，这些默默地沉睡于地下数千年的甲骨文书，具有极其重要的文物和史料价值。作为人类最早的文书，它们正向我们默默传达着数千年以前的人类社会的信息。

在殷商王朝之后，随着人类社会的演进，公文的种类逐渐增多，功能日益完善。公文的制作材料，也因生产技术的进步而不断得以改进，经历了从甲骨到青铜到缣帛到简牍直至纸张的更替和进化过程。

公文是社会发展的产物，也是时代风貌的象征。现代公文在功能上既传承了几千年来公文的特质，又在内容和形式等方面体现着一个国家政治、经济、法律、文化、科技发展的要求与水平。无论是哪一个社会组织，抑或哪一个社会成员，其日常工作和生活都离不开公文和公文所代表的社会管理职能，都以直接或间接方式接受公文传递的各方面信息，并以此作为行动的参考或指南。

关于公文，尚有许多方面的情况需要我们进一步了解和认识。

## （二）公文的定位

在人类社会活动中，用于记载事实、传达信息、沟通思想的方式多种多样。例如：通过书面方式公布法律、命令，明确各方的权利义务关系，进行信息联络，记载活动内容；通过照相、录像的方式记录人们工作活动的现场情况；通过录音记录人们的讲话内容或现场的声音，等等。对于这些在社会活动过程中形成的记录材料，人们常冠以不同的称谓。在秘书工作实践中，就长期并行着“文书”、“公文”、“文件”这样三个概念。它们所指代的对象不完全相同，它们相互关联而又区别明显。

### 1. 文书

文书，是指社会组织或个人在各自活动中用来记录和传递信息的书面文字形式，包括私人文书和公务文书两大类。所有的文书都可以称之为文件。到目前为止，文书仍然是一种主要的记录信息和办事的工具。

## 小资料

“文书”一词，最早见于西汉《新书·过秦（下）》：“禁文书而酷刑法。”王充《论衡·别通》载：“萧何入秦，收拾文书，汉所以能制九州者，文书之力也。”这里的“文书”，泛指古代文籍图册等各种有史料价值的文字材料。汉代以后，文书作为公文与案卷的含义逐步确立并沿用下来。《汉书·刑法志》载：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”此处的“文书”，则是指公务文书。这说明我国自古以来就有保管文书档案的传统，有专门存放文书的处所和管理人员。这为后人了解古代社会状况提供了可资借鉴的宝贵资料。

### 2. 公文

公文是社会组织在处理公务过程中形成的书面文件，也就是通常所说的公务

文书。公文的制作和处理具有严格的程序要求，在格式构成方面要遵循国家公文处理法规和统一的国家标准，或要遵循约定俗成的原则。秘书工作者日常公务活动的大量内容，就是拟制、处理和管理公文。

### 小资料

“公文”一词，出现在东汉末年，指官府之间往来的公事文书。《后汉书·刘陶传》载：“州郡忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文。”意思是说，东汉末年黄巾起义领袖张角等势力强大，可能聚众起事，但州郡官员只是口头相互转告，不肯用公文奏报朝廷。此后，公文即作为各类公务文书材料的统称了。

### 3. 文件

文件，通常是指组织或个人在各种活动中直接用文字、语言、图像、图示、信号等记录方式在各种载体上所形成的信息记录材料。文件的来源十分广泛，类型多种多样，其载体形式除纸张之外还有胶片、磁盘、光盘等许多种类，并有不同记录方式。

### 小资料

“文件”一词产生较晚，大约在清代末年才开始应用。当时的外交文书中经常提到“对外交涉文件”、“寻常往来文件”等。宣统三年五月，朝廷颁布的《内閣属官官制》中规定，承宣厅的职责之一，就是“掌本阁公牘文件”。从“文件”一词产生背景来推断，它可能属于翻译过来的词语。随着人类物质文明的进步，特别是科学技术的发展，今天的文件，已经不单是指人们熟悉的书面形式的信息记录了，还包括其他载体的信息记录，比如人们所说的照片文件、音像文件、电子文件等。文件已经发展成为一个外延十分广阔、“人口众多”的“大家庭”。

综上所述，文书、公文、文件是在历史上先后出现、至今仍然并用并且含义不断变化的事物。它们在本质上都是人类记录和传递信息的重要工具，只是在概念的外延、使用场合等方面存在区别。秘书人员必须了解这些词语知识，并注意其在具体使用中的习惯要求。

### （三）公文的概念

公文是机关、团体、企事业单位等社会组织在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的书面文件。这一概念，包含以下一些意思。



### 1. 公文是在公务活动中形成的

公务活动是依法成立的国家机关、社会团体、企事业单位等出于处理公务和协调相互关系的需要而产生的一种活动。公务活动的正常进行依赖公文进行信息传递和交流，因此，公文的内容记录和反映的正是公务活动的情况。

### 2. 公文的形成者是各类社会组织

在社会生活中依法成立的各类社会组织包括党政军机关、社会团体、企事业单位等，是公务活动的承担者。它们之间形成了特定的工作关系，并以自己的名义制发和接收公文，实现公务信息沟通。公文就是以各类社会组织的名义形成和使用的，公民个人无权制发公文。

### 3. 公文通常以文字为信息表达方式

公文是以文字为主要表达方式的一种公务信息。传统公文将信息直接记录在纸张载体之上，而电子公文则是以数字编码方式制作、通过计算机系统显示出来的文字信息。

各类社会组织在公务活动中不仅形成公文，而且还会形成照片、录音、录像等记录材料。这些材料往往在内容上与公文有着密切的联系，有的甚至产生于同一项公务活动。那么，照片、录音、录像等非文字形式的记录材料与文字记录方式的公文是什么关系呢？

目前，在文书处理和管理工作中，记载公务信息的文字材料是公文的主体，而照片、录音、录像等非文字形式的记录材料通常作为公文的附件。

### 4. 公文是国家进行管理的一种重要工具

在实际工作中公文的用途多种多样，而其作为国家进行管理的重要工具则是公文的本质。

(1) 公文的内容体现了国家的意志。虽然公文产生于各行各业、各个单位的具体工作之中并具有不同的内容，但是，无论在什么情况下，公文的内容都必须符合国家的整体利益以及法律、方针、政策。因此，在内容上公文是国家意志的体现，是国家行使管理权力的一种象征。公文只有在内容上反映国家的意志、符合国家的整体利益，才能保证政令统一，才能维护国家和社会的稳定。

(2) 公文是国家机关实现管理职能的一种方式。公文不仅是表达和传递公务信息的一种工具，还是国家实施管理的一种方式。国家的法律、政策，领导机关的政令、决定，单位之间的办事、协议、联络等，绝大多数的情况下以制发公文的方式贯彻落实。因此，公文制发、处理的质量和效率，直接关系到国家机关管理职能实现的质量和效率。秘书人员充分重视和提高公文的制发与处理质量，将有助于提高国家机关管理水平和工作效率。