

21世纪高等院校
公共管理系列教材

当代公文写作

DOCUMENT COMPOSITION

赵映诚 编著

21 世纪高等院校公共管理系列教材

当代公文写作

赵映诚 编著

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 赵映诚 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

当代公文写作 / 赵映诚编著. — 大连 : 东北财经大学出版社,
2006. 5

(21 世纪高等院校公共管理系列教材)

ISBN 7-81084-803-8

I. 当… II. 赵… 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 (2005) 第 146791 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 352 千字 印张: 17 1/2
印数: 1—5 000 册

2006 年 5 月第 1 版

2006 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 田玉海 张士宏

责任校对: 那欣 毛杰

封面设计: 沈 冰

版式设计: 钟福建

定价: 26.00 元

前言

所谓公共管理、行政管理，就是要推行政务，搞好服务。公文是推行政务和搞好服务的工具，推行政务、搞好服务，不可不治公文。公文，“经国之枢机”，“政事之先务”。我国西周时，就设有专门管理文书和撰写公文的官吏。《周礼》中记载，宰夫有八职：“……五曰府，掌官契以治藏；六曰史，掌官书以赞治。”这里，“史”是撰写公文的专职。以后，当然也有专掌公务文书的一些秘书官员，但凡在朝廷和官府供职者，一般都能写奏疏稿牒。我国历史写得最好的、为后世所推崇的有汉代的贾谊、唐代的陆贽、宋代的苏轼。这些人超前绝后，其他比较著名的像白居易、杜甫、元稹等也都有大量的公牍文章。唐、宋以后，当官找人代笔盛行，这主要是科举考试大多以诗赋、词章见长为官，这样对实际应用的公文缺少研究。“不暇研求有用之学”，一旦当官，借助幕僚，以至到了清代幕业盛行。“钱谷兵刑，为僚吏之专业。而为僚吏者，亦视公牍文字为其囊中秘诀，非执业为其弟子，不肯轻授。”（徐望之）

过去，有些人常常轻视公文的写作，薄公文不足观，言实用文无以技，这实在是一种偏见。“看是寻常最奇崛，诚如容易却艰辛。”公文之中有品、有学、有识、有文，公文的写作非学识兼到者不能胜任。正如徐望之先生所言，治公文者“鲠直端方，唯民是重，唯法是从，侃侃与长官争是非，辨曲直者，其品尚也；综析反复，洞察几微，而又随时虚怀考究，好问慎思者，其学长也；在利害未行之时，处危疑震撼之际，不顾讥弹指摘，而勇以赴之，以底于成者，其识达也；指事类情，轩豁呈露，持理属词，不随不激，辞多而不费，言简而不略者，其文胜也”。“文以达意为主，无论抒情之文，说理之文，记事之文，实用之文，均达意也。”（秦熏陶）历史上轻视公文写作往往造成公务文书人才的难得与奇缺。《魏书·王肃传》：“是时朝堂公卿以下四百余人，其能操笔者未有十人，多皆相从饱食而退。”现今，公文写作受到了普遍的重视，公文写作课程登上了大学课堂。现代信息社会、知识经济、公共管理需要公文写作的知识，需要培养在公文写作方面有品、有学、有识、有文、众多的“笔杆子”，如果本教材能为公共管理事业和公文写作人才的培养尽绵薄之力，笔者将感到非常的欣慰。

本教材共有 11 章内容，可分为上下两个部分：上半部分是基本理论部分（第 1 至 6 章），下半部分是文体写作部分（第 7 至 11

章)。学习公文写作无非是两个问题：一是要掌握公文写作的基本理论与基本原理，探索公文写作的基本规律；二是要熟悉各种公文文体，掌握每种公文的具体写作技法与具体要求，同时阅读大量的公文案例，研究、模仿、练习。公文是反映客观现实的，要符合当时、当地的具体情况和写作时的人文环境，因而，有条件的一定要在管理和工作实践中学习、训练、提高。

本教材在编写过程中吸收了近年来文书学研究的一些成果，参考了一些公文写作的著作和有关同志的文章。浙江财经学院行政管理专业的邵芳兵、奚巧群、王琴娜等同学帮助整理书稿，付出了辛勤的劳动。东北财经大学出版社的田玉海编辑认真审阅书稿，并提出了很好的指导意见。在此一并向这些同志和有关作者致以谢忱！

赵映诚

2006年4月于杭州两曲斋

目 录

第1章 绪 论

学习目标	1
本章知识框架	1
§ 1.1 写作与公文写作	2
§ 1.2 公文写作的性质、特点与作用	9
§ 1.3 学习公文写作的意义与方法	17
附文 散文、公文的比较	20
关键概念	21
思考与练习	21

第2章 公文写作的种类与名称

学习目标	22
本章知识框架	22
§ 2.1 公文种类的划分及选用	23
§ 2.2 通用公文种类名称	29
§ 2.3 专用文书	38
§ 2.4 杂体类文书	41
附文 导扬民气,敷布政令,以公牍为枢纽	43
关键概念	43
思考与练习	43

第3章 公文的历史演进

学习目标	44
本章知识框架	44
§ 3.1 公文的产生与秦汉时期的公文	45
§ 3.2 魏晋南北朝至清代的公文	48
§ 3.3 辛亥革命以后的公文变革	51
附文 刘勰之公文流变论	55
关键概念	55
思考与练习	55

第4章 公文的体式

学习目标	57
本章知识框架	57
§ 4.1 公文的文体	58

§ 4.2 公文的格式	59
§ 4.3 公文稿本及其使用	76
附文 通达治体 练习公文	79
关键概念	79
思考与练习	79
第5章 公文写作的基本原理与规律	
学习目标	80
本章知识框架	80
§ 5.1 公文写作的基本原理	81
§ 5.2 公文写作的基本规律	87
附文 文章是有规律可循的	89
关键概念	90
思考与练习	90
第6章 公文写作的过程	
学习目标	91
本章知识框架	91
§ 6.1 公文写作的一般过程	92
§ 6.2 公文写作的主题与材料	99
§ 6.3 公文写作的结构与语言	109
§ 6.4 公文写作中的表达方式	118
附文 公文写作技法杂谈	127
关键概念	128
思考与练习	128
第7章 命令性、决断性、指示性公文	
学习目标	130
本章知识框架	130
§ 7.1 命令(令)	131
§ 7.2 决定、决议	135
§ 7.3 指示、通知、批复、意见	142
关键概念	158
思考与练习	158
第8章 公布性、知照性公文	
学习目标	159
本章知识框架	159
§ 8.1 通告、公告	160
§ 8.2 公报、公示	167
§ 8.3 通报	175

§ 8.4 函	181
关键概念	185
思考与练习	185
第 9 章 报请性、记录性公文	
学习目标	186
本章知识框架	186
§ 9.1 请示、报告	187
§ 9.2 议案、提案	197
§ 9.3 会议纪要	203
§ 9.4 记录、大事记	210
关键概念	213
思考与练习	213
第 10 章 规范性、计划性、契约性公文	
学习目标	215
本章知识框架	215
§ 10.1 规范性公文	216
§ 10.2 计划类公文	219
§ 10.3 契约性公文	223
关键概念	226
思考与练习	226
第 11 章 述职报告、简报、调查报告、经济活动分析报告	
学习目标	227
本章知识框架	227
§ 11.1 述职报告	228
§ 11.2 简报	230
§ 11.3 调查报告	237
§ 11.4 经济活动分析报告	244
关键概念	248
思考与练习	248
附 录	
附录一 中国共产党机关公文处理条例	249
附录二 国家行政机关公文处理办法	254
附录三 人大机关公文处理办法（试行）	258
附录四 中华人民共和国国家标准 国家行政机关公文格式	262
附录五 中华人民共和国国家标准 校对符号及其用法	266
主要参考书目	

第 1 章

绪 论

学习目标

本章知识框架

§ 1.1 写作与公文写作

§ 1.2 公文写作的性质、特点与作用

§ 1.3 学习公文写作的意义与方法

附文 散文、公文的比较

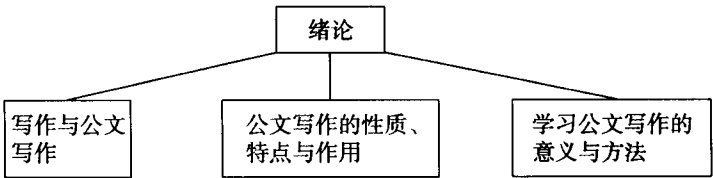
关键概念

思考与练习

学习目标

1. 掌握写作与公文写作的含义。
2. 熟悉公文写作的性质、特点与功能、作用。
3. 明确文书、公文、文件、应用文的联系与区别。
4. 正确理解应用文、文书、公文的含义。
5. 了解公文写作的意义与方法，提高对公文写作的认识，能够认真地学习和刻苦地进行公文写作训练。

本章知识框架



人类自从有了文字,就有了社会需求的写作活动。人类有文字记载的历史,就是写作活动的产物,可以说,写作活动创造了人类文明的历史。人类的一切实践活动都离不开写作活动的参与,在当今这个以信息的生产和传播为主要特征的时代,写作甚至成了人类一种主要的和基本的实践活动的形式。公文写作是文章写作的组成部分,在国家政务管理和促进人类的物质文明、精神文明和政治文明的社会实践中发挥着重要的作用。

§1.1 写作与公文写作

1.1.1 写作与公文写作的概念

1) 写作的含义

写作是什么?不同的人对写作有不同的理解。社会学家认为它是一种社会现象;政治学家认为它属于为经济基础服务的上层建筑;人类学家认为它是人与人之间的信息交流;教育学家认为它是人才培养的重要方面;哲学家认为它是一种精神生产;美学家认为它是真实的主观和客观的符号化;文学家认为它是自我精神生命的延伸。也有人说,写作是语言的书面表达;还有人说,写作是文字符号的精选和巧用,如此等等。所有这些阐述和理解,不仅反映了对写作的态度和多层次的研究,而且反映了社会生产中写作活动的重要性。

那么究竟什么是写作呢?我们可以概括为:写作是一种从事智能性、生产性、社会性的文字、文章的撰写工作的统称。

这个定义主要说明了两点:

第一,写作是一种文字和文章的撰写,它有别于其他的社会活动,离开了文字,就不成其为写作。写作离不开对语言文字知识的掌握,同时,它所形成的结果只能是文章。

第二,写作是一种智能性、生产性、社会性的行为活动。智能性,说明它是一种脑力劳动,思维的积极活动将会贯穿于写作的全过程。生产性,说明它是一种自觉的精神生产,其产品就是文章。社会性,说明它是一种复杂的传播行为,是社会所需要的一种传播手段。正确认识写作的智能性、生产性、社会性,是我们研究写作能力形成规律的依据,是探求文章体裁、写作技法的基础,也是我们把握信息传播效应的方向。

2) 写作的种类

写作按其社会功能划分,大致有两种类型:一是供阅读欣赏的文艺性文体的写作;二是应用性文体的写作,即应用写作。

文艺性文体的写作主要是情动乎中而形于言,意在反映社会生活,塑造艺术形象,并通过阅读欣赏感染读者,使读者从思想、感情、情操等方面受到熏陶,从而发挥应有的社会作用。应用写作主要是缘事而发,因为办事情、处理实际问题而写作,以理性和真实性来取胜,达到实际应用的目的。应用写作是应用性文章的写作,应用

性文章是文章中的一大类别,具有很强的实用性。

3) 公文写作

在应用性文章的写作中,其中一个重要的组成部分就是公文写作,公文写作是为处理公务,在社会公共事务和国家管理实践中的写作活动,其文章形式称为公文,即公务文章的简称。

公文写作是一种公务性、管理性很强的写作活动和写作形式,它自身作为一种实践活动,又直接服务和作用于社会的物质生产和精神生产,作用于社会的管理活动和公务事项的处理,是一种十分重要的写作活动。

1.1.2 文章、应用文、公文

写作的成果形式是文章,应用写作的成果是应用文,公文写作的成果是公文,因此,有必要介绍一下什么是文章,什么是应用文,什么是公文,以便把握公文写作的规律和特点。

1) 文章

什么是文章?一般认为:所谓文章,它是以一定的语言文字符号为媒介,反映客观事物和生活,表达情感和思想,传递信息,具备一定文字组织结构和篇章的书面语言形式。我们可以简单地定义为:文章是反映客观事物的组成篇章的书面语言,是社会信息传播与社会发展的工具。这个定义说明了三内容:一是文章的内容反映的是客观事物;二是文章的形式是组成篇章,它的上位概念是书面语言;三是文章的作用是社会信息传播和社会发展的工具。

“文章”最早是文采的意思。《周礼·考工记》说:“青与白谓之文,赤与白谓之章。”《说文解字》:“文,错画也,象交文”,“彰,文章也”,“ノノノ,毛饰画文也”,“彩,文章也”。这些讲的都是有关文章的文字本义。“文”的本意是人形,不过不是一般的人形,而是加以彩绘、纹饰的偶像。所以,“文”字有彩画纹饰之意。“章”的本义是雕出纹彩、花纹的玉器,所以,“章”字有光彩,彰明之意。《庄子》:“减文章,散五彩。”《楚辞·九章·橘颂》中“文章烂兮”等句中的文章都是指文采鲜明的意思。从“文章”二字本义来看,所谓文章,是比较重形式的,必须有文采。

文章一词与语言文字发生联系,大概就是始于《论语》。《论语·泰伯》亦有:“大哉!尧之为君也。巍巍乎,其有成功也。焕乎!其有文章。”其中最后一句是说尧的文章多么光辉呀!尧的什么“文章”呢?即“政施布于天下者”,如礼乐法度之类。《论语·八佾》:“周监于二代,郁郁乎文哉!”郁,文采明盛貌。这里的“文”,大概也是指周朝的礼乐法度文章。《论语·公冶长》:“夫子之文章,可得而闻也。”“夫子之文章”又是什么呢?即“得之见于外”的“威仪文辞”。不管“礼乐法度”也好,“威仪文辞”也好,都是指语言文字的东西。《后汉书》说:“古者帝王有所号令,言必弘雅,辞必温丽,垂于后世,列于典经,故仲尼嘉唐虞之文章。”可见,《论语》中“文章”一词的用法,已与后代比较接近,但其中心是讲语言的文采。大约在汉代以后,文章逐步有了文辞、篇章之意,即将语言文字称为文章,如《史记

· 儒林列传》：“文章尔雅，训辞深厚。”班固《汉书》：“文章则司马迁，相如……刘向、王褒以文章显。”班固《两都赋序》：“故孝成之世，论而录之，盖奏御者有千余篇，而后大汉之文章，炳焉与三代同风。”后魏文帝曹丕在《典论·论文》中指出：“文章经国之大业”，一直到梁任昉的《文章缘起》、北齐颜之推的《文章篇》都论述了文章写作，至此文章的名与文章的实才完全统一起来了。这时所说的文章才是组成篇章的书面语言。魏晋南北朝、直至唐代，虽然出现了文、笔之分，但文章一词仍然使用很宽泛，无韵之“笔”称文章，有韵之“文”也称文章。

《论衡·正说》：“句有数以连章，章有体以成篇”已经谈到篇章构成。《文心雕龙·章句》：“夫设情有宅，置言有位；宅情曰章，位言曰句”，“夫人之立言，因字而生句，积句而成章，积章而成篇”。这些虽不是文章的定义，但已接触到语言的连贯性问题。真正给文章从语言方面下定义的是清代的阮元，他《在与友人论古文书》一文中说：“属辞成篇，故曰文章。”即，连接缀辞成为篇，叫文章。阮元只是从语言角度下定义，毛泽东同志从唯物主义的反映论出发，认为文章是客观事物的反映。

由此推论，我们又可以说，**文章是具有一定结构形式的反映客观事物的组成篇章的文字材料。**

2) 应用文

文章有两大类：一是艺术文；二是应用文。应用文即实用文。1946年，湘芬书局出版的秦董陶先生《应用文》一书指出：“文以达意为主，无论抒情之文、说理之文、记事之文、实用之文，均达意也。而世或判艺术之文与实用之文为两途。”这里，秦先生将文章分为抒情、说理、记事和实用四个种类，或分为艺术和实用之文两类。实用文，即注重实用价值的文章，同供欣赏性的艺术类文章相对应。实用文自然是注重实用，即实际应用，因此，自从有了“应用文”这个概念之后，应用文、实用文两个概念也就同时使用，而现今称呼更多的是“应用文”。

“应用文”一词最早出现于汉代。北宋时期，一代文豪苏轼曾于元丰7年（公元1084年）在《答刘巨济书》中说：“向在科场时，不得已作应用文，不幸为人传写，深为羞愧。”苏轼所说的自己的科场应用文是一篇策论，题为《为政之宽界》。^①现今国家公务员考试的《申论》写作，即源于这种策论性的应用文。苏轼所说的“应用文”也是迄今所见中国文化史上首次出现的一个词。

南宋时期，张侃在《拙轩集·跋陈后山再任校官谢启》一文中也使用了“应用文”一词，他说：“骈四俪六，特应用文耳。”意为六朝、唐初时所写的应用文字都采用四字、六字句式的相间成对的骈体文来表现，但要说明的是这种“骈四俪六”的文风形式并不独限于应用文体，其他文艺性的文体也在使用。这也说明，宋代虽然有了“应用文”这一名称，但实际上没有把它作为专用的文体概念。

应用文作为文体概念是清代学者刘熙载最早提出来的，他在《艺概·文概》中指出：“辞命体，推之即可为一切应用之文。应用文有上行、有平行、有下行，重其

^① 转引自周庆行：《公共管理应用写作》，重庆，重庆大学出版社，2003。

辞乃所以重其实也。”很显然，这里刘熙载所讲的“辞命体”之文，主要是指应用文（当然也包括私人文书在内），但他道出了应用文的实用，即“重其实”的本质。《艺概》一书系作者历年论艺汇抄，其中《自叙》作于同治十二年癸酉（公元1873年）。笔者珍藏有一本杭州聚元堂书局于宣统二年（公元1910年）刻印的《改良普通应用白话公牍》一书，这里亦使用了“应用”一词。

“五四”时期，陈独秀提出“文之大别有二，一曰应用文，二曰文学之文”，并将评论、文告、日记、信札等列入应用文的范畴。20世纪30年代前后，应用文的使用已经非常普遍。徐望之先生在其《公牍通论》中说：“有用周应人事者，若书札、公牍、杂记、序跋、箴铭、颂赞、哀祭等类，我名之应用之文。”^①对应用文范围的认识扩大了很多。1931年，陈子展出版有《应用文作法讲话》一书，提出了常用的九类应用文，即：公牍文（公文）、电报文、书启文、庆吊文、联语文、契据文、广告文、规章文、题署文等。秦董陶先生的《应用文》序中有一段话：“近以坊间所编应用文等书，大都过于陈腐枯燥，于是编辑《应用文》一书，以供高中师范学生及公务人员参考之用，内分尺牍、应用文及楹联三编，文辞力避艰深，其以应用文而兼有艺术文之意味，俾能引人入胜，阅时四载，迭经修改，始告完成。”这说明当时不仅应用文的提法很普遍，而且应用文的书籍亦很多。

对应用文下一个确切的定义，解放以前似乎还没有过，新中国成立以后的《辞海》将应用文定义为“是日常生活或工作中经常应用的文体”。这种说法显然过于偏狭，但它突出了这种文体的“应用”性质。20世纪80年代以后，众多的学者都对应用文下过定义，如陈明模主编的由劳动人事出版社出版的《机关应用文写作》有一个定义：“应用文就是一种适合实用的，具有特定对象和惯用格式的文体。它是机关、团体、企事业单位和人民群众在处理公务或私人事务时必不可少的文字材料。”^②写作学界知名教授裴显生先生在其主编的《应用写作》一书中指出：应用文是指国家机关、企事业单位、社会团体、人民群众在其日常生活、学习、工作中处理公共事务或私人事务所使用的具有某种惯用格式和直接应用价值的文章。中国应用写作学会会长洪威雷先生在《应用文写作新论》一书中指出：“应用文是国家机关、政党、社会团体、企事业和个人在日常工作、生活中，为处理公私事务而常用的具有明道、交际、信守、致用功能和约定俗成体式的一种文字书写载体。”^③朱悦雄编著的由广东高等教育出版社出版的《新应用写作》一书认为“应用文是人们用来解决和处理生产、学习、工作、生活中的实际事务和问题，有直接应用价值、有约定俗成表达要求，行文简约的文章。如应用文、规章文、诉讼文和管理文章、科技文章、经济文章、新闻通讯、传记、方志等”。^④中国港台学者亦有一些说法，如中国香港陈跃南教授在《应用文概说》一书中说：“应用文就是应付生活，‘用’于实务的‘文章’。

① 徐望之，1930年前后，曾在河北训政院任教，主讲公牍学，著有《公牍通论》一书。其父亲徐次舟“以牧令仕粤中，能认真做人、做事、做官，卓卓有声！”“所制官书、条教，皆博大精深，可谓经济文章，一时无两”。徐望之“承家学，有父风”。

② 陈明模：《机关应用文写作》，3页，北京，劳动人事出版社，1987。

③ 洪威雷：《应用文写作新论》，5页，武汉，武汉大学出版社，2001。

④ 朱悦雄：《新应用写作》，3页，广州，广东高等教育出版社，2000。

凡个人、团体、机关相互之间、公私往来，用约定俗成的体裁和术语写作，以及交际和信守的文字，都叫应用文。”^① 中国台湾张仁青教授在《应用文》一书中说：“凡个人与个人之间，或机关团体与机关团体之间，或个人与机关团体之间，互相往来所使用之特定形式之文字，而为社会大众所遵循，共同使用者，谓之应用文。”^② 另有中国台湾学者林守为先生认为：“应用文是个人或团体，为应日常公私生活的需要，或遵循礼俗风尚，或依从事理人情，或依据法律规章，所作的文字。”^③

以上所述说明，应用文是行为主体在社会生活中为处理事务和进行交际需要而形成并使用的具有约定俗成的体式和普遍通行的实用性文体。这个定义说明了以下四点：

第一，应用文是行为主体，即使用者形成和使用的。一般来说，使用者应具有一定的文字修养，会写、会用应用文。行文主体包括组织和个人，即凡是具有需要者及会使用应用文章者都可使用。

第二，使用应用文的目的是为处理各类事务和进行人与人之间的往来交际，同时也说明应用文在事务处理和人际交往中发挥着重要的作用，它是人们处理事务和进行交际的一种工具。

第三，应用文是一种具有约定俗成体式的文章体裁形式，具有普遍通行性，这也是同文艺性文体相区别的重要特征之一。

第四，应用文重在应用，“重其辞乃所以重其实也”，其本质是其应用性。

3) 公文

公文，即处理公务事项的文章，是公务文书的简称。公文是文章中的三级层次，是应用文中的一个类别和重要组成部分，具有十分重要的地位和作用。

公文的概念比应用文的概念出现得要早，它同“文书”的概念相联系。“文书”一词大约出现在汉代，西汉初贾谊《新书·过秦下》中有：“禁文书而酷刑罚，先诈力而后仁义。”东汉班固《汉书·刑法志》中有：“文书盈与几阁，典者不能遍目者。”即当时的文章可统称为文书。这大概与“书”这个概念的出现有关，最初的文章是“连缀辞以成篇”，而由篇连缀成书而成编、成书，如《尚书》，即上古之书。春秋战国时书籍已很普遍。因此，当时的文书就是泛指古代的文籍书册，一切有史料价值的文字材料，都可以称为文书。三国以后，出现了“公文”这个概念，以示同一般文书的区别。《后汉书·刘陶传》：“州即忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文。”《三国志》：“公文下郡县，绵绵悉以还民。”这里的公文，指的是官府的文书，同时，这时的文书已不再指其他文籍典册，而是指应用性的文字材料和文章。宋代王昭禹所著的《周礼详解》，对《周礼·天官》中“小宰之职，以官府要之八成，经邦治”有一段注释：“要之八成皆文书也。必居、简稽、版图、礼命、要会，文书之用于公者也；传别、书契、质剂，文书之用于民者也。”这里显然说的是具有应用性的文字材料，而且有了公用和私用之分。这样“公文”就成了“官府之文书”的专用，

① 陈跃南：《应用文概论》，1页，香港，山边社，1988。

② 张仁青：《应用文》，1页，台湾，文史哲出版社，1993。

③ 林守为：《最新应用文》，1页，台湾，台湾大学书局，1996。

但“文书”的概念也同时使用和流传,为了更好地区分文书的不同含义,以后出现了公务文书和私人文书概念的区分。公文在古代又称“官书”和“公牍”。“官”,即通公,也就是公文书。“牍”,《说文》释片部为书版,以其字从片,片为半木,书之于版者为牍。后无论书于竹或书于木,均称为牍。汉时诏书称诏牍,奏疏曰奏牍。后为了区分公文同以尺牍为私人往来的短札、书信等私人文书,出现了“公牍”的概念。公牍的概念一直延续到清以后,解放以后的现今公文不再使用。

现今公文的概念可以定义为:公文是指党政机关、企事业单位、群众团体等法定的机关与组织为了一定的目的,在社会活动中为处理公务而形成并使用的具有规范程式和特定格式的应用性文章和文字材料。

这个定义说明了六点含义:

第一,公文首先是一种文字材料,是能够表达一定意思的成篇的一种书面材料和文章。当然它又不同于别的书面材料和文章,如处理公务的录像带、录音带等,这些材料当然具有公文的功用,但从文字材料这个特点来说,不具有文字的属性,因而不能称为公文,也不能称为文章或文书,但我们可以把其理解为一种特殊的公文。

第二,公文是在处理公务活动中形成和使用的。公文“姓公”,凡不是为处理公务事项而形成的文字材料不能称之为公文。当然,有些私务事项是要求公务机关处理的,所形成的文书也就转换成了公文。

第三,公文具有规范的程式和特定的书面格式,特别是国家法定性行政公文,具有法定的规范程式和书面格式。这是因为公文是处理政务和管理社会事务的工具,这就需要按照国家规定的程序和手续办理,遵循国家统一规定的通用的格式要求,以便实现社会管理和社会交际的功用。在内容上,一般来说,要能表达一定的意思,即表达一个较为完整的思想和意图,即具有文章的要素。

第四,公文具有应用性。公文的功用主要是应用性,它是处理公务事项和进行社会交际活动的工具。而且所涉及的事项除个别情况外,都是现行的,即正在进行或将要进行的工作和事务。

第五,公文具有具体的目的性、针对性。公文作为处理事务的一种工具,具有明确的目的性,它根据社会活动和有关事项的需要而形成,同时定向、定范围传达意图、记载活动、推动工作,具有很强的针对性。

第六,使用公文的主体必须是党政机关、企事业单位、群众团体等法定的机关与社会组织。这与个人或家庭使用的私人文书不同。

私人文书,指的是个人、家庭(或家族)根据社会交往活动的需要,为处理私人事务而形成和使用的文书。例如:个人和家庭同亲友之间的来往书信;个人或家庭关于财产、经济关系等方面的合同、收支账目、遗嘱;个人写的自传、家谱等等。私人文书由个人制作、处理和保存,方法可以自便,当然,私人文书同样具有约定成熟的格式和要求。另外,私人文书的行文对象如果是法定的机关与组织,且如果被这些机关与组织受理以后,也就变成了这些机关与组织的公文。公文一定是就公务事项而言,如果是私事,就不能称为公文或公务文书。

4) 文书、公文、文件的联系与区别

公文通常也称为文书和文件，三者有时可以互为通用。一般情况下，文书、公文、文件的基本含义是一致的，都是指公务文书。例如，我们通常说的“机关文书工作”就是指机关的公文处理工作；通常说的“制发文件”就是指制作和发送公文。但文书、公文、文件又有一些区别，区别主要在于可以根据不同情况来分别使用这三个概念。

文书：主要作为所有公文材料的总称，它是一个集合概念，如“文书材料”、“文书工作”、“文书处理”等；除作为文字材料的含义以外，文书也可以指一种职业或职务的名称，如“机关文书工作人员”、“机关文书”；另外，文书还可以指私人文书，这里的“文书”就不能与“公文”通用，只有在公文范围内的文书才可以同公文通用。

公文：公文的本质是“公”，所以，所有在公务活动中形成的文字材料都可以叫公文，如介绍信、便函、会议记录等，但不能把这些称为文件，只有在泛指的时候才包括在文件之内。

文件：有时可以泛指文书材料的总称，如“文件材料”、“学习文件”；有时特指上级机关的重要来文，如“红头文件”；另外，单份公文通常称为文件。一般说来，文件包括的范围比较狭窄，主要是指上级机关下发的具有重要执行作用的文件种类，但目前企业使用“文件”一词较为宽泛。对行政机关而言，如函、知照性通知等均不冠以具有“文件”字样的机关文头标识，只标明“××××机关（单位）”。

总的来说，文书、公文、文件三者的基本含义是一致的，出现不同的叫法主要是受历史流传的影响。“文书”一词出现最早，秦汉多称文书，三国以后多称公文。“文件”一词大约在清末才出现，当时外交文书中提到“寻常往来文件”。受其影响，中国共产党建立初期，在有关文书、秘书工作条例、办法中，主要沿用文书、文件两个词，如1931年由瞿秋白起草、周恩来签批试行的中国共产党第一个《文件处置办法》，就是用“文件”一词。抗日战争胜利以后使用“公文”较多。解放以后，国务院发布的几个《公文处理办法》多用“公文”一词，但中央办公厅发布的公文处理条例前期多用“文件”，如1989年4月25日中央办公厅发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例》，就是使用“文件”。直到1996年5月3日，中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》才和国务院的提法统一起来，都使用“公文”。就公文处理工作而言，目前仍使用“文书处理工作”一词，“公文处理工作”和“文件处理工作”较少使用，但“公文处理”目前使用较多。

5) 应用文、公文的联系与区别

公文是应用性的文字材料，因此，它同应用文有密切的联系，它是应用文的类别和组成部分。但是，当我们在具体研究应用文和公文的时候，往往很难对它们划一个严格的界限，其原因在于对公文含义的理解存在广义和狭义的区分（教材第2章专门介绍公文的分类）。就广义而言，凡是在公务活动中形成的文字材料，都可以称作公文，只要是“姓公”就行。这样，广义的公文的范围就非常宽泛，应用文除了“姓私”的一部分内容的文书以外就都是公文。在广义上，应用文同文书在本质含义

上是一致的，都是具有应用性的文字材料，古代文书含义的外延甚至比应用文含义的外延还宽，如古代的文书是泛指一切文籍典册，而应用文只是这些文籍典册中有应用价值的文字材料。那么究竟应该怎样区分呢？这里应该把握三点：

第一，公文“姓公”，它无疑是应用文的组成部分，应用文的外延要比公文宽。

第二，应用文包括公文的范围有大有小、有宽有窄，如果是狭义的公文范畴，应用文包括的范围要大、宽一些；如果是广义的范畴，应用文包括的范围要小、窄一些。

第三，在专门研究应用文的时候，公文往往取其狭义的含义，即公文主要是指行政机关规定使用的正式公文文种，如国家行政机关规定使用的13种公文文种，党的机关规定使用的14种公文文种，以及人大机关、军事机关等规定使用的公文种类。这些公文具有规范的程式和格式要求，其要求不能违反。在专门研究公文的时候，公文的含义外延适当放宽，包括其他常用公文种类，如计划、合同、领导讲话稿、调查报告、工作总结等。本公文写作教材就是在主要介绍国家行政机关正式公文种类的基础上，适当介绍其他常用公文种类。

1.2 公文写作的性质、特点与作用

1.2.1 公文写作的性质

世界上任何事物都有一定的性质，即事物的属性。公文写作的成果形式是公文，公文是传达党和国家的路线、方针、政策和实施领导的重要工具，其写作本身也就具有自己的属性。

1) 写作成果的现实执行性

公文是应用文的组成部分，因而具有应用性。同时，公文形成的规律告诉人们，公文的写作总是要说明机关、单位内一定的事实，反映一定的现象，解决一定的问题，达到实际的应用目的。具体地说，就是公文写作必须完成客观现实所反映和规定的任务。围绕机关工作活动，围绕机关公务的处理形成公文，这是公文写作赖以存在和发展的基础，也是我们认识公文写作这一事物的根本和关键所在。正因为如此，公文的写作必然具有应用性，而这种应用性表现为写作的成果形式——公文，具有一种现实的执行性。这是公文写作独有的特性，是区别于其他文章和文字材料写作的内在依据。

公文的现实执行性主要具有两个方面的含义：一是说公文有执行性。在公文制作者的职权范围内，公文一旦制发，就要贯彻执行，就要处理有关公务。二是在一定的时间内有执行性。没有一份公文是永远有效、永远要求执行的，随着形势的发展，情况的变化，以及执法机关本身的变化，旧的公文就会被新的公文所代替，这样也就没有执行性了。公文的现实执行性，就每份公文来说，时间长短不一，没有统一的固定期限，有的时间较长，如法规公文；有的时间较短，随着工作事项的办理完毕，它的执行性也就完结了。