

现代

XIANDAI  
GONGWEN  
XIEZUO JIAOCHENG



# 公文写作教程

■刘梅 编著

现代公文写作

华南理工大学出版社

现代

XIANDAI  
GONGWEN  
XIEZUO JIAOCHENG



# 公文写作教程

■刘梅 编著

现代公文写作



华南理工大学出版社

·广州·

### 图书在版编目 (CIP) 数据

现代公文写作教程/刘梅编著. —广州: 华南理工大学出版社,  
2005.1 (2005.12 重印)

ISBN 7-5623-2174-4

I. 现… II. 刘… III. 公文-写作-教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 140379 号

**总发行:** 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

发行部电话: 020-87113487 87111048 (传真)

E-mail: [scut202@scut.edu.cn](mailto:scut202@scut.edu.cn)      <http://www.scutpress.com>

**责任编辑:** 黄丹丹

**印刷者:** 广东省阳江市教育印务公司

**开本:** 787×960 1/16    **印张:** 19.75    **字数:** 349 千

**版次:** 2005 年 12 月第 1 版第 2 次印刷

**印数:** 5001~9000 册

**定价:** 26.80 元

**版权所有 盗版必究**

# 导 言

---

公文写作课是普通高等教育、函授教育、自学考试等各层次教育对管理类等专业普遍开设的专业基础课程，也是大学生十分重视的一门实用性课程。公文写作有自身的特点，如写作的受命性、目的性、集体性、程式化等。公文写作课程也有自身的特点，它集知识性和应用性于一体，既要掌握知识和规范，又要将知识和规范应用于写作中。因此，对大学生学习公文写作课程提出了特别的要求。

大学生学习公文写作首先要树立正确的公文观。公文是具有极强的规范性和权威性的重要管理工具，从古至今在国家的管理活动中都发挥着重要作用。在我国，公文表述党和国家的路线、方针、政策和法规，体现国家意志，一篇高质量的公文可能就是一项具有划时代意义的重大决策，社会历史可能因此而改变走向。从这种意义上而言，说公文是人类文明的里程碑绝不过分。大学生学习公文写作，首先要在此高度上认识公文的重大历史意义和现实意义，认识公文写作是一项郑重和严肃的工作。

大学生学习公文写作，重点要掌握公文写作的基本知识和规范。公文写作是与现实和工作实际紧密联系的实用性写作，公文写作的主题思想来自于领导意图，而领导意图又出自于工作实际和社会现实。公文写作具有明确的目的性，其目的即为现实公务活动服务。大学生学习公文写作是在脱离公文运作的实际工作环境中进行的，主题思想的确立、材料的选择和运用等重要写作环节都是在课堂模拟写作的情景中，并且，由于大学生缺乏工作和社会经历，对各种行文关系和公文运作程序缺乏现实感知，因而大学生学习公文写作是具有一定障碍的，公文写作的课堂学习只能将掌握基本知识和规范作为重点。大学生要在课堂学习中通过教师的讲授了解公文的历史、类型和作用，理解公文及公文写作的特点和一般行文规则，掌握公文制作特别是现代电子公文制作的格式和规范，掌握各种法定公文和常用公文文种的写作规范和要求，并在此基础上写出结构恰当、格式规范、语言适切的合格

公文。

大学生学习公文写作要重视例文的示范性。由于大学生不是在实际工作情景中学习公文写作，因而，例文是大学生实际感知公文外观形式、文面结构、行文关系、主题内容等要素的最好途径。公文写作可以说是一种模式化写作，这是由其规范性和程序性决定的。一篇高质量的例文则往往能起到示范作用，可为学生写作公文提供标题写作、正文结构安排、语言表述等方面的样板。对于一些写作模式化强的公文，如发布令、批复、批转性通知等，其例文的用语和格式甚至可以在写作中直接套用。学习例文，掌握模式化表达方式，不失为学习公文写作的重要途径。一篇例文是对某一文种写作知识的具体解释，是对这一文种写作要求的示范，是对某一文种写作意图的体现，不同的例文展现不同文种的差别，提供不同文种写作的样本。大学生多读各种类型的范文能潜移默化地掌握公文写作的规范，习得各种公文写作模式和样本。通过教师对经典例文的解析或对病文的分析，学生不仅能掌握正确的公文模式和样本，而且能体会到公文行文之美，提高公文鉴赏的能力，感受到公文的社会作用和历史意义。

大学生学习公文写作关键是要加强写作实训。尽管大学生写作公文只能是写作模拟，但这种模拟实训是十分必要的。任何体裁的写作都需要一定的语言功底，公文写作对语言更是有特殊的要求。公文语言的风格是准确、简朴、庄重、适切。大学生学习公文写作一般能很快掌握格式和一些模式化的表达，而最难过的是语言关。行文口语化、语言表达不规范、语法毛病等各种公文语言表达方面的问题是大学生一时很难克服的。只有通过反复的写作实训不断发现问题，不断有意识地纠正问题，才能提高语言表达水平，符合公文语言的要求。此外，语言问题还不单纯是表达问题，这与思维能力和水平也有关联，与学生对社会问题的观察和理解程度也相关，社会经历、思想等因素对语言表达具有制约性。因此，反复模拟写作实训的目的不仅是为了提高语言表达能力，而且也是为了提高思维能力。一篇高质量的公文不仅是语言规范的公文，而且更是主题鲜明和思想深刻的公文。

基于以上认识，从公文写作课程的特点和要求出发，从大学生的学习实际出发，本教程的结构和内容的编排突出了公文写作在公务活动特别是在国家管理活动中的重要地位，以法定行政公文和法规类公文为核心板块内容（第四、五、六、七章），具体讲解了十三种法定行政公文及相关的党的公文以及五种法规类公文的写作，并根据各种公文的特点和作用予以适当的章节归类，这几章的内容也是教学重点内容。并且，教材注重公文写作的基本知识和规范，以简洁的语言陈述公文、公文写作的基本知识和规范（第一、

二、三章),同时也注重各种具体文种的适用范围、特点、分类、作用、写作特点、写作规范和要求等基本知识内容。课堂教学要运用各种教学手段帮助学生理解这些知识点。教材还从实用性角度出发,选取了五种通用公文(第八章)和两类专用公文(第九章)作为结构内容,对各类公文进行了简单介绍,教学中可根据不同专业的学生对象适当选取授课内容。教材最后一章(第十章)专门讲授现代电子公文,这是电子政务的重要内容,也是公文现代化发展的必然走向。电子公文同纸质公文相比有自身的特点和优势,掌握电子公文的制作规范和流程是时代赋予现代大学生的重要任务。本章的讲授涉及一些计算机和网络方面的知识,教学中可根据学生对象对相关知识的掌握程度而确定取舍或者另行扩充内容。此外,本教材的所有例文都经过精心选择。例文选择考虑的因素包括:例文的时间性、例文的规范性、例文的经典性、例文反映社会生活的广泛性、例文反映公文写作知识的适切性、例文主题内容的可读性、例文作为教材范文的恰当性,等等。教材对例文未作分析,主要考虑要给授课教师一定的课堂教学空间。教材所列例文只是范本,教师完全可根据教学需要取舍;此外,公文写作的例文也需要实时更新,以便于学生结合时代和社会现实理解公文。

最后建议,公文写作课要开展网络课程建设。公文写作课教学中的实训环节受到传统课程模式的诸多限制。其一是受课时限制,不可能安排太多的课堂写作训练和评讲,否则就不能完成基本知识的讲授任务;其二是受课堂限制,不可能到工作单位去实际感知真实的写作环境、写作材料和写作过程;其三是受一对多的模式限制,一个教师在一个课堂中要面对几十甚至上百个学生,学生的知识和写作能力参差不齐,学习方法各有千秋,教师不可能完全了解所有学生的学习程度,即便安排了写作训练和评改的教学环节,也不能做到对全体学生的顾及。也就是说,公文写作课的传统教学在传授写作基本知识和规范方面是有效的,但要将写作知识和规范转化为学生的实际写作能力还必须创造写作的环境,多进行写作实践训练,而这正是传统课堂教学形式的缺憾。网络课程的教学优势正好能弥补这些缺憾。网络课程的网状框架设计既能简明呈现公文写作的基本知识点,又能通过超链接反映相关知识点之间的联系,从而使学生整体理解和系统把握公文写作基本知识。网络课程可以实现各知识点的自由跳转,并通过建立知识点的联系给学生的学习导航,从而提高学生的自主学习和综合理解能力,使学生快速高效地掌握写作基本知识,并在有限的课时内为写作训练赢得时间。网络课程教学可以通过即时访问各行政机构主页和站点,下载时新的与学生专业相关的文件内容,制作文件赏析资源库。通过文件阅读,学生既了解了与专业相关的文件

精神和政策，又见识了优秀的文件例文。网络课程教学提供了多对多的平台，教师可以通过多种方式实现个别化辅导，学生也可以通过多种渠道实现个别化学习。学生电子作文的写作与修改过程不仅可以全面地呈现在教师面前，而且整个写作与修改过程可以由一个或多个学生与教师共同参与。在这种共同的写作实践中，学生从教师或优秀作者的现场写作示范中能学到更多印象深刻的东西。

公文写作课利用网络课程教学并不是要取消教师的作用，网络课程的设计是为了便于教师在课堂上更有效更高质量地实现教学目的。教师可以制作自己的个性化网络课程，使其运用于不同的教学对象，也可以集体协作制作公用的网络课程。公文写作课的网络课程教学对于面授学生而言是用于课堂教学的，这与远程教育教学中用于自学的网络课程不同，课堂教学中要考虑如何高效地利用网络的特性来实现教学目的；其最基本的是教师和学生的网络操作技能，重要的是教师和学生的信息素质，核心是课程内容的最优化表现。当然，一切的基础仍在于教师和学生对待课程学习的认真和积极的态度。网络课程内容体系的制作是前期工作，有赖于课堂教学来实现，课堂教学中教师对教学环节的积极控制和引导以及学生的主动配合至关重要，否则，自由、开放、交互的网络课程极易成为失控的、随意的、无效的课程。网络课程的课堂教学艺术需要在实践中不断探索和总结。

公文写作网络课程，既有利于教师教学，也有利于学生自学，并且能充分有效地利用各种资源，节约教学管理成本，利用网络课程辅助教学，无疑具有良好的前景。

# 目 录

导 言 .....	(1)
<b>第一章 公文概述 .....</b>	<b>(1)</b>
一、公文的概念 .....	(1)
二、公文的历史 .....	(2)
三、公文的特点 .....	(5)
四、公文的作用 .....	(7)
五、公文的分类 .....	(8)
<b>第二章 公文写作概述 .....</b>	<b>(13)</b>
一、公文写作的特点与基本要求 .....	(13)
二、公文写作的构成要素 .....	(16)
三、公文写作的行文规范 .....	(25)
<b>第三章 公文格式制作规范 .....</b>	<b>(31)</b>
一、公文的一般格式 .....	(32)
二、公文格式样式 .....	(38)
三、公文特定格式 .....	(44)
四、公文格式的其他有关规定 .....	(48)
<b>第四章 法定行政公文写作（上） .....</b>	<b>(49)</b>
一、命令（令） .....	(49)
二、决定 .....	(58)
三、议案 .....	(70)
四、意见 .....	(77)
<b>第五章 法定行政公文写作（中） .....</b>	<b>(87)</b>
一、公告 .....	(87)
二、通告 .....	(92)
三、通知 .....	(98)
四、通报 .....	(109)



<b>第六章 法定行政公文写作（下）</b> .....	(117)
一、报告 .....	(117)
二、请示 .....	(126)
三、批复 .....	(131)
四、函 .....	(138)
五、会议纪要 .....	(143)
<b>第七章 通用公文写作</b> .....	(150)
一、计划 .....	(150)
二、总结 .....	(159)
三、调查报告 .....	(168)
四、简报 .....	(177)
五、讲话类文书 .....	(184)
<b>第八章 法规性公文写作</b> .....	(199)
一、法规性公文概述 .....	(199)
二、条例与规定 .....	(201)
三、办法与细则 .....	(213)
四、章程 .....	(220)
<b>第九章 专用公文写作</b> .....	(234)
一、经济文书 .....	(234)
二、科研文书 .....	(248)
<b>第十章 现代电子公文</b> .....	(261)
一、电子公文概述 .....	(261)
二、电子公文的系统构成与功能 .....	(265)
三、电子公文处理流程 .....	(268)
四、电子公文的归档与管理 .....	(272)
<b>附录1 中国共产党机关公文处理条例</b> .....	(284)
<b>附录2 国家行政机关公文处理办法</b> .....	(292)
<b>附录3 中华人民共和国国家标准 国家行政机关公文格式</b> .....	(299)
<b>附录4 国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见</b> .....	(305)
<b>后记</b> .....	(307)
<b>参考文献</b> .....	(308)

# 第一章 公文概述

---

## 一、公文的概念

公文，即公务文书，是国家机关及社会组织在行使职权和实施管理的过程中所使用的、具有规范格式和法定效用的应用文，是办理公务的重要工具。

### 1. 公文的内涵

公文的基本含义可作如下理解：

(1) 公文制发的主体是国家各级各类机关及社会组织。这些机关或组织是依据宪法和有关法律建立的，具有法定职权和地位，在特定职权范围内具有制发公文的权力。

(2) 公文制发的目的是行使职权和实施管理。各级各类国家机关及社会组织形成社会管理系统和关系，为了行使职权、履行职责和实施管理，在办理公务的活动中，需要使用特殊的文件材料以体现机关单位的领导意志和集体意愿。

(3) 公文的显著特点是具有规范体式与法定效用。公文作为一种实用性的应用文，其区别于其他各种体裁文章和材料的重要特点是具有规范体式和法定效用。公文的文种、格式、行文规则和处理程序等都要遵照国家制定的统一规范和标准。公文体现着国家政策和法规，具有法定效用和特定权威性，这是由公文制作主体的法定地位所赋予的。

(4) 公文是办理公务的重要工具。各级各类机关单位和社会组织及其部门正是凭借公文这一重要工具，来表达各自的工作意图，实现彼此的工作联系，从而实现社会的有效管理。

## 2. 文书、文件、公文的区别

在机关的日常工作活动中，常常出现“文书”、“文件”和“公文”三个概念同时使用的情况。这些概念的基本含义具有一致性，一般可以互为通用。但其内涵各有侧重，在实际工作中要注意区别使用。

“文书”一词，出现较早，最早见于西汉贾谊《新书·过秦（下）》：“禁文书而酷刑法。”（《百子全书》上卷，浙江古籍出版社1998年版，第96页）其概念范围较大，古代泛指文籍图册，一些有史料价值的文字材料都被称为文书。在现代，文书常被作为一个整体概念使用，指文件材料的总称，包括公务文书和私人文书。另外文书也可以指职业和职务名称。

“公文”一词，出现于东汉末年和三国时期。东汉末年用之较少，三国以后多用，指官府之间往来的公事文书。如《后汉书·刘陶传》有：“州郡忌讳，不欲闻之，山也相告语，莫肯公文。”（《二十五史·后·卷八十七》，上海古籍出版社1986年版，第110页）汉书《三国志·魏志·赵伊传》中也有记载：“辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民。”（《三国志》，中华书局1959年版，第668页）在现代，公文一词沿用了古代的含义，也是公务文书的简称，特指各机关单位为了办理公务而形成的文件材料。

“文件”一词的使用相对较晚，大约在清代末年才出现，当时在外交文书中常用“寻常往来文件”和“交涉文件”之语。在现代，文件一词的使用相当广泛和普遍。从广义上讲，文件一词可同文书，指文件材料的总称，包括公务文件和私人文件。但从狭义上讲，文件一词主要用于指称正式红头文件。如，对中共中央文件、国务院文件往往称为“文件”而不称文书或公文；具体某一份文件习惯上也不称为一份公文或一份文书。

比较文书、文件和公文三个概念，文书一词出现最早，文件一词日常使用较普遍，公文一词较具学理性。因此，对三个概念的使用要注意习惯和场合。

## 二、公文的历史

公文是随着文字、阶级、国家的产生而产生，随着生产与管理活动的发展而不断发展的。斯大林在《马克思主义与语言学问题》一文中指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作

需要比较有条理的文书，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往……”（《斯大林选集》（下），人民出版社1979年版，第518页）这段话，科学地阐明了文书产生的社会背景。

文书的出现是人类文明的重要标志。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中说：“从铁矿的冶炼开始，并由于文字的发明及其应用于文献记录而过渡到文明时代。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第21页）文书在国家管理活动和社会经济交往活动中起着重要的作用，从某种意义上说，人类社会的灿烂历史文明，就是凭借不同形式的文书记载而流传于世。

在我国，公文的产生和发展具有悠久的历史。文书的出现可上溯到夏、商、周三代。《周易·系辞》言：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察。”（《十三经注疏》（上），中华书局1990年版，第87页）这里说的“书契”，即用文字拟写的文书，是“治官”与“察民”的治世工具。我国迄今为止发现的最早的文书档案是三千多年前的商代后期出现的“甲骨卜辞”。“甲骨卜辞”是书刻在甲骨上反映商代王室占卜活动的记录文字，其制作程序、体式结构及记载的内容已表现出公务文书的基本特点。徐望之在《公牍通论》中说：“公文者，为意思表示于一定程式之文书也。凡以文字表示意思，不得称之为公文。必依一定之程式，所制成之文书，始得谓之公文。”（徐望之《公牍通论》，档案出版社1988年版，第1页）据此，“甲骨卜辞”可称之为“甲骨文书”，这是我国迄今为止发现的最早的文书档案。

我国最早的一部政治文件汇编本是《尚书》。西周时期，随着生产的发展，国家政权机构体系的建立，专门管理公文的机构与起草公文的官吏已出现。“人类有政治之组织，即有法令；有文字之法令，即有公牍。”（徐望之《公牍通论》，档案出版社1988年版，第1页）。自商周战国期间长期汇集而成的《书》，当时儒家尊称为《书经》，汉初称之为《尚书》（即上古之书），其内容都是有关国家政务大事的，《荀子·劝学篇》说：“《书》者，政事之纪也。”由此可见，《尚书》可谓我国最早的一部政治文件汇编本。

进入封建社会，公文的文种、体式、制作程序都有了全面的发展。秦王朝作为第一个统一的中央集权的封建专制国家，已出现上行公文“书”、“奏”，这是我国最早的上行文。东汉纸张的发明，变革了公文使用的物质载体材料，纸张取代甲骨、青铜、竹木、绢帛等载体材料，大大方便了文书的撰制、处理与管理，对推动古代文书工作的发展具有重大促进作用。宋元时期对公文的学科性研究，形成了相当完备的行政公文档案和行政公文传递

制度。明清时代，公文的上行、下行、平行之分更加严格，格式更趋完善，鸦片战争后，还出现了电旨、电奏、电信等电报类公文。在两千多年的封建社会里，公文的种类不断演变增多，据徐望之《公牍通论》记载约有六七十种，这说明了历代封建统治者对公文作用的重视。

民国时期，南京临时政府为了适应资产阶级政权建设的需要，对沿袭已久的封建社会的文书工作进行了全面改革。1912年1月，临时政府内务部奉大总统令，颁发了《公文程式条例》，简化文书种类，统一公文程式，规定公文分为“令”、“咨”、“呈”、“示”、“状”五种，并明确了这些文种的使用范围。从此，废除了沿用了两千多年的“制”、“诏”、“敕”、“奏”、“章”、“表”、“笺”等封建王朝的公文名称。此后公文语体也由文言文发展为半文半白，并规定公文必须使用标点符号。

中国共产党成立后，为建立新的行政公文制度，进行了一系列的改革与创新。1923年成立的海陆丰总农会设立了“文版部”；1931年在江西瑞金成立的中央工农民主政府也曾制定《地方苏维埃政府暂行组织条例》，规定了上行文、平行文、下行文的格式和文种；抗战初期，陕甘宁边区政府颁发过《陕甘宁边区新公文程式》；1949年，东北行政委员会办公厅和华北人民政府办公厅也先后颁布了《简明公文程式》、《公文处理办法》、《公文处理暂行办法》等。到解放前期，行政公文种类主要有：令、训令、指令、决定、布告、批复、通知、通报、呈、报告、函、公函、电等。

社会主义制度建立后，我国的文书工作进入到一个崭新的时期，行政公文的发展达到新的高度。1951年9月29日，中央人民政府政务院颁布《公文处理暂行办法》，规定行政公文名称有报告、简报、命令、指示、批复、通报、通知、布告、公告、通告、公函、便函七类十二种；1957年《国务院秘书厅关于对公文名称和体式的几点意见》，规定行政公文名称有命令、令、指示、报告、请示、批复、批示、通知、通报、布告、通告、函七类十二种；1981年2月，国务院办公厅颁发了《国家行政机关公文处理的暂行办法》，规定行政公文名称有命令、令、指令、决定、决议、指示、布告、通告、公告、通知、通报、报告、请示、批复、函九类十五种，此后又于1987年、1993年、2000年对之加以修订，以规范公文文种、格式、行文规则和处理程序。2000年8月24日，国务院发布新的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称“新《办法》”），规定行政公文文种有命令（令）、议案、决定、公告、通告、通知、通报、报告、请示、意见、批复、函、会议纪要十三种，进一步明确了各种文种的适用范围和作用，以适应社会发展的要求。

公文的历史发展和演变表明,公文在我国受到历代统治阶级的重视,它从属于一定的政治集团并为之服务,是统治阶级实现其统治的一种重要工具。在公文的发展过程中,其鲜明的阶级性特点贯穿始终。并且,公文文种的发展变化反映了时代要求和内容,公文的历次变革促进了公文体式的进一步完善。

### 三、公文的特点

公文是治理社会、管理国家、办理公务的重要工具。作为一种特殊的应用文体裁,它和文学体裁、新闻纪实体及其他各类文章材料相比,具有独特和鲜明的特点。

#### 1. 公文的内容主要是反映和传达治理社会、管理国家的公务信息

公文是传达贯彻党和国家的方针、政策,发布各种法律、法令、法规、规章,施行各种各样的管理措施、请示和答复问题,指导、布置和商洽工作,报告情况、交流经验的重要工具,是典型的“遵命文章”。因此,公文的主旨和内容绝对不是撰稿者个人的感受和看法,而是某一党政机关、人民团体、企事业单位的意见和主张。如果用公文来办私事,或在公文中插入不符合机关单位意见和主张的个人看法,就违背了公文的性质,也是党纪政纪所不能容许的。由于公文是办理公务的工具,因而在阶级社会中,它就必然具有强烈的阶级性和政治性,总是为一定的阶级和政治路线服务。现代公文,是为社会主义现代化建设和党的基本路线服务的重要工具。

#### 2. 公文在体式上讲究规范性

公文体式的规范性是公文的显著特点之一。一般的文章作品的格式只有简单的项目:标题、作者、正文、成文时间和地点,没有太多特殊的要求;有些文学类的文章还比较忌讳有严格的形式,否则会束缚内容的表达。但公文在格式上则有严格的要求和规范。公文是党和国家具体领导和管理政务的工具,代表制发机关的法定权威,公文在格式上的标准化和规范化正是为了体现公文的严肃性和权威性,以适应公文内容的政治性要求。现行公文格式遵照国家有关部门专门制定的规范化标准,该标准适应了现代办公自动化的要求,既突出了公文庄重、醒目、实用的文面形态,又有利于电子公文处

理，大大提高了公文办理的效率。

### 3. 公文的作者和读者都具有限定性

公文不是任何人都可以随意制作的，也不是任何人都可以随意阅读的。公文的作者是法定的，读者是特定的。

公文的法定作者是指依据宪法、法律、章程等具有法定职权和行文资格的机关单位、社会组织及其领导人。公文的法定作者指的是公文发文的名义，公文是以机关的名义或机关某一部门的名义制发的，在特定职权范围内制发文件的机关单位和组织部门称为行文单位。公文也可以以机关领导人个人的名义制发，这是领导人行使自己法定职权的一种表现，但在落款时要在个人名字前面冠以机关名称与职务。此外，公文的实际撰稿者一般都是具有特定职务的公务人员，公文从起草到定稿的整个写作过程，是由有关的众多的公务人员分工合作集体完成的。公文从草拟到签发都不是个体作者的随意行为，公文制作对作者有资格和权限的要求。

公文的制作就是为了颁发，但公文的读者范围是有限定的，依照发文机关的权限、公文的内容主旨、行文关系及秘密等级等确定。公文的读者范围一般会直接在公文文面格式和内容中反映出来，公文的主送机关、抄送机关都是公文的受文机关。公文的发布范围有大小，这就限定了公文的读者既有可能是全体社会成员，也有可能是一个单位的内部成员，还有可能只是某些主要领导。

### 4. 公文具有法定效用

一般文章，作者写什么内容是比较自由的，文章发表后，读者读与不读，读后对文章的观点、主张是否接受和是否付诸行动也是自由的。一般文章的影响力，主要取决于它对社会客观事物反映的正确程度和深刻程度。而公文是代机关立言，它代表了制发机关的法定权威；公文的内容即党的路线、方针和政策，是各级机关组织开展工作的依据，公文颁发后是要立即贯彻执行的。因此，公文具有法定权威性和行政约束力。如，中央和地方各级权力机关发布的法规性公文具有法律权威；中央和地方各级行政机关发布的公文具有行政权威；中国共产党各级领导机关发布的文件具有执政党的权威。如果该执行的公文没有执行，或者没有按照要求执行，就可能受到党纪政纪的处分或法律的制裁。公文的法定权威性和行政约束力有效地保证了各种具体公文的执行效力和现实作用的实现。

## 四、公文的作用

公文是机关单位和社会组织行使职权、实施管理、办理公务的重要工具。各级各类的公文在治理国家和管理社会的实践活动中发挥着各种具体作用，归纳起来，公文的作用主要表现在如下几点。

### 1. 依据和凭证作用

公文反映了制发机关的思想意图，是机关公务活动的文字记录。各级各类的机关组织单位和部门安排工作、处理问题、实施管理就是以文件为依据和凭证的，即所谓“口说无凭，文件为证”。上级单位凭借公文传达其管理意图、措施、要求，下级单位以公文为依据贯彻执行上级机关的管理措施；下级单位凭借公文汇报工作、反映情况，上级机关依据公文作出批复和决策；平级单位之间依据和凭借公文沟通工作、协商情况、统一认识。因此，依据和凭证作用是公文的基本作用。

### 2. 领导与指导作用

这是党和国家各级领导机关所制发的公文的主要作用。各级领导机关通过公文传达领导意愿和决策，部署各项具体工作，以实现对下级机关或部门的工作领导和指导。如，党的中央领导机关运用命令（令）、指示、决议等重要公文，阐明党和国家的重大方针政策、战略措施和工作步骤，用以领导和指导各个地区、各条战线的工作。国家各级行政领导机关和业务主管部门则根据党的政策性文件，制定和发布各种决定、计划、意见、通知来领导和指导下级机关或下级业务部门的工作。上级机关传达领导意图与下级机关贯彻执行相结合，就使公文成为联系上下级机关的纽带，发挥其领导与指导的作用。

### 3. 行为规范作用

这是一些法规和规章性公文的重要作用。公文的行为规范作用又称为法规约束作用，这是公文强烈的政治性与法定权威性等特点所赋予的。国家的各种法规和规章都是以文件的形式制定和发布的，这些法规性文件一经发布，便成为全社会的行为规范，必须坚决依照执行，不得违反。法规性公文



对维护正常的社会秩序，安定社会生活，保障人民的合法权益有着极其重要的作用。公文的行为规范作用与社会道德规范不同，违反社会公德将受到舆论的谴责，而公文的行为规范作用带有强制性，国家以强制手段保证它的权威，谁违反了法律、法规或规章，就要受到法律制裁和行政处分或经济处罚。

#### 4. 沟通和联系的作用

公文是沟通和传递信息的重要渠道。党政机关之间，上级、下级和平级机关之间，其公务联系常常是通过公文来进行。上级领导机关通过批阅下级机关送来的报告、请示、汇报、调查报告以及简报、总结等，就能及时掌握了下级机关的信息动态，掌握了指导工作、解决问题以及进行决策的客观依据。下级机关通过阅读上级机关的指示、决定、通报、通知等文件，就能及时掌握从上级机关传递过来的信息动态，根据这些信息动态，下级机关就可以及时开展工作和完成规定的任务。例如，各级党政领导同志的工作活动情况、各地的突发事件、社会动态、经济技术情况等信息的收集、传递和处理，工作情况的汇报，上级决策、指示的下达，下级贯彻落实上级指示的经验总结和存在问题的报告等都离不开公文这一工具。又如，平级机关和不相隶属机关之间可以通过“函”来直接沟通信息、商洽工作和加强联系。通过公文的这种沟通和联系作用，各级各类机关组成了一个四通八达的信息网络，从某种意义上讲，国家这部机器正是通过公文的作用才得以正常有序地运转。

公文除了具有以上的主要作用外，还有知照作用、协调作用、宣传教育作用等。其实，每一份具体文件的作用并不是单一的，往往同时具有多种作用，因此，对公文的作用要综合地认识和理解。

## 五、公文的分类

公文作为最古老而长盛不衰的文章体裁，名目繁多，种类繁多，为了研究和使用的方便，有必要对其进行分类。

公文的分类可以从多种角度进行。常见的、基本的分类主要有以下几种。