



新编21世纪政治学系列教材

机关公文写作

第二版

Official Documents Writing

主 编 张创新

副主编 边 铁 潘洪阳



新编21世纪政治学系列教材

机关公文写作

第二版

Official Documents Writing

主 编 张创新
副主编 边 铁 潘洪阳

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

机关公文写作/张创新主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 10
新编 21 世纪政治学系列教材
ISBN 978-7-300-20193-1

I. ①机… II. ①张… III. ①国家行政机关-公文-写作-高等学校-教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 242109 号

新编 21 世纪政治学系列教材
机关公文写作 (第二版)
主 编 张创新
副主编 边 铁 潘洪阳
Jiguan Gongwen Xiezu

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (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	北京鑫丰华彩印有限公司	版 次	2012 年 1 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2014 年 12 月第 2 版
印 张	25.5	印 次	2014 年 12 月第 1 次印刷
字 数	585 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

张创新 男，1948年生。现任吉林大学行政学院行政管理系教授，博士生导师。兼任吉林省行政学会理事、中国人事科学研究院客座研究员。研究领域为公共管理学理论与方法、中国政治制度史、中国行政管理史。长期从事党政机关公文写作教学和研究工作，并于2002年出版了《最新公文写作教程》。另著有《中国行政问责制度研究》、《中国现代政府行政制度比较研究》、《中国古代政府论纲》、《治国谋略学》、《中国政治制度史》、《中国行政史论》等与行政公文相关的一些著作。主编《公共管理学概论》、《现代管理学概论》、《中国当代政府管理模式与方法研究》、《中国帝王文化名著》等10余部著作。在《政治学研究》等刊物发表论文近百篇，其中多篇论文被《新华文摘》、中国人民大学复印报刊资料等全文转载或论点摘编、存目，有些论文获省、市、校级优秀论文奖。

边铁 男，1967年生，研究员。先后在吉林大学从事全校教学管理、哲学社会科学科研管理和学院党务工作，历任教务处长、社科处副处长、行政学院党委书记。发表《试论领导者人格影响权》、《试论素质与素质教育》、《高水平研究型大学社科科研管理创新战略》、《深刻领悟“三个统一”，切实在高校基层学院践行群众路线》等行政管理、高教管理论文20篇，作为副主编参编出版《最新公文写作教程》等教材、文集和工具书4部，撰写各类公务文书100余件。

潘洪阳 男，1966年生，吉林大学副教授，硕士生导师。长期从事行政公文写作的教学工作。出版著作1部，发表论文近10篇。

内容简介

本书论述了通用公文的一般理论，分为总论篇、分论篇、技法篇，介绍分析了各种党政公文的具体特点和写作规律，以及相似公文的区别与联系，剖析了公文撰写中的常见错误，勾勒了机关公文的发展沿革，探索了机关公文的发展趋势。

本书编著者中既有多年从事公文研究与教学的专家学者，又有多年从事公文撰写工作的党政干部，深入的公文理论与丰富的公文写作经验的有机结合，使本书既有系统的理论探讨，又有具体的实践指导，实现了理论、知识、技能的一体融合。

本书既是一部研究公文写作基本理论的学术专著，又是一部21世纪的实用型大专院校教材，还是一部党政机关、企事业单位工作人员学习公文理论知识、提升公文写作水平的必备参考书。

邓小平领导的改革是新中国成立以来的又一次革命。过去 30 多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在现实生活中的经济、政治等层面,而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

在我国,计划经济体制已经让位于社会主义市场经济体制,同时由经济变革带来的政治体制上的变化也是有目共睹的。首先,在民主法制建设上,人治正在走向法治,政治的制度化正在加强,其中一个重要标志就是终身制的废除和退休制度的形成。其次,在国家结构上,过去计划经济时期简单的单一制已经转变为更加复杂的国家结构关系。中央与地方、地方政府与地方政府之间的关系有了更多的市场经济特征。再次,在国家与社会之间的关系上,过去是“大政府(国家),小社会”,现在正向“大政府(国家),大社会”的方向变化。民间社会在政治生活中的作用越来越大,社会自由越来越多。最后,在意识形态上,过去那种对待马克思主义、毛泽东思想的封闭、激进而又教条的态度已经转变为开放、理性而又灵活的态度,因而形成了引导改革开放事业的邓小平理论、“三个代表”重要思想和和谐社会构想。所有这些变革,都是我们在 30 多年前所无法想象的。当然,在政治进步的同时,存在的问题也不容回避。那就是迫切需要建立一套约束政府权力、使人民群众的真实意愿和利益诉求能够得到顺畅表达的机制,以便从根本上保证社会的稳定与和谐。这些问题的解决,不仅需要实际工作者在体制创新方面的实践,更需要政治学学科的发展和政治学专业人才的智慧与理论贡献。

我国的政治变革既是对政治学研究工作的挑战,又是促使政治学发展的良好机遇。我国的政治学在这种压力与机遇并存的环境中正在快步前进。首先,在学科分类上,政治学已经从法学中独立出来而成为一级学科。其次,在学科分支上,政治学从马克思主义政治理论、制度史、思想史而发展成为学科门类更加丰富、更加有特色的一门学科,诸如新政治经济学、政治社会学、政治心理学、政治文化、政治学方法论等。再次,在研究方法上,从单一的阶级分析法发展成为以历史唯物主义为基础的多元化方法论,诸如行为主义、理性选择主义以及方兴未艾的新制度主义。最后,在问题研究上,无论是深度还是广度,我国政治学界都取得了可喜的成就,为中国的政治发展和政治改革做出了自己应有的贡献。当然,在看到成绩的同时,也不能无视发展中的不足。作为中国政治学学科建设和

发展的见证人,我们不能不为政治学发展中的结构性缺失而忧心忡忡。比如,就专业刊物而言,不要说与经济学、法学和历史学比较,就是和政治学的二级学科国际关系比较,政治学专业刊物的数量也是少之又少。这种现象严重制约了我国政治学的发展,很多优秀的研究成果只能散见于综合性学术刊物和大学学报。

中国政治学学科发展的基础是高校政治学专业建设。自1980年恢复政治学专业以来,政治学系或政治与行政管理学系已经成为很多高校的普遍性建制。而且在各高校政治学专业竞相发展的过程中,我们很高兴地看到各个高校的政治学学科建设和教材建设,无不生机勃勃,成就斐然。中国人民大学出版社推出的“新编21世纪政治学系列教材”在全国享有很高的声誉,是我国很多高校政治学专业和行政管理学专业的必备教科书。从已经出版的教材来看,我认为,“新编21世纪政治学系列教材”具有如下特点:

第一,体系上的创新性与独特性。教科书固然应该有通用的内容,但是在教材林立的今天,千篇一律而了无特色的教材是难以立足的,也难以为社会所认可和接受。“新编21世纪政治学系列教材”中的每一本教材在体系上的创新性和独特性都是很突出的。

第二,内容上的研究性与新颖性。体系上的独特性应该由内容上的研究性与新颖性构成。教科书不但要介绍一般性的概念和理论,还应该容纳最新的理论研究成果以及对有关理论成果的看法与评价。该系列教材的一个重要特征是,这些教材都是作者们基于自己多年的教学与研究心得而撰写的具有新意的研究性作品。事实上,国外的大学教科书基本上是学术界享有名望的教授来撰写。一本好的教科书之所以享有盛名,就在于其因体系上的独特性和内容上的研究性而形成的权威性。

第三,观点上的全面性与选择性。教科书是一种通论性的著作,因而包容的学术观点、理论应该尽量全面。但是,在信息爆炸的时代,一本书企图容纳所有的观点是不可能也不必的。因为有的观点不过是个别学者的偶发奇想而不具有普遍性。这就需要撰写者去伪存真,认真取舍。我很高兴地看到,本系列教材在追求观点的全面性时,也没有忘记选择性原则。

第四,方法论上的马克思主义原则性与包容性。我国的社会科学研究离不开马克思主义的基本方法论,尤其离不开历史唯物主义的指导,政治科学更是如此。但是马克思主义并不是凭空产生的,它是在吸纳人类精神文明优秀成果的基础上产生的,马克思主义的发展同样少不了与其他理论流派的碰撞以及对人类文明成果的借鉴与扬弃。封闭的马克思主义是没有生命力的,坚持马克思主义并不排除对其他理论流派的介绍与分析。正是基于这样的指导思想,本套教材在介绍马克思主义政治学的同时,能运用历史唯物主义的基本原理兼容并蓄地介绍和分析其他理论流派。

本套教材的上述特点决定了它们不但是有关专业的教师和学生必备的教学和学习用书,也是政治学研究者的的重要参考书籍。虽然具有上述优点和特征,但是十全十美的社会科学著作是不存在的,因此,本套教材中的缺点与不足在所难免。衷心希望专家学者、广大读者积极批评、热情指正!

赵宝煦

对于这本小书根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号）的精神再次修订并即将再次付梓，我们教学与科研团队感到十分欣慰。一是受到了同行专家的好评。王文锋研究员认为，本书有如下特点：“以规范为书之根”、“以新颖为书之本”、“以实用为书之魄”、“以可读为书之魂”，它不但为广大公务员和企业事业单位从事公文写作人员“启迪其智慧”，而且也机关公文写作研究的学者提供参考、借鉴和讨论的平台。^①二是获得了从事公文写作的实际工作者的认可。在2012年5月中央国家机关工会联合会成功举办的“当好主力军，建功十二五，迎接十八大”首届中央国家机关公文写作技能大赛活动中，本书是重要参考书，有关人员对本书给予了较高评价。三是得到了中国人民大学出版社的热情支持。从本书的选题到再版，从再版目录的设计到内容的修改，中国人民大学出版社的编辑都给予了技术上的指导，使本书锦上添花。四是得到了社会民众的欢迎。我们认为，学术教材的质量好坏、水平高低，一个重要的衡量指标便是能否引起购买者的欲望。如果成果销售量大，说明购买者欲望强，同时在一定程度上可反映学术产品的质量与水平。可喜的是，本书一年之内印刷两次，应当说这本教材得到了社会民众的欢迎。

修订版的《机关公文写作》与第一版相比有较大变化。一是二者撰写的根据不同；二是效力与权威性有差别；三是公文文种类别与格式有较大修改。具体如下：

首先，范文示例更新。机关公文是党政机关的喉舌，体现党政机关的意志、意图和主张，以实现其有效管理。因此，修订本更加注意选择党的十八大以来顶层机关发布的带有方向性的公文作为示例，加以阐述机关公文的写作技巧，以达到政治导向与公文写作双赢之目的。

其次，公文分类更加合理。新公文处理工作条例与原公文处理办法略有差别，体现在：一是公文文种的分类上；二是公文名称的统一上。这是因为社会科学研究与时俱进。随着对公文理论研究得更加深入，人们对公文的基本概念、框架的认识更加深刻。即使是同类文种，亦要根据社会发展的情况而更加细化。细化的每类公文在写法上又有略微

① 参见王文锋：《在创新中突破，在突破中创新》，载《社会科学信息报》，2012-08-03。

差异,这是理论工作者和实际工作者共同面临的攻关难题。在这方面,我们课题组向前跨进一步。

最后,材料运用上更加新颖。材料是说明观点的,观点是由材料分析得出的。材料是公文理论研究的实际出发点和根据,没有材料就没有理论观点的认识。材料不充分,认识就不全面;材料不准确,认识就会产生误差。因此,修订本注意选择那些充分而准确的材料来说明每类公文的写作特点。这是我们修订的准则。

本书由张创新担任主编,并拟订写作提纲、统稿、改稿和定稿。副主编边铁、潘洪阳协助主编做了大量工作。撰写者具体分工如下:

张创新:前言;第一章;第四章第四节;第五章第三、四节;第六章第三节;第七章第四节;第八章第三节;第九章第三节;第十章第三节;第十一章第三节;第十二章第三节;第十三章第四节;第十四章;附录。

边铁:第二章;第四章第一、二、三节;第八章第一、二节。

刘堂灯,余彦:第三章。

潘洪阳:第五章第一、二节。

潘洪阳,左振哲:第六章第一、二节。

潘洪阳,曲贺,王伟:第七章第一节一、二、三,第二节一、二、三,第三节一、二、三。

张创新,彭洪:第七章第一节四、第二节四、第三节四;第八章第一节四、第二节四;第九章第一节四、第二节四;第十章第一节四、第二节四;第十一章第一节四、第二节四;第十二章第一节四、第二节四。

潘洪阳,张艳茹,孔庆茵:第九章第一节一、二、三,第二节一、二、三。

密佳音,喻剑利:第十章第一节一、二、三,第二节一、二、三。

王郅强:第十一章第一节一、二、三,第二节一、二、三。

密佳音,潘玉环:第十二章第一节一、二、三,第二节一、二、三。

宋艳:第十三章第一、二、三节。

夏文静,密佳音:第十五章。

值得注意的是,《党政机关公文处理工作条例》将原公文中的规定、指示、条例降为事务文书。我们撰写本教材时,对这三种文书仍保留,以突出与此相似的公文的特点,其目的是避免与之混同。

我从事“机关公文写作”教学工作20余年,其中多有苦涩,但当本书再次付梓时又感到欣慰。本书在编写过程中参考并借鉴了大量国内学者的论著,在此一并致谢。由于作者水平有限,加之本书在许多方面是初步尝试,不可避免地会存在一些问题,欢迎各方人士的争鸣与批评。

张创新

2014年4月于吉林大学
匡亚明楼博士生导师工作室

本书是我们科研与教学团队共同努力的结晶。它是在《最新公文写作教程》的基础上,加上近几年来我们的教学心得,吸收学界的科研精华而撰写的。我们的科研与教学团队中既有从事教学多年的学者,他们将教学过程中的宝贵经验献给本书,又有从事管理工作多年的中年教师,他们将运用公文进行行政管理的多年体会馈赠给本书,还有刚刚参加教学工作的青年教师中的后起之秀。尤其值得一提的是,本书还邀请了从事党政工作多年并执笔党政公文撰写实践的工作者,他们凭借多年积累的实践经验,以及敏捷的思维和流畅的文笔,使本书增色许多。

本书与其他同类著作比较,有如下特点:

第一,规范性。本书所讲公文文种是根据1996年5月中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》和2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》选择的,共有18个文种,即命令(令)、决议、议案、决定、指示、意见、通知、通报、公报、通告、公告、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。其中,行政机关公文文种中命令(令)、议案、公告、通告是党的机关公文文种中未予规定的;而党的机关公文文种中的决议、指示、公报、条例、规定是行政机关公文文种中未予规定的。法定机关公文的属类应当分为两种:一是党务法定公文,含14种,即决议、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;二是政务法定公文,含13种,即命令(令)、议案、决定、意见、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要。而现在有关机关公文的著作以及机关公文文种的运用比较混乱,且不规范。具体表现有二:一是在一些机关公文的著作中,将非法定公文文种列入法定公文加以阐述;二是在具体运用中,将党务法定公文文种移植到政务工作中处理具体问题。因此,我们认为,不管是对机关公文的论述,还是对机关公文的使用,都应当严格遵守《中国共产党机关公文处理条例》和《国家行政机关公文处理办法》行事。这是依法行政的一种具体表现形式。

第二,新颖性。本书是根据1996年5月中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》和2000年8月国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》撰写的。此《国家行政机关公文处理办法》对国家行政公文的格式和处理办法作了大量的修改和新的



规定。与1993年11月21日修订的《国家行政机关公文处理办法》相比,有如下变化:其一,第一次以国务院名义发布的新《国家行政机关公文处理办法》,使公文由行政规章性质上升为行政法规性质,从而大大提高了它的法律效力和权威性。其二,进一步规范了国家行政机关公文种类。变化有三:一是公文文种不再分类;二是取消“指示”,增加了“意见”;三是将“公告”和“通告”分别列为独立文种。其三,明确公文格式,一般由16部分组成。其四,第一次在行文规则中明确规定了政府各部门“除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外,一般不得向下一级政府正式行文”,“部门内设机构除办公厅(室)外不得对外正式行文”。其五,将党务公文与政务公文分开,其文种既有相同之处,又有不同点。

第三,指导性。机关公文是由法定作者制成和发布的,它具有法定的权威和效力。而这种法定权威和效力是通过一定程序体现出来的。具体包括公文文种的选择、公文格式的规范、行文规则的实施、公文正文结构的合理安排、标点符号的正确使用等。因此,在本书的写作过程中,我们力求每一章、每一段,甚至每句话的阐述,都以国家公布的各种有关公文处理的《条例》、《办法》、《细则》、《规定》等为依据,并使之具有较高的理论水平,对正在从事公文写作的人以及即将走向国家公务员队伍的人起到应有的指导作用。

第四,实用性。学习“机关公文写作”这门课程的目的在于运用。对于初学者,可以掌握公文写作的理论和方法;对于已经有多年公文写作经验的人是一个再学习和再提高的过程。为此,我们将本书分为三个板块:一是总论篇。该篇是要使公文写作的学习者掌握相关的理论知识,因为若没有相应的理论作指导,要写好公文是不可能的。这部分的亮点是关于中国公文发展历史沿革的阐述,它弥补了以往公文写作著作这方面的不足,是我们的科研成果所在。二是分论篇。对每种公文文体进行具体阐述,它是理论篇的细化。其中较有特色的见解有三:其一,在每种文种分类的基础上,分析同种文种不同类别的文体在写作上的异同,这既克服了以往著作笼统评说每种公文写法之不足的缺陷,又给公文学习者和撰写者耳目一新的感觉,是一大突破。其二,讲述每种文种时增设了“产生与发展”一节,其目的在于使读者掌握每种文种的历史发展脉络,知其然,又知其所以然。其三,注意相似文种的区别。在公文写作实践中常有文种错用的情况,其原因之一便是没有分清相似文种的性质、功能和作用之间的差异。为此,我们特设了“决议与决定”、“通知、通告和通报”、“请示和报告”、“批复与函”、“指示与意见”、“条例与规定”、“公报与公告”等文种的比较,其目的是抓住相似文种的特点,将它们区分开来。三是技法篇。详细介绍了各种符号的应用技法,从公文写作中存在的具体问题入手,列举事例,对公文常见错误进行辨析,从正反两个方面论述公文写作的理论与方法,以便给公文写作的学习者和撰写者留下更为深刻的印象。

第五,可读性。我们从如下几方面做了努力:一是全书整体框架设计力求新颖,全书不但设计了三个板块,而且每个板块各具特色;二是文种类别力求全面,既包括党务公文,又包括政务公文,每个文种又要分若干类别加以阐述,进而找出规律性的认识;三是全书的例文力求新鲜、典型;四是语言要力求生动活泼,耐人寻味。

本书由张创新担任主编,并拟订写作提纲、统稿、改稿和定稿。副主编边铁、潘洪阳协助主编做了大量工作。撰写者具体分工如下:

张创新：前言；第一章；第四章第四节；第五章第三、四节；第六章第三节；第七章第四节；第八章第三节；第九章第三节；第十章第三节；第十一章第三节；第十二章第三节；第十三章第四节；第十四章；附录。

边 铁：第二章；第四章第一、二、三节；第八章第一、二节。

刘堂灯，余彦：第三章。

潘洪阳：第五章第一、二节。

潘洪阳，左振哲：第六章第一、二节。

潘洪阳，王伟：第七章第一节一、二、三，第二节一、二、三，第三节一、二、三。

张创新，彭洪：第七章第一节四、第二节四、第三节四；第八章第一节四、第二节四；第九章第一节四、第二节四；第十章第一节四、第二节四；第十一章第一节四、第二节四；第十二章第一节四、第二节四。

潘洪阳，孔庆茵：第九章第一节一、二、三，第二节一、二、三。

喻剑利：第十章第一节一、二、三，第二节一、二、三。

王郅强：第十一章第一节一、二、三，第二节一、二、三。

潘玉环：第十二章第一节一、二、三，第二节一、二、三。

宋 艳：第十三章第一、二、三节。

夏文静：第十五章。

我从事“机关公文写作”教学工作 20 余年，其中多有苦涩，但当本书即将付梓又感到欣慰。本书在编写过程中参考借鉴了大量国内学者的论著，在此一并致谢。需要说明的是在具体阐述公文写作时，关于例文的发文字号凡是能够查到的我们保持原样，凡是查不到的用××〔××××〕××号代替。由于作者水平有限，加之本书在许多方面是初步尝试，不可避免地存在一些问题，欢迎各方人士的争鸣与批评。

张创新

2011 年 12 月于吉林大学
匡亚明楼博士生导师工作室

总论篇

第一章 机关公文发展沿革及研究对象	3
第一节 公文的概念及特征	3
第二节 公文的产生与发展	4
第三节 公文学的研究对象及范围	12
第二章 机关公文写作的一般理论	15
第一节 公文的特点、作用及分类	15
第二节 公文的格式和稿本	19
第三节 公文要则	34
第三章 机关公文撰写基础	40
第一节 公文写作程序	40
第二节 公文撰写的基本原则和方法	45
第三节 公文修改及其要领	55
第四节 提高公文写作能力的途径	59

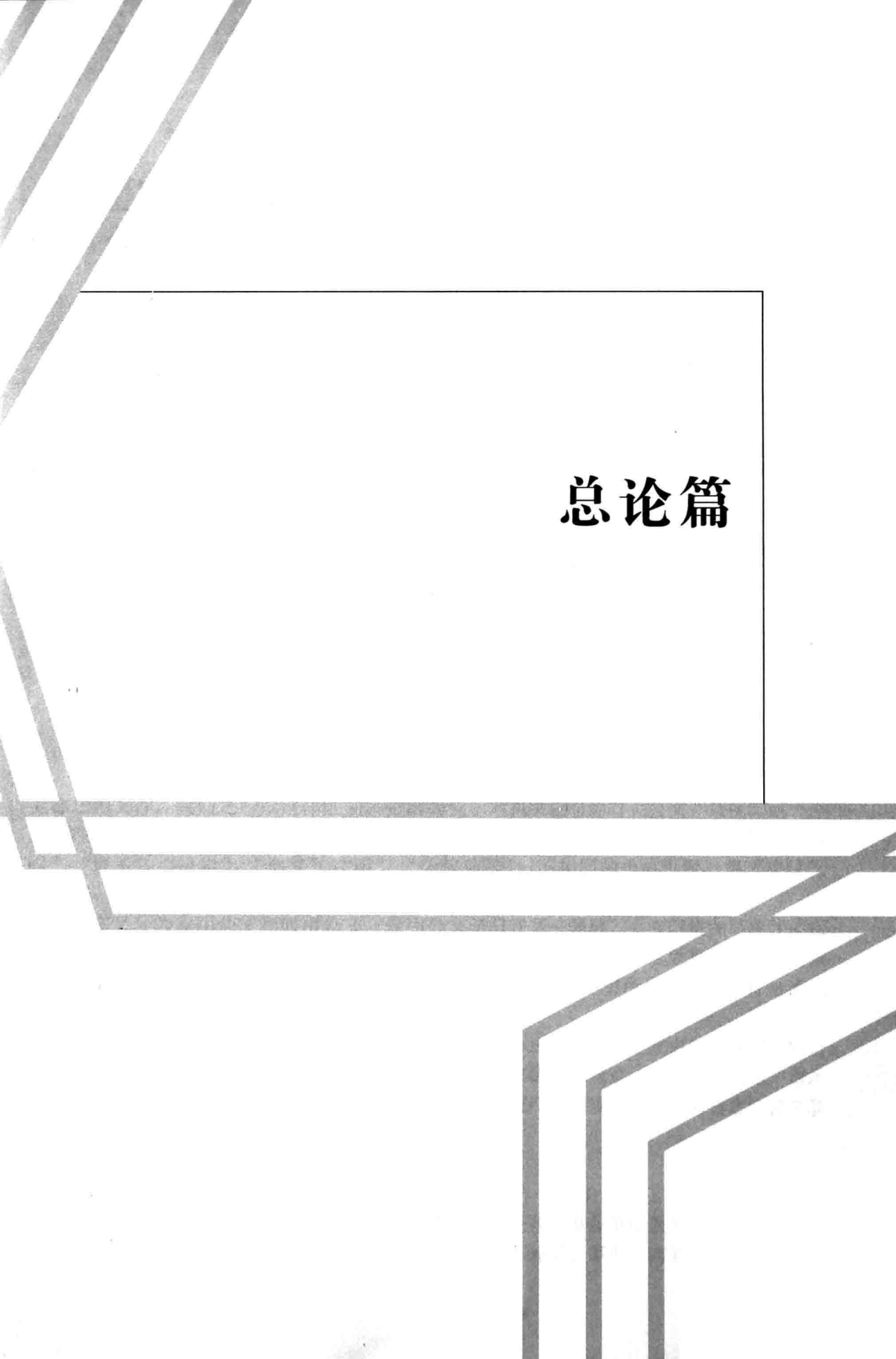
分论篇

第四章 命令（令）	65
第一节 命令（令）的含义及分类	65
第二节 命令（令）的文体特点及适用范围	71
第三节 命令（令）的格式及写法	72
第四节 命令（令）的产生与发展	76
第五章 决定、决议	78
第一节 决定	78

第二节 决议	87
第三节 决定与决议的比较	91
第四节 决定、决议的产生与发展	93
第六章 议案	94
第一节 议案的含义及适用范围	94
第二节 议案的格式及写法	100
第三节 议案的产生与发展	104
第七章 通告、通知和通报	107
第一节 通告	107
第二节 通知	113
第三节 通报	128
第四节 通告、通知与通报的比较	137
第八章 请示和报告	140
第一节 请示	140
第二节 报告	150
第三节 请示与报告的比较	166
第九章 批复和函	168
第一节 批复	168
第二节 函	175
第三节 批复与函的比较	186
第十章 指示和意见	188
第一节 指示	188
第二节 意见	196
第三节 指示与意见、命令的比较	211
第十一章 条例和规定	213
第一节 条例	213
第二节 规定	233
第三节 条例与规定的比较	240
第十二章 公报和公告	242
第一节 公报	242
第二节 公告	255
第三节 公报与公告的比较	261
第十三章 纪 要	264
第一节 纪要的含义及分类	264
第二节 纪要的特点及适用范围	274
第三节 纪要的格式及写法	276
第四节 纪要的产生与发展	278

技法篇

第十四章 符号应用技法	283
第一节 标点符号应用技法	283
第二节 校对符号应用技法	292
第十五章 公文常见错情辨析	298
第一节 公文种类错情辨析	298
第二节 公文格式错情辨析	301
第三节 行文规则错情辨析	303
第四节 公文写作错情辨析	305
附 录	309
〔附录一〕 中国共产党机关公文处理条例	309
〔附录二〕 国务院关于发布《国家行政机关公文处理办法》 的通知	316
〔附录三〕 中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发《党政机关公文处理 工作条例》的通知	323
〔附录四〕 国家行政机关公文格式	330
〔附录五〕 党政机关公文格式	336
〔附录六〕 文献保密等级代码	356
〔附录七〕 标点符号用法	357
〔附录八〕 出版物上数字用法	381
〔附录九〕 发文稿纸格式	387
主要参考书目	389



总论篇

机关公文发展沿革及研究对象

公文几乎与国家同时产生,有了国家便有了公文。随着国家职能逐渐扩大,公文制度化和规范化便提到政府的议事日程上来。面对 21 世纪日新月异的国际与国内形势,公文制度进一步完善与发展便是迫在眉睫的任务。这是公文理论工作者和撰写者义不容辞的责任。

第一节 公文的概念及特征

一、公文的概念

公文,就是公务文书。在我国,国家行政系统称之为公文,在党的系统,曾一度习惯上称之为文件。我们之所以这样区别,是因为党、政机关发布的有关公文“条例”或“办法”在内容上有异同。就文种而言,相同的有九种,即“决定”、“意见”、“通知”、“通报”、“请示”、“报告”、“批复”、“函”、“会议纪要”;不相同的也有九种,即“决议”、“指示”、“公报”、“条例”、“规定”、“命令(令)”、“议案”、“公告”、“通告”。

公文又分为专用公文和通用公文。专用公文是只在某一领域,由专门机关形成并使用的公文(如外交、司法、科技、文教等部门使用的公文)。通用公文则是通行于各类党政机关、团体、企事业单位的内部和相互之间的公文。我们这本书所论述的公文特指通用公文。

所谓通用公文,即国家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公务文书,是传达贯彻党和国家的方针、政策,发布行政法规和规章,施行行政措施,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。简言之,公文就是处理公务、管理事务的一种书面文字工具。

二、通用公文的特征

首先,通用公文是各级党政机关以及各种团体、企业、事业单位处理政务的文书。它既不包括中国人民解放军机关的公文,也不包括司法、外交、军事、商务等部门所使用的