

XIANDAIGONGWENXIEZUO  
YUGONGWENCHULIJICHUJIAOCHENG

# 现代公文写作

## 与公文处理基础教程

(第二版)

裴传永 李晓波◎主编

XIANDAIGONGWENXIEZUO  
YUGONGWENCHULIJICHUJIAOCHENG

# 现代公文写作

## 与公文处理基础教程

(第二版)

裴传永 李晓波◎主编

 中共中央党校出版社  
The Central Party School Publishing House

## 图书在版编目 (CIP) 数据

现代公文写作与公文处理基础教程 (第二版) / 裴传永, 李晓波. —北京: 中共中央党校出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-5035-4342-5

I. 现… II. ①裴… ②李… III. 公文-写作-教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 104359 号

## 现代公文写作与公文处理基础教程

---

责任编辑 崔宪涛

版式设计 李 灵

责任校对 王洪霞

责任印制 张志军

出版发行 中共中央党校出版社  
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂印刷

字 数 419 千字

版 次 2010 年 7 月第 2 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 23.625

定 价 45.00 元

---

## 版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

# 目 录

第一章 现代公文基础	( 1 )
第一节 现代公文的含义与特点	( 1 )
第二节 现代公文的性质与作用	( 8 )
第三节 现代公文的分类	( 12 )
第四节 党政机关法定公文文种及其适用范围	( 18 )
〔重点思考题〕	( 24 )
第二章 公文的稿本、格式与行文规则	( 25 )
第一节 公文的稿本	( 25 )
第二节 公文的组成	( 28 )
第三节 公文的格式	( 34 )
第四节 公文的行文规则	( 46 )
〔重点思考题〕	( 68 )
第三章 公文写作的前提、要求与步骤	( 69 )
第一节 公文写作的重要前提	( 69 )
第二节 公文写作的基本要求	( 72 )
第三节 公文写作的一般程序和步骤	( 76 )
〔重点思考题〕	( 88 )
第四章 公文的主题、材料、结构、语言与表达方式	( 89 )
第一节 公文的主题	( 89 )
第二节 公文的材料	( 95 )
第三节 公文的结构	( 108 )
第四节 公文的语言	( 116 )
第五节 公文的表达方式	( 124 )
第六节 现代机关应用文撰写过程中的注意事项	( 131 )
〔重点思考题〕	( 148 )

<b>第五章 法规性公文的写作要点和分析</b> .....	(149)
第一节 法规性公文的性质和写作方法.....	(150)
第二节 几种主要法规性公文的写作要求.....	(153)
〔重点思考题〕 .....	(176)
<b>第六章 通用规范性公文</b> ——决定、决议、指示、会议纪要、命令、意见的写作 要点与分析.....	(177)
第一节 决定.....	(177)
第二节 决议.....	(183)
第三节 指示.....	(188)
第四节 会议纪要.....	(195)
第五节 命令（令）.....	(201)
第六节 意见.....	(210)
〔重点思考题〕 .....	(217)
<b>第七章 通用规范性公文</b> ——通知、通报、通告、布告、公告、声明、公报的写作 要点与分析.....	(218)
第一节 通知.....	(218)
第二节 通报.....	(226)
第三节 通告.....	(230)
第四节 布告.....	(233)
第五节 公告.....	(235)
第六节 声明.....	(238)
第七节 公报.....	(243)
〔重点思考题〕 .....	(248)
<b>第八章 通用规范性公文</b> ——批复、请示、报告、议案、函的写作要点与分析.....	(249)
第一节 批复.....	(249)
第二节 请示.....	(253)



第三节 报告	(257)
第四节 议案	(261)
第五节 函	(266)
〔重点思考题〕	(271)
<b>第九章 非规范性公文</b>	
——会议记录、调查报告、简报、计划、总结、述职报告 的写作要点与分析	(272)
第一节 会议记录	(272)
第二节 调查报告	(275)
第三节 简报	(279)
第四节 计划	(284)
第五节 总结	(292)
第六节 述职报告	(299)
〔重点思考题〕	(306)
<b>第十章 公文处理具体程序和基本要领</b>	(308)
第一节 公文处理的基本内容	(308)
第二节 发文处理程序的一般过程	(310)
第三节 收文处理	(313)
第四节 办毕公文处置活动	(319)
〔重点思考题〕	(320)
附录一 中国共产党机关公文处理条例	(321)
附录二 国家行政机关公文处理办法	(329)
附录三 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	(336)
附录四 中华人民共和国国家标准 GB/T9704—1999 国家行政 机关公文格式	(338)
附录五 出版物上数字用法的规定	(350)
附录六 国务院主题词表使用说明	(356)
附录七 校对符号及其用法	(365)
附录八 公文写作常用词语	(368)

# 第一章 现代公文基础

**学习提要** 现代公文是一种具有较强实用性的文体，在应用文中占有极其重要和突出的地位。本章从宏观角度对公文写作与公文处理进行了概述，具有提纲挈领的作用，内容包括现代公文的基本含义、基本特点、基本功能、通常分类、党政机关公文法定文种，目的是使读者对我国现代公文有一个总体的了解和掌握。本章重点是：了解、区别古代公文与现代公文的异同、一般文章与公务文书的区别和关系、一般公务文书与党政机关公文的关系、党的机关与行政机关公文的关系、法定公文文种与一般常用文种的关系。

## 第一节 现代公文的含义与特点

### 一、公文的含义及有关概念辨析

公文，或称文书、文件，是一种社会现象，是人类社会实践活动的产物。它是伴随着阶级、国家、文字的产生而产生，伴随着社会经济文化发展而不断发展的。公文是统治阶级实现统治的一种工具，文书工作具有鲜明的阶级性，它从属于一定的政治集团并为其服务。

公文系公务文书的简称，是党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织行使法定职权、处理日常事务时经常使用的一种文体。公文有其特定的撰写程式和行文格式，是传达贯彻党和国家的方针政策、发布党规政令、指导和商洽工作、请示和答复问题、报告情况、交流经验的一种重要文字工具。公文是应用文中最重要且用途最为广泛的一种文体。

公文有狭义和广义之分。狭义的公文特指《国家行政机关公文处理办法》中规定的13种行政公文和《中国共产党机关公文处理条例》中规定的14种党的主要公文，广义的公文则涵盖了全部通用公文和专用公文。所谓通用公文，是指党政机关、社会团体、企事业单位等普遍使用的公文；所谓专用公文，是指在一定的业务范围内，按照特定需要而专门使用的公文。专用公文具有很强的专业特点，如外交公文，它是外事活动中专门使用的文件，主要有国书、照会、备忘录、条约等；法规公文，即由国家各级权力机

关或行政机关制订、颁发的各种带法规性质的公文，主要有法律、法令和行政法规；司法公文，即公安、检察、法院等机关依法处理各类案件中产生、使用的文字材料，主要有立案报告、破案报告、通缉令、起诉书、公诉书、笔录、开庭通知书、判决书、抗诉书、调解书等；经济公文，即在经济活动中各企事业单位所产生的专门公文，如经济活动分析、经济决策报告、经济合同、广告文字等；公关公文，系用于沟通、增进、改善本单位与公众关系的文字材料，主要包括函件、柬帖、启事、声明、海报、公关报告等；军事公文，是军队内部以及与军外单位往来所使用的文字材料，主要有命令、通令、指示等。此外，还有一些专用公文，就不一一述及了。

公文、文件、文书，这是三个既密切联系又有所区别的概念。对于它们之间的联系与区别，并不是所有的人都十分清楚的，这里有必要略作解释。公文、文件、文书，它们在内涵上是有交叉的，就是说，同一份文字材料，既可以叫做文件，又可以叫做公文，还可以叫做文书，但是，这样的文字材料，在形式和内容上都是有严格要求的，只有符合这种要求，公文、文件、文书才可以作为同义词来交替使用，否则便是误用。公文、文件、文书三者可以说是同中有异、异中有同，这从它们各自的定义中就能够分辨出来。公文的定义前面已经讲过，这里不再重复。所谓文件，它是领导机关根据自己的职责范围而制发的、具有法定效力并设有特定版头的公文；所谓文书，它是一切机关、团体、单位和个人，为传递信息、交流思想、联系事务、商洽问题、记录情况等而形成并使用的文字材料。稍加对比我们便不难发现，公文、文件、文书三者是一种包含与被包含的关系，具体地说，文件只是公文当中的一部分，而公文则又只是文书当中的一部分，文书除了包含有公文即公务文书之外，还包含了私务文书在内。

## 二、现代公文的特点

与古代比较模糊的公文相比，特别是与各种文学体裁和其他应用文相比，现代公文有其非常突出的特点，主要是：

### （一）明确的公务性

公文是公务活动的产物，没有社会的公务活动，也就谈不上什么公文。在党政机关、社会团体、企事业单位及其他社会组织的公务活动中，为了解决一个个具体问题，为了实现一项项奋斗目标，于是也就针对这些内容和目标的内容，形成了一份份内容各异的公文。在一定的时间内，要办理的公务越多，针对公务内容所形成的公文也就越多。这说明公文是以解决公务活动中的具体问题为目的的。这就与诗歌、小说等文学体裁以及书信、日记等应





用文体不同。诗歌、小说属于艺术作品，作者借以抒发情感、表达自己对社会和人生的认识，即所谓“诗言志，歌咏（咏）言”，读者则借以怡情养性、陶冶情操、提高文学修养和精神内涵。虽然古人也有“文章合为时而著，诗歌合为事而作”的主张，但是文学体裁毕竟不能直接作用于社会的公务活动。就像公文不能用以抒发内心情感一样，文学体裁也不能介入公务活动之中，二者各有自己的适用范围，不可以越俎代庖。书信、日记虽与公文同属应用文体，但是它们一般都被视为私务文书，前者主要用来与亲朋好友联络感情、沟通信息、增进友谊，后者主要用来记录自己认为值得记录的事项和所见所闻、所思所想，都很难与公务产生直接的关联，而公文却是与公务相伴而生、不可分离的。所以说，具有明确的公务性是现代公文的一个重要特点。

### （二）鲜明的政治性

现代公文是国家政权进行治理和管理，协调管理系统的思想和行为的书面工具，是政党和团体进行政治活动、党务活动和自身管理，协调与其他党派、团体关系的书面工具，是企事业单位和其他社会组织进行有效管理，协调管理系统以及与国家、政党、部门关系的书面工具。因而公文的内容是由国家、政党、团体和企事业单位的行动意图、公务活动决定的，代表了它们的政治意向和根本利益，所以带有鲜明的政治性。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，我们党是一个全心全意为人民服务，以实现社会主义、共产主义为宗旨的执政党，群众团体和企事业单位是在这样的党领导下和这样的国体中，所以从整体上说，公文必须传达贯彻党和国家的方针政策，在政治上要代表和维护人民的根本利益，为实现人民民主专政、巩固社会主义、加快中国特色社会主义的建设服务，而绝不可违背它。

### （三）极高的权威性

具有极高的权威性，这是现代公文在性质和作用上的特点。公文的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，就是说，是由它的制发机关的合法职权和工作权威所决定的。一个对人民的事业极端负责任的严肃的领导机关，它所制发的文件，在它的职权范围内是非常有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等有领导权威，一个权力机关颁布的法律、条令等有法律权威，一个政府机关发布的政令、通告、指示等有指挥权威。比如中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有最高的权威；国家权力机关发布的命令、法令法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律惩处。公文的这种权威性和效力，是其他文体所不具备的。

#### （四）作者的法定性

现代公文的作者是法定的，就是说，只有依法成立并能以自己的名义行使权力和担负义务的组织或其法定代表人，才能充当公文的作者。党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织内部不具有法人资格的下设部门，对外不能充当公文的作者。机关内分工的起草人，不能看作是公文法定的作者，而只是捉刀代笔者。党政机关、人民团体、企事业单位等可以在职权范围内，根据需要制发公文。公文可以用机关的名义发布，也可以用法定代表人个人的名义发布，但是用法定代表人的名义发布公文，并不是彰显他个人的私人身份，而是表示他（她）是公文发布机关的法定代表人，他（她）是作为职权的代表发布公文的。公文的作者不等同于公文的起草人，这与在报刊杂志上发表自己文章的作者是有区别的。在报刊杂志上发表的文章，作者可以根据自己的兴趣爱好、思想观点信马由缰、随意铺陈，而且也不必经过他人审阅、修改，公文则不然，它必须由专人按照组织的意图去起草，凡是不能够准确表达组织意图或有碍这种意图的准确表达的文句，便应毫不犹豫地予以删除或修改。非法定作者无权制发公文，以假托名义伪造公文是违法行为，应当受到法律的制裁。

法定作者有权制发公文，但是他只能制发与其法定职能、身份相称的公文，如果超出了这个范围，超越了自己的权利与义务，那么他所制发的公文也是无效的。比如为了切实减轻农民的负担，增加农民的收入，促进农业经济的发展，维护农村社会的稳定，中央决定在全国范围内取消农业税，但是有些地区，特别是某些工业经济比较薄弱的地区，有关部门却挖空心思地巧立名目，自作主张增加农民负担。根据有关规定，确定税费收取项目和比率的权力不在地方，地方擅自增加项目、提高比率是一种越权行为，为此而制发的公文不具有合法的效力与权威。由此可见，法定作者的职能身份，赋予了公文各不相同的权威。

#### （五）较强的时效性

现代公文是要解决当前工作中的实际问题的，是为推动现实工作服务的，因而具有较强的针对性和时效性。就是说，它解决的是公文制发机关管辖范围内一定时期的现实问题，所以有其适用的对象和时限。它往往针对现实工作中某一特定问题提出意见以及解决办法，促进问题的解决，这项工作一旦完成，因之形成并使用的公文的作用也随之结束。或者经过实践的检验，发现原文件不够妥善，以及时过境迁，情况发生了变化了，又有新的文件发布，原有公文使命完成，不再发挥现实作用。如中发〔1994〕5号文件《中共中央关于新形势下加强党校工作的意见》，因中发〔2000〕



10号文件《中共中央关于面向21世纪加强和改进党校工作的决定》的发布而效能终止；如2008年10月29日中央下发的《中国共产党党校工作条例》同时就规定：“本条例自发布之日起施行，而1995年发布的《中国共产党党校工作暂行条例》同时废止”，先前的文件则退出历史，变成了历史文献。

不同的公文其有效期限也不相同，一般说来，宏观的纲领性文件或法规性文件时效较长，微观的具体工作性文件时效较短。

#### （六）体式的特定性

体式即体裁、格式。一般文章都有一定的体式，但比较灵活，多种多样。在长期办理公务的过程中，人们为了便于起草、处理、管理公文，提高工作效率，逐步形成了有一定规范的公文体裁和格式，由最高领导机关作出严格规定，并发布实施。严格的格式是公文区别于其他文章的重要标志。《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）明确规定，国家行政机关公文文体裁主要有命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等13个种类；《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）明确规定，全国党的机关公文文体裁主要有决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要等14个种类。各级机关、各个团体和单位在最高领导机关作出改动之前，原则上都必须从上述公文种类中选取适当者加以使用，而不能自制新的文种。

公文不仅有特定的种类即体裁，还有特定的格式。公文的文面一般都由文头、正文、文尾三部分组成，而且就连版头、版面、字形、行距、尺寸以及用纸、印刷、装订等，也都有十分明确的规定，不可随意变动。

#### （七）文风的朴实性

《办法》指出，草拟公文应当做到：“情况确实，观点明确，表述准确，结构严谨，条理清楚，直述不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短。”因此，公文语言应当体现出朴实的风格，以不使人产生误解为重要原则。公文语言应使用书面语，还可适当地选用公文常用文言词，如“可否”、“专此函达”等，这样可缩短篇幅，增强公文表达效果。公文行文要直切主题，不兜圈子，不绕弯子，摒弃空话、套话，文字简练，文约旨丰，以尽可能少的文字表达尽可能多的意思，以体现简约之美。语气要斩钉截铁，不模棱两可，观点鲜明，以便有关人员准确理解。语言要诚恳郑重，平铺直叙，不渲染，不夸张，不追求艺术作品的艺术技巧，切忌轻薄油滑，装腔作势，堆砌辞藻，滥用典故。

#### （八）严格的程序性

所谓严格的程序性，是指公文必须履行法定的程序方为合法有效。从公文的撰拟、形成到发布，必须经过一定的程序，否则它就不具有现实的合法性。《办法》对制发公文的程序作了具体说明，它包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等八个步骤。公文必须授权拟制，必须经办公厅（室）审核，必须经法定的机关领导集体或领导人签发才能下达；有的公文，比如行政法规、规章等，必须经法定的会议（如政府常务会议）讨论通过才能发布施行。公文必须用印。公文用印是法定机关或领导人行使权力和承担职权责任的表现，只有盖了印的公文才能生效。严格的程序性是公文独具的特点。公文只有履行法定程序才能生效，否则无效。

### 三、现代公文与一般应用文

首先必须明确，现代公文是机关应用文，要写好机关应用文，首先应了解 and 掌握它的特点。而掌握它的特点，最好的办法是把它和其他文体作比较。

其次和小说、诗歌、戏曲、文艺性散文等文艺作品比较，现代公文不属于形象思维类型，而属于逻辑思维的范畴。它不是以艺术形象感染读者，而是以事实和道理说服读者：它不是以想象、虚构、夸张、抒情等手法反映生活的本质真实，而是以记叙、说明、论述的方法，有针对性地表述思想观点，反映具体的生活实际，揭示社会生活某些方面的规律和实质性问题；它不是给人们以美的艺术享受，而是用之于解决实际问题。因此，实用是现代公文的第一特点。

现代公文这个实用的特点，表现在内容上，它必须有现实的具体的针对性。上级向下级发送的文件，都是为了解决现实社会和日常工作中存在的问题，对特定的问题表明态度，提出解决的方针、原则、措施、办法。下级向上级行文，也是反映社会和工作过程中的新情况、新问题、新经验，请领导机关和领导同志了解、注意，或者提出建议、方案，请上级定夺。横向使用传送的文件，也是就某一或某些问题，相互知照或协商。毛泽东在《反对党八股》一文中指出：“任何机关做决定，发指示，任何同志写文章，做演说，一概要靠马克思列宁主义的真理，要靠有用。”这个“有用”，对机关应用文来说，就是实用。

再次，现代公文与一般的书信、日记、笔记，乃至社会评论、新闻报道、学术论文的区别，从文体上看，二者都是实用文体，那么现代公文和它们又有什么区别呢？



一是使用范围和对象不同。现代公文是在党政领导机关、群众团体、企事业单位领导部门这个范围内使用的，是机关干部用以开展工作的一种工具。它对特定范围内的组织和个人有不同程度的强制性和约束力，也就是有法定的权威性。有关的组织和人员或者作为工作参考，或者作为工作依据，或者必须遵照执行。而不像日记、书信、学术论文、新闻报道等，既见之于专业部门，也见之于社会生活的各个方面，任何人都有撰写书信、日记、学术论文、新闻报道的自由，其成品对别人没有任何法定的强制性和约束力。

二是担负的任务不同。现代公文是国家机关实行管理的需要，体现国家政权机关的指挥意志，主要任务是交流信息、宣传教育。它是行为的规范，工作的依据。今天，它的根本任务就是贯彻党和国家的方针政策、法律法令，以推进我国社会主义现代化建设。机关应用文，具有直接的鲜明的政治性。而日记、书信、新闻报道、学术论文、社会评论等，则是记叙日常生活中的所见所闻，交流个人的思想和生活状况，向社会报道消息、陈述观点、探讨学术问题等，新闻报道和社会评论有政治倾向性，而日记、书信、学术论文等，则可用于与政治毫无牵涉的其他方面。

三是表现形式和行文方式不同。现代公文不像日记、书信那样，不拘一格，自由行文，而是根据不同内容和任务，有不同的相对稳定的格式和行文方式。每个朝代，对公文文种及其格式都有不同程度的规定。一定的内容和使用目的，只能选择与之相应的文种，不能混用，不能出“格”。现在也不例外。该请示的事只能写成《请示》，不能写成《报告》，《通知》不能写成《通报》，《指示》不能写成《命令》，需要按照公文流程报批传达的必须按照一定的文种和格式办理，而不能由领导随意来个“圈阅”或者口头发话。同样，任何人未经有关领导批准，不得下发。每份文件，只能在规定范围内阅读，不得任意扩散等等。有的连用纸、书写都有要求。这种固定格式和行文方式，是机关应用文法定权威性和鲜明政治性的要求，是机关工作高效率的要求，同时也给作者提出必须具有严肃的态度、严谨的文字等要求。

现代公文的特定使用范围、对象和它所承担的任务，决定了它无论内容还是文字，必须如实地反映客观事物。在内容上一定要实事求是，不允许凭想当然主观臆断，甚至故意说假话，编造假情况。在有些文体中可以使用的合理想象、夸张渲染等等典型化手法，在机关应用文中是严禁使用的。诗歌中可以有“燕山雪花大如斗”、“会须一饮三百杯”；小说可以驰骋想象，写狐鬼神仙、太虚幻境；杂文可以把道听途说拿来议论一番。就连以事实为依据的通讯报道，作者也可以在环境和气氛上加以烘托。一封书信，你可以想到哪里写到哪里，而不必去花时间核对细节。机关应用文则必须朴实贴切，

比如，把叙述性的“错误是严重的”，写成结论性的“犯有严重错误”；把“给市民发放物价补贴”，写成“给群众发放物价补贴”；把“领导干部”写成“干部”，还有像“保护公共秩序”、“基本上是扎扎实实的”等，都是概念模糊，叙述不贴切的表现。要防止把现象当做本质，把偶然发生的事，不典型的情况当作普遍存在的事。在使用概念和判断进行推理的时候，要十分周密，在同一时间、同一关系、同一意义下，保持同一的说法，不能有另外的说法，比如“这次会开得十分成功，但主要问题还没有从根本上解决”，既然十分成功，为什么又说主要问题没有解决呢？这就违反了形式逻辑的矛盾律。现代公文是领导机关的文件，涉及面广，影响面大，切不可追求华丽而失实，造成思想混乱，使工作遭受损失。

工作质量和效率的高低，是衡量领导机关、领导班子水平高低，能否胜任的重要标志。体现在机关应用文上，就是积极倡导简洁明白，一语中的，力戒繁文套语、形式主义、烦琐哲学。在全面建设小康社会、深入贯彻落实科学发展观新时代，尤其如此。毛泽东在《反对党八股》中十分尖锐地指出：“我们有些同志喜欢写长文章，但是没有什么内容，真是‘懒婆娘的裹脚，又臭又长’”。1948年1月，毛泽东在《关于建立报告制度》一文中又指出：“报告文字每次一千字左右为限，除特殊情况外，至多不要超过两千字。一次不能写完全部问题时，分两次写。或一次着重写几个问题，……而对上次着重写过的只略带几笔。综合报告内容要扼要，文字要简练，要指出问题或争论之所在。”1952年2月，党中央发布了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》，指出：“凡文电必须认真压缩。各级领导同志责任重大，事务繁细……在写请示文电或写报告时，必须注意文字的简明扼要，条理清楚，便于阅读。现在有很多文电，既嫌冗长，又嫌杂乱……其结果，使领导同志对这些文电难看，或者就没有看，等于白写”。毛泽东的文章和党中央的指示，都把内容扼要、晓畅明快，作为机关应用文的一条基本原则提了出来。这对于我们现在撰写文件，仍有十分重要的意义。

## 第二节 现代公文的性质与作用

### 一、现代公文的性质

现代公文的性质，用一句话来概括，就是工具。公文是党和国家用以组织和领导国家的政治活动、经济建设、科学文化事业和管理社会生活的一种重要工具，是党政机关、社会团体、企事业单位内部用以记述情况、表达意



图、商洽工作、处理事务的重要工具。工具性是公文的本质属性，是公文的基本特征。

公文姓“公”。公文是与公务活动、公共事务联系在一起的。公文必须反映公务，无论是下行文、平行文，还是上行文，其对问题、对事物的看法、意见和主张，都代表了一定的机关、团体、单位等组织的态度，体现了其基本观点，就是说，是一定的组织意志的反映。公文如果游离于公务活动、公共事务之外，也就不成其为公文。

公文是文。公文是一种文字材料，是处理公务所采取的一种书面形式。处理公务的形式多种多样，比如可以是召开会议，可以是个别交谈，可以是现场办公，也可以是公文往来。借助于公文处理公务，是一种非常重要的手段，它有着其他形式所不具备的独特优势。我们知道，用会议、个别交谈等口头方式表达意见，不便于完全而准确地记忆和长久不忘，并且容易在口耳相传的过程中造成失真，而借助于公文的形式却能长期保留备查且不能随意更改，所以处理公务以公文为手段，具有不可替代的优势。用公文来处理公务，还有许多优点。它在形成的过程中，可以充分集思广益，反复研讨修改，成文之后，还可以根据需要递送到各有关单位，进一步征求意见，从而最大限度地克服不足，臻于完善。那么，这是不是说，事无巨细，凡要处理公务就都须办文，公文越多越好呢？当然不是。我们说公文是一种不可缺少的重要手段，并不是说它是唯一的手段。公文的形成与处理总要经过一定的程序、花费一定的时间，因此，可以通过其他方式解决问题的，就不必一定办文。脱离实际、不讲效果地滥发文件，是文牍主义和官僚主义的一种表现，这是我们应当加以反对的。

## 二、公文的作用

公文的作用用一句话来概括，就是行政工具作用。从总体上，通过对各类公文的概括和分析，可以将公文的作用归纳为五个方面：领导和指导作用、规范和约束作用、宣传和教育作用、联系和知照作用、依据和凭证作用。

### （一）领导和指导作用

上级机关发给下级机关的公文即下行文，都具有领导和指导作用。公文是上级机关对下级机关进行领导和指导的重要工具。对上级机关来说，公文具有记录和传达领导意图的作用。上级机关对某项工作、某件事情有什么想法和打算，具体作怎样的安排，见诸文字，形成公文，发给下级，责成下级认真贯彻执行，这就是一种领导作用；对下级机关请示的问题和事项给予批

复，同时提出注意事项和原则性要求，这便属于指导作用。领导作用和指导作用是一致的，它们都只产生于下行文，而且往往是同时发生的，但又不一定都是共有的，如各业务主管部门下发的公文就只具有业务指导作用，而无行政领导作用。必须特别指出，中国共产党是我国各项事业的领导核心，党的领导主要是政治领导，而实现这种领导的一个重要途径，就是通过制定和发布各种文件，把党的方针政策和领导意图传达到各条战线。党的领导机关制发的公文虽然不是法律法规，但却是法律法规赖以产生的重要指导思想和理论依据，具有领导和规范的功能，因而人人都应高度重视，认真学习，积极贯彻执行。所以说，公文是加强集中领导、维护政令统一、保证工作有序开展并取得良好成效的重要工具。

### （二）规范和约束作用

在公文中，有相当一部分是带有法规性的，如章程、条例、规定、办法等规范性公文。这类公文虽不同于法律、法令，但都是根据宪法和某种特殊的管理需要制定出来，并作为重要行为规范来使用的，是一定范围内人们行为的规范和准则。比如《中国共产党章程》和《中国共产主义青年团章程》，它们分别是全体中国共产党党员和全体中国共产主义青年团团员人人都要遵循的行为准则，俗称党规党法、团规团法；比如各级和各个行政区的治安、文化、劳动管理等等条例，都是各该行政区内全体成员人人都要遵循的行为准则，俗称地方法规；再比如工会、学生会和各种各类协会、学会、研究会的章程，乡村的村规民约等等，也都是它们各自内部的成员人人都要遵循的行为规范。在某种意义上可以说，这类公文正是宪法和法律在特定范围内的延伸和补充。这些具有法规作用的公文，一经制定和发布生效，便对它所涉及的所有单位和人员都具有规范和约束作用。从发布之日起，直到制发机关宣布废止或为新的法规所代替之前，都始终具有规范和约束作用。有关人员必须严格遵守，如有违反，则视情节轻重依照章程或条例给予其相应的处分，严重者甚至要给予法律制裁。

### （三）宣传和教育作用

党和国家各项方针政策的贯彻落实，政治、经济、科技、文化诸方面工作任务的顺利完成，都离不开广大干部群众的思想认识水平的提高和执行政策的自觉性的增强，而这就有赖于相应的宣传和教育。对广大干部群众开展宣传教育工作，可供选择的形式和方法非常多，内容也非常丰富，一般来说，有些下行文特别是党和国家领导机关制发的重要公文本身就是最好的宣传教育材料。党和国家领导机关制发的许多重要公文，常常不仅透露出最新的政策动向，作出最新的工作部署，明确告知广大干部群众应该怎么做，而





且往往会对为什么要出台这样的政策、提出这样的工作任务作出具体的分析和说明，具有极大的说服力和感召力。因此说，这样的公文，既是广大干部群众工作的指南，同时也是他们学习理论、掌握政策、提高认识水平的绝好教材。公文的宣传和教育作用比起报刊上的文章或电台、电视台的广播来，虽然在普遍性、广泛性和及时性上有某种程度的差距，但它所具有的权威性 & 宣传效力却是后者无法比拟的，因为公文不仅仅是宣传工具，它首先是行政工具。

#### （四）联系和知照作用

公文是沟通机关之间的双向和多向联系的纽带。不管是传达方针政策的，发布法规的，请示或答复问题的，指导或商洽工作的，还是报告情况的，交流经验的，首先都有个相互联系的问题，因此公文都具有联系作用。如上所述，不同种类的公文，联系的目的各不相同，因此各类公文又各有其不同的具体作用。那种由目的所决定的作用，则是有关公文的主要作用。而有些公文，联系本身就是目的，如一些用于联系工作或有关接洽事宜的信函、介绍信等，联系作用也就是这些公文的主要作用。与联系作用紧密相连的是知照作用，如公告、通告、通知、通报等知照性公文，主要是为了把有关事项通知对方使其了解，尽管未带有明显的联系作用，但却起了重要的知照作用。至于便函与介绍信，也是在起了联系作用的同时产生知照作用的。公文所具有的联系作用也是不可忽视的。有关机关之间的许多工作都是通过公文进行联系而取得协调的，许多具体问题都是因此而得到了及时的处理，还有许多对工作的开展具有重要意义的信息资料也是这样获得的。运用公文加强机关之间的业务联系，相对于其他手段，具有更高的权威性和精确性。

#### （五）依据和凭证作用

各种公文都反映了制发机关的意图，都具有法定的行政效力，收文机关则依此作为处理工作、解决问题的依据，因此公文具有依据作用。上级机关所发的公文，对下级机关来说，无疑都是工作依据，不管是传达方针政策的决定、决议，还是发布法规的条例、规定，或是指导工作的指示、批复，都是如此。而下级机关所发的公文，对上级机关来说，也同样具有依据作用，如工作情况的报告、有关典型的调查报告等，都是上级机关制定有关决策或指导具体工作时用作参考的依据之一，价值不可低估。每项工作任务完成以后，相关的公文作为反映整个工作的起因、步骤、阶段和结果的第一手资料，可以起到立此存照的作用。日后回过头来重新审视、评估该项工作从最初的决策到最后的终结，全部过程中各有关部门的功过得失、是非曲直，也将十分的便利。也就是说，公文具有档案和史料的作用。