

国家公务员任职培训项目规划

国家公务员培训教程

公务员写作

Servant Writing

国家公务员培训教程编写组

中国和平出版社



H152.3

152

国家公务员任职培训项目规划

国家公务员培训教程

公务员写作

Public Servant Writing

国家公务员培训教程编写组

主 编：孙春旻

中国和平出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员写作 / 《公务员写作》编写组编. —北京: 中国和平出版社, 2003.1

国家公务员培训教程

ISBN 7-80154-645-8

I. 公… II. 公… III. 公文-写作-干部教育-教材 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 085027 号

国家公务员培训教程

公务员写作

孙春旻 主编

出版发行: 中国和平出版社

(北京市东城区和平里东街民旺甲 19 号, 邮编: 100013)

电话: 010-84262779)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 河南省瑞光印务股份有限公司

开 本: 787 × 980mm 1/16

字 数: 447 千字

印 张: 23

版 次: 2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80154-645-8/G · 637

定 价: 36.00 元

前言

写作能力是公务员必须具备的基本能力。

现代社会被认为是信息化社会，而最重要的信息载体无疑是各种文本。对于公务员来说，最基本的文本类型就是各种各样的公务文书。因而，公务员的写作能力，确切地说是指规范化地制作各种公务文书的能力。

本书的编写宗旨是对公务员写作进行切实有效的指导，主要具有下列特色：

一、以实用为目的。

公务员写作是处理具体事务的社会实践活动，有着很强的实用性特征。本书针对这一特征确立了务实尚用的编写宗旨，一切内容讲究切实可行，言无虚设。而对公务写作的各个实践性环节，则力求完备、通达、可行、有效。

二、以文体为中心。

本书除前两章对公务员写作的基本理论知识进行简略的介绍之外，其余各章分别讲述行政公文、党的机关公文、机关事务文书、社交礼仪文书、常用财经文书、常用法律文书六大类型公文的写作方法，每章又具体涉及若干文种，包容了党政机关、企事业单位、各种社会团体在工作中所使用的主要公文种类。

三、以模本为参照。

本书对每种文体都提供可资参照的范文，在学习中可以将这些范文作为模本进行演练，在写作实践中也可依据这些模本进行公务文书的制作。从这个意义说，本书具有工具书的价值。

四、以规章为依据。

本书的理论阐释和文体讲述，以《国家行政机关公务处理办法》、《国家行政机关公文格式》、《国务院公文主题词表》等法规为基本依据。在涉及党的机关公文时，则以《中国共产党机关公文处理条例》为基准。上述四种公文法规附在书后，以供参阅。

编 著 者

目 录

第一章 公务员写作概述

第一节 公务员在公务写作中的代言人身份 / 2

第二节 公务员写作的思维方式 / 4

第三节 公务员写作的文体对象 / 8

第二章 公务写作的五大要素

第一节 公务写作的主题 / 15

第二节 公务写作的材料 / 19

第三节 公务写作的结构 / 25

第四节 公务写作的表达 / 34

第五节 公务写作的语言 / 42

第三章 行政公文

第一节 行政公文的文种与格式 / 50

第二节 指挥性公文的种类和写作方法 / 56

第三节 晓喻性公文的种类和写作方法 / 76

第四节 通报性公文的种类和写作方法 / 86

第五节 报请性公文的种类和写作方法 / 107

第六节 平行性公文的种类和写作方法 / 129

第四章 党的机关公文

第一节 党的机关公文的文种与格式 / 136

第二节 决议和指示 / 138

第三节 公报 / 147

第四节 条例和规定 / 155

第五章 机关事务文书

第一节 计划总结类文书 / 176



第二节 调查简报类文书 / 199

第三节 会议类文书 / 220

第四节 规章制度类文书 / 250

第六章 社交礼仪文书

第一节 礼仪祝辞类 / 272

第二节 社交书信类 / 279

第七章 常用财经文书

第一节 市场报告类 / 288

第二节 市场营销类 / 300

第八章 常用法律文书

第一节 民事诉状 / 316

第二节 刑事诉状 / 327

第三节 行政诉状 / 333

第四节 答辩状 / 340

附录 公务员写作相关规章

一、国家行政机关公文处理办法 / 343

二、中国共产党机关公文处理条例 / 347

三、国家行政机关公文格式 / 352

四、国务院公文主题词表 / 356

第一章

公务员写作概述

写作，是公务员日常工作的一个重要组成部分。

那么，公务员写作与普通人的写作是否具有同样的性质呢？答案是否定的。普通人的写作是个人化写作，表达的是个人的情感、思想、立场和观点，因而也具有作者本人的个性特征。从某种意义上说，没有这种个人特征就是写作的失败。而公务员在日常工作中的写作不是个人化写作，写作立场、写作心态、思维的方式方法，都跟一般文章的写作有着很大的不同。

本章重点谈两个方面的问题，一是公务员写作的角色定位，二是公务员写作的文体对象。

第一节 公务员在公务写作中的代言人身份

一、公务员是团体意志的代言人

上文已经提到，一般文章的作者，在写作中都是以个人的身份在说话。我们通常所读到的散文、诗歌、小说，以及各种议论文，或述事、或明理、或抒情、或状物，见解是个人化的，情感是个人化的，述事状物的角度和风格也是个人化的。这样的个人化写作姿态对于有些文体是必需的，譬如文学作品，如果不是个人化写作，就必然会失去鲜明的个性，而没有作者个性的作品是缺乏灵性的，是没有特色的。中国最早的有成就的诗人屈原，不仅创立了楚辞这种新的诗歌样式，其诗作从内容到艺术手法，也都是非常独特的。他的诗歌化用神话传说，想象丰富而奇特，文辞华丽，意象丰赡，有着鲜明的浪漫主义风格。人们说李白的作品潇洒、飘逸、雄奇、壮丽，那是李白的个性使然。而同时代的杜甫的风格则是沉郁顿挫，那也是杜甫的个性使然。晚唐诗人李商隐则以其朦胧晦涩、寄托深沉的诗风，在中国古代文学史上独树一帜。

对于一般文章而言，鲜明的个性不仅形成了作品的特色，也是吸引读者阅读的一个重要因素。当代一些报刊专门刊发一些有号召力的作家的专栏文章，靠这些作家的个人魅力为报刊争取更好的效益。

可是公务员写作就跟一般文章的写作很不一样。从文体方面说，公务员写作的文体对象是广义的公文，而公文是代表一个部门、单位、团体在说话，不要求体现个人风格和个人意志。从功能上说，公文是办事务的，不是用来审美的，作者的个性和风格在文章中没有实用的意义和价值，甚至有可能起相反的作用。

因此，作为公文作者的公务员必须认识到，在写作中自己只是一个代言人，是代表一个组织、团体、机关在说话。写作中的立场、观点、语言，都是非个人化的。这种代言人的身份，具体说起来还会有一些细微的不同。

作为代言人的公文作者，可以是被代言人的助手。譬如，秘书代领导写作公文就是这种类型。

作为代言人的公文作者，也可以是被代言人的下属机构。例如省政府关于计划生育工作的有关公文，很可能是省政府下属的计划生育部门起草，由省政府领导签

发，以省政府的名义发布的。

作为代言人的公文作者，有时就是主管领导本人。按说，在这种情况下，作者对公文中所表达的内容有一定的决定权，似乎可以按着自己的意志说话，这时他是否代言作者呢？我们认为，他还是一个代言作者，因为他笔下产生的文章，仍然是以党和国家的方针政策为依据，以他所领导的那个部门的集体意志为核心，以会议讨论通过的有关条文为基本内容，而不是他个人随心所欲的产物。

当然，我们还应该认识到问题的另一面：作为代言人，公务员在写作中的作用并不是完全消极的，并不是一个没有自己思想的传声筒。一方面他必须领会领导和部门的意图，熟悉与工作相关的各方面的情况，以便准确地把领导和部门的意见传达出来。另一方面，他还有责任对公文主题的正确性、深刻性进行检验，对有关材料的真实性进行核查，一旦发现问题，及时向领导或部门反映、请示，把好公文的质量关。也就是说，执笔者对于公文的质量负有重大责任，不能因为是代言人而掉以轻心。

二、公务写作是群体化写作

公务写作的作者既然只是代言人，他的写作就不是个人化的行为。事实上，不仅公文的内容作者不能随意确定，公文的形体样式以及组织表达过程，通常也不是一个人能完全确定和彻底完成的，它的写作过程可以说是一个群体化写作的过程。被认定为公文作者的那个人，从某种意义上说，只是这篇公文的主要执笔人而已。因此，公文在发布的时候，只署签发人的姓名，从不署执笔人的姓名。

公务员写作的群体化特点，从以下几个方面体现出来：

首先，写作动机来源于领导集体的管理行为。

其次，文章的内容是机关领导集体的共识，是经过会议讨论或者磋商之后形成的一致意见。

其三，文章的起草、修改和定稿需要多人的参与才能保证质量。

为此，在写作活动中，公务员必须广泛听取各方面意见，不得固执己见，不能以个人意志代替集体意志。草稿写出后，要根据集体的意见和建议进行反复修改。一些特别重要的公文，写作和修改过程是慎之又慎的，需要一个写作班子共同参与，条分缕析、字斟句酌，这就把公文的群体化写作特点体现到了极至。

三、法定作者与执笔人的关系

公务写作，还应将法定作者与执笔人的关系搞清理顺，因为在公务写作中，法定作者与执笔人并不是一个同一的概念。

公文是党政机关办理公务的文书，它不是任何单位或组织都能任意使用的。必须具有法定资格，才能写作和发布公文。负责撰写公文文稿的作者，只是代言人，并不就是法定作者。严格说起来，公文的签发人也不是法定作者，他只是法定作者的代表，类似于人们通常所说的“法人代表”。公文的法定作者应该是文末的印章上所标定的那个机关。

撰稿者写出的文本，在没有定稿、签发、用印之前，还没有得到法定作者的认可，还不具有权威性和合法性。只有在领导集体认可，主要负责人签发，办公部门用印后，才被法定作者认可，才具有法定的效力。

在目前党政公文通行的文体中，文体不同，对法定作者资格的限制也不同。例如“命令”这种文体，按照有关法律的规定，只有人民代表大会的常委会及其负责人、国家领导、各级政府及其有关职能部门才有权制作发布，党组织、社会团体、企事业单位均无权使用。再如，同为党的机关公文中的法规性文体，“条例”只能由党的中央组织制发，“规定”则没有那么高的资格要求。

第二节 公务员写作的思维方式

什么是写作？写作就是整理、固化思维的过程。文章，从本质上说，都是作者思维的物质化结果。思维是没有形体的，非物质化的。但是，一旦用白纸黑字的形式确定并固化，思维也就有了物质形态。可见，在写作过程中，最重要的并不是“写”，而是“思”。不同的文体，其思维的方式方法并不相同。例如，文学创作的主要思维方式是形象思维，思维的形态呈现高度的创造性特征。学术性文章的主要思维方式是逻辑思维，思维的形态则有明显的科学性特征。那么，公务员写作的思维方式是什么？它有哪些特征？我们对此略作论述。

一、对象化思维

对象化思维是公务员写作的主要思维方式。

对象化思维是相对与主体化思维而言的。所谓主体化思维，是围绕作者的主观因素而展开的思维，也就是以整理、传达作者个人的思想、感情、意志、愿望、情绪、心境等为目的的思维。而对象化思维，是围绕作者想要处理的那一事件，或想要解决的那一问题而展开的思维。我们把思维指向的事件或问题称为思维的“对象”，那么，这种思维是一种以对象为中心，以弄清对象的形态、性质、特征、规律为目的的思维。

对象化思维与主体化思维的不同表现在：

第一，对象化思维展开的推动力来自外部，而不是来自作者的内心。一件事发生了，一个问题出现了，必须要处理、要解决，这就是对象化思维的基本动力。而文学创作主要是为了抒发个人情感，思维的驱动力来自作者的精神世界。

第二，对象化思维的基本功能是辨识客观事物，以事物的形状、程度、性质、特征、关系、功用等为思维的终端。而主体化思维的基本功能是传达情感，以主观情感获得有意味的形式为思维的终端。

第三，对象化思维的最终目的是认识事物、处理事件、解决问题，是实用性目的。主体化思维的最终目的是抒发感情、创造美的形式，以审美为目的。

二、模式化思维

公务员写作的思维，是循着特定的套路展开的模式化思维。

与模式化思维对应的是创造性思维。文章写作都有一定的创造性，但创造性的强弱有很大不同。公务员写作就是一种创造性较弱的写作行为，跟文学创作大不相同。

创造性思维表现最充分的首推文学创作。文学创作的创造性表现在各个方面，人物形象塑造，故事情节构筑，社会环境设置，结构形态的安排，写作手法的运用，表达方式的选择，语言风格的设计，都必须有独到之处。而且，在以上各个环节上，作者既不能重复别人，也不能重复自己。有一个著名的小说家，因作品的思路总跟一些世界名著暗合，受到文学批评家的激烈抨击，认为他是抄袭。有一个著名的散文家，运用托物言志的手法，写出来的作品饱含诗意，但诸多作品的结构形态都很近似，不断地重复自己，也受到理论家们的批评。模式化，在一定程度上标示着创作的失败。

公务员写作在创造性方面与文学创作判然有别。

在结构上，公务文书有一个结构的“基本型”，由三大块组成全篇：开头、主体、结尾。三大部分的写法也有套路：开头一般都是写行文的根据、目的、意义。主体部分用来叙述基本事实、阐明性质意义，或者提出措施、要求，排列法规条文。结尾部分则是执行要求或呈报请求。多数情况下，公文都按这样的模式安排结构，清晰合理，为实际工作提供了不少方便。如果不遵规矩，标新立异，反而会为理解、落实造成许多麻烦。

公务员写作的表达方式，主要采用五种基本表达方式中的三种。五种基本表达方式分别是叙述、描写、抒情、议论、说明。其中描写文字铺张，务虚不务实，公务员写作一般不用。抒情的主观性强，公务员写作也极少采用。公务员写作只用叙述、议论、说明三种表达方式。在这三种表达方式中，也多是常规用法，如在叙述时，用顺叙、概叙较多，倒叙、插叙则少；议论时，判断为多，严谨的学理化推理则少。总之，公文的表达，模式化方式多，创造性手法少。

公务员写作的语言也是模式化语言。有一些词语，在公文中出现的频率特别高。如“来函收悉”、“希即遵照”、“拟请”、“敬请批复”、“特此函复”等，这都是约定俗成的套语，言简意明，如果换用其他语言，效果反而不好。非套语性的公文语言，也要求平实化、常规化，反对藻饰。俄国形式主义者提倡的对实用语言“施加暴力”，用“陌生化”、“反常化”的方法使语言获得文学性的方法，在用语上体现出极强的创造性，但那只适用于文学，而绝不适用于公务写作。

公文的文种、格式，也都有很强的模式性。

由此可见，公文在结构、表达、语言、风格等方面，都不要求标新立异，而更多地要求按照既定的模式来展开。当然，公务员写作也要求有独到见解，但并不刻意求新求异。既然在构成要素的诸多方面都是模式化的，那么，负责组织和实施这些要素的思维本身，也自然而然地要在模式化轨道上运行。

三、替代思维

公务员写作的思维还是一种跟一般文章写作都颇不相同的替代性思维。

所谓替代思维，是指站在他人的立场上，设身处地，替他人思考的思维方式。公务写作之所以要采用这种思维方式，跟前面阐述过的“代言作者”的身份密切相关。

替代思维具有下列特征：

首先是它的被动性。公务写作启动于法人作者的指令或授权，终止于法人作者意志的准确传达。思维的目的、思维的方向、思维的内容，都不是代言作者的主动选

择。

其次是它的受限制性。替代思维是一种限制中的思维，思维的运行，被限制在一个特定的范围之内。在内容上，代言作者的思维必须无条件地循着法定作者的规定行进。

其三是它的组织性。替代思维不是一种认识性、发现性的思维，而是一种组织性思维。代言作者的思维成果，只能在结构的组织上、表达方式的选择上、遣词造句上有一定的体现。

四、逻辑思维

公务员写作的思维，以逻辑思维为主。

逻辑思维是人在认识过程中借助于概念、判断、推理反映现实的过程，它以科学的抽象概念揭示事物的本质，表述认识现实的结果。与逻辑思维相对应的是形象思维。形象思维是借助于表象、想象、意象来创造艺术形象的过程。文学艺术的创作和欣赏主要用形象思维，而公务员写作主要用逻辑思维。

公务员写作首先要注意概念的准确性。概念是反映对象的本质属性的思维形式，人们通过实践，从对象的许多属性中，撇开非本质属性，抽出本质属性并加以概括，概念就形成了。在概念形成的过程中，人们的认识从感性阶段上升到理性阶段。科学认识的成果，都是通过形成各种概念来加以总结和概括的。语词是概念的形式，但相同的语词却可以表达不同的概念。例如“主题”这个词，在音乐中是指主旋律，在文章写作中有时指主标题，有时指全文的中心思想。公务员写作务必要对概念进行仔细的辨析，准确把握其内涵和外延，这样才能正确地运用概念。

公务员写作还要注意判断的准确性。判断是对事物的情况有所断定的思维形式。在公文中要认定一个事物或事实，必须要对它进行判断。任何一个判断，都有可能是真的，也有可能是假的。如果判断所肯定或否定的内容与客观现实相符合，它就是真的；否则，就是假的。在公文中，判断是否准确不仅影响到公文本身的质量，而且有可能影响到事务能否得到妥善的处理，问题能否得到真正的解决。判断的语言形式是句子，公文的有些句子就是用来完成判断的，但并不是所有的句子都是判断。判断是是否正确，最终的检验标准是实践。

公务员写作还要大量运用推理。推理是由一个或几个已知的判断为前提推出未知判断（就是结论）的思维形式。要保证推理结论的正确，必须遵守两个条件：一是前提真实，二是形式正确。一些常用的推理方式，如演绎推理、归纳推理、类

比推理等，在公务员写作中被大量运用。

逻辑学是一门讲述判断和推理的学问，公务员要想写好公文，需要学习一些逻辑知识。

第三节 公务员写作的文体对象

公务员写作的文体对象，就是公文。

这里所说的公文，是指广义的公文。广义的公文文种数不胜数，除各个机关、企事业单位、社会团体普遍采用的通用公文外，还有各个行业所特有的行业文书。本书重点介绍国务院和中央办公厅所规定的各种党政公文和运用普遍的通用文书，分为行政公文、党的机关公文、通用机关事务文书、社交礼仪文书、常用财经文书、常用法律文书等几个大的板块。其中行政公文、党的机关公文、通用机关事务文书是重点。社交礼仪文书、财经文书和法律文书对于公务员写作虽然也比较重要，但因为种类繁多，专门性强，一般需要专门的著作才能进行完备的介绍，本书限于篇幅，只能做一些简要的介绍。

一、什么是公文

（一）公文是办理公务的文书

“办理公务的文书”，这是“公文”一词的基本含义。党政机关、社会团体、企事业单位，在行使管理职权、处理日常工作时，都必须以公文为基本工具。党组织所制定的路线、方针，要靠公文传达、贯彻；各级政府的政策、法令，要靠公文宣传、实施；社会团体和企事业单位开展工作的种种方法、措施，也要靠公文进行布置、安排。

（二）公文是具有直接效用和规范体式的公务文书

理解“公文”，只认识到“办理公务”还是不够的，公文还有两个基本性质：一是直接效用性，二是体式规范性。公文当然要用以宣传党和国家的路线、方针和政策，但跟纯粹的宣传教育性文章不同，它还要指向实事，办理实务，总的来说，是务实的而不是务虚的。在长期的应用实践中，公文形成了规范化的体式，依照这

些文体规范进行写作和阅读，方便快捷而又简练明白。

据此，我们可以说公文是党政机关、社会团体、企事业单位在行使管理职权、处理日常工作时使用的，具有直接效用和规范体式的文书。

（三）广义的公文和狭义的公文

“公文”这一概念，还有广义和狭义之分。

广义的公文，外延十分广阔，除通用公务文书外，还包括法律、财经、文教、外交、军事、税务、工商等各种行业自己的专用文书。而且，随着社会的发展，总是不断有新的新的公文文体产生。所以，广义的公文究竟有多少种，是一个无法回答的问题。

狭义的公文，是指国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》中规定的13种行政公文和中共中央办公厅《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。这两大类公文的文种彼此多数相同或近似，也有一些区别。这些公文文种都是在机关工作中使用频率较高的。

二、公文的历史描述

（一）中国最早出现的文章就是公文

在中国，产生最早的文章，不是诗歌，不是神话，而是公文。

我国最早的文字是甲骨文。据学者考证，甲骨文主要是用来占卜的。当时生产力低下，人们对大自然不可能有科学的认识，总认为冥冥之中有凌驾于万物之上的神祇，是他们主宰着事物的发生发展、生死存亡。于是，遇事总要用占卜的方式来预测一下吉凶祸福，由身兼史官和巫师双重身份的人在甲骨上用刻辞予以记载。就已发现的这些甲骨文来说，其内容涉及世系、气候、食货、征伐、畋猎等多方面。甲骨文是被掩埋在地下的殷代王室的档案，用现在的眼光看，其中大部分都是公务文书。

商周时代盛行在青铜器上铸刻文字，这就是我们常与甲骨文并称的“钟鼎文”。钟鼎文有的用来记载统治者的制度法令，有的记载统治者的文德武功，还有的记载贵族之间的商务活动，多数属于公文的范畴。不过，其中也有一些属于私人之间用于物质交换的契约，虽还是应用文，已不能归入公文范畴了。

我国最早的文章总集《尚书》，所收录的文章多数也是公文。《尚书》中的文章，分为六种体式：典、谟、训、诰、誓、命。其中，“典”用于记述

典章制度，“谟”是议政的策论，“训”是进行教诲开导的论说文，“诰”是进行训诫的文告，“誓”是军队出征的誓词，“命”是君主的命令和诏书。这些文体，跟现代的命令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通报、报告等，都有一些近似之处。

（二）公文随着历史的进程不断发展演变

到了秦代，公文从文类到体式都得以充分的发展。秦始皇在李斯的辅佐下，建立了第一代中央集权制的国家政权。为了达到长治久安的目的，他们统一了文字和度量衡，实行车同轨、书同文的措施。李斯等人为了提高公文的办事效率和可靠程度，还制定了现在仍在沿用的“抬头”、“用印”等制度，这标志着公文在当时已经相当成熟。

汉代的公文体式主要有书、议、策、论、疏、诏、制、敕、章、奏、表等等，其中，皇帝对臣下使用的文体主要是诏、制、策、敕，臣下对皇上则主要用章、奏、表、议等，已有了大致固定的下行文和上行文的区分。同时，在表达上和结构上，也有了一些相对固定的格式。尤其值得一提的是，当时的公文还产生了一些流传后世的名篇，如贾谊的《陈政事疏》、《论积贮疏》，晁错的《论贵粟疏》，司马相如的《上书谏猎》等。

汉以后的魏晋南北朝时期，公文无论从写作实践上还是从理论上，都有明显的发展进步。主要代表人物首推曹操、曹丕父子。曹操亲自动手写过不少公文，代表作有《让县自明本志令》、《求贤令》、《求逸才令》、《慎行令》、《修学令》、《请增封荀彧表》等。曹丕则不仅亲自撰写公文，还推出了有关公务员写作的理论专著《典论·论文》。他说文章是“经国之大业，不朽之盛事”，应该主要是指公文而言。他还把文章体式分为“四科八体”，并指出它们各自的特点：“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实，诗赋欲丽”。其中的奏、议、书、论、铭、诔都是应用文，多数都可作为公文体式。只有后两种是文学作品的体裁。

唐宋时代更是中国古代公文走向成熟的时期。由于这个时期出现了中国文化史上著名的“唐宋散文八大家”，涌现的名篇更是数不胜数。

元明清时期，在应用文研究方面渐趋深入，明代吴纳的《文章辨体》，徐师曾的《文体明辨》，清代姚鼐的《古文辞类纂》，刘熙载的《艺概·文概》等，都是影响广泛的文章学专著，其中对公文的各种体式论之甚详。

辛亥革命以后，南京临时政府于1912年颁布了第一个现代公文程式条例。中国共产党成立后，也很快有了自己的公文体式，中共领导人瞿秋白还于1931年起草了《文件处理办法》。1942年，陕甘宁边区政府发布了《新公文程式》。建国后，

政务院于1951年就发布了《公文处理暂行办法》，以后多次修改，一直发展到目前所用的《国家行政机关公文处理办法》。

三、现代公文的特点和作用

（一）公文的特点

1. 政策性

公文是党的机关和行政机关行使管理职能、办理具体事务的重要工具，对国家政治、经济和社会生活的各个领域都有着指导作用，是维护和发展社会主义制度、建设物质文明和精神文明的保障。各级党的机关和行政机关制发的公文，都必须用来贯彻执行党和国家的有关政策，执行国家的法律和法令，丝毫不能偏离党和国家的政治目标和政策轨道。因此，公文是观点鲜明的文体，是严肃郑重的文体，是有着充分的权威的文体，要求作者必须有严肃认真的态度。

2. 实用性

公文是用来处理公务的文书，所以它总是根据现实需要，针对实际问题而制发，有着明确的写作目的。国务院办公厅在《国家行政机关公文处理办法》中，对此提出的要求是“公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则，做到及时、准确、安全。”

3. 真实性

公文涉及的事实以及所引用的材料和数据，必须真实可靠，不得有任何虚假和错漏。内容真实、准确，这是公务员写作最基本的原则。一般文章写作中的虚构手法，在公文中不能使用；合理想象、添枝加叶、移花接木的方法，也同样不能使用。因此，公务写作一定要核准事实和数据，确保材料的可靠性。

4. 规范性

为了方便、有效地办理事务，公文形成了自身特有的办理程序和写作格式。中央办公厅和国务院办公厅对公文的种类、用途、文面都作了统一的规定。另外，多数常用文种在结构、用语等方面，也有着约定俗成的程式。

（二）公文的作用

1. 颁布法规

《国家行政机关公文处理办法》总则第二条在概述公文的作用时，强调公文“是依法行政和进行公务活动的重要工具”。《中国共产党机关公文处理条例》也