

第一章 公文概况

公文是应用类文体中的一种。应用类文体是单位和个人在日常工作、生产和生活中所形成并发展的，具有某些惯用格式的文体。应用类文体使用的范围很广，种类很多，而且还在不断发展。根据内容性质、使用范围和语言特点，大致可分为以下四大类：

1. 公务文件类，即公文类。国务院办公厅1987年发布的《国家行政机关公文处理办法》将现行公文规定为十类15种：命令（令）、指令；决定、决议；指示；布告、公告、通告；通知；通报；报告、请示；批复；函；会议纪要。

2. 专用文体类。如工作计划、工作总结、调查报告、情况分析、学术论文等。

3. 规章制度类。如各种制度、规程、规定、规则、章程、条例、条款、守则、办法、细则、公约等。

4. 日常应用类。如贺电、贺信、祝词、条据、启事、广告、讣告、唁电、悼词、书信、倡议书等。

上述四类既有联系，又有各自的特点和要求。本章重点讲述公文的有关基本知识。

第一节 公文的意义

一、公文的概念

公文，即公务文件，是党政机关、社会团体、企事业单位

位在公务活动中形成并使用的一种具有特定格式、经过一定程序收发的公务文件。公务活动是指处理国家、集体等公共事务的活动，其范围是十分广泛的，大到中央召开会议制定方针政策，小到某个村民委员会研究生产计划等。公文只有在公务活动中才能产生并使用，离开公务活动就不成其为公文了。公文要具有特定的格式而且要成文，并经过一定程序收发而且要投入使用。不按特定格式成文的文字材料不能算是公文，而只是撰写公文的“素材”。未经一定程序收发并投入使用的公文草稿，包括需要会议通过的讨论稿、有待进一步完善的修改稿或征求意见稿等，也不能算是公文，而只是尚未成熟和定型的公文“坯子”。

二、公文的特点

《国家行政机关公文处理暂行办法》第一条指出：“国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的一种重要工具。”这句话既阐明了公文的性质和作用，也指出了公文的特点在于：

（一）工具性和行政性的紧密联系。

公文是机关工作的工具，这种工具性是与行政性紧密联系在一起的。上级机关下发的公文对下级机关具有行政约束力。一个“命令”发出，有关下级必须执行；一项“指示”下达，有关下级就得贯彻。因为这些公文代表了上级机关的法定权威。下级机关上报的公文对上级机关来说，也同样具有某种行政约束力。这不仅因为国家对每一级机关都赋予一定的职能、权限、义务，而且因为这类公文往往是上级机关作出正确决策的依据。

（二）政策性和实践性的高度结合。

每篇公文都负有传达贯彻党和国家的方针政策的重要任务，一方面，党和国家制定的每一项方针、政策，都要靠公文直接传达下去，另一方面，这些方针、政策的落实情况，又要靠下级机关的公文反馈上来。由此可见，公文具有很强的政策性。公文的这种政策性是以实践性为前提的，任何公文都是在实践中产生的，总是为解决一定的实际问题而制发的，一个公文发出后，也总有相应的实践活动立即跟上去。公文的这种政策性和实践性的高度结合，正是理论与实践相结合的具体表现。

（三）法定性和可行性的有机统一。

公文是法定作者在法定范围内行使职权而制作和发布的，也就是说，公文只能由依法成立并能以自己的名义行使职权和担负义务的组织、机关或其法定代表来制作并发布，其他人则无权制发，因而其内容便具有法定的权威性和法定性的行政效力。公文的这种法定性又是以可行性为条件的，也就是说，只有在公文的内容确实是切实可行的情况下，才能收到其法定的行政效力。具体来说，上级机关要求下级机关贯彻执行的决定、办法等，必须在实际工作中行得通，经过努力可以办到，能够收到实效；下级机关向上级机关提出的请示事项，也必须是不影响大局的，在上级机关的职权范围内能够解决的。脱离实际可能的公文，是不会发生任何行政效力的，行了文也等于没有行文，其法定性也就不存在。

三、公文的作用

公文的作用可以用一句话加以概括，就是行政工具作用。这是公文的根本作用。就具体公文而言，一件公文就有

一件公文的作用。通过各类公文的概括和分析，可以将公文的主要作用归纳为三个方面：

（一）规范和准绳作用。

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（大多作为附件），这类公文虽不同于法律、法令，但都是根据某种特定的需要而制定的，这些具有法规作用的公文一经制定发布生效，便有国家宪法所赋予的法定权威来保证和强制执行，对它所涉及的所有单位和个人都具有规范和准绳作用。

（二）指导和知照作用。

上级机关发给下级机关的公文，如命令、指令、决定、决议、指示等，都具有指导作用，这是不言而喻的。当然，这种指导作用只产生于下行文。有些公文，如公告、通告、通知、通报等，主要是把有关事项通知、关照对方使之了解并执行，这就是公文的知照作用。公文的指导作用和知照作用是相互交叉、紧密联系，共同为机关工作服务，促使机关工作的顺利开展。

（三）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。有些公文（如会议纪要）还具有某项活动的凭证作用。时过境迁，有些问题记不清楚了，就可以用这些公文作为凭证。同时许多公文在失去现实效用后即被归档而成为历史文件，具有可供查考的重要保存价值，因为这是有关历史活动的真实记录。由此可见，公文的依据作用和凭证作用是一致的、共通的。

第二节 公文种类和格式

一、公文的种类

不同的公文名称，反映着不同的目的要求，也反映了行文机关之间的关系和发文机关的权限。因此，了解公文的种类，划清各种公文的使用界限，正确使用公文名称，对写好公文和搞好文书处理都有重要的意义。

按照不同的标准，公文种类有不同的划分方法。常见的有：

（一）按内容性质分类

根据国务院办公厅1987年2月18日发布的《国家行政机关公文处理办法》的规定，我国现行公文主要种类有：

1. 命令（令）、指令

发布重要行政法规和规章，采取重大强制性行政措施，任免、奖惩有关人员，撤消下级机关不适当的决定等，用“命令（令）”。

发布指示性和规定性相结合的措施或要求，用“指令”。

2. 决定、决议

对重要事项或重大行动做出安排，用“决定”。

经会议讨论通过并要求贯彻执行的事项，用“决议”。

3. 指示

对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则，用“指示”。

4. 布告、公告、通告

公布应当普遍遵守或周知的事项，用“布告”。

向国内外宣布重要事项，用“公告”。

在一定范围内公布应当遵守或周知的事项，用“通告”。

5.通知

发布行政法规和规章，转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文，批转下级机关的公文，要求下级机关办理和需要周知或共同执行的事项，用“通知”。

6.通报

表彰先进，批评错误，传达重要情况，用“通报”。

7.报告、请示

向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议，用“报告”。

向上级机关请求指示、批准，用“请示”。

8.批复

答复请示事项，用“批复”。

9.函

相互商洽工作，询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等，用“函”。

10.会议纪要

传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行的，用“会议纪要”。

（二）按递送对象分类

公文按照递送对象，可分为上行文、平行文和下行文三类。

1.上行文，是下级机关向上级机关递送的文件。如：请示、报告。

2.平行文，是平级机关或不相隶属机关之间联系工作、商洽事项所递送的文件。如：函，有时也用通知。

3.下行文，是上级机关向下级机关递送的文件。如命令、指令、决定、决议、指示、通知、通报、批复、会议纪要，有时也用函。

除上述两种划分方法外，还可按特点作用分为指令性公文、报请性公文、知照性公文、记录性公文；按作者性质分为党内公文、行政公文、群团公文、个人公文；按时间要求分为特急文件、急办文件、常规文件；按机密程度分为绝密文件、机密文件、秘密文件。

二、公文的格式

公文有专门的格式，一般由标题、发文字号、主送机关、秘密等级、缓急程度、签发人、附件、印章、发文时间、主题词、抄送机关、文字纸张等部分组成。通过合理安排，使公文庄重、鲜明、整齐、美观，使人感到清新悦目，方便阅读和保管。

1.公文标题：应当准确、简要地概括公文的主要内容，并标明发文机关名称和公文种类。除批转法规性文件外，一般不加书名号。如：“××市税务局关于加强税务干部职业道德建设的通知”其主要内容——加强税务干部职业道德建设 发文机关——××市税务局 公文种类——通知。如用正规公文纸（即在首页上方已标明机关名称的）在标题中“发文机关名称”一般不写。有些内容简单、文字简短的公文（如会议通知、短小批复），也可以不列标题。

2.发文字号：一般应包括机关代字、年号、顺序号。如：×税（1988）第45号。几个机关联合发文，只标明主办

机关发文字号。

3.主、抄送机关：公文的主送机关，就是行文对象的机关，也就是主办与答复行文的机关，其余都是抄报、抄送机关。除了联合发文，或者要求各机关周知和办理的公文（即普发性公文），可以主送几个机关外，在一般情况下，只能一个主送机关。如果需要同时报送另一个或几个上级机关的，可用抄报形式；如果需要其他单位了解或协助的，可以抄送给有关单位。

4.秘密等级、缓急程度：秘密等级分为“绝密”、“机密”和“秘密”三种；缓急程度分为“特急”、“急”两种。公文上标明秘密等级和缓急程度，是保守国家机密和保证公文迅速递转并及时处理的重要措施，必须严肃对待，以免造成文书处理工作的混乱和影响发文单位的信誉。

5.主题词：为适应办公自动化，需在公文中标引主题词。主题词就是能表达文献基本内容，并经过规范化处理，按照一定规则经过编码能为计算机识别的词汇。主题词的词汇，在全国范围内使用的，由国务院统一规定；在全省范围内使用的，由省政府统一规定。标引者不能擅自生造。标引主题词，对提高文件检索、查询速度，实现档案管理规范化、系统化、科学化等具有十分重要的意义。

6.签发人：一般应由发文机关的主要负责人或分管领导签发，一般署在公文拟稿纸（即公文正本）上，也有直接印在公文副本上的。签发要署全名，并注明年、月、日，以示负责，以备查考。

7.附件：公文如有附件，应在正文之后注明附件的具体名称、顺序和件数，以防遗漏。

8.印章：所有公文，都应加盖发文机关印章（铅印文件也可不盖章），盖在发文时间上。

9.发文时间：公文的发文时间一律用公历，写明年、月、日。凡是属于会议通过的公文，应以会议通过的日期为准；凡属命令、指示、重要通知等，应以签发的日期为准；凡属于一般性的例行公文，如批复、请示、报告、函等，以实际发出日期为准。

10.公文文字和纸张：公文文字一律从左至右横写、横排。少数民族文字按其习惯书写、排版。公文纸张一般采用16开型（长260毫米、宽185毫米），在左侧装订。“布告”、“公告”、“通告”用纸大小，根据实际需要确定。

公文格式几个组成部分的位置一般是这样安排的（详见公文格式式样）：

在公文第一页上方约占三分之一称为“公文头”，用一横线隔开，右上角标明“缓急程度”，下面正中为“发文单位名称”，再下面为“发文字号”。公文头左下顶格标明“密级程度”，下行正中为“公文标题”，再空二行顶格注明“主送机关”，另起一行空二格为公文“正文”。正文末尾另起一行空二格为“附件”。“发文时间”和“印章”的位置在“附件”和“公文尾”中间的右侧。“公文尾”由“主题词”、“抄报、抄送”等组成，最上一行为“主题词”，顶格书写；下行为“抄报”，再下行为“抄送”，抄报、抄送均顶格书写。有的公文、有些部门还标明“打印份数”、“鉴发人”、“打印者”、“校对者”，其位置一般在“抄送”的下行。

附：公文格式式样

(缓急)

× × 市 税 务 局 文 件

发文字号



(密级)

标

题

主送机关：
(正文)

附件

年 月 日
(公章)

主题词：

抄报：

抄送：

第三节 公文的撰制程序

公文撰制程序，就是一份公文从拟稿到付印发出所经过的全过程中的各道工序。有些公文的撰制程序繁复一些，有的简单一些，这主要决定于行文目的、公文对于公务活动的重要程度、公文所要解决问题的复杂程度、以及公文所涉及工作事项的广度等。

公文的撰制一般应顺序经过以下几个环节：

1. 交拟。这是公文撰制的起点。就是机关领导人将撰拟文稿的任务交给有关撰稿人员，或者在某文件上作出批示，要求就某方面问题起草一篇文稿，这就是交拟。机关领导人交拟文稿，应向撰稿人员就文稿的任务、意图、政策根据、指导思想、具体要求作明确交待。这样能使撰制过程中少走或不走弯路。

2. 撰拟。也称撰稿、拟稿，即起草公文。拟稿是很重要的一个环节，必须以极端负责和严肃郑重的态度对待。在撰拟时总的要求做到格式正确、材料真实、条理分明、文字简练、标点正确。具体地说应注意以下几点：一是应用公文拟稿纸（式样附后），并用钢笔、毛笔等不易褪色的笔书写，不能用红颜色的笔书写。二是公文格式要正确。按照上节第三款“公文的格式”中所讲的要求，在公文拟稿纸各栏目内填写清楚应写的项目。三是材料要准确。对写入公文中的材料要进一步核实，包括事例是否真实，数字是否准确，所作决定是否有政策依据。四是条理要分明、清楚，做到中心突出，层次清楚，结构完整，详略得当。五是文字要简练，坚

决删去那些套话、空话以及可有可无的材料。

3. 审核。是指负责撰稿的部门负责人和机关秘书部门对撰拟文稿的审查。这是关系到公文质量的关键环节，也叫“把关”或“把口”。审核的程序和主要内容一般是这样规定的：

拟稿者拟稿完毕后，先送拟稿部门负责人审核，主要查以下三个内容：一查有无矛盾抵触。即检查文件的内容，同党和国家有关的方针、政策，条例规定，指示决议等有没有矛盾和抵触之处；同本机关以前已经发过的文件有没有矛盾。如发现有问题时，应当修改或重写。二查政策界限。即检查文件规定的内容，是非界限是否清楚，有无笼统含糊、模棱两可、前后不一之处，以免下级机关在理解和执行中发生困难。三查措施是否落实。即检查文件中所列的措施是否切实可行，提出的依据是否充分，涉及的有关问题是否都已妥善安排，执行期限是否明确等。

拟稿部门负责人审核完毕后，除特急件直接送机关负责人签发外，一般应先送机关秘书部门审核。秘书部门主要审核以下三方面内容：一查文件处理程序。即审核发文的处理程序是否完善、符合规范化要求。二查文字表达。即检查文字叙述是否正确、简练、通顺、明了，是否遵字语法、合乎逻辑，文字有无错漏，标点是否准确，数字大小写前后是否一致等。三查公文格式。即检查公文种类的使用是否得当，公文的标题是否简明，主题词是否准确，主送、抄报、抄送机关以及密级、缓急程度等是否妥贴。

凡涉及到其他部门职责范围问题的公文，需要送有关部门会签。一般有两种会签：一是本机关内部有关部门的会

签；二是与外单位会签。无论哪种会签，都由拟稿部门负责人承办。拟稿者拟稿完毕由拟稿部门负责人审核签字后送有关部门会签，然后再送秘书部门审核。

4. 签发。这是形成文件的决定性环节。秘书部门在对发文文稿审核后，应及时送领导者签发。文稿一经签发，即成定稿，有关部门（单位）或承办人对原文或修改部分有疑义，可向签发人申述意见，不得自行添改。签发人在签署意见的同时必须签上自己的姓名和日期。

5. 登记。文书人员对签发的文件应及时登入“发文登记簿”（式样附后）。这是管理文件的“帐目”，必须不折不扣地认真登记。登记的内容主要有：发文日期、发往机关、文件标题、发文号、密级、附件、份数、承办单位等。

6. 缮校。是指文件的缮印和校对。签发后的文稿是缮印向外发出的文件正本依据，一般采用打印、铅印、静电复印等方法，只有极少数文件，如公函等有时采用缮写誊抄。缮印的文件是发文处理的最后“成品”，要求文字校对准确，字迹清晰，页面美观大方，符合规定格式，装订整齐牢固，以便收文机关阅读和处理。

校对的质量有无保证，直接关系到能否准确传达发文的原意图。在关键之处一字之差可能导致工作上的重大损失。因此校对必须认真对待，一般由拟稿部门的两人负责，一人读稿，一人看蜡纸或清样。读稿时连标点、分段都要读清，关键的字、词读后还应说明具体是哪个字、词，以免听错。校对时发现的错漏，应以红笔标明，以免漏改。

为了加强责任性，缮印与校对工作也需建立登记制度，或在文件末尾和底稿上填注打印、校对人员的名字，便于日

后查明差错责任人。

7.用印。即公文盖章。所有公文都应加盖机关印章，这是代表机关职权的一种凭据和标志。机关的印章应指定文书专人负责掌管。公文盖章，应以领导人签发文稿时的签字为根据。领导人未签字的公文，在未补办签字手续前，不得用印。印章应盖在正文之后的落款和年月日上（一般是盖年露月），要求盖得端正，印纹清晰。

8.封发。是指对撰制好的文件进行封装和发出。准备发出的公文，首先应根据签发文稿的发送范围与具体单位、密级、有无附件，是否用印等逐项进行检查无误后再封装发出。收件单位名称、地址必须书写正确。当天发给同一机关的若干份文件，可以适当合并装封，以简化手续。但急件、密件与一般平件应当分别装封，以便于处理。对于急件和密件要在信封上加盖有关标记（密件戳、急件戳）。递送密件还应设立“机密文件发送登记簿”进行登记、编号，并派专人递送，送达后应请对方签字；如路途远需邮寄的，应寄挂号信件，并将邮局回执单的号码记入“机密文件发送登记簿”备查。

机关撰制的公文在发出后，秘书部门还应根据档案工作的要求进行立卷归档。

附：公文拟稿纸式样、发文登记簿式样

发 文 登 记 簿

[illegible]

思考与实践：

1. 国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》规定了我国现行公文主要有十类15种，请到你单位秘书部门查找一下常用的有哪几种公文？

2. 选择你单位一二个公文，检查一下其公文格式、撰制程序等方面是否符合规范化要求？