

# 公文处理

GONG WEN CHU LI



# 第一章 以不变应万变

## —— 公文概述

### ● 公文的重要性

#### 公文的概念

公文，即公务文书，又称文件，是国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中所形成的具有法定效力与规范格式的文书，是传达政令、指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况，联系公务、记载工作活动的重要工具。

公文形成主体是具有法定地位的国家机关及其他社会组织，这种法定地位便赋予了机关与组织可以在自己的职权范围内有权制定并办理公文；机关组织在行使法定职权和实施有效管理的公务活动中，必然会产生体现自身意志的文字材料，行使职权和实施管理是公文形成的必要条件。公文具有法定效力与规范格式，这是公文区别于其他文章和图书资料的主要特点。公文的作用最

主要的便是它是国家机关及其他社会组织处理政务、办理事务的主要工具，任何一个单位于日常工作活动中都需要通过公文这一工具来表达意图，处理公共事务，实施管理进行协调沟通。

在工作中，文书、文件和公文这三个概念的基本含义是一致的，都是指国家机关及其他社会组织在工作活动中形成和处理的收来文件、发出文件以及机关内部所使用的文件材料，只是根据不同情况、不同场合，分别使用这三个概念。从这个意义上说，文书、文件和公文三者之间是可以互为通用的。

但是，在实际工作中，由于历史沿革和使用习惯，以及其他原因，在不同的场合往往强调不同的侧面，有着不同的称呼和用法。

文书一词，在人们日常生活和公务活动中，用得极为普遍和广泛。它可以作为所有文件材料的总称，既可以指公务文书，也可以指私人文书，是一个整体概念。文书还可以指一种职业，如某某人在做文书工作；也可以指职务名称，如文书、文书科长、文书处长等。

文件也可以指文件材料的总称，比如，在企业年终总结会议上，所说的文件是指于会议中形成的有规范格式的正式文件，如会议纪要、决议等，也包括会议进行中的简报、企业经理或厂长的讲话、部门经理及职工代表的发言、会议记录，甚至还包括录音、录像、照相等有关资料。

公文的概念，它的特指范围是很清楚的，是指各机关单位为了办理公务而产生的文书或者文件。从这个意义上说，它是公务文书或者公务文件的简称。

## 公文的特点及作用

公文的特点最主要的两点是权威性和实效性。法定权威性，也叫做法规的强制力，如国家领导机关发布的命令、法令、法规等，是通过一定的立法程序产生的，是要强制执行的，违反了是要依照法律追究的。比如，企业经理办公室，它所制定和颁发的文件，代表企业最高领导层的职能职权范围，具有领导和指挥的权威。实效性是指公文的现实效用。从每一份具体的文件来说，都有它本身的特定的现实效用，代表它的制发机关所赋予的法定效力和作用。比如，公司经理的一份通知，要求各部门机构阅知和办理，各部门的报告、请示也同样要求有上级领导机关的阅知与批复。文件所具有的特定效用是有一定时间性的，任何文件都不是永远有效的。

在机关的日常工作中，文件拟制与处理的工作量是相当大的，它是机关工作的重要组成部分。总的说来，机关公文的作用在于它是党和国家具体领导和管理政务，机关之间相互进行联系和机关内部处理工作事务的一种工具。

有作用才有地位。公文之所以在机关中占有重要的地位，也主要是体现在公文对于机关公务活动所起的作用上。认识公文的作用是使用好公文这一工具的重要前提。具体地说，其作用主要表现在以下几个方面：

### 1. 领导指导作用

各级领导机关可以经常通过制发文件来部署各项工作，传达自己的意见和决策，对下级的工作进行领导与指导。例如，企业的领导机关通过其所制定和发出的各项指示、决议等重要文件，阐明企业运营的方针政策、具体措施与工作步骤，用以领导和指

导各部门的工作。

## 2. 行为规范作用

文件的行为规范作用是文件强烈政治性和法定的权威性等特点赋予的，这种行为规范作用又称为法规约束作用。必须指出的是，法规文件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，而文件的行为规范作用是带有强制性的。国家以强制手段保证它的权威，谁违反了法令或法规，就要受到法律制裁或行政处分、经济处罚。如违反了法规（如章程、条例、规定、守则等），虽不至于犯法，但要受到批评、警告、记过直至开除等行政处分，有的还要处以罚款。这就说明，这些法令、法规性文件在它的有效范围内，必须成为人们的行为规范，而且强制执行，人人都得遵守。

## 3. 传递信息作用

文件是传递信息的重要渠道。各级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，都离不开文件这一工具。

## 4. 公务联系作用

各单位在处理日常事务工作中，经常要与上下左右有关的单位进行联系。随着改革开放的不断深化，各单位之间的横向联系日趋频繁，机关公务文件的协调联络作用就显得越来越重要、越来越广泛了。一个机关的工作活动，不是孤立地进行的，有时要向它的上级领导机关报告情况，请示问题；有时要与一般机关单位就工作业务进行商洽、询问、回答或交流情况；有时要与有关企业、部门或单位签订合同、协议书等。文件在同一系统的上下级机关之间、平级机关之间以及不相隶属机关之间，都能够起到

沟通情况、商洽工作、协调关系、处理问题的公务联系作用。

#### 5. 凭据记载作用

文件是机关公务活动的文字记录。一般来说，绝大多数文件在传达意图、联系公务的同时，也具有一定意义上的凭据作用。

如经过当事人双方共同签订的协议书、合同等文件，它的凭证作用是作为证实签约双方曾经许诺和承担的责任和义务的依据。谁违反了协议和合同的条款，就要追究谁的责任。可以说，形成这类文件的目的，就是为了作文字凭证的。

还有一些文件具有明显的记载作用，例如会议记录、电话记录、会议纪要、机关大事记、值班日记、各种登记等，它们都是机关工作活动的真实记录，具有记载作用，可以供日后利用查考。

## 公文的分类

公文分类的依据很多，现行最常用的有两种，一是根据行文关系可分为上行文、平行文、下行文。上行文指下级机关向其所属的上级领导机关所发送的文件，也就是自下而上的行文。一般地说，上行文是下级机关向上级领导机关、下级业务部门向上级业务主管部门汇报工作、请示问题、请求给予领导和指导的文件。比如，企业中各部门报送给经理（厂长）办公室或董事会的报告申请便属于上行文。平行文，就是指同级机关或者不相隶属的没有领导、指导关系的机关之间的一种行文。比如，企业各部门之间，在相互联系或协商工作时，一般采用此函。又如，跨国公司或某一企业于各地区分理处之间的公函都属于平行文。需要说明的是，机关之间的上级与下级的关系并不等同于级别高与级别低的关系。在行政和业务上均无隶属关系的单位之间，即使地

位有高下之分，但双方之间的行文关系仍然是平行关系。如某县公安局与邻县的县政府，某地方中学与某省军区，它们之间虽然地位、级别不等，但彼此之间联系工作仍应以平行关系行文。下行文是指上级领导机关对所属下级机关的一种行文。例如，企业的生产部门给各车间的文件，一般常用指示、决定、通知、批复等。一些面向群众的布告、通知等文件，也是下行文。

另外一种分类方法是根据中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》，规定了我国机关公文种类主要有 14 种，即：决议；决定；指示；意见；通知；通报；报告；公报；请示；批复；条例；规定；函；会议纪要。

## ●公文构成的基本要素

### 公文内容的构成要素

文章同一切事物一样，都是由一定的内容和与内容相适应的一定结构形式构成的。构成应用文章内容的因素是材料、主旨及文章所表现的情、理。但情、理在文章中不能独立存在，它是融合在主旨之中，并通过一定的材料来体现的，因此，材料和主旨是构成应用文章内容的两个基本要素。

#### 1. 材料

##### (1) 材料及其种类

所谓材料，是指为了写作而采集的以及用以提炼、表现主旨的事实与观念，既包括作者在写作前搜集和积累的各种事实、数

据、意见、观点、经验、问题以及上级的有关指示等，也包括用在文章中表现主旨的其他材料。

从不同的角度和标准，可把材料分为以下五个组类：

从材料的来源、实践的界限来看，有直接材料和间接材料，即第一手材料和转手材料。

从材料的形态特点及存在与认识的关系来看，有事实材料和观念性的材料（即理论材料）。

从时间跨度和时代界限来分，有现实材料和历史材料。

从材料的性质及其在具体文章中的作用来分，有正面材料和反面材料。

从材料的代表性、概括力来看，有个别的材料和综合性的材料。

材料是写作的对象。与写作的主体（即具有思维能力、能够运用一定的物质、精神手段从事写作活动的“现实的人”）相对而言，材料是写作的客体。概括地说，一切对象化了的社会现象和自然现象、人类的物质生活和精神生活，都可成为写作的客体。但是应用写作的材料取向和文学写作相比，又有很大的区别。应用写作的客体虽然也具有相对广义的社会生活（直接或间接）的包容性，即既包括各种对象化的社会现象、自然现象，也包括他人的物质生产活动及其产品，他人的精神活动及精神产品，还包括对象化的作者自身。但是它对社会生活的包容只是相对的、有限的，其材料的取向要以写作主体对某种信息的认知为基础，只限于同具体目的相关的范围之内，带有明显的实用功利性；要求写作主体坚持实事求是的原则，无论是面对何种材料，都追求来源可行，确凿无误，符合实际；作者对材料的加工和使用，必须尊重材料的客观真实性，不允许移花接木、张冠李戴、添枝加叶、排斥、夸张、变形和虚构。文学写作的材料取向则不

然，写作主体以其对生活的心灵感应为前导，其思维、想象的空间非常广阔、自由；它以审美为核心，不带实用的功利性，强调材料的形象性、情感化；它追求艺术的真实，运用典型化的方法概括生活，通过艺术虚构创造典型形象等。

## （2）材料的搜集、鉴别和选择

材料是写作的前提和基础，没有充分、翔实材料是写不出好的应用文章来的。因此，从事应用写作，首先要搜集好材料，并且做好对材料的整理、加工和提炼工作。

搜集材料要兼收并蓄，越多越好。写作之前搜集到的材料常常是鱼目混珠、真伪相伴、菁芜杂处的，这就需要对搜集到的材料进行鉴别，并进行整理归纳、分析比较、研究推敲，寻查它的来源，分辨它的类型，确定它的属性，判别它的真伪优劣，认识它的价值意义，探讨它们之间的相互关系等。通过鉴别工作，看清它的特征，认清它的表象和实质，掌握其本质意义和旁属意义。这样，哪些材料可用，哪些材料不能用，也就心中有数了。这就为恰当的取舍打下了良好的基础。

选择材料是写作的重要环节。在写作时，只有根据所写文章的具体要求，对材料进行严格的挑选，取其最合用的适量材料，才能把文章写好。

选择材料须注意下列问题：

要围绕主旨进行选择。写应用文章同写普通文章一样，必须首先把握材料与主旨的联系，根据表现主旨的需要决定材料的取舍。要把那些与主旨联系紧密，能够有力地表现、说明主旨的材料作为重点，用好写好。

要选择真实、典型的材料。应用文章尚实求真，十分重视材料的真实性、可靠性，所以对所选材料要进行认真的核对。应用写作尊重客观实际，决不允许弄虚作假，因此，选材时要慎

重。

典型材料是最有代表性和说服力的材料。它具体而又有鲜明的个性特点，同时又能体现出同类事物的本质特征和所具有的普遍意义。它是个性与共性相统一、具体性和普遍性相一致的材料。在写作中选取典型材料，可以收到以一当十的效果，能够较好地说明主旨，表现出事物的特色。

要选择新颖、生动的材料。选取新颖、生动的材料，便于生发新意，能使文章内容新鲜，活泼引人。应用写作也应注意追踪时代的步伐，作者要站在科学思维的高度，用新的眼光考察各种现象，以高度的敏感发现新事物、新经验、新问题。要善于选用新的材料，表现出新的思想观念，这样，写出的文章才能体现出新的时代特点。

应用文章崇尚朴实平易，但决不排斥生动活泼。所以选材时也要注意选择具体、生动、富有表现力和吸引力的材料。用这样的材料写出的文章能引起读者阅读的兴趣，取得较好的效果。

## 2. 主旨

### (1) 什么是主旨

应用文的主旨就是文章所表达的基本思想，它包括文章的主要意向或中心内容。主旨贯穿文章的始终，体现写作的意图，是文章的核心和统帅。文章所写的其他相关内容，都从属于它的主旨，或者是由主旨派生出来，为全面、深入地说明主旨，实现作者的写作目的服务。

以叙述为主的应用文章，其主旨表现为对人、对事的基本看法和处理意见，或是办理某些事情的要求与做法。以议论为主的应用文章，其主旨就是所表达的基本观点和主张。以抒情为主的应用文（如情书），其主旨就是通过情感的抒发而表现出的主要意向。以说明为主的应用文，其主旨就是通过对说明对象的解

说，使人明白它的内涵、特性或成因等，从而理解它、掌握它，或者以便使用或制作。

## (2) 主旨的形成与提炼

有的应用文章，所说事情十分简单，内容单纯，篇幅短小，主旨的形成也很容易，无需多谈。而比较复杂的应用文章，其主旨的形成大体要经过这样一个过程。

首先是调查、了解情况，查阅有关资料，详细地占有材料。比如对某项工作的进程、对事件的来龙去脉、对矛盾的发展变化及其结果、对事物周围的情况等等，都需进行周密的调查；对当前出现的新情况、新问题、新经验，对国家有关的方针、政策、指示、法规，以及本系统、本单位的有关规定等，更要注意掌握。总之，了解事情的历史，把握它的现状，预测未来的发展趋势，广泛、详细地占有材料，是写作应用文章的前提，是提炼文章主旨的基础，必须切实做好。

其次是深入地研究材料，形成正确的观点。在研究材料的过程中，面对当前情况，要善于有针对性地提出问题、分析问题，探讨解决问题的途径，提出正确的意见，制定出切实的措施或办法。

应用文章的主旨形成和提炼的过程，是认识的能动发展过程，是在掌握材料、了解情况的基础上，经过反复的酝酿、思索或讨论，使认识逐步深化的过程。在此期间，通过对材料的去粗取精、去伪存真，由此及彼、由表及里的分析研究，使写作客体的情况与写作主体的认识相互渗融，相互作用，进而达到主体认识与客观实际的高度统一，从而确立文章的主旨。这样，文章的主旨才能符合实际，才会正确、全面、深刻地反映客观事物的本质及其发展变化的规律。

文章的主旨都是在材料的基础上提炼出来的，而对材料的分

析研究，只有在正确思想的指引下，运用科学的方法去进行探讨，才能有所发现，才会得出正确结论。所以，正确的观念，科学的理论，对提炼文章的主旨有着重要的指导意义。

### (3) 对主旨的要求

应用文的主旨起码要符合下列三点：

要正确。应用文的主旨要符合实际，符合科学，能揭示事物的本质，反映事物的内在联系和发展规律。有些应用文章的主旨还必须同政府的方针、政策、法规相一致。主旨是否正确，直接关系到应用文章的价值和生命。正确的主旨，能提高人们的认识水平和实践能力，推动物质文明和精神文明的发展；错误的主旨，会把人们导入歧途，在实践中造成严重后果。

要集中。应用文章的主旨要简明、单一。一般说来，一篇应用文只能有一个中心思想，所以写作时要一文一事，而不可内容纷繁，头绪混乱，中心多杂。宋朝就曾规定，群臣奏议，均要“直述事状，若名件不同，应分送所属，而非一宗者，不得同为一状”。因为应用文章，尤其是行政公文，都有特定的受文对象，坚持一文一事，主旨集中、单一，能使文章中心突出，意思明确，目的清楚，也可防止行文关系的混乱，便于文件传递和处理，这对及时地解决问题，提高工作效率很有好处。

要鲜明。观点明确，态度明朗。写应用文章，多用直笔，不用曲笔，不能用含蓄曲折的方法表现主旨，更不能模棱两可，含糊不清。东汉哲学家王充认为：“口则务在明言，笔则务在露文。高士之文雅，言无不可晓，指（即旨——引者注）无不可睹。观读之者，晓然若盲之开目，聆然若聋之通耳。”王充的这一主张，对后世应用文的写作产生了积极的影响。应用文的主旨，只有鲜明、突出，提倡什么，反对什么，要做什么，不准做什么，应该怎么做，不能怎么做，都明确地写出，才便于受文者

准确理解并付诸实施。

### 3. 材料与主旨的关系

材料是形成主旨的基础和依据。主旨不能凭空产生，它是蕴含在材料之中的，是从材料中分析、提炼、概括出来的。没有材料就没有主旨。

主旨要靠材料来表现。在构思中，要以材料为根据提炼出文章的主旨，而在执笔写作时，必须选用相应的材料把主旨表达出来。材料是主旨的载体，在具体文章中，主旨必须要由一定的材料来表现、来支持、来说明。材料要为表现、深化主旨服务。

主旨支配材料的选择和安排。主旨的形成要以材料为基础，要受材料的制约；但主旨一经确定，在写作时又会成为材料的统帅，支配材料的选择、剪裁、使用和安排。就是说，在写作时要根据表现主旨的需要选取典型的材料；要按照展开、深化或变更主旨的要求，来决定材料的取舍、详略、补充或更换；要从有效地表达主旨着眼，依据材料与主旨的联系是否密切，确定材料的主次详略，并把它合理地组织起来，给它在文章中安排一个适当的位置。

由上述可见，材料与主旨的关系是辩证统一的关系。因此，写作应用文章必须做到观点与材料的统一。

## 公文形式的构成要素

应用文章的形式是由结构、表达方式和语言构成的。标题、开头、结尾、层次、段落、过渡、照应等，是文章结构的有机组成部分。由于文章的内容和体裁各不相同，所以采用的结构形式、表达方式和语言也不一样。

## 1. 结构

### (1) 结构的实质

文章的结构就是它的组织与构造，是文章的部分与部分、部分与整体之间的内在联系及展开序列，也即作者组织、安排文章内容的具体方式。它是文章各部分之间的内在联系和外部形式的有机统一。

文章的结构要反映客观事物固有的形态、构造、联系、秩序等方面的特征，受客观事物的存在形式和变化规律的制约，但又不是对客观事物的形状及变化的简单、机械的复制。作者在谋篇布局时，还要根据表达内容和读者接受的要求进行严密的构思，对所写的材料做出创造性的组织和安排，这样文章的结构必然又会表现出作者审视写作对象的独特视角，反映出作者分析、理解事物的步骤及认识发展的进程，体现其构思、谋篇的独特思路和创意匠心。所以，文章的结构实质上是客观事物的存在形式、构成特点及发展变化的逻辑顺序与作者观察、认识和表现客观事物的独特思路相结合、相统一的产物。

### (2) 应用文章的结构特点

程式性。应用文章的结构不像普通文章那样富于变化，构思奇特、巧妙，而是具有约定俗成的惯用格式，因此，它的结构就有了程式性、类型化的特点。同一种类的应用文章，有其相对定型结构模式，这就是它们的共性，人们掌握起来比较容易；而不同种类的应用文章，又有其不同的结构体制，这又是它们的个性所在。认识了不同种类应用文的结构特点，有助于我们掌握各种应用文的不同功用和写法。

周全性。应用文章不论篇幅长短，都要严密周全，不得缺前少后，丢三落四。因为它有程式性、类型化的特点，所以它的每一个组成部分都不宜任意更改和省略。比如书信，前边的称

呼、问候，后边的祝愿、致礼，以至署名、日期等，都要齐备无缺。行政公文、司法文书的要求更为严格，其结构中的任何一个部分，都应按照统一的格式和要求来写。章程、条例、合同、契约等更是无懈可击，一应事项都须考虑周到，稍有疏漏，就会给人留下可乘之隙。应用文章严密周全的特点，既表现在它的内容上，也表现在它的结构上，我们应当充分重视。

单一性。应用文章的篇章结构单一、平直，没有曲径通幽式的曲折变化，也不用倒叙、补叙和插叙；没有奇峰突出的波澜起伏，更不设置悬念、误会和巧合；不采取复线的结构形式，更不用意识流、多角度、全方位、立体交叉等方法进行构建。它一是一，二是二，线索单纯，平铺直叙，如实道来，不以独出心裁的奇巧结构取胜。

条理性。有许多应用文章都采用分条列项的写法，章节条款眉目清晰，言之有序，层次分明。阅读起来，直观明了，易懂易记。

应用文结构的上述特点，都与它的实用性密切相关，这些特点是在长期的写作实践和实际应用中逐步形成的，它适应于表现内容的要求和应用的需要，便于读者接受，有利于提高办事效率。

### (3) 安排应用文章的结构应注意的问题

应用文章的结构比起普通文章来简单得多，掌握起来比较容易，但却不能因此而轻视。作者在写作中要有认真负责的精神，一丝不苟的态度，要有比较丰富的经验和较高的能力，应该做到思维清晰而缜密，文章简明而严整。在安排结构时，要注意下列问题：

理清思路。思路是作者观察事物、思考问题、构思文章、表达内容时思维运行的路线。作者的思路同文章的结构有着密切

的关系。这是因为，思路的走向既受着客观事物的存在形式及发展规律的制约，也体现着作者观看事物、分析问题的独特角度，表现着作者对事物的独特感受和理解，反映着作者构想文章、组织材料的步骤和方法。作者的思路在文章中的表现形态就是文章的结构线索，即把文章的全部材料连续成一个有机整体的基本脉络。所以，作者的思想如何，直接影响着文章的结构：思路清晰，文章就贯通流畅；思路严密，文章就完整周全；思路富有条理性，文章就层次分明，井然有序。而思路混乱不清，则是文章结构出现毛病的重要原因。可见，要处理好文章的结构，作者必须首先理清思路。

对应用文章的结构来说，作者的思路要符合下列要求：

——思路依照客观事物的结构形态逐次展开，按照事物的变化轨迹和相互之间的关系循序行进。

——思路要遵循人们思维的共同规律。

——思路要清晰严密，以便条分缕析或步步深入地阐述问题，并且无所疏漏。

——思路要从作者分析、理解事物的独特视角出发，沿着一定的逻辑路线向前思考、发展，体现出自己的创造性想法，以便写出精辟的见解。

突出重点。虽然应用文章的结构单一、平直，但文章内容的主次和详略又是不能忽视的，所以，在处理、安排材料时就不能平均使用力量。对与主旨关系密切的重要内容和材料，要作为重点，安排在突出的位置，使用较多的笔墨，认真写好；对次要的内容和材料，可一笔带过，点到为止。对与主旨无关的材料，要毫不吝惜地舍弃。有主有次，剪裁得当，就可消除芜杂臃肿之累。

符合规范。应用文章的结构具有程式性的特点，因此写作