

# 理论篇



# 第一章 公文概述

## 第一节 公文的概念

### 一、文章与公文

什么是文章？对文章可以有广义与狭义两种理解。从广义的角度讲，文章即是“独立成篇的、有组织的文字”，按照这种理解，公文是可以列在文章之内的；从狭义的角度讲，文章文体是与文学文体、应用文体相区别、相并列的一种独立文体。请看关于文体分类的下表：

文章文体	叙述类、议论类、说明类
文学文体	小说类、戏剧类、诗歌类、散文类
应用文体	公务文书、私人文书

在这个被多数人认可的文体分类方法中，作为应用文中的公文是不属于文章之列的。由此，在分析文章与公文的关系时，可

以这样判断：公文既可以看成是文章中的一种文体，同时，又是与文章文体有着明显区别的一种独立的文体。

## 二、应用文与公文

公文是公务文书的简称，是指所有党政机关，社会团体和企业事业单位在处理公务中所使用的文书。

应用文，或称实用文，较之公文有着更加宽泛的内涵。对应用文的概念，可做这样的理解：应用文是国家机关、企事业单位、社会团体以及人民群众在日常工作、生产和生活中办理公务以及个人事务所使用的具有实用价值和规范体式的一种文体。应用文与公文的明显区别是：应用文的使用范围不仅是国家机关、企事业单位、社会团体，也可以是“人民群众”；应用文的内容不仅涉及公务活动，也可以是“个人事务”。

## 三、通用公文与专用公文

公文可以分为两大类。一类是通用公文，是指任何机关、单位，任何部门、系统，任何行业、岗位，都普遍使用的公文，如报告、请示、通知、通告、简报、会议纪要等等；一类是专用公文，是指具体的职能部门根据特殊需要所使用的具有特殊内容的公文，例如外交部门使用的国书、照会、备忘录、条约、护照等；司法机关使用的起诉书、判决书、调解书等；经济领域使用的合同、协议书、审计报告等，科技领域使用的设计任务书、专利请求书、专利说明书等。总之，这类公文，具有很大的特殊性，为一定的领域、部门、行业所专用。

## 四、行政公文与法定公文

行政公文是行政机关公文的简称，是国家各级行政机关在行

政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。行政公文是通用公文中十分重要的法定公文。行政公文的种类、格式、规则、发文办理、收文办理、公文归档等都要遵从于国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》这一法规性文件的各项要求。《办法》中规定的行政公文共有 13 种。

法定公文共有二种，除行政公文外，还有以《中国共产党机关公文处理条例》为法规性文件所确定的党的机关使用的法定公文 14 种，和以《中国人民解放军机关公文处理条例》为法规性文件所确定的军队系统使用的法定公文 13 种。

## 五、机关公文与行政公文

机关公文，也称为机关应用文，是指机关在从事各项公务活动中使用的各类应用文。它一般包括三个方面，第一是行政公文，属于机关公文中的法定公文，就是（国家行政机关公文处理办法）中确定的 13 种。这是机关公文中最重要的一部分。第二是机关事务公文，如规章、制度、总结、计划等等，它对机关工作的正常运转起着保证作用；第三是机关日常应用文，如告启文书、条据书表等，是机关日常工作与对外交往所不可少的。所以，行政公文不是机关公文的全部，是其中的重要一种。

以上各种概念，都是人们在阅读有关书籍及写作实践会遇到的。它们之间到底有怎样的关系，可从下列表中大略看出：

应用文体	公务文书 (公文)	通用文书	机关法定文书	行政机关公文 (13种) 党的机关公文 (14种) 军队机关公文 (13种)
			机关事务文书	规章、制度、调查报告、述职报告、总结、计划、简报、讲话稿等
			机关日常应用文书	条据、书表、告启文书等
		专用文书	法律、军事、外交、财经等	
	私人文书	书信、日记、回忆录、读书札记、生平简历等		

## 第二节 公文的类型

就公文总体而言，有共同的特点，但不同类别的公文也有不同的特点。将公文科学地进行分类，加以研究对于掌握相关文种的写作方法、了解同类公文的写作规律，是十分重要和必要的。

### 一、按公文内容划分

2001年1月1日由国务院颁布施行的《国家行政机关公文处理办法》中，确定行政机关的公文共有以下十三种：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。目前根据行政机关日常工作的实际需要，一些公文的写作书籍或研究材料，常将行政公文和事务公文按不同内容分为若干类别，例如：

指令类公文，包括命令、令、决定、指示、批复、布告、公告、通告、通知、通报等。

报告类公文，包括报告、请示、简报、调查报告、函等。

计划类公文，包括计划、规划、安排等

总结类公文，包括总结、会议记录、纪要、大事记等。

法规类公文，包括条例、规定、办法、规则、公约等。

讲话类公文，包括报告稿、发言稿、开幕词、闭幕词、欢迎词、欢送词、答谢词等。

书信类公文，包括证明信、介绍信、感谢信、表扬信、聘请书、邀请书等。

## 二、按行文关系划分

公文按照行文关系、文件的去向，可分为上行文、平行文和下行文。所谓行文关系是指行政机关之间对文件的发出和接受关系，是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围来确定的。

上行文是下级机关对具有领导关系的上级机关发文。如市、县人民政府向省人民政府的请示、报告等。

平行文是同级机关之间的发文。如省与省，市与市之间的通报、函等。

下行文是上级机关对具有被领导关系的下级机关的发文。如省人民政府向市、县人民政府发布的命令、通知、批复等。

## 三、按涉密程度划分

行政公文根据内容涉及秘密的程度，可分为绝密文件、机密文件、秘密文件和内部文件四种。

绝密文件，是内容涉及最重要的国家秘密，泄露会使国家的安全或利益遭受特别严重损害的文件。这类文件在一段时期内需

要严格限制阅读范围。

机密文件，是内容涉及重要的国家秘密，泄露会使国家的安全或利益遭受严重损害的文件。这类文件在一定时期内需要限制阅读范围。

秘密文件，是内容涉及一般的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受损害。这类文件在一定时期内也需要限制阅读范围。

内部文件，通常指在党和国家机关内部使用的文件，不对外公布。

#### 四、按文件来源划分

公文的来源，大体上有外机关发来的文件（包括上级机关、平行机关、下级机关发来的文件）和本机关制发的文件两个方面。本机关制发的文件，其中又有向外单位发出和本机关内部使用的区别。所以，从公文的来源划分，公文又可分为：收来文件、对外文件和内部文件三种。

收来文件，是指本机关收到的外机关发来的文件，也叫“收文”。如上级机关发来的批复、同级机关发来的函或下级机关送来的请示等。

对外文件，是指本机关向外机关发出的文件，也叫“发文”。例如本机关向上级机关发出的请示，本机关向下级机关发出的批复等。

内部文件，是由本机关制作，并在本机关内部使用、执行的。如机关内部的通知、通报等。

#### 五、按表达方式划分

行政公文由于内容的不同，需要不同的表达方式，据此又分

为议论性公文、叙述性公文、说明性公文。

议论性公文，在表达上以议论为主，侧重于对问题的阐述和分析，例如决定等。

叙述性公文在表达上以叙述为主，侧重于对事情过程和具体事例的表述，例如调查报告、简报、通报等。

说明性公文，在表达上以说明为主，侧重于对一些问题和事项的简要解释、交待和说明，例如通告、通知等。

一篇公文，往往要综合使用多种表达方式，上述的分法只是体现在运用表达方式上的不同侧重点。

此外，根据不同的特点，还有一些分类方法，不一一列举了。

## 第二章 公文写作基础知识

写作基础知识是对于任何文体、文种的写作具有普遍指导作用的基础理论。如同学习任何一类文章的写作一样，要想写好公文，具备公文写作的能力，十分重要的问题，是首先要重视对于写作基础知识的学习，掌握好写作的一般规律与要求。只有在这种“一般”性理论的指导下，才有可能对于公文这种“特殊”性的写作有科学、准确地把握。为此，本章着重就写作基础知识中与公文写作关系密切的“文章要素”及“表达方式”等加以介绍，同时也对相关内容中公文的写作要求进行具体说明。

### 第一节 写作要素

所谓要素，即构成事物的必要因素。一般来讲写作包括四个要素，即：主题、材料、结构、语言。有人为了更具体地说明这个问题，把“文章”比喻为人的肌体，而主题、材料、结构、语言就分别是人的灵魂、血肉、骨架、细胞。这种比喻是相对准确和比较形象的，既看到每一个要素的重要，又认识到各要素之间密切关系。

## 一、主题

### （一）什么是主题

“主题”原来是德语当中用于音乐方面的一个术语，指乐曲当中最具有特征的，并处于优越地位的旋律，即主旋律，它表现一个完整的音乐思想，是乐曲的核心。被翻译为日语以后，开始用于文学作品的创作之中。

主题是文章的灵魂。是贯穿全文的主线。没有主题，文章便没有了统帅和思想。

主题是文章的生命。一篇好的文章总会给人以启发、教育，给人们以向上的力量，总应该对人类的文明、社会的进步发挥出积极作用。古往今来，凡是有生命力的，有社会影响的作品，无一不是因为有着深刻的主题。

主题是文章的统帅。用“统帅”来比喻主题的作用，就是说在诸多文章要素及表现手法中，唯能发挥调动、指挥、安排等作用的就是主题，主题好比军中之帅，它可以调动、指挥千军万马。

好的主题要具备正确性、深刻性、新颖性、集中性四个方面。

#### 1. 正确性

所谓正确，主要反映在三个方面：思想性方面。文章要弘扬、宣传先进的思想和观点，有助于读者先进世界观、人生观、价值观的树立与形成，给人以积极、向上的力量，鼓舞人们为推动社会与历史的前进做出贡献。科学性方面。文章的内容、观点、主张符合事物发展的客观规律，如实地反映事物的本来面目，而不是凭个人的主观臆想。符合正确的审美要求方面。文章要给读者以美的熏陶和享受，文章要歌颂新的时代涌现出的先

进人物、先进事迹、先进思想，宣传美好的道德、美好的情感、美好的心灵。

## 2. 深刻性

所谓深刻，是指主题应该是对事物内在规律性的揭示，对事物本质的发掘，通过事实的叙述和理论的阐明，能给读者以理性的思考，在认识上给人以启迪教育。

## 新颖性

文章是社会生活的反映，社会在变化，时代在前进，形势在发展，文章的主题，应该紧跟时代的步伐，反映出时代最需要回答的问题，引起人们的思索，振奋人们的精神，使人们在不断发展的社会实践中有所领悟，保持清新的头脑。

## 3. 集中性

主题要集中，第一就是强调一篇文章的主题应该是鲜明的，而不是含糊的或者在读者中引起歧义；第二主题应该是在文章中一以贯之的，而不能分散或者有所转移。要使读者十分明确地认识到作者的思想观点和意见主张，并通过事实或理论，能让读者接受和信服。

## （二）公文的主题

### 1. 公文主题的概念

公文的主题就是公文的撰写者在传达政策、发布指令、周知事项、汇报工作、总结经验、交流信息时，通过相关公文所表现出的基本精神或基本观点。内容比较复杂的公文，往往除了全文所阐述的总观点之外，还有分观点。总观点统帅分观点，分观点说明总观点。例如：党的十六大报告，主题是：“高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻‘三个代表’重要思想，继往开来，与时俱进，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗。”这也是整个报告的总观点，

围绕这个总观点，报告又阐明了“过去五年的工作和十三年的基本经验”、“全面贯彻‘三个代表’重要思想”等十个方面内容及其各自的观点，从而构成了这样一个有重大意义的历史文献。

## 2. 公文主题的特点

(1) 从具体内容中提炼主题。有些公文，如决定、通报、意见、报告、会议纪要、调查报告等，篇幅较长，内容相对更为丰富充实，公文的撰写者就是在公文的内容，包括事件、体会、经验、措施、意见中，提炼出主题，展示出观点。例如，《第十届全国人民代表大会第一次会议关于 政府工作报告 的决议》，充分肯定了过去五年国务院做的大量卓有成效的工作，强调，今后要继续做好关于发展经济、深化改革、扩大就业、科教兴国、加强法制、廉洁勤政等各项工作的要求。报告实事求是地总结了政府 5 年工作，充分反映了各方面取得的显著成绩，清醒地指出了目前我国经济和社会生活中存在的困难和问题。报告对今年政府工作的建议，充分体现了党的十六大精神，是切实可行的。正是以这些丰富的内容为依据，提炼出《决议》的主题：会议决定批准这个报告，并号召全国各族人民在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代表”重要思想，同心同德，奋发图强，与时俱进，为全面建设小康社会，开创中国特色社会主义伟大事业新局面而努力奋斗！

(2) 从写作意图中体现主题。有些公文如通知、通告、请示、命令、通报及规约性、批转性公文，主题大都反映在表述公文制发的意图与目的之中。其表达形式大体有三种：第一是体现以“为了……”、“根据……”等介词词组为开头的一段话中。如：“为确保大桥南路高架桥施工期间的交通安全与畅通，经 ×× 市政府批准，自 ×× 日起至 ×××× 年 × 月 × 日止，对部分路段实行交通管制。”第二，体现在法规性公文的第一条中。如：

《国家行政机关工作人员回避暂行规定》的第一条“为了健全干部人事管理制度，促进国家政策机关的廉政建设，消除亲属聚集所带来的危害，保证国家行政机关工作人员公正廉洁，依法执行公务，特制定本规定。”第三，体现在一些公文的前言、导语或按语部分中，如计划、总结、简报、通报、调查报告等。例如《某市造纸厂1998年质量工作计划》的前言这样写的：“随着我国经济体制改革的深入和经济的发展，企业外部环境和条件发生深刻的变化，市场竞争越来越激烈，质量在竞争中的地位越来越重要。企业管理必须以质量管理为视点，提高产品质量是增强竞争能力，提高经济效益的基本方法，是企业的生命线。1998年是我厂产品质量升级、品种换代的重要一年，特制定本计划。”在这段前言中，公文作者将企业管理与质量管理、提高产品质量、增强竞争能力，作了辨证、深入的分析，阐述了主题，使之成为了这份《计划》的灵魂。

(3) 从来文内容中确立主题。有些公文主题的确立是要受来文内容的制约的。比如“批复”，要针对“请示”的内容、理由而回复；对于平行机关的“复函”，要根据“来函”的内容而加以回答；批转性“通知”的内容要根据批转文件的内容来加以解释说明和提出要求等等。总之这类公文主题的确立不能是作者的主观臆想，而要依循公文的行文规则。

(4) 从不同文种的区分上认识主题。公文的文种极其纷繁，难以用一个模式去认识公文的主题。比如“会议纪要”，其主题只能在会议的中心议题和会议结论中去归纳；“大事记”其主题只能在大事之间的内容联系中去思考；“工作总结”，其主题只能在主要经验和体会上去分析。另外，如篇幅简短的“命令”、“会议通知”等，其主题就是公文本身，对其内容了解了就可以，不必再刻意地归纳什么“主题”。

### 3. 公文主题的要求

主题要正确、鲜明、集中，是对文章写作的要求，也是对公文的要求，除此之外，对于公文的主题，还应特别注意以下几点：

(1) 坚持党的指导思想。党的十六大把马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想确立为党必须长期坚持的指导思想。作为具有法定效力、依法行政和进行公务活动重要工具的行政公文和其他公文，在制作过程中，特别是确定主题，一定要准确地使之成为公文内容的灵魂和依据，反映党的指导思想，这是对于公文写作的最重要的要求。

(2) 符合党和国家的法律、法规。

党和国家的方针政策、法律以及有关的法规，是指导全国各项工作的依据。而每个领域、每个部门、每个单位制定的具体决策及有关规则、章程等，都应是国家重要法律、法令及决策的分解、延续与具体化，是从不同角度为实现这些重要的政策与法律服务的，因此，公文的主题必须与党和国家在现时期的重要决策保持一致，而绝不能与之相悖。同时还要注意与本部门、本单位原有的一些规定、制度相衔接，不能产生矛盾；对工作有联系的单位，也要了解其相关的政策，保持互相间的协调，避免干扰与抵触。

(3) 遵循实事求是的原则

党的实事求是的思想路线，应该成为制作公文必须严格遵循的重要原则。特别是要根据客观实际需要制发文件确立主题。制发公文一定要有很强的目的性，要有的放矢，针对社会生活、经济发展、工作实际中出现的新情况和急于要解决的问题，及时地制发文件去指导工作，部署任务，推动事业的发展。

## 二、材料

### （一）什么是材料

材料是文章中用以说明中心思想的生活现象、客观事实，相关知识及理论依据等。宏观地理解，凡是作者为了达到某种写作目的，而收集的全部的生活现象及资料都称为“材料”；具体地理解，材料又可以分为已被采用的材料和未被采用的材料，感性材料和理性材料，现实材料和历史材料，典型材料和综合材料，等等。

构筑一部作品和完成一篇文章，如何在作者现有的材料储备之中加以准确和科学的选择，如何使选择出的材料给作品以有力的支撑和鲜明的表现，是作品成败的关键问题之一。正确的选择材料，应注意如下原则：

1. 针对性。这一点应视为选择材料的第一原则。即一定要针对、围绕文章的中心思想加以选择。要在准备使用的若干材料中，选择出最能说明、最能表现主题的材料加以使用。

2. 典型性。材料的典型性，主要反映在集中、突出、普遍等特点上。

（1）集中。所选取的材料应该是作者对大量的社会现象进行提炼、概括而形成的。

（2）突出。选取同类材料中最能反映事物本质、最具有代表性的内容。

（3）普遍。典型的材料，常常具有广泛的代表性，作者列举出一个事例，便可使读者认识了解到普遍或多数的情况。

3. 生动性。在文章中作者所选取的材料，不仅内容应该是感人的，表述也应该是生动的，这样的事例才会对读者产生强烈感染力，留下深刻而久远的印象。所谓生动，不一定是情节上

的曲折动人，细节上的生动也会是感人的，而且有时产生的效果会更为突出。

4. 新颖性。所谓新颖，一是要有时代感，给人们以社会进步的气息；二是要新鲜，不是人们熟知和“嚼烂”的那些；三是以新的角度、新的侧面对一些材料进行展示和分析。

5. 充分性。一篇文章到底引用多少材料为宜，当然要具体分析，但是有些议论文为了说明一个真理，使别人接受自己的观点，就需要以大量的事例来说明和论证。

## （二）公文的材料

### 1. 公文材料的类别

#### （1）事实材料

在公文的诸多文种中，有一些是一定要利用事实来说明作者的观点，依靠材料来表达中心的。“通报”正是要通过具体事例或对某种思想、行为进行表彰，讴歌先进，弘扬正气；或对某种做法、举动进行批评、惩处，达到教育和警示的目的。“调查报告”正是要通过对事实的介绍与分析来揭示事物的本质及其规律性；“讲话稿”正是要通过一些感性材料来丰富讲话的内容，启迪和感奋听众与读者。公文中的事实材料包括现实材料、历史材料、正面材料、反面材料等，这些可根据情况在公文中单独使用，也可以同时使用，起到相互对照、衬托的作用。

#### （2）理论材料

为了证明观点的正确性，展示其权威性，公文中经常使用一些理论材料，如马克思列宁主义经典著作中的观点，革命领袖、国家领导人、政治家、科学家、权威人士的论述，国家法律、法令的条文等等。理论材料的使用，在形式与方法上，分为“明引”即引用材料的同时，明确指出其出处；“暗引”即只引用材料不注明出处；“意引”不是引用材料原文而是提炼精华、概括