

上 编

公文基础知识

第一章 公文概论

第一节 公文的概念和性质

哪些文章是公文？公文是应用文体的一种，简单说来，就是应用文中的公务文书，说得具体些，就是机关单位、团体组织处理公务活动的文书材料。

对国家行政机关公文，国务院办公厅于1987年2月18日发布、1993年11月21日修订的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）的表述是：行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

从以上概念中，我们可以清楚地看到，作为公务文书的应用文，和非公务文书的应用文（可相应称为私务文书）有如下明显区别：

第一，公文的作者，不是个人，而是机关单位、团体组织。也就是说，必须是依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织，或代表组织担负一定职务的负责人。

第二，公文所处理的只能是公务活动。它是处理公务活动的一种工具。

第三，公文是作者对自己法定权利的使用，因此，公具有

法定效力。

第四，公文，尤其是行政机关公文，必须具有规范体式。

以上是公文和非公文的应用文的区别，当然更是和其它一切文体（如记叙文、议论文）的区别。

从功能的角度来说，“处理公务活动的工具”可以认为是公文概念的一部分。处理公务活动需要各种工具，如交通工具、通讯工具，公文是处理公务活动的文书工具。

从方式、手段的角度来说，公文必须是一种文章（应用文），此时，“处理公务活动的工具”又可以视为公文的性质。

对公文是“机关单位、团体组织处理公务活动的工具”这一认识非常重要。公文是一种工具，或具有工具性质，意味着公文相应地具有其它工具都有的一些共性，如具有特定的、明确的功能；具有特定的、相对固定的模式；简明、单纯，易于操作，讲求使用的方便和效率；等等。②公文是“机关单位、团体组织处理公务活动”的工具，这意味着，用公文处理公务活动，又相应地具有机关单位、团体组织用其它方式处理公务活动都有的一些共性，如必须体现隶属关系和职权范围；必须遵照作为所有机关单位、团体组织基本行为准则的法律法规、方针政策；必须严肃、庄重、认真、负责；等等。

具有很强的工具性，是机关、单位处理公务活动的工具，这是公文区别于其它文体的根本特点。公文和公文写作的许多具体特点，都可以从这一根本特点得到认识和说明，并因这一特点而形成有机联系。只有充分认识到这一点，对纷纭复杂的知识才能深刻理解、融会贯通。

本书所说的公文，主要指《办法》明确规范的国家行政机关公文。

第二节 公文种类和分类

一、公文的种类

从使用范围来看，公文包括通用公文和专用公文两大类。通用公文是各类机关、单位均可使用的公文，专用公文是海关、司法、外交等具有专门职能的部门在一定业务范围内使用的公文。

《办法》指出，行政机关的公文种类主要包括如下 12 类 13 种：

1. 命令（令）。
2. 议案。
3. 决定。
4. 指示。
5. 公告、通告。
6. 通知。
7. 通报。
8. 报告。
9. 请示。
10. 批复。
11. 函。
12. 会议纪要。

除了议案只适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项外，其余 11 类 12 种都是海关使用的主要公文种类。

此外，计划、总结、调查报告、简报、信息、规定、办法、实施细则及海关专用的法律文书等也是海关常用公文。

二、公文分类

正确的分类是认识事物的有效方法之一。根据公文自身的特点及与写作的关系，我们着重说明以下几种分类。

（一）按行文方向分

按行文方向可以分为：

1. 上行文，即下级机关向上级机关的行文，如报告、请示。
2. 下行文，即上级机关向下级机关的行文，如命令（令）、决定、指示、通知、通报、批复。有些面向全社会、没有明确主送机关，但实际上是在行文指挥、行使职权的公文，也可以视为下行文，如主要目的为知照的公告、通告及法规类公文条例、规定、办法、实施细则等。
3. 平行文，即平级机关或不相隶属的机关之间的行文。平行文主要是函。

就像机关单位之间的一切公务往来都体现着一定的组织关系一样，按行文方向分类的公文也十分鲜明地体现着组织关系。下行文体现着上级对下级行文指挥、布置工作、处理问题、了解情况、回答请示询问；上行文体现着下级对上级汇报工作、反映情况、提出建议、请求帮助和指示。平行文则反映着没有领导和被领导关系的机关单位之间的沟通、协调、合作或向非上级机关的有关主管部门请求批准。

同一行文方向的不同文种的公文，体现的是同样的组织关系，因此，同一行文方向的不同文种在“写什么”和“怎么写”上有很大的共性。认识到这一点十分重要，对于文种繁多的下行文来说尤其如此。实际上，一些同一行文方向的文种本来就大同小异，认识它们的共同规律，就可以化繁为简，触类旁通，做到事半功倍。

正因如此，本书中编（主要行政公文）对有行文方向的公

文，即按行文方向分类。

（二）按处理要求分

按处理要求可以分为：

1. 需办件公文，即有要求行文对象承办答复或贯彻执行的事项的公文。这些行文对象，一般是主送机关，如大部分下行文以及请示、建议报告和一部分函；有的是广大社会公众，如一些命令、通告；有的是与该公文有关的其它单位（包括制发该文的单位本身），如会议纪要、计划等。

2. 参阅件公文，即仅供行文对象阅读参考的公文，如大部分报告以及总结、简报、调查报告等。

这种分类与写作也有很大的关系，特别是在正文的内容构成上，需办件公文和参阅件公文各有自己常见的模式。

需办件公文都有要求行文对象办理的事项，为了便于理解，在写需办事项之前，大多要写办理这些事项的原由；一些需办件在写了需办事项之后，往往还要提出办理的要求或希望、号召之类。以上内容可以概括为“为什么办”、“应（不应）办什么”和“应（不应）如何办”。

参阅件公文的具体内容限制较少，但大多是关于“办了什么”、“办得如何”、“如何办的”之类。参阅件一般较长，正文一般包括“提出要点”的开头和具体展述的主体两大部分。

（三）按内容特点和作用分

按内容特点和作用可以分为：

1. 规范性公文，如条例、规定、办法、细则、章程、规则等。

2. 指挥性公文，如命令（令）、决定、指示、批复、计划和一部分通知、通报等。

3. 报请性公文，如报告、请示、议案、调查报告和一部分函等。

4. 知照性公文，如公告、通告、一部分函和通知、通报等。

5. 记录性公文，如会议纪要、总结、大事记等。

这种分类和写作也有较大关系。同属一类的文种，在制文意图、谋篇布局、表达方法及语气措辞等方面往往具有较多的共性。

显然，不同的文种在以上三种分类中所处相同的类别越多，它们在写作上的共同之处也就越多。例如，不少指挥性公文，既是下行文，又是需办件，它们在写作上的颇多相似就是十分自然的了。也就是说，这些公文不仅是同中有异，而且是大同小异。了解这一点，对指导写作实践有很大的作用。

除以上分类，了解下列分类也是必要的。

按公文来源和去向分，可分为收进公文、外发公文、内部公文。

按办文时间要求分，可分为特急公文（特急件）、急办公文（急件）、常规公文（平件）。

按机密程度分，可分为绝密公文（绝密件）、机密公文（机密件）、秘密公文（密件）、普通公文（普通件）。

第三节 公文的特点和作用

一、公文的特点

如前所述，公文是机关单位、团体组织处理公务活动的工具，这是公文的根本特点。这一根本特点决定了公文的许多具体特点。其中，主要的特点是：

（一）公文以对公务活动的处理为其内容和功能

阶级、国家的出现和发展，使管理国家、治理社会的公务活动日益频繁和重要。处理公务活动需要各种方法和工具，公文就

是使用最为普遍而有效的重要工具之一。在所有的文体中，只有公文以对公务活动的处理为其内容和功能。这种处理和其它方式的处理一样，都是为了体现统治阶级的意志，维护统治阶级的利益，因此，在所有的文体中，公文的阶级性、政治性格外鲜明和强烈。

《办法》明确规定，我国行政机关公文，“传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验”，这些都鲜明地体现了公文的内容和功能特点。

用于管理国家、治理社会，这是公文的殊荣，正如古人所说，是“经国之大业，不朽之盛事”；另一方面，公文的质量又与国家、人民利害攸关，所谓“一字入公门，九牛拔不出”，所以，制作公文应当高度认真负责。

（二）公文有特定的作者和读者

与其它文章不同，公文的作者是特定的，即只能是法定作者，也就是说，只能是依法成立并能以自己的名义行使职权和承担义务的机关、组织及其领导人，其他一切人则无权制发。部分文种，如命令、议案、条例等，更对制作者作了严格的规定。正因为公文是法定作者在法定的职权范围内行使职权，就像以其它方式行使职权一样，这就使下行文具有了其它文章都没有的法定权威，使所有公文具有了其它文章都没有的法定效力。

公文的读者也是特定的，即或是上级、下级，或是不相隶属的机关单位，或是作为一定公务对象的广大社会公众。部分公文，如秘密公文，更有严格规定的读者对象。其它文章，人们可看可不看；而作为公文的特定读者，对发送或面向他们的参阅件公文，他们有义务阅读参考；对需办件公文，则更有法定的义务及时办理。

这种特定的作者和读者决定了行文关系，因而在很大的程度

上决定了公文能够写什么和应该怎么写。

（三）公文有规范的体式

应用文都有规范的体式。但是，由性质决定，公文必须具有更为严格的规范体式。《办法》对此作了明确的规定。在所有的文体中，由国家法规对体式作出严格规定，公文是绝无仅有的。

公文的规范体式表现为格式和文体两方面。

格式指公文整体上的样式，包括公文用纸、排版装订、文面格式等方面。

文体则是指标题尤其是正文的表现形式。作为一种独特的文体，公文在内容（主旨、材料）、结构、语言和表达方式等方面，不但不同于文学、新闻、记叙文、议论文、说明文，而且也不同于非公文的其它应用文，只有充分体现这些文体特点，公文才“像”公文，是公文，才能真正发挥公文的作用（文体特点详见有关各章）。

二、公文的作用

用来处理公务活动，作为处理公务活动的重要工具，这又是公文的根本作用所在。小到机关日常公务，大到党和国家大事，许许多多公务活动主要依靠甚至只能依靠公文进行处理。因此，公文成了出现最早、使用最为广泛的文体之一。维持国家机器正常运转，公文是不可或缺的。机关单位对公务活动的处理，明确地反映在公文之中，许多公文也因此而成为具有永久价值的历史文献。

公文的具体作用都是由上述根本作用决定的。这些作用有的是一般公文共有的，有的是某些种类的公文特有的。

（一）凭证和依据作用

要使对公务活动的处理具有法定效力，没有凭证和依据是不可想象的。具有规范体式、加盖了单位印章的公文就是处理公务

活动的凭证和依据。收文机关以需办件公文作为承办答复、贯彻执行依据，以参阅件公文作为了解情况、指导工作、作出决策的参考依据。

（二）宣传和教育作用

这一作用突出地表现在下行文中。党和国家的方针政策和种种决策，只有通过广大干部群众的宣传教育，才能得到贯彻执行，才能变成亿万人民的实际行动。其它传媒也可以进行宣传教育，但在宣传教育的权威性和效力效果方面，却是无法与公文相比的。因为公文不仅是一种宣传工具，而且首先是一种具有法定效力的行政工具。例如，无论是农村的经济体制改革，还是城市的经济体制改革，只有在中央文件下达之后，特别是法规性文件发布之后，才得到广大干部群众最大程度的理解和认同，才变成他们自觉的、积极的实践。

许多平行文和上行文也有一定的宣传教育作用。

（三）规范和准绳作用

国家用强力执行的一切活动的行为准则是法律和法规。法规体现在各种法规性公文和某些具有法规性质的命令、决定、通知等公文中。这些法规是宪法的延伸和补充，一经制定、发布施行，就由国家政权保证和强制执行，所谓“有法必依，执法必严，违法必究”，因而具有规范和准绳作用。如《国家行政机关公文处理办法》和《海关公文处理细则》，就是海关处理公文工作的规范。

（四）领导和指导作用

使用下行文是上级机关实现对下级机关领导的重要方法之一。法规类公文体现着最有法定效力和行政约束力的领导，许多命令、决定等对下级实行宏观的领导，而许多指示、通知、批复等则是对下级在具体工作上的指导。无论是政治领导，还是行政领导、业务领导，要得到体现和落实，都离不开公文。

（五）联系和知照作用

一个国家包括许许多多机关单位、团体组织，这些上下级或不相隶属的机关单位、团体组织之间，只有随时保持必要的、足可凭信的联系，才谈得上整个国家正常、有效的运转。公文就是联系上下左右的一种重要纽带。不仅知照类公文具有这种作用，其它种类的公文显然也具有这种作用。

第二章 公文的格式

第一节 公文格式概述

为了保证具有某种功能、具有较高的使用效率，凡工具大都有相对固定的零部件。越是复杂、精密的工具，零部件的模式性、规定性越强。公文是复杂、精密的文书工具，因而，各个组成部分也需要有较强的模式性、规定性。而作为国家机关、团体组织处理公务活动的工具，显然，规范的格式，对于体现国家机关和团体组织的严肃、庄重和法定权威、法定效力更是必不可少的。因此，历代公文都十分讲究格式，各朝各代都对公文格式作了严格的规定。

国务院办公厅于 1993 年修订、发布的《国家行政机关公文处理办法》第三章对国家行政机关的公文格式再次作了统一规定；稍后，海关总署发布的经修订的《海关公文处理细则》（以下简称《细则》）对海关使用的公文的格式作了更为具体、细致的规定。此外，国家技术监督局发布的《国家机关公文格式》和《发文稿纸格式》也作了具体、详尽的规定。

《办法》对公文用纸、排版装订和公文文面格式项目的规定内容是：

一、公文用纸和装订

公文用纸一般为 16 开型（长 260 mm、宽 184 mm）；也可以

采用国际标准 A4 型（长 297 mm、宽 210 mm）。左侧装订。张贴的公文用纸大小，根据实际需要确定。

二、公文的排版

文字从左至右横写、横排。少数民族文字按其习惯书写、排版。在民族自治地方，可并用汉字和通用的少数民族文字。

三、公文文面格式项目

公文一般由发文机关、秘密等级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、印章、成文时间、附注、主题词、抄送机关、印发机关和时间等部分组成。

第二节 海关公文文面格式

一、海关公文文面格式项目

《细则》指出，公文一般由发文机关名称、秘密等级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、印章、成文时间、主题词、抄送机关、印发机关和时间等部分组成。

上述“发文机关名称”，指文件名称。除上述项目外，海关公文在印发机关和时间之下，一般还有校对员、录入员和共印份数三个项目。

以下是总署制定的海关上行文、下行文和发文稿纸式样。

