

第一篇 公文写作要领

第一章

公文写作概论

本章简要描述公文这一事物的发展轨迹，确定公文概念，分析公文特点，明确公文作用，介绍公文种类。

第一节 我国公文的演变史

公文是人类社会发展的产物，还将以不同的形式，作为必不可少的重要工具，伴随人类社会的发展而持续下去。

人类社会某一族群发展到统一文字的阶段，必然产生公文这一管理及传播的工具。作为中华民族文明现象之一，我国公文同样具有世界上独一无二而又不曾间断的悠久历史。据传说，5000年前黄帝时期的史官苍颉就已经创造性地改革与统一了文字：“苍造字，天雨粟，神鬼泣”。原始时期的公文文物有待进一步的考古发现，据报道近年已经发现了8000年前的文字。

我国奴隶社会夏商周时期，公文基本成形，有了分类，出现代表作。目前，世界公认我国古文字最早的文物是19世纪末在河南省安阳小屯村发现的3500年前的殷墟甲骨文。甲骨文是统治者主要用来进行占卜和记录的公文形式。春秋时期由孔子编辑的《尚书》，汇编了黄帝之后尧舜禹到夏商周的高级行政公文。百家争鸣中的一些文章，就是属于公文。

在 2000 年封建社会的漫长历史上，公文统一规范，在形式上不断发展变化。秦汉建立大一统中央集权专制社会，我国公文开始走向统一规范。公文代表作有李斯的《谏逐客书》、汉高祖的《求贤诏》和诸葛亮的《出师表》等。公文最早称为“书契”、“简牍”、“文书”和“文案”等。公文一词出现在东汉，《后汉书·卷五十七·刘陶传》记载，东汉灵帝中平元年（公元 184 年），侍御史刘陶上表朝廷，提议招安张角，以防黄巾起义：“但更相告语，莫肯公文。”意为各州官员为保官职，只是互相转告，不肯写公文报告张角势力的日益强大。三国时公文已成通称。

魏晋时期，公文写作理论有了突破。刘勰在其理论巨著《文心雕龙》中论述的大部分文种都是公文。

唐宋时期，推崇文治，公文种类发展，出现许多公文名作。“唐宋八大家”散文中，不少名作是公文。

明清时期，公文走向封建社会的高峰阶段，种类繁多，专著相继推出。公文还被称为“公牋”和“文件”。

辛亥革命后，公文发生了革命性的变革，从内容到形式都面目一新。中国共产党十分重视公文变革，明确主张使用白话文和研究公文的写作。新中国建立后，不断进行公文的规范化、科学化建设。1981 年，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》。1987 年，国务院办公厅正式发布了《国家行政机关公文处理办法》，又于 1993 年修订发布。2000 年 8 月 24 日，国务院发布了《国家行政机关公文处理办法》。至此，我国公文走上了科学发展的大道，对于社会主义现代化建设必将起到重大促进作用。

第二节 公文的概念和特点

公文属于科学文章中的应用文体。应用文是非常庞大的文章类群，私人信件、留条一类的短文，都属于应用文。而公文则是应用文中特殊规范的一种。从把握公文这一事物本质、并从确定公文在应用文的坐标以及辨别公文自身种类等角度出发，对公文下准确的定义是必要的。

公文，全称公务文书，是机关团体、企事业单位等依法成立的社会组织用来办理公务的有一定格式的应用文。公文办理公务，就是以文字的形式实施管理。公务，应该包括内务（即内部管理）和外务（即处理其它社会组织的关系）。公务还分为政务和事务：政务是社会组织领导所主管的人员安排和组织发展的大事；事务是社会组织全体成员从事的业务性、日常性的工作。

从公文的概念中可以提取出公文的特点来。作为客观事物的公文的特点和作为客观事物运动的公文写作的特点是密切相联的：

第一，公文内容的公务性。公文的“公”，指的是社会组织。个人的感受认识，只能用文学作品或者一般科学文章来表达。不管是起草者个人，还是领导者个人，都不能用公文来表情达意。领导者个人只有在职务的前提下，并且只能是组织的最高领导才能代表社会组织发出公文。公文的内容必须是反映和传达社会组织的公务信息。党纪国法都规定了公文内容的范围和性质。

第二，公文格式的规范性。在绪论中“公文写作的特点”部分已经作了一些阐述。这里要说的是，格式是文章都有的，

但是一般文章特别是文学作品的格式只是简单的外在的文面格式，按照习惯形成。而公文的格式大不相同。公文的格式，有惯用的格式和法定的格式两种。惯用的格式，是约定俗成的，没有严格的限制。如普通公文中计划和总结的格式。法定的格式则是权威机关规定的，必须严格按照格式写作。法定公文中的行政公文和党务公文，更由最高权力机关及有关部门通过法规性公文规定了严格的格式。还要进一步说明的是，公文格式同时又是程式，呈现出公文写作和办理的程序性。

公文格式的规范性，是公文本质特性的发展，是公文写作和办理的需要。公务具有公众性和同一性，对社会组织成员产生一致的认可、制约和指挥，否则社会组织就不可能运作。相应的，反映和办理公务的公文，也就形成了格式和程式，显著歪高了公文写作和办理的效率。完全可以预见，随着时代的发展和社会组织的进步，公文的规范及格式会更加科学、严谨，以至于公文写作和办理会有高度先进的电脑软件来实现电子化和自动化。

第三，作者和读者的指定性。文学作品的作者是个人。一般科学文章的作者是个人或者是个人之间的自由结合。读者一般是没有限制或者是不可计量的。但是，公文的作者只能是法定的社会组织及其法人代表或者称为第一领导人。有权力进行公文写作的社会组织，必须依照法律在有关政府部门登记注册。这一社会组织及其第一领导人，就成为公文的法定作者。至于动笔起草公文初稿的人，如秘书，应称为起草人，不是法蒙意义上的作者。公文的读者是特定的，在公文格式上有专门规定，即“主送机关”、“抄送机关”和“传达（阅读）范围”。有一点要注意，有的告知性公文如通告，指定了读者应乘括发出公文的社会组织之外的社会群众。

第四，法定权力的制约性。这一点，公文在文章中是独一无二的。公文只能由法定的作者发出。法定的作者即社会组织的机关及其部门都规定了隶属关系和职权范围，其公文是这种隶属关系和职权范围的反映。写作公文和办理公文都有一定的规定性。也就是说，对于作者和读者，公文具有法规给予社会组织职权所相应产生的制约性。制约性在不同的公文中有不同的情况。行政公文的命令，对于公文的接受者具有强制性。如果接受者不按命令办理，就会受到法律的制裁。发出命令的政府机关有权依照法律规定，动用军队或警察等国家机器进行处罚。行政公文的决定，具有国家指挥性和约束力。行政公文的通知，具有规定性、指挥性和指导性。经济公文合同，依照《中华人民共和国合同法》对于缔约各方具有确定的制约性，如奖惩、期限等。普通公文的讲话稿，对听众具有领导者所拥有的指导性和指挥性。法规性公文如法律、规章，制约性更是不言而喻的。公文正因为有制约性，才能产生现实的管理作用。

第三节 公文的作用和分类

上述认识已经告诉我们公文的作用是重大的、多方面的。本节将公文的作用予以条理化。

一是法规和准绳作用。法规性公文有宪法、法律和规章（如条例、办法等），在发出公文的社会组织的管理范围中有法规和准绳作用，全体成员都要遵守，否则，就要受到法规所规定的处理。有的行政公文也有一定的法规和准绳作用，特别是直接发布规定的命令、决定或者通知，如《中国人民解放军总部关于重新颁布三大纪律八项注意的训令》。

二是领导和指导作用。上级机关发出的下行文，对下级机关单位具有领导和指导作用。

三是沟通和合作作用。知照性的公文，平行文，如公告、通报和函，有公务联系即沟通作用。几个机关部门联合发文，有合作作用。

四是宣传和教育作用。应该说，公文都有宣传和教育工作。而指导性公文如意见、指示或者部分通知、批复，注重议论表达，理论性强，更具有明显的宣传和指导作用。

总的来说，公文最基本的作用是凭证和依据作用。公文明确反映作者的意图，对于作者来说是行使职权、办理公务的凭证，对接受一方来说是办理公务的依据。立此存档，据此为证。换言之，公文是发文机关的凭证、主送（收文）机关办理公务的依据。

公文种类数以百计，可以从不同的角度进行分类。从来源分，有对外公文、收来公文和内部公文。从内容分，有指挥性公文、规范性公文、报请性公文、知照性公文和记录性公文。还可以从秘密程度、紧急程度、处理要求和发送目的等角度分类。以下仅从学习写作的角度出发，给公文大致分类如下：

一、按作用分类

（一）专用公文。这是机关各部门在各自的业务范围内专门使用的业务公文。国家政府机关的部门，其业务基本反映了社会生活的各个领域，如教育、国防、司法、商业等。在行政公文中，专用公文一般作为附件使用。

（二）技术公文。如说明书、图表等，在行政公文中一般作为附件使用。本书没有介绍技术公文种类。

（三）通用公文。这类公文全社会通用。可以包括：法定

公文，分为行政公文和党务公文；普通公文，如计划、总结等；法规性公文，分为宪法、法律和规章（如条例、办法、章程等）。

二、按方向分类：

这种分类法比较简单。

（一）下行文，是上级机关对下级机关单位的行文。如命令、通知等。

（二）平行文，是不相隶属的机关单位包括平级机关单位之间的行文。如行政公文中的函。其它行政公文如通知有时有平行性。

（三）上行文，是下级机关单位向上级机关的行文。行政公文中有请示、报告和议案。

公文写作和办理一定要选准文种。文种选错了，就会影响公务办理。例如，将请示写成了报告，就不能达到上级给予批复的目的，因为按照公文法规，报告是不需要批复的。再如，通知要求向本机关单位普发，但不能面向本机关单位外的社会，通告则面向本机关单位之外的社会成员，两者不能混用。选准文种，是公文规范化的重要内容。乱用文种如“请示报告”之类，就违反了公文规范化的要求。

思考与练习

1. 试比较公文的特点和公文写作的特点。
2. 试比较古代公文和现代公文的异同。
3. 为什么公文写作一定要选准文种？

第四节 行政公文行文规则

文章需要通过各式各样的发表和传播才能产生作用，而公文的发表和传播则是按照一定规则来运行和传递的。法定公文中行政公文和党务公文的运行更要遵照《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党机关公文处理条例》等规则。

一、公文行文规则概述

写作公文之前，就要确定行文规则。从现实的公文写作及教学情况来看，行文规则往往是人们普遍遇到的一个重要问题。而学习和把握行文规则，则必须首先了解行文关系、行文方向和行文方式。

（一）行文关系

行文关系是机关单位之间的组织关系在公文运行中的体现。这就必须首先弄清我国社会组织的机关单位。

我国社会组织的管理机关可以分为三大类型：

1. 政权机关，包括：

（1）立法机关体系：自全国人民代表大会及其常设机构、省市人民代表大会及其常设机构（省级以上立法机关或经全国人民代表大会授权的市级立法机关才有立法权）至乡镇人民代表大会。

（2）行政机关体系：依次是中央人民政府即国务院；省、市（四大直辖市）、区（各自治区和香港特别行政区）政府；市、州（自治州）政府；市（县级市）、区（市辖各区）、县政府；乡、镇政府。

（3）司法机关体系：自最高人民法院至乡镇司法机关。

其它政权机关有军事机关体系、政协机关体系等。

2. 团体机关，包括：

中国共产党机关体系，这一机关体系实质上是我国社会的领导权力核心。

中国共产主义青年团机关体系。

全国工会机关体系。

全国妇女联合会机关体系。

其他群众性团体，如文联、社会科学联合会等等。

3. 实体机关，包括：事业单位机关，均由国家提供一定的经费，如学校的研究机构等机关；企业单位机关。一般实体机关纵向级别较少。

各级机关都有自己所辖的若干部门。在公文写作中，一定要注意机关和部门的区别。每一社会组织都有管理机构即机关，在机关中又有不同的职能部门。如市政府，应理解为市政府机关，而商业局则应理解为市政府机关所辖的部门之一。同时，相对而言，机关首脑一般称机关领导人，部门首脑一般称部门负责人。还要注意，在机关之下有各级单位，这些基层单位又会有自己的机关。如市政府机关下设区县及乡镇政府机关。又如总公司机关下设分公司机关。

我国社会组织机关及其部门、单位之间的组织关系和行文关系有以下四种：

一是上下级关系，即领导和被领导关系，这是直接垂直的关系，一般在上下一级之间。如国务院和省政府。机关或部门的上行文报告和请示都是面向上一级的机关或部门的。而下行文如决定、通知、批复等都是面向下一级机关或部门的。

二是隶属关系，不论大小和级别，都在同一系列内。如某乡政府就可以说隶属国务院或者所在省的省政府，而和另外的

省政府就不是隶属关系。在这一关系之下，上级常用普发性下行公文如命令、通知、意见、会议纪要等，下级也可越级使用上行文（在特殊情况下行文并且必须抄送上一级即直接上级机关部门）。

三是平级关系，是在一个系列中的同等级别的机关或者部门、单位之间的关系。其代表性文种是平行文函。有的通知也可以发挥平行性。

四是非隶属关系，指不是同一垂直系列不发生直接职能往来的机关及其部门、单位之间的关系，不论是相同级别还是不同级别，都要通过知照性行文如函进行协调，或联合行文共同办理。

（二）行文方向

行文方向是以发文机关为立足点向不同机关运行的去向。大致有四个：

上行，指公文向上级机关单位运行。行政公文的上行文有议案、报告和请示，但有的下行文如通知、通报等也可以在一定情况下上行。

下行，指公文向下级机关单位运行。下行的行政公文较多。

平行，指公文向同级或不相隶属的机关单位运行。函、通知等都可以平行。

泛行，指公文可以同时上行、下行或平行，并向社会公布。行政公文中的公告和通告就属此类。

（三）行文方式

行文方式，指行文的方法和形式。

1. 从行文对象分

（1）逐级行文：向直接的上级或者直接下级行文。

(2) 越级行文：越过自己的直接上级或下级行文。

(3) 多级行文：向直接上级并呈非直接上级或者向直接下级并转非直接下级的一次性行文。

(4) 普发行文：向所属各机关及其部门、单位一次性行文，主送机关使用泛称。

(5) 通行行文：向隶属机关和非隶属机关以及社会群体一次性泛向行文。

2. 从发文机关分

(1) 单独行文。

(2) 联合行文。

3. 从对象主次分

(1) 主送。

(2) 抄送。

二、行政公文行文规则

《国家行政机关公文处理办法》第 4 章第 13 条至第 23 条规定了行政公文的行文规则。《中国共产党机关公文处理条例》第 4 章第 11 条至第 15 条规定了党务公文的行文规则。它们是我国所有公文行文的主要依据。以下主要依据《国家行政机关公文处理办法》第 4 章第 13 条至第 23 条规定的 11 条规则归纳成为 6 个方面加以解说。

(一) 注重效用

《办法》第 13 条规定：“行文应当确有必要，注重效用。”公文不能随意发出，一定要讲究实效，这样才能保证发文机关的权威性。如果公务不大重要，不必用公文反映，那么可以采取电话、谈话等方式办理。不要出现那种“当收发室简单照抄照转”和“一文多发”重复发文的问题。公文要少而精，否则就

会出现效率低下的问题。

（二）行文根据

《办法》第 14 条规定：“行文关系根据隶属关系和职权范围确定，一般不得越级请示和报告。”这是基本原则。国家行政机关的隶属关系和职权范围是由《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）所规定的。例如，《宪法》第 89 条规定了国务院的职权，主要有“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”“批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分”等。又如，《宪法》第 107 条规定县级以上地方各级人民政府行使的职权是“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”。行政工作的依据是宪法和法律，公文运行当然更要照此办理。

《宪法》确定中国共产党是领导核心。为加强和改善党的领导，在对社会和国家的管理上，实行党政分开。反映在公文运行上，党和政府的行文不能混淆，党政可以联合行文而不要互相行文。

（三）部门行文

《办法》第 15 条规定：“政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文；除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”

其它社会组织以此类推，以机关及其部门和基层单位来表示

1. 机关各部门在职权范围内，可以互相行文，可以向下一级基层单位的有关业务部门行文。如市政府的商业局可以向农业局行文（主要以函的形式，有时以通知的形式），可以向区政府的商业局行文（多以下行文形式）。上下级业务部门之间，虽然没有隶属关系，但有业务指导关系。同样，总公司机关的技术处可以向生产处行文（主要以函的形式，有时以通知的形式），可以向分公司的技术科行文（多以下行文形式）。

2. 机关各部门向下一级机关行文只能采用函的形式。上级机关的职能部门同下级机关是平级关系，有时向下级机关发函还要得到上级机关的授权，行文时要在正文的开头说明授权的机关或领导人。

3. 部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。

部门行文还有以下规定。《办法》第 17 条：“属于部门职权范围内的事务，应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。须经政府审批的事项，经政府同意也可以由部门行文，文中应当注明经政府同意。”第 18 条：“属于主管部门职权范围内的具体问题，应当直接报送主管部门处理。”

平级机关或部门往往联合行文。《办法》第 16 条规定：“同级政府、同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文；政府与同级党委和军队机关可以联合行文；政府部门与相应的党组织和军队机关可以联合行文；政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。”这项规定强调了联合行文的前提是同级。联合行文的机关及部门、单位必须是平级的，还要经过协商并取得一致意见。这就一定要掌握各种社会组织的职权范围和隶属关系。如同一个地区的党委就不能和团委联合行文，因为它们的关系是领导与被领导关系。

联合行文在公务中常常是必要的：避免了各自分头行文的不一致问题，增加了行文的权威性和约束力，减少了公文数量。如某省《关于党政群机关工作人员参加成人教育有关问题的通知》，由省委组织部、省教委、省人事厅、省财政厅联合下发。这是由于通知的内容涉及组织、人事、教育及经费开支等方向。联合行文，应将相对应的机关都列为主送机关，以便于共同处理。如上文的主送机关为“各地、市、州、县委，各地区行政公署，各市、州、县人民政府，省委各部委，省级国家机关各委办厅局，各人民团体、各大专院校”。

联合行文要求协商一致。《办法》第 19 条规定：“部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。如擅自行文，上级机关应当责令纠正或撤销。”对各部门都有关系的问题，如果没有协商一致而各自向下行文，自行其是，就会在更大的范围中出现更为严重的问题。因此，各部门必须在发文之前取得共识，主办单位更要和其它单位主动协商。如果多次协商仍然存在分歧，而问题的解决又不允许再拖延下去，就请示上级协商或者直接处理。如擅自行文，上级有权责令纠正或撤销。

（四）抄送规则

《办法》第 20 条规定：“向下级机关或者本系统的重要行文，应当同时抄送直接上级机关。”重要行文，往往是在决定、通知和批复等文种中关于重要公务或者重大问题如撤换下级主要领导人、增设重要机构、审批大型项目、进行重要涉外活动的公文。对发文机关和下级机关来说，这就便于上级监督，避免出现重大差错；对上级机关来说，这就便于了解和掌握情况，统一管理。

《办法》第 23 条还规定：“受双重领导的机关向上级机关

行文，应当写明主送机关和抄送机关。上级机关向双重领导的下级机关行文，必要时应当抄送其另一上级机关。”这样，便于协调工作，防止出现矛盾问题。如某市学校一件公务，既需要直接上级机关的审批，又需要经费支出，这就要将请示主送市教育局，抄送市财政局。而市教育局下发批复批准该项目给这个学校时，要抄送市财政局。

（五）请示规则

《办法》第 21 条规定：“‘请示’应当一文一事；一般只写一个主送机关，需要同时送其他机关的，应当用抄送形式，但不得抄送其他机关。‘报告’不得夹带请示事项。”第 22 条又规定：“除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以机关名义向上级机关负责人报送‘请示’、‘意见’和‘报告’。”

1. 一文一事。古代就有一文一事的行文制度。一份请示写一件公务，内容简单，便于上级批复。如果一文多事，就会出现可批可不批、全部批和部分批、快批和缓批的复杂情况。这就造成了批复的困难，甚至导致无法批复。

2. 只写一个主送机关。一份请示写一个主送机关，可以得到及时有效的批复。如果写几个，很可能出现没有一个主送机关批复的情况，这是请示的失败；也可能有两个或两个以上的主送机关都批复而意见不一致甚至矛盾的情况。因此，请示只能写一个主送机关。需要同时送其他机关的，应当用抄送形式。

3. 不得抄送其他机关。《办法》第 21 条提出“需要同时送其他机关的，应当用抄送形式，但不得抄送下级机关”。我们的理解是，请示尤其不能抄送下级机关。请示事项都是发文机关无权解决的问题，只是意向，不具备行政约束力，上级在批复中可以批准也可以不批准。如果将其抄送下级，容易造成