

公文写作教程：第一章公文概述 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/172/2021_2022__E5_85_AC_E6_96_87_E5_86_99_E4_c39_172169.htm 第一章 公文概述第一节 公文的概念一公文是办理公务的文书“办理公务的文书”，这是“公文”一词的基本含义。党政机关、社会团体、企事业单位，在行使管理职权、处理日常工作时，都必须以公文为基本的工具。党组织所制定的方针、路线，要靠公文传达、贯彻；各级政府的政策、法令，要靠公文宣传、实施；社会团体和企事业单位开展工作的种种方法、措施，也要靠公文进行布置、安排。二公文是具有直接效用和规范体式的公务文书理解“公文”，只认识到“办理公务”还是不够的，公文还有两个基本性质：一是直接效用性，二是体式的规范性。公文当然要用以宣传党和国家的路线、方针和政策，但跟纯粹的宣传教育性文章不同，它还要指向实事，办理实务，总的来说，是务实的而不是务虚的。在长期的应用实践中，公文形成了规范化的体式。依照这些文体规范进行写作和阅读，方便快捷而又简练明白。据此，我们可以说公文是党政机关、社会团体、企事业单位在行使管理职权、处理日常工作时使用的，具有直接效用和规范体式的文书。三广义的公文和狭义的公文有了以上认识仍然不够。人们使用“公文”这一语词时，赋予它的含义时宽时窄，我们还有必要对此作出区分。广义的公文，外延十分广阔，除通用文书外，还包括法律、财经、文教、外交、军事、税务、工商等各种行业自己的专用文书。目前，还没有人能够统计出来广义的公文到底有多少具体的文种也许永远也统计不出来，因为它

不仅多到了数不胜数的地步，而且随着社会发展的脚步，总是不断地有新的文体产生。狭义的公文，是指国务院办公厅《国家行政机关公文处理办法》中规定的13种行政公文和中共中央办公厅《中国共产党机关公文处理条例》中规定的14种党的主要公文。这两大类公文的文种彼此多数相同或近似，也有一些区别。这些公文文种都是在机关工作中使用频率较高的。我们在这本书中讲述的公文，以中央办公厅和国务院办公厅规定的党政公文为主，也适当选入了一些通用、常用的机关事务文书。在第二编里讲述的文体，都属于狭义的公文范畴；而在第三编里讲述的文体，都属于广义的公文范畴。

第二节 公文的产生与发展

一、公文的产生

迄今我们所知道的最早的文章，就是公文。从1898年起，考古工作者在河南安阳小屯殷墟遗址等地陆续出土大量刻有文字的甲骨，到目前为止，数量已逾十万片。这就是在中国文化史上占据重要地位的“甲骨文”。“甲”是指龟甲，“骨”是牛骨或鹿骨，甲骨文就是刻在龟甲或兽骨上的文字，又叫甲骨刻辞。甲骨文是商代王室进行占卜时所作的简短记录，短的仅数字，长的也不过百余字，是我国最早出现的原始性的文章。马克思主义唯物史观认为，文字起源于劳动，文章和文学也是起源于劳动。从我们掌握的资料看，具有实用价值的文章和具有审美价值的文学相比，实用文的诞生明显早于文学。实用文的诞生至少有这样两个原因：一是在漫长的生产劳动过程中，人的思维逐渐得以发展，人与人之间的交际也逐渐增多，于是人们便创造出一些符号以便进行交流，这些符号就是早期的文字。而文字的诞生为文章的产生打下了基础。二是人类的集体劳作需要协调、组织、指挥，而这一切缺少人类

思维的固化物文章，是很难实现的，这样就形成了一种强大的推动力，使应用文的产生成为一种必然。据学者考证，甲骨文主要是用来占卜的。当时生产力低下，人们对大自然不可能有科学的认识，总认为冥冥之中有凌架于万物之上的神，是他们主宰着事物的发生发展、生死存亡。于是，遇事总要用占卜的方式来预测一下吉凶祸福，由身兼史官和巫师双重身份的人在甲骨上用刻辞予以记载。就已发现的这些甲骨文来说，其内容涉及世系、气候、食货、征伐、畋猎等多方面。甲骨文是埋在地下的殷代王室的档案，用现在的眼光看，大部分都是公务文书。商周时代盛行在青铜器上铸刻文字，这就是我们常与甲骨文并称的“钟鼎文”。钟鼎文有的用来记载统治者的制度法令，有的记载统治者的文德武功，还有的记载贵族之间的商务活动，多数属于公文的范畴。不过，其中也有一些属于私人之间用于物质交换的契约，虽还是应用文，已不能归入公文范畴了。我国最早的文章总集《尚书》，所收录的文章多数也是公文。《尚书》中的文章，分为六种体式：典、谟、训、诰、誓、命。其中，“典”用于记述典章制度，“谟”是议政的策论，“训”是进行教诲开导的论说文，“诰”是进行训诫的文告，“誓”是军队出征的誓词，“命”是君主的命令和诏书。这些文体，跟现代的命令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通报、报告等，都有一些近似之处。从以上介绍可见，在文字的草创时期，公文就已经产生了。在所有的文体中，公文可以算是最古老的。《周易系辞》也可以证明这一点：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察，盖取诸。”

二公文的发展到了秦代，公文从文类到体式都得以充分的发

展。秦始皇在李斯的辅佐下，建立了第一代中央集权制的国家政权。为了达到长治久安的目的，他们统一了文字和度量衡，实行车同轨、书同文的措施。李斯等人为了提高公文的办事效率和可靠程度，还制定了现在仍在沿用的“抬头”、“用印”等制度，这标志着公文在当时已经相当成熟。汉代的公文体式主要有书、议、策、论、疏、诏、制、敕、章、奏、表等等，其中，皇帝对臣下使用的文体主要是诏、制、策、敕，臣下对皇上则主要用章、奏、表、议等，已有了大致固定的下行文和上行文的区分。同时，在表达上和结构上，也有了一些相对固定的格式。尤其值得一提的是，当时的公文还产生了一些流传后世的名篇，如贾谊的《陈政事疏》、《论积贮疏》，晁错的《论贵粟疏》，司马相如的《上书谏猎》等。汉以后的魏晋南北朝时期，公文无论从写作实践上还是从理论上，都有明显的发展进步。主要代表人物首推曹操、曹丕父子。曹操亲自动手写过不少公文，代表作有《让县自明本志令》、《求贤令》、《求逸才令》、《慎行令》、《修学令》、《请增封荀表》等。曹丕则不仅亲自撰写公文，还推出了有关公文写作的理论专著《典论论文》。他说文章是“经国之大业，不朽之盛事”，应该主要是指公文而言。他还把文章体式分为“四科八体”，并指出它们各自的特点：“奏议宜雅，书论宜理，铭诔尚实，诗赋欲丽”。其中的奏、议、书、论、铭、诔都是应用文，多数都可作为公文体式。只有后两种是文学作品的体裁。唐宋时代更是中国古代公文走向成熟的时期。由于这个时期出现了中国文化史上著名的“唐宋散文八大家”，涌现的名篇更是数不胜数。魏徵的《谏太宗十思疏》、《十渐不克终疏》，陆贽的

《奉天请罢琼林二库状》、《论两税之弊须有厘革》，范仲淹的《答手诏条陈十事》等，都是脍炙人口的佳作。出于八大家之手的名篇则更多：韩愈的《论佛骨表》、柳宗元的《上枢密韩太尉书》、欧阳修的《朋党论》、《与高司谏书》，王安石的《上仁宗皇帝言事书》，苏轼的《为政之宽严》、《乞校正陆贽奏议进御札子》等，不胜枚举。元明清时期，在应用文研究方面渐趋深入，明代吴纳的《文章辨体》，徐师曾的《文体明辨》，清代姚鼐的《古文辞类纂》，刘熙载的《艺概文概》等，都是影响广泛的文章学专著，其中对公文的各种体式论之甚详。辛亥革命以后，南京临时政府于1912年颁布了第一个现代公文体式条例。中国共产党成立后，也很快有了自己的公文体式，瞿秋白还于1931年起草了《文件处理办法》。1942年，陕甘宁边区政府发布了《新公文体式》。建国后，政务院于1951年就发布了《公文处理暂行办法》，以后多次修改，一直发展到目前所用的《国家行政机关公文处理办法》。

第三节公文的特点和作用

一、公文的特点

(一) 政策性公文是党的机关和行政机关行使管理职能、办理具体事务的重要工具，对国家政治、经济和社会生活的各个领域都有着指导作用，是维护和发展社会主义制度、建设物质文明和精神文明的保障。各级党的机关和行政机关制发的公文，都必须用来贯彻执行党和国家的有关政策，执行国家的法律和法令，丝毫不能偏离党和国家的政治目标和政策轨道。因此，公文是观点鲜明的文体，是严肃郑重的文体，是有着充分的权威的文体，要求作者必须有严肃认真的态度。

(二) 实用性公文是用来处理公务的文书，所以它总是根据现实需要，针对实际问题而制发，有着明确的写作目的。

国务院办公厅在《国家行政机关公文处理办法》中，对此提出的要求是“各级行政机关要发扬深入实际、联系群众、调查研究、实事求是和认真负责的工作作风，克服官僚主义、形式主义和文牍主义……行文要少而精，注重效用。”

(三) 可靠性公文涉及的事实以及所引用的材料和数据，必须真实可靠，不得有任何虚假和错漏。内容真实、准确，这是公文写作最基本的原则。一般文章写作中的虚构手法，在公文中不能使用；合理想象、添枝加叶、移花接木的方法，也同样不能使用。因此，公文写作一定要核准事实和数据，确保材料的可靠性。

(四) 定向性公文都是由某一个特定机关制发的，并且大部分都是写给特定对象阅读的，作者与读者之间有具体、明确的对应关系。公文的这种定向性特点使得写作有着很强的针对性。

(五) 时间性公文所针对的问题，总是存在于特定的时间范围之内，一旦时过境迁，公文的实用价值也会随之丧失。所以，公文的写作、传递和办理，都要求迅速及时。

(六) 规范性为了方便、有效地办理事务，公文形成了自身特有的办理程序和写作格式。中央办公厅和国务院办公厅对公文的种类、用途、文面都作了统一的规定。另外，多数常用文种在结构、用语等方面，也有着约定俗成的程式。

二公文的作用

(一) 颁布法规《国家行政机关公文处理办法》总则第二条在概述公文的作用时，强调公文“是依法行政和进行公务活动的重要工具”。《中国共产党机关公文处理条例》也有类似的表述。对于行政公文来说，大到国家的宪法及刑法、民法、诉讼法等各种法律，小到办理某一具体事务的规定、办法，在制定出来后，都要通过行政公文予以颁布实施。对于党的公文来说，条例、规定等就是用来发布党

内规章制度和行为规范的公文文种。行政法规一经发布，任何人都不得违反。党的规章制度和行为规范，则对党组织的所有成员都有约束作用。现在，我们国家正在努力进行完善的法制建设，在人民群众中也在开展深入的普法教育，公文在这方面的作用正在日益强化。

(二)指挥管理党政机关、企事业单位、群众团体，都在特定的范围内担负着组织、指挥、管理的职责，而实施这些职责的基本工具，就是公文。在党政公文中，命令、决定、决议、指示、批复等文种，就属于指挥、管理性的下行公文。这些公文一经下发，下级机关必须执行。大到国家机器的运转，小到一个企事业单位内部工作有秩序的开展，都跟公文的指挥管理作用密切相关，离开了公文的这一作用，各方面的管理工作很可能陷入混乱状态。因此，我们应该意识到，相当多的公文的起草、定稿过程，实质上就是管理工作的实施过程。

(三)交流信息公文还有一个重要的作用是交流信息。下行文中的公告、通告、公报、通知、通报，上行文中的报告、请示，还有作为平行文的函，都有交流信息的基本功能。交流信息，一方面是上情下达，一方面是下情上达，另一方面是友邻单位互通情报。有了公文作为信息流通的渠道，上下级机关都有可能做到耳聪目明，不至于闭目塞听。

(四)宣传教育决议、公报、公告、通报、会议纪要等文体，还有着很明显的宣传教育作用。针对现实生活中普遍存在的某一问题或认识的偏差，摆事实，讲道理，进行启发诱导，使大家明白应该确立什么立场，应该坚持什么原则，进而知道自己应该做什么、怎样做。例如“文革”结束之后，党内以及全国对于如何认识和评价“文革”意见不能统一，思想相对陷入混乱的时候，党中央及

时发布了重要文件《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，通过大量的事实分析和严密论证，澄清了模糊认识，使全党和全国的政治思想很快走向统一。(五)商洽协调很多工作，单凭一个单位很难顺利完成，往往需要相关单位给以配合、帮助。这样，地区与地区、单位与单位、团体与团体之间，就需要加强联系，互相协商，互相帮助，协调工作。公文实现这一功能的主要文种是“函”，它可以在没有隶属关系的机关之间起到沟通、协调的作用，使各个机关形成一个有机的整体，协同处理、协作完成某项公务。(六)凭证依据公文还有明显的凭证和依据作用。上级发布的下行文，是下级机关开展工作的依据；下级上报的公文，是上级决策的依据；一个机关自己制作的公文，是自己履行职能、开展工作的真实记录和凭证。在日常工作中常会遇到这样的情况：对一个具体的事务该如何处理没有把握，就查找相关的公文，看上级或有关职能部门在这方面有哪些规定，然后按照规定行事。对某次会议的有关情况不够了解，就查找那次会议的纪要，马上即可获得清晰可靠的材料。这些都是公文依据和凭证作用的具体表现。因此，许多重要的公文，都需要归档保存很长时间，以便需要时查找。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com