

第二篇 公文

第三章 公文概述

第一节 公文的概念、特点和作用

一、公文的概念

公文是有关机关、部门、单位在管理过程中所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。

公文首先是一种公务文书。所谓公务,是指党政机关、企事业单位、社会团体在本职责范围内因公依法行使其职权所开展的工作、业务或活动等,而非因私事务。据此,公文不仅为行政机关所用,也为依法成立的企事业单位、团组织所用。公文的编制收发也由专门的文秘部门(如办公厅、秘书处、办公室等)负责办理,各单位都应当高度重视公文的处理工作,遵守国家有关公文处理的办法。

二、公文的特点

(一) 鲜明的政治性

公文是国家进行建设和管理的一种重要工具。党和国家通过公文,宣传和发布有关方针、政策和法规,各级政府和各部门通过公文执行、贯彻党和国家的方针、政策,维护和体现国家和人民的利益。应该说,任何一国的公文都具有其鲜明的政治色彩,任何时期的公文都是当时国家政治的体现。

(二) 高度的权威性

公文是党和国家方针、政策和法规的体现,具有高度的权威性,有关政策、法规一经制定发布,受文单位及相关人员都必须严格遵守,做到有令必行,有禁必止,不得违反、抵制或篡改。

（三）作者的法定性

公文的制作者和一般文章的作者身份有所不同。公文的制作者必须是依法成立的机构组织及其代表人,非法定的组织或个人均不能制作印发公文。虽然每份公文都有其撰稿者,但其写作是授权行使所为,它所体现的是机关单位的意志,而非个人行为或个人情感的宣泄。有些公文,如“令”、“议案”等,是以领导人名义发布的,但它们所代表的依然是它所在的机关单位而非个人的意志。

（四）严格的程序性

为维护公文的权威性、严肃性,进行行之有效的管理,国务院办公厅在 2000 年 8 月 24 日发布了《国家行政机关公文处理办法》,其中专门就公文的格式、行文的规则作了规定。如公文的格式,一般由发文机关、标题、发文字号、签发人、主送机关、正文、附件等部分组成,每一部分的写法都有一定的要求,任何单位、个人在撰写时都必须严格遵守,不得自行其是,标新立异,另搞一套。这也是公文与其他文章写作的不同所在。

（五）显见的时效性

任何一份公文都具有一定的时效,一般公文都以“成文日期”为生效时间,也有的则另注明生效、实施日期。公文的时效有长有短,短则数周、数月,如一些函、请示、批复、会议通知、通告等;长则一年、数年,如一些法规性的文件。显见的时效,有利于相关单位或人员在有效期内执行、遵守或办理、解决有关事项,达到行文的目的。

三、公文的作用

公文是作为传达和贯彻执行党和国家的各项方针政策,管理国家政务,作为机关联系与处理工作的一种有力工具。具体分析起来,公文的作用,主要有以下几个方面。

（一）法规作用

各种法规是以文件的形式制定和发布的。

管理国家和社会事务需要各种法律和行政法规,如《宪法》和依据《宪法》制定的刑法、刑事诉讼法、婚姻法、立法法等,还有各种条例,如逮捕拘留条例、发明奖励条例、学位条例以及各种工作的通则、规定、办法。这些法律、条例、通则、办法等统称为法规文件。

法规文件具有法律依据作用,一经制定和发布生效,必须坚决执行,国家以强制力保证它的权威。法规文件在没有修改和宣布作废之前,始终有效,用以维护社会生活的正常秩序,作为各项工作和各种活动的规范和准绳。法规文件在它有效的范围内,人人均须遵守,不得违反。自党的十一届三中全会以来,为了适应现代化建设和加强法制的需要,我国制定、修改和发布了数以百计、千计的各种法规文件,指导与规划各项有关工作有秩序地整顿与发展。

法规文件一般是指国家权力机关发布的法律和行政法规,至于《中国共产党章程》、《中国共产党纪律处分条例》(试行)等,属于党规党纪,是党员必须遵守的。《高等学校学生守则》以及其他学术团体的组织章程等,是它的所属成员必须遵守的。这类文件与国家的法律

和行政法规有所不同,它们只对自己的组织成员具有约束力,是各种组织工作活动的规范。

（二）书面领导与指导作用

文件是上级机关对下级进行领导和指导的一种工具。

上级机关的职责主要是进行决策,统揽全局,规划部署,了解基层的实际情况,组织与调配人力、物力等,领导各所属机关、单位完成工作任务。一个领导机关在工作中,需要经常通过制发文件来部署工作任务,传达自己的意见和决策,对下级机关的工作予以具体领导和指导。例如,党中央和国务院有时通过联合制定和发出指示性、决定性等重要文件,阐明重大的方针政策、战略部署、重大措施和工作步骤,领导全国各条战线、各个地区的工作。再者,党的领导机关发出的指示和方针政策文件,通过各级机关的党组织和全体党员,团结广大干部和群众认真贯彻执行。

政府机关的上级领导机关和业务主管机关,也经常运用制发指示、决定、通知、批复等文件,对下级机关和下级业务部门的工作进行具体领导和指导。

（三）联系沟通作用

在隶属关系的机关单位中,公文能起到上情下达、下情上报的联系沟通作用,在不相隶属的机关单位间,人们也常通过公文互通情况,商洽事务,协调关系,交流信息,联系工作,帮助解决有关问题,甚至还可以促进相互间的感情,使工作更有成效地进行。

（四）宣传教育作用

颁发文件是教育干部和广大群众的一种方式。

党的政治领导,各项方针政策的贯彻,国家各项工作的落实,首先要通过宣传教育提高广大干部和群众的认识,调动起大家的积极主动性,使上下齐心,团结一致。党和政府制发的方针政策文件,不仅是进行各种宣传教育工作的重要依据,而且文件本身也是很好的教材,具有强大的号召力与说服力。有些会议上经常印发一些重要文件作为会议的学习材料。许多重要文件也是广大干部和人民群众的重要学习教材,可以通过报刊、广播、电视予以公布,或者印发到各级机关,有组织地进行传达、宣讲和组织阅读学习。例如,十一届三中全会以来中国共产党的各次代表大会和各届中央委员会的主要文件,我国改革开放的总设计师邓小平同志的历次重要讲话,党和政府主要领导人的报告,以及党和政府公开发布的重要指示、决定、通知等,都是极其重要的文献,对于统一认识,振奋精神,鼓舞全党全国各族人民的斗志,坚定信心,发展安定团结的大好形势,坚定地沿着改革开放建设有中国特色的社会主义道路前进,有着巨大的宣传教育作用。再如,关于坚决而有序地进行机构和管理体制改革,关于反对腐败,加强廉政建设,坚决打击经济领域违法犯罪行为,关于实行计划生育,关于植树造林绿化祖国,关于进行人口普查,关于发展教育事业,加强社会主义精神文明建设等方面,中央都发布了许多文件,讲清道理,阐明有关的方针政策,以便广泛地进行宣传教育。

（五）依据和凭证作用

公文是机关公务活动的文字记录。

有些文件具有十分明显的凭据作用,其制发的目的正是为了作为文字凭证。例如,协议、合同、契约等经过双方共同签订的文件,可以作为监督检查的凭据,证实双方曾经相互许诺承担的责任和义务以及享有的权利。日后若一方违反协议或合同,对方可以据此追究责任。又如,介绍信、证明信以及各种证件等,都有凭据作用。还有些文件明显地具有记载作用。例如,会议纪要、会议通知等,都具有记事备查的作用。

上述文件作用的五个方面,都是文件的现行效用的表现,是从总体上对文件作用的分析,并不是对文件的具体分类,即并非某一文件或某一类文件只能起到某一方面的作用。就某一份文件而言,首先具有办事凭据和记录工作活动的作用,同时它可能具体在法规作用、书面领导指导作用、公务联系作用和宣传教育作用等方面,具有其中某一方面或兼有几方面的作用。例如,中共中央的指示、国务院的决定,既有书面领导与指导的作用、宣传教育作用,又具备凭据和记载作用。任何一份公文,离开了凭据作用,也就不可能真正具有其他方面的作用。

另外,公文还具有现行效用和历史作用。

公文是党和国家领导与管理党务、政务的一种工具。在现实社会生活中具有现行效用的文件,无论其时效长短、执行范围大小和作用方面有何不同,都是与一定的现行机关的工作密切相关的,具有实际作用。当现行文件发展到失去时效而成为历史文件时,由于它曾经在政治斗争、经济建设、科学研究、文化教育等各个领域中起过执行作用,作为历史发展的真实记录,它还具有可供查考的重要作用,这就是文件的历史作用。这种作用源于文件的内容具体地记录了机关的工作活动,以及文件所保有的书面凭据特点。在现行机关,已经丧失时效成为历史的文件,和那些在比较长的时间内依然有效的现行文件一起,构成了现行机关的档案。

第二节 公文的分类

一、公文的分类方法

各类机关与组织单位都有自己的职能和业务范围,在日常工作中形成各种不同类型的文件,如何将这些公文进行分类?有关公文的分类通常从文件的来源、性质、作用和使用范围等角度进行分类,常用的分类方法有如下几种。

(一) 从文件的来源分类

一个机关的文件,按文件的来源,可以分为两大部分,即由上级机关或外单位发来的文件和本机关制发的文件。其中由本机关制发的文件按照制发文件的目的,又可分为向外机关发出的文件和本机关内部使用的文件。

(二) 从行文关系分类

一个机关的文件,按照行文关系、文件的去向,可以分为上行文、平行文、下行文。行文关系指的是机关之间文件的授受关系,它是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围来确定的。

（三）从文件的阅读范围分类

从公文的内容是否涉及机密、涉及机密的程度与文件的阅读范围,通常可分为保密文件、内部文件和公布的文件。

（四）从文件的制发机关和作用分类

按照公文的制发机关和作用,公文可分为法规文件、行政文件、党内文件、军队文件。

二、公文的种类

根据国务院办公厅 2001 年 1 月 1 日施行的《国家行政机关公文处理办法》的规定,行政机关的公文种类主要包括如下十三种,具体如下。

（一）命令(令)

命令(令)适用于依照有关法律规定发布行政法规和规章;宣布施行重大强制性行政措施;嘉奖有关单位及人员。

（二）决定

决定适用于对重要事项或者重大行动作出安排。奖惩有关单位及人员,变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。

（三）公告

公告适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

（四）通告

通告适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。

（五）通知

通知适用于批转下级机关的公文,转发上级机关和不相隶属机关的公文,传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项,任免人员。

（六）通报

通报适用于表彰先进,批评错误,传达重要精神或者情况。

（七）议案

议案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。

（八）报告

报告适用于向上级机关汇报工作,反映情况,答复上级机关的询问。

（九）请示

请示适用于向上级机关请求指示、批准。

（十）批复

批复适用于答复下级机关请示事项。

（十一）意见

意见适用于对重要问题提出见解和处理办法。

（十二）函

函适用于不相隶属机关之间相互商洽工作,询问和答复问题;请求批准答复审批事项。

（十三）会议纪要

会议纪要适用于记载和传达会议情况和议定事项。

除国家行政机关公文十三种外,还有中国共产党机关公文如:决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要等。

以上这些公文,企事业单位、社团组织也普遍使用。此外人们还将一些在特定范围内使用的公文称为专用公文,如外交部文件中的国书、照会、议定书、条约等;司法部门文件中的起诉书、判决书、调解书等;公证部门的公证书等。

第三节 公文的格式和写作要求

一、公文的格式

在应用文书中,公文是最讲究程式化的文种。公文的程式化,在很大程度上通过书面材料形成的相对固定的格式来表现。

根据《国家行政机关公文处理办法》的规定,公文一般由发文机关标识、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、发文机关、成文日期、印章、附注、主题词、抄送机关等部分组成。

一份完整的公文,由文头、主文和文尾三部分组成,公文格式主要是这三部分内容的组成与写作规定。公文格式简图如图 3-1 所示。

（一）文头部分

公文的文头,又称版头,包括文件名称、发文字号、签发人、紧急程度、秘密等级和份号等内容。位于公文首页上端,一般约占 A4 型公文纸的 1/3 或 2/5 面积。

1. 文件名称

文件名称,由发文机关全称或规范化简称后加“文件”两字组成。如“××省人民政府文件”、“××市商业局文件”。

图 3-1 公文格式简图

涉及国家秘密的公文应当分别标明密级和保密期限。秘密等级分为三等：绝密、机密和秘密。绝密性的公文，是指具有国家核心秘密内容的文件，如泄密，将会严重损害国家的安全和利益。机密性的公文，是指具有国家重要秘密内容的文件，如泄密，将会使国家的安

全和利益受到较大的损害。秘密性的公文,是指具有国家一般性秘密内容的文件,如泄密,会使国家的安全和利益受到一定程度的损害。

公文秘密等级的书写位置一般在正文的左上角。公文如需标识密级,顶格标识在版心右上角第1行,并且标识密级的两字之间须空1个字;如需同时标识密级和保密期限,则密级在前,保密期限置后,顶格标识在版心右上角第1行,密级和保密期限之间用“★”隔开。标注密级的同时应标注保密期限,保密期限一般分一年以内、一年及一年以上、长期和期限不作标注。期限不作标注的一般按保密期20年认定,如“秘密★6个月”、“机密★3年”、“绝密★长期”。但是,并不是所有公文都要划分密级。确定密级必须根据党和国家的有关规定和要求,做到准确、恰当。

5. 紧急程度

对一些亟须处理的公文,应当根据紧急程度分别标明“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。紧急公文中的“特急”是指内容重要并特别紧急,已临近规定的办结时限,需特别优先传递处理的公文。“急件”是指内容重要并紧急,需打破工作常规,优先传递处理的公文。其书写位置与密级相同。如果一份公文须同时注明紧急程度和秘密等级,一般将紧急程度写在秘密等级的下面。

6. 份号

份号,又称份数序号,是将同一文稿印制若干份时每份公文的顺序编号。一般文件不印份号,绝密、机密公文要印份数序号,按号登记分发给收件人。如需标识公文份数序号,用阿拉伯数码顶格标识在版心左上角第1行。

(二) 主文部分

公文的主文,是公文最主要的部分,其格式包括标题、主送机关、正文、附件、发文机关、签署、印章和成文时间等内容。

1. 标题

公文的标题一般由发文机关、发文事由及文种三部分组成,如《国务院关于禁止传销经营活动的通知》。其中的“国务院”是发文机关,“关于禁止传销经营活动”是发文的事由,“通知”是文种。发文事由一般由介词“关于”引出,并应当准确、简要地概括公文的内容。少数公文(如“令”、“公告”、“通告”等)的标题往往省略发文事由,如《中华人民共和国主席令》、《中华人民共和国财政部公告》等。标题中除法规、规章名称加书名号以及并列的几个机关名称之间可加顿号外,一般不用标点符号。

2. 主送机关

主送机关是指公文的主要受理机关,应当使用全称或者规范的简称、统称。主送机关又称受文单位,也称文件的“抬头”、“上款”。上行文和非普发性的下行文一般只写一个主送机关。而普发性的下行文,主送机关较多,一般使用泛称,如“校直属单位”。主送机关的名称通常置于标题之下正文上,左顶格写。命令及一些公布性的公文,如公告、通告等,一般不注明主送机关。

3. 正文

公文的正文一般由三部分组成:一是发文缘由,即因何而发,或者是强调目的,或者是引用依据,或者是说明原委,或者是概述情况等。二是发文的事项,即这份公文主要解决什

么问题,或是提出请求,或是提出建议,或是交代布置任务,或是直陈意见、要求,或是商洽有关事情等。三是结尾部分。不同的文种有不同的结束用语,如请示常用“当否,请批示”、“妥否,请批准”等;通知常用“特此通知”、“请遵照执行”等;函则常用“特此函达”、“专此函复”等。也有的公文直接在正文最后一段收结,不另写结束用语。

4. 附件

附件是随主文一起附送的文件材料。附件有两种:一种是用于补充说明或证实正文的文件材料,包括一些图表、凭据及有关资料;另一种是随命令、通知等发布、批转或转发、印发的文件材料。

公文如有附件,应当在正文之下(间隔一行,空两格)、成文日期之上标明附件的顺序和名称,或在正文相关处用括号注明“见附件”等字样。如正文标题中已标明所批转、转发、印发、发布的文件的,则在正文之下不加附件说明,文中也不用标注“见附件”等字样。

5. 发文机关

单一机关制发的公文在落款处不署发文机关名称,只标识成文时间。成文时间右空4字;当联合行文需加盖3个以上印章时,为防止出现空白印章。应将各发文机关名称(可用简称)排在发文时间和正文之间。

6. 签署

签发文件的领导人在公文正文落款处的签字或盖章叫签署。签署在发文机关名称、领导人职务后空一格处。签署后,公文以领导人名义向外发出。签署和印章一样,都是文件生效的标志。

签署多用在各级机关发出的命令、议案等文件上。

7. 成文时间

成文日期是文件的生效日期。成文日期以领导人签发日期为准;会议通过的决定、决议等以会议通过日期为准;法规性文件则以文件批准日期为准;联合行文的,以最后签发机关领导人的签发日期为准。成文日期位于发文机关名称之下,并应用汉字书写,如“二〇〇六年十二月一日”,不能写成“2006年12月1日”,也不能简写成“〇六·十二·一”。

8. 印章

公文上的印章是公文生效的一种标志。公文上的印章有两种:一种是发文机关的印章,也称公章;另一种是机关负责人的印章,也称签名章。公文中除会议纪要和以电报发生的文件以外,都须加盖印章。联合上报的公文,由主办机关加盖印章;联合下发的公文,联合发文机关都要加盖印章。加盖印章应上距2~4mm,端正、居中下压成文时间,印章用红色。

(三) 文尾部分

文尾部分格式,包括主题词、抄送机关、印发机关、印发日期、印数、附注和页码等内容。

1. 主题词

公文的主题词是指从文件中抽象出来,能够概括文件基本内容并经过规范化处理的名词或名词性的词组。公文的主题词是为适应办公室自动化的需要及方便文件检索归类的需要而设立的。主题词置于公文末页抄送栏之上,词目之间应当有一个字的空格。上报的公文应当按党政机关颁发的主题词表标注主题词。一份公文所标注的主题词一般为三至五

个,最多不超过七个。

主题词的标引顺序为先标类别词,再标类属词,最后标上该份公文的文章词。如《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》,其主题词为“城乡建设住宅制度改革决定”。其中“城乡建设”为类别词;“住宅、制度、改革”为类属词,范围由大到小;“决定”是文种词。

2. 抄送机关

抄送机关是指除主送机关以外需要执行的或知晓公文的其他机关,应使用全称或规范的简称、统称,如向下级机关的重要行文,应同时抄送给主管上级。抄送机关一般只在于了解公文的内容而不负责答复和办理。抄送机关名称置于主题词栏之下。

3. 印发机关、印发日期和印数

印发机关,即印发公文的机关,要写全称。印发日期,以公文付印的日期为准。

印发机关和印发日期位于抄送机关下一行。左空1字写印发机关,右空1字写印发日期。

印数,是指公文实际印制份数,位于印发时间的正下方,写“共印××份”,用圆括号括上。

4. 附注

附注一般用来确定文件的发送范围和阅读对象,如“此件发至县团级”、“此件可登报”等。附注的位置一般在文件末成文日期的左下侧。

5. 页码

页码,即公文的页码顺序,在每页公文的最下端。

二、公文的行文

(一) 行文方向

行文方向、行文方式、行文规则共同隶属于行文制度。行文制度为应用文书在运行传递中应遵循的有关制度。

所谓行文方向,是以发文机关为立足点,根据工作需要和行文关系,公文向不同层次的机关单位运行的去向。

按行文方向分,公文可分为上行文、平行文、下行文和泛行文四种。

(1) 上行文是下级机关对上级领导机关的行文,如请示、报告等。

(2) 平行文是平级机关或不相隶属机关之间的行文,如函、平行性通知、议案等。

(3) 下行文是上级机关向下属的机关行文,如命令(令)、决定、通报、批复等。

(4) 泛行文是既向发文机关的上级单位、下级单位、平行单位行文,也向不相隶属的单位行文,行文面广泛,方向不定,如公告等。

(二) 行文方式

行文方式,是由工作需要和机关单位的组织关系所决定的行文方法和形式。其种类比较复杂,可从三个方面分类。

1. 按受文机关或行文对象的范围分类

(1) 逐级行文。发文机关向自己的直接上级上行公文或向直接下级下行公文。