

第 1 章 学习公文的基本知识

公务文书即公文，它是社会政治集团表达意志的文书。具体地说，它是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面，表达意志、传递策令的文字工具和手段。在现行党和国家的公文处理法规中，都对公文的内涵和外延作出了科学的界定。其中《中国共产党机关公文处理条例》规定，党的机关公文是“党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具”。《国家行政机关公文处理办法》规定，国家行政机关公文是“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文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具”。

要说写好公文，首要的不是先说如何去写，而是应当先把有关“公文”的几个基本问题搞清楚。比如公文文种使用的准确性问题、行文规则的规范化问题、标印格式的标准化问题以及文件制发程序的科学化问题等等。

为什么在研究公文写作方法之前先要搞清上面几个问题呢？这是因为公文与一般的文章不同，它不是用来供人欣赏的，也不是传递一般性信息的，更不是处理个人私务的，它是党和国家机关用以传递策令、表达意志、指挥工作、沟通情况的重要工具和手段，既是一个实实在在的办事工具，又是一个具有极强的“法定效力”与十分严格的“规范体式”的文书。因此，即使你的文件写得再精美，如果文种选用不对，该用“函”的却用了“请示”，该用“通知”的却用了“命令”，该用“请示”的却用了“报告”，该用“广告”的却用了“公告”与“通告”，打乱了隶属关系，滥用了职权，结果是“一错百错”，虽“精美”但却“无济于事”，严重者甚至延时误事，影响工作。至于行文规则、标印格式、制发程序的道理与文种一样，无不涉及隶属关系与职权范围。所以，在学习怎样撰写公文之前，首先弄清上述问题是至关重要的。下面拟就公文文种使用的准确性问题、行文规则的规范化问题、标印格式的标准化问题

以及文件制发程序的科学化问题等几个基本问题作些阐述。

第一节 公文文种

公文是一个独立的文体，它是由若干具体种类组成的，由于这些种类的性质不同、作用有别，我们为每一具体的公文种类分别赋予了一个具体的名称如“通知”、“意见”、“报告”、“请示”、“总结”、“计划”等这就是公文的文种。

要准确地把握和使用公文的文种，做到不错用、不滥用，就必须明确以下几点：

一、要分清文种的法律地位

公文的文种，有一部分是党和国家通过公文法规的形式加以确定的，我们通常称这一部分文种为“主要文种”或者“正式文种”。在公文学术界也称之为“法定文种”。以党的机关为例，《中国共产党机关公文处理条例》第七条规定，党的机关公文种类主要有：“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”共14个。再以国家行政机关为例，《国家行政机关公文处理办法》第九条规定，行政机关的公文种类主要有13种。除“决定”、“通知”、“通报”、“报告”、“请示”、“批复”、“意见”、“函”、“会议纪要”9个文种与党的机关的主要文种相同外，其余4个是：“命令（令）”、“公告”、“通告”与“议案”。党的机关规定的主要文种中行政机关没有规定的有5个：“决议”、“指示”、“公报”、“条例”与“规定”。党政机关通过公文法规加以确定的公文主要文种中名称相同的有9个，各不相同的也是9个，双方合起来是18个。这就是我们通常所称的党政公文中的主要、正式与法定文种。

与法定、主要、正式文种相对应的是非法定、非主要、非正式的文种，是人们在长期的公文写作实践中约定俗成的。例如我们常用的“计划”、“总结”、“考察调查报告”、“工作研究”、“告人民书”、“公开信”、“声明”、“宣言”、“章程”、“规则”、“细则”、“守则”、“开幕词”、“闭幕词”、“大会工作报

告”“典型材料”“大事记”“演讲词”“条约”“协议”“专用书信”“简报”“信息快报”“方案”“安排”“纲要”“规划”“设想”“布告”“批示”“制度”等等。由于这些文种不是党和国家公文法规中加以确认的，所以形成了与法定文种相对应的一大块。

“法定文种（正式、主要文种）与非法定文种（非正式、非主要文种）由于法律地位上的不同，决定了前者可以独立行文，而且行文时可采用国家标准的公文格式；后者不具有独立行文的资格，也不能使用党和国家公文法规中正式规定的标准公文格式。”非法定文种（非正式、非主要文种）要上报或下发时，只能从“法定文种”中寻求一个文种来做它的载体，载运着它行文，一般管这个载体叫“文件头”。“文件头”大都用“通知（下行时）或”报告（上行时）来担任。例如：

1. 下行文示例：

中共××县委文件

关于印发 2005 年下半年工作计划的通知

县直各单位党组织：

现将县委《2005 年下半年工作计划》印发给你们，望结合陪单位具体情况加以贯彻落实。

中共××县委（盖章）

2005 年 7 月 10 日

2. 上行文示例：

中国共产党××县狼坨子乡委员会

关于报送 2004 年工作总结的报告

县委：

现将我乡 2004 年工作总结送上，请审示。

中共××县狼坨子乡委（盖章）

2004 年 1 月 10 日

上述两例 第 1 例是用‘法定文种’的‘通知’做载体 载运一份“计划”行 第 2 例是用‘法定文种’的‘报告’做载体 载运一份“总结”上行。

二、要把握文种名称的作用

从表面上看，文种名称只不过是一个代号，其实不然。虽然文种名称一般只有两个字 如“命令”、“报告”最多的“会议纪要”也不过四个字 还有一个文种只有一个字 那就是“函”也就是说 党政两大系统的 18 个法定公文文种 加在一起不过 36 个字 只相当于一个长句 但其所包含的道理却是相当丰富、深刻的。具体表现在：

1. 不同的文种名称，为我们点出了不同文件的性质。

如命令(令)、通缉令、嘉奖令、惩戒令等文种 都有一个共同的“令”字，由于“令”字包含指使的意思 又属于使令性的动词 所以 在使用令、命令、通令等作为文种名称时 都具有指令性质；又如通知、通报 都有一个“通”字，“通”即传达的意思；“知”和“报”包含知道的意思 所以在使用通知、通报等作为文种名称时 基本属于告知性、周知性文件 再如会议纪要，“纪要”即概述其要点的意思，所以，我们说会议纪要属于会议文字记录性的文件。

2. 不同的文种名称，反映了文件的不同行文方向。

如决定、决议 都有一个“决”字，“决”就是决策的意思 而决策产生于各级机关的首脑核心 决策之后要由下属部门去执行、办理 所以 它们的行文方向必然是自上而下 又如请示这个文种，“请示”二字的含义是请求给以批示，这个含义本身就十分明确地告诉我们，请示的行文方向是自下而上的；再以“函”为例，“函”这个字的本义是书信 书信是人们用以传递信息、互通情况、商洽问题、联系事务时使用的一种文体 它不存在哪一方可以使用 哪一方不可以使用的问题 所以反映到“函”上 便产生了对上、对下以及平级机关或单位之间均可使用的多种行文方向。

3. 不同的文种名称，表达了文件的不同目的或要求。

如布告、公告、通报、报告 均有一个“告”字，“告”即将事情向人陈述、告知的意思 因此这四个文种的行文目的在于向人们（或组织）周知、告诉某一事项；又如“指示”二字 其含义是指点、指导、示意 再具体地说即指以正确的方向，那么作为公文的指示，显然其行文的目的在于指导工作，要求下级

机关或单位循此前进；再如公文中的批复，这个名称非常明显地告诉我们，行文的目的是上级对下级做出的批示和答复。

4. 不同的文种名称，揭示了不同文种的各自特点。

以公告、报告两个文种为例，虽然它们都有一个“告”字，均属陈述、告知性的文件，但前一个“告”受“公”字的限制，后一个“告”被“报”来修饰，“公”包含公开的意思，更包含代表党和国家的意思；“报”在这里可当作向上级汇报来理解。把“公”与“告”联系起来即公开告知，所以公告是面向全社会的告知性文件，它的对象是广大人民群众及各个单位，而“报”与“告”联系起来，是向上级汇报、陈述，所以它是面向上级的陈述性文件。又如请示、报告，虽同属上行文，但“请示”这个名称是请求给予批示，“报告”的含义是向上级汇报、陈述情况，从两个文种含义的趋向来看，均属向上，这是相同的，但一个对上有肯定性的要求，由此会引出复文，另一个对上则没有肯定性的要求，不会引出复文。所以，它们又是两个不同性质的文种，决定、决议同属一类，都是决策性文种，但一个是“议”，一个是“定”，“议”说明此文所决策的问题是经过会议集体讨论通过的，“定”是制定的意思，制定决策的形式是多种多样的，有的是经过会议讨论通过的，也有的是某一机关、组织直接制定的。

综上所述，文种的名称具有概括标明文件的性质、作用、运行方向及制发目的、要求的重要作用。正因为如此，在拟制公文时，一定要注意准确地选用文种，如果文种名称的确定和使用不当，可能会发生越权的错误，或者是给收文机关的公文处理工作带来诸多麻烦与不便。由此可见，正确使用文种是一件很严肃的事情。

三、要正确确定和使用文种

1. 文种名称的确定和使用，必须按照公文管理法规的统一规定，不能乱起名称。法定公文的 18 种名称，按规定只能单独使用，不能加以合并。目前在一些单位的行文中出现的“请示报告”、“告示”、“申请报告”、“意见报告”等，就是把两个不同的文种名称合并或缩减在一起使用，这样随便给公文文种起名的做法是不严肃的。

2. 文种名称的确定和使用，要依据制文机关的权限进行，不可超越职权。令与命令，是具有指令性质的文件，常言说“令行禁止”，所以在实际工

作中，只有国家的高级领导机关、军事机关一般才可使用，假若某一个基层单位也来发布令、命令，就失去了令、命令的严肃性和应有的作用。又如公告虽属于告知性文件名称，但这个“公”字包含代表党和国家的意思，也就是说只有党和国家的高级管理机关一般才有资格使用。但从目前的实际情况来看，对于这一文种的使用显得很不规范，随意性很强。不但党和国家的高级管理机关使用，就连基层的企事业单位也用，其所涉及的事项既有法规中所规定的重要事项或者法定事项，也有一般性的事项，甚至有些单位还用“公告”来规定门卫制度，显得很严肃。报纸广告栏目那令人眼花缭乱的“招生公告”、“招干公告”、“征文公告”、“征订公告”、“迁址公告”、“商品展销公告”、“开业公告”、“拍卖公告”等等（到目前为止，只缺“征婚公告”）实在应当休矣。因为它们的作者（如报社、杂志社、出版社、工厂、商店、学校等）无权代表党和国家，不能随便使用“公告”。这种滥用“公告”的做法，从实质上说是一种越权行为。

3. 文种名称的确定和使用，要依据行文的关系进行，考虑到与收文机关的组织关系。具体地说，收文机关是自己的上级组织，在文种名称的选用上只能采用“请示”、“意见”或者“报告”向自己下属组织发文时，一般应选用“通知”、“指示”、“决定”、“决议”、“意见”、“通报”及“会议纪要”等文种名称；公开向社会群众公布某一周知或应当遵守的事项时，应选用“命令”、“令”、“公告”、“公报”、“布告”和“通告”向平级单位或没有隶属关系的单位行文时，主要使用“函”。

4. 文种名称的确定和使用，要考虑发文的具体目的与要求。例如，行文目的是请求上级给以指示、帮助和支持的，就应用“请示”、“意见”用于向上级汇报工作、反映情况的，可用“报告”用于推动、指导下级工作的，可使用“指示”或“通知”（指示性通知）目的是为了告知下一级某一事项的，应使用“通知”为了商洽、联系、询问某一事项时，应使用“函”等等。总之，只有熟悉各个文种的性质、用途，切实把握文种名称的内涵与外延，才能准确地使用文种，这对发挥公文的应有作用，提高公文处理工作的效能，具有直接的和重要的影响。

四、要明辨近似文种

公文中有些文种的名称、性质、作用、特点是非常近似的，这就给我们在文种的选择、掌握与具体运用上带来一些难度。为此，要准确地使用公文文种就不能不注意对近似文种的辨析。具体包括：

1. 命令(令)与指令。这两个文种近似在“令”字上，均属指令性文件，具有较强的指挥权威，它的发布者一般是中、高级机关，都是下行文。

不同点，主要是内容、作用不一样。命令(令)主要用于发布重要法规和规章，采取重大强制性行政措施，任免、奖惩有关人员，撤销下级机关不适当的决定事项等；而指令则主要用于发布有关经济、科研等方面的指示性和规定性相结合的措施和要求。

2. 公告与公报。这两个文种近似在“公”字上，均是党和国家用来向国内外公开宣布、告知某一重要事项的，是非常严肃、庄重的公文。不同点主要表现在：公告多用于宣布重大消息，内容一般十分简要；而公报的内容一般是比较详细具体地报道某一重要会议或重要事项的内容。

3. 公告、布告、通告。这三个文种相似在“告”字上，均属告知性文种，它们均可以通过报纸、电台、电视台或在社会上张贴等方式加以公开发布。不同点主要有：

(1)从使用者看，公告的制发者主要是党和国家的高级管理机关；布告的发布者是国家各级行政机关和军事机关；通告则不然，党政军各级机关、部门及社会团体均可使用。

(2)从公布的内容看，公告内容的重要性大于布告，更大于通告，是郑重宣布重大事件、重要事项或法定事项的；布告与通告则主要是用于发布应当遵守或周知的事项。

(3)从公布的范围看，公告是面向国内外的，范围最广；布告是面向国内社会的；通告则主要是针对社会的某一方面，用于局部范围。

4. 决定与决议。这两个文种近似在“决”字上，均属决策性文件，都是上级机关对某些重大问题的处理或对重要工作事项所作出的决策规定性的意见或措施、要求，决策又出自于机关的首脑核心，并要求下级予以贯彻执行，故都是下行文。

它们的不同点主要表现在：决议的内容必须是经过会议集体讨论并表决通过的，而决定则不一定，有的决定是经过会议集体讨论通过的，如《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（2004年9月19日中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过）；也有的是由某一机关直接作出决定的，例如《中共天津市委关于表彰防治非典型肺炎工作先进党组织和优秀共产党员的决定》（2003年6月30日）。

5. 通知与通报。这两个文种都有一个“通”字。“通”在这里是传达的意思。“知”和“报”字均含知道的意思，具体内容是直陈情况与要求。所以，通知、通报均属告知性文件；按照理解的习惯，传达一般是自上而下的传递，所以又是下行文。

其不同点表现在：通知的“通”字是用“知”字作补充，知的本意是知道，在这里又引申为知道或办理。严格地讲通知是知照性文种，它的内容侧重于提出要求，明确界限；通报的“通”字是用“报”字作补充，报在这里的含义是陈述情况。严格地讲它是陈述性公文，内容侧重于说明、介绍某一事物或问题的情况。通报既可以提出下一步的要求（如指导性通报），也可以不提任何要求（如情况性通报）；而通知必须有下一步工作的意见与要求，否则，就失去了作为通知文种存在的价值。还有，从内容上看，虽同属于一个内容的事情，同样都要求下级贯彻执行，如是刚刚发生的某一典型事例，则要用“通报”而不用“通知”；如是某一方面情况的综合，则又应当用“通知”而不用“通报”。

6. 批示与批复。这两个文种近似在一个“批”字上，即上级对下级公文表明意见，均属下行文。

关于它们的不同点，我们先看一下批复：“复”是答复的意思，显然事先有请示，否则，就谈不到答复。所以，批复是对下级的请示批注意见后答复下级的公文文种。再看批示，“示”是指点的意思，故批与示合在一起的意思是批注意见，加以指点。既然批注是在下级报上来的公文上书写的批语，有的是针对来文的下级批注意见（应告知来文单位），也有的是转批给其他有关部门去办理的（没有必要告知来文单位），所以不同于批复。

根据上述介绍，对于批复与批示的不同点我们可以理解为：

(1)被批注意见的来文文种不同。批复是针对下级上报的请示；批示所针对的来文则是下级没有肯定性要求予以答复的文种，如报告、总结、计划调查报告、检讨报告等。

(2)行文方式不同。批复的主送对象是报请单位，如对其他单位也有参考价值，则可列为抄送；批示如具有普遍意义，可把原行文上报的单位与其他单位一并列为主送。

7. 指示与批示。这两个文种近似在“示”字上，说明均是上级对下级工作具有指点作用的，故称指挥性公文。

不同点：指示是上级机关主动作出的，具有主动性；批示是对下级来文所作的批注，与指示相比处于被动状态。

8. 函与便函。函这个字的本意是书信，是人们用以传递信息、互通情况、商洽问题、联系事务使用的，所以，函与便函在内容实质上是没有什么区别的。

它们的不同点表现在：“函”是党和国家机关的法定公文之一，是正式的、主要的文种，而便函不是文种，它是文种的一种形式，这是两者之间的最主要区别。也正因如此，函在行文时必须具备法定公文的标印格式，而便函则没有。顾名思义，便函就是简便的书信，有抬头、正文、落款、日期即可。只有内容比较重要的便函，才有标题与发文字号。

9. 通告与通知。这两个文种近似在“通”字上，说明都是用来传达上级机关的意图和要求的。但通告的“告”字在这里是普遍告知的意思，所以通告是把某一机关、组织的意图、要求普遍告诉人们并遵守，通知的“知”字与“告”字虽然都是告知的意思，但“知”与“告”相比，在这里具有特定告知的含义，有可能告知所属全部下级单位和人员，也可能告知部分下级单位和人员，要求它们知照办理。这就是两个文种的主要区别点。在具体使用上，凡是向社会上公开告知人们遵守某一事项时，应使用“通告”，而在内部行文告知全部或部分下级单位办理某一事项，应使用“通知”，而不能使用“通告”。

以上介绍了九个方面近似文种的辨析。除此以外，还有一些需要辨析的文种，比如请示与报告、请示与意见、报告与意见、条例与规定、办法、公告与通告、布告等，由于这些方面内容在本书下编中在介绍相关文种的特征时

均有具体表述，故此处予以省略。我们所以需要进行辨析，道理很简单，就是要防止错用或混用，以提高文种使用的准确性。目前我们一些单位在公文文种的使用上，函与通知不分，公告、布告与通告混淆，通知与通告乱用，批复与函、函与便函、“三告”（公告、布告、通告）与广告混为一谈的现象足以说明细致掌握近似文种之间的区别是十分必要的。

第二节 行文规则

公文是实实在在的办事工具，制发出来的文件不是上报、下发就是平行往来，总之它总是要运行的，这就是“行文”。行文是公文制发全过程的重要一环，指的是一个机关给另一个对方机关或内部机构发文，这一发一收之间必然构成一对行文关系。机关、团体、单位之间的关系，通常包括上下级关系、平级关系、业务指导关系等几种，公文的行文关系必须以这种隶属和相互关系为基本原则进行行文，不可超越这个原则。

按照上述原则，各级机关或单位之间的行文可分为下行、上行、平行三个方面。

一、下行文

下行文是上级领导机关对所属下级机关的行文。在下行文的行文关系上，应注意处理好以下六点：

1. 要选准下行文种。包括决定、决议、命令（令）指示、通知、通报、意见、会议纪要、批复等。属于非法定文种的文件，对下不可直接发出，应另加通知作为主件，将下发的非法定文种作为附件，一并下发。

2. 一般只发直属下级，也可以扩大所属各级。

3. 公文性文件（如公告、公报、布告、通告）凡通过报纸、电台、电视台直接和广大人民群众见面而不另行行文的，应视为正式公文。

4. 对下属受双重领导的单位，一个上级机关向这种单位下行批复、专门性的决定和通知时（例如领导成员的任免、机构的增减、业务上的重要事项等）应当根据需要抄送另一个上级机关。

5. 上级机关不可与下级机关（如市政府与市交通局）联合向基层行文。因为市交通局与市政府不是平行单位，是市政府所属的一个部门，以市政府名义行文再加上交通局显然是多此一举。

6. 本机关的党组不能向下属机关的党组直接行文（如市政府党组对县政府党组），更不能向下一级行政机关行文（如市政府党组对下级的县政府）。因为它们之间不存在隶属关系。一个行政机关的党组，只对本机关行使党的领导 对上只对 上级或同级党委负责并报告工作。以党组名义报给上级党委的请示、报告，党委可批转（转发）下属单位的党组织要求贯彻执行。

二、上行文

上行文是下级机关向上级领导机关（包括有业务指导关系的上级机关在内）的行文。在上行文的关系上 应注意把握以下四点：

1. 要选准上行文种。即请示、报告和 上报的意见。议案在某种意义上讲应视为上行文种。向上级报送非法定文种的公文时，如总结、计划、调查报告等 可另加以报告做载体的“文件头”如系简报可直接报送。

2. 一般不能越级。

3. 党政不能直接交叉行请示、报告性文件。

4. 受双重领导的机关 在向上级报送‘请示’时 应主送一个上级机关，抄送另一个上级机关 不可一并主送。

三、平行文

平行文是平行机关或不相隶属机关之间的行文。在平行文的关系上，应注意两点：

1. 要选准平行文种，即函和周知性的通知。

2. 平行文在写法上要做到态度谦和，多用商量的语气，不能强加于人，更不能用指示性的口吻。

公文的行文关系 不是随意产生的 是按照机关的性质、地位、隶属关系及职权范围来划分的，是有其客观规律性的。只有从实际出发，按照客观规律办事，才能使公文真正起到办理公务的“一种重要工具”的作用。正确地

按行文关系去做，对于提高党和国家机关的组织管理效能有着极其重要的作用。但是，目前有些单位在行文上不大符合正确的行文原则，给公文的正常运转和准确、快速的传递、处理造成不少麻烦。其具体表现是：

1. 党政机关上下之间相互行指令性、报告性、请示性文种。

如某局党委直接向局属各公司行政机构发指示，某县委向县直各行政部门发指示性通知（这些机关、部门的党组仍然存在）某县粮食局以局行政机构的名义向县委报送工作总结，某一农垦总场以行政名义向各分场党、政组织发紧急通知等等，这些行文方法都是不妥的。前两种情况应向各公司及县政府和县直各单位的党组、党委行文为宜，第三种情况则应改以粮食局党委的名义向县委报送为妥，最后一种情况则以改做农垦总场党、政联合行文为好。

2. 上下级行政机关的党组相互行上行文或下行文，以某一机关党组的名义向外机关行指令性文种。

诸如某市商业局党组向各区、县的商业局党组发指示，某县农林局党组向市农林局党组写工作报告，等等，这种行文显然是不妥当的。还有，某市人大常委会党组直接向市政府所属各局、委、办和市属各企业、事业单位的行政机构发指示性通知 要求认真宣传贯彻《治安管理处罚条例》并要求这些单位将宣传贯彻的情况予以报告。由于市人大常委会党组与市直各行政、企事业单位并没有什么直接的隶属关系，所以这样行文是不合适的。正确的做法是或以市人大常委会党组名义就有关《治安管理处罚条例》的宣传贯彻问题提出具体意见上报市委，请求批转全市各单位的党组织，予以贯彻执行 或以市人大常委会的名义 直接行文给它的执行机关——市人民政府，再由市政府或采取转发的形式，或采取另行发文的办法，要求市直各单位认真贯彻执行市人大常委会的意见。

3. 多头主送。

如某市所属一个区的公安分局，在报送《关于我区当前治安主要情况及今后工作的意见》时 主送机关写的是“区委、市委”。这不仅在行文上造成党政不分（因为公安分局用行政部门的名义向上级党组织行文），而且容易给工作带来一定麻烦。要么造成区委、市局都不批复，要么造成双方都作出

批复而批示的意见恰恰相反的现象，这就不便于下一步工作的顺利进行。

4. 上下级机关联合行文。

例如某县人民政府与该县安全生产监督局联合行文，标题是《关于加强煤矿安全生产管理工作的通知》。这一行文的错误在于县政府与县安全生产监督局不是平行单位，后者是前者的下属局。以一个县的最高行政机关行文足可以解决问题，而偏偏挂上一个管理部门，这不但没有使县政府增加什么权威性，相反却有失行文的严肃性，显得多此一举。

5. 向上级机关的请示，同时抄送给下级部门。

例如某市工商局，拟对全市现有的 27 个工商所的设置进行调整，合并成 10 个。其在向市政府报送的《关于调整合并全市工商所设置的请示》的同时，也将此件抄送给局属各科、室，结果消息传播出去，未等政府作出批示，下面业已人心浮动，有的干脆自行合到一起办公，给工作带来了混乱。由此告诉我们，向上级机关的请示，不能同时抄送给同级或下级部门。因为在上级未批准之前文件的内容并不生效；但向下级机关发布的重要文件，必要时可同时抄送给上级机关，以便上级了解和掌握情况。

6. 平行单位之间使用上、下行文文种。

某市教育局向市财政局发送《关于召开我市教育工作会议所需经费的请示》市财政局不但安然受之而且给对方发出《关于同意拨付我市教育工作会议所需经费的批复》。双方本是平行单位，在会议经费上忽而一下子变成一个上级，一个下级而且谁也不能为然，不知是“病”岂不怪哉。按照行文关系的原则，平行单位之间不能写请示或报告，同样平行单位之间也不能使用批复。正确的做法是向有关主管部门请求批准，只能使用“函（即“申请函”）”这个文种。

7. 上级部门给没有业务指导关系的下级部门行指挥性公文。

某市教育局给各区、县的卫生局、教育局行文，要求为具有 30 年教龄的中、小学教师开设“专门保健门诊”。市教育局与各区、县的卫生局没有业务上的指导关系，故这样行文是不妥的，它极易给工作带来指挥上的混乱。

8. 上级部门向下级机关行指令性公文。

按照行文关系原则，上级机关所属的主管部门，只能根据本级机关授权

或已有规定，答复上级机关向本部门联系、商洽或申请批准的问题，但无权作指示、下命令但实践中有些行文却违反了这一原则。例如某县民政局给乡镇人民政府发出通知内容是“定于本月7日上午召集殡葬改革工作座谈会，望乡、镇政府主要负责同志及分管民政工作的副职务必参加，并按提纲要求准备好口头发言材料，届时在会上发言。”这样行文是不合适的。因为它们之间没有上下级的隶属关系，县民政局无权对乡、镇政府下指示、派任务。

9. 部门内设机构对外正式行文。

某市煤炭生产管理局安全处，以处的名义行文给下属的32个煤矿生产单位，要求各单位吸取陕西铜川陈家山煤矿于2004年11月28日发生的严重瓦斯事故教训，立即开展安全大检查，发现隐患、堵塞漏洞，严防类似事故发生，并将各单位安全检查整顿的情况做出书面报告。这一行文，内容十分必要，但方式极其不妥。根据《国家行政机关公文处理办法》的规定，部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文，此事应以市煤炭生产管理局的名义行文为妥。

上述种种，均属公文行文中应当注意和防止的问题。坚持正确的行文关系，有助于机关工作的正常运行，并可避免行文混乱，防止和克服文牍主义。因此，对行文关系切忌抱着无所谓的态度，要本着对革命事业高度负责的精神，严格、慎重地对待，以确保公文处理工作的规范化。

第三节 公文格式

无论是党的机关公文，还是行政机关公文，都十分突出强调它的“规范格式”与“规范体式”。这里所讲的“规范”是指它的行文格式是十分严格的，而且是党和国家统一制定的标准。就这一点来讲，其他文章是不具备的。关于党的机关公文标印格式，在《中国共产党机关公文处理条例》第三章中作了十分明确具体的规定，这其中包括公文格式要素的名称、标印位置及版头形式等；行政公文的标印格式，国家质量技术监督局于1999年12月27日专门发布了一个国家标准《国家行政机关公文格式》（GB/T9704—

1999) 从整个公文的部分划分到各要素的标识规则都有十分明确和具体的要求。公文格式体现了公文的庄重性与权威性。同时,也为公文处理提供了科学的条件,是保证公文质量和提高办文效率的重要手段。因此,在公文写作中强调格式的规范化是十分必要的。

一、公文格式的组成

公文格式专指法定(或称主要)公文文种外形结构的组织与安排。包括由哪些要素组成,以及这些要素在页面上的标识位置。公文格式的组成要素主要包括版头(党的机关公文称“版头”,行政机关公文称“发文机关”,以下用 代表党的机关公文 用 代表行政机关公文)份号(称“份号”,②称“公文份数序号”)、密级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、发文机关署名(①称“发文机关署名”,②称“落款”,即公文生效标识)、成文日期、印章、印发传达范围(称“印发传达范围”,②称“附注”)、主题词、抄送单位、印制版记(①称“印制版记”,②称“印发机关和印发时间”)。

公文格式的技术、印刷、用纸要求是:

1. 公文的汉字从左至右排列,少数民族文字按其书写习惯排印。
2. 公文用纸幅面规格,党的机关公文可采用 16 开型(长 260mm、宽 184mm),也可采用国际标准 A4 型(长 297mm、宽 210mm) 行政机关公文,按照《国家行政机关公文格式》的要求应采用 A4 型纸型。
3. 行政机关公文还明确指出将组成公文的各要素划分为“眉首”、“主体”、“版记”三部分。公文用纸天头(上白边)为 $37\text{mm} \pm 1\text{mm}$,订口(左白边)为 $28\text{mm} \pm 1\text{mm}$,版心尺寸为 $156\text{mm} \times 225\text{mm}$ (不含页码),正文用 3 号仿宋体字,一般每面排 22 行,每行排 28 个字。
4. 组成项目要齐全清楚、排列科学、眉清目秀、符合标准。

二、版式

版式系指公文的版头形式。版头用套红大字将发文机关名称居中标印于公文首页上端。党的机关公文的版式称为“版头”,行政公文的版式称为“发文机关标识”。国家机关公文的版头一般由发文机关(作者)名称加“文件”二字组成(见例一);中国共产党各级领导机关的版头主要有四种形式:

