

张辉
编著

公文五讲

党政机关公文常见错误解析

能否正确使用文种，事关公文的严肃性和权威性。正确认识文种在公文中的重要地位、作用，掌握文种的含义、适用范围、基本属性和特征以及各文种之间的相互关系，是正确使用文种的必要前提。

公文格式是公文的面面，庄重、大方的形象，统一、规范的格式，不仅是公文法定的权威性、严肃性和特定的效用，在形式上的重要体现，也是公文处理手段逐步科学化、规范化的客观需要。

公文写作倡导一种朴素的文风，受制于性质、内容、功能，公文的语言运用有自己的特点和要求，就是直白而不晦涩，准确而不含糊，平实而不华丽，简练而不冗赘，庄重而不随便。

表述的模式化是公文区别于其他文体的鲜明特征，它是在长期的生产生活中实践中形成的，具有一定标准化特质的规范样式，逐渐定格且不可替代，因此成为公文写作成败的重要标志。

各级机关之间公文的授受关系，是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围来确定的。公文往来时需要共同遵守一定的制度和原则，以确保公文传递方向正确、线路短捷有效，防止部分公文进入不必要的流通过程，抑制无价值公文的生产。

山东大学出版社

张辉
编著

公文五讲

党政机关公文常见错误解析

图书在版编目(CIP)数据

公文五讲:党政机关公文常见错误解析/张辉编著. — 济南:山东大学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5607-5142-9

I. ①公… II. ①张… III. ①国家行政机关—公文—写作—中国
IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 222994 号

责任编辑:王桂琴

封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:荣成三星印刷有限公司

规 格:787 毫米×960 毫米 1/16

13.75 印张 260 千字

版 次:2014 年 9 月第 1 版

印 次:2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价:32.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

序 言

著名文学理论家刘勰在《文心雕龙·章表》中说“章表奏议，经国之枢机”，并认为是“政事之先务”。“章表奏议”，就是古代的公文，刘勰的话强调了公文在治理国家、管理社会中的重要作用。作为一种治理国家、管理社会的工具，公文应“用”而生，自古就有，而且逐渐形成了相对固定、规范的体例格式。《尚书》作为中华民族最早的古代文献之一，实际上就是一部古代公文文集，其中载有典、谟、训、诰、誓、命六类书契，分别近似于今天的规章、制度、公告、命令、纪要、演讲词等。秦代，“命为制，令为诏”，对格式也作了规定；行文中提及尊号要另起一行，顶格书写；已经有了“抬头”和“用印”，这一制度沿用至今。汉代，公文类型主要有书、议、策、论、疏、诏、令、制、敕、章、奏、表、诰等，公文行文规则强调的上行、下行也有了大致规定。近代公文的产生与发展应该从辛亥革命开始。辛亥革命推翻了帝制，也结束了公文的旧体制。1912年，南京临时政府颁布了第一个公文体式条例，要求官员互称官职，民间互称“先生”，使用白话文写作，使用新式标点等。从新中国成立至今，党和国家先后10次制定和公布有关公文处理方面的法规和规章。1951年9月，中央人民政府政务院发布了《公文处理暂行办法》，对公文的草拟、格式、处理程序等作了统一规定。1957年10月，国务院秘书厅发布了《关于对公文名称和体式问题的几点意见》。1964年2月，国务院秘书厅印发了《国家行政机关公文处理试行办法》。党的十一届三中全会后，为了适应全党工作重点转移到经济建设的需要，加强和改善党的领导，1981年2月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，5月发出了《中共中央关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书代劳的指示》。1987年2月，国务院办公厅修订印发了《国家行政机关公文处理暂行办法》。1989年4月，中共中央办公厅又印发了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》。1993年、1996年、2000年，党中央、国务院先后修订、发布了有关公文处理规定。2012年4月16日，中共中央办公厅、国务院办公厅发

布了《党政机关公文处理工作条例》，统一了党政机关的公文种类、公文格式、行文规则等，为规范党政机关公文处理工作提供了制度遵循。

党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针、政策，公布法律和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。应该说，公文的质量，直接反映党政机关的思想理论、政策水平和对社情民意、重大问题分析掌控能力，直接反映党的意志和方针政策的传达贯彻成效，直接体现机关工作人员的能力素质和工作水准。做好公文处理工作，保证公文科学规范、务实管用、严肃权威，对于全面提高党政机关工作水平和执政、行政能力，对于推动党委、政府决策的科学化、民主化、法制化，至关重要。

关于公文写作的书很多，但大同小异，针对性和可操作性不强的现象比较普遍。这本书以“法”治文，全面地诠释了《党政机关公文处理工作条例》，吸收了党政机关公文处理的最新成果，准确地阐述了公文文种、格式、语言、表述和行文规则等五个方面的理论与实务，体系完整，逻辑严密，表述规范。本书的最大特点是从实际出发，采用逆向切入的方法写成，从“错误”中学习“正确”，从“无序”中学习“规范”，通过辨析正误出真知，通过辨析正误积经验，通过辨析正误找技巧，这是学习公文处理的有效方法，可以达到事半功倍、立竿见影的效果。

张辉同志在政府办公部门工作多年，有几年专门负责文秘工作。用心、用脑、用力，经过日积月累，经过吸收多方面智慧，有了这样一个可学、可用、可鉴的成果，作为一名老秘书工作者，感到十分欣喜，除了用于丰富提升自己，十分乐意推荐给大家，相信大家能够喜欢。



2014年5月

（梁良：威海市人民政府特邀咨询，曾任威海市人民政府秘书长、副市长）

目 录

第一讲 文种使用常见错误	(1)
一、缺少文种	(3)
二、生造文种	(4)
三、错用文种	(5)
四、多用文种	(7)
五、以文种作标题	(8)
※相关链接:各类文种使用要点	(9)
第二讲 公文格式常见错误	(25)
一、涉密公文未标注份号	(28)
二、文件密级标注不当	(28)
三、紧急程度标注不当	(30)
四、发文机关标志使用不当	(31)
五、发文字号不规范	(33)
六、签发人的字体使用不当	(34)
七、标题常见错误	(35)
八、正文结构层次序数标注混乱	(42)
九、字体常见错误	(43)
十、公文首页未显示正文	(44)
十一、批转、转发的公文未另页编排	(47)
十二、附件标注不规范	(49)
十三、落款常见错误	(51)
十四、成文日期常见错误	(54)

十五、印章使用常见错误	(55)
十六、附注常见错误	(57)
十七、版记部分常见错误	(58)
十八、页码标注错误	(60)
十九、排版常见错误	(62)
❖相关链接:党政机关公文格式	(65)
第三讲 公文语言常见错误	(87)
一、关于汉字使用的常见错误	(91)
二、关于词语使用的常见错误	(95)
三、关于句子使用的常见错误	(102)
四、标点符号使用常见错误	(109)
❖相关链接:标点符号用法	(116)
第四讲 表述方式常见错误	(145)
一、政治性表述常见错误	(147)
二、大局性表述常见错误	(148)
三、政策性表述常见错误	(149)
四、缩略语表述常见错误	(150)
五、逻辑性表述常见错误	(153)
六、常识性表述常见错误	(155)
七、引文表述常见错误	(156)
八、格式语表述常见错误	(157)
九、数字表述常见错误	(161)
十、计量表述常见错误	(163)
十一、年代表述常见错误	(164)
十二、外文字母表述常见错误	(165)
❖相关链接:社交礼仪类公文表述方式举要	(166)
第五讲 行文规则常见错误	(173)
一、越级行文	(175)
二、越权行文	(177)
三、议事协调机构对外行文	(181)
四、上行文多头主送	(182)

五、上行文抄送下级机关	(183)
六、将下级机关的请示件原文转报上级机关	(183)
七、请示文件中一文多事	(184)
八、报告中夹带请示事项	(185)
九、以机关名义向上级机关负责人报送公文	(186)
十、以机关负责人名义向上级机关报送公文	(188)
十一、受双重领导的机关行文抄送不到位	(188)
十二、以非正式文件替代上行文	(189)
十三、联合行文不规范	(190)
十四、公文多头处理	(190)
※相关链接:公文行文规则解析	(192)
附录:党政机关公文处理工作条例	(201)
后记	(209)

第一讲

文种使用常见错误

能否正确使用文种，事关公文的严肃性和权威性问题。正确认识文种在公文中的重要地位、作用，掌握文种的含义、适用范围、基本属性和特征以及各文种之间的相互关系，是正确使用文种的必要前提。

2012年4月16日发布的《党政机关公文处理工作条例》将公文种类确定为15种,分别是决议、决定、命令(令)、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。一篇公文,应该采用哪一类文种,是由公文的特殊用途和性质决定的,不能随便使用。文种使用不当,不利于体现公文性质,不能准确地反映行文的方向、目的与要求,也不利于文书的处理和立卷、归档以及日后的检索和查阅,使公文失去它的规范性、权威性,以致降低公文的行政效率,直接造成公文写作的失败。

文种使用不当有如下五种情况:

一、缺少文种

首先要说明的是,公文标题是由发文机关、事由、文种三个要素组成的,除了发文机关、事由在特殊情况下可以省略以外(内部发文,可以省略发文机关;公布性公文如通报、公报、公告等或内容单一的公文可以省略事由),文种在任何情况下都不能省略。因此,没有文种的标题是错误的。

【例 1】

《××局关于报送 2005 年下半年工作计划》

“关于”后面的内容“报送 2005 年下半年工作计划”是事由,此例没有文种。从标题看,这份公文的内容,应该是一份上行公文,文种应该是“报告”。可以修改为:

《××局关于 2005 年下半年工作计划的报告》

【例 2】

《××市人民政府办公室关于先进农业龙头企业选评标准》

从标题内容看,应该使用下行文中的“通知”行文,“先进农业龙头企业选评标准”可以作为“通知”的“附件”处理。可以修改为:

《××市人民政府办公室关于开展先进农业龙头企业选评活动的通知》

若活动已经开展,又可以修改为:

《××市人民政府办公室关于印发先进农业龙头企业选评标准的通知》

【例 3】

《××市人民政府办公室转发市林业局关于进一步推进林权制度改革的意见》

“意见”是一个特殊的文种，它的特殊性有二：一是，它既是上行文文种，又是下行文文种，还是平行文文种（这一特点是其他文种所不具备的）；二是，它以前不是文种，后来作为独立的文种使用。“意见”的特殊性使得很多人在制作标题时出现失误。此例标题中的“意见”是被转发公文的文种，转发其他机关的公文应当用“通知”，因此可以修改为：

《××市人民政府办公室转发市林业局关于进一步推进林权制度改革的通知》

二、生造文种

生造文种，就是把本来没有被列为文种的，误以为是文种，如“规定”“办法”“计划”“总结”等等，有的甚至把既不是公文文种又不是应用文文种的“安排”“要点”“细则”“答复”等，作为公文文种直接行文，都是错误的。

【例 4】

《××局为王××同志联系调动事宜》

这是一种常见的公文标题错误，有些机关一直延续使用。“事宜”不是文种，但在这里被误认为是文种。可以修改为：

《××局关于王××同志工作调动事宜的函》

或

《××局关于商调王××同志工作的函》

【例 5】

《××局关于张××等同志上访问题的答复》

首先，“答复”不是文种，因为“答复”和“批复”类似，容易引起混淆，“答复”经常被误认为是文种。其次，从标题的内容不能看出被答复的对象，如果是答复上访者张××等同志，没有必要发红头文件，因为公文“姓公不姓私”，原则上不对个人。如果是答复上级机关的询问，可以修改为：

《××局关于张××等同志上访问题处理意见的报告》

如果是让下级单位知晓,可以修改为:

《××局关于张××等同志上访问题处理情况的通报》

三、错用文种

错用文种主要表现是公文写作者对文种的分类和使用理解不透,把握不准,在文种使用上常常张冠李戴。

【例 6】

《××市科技局关于申请审批海水淡化技术研究可行性报告的函》

很显然,这份公文是写给上级机关的,应该使用请示,而不应该使用函,因为函是平行文文种。可以修改为:

《××市科技局关于报批海水淡化技术研究可行性报告的请示》

【例 7】

《××市人民政府批转市体育局关于组织参加全省运动会的意见的报告》

这是一份转发性的通知,而不是报告。被转发的是一份“意见”,应该在“意见”后面加上“通知”这一文种名称,而在这里,“通知”被错用成了“报告”,可以修改为:

《××市人民政府批转市体育局关于组织参加全省运动会的意见的通知》

【例 8】

《××市人民政府关于增拨 2012 年度用地指标的报告》

这是以“报告”代替“请示”。最容易混淆不清导致文种错用的,就是“请示”和“报告”两个文种,因为这两个文种都属于上行文文种,但性质截然不同,如不加以区分,常常“请示”“报告”不分。一方面,行文的目的不同,“报告”以陈述情况为主,不要求上级批复,“请示”则以请求指示或批准事项为主,要求上级给予批复;另一方面,公文内容不同,“请示”可以围绕请求事项反映情况,说明理由,不排除含有一定的情况汇报,“报告”只能是陈述情况,不能夹杂请示事项。我

《××市人民政府关于增拨 2012 年度用地指标的请示》

关于解决民办教师经费不足问题的请示

[illegible]

但是,上述情况在工作中屡禁不止,甚至有的是明知故犯,为什么呢?不仅平行机关在要钱这个问题上存在这类问题,而且在要编制、物资等时,也经常出现这样的问题。笔者认为,这一方面是对公文处理的有关规定学习不够,理解不透,但更重要的,很可能是这个机关觉得请对方机关帮助办这类事情,用“请示”好像是体现对对方机关的尊重,用“函”则自认为对人家不够尊重;用“请示”好像事情就好办一些,而用“函”就怕能办的事情也办不成。反过来,一些权力部门也确实存在这种情况,在同样条件下,用“请示”件要钱、要编、要物资,就比较痛快,愿意帮助解决。要写个“函”来,心里就觉得别扭,似乎对自己不太尊重,甚至有个别人说让他“寒(函)”着去吧,而不给解决。所以,这类文种的错用问题,不仅有个对公文文种如何理解、使用的问题,而且还有个正确认识自己、端正工作态度、不应感情用事的问题。

【例 10】

××县人民政府

关于进一步加强涉及农民负担收费管理的报告

××市人民政府：

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

就行文方向而言,此例是上行文,用“报告”不算错。但就内容而言,是属于“提出意见或者建议”的内容。在“意见”成为正式的公文种类之前,“报告”有“提出意见或者建议”的功能,那时用“报告”是对的。但在“意见”成为正式的公文种类(国务院 2000 年 8 月发布的《国家行政机关公文处理办法》)之后,“报告”已无“提出意见或者建议”功能,这个功能由“意见”承担。所以,此例应该修改成:

《××县人民政府关于进一步加强涉及农民负担收费管理的意见》

四、多用文种

多用文种,就是两个以上文种在标题中同时使用,比较常见的,如《关于×××的请示报告》、《关于×××的请示函》、《关于×××的意见的通知》,等等。

【例 11】

《××市人民政府关于××区申报省级旅游度假区的请示报告》

上文刚刚讲到“请示”和“报告”的区分问题,这两个文种不能混用已经是老生常谈,但在具体使用的过程中仍发生混用的现象,其主要原因就是两个文种的使用界限辨别不清,干脆笼统地使用“请示报告”行文。这属于典型的文种多用的错误,使上级机关不便于处理,有时甚至贻误工作。可以修改为:

《××市人民政府关于××区申报省级旅游度假区的请示》

【例 12】

××市人民政府关于春运期间交通运输情况的报告函

省交通运输厅：

x x

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

这份公文标题的主要问题,出在发文机关与主送机关之间的关系处理上,××市人民政府向上级交通行政主管部门报告春节期间的交通运输情况,因为××市人民政府与上级交通行政主管部门之间没有隶属关系,并且行政级别应该平等,所以正确的做法应该使用“函”这一文种行文。可以修改为:

《××市人民政府关于报送春运期间交通运输情况的函》

假如主送对象是省人民政府,那么就是典型的上行文,使用“报告”文种。又可以修改为:

《××市人民政府关于春运期间交通运输情况的报告》

【例 13】

《××市人民政府关于进一步加强城市社区管理工作的意见的通知》

这又是关于“意见”文种的例子,属于最为常见的文种多用现象之一。“意见”不需要用“通知”作为载体,因为它本身就是一个文种。应该修改为:

《××市人民政府关于进一步加强城市社区管理工作的意见》

关于“意见”文种的使用,这里重点说明一下。“意见”可以用于上行文、下行文和平行文。作为上行文,应按请示性公文的程序和要求办理。上级机关应当对下级机关报送的“意见”作出处理或给予答复。作为下行文,文中对贯彻执行有明确要求的,下级机关应遵照执行;无明确要求的,下级机关可参照执行。作为平行文,提出意见供对方参考。“意见”文种的这一特点,是其他文种不具备的。

五、以文种作标题

以文种作标题的情况很常见,但属于错误使用文种现象。经常被独立用作标题的文种有“通知”“决定”“决议”“纪要”等。

【例 14】

通 知

这样的文种式标题是公文处理向来明确反对的。前文已提到,只有在特殊情况下,如内部行文并且内容单一,才可以省略发文机关和事由。一般情况下,我们提倡应该将标题的三要素即发文机关、事由、文种写全。

各类文种使用要点

一、决议

决议适用于会议讨论通过的重大决策事项。

决议在党政机关公文种类中排列首位，是一种非常重要的下行文。

决议的特点：

1. 决策性。决议是针对重大事项所作出的决策，一经形成，就会在较大范围内产生重大影响。例如“文革”结束后不久中央发布的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，就是对“文革”、对毛泽东同志的功过进行评价的重大政策性文件，对统一党内思想起了十分重要的作用。

2. 权威性。决议作为领导机关用于重要决策事项的公文，是在会议上研究、通过后形成的，代表着发文机关的意志，一经发布，必须严格遵守，认真落实，不得违背，具有很强的权威性。

3. 程序性。决议必须经会议讨论，并经表决通过之后才能形成，有着严格的程序性。

根据涉及内容范围的不同，决议可分为三大类型：

1. 批准某事项或通过某文件的决议。这类决议涉及的内容比较具体，如《中国共产党第十四次全国代表大会关于〈中国共产党章程〉（修正案）的决议》《中国共产党第十四次代表大会关于十三届中央委员会报告的决议》等。

2. 安排某项工作的决议。对于重要的、长期性的工作，可采用决议的形式进行布置安排，如《中共××省委关于认真学习坚决贯彻〈中共中央关于加强党同人民群众联系的决定〉的决议》等。

3. 涉及原则问题的决议。这类决议涉及的内容是原则性的、非事件性的，影响范围更大，影响时间更为久远。如《关于建国以来党的若干历史问题的决议》《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干问题的决议》等。

决议文种的使用要点主要有：