

---

# 党政机关

DANGZHENG JIGUAN

## 公文写作处理病例分析

GONGWEN XIEZUO CHULI BINGLI FENXI

蔡振康 著



江苏人民出版社

---

# 党政机关

DANGZHENG JIGUAN

## 公文写作处理病例分析

GONGWEN XIEZUO CHULI BINGLI FENXI

蔡振康 著

---

 江苏人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

党政机关公文写作处理案例分析/蔡振康著. —南京:  
江苏人民出版社, 2018. 6

ISBN 978-7-214-21834-6

I. ①党… II. ①蔡… III. ①国家行政机关—公文—  
写作—案例—中国 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 056425 号

书 名 党政机关公文写作处理案例分析

---

著 者 蔡振康  
出 版 人 徐 海  
责 任 编 辑 强 薇  
装 帧 设 计 许文菲  
责 任 监 制 陈晓明  
出 版 发 行 江苏人民出版社  
出 版 社 地 址 南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009  
出 版 社 网 址 <http://www.jspph.com>  
照 排 江苏凤凰制版有限公司  
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司  
开 本 718 毫米×1000 毫米 1/16  
印 张 16.5 插页 1  
字 数 188 千字  
版 次 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷  
标 准 书 号 ISBN 978-7-214-21834-6  
定 价 46.00 元

---

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

## 前 言

公文并不博大精深，但也绝非雕虫小技。

公文写作处理是机关日常工作的重要组成部分，是上传下达的重要载体。公文写作处理有特定的要求和规范。可以说，公文写作处理的质量如何，不仅关系到工作效率，也关系到机关、部门机构单位的形象，马虎不得。然而，在实际工作中，确乎普遍存在着轻视公文写作处理的现象。在有些人眼里，公文写作处理没有什么深文大义，不需要讲究文采、章法，只要文从字顺、大差不差就行了。由此，导致了公文写作处理中时常出现一些令人啼笑皆非的谬误，有的甚至成为公众笑柄，给事业和工作造成了一定的负面影响。

2015年9月，我的《党政机关公文写作处理与日常工作》一书在江苏人民出版社出版后，得到各方好评。这本书是我多年从事党政机关公文写作处理研究、教学和实践的结晶，主要讲述的是机关公文写作处理的基本要求和基本规范。在写作这本书的同时，我还在新浪网开设了

“蔡振康公文写作与处理博客”。这个博客更多是针对公文写作中一些常见的误区和病例，加以诊断、剖析，得到了十多万网友的关注，普遍反映博客内容活泼、形式新颖，对从事机关工作的年轻人有帮助。在与出版社编辑交流时，我谈到了这个博客。他们对此很感兴趣，建议我在博客内容的基础上再写一本具有寓教于乐特色的、专为党政机关公文写作处理中的“毛病”搭脉、开方的书，也就是以“挑刺”的方式，讲述公文写作处理中的一些基本要领和格式规范。我明白，“寓教于乐”也好，“挑刺”也好，就是要接地气。这是个高要求。

江苏人民出版社总经理徐海是我的老师、新朋友。说老师，因为他写、编过许多有影响的著作，有丰富的机关工作经验，对我教学、写书都很有启发；说新朋友，是因《党政机关公文写作处理与日常工作》一书出版之后而相见、相识、相投。徐海先生有“出版狂人”的外号。2017年7月11日徐海在《光明日报》上发表的《策划主题图书的第一要素在于敏感》，足见其敏锐、务实，深具学术精品意识。在分享徐海先生大作之际，他对我提出了强烈的要求：抓紧写一本“专门给公文‘毛病’会诊”的书。

顾勇华教授是我敬仰的先生。他是大家，是中国记协书记处原书记，全国著名的新闻研究专家。他给《党政机关公文写作处理与日常工作》作了题为《规范的魅力》一序。熟读先生的序，醍醐灌顶，深受教育。序尾，名为概述，实则是对学生的鞭策：“本书因为紧扣规范主题，即在各个方面提出了‘工作及其执行标准’，从而极具魅力。同时，在努力找准规律的基础上，一刻也不能停止遵循规律、创新工作的脚步。本书是重大成果，本书也理应有序篇。”

博客浪潮掀起之初，我也“赶时髦”，写了一阵，写了与公文教学、研究和实践有关的文章数十篇。这些，都是本人的心得、感悟；使用的是公文语言。我的博客，认字的都看得懂，不认字的也大多听得明白。写博文，起先热情很高，追求新鲜、好玩、点击率攀升，一段时间下来，效果还挺好。后来，我集中精力写《党政机关公文写作处理与日常工作》一书。该书在全国书店上架后，许多老读者也纷纷给我支招：用轻松的语言给公文应用中的一些“疾病”“故事”“奇葩”搭搭脉，会会诊，开出处方。

相约不能失，师训不可违，好招不应拒。左思右想，写！可家人有意见了：业余时间写书太累！年纪大了，该放松、休闲、娱乐了！我明白，夫人、孩子怕我在给公文“看病”时，劳累过度沾病。事实上，我也是一个会在生活中找乐趣的人。长期以来，我养成了看电视做记录的习惯。于是，我决定“瞒天过海”：晚上看电视由先前的一小时延长为两小时，记录由笔记改为电脑录入。就这样紧赶慢赶，写就了这本名为《党政机关公文写作处理病例分析》的书。

蔡振康

2018年1月8日

## 目录

### 一 公文概述篇

1. 公文不是“东西” ..... 002
2. 我们那儿是不用公文的 ..... 006
3. 历史不是面团 ..... 010
4. 不要吃了猪肉长猪肉 ..... 015
5. 钟山宾馆不是中山饭店 ..... 021
6. 别拿“疮疤”当花赏 ..... 029

### 二 公文种类篇

1. “批示”不是公文 ..... 034
2. “调查报告”不是上行文 ..... 037
3. 没有“请示报告”公文 ..... 041

4. 该用“函”时用“请示”并不是尊重 .....	045
5. 主动行“批复”公文太“经典” .....	049
6. “批复”与“请示”内容必须吻合 .....	052
7. “意见”不是“过不去” .....	056
8. “公告”与“公告启示”不是一回事 .....	060
9. “通告”不同于“布告” .....	063
10. “公告”与“通告”“通知”不能混用 .....	066
11. “会议纪要”不是规范公文文种 .....	069
12. “命令”用于公布干部任用有讲究 .....	071
13. 这样的“函”有点不懂规矩 .....	074
14. 公布奖励使用“命令”“决定”“通报”应当有选择 .....	077
15. 不需要标题的公文 .....	080

## ● 公文格式篇

1. “份号”与“编号”不是一回事 .....	084
2. “密级和保密期限”要依法标注 .....	087
3. “发文机关标志”的标志性作用要名副其实 .....	089
4. “发文字号”不能乱 .....	094
5. “首页版式”“签发人”“版头中的分隔线”要规范标注 .....	098
6. “标题”不能五花八门 .....	100
7. “主送对象”要准确 .....	106
8. “正文”标注要正确 .....	111



9. “附件说明”要说明白·····	113
10. “发文机关署名”要名正言顺·····	115
11. “成文日期”不能晚于“印发日期”·····	117
12. “印章”使用要用心·····	120
13. “附注”应因需而用·····	122
14. “附件”不能混为“附注”·····	123
15. “抄送对象”要送准·····	125
16. “印发机关、部门机构和印发日期”标注要认真·····	127
17. “信函格式”是公文特定格式·····	131
18. “纪要格式”是公文特定格式·····	133
19. “版记”部分的“应当”与“不当”·····	135
20. 公文用纸幅面采用国际标准4A型·····	136

#### 四 公文行文原则篇

1. “请示”要按规矩行文·····	138
2. “请示”应当一文一事·····	142
3. “请示”的主送对象来不得移花接木·····	145
4. “请示”与“函”应当准确使用·····	148
5. “联合行文”就是联合成事·····	152
6. “联合行文”有“联合的规矩”·····	155
7. 受双重领导的机关、部门机构单位行上行文应当正确选用主 送对象·····	159

8. “骂街公文” 有多么不该·····	162
9. “批转”“转发”“印发” 性通知有区别·····	165
附录一 党政机关公文处理工作条例·····	173
附录二 党政机关公文格式 (GB/T 9704—2012)·····	185
附录三 标点符号用法 (GB/T 15834—2011)·····	210
后记·····	254

公文不是“东西”

我们那儿是不用公文的

历史不是血团

不要吃了猪肉长猪肉

钟山宾馆不是中山饭店

别拿“龙胆”当花赏

## 一 公文概述篇

公文并不博大精深，但绝非雕虫小技。什么是公文？公文有什么用？怎么使用公文？这些，看似不成问题，现实中却在不少人的视野里、运用时成了问题。本篇依托现实典型案例，剖析公文写作与处理中存在的问题及其成因，并提出对策性观点。

# 1 公文不是“东西”

在日常工作中，机关工作人员时常会听到“你搞一个东西报上去”“这东西再修改一下”“报一个东西来，我给你们批”之类的话。这些，是领导给部下布置起草公文任务时的用语。在这里，公文变成了“东西”。事实上，公文既不是“东”也不是“西”。它有特定的界定和规范。

国家出现，就有了公文。不过，早期的公文是口口相传的。自从有了文字，才有了书面体式的公文。秦始皇在统一文字、度量衡、车轨制的同时，也相对统一了公文。可以说，在我国，公文有着悠久的历史。但时至今日，对公文这个词的界定，却林林总总。客观地讲，仁者见仁，智者见智。本人认为（详见《党政机关公文写作处理与日常工作》第3页，蔡振康著，江苏人民出版社2015年9月出版）：公文，即公务文书的简称，属应用文。公文有广义和狭义之分。所谓广义的公文，是指党政机关（本书简称机关），党政机关的部、委、办、厅（局）等工作单位（本书简称部门），党政机关的特设机构、直属机构、办事机构

(本书简称机构), 党政机关的直属事业单位和人民团体等(本书简称单位), 即机关、部门机构单位, 为处理公务, 按一定程序而形成体式完整的文书。所谓狭义的公文, 是指在机关、部门机构单位之间, 以规范体式运行的文书, 俗称“红头文件”。中共中央办公厅国务院办公厅于2012年4月16日印发、2012年7月1日实施的《党政机关公文处理工作条例》, 对公文的界定是: 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率和规范体式的文书, 是传达贯彻党和国家的方针政策, 公布法规和规章, 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。

公文概念的准确界定固然重要, 正确认识、理解、把握, 特别是运用, 即规范制作和处理公文更重要。从工作实际看, 对什么是公文的认识, 特别是准确规范制作和处理公文, 需要努力和发展的空间不小, 甚至可以说还很辽阔。这不是个别情况, 是普遍现象; 不是偶然出现, 是经常可见; 不是小机关和基层部门机构单位独有, 大机关和大部门大机构大单位也事实存在。

例一: “这是我参加研究生班学习的请示, 请批准。”

例二: “赶紧给我们处打个报告来, 我给你们机关批点经费。”

例三: “把我们党委研究的意见再向上级政府报告一次。”

例四: “发改委不一定能批, 还是直接向市委、市政府请示。”

上述类似问题, 在不同的机关、部门机构单位可以见到听到, 在一些影视作品里可以看到听到, 在一些不负责任的辅导用书上更是不想见到都难。现针对上述四例来逐一简述其病灶, 并开出处方:

例一中的问题，出在混淆了公文文种与民用文体的区别。党政机关公文有使用范围的规定，只有机关、部门机构单位等因公务而使用，个人不具有公文作者身份、不得使用公文。至于“命令（令）”，以个人名义发布，不是个人意愿，代表的是政府或部门的决定。根据《党政机关公文处理工作条例》第八章第四十条“其他机关和单位的公文处理工作，可以参照本条例执行”之精神，除党政机关外，党政机关的部门机构单位和人民团体等才能使用公文，其他一切非公务性质活动中形成的书面文字材料均不属于公文。所以，个人因私向组织提出请求，只能使用民用文体，即“申请”。

例二中的问题，出在错用了上行文的文种，同时又将个人作为公文的主送对象。上行文的文种有“请示”“报告”“意见”。下级机关、部门机构单位，在需要得到上级指示、批准时，应使用“请示”文种表达，上级对请示事项无论同意还是不同意，或部分同意还是部分不同意，都应及时作出回复；“报告”是备案性公文，在下级向上级汇报工作、反映情况和回复上级的询问时使用，上级对“报告”不需要作出回复。《党政机关公文处理工作条例》第十五条明确规定，除上级机关负责人直接交办事项外，不得以机关名义向上级机关负责人报送公文。例二中的“处”不具有公文作者资格，该处处长更不是机关负责人，故用上级机关的处作为公文的主送对象是不合适的。

例三中的问题，出在违反了相关行文原则。党委、政府行文各成体系。上级政府不是下级政府同级党委的领导机关，下级党委不应向上级党委同级的政府请示和报告工作。所以“把我们党委研究的意见再向上级政府报告一次”这不仅不符合公文处理原则，同时也与党政机关工作

运行中的有关规定不吻合。

例四中的问题，出在行文原则和办文规则方面。下级机关与上级机关的部门，如地方政府与上级政府的发改委不存在隶属关系。二者之间联系工作、协调事项等，只能用“函”的形式表达。下级机关的部门与上级机关业务对口的部门，如地方政府的发改委与上级政府的发改委存在业务被指导与指导的关系。二者之间就可以使用上行、下行文的形式联系工作、请示答复事项等。例四“发改委不一定能批，还是直接向市委、市政府请示”这一表述不妥当：一是，以地方政府为公文作者，“直接向市委、市政府请示”用了两个主送对象。“请示”只能有一个主送对象，否则，将扰乱正常的工作秩序。二是，作为地方政府有事请求上级指示、批准，主送对象应当是上级政府而非与上级政府同级的党委。三是，以地方政府的发改委为公文作者，直接向上级市委或市政府请示是不妥的，属于越级请示。这样，将会扰乱正常的工作秩序，甚至给本级政府带来工作上的被动。所以说，对上行文中的“请示”，一定要做到一事一请示、逐级请示、只向一个上级请示。

上述四例，是公文差错“景象”的冰山一角，是把公文作为“东西”而未作为学问的一个小“景点”。公文写作与处理并不博大精深，但绝非雕虫小技，是一门科学性、规范性、应用性、操作性极强的学问。公文写作与处理出差错，不只影响发文机关、部门机构的形象，更重要的是直接影响到工作的正常、规范、有序开展。公文的文种、格式，公文的行文原则，公文的语言，公文的写作，公文的处理程序和方式方法等环节，都要十分认真、细致、严谨、规范对待。公文写作与处理值得精耕细作、反复推敲、咬文嚼字、严谨斟酌，来不得半点马虎。

## 2 我们那儿是不用公文的

“我们那儿是不用公文的!”这看似一句普通的话，但绝非出自普通人的嘴。这句话，出自一位学有专攻的大学领导。2008年春节刚过，某厅拿出60多个正、副处级领导职位，通过竞争上岗。笔试、面试是其若干环节中的重点，成为择优的前提。考什么，怎么考，无疑成了各方关注的焦点，自然也是此次竞争上岗成功与否的关键。该厅党组研究决定，从省级机关综合部门中层领导干部的工作实际需要出发，力求让干得好的考得好、考得好的干得好。于是，“处级领导干部竞争上岗实施方案”提出，笔试侧重考察办文、办事、办会的能力和水平。

这次笔试、面试的命题专家，除了我由省委组织部公选办指派，其他都是驻宁高校的知名学者、相关方面的权威专家。专家组组长由某知名高校的领导担任，我承担公文写作与处理部分的题目命制任务。组长首次召集专家组会议，对方案中“公文写作与处理部分占笔试成绩的60%”提出了质疑：“什么是公文???”一位资深的专家凝重地说：“就是平时说的‘通知’‘计划’‘总结’和‘指示’什么的……”“我们那，



是不用公文的!”我仰望组长，弱弱地说：“凡是机关、部门机构单位都要用的。”“我们学校是不用的!教育部有什么事，打个电话来就行了，还写什么通知。”组长的话一出，热闹起来了：公文要的；公文过于八股；现在通信这么发达，可以不用公文了；公文要改革；等等。组长征求我意见：“到底公文有什么用，要不要考?”“看来是要考的。这是人家厅党组的决定。至于公文有什么用?用处大着呢!”“既然公文用途大着呢，你写一篇给我看看。”组长的话，对我来说，既难又易。难的是，长期的命题经历，我还是第一次碰到这样的事；易的是，根据大家协商的主题，我用15分钟在计算机上完成了一份“通知”文稿。文稿的主题突出，内容完整，思路清晰，用语准确。一位曾担任过领导职务的专家说：“这就是我所说的公文!有了这样的文件，开展一个活动，就可以操作起来了，到时要检查效果也有据可依。”命题组在审阅我提交的“作业”后，达成共识：公文要考!命题组长还欣然地说，真是隔行如隔山，看来高校都应该开设公文写作与处理这门课!

事实上，持命题组长态度和观点的人并不在个别。高校，特别是理工类高校，大多数没有开设公文写作与处理这门课；即使少数文科类院校开设了公文写作与处理这门课，也只是简要地介绍了公文的写作，而未涉及公文的处理。其深层次原因是，高校那些学富五车的语言、文字和写作大家，对党政机关工作中的办文、办事、办会等接触不多，不了解、不熟悉，甚至有的还没有见过《党政机关公文处理工作条例》和“红头文件”，更不要说起草过、审核过、签发过公文。自然，先生们谈起公文来有点生疏是可以理解的。

高校是培养人才的摇篮。凡是有人才的地方，都用得着公文。公文