

公文解析

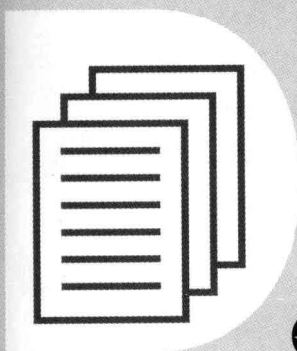
Documents Writing Patterns

陈功伟 著

与文模大全

详细解析各类公文组成要素与写作要点
提供大量实用模板，使公文写作成为一种乐趣

廣東省出版集團
廣東人民出版社



公文解析

Documents Writing Patterns

陈功伟 著

与文模大全

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文解析与文模大全 / 陈功伟著. —广州: 广东经济出版社, 2008. 3

ISBN 978—7—80728—830—5

I. 公… II. 陈… III. 公文—写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 008895 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东金冠科技发展有限公司 (广州市黄埔区南岗云埔工业区骏丰路 111 号)
开本	889 毫米×1194 毫米 1/16
印张	12.75 1 插页
字数	381 000 字
版次	2008 年 3 月第 1 版
印次	2008 年 3 月第 1 次
印数	1~5 000 册
书号	ISBN 978—7—80728—830—5
定价	28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

门市部地址: 广州市五羊新城寺右二马路冠城大厦省图批新场三楼 330 号

电话: [020] 87395594 87393204 邮政编码: 510600

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼 邮政编码: 510075

广东经济出版社有限公司发行部电话: (020) 37601950 37601509

图书网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

目 录

上篇 行政公文文模

第一章 公文行文规则	3
第一节 公文行文规则概述	3
第二节 行政公文行文规则	5
第二章 行政公文格式	8
第一节 格式概述	8
第二节 眉首解析	10
第三节 主体解析	12
第四节 版记解析	15
第三章 权威类文模	17
第一节 命令（令）	17
第二节 决定	23
第四章 告知类文模	30
第一节 公告	30
第二节 通告	33
第三节 通知	35
第四节 通报	41
第五章 上行类文模	46
第一节 议案	46
第二节 报告	49
第三节 请示	54
第四节 批复	57
第六章 多向类文模	61
第一节 意见	61
第二节 函	65
第三节 会议纪要	68

下篇 其他常用公文解析

第七章 公文要素解析	75
第一节 公文主旨解析	75
第二节 公文结构解析	78
第三节 公文的语言	82
第八章 总体公文解析	86
第一节 总结	86
第二节 计划	90
第三节 调查报告	94
第九章 会务公文解析	102
第一节 开幕词	102
第二节 闭幕词	104
第三节 讲话稿	106
第四节 提案	112
第五节 记录	114
第六节 简报	117
第七节 决议	123
第十章 法规公文解析	127
第一节 条例	127
第二节 办法	130
第三节 章程	131
第四节 规定	133
第五节 制度	136
第六节 守则	136
第七节 细则	137
第十一章 经济公文解析	140
第一节 标书	140
第二节 意向书	144
第三节 协议书	146
第四节 合同	148
第五节 市场预测报告	153
第六节 可行性研究报告	156
第七节 市场决策方案	159
第十二章 司法公文解析	163
第一节 起诉状	163

第二节 上诉状	171
第三节 申诉状	174
第四节 答辩状	177
 第十三章 职务公文解析	 180
第一节 竞争上岗演讲稿	180
第二节 述职报告	184
 附录:	
国家行政机关公文处理办法	190
国家行政机关公文格式	195

上篇 行政公文文模

第一章 公文行文规则

文章需要通过发表和传播才能产生作用，而公文的发表和传播则是按照特定规则来运行和传递的。法定公文中行政公文和党务公文更要遵照《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党机关公文处理条例》等来运行。

第一节 公文行文规则概述

公文写作之前，就要确定行文规则。从现实的公文写作及教学情况来看，行文规则是人们普遍遇到的一个重要问题。而学习和把握行文规则，则必须首先了解行文关系、行文方向和行文方式。

一、行文关系

行文关系是机关单位之间的组织关系在公文运行中的体现。这就必须首先弄清我国社会组织的机关单位。

我国社会组织的管理机关可以分为三大类型：

（一）政权机关

1. 立法机关体系：自全国人民代表大会及其常设机构、省市人民代表大会及其常设机构（省级以上立法机关或经全国人民代表大会授权的市级立法机关才有立法权）至乡镇人民代表大会。

2. 行政机关体系：依次是中央人民政府即国务院；省、市（四大直辖市）、自治区、香港特别行政区和澳门特别行政区政府；市、地区、州（自治州）政府；市（县级市）、区（市辖各区）、县政府；乡、镇政府。

3. 司法机关体系：自最高人民法院至乡镇司法机关。

其他政权机关有军事机关体系、政协机关体系等。

（二）团体机关

中国共产党机关体系，这一机关体系实质上是我国社会的领导权力核心；

中国共产主义青年团机关体系；

全国工会机关体系；

全国妇女联合会机关体系；

其他群众性团体，如文联、社会科学联合会等等。

（三）实体机关

事业单位机关，均由国家提供一定的经费，如学校和研究机构等机关；企业单位机关。一般实体机关纵向级别较少。

各级机关都有自己所辖的若干部门。在公文写作中，一定要注意机关和部门的区别。如市政府，应理解为市政府机关，而商业局则应理解为市政府机关所辖的部门之一。还要注意，在机关之下有各级单位，这些基层单位又会有自己的机关。如市政府机关下设区县及乡镇政府机关，又如总公司机关下设分公司机关。

我国社会组织机关及其部门、单位之间的组织关系和行文关系有以下四种：

一是上下级关系，即领导和被领导关系，这是直接垂直的关系，一般在上下一级之间。如国务院和省政府。机关或部门的上行文报告和请示都是面向上一级的机关或部门。而下行文如决定、通知、批复等都是面向下一级机关或部门。

二是隶属关系，不论大小和级别，都在同一系列内。如某乡政府可以说隶属国务院或者所在省的省政府，而和另外的省政府就不是隶属关系。在这一关系之下，上级常用普发性下行公文如命令、通知、意见、会议纪要等，下级也可越级使用上行文（在特殊情况下行文必须抄送上一级即直接上级机关部门）。

三是平级关系，是在一个系列中的同等级别的机关或者部门、单位之间的关系。其代表性文种是平行文函。有的通知也可以使用。

四是非隶属关系，指不是同一垂直系列、不发生直接职能往来的机关及其部门、单位之间的关系，不论是相同级别还是不同级别，都要通过知照性行文如函进行协调，或联合行文共同办理。

二、行文方向

行文方向是以发文机关为立足点向不同机关运行的去向。大致有四个方向：

上行，指公文向上级机关单位运行。行政公文的上行文有议案、报告和请示，但有的下行文如通知、通报等也可以在一定情况下上行。

下行，指公文向下级机关单位运行。下行的行政公文较多。

平行，指公文向同级或不相隶属的机关单位运行。函、通知等都可以平行。

泛行，指公文可以同时上行、下行或平行，并向社会公布。行政公文中的公告和通告就属此类。

三、行文方式

行文方式，指行文的方法和形式。

（一）从行文对象分

1. 逐级行文：向直接的上级或者直接下级行文。
2. 越级行文：越过自己的直接上级或下级行文。
3. 多级行文：向直接上级并呈非直接上级或者向直接下级并转非直接下级的一次性行文。
4. 普发行文：向所属各机关及其部门、单位一次性行文，主送机关使用泛称。
5. 通行行文：向隶属机关和非隶属机关以及社会群体一次性泛向行文。

（二）从发文机关分

1. 单独行文。
2. 联合行文。

（三）从对象主次分

1. 主送。
2. 抄送。

第二节 行政公文行文规则

《国家行政机关公文处理办法》第四章第十三条至第二十三条规定了行政公文的行文规则。《中国共产党机关公文处理条例》第四章第十一条至第十五条规定了党务公文的行文规则。它们是我国其他公文行文的主要依据。以下主要依据《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）第四章第十三条至第二十三条规定的十一条规则归纳成为六个方面加以解说。

一、注重效用

《办法》第十三条规定：“行文应当确有必要，注重效用。”公文不能随意发出，一定要讲究实效，这样才能保证发文机关的权威性。如果公务不大重要，不必用公文反映，那么可以采取电话、谈话等方式办理。不要出现那种“简单照抄照转”和“一文多发、重复发文”的问题。公文要少而精，否则就会出现效率低下的问题，以至于造成文牍主义，产生官僚主义。

二、行文根据

《办法》第十四条规定：“行文关系根据隶属关系和职权范围确定，一般不得越级请示和报告。”这是基本原则。国家行政机关的隶属关系和职权范围是由《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）所规定的。例如，《宪法》第八十九条规定了国务院的职权，主要有“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”和“批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分”等。又如，《宪法》第一百零七条规定县级以上地方各级人民政府行使的职权是“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”。行政工作的依据是宪法和法律，公文运行当然更要照此办理。

《宪法》确定中国共产党是领导核心。为加强和改善党的领导，在对社会和国家的管理上，实行党政分开。反映在公文运行上则是党和政府的行文不能混淆，党政可以联合行文而不要互相行文。

三、部门行文

《办法》第十五条规定：“政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文；除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”

其他社会组织以此类推，以机关及其部门和基层单位来表示。

1. 机关各部门在职权范围内，可以互相行文，可以向下一级基层单位的有关业务部门行文。如市政府的商业局可以向农业局行文（主要以函的形式，有时以通知的形式），可以向区政府的商业局行文（多以下行文形式）。上下级业务部门之间，虽然没有隶属关系，但有业务指导关系。同样，总公司机关的技术处可以向生产处行文（主要以函的形式，有时以通知的形式），也可以向分公司的技术科行文（多以下行文形式）。

2. 机关各部门向下一级机关行文只能采用函的形式。上级机关的职能部门同下级机关是平级关系,有时向下级机关发函要得到上级机关的授权,行文时要在正文的开头说明授权的机关或领导人。

3. 部门内设机构除办公厅(室)外不得对外正式行文。

《办法》对部门行文还有以下规定。第十七条规定:“属于部门职权范围内的事务,应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。须经政府审批的事项,经政府同意也可以由部门行文,文中应当注明经政府同意。”第十八条规定:“属于主管部门职权范围内的具体问题,应当直接报送主管部门处理。”

四、联合行文

《办法》第十六条规定:“同级政府、同级政府各部门、上级政府部门与下一级政府可以联合行文;政府与同级党委和军队机关可以联合行文;政府部门与相应的党组织和军队机关可以联合行文;政府部门与同级人民团体和具有行政职能的事业单位也可以联合行文。”

这项规定强调了联合行文的前提是同级。联合行文的机关及部门、单位必须是平级的,还要经过协商并取得一致意见。这就一定要掌握各种社会组织的职权范围和隶属关系。如同一地区的党委就不能和团委联合行文,因为它们的关系是领导与被领导关系。

联合行文在公务中常常是必要的:避免了各自分头行文的不一致问题,增强了行文的权威性和约束力,减少了公文数量。如某省《关于党政群机关工作人员参加成人教育有关问题的通知》,由省委组织部、省教委、省人事厅、省财政厅联合下发。这是由于通知的内容涉及组织、人事、教育及经费开支等方面。联合行文,应将相对应的机关都列为主送机关,以便于共同处理。

联合行文一定要坚持协商一致的原则。《办法》第十九条规定:“部门之间对有关问题未经协商一致,不得各自向下行文。如擅自行文,上级机关应当责令纠正或撤销。”对与各部门都有关系的问题,如果没有协商一致而各自向下行文,自行其是,就会在更大的范围中出现更为严重的问题。因此,各部门必须在发文之前取得共识,主办单位更要和其他单位主动协商。如果多次协商仍然存在分歧,而问题的解决又不允许再拖延下去,就请示上级协调或者直接处理。如擅自行文,上级有权责令纠正或撤销。

五、抄送规则

《办法》第二十条规定:“向下级机关或者本系统的重要行文,应当同时抄送直接上级机关。”

重要行文,往往是在决定、通知和批复等文种中关于重要公务或者重大问题如撤换下级主要领导人、增设重要机构、审批大型项目、进行重要涉外活动的公文。对发文机关和下级机关来说,这就便于上级监督,避免出现重大差错;对上级机关来说,这就便于了解和掌握情况,统一管理。

《办法》第二十三条还规定:“受双重领导的机关向上级机关行文,应当写明主送机关和抄送机关。上级机关向双重领导的下级机关行文,必要时应当抄送其另一上级机关。”这样,便于协调工作,防止出现矛盾问题。如某学校有一件公务,既需要直接上级机关的审批,又需要经费支出,这就要将请示主送市教育局,抄送市财政局。而市教育局下发批复批准该项目给这个学校时,要抄送市财政局。

六、请示规则

《办法》第二十一条规定:“‘请示’应当一文一事;一般只写一个主送机关,需要同时送其他机关的,应当用抄送形式,但不得抄送其下级机关。‘报告’不得夹带请示事项。”第二十二条还规定:“除上级机关负责人直接交办的事项外,不得以机关名义向上级机关负责人报送‘请示’、‘意见’和‘报告’。”

1. 一文一事。古代就有一文一事的行文制度。一份请示写一件公务，内容简单，便于上级批复。如果一文多事，就会出现可批可不批、全部批和部分批、快批和缓批的复杂情况。这就造成了批复的困难，甚至导致无法批复。

2. 只写一个主送机关。一份请示写一个主送机关，可以得到及时有效的批复。如果写几个，很可能出现没有一个主送机关批复的情况，这是请示的失败；也可能出现两个或两个以上的主送机关都批复而意见不一致甚至矛盾的情况。因此，请示只能写一个主送机关，需要同时送其他机关的，应当用抄送形式。

3. 不得抄送其下级机关。请示事项都是发文机关无权解决的问题，只是意向，不具备行政约束力，上级在批复中可以批准也可以不批准。如果将其抄送下级，容易造成被动和混乱。

4. 不直接送领导者个人。如果是领导个人直接交办的事项，在办理过程中可以请示领导人。除此之外，请示不能直接送领导人。这是为了防止官僚主义的产生而制定的。

5. 报告中不得夹带请示事项。按照《办法》规定，上级对下级的报告不作批复。夹带请示事项，只会造成公文处理的混乱。

以上归纳了请示的五项规则。

还要注意，在《办法》第十四条中有这样的规定：“一般不得越级请示和报告。”因特殊情况如发生重大紧急事项、被直接上级长期搁置而又必须尽快处理等必须越级时，应抄送被越过的直接上级机关。

此外，经批准在报刊上全文发表的行政法规和规章，应当视为正式公文依照执行。报刊上发表的法规都是面向社会通行的不涉密公文，经过上级的批准。下级社会组织应当视为正式公文贯彻执行。

思考与练习：

1. 为什么请示的主送机关只能有一个？
2. 某单位生产科是否可以向财务科写请示？

第二章 行政公文格式

行政公文要求使用统一严谨、庄重大方、清晰鲜明的格式，既体现了权力机关严肃庄重的精神面貌和严谨周密的工作作风，也便于撰写和处理公文，从而提高管理工作效率。

第一节 格式概述

公文格式是指公文各组成部分的写作要求和标示规则，还包括用纸、装订和文字排列要求。

法定公文比起其他公文（运行时往往作为附件而需要行政公文负载）来，更加重视公文格式的统一规范。法定公文是由有关法规所规定的公文，包括行政公文、党务公文等。行政公文，由国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）所规定。党务公文，由《中国共产党机关公文处理条例》所规定。

《办法》第十条至第十二条对公文格式作了具体明确的规定。

一、公文用纸、排版与印装

1. 公文用纸幅面及版面尺寸：公文用纸一般采用国际标准 A4 型（210mm×297mm），左侧装订，天头（上白边）为 37mm±1mm，订口（左白边）为 28mm±1mm，版心尺寸为 156mm×225mm（不含页码）。张贴的公文用纸大小，根据实际确定。

2. 排版规格、图文颜色与印刷装订要求：公文文字从左至右横写、横排。在民族自治地区，可以并用汉字和通用的少数民族文字（按其习惯书写排版）。正文用 3 号仿宋体字，一般每面排 22 行，每行排 28 个字。制版要求版面干净无底灰，字迹清晰无断画，尺寸标准，版心不斜，误差不超过 1mm。

未作特殊说明时，公文中的颜色均为黑色。在一般情况下，公文除了发文机关标志、眉首的反线和发文机关印章为红色外，其余部分均为黑色。

公文为双面印刷，页码套正，两面误差不得超过 2mm。黑色油墨应达到色谱所标 BL100%，红色油墨应达到色谱所标 Y80%、M80%。印品着墨实、均匀；字面不花、不白、无断画。

公文应左侧装订，不掉页。包本公文的封面与书芯不脱落，后背平整不空。两页页码之间误差不超过 4mm。骑马订或平订的订位为两钉钉锯外订眼距书心上下各 1/4 处，允许误差±4mm。平订钉锯与书脊间的距离为 3~5mm，无坏钉、漏钉、重钉，钉脚平伏牢固，后背不可散页明订。裁切成品尺寸误差±1mm，四角成 90°，无毛茬或缺损。

二、行政公文格式

公文格式简图如下：

眉 首	份号	份号：20	机密★5年 特急
	秘密等级		
	紧急程度		
	发文机关标志	××省人民政府文件	
	发文字号		
	签发人	×府〔2001〕1号	签发人：×××
主 体	标题	关于××××××的××	
	主送机关	××市人民政府：	
	正文	×××××××××××××××××××××××××××××××××× ××××××××××××××××××××××××××××××××××	
	附件	附件：1. ×××××	
	附件说明	2. ××××××××	
	公文生效标示		(发文机关印章)
	成文日期		二〇〇×年×月×日
	附注	附注：1. ×××××××	
版 记	主题词	2. ×××××	
	抄送机关	主题词：×× ×× ××	
	印发机关	抄送：××××××××××××××	
	印发日期	××省人民政府办公厅	××××年×月×日印发
	印刷份数		(共印××份)

置于公文首页红色反线（宽度同版心，即156mm）以上的各要素统称眉首；置于红色反线（不含）以下至主题词（不含）之间的各要素统称主体；置于主题词以下的各要素统称版记。眉首的特点是位置相对固定。掌握了眉首所含各要素的位置，就可以设计文件的“红头”部分。主体的特点是位置经常变动，依公文内容的长短而定。由于公文实质性的内容均在此部分，所以称之为“主体”。版记的特点是位置要依公文主体的构成而定。由于按规定公文要双面印刷，版记的位置有一个位于哪一面的问题；如果公文有附件，版记还有一个放在正文之后还是放在附件之后的问题。因此，版记有必要作为一个单独部分加以叙述。

份号（不少于2位）	秘密程度（3级）
	秘密程度（3级）
发文机关标志（发文机关+文件）	
发文号（机关代字+年份+顺序号）	签发人
标题（发文机关+事由+文种）	
主送机关	正文（缘由+事项+结尾）
附件说明	
附注	公文生效标志 成文日期
主题词	
抄送机关	
印发机关	印发时间
	印数

第二节 眉首解析

眉首，分为公文份数序号、秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人等要素。发文字号之下 4mm 处用一条红色反线与主体隔开。

一、公文份数序号

公文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。如份号“0288”，即表示此份具体文件是该文印发的第 288 号。如需标记公文份数序号，用阿拉伯数字顶格标记在版心左上角第 1 行。编制份数序号应不少于两位，即“1”编为“01”。

使用份数序号主要是有密级的公文。其作用是便于机密文件的分发和回收，有利于提高受文机关和阅读者的保密责任感。一旦出了问题，也便于追查，明确责任归属。如发文机关认为有必要，也可对不带密级的公文编制份数序号。发文机关根据份数序号可以掌握每一份公文的去向。因此，发文机关在发文和收文机关在收文时，都要登记份数序号。

二、秘密等级和保密期限

秘密等级就是公文内容涉密程度的等级。涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限。我国《保密法》将秘密等级分为：绝密、机密、秘密三级。应根据公文内容恰当划分密级，不能过宽或过严。“绝密”是最重要的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害；“机密”是国家的秘密，泄露会使国家的安全和利益受到严重损害；“秘密”是一般的国家秘密，泄露会使国家的安全和利益遭受损害。在国家行政机关的公文中应按照上述要求在公文中标示公文的秘密等级。

如需标示秘密等级，用3号黑体字顶格标记在版心右上角第1行，两字之间空1字。如需同时标记秘密等级和保密期限，用3号黑体字顶格标记在版心右上角第1行，秘密等级和保密期限之间用★号隔开。如“绝密★1年”。

三、紧急程度

紧急程度，是指送达和办理公文的时限要求。目的是保证公文处理的时效性。紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”，其中电报应标明“特提”、“特急”、“加急”、“平急”。

标记紧急程度，用3号黑体字顶格标记在版心右上角第1行，两字之间空1字；如需同时标记秘密等级与紧急程度，秘密等级顶格标记在版心右上角第1行，紧急程度顶格标记在版心右上角第2行。

四、发文机关标志

发文机关标志，由发文机关全称或规范化简称后加“文件”组成。如“广东省人民政府文件”、“广州市公安局文件”，对一些特定的公文可只标记发文机关全称或规范化简称。一般来说，行政机关的重要公文特别是上报的公文均应加“文件”两字。

联合行文时应使主办机关名称在前，“文件”两字置于发文机关名称的右侧，上下居中排布。如联合行文机关过多，必须保证公文首页显示正文，可将发文机关字号缩小，行距缩小。

发文机关标志位置有两种。第一种用于平行文或下行文，发文机关标志上边缘至版心上边缘为25mm（即留出天头62mm），也就是留出25mm（约2行）位置用于标记上述的份数序号、密级和紧急程度。即使不需要标记这三项要素，也要留出这段空白。第二种仅限于上行文，即对于上报的公文，发文机关标志上边缘至版心为80mm，即要留出55mm的空白供上级机关批示文件用，也就是说上行文发文机关标志距上页边为天头117mm。

发文机关标志推荐使用小标宋体字，用红色标志。字号由发文机关以醒目美观为原则酌定，但最大不能等于或大于22mm×15mm。现行国务院文件的字号即是22mm×15mm。

五、发文字号

发文字号由发文机关代字、年份和序号组成。其位置在发文机关标志下空2行，用3号仿宋体字，居中排布；年份、序号用阿拉伯数字标记；年份应标全称，不要把“2019”简化为“19”，用六角括号“〔〕”括入，不要用方括号“[]”或半圆括号“（）”。序号是发文的流水号，一般都按文件的形式统一编码，即是哪一个部门主办的，只要是同一发文形式，就要统一按顺序编号。序号不编虚位（即1不编为01或001），不加“第”字。如“穗府〔2001〕12号”，表示广州市人民政府在2001年度内发的第12号文。“粤府办〔2001〕2号”表示广东省人民政府办公厅在2001年度内发的第2号文。