

杨戎◎主编

公文处理 案例精选

- 展现名校精品课程案例
- 解答实际部门公文疑难
- 诠释公文法规标准规范
- 交流业内同行经验方案

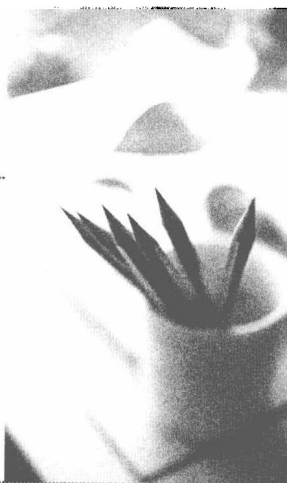
公文处理
案例精选
JINGXUAN

四川出版集团 四川人民出版社

■四川省秘书学会庆祝新中国成立六十周年献礼丛书之三

杨戎◎主编

公文处理 案例精选



四川出版集团 四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文处理案例精选/杨戎主编. —成都: 四川人民出版社, 2010. 3
ISBN 978-7-220-08069-2

I. ①公… II. ①杨… III. ①公文—写作—案例—汇编
IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 038546 号

GONGWEN CHULI ANLI JINGXUAN

公文处理案例精选

杨戎 主编

策划组稿
责任编辑
装帧设计
责任校对
责任印制

王定宇
王定宇 喻磊
戴雨虹
徐英
丁青 李进

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话
照排
印刷
成品尺寸
印张
字数
版次
印次
书号
定 价

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524
四川胜翔数码印务设计有限公司
成都市书林印刷厂
170mm×230mm
25.5
414 千
2010 年 3 月第 1 版
2010 年 3 月第 1 次
ISBN 978-7-220-08069-2
38.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

前言

从事公文教学近 30 年，无论在校内还是校外，建设教学案例库的想法长期萦绕在心头，却由于各种原因一直未能如愿。5 年前，我申请到四川大学校级精品课程《文书学》建设项目，在项目目标中，我们终于能够将建设教学案例库的设想列入其中并付诸实践。从课题策划、调查研究、搜集素材、整理资料、讨论难点、评析案例、反复修改，历时 5 年，2008 年 4 月，当“四川大学校级精品课程《文书学》”成功挂牌时，这本案例精选也水到渠成地完成了。由于公文和文书工作是本书的主要内容，涉及一些比较敏感和动态的案例，我们曾经想到就限作校内教学资料使用。可是当本书目录初稿挂在四川大学精品课程网上，当一些案例在“四川秘书网”登出、一些案例在各类讲座或内部提纲上被使用时，我们感到了来自全国实际工作部门同志、院校同行和学生们的热切期盼和鼓励支持，他们或打来电话，或发来电子邮件，或当面咨询，急切地等待本案例教材的正式出版。经过大幅度的调整修改，包括要求所用的案例材料要有出处、引用的规范性文件要正式公布、所作的评析意见不能失之偏颇等等，终于，这本书可以正式付梓了。

本书的编写宗旨，就是直接针对公文处理实践，一册在手，答疑解惑，查阅利用，方便规范。我们一直在努力，力求通过“全”、“新”、“实”的特色来体现这一宗旨。

“全”——尽可能全面涵盖文书学各章节内容中主要的知识点。因此本书分为 10 章，包括公文追根与溯源、公文特点与功能、公文分类与文种、公文格式与



稿本、公文处理及其基本原则、行文与行文规则、公文处理流程与具体操作、行政规范性文件与依法行政、公文整理与归档、我国港台地区公文工作做法与经验等方面的内容，既可满足在校学生以及实际部门初学者作为教材补充的需要，同时也尽可能地满足业内同行的工作需求。

“新”——一是体例新。本书的体例安排，不拘泥公文处理教材的限制，但又力求与相关教材知识体系保持一致。各章开头有提纲挈领的简要概述，其下是按序精选的编号案例、问题讨论和评析；案例标题列于全书目录，突出问题便于答疑解惑；采用案例文内点评、关联案例参见、零散材料集录等方法，照应了案例之间的有机联系和公文处理中的举一反三，所以本书既可作为教材一气呵成地阅读，也方便作为工具书直接查阅。二是材料新。本书采用案例一般限于近年材料，甚至截止到2009年底。三是观点新。当代公文处理领域中的热点、难点在书中都有展现，包括行政规范性文件与依法行政、行政体制改革与公文改革、创建和谐社会与公文。总之，力求用朴实简洁的文字提供本学科的学术前沿信息，本行业有价值的理念，实际部门具有创新性和启发性的操作流程、方案、标准和规范。

“实”——本书内容要体现来自工作实践、紧贴时代现实、服务基层实际。书中精选的150余个公文处理案例的主要来源有三：一是来自作者教学 and 实际调研中的搜集和积累，其中多是学生（包括各地各单位的培训学员）通过当面咨询、电子邮件、电话请教或反映的实际问题，这类案例一般脚注为“系调研材料”；二是搜集精选了各地区各部门有特色、有新意、有影响的公文处理规范性文件、公文例文以及操作规范，这类案例一般脚注为“制发机关、公文文号”；三是来自于公开在各类媒体上的正反案例材料，这类案例一般脚注写明出处，如报纸杂志、网络、电视广播等。总之，用实例提供参照，用方法和实践经验提供解决范本，一方面满足了实际部门同行们解决工作难题，交流做法和经验的需求；另一方面，让在校学生能够触摸到实践一线的脉搏，让书本知识立体和鲜活起来。

当然，篇幅的严格限制、案例的不当取舍、明显的删减痕迹以及执笔者认识

水平、文字功力的差异都会给本书带来一些遗憾。在此恳请和期待广大读者的批评指正。

需要说明的问题:

(一) 本书使用说明

1. 本书使用的基本概念——文书、公文、公务文书、文件等,由于历史遗留的习惯、不同场合使用习惯等原因可以等同看待,在本学科中尚存争议。本书主要使用“公文”及“文件”概念。

2. 限于篇幅以及可以理解的原因,本书部分案例(例文)在保证原意不变的前提下进行了一些必要的文字处理,如格式省略、文字删节、使用代称等。

3. 本书内所附公文模版、公文式样、公文处理表格用纸等仅为提示其内容要素,具体尺寸规格应以有关规定和标准为准。

4. 本书写作中主要依据的是公文处理的现行法规、规范和标准,如《国家行政机关公文处理办法》、《国家行政机关公文格式》、《归档文件整理规则》等;如果法规及标准进行修订,本书有关内容将根据实际情况进行相应的修订和完善。

(二) 本书编写人员分工(具体负责的案例序号略)

第一章 雷荣广

第二章 杨 戎 张宇慧 石亚琴

第三章 杨 戎 张宇慧 凌丹莉

第四章 凌丹莉 杨 戎 石亚琴

第五章 杨 戎 张宇慧

第六章 张宇慧 杨 戎 冯俊升

第七章 张宇慧 凌丹莉 杨 戎 石亚琴

第八章 杨 戎 冯俊升

第九章 史 江

第十章 杨 戎 张 娇

全书由杨戎负责框架构建、审稿统稿。



本书写作中还参考、借鉴了近年各地区各部门公文处理的规范性文件及大量著述。除了尽可能地采用脚注及书后参考文献方式列出部分著述及其作者之外，还要借此机会向这些著述的作者以及限于篇幅未能一一列出书目（篇目）和姓名的作者一并表示衷心的感谢！此外，谨向为本书出版给予热情支持和帮助的四川省秘书学会会长叶黔达教授暨付出辛勤劳动的四川人民出版社的编辑同志表示诚挚的感谢！

杨 戎

2010年1月30日于四川大学

目 录

第一章 公文追根与溯源	(001)
【案例 1—1】千年公文说不朽 古今载体写春秋	(001)
【案例 1—2】生效标志与凭证 方寸印章镌悠久	(004)
【案例 1—3】抬头避讳历代文 等级森严有定规	(007)
【案例 1—4】公门行文依程序 画行签发一脉承	(010)
【案例 1—5】如今签署文生效 署衔形式是前身	(012)
第二章 公文特点与功能	(015)
【案例 2—1】通用文种十多个 系统规定有异同	(016)
【案例 2—2】行业协会发文件 越俎代庖难罢免	(025)
【案例 2—3】越权工商批文下 私刻公章无效行	(027)
【案例 2—4】一纸通知扰学校 垄断旅游大市场	(029)
【案例 2—5】通知三年称不晓 公文遇阻难生效	(031)
【案例 2—6】矿长总工干瞪眼 国务院决定看不见	(032)
【案例 2—7】白卡红本寿星证 上下发文该听谁	(034)
【案例 2—8】部门通知大过法 推迟两月生效期	(036)
【案例 2—9】公文试行非永久 时效结束有尽头	(037)
【案例 2—10】学校假借失效文 如此收费理太亏	(038)
【案例 2—11】同号公文两版本 私塞内容文变味	(040)
【案例 2—12】领导一句批示语 岂能代替政府文	(043)
【案例 2—13】程序违法乱采矿 手续变通祸无穷	(045)



【案例 2-14】“水恐慌”引发危机	公告文下得及时	(046)
【案例 2-15】不当竞争要反对	政府撤销部门文	(049)
【案例 2-16】学校决定教委撤	上级监督下级文	(051)
【案例 2-17】县府越权行纪要	人大监督叫撤销	(052)
【案例 2-18】企业状告市政府	法院撤销两公文	(054)
第三章 公文分类与文种		(056)
【案例 3-1】公私文书存区别	偶尔私文亦为公	(058)
【案例 3-2】文种名同实有异	不是通用是专用	(059)
【案例 3-3】公文涉密分等级	文献保密有国标	(061)
【案例 3-4】上行下行平行文	工作关系尽体现	(064)
【案例 3-5】民营企业口气大	决定错向政府发	(066)
【案例 3-6】一纸命令谁可发	文种之中它为大	(068)
【案例 3-7】决定通知不混用	决议决定有区分	(070)
【案例 3-8】政府网上看公告	名同实异都公开	(071)
【案例 3-9】法定公告名目多	榜上有名非自创	(072)
【案例 3-10】规定通告有权限	政府及其部门发	(075)
【案例 3-11】有话要对社会说	通告周知最适合	(076)
【案例 3-12】批转转发混淆用	如此行文毛病多	(078)
【案例 3-13】印发公文用通知	此处行函可商榷	(079)
【案例 3-14】细看请示错在哪	行文规则有制约	(081)
【案例 3-15】三位一体趋简便	报告请示变意见	(082)
【案例 3-16】这份通报怎样发	就看权限有多大	(084)
【案例 3-17】通知请柬邀请函	选择使用有讲究	(086)
【案例 3-18】会议纪要属内文	效力受限须慎行	(087)
【案例 3-19】重大问题行纪要	特殊处理显特殊	(088)
【案例 3-20】文种变异另类用	把握尺度可行文	(089)
【案例 3-21】基层变通忌随意	文种创新也得体	(091)

【案例 3—22】常用内部文件一	请示汇报签报行	(094)
【案例 3—23】常用内部文件二	备忘录删繁就简	(098)
【案例 3—24】常用内部文件三	复文可发抄告单	(100)
第四章 公文格式与稿本		(102)
【案例 4—1】眉首明示发文者	各式文头显标志	(104)
【案例 4—2】密级标志用五星	实际执行遇困扰	(107)
【案例 4—3】发文字号是专指	编制规定有明文	(109)
【案例 4—4】机关代字该多长	怎样编写才合理	(111)
【案例 4—5】一文多号难引用	主办机关编号号	(112)
【案例 4—6】下行误标签发人	审核不同决策权	(113)
【案例 4—7】三个要素拟标题	五花八门问题多	(114)
【案例 4—8】多层转发标题难	四招方法繁化简	(120)
【案例 4—9】引号括号书名号	公文标题属特别	(122)
【案例 4—10】主送逐一标分明	普发专发由此定	(125)
【案例 4—11】常规公文模版一	原由事项和结语	(128)
【案例 4—12】通报公文模版二	四个部分不可缺	(132)
【案例 4—13】答复公文模版三	针对对象写前面	(135)
【案例 4—14】会议纪要模版四	概况决定两分明	(137)
【案例 4—15】规章制度模版五	总则分则加附则	(139)
【案例 4—16】六份附件何处觅	标注正确保效力	(143)
【案例 4—17】文头印章应一致	情况特殊有变通	(147)
【案例 4—18】印章各异作用多	制作使用按规范	(148)
【案例 4—19】成文时间是术语	生效时间要专定	(151)
【案例 4—20】全文最后设版记	一条一项不多余	(154)
【案例 4—21】主题词要显主题	标引宜粗不宜细	(158)
【案例 4—22】抄送应对外机关	送给自己为哪般	(160)
【案例 4—23】根据内容定文种	函件格式不是函	(162)



【案例 4—24】	公函便函同为函	应该如何区分开	(163)
【案例 4—25】	常规批文用函件	通知不应代复函	(166)
【案例 4—26】	准确使用信函式	事务文书手续简	(167)
【案例 4—27】	发文稿纸标准化	参照国标精设计	(169)
【案例 4—28】	数字用法有国标	细微之处见分晓	(170)
【案例 4—29】	标点使文更精致	准确标注不轻视	(173)
【案例 4—30】	思路外化成结构	公文序号显层次	(175)
【案例 4—31】	引用公文作依据	发文字号跟标题	(177)
【案例 4—32】	代拟文稿虽重要	终归仍是属草稿	(178)
【案例 4—33】	公文副本要生效	盖章鉴证不可少	(181)
【案例 4—34】	复印公文应谨慎	相关部委办法好	(183)

第五章 公文处理及其基本原则 (185)

【案例 5—1】	省长签发公文前	法律顾问署意见	(186)
【案例 5—2】	红头文件改倡议	平等服务呈和谐	(188)
【案例 5—3】	满纸谎言来造假	诚信缺失伪公文	(190)
【案例 5—4】	公文违规寄个人	耽误工作生是非	(192)
【案例 5—5】	“公文旅行”三百天	办事效率难体现	(193)
【案例 5—6】	办文时间分缓急	公开承诺有时限	(195)
【案例 5—7】	“超时默许”天津创	效能风暴安徽掀	(199)
【案例 5—8】	字入公门莫轻视	因小失大惹官司	(201)
【案例 5—9】	秘书上书公开信	领导办文请守规	(203)
【案例 5—10】	该保密的能保密	该公开的要公开	(207)
【案例 5—11】	商业秘密要保护	个人信息勿泄露	(212)

第六章 行文与行文规则 (216)

【案例 6—1】	精简公文有高招	各地经验见实效	(218)
【案例 6—2】	文分正式非正式	区别内容和形式	(222)
【案例 6—3】	行文对内和对外	全新视角来理解	(224)

【案例 6—4】	不同情况有特殊	内设机构外发文	(226)
【案例 6—5】	内设机构成主送	仔细分析究原委	(228)
【案例 6—6】	直接行文是主流	间接行文辅助行	(231)
【案例 6—7】	二十四个制发者	联合行文怎操作	(234)
【案例 6—8】	联合请示用函复	只因授权下批文	(237)
【案例 6—9】	行文逐级最普遍	偶尔多级也可行	(239)
【案例 6—10】	选择越级属例外	操作特殊按规定	(240)
【案例 6—11】	不是上级对下级	依法监督行公文	(242)
【案例 6—12】	并非下属被通报	行政执法有权威	(244)
【案例 6—13】	乱抄滥送副本件	徒增公文无效力	(246)
【案例 6—14】	事故处理尚未决	报告不能抄下级	(247)
【案例 6—15】	请示时限留余地	上级决策需时间	(249)
【案例 6—16】	指名道姓送个人	非经交办难处理	(250)
【案例 6—17】	签发请示一枝笔	决策权力在正职	(253)
【案例 6—18】	党政联合发公文	实际操作定范围	(254)
【案例 6—19】	党委发文按党规	凌驾法律不能行	(256)
【案例 6—20】	公文打架显矛盾	政令不一须协商	(258)
【案例 6—21】	主要领导出面办	行文协调不再难	(261)

第七章 公文处理流程与具体操作 (263)

【案例 7—1】	中科院院颁标准	求精细行文规范	(266)
【案例 7—2】	递送公文循渠道	殊途同归效率高	(269)
【案例 7—3】	公文交换到今天	电子文件换新颜	(270)
【案例 7—4】	文报个人要限制	领导批件慎办理	(274)
【案例 7—5】	退文通知自设计	机关企业各相宜	(277)
【案例 7—6】	公文传阅要领多	不同做法可借鉴	(279)
【案例 7—7】	签发拟办和批办	批示用语有规范	(283)
【案例 7—8】	批办应该限范围	操作规范制度严	(286)



【案例 7-9】 注办注发非小事	收文发文责任清	(288)
【案例 7-10】 报批公文要快捷	背景材料不可缺	(290)
【案例 7-11】 公文上报国务院	审核把关最关键	(293)
【案例 7-12】 协商对内也对外	一致办好会签文	(299)
【案例 7-13】 依法依规来审批	分层签发求效率	(302)
【案例 7-14】 会议纪要需办理	特殊公文特殊行	(304)
【案例 7-15】 会议公文成系列	重点关注三环节	(307)
【案例 7-16】 公文办结有条件	处理程序是关键	(311)

第八章 行政规范性文件与依法行政 (313)

【案例 8-1】 深圳政府一通告	到底能告不能告	(315)
【案例 8-2】 盲人乘坐地铁案	赢了官司有启发	(318)
【案例 8-3】 指导规则及时出	制定文件照章作	(321)
【案例 8-4】 红头文件“有效期”	国内首创在广州	(328)
【案例 8-5】 书面文件未到手	网上公布也难行	(331)
【案例 8-6】 发布规章只用令	依法行政限通知	(334)
【案例 8-7】 定时生效红头文	提前实施要说明	(338)
【案例 8-8】 外企难见红头文	渴望公开与公平	(339)
【案例 8-9】 拒绝官腔与官调	通俗易懂写公文	(341)

第九章 公文整理与归档 (345)

【案例 9-1】 办毕公文要整理	归档制度应先行	(347)
【案例 9-2】 归档文件定套数	避免重份成档案	(351)
【案例 9-3】 制定文件分类表	石油公司案例好	(353)
【案例 9-4】 档案价值有差异	保管期限有长短	(355)
【案例 9-5】 专题档案显专题	突出特色来管理	(365)
【案例 9-6】 领导个人保存件	收集整理要用心	(367)
【案例 9-7】 复印文件没盖章	归档价值难体现	(369)

第十章 我国港台地区公文工作做法与经验	(371)
【案例 10—1】两岸公文选文种 适用与量均不同	(371)
【案例 10—2】正文结构三段式 台湾公文用模版	(373)
【案例 10—3】着眼细处看处理 洋洋长篇多条款	(376)
【案例 10—4】香港公文有规范 写作手册官方编	(381)
【案例 10—5】规定公文四大类 同类文种好分辨	(383)
【案例 10—6】形式用语平民化 公函用途被扩展	(387)
【案例 10—7】宪报公告政府发 信息公开要靠它	(391)
【案例 10—8】香港通告是大类 用时文种再细分	(393)
参考文献	(396)

第一章

公文追根与溯源

“未谙治理，先识公文”。要了解现行公文及公文处理工作的运作，首先需要了解公文的产生与历史沿革，由此更深刻地理解公文的发展与演变规律。

本章案例材料介绍了公文的起源、演化，包括与当代公文处理有密切关系的公文用印制度，历史公文中复杂的抬头、避讳、画行、签发、署衔及传递方式。我们发现，当代公文中依然存在和使用的处理标记、生效凭证、生效程序以及传递方式，多能够从本章案例的描述中追溯其历史足迹。荡涤了尘埃，拂洗掉污垢，公文及公文工作从古到今，绵延不断。今天，当我们面对中国历史公文及历史上那些便于当时公文处理、传递、防伪的精致操作与巧妙设计，仍会饶有兴趣、由衷折服，并从中获得启示。

【案例 1-1】千年公文说不朽 古今载体写春秋^①

公文是人类社会实践活动的产物，是人类社会发展到了比较高级阶段的文化产物和治世工具。据史书记载和考古发掘证实，在我国上古时期公文出现之前，先人们依靠原始的结绳记事和刻契绘画彼此进行交流。

结 绳

即通过绳上大小不同、形式各异的绳结，来表示不同的含意。《周易·系辞》说：“上古结绳而治。”人们通过在绳索上打结，用以达到表意、记事与誓约的目的。郑玄《周易》注说：“结绳为约，事大，大结其绳，事小，小结其绳”，即古

^① 案例参考：雷荣广、姚乐野著《清代文书纲要》，四川大学出版社 1990 年版。



代结绳记事的记述。张舜徽《说文解字约注》卷二十九载：“盖亦用以记物，如五尺布，则用麻作绳而为五结，三斗米，则用稿作绳而为三结。使交易财物之际可免诈伪，备遗忘而绝纷争。”此为记数与凭证作用的表述。

刻 契

指将各种表意符号刻画于骨、木、竹等载体表面，以达到记录相关信息的一种方法。《旧唐书》卷一百九十七载：“俗无文字，刻木为契。”《释名·释书契》亦说：“契，刻也，刻识其数也。”可见，刻契是一种记事方法，且产生于文字之前。

图画记事

有些国家或地区在文字出现之前有用图画记事表意的历史演化过程。

文字与文书

随着社会生产的不断发展，通过人们在长期劳动中的创造与努力，在原符号记事与图画记事基础之上，出现了文字。文字的产生，是人类由原始社会发展到文明社会的桥梁，是人类社会由野蛮时代过渡到文明时代的标志。有了文字，在社会实践活动中，为处理实际事务，人们将相关文字刻契或书写于骨、甲、竹、木、缣帛等文字载体上，从而形成了文书。因之，文字是形成文书的不可或缺的重要条件。

但是，有了文字，并不一定同时产生文书。斯大林在《马克思主义与语言学问题》中说：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作，需要比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信。”^①产生国家机关文书的决定因素，在于阶级的出现和国家的建立。正是在这样的社会条件下，才产生了具有国家意义的用于发布政令、管理国家事务、记录国家机关活动的公务文书，即公文。公文要发挥其效力，尚需通过一系列的工作环节，因之，也就产生了相应的公文处理工作。

汉代以前，我国公文载体和书写材料一般为甲骨、金石、缣帛、竹木等，其中竹木的使用延续数朝。西汉初年出现麻纸、絮纸，东汉蔡伦改进造纸术，纸张开始逐步成为文书载体材料。东晋末年桓温称帝后，下令以纸张代替使用长达近

^① 《斯大林选集》（下），人民出版社1979年版，第518页。

千年的简牍，纸张从此成为公文长时期唯一使用的书写材料。随之，催生了更多的新的公文工作制度。多少代王朝更迭，数千年演变发展，公文种类、载体、体式、制度及其制作方式，通过历史长河大浪淘沙，存优汰劣，终于发展到现代公文时代。

【问题讨论】

1. 公文的起源。
2. 公文经历的演变过程以及体现的规律。



评析

透过公文历史沿革，可以总结出公文的起源和演变规律：文字的出现使公文的产生成为可能，而社会组织出现（包括阶级、国家）则使这种可能成为现实。

语言是人类表达意图的基本工具，但是，它是非实物形态的工具，因而存在着明显的缺陷：语言无法长距离和大范围传播，从而限制了联系、交流范围，即存在着“语不可隔地”的空间限制；声音转瞬即逝，联系内容无法保留，不能保持联系在时间上的延续性，即存在“言不可移时”的时间限制。为突破时、空限制，以适应联系交往频繁，活动范围扩大以及记录、保存生产经验和交往内容的要求，随着时间的推移，人类在生产实践和社会交往过程中，次第出现了表达、记事等传递、交流信息的新方法，并最终出现了文字。其间，从简单的表意符号到文字的出现，经历了一个漫长的演化过程，即从结绳、刻契、图画记事表意到文字这样一个以实物工具代替口头语言的历史演化层次。

公文是随着阶级对立和国家的产生而产生的。在阶级社会里，公文体现了统治阶级的意志，是其管理国家、维护统治地位的工具。随着生产力的发展和国家政务的繁重，公文及公文处理工作，无论其内容、形式还是传递方式，亦在不断变化、发展，而这些变化发展，均受到国家政权性质、社会政治制度与生产力发展水平的影响与制约。