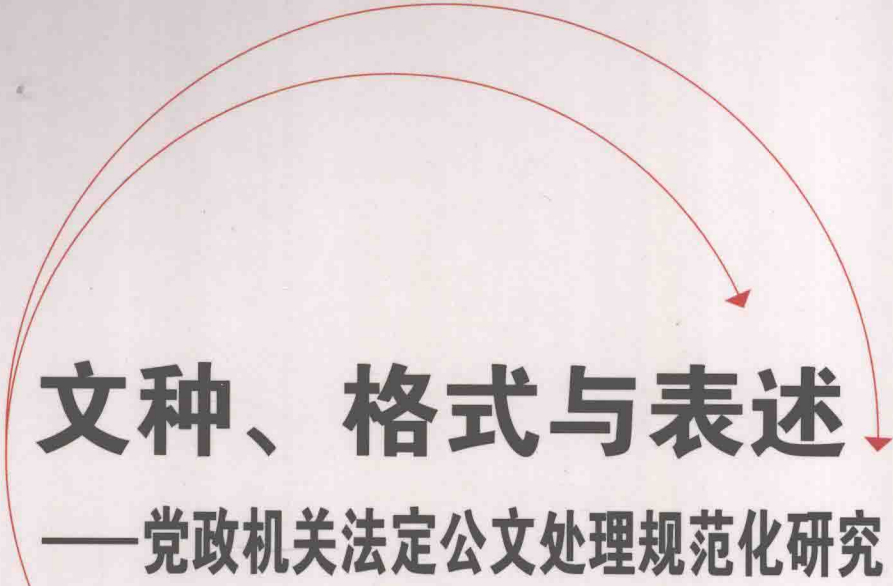




文种、格式与表述

——党政机关法定公文处理规范化研究

何世龙 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

长江大学人文社会科学研究发展基金资助



文种、格式与表述

——党政机关法定公文处理规范化研究

何世龙 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

文种、格式与表述:党政机关法定公文处理规范化研究/何世龙著.
—武汉:武汉大学出版社,2014.4

ISBN 978-7-307-12832-3

I. 文… II. 何… III. 国家行政机关—公文—处理—规范化—研究—中国 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 035245 号

责任编辑:胡程立 陈 翮

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 23.75 字数: 339 千字 插页: 1

版次: 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-12832-3 定价: 36.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

公文处理工作规范化的 客观依据与主观努力

(代序)

公文处理主要包含公文拟制和公文办理两个环节。公文拟制，涉及文种、主旨、语言、材料、格式、结构等的确定、运用与布局；公文办理，主要包括发文办理、收文办理和公文的整理归档。行文规则，既是一个关乎公文拟制的问题，同时也与公文办理密切相关。公文拟制中的各项内容，公文办理时的各个环节，都需要讲究规范化。规范化，是对公文处理工作的一个非常重要的要求，党和国家历来重视。党政机关公文处理的规范化，对于保证党政机关公文运作的顺利畅通，增强各级党政机关公文的指导性、严肃性和权威性，有效传达贯彻党和国家的方针、政策，提高工作效率，以及维护党政机关的形象等，都具有十分重要的意义。

何谓“规范化”？《辞海》解释为“使合于一定的标准”。可见“规范化”即“标准化”。何谓“标准化”？GB/T 20000.1-2002《标准化工作指南》第1部分“标准化和相关活动的通用词汇”解释为“为了在一定的范围内获得最佳秩序，对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动”。对于公文处理工作而言，此处的“活动”，主要是指与公文处理活动有关的规范性文件的制作、发布和实施。

“规范性文件”首先指的是“国家标准”。为了追求公文处理工作的规范化、标准化，新中国成立以来，党和国家有关部门多次编制、修订和发布党政机关公文格式国家标准，主要有GB/T 9704-1988《国家机关公文格式》、GB/T 9704-1999《国家行政机关公文格式》和GB/T 9704-2012《党政机关公文格式》等。除公文格

式国家标准外，有关部门还发布了诸如 GB/T 15834-2011《标点符号用法》、GB/T 15835-2011《出版物上数字用法》等国家标准。这些标准都成为各个时期党政机关公文处理工作规范化的重要依据，也为其他机关、单位公文处理工作规范化提供了重要参照。

20 世纪 80 年代以来，党和国家也多次制定、修订和发布规范公文处理工作的重要法规和指示，有关单位也出版了规范公文处理工作的工具书。重要法规和指示主要有《国家行政机关公文处理暂行办法》（1981）、《国家行政机关公文处理办法》（1987）、《国家行政机关公文处理办法》（1993）、《中国共产党机关公文处理条例》（1996）、《国家行政机关公文处理办法》（2000）、《国务院关于进一步精简会议和文件的通知》（2000）、《国务院办公厅关于实施〈国家行政机关公文处理办法〉涉及的几个具体问题的处理意见》（2001）、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步精简会议和文件的意见》（2001）和《党政机关公文处理工作条例》（2012）等。有关单位出版的 GB/T 9704-1999《国家行政机关公文格式国家标准应用指南》（2000，中国标准出版社）、GB/T 9704-2012《〈党政机关公文格式〉国家标准应用指南》（2012，中国质检出版社、中国标准出版社）等工具书也都成为各个时期推进党政机关和其他机关、单位公文处理工作规范化的重要依据和重要参照。

有利于推进机关公文处理工作规范化的，还有一些重要的法律法规，如《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》等。这些法律法规都涉及一些文种的制定与使用主体问题，它们与上述国家标准、法规、指示和工具书一起，共同规范着公文处理工作。

上述标准、法规、指示、工具书及法律法规为公文处理工作的规范化提供了客观上的依据，但要真正实现公文处理工作的规范化，仅有这些客观上的依据是远远不够的，各级党政机关领导及公文处理工作人员还必须在主观上作出更大的努力。努力应是全方位

的，但以下几方面必须得到强调：

一、提高思想认识

机关领导、部门负责人和机关工作人员首先要从思想上深刻认识到党政机关公文处理工作规范化的重要意义。思想是行动的先导，只有从思想上真正重视起来，才能增强做好公文处理规范化工作的自觉性，形成规范公文处理工作的良好氛围，从而推动公文处理工作的规范化。不少人错误地认为，公文的质量好坏，主要取决于其内在思想性，格式、行文方式等形式方面出点小问题关系不大；也有人认为行文无非就是一些程式，照套即可。这种把公文的内容与形式机械地割裂开来的认识，对于做好公文处理的规范化工作是极为不利的。我们要认识到，公文的形式规范是公文的完整性、合法性、严肃性和权威性的重要保证，如果公文格式项目残缺、体式不规范，不仅会大大有损机关形象，更会严重削弱公文的完整性、合法性、严肃性和权威性，如此将会直接影响到公文的贯彻效果，甚至有可能贻误工作。

公文处理工作的规范化，不只是秘书部门的事，因此，机关和部门领导干部尤其要高度重视公文处理的规范化工作。领导重视公文处理的规范化工作，不仅要求领导要做好本机关、本部门公文处理规范化的领导工作和审核把关工作，而且还要求领导要了解、熟悉公文处理法规和有关的国家标准，且能亲自动手撰写规范的文件。强调领导干部要亲自动手起草文件或重要文件，是党的一贯主张。领导干部亲自动手起草文件，不仅体现了领导干部对公文工作的重视，而且对于提高领导干部的理论水平和发现问题、分析问题、解决问题的能力，改善领导干部及其所在机关的思想作风、工作作风等，都具有十分重要的作用。

二、强化队伍建设

公文处理者是决定公文处理工作规范化的最直接最重要的主

体。要实现公文处理工作的规范化，就队伍建设来看，除了要注重提高公文处理人员的政治素质和理论素养外，尤应下大力抓的工作主要有两方面：

第一是培养业务水平。就公文处理工作而言，业务水平指的是公文处理工作者拟制和办理公文的专业水平。当前公文处理的规范化工作不甚理想，有领导重视不够的原因，但更为直接的原因是公文处理工作者业务水平不高。据笔者所知，当前一些基层单位的公文处理工作者很少是科班出身，加之平时也不注重业务学习，等到要完成公文处理任务时，便栖身于网络，俨然一个“文抄公”“拼凑公”“文贼”，以致闹出不少笑话。当前泛滥成灾的公文网站，明目张胆地公文代写与买卖，从一个侧面十分鲜明地反映出当前的文风之烂和公文处理工作者业务水平之低。培养业务水平的途径毫无疑问是学习，不仅要学习专业的文书学常识（如公文文种常识、公文语体常识、公文结构常识、公文格式常识、公文办理常识等），十分熟悉公文处理法规和公文格式国家标准，还要努力学习管理学、秘书学、语言学、文章学、写作学等学科知识，并努力强化自己的语言文字和逻辑基础。

第二是强化作风建设。作风就是形象，作风就是力量，作风决定着成败。好的作风是一种重要的政治资源，是一种可以转化为物质成果的重要精神力量。当前文风不正也是作风问题的直接反映。强化作风建设，首先要求领导要以身作则，率先垂范，带头撰写规范化文件，严把文件审核关。子曰：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”“其身正，不令而行；其身不正，虽令不行。”因此，领导的率先垂范作用一定要引起我们的高度重视。强化作风建设，其次是要加强对公文处理人员的职业道德教育，增强其从事公文处理工作的光荣感和责任感，使他们保持严谨认真、精益求精、无私奉献的良好职业道德。

三、健全办文制度

制度是实现某种功能和特定目标的一系列规范体系。规范化是

公文处理工作的特定目标之一，因此，除了要贯彻执行党和国家有关公文处理的规章制度外，还必须结合我们的办文工作实际，针对公文处理规范化工作中存在的问题，建立健全各项办文制度，尤其是责任性、技术操作性方面的规范和制度，以加强公文处理工作的指导与约束，规范与程序，鞭策与激励，如领导把关制、起草责任制、初核责任制、复核责任制、复审责任制、签发责任制、奖励制，等等，尽量在公文拟制与办理的各个环节加强制度监管和激励。

何世龙

2013年9月8日

目 录

上编 文种论

公文文种的确定原则·····	3
发布公布令的必备条件·····	10
法律、法规、规章和类规章文件及发布载体·····	18
命令（令）、决定与通报表彰性功能比较·····	28
意见的行文方向、行文方式及其呈转功能·····	36
意见与近似文种比较·····	43
答批文种的泛化现象·····	59
纪要的功能嬗变与其盖印条件和发布方式·····	64
请示与报告的历史渊源及区别·····	71
请示与函：复杂情况下的文种选择·····	75
公告与通告比较·····	80
决议与决定比较·····	88
决议与纪要比较·····	97
指示性通报、情况通报与指示性通知比较·····	100

中编 格式论

文件格式公文版头规范·····	111
文件格式公文主体规范·····	117
文件格式公文版记规范·····	128
公文的行文格式及适用情况·····	133

关于附件·····	138
关于正式行文·····	144
公文处理中的几组关键概念·····	147
公文的行文规则·····	156
复合体公文的技术处理·····	168
非法定公文的发布方式·····	172
以国务院令为例看一种特殊的复合体公文·····	177
国务院复合体公文格式处理混乱问题·····	184
新旧党政机关公文处理法规比较·····	192
新旧党政机关公文格式比较·····	199

下编 表述论

从规范化的角度看公文标题的表述问题·····	213
公文标题中使用标点符号的特殊情况·····	223
国务院及其办公厅复合体公文标题拟制混乱问题·····	227
公文中标点符号的格式功能与语法功能·····	231
公文正文表述规范·····	235
庄重：公文语言的首要特点·····	244
公文语言的模式化·····	252
公文内容的构成要素·····	261
公文结构的模式化·····	273

附 录

党政机关公文处理工作条例·····	295
国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》涉及的 几个具体问题的处理意见·····	304
中华人民共和国国家标准党政机关公文格式·····	307
中华人民共和国国家标准标点符号用法·····	329
中华人民共和国国家标准出版物上数字用法的规定·····	351

新华社新闻报道中的禁用词（第一批）	360
参考文献	365
后 记	368

上编 文种论

公文文种的确定原则

目前的公文处理现状很难说令人满意，有些错误的出现甚至令人啼笑皆非。公文处理水平之低的主要原因在于，我国当前的各级各类学校教育和社会培训中，关于公文处理的教育和培训还很薄弱，一些党政机关、企事业单位和社会团体的文书处理人员根本未受到良好的文书处理教育，让一个未受专业教育的人去从事综合性和专业性较强的公文处理工作，情况可想而知。尤其令人遗憾的是，当前很多单位的领导未能充分认识到公文处理的专业性与重要性，以为能写一般的文章，文笔尚可，就能从事公文处理工作，所以对文书处理人员入门关把握不严，也不重视对公文处理人员的专业技能培训。

公文处理中，文种的使用可能算得上是专业性与学术性最强的问题。公文文种指的是“按性质和用处划分公文后给每种公文的固定名称”^①。在一篇公文中，文种不仅能体现行文关系，标示行文方向，也能体现行文目的，反映公文内容的重要程度、公文的执行力度以及公文的生效范围等，其重要性可想而知。那么，应主要根据哪些原则来确定公文文种呢？

一、依法使用文种

主要包括三个方面：一是要使用公文处理法规规定的文种名称，不能生造文种；二是要认真辨析公文处理法规对各文种适用范围的规定，使用适用范围正确的文种；三是要了解有关法律法规对

^① 《秘书词典》，档案出版社1989年版，第123页。

部分公文文种的制定与发布主体所作的资格限定，不可随意使用文种。

2012年颁布施行的《党政机关公文处理工作条例》（本书以下称新《条例》）是当前我国党政机关公文处理工作中应遵守的主要法规。新《条例》规定我国党政机关的法定公文文种有15种，我国人大机关、法院机关、军队机关等都规定有供本机关使用的法定公文文种。我们首先要明确各类机关所使用的法定公文文种都有哪些，决不能乱起名称，生造文种。如将法定公文文种“请示”写成“申请”“申请报告”“请示报告”等，党政机关行文时将“意见”写成“建议”等。“申请”“申请报告”“请示报告”等都不是法定公文文种名称，党政机关公文文种里也没有“建议”文种。又如“调查报告”“方案”“规划”“申请书”等，虽是文种名称，但不是法定公文文种名称，因此缺乏独立的行文资格。其次是各类机关不能交叉混用文种，即行政机关使用党、人大或其他性质机关公文文种行文，党的机关使用行政、人大或其他性质机关公文文种行文。如行政机关一般不能发布“决议”，党的机关、权力机关才可以；国家主席、国务院、国务院各部门和地方各级人民政府才可以发布“命令”，其他机关和部门不能；人大机关可以使用“建议”“规则”文种，党政机关则不能。

公文文种的使用中，常见的错误还有分不清各文种的适用范围，分不清近似文种的区别，导致使用了适用范围不正确的文种。这是个学术性很强的问题，因而也是一个很困扰人的问题。比如分不清请示文种与报告文种在适用范围上的区别，导致该用请示文种时却错误地使用了报告文种，该用报告文种时却又错误地使用了请示文种；甚至在一些基层单位，只有“报告”，没有“请示”，“报告”完全代替了“请示”。同样是请批，什么情况下该用请示，什么情况下该用函？同样是答复，什么情况下该使用函文种，什么情况下该使用批复文种，什么情况下该使用通知文种？同样是部署工作，什么情况下该使用决议文种，什么情况下该使用决定文种，什么情况下该使用通知文种，什么情况下又该使用意见或纪要文种？等等。要弄清这些近似文种在适用范围上的区别，前提是结合经典

范文，仔细研读、深入琢磨有关公文处理法规在文种适用范文上的规定。

另外，我们还必须时时关注公文处理法规所发生的变化，及时更新公文处理知识，了解公文文种在名称和适用范围等方面所发生的变化。新中国成立以来，权威性的公文处理法规经过了多次修订，几乎每次修订都有对文种名称和文种适用范围的修订。如党政机关再也不能发布布告、指示了，因为布告、指示文种已先后被废除；报告文种不再适用于向上级机关提出意见或建议，该功能已被意见文种承担；以往党的上下级机关之间可以用函文种询问与答复事宜，现在函文种只适用于不相隶属机关之间行文；等等。

我国有关法律法规对部分公文文种的制定和发布主体还作了资格限定，这也是我们需要了解的。比如根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律的规定，在我国，国家主席、国务院、国务院各部门和地方各级人民政府都有资格发布命令（令），而不是有些论者所说的，只有县级以上人民政府才可以发布命令（令）^①。根据上述法律及《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》的规定，在我国，除国家主席可以依法以命令（令）文种公布由全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律外，只有国务院、国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及省、自治区、直辖市和较大的市人民政府拥有以命令（令）文种发布行政法规和规章的权限，发布公布令。除上述机关外的其他机关制定的类规章性文件，不能使用命令（令）文种而只能使用通知文种发布。还如，《行政法规制定程序条例》规定，“条例”的制定主体是国务院，国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称“条例”；《规章制定程序条例》规定，“规章”的制定主体是国务院部门和地方政府（省、自治区、直辖市和较大的市的人

^① 陈天恩：《机关公文种类之一：命令（令）》，《新闻与写作》2006年第3期。

民政府)。

要正确地选用公文文种，首先需要认真学习、深刻领会各种公文处理法规，熟悉各类机关法定公文文种名称，认真钻研、比较各文种的适用范围和功能，熟悉有关法律法规对公文文种的制定和发布主体所作的资格限定。

二、根据行文目的选用文种

行文目的是确定文种的最重要依据。党政机关 15 种法定公文，每一种都被赋予了不同的使命。即使有些公文文种作用相近，但在行文目的上是有区别的。行文目的可以在事件的严肃性、重要性、执行性及社会意义大小上体现出来，也可以在处理轻重、公示范围等方面体现出来。

如嘉奖令、表彰性决定和表彰性通报，三者行文作用上基本相同，但它们在事件的严肃性、重要性及社会意义等方面就有轻重大小的区别。公告与通告文种都具有告知性，但二者在事件的重要性及告知范围上有较大区别。下行意见与通知文种都具有工作指导性，但二者在留给下级机关执行政策的空间上是有区别的。请示与报告文种的重要区别之一是，请示是需要收文机关办理或回复的，而报告仅供阅知。

三、根据行文关系选用文种

公文具有行文关系的内涵，是公文区别于其他文章的主要标志。文种本身是能体现行文关系的，因此，行文关系是确定文种的重要依据。什么是“行文关系”？行文关系是公文往来所表现的组织关系，是“收发文机关之间的关系，是机关之间的组织关系在文件运转中的体现，受制于组织关系。行文关系根据机关的隶属关系和职权范围确定”^①。

^① 《秘书词典》，档案出版社 1989 年版，第 266 页。