

· 中国公文写作研究会精品公文图书系列 ·

权威 新颖 全面 精要 实用 规范

中国党政机关 公文写作与处理答疑解惑指导 全书

中国公文写作研究会 ● 组编
岳海翔 ● 编著



· 中国公文写作研究会精品公文图书系列 ·

权威 新颖 全面 精要 实用 规范

中国党政机关 公文写作与处理答疑解惑指导 全书

中国公文写作研究会 ● 组编
岳海翔 ● 编著



图书在版编目(CIP)数据

中国党政机关公文写作与处理答疑解惑指导全书 /
岳海翔编著. —杭州:浙江人民出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-213-07172-0

I. ①中… II. ①岳… III. ①国家行政机关—公文—
写作—中国—问题解答 IV. ①H152.3-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 037534 号

- | | |
|------|---|
| 书 名 | 中国党政机关公文写作与处理答疑解惑指导全书 |
| 作 者 | 岳海翔 编著 |
| 出版发行 | 浙江人民出版社
杭州市体育场路 347 号
市场部电话:(0571)85061682 85176516 |
| 集团网址 | 浙江出版联合集团
http://www.zjcb.com |
| 责任编辑 | 朱丽芳 郦鸣枫 |
| 责任校对 | 张谷年 王欢燕 |
| 封面设计 | 阳 光 |
| 电脑制版 | 杭州大漠照排印刷有限公司 |
| 印 刷 | 北京佳顺印务有限公司 |
| 开 本 | 710 毫米×1000 毫米 1/16 |
| 印 张 | 20 |
| 字 数 | 25.9 万 |
| 版 次 | 2016 年 3 月第 1 版·第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-213-07172-0 |
| 定 价 | 45.00 元 |

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

总 序

中国公文写作研究会会长、中国公文学研究所所长 桂维民

由中国公文写作研究会与浙江人民出版社共同策划的“最新党政机关公文写作指导丛书”即将出版。本丛书全套5册，是中国公文写作研究会2016年推出的一个重要成果，是“中国公文写作研究会精品公文图书系列”的组成部分。

当前，我国正处在社会转型、体制转变、经济转轨的重大变革时期。面对错综复杂的国内外形势，以习近平同志为总书记的党中央审时度势、高瞻远瞩，及时做出了一系列涉及经济、政治、文化、社会、生态等领域改革的重大决策部署，如实现中华民族伟大复兴的“中国梦”、“四个全面”战略布局、“一带一路”国家战略等，必将对我国经济社会的未来发展产生广泛而深远的重大影响。作为党和政府的路线方针政策及实施举措文字载体的公文，如何适应当前国际国内经济社会发展的新常态，将是摆在所有公文写作者和研究者面前的现实而迫切的重大课题。

第一，要加强对党情、世情、国情、民情的研究。党情、世情、国情、民情，不仅是公文写作的重要内容，也是公文研究的逻辑起点。对党情、世情、国情、民情这“四情”研究得越全面、分析得越深入、把握得越透彻，不仅能极大地拓展公文写作的高度、广度、深度，也能增强公文研究的精度和厚度。无论是专业的公文研究者，还是从事写作实践的一般研究者，都要把对“四情”的研究放在首位，敏锐捕捉“四情”发生的新变化、增添的新内容、呈现的新特点，并在公文写作和公文研究实践中有所体现，这是公文写作和研究的灵魂所在、

生命所在、希望所在。

第二，要加强对党的路线方针政策和决策部署的研究。公文，作为宣传政策、部署任务、上传下达的工具，准确把握党的路线方针政策，吃透其精髓，理解其实质，是公文写作的题中应有之义。因此，公文写作不能忽视对党的路线方针政策和决策部署的研究，否则，“两眼一抹黑”，终将沦为自说自话、自弹自唱的“野曲小调”，难以发挥它应有的社会功能。加强对党的路线方针政策和决策部署的研究，这是公文写作的宗旨所在、任务所在、方向所在。

第三，要加强对实际工作、行业规律的研究。公文写作不仅要了解、熟悉本单位工作，而且对本单位工作要有深入研究。对实际工作有深入研究，就会有想法、有思想、有思路，这是建立在熟悉情况、掌握材料基础上的，写作起来自然水到渠成。长期从事公文写作，可以让你熟悉单位情况，明晰工作思路，长此以往，久久为功，就会让你逐渐具备领导干部的基本素质要求。从这个角度说，公文写作确实可以培养人、锻炼人。

第四，要加强对公文写作规律的研究。公文写作是有其规律性的，这种规律性既是对于我国传统写作学理论的合理继承，也是满足当前现实需要的创新发展。广大公文写作者，一方面要潜心钻研古往今来的公文写作理论，悉心揣摩写作艺术的普遍规律，同时，还要加强对公文写作实践的研究，从而全面提高公文写作和公文处理的能力。

我相信，本套丛书的出版，将会进一步促进我国各级党政机关公文写作与处理的科学化、制度化、规范化进程，进一步推动我国公文写作与研究事业的发展，给当前公文写作与研究领域带来一股清新的气息，所以我乐意把这套丛书推荐给全国广大公文写作者。

是为序。

2016年3月1日于西安

写在前面的话

从20世纪80年代中期开始，与改革开放和社会主义现代化建设飞速发展的形势相适应，在广大公文学界同仁的辛勤努力下，我国的公文写作研究事业取得了令人瞩目的成就。主要表现为：公文写作作为社会科学的一个重要分支学科应运而生，正式步入了各类高等院校、党校和行政学院的讲堂；公文写作人才随着党务、政务活动的深入开展以及经济和社会组织的多元化所导致的需求量激增，而逐步走上了职业化道路；公文写作理论研究日趋活跃，成果十分丰富；公文写作教学趋于专业化，形成了遍布全国的公文写作教育网络，造就了一大批既有实践经验又有理论功底的师资队伍；公文写作研究日趋活跃，各种专著、教材和工具书相继出版问世，数以万计的公文学术论文纷纷发表，有关公文写作研究方面的全国性和区域性学术团体先后成立；公文网络建设异军突起，加快了公文学科建设以及公文写作知识的推广和普及。这一切使得我国当今的公文学术事业的发展呈现出十分兴旺繁荣的景象。

然而，从近年出版的相关著述、教材和工具书来看，无论从内容还是形式都存在这样或那样的缺憾和不足。其中主要表现在内容阐述不够规范，与新的规定精神不相合拍，有些图书甚至是“新瓶装旧酒”，内容仍是陈旧的内容，缺乏新意，只是将新的公文法规和国家标准简单套用，出现衔接不畅的问题；还有的图书所提供的所谓“范文”缺乏规范性，甚至十分陈旧，与当前飞速发展的公务活动形势需要不相适应。有鉴于此，中国公文写作研究会决定策划编写一批公文写作方面的精品图书，本书就是其中一种。

这是一本适用于全国各级党政机关广大文秘工作者从事公文写作与处理的专业指导用书。全书以最新公文处理工作法规和公文格式国家标准为依据，按照公文写作与处理基本要求、公文文种与使用、公文格式及设置、公文的行文关系及规则、公文的拟制与要领、公文的办理与管理这六大部分分别设置题目，内容丰富充实，涵盖机关公文写作与处理的方方面面，而且绝大多数题目都来自机关单位公文写作与处理工作的第一线，具有很强的实用性、针对性和指导性。在体例设计方面，考虑到实际需要，仍然采用问答形式将广大公文工作者在公文写作与处理过程中遇到的疑点、难点、热点和盲点问题加以精要解释或阐述，每篇下面直接列题，统贯全书，具有较强的系统性和连贯性。对这些问题的解答，严格以现行最新使用的《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》国家标准为依据，并根据多年来从事公文工作实践所积累的经验或教训进行简明扼要的解释。全书紧密结合当前党政机关公文处理的实际，突出规范性和实用性，以便能够真正为系统内的广大公文工作者提供参照借鉴。

由于时间仓促，水平有限，书中疏漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正，以便再版时修订。

编者

第一编 公文写作与处理基本要求	(1)
1. 我国现行的公文处理法规和公文格式国家标准是由 何机关何时颁布实施的?	(2)
2. 什么是党政机关公文?	(4)
3. 什么是党政公文的特定效力?	(4)
4. 什么是党政公文的规范体式?	(5)
5. 公文、文书、文件三者有什么不同?	(5)
6. 什么是公布文件和内部文件?	(6)
7. 什么是单体行文和复体行文?	(6)
8. 什么是周知性公文和限知性公文?	(7)
9. 什么是公文的特定构成要件?	(7)
10. 什么是公文的程式性与时效性?	(8)
11. 公文的时效性与时限性有什么区别? 什么是公文的 强制性?	(9)
12. 什么是公文的实用性与真实性?	(9)
13. 什么是公文撰拟的专任、职述与代拟?	(10)
14. 公文如何分类?	(10)
15. 什么是公文稿本?	(11)
16. 什么是拟稿?	(11)
17. 什么是草稿和定稿?	(12)

18. 什么是公文的文体? (13)
19. 什么是公文语体? (13)
20. 什么是公文的思路和构思? (14)
21. 什么是公文的运局和润色? (14)
22. 我国最早的公文是什么? (15)
23. 公文在古代都有哪些名称? (15)
24. 我国最早的公文总集是什么? (16)
25. 新中国成立以来党和国家先后制定颁布了哪些公文法规? (16)
26. 什么是公文处理工作? (18)
27. 《党政机关公文处理工作条例》的适用范围包括哪些? (18)
28. 公文处理工作应当坚持的基本原则是什么? (19)
29. 《党政机关公文处理工作条例》对各级党政机关提出了哪些要求? (19)
30. 《党政机关公文处理工作条例》对各级党政机关公文处理工作的主管部门及其职责是怎样规定的? (20)

- 第二编 公文文种与使用** (21)
 31. 文种及其确定的主要依据是什么? (22)
 32. 《党政机关公文处理工作条例》在公文文种及其适用范围的规定方面有哪些变化? (22)
 33. 怎样正确使用决议与决定? (23)
 34. 决定这个文种到底要不要写主送单位? (23)
 35. 撰写行政处分决定, 能否在被处分人姓名之后冠以“同志”二字? (23)
 36. 怎样正确使用公告与公报? (24)
 37. 地方各级行政主管部门可以使用公告公布事项吗? (24)

38. 怎样正确运用意见这一文种? (24)
39. 公文写作中实施意见和指导意见有什么区别? (25)
40. 通知与通告有什么区别? (25)
41. 发布有关人事任免的事项, 究竟是用决定还是应当
使用通知? (26)
42. 通报从发布形式上看有几种? 各自的表达手法有何
区别? (26)
43. 指示性通知与指导性通报有什么不同? (27)
44. 同样内容的事情, 同样要求下级贯彻执行, 为什么有
时会用通知, 而有时又用通报? 其中的区别何在? (27)
45. 下级单位发生了一起重大失(泄)密事件, 上级领导
决定把这一情况通报下去, 并提出了具体的贯彻要求。
在这种情况下, 是使用通知还是通报向下行文? (28)
46. 命令、决定和通报用于奖惩时应当如何加以区分? (29)
47. 对一批优良工程、先进模范人物进行命名表彰, 是使
用通报, 还是使用决定? 为什么? (30)
48. 报告中为什么不能夹带请示事项? (30)
49. 报告与请示的主要区别是什么? (30)
50. 报告与上行的意见有什么区别? (30)
51. 上行的意见与请示有什么区别? (31)
52. 请示的标题在“关于”的后面可否加入“申请”
二字? (31)
53. 怎样正确运用批复? (31)
54. 怎样正确运用议案? (32)
55. 怎样正确运用函? (33)
56. 怎样理解函是唯一的平行文的说法? (34)
57. 向归口业务主管部门请求批准事项, 是用函还是
应当用请示? (34)
58. 函与平行的意见有什么区别? (35)

59. 函与请示有什么区别? (35)
60. 当前为什么要强调重视对函的使用? (36)
61. 纪要与会议其他文件有什么关系? 它们相互之间的区别如何? (38)
62. 纪要的标题能否以“研究×××工作”的形式来拟, 如果可以, 最新的规定在哪里可以查得到? (38)
63. “对会议出现的重大分歧, 会议纪要中应如实加以记载”, 这句话对吗? (39)
64. 综合报告与综合性工作总结在本质上有何区别? (40)
65. 如何分辨条例、规定与办法在用法上的区别? (40)
66. 建议报告还能否使用? (41)
67. 议案与提案有什么不同? (41)
68. 使用公布令发布行政法规和规章有什么限定吗? (42)
69. 使用行政令发布重大行政措施有什么限定吗? (42)
70. 一个单位的数份请示或数个单位的同一内容的请示, 如果是在同一办公会议上审批的, 可否只使用一份批复来解决? (42)
71. 对下级的请示进行批复时, 有时上级用批复, 而有时又用函, 这是为什么? (43)
72. 意见是平行文吗? (43)
73. 用通知转发上级的通知时, 如何解决标题中“通知”二字重复出现的问题? (43)
74. 县教委向县财政局申请核准追加学校校舍修缮费用, 其申请与答复为什么不能使用请示与批复? (43)
75. 向下级询问有关事宜, 可不可以使用通知? (44)
76. 下级回复上级的询问使用报告, 那上级答复下级的询问是否可以使用批复? (44)
77. 下行的意见与指示性通知的主要区别是什么? (44)
78. 法律、法规、规章和类规章文件的主要区别是什么?

- 它们各自的制定有什么界定吗? (44)
79. 一个直辖市的经济技术开发区, 可否制定条例?
其制定的法规、规章性文件, 可以使用命令在
媒体上公开发布吗? (45)
80. 意见是党政机关主要公文文种, 为什么有些意见
不是直接下发而是采用印发性通知下发? (46)

第三编 公文格式及设置 (47)

81. 什么是公文格式? 它有什么作用? (48)
82. 公文格式应当包括哪些范畴? (48)
83. 公文格式分为哪两大类? (48)
84. 《党政机关公文格式》与 1999 年版的国家标准相比,
主要在哪些方面作了调整? (48)
85. 《党政机关公文格式》对于构成公文各个要素所使用
的字体字号是怎样规定的? (49)
86. 公文的字和行的含义是什么? (49)
87. 《党政机关公文格式》中对公文用纸的主要技术指标
是怎样规定的? (50)
88. 《党政机关公文格式》中对公文用纸幅面尺寸及版面
要求是怎样规定的? (50)
89. 党政机关公文用纸的纸型是否统一? (50)
90. 《党政机关公文格式》中对公文中文字的颜色是怎样
规定的? (51)
91. 《党政机关公文格式》中对公文印刷装订的要求是
怎样规定的? (51)
92. 什么是公文的版心? 《党政机关公文格式》中规定
“撑满版心”是什么意思? (52)
93. 现在党政公文包括哪些格式要素? (52)

94. 与原来相比,新的公文格式要素名称有哪些变化? (53)
95. 《党政机关公文格式》中对构成公文的各要素是怎样划分的? (53)
96. 什么是份号?应当怎样标注? (54)
97. 什么是密级和保密期限?应当怎样标注? (54)
98. 什么是紧急程度?应当怎样标注? (55)
99. 为什么将份号、密级和保密期限、紧急程度这几个要素均规定标注在公文首页版心的左上角? (56)
100. 什么是发文机关标志?应当怎样标注? (56)
101. 发文机关标志只有一个且全称字数很长时,是否可以将一行发文机关变成二行排布? (57)
102. 公文的版头和通常所说的“红头”是否为同一概念? ... (58)
103. 现在看到很多公文的版头字号有大有小,字体各式各样,请问有没有特定的格式? (58)
104. 现行公文版式中是否还有发文机关名称之后加括号的形式? (58)
105. 与原来相比,对于发文机关标志的标识位置和尺寸规格有什么变化? (59)
106. 与原来相比,发文机关标志的字体字号有哪些变化? (59)
107. 发文机关标志的字号有无具体规定? (60)
108. 集团公司所属的二级单位发文,在排布发文机关标志时字数较多,应该怎样做才算妥当? (60)
109. 《党政机关公文格式》中为什么去掉了原来反线、正线、武文线、文武线等提法,而一律改称分隔线? (60)
110. 什么是发文字号?应当怎样标注? (60)
111. 在发文件编号时用“字”是否正确,或者上行文用“字”,下行文用“发”,这种格式是否正确? (62)
112. 拟写发文机关代字有哪些规范要求? (63)
113. 怎样编排发文顺序号? (63)

114. 上行文和下行文的发文字号在排布位置上有什么区别? (63)
115. 联合行文时, 怎样标注发文字号? (64)
116. “×院教〔2015〕×号”、“×院学〔2015〕×号”, 请问这样编号是否规范? (64)
117. 采用信函格式公文中的发文字号, 平级或不相隶属的单位用×××函〔2015〕1号, 如果行文对象是上级, 应用什么发文机关代字? (64)
118. 什么是签发人? 应当怎样标注? (64)
119. 领导人签发文件与文件正本标注签发人姓名有什么区别? (65)
120. 《党政机关公文格式》对版头中的分隔线是怎样规定的? (66)
121. 公文标题应当使用什么样的字体字号? (66)
122. 公文标题必须载明三个要素吗? (66)
123. 怎样拟写批转、转发性通知的标题? (66)
124. 公文标题怎样正确使用标点符号? (67)
125. 《党政机关公文格式》中对公文标题的排列是怎样规定的? (68)
126. 怎样正确使用公文标题中的发文机关名称? (68)
127. 什么是主送机关? 应当怎样标注? (68)
128. 什么是附件和附件说明? 怎样规范标注? (69)
129. 有人认为报送、批转、转发、印发类公文之后所附的相应内容(诸如法规、规章、领导人讲话等)属于公文的附件, 这种观点对吗? (70)
130. 公文如有附件应当如何标示? (70)
131. 附件的页码应如何标注? (70)
132. 如何按照有关文件规定正确地处理文件版尾事宜? ... (71)
133. 当附件名称较长, 需要回行时, 回行文字应采用什么

- 格式？顶格还是与冒号后的序号对齐，还是与序号后的字符对齐？ (71)
134. 以下几种关于附件的问题怎样解决？ (71)
135. 在文件中经常标注联系人和联系电话，特别是在会议通知中，那么联系人和联系电话是放在正文部分，还是放在成文日期之下的附注内？ (72)
136. 现行公文在发文机关署名（落款）的标注上有什么规定？与原来相比有哪些变化？ (72)
137. 什么是成文日期？如何确定和标注？ (73)
138. 如何确立公文的成文日期并正确用印？ (73)
139. 公文加盖印章有哪些规定要求？ (75)
140. 4个单位联合行文应如何加盖印章？ (75)
141. 公文用印时，印章与发文机关署名、成文日期之间的位置如何确定？ (75)
142. 下列几种情况如何用印？ (76)
143. 联合行文时，怎样编排印章、发文机关署名与成文日期？ (76)
144. 对于不加盖印章的公文，怎样排布发文机关署名和成文日期？ (77)
145. 怎样加盖签发人签名章？ (77)
146. 哪些公文不用盖章？ (78)
147. 党政机关公文的成文日期是否都应使用阿拉伯数字？ (78)
148. 当公文正文之后的空白不能容下生效标志时，可否采取“此页无正文”的方法解决？ (78)
149. 什么是附注？怎样标注？ (79)
150. 什么是公文的版记？应当如何标识？ (79)
151. 怎样编排公文的抄送机关名称？ (80)
152. 什么是印发机关和印发日期？怎样标注？ (80)
153. 印发机关与发文机关是否一致？ (80)

154. 印发日期与成文日期是否一致? (80)
155. 怎样编排公文的页码? (81)
156. 公文附件应当怎样编排页码? 特别是附件为复印件、
扫描件时, 原来的页码怎样处理妥当? (81)
157. 信函格式的公文与通用公文格式的版记有什么区别? ... (82)
158. 命令(令)格式的公文与通用公文在格式上有什么
区别? (82)
159. 纪要格式的公文与通用公文在格式上有什么不同? ... (82)
160. 纪要格式的公文与通用公文的版记有什么区别? (83)

第四编 公文的行文关系及规则 (85)

161. 什么是行文和行文制度? (86)
162. 什么是行文关系和行文方向? (86)
163. 什么是行文方式? (86)
164. 公文行文有几种方式? (87)
165. 怎样确定行文关系? (87)
166. 什么是泛行文? (88)
167. 什么是逐级行文? (88)
168. 什么是多级行文? (88)
169. 什么是越级行文? (88)
170. 为什么一般不得越级行文? (89)
171. 什么是直达行文? (89)
172. 什么是批转、转发和印发? (89)
173. 为什么强调“行文应当确有必要, 讲求实效,
注重针对性和可操作性”? (90)
174. 向上级机关行文应当遵循哪些规则? (91)
175. 向下级机关行文应当遵循哪些规则? (91)
176. 向不相隶属机关行文应当遵循哪些规则? (92)

177. 部门内设机构可否对外正式行文? (92)
178. 文件为什么一般只发组织, 不发个人? (93)
179. 受双重领导的部门, 在向上级机关报送请示和
意见时, 可否一并主送? (93)
180. 向上级机关报送请示, 可否同时抄送给下级组织? ... (93)
181. 以行政部门名义上报材料, 把市委、市政府一
并列为主送机关行不行? (94)
182. 上一级政府机关或部门的党组可否直接向下一
级政府或部门的党组正式行文指挥工作? (94)
183. 县民政局给各乡镇政府发出通知, 要求在本年
年底前完成对优抚对象的生活状况摸底工作,
这样发通知可否? (94)
184. 联合行文的行文规则是什么? (94)
185. 请问公文标题中的“国务院批转”与“国务院
办公厅转发”有什么区别? 有“国务院办公厅
批转”这种用法吗? (95)
186. 政府办公厅发文与政府发文有什么区别? (95)
187. 报告可以多头报送吗? 如果可以, 主送机关如何
表达? (95)
188. 下列关于意见的行文是否正确? (96)
189. 请问同一系统内的所属单位(正处级)向厅里处室
行文请示有关事项, 用什么文种合适, 请示还是请求
批复函? (96)
190. 决定这个文种到底写不写主送单位? 怎么有的写,
有的不写? 怎么区分写还是不写? (96)
191. 部门内设机构可以使用文件格式行文吗? (97)
192. 抄送给上级的文件, 是否应用抄报, 抄送给下级
的文件, 是否应用抄发? (97)
193. 为召开工作会议申请所需经费, 几个单位各自向