

公文概述

一、公文的涵义、特点、作用

（一）公文的涵义

公文又叫公务文书、公务文件，是法定机关或组织在公务活动中，按照特定的体式，经过一定的处理程序形成和使用的书面文字材料，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规和规章，实施领导和管理，办理公务，规范行为，记载和传达信息，交流经验的重要工具。

公文按涉及的范围可分为广义公文和狭义公文。

广义公文是指机关、社团、企事业单位在公务活动中产生和使用的各种文字材料，包括文件、电报、规章制度、会议记录、调查材料、统计图表等。

狭义公文包括法定公文和专用公文两类。

法定公文又叫通用公文，是指由中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》以下简称《条例》和国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》以下简称《办法》规定的公文。

《条例》第二条规定：“党的机关公文，是党的机关实施领导、

处理公务的具有特定效力和规范格式的文书 是传达贯彻党的路线、方针、政策、指导、布置和商洽工作 请示和答复问题 报告和 交流情况的工具。”

《办法》第二条规定：“行政机关的公文 包括电报 下同）是 行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的 文书 是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

《条例》规定了党的机关公文种类主要有 14 种。《办法》规定 了行政机关的公文种类主要有 13 种。其中党政机关均用的公文 为 决定、通知、通报、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要等 9 种。党的机关特有的 5 种 决议、指示、公报、条例、规定 行政机 关特有的 4 种 命令、公告、通告、议案。

公文按行文方向可分为上行文、平行文和下行文。

上行文 是下级机关向上级机关报送的公文 主要有报告和 请示等。

平行文 是平级或不相隶属机关之间往来送发的公文 主要 有函、通知、意见和会议纪要等。

下行文 是向下级机关发送的公文 主要有命令 令）决定、 决议、指示、公报、公告、通告、通报、批复、条例、规定、通知、意见、 函和会议纪要等。

（二）公文的特点

公文的特点 主要表现为政治性、法定性、规范性、时效性。

1. 政治性

公文是传达贯彻党和国家的方针政策、发布法律和规章、实 施领导和管理的重要工具。在公务活动中 体现和反映了法定组 织的政治意向及其权威 发挥其领导和指导的作用 代表了人民 群众的根本利益，具有鲜明的政治性。

2 法定性

公文是法定组织按照法定的程序和格式制发 并产生法定权威和效力的文件。公文一经发布，就具有一定的强制性和约束力。受文者及有关方面将在规定的时间、空间等范围内执行 不能随意更改。

3 规范性

公文的制发有着严格的规定 其内容必须符合党和国家的法律、法规和方针、政策及有关规定。文种的选择、格式的构成、行文的规则、处理的程序和办法等 都必须按照党和国家最高领导机关批准并发布的统一规定执行 以维护公文的严肃性。这也是公文区别于私人文书的特征之一。

4 时效性

公文是根据现实工作的需要而制发的 公文的制发有着很大的时间限制 具体体现在及时性、作用时间的有效性和时代性三方面。公文的制发，要求及时迅速地将行文者的意愿传达出去，实现其管理的功能。当公文完成了规定的使命 实现了其作用时间的有效性后 就变为历史文献 表现出时代性。由于公文内容及文种的不同 其时效性也不同。如法规性公文 长远规划等时效性就长些 而请示、报告、通知等公文时效性相对较短。

（三）公文的作用

1. 领导指导作用

公文在公务活动中的重要职能 即是传达贯彻党和国家的方针政策、发布法规和规章 实施领导和管理 保证领导决策的施行并取得成效。这些职能 充分体现出发挥领导和指导的作用 保证工作任务得以步调一致地完成。

2. 处理公务作用

公文与公务活动有着密切的联系。在公务活动中 各社会组织通过公文有效地传递有关信息 使上情下达 相互沟通、协调，在实施管理中发挥其应有的作用。离开了公务活动，各社会组织间则难以实现自己的意图和权力。

3. 宣传教育作用

公文负有传达贯彻党和国家的方针、政策 阐明工作活动原则 表彰先进、批评错误 处理违纪现象的使命。可以发挥统一思想 引导舆论 规范行为 教育群众的作用。

4 凭证依据作用

公文是各管理机构、社会团体意志体现的载体 是管理者统一思想、协调步伐的凭据和记载，是社会活动的真实记录。它印证了公文作者的合法身份 记录了各项管理活动的性质、状态 因而具有重要的凭证依据作用。

二、公文的格式

（一）概述

公文格式是公文内容外在形式的标志。它是公文严肃性和规范化的重要标志，也是其法定权威性和约束力的具体体现。规范化的公文格式保证了公文正确、完整、有效地表达行文者的意志，有利于应用各种现代化信息技术对公文进行处理和管理。

中华人民共和国国家质量技术监督局 1999 年 12 月 27 日发布了 GB/T9704-1999《中华人民共和国国家标准·国家行政机关公文格式》（以下简称“国标《公文格式》”）。《条例》和《办法》也利用专章规定了公文用纸要求、印制要求和公文中各要素排列顺序和标识规则。制作公文必须按照上述三个文件的要求办理，使公

文体现其严肃性和规范性，发挥其功能作用。

（二）公文纸张及印制的主要要求

（1）公文用纸采用 A4 型纸，其成品幅面尺寸为：210mm×297mm。

公文用纸天头（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）。

（2）公文正文用 3 号仿宋体字，一般每面排 22 行，每行排 28 个字。公文应左侧装订。

（三）公文格式各要素标识规则

公文格式的要素，《办法》第十条规定：“公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。”

国标《公文格式》将组成公文各要素按排列的先后顺序划分为眉首、主体和版记三部分。眉首是置于公文首页红色反线以上的各要素，正文是置于红色反线（不含）以下至主题词（不含）以上的各要素，版记指置于主题词以下的各要素。

1. 眉首部分

公文的眉首部分主要包括公文份数序号、秘密等级、保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人等要素。

（1）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的顺序号。公文份数序号由 7 位数字构成，用阿拉伯数码顶格标识在版心左上角第 1 行。

秘密等级和保密期限。涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限，其中“绝密”“机密”级公文还应当标明份数序号。

秘密等级顶格标识在版心右上角第 1 行 两字之间空 1 字。若需同时标注保密期限 应标在秘密等级的右边 中间用“★”隔开。

(3) 紧急程度。紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”“急件”顶格标识在版心右上角第 1 行。如需同时标注秘密等级与紧急程度 则将秘密等级顶格标识在版心右上角第一行 紧急程度标在第二行。

(4) 发文机关标识。发文机关标识由发文机关全称或规范化简称后加“文件”组成。对一些特定的公文 可只标识发文机关全称或规范化简称。联合行文时应使主办机关名称在前，“文件”二字置于发文机关名称右侧，上下居中排列。

(5) 发文字号。发文字号由发文机关代字、年份和序号组成。联合行文，只标明主办机关发文字号。

发文字号的位置，应标识在发文机关标识下空 2 行 居中排列。年份、序号用阿拉伯数码标识。年份应标全称 用六角括号〔 〕括入 序号不偏虚位 不加“第”字。

发文字号之下 4mm 处，印一条与版心等宽的红色反线。

(6) 签发人。上行文应当注明签发人、会签人姓名。其中“请示”应当在附注处注明联系人的姓名和电话。

签发人姓名 应平行排列于发文字号右侧。发文字号居左空 1 字 签发人姓名居右空 1 字 签发人后标冒号 再标识签发人姓名。

如有多个签发人，主办单位签发人姓名置于第 1 行 其他签发人姓名从第 2 行起在主办单位签发人姓名之下 按发文机关顺序依次顺排，下移红色反线 应使发文字号与最后一个签发人姓名处在同一行。

2. 主体部分

公文的主体部分主要包括标题、主送机关、正文、附件、成文日期、公文生效标识、附注等要素。

(1) 标题。公文标题应当准确简要地概括公文的主要内容并标明公文种类，一般应当标明发文机关。公文标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号。公文标题的标识在红色反线下空 2 行，分 1 行或多行居中排列。回行时，应做到词意完整，排列对称，间距恰当。

(2) 主送机关。主送机关指公文的主要受理机关，应当使用全称或者规范化简称、统称。主送机关应在标题下空 1 行顶格标识。如主送机关名称过多而使公文首页不能显示正文时，应将主送机关名称移至版记中的主题词之下，抄送之上，标识方法同抄送。

(3) 公文正文。公文正文是公文的核心，其位置标识在主送机关名称下一行。公文内容较多时，应分若干自然段，每自然段左空 2 字，回行顶格。

(4) 附件。公文如有附件，应当注明附件顺序和名称。

附件的标识位置应在正文下 1 行左空 2 字后标识，再标上冒号和附件名称。如有多个附件，应在附件后用阿拉伯数码标注顺序号，附件名称后不加标点符号。

附件应和公文正文一起装订，并在附件左上角第 1 行顶格标识“附件”，有顺序时标识序号。附件的序号和名称前后标识应一致。

(5) 成文日期。公文的成文日期以负责人签发的日期为准，联合行文以最后签发机关负责人的签发日期为准。

成文日期应用汉字将年、月、日标全，‘零’写成‘0’。

(6) 公文生效标识。印章是公文生效的标识。公文除“会议纪要”和以电报形式发出的以外，应当加盖印章。联合上报的公

文 由主办机关加盖公章 联合下发的公文 发文机关都应当加盖公章

印章
单一机关制发的公文 在落款处不署发文机关名称 只标识成文日期和加盖公章。印章应上距正文 2—4mm。

联合行文需加盖两个印章时，将成文日期拉开，左右各空 7 字 主办机关印章在前 两个印章均压成文日期。两印章间互不相交或相切 相距不超过 3mm。当需加盖 3 个以上印章时 为防止出现空白印章 应将各发文机关名称(可用简称)排在发文日期和正文之间。主办机关印章在前，每排最高排 3 个印章 两端不得超出版心。最后一排如余一个或两个印章 均居中排列。在最后一排印章之下右空 2 字标识成文日期。

当公文排版后所剩空白处不能容下印章位置时 应采取调整行距、字距等措施加以解决 务使印章与正文同处一页 不得采取标识“此页无正文”的方法解决。

(7) 附注。公文如有需要说明的其他事项，应用附注标识。附注应标识在成文日期下 1 行居左空 2 字 并加圆括号。

3. 版记部分

公文版记部分主要包括主题词、抄送、印发机关和印发时间等要素。版记位于公文最后一页 其最后一个要素置于最后一行。

(1) 主题词。公文应当标注主题词。上行文按照上级机关的要求标注主题词。主题词是由反映公文主旨内容及文种的规范化名词或名词性词组组成。标引主题词的目的 是供按主题检索公文提供检索标识。因此，不应临时随意编凑主题词。

主题词标引的方法 按《国务院公文主题词表使用说明》规定：一份文件的标引 最多不超过 5 个主题词。②标引顺序是先标类别词 再标类属词。在标类属词时 先标反映文件内容的词 后标反映文件形式的词。如《国务院关于加强水土保持工作的通知》

先标类别词“农业”再标类属词“水土保持”最后标上“通知”。③一份文件如有两个以上的主题内容，先集中对一个主题内容进行标引，再对第二个主题内容进行标引。如会议纪要《听取全国财政工作会议情况和全国打击走私工作会议准备情况的汇报》，先标反映第一个主题内容的类别词“财政”然后标反映第二个主题内容的类别词“公安”再标类属词“辑私”最后标“会议纪要”。④根据需要，可将不同类的主题词进行组配标引。如《国务院关于加强农业生产资料价格以及对其主要品种实行最高限价的通知》可标“农业、物资、物价、管理”。⑤当词表中找不出准确反映文件主题内容的类属词时，可在类别词中选择适当的词标引。

主题词的标识应在公文最后一页下端的第一条反线上居左顶格标上“主题词”再标上冒号后标所选择的主题词词目之间空1字。

(2)抄送。抄送机关指除主送机关外需要执行或知晓公文的其他机关应用全称或规范化简称、统称。

抄送机关应标识在主题词之下1行居左空1字标明“抄送”，后标冒号再标抄送机关名称需要回行时应与冒号后的抄送机关名称对齐；最后一个抄送机关后标上句号。

如主送机关移至主题词之下，标识方法同抄送机关。

(3)印发机关和印发时间。在抄送机关下居左空1字标明印发公文的机关名称。在同行末尾右空1字标明印发时间。印发时间以公文付印的日期为准，用阿拉伯数码标识。

版记中各要素之下均加一条反线，宽度同版心。

(四)公文的写作要求

写作公文应做到如下几点：

(1)符合党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及其他有

关规定。若提出新的政策、规定等，要切实可行并加以说明。

(2) 公文内容表述应情况确实 观点明确 条理清楚 直述不曲 字词规范 标点正确 篇幅力求简短。

(3) 公文的文种应当根据行文目的、发文机关的职权和与主送机关的行文关系确定。文种、格式使用正确。

(4) 公文中的人名、地名、数字、引文要准确。引用公文应当先引标题 后引发文字号。引用外文应当注明中文含义。日期应当写明具体的年、月、日。应当使用国家法定计量单位。

(5) 文内使用非规范化简称 应当先用全称并注明简称。使用国际组织外文名称或其缩写 应当在第一次出现时注明准确的中文译名。

(6) 公文中的结构层次序数，第一层为“一”，第二层为“(一)” 第三层为“1” 第四层为“(1)”。

(7) 公文中的数字 除成文日期、部分结构层次序数和 在词、词组、惯用语、缩略语、具有修辞色彩语句中作为词素的数字必须使用汉字外，应当使用阿拉伯数字。

三、公文的行文规则

公文的行文规则是指公文在运行过程中应当遵守的相关规定。具体包括行文方式和行文原则。

(一) 公文的行文方式

由于机关的隶属关系和职权范围不同 在行文时应根据实际情况采用不同的行文方式。常用的行文方式主要有逐级行文、多级行文、越级行文和直接行文等四种。

1. 逐级行文

在公文的运行中 按组织系统 对直属的上级或直属的下级机关行文，以维护其正常的领导指导关系。

2. 多级行文

在公文的运行中 为了使公文尽快传递到若干上级或下级机关，在必要时可采用同时向上几级机关或下几级机关行文，以提高发文的时效。

3. 越级行文

在特殊情况下 越过直接上级机关 向更高一级或上几级领导机关行文。通常只有如下情况才能采用越级行文的方式：

(1) 按照上级机关交办并指定向更高一级领导机关报告的事项。

(2) 由于情况特别紧急 采用逐级上报会延误时机 造成重大损失。如突发事件、重大灾害等情况的发生，应采用越级行文。

(3) 曾多次请示直接上级机关而长期未得到解决的问题。

(4) 需要直接联系、询问或答复不涉及上级机关职权范围的某些具体事项。

(5) 检举、控告直接上级机关。

除上述 (4)、(5) 条外 特殊情况需要越级行文时 应当同时抄送被越过的上级机关。

4. 直接行文

在行文时 不受组织系统与级别层次的制约而直接向对方机关制发公文。这种行文方式，通常用于不相隶属机关和平行机关之间。

《二 公文的行文原则

1. 根据机关隶属关系和职权范围行文的原则

机关之间因其隶属关系和职权范围形成了一定的工作关系，其表现为同一组织系统中的领导与被领导的隶属关系、业务指导与被指导的关系；平行关系；非同一组织系统的不相隶属关系。在公文的运行中，属于领导、指导的上级机关、部门可以向被领导、被指导的下级机关发送下行文。反之，被领导、被指导的下级机关应向上级领导机关、指导机关报送上行文。不相隶属机关或平行机关之间使用平行文。

2. 坚持党政分开行文的原则

党、政机关应在自己的系统内按照自己的隶属关系和职权范围发送文件。行政机关不能直接向党的组织发布指令性公文，党的组织也不能直接向上级行政机关请求指正、批准。党政机关应在自己的职权范围之内行文。

3. 授权行文的原则

党政机关的办公厅（室）根据党政机关的授权，可以代表党委、政府直接向下级党委、政府或同级部门、单位行文。党委的其他部门不得对下级党委发布指示性公文。党委各部门应当向本级党委请示问题，未经本级党委同意或授权，不得越过本级党委向上级主管部门请示问题。对不符合行文规则的上报公文，上级机关的秘书部门可以退回下级呈报机关。

4. 同级机关可以联合行文的原则

同级党政机关、同级党政各部门、上级党政部门与下一级党政机关可以联合行文。党政机关及其部门与同级军队机关及其部门可以联合行文。党政机关的部门与同级人民团体和行使行政职能的事业单位也可以联合行文。联合行文应当确有必要，单位不宜过多。

5. 坚持对有关问题协商一致的原则

凡下行公文的内容涉及其他机关、部门的职权范围时，行

前必须对有关问题协商一致，否则一律不得各自按自己的意见向下行文；如擅自行文，上级机关有权责令纠正或撤销。请示事项涉及其他部门业务范围时，应当经过协商并取得一致意见后上报。经过协商未取得一致意见时，应当在请示中写明。

6. 正确选择主送机关与抄送机关的原则

在公文的发送中，应正确选择主送机关。主送机关承担该公文的主办和答复责任。公文若需其他相关的上级机关协办或阅知时，可以抄送。选择抄送机关，不应扩大抄送的范围，但向下级机关的重要发文应同时抄送直接上级机关。受双重领导的机关向上级机关请示时，应写明主送机关和抄送机关。上级机关向受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，但若属下列情况，不得抄送：①请示公文在上报的同时不得向下级机关抄送；②接受抄送公文的机关，不得再向其他机关抄送；③凡与公文办理无关的机关，一律不予抄送。

7. 不另行文的原则

经批准在报刊上公开发布的行政法规和规章，应当视为正式公文依照执行，可不再行文。同时，由发文机关印制少量文本，供存档备查。

法定通用公文写作

法定通用公文 指全国党政机关、社会团体、企事业单位依照统一规定使用的正式公文文种。这部分文种 按中共中央批准的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院颁发的《国家行政机关公文处理办法》规定 共 18 种。下面分别讲述写作方法。

一、命令（令）

（一）写作概述

命令 令 是县级以上行政机关 ‘依照有关法律公布行政法规和规章 宣布施行重大强制性行政措施 嘉奖有关单位及人员’时使用的公文。命令和令是同一文种的两种名称 供标题制作时选择使用。按一般习惯 标题中含事由的用 ‘命令’，不含事由以领导名义或机关名义发布的用 ‘令’。如《向全国进军的命令》、《中华人民共和国主席令》、《重庆市人民政府令》等 两者在文种上没有区别。

1.命令 令 的特点

（1）内容的权威性。命令 令 虽然本身并不是法律、法规。

但能依照有关法律发布行政法规和规章，确定其发布名称、施行日期和范围，能用于国务院及其各部门、县级以上人民政府施行重大强制性行政措施，嘉奖有关单位及人员。在所有的公文文种中，命令（令）最具权威性和强制性，一经发出，其下级机关必须坚决、无条件地遵照执行，不允许出现偏差或作变通处理。

（2）制发机关的规定性。命令（令）是一种下行公文，但不是任何上级机关或领导人都可以发布。根据《中华人民共和国宪法》规定，中华人民共和国主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理、国务院所属各部部长、各委员会主任以及县级以上人民政府，才有发布命令的职权。

（3）文体的简明性。命令（令）在篇幅上相对简短，有的正文只有一句话，表述庄重、明确、有力（见例文一）。

2. 命令（令）的分类

按内容分，有公布令、行政令、任免令、嘉奖令、特赦令、动员令、戒严令、通缉令等。常用的几种是：

（1）公布令。这是使用最多的一种命令，它用于依照有关法律规定发布行政法规和规章。行政法规和规章不是行政公文，要公布于众，必须以行政公文中最富权威性的命令（令）来发布。如《中华人民共和国大气污染防治法》就是用《中华人民共和国主席令》第三十二号，2000年4月29日发布的。

（2）行政令。用于宣布实施重大强制性行政措施。如《国务院关于进行第四次全国人口普查登记的命令》（国发〔1990〕36号）即属于这一类。此外，特定时期颁发的戒严令、缉捕重大犯罪嫌疑人的通缉令，也属这一类。

（3）任免令。用于重要的国家工作人员职务的任免。如以国家主席令任免经全国人大决定的部长级以上干部，以国务院总理

令任免副部长级干部等。

(4) 嘉奖令。用于表彰在工作中有重大贡献的集体和个人，如《国务院对胜利粉碎劫机事件的民航杨继海机组的嘉奖令》

特赦令、动员令、戒严令、通缉令等 使用不多 在此不一一介绍。

(二) 写作方法

命令(令)通常由标题、编号、主送机关、正文、落款几部分组成。

标题命令(令)的标题构成有四种格式：一是发文机关十事由十文种 如《中华人民共和国国务院关于发行新版人民币的命令》；二是发布领导者十文种 如《中华人民共和国主席令》；三是发文机关十文种 如《中华人民共和国国务院令》；四是事由十文种 如《向全国进军的命令》。

编号命令(令)的编号与其他公文的爱文字号不同，它没有机关代字，也不是按年份编排，而是从该任领导人或该届政府任期开始，编流水号，至该届任期结束。数字写法，现行惯例是主席令用汉字，其他的均用阿拉伯数字，写在标题正下方。

主送机关多数命令(令)无主送机关，少数命令(令)有主送机关，如《国务院、中央军委关于授予钱学森同志‘国家杰出贡献科学家’荣誉称号的命令》是主送‘国防科工委’。

正文 不同内容的命令(令)其正文写法不同。常见的命令(令)的写法如下：

用于发布法律、法规的公布令，正文写明发布对象、发布根据和决定、生效日期等。

用于发布强制性行政措施，就某一重要或者紧急事项作出强

制性规定的行政令 正文写明发令缘由、依据、发令内容、执行要求、措施等。

用于任免县级以上政府机关主要领导人的任免令 正文写明任免根据、时间、任免人姓名、职务等。

用于嘉奖有关单位及人员的嘉奖令 正文写明嘉奖缘由和决定、嘉奖内容、希望与号召等。

国家遇到战争或特殊情况时 在全国或者某一地区采取非常措施的戒严令 正文写明戒严的缘由、依据、日期、要求等。

落款 命令 令 的落款多数以机关负责人的名义 有的写发文机关名称。

（三）例文

〔例文一〕

中华人民共和国主席令

第 32 号

《中华人民共和国大气污染防治法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于 2000 年 4 月 29 日修订通过 现将修订后的《中华人民共和国大气污染防治法》公布 自 2000 年 9 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

2000 年 4 月 29 日