

第一篇

行政公文

第一章 行政公文概述

第一节 公文的概念及分类

一、公文的概念

所谓公文,即公务文书,历史上曾称为“官文书”“文牒”。现在,公文是指党和国家机关、人民政协、社会团体、企事业单位等社会组织及领导个人在公务活动中所形成的具有特定效力和规范格式的文书,是依法管理和进行公务活动的重要工具。

国务院于 2000 年 8 月 24 日新发布的《国家行政机关公文处理办法》(为叙述方便,本篇以下章节简称新《办法》)指出“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”。这段话准确地揭示了行政公文的概念,它包括三层含义:

第一,行政公文是行政机关制发的。行政公文是国家行政机关在行政管理过程中为了实现一定的行政目标而制发的公务文书,个人因私事而形成的文字材料,如书信、日记、履历、生平、申请、传记、遗嘱等,不属于公务文书,而称为私务文书。但以行政机关主要领导人名义制发的文字材料,如命令(令)、行政法规、规章等也属

行政公文，这是因为以领导人名义作为文件的制作者，并非以私人身份出现，而是以他所在机关的领导人、负责人的身份发布的，是行政机关领导人、负责人行使自己职权的一种表现。

第二，行政公文具有法定效力。公文作为行政机关的喉舌，代表着它的制发机关的法定权威，并作为处理公务的法定依据。国家行政机关制发的公文，代表了人民政府某一方面的职权和意图，有行政领导和行政指挥的权威。从每份具体的公文来说，都是为了传达行政机关一定意图或解决某一问题，都有它法定的效用。如一部“命令”要求所属机关和人员认真贯彻，一个“决定”要求下级机关坚决执行，一项“通告”要求社会各有关方面共同遵守等，所以说公文是行政机关依法行政和进行公务活动的重要工具。

第三，行政公文有着严格的规范体式。由于公文具有法定效力，代表它的制发机关的法定权威，所以制发公文是一件十分严肃而具有重要意义的工作。为了维护公文的严肃性及合法效用，保证公文处理的规范化、制度化、科学化，国务院制定了统一的文种及公文格式，对公文的眉首、主体、版记中各组成要素的排列顺序和标识规则都作了详尽的规定，各级国家行政机关在制发公文时均应严格按照这一规定执行。

二、公文、文书、文件三者之间的关系

目前，人们对公文、文书、文件这三个概念的解释不尽相同：一是认为公文、文书、文件这三个名词难以严格区分；二是认为公文、文书、文件的内涵没有本质区别，文书就是公文，公文便是文件。我们知道，文书产生之后，因其具有独特的作用，人们出于实际工作的需要，从各个角度对它加以限定，从而出现文书、公文、文件等不同的名词。这些名词既然是社会实践的产物，就一定在概念上有所区别。因此，有必要从这些名词出现的先后，即文书—公文—文件来探讨它们各自的含义。

在中国，文书的存在已有四五千年的历史，而“文书”一词的出现却只有二千多年。“文书”一词最早见于西汉初期著名辞赋家、政

论家贾谊的《过秦论》。该书记载有秦始皇“禁文书、酷刑法”等语句。后来,东汉班固撰著的《汉书·刑法制》也载有“文书盈于阁,典者不能遍睹”。这就不难看出,文书一出现就明确了它所包含的对象是公务文书和私务(人)文书。

随着社会实践的深入发展,人们给文书下了定义,即文书是行为主体在社会活动中,为了一定的目的而形成并使用的具有特定格式的文字材料。这里所说的行为主体,是指社会组织和有一定能力的个人。社会组织为办理公务而形成的有特定格式的文字材料就是公务文书;个人在处理私人事务中形成和使用的有一定格式的文字材料,就是私务文书,它包括个人、家庭或家族在自己的活动中所形成的文书。行为主体的社会活动范围有大有小,大到国家的重大政治、经济、军事等活动,小到一个单位或某个人的事务活动。如国务院推行国有企业改革所形成的公务文书;个人写的书信、自传等,则是处理私人事情而形成的私务文书。可见,文书的外延是很大的。

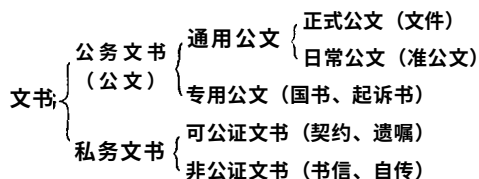
公文,即公务文书,是文书的主要组成部分。“公文”一词的出现比文书晚,最早出自后汉末期侍御史刘陶等人之手,距今已有一千八百多年。当时公文的含义已经有两个方面的内容,即:公文用于处理公务或反映公事;公务行文要选用国家特定或习惯公认的公文文种。直至现代,公文的这一特点并没有变化,这说明公文这个概念的外延比文书小。

“文件”一词的问世,大约在清朝末期。宣统三年(1911年)五月,清朝颁布了《内阁属官官制》15条。根据这个条例的规定,清朝廷设承宣厅专掌文书工作,其职责第七项规定为掌管“本阁公牍文件”。这里的公牍和文件应理解为:公牍是公文的总称,文件是设有完整版头的公文。

从“文件”一词出现时的含义以及公文工作的实践来看,“文件”是公文的重要组成部分应该是正确的。于是,人们给它下了定义,即文件是领导机关根据自己的职责范围所制发的具有法定效

力并设有特定版头的公文。所谓“法定效力”，是指那些具有法律保障的、约束力强的、庄重的公文。一般是指国家行政机关的正式公文，如新《办法》所规定的 13 种公文，都可以称为文件。但建议、计划、总结、方案等日常公文一般不称文件。虽然日常公文被正式公文认可和印发时，也具有法定效力，但这种效力不是日常公文本身产生的，而是从形式上由正式公文赋予的。所谓“版头”，是指公文标印格式的眉首（文头）部分，一般应印有发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字，或按规定使用其他特定版头，如《国务院办公厅文件》、《××市人民政府文件》等。据上分析，文件的外延应该比公文小。

综上所述，公文、文书、文件这三者之间既有区别、又有联系，并且存在包含与被包含的关系：



由此可见，文书这个概念的外延比公文大，而公文这个概念的外延又比文件大。所以，我们可以把文件称为公文，但有的公文不一定是文件；我们可以把公文称为文书，但有的文书不一定是公文。

三、公文的分类

为了正确地认识、使用、处理公文，可依据不同的标准，从不同的角度和不同的层次，对公文进行分类。从目前机关行文的情况看，公文可从七个方面分类。

（一）从公文的使用范围分类

从使用范围分类，也称从公文形成和作用的具体公务活动领域分类。这种分类方法可将公文分为通用公文和专用公文两类。

通用公文是指国家行政机关在公务活动中普遍使用的公文。

通用公文还可分为两类：一是正式公文，即指新《办法》中所规定的13种公文及通常所用的规范性文体(如规定、办法、条例等)。这种公文具有直接的行政效用。二是日常公文，即机关日常使用的、未经正式公文形式印发不起直接效用的公文，通常称为“准公文”，如计划、总结、制度等。这种公文经正式公文认可和印发后，可作为正式公文而发挥直接作用。

专用公文是指在一定专业机关、部门、组织和业务范围内，因特殊需要而专门使用的公文，如外交公文中的国书、备忘录等；司法公文中的起诉书、抗诉书、判决书等。

(二) 从公文内容的性质分类

从公文内容的性质划分，可分为六种类型：(1)规定性公文，指以强制力推行的用以规定各种行为规范的法规、规章。如规定、办法、章程、条例等。(2)指导性公文，指由领导、指导机关或组织制发的用于发布法规、规章，对重大行动作出安排，阐明领导指导工作的原则的公文。如决定、批复、意见等。(3)知照性公文，指用来宣布重要事项或法定事项、提出要求、通报情况、任免人员、记载会议情况的公文。如公告、通告、通知、通报、会议纪要等。(4)报请性公文，指用来汇报工作、提出见解、请求指示或批准的公文，如报告、请示、意见等。(5)商洽性公文，指不相隶属的机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准的公文，如函等。(6)提请性公文，指各级人民政府向同级人民代表大会或其常务委员会提出审议事项的公文，如议案。

(三) 从公文的行文关系分类

从公文的行文关系分类，也可以说从制发公文的机关根据传递方向分类。依这种分类可将公文分为三类：(1)上行文，指下级机关或组织向所属上级领导机关或组织报送的公文，即自下而上行文，如报告、请示等。(2)平行文，指向同一组织系统中的同级机关、组织或不相隶属的机关、组织制发的公文，如函等。(3)下行文，指上级领导机关向所属被领导的下级机关或组织发出的公文，即自

上而下行文，如命令、决定、批复等。

公文的上行、平行、下行，有时有交叉现象，如‘意见’用于向上级机关提出见解时，为上行文；用于向下级机关提出处理办法时，为下行文。

（四）从公文内容处理要求分类

从公文内容的处理要求，可分为两类：一是参阅性公文，指供研究问题使用或与本机关、单位无直接关系但可供参考的公文。二是承办性公文，指需要本机关、本部门和单位办理的公文。

（五）从公文办理的时间要求分类

从公文办理的时间要求，可分为三类：（1）平件，也称常规公文，指无特殊时间要求，但需按工作常规依次传递处理的公文。

（2）急件，也称急办公文，指内容至关重要并紧急，需打破工作常规优先迅速传递处理的公文。这种公文必须在规定的时间内处理完毕，否则，它所涉及的事项将产生不良后果，或使工作受到严重损失。

（3）特急件，也称特急公文，指内容至关重要并特殊紧急；已临近规定的办结时限，需随到随优先迅速传递、处理的公文。这些公文要求在最短的时间内、以最快的速度进行处理，如涉及事变、战争、严重泄密、灾害等重大事件的公文。

（六）从公文的来源分类

一个机关或组织的所有公文，按其来源可分为收文、发文两类。收文是指本机关或组织收到的来自外部的公文。发文是指本机关或组织制发的公文，它又可分为两类：一类是由本机关或组织制成发往外部的公文；另一类是本机关或组织制成只发内部使用的公文。

（七）从公文的秘密程度分类

从内容涉及的秘密程度分，公文可分为六类：（1）绝密公文，指含有最重要的国家秘密，如泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的公文，如正在酝酿中的国家重大战略决策、军事部署、经济计划、尖端科研成果、重大人事变动等（2）机密公文，指含有

重要的国家秘密，如泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害的公文，如重大的行政措施等。（3）秘密公文，指含有一般的国家秘密，如泄露会使国家的安全和利益遭受损害的公文。（4）普通公文，指公文内容不涉及秘密，但只能在一定范围内公开并使用的公文。这类公文又可分为三类，一是内部使用的公文，指公文内容虽不涉及秘密，但只限在机关或组织内部使用的公文；二是国内公开公文，指内容不涉及秘密，但不宜或不必向国外公布而只在国内公开发布的公文；三是对外公开的公文，指内容不涉及秘密，可直接对国内外公布的公文。

除以上几种分类外，还有其他一些分类方法。如以行文的目的分，可将公文分为问文和复文两类；从发送对象分，公文又可分为主送件、抄送件两类。通过对各种公文的研究和分类，可以从大量的公文中发现其形成和运动的特点与规律，从而提高公文处理工作的质量和效率。因此，对现行公文进行分类，有利于公文写作，防止文种在实际运用中互相混淆，贻误工作；有利于正确行文，防止各类公文在行文方向上的错误；有利于公文的处理，使收文机关或组织能根据公文的不同类别，采取不同的处理方法。

第二节 公文的特点和作用

一、公文的特点

公文既是信息运动的一种形式，也是信息传递的工具，它的特点主要有以下五个方面。

（一）作者的法定性

制发公文的作者，是依法成立并以自己的名义行使权利、承担义务的国家机构和社会组织。党政机关、社会团体和企事业单位是依法成立的，它们可以根据自己的职能和权限制发公文，因而是公文的法定作者。各级机关的领导人是依法任命或选举产生的，他们

也是法定的作者。以领导人署名发布的公文，不应视作领导者个人的意见，而是机关领导人行使自己职权的表现。按照机关内部分工而从事公文撰写的人员，不能视为公文的法定作者。这与在报刊、杂志上发表个人文章的作者是有区别的。在报刊、杂志上发表文章，可由任何一个作者根据自己的爱好和才能去写作，可不必让他人修改、审核。公文则要按照法定组织的意图去写作，并由领导者指定专人执笔，凡是公文内容不符合机关行文意图的必须给予修改。因此，非法定作者无权制发公文，以假托名义伪造公文是违法行为。

（二）明确的公务性

我们知道，公文是人类公务活动的产物，没有社会的公务活动，就没有公务活动中产生的公文。在各机关、单位的公务活动中，为了解决一个个具体问题，为了实现一项项奋斗目标，于是也就针对这些问题和目标的内容，形成了一份份内容各异的公文；在一定时间内，要办理的公务愈多，针对公务内容所形成的公文也就愈多。这说明公文是以解决公务活动中的具体问题为目的的。可见其他文章如散文、小说的制发目的与公文不同，它们主要作用于人的精神，一般不直接作用于社会的公务活动，也不一定直接形成于内容所针对的公务活动之中。这是其他文章不具备公务性的特点所决定的。

（三）法定的权威性

国家行政机关使用的正式公文属于法定公文。公文具有权威性，取决于它的制发机关是权威的。它代表机关讲话，是机关的喉舌，具有法定的强制性和约束力。公文的法定权威性，首先表现在它要求收文单位或有关人员必须认真领会上级机关的意图，结合实际情况，制订计划，付诸实施，并且还要将执行情况向上级机关汇报。如果不认真执行，就是失职甚至渎职行为。公文的法定权威性，还表现在它依靠国家的强制力量保证公文得以实施。国家行政机关发出的命令、作出的决定，绝不容许违反，不容许曲解或抵

制，否则会贻误工作，或造成不良的后果。如果出现这一情况，就要追究有关人员的责任，给予应有的批评直至惩罚和制裁。然而，公文只有在法定的时间、空间范围内才起强制作用，否则就不起作用。如有一个单位下达文件，决定对参加赌博的人先停发工资，后进行教育。这份文件自制发之日起，在这个单位产生了强制性的影响，束缚了一些人的行为。但这份文件对于一墙之隔的另一个单位却不起任何作用。这是行文机关、单位的权力范围决定的。

（四）严格的程序性

所谓严格的程序性，是指公文必须履行法定的程序方能生效。从公文的形成到发布，必须经过一定的程序，否则它就不具有现实的执行性。因为公文是直接受生产关系的制约，是统治阶级用于推动国家机器运转、谋求本阶级根本利益的重要工具。所以公文必须服务于政权统治，而它的基本内容就是统治阶级全部意志和根本利益的集中体现。这就使公文具有鲜明的政治性和法定的权威性。本级机关一旦发出公文，下属单位或人员必须执行或处理。不然，制发机关可以按照规定予以批评甚至处分。公文的这种强制性和有效性，决定了它的制发必须履行法定的程序方能生效。例如，公文必须授权拟制，必须经办公厅（室）审核，必须经法定的机关领导集体或领导人签发（我国古代称“进画”）才能下达。有的公文，如行政法规、规章必须经法定的会议（如政府常务会议）讨论通过才能发布施行。公文必须用印。公文用印是法定机关或领导人行使权力和承担职权责任的表现，只有盖了印的公文才能有效。严格的程序性，是公文独具的特点。公文只有履行法定程序才能生效，否则无效。

（五）特定的体式性

特定的体式性，是指公文具有规范的文体、结构和格式。公文文体即公文的文章体裁。公文兼有议论文、说明文、叙述文的特点，但又不完全同于这三种文体：当需要讲清道理、阐明观点、分析情况、得出结论时，它要有适当的议论，但与议论文不同，不必作过多

的专门议论；当介绍情况时，它需要适当的说明，但又与一般的说明文不同，不要对不必要的细节作过细的说明；当反映工作情况、事件始末、人物（单位）的事迹时，需要叙述有关情况，但叙事必须简明、朴实，不作过多的描述。公文结构就是公文内容的组合和构造，即公文安排内容的具体方式，如标题、主送机关、正文等。公文格式就是公文的外观样式，如用纸要求、印装要求、书面各组成要素标识规则等。公文特定的体式是其他文体所不具备的。正因为这样，它维护了公文的严肃性、有效性并给公文处理带来了便利，从而构成了有别于其他书面形式的特定的体式性。因此，任何机关、单位在公文体式运用方面都不能标新立异，自搞一套。

（六）语言的庄重性

新《办法》指出草拟公文应当做到：“情况确实，观点明确，表述准确，结构严谨，条理清楚，自述不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短。”因此，公文语言应当庄重质朴。在公文语言方面应使用书面语，还可适当地选用公文常用文言词，如“可否”“专此函达”等，这样可缩短篇幅，增强公文表达效果。公文语言要直切主题，不兜圈子，不绕弯子，摒弃空话、套话，文字简练，文约旨丰，以尽量少的文字表达尽量多的意思，以体现简约之美；语气要斩钉截铁，不求曲折、不模棱两可，观点鲜明，以便读者理解执行；语言平铺直叙，不渲染，不夸张；去浮华，忌造作，不追求文艺作品的艺术技巧。

二、公文的作用

公文是能跨越时间和空间、有效传递公务活动所需信息的重要工具。我们知道，在人类发展的初期，人们彼此间的联系是通过一方的动作和呼叫发出并通过另一方的视觉和听觉器官的直接感受而实现的。由于动作和声音瞬间即逝，联系的内容无法保留，不能保持联系在时间上的延续，而且由人体直接发出的、凭视觉和听觉直接感受的形象、声音，也不能在长距离间和大范围内传播，联系的空间受到了限制。公文产生之后，有效地解决了跨越时间和空间传递公务活动的问题，并成为能够跨越时空进行公务联系的重

要工具。具体地讲公文具有以下几个方面的作用。

(一)明法作用

明法作用，也称为法规作用。管理国家行政事务需要有各种法规和规章等，而这些法规和规章总是以公文的形式制定和发布的，如各种条例、规定、办法等法规文件。这些文件一经制发生效，就成为社会全体成员的行为规范，在它的有效范围以内，人人必须坚决遵照执行，不得违反。而且，国家和有关组织还要强制保证它的权威。因此，自从有了成文法，行政管理规范一般都使用书面文件的形式制定和发布。这就使公文具有了载明、申明各种法规、规章的作用。

(二)传令作用

传令作用，也称书面领导或贯彻、参照执行作用。公文是上级领导机关对下级机关和人民群众进行领导的重要工具。上级机关可使用公文传达自己的意图和指导工作，如命令、决定、通知等，让受文者贯彻执行或参照执行。下级机关、单位和人民群众必须按照公文的要求认真执行。有些公文在执行过程中，可根据公文的意图和要求，结合本地区、本机关或本单位的实际情况进行贯彻。这种公文一般都明确标出“可以参照执行”的字样。可见，公文的传令作用是非常明显的。

(三)宣教作用

宣教作用，又称宣传说理作用。制发公文是教育所属单位干部和广大人民群众的一种重要方式，它具有统一思想、统一行动的功能。政府的各项政策、法令的贯彻实施；各条战线的各项任务的完成，主要不是依赖于强迫命令，而是首先通过宣传教育，使政府的政策深入人心，使广大干部和人民群众相信文件要求是正确可行的，从而提高认识，达到自觉执行的目的。因此，领导机关发出的许多公文，特别是一些重要的领导性文件，都具有宣传教育作用。例如落实知识分子政策，推行行政机构改革，实行计划生育等文件，

都充分地体现了宣传教育的作用。

（四）纽带作用

公文是传递信息、相互沟通的重要纽带。机关（单位）的管理工作必须面向实际，了解下情。只有这样，才能提出符合客观实际的、具体可行的对策。下级机关向上级机关请示、汇报工作，把下面的情况、问题和意见及时地反映到上级，上级机关则可以通过这些报请性的公文，了解下情，同时又通过批复、批转、通报、通知、决定等公文，传达党和国家的方针、政策，传达上级的意图。从而，使下情能够及时、准确上报，上级意图能及时得以下传。同级机关和不相隶属机关之间，也可以通过公文，沟通信息，知己知彼。

（五）凭证作用

机关、单位行文的目的一，就是要使下级机关和人民群众执行某项任务时，有一个行动的依据。常言道“空口无凭，立字为据”就是这个意思。因此，任何一份履行法定程序的公文，都具有凭证、依据作用。有的公文的制发就以作为凭证为目的的。如会议纪要等。在领导机关中，越是重要的工作和行动，越需要制发公文，使下级机关和人民群众有法可依，有章可循，有据可查。当公文处理完毕，工作和行动已经完成，文件可转化为档案保存，以作为领导机关和单位活动的凭证。

（六）记载作用

记载作用亦称记录作用。公文是机关、单位公务活动的文字记录，因此任何一种公文都具有记载作用。这种作用表现为两个方面：一是反映了公文的制发机关意图和工作活动；二是记录了一项工作和行动的过程。一项工作完毕后，为处理这项工作而形成的公文，也自然成为这项工作活动的文字记录，并供日后查考和使用。可见，一份正式公文，只要没有烧毁，只要其载体和文字存在，公文的记载作用就永远存在。

第三节 公文格式

公文格式是公文通用的纸张要求、印制要求及公文书面结构各组成要素排列顺序和标识规则的总和，它包括公文的用纸格式、书面格式、排版印装格式等。

公文格式是在公文制发实践中逐渐形成的。它有一个从惯用格式发展到特定格式的过程。在公文产生阶段，由于记录同一公务内容的文字使用多了，人们就依样画葫芦，于是就出现了相同的书面形式，即惯用格式。到殷商时期，甲骨公文已经具有一定的文面格式。后来，随着公文的广泛使用，各代对公文格式作出了规定，使惯用格式变成了特定格式。新中国成立后，我国的公文格式经过多次的修改和完善，后由中国标准研究中心、国务院办公厅秘书局共同起草了《国家行政机关公文格式》国家标准（以下简称《公文格式》国家标准）。这是迄今为止，我国历史上最为全面、具体、规范、科学的公文格式标准，该《公文格式》国家标准已于 1999 年 12 月 27 日由国家质监局发布并于 2000 年 1 月 1 日起实施。下面根据新《办法》第三章公文格式及《公文格式》国家标准的规定，就公文格式的主要内容作如下介绍。

一、公文用纸格式

公文用纸一般采用国际标准 A₄ 型纸，其成品幅面尺寸为 210mm×297mm。张贴的公文用纸大小，根据实际需要确定，但应保持一定的纸型，如 8 开型、4 开型等，以便于折叠装订。

公文用纸一般使用纸张定量为 60g/m²~80g/m² 的胶版印刷或复印纸，纸质要厚薄适当、经久耐磨。

公文用纸分为两个区域：一是页边区，包括上下白边和左右白边，上白边（天头）宽 37mm±1mm，下白边（地脚）宽 35mm±1mm；左白边（订口）宽 28mm±1mm，右白边（翻口）宽 26mm±

1mm。二是版心区，用于书写或印刷文字、图形等，其尺寸为宽 156mm、长 225mm(不含页码)。

二、公文书面格式

公文的书面格式，是指公文全部文面组成要素的排列顺序和标识规则。为便于记忆，将公文的书面格式划分为眉首、主体、版记三部分。置于公文首页红色反线（又称间隔横线）以上的各组成要素统称眉首（电报为黑色反线，又称文头部分）；置于红色反线（不含）以下至主题词（不含）之间的各组成要素统称为主体（亦称行文部分）；置于主题词以下的各组成要素统称版记（又称文尾部分）。

（一）眉首

一般由公文份数序号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、会签人、红色反线（黑色反线）等要素组成。

1. 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。如同一公文共印 480 份，其中第 1 份的序号可写成“001”。公文如需标识份数序号，用阿拉伯数码顶格标识在版心左上角第 1 行。标识份数序号有利于公文的登记、分发和检查。

2. 密级和保密期限是对涉及国家秘密的公文的保密程度和传递处理的要求。公文密级分为绝密、机密、秘密三个等级，其中，“绝密”、“机密”级公文应当标明份数序号。文件如需标识密级，用 3 号黑体字，顶格标识在版心右上角第 1 行，两字之间空 1 字；如需同时标识密级和保密期限，密级在前，保密期限置后，同用 3 号黑体字，顶格标识在版心右上角第 1 行，密级和保密期限之间用“★”隔开。电报的密级和保密期限置于电报上、下黑色反线之间左侧，其他标识规则从文件相应要求。

3. 紧急程度是对公文送达和办理时间的要求。文件的紧急程度分为“特急”、“急件”两种。如需标识紧急程度，用 3 号黑体字，顶格标识在版心右上角第 1 行，两字之间空 1 字；如需同时标识密级和保密期限与紧急程度，密级和保密期限顶格标识在版心右上角

第1行,紧急程度顶格标识在版心右上角第2行。电报的紧急程度分为“特提”“特急”“加急”“平急”四种,置于电报上、下黑色反线之间左侧;密级和保密期限与紧急程度同时使用时,密级和保密期限置前,紧急程度在右;其他标识规则从文件相应要求。

4. 发文机关标识由发文机关全称或规范化简称后加“文件(电报)”组成;“函”只标识发文机关全称或规范化简称,不加“文件(电报)”字样;“命令(令)”“会议纪要”除标识发文机关全称或规范化简称外,还应加上文种。发文机关标识上边缘至版心上边缘一般为25mm;上报的公文,发文机关标识上边缘至版心上边缘为80mm。“函”的发文机关标识上边缘距上页边的距离为30mm,发文机关全称下4mm处为一条文武线(上粗下细),距下页边20mm处为一条文武线(上细下粗),两线长均为170mm。“命令(令)”标识上边缘至版心上边缘为20mm。

发文机关标识原则上应使用小标宋体字,一般用红色标识;电报的发文规定用黑色标识。字号以醒目美观为原则酌定,但应小于22mm×15mm。

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,上下居中排放;如联合行文机关过多,必须保证公文首页显示正文。

5. 发文字号由发文机关代字、年份和序号组成,一般用3号仿宋体字标注在发文机关标识下空2行,居中排布;“函”的发文字号置文武线下空1行右空1字处;电报的发文字号置电报上、下黑色反线之间右侧;“命令(令)”号标注在命令(令)标识下边缘空2行居中位置;“会议纪要”编号置会议纪要标识之下、红色反线之上正中间。联合行文,只标明主办机关发文字号。

机关代字应当反映发文机关或部门的性质。同一机关、部门的同一类公文的代字应当统一,不可有几种写法。代字可取机关名称前一个或两个字,也可在其后面加“发”或“文”“函”字组成;一般代字后加“发”字的多用于下行文,加“文”字的多用于上行文,加

“函”字的多用于平行文。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，序号不编虚位（即1不编为001），不加“第”字。

6. 文件红色反线一般标印在发文字号之下4mm处，其长度与版心等宽（即156mm）。电报上黑色反线一般标印在发文机关标识下边缘28mm处，下黑色反线与上黑色反线之间间隔10mm，其长度与版心等宽。

7. 签发签批、会签人是指发文机关签发签批、会签公文领导人的姓名。上报的文件需标识签发人姓名，如联合行文还需标注会签人姓名。签发人姓名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”用3号仿宋体字，“签发人”后标全角冒号，冒号后用3号楷体字标识签发人姓名。“会签人”及会签人姓名置于“签发人”及签发人姓名之下，其标识方法同签发人。电报签批人姓名置于上黑色反线居右空1字处，其他标识规则从签发人相应要求。

如有多个会签人，主办单位签发人姓名置于第1行，其他单位会签人姓名从第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会签人姓名处在同一行并使红色反线与之的距离为4mm。

（二）主体

一般由标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注等要素组成。

1. 公文标题是对公文中心内容的高度概括与提炼，是整个公文内容的总题；一般由发文机关、事由、文种三部分组成。电报、专题会议纪要的标题只写事由和文种，不写发文机关名称；例行会议纪要（如市长办公会议纪要）的标题只写事由，不写发文机关和文种。公文标题中除法律、法规、规章名称加书名号外，一般不使用标点符号。书写批转、转发、印发或贯彻上级机关发出的公文的标题，应将事由写清楚，不能只写原文发文字号。

下发行政法规、规章的公文标题用“发布”；下发隶属机关公文的标题用“批转”；下发上级、同级和不相隶属机关的公文标题用“转发”。印(转)发‘方案’、‘计划’等没有抬头的公文或其他资料性的公文，标题中一般不冠原制文机关名称，但原制文机关名称及成文时间应在印发的原文标题下注明，并用圆括号括起来。

公文标题一般标识在红色（黑色）反线下空 2 行处，函的公文标题在发文字号下空 2 行处；居中排布，用 2 号小标宋体字；如果字数偏多，则分行排列，分行时不要把各行上下对齐排成等长，不得将两个字以上的词（语节、语意群）拆开排在不同行的首尾，要做到语意完整、排列对称、间距恰当。

从语法结构上看，公文标题是以文种为中心词，以发文机关、事由为限定修饰成分的偏正词组。其中，在作者与事由之间，通常用‘关于’、‘对’等介词连接，组成一个介词结构。例如，在标题《××市人民政府关于做好 2000 年高等院校招生工作的通知》中，“做好 2000 年高等院校招生工作”是述宾词组，“关于”和这个述宾词组共同组成介词结构，并作为文种‘通知’的定语。“关于”、“对”等在标题中的作用是：表示关联；表示事物涉及的范围或取舍的内容。运用介词要防止重叠，如《×××关于对加快农业发展若干问题的决定》；“关于”、“对”就是介词重叠。

2. 主送机关（又称抬头）是指公文的主要收受机关，应当使用全称或者规范化简称、统称；应按其性质、级别和有关规定或惯例依次排列，同性质或级别的机关之间用顿号，不同性质或级别的机关之间用逗号，最后一个主送机关名称后标全角冒号，如“各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：”，就是用顿号、逗号将各机关的性质、级别分隔的。

主送机关一般在标题下空 1 行、左侧顶格用 3 号仿宋体字标识，回行时仍顶格。“令”的主送机关置版记中的主题词之下，抄送机关之上，标识方法同抄送。向上级机关请示只写一个主送机关；向下级机关普发的公文，主送机关按惯例排列，如武汉市人民政府