

文书（公文）写作与处理

2016年11月



相关概念

公文种类

公文格式

行文规则

公文拟制

公文办理



第一部分 相关概念

一、公文的概念

二、公文处理的概念



一、公文及公文处理的概念

- **公文**：是指党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书，是传达贯彻党和国家的方针政策，公布法规和规章，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况等的重要工具。
- **可从四个方面来解释公文的基本概念：**
 - 1. 公文的制发主体必须是党政机关；
 - 2. 公文具有合法效用和行政效力，一旦发布实施，就必须执行；
 -



一、公文及公文处理的概念

- 3. 公文是实施领导、履行职能、处理公文的工具，党政机关通过公文来管理党务、政务和组织工作；
- 4. 公文必须按照规范的体式和程序进行撰写。它有法定的体式，需要经过一定的处理程序，只能在特定范围使用。
- **公文处理**：是指公文拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作。



二、公文的基本特点和作用

◆ 基本特点：

一是权威性和政策性（党政机关根据法定的权限和职责制作的，对特定问题的权威性看法、意见和要求，以此来发挥领导和指导作用；通过公文来传达政策、解决问题和推动工作）

二是针对性和指导性（根据现实需要，为解决某个特定问题和指导某项工作而制定；对布置的任务、安排的工作、规定的事项、提出的要求比较具体、鲜明，有较强的针对性和指导性）

三是规范性和约束性（公文的体式、行文规则、办理流程等有统一明确的要求，公文一旦发布，其传达意志不以受文者同意为前提，必须严格遵守和执行）



二、公文的基本特点和作用

四是程序性和严密性

(公文从起草、审核、签发、校印、发出到拟办、批办、承办、归档、清退、销毁，环环相扣、步步相接，程序性和严密性极强)

五是对应性和定向性

(党政机关行文必须依据隶属关系和职权范围确定，由什么单位制发，哪一级制发，有具体、明确的对应关系。公文有特定的发文对象，通过主送机关、抄送机关来体现，同时还设定了保密级别。)



二、公文的基本特点和作用

◆ 主要作用：指导工作，传达意图。（通知）

联系工作，交流情况。（函）

请示工作，答复问题。（请示、批复）

总结工作，推广经验。（通报、决定）

记载工作，积累史料。（各文种）



第二部分 公文种类

•2012年4月16日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于印发〈党政机关公文处理工作条例〉的通知》（中办发〔2012〕14号）。新《条例》把党政机关公文种类概括为15种，即决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。



一、公文的种类

☐（一）决议（下行文，用于党的机关和人民代表大会）

适用于会议讨论通过的重大决策事项。

☐（二）决定（下行文，党政机关通用）

用于对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。

☐（三）命令（令）（下行文，行政机关专用）

用于公布行政法规和规章，宣布施行重大强制性措施、批准授予和晋升衔级、嘉奖有关单位和人员。



一、公文的种类

☐（四）公报（下行文，党政机关通用）

用于公布重要决定或者重大事项。

☐（五）公告（下行文，行政机关专用）

用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

☐（六）通告（下行文，行政机关专用）

用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。

☐（七）意见（上行文、平行文、下行文，党政机关通用）

用于对重要问题提出见解和处理办法。



一、公文的种类

回（八）通知（下行文，党政机关通用）

用于发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项，批转、转发公文。

回（九）通报（下行文，党政机关通用）

用于表彰先进、批评错误、传达重要精神和告知重要情况。

回（十）报告（上行文，党政机关通用）

用于向上级机关汇报工作、反映情况、回复上级机关的询问。



一、公文的种类

▣ (十一) 请示 (上行文, 党政机关通用)

用于向上级机关请求指示、批准。

▣ (十二) 批复 (下行文, 党政机关通用)

用于答复下级机关请示事项。

▣ (十三) 议案 (下行文, 行政机关专用)

用于各级人民政府按照法定程序向同级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会提请审议事项。



一、公文的种类

回（十四）函（平行文，党政机关通用）

适用于不相隶属机关之间商洽工作，询问和答复问题、请求批准和答复审批事项。

回（十五）纪要（下行文，党政机关通用）

用于记载会议主要情况和议定事项。



二、公文分类

- **公文从不同角度，按照不同标准，可划分出不同的类型**
- （一）按照行文关系，可分为上行文、下行文、平行文
- （二）按时限要求，可分为特急公文、加急公文、常规公文
- （三）按机密程度，可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文



三、正确使用文种

- **要根据文种的含义、适用范围、基本属性和特征，以及文种之间的相互关系，严格按照《党政机关公文处理工作条例》中的规定和要求正确选用文种。**
- （一）根据法规的规定和要求来正确选用文种
- （二）以及发文机关的职能权限正确选用文种
- （三）依据隶属关系或业务指导关系正确选用文种
- （四）依据行文的目的、要求正确选用文种
- （五）按照文种的适用对象正确选用文种



三、正确使用文种

- (六) 按照层级的不同正确选用文种
- (七) 按照公文内容的差异正确选用文种
- (八) 按照约定俗成的文种习惯、做法正确选用文种



第三部分 公文格式

依据：

➤中共中央办公厅、国务院办公厅《关于印发〈党政机关公文处理工作条例〉的通知》（中办发〔2012〕14号）；
中华人民共和国国家标准《党政机关公文格式》（GB/T 9704-2012），2012年6月29日发布，2012年7月1日实施。



一、公文格式要素划分

公文的格式

分版头、主体和版记三部分，
共由份号、密级和保密期限、发文机关标志、发文字号、
签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、发文机关署名
、成文日期、印章、附注、附件、抄送机关、印发机关和印
发日期、页码 18 项要素组成。



一、公文格式要素划分

版头：公文首页红色分隔线以上的部分。（6个要素）

包括：份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人、版头中的分隔线。

主体：首页红色分隔线（不含）以下、公文末页首条分隔线（不含）以上的部分。（9个要素）

包括：标题、主送机关、正文、附件说明、发文机关署名、成文日期、印章、附注、附件。

版记：首条分隔线以下、末条分隔线以上的部分。（3个要素）

包括：版记中的分隔线、抄送机关、印发机关和印发日期、页码、二维码。

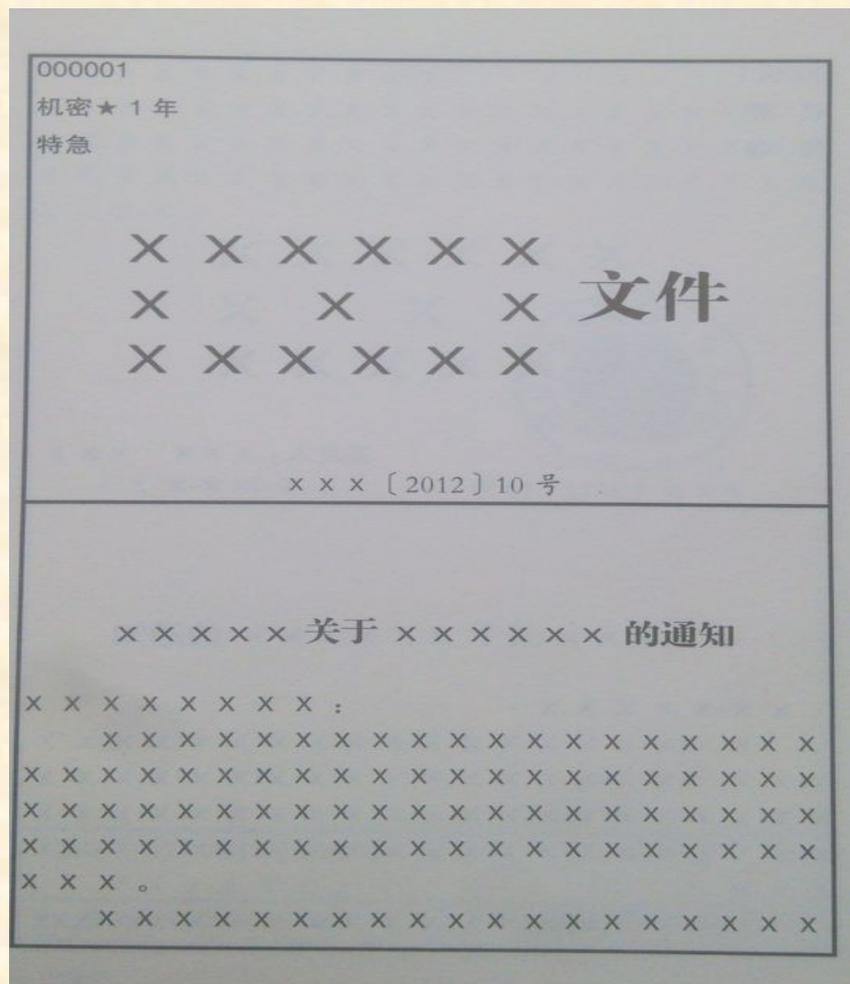


(一) 版头部分

3. 发文机关标志

由发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字组成，也可以使用发文机关全称或者规范化简称。发文机关标志居中排布。

联合行文时，如需同时标注联署发文机关名称，一般应当将主办机关名称排列在前；如有“文件”二字，应当置于发文机关名称右侧，以联署发文机关名称为准上下居中排布。



(二) 主体部分

7. 标题

一般由发文机关全称或规范化简称、公文主题和文种组成，位于红色分隔线下空二行位置。多个发文机关名称之间用空格分开，不加顿号，换行时省略。

8. 主送机关

主要受理公文的机关。主送机关名称应用全称或规范化简称或同类型机关统称；向下普发的公文主送机关名称应规范、稳定。

有多个主送机关的，各机关名称之间用顿号或逗号隔开，最后一个主送机关名称后标全角冒号。



(二) 主体部分

9. 正文

公文的主体，用来表述公文的内容，位于标题或主送机关下方。正文一般用 3 号仿宋_GB2312。



(二) 主体部分

正文中的层次序数

文中结构层次序数：

第一层“一、”（黑体）（作为小标题时句尾无标点）；

第二层“（一）”（楷体）（作为小标题时句尾标点可有可无）；

第三层“1.”（仿宋）（无论是否作为小标题，要有标点）；

第四层“（1）”（仿宋）（必须有标点）。



(二) 主体部分

11. 发文机关署名

应用全称或规范化简称，字体字号用 3 号仿宋_GB2312，位于正文的右下方（与正文或附件说明空一行），居右排，后空 2 个字。

The diagram illustrates the layout of a document's main body. At the top, there are several lines of placeholder text represented by 'x' characters. Below this, the signature area is shown with a circular seal of the State Administration of Market Regulation (国家市场监督管理总局) and the date '2012年7月1日'. Below the seal, the signature is represented by '(x x x x x)'. At the bottom of the page, there is a section for '抄送' (抄送: x x x x x x x , x x x x x , x x x x x , x x x x x . x x x x x .) and the date '2012年7月1日印发'.

(二) 主体部分

12. 成文日期

- 一般署会议通过日期或领导同志签发日期。两位以上领导人审签，署最后一位的签发日期；联合行文，署最后签发机关领导同志的签发日期。
- 领导同志签发后，因故不能及时发文时，成文日期可请示签发人重新确定或由发文机关秘书部门提出意见报领导确定。
- 成文日期应写明年、月、日，位于发文机关署名右下方，字体字号用 3 号仿宋_GB2312，首字比发文机关首字右移 2 个字，如长于发文机关，居右排时空 2 个字。

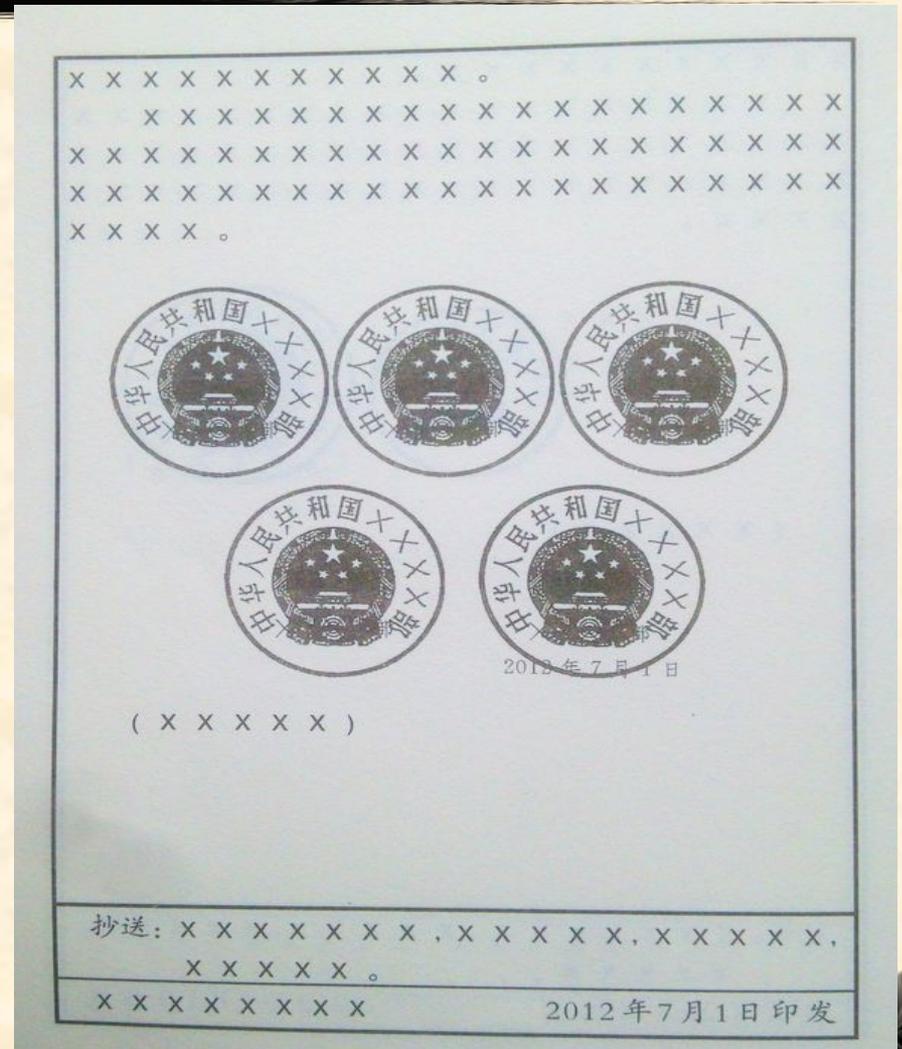


(二) 主体部分

13. 印章

除会议纪要和印有版头的向下普发的公文外，公文应加盖发文机关印章。

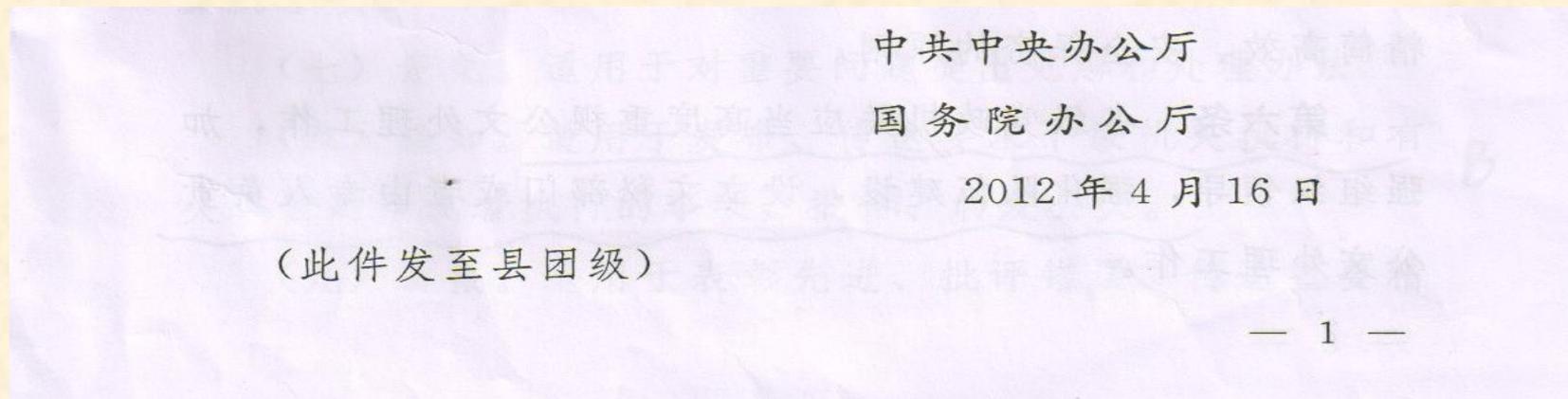
用印页（发文机关署名页）至少应有二行正文，不能采用页首加圆括号标注“此页无正文”字样。



(二) 主体部分

14. 附注

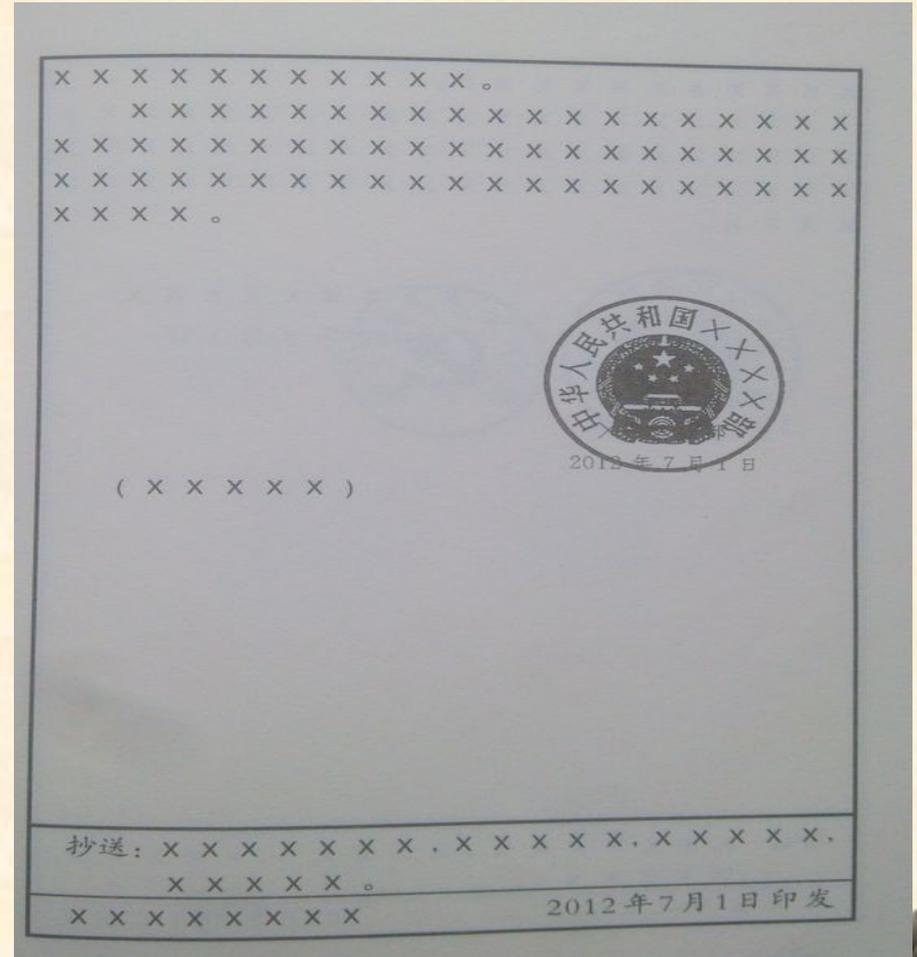
- 一般用于向下普发的公文，对印发、传达范围作说明，加圆括号标注于成文日期左下方。



(三) 文尾部分

16. 抄送机关

- 指除主送机关以外的其他需要告知公文内容的上级、平级和无隶属关系的机关。抄送机关名称标注于印制版记上。



(三) 文尾部分

- **17. 印发机关和印发日期**
- 由公文印发机关名称、印发日期组成。翻印的文件，在印发机关和印发日期下标注翻印机关和翻印日期，格式相同。

18. 页码

一般用 4 号半角宋体阿拉伯数字，编排在公文版心下边缘之下，数字左右各方一条一字线。公文的版记页前有空白页的，空白页和版记页均不编排页码。

The diagram illustrates the layout of the tail section of a document. It features a large rectangular area with a grid of 'x' characters representing text. At the top right, there is a circular seal of the People's Republic of China with the date '2012年7月1日' below it. Below the seal, there is a line of text '(x x x x x)'. At the bottom, there is a section for '抄送' (Distribution) with a line of text '抄送: x x x x x x x , x x x x x , x x x x x , x x x x x . x x x x x .'. To the right of this section, there is a date '2012年7月1日印发'.

第四部分 行文规则

- ◆ 行文规则：是指各级机关在公文往来过程中所必须遵循的制度和原则。行文规则规定了各级机关的行文关系，即各级机关之间公文的授受关系，它是根据机关的组织系统、领导关系和职权范围来确定的。
- ◆ 行文关系：是各级党政机关、各个部门和单位之间的组织关系和业务关系在公文运行中的体现。行文关系决定行文方向，行文方面又决定着文种的选择和使用。
- ◆ 党政机关之间的关系可分为四种：一是同一组织系统上下级之间的领导与被领导关系；二是同一组织系统中的上级业务主管部门与下级业务主管部门之间的业务指导与被指导关系；三是同一组织系统中同级机关之间的平行关系；四是非同一系统中的机关之间的不相隶属关系。



一、行文总规则

1. 行文应当确有必要，讲求实效，注重针对性和可操作性。

2. 行文关系根据隶属关系和职权范围确定。一般不得越级行文，特殊情况需要越级行文的，应当同时抄送被超过的机关。

3. 一般不得越级行文。越级行文的特殊情况：一是遇有重大突发事件，包括重大自然灾害、重大事故灾难、重大公共卫生事件和社会治安事件等。二是直接的上级机关乱作为，或者违法违纪的，对处分决定不服的，可以越级行文。



二、向上级机关行文的规则

上行文是指下级机关向上级机关报送的公文，如请示、报告等。

1. 原则上主送一个上级机关，根据需要同时抄送相关上级机关和同级机关，不抄送下级机关。
2. 党委、政府的部门向上级主管部门请示、报告重大事项，应当经本级党委、政府同意或者授权；属于部门职权范围内的事项应当直接报送上级主管部门。
3. 下级机关的请示事项，如需以本机关名义向上级机关请示，应当提出倾向性意见后上报，不得原文转报上级机关。



二、向上级机关行文的规则

4. 请示应当一文一事。不得在报告等非请示性公文中夹带请示事项。

5. 除上级机关负责人直接交办事项外，不得以本机关名义向上级机关负责人报送公文，不得以本机关负责人名义向上级机关报送公文。

6. 受双重领导的机关向一个上级机关行文，必要时抄送另一个上级机关。



三、向下级机关行文的规则

下行文是指上级机关向所属下级机关的行文，如决定、公告、通告、通知、通报等。

1. 主送受理机关，根据需要抄送相关机关。重要行文应当同时抄送发文机关的直接上级机关。
2. 涉及多个部门职权范围内的事务，部门之间未协商一致的，不得向下行文。
3. 上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时抄送该下级机关的另一个上级机关。



四、其他行文的规则

平行文指同级机关或不同隶属机关之间的行文，如函等。

党委、政府的部门依据职权可以相互行文。

此外，

1. 同级党政机关、党政机关与其他同级机关必要时可以联合行文。

2. 部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。



第五部分 公文拟制

一、公文拟制包括公文的起草、审核、签发等程序。

二、公文起草应当做到：

（一）符合党的理论路线方针政策和国家法律法规，完整准确体现发文机关意图，并同现行有关公文相衔接。

（二）一切从实际出发，分析问题实事求是，所提政策措施和办法切实可行。

（三）内容简洁，主题突出，观点鲜明，结构严谨，表述准确，文字精练。

（四）文种正确，格式规范。

（五）深入调查研究，充分进行论证，广泛听取意见。

（六）公文涉及其他地区或者部门职权范围内的事项，起草单位必须征求相关地区或者部门意见，力求达成一致。



第五部分 公文拟制

三、公文文稿签发前，应当由发文机关办公厅（室）进行审核。审核的重点是：

（一）行文理由是否充分，行文依据是否准确。

（二）内容是否符合党的理论路线方针政策和国家法律法规；是否完整准确体现发文机关意图；是否同现行有关公文相衔接；所提政策措施和办法是否切实可行。

（三）涉及有关地区或者部门职权范围内的事项是否经过充分协商并达成一致意见。

（四）文种是否正确，格式是否规范；人名、地名、时间、数字、段落顺序、引文等是否准确；文字、数字、计量单位和标点符号等用法是否规范。

（五）其他内容是否符合公文起草的有关要求。

需要发文机关审议的重要公文文稿，审议前由发文机关办公厅（室）进行初核。



第五部分 公文拟制

四 经审核不宜发文的公文文稿，应当退回起草单位并说明理由；符合发文条件但内容需作进一步研究和修改的，由起草单位修改后重新报送。

五 公文应当经本机关负责人审批签发。重要公文和上行文由机关主要负责人签发。党委、政府的办公厅（室）根据党委、政府授权制发的公文，由授权机关主要负责人签发或者按照有关规定签发。签发人签发公文，应当签署意见、姓名和完整日期；圈阅或者签名的，视为同意。联合发文由所有联署机关的负责人会签。



第六部分 公文办理

公文办理包括收文办理、发文办理和整理归档。

收文办理主要程序是：

（一）签收。对收到的公文应当逐件清点，核对无误后签字或者盖章，并注明签收时间。

（二）登记。对公文的主要信息和办理情况应当详细记载。

（三）初审。对收到的公文应当进行初审。初审的重点是：是否应当由本机关办理，是否符合行文规则，文种、格式是否符合要求，涉及其他地区或者部门职权范围内的事项是否已经协商、会签，是否符合公文起草的其他要求。经初审不符合规定的公文，应当及时退回来文单位并说明理由。



第六部分 公文办理

公文办理包括收文办理、发文办理和整理归档。

收文办理主要程序是：

（四）承办。阅知性公文应当根据公文内容、要求和工作需要确定范围后分送。批办性公文应当提出拟办意见报本机关负责人批示或者转有关部门办理；需要两个以上部门办理的，应当明确主办部门。紧急公文应当明确办理时限。承办部门对交办的公文应当及时办理，有明确办理时限要求的应当在规定时限内办理完毕。

（五）传阅。根据领导批示和工作需要将公文及时送传阅对象阅知或者批示。办理公文传阅应当随时掌握公文去向，不得漏传、误传、延误。

（六）催办。及时了解掌握公文的办理进展情况，督促承办部门按期办结。紧急公文或者重要公文应当由专人负责催办。

（七）答复。公文的办理结果应当及时答复来文单位，并根据需要告知相关单位



第六部分 公文办理

发文办理主要程序是：

- （一）复核。已经发文机关负责人签批的公文，印发前应当对公文的审批手续、内容、文种、格式等进行复核；需作实质性修改的，应当报原签批人复审。
- （二）登记。对复核后的公文，应当确定发文字号、分送范围和印制份数并详细记载。
- （三）印制。公文印制必须确保质量和时效。涉密公文应当在符合保密要求的场所印制。
- （四）核发。公文印制完毕，应当对公文的文字、格式和印刷质量进行检查后分发。

。



谢谢

大家！

