

# 公文常识

## 第一章 公文基本知识

### 第一节 公文概述

#### 一、公文的概念

公文：公务文书的简称，是国家机关、社会团体、企事业单位在日常工作、活动中为处理公务而按照特定的体式，经过一定的处理程序制成的文字材料。

广义公文包括：通用公文（法定公文）、专用公文和事务文书。狭义的公文仅指通用公文。

党政机关公文：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。

#### 二、公文的特点

- (一) 法定作者
- (二) 有法定的权威
- (三) 有特定的效用
- (四) 有规范的体式
- (五) 有固定处理程序

### 第二节 公文文种

#### 一、公文种类

决议	适用于会议讨论通过的重大决策事项。
决定	适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。

命令/令	适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。
公报	适用于公布重要决定或者重大事项。
公告	适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。
通告	适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。
意见	适用于对重要问题提出见解和处理办法。
通知	适用于发布、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。
通报	适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神和告知重要情况。
报告	适用于向上级机关汇报工作、反映情况，回复上级机关的询问。
请示	适用于向上级机关请求指示、批准。
批复	适用于答复下级机关请示事项。
议案	适用于各级人民政府按照法律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。
函	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。
纪要	适用于记载会议主要情况和议定事项。

## 二、公文的分类

(一) 按公文来源划分：可分为收文和发文

(二) 按行文方向划分：上行文、下行文和平行文

下行文	决议、决定、命令、公报、公告、通告、通知、通报、批复
上行文	报告、请示
平行文	函、议案、部分通知
三者都是	意见、会议纪要

(三) 根据内容的性质，公文可分为：

1. 指挥性公文，如命令、决定、意见、批复和政策性通知等。
2. 报请性公文，如报告、请示。

3. 知照性公文，如公报、公告、知照性通知、通报、函等。
4. 记录性公文，如纪要。

【例 1·单选】根据公文的行文方向来划分，公文可分为（ ）<sup>1</sup>

- A. 上行文、下行文、平行文
- B. 通用公文、专用公文
- C. 规范性公文、领导指导性公文、公布性公文
- D. 软文、发文

【例 2·单选】含有重要的国家秘密，泄密会使国家的安全与利益遭到严重损害的文件，属于（ ）<sup>2</sup>

- A. 秘密文件
- B. 绝密文件
- C. 机密文件
- D. 保密文件

## 第二章 公文的格式

### 第一节 公文的构成

#### 一、版头部分

##### （一）份号

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。一般情况下只适用于绝密、机密公文或需要清退的公文。如需标注份号，一般用 6 位 3 号阿拉伯数字，顶格编排在版心左上角第一行。

##### （二）秘密等级和保密期限

秘密等级和保密期限指需要标注的密级和保密期限，密级分文“秘密”“机密”“绝密”三种。保密期限中的数字用阿拉伯数字标注，秘密等级和保密期限之间用“★”隔开。

##### （三）紧急程度

需要紧急送达和办理的公文要标识紧急程度，紧急程度分为“特急”、“急件”两种。紧

<sup>1</sup> A【解析】根据公文的行文方向可以分为上行文、下行文及平行文。

<sup>2</sup> C【解析】绝密文件，是指内容含最重要的国家秘密，泄露会使国家的安全、利益遭受特别严重的损害。机密文件，是指含有重要的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害。秘密文件，其内容含有一般的国家秘密，泄露会使国家安全、利益遭受损害。故本题答案为 C 项。

急电报分为“特提”“特急”“加急”“平急”四种。

#### （四）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，发文机关标识略有不同。单一行文时，发文机关名称应“一”字排开；联合行文时，主办机关排在前，协办单位排在后。

#### （五）发文字号

发文字号由发文机关代字、年份和序号组成。年份、序号用阿拉伯数字标识；年份必须标全称，不能标注两位数简写，年份要用六角括号“{}”括入；序号不编虚位，不加“第”字。单一行文公文文字号“一”字排开；如是联合行文只标注主办机关发文字号。

#### （六）签发人

由“签发人”三字加全角冒号和签发人姓名组成，居右。如有多个签发人，一般每行排两个姓名。

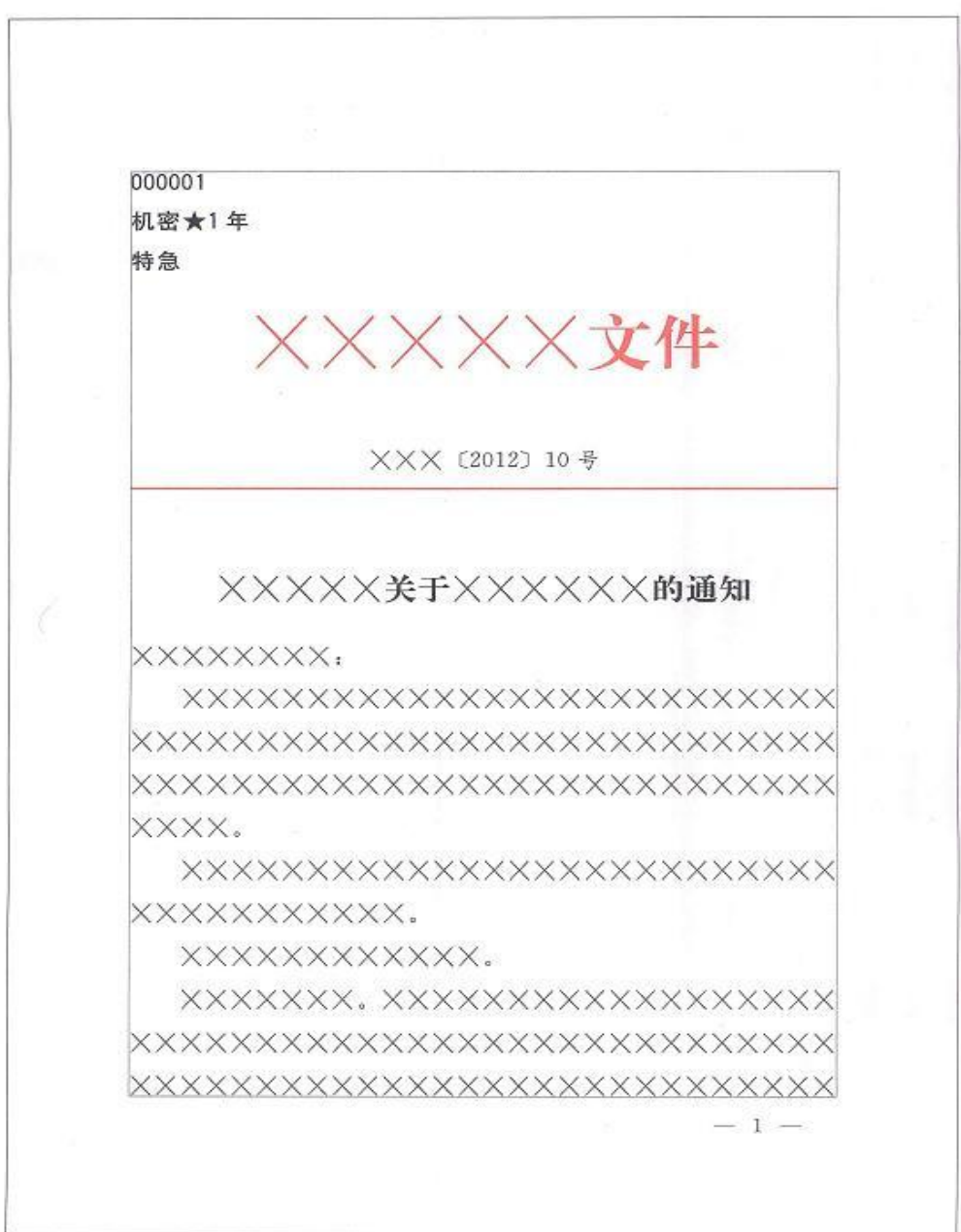


图2 公文首页版式

注：版心实践框仅为示意，在印制公文时并不印出。

【例1·单选】《党政机关公文格式》中，将版心内的公文格式各要素划分为版头、( )、版记三部分。<sup>3</sup>

- A.版文
- B.版尾
- C.主体
- D.主题

<sup>3</sup> C【解析】公文的三部分：版头，主体，版记。

## 二、主体部分

### （一）标题

公文标题一般由发文机关、事由和文种三要素组成。在发文机关、事由、文种三个要素中“文种”不可省略，在特殊情况下“发文机关”和“事由”可以省略。

一是省略“发文机关”，多见于上行文。

二是省略“事由”，在命令、公告、通告等文种中较为常见。

三是省略“发文机关”和“事由”，在公告、通告等公布性文件以及内容单一的知照性通知经常这样处理。

标题末不加标点；标题中一般不使用标点，标题中出现法规、规章名称可以使用书名号《》。

“事由”前面一般加“关于”二字，表示涉及的范围或事务。

### （二）主送机关

主送机关又称抬头、上款，指对公文负有主办或答复责任的机关。主送机关名称应使用全称或规范化简称或同类机关的统称。

编排于标题下空一行位置，居左顶格，回行时仍顶格，最后一个机关名称后标全角冒号。如主送机关名称过多导致公文首页不能显示正文时，应当将主送机关名称移至版记，如需把主送机关移至版记，除将“抄送”二字改为“主送”外，编排方法同抄送机关。既有主送机关又有抄送机关时，应当将主送机关置于抄送机关之上一行，之间不加分隔线。

### （三）正文

公文首页必须显示正文。

文中结构层次序数依次可以用“一、”“(一)”“1.”“(1)”标注；一般第一层用黑体字、第二层用楷体字、第三层和第四层用仿宋体字标注。

### （四）附件说明

附件是公文的重要组成部分，与正文具有同等效力。

附件说明应在正文下空1行左空2字处标识“附件”，后标全角冒号和附件名称。附件如有序号应使用阿拉伯数字，不得使用“附件附后”“附件四份”等标注方法。附件名称不使用书名号，名称后不加标点符号。附件应与正文一起装订，并在附件左上角第1行顶格标识“附件”，有序号时标识序号。附件的序号和名称前后标识应一致。

### （五）成文日期

成文日期指成文的具体时间，是公文的生效时间。成文日期用阿拉伯数字将年、月、日标全不能省略，位于中文右下方（右空四字）。

确定公文成文日期的原则是：一般公文，以负责人签发的日期为准；经会议讨论通过的公文，以通过日期为准；法规性公文以批准日期为准；联合行文以最后签发机关负责人签发日期为准；电报以发出日为准。

## （六）公文生效标识

### 1. 加盖印章的公文

成文日期一般右空四字编排，印章用红色，不得出现空白印章。

单一机关行文时，印章端正、居中下压发文机关署名和成文日期，使发文机关署名和成文日期居印章中心偏下位置，印章顶端应当上距正文（或附件说明）一行之内。

联合行文时，将印章一一对应、端正、居中下压发文机关署名，最后一个印章端正、居中下压发文机关署名和成文日期，印章之间排列整齐、互不相交或相切，每排印章两端不得超出版心，首排印章顶端应当上距正文（或附件说明）一行之内。

### 2. 加盖签发人签名章的公文

单一机关制发的公文加盖签发人签名章时，在正文（或附件说明）下空二行右空四字加盖签发人签名章，签名章左空二字标注签发人职务，以签名章为准上下居中排布。在签发人签名章下空一行右空四字编排成文日期。

联合行文时，应当先编排主办机关签发人职务、签名章，其余机关签发人职务、签名章依次向下编排，与主办机关签发人职务、签名章上下对齐；每行只编排一个机关的签发人职务、签名章；签发人职务应当标注全称。

签名章一般用红色。

## （七）附注

附注用以说明公文的阅读范围、使用注意事项、请示和上行的意见的联系人和电话等。正文中的名词术语的解释一般采用句内括号或句外括注的办法解决，不作为附注。

附注标识在成文日期下 1 行，居左空 2 字加圆括号。

【例 1·单选】下面有关公文附件的表述中，错误的是（ ）<sup>4</sup>

- A.附件是公文正文的说明、补充、或者参考材料
- B.附件与附注存在本质不同

<sup>4</sup> C 【解析】附件效力等同于公文正文效力。

- C.附件效力次于公文正文的效力
- D.附件应编排在版记之前与正文一起装订

【例 2·单选】联合行文的成文时间，以（ ）为准。<sup>5</sup>

- A.领导人签发的日期
- B.最后签发机关领导人签发的日期
- C.发出的日期
- D.会商的日期

### 三、版记部分

#### （一）抄送机关

“抄送”二字后加全角冒号和抄送机关名称，回行时与冒号后的首字对齐，最后一个抄送机关名称后标句号。

如需把主送机关移至版记，除将“抄送”二字改为“主送”外，编排方法同抄送机关。

#### （二）印发机关和印发时间

印发日期右空一字，用阿拉伯数字将年、月、日标全，年份应标全称，月、日不编虚位，后加“印发”二字。版记中如有其他要素，应当将其与印发机关和印发日期用一条细分隔线隔开。

### 四、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，数字左右各放一条一字线。单页码居右空一字，双页码居左空一字。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。公文的附件与正文一起装订时，页码应当连续编排。

---

<sup>5</sup> B【解析】联合行文的成文时间，以最后签发机关领导人签发的日期为准。



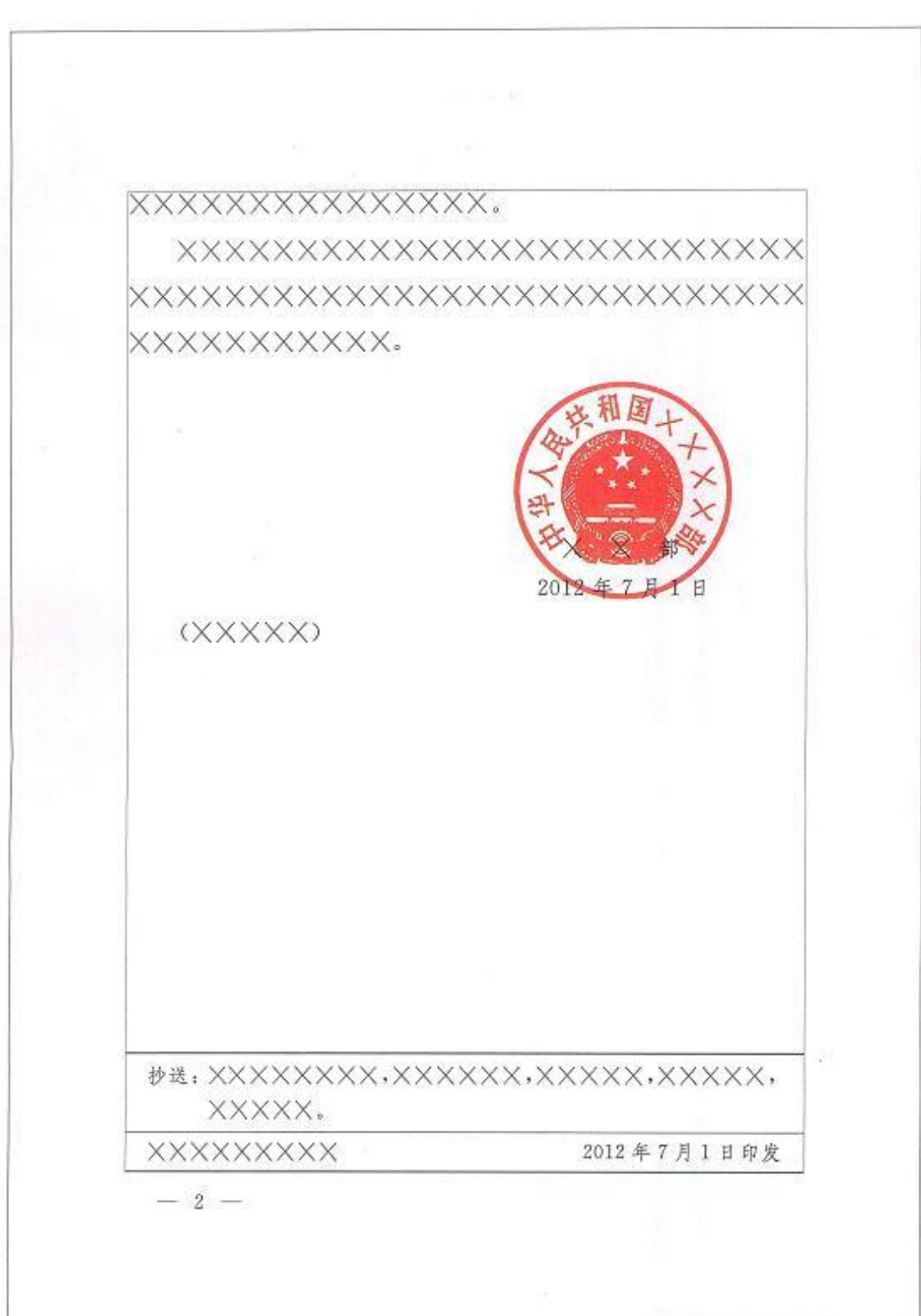


图5 公文末页版式1

注：版心实线框仅为示意，在印制公文时并不印出。

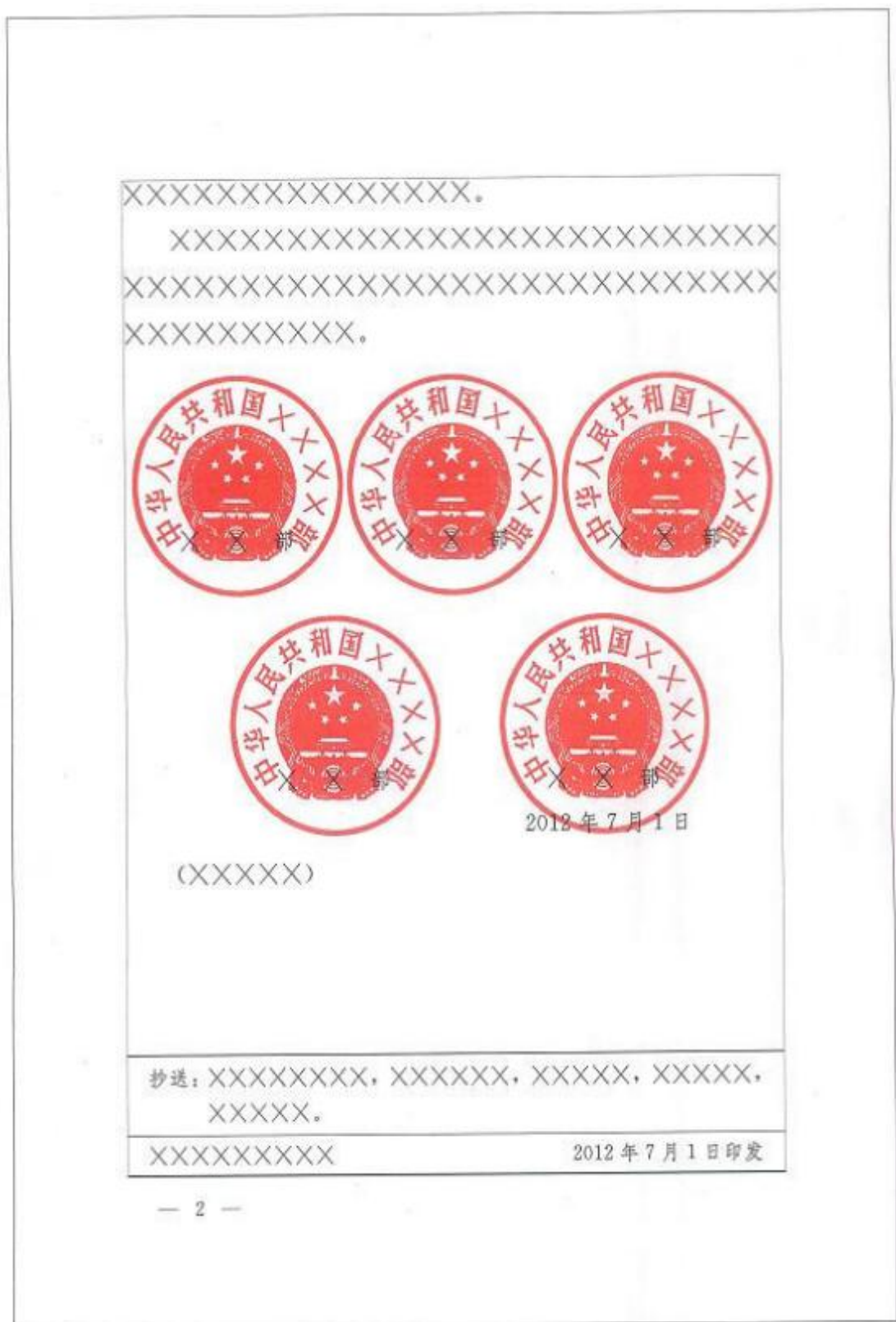


图 9 联合行文公文末页版式 2

注：版心实线框仅为示意，在印制公文时并不印出。

## 第二节 行文规则

### 一、根据机关之间的工作关系行文

机关之间的工作关系决定着公文应使用的文种、行文方向等。

处于领导、指导地位的上级机关可以向被领导、被指导下级机关主送下行文；

被领导、被指导下级机关向上级领导、指导机关主送上行文；

具有平行关系或其他不相隶属关系的机关之间相互主送平行文。

### 二、选择适宜的行文方式

#### （一）逐级行文

具有隶属或业务指导关系的机关之间应基本采取逐级行文的方式。

#### （二）多级行文

在必要的情况下，同时向若干层级的上级机关或下级机关制发公文，包括直达基层组织 and 向人民群众公布。上行文中的多级行文方式只有在少数有特殊需要的情况下采用。

#### （三）越级行文

越级行文指下级机关在特殊情况下，越过直接上级向更高一级的领导机关行文。上行文一般不得越级行文，除非在极特殊情况下：

- （1）由于情况特殊紧急，如逐级上报下达会延误时机造成重大损失；
- （2）经多次请示直接上级机关而问题长期未予解决；
- （3）由上级机关交办并指定直接越级上报的具体事项；
- （4）出现需要直接询问、答复或联系不涉及被越过的机关职权范围的具体事项；
- （5）需要检举、控告直接上级机关等。

#### （四）直达行文

直达行文是指领导机关直接将文件发至基层组织或直接传达给人民群众。政府发布的行政法规和重要政策措施等，往往采用这种方式。

#### （五）直接行文

平行文采用的是直接行文的方式。

### 三、正确选择主送机关与抄送机关

#### (一) 正确选择主送机关

1. 向上级请示问题，其主送机关只能有 1 个，防止由于多头主送造成相互推诿；
2. 除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以机关的名义向上级机关负责人报送请示、意见和报告；
3. 受双重领导的机关向上级请示，应分清主送和抄送，由主送机关负责答复。

#### (二) 正确选择抄送机关

1. 抄送机关只限于同文件内容有关，需对方知晓或协助办理的机关；
2. 对下级机关的重要发文应同时抄送直接上级机关；
3. 上级机关向受双重领导的下级机关行文，必要时抄送另一个上级机关；
4. 受双重领导的下级机关向其中一个上级机关行文时，应抄送另一个上级机关；
5. 公文内容涉及其他机关的职权范围，需要取得配合时应向其抄送；
6. 请示在上报的同时不得向下级机关抄送；
7. 接受抄送的机关不得再向其他机关抄送。

### 四、联合行文，作者应是同级机关

联合行文时，作者必须是同级机关。包括：

- ①同级政府之间、政府各部门之间、上级政府部门与下一级政府之间；
- ②政府及其部门与同级党委、军队机关及其部门；
- ③政府部门与同级人民团体（如政协等）和行使行政职能的事业单位可以联合发文。

【例 1·单选】行文规则是指各级机关公文往来时需要共同遵守的制度和原则。为了维护正常的领导关系，具有隶属关系或业务指导关系的机关之间应基本采取（ ）<sup>6</sup>

- A. 逐级行文      B. 多级行文      C. 越级行文      D. 直接行文

【例 2·单选】越级行文是指下级机关越过自己的直接领导机关向更高的上级领导机关甚至中央或上级机关直接的行文。越级向上行文，应抄送给（ ）<sup>7</sup>

- A. 直属上级机关      B. 直属下级机关

<sup>6</sup> A【解析】公文原则上要求逐级行文，没有特殊情形，不允许越级行文。故本题选择 A 选项。

<sup>7</sup> A【解析】公文原则上不允许越级行文，特殊情形需要越级行文时，需抄送自己的直属上级机关。故本题选择 A 选项。

C.系统内的所有同级机关

D.有业务联系的机关

【例3·单选】行文关系就是机关之间公文授受关系，它是依据机关组织和体系的职权范围来确定的，通常不包括（ ）<sup>8</sup>

A.平行关系

B.隶属关系

C.监督关系

D.业务指导关系

## 第三章 公文处理

### 第一节 公文的拟制

#### 一、公文处理概述

（一）公文处理的概念：是指对公文的创造、处置和管理，包括公文的拟制、办理、管理、整理、归档等一系列相互关联、衔接有序的工作。

（二）公文处理的任务：①创制公文；②传递公文；③办理公文；④处置办毕公文；⑤管理公文。

#### 二、公文的拟制

公文拟制包括公文的起草、审核、签发等程序。

##### （一）起草

（二）审核：公文文稿签发前，应当由发文机关办公厅（室）进行审核。

##### （三）签发

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。

【例1·判断】公文起草应当做到，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。（ ）<sup>9</sup>

<sup>8</sup> C【解析】党政机关之间的行文关系有隶属关系、业务指导关系、平行关系、不相隶属关系。故本题选择C选项。

<sup>9</sup> 正确【解析】公文起草应当做到一切从实际出发，分析问题实事求是，所提政策措施和办法切实可行。深入调查研究，充分进行论证，广泛听取意见。

【例 2·判断】签发人签发公文，应当签署意见、姓名和完整日期；圈阅的，视为不同意。（ ）<sup>10</sup>

## 第二节 公文的办理

### 一、公文的发文办理

发文办理指以本机关名义制发公文的过程，包括复核、登记、印制、核发等程序。

### 二、公文的收文办理

收文办理指对收到公文的办理过程，包括签收、登记、初审、承办、传阅、催办、答复等程序。

【例 1·单选】下列活动不属于公文办理的是（ ）<sup>11</sup>

- A.公文拟制      B.发文办理      C.收文办理      D.整理归档

【例 2·单选】在收文办理中，防止积压延误，加速文件运转，提高办事效率的环节是（ ）<sup>12</sup>

- A.查办      B.催办      C.承办      D.批办

## 第三节 办毕公文的处置

### 一、公文的清退

公文的清退是指将办毕的公文收回发文机关或交还给其指定单位的过程。

清退的程序：通知清退——清点核对——清退交接。

涉密文件应当在发文时填写“文件清退通知单”，收文机关按照文件清退通知单清退。

发生重大错误的文件应及时通知回收。其他需清退文件应注明“阅后退回”等标记。

<sup>10</sup> 错【解析】圈阅的，视为同意。

<sup>11</sup> A【解析】公文办理包括收文办理、发文办理和整理归档。答案选择 A 选项。

<sup>12</sup> B【解析】本题考查公文。催办是指根据承办时限和有关要求对公文承办过程所实施的催促和检查活动。这项活动有利于加速公文的有效运转、防止失控，有助于避免公文的积压延误，对公文效用的迅速有效地实现具有推动作用。故此题选 B。

## 二、公文的暂存

公文的暂存是指对公文进行暂时保存。

暂存的公文主要有两类：

- (1) 不需要立卷归档，但也不宜进行立即销毁的公文；
- (2) 一份已经立卷归档，但其他重份公文仍具有较高查考价值的公文。

暂存公文应当由文书部门或人员妥善保管。

## 三、公文的销毁

销毁处理的主要目的防止泄密，另外可以减少没有利用价值的公文数量，便于公文归档。

公文销毁的范围主要有：

- (1) 不具备留存价值的公文；
- (2) 没有必要立卷归档的重份公文；
- (3) 上级指定要销毁的公文；
- (4) 涉密公文形成过程中的草稿等。

公文销毁首先应经文书部门进行收集、清点、造册、送交办公部门领导审批、销毁等步骤。

销毁秘密公文应当到指定场所由二人以上监销，保证不丢失、不漏销。其中，销毁绝密公文（含密码电报）应当进行登记。

## 四、公文的立卷归档

立卷应遵循保持公文之间的历史联系、确定公文的保存期限、便于保管和查找利用的原则。

公文档案的保管期限分为永久、长期（16年到50年左右）和短期（15年以下）三种。

(1) 凡是反映本机关主要职能活动和基本历史面貌的，在经济建设、文化建设、政治斗争和科学研究中需要长期利用的档案，应列为永久保管。

(2) 凡是在相当长时间内本机关需要查考的档案，应列为长期保管。

(3) 凡是在短时间内本机关需要查考的各种文件材料，均应列为短期保管。

【例 1·单选】应立卷归档的公文是（ ）<sup>13</sup>

- A. 具有查考价值的已处理完毕的公文  
B. 命令撤销的公文  
C. 秘密公文  
D. 未经本人审阅的领导人讲话稿

【例 2·单选】长期保存的案卷，是指保管期限为（ ）<sup>14</sup>

- A. 25 年以上的文件材料  
B. 35 年以上的文件材料  
C. 16-50 年的文件材料  
D. 36-70 年的文件材料

---

<sup>13</sup> A【解析】公文立卷，是指机关文书部门将已经办理完毕的、具有一定查考利用价值的文件材料，按照它们在形成过程中的联系和一定的规律组成案卷。故本题答案选 A。

<sup>14</sup> C【解析】保管期限分为永久、长期(16 年至 50 年左右)和短期(15 年以下)三种。