

1.2 » 公文分类

公文的种类很多，按不同的行文关系、性质作用、来源、秘密程度、紧急程度、地位、适用范围、信息表达形式、载体材料等标准，可以将其划分为不同的类型。

1.2.1 以行文关系为标准划分

行文关系可以理解为公文的传递方向，按这种标准划分，公文可以分为下行文、上行文、平行文几种。

- ◆ **下行文：**指上级机关向所属下级机关发送的各类公文，如命令（令）、决定、决议、公告、通告、通知、通报、批复等。下行文可以逐级行文，即上级机关把公文下发到直属的下一级机关，也可以多级行文，即上级机关将公文同时下发到其领导范围内的多层机关，还可以直接发送到基层群众，即上级机关通过登报、张贴、广播电视传送等形式，直接向广大人民群众行文。
- ◆ **上行文：**指下级机关向上级领导机关呈送的各类公文，如请示、报告等。需要注意的是，行文关系根据隶属关系和职权范围确定，一般不得越级请示和报告。也就是说，下级机关只向直接主管的上级领导机关行文，特殊情况下才可越级行文。
- ◆ **平行文：**指同级机关或没有隶属关系的机关之间往来的各类公文，如通知、函、议案等。如同级的行政机关、企事业单位和其他社会组织之间，只要有公务需要联系，都可以通过函的形式洽谈工作、询问或答复问题、审批事项等。

1.2.2 以公文性质、作用为标准划

以公文性质、作用为标准划分，公文可以分为指令性公文、报请性公文、规定性公文、告知性公文、计划性公文、商洽性公文、证明性公文、实录性公文、多用性公文等。

- ◆ **指令性公文**：指上级机关对下级机关布置工作、阐明工作活动的指导原则、方法和措施时使用的公文，如决议、命令、决定、批复、指示性通知等。指令性公文是下级机关开展和安排工作的依据，也是上级机关解决问题和指导工作的手段，直接体现和反映上级机关的意见与意图，内容明确具体，语言精练确切，带有一定的强制性。
- ◆ **报请性公文**：指下级机关向上级机关报告工作、反映情况、请求指导和批复的公文，如请示、报告、带有请求批准事项的函、议案等。报请性公文一般是上行文，其内容独立，使用汇报性语气。
- ◆ **规定性公文**：指行政机关对某项具体工作或行动做出直接、明确、规范要求的具有约束力的公文，如规定、办法、守则、细则等。规定性公文具有行文的针对性、使用的普遍性特点，内容以说明为主，多用肯定语气，简明扼要。
- ◆ **告知性公文**：指公开发布重大事件、重要事项，或者在一定范围内公布应当遵守或周知事项时使用的公文，如布告、公告、通告、通报等。告知性公文一般没有具体的受文对象，主要以登报、广播和张贴等形式发布，语气庄重，用语严谨，简明易懂。
- ◆ **计划性公文**：指行政机关对一定时期内的工作事先进行筹划安排所形成的公文，如规划、计划、方案等。计划性公文在内容上一般重点突出、目标明确、任务具体、要求可行、措施得当，具有预设性、针对性、指导性等特点。
- ◆ **商洽性公文**：指不相隶属机关或单位之间相互商洽工作、询问或答复问题，向有关主管部门请求批准有关事项的公文，如各类函件等。商洽性公文以其灵活简便的优点而深受各机关、企事业单位、社会组织的青睐，使用频率较高。
- ◆ **证明性公文**：指有关单位向有关方面提供某件事情或某个人身份、经历、职务、职称、工作等真实状况的公文，如介绍信、证明信等。特别是制式介绍信、制式证件等，因其简明、正规等优点，为大多数单位所采用。
- ◆ **实录性公文**：指对有关情况进行记录整理而形成的公文，如纪要、会议记录等。实录性公文的内容要求准确，不能擅自修改，也不能有疏漏。
- ◆ **多用性公文**：指适用于多种情形的公文，如函、批复、意见、通知等。这类公文又包括多种类型，可以用于许多公务活动。

1.2.3 按照公文的来源划分

按照公文的来源划分，公文可以分为外发公文、收进公文、内部公文3种。

- ◆ **外发公文**：指本机关拟制的向外单位发出的公文，简称发文。外发公文是为传达本机关的意图发往需要与本机关联系的机关的文件。如国家林业局向国务院发出的《关于加强森林防火工作的报告》，就是国家林业局的外发公文，而国务院则是这份发文的针对机关。
- ◆ **收进公文**：指本机关收到的从外单位发来的公文，简称收文。收进公文是为传达外机关单位的意图，发送到本机关来的文件，如上面所说的国家林业局向国务院发出的报告，对国务院而言就是收进公文。又如上级机关发来的指示、通知，下级机关送来的报告、请示，同级机关或不相隶属机关送来的公函等，都是本机关的收进公文。
- ◆ **内部公文**：指本机关制作并在内部使用的公文。如机关内部的规章制度、会议记录、工作计划、经验总结以及内部的通知、通报等。

1.2.4 按照公文的秘密程度划分

按照公文秘密程度划分，公文可以分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文4种。其中绝密、机密、秘密公文，是指内容涉及党和国家机密，需要控制知密范围和知密对象的公文。

- ◆ **绝密公文**：指内容涉及党和国家最重要的秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重损害的公文。这类公文的最长保密期限为30年。
- ◆ **机密公文**：指内容涉及党和国家重要的秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害的公文。这类公文的最长保密期限为20年。
- ◆ **秘密公文**：指内容涉及党和国家一般的秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受一定损害的公文。这类公文的最长保密期限为10年。
- ◆ **普通公文**：指内容不涉及党和国家的任何秘密，可以在各级机关、各有关单位内部传阅的公文。

1.2.5 按照公文的紧急程度划分

按照公文紧急程度划分，公文可以分为特提公文、特急公文、加急公文、平急公文4种。所谓的紧急程度，就是对公文承办时限的要求。

- ◆ **特提公文**：指事情特别重大、特殊紧急，需要打破常规，优先迅速传递处理的公文。特提公文是国务院新的公文处理办法为电报新设的紧急等级，强调其在公文处理中的特殊性。
- ◆ **特急公文**：指内容特别重要，情况特别紧急，需迅速传递办理的公文。特急公文

是发文机关对受文机关处理时限要求紧迫的公文，它要求在安全、保密的前提下，把承办时间压缩到最低限度。

- ◆ **加急公文：**指内容很重要、情况很紧急，需要马上传递的公文，如公文中的“加急”件，电报中的“加急”件等。加急公文在紧急程度上仅次于特急公文，受文机关在处理中也要求争分夺秒，以免延误。
- ◆ **平急公文：**指内容比较重要、情况比较紧急、应该及时传递办理的公文，如公文中的“急件”，电报中的“平急”件等。平急公文虽然在急缓程度上比特提公文、特急公文、加急公文差一些，但时限要求也很急，不可掉以轻心。



专家点拨

公文的紧急程度只有两种，分别是“特急”和“加急”；电报的紧急程度有4种，即“特提”“特急”“加急”“平急”。

1.2.6 按照公文的地位划分

按照公文地位划分，公文可以分为法定公文和普通事务性公文2种。

- ◆ **法定公文：**指党和国家在公文管理法规中做出了明确规定，具有规范的格式、严格的行文规则和处理程序，一经印发即具有法律效力的公文。如各种条例、办法类公文等。
- ◆ **普通事务性公文：**指各级机关和各类组织在法定公文之外处理日常工作经常使用的公文。这类公文没有法定的格式和效力，其格式也无明文规定，灵活性比较大。如总结、简报、计划、调查报告等。

1.3 公文的拟制与办理

无论从事行政事务，还是从事专业工作，都要学会公文的写作方法，同时还应该了解并熟悉如何拟制并办理公文来传达政令政策、处理公务，以协调各种关系，使工作正常、高效地进行。

1.3.1 公文拟制

公文拟制主要涉及三大环节，分别是公文的起草、公文的审核，以及公文的签发。

1. 公文起草

公文起草是指执笔人按照领导或领导机关的指示精神，从领命、准备、构思到写就公文初稿的行为过程。公文起草应注意以下几点。

(1) 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。

- (2) 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。
- (3) 内容简洁,主题突出,观点鲜明,结构严谨,表述准确,文字精练。
- (4) 文种正确,格式规范。
- (5) 深入调查研究,充分进行论证,广泛听取意见。
- (6) 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。
- (7) 机关负责人应当主持、指导重要公文起草工作。

2. 公文审核

公文签发之前,应该由发文机关办公厅(室)进行审核。审核时应重点注意以下6个方面。

- (1) 行文理由是否充分,行文依据是否准确。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 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是否规范。
- (5) 其他内容是否符合公文起草的有关要求。
- (6) 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。

3. 公文签发

公文签发是指机关领导对审核的文稿进行最后审定并签署印发,是文件定稿形成的最后环节,是领导对公文进行严格把关的一项决策性程序。公文签发时应注意以下两点。

(1) 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。

(2) 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,视为同意。联合发文由所有联署机关的负责人会签。

1.3.2 公文办理

公文办理主要是与接收公文、发布公文、保管公文等相关的工作,因此具体会包含收文办理、发文办理和整理归档三大程序。

1. 收文办理

收文办理是指收进外部送达本机关、单位的公务文书和材料,包括文件、电报、信函等。收文办理的主要程序如下。

- (1) 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。

(2) 登记。对公文的主要信息和办理情况应当详细记载。

(3) 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。

(4) 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的时限内办理完毕。

(5) 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。

(6) 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。

(7) 答复。公文的办理结果应当及时通知来文单位，并根据需要告知相关单位。

2. 发文办理

发文办理指的是机关内部为制发公文所进行的一系列管理活动。发文办理的主要程序如下。

(1) 复核。已经由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。

(2) 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。

(3) 印制。公文印制必须确保质量和时效。涉密公文应在符合保密要求的场所印制。

(4) 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。

(5) 涉密公文应当通过机要交通、邮政机要通信、城市机要文件交换站或者收发文机关机要收发人员进行传递，通过密码电报或者符合国家保密规定的计算机信息系统进行传输。

3. 整理归档

公文的整理归档，指的是各机关、企事业单位和社会组织对活动中形成的、办理完毕、应作为文件档案保存的各种纸质文件材料，按相互之间的联系和不同的价值，进行保管和再利用。公文的整理归档需要注意以下几点。

(1) 需要归档的公文及有关材料，应当根据有关档案法律法规以及机关档案管理规定，及时收集齐全、整理归档。

(2) 两个以上机关联合办理的公文，原件由主办机关归档，相关机关保存复印件。

(3) 机关负责人兼任其他机关职务的，在履行所兼职务过程中形成的公文，由其兼职机关归档。

1.4 » 公文的用纸与版面

公文是一种特殊的文体，它的各种特点决定了它的特殊性。因此在写作格式上，公文的用纸与版面也有非常明确和标准的要求。

1.4.1 公文用纸技术指标

公文用纸按照纸张定量、类型、白度、横向耐折度、不透明度、pH值等几方面的参数进行了明确规定，具体如下。

- ◆ **纸张定量**：60~80 g/m²。即每一平方米纸或板纸的质量，俗称“克重”。
- ◆ **纸张类型**：胶版印刷纸或复印纸。
- ◆ **纸张白度**：80%~90%。即纸张显示出来的白色的纯度。
- ◆ **横向耐折度**：≥15次。即纸张抵抗横向往复折叠的能力。
- ◆ **不透明度**：≥85%。即纸张的透光度。
- ◆ **pH值**：7.5~9.5。即纸张的酸碱值。

1.4.2 公文版面

公文版面主要涉及幅面尺寸、页面与版心尺寸、字体字号、行数字数、文字颜色等参数，这些都有严格的规定，如图1-1所示。

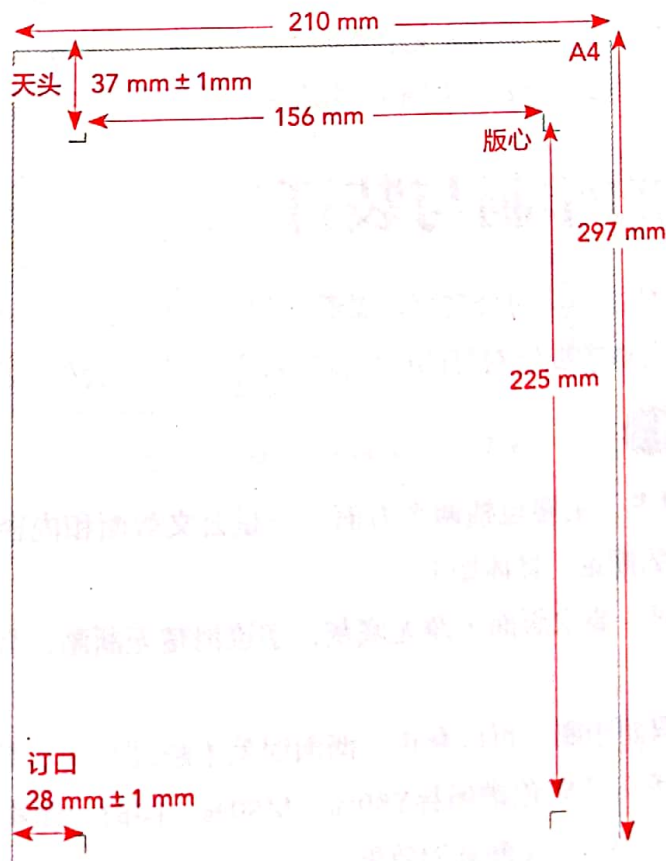


图 1-1 公文版面参数

1. 幅面尺寸

幅面尺寸即纸张大小，公文用纸的幅面尺寸采用A4型纸，其成品幅面尺寸为210 mm×297 mm（前者表示宽度，后者表示高度）。

2. 版心与页边尺寸

公文用纸的版心尺寸与页边距规定如下。

- ◆ **版心：**即上图中内侧虚线矩形框的范围。公文版心的尺寸为156 mm×225 mm（前者表示宽度，后者表示高度）。
- ◆ **天头：**即版心上边框与纸张上边框之间的距离。公文纸张的天头距离规定为37 mm±1 mm，即36~38 mm的范围。
- ◆ **订口：**即版心左边框与纸张左边框之间的距离。公文纸张的订口距离规定为28 mm±1 mm，即27~29 mm的范围。

3. 文字内容

公文写作时，文字内容的格式也有严格规定，这其中主要涉及字体、字号、行数、字数、文字颜色等参数。

- ◆ **字体和字号：**公文所用文字的格式一般规定用3号仿宋字体。特定情况下可以作适当调整。
- ◆ **行数和字数：**公文的每一页面一般排22行，每行28个字，并撑满版心。特定情况下可以作适当调整。其中，行表示公文中纵向距离的长度，一行指一个汉字的高度加3号汉字高度的7/8的距离。字表示公文中横向距离的长度，一字指一个汉字宽度的距离。
- ◆ **文字的颜色：**公文写作时，如无特殊说明，所用的文字颜色均为黑色。

1.5 » 公文的印制与装订

公文的印制与装订也是学习公文写作需要了解的一个方面。印制主要涉及打印方面的相关规定和要求；装订则主要针对打印后如何按规定将多页公文装订在一起。

1.5.1 公文印制

对公文印制的要求，主要包括两个方面，一是公文版面和内容在印刷出成品时的规定，二是对印刷效果的规定。具体如下。

（1）公文印制时，要求版面干净无底灰，字迹清楚无断画，尺寸标准，版心不斜，误差不超过1mm。

（2）公文应该双面印刷，页码套正，两面误差不超过2mm。黑色油墨应达到色谱所标BL100%，红色油墨应达到色谱所标Y80%、M80%。同时，印刷出的成品应达到着墨实、均匀，字面不花、不白、无断画的效果。

1.5.2 公文装订

对公文装订的总体要求是：公文应左侧装订，不掉页，两页页码之间误差不超过4 mm，裁切后的成品尺寸允许误差 ± 2 mm，四角呈 90° ，无毛茬或缺损。

另外，对于骑马订或平订的公文，其装订有特殊规定，具体如下。

- (1) 订位为两钉外订眼距版面上下边缘各70 mm处，允许误差 ± 4 mm。
- (2) 无坏钉、漏钉、重钉，钉脚平伏牢固。
- (3) 骑马订钉锯均订在折缝线上，平订钉锯与书脊间的距离为3~5 mm。
- (4) 包本装订公文的封皮（封面、书脊、封底）与书芯应吻合、包紧、包平、不脱落。

专家点拨

骑马订是指将书页对折后，全书订于折缝线上的装订方法，由于多张书页对折并分开后，装订时的动作类似为马匹上鞍，因此称骑马订；平订则是从封面装订至封底的一种装订方法，如图 1-2 所示。

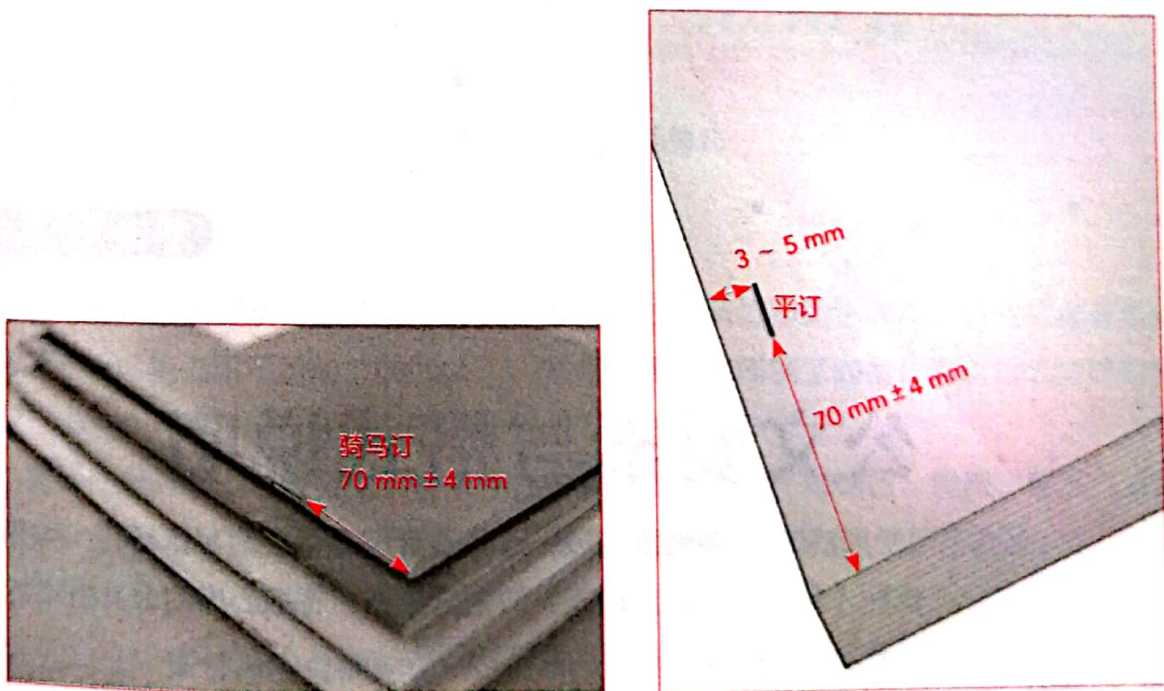


图 1-2 骑马订和平订的示意图