

关于党政机关公文格式 文章合集



帮你写公文搜集整理

(说明：本合集来自于各领域专业杂志，仅供学习交流使用请勿上传网络)

目 录

党政机关公文格式	3
对党政机关公文标题格式的若干分析	17
公文格式规范执行中常见问题分析及解决措施	25
党政机关公文格式规范化应把握的几个问题	32
浅谈公文格式新国标的主要变化及在实际工作中的实用	44
公文格式常见错误探析	50
办公室巧妙使用 Word 制作标准格式公文模板操作实例	54
公文语体标题用词与格式特点简析	63
试析党政公文《条例》与《格式》衔接的严密性问题	69
合目的性与合规律性的公文格式之美	76
武警机关公文格式常见错误浅析	82
公文格式设置关键问题解决方案	87
公文格式中印发机关和印发日期项目不可取消	96
再论公文格式中印发机关和印发日期项目不可取消	106
用 Word 精确设置公文格式的方法步骤	112
党政机关公文格式里的页码设置问题	120
新版公文格式中为何取消主题词	122
发文形式下党政公文格式的分类及其适用范围	131
党政机关公文格式规范简论	136
公文格式中标题的顺序和具体用法	145

党政机关公文格式

简介：

为提高党政机关公文的规范化、标准化水平，2012年6月29日，国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会发布了《党政机关公文格式》国家标准（GB/T 9704-2012）。该标准于2012年7月1日起正式实施。此标准是对国标《国家行政机关公文格式》（GB/T 9704-1999）的修订。

党政机关公文是党政机关实施领导、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。

《党政机关公文格式》国家标准按照《党政机关公文处理工作条例》的有关规定，结合这些年来党政机关公文格式的实际应用，对公文用纸、印刷装订、格式要素、式样等作出了具体规定。特别是将党政机关公文用纸统一为国际标准A4型，首次统一了党政机关公文格式要素的编排规则，使党政机关公文的表现形式更加规范。该标准的实施，有利于进一步提高各级党政机关公文制作水平和质量，有力推动党政机关公文处理工作实现科学化、规范化。

正文

前 言

本标准按照 GB/T 1.1—2009 给出的规则起草。

本标准根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》的有关规定对 GB/T 9704—1999《国家行政机关公文格式》进行修订。本标准相对 GB/T 9704—1999 主要作如下修订：

- a) 标准名称改为《党政机关公文格式》，标准英文名称也作相应修改；
- b) 适用范围扩展到各级党政机关制发的公文；
- c) 对标准结构进行适当调整；
- d) 对公文装订要求进行适当调整；
- e) 增加发文机关署名和页码两个公文格式要素，删除主题词格式要素，并对公文格式各要素的编排进行较大调整；
- f) 进一步细化特定格式公文的编排要求；
- g) 新增联合行文公文首页版式、信函格式首页、命令（令）格式首页版式等式样。

本标准中公文用语与《党政机关公文处理工作条例》中的用语一致。

本标准第二次修订。

本标准由中共中央办公厅和国务院办公厅提出。

本标准由中国标准化研究院归口。

本标准起草单位：中国标准化研究院、中共中央办公厅秘

书局、国务院办公厅秘书局、中国标准出版社。

本标准主要起草人：房庆、杨雯、郭道锋、孙维、马慧、张书杰、徐成华、范一乔、李玲。

本标准代替了 GB/T 9704—1999。

GB/T 9704—1999 的历次版本发布情况为：

——GB/T 9704—1988。

公文格式

1 范围

本标准规定了党政机关公文通用的纸张要求、排版和印制装订要求、公文格式各要素的编排规则，并给出了公文的式样。

本标准适用于各级党政机关制发的公文。其他机关和单位的公文可以参照执行。

使用少数民族文字印制的公文，其用纸、幅面尺寸及版面、印制等要求按照本标准执行，其余可以参照本标准并按照规定执行。

2 规范性引用文件

下列文件对于本标准的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件，仅所注日期的版本适用于本标准。凡是不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本标准。

GB/T 148 印刷、书写和绘图纸幅面尺寸

GB 3100 国际单位制及其应用

GB 3101 有关量、单位和符号的一般原则

GB 3102 (所有部分) 量和单位

GB/T 15834 标点符号用法

GB/T 15835 出版物上数字用法

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本标准。

3. 1

字 word

标示公文中横向距离的长度单位。在本标准中，一字指一个汉字宽度的距离。

3. 2

行 line

标示公文中纵向距离的长度单位。在本标准中，一行指一个汉字的高度加 3 号汉字高度的 $\frac{7}{8}$ 的距离。

4 公文用纸主要技术指标

公文用纸一般使用纸张定量为 $60\text{ g/m}^2\sim 80\text{ g/m}^2$ 的胶版印刷纸或复印纸。纸张白度 $80\%\sim 90\%$ ，横向耐折度 ≥ 15 次，不透明度 $\geq 85\%$ ，pH 值为 $7.5\sim 9.5$ 。

5 公文用纸幅面尺寸及版面要求

5. 1 幅面尺寸

公文用纸采用 GB/T 148 中规定的 A4 型纸，其成品幅面尺寸为： $210\text{ mm}\times 297\text{ mm}$ 。

GB/T 9704—2012

5.2 版面

5.2.1 页边与版心尺寸

公文用纸天头（上白边）为 37 mm±1 mm，公文用纸订口（左白边）为 28mm±1mm，版心尺寸为 156 mm×225 mm。

5.2.2 字体和字号

如无特殊说明，公文格式各要素一般用 3 号仿宋体字。特定情况可以作适当调整。

5.2.3 行数和字数

一般每面排 22 行，每行排 28 个字，并撑满版心。特定情况可以作适当调整。

5.2.4 文字的颜色

如无特殊说明，公文中文字的颜色均为黑色。

6 印制装订要求

6.1 制版要求

版面干净无底灰，字迹清楚无断划，尺寸标准，版心不斜，误差不超过 1 mm。

6.2 印刷要求

双面印刷；页码套正，两面误差不超过 2 mm。黑色油墨应当达到色谱所标 BL100%，红色油墨应当达到色谱所标 Y80%、M80%。印品着墨实、均匀；字面不花、不白、无断划。

6.3 装订要求

公文应当左侧装订，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±2mm，四角成 90°；，无毛

茬或缺损。

骑马订或平订的公文应当：

a) 订位为两钉外订眼距版面上下边缘各 70 mm 处，允许误差±4mm；

b) 无坏钉、漏钉、重钉，钉脚平伏牢固；

c) 骑马钉钉锯均订在折缝线上，平订钉锯与书脊间的距离为 3mm~5mm。

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。

7 公文格式各要素编排规则

7.1 公文格式各要素的划分

本标准将版心内的公文格式各要素划分为版头、主体、版记三部分。公文首页红色分隔线以上的部分称为版头；公文首页红色分隔线（不含）以下、公文末页首条分隔线（不含）以上的部分称为主体；公文末页首条分隔线以下、末条分隔线以上的部分称为版记。

页码位于版心外。

7.2 版头

7.2.1 份号

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。

7.2.2 密级和保密期限

如需标注密级和保密期限，一般用 3 号黑体字，顶格编排

在版心左上角第二行；保密期限中的数字用阿拉伯数字标注。

7.2.3 紧急程度

如需标注紧急程度，一般用 3 号黑体字，顶格编排在版心左上角；如需同时标注份号、密级和保密期限、紧急程度，按照份号、密级和保密期限、紧急程度的顺序自上而下分行排列。

7.2.4 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，上边缘至版心上边缘为 35mm，推荐使用小标宋体字，颜色为红色，以醒目、美观、庄重为原则。

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。

7.2.5 发文字号

编排在发文机关标志下空二行位置，居中排布。年份、发文顺序号用阿拉伯数字标注；年份应标全称，用六角括号“〔〕”括入；发文顺序号不加“第”字，不编虚位（即 1 不编为 01），在阿拉伯数字后加“号”字。

上行文的发文字号居左空一字编排，与最后一个签发人姓名处在同一行。

7.2.6 签发人

由“签发人”三字加全角冒号和签发人姓名组成，居右空一字，编排在发文机关标志下空二行位置。“签发人”三字用3号仿宋体字，签发人姓名用3号楷体字。

如有多个签发人，签发人姓名按照发文机关的排列顺序从左到右、自上而下依次均匀编排，一般每行排两个姓名，回行时与上一行第一个签发人姓名对齐。

7.2.7 版头中的分隔线

发文字号之下4 mm处居中印一条与版心等宽的红色分隔线。

7.3 主体

7.3.1 标题

一般用2号小标宋体字，编排于红色分隔线下空二行位置，分一行或多行居中排布；回行时，要做到词意完整，排列对称，长短适宜，间距恰当，标题排列应当使用梯形或菱形。

7.3.2 主送机关

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，标注方法见7.4.2。

7.3.3 正文

公文首页必须显示正文。一般用3号仿宋体字，编排于主

送机关名称下一行，每个自然段左空二字，回行顶格。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。

7. 3.4 附件说明

如有附件，在正文下空一行左空二字编排“附件”二字，后标全角冒号和附件名称。如有多个附件，使用阿拉伯数字标注附件顺序号（如“附件：1. XXXXX”）；附件名称后不加标点符号。附件名称较长需回行时，应当与上一行附件名称的首字对齐。

7.3.5 发文机关署名、成文日期和印章

7.3.5.1 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，一般在成文日期之上、以成文日期为准居中编排发文机关署名，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，一般将各发文机关署名按照发文机关顺序整齐排列在相应位置，并将印章一一对应、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。

7.3.5.2 不加盖印章的公文

单一机关行文时，在正文(或附件说明)下空一行右空二字编排发文机关署名，在发文机关署名下一行编排成文日期，首字比发文机关署名首字右移二字，如成文日期长于发文机关署名，应当使成文日期右空二字编排，并相应增加发文机关署名右空字数。

联合行文时，应当先编排主办机关署名，其余发文机关署名依次向下编排。

7.3.5.3 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。

7.3.5.4 成文日期中的数字

用阿拉伯数字将年、月、日标全，年份应标全称，月、日不编虚位(即1不编为01)。

7.3.5.5 特殊情况说明

当公文排版后所剩空白处不能容下印章或签发人签名章、成文日期时，可以采取调整行距、字距的措施解决。

7.3.6 附注

如有附注，居左空二字加圆括号编排在成文日期下一行。

7.3.7 附件

附件应当另面编排，并在版记之前，与公文正文一起装订。“附件”二字及附件顺序号用3号黑体字顶格编排在版心左上角第一行。附件标题居中编排在版心第三行。附件顺序号和附件标题应当与附件说明的表述一致。附件格式要求同正文。

如附件与正文不能一起装订，应当在附件左上角第一行顶格编排公文的发文字号并在其后标注“附件”二字及附件顺序号。

7.4 版记

7.4.1 版记中的分隔线

版记中的分隔线与版心等宽，首条分隔线和末条分隔线用粗线（推荐高度为0.35 mm），中间的分隔线用细线（推荐高度为0.25 mm）。首条分隔线位于版记中第一个要素之上，末条分隔线与公文最后一面的版心下边缘重合。

7.4.2 抄送机关

如有抄送机关，一般用4号仿宋体字，在印发机关和印发日期之上一行、左右各空一字编排。“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。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。

7.4.3 印发机关和印发日期

印发机关和印发日期一般用4号仿宋体字，编排在末条分隔线之上，印发机关左空一字，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（即1不编为01），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。

7.5 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；一字线上距版心下边缘7mm。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。

GB/T 9704—2012

8 公文中的横排表格

A4纸型的表格横排时，页码位置与公文其他页码保持一致，单页码表头在订口一边，双页码表头在切口一边。

9 公文中计量单位、标点符号和数字的用法

公文中计量单位的用法应当符合GB 3100、GB 3101和GB

3102（所有部分），标点符号的用法应当符合 GB/T 15834，数字用法应当符合 GB/T 15835。

10 公文的特定格式

10.1 信函格式

发文机关标志使用发文机关全称或者规范化简称，居中排布，上边缘至上页边为 30mm，推荐使用红色小标宋体字。联合行文时，使用主办机关标志。

发文机关标志下 4 mm 处印一条红色双线（上粗下细），距下页边 20 mm 处印一条红色双线（上细下粗），线长均为 170 mm，居中排布。

如需标注份号、密级和保密期限、紧急程度，应当顶格居版心左边缘编排在第一条红色双线下，按照份号、密级和保密期限、紧急程度的顺序自上而下分行排列，第一个要素与该线的距离为 3 号汉字高度的 7/8。

发文字号顶格居版心右边缘编排在第一条红色双线下，与该线的距离为 3 号汉字高度的 7/8。

标题居中编排，与其上最后一个要素相距二行。

第二条红色双线上一行如有文字，与该线的距离为 3 号汉字高度的 7/8。

首页不显示页码。

版记不加印发机关和印发日期、分隔线，位于公文最后一面版心内最下方。

10.2 命令（令）格式

发文机关标志由发文机关全称加“命令”或“令”字组成，居中排布，上边缘至版心上边缘为 20 mm，推荐使用红色小标宋体字。

发文机关标志下空二行居中编排令号，令号下空二行编排正文。

签发人职务、签名章和成文日期的编排见 7. 3. 5. 3。

10.3 纪要格式

纪要标志由“XXXXX 纪要”组成，居中排布，上边缘至版心上边缘为 35 mm，推荐使用红色小标宋体字。

标注出席人员名单，一般用 3 号黑体字，在正文或附件说明下空一行左空二字编排“出席”二字，后标全角冒号，冒号后用 3 号仿宋体字标注出席人单位、姓名，回行时与冒号后的首字对齐。

标注请假和列席人员名单，除依次另起一行并将“出席”二字改为“请假”或“列席”外，编排方法同出席人员名单。

纪要格式可以根据实际制定。

11 式样（略）

对党政机关公文标题格式的若干分析

党政机关公文标题要求用规范的语言概括出公文的主要内容，标题的简练、规范与否对于公文能否发挥应有的作用具有重要影响。本文以《党政机关公文格式》GB/T9704-2012为主要依据，结合实践中的通行做法对公文标题格式进行分析。

一、公文标题的一般要求

公文标题是对公文主要内容的概括，对于公文的检索、引用、处理都具有重要作用，一般由发文机关名称、事由和文种三部分组成。标题一般用2号小标宋体字，编排于红色分隔线下空二行位置，分一行或多行居中排布；回行时，要求词意完整，不能切词。例如，“指导”一词，不能“指”字在上一行，“导”字在下一行。

公文标题还要排列对称，长短适宜，间距恰当，排列时应当左右对称使用梯形或菱形，不得使用上下等长的长方形或上下长中间短的沙漏形。标题回行时，结构助词“的”不能作为行首字。一般在标题中应当尽量避免使用标点符号，但实践中一些情况下还是会用到书名号、引号、顿号、连接号和括号等标点符号。例如，《国务院办公厅关于印发全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）的通知》《国务院办公厅关于加快推进“三证合一”登记制度改革的意见

见》。实践中，为使标题庄重、美观，联合行文联署机关名称之间有时还会用到空格。例如，

中共中央办公厅国务院办公厅

关于××××的通知

中共黑龙江省委黑龙江省人民政府

关于××××的意见

另外，公文标题的文种部分有时会根据需要添加修饰词。例如，“××××的复函”“××××的若干意见”“××××的实施意见”“××××的指导意见”“××××的重要通知”“××××的紧急通知”等。一些学者认为，文种前添加修饰词会生造新的文种，我认为这种说法欠妥。文种前的修饰词主要起到修饰文种的作用，其目的是使文种更为具体，从而引起收文机关的关注。例如“紧急通知”就会使收文机关格外重视，从而优先从速办理。

二、公文标题的格式

（一）三项式标题

三项式标题指由发文机关名称、事由和文种三部分组成的标题形式。例如，《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》（国发〔2015〕27号），该公文标题中发文机关名称是国务院，事由是取消非行政许可审批事项，文种为决定，三部分是齐全的。标题三部分之间用介词“关于”引出事由，用结构助词“的”连接事由和文种。三项式标题是完整、规范的标题形式，实践中很常见。

（二）二项式标题

二项式标题指在三项式标题基础上省略发文机关名称或事由，仅保留两项的标题形式。二项式标题有以下两种：

1. 省略事由。此种标题形式由发文机关名称、文种两部分组成，主要见于正文较短的公布性命令、公告、通告等公文中。例如，《中华人民共和国国务院令》《中华人民共和国公安部令》等。由于此类公文正文较短，如果在公文标题中加入事由一项，就会与正文重复。例如，《中华人民共和国公安部令》（第128号）正文为“修订后的《看守所留所执行刑罚罪犯管理办法》已经2013年8月20日公安部部长办公会议通过，现予发布，自2013年11月23日起施行”。通过正文，我们可以看出该公文事由是发布修订后的《看守所留所执行刑罚罪犯管理办法》。如果公文标题加入事由，就变成了“中华人民共和国公安部关于发布修订后《看守所留所执行刑罚罪犯管理办法》的令”。这样就会出现事由与正文内容的重复，削弱公文的严肃性，因此应该避免这种标题。

2. 省略发文机关。此种标题由事由、文种两部分组成，主要见于规范性文件中需要回复的公文中（除此之外，联合行文联署机关过多时，标题中发文机关名称也可以省略）。

（1）规范性文件。规范性文件一般不是法定公文文种，通常是不能独立行文的，需要用通知、命令等文种进行发布。

使用事由加文种的形式为发布这些文件提供了便利。例如，《2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》就是由《国务院关于印发 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》（国发〔2015〕29 号）发布的。

（2）需要回复的公文。需要收文机关答复的公文，答复时首先需要把来文机关作为主送机关进行标注，然后引述来文标题。如所引述的来文标题同样有发文机关名称，就会与主送机关重复。

例如，《国务院关于同意设立四川天府新区的批复》（国函〔2014〕133 号）这一文件中就存在这个问题。该批复首段是“四川省人民政府：《四川省人民政府关于将四川省成都天府新区批准为国家级新区的请示》（川府〔2013〕94 号）收悉。现批复如下”。该文中，主送机关与引述公文发文机关名称都是四川省人民政府，这样就出现了重复。

还如，《国务院关于同意将黑龙江省齐齐哈尔市列为国家历史文化名城的批复》（国函〔2014〕98 号）这一文件就避免了该问题。该公文的首段为“黑龙江省人民政府：你省《关于申报齐齐哈尔市为国家历史文化名城的请示》（黑政呈〔2012〕12 号）收悉。现批复如下”，行文非常简洁、清楚。

（三）转文式标题

公文行文时，有时需要把现有文件转给下级机关或有关单位，使其了解或执行，称为转文。发文机关在转文时为使

收文机关了解转文的背景和目的，需要在被转公文之前进行说明或安排，这样的公文被称为转文式公文，其标题被称为转文式标题。转文式标题是一种复合式标题形式。

转文分为印发、转发、批转三种。印发，指发文机关把本机关用非法定公文文种制定的文件（或领导讲话）转给下级机关。转发，指发文机关把上级机关或不相隶属机关的文件转给下级机关。批转，指发文机关把某下级机关的文件转给其他下级机关。

1. 转文式标题的一般形式。转文式标题的形式一般为：发文机关+关于+印发（转发、批转）+所转文件+文种。例如，《国务院办公厅关于印发国家城市轨道交通运营突发事件应急预案的通知》（国办函〔2015〕32号）。该公文中发文机关为国务院办公厅，所转文件是《国家城市轨道交通运营突发事件应急预案》。若所转文件标题有“关于”二字，则去掉印发（转发、批转）前的“关于”二字，从而避免重复。例如，《国务院印发关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案的通知》（国发〔2014〕64号）。该公文所转文件为《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》，由于所转文件标题中出现“关于”二字，故去掉“印发”前面的“关于”。一些学者认为，当所转文件标题有“关于”二字时，应该去掉所转文件标题中的“关于”，保留印发（转发、批转）前的“关于”。我认为这种做法欠妥，因为印发（转发、批转）前的“关于”是起连接

作用的介词，而所转文件标题中的“关于”是所转文件标题的一部分，其重要性远大于前者，去掉后会使得所转文件标题不够完整。还有学者认为，不存在“关于”该不该省略，怎样省略的问题。我认为这种看法机械性地理解了《党政机关公文处理条例》中关于“标题由发文机关名称、事由和文种组成”的表述。因为发文机关名称、事由和文种这三个要素之间是需要“关于”“的”等词语进行连接的，否则公文标题就会显得很松散。实践中，“关于”并不是任意省略的，也证明了这一点。

2. 转文式标题的简化。转文式标题作为复合式标题有时会出现过长的问题，需要进行简化。一般的转文式标题的简化可以通过去掉重复词语和书名号、简化被转文件的发文机关名称、发文字号代替被转文件等方法来实现。

方法一，例如《国务院批转发展改革委关于2013年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（国发〔2013〕20号）这一文件中，国务院批转的是国家发改委《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》，转文标题省去了被转文件标题的书名号、批转前重复的“关于”、意见前重复的“的”字（省略前为“国务院关于批转发展改革委《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》的通知”）。

方法二，当被转文件的发文机关多于三个（不含）时，一般写做排列在前的发文机关名称加“等”的形式，即“××等部门”。例如，《国务院办公厅转发文化部等部门关于

做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》

（国办发〔2015〕37号）中用文化部等部门指代了“文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局”这四个部门。

方法三，当被转文件标题过长时也可以用该文件发文字号来代替。例如，《哈尔滨市人民政府办公厅关于转发黑政办明传〔2014〕2号文件的通知》。

实践中，有时会出现多层次转文，因此就存在多层次转文式标题简化的问题。例如，省人民政府转发国务院文件给市人民政府，市人民政府再转发给下级机关，就会出现“××市人民政府关于转发《××省人民政府关于转发〈国务院关于××的通知〉的通知》的通知”这样繁杂的标题就需要进行简化。下面以该标题为例说明转文式标题的简化的步骤：

第一步，省去中间层次转文机关。在标题中省去中间层次转文机关的转发文件，直接转发最高一级文件（或批转最低一级文件），在该例中可省略省人民政府的转文通知，直接由市人民政府转发国务院通知，该标题就可以写成“××市人民政府关于转发《国务院关于××的通知》的通知”。

第二步，去掉重复词语和书名号。“××市人民政府关于转发《国务院关于××的通知》的通知”这一标题中存在书名号。公文标题中的书名号一般在标题中出现规范性文件或书刊等特殊情况下使用。该标题中被转文件并非规范性文件，因此书名号可以去掉。重复词语“关于”“的”“通知”

应该去掉第一个“关于”（所转文件标题有“关于”）和第一个“的”、“通知”。这样，该标题就改为了“××市人民政府转发国务院关于××的通知”，简化过程完毕。

三、结语

党政机关公文标题是公文的一项要素，是对公文主要内容的完整概括，标题的简练和规范程度直接影响公文的效力，务必要高度重视。推动公文标题格式的规范化需要我们进一步努力。（作者：冯斌）

公文格式规范执行中 常见问题分析及解决措施

公文一般指行政机关、社会团体和企事业单位在行政管理活动或处理公务活动中产生的，按照严格的、法定的生效程序和规范的格式制定的、具有传递信息和记录作用的载体文件。公文格式的规范与标准是体现公文法定权威性和严肃性的要件。

一、遵守公文格式规范的意义

（一）有效体现法人意志。公文是体现法人意志的载体。其主要作用是传达政令、指导宣传、约束行为、处理公务和记载凭证。公文格式不规范，将直接影响到公文效力的发挥。

（二）体现企业管理水平。细节决定成败是现代企业管理的一个重要理念。一份合格的公文排版应当是要素完整、字体规范、层次清晰，能够准确反映公文内容和主旨。体现公文的严谨、简洁、整齐之美。

（三）满足企业标准化管理的需要。公文格式的规范，是企业标准化管理的重要组成部分。公文格式的规范，将大大降低辨识的难度，更易于阅办，减少信息在传递过程中出现偏差。

二、公文格式的主要要素和容易出现的问题

公文按照要素可划分为三部分，即眉首、主体、版记。这样划分是为了叙述方便，更重要的是这三个部分特征明

确，具有相对独立性。眉首的特点是位置相对固定。主体之所以称为“主体”，是因为主体为公文的实质性内容，其特点是根据文件的长短而定，位置经常变动。版记的特点是位置要依公文主体的构成而定。下文从格式角度，分别列举这三部分的常见问题。

（一）眉首。眉首由份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人等要素组成。其中秘密等级、保密期限、紧急程度和签发人几项内容是根据公文的需求来增设。发文机关标识与发文字号是眉首的核心内容，也是所有公文中必需的要素。在实际运行中，眉首在格式方面出现的问题较多。

1. 发文标识字号、字体。常见问题：行文中，常常出现发文机关标识字号不规范，文头字号过大或过小；字体有黑体也有宋体。
2. 联合行文。常见问题：联合行文中常出现主办单位与协办单位排序混乱、级别不对等现象。
3. 发文字号。常见问题：发文字号置放位置不规范，公文中常常出现上行文和下行文均采用同一种居中放置方式；年份括号使用也很不规范，公文经常出现中括号“[]”“【】”或小括号“（）”。

（二）主体。主体部分由标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件组成。主体部分在红色反线之下，版记之上。主体部分常见问题如下。

1. 公文标题。常见问题：（1）字体和字号不规范。经常出现标题用小二号字，字体常以黑体和宋体加黑为主；（2）

断句不够严谨。多行排列时，经常出现词目随意断开，不注重词意的完整性，整体布局不合理，不美观。（3）标题行距大小不一。《格式》中对标题只要求间距恰当，但没有具体数值。因此各单位公文的标题行距大小不一。（4）随意使用标点符号。按照《办法》中规定，“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。”但在已制发的公文中，标点符号常被误用，具体表现为应使用书名号时错用引号，不该使用的地方用书名号，或在标题中随意使用逗号等。另外，在一些转发性的公文中，因是层层转发标题常出现书名号、引号、逗号、顿号等现象。当遇到层层转发公文时，应采取提炼转发内容或直接转发最上一级的方法，不能级级转发，否则题目过于冗长。

2. 主送机关。常见问题：主送机关名称过于简化或口语化。按照《办法》规定，主送机关应当使用全称或规范化简称、统称。位置在标题下空1行，左侧顶格，3号宋体字标识，回行时仍顶格；最后一个主送机关后标全角冒号。

3. 结构层次序号。常见问题：层次序号不规范，序号编排混乱。

4. 公文引用。常见问题：（1）引用不全。一种情况为只引文号不引标题；（2）引用表述不规范。引用前后顺序颠倒。按照《办法》规定，引用公文，应先引标题，后引发文字号。

5. 附件。常见问题：（1）正文中的附件说明与附件标

题不一致；（2）公文附件名称后乱加标点符号；（3）附件序号标注不规范，规定为“1.”，经常出现“1、”。按照《格式》规定，公文中如有附件，应在正文之后下空一行、左空两个字标注“附件”及其附件名称，正文后缀标注的附件名称，应与所附附件名称一致。附件名称后不加标点符号。如有多个附件，附件：分别用阿拉伯数字1、2、3...依次标注。例如：附件：1.XXXXXX；2.XXXXXX。

6. 成文日期。常见问题：（1）成文日期书写不规范。例如：“200X年X月XX日”或“200X.X.X”，经常把“○”写成“0”；（2）成文日期与正文行距过大，位置摆放较为随意。

7. 生效标识（用印）。常见问题：（1）用印较为随意，印章加盖不端正、不居中，没做到骑年跨月压在正中；联合用印，经常出现印章相切或印章高低不一的现象；（2）公文中经常采用标注“此页无正文”做法，加盖印章。

（三）版记。按照新《条例》规定，版记部分将由抄送机关、发、印发机关和印发日期组成。版式格式常见问题有以下几个方面。

1. 抄送机关。常见问题：（1）在抄送机关较多的情况下，常出现回行时顶格，而不是与冒号后的抄送机关对齐；（2）抄送机关之间标点经常使用顿号或分号区分，而不是逗号。

2. 印发单位和印发时间。常见问题：（1）排放位置不

规范，左右空距不够；（2）印发时间标识不够规范，经常用汉语数字标识，印发时间后面不加“印发”二字。

三、公文格式不规范原因分析及解决措施

（一）思想不够重视。一些公文办理人员对公文格式重要性的认识不够，认为内容正确就可以了，格式不会影响公文的效力、不重要。思想不重视导致处理公文过程中责任心不强，不深入学习《办法》《格式》的要求。有些单位领导对公文的重要性认识不够或根本就不了解公文处理的规范和要求。

解决措施：首先，各级领导应在思想上重视公文格式，带头学习公文格式，在实践中遵守公文格式的相关规定。其次，公文处理人员，应形成严谨、一丝不苟的工作作风，做好公文格式规范工作。

（二）公文审核把关不严。公文运转过程中，公文拟稿人员对《办法》《格式》不熟悉，草拟公文时格式经常都是随性而为，不按标准规范进行，自由发挥；再加上公文处理人员没做好第一次把关，草率地提交部门领导审核；部门领导审核时，更多地关注文件内容和发文速度，对公文格式常常不加审查。这些环节上的连续不当处理使得公文运行过程中在格式方面差错频频，严重影响了公文的质量和效率。

解决措施：建立并严格执行公文质量管理制度，明确责任。

（三）人员素质有待提高。因单位文书人员调整频繁，

新上岗的公文处理人员未经过系统的业务培训和学习，大多是边学边干，对公文处理方面的规章制度了解太少，不够深入，甚至由此养成了许多不良习惯。

解决措施：经常通过各种有效形式，学习宣传公文格式的有关规定，尤其加强新上岗的公文处理人员的岗前培训工作。定期组织工作交流，互相学习，互相查错，提高执行公文格式处理的能力。

（四）公文处理技术有待改进。自实现电子公文以来，公文从起草、签发、流转、套红盖章、分发等各个环节都是电子流转化，给公文处理人员减少了很多的重复工作，也大大提高了公文的效率和质量。但电子公文在运行过程中，仍然存在一些问题，例如：套用模版经常出现模版位置不精确，字体和行距不够规范等问题，清稿套红后仍需公文处理人员花费时间来调整。为了进一步提高公文的效率和质量，公文处理技术也需不断地完善和改进。

四、对公文新标准的认识

为了适应新变化，近期，国务院出台了新的《党政机关公文处理工作条例》，对原中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》进行了补充和完善。新《条例》把行政机关公文和党的机关公文合称为党政机关公文，统一要求，统一格式，这就意味着原来的法定公文少了一种，使“法定公文”概念的外延缩小了。

从格式要素看，新条例增加了“份号”“发文机关署名”“页码”，减少了“主题词”。考虑到原《办法》虽未对“页码”作出规定，但实际工作中一直在使用，属于增加的要素只有“发文机关署名”“份号”。

格式要素的应用有以下变化：一是规定涉密公文应当标注份号（《办法》只要求对绝密、机密公文标注份号）；二是规定紧急公文应当分别标注“特急”“加急”（《办法》要求标注“特急”“急件”）；三是规定联合行文时发文机关标志可以单独用主办机关名称；四是明确规定公文标题应标发文机关（《办法》未作强制性要求）；五是规定有特定发文机关标志的普发性公文可以不加盖印章。

公文格式规范是公文产生效力的基础。在计算机技术、信息技术高度发达的今天，从公文的输入到输出，可以采用技术措施进行模块化和标准化。但在管理工作中，人的因素永远是第一位的。必须通过学习、培训，掌握格式规范的要求，才能使公文正确发挥作用。（作者：马晓梅）

党政机关公文格式规范化 应把握的几个问题

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号，以下简称《条例》）已于今年7月1日正式施行。党政机关公文格式规范化，是机关公文的最基本要求，是保证公文质量和提高公文办理效率的重要手段，也是显示其权威性特征的重要标志。公文采用特定的格式，目的是为了规范公文处理工作，解决公文处理中体例不统一、格式不一致、衔接不顺畅等问题，做到运行有序，提高工作效率，使公文处理工作制度化、规范化、程序化，确保党政机关制发的公文得以顺利贯彻执行。

公文分为版头部分、主体部分、版记部分三大块。具体包括份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人、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、页码等18个要素组成。

一、版头部分六要素要规范

（一）公文份号标注要规范。份号即公文印制的顺序号，涉密公文应当标注份号。它在工作中用处很大，涉密公文标注份号，有利于加强公文的管理，便于掌握公文的去向。通过查看份号，可以掌握文件发给了哪级党委或政府、哪个部门，各部门也可以知道每份文件都发给了哪个单位，秘书部

门可以掌握每一份文件的流向。按照《条例》规定，公文份号在公文首页左上角用阿拉伯数字标注。具体标注方式是：涉密文件可标虚位，一般标四至六位，如果是两位数的文件共 20 号，则从 0001 号开始编码，一直编排到 0020 号；如果是四位数的文件共 2012 号，则从 000001 号开始编码，一直编排到 002012 号。

（二）密级和保密期限标注要规范。涉密公文应当根据涉密程度分别标注“绝密”“机密”“秘密”和保密期限。公文应当根据涉密程度合理标注密级和保密期限，但是高标密级或低标密级都会给文件的使用和管理带来不便，因此要合理把握和确定密级，本着实事求是、利于保密的原则，准确合理地进行标注，并根据其文件内容明确标注保密期限。密级和保密期限都要标注在公文首页的左上角，用阿拉伯数字标注。例如：秘密 1 年、机密 3 年、绝密长期。

（三）紧急程度标注要规范。这是公文送达和办理的时限要求。根据紧急程度，紧急公文应当分别标注“特急”“加急”，电报应当分别标注“特提”“特急”“加急”“平急”。

“特提”是指须即刻办理的事项，“特急”是指须 2 日内办理的事项，“加急”是指须 4 日内办理的事项，“平急”是指须 6 日内办理的事项。公文的紧急程度要在公文首页左上角标注。不能将正常运行的公文也不分轻重缓急地随意标注为“急件”。现在有些部门上报或下发的公文，不急的公文却标注了紧急程度，缓急程度标注过高，有的部门为了让领

导和领导机关对文件更加关注或是到了限定反馈上报的日期，故意将上报公文标注为“特急”或“特提”，给上级领导机关增加了压力，带来了不必要的麻烦。

（四）发文机关标志要规范。这是由发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字组成，此类文件是机关或部门的大头文件，一般是指上报或下发的政策性文件；文件头也可以使用发文机关全称或者规范化简称，文号编在版头下方红线以下，一般用函类公文较多。联合行文时，发文机关标志可以并用联合发文机关名称，也可以单独用主办机关名称。要取消一些部门“发文机关名称加括号并标注文种”的文件标题格式，例如：XXXX 厅（通知）、XXXX 局（批复）等，统一采用“发文机关全称加文件”二字或者“发文机关规范化简称”形式，再根据文件内容确定使用的文种。

（五）发文字号标注要规范。发文字号由发文机关代字、年份、发文顺序号组成。联合发文时，使用主办机关的发文字号。现在一些部门发文时经常出现不规范的问题。一是发文机关代字概括不准确。如有的领导小组办公室的机关代字太长，有的提炼概括不够准确。二是发文字号标注不规范。有的年份标注不正确，将 2012 年标注为[12]；应用六角括号标注的却使用方括号、圆括号、方头括号等；发文顺序号编虚位，如某部门 XXX[2010]009 号（应为 9 号），有的前面还要加“字”、后面加“第”等，误写成“XXX 字[2010]第 009 号”，这都是极不规范的。三是发文字号的标注位置

错误。有的上报公文的签发人标在右侧，发文字号却排在居中位置；有的上报公文发文字号在左侧顶格书写。

（六）签发人标注要规范。上报公文应当标注签发人姓名。不同层次的文件签发人不同。如果是以市委文件形式上报省委的公文，签发人就是市委书记；如果是以市政府或省直部门文件上报省政府的公文，签发人就是市长或部门的一把手。现在经常出现签发人不规范的现象，一是上报公文不标注签发人，二是联合上报公文时只标注主办部门的负责人而不标注其他协办部门负责人，三是签发人标注不规范，排列不整齐，签发人姓名不用楷体而使用黑体或者与“签发人”3个字字体相同。

二、主体部分九要素要规范

（一）公文标题标注要规范。公文标题由发文机关名称、事由和文种组成，不能缺项。公文标题要能概括公文的主要内容，使用文种正确，做到准确、精练，通过标题使受文者能够及时了解文件的主旨和要义。标题中要尽量少用标点符号，可以在标题中使用的标点符号有书名号、引号、括号，其他标点符号不能在标题中随意乱用。例如《河北省人民政府关于做好“721”洪涝重灾区恢复重建工作的指导意见》

《河北省突发事件应对条例（草案）》《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》等都是规范的文件标题。在我们接触的公文中，一是有的公文制发时不标明发文机关名称，如有的公文只标注“关于

XXXXXX 的通知”，省略了发文机关；二是有的重复使用介词结构“关于”，如“XX 市关于印发关于 XXXXXX 规定的通知”等；三是有的重复使用公文文种，如“XXX 转发 XXX 部转发 XXX 部印发关于 XXXXXX 规定的通知的通知的通知”；四是有的文种使用不当，如“XXX 厅关于 XXXXXX 的请示报告”等，有的在法定公文文种以外随意创造文种，如“XX 厅关于 XXX 的建议”“XX 厅关于 XXX 的说明”“XX 厅关于 XXX 的对策”等；五是有的在标题中随便使用标点符号，如“XX 厅关于 XXX、及 XXX 的通知”等；六是有的公文标题内容缺项不能准确概括反映公文内容，如“XX 市人民政府关于 XXX 非法售油被焦点访谈曝光情况的报告”缺少“整改”二字，“XX 厅关于奶款拖欠问题的报告”缺少“及对策建议”。

（二）主送机关标注要规范。主送机关就是公文的主要受理机关，应当使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称。《条例》规定：“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。”现在主送机关标注不规范的主要问题有：一是多头请示。如有的市政府向省委、省政府同时报送“请示”，有的机关向上级机关报送请示时，其同一个文件又向多个上级机关报送却不注明分送情况，造成上级机关交叉批示，给公文办理带来极为不利的影响。二是不按隶属关系行文，如省直某部门给省政府报送报告主送“省政府并国家 XXX 部”，把不相隶属的两个上级机关并列

随意主送。对待这样的上报公文，报告事项为主的上级机关用主送，报告事项为辅的上级机关则用抄送，不能把两个不相隶属的上级机关并列主送。三是有的违反党政分开的原则，以市委、市政府名义给省政府写请示，有的未经上级机关同意就给上级机关领导同志个人行文，还有的市政府或省直部门给省政府报送公文写“省政府并 XXX 省长”。

（三）正文表述要规范。正文是公文的主体和核心部分，用来表述公文的内容。公文首页应当显示公文的正文。特别是有的几个部门联合行文公文标题很长，占据了公文首页的大部分篇幅，正文已经没有可写的内容了，这样就要调整标题内容，必要时可以缩减标题字数，把公文首页留出一些空间用来写正文内容，即使写两行字也可以。避免出现公文首页只有标题没有公文内容的情况。公文中的标题分为四级，一级标题用黑体，二级标题用楷体，三级、四级标题用仿宋体。正文中标准的字数是每个页码 22 行，每行排 28 个字。

公文正文表述中需要把握几个重点。一是上报的请示、报告类公文，“请示”要严格遵守一文一事的原则，一次请求上级机关给予解决一个主要问题即可，不能在一个请示中向上级机关提出多个不相关联的事项；“报告”中不能夹带请示事项，以报告情况、答复问题为主，严格与“请示”的内容分开。二是下发的公文，要严格按照隶属关系行文，同级机关不能用通知、批复的文种向对方行文，除了上级机关授权外，不能向同级机关下发人事任免、编制批复、项目审

批、资金拨付等通知或批复类公文。各级党政部门除其办公室外的内设处室不允许对外下达指令性公文，这是《条例》明确规定的硬性要求，各级党政机关和部门都要自觉遵守，不得违反规定。三是同级机关可以联合行文，同级党委、政府和军队，军政、政府部门与同级人民团体具有行政职能的事业单位，同一单位的同一机关，地区与地区之间等同级机关或部门，都可以联合行文。四是部门会签未经协调一致不得各自单独行文，一个部门下发的公文其内容涉及其他部门的职责，不经会签不能单独向本系统及下属单位下发；上报公文，其内容涉及其他部门的职责，则必须与相关部门会签同意后方可向上级机关报送“请示”或“报告”，没有达成一致的内容不能写入“请示”或“报告”中。

（四）附件说明表述要规范。附件说明是公文附件的顺序号和名称。在正文之下空一行左空2字位置编排“附件”二字，后面标全角冒号和附件名称。如果有多个附件，则依次单独成行向下排列。无论是上报公文还是下发公文，经常出现的问题有：一是公文中带有附件，却漏标附件说明；二是附件说明标注不规范，如有的附件顺序号用汉字标注（应当用阿拉伯数字标注），有的虽然用阿拉伯数字标注但后面用顿号分隔，有的附件名称后加句号（附件名称后面不用加标点符号），有的附件转行后顶格排列（应当在附件下一行与上一行序号下方对齐排列）。

（五）发文机关署名标注要规范。发文机关署名要用机

关全称或规范化简称。《条例》规定，从2012年7月1日起，无论是上报公文还是下发公文，发文机关都要署名。现在有些上报公文或下发公文没有按照新的《条例》要求标注发文机关署名，发文机关署名与发文机关标志、标题中的发文机关名称不一致、不规范，有的只盖部门公章不署名，有的成文日期用汉字标注（从2012年7月1日起，成文日期一律改为阿拉伯数字标注）。如某厅上报公文的标题用全称，而发文机关署名却用的是简称；某局下发的文件标题是“关于XXXXXX工作的通知”，署名却是某局办公室；还有的部门给下级单位下发通知，以部门名义发文，署名却是部门的某个业务处。上述这些机关署名不规范的现象，均应认真纠正。

（六）成文日期标注要规范。公文的成文日期要署会议通过或者发文机关负责人签发的日期，联合发文要署最后签发机关负责人签发的日期。《条例》规定，从2012年7月1日起，公文的成文日期均用阿拉伯数字标注。这里要把握好两点，一是没有主送机关和发文机关署名的公文，成文日期加括号标注在标题下方；二是有主送机关和发文机关署名的公文，标注在发文机关署名下一行。成文日期无论用哪一种方式标注，都要用阿拉伯数字标注，不能用汉字标注。标注的年、月、日均用全称，年、月、日不编虚位，不简称。如“2012年8月6日”，不能写成“12年08月06日”。

（七）印章加盖要规范。公文中有发文机关署名的，应

当加盖发文机关印章，并与署名机关相符。有特定发文机关标志的普发性公文和电报可以不加盖印章。各级机关在印章使用方面不规范的现象较为普遍，有的用印位置比较随意，不居中、不端正、不清楚、不规范；有的联合行文用印时，印章相交或相切，有的联合行文只盖主办部门的印章而不盖协办部门的印章；有的印章与发文机关标志不符。

按照 2012 年 7 月 1 日正式实施的《党政机关公文格式》国家标准的规定，这些方面有新的要求。一是加盖印章，单一机关行文时，成文日期右空 4 字编排，发文机关署名在成文日期之上，以成文日期为准居中编排，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，印章顶端应上距正文 1 行之内。联合行文时，应将各发文机关署名和成文日期顺序整齐排列在相应位置，并使印章加盖其上，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。二是不需加盖印章，单一机关行文时，在正文或附件说明下右空 2 字编排发文机关署名，在发文机关署名下 1 行编排成文日期，首字比发文机关署名首字右移 2 字，如成文日期长于发文机关署名，应使成文日期右空 2 字编排，并相应增加发文机关右空字数。联合行文时，应先编排主办机关署名，其余发文机关署名依次向下编排。

附注标注要规范。附注是公文印发传达范围等需要说明的事项。主要标注公文的传达范围或联系人姓名、联系电话

等，一般加括号标注于成文日期左下方。上报公文必须标注联系人和联系电话，以便于上级机关在办理该公文时与熟悉该公文的人员联系沟通，协调事项。

附件标注要规范。附件是公文正文的说明、补充或者参考资料。附件要另面编排，与公文正文一起装订，如附件与正文不能一起装订，应在附件左上角第1行顶格编排公文的发文字号并在其后标注“附件”二字及附件序号。附件要准确规范进行排列。

三、版记部分三要素要规范

抄送机关标注要规范。抄送机关是指除主送机关外需要执行或者知晓公文内容的其他机关，应当使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称。一是抄送机关可以是上级、平级、下级和不相隶属机关。二是抄送机关的排列顺序一般按机关性质和隶属关系确定。具体排列上，依照先上级机关、再平级机关、后下级机关的次序排序。抄送单位一般不写领导机关或部门负责人同志个人。

还有一个新的变化，《条例》规定，从2012年7月1日起，公文取消了主题词，今后各类公文都不再标注主题词了，这一点要特别提请各级党政机关和各部门的办公厅（室）引起注意，严格遵守。

印发机关和印发日期要规范。这里是指公文的送印机关和送印日期。制发公文的部门印发机关一般写其部门办公室，而不写其部门，如“XXX厅办公室印”，时间写“2012

年 10 月 8 日印发”（印发时间用阿拉伯数字标注，不能用汉字标注）。

页码标注要规范。这里是指公文页数顺序号。公文的页码标注有两种标法，一是公文正文包括几个附件，其中都是正文的组成部分，这样就必须把所有附件内容列入整个公文的整体部分，统一编排页码，印刷版记标在公文的最后。如领导干部出访的请示，包括请示内容、出访代表团人员名单、出访国家邀请函、出访国家大使馆复电等内容，都必须作为整个请示的整体内容统一编排页码，不能单独列出附件；二是公文有几个附件，但是各有其独立性，或者是单独排版，或者是单独装订自成体系，这样就不能统一编排页码了，应按其文件的内容特点编排。

此外，公文的版式按照《党政机关公文格式》国家标准有关要求执行。尤其是公文用纸的版头，除了下发公文外，上报公文的格式从文件标题到上天头不再留 12 厘米，一律要求从公文标题到上天头（上白边）距离 37 毫米，这是新的公文格式的统一要求，请各级党政机关和各部门按照新的要求修改原来的文件头版式，凡是不符合现行要求的文件头版式一律改过来。

严格规范公文格式。一篇公文制作完成后，制发公文的秘书部门或办公室要对即将上报或下发的公文进行复核，认真审查公文文种选用是否适当，秘密等级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、发文机关署

名、成文日期、印章、发送范围、抄送机关、印制版记等是否准确规范、符合要求。只有各项内容都符合要求了，才能正式送印。以确保党政机关或部门上报、下发的每一件公文格式准确、规范。（作者：张茂叶）

浅谈公文格式新国标的主要变化 及在实际工作中的实用

2012年4月16日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《条例》），为配合《条例》的实施，国家标准委按照《条例》中的要求，对99版公文格式的国家标准（以下简称旧国标）进行了全面修订，2012年7月1日，新的GB/T9704-2012《党政机关公文格式》（以下简称新国标）正式开始实施。与旧国标相比，新国标在应用范围和各公文要素上有了很大的变动，更好地达到了公文的规范统一。但同时，由于新时期公文处理形式发生了很大改变，在实施新国标过程时，也相应遇到了一些问题。

1. 新国标的主要变化

1.1 调整了适用范围

以往，各级党的机关的公文格式依据《条例》的规定执行，而各级国家行政机关的公文格式依据的是旧国标的规定执行。新国标规定了党政机关统一使用此项标准，实现了党政机关公文格式的统一。

1.2 统一了公文用纸纸型

旧《条例》规定党的机关公文用纸是16开纸，也可采用A4型，行政机关公文用纸是A4型纸。国际标准化组织（ISO）早在1975年就制定了书写纸的规格标准，其主要内

容就是规定了书写用纸为 A4 型。这种纸型充分考虑了人体工效的作用，既可容纳较多的信息，又大小适中，考虑到 A4 型纸已成为国际范围公文用纸的共识，新国标规定统一采用国际标准 A4 型纸。

1.3 调整了印刷装订要求

将旧国标中“骑马订或平订的订位为两钉钉锯外订眼距书芯上下各 1/4 处”的规定调整为“订位为两钉外订眼距版面上下边缘各 70mm 处”，并新增“骑马订钉锯均订在折缝线上”的要求。

1.4 公文各要素要求有所改变

1.4.1 份号、密级和保密期限、紧急程度

旧国标的份数更名为份号，份号是涉密公文印制份数的顺序号。凡涉密公文均应该标注份号。在旧国标中，紧急程度标注为急件、特急；新国标中，紧急程度标注为加急、特急。

份号、密级和保密期限、紧急程度在旧国标中在正文的排列位置左右不同，在新国标均在左边。即美观又易被使用者记住。

密级和保密期限、紧急程度的字体均设定为黑体 3 号字。

1.4.2 文件“天头”改变

所有的文件发文机关标志上边缘至版心上边缘（以下简称天头）距离都定为 35mm。旧国标中上行文的天头距离为

80mm，现在统一为 35mm。

1.4.3 标题和落款必须加发文机关

《细则》规定，标题由发文单位名称、事由、文种组成，所以标题必须加发文机关名称。同时，在落款日期前必须加发文机关标志。

1.4.4 标题可以加标点符号

旧国标要求，只有规章制度可以在标题中加书名号，其它情况下不允许加标点符号。新国标规定在特定情况下标题中可加标点符号，如引号、括号、顿号、书名号、破折号等。但要注意由于加发文机关后标题会变长，要注意一是回行时注意词意完整。二是形状可为梯形或菱形。不要用长方形、工字形。公文题目禁止出现“关于——通知的通知”或“关于——报告的报告”，需要转发时浓缩通知的要旨即可。

1.4.5 正文层次字体变化

公文正文一般不超过四层，分别为一、（一）、1、（1）。第一层为黑体，第二层为楷体，三、四层为仿宋。

1.4.6 成文日期的变化

新国标要求成文日期上必须加发文机关署名。加盖日期的公文，成文日期右空四字编排。与旧国标不同的是，成文日期必须是阿拉伯数字。发文机关以成文日期为准居中编排在发文机关署名。联合发文时，成文日期在最后一个发文单位下。

1.4.7 附注

《细则》规定：上行文应在附注处注明联系人及联系方式，下行文应在附注处注明印发传达范围。除上级单位或领导有明确指示外，原则上禁止转发上级公文。

1.4.8 附件标识

附件应另起页，附件标识首行左上角标注，旧国标规定是三号仿宋，新国标规定是三号黑体，同时，不加冒号。

1.4.9 版记中的变化

版记中去掉了主题词，字体由旧国标中规定的三字仿宋变为4号仿宋。同时，版记放正文及附件后面，即公文的最后面。

1.4.10 页码

页码字体改变成4号半角宋体阿拉伯数字。页码要连排。单独的版记页不编排页码。

2. 实际应用中的主要问题及解决办法

在实际应用中，由于各发文机关情况不同，会遇到一些实际问题。

2.1 附注是否必须注明印发传达范围

《细则》规定：下行文应在附注处注明印发传达范围。如中央级文件下发至省级政府，而该文件需要发至市县一级，则附注处必须注明“此件发至市县级政府”，那么省级政府接到此文件后必须转发该文件到市县一级。但省级政府在下发该文件时，主送机关已明确发送范围为市县一级时，附注处是否需要再注明一下呢。笔者认为，如果公文各要素

不能完全表达公文意图时，才需要通过附注进行标注和说明，如果主送机关已经很明确了发送范围，那么附注就不必再注明印发范围了。

2.2 在办公自动化系统中页码连排问题

新国标规定：公文的附件与正文一起装订时，页码应当连续编排。由于目前各党政机关企业大多有办公自动化，公文在计算机系统中完成起草、签批、转版、盖章、分发，纸质下发情况日渐减少，而现阶段使用的办公自动化系统多在旧国标基础上配备，如果将附件粘贴到正文中，页码连排不成问题，但如果附件是一个大表的话，粘在正文中显然不现实，就算有的能勉强粘贴，但是表格看着很乱，失去了用 excel 编排表格的优越性，实在是一种退步。再看一下新国标 7.5 对页码要素的规定：“公文的附件与正文一起装订时，页码应当连续编排。”那么如果不一起装订，就不用非要符合这一项了。如果遇到大表格问题，在系统中就当是附件、正文无法一起装订。具体操作是：正文与附件说明及附注在一起转版、盖章，附件则按照新国标要求中“如附件与正文不能一起装订，应当在附件左上角第一行顶格编排公文的发文字号并在其后标注附件二字及附件顺序号”。这样，即满足了新国标的要求，又符合了现行办公自动化的系统能力。

2.3 正文层次中是否必须体现字体变化

新国标规定公文正文第一层为黑体，第二层为楷体，三、

四层为仿宋。这样做的目的性很明确，就是为了让公文看起来更加清晰、明了。但是有的公文在层次表达时未必都是小标题，可能是一大段一大段的，这种情况再体现字体变化，公文不但看起来不清晰、不明了，还显得不伦不类，不规整。所以层次中如果有小标题，则小标题体现字体变化，内容还是仿宋字体。如果是大段大段的，没有小标题，就都是仿宋字体，不需要强行进行字体变化了。

3. 结语

修订后的新国标体现了统一性、完整性、简洁性、科学规范性、美观性。提高了公文的实用性水平，更好得实现公文作为处理公务、治理国家、管理社会的重要工具这一功能。但是在应用中，仍需要根据实际情况，按照《条例》的规定进行分析，以规定的目的性为参考，进行调整，不要死板教条得应用新国标。（作者：刘懿明 高新贤 申瑶）

公文格式常见错误探析

作为与《党政机关公文处理工作条例》配套的国家标准，《党政机关公文格式》在促进党政机关公文格式规范化方面取得了一定成效。然而，公文格式不统一、不规范的情况时有发生。看看下面 10 种公文格式常见错误，你中过吗？

错误 1：不急的公文标注紧急程度，且未按规定位置标注；在标题中的文种前面加注紧急程度，如“紧急通知”“紧急请示”“紧急报告”等。正确做法：紧急公文应分别标注“特急”“加急”，用三号黑体字，顶格编排标注在公文首页版心的左上角；如需同时标注公文份号、密级和保密期限，按照份号、密级和保密期限、紧急程度的顺序自上而下分行排列。

错误 2：发文机关标志标注为发文机关名称后加“任免通知”“情况通报”“值班通报”等。正确做法：发文机关标志由发文机关名称加“文件”二字组成（也可不加“文件”二字），但发文机关名称后不能加文种。

错误 3：发文字号要素中的机关代字概括得不准确、不庄重，字数过长；年度使用“（）”或“[]”括入，发文顺序号前“0”占位，且加“第”字；上行文的发文字号标注的位置不准确。正确做法：发文字号由机关代字、年份、发文

顺序号组成。机关代字要求准确、规范、精练、无歧义、易识别；年份应标全称，用六角括号“〔 〕”括入；发文顺序号用阿拉伯数字标注，前不加“第”字，不编虚位（即1不编为01）；上行文的发文字号标注在红色间隔线左上方位置，居左空一字编排，与最后一个签发人姓名处在同一行。

错误4：没有标注签发人；标注的签发人不是该机关的主要负责人或其他经授权的负责人；签发人标注了职务。正确做法：上行文应标注签发人姓名，签发人应是机关的主要负责人或者其他经授权的负责人，签发人员标注姓名，不标注职务。

错误5：公文标题中省略发文机关名称；把文种作为公文标题；公文标题的字体字号使用不规范，排列呈长方形或沙漏形等。正确做法：公文标题由行文机关名称、事由和文种组成；使用二号小标宋体字标注；标题回行时，排列应为梯形或菱形。

错误6：公文正文中，结构层次序数语后的标点符号一律使用顿号，如：“（一）、”“1、”“（1）、”；同一篇公文中结构层次序数语书写不统一，使用好几种结构层次序数语，如：使用“首先”“其次”“再次”，又使用“其一”“其二”“其三”，再使用“第一”“第二”“第三”等。正确做法：公文中的结构层次序数语及标点符号为“一、”“（一）”“1.”“（1）”；字体第一层用黑体字，第二

层用楷体字，第三层和第四层用仿宋体字标注；一篇公文中的结构层次序数语，使用同一种书写，以体现上下文表述的一致性。

错误 7：附件说明中的附件名称字数较长换行时顶格标注，未与附件名称的首字对齐；附件名称后使用标点符号“；”或“。”。正确做法：附件名称较长需要回行时，应当与上一行附件名称的首字对齐；附件名称后不加标点符号。

错误 8：发文机关署名与发文机关标志不一致或使用不规范简称；公文成文日期中的数字使用汉字小写数字书写。正确做法：发文机关署名应当署发文机关全称或规范化简称，并与发文机关标志一致；成文日期中的数字应当使用阿拉伯数字书写。

错误 9：公文需要说明的事项标注在版记的上一行；附注内容未用“（）”括起来。正确做法：附注应标注在居左空两字加“（）”编排在成文日期下一行；标注内容应该用“（）”括起来。

错误 10：抄送机关未按党政军群团的顺序或未按上级、平级、下级的层次标注；抄送机关要素栏内随意标注“内部领导”“打印、核对人”“印数”“联系人”“存档”等内容。正确做法：抄送机关的排列顺序按机关性质或隶属关系确定；对于不同级别的应依上级机关、平级机关、下级机关的次序标注；抄送机关栏内只允许标注主送机关外需执行或

者知晓公文内容的其他机关，不可标注与此无关的内容。（作者：刘文森）

办公室巧妙使用 Word 制作 标准格式公文模板操作实例

2012 年 4 月 16 日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《党政机关公文处理工作条例》。同年 6 月 29 日，为提高党政机关公文的规范化和标准化水平，又发布了《党政机关公文格式（GB/T9704—2012）》。所颁发的《条例》和《格式》，其目的就是要求统一公文格式，突显公文的权威、庄重与严肃。但在实际工作过程中，各级党政机关和企事业单位工作人员大多使用 Microsoft Word 软件印制和办理公文。本文作者就 Word 软件印制新版公文进行了初步探索，形成了 Word 版工作规范和新版公文规范解决方案。下面，作者以单一机关 XX 公司《关于召开安全工作会议的通知》这份公文为例，展示用 Word 制作新版标准格式公文的全过程。供大家学习交流。

一、具体操作流程及内容

（一）页面设置。

1. 新建一个 word 文档，单击“文件”→“页面设置”，打开“页面设置”对话框，选择“纸张”选项卡，把纸张大小设置为 A4。

2. 选择“页边距”选项卡，首先在“页码范围”设置栏的下拉选项中选择“对称页边距”，然后在“方向”设置栏

中选择“纵向”，然后在“页边距”设置栏中设置上 3.7cm，下 3.5cm，左 2.8cm，右 2.6cm。最后点“确定”。计算公式为：标准 A4 纸张 297mm×210mm，版心高度 97mm-37mm-35mm=225mm，版心宽度 210mm-28mm-26mm=156mm。从而保证版心尺寸为 156mm×225mm。版心总体居于 A4 略偏右下，布局满足三大条件：一是从垂直方向看，公文版心整体略处于纸面下部，给人以沉重感觉，符合公文的庄重性。二是天头留足空白空间，便于公文处理。三是从水平方向看，订口略大于切口，便于装订阅读。

（二）制作发文机关标识。

1. 在文档的第一行输入一个回车符，并把这个回车符的大小和行距（固定值）都设置为 99.5 磅，即 35mm。或点击插入文本框，设置文本框高度（行）3.5cm，选择文本框设置为“无框线”。此距离为发文机关标志上边缘距版心上边缘的准确距离 35mm。同时按照 2012 版党政机关公文条例及规范，取消以往上行文与下行文差异距离设置，统一规定为 35mm。35mm 亦是三行多的距离，正好可以标注份号、密级和保密期限，以及紧急程度等版头中的三个重要要素。

2. 在文档的第二行输入“XX 公司文件”，并使之居中排列。选择这行字，对它进行格式设置：点击“格式”→“字体”，选择“字体”选项卡，在“中文字体”选择框中，选择“小标宋”（或用宋体代替），在“字形”选择框中选择“常规”，在“字号”选择框中直接输入“62”，即单个字

的宽和高都是 62 磅，也就是 22mm，在“字体颜色”选择框中选择红色；选择“字符间距”选项，在“缩放”选择框中选择“68%”，使单个字的宽度缩小为高度的 68%，即 15mm。点击“确定”，完成发文机关标识的制作。本次发文机关标志的制作仍然按照 22mm×15mm，主要由于 99 版国标中“国务院文件”是此标准，而 2012 版国标未对“发文机关标志”规定具体数值，但规定以不大于上级机关为原则。发文机关标志在具体排布上，文字少的情况下要适当拉宽字间距，文字多的情况下尽量压缩字间距（或缩放比例），总体上要小于版心，做到醒目、美观、庄重。

3. 选中第二行，把第二行的行距设置成固定值“62 磅”，单击确定。

（三）确定并标识发文字号。

1. 在文档的第三行和第四行分别输入大小为 3 号仿宋字的回车符，并把这两行的行距都设置成“固定值”“16 磅”，即 3 号字的高度值，这样根据《格式》要求，发文字号在发文机关标识下空两行的位置。

2. 根据公文内容或公司规范化简称拟定发文字号，比如“XX 司〔2014〕1 号”或“XX 厂〔2014〕1 号”，用 3 号仿宋体字居中排布在文档的第五行。注意发文字号中的年份要用六角括号“〔〕”括起。

3. 选中第五行，并把第五行的行距设置成“固定值”“16 磅”。

（四）红色分隔线。

1. 在文档的第六行，输入一个大小为 11 磅即约 4mm 的回车符。满足公文分隔线在发文字号下方 4mm 处的规定。

2. 选中第六行，并把第六行的行距设置为“固定值”“11 磅”。

3. 在第六行回车符的下面插入一条长度为 156mm、宽度为 0.35mm-0.5mm 的红色分隔线。单击“插入”→“图片”→“自选图形”，打开“自选图形”工具栏，选择直线工具，在第六行的下面画一条与版心同宽的横线→双击横线，打开“设置自选图形格式”对话框，选择“颜色与线条”选项卡，设置线条颜色为“红色”，线条虚实为“实线”，线条粗细为“1.0 磅-1.5 磅”，即 0.35mm-0.5mm。单击“确定”，完成分隔线条格式设置。分隔线具体高度也可根据发文机关标志字体字号酌定调整，最大应不超过 1mm，即“2.8 磅”。

（五）设置标题。

1. 在文档的第七行和第八行分别输入一个 3 号仿宋字大小的回车符，并把这两行的行距都设置成“固定值”“16 磅”。

2. 在文档的第九行和第十行输入公文的标题（因为该公文标题较长，需占用两行的位置），并设置成 2 号小标宋（或宋体），居中排布。第九行输入“XX 公司”，第十行输入“关于召开安全工作会议的通知”。同时，把两行的行距设置成“固定值”“33 磅”。因为 2 号字的高度是 22 磅，把行距

设置成 33 磅，就是使用了 0.5 倍行距，从视觉效果上看比较美观大方。

（六）设置主送机关。

1. 在文档的第十一行输入一个 3 号字大小的回车符，并把这一行的行距设置成“固定值”“28.8 磅”（后正文部分待述）。新版《格式》要求主送机关编排于标题下“空一行”的位置，此处“空一行”应为标准正文行距，即一个汉字的字高加 3 号汉字字高的 $\frac{7}{8}$ 的距离。

2. 在文档的第十二行输入主送机关名称，并设置成 3 号仿宋体，居左顶格排布，后标全角冒号。然后，把这一行的行距设置成“固定值”“28.8 磅”（后正文部分待述）。

（七）设置正文。

1. 自文档的第十三行起，输入公文的正文，每自然段首行左空 2 字，回行顶格。

2. 输入完毕后，选择全部正文，设置成 3 号仿宋体字，行距为“固定值”“28.8”磅。3 号仿宋体字的宽度约为 5.54mm，28 个字的总宽度为 155.12mm，取整后等于版心宽度(156mm)。3 号字字高约为 5.54mm，因此一行（3 号字字高+3 号字字高的 $\frac{7}{8}$ ）就约等于 10.39mm，由于版心高度为 225mm，两者相除为 21.65，取整后正好能排 22 行。注意撑满版心后，每页面公文实际应该由 22 行 3 号仿宋字加 21 个行距组成。其中 1 个 3 号字字高的 $\frac{7}{8}$ 分摊到 22 行约为 0.23mm，则得出实际每行调整为 10.16mm。又因磅值相对毫米的初略换算可使

用“磅数 $\div$ 2.84=毫米数”的公式来进行换算，故所得每行正文行距设置固定值约“28.8”磅。

（八）设置发文机关和成文日期。

新版《格式》中对发文机关署名、成文日期等进行了统一规定，并按照加盖印章、不加盖印章、加盖签发人签名章等三种不同情况进行了详细说明，本文暂不过多阐述。重点讲解加盖印章的情况：对于单一机关发文或联合行文来说，发文机关署名和成文日期的标注位置都应该满足加盖印章时“印章上边缘距正文1行之内（即10mm之内），下压成文日期”的要求。由于一般机关或者企事业单位的印章直径都是45mm，加上与正文的距离0mm~10mm，这就要求成文日期的下边缘与正文最后一行的下边缘之间的垂直距离保持在45mm~55mm之间。这个距离减去发文机关署名和成文日期字符本身及行距的高度58磅，即约21mm，则需要在正文的最后一行与发文机关署名之间空出一个24mm~34mm的距离，换算成磅值，大约就是68磅~96磅。因此：1. 在正文最后一行的下面输入一个高度为68磅~98磅的回车符，然后把这一行的行距设置为与回车符高度相等的“固定值”。2. 前面提到正文行距设置固定值为28.8磅，经初略计算则在正文后面空行2.3~3.4行，提行按规定输入发文机关署名及成文日期。经作者实际操作，空3行加盖印章时，印章上边缘距正文最后一行的下边缘大约8~10mm，接近1行距离，但也符合规定；空2行加盖印章时，印章上边缘距正文

最后一行的下边缘大约 1~2mm。为防止空白过大，容易被人插入内容，实际操作建议空 2 行为宜。3. 把光标放在成文日期的最后，按要求连续输入空格，每 2 个空格为 1 字，以满足《格式》中不同情况对成文日期“右空字数”的要求。

（九）设置版记。

1. 把光标放在公文末页的最后一行，输入抄送机关、印发机关和印发日期，并设置成 4 号仿宋体字。“抄送机关”左空一字居左；“印发机关”提行左空一字居左，印发时间右空一字居右。印发时间使用阿拉伯数码标识。比如输入印发机关“四川维尼纶厂办公室”，“2014 年 7 月 31 日印发”。

2. 版记分隔线。单击“插入”→

“图片”→“自选图形”，打开“自选图形”工具栏，选择直线工具，在“抄送机关”行和“印发机关和印发时间”行的上下各划一条与版心同宽的横线→双击横线，打开“设置自选图形格式”对话框，选择线条虚实为“实线”，版记中的首条分隔线与末条分隔线为粗线“1 磅”，即 0.35mm；中间分隔线为细线“0.7 磅”，即 0.25mm，单击“确定”，完成线条格式设置。

（十）标注页码。

公文一般为双面印制，版记则一定在偶数页上。此时公文编印的页码应为外侧标记，装订为骑马钉（或左侧装订）。本文以左侧装订、页码外侧设置为例说明操作。

1. 单击“页面设置”→“版记”→“页眉和页脚”→选

择“奇偶页不同”→页脚“2.8cm”。

2. 单击“插入”→“页码”→“页码设置”→选择“1, 2, 3...”、“续前节”“外侧”。

3. 鼠标移至页面页码位置双击，选中页码文本框拉长。
奇数页：靠左对齐，左空一字（2个空格）后直接插入特殊符号“—”，然后1个空格，右移光标，继续1个空格后插入特殊符号“—”，则奇数页页码设置完毕。偶数页：靠右对齐，右空一字（2个空格）后直接插入特殊符号“—”，然后1个空格，左移光标，继续1个空格后插入特殊符号“—”，则偶数页页码设置完毕。

4. 分别选中页码字体，设置成白体（Tahoma）4号字或仿宋4号字。

至此，一份Word版公文格式模板就设计完成。此模板适用多版本Word软件。

二、公文制作规范思考

笔者通过外出学习和参观交流，以及阅读上级及相关企事业单位公文，发现不同单位不同部门，甚至同一企业内部的公文模板都不尽相同，千差万别。特别是针对《格式》规定的不具体地方，更是千姿百态。这些现象说明了不同工作人员对标准的不同理解，也说明了工作中缺乏公文格式数值化标准的统一。一是Microsoft Word软件已经进入各个领域，在公文印制和流转中的使用面和使用率都很高，有必要对Word制版进行说明和规范，从而体现公文的严肃和庄重。

二是制版应该遵循《格式》已经明文规定的具体数值，比如页面、版心等尺寸。三是突出公文的严肃、庄重特性。四是工作人员应对各版本 word 办公软件熟练掌握与灵活运用。

（作者：岳川平）

公文语体标题用词与格式特点简析

公文语体是指党政机关、社会团体、军队、企业事业单位以及人民群众之间在公务活动中所形成的，有特定体式、内容完备、具有现行效用的文书材料。它是为处理具体公务服务的，是为协调人们的社会生活、稳定社会秩序、提高人们的工作效能服务的¹。

公文语体标题是公文的“眉目”，也可称作“眼睛”和“窗口”，尤可堪称公文所有组成项目中最精华的要素。它最能体现行文主旨和行文关系，最能体现公文内容和文种的正确使用，最能体现公文处理法规的最新规定，最能体现语法、修辞和逻辑等多学科知识的综合运用技巧，也最能体现作者的才华和智慧。公文语体标题概括性强，感情色彩少，具有程式化、专业化的特点。由于公文语体的范围比较大，我们在分析公文语体标题时多数以党政机关的公务文件为语料来源，因为这些语料能比较典型的反映公文语体标题的特点，它们和企事业单位、普通民众间的公务活动所使用的公文标题具有较多的一致性。

一、公文语体标题的用词特点

公文语体的标题用词严肃客观、指代明确，很少出现“你我他”这样的代词，发文机关和省市也决不会用缩略语，这和新闻语体、科技语体都大不相同。

1、名词专用词语

如果说每一种语体都有自己的专业术语，那么文种词就是公文语体的专业术语。由于公文语体自身的要求，公文语体的标题往往带有标志性的文种词如“命令、布告、通知、批复、报告、决定、决议、请示、指示、通报”等，这些文种词往往是从古代传承下来的，具有一定的稳定性。例如：

①国务院关于进一步加强的安全生产工作的决定（国发〔2004〕2号）

②第十届全国人民代表大会第二次会议关于2003年国民经济和社会发展规划执行情况与2004年国民经济和社会发展规划的决议（2004年3月14日通过）

2、动词专用词

公文语体标题的动词专用词主要用于公务活动和公文处理方面。如：转发、印发、批转、批复、批示、制定、颁布、废除等，这些词语在其它文体标题中是比较少见的。例如：

①北京市人民政府办公厅转发市交通委关于调整本市公路养路费免征范围文件的通知（京政办发〔2007〕56号，2007年9月10日）

②广西壮族自治区人民政府批转自治区地方税务局关于农用土地出租和转让收入征免所得税有关问题意见的通知（桂政发〔2007〕33号，2007年9月7日）

3、多用介词“关于”

公文标题要求简洁，必须竭力概括文中事由，所以“关于”一词频繁出现。一则标题中如果有“关于”，有文种，那么我们基本就可以断定这是一则公文语体标题了。例如：

①黑龙江省人民政府关于促进城区经济发展的指导意见（黑政发〔2010〕63号）

②国务院关于切实加强爱滋病防治工作的通知（国发〔2004〕2号）

二、公文语体标题的格式特点

公文语体的标题有相对固定的格式，通常由公文“三要素”组成，即发文机关、事由和文种三个要素，以标明由谁发文、为何发文和用何文种发文。2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》作出明确规定：“公文标题应当准确简要地概括公文的主要内容（事由）并标明公文种类（文种），一般应当标明发文机关。”公文标题具有统摄全篇，揭示主旨的作用，因为它是公文的总体思路和核心内容的概括和提炼。

1、发文机关+关于+事由+文种

标题要力争精确、结构完整，使阅读者通过公文标题对文件的制发机关、文件内容、文种得到一个概括的了解，基本领会发文目的。基本格式为“发文机关+关于+事由+文种”。例如：

①黑龙江省人民政府办公厅关于调整部分副省长工作

分工的通知（黑政办发[2010]36号）

②教育部关于做好学生军训安全工作的紧急通知（教电[2010]293号）

2、关于+事由+文种

这种格式省略了“发文机关”，省略的前提是：公文版头载明了发文机关、规范性公文，以国家领导人或机关领导名义发布的；机关内部运转公文，文尾注明发文机关的。除此之外重要的公文，一般都不省略发文机关，这样能使标题更庄重，也便于下级引用。例如：

①关于发放2010年度全国职称外语等级考试成绩通知书的通知（黑龙江省人事考试中心文件 2010年7月30日）

②关于建立朝阳区福利企业管理服务联席会议制度的通知（朝民发[2009]37号）

3、发文机关+文种

有少数公文标题格式不但省略了“关于”，而且连“事由”都省掉了。如果公文标题中省略“事由”则必然省略“关于”。这种格式多用于通告。例如：

①甘孜州人民政府通告（《甘孜日报》2005年5月1日）

②兰州市人民政府通告（兰州市人民政府文件 2006年3月27日）

4、发文机关+关于+事由+行文对象+文种

有的公文标题有明确的行文对象，如批复类公文，所以这类公文标题的格式中增加了“行文对象”。

《国务院办公厅关于深圳特区私人建房问题给广东省人民政府办公厅并转福建省人民政府办公厅的批复》。

5、发文机关+发文方式+原公文标题+文种

在公文中经常有需要转发、批转的时候，这种情况中的公文标题格式一般为：发文机关+发文方式+原公文标题+文种，这里的发文方式多为转发，文种多为通知，如果原公文标题的文种也是通知可以省略。有时标题也可以省略发文机关。例如：

①北京市人民政府办公厅转发市金融办等部门关于北京市小额贷款公司试点实施办法的通知（京政办发〔2009〕2号，2009年1月4日）

②北京市人民政府办公厅转发市老龄工作委员会办公室关于加强老年人优待工作办法的通知（京政办发〔2008〕47号，2008年10月1日）

6、发文机关+关于+发文方式+原公文标题+文种

在公文标题中我们还会经常看见一些印发式的标题，一般格式为：发文机关+关于+发文方式+原公文标题+文种，发文机关可以省略，发文方式多为印发。例如：

①北京市人民政府办公厅关于印发2009年市政府立法工作计划的通知（京政办发〔2009〕17号）

②北京市人民政府办公厅关于印发缓解北京市区交通拥堵第六阶段（2009年）工作方案的通知（京政办发〔2009〕25号）

公文语体标题的格式是多种多样的，除了上述的六种常见格式以外还有授权式，格式一般为：发文机关+授权+文种，如《新华社受权公告》；会议纪要格式：会议时间+会议名称+文种，会议时间可以省略，如《全省基本建设工作会议纪要》；特殊格式，如《中华人民共和国主席令》等格式。（作者：倪莉莉）

试析党政公文《条例》与《格式》 衔接的严密性问题

《党政机关公文处理工作条例》（下文简称《条例》），是推进党政机关公文处理工作科学化、规范化、制度化的基本政策和原则；作为《条例》的配套规定，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会联合发布的国家标准《党政机关公文格式》（下文简称《格式》），是推进党政机关公文格式规范化、标准化的具体实施细则。《条例》与《格式》衔接的严密程度直接影响《条例》与《格式》的实施成效。

《条例》与《格式》发布实施以来，学界同仁对《条例》和《格式》进行了较全面的研究探讨，一些研究文章中提及并探讨了《格式》与《条例》衔接的严密性问题，本文拟对这一问题作进一步的分析探讨并就教于学界同仁。

1. 《格式》与《条例》衔接（配套实施）的合规性和适宜性问题

毋庸置疑，《格式》与《条例》能否严密衔接的根本性问题，就是《格式》与《条例》配套实施的合规性和适宜性问题。对于这个问题，有学者提出，“从中国共产党在国家政治体制中的领导地位角度考虑，作为国家行政机关一个部

门的国家质量监督检验检疫总局发布直接规范党组织公文格式的《党政机关公文格式》标准不合适”。[1]但笔者认为，《格式》与《条例》配套实施具有高度合规性和充分适宜性。

在笔者看来，前述“国家质量监督检验检疫总局发布直接规范党组织公文格式的《党政机关公文格式》标准”这一说法不准确，准确的表述应该是“为配合《党政机关公文处理工作条例》的贯彻实施，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会接受中共中央办公厅和国务院办公厅的指令任务（笔者提出“接受指令任务”这一说法的具体理由见下文“《条例》《格式》在个别环节的衔接上缺乏严密性及解决该问题的途径”中的有关分析论证），制定发布了《党政机关公文格式》国家标准”。基于这一准确表述，《格式》与《条例》配套实施是完全合乎规则的，是适宜的。

再者，虽然《格式》“是行政机关的单独行文”而不是党政联合行文，[2]但按照《条例》的规定：“属于党委、政府各自职权范围内的工作，不得联合行文。”[3]而制定发布《格式》国家标准正是政府机关国家质量监督检验检疫总局职权范围内的工作，因此，国家质量监督检验检疫总局“单独行文”发布《格式》合乎《条例》规定，这里“行政机关的单独行文”并不影响《格式》标准对党组织公文的适宜性。

另外，尽管此前实施的《中国共产党机关公文处理条例》（下文简称“原条例”）规定的党的机关公文格式不同于同期实施的国家行政机关公文格式，但原条例规定“公文中汉字和标点符号的用法符合国家发布的标准方案，计量单位和数字用法符合国家主管部门的规定”，[4]而汉字和标点符号用法标准方案、计量单位和数字用法规定都是由国家有关行政机关制定发布的，这就是说，在党政公文采用不同格式期间，按原条例的规定，国家行政机关制定的有关规则适宜于原条例和党的机关公文格式。而现行《条例》统一了党政机关公文格式而且仍明确规定“公文使用的汉字、数字、外文字符、计量单位和标点符号等，按照有关国家标准和规定执行”，[5]显然，按现行《条例》的规定，与“文字、数字、计量单位和标点符号等用法”规范一样，国家行政机关制定的《格式》标准适宜于“规范党组织公文格式”。

综上所述，《格式》与《条例》配套实施合乎规定，是适宜的。

2. 《条例》《格式》在个别环节的衔接上缺乏严密性及解决该问题的途径

尽管《格式》与《条例》配套实施合乎规定、是适宜的，但《格式》与《条例》在个别环节的衔接上存在缺乏严密性的问题。为了便于探讨解决《格式》与《条例》在个别环节的衔接上缺乏严密性问题的途径，我们就从“公文的送印机

关”的释义说起。

《条例》中明确界定“印发机关和印发日期”是指“公文的送印机关和送印日期”；[6]而作为《条例》的配套规定，《格式》中却未提及“印发机关”是指“公文的送印机关”。[7]尽管《格式》起草成员徐成华等人对“印发机关”作出了明确的解释（下文简称“徐说”）：“这里的印发机关是指公文的印制主管部门，一般应是各机关的办公厅（室）或文秘部门。有的发文机关没有专门的文秘部门，发文机关就是印发机关”，[8]但这样的解释在《格式》中并未出现，因此，徐说缺乏足够的权威性。

从语法语义角度来看，《条例》中的“公文的送印机关”既可理解为“公文的承印机关”，也可理解为“把公文文稿送交承印机关的机关”。正是基于这一语法歧义，徐说并未得到学界同仁的一致认同，有些专家就认为这里的“送印”是“谁送印”，送印者应该是公文的起草、承办部门，而公文的起草、承办部门不限于文秘部门，因此发文上不宜把“送印机关”标注为文秘部门。[9]

学界对“公文的送印机关”的不同解读是这一歧义表述本身导致的必然结果。虽然《条例》与《格式》发布实施以来，党政机关在其制发的公文正本上“印发机关”标注的正是“公文的印制主管部门”即发文机关的办公厅（室）或文秘部门，也就是说，党政机关的文秘人员对“印发机关”的

理解与徐说是一致的，徐说是切实可行的，但我们不能因此而否认《条例》与《格式》在这一环节的衔接上不够严密这一事实。

既然徐说的含义明确而单一并且切实可行，那么《格式》中为何没有采用徐说？采用徐说又能否解决《条例》与《格式》在这一环节的衔接上不够严密的问题呢？解决《条例》与《格式》在个别环节的衔接上缺乏严密性问题的途径又是什么？

笔者认为，《格式》中之所以没有采用徐说，主要是由于如下两个原因：其一，《条例》规定：“各级党政机关办公厅（室）主管本机关的公文处理工作，并对下级机关的公文处理工作进行业务指导和督促检查。”“党委、政府的办公厅（室）根据本级党委、政府授权，可以向下级党委、政府行文，其他部门和单位不得向下级党委、政府发布指令性公文或者在公文中向下级党委、政府提出指令性要求。”[10]按照这两条规定，在省部级党政机关发布的所有公文中，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的公文的权威性和约束力是最强的，而《条例》在各级党政机关的公文处理工作中则具有最高的权威性和约束力，与《条例》配套实施的《格式》必须遵守《条例》的约束。虽然《条例》只规定“公文的版式按照《党政机关公文格式》国家标准执行”[11]而未明确指令由哪些机关制定发布《格式》国家标准，但由于

《格式》的发文机关是国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会，所以，从法理上说，从中共中央办公厅和国务院办公厅那里承接制定发布《格式》国家标准这一指令性任务并最终制定发布与《条例》配套实施的《格式》国家标准的是国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会。不论是从承接指令性任务这一层面来说，还是从制定与《条例》配套的《格式》规定这一角度来说，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会联合制发的《格式》都必须遵守《条例》的约束。换言之，《格式》中不宜针对《条例》中的某一概念、表述作出与《条例》不能形成高度一致的解释或说明。由于《条例》中“公文的送印机关”这一表述本身包含歧义，所以《格式》不可能对《条例》中的这一表述作出与《条例》形成高度一致的解释或说明，因此，这里应有的解释或说明也就只能付之阙如了。

其二，从纠正语法歧义角度来说，即使《格式》中采用了徐说，也不能消除《条例》中“公文的送印机关”这一表述的语法歧义。笔者推测，很可能是由于这个原因，《格式》起草组对这一问题作出了一种灵活处理：《格式》中未对“公文的送印机关”作出明确的解释或说明，但《格式》起草成员徐成华等人以个人身份在其著作中对“印发机关”作出了的他们解释，这也可看作是对《格式》中省略相关解释或说明的一种补救措施。

基于上述分析，笔者认为，既然《条例》中“印发机关”是指“公文的送印机关”这一表述确实有歧义，而与《条例》配套实施的《格式》的发文机关又无法消除这一问题，那么，旨在“推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化”[12]的《条例》的发文机关就应对这一包含语法歧义的表达予以修改。由此推论，既然《格式》的发文机关不宜对《条例》中存在的歧义表述等个别问题作出与《条例》不能形成高度一致的解释或说明，那就理应由《条例》的发文机关对现行《条例》中存在的歧义表述等个别问题作出必要的修改，以使《条例》与《格式》的衔接更加严密。在笔者看来，这也正是解决《条例》与《格式》在个别环节的衔接上缺乏严密性问题的恰当而正确的途径。（作者：赵建伟）

合目的性与合规律性的公文格式之美

公文作为机关工作的专用工具，是各级各类国家机关、社会团体和企事业单位在处理公务活动中有着特定的效能和广泛的用途的文书，从外观上看，其格式固定，体式规范，构图严谨，布局匀称，既符合发文机关的目的性又符合机关工作的规律性，具有朴素大方的美感，体现的是一种整齐之美、素雅之美，主要表现在以下几个方面。

1. 美在规范

整齐规范的事物，除去其便于整理归纳的功用不谈，也总是给人以感官上舒适和审美上的愉悦。

首先，国家机关对公文格式要求最显著的特征就是规范。布局上，要求整体上分为三部分，眉首、主体、版记，缺一不可。对每一部分内容、格式，规定得十分明确、细致和严格，仅以标题为例，明确指出“公文标题一般标识在红色反线下空 2 行处，用 2 号小标宋字居中排布。如果字数偏多，需要分行排列，分行时注意不要把各行上下对齐排成等长，更不能将两个字以上的词拆开排在不同行的首尾。”

[1]对标题的字体、字号、位置、颜色规定的清楚明确。正因为公文格式的严格、细致、规范，所以按此标准制发的公文，外观上都会给人以严谨、大方的第一感觉。

其次，公文中凡需收文单位注意之处都应用红色，使得公文原本充满严肃味道的外观，注入了活泼的气息。

红色具有很强的美学实践意义，人类社会发展至今，“红色”被广泛应用于生活中的各个领域，并赋予它不同的特殊含义。第一，人们习惯于把红色作为警示信号，因为人类的血是红色的、燃烧的火是红色的，红色就不但象征着生命而且还常常使人联想起战争、流血、受伤、火灾、恐怖、危险等，所以许多警告标记都用红色的文字或图像来表示，在公文格式中也体现了这一点，如涉及到保密、紧急送达的事项，一定要用红色，以提醒收件人注意保存和时限送达。第二，红色在人类文明中还具有威严意味，比如类似故宫这样的皇家园林，经常采用红色的墙壁，体现在公文格式中如公文眉首的“发文机关标识原则上应使用小标宋体字和红色标识，字号以醒目美观为原则，由发文机关酌定”。[2]第三，红色在政治上经常用来象征革命以及左派，共产主义国家用来表示共产主义。在中国的政党中，红色传统上表示中国共产党，因此党的机关的公文，红色反线中间一定要断开，并印有红色的五角星。

正因为具有这样的规范美，公文从外观上看，才既严肃又不失活泼、既严厉又不失温和，是纸上功夫却极具实用价值。

2. 美在科学

公文在格式应用上，还符合数学和生态美学的审美规

律，构成了科学之美。

公文格式中应用了完美的黄金分割点。黄金分割，是指将事物整体一分为二，较大部分与较小部分比值为 1：

0.618。0.618 被公认为最具有审美意义的比例数字。根据国家行政机关公文格式的要求“发文机关标识上边缘至版心上边缘为 25mm。对于上报的公文，发文机关标识上边缘至版心上边缘为 80mm”排版之后，红色反线在上行文中，恰好位于整个版面的约三分之二处，在下行文中恰好位于整个版面的约三分之一处，最大部分和最小部分的比值和黄金分割率十分接近，这样，公文的首页就会给人以素雅的美感。

公文格式的整体布局还符合自然生态形式美的要求。公文整体结构分为三部分：眉首、主体、版记，就如同昆虫头、胸、腹的身体结构，这就符合了自然进化的生命结构之美。昆虫身体的核心部分是胸部，功能上是昆虫运动的中心。而公文格式中主体的部分通常承载着公文最重要内容——文种，其在整体中的重要地位正如昆虫的胸部。我们知道，自然界高级生命的整体构成基本都分是成三部分，中部往往是生命体的核心，譬如自然界里最高级的生命——人，人体的最重要组织和器官，也都分布在胸部。公文格式的这一设计，恰好又体现了自然有序运动的生命的节律美，与生态美学的规律暗相符合，所以一篇格式规范的公文，也能让人在严肃之余体味到优美。

3. 美在传承

美具有传承性，美的传承是建立在深厚的文化底蕴和历史渊源之上的。公文对格式的传承的最突出表现就是“贴黄引黄制”的现代应用。

“贴黄引黄”是我国古代一项重要的公文制度，它能使公文受理者一目了然地看到公文的主要内容，提高了公文处理效率，在公文史上具有里程碑的性质。“贴黄引黄”源于唐，发展与宋，完善于明清。唐初，写好的敕书如需作局部改动，就用黄纸贴上改写，称为“贴黄”。到了宋，凡上行文书写完如有重要补充，可另写于黄纸之上附于正文后，亦称为“贴黄”；凡送呈的文书，须将内容要点，呈递日月写于黄纸上，贴于封皮或文首，则称为“引黄”。到了明清两代，崇祯即位，批阅章奏时深感文字冗繁，便命内阁制作贴黄式样，这就是公文格式规范文本的雏形，又令进本官员将疏奏用百字左右进行摘要，贴于文尾，以便阅览。清初，“贴黄引黄”制更加严格，如顺治二年(1645)规定“凡内外官员题奏本章，不得过三百字……不许重复冗长。仍将本中大意，撮为贴黄，以便阅览，其贴黄不许过一百字。”

[3]新中国的公文依然传承了“贴黄引黄”制度，集中表现在公文标题和主题词的使用上。公文标题通常是由：“发文机关、发文事由和文种”三部分构成。主题词则是要求作者按照主题表选取能够概括出公文内容的短语，标注在版记的最上一行。都具有“贴黄引黄”的性质，不过形式和内容都更加精炼、简洁。由于标题和主题词的位置和字体字号都有

特殊要求，从美术构图的角度看，两部分都比较鲜明，具有突出主旨、提示、归类作用，同时兼具响亮的美感。

4. 公文格式美实现了实用价值和审美价值的统一

公文格式特征就是实用原则与美观原则相结合，实用价值与审美价值合二而一。

公文格式的实用价值先于审美价值，公文套用严格而规范的格式首先具有突出的实用价值。一方面规范的公文格式便于发文单位和收文单位间相互交流和沟通。按照公文格式规范的要求，公文要根据行文方向（上行、平行、下行）的不同，套用不同的格式，所以收文单位从公文的外观就可以直接判断出发文单位的行政级别的高度，及时采取有效的行动。另一方面规范的公文格式有助于提高公文处理的效率。在公文版记中，醒目的红色标识可以显示公文的轻重缓急、保密与否、现实送达等情况，提醒收文单位引起重视，并妥善采取措施，保证了公文在整个处理过程中能够被稳妥、安全、高效的落实和传达。

公文的格式还具有突出的审美价值。人们能从一篇成功的公文中感受到审美的愉悦，一方面是因为公文格式的符合人类的审美心理和审美规律，另一方面还是因为公文的内容体现着一种社会美。从人类的审美历史起源看，当原始人依照一定的规律，把石头打制成有锋刃的石器的时候，其审美价值也就诞生了。和人类其他精神产品一样，公文的审美价值同样根植于它的人文内涵，只是表现的形式不同而已。[4]

李泽厚先生在论述“社会美”的时候说：“所谓社会美，一般是从形式里能看到内容，显出社会的目的性。在合目的性和合规律性的统一中，更多表现出一种实现了的目的性，功利内容直接或间接地显现出来。其实也就是康德所讲的依存美。”公文格式从内容到版式设计安排恰恰直接而集中地体现了社会实践性的特征，同时又具备了形成社会美的自身机制。在“在合目的性和合规律性的统一中”，形成了一种社会美。

总之，通过对公文格式的审美和分析，我们不仅可以加强对公文格式重要性的认识，还能提高书写公文的规范性，更有利于实现发文主体机关制发公文的规范化和科学化。

武警机关公文格式常见错误浅析

重视规范机关公文格式，提高公文处理效率是各级领导的一贯要求，也是培养机关良好作风的有效途径。从当前实践情况来看，在对格式要素的把握和具体操作上，还存在着对法规精神把握不准确、不规范，标识不当、比较随意等问题。笔者针对机关公文格式中经常出现的问题，通过具体的实例分析，按照眉首、主体、版记及页码的顺序，和大家一起探究如何正确标识机关公文格式要素，以期对同志们有所借鉴或帮助。

1 眉首部分常见错误分析

1.1 发文机关名称标识不美观

有些公文中存在发文机关名称字迹太大或太小的问题。国家军用标准 GJB5100—2005《军队机关公文格式》（以下简称《格式》）规定：字号由发文机关以醒目美观为原则酌定，但应当小于 22mm×15mm（高×宽）。以武警石家庄士官学校下发的通知为例，可设置如下：首先将“中国人民武装警察部队”设为红色、方正小标宋、小初，单击“双行合一”，将“中国人”字符间距设为加宽、磅值 5.8；然后将“石家庄士官学校”设为红色、方正小标宋、一号；最后将“（通知）”设为方正小标宋、小一，注意“通知”二字为黑色，括号为红色。

1.2 年份括号错误

有些公文中，年份括号用了中括号“[]”，这是错误的，应使用六角括号“〔 〕”。例如：中国人民武装警察部队“武司〔2014〕1号”文。《格式》规定：年份、序号用阿拉伯数字标识，年份应当标全称，用六角括号“〔 〕”括入，序号前不加“第”字，不编虚位（如1不编为001）。

2 正文部分常见错误分析

2.1 公文标题标识错误

1. 标题排列太满。有时由于标题太长，拟制者将标题排列得与版心同宽，使人感觉不出空天、居中、醒目的美感。标准的标题排列格式应当比顶格的正文两端至少缩进三到四个字。

2. 标题的字迹太大或太小。有些公文拟制者为了使标题醒目，常常超出规定的字体和字号把标题标注得很粗大；有的为了标注成单行标题，又小于规定的字体和字号进行标识。例如：某支队《加强网络空间安全管理的通知》，用小一号宋体加粗标引，明显是错误的。《格式》规定：标题用二号小标宋体字标识，位于红色反线下空一行，分一行或者多行居中排布。

2.2 主送机关位置错误

例如：某支队《关于×××晋升警衔的命令》，主送机关位置设置在标题之下两行，这显然是错误的。《格式》规定：主送机关用三号楷体字，在标题下空一行左顶格标识，

后标全角冒号。

2.3 小标题层次序号混乱

由一级标题“一、”直接进到三级标题“1.”。《格式》规定：正文最多可设四层小标题。其序号第一层用“一、”、“二、”、“三、”……，第二层用“（一）”、“（二）”、“（三）”……，第三层用“1.”、“2.”、“3.”……，第四层用“（1）”、“（2）”、“（3）”……，分别按顺序编排；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。

2.4 附件说明缺失

有些文件直接把附件附在正文后面，而没有标注附件说明。《格式》规定：公文有附件的，在正文末尾空一行标识附件说明。用三号仿宋体字，左空二字标识“附件”字样，后标全角冒号和名称。

2.5 “此页无正文”标识错误

“（此页无正文）”是军用公文的特有要素，是为了防止在空白页私加文字。例如：某支队《“条令学习月”活动情况报告》，前一页已经标识了署名及日期，下一页出现“此页无正文”五个字，这显然是错误的。《格式》规定：正文排完后所剩空白处不足以排下署名和成文日期时，应当将署名及成文日期另起一页标识“（此页无正文）”字样。在本例中，前一页已经标识了署名和成文日期，另起一页的就不需再标识“（此页无正文）”字样了。

2.6 成文日期错误

武警机关公文错用阿拉伯数码字的“0”标注日期。例如：某文件成文日期是“二0一四年三月二十六日”。这样标注是错误的。《格式》规定：成文日期用三号仿宋体汉字标全年、月、日，“零”统一用“〇”。特别需要注意“零”的写法，应是中文大写的“〇”。不能错误的写成阿拉伯数码字的“0”，或者英文字母“o”。

2.7 印章位置错误

有些文件的印章位置错误，印章与正文之间的距离太远或太近。

《格式》规定：印章上距正文一行之内或者无正文说明二行之内，下压成文日期。

3 版记及页码部分常见错误分析

3.1 主题词常见错误

1. 主题词词目之间字符间距不当，有的只空了半个字。

《格式》

规定：用三号黑体字，在公文主体的下方左顶格标识“题词”字样、全角冒号和主题词词目，词目之间空一字，不加标点。

2. 当公文标题中出现的文种即是公文本身的文种时，多标识了文种。例如：《关于下发〈石家庄士官学校开展“学理论、学法律、学业务”活动实施方案〉的通知》。标题中的“通知”，即是公文本身的文种，不需再进行标引。

3.自由词错加方括号。2006年12月颁发的《军队机关公文主题词标引规则》明确规定：自由词不再加注方括号。

3.2 抄送机关错误

最后一个抄送机关名称后面的句号缺失。《格式》规定：
抄送

名称之间用逗号或者顿号隔开，回行时与冒号后的抄送机关名称第一字对齐，最后一个名称后标句号。

3.3 页码错误

页码出现的问题比较多，具体有以下几个方面：两页以上文件，未标注页码；首页未标注页码；未加四号一字线；单面印刷时，页码未居右空出一字的距离；版心下边缘与页码之间的距离少于或多于7mm。《格式》规定：页码用四号半角白体阿拉伯数字标识，A4型纸置于版心下边缘之下一行，数字左右各印一条四号一字线，一字线距版心下边缘7mm。页码自公文首页开始标识；双面印刷时，单页码居右空一字，双页码居左空一字；单面印刷时，页码居右空一字。只有一页的公文不标识页码。

拟制公文是机关参谋业务要求“六会”技能之一。作为机关工作人员，很有必要掌握武警公文格式，只有认真学习领会《格式》精神、分析研究公文格式中存在的问题，坚持在军队机关公文实践中运用，才能不断提高公文处理质量，实现武警机关公文处理工作的规范化、制度化、科学化。（作者：王睿张彦琳牛蕴婷）

公文格式设置关键问题解决方案

2012 年 4 月 16 日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《党政机关公文处理工作条例》，随后，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会于 6 月 29 日发布了 GB/T9704-2012《党政机关公文格式》国家标准。笔者就新《格式》在实现过程中面临的关键问题进行了初探，试提出如下解决方案。

一、本方案前提与共识

（一）拟制软件。本方案使用 Microsoft Word 软件为前提，文中所提“软件”或“Word 软件”都指此软件。

（二）不轻易变通。新《格式》不能涵盖公文处理工作中出现的所有问题，特殊情况下新《格式》可以适当变通，本方案建立在不轻易变通的前提下。

（三）不面面俱到。新《格式》涵盖公文基本要素 18 项，本方案依照新《格式》中顺序进行阐述，但只对关键问题提出见解，其它较易解决的问题将会略过。

（四）一些具体情况。一是量词定义与换算。字和行的定义见新《格式》，也是本方案前提之一。二是撑满版心。撑满版心要求第 1 行字顶格编排在左上角，最后 1 行字沉底到下边缘，同时要求每页 22 行，即是说每页公文由 22 个

3 号汉字字高加 21 个行间距组成，这是公文整版构成基础，也是本方案共识。三是适用范围。公文首页各要素变化较多，在“不轻易变通”“撑满版

心”等前提和共识下，针对多数适用情况，提出本方案。本方案认为多数适用情况为：通用格式（区别于公文的特定格式）、单一机关发文、标题为 2 行和分步制发 4 种情况。

“标题为 2 行”是因为新《条例》要求标题由发文机关名称、事由和文种 3 部分组成，尽管新《格式》式样中“图 2 公文首页版式”依然为 1 行标题，但实际公文标题拟制以 2 行为多数（其它行数标题需要调整发文机关标志字高或主体行距）。“分步制发”是指一般公文制作分 2 步完成：第 1 步设计并印制留白红头，第 2 步拟制公文其它要素，并套印。四是因不同打印和复印设备等因素，本方案实现各要素设置误差一般在 $\pm 1\text{mm}$ 内。

二、方案具体内容

（一）版面。为符合上白边 $37\text{mm} \pm 1\text{mm}$ ，左白边 $28\text{mm} \pm 1\text{mm}$ ，版心尺寸为 $156\text{mm} \times 255\text{mm}$ 和双面印刷等要求。在实际页边距设置中应设置：页码范围多页对称页边距，上

3.25cm、下 3.45cm、内侧 2.8cm 和外侧 2.6cm；同时在首行文字输入时，选中并设置字体格式为：仿宋-GB2312、三号、字符间距紧缩 0.15pt、位置降低 3pt；设置段落格式为：对齐方式两端对齐、行距固定值 29.6pt。方可实现 4 个

白边尺寸、版心尺寸、每行 28 个字、每页 22 行和双面印刷等要求，同时撑满版心。不建议通过页面设置文档网格的方式来设置每行字数和每页行数。

（二）版心中的版头。按前文设定版面后：

1. 设计留白红头。共需 2 行即可完成设计留白红头：第 1 行为发文机关标志，第 2 行为版头中的分隔线。（1）发文机关标志。新《格式》未明确发文机关标志字号大小，“国务院文件”五个字是 22mm×15mm，22mm 高约为 62pt 大小的汉字，正文标题字号为 2 号小标宋，即 22pt 大小的汉字，故发文机关标志应以 62pt 为高限、22pt 为低限。发文机关标志结合其它因素推荐字体格式设置为：方正小标宋简体、53pt、颜色红色、缩放自定义（根据发文机关名称长短）、位置降低 26pt；段落格式设置为：对齐方式居中、行距固定值 163pt，实现发文机关标志上边缘至版心上边缘距离为 35mm。（2）版头中的分隔线。版头中的分隔线的垂直位置理解为：发文机关标志下空 2 行（约 59.2pt）、发文字号 3 号仿宋-GB2312 字高（约 15.8pt）再加 4mm

（约 11.3pt），以上相加为 86.3pt；此分隔线推荐使用边框和底纹格式实现。结合上述因素推荐设置如下：字体格式不用设置；段落格式中行距固定值 86pt；边框和底纹格式中线型默认实线、颜色红色、宽度 1.5pt、应用于段落、预览选下边线。

2. 设计套印文字（版头部分）。各要素位置设置：份号在第 1 行、密级和保密期限在第 2 行、紧急程度在第 3 行，这 3 个要素均应顶格编排，若缺某个要素，则后面的要素要顶上去，即各要素之前都不留空行；若 3 个要素都没有，则前 3 行全为空行。但发文字号和签发人（上行文）始终在第 8 行。各要素字体、字号和缩进量等参见新《格式》规定，本文略过。

（三）版心中的主体。按前文设定“版面”和“版头”后：

1. 标题。发文字号和签发人（上行文）在第 8 行，第 9 行专为行距调节行，第 10、11 行为标题行。第 10 行标题行的垂直位置取决于第 9 行行距和第 9、10 行行间距的数值。那么标题“编排于红色分隔线下空二行位置”处理方法为：设置第 9 行行距固定值 58.3pt（包含发文字号下 4mm 距离、红色分隔线 0.5mm 高、红色分隔线下 2 行行距减去 $7/8$ 个 3 号汉字字高）；设置第 10 行行距固定值 35.8pt（包含第 9、10 行行间距即 $7/8$ 个 3 号汉字字高，标题 2 号汉字字高），即可解决。标题推荐字体设置：方正小标宋简体、二号、位置降低 3pt；段落格式设置：对齐方式居中、行距固定值 35.8pt。第 11 行标题直接回行即可，回行和其他注意事项参见新《格式》规定。

2. 主送机关。新《格式》要求主送机关编排于标题下

“空一行”的位置。这个“空一行”是容易产生歧义的，“空一行”按标准应该是 29.6pt，若在标题后简单的回车 2 次所空的“一行”的距离实质上是 49.6pt，完全不符合标准。在标题后回车 2 次所产生的 2 行应依照以下参数设置：第 1 行

（即“空一行”所指行）段落格式行距固定值 15.8pt，第 2 行（即主送机关首行）选中并设置字体格式为：仿宋_GB2312、三号、字符间距紧缩 0.15pt、位置降低 3pt；设置段落格式为：对齐方式两端对齐、行距固定值 29.6pt（即与版面设置相同）。

3. 正文。公文首页必须显示正文——这是原则，新《格式》规定准确详细。需要注意的是正文中的横排表格的表头方向和页码位置。

4. 附件说明。新《格式》要求附件说明编排于正文下“空一行”的位置。这个“空一行”和主送机关中的“空一行”意义相同，也是空 29.6pt，不能简单回车 2 次。设置方法也与主送机关中的“空一行”相同，其它格式按新《格式》规定。

5. 发文机关署名、成文日期、印章、附注和附件。新《格式》阐述非常细致和准确，实现相对容易，本方案不再赘述。

（四）版心中的版记。版记中的主送机关（特殊情况）、

抄送机关、印发机关和印发日期等要素设置按新《格式》规定实现不难，本方案着重介绍版记中的分隔线的设置。经笔者反复比较多种设置方法，比如边框和底纹法、Shift+7 回车法、绘图法等方法，发现都难实现“末条分隔线与公文最后一面的版心下边缘重合”这个要求，笔者建议版记设计使用表格法最便捷、最准确。

具体操作如下：在公文最后的偶数页上插入 1 个 1 列 2 行表格（以最常见的包含抄送机关、印发机关和印发日期为例），“自动调整”操作选择“根据

内容调整表格”；然后打开该表格的“表格属性”并设置如下：表格栏尺寸指定宽度 15.6cm、对齐方式居中、文字环绕

绕选环绕、定位（垂直底端）、边框和底纹（宽度 3/4pt 实线赋予表格中线，1pt 实线赋予表格上下两条边线，取消左、右 2 条竖线）、选项（默认单元格边距上下 0cm，左右 0.49cm）；全选表

格设置字体格式：仿宋-GB2312、四号、字符间距位置提升 3pt，段落格式行距单倍行距（也可根据版记内容调整字符位置量和行距）；表格第 1 行编入抄送机关，表格第 2 行编入印发机关和印发时间。左右缩进量已通过单元格边

距设定。版记设置还需注意的是版记置于公文最后一页（附件分开装订的除外），在公文双面印刷的要求下，版

记一定要放在最后的偶数页上；A3 纸型的公文，版记一定要放在最后的 4 的整数倍

页上。因此，在版记前可能会出现空白页。

（五）版心外的页码。插入页码

看似简单，但新《格式》关于一字线、7mm 距离、左右各空一字、空白页不编排页码以及横排表格设置页码等要求却不容易准确实现。

1. 一字线、7mm 距离、左右各空一字实现方法。在公文起草的任何阶段都可以插入页码，页码对齐方式选外侧，并开始具体设置：在页面设置版式中设置页脚 2.73cm；选中页脚中页码，字体设置为宋体四号，在页码的前后分别插入特殊字符“长划线”，并在数字和长划线间各插入 1 个半角空格；右键设置页码图文框格式选尺寸宽度固定值 2.72cm、高度固定值 0.63cm，页码段落格式对齐方式居中。上述设置介绍了一字线出处；7mm 距离是建立在前文版面设置和 2.73cm 页脚设置的基础之上；左右各“空一字”是根据四号汉字的宽度，通过调整图文框尺寸和居中来实现。

2. 空白页不编排页码实现方法。在空白页插入分隔符中的下一页分节符，双击页脚调出页码工具框，点击

“链接到前一个”按钮，取消页码的关联性。然后直接删除页码图文框即可实现。

3. 横排表格页码设置。新《格式》明确要求横排表格

中“页码位置与公文其它页码保持一致”，上述插入页码只能将页码插入到公文的订口或切口边上。本方案推荐实现方法如下：

先在横排表格页按刚才所讲的方法插入含有 4 号半角宋体页码数字、一字线和半角空格的页码图文框，并取消页码的关联性，此时页码图文框在订口或切口边上；右键设置页码图文框格式，尺寸宽度固定值 0.63cm、高度固定值 2.72cm，水平位置左侧相对于页面距正文 0.38cm，垂直位置外侧相对于页边距距正文 0cm；在常用工具栏上对页码文字“更改文字方向”，段落格式对齐方式居中；然后设置页边距为：页码范围多页对称页边距，内侧 2.6cm、外侧 2.6cm、左

3.5cm

和右 3.7cm，版式中恢复页脚

1.75cm

即可。

至此，基于 Word 软件拟制公文，公文格式各要素设置关键问题已妥善解决。

三、关于公文拟制软件的思考

笔者发现很多用户都使用 Word 软件编辑公文，部分使用 WPS。在 Word 软件中难实现 22 行字和 21 个行间距、以及实现“空二行”“空一行”这些标准，因为软件中行间距

是分布在字高的上下。一旦换行，上行字的下行间距和下行字的上行间距刚好构成 1 个完整的行间距，在连续编排公文中看起来是自然的，但实现“空二行”“空一行”等标准时，就出现尴尬了。笔者为解决这个问题，是通过调整字体位置升降值和行距值来实现。尽管有书生和方正等电子公文系统，但这些系统入门高、重传输，希望最普遍的 Word 软件能进行一些关于公文拟制的改良。更希望能看到新《格式》编撰者对公文格式数字化标准设置的统一。

一体编排无需分步制发的公文首页格式、发文机关标志其它大小字号、文件标题多行、联合行文和特定格式等设置触类旁通，问题关键还在精确实现撑满版心上。（作者：佚名）

公文格式中印发机关 和印发日期项目不可取消

郑彦离先生在《档案管理》2013年第1期发表《格式中印发机关和印发日期项目应该取消》一文（以下简称“郑文”），针对新规定中的公文格式项目印发机关和印发日期有无必要设置进行探讨，认为标注印发机关和印发日期项目没有实在意义，也没有实用价值，主张取消该项目。笔者认为公文格式中标注的印发机关和印发日期项目具有实际意义和作用，不可取消。本文针对郑文提出几个问题进行讨论。

1 关于“公文的送印机关”的含义

中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》（以下简称“《条例》”）中明确界定“印发机关和印发日期”是指“公文的送印机关和送印日期”；而作为《条例》的配套规定，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会联合发布的国家标准《党政机关公文格式》（以下简称“《格式》”）中却未提及“印发机关”是指“公文的送印机关”。由于“公文的送印机关”这一表述有歧义，因此，在这一环节《条例》与《格式》的衔接不够严密。

郑文针对这一环节提出，意指“送印机关”的“印发机关”指谁？并引用了《格式》起草成员徐成华等人的解释：

“这里的印发机关是指公文的印制主管部门，一般应是各机关的办公厅（室）或文秘部门。有的发文机关没有专门的文秘部门，发文机关就是印发机关。”[1]但郑先生并不赞同徐成华等的解释，认为“送印”是“谁送印”，送印者通常是公文的起草、承办部门，而公文的起草、承办部门不限于文秘部门，因此发文上显示的“送印机关”也就不限于文秘部门，在“送印机关”不是文秘部门的几种特殊情况下，有些公文不便在正式发文上标示送印机关，有些公文不需标示送印机关，[2]因此，郑文认为公文格式中应该取消印发机关项目。

郑文对“送印机关”的理解不同于徐成华等人的解释，是因为“公文的送印机关”这一表述的确有歧义，既可理解为“公文的承印机关”（通常是公文的印制主管部门即发文机关的文秘部门），也可理解为“把公文文稿送交承印机关的机关”即公文的起草、承办机关（公文大都是发文机关的文秘部门起草、承办的，但少数公文是由发文机关的非文秘部门或临时小组、其他机关起草的）。但笔者并不赞同郑文基于《条例》中这一语法歧义而提出的“所有发文均不需在正本上标注‘印发机关’”[3]的观点。笔者认为，既然《条例》中的这一表述确实有歧义，那么，旨在“推进党政机关

公文处理工作科学化、制度化、规范化”[4]的《条例》就应删除这一表述，将之改为“印发机关是指公文的印制主管部门，一般应是各机关的办公厅（室）或文秘部门。有的发文机关没有专门的文秘部门，发文机关就是印发机关”。由于这一表述的含义单一而明确，改用这一表述，《条例》与《格式》在这一环节的衔接就更加严密了。

2 标注印发机关项目有无实际作用

公文中标注“印发机关”项目有没有实际作用、有没有必要？下面我们针对郑文提出的两种情况作进一步讨论。

其一，认同“印发机关”是指公文的印制主管部门即文秘部门。郑文认为，这里“印发机关”中的“印发”强调的就是“印”制，而“公文印制是发文机关的内部具体工作事务……机关的总文印室设于文秘部门或称办公厅（室），一般发文印制由其承担，公文正本上显示此信息，对收文机关没有实用价值”[5]。在这里，郑文把“印发机关”等同于“机关的总文印室”了。但机关的总文印室承担的是公文的具体印制工作，而印发机关是指公文的印制主管部门即文秘部门，隶属于机关文秘部门的“机关的总文印室”不能代表文秘部门。因此，郑文基于“印发机关”等同于“机关的总文印室”而提出的公文格式中规定标注印发机关没有实用价值这一观点是不能成立的。

笔者认为，公文中标注“印发机关”项目即公文的印制

主管部门即文秘部门是必要的。因为《条例》明确规定了文秘部门在公文处理工作中的地位和职责：《条例》“总则”中明确规定“各级党政机关办公厅（室）主管本机关的公文处理工作，并对下级机关的公文处理工作进行业务指导和督促检查”。而且《条例》在“公文拟制”中明确规定“公文文稿签发前，应当由发文机关办公厅（室）进行审核”。《条例》第六章“公文办理”中规定的发文办理主要程序中的主要工作，比如，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；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，等等，这些工作通常都是由公文的印制主管部门即文秘部门承担的。显然，文秘部门在公文处理工作中承担着十分繁重的任务和职责。党政机关在对外发布的公文正本上标注“印发机关”即公文的印制主管部门即文秘部门，既是对文秘部门辛勤工作的记载，也是文秘部门对公文印制承担责任的标记，不仅便于收文机关对收文有疑问时联系沟通，而且便于上级机关办公厅（室）“对下级机关的公文处理工作进行业务指导和督促检查”。

其二，认同“印发机关”是指“送印机关”即公文的起草、承办机关。正如笔者在前文所说，要消除“公文的送印机关”这一表述的歧义，最好是《条例》对这一歧义表述予以修改。但现行《条例》中这一表述是客观存在的，且郑文

主要是基于《条例》中的这一歧义表述、在认同“印发机关”是指“送印机关”的前提下，针对新规定中的公文格式项目印发机关有无必要设置分三种情况进行探讨，认为在这三种情况下标注印发机关项目基本上没有实在意义，也没有实用价值。不过，笔者认为，在郑文提出的三种情况下，公文格式项目印发机关的设置都具有实际意义和作用，是必要的。

（1）因为单位的发文大都是由文秘部门起草、承办的，文秘部门既是主管发文印制又是承担发文起草的部门，郑文认为，“在这种情况下，在向外发出的公文正本上显示文秘部门的名称，本意是显示承办部门，使收文机关对收文如有疑问可循此联系，而有的人则误认为是显示发文由哪个部门承印”[6]，并因此导致收文机关对收文如有疑问时不知如何联系承办部门。

显然，郑文的这一疑虑是没必要的。一方面，机关在制发公文时，文秘部门既承担发文起草又主管发文印制的情况占据着绝对主导地位，对这一情况，各级机关的文秘部门的人员是了如指掌的。因此，发文机关在向外发出的公文正本上显示承办部门的名称即文秘部门，便于收文机关对发文如有疑问时与该文秘部门联系沟通，具有实在意义、实用价值。另一方面，郑文所说“有的人则误认为是显示发文由哪个部门承印”的情况是不会发生的，因为，在这个环节，郑文是

在认同“印发机关”是指“送印机关”的前提下展开讨论的，在这一前提下，各级机关的文秘人员都清楚，公文正本上显示文秘部门的名字本意就是显示承办部门。

（2）郑文认为，在认同“印发机关”是指“送印机关”的前提下，发文上显示的“送印机关”不限于文秘部门，如由人事处起草、承办的关于单位人事方面的发文，正式发出的文件上就显示“印发机关”是人事处。这种情况下，“发文上显示‘印发机关’是有用的，因为谁也不能保证任何发文的内容任何收文机关都不会有疑问。发文上标示‘印发机关’，就为对发文有疑问的收文者提供了询问沟通途径，可减少解疑曲折，也便于保证解疑的质量”[7]。

对这一观点，笔者强调两点，其一，郑先生认为，发文机关的非文秘部门为本机关起草公文文稿时在发文上将“印发机关”标示为该非文秘部门，是有用的；既然郑文已指出“印发机关”在一定情况下的适用性，因此就不必执意取消这一要素。其二，笔者认为，单位的人事处起草的关于单位人事方面的公文文稿，是因为人事处对人事工作更专业而代替本单位的文秘部门起草单位关于人事方面的公文文稿，本质上属于“代拟文稿”，因此，正式发文上标示的“印发机关”应该是文秘部门而不是人事处（具体理由见下文对“代拟稿文件”的分析讨论）。

（3）郑文提出，“有些发文是明显标示‘印发机关’

无用或不便于标示的”[8]。并列举了几种特殊情况，并提出：这几种情况在公文格式上怎么处理？其实，这几种特殊情况，按照现行《条例》《格式》的规定，在发文上标注“印发机关”具有实际意义，而且在公文格式的规范化处理上不存在不合规范的情形。

郑文说的“‘请示’，按规定‘附注’处应注明联系人姓名和电话号码”，是《国家行政机关公文处理办法》中的规定：“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。”[9]但现行《条例》中规定“签发人。上行文应当标注签发人姓名”[10]。并未规定“‘请示’应当在附注处注明联系人的姓名和电话”，现行《格式》中也无此项规定。因此，郑文说的这种情况不存在。

转发性文件，都是用转发通知发布的，转发通知中标注的“印发机关”即转发机关文秘部门，在制发转发通知前对需转发文件的精神必然已透彻理解，而且在转发通知中转发机关经常要针对如何贯彻落实转发文件精神提出具体的指示意见（这类指示意见通常都是转发机关文秘部门起草的），因此，转发通知中标注的“印发机关”即转发机关文秘部门可以在收文机关对发文有疑问而进行咨询时给予解释并保证解疑的质量。

郑文说的“代拟稿文件”和“临时小组起草的文件”两

种情况，其实和前文提及的单位的人事处起草的关于单位人事方面的公文文稿一样，在本质上属于同一种情形即“代拟文稿”。按照《条例》规定“公文文稿签发前，应当由发文机关办公厅（室）进行审核”；“已经发文机关负责人签批的公文”，发文机关文秘部门在“印发前应当对公文的审批手续、内容、文种、格式等进行复核”。显然，“代拟文稿”需经发文机关文秘部门至少进行两次认真的审读、复核之后才能送交承印部门正式打印。在这一过程中，文秘部门对“代拟文稿”的精神已经透彻理解；而且，从起草、承办的层面来说，代拟文稿的起草单位或临时小组通常是因其对某一问题（工作）更专业而代替发文机关的文秘部门起草某一文件，因此发文机关的文秘部门必然要对“代拟文稿”内容的合法性、语言的规范性、语义的明晰性和准确性承担责任。正如代人写信落款时不宜书写代笔者姓名而只能书写被代笔者姓名一样，在“代拟文稿”的情形下，正式发文上也不能把代拟文稿的起草单位或临时小组作为“印发机关”标示，只能将“印发机关”标注为发文机关的文秘部门；这样标注，在格式方面是规范的，且便于收文机关对发文有疑问时向该文秘部门咨询。

关于联合承办文件，《条例》规定“联合行文时，使用主办机关的发文字号”，与这一规定对应，将其“印发机关”标注为主办机关的承办部门是合乎公文格式规范的。同理，

单位的多个部门联合起草单位一个文件，“印发机关”只标注牵头起草部门即可。而且公文主办机关的承办部门或发文机关的牵头起草部门完全可以在收文机关对发文有疑问而进行咨询时给予权威性的解释。

3 标注印发日期项目有无必要

公文中标注“印发日期”项目有无实际作用和必要？《格式》起草成员徐成华等人说得很清楚：“一般来说，公文在负责人签发之后，也就是成文日期之后，往往需要经过打字、校对、复核等环节，因此成文日期与印发日期通常存在时间差。通过标注印发日期，既可以使发文机关掌握制发公文的效率，也可以使收文机关掌握公文的传递时间，有利于公文的办理和工作效率的提高。”[11]

但郑文认为，徐成华等人说的是十几年前的道理，那时计算机还未普及应用，现在计算机已普及应用，从而使在公文正本上标注“印发日期”毫无必要。然而，在笔者看来，郑文中所说的当今“计算机已普及应用”这个现实因素并不能成为取消标注“印发日期”项目的充分理由。

如郑文所说，目前“单位的大部分正式发文在领导签发当日即在文印室付印”[12]，这句话本身就说明还有“小部分正式发文”在领导签发当日不能在文印室付印，可见，当今印发公文在客观上必然还存在“时间差”。因此，在公文正本上标注“印发日期”是必要的。另外，郑文认为，计

算机未普及应用时“发文领导签发日期（即文尾署的成文日期）和文稿实际付印日期可能会错些时间”[13]，这种情况下徐成华等人的话很有道理。郑文又提出，在计算机已普及应用的当今，“即使某个发文领导签发在某日下午下班前或某周周五下班前，其文印室付印该文稿也不过错一日、两日而已，没有多大的时间差，形不成在公文正本上标注‘印发日期’的必要”[14]。笔者认为郑文所说的当年的“可能会错些时间”与当今的“错一日、两日”没有本质区别，因此，徐成华等人的话在这两种情况下都很有道理，也就是说新公文格式中规定标注“印发日期”项目具有实际作用，是必要的。

4 结论

如前文所论，公文格式中规定标注“印发机关和印发日期”项目具有实际意义和作用，是必要的。

假使按照郑文的意见取消“印发机关和印发日期”项目，那么，对于无需标示“抄送机关”的公文来说，构成“版记”的三个要素中就缺失了“抄送机关”、“印发机关和印发日期”两个要素，第三个要素“版记中的分隔线”就没有存在的必要了。这样，《格式》“将版心内的公文格式各要素划分为版头、主体、版记三部分”[15]中就残缺了“版记”部分，有悖于党政机关公文格式要规范、统一的原则。

再论公文格式中印发机关 和印发日期项目不可取消

中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》（下文简称《条例》）中规定，“印发机关和印发日期”是公文格式的构成要素之一[1]；作为《条例》的配套规定，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会联合发布的国家标准《党政机关公文格式》（下文简称《格式》），将公文格式各要素划分为版头、主体、版记三部分，而“印发机关和印发日期”项目是“版记”部分的格式要素之一[2]。《条例》和《格式》发布实施以来，针对“印发机关和印发日期”这一格式要素是否确有必要设置，学界出现了争论并且一直在进行探讨研究。在笔者发表主张设置“印发机关和印发日期”这一格式要素的《公文格式中印发机关和印发日期项目不可取消》（下文简称“笔者前文”）一文[3]之后，又有学界同仁提出一些取消“印发机关和印发日期”项目的理由，为明辨是非，本文对设置“印发机关和印发日期”这一格式要素的必要性和实际意义做进一步的探讨。

1 关于“公文的送印机关”的歧义

正如笔者前文所论，《条例》中“印发机关”是指“公

文的送印机关”[4]这一表述存在歧义，“公文的送印机关”既可理解为“公文的承印机关”，也可理解为“把公文文稿送交承印机关的机关”即公文的起草、承办机关。主张取消“印发机关和印发日期”这一格式要素的专家学者（下文简称“取消论者”）正是基于这一歧义而认定《条例》中规定的印发机关是指公文印制的送交部门，而不是公文的承印部门；奇怪的是，取消论者在认定印发机关是指公文印制的送交部门的同时却又提出“条例称公文‘印发机关’指‘公文的送印机关’是正确的，用词含义是明确的”[5]，否认“印发机关”是指“公文的送印机关”这一表述存在歧义，但不知取消论者又该怎样解释他们和《格式》起草成员徐成华等人对“公文的送印机关”的不同理解是什么原因造成的？

与取消论者的观点不同，徐成华等人是这样解释“公文的送印机关”的（以下简称“徐说”）：“印发机关是指公文的印制主管部门，一般应是各机关的办公厅（室）或文秘部门。有的发文机关没有专门的文秘部门，发文机关就是印发机关。”[6]在实际工作中，《条例》与《格式》发布实施以来，党政机关在其制发的公文正本上印发机关标注的正是公文的印制主管部门即发文机关的办公厅（室）或文秘部门，也就是说，党政机关的文秘人员对印发机关的理解与徐说一致，徐说切实可行。

笔者认为，取消论者对送印机关的理解与徐说不同是

《条例》中的歧义表述导致的必然结果，同时，旨在“推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化”[7]的《条例》，其各项规定都不应存在歧义。因此，《条例》的发布机关应对“印发机关”是指“公文的送印机关”这一歧义表述进行修改，从根本上即从《条例》的规定条文本身消除歧义。由于《格式》起草成员徐成华等人提出的徐说含义是单一而明确的，也是切实可行的，所以《条例》的发布机关应删除现存歧义表述，将之改为“徐说”。《条例》中的歧义表述不能成为取消“印发机关和印发日期”项目的理由。

2 把“印发机关”标注为文秘部门是正确的

党政机关在对外发布的公文正本上把印发机关标注为公文的印制主管部门即文秘部门，“既是对文秘部门辛勤工作的记载，也是文秘部门对公文印制承担责任的标记”[8]。取消论者针对笔者前文的这一观点又提出，不能把文秘部门认定为公文印制的责任人[9]。但在笔者看来，文秘部门是法定的公文印制的责任人。因为按照《条例》规定，“各级党政机关办公厅（室）主管本机关的公文处理工作”，“公文处理工作是指公文拟制、办理、管理等一系列相互关联、衔接有序的工作”，其中“公文拟制包括公文的起草、审核、签发等程序”，不仅“公文文稿签发前，应当由发文机关办公厅（室）进行审核”，而且“已经发文机关负责人签批的公文”在印发前也要由办公厅（室）“对公文的审批手续、

内容、文种、格式等进行复核”，对“需作实质性修改的，应当报原签批人复审”（笔者认为，文秘部门承担的这一任务就是为了避免在正式发布的公文中存在包括“签发人的意见”本身有欠妥之处等实质性问题），在公文印制完毕后，办公厅（室）还“应当对公文的文字、格式和印刷质量进行检查”。[10]显然，在各级党政机关公文处理工作的整个过程中，这一系列具体明确的规定正是文秘部门的法定任务和职责，文秘部门必须对公文的内容、格式、制发程序、印刷质量等进行审核、把关，换言之，文秘部门就是各级党政机关公文处理工作（当然包括公文印制工作）的法定责任人，必须对公文的印制承担责任。简言之，党政机关在对外发布的公文上把印发机关标注为公文的印制主管部门即文秘部门，是必要的、正确的。

对于取消论者提出的在“各级党政机关办公厅（室）主管本机关的公文处理工作”这一条文中“主管”和“承担办理”的差别问题，笔者认为，在各级党政机关公文处理工作的整个过程中，办公厅（室）既是公文处理工作的主管者，又是公文处理工作的承担办理者，当然在承担办理公文的过程中有时需要非文秘部门的协助、配合，也就是说文秘部门有时不是公文处理工作的绝对独立的承担办理者，但这与文秘部门在公文处理工作中的承担办理者这一法定角色并不矛盾。

至于取消论者用重大政策出台“往往安排文件起草人或相关专家对文件进行宣讲”来证明“一般文稿审核人对文稿的把握达不到起草人的程度，因此不宜由文稿审核人替代起草人对收文者疑问的解答”的论证[11]，显然是错误的。一方面，现实工作中的公文都是需要有关机关和有关人员理解、知晓的，而且绝大多数公文是需要有关机关和有关人员（包括社会公众）在理解知晓的同时去着手办理或贯彻落实的，这就从客观上决定了公文文稿必须做到“内容简洁，主题突出，观点鲜明，结构严谨，表述准确，文字精练”[12]，简单地说，公文的内容必须是准确明白易懂的；同时，《条例》明确规定“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”[13]，文稿审核人即文秘部门都无法透彻理解的公文文稿（包括发布重大政策的公文文稿），是不可能通过审核、正式印发的。另一方面，重大政策出台之所以安排相关专家对文件进行宣讲，是为了表明发文机关对某一重大政策的高度重视，因而借助公开集中的宣讲活动和专家本身的社会影响力在更短的时间内引起社会大众的普遍关注和重视，而不是因为社会公众都不能准确理解某一公文；如果发布重大政策的公文只有文件起草人或相关专家才能透彻理解，那么因没有机会亲自聆听相关专家宣讲而不能更准确地理解公文的广大民众（有机会亲自聆听相关专家宣讲的人员只可能是少数民众）就无法很好地贯

彻落实重大政策，显然，只有文件起草人或相关专家才能透彻理解的公文缺乏“针对性和可操作性”，是不“讲求实效”的，这不符合《条例》的规定[14]。换言之，对文稿审核人或者说是公文的审核、把关人即文秘部门来说，准确透彻地理解发文机关发布的公文并对收文者的疑问做出准确、明晰的解答，是不存在什么问题的。

用 Word 精确设置公文格式的方法步骤

一、党政机关公文格式处理存在的主要问题

党政机关公文格式设置的主要问题体现在机关标志的设置、发文字号与签发人的排列和分隔线的制作上。

（一）发文机关标志设置的主要问题有二

1. 欠精确。《党政机关公文格式》规定信函发文机关标志上边缘至上页边为 30mm，命令为 20mm，余者为 35mm。有些秘书在发文机关标志前分别空 3、2、3.5 行，根据版心高 225mm 和一般每页排 22 行的规定，机关标志与上边缘距离约为 30.7、20.5、35.8mm，不合规范，此法不妥。亦有人仅在发文机关标志前空一行，将该行的行距设置为 2.9、2.4、3.4 倍，或根据毫米与磅的换算关系设置行距为 85、71、99 磅。此二法亦非精确设置途径，且未能考虑发文机关标志前标注份号、密级与保密期限、紧急程度等占行的需要。

2. 操作步骤复杂。熟悉 Word 处理技术的秘书都采用文本框定位法设置机关标志。此法需三步操作。首先插入横排文本框，其次输入发文机关标志，完成字体字号调整和套色工作，最后改变文本框属性。第一步和最后一步相当繁琐。第一步执行“插入”-“文本框”-“横排”时，立即跳出“在此建立图形”的对话框，若在对话框内建立文本框，对话框

将占据一定页面，破坏公文格式。最后一步需作三项工作。一是将线条设为无色。二是把“文本框”-“内部边距”所有数值设为“0”，同时去掉“Word 在自选图形中自动换行(W)”前的“√”，选中“重新调整自选图形以适应文本(T)”，使文本框自动调整边框，紧密贴近文字。三是进入高级页面，将文字环绕设为“上下型”，以使机关标志占满所在行空间，“图片位置”-“水平对齐”选为“相对于页边距居中对齐”，垂直对齐则选择“绝对位置”-“页边距”，下侧将信函、命令设为 3.2 厘米，其余文件设为 3.5 厘米。

(二) 发文字号与签发人的排列欠规范。

发文字号年份部分应当用六角括号（“〔〕”）括起。由于键盘没有该符号，一些秘书用四角括号（“[]”）或弧形括号即“（）”替代。当发文字号与签发人同行排列时，有个别文件未能分别居左空一字或居右空一字。居某个方向空字排列出错的还有署名及成文日期、印发机关与印发日期、页码等。

(三) 分隔线定位欠准确

除了命令，其余 14 种公文都需印制分隔线。

版头处，信函以外的 13 种公文，其分隔线印制于发文字号之下 4 mm 处，信函的分隔线则印制于发文机关之下 4mm 处。此处的分隔线一般采用图片定位法制作。13 种公文在贴近发文字号下边缘处插入一条横线，双击之，执行“版式”

- “高级”，“图片位置”-“水平对齐”选择“相对于页边距居中对齐”，“垂直对齐”则选择“绝对位置”-“行（或段落）”，下侧设为“0.4”厘米。在发文字号下边缘插入横线不好把握距离。远或近了，分隔线将不是相对发文字号距离 0.4 厘米，而是相对于发文字号的下一行或上一行距离 0.4 厘米。信函则在发文机关标志下插入双线（文武线），由于发文机关采用文本框定位，线条与文本框之间没有适合的方法设置出 0.4 厘米的距离，往往导致信函版头双线定位不准确。

版记处，一如上文采用图片定位法。由于 13 种公文版记处需印制三条分隔线，依此法需分别设置线高、版式和对齐方式，较为繁琐。信函版记因只有一条上细下粗的双线（文武线），则相对好处理，又因暂无其他更好的方法，故信函版记的分隔线沿用图片定位法。

二、精确设置党政机关公文格式的方法

党政机关公文格式设置可分为两部分：页面设置和各要素排列。此处就 Word 的处理技术，对一些容易出错的格式进行精确设置的探讨。

（一）页面设置

1. 页边距的设置。公文用纸天头为 37mm，订口为 28mm，版心尺寸为 156 mm×225mm。由于 Word 文档不能直接设置版心，需要通过页边距设置，即将上下左右页边距设置为 3.7、3.5、2.8、2.6 厘米。

2. 版心文字排列。版心“一般每面排 22 行，每行排 28 字”，执行“页面设置”-“文档网格”，将“网格”、“字符- 每行”、“行- 每页”分别设置为“指定行和字符网格”、“28”、“22”。

(二) 各要素的设置

1. 密级和保密期限的排列。密级和保密期限之间要插入一个五角星，需三步骤。首先执行“插入”-“图片”-“自选图形”-“星与旗帜”-“五角星”，于“在此创建图形”对话框外插入五角星。随后调整五角星大小，使其与三号字相仿。最后，双击五角星，跳出“设置自选图形格式”对话框，将“填充颜色”和“版式”设置为“黑色”、“嵌入型”。经嵌入型设置，密级和保密期限若需调整位置，五角星将与之移动，避免了额外操作程序。最后，将五角星移到密级与保密期限之间。

2. 发文机关标志与版头分隔线的设置。采用表格定位法设置机关标志，同时完成版头分隔线的制作。执行“表格”-“插入”-“表格”，插入行数、列数均为“1”及固定列宽为“15.6”或“17”厘米的表格。随后在表格内输入机关标志信息，调整字体、字号和颜色，再单击右键，执行单元格对齐方式，选择“居中”处理。接着双击表格左上角的“田”字符号，执行“表格”-“文字环绕”，单击“环绕”图标，随后单击环绕图标右侧的定位，执行表格定位。将水平对齐设为“相对于页边距居中”，垂直位置设为“相对于页边距

2 或 3 厘米对齐”，将距正文的所有数值设为“0”，全部去点选项前的“√”，单击确定，返回表格页面。最后，单击边框与底纹，将信函的线型选为上粗下细的武文线（13 种公文无需此项操作），颜色选为红色。然后单击预览处上、左、右线条以去掉表格相应线条。仅保留下线作为分隔线。若为信函，将光标移到发文机关标志所在行，执行“格式（必须单击工具栏）”-“段落”-“间距”，将段后设为“0.4”厘米。若是 13 种公文，则在表格内完成发文字号与签发人输入，于发文字号所在行设置“段后 0.4”厘米。

联署发文，分情况处理。若机关个数为奇数，可在中间的机关名称后添加“文件”二字，其余机关名称以中间机关名称为基准左侧对齐即可。若为偶数个机关发文，只能采用文本框定位法。各用一个文本框输入机关名称和“文件”二字，调整字体字号和套色后，参照本文第二部分提及的文本框定位法处理。注意，仅对机关名称文本框进行版式设置，在最后一个机关名称后连接四次“空格”键，留出两字空格，拉动文本框右边框，使空字行刚好显示段落标记，再以机关名称中部为基准，将“文件”文本框移到其右侧，其右边框与机关名称文本框的右边框重合。最后，去掉文本框线条颜色。此法繁杂，却是无奈之举。

随后，行数与列数均为“1”及固定列宽为“15.6”厘米的表格，输入发文字号及签发人，仿照前文设置版头分隔线。

3. 发文字号与签发人的排列。六角括号执行“插入”-“特殊符号”-“标点符号”，双击“〔”即可。若为上行文，发文字号居左空一字编排，与最后一个签发人姓名同行排列，签发人居右空一字。若签发人仅占一行，可右键单击发文字号所在行，执行段落，将左右缩进均设为“2 字符”，然后于发文字号与签发人之间连续按空格键，以未跳行为准。若签发人占两行或以上，在最后一行设置“左右缩进 2 字符”，其他行签发人，全部居右处理，设为“右缩进 2 字符”。

4. 版记分隔线的制作。13 种公文，可采用表格定位法设置。第一步，插入一个列数为“1”、行数为“2”及固定列宽为“15.6”厘米的表格，输入抄送机关、印发机关和印发日期的相关信息。第二步，双击表格左上角“田”字符号，参照发文机关标志表格定位法处理，所例外者有三。一是垂直位置选择相对于页边距底端对齐，二是仅去掉左右线条，三是将首末二线之高设为“宽度 1 磅”，即接近.35mm，将中线之高设为“宽度 3/4 磅”，即接近 0.25 mm。需要说明的是，此三线之高度，《格式》只推荐数值，未硬性要求，且表格线条的粗细只能设置磅值，不能以厘米为单位设置，故此作接近式设置。

信函，可用图片定位法。插入横线后，双击线条，将线型设为武文线，套色，宽度设为 17 厘米，执行“版式”-“高级”-“图片位置”，水平设为相对于页边距居中对齐，垂直对齐选择“绝对位置”-“页边距”，下侧设为“20.5”

厘米。由于版心高 225mm，在版心上边缘下侧 205mm 处设置分隔线，该线距离下页边刚好是 20mm。亦可用表格定位法设置。插入一个行数、列数为“1”及固定列宽为“17”厘米的表格，将表格定位为水平位置相对于页边距居中，垂直位置相对于页边距底端对齐，随后处理线型和颜色，去掉左、右、下三线，最后将表格高度设为“2”厘米。

由于信函每页均需印制机关标志和版记分隔线，为避免操作麻烦，可执行“视图”-“页眉与页脚”，分别设置机关标志和版记分隔线，退出页眉与页脚后，所有页面将自动出现以上要素。

5. 页码。页码要求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。执行“插入”-“页码”，对齐方式选择“外侧”，再单击“格式”，数字格式选择左右均带横线的形式。插入页码后，分别对任意单双页码进行缩进字符设置即可。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。设置此格式，需要分节处理。将光标移到空白页，执行“插入”-“分隔符”，分节符类型选择“连续”。执行“视图”-“页眉和页脚”，弹出“页眉和页脚”对话框，单击“连接到前一个”图标，跳出新对话框，单击“否”，使本节页眉页脚的格式与上一节不同，删除本节任意单双页码。注意，编辑页眉页脚后，页眉处出现一条横线，应执行“格式”-“样式和格式”，点击“清除格式”

将其去掉。信函首页不显示页码，执行“页面设置”-“版式”，选择“首页不同”。

三、结束语

党政机关公文格式关于文字字体、字号、颜色的格式要求相对简单，稍加学习就能掌握。由于公文主体处的格式主要涉及文字处理，故本文不述。页面设置、要素的位置排列则相对复杂。本文仅对这些有难度的格式的精确设置提供途径，供秘书工作者使用。

党政机关公文格式里的页码设置问题

2012 版《党政机关公文处理工作条例》规定：公文的页码，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；一字线上距版心下边缘 7 mm。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。

页码分别置于公文左下角或右下角，并在页码左右各放一字线，是为了方便阅读。

所谓“一字线”，就是符号栏中的“—”符号（不是短的“一”符号），左右的“—”符号和数码之间都有一个半角空格。

空白页和空白页以后的页不标识页码，可以防止在空白页私加文字。也就是说，页码只标识到公文主体部分结束的那页。如果想在公文主体部分之后私加文字而冒充公文的主题，就需要在该页标识页码，印有版记的那面也就要标识页码，这样，真假公文一相对照，假公文在页码上就会露出马脚。

设置方法与步骤：

第一步：打开“页面设置”对话框，选定“版式”标签，距边界：设定数值为 3 厘米，可实现一字线距版心下边缘 7mm。

“页眉和页脚”选“奇偶页不同”，可实现单、双页码分置左右。“节的起始位置”选“新建页”。

第二步：选择“插入”菜单中的“页码”命令，打开“页码”对话框，其中“位置”选“页面底端（页脚）”，“对齐方式”选“外侧”，若第一页需要显示页码则选择“首页显示页码”，点击“确定”，则在页脚位置出现页码，其中单页页码居右，双页页码居左。在文档第一页双击页码，页码数字所在文字框生效，选中页码数字，选定字号为“4号”，在汉字输入状态输入“—1—”，然后选择“格式”菜单中的“段落”命令，打开“段落”对话框，选定“缩进和间距”标签，“缩进右”设为“1字符”，点击“确定”，关闭“页眉和页脚”回到文本编辑状态，即完成单页页码设定。

第三步：同理，在文档第二页双击页码，页码数字所在文字框生效，选中页码数字，选定字号为“4号”，在汉字输入状态输入“—2—”，然后选择“格式”菜单中的“段落”命令，打开“段落”对话框，选定“缩进和间距”标签，“缩进左”设为“1字符”，点击“确定”，关闭“页眉和页脚”回到文本编辑状态，即完成双页页码设定。

新版公文格式中为何取消主题词

从 20 世纪 80 年代始，我国党政等系统陆续推行在公文上标主题词的做法，但 2012 年 4 月 16 日由中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》与 2012 年 6 月 29 日由国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会联合发布的《党政机关公文格式》，都在关于公文格式的规定中取消了主题词项目。

1. 主题词项目在公文格式中从设立到取消的过程

据刘文森发表在《中国档案》2010 年第 6 期的《以“关键词”取代“主题词”检索公文信息之我见》一文披露，“在中央文件上试标主题词始于 1985 年，在政府办公厅系统较大范围内试标公文主题词始于 1987 年”。[1]之所以如此，国务院办公厅秘书局 1997 年 12 月 20 日发布的《国务院公文主题词表》的“使用说明”中说得明白，是为“适应办公现代化的要求，便于计算机检索和管理公文”。但是，虽然前引刘文森的该文说 1984 年中共中央办公厅秘书局就编印了一个供机关内部使用的“高层次主题词表”，国务院办公厅秘书局则于更早的 1981 年就编印了在办公厅内部使用的《国务院公文主题词表》，并在 1984 年对该表进行了修订，[1]然而在国务院办公厅 1987 年 2 月 18 日发布的《国家行政机关公文处理办法》中，关于公文格式的组成项目没有正

式列入主题词内容。在原国家技术监督局 1988 年 9 月 5 日发布的《国家机关公文格式》中，主题词项目也只是作为选择性项目列入规定内容。1989 年 1 月 11 日，国务院办公厅秘书局正式发布 1988 年 12 月修订版的《国务院公文主题词表》供全国各行政单位试用。1989 年 4 月 25 日，中共中央办公厅发布的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，正式将主题词列入党的机关公文格式的组成项目中。此后的 1993 年 11 月 21 日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》，正式将主题词列入行政机关公文格式的组成项目中。1996 年 5 月 3 日中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》，维持了 1989 年主题词作为党的机关公文格式组成项目的规定。1999 年 12 月 27 日原国家质量技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》，和 2000 年 8 月 24 日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》，维持了 1993 年主题词作为行政机关公文格式组成项目的规定。1998 年 2 月 6 日，全国人大常委会办公厅发布的《人大机关公文处理办法（试行）》，将主题词列入人大机关公文格式的组成项目中，2000 年 11 月 15 日全国人大常委会办公厅发布的《人大机关公文处理办法》，维持了这一规定。1992 年 3 月 30 日中央军委办公厅发布的《中国人民解放军机关公文处理条例》，将主题词列入军队机关公文格式的组成项目中，2005 年 10 月 2 日中央军委发布的《中国人民解放军机关公文处理条例》，和同日由解放军总装备部发布的《军

队机关公文格式》，继承了这一规定。2012年4月16日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》，鉴于在公文格式中设立主题词项目的实践效果欠佳，未将主题词项目列入党政机关公文格式组成中，2012年6月29日由国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会联合发布的《党政机关公文格式》，做了相同的处理。自此至今，人大机关和军队机关公文虽然有关主管机关尚未正式规定在其系统的公文格式中取消主题词项目，但实际现已不再要求标注。

2. 部分研究者对主题词作为公文格式项目存在问题的批评

在国家有关部门将主题词作为公文格式组成项目规定实施期间，全国总体上公开反对的声音不多。笔者曾以“公文主题词”为主题词在中国知网检索，发现该网共收录90多篇专门研究公文主题词的文章，其中绝大部分属于如何贯彻当时规定，标注好公文主题词方面的研究内容。但是，也有部分文章对主题词作为公文格式组成项目存在问题进行批评。笔者在知网上看到的最早专门研究主题词的文章是王申西发表在《档案学通讯》1988年第4期的《公文主题词写作方法初探》一文。该文主要探讨如何准确标注公文主题词问题，但也提出了“每份公文上的主题词，一般来说，即应是文件级条目著录时的主题词”的要求。[2]即他认为，公文主题词应与档案主题词衔接、融合。之后，陆续有文章发

表批评主题词作为公文格式组成项目存在的问题。如段果云发表在《四川档案》1998年第6期上的《编制统一的国家公文主题词表势在必行》一文，对当时党政军等系统各自编制使用公文主题词表的做法进行批评，认为其“不仅给标引增加了难度，而且为计算机处理带来了不便”。提出应“编制国家统一主题词表”，并要求“公文主题词表应与档案主题词表具有相通的共性”。[3]宋宁华发表在《中国档案》2000年第8期的文章《公文与档案主题词标引问题》，同样批评公文主题词表编制使用各自为政问题，认为其“造成标引的不统一、不准确、不规范”，并提出公文主题词编制管理由文书部门承担改为档案部门负责的意见。[4]周铭发表在《档案管理》2001年第5期的《公文与档案主题标引制度改革》一文，从公文与档案关系的角度，否定当时的文书部门与档案部门各自编制使用主题词的做法，认为其“导致公文主题标引的成果不能为档案部门直接运用，档案部门不得不将其有限的人力、物力投入到大量重复性劳动之中”。他建议编制统一的公文与档案主题词表，并提出与前述宋宁华相同的词表管理由档案部门负责的意见。[5]吴修芹在《四川档案》2006年第6期发表的《对公文主题词标引改革的几点思考》一文，从便利公文检索的角度，批评当时规定的公文主题词标引结构，认为“类别词”只是主题词的分类范围，其外延太广，与公文的主题内容没有太大关系，没有独立的检索意义。相反，它会扩大公文的检索范围，增加公文的检索

困难，所以应取消。认为“文种词”只是表明公文特性与使用范围，与公文的主题内容也没有直接关联，“它的外延范围如同类别词一样，也是太广，没有独立的检索意义”。所以，也应取消。为了便利公文检索，该文建议增加标引“类属词”的数量与深度，改变现行“浅标引”的做法。[6]而他发表在《山西档案》2007年第3期的《信息化环境下公文主题词标引的改革》一文，则从信息检索技术发展的角度，认为“利用在公文内容中出现的关键词进行检索，其查准、查全率相当高，这就大大弱化了公文主题词作为公文档案重要检索途径的重要性”。并且认为从内容角度考虑，“公文主题词与公文标题具有重复性”，“公文主题词的标引不仅给公文处理人员增加了客观的无价值的劳动，也影响工作效率”。所以，他建议“彻底取消公文主题词的标引”。[7]

3. 主题词在公文格式中从设立到取消反思

自2012年4月16日中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》明确公文格式中不设主题词项目后，国内很少有人再发文专门研究公文主题词问题。对于它的被取消，有人私下口头表示，应该如此。有人用“没意思”来表达态度。我的理解，有人说的“没意思”，核心意思是说公文标主题词没用。那既然公文标主题词没用，何以从1985年起中央文件就试标主题词，后有关公文格式文件规定公文必须标主题词，直到2012年被取消，历时近30年？难道中央有关部门2012年以前的该方面规定全

是错的？前文提到的刘文森《以“关键词”取代“主题词”检索公文信息之我见》一文，认为公文主题词曾起过完善公文检索手段，加快公文运转和公文内容传达速度，为建立电子计算机储存检索文件提供科学途径和加快档案著录工作进度等方面的作用。但由于原标注主题词没有实现预想的便捷检索公文的效用和现在“关键词”检索技术可更好地实现公文检索效果，所以主题词项目不应继续在公文格式中设置。[8]参与制定《党政机关公文格式》国家标准的徐成华等在其所著的《GB/T9704-2012〈党政机关公文格式〉国家标准应用指南》一书中，表达了与上引刘文森文章大体相似的观点。他们也肯定公文格式标注主题词曾有作用，“通过标引主题词，为计算机检索和管理公文提供了方便”。但之所以取消主题词项目，“一是主题词主要用在公文的归档管理和查询检索再利用等环节，公文办理过程中不需要主题词。在公文起草时标注主题词增加了公文制作人员的工作量。二是主题词标引存在固有的局限性。由于个人的理解和认识差异，对同一个公文，人工标引的主题词可能存在很大差异。三是信息检索和全文检索技术已经得到快速发展，现在已经出现了自动标引技术，即便在纸质公文中不标引主题词，在将公文数字化后，信息系统也可以自动标引关键词，同样实现对公文的信息化管理和高效便捷利用”。[9]依照他们的理解，当初公文格式中设置主题词项目是对的，且发挥过良好作用，主要由于信息检索技术的发展，标注主题词不再适

宜。也就是说，当初公文格式中设置主题词项目是适应用计算机管理公文的形势，现在从公文格式中取消主题词项目是适应信息检索技术发展的新形势，这种设立与取消是历史和技术的一种发展。笔者一定程度上认可刘文森、徐成华等人在这问题上的观点，但总体认识与他们有差异。笔者认为，公文格式中设立主题词项目的动机是对的，但设立和实施过程存在较多问题，使原本可能获得较好效果的一个举措，变成没有产生多少实质良性效益的一个举措，结果导致被取消的命运。具体来说，公文格式中设立和实施主题词项目过程中主要存在三大问题。

一是研究论证不足。正像前文所引徐成华等人书中所言，“主题词主要用在公文的归档管理和查询检索再利用等环节，公文办理过程中不需要主题词”。公文标注主题词是为实现文档一体化管理，所以公文的主题词应为档案的管理与利用服务，应与档案主题词一致。可事实是公文处理部门与档案部门分别制定自己的主题词表，双方的主题词表系统不一致，结果使公文主题词不能在管理档案与利用时直接使用，使公文主题词标注成为基本无实质价值的劳动。不仅公文主题词表与档案主题词表不一致，而且不同系统的公文主题词表也不一致，造成不同系统的相同主题公文可能标注主题词也不一致。而我国的档案管理体制是集中统一，若一个地方不同系统的档案数字化集中到一个数据库内，因不同系统相同主题公文可能标注主题词不一致，造成在一个数据库

无法按统一分类方法进行公文主题检索。就算是不集中管理档案，甲系统单位公文发送到乙系统单位，由于双方标注主题词的词表依据不一致，也使甲系统单位的公文进入乙系统单位的公文数据库后，可能无法按乙系统的主题分类方法找到甲系统单位的公文。另外，由于不同系统的公文主题词表不一致，若分属不同系统的单位联合行文，可能出现不知该按何系统主题词表选词标注问题。如“地震”主题方面的公文，国务院公文主题词表在“科技”类别词下，只有一个类属词“地震”，而中国共产党公文主题词表内有“地震”类别词，其下类属词有地震带、地震工作、地震预报、地震前兆、地震烈度、地震区域、震害等多个，若需党政联合发地震主题的文件，主题词选标将不好确定。

二是实施价值追踪调查不够。我国各系统的主题词表大都经过多次修订，以国务院公文主题词表为例，就先后有1988年版、1994年版、1997年版等修订版本。这些修订，无疑都是在对使用情况的追踪调查基础上进行的。但是，这些修订都没有实质上注意它们在档案管理与利用中的发挥效益情况，结果使历次修订在表面上看来都比此前词表更合理完善，并且便利选词使用。然而，其与档案主题词表的脱节并没有根本改变，因而其在档案管理与利用中无实质价值的状况也没有根本改变，最终决定了公文标注主题词被认定无用的结论，导致被取消的结果。

三是推行措施不力。给公文选标主题词是一种专业性较

强的工作，只有熟悉主题词表并掌握选标方法的人才能胜任这一工作。从国家有关部门要求公文标注主题词开始，虽然从中央到地方各级党政办公部门等举办过一些培训活动，但总体来说，培训的次数较少，培训力度不够。特别是各单位的文书工作人员流动性较大，一些原在文书工作岗位受过公文主题词标注培训的人离开后，顶替其岗位的人并未及时或根本未接受该方面的培训。而因工作需要公文是不断制发的，这就使未受该方面培训未掌握该工作方法的人所做的该工作质量难有保证。同时，对公文标注主题词不当的现象，很少有部门去经常或者定期地检查、纠正，结果使错标的现象经常并到处出现，使公文标注主题词的正面价值消失。

我们知道，任何一个政策或举措的颁布实施并取得好效果，都必须是颁布前对方案充分科学论证，颁布后认真追踪调查实施效果，并做必要的方案修正，同时以得力的措施保证方案的施行。而公文标注主题词规定的实施在这三个方面都存在较大问题，结果使原本动机好的一个举措，因未产生较好效果而被取消，这一教训值得以后制定其他政策、规定时借鉴。

发文形式下党政公文格式的分类及其适用范围

公文的发布形式有发文、张贴、传统媒体、新媒体等等，最基本最常用的形式还是发文。就发文形式而言，选用公文格式是公文处理的一项重要工作，如若格式使用不当，将严重损害公文的严肃性。正确选用公文格式，必须厘清公文格式与其适用范围的关系。综观 2012 版《党政机关公文格式》（以下简称《格》），既未给公文格式作出分类，亦未规定公文格式的适用范围，但通过对相关条款的解读，我们是能够理出头绪的。

一、公文格式的分类

《格式》第 10 条规定了公文的特定格式，列出信函格式、命令（令）格式、纪要格式等三个类别。除了此条，再无一字表述公文格式的分类。但从“特定格式”这一词条即可分析出公文格式应分为两大类：特定格式与非特定格式。李昌远、任群主张“公文的书面格式，又分为一般格式和特定格式”[1]，杨桐、赵玲玲与李昌远、任群相同[2]，魏建周主张分为“通用格式”[3]和“特定格式”[3]。综合权威专家的观点，都同意将公文格式分为两类，但是采用“通用格式”还是“一般格式”来命名“非特定格式”，既无规范可循，亦无统一意见。从词义入手，“特定”具有“特别指

定”[4]之意，“通用”指“（在一定范围）普遍使用”[4]，“一般”指“普通；通常（跟‘特殊’相对）”[4]，都与“特定”之意相反。但相较而言，“在一定范围”可理解为“特定”之外的那个范围，故采用“通用格式”命名“非特定格式”更为妥帖。《格式》的主要起草人称“相对于公文的通用格式而言，信函格式相对简单……”又称“纪要格式有别于公文的通用格式……”[5]，可见本文与《格式》起草人主张相合。

公文格式的一级分类已然解决，特定格式的分类亦由《格式》作了规定，现在的问题是如何给通用格式作二级分类。

《格式》7.2.5 规定发文字号“编排在发文机关标志下空二行位置，居中排布”，又规定“上行文的发文字号居左空一字编排，与最后一个签发人姓名处在同一行”。很明显，后者是上行格式发文字号的编排规范，那么前者就是下行格式发文字号的编排规范了。由此可知：通用格式分为上行格式和下行格式两类。

从《格式》7.2.4 和 7.3.5 的规定看，分别对发文机关标志、发文机关署名、印章就单一行文和联合行文的编排形式做了规范。可见通用格式还可作三级分类，即：单一上行格式、联合上行格式、单一下行格式、联合下行格式。

以上，在解读《格式》具体规定的基础上，结合权威专家的观点，我们就发文形式把公文格式分成两大类五小类，两大类是通用格式和特定格式，五小类是上行格式、下行格式、

信函格式、命令（令）格式、纪要格式。除此以外，李昌远和任群认为“在实际的公文拟制中，还有一种决定式的特殊格式”，并指出这一格式的要点：一是标题必须三要素俱全，二是标题下一行正中为“题注”，三是不标注主送机关，四是落款处不署名，五是适用于普发性决定、决议和告知性公告、通告。[1]实际上，笔者认为这种决定式格式依然是套用下行文格式，只不过相对多了题注一个要素少了主送机关和署名两个要素。发文机关、发文字号、分割线的编排形式是最能体现格式区别的，但这三方面与下行格式一致，不适宜单独列为一类，更不能作为特殊格式看待。

二、公文格式的适用范围

《党政机关公文处理工作条例》（下称《条例》）规定党政公文法定文种是 15 个，但它们适用的公文格式并无具体规定。《格式》主要起草人指出“命令（令）格式只适用于命令（令）的文种”[5]，“纪要格式只适用于纪要文种”[5]。换言之，只有命令（令）格式和纪要格式的适用范围是与单一文种对应的，信函格式、上行格式、下行格式则与多个文种相对应。学界一般按行文方向将公文分为上行文、下行文和平行文。顾名思义，上行格式、下行格式分别是承载上行文、下行文的公文版式，那么信函格式就是用以承载平行文的版式。故此，只要弄清楚决议、决定、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函等 13 个文种的行文方向，就能基本确定它们适用的公文格式。

（一）上行文种及其使用格式

毋庸置疑，《条例》第八条第十、十一款分别规定“报告。适用于向上级机关汇报工作、反应情况，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”，显而易见，报告和请示都是上行文。另，张保忠认为意见按照行文方向不同，可分为下行意见、上行意见、平行意见[6]，又提出把握上行文“要选准上行文种，即请示、报告和上报的意见”[6]。又，《条例》第八条第十三款虽规定“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”，看起来，议案是平行文，实则人大或人大常委会是代表人民行使权力。根据《宪法》规定，权力来自人民，实则请人大或人大常委会审议事项就是提请人民审议事项，况且“提请”一词亦有“向上级提出并请求同意”之意，故此，议案当属上行文。杨桐等人指出“上行公文有议案、报告、和请示、意见等”[2]。综合种种，请示、报告、上报意见和议案均系上行文，当采用上行格式。

（二）下行文种及其适用格式

柳新华等人认为下行文包括决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、通知、通报、批复等[7]。除此以外，还应当包括下行意见。除了命令（令）适用命令（令）格式，其余文种适用下行文格式。需要说明的是，公告用于向国内

外宣布重要事项或者法定事项时，发文形式约定俗成采用下行格式。

（三）平行文种及其适用格式

《条例》规定，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”，不相隶属机关之间无领导与被领导关系，行文当采用平行格式，即信函格式。那么向不相隶属的机关提出意见，亦当采用信函格式。

“在制发公文的实践中，经常使用一种‘信函式’公文，用于处理日常事务的平行文或下行文”[2]。亦即信函格式还用于处理下行文。这并非是指上级机关直接使用信函格式给下属单位行文，而是党委、政府的办公厅（室）根据本机党委、政府授权，代为向下级党委、政府下发公文时，发文机关标志、发文字号、署名均是办公厅（室）所属，而上级党委、政府办公厅（室）与下级党委、政府之间是不相隶属关系，故此采用信函格式。

三、总结

综上所述，就发文形式而言，公文格式分为两大类五小类，要准确运用，必须娴熟掌握格式与其适用范围的关系。为此，我们总结了几条规律：

1. 命令（令）与纪要最简便，特定格式最方便；
2. 上、下、平行公文，方向、格式相对应；
3. 公告是特例，国际行文用下行式，熟记惯例，勿做他虑；
4. 代发公文，信函格式绝不缪。

党政机关公文格式规范简论

公文采用特定的格式，目的是规范公文处理工作，解决公文体例不统一、格式不一致、衔接不顺畅等问题，从而保证公文质量，提高公文办理效率，确保党政机关制发的公文得以顺利贯彻执行。《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《条例》）规定“公文一般由份号、密级和保密期限、紧急程度、发文机关标志、发文字号、签发人、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、页码等组成”，从 18 个方面规范了党政机关公文格式各要素。这里结合实际工作，为大家梳理一下其中涉及的规范性问题。

1. 公文份号标注要规范。份号即公文印制的顺序号，涉密公文标注份号有利于加强公文的管理，便于掌握公文的去向。按照《条例》规定，公文份号在公文首页左上角用阿拉伯数字标注。涉密文件可标虚位，一般标四至六位，如果是两位数的文件共 20 号，则从 0001 号开始编码，一直编排列到 0020 号；如果是四位数的文件共 2012 号，则从 000001 号开始编码，一直编排列到 002012 号。

2. 密级和保密期限标注要规范。高标密级或低标密级都会给文件的使用和管理带来不便，因此要本着实事求是、利于保密的原则，合理把握和确定密级和保密期限。密级和

保密期限都要标注在公文首页的左上角，用阿拉伯数字标注。例如：秘密 1 年、机密 3 年、绝密长期。

3. 紧急程度标注要规范。这是公文送达和办理的时限要求。公文的紧急程度要在公文首页左上角标注。不能将正常运行的公文随意标注“急件”。现在有些部门上报或下发的公文，不急的公文却标注了紧急程，缓急程度标注过高，给上级领导机关增加了压力，带来了不必要的麻烦。

4. 发文机关标志要规范。这是由发文机关全称或者规范化简称加“文件”二字组成，此类文件是机关或部门的大头文件，一般是指上报或下发的政策性文件；文件头也可以使用发文机关全称或者规范化简称，文号编在版头下方红线以下，一般用函类公文较多。要取消一些部门“发文机关名称加括号并标注文种”的文件标题格式，例如：×××× 厅（通知）、×××× 局（批复）等，统一采用发文机关全称加“文件”二字或者发文机关规范化简称形式，再根据文件内容确定使用的文种。

5. 发文字号标注要规范。发文字号由发文机关代字、年份、发文顺序号组成。联合发文时，使用主办机关发文字号。现在一些部门发文时常出现以下问题：有的是发文机关代字概括不准确，要么机关代字太长，要么提炼概括不够准确；有的是发文字号标注不规范，要么年份标注不正确，如，将 2013 年标注为〔13〕，要么应用六角括号标注的却使用方括号、圆括号、方头括号等，要么发文顺序号编虚位，如

“×××〔2013〕9号”误写成“×××〔2013〕009号”，要么年份前面加“字”、后面加“第”等，如将“×××〔2013〕9号”误写成“×××字2013〕第9号”；有的是发文字号的标注位置错误，上行文的发文字号要么排在居中位置，要么在左侧顶格书写，等等，这些都是不规范的。

6. 签发人标注要规范。上行文应当标注签发人姓名。不同层次的文件签发人不同。如果是以市委文件形式上报省委的公文，签发人就是市委书记；如果是以市政府或省直部门文件上报省政府的公文，签发人就是市长或部门的一把手。现在经常出现签发人不规范的现象：有的是上报公文不标注签发人；有的是联合上报公文时只标注主办部门的负责人而不标注其他协办部门负责人；有的是签发人标注不规范，排列不整齐，签发人姓名不用楷体而使用黑体或者仿宋体等。

7. 公文标题标注要规范。公文标题由发文机关名称、事由和文种组成，不能缺项。公文标题要能概括公文的主要内容，使用正确文种，做到准确、精练，通过标题使受文者及时了解文件的主旨和要义。标题中要尽量少用标点符号，除书名号、引号、括号之外，其他标点符号不能在标题中随意乱用。在我们接触的公文中，标题不规范的情况主要有以下几类：有的公文制发时不标明发文机关名称，如“关于××××××的通知”，省略了发文机关；有的重复使用介词结构“关于”，如“××市关于印发关于××××××规定的通知”等；有的重复使用公文文种，如“×××转发

×× 部转发××× 部印发关于××××××规定的通知的通知的通知”；有的文种使用不当，如“×× 厅关于×××××× 的请示报告”等，或在法定公文文种以外随意创造文种，如“×× 厅关于×××的建议”、“×× 厅关于×××的说明”、“×× 厅关于×××的对策”等；有的在标题中随便使用标点符号，如“×× 厅关于×××、及××× 的通知”等；有的公文标题内容缺项不能准确概括反映公文内容，如“×× 市人民政府关于××× 非法售油被焦点访谈曝光情况的报告”缺少“整改”二字，“×× 厅关于奶款拖欠问题的报告”缺少“及对策建议”。

8. 主送机关标注要规范。主送机关就是公文的主要受理机关，应当使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称。在我们接触的公文中，主送机关标注存在的问题主要体现在违反《条例》行文规则的有关规定上：一是多头请示，如有的市政府向省委、省政府同时报送“请示”，有的机关向上级机关报送请示时，其同一个文件又向多个上级机关报送却不注明分送情况，造成上级机关交叉批示，给公文办理带来极大不便。二是不按隶属关系行文，把不相隶属的两个上级机关并列随意主送，如省直某部门给省政府报送报告主送“省政府并国家××× 部”。对待这样的上报公文，报告事项为主的上级机关用主送，报告事项为辅的上级机关则用抄送，不能把两个不相隶属的上级机关并列主送。三是违反党政分开的原则，以市委、市政府名义给省政府写请示，

有的未经上级机关同意就给上级机关领导同志个人行文，还有的市政府或省直部门给省政府报送公文写“省政府并××× 省长”。

9. 正文表述要规范。正文是公文的主体和核心部分，用来表述公文的内容。公文首页应当显示公文的正文。特别是有的联合行文公文标题很长，占据了公文首页的大部分篇幅，这样就要调整标题内容，必要时可以缩减标题字数，把公文首页留出一些空间来写正文内容，避免出现公文首页只有标题没有正文的情况。公文正文表述中需要把握几个重点。一是上报的请示、报告类公文，“请示”要严格遵守一文一事的原则，一次请求上级机关给予解决一个主要问题即可，不能在一个请示中向上级机关提出多个不相关联的事项；“报告”中不能夹带请示事项，以报告情况、答复问题为主，严格与“请示”的内容分开。二是下发的公文，要严格按照隶属关系行文，同级机关不能用通知、批复的文种向对方行文，除了上级机关授权外，不能向同级机关下发人事任免、编制批复、项目审批、资金拨付等通知或批复类公文。

各级党政部门除其办公室外的内设处室不允许对外下达指令性公文，各级党政机关和部门都应自觉遵守。三是部门会签未经协调一致不得各自单独行文，一个部门下发的公文其内容涉及其他部门的职责，不经会签不能单独向本系统及下属单位下发；上报公文，其内容涉及其他部门的职责，则必须与相关部门会签同意后方可向上级机关报送“请示”

或“报告”，没有达成一致的内容不能写入“请示”或“报告”中。

10. **附件说明表述要规范。**附件说明是公文附件的顺序号和名称。在正文之下空一行左空两字位置编排“附件”二字，后面标全角冒号和附件名称。如果有多个附件，则依次单独成行向下排列。无论是上报公文还是下发公文，经常出现的问题有：一是公文中带有附件，却漏标附件说明；二是附件说明标注不规范，如有的附件顺序号用汉字标注（应用阿拉伯数字），有的虽然用阿拉伯数字标注但后面用顿号分隔，有的附件名称后加句号（附件名称后面不加标点符号），有的附件名称较长转行后顶格排列（应与上行附件名称的首字对齐）。

11. 发文机关署名标注要规范。发文机关署名要用机关全称或规范化简称。现在有些上报公文或下发公文没有按照《条例》要求标注发文机关署名，有的发文机关署名与发文机关标志、标题中的发文机关名称不一致、不规范，有的只盖部门公章不署名，有的成文日期用汉字标注（应为阿拉伯数字）。如某厅上报公文的标题用全称，而发文机关署名却用简称；某局下发的文件标题是“关于××××××××工作的通知”，署名却是某局办公室；还有的部门给下级单位下发通知，以部门名义发文，署名却是部门的某个业务处。上述这些机关署名不规范的问题，均应予以纠正。

12. 成文日期标注要规范。公文的成文日期要署会议通过或者发文机关负责人签发的日期，联合发文要署最后签发机关负责人签发的日期。这里要把握好两点：一是没有主送机关和发文机关署名的公文，成文日期加括号标注在标题下方；二是有主送机关和发文机关署名的公文，标注在发文机关署名下一行。成文日期无论用哪一种方式标注，都要用阿拉伯数字标注。标注的年、月、日均用全称，年、月、日不编虚位，不简称。如“2012 年 8 月 6 日”，不能写成“12 年 08 月 06 日”。

13. 印章加盖要规范。公文中有发文机关署名的，应当加盖发文机关印章，并与署名机关相符。有特定发文机关标志的普发性公文和电报可以不加盖印章。各级机关在印章使用方面不规范的现象较为普遍：有的用印位置比较随意，不居中、不端正、不清楚、不规范；有的联合行文用印时，印章相交或相切；有的联合行文只盖主办部门的印章而不盖协办部门的印章；有的印章与发文机关标志不符。按照《党政机关公文格式》国家标准的规定，对于加盖印章的公文，单一机关行文时，成文日期右空四字编排，发文机关署名在成文日期之上，以成文日期为准居中编排，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，印章顶端应上距正文一行之内。联合行文时，应将各发文机关署名按照发文机关顺序整齐排列在相应位置，并将印章一一对应、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。对于不加盖印章的公文，单一机关行文时，在正文或附件说明下空一行右空两字编排发文机关署名，在发文机关署名下一行编排成文日期，首字比发文机关署名首字右移两字，如成文日期长于发文机关署名，应使成文日期右空两字编排，并相应增加发文机关署名右空字数。联合行文时，应先编排主办机关署名，其余发文机关署名依次向下编排。

14. 附注标注要规范。附注是公文印发传达范围等需要说明的事项。主要标注公文的传达范围或联系人姓名、联系电话等，一般加括号标注于成文日期左下方。上报公文必须标注联系人和联系电话，以便于上级机关在办理该公文时与熟悉该公文的人员联系沟通，协调事项。

15. 附件标注要规范。附件是公文正文的说明、补充或者参考资料。附件要另面编排，并在版记之前，与公文正文一起装订，如附件与正文不能一起装订，应在附件左上角第一行顶格编排公文的发文字号并在其后标注“附件”二字及附件顺序号。

16. 抄送机关标注要规范。抄送机关是指除主送机关外需要执行或者知晓公文内容的其他机关，应当使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称。抄送机关可以是上级、平级、下级和不相隶属机关。抄送机关的排列顺序一般按机关性质和隶属关系确定。具体排列上，依照先上级机关、再

平级机关、后下级机关的次序。抄送单位一般不写领导机关或部门负责人同志个人。

17. 印发机关和印发日期要规范。这里是指公文的送印机关和送印日期。制发公文的部门印发机关一般写其部门办公室，而不写其部门，如“××× 厅办公室印”，印发日期用阿拉伯数字完整写明年、月、日，后面加“印发”二字。

18. 页码标注要规范。这里是指公文页数顺序号。工作中常见的公文页码的标注有两种。一种是公文正文包括几个附件，其中都是正文的组成部分，这样就必须把所有附件内容列入整个公文的整体部分，统一编排页码，印刷版记标在公文的最后。如领导干部出访的请示，包括请示内容、出访代表团人员名单、出访国家邀请函、出访国家大使馆复电等内容，都必须作为整个请示的整体内容统一编排页码，不能单独列出附件。另一种是公文有几个附件，各有其独立性，或是单独排版，或是单独装订，这时，附件不与公文正文统一编排页码，而需另编页码。

公文格式中标题的顺序和具体用法

一、区分两种体例的层次序号

根据国家标准等相关规定，文稿的层次序号有两种体例：

（1）科技类文稿的层次一律用阿拉伯数字连续编号，不同层次的数字之间加下圆点相隔（即圆点加在数字的右下角），最后数字后面不加标点，如“1”“1.1”“1.1.1”……。

（2）人文类文稿一般沿用公文的层次序号，即第一层用“一、”，第二层用“（一）”，第三层用“1.”，第四层用“（1）”。（不过，现在有些刊物的人文类文稿也采用科技类文稿的层次序号，亦即两种体例的层次序号均可使用。）

在一部书稿中，当章、节改为“章号.节号”的形式（如第三章写为“3”，第三章第二节写为“3.2”）表达时，允许在其下的层次采用“一、”“（一）”“1.”……的序号。除此之外，这两种体例的层次序号均不允许混用。

二、科技类文稿层次序号的规范写法

科技类文稿的层次不宜过多，通常不应超过4级，即：

第1级——1

第2级——1.1

第3级——1.1.1

第4级——1.1.1.1

序号应左顶格书写。有标题时，在序号后空一字距写标题，另起一行写具体内容；没有标题时，在序号后空一字距再写具体内容。

层次标题力求简短，一般不要超过15个字，标题末不用标点符号。

三、人文类文稿层次序号的规范写法

人文类文稿的层次一般也不应超过4级：

第一层用“一”后加“、”，而非“，”或“.”；

第二层用“（一）”，括号后面不能再加“、”或“，”；

第三层用“1.”，那个小黑点要到“插入”菜单里“特殊符号”中的“标点符号”去找，不能用键盘上的小数点，更不能图省事而用顿号“、”；

第四层用“（1）”，括号后面不能再加“、”或“，”。

若文中还有更小的层次，则用“①”这种层次序号。

人文类文稿层次序号应左起空2格书写。“一、”“（一）”“1.”这三个层次应与标题独占一行，标题末不用标点符号。

四、注意层次序号表达规范的其他细节

（1）人文类文稿若层次较少，可省略“（一）”而直接用“1.”作为第二层次，这样层次感更明显。若层次标题不必独占一行或者该层次没有标题，应直接使用“（1）”这种层次序号而省略掉中间的层次序号。

(2) 科技类文稿的各层次内部，若再需要分点叙述时，可用“(1)”这种层次序号；更小的层次则用“①”这种层次序号。

(3) 不管是人文类文稿还是科技类文稿，“(1)”这种层次序号之后是本段标题，标题末用句号或冒号或空1字，其后接写正文，不另起一段。如果没有本段标题，则序号之后直接写正文。

(4) 不管是人文类文稿还是科技类文稿，“①”这种层次序号必须共用于同一段中，即“①……②……③……”必须同为一段。