

公文写作禁忌 140 条



帮你写公文

(说明:本公文写作禁忌 140 条摘自《公文写作与评改禁忌大全》
《公文注意事项》《公文写作模板与范例》等书籍,版权所有,
仅供学习交流使用,请勿上传网络,违者必究)

1. 忌不明确公文制发规范

公文制发规范，指广义上的行文规则。行文规则是发文机关行文的根本准则，在新《条例》施行之前，党的机关公文主要依据 1996 年《条例》第四章行文规则、第五章公文起草、第六章公文校核、第七章公文签发的规定；行政机关公文主要依据 2000 年《办法》第四章行文规则和第五章发文办理的规定。新《条例》将党政机关公文制发规范在第四章行文规则、第五章公文拟制以及第六章公文办理（第二十五条）中作了明确规定。

公文制发规范（亦即公文制发的基本体现在四个方面：一是符合行文原则，二是符合行文程序，三是符合行文关系，四是符合行文方式。对于这四个方面的要求，均可用八个字来概括：符合行文原则，应当做到“确有必要，讲求实效”；符合行文程序，应当做到“严格把关，依法行政”；符合行文关系，应当做到“选准文种，协调主送”；符合行文方式，应当做到“多种方式，逐一规范”。

明确公文制发规范，才能严格依法依规行文。否则，公文规范化就是一句空话。是否违反公文制发规范，可从是否违反行文原则、是否违反行文程序、是否违反行文关系、是否违反行文方式这四个方面来衡量。这四个方面并不是孤立的，而是相互关联的，有的所体现的可能不是仅仅一个方面的问题。

2. 忌不明确行文关系的含义和种类

行文关系是各级机关乃至各单位相互之间的组织关系和业

务关系在公文运行中的体现。这种关系，或者是组织上领导与被领导或业务上指导与被指导的上下级关系（前者纯属于隶属关系，后者在行文中等同于隶属关系），或者是同等级别或不同等级别的非隶属关系（也称作“不相隶属关系”）。

笼统地讲，行文关系分作隶属关系和非隶属关系两大类。具体来说，行文关系包括以下五种：一是上下级机关之间的领导和被领导关系。如：国务院和各省人民政府，省人民政府和所属的市人民政府，市人民政府和所属的区（县）人民政府，等等。二是某级机关与本机关业务主管部门之间的领导和被领导关系。如：国务院和国务院所属各部门，省人民政府和所属各部门，市人民政府和所属各部门，区（县）人民政府和所属各部门，等等。三是同一系统中的上级业务主管部门与下级业务主管部门之间的指导和被指导关系。如：中华人民共和国财政部和各省财政厅，省财政厅和市财政局，市财政局和区（县）财政局，等等。四是同一系统中的同级机关或同级部门之间的平行关系（即同等级别的不相隶属关系）。如：A省财政厅和B省财政厅，A市财政局和B市财政局，A省财政厅和A省卫生厅，B市财政局和B市卫生局，等等。五是非同一系统中的任何机关、部门或单位之间的不相隶属关系。如：××省财政厅和××市人民政府，××市财政局和××大学、医院、××公司，等等。在公文处理工作中，前三种行文关系为隶属关系，后两种为非隶属关系。

明确行文关系的含义和种类，才能做到规范行文；不明确行

文关系的含义和种类，则很可能不自觉地犯违反行文关系的错误。

3. 忌违反行文原则

行文必须符合行文原则。符合行文原则，应当做到“确有必要，讲求实效”。

行文原则，专指行文的必要性和实效性。新《条例》第十三条规定：“行文应当确有必要，讲求实效，注重针对性和可操作性。”

违反行文原则方面的问题，主要表现在滥发红头文件和请报事项违规上。滥发红头文件指不必要行文而行文过滥的情形，主要问题有层层照转、年年照发、无端重发、小题大做等。在违规行文中，请示与报告的违规是比较突出的。除了越级行文和违规主送、违规抄送等违反行文关系的问题而外，还存在明知故请、矛盾上交、先斩后奏、一文多事、报请混杂等问题。

4. 忌违反行文程序

行文必须符合行文程序。符合行文程序，应当做到“严格把关，依法行政”。

行文程序，强调行文的严格性和依法性。新《条例》施行前，主要依据是 2000 年《办法》第十九条所作的禁止性规定以及第二十七条和第二十九条所作的审核和复核的规定。如第十九条规定：“部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。如擅自行文，上级机关应当责令纠正或撤销。”第二十七条规定：“公文送负责人签发前，应当由办公厅（室）进行审核。审核的

重点是：是否确需行文，行文方式是否妥当，是否符合行文规则和拟制公文的有关要求，公文格式是否符合本办法的规定等。”

第二十九条规定：“公文正式印制前，文秘部门应当进行复核，重点是：审批、签发手续是否完备，附件材料是否齐全，格式是否统一、规范等。经复核需要对文稿进行实质性修改的，应按程序复审。”

有关行文程序，新《条例》在不同条款作了明确规定，如第十六条第（四）项规定：“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；擅自行文的，上级机关应当责令其纠正或者撤销。”第十九条第（五）项规定：“公文涉及其他部门职权范围事项的，起草单位必须征求相关部门意见，力求达成一致。”第二十条规定：“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……。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。”第二十一条规定：“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。”第二十二条规定：“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。联合行文由所有联署机关的负责人会签。”第二十五条规定：

“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。”

违反行文程序方面的问题，主要有横传直送、违规制作、把关不严、校对出错、将错就错等。

5. 忌层层照转

层层照转，指贯彻上级文件精神，不结合本系统、本单位的实际提出具体措施和要求，或者属于一般性表态而没有实质性内容，无须行文而行文。

新《条例》第十三条规定：“行文应当确有必要，讲求实效，注重针对性和可操作性。”层层照转的公文，严重违反此项规定。

对上级机关公文特别是已发至基层的公文，提不出新的措施和要求，还原封不动地层层照转，转来转去就出现了“关于……的通知的通知”或“关于转发……的通知的通知的通知”。转发公文中，有些是必要的，但有些是不必要的。

要规范转发性通知标题，必须大力精简文件，避免照抄照转。党中央和国务院曾三令五申要求精简会议和文件。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步精简会议和文件的意见》（中办

发〔2001〕27号）强调：“对党中央、国务院文件，各地区、各部门结合实际提出具体贯彻落实意见，不得照抄照搬，层层转发。”对此，各级机关应认真贯彻执行，以从根本上解决层层照转导致的转发性通知过滥之弊。

6. 忌年年照发

年年照发，即对本机关以前发过的公文，没有补充和修改，只是所谓重申和强调，而多次重复行文，有的甚至年复一年地照抄照发。年年照发的公文，也违反新《条例》第十三条的规定。

公文年年照发的问题，在许多机关带有一定的普遍性。这无形中增加了发文数量，助长了红头文件的泛滥，也使公文的效力大打折扣。

7. 忌无端重发

无端重发，指不必要的重复行文，也违反新《条例》第十三条的规定。一是会后重发，指一般性会议已经形成的报告、发言、领导讲话等“白头文件”，没有什么原则修改，没必要发“红头文件”的，会后又发“红头文件”。二是发了又发，指某一事项、某一工作已用某种形式发布或布置完又发“红头文件”。诸如：媒体公开发布后，又发“红头文件”告知；刚刚发完传真电报，又发“红头文件”布置；等等。此外，有的竟然在文件中规定法律条款早已明确的事项。法律明文规定的，还要发红头文件再作规定，岂不怪哉？

2011年4月，温家宝总理在国务院第四次廉政工作会议上

再次强调：“要大力减少发文数量。今后，凡是不涉密的文件，都要通过政府门户网站公开发布，不再另行发文。”可以说，国务院这样做是为各级政府做出表率。

8. 忌小题大做

小题大做，指对于不值得发文的小事发文处理，主要表现在几种无须行文而行文的情况。诸如：贯彻上级一般性指示或要求，无须行文而行文；部门抓的常规工作，没有任何新意，无须行文而行文；各地区、部门或单位之间能够面对面协商解决的问题，无须行文而行文；本机关内部各部门或单位当面商定或打电话可以解决的问题，无须行文而行文；地区乃至全国统一实行的或者极普通的事项，无须行文而行文；等等。曾记得，以前有些基层单位甚至将全国统一实行夏时制和职工每月增加两元钱洗礼费也发了文件。

9. 忌明知故请

明知故请，是上行文行文过程中严重违反行文原则的突出问题之一，主要指对早有明文规定甚至中央三令五申的问题，明知道不该办，也强调特殊而编织理由上报的情形。

明知故请在许多机关也带有一定的普遍性。如此行文，既给上级机关增添了麻烦，又助长了红头文件的泛滥和干部明哲保身、严重不负责任的作风。此种看似简单的行文折射出行文者思想上的病态。

10. 忌矛盾上交

矛盾上交，也是上行文行文过程中严重违反行文原则的突出问题之一。主要有两种情形：一是将下级的请示无端转呈上级，即对上级机关请示的问题，在本职权范围内能够处理也不处理，改头换尾上报，从而导致公文旅行。二是将无须报批的问题呈请上级，即对本机关中根本无须报上级裁决的问题，不敢理直气壮、公正无私地处理，而用请示将“球”踢给上级机关。例如《中共××局纪检委关于给赵××同志党内警告处分的请示》，主送给市直纪检委。赵××是××局行政科的一般党员干部，贪污公款813元。根据党员管理权限，根本无须报市直纪检委批准。矛盾上交的情形，不仅党政机关有，而且司法机关也有，带来的后果更严重。比如：有法不依，用公文上下踢来踢去，以致很简单的错案多年甚至十几年得不到彻底纠正。

11. 忌先斩后奏

先斩后奏，也是上行文行文过程中严重违反行文原则的突出问题之一，指将事情办完后再向上级机关请示。

事前请示，本是行文的规矩。但有的单位往往事后请示，“既成事实”后让上级机关不得不批；有的寻找“借口”，一边运作，一边“请示”。

先斩后奏的公文，不仅仅违背公文规范化要求，更反映了个别机关领导者不良的工作作风。

12. 忌一文多事

一文多事，专指请示文中一文呈报多个请示事项的情形。

1996年《条例》和2000年《办法》均规定“请示应当一文一事”。新《条例》对此进一步作了明确规定。很明显，主旨明确，内容具体，中心突出，才便于上级审阅和处理。然而，有些公文总是一文呈报多个请示事项，有的甚至节外生枝、笔下生花，给上级答复和处理造成困难，势必影响办理效果：一文多事，体现的是违反行文规则方面的规定，导致的是公文内容的不规范。

13. 忌报请混杂

报请混杂，专指在报告和“呈转性意见”文中夹带请示事项的情形。

公文处理法规是将“一文一事”和“不得夹带请示事项”一起规定的。1996年《条例》规定：“向上级机关请示问题，应当一文一事，不应当在非请示公文中夹带请示事项。”2000年《办法》规定“请示应当一文一事”“报告不得夹带请示事项”。新《条例》取两者之长，避其之短，表述得更确切，在第十五条第（四）项中明确规定：“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。”

有些公文常常违反这一规定。例如某市向省政府呈送《关于粮食烘晒工作情况的报告》，文中除简要报告粮食烘晒进展情况外，还夹带向省政府要维修费、购置费和补贴费等请示事宜，报请混杂，同“一文多事”一样，不仅违反行文规则方面的规定，而且也导致了公文内容的不规范。

需要明确的是，上行文除报告、请示而外，还有“呈转性意

见”；“报告等非请示公文”，则包括报告和“呈转性意见”，从新《条例》的精准表述中，也可以体会出“呈转性公文”和“呈请性公文”的区别。

14. 忌横传直送

横传直送，俗称“文稿倒流”，是撰制公文之大忌，指不按公文的起草、审核、签发程序办事的情形，其中违反签发程序问题尤为严重，而且带有一定的普遍性。

在实际工作中，一些部门往往不懂程序或不重视程序而越过办公部门，把起草的文稿径直送机关主管领导审批；有的领导往往不懂程序或不重视程序而不经办公部门审核，便大笔一挥直接签发：办公部门虽感到不妥，但有时不敢得罪领导，则委曲求全地违心印发。如同偷工减料会出现劣质的不合格产品一样，“文稿倒流”往往造成各种各样的病误甚至产生错误百出、质量低劣的公文。这不仅严重影响机关形象，而且容易产生矛盾，造成工作上的被动。此问题，中共中央办公厅和国务院办公厅一直强调解决，但彻底纠正的难度很大。

在一些基层机关和单位，文秘人员提出建议，要求办公部门先核稿时，个别领导却以为是对自己的不尊重。在这种情况下，坚持原则得罪领导，文秘人员左右为难。某县团级单位曾有过这样的一幕：当办公室的同志对业务部门拿来打字的文稿提出疑问，要求办公室核稿时，却遭到拒绝和指责，说什么：“×书记（××长）都签字了，你们还核什么稿？”下一幕怎样，我们暂不考

究。让我们实事求是地作以分析：即使水平较高的领导，也不可能是“全才”，文字功底不见得很强，公文格式和规则更不一定明晓。由于领导素质的不同和时间、精力的限制，文稿送到领导手里，有的看，有的不看；有时看，有时不看；有的看出问题，有的看不出问题；有的改，有的不改；有的改对了，有的改错了。而文件发出后，又怎能保证质量，怎能合乎规范？领导干部如果自恃权威，习惯于个人说了算，对公文写作半通不通，或一窍不通，却又装腔作势，以权压人，那么在一些非正常的情况下，往往起着决定性的作用。

15. 忌把关不严

把关不严，专指办公部门和单位领导没有把好行文关和公文质量关。

对文稿审核和复核的重点，原公文处理法规规定得就很明确。2000年《办法》第二十七条规定：“公文送负责人签发前，应当由办公厅（室）进行审核。审核的重点是：是否确需行文，行文方式是否妥当，是否符合行文规则和拟制公文的有关要求，公文格式是否符合本办法的规定等。”其中的“有关要求”包括第二十五条所说的情况确实，观点明确，表述准确，结构严谨，条理清楚，直抒不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短等。2000年《办法》第二十九条规定：“公文正式印制前，文秘部门应当进行复核，重点是：审批、签发手续是否完备，附件材料是否齐全，格式是否统一、规范等。经复核需要对文稿进行实质性修改

的，应按程序复审。”

新《条例》第二十条规定：“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）内容是否符合国家法律法规和党的路线方针政策；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符合规定。（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。”第二十一条规定：“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。”第二十五条规定：“发文的主要程序是：（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。……”

实际工作中，办公部门负责审核和复核文稿的同志以及办公部门主管领导倘若综合素质和责任心不强，就会使审核和复核流于形式，而如果加上包括机关首长在内的办文各个环节的人员缺乏公文知识和依法行文的自觉性，抑或法律、政策等理论水平和

文字水平不高，则更容易造成把关不严而使公文出现差错，甚至闹出政治笑话。

2011年5月5日，深圳市住房和建设局在其官方网站发出《关于切实做好建筑行业农民工工资结算支付工作 共同维护大运会期间社会和谐稳定的通知》，文中规定：从5月1日起至9月30日，严禁农民工通过群体性上访等非正常手段讨要工资，造成严重后果或恶劣影响的，将追究其刑事责任。文件公布后，引起社会强烈批评，各界人士痛批其荒谬之处：一是通过上访讨薪是农民工合法权利，为了维稳而侵犯了农民工的合法权益；二是追究刑事责任是司法机关的职能，声称追究农民工刑事责任超越法律权限。政府部门出台规范性文件本是很严肃的工作，理应经历几易其稿、多次讨论的过程，但该局出台的文件竟然经不起常情常理常识的考量。该局9日作出回应，承认该文件“文字表述确有错误”“行文程序和审查把关不严”，宣布立即撤回文件，修改完善后重新发布。同时表示，感谢社会的关注和舆论的监督，接受各界的批评，并希望能通过媒体向社会各界尤其是广大农民工表达歉意，今后将加强学习并严格行文程序。或许，此次出现的“政治笑话”，确实由于公文审核和复核程序流于形式，但不管怎么说，导致公文内容出现严重错误，教训是极其深刻的。

16. 忌校对出错

校对出错，是影响公文质量、公文规范化水平低的重要原因之一。

许多基层机关、团体和企事业单位存在的问题较大，由于没有专职校对人员，临时负责校对的同志缺乏文字功底，且校对时不够认真，致使不少错误检查不出来，印制后的公文质量十分低劣。

在校对公文过程中，经常出现的问题：一是形体相似和字音相同的错别字检查不出来；二是意义不同的同素词（即语素相同、字序各异的不同类词）检查不出来；三是丢词落字的地方检查不出来；四是标点符号错误检查不出来；等等。

17. 忌将错就错

将错就错，指上级机关对下级机关上报的公文不予纠正而做错误处理的情形。

1996年《条例》第十五条规定：“对不符合行文规则的上报公文，上级机关的秘书部门可退回下级呈报机关。”2000年《办法》第三十二条规定：“……对不符合本办法规定的公文，经办公厅（室）负责人批准后，可以退回呈报单位并说明理由。”实际上，对下级机关上报的不规范的公文，上级机关均应及时纠正，绝不能将错就错、以讹传讹。比如过去经常看到《×××批转〈×××关于……的请示报告〉的通知》（1990年中央竟也发过这样的文件），发文机关如果将下级机关的这种不伦不类的“请示报告”纠正后再批转，就会大大减少“请报不分”的问题，也不会造成理论研究上的长期混乱。

针对将错就错方面的问题，新《条例》第十五条第（七）项

进一步明确规定：“不符合行文规则的上报公文，上级机关的文秘部门可退回下级呈报机关。”同时，在第二十条中明确规定了审核程序：“公文文稿签发前，应当由发文机关办公厅（室）进行审核……”在第二十五条中明确规定了复核、复审程序：“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。”可以肯定，严格执行违规公文退回及公文审核、复核、复审等规定，就可以大大减少乃至杜绝将错就错情形的发生。

18. 忌党政不分

党政不分，指发文机关不区分党政机关职权而违反行文关系的行文。

由于某些地方仍然不同程度地存在以党代政的现象，因而自然反映到行文关系上。党政不分主要表现在：纯属行政主抓的工作错由党委包揽行文；党的机关公文主送行政单位；行政机关公文主送党组织；非党政机关联合行文而党政一并主送；等等。在一些基层单位和业务部门，任免干部的行文也常出现“以党代政”问题，甚至出现党委行文批复安全事故处理意见和给予党员干部行政处分的情形。

19. 忌越权行文

越权行文，专指超越职权的下行文。除前面提到的党委越权包揽行政行文而外，还有：部门超越职权（包括未经领导机关授权）就向下级机关行文；须经政府审批的事项未得到政府同意就

先行向下发文；涉及其他机关职权未经协商一致而擅自行文；应当联合行文却独自行文；部门办公室以外的内设机构对外正式行文；等等。

针对此误，1996年《条例》第十二条第（三）项曾规定：“党委各部门在各自职权范围内可以向下级党委的相关部门行文。党委办公厅（室）根据党委授权，可以向下级党委行文；党委的其他部门不得对下级党委发布指示性公文。部门之间对有关问题未经协商一致，不得各自向下行文。”2000年《办法》第十五条曾规定：“政府各部门依据部门职权可以相互行文和向下一级政府的相关业务部门行文；除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外，一般不得向下一级政府正式行文。部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”第十七条曾规定：“属于部门职权范围内的事务，应当由部门自行行文或联合行文。联合行文应当明确主办部门。须经政府审批的事项，经政府同意也可以由部门行文，文中应当注明经政府同意。”

新《条例》依然是取原规定之长，避原规定之短，进行了确切概括。如第十六条第（二）项规定：“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。需经政府审批的具体事项，经政府同意可由政府职能部门行文，文中需注明已经政府同意。”第（三）项规定：“党委、政府的部门在各自职权范围内可以向

下级党委、政府的相关部门行文。”第（四）项规定：“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；擅自行文的，上级机关应当责令其纠正或者撤销。”第十七条第二款规定：“党委、政府的部门依据职权可以相互行文。”第三款规定：“部门内设机构除办公厅（室）外不得对外正式行文。”

20. 忌多头主送

多头主送，指不当主送两个或两个以上机关，系上行文中违规主送的情形之一。针对此误，1996年《条例》曾在第十二条第（一）项中规定：“向上级机关行文，应当主送一个上级机关；如需其他相关的上级机关阅知，可以抄送。”2000年《办法》第二十条曾规定：“‘请示’应当一文一事；一般只写一个主送机关，需要同时送其他机关的，应当用抄送形式，但不得抄送其下级机关。”

新《条例》第十五条第（一）项进一步明确规定：向上级机关行文“原则上主送二个上级机关，根据需要同时抄送其他相关上级机关和同级机关，不抄送下级机关”。

实践中，多头主送表现多种多样：一是一并主送给上级党政机关，如“省委、省政府”“市委、市政府”等；二是一并主送给有双重领导关系的两个上级机关，如“县委并市纪委”“市政府并省××局”等；三是一并主送给上级机关和更上一级机关，如“县政府并市政府”“市委并报省委”等；四是一并主送给上级机关及其所属部门，如“××党委并组织部”“市政府、市×

×委、市××局”等。

21. 忌主送个人

主送个人，指不当主送上级机关负责人，也系上行文中违规主送的情形之一。

1996年《条例》第十四条中规定：“除特殊情况外，请示应当送上级机关的办公厅（室）按规定程序处理，不应直接送领导者个人。”2000年《办法》第二十二条规定：“除上级机关负责人直接交办的事项外，不得以机关名义向上级机关负责人报送‘请示’、‘意见’和‘报告’。”

新《条例》在第十五条第（五）项中明确规定：“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……”

违规主送个人的情形，如“×书记”“×市长”“×局长”等。有些人认为将公文主送给领导可以走“捷径”，有的担心业务部门“卡壳”则直接主送领导个人。有的在主送上级机关的同时，又不必要地主送给机关领导人，如“××党委并×书记”“××政府并××长”等。

22. 忌主送颠倒

主送颠倒，指上行文和下行文主送颠倒，导致行文方向搞错，多表现在基层机关公文中。主送颠倒主要有两种情形：一是将应当使用的通知、决定等下行文主送给上级机关；二是将应当使用的报告、请示等上行文主送给下属单位。

23. 忌乱抄滥送

乱抄滥送，指不必抄送而胡乱抄送或过度抄送的情形。

乱抄滥送主要表现在以下几种情形：一是不分有无关系和有无必要，随意抄送上下左右诸多单位；二是把向下级机关发的一般性公文，无必要地抄送上级机关；三是把请示同时抄送下级机关；四是对行文单位和受文单位的领导一一抄送。

针对向上级机关的行文，新《条例》第十五条第（一）项明确规定：“原则上主送一个上级机关，根据需要同时抄送其他相关上级机关和同级机关，不抄送下级机关。”针对向下级机关的行文，新《条例》第十五条第（一）项明确规定：“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。”第（五）项明确规定：“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。”

24. 忌漏抄漏送

公文切忌乱抄滥送，但也不可漏抄漏送。应该抄送而未抄送的公文，主要有以下几种：一是重要的下行文，未能抄送直接上级机关；二是因特殊情况而越级上报的上行文，未能抄送被越过的上级机关；三是受双重领导的机关向某一上级机关请示，需要抄送而未能抄送另一上级机关；四是上级机关对受双重领导的下级机关行文，需要抄送而未能抄送该下级机关的另一上级机关；五是公文内容涉及有关机关的职权范围，未能抄送所涉及的机关。

25. 忌以领导个人名义上报公文

以领导个人名义上报公文的问题时有发生。为纠正此误，新《条例》则在原规定禁止“主送个人”的基础上作了禁止性的补充规定。新《条例》在第十五条第（五）项中明确规定：“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，也不得以本机关负责人名义向上级机关报送公文。”

26. 忌任意膨大，繁缛冗长

对于繁缛冗长的公文，人们早已习以为常，却很少有人细细品读。办公部门起草公文，写得越长，好像越能看出起草者的水平。领导讲话，讲上几个小时，似乎越能显示出讲话人是个水平不凡的，领导者。当今各级领导，文稿几乎全由秘书代劳，有的则事先要求秘书将文稿写到多少于字或多少万字。实践中，公文“只有一二，硬凑三四”的情形已成常态。秘书写长文，吃苦挨累，有时并非情愿；但文稿几次送上不合领导心意，为满足长的需求而不得不生拉硬扯、七拼八凑，势必造成公文繁缛冗长、有长度而无力度。

27. 忌空洞无物，枯燥乏味

对于言之无物、空话套话连篇的公文，面孔大同小异、语言上下雷同的公文，当“传声筒”“收发室”、搞形式主义的公文，人们早已见怪不怪。有的公文议论较多，本无可非议；但公文和专题论文不同，切不可长篇大论。公文的议论是建立在叙事和说明的基础上的，根据可靠，理由充分，言之成理，方令人信服。

许多公文缺乏可靠根据和充足理由，往往用简单枚举归纳方法代替科学归纳推理，或以偏概全，或轻率概括，或脱离内容表达需要，套用某些时髦的词语，讲一些不切实际的道理，无的放矢地空发议论，正如习近平所指出的那样——“既不触及实际问题，也不回答群众关切”。

28. 忌虚假不实，失真失信

在公文写作中，有的华而不实、胡编乱造，甚至弄虚作假、欺上压下，严重影响公文的质量和效用。比如，对上歌功颂德，邀功取宠，报喜不报忧，对下按需褒贬，估成绩夸大其词，谈问题刻意掩盖。

公文中经常出现“移花接木”问题，即如实报请难以奏效，为达到目的做虚假文章，一旦获准便“改弦更张”。此种虚假，是有意而为之。行文者即便没有主观故意，却由于种种原因而使公文出现不准确、不真实的内容，也是经常发生的事情。

29. 忌贪图数量，不求质量

贪图数量而不求质量，势必导致红头文件泛滥成灾。据2010年11月9日中国新闻网援引《半月谈》的报道，某县委办公室一位参加工作一年多的秘书一年里起草了八十多份文件，另有某县级经济开发区的党委办公室一位分管文字工作的副主任一年竟担负了五百多份文件的起草和文字把关工作。机关中，有的人起草公文和依赖公文似已成瘾、成癖。一位自称“公文专家”的秘书工作者曾撰文说：“废止文件对我打击很大。一次上级下发

文件，把以前几个年度的一百多个文件给废止了。为此，我几天睡不好觉……为了弥补这次废止文件的损失，我开始夜以继日地写文件，呈报给我们领导签发，来做补偿……没有文件，我不知如何生活才好，没有文件的日子实在难过啊！”这说明，长期以来在人们头脑中形成的根深蒂固的“红头文件至上”的观念，对于某些人来说已成为一种病态。

公文著作贪图数量而不求质量的问题也严重存在，许多肤浅而雷同甚至错误百出的低劣之作一直充斥着图书市场。

30. 忌穿靴戴帽，八股陈调

穿靴戴帽、八股陈调，大都表现在公文开头和结尾所用的废话上。此类公文，即使主体部分有实实在在的内容也让人感到厌烦。公文开头一般采用开门见山的方法，而有的却是：说明缘由，不落笔入题；提出问题，不单刀直入；揭示主题，不开宗明义。比如，有的公文开头常常出现“在……指导下，在……关怀下，在……直接领导下……”等等，绕来绕去才接触正题。

31. 忌面面俱到，离题万里

面面俱到、离题万里，主要是行文不能紧紧围绕题目和主旨，而常常“跑题”。比如：某些以提出问题和解决问题为主旨的公文，往往用相当长的篇幅去谈大好形势或肯定成绩，生怕成绩估不够、功劳讲得不充分。某县人民政府曾上报一份请示，先用三大段共三千多字阐述大好形势。对请示事项和请示理由，文中却只用一句话一带而过。

32. 忌选材不当，内容繁杂

选材不当、内容繁杂，主要指下行文而言。如某单位发的《有关问题的具体规定》，公文标题简而不明，公文内容却无所不包，有医药费、招待费、取暖费、病假工资、职工借款、物资采购、财务审批手续、住房、调转、请假制度、事故报告制度等等。这样的公文，往往叙事拖沓，语言无端重复，表述啰啰唆唆。

33. 忌因循守旧，沿袭陈规

人们稍加注意，则不难发现：许多公文和公文著作“老化”俗套，不能与时俱进，往往置现行公文处理法规于不顾，一仍旧贯地沿用早已废止的规定，以致公文规范化终成“泡影”难以实现。公文中沿袭陈规的情况，和公文著作的误导不无关系。翻阅当下林林总总的公文写作书，感到照搬过去错误观点和实例的情形十分严重，着实令人忧心忡忡。

34. 忌唯书唯上，抄袭成风

唯书唯上、抄袭成风，在公文写作和公文研究中均比较严重。比如：公文写作中，下级抄上级，一级抄一级，上级机关即使出现不规范公文，下级机关也机械效仿；对于内容有明显错误或不切实际的公文，也生搬硬套，不折不扣地执行；等等。比如：公文研究中，不善思考，人云亦云，迷信“权威”，盲目跟风；不辨真伪，不明是非，肆意抄袭，错了也照抄不误；等等。

35. 忌克隆文件，传为笑柄

近年来，公文雷同事件频频曝光：两市消防系统的宣传文稿，

除发言人名字外如出一辙——针对开封市副市长讲话中出现“构建和谐平安漯河”，网友戏称“开封指导漯河工作”。两个县政府汇报安全生产工作，汇报材料竟然基本相同，经查是修文县照搬了邻县的材料。张家界市委宣传部召开某项演出及宣传推介座谈会，本应参加会议的人员由于没有听取并记录领导讲话内容，编发该信息时，便在网上搜索了河南巩义旅游宣传座谈会某领导的讲话，添加在张家界市委宣传部的讲话中，连原文中的“巩义”等字样都没有删除，便有了“湖南推介河南景区”的笑柄。

从“开封指导漯河”“双胞胎政绩”到“湖南推介河南景区”，公文抄袭上升至克隆文件的笑话接二连三，影响颇坏。

36. 忌装腔作势，文过饰非

装腔作势、官气十足的公文屡见不鲜，已不足为奇。公文乃至公文著作出现疏漏差错在所难免，但就怕发文机关和作者没有一个负责任的态度。以往我们看到，公文界能及时纠错者屈指可数，倒是经常出现自以为是、知错不改的“文过饰非者”。他们或许怕丢了面子而有失尊严，就是不怕对下级机关和广大读者产生误导。

37. 忌文字失范，错讹频现

公文中文字失范，有时并不局限于语法错误。2009年11月，多家媒体披露：武隆县委发的红头文件竟然出现辈分颠倒的荒唐错误，把当事人的妻子写成了妈，而事实上当事人的母亲于2006年8月就已去世。结婚已12年的妻子被弄错了身份，竟成了当

事人的“妈”，还被印成了红头文件。当事人感到人格受到侮辱，要求县委更正并公开道歉、恢复名誉。

红头文件出错在不少地方都发生过，如：明明是中秋节的放假通知，竟在通知中写成了“端午节”，凡此种种，文字失范已导致公文内容改变，红头文件还有什么权威性可言？

38. 忌假借公文，谋私泄愤

2010年1月，浙江省政协原常委、政协人口资源环境委员会原主任戴备军受贿、滥用职权一案判决后，曾有报道说，戴为了讨情妇欢心，在全省推广污染源在线自动监控项目时，竟下发红头文件“独家指定”购置其情妇所办公司的设备。近年来，发红头文件谋私、让权力蒙羞的官场丑闻频发，足以令公文界深刻反思。

2009年3月，湖南省石门县委宣传部以标题为《成德林——一条披着记者“羊皮”的狼》的公函形式，向国家新闻出版总署、《中国妇女报》等单位发文，反映《中国妇女报》湖南记者站工作人员成德林有违法违纪行为。严肃的公文里，竟借宣传部副部长之骂成德林“狗日的”，文中还多处出现“疯狗”“瘟神”“丧家之犬”“黄鼠狼”等不雅字眼，因此被当事人告上法庭。如同泼妇骂街的公文，亵渎的是公文的严肃性，损害的是领导机关形象。

39. 忌部门至上，有悖法律

据2009年6月媒体披露，自2009年1月1日起施行的《定

西市农村“四荒地”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）招标拍卖公开协商承包资金管理使用办法》因部分内容违反有关法律、法规，越权设定行政许可施行不到半年，就被甘肃省政府叫停。

一些“规范性文件”频频与法律、法规抗衡，变成了“敛财文件”“扰民文件”，除乱设行政许可外，有的还大搞垄断，搞地方保护和市场封锁，随意增加公民义务和负担，限制公民权利，等等。“政府权力部门化、部门权力利益化”现象日益突出，备受百姓诟病。

40. 忌违法行政，丧失公信

借贷本是一种平等、协商、自愿的民事行为，可有的却将其变成了行政强制行为，为了替开发商卖房，竟然用红头文件强行向职工“借款”，表现出一种“借你没商量”的霸气。据媒体披露，在一些地方还出现过“下达喝酒任务”“手机必须使用某种彩铃”“外地客商可享法外待遇”“临街窗帘要统一颜色”“十大杰出经济人物评选强令拉票”“下达指标任务‘逼’村民超生”之类的雷人红头文件，而乱收费、乱罚款、乱摊派的“三乱”行为各地居然都有红头文件这把“保护伞”。发红头文件违法行政，反映出一些地方法治精神缺失、人治大于法治的尴尬现实，它侵犯公民权利，丧失政府公信力，为群众深恶痛绝。

41. 忌政策不符，观点有误

政策不符、观点有误的公文，过去常见于基层文件中。如某校下发的《关于加强安全保卫工作的通告》，竟然出现“来客出

门时，一律接受搜身检查”“校内若被盗、失火等，来客应作为人质”“凡拒不执行本通告的予以经济处罚和行政处分”等内容。

近年来，违反政策、观点错误的公文在不断拓展或升级。2011年，广东省佛山市政府上午发布楼市限购“松绑令”，到厂晚上又发紧急通知暂缓执行，一项政策从发布到终止仅仅存活了不到12小时。该地楼市“松绑令”朝令夕改为哪般，引起网上热议。有人分析，佛山放宽限购政策，与中央一年多出台一系列楼市调控政策不符，将会破坏中央对全国楼市调控已经取得的阶段性成果，该文件如此短命也就在意料之中。另据媒体披露，2011年某市教育局曾发红头文件禁止教师乱讲话。文中要求教师通过正确的渠道反映正当的诉求，“不该做的事不要做，不该说的话不乱说”。这实质上是限制教师言论自由，限制网民自由表达的权利。网民质问道：“现在是网络社会，互联网难道就不是正确的渠道吗？”

42. 忌超越权限，无法兑现

某单位举办业务培训班，面向社会招生，竟然在所发的文件中承诺“考试及格者发给毕业证书，承认学历”，殊不知，该单位根本没有这个权力。办班结束，怎么兑现？

2010年，当不少人禁不住为广州市下发的《关于进一步做好优秀外来工人和农民工子女义务教育工作的意见》叫好的时候，市教育局负责人竟然表示，这一文件目前只是粗线条框架、原则性要求，并不具备操作性。网民戏称：这意味着，一个“天上掉

下的馅饼”一夜之间又变成了“画饼”。类似文件，宛如无源之水、无本之木，最终只能被束之高阁。

43. 忌主旨不明，态度暧昧

主旨不明、态度暧昧，多表现在报告中。向上级汇报工作，反映情况，不应该只提出问题，还应针对问题提出见解和解决问题的具体建议。有些公文把问题提出以后，却不表示明确态度。这种公文，也就失去了它应起的作用。

此种情形，从行文者来说，多抱着依赖上级的心理。有的也许不愿深入思考，或者根本没有思考，因而提不出任何见解；有的也许存在这样或那样的顾虑，而不想把见解和建议呈给上级。总而言之，是责任感和事业心不强的表现。

44. 忌相互抵触，矛盾扯皮

相互抵触、矛盾扯皮，指在同一问题上，上下级机关之间、机关与上级或下属部门之间、部门与部门之间所发的公文出现“撞车”“顶牛”等“打架”现象。公文“打架”现象由来已久。据报道，某地方政府的一份红头文件居然闹出“三胞胎”，出现三个版本，年份相同文号相同，标题和盖章单位也一样，但格式与内容不同，甚至有的条款相互“打架”。《人民日报》曾针对这一现象撰文长期以来，红头文件满天飞，有的公然违反国家法律规定，有的相互冲突、“打架”，有的“发而不废”“废改随意”，甚至有“暂行规定”暂行了几十年……种种乱象，使得政府的公信力一再受损。究其公文“打架”的原因主要有三：一是部门权

力至上，既得利益驱使；二是长官意志突出，自律监管缺失；三是决策能力有限，政策水平较低。仅从许多行政机关对具体事务的管理来看，多交叉现象，而不同机关制定的文件往往倾向于部门利益。结果，各主管部门难免互相扯皮、互相推诿，从而造成司空见惯的“踢皮球”现象；严重者，各机构各执一词，互不让步，往往导致不该出现的责任事故。

45. 忌引用公文要素不全

引用公文要素不全，即只引公文标题，或只引发文字号。如“《国务院办公厅关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》规定……”，“《村民一事一议筹资筹劳管理办法》规定……”，“国办发〔2007〕4号文件规定……”。

批复正文开头引用下级机关的请示文时，多错误地弛表述为“你×《关于……的请示》收悉。现批复如下……”，“你××呈〔200×〕×号文收悉。现批复如下……”，“你××发×字〔2004〕第017号收悉。经研究，批复如下……”（后者发文字号也不规范）。

46. 忌引用公文顺序颠倒

引用公文顺序颠倒，即先引发文字号，后引标题。如“国办发〔2007〕4号《国务院办公厅关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》规定”。批复正文开头，如“你×××呈〔2001〕×号《关于……的请示》收悉。现批复如下……”。

47. 忌引用公文不当替代

引用公文不当替代，多用发文日期代替发文字号，如“2007年×月×日《国务院办公厅关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》规定”；有的用文种代替公文标题，甚至既用发文日期代替发文字号又用文种代替公文标题，如“根据国务院办公厅2007年×月×日的通知精神”。批复正文开头不当用语，如“你2001年×月×日请示收悉。现批复如下……”

48. 忌引用公文随意苟简

引用公文随意苟简，即引用公文时将公文标题或发文字号不当简略，不写全称，标题多无故舍弃发文机关。如“《关于转发农业村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》（国办发〔07〕4号）规定”，则是既无故舍弃了发文机关，又将发文字号中的年份违规简称。

49. 忌引用公文附赘悬疣

引用公文附赘悬疣，即在公文标题前赘加发文机关名称和成文日期，而造成不必要的重复。如“国务院办公厅2007年×月×日下发的《国务院办公厅关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理法的通知》（国办发〔2007〕4号）”。

50. 忌引用公文两项杂糅

引用公文两项杂糅，即把公文标题和发文字号混杂一起表述。如“国务院办公厅国办发〔2007〕4号通知”。又如“……发布新闻不收费。（国家工商行政管理局〔1985〕工商73号通知）”。

51. 忌引用公文标点错用

引用公文标点错用，有的书名号错位，将发文机关名称置于标题之外；有的将标题后面的圆括号错成方括号或六角括号，而将里面发文字号年份外的六角括号改成圆括号。如“国务院办公厅《关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》〔国办发（2007）4号〕”，这不仅将发文机关名称置于了标题之外，而且将标题后面的圆括号错成了方括号，而将里面发文字号年份外的六角括号改成了圆括号。“你×《关于撤销××××设立×级×××的请示》〔×政发（2000）141号〕收悉。现批复如下……”，因请示标题可省略发文机关，故引用的标题可以，错讹是发文字号不规范，它将标题后面的圆括号错成了六角括号，而将里面发文字号年份外的六角括号改成了圆括号。

52. 忌引用公文文种缺失

引用公文文种缺失，即将公文标题拆解开随意表述，而无故丢弃通知文种。如“国务院办公厅转发的《村民一事一议筹资筹劳管理办法》（国办发〔2007〕4号）规定”或“国务院办公厅转发《村民一事一议筹资筹劳管理办法》（国办发〔2007〕4号）规定”。

许多人在行文或著述时，习惯把“《×××批转（转发）关于……的通知》（××发〔××××〕××号）”改变成“×××批转（转发）《关于……》（××发〔××××〕××号）”或××“批转（转发）的《关于……》（××发〔××××〕××号）”。这种无形中丢弃通知文种的公文标题，由于经常出现在公

文著作中，难免对读者产生误导，往往造成人们对公文标题的误解或导致学界一些人陷于公文标题研究的某种误区。

53. 忌滥用简称或直接用非规范化简称

根据 2000 年《办法》规定，“日期应当写明具体的年、月、日”“文内使用非规范化简称，应当先用全称并注明简称”。对此，新《条例》未进一步明确，但这早已成为公文写作约定俗成的标准。针对年份苟简问题，新《数字用法》作了明确规定。长期以来，公文中日期不写明具体年、月、日的情形比较严重，如 98 年 5 月，01 年 8 月。在一些基层机关公文中，常常不先用全而直接用非规范化简称，这是不符合规范化要求的做法。

54. 忌不明确文种的含义及重要性

为概括表明不同公文的特征与使用范围，须赋予每种公文以统一、规范的名称。文种则是公文中具有共同内涵、共同使用范围、共同成文格式和最能体现行文主旨和公文内容、表明公文名称的基本分类单位。正确使用文种，是执行公文处理法规、促进公文规范化的起码要求、重要前提和基本保证。因此，在行文时决不能随心所欲，必须根据行文目的、公文内容和行文关系以及发文机关的职权、每个文种的适用范围合理选择和确定文种。公文的文种不正确，势必影响公文质量，影响发文机关的形象。

55. 忌不明确文种使用的基本要求

根据公文处理法规规定和公文写作实践经验，文种使用应当

把握“六个要点”：一是把握行文关系，二是把握职权范围，三是把握行文目的，四是把握不同类别，五是把握对应规则，六是把握关联文种。为方便记忆，特将其概括为六句话：行文关系尤重要，职权范围不可超，发文目的应把牢，不同类别区分好，对应文种宜可靠，关联文种勿混淆。

56. 忌滥用公告

2000年《办法》规定：“公告适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。”据此，中央机关和授权的高级机关以及法律法规规定可以用公告公布法定事项的机关有权使用公告，一般机关不宜滥用。以前，学界曾有人提出要扩大公告的适用范围，实际上是屈从，滥用公告的倾向，欲使这种倾向合法化。

新《条例》仍规定公告“适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项”，依然没有改变“向国内外宣布”，也没有改变“重要事项或者法定事项”。运用纵向比较法进行分析，会发现：国家在各个时期对公告的规定均没有离开“重要（或重大）”和“向国内外”等限制，因此滥用“公告”没有任何根据。

从文种使用的角度考虑，超越职权范围行文最严重的问题当属公告的滥用。长期以来，滥用公告的现象十分普遍，主要表现在将广告、启事、声明等社会事务文书用公告发布上。

某著作选用的一篇公告“范文”竟是《××市电子产品销售中心站开奖公告》，公告内容是：“我站定于××年四月二日上午，在本站门口（红卫路西路大板楼）举行第二次有奖销售商品开奖

仪式。欢迎光临……”此“范文”实属滥用公告的典型，它充其量是个“启事”类文告而已，甚至可以说就是个“广告”。

滥用公告的现象之所以一直很普遍，是因为很多人不了解公告的意义和用途，因而望文生义，以为在公共场合向公众告知事项就得用公告。结果，某个地方的事用“公告”，一个单位的事用“公告”，就连基层单位为告知某一具体事情也用“公告”，弄得各种名目繁多的“公告”随处可见。什么“开奖公告”“招聘公告”“工程公告”“搬迁公告”“游园公告”“换证公告”，甚至还有“医院门诊公告”“××商店公告”和令人啼笑皆非的“弃婴公告”等等。这类“公告”，不仅张贴在城市街道，而且常常见诸报端，或出现在电视屏幕上。不难看出，这已大大超出了公告的使用范围，远离了“向国内外宣布重要事项或法定事项”的本意。而那些随意拿公告当广告用的做法，尤其是在公文著作中把广告式的“公告”作为范文向读者推介，简直是对公告的一种亵渎和践踏。

57. 忌滥用通告

社会上滥用通告和通知的现象，仅次于滥用公告。笔者并不完全否定与公文同名异质的事务性文书的正常使用，但不加区别地滥用法定公文，或张贴，或登报，或在广播、电视上播放，本是在以讹传讹；而一些公文著作竟将这种滥用的“文告”作为介绍通告、通知等文种时的“例文”和“范文”加以推崇，则是应该纠正的。

1993年《办法》曾规定：“通告适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。”2000年《办法》将其修改为：“通告适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。”当时人们较普遍认为，将“在一定范围内”改成“社会各有关方面”可有效避免通告的滥用。从实践来看，通告的使用者主要是行政管理部门，在公布社会各有关方面应该遵守的事项时尤其是这样。一般机关、团体和企事业单位确实需要向“社会各有关方面”公布周知事项时，并非绝对不可以用通告，但不应该滥用。新《条例》对通告的规定和1993年《办法》一样，也就是说，又将“社会各有关方面”改为了“在一定范围内”。笔者以为，这有利有弊。利是某些局限于本系统、本单位范围内应当遵守或者周知的事项可以名正言顺地用通告，弊是若对通告文种把握不好容易错用、滥用。

实际上，在较小范围内告知事项，完全可以用“须知”“告示”之类的社会事务性文书，而不必非用狭义法定公文中的通告文种不可。滥用通告最典型的情形，当属把本属于广告、启事之类的社会事务性文书用通告在媒体上发布。

58. 忌滥用通知

新《条例》规定：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”。滥用通知最典型的情形，当属把本属于广告、启事之类的社会事务性文书用通知在媒体上发布。下面，举个滥用通知的例子，标题是：

××省邮电管理局对部分电信业务实行优惠的通知 时间：5月1日－5月31日

此文原载《××日报》，后被某公文著作选用。该著作将其作为法定公文“通知”文种的范例加以介绍，并总结为“优惠性通知范例”，还在文后简析中评述道：“上述‘通知’的优点，主要是：（1）‘广告’效益显著。该文是在报纸上发的优惠性通知，目的是做个‘广告’。这种形式的不多，但确实能收到‘广告’的良好效益，特别运用红色标题，并在题下显著标明了优惠时间，其‘广告’效益将更为突出。（2）……”此文的选用者也不否认该“通知”是在做广告，但却不知为什么将其选作通知“范例”。

59. 忌不明确报告和请示的区别

报告和请示虽然同属上行文，但却有着明显不同的行文目的和要求，其内容迥然有别，是性质截然不同的两类文种，不可混淆错用。我们把报告和请示的混淆错用，常常称作“请报不分”。新《条例》规定：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、批准事项”。

两者主要区别：一是行文目的不同。报告大多以陈述情况为主，不要求上级机关批复；请示以请求指示或批准事项为主，要求上级机关批复。二是公文内容不同。请示可以围绕请求事项反映情况，陈述意见，说明理由，不排除含有一定的情况汇报，但报告中却不能夹杂请示事项，即使是内容复杂的综合性报告也

不例外。三是规范性用语不同。如结尾用语，报告多用“以上报告如有不妥，请指示”（不用也可），请示多用“当否（妥否），请批复”（不可不用）等。四是成文时间不同。报告大多属于事后行文，为过去时（也有的属事中行文）；请示则纯属事前行文，为将来时，待上级批复后执行。

60. 忌用“汇报”替代报告

以往公文中，曾有将报告错用“汇报”行文的。如《中共中央批转国家计划生育委员会党组〈关于计划生育工作情况的汇报〉》（中发〔1984〕7号），被转发文标题不规范，“汇报”应改为“报告”；另外，应去掉书名号并在标题后加通知文种。可修改为《中共中央关于批转国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况的报告的通知》（两个“关于”各有所用，相距较远，读时并不拗口，前“关于”不省略也可）。

国家计划生育委员会党组如有明确的呈转意图，按现行公文处理法规规定可改用意见行文；但如果既汇报以前工作情况又提出今后工作建议，则只能用报告行文。若按此评改该文标题，可将其修改为《中共中央关于批转国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况和今后工作建议的报告的通知》。

61. 忌请报不分而滥用“请示报告”

把报告和请示两个文种合并在一起使用，曾一度盛行。关于什么的“请示报告”，是过去比较常见的公文标题。2000年《办法》发布后，虽有所改变，但仍屡见不鲜，即便是国家级机

关公文也未能杜绝。例如：《关于全国县乡人民代表大会换届选举工作若干问题的请示报告》，该“请示报告”是全国人大常委会党组主送给中共中央的，正文最后一段写道：“以上报告如无不妥，建议转发各地执行。”很明显，这是一份过去常说的“呈转性工作报告”（简称“呈转性报告”）。将其称作“请示报告”，尤为不妥。《关于……请示报告》是典型的文种并用。

62. 忌不明确意见和请示的区别

意见是1996年《条例》和2000年《办法》新增加的可多向行文的文种，作为上行文时具有明确的呈转主旨，应当和原来经常使用的上行文文种请示严格区别开来。

新《条例》规定：意见“适用于对重要问题提出见解和处理办法”，请示“适用于向上级机关请求指示、批准事项”。可以此为依据，结合公文写作实践，从公文内容、行文目的、行文主体、成文时间和上级处理方式等方面概括两者的区别。

一从公文内容来看：意见多突出体现“新、要、难、广”的特点，一般是对新问题、比较重要的问题、较难解决的问题和涉及面较广的问题提出见解和处理办法。而请示内容比较单一、具体，一般针对某一问题、某一事情向上级机关请求指示或批准，无须是“新、要、难”和涉及面较广的问题。

二从行文目的来看：意见请求批转，请示请求批复。

三从行文主体来看：意见多由机关业务主管部门行文，一般属于部门因对要办的事力不能及，而须呈报领导机关批转才能奏

效的公文（除特殊情况外，上级机关一般不大可能自己制定规矩要求上级机关批转其他同级机关）。请示行文主体广泛。

四从成文时间来看：意见有事前行文，也有事中行文；请示必须事前行文。

五从上级处理方式来看：意见一般由上级机关用批转性通知行文（有时由办公部门用通知转发）；请示一般由上级机关用批复行文（有时由办公部门用函答复）。

区别意见和请示，主要看公文的基本主旨和突出特性。基本主旨和突出特性主要由请批性还是请转性来决定，请求批复当用请示，请求批转当用意见（个别的用呈转性报告）。意见和呈转性报告尽管也有所谓的请示意向，但此意向隐含于请转意向之中，“请”的实质是建议，其根本主旨是建议批转而不是请求批复。

63. 忌将通告错成通知

不了解或不十分清楚通告和通知的区别，则可能造成这两种文种的错用。一般多将通告印发或播发成通知，使使用频率本来就很高的通知用得更多、更滥了。比如：《关于注意交通安全的通知》《关于贯彻执行城市交通规则的通知》《关于使用文明礼貌语言的通知》《关于节约用电的通知》《关于海水×××等区域停水的通知》，都是面向某地公民的，均应改为通告。下面，举一个篇幅简短的例子：

起坟通知

本市金牛区永丰公社南郊大队一生产队（原包家巷子）地区

内坟地，因国家建设需要，希境内坟主在 19××年×月×日以前到永丰公社办理起坟事宜，逾期以无主坟处理。

19××年4月8日

此文实属通告通知不分的典型，原载《××晚报》，后被某书作为“通知”例文选用。其病误严重且很有代表性。

64. 忌不明确通知和通报的区别

1996 年《条例》规定：“通报适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神、交流重要情况。”2000 年《办法》规定：“通报适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。”新《条例》规定：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”，比较来看，并没有原则性修改，但将原来的“交流重要情况”和晴况“改成“告知重要情况”，表述更确切。实践中，传达性通知易与传达告知性通报相混淆。

依据规定，通过分析比较，可看出通报、通知虽然都具有知照性的特点，但有很大区别。一是从适用范围来看，通报仅限于表彰先进、批评错误和传达重要精神或告知重要情况，明显小于通知。二是从传达告知的事项来看，通报少于通知，但却突出了“重要精神”和“重要情况”。三是从目的和作用来看，通知强调做什么和怎样做，一般要求办理，有的具有较强的强制力和约束力；而通报主要使受文单位了解某一典型或某启发、告诫和沟通信息的作用。四是从公文内容的时态来看，通知多具“未然性”，

通报多具“已然性”（即已经成为事实的典型、情况等）。

65. 忌将通报错成通知或将通知错成通报

不明确通知和通报的区别，则很容易将通报错成通知。将通报错成通知，主要有两种情况：一是习惯性地认为通报只是批评错误而缩小了其使用范围，不适当地让通知取代通报。二是把握不准它们的区别，需要传达重要精神或告知重要情况时也用通知行文。如《×××关于安全生产事故的通知》，则应将“通知”改为“通报”。

不明确通知和通报的区别，更容易将通知错用成通报。将通知错用成通报，主要有三种情况：一是将指示性通知错用通报行文。二是将批转转发性通知错用通报行文。三是将具有未然性的通知错用通报行文。

66. 忌将指示性通知错成通报

对文种功用理解错误，则往往会把通知错成通报。指示性通知错用通报行文的，如《××市卫生局××市财政局关于有关医疗单位将自费药品列为公费报销的通报》，从正文主要内容看，不属于批评性通报。它是根据某些医疗单位出现的问题，要求有关单位共同执行“严禁用公费报销自费药品”等项规定，因此用通知行文为宜。

67. 忌公文写作中便函和函混淆而错用

此种情形不属于“张冠李戴”，而是两大类具体文种的误用。1951年政务院发布的《公文处理暂行办法》曾把公函和便函均

列为公文文种；1957 年国务院取消了公文种类中的便函，并将公函改称为函，至今未变。便函是机关、团体、企事业单位之间商洽一般性事项使用的一种非法定公文文种。相对法定公文来说，便函不属于正式文件，行文比较简便，可没有公文版头，也可不编排发文字号（有的编“便函”序号）；而函不同，它是狭义法定公文的一种，有严格的成文格式和规范化的要求。但在公文写作中，常常将函和便函混淆，该用函行文时错用便函行文，或者该用便函行文时错用函行文。

68. 忌无端用通知印发纪要和意见

会议纪要是 1987 年《办法》增加的文种，此前不能独立行文，一般需用通知印发。意见是 1996 年《条例》和 2000 年《办法》增加的文种，此前也不宜独立行文，一般也需用通知印发。

这两个文种，在明确了狭义法定公文的身份之后，则可以独立行文，而不必再借助通知行文。笔者以为，无端用印发性通知行文的，是历史延续性影响所致。

新《条例》再次明确了这两个文种，只是将“会议纪要”改为了“纪要”。毫无疑问，纪要仍可用纪要格式直接行文，意见仍可像通知那样直接行文。

需要说明的是，对于纪要的法定效力问题，一直存有异议。由于新《条例》和新《格式》规定仍不够明确，因此实践中有的难免还用通知印发纪要。今后如何规范，尚需国家进一步明确。

69. 忌对公文标题及其规范缺乏足够认识

公文标题是公文的“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，最能体现公文的主要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，因此在很大程度上能反映出行文单位制作公文的水平。拟制好公文标题和搞好公文标题评改，是公文写作和公文病误矫正中最精彩之笔。公文标题拟制得好与坏，在一定程度上决定公文写作的成与败。公文标题不规范，会直接影响行文单位乃至整个系统的形象。

公文标题拟制规范，是公文规范化的重要组成部分。实践中，公文标题不规范的问题尤为突出，而在理论研究上，至今仍存在许多难点和疑点，均令广大公文工作者十分困惑。无论哪一级机关，规范地拟制某一公文标题可能轻而易举，但要做到制发的所有公文的标题都规范无误，则实属不易。公文标题的语言运用，突出体现了公文语言的特点。公文标题语言规范和公文标题结构规范息息相关，因此，探究公文标题的结构规范至关重要。从某种意义来说，可谓是公文写作实践和公文理论研究的重中之重。

公文标题结构具有一定的模式性，但这种模式性又不能绝对化。公文标题的复杂性，决定了其拟制上要有一定的灵活性；但这种灵活性必须建立在公文规范化的基础上，以不影响公文规范化为前提。公文标题要达到结构规范的要求，存在着诸多难题。

其中，既有公文写作实践方面的难题，又有公文理论研究方面的难题。从性质来看，既有急需补偏救弊的问题，又有尚需明确和改革的问题。

实践证明，对公文标题及其规范缺乏足够认识，是公文标题出现种种不规范情形的重要原因之一。了解不同公文标题结构，有助于我们在实践中规范地行文。拟制公文标题时，把握好公文类别及其结构特点，就可以避免不同类公文的交叉性影响，防止出现张冠李戴之病误。把握好公文标题的句法结构特点，可有效避免语法、修辞和逻辑方面的错讹，为实现公文标题的规范化奠定良好基础。

70. 忌不明确拟制公文标题的总要求

不明确公文标题的总要求，也是公文标题出现种种不规范情形的重要原因之一。有的人在拟制公文标题时，只知其一不知其二，不能统筹兼顾，往往顾此失彼，而使公文标题出现种种不规范的情形。

拟写公文标题的总要求是：结构完整，事由明确，文题相符，文种恰当，语言规范，文字简洁，便于阅读、管理和使用。具体来说，公文标题构成的要素不能残缺，事由概括必须简明确切，应同正文表达的内容一致，文种不能用错，词语不能出现语法错误，等等。

71. 忌不明确公文标题总体结构特点

要做到规范拟制公文标题，必须首先掌握其总体结构特点。

明确公文标题的总体结构亦即公文标题总体结构原理，是拟制和矫正公文标题时确保其结构规范的前提之一。

新《条例》进一步明确规定公文标题“由发文机关名称、事由和文种组成”。公文标题总体结构以“三要素”为主，主要体现在公文标题的项目构成，发文机关名称之后通常用介词“关于”引出关涉对象，和事由词语组成介词结构，作为文种的定语。很显然，公文标题是个名词性偏正词组（也称短语），而不是完整的句子。其结构形式可表示为：发文机关+“关于”+事由+“的”+文种。其中除“三要素”外，有两个常用的虚词：介词“关于”联结发文机关和事由；助词“的”联结事由和文种。这样组合后，其句法结构的特点是：文种为中心词，发文机关和事由共同充当文种的定语。

72. 忌公文标题不当省略发文机关

依据公文标题结构原理，公文标题总体结构以“三要素”为主，主要体现在公文标题的项目构成，一般由发文机关名称、事由和文种组成。实践中，许多缺少发文机关的公文标题是不规范的；理论上，至今存在严重误区。一部新出版的解读新《条例》和新《格式》的著作曾阐释说：“凡是有红色版头的文件，由于版头中业已标明发文机关名称，故在标题中可以省略。”据笔者所知，从未有过这样的规定，此说于法无据，可谓是长期以来理论上的一种错讹，而且“凡是……”说得太绝对，根本不符合实际。

73. 忌发文机关位置不当

根据公文标题要素位置规范的要求，发文机关位于标题最前面。发文机关位置不当，表现为两种情形：

一是发文机关和介词“关于”错位，如前面的举例：《关于××省财经学校向××大学联系……问题的函》，应改为《××省财经学校关于联系……问题的函》。

二是将发文机关置于事由中间，如《2007年××党委安排的工作重点》，不仅缺少文种，而且发文机关位置不当。修改成《××党委关于2007年重点工作安排的通知》，才符合标题结构规范。

74. 忌发文机关党政不分

第一编曾谈到违反行文关系的党政不分问题。党政不分问题，表现在公文标题上则是发文机关党政混淆。例如：《×××党委关于转发工会〈关于筹备召开第×届体育运动大会的通知〉的通知》，党委根本没必要行文，由行政单位或工会直接发文即可。另外，不应转发所属单位的通知。《转发×局团委〈关于协助党委建立各级团委后备干部制度的意见〉的通知》（××政字〔19××〕10号），此文行政机关行文不妥，发文机关应改为“××党委”，“转发”改为“批转”，并去掉书名号。

75. 忌公文标题中的发文机关与落款或印章不符

公文标题中的发文机关与落款或印章必须相符。有些公文却常常不相符，这是公文规范化所不能允许的。比较常见的错误有四种：一是公文标题中的发文机关为领导机关名称，落款或印章

却是其办公部门；二是公文标题中的发文机关为办公部门，落款或印章却是其领导机关；三是公文标题中的发文机关为临时机构名称，落款或印章却是常设机构名称；四是公文标题中的发文机关为常设机构名称，落款或印章却是临时机构名称。

76. 忌将概括公文主要内容的短语或句子作为公文标题

将概括公文主要内容的短语或句子作为公文标题，是公文标题只有事由即仅由事由要素构成而缺少发文机关和文种的情形。其中，有的类似事由，有的又有别于事由。如某书介绍的公文标题《关于安排外国旅游者游览、朝拜五台山部分寺庙事》；省级机关公文标题《转发<...>等两个文件》；国家级机关公文标题《当前农村经济政策的若干问题》。此类型标题，明显违反现行公文处理法规的规定，不符合规范化要求，而且带有相当的普遍性。

77. 忌将类似新闻报道等体裁文章的题目作为公文标题

将类似新闻报道等体裁文章的题目作为公文标题，像事由又不像事由，在公文中显得很不得体。如某省级机关公文标题《××××报告团在××产生强烈反响》；国家级机关公文标题《把农村改革引向深入》等。此类标题明显不符合公文标题的结构规范，也带有一定的普遍性。

78. 忌公文标题随意省略事由

公文标题随意省略事由，专指公文标题由发文机关和文种构成而无故缺少事由要素的情形，亦即没有概括公文的主要内容，

不该省略而省略了事由。如《××市人民政府决定》、《××县人民政府通知》等。

公文标题偶有省略事由的时候，如《中华人民共和国全国人民代表大会公告》。这样的公文，正文特别简短，标题省略事由未尝不可；但不分情况随意省略则不可取。实践中，省略事由大多不够规范，不应提倡。

和国家早期公文中，也有不当省略标题事由的情形，如《中共中央通知》（中发〔1972〕××号）。发文当时，也许没有人怀疑它的规范性，但按现行公文处理法规衡量肯定是不规范的。

《国务院关于在西藏自治区拉萨市实行戒严的命令》（国发〔1989〕20号）全文只有一句话，仅14个字左右，可谓是篇、段、句合一的典型公文，但却用了完整的“标准式”标题，很值得借鉴。

79. 忌将常用的非法定公文误作法定公文致标题无文种

公文标题无文种，专指公文标题由发文机关和事由构成而缺少文种要素的情形。将常用的非法定公文误作法定公文致使标题无文种的情形，是公文标题无文种最常见的形式。如《关于……的规划》《×××关于……的计划》《×××关于……的总结》《×××关于……的要点》《×××关于……的安排》《×××关于……的方案》《×××关于……的制度》等等（代表发文机关）。从行文方式来说，这属于张冠李戴的情形，即将它们冠以法定公文的版头，编排发文字号，直接上报或下发。此类公文标题看似

有文种，实际上没有法定公文文种，不合乎规范化要求。不懂得这个道理，评改公文和研究公文也都会出错。除此之外，很多人在拟制公文标题时习惯将批转、转发、印发性通知文种舍弃，致使标题无文种，这是公文标题无文种的一种特殊情形，下面具体涉及。

80. 忌连一般常用的非法定公文文种也没有而随意乱造

连一般常用的非法定公文文种也没有而随意乱造致使标题无文种的情形，也比较多见。如：《×××关于……的说明》《×××关于……的解释》《×××关于……的解答》《×××关于……的答复》《×××关于……的部署》《×××关于……的任务》《×××关于……的目标》《×××关于……的指标》《×××关于……的标准》《×××关于……的措施》《×××关于……的要求》《×××关于……的政策》《×××关于……的汇报》《×××关于……的建议》《×××关于……的提纲》《×××关于……的情况》《×××关于……的问题》《×××关于……的注意事项》《×××关于……的工作重点》等等。

81. 忌印发性公文标题缺失通知文种

与批转、转发性公文标题一样，印发性公文标题也存在舍弃和遗失通知文种的问题。此误同与批转、转发性公文标题之误道理是一样的。例如，《印发〈中共××省委致全省农村共产党员的一封信〉》（×办发〔19××〕67号），可修改为《××省委办公厅关于印发中共××省委致全省农村共产党员一封信的通知》。

《印发〈一九××年——一九××年×经×省档案事业发展规划〉》（×档发〔19××〕23号）可修改为《×××关于印发××省19××年—19××年档案事业发展规划的通知》。

82. 忌评改“转发通知的通知”标题时随意舍弃通知文种

评改“转发通知的通知”标题时随意舍弃通知文种的情形，十分普遍。比如在评改《×××关于转发公安部关于加强×××工作的通知的通知》的标题时，有的认为通知文种重复，不符合语法规则；也有的认为属于“双通知”的误标，即文种标注混乱——一个标题用了两个文种。因此，均主张将其修改为《××××关于转发公安部关于加强×××工作的通知》。其实，从语法意义分析，原标题并不存在句法结构上的毛病，只是“的通知的通知”有些拗口。可从两个层次分析其句法结构：一是“×××关于……的通知”，属于偏正短语，符合公文标题总体结构规范，其中的“通知”是不可或缺的文种；二是事由“转发公安部关于加强×××工作的通知”，属于述宾短语，符合公文标题事由句法结构规范，其中的“通知”是与事由动词“转发”相搭配的宾语。很明显，修改后的标题只有发文机关和事由，恰恰是弃通知文种所致。为避免出现“的通知的通知”，修改时宜在符合语法规则、确保标题规范的前提下进行，如可改成《关于转发公安部有关加强××工作的文件的通知》。把一个原本符合语法规则、毛病不大的公文标题修改成违背语法规则、错讹严重的公文标题则得不偿失，不如不改。

83. 忌转发通知或多层次转发时将“通知”误作本标题文种

由于转发性公文错误省略通知文种倾向的蔓延，绝大多数人在转发通知或多层次转发时往往将“通知”误作本标题文种，在公文评改过程中往往将其视作要素齐全的规范化的公文标题。这实际上是对语法规则的曲解。举例说明：

最高人民法院办公厅转发国家工商行政管理局关于处理个体、合伙经营及私营企业领有集体企业《营业执照》问题的通知（法办〔1987〕69号）。

这是被转发文是通知文种的“单层次转发”，实际上转发的是《国家工商行政管理局关于处理……问题的通知》，“处理”和“问题”自然搭配成述宾结构的词组，被转发文标题文种是通知，此例则缺少文种。若将“通知”视作本标题的文种，事由中的动词“转发”后面则没有相搭配的宾语，而“转发……问题”不通。可修改成《最高人民法院办公厅关于转发国家工商行政管理局有关处理个体与合伙经营及私营企业领有集体企业营业执照问题的文件的通知》。从句法结构来说，“处理”和“问题”搭配，“转发”和“文件”搭配，则消除了语病。

转发××部财务司《关于转发中国农业银行“印发<关于进一步做好支持农业社会化服务体系建设工作意见>的通知”的通知》

这是个被转发文为通知文种的“二层次转发”标题，后面还是缺少一个“的通知”。若补上，原本冗长繁杂的标题则更令人

望而生畏。可按“自拟摘要法”，修改为《×××关于转发有关进一步做好支持农业社会化服务体系建设工作等文件的通知》；也可按“适当修辞法”，借助结构助词“的”体现出转发环节，修改为《×××关于转发由中国农业银行印发××部财务司转发的有关进一步做好支持农业社会化服务体系建设工作意见的通知》。

84. 忌“转发……通报”式的公文标题

“转发……通报”式的公文标题，属于错误省略通知文种的一种特殊类型。举例说明：

《××省安全生产监督管理局转发国家安监总局关于近期建设工程重大安全事故的通报》，这是2006年9月出版的某应用写作教材中“通报”一节的例文标题。“转发……通报”仅仅是事由，标题实际上缺少文种，亦即“通报”根本不当成为该标题的文种。此例正是由于错误省略通知文种而被误作了“通报”。标题可修改为《××省安全生产监督管理局转发国家安监总局关于近期建设工程重大安全事故通报的通知》。

85. 忌“决定通知”式的公文标题

“决定通知”式，即标题用了决定和通知两个文种。解决的办法是，根据行文主旨和公文内容确定用何文种，一般多用通知，有的可用决定，个别的可用通报。

如《××大学关于张××同志等任免决定的通知》，可改成《××大学关于张××等同志任免职的通知》（在正文中说

“经……研究决定……”即可)。《关于一九××年收缴税费的决定》的通知》，可修改为《×××关于19××年收缴税费的决定》或《×××关于19××年收缴税费的通知》（根据公文内容用通知为宜）。《关于林政检查与处理决定的通知》，最好用通报文种，修改为《×××关于林政检查与处理情况的通报》。

《关于对机关档案管理的决定和转发〈×××档案管理……实施细则〉的通知》，这是公文标题并用文种的又一种类型。另外，“对……决定”不通。可修改为《×××关于加强机关档案管理的通知》（在正文中说贯彻《细则》等要求）；也可修改为《×××关于转发档案管理……实施细则的通知》（在正文强调加强机关档案管理工作）。

86. 忌“决定通报”式的公文标题

“决定通报”式，即标题用了决定和通报两个文种。解决的办法是，或者用决定或者用通报，多根据行文主旨去掉“决定”而用通报文种。

如《关于××系学生李××处分的决定的通报》，可修改为《×××大学关于对××系学生李××处分的通报》；也可再明确些，修改为《×××大学关于给予××系学生李××开除学籍处分的通报》。

87. 忌“决定决议”式的公文标题

“决定决议”式，即标题用了决定和决议两个文种。解决的办法，多去掉“决定”而用决议文种。

如《关于……决定的决议》，《关于决定……的决议》（后者“决定”在事由中充当了述语），均可改成《×××关于……的决议》。

88. 忌“通报通知”式的公文标题

“通报通知”式，即标题用了通报和通知两个文种。解决的办法是，或者用通报或者用通知。

《关于……的通报的通知》，须根据公文主旨和公文内容确定用何文种。《关于印发〈×××××的通报〉的通知》，属于用印发性通知发通报，实乃多此一举。既然用“印发”，则说明系本机关行文。如上编所述，可直接用通报行文，修改为《×××关于……的通报》。

89. 忌“意见通知”式的公文标题

“意见通知”式，即标题用了意见和通知两个文种。解决的办法是，或者用意见或者用通知。

以《关于进一步加强进口废物原料检验管理工作若干意见的通知》（国质检验〔2003〕217号）为例。这是“意见”成为法定公文文种以后一种新的病误类型。此公文正文导语段是：“为落实国务院关于加强进口废物原料管理的要求，进一步加强和完善进口废物原料检验检疫监督管理工作，规范进口废物原料装运前检验工作，现提出以下意见……”根据公文内容，标题可修改为《国家质检总局关于进一步加强进口废物原料检验管理工作的通知》（正文开头，过渡句“现提出以下意见”可相应改作“现

通知如下”），或者修改为《国家质检总局关于进一步加强进口废物原料检验管理工作的意见》（“管理工作”后面加上“若干问题”亦可）。

90. 忌“意见请示”式的公文标题

“意见请示”式，即标题用了意见和请示两个文种。解决的办法是，根据行文主旨或者用意见或者用请示；但如果是呈转性公文，则不可用请示。

如××党委宣传部呈报的《关于加强我×新闻报道工作意见的请示》，可去掉“请示”，“的”移到“意见”前，让“意见”成为唯一文种，修改为《××党委宣传部关于加强我×新闻报道工作的意见》。党委可用批转性通知下发，本标题为《××党委批转宣传部关于加强我×新闻报道工作意见的通知》或《××党委关于批转宣传部呈报的加强我×新闻报道工作意见的通知》。

91. 忌商请函标题事由缺少“请求”类动词

请示标题事由一般不宜赘加“请求”类动词，但商请函标题事由却不可以缺少“请求”类动词，因为“函”字本身并无请求之意，不用往往会产生歧义。如《××省人民政府关于要求免税进口救灾物资的函》（主送海关总署），是××省人民政府向海关总署提出请求，如果不用“要求”，就成了××省人民政府免税进口救灾物资。因此，此函中的“要求”不可少。另举一病例：

《××区人民政府关于暂缓审批××中央商务区规划范围内单位（企业）开发建设用地手续的函》，选白吴新元教授《公文正

文三要素说与公文正文格式化导论》一书病误评改例。笔者与其观点一致，“暂缓”前应加“请求”类动词，“审批”宜改成“办理”，“单位（企业）”可删去，修改为《××区人民政府关于请求暂缓办理××中央商务区规划范围内开发建设用地手续的函》。

92. 忌完整事由后赘加“问题”一词导致成分赘疣

完整事由后赘加“问题”一词，往往导致成分赘疣，无异于画蛇添足，因此应当纠正。如《×××关于做好春耕生产各项准备工作问题的通知》《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》（中办发〔2007〕11号），“问题”一词均删去为宜。

93. 忌滥用“紧急通知”和“紧急报告”式标题

“紧急通知”式标题基本形式为《××关于……的紧急通知》。对此类标题，应视情况而论。上层机关有时针对某种紧急情况，发出“紧急通知”，并通过媒体公布，这未尝不可。但对于绝大多数机关来说，却不可滥用。尤其是用于内部运行的“通知”，“紧急程度”应按规定标示，而不必体现在标题上。

《××部 ××部 ××部关于当前生猪生产情况的紧急报告》，作为上行文，一般没必要在标题文种前加“紧急”二字，“紧急程度”可按公文处理法规规定标示。

94. 忌滥用“若干意见”式标题

“若干”词义为“多少”（用于问数和不定数），过去常见于

公文标题中。“关于……的若干意见”，可谓是历史延续下来的一种习惯用法。笔者以为，在“意见”成为独立文种以后，为体现文种身份，不宜滥用“若干意见”式标题。

《最高人民法院关于加强人民法院基层建设的若干意见》，此标题最好不用“若干”，改成《最高人民法院关于加强人民法院基层建设的意见》为宜。

在司法解释中，比较常见的标题是《最高人民法院关于适用〈……〉若干问题的解释》。应该说，此种标题结构（尤其是“若干”的使用）是无可非议的。

在中央文件中，类似标题的结构偶有不同。以 2004—2010 年关注“三农”的七份中央 1 号文件为例：2004 年的《中共中央 国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》、2005 年的《中共中央 国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》、2006 年的《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》、2007 年的《中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》、2008 年的《中共中央 国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》、2009 年的《中共中央 国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》和 2010 年的《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，从标题来看有两种不同的结构形式。一种是“关于……若干政策的意见”，

一种是“关于……的若干意见”。笔者以为，“关于……若干政策的意见”(或“关于……若干问题的意见”)的结构形式无可挑剔，但“关于……的若干意见”则值得商榷。“意见”成为法定公文以后，在标题中是文种而不是事由的组成部分，前面加上“若干”，语词意义等于“若干文种”，则不尽妥当。但鉴于此类标题毕竟有文种直在使用，故笔者不绝对否定。不过，笔者还是建议用“关于……若干政策的意见”“关于……若干问题的意见”或“关于……的意见”的结构形式，而不用“关于……的若干意见”的结构形式。倘若可行，需要上级机关作出示范，或许还要有一个固化过程。

95. 忌文种前的结构助词“的”错位

前面说过，在一般情况下和条件允许的情况下，助词“的”应尽量置于事由和文种中间。

文种前的结构助词“的”居于不当位置的情形(如《关于……的情况报告》)，同成分多余的特殊类型有所不同。从公文标题规范化考虑，《关于……的情况报告》最好改为《关于……情况的报告》。

96. 忌公文标题赘加逗号

新《条例》)和新《格式》)，均未提及公文标题中标点符号如何使用的问题。这为我们在贯彻新《条例》和新《格式》的过程中提出了一个新的课题，即公文标题是否还应当讲究标点符号使用上的规范。其中包括公文标题到底可不可以使用标点符号、

今后使用是否可以不受限制、什么情况下可以使用、什么情况下不可以使用等诸多困扰人们的问题。笔者以为，过去讲求、今后依然应当讲求公文标题中标点符号的使用规范。关于公文标题中标点符号如何规范使用的问题，以笔者拙见，要把握好“三个原则”：一是符合标点符号用法；二是符合简明得体要求；三是符合约定俗成标准。

根据《标点符号用法》国家标准规定，逗号主要用于复句内各分句之间不宜用分号的停顿处，其次用于句子中较长的主语后、句首的状语后和较长的宾语前以及较长的主语中间、谓语中间或宾语中间等。而公文标题是以文种为中心语的偏正词组（也称偏正短语），因此不宜加逗号。

人民法院公文标题多比较复杂，拟制难度较大，赘加逗号的情形比较多见，各高级人民法院的请示标题表现明显。矫正的方法，主要是通过语法修辞手段来确保标题不用逗号而层次清晰、表意明确，有时可通过换行解决层次不清问题。

最高人民法院在行批复文时往往改变下级请示标题中赘加逗号的做法，标题经过高度概括，除含有语气助词“的”的标题而外，多拟制得比较规范。当然，也偶有不当使用逗号的时候。如法释〔2004〕9号：

最高人民法院

关于当事人对驳回其中请撤销

仲裁裁决的裁定不服而申请再审，人民法院

不予受理问题的批复

此标题逗号应删去，为确切表示语音停顿，避免歧义，可将“人民法院”移至下一行。另，“问题”也删去为宜。又如法发〔2008〕41号：

最高人民法院

关于认真贯彻中央经济工作会议精神，

为经济平稳较快发展提供有力司法保障的通知

此标题本来拟制得很好，美中不足赘加了逗号。尤其是逗号在一行末尾，则更没有存在之必要。

97. 忌联合行文时发文机关名称之间赘加顿号

公文标题可用可不用标点符号时应尽量不用，这应当是约定俗成的标准。比如联合行文，发文机关名称之间可空格而不加顿号。在以往党政机关公文标题和人民法院公文标题中，均存在赘加顿号的情形。以公通字〔2006〕26号为例：

最高人民法院、最高人民检察院、公安部、

民政部、司法部、中华全国妇女联合会

关于打击拐卖妇女儿童犯罪

有关问题的通知

可修改为：

高人民法院 最高人民检察院 公安部

民政部 司法部 中华全国妇女联合会

关于打击拐卖妇女儿童犯罪

有关问题的通知

98. 忌公文标题中连接相关年份错用长横连接号

《国务院公报》刊发的公文标题中，连接相关年份用长横连接号（即二字线连接号）不够规范，应改成一字线连接号。如《教育部 国家发展改革委关于印发〈“十一五”期间中西部地区特殊教育学校建设规划（2008—2010）〉的通知》（教发〔2007〕20号），“2008——2010”宜改成“2008—2010”。又如《国务院办公厅关于转发教育部等部门〈国家西部地区“两基”攻坚计划（2004——2007年）〉的通知》（国办发〔2004〕20号），《国务院办公厅关于转发卫生部等部门全国重点地方病防治规划（2004——2010年）的通知》（国办发〔2004〕75号），连接相关年份中间的长横连接号均宜改为一字线连接号。

需要说明的是，2012年6月1日起实施的《标点符号用法》国家标准已取消了长横连接号。

99. 忌公文标题中的标点符号错位

公文标题中，标点符号错位的情形比较单一。举两例说明：
《关于〈印发××校办企业管理办法〉的通知》，这是某省厅级单位公文标题，“印发”是事由中的述语，书名号的前半部分不宜置于其前面。应改为：×××关于印发《××校办企业管理办法》的通知。《国家林业局关于印发〈国家林业生物产业基地认定办法〉（试行）的通知》（林科发〔2009〕275号），“办法（试行）”等同于“试行办法”，故“（试行）”系公文标题的组成部分，不宜

将“(试行)”排除在书名号之外。标题应改为：国家林业局关于印发《国家林业生物产业基地认定办法（试行）》的通知。

100. 忌发文机关简称不规范

发文机关简称不规范，主要指公文标题中的发文机关使用非规范化的简称。公文正文中的机构名称和文件名称等，可以在第一次用全称之后使用非规范化的简称(只需在全称后用括号注明即可)；然而，在公文标题中发文机关却不可以使用非规范化的简称。非规范化的简称，主要表现在不约定俗成和存有歧义等方面。比如“中华人民共和国国家发展和改革委员会”可简作“国家发展改革委”或“国家发改委”，“中华人民共和国外交部”“中华人民共和国国防部”“中华人民共和国公安部”司“公安部”。

“全国人民食代表大会常务委员会”可简作“全国人大常委会”，但不可简作“全国人大”。

101. 忌用“年终”“岁尾”等时间不确切的词语

在一些公文标题中，常常出现“年终”“岁尾”等时间不确切的词语，这也是不规范的。如《×××关于年终清查财产情况的报告》，“年终”时间不确切，应在前面加上具体的年份。联系“主送”和正文，虽然不一定会产生误解，但却不符合要求。特别是，类似文件一般在年末行文，有的运行到受文机关已是下年度，用“年终”“岁尾”等时间不确切的词语尤为不妥。

102. 忌公文标题不讲究文字排列

公文标题应左右居中，醒目、鲜明。文字疏密适度、排列得

当，才能眉清目秀、美观大方。然而，很多公文标题在文字排列上很不讲究。主要表现在：上下无间隔，标题不突出；排列未居中，偏左或偏右；该转不转行，横向过于长；文字欠推敲，转行不适当；等等。

公文标题文字的规范排列——这一看似简单的问题，往往不被人们所重视，大有认真矫正和深入研究之必要。全国人大常委会、国务院、最高人民法院发的公文，标题大都比较规范，尤其是文字排列十分讲究。最高人民法院公文标题多比较复杂，非常容易出现毛病。如何规范，主要应根据文字多少和词的组合情况以及语音停顿等因素视情况而定。

根据新《格式》规定，公文标题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。公文标题如何排列，也是公文格式规范与否的一个突出问题。

103. 忌双行和多行标题长短不协调

双行和多行标题长短不协调，主要是行与行字数相差太悬殊所致。此种标题，也给人一种很不美观的感觉。以双行标题为例，有的发文机关规范化简称仅几个字，第二行过长。如：

× × ×

× × × × × × × × × × × × ×

有的第一行过长，第二行仅文种两个字。如：

× × × × × × × × × × × × ×

通知

104. 忌转行时将合成词无端拆解开

许多公文标题未能保持词或词组的完整性以及字数搭配上的匀称，有的将一个合成词拆开排在两行。如：

关于湖北省沔阳县杨林尾缝纫机
厂侵犯天津缝纫机厂牡丹牌注册
商标的处理决定

此标题中的“缝纫机厂”不应拆开分作两行。另外，顺便指出，此标题缺少行文单位，句子成分搭配不当。说“侵犯……商标专用权”或者说“擅自使用……商标”均可，而说“侵犯……商标”则不通。可修改为：

天津市××区工商行政管理局
关于湖北省沔阳县杨林尾缝纫机厂侵犯
天津缝纫机厂商标专用权一案的处理决定

再看法发〔2000〕6号公文标题：

最高人民法院
关于充分发挥审判职能作用为
经济发展提供司法保障和法律服务的意见

此标题事由中的介词词组“为……”不应拆开分作两行，应将“为”移至下一行。

105. 忌只注意字数搭配匀称而不注意转行不当造成歧义

各种文章标题都有一个规范排列问题，排列不当有时会出现

错误语意。公文作为严谨、庄重的应用文体，标题更应该规范排列。2008年8月5日某省级媒体曾刊发一份工作规划，标题是：

**建立健全整治和预防腐败体
系 2008—2012 年工作规划**

此标题将“体系”拆开分作两行，第一行中的“腐败体”令人费解；第二行“系……”则宜使人误作“是（为）……”。再以法释〔1999〕4号公文标题为例：

**最高人民法院
关于人民检察院对民事调解书提出
抗诉人民法院应否受理问题的批复**

此标题事由中的词组“提出抗诉”拆开分作两行排列不妥，读时很自然地在“提出”后面停顿，而“抗诉”和“人民法院”连在一起，容易造成“抗诉人民法院”之歧义。可修改为：

**最高人民法院
关于人民检察院对民事调解书提出抗诉
人民法院应否受理的批复**

这样修改后，不仅消除了歧义，而且符合菱形之美。也可将事由中的“双主语”句式变成单一主语的句式，从而使事由更简洁、明了。

106. 忌“的通知”独占一行

标题中的结构助词“的”应放在一行末尾，而不应置于行首，尤其是“的”和文种“通知”不宜独占一行。举一个比较典型的

例子：

最高人民法院印发
《关于刑事赔偿和非刑事司法赔偿案件
立案工作的暂行规定（试行）》
《关于刑事赔偿和非刑事司法赔偿案件
案由的暂行规定（试行）》
《国家赔偿案件文书样式（试行）》
的通知

此文印发三个文件，标题共占了七行，不仅“的通知”占一行不规范，而且过于冗长。可高度概括，修改为：

最高人民法院
关于印发赔偿案件有关规定和文书样式的通知

107. 忌陷入“公文有版头可省略发文机关”之误区

人们对公文标题结构的认知，至今仍存在许多误区。这些误区，在公文学界表现突出。尽快走出这些误区，对于确保公文标题的总体结构和句法结构的规范、促进公文标题的规范化大有裨益。单独提出“忌陷入……误区”之禁忌，有的对之前涉及的问题作了必要的概括或强调，旨在进一步明确是非，引起学界重视。

“公文有版头可省略发文机关”，系一种误区。正确观点是：下行文（通知、通报、决定、决议、批复等）和泛行文（公报、公告、通告等）一般不宜省略发文机关。如《国务院关于……的通知》不简作《关于……的通知》；《关于进一步加强安全生产工

作的决定》，则应补上发文机关。

下行文和泛行文标题有发文机关，不仅符合公文处理法规的规定，而且比较庄重，更主要的是有利于公文的管理和利用。以《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）为例，若不标发文机关，就变成了《关于促进节约集约用地的通知》，引用时就会造成标题无发文机关的情况；而如果加上发文机关，就要把“国务院”几个字放在标题之外，很显然这不符合规范化要求。

上行文中的请示和平行文中的致函（相对于复函而言），标题可省略发文机关。理由主要有两点：一是该标题除对方批复或函复外，不大可能再有其他公文引用；二是可为对方批复或函复时提供方便。以《国务院关于长沙市城市总体规划的批复》（国函〔2003〕117号）为例，主送“湖南省人民政府”，正文开头语是：“你省《关于……的请示》（湘政〔2001〕37号）收悉。现批复如下……”如果将“湖南省人民政府”加在请示标题中，正文开头就要与主送机关重复。

108. 忌陷入“介词‘关于’可有可无”之误区

“介词‘关于’可有可无”，系一种误区。正确观点是：狭义法定公文标题一般不可以没有介词“关于”。因为没有介词“关于”，发文机关和事由直接发生联系，不仅会改变标题的结构，而且往往会产生歧义。这在事由中的动词所表示的动作主体即施事者不是发文机关时，表现得尤为突出。如《最高人民法院批准

撤销、设立、变更人民法院的公告》，由于缺少介词“关于”而改变了词语关系，使本应是偏正结构的标题变成了“主谓宾”结构，因而存在“最高人民法院批准……公告”之歧义。

从广义公文来说，标题事由前（发文机关后）可以不用介词“关于”的情形主要有三种：一是法律、法规、规章标题，如前所述；二是省略事由的特殊公文标题，如《中华人民共和国主席令》《中华人民共和国全国人民代表大会公告》等；三是批准、转发、印发性通知标题（省略“关于”主要是为避免“关于”重复）。第三种情况的标题，实际上已不是原来意义上的偏正结构，但实践中从上到下的机关公文多将“关于”省略。这是因为发文机关是批转（或转发、印发）这一动作的施事者，它和事由直接发生联系也不会产生歧义，基本不影响表达。如《最高人民法院印发〈关于执行案件督办工作的规定〉等三项执行工作制度的通知》，“印发”前则省略了“关于”。如果加上“关于”，从句法结构来说更确切些，但却存在“关于”近距离连用拗口之弊。若要彻底解决这一问题，需修改被印发文标题。

109. 忌对公文格式的重要性认识不足

公文作为治理国家、管理社会、进行公务活动的有效手段和重要工具，其效用彰明较著，是不言而喻的。一份公文在某种程度上，代表着制作机关的形象和水平。就某一机关、团体和企事业单位而言，它所形成的不规范公文，不仅有可能给工作造成不应有的损失，且立卷归档以后乃至开发利用过程中还将继续产生

不良效应而影响后人。

不规范公文在各个时期都有所反映。地（市）级以下机关、从中央到地方的一些主管部门以及诸多的企事业单位的公文，存在的问题尤为严重。有针对性地矫正包括公文格式不规范在内的公文病误，促进公文尽快实现规范化，应该是我们的一项长期任务。

按公文格式和行文规则撰写公文，并不等于墨守成规。公文内容固然重要，但公文格式也不容忽视。严格按照规定的格式拟制公文，正是为了保证公文的完整性、正确性和有效性，并为公文处理工作提供便利。

2012年7月1日起与新《条例》配套实施的新《格式》）是党政机关公文规范化的重要依据。它的实施，有利于提高各级党政机关公文质量和推动党政机关公文处理工作实现科学化、制度化、规范化。学习、贯彻好新《条例》和新《格式》，是公文实务工作者和公文研究工作者今后一个时期所面临的主要任务。目前，笔者在网络媒体看到，对新《格式》的宣传还处于刚刚起步、尚不规范的阶段，认识模糊、解读错误的现象比较严重，需从历史性的统一、原则性的调整、细节性的修订三个方面加深理解。

110. 忌不明确公文格式基本要求

公文格式的基本要求，简言之是公文格式要实现规范化。规范，即约定俗成或明文规定的标准。所谓规范公文，就是从内容到形式均符合规范标准的公文。具体来讲，公文格式规范要求做

到：要素齐全无赘疣，位置得当无偏差，版式正确不混淆，首尾相符不矛盾。要深刻理解这些要求，须对本编阐释的具体禁忌逐一把握。

111. 忌上行文签发人缺失

“签发人”是上行文中的必备要素。根据前面关于文种的阐释，上行文应当包括请示、报告和呈转性意见。

新《条例》规定：“上行文应当标注签发人姓名。”新《格式》规定“签发人由‘签发人’三字加全角冒号和签发人姓名组成”。据此，凡上行文均应按此规定办理。

实际上，2000年《办法》即已作了类似规定，然而很多公文未能认真执行。有的仅在请示公文中标明，而在报告和上行性意见中未标明。今后，应当继续避免此误。

需要说明的是，2000年《办法》规定：“上行文应当标明签发人、会签人姓名。”新《条例》和新《格式》均只规定标注签发人姓名，而取消了会签人的概念，不再区分“签发人”，这显然比原规定确切。

112. 忌发文机关署名缺失

1996年《条例》规定了发文机关署名，2000年《办法》未作规定。1999年《格式》曾规定：“单一机关制发的公文在落款处不署发文机关名称，只标识成文时间。”因此，实践中往往执行不一。新《条例》规定，发文机关署名“署发文机关全称或者规范化简称”。新《格式》对无论单一机关行文还是联合行文均

规定标注发文机关署名，改变了单一行政机关行文不署名的做法。今后，按此规定，发文机关署名不宜再省略。

113. 忌印章缺失

印章代表着发文机关的权力和职能，是行使职权的标记，也是发文机关对公文生效负责的凭证。有些公文只有发文机关署名而未加盖印章，这既不严肃，又等于没有法律效力。其中有的是以为套红版头的铅印公文就可以省略印章，有的是因工作疏忽所致。另外，联合行文，联合发文机关都应当加盖印章。联合发文机关不全盖印章的做法是不符合规定的。

需要说明的是，1996年《条例》曾规定：“除会议纪要和印制的有特定版头的普发性公文外，公文均应当加盖发文机关印章。”2000年《办法》曾规定：“公文除‘会议纪要’和以电报形式发出的以外，应当加盖印章。联合上报的公文，由主办机关加盖印章；联合下发的公文，发文机关都应当加盖印章。”新《条例》规定：“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。”新《格式》规定“印章用红色，不得出现空白印章”，并对单一机关行文和联合行文加盖印章具体事宜一一加以明确。新旧规定比较，主要区别是：原规定联合上报的公文由主办机关加盖印章，新规定未作类似规定，说明联合上报的公文，发文机关也都应当加盖印章。

114. 忌抄送机关不当缺失

新《条例》将抄送机关释义为“除主送机关外需要执行或者知晓公文内容的其他机关”，规定抄送机关“使用机关全称、规范化简称或者同类型机关统称”。新《格式》作了具体规定，明确“‘抄送’二字后加全角冒号和抄送机关名称”（纪要格式宜将“抄送”二字改为“分送”）。

应该抄送而未抄送的公文，主要有以下几种：一是因特殊情况而越级呈报的上行文，未能抄送被越过的上级机关；二是受双重领导的机关向某一上级机关请示，需要抄送而未能抄送另一上级机关；三是上级机关对受双重领导的下级机关行文，需要抄送而未能抄送该下级机关的另一上级机关；四是重要的下行文，未能抄送直接上级机关；五是公文内容涉及有关机关的职权范围，未能抄送所涉及的机关。

115. 忌页码缺失

新《格式》将页码明确规定为公文格式要素之一。同时，将原规定“用4号半角白体阿拉伯数码”改为了“一般用4号半角宋体阿拉伯数字”。根据新《格式》关于“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”的规定，此种情形不能算作页码残缺。根据“公文的附件与正文一起装订时，页码应当连续编排”的规定，附件不宜单独编排页码，也不宜不编排页码。

116. 忌信函格式中的红色双线不合规定

新《格式》规定：信函格式“发文机关标志下4mm处印一条红色双线（上粗下细），距下页边20mm处印一条红色双线（上细

下粗)，线长均为 170mm，居中排布。”将 1999 年《格式》中的“武文线”和“文武线”改成了“红色双线”，但基本精神未变。以往，曾有将信函格式中不同粗细的红色双线错成单粗线或双细线的，应当纠正。

另外，应注意信函格式中的红色双线与其他分隔线长度上的区别。前者为 170mm，后者与版心等宽即 156mm。

117. 忌上行文的发文字号居中排列

新《格式》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。”以往，有的上行文的发文字号习惯于居中排列。

118. 忌版记不在偶数页上

根据新《格式》关于“双面印刷”和“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”的规定，版记务必置于偶数页上。版记不在偶数页上的公文是不规范的，今后行文一定要注意这一点。即使公文很短，首页可以放下版记内容，但由于公文是双面印刷，版记也必须移至第二页上，哪怕第二页除了版记而没有任何内容也应当如此。

119. 忌在抄送栏中写发文机关领导姓名以及“存档”字样

在抄送栏中写发文机关领导姓名以及“存档”字样，在基层机关公文中比较多见。这样做于法无据，也没有必要。

120. 忌在版记下面赘加“拟稿×××，打字×××，校对×××，印数×××”

在版记下面赘加“拟稿×××，打字×××，校对×××，印数×××”的情形，在基层机关公文中也比较多见。

有的单位表示，加的目的是为了明确责任。明确责任可采取别的办法，而不必体现在公文格式上。有的公文著作在介绍公文格式时，将印发机关和印发日期处标注为“×××××办公室共印×××份 2000年×月×日印发”，更显得不伦不类。

121. 忌不明确发文字号的结构规范

发文字号和公文标题一样，也是公文的重要组成部分以及体现公文格式的主要标志。要素残缺和位置不当等，仅仅反映了公文格式上的一些主要毛病。而公文写作对发文字号本身又有具体规定和规范化要求。

在长期的公文实践中，发文字号变化多样，至今纷繁复杂、五花八门，而在理论上的阐述也往往不尽一致。因此，很有必要对发文字号的结构规范加以明确。

新《条例》再次明确规定，发文字号“由发文机关代字、年份、发文顺序号组成”。例如：“国办发〔200×〕×号”，其中国办“代表国务院办公厅，属机关代字；〔200×〕是年份；后面的×为顺序号。省以下机关发文字号，严格分析与之略有不同。一般来讲，其机关代字的第一个字应清楚地表明区域。如：“黑政发〔200×〕×号、内政办发〔200×〕×号，其中“黑”代表黑龙江省，“内”代表内蒙古自治区；“政”和“政办”分别代表政府和政府办公厅。合起来，是个完整的机关代字。所以，“黑”

和“内”可视为区域代字，也可视为机关代字的一部分。鉴于此，机关代字一般要两个字以上。当然也有一个字的，如：“中发〔200×〕×号”“国发〔200×〕×号”，其中“中”和“国”就分别代表中共中央、国务院。总的来讲，发文机关代字中的字的多少要以简明、准确、没有歧义为原则。

机关代字和年份中间的“发”字，既代表发文的意思，又起着联结词的作用。一般多用“呈”“发”“函”三个字来联结，分别代表上行文、下行文和平行文（有的用“函”联结并不只代表平行文，而是代表信函格式）。一些较大机关的下行文，即使在同一时期也不一定专门使用一种发文字号。

在许多公文中，会看到用“字”联结的情况。这多表现在发文数量较多的大机关的业务主管部门的公文中。对“发”和“字”的使用，目前尚无明确规定。从常用的基本的发文字号来看，比较规范的用法是：“发”一般在机关统发文中使用；“字”一般在机关的部门分类文中使用。

鉴于实践中的复杂情况，一些非基本的发文字号是否规范，还有待于实践检验或由法定机关进一步明确。

122. 忌发文字号要素不全

发文字号要素不全，主要有以下几种情形：一是缺少发文机关代字，如函字〔19××〕×号。二是缺少年份，如“×公交字第81号”“交字第402号”“建字第315号”“工计国字86号”“×字第××号”“×商院函字第12号”等，很明显是不规范的。

类似这种发文字号，不仅违反规定，而且不利于归档和利用。三是缺少机关代字和年份（即只有发文顺序号），如“复字×号”。

命令（令）、公告等公文，发文字号多只有发文顺序号，目前法规对此未加明确。其他公文发文字号既没有发文机关代字，也没有年份，应视为不规范。

124. 忌“眼花缭乱”

公文的开头，应当以概括的笔触切入主题，语句环环相扣、衔接紧密，形成一种吸引读者的力量。

如有一篇《关于进一步加强公共交通安全防范工作的实施意见》初稿，开头为：“根据中央综治办关于加强公共交通安防工作电视电话会议精神和市委、市政府有关要求，按照中央综治办《关于加强公共交通安保工作的若干意见》和公安部、交通运输部《关于切实加强城市公共交通安保工作的通知》的要求，更好固化世博安保工作机制和‘亚信峰会’安保工作成功做法，为保证本市公共交通各行业日常运作安全有序和平稳健康发展，依据国家和本市有关法律规定，现就进一步加强本市公共交通安全防范工作提出如下实施意见：……”

这段中，其一，既有“根据……”，又有“按照……”，还有“依据……”，让读者眼花缭乱。其二，把“依据国家和本市有关法律规定”放在最后，明显不妥，且本市也不可能作出法律规定。其三，语言表述顺序一般为目的在前，依据在后。而现在却是根据在前，目的在后。

这段修改为：“为进一步落实中央综治办关于加强公共交通安防工作电视电话会议精神，中央综治办《关于加强公共交通安保工作的若干意见》和公安部、交通运输部《关于切实加强城市公共交通安保工作的通知》，市委、市政府有关要求，固化世博安保工作机制和‘亚信峰会’安保工作成功做法，保证本市公共交通各行业日常运作安全有序和平稳健康发展，现就进一步加强本市公共交通安全防范工作提出如下实施意见：……”这样层次比较清楚，表述也比较流畅。

125. 忌随意用词

公文要言简意赅，使读者一看就明白，切忌反复“唠叨”，随意堆砌、任性用词。

比如一篇关于新闻发言人的《意见》初稿中有一段：“（二）明确新闻发言人工作范畴。要保障新闻发言人正常工作，确保其能列席重要会议、阅读重要文件、参与重大事件处置，了解全面情况，及时获取第一手资料，掌握重要信息，为新闻发布作好相关准备。要为新闻发言人开展工作创造条件，进一步规范新闻发言人的权责，为新闻发言人敢说话、愿说话、善说话创造相对宽松的工作环境。让新闻发言人进入知情圈、决策圈、行动圈。新闻发言人应能参加重要会议、阅读重要文件，可向本单位主要负责同志建议开展新闻发布活动的时机、内容、形式和人选。”

这段中，重复的、不必要的意思颇多，“让新闻发言人进入知情圈、决策圈、行动圈”的提法也不确切。修改为：“（二）明

确新闻发言人工作范畴。要保障新闻发言人正常工作，确保其列席重要会议、阅读重要文件、参与重大事件处置，了解全面情况，及时获取第一手资料，掌握重要信息。新闻发言人可向本单位主要负责同志建议开展新闻发布活动的时机、内容、形式和人选。”这样避免了内容重复，语言也比较简洁。

126. 忌失之于偏

公文要全面考虑，兼顾各方，反映出整体思维。

比如有一《关于命名表彰上海市双拥模范区县和爱国拥军模范街道（乡镇）的决定》初稿，在决定命名 16 个区县为“上海市双拥模范区县”、146 个街道（乡镇）为“上海市爱国拥军模范街道（乡镇）”后提出：“希望上述受到表彰的区县和街道（乡镇）再接再厉，不断创新，继续努力，开拓进取，进一步做好双拥工作，进一步巩固和发展军政军民团结的大好局面，推动上海双拥工作再上新台阶。”

这段中，只要求受到表彰的区县、街道（乡镇）“进一步巩固和发展军政军民团结的大好局面，推动上海双拥工作再上新台阶”明显是不够的。表彰性的《决定》最后写“希望”时，对象一般包括两个：一个是受到表彰的单位（个人），希望他们再接再厉，另一个是其他单位（个人），希望他们向受到表彰的单位（个人）学习。

所以，这段后面补充了一段：“希望全市各级党政组织和驻沪各部队向上述被命名的区县和街道（乡镇）学习，进一步做好

双拥工作，巩固发展军政军民团结的大好局面，推动上海双拥工作再上新台阶。”这样才比较周全，所提的要求也比较切合实际。

127. 忌前后不一

公文的称谓、标点符号等元素，使用不能马虎，一定要前后一致，规规矩矩。尤其要注意顿号、逗号、分号、句号等点号表示的是不同层次的停顿，使用得当，句子才能形成起伏均匀的节奏感。

比如有一指令性通知的初稿，提出了三点要求：“1. 明晰责任、齐抓共管。2. 分流管理、分级负责；3. 查改并举，重在治理。”这段中，第一点、第二点的前半句用的都是顿号，而第三点前半句用的却是逗号，前后不一致。还有，第一点的结尾用的是句号，而第二点的结尾用的却是分号，也是前后不一致，这些都应该统一起来。修改为：“1. 明晰责任，齐抓共管。2. 分流管理，分级负责。3. 查改并举，重在治理。”方可表明“三点要求”相互之间的平等、平行关系。

128. 忌词义不明

大多数词语的概念意义都不止一个。同义词之间，除了相同的义项外，还有不同的义项。如：1. 法律法规和公文统用“其他”不用“其它”，相应用“他们”不用“它们”2. 像的使用。根据新公布的《简化字总表》，象不再是像的简化字，仍然各司其职。我们每一个同志都要像爱护自己的生命那样；像浙江----。3. 账与帐的使用。账用于货币和货物出入的记载，

个人账户、挂账、台账；帐专 指布、纱、绸子等制成的遮蔽物。

4. 法规和公文中“以上”和“以下”均含本数和本级，无须注解说明。

5. 按照与遵照的用法：按照法律法规或文件等的规定或要求；遵照上级或长辈 的指示、教导等。

6. 公布与发布的用法：公布适用于行政法规，发布适用于决定、命令。相继制定和公布《统计法》等法律法规。市政府发布了《关于----的决定》。

7. 制定与制订的用法：制定适用于路线、方针、政策、法令、

规章制度，制订适用于方案、规划、计划。

8. 增长与增加的用法：增长一词后接百分比，增加一词后接具体数量。地方财 政

收入由 1997 年的 1702 万元增加到 2002 年的 5638 万元。增

长幅度达 50%， 而不是增长速度达 50%。

9. 截止与截至的用法：截止到 2000 年或截至 2000 年，而不是截止 2000 年。截

止是不及物动词，后不跟宾语。

10. 议案和提案：人大代表提出的是议案和建议，政协委员提出的是提案。

11. 用词错误：表示独一无二用“惟一”而不是“唯一” 用行政区域，不用行政

辖区。久禁不绝不是久禁不止。富余劳动力不是富裕劳动力 社

会各界不是社会各届，届表示次。公文、出版物统一用“报道”

不用“报导” 。如：新闻报道；对有关信息要慎重 报道。应

有之义不是应有之意 凸显不是突显 磨炼不是磨练 明察暗访不

是明查暗访 备受关注不是倍受关注 常抓不懈不是长抓不懈 涣

散不是涣散 精简不是精减

1、错别字主要表现：（1）因粗心大意，将“宏观”错成“客观”，“拨款”错成“拔款”，“突

击”错成“突出”??; (2)因辨析不准,将“淡薄”错成“淡薄”,“渎职”错成“赎职”,“严厉”错成“严励”??部署—布置。这两个词的共同义项是:对某些工作、活动作出安排。但除此之外,“布置”还可以表示:在一个地方安排和陈列各种物件使之适合某种需要。如:布置会场、布置房间。当表达这个意思时,只能用“布置”,而不能用“部署”。收集—搜集。这两个词都有“聚集”的意思。不同的是“收集”侧重于聚拢、获得;而“搜集”侧重于寻找、搜罗。例如:①通过学习,同志们都产生了一个强烈的夙愿:把知识贡献给消防部队现代化建设。②“夙愿”是指很早就有的愿望。这里应将“夙愿”改为“愿望”。③由于你部大力协助,我们如期完成了任务。对此,不甚感谢。“不甚感谢”即“不很感谢”。正确的用法是“不胜感谢”。

129. 忌褒贬不当

词语的色彩主要指感情色彩和语体色彩。首先,许多同义词可以从感情色彩上找到差异。如:褒义——中性——贬义,赞成——同意——附和,成果——结果——后果;其次,语体色彩主要是指口头语体色彩和书面语体色彩。下面几组同义词就有口头语词与书面语词的区别。口语——书面语:走——步行、吃饭——就餐、打算——拟。〔病词评析〕一般来讲,公文应使用书面语。汉语中的很多词都具有一定的感情色彩。如果对词的感情色彩不清楚,在使用时就会出现褒贬不当的错误。例如:

① 没有 一支现代化的军队，就不能抗拒外敌的入侵。“抗拒”是贬义词，应改为含褒义的 “抵御”。 ② 对坏人坏事，决不能纵容，更不能保护。此处应该用贬义词却错用成褒义词，应将“保护”改为“庇护”。

130. 忌范围不清

有些同义词所表示的事物概念虽然相同，但在 表现其某种特性或程度上，有轻重的差别。如：轻——重、秘密——机密——绝密、妨碍——阻碍、成绩——成果——成就、违反——违犯要求、请求——恳求、处分——制裁、尽力——极力——竭力、改善——改革。〔病词评析〕在撰写公文时，要注意区别词义的轻重，做到既不言过其实，又不轻描淡写。有不少词含义基本相同，但表达的范围不同。“战争——战役——战斗”三个词表达的范围由大到小。在实际运用中要注意区别类似的词语。 ① 哪里有灾荒，哪里就有人民子弟兵的身影。“灾荒”的适用范围较小，一般指农业上的荒年。此处应该用范围较大的“灾害”、“灾情”或“灾难”。 ② 这次训练的主要目标已经达到了。“目标”的范围比较大，除表示“目的”的意思外，还有“标准”、“指标”、“对象”等含义，从这句话的意思来看，应将“目标”改为“目的”。另外，“目标”一般不说“达到”而说“实现”。

131. 忌轻重范围不分

有些同义词因细微差别而表现在词义的范围 大小不同。有

的所指范围大，有的所指范围小；有的是个体，有的是群体。如：大——小、时代——时期——时刻、事情——事件——事故、物质——物资——物品。〔病词评析〕“轻重”是指语意（包括语气）上的轻或重。轻重不分就是指该用“轻”的用“重”了，该用“重”的用“轻”了。例如：①对那些就地倒卖、牟取暴利的违法行为，必须坚决阻止。对违法行为，不仅要阻止，还要依法制裁。这里应改用语意更重的“制止”。②在全处同志的共同努力下，今年的使命已顺利完成。“使命”语意较重，本指使者奉命出行，现多指重大的任务。宜将“使命”改为“任务”。

措施 2：熟悉词的适用对象及配置关系。词义基本相同的词语，其适用对象常常不尽相同，各有各的配置关系。这里在长期语言实践中约定俗成的。在撰写公文时，必须熟悉并遵循这种语言习惯。如：周密——严密——精密。这三个形容词中，“周密”多用于思考、调查、研究、安排、设计等方面；“严密”常用于防范、封锁、监视等以及语言文字方面；“精密”一般用于机械、仪器等结构方面。改进——改善。“改进”的适用对象一般为工作、技术、方法等；“改善”则常用于关系、条件、生活等方面。

132. 忌虚词错用

虚词在汉语里具有极其重要的语法作用，它可以表示词语之间或句子之间的语法关系，配合实词组成句子。虚词使用不当，势必造成语病，影响整个句子的表述。与实词相比，虚词的数目在现代汉语中是比较少的，但它的作用却非常重要。一个虚词

使用不当，就会影响整个句子的结构的意义。在几种虚词中，介词在公文里的使用频率最高，其中又以表示方式条件、目的原因、对象范围的居多。措施：虚词运用中对介词的使用做到准确无误。介词的用法也比较复杂，虚词错用，主要就出在介词的使用上。（1）到目前为止，人还不能控制自然灾害，农业收成的好坏，在很大程度上还是由于自然条件的好坏决定的。（2）我们才来这村的时候，因为更容易了解情况，便决定轮流到各家吃饭。（3）他为了怕让人笑话自己胆小，便硬着头皮钻进了伸手不见五指的山洞。例（1），应该用介词“由”，却用了连词“由于”。例（2），应该用介词“为了”，却用了连词“因为”。例（3），应该用连词“因为”，却用了介词“为了”。

133. 忌照抄照转

现在有些地方贯彻上级的文件，不是从本地、本部门实际出发，而是不管效果，照抄照转。这是一种极不负责任的态度。上级的文件是面对一定范围讲的，提出问题、解决问题一般是从普遍意义角度考虑的，一些地方的特殊情况不可能都照顾到，有些问题的解决办法也不可能讲得很具体。这就要求下级机关和单位必须根据上级文件规定的原则、精神，结合本地、本部门的实际，提出具体的贯彻意见。正如一位领导同志所指出的，每个层次都不单纯是个执行问题，都具有主动和被动这两重性，即对中央的指示必须坚决执行，在执行的过程中又有根据自己的实际情况决定问题的机动性，在被动中求主动。否则，对上级的文件照抄照

转、“上下一般粗”，或者片面理解、各取所需，是绝对不会收到好的效果的。

134. 忌师出无名

提出一个观点或提出一项政策，应当“师出有名”，有根有据。这种根据主要是党的路线、方针、政策和国家的法律、法规及上级机关的指示。不言而喻，贯彻中央部署，“根据”主要出自中央文件。按照实际需要作出的部署，也要注意有理论根据、文件根据。即把提出的意见放在当时所处的政治大格局中去考虑，使所提出的意见既符合实际，又符合当时政治大格局的要求。再一点就是对同一个问题，中央过去有指示，近期根据新的形势和任务，中央又作出了新指示，起草文件时应把新指示作为部署工作的依据。党委是管全局的，工作涉及面大，所制发的文件涉及面也相应的大。因此，做起草公文工作的同志很需要加强对上级各类文件、领导同志讲话和各方面知识的学习，以掌握更多的根据和尺度。根据掌握得多、尺度把握得准，起草文件才能得心应手。

135. 忌无的放矢

公文为解决问题而制发，必须讲求针对性。否则，不会有任何实际作用。毛泽东在《反对党八股》一文中把“无的放矢，不看对象”列为党八股的第三条罪状，并在这一部分中巧妙地运用了一个典故，说“‘对牛弹琴’这句话，含有讥笑对象的意思。如果我们除去这个意思，放进尊重对象的意思去，那就只剩下讥

笑弹琴者这个意思了。为什么不看对象乱弹一通呢？”公文起草也要克服这个毛病，注意其针对性。很难想象，一篇毫无针对性的公文，能够打动人、影响人，推动工作。从这个意义上说，针对性和可操作性是公文“份量”的标志。要增强公文的份量，做到有的放矢，起草之前，就应当首先搞好调查研究。问题调查清楚了，劲才知道往哪里使，讲问题、提对策才有针对性；政策、措施经过比较、论证，在实际工作中才能行得通，有可操作性。

136. 忌朝令夕改

按照马克思主义的观点，任何事物都不是一成不变的。政策也是这样，它也要随着时间、地点、条件的变化而发展变化。但政策又具有相对的稳定性和一定的连续性，而且这种稳定性和连续性直接关系全局的稳定、事业的发展。正如我们平时常讲的：政策稳则人心稳，人心稳则全局稳，全局稳则事业兴。因此，起草公文时一定要从政治和全局的高度考虑问题，注意保持政策的连续性、稳定性。要做到这一点，有必要做好两个方面的检查：一是检查一下文件的基本精神同党和国家的方针、政策、法律、法令以及上级机关的决议、命令、指示有无抵触。若有抵触，应坚决改过来。二是检查一下同本机关已经发布的有关规定是否矛盾。对有矛盾的地方要认真进行分析，如果是对原有政策的补充、完善，表述一定要清楚，不可让人产生政策要变的误解；如果认为以前的规定确有必要修改或废止的，要提请有关方面进行研究、论证。

137. 忌用语失准

用语必须准确，这是起草公文的基本要求。衡量公文用语是否准确，主要看概念是不是明确，判断、推理对不对。因此，在抽象概括某一事物时，首先要将事实搞清楚，然后再进行判断、推理，切实做到准确反映客观实际。比如，评价的话，要恰如其分，既不夸大，也不缩小；分析问题原因的话，要客观、实在，确实号准脉，点出问题的主要症结；讲“两者关系”的话，要分清主次，同时防止片面性。另外，工作要细致，避免因粗枝大叶出现“硬伤”。比如，对所引用的话，要注意看出处和是否权威；同一个问题总结部分和部署部分都讲的话，要注意前后一致；对有疑问的话，要主动与有关方面沟通、请教，切实将问题搞清楚；对一些重要情况和数据，要注意核实，务求准确。

138. 忌篇幅过长

篇幅过长是目前许多地方和部门文件的一个通病。战争年代毛泽东同志曾经提出，“我们应该研究一下文章怎么写得短些，写得精粹些”。现在虽然不是战争年代，但各级的工作都很忙、压力都很大。本来各类文件、简报就很多，如果再让大家看篇幅过长的文件，这无疑是“雪上加霜”。因此，很有必要提倡写短文。要压缩篇幅，很重要的要有“精品”意识。文件拿出初稿后，要逐字逐句地进行推敲，把可有可无的字、词、句删去，把令人生厌的繁言简化，把毫无实际意义的大话、套话、废话抹掉，努力做到既把好政治关，又把好文字关。

139. 忌无物无序

与此相对的是有物有序。有物有序是古人写文章所遵循的两条基本要求。“有物”就是要有内容，“有序”就是要有条理。现在一些公文这两方面都有缺陷。比如，有些文稿只提出问题，对如何解决问题，只讲了些原则话。有些文稿则内容繁芜，在一个段落层次里讲几个意思，令人读后印象模糊，不知所云。这两方面的毛病都应当予以纠正。历史学家范文澜先生曾提倡“板凳要坐十年冷，文章不写一句空”。我们应当学习这种精神，尽力把文件写得实一些，“干货”多一些。这样才能收到既便于抓工作、又便于抓落实的效果。同时，要讲求公文内容的逻辑性和条理性。实际工作中有这样一种现象：有些写得好的公文，虽然篇幅比较长，但却引人阅读，使人不厌其长；有的写得不够好的公文，虽然篇幅不长，却使人看起来感到费力。这里面一个很重要的区别就是内容是否条理，语言是否流畅。由此可知，公文内容“有序”才有可读性。

140. 忌错用标点符号

一是并列短语中的顿号、逗号的使用。并列短语中各成分之间如果没有显著的停顿，当中便不用顿号。如“工农业生产”不写成“工、农业生产”，“五六个”不写成“五、六个”，“各乡镇”不写成“各乡、镇”，“青红皂白”不写成“青、红、皂、白”。并列短语各项之间有比较长的短语或有较大的停顿，中间应用逗号。如“刀子，叉子，玻璃酒杯，大大小小的花瓷盘子，都放出

晃眼的光。” 二是破折号、省略号同点号连用。破折号和省略号都是标号。用在有停顿的地方，不论是句中或句末，如果本来应该用点号的，可以用了点号再加破折号或者省略号。三是引号同点号连用。凡是完整地照录别人的话，末了的点号（多为句终号）放在引号之内。如：俗话说：“到什么山上唱什么歌。”又说：“看菜吃饭，量体裁衣。” 凡是把引文作为作者一句话的一部分，末了的点号放在引号的外面。如：我们有些同志喜欢写长文章，但是没有什么内容，真是“懒婆娘的裹脚，又长又臭”。四是句内括号与句外括号的使用。句内括号（即注释句中某一部分的）紧贴在被注释部分之后，倘若正文在这里该用点号，点号应放在括号之后，括号内部可以有逗号或分号，但不能有句号，尽管已经是一个句子。如：这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。句外括号（即注释全句的）前边正文的点号用在括号之前。括号内部如果是句子，可以用句号。如：全国各族人民间的大团结万岁！（长时间的鼓掌）伟大的、光荣的、正确的中国共产党万岁！（全场起立。热烈的经久不息的鼓掌，转为欢呼。）