

DANGZHENG JIGUAN
GONGWEN GESHI YU FANLI

21ST CENTURY 党政干部培训教材·高等院校文秘教材

主 编 柳新华 纪德臻
副主编 王晓东 姜德照

党政机关 公文格式与范例



 经济科学出版社
Economic Science Press

DANGZHENG JIGUAN
GONGWEN GESHI YU FANLI

21
CENTURY

党政干部培训教材·高等院校文秘教材

主 编 柳新华 纪德臻
副主编 王晓东 姜德照

党政机关 公文格式与范例



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

党政机关公文格式与范例/柳新华、纪德臻主编. —北京: 经济科学出版社, 2010. 3

党政干部培训教材·高等院校文秘教材

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9044 - 2

I. ①党… II. ①柳…②纪… III. ①国家行政机关 - 公文 - 写作 - 中国 - 教材 IV. ①H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 016189 号

责任编辑: 吕 萍 于海汛

责任校对: 徐领弟

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

党政机关公文格式与范例

主 编 柳新华 纪德臻

副 主 编 王晓东 姜德照

本书执行主编 蔡江涛

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

季峰装订厂装订

787×1092 16 开 21.25 印张 380000 字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9044 - 2 定价: 31.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 委 会

主 编 柳新华 纪德臻

副 主 编 王晓东 姜德照

本书执行主编 蔡江涛

编 委 (按姓氏笔画排序)

丁洪荣	王 璐	王红霞	邓丽丽	吕世强
吕 波	朱 波	衣振中	刘鸣洋	刘玉坤
张绍兵	张艳伟	张慧慧	邹香娥	邵明媚
邵建国	李忠朋	吴 颖	范仲利	夏一乔
夏德芬	蔡江涛			

序

干部写作，特别是公文写作，从来都与干部的表述能力、办事程序、施政理念相联系，所以干部要人人会写公文。要求干部人人会写公文，主要是指学会与自己任职相对应的公文写作。这属于职务规范。特别是领导干部要自己动手写文件，不假手于人，不用秘书代劳。这是中国共产党和人民政府工作人员的一贯作风。毛泽东同志为我们做出了表率。学会写公文是要下功夫的，因为公文是一门学问。

中共中央制定的《2006~2010年全国干部教育培训规划》，强调要紧扣干部履行岗位职责的需要，广泛开展各类业务知识培训和技能训练，而公文写作正是这些知识和技能的重要内容之一。同时，这种知识和技能的提高又是现实工作的迫切需要。党政机关工作对公文质量和公文处理有着很高的要求，而我们面临的现实却是，尽管党政机关干部学历普遍较高，但真正擅长公文写作的相当匮乏，真正懂得公文处理的更少，有时是“一才难求”，影响党政机关工作效率和工作质量的提高。

由柳新华和纪德臻同志主编的这套党政干部培训教材，分为七册：《党政机关办公室工作》综合介绍党政机关干部应该掌握的办公室工作的基础常识和基本技能；《党政机关公文写作》对公文写作知识进行全面系统的介绍；《党政机关公文处理规范选编》汇集现行的重要的党政机关公文处理规范性文件；《党政机关公文格式与范例》将公文格式进行整理并配以图示；《党政机关应用文写作》深入浅出地介绍了应用文写作知识；《外国公文选读》选取外国公文中的经典作品以供借鉴；《中国古代公文选读》对历代公文精品进行注释和评析。这套教材的特点：一是层次高，有理论的阐发，又有相关规律的总结；二是内容新，涉及最新公文规范解读和电子公文的全新领域；三是范围广，写作与处理兼顾，古今中外皆有；四是很实用，既能切实提高学习者的公文写作水平，又可为工作和教学提供参考。它们既各自独立成书、方便使用，又相互联系、互为补充，体现了编者的良苦用心。

柳新华教授与我相识于20世纪90年代初,正值中国公文写作研究会创建之际。他长期从事党政机关公文写作与处理,又对公文理论颇有见地,显露出他在这方面的才华。二十多年来,他出版了十余部在国内具有广泛影响的公文写作与处理方面的专著。后因工作需要调入鲁东大学任职,现为该校副校长、教授、硕士生导师,并任中国公文写作研究会副会长。到大学工作后,他对公文写作理论的研究更加勤奋,对公文学的许多空白和前沿领域展开工作。难能可贵的是,他开设的公文写作与处理的硕士研究方向,在我国高等教育中开辟了公文研究与教育的一片新天地,迄今已经指导多届研究生毕业。可以相信,由他和纪德臻同志牵头编写的这套教材,是公文实践与鲁东大学学者全新研究成果的融会,一定会受到读者的欢迎。

这套教材,是为广大党政干部、党政机关公务员和高等院校文秘专业的师生编写的,也是为中共烟台市委组织部与鲁东大学联合举办的党政机关年轻干部公文写作高级培训班编写的。作为工作繁忙的一级地方党委组织部门,舍得把党政机关年轻骨干集中起来,用两个月时间到大学学习公文写作,是一件值得称道的事情,并且一定会对党政机关提高工作效率和工作质量产生深远的影响。

为祝贺这套教材出版,我写了上面这段话,以为序。

苗枫林

二〇一〇年三月

(苗枫林:中国公文研究会名誉会长,山东省八届人大常委会副主任)

目 录

第一章 党政机关公文格式概述.....	1
第一节 党政机关公文概述.....	1
第二节 公文格式的特征.....	3
第三节 公文格式的作用.....	6
第四节 党政机关公文格式的组成要素及异同.....	7
第五节 党政机关公文格式的演变	11
第二章 党的机关公文格式	19
第一节 党的机关公文一般格式	19
第二节 党的机关公文页面版式	24
第三节 党的机关公文特殊格式	38
第三章 行政机关公文格式	45
第一节 行政机关公文的一般格式	45
第二节 行政机关公文页面版式	50
第三节 行政机关公文的特殊格式	56
第四章 联合行文公文格式	60
第一节 联合行文的定义	60
第二节 联合行文的相关要求	61
第三节 联合行文常见公文版式	63
第五章 公文的电传格式	70
第一节 公文电报格式	70
第二节 公文电报常见页面版式	72

第六章 规范性公文写作规范格式与范本	83
第一节 决议	85
第二节 决定	88
第三节 指示	95
第四节 命令（令）	97
第五节 意见	101
第六节 通知	112
第七节 通报	121
第八节 公报	127
第九节 公告	131
第十节 通告	134
第十一节 议案	137
第十二节 报告	139
第十三节 请示	144
第十四节 批复	147
第十五节 函	151
第十六节 会议纪要	154
 第七章 法规和规章性公文写作规范格式与范本	159
第一节 条例	160
第二节 办法	169
第三节 规定	176
第四节 章程	186
第五节 细则	189
第六节 规则	194
第七节 规程	202
第八节 规范	209
第九节 公约	212
第十节 守则	216
第十一节 制度	219

第八章 通用性公文写作规范格式与范本·····	222
第一节 计划·····	222
第二节 规划·····	228
第三节 工作安排·····	235
第四节 工作要点·····	241
第五节 方案·····	247
第六节 调查报告·····	254
第七节 简报·····	261
第八节 总结·····	266
第九节 述职报告·····	277
第十节 提案·····	283
第十一节 开幕词·····	288
第十二节 闭幕词·····	291
第十三节 讲话·····	297
附录一：中国共产党机关公文处理条例·····	307
附录二：国家行政机关公文处理办法·····	315
附录三：国家行政机关公文格式·····	322
参考文献·····	328
后记·····	329

第一章 党政机关公文格式概述

第一节 党政机关公文概述

公文是一个国家的统治阶级在管理国家、处理各种公务时使用的书面文字工具，在我国，公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面，表达意志、传递策令的文字工具和手段。在党的机关方面，公文是“党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具”。在行政机关方面，公文是“行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》中所明确规定的14种公文以及2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》中所规定的13种公文，又泛指机关常用应用文。狭义的公文，则专指党政机关各自规定的正式、主要文种。

党的各级领导机关使用的14种正式公文的常用种类是：决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

行政机关公文的主要种类有13种：命令（令）、决定、公告、通告、通知、通报、议案、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

党政机关明确规定的上述公文主要文种合计为27种。其中有9种是相同的，即：决定、意见、通知、通报、请示、报告、批复、函、会议纪要；不同的也有9种，其中属于党的机关的有5种，即公报、指示、决议、条例、规定；属于行政机关的有4种，即：命令（令）、议案、通告、公告。由于这18种文种是党和国家在公文管理法规中明确规定的，所以公文学界一般将其称为法定公文。

除上述法定公文以外，通常所说的公文还包括机关常用应用文，大至总结、计划，小至条据、便函，种类繁多，素无定目。

党政机关公文对保证党和国家行政机关工作的正常运转，加强党和政府同人

民群众的联系，促进社会主义物质文明和精神文明建设具有重要的作用。党政机关公文的作用具体表现为：

一、领导和指导的作用

党和国家行政机关经常通过制定和发出公文来实施各项方针、政策、指示、决议，各级党政机关和单位也要运用公文来贯彻上级指示、传达工作部署，表达意见和意图。可以说，领导和指导作用是公文最重要、最基本的作用。

二、规范和准绳作用

为了加强法制，保障政治、经济和社会的稳定与发展；党和国家制定了一系列法律、法令和法规。这些法律、法令和法规都是以公文的形式颁布的，在其有效期和实施范围内，对它所涉及的所有单位和人员都具有规范和准绳作用，必须坚决执行，严格遵守，如有违反，则视情节轻重，将受到批评教育、经济处罚、行政处分直到法律制裁。

三、交流和联系作用

一个党政机关和单位的工作活动，不可能孤立进行，经常会与上下左右发生联系，公文就是上下级之间、平级之间、不相隶属党政机关和单位之间交流情况、沟通信息、协调工作的工具。上级为了开展工作，除了下达指示、规定及政策外，还要总结推广典型经验；下级有时须向上级党政机关请示问题，报告工作；一部门需要同相关部门就有关问题进行商洽、协调，都需要采用公文的形式进行。

四、宣传和教育作用

党和政府的各项方针政策的贯彻执行、各项工作部署的全面落实，主要不是依靠强迫命令，而是首先通过宣传教育，提高广大干部和群众的积极性和自觉性。公文是党和政府的方针政策的载体，不仅是工作的重要依据，也是宣传教育的很好教材。组织广大干部和群众传达学习党政机关发出的重要公文，可以达到统一思想、提高认识、掌握政策、协调行动的宣传教育效果。

五、依据和凭证作用

各种公文都反映了制发党政机关的意图，都具有法定的效力，收文党政机关则以此作为处理工作、解决问题的依据。上级党政机关所发的公文对下级党政机关来说，无疑都是工作依据。不管是传达方针政策的决定、决议，还是发布法令、法规的条例、规定，或是指导工作的意见、批复，都是如此。而下级党政机关所发的公文，对上级党政机关来说，是制定有关政策或指导工作时的重要参考依据之一。公文是依据也是凭证，上下级党政机关和个人都应当共同遵守。比如以公文形式对某个人职务的任免，对某个人的表扬、奖励或处分，公文作为依据和凭证，谁也不能否认或歪曲。

六、档案和史料作用

公文是党政机关和单位公务活动的历史记录。任何一件公文都记载着某一时期、某一阶段开展的某项工作或发生的某一件事情的起因、过程或结果。若干年后，虽然公文本身已经失去了时效性和约束力，但经过整理、立卷，归入档案，就成为有价值的档案材料，可供党政机关工作人员研究工作、解决问题时参考使用。如制定一项新的政策，为保持政策的连续性，需要参考过去的有关公文。再如机构调整、人事任免、落实各方面政策等，往往也需要参考过去的公文规定。公文档案还是学者、专家研究历史的重要史料，目前各地的史志工作，都利用公文档案来修史编志。

第二节 公文格式的特征

公文格式具有以下几个基本特征：

一、公文格式具有法定性

公文格式的法定性缘于公文的法定性，公文必须有法定的作者，即依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织，因此公文格式作为公文的一种外在表现形式，自然就具有了法定的权威性。同时，《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》和《国家行政机关公文格式》等法规对公

文格式都给出了明确的要求和规定。

二、公文格式具有整体性

任何文章都有自己的写作格式，都要求具有整体性，但公文格式的整体性有着特殊的含义和作用。从外在结构看，公文格式同公文内容相联系，形成一个从外到内的公文整体。内容决定形式，形式反映内容。公文的主旨、内容、行文关系等决定公文的标题、主题词、主送机关、发文机关，以及公文的秘密等级、紧急程度等格式要素；反之，人们又以这些格式要素为向导，去了解公文作者的写作主旨是什么，发给谁的公文，内容是否涉密，办理的时限要求，等等。所以，公文格式是整个公文的有机组成部分，它同公文内容构成一个互相联系和制约的有机整体。这是公文格式整体性显现的一个方面。

另一方面，从公文格式本身看也是一个整体。以行政机关为例，这个整体由眉首、主体、版记等三个部分、十六个要素构成，部分与部分之间、要素与要素之间互相依赖，指定项目一个也不能少，需要选择的项目一个也不能漏。从公文格式所起的作用分析，可将公文格式的全部十六个要素分为四个层次；一是公文管理标识域，包括眉首的公文份数序号、秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人等六个要素。它们为收文机关识别文件的诸多特征，如来文机关、编号、行文关系、涉密等级、办文时限等提供了方便，有利于进行文件的登记、办理、查阅、立卷、归档等管理活动。二是内容表达域，包括标题、主送机关、正文、附件等四个要素。通过这个层次向收文机关传达公文的全部内容，标题表达主旨，主送机关表达行文关系，正文是主旨的展开和具体化，附件是对正文内容的补充。三是公文生效识别域，包括发文机关印章（或签名章）和成文时间等两个要素。这是公文制发机关对公文生效负责的凭证。四是检索和注释说明域，包括附注、主题词、抄送、印发机关和印发时间等四个要素。这个层次的内容是上述三个层次未加说明的事项，通过附注和抄送可了解公文的印发范围，主题词为文件的自动化检索提供方便，印发机关和印发时间还起着版权的作用。以上四个互相关联的层次，各在其位，各显其责，形成统一的整体。每个要素在统一的整体中可以发挥其应有的作用，但如果离开了整体，就会失去其存在的意义。

三、公文格式具有美观性

我们谈到公文格式具有整体性，其实事物的整体本身就是事物美的一个重

要特征，即所谓“整体美”。从艺术审美的角度讲，一件真正完美的艺术品，没有任何一部分比整体更重要。但是整体是由部分组成的，美是一个内在的统一体，“红花还得绿叶扶”这句俗语就蕴涵了这个道理。一份按国家标准制发的正式文件，首先映入人们眼帘的是眉首上端以红色标识的小标宋字印制的发文机关版头。其下贯以红色反线，党的机关公文还在红色反线居中位置标有“红五星”，既严肃庄重，又美观大方。以发文机关版头为中心，文首的其他要素稍有错落的左右排列形式，给人以整齐对称的美感。主体和版记部分各要素的排列，也形成纵向与横向整齐划一的形式，给人以整齐美，又给人以对称美。国家标准规定的公文纸型的数值比例、公文版心尺寸、天头（上白边）、地头（下白边）与订口（左白边）尺寸，以及字形、字号、字距和公文每页字数的规定等，都是从人们合理的视觉感受出发的，给人的感觉是协调、醒目。总之，一份公文的文面就好比一条龙，有头有尾有主干，总体上给人以视觉美。如果我们把公文的各种格式要素进行分解、对比，而后综合地研究，就会发现公文格式的美观性，是整齐、匀称、距离、错落、比例、色彩等多种美的形式的综合体。

四、公文格式具有大众性

所谓大众性是指公文格式贴近实际、贴近群众，通俗易懂，一目了然。公文格式所设置的栏目和必须填上的内容，都是从实际出发的、为人们所熟知的词语或概念，没有深奥之词，人们好懂、好记，也好据此进行公文办理。这一点是古代公文和近代公文不能与之相比的，从现代公文格式的嬗变看，这更是一大进步。

五、公文格式具有稳定性

公文格式是公文发展到相对成熟阶段的产物，它一经形成就会在相当长的历史时期中保持相对稳定性，以便于人们上行下效，按“格式”写作。公文实用性的特点决定了它无须像文学写作那样追求标新立异，不断创立新的格式。另外，公文格式在构建过程中，必然随着社会的发展，根据交流的需要不断变化，保留合理的、规范的内容，扬弃不合理的、不规范的部分，逐步形成完善的“格式”，这种变化在一定历史时期内可能很微小，只有经过长期积累，才会显示出模式较大的时代差异。

第三节 公文格式的作用

一、体现公文的规范性

完整、准确的公文格式体现了公文规范化、标准化，从而增强公文外在形式的美学效果。同时也能使公文符合通行惯例，更易被受文者接受和认同，使受文者更加准确、快速地了解公文精神，从而大大提高公文办理的效率和质量，提高工作效率。另外，公文的主体是公务活动，要想更加顺利地开展好公务活动，如果不强调统一规范，各自为政，自行其是，则根本达不到目的。只有规范的公文格式，才能使工作顺顺当当、事半功倍。公文格式也是公文外形规范化、标准化、区别其他文体的显著标志，按格式就能直接识别行政公文种类、处理要求，有利于公文的归档、立卷与检索。

二、显示公文的权威性

公文权威在很大程度上是通过公文格式显示出来的。如表示法定的发文机关，发文机关用红色醒目字体标识，以示庄重；表示制约和规范人们的行为，如公文标题中的部分文种：条例、规定等；表示强制贯彻一定的政策和意图，如公文标题中的命令、指示、决议、决定等；格式中的印章，表示了对此文的责任和权力。

三、增强公文的标识性

一份公文的功能是什么？它要达到什么目的？这些目的在公文格式中有所表示。公告、通告，告诉人们哪些可以做，哪些不可以做，它有照知的作用；计划、规划对有关方面起着指令、调节、制约、指导的作用；简报对人们起着交流的作用；请示、报告起着上达和索要的作用。公文格式中的主送机关表示一定的行文关系：上行中如有两个主送，表示多级同时上行；只有一个主送的，表示直接上行。下行中，主送有两级及两级以上的，表示多级同时下行；一直发到基层或人民群众的，表示直贯到底行文；对下级所有机关的表示泛行。落款也表示一定的行文关系，只有一个机关的，表示单独行文；有两个或两个以上机关的，表

示联合行文。抄送表示平行或不相隶属的上行下行；抄报表示不相隶属的上行。

四、保障公文的安全性

密级作为公文格式的一个组成要素，只在部分保密性的公文中出现，不同密级的划分，使公文能在相应的安全保密的环境中运行；公文的主送机关明确了公文主要的发送对象，确保公文准确、安全地送达受文单位；公文的抄送机关是公文所涉的机关、单位，抄送机关标注的正确与否直接关系到该公文能否被正确的受文机关接收，对于带有密级性的公文来说，减少了泄密的可能。公文格式中的印发传达范围明确了公文的阅知对象，表明该公文只允许在一定范围内运转，使此范围之外以及不相干的单位与个人没有接触该公文的可能性，确保公文的安全。

第四节 党政机关公文格式的组成要素及异同

公文格式专指法定（或称主要）公文文种外形结构的组织与安排。包括由哪些要素组成，以及这些要素在页面上的标识位置。

党的机关公文格式的组成要素包括：版头、份号、密级、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、印发传达范围、主题词、抄送机关、印制版记。

行政机关公文格式的组成要素包括：发文机关、公文份数序号、密级、紧急程度、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件、落款、成文日期、印章、附注、主题词、抄送单位、印发机关和印发时间。

目前，党政机关各有自己的公文格式标准，这些标准虽然在总体上是一致的，但在一些要素的标识位置等方面有着不同的要求。

一、党政机关公文格式要求相同的要素

1. 党政机关公文格式要求完全相同的要素有：签发人、正文、附件、附件名称、排印、装订方式。

2. 党政机关公文格式要求基本相同的要素有：发文字号、标题、主送机关。

（1）发文字号。发文字号的组成部分、标注方式相同，标注的位置也基本相同，但排印的字号不同：党的机关公文的发文字号用4号仿宋体字；行政机关

公文的发文字号用3号仿宋体字。

(2) 标题。标题的组成部分、位置、字体字号相同，但标题中标点符号的使用要求不同：党的机关公文的标题只要不产生歧义，尽量不使用标点符号；行政机关公文的标题除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号。

(3) 主送机关。标题下方标注主送机关时，标注位置、字体字号相同。标题下方不标注主送机关时，要求有所不同：党的机关公文只注明印发传达范围，并加括号标注于成文日期左下方；行政机关公文因主送机关名称过多而使公文首页不能显示正文时，应将主送机关名称移至版记中的主题词下、抄送之上，标识方法同抄送。

二、党政机关公文格式要求不同的要素

1. 党政机关公文格式要求基本不同的要素有：发文机关标识（版头）、份号、秘密等级、紧急程度、成文日期、印章、印发传达范围（附注）、主题词、抄送机关、印制版记、公文用纸。

(1) 发文机关标识（版头）。版头的组成和字体相同。不同之处：第一，名称不同。党的机关公文叫“版头”；行政机关公文叫“发文机关标识”。第二，横隔线不同。党的机关公文红色反线中间用“★”断开；行政机关公文只有一条红色反线，中间没有“★”，不断开。第三，种类不同。党的机关公文的版头有两种：一种是由发文机关名称加“文件”组成，一种是由发文机关名称加括号标明文种组成；行政机关公文的发文机关标识也有两种：一种是发文机关名称加“文件”组成，一种是一些特定的公文只标识发文机关名称。第四，联合行文时不同。联合行文时，党的机关公文用主办单位版头或各联署单位专制版头，行政机关公文用各联署单位专制发文机关标识。

(2) 份号。份号的标注位置相同。不同之处：第一，要求不同。党的机关公文要求秘密公文应当标明份号；行政机关公文要求机密级以上公文应当标明份号。第二，符号不同。党的机关公文的份号符号为：“No000001”；行政机关公文的份号符号为：“0000001”。

(3) 秘密等级。秘密等级的字体字号相同。不同之处：第一，位置不同。党的机关公文的秘密等级标识在公文首页左上角（在有份号的情况下则标识在份号之下）；行政机关公文的秘密等级顶格标识在版心右上角第1行，两字之间空1字。第二，保密期限标识不同。党的机关公文一般不标识保密期限；行政机关密级类公文应当标明保密期限，秘密等级和保密期限之间用“★”断开。