

**党政机关  
公文写作与公文处理  
指导全书**

程 玥 编著

红旗出版社

# 党政机关 公文写作与公文处理 指导全书

程 玥 编著



红旗出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

党政机关公文写作与公文处理指导全书/程玥编著.

—北京:红旗出版社,2013.7

ISBN 978-7-5051-2798-2

I. ①党… II. ①程… III. ①国家行政机关—公文—  
写作—中国 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 160242 号

书 名 党政机关公文写作与公文处理指导全书

编 著 程 玥

出 品 人 高海浩

责任编辑 赵振兴

总 监 制 徐永新

封面设计 华图设计中心

出版发行 红旗出版社

地 址 北京市沙滩北街2号

邮政编码 100727

编辑部 010-82982222-8256

E-mail hongqi1608@126.com

发 行 部 010-82982398/64024637

印 刷 三河市冠宏印刷装订厂

开 本 710毫米×1000毫米

1/16

字 数 355千字

印 张 29.5

版 次 2013年8月北京第1版

2013年8月河北第1次印刷

ISBN 978-7-5051-2798-2

定 价 98.00元

欢迎品牌畅销图书项目合作

联系电话 010-84026619

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,本社发行部负责调换。

# 目 录

绪 章 公文是指导党政机关工作的重要文书·····	1
一、党政机关公文的含义与特点·····	1
二、公文在党政机关中发挥的重要作用·····	5
三、党政机关公文处理及其要求·····	9
四、党政机关要高度重视公文处理工作·····	13

## 上篇 公文写作

第一章 公文写作的基本要求·····	16
一、公文思想内容方面的要求·····	16
二、公文结构布局与语言方面的要求·····	20
第二章 决议、决定、命令（令）、意见的撰写·····	27
一、决议·····	27
二、决定·····	35
三、命令（令）·····	45
四、意见·····	54

<b>第三章 公报、公告、通告、通知、通报的撰写</b> .....	65
一、公报 .....	65
二、公告 .....	75
三、通告 .....	80
四、通知 .....	86
五、通报 .....	93
<b>第四章 报告、请示、批复的撰写</b> .....	102
一、报告 .....	102
二、请示 .....	112
三、批复 .....	119
<b>第五章 议案、函、纪要的撰写</b> .....	127
一、议案 .....	127
二、函 .....	136
三、纪要 .....	144
<b>第六章 其他常用党务公文的撰写</b> .....	153
一、章程 .....	153
二、制度 .....	159
三、条例 .....	166
四、公约 .....	176
五、守则 .....	180
六、规定 .....	183
七、细则 .....	190
八、倡议书 .....	197
九、建议书 .....	199

十、工作计划 .....	202
十一、工作总结 .....	208
十二、述职报告 .....	214
十三、先进事迹材料 .....	225
十四、典型经验材料 .....	230
十五、欢迎词 .....	241
十六、欢送词 .....	244
十七、主持词 .....	247
十八、开幕词 .....	251
十九、闭幕词 .....	254

## 下篇 公文处理

<b>第一章 党政机关公文的拟制</b> .....	260
一、公文的起草 .....	260
二、公文的审核 .....	266
三、公文的签发 .....	273
<b>第二章 党政机关公文的格式</b> .....	276
一、范围 .....	276
二、规范性引用文件 .....	278
三、术语和定义 .....	279
四、公文用纸主要技术指标 .....	281
五、公文用纸幅面尺寸及版面要求 .....	283

六、印制装订要求·····	287
七、公文格式各要素编排规则·····	288
八、公文中的横排表格·····	336
九、公文中计量单位、标点符号和数字的用法·····	337
十、公文的特定格式·····	337
<b>第三章 党政机关公文的行文规则</b> ·····	<b>348</b>
一、行文规则概述·····	348
二、向上行文规则·····	353
三、向下行文规则·····	356
四、同级行文规则·····	358
<b>第四章 党政机关公文的办理</b> ·····	<b>361</b>
一、收文办理·····	361
二、发文办理·····	370
<b>第五章 党政机关公文的管理</b> ·····	<b>375</b>
一、组织管理·····	375
二、制度管理·····	377
<b>附录 1 常见问题解疑释惑</b> ·····	<b>384</b>
<b>附录 2 相关条例及标准</b> ·····	<b>422</b>
党政机关公文处理工作条例·····	422
中华人民共和国国家标准 标点符号用法·····	433
中华人民共和国国家标准 出版物上数字用法·····	457

## 绪 章 公文是指导党政机关工作的重要文书

公文是党政机关实现职能、履行职责、实施管理不可缺少的重要工具。党政机关为满足记事表意、交流信息、处理公务、实施领导的需要，每天都会拟制、转发、批复各种公文文书。按照相关规定处理好公文，是对党政机关规范化办公的一项要求，也是党政机关工作人员必须具备的基本技能。

### 一、党政机关公文的含义与特点

公文的基本功能就是有效、及时地传递信息。党政机关的公文，由于工作性质的特殊性，与一般公文相比较具有独特的内涵、特点和功能。了解这些特点，是党政机关按规定要求拟制、处理好公文的重要前提。

#### 1. 什么是党政机关公文

公文，是公务文书的简称，是机关、团体、企事业单位在公务活动中形成的具有法定效力和规范体式的书面文件，是依法进行行政管理的重要工具。

这一概念包括以下含义：公文是在公务活动中形成的；公文的形成者是各类社会组织；公文以文字为信息表达方式；公文是进行各项管理活动的重要工具。

公文可分为通用公文和专用公文两类。通用公文是通行于各类党政机关、社会团体、企事业单位的内部和相互之间的公文。专用公文是指在某一领域，由专门机关形成并使用的公文（如外交、司法、科技、文教等部门使用的公文）。此外，一些在特定专业领域形成或使用的公文（如会计文件），也属于专



用公文。本书所论述的党政机关公文主要是指通用公文。

2012年4月16日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《条例》）。《条例》第三条规定：“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的方针政策，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。”这是对党政机关公文的含义最权威的、统一的解释。

党政机关公文的形成和使用是为了满足各级党政机关记载事物、表达意志、交流信息、联系工作和处理各种事务等活动的需要，是党政机关实现职能、履行职责、实施管理不可缺少的重要工具。

## 2. 党政机关公文的特点

公文是一种记载公务活动的信息记录，能够有效地穿越时空，记录、传递和处理各种公务活动中所需要的权威性、凭证性信息。这种及时、有效地传递权威性、凭证性信息的独特功能，是由公文形成、使用与处理的独有特点所决定的。

### (1) 直接的应用性

公文是为满足各级、各类社会组织直接处理各种管理事务的需要而形成的，是为了解决在各项管理活动中产生的具体问题而制作的，它是管理和处理各种事务必不可少的一种工具。这就决定了公文的内容与形式自始至终都必须服务于社会组织的各项管理需要。例如：为了向上级主管部门汇报、请示工作，需要制发“报告”“请示”文种；为了向下级机关下达指令、安排重大行动、发布规范性文件等，则可以选择“命令”“决定”“通知”等文种。由此可见，公文直接表达了本组织的管理意图，其根本目的是为了解决组织管理中的各种现实问题，它是组织进行信息传递和交流的重要手段。

## (2) 原始的记录性

公文是为处理各种社会事务而形成、使用的，各种实践活动中信息传递与交流的需求是其产生和存在的前提条件。同时，任何组织在传达意图、沟通交流信息、处理解决问题的管理过程中都在同时形成、使用、处理公文。因此，公文始终伴随着各项管理活动，公文的形成使用与管理活动过程是“同步”的，它是管理活动的一个重要的组成部分。“办文”与“办事”总是密不可分，从而使公文自然而然地承载了当时、当事人的原始信息，真实地记载了整个活动的全过程，成为反映某项活动发生、发展历程的初始信息。因此，公文反映特定社会问题或管理活动的可靠性更高。这也是公文可以转变为值得信赖的历史档案，或者成为可资采信的法律证据的重要原因之一。

## (3) 明确的法定作者

公文由法定作者制成和发布。法定作者是依法成立并能以自己的名义行使职权、承担义务的各类社会组织（即党政机关、企事业单位和人民团体等）及其法定代表人。

为证实公文作者的法定地位与身份，并表明公文的法定效用，各机关在制发公文时必须标明发文机关署名，加盖发文机关印章或签署领导人职务、签名章。

## (4) 法定的权威性

公文的法定权威性，是指公文在一定时间与空间范围内对受文者的行为所产生的指挥、协调、约束等强制性作用。这种强制性来自于公文作者的法定地位及其职权范围。因此，出自法定作者的任何一份公文都具有法定权威性，例如：下级机关对于上级文件的贯彻执行与回复；上级机关对于下级来文的回复；同级机关之间公文的往复；等等。

#### (5) 突出的现行效用

公文对收文机关的工作活动或读者行为所发挥的现实指导、规范等作用就是公文的现行效用，也称为“现实执行效用”或“时效”。

由于客观形势的变化以及公务活动的阶段性，公文的现行效用都有一定的时间限定。有些公文有效期较长，如：法规性文件和契约性文件的有效期一般都较长，有的可长达十几年甚至几十年；有些公文的有效期限则比较短暂，如：日常行政管理性文件——通知、通报、请示、函等，其现行效用一般都不超过一个年度。总之，不存在永久有效的公文。

#### (6) 规范的外观样式

公文是一种重要而常用的公务信息沟通工具，从形式到内容都体现了制发机关的职权和地位，是制发机关的职能象征；同时，由于公文在各级各类社会组织范围内传递、运转和处理，必须具有既能全面表现公文权威性、严肃性、规范性，又便于人们识别、接收和处理的外观形式。为此，我国国家标准化管理机构规定了统一的公文格式，并自2012年7月1日开始施行新的国家标准 GB/T 9704—2012《党政机关公文格式》（以下简称《格式》），要求制发公文必须依照新《格式》设计并编排公文格式。

#### (7) 特定的处理程序

公文从形成到承办处理要经过一个特有的处理过程。为了保证公文在制作、传递、处理等过程中准确、及时，避免疏漏，有关主管机关制定了统一的公文处理工作规范。中共中央办公厅、国务院办公厅2012年4月16日印发，2012年7月1日起开始施行新《条例》。新《条例》对公文处理原则、公文文种、公文格式、行文规则、公文拟制、公文办理、公文管理等各方面业务均作出了严格明确的规定，要求各个单位在公文

处理过程中严格按照规定执行，确保公文处理和公务活动的正常进行。

## 二、公文在党政机关中发挥的重要作用

党政机关是体现党和国家意志、代表党和政府实施具体执政行为的工作机关。公文在党政机关中发挥着领导与指导、规范与约束、宣传与教育、联系与协调、依据与凭证的重要作用。只有高度重视公文处理工作，才能充分发挥公文在党政机关中的重要作用。

### 1. 领导与指导作用

领导与指导作用，是公文作用最集中的体现。在我国，党的领导是政治领导。党对国家事务实行政治领导的主要方式，是使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，执行党的路线、方针、政策。党发布的领导性文件虽然不是国家法规，但我们国家的法规，包括法律、法令以及行政法规，都是党的政策的具体化。因此，党的政策性文件，代表着党的权威，是党领导、指导各项工作的依据，人人都要贯彻执行。国家各级行政领导机关和业务主管部门则根据党的政策性文件，制定和发布各项指示、决定、计划、意见、通知来领导和指导下级机关和下级业务部门的工作。上级机关传达领导意图与下级机关贯彻执行相结合，就使公文成为纽带，充分发挥其领导与指导的作用。

就一般情况而言，公文的领导作用主要体现在对下级机关工作的规范性方面，指导作用则主要体现为对下级机关工作的原则性要求方面。各级党政机关都在特定范围内担负着组织、指挥和管理的职责，实施这些职责的基本工具就是公文。

党和国家的各级领导机关，可以经常通过制发文件来部署各项工作，传达自己的意见和决策，对下级的工作进行具体的

领导与指导。例如，党的中央领导机关通过它所制定和发出的各项决议、决定等重要文件，阐明重大方针政策、战略措施和工作步骤，用以领导和指导各条战线、各个地区的工作。同时，各级行政机关和社会组织也要经常运用党政机关公文来贯彻上级指示、作出工作安排和部署。这些公文一经制发，下级机关必须执行。大到国家机器的运转，小到一个个企事业单位内部工作有秩序的开展，都跟公文的指挥管理作用密切相关，离开了公文的这一作用，各方面的管理工作很可能陷入混乱状态。公文本身也体现了上级对下级的领导和指导作用。因此，我们应该意识到，相当多公文的起草、定稿过程，实质上就是管理工作的实施过程。

## 2. 规范与约束作用

为了有效治理国家，调整社会各方面的权利义务关系，建立良好的社会秩序，国家机关通过制定和颁布法律、法规、条例、规定、办法等公文，对各行各业以及人们的行为作出规范。因此，党政机关公文一经发出，就具有强制执行的规范作用、准绳作用和约束作用，下级机关必须执行。

这种规范与约束作用，是由党政机关公文的特点所决定的。一方面，由于党政机关公文是法律或特定领域行为规范的体现形式，具有法定的权威性和行政的约束力，对维护社会秩序，保障人民的合法权益具有极其重要的作用，一经发布，即是一定范围内社会活动的准绳，任何团体组织和个人都不得违反。另一方面，各级党政机关要进行有效的管理，就必须有相应的管理办法，即法规和规章，如各种章程、条例、办法和规定等。这些法规和规章也必须以公文的形式来发布，并要求所属单位和有关人员严格遵守、认真执行。

在当代中国，不论是治理国家还是管理社会，党政机关经常会借助于公文文件来约束和规范人们的行为。党的各种决

定、决议和政策，国家和各种法律、法令和行政法规，都是以公文的形式制定和发布的，这些文件一经制定和发布即生效，就具有维护社会生活的正常秩序，规范各项工作各种活动的作用，国家以强制力保证它的权威，任何单位和个人都不得违反。还有一些公文，如命令（令）、决定、通告、意见、通知等，它们虽然不具备法规的地位，但在一定范围内，同样具有规范和约束作用。

### 3. 宣传与教育作用

党和国家的各项方针政策的贯彻执行，各项工作任务地完成，关键是依靠广大干部群众的自觉性，这就需要统一干部群众的思想和提高干部群众的觉悟，公文在这方面发挥着重要的宣传与教育作用。

这种宣传与教育作用也是由党政机关公文的特点所决定的。一方面，公文往往是各级党政机关落实党和国家各项方针政策的工具，是方针政策的具体化和现实化，其本身必然承载着对方针政策的解释宣传功能，必然能够促进干部群众对方针政策的理解和认同。另一方面，一些嘉奖令、表彰决定、批评通报、遵纪守法通告等公文的宣传与教育作用就更是不言而喻了。公文作为“红头文件”，它的宣传与教育作用比新闻媒体更具有权威性和信服力。

公文的宣传与教育作用是通过下行文体现的。公文具有向下进行宣传的功能。通过下行文，使下级机关及时了解国家新的法律、法规，新的方针政策和新的行政措施；通过下行文，使下级机关及时了解上级机关新的奋斗目标和新的工作举措。在日常行政工作中，如果出现了新情况，也常常是通过公文进行宣传，使各有关单位及时了解，以便争取主动，及时采取新的执行措施。另外，在日常行政管理工作中，上级机关如果发现了新典型、新经验，也时常通过公文进行介绍和宣传，使下

级机关及时了解和学新典型，并借鉴新的工作经验，从而更好地开展各自的工作。公文的教育作用也是通过这种方式得以实现的。特别是当工作中出现问题和当工作中的教训需要严肃对待并需认真吸取时，常常也是通过公文的行文和发文来实现的。

#### 4. 联系与协调作用

党政机关公文在指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告、通报和交流情况的过程中，起到了十分重要的不可替代的联系与协调的作用。

随着改革开放的不断深入发展，在同级机关或者不相隶属的单位之间，相互间的横向联系日趋频繁。为了加强这种密切联系和交往，最正式、最郑重、最可靠和最有效的方法和途径，就是通过公文来进行。通过公文这种形式协调党政机关之间和各单位之间的关系，洽谈工作业务、商讨问题从而促进各个机关和单位之间互相配合、密切协作，使之关系协调、步调一致地进行工作，妥善地处理各项公务事宜。在实际工作中，公文这种联系与协调作用越来越广泛。如在机关单位之间通过多种形式进行公务沟通和联系，公文经常用来沟通、联系上下左右之间的公务事宜，如请示、报告、通知、通报、批复、函等，主要是用来承担这类任务的。通过公文的公务联系，上下和平行机关单位就可以了解情况、商洽工作、处理问题。尤其当用公文商洽工作、通知事项、介绍身份时，其联系与协调的作用就十分明显了。

#### 5. 依据与凭证作用

一般来说，公文都有某种决定和处理问题的依据、凭证作用，而有些公文本身就是作为决定和处理问题的依据、凭证使用的。党政机关对某个问题作出决定或作出处理，公文是依据，是凭证，是上下级机关或个人都应当共同遵守的。上级发

布的下行文，是下级机关开展工作的依据；下级上报的公文，是上级决策的依据；一个机关自己制作的公文，是自己履行职能、开展工作的真实记录和凭证。

在日常工作中常会遇到这样的情况：对一个具体的事务该如何处理没有把握，就查找相关的公文，看上级或有关职能部门在这方面有哪些规定，然后按照规定行事。对某次会议的有关情况不够了解，就查找那次会议的纪要，即可获得清晰可靠的材料。这些都是公文依据和凭证作用的具体表现。因此，许多重要的公文，都需要归档保存很长时间，以便需要时查找。

有了公文这种书面材料，各项工作的进行才能做到有据可查，有案可考，才能避免采用不讲政策、不讲根据的非正规化的工作方式，也才能防止在工作中犯错误、走弯路。

### 三、党政机关公文处理及其要求

在党政机关中，无论是公文收发，还是公文整理，准确、及时、安全都是对工作人员处理公文的基本要求。因此，做好公文处理工作，一是要具有较高的政治素质，二是要具备专业的素质能力。这样才能防止在公文处理中出现失误。

#### 1. 什么是公文处理

公文处理通常称为文书工作，即在公文从拟制、办理、传递、保存到转化为档案或销毁的完整周期中，以特定的方法和原则对公文进行创制加工、保管整理，使其完善并获得功效的行为或过程。公文处理工作，是机关工作活动中一项繁忙且重要的日常工作，它通过一系列相互关联衔接的程序和环节，构成机关信息运转与处理的流程。

公文处理工作，其根本目的在于推动机关工作的运转，辅助领导机关进行科学管理和正确决策。准确、及时、安全地处理公文，是对党政机关工作人员的基本要求。



对于公文处理的含义，还可以从以下三个方面来进一步理解：

其一，从发文来说，公文处理是指从公文主题的构思、思想观点的酝酿、材料的收集、文字起草与讨论修改、审核把关与领导签发定稿以至印制发出所必须经历的一系列处理环节。

其二，从收文来说，公文处理是从来文的签收、登记、审核、拟办、批办到承办、催办以及答复，也同样必须经历的一系列处理环节。

其三，从公文的日常管理来说，公文在处理完毕以后，人们将其中对今后的工作活动仍然具有一定查考利用价值的文件，进一步整理立卷，进行归档保存。这种立卷归档的工作，也必须经历一系列的处理环节。因此，要切实做好公文的日常管理工作，既要发挥公文的效用，又要有利于公文的保密。

以上三个方面所形成的一整套工作，都属于公文处理的工作范围。

## 2. 公文处理的基本任务

公文处理的基本任务是要切实保证公务信息在机关内部与机关之间的流畅运转，为领导者提供准确、及时、有效的决策依据和参考资料，为密切机关之间的联系，推动机关工作的有序开展服务。负责公文处理的公务人员应当具有较高的政治和业务素质，忠于职守，廉洁奉公，工作积极，作风严谨，遵守纪律，严守机密，具备公文处理的专业知识。

具体地说，党政机关公文处理的基本任务包括以下四项内容：

### (1) 创制公文

创制公文即是根据党政机关公务活动的需要和要求，对有关的信息材料进行系统的收集、整理，创造出适用的信息，并经过对所收集的材料进行提炼，拟稿、加工修改、会商，最后