



---

依据新版

《党政机关公文处理工作条例》

《党政机关公文格式》编写

# 中国党政公文 格式与写作规范

一本通



---

中国公文写作研究会顾问组组长  
中国公文学研究所所长、研究员

**张保忠** 主编  
陈玉洁 副主编

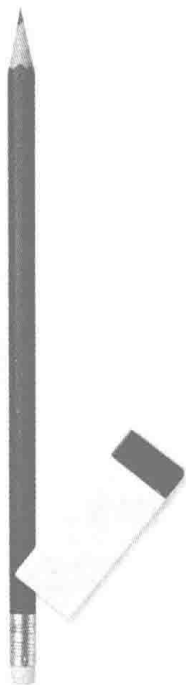
 中华工商联合出版社

---

# 中国党政公文 格式与写作规范

---

## 一本通



中国公文写作研究会顾问组组长  
中国公文学研究所所长、研究员

**张保忠 主编**

陈玉洁 副主编



中华工商联合出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国党政公文格式与写作规范一本通 / 张保忠主编.

—北京: 中华工商联合出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5158 - 0930 - 4

I. ①中… II. ①张… 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 (2014) 第 074993 号

中国党政公文格式与写作规范一本通

---

作 者: 张保忠

责任编辑: 于建廷 高 尚

封面设计: 杜 帅

责任印制: 迈致红

出版发行: 中华工商联合出版社有限责任公司

印 刷: 北京画中画印刷有限公司

版 次: 2015 年 10 月第 1 版

印 次: 2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

字 数: 270 千字

印 张: 19.5

书 号: ISBN 978 - 7 - 5158 - 0930 - 4

定 价: 49.80 元

---

服务热线: 010 - 58301130

销售热线: 010 - 58302813

地址邮编: 北京市西城区西环广场 A 座  
19 - 20 层, 100044

<http://www.chgslcbs.cn>

E - mail: [cicap1202@sina.com](mailto:cicap1202@sina.com) (营销中心)

E - mail: [gslzbs@sina.com](mailto:gslzbs@sina.com) (总编室)

工商联版图书

版权所有 盗版必究

凡本社图书出现印装质量问题,  
请与印务部联系。

联系电话: 010 - 58302915

## 编者说明

《中国党政公文格式与写作规范一本通》一书，是我们“打造精品，引领全国”计划的一部著作。它以崭新的体例、全新的内容展现在读者面前。本书从上篇的最新“公文格式”到中篇的“写作艺术”，再到下篇的“写作规范”，从文种确定、行文规则、格式规范、撰写要求到若干个文种的具体写作技巧，始终贯穿着一条主线，就是告诉读者朋友：在公文写作中怎样做是正确的、怎样写是符合规范的、怎样写是不符合规范的。无论是正面的还是反面的阐述点均使用了大量的例证。在介绍每一个具体文种的写作规范时，都包括“三析”内容，即文种特征、结构与写法、写作要点提示，既有一定的理论阐述，又有鲜活的写作实例，能够使大家一看就懂、一学就会，融可读性与可操作性于一体。这种全新的体例与内容，可以说是在叙述写法上一种新的尝试。

既然要创新，就难免有不到之处，读者朋友在阅读过程中有什么想法和意见，欢迎与我们沟通。

同时，我们也郑重声明：本书中所阐述的基本观点特别是一些新的写作艺术提法，对诸多例文、范文的分析实例，未经作者允许，不得作任何抄袭嫁接、拆拼组装。为了便于读者阅读，书中对《党政机关公文处理工作条例》称新《条例》，对《党政机关公文格式》（GB/T 9704 - 2012）称新《标准》。



# 引 论

## 一、公文是人类社会发展之必需

公文是社会政治集团表达意志的文书，是党和国家机关在领导党的事业和治理国家施政方面表达意志、传递策令、沟通信息、联系事务的工具和手段。公文在我们国家的历史源远流长。据考证，早在距今 3500 年前的殷商时代就有了公文。成于春秋战国时期的《尚书》，堪称一部国家文书汇编。“书者，古之号令。”“尚书”，即上古时代的命令。从那时起到今天，我国公文的发展经历了一个相当漫长的历史。它经历了一个由简到繁、又由繁到简的发展过程。几千年的公文发展史，为我们积累了极其丰富而又宝贵的经验。借鉴历史经验，我们应当认识到公文必须坚持据实而书，以准确真实为本；秉笔直书，传递真实情况，并从实际出发，拟定正确的策令。我党及其所领导的国家政权是为人民服务的，所以，当今的公文就应当做到说人民想说的话、办人民想办的事。公文要文约事丰、言简意赅、惜字如金。中国历史上不少志士仁人都主张公文应当写得精粹，反对繁文缛节，反对做表面文章。毛泽东同志在《反对党八股》一文中指出：“应该研究一下文章怎样写得短些，写得精粹些。”

公文是管理社会的工具，不论是党务管理、行政管理还是企业管理都离不开公文。古人说，公文是“经国之大业，不朽之盛事。”毛泽东、邓小平等老一辈无产阶级革命家不仅倡导领导干部要会“写作”、“拿笔杆”，而且身体力行，一生中为党和国家起草了大量的重要文件，并已成为中国人民革命事业的历史性文献。在现代社会中，公文写作更是须臾不可缺少的。从天南到地北，从政治到经



济，从内政到外交，都与信息网络联系在一起。而信息的搜集、传递、加工、使用及往复，往往需要公文这个纽带来沟通。因此，公文是人类社会发展之必需，是科学思想传播之媒介，是治国兴邦、强国富民的重要工具。

在当前改革开放的新形势下，我们更要充分发挥党政公文的巨大作用，大力培养公文写作的备用人才，更好地促进改革开放的深入发展。当全党工作重点转移到经济建设上来以后，党中央又发出《各级领导干部要亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书代劳的指示》。因此，遵照党中央的指示精神，各级领导干部要带头学公文、带头写公文，尤其是重要文件的写作。这不是一个单纯的技术性问题，而是领导工作中的一个原则性问题。这一原则，是在新的历史条件下提高各级领导干部的认识能力和领导能力的一项重要措施。

对公文及公文写作的学习，应当从封闭半封闭的状态下解放出来，单靠新秘书与老秘书“相摹而作”、单靠自己在办公室里“相沿而习”是不够的。公文写作要以党和国家最新公文法规为标准，以科学理论为指导，通过举办公文写作培训班等多种形式培养公文写作人才。要广泛吸纳公文研究的最新成果和公文写作的最新知识，扩大视野，开阔思路，以适应各类公文的写作。

## 二、公文写作有明确的研究对象

公文写作是我国写作学科体系中一个极其重要的分支学科，又是中国公文学的重要内容。公文写作研究，是以公文的写作原理、方法及其基本规律为对象的。

公文写作研究的内容十分广泛。既有对公文的静态研究，也有对公文写作的动态把握；既有从宏观上探索公文写作的原理，又有从微观上研究公文写作的历史借鉴，还有对当代公文写作的跟踪研究。

当代公文写作研究，其“当代”的含义，一是指1921年7月中国共产党成立至1949年中华人民共和国建立前的公文。这个时期是党领导人民前仆后继，开展反帝反封建的武装革命斗争，缔造新中国的时期；二是指中华人民共和国建



立以来党和国家组织领导全国人民不断进行革命、建设和改革的时期。前一个时期的公文，在内容上多为政治革命和武装斗争；后一个时期的公文，主要表现了党和国家领导组织全国各族人民，在革命、建设和改革的伟大事业中取得巨大成就的进程。

当代公文写作研究的对象，包括两个基本方面：一是公文，二是公文写作。只赏析公文，限于静态了解，不去探究它的写作动态，就达不到增强公文写作能力的目的；另一方面，如不首先弄清公文的内在因素与规律，不研究公文的特殊阐述形式就急于写作，则将欲速而不达。

“公文”，具有自己极其严格的特定含义。公文的“公”，从一般意义上讲泛指一切公共事务。但严格地讲则是指党和国家机关的事务，其中包括党的机关、权力机关、行政机关、军事机关、检察机关、审判机关，以及党政机关在企事业、社会团体所设置机构的事务。公文的“文”，主要是指按一定程式阐述的书面文字。所谓程式是指一个领导机关及一定职守人员，在规定的权限内表达意志的形式，而这种意志一经表达，即发生权力关系。所以，私人文书不是公文；使用于非政治集团之间（如企业与企业、个人与企业、中国企业与外国企业之间），不显示某种政治权力的书信、契约、合同、广告、启事、厂规等不是公文；公文准备阶段的基础材料（如会议记录、工作日志、值班日记、拟文提纲等）不是公文；便据、请柬，大众传播媒介的新闻稿、广播稿，未形成书面文字的工作回顾、家谱、探询、商讨、讲话等也不属于公文的范围。

2012年4月16日中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》（以下称新《条例》）中指出，公文是“党政机关在实施领导、履行职能、处理公务过程中形成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分布法规和规章，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。”按照上述规定精神，公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家施政方面，表达意志、传递策令的重要文字工具与手段。具体地说，它的范围包括新《条例》中所规定的15个正式文种。



这一名称还有两个相联的概念，即“文件”和“文书”。“文书”、“公文”、“文件”这三个概念究竟有什么相同点，又有什么区别呢？我们认为，在很大程度上，这三个名词概念很难严格区分。从内涵看，三者在许多情况下是通用的，具有统一性。例如，文书的核心和主体部分是公务文书，而公务文书就是公文；公文既包括中共中央办公厅和国务院规定的15种正式公文，也包括机关日常应用公文，而党政机关的18个正式（主要）文种也就是我们通常所说的“文件”。由此可见，文件、公文、文书在某种意义上是相同的，方向完全一致。例如，人们通常把机关单位办公室负责文件和公文管理的人员称做“文书工作人员”；还有我们通常讲的“看某某文件”、“听传达某某文件”、“学习某某文件”，这里所指的“文件”也并非专指党政机关的15个正式文种，实际上大大超出了这个范围，如学习一些领导同志的公开讲话，传达上级机关的工作总结报告，部署今后一个时期工作的计划，学习兄弟单位一些先进经验总结材料等，这些文字材料（公开讲话、总结计划、经验介绍等）严格地讲均不是文件，而是机关的其他应用文种，是公文，属于文书范围。上述情况说明，文书、公文、文件三者在许多情况下是通用的，但是，它们三者之间也有着一定的区别，主要表现在概念的外延上。文书的外延较大、公文次之，文件最窄。同时，文书是一个集合性概念，公文亦是如此，而文件却不然。此外，还有一个称呼上的习惯问题。在行政机关，人们习惯上将公文称为“公文”，而在党内则习惯上称为“文件”。

公文写作与经济写作、科技写作、司法写作等，虽同属实用写作范畴，相互之间有所交叉，但不能彼此代替。经济写作与科技写作，是以人们同自然界斗争所产生的技术知识、管理知识的阐述为研究对象的；司法写作，是以国家司法领域事务的阐述为研究对象的，它与经济文书、科技文书等方面的专业文书一样，并不全部具有公文那种传递策令、发布政令的特殊功能。因此，公文写作是写作学科里面的一个独立的分支体系。

我们研究公文写作，就是要研究它如何传递策令、发布政令，研究它的撰拟程式，研究它的运动规律和特点，以准确规范地了解 and 把握公文写作的基本原理、写作方法与要求。





### 三、我国公文源远流长，历史悠久

公文在我国的实际应用，可以追溯到很早以前。成于春秋战国时期的《尚书》就是一部国家文书汇编。“书者，古之号令。”《尚书》翻译成现代语言就是“上古时代的命令”。从公文的物质载体来看，早在3500年前的商代，就已经有了公文。1899年在河南安阳小屯村出土的约10万片殷墟甲骨文，是我国迄今发现的最早的公务文书。

甲骨，是龟甲和兽骨的总称，是占卜的用具，也是一种书写材料。商代帝王崇尚迷信，无论祭祀、打仗、出巡、狩猎、畜牧、农事、灾害、疾病等，都要在神庙前用龟甲或兽骨占卜吉凶。之后，将占卜的时间、占卜人的姓名、所占卜的事项，以及事后的结果等，都刻制在甲骨上，这就是“甲骨文书”。

商代后期，出现了青铜器铭文，因其多刻铸在钟鼎上，所以又称为“钟鼎文书”。青铜器上的铭文，记载着商、周、春秋、战国时代统治阶级的重大政治、军事活动，以及重要的契约、册令、赏赐、诉讼等。毛公鼎上刻有497个字，就记载了周宣王褒赏臣下毛公厝的故事，以及西周奴隶主统治不稳定的状况。晋国、郑国曾把法律铸在鼎上公布出来，教育人民不得违犯。

在商朝后期，出现了以竹片和木板为书写材料的公文，写在竹片上的叫“简策”，用木板写的叫做“版”，两者合起来称作“简册文书”。近年来，在我国湖南、湖北、山东及甘肃敦煌、武威等地出土的大批竹简，大多属于战国至魏晋时期的公务文书，记载着当时的重要法令、户口和赋税制度等，内容已经相当丰富。

到了春秋战国时期，又出现了以丝织品为书写材料的缣帛文书。《墨子·非命》篇中就有“书之竹帛，镂之金石”的记载；秦汉以后，缣帛文书日益增多。《文献通考》中曾描述东汉末年董卓的军队在毁坏皇家档案库后，把库中存放的大小的帛书做成帷帐车篷，小的帛书做成囊袋的情形。

两汉时期开始有了纸张，东汉的蔡伦为纸的生产作出了重要贡献。到了唐、



宋时期，纸张生产日益增多，质量也大大提高。用纸张作为载体来书写和印制文件，一直延续至今。

从公文文种的演变情况来看，《尚书》作为中国早期的文献汇编，书中收集了夏、商、周等朝代的公文，并把文体划分为典、谟、训、诰、誓、命六种。《周礼》晚于《尚书》，是战国中叶的著述，保存了西周和春秋战国时期的史料。其中提到当时的公文形式，如祠、命、诰、会、祷、诛，较之《尚书》中所记载的公文形式已有了一定的变化。

近年出土的大批秦简、汉简，绝大部分是各种公文。结合有关的文献资料来看，说明到了秦汉时期，我国的公文体式已经日臻完善。三国时期，曹丕把当时各种文体划分为四种，即奏议、书论、铭诔、诗赋，而公文则列为四科之首。其实，在这个时期公文的文体已经区分得很细，有诏、命、策、檄、书、奏、箴、铭、祭、祀、哀、诔、章、表、驳议等十余种体式。

从汉代到清代，下行文包括制、诏、策、册、敕、教、令、谕、符、檄、旨等一二十个种类；上行文，在汉代以前只有“奏”一种，后来发展到了包括牒、申、启、呈、章、表、题、奏、状、文册、揭贴等十多种；平行文有关、刺、咨、照会等。

1911年辛亥革命以后，南京临时政府颁布了一个《公文体式条例》，专门规定了公文名称和使用范围，废除了几千年来封建王朝所使用的制、诏、诰、奏、表、敕、题等公文名称，体现了革命党人反对封建专制制度的思想，也是公文名称上的一次空前革命。

我党和政府是一贯重视公文工作的。早在中国共产党成立初期，对文书工作就作出了许多规定。1923年成立的海陆丰总农会和广东省农会，都设立了“文牍部”。1931年，周恩来同志又组织文书部门制定了《文件处置办法》。在抗日战争时期，陕甘宁边区政府还颁发了《陕甘宁边区新公文体式》；在解放战争后期，陕甘宁边区政府又颁布了《陕甘宁边区政府公文处理制度》。中华人民共和国成立后，1951年中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》，对公文处理工作的原则、文种、体式及撰写要求等，作出了比较全面、具体的规定。1951



年2月中共中央颁布了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》；1981年2月，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，规定国家行政机关使用的主要公文种类为9类15种；1987年2月又发布了《国家行政机关公文处理办法》，主要文种扩大为10类15种；1993年11月21日，国务院办公厅对《国家行政机关公文处理办法》再作进一步修订，将主要文种规定为12类13种；2000年8月24日又以国务院的名义发布了新的《国家行政机关公文处理办法》，要求从2001年1月1日起正式施行，主要文种仍为13个。1989年4月25日，《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》颁布，文中规定党的机关正式文件的常用种类为13个，历经七年的实践之后，又于1996年5月3日，以中办发〔1996〕14号文件正式发布了《中国共产党机关公文处理条例》。不久前，党政两大系统又统一发布了《党政机关公文处理工作条例》，新《条例》的出台，将极大地提高我国党政机关公文处理的科学化、制度化与规范化的水平。

#### 四、学习公文写作要理论联系实际

从事管理工作的人员，不论是担负党务管理、行政管理、军事管理，还是从事经济管理都离不开公文，都要进行公文写作。毛泽东同志指出，“我们的同志都非学习语言不可”，都要“懂得作文章的起码知识”，特别是担负领导工作的干部，“重要文件不要委托二把手、三把手写，要自己动手，或者合作起来做。不可以一切依赖秘书，或者‘二排议员’……一切依赖秘书是革命意志衰退的表现。”他还指出：“无产阶级一定要有自己的‘秀才’。”毛泽东同志不仅倡导领导干部要会“写作”，而且始终率先垂范，身体力行。他一生为党和国家起草的大量重要文件已经成为中国人民革命和建设的历史文献，永远值得我们认真地加以研究和借鉴。

在现代社会和国家管理过程中，公文写作更是须臾不能离开。试想：不制发指令性、指导性、规范性的公文，庞大而复杂的国家机关靠什么来启动；数以千



百万计的各种机构，不报告请示工作，上级机关又靠什么进行决策指挥；从天南到地北，从政治到经济，从内政到外交，都被信息网络联结在一起，而信息的搜集、传递、加工、使用以至循环反馈，又往往需要人们去写作，形成相应的各种各样的公文。

总之，公文写作是人类社会发展之必需，是科学思想传播的媒介，是治国兴邦的重要工具。因此，公文写作不得不成为党和国家机关工作人员施展才能的阵地。

对于公文写作的学习，必须以科学的理论为指导，坚持理论联系实际的原则，做到读写结合。对于那些尚处于学习阶段的学生来说，由于对公文的阐述形式和运行规律比较生疏，他们需要从阅读中扩大知识面，加深对公文的认识，并以范文、病文为借鉴，仔细揣摩，以便为日后的公文写作打下一个良好的基础。对于在党政机关工作多年的秘书人员，由于他们具有丰富的阅历和实践经验，在公文写作方面则应当向理论深度求索，坚持把提高政策水平、理论水平同提高公文表述水平结合在一起，把公文写得针对性更强一些，可操作性更大一些，文字提炼得更精粹一些，并且不断扩大视野，学习和适应各种公文文种的草拟，成为名副其实的熟知国家和社会管理职能的“秀才”和专家。

公文写作是一种综合能力的反映，既要观点正确，又要选材得当；既要具有一定的政治理论水平与专业知识，还要掌握一定的写作能力。因此，要提高公文写作的能力，就必须从多方面去充实自己，需要坚持不懈的努力。具体的途径，一是勤学习。要努力学习和掌握马克思主义的基本原理，完整准确地掌握毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想，认真学习党的方针政策，使自己懂得运用正确的立场、观点和方法去观察、分析和解决工作中的实际问题。同时，还要努力学习本单位、本系统的业务知识、公文学方面的知识，以及语法、逻辑和修辞等方面的知识。二是多积累。这里讲的积累主要是指材料的积累，“博观而约取，厚积而薄发”，情况掌握得多，材料积累得多，写好公文也就有了坚实的基础。平时积累的情况包括：凡属本系统、本部门、本单位主管工作范围的以及相关的情况，都必须关心并及时摄取存贮起来，它应当是既有基本的又



有倾向性的，既有现实的又有历史的，既有点上的又有面上的，既有典型的又有一般的，既有直接的又有间接的，既有正面的又有反面的，既有热点的又有冷门的。积累情况的方式有写笔记、作摘录、记日记、建卡片。三是苦笔耕。在实践中学习写作是一条最基本的和行之有效的途径。“熟能生巧”，只要以锲而不舍的精神和顽强的毅力去坚持多写、反复写，久而久之，功夫就会不负有心之人，驾驭公文的能力就会逐步形成。



# 目 录

引论 .....	(1)
----------	-----

## 上篇 公文写作格式

第一章 公文的特点、作用及创新 .....	(3)
第一节 公文的界定 .....	(3)
第二节 公文的特点 .....	(4)
第三节 公文的作用 .....	(6)
第四节 公文的改革与创新 .....	(9)
第二章 公文文种及类别 .....	(14)
第一节 文种名称 .....	(14)
第二节 文种的作用与确定 .....	(21)
第三节 近似文种的辨析 .....	(25)
第四节 文种使用不当例释 .....	(30)
第三章 公文的格式 .....	(37)
第一节 公文格式的组成 .....	(37)
第二节 发文机关标志 .....	(38)
第三节 发文字号 .....	(39)
第四节 标题 .....	(40)



第五节	发文机关署名、成文日期和印章 .....	(43)
第六节	其他 .....	(43)
第七节	公文格式病误例释 .....	(47)
第八节	草拟文稿病误例释 .....	(52)
<b>第四章</b>	<b>行文规则 .....</b>	<b>(65)</b>
第一节	行文关系与类别 .....	(65)
第二节	行文规则 .....	(66)
第三节	行文病误例释 .....	(68)
<b>第五章</b>	<b>制文程序 .....</b>	<b>(72)</b>
第一节	拟稿 .....	(72)
第二节	核稿 .....	(74)
第三节	把口 .....	(75)
第四节	签发 .....	(76)
第五节	印制 .....	(76)
第六节	封发 .....	(77)
第七节	归档 .....	(78)
第八节	制发程序病误例释 .....	(79)
<b>第六章</b>	<b>草拟文稿 .....</b>	<b>(83)</b>
第一节	充分体现制文意图 .....	(83)
第二节	政策思想要保持连贯 .....	(84)
第三节	提炼观点要准确 .....	(86)
第四节	直笔写作，短小精悍 .....	(88)
第五节	准确使用数字 .....	(90)
第六节	准确使用汉字 .....	(91)
第七节	准确使用标点符号 .....	(92)
第八节	运用省略要科学 .....	(93)
第九节	运用事例要恰当 .....	(95)



## 中篇 公文写作艺术

第七章 学习公文的写作艺术·····	(101)
第一节 公文的显旨艺术·····	(101)
第二节 公文的结构艺术·····	(106)
第三节 公文的用语艺术·····	(111)
第四节 公文的表达艺术·····	(126)

## 下篇 公文写作规范

第八章 学习上行文种的写法·····	(133)
第一节 “请示”的写作技法·····	(133)
第二节 “报告”的写作技法·····	(137)
第三节 “意见”的写作技法·····	(147)
第四节 “议案”的写作技法·····	(153)
第九章 学习下行文种的写法·····	(159)
第一节 “决议”的写作技法·····	(159)
第二节 “决定”的写作技法·····	(167)
第三节 “通知”的写作技法·····	(174)
第四节 “通报”的写作技法·····	(184)
第五节 “批复”、“批示”的写作技法·····	(191)
第六节 纪要·····	(199)
第十章 学习公布性、法规性文种的写法·····	(205)
第一节 “命令(令)”的写作技法·····	(205)
第二节 “公报”的写作技法·····	(215)
第三节 “公告”、“布告”、“通告”的写作技法·····	(222)





第四节	“条例”、“规定”、“办法”的写作技法	(229)
第十一章	学习其他常用公文的写法	(236)
第一节	“函”的写作技法	(236)
第二节	“总结”的写作技法	(241)
第三节	“调查报告”的写作技法	(250)
第四节	“计划”的写作技法	(260)
第五节	“工作研究”的写作技法	(264)
第六节	公务讲演词的写作技法	(269)
第七节	专用书信的写作技法	(284)