

· 修订本 ·

张保忠 编著

中国党政公文 写作大全



ZHONGGUO
DANGZHENG GONGWEN
XIEZUODAQUAN

天津人民出版社



中国党政公文写作大全

(修订本)

张保忠 编著

天津人民出版社

中国党政公文写作大全

(修订本)

张森忠 编著

天津人民出版社出版

(天津市赤峰道130号)

天津市武清印刷厂印刷 新华书店天津发行所发行

850×1168毫米 32开本 15.75印张 400千字

1989年8月第1版 1991年9月第2版第3次印刷

印数：10,000—20,000

ISBN7-201-00428-X/D·49

定价：7.50元

序 言

党政公文写作，是以党政机关及社会团体、企事业单位中的党政组织机构所使用的公务文书为研究对象的。党政公文写作，属应用写作范畴，是我国写作学科体系中一个不可缺少的重要分支。

公文是管理国家，处理政务、党务的重要传播媒介，机关用它来贯彻执行党和国家的方针、政策、指挥工作、实行管理和协调其管理活动，它广泛应用于政治、经济、文化、科技、教育等各条战线，同各机关、人民团体、企业、事业单位及各级领导干部都有十分密切的关系。

社会主义现代化事业突飞猛进的发展，要求我们的党政机关工作必须加速实行管理科学化，其相当重要的一个问题就是从中央到地方的各级机关（广义的机关，泛指一切集体、单位）必须信息传播快，消息灵通，上情下明，下情上知，彼情我知，我情彼知，这些除了要靠派人调查研究、下级向上级口头汇报等办法外，一个十分重要的手段就是使用公文这个书面传播媒介。事实证明，一个单位公文写作的水平如何，对发挥机关的职能作用，提高机关的办事效率至关重要。各机关要发挥管理职能作用，不能不制发公文。如果公文的写作质量低、多疵漏，不单单是制造“文山”，浪费社会的宝贵时间，而且导致工作上的混乱，其后果之严重不堪设想。只有写出高质量的公文来，才能指挥得力、决策有据。如《关于整党的决定》、《关于党内政治生活的若干准则》，以及中央关于经济、科技、教育三个体制改革的决定等，其结构之严谨、主题之鲜明、语言之流畅、表达方式之灵活多样都是当前公文写作之典范。

公文写作又是机关工作人员，特别是各级领导干部和从事秘书工作的同志应具备的基本功之一。作为一名党和政府机关干部，如果不懂公文基本知识，不具有写作公文的能力，就难以有力地完成党和人民交给我们的重

任。目前从事机关文秘工作的同志中，不少的人未经过专门的公文写作训练，对公文写作的科学性和完整体系缺乏足够的了解，致使当前在公文写作上的问题甚多，如公文体裁使用不当、格式欠佳，诸如“三告”（公告、布告、通告）的滥用，请示与报告不分，主送与抄送混乱，党政交叉行文等等，以及语言不准确，结构重叠，逻辑混乱，观点不鲜明等技术性的失误也时有发生。为了提高工作效率，增强干部的工作能力，各界工作人员亟需下一番功夫，从理论到实践学习好公文写作，以更好地为四个现代化服务。

本书作者是一位从事文秘工作多年的老战士，八十年代开始从事公文写作的教学和研究工作。几年来已发表了大量的文章，并出版几部专著；他的作品深入浅出，理论联系实际，针对性、实用性很强，深受广大读者的欢迎。今日，《中国党政公文写作大全》得以出版，无疑对我国公文写作学的发展又增添了新的因素，为我国的文书学、秘书学及应用写作学科的发展做出新的贡献。

费晓平

一九八九年二月于长春

目 录

序言

上编 党政公文基本知识

第一章 公文及其特点、作用	(3)
第一节 什么是公文	(3)
第二节 公文的特点	(6)
第三节 公文的作用	(8)
第四节 文书、公文、文件三个概念的异同	(10)
第二章 公文的文种名称及类别	(13)
第一节 文种的名称	(13)
第二节 文种名称的作用与确定	(18)
第三节 公文的辨析	(22)
第四节 公文的分类	(25)
第三章 公文的格式	(29)
第一节 文面结构的项目及标记	(29)
第二节 文面的组成	(32)
第三节 公文的具体格式	(34)
第四节 公文标题的拟写	(41)
第五节 发文号的编制	(47)
第四章 公文的制发与行文	(51)

第一节	公文制发前的准备	(51)
第二节	公文的制发程序	(53)
第三节	行文关系与原则	(56)
第五章	公文撰写的规范	(62)
第一节	运用名称要规范	(62)
第二节	运用数字要规范	(65)
第三节	标点及校对符号要规范	(68)
第四节	使用汉字要规范	(73)
第六章	公文写作的特点与指挥艺术	(75)
第一节	公文写作的特点	(75)
第二节	公文写作的指挥艺术	(78)

中编 党政公文写作原理

第七章	主旨	(87)
第一节	公文主旨的特点	(87)
第二节	公文主旨的内容	(89)
第三节	公文主旨的要求	(93)
第四节	怎样提炼公文的主旨	(97)
第八章	结构	(100)
第一节	公文结构的原则	(100)
第二节	层次与段落	(103)
第三节	开头与结尾	(110)
第四节	过渡与照应	(117)
第九章	方式	(120)
第一节	叙述	(120)
第二节	说明	(128)
第三节	议论	(131)
第四节	抒情	(132)
第五节	夹叙夹议	(134)

第十章	选材	(138)
第一节	材料的占有	(138)
第二节	材料的筛选	(139)
第十一章	语言	(143)
第一节	公文用语的特点	(143)
第二节	选词与炼句	(144)
第三节	公文用语的艺术性	(148)
第四节	模糊语言的使用	(153)

下编 党政公文撰写方法

第十二章	上行公文的撰写	(159)
第一节	请示	(159)
第二节	报告	(165)
第三节	请示与报告要分开	(178)
第四节	病文选评	(179)
第十三章	平行公文的撰写	(189)
第一节	函的含义和种类	(189)
第二节	函的基本写法	(190)
第三节	要重视对函的使用	(191)
第四节	病文选评	(195)
第十四章	下行、公布性公文的撰写	(198)
第一节	命令(令)、指令	(198)
第二节	决定、决议	(204)
第三节	指示	(212)
第四节	公报	(221)
第五节	布告、公告、通告	(229)
第六节	通知	(238)
第七节	通报	(250)
第八节	批复	(264)

第九节	会议纪要	(265)
第十节	病文选评	(274)
第十五章	条例、规定等规章制度的撰写	(282)
第一节	什么是规章制度	(282)
第二节	规章制度的特点	(283)
第三节	规章制度的写法	(284)
第十六章	计划、总结与调查报告的撰写	(292)
第一节	计划	(292)
第二节	总结	(310)
第三节	调查报告	(335)
第四节	病文选评	(347)
第十七章	经济文件的撰写	(359)
第一节	经济合同	(359)
第二节	经济活动分析报告	(365)
第三节	招标文件	(374)
第四节	评改一份经济合同	(378)
第十八章	其它公文的撰写	(384)
第一节	宣告文书	(384)
第二节	批示	(397)
第三节	专用书信	(401)
第四节	大事记	(405)
第五节	讣告与悼词	(408)
第六节	信息快报	(415)
第七节	简报	(417)
第八节	决策方案报告	(427)
第九节	处分决定	(432)
第十节	讲话稿	(436)
第十一节	公关文书	(450)
第十二节	议案	(457)
附录一	有关公文管理方面的文件(五份)	(459)

附录二 表格样式（三份）.....	（489）
附录三 容易用错的字、词与成语.....	（493）
附录四 公文写作常用词语注释.....	（498）
后 记.....	（509）
修订说明.....	（510）

上 编
党政公文基本知识
(包括六章二十二节)

Handwritten text, possibly a signature or name, appearing as a series of dark, illegible marks.

第一章 公文及其特点、作用

第一节 什么是公文

什么是公文？它是机关，团体、企事业单位办理公务时使用的书面文字工具。在党的各级领导机关方面，公文是“传达党的路线、方针、政策和实施党的领导的重要工具，指导和商洽工作、请示和答复问题以及沟通情况的重要手段”；在国家行政机关方面，公文是“传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具”。

公文有广义与狭义之分。广义的公文，既包括1987年2月18日国务院办公厅公布的《国家行政机关公文处理办法》中所规定的10类15种公文及1989年4月25日中共中央办公厅印发的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》中所明确的13种文件，又泛指机关常用应用文。狭义的公文，专指党和国家行政机关各自正式规定的正式文种。

党的各级领导机关使用的13个正式文件的常用种类是：公报、决议、决定、指示、条例、规定、通知、通报、请示、报告、批复、会议纪要、函。

国家行政机关公文的种类主要有10类15种：命令（令）、指令、决定、决议、指示、布告、公告、通告、通知、通报、报告、

请示、批复、函、会议纪要。

党政机关明确规定的上述公文文种合计为28个。其中10个是相同的，即：决议、决定、指示、通知、通报、请示、报告、批复、函、会议纪要；不同的有8个，其中属党的机关的3个，即公报、条例、规定，属国家行政机关的5个，即命令（令）、指令、布告、通告、公告。由于这18个文种是党和国家在公文管理法规中明确规定的，所以在公文学界一般称其为法定公文。

公文除上述法定公文外，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。一般说主要有综合性工作总结、计划（包括规划、工作要点、意见、办法、方案、设想等）、调查报告、简报、专用书信、讲话稿、讣告悼词、规章制度（如章程、细则、制度、办法、守则）等。

说起公文的历史，可以说由来已久。它是随着国家的出现和文字的产生而产生的。斯大林同志在他的《马克思主义与语言学问题》一书中指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业的发展，商业更需要有条理的书信来往”。（《斯大林选集》下卷第518页）早在公元前1300年，殷商奴隶制国家机关，就开始广泛应用公文管理国家。西周时期的诰、命、誓一类文件，就是下行公文。诰就是一种训戒勉励的文告，誓是在兴师作战、讨伐敌人用来对士兵发布的文告，类似现在的战前动员令，命是用在赏赐、任命、告诫臣工的。从《封神演义》中，我们也可以得知周代有了“诏”、“敕”、“旨”和“祝文”等应用公文。到了春秋战国有了“书”（李斯：《谏逐客书》）。汉代以后，随着纸的发明，书写的便利，大大推动了机关应用公文的发展。从汉代到清朝，下行文就有制、诏、策、册、敕、教、令、谕、符、檄、旨等一、二十个种类。上行文，汉以前只有奏一种，后来发展到了包括牒、申、启、呈、章、表、笺、题、奏、状、文册、

揭贴等十多种；平行文发展有关、刺、咨、照会等。鸦片战争后，由于外国资本主义的入路，清朝统治者所维护的封建行文制度，也遭到外国侵略者的摧残和破坏，随着中国社会的半殖民地化，公文制度也半殖民地化了。1911年辛亥革命后，南京临时政府颁布了一个公程式条例，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、告、敕、题、奏、表、笺等公文名称，表现了革命党人反对封建专制的思想，也是公文名称上的一次革命。

我们党和政府是一贯重视文书工作的。早在中国共产党成立初期，对文书工作就作了许多规定。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《文书处置办法》。在抗日战争初期，陕甘宁边区政府还颁发过《陕甘宁边区新公程式》。解放战争后期，陕甘宁边区政府又颁发了《陕甘宁边区政府公文处理制度》。中华人民共和国成立后，1951年政务院颁布了《公文处理暂行办法》，对公文处理工作的原则，公文种类、体式及撰写要求等，作了比较全面、具体的规定。1955年、1956年，先后制定了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》与《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》。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》，1987年2月18日，又发布了正式的公文处理办法，对公文处理的原则、格式、行文规则及文件种类、撰写要求等都作了十分明确的规定。1989年4月25日，中共中央办公厅以中发〔1989〕27号文件，印发了《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》，对党的机关文件的处理原则、主要内容、格式、行文规则及文件起草等作了详尽明确的规定。这将大大推进我国党政公文管理的科学化与规范化。

第二节 公文的特点

公文与国家的政治生活和经济建设具有十分直接的关系，是实现国家行政管理和党的建设的工具，实用性比较强，因此，它具有自身的特点：

(一) 鲜明的政治性和政策性。公文既然是管理国家、处理党务的工具之一，它就不可能脱离开政治生活。由于它负有传达党和国家方针政策、指导党和国家行政活动的职能，必然具有鲜明的政治性。如以国家主席或党及国家各级组织的名义发布的“三告”（公告、通告、布告）、“三令”（命令、令、指令）和各种法规性的文件（决定、规定、条例、准则等）均代表了党和国家的政治立场和坚定的政策原则，其政治性、政策性都是十分鲜明的。如1985年党中央连续发布的关于经济、科技、教育体制改革的三个重要决定，就是进行这三个方面改革的政策依据和原则规范，而改革又是我们全国、全党和全民的大事，是我党领导社会主义现代化建设的重大方针和战略决策之一，是国家政治生活中的头等重要任务，由此可见，公文具有较强的政治性和政策性。

(二) 法定的权威和行政的约束力。公文是由党和国家机关、人民团体、企事业单位，为了特定的目的而制作和颁布的，它代表了党和国家管理机关的意志，一般都具有一定的约束力，有的更具有和法律同样的权威。如公布实施各种法律和行政法规的命令、令、通知、通告等。中共中央文件，代表了党中央的意志，在全党、全国具有最高的权威，国家权力机关、行政机关发布的各种决议、决定、命令、法规文件，是通过一定的立法程序和行政手续产生的，违反了就视为违法，甚至要受到处罚，这就是法定的权威。如1985年11月中共中央办公厅、国务院办公厅

《关于解决当前机关作风中几个严重问题的通知》，体现了党中央和国家的最高意志，通知所提的六条要求，对全国各级党政机关具有很强的约束力，必须执行，不准违反，否则要受到查处。

（三）严格的时间性。由于公文是解决公务活动中实际问题的手段之一，这种实用性决定了公文要快写快发快处理，以提高机关工作的办事效率。比如一些属传递信息、沟通情况、交流经验的文件（简报、情况报告等），就应争分夺秒，及时起草、制发出去。因为慢了，对上，不能使上级及时了解下情，不利于进行决策和对下的工作指导；对下，不能使下级在问题出现的当时及时得到上级的明确指导和答复，不利于问题的迅速解决，影响机关工作效率的提高。

（四）特定的作者。公文必须有法定的作者，即依法成立并能以自己名义行使权力和担负义务的组织和个人。党、政机关和企业事业单位，都是依据法律、条例、章程而建立的，它们可以依据自己的职能和权限范围制发文件，都是法定的文件作者。这就告诉我们公文的作者是有其特定范围的，不能什么人都可以充当。再一方面，公文的作者主要是以机关的名义，有时也用机关首长和国家领导人的名义，如中华人民共和国主席令，全国人民代表大会常委会委员长令，机关首长对所属工作人员的任免令（或任免通知）等，以领导人名义作为公文的作者，并非以私人身份出现，是以他所在机关法定领导人身份行使职权的一种表现。

（五）特定的体式。公文是党政机关的喉舌，具有十分郑重的要求。为了维护文件的严肃性和处理公文的便利，党和国家规定了统一的公文名称和体式，包括公文的文种、文件的结构、文件的格式，以及文书处理的程序和制度。任何机关不得违背统一规定的原则和要求，自搞一套，各行其事。除公文外，其它所有的文章都不具备这种特定的体式和要求。展望未来，公文及文书处理要向标准化、现代化发展，公文的体式更要有严格的规范和