

新形势下党员干部修养与领导力丛书



# 党政机关公文写作处理： 规范方法与范本

党员干部从政必备的基本功

陈涛涛 编著

根据最新《党政机关公文处理工作条例》《党政机关公文格式》编写！

党政机关、企事业单位公务员和大专院校师生的必备用书！

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

新形势下党员干部修养与领导力丛书

# 党政机关公文写作处理： 规范方法与范本

党员干部从政必备的基本功

陈涛涛 编著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目(CIP)数据**

党政机关公文写作处理：规则方法与范本：党员干部从政必备的基本功 / 陈涛涛编著. —北京：中国法制出版社，2014.11

(新形势下党员干部修养与领导力丛书)

ISBN 978-7-5093-5851-1

I. ①党… II. ①陈… 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260907号

策划编辑：潘孝莉 (editorwendy@126.com)

封面设计：周黎明

---

**党政机关公文写作处理：规则方法与范本**

DANGZHENG JIGUAN GONGWEN XIEZUO CHULI: GUIZE FANGFA YU FANBEN

编著 / 陈涛涛

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 × 1000毫米 16

印张 / 20.75 字数 / 308千

版次 / 2015年1月第1版

2015年1月第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-5851-1

定价：56.00元

值班电话：010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真：010-66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：010-66022958

市场营销部电话：010-66033393

邮购部电话：010-66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926)

## 出版说明

本文是依据《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》编写的公文写作、处理工具书。书中介绍了公文写作、处理的规范、技巧，并精心筛选、编辑了各类公文范本，供党政机关工作人员处理公文时参考。

书中列举的公文范本均以最新的文本为主，贴近时代和当下公文工作实际。

出于全书版面统一的需要，本书收录的公文范本格式进行了一定的调整，并省略了版头和版记部分，只保留主体部分内容并进行了适当的编辑加工。在研究、掌握公文格式过程中，请参照《党政机关公文格式》及本书相关章节。但在公文处理工作实际中，由于长期以来形成的习惯的影响和具体情况的复杂多变，很多公文与规定的公文格式并不完全吻合。本书的公文撰写与范本部分从实际出发，尊重公文处理的现实情况。在以后的公文处理工作中，应当尽可能地按照《党政机关公文格式》的规定执行。

## 第一章 公文基础理论

---

- 第一节 公文的定义和分类 / 1
- 第二节 公文的特点和作用 / 4
- 第三节 公文的结构要求和语言要求 / 7
- 第四节 公文的表达方式 / 12
- 第五节 党政机关公文用字规范 / 21
- 第六节 公文的稿本 / 23

## 第二章 公文写作技巧

---

- 第一节 公文汉字使用规范 / 26
- 第二节 公文写作中的用词规范 / 28
- 第三节 如何正确使用句式 / 30
- 第四节 如何运用模态词语 / 37
- 第五节 公文中模糊语言的运用 / 40
- 第六节 如何正确运用熟语 / 47
- 第七节 如何正确运用简称 / 49
- 第八节 如何正确使用公文文种 / 53
- 第九节 公文的主题 / 64
- 第十节 公文的材料 / 69

### 第三章 公文处理规则

---

- 第一节 新旧公文处理规则差异 / 81
- 第二节 公文的行文规则 / 83
- 第三节 公文拟制 / 85
- 第四节 公文文稿审核 / 88
- 第五节 收文办理程序 / 95
- 第六节 发文办理程序 / 101
- 第七节 公文立卷 / 104
- 第八节 公文归档 / 110
- 第九节 公文管理 / 113

### 第四章 基本公文格式

---

- 第一节 新旧公文格式差异 / 116
- 第二节 公文格式的特点 / 118
- 第三节 公文版头格式 / 120
- 第四节 公文主体格式 / 122
- 第五节 公文版记格式 / 125
- 第六节 特定公文格式 / 126

### 第五章 法定公文撰写与范本

---

- 第一节 决议 / 128
- 第二节 决定 / 132
- 第三节 命令（令） / 140
- 第四节 公报 / 146
- 第五节 公告 / 149
- 第六节 通告 / 152

- 第七节 意见 / 156
- 第八节 通知 / 164
- 第九节 通报 / 169
- 第十节 报告 / 172
- 第十一节 请示 / 179
- 第十二节 批复 / 183
- 第十三节 议案 / 186
- 第十四节 函 / 189
- 第十五节 纪要 / 193

## 第六章 常用公文撰写与范例

---

- 第一节 细则 / 200
- 第二节 公约 / 204
- 第三节 办法 / 208
- 第四节 章程 / 210
- 第五节 讲话稿 / 217
- 第六节 条例 / 225
- 第七节 规定 / 229
- 第八节 指示 / 232
- 第九节 调查报告 / 237
- 第十节 简报 / 243
- 第十一节 述职报告 / 246
- 第十二节 守则 / 252
- 第十三节 会议记录 / 255
- 第十四节 专用书信 / 259
- 第十五节 规则 / 262
- 第十六节 总结 / 268
- 第十七节 工作计划 / 272

第十八节 演讲词 / 280

第十九节 大事记 / 284

## 附 录

---

党政机关公文处理工作条例 / 294

党政机关公文格式 / 303



# 第一章 公文基础理论

## 第一节 公文的定义和分类

### 一、公文的定义

根据《党政机关公文处理工作条例》的规定，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。

公文的全称是公务文书，具体是指法定机关与组织在日常公务活动中，按照特定的体式，经过一定的处理程序形成和使用的书面材料，因此又被称为公务文件。不管是从事行政事务，还是专业工作，都必须学会通过公文来传达政令政策、处理公务，这样才能保证各种关系的协调，才能让各种事务正确地、高效地进行。

### 二、公文的种类

公文根据不同的分类标准，可以划分出不同的类型：

1. 按照公文的来源划分，公文可以分为发文、收文和内部公文三种。

其中，发文是指由本机关制成并向外机关发送的公文；收文是指由外机关制成并发送到本机关的公文，它包括上级来文、下级来文、平级来文和不相隶属的单位来文；内部公文则是指由本机关内部使用的公文，比如说各项规章制度。

2. 从公文的形成与使用范围上划分，公文可以分为通用公文和专用公文两大类。通用公文是指我国各级党政、企事业单位和社会团体在日常工作活动中普遍使用的文件，比如通报、通知、请示、批复等。专用公文是相对于通用公文而言的，是指在一定的业务范围内由专门机关、组织等出于特殊需要专门制定和使用的文件，比如由国家司法机关制成的起诉书、判决书等，由国家外交机关制成的国书、照会、备忘录等。

3. 从公文的行文关系和运行方向上划分，公文可以分为上行文、平行文、下行文三种。上行文是指下级机关向上级机关报送的公文，比如说请示、报告、意见等。下行文是指上级机关向所属下级机关的行文，如决议、决定、命令、公报、公告、通告、意见、通报、通知等。平行文则是指处在同一级别的机关或是不相隶属的机关之间的行文，比如议案、意见、函等，比如说如果人民日报社要和北京市政府商洽办理一件事，由于他们相互之间没有隶属关系，在这样的情况下，既不能使用上行文，也不能使用下行文，就只能采用平行文，人民日报社可以向北京市政府发商洽函、请求函等。需要注意的是，意见根据其具体内容，既可以作为上行文，也可以作为下行文和平行文。

4. 按照公文的紧急程度、承办时限要求分类，可分为特提公文、特急公文、加急公文、平急公文、常规公文。

(1) 特提公文。特提公文是指事情特别重大、特殊紧急，需要打破常规，优先迅速传递处理的公文。这种类型的公文是《党政机关公文处理工作条例》为电报特设的紧急等级，强调其在公文处理中的特殊性。

(2) 特急公文。特急公文是指内容非常重要，情况特别紧急，需要马上传递办理的公文。它是发文机关对受文机关处理时限要求紧迫的公文，它要求在安全、保密的前提下，将承办时间压缩到最低程度。

(3) 加急公文。加急公文是指内容很重要、情况比较紧急、应该及时

传递办理的公文，比如公文和电报中的“加急件”等。加急公文在紧急程度上仅次于特急公文，要求受文机关在处理时也要争分夺秒，以免延误时间。

(4) 平急公文。平急公文是指内容比较重要、情况比较紧急、应该及时传递办理的公文，如公文中的“急件”，电报中的“平急”件等。平急公文虽然在急缓程度上比特提、特急、加急公文差一些，但是其时限要求也很急，千万不能掉以轻心。

(5) 常规公文。具体是指可以按照正常速度形成、运转和办理的公文，但是常规公文也应该及时办理。

5. 从公文的机密程度和阅读范围上划分，可以分为公布公文、内部公文、保密公文三大类。公布公文是指内容不涉及秘密，可以对外公开发布的公文，主要分为对外公开公文和限国内公开公文两种。内部公文是指内容不适合对社会公开，只限于机关内部使用的公文。

保密公文是指内容涉及国家机密，如果不慎泄露会给国家的安全和利益造成重大损失的公文。根据其内容涉及国家秘密的程度以及泄露之后给国家带来损害的程度，保密公文可以分为绝密、机密和秘密三种。需要注意的是，公文的密级越高，传达、阅办、保管的要求也越严。

绝密公文是指涉及党和国家最重要机密的文书，一旦泄露就会让国家的安全和利益遭受特别严重的损害。机密公文是指涉及党和国家重要机密的文书，一旦泄露会让国家的安全和利益遭受较大的损害。秘密公文是指涉及党和国家普通机密的文书，一旦泄密会让国家的安全和利益遭受一定的损害。

需要注意的是，公文密级的划分和保密时限的确定应十分慎重，一定要按照《保密法》的相关规定，力求恰当、准确，绝对不能随心所欲，自己一拍脑袋就决定了。如果本来不涉密的定了密，那么文件一旦丢失，就会按照失密来对待。反过来，该定密的却没有定密，或是该定机密的却定成了秘密，那么一旦泄密，就会对党和国家的利益造成损害。

#### 6. 按照公文办理要求划分

公文分为办件和阅件两类，办件是指收到之后按照规定的公文处理程

序进行办理，如请示就需要批复等；阅件是指收到后领导阅读一下就办理完毕，比如说普发性公文。

### 7. 按照公文性质划分

公文可以分为法定性公文和普通性公文两类，法定性公文是指中央办公厅、国务院以法规文件形式颁布的公文名称，目前共 15 个，我们会在以后的章节中详细介绍；普通性公文则是指除了法定性公文以外的其他公文名称，比如说总结、办法、计划、规则、守则、章程、启事、细则、声明等。

## 第二节 公文的特点和作用

### 一、公文的特点

通常来说，公文具有以下特点：

1. 作用的权威性。公文具有代行法定职权的功能，具有法定的效力和权威，对受文机关在法定的时间和空间范围内，具有强制性，要求所属机关、单位或是个人都必须遵照执行，不得违抗，否则就要受到法律或规章制度的制裁。

2. 效用的现实性。公文主要是在现行工作中使用，效用具有一定的时间性。

3. 作者的法定性。公文的作者是法定的，只能是依法成立并且能够以自己的名义行使权力和承担义务的机关、团体、企事业单位。公文的起草者只是组织的代笔人，而且不管以任何名义制发公文，签发者都不能签署笔名。

4. 读者的特定性。公文的读者具有特定性，有的公文的读者是特指的受文机关，有的公文读者则是社会的全体成员。

5. 体式的规范性。公文的体式，必须符合《党政机关公文处理工作条例》规定的体式，也就是我们平常所说的规范体式。

6. 制作的程序性。公文从准备撰写到最终制作成文，都有着严格的程序。

7. 功用的现实性。公文是为了解决现实问题、完成现实任务而制发的，它往往对现实生活中所存在的某一问题阐明解决方法，又或是针对某一方面的工作任务提出落实措施。相关问题一旦得到解决或是工作任务得以完成，又或是客观情况已经发生变化，那么公文的使命也就结束了，将不再具有现实效用。因此公文具有较强的时效性，没有一份公文的时效是永久的。

8. 公文语体具有简明性，其观点严谨、鲜明，文字朴实、庄重。

9. 对机关工作的依赖性。机关工作是公文形成的基础，公文是机关工作的专用工具。

10. 真实性。公文所具有的真实性指的是事实上的真实性与方针政策上的真实性，这是公文的一大原则。事实上的真实性通常是指：公文所涉及的事实以及所引用的材料和数据，都必须是没有丝毫出入的，是没有任何虚假和错漏的，是绝对真实可靠的；而方针政策的真实性则指的是我们在制定方针政策时也要从客观实际出发，科学地进行拟订，而且还要遵循事物发展的客观规律。

11. 特定的处理程序。公文的处理活动是党和国家行政管理工作的的一部分，其处理质量、过程和处理的结果都直接关系到了国家和人民的切身利益。所以，公文的处理程序也是具有高度的政治性、权威性、周密性和机密性的，它的处理过程是必须履行法律程序的。

12. 具有很强的政策性。各级党和国家机关所制发的公文，都必须用来贯彻党和国家的相关政策，执行国家的法律和法令，绝对不能偏离党和国家的政治目标和政策轨道。

## 二、公文的作用

1. 联系和沟通作用。党和国家各级机关、企事业单位、人民团体或是其他法定的社会组织，都必须通过制发公文联系和商洽工作，介绍和交流

经验，传递和反馈信息。正是在各种横向的、纵向的联系和沟通中，才能够上情下达、下情上达，大家的思想认识才能得以统一，各项工作才能正常而有序地开展。

2. 领导和指导作用。首先，公文是上级机关对下级机关进行领导和指导的重要工具。上级机关通过制发公文，传达党和国家的路线方针政策，颁布国家的法律法规，组织开展各种公务活动，责成下级机关严格按照所发公文的要求，采取一些切实有效的措施予以贯彻落实。

需要注意的是，上级机关制发的公文不一定都具有指令的性质，有一些公文只是对本行业、本系统的业务工作提出原则性的指导意见，要求下级机关结合本地区、本部门的实际情况，去创造性地加以贯彻执行。

3. 宣传和教育作用。各级党政机关所制发的许多重要公文，在作出工作部署，提出贯彻要求的同时，通常要分析国际国内形势，阐明党的路线、理论、政策、方针和国家法律法规，对广大干部群众进行宣传教育，以便统一思想认识，增强贯彻执行的自觉性。一些公文，比如说表彰性或是批评性的通告，本来就是为了达到宣传教育的目的而制发的，其宣传教育作用则更为突出。

4. 规范和约束作用。在党政机关制发的公文中，有相当一部分具有法规的性质，比如说办法、规定、条例等。这类公文是一定范围内人们行动的准则或是行为的规范，具有明显的规范和约束作用，一旦制发的公文生效了，就必须遵照执行，不得违反。

5. 依据和凭证作用。公文作为处理公务的专门文书，真实反映了发文机关的意图，具有法定的效力，是收发机关做出决策、处理问题、开展一系列工作的依据和凭证。比如说上级机关制发的公文是下级机关组织开展工作的依据和凭证；下级机关制发的公文是上级机关制定决策、指导工作的依据和凭证；平级或是不相隶属的机关所制发的公文，是彼此之间交流情况、商洽协调工作的依据和凭证。

### 第三节 公文的结构要求和语言要求

#### 一、公文的结构要求

我们都知道一篇公文有了观点和材料后，还是不能称其为一篇文章的，将观点和材料堆放在一起，并不能够产生固定的意义，而材料也不会自动去证明观点。它们还必须按照一定的结构组合在一起，才能构成一个有生命的整体，这时才能称其为一篇文章。这里所说的结构就是文章内容的组织和衔接，是文章内部联系和外部形式的统一。公文的结构要求如下：

1. 连贯性。公文的各部分之间，在内容上要相互连贯，井然有序，而且在语言形式上还要有紧密的衔接与合理的过渡，不能显得突兀。

一篇公文不能是一个混沌的整体，它必然是由若干层次构成的。公文的三大层次是开头、主体、结尾，而主体部分通常也不会只有一个层次，而是由相互之间既有区别又有联系的几个部分组成。这些层次之间，不管是在内容上还是在文气上，都要有内在的联系。而在外部的语言形式上，不管是采用自然过渡还是采用序号衔接，也都必须自然流畅。

2. 完整性。首先，一篇完整的公文必须具备开头、主体、结尾三部分，不可以残缺，这就是美学大师朱光潜先生所说的“有头有尾有中断”。

其次，各个部分应该相对饱满，不能空洞、干瘪，给人局部残损的感觉。

再次，应该有通畅的脉络贯穿首尾，如果有文气不能串联的地方，就会出现脱节断气的现象，会对文章的圆满造成影响。

很多人都知道，在艺术创作中，有“只写残缺不写全”的说法，讲究的是点到为止，留下一些空白由欣赏者去自由发挥，这样反而能够更好地调动读者进行审美再创造的积极性。可是，在公文写作中是不宜采用这一做法的，公文的内容要求实在、明确，不能采用虚实相生、意到笔不到的写法。否则，就会给政策的落实处理带来很多不方便的地方。

3. 严密性。严密性是指公文的各个部分之间有着非常严密的逻辑关系，

不能出现前后内容互相矛盾的现象。文章的部分与部分之间，或者呈现出表里关系，或者呈现出并列关系，又或是呈现出主次关系或因果关系，各部分之间相互弥补、相互协助，而不能相互矛盾，更不能互相拆台。

## 二、公文的语言要求

（一）准确。准确是指用词、造句要准确贴切，句子与句子之间的逻辑关系要严谨，要让人一看就懂，不能产生误解。具体要求如下：

1. 概念清楚，不能产生歧义，不能模棱两可。在公文撰写中，那些容易产生歧义的词语或是短语都要限制使用，而且在用的过程中一定要斟酌；要慎用多义词或“大约”“也许”“大致”“尚可”等这样模棱两可的词语。

2. 讲究语言和逻辑。公文写作语言的规范性，体现在句子方面就是造句要合乎语法规则、合乎逻辑。

第一，句子成分一定要完整。汉语构句有主、谓、宾、定、状、补这六种句子成分，其中主谓宾是句子的主干成分，而定状补则是辅助句子成分。对于每一个句子来说，虽说主干成分并不是必不可少的，但是省略也有省略的规则，不能够任意省略和无故残缺。比如说：“局领导的做法，受到了全体职工的热烈欢迎。对他们联系群众，实事求是的作风予以很高的评价。”后边的一个句子就残缺句子成分。是谁给予评价？缺少了主语，违反了语法规则，意义也就不明白了。

第二，造句要讲究逻辑性。有些句子在语法上是没有问题的，但是却出现了种属概念并列、自相矛盾等逻辑错误，比如说：“他们加强了对团员和青年的思想教育。”这句话是有问题的，因为团员是青年的一部分，团员和青年是相互并列的。再比如说，“把所有农产品都基本纳入了计划轨道。”这一句也是有问题的，“所有”表示全部，但“基本”却表示不完全，它们表述的意义产生了矛盾，阅读者不知道究竟哪个词语所表达的意义是可信的，这样就会无所适从。

第三，句子中词语之间的搭配要恰当。词语相互搭配在一起，必须符合事理和习惯，否则就会不通。比如说：“这种精神充满了各个村庄，开遍



了全乡的各个角落。”精神是无形的，说它充满了某一空间，已经是很勉强了，然后又说它开遍了各个角落，更是无稽之谈，将其改成“精神文明之花开遍了全乡”，才算是通顺。

3. 禁止错误地使用某些词语或是句子，尤其是近义词。要注意辨析近义词语的区别，在引用成语、俗语、歇后语以及名言警句时必须透彻理解词句的含义，严禁望文生义，错误使用俗语之类的瑕疵。因此，我们一定要准确使用词语，要遵守语法规则和基本的语文常识，不能出现病句。

4. 把握分寸，褒贬恰当。我们要掌握词义的轻重和感情色彩，看看是否恰当，避免过分贬义或是过分褒义的语句出现。通常，大家在写公文的时候要以中性词为主，适当增加褒义词，尽量避免贬义词。

(二) 简明。简明包括两点，一是简洁，言简意赅；二是明了，既要简洁，又要清楚，两者缺一不可。具体要求如下：

1. 开门见山，直陈其事，不要兜圈子。我们撰写公文时，不必像写文学作品那样，还需要做个铺垫又或是设置谜题，引人入胜。我们只需要开门见山，直截了当写清楚公文的主要内容就行了。

2. 用语精确，以一当十。经常写文章的人会有这样的体会：有时候用上一两个词句，就能把要表达的意思完整清楚地表达出来；可有时候说了很多话，但要表达的意思却仍然说不明白。在公文写作中之所以会有用语繁多但是意思仍不明白的情况，多半是因为用语不精确，只好用语句去弥补，结果却是语句越多，道理越乱，因此我们在写公文时一定要做到用语精确，以一当十。

3. 使用规范化的简称。只要不是众所周知或是只在特定区域、特定人群中使用的简称，首次出现的时候都要用全称，以后再出现时才可以用简称。比如说“加州”是“加利福尼亚州”的简称，首次出现的时候就需要用全称，如“加利福尼亚州（下称加州）”；另外，使用简称时要使用约定俗成的规范用法，比如说中纪委、中组部等。

4. 多用陈述句、祈使句，少用描写句、疑问句和感叹句。当撰写报告、交代问题的时候，要尽量使用陈述句，把问题给表达清楚；当布置任务，传达精神的时候，应该尽量使用祈使句，用动词开头，说明具体怎么