

根据最新《党政机关公文处理工作条例》编写

新 编

机关公文

实务全书

魏建周 编著

人民邮电出版社

根据最新《党政机关公文处理工作条例》编写

新 编

机关公文

实务全书

魏建周 编著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编机关公文实务全书/魏建周编著. —北京:

人民日报出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5115-1217-8

I. ①新… II. ①魏… III. ①国家行政机关—公文—

写作 IV. ①H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 140838 号

书 名: 新编机关公文实务全书

编 著: 魏建周

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 鞠天相 蒋菊平

版式设计: 嘉年华文有限责任公司

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369538 65369514

网 址: [www. peopledailypress. com](http://www.peopledailypress.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 环球印刷 (北京) 有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 540 千字

印 张: 35

印 次: 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-1217-8

定 价: 98.00 元

前 言

《党政机关公文处理工作条例》已经中共中央办公厅、国务院办公厅印发并于2012年7月1日起正式施行。为了适应新条例提出的新标准、新要求，进一步提高党政机关公文处理质量和效率，进一步提高机关工作人员的写作能力和水平，特编写《新编机关公文实务全书》。

本书以《党政机关公文处理工作条例》为依据，理论与实践紧密结合，规范与实用融于一体。一是突出系统性，全面系统地讲述公文作用、公文种类、公文格式、行文规则，深入浅出地解析各种常用公文的主要特点、基本结构、写作技法、注意事项，以帮助读者了解公文写作的内涵和思路，掌握公文写作的方法和模式，快速提高撰写公文的能力。二是突出规范性，作者结合长期从事公文写作的丰富经验，同时吸收有关专家学者对公文写作研究的最新成果，力图体现《党政机关公文处理工作条例》对公文写作的新规定、新精神，同时对各类公文写作中容易出现的问题进行了归纳梳理，有针对性地提出了注意事项，有助于提高公文工作科学化、制度化、规范化水平。三是突出实用性，列举大量典型范例，逐篇分析写作规律、精要诀窍，讲清“应该怎样写”；同时选取有代表性的病例，从格式、结构、语言、修辞等方面进行评析，明确“不能怎样写”。通过正反对照，为初涉公文写作的同志提供可资借鉴的蓝本和避免走弯路的“路标”，也为长期从事文字工作的同志提供一份较为系统的资料。

目 录

第一章 公文写作基础理论	1
第一节 公文概述	2
第二节 公文种类	6
第三节 公文格式	14
第四节 行文规则	31
第二章 主要公文文种写作技法与案例评析	41
第一节 决议	42
第二节 决定	51
第三节 命令（令）	65
第四节 公报	75
第五节 公告	91
第六节 通告	97
第七节 意见	105
第八节 通知	118
第九节 通报	135
第十节 报告	155
第十一节 请示	180
第十二节 批复	200
第十三节 议案	208
第十四节 函	216
第十五节 纪要	228

第三章 其他常用文种写作技法与案例评析	247
第一节 条例	248
第二节 规定	255
第三节 办法	261
第四节 细则	270
第五节 制度	278
第六节 规范	283
第七节 规则	287
第八节 规划	290
第九节 计划	295
第十节 方案	304
第十一节 要点	309
第十二节 设想	316
第十三节 预案	320
第十四节 总结	323
第十五节 调查报告	339
第十六节 工作研究	356
第十七节 信息	365
第十八节 简报	380
第十九节 先进事迹材料	391
第二十节 经验材料	397
第二十一节 会议通知	411
第二十二节 会议议程	417
第二十三节 会议记录	421
第二十四节 会议工作报告	429
第二十五节 主持词	435
第二十六节 开幕词	438
第二十七节 闭幕词	445
第二十八节 讲话稿	450

第二十九节 感谢信	469
第三十节 慰问信	472
第三十一节 表扬信	477
第三十二节 贺信	479
第三十三节 讲演词	482
第三十四节 竞聘词	486
第三十五节 述职报告	494
第三十六节 汇报提纲	513
 附录一 党政机关公文处理工作条例	 519
 附录二 党政机关公文格式	 528
 附录三 公文格式规范式样	 537
 后 记	 551

公文写作

基础理论

第一章

第一节 公文概述

一、公文的概念

公文，即公务文书。公文有广义狭义之分。广义上讲，公文是各种法定的社会组织在处理公务过程中形成并使用的具有法定效力和规范体式的文书。狭义上讲，主要是指党政机关实施领导、履行职能、处理公务时所使用的文书。

按照《党政机关公文处理工作条例》规定，党政机关公文应是：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。

本书所指公文多属党政机关公文，其概念可从以下四个方面来解释：

（一）公文出自于党政机关

公文是各级党政机关在处理公务和行使职权中形成的文书，既不同于办理私人事务的文字材料，也与其他常规公文有所不同，其制发主体必须是各级党政机关。

（二）公文一旦发布实施，就必须执行

由于党政机关是依据党和国家有关法律、章程、条例、决定所建立的正式组织，它所发布的公文体现制作单位的法定权威和意志，有关单位和部门必须遵照执行，即党政机关公文具有合法效用和行政效力。

（三）公文是实施领导、履行职能、处理公务的工具

党政机关通过公文管理党务、政务、组织工作，或传达党和国家方针政策，或公布法规和规章，或指导、布置、商洽工作，请示或答复问题，报告、通报和交流情况，等等。

（四）公文必须按照规范的体式和程序进行撰写、处理

公文与其他文章、文学作品、科技资料等有所不同，它有法定的体

式，需要经过一定的处理程序，而且只能在特定范围内使用。

二、公文的特点

机关公文由党政机关按规范的程序、方法制发，具有特定内容、作用和规范的体例与格式，有以下五个方面的特点：

（一）权威性和政策性

公文的权威性主要体现在制定者和内容上，党政机关公文是各级党政机关根据法律赋予的权限和职责制作和发布的，表达的内容是党政机关对特定问题的权威意见、看法和要求。党政机关通过制发公文来发挥领导和指导作用，把各级党政机关紧密联结在一起，统一思想，统一认识，使政令畅通，运转灵活，上下合拍，工作步伐整齐一致，以体现党和国家政权组织的权威。同时，党政机关通过制发公文来传达政策，解决问题，推动工作。公文在各项事业中发挥着阐明事理、启发觉悟和提高认识的作用，是治国理政的重要工具，代表着党和政府的执政理念、执政思想，丝毫不能偏离党和国家的政治目标和政策轨道，不能有悖于党和国家的路线方针政策以及法律法规等，具有很强的政策性要求。

（二）针对性和指导性

党政机关公文，总是根据现实需要，为解决某个特定问题和指导某项工作而制发的，不仅要体现上级机关的精神，而且要结合本地本部门实际，针对全局或局部工作，对布置的任务、安排的工作、规定的事项、提出的要求，都要交代得比较具体、明确，有鲜明的、现实的针对性和指导性。只有有的放矢，受文者才能知道劲往哪里使，在实际工作中才能行得通，有效果。

（三）规范性和约束性

从内容看，党政机关制发公文，语言运用极其规范，其传达的意志不以受文者是否同意为前提。公文一旦发布实施，其法定效力将对受文者及其他有关方面的行为产生不同程度的强制性影响和约束，必须严格遵守或执行，具有极强的约束力。从生成过程看，公文必须严肃庄重，

制发单位要严格遵循共同的规范格式，种类名称、体式结构、用纸幅面等都必须执行具体规定，不得随意更改；行文规则、办理程序、整理归档、清退销毁等，也有统一、明确的要求，不得擅自行事。

（四）程序性和严密性

公文制发和处理必须履行规定的程序，从起草、审核、签发、校印、发出，到拟办、批办、承办、归档、清退、销毁，环环相扣、步步相接，程序性和严密性极强。公文处理工作必须严格按照相关程序进行；否则，无论在哪个环节上违背了程序，都将影响公文的效果。

（五）对应性和定向性

党政机关行文必须根据隶属关系和职权范围确定，也就是说，什么样的公文由什么单位制发、哪一级单位制发，有具体、明确的对应关系。比如，党委、政府的办公厅（室）根据本级党委、政府授权，可以向下级党委、政府行文，其他部门和单位不得向下级党委、政府发布指令性公文或者在公文中向下级党委、政府提出指令性要求。同时，大部分公文都是写给特定对象阅读的，公文发送到什么单位，必须明确指定。比如，不同的公文都会根据内容对“读者”进行专门规定，即通过“主送机关”、“抄送机关”和“传达（阅读）范围”等指定“读者”对象。而且，党政机关制发的部分公文，一段时期内，因其内容涉及党和国家的核心机密和暂时不得公开的重要事项，有保密的要求，其“传达范围”更加严格。对此类公文，必须严格保密管理，一旦疏忽大意，出现失密、泄密情况，会带来不良后果甚至严重损失。

三、公文的作用

公文的作用主要有以下六个方面：

（一）指导工作，传达意图

公文是传达贯彻党和国家方针政策及指令的有效形式，是上级机关或部门实施领导与指导的重要工具。党政机关运用公文的形式作出决定、决议，发布政令，对经济社会等各方面的工作实施领导和指导，并以此

为依据，监督检查下级机关对上级机关指示精神的贯彻执行情况。

（二）联系工作，交流情况

由于社会活动的实际需要，上下级和同级机关之间，不相隶属的机关之间，需要进行日常性的公务联系。公文是机关与机关之间常用的联系手段，通过这一载体，能够使上情得以下达，下情得以上报，充分发挥交流思想、沟通情况、接洽工作的作用，有效地确保机关之间联系畅通，运转有序。

（三）请示工作，答复问题

下级机关工作中的有关事项，需经上级机关批准方可办理时，多以公文形式向上级机关请求指示或批准；向上级机关汇报工作、反映情况、回复询问，也多以公文形式报告上级机关。上级机关在掌握下级机关的工作情况和存在的问题后，可以进行及时指导，也可以通过公文的形式答复下级机关的请示事项。

（四）总结工作，推广经验

公文不仅是传达政策意图的重要工具，还是推广典型经验做法的有效载体。对某些地方和部门工作中形成的经验和做法，及时总结规律，通过公文形式转发给其他地区 and 部门学习借鉴，推动有关工作的深入开展。

（五）有据可依，协调行动

党政各级机关，根据严密的组织原则，构成严密的组织系统。公文则是他们按照党和国家的统一意志，协调行动的依据和凭证，起着“立此存照”的作用。下级机关根据上级的命令、指示、决议、批复、计划开展工作；上级机关凭借下级的报告、请示，有针对性地处理回复、解决问题；平行机关之间也根据来文机关的公函、通知，协调配合，统一行动。离开了公文的依据作用，机关将无所适从，难以有条不紊地协调运转。

（六）记载工作，积累史料

公文是党政机关从事公务活动的真实记录，记载着许多重大决策、法规和重要公务活动事项等的产生过程。任何公文在其形成的同时，也成为一

单位的档案材料，既是见证历史的权威凭证，也是今后工作的重要参考。

第二节 公文种类

一、公文的种类

公文种类，即根据公文功能属性进行的分类，简称文种。《党政机关公文处理工作条例》规定，党政机关公文主要文种有 15 个，即决议、决定、命令（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。具体名称及用途见下表。

序号	种类	用 途
1	决议	适用于会议讨论通过的重大决策事项。
2	决定	适用于对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。
3	命令（令）	适用于公布行政法规和规章、宣布施行重大强制性措施、批准授予和晋升衔级、嘉奖有关单位和人员。
4	公报	适用于公布重要决定或者重大事项。
5	公告	适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。
6	通告	适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。
7	意见	适用于对重要问题提出见解和处理办法。
8	通知	适用于发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项，批转、转发公文。
9	通报	适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神和告知重要情况。
10	报告	适用于向上级机关汇报工作、反映情况，回复上级机关的询问。
11	请示	适用于向上级机关请求指示、批准。
12	批复	适用于答复下级机关请示事项。
13	议案	适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会提请审议事项。
14	函	适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项。
15	纪要	适用于记载会议主要情况和议定事项。

二、公文的分类

公文从不同的角度，按不同的标准，可以划分出不同的类型。

（一）按行文方向，可分为上行文、下行文、平行文

上行文是指下级机关向上级机关报送的公文，如请示、报告、意见。

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（令）、公报、公告、通告、意见、通知、通报、批复、纪要。

平行文是指同级机关或不相隶属机关之间的行文，如议案、意见、函等。如人民日报社要与北京市政府商洽办理事情，由于相互没有隶属关系，在这种情况下，既不能用上行文，更不能用下行文，只能用平行文，可发商洽函、请求函等。值得注意的是，意见根据其内容，既可作为上行文、下行文，也可作为平行文。

（二）按时限要求，可分为特急公文、加急公文、常规公文

公文内容有时限要求，需迅速传递办理的，称紧急公文。紧急文件可分为特急和加急两种。紧急公文应随到随办，时限要求越高，传递、办理的速度也就要求越快。随着社会的发展，对公文的时效要求越来越高，即使常规公文，也应随到随办，以提高办文效率。

（三）按机密程度，可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文

绝密、机密、秘密公文又称保密文件，是指内容涉及党和国家的机密，需要控制知密范围和知密对象、规定保密时限的公文。公文的密级越高，传达、阅办、保管的要求也越严。其中：

绝密公文是秘密等级最高的文件，它反映的通常是党和国家的核心秘密。如果失密，将会对党和国家造成特别重大损失。

机密公文是秘密等级较高的文件，它反映的通常是党和国家的重要秘密。如果失密，将会对党和国家造成重大损失。

秘密公文是标有秘密等级公文中，密级最低的文件，它反映的通常是党和国家的一般秘密，但其内容也不允许泄密。

需要注意的是，公文密级的划分和保密时限的确定要十分慎重，应按照《保密法》的有关规定，力求准确、恰当，而不能随心所欲，想定什么就定什么。本来不涉密的若定了密，文件一旦丢失，就会按失密来对待。反过来，该定密的却不定密，或者该定机密的定成了秘密，一旦

泄密，会对党和国家的事业造成损失。

普通公文也称非保密文件。但普通公文并非任何人都可以传阅。因此，要防止随意扩大公文发文范围。即使有些需要通过传播工具向社会公布周知的，也应注意内外有别，把握传播的时机。

从广义上讲，除上述常用公文种类外，公文还应包括法律性、规章性、政策性公文的条例、规定、细则、办法，事务性公文的计划、总结、简报、调查报告、述职报告、会议记录、大事记、电话记录等公文种类。需要注意的是，这些公文如要行文，通常要用法定公文文种予以公布、印发、转发。如法规性、规章性公文，要由权力机关用公告文种公布或发布，或由行政机关用令的形式公布。

三、正确使用文种

能否正确选用文种，事关党政机关公文的严肃性和权威性问题。应正确认识文种在公文中的重要地位、作用，掌握文种的含义、适用范围、基本属性和特征，以及各文种之间的相互关系，严格按照《党政机关公文处理工作条例》中的规定和要求正确选用文种。否则，可能会错误使用公文，或者给收文机关的公文处理工作带来很多麻烦与不便。

（一）依据法规的规定和要求正确选用文种

《党政机关公文处理工作条例》是法规性文件，对各级党政机关公文处理工作具有很强的指导性和普遍约束力。起草公文时不得使用《党政机关公文处理工作条例》规定以外的文种（如方案、计划、要点、总结、纲要、建议、答复等）。

（二）依据发文机关的职能权限正确选用文种

从《党政机关公文处理工作条例》所列的15个文种的适用范围可以看出，选用何种文种行文是有条件的，要与发文机关的地位和职能权限相符，切不可乱用，不可超越职权。例如，公告虽属于告知性的名称，但这个“公”字包含代表党和国家的意思，也就是只有党和国家才有资格使用它，而目前那些令人眼花缭乱的“招生公告”、“招干公告”、“征

订公告”、“开业公告”等，它们的作者或发文单位（如报社、杂志社、出版社、商店、学校等）无权代表国家，不能随便乱用“公告”。

（三）依据行文隶属关系或业务指导关系正确选用文种

一个机关在发文时使用什么文种由其所处的组织系统决定，在其所处的组织系统内又由隶属关系或业务指导关系及职权范围决定。行文关系决定着行文方向，行文方向决定着文种选择和使用。党政机关之间的关系可分为四种类型：一是同一组织系统中上下级之间属于领导与被领导关系，如党的系统中的中共中央与各省（区、市）党委，政府系统中的国务院与各省（区、市）人民政府；二是同一组织系统中的上级主管业务部门与下级主管业务部门之间的业务指导与被指导关系，如中共中央组织部与各省（区、市）党委组织部，教育部与各省（区、市）教育厅；三是同一组织系统中同级机关之间的平行关系，如党的系统中同级组织、宣传、统战等部门之间，政府系统中的财政、教育、公安等部门之间；四是非同—系统中的机关之间（级别相当）的不相隶属关系，如地方党委工作部门与地方政府组成部门之间。以上所列的四种类型的机关之间由于工作需要相互行文，构成了一定的行文主体与受体之间的行文关系、行文走向。如：一个地方党委拟行文请求批准事项，主送机关必须是有隶属关系的上级党的机关，应该使用上行文的请示；若是上级机关向有隶属关系的下级机关行文，行文方向是下行文，应当选择通知、意见、决定、决议、通报等文种。属于平级机关或无隶属关系的机关之间行文，主要选用函。

（四）依据行文的目的、要求正确选用文种

根据行文的目的、要求来选择文种，就是在同类的公文种类中，选取有助于实现行文目的、要求的文种。具体地说，行文目的是向上级机关汇报工作的，如按中央的要求，每年地方党委、政府要向上一级党委、政府汇报计生工作、党风廉政建设的情况，应选用报告；行文目的是请求上级机关给予指示、帮助和支持的，应选用请示；行文目的是为了推动、指导下级机关工作的，应选用意见或通知（指示性通知）；行文目的是就

某一重要问题提出见解和处理办法的，应选用意见；行政机关向同级人大常委会行文的目的是审议通过人事任免案的，就应选用议案。

（五）按照文种的适用对象正确选用文种

公文文种，既有党政机关通用的，也有属于各自专用的。《党政机关公文处理工作条例》中所列的公文文种有 15 个，其中通用的文种有 10 个：决定、公报、意见、通知、通报、报告、请示、批复、函、纪要；党的机关一般不使用命令（令）、公告、通告、议案这 4 个文种；行政机关一般不使用决议这个文种。

（六）按照层级的不同正确选用文种

有的文种适用范围虽然没有明确规定由哪一级使用，但有一个使用层级问题。如公报的种类有会议公报、联合公报、统计公报、环境公报等。会议公报的发布机关属于党的全国代表大会及其中央委员会，规格高，党的其他机关和组织都不宜使用这个文种；联合公报的内容反映的是两个国家的外交事宜，层级高；统计公报、环境公报等一般由国家或省（区、市）有关职能部门发布，层级也较高。

（七）按照公文内容的差异正确选用文种

拟制公文选择文种时，往往会出现好像这个文种也行那个文种也可以的现象。如通过会议作出的有关某一重要事项的决策时，是用决定还是用决议？我们知道，决议适用于会议讨论通过的重大决策事项，而决定适用于对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。那么，在这种情况下，需要综合分析，慎重选用，从公文内容上进行分析判断，如果公文的内容涉及面比较广泛、全面，是全方位并带有指导性的，应选用决议行文；如果公文内容集中、直接、具体，针对性较强并带有指导性的，则应选用决定行文。

（八）按照约定俗成的文种使用习惯、做法来选用文种

有时应用以上几点依据、要求还不能最后确定文种，就要按照以往约定俗成的文种使用习惯、做法来选用文种。例如，某党的机关或行政机关