

做文做事与做人

—— 对公文与人民利益关系的考察

刘访 著

做文

生命的流逝总是令人叹惋，历史的经验唯有志者汲取。
做文做事做人须辩证统一，大仁爱大智勇方有大文章。
视成功如失败，在正大、精深、熟化、全局上下苦功。

北京出版社

D630.1
072

做文做事与做人

——对公文与人民利益关系的考察

刘访 著



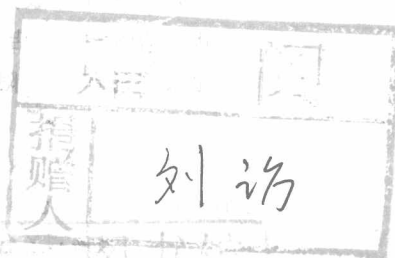
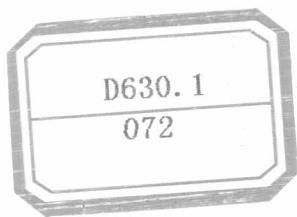
CS2036166

献给母校重庆师范大学

建校五十五周年！

学子：刘访

2009.9.9.



北京出版社

图书在版编目(CIP)数据

做文做事与做人：对公文与人民利益关系的考察 / 刘
访著. —北京：北京出版社，2009. 4
ISBN 978-7-200-07728-5

I. 做… II. 刘… III. ①国家行政机关—公文—规则—
中国②公务员—职业道德—研究—中国③公文—写作—
研究 IV. D630.1 H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 060885 号

做文做事与做人
——对公文与人民利益关系的考察
ZUOWEN ZUOSHI YU ZUOREN
刘 访 著

北 京 出 版 社 出 版
(北京北三环中路 6 号)

邮政编码：100120

网 址：www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新华书店经销

北京东海印刷有限公司印刷

787×1092 16 开本 26.5 印张 500 千字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—5 000

ISBN 978-7-200-07728-5

D·492 定价：68.00 元

质量监督电话：010-58572393

前 言

任何理论体系的提出，归根到底，都是为了解释并实践特定的利益。研写《做文做事与做人——对公文与人民利益关系的考察》，也是如此。全书就证明了一个基本结论，即：**公文是为实现中国特色社会主义利益而采取的有效治理国家的重要而基本的工具，我们必须设计好、打磨好、运用好这个工具。**

做文就是做事，做事就是做人；做公文就是做公事，做公事就是做公人。公文处理是国家机关、党派团体和企事业单位履行组织职能、维护组织运行、发挥组织作用所必须开展的重要活动，是各级领导干部和工作人员依法履职、开展公务活动、实现特定目的所必然承担的重要责任，与人民群众的切身利益息息相关。公文处理的重点，是把好公文的质量关、运转关、执行关，精心制作，高效运行，有效落实。如果我们总是公心做文，创新做事，自觉做人，那么，中国特色社会主义事业必将得到更好更快的发展。

自中国共产党十一届三中全会以来，公文写作作为一门学科应运而生，并逐步成为一门显学，主要反映在如下五个方面：一是有标志性著作产生，例如苗枫林所著《中国公文学》、裴显生主编的《公文写作概论》。二是有从事公文写作学研究的专门机构和组织，例如中国公文写作研究会、中国公文学研究所。三是有高质量的研究阵地，例如秘书类和应用写作类杂志、网站等。四是有广泛的群众基础，（公文）写作课程广泛开展，全民公文素养得到大幅提升。五是有特殊保障，例如（广义公文）写作被纳入秘书职业资格考试、公务员录用考试范围。遗憾的是，中国公文学自创立以来，一直囿于写作范畴，对文、事、人、国的辩证关系和复杂实践缺乏系统研究。

实践证明，**公文并不仅仅是语言文字表达问题，更是我们在做文、做事、做人的辩证统一中依法行政，开展公务活动，求实创新，有效治理国家的问题。**国家治理是一个以利益、权力、资本、组织、法制、人才、资源、信息、科技等要素为核心的复杂巨系统，所谓“内修文德，外治武训”，“恃武者灭，恃文者亡”，“文武之道，一张一弛”，“国不以利为利，以义为利”，“合利而行，不合利而止”，至今令人回味无穷。正如毛泽东同志指出的，“文章是客观事物的反映，而事物是曲折复杂的，必须反复研究，才能反映恰当；在这里粗心大意，就是不懂得做文章的起码知识”。文章之所以要反映客观事物，就是为了分析、表达、实现特定意图、目标。我们的伟大目标，按照胡锦涛同志在

纪念党的十一届三中全会召开 30 周年大会上所提出的，就是“到我们党成立 100 年时建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，到新中国成立 100 年时基本实现现代化，建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。只要我们不动摇、不懈怠、不折腾，坚定不移地推进改革开放，坚定不移地走中国特色社会主义道路，就一定能够胜利实现这一宏伟蓝图和奋斗目标。”作为实现这个伟大目标的重要工具，**公文更加不能折腾**。不折腾的关键在人，任何思想理念、组织法制和操作工具，都需要依靠人才的创造和执行。一个国家探索真理、研究实务、起草公文、执行公文的人才，是影响国计民生的重才，是推动历史发展的重要力量。我们的（文字）工作做得好，字字事事如阶梯，把事业推向成功；做不好，就如绊脚石，粪坑，甚至火坑，使工作遭受影响乃至损失。所以，**如何设计好、打磨好、运用好公文这个重要而基本的工具，又好又快地提升各级各类人才运用公文，依法行政，开展公务活动，有效治理国家的能力和水平，实现好、维护好、发展好中国特色社会主义利益，这应该是 21 世纪中国公文学的核心课题，而且是降低国家和人民发展成本的重大基础工程。**

本书所做的研究，并不试图也无力完成构建 21 世纪中国公文学的宏大工程，但是希望有助于早日解决这个课题。全书共分七章，论述了公文制度、公文与人、公文写作通要、常用公文写作、讲话写作、公文传播、公文与中国特色社会主义利益等方面的问题，由此构建起“公文制度（公文利益驱动规律）—公文创造（公文利益诉求规律）—公文传播（公文利益反应规律）—公文实践（公文利益成本规律）—国家治理（公文利益可能性边界规律）”的“**公文五度分析框架理论**”，它的本质是**公文利益工具论**，揭示了公文创造的系统综合性、优化选择性和交流碰撞性，强调文、事、人、国的辩证运动，强调综合能力体系和制度体系建设，强调要做到“五个统一”（即想明白说明白做明白的统一、公文思维普遍性与特殊性的统一、做文做事做人的统一、听说读写的统一、改磨打的统一），破解公文创造的历史局限性，有效预防和化解公文传播危机，实现好、维护好、发展好符合中国特色社会主义利益体系要求的公文意图。

本书具有以下特色：

（1）推陈出新。坚持从我国公文制度、公文处理工作、公文学研究实际情况出发，在中国公文学史上第一次对公文与人民利益关系进行了比较全面、系统、深刻的考察。在继承《国家行政机关公文处理办法》对公文定义的基础上，把公文的本质界定为“为实现中国特色社会主义利益而采取的有效治理国家的重要而基本的工具”，打破了以往公文研究中偏向于就公文处理（写作）论公文处理（写作）的**事务性（写作）传统模式**，提出了一个特色鲜明、切实有用，但并不完备的中国公文学新框架，其关键在于，把公

文作为例子,放在国家公文制度体系和国家治理体系中进行研究。本书在公文学理论体系建设方面存在不足之处,主要表现在:一是虽然在“公文概论”一节中对公文演变有所分析,但是没有对公文及公文学史的发展进行系统梳理,也未对既有公文学研究成果进行综合述评。二是虽然在“公文思维普遍性与特殊性的统一”一节中对公文学与政策科学的关系有所分析,但是没有明确公文学的学科性质。三是虽然在诸多章节中反映出了我们是如何研究公文现象的,但是没有对公文学的研究方法进行集中论述。

(2) 实事求是。全书例证超过 600 处,涉及经济、政治、文化、社会、安全、外交、军事等诸多领域。所有案例均经过严格筛选,力争典型、准确、鲜活、生动。坚持把史、论、状有机结合起来,归纳提炼出“公文五度分析框架理论”等若干重要规律。同时,还探讨了如何修改完善《国家行政机关公文处理办法》、《国家行政机关公文格式》和《政务信息工作暂行办法》。但是,本书在案例的选择和分析上,还存在不足之处,主要表现在:一是在案例选择上,限于笔者的工作格局,选择范围还比较窄,典型性还不够充分,直接材料相对较少,间接材料相对较多。二是在以案说法上,站位还不够高,有的分析、结论还需要进一步接受公文处理工作实践的检验。三是在案例选择与分析的结合上,由于上下文语境的具体性,结合形式还不够完整统一。

(3) 简洁实用。在研写过程中,努力使每个判断、每句话都有意义和价值,力求将分析阐述中的陈言、赘言、乱言、随言、错话、假话、空话、大话等无用、有害之语去除干净,做到**去枝蔓,立主体,明分寸**。努力使本书有利于提高个体思维能力、语言文字表达能力和实际工作能力;有利于建立健全国家公文制度,进一步加强和改进国家机关、企事业单位的公文处理工作,提高其规范化、制度化、科学化水平;有利于实现公文利益工具论的最高目的。然而,限于自身能力和水平,简洁实用的要求未必一一做到,但求竭尽所能,绝不浪费读者的宝贵时间。本书适合作为政务工作参考书,以期满足国家机关、企事业单位在依法履职、开展公务活动、实现特定目的过程中的公文决策、创造、传播、执行、监督、考评和日常处理工作需求。适合作为教学辅导用书,以期满足公务员招考培训、高等院校相关专业教辅等方面的实际需求。

邓小平同志曾指出,“无数的事实说明,只有把全副身心投入进去,专心致志,精益求精,不畏艰苦,百折不回,才有可能攀登科学高峰”。人人都在攀登属于自己的珠穆朗玛峰。笔者在攀登《做文做事与做人——对公文与人民利益关系的考察》这座山峰时,坚持在保证正常工作质量的前提下,夙兴夜寐,举灯下影。每当艰苦难过时,就吟诵陈子昂《登幽州台歌》以自励,正所谓“前不见古人,后不见来者;念天地之悠悠,独怆然而泣下”,因而倍感生命的流逝总是令人叹惋,历史的经验唯有志者汲取,直面

目 录

第一章 公文制度	1
第一节 公文概论	2
一、公文的概念	2
二、公文的分类	3
三、公文的主要特点	7
四、公文的重要作用	10
第二节 公文处理的责任	12
一、机关领导的公文处理责任	13
二、综合办公部门负责人的公文处理责任	14
三、业务部门负责人的公文处理责任	15
四、公文处理机构负责人的公文处理责任	15
五、专（兼）职文书人员的公文处理责任	16
六、一般业务人员的公文处理责任	16
七、履行公文处理责任的具体要求	16
第三节 发文办理	18
一、公文草拟	18
二、公文内容	26
三、公文审核	27
四、公文签发	29
五、公文复核、缮印、用印、登记、分发	32
第四节 收文办理	35
一、公文签收登记	35
二、公文审核拟办	36
三、公文批办	39

四、公文承办	40
五、公文催办	42
第五节 公文归档	44
一、公文立卷归档的范围	44
二、公文归档的保管期限	45
三、公文立卷的方法	45
四、公文立卷归档的步骤	46
五、公文归档对之前有关环节的要求	47
第六节 公文管理	47
一、公文管理的基本原则	48
二、公文管理的具体要求	49
三、公文管理的基本方法	52
第七节 公文考评	58
一、公文考评的目的和原则	58
二、公文考评的主要内容	59
三、公文考评的奖项设置及其评测标准	60
四、公文考评基础数据采集	63
五、公文考评的程序	65
第八节 公文制度改革	65
一、公文制度的主要问题	66
二、公文制度改革的基本原则	70
三、公文制度改革的具体措施	75
第二章 公文与人	78
第一节 想明白说明白做明白的统一	79
一、什么是“明白”	79
二、想明白	80
三、说明白	83
四、做明白	86
五、想说做的逻辑变化	87
第二节 公文思维普遍性与特殊性的统一	89
一、公文思维的动力性	89

二、公文思维的规范性	90
三、公文思维的方向性	93
四、公文思维的逻辑性	94
五、公文思维的独立性	95
六、公文思维的发展性	98
七、公文思维的政策分析性	99
第三节 做文做事做人的统一	102
一、关于做文	103
二、关于做事	103
三、关于做人	104
第四节 听说读写的统一	107
一、树立正确的写作观	107
二、树立听说读写统一的实务写作观	108
三、培养良好的语言习惯	109
第五节 “改”“磨”“打”的统一	113
一、在工作中提高写作能力的困境与优势	113
二、好文章都是“改”出来的	115
三、高能力都是“磨”出来的	120
四、强制度都是“打”出来的	120
第三章 公文写作通要	124
第一节 公文的格式	125
一、公文格式观	125
二、公文用纸	127
三、公文要素标识规则	127
四、公文页码	140
五、公文表格	140
六、公文排版、印制、装订	140
七、公文特定格式	141
第二节 公文的文种	142
一、公文的主要种类	142
二、公文的文种分类	143

三、正确选用公文文种	144
第三节 公文的主旨	148
一、公文主旨的含义	148
二、公文主旨的确立和表达	148
三、公文的标题	151
第四节 公文的材料	155
一、公文材料的含义、作用和类型	155
二、公文材料要确凿、充分、典型、新颖	156
三、积累材料的基本原则	157
四、处理材料的常用方法	159
五、合理安排公文材料	160
第五节 公文的结构	161
一、公文结构的含义	161
二、公文结构的要求	162
三、合理安排公文结构	170
第六节 公文的表达方式	179
一、公文表达方式的含义	179
二、公文的叙述方式	180
三、公文的议论方式	181
四、公文的说明方式	186
第七节 公文的主题词	190
一、《主题词表》的编制原则	190
二、《主题词表》的结构	191
三、主题词的标引方法	191
第八节 公文的语病	194
一、公文语病病因	194
二、公文语病类型	195
三、发现公文语病的方法	202
四、修改公文语病的原则	203
第九节 公文创造理论	204
一、公文抄袭	205

二、公文模仿	207
三、公文借鉴	207
四、公文创造	208
第四章 常用公文写作	220
第一节 计划	221
一、计划的含义与作用	221
二、计划的内容与结构	224
三、计划写作需要注意的问题	227
第二节 总结	230
一、总结的含义与作用	231
二、总结的内容与结构	232
三、总结写作需要注意的问题	234
第三节 调研	243
一、调研及调研报告的含义与作用	243
二、调研过程与调研报告的结构	246
三、开展调研活动与写作调研报告需要注意的问题	258
第四节 政务信息	260
一、政务信息的含义与作用	260
二、完善政务信息工作制度	261
三、政务信息写作需要注意的问题	262
第五节 命令（令）	265
一、命令（令）的含义与特点	265
二、命令（令）的分类与用途	266
三、命令（令）写作需要注意的问题	268
第六节 决定	269
一、决定的含义与特点	269
二、决定的分类与用途	270
三、决定写作需要注意的问题	270
第七节 公告	271
一、公告的含义与特点	271
二、公告的分类与用途	271

三、公告写作需要注意的问题	272
第八节 通告	272
一、通告的含义与特点	272
二、通告的分类与用途	273
三、通告写作需要注意的问题	273
第九节 通知	275
一、通知的含义与特点	275
二、通知的分类与用途	275
三、通知写作需要注意的问题	277
附录：会议通知	281
一、树立会议全局观	282
二、会议整体设计	283
三、制发会议通知	288
第十节 通报	289
一、通报的含义与特点	289
二、通报的分类与用途	290
三、通报写作需要注意的问题	290
第十一节 议案	292
一、议案的含义与特点	292
二、议案的分类与用途	292
三、议案写作需要注意的问题	293
第十二节 报告	294
一、报告的含义与特点	294
二、报告的分类与用途	294
三、报告写作需要注意的问题	299
第十三节 请示	301
一、请示的含义与特点	301
二、请示的分类与用途	302
三、请示写作需要注意的问题	302
第十四节 批复	306
一、批复的含义与特点	306

二、批复的分类与用途	306
三、批复写作需要注意的问题	307
第十五节 意见	308
一、意见的含义与特点	308
二、意见的分类与用途	308
三、意见写作需要注意的问题	310
第十六节 函	311
一、函的含义与特点	311
二、函的分类与用途	312
三、函写作需要注意的问题	314
第十七节 会议纪要	320
一、会议纪要的含义与特点	320
二、会议纪要的分类与用途	321
三、会议纪要写作需要注意的问题	322
附录：会议记录与会议简报	326
一、会议记录的含义、特点和作用	326
二、会议记录的写法	327
三、做好会议记录工作	328
四、会议简报	330
第五章 讲话写作	331
第一节 讲话概述	332
一、讲话的作用	332
二、讲话的分类	332
三、讲话的基本要求	333
第二节 如何写好讲话	334
一、换位思考	334
二、实事求是	335
三、“深”“广”“特”“新”	336
四、辩证分析	337
五、逻辑严谨	339
六、精益求精	343

七、写好讲话要过七关	343
第六章 公文传播	345
第一节 信息与传播	346
一、信息	346
二、传播	348
三、人类传播的特征	348
四、人类传播的发展过程	351
第二节 公文信息与公文传播	352
一、公文信息的特殊性	352
二、公文传播的特点	354
三、公文传播的分类	355
四、公文传播的途径	358
五、公文跨界传播现象	360
第三节 公文传播危机	366
一、公文传播危机的概念与特点	366
二、公文传播危机管理	372
三、公文传播危机管理中的公文写作	376
第七章 公文与中国特色社会主义利益	378
第一节 人类活动的利益属性	379
一、人类活动的根源	379
二、需要的划分	380
三、需要的实现	381
四、利益与需要的关系	381
五、利益的特点	381
六、实现利益的基本条件	383
七、实现利益的基本过程	384
八、利益的计算	384
第二节 中国特色社会主义利益体系	388
一、决定中国特色社会主义利益的根本力量	388
二、实现中国特色社会主义利益的根本途径	389
三、实现中国特色社会主义利益的两大平台	390

四、实现中国特色社会主义利益的能力要求	392
第三节 公文五度分析框架理论	394
一、公文利益驱动规律	394
二、公文利益诉求规律	395
三、公文利益反应规律	396
四、公文利益成本规律	397
五、公文利益可能性边界规律	398
第四节 政府任务陈述	400
一、政府任务陈述的含义	400
二、制定政府任务陈述	402
三、执行政府任务陈述	404
后记	406

第一章 公文制度

国家的运作，主要依靠一套科学民主、依法治理、持续改进、规范绩效并重的工作制度。这套工作制度包括领导制度、责任制度、会议制度、立法制度和公文制度等。公文制度影响国家的有效运作，与人民利益息息相关。本书所论公文制度，主要是以国家行政机关公文制度为例。我们不能离开制度来讲公文，否则祸患无穷。

公文制度集中体现为公文处理的规范化、制度化和科学化。公文制度改革是国家系统改革发展的重要组成部分，主要目的就是要通过深化公文处理工作规律的研究、培训 and 实践，加强思想道德和业务技能教育，健全组织程序、规则和法制体系，使各级各类组织、广大领导干部和普通群众不想、不愿、不敢、不能违背公文制度。相对于规律认知而言，组织设计和法制建设问题是公文制度改革的关键和难点所在，虽然《国家行政机关公文处理办法》作出了原则性规定，但在各级行政机关执行过程中特殊性、灵活性、历史因袭性相对较多，而统一性、严肃性、创新发展性相对欠缺。组织制度惰性与人的惰性之间的互动累积，暴露出公文制度设计和组织体系建设上的结构性弊端，直接影响公文处理系统的质量、效率和效益，危及国家的长治久安。

古人所谓“察於刀笔之迹者，即不知理乱之本；习於行阵之事者，即不知庙胜之权”^①，至今看来，仍然是关于依法行文的至理名言，启人心智，回味无穷。

^① 参见《反经》第十三。

第一节 公文概论

公文是公务活动的产物，是依法行政、实现中国特色社会主义利益的重要而基本的工具。公文的特殊性通过其概念、分类、特点、作用和美学特征等方面反映出来。

一、公文的概念

公文概念反映了公文的特有属性，揭示了公文的本质规定，要推动公文理论创新和实践创新，必须正确、深刻、全面地理解公文概念，正如恩格斯在《资本论》英文版序言中所指出的，“一门科学提出的每一种新见解都包含这门科学的术语的革命”^①。

中国“公文”一词，早见于晋代陈寿《三国志·魏志·赵俨传》：“公文下郡，绵绵悉以还民。”随着社会的发展进步，公文的种类、名称及其内涵不断发展变化。

最早的公文总称为“书契”。相传甲骨文以前，已有造书契者，一说是如伏羲氏“造书契以代结绳之政”；一说是黄帝造书契。《易·系辞》记载，“上古结绳而治，后世圣人易之以书契。百官以治，万民以察，盖取诸夫。”其后又有典册、枢机文、官文书、案牘、公牘等名称。如《文秘实用手册》汇编古代应用文种 75 种，包括章、表、议、奏、奏记、奏折、疏、书契、笺、记、谱信、状、诉状、帖、堂帖、帖括、帖子词、试帖词、谟、诏、诏书、哀诏、制诏、谕、谕帖、檄、玺书、移书、曾封、敕、敕牒、敕甲、敕命、敕谕、敕旨、手敕、策、策命、策书、策论、诰、诰命、诰敕、命、令、铁券、训、关文、牒、牒呈、移、咨、咨报、咨呈、照会、誓、符、符传、判、辞、辞命、铭、墓志铭、座右铭、哀、哀辞、哀策、哀启、碑、传、别传、自传、外传、事略、八股文等。^②其中，除帖括、帖子词、试帖词、策论、铭、墓志铭、座右铭、哀、哀辞、哀启、传、别传、自传、外传、事略、八股文等 16 种外，其他均为公文。此外，历朝历代公文文种还有诸多说法，例如：典、盟书、书、制、戒书、驳议、圣旨、切责、令旨、教、启、笺启、除身、告身、榜子、敕授、批答、帖黄、呈状、故牒、申状、懿旨、教旨、宣命、揭贴、题本、牒上、告示、详、朱谕、谕帖、传谕、上谕、堂谕等。可见自古以来，公文就是公务活动的产物，是国家典章礼制的重要文字载体，是推动国家政

^① 《马克思恩格斯全集》第 44 卷，人民出版社，2001 年版，第 32 页。

^② 刘越、王尔平主编，《文秘实用手册》，中国书籍出版社，1996 年版，第 344～355 页。