

安徽省高校“十一五”省级规划教材

修订版

当代写作学系列教程

gongwen yu shenlun
xiezuojiaocheng

公文与申论 写作教程



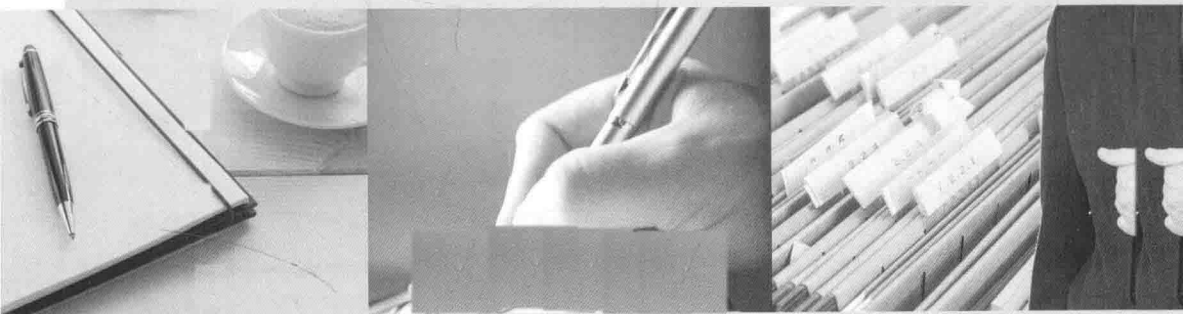
郭其智 / 主编



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

安徽省高校“十一五”省级规划教材

公文与申论 写作教程



主 编 郭其智
副主编 王婉婉 朱 晨
编 委 (以姓氏笔画为序)
王婉婉 方国武
朱 晨 叶罕云
袁修雨 郭其智



合肥工业大学出版社

内 容 提 要

本教材由具有多年公文与申论教学实践经验的专家学者共同编纂而成。上编介绍了公文的基础知识和基本理论,以及党政机关公文文体、常用事务文书文体的写作。每章后附有考试真题和专项训练题,以切实提高学生的公文写作能力。下编介绍了申论的性质、内容和写作要求,并附近年来中央、国家机关公务员录用考试申论试题和试卷评析及参考答案。全书遵循“学以致用、讲练结合”的原则,突出实用性和可操作性。

本书是安徽省“十一五”规划教材之一,可作为普通高等院校毕业生报考国家公务员的参考用书,也可作为各级各类公文写作人员的岗位培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

公文与申论写作教程/郭其智主编. —修订本. —合肥:合肥工业大学出版社,2016.9
ISBN 978-7-5650-3002-4

I. ①公… II. ①郭… III. ①公文—写作—教材②公务员—招聘—考试—中国—教材
IV. ①H152.3②D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 223257 号

公文与申论写作教程(修订版)

郭其智 主 编

责任编辑 朱移山

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2008 年 3 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号		2016 年 9 月修订版
邮 编	230009	印 次	2016 年 9 月第 6 次印刷
电 话	总编室:0551-62903038	开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
	发行部:0551-62903198	印 张	23.25 字 数 448 千字
网 址	www.hfutpress.com.cn	印 刷	安徽联众印刷有限公司
E-mail	hfutpress@163.com	发 行	全国新华书店

ISBN 978-7-5650-3002-4

定价:48.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

修订版前言

满足大学生报考公务员的迫切需要，面向高年级大学生开设公文与申论写作课势在必行，高等学校学分制改革方案的实施，高等学校选修课程的增加，也为这门课程的设置提供了一个非常重要的平台。为切实提高大学生公文写作能力与申论写作能力，满足大学生报考国家公务员及从事管理工作的需要，我们编写了《公文与申论写作教程》一书。

本教材出版以后，受到了省内外高校教师和学生的好评，2008 年被评定为安徽省高校“十一五”省级规划教材，教材多次再版。2012 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《党政机关公文处理工作条例》，为了贯彻该文件的精神，经广泛征求意见，我们决定将本教材修订再版。

本教材的特点是：

内容翔实新颖，结构系统科学。本教材针对公务员录用考试中侧重于写作的特点，将公文与事务文书写作和申论写作融为一体进行全面阐述，力求做到内容翔实新颖、结构系统科学。全书分为上编和下编，上编详细介绍了常用公务文书的性质、特点及各种公务文书文体的写作知识和范例；下编详细阐释了申论考试的缘由、性质、特点及程序，介绍了申论考试中可能涉及的当前的重要时事政策、社会热点，以及申论考试中的阅读理解技巧、归纳概括技巧、提出对策技巧、综合分析技巧和语言表达技巧。

既有基础理论，又有技能训练。本教材以国家公务员考试对应试者能力素质的要求为依据，帮助高校大学生真正掌握公务员考试的目的要求以及应试方法与技巧，切实提高大学生的综合素质和应试能力。体例上既有简明扼要、深入浅出的基础理论阐述，又有题型多样的应试训练设计；既有文体写作的知识介绍，又有例题的分析研讨；还安排了相应的“真题链接”“专项练习”，进行知识、能力、技巧方面的综合练习。因此，本教材便于在教学中进行科学合理、循序渐进的写作训练，集“学”“练”“写”于一体，切实提高学生的写作水平。

本教材共分八章。各章执笔人分别是：第一、二、四章由郭其智编写；第三章由王婉婉编写；第五章由朱晨编写；第六章由袁修雨编写；第七章由叶罕云编写，第八章由方国武、郭其智编写。近年中央、国家机关公务员录用考试申论试题及试卷评析由朱晨编写。

本次再版时，编者对全书的内容进行了修订，最后由郭其智对全书内容和文字方面进行了统稿。

本教材在编写过程中，参阅了有关论著和教材，援引了其中的某些例文和习题，限于篇幅，未能一一标明，在此谨向原作者致以诚挚的谢意！

编 者

2016年9月1日于合肥

目 录

上编 公文写作

第一章 公文概述	(3)
第一节 公文的性质与分类	(3)
第二节 公文的特点与作用	(11)
第三节 公文的稿本与格式	(14)
第四节 公文的处理	(20)
第五节 学习公文写作的意义和方法	(25)
[真题链接与专项训练题]	(29)
第二章 公文写作的特点和构成要素	(35)
第一节 公文写作的特点和要求	(35)
第二节 公文的主旨	(40)
第三节 公文的材料	(43)
第四节 公文的结构	(48)
第五节 公文的语言和表达方式	(53)
[真题链接与专项训练题]	(69)
第三章 党政机关公文写作	(76)
第一节 党政机关公文概述	(76)
第二节 决议	(79)
第三节 决定	(82)
第四节 命令(令)	(86)
第五节 公报	(89)
第六节 公告	(93)
第七节 通告	(96)

第八节 意见	(103)
第九节 通知	(110)
第十节 通报	(118)
第十一节 报告	(124)
第十二节 请示与批复	(129)
第十三节 议案	(135)
第十四节 函	(137)
第十五节 纪要	(141)
[真题链接与专项训练题]	(147)

第四章 常用事务文书写作

第一节 事务文书概述	(156)
第二节 计划	(157)
第三节 总结	(164)
第四节 调查报告	(171)
第五节 述职报告	(177)
第六节 简报	(183)
第七节 规章制度	(188)
第八节 领导讲话稿	(196)
[真题链接与专项训练题]	(202)

附录一 党政机关公文处理工作条例

附录二 党政机关公文格式

下编 申论写作

第五章 申论写作概述

第一节 申论的性质和特点	(237)
第二节 申论写作的内容和结构	(244)
第三节 申论写作的语言特色和文风要求	(250)
[真题链接]	(255)

第六章 申论写作的知识储备

第一节 紧密跟踪时事热点	(266)
--------------------	-------

第二节 掌握国家的方针政策	(274)
第三节 熟悉申论的答题技巧	(276)
[真题链接]	(285)
第七章 申论写作的能力要求	(298)
第一节 阅读理解的能力	(298)
第二节 归纳概括的能力	(304)
第三节 提出对策的能力	(310)
第四节 综合分析的能力	(315)
[真题链接]	(321)
第八章 申论论说文写作	(333)
第一节 论说文概述	(333)
第二节 论说文的写作构思	(339)
第三节 论说文的文体写作	(346)
[真题链接]	(353)

上编 公文写作

第一章 公文概述

第一节 公文的性质与分类

一、公文的性质

公文是公务文书的简称,是指一个国家统治阶级在管理国家、处理各种公务活动时制作和使用的文字材料。在我国,党政机关公文是党和政府在领导党的事业和治国理政方面,用以部署工作、传达政策、沟通信息、联系事务的具有特定效力和规范格式的文书,是依法行政和进行公务活动的重要依据。

公文有广义和狭义之分。广义的公文是指在社会活动中为处理公共事务而形成并使用的具有特定效力和惯用体式的公务文书,其中包括2012年4月16日中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《党政机关公文处理工作条例》中的十五种公文,还包括党政机关、企业事业单位以及群众团体在处理各种公务活动中所形成并使用的文字材料,如计划、总结,调查报告,典型材料,专用书信(如介绍信、表扬信、慰问信、感谢信、决心书、建议书)等等。狭义的公文,则专指党和国家政府机关用公文法规正式规定的、具有法定效力和规范体式的公文文种,即《党政机关公文处理工作条例》中的十五种公文: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。

为了进一步理解公文的含义,需要弄清公文与文书、文件这三个既有联系、又有区别的概念。

文书是人们用来表达意图、进行联系、处理事务的书面材料。文书包括公务文书和私人文书。公务文书即指机关单位、社会组织为处理公共事务而形成、使用的文书,也就是公文。私人文书是指个人为处理自身事务而形成、使用的文字材料,如手稿、传记、证书、回忆录、书信、日记、契约、遗嘱等。

文件是指印有固定版头的供贯彻执行或学习参考的那一部分公文,其时效性、权威性很强。一般来说,文件主要是指上级机关下发的具有重要执行作用的那一部分公文,而行政公文中的函、任免通知等均不冠以“文件”字样的文头标识。从外延来看,文书的外延较大,公文的外延次之,文件的外延较小。

二、公文的起源和发展

我国公文产生很早。文字和国家的出现,出于管理繁复公务的需要产生了公文。古代史的研究成果告诉我们,大概在原始社会的后期,由于生产的发展,社会生活的日益复杂化,出现了管理公共事务的组织(如氏族和部落),也开始有了部落的首领(如传说中的“三皇”“五帝”)。部落的首领要组织祭祀、安排生产的分工以及产品的分配与交换、解决氏族间的争端等公共事务。早期的公务活动主要靠口耳相传和结绳记事来处理,后易为公文。《易经·系辞下》说:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契。百官以治,万民以察,盖取诸夬。”先秦古籍中,曾有仓颉造字说。《汉书·古今人表》称仓颉是“黄帝史”,执掌记录帝王言行。据此推测,可能在黄帝时期已有了公文。《周礼·春官·外史》中记载三皇五帝时有文书“三坟”“五典”“八索”“九丘”流传于世。“三坟”“五典”,是当时的政典、法规类公务文书,但今天已见不到了。1899年在河南安阳小屯村出土的殷墟甲骨文,其中的内容涉及了殷商王室的活动和权力的实施,不少可看作早期的公文。

春秋时经孔子删定整理的《尚书》,是我国第一部以公文为主的文献汇编。它汇集了虞、夏、商、周时期的重要公牍文书。《尚书》中有典、谟、训、诰、誓、命六种公文文体,共计100篇(现仅存28篇),都是下行公文,用以宣王之号令。“典”是古代法典之书,《说文解字》解释“典”代表书册放在几案上,有尊贵之意。从内容来看,《尧典》《舜典》主要记载了古代帝王的政治业绩和统治经验。“谟”,《说文解字》释为“议谋也”,为上古领导集团商讨策略的记录。“训”,《说文解字》释为“说教也”,是君训导其民的训词。“诰”,《说文解字》释为“告也”,是帝王公布政令、告诫勉励之辞。“誓”,《说文解字》释为“约束也”,是出兵征伐时告诫将士臣民的约束之辞。“命”,《说文解字》释作“使也,从口,从令”,即古代君王之命。

从春秋战国到清末,是中国的封建社会时期。在这一漫长的历史时期,随着社会的发展、公务的繁杂,公文有了很大的发展。从类别上分,有朝廷公文和官府公文两大类。公文文种的划分也愈加精细,如上行公文有奏(秦以前称上书)、疏、章、表、牒、申、启、呈、状、文册、揭帖、驳议等十多种;下行公文有旨、制、诏、策、敕、令、教、册、谕、符、檄等一二十种;平行公文有移书、刺、咨、关、照会等。公文体式在发展中日臻完善,格式也渐趋固定。如秦汉时就有了公文的“抬头”制度、“用印”制度等,为公务文书的格式化、程式化起到了定调作用。古代公文在治国理政、经世济民方面留下许多优秀的名篇,如李斯的《谏逐客书》,贾谊的《陈政事疏》《论积贮疏》,晁错的《论贵粟疏》《言兵事疏》《守边劝农疏》,赵充国的《屯田策》,魏征的《谏太宗十思疏》,王安石的《上仁宗皇帝言事书》,包拯的《乞不用赃吏》《请救济江淮饥民》,海瑞的《禁馈送告示》等都是

脍炙人口的公文佳作,在经国安民方面起到了重要作用。

公文一词,最早见于汉代荀悦的《汉纪》中。《汉纪·武帝纪》:“苞苴盈于门庭,聘问交于道路,书记繁于公文,私务众于官事”。古代公文又叫“官文书”“官书”,汉时称“文书”,宋明两代称“文书”“文牒”,清又称“枢机文”“本章”,民国初年称为“公牒”。

辛亥革命以后,公文发生了重大变革。中华民国临时政府成立后的第二号公告就是《公文程式令》。废除了封建王朝沿用的制、诏、诰、敕、题、奏、章、本、表、笺等公文文种,规定政府使用的文种为九种。其中上行文一种:呈;下行文六种:令、谕、批、示、公布、状;平行文一种:咨。废除封建公文的避讳、平阙等陈腐格式和大人、老爷等封建称谓。以后,国民政府又进行了多次公文改革,其中最具有进步意义的是提倡使用白话文和分段及使用标点。但由于国民党政府的腐败反动,加上公务文书的撰写者受旧文化传统的影响,其制发的公文话语文白交杂、迂腐冗赘,结构上由前由、引叙、后由、结论四部分组成,有八股文风,“还是脱离不了等因奉此的老套”^①。

中国共产党及其领导下的革命政权,开始就重视公文的拟制和处理工作。建党初期,中央第228号通知要求:“极力减少文件的来往,……绝对废止空洞的虚文,要有实际材料,提出具体的内容。”1931年中央工农民主政府成立后,第一个公文处理文件《文书设置办法》由瞿秋白起草、周恩来同志批示后公布。1942年1月,陕甘宁边区政府颁发了《陕甘宁边区新公程式》,将公文规定为主要公文和辅助公文两类。主要公文有:命令、布告、批答、公函、呈文五种;辅助公文有:指示信、报告、快邮代电、签条、通知五种。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》,对公文处理做出明确的规定。1948年7月东北行政委员会办公厅颁发了《简明公程式》《公文处理办法》。1948年9月华北人民政府秘书厅也发出了《公文处理暂行办法及办事通则》。这一系列有关规定,使公文逐步系统化、完整化。到解放战争时期,使用的下行文有:令、训令、指令、通令、指示、条例、函、批复、决定、通报、布告;上行文有:请示、报告、呈文、签呈、转呈;平行文有:通知、公函、便函。这些公文文种在战争时期按工作需要简要设置。另一方面,我党及其领导下的革命政府的公文,开创了理论联系实际、内容和形式完美统一、语言准确鲜明生动的新文风,摒弃了“为通令事”“为布告事”“案奉”“案据”“等因,奉此”等陈旧套语,以崭新的面貌出现在人们面前。

新中国成立以后,党中央和国务院对公文写作和公文处理作了许多明确的规定。1950年4月,中共中央印发了《关于统一文件用纸与格式的规定》,对公文处理工作进行了规范。1951年9月29日,政务院发布了《公文处理暂行办

① 张润书《行政学》,台湾三民书局1976年版,第659页。

法》，对公文处理工作原则、公文种类、体式及撰写要求等，作了全面具体的规定。1955年，公布了《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》；1956年11月中共中央办公厅发布了《中国共产党县级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》；1957年10月，国务院秘书厅发布了《关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》；1981年2月27日，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，国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》；1989年4月25日，中央办公厅发布了《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；1993年11月21日，国务院办公厅修订后发布了《国家行政机关公文处理办法》。1996年5月3日，中共中央办公厅发布了《中国共产党机关公文处理条例》，2000年8月24日，国务院发布了《国家行政机关公文处理办法》（见表1-1所列）。

表1-1 新中国成立后国家行政机关公文种类发展情况一览表

时 间	1951.9.29	1957.10	1981.2.27	1987.2.18	1993.11.21	2000.8.24
发布文件名称	《公文处理暂行办法》	《关于对公文名称和体式问题的几点意见（稿）》	《国家行政机关公文处理暂行办法》	《国家行政机关公文处理办法》	《国家行政机关公文处理办法》	《国家行政机关公文处理办法》
文种数量	7类12种	7类12种	9类15种	10类15种	12类13种	13种
文种名称	命令	命令、令	命令、令、指令	命令（令） 指令	命令（令）	命令（令）
					议案	议案
			决定、决议	决定、决议	决定	决定
	指示	指示	指示	指示	指示	意见
	批复	批复、批示	批复	批复	批复	批复
	报告、签报	报告、请示	报告、请示	报告、请示	报告	报告
					请示	请示
	通报、通知	通知、通报	通知	通知	通知	通知
			通报	通报	通报	
	布告、公告、通告	布告、通告	布告、公告 通告	布告、公告 通告	公告、通告	通报
						公告
	公函、便函	函	函	函	函	通告
						函
				会议纪要	会议纪要	会议纪要

2012年4月16日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《党政机关公文处理工作条例》,实行了党政机关公文的统一,共15种公文文种。

三、公文的分类

公文在其使用 and 发展的过程中,逐步形成了不同的类别。对公文进行科学的归纳分类,分析其不同的特点和规律,有助于掌握各类公文文种的不同用途及其写作规律,从而正确地撰写公文。例如不同种类的公文,有不同的写作要求。上行文的语气要尊重、谦和,下行文的语气要明确、坚定。不同种类的公文还有不同的行文规则。此外,通过对同类公文的相互比较,掌握其写作异同,可以指导公文写作实践,更好地发挥公文的效用。

对公文进行分类,有利于公文的正确行文。不同种类的公文有不同的行文规则。公文是有确定受文对象的文章,哪些公文是送给上级机关的,哪些公文是送给下级机关的,哪些公文是送给平级机关的,有严格的区别和规定。只有了解了公文的分类及其行文规则,才能正确地行文。如上行文不能抄送给下级机关,而某些下行文可以抄送上级机关。机密性的公文,有特殊的标识规定和严格的行文范围。这些,都需要我们认真研究和掌握。

对公文进行分类,还有利于公文的处理。一般来说,收文单位对公文的处理,大多是根据公文的类别来分别采取不同的处理办法。例如属于紧急公文,应急送有关方面进行处理;对于保密公文,要按保密要求处理;属于参阅性文件(俗称“阅件”),应组织传阅;属于承办性公文(俗称“办件”),应送交有关领导批示交有关部门办理。另外,公文分类也是立卷归档的基础。只有先将公文进行分类,才能将公文按类归档,进行分门别类的处理,提高公文处理的效率。

对公文进行分类,有助于对公文进行深入的科学研究。1993年以前,“请示”和“报告”是一个类别,在实践中常常容易混淆。后来为了严格区分它们的作用,将其分为两类。1993年《国家行政机关公文处理办法》还根据行文实际,取消了行政公文中的“决议”“布告”“指令”这些文种,使文种间区别更加明显,相互不产生交叉现象。2012年,根据社会工作的变化和实际需要,党政公文合二为一。科学地分析公文的类别,进行深入的理论探讨,有助于公文设置的科学化。

根据不同的标准,可以把公文分为不同的类别。下面介绍几种不同的分类方法。

(一) 根据公文的性质用途分类

根据性质用途不同,公文可以分为法律法规类公文、法定公文、专用公文、辅助公文。

1. 法律法规类公文

法律类如宪法、刑法、婚姻法等;法规类包括政府法规、地方法规、部门规

章等。

2. 法定公文

法定公文一般是指党政、人大、军队机关用公文法规规定使用的公文文种。其中党政机关公文是各级各类机关普遍使用的公文,有些教材也称之为通用公文。

3. 专用公文

专用公文是指在一定业务范围内,按照特殊需要而专门使用的有专指内容和特定格式的公文。包括:军事公文(13种);司法文书(如起诉书、判决书、公证书、调解书、辩护词等);经济文书(如招标书、投标书、合同书、协议书等);外交文书(如声明、照会、条约、国书等)等。专用公文的特点是专业性强,仅使用于特定的业务机关和业务范围内。

4. 辅助公文

辅助公文是指机关单位常用的处理公共事务的辅助性的文字材料。这些文字材料使用频率高,是处理公务不可或缺的,但不用红头文件形式,其权威性不如法定公文。当要获得法定权威性时,可以前面用通知或报告下发或上报。辅助公文主要包括:(1)规章制度类公文;(2)计划总结类公文;(3)信息简报类公文;(4)书信来往类公文。

(二)根据行文方向分类

根据行文方向,公文可以分为上行公文、平行公文、下行公文三类。

1. 上行文

上行文即下级机关向具有隶属关系的上级机关、指导机关的行文,上行公文主要用来向上级机关报告工作、反映情况,请求上级机关批复或给予工作上的指导与帮助。通用公文中请示、报告两种是上行公文。

上行文的行文方式有逐级行文(是指下级机关向具有隶属关系、指导关系的直接上一级机关行文,是最基本、最常用的行文方式)、多级行文(是指下级机关在必要时向具有隶属关系的上一级机关和更高一级的上级机关行文,一般在特殊情况下如遇有重大问题时才可使用)、越级行文(是指下级机关在非常必要时,越过有隶属关系的上级机关向更高级的上级机关行文。一般在非常情况下使用,如遇到重大灾情、疫情,或遇到与上级机关有争议无法解决,或检举、揭发上级机关,或更上级机关指定越级上报的事项)三种。

2. 平行文

是向同一系统的同级机关或非同一系统的任何机关之间来往联系的公文,这是不分系统、级别、地区、性质的机关之间彼此联系工作、沟通情况、询问问题时使用的公文,通常以知照、商洽、联系为主要内容。最常用的是函,也包括知照性的通知等。

3. 下行文

是上级机关向所属被领导、被指导下级机关发送的公文。其内容一般具

有指导性,体现上级机关的领导职责和对工作的指导部署。如命令(令)、决定、决议、指示、通知、通报、批复、条例、规定等。

下行文的行文方式有逐级行文(指采取逐级下达的方式或只对直属的下一级机关行文的方式)、多级行文(指上级机关根据需要同时向几级下级机关行文)、直达基层行文(指上级机关直接向最基层机关行文)。

(三)根据公文的内容分类

根据公文的内容,公文可以分为指挥类公文、报请类公文、知照类公文、规范类公文等。

1. 指挥类公文

它是指各级领导机关(有时是领导者个人)制发的、用以施行领导、实施指挥、指导工作的公务文书。常见的主要有命令、决定、决议、批复,以及一些带部署性内容的通知等。

2. 报请类公文

它是下级机关向上级机关(有时也指平级机关之间,如同级政府向同级人大)报告工作、反映情况、提出建议,请求指导和回复的公务文书,如报告、议案、提案、请示等。

3. 知照类公文

它是指党政机关、企业事业单位互相间在通报有关情况、知照有关事项、提出某些要求时所使用的公务文书,例如公告、通告、知照性通知等。

4. 规范类公文

它是指国家权力机关、各级党政机关制定和发布的、人们应当普遍遵守的对组织、个人或工作活动的规范和要求。如法律、法规、规章、制度等。

5. 其他类别公文

例如会议类公文,有会议记录、会议纪要、决议、会议总结、会议发言材料等;书信类公文,有建议书、倡议书、介绍信、表扬信、慰问信、感谢信等;契约类公文,有合同、协议书、意向书等。

(四)根据行文方式分类

根据行文方式,公文可以分为内部文件、对外文件、收入文件、发出文件、公布文件。

1. 内部文件

它是指党政机关、社会团体、企业事业单位等各部门、各系统内部使用的文件。一般不对外散发和传播,大多有一定的保密要求。

2. 对外文件

它是指本单位与上下级机关、同级机关、不相隶属机关进行联系而制发的文件。

3. 收入文件

它是本单位收到的上级机关单位、下级机关单位及其他外部单位发来的文