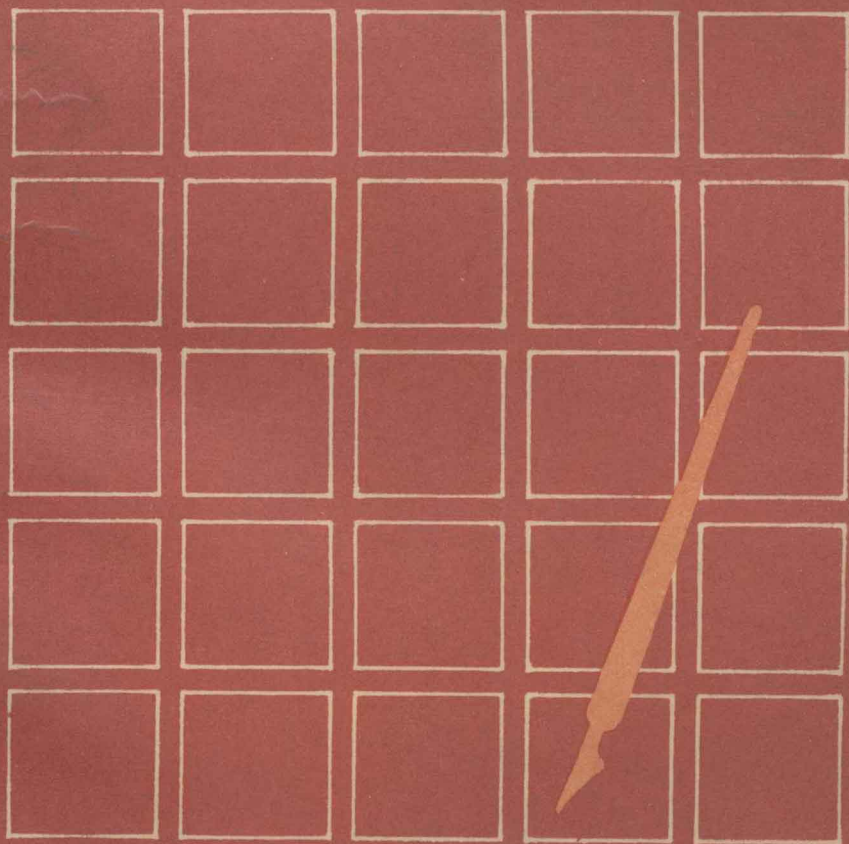


GONG WEN PING GAI XUE

李刚英 王占德 温妮妮 主编

远距离教育音像出版社

公文评改学



秘书知识系列教材之一

公文评改学

李 刚 英
王 占 德 主编
温 妮 妮

远距离教育音像出版社
一九九一年·沈阳

责任编辑 何 军

责任校对 王桂琴

封面设计 李 军

公 文 评 改 学
李刚英 王占德 温妮妮 主编

远距离教育音像出版社出版发行
(沈阳市皇姑区黄河北大街 50 号)
中共辽宁省委机关印刷装订厂印刷
各 地 新 华 书 店 经 售

字数 430 千字开本 850×1169 印张 16. 5
印数 1——5000 册
1991 年 6 月沈阳第一版 1991 年 6 月沈阳第一次印刷

书号 辽出临图字〔1991〕第 131 号
YJS〔音读〕9 1—X 0 2 5 号
定价 8.00 元

目 录

序.....	1
--------	---

绪 论

第一节 必须重视公文的修改.....	1
第二节 公文评改学建立的意义.....	6
第三节 公文评改的原则.....	7
第四节 公文评改的范围.....	9
第五节 公文评改的方法	11

第一章 公文规范种种

第一节 公文格式	13
第二节 数字用法	30
第三节 标点符号的使用	37
第四节 名称简用	40
第五节 引文注释	42
第六节 时间表述和度量衡用法	44
第七节 规范用字	45
第八节 行文关系	46
第九节 行文规则	49

第二章 指挥性公文

第一节 命令（令）	53
第二节 指令	56
第三节 指示	58
第四节 批复	61

第三章 告知性公文

第一节 通知	71
第二节 通报.....	105

第三节	简报	119
第四节	公报	138
第五节	公告	140
第六节	布告	147
第七节	通告	153

第四章 报请性公文

第一节	请示	166
第二节	报告	197

第五章 议决性公文

第一节	决定	235
第二节	决议	250

第六章 规范性公文

第一节	规范性公文概说	261
第二节	条例	267
第三节	规定	276
第四节	办法	284
第五节	细则	290
第六节	章程	295

第七章 契约性公文

第一节	合同	302
第二节	协议书	322
第三节	公约	333

第八章 纪实性公文

第一节	记录	343
第二节	大事记	360
第三节	会议纪要	368

第九章 计划类公文

第一节	规划	382
-----	----	-----

第二节	计划·····	398
第十章 总结调查性公文		
第一节	总结·····	423
第二节	调查报告·····	434
第十一章 函		
第一节	函的概说·····	463
第二节	函中常见文病例析·····	465
第十二章 公文逻辑概说		
第一节	公文逻辑错误举例·····	483
第二节	加强思维的逻辑训练·····	488
附录:		
1、	国家行政机关公文处理办法 ·····	492
2、	中国共产党各级领导机关文件处理工作 暂行条例(征求意见稿) ·····	498
3、	国务院秘书厅关于秘书工作部门对公文文稿 进行把口的几点意见(草稿) ·····	507
跋	·····	512

绪 论

公文是发布政策法令、传达工作意图、联系公务和记载工作情况的一种工具，是国家机关、企事业单位和一切社会团体组织活动、传达政策、公布法令、商洽业务、指导工作、沟通情况的重要工具。为了使公文在整个国家机器运转中顺利地完成任务，作为国家机关的工作人员，不仅是秘书要懂要会写会改公文，领导也应懂并且会写会改公文，其他人员也应既懂又会写会改公文，这样才会使整个国家机器运转正常。

评改公文，不仅仅是个技术问题，主要的是个政策问题。但在大政方针无误的情况下，技术问题，如格式问题、语言问题、逻辑问题等又突出地摆在公文拟制者、签发者面前。本章拟就公文评改的意义、原则、范围、方法等进行较为详细、系统的阐述。

第一节 必须重视公文的修改

公文写作是一项综合性的技术业务性工作，每个从事公文写作的同志都应对自己提出严格的专业业务训练要求，既要有较高的马列主义政策理论水平，又要有丰富的实践经验，既要有较高的文字写作素养，又要有比较广泛的专业、技术、业务、管理方面的知识。只有这样，才能使自己起草的公文适应四化建设的需要。

毛泽东同志在《工作方法六十条》中曾明确指出，作为一名机关干部，作为一名好的公文写作者，“要较多地懂得马克思主义，又有一定的文化水平、科学知识、词章修养”，“要学点文学、文

法和逻辑”。

然而，有些部门和有些领导同志，对在机关和企事业单位里工作的同志们，在公文写作方面，往往是使用得多、培养训练得少，再加上我国现有大专院校原来没有、现在也很少有教授公文写作的专业课程，以致使“秀才乏人”成了一种普遍的现象。因此，在公文制作中出现了文件制作有错甚至有原则性错误，这是不能允许的。各级各类干部必须重视公文的修改，使之更好地为四化建设服务。下面分四个方面谈一下公文修改的意义。

一、公文修改是对党的事业负责的表现

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我们的国家机关所制发的公文，是为巩固和发展社会主义革命和建设的成果，为深化经济体制和政治体制改革、管理国家政务和社会事务而服务的，因此，公文制发本身就是一场严肃的政治任务。

修改公文，首先要看文中所提出的观点、意见、办法是否符合四项基本原则。如果发现与四项基本原则有悖或不相吻合则应立即纠正，以免造成大的损失。其次要看公文中所提方针政策性意见、办法对推动生产力发展是有利还是无利。任何一个国家，都以发展本国生产力为目的。我国是社会主义国家，我们所制定的政策、法规必须有利生产力发展，否则就是错误的，甚至是反动的。

第三，公文的观点、意见、办法要符合客观实际，符合事物发展的客观规律。公文制发只有符合中国国情的实际，才会使社会主义革命和建设顺利前进，否则，将会出现大的失误甚至倒退。如一九六六年五月中央政治局扩大会议通过的《五·一六通知》和同年八月八届十一中全会通过的《关于无产阶级文化大革命的决定》，这两个纲领性的文件，都基于对当时中国形势的错误估计而出笼，结果在中国造成十年“浩劫”，给党、国家和人民带来巨大

灾难。

邓小平同志亲自主持起草的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》一文，前后酝酿一年多，中间又经过从几十人到四千人的多次讨论，以后又经中央政治局扩大会议讨论。这篇决议的出台，为拨乱反正、建设有中国特色的社会主义奠定了理论的基础。在这篇《决议》精神指引下，全国人民投入了改革的潮流之中，使中国走上了繁荣富强的道路。

二、公文修改是公文写作的一个重要环节

文章不厌百回改。从某种意义上说，好文章不是写出来的，而是“改”出来的。在通常情况下，一个完整的写作过程，应当包括准备、起草和修改三个阶段。首先是准备阶段，包括审题、构思、确定主题、选择材料、编写提纲等；其次是起草阶段，即起草文稿、完成初稿；最后是修改阶段。

毛泽东同志在《反对党八股》一文中指出：“鲁迅说‘至少看两遍’，至多呢？他没有说，我看重要的文章不妨看它十多遍，认真地加以删改，然后发表。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，就是不懂得作文章的起码知识。”可见修改自己的和别人的文章，要有强烈的责任心，同时，要改好文章，必须具备一定的知识。试想，不懂得公文写作常识的人怎能对公文常识的错误进行修改呢？因此，修改公文本身就是公文写作的一个重要环节。

古今中外的伟大人物都十分注重对其文章的修改，拉法格在《回忆马克思》（人民出版社1954年版第12页）中指出：“他（指马克思——引者注）对他底写作从没感到满意过，修改了又修改，并且总是觉得文字表现没有达到思想所达到的高度。”维阿·卡尔宾斯基在《列宁和编辑工作》（《忆列宁》，人民出版社1955年版第68页）中写道：“如果有必要，弗拉基米尔·伊里奇会要求把文章改了又改。”可见，修改公文并非易事，乃是写作知识的综合

反映。

公文写作除政策与技术方面问题之外，主要是写作技巧方面的问题，如用语的调整、材料的增删、顺序的安排等等。公文修改者尚无一定的写作知识，是根本无法完成修改的任务的。

公文修改过程，除政策性问题外，其余主要是写作技巧问题，修改一次，就是对写作技巧的一次锤炼。

三、公文修改是对主送机关负责的表现

所谓主送机关，就是公文行文的对象，也就是主办与答复行文的机关。这是公文发出后能否得到及时处理的一个关键问题。主送单位对于发文机关的缘由不明，事项不清，就无法去做。因此，公文文稿的修改，使之适合主送机关的实际情况，以便实行。

如公文的主旨同宪法、法律有矛盾，与党和国家的方针政策有抵触，下级主送机关则无法去执行；执行了，也会给革命事业带来损失。一九六六年五月中共中央政治局扩大会议通过的《五·一六通知》，由于其主旨的错误，带给中国人民的是十年动乱。痛定思痛，教训是多么深刻啊！

文稿中的一些具体规定，倘与平行机关发布的有关规定有矛盾，则应与之磋商、修定，否则，将产生矛盾和纠纷，使主送机关在执行中无所措手足。如某省 1982 年 5 月 17 日发的 [1982] 68 号文件第 14 条规定，老干部在办理离休时，可允许回原籍探亲，或到原来长期坚持革命斗争过的地区探望访问一次，时间不超过二个月。可允许一名家属陪同。差旅费由原单位报销。这个规定同劳动人事部 1982 年 12 月 10 日劳人老 [1982] 10 号文规定不一致，结果，使收文单位接文后无法执行。遇到此类问题，撰稿单位负责核稿者应主动与有关单位联系一下，这样就可使行文恰当可行。

文稿中的新规定同本地区、本部门、本单位以前所发文稿的规定是否一致，倘有抵牾，当宣布以何文件规定为准，这样才使

主送机关执行有据。如某省关于农村计划生育的规定前后发的两个文件有多处不一致，在第二个文件中结尾处就宣布以前文件规定停止执行，以本规定为准。这样就使下级机关在执行中有了依据。

文稿中对所要做的事情所作的规定，倘不符合客观实际，主送机关将无法实施。如《宪法草案》的第23条规定：“国家提倡和推行计划生育，使人口同经济和社会发展的各项计划相适应。”在这里，用“提倡”二字就把计划生育变成没有行政约束力了，因为你提倡，他可办也可不办。在《新宪法》里对这一条改为：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”这样一改，计划生育的行政约束力就突出了，主送机关执行就有凭据了。

从以上几例可以看出，公文的内容直接关系到受文机关的执行、批答，因此，修改公文，使之利于受文机关的理解、执行、批答，这样，才能使受文机关落实无误。

四、公文修改是搬倒“文山”的有效途径

多年来，有关方面一再呼吁搬“文山”，填“会海”，由于没有十分有效的措施，“文山”搬而不走，“会海”填而不满。加强公文修改是搬倒“文山”的有效途径。

如请示，按规定，其主送机关只能是一个，请示事项一文一事，而有的单位向上写请示时，生怕一个单位解决不了事，就写二个，甚至几个，致使这些单位接文后互相推诿，谁也不去主办；请示一文多事，使主办单位难以处理，因为有的事项归主办单位管，有的却超出了主办单位的权限，使他无法也无权作出批答，这样，自然是请示写了不少，但事也没办成。如某单位向省控制社会集团购买力办公室请示购买一套电化教学设备，同时又提出要五个劳动力指标，以便开办电化教学馆。作为省控购办，他只负责社会团体购物指标问题，让他批劳动力指标，这就不不是他所能

办的了。因此，面对这份多项请示，省控购办只好搁置一边，不置可否了。类似例子是不少的，倘有许多单位都这样行文，“文山”怎能搬倒呢？所以，修改公文，对这些问题必须加以审定，使之符合《国家行政机关公文处理办法》关于各文种的使用规定。

有些公文赘语连篇，主题不明；有些公文缘由部分有事项、事项部分有缘由；有的公文事项部分缺东少西，一次发文不行，就再补发，一补再补，公文岂能不成“山”？

为改变这种局面，就要对公文的文稿进行彻底的修改，从格式到语言，从政策到标点，全面地、深刻地、细致地修改，这样，不合格的公文自然就减少了，“文山”自然就自动蜕化了。

第二节 公文评改学建立的意义

修改公文，要能指出毛病，同时要讲清病因，这样，才会使公文撰制者心悦诚服，同时也使他明白错的原因，下不为例。指出公文的毛病并加以说理、修改，这就是公文的评改。过去，一些公文撰稿者、核稿者对此也作过一些工作，然从未有过系统的修改理论研究。为了提高公文评改的质量，促进公文正常运转，我们建立了公文评改学，其意义就在于：

一、公文评改学的建立，不仅可以丰富和发展公文理论，而且也能对公文的实践起指导作用。公文是公文撰拟者写作实践的产物，离开对公文的研究，要概括出合乎实际的有价值的公文理论就无从谈起。公文修改，即要指出毛病，又要从理论上阐述病因并进行修改，这样，就把公文写作理论推向一个新的阶段。

二、公文评改学的建立，把公文评改纳入一个正确的轨道，可以大大提高公文撰写水平。过去，对于公文文稿的修改，没有一个系统的理论，公文的修改只凭审稿者的知识情况而定，即了解多少改多少、不知就不改了。公文拟制，其本身就是一个写作能

力的表现，评改是写作能力的综合反映。有了较为统一的公文评改理论，将使越来越多的公文写作进入正确的轨道。

三、公文评改是一种溶多种理论、多种知识于一体的学问。通过对公文作品得失的具体解剖，有理论、有实例，可大大提高公文撰制队伍的写作能力。没有广博深厚的社会科学、自然科学和管理科学等多方面的知识，不精通公文的理论体系和公文的有关法规，是不可能达到公文评改的要求的。因此，通过公文评改，将使公文撰制队伍水平有一个新的更大的提高。

四、公文评改学的建立，可以使公文保持其严肃性。公文是代表国家机关发言的喉舌，严肃性是公文的一个重要的特点。只有使公文措辞严谨、用语准确，这样才会使公文保持严肃。否则，漏洞百出，前后矛盾，其严肃性又从何去谈呢？

第三节 公文评改的原则

公文不同于文学作品，其评改有着自己的特点，大体有以下几项原则：

一、公文修改者的宗旨必须与党和国家大政方针一致。

公文的中心思想必须与党和国家的方针政策保持一致，倘有些微不同，当予以修正。部分不符，部分修正；全部不符，推倒重来，直到一致为止。如某省委起草的党代会工作报告已经定稿，在临开会前，党中央召开了重要的工作会议，作出了新的重大决策。这样，某省委党代会的报告有关党的方针政策部分的内容就必须进行修改，其余部分与此不相符合的也都作了修正，这样，才会与中央保持一致。可见，公文评改，首先要保证与上级机关、与党和国家大政方针保持一致；其次，要与客观实际相一致，这样，公文才会行之有效。

二、公文评改者要忠于客观实践，不要“唯上”、“唯书”。毛

泽东同志是伟大的马克思主义者，其文笔可谓举世公认的文豪，对于他的文章，敢不敢动笔改呢？这就涉及到公文撰制者对于大人物起草的公文，是盲从还是从实际出发予以修改呢？1956年6月，毛泽东同志在中国共产党第八次全国代表大会上致开幕词。这个开幕词的草稿是毛泽东同志亲自起草的，但是，他很不满意，就请秘书代为修改。秘书毫无顾忌，以党的事业为重，从文字到内容都作了较大幅度的修改，毛泽东同志对修改稿十分满意，连声称赞：“改得好！”参加大会的代表也一致认为这个开幕词写得好。我们党和国家机关的公文撰制者，时刻要想到自己是代表机关、代表党和国家发言，这就是说，要一切从党和人民利益出发，从中国的国情出发，实事求是地写出有利于中国特色社会主义建设的公文。

三、公文评改者要考虑读者的接受能力。我们写文章，就是要给他人看的，这就要求我们必须考虑一下文章的可读性。如果公文撰制者置读者的接受能力于不顾，专注于显露自己的学识，这样写成的文章从字面上看可能是美的，然读者不懂又有何用？从事秘书工作的同志考虑读者的接受能力尤为重要。这是因为，其一，秘书写的文章，大都是通知、报告、请示之类事关重大的公文，其重要性是别的文章难以比拟的；其二，秘书写的文章，有的阅读范围很大，甚至大到要求全国人民家喻户晓，其读者人数是任何文学作品所望尘莫及的；其三，秘书写的文章，不象有的文章如看不懂或不感兴趣可以不看，而是读者非看不可的；其四，秘书写的文章，特别是阅读范围较广的文章，其读者的接受能力可能相差很大，不象专题论文等文章的读者接受能力比较划一。基于上述原因，公文撰制者在起草、评改公文时，必须考虑读者的接受能力，这样才能“箭无虚发”。

第四节 公文评改的范围

公文评改，包括主题和格式两个内容，其范围包括以下几个方面。

一、是否需要行文

这是审核公文稿件时要把的第一关。文件成山，被人们认定为与会议成海一样构成灾难。造成文山搬而不倒的原因，除官僚主义作风和信息处理手段不适应工作需要外，就是某些领导同志对公文的作用和除了发公文以外的其他方式的作用认识不足造成的。他们以为不管事情大小，只要发一个红头文件就可解决，甚至以发文件来证明自己是在工作。

如某省委机关工委组织部、机关工会、宣传部在布置迎接庆祝建国四十周年文艺活动时，本可以三家联合发一个文件即可，但三家发了三个文件；之后，又由于原发文件有关内容不全，三家又分别发了个“补充通知”。本来一个文件可办的事情，结果发了六个文件，文山岂有不高之理？！

又如某单位共有24个编制，全体干部和职工不过20几个人，工作在两个屋。就这么几个人，有事一说，几乎没有不知晓的，然此单位领导为了证明自己做了工作，一年时间就向校内发了五个文件，这实在是没必要的事情。

从以上可以看出，公文评改的第一步，应先审定此公文该不该发，不发文件也能办的尽量不发文件；联合发文能办事的，尽量不分头发文；能用电话说清楚的，尽量不要发文件。这样，文山岂不搬自倒了么？

二、指导思想是否正确

公文是传达党和国家的路线、方针、政策、法律、法令，联系和处理公务的重要工具，因此，要求每一篇公文的指导思想都

要与党和国家的方针政策相一致，决不能有丝毫偏离，更不能违背，否则，其后果将是严重的。指导思想的评改有两个方面：第一，指导思想不明确，观点与党的方针政策有悖。这样，就要查找有关文件，结合本地实际情况，让文件中的规定、办法与上级政策保持一致，同时对本地工作又有实际指导意义，这样才会把工作做好。如某单位制订《关于整顿劳动纪律，加强安全生产的 implements》，其中规定：“对于聚众闹事，打架斗殴、赌博、诈骗、扰乱社会治安的人，要从重、从快、从严处理。”对于聚众闹事等人从重从快从严处理是对的，然此项属国家公安机关处理范畴，其他任何单位都没有这个权利。超越权限，就是违法。某单位的这个规定就是错误的，倘不修改，其错误后果将是很严重的。所以，在拟制文件时，首先要看指导思想是否正确，倘不正确，应立即予以修正。第二，内容、观点虽无错误，但章法混乱，叙事不具体、说理不清楚，目的不明确，同样要进行评改，使之条理清晰、观点明确，让受文单位一看就明白，执行起来无歧解。

指导思想明确与否，直接关系此公文能否在国家机器运转中起到作用好坏问题，公文评改者不可不慎重对待这一问题。

三、格式是否规范

在长期的社会实践当中，公文由于它的严肃性、准确性等特点形成了独特的公文格式，并由文件规定下来，形成了规范化的要求，主要表现在以下三个方面：第一，有着统一的文种、名目，明确规定适用范围、内容和作用；第二，有较为固定的样式版头、版面、字型、尺寸，甚至连用纸、书写、印刷、装订也有一定规格；第三，公文的格式与一般文章是不一样的，它的正文一般是由缘由部分、事项部分及尾语组成。在缘由部分要讲清印发此文的目的、根据、原因等等；在事项部分要讲清所发文件的事项，要具体、明确；在尾语部分，对于不同文种的公文，其尾语当因文而宜。

为了维护公文的严肃性,党和国家对公文格式均做了明确、具体的规定,任何机关不能违背其统一规定的原则和要求,另搞一套,自行其事。

第五节 公文评改的方法

公文的评改是一项严谨而有意义的工作,尽管各类公文、体式不一,语言各异,然其也有一定规律可循,现将评改方法简介如下:

一、审阅法。一篇公文在拟制完成后,撰稿者本人应先从头到尾把全篇看一遍,发现问题,留下标记,待全文阅完,再统一修改。自己撰文,自己审阅,需要认真、仔细琢磨,方可改好原文。

二、通读法。所谓通读,就是把整篇文稿在撰拟完后,自己又审阅一遍,在没什么大问题情况下,再全文读几遍,以从中找出拗口及不顺的地方。通读法主要是检查语病,调动视觉和听觉器官,把住语病关。

三、往复法。为了保证公文的质量,有的要采取几上几下的修改方法,这样往返几次的修改,大大有利于公文的质量,使公文的权威性、严肃性更加突出。

四、博采法。作者本人或本单位领导在审核初稿后,仍不要忙于印发。还应把文稿主动拿去征求有关专家、领导的意见,甚至可听听群众的意见,这样才能保证文出法随,文件更具可行性。不过,在征求他人意见时,各种意见均可听,组撰稿者本人亦应有一定的主见,即敢于坚持原则,无论何人,只要他的意见正确,就要采纳,全对全采纳,部分对部分采纳,不正确的意见,不论出自谁手,都不应接受。

五、对比法。在长期的公文写作中,出现了不少优秀的公文。