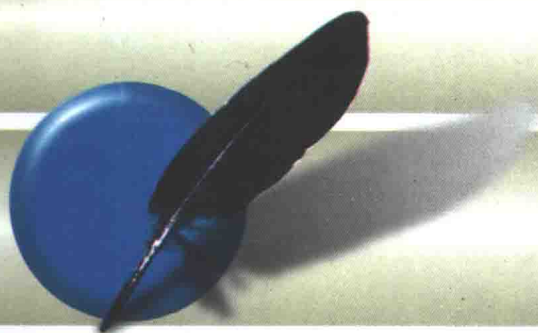


新编

董立淳 编著

公文写作教程



xinbian

gongwen

*Xiezu*o

jiaocheng

人民出版社

新编公文写作教程

董立淳 编著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新编公文写作教程/童立淳编著.

—上海:上海人民出版社,1999

ISBN 7-208-03265-3

I. 新... II. 童... III. 汉语-公文-写作-教材 IV. H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字(99)第38770号

责任编辑 苏贻鸣

曹培雷

封面装帧 甘晓培

新编公文写作教程

童立淳 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(上海福建中路193号 邮政编码200001)

新华书店上海发行所经销 上海颀辉印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8 字数 179,000

1999年8月第1版 2001年8月第4次印刷

印数 18,101-23,200

ISBN 7-208-03265-3/G·616

定价 11.00元

目 录

第一章 公文写作概述	1
第一节 公文与公文写作.....	1
第二节 公文写作人员的修养	10
思考与练习	14
第二章 公文的写作过程	16
第一节 公文写作的准备阶段	16
第二节 公文写作的撰写阶段	26
第三节 公文写作的修改阶段	34
第四节 公文写作的校对阶段	39
思考与练习	49
第三章 公文的种类与格式	50
第一节 公文的种类及用途	50
第二节 公文的格式	53
思考与练习	96
第四章 公文的语言	99
第一节 公文语言的特色	99
第二节 现代公文体式用语及词语汇释.....	113
思考与练习.....	134

第五章 行政公文写作(上)	137
第一节 命令(令).....	137
第二节 议案.....	148
第三节 决定.....	155
第四节 指示.....	161
第五节 公告、通告.....	165
第六节 通知.....	174
思考与练习.....	183
第六章 行政公文写作(下)	191
第一节 通报.....	191
第二节 报告.....	202
第三节 请示.....	207
第四节 批复.....	211
第五节 函.....	218
第六节 会议纪要.....	224
思考与练习.....	235
后 记	245

第一章 公文写作概述

为了提高党政机关、企事业单位管理工作的效率,更好地为社会主义现代化建设事业服务,我们应当普及公文写作的基础知识,同时开展公文写作理论的研究。

第一节 公文与公文写作

一、公文的产生与发展

(一) 公文的产生

公文是一种文体,古已有之。公文,是人们在社会实践活动中形成的文字材料,它的产生与文字的形成、阶级的出现、国家的产生有着直接的联系。

原始社会末期,随着社会生产和社会分工的发展,社会上逐渐分化出奴隶和奴隶主两大对立的阶级,后者为保护本阶级的利益,镇压被剥削者的反抗,组成了自己的国家。公元前 21 世纪至公元前 11 世纪的夏、商时代,随着奴隶社会的形成和奴隶制国家机关的出现,统治阶级为了行使国家职能,强化国家机器,就需要利用文字作为指挥国事、传达命令、联系公务、记录祭祀和作战活动等的工具,从而有了以反映国家机关活动内容等各种文字记录。公文就起源于这种记录。所以,公文的产生是和文字、阶级以及国家的产生紧密结合在一起的。

（二）公文的发展过程

我国公文的历史久远。依据考古发掘，我国现存的公文最早产生于殷商时期。在河南安阳小屯村发现的甲骨文中，绝大多数都是殷商后期几个王的活动记录和奴隶主的文告，这就是甲骨文公文。以后，则有刻在青铜器上的金文公文，刻在石头上的石刻公文，刻在竹木上的简册公文和写在缣帛上的公文。纸的发明和应用，更推进了公文的发展。先秦时期出现在《尚书》中的就有“典、谟、训、诰、誓、命”六种公文名称。秦始皇统一中国后，规定皇帝的命为“制”、令为“诏”，臣僚上给皇帝的文书称为“奏”。两汉在秦的基础上，增加了下行文“策”和“戒”，上行文“章”、“表”、“议”。魏晋南北朝时期，中央机关上级官僚下达给直属官僚的文书用“令”，下达给非直接隶属关系的则用“符”。从三国时代魏开始，大臣对皇帝陈述事情增加了“启”。三国以后，平行机关之间的来往文书称为“移”，也有称“刺”的。晋以后臣僚上给皇后、太子、诸王的公文称为“笺”，下级官僚给上级官僚的公文称为“牒”。到了唐代，皇帝颁下的公文名称有“册”、“制”、“敕”三种。皇太子下行公文称为“令”，亲王、公主下行公文称为“教”。上级对下级的下行公文称为“符”。

“公文”两字，最初见于范晔的《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文”。但是汉代称“公文”的还不普遍，大多称为“文书”、“文簿”或“文案”等。三国以后，已普遍称为“公文”。

历代公文，大多是以反映朝政活动为内容的各种文字记录，但也有一些具有较高的史料价值，有的是脍炙人口的名篇，如李斯的《谏逐客书》、诸葛亮的《出师表》、李密的《陈情表》、骆宾王的《讨武曌檄》、王安石的《本朝百年无事劄子》等。

辛亥革命后，南京临时政府于1912年（民国元年）初，公布了第一个公文体式条例，废除了封建社会的“制、诏、敕、表、奏”

等公文名称,规定了下列文件的名称和用法。

令:公布法令、任免官吏及有所指挥时用。

咨:同级官署往复时用。

呈:官署或职官对于大总统,下级官署对于上级官署有所陈请、报告时用。

示:也称布告,宣布事件或有所劝戒时用。

状:人民对于官署有所陈述时用。

1912年2月24日,南京临时政府大总统下令规定公文中不准再用“大人”、“老爷”等称号,官吏互称职务如“科长”、“局长”等,民间互称“先生”等。这种变化反映在公文的用语上,是一个很大的进步。这次革新在我国公文发展史上是极有意义的。以后北洋军阀和国民党执政时期为适应政治需要,又先后对公文程式进行修订,提倡公文改用白话文,实行分段、标点,并规定了一些套话,如“等因”、“奉此”、“令行知照”等。

中国共产党成立后,曾利用各种文件,如“宣言”、“告同胞书”等开展宣传,发动群众。在各革命根据地,中国共产党更为建立新的公文制度,进行了一系列的改革与创新,为建国后机关工作的建立和发展,奠定了基础。中华人民共和国成立前,由于长期处于地下工作和战争年代,我党领导下的各根据地的公文制度难以绝对统一。到解放战争时期,出现的公文种类主要有:令、训令、指令、决定、布告、批复、通知、通报、呈、报告、函、公函、电等。

1949年新中国成立后,开始建立起社会主义的公文制度。1951年9月,中央人民政府政务院颁发了《公文处理暂行办法》,将公文分为七类十二种:报告、签报;命令;指示;批复;通报、通知;布告、公告、通告;公函、便函。1957年10月,《国务院秘书厅关于对公文名称和体式问题的几点意见》,对公文名称作

了解释和调整,去掉了签报、公告、便函三种。增加了令、请示、批示三种,将公函简称为“函”。1981年2月,国务院办公厅颁发了《国家行政机关公文处理暂行办法》,对公文文种又一次进行修改,规定为九类十五种:命令、令、指令;决定、决议;指示;布告、通告、公告;通知;通报;报告、请示;批复;函。1987年2月,国务院办公厅正式颁布了《国家行政机关公文处理办法》,把公文名称规定为十类十五种,将命令和令划为一种,增加了会议纪要这一类。1988年9月5日,国家技术监督局发布《国家机关公文格式》,1989年2月22日又发布了《发文稿纸格式》,首次以国家标准的形式对有关格式作了明确的规定,将我国的公文写作纳入了统一的标准化轨道。

为使国家行政机关的公文处理工作实现规范化、制度化、科学化,提高公文质量和公文处理工作的效率,更好地为社会主义现代化建设事业服务,国务院办公厅根据几年来的实践,于1993年11月21日对《国家行政机关公文处理办法》(以下简称“办法”)作了修订。修订后的“办法”自1994年1月1日起施行。与原稿相比,修订稿最显著的特点是贯彻了实事求是的原则,突出了公文处理的科学性;适应了政治体制改革的需要,增加了“议案”文种,删去了“指令”、“决议”和“布告”,增强了公文的实用性;适应了公文处理自动化的需要,增加了“主题词”和“紧急电报”等内容,充分体现了时代性,通过字斟句酌,对公文处理工作要求也更加具体、明确,使文件更具有可操作性;特别是明确了办公厅(室)在公文处理工作中的地位与作用,更有利于发挥各级国家行政机关的办公厅(室)对公文处理工作的管理和指导职能。

1996年5月3日,中共中央办公厅又印发了《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称“条例”)。《办法》和《条例》堪称我

国公文处理法规建设上的“双璧”，它们的先后出台，标志着我国公文处理法规的成熟和完善，表明了我国公文处理工作更进一步走上规范化、制度化、科学化和现代化的轨道，必将对我国社会主义现代化建设作出新的更大贡献。

（三）公文的发展趋势

随着时代的变迁，各类文体都不断地向前发展，公文同样也不例外。目前党政机关、企事业单位公文的内容与形式还在不断发展之中，其趋势主要表现在如下几个方面：

1. 内容上的战略性。进入 90 年代后，各项系统性的改革工程相继上马，大规模的经济建设将成为历史发展的必然趋势，这就是时代赋予公文战略内容。在此历史时期，整个国家机关、企事业单位的通用公文，在内容上有一个明确的发展趋势，就是要将这一时期的伟大战略任务，通过公文的形式反映出来，用以发布政策、统一思想、明确业务、指导行动。在企业单位中，也应将较长时期的发展方向、战略任务、现代化经营管理思想、分配制度等，运用公文这一形式，反映和固定下来，以指导一定时期的工作。公文内容的战略性，将取代目前事无巨细、事必行文的做法，以解决“文山”问题，提高办事效率。

2. 体式上的规范化。规范化是指公文从拟稿到印制成品的整个过程中，必须依据公文体裁和文种特点，按一定的规范程式、标准和要求进行撰写、印制和办理。国家技术监督局颁布的《发文稿纸格式》和《国家机关公文格式》已奠定了规范化的基础。客观事实表明：公文有进一步向统一化、标准化和法制化方向发展的趋势。

3. 篇幅上的微型化。繁文缛节、篇幅冗长，必将影响机关的办公速度和工作效率。因此，开门见山、直述不曲、要言不繁，应成为公文最基本的发展趋势。在不影响内容表达的前提下，公文

的篇幅趋于简短、精悍。这既是对上对下高度负责的表现,也是磨炼公文写作人员笔锋,提高机关办事效率的迫切要求。

4. 表达上的简明化。通用公文的另一发展趋势是在行文规格上尽量避繁就简,多用单刀直入、开门见山的方法行文。具体有两种形式:一是表格式。即将现行公文从以单一的文字表达形式为主转变为表格与文字相结合的一种书面表达方式。这将是根据横向坐标原理,制定一种具有公文性质和作用的特殊表格。通过表格,可将客观事物的类别、性质、数量在一定时间、空间的发展变化情况、作者的意见,以及提出要求的理由和必要的说明,运用表文并举的形式,简单明了、直观地反映出来,以代替长篇叙述和说明。实行表格化的公文,仍然要有文头、文号、标题、主送、抄送、阅读级限和落款等项标志。二是条文化。公文是一种具有特定体式的应用文章,它通常由叙述、议论和说明三部分组成,一般是将结论性的意见和要求有条理地加以陈述和议论。采用条文式的表达方式,可以减少不必要的叙述语言,使公文趋于简单、明确,条理清楚,既说明问题,又提高工效,还能节约时间、减少不必要的浪费。条文化的公文,一般没有专门明显的开头、结尾,避免繁文缛节、空泛议论和不必要的叙述说明。

5. 语言上的时代感。语言是思想的外衣。新的思想必然要通过新的语言形式表达出来。当代机关通用公文,在语言上的变化是很明显的,它强烈地打上了时代的烙印。今后,公文的信息负载量比过去将更大,政策明晰度比过去将更强,外在形式比过去将更讲究,当代新语汇将越来越丰富多彩、准确生动。

此外,公文的数量将有增无减,增长速度也将越来越快。研究公文的发展趋势,有助于制作好当代公文,也有助于推进我国公文改革的进程并更好地发挥公文的效用。

总之,公文的产生、公文体式的发展与变革,都反映了整个

时代的变化,反映了统治阶级的需要及其对公文在行使政治权力中的重要性的认识程度。我们研究公文的产生与发展,主要目的是为了继承和发扬公文写作的好传统,为祖国的社会主义建设事业服务。

二、现代公文的概念及其含义

(一) 现代公文的概念

公文是法定机关依照特定的规范体式,经过一定的处理程序制成,并在特定范围内使用的书面文字材料,是各类机关单位用以表达自己的法定意愿、联系与处理公务、记载与传递信息的依据和工具。

(二) 现代公文概念的含义

上述“公文”这个概念,可从以下三个方面来加以理解。

1. 公文出自法定机关,具有法定的权威与效力。所谓法定机关,是指依据法律和有关章程条例规定所建立的正式组织机构。凡具有法定地位的正式组织,都有各自的职权和主管业务的活动范围。就广泛的意义而言,在联系和处理公务的过程中,以组织的名义所制定的各种文书,都是公文,都具有处理公务的合法效用。

2. 公文是依照特定的规范体式和一定的处理程序制成,并在特定范围内使用的书面文字材料。我们平时所用的书面文字材料是很多的,如各种文学作品、科技资料、研究论文等,但这些并不是公文。公文与其他的书面文字材料不同,它有规定的体式,并需经一定的处理程序,而且只能在特定范围内使用。如对公文的书面格式有明确的规定,对公文的处理流程不能任意颠倒或者省略其中某一环节,行文有一定的原则和制度,不能任意

扩大或缩小发送范围等。

3. 公文是各类机关单位用来表达自己的法定意愿、联系与处理公务、记载与传递信息的依据和工具。所谓“各类机关单位”，不仅包括各级政府行政机关及其各职能部门，而且也包括党的机关及各种团体、企事业单位在内。所有这些机关单位的办事机构，都需要通过公文的形式，表达本机关的意愿和决定，获得与自身工作、活动有关的重要信息。因此，公文既是处理工作问题的一种办事工具，也是记录本机关工作、交流活动信息的一种重要手段。

三、公文写作

（一）公文写作及其含义

公文写作是研究各种公文的基本格式、写作特点和基本写法的一门学科。它可以看作是文书学、秘书学的分支学科，也可以看作是写作学的分支学科。

公文写作一语，人们通常从两个方面来加以理解，其一是指公文撰写而言，其二才是指对公文写作规律的研究。就后一种理解来说，公文写作可称之为公文写作研究。它的研究对象是公文，任务是总结公文写作的经验，研究公文写作的规律，用以指导公文写作的实践，同时，还要探讨和发展公文写作的理论，以不断提高公文写作的质量。因此，公文写作所指的还不仅仅是单纯的事务性或技术性工作，而是一门科学，属于社会科学的范畴。

（二）公文写作的特殊性

公文写作有其自身的特殊性。公文有它自身的特点和规律，不了解和熟悉这些规律，是无法写好公文的。公文写作作为一门

学科有其自身的规律和方法,不能用其他门类的科学来取代。如有人学过语法、修辞、逻辑,对他学写公文有很大助益,但不能说学过这些,就可以不学公文写作了。因为语法、修辞和逻辑只能解决遣词、用语及思维方式、表达条理等问题,写作公文的其他问题,还必然通过对公文写作这门科学的学习来解决。这是不同门类的学科,尽管它们之间有着某种联系,甚至这种联系还相当紧密,但终究不能取而代之。再如公文写作学与写作学之间的关系极为密切,如前所述,它属于写作学中的一个分支学科,但学了写作,并不就等于学会了公文写作,因为尽管两者有许多明显的共同性,公文写作还是有其自身的特殊性,与其他门类的写作有着较为明显的差异。所以,我们必须对公文写作加以专门的学习和研究。

公文写作的特殊性,表现在多个方面。如公文讲究行文关系,因上下左右机关不同,关系各异,态度、语气就应有所区别,又如公文的表现手法,以说明为主,兼有叙述和议论。公文中的叙述多用直笔,讲求实际;公文中的议论,说理比较平直、客观,把问题说清楚即可。这些既不同于文学作品的描写、抒情、想象,也不同于一般的议论文搞层层论证。再如,公文有一套适应各种行文关系的专门用语,大量使用介词结构等。只有掌握住公文写作的特点,才能写好公文。

(三) 公文写作的价值

公文写作的价值取决于社会生活的客观需要,在全面开创社会主义现代化建设新局面的今天,随着我国社会主义法制的健全以及国家机构和体制的改革,各项活动越来越趋向正规化。公文作为整个社会生活的纽带,是国家这部机器上的螺丝钉,作为机关、团体、企事业单位处理公务的工具,将日益发挥其重要作用。对各级机关的领导和文秘工作人员来说,就必须熟悉

和掌握好公文这一重要工具,这也是实现干部的专业化、知识化所应具备的一项基本功。由此,公文写作作为专门学科,也就具备了它之所以得以存在的客观依据。

(四) 公文写作队伍的建设

目前,我国从事公文写作的队伍,在数量和质量两方面,都远远地落后于社会发展的需要。就数量而言,由于缺乏这方面的专门人才,有些单位有时为了应急,只能临时抓差。就质量而言,现有的公文写作队伍,其中有许多人未经公文写作的专门训练,这就难以适应社会发展的实际需要了。因此,我们说:公文写作队伍无论是在思想认识上还是业务水平上,都有提高一步的必要,以适应社会对公文写作人才的需要。

第二节 公文写作人员的修养

公文是各级党政机关和企事业单位用以贯彻执行党和国家各项方针政策及法律规定的得力工具。对公文写作人员来说,要使自己撰写的公文符合要求,必须具有强烈的政治责任感和高度的思想修养,必须具备广博的业务知识和丰富的生活经验,同时还应具有较深的语言文字功底和较高的写作水平。

公文写作人员究竟应该具备哪些修养呢?可从以下三方面来加以说明。

一、思想政治修养

公文写作人员要有正确的理论指导,掌握有关的方针政策及法律规定,加强工作责任感和事业心,提高自己的政治修养和思想修养。

对公文写作人员来说，只有努力学习理论知识，提高政治水平，完整、准确地理解和把握马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的基本原理和科学方法，才能具有清醒的政治头脑，才能深刻理解和认真贯彻执行党和国家的各项方针政策及法律规定，从而据以写出内容正确、格式规范、文字得体的公文。公文写作人员要在调查研究和观察生活中，了解各项政策、法规的适用对象、适用时间、适用地点和适用条件，真正理解和领会它们的重要性、精神实质和政策界限，始终与党中央保持步调一致。否则，在写作中就可能出现不应有的问题。请看下面这个实例：

今年（按指 1984 年）九月二十九日，武汉大学中文系党总支发出学生政审调查表，竟要回答：“无产阶级文化大革命运动和十一次路线斗争以及历次政治运动中直系亲属和主要社会关系中有无重大问题？属何性质？该生的态度怎样？”“有无右派，是否摘帽？过去和现在与该生及家庭有无联系？”“有无在香港、台湾、澳门及资本主义国家的？”等等。此表寄至湖南大学人事处后，该处的同志也不觉得有何不安，照转给有关同志。

（原载《人民日报》，转引自 1984 年 12 月 4 日《报刊文摘》）

当时，粉碎“四人帮”已有 8 年多了，各种文件、报刊经常讲到要彻底否定“文化大革命”，纠正冤假错案……可是在我国堂堂的高等学府，全国重点大学里，那些公文写作人员竟然会制订出这样的表格！而且竟然能获得有关领导的审核批准，并正式付诸使用。究其根本原因，我们不难看出，那些同志平时并未学习好马列主义理论，特别是没有认真学习党的十一届三中全会以来的重要文件，才导致这么严重的后果。由此可见，加强公文写作人员的政治修养和思想修养是非常必要的，决非可有可无。上

述这一实例,我们应引以为戒。

二、业务学识修养

公文写作人员要学习各方面的知识,熟悉本部门的业务,做到理论联系实际,提高自己的学识修养。

革命导师列宁在《青年团的任务》中曾经说过:“只有用人类创造的全部知识财富来丰富自己的头脑,才能成为共产主义者。”对公文写作人员来说,这话完全适用,我们没有理由不用人类创造的全部知识财富来丰富自己的头脑。“读书破万卷,下笔如有神。”公文写作所涉及的社会生活面和科学门类十分广泛,尤其需要有广博的知识作后盾。作为公文写作人员,应在“博”字上下功夫,这是提高写作水平的重要一环。除了亲身参加各类社会实践活动以获得直接的知识 and 经验外,大量知识的获得则要通过读书这一重要途径,接受前人和他人通过实践积累起来的知识。此外,还应善于利用各种工具书,以收到事半功倍的效果。

值得我们重视的是:中央制定的方针政策都是就全国范围而言的,各地区、各单位、各部门都有自己的实际情况和具体问题,公文写作人员在撰写有关的公文时,就必须结合本地区、本单位、本部门的实际情况,研究贯彻执行的具体办法,避免发生“偏离”现象。每个部门都有各自的职责范围和工作任务,都有各自的业务活动,公文的内容与这些业务紧密相连。对公文写作人员来说,为了避免犯主观主义的错误和瞎指挥的毛病,使自己拟写的公文能符合实际工作的需要,就必须深入实际,努力学习本行业的业务知识,掌握规律。

公文写作人员应努力使自己既成为“通才”,又成为“专才”,只有具备广博的知识和扎实的本行业业务能力,积累大量的信