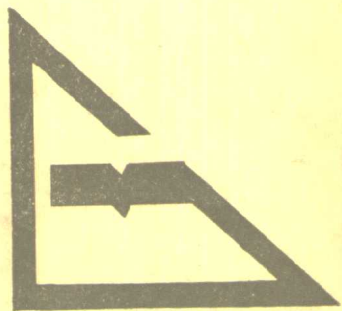


● 国家公务员岗位培训教材



GUOJIAGONGWU
YUANGANGWEI
PEIXUNJIAOCAI

公务员应用文写作

劳动人事部人事教育司组织编写

H/152-3.

630R

公务员应用文写作

主 编 任 慷

编 者 (以姓氏笔画为序)

田忠侠 任 慷

杜 凡 范文志

栾振国 侯 元

徐华芳 康鸿钧

穆春峰

吉 林 人 民 出 版 社

公务员应用文写作

主编 任 慷

*

吉林人民出版社出版

吉林省新华书店发行

长春新华印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 10印张 220 000字

1989年2月第1版 1991年4月第6次印刷

印数：297 361—307 460册

ISBN 7-206-00377-X

D·108

定价：4.20元

前 言

为适应经济体制和政治体制改革的需要，保证国家行政机关工作人员优化、精干、廉洁、稳定，形成强有力的、高效能的政府工作系统，卓有成效地管理国家行政事务，促进社会主义现代化建设事业的顺利发展，应按照国家岗位规范的要求，有计划地对国家公务员进行培训。我们组织全国有关专家、学者以及在培训管理工作方面有实践经验的同志，通过广泛的调查研究和充分论证，确定当前国家公务员岗位培训设八门课程（公共必修课和专业课各四门）。劳动人事部人事教育局负责组织了《行政管理学概论》、《法学基础与行政法》、《社会调查研究方法》、《公务员应用文写作》四门公共必修课的教材编写工作。专业课由各专业行政部门确定并组织编写。

目前，我国国家公务员的岗位培训，既是入门教育，又是一种补课和普及行政管理知识性质的培训。凡国家公务员都应接受这种岗位培训。岗位培训课程的设置是根据国家行政机关的职能及其工作人员履行公务应具备的知识和技能要求确定的。编写这套教材的指导思想和原则是：以社会主义初级阶段的理论为指导，坚持四项

基本原则，坚持改革开放的总方针；以普及知识，深化知识，应用知识，提高实际能力为目的；贯彻干什么学什么，缺什么补什么，按需施教的原则。因此，这套公共必修课教材突出了针对性和实用性，意深言简，通俗易懂，概念明确，体系完整，逻辑性强。书中选例恰当，内容新颖，体现了我国当前政治体制改革、特别是干部人事制度改革的新思想、新内容。既适合国家公务员岗位培训，也可以供各行各业从事管理工作的同志更新知识，提高水平，自学研究使用。由于岗位培训是项新的工作，尚无成熟的经验借鉴，行政管理中的许多理论和实践问题，尚待进一步研究、探讨，加之时间仓促，水平有限，书中不当之处是难免的，诚恳希望批评指正，以便再版时修改完善。

这套教材的编写，承蒙各位编写人员的真诚合作，和有关单位领导同志的大力支持，在此谨致谢意。

劳动人事部人事教育局

1988年5月

绪 论

一、公务员应用文写作的研究对象

实行公务员制度，要使公务员胜任所担负的工作，就必须搞好岗位培训，以不断提高工作水平。这种培训对不同的干部有不同的方面和内容，而会写作公务员应用文，却是每个公务员必须具备的一种基本技能。这样，设置《公务员应用文写作》这门课程，就成了各级各类公务员岗位培训的共同必修课之一。

公务员应用文，包括公文和事务文书两大类。公文是按一定程式表述社会政治集团意志的文书。社会各个政治集团都共同使用的，称通用公文，如命令、决定、报告、布告、通报等；只在一定社会政治集团、部门之间使用的，称专用公文，如财经文书、司法文书、外交文书等。在公务活动中还要使用事务文书，如计划、总结、记录、简报、规章、制度、启事、协议书、合同等。它们虽然不独立具有公文那样的法定权威性，但却常常作为公文的附件或单独制发，是公务活动中所不可缺少的。《公务员应用文写作》研究的对象是用于公务活动的通用公文和常用事务文书，研究它们的性质、特点和写作的理论、方法，从而掌握它的规律，会写会用。至于培养各种专用公文写作的任务，不是这门共同课所

能承担的；只好由各种专业培训去完成了。

公文一类的应用文，在我国有文字记载以来就存在。考古学家称做“甲骨文书”的，就是原始的公文形式。《尚书》是中国第一部公文集，收集了虞、夏、商、周四个朝代的公文，并把文体划分为典、谟、训、诰、誓、命六种。进入封建社会以后，随着君主中央集权的不断加强，又发展形成了上下左右之间一系列往来文书。自秦到清，上对下的公文就有制、诏、策、册、敕、教、会、谕、符、檄、旨等一二十种。下对上的公文，秦代只有“奏”一种，到西汉时期又增加了章、表、驳议三种，后来也发展成包括牒、申、启、呈、笺、题、状、文册等多种。官吏或机关之间的平行公文，两汉时期称为移文或移书，后来又增加了关、刺、咨、照会等文种。在长期写作实践中，出现了不少优秀公文，如《尚书》中的《盘庚》、李斯的《谏逐客书》，晁错的《论贵粟疏》，贾谊的《论积贮疏》、诸葛亮的《出师表》，李密的《陈情表》、魏征的《谏太宗十思疏》，苏轼的《教战守策》等，都是传诵千古的名篇，实用性强，文词感人，值得我们学习借鉴。

辛亥革命爆发后，南京临时政府很快宣布了废除封建王朝使用的制、诏、诰、敕、奏、议、疏、牒等公文体式，于1912年11月6日公布了新的公文体式，规定国家公文为令、布告、状、咨、公函、呈、批七种体式。国民党政府机关的公文，大体沿用了国民临时政府首倡的这些公文体式，也进行了一些改革。其中比较重要的有，1928年规定公文写作要使用白话文和新式标点符号。但是，这一点进步并没有得到彻底实行。后来的公文还主要用文言写作，使用新式标点符号的也很少。

中国共产党成立后，从建立自己的机关开始，就相应地有了自己的公文，为革命和建立人民政权服务。1942年，陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公程式》，将公文规定为主要的公文和辅助的公文两类。主要公文为命令、布告、批答、公函、呈文五种；辅助公文为指示信、报告、快邮代电、签条、通知五种。命令、批答、指示信为下行文，呈文、报告为上行文，公函、通知为平行文，快邮代电和签条不分上下平行，但签条只限机关内部使用。以后随着革命形势的发展，机关职能的扩大和联系的加强，原规定的那些文种已经不能适应需要，因而又陆续增加了一些新的文种。这主要有令、训令、指令、指示、决定、批复、通报、报告、电等。中华人民共和国成立后，党和政府对公文更加重视，进行了一系列改革和健全的工作。1951年2月，中共中央发出了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》，对当时出现的滥用省略、句法不全、交代不明、眉目不清、篇幅冗长等方面的缺点，提出了纠正的措施。同年9月，中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》，明确指出公文是宣布和传达政策、法令、报告、商洽、指导工作和交流经验的一种重要工具。这个文件还对公文种类和体式作了详细规定。1955年，中共中央批准了《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》；1957年，国务院秘书厅印发了《关于公文名称和体式问题的几点意见（稿）》。这些条例和意见，对健全公文制度都起了很好的作用。可惜，遭到了“文化大革命”的严重破坏。有鉴于此，1981年2月27日，国务院办公厅颁发了《国家行政机关公文处理暂行办法》，重申了五十年代、六十年代行之有效的公文处理程序和有关制度。同年5月，中共中央

发出了《关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件，不要一切由秘书代劳的指示》。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》。这是建国后经过长期实践第一次发布的正式的国家行政机关公文处理办法，对研究公文写作具有极其重要的指导意义，也是本书遵循的极为重要的指导文件。

二、公务员应用文的特点、作用和学习意义

公务员应用文，与文学作品不同，与政论文有别，与日常应用文也有差异。应用文是人们或机关、团体，在日常生活、生产和工作中交流思想、沟通情况、处理事务、解决问题所使用的，具有某些惯用格式的一种文体。公务员应用文属于应用文的范畴，与所有应用文有共同点，这就是实用性、针对性和固定的格式。但它与日常应用文（如书信、条据、广告、说明、标语、对联、公约等）又有许多不同之处。

使用范围不同。公务员应用文是公务文书，用于机关、团体、企业事业单位的公务活动；日常应用文大多数用于人们日常交往和生活活动。

特性不同。公务员应用文尤其是公文，具有自己的特性。这首先是策令性。公文直接传递治理国家的政策、法规，担负着其他任何文体都不能担负的特殊使命。政论文可以阐述策令，但不具有策令的权威。新闻可以传递策令信息，但不具备策令的形态。文学作品在塑造形象反映社会生活时，也涉及到国家策令，但那只是对人的思想感情发生影响，而不是硬性的规定必须贯彻执行。其次是严格的程式性。公文以特有的严格程式体现政治集团的权限和从属关系。这种程式是一个领导机关或属于一定职守的人员在规定权限内表达意

志，而这种意志一经表达，即发生权力关系。这种严格的程式性是任何其他文字体式都不具备的。

作用不同。公务员应用文有指令作用。上级机关对下级机关和人民群众发布命令，规定政策，贯彻法规，指导工作，主要是通过公务文书来实现。公务员应用文还有通报作用，即通报情况，传递信息，交流经验，推动工作。公务员应用文又有凭证作用。它是机关和公务员进行公务活动的依据。依照它去做什么、不做什么，有什么权力和义务、利益和责任。它是判别该项工作的是非、功过、成败的标准。以上三种作用紧密相联，是其他任何文体所不具有的。

公务员应用文既有如上的特点和作用，那么学习它就有很重要的意义了。一个公务员即使政治水平很高，专业能力很强，如果不会写作公文和常用事务文书，也不能很好地履行职责。所以，只有学好它，才能胜任工作，才能提高机关工作效率。一个系统、一个团体、一个单位工作成果的大小，与公务文书的写作、运转和要求的实现，是有着密不可分的关系的。

三、努力提高公务员应用文的写作能力

公务员应用文的内容及其表达，涉及到政治理论、专业知识、情况信息、思维和语言，因而要掌握它并不断提高写作能力，就必须从多方面着手。

一要加强政治理论修养，提高思想认识与决策能力。马列主义、毛泽东思想是我们制定方针政策的基础理论，也是我们观察和处理问题的立场、观点、方法的根本依据，因而我们要认真学习。掌握马克思主义的基本理论，领会党和国家大政方针的实质，提高认识能力与政策水平，才能使公务

文书有强烈的倾向性和更大的政治作用。

二要钻研业务，提高专业能力。运用公务文书推动业务工作取得更大成绩，是每个公务员的天职。因此，学习、钻研业务，不仅是那些新到工作岗位不太熟悉业务的人所需要的，就是那些工作时间已久、比较熟悉业务的人也是需要的。实践证明，业务能力越强，专业理论知识越精通，写作公务文书的准确性越强，工作就越容易取得好的成绩。

三要深入实际、调查研究，提高掌握情况、获得信息的能力。当今的公务活动是按照最新信息而开展的公务活动。因此，我们每个公务员都要深入群众，广泛听取意见，汇集大量信息，掌握第一手材料。这样进行公务活动，制发公务文书，才能做到针对性强，时效性大。

四要提高科学的思维能力。要学习形式逻辑，更要学习辩证逻辑，要变单向思维为多向思维。这样，写起公务文书来，才能思路开阔，思考严密，逻辑性强。

五要学习语言，提高文字表达能力。我们要向人民群众学习，他们的语言生动活泼；我们要向古人学习，许多古语简明洗炼；我们还要向外国学习语言，以丰富新的词汇。掌握词语多了，再讲究语法修辞，这样写出来的公务文书，才可能做到准确、鲜明、生动，使人们易于理解，便于实行。

目 录

绪 论	(1)
-----	-------

上编 理论知识

第一章 公务员应用文的主旨	(1)
第一节 主旨的内涵及其地位	(1)
第二节 主旨的要求	(7)
第三节 主旨的深化	(10)
第二章 公务员应用文的材料	(17)
第一节 公务员应用文材料的含义	(17)
第二节 公务员应用文材料的要求	(22)
第三节 公务员应用文材料运用的几个环节	(26)
第三章 公务员应用文的结构	(35)
第一节 公务员应用文结构的特点	(35)
第二节 公务员应用文结构安排的原则	(38)
第三节 公务员应用文结构的内容	(41)
第四章 公务员应用文的语言运用	(56)
第一节 公务员的语言、思维和思路	(56)
第二节 公文语言的特点	(58)
第三节 公文修辞	(63)
第五章 公务员应用文的表达方式	(78)
第一节 公务员应用文的记叙	(78)
第二节 公务员应用文的说明	(81)

第三节	公务员应用文的议论·····	(88)
第四节	描写和抒情在公务员应用文中的运用·····	(95)

中编 公文

第六章	公文的特点和形成 ·····	(99)
第一节	公文的特点和作用·····	(99)
第二节	公文的形成和制发·····	(106)
第七章	命令(令) 指令 指示 ·····	(110)
第一节	命令(令) 指令·····	(110)
第二节	指示·····	(120)
第八章	决定 决议 会议纪要 ·····	(125)
第一节	决定 决议·····	(125)
第二节	会议纪要·····	(139)
第九章	报告 请示 批复 ·····	(148)
第一节	报告 请示·····	(148)
第二节	批复·····	(158)
第十章	布告 公告 通告 ·····	(164)
第一节	布告·····	(164)
第二节	公告·····	(168)
第三节	通告·····	(171)
第十一章	通报 通知 函 ·····	(176)
第一节	通报·····	(176)
第二节	通知·····	(180)
第三节	函·····	(189)

下编 常用事务文书

第十二章	常用事务文书的性质、特点及作用 ·····	(195)
-------------	------------------------------	-------

第一节 常用事务文书的性质和特点·····	(195)
第二节 常用事务文书的作用·····	(200)
第十三章 计划总结性文体 ·····	(202)
第一节 计划·····	(202)
第二节 总结·····	(212)
第三节 调查报告·····	(220)
第十四章 演讲性文体 ·····	(225)
第一节 讲话稿的种类和特点·····	(225)
第二节 讲话稿的写作·····	(227)
第十五章 记录简报性文体 ·····	(236)
第一节 简报·····	(236)
第二节 会议记录 大事记·····	(240)
第三节 签报·····	(248)
第十六章 规章协议性文体 ·····	(251)
第一节 规章制度·····	(251)
第二节 合同 协议书·····	(258)
第三节 聘书·····	(267)
第十七章 礼仪明事性文体 ·····	(270)
第一节 贺电、祝辞·····	(270)
第二节 请柬·····	(278)
第三节 声明 启事·····	(279)
第十八章 外事性文体 ·····	(283)
第一节 外事函件·····	(283)
第二节 外事电报·····	(286)
主要参考书目 ·····	(290)
附录 国务院办公厅文件《国家行政机关公文处理办法》···	(291)
后记 ·····	(298)

第一章

公务员应用文的主旨

第一节 主旨的内涵及其地位

一、主旨的内涵

主旨，即主题在公务员应用文中的称谓。旨，就是宗旨、意图、思想主张。公务员应用文的作者群体性和法定性的特点，决定了它必须反映社会政治集团的主要意图和基本观点。由于它有这种很强的旨意性，所以称主旨为好。

公务员应用文的主要意图包含政治意图和业务目的两方面。有些公务员应用文，只有政治意图，而不含业务目的，如《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》。有些公务员应用文不仅有政治意图，同时还有业务目的，如《中华人民共和国海关法》，既有“为了维护国家主权和利益，加强海关监督管理，促进对外经济贸易和科学文化交往，保障社会主义现代化建设”的政治意图，又有加强海关管理业务的具体要求。还有些公务员应用文主要只是为了完成业务工作而制发的，例如，《国务院关于节约工业锅炉用煤的指令》。《指令》首先指出：“为了改善工业锅炉设备状况，加强运行管理，以提高热效率，节约燃料，

减少污染，特发如下指令。”全文围绕这一主旨谈的都是对业务工作的要求，看不出什么政治意图。

凡是公务员应用文都有主要意图。有些内容单一的公文也只是表述主要意图就完了，没有再说基本观点；而许多内容复杂的公文，为了充分说明主要意图，还表述了基本观点。例如，国务院 1956 年 2 月 18 日发出的《关于今后在行文中和报刊杂志里一律不用“满清”称谓的通知》：

满清这个名词是在清朝末年中国人民反对当时封建统治者这一段历史上遗留下来的称谓。在目前我国各民族已经团结成一个自由平等的民族大家庭的情况下，如果继续使用，可能使满族人民在情绪上引起不愉快的感觉。为了增进各民族间的团结，今后各级国家机关、学校、企业、各民主党派、各人民团体在各种条件、著作和报纸、刊物中，除了引用历史文献不便改动外，一律不要用满清这个名称。

这里既有“为了增进各民族的团结”这一主要政治意图，又有各民族一律平等这一基本观点。

公文的主旨不仅有很强的旨意性，而且还有直白性的特点。所谓直白性，就是把政治意图、业务目的用简明的语言加以概括，并直接而明白地在公文的适当位置上表述出来。这种直白性的表述方式，既与理论文章中心思想的阐述性不相同，又与文艺作品主题表现的含蓄性相区别。在文艺创作中不能“主题先行”，而在公文写作中却必须“主旨先行”。

有些公文开头就直截了当地把主旨说出来，如上文引用的《国务院关于节约工业锅炉用煤的指令》就是这样。而另一些公务员应用文，则结合材料来表述主旨。例如，《他山之石，可以攻玉——关于佛山市大规模引进先进技术的调查

报告》：

佛山的经济腾飞了。

这座雄踞珠江三角洲心腹地带的古镇，一跃而成为“金三角”的璀璨明珠。今年一月，我们驱车来到这里，市里的负责人向我们报了喜讯：1984年，全市（包括郊区和五县、一市）工农业总产值达八十二亿元，比1980年翻了一番；全市出现了二十个亿元区。按全市三百五十万人口计算，人均创造产值八百二十四美元。1984年外贸收购总值还突破十一亿大关。

赵紫阳总理问：你们是靠什么取得经济发展的高速度的？佛山市委负责同志回答：主要是大规模引进先进技术。①

这里通过佛山市经济腾飞的事实数据材料，说明“大规模引进先进技术”是取得经济发展高速度的根本原因。借用“他山之石，可以攻玉”，说明引进外来先进技术，可以使本地很快发展起来，很好地表现了这篇调查报告的主旨。

二、主旨是公务员应用文写作的出发点与核心

主旨是公务员应用文写作的出发点。一项公务活动，要实现其政治意图和业务目的，还应有相应的政策、措施、步骤、方法。这体现在公文中就要从主旨出发，在表述政治意图和业务目的之后，还要写明所采取的政策、措施、步骤、方法。如1980年6月1日《西藏自治区人民政府布告》，其主旨是“为减轻人民负担，实行休养生息，调动各族人民群众的社会主义积极性；发展生产，提高人民的物质文化生活水平，建设团结、富裕、文明的新西藏”。从这一主旨出

①《光明日报》1985年2月9日。