



谈青 主编

GONGWUWENSHUXIEZUOSHIWU

上海人民出版社



公务文书写作实务



公务文书写作实务

谈 青 主编

张广崑 谈 青 沈海波 编撰

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务文书写作实务/谈青主编.

—上海: 上海人民出版社, 2002

ISBN 7-208-04316-7

I. 公... II. 谈... III. 国家行政机关-公文-
写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 068933 号

责任编辑 顾兆敏

封面装帧 陈楠

公务文书写作实务

谈青主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.75 插页 2 字数 277,000

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-5,100

ISBN 7-208-04316-7/G·819

定价 20.00 元

目 录

绪 论	1
一、怎样理解公务文书	1
(一) 公务文书的含义	1
(二) 公务文书的特点	5
(三) 公务文书的分类	7
二、为什么要学习写作公务文书	8
(一) 学习写作公务文书,是由公务文书所具有的特 定的工具性决定的	8
(二) 学习写作公务文书,是由公务活动对公务人员的 特定要求决定的	9
(三) 学习写作公务文书,是由公务文书在写法上的特 殊性决定的	10
三、如何培养和提高公务文书写作能力	10
(一) 学前要有准备	11
(二) 过程要抓重点	13
(三) 巩固要靠训练	14
第一章 公务文书写作过程	15
第一节 准备阶段	15
一、明确写作目的	15

二、收集有关材料	17
第二节 构思阶段	21
一、确立主旨	21
二、确定构架	23
三、公务文书写作与思维	30
第三节 起草行文阶段	31
一、如何表现主旨	32
二、如何调动材料	33
三、如何安排结构	33
四、如何运用语言	35
五、如何选择表达方式	41
第四节 修改确认阶段	48
一、修改的意义	48
二、修改的范围	50
三、修改的方法	52
第二章 机关公文	53
第一节 机关公文概述	53
一、机关公文的含义	53
二、机关公文的特点	54
三、机关公文的分类	56
四、机关公文的作用	58
五、机关公文的格式	60
六、机关公文的行文规则	78
第二节 公报、公告和通告	82
公 报	82
一、公报的含义	82
二、公报的特点	83

三、公报的分类	84
四、公报的写作	84
五、公报写作中应注意的事项	92
六、例文简析	93
公 告.....	106
一、公告的含义	106
二、公告的特点	106
三、公告的分类	107
四、公告的写作	107
五、公告写作中应注意的事项	108
六、例文简析	109
通 告.....	112
一、通告的含义	112
二、通告的特点	112
三、通告与公报、公告的区别	113
四、通告的分类	115
五、通告的写作	116
六、通告写作中应注意的事项	118
七、例文简析	119
第三节 通知和通报.....	126
通 知.....	126
一、通知的含义	126
二、通知的特点	126
三、通知与通告的区别	127
四、通知的分类	128
五、通知的写作	128
六、通知写作中应注意的事项	135
七、例文简析	136

通 报	149
一、通报的含义	149
二、通报的特点	150
三、通报和通知的区别	150
四、通报的分类	151
五、通报的写作	152
六、通报写作中应注意的事项	157
七、例文简析	158
第四节 报告和请示	160
报 告	160
一、报告的含义	160
二、报告的特点	161
三、报告与总结的区别	161
四、报告的分类	162
五、报告的写作	163
六、报告写作中应注意的事项	164
七、例文简析	165
请 示	174
一、请示的含义	174
二、请示的特点	174
三、请示与报告的区别	175
四、请示的分类	176
五、请示的写作	176
六、请示写作中应注意的事项	178
七、例文简析	179
第五节 函	181
一、函的含义	181
二、函的特点	181

三、函与请示等的区别	182
四、函的分类	183
五、函的写作	183
六、函写作中应注意的事项	184
七、例文简析	185
第三章 机关事务文	188
第一节 机关事务文概述	188
一、机关事务文的含义	188
二、机关事务文的特点	189
三、机关事务文的分类	189
第二节 计划总结类文书	190
计 划	190
一、计划的含义	190
二、计划的特点	190
三、计划的种类	191
四、计划与总结的联系与区别	192
五、计划的写作	192
六、计划写作中应注意的事项	194
七、例文简析	195
总 结	202
一、总结的含义	202
二、总结的特点	203
三、总结的分类	204
四、总结与报告的联系与区别	204
五、总结的写作	204
六、总结写作中应注意的事项	205
七、例文简析	206

述职报告	214
一、述职报告的含义	214
二、述职报告的特点	214
三、述职报告的分类	215
四、述职报告与总结的联系与区别	215
五、述职报告的写作	216
六、述职报告写作中应注意的事项	217
七、例文简析	218
第三节 情况反映类文书	222
简 报	222
一、简报的含义	222
二、简报的特点	222
三、简报的分类	223
四、简报与消息的联系与区别	224
五、简报的写作	224
六、简报写作中应注意的事项	228
七、例文简析	228
调查报告	233
一、调查报告的含义	233
二、调查报告的特点	234
三、调查报告的分类	235
四、调查报告与总结的联系与区别	235
五、调查报告的写作	236
六、调查报告写作中应注意的事项	238
七、例文简析	239
第四节 规章制度类文书	246
一、规章制度的含义	246
二、规章制度的特点	246

三、规章制度的分类	247
四、规章制度的写作	250
五、规章制度写作中应注意的事项	252
六、例文简析	252
第五节 会议演讲类文书	277
讲话稿	277
一、讲话稿的含义	277
二、讲话稿的特点	277
三、讲话稿的分类	278
四、讲话稿的写作	279
五、讲话稿写作中应注意的事项	281
六、例文简析	281
演讲稿	292
一、演讲稿的含义	292
二、演讲稿的特点	292
三、演讲稿的分类	293
四、演讲稿与讲话稿的联系与区别	294
五、演讲稿的写作	294
六、演讲稿写作中应注意的事项	296
七、例文简析	297
附 录	301
一、中国共产党机关公文处理条例	301
二、国家行政机关公文处理办法	312
三、国家行政机关公文格式	322
四、国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理 办法》涉及的几个具体问题的处理意见	330
五、国务院公文主题词表	333

六、出版物上数字用法的规定	345
七、标点符号用法	353
后记	365

绪 论

一、怎样理解公务文书

(一) 公务文书的含义

1. 公务文书与文章

公务文书是一种文章形态。何谓文章？作为一个有确切内涵的概念——文章——经历了一个漫长的历史演变过程。最初，“文章”被用来状写事物的文采：“青与白谓之文，赤与白谓之章”（《周礼·考工记》）；后来，赋予其法度的含义：“厉王无道，天下荡荡，无纲纪文章”（《诗·大雅·荡序》）。最早给文章下定义的可能是晋人挚虞，他在《文章流别论》中说：“文章者，所以宣上下之象，明人伦之叙，穷理尽性，以究万物者也。”这个说法已经开始接近今人对于文章的认识。到了现代，陈望道先生给文章下了一个简洁明了的定义：“用文字传达意思的制作，就是文章。”（《作文法讲义》）由此可见，所谓文章，必须满足这样三个条件：“文字”、“传达意思”和“制作”。其中，“制作”就是我们通常说的“写作”，即把文字按照一定的关系和方式组织起来的过程；“传达意思”说的是文章的特定功能；而“文字”，则从根本上提供了文章之所以为文章的物质条件，没有文字，文章即失去赖以存

在的前提。三个条件中,文字居于先决地位。那么文字从何而来?相传,仓颉是黄帝的史官,他创造了文字。当然,文字的产生,远非一人一时所能为;但从结绳到物画到甲骨文到钟鼎文,它出现并形成于原始社会向奴隶社会转变的历史时期,这是不争的事实。有了文字,文章的出现也就成了事物发展的必然。

具体说到公务文书,无论其篇幅大小,均由有传达目的、有组织形式的文字结构而成,完全符合文章的条件和要求。可以肯定地说,公务文书是文章,是文章中具有特定内涵和外延的一种重要形态。所以,普遍意义上的性质、特点和功能等,文章所能有的,公务文书都应具备。

2. 公务文书与应用类文章

天下文章,从适用角度宏观地看,可以分为两大类,一类主“事”,一类主“情”。主事者,我们叫它应用类文章;主情者,我们叫它文艺类文章。两类文章各有范畴,各具功能,成为文章发展史上并行互进的两脉。但是,两类文章中,最早、最原始的文章形态应该是应用类文章。这早为关于文章起源的讨论所证明:文章应“用”而生。人们之所以经常忽略这一点,是因为千百年来过多地把热情和关注投放给了文艺类文章,而关于应用类文章特别是应用类文章的理论研究,则始终未能得到足够重视。不夸张地说,应用类文章几乎是在自给自足的历史进程和环境地中自然地发展起来的。换一个积极的说法,应用类文章不但应“用”而生,而且应“用”而承,应“用”而盛,应“用”历百代而不衰。“用”是应用类文章的生命密码。

文章应“用”而生,只是一个笼统说法。深究开来,此“用”指何“用”?据考,现存最早可识的文字是距今约3 000多年前殷商时期的甲骨文。经有关专家认证,殷墟出土的10万余片刻有文字的龟甲兽骨,绝大部分是商朝后期王室的遗物,记录了以占卜为基本内容的王室活动,可以看作是殷代王室的档案。这说

明,由最早的文字组成的最早的文章,是用来记录和反映王室活动的;而王室活动应视为当时的“公务活动”。所谓应“用”而生的“用”,本质的理解,此“用”应为记录和反映王室活动即“公务活动”之“用”,而非“他用”。前面说过,最早的文章是应用类文章;这里尚需补上一句,最早的应用类文章应是“公务文书”。由此顺带想到一部文集——《尚书》。《尚书》是我国第一部以应用类文书为主体的文章集,同时,它也是我国最早的一部国家文件的汇编。上述说明都在印证这样一个简单的结论:公务文书是最早的文章,而且是最早的应用类文章。

3. 公务文书与应用性

公务文书从属于应用类文章。应用类文章统称“应用文”。专家认为,尽管北宋张侃等人均在各自的文章中使用过“应用文”这一字眼,但他们的着眼点远非概念意义;直至清代,学者刘熙载在其《艺概·文概》中第一次从功用角度逼近了应用文尚“实”重“用”的文体特性:“辞命体,推之即可为一切应用之文。应用文有上行,有平行,有下行。重其辞乃所以重其实也。”自此,“应用文”这一概念得以延续,在近、现代被广泛使用。

从大的范畴看,应用文可以分为处理公务的公务文书和处理私务的私务文书两类。公务文书既从属于应用文,其应用性就必然是与生俱来的根本属性。总体而言,公务文书应用于公务活动;而“公务活动”是个很包容的概念,这不能不涉及到公务活动的各种形态。具体地说,在处理公务活动过程中,公务文书的“应用性”表现在:其一,明法,即发布法规、制度,以规范社会秩序和人们的行为;其二,布令,即实施指挥、指导,以实践领导意图和管理目标;其三,理事,即办理公务、事务,以开展日常工作 and 一般业务;其四,施教,即推行宣传、教育,以保证政策力度和认识深度;其五,通气,即交流信息、情况,以促进相互关系和协调合作;其六,为证,即留取依据、凭证,以方便彼此行事和日

后查考。在诸多“应用性”中，“为证”体现了公务文书的基本功用，即每一份文书都是发文机关的诉求凭证，也是收文机关受理公务或事务的依据，同时又可以作为“档案”以备需要时查考。

把公务文书的“应用性”分成若干方面，是表达上的需要。实则若干“应用性”是相互联系的，应作为一个整体去理解。一份文书，往往体现几个方面的功用，单一功用的文书是不多见的。

4. 公务文书与体式

体式指文体和格式。任何一份有组织的文字材料，都可归属于一定的文体范畴，公务文书也不例外。往上说，它是应用文，区别于文艺文；往下说，它可以是法定的公文，也可以是一般事务文，区别于私务文书。但是并非所有文体都必须有与之相适应的格式。比如，文艺文是不讲究格式的，甚至在一些情况下，格式反倒成了束缚文艺文自身发展的制约因素。而应用文的情况则大为不同，早在殷商时期的甲骨卜辞里就已经有了“签名”制度（记录占卜日期和史官签名），秦统一后，在李斯主持下，又制订了“避讳”制度、“抬头”制度、“用印”制度等行文程式；这说明，应用文在其雏形期就开始与格式形影相随，密不可分。应用文的讲究格式，很大程度上决定了公务文书的“模式化”和“格式化”。从古代公务文书考查起，格式始终是公务文书的外在标志。没有哪一种文体，其格式的意义会这样重大、这样不能动摇。那么，什么是格式呢？格式指文书外部结构的组织和安排，即文书在文面安排上应该有哪些结构项目、附属标记，以及这些项目与标记的位置应该如何摆放的方式。公务文书在格式的要求上有两种规格，一种是法定格式，一种是约定格式。法定格式指《中国共产党机关公文处理条例》、《国家行政机关公文处理办法》和《国家行政机关公文格式》所规定的格式，这个格式必须严格遵守，不能随意改动；约定格式指经常年使用约定俗成的

格式,这样的格式只是一种“约定”,出于习惯上的要求,有一定弹性,所以,也称惯用格式。公务文书在格式上的要求,与公务文书的分类分不开。以地位为依据,公务文书分为法定公务文书和一般公务文书。法定公务文书即上述《条例》和《办法》所规定的 18 个文种,一般公务文书即党政机关日常用公务文书,包括计划、总结、简报、调查报告等事务性文种。法定公务文书使用法定格式,与一般公务文书对应的则是约定格式或惯用格式。“法定”也好,“约定”也好,规范性是公务文书在格式上的共同要求。

以上,从不同层面和角度对公务文书进行了比较和分析。在此基础上,可以给公务文书的含义作一个解释了:公务文书是用于办理公务、有一定格式要求的应用性文章。公务文书也称“机关应用文”。

(二) 公务文书的特点

公务文书是办理公务的应用文,实用性或应用性应该是它的基本特点。但大凡应用文都具有应用性,作为特点,应用性并不为公务文书所独有。与一般应用文相比较,除去应用性外,公务文书有如下几个特点。

1. 公务性

公务文书形成于公务活动,又发展、作用于公务活动。公务文书以公务信息为基本内容,以处理、办理公务事项为行文目的。公务活动使公务文书的存在和发展成为必然。离开了公务活动,公务文书也就等于失去了生命依托。公务性是公务文书区别于一般应用文的基本属性。

2. 单位性

公务性决定了单位性。公务文书的使用主体必须是“单位”。用于公务活动的公务文书,不代表哪个具体的“个人”,即便如“国家主席令”一类以个人名义发布的公务文书,其立场也

只能是“单位”，是领导人在履行职务，是职务在说话。公务文书中的所谓“公务”，即指单位行为。

3. 规范性

公务文书是最讲究规范的应用文。公务文书的规范性主要表现为格式和处理的程式性、写作者的专任性和受文者的确定性。

公务文书在格式上具有一定的程式要求，即前面大体说过的法定格式和约定格式，这里不再重复。公务文书程式性的另一层意思，是说公务文书在处理上同样有严格的程式要求。这一点，《中国共产党机关公文处理条例》中有明确规定：“公文处理是包括公文拟制、办理、管理、立卷、归档在内的一系列衔接有序的工作。”“衔接有序”就是程式，从文书的拟制到归档，是一个完整良性的过程。这个过程，不能随意跳漏，也不能颠倒，是较为成熟、固定的程序。

公务文书的使用主体是单位，这意味着某种法定性。并不是谁都可以撰写公务文书，特别是其中的法定文书。一般地说，在单位里面，有专门拟制公务文书的机构和个人（办公部门和文秘人员），这表明，公务文书有专任制文的特点。通常，文书学界将文书执笔者称作专任制文者。专任制文者是机关或部门的代言人，文书内容与执笔者个人的立场、观点没有直接联系。

与写作者的专任性或指定性相对应，公务文书的受文者往往是确定的。意思是说，公务文书在撰制时，它的阅读对象就大体确定了，主送给谁，抄送给谁，心中已有数；即便是普发性文书，实际上也有相应的受文范围。有时，一些法定文书在阅读方式、阅读要求上特别注明某种具体规定，这是对受文者更为严格的“确定”。

4. 时效性

公务文书的时效性是这样两层意思：一层指制发文的时效