



规范与技巧

规

范

与

技

巧

丛

书

马伟胜 编著

公文写作、处理 与病例评改

GONGWEN XIEZUO
CHULIYU
BINGLI PINGGAI

广西人民出版社

公文写作、处理 与病例评改

马伟胜 编著

广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公文写作、处理与病例评改 / 马伟胜编著. —2 版.

南宁: 广西人民出版社, 2007.1

ISBN 978-7-219-05234-1

I.公... II.马... III.公文—写作 IV.H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 137602 号

责任编辑 杨 冰

责任校对 张聘梅

封面设计 黄青云

版式设计 金 星

公文写作、处理与病例评改

马伟胜 编著

出版发行 广西人民出版社

(邮政编码: 530028

南宁市桂春路 6 号)

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印张 16.5 字数 280 千字

印刷 南宁大板彩印有限

责任公司

版次 2005 年 1 月第 2 版

印次 2007 年 1 月第 3 次印刷

印数 12000-18000

ISBN 978-7-219-05234-1/C·172 定价: 25.00 元

序

公文伴随着国家的产生而产生。历经几千年的演化，已成为一门独立而严谨的科学。公文是国家党政机关和社会组织在公务活动中须臾难离的文字材料，乃“政事之先务也”。公文写作与处理是各级机关、单位的工作人员（包括公务员）日常公务的重要组成部分，是必备的基本功。

近年来，关于公文写作与处理的研究空前繁荣，令人欣慰。我非常高兴，这本《公文写作、处理与病例评改》，作为研究成果之一，不久即将和大家见面了。它是由公文写作与处理实际工作者总结多年来从事公文写作与处理的实践经验，针对实际工作中最常碰到的问题，以实例评点的形式，分范例与病例两大部分进行剖析和探讨，提供了大量生动的正反案例，把理论与实际工作紧密结合起来，从而使研究结果具有很强的针对性和实用性。这种大胆尝试，本身就是一种创新，相信读者读后会有一种似曾相识而又茅塞顿开的感觉，并从中得到启示。对从事公文写作与处理、理论研究、教学，对广大秘书工作者和广大大、中专秘书专业学生学习公文也具有十分直观、现实的指导意义。

诚然，公文写作与处理是一项综合性很强的工作，也是一门综合性很强的学科，要想以一书概之，显然不太可能。正因为如此，编著者在这项研究中，显然有所取舍，他突出实例评点的特点，侧重于从格式和结构上去揭示日常公文写作与处理中存在的问题，让人触手可及，耳目一新。因为，相对于其他体裁的文章，公文更强调整体格式和结构的确定性，除正文的结构之外，公文作者是不能随意变动其各要素的位置和顺序的。这种格式和结构的确定性是经过长期习用形成的表达方式，并约定俗成，进而规范化、制度化、科学化，以保证各机关单位通行一致。一般来说，如果公文的结构不合理，有再美的语言、再丰富的材料，也不会成为一篇成功的文章。而只有遵循统

一的公文格式，才能保证公文结构的完整性，保证公文的严肃性和有效性。本书避开“大而全”的传统的研究方法，抓住了重点，突出了实用性。当然，有所得必有所失，其理论研究还有待深入。然而，瑕不掩瑜，这仍然是一本内容丰富、引人入胜而又简明易懂的有益读物。

“看似寻常最奇崛，成如容易却艰辛。”这本书的编写过程，我有所了解。繁忙工作之余，编著者利用近一年时间，加班加点，将多年来工作实践的亲身体会进行整理，反复加工提炼，汇集成书，其费神费力，可想而知，精神可嘉。作为一名老秘书工作者，我感到由衷高兴！兴之所致，欣然答应为这本书写几个字，聊表心意，但愿能不断读到这样的新书。

是为序。

黄桐华

2004年3月28日于南宁

目 录

序	(1)
第一章 公文写作与处理	(1)
一、公文的概念、特点和种类	(1)
(一)公文的概念	(1)
(二)公文的特点	(2)
(三)公文的种类	(3)
二、公文写作的基本要求	(5)
(一)主题突出,观点正确	(5)
(二)实事求是,讲求实效	(6)
(三)结构完整,格式规范	(6)
(四)准确表述,简明生动	(7)
三、公文写作的基本步骤	(8)
(一)确立主题,明确目的	(8)
(二)收集材料,调查研究	(9)
(三)拟写提纲,安排结构	(9)
(四)撰写初稿,征求意见	(10)
(五)润色加工,修改定稿	(11)
四、公文写作的基本格式	(12)
(一)行政机关公文格式	(15)
(二)党的机关公文格式	(16)
(三)公布性公文格式	(17)
五、公文制发的基本程序	(17)
六、公文作者的基本素质	(20)
(一)政治过硬,有较高的政治理论修养	(20)
(二)博览厚积,有较高的文化修养	(21)
(三)熟悉业务,有较强的调研综合能力	(22)
(四)勤学苦练,有较深的文字功底	(23)
第二章 公文写作实例	(25)
一、命令(令)	(25)
二、决定	(31)
三、公告	(40)
四、通告	(44)
五、通知	(50)
六、通报	(57)
七、议案	(64)

八、报告	(67)
九、请示	(75)
十、批复	(80)
十一、意见	(84)
十二、函	(94)
十三、会议纪要	(99)
十四、决议	(103)
十五、指示	(111)
十六、公报	(119)
十七、条例	(124)
十八、规定	(133)
 第三章 公文写作与处理常见病例	(140)
一、标题拟制中的常见病例	(140)
(一)文种使用不当	(140)
(二)标题冗长烦琐	(144)
(三)主要内容表述不清	(145)
二、主送机关标注中的常见病例	(147)
(一)发文无主送机关	(147)
(二)上行公文多头主送	(149)
(三)越级行文	(154)
(四)公文直接发给个人	(159)
三、正文写作中的常见病例	(163)
(一)一文多事	(163)
(二)内容残缺	(168)
(三)结构混乱	(170)
(四)语法错误	(174)
(五)随意省略和简称	(180)
(六)引用不当	(181)
(七)标点符号使用不规范	(184)
(八)数字、计量单位使用不规范	(186)
四、签署处标注中的常见病例	(188)
五、公文版头标注中的常见病例	(190)
六、发文字号标注中的常见病例	(194)
七、密级标注中的常见病例	(196)
八、附件标注中的常见病例	(198)
九、公文版记标注中的常见病例	(201)
十、错字、别字、漏字、多字的病例	(209)
十一、其他病误实例	(211)
 附录	(217)
中国共产党机关公文处理条例	(217)
国家行政机关公文处理办法	(225)
国家行政机关公文格式	(232)
标点符号用法	(245)
出版物上数字用法的规定	(253)

公文写作与处理

公文，即公务文书，是一种特殊的文体形式，作为人类在社会实践活动中为处理各种公务的需要而形成的具有规范体式、法定效用和特定使用范围的信息记录材料，伴随着经济社会活动的日益频繁而越来越受到广泛的重视和使用。

一、公文的概念、特点和种类

（一）公文的概念

公文，是国家党政机关实行管理、办理政事和社会组织办理公务的工具。其定义一般可表述为：行为主体在公务活动中为了某一具体目的而用文字表达意图的书面形式。公文的根本标志是公，是国家党政机关和社会组织在公务中形成的文字材料。从这个定义可以看出，公文产生于社会活动之中，因而，公文的制作与发布具有法定性和法定效力，公文具有规范体式，公文还是法定组织记录、传递和贮存公务信息的工具。公文成为“政事之先务也”。

机关公文是机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书。经中共中央批准，中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日印发的《中国共产党机关公文处理条例》第二条明确指出：“党的机关的公文，是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”国务院 2000 年 8 月 24 日发布的《国家行政机关公文处理办法》第二条明确指出：“行政机关的公文（包括电报，下同），是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”我们这里介绍的主要就是党政机关的公文。

(二) 公文的特点

公文是文章大家族中别具一格的文章类型，它既具有一般文章的基本要素，又具有区别于一般文章的风格和特点，在更多的方面自成体系，独树一帜。从社会功能上看，它的主要特点是：

1. 作者法定性。

公文是由法定作者制成和发布的。所谓法定作者，是指依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织和个人。如党政机关、社会组织、企事业单位，都是依据一定的法律、条例、决定等建立和合法存在的。它们都是法定的作者，均可根据工作需要，在自己的职能和权限范围内制作并发布文件。如国务院文件、××省人民政府文件，是以机关名义发布的；中共中央宣传部文件、中共××县委组织部文件，是以机关的一个部门名义发布的。有时也可以用机关的首长和国家领导人的名义制发公文，这是领导人行使职权的一种表现，如《中华人民共和国国务院令》，落款为“总理 ×××”。用领导人的名义作为文件的作者，并不是以个人的身份出现。领导人的职务是经过委任或经过选举程序后，由上级批准的，所以，也是法定的作者。但机关和其他社会组织从事公文撰拟的人员不能视为法定的作者。

2. 作用权威性。

所谓作用权威性，是指公文具有代行法定职权的功能，对受文机关在法定的时间和空间范围内具有强制的作用，如强制予以贯彻执行、办理、复文等。之所以这样，是因为公文是法定作者履行公务的重要工具，它体现着组织的意志，表达着组织的主张，显现着组织活动的某种行为目的。因此，公文应该能够代表它的制发机关的职权，反映与传达它的制发机关对于某项工作问题所作的决策和意见，收到公文的机关可以把它作为办事的凭证。

3. 效用现实性。

所谓效用现实性，是指公文主要在现行工作中使用。同时，公文的效用有一定的时间性，任何公文都不是永远有效的。

公文直接形成于其内容所针对的现行公务活动中并对该活动发挥直接指挥、制约与沟通联系的效用。公文既是制发机关用于发布指令、法规，传达决策意图的重要手段，同时也是受文机关进行工作的依据，又是维系国家各类、各层次机关之间，机关与广大人民群众之间正常联系的基本形式。它在国家管理中发挥承上启下、协调配合、沟通信息的执行效用。

公文效用的时间性表现在两个方面：一是时间长短没有统一的固定期限。有的公文使用时间很长，如法规性公文、结论性公文、长远规划等；有的则很短，如某一具体事项的通知，工作办完，其效用便告完结。二是具有历史

性。一个政权的一道法令、政策措施，只在形成的当时和那个时期起作用，随着那个时期的结束，其效用也随之消失。

4. 体式规范性。

公文的体式，简单地说，就是指公文文体呈现的体态样式。公文是一种特殊的文体形式，伴随着国家的产生而产生，经过多年来的发展与完善，已形成其固有的，或约定俗成，或在此基础上进行规范化、标准化的，大家必须共同遵守的体态样式。公文的体式，一般包括公文的结构样式和公文格式两个部分。

公文体式必须规范。撰写公文必须根据发文机关的意图和目的，选用适合文种内容需要的体式，这样才能收到应有的效果，才能充分发挥公文在行政管理工作中的作用。公文有了规范的体式，才能维护公文的严肃性、政策性、权威性、准确性和时效性。

5. 处理程序性。

公文处理是指在公文的产生和运转的全过程中，以特定的原则和方法对公文进行创意、撰写、加工、利用、保管，使其获得必要功效的行为或过程。其最基本的任务是拟制、办理、管理、立卷归档等一系列相互关联、衔接有序的工作，拟制是前提，办理是中心，管理、立卷归档是终结。机关公文处理是党政机关公务活动中不可缺少的组成部分，在机关日常工作中具有相当重要的地位，占有相当大的比重。

所谓处理的程序性，是指公文从准备撰写到制成公文，最后立卷归档的全过程中，为了维护公文的严肃性、政策性、权威性，充分发挥公文特有的执行效用，其处理的每个环节都有着严格的程序规定，若不履行法定的程序就容易导致错误，甚或办不成公文。如公文在制发程序上要履行法定的审批手续。一般性公文，由规定的机关负责人对要发出的公文作全面审核后，再履行签发手续；联合制发的公文，由联合制发机关或单位的负责人审核公文的全部文稿，履行完备的会签手续；法规性公文，交正式会议通过，再交由领导人签署发布，否则不能生效。

（三）公文的种类

撰写公文，离不开文种，它是为概括表明文件的特性与使用范围而赋予每种文件的固定的、独特的、规范化的名称。它具有体现公文性质、反映行文方向、表达行文目的要求、揭示公文特点的作用，是构成公文的一个基本要素，是区别于其他文体的鲜明标志。

机关公文法定文种是由党和国家规定的具体公文体式名称的统称。根据不同时期形势发展需要，党和国家对法定公文名称多次进行过调整并作了

明确规定。解放以来,我国对行政公文的名称作过6次大的调整。1951年9月29日,中央人民政府政务院颁布《公文处理暂行办法》,规定公文种类为7类12种:(1)报告、签报;(2)命令;(3)指示;(4)批复;(5)通报、通知;(6)布告、公告、通告;(7)公函、便函。1957年10月3日,国务院秘书厅印发《关于对公文名称和体式问题的几点意见(稿)》,规定公文种类为7类12种,较之1951年的规定,12个文种中增加了“令、请示、批示”3个文种,去掉了“签报、公告、便函”3个文种。1981年2月27日,国务院办公厅发布《国家行政机关公文处理暂行办法》,规定公文种类为9类15种,较之1957年的规定,文种增加了“指令、决定、决议、公告”4种,去掉了“指示”文种,将“通报、通知”类分为“通报”、“通知”两类两个文种。1987年2月18日,国务院办公厅发布《国家行政机关公文处理办法》,规定公文种类为10类15种,较之1981年的规定,增加了“会议纪要”类和文种,把“令”与“命令”合为一类。1993年11月21日,国务院办公厅修订《国家行政机关公文处理办法》,规定公文种类为12类13种,较之1987年的规定,增加“议案”类和文种,原“报告、请示”类分成“报告”和“请示”两类两个文种,去掉了“指令、决议、布告”3个文种。2000年8月24日,国务院正式发布《国家行政机关公文处理办法》,规定公文种类为13类13种,较之1993年的规定,增加了“意见”类和文种,原“公告、通告”类分为“公告”、“通告”两类两个文种,去掉了“指示”类和文种,从而第一次形成一类一种的分类方法,实现公文类别与文种的统一。在党的机关公文方面,中共中央办公厅1989年4月25日发布《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》,规定公文种类有公报、决议、决定、指示、条例、规定、通知、通报、请示、报告、批复、会议纪要、函共13类13种。经中共中央批准,中共中央办公厅1996年5月3日印发《中国共产党机关公文处理条例》,规定党的机关公文种类为14类14种,较之1989年的规定,增加了“意见”类和文种。因此,我国党政机关现行的法定公文种类,党的机关共14类14种(1996年5月3日中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》规定);行政机关共13类13种(2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》规定)。两者相比较,文种相同的有9类(种):“决定”、“意见”、“通知”、“通报”、“报告”、“请示”、“批复”、“函”、“会议纪要”;不同的有9类(种):《中国共产党机关公文处理条例》中的“决议”、“指示”、“公报”、“条例”、“规定”;《国家行政机关公文处理办法》中的“命令(令)”、“公告”、“通告”、“议案”。所以,我国党政机关现行法定公文种类共18类18种。

撰写公文时，按照行文目的、行文关系、发文机关所处地位与职权以及有关规定正确选用文种，有利于维护文件的权威性和有效性，便于受文者准确理解发文意图，使公文得到及时有效的处理，从而提高工作效率和效益。

二、公文写作的基本要求

公文写作，指的是公文的起草工作，它是机关单位制发公文的第一个工作环节。公文撰写得如何，对于保证公文的质量和发挥公文效用，都有很大关系。叶圣陶先生在谈公文写作时指出，公文“必须写得一清二楚，句稳词妥，通体通顺，让人不折不扣地了解你所说的是什么”。因此，公文撰写工作往往需要经过周密谨慎的思考和花费较多的精力与时间。尤其是一些重要的领导指导性公文的撰写，无疑是一种艰苦细致的创造性脑力劳动。公文属于一种应用文，它的性质特点和作用不同于一般文章，公文的撰写有自己的一些特殊要求，概括起来，主要有以下四点：

（一）主题突出，观点正确

主题是文章的灵魂。文以意为主，“意犹帅也”。主题正确与否、深刻程度，是文章好坏的基本标志。

公文的主题是公文中通过具体材料所表述出来的基本思想。说得具体一点，就是撰写者在传达政策、发布指示、通知事项、汇报工作和总结经验时，通过全篇公文所表现出来的思想观点和基本意见。

和文艺作品比较，公文主题不是“从场面和情节中自然而然地流露出来”（恩格斯语），而是以事论理，直接把作者的观点明白无误地告诉读者；也不像文艺创作那样，在写作过程中可以变更主题，甚至背离作者的创作意图，而是坚定不移地按照主题去组织文章，只能深化，不能背离。因此，在写作之前十分明确地把主题确定下来，对写好公文尤为重要。

公文的主题在表达上应做到突出、单一。

突出就是要开门见山，直接叙事，不事曲笔，不含蓄委婉。要反映什么情况、解决什么问题，或者说处理问题的意见、决策和结论等，都必须观点鲜明、开卷见旨。对此，1951年2月印发的《中共中央关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》要求：“一切较长的文电，均应开门见山，首先提出要点，即于开端处，先用极简要文句说明全文的目的或结论（现在新闻学上称为‘导语’，亦即中国古人所谓‘立片言以居要，乃一篇之警策’），唤起阅者注意，使阅者脑子里先得一个总概念，不得不继续看下去。

然后，再作必要的解释。长的文电分为几段时，每段亦采取此法。”其后，中共中央、国务院又多次重申了这方面的要求。因此，公文写作时，必须把主题置于突出、醒目的地位，既要简明扼要，又要立见主干。

单一就是要主旨单一、一目了然。公文写作要“一文一事”，全篇围绕一个中心展开叙述，高度集中，写深写透。古人云：“文主于意，意多文乱。”公文在这一点上要求比任何文体都高，这是公文写作的重要原则。一文一事，对撰制者来说，就能主旨单一，便于把握，把问题谈得透彻；对执行者来说，主旨单一，则能一目了然，容易正确理解文件精神并及时进行处理，有利于提高办事效率。

观点是文稿的灵魂。观点正确，即要符合上情，符合党和国家的方针政策、国家的法律法规、上级领导机关所颁布文件的精神、领导的意图等；要符合下情，准确地反映本地、本单位的客观实际。确保言之有理，立论有据，上下一致，高度统一，辩驳不倒。

（二）实事求是，讲求实效

公文是机关单位办事的依据和推动工作开展的工具，这一根本性质决定了文件内容必须从工作的实际情况出发，实事求是。这也是我们党政机关办事的起码要求。《中国共产党机关公文处理条例》指出：“公文处理应当坚持实事求是、按照行文机关要求和公文处理规定进行的原则，做到准确、及时、安全、保密。”《国家行政机关公文处理办法》指出：“公文处理应当坚持实事求是、精简、高效的原则，做到及时、准确、安全。”因此，行文汇报工作情况或反映问题，要有一说一，有二说二，决不能弄虚作假，报喜不报忧。向下级机关和所属单位发出工作指示或答复问题时，要结合本地区、本系统和下属单位的实际情况，提出切实可行的意见，决不能任凭主观愿望，瞎指挥和搞“一刀切”。要善于把党的方针政策和上级指示精神同本部门、本单位的实际情况结合起来，提出切合本部门、本单位实际的具体意见、措施和办法。不唯上，不唯书，只唯实。

实效即撰制公文要及时。做到快办快发，不允许迟缓拖延、贻误工作。公文撰制者一定要思维敏捷、动作迅速，具有“倚马可待”之才。不仅对于紧急的公文要以争分夺秒的精神完成制发任务，日常反映情况、指导工作的公文，也须写得适时，掌握时机。发文如果成了“马后炮”和“事后诸葛亮”，就不可能收到指导工作、推动工作的应有效果。当然，快要有原则，决不能为快而快，这是个不容疏忽的问题。

（三）结构完整，格式规范

公文的结构是指公文内容的组织安排、谋篇和布局，也就是公文的骨架。

它的作用是根据公文主题表达的需要,将材料有步骤、有主次地组织起来,使全文形成一个完整、严密的有机整体,为传达发文者意图服务。一般来说,公文总体结构大致由三部分组成,即行文根据或目的;具体事情或事理;对事情事理的态度或要求。这三个构成部分实质上就是提出问题——分析问题——解决问题“三段式”的具体化。所以,公文行文要严谨周密,就必须把握公文结构的特点,安排好层次段落,使公文行止有序,脉络清晰,自然成章。公文正文的结构,一般分开头、主体与结尾三个部分。

正文开头,主要说明发文的根据、缘由和目的。要求开宗明义,开门见山。通常有三种写法:一是引据式。或引据政策法规和规定指示,或引据来文,或引据事实或道理,因事制宜,各不相同,说明行文的原委。二是目的式。开宗明义,直接说明行文的目的与意义,简洁明了,一些内容比较简单的公文常以此开头。三是综合式。既有引据部分,又直叙行文的目的,两者结合运用。这类开头,能增强文件的起势,引起受文机关的关注重视。

正文主体,是公文的核心部分,表述公文的主要内容。通常有三种结构方式:一是并列式结构。这是用得最多的结构形式。把正文所提出的意见、措施和要求,分条列项,予以说明。各条之间相互并列,各自表述一个相对独立的内容,不是包容的关系。二是递进式结构。即正文主体或按时序,或按事物发展过程、事物的逻辑层次,分成若干段落,层层推进,逐步深入。这种写法,在内容比较单一的请示、决定中使用较多。三是连贯式结构。即篇段合一式,全篇即为一段,一段中又包含几层意思,首尾连贯,一气呵成。一些简要批复和批转性通知,一般采用这种结构形式。

正文结尾,主要表述发文机关对公文办理的要求,或要求执行,或请求批复,或提出希望。通常以公文习惯用语作为尾语。诸如,“以上意见,如无不妥,请批转各地执行”、“当否,请批示”、“特此通知”、“此复”等。有些正文结尾,写成结语段,或强调说明,或提出希望与要求,归结全文;也有一些公文,在主体部分已将行文要求作了表述,言尽意止,自然作结,省略了结尾部分。

(四) 准确表述, 简明生动

公文的内容要靠语言来表达。刘淇在《助词辨略》中说:“一字之失,一句为之蹉跎;一句之误,通篇为之梗塞。”公文更是如此。现实公文往来中,一字之差,一句之失,一文之偏,往往造成思想混乱,工作失误,甚至造成重大损失。因此,用语准确、简明、生动是公文对文字表达的基本要求。准确就是指表达方式正确,适合公文特点;表达效果不走样,准确、规范。公文常用的表达方式是叙述和说明,少量使用议论。撰写公文要直述不曲,有

什么说什么，不用比喻、借代、转类、比拟等修辞手法。用语要合乎各个文种的要求，合乎行文关系，合乎阅读对象的实际。简明就是语言表达简洁、明确。公文以简洁为贵。公文写作要以最经济的语言表述最丰富的内容，言简意赅，“文约而事丰”（刘知几《史通·叙事》）。文字要精练，字斟句酌，删除一切可有可无的字、句、段，以求篇幅简短。生动就是具体形象，新鲜活泼，语言不枯燥乏味，不呆板，使人看了觉得亲切活泼，有生气，有气势，富有创造性。不仅“信、达”，而且“雅”。

那么，撰写公文时，怎样选词用语呢？

1. 辨别词义，准确选用。要对所选用的词语所表达概念的内涵和外延有确切的理解，特别是对同义词、近义词的细微差别，一定要辨析清楚。否则，以其昏昏，焉能使人昭昭？产生歧义是公文表达的大忌。

2. 注意色彩，贴切选用。要把词语的感情色彩、语体色彩、地方色彩及语意轻重的不同分辨清楚，恰当选用，才能使公文鲜明生动。因此，一是使用规范的书面语言，不用口语、方言或俗语，尤其要广泛使用公文专用语，增强公文文体的庄重色彩。二是适当使用有生命力的古词语，文白相济，使公文显得简洁凝练。三是选用生动、丰富的词语和具有时代特色的新词语，使公文既为群众喜闻乐见，又富有时代气息，生动活泼。

此外，撰写公文，必须强调字词规范，标点正确。不用错字、别字、异体字、不规范的简化字、生造字，用书面语，不用口语。标点符号使用要以国家语言文字工作委员会所颁布的《标点符号用法》（国家标准，1996年6月1日实施）为标准。

三、公文写作的基本步骤

公文写作是发文处理中十分重要的一环，是保证公文效力的前提和关键。由于公文在性质、作用及其写作要求上的特殊性，相对于其他文体，公文撰写时也有一些需要特别注意的问题。公文的撰写通常可分五个步骤。

（一）确立主题，明确目的

公文都是根据机关、单位工作的实际需要而制发的，落笔起草之前，首先要弄清发文的具体目的和文件的主题。写文章首先讲究“立意”。古人主张写文章要“意在笔先”，“以文传意”。我们提笔撰写公文，同样如此。发文的主要根据是什么？需要解决的问题是什么？采取什么样的措施方可解决这些问题？发文的基本观点是什么？用什么样的材料来说明自己的意图？对这些

问题，公文的撰写者在动笔前必须在思想上理清楚，否则就会无从下手。制发公文的目的和要求，一般是由机关、单位的负责人在制定工作决策时，已经确定下来，然后授意给执笔人。如果还没有很好地理解领导的意图，有不清楚的地方，应当及时请示，询问明白，以免下笔离题、事倍功半，到头来要费大力气返工修改。

（二）收集材料，调查研究

公文中的思想观点是通过有关材料表现出来的。“材料可靠，情况确实”是写好公文的基本要求。陈云同志说过：“领导机关制定政策，要用90%以上的时间作调查研究工作，最后讨论决定，用不到百分之十的时间就够了。”因此，在明确发文的目的和行文的主题之后，往往需要围绕主题收集材料和进行一定的调查研究。

公文材料，主要包括精神依据和事实情况两个方面。精神依据是指党和国家的方针政策，国家的法律法规，上级领导机关所颁布的文件规定。事实情况包括直接发生的和间接引用的。公文中所反映的情况主要指直接发生的、发现的、总结概括的事实情况。它在公文中表现为具体事例、现象概括、数字统计等形式，是第一手材料。此外，公文的事实情况里也包括间接引用的事例、概述、数字、经验、成果等。

那么，怎样为撰写公文收集材料和进行调查研究呢？一是资料阅读法。按公文涉及的范围查阅各种资料。如要草拟本部门的年度工作计划，首先需要查阅有关的方针政策和指示精神，上级机关布置的任务，本部门去年的工作计划和工作总结，以及参考兄弟单位的有关工作计划等。还要认真研究本部门今年面临的形势，今年的中心任务，上级的要求；本部门当前的工作情况，存在的有利条件和不利因素，有什么潜力，研究针对实际情况应当提出哪些具体指标，需要采取什么保证措施等。二是实际调查法。按公文的写作设想，有针对性地进行调查研究，如请有关部门的同志开个座谈会，了解各部门工作情况和体会；或召集有关人员进行讨论，广泛征求意见；或进行普查、抽样调查等。

总之，收集材料和进行调查研究的方法很多，应立足本身实际和写作的需要灵活采用，不拘一格。收集材料和调查研究过程，是一个充分酝酿写作的过程，是在掌握素材、了解问题的基础上，经过对材料的筛选、分析、思考，产生认识上的飞跃，从感性认识上升到理性认识，为动手写作做好思路上的准备。材料的选择，一要真实；二要准确；三要典型，有代表性和说服力。

（三）拟写提纲，安排结构

清代文学理论家李渔认为，写作如同“工师之建宅”，造房子前须有个全面的设计安排，“何处建厅，何处开户，栋需何才，梁用何木，必俟成局了然，始可挥斤运斧”（李渔《闲情偶记》）。公文写作也一样，动笔写作前也要先谋篇布局，拟写提纲，安排结构。提纲是写作的路标，是整篇公文的框架，犹如盖房子用的图纸。因此，要在收集材料和调查研究的基础上，草拟出一个写作提纲，把公文的内容要点勾画出来，以便正式动笔之前，对全篇有通盘安排，胸有成竹，使写作进展顺利，避免半路返工。

提纲的详略，可以根据公文的具体情况和个人的习惯及写作的熟练程度而定。篇幅不长的公文，可以大致安排一下简单结构：先写什么问题，依次再写什么问题，主要分作几层意思等。有的甚至只打个腹稿就可以了。篇幅较长且重要的公文，往往需要拟出比较详细的提纲，包括文章共分几个部分，每一部分又分作几个问题，各个大小问题的题目和要点及使用什么具体材料说明等。提纲一般包括以下几部分：

1. 公文的标题；
2. 公文的开头和结尾；
3. 表述层次及论点、论据、字数安排；
4. 衔接、转换、过渡和照应。

提纲的文字不需要很多，也不需要文字上作过多推敲。当然，需要集体讨论或送给领导审阅的提纲另当别论。

拟写提纲是一个很重要的构思过程，公文的基本观点、基本结构和层次，都是在拟写提纲的过程中逐步明确起来的。

撰写重要的指导性公文，在拟好初步提纲以后，可以通过一定形式进行讨论研究和修改，使提纲更臻完善。由起草小组或两人以上分工合写的公文，更需要共同研究写作提纲，以免发生前后重复、脱节或相互矛盾的现象。

（四）撰写初稿，征求意见

列出提纲，结构安排好后，就可以着手起草公文了。草拟公文要根据公文内容、文种格式、行文对象、行文规则和写作要求，按照提纲所列顺序，紧扣主题来写作。撰写时要做到：

1. 观点鲜明，材料得当。

也就是说，要用观点统率材料，使材料为观点服务，运用材料要能说明问题，做到材料与观点一致。如果只讲观点，没有实际材料，就会使人感到抽象空洞，缺乏根据，不易信服。而只罗列材料，没有鲜明观点，则会使人弄不清楚要说明什么问题，不了解发文意图。特别是工作报告和情况汇报、经验介绍等一类的公文，需要既有观点，又有材料。观点和材料的关系，如