

地方初级公务员任职培训系列教材

《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会 编
中 国 人 事 出 版 社

实用公文写作知识

读 本

段展样 著

中
国
人
事
出
版
社

3-43

地方初级公务员任职培训系列教材

实用公文写作知识读本

段展样 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

实用公文写作知识读本/段展祥著·—北京:中国人事出版社,
2002.3(2002.9重印)

地方初级公务员任职培训系列教材

ISBN 7-80139-816-5

I. 实…

II. 段…

III. 公文-写作

IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 016781 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店 经销

北京海日印刷厂印刷

*

2002 年 3 月第一版 2002 年 9 月第三次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.5

字数:257.9 千 印数:8101-11100 册

定价:14.00 元

地方初级公务员任职培训系列教材

主 编：侯福兴 段展样 李福康

副主编：沈洪成 吴建华

编 委（按姓氏笔画）：

王 淦 王 春 史晓宁 申 伶

仲昭和 朱建珍 刘 澄 孙咸运

李福康 严少华 吴建华 余传铗

初 旭 沙秉昌 沈玲娟 沈建兴

沈洪成 张建平 张 晨 侯福兴

段展样 贾同跃 聂 刚 殷崇文

钱学平 徐宇华 崔海泉 陶安宏

韩慧麟 蒋正义 蒋凡生 戴朝恒

策划/执行编委：殷崇文 初 旭

序

侯福兴

经过多年的探索与实践,我国的公务员制度已经确立并不断完善。我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设有中国特色社会主义事业,建立社会主义市场经济体系和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,发挥着重要作用。

初级公务员是公务员队伍中人数众多、社会接触面广泛的群体,达340余万人。初级公务员的任职培训是国家公务员培训的一个重要组成部分。初级公务员在我国具有如下特点:队伍庞大,约占我国公务员总数的29%,是我国公务员队伍的主体;分布广泛,初级公务员的工作内容十分丰富,各级、各类政府机构的各项工作最终都必须通过初级公务员来落实;承上启下,在我国,广大初级公务员由于位处基层,是上情下达、下情上报的信息通道,因而处于承上启下的重要位置,是行政功能网络的基点。

为适应初级公务员任职培训的形势,满足各地人事厅(局)、行政学院开展初级公务员任职培训的需求,《地方初级公务员任职培训系列教材》编辑委员会和人事部所属中国人事出版社共同编写了这套《地方初级公务员任职培训系列教材》,包括《初级公务员领导知识读本》、《依法行政知识读本》、《现代行政管理知识读本》、《实用公文写作知识读本》、《普通话知识读本》和《怎样当好乡镇长》等六种适合初级公务员任职培训要求的教材。这是一次积极的有益的尝试。

这套教材体现了以下特点：

一，达到了一定的理论深度，具有较强的科学性。教材不仅体现了时代特征和中国特色，对初级公务员任职必须掌握的基本理论和基本知识，作了准确的概括和阐述，体系结构合理，基本观点鲜明，阐述简明扼要，文字表达流畅。

二，贴近初级公务员的工作实际，具有较强的针对性。教材不仅把初级公务员的实践经验上升到理性的高度加以科学概括，努力提示初级公务员工作的规律性，而且对初级公务员在工作中遇到的问题，从理论和实践的结合上作出有说服力的分析。

三，实现了理论观点和案例教学的有机结合，具有较强的实用性。教材不仅阐明了基本理论观点，而且围绕重点内容穿插适当案例，并加以简要分析，提出解决问题的原则和思路，使教学生动、实在，使学员学得活，领会快，效果好。

希望这套教材能够有助于初级公务员进一步提高政治理论和业务知识水平，提高实际工作的能力，更好地适应新形势、新任务、新职位的要求，开创人事工作的新局面。

二〇〇一年八月

目 录

第一编 机关应用文写作总论

第一章 机关应用文的写作·····	(1)
第一节 机关应用文的特点·····	(1)
第二节 写机关应用文要把握好主题·····	(3)
第三节 机关应用文写作材料的运用·····	(6)
第四节 机关应用文的结构·····	(10)
第五节 机关应用文的语言·····	(16)
第六节 机关应用文正文的写作特点·····	(21)

第二编 国家机关行政公文的写作

第二章 国家机关行政公文概论·····	(27)
第一节 国家机关行政公文的概念·····	(27)
第二节 行政公文的作用·····	(30)
第三节 行政公文的格式·····	(32)
第四节 法定公文如何行文和传递·····	(39)
第三章 通知的写作·····	(45)
第一节 通知的作用·····	(45)
第二节 通知的写作·····	(48)
第四章 通报的写作·····	(59)
第五章 报告的写作·····	(63)

第一节	什么是报告	·····	(63)
第二节	报告的写作方法	·····	(65)
第六章	请示的写作	·····	(74)
第一节	请示的作用	·····	(74)
第二节	请示的类别	·····	(75)
第三节	请示的写作方法	·····	(77)
第七章	函的写作	·····	(83)
第一节	函的作用	·····	(83)
第二节	函的写作应注意什么	·····	(85)
第三节	函与其他文种的区别	·····	(86)

第三编 普通事务文书的写作

第八章	简报的写作	·····	(91)
第一节	简报的概念和特点	·····	(91)
第二节	简报的写作方法	·····	(97)
第九章	调查报告的写作	·····	(111)
第一节	什么是调查报告	·····	(111)
第二节	调查报告的写作方法	·····	(114)
第三节	调查报告写作中必须注意的问题	·····	(119)
第十章	计划的写作	·····	(147)
第一节	计划的概念	·····	(147)
第二节	计划的作用	·····	(150)
第三节	计划的撰写	·····	(153)
第十一章	怎样写总结	·····	(186)
第一节	总结的作用	·····	(186)
第二节	总结的特点	·····	(188)
第三节	总结如何分类	·····	(190)

第四节	总结的写作·····	(191)
第五节	撰写工作总结应该坚持的原则·····	(196)
第十二章	规章制度的写作·····	(203)
第一节	规章制度的概念·····	(203)
第二节	规章制度的特点和作用·····	(204)
第三节	规章制度的法定含义·····	(205)
第四节	规章制度的写作·····	(210)
第十三章	述职报告·····	(226)
第一节	述职报告的概念和作用·····	(226)
第二节	撰写述职报告应该坚持的原则·····	(227)
第三节	述职报告怎样写·····	(228)
第十四章	会议讲话·····	(234)
第一节	会议讲话的分类·····	(234)
第二节	会议讲话稿与演讲稿的异同·····	(236)
第三节	会议讲话稿的写作·····	(238)
第十五章	信件、函件与信函类公文·····	(249)
第十六章	启事的写作·····	(262)
第一节	启事的概念、特点、种类·····	(262)
第二节	启事的写作·····	(263)
第十七章	典型材料·····	(265)
第一节	典型材料的作用·····	(265)
第二节	典型材料的写作特点·····	(266)
第三节	怎样写典型材料·····	(266)
附件一	人事部机关公文处理实施细则·····	(273)
附件二	国务院公文主题词表·····	(282)
附件三	人事部补充使用的公文主题词·····	(290)
附件四	校对改动符号·····	(292)

第一编 机关应用文写作总论

第一章 机关应用文的写作

第一节 机关应用文的特点

一、机关应用文的概念

机关应用文是国家机关中的公务员、社会团体、企业、事业单位中的工作人员在公务活动中处理公务而使用的文体。

机关应用文使用于各类机关内部和相互之间,是处理各种机关事务活动的需要而出现的,它的内容为相互之间的公务,不是个人之间的私务往来,任何涉及私人事务的往来文件,都不能称为公文。公务员的纪律也不允许把个人事务搭车在公务往来中进行。

机关应用文应该具备以下特点:

(一)机关应用文具有严肃性

机关应用文的严肃性在于它的行政效力,这种效力应该体现在机关应用文的处理事务的能力上。它的处理事务的效力一旦发生,行政事务得到了允许就有了约束的效力,或称为具有了机关行政效力。

(二)某些机关公文的约束性表现为具有法定效力

上级对下级发文,下级照上级的公文要求产生了行为,这种行为体现了上级机关的法定权威,也体现了下级机关对上级机关的

遵从,这种行为具有法力约束。下级对上级的指示和命令,要真正地予以落实和执行,没有特殊的理由,不得抗命,由此产生的后果,如无下级执行上的偏差,应由上级负责。下级机关对上级机关报送的公文,不具有权威性,不能使用命令的语气,但仍然具有严肃的约束能力。上级机关应以严肃认真的态度对待下级呈送的文件,需要回复的必须及时给予认真的回复。

普通的机关事务文书不是国家规定的正式公文,具有办事功能,它虽然具有行政效力,但不同于国家正式公文。

(三)机关应用文的发布者具有权威性

机关应用文在公务机关、各群众团体、企事业单位内部或相互之间通行和运用。它代表着发文机关的意志。这种意志体现在上级对下级有指导和命令的作用,要求下级机关去遵照执行,在同级之间则起着商量、互通情报和意见的作用,下级机关也可以通过公文向上级反映情况,提出要求和意见,它们往来的范围是限定的,它的作者是各类机关。当然,任何文件的最初起草人都是特定的人,一般是秘书方面的工作人员,但他的代表性非常明确,他起草的文件应该反映他所代表的机关的观点,不允许夹杂个人成见,他个人无权发布公文,必须经一系列的法定程序才能向外发布。公文的法律后果由发文机关承当,不由个人承当。

某些公文确实是以个人名义发布的,但这种名义是法律所允许或曾经授予的。发布公文的个人必须经过法定程序认可,他发表的观点不代表他个人,而代表授权给他的机关。

二、机关应用文的类别

机关应用文可以分为普通公文和专用公文。

普通公文是最常用的、国家公务员使用最多的公文,它使用于行政机关、社会团体、企业、事业单位。普通公文可以分为国家行政机关公文和普通事务公文两类。

国家行政机关公文是由国务院等部门正式颁布施行的公文,

如命令、请示报告、指示函等。这类公文具有法定的效力,有规范的写作方法和严格的审批程序。它的成文规则非常严格。

普通法律公文是各机关日常使用的各类文书,它虽然不具有国家行政机关公文那样的法定效力,但具有严肃性,具有约束力和规范性。

机关应用文的另一类为专用公文。

专用公文只在专门的职能部门使用,它不但具有很强的专用性,也具有规范性和严肃性,在使用实践中,已经初步形成了规范性的模式。如司法布告,经济、外交等方面的一些文书等。

第二节 写机关应用文要把握好主题

一篇文章必然有一个主要说明的问题,也就是主题。主题是文章要表达的观点或者主张,应该说所有的文章都有中心或主题,因此,机关应用文也应该有主题。

机关应用文主要的文种如命令、请示、报告、会议纪要、简报、调查报告等,都要告诉读者一定的观点和主张,这些文种,主题都是鲜明的。

有的文种是说明事项的。这些文种有的偏重于说明,有的则偏重于解释程序。

请看下面的北京市人事局人才市场管理办公室 2001 年 4 月 16 日在《北京青年报》上登载的一则公告。

【例文 1】

外省市单位在京招聘人才审批程序

一、外省市单位在北京地区通过新闻媒体(互联网)刊播(发布)人才招聘启事(招聘具有专业技术职务任职资格或中专以上学历的专业技术人员以及

各类管理人员),须经北京市人事局人才市场管理办公室审核批准。

二、招聘单位需持以下材料供审核

1. 单位介绍信;

2. 经办人身份证;

3. 单位法人资格证明(事业单位须出示机构成立的批件及编制委员会核发的法人证书原件及复印件;企业单位须出示工商行政管理局核发的企业法人营业执照副本原件及复印件;复印件上加盖单位公章);

4. 本省(自治区、直辖市)政府人事行政部门(或其授权的人才流动服务机构)同意在京招聘的批准文件(须是原件,复印件无效);

5. 广告文稿一式三份(最后登报的招聘启事内容,正式打印并加盖单位公章;每增加一种媒体,广告文稿增加一份);

6. 特殊行业(如新闻出版、医药卫生、娱乐演出等)的许可证明。

三、外省市单位在京分支机构或办事处招聘人才,需持以下材料供审核

1. 单位介绍信;

2. 经办人身份证(外地来京务工经商人员须出示暂住证);

3. 上级单位企业法人营业执照副本复印件(须加盖单位公章);在京机构的“营业执照”或“注册证”;

4. 上级单位同意分支机构在京招聘人才的批准意见(须是原件,复印件无效);

5. 广告文稿一式三份(最后刊播的招聘启事内容,正式打印并加盖公章;每增加一种媒体,广告文稿增加一份)。

四、招聘单位委托广告公司办理招聘启事审批手续,除带齐招聘单位的有关材料外,还须持有广告公司企业法人营业执照副本、复印件及被代理单位对广告公司的委托书。

五、经审核符合规定条件者,由经办人填写《招聘人才计划表》;我办开具《招聘人才批准书》。

六、招聘完毕后,请将《招聘人才情况反馈表》寄回我办。

这样的公告的主题就是人才招聘的审批程序,不能说它没有主题。机关应用文中有不少是以说明事项和办事程序为主要内容

的,这类公文也说明和宣传了某类事物,包含了某一种观点。用严谨的文字说明某一件事,用一种思想去规范和影响了大众,通过媒体宣传了一种精神,从而指导了大众,这就是这类公文的主题。

一、机关应用文要注重突出主题

主题在写作中是十分重要的。机关应用文写作,要注重和突出主题。主题不突出的机关应用文,不能说是成功的应用文。主题不突出,或一份公文多主题,就会让读者无所适从。因此,在写公文前,首先要确立好公文的主题。一份公文,想告诉对方什么,这是写作者首先要十分明确的。那么,怎样才能确立好应用文的主题呢?

(一)写作者要深刻领会上级的发文意图

写作前,要充分理解领导发文的意图,要认真听取领导的意见,这种领导者可能是某位首长,也可能是一级组织。既然机关公文写作是代表机关发言,写作者就要认真传达这一级机关的声音,且不可把写作者个人的意见夹杂进去。一般来说,一个单位,首长或领导者的政策水平总是比较高的,他们领会党的政策快,了解上级精神,掌握全面情况,并且明确知道要在公文中表达何种意愿。他们分析问题也往往深刻透彻。领会领导者的意图对于确立公文的主题和如何写作公文都是不可或缺的。

(二)要认真学习和研究当前的方针政策

公文写作从根本上来说,就是要贯彻党的方针政策,指导全面工作,或者协调同级的步调,使之在进行某项工作的过程中全力以赴,同心同德。党的方针政策的贯彻,发公文是重要的渠道之一。因此,哪一个机关发公文,都是在具体贯彻和落实有关的政策。不能想象,一个机关公文的写作者,不了解或者不熟悉当前党的方针政策,如果这样,那他写出来的公文一定是失败的。

二、机关应用文的主题要有针对性

任何公文的写作都是有针对性的,公文的写作立意,一定是为

了达到一个目的,解决一个问题。那么,写作前一定要联系这个问题的实际情况,这样写作起来,才有的放矢。任何脱离实际的写作都是“客里空”。而“客里空”式的写作是“文山会海”的根源。不必要的、冗长的公文是机关事务中的大忌。只有了解了实际情况,了解了在实际工作中哪些问题需要处理和解决,才能形成好的解决问题的思路,提出实事求是的处理意见。这些意见是形成好的公文的前提。因此,必须以实际工作作为确定主题的基础。对实际情况了解了,获得了大量生动鲜活的材料,才能写出符合政策的好文章。

公文必须有一个好的标题。标题的成功是公文写作成功的一半。什么标题是好标题呢?简洁、确切是成功标题必不可少的要素。机关公文写作不需要修饰,不需要使用积极的修辞手法、不需要形容和描绘,更不能使用夸张的手法。简洁是首先需要强调的,有的公文的标题太长,下级在转发时又加了“关于转发……的通知”的字样,就更加显得冗长了,因此标题的字数一般不要太多。确切,就是抓住要害问题,有的放矢,把要说的话明确地表达出来。

概括地讲,机关公文写作要主题明确,要以党和国家当前的方针政策为依据,领会领导意图,指出明确的解决问题的办法。

第三节 机关应用文写作材料的运用

一、养成认真积累材料的习惯

在机关负责公文写作,是一个苦差事。有时领导要求得很急,手里又缺少必要的素材,不免抓耳挠腮。这时就十分渴望手头具有非常丰富的素材。

素材靠平时的搜集和积累,这和搞文学创作的道理有着相通之处。搞文学创作需要积累创作的素材和细节,这样在描写情节和人物时就能手到拈来。搞公文写作也要积累素材。那么,哪些

材料可以作为公文写作的素材呢？

(一)本机关工作的历程

本机关在工作过程中一定有许多可用的素材。成功的经验、失败的教训、工作的成绩、创业的艰辛、人员的组成、机构的变迁，都可以作为材料保存。这些材料，可以保留原始文件，以使用时可以摘录和参考，也可以分类写成卡片，再把卡片存档，到用时可以采取查目录的方法迅速查到，千万不要轻易丢弃有用的素材。例如有时行文，明明知道一件事的大体内容，却怎么也想不起在什么文件上看到过，如果查不到原件，只有把有力的证明性背景材料舍弃不用，或临时去查找，空费了不少时间。平时保存的材料越多、越丰富，使用时就可以从中精选，优中选优，写出言简意赅的文字来。

一般地讲，凡是涉及到机关单位成长和变动的材料，都是需要保存的。上级的来文，下级的请示，本单位人员的组成，领导人的讲话和重要会议的记录，尤其是内部报刊的资料，都是重要的搜集内容。这些东西平时可以经常翻拣，熟悉它们的内容和存放的位置，作到心中有数，这样到了需要用的时候，才能迅速找到。不然没有材料，有再高的写作水平也是巧妇难为无米之炊，写不出好的公文来。

要多看报刊杂志。报刊杂志随时反映党的方针政策，学好党的方针政策，是搞好机关公文写作的根本。

(二)要走出办公室进行调查研究

有的同志认为搞机关公文写作只要学习好党的方针政策，领会了领导的意图就可以了，这种认识是错误的。只坐在办公室里，是写不出好的公文来的，必须经常走出办公室，到基层单位去调查研究，向基层的群众学习，了解基层的情况，帮助他们解决问题，只有基层的情况掌握了，才能写出鲜活的作品来。

(三)要多读书

许多同志认为,公文写作主要是机关内部与机关之间的事,把自己的思想封闭起来。其实,公文写作也是社会写作的一部分,不读书是搞不好公文写作的。况且,当今我国社会已经步入知识经济的时代,时代在发展,知识在更新,不读书,不了解社会经济以及其他领域的发展,肯定写不出切中社会实际的作品来。公文写作也要反映时代的步伐,公文写作的主导思想不能落后于社会发展。

二、如何搜集材料

公文写作需要的材料很多,大体上可以分为以下几种:

(一)历史材料

要正确地剖析一个事件,离不开这个事件的历史。任何事件与其他事件都是有联系的,了解了此事件的过去,也等于理解了此事件的环境。要叙述清楚事情的全貌,离不开事情产生的环境,任何事情的出现都是有历史渊源和起因的,因为,我们所处的世界是普通遍联系的世界,此事件的结果有可能成为彼事件的起因。因此,要想真实地描写一个事件,离不开此事件的过去或者历史。虽然有时候历史材料在公文的正文中并不需要用很多的文字去表达,但历史材料是十分重要的一部分。

(二)全局材料

全局材料是对事件的整体描述。只有掌握了事物的全局,才能从整体上理解它、反映它。全局和局部是相对的,全局是由局部组成的,只有掌握了全局材料,才能从本质上反映事物的真相。全局材料的掌握不是一件容易的事,我们了解事物的全局材料不能单靠几篇文章或部分介绍,而应尽量地认真了解事物的全过程。只有了解了事物的全过程,才能写出反映事物本质的文字。

(三)局部材料

互相联系的局部材料共同组成了全局材料,所有的局部构成了整体和全局。实际上,一份言简意赅的公文,要想全面地叙述事物的发展过程是不可能的。因此,必须抓住重点来反映事物的本