

实用公文 写作教程

汪景寿 胡双宝 著

实用公文写作教程

汪景寿 胡双宝 著

北京大学出版社

27

实用公文写作教程

汪景寿 胡双宝 著

责任编辑：宋祥瑞

*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

新华书店北京发行所发行

中国科学院印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32开本 11.25印张 235千字

1985年6月第一版 1996年6月第七次印刷

ISBN 7-301-00158-4/H·019

定价：12.00 元

说 明

一提公文写作，有人就会想到，那是文书、秘书的事。机关的文书和秘书人员固然要跟公文打交道，但是，起草公文、修改公文也是各级干部分内之事。1942年，毛泽东同志为延安《文化课本》写的序里说，“一个革命干部，必须能看能写”。作为一个革命干部，他写的文章里，各类公文要占相当的比重。在现代社会生活中，公文的应用越来越频繁，作用越来越重要，对公文写作的要求也相应提高了。为了更好地发挥公文在社会公务活动中的作用，各级各类干部都应当了解公文写作的特点，掌握其方法，会撰写公文。

1983年，中央纪律检查委员会委托北京大学举办培养纪检干部的专修科。基于对纪检干部素质的全面要求，教学计划里安排了公文写作的课程。北京大学同年设立的秘书专业，也安排了同类课程。这部书稿就是在教学基础上产生的。

公文类别繁多，使用广泛。各类公文的写作，既有共同之处，又有各自的特点。可以这样说，基本规律和要求是相同或相近的，特点主要表现在具体写法以及用语、款式等方面。本书分为上下两编。上编各章讨论公文的性质、作用，公文写作的总的要求，即各类公文共同性的东西。下编各章分别讨论各类公文的特点和具体要求。分类讨论中以各级机关的通用公文为主，没有包括外交、司法等方

面的专用公文。因为专用公文的专业性强，具体特点和撰写要求应有(或已有)专书、专文探讨；各类专用公文的写作人员，也需要另行培养训练。

本书以实用为目的。下编各章分类讨论中，除分别扼要讲解一般特点外，每类都引若干篇例文，通过分析例文，较具体地讲解该类公文的写作要求及方法。读者也可以自己阅读、分析引例，联系自己的经验，揣摩、体会某类公文的写作要求和特点。关于例文，需要交代两点。一是凡整篇引自公开发表于书籍报刊的，除删去文号外，格式，包括数字的写法，尽照原文。二是由于形势不断发展，引例中的某些具体规定、办法等，与现行规定、办法未必完全一致。

公文写作重在实践，所以下编各章都附了一些练习，供读者参考。不过，公文写作的练习不同于一般的作文，从实情实景出发，才能达到练习的目的。我们设计的练习大多只提出个要求或范围，具体内容需要读者自己从实际生活中去找。从事公文写作的同志，把“实战”跟练习结合起来，效果会更好些。

近几年来，公文写作理论和实践的研究受到广泛的重视，陆续出版了一些专著，发表了一批论文。在本书编写过程中，参考了各种论著和有关材料；成书过程中，宋祥瑞同志多所讨论修润，在此一并致谢。

书中不妥之处，敬请批评指正。

作 者

目 录

第一章	为什么要学习公文写作	1
第二章	公文的种类和作用	11
第三章	公文写作的基本要求	27
第四章	公文写作修养	46
第五章	公文的语言	57
第六章	公文的形成和处理	71
第七章	通 知	84
第八章	令、命令、指令	99
第九章	公告、通告、布告	116
第十章	通 报	132
第十一章	决定、决议	152
第十二章	指 示	172
第十三章	批 复	185
第十四章	条例、规定、细则、办法	195
第十五章	请 示	234
第十六章	报 告	252
第十七章	简 报	276
第十八章	调查报告	291
第十九章	纪 要	310
第二十章	函	325

国家行政机关公文处理办法	336
--------------	-----

标点符号用法(1990年)	344
---------------	-----

第一章 为什么要学习公文写作

公文写作一语，可从两方面来理解：一是指公文撰写而言，另一是指对公文写作规律的研究。就后一种理解来说，公文写作应当叫做公文写作研究。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，因此，它不是单纯的事务性或技术性的工作，而是一门科学。从事公文写作教学和研究，除对有关公文写作理论问题进行探讨以外，还应当侧重以下两方面的工作：一方面，通过对各种类型公文的分析研究，阐明各类公文的特点和撰写方法；另一方面，通过作业引导大家进行公文撰写的实际训练。就是把理论和实践结合起来。

公文写作历来不被人们重视。南朝梁代著名的文学批评家刘勰就把它列为“末品”。时至今日，也仍然有一些人看不起这项工作，似乎此道并无多少学问，不过是写写画画的“雕虫小技”而已。其实，这是一种很错误的认识。写好公文，不仅需要高超的写作技巧，同时还必须具备很高的马列主义理论水平和政策水平；必须对社会实际生活，对人民群众的愿望、情绪和要求有深刻的了解；必须具备广博的知识(包括社会科学知识和自然科学知识)；还必须掌握公文写作的特殊规律和撰写方法。因此，轻视公文写作显然是错误的。与前述错误认识相联系的是对公文写作(或加上“研究”二字)是一门科学的论断，也很有些人不以

为然。以大学开课来讲，就很能说明问题。如果开设文学、历史、哲学、数学、物理、化学、外语，那是天经地义，顺理成章的；若开设公文写作课，就会象什么奇闻怪事似的，摇头撇嘴者大有人在。这里既有误解，也有偏见。其实，公文写作一道，也和诸如文学、历史、外语等公认的学科一样，既有明确的研究对象，又有具体的研究任务。何以文学、历史、外语等都可称之为学科，登上大学讲坛，而唯独公文写作一门被排斥在学科门类之外，不准登大学讲坛呢？这不是太不公正了吗？

毛泽东同志在《整顿党的作风》一文指出：“什么是知识？自从有阶级的社会存在以来，世界上的知识只有两门，一门叫做生产斗争知识，一门叫做阶级斗争知识。自然科学、社会科学，就是这两门知识的结晶，哲学则是关于自然知识和社会知识的概括和总结。”用这一定义来衡量，公文写作显然是属于社会科学的范畴。

既然公文写作是一门科学，公文撰写工作又非易事，那么学习公文写作的必要性也就不言自明了。

下面我们再从公文在社会生活中的地位和它自身的特点，来谈谈学习公文写作的必要性。

首先谈谈公文在社会生活中的重要性。中国共产党中央委员会和中华人民共和国政府要发布指导整个国家社会生活正常进行的重大战略决策或政策、规定、法令等，需要公文，回答各级政府、机关、企事业等单位甚至个人提出的问题，也需要公文；下级机关向上级机关请示工作，报告情况需要公文；各级政府、机关、单位内部为维护工作的正常开展、生产的正常进行，制定条例、办法等，也需要公文；平行的政府机关单位相互之间联系工作、商洽

问题等等，也都需要公文。可以毫不夸张地说，公文是整个社会生活的纽带。所谓纽带，就是指的沟通、联结、维系作用。从纵的方面讲，它沟通、联结、维系着各级政府、机关、单位甚至个人的公务活动；从横的方面讲，它维系着平行单位之间的公务活动。如果把整个国家比作一部机器，那么公文就是这部机器上的螺丝钉。很难想象一架机器上可以缺少螺丝钉，同样也很难想象整个社会生活可以缺少公文。没有螺丝钉的联结，机器就要散架，无法运转。同样，没有公文，社会公务活动就无法正常进行。当然，任何比喻都不可能完全贴切，但就其本质意义讲，却可以形象地说明问题。

当然，国家机关，各级政府、单位内部以及相互之间的联系还有其他手段，但无论那种手段，也不管它多么先进，作用多么大，却不能取公文而代之。这是由公文本身具有跨越时间和空间限制的特性决定的。关于公文本身的特性，后边还要讲，不赘言。

从以上所说的，不难看出公文介入社会生活之深、之广。大到国家大事，小到日常生活，无不与公文有或多或少、或远或近的联系。公文同科学领域各个门类之间的关系，也是非常突出的，上自天文，下及地理，无论自然科学、社会科学都离不开公文。

公文既然在整个社会生活中居于如此重要的地位，从事公文写作，就是一件既光荣而又重要的工作。学习公文写作，就是为从事这光荣而重要的工作作好准备。

其次，公文本身有它自己的特点，公文写作有它自身的规律和方法。一个人学问很大，会写小说、诗歌、戏剧、论文等等，但如果不晓得公文写作的特点和方法，他就写

不好公文。要掌握公文写作的规律和方法，就必须学习公文写作这门科学，这也是无法用其他门类的科学代替的。即使公文写作的“近亲”语法修辞和逻辑学，也不能代替它。学习语法修辞或逻辑学，固然对公文写作裨益甚大，但它们与公文写作并不能划等号，更不能取而代之。公文写作与写作之间的关系至为密切，前者属于后者中的一支，那么，学了写作，是不是就等于学会了公文写作了呢？显然不是。尽管二者之间有着众多而又明显的共同性，但也同时存在着众多而又明显的差异性。这差异性集中地反映了公文写作的特殊性，需要专门加以学习研究。

作为一门科学，公文写作同其他科学一样，其价值取决于社会的客观需要。比如生产要发展，机械制造、石油钻探等等就有了必要性，成为专门学科而为社会所承认。科学要发展，数学、物理、化学就有了必要性，各自成为专门学科而得以发展。自然科学是这样，社会科学也是如此。比如人民的权益要保护，敌人要镇压，社会秩序要稳定，法律就有了必要性，就成为专门学科。人们要交流思想感情，除了语言工具之外，还需要借助于文字，文章就有了必要性，写作也就成为专门学科。诸如此类，不一而足。如果离开社会的客观需要，就谈不上存在的价值。社会的需要是衡量学科价值的客观标准。如前所述，公文是整个社会生活的纽带，是国家这部机器上的螺丝钉，公文写作作为专门学科，也就具备了存在的客观依据。

公文的存在虽然历史悠久，但作为专门学科，公文写作体系的建立却比较晚。在我国，公文写作课登上高等学校的讲坛，还是近些年的事。而随着四个现代化建设的发展，社会公务交往日益频繁，公文的应用将日益广泛。这

就是矛盾。要解决这个矛盾，就要下大力气，急起直追，努力研究，尽快普及，以应社会急需。

目前社会上从事公文写作的队伍，无论从数量或质量上看，都远远落后于形势发展的需要。从数量上讲，许多部门或单位缺乏公文写作专门人材，有时为了应急需，只好临时抓差。从质量上看，现有的公文写作队伍，有很大一部分没有经过公文写作的专门训练，对公文写作的规律、特点缺乏必要的了解，或者虽也知道一些，但很不熟练。有的甚至文字都弄不通顺，这自然无法适应社会发展的需要了。

就公文写作队伍的思想状况来讲，也远远不能适应社会的需要。公文写作队伍的思想状况，分析起来，大致有三种情况：

一是充分认识到了公文写作的必要性，自觉地从从事这项工作。他们把公文写作和四个现代化建设联系在一起，认识到这项工作是整个革命事业不可缺少的部分，因而工作劲头足，热情高，积极钻研公文写作业务，探索其规律，想方设法搞好这项工作。这些同志很可能就是今天或未来公文写作高峰的攀登者。

二是对公文写作的重要性和必要性缺乏认识，对工作则是“当一天和尚撞一天钟”，不求上进。所谓“当一天和尚撞一天钟”的思想，其实质就是无所作为的懒汉思想。要解决这个思想问题，除了进行人生观、职业道德的教育外，还必须使之提高对公文写作重要意义的认识，激励其奋发图强的志向。只有认识提高了，奋斗的目标坚定了，才能有工作的积极性，发挥其聪明才智。如果能在工作实践中坚持不断学习、钻研，不畏艰苦，那么也同样可以成为未

来公文写作高峰的攀登者。常言道：“学如逆水行舟，不进则退。”如果满足于“当一天和尚撞一天钟”，懒于进取，不求上进，必然跟不上客观形势的发展，势必有一天当不成“和尚”，即使以某种原因还保留着“和尚”的身份，未必还能撞得响钟。这对社会和个人都是很有害的。

三是对公文写作有误解，或者因受社会偏见的影响，工作不安心。其中有个别的甚至闹情绪，消极怠工。当然，其中多数是虽然不安心，但还是硬着头皮在那里干，只是很被动。这些同志如果能提高认识，克服社会偏见的影响，变被动为主动，经过一段努力，同样可以成为公文写作的行家里手。当然，如果固执己见，把错误当正确，把偏见当真理，很可能有一天会因为头皮“硬”不下去，而贻误了工作。至于那少数闹情绪、消极怠工者，首先有个端正对待工作的态度问题。在此基础上提高对公文写作的认识。

从以上分析不难得出结论，公文写作队伍无论在思想上或者业务水平上，必须大大提高一步，才能适应社会的需要。

有相当一部分人(包括现正从事公文写作的在内)不愿搞公文写作，没有别的原因，只是觉得这个工作没意思。所谓没意思有两种含义：其一是指没兴趣、没趣味；其二是与没学问是同义语。我们先谈谈兴趣和趣味。

兴趣也好，趣味也好，虽然包含一些客观因素，也有某些客观标准，然而，主观因素和个人色彩却是相当浓厚的。每个人都会有自己的兴趣和爱好，人与人之间的兴趣和爱好差异性十分明显。俗语说，众口难调。这反映了人们在饮食问题上兴趣、爱好的差异性。教学和科学研究何尝不是如此呢？任何课程的设立，都不是根据某个人的兴

趣和趣味。比如一门学科，甲对它有兴趣，乙可能完全不感兴趣，丙可能对其中某些部分感兴趣，丁又可能对另外一些部分感兴趣，可是，该门学科照样存在、发展。如果一门学科必得使难调的众口都觉得情趣盎然才能成立，那么，科学领域里的幸存者可能就所剩无几了。

兴趣和爱好虽然包含主观因素和个人色彩，却不是先天的、固定的、一成不变的。一个人对某件事情不感兴趣，因素是多方面的。对兴趣和爱好的理解有深浅之分。浅薄者的兴趣和爱好，常常是一时兴之所至，对所感兴趣、所爱好的对象并没有什么深刻的了解，而只是觉得好玩儿。这种兴趣和爱好很不稳固，今天可以对某种事物感兴趣，明天就可能放弃，而对另一种事物发生兴趣。深刻者的兴趣和爱好，是建立在对对象的客观社会价值、意义的深刻认识的基础之上的。这种兴趣和爱好的建立，又常常是以人民的利益和革命事业的需要为出发点，因而有牢固的基础。这种兴趣和爱好，又常常是事业上成就的出发点。人们常说：兴趣爱好是可以培养的。也就是说，人们在同某种事物长期接触的过程中，对该事物的价值、意义、特性有了比较深入的了解，就有可能对它产生兴趣。自觉的辛勤的实践常常是培养兴趣爱好的有效途径。如果有人对公文写作一时提不起兴趣来，倒不妨一试。

的确，公文写作的某些内容较为枯燥平板，不象小说、散文、诗歌、戏剧那样引人入胜，饶有情趣，不过，关于兴趣爱好的某些迷雾和偏见却是首先应当清除的。事实上，一些人对小说、散文、诗歌、戏剧之类的体验，还停留在欣赏阶段，有的甚至连欣赏也谈不到，只是觉得好玩儿，并未登堂入室，深入到创作或研究的实践之中。他们象隔

岸观火，只有朦胧浮浅的印象。小说、散文也好，诗剧戏剧也好，都属于极为艰辛的创作劳动，果真身临其境，就未必象欣赏那样省心省力，说不定还会有枯燥平直感。戏曲界有句俗语：“台上走一步，台下千百步。”如不为观众，欣赏那飘逸潇洒的一步，当然会觉得有趣。如果作为演员，去练习那一步后面的千百步，就难免会有枯燥平直之感。欣赏电影《神秘的大佛》里的武打，一招一式，你来我往，好不有趣。但是，有时一个动作拍下来，不知要反复多少次，拍摄腾身倒地的动作，演员屁股都摔青了，岂止枯燥平板，而且还会有几分痛苦呢！从这个意义来说，凡属创造性的劳动，都离不开枯燥和艰苦；只有不畏艰苦，奋发前进的人，才能苦中有乐，乐在其中。只有对所从事的工作发生了深刻的兴趣，才能在工作实践中不畏艰苦，奋发前进。学海，艺海，不管什么海吧，当然包括公文写作在内，都是无际无涯。要渡过去，恐怕都是以苦作舟，别无捷径可走。如果一个人不愿作生活的观众，而志在人生舞台上有所作为，那么，公文写作的些许枯燥平直根本算不上什么障碍和关口。如果连这点困难也视为畏途，那还有什么事情可做呢？只好玩玩笑笑，打打闹闹，自以为有意思于一时，到头来，只能是“白了少年头，空悲切”。

再说没学问。前面关于公文写作的科学性的分析，已对这个问题作了正面回答。这里还应当指出：这种议论本身正是没学问的反映。平时讲的某个人有学问没学问，并非指这个人所从事的行业或工作本身，而是指他对所从事的行业、工作能不能作到熟、巧和有所发明创造。对行业来讲，行行有学问，行行出状元，这是大家都熟知的道理。如果一个人对他所从事的工作缺乏起码的了解，即使

把他摆在科学院或最高学府，他也仍然是没学问。但如果一个人对他所从事的工作业务很熟，能够自如地解决工作中出现的各种问题，甚至还有发明创造，那么，即使他不在科学院或者最高学府，也仍然称得上是有学问的人，甚至是公认的专家，这是社会上屡见不鲜的事实。世界上没有没出息的行业，只有没出息的人。

要使自己成为有出息的、有学问的人，就需要努力学习本行业的业务知识，熟悉和掌握业务上的规律。熟能生巧，就可以自如地解决本行业业务上的各种问题，这就是学问。比如卖肉的一刀准，就是熟中生巧的学问。一个卖肉的行家里手，说要多少，一刀下去，切一块，上称约，就是多少。他刀头有准，说明他掌握了这方面的客观规律，他就具备了这方面的真正学问。你也卖肉，却是刀刀不见准，十几刀还凑不准买主要的份量。你要说卖肉没学问，恰恰说明你自己是外行。真正的内行，他懂得一刀准并不简单，其中大有奥妙，大有学问；要达到这一步，非花大心血研究、琢磨，非淌大量汗水刻苦锻炼，是不能达到的。公文写作一道何尝不是如此。以为此道无学问者，恰恰说明自己尚未入门。从古及今，有许多“公文高手”为人们所赞佩。有谁能说这些人没有学问？今天从事公文写作的同志，要破除带有误解和偏见的“学问”说，积极从事这项工作，刻苦钻研业务，争取尽快成为具有真才实学的人。

公文写作同其他学科或艺术一样，要不断地革新创造。没有革新创造，就没有发展。但是，革新创造不是轻而易举的事情，必须从熟悉本行业业务开始。熟能生巧，在熟和巧的基础上进一步开拓发展，才是真正的革新创造。连本行业务都不懂，就大谈革新创造，如果只是谈谈，那是

空谈，如果付诸行动，那便是蛮干乱来。比如曲艺改革，只有透彻地掌握某种曲艺形式的特点和规律，才不致改成四不象。要改革单弦，就不能忘了单弦姓“单”；要改革京韵大鼓，就不能忘了它姓“京”。“单”和“京”是指这两种曲艺各自区别于其他曲艺形式而独有的特征。既保其特点，又不断创新，这就叫继承发展，推陈出新。公文写作学科的建立，是长期以来对其规律探索的结晶，是无数革新、创造、发明的总结。但是，社会在进步，各个学科都在飞速发展，公文写作也不能停步不前。此道发展的天地广阔，大有可为，期待一代又一代的有志者。而未来的佼佼者，将属于那些热爱本职工作，不畏艰难，认真学习，刻苦钻研的人们。

第二章 公文种类和作用

什么是公文呢？1981年2月国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理暂行办法》指出：“国家行政机关的公文，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布法规，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的一种重要工具。各级国家行政机关必须认真做好公文处理工作，为社会主义现代化服务。”

这个定义概括了公文的性质、范围和作用。下边再作一些补充和说明。

性质，如果用一句话来概括，就是工具。公文属于一定的历史范畴。它随着阶级和国家的出现而产生，具有明显的阶级性。这一点从新旧公文的不同本质中鲜明地体现出来。旧时代的公文，作为旧国家机器的工具，总是为反动统治阶级服务。相反地，新时代的公文则为社会主义国家和广大人民群众利益服务。当前，就是为社会主义现代化服务。

范围应当包括：

公对公，即机关之间的函件往来，包括上级机关对下级机关，下级机关对上级机关以及平行机关或不相隶属的机关之间的函件往来。这是典型的公文。

公与个人的函件往来，例如，某单位关于调换某人工作岗位的通知或是某人向某机关提出出国留学的申请，都