

论主持公文写作的艺术

张志华◎著

LUN ZHUCHI GONGWEN XIEZUO DE YISHU



湖南人民出版社



论主持公文写作的艺术

张志华◎著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

论主持公文写作的艺术 / 张志华著. —长沙: 湖南人民出版社, 2006.7

ISBN 7-5438-4440-0

I. 论... II. 张... III. 公文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 085954 号

责任编辑: 李 林

装帧设计: 陈 明

论主持公文写作的艺术

张志华 著

*

湖南人民出版社出版、发行

网址: <http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路 3 号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 湖南省航务管理局印刷厂印刷

2006 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.875

字数: 231,000

ISBN 7-5438-4440-0

Z·152 定价: 22.00 元

序

公文，是贯彻执政党、政府、社会组织的方针、政策的书面形式，是反映民心、民意、民情的文字载体，是各级领导实施管理、指挥、沟通、协调的“经国之枢机”。主持公文写作，是领导工作中的重要的工作之一。长期以来，对公文写作的研究，大多从秘书层面进行，从领导层面、管理层面进行研究的专门成果不多见。今呈现在手头的这本 25 万言的《论主持公文写作的艺术》，是一本专门从领导层面研究公文写作的专著。全书既有专家之论，又有行家之述。相信学习该专著，将不仅有利于提高公文写作的质量和水平，而且有利于提高领导者的管理水平，这对于促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展，构建社会主义和谐社会，都具有重要的意义。

一

领导作为一种社会现象产生于人类的共同劳动，产生于公务活动之中，没有共同劳动，没有公务，也就没有领导。当共同的社会劳动到达一定的规模，就会产生这种对劳动进行“指挥”和“协调”的各项要求，并且必然会分化出“领导”这个专门的社会职能。正如马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都需要指挥，以协调个人的活动。一个单独的提琴

手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”公文写作作为社会共同活动，同样需要有人主持，需要有人领导和指挥。

领导的词义可以解释为率领、引导。领导是一个多义词，名词的领导是指领导者，动词的领导则是指领导活动。在当代领导科学中，领导的含义可以归纳为：在社会组织中，由领导者通过一定的方式，率领和引导被领导者，沿着一定的方向、道路，为实现一定的目标，所进行的非个人的组织行为和活动的过程。而领导行为，则是指领导者、被领导者在客观环境中，面对特定的客观对象，相结合、相互作用的行为。

领导是一种多层次、多领域的立体现象。按领导的权威基础分类，有正式领导与非正式领导；按领导活动的层级分类，有高层领导、中层领导和基层领导；按领导活动领域分类，可以分为政治领导、行政领导和业务领导。

各种类别的领导都是一个社会组织系统。这个系统由领导者、被领导者、环境三个要素构成。领导者是指挥者、决策者、组织者，处于领导活动的主体地位。被领导者是执行者、参与者，具有领导力量的支撑作用。各种环境指自然环境和社会环境，是领导活动过程构成的条件。三者共处于领导活动之中，是相互依存、相互作用的统一体。

领导是一个动态的行为过程。领导的三要素构成两对基本矛盾，包括领导者与被领导者的矛盾、领导活动的主体与领导活动的客观环境的矛盾。领导者要用科学的理论为指导，正确处理矛盾，把握事物发展的方向，不断实践，不断总结，提高领导水平，促进事业的发展。

领导是高层次的社会管理活动。领导是领导者通过影响、指挥、协调和控制人的行为，率领被领导者实现预定的目标，具有权威性。什么是权威？恩格斯在《论权威》中指出：所谓权威，

是指把一部分人的意志强加于另一部分人，它是以服从为前提的，是一种有威望的权力。领导权威表现于领导者和被领导者的关系，即要集中反映领导者的权力和威望，被群众认同和服从。群众不认同、不服从，权威就无从谈起，领导也就无从谈起。

领导又是一门艺术。为实施有效的领导，领导者不仅要运用权力，树立权威，更需要讲究领导方法和领导艺术。

二

公文产生于公务活动，是实施领导的重要工具，反过来，为了实施有效的领导，必然要加强对公文写作活动本身的领导。

公文写作不同于其它文体的写作。散文、诗歌、小说等文学作品，灵感撞击心扉，作者便自行命笔；消息、特写、随笔等文体，生活中的事件闯入视野，作者即可抒写所见所感。此类体裁，通常不需要领导者下达指令、统筹、协调，公文写作则有其特殊性。

首先，它是遵命文字。公文姓“公”，代表着一级组织或一个单位的集体意志。所遵之命，自然出自领导。任何一个机关、团体、企业事业单位，承担领导责任的都是领导班子成员。公文，便成为领导者的喉舌。体现领导意志的公文写作，由领导者决定并提出，是顺理成章的。当然，有些程序性公文，无需每篇都由领导者亲自授意，工作人员按惯例执笔就可以了。而这惯例之初，还是始于领导者的，因而公文写作必须“遵命”，这是无一例外的。

其次，它是集体写作。任何一篇公文，都不是一个人独立完成的，群体性是公文制作的鲜明特征。而这群体中的挂帅人自然是领导者。《中共中央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》规定：“领导干部必须亲自动

手准备自己的重要讲话、报告，亲自指导、主持自己领导范围内的主要文件的起草，否则他对自己所领导的主要工作就不能担负政治责任。”并认为“这是一个重大原则问题”。因此，领导者指挥、统筹、协调公文写作活动，就成为公文写作的重要特征。

第三，它有规范的程序。程序，反映办事必经的过程和顺序，而这种过程和顺序又体现了事物发展的内在联系与规律，它是为实体服务的。在社会共同活动中，人们办事情、做工作都应按照程序进行，才能把事情办好、工作做好，否则就会走弯路，甚至劳而无功，造成损失。公文写作也是如此，它有一套比较规范的写作程序，只有遵循这个程序，才能使公文符合要求。根据《国家行政机关公文处理办法》的规定，公文写作程序一般分为拟稿、审核、签发三个阶段或三个步骤。这三道程序，是相互联系、不可分割、缺一不可的。拟稿是基础，审核是提高，签发是最后把关。公文写作必须按规范化的程序办事，这样才能保证公文写作的质量，提高公文写作的水平。

以上研究说明，公文写作是一种需要领导者下达指令、统筹、协调，并按照规范程序操作的社会共同活动。

三

在领导公文写作的活动中，由于经验的积累，而发展为经验领导；随着经验的系统化、理论化后，而发展为科学领导；有了科学领导，也就形成了具有科学性的领导艺术。

领导艺术是指建立在一定知识、经验基础上的非规范化的有创造性的领导方法、方式、技能等的综合和升华，也就是那些非程序化、非模式化、非定量化的高超的领导技能。领导艺术是领导者的学识、智慧、才能、胆略、作风、经验等多种因素的综合反映，表现为领导者创造性地灵活运用已经掌握的各种知识和领

导方法，具体分析各种复杂因素，妥善解决领导工作中实际问题的综合能力，贯穿于整个领导过程和领导活动的各个方面。

有领导行为的地方，就有领导艺术。领导艺术跟领导的方式方法一样，存在于每一个领导行为之中，直接影响领导效果，有多少种领导行为就会有多少种领导艺术，诸如调查研究艺术、决策艺术、指挥艺术、用人艺术、公关艺术、批评艺术、团结艺术等等，其实际类型是很多的。

如果说，一般意义上的领导，同人类社会相伴而生，历经了由自发向自为演进的话，那么，公文领域中的领导行为，则从发轫之时起，便具有计划性、目的性、指令性。作为我国最早公文集的《尚书》，实为“古之号令”，司马迁指明：“《书》，记先王之事，故长于政。”这部上起尧舜，下迄春秋中叶秦穆公，时间跨度近两千年的“上古帝王之书”，到商代，已形成公文署名制度，甲骨文前辞部分签上贞人名字，并建立了简单的编号和归档制度。随着时间的推移，公文制度愈加健全、严密。例如，秦始皇统一六国后，为巩固政权，规范各级政府和百姓的行为，改革和发展经济、文化事业，亲自颁发大量指示性公文，改革公文名称、公文名称依法确定，改革公文的运行制度，以适应封建君主制中央集权国家的统治需要。另有史载，秦始皇每日必亲自批阅重60斤的竹（木）简公文。简而言之，公文的写作与处理，作为领导的自觉行为，从古至今，则是一以贯之的。因此，公文领域中的领导行为及其领导艺术也是贯穿于整个公文写作与处理活动之中的。

四

古往今来，在公文领域领导工作的实践中，积累了丰富的领导艺术经验，这很值得人们认真总结、深入发掘、专门研究。研

究这一课题，需要从领导学与公文学的结合点上进行，角度新、视野新。但从目前理论研究的现状来看，现代领导学并不研究这一课题，即使在研究领导决策时，也不研究与之相关的公文拟制和处理。现代公文学的研究，则受文学创作理论的影响，大多停留在公文执笔者（主要是文秘人员）层面，忽视了公文写作的领导者层面，因而没有全面、系统地揭示公文写作活动的本质和规律。文学创作注重个人的独创性，而公文写作则注重集体性。中国公文写作学会顾问、沈阳大学教授杨柏先生在为张庆儒教授所著《公文处理学》作序时谈到，中国公文写作学会曾计划编著《公文领导艺术》，因客观原因，惜无下文。国内关于公文写作与处理的理论研究，虽然也涉及公文写作与处理的领导方法和领导艺术问题，但往往系统性不够，深度不够。因此，这本《论主持公文写作的艺术》，从领导层面，从理论和实践的相结合上，系统、深入地研究了公文写作的理论、方法和艺术，突破了从秘书层面研究公文写作的传统模式，在同类研究中具有理论创新的意义。

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出，必须加强马克思主义执政理论建设，深入探索党的执政规律，坚持科学执政、民主执政、依法执政。公文是领导的重要工具，也是执政的重要工具，实践证明，公文写作与加强党的执政能力建设关系密切，公文写作的质量和水平直接影响着党的执政能力、领导水平的发挥。因此，研究领导者主持公文写作的艺术，并进行理论创新，具有重要的实践意义。

主持公文写作的方法和技巧，既然属于领导艺术的范畴，也就成为领导者应当学习并掌握的一门学问。需要指出的是，领导是一门科学，也是一门艺术，但同作为精确科学的数学不同，是一门不精确科学，领导作用的不精确性为研究、掌握领导理论和

方法带来了一定的难度。领导的思维方法和艺术的发挥要根据情况，掌握分寸，需要每个人在实践中去艰辛磨练和深刻体会。公文写作的领导艺术的理论也是如此。

五

近十年来，像周森甲教授、张庆儒教授、范增友教授、王新元教授、王颖教授等一大批公文写作学领域的拓荒者，在建设现代公文写作的道路上迈出了坚实的步伐，达到了相当的高度。今天，年轻学者张志华又奉献出对主持公文写作艺术研究的新作，虽然对主持公文写作的艺术还有待于从哲学、美学的角度做深入的探讨，但其博采众长、穷其真谛的学术勇气和潜心钻研、专一研究的精神，在学术界崭露头角。尤其值得肯定的是，把比较枯燥的东西表达得比较生动，显示了作者的功力。

我是在中国应用写作研究会第九届全国学术研讨会上读到张志华具有独到之见的论文而认识他的，在以后的几次交往中，感到他难能可贵之处是善于思考，不盲从、不偏执。他的论文和主编的教材同他的为人一样，平淡中见深厚的功力，朴实中有独到的见解，自谦中有庄严的自尊。在我们这个学术团体中，成为让人注目的年轻学者。中国公文写作学研究界后继有人，值得庆幸。在《论主持公文写作的艺术》正式出版之际，写了这些感想，权当序言。

中国管理科学院院士
中国应用写作学会会长 洪威雷
湖北大学教授

2006年5月26日写于
湖北大学公文写作研究所

目 录

序.....	(1)
第一章 绪 论.....	(1)
一、领导者在公文写作中的地位.....	(1)
二、领导者在公文写作中的作用.....	(8)
三、领导者在公文写作中的任务.....	(9)
四、领导者在公文写作中的职责要求.....	(17)
第二章 调研的艺术.....	(26)
一、调研的意义.....	(27)
二、调研的原则.....	(35)
三、调研的方法.....	(45)
四、调研的注意事项.....	(57)
第三章 聚材的艺术.....	(62)
一、聚材的意义.....	(63)
二、聚材的主要内容.....	(76)
三、聚材的基本方法.....	(82)

四、聚材的要求·····	(86)
第四章 立意的艺术·····	(92)
一、立意的意义·····	(93)
二、立意的原则·····	(99)
三、立意的过程与方法·····	(119)
第五章 交拟的艺术·····	(137)
一、交拟的意义·····	(138)
二、交拟的对象·····	(140)
三、交拟的种类·····	(144)
四、交拟的方式·····	(147)
五、交拟的内容·····	(148)
六、交拟的要求·····	(162)
第六章 拟议的艺术·····	(171)
一、拟议的意义·····	(173)
二、拟议的组织·····	(182)
三、拟议的内容·····	(184)
四、拟议的要求·····	(192)
第七章 主拟的艺术·····	(196)
一、主拟的意义·····	(196)
二、主拟的任务·····	(198)
三、主拟的注意事项·····	(236)
第八章 审改的艺术·····	(240)

一、审改的意义·····	(241)
二、审改的功能·····	(244)
三、审改的原则·····	(248)
四、审改的方法·····	(258)
五、审改的内容·····	(262)
六、审改的要求·····	(273)
 第九章 签发的艺术·····	(280)
一、签发的意义·····	(280)
二、签发制度的沿革·····	(281)
三、签发的种类·····	(287)
四、签发的方式·····	(288)
五、签发的要求·····	(290)
 参考文献(1)·····	(296)
参考文献(2)·····	(297)

第一章 绪 论

《中国共产党机关公文处理条例》第十七条规定：“起草重要公文应当由领导人亲自动手或亲自主持、指导……”《国家行政机关公文处理办法》第六条规定：“各级行政机关的负责人应当高度重视公文处理工作，模范遵守本办法并加强对本机关公文处理工作的领导和检查”。《中国人民解放军机关公文处理条例》第六条规定：“各级首长应当加强对本单位机关公文处理工作的指导和检查”。在这里，党政军机关公文处理的条例、办法都明确规定，领导者应当加强对公文写作以及公文处理工作的领导、指导和检查，换句话说，领导者在公文写作中地位重要，作用重大，需要认真履行领导职责。

一、领导者在公文写作中的地位

《中国共产党机关公文处理条例》第三条规定：“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。”在公文处理的一系列工作中，公文写作是最重要的环节。在公文处理的整个领导工作中，加强对公文写作的领导，不断提高公文写作的质量与水平，是现代领导者应当履行的首要

职责。

著名公文文学家苗枫林先生认为，拟写公文，有两种方式，一种是“职述”，一种是“代拟”^①。笔者认为，除此之外，拟写现代公文还有第三种方式，这就是“主拟”。对于现代公文写作的这三种方式，领导者所处的地位，以下分别加以论述。

（一）领导者亲自拟稿

所谓领导者亲自拟稿，根据《中共中央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》的规定，是指“领导者（指各级党委的第一书记，分工负责某一方面工作的书记，国家机关的部长、省长、市长，其他各部门、各单位类推）”，对于“个人的重要讲话、报告，一律要亲自动手起草”。^②

根据上述规定，领导者，包括党政机关、企业、事业单位、社会团体的党、政领导班子成员，无论正职，还是副职，也无论分管哪方面工作，只要是领导者，不仅要领导、指导公文写作工作，还要拿起笔来，亲自操作。领导者个人的重要讲话、报告，政策性、指令性、指导性很强，领导者要亲自动手，亲自拟稿，不得由“秘书代劳”。

苗枫林先生把领导者亲自拟稿，称之为“职述”，并反复强调“职述”在领导工作中的重要性。他认为，“职述，就是由担负某种职务的人去拟写与其职务相称的公文。这种职述，是它的职责不可分割的部分。中国封建时代，职述的规定是非常严格的，稍有违例，轻则贬官，重则治罪。而且，这种职述的公文按

① 苗枫林：《中国公文学》，齐鲁书社1988年1月出版，第10-11页。

② 《三中全会以来重要文献选编》（下），第777-787页，下同。

规定必须由职官自己拟写，不得假手别人。当然，昏庸无能的官员着人代笔也是司空见惯的事情。在清朝，专为昏官代笔一时竟成为相当兴旺的行业。这种捉笔者被称为‘师爷’，‘幕宾’。他们代办的事情，从起草文稿，到包揽赋税，代兴词讼。有些昏庸无度的官吏，连几时上朝也由‘师爷’通告。雍正皇帝为改变这种政治腐败状况，曾下令驱逐‘师爷’出京。可见，即使封建朝代，在政治清明的情况下，官吏不能自写职述公文，也是被看作不称职的表现。”^①

在现代公文处理工作中，领导者亲自动手、亲自拟稿，是以毛泽东同志为代表的老一辈无产阶级革命家一贯倡导并身体力行的工作方法。毛泽东同志亲自起草、以中共中央名义发布的《关于建立报告制度》一文指出，“各中央局和分局，由书记负责（自己动手，不要秘书代劳），每二个月，向中央和中央主席作一次综合报告”。^②毛泽东同志重要的领导方法，就是不断深入群众，进行调查研究，摸准实情，不断分析、概括、总结素材，亲手写作公文。大革命时期，为明辨农民运动的是是非非，他步行遍访十几个县，历时32天，考察湖南农民运动，并写出了精辟的报告；土地革命中期，他被错误路线从军队中排斥出来，便深入中央苏区农村调查，撰写了《必须注意经济工作》等一系列文件，用以指导地方经济建设；建国以后，他孜孜不倦地经常深入到工厂、农村、军队、机关和学校，不仅自己足迹踏遍祖国大地，还给工作人员和警卫战士规定调研任务。终其一生，毛泽东同志在党内总是率先垂范，亲自“解剖麻雀”，亲口

① 苗枫林：《中国公文学》，齐鲁书社1988年1月出版，第10-11页。

② 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社，1991年版，第1264页。

品尝“梨子”，躬亲公文活动，恪守“没有调查就没有发言权”的座右铭。他曾经不止一次讲过，自己的秘书主要负责资料或材料的搜集、查询和整理工作，重要的文章一定要亲自动手写。他的光辉实践和不朽著述已经充分证明了他这种求实躬亲的工作方法的成功和优越。《中共中央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》深刻指出，“各级领导干部亲自动手起草重要文件，这不是技术性的问题，而是领导工作中的原则性的问题。现在重申这一原则，是在新的历史条件下提高党的各级领导干部的认识能力和领导能力、改善和加强党对社会主义现代化建设各项事业领导的一项重要措施”。因此，坚持领导者亲自拟稿这种方式，对于提高公文写作水平与领导水平，意义重大。

（二）领导者授权拟稿

领导者授权拟稿，是指领导者授权专人按照领导意图拟制公文。这种形式，苗枫林先生把它称之为“代拟”，意思是说，领导者个人授权由他人代为拟制公文，并强调“代拟”必须要有领导者的授权，履行严格的纪律与审批程序。

苗枫林先生认为，“领导者要自己动手写文件，是指重要文件或上级指定必须由领导者自己写的一类文件。还有一类文件，则不可能要求由领导人撰写，而需委托专人代拟。所以，一级领导机关必须有专职从事公文撰拟的机构和人员。这种专设机构，被授权才得以拟文，这无论过去还是现在，都是有严格纪律约束的。受权拟文，事先要有交办，事后要履行批准手续，才能生效。这种显示责任的批准手续，中国古代叫‘进画’，现在叫‘签发’。而这些公文一经履行批准手续，就代表一级领导机关或某一职务的领导人行使权力，与代拟者不再发生责任关系，代拟者也无权自行解释。古往今来，为了维护一个政权，总是集中