

●国家公务员培训学习资料

公务员应用文写作 基础知识

重庆市人事局
重庆行政学院 编印

●国家公务员培训学习资料

公务员应用文写作 基础知识

重庆市人事局
重庆行政学院 编 印

序

行政公文，自古以来就是办理国家公务的重要工具，担负着其它任何文体都不能担负的特殊使命。

党和政府历来对公文都非常重视，建国初期，中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》，以后几经修订，1994年国务院办公厅正式颁布了《国家行政机关公文处理办法》。该《办法》明确指出，行政机关的公文，是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。1996年中共中央办公厅也颁布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例》，对公文的种类，格式，处理等进行了明确的规范，对各级党政机关和广大工作人员掌握、运用公文，指导实际工作起着十分重要的作用。

《公务员应用文写作》研究的对象是用于公务活动的通用文书和常用事务文书。学习和掌握公务员应用文写作有着非常重要的意义，一个公务员即使政治水平很高，办事能力很强，但对公文做不到能写会用，也不能很好地履行工作职责。因此，《公务员应用文写作》既是国家公务员培训的必修课，也是各级各类机关干部，管理人员应该掌握的基本知识和技能。

由市人事局和市行政学院组织编写的《公务员应用文写作基础知识》，注重突出了针对性，普及性和实用性。公务员应用文的内容及其表达，涉及到政治理论、专业知识、情况信息、思维和语言，因而要掌握它并熟练应用它，就必须加强政

治理论修养,提高思想认识和政策水平,同时还要注意钻研业务和学习语言,提高专业能力和文字表达能力。希望通过公文写作的学习和培训,提高我市各级国家机关工作人员公文处理工作的效率和质量,从而提高各级国家机关的工作效能。

姜祖修

一九九六年六月二月

目 录

绪 论	(1)
基础知识篇	(9)
第一章 公务员应用文的材料	(9)
第一节 材料的意义和类型	(9)
第二节 材料的搜集与鉴别选择	(13)
第三节 材料的整理和使用	(16)
第二章 公务员应用文的主旨	(19)
第一节 主旨的内涵,地位和作用	(19)
第二节 主旨的产生与提炼	(22)
第三节 主旨的表现与要求	(27)
第三章 公务员应用文的结构	(30)
第一节 结构的含义与特点	(30)
第二节 结构的基本内容	(33)
第三节 结构安排的原则和方法	(38)
第四章 公务员应用文的表达方式	(43)
第一节 应用文的叙述	(43)
第二节 应用文的说明	(44)
第三节 应用文的议论	(45)
公文写作篇	(47)
第五章 公文概说	(47)
第一节 我国公文的产生及演变	(48)
第二节 公文的特点和作用	(49)
第六章 我国现代公文规范	(53)

第一节	公文文种规范	(53)
第二节	公文格式规范	(58)
第三节	公文行文规范	(66)
第四节	公文语言规范	(68)
第五节	公文处理规范	(74)
第六节	公文其他规范	(75)

第七章 议案 决定 决议

通知的写作	(77)
-------------	------

第一节	议案	(77)
第二节	决定	(81)
第三节	决议	(86)
第四节	通知	(90)

第八章 报告 请示 批复

公告 通告的写作	(98)
----------------	------

第一节	报告	(98)
第二节	请示	(102)
第三节	批复	(105)
第四节	公告	(108)
第五节	通告	(111)

第九章 通报 函 会议纪要的写作 ...

第一节	通报	(116)
第二节	函	(122)
第三节	会议纪要	(127)

事务文书写作篇	(132)
---------------	-------

第十章 计划 总结

述职报告的写作..... (132)

第一节 计划..... (132)

第二节 总结..... (140)

第三节 述职报告..... (148)

第十一章 调查报告 简报的写作..... (157)

第一节 调查报告..... (157)

第二节 简报..... (170)

第十二章 会议记录 大事记

协议书 贺电及祝词的写作 (179)

第一节 会议记录..... (179)

第二节 大事记..... (184)

第三节 协议书..... (189)

第四节 贺电..... (196)

第五节 祝词..... (198)

附 录

(一) 中国共产党机关公文

处理条例..... (202)

(二) 国家行政机关

公文处理办法 (214)

(三) 重庆市国家行政机关

公文处理实施细则 (223)

(四) 国务院公文主题词表 (237)

后记 (245)

绪 论

一、公务员应用文的性质和类别

公务员应用文属应用文的范畴。它是国家公务员在机关公共事务活动中处理各种公务时使用的具有一定体式的文章。

从上述界定中可知,公务员应用文有特定的作者,它是依法成立并以自己名义行使权力和担负义务的组织或个人。党政机关,企事业单位,群团组织,都是依据法律,条例,章程而建立的,它们可以根据自己的职能和权限制发文件,是法定的文件作者。公务员应用文的作者,除以机关的名义外,还可以用国家领导人和机关首长的名义。如制发命令作者可以国家主席的名义;制发议案的作者可以各级人民政府首长的名义。以领导人名义作为公务员应用文的作者,也并非代表领导者个人,而是以他所在机关法定领导人身份行使职权的一种表现。

其次,“实用性”也是公务员应用文的重要性质。公务员应用文的制发,总是以处理公务活动中的实际问题为写作目的。或是上情下达指导工作;或是下情上达反映情况;或是联系事务商洽问题。总之,每一篇公务员应用文的制发,都具有明确而实际的效用,与具体的公务活动和日常事务工作息息相关。

较之于其他文体,公务员应用文还具有“一定的体式”。因为公务员应用文是党政机关的喉舌,是管理国家治理社会的

重要工具,因此为了维护文件的严肃性和处理的方便,公务员应用文具有的法定或惯用的体裁和格式,人人必须遵守。如法定行政公文中的命令、指示、决定、通知等,它们的名称、结构、制发程序和处理程序,都是国务院办公厅颁布的《国家行政机关公文处理办法》上规定的。事务文书中的计划、总结、简报等,在形式上,都有一套为内容服务的惯用的体式,这种体式虽不是法定的,但也是人们在长期的写作实践中约定俗成的,也不能随意变通和修改。从未来应用文发展的趋势来看,公务员应用文将进一步向国际化、标准化、现代化发展,公务员应用文的体式更要有严格的规范和统一的要求。

以上几点,便是公务员应用文的性质所在,也是它同一般应用文最根本的区别。

公务员应用文,包括党政公文(亦称公文)和事务文书两大类。其中,公文是公务员应用文的主体。以上两大类应用文是公务员应用文写作研究的主要内容。

其中,党政公文是指中共中央办公厅一九九六年五月三日颁布的《中国共产党机关公文处理条例》中规定的决议等14种公文,国务院办公厅一九八七年二月十八日发布,一九九三年十一月二十一日修订,并于一九九四年一月一日起施行的《国家行政机关公文处理办法》规定的命令等12类13种公文。事务文书又是一个大类,它是党和国家机关、企事业单位、社会团体在日常工作中所使用的处理机关日常事务时所制作的应用文,它虽不属于正式公文,却与公文有紧密的联系,且使用频率较高,适用范围很广。事务文书如按性质用途来划分,又可以分为计划总结性文体,记录会议性文体,礼仪性文体等。公务员应用文包含的种类很多,因此,在撰写公务员应用文时,既要遵循公务员应用文写作的一般规律,又要考

考虑不同文种写作的特殊要求。

二、学习公务员应用文写作的意义

(一)公务员应用文对我国经济建设和社会发展均具有巨大的影响和作用。

公务员应用文,特别是其中的党政公文是党和国家路线、方针、政策的主要表达形式,同时又是行政法令、法规的主要发布形式。因此,公文制作好坏,直接对我国的改革开放、经济建设和社会发展的各个方面产生强烈的影响和作用。一份高质量的公文,可以神奇地推动工作乃至推动社会历史的发展。如党的十一届三中全会制订的纲领性文件和中共中央 1992 年 2 号文,至今仍对我们国家的发展产生积极的影响。反之,一份质量低劣,乃至完全错误的文件,如 1966 年中共中央五.一六通知,可以导致某项事业的失败,甚至延缓整个社会历史发展的进程。正因为公务员应用文的作用如此重大,我们才需要认真地学习和研究它的写作特点和规律。

(二)公务员应用文是一个机关理论水平、政策水平的集中体现,关系到一个机关的威望和形象。

一个机关指挥和指导一个地区、一个行业的工作,主要是通过应用文的制订与发布来实现的。其制作水平的高低可直接反映出该机关领导人以致整个领导集团理论水平和政策水平的高低。一份符合党心、顺乎民意的好文件一出台,必然受到广大干部和群众的欢迎,这样的机关及其领导集团必然在群众心目中有威望、受拥戴。反之,它会使一个机关威信扫地,甚至影响和贻误工作,造成难以挽回的损失。

(三)学习和研究公务员应用文写作能有效地提高领导科学化和管理现代化的水平,能有效的提高工作质量与效率。

公务员应用文是各级党政群机关、企事业单位进行各种管理工作的工具,是任何一个单位实现领导、传达实施领导意图和指挥意志的重要手段。当今时代,领导的科学化和管理的现代化,对应用文写作的要求越来越高,依赖性越来越强。无论是上情下达、下情上达,还是各项工作的制度化、规范化、科学化;也无论是各项工作目标的制订,还是岗位职责、各项任务的落实,都离不开应用文的制发。我们只有掌握了它的写作规律,才能有效地提高机关的工作效率,使机关各项工作沿着优质、高效的轨道运行。

(四)是否具有公务员应用文写作的知识,是衡量每一个公务员称职与否的重要尺度。

机关里的任何一项工作都离不开应用文。无论是领导干部、秘书人员或是业务技术干部都要求能熟练起草各种应用文,这是现代机关干部的一项基本功。特别是随着国家公务员制度的推行,对机关干部掌握和运用应用写作知识提出了更高的要求;国家人事部已明文规定将《公务员应用文写作》列入公务员培训的必考课目,其成绩将成为考核、录用、聘任国家各级公务人员的重要依据。

我国公务员应用文写作,较之一般写作,更具政治色彩和时代气息,在国家经济建设和精神文明建设中具有不可替代的作用。邓小平同志曾精辟指出:“拿笔杆是实行领导的主要方法”(《在中南地区新闻工作会议上的讲话》)。因此,写作能力是国家公务员必备的能力之一。作为国家公务员,不仅应该具有“舌头艺术”,能说会讲,也应该具有“笔头艺术”,能规范地撰制公务员应用文。只有这样才能不断地提高自己工作的质量和效率。因此,对于国家公务员来讲,学习应用文写作不仅是十分重要的,也是非常必要的。

三、公务员应用文写作的要求和规律

(一)遵循路线方针,符合法令法规。

党的路线方针代表了全党全国人民的政治方向和根本利益,国家的法令法规是我们事业胜利的根本保证;路线、方针、法令、法规同时也是我们从事机关应用文写作的根本依据和规范。除党中央、全国人大、国务院外,从本质上讲,我们其它各级机关制发公共事务应用文都是为了更好地体现、贯彻、实施党和国家的路线、方针、法令法规,应当是对它们的延伸和扩展,而决不能与之相违背或相抵触。因此,从这个意义上讲,衡量一份应用文质量高低,首先看其是否正确地体现了党的路线、方针和行政的法令、法规、然后再看它是否达到了应用文其他的要求。由此可见,公务员应用文的写作,决不仅仅是一个写作技巧问题,更主要是思想水平,政策水平和法律观念,法纪意识的问题。

(二)遵循客观规律,符合工作实际。

公务员应用文是用来指导实际工作、解决现实问题的文章。从宏观上讲,它的制订不能违反客观规律;因为任何违反客观规律的方针、措施、方法、到头来都是要受到客观实际最严厉的惩罚的。从微观上讲,它的撰制一定要符合制文单位本地区、本系统、本部门当时工作的实际情况,而决不能浮在上面,闭门造车,凭想象,靠灵感去草拟文稿,而必须深入基层,深入实际,了解情况,调查研究;只有这样,才能够写出事实真实可靠、数据准确无误,结论符合实际、办法切实可行的高质量的机关应用文来。

(三)遵循写作规律,符合文章体式。

公务员应用文写作虽然有其明显的特殊性,但它仍是人类写作活动中的一种。因此,必须遵循写作活动的一般规律。

即在写作时要注意文章整体构思,力求做到主题集中,重点突出,详略得当,结构完整、表达晓畅、文面整洁等。除此之外,还要根据应用文的诸多特点,考虑和处理好以下几个问题:

1、立意要求高、新、实

公务员应用文的写作不是作家、诗人个人的创作活动,而是代表一级领导机关在发言或从事公务活动。因此在文章立意时,首先要有较高的起点,要从党和人民群众的根本利益出发,要从宏观、全局、整体的角度思考问题;另外要在符合大政方针的前提下,结合本单位本系统的新事物、新情况、新经验、新特点,力争有所突破、有所创新;其次是立意时不能为追求文章的新、奇而去虚构瞎编,一切都应从实际出发,尊重客观事实,讲求实际效果。

2、观点材料要统一

公务员应用文的写作要做到观点和材料的高度统一。材料是观点产生的基础,而观点一旦确定又要反过来统帅材料;观点依据材料而形成,材料又必须能充分说明观点。为了把观点表达鲜明,应把那些最典型、最有说服力的材料写进文章中去。

3、体裁格式要正确

要根据发文内容的性质和公务工作的需要正确选用机关应用文的文种,特别要区分邻近文种,以免混用或张冠李戴。文章体裁一经确定,就要严格按该文种的特点和要求来撰写文稿,同时按其相应的格式要求,注意文章的外部组织形式和整体格局。特别是在撰写公文时,要严格按照中办的《条例》、国办的《办法》和国家技术监督局的《国家机关公文格式》中的有关规定行文。

4、表达手段要恰当

凡写作活动均需使用各种表达手段。一般的来讲表达手段主要分为五种：叙述、描写、说明、抒情、议论。公务员应用文主要采用叙述、说明、议论这三种表达手段。

除以上四点外，公务员应用文写作中还应注意文字的精炼，篇幅的简短，说理讲逻辑，造句讲文法以及正确使用标点符号等。

四、遵循行文规则 符合保密制度

公务员应用文中多数都有相应的行文规则，而其中公文的行文规则尤为严格。中办的《条例》在第四章、国办的《办法》在第四章分别就党政系统的行文规则作了若干规定，归纳起来，大致有以下八大行文规则：党政分开行文的规则，按职权范围行文规则，职能部门行文的规则，联合行文的规则，抄报抄送的规则，协商一致的规则，向上请示的规则，在报刊上发表应视为正式公文的规则，遵循这些行文规则，才能使机关单位的行文工作制度化、规范化、程序化、科学化。此外，在公务员应用文写作中常常要涉及党和国家的各种机密、文件和资料；要严格遵守国家保密法的各级机关的保密制度，对涉密材料的使用要审慎，对涉密材料的保管、处理等都要持严谨态度。

五、公务员提高应用写作能力的途径

（一）加强政治理论修养，提高思想认识和政策水平。公务员应用文是管理国家治理社会的重要工具，它所负载的内容具有鲜明的政治性和指导作用。因此，为使公务员应用文写作能“为世所用”、“百篇无害”，公务员必须加强政治理论修养，提高思想认识水平和政策水平。具体说来，一是要认真学习马

列主义毛泽东思想,掌握科学的世界观和方法论;二是认真学习和掌握党和国家的路线、方针、政策,熟悉和了解行政的法令,法规及相关精神。如果能从这两方面着手,就能提高思想认识水平和政策水平,也才能正确认识并改造客观世界。因此加强政治理论修养,提高思想认识水平和政策水平,这是公务员提高应用写作能力的重要途径。

(二)深入实际,了解社会。公务员应用文具有极强的实用性,要使公务员应用文的撰写既符合客观事物的实际情况又能具有积极的社会指导意义,那么作者就必须一切从实际出发,去提出问题,分析问题,解决问题,不得背离事实作主观臆断,也不得搞形式主义作表面文章。要做到这点,深入实际了解社会就是最好的途径,在社会生活的实际中,捕获信息,听取反映,调查情况搜集丰富的第一手写作材料,才能提高应用文写作的质量。

(三)刻苦读书,增长知识。“读书破万卷,下笔如有神”,杜甫的这句诗很好地说明了读书与写作的关系。多读,可以扩大眼界、丰富知识、“厚积薄发”;多读,可以从大师们文章里获取作文之法,悟得为文之“真谛”;多读,还可以“博采众家,取其所长”;总之,“劳于读书”,确实可以“逸于作文”,这是为古今中外许多文章大师们所证明了的一条真理,也不失为公务员提高应用文写作能力的一条途径。

(四)学习写作理论,强化写作训练。“文有法度”,应用文的写作也是有规律可循的。只要我们认真学习应用写作的理论知识,了解并掌握它的基本原理和写作规律,就可以在应用文写作中少走或不走弯路,当然,要提高应用写作能力,单单学习理论知识是不行的,还必须用写作理论知识去指导写作实践,通过多写多炼,促成知识向能力的转化。

基础知识篇

第一章 公务员应用文的材料

一种观点,不是面壁虚构凭空杜撰出来的,而是在占有客观事物或特定材料的基础上产生的;一篇有价值的文章,不是蹩脚的标语口号的堆砌组合,而是靠充实的材料为其“立身”的基础,人们强调写文章要“言立有物”,就是针对材料而言的。为此,本章讲授的材料的意义、类型、搜集选择、整理运用等知识,就是公务员应用写作必须首先解决的问题。

第一节 材料的意义和类型

一、材料的意义

公务员应用文的材料,系指公务员为了某一写作目的,搜集到或写进文章中的基本情况、具体事实或理论依据。材料是个含义比较广泛、适应性较强的概念。说含义广泛,是因为它既包括作者搜集到的原始材料,也包括经作者鉴别选择后写进文章的基本情况、具体事实和理论依据。说它适应性较强,是指这个概念既可用于应用文、论说文、说明文,也可用于文

艺作品。

材料对于写作具有重要意义,具体表现在以下两方面:

(一)材料是形成观点的物质基础

公务员应用文的写作,其目的是要借助公务员应用文传达出作者的情,即对某一问题或某一情况的意见、态度、要求或主张。而作者对某一问题或某一情况的意见、态度、要求或主张,不是头脑中固有的,也不是凭空杜撰的;而是在公务活动的实践中产生的,是在占有大量的事实材料的基础上经过分析提炼出来的。因此,离开了公务活动的实践,缺乏合乎客观事物的材料,就不可能产生出正确的观点。

例如毛泽东同志的《湖南农民运动考察报告》一文中的观点是“农民运动好得很”,“所有各种反对农民运动的议论,都必须迅速矫正。革命当局对农民运动的错误处置,必须迅速变更。这样,才于革命前途有所补益”。而这样的观点,即作者对农民运动的评价和主张,正是毛泽东同志 1927 年初花了 32 天的时间,调查了湘潭、湘乡等五个县,在搜集到的大量的事实材料的基础上,经过分析综合,概括提炼出来的。正因为这篇文章的观点是源于大量的事实材料,所以才经得起实践的检验,并以无可辩驳的逻辑力量回击了强加给农民运动的种种责难和诬蔑,排除了一切干扰,有力地推动了农民运动的发展与壮大。

上例具体地说明了材料是观点得以产生,形成的物质基础,因此,积累和占有材料,是公务员应用文写作的首要条件。我们必须遵循毛泽东同志的教导,“不凭主观想象,不凭一时的热情,不凭死的书本,而凭客观存在的事实,详细地占有材料,在马克思主义的一般原理的指导下,从这些材料中引出正确的结论”。