

公文写作概论

裴显生 主编



公文寫作概論

裴显生 主编

南京大学出版社

(苏)新登字第011号

公文写作概论

裴显生 主编

*

南京大学出版社出版

(南京大学校内)

江苏省新华书店发行 江苏宜兴印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 印张17.125 字数443千

1991年10月第2版 1991年10月第1次印刷

印数30001—36000

*

ISBN7-305-01080-4/H·45

定价：7.50元

责任编辑 张帆

序

王 气 中

公文属于应用文范围，是散文的一大支系。它本来是散文发展初期的主要形式，后来因为一部分文章增强了艺术性，逐渐脱离了实用，成为文学体裁之一的散文，而另一部分因为实际生活的需要，仍然以原来的形式被大量使用着，散文从此分成两大支系：一种是文学的散文，一种是实用的应用文。

应用文在长期发展过程中，随着时代的变迁和需要，又产生了多种样式。一部分酬应性的文字，如祝词、唁语、书后、对联之类，仍然被称为应用文；另一部分处理公务的案牍，如命令、指示、请示、报告之类，因而被称为公文。

公文是实用性最强的散文。它的写作既不同于一般散文，也不同于一般应用文。一般散文或是写志，抒发作者的思想感情；或是体物，记述事物的客观情态，作者都完全处于主动地位。一般应用文，虽有特定的写作对象和要求，以及特定的体制和形式，作者仍然可以在规定的范围内自由抒写，发挥其才思。公文就完全不同了。它的内容受到客观事物的限制，作者只能根据事实的要求，说明事态的真象，或按照法令的规定和政策的精神，表示处理的态度。在这种场合，作者实际上处于代书的地位，他除了运用逻辑思维来说明问题外，不能有丝毫的随意性。当然有才华的作者可以运用他的熟练之笔使公文写得更鲜明些、生动些、流畅些，但不能对问题本身作任何的增加或减损。公文的要求在于解决问题，贯彻法令和政策精神。它的说服力在于事理的精

核，而不在于其他的艺术表现手法。同时，为了简明易懂，便于公务的处理，公文还要求有比较划一的程式。旧时代照顾等级关系，公文也还有许多特定的套言和术语，以及抬头、提行、空格等等规定。因此作者也不能任意改变公文的程式。在旧社会，一般由中央根据约定俗成的习惯写法，制定了统一的公文体式。办理公文的人员，一般地说，都要经过专业的基础训练。

从远古时代起，王室有史，诸侯国也有史，史就是管理公文的。秦代建立了统一的封建帝国，实行郡县的地方行政制度，并规定“学法令以吏为师”。吏就是处理公务的专业人员，除了重大诏令之类的文字由执政大臣撰写外，一般公务文书当然是由吏来处理。从此以后，公文的写作大都在政府机关内部互相传习着。明、清时代虽然兴起了游幕制度，公文的传习一度在师徒之间进行着，但基本上还是以在机关内部互相传习为主。

新中国建立后，由于推翻了旧制度，旧法令、旧习惯、旧传统，公文也因之有很大的改革。旧公文体式所反映的等级关系，上行、下行、平行的区别，以及和这些相适应的“等因奉此”、“呈请鉴核”之类的套语，自然也随之废止了。新的公文在土地革命、抗日战争、解放战争几个时期党的文件基础上，在对旧公文体式的批判改造中，在不断地应用创造着，取得很大的发展积累了丰富的写作经验和写作程式。同时由于经济的不断发展，社会事业的日益扩大，许多新生的部门都有大量的公务须要用文件来处理。公文由政府机关走向社会的各个领域。许多具有新的内容和形式的公文如总结、纪要、决议、决定、方案、简报之类，都应着时代的需要产生出来。有些还未定型，有些还在继续革新创造中。根据公文的性质，要求比较划一的写作程式，现在正需要给现代公文作一次整理和总结。而且由于公文的应用范围日益广泛，公文的写作知识和技能已成为越来越多的人所需要。公文要求社会化和普及化。公文为政府机关少数人所掌握的时代已经一去不复返了。时代需要一部理论结合实际的公文写作基础知

识和教材。

裴显生同志主编的《公文写作概论》，可以说是适应时代的要求而写的一部专著。它的出现，显示出以下几点特色和成绩：一是总结建国以来公文的种类和写作程序，批判了过去按等级区分的公文体式，而代之以按使用性质区分的公文体式。二是对于公文的写作，从专业素养和写作特点都提出具体的要求，使读者能够得到可以学习的教材，比较普遍地掌握公文写作的要求和技能，从此结束了长期以来学习公文“以吏为师”，依靠机关工作的实践经验，互相传习的手工业操作的局面。将见有更多的人可以参加公文写作的学习，便于更好地适应当前蓬勃发展的改革形势。三是给公文写作初步建立了理论基础，把理论和实践紧密地结合起来，给公文写作开创了研究的道路，使公文写作从单纯的应用技术进入了学术领域，开创了公文发展史新的篇章。

这部书就要由南京大学出版社出版了。事实将会证明它的诞生的重大意义。

1985年4月

再版前言

本书自1985年出版以来，受到广泛欢迎。有40多所高等院校用作“公文写作”课教材，广大机关干部、解放军指战员和青年职工，学生也将它作为自学用书。学术界给予了很高的评价，认为它新颖、深刻，“具有毋庸置疑的理论色彩和学术价值。它对公文写作理论给予了迄今为止最充分的注意，为公文写作学初步奠定了理论基础。”因此，它先后荣获中国首届秘书杯论著奖和中国写作学会首届优秀著作奖。5年多来，我们受到各方面的热情鼓励，也收到不少宝贵意见。这对本书的修改再版，是极大的支持和帮助，我们十分感激。

这次修订，基本上保持了原书的框架，但在内容上有了较大的变动，篇幅也增加了三分之一以上。一是根据1987年2月18日国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》，对书中的有些提法作了修改，按照国家统一规定的文种和体式（包括结构和格式）来讲写作；二是鉴于近几年来公文写作学建设有了较大进展，我们注意吸收新的研究成果，对全书作了些修改补充，对部分章节进行了改写；三是原书注重理论阐述，在文中只引用了一些公文片断，原拟另编一本《古今公文例析》，现根据广大读者意见，在书中增补了一些短小精悍的例文，以资借鉴；四是考虑到公文写作中常用到一些专门词语，我们特意编写了《公文词语集释》，给学习者提供方便。通过这次修订，本书面貌大有改观。

这次修订工作，由于条件限制，未能组织全体编写人员参加，由主编裴显生、副主编周恩珍、曹照林三人负责进行。经过

认真讨论，分头修改、撰写，最后由主编裴显生定稿。在修订过程中，得到南京大学出版社的热情支持和有关同志的具体帮助，我们表示衷心的感谢。

作为实用写作学的一个分支——公文写作学正在迅速发展，并走向独立。我们希望本书的修订再版，能成为公文写作学建设的一块铺路石。尽管经过修订，缺点和不足之处仍难避免。我们诚恳欢迎同行专家和广大读者对修订本多提宝贵的批评意见，愿意和同志们一起努力，把公文写作学建设推向一个新的阶段。

《公文写作概论》编写组

1991年2月18日

目 录

再版前言	1
序	1
第一章 绪论	1
第一节 公文写作学的对象和任务	2
第二节 公文写作学的研究范围	6
第三节 怎样学好公文写作学	9
第二章 我国古代公文	12
第一节 公文的起源	12
第二节 种类、名称和体式	15
第三节 历史价值和现实作用	23
第三章 现代公文及其分类	42
第一节 公文体式的界说	42
第二节 现行公文的种类	46
第三节 公文的分类	52
第四章 公文的特点和作用	58
第一节 公文的要素	58
第二节 公文的特点	63
第三节 公文的作用	68
第五章 公文的格式	73
第一节 公文的结构	73
第二节 公文的附加标记	87
第三节 公文的样式	89

第六章 公文撰稿人员应具备的素质	91
第一节 政治修养.....	91
第二节 知识结构.....	94
第三节 智能结构.....	97
第七章 公文写作和调查研究	103
第一节 调查研究是公文写作的基础.....	103
第二节 公文写作对调查研究的要求.....	106
第三节 调查研究的方法.....	109
第四节 调查研究应有的态度.....	124
第八章 公文写作与资料积累	127
第一节 积累资料的重要性.....	127
第二节 撰稿人员积累资料的特点与内容.....	130
第三节 积累资料的科学方法.....	134
第九章 公文写作与领导者	138
第一节 领导者要处理好与撰稿人员的关系.....	138
第二节 领导者要亲自动手起草重要公文.....	142
第十章 公文的撰写与修改	148
第一节 公文撰写的基本原则.....	148
第二节 公文撰写的基本方法.....	152
第三节 公文的修改.....	158
第十一章 公文的语言	165
第一节 公文语言必须纯洁健康.....	165
第二节 公文中使用语言的要求.....	168
第三节 公文中使用语言的特点.....	173
第十二章 指挥性公文的写作	189
第一节 指挥性公文的写作特点.....	189
第二节 命令(令)、指令的写作.....	192
第三节 指示、批复的写作.....	211
第四节 决定、决议的写作.....	225

第五节	计划、规划的写作	233
第十三章	报请性公文的写作	249
第一节	报请性公文的写作特点	250
第二节	报告、请示的写作	254
第三节	简报的写作	274
第四节	调查报告的写作	286
第十四章	知照性公文的写作	311
第一节	知照性公文的写作特点	311
第二节	布告、公告、通告、通报的写作	313
第三节	各种通知的写作	336
第四节	公报、公函的写作	364
第十五章	规范性公文的写作	370
第一节	规范性公文的写作特点	370
第二节	章程、条例的写作	373
第三节	规定、办法、细则、规则的写作	387
第十六章	记录性公文的写作	404
第一节	记录性公文的写作特点	404
第二节	会议记录、会议纪要的写作	407
第三节	总结的写作	417
第十七章	公文改革和发展趋势	438
第一节	为什么要改革公文	438
第二节	怎样进行公文改革	445
第三节	公文改革的发展趋势	448
附录		
附录一	中共中央关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示	458
附录二	关于在公文、电报和机关刊物中采用阿拉伯数码的试行的办法	463
附录三	国务院秘书厅关于对公文名称和体式问题的几	

点意见(稿).....	466
附录四 公文写得含糊草率的现象应当改变(叶圣陶)	474
附录五 国务院办公厅关于公文处理等几个具体问题的 通知.....	478
附录六 关于出版物上数字用法的试行规定.....	480
附录七 国家行政机关公文处理办法.....	483
附录八 公文常用词语集释.....	489

第一章 绪 论

我国当前的四化建设，需要各种人才。这些人才，不但要精通业务，熟悉管理，而且要有较高的写作水平。中国写作学会名誉会长叶圣陶先生曾经指出：“工作和生活中经常需要写作，所以写作是每个人非学不可的，而且是非学好不可的。”“大学毕业生不一定要能写小说诗歌，但一定要能写工作和生活中实用的文章，而且非写得既通顺又扎实不可。”叶老这番语重心长的话，应该引起各行各业人们的注意。对于高等学校秘书专业的学生和广大机关文字工作者来说，就是要学会写“既通顺又扎实”的公文。

我们的公文写作，有很好的传统，有丰富的实践经验。在党的秘书工作队伍中，也出现过不少精于公文写作的杰出人才。但是，长期以来，对这方面的理论研究和人才培训工作，没有引起足够的重视。在我国，研究文学艺术的人很多，有专门的研究机构，各高等学校文科大都设有语言文学专业，而对公文写作，却无专人研究，没有培训文字秘书的专业学校，更谈不上设立专门的研究机构。这种重文学轻实用的倾向，如不引起严重的注意，及时加以克服，将会给社会主义建设事业带来巨大的损失。令人欣喜的是：近几年来，这种情况已有所改变。1980年12月，在中国写作学会成立大会上，有同志提出建立“应用写作学”的倡议，作为这门学科的一个分支——“公文写作学”，也引起了人们的重视。几年来，报刊上谈公文写作的文章日益增多，不少高校已经设置或正在筹建秘书专业，广播电视大学文科开设了“应用写作”课，其中就包括公文写作。1984年10月在上海召开的全国高等学校秘书学教学经验交流会上，也把公文写作列为三个中心议题之一。看来，开展公文写作的教学与研究，建立

公文写作学，已经提到议事日程上来了。

建立公文写作学，是新的事业，需要一批有志之士来从事这个开创性的工作。有丰富实践经验的文字秘书和高等学校的写作教师，应该同心协力，在这方面做出特有的贡献。当务之急，是编出几本关于公文写作的教材，以适应高校教学和在职文字秘书培训工作的迫切需要。我们就是本着这个目的编写《公文写作概论》的。

第一节 公文写作学的对象和任务

什么是公文写作学？要回答这个问题，首先要弄清这门学科独特的研究对象和任务，弄清这门学科与姐妹学科的联系和区别。

一、公文写作学的研究对象

毛泽东同志曾指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”（《矛盾论》）公文写作学研究的对象，应该是公文这一特殊文体写作过程中所具有的特殊的矛盾。

公文，是公务文书的简称。就文体而言，它是应用文的一种，区别于新闻报道、学术论著、文学作品。同时，也区别于一般日常应用文。作为文书，又有公务文书与私务文书之别。私务文书，是个人、家庭或宗族根据自身处理事务的需要形成和使用的文字材料，如私人函电、日记、传记、宗谱、帐目等；公务文书则是机关、团体、企事业单位在处理公务活动中形成和使用的文字材料，是国家管理政务的一种重要手段，是机关工作的工具。

公文又分为专用公文和通用公文。专用公文只是由具有专门职能的领域和机关形成并使用的，如外交领域形成并使用的国书、

照会、护照、备忘录、条约等；司法机关形成并使用的起诉书、公诉书、判决书之类。它们具有专指内容、特定格式，只在一定范围内运转起作用。通用公文则通行于各类机关、团体、企事业单位的内部和相互之间，如章程、条例、决议、指示、报告、请示、计划、通知、公务函电等等。我们通常所说的公文，实际上是指通用公文。我们这本书里论述的公文写作，也是指通用公文的写作。

公文的特殊性，决定了它在写作上也具有自己鲜明的特点。它的作者，必须是依法成立并能以自己的名义行使权利和承担义务的组织，或担负一定职务的负责人；它的写作，不是出于个人的主观感受，而是出于领导意图和工作需要，是集体意志的表现，因此，往往是集体创作；它代表机关发言，具有法定的强制力和行政的约束力，因此，撰写公文是一件十分严肃的事，要求作者注意政策性、真实性、针对性、时效性；它具有特定的格式，必须严格按照党和国家领导机关统一规定的文种和体式（包括结构和格式）写作，不能自行其是。今后公文写作要向标准化、现代化发展，更需要遵照严格的规范和统一的要求。这一切，就使得公文写作与其他文体写作有着不同的原则和要求。

公文是一种特殊的精神产品，写作则是制造精神产品的实践过程。现在，可以用一句话来概括公文写作学的研究对象了。它要研究的是公文这一精神产品制作过程中的特殊矛盾，探讨公文写作的特点和规律。

二、公文写作学的任务

明确了研究对象，就有可能提出任务。

公文写作学的任务，可以作这样的概括：研究公文在社会生活中的地位和作用，阐明公文的构成因素和类别特征，探索公文写作的基本规律和方法技巧，指导公文写作的实践。

这里，应该指出以下三点：

1. 公文写作学是一门实践性很强的应用科学，是实用写作学的一个分支。因此，我们在建立公文写作学科学体系的过程

中，还要重视研究如何把理论知识转化为写作能力，设计出一套公文写作基本功训练体系，以指导实践。

2. 公文写作的过程，是一个从生活到成文的全过程。研究公文写作，不能只探讨公文格式和语言表达，更重要的是探讨公文写作的整个过程的特点和规律。那种以为只要会写一般文章，再学点公文格式，就可以写出好公文的说法，是不正确的。在公文写作中，作者、制文意图、思维方式、表达方法、写作结构、修辞处理等等，都有自己鲜明的特点。我们的任务是抓住它的特殊性，总结出规律性的东西，以便人们更好地运用公文武器，写出好公文来。

3. 公文写作有悠久的历史，有丰富的实践经验和文献资料。研究公文写作学，当然要涉及古今中外。古代的、外国的好公文和写公文的好经验，都应该加以研究，从中得到借鉴。但是必须以现代为主，以中国为主。这不仅因为我们研究任何学问都要古为今用、洋为中用，而且是因为公文这一特殊文体与时代、政治的联系特别密切，格式上亦古今不同、中外不同。因此，应该重点研究中国现代公文写作的特点和规律，解决实践中提出的新问题。

我国公文写作方面的研究工作，还刚开始，还没有建立起完整的学科体系。当务之急，是编写出一些知识性、实用性强的教材，以适应培训机关文字工作者的迫切需要。同时，也要组织力量，面向实际，面向社会，总结机关文字工作者公文写作的丰富实践经验，使之上升为条理化、系统化的科学理论，把研究工作逐步推向深入，使学科的理论体系日臻完善。

三、公文写作学与相近学科的关系

公文写作学作为一门微观型的学科，于其上，必有它的领属学科。在我们看来，它是实用写作学的一个分支。实用写作学是写作学校晚出现的一个分支。近几年来，在我国已引起重视，出版了一些专著。有些高校还开出了“应用写作”或“实用写作”

课。这门科学研究的是文章总类中的一个门类——实用文体的写作。实用文与其他文体的区别，就在于“实用”二字，它必须具有直接应用于客观事物的某种价值，讲究实用性。诚然，写一切文章都要于社会有益，都要求产生某种价值，但其他文体的文章产生的价值，毕竟是间接的，而实用文则是直接用于处理具体的事务，解决实际问题，读后获得直接应用的认识，并着手去处理事务、解决问题。公文是实用文的一种，研究公文写作的学科，自然应该是实用写作学的一个分支。因为撰写公文的任务，往往是由机关文字秘书来承担，秘书专业开设公文写作课，有些同志把公文写作学作为秘书学的一个分支，我们认为这是不大妥当的。这里，我们有必要说明一下公文写作学与秘书学、文书学、档案学的关系与区别。

秘书学以秘书工作为研究对象，是研究秘书工作的产生、发展、特点、任务、原则和方法的一门科学。秘书工作是我们党和国家机关管理体系的一个组成部分，秘书部门是领导直线指挥的参谋部，是为领导从事辅助工作的。因此，秘书学应该是一门研究如何进行辅助性管理活动规律的科学，是行政管理学的一个分支。虽然秘书部门要承担起草公文的任务，但秘书学与公文写作学从研究对象和任务上看，是完全不同的学科，并无领属关系。

文书学以文书处理工作为研究对象，是研究文书及文书处理的特点、任务及其发展规律的一门科学。其核心内容是公文处理，即公文的办理、印发和管理。文书工作是秘书工作的一个组成部分，可以说是秘书学的一个分支。公文写作学研究的是公文写作的过程和规律，即把着眼点放在如何制作公文这一精神产品上，而文书学研究的是公文处理的过程和规律，其着眼点是放在成品的使用并使它发挥应有的作用上，其区别是十分明显的。

至于档案学，研究的是档案的收集、整理、鉴定、保管和利用，是和秘书学、写作学等并列的一门科学。很明显，公文的写作及各种文件材料的形成是档案管理的物质前提，档案管理则是