

云南教育出版社



公文写作学

GONG WEN XIE ZUO XUE

公文写作学

李厚安 张佐邦 主编
周庆辉 陈丽卿

云南教育出版社出版发行 (昆明市书林街 100 号)
云南新华印刷厂印装

开本: $850 \times 1168 \frac{1}{32}$ 印张: 28 字数: 700,000
1993 年 8 月第 1 版 1993 年 8 月第 1 次印刷
印数: 1-10,000 (精装 1,000)

ISBN 7-5415-0695-8/H·14 定价: (平) 14.90 元
ISBN 7-5415-0696-6/H·15 (精) 17.50 元

序 言

尹 俊

由中共云南省委办公厅、云南省秘书学会组织我省秘书人员和高校教师共同编写的《公文写作学》正式出版了，我向本书的作者表示祝贺！

公文写作学是一门古老而年轻的学科。自有阶级、国家的出现，便有了公文，也就有了公文写作。但将它作为一门独立的学科来研究，却是本世纪八十年代以后的事。近几年来，公文写作的研究发展很快，公文写作学著作纷纷问世，各类高等院校、岗位培训班大都开设了公文写作课，不少省、市、自治区干部录用考试，也将“公文写作学”作为必考科目之一。现在，“公文写作学”已成为一门具有自己独立理论体系的新兴学科。

这部《公文写作学》主要有以下三个特点：

一是体系较为新颖。全书分上、中、下三编：上编讲公文的基础理论，主要研究公文的特点、分类、文面格式、行文规范、制发规程和办理规程。这些都是每一个机关干部和公文写作者必须懂得的基本理论。中编讲公文写作的基本原理，包括公文的主题、材料、结构、表述、语言。这部分有一定的理论深度，但它也是一个机关干部和公文写作者必须尽力把握的。下编在了解、掌握公文基本理论和写作原理的基础上，主要研究公文文体的写作体制和技巧，并提供范例作借鉴，设1思考与练习”供学习和训练使用。通过学习理论、借鉴范例、修改病文和写作训练，可获得一种综合效应，从而增强学习效果。

二是有一定理论深度。本书作者充分吸取了公文写作学界近年研究的新成果、新理论，针对新时期机关公文写作的实践，结合自己多年从事公文写作和教学的经验体会，采用比较研究的方法，将公文写作和其他文章（尤其是文学作品）写作相比较，将各类各种公文相比较，在比较中把握各种公文写作的特点和技巧，对公文写作理论作了新的探索和开掘。这不能不说是本书作者对公文写作学科建设做出的新贡献。

三是实用性较强。本书作者结合新时期机关公文写作实践，展开有针对性的研究。全书紧紧扣住中共中央办公厅制发的《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》和国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》两个文件的精神，按照规范化、制度化、科学化的要求，做到理论和实践紧密结合，语言表述准确晓畅，具有很强的实用性和可操作性。

我想强调的是，公文是国家管理的重要工具，公文写作是机关干部，特别是领导和秘书人员做好本职工作的一项基本功。所以，所有从事机关工作的同志都应该学习和研究公文写作学，尽量增多一些公文写作的理论知识，提高公文写作的技能，以提高机关公文写作水平、办文效率和质量，从而促进整个领导管理工作。同时，我们从事公文写作和运转的同志要积极参与改革开放和经济建设的实践，在实践中总结经验，积累素材，掌握情况，使我们的公文能对建设具有中国特色的社会主义事业发挥更大的指导作用，更好地为党的基本路线服务，为加快改革开放步伐，加速经济的发展，不断开创新局面作出贡献。

一九九二年十一月十五日于昆明

目 录

序 言	尹 俊
绪 论	(1)
第一节 公文写作学的科学性质	(1)
第二节 公文写作学的研究对象	(9)
第三节 公文写作学的研究任务	(9)
第四节 公文写作学的学习方法	(11)
〔思考与练习〕	(14)

上编 公文基础理论

第一章 公文的特点及分类	(17)
第一节 公文的特点	(17)
第二节 公文的作用	(21)
第三节 公文的分类	(23)
〔思考与练习〕	(31)
第二章 公文的书面格式	(33)
第一节 文头格式	(33)
第二节 行文格式	(37)
第三节 文尾格式	(43)
附录	(54)
〔思考与练习〕	(70)
第三章 公文的行文规范	(71)
第一节 行文规则	(71)

第二节 行文关系·····	(76)
第三节 行文方式·····	(80)
〔思考与练习〕·····	(83)
第四章 公文的制发规程·····	(84)
第一节 公文写作的要求·····	(84)
第二节 公文制发的程序·····	(89)
附录·····	(97)
〔思考与练习〕·····	(103)
第五章 公文的办理规程·····	(104)
第一节 公文的办理程序·····	(104)
第二节 公文的管理利用·····	(111)
第三节 公文的立卷归档·····	(115)
〔思考与练习〕·····	(133)

中编 公文写作原理

第六章 公文的主题·····	(137)
第一节 公文主题的概念及表现方式·····	(137)
第二节 公文主题的要求·····	(140)
第三节 公文主题的提炼·····	(154)
〔思考与练习〕·····	(160)
第七章 公文的材料·····	(161)
第一节 公文材料的概念及作用·····	(161)
第二节 公文选材的要求·····	(163)
第三节 公文材料的搜集·····	(172)
〔思考与练习〕·····	(181)
第八章 公文的结构·····	(182)
第一节 公文结构的概念及实质·····	(182)

第二节	公文结构的基本特征·····	(185)
第三节	公文正文结构的要求·····	(188)
第四节	公文结构的基本类型·····	(196)
	〔思考与练习〕·····	(203)
第九章	公文的表述·····	(207)
第一节	公文的表达方式·····	(207)
第二节	公文表述的要求·····	(220)
第三节	公文表述的技巧·····	(228)
	〔思考与练习〕·····	(248)
第十章	公文的语言·····	(250)
第一节	公文语言的性质·····	(250)
第二节	公文语言的要求·····	(255)
第三节	公文语言的技巧·····	(260)
	〔思考与练习〕·····	(268)

下编 公文写作体式

第十一章	报请性公文·····	(273)
第一节	报请性公文概述·····	(273)
第二节	报告·····	(275)
第三节	请示·····	(284)
	〔例文〕·····	(290)
	〔思考与练习〕·····	(305)
第十二章	指挥性公文·····	(308)
第一节	指挥性公文概述·····	(308)
第二节	命令(令)·····	(309)
第三节	指令·····	(315)
	〔例文〕·····	(318)

〔思考与练习〕	(324)
第十三章 指示性公文	(325)
第一节 指示性公文概述	(325)
第二节 指示	(327)
第三节 批复	(334)
第四节 批示 (批转、转发)	(337)
〔例文〕	(339)
〔思考与练习〕	(352)
第十四章 决断性公文	(355)
第一节 决断性公文概述	(355)
第二节 决定	(357)
第三节 决议	(363)
〔例文〕	(367)
〔思考与练习〕	(405)
第十五章 知照性公文	(407)
第一节 知照性公文概述	(407)
第二节 通知	(408)
第三节 通报	(416)
第四节 函	(420)
第五节 简报	(423)
〔例文〕	(429)
〔思考与练习〕	(477)
第十六章 公布性公文	(482)
第一节 公布性公文概述	(482)
第二节 公报	(484)
第三节 公告	(488)
第四节 布告	(489)

第五节	通告	(493)
	〔例文〕	(496)
	〔思考与练习〕	(524)
第十七章	法规性公文	(525)
第一节	法规性公文概述	(525)
第二节	章程	(531)
第三节	条例	(534)
第四节	规定	(539)
第五节	办法	(542)
第六节	细则	(545)
第七节	规则	(549)
	〔例文〕	(550)
	〔思考与练习〕	(617)
第十八章	契约性公文	(620)
第一节	契约性公文概述	(620)
第二节	意向书	(622)
第三节	合同	(624)
第四节	协议书	(631)
第五节	公约	(633)
	〔例文〕	(634)
	〔思考与练习〕	(654)
第十九章	记录性公文	(656)
第一节	记录性公文概述	(656)
第二节	会议记录	(657)
第三节	工作日志	(661)
第四节	大事记	(663)
第五节	会议记要	(665)

〔例文〕	(672)
〔思考与练习〕	(681)
第二十章 计划性公文	(687)
第一节 计划性公文概述	(687)
第二节 计划	(688)
第三节 规划	(692)
第四节 安排	(694)
第五节 要点	(696)
〔例文〕	(698)
〔思考与练习〕	(722)
第二十一章 调研总结性公文	(726)
第一节 调研总结性公文概述	(726)
第二节 调查报告	(728)
第三节 总结	(739)
第四节 述职报告	(746)
第五节 可行性研究报告	(748)
〔例文〕	(754)
〔思考与练习〕	(831)
第二十二章 演讲性公文	(833)
第一节 演讲性公文概述	(833)
第二节 会议报告	(837)
第三节 礼仪讲话	(847)
第四节 演讲词	(853)
〔例文〕	(858)
〔思考与练习〕	(884)
后 记	(885)

绪 论

第一节 公文写作学的科学性质

一、公文的概念

所谓公文，就是公务文书，是指按特定的程序和格式处理公务的书面行文。公文除了《国家行政机关公文处理办法》和《中国共产党各级领导机关文件处理条例（试行）》两个文件规定的法定文种外，还包括计划、总结、简报、章程、办法、细则、批示、批转、调查报告、述职报告、讲话稿等事务性公文。

公文是传达贯彻党和国家的方针政策，发布行政法规和规章，实施党政领导，联系和处理公务的重要工具，是各级机关、团体、企事业单位工作的依据和凭证。

文书、文件、公文三个概念，在很多场合下可以通用，但在实际运用中仍有区别：所谓文书，是指党政机关、群众团体、企事业单位在公务活动中，为进行管理、联系事项、记载活动所形成、使用的体式完整、内容系统的文字材料。它是一个集合名词，是一个整体概念，是概括各类文书材料的泛称，不指单份或几份公文材料；而文件或公文既可表示整体概念，又可指一份具体的文件或公文。因此，文书与文件的关系是整体与个体的关系。公文虽是公务文书的总称，但它只是文书中的一部分，它不包括文书中那些处理公务形成的不具备完整体式的文字材料；文件虽是公文，但其指称范围实际上比公文要窄一些，它只是指党

政机关公务活动中形成的具备完整公文格式的那部分公文（如中共中央文件、中华人民共和国国务院文件、中共云南省委文件、云南省人民政府文件），而不包括党政机关常用的计划、总结、简报、调查报告等文字材料。其所指范围和本书所说的法定公文几乎相等。所以，我们可以把机关的所有文件都叫做公文，但有的公文就不一定叫文件。当然，公文和文件两个概念常常可以通用。习惯上，国家行政机关把公务文书叫做公文，党的各级机关则叫做文件。比如同是公文处理方面的文件，国务院办公厅发布的叫《国家行政机关公文处理办法》，中共中央办公厅发布的则叫《中国共产党各级领导机关文件处理条例》。

文书经由有关部门整理、立卷后归档保存，便转而成为档案。档案是作为历史记录保存起来以备查考的文书材料的总和。

公文是随文字的产生、阶级和国家的出现而形成并发展起来的。在中国历史上，最早见诸文字记载的公务文书叫“书契”。《易·系辞下》：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察。”书契，就是刻在物体上面用于处理政务的文字，如殷商时期甲骨文中的卜辞，《尚书》中商王的文告等。《周礼》记载，周王室制定的公文文种有祠（辞）、命、诰、会、祷、谏等六种，于是当时就把公文总称为“六辞”。延用时期较长的是“枢机文”。《易·系辞上》：“言行，君子之枢机。”枢机是朝廷的重要机关，总称公文为“枢机文”，倒是很贴切的。先秦和秦汉之间，公文曾称“简牋”。西汉时则称公文为“文书”或“文案”。《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”虞世南《北堂书钞·汉志事》：“先是公府椽多不视事，但以文案为务。”“公文”一词出现，据《后汉书·刘陶传》推算，应为东汉时期。东汉灵帝时的中平元年（公元184年），张角组织黄巾起义，这之前，官为侍御史刘陶曾上表提醒朝廷：“但更相告语，莫肯公文。”意思

是说张角势力日渐强大，可能起事。但各州郡官员都只是相互以口头转告其事，不肯以公文书面形式上奏朝廷。三国时期，“公文”开始成为一个通称。《三国志》：“（荀）彧报曰：‘辄白曹公，公文下群，绵绵恶以还民。’”不过，“文书”、“文案”仍与“公文”通用。到了宋代，在行文中又出现了“文牒”一词。《宋史·梅执礼传》：“比部职勾稽财货，文牒山委，率不暇经目。”明清时期，公文又通称为“公牒”。宣统三年，清廷颁布《内阁属官官制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌文书事宜。其职责有十，第七是“掌本阁公牒文件”。这里新出现“文件”一词，与“公牒”合称“公牒文件”。在长期的历史演变过程中，“公文”与“文书”、“文件”三个概念在很多情况下通用，并被保留在现代公务活动中。

为无产阶级革命和建设服务的公文，是随着党的诞生而诞生，随着革命事业的发展而发展的。1921年7月，在上海召开的党的第一次全国代表大会上，制定了党的第一个纲领，通过了第一个决议，产生了第一批会议记录。接着，党又发布了《中国劳动组合书记处宣言》、《中国共产党中央局通告》。1923年，党领导的海丰总农会、广东省农会广泛使用通告、通令、通电、函、布告、宣言、告同胞书等。1931年，周恩来为党中央拟制了《文件处置办法》（后有原件证明，实际上是由瞿秋白同志于1925年拟写，周恩来同志批的）。1938年4月，晋察冀边区行政委员会发出《改革公文书式的理论与实践》的指示，7月，又发布了《公文书式再加改革令》。1942年初，陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公文书式》，同年10月1日，又发布了《陕甘宁边区各级税务机关公文暂行规则》。新中国成立后，1951年2月1日，中共中央发布《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》，1951年9月29日，中央人民政府颁布了《公文处理暂行办法》。在上述长期的实践和理论探讨的基础上，逐

渐形成了一门独立的学科——公文写作学。

二、公文写作学的科学性质

伴随着文字的产生、阶级和国家的形成，人类便拥有了一种特殊的管理工具——公文，同时也就有了公文写作的实践。今天，公文写作更成了每个党政机关公务员和准备走上公务员岗位的高校学生必须掌握的重要工具。人们在长期的公文写作实践中，积累了丰富的经验，把公文写作经验上升为理论，便产生了专门研究公文写作规律的学科——公文写作学。当前，高等院校为了使自己所培养的人材具备相应的写作能力，以适应社会主义现代管理和从事某项工作的需要，大都结合各专业的特点，开设了公文写作课程。

当然，在我国，公文写作学成为一门独立的学科，时间并不长。具体地说，那是1981年2月27日国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》以后的事。但是，这门学科发展很快。目前，它正以其生机勃勃的发展态势，挺立于社会科学之林。我们希望，这本《公文写作学》，能在本学科的科学体系的建设上贡献一份力量。

任何运动形式，都有其自身的特殊矛盾。这种特殊的矛盾，就构成这一事物区别于其他事物的特殊本质。研究公文写作学，就是要研究公文写作区别于其他学科的特殊性质。

公文写作学作为普通写作学的一门分支学科，它具有普通写作学的以下学科特征。

（一）综合性

公文写作是一项综合性的精神劳动，自成一个复杂系统。公文写作过程是写作主体所具有的多种素养、多种能力、多种心理因素综合作用的动力过程。公文则是这一动力过程的结果。从素

养上看，写作者必须具备坚实深厚的生活基础、健康真挚的思想感情、渊博的科学知识、熟练精巧的写作技能，以及天赋禀性、气质人格等；从能力上看，公文写作要求作者必须具备较强的观察调研能力、分析综合能力、阅读归纳能力、文字表达能力等；从心理结构看，公文写作活动是建立在作者某种心理定势上的理性意识、情感、直觉等多种心理因素的整体综合运动；从思维方式看，公文写作主要是以抽象思维为主，但并不绝对排斥形象思维等多种思维方式的综合作用。因而，公文是作者诸多要素有机结合的产物，是系统整体性功能浇灌出来的“最美丽的花朵”（英·杨格）。

（二）实践性

公文写作活动是作者创制公文的实践活动。所以，公文写作具有很强的实践性。公文写作是一种运用语言文字准确传达党和国家的方针政策、法律法令的技能技巧。作者应有较高的写作理论修养，但理论不能直接代替写作实践。如果一个人永远不去写，那么他写作理论水平再高，也写不出好公文。所以，公文作者既要掌握相当的写作理论，又要善于运用这种理论指导写作实践，要在从“理论”到“能力”的转化上下功夫。这就要求我们：（1）增强写作的自觉性；（2）多写多练；（3）善于总结，掌握规律，缩短摸索的路径。

（三）创造性

公文写作活动是一项创造性的精神劳动。每件劳动产品——公文，都是作者创造性精神劳动的结晶。没有创造性的照搬照抄的公文，是没有生命力的。创造性既是文学创作的艺术生命，也是公文写作的艺术生命。罗曼·罗兰曾说：“生命的第一个行动是创造的行为。”公文作者的创造性比之文学作家的创造性虽然有所不同，但比之于常人，他仍然需要特别强烈的创造意识。创造

性，是写作活动的本性。因而，我们在公文写作的园地里，也要自觉运用创造性原理，而不能“守株待兔”。

公文写作学除了具有以上与普通写作学相似的特征外，还有以下它自己独具的特征。

（一）应用性

应用性是公文写作学最基本的学科特征。公文写作学是一门直接指导公文写作、指导机关工作实践的科学，直接应用性是它的显著特征。公文写作理论既是公文写作规律的抽象，又在公文写作实践中具有“术”的直接应用性。这就决定了公文写作教学要突出“术”的特性，以教会学生写公文为中心。我们说，其他写作学科对于学生学习写作具有指导作用，一般说来，这种指导具有间接性的特点；公文写作学理论对公文写作实践的指导作用则是直接的。公文写作理论的研究直接服务于公文写作实践，是理所当然的。这是一切应用科学“题中应有之义”。那种认为“讲实际操作的不是科学”的观点是不正确的；相反，那种把公文写作学这种以“术”为主的学科变为以“学”为主的做法，也是不科学的。因此，公文写作学的研究必须从公文写作的实践经验中抽象、概括出公文写作的理论、规律、程序、规范。离开公文写作实践，公文写作学就成了无源之水，无本之木。当然，这种研究也不能陷入经验主义，只停留在经验和外部描述的水平上，而要着力于揭示公文写作的本质规律。另一方面，公文写作学的应用性还要求公文写作学研究要从机关工作实际出发，要与机关公文写作同步发展并力争超前，研究公文写作的新情况、新问题，直接服务于机关公文写作实践。如果公文写作学不能回答当前机关公文写作中出现的新问题，那就会脱离公文写作的实际，失去公文写作理论应有的价值。

（二）政治性

公文写作学是一门社会科学，是管理科学和写作科学有机统一的产物，它具有鲜明的政治性、政策性。公文写作总是为一定阶级、政党和国家服务的，各个社会、各个阶级、各个政党和各个国家的公文尽管具有许多共同的地方，但是具有不同的根本性质。特别是高、中级党政机关的公文写作，其政治性、政策性更强。公文写作学不是一种纯知识、纯理论的研究。也不能把某一历史时期、某一社会制度下的公文写法奉为经典，乱加套用。我们应该建立有中国特色的社会主义公文写作学。当前，我国公文写作学的研究，必须坚决贯彻党的基本路线，立足于中国社会主义现代化建设的实际，坚持四项基本原则，坚持改革开放，为发展社会主义经济，实现四化服务。借鉴古代和外国公文写作经验是必要的，但必须有批判地吸收，为我所用。如果离开中国社会主义的特点，企图建立超越时代、超越社会制度的公文写作理论体系，只能是一种不切实际的想法。即使能建立起来，也不能指导我们的公文写作实践。

（三）专业性

公文写作是一门专业性很强的学科。写作学科在 80 年代的一个重大进展是：内部分工细密化。基础写作理论与社会需要的进一步结合，分蘖出门类众多的专业写作学科，如文学写作、新闻写作、财经写作、科技写作、司法写作、外交写作、体育写作等。这一发展趋向既满足了社会各系统、各行业的不同需求，也有利于促进学科理论在分化与丰富之后走向更高层次的综合。正是在这种形势下，公文写作学这门古老而又年轻的科学自成一体，独立于写作科学之林。

公文写作学的专业性特征，主要体现在以下几个方面：

1.公文写作有其特殊的信息取向与特定的描述范围。从根本意义上讲，公文写作的信息取向与描述范围和其他类别的写作一