

新形态大学写作课程系列教材

公文写作教程 (第二版)

总主编 裴显生

主编 岳海翔

 高等教育出版社

新形态大学写作课程系列教材

公文写作教程

Gongwen Xiezu Jiaocheng

(第二版)

总主编 裴显生

主 编 岳海翔



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书是“新形态大学写作课程系列教材”之一,由具有多年教学实践经验的专家学者共同编撰而成。此次修订根据最新的《党政机关公文处理工作条例》和《党政机关公文格式》对相关内容做了适当调整。本书内容丰富,体例新颖,以党和国家现行各种常用公文文种为“经”,以写作方法和要领为“纬”,较为系统全面地介绍了公文写作的基本规范和技巧要求。主要内容包括绪论,公文写作的性质、特点和任务,公文写作人员的素养,公文写作的构成要素,公文写作的运动过程,法定公文,事务文书,电子公文,申论和公文写作的现状及其发展趋势十章。为了帮助学生把所学的写作理论知识转化为写作技能,突出实用性和可操作性,本书在每章之后各设计了一套写作训练题,以求收到“读写结合,讲练一体,学以致用”之效。

本书既可供普通高等院校文秘专业师生使用,也可作为各级各类公文写作人员的岗位培训教材,还可作为报考国家公务员和参加秘书职业技能资格考试的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

公文写作教程/岳海翔主编. —2版. —北京:
高等教育出版社,2013.1

新形态大学写作课程系列教材/裴显生主编
ISBN 978-7-04-036565-8

I. ①公… II. ①岳… III. ①公文-写作-高等
学校-教材 IV. ①H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 308349 号

策划编辑	刘新英	责任编辑	吴 军	封面设计	张申申	版式设计	王 莹
插图绘制	尹 莉	责任校对	王 雨	责任印制	田 甜		

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.landraco.com
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司印刷		http://www.landraco.com.cn
开 本	787 mm×1092 mm 1/16		
印 张	21.5	版 次	2005 年 6 月第 1 版
字 数	430 千字		2013 年 1 月第 2 版
购书热线	010-58581118	印 次	2013 年 1 月第 1 次印刷
咨询电话	400-810-0598	定 价	29.30 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 36565-00

总 序

裴显生

我们生活在 21 世纪,我们的国家已进入全面建设小康社会、加速推进现代化建设的新的历史阶段。高效率的管理工作,日益重要的信息交流,都需要高素质的有较强写作能力的人才。

全面实施素质教育,是我国 21 世纪初叶教育改革和发展的主要目标。现代写作活动是直接提高现代人文化素质的实践活动,写作活动的成果——文章,是作者多方面素质的综合表现。写作课是一门实践性很强的课程,不能仅停留在传授写作理论知识的层次上,而要从培养适应现代社会需要的富有创造精神和竞争能力的世纪新人的高度出发,通过严格的、科学的训练,使学生在理论与实践的结合上掌握写作规律,提高写作能力和水平,并在写作实践中培养学生健全的人格、高尚的情操、坚强的意志、认真的态度,实现既传授写作本领又提高学生全面素质的双重任务。正因为具备写作能力是现代社会对大学生的一种基本素质要求,写作课在推进素质教育中具有特别重要的地位。近几年我国高等学校十分重视写作课的开设与改革,很多著名大学重新开设写作课,各类院校纷纷开设专业写作课,写作课的教学改革也在不断深化,呈现出一派令人欣喜的景象。

在教学改革的进程中,课程教材建设是关键。应该感谢高等教育出版社,多年来一直关心和支持写作学科建设和写作课教学改革,出版过多种高质量的写作课教材。这次经过精心策划,准备出版一套新的写作课程系列教材,以适应新世纪高等学校教学的需要,推进写作课教学改革。2003 年秋,首席策划徐挥先生多次主动与我联系,要我出来抓编写工作。经过商讨,把这套教材定名为“新形态大学写作课程系列教材”。为完成这个艰巨任务,我们组建了一支高水平的编写队伍,国内写作学界一大批学术水平高,且有丰富教学经验的高校写作课教师参加了编写工作,并先后在北京、南京、湛江召开编写会议,明确指导思想、编写原则,解决编写过程中遇到的问题。出版社的迟宝东博士等编辑,亦全力投入此项工作,作出了很大贡献。

考虑到新世纪写作的专业化发展趋势,为优化高校写作课程教学体系,以适应各类专业教学的需要,这套教材除基础写作外,列入了大量的专业写作,目前推出的共九种:《基础写作教程》、《新闻写作教程》、《文学写作教程》、《影视写作教程》、《公文写作教程》、《财经写作教程》、《科技写作教程》、《军事写作教程》、《法律文书写作教程》。这里要说明的有两点:一是原拟议中的《网络写作

教程》，因我们的组织工作未抓好，这一次无法推出，以后当继续抓好这本书的编写，亦补入这一系列出版；二是1999年6月出版的《应用写作》，这一回作了修订，亦纳入这套书中出版。

说到这套教材的特色，我想体现在下列三个方面：一是教学内容上坚持“守正出新”。坚持正确的学术方向，坚持严谨、求实、开拓、创新的优良学风，在继承的基础上出新，努力做到“人无我有，人有我优”。多年来，经过实践检验的正确理论、行之有效的训练方法，一定要继承并发扬光大。鼓励创新，发现前人尚未发现的新规律或对前人的发现在认识上有所深化，但不是追新、求怪、赶时髦。现在看来，各分册在理论框架、训练设计等诸多方面都有所创新。二是狠抓实践性环节，精心设计了系列训练题。理论阐述简明扼要、深入浅出，而在训练设计上下了大工夫，从单项训练到综合训练，题型多样，且富有启发性，便于在教学中进行科学、有序的训练，收到良好的效果。特别强调“实战训练”，要求学生参加学校和社会上的活动，根据实际需要，制定写作目标，做好调查研究工作，在教师的指导下完成特定的写作任务。任课教师可以在教材的基础上自行设计，把训练搞“活”。三是根据高等教育出版社“整体化解决方案”的教材建设理念，这套教材还将推出智能备课系统。同时，为了给师生提供“全程教学服务”，高等教育出版社还有成立教学资源服务公司、发展会员制单位、建立教学服务小分队等一系列设想，相信这些设想的实施，一定会塑造出现代写作教学改革和发展的崭新形象。

经过一年多的努力，现在这套教材在高等教育出版社的大力支持下，终于问世了。作为总主编，我深深地感到：各分册主编和参编的写作教师们，为把这套教材编成精品教材，付出了大量的心血，不但认真编写初稿，而且反复修改，有的竟四易其稿，表现出高度的责任感。我从心底里感谢他们对我的支持和激励，使我有信心向出版社和广大师生交出这份答卷。同时，我也衷心地希望使用这套教材的兄弟院校师生，能在使用过程中提出批评意见。我们一定会虚心听取意见，不断修订，使之更为完善。

2004年11月22日

写于南京大学北阴阳营寓所

目 录

第一章 绪论	1
【教学提示】	1
第一节 公文与公文写作	1
第二节 公文写作的研究对象	2
第三节 公文写作的起源与发展	4
第四节 学习公文写作的意义与方法	9
【写作训练】	12
第二章 公文写作的性质、特点和任务	13
【教学提示】	13
第一节 公文写作的性质	13
第二节 公文写作的特点	14
第三节 公文写作的任务	17
【写作训练】	17
第三章 公文写作人员的素养	19
【教学提示】	19
第一节 公文写作人员的政治素质	19
第二节 公文写作人员的心理素质	21
第三节 公文写作人员的职业道德	25
第四节 公文写作人员的知识结构	28
第五节 公文写作人员的能力要求	30
【写作训练】	32
第四章 公文写作的构成要素	37
【教学提示】	37
第一节 公文的主旨	37
第二节 公文的材料	42
第三节 公文的结构	48

第四节 公文的语言	58
第五节 公文写作的表达方式	64
【写作训练】	69
第五章 公文写作的运动过程	77
【教学提示】	77
第一节 公文写作与调查研究	77
第二节 公文的起草	80
第三节 公文的修改	84
第四节 公文的行文规则及公文拟制、办理和管理	87
【写作训练】	92
第六章 法定公文	95
【教学提示】	95
第一节 法定公文概述	95
第二节 命令(令) 决定	106
第三节 决议 纪要	117
第四节 公报 公告 通告	127
第五节 议案 意见	137
第六节 报告 请示 批复	144
第七节 通知 通报	154
第八节 函	169
【写作训练】	174
第七章 事务文书	179
【教学提示】	179
第一节 事务文书概述	179
第二节 计划 总结	181
第三节 条例 规定	192
第四节 讲话稿 述职报告	199
第五节 调查报告 工作研究	216
第六节 组织鉴定 考察材料	225
第七节 简报	230
第八节 典型材料	235
第九节 专用书信	240
【写作训练】	247
第八章 电子公文	253
【教学提示】	253

第一节 电子公文概述	253
第二节 电子公文的特性	257
第三节 电子公文的制作	260
第四节 电子公文的归档	267
【写作训练】	269
第九章 申论	270
【教学提示】	270
第一节 申论概述	270
第二节 申论的特征	271
第三节 申论的结构	272
第四节 申论的写作技法	280
【写作训练】	285
第十章 公文写作的现状及其发展趋势	291
【教学提示】	291
第一节 公文写作发展的现状	291
第二节 中国大陆及港澳台地区公文写作的异同	294
第三节 公文写作的发展趋势	301
【写作训练】	302
附录一 《党政机关公文处理工作条例》	303
附录二 《党政机关公文格式》	310
后记	329
第二版后记	331

第一章 绪 论

【教学提示】 本章主要通过对公文与公文写作的基本内涵、公文写作的研究对象、公文的起源与发展以及学习公文写作的意义与方法的阐述,使学生对公文写作这门学科所涉猎的内容、范围及其历史演进情况等有了初步了解,同时增强对公文写作重要性的认识,提高学习的积极性和自觉性。

第一节 公文与公文写作

公文是公务文书的简称。它是一个国家统治阶级在管理国家、处理各种公务时制作和使用的文字工具。在我国,公文是党和国家机关在领导党的事业和治理国家方面,用以表达意志、传递策令、沟通信息的文字工具和手段。根据2012年4月16日中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》(中办发[2012]14号)中的规定表述,党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家方针政策,公布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告、通报和交流情况等的重要工具。从公文的形成范围、内容和形式特征以及本质属性等方面对党政公文的定义作出了科学界定,准确严密。

公文有广义和狭义之分。从广义上说,凡是按照一定程序和格式处理各种公务的行文都称之为公文,其中既包括《党政机关公文处理工作条例》(中办发[2012]14号)中所明确规定的15种公文,又泛指各级党政机关、人民团体和企事业单位在处理各种日常事务性工作中所形成并使用的常用文书,诸如计划、总结、调查报告、讲话稿、典型材料、专用书信、大事记、简报、条例、规定、办法等,又称事务文书。因此,广义的公文是指在公务活动中用以上传达、处理问题、反映情况、交流经验、联系事务、商洽工作的具有特定效力和惯用体式的文书。狭义的公文,则专指党和国家公文法规中正式规定的主要文种。具体而言包括15种,即决议、决定、命令(令)、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。

本书所说的公文和作为公文写作学科研究对象的公文,是指广义的公文。

为了更进一步地理解和把握公文的特定含义,需要弄清公文、文书、文件这三个概念之间的相互关系。从内涵方面看,公文、文书、文件在许多情况下是通用的,具有同一性。例如,文书的核心和主体部分是公务文书,而公务文书就是

公文;公文既包括党和国家公文法规中所明确规定的 15 种法定公文,也包括机关常用应用文,而法定公文就是我们通常所说的“文件”。同时,在实践中这三个概念称谓还存在使用上的习惯问题,即人们一般将国家行政机关使用的文书称为“公文”,而将党的机关使用的文书称为“文件”。由此可见,公文、文书、文件在某种意义上是相同的,方向完全一致。但它们之间也有一定区别,主要表现在外延上的不同,即文书的外延较大,公文的范围次之,文件的范围更窄。此外,文书是一个集合名词,泛指在公务活动中产生的全部文字材料(私人文书除外),公文亦是如此,而文件却不然,它不仅仅是一个集合名词,同时也是一个具体名词。公文、文书、文件三者之间的逻辑关系如图所示(见图 1-1):

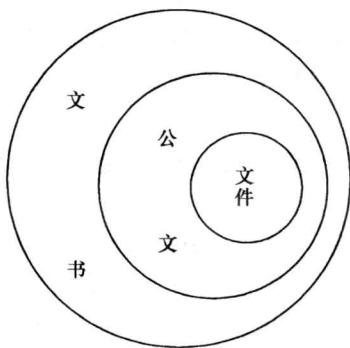


图 1-1 公文、文书、文件三者之间的逻辑关系示意图

公文作为传递策令、公布法规和规章、沟通信息、交流经验、联系事务的文字载体,必须要通过写作这一特殊的行为活动才能实现。

写作,是书写和制作的有机结合。书写的标志是运用符号,制作是创造,但写作制造的是精神产品,精神产品的制造不同于物质生产的复制,必须具有创造性。写作制造的产品是文章,因此,写作就是文章制作,是作者沿着自己的思维轨道,由先而后,有组织地运用语言表达思想感情、反映客观事物,并以一定的体式表达出复杂的活动。写作文章是精神生产,这种精神生产是以客观事物和所获得的感受与认识作原料、以无比精细的大脑思维作设备、以变幻无穷的语言符号作工具,因此写作是一种复杂的精神生产活动。

公文写作是在写作活动一般规律和原理指导下,根据公务活动的客观需要,以国家的法律法规以及党和国家的方针、政策、基本原则为指导,运用科学原理和写作技法,完成对公务文书的撰写。

第二节 公文写作的研究对象

任何一门科学都是为了适应社会发展的需要而产生的,具有极其广泛和深刻的社会实践基础。衡量一门学科能否独立存在的客观标准,最主要的是看它是否具有自己相对独立的研究对象及其研究对象所反映出来的不同于其他学科

的特殊矛盾,这是各门学科之间相互区别的根据。那么,公文写作作为我国写作学科学体系中一个极其重要的分支学科,其研究对象应当是什么呢?

公文写作是以公文的写作原理、方法和基本规律为研究对象的一门科学。这一特定的领域和范围,将公文写作与其他学科相互区别开来,并且显示出了自己的特色。

公文写作的研究对象,需要从两个方面进行把握:一是公文写作要以大量的公文文本作为支撑,即从静态的层面上着眼于对公文本身的研究;二是要深入探寻和总结公文写作的主要技法及其基本的运动规律,即从动态的层面上着眼于对公文写作形成过程的研究。这两个方面是相互依存、相辅相成的有机统一体。因为如果仅满足于对现成公文文本作静态了解,不去深入探究和把握其写作动态,就达不到增强公文写作能力的目的;反过来,如果不首先弄清公文的内在因素与规律,不深入研究公文的特殊表达形式就急于动笔写作,则将欲速不达。为此,一个首要的问题是必须廓清公文这一概念的外延。顾名思义,公文应当姓“公”,它是各种法定社会组织用以表达意志的文书,是其用以传递策令、沟通信息、交流经验、推动公务活动开展的重要工具和手段,它一经制发,即显示出权力关系。因此,对于那些用于个人或者宗族之间的文书,诸如一般书信、遗嘱、赠与书等不属于公文;用于非政治集团之间,如企业与企业、个人与企业、中国企业和外国企业之间的文书如协议书、意向书、聘用合同等不属于公文;而那些诸如请柬、便据,大众传播媒介的广播稿、新闻稿以及尚未形成正式书面文字的工作回顾、打谱、探询、商讨、讲话等,也不属于公文;至于那些在公文准备阶段所形成的基础性材料如会议记录、工作日志、值班日志以及拟文提纲等,仍然不是公文。那么,公文究竟是指哪些呢?如前所述,它应当包括党和国家现行公文法规中所规定的全部文种(即《党政机关公文处理工作条例》中规定的15种)以及机关用于处理日常事务性工作的诸种文书。其次,还必须明确公文写作与经济写作、科技写作和司法写作之间的界限。毫无疑义,公文写作与经济写作、科技写作和司法写作一样,同属应用写作的范畴,是应用写作大系统下的子系统。它们相互之间虽有交叉,但不能彼此替代,因为它们各有自己特定的研究对象和范围。经济写作与科技写作是以人类同自然界斗争所产生的技术知识、管理知识的表达为研究对象的;而司法写作是以国家司法领域事务的表达为研究对象的,它与经济文书、科技文书等方面的专业文书一样,并不全部具有公文那种传递策令、发布政令的特殊功能。由此可见,公文写作是应用写作学科中一个独立的分支体系。

公文写作学科的研究范围,是公文写作学科研究对象的具体化。主要包括以下几个方面的内容:

1. 研究公文写作的本质特征。包括公文与相关概念的界定,公文写作的性质、特点和功能等。

2. 研究公文写作的行为主体。包括公文写作人员的政治素质、心理素质、职业道德、知识结构及其能力要求,探索对公文写作人员的培养、使用、考核及教育的有效途径与办法,以便逐步形成一支现代化、年轻化、知识化和专业化的公

文写作队伍。

3. 研究公文写作的基本构成要素。包括主旨的确立与表达、材料的组配与使用、结构布局与安排、语言运用以及表达方式的选择与使用等。

4. 研究公文写作的基本过程。包括公文写作与调查研究、公文的起草、修改以及公文的行文规则和公文办理等。

5. 研究常用公文文种的写作技法与规律。包括党和国家现行公文法规中所规定使用的公文种类以及法定公文之外用于处理日常事务性工作所使用的有关公文文种,主要是研究其各自的文体特征、结构模式和写作技法、要领以及应当遵循的基本规律。

6. 研究电子公文的制作和使用。包括电子公文处理系统的设计目标、原则与处理程序和技术要求等,以适应当前公文处理现代化的形势发展需要。

7. 研究公文写作的现状及其发展趋势。包括公文文本的质量状况、公文写作队伍素质状况、公文写作研究机构和组织发展状况、公文写作网络建设情况、公文写作的未来发展走向以及大陆与港澳台公文写作的比较研究等,以促进我国当代公文写作的科学化、制度化和规范化建设。

第三节 公文写作的起源与发展

学习和研究公文写作,在明确和把握其基本含义的基础上,还应当弄清其起源及历史演进情况,而这对于正确认识公文写作学科的内在规律,从根本上了解和把握这门学科知识体系的形成与发展,具有极其重要的意义。

我国公文写作的历史极为悠久,可以说源远流长。据考证,早在5 000多年以前我国就有了国家雏形的原始文明活动,诸如征讨、民主选举、征询商议、祭祀等。这些公务活动的进行需要形成相应的文字材料。随着阶级的出现和国家的产生,统治阶级为了实行自己的统治,越来越需要通过相应的书面载体来发布政策、施行政令。因此,公文写作作为一种特殊的行为活动应运而生,由此出现了大量的公务文书。1899年(清光绪二十五年)在河南安阳小屯村出土的殷墟甲骨文,是迄今发现的我国最早的公文。

甲骨文是刻写在龟甲和兽骨上的文字材料,也称“契文”“卜辞”。从已出土的大约10万片甲骨文来看,绝大部分是殷商后期的王室活动记录和奴隶主发布的文告,其上六书兼备,形状雄伟,内容精湛,花纹秀丽,代表了商代公文的发展水平。值得提及的是,绝大多数甲骨卜辞在内容上都较为简要单一,而且是一文一事,而这正是以后历代公文在内容立意方面所坚持和提倡的一条基本原则。

商代后期,出现了青铜器铭文,因其多刻铸在钟鼎上,所以又称为“钟鼎文书”。与甲骨文相比,钟鼎文书记事完整而简要,语言表达方式趋于多样化,同时具有很强的纪实性、庄重性与实用性。这些铭文,分别记载着商、周和春秋战国时期统治阶级重大的政治、军事活动以及重要的契约、册令、赏赐、诉讼等事宜。这一时期还出现了我国最早的公文总集《尚书》(亦称《书经》),它是战国

以前流传下来的一批古代历史文献的记录,其中收集了虞、夏、商、周四个朝代的公文,并将文体划分为典、谟、训、诰、誓、命6种,共计100篇(现存仅28篇),绝大部分是当时统治者对臣下发布的文告。如武王伐纣时所发的文告:“勳哉夫子!尔所弗勳,其于尔躬有戮!”(《周书·牧誓》),明令士兵要勇敢作战,谁若后退,便行刑戮!这些文告可以称得上是现存最早的也是最完整的公文。

到了秦代,随着生产的发展和封建制度的确立与巩固,公文写作亦有所进步,文体分类趋于一致,上下行文的界限更为分明,格式也日趋固定。为了加强中央集权,秦始皇将大臣与君主谈论政治的“上书”改为“奏”,将战国时期使用的“命”制改为“制”,“令”改称“诏”,首开公文体制规范化之先河。

汉承秦制,而且在继承秦代下行文制书、诏书的基础上,又增加了策书和戒书;上行文在继承“奏”这一文种的基础上又增加了章、表和驳议。东汉蔡邕在《独断》中说:“其命令,一曰策书,二曰制书,三曰诏书,四曰戒书。”又云:“凡群臣上书天子者有四名:一曰章,二曰奏,三曰表,四曰驳议。”正如刘师培在《中国中古文文学史》中指出的那样:“文章各体,至东汉而大备。”特别值得指出的是,这个时期第一次确立了上行文和下行文的区别和各自的文体。同时,这一时期各种体裁出现了不少名篇,如东方朔的《上书自荐》、贾谊的《陈政事疏》、晁错的《论贵粟疏》、赵充国的《上屯田便宜十二事奏》等都对后代产生了深远影响。这一时期,“公文”一词也开始出现。近些年出土的大批秦简、汉简,绝大部分是各种公文。结合文献资料,说明了秦汉时期公文体式日臻完善,称得上是我国封建公文体制的确立时期。三国时期,曹丕在他的名著《典论·论文》中,将当时的各种文体分为四类,即奏议、书论、铭诔、诗赋,而将公文列为四科之首,可见当时人们对公文重要性的认识已经达到了极高的程度。

随着国家机构的日益严密,各种公文往来也就渐趋频繁,公文体式愈渐多样,由此对公文写作的质量要求也就越来越高。从汉代到清朝,公文文种的划分更加精细,上行文在汉以前仅有“奏”一种,到后来逐步发展为包括牒、申、启、呈、章、表、状、文册、揭帖等十多种;下行文发展到包括制、诏、策、令、教、册、谕、符、檄、旨等一二十个种类;平行文则有刺、咨、关、照会等。

辛亥革命以后,公文写作发生了重大变革。南京临时政府颁布了《公程式命令》,废除了封建王朝使用的制、诏、诰、奏、表、敕、题等公文种类,专门规定了公文的名称及适用范围,公文文种缩减为令、咨、呈、示、状等5种。以后,国民党政府又进行了多次公文改革,其中最具有进步意义的是提倡和规定使用白话文及新式标点符号撰写公文,可惜未能切实推行。由于国民党政府的日益腐败反动,使得其制发的公文不能不打上与人民隔绝、迂腐和体式僵化的烙印,以至于最终走进死胡同。

我们党和政府从成立之日起,就十分重视公文工作。中国共产党第一次全国代表大会召开前后,当时从事公文工作的都是我们党的一些组织者。1923年4月,毛泽东同志到中央工作,担任中央秘书,负责起草公文、处理文件、会议记录 and 保管档案等工作。1923年成立的海陆丰总农会和广东省农会,都设立“文

牍部”，专管公文处理工作。1931年2月，周恩来同志邀请瞿秋白拟写了党的历史上第一个理论性很强的业务文件——中央秘书处《文件处置办法》，我党的公文处理工作向科学化的目标迈进由此开始。在抗日战争时期，党为了适应抗日民族统一战线形势的需要，在党内和根据地政权内，对旧公文进行了改革与创新，一扫其在内容和体式上存在的流弊，呈现出了鲜明的革命特色。1938年4月，晋察冀边区行政委员会发布《改革公程式的理论与实际》的指示信，改革的重点是有关公文名称的使用与格式问题。同年7月，又发布了《公程式再加改革令》，对公程式问题进一步作出新的规定。1942年1月，党中央所在地陕甘宁边区政府颁发了《陕甘宁边区新公程式》。新的公文名称规定为：上级给下级的有指示信、批复、函、令；下级对上级的有报告、请示。在解放战争后期，陕甘宁边区政府又颁布了《陕甘宁边区政府公文处理制度》，对公文处理工作作出了更加明确的规定。1948年7月，东北行政委员会办公厅发布了《简明公程式》和《公文处理办法》；同年9月，华北人民政府办公厅先后发出了《公文处理暂行办法》和《办事通则》。这些充分说明了当时的公文处理工作已经进一步趋于系统化、科学化。这一时期，公文的种类和写作较前更为统一和规范，其中上级对下级的行文有令、训令、指令、指示、决定、决议、布告、批复、通知、通报、通令等；下级对上级的行文有呈、报告（含请示）；平行或不相隶属机关之间的行文有函（公函）、信、电报（虽不是文种，但在当时以及后来较长一段时间内习惯上将其视为文种使用）等。此外，计划、统计、会计、司法等领域的专业公文也大量出现。

新中国成立以后，我们党成为执政党，机关的公文处理工作发生了很大变化。党政公文根据不同性质分为行政公文和党的机关公文。行政公文即国家行政机关和企事业单位内的行政机构在处理日常工作中所使用的文书；党的机关公文即由党的机关组织制发的文书，它反映党的领导活动和党的组织建设、思想建设等方面的内容。此外，国家权力机关和行政机关还颁布法规文件、司法文件、计划文件、军事文件等，从而使我们党和国家的公文体系不断得到丰富和发展。1950年4月，中共中央办公厅印发了《关于统一文件用纸与格式的规定》，其中要求使用16开纸，在文件上写明文件发文机关和发文日期（包括年、月、日），文字竖排，在左侧装订等，对于规范当时的公文处理工作很有实际意义。1951年2月，中共中央专门发布了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》，针对机关公文处理实践中许多文电所存在的问题，提出了五点纠正办法：不得滥用省略，必须遵守文法，必须纠正交代不明的现象，纠正眉目不清的现象，凡文电必须认真压缩。这些规定对于今天的公文处理工作仍然具有重要的指导意义。

1951年4月，中共中央办公厅和政务院办公厅在北京召开了第一次全国秘书长会议。会议后，党中央和政务院批准颁布了一系列关于公文处理方面的重要文件，主要有《政务院所属各部门、各级政府行文关系的暂行规定》、《关于加强文书处理和档案工作的决定》、《公文处理暂行办法》等。其中特别值得一提

的是《公文处理暂行办法》(1951年9月29日),这是新中国成立以后第一个有关公文处理的专门性法规,也是我国历史上第一次以最高国家权力机关的执行机关名义发布的关于公文处理的规定,其中对公文处理工作的原则、文种、体式以及撰写要求等方面内容都作了比较全面、具体的规定。特别是对国家行政机关的公文体式作出了明确规定,要求以语体文为原则,加注标点符号;废除旧公文套语(如理合、合行、等因奉此等),尽量避免使用简称;除综合性报告以外,实行一文一事;统一文件用纸尺寸;文字采用直行书写形式;多页的文件必须加盖骑缝章等。《公文处理暂行办法》的发布实施,加快了我国行政机关公文处理工作规范化的步伐。

1953年到1966年,党中央、国务院和中共中央办公厅、国务院秘书厅又先后下达了一系列关于公文工作的文件,其中主要有《关于改变国家机关公文用纸格式的通知》、《关于改革公文名称和体式问题的几点意见》、《国家机关文书立卷工作和档案工作暂行通则》、《国务院秘书厅、国家档案局关于使用圆珠笔、铅笔拟写文件的通知》、《国家行政机关公文处理试行条例》等。值得一提的是《关于改革公文名称和体式问题的几点意见》,对于公文名称和体式问题在进行认真理顺的基础上,作出了十分明确、具体的规定,有些规定直到今天还在沿用。在党的机关公文处理方面,相继制定颁发了《关于文电处理工作的几项规定》、《中国共产党中央和省(市)级机关文书处理工作和档案工作暂行办法》等一系列文件,从而把我国文书工作的制度建设推向了一个崭新的发展阶段。

1981年1月,中共中央召开了全国秘书长、办公厅主任座谈会,这是第二次全国秘书长会议。会后制发了《国家行政机关公文处理暂行办法》等重要文件。《国家行政机关公文处理暂行办法》于1981年2月27日由国务院办公厅发布,对公文处理工作拨乱反正、恢复和加强正常工作秩序、提高工作效率提出了新的和更高的要求。1985年1月发布的《中共中央办公厅关于中央文件印发、阅读、管理的办法》,是党的十一届三中全会以来,根据新的情况制定的比较全面具体的公文处理法规。此文件虽然规范的是中央文件,实际上对各级党的机关文件的阅读和管理都具有指导和借鉴意义。正是在这种情况下,从1987年开始,中共中央办公厅着手《中国共产党各级领导机关文件处理试行条例》的起草工作。当时,根据中央有关公文处理工作的指示,同时参考以往的规定,起草了条例的初稿。1989年4月25日,中共中央办公厅将其印发各地区、各部门试行。历经7年的实践后,1996年5月3日,经中共中央批准,以中共中央办公厅发文形式发布了《中国共产党机关公文处理条例》。与此同时,行政公文处理的规范性文件也在起草。1987年2月18日,国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》;1993年11月21日,国务院办公厅对《国家行政机关公文处理办法》再作进一步修订。也是历经7年的实践后,2000年8月24日,国务院又正式发布了《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)。特别应当指出的是,新《办法》在发布主体规格上发生了重大变化,即由前几次的国务院办公厅上升为国

务院,这是继1951年9月政务院发布《公文处理暂行办法》之后的第二次。这清楚地表明,我国行政公文处理规范已经成为我国最高行政机关的意志,也充分显示出我们国家对跨越21世纪新形势下的行政公文处理工作的高度重视。在此之后的十几年时间里,我国党政机关的公文处理工作发生了很大变化,其中有相当多的规定和做法不够统一和谐,甚至互相抵触,以至于影响了公文处理工作的统一化、规范化和科学化,无论从理论还是实践上都带来了不少问题,广大公文工作者对此呼声强烈。有鉴于此,从2008年开始,中共中央办公厅和国务院办公厅即着手对党政两大系统的公文处理法规作进一步修订。历经近四年之久,2012年4月16日,中共中央办公厅和国务院办公厅联合正式印发了《党政机关公文处理工作条例》(中办发〔2012〕14号)(以下简称《条例》)并于2012年7月1日起正式施行,这是我国党政机关公文处理工作的一件大事,意义非常重大。新《条例》由中办和国办联合印发,这是前所未有的,以前要么是以中办名义印发,要么是以国办名义印发,最高是以国务院的名义发布,而这次则是由两办联合印发,力度非常大,充分体现出了我们党和国家对公文处理工作的高度重视。将党政两大系统的公文处理法规合二为一,是我国当代公文法规建设进程中一次具有划时代意义的重大变革,是党政机关公文处理工作发展的客观需要,对于进一步推动各级党政机关公文处理工作的统一化、制度化和科学化,规范公文运转程序,提高公文处理的质量和效率,具有极其重要的现实意义和深远的历史意义。相信,在新《条例》的指导和推动下,我国各级党政机关的公文处理工作必将又一次出现新的飞跃,进入一个崭新的历史发展阶段。与以前党政两大系统的公文处理法规相比,新《条例》无论从内容规定还是从体例设置方面都作出了较大的调整 and 变化,既适合党政机关公文处理工作的实际状况和未来的发展需要,又很好地体现出公文法规本身所应有的严密性和规范性特征。

此外,从1988年至今,党和国家还先后三次发布与公文处理法规相配套的公文格式国家标准。一是由国家技术监督局于1988年9月5日发布的《国家机关公文格式》(GB/T9704—1988)。该标准适合于各级党政机关制发的公文,对确保机关公文拟制的统一化、标准化和规范化起到了非常重要的作用。二是由国务院办公厅提出、由中国标准研究中心和国务院办公厅秘书局共同起草、国家质量技术监督局于1999年12月27日发布的《国家行政机关公文格式》(GB/T9704—1999)。该标准改正了原来的缺陷和弊端,增加了一些新内容,而且靠拢国际标准。三是由中共中央办公厅和国务院办公厅提出,由中国标准化研究院、中共中央办公厅秘书局、国务院办公厅秘书局和中国标准出版社共同起草,由中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局和中国国家标准化管理委员会于2012年6月29日联合发布的《党政机关公文格式》(GB/T9704—2012),该标准在1999年标准的基础上作了很大修订,显得更加科学、严谨、完备,更具实用性和可操作性。

第四节 学习公文写作的意义与方法

一、学习公文写作的意义

(一) 学习公文写作是当今时代和社会形势发展的迫切需要

公文作为党和国家机关传递策令、沟通情况、交流经验、推动公务活动开展的重要工具,广泛应用于党和国家管理工作的方方面面,是沟通、联络整个社会公务活动的桥梁和纽带。我们党和国家要经常通过公文这一物质载体来发布和传达有关的政策、规定、法律、法令等,来推动整个社会组织机构正常有序地运行;各级机关、单位内部,为了维护工作的正常开展以及生产的正常运行,也需要制定和发布相应的规章制度等法规性公文;不相隶属的机关单位之间也要通过公文来商洽工作,加强沟通与交流。特别是在当今已经进入信息社会和网络时代的新形势下,党和国家各项管理活动的开展就更加离不开公文。试想,不制发各种指令性、指导性和规范性的公文,庞大而复杂的国家机关靠什么来启动?数以千百万计的各种机构,不请示报告工作,上级靠什么进行决策指挥?天南及地北,政治与经济,内政和外交,都被信息网络联结在一起;信息的搜集、传递、整理、加工、使用以及循环反馈,无不需要人们去写作,形成相应的各种各样的公文,以有效地推动公务活动的正常开展。可以说,公文是各种社会组织机构特别是党政机关公务活动协调运转须臾不可离开的书面文字工具,真正称得上是“经国之大业,不朽之盛事”(曹丕语)。正因如此,一切从事管理工作的人员,不论是担负党务管理、行政管理、军事管理,还是经济管理工作,都必须从思想上高度重视公文,并下决心认真学好公文,掌握公文写作的有关知识及其基本的技巧和规律。

(二) 学习公文写作是每一位从事管理工作的人员更好地履行岗位职责、提高自身写作水平的重要途径

随着我国政治和经济体制改革的不断发展和深入,作为党和国家传递策令、沟通情况、交流信息和推动公务活动开展的重要工具和手段的公文,也在发生着深刻的变化,从而对广大公文工作者自身的素质提出了新的、更高的要求。特别是在当今的新形势下,公文工作者要在本职工作中更好地履行岗位职责,适应不断发展变化着的客观需要,必须具备各种相应的能力,而公文写作能力则是诸多应具备能力中非常重要的一项。实践证明,学习公文写作,掌握它的特点和规律,是提高广大公文工作者写作水平的重要途径,也是做好工作的必备条件之一。毛泽东同志早在延安时期就说过:“一个革命干部,必须能看能写,又有丰富的社会常识和自然常识,以为从事工作的基础与学习理论的基础,工作才有做好的希望,理论也才有学好的希望。”(《文化课本序》)要成为一名合格的公文工作者,应当能够了解和掌握有关公文写作方面的基本知识,并能在工作实践中比较熟练地加以运用,写出符合规范化要求的各种公文来。这一点已为实践所证