

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 5

VOL.17 NO.5

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

●专栏：交通与城市治理

专栏导语：从交通政策到城市韧性：可持续发展的新范式

..... 陈 娜 1

“禁、限”政策能否长效缓解交通治理困境？

——基于替代效应的实证分析

..... 肖 潇 程 跃 刘 鑫 4

“互联网+政务服务”平台能否提升城市韧性？

——基于营商环境与创新的视角

..... 刘 敏 肖 霞 杨彩婷 梁峻宇 26

新兴交通技术对城市韧性与可持续发展的影响研究

..... 陈 娜 陈 璐 刘海清 46

●论文

“拼凑式合作”：资源约束下基层治理的“权宜之计”？

..... 徐国冲 宋知远 65

调查研究何以驱动政策形成？

——以《农业六十条》的制定为例

..... 费久浩 83

“体制化能动”：国家定纷止争的本土实践逻辑

..... 汪广龙 杜超峰 104

外在激励如何影响基层公务员的公共服务动机水平？

——一项调查实验研究

..... 刘华兴 侯雅文 124

文有定法：探寻政府文书的写作逻辑

..... 刘 杰 任 骏 陈念平 143

以文辅政：领导文书制定的运作机理

..... 谢振达 161

行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应：基于类型学的分析

..... 满小欧 张 雨 179

●英文目录与摘要 196

文有定法：探寻政府文书的写作逻辑

刘 杰 任 骏 陈念平*

【摘要】政府文书在中国政府运行中扮演着重要角色，但“政府文书究竟是如何生产的”这一基础性问题并未得到清晰回答。论文基于文书写作者视角，对文书写作者的经验笔谈进行分析，发现在政府文书生产过程中存在共性的支配逻辑。实践中的文书写作，是引领方向和价值传递的政治过程，是发现问题、反映问题、解决问题的行政过程，也是组织内外沟通交流的语言应用过程。因此，以方向引领为导向的政治逻辑、以问题解决为导向的行政逻辑和以形式塑造为导向的语言逻辑共同支配着政府文书的写作过程。

【关键词】政府文书 文书写作 写作逻辑

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2024) 05-0143-18

一、问题的提出

（一）政府文书是如何生产的

在中国政府的运行过程中，文书扮演着极为重要的角色。传统政府即具有“以文书治天下”的特征（刘杰、黄维庆，2020）。早在汉代中国就有了非常发达的官文书制度，包括名称、用语、文章结构、适用范围，文书制作、审查，发文、收文、启封，下行上行政程序，建档等（汪桂海，1999）。隋唐时期，尚书、门下、中书三省的设立体现了国家政务处理程序中的一种既有分工配合又有制衡的运行体制，而具体体现则是公文书上下的运行程序（刘后滨，2004）。

* 刘杰，中国行政管理学会副秘书长、研究员；任骏，中国政法大学政治与公共管理学院副教授；陈念平，中共江西省委党校（江西行政学院）公共管理学教研部副教授。感谢匿名评审专家及编辑部的修改意见，文责自负。

基金项目：国家社科基金重大项目“中国式现代化进程中的区域协调发展路径优化研究”（23&ZD035）；国家社科基金一般项目“基层综合行政执法的条块矛盾及化解机制研究”（23BZZ040）。

文书作为治理的基础工具在当代依然延续且更为发达,“文件政治”(施从美、陈小琴,2008)、“文件治理”(周庆智,2017)、“文件制度”(谢岳,2007)等概念描述和刻画了当代政府文书的重要作用。

但由此自然衍生出的一个基础性问题仍缺乏清晰的回答:政府文书是如何生产出来的?从理论上,文书化是科层制组织的重要特征,对政府文书写作过程的分析有助于进一步加深对科层组织行动逻辑的理解。正如韦伯所述:“书面文书和官员的持续操作相结合,便构成了官署(Bureau),这是一切类型的现代组织行动之核心。”(马克斯·韦伯,2010:326)从实践来看,打开文书生产过程的“黑箱”,有助于提高政府运行的质量。文书写作是政府公务人员的重要工作内容,政策文本流变是公共政策运行的重要环节(李瑞昌,2012),直接影响着政府运行的质量,是政府形象与能力的重要指标之一。有实务工作者甚至认为,文书质量决定政府机关的工作水平(王焕承,2010)。因此本文拟以政府文书的生产过程为对象,深入剖析其写作逻辑。

(二) 文献评述

就公共行政领域而言,既有研究或从行政法学视角厘定政府文书的性质、效力与制定程序(张淑芳,2002);或考察政府文书的纵向变迁(张维功,2018);或从公共政策视角,以政府文书为观测对象,通过对政府文书的外部文献要素和内部文本特征进行统计分析,讨论公共政策的决策过程、主体关系和政策工具组合(任昶等,2017)。围绕政府文书开展的研究已成为公共管理研究中的一个重要分支。但这些研究的一个共同之处就是对政府文书写作“存而不论”,缺乏对文书写作过程的微观观察和分析。

公文学关注了传统政府文书的写作问题,分析了传统政府文书的写作特征,如先秦(周森甲,1998)、魏晋(侯迎华,2013)、隋唐(丁晓昌,2000)、宋元(冒志祥,2002)、明清(颜广文,1994)等不同历史时期政府文书的行文风格,特别是对其“文质”关系进行了辨析。也有研究评述了王充《论衡》(侯迎华,2008)、刘勰《文心雕龙》(周文俊,2018)、曾国藩治牍之道(王舒雅,2017)等古代公文写作理论,分析作为应用文的政府文书与一般文学创作规律的差异,强调公文的应用性与实践性。这些研究讨论了公文创作的一般规律,但是由于研究对象的时代差异,对当代政府文书的微观生产过程尚存在适用性问题。

另有学者从领导人文风和公文思想的视角,对当代公文写作特征和一般规律开展研究。这些研究分别通过梳理毛泽东(陈宗俊、王峰,2013)、邓小平(黄秋如,2000)等领导人对公文写作的具体要求,总结当代政府公文的写作特色。对这些要求的总结归纳可以帮助发现当代公文的总体发展方向。也有学者从应用语言学的角

度研究当代政府文书写作，剖析了具体政府文书中的篇章安排（林永煌，2003）、特殊句式（辛建华，2008）、修辞方法（田宇贺、孙跃勤，2008）、语体风格（王家齐，1991）、语言风格（梁荻，2001）、形式要件（陈祖芬，2012）等。

（三）研究视角与方法——向“笔杆子”探求“用笔之妙”

现有政府文书写作研究存在以下特点：一是研究对象重技法而轻理路，聚焦于技术细节但模糊了文书整体的特征，着重于教程式的文书写作技法讲解且偏于抽象，有隔靴搔痒之感，既不能让读者从实操层面真正提升能力，更不能从理论层面增加对文书写作逻辑的理解；二是研究视角重客体而轻主体，供职于高校、科研机构的作者们从学术视角对文件及其写作方法进行理论分析和技术指导，缺少以写作者为中心的主体视角；三是研究范围更偏向于正式公文而忽视了非正式公文的研究价值，较多关注《党政机关公文处理工作条例》所规定的15种法定公文，而对在政府运行过程中发挥着重要作用的非法定政府文书缺少关注，如领导讲话、汇报材料、调研报告、信息简报、计划方案、总结报告等。

因而，本研究拟从“主体言说”的视角，运用定性和定量相结合的方法，从供职于政府部门的文书作者们的经验笔谈中，归纳文书生产的共性规律。研究首先运用定性归纳的方法，从1038篇文书作者的经验文章中梳理出8类主要文体的写作要点。进一步地，通过定量文本分析方法，采用TF-IDF算法提取高频特征词，其基本思路是：如果某一个词或短语在一篇文章中出现的频率高，并且在其他文章中很少出现，则认为此词或短语具有很好的类别区分能力，适合分类。简言之，一个词语在一篇文章中出现次数越多，同时所有文档中出现次数越少，越能够代表该文章的主题。通过从高被引文章中提取特征词，与定性归纳结论互证，凝练出政府文书写作的基本规律和逻辑，从而拓展政府文书写作研究的对象、视角与范围。具体来说，这种视角内涵有三。

一是文书写作者是文书生产的主体。从文书作者的视角，探索政府文书写作的支配逻辑，更接近真实的世界图景，就好比从出租车司机眼中看到的城市道路系统与交通规则，要比图纸上来得更真切。从某种意义上，政府工作人员都是政府文书的生产者，文书写作是公务员的重要履职方式、工作内容和能力体现。有调查表明，近2/3的公务员每天至少要有2—3小时的文书写作时间（刘杰，2022）。文书写作能力是公务员能力的重要组成部分，邓小平早在1950年就提出：“用笔领导是领导的主要方法。不懂得用笔杆子，这个领导本身就是很有缺陷的。”（邓小平，1994：145）

二是广义的政府文书是文书生产的客体和产品。对于政府文书有很多种划分方法，有学者按管理文件、政治文件和信息文件分类，管理文件从具体问题出发，政治文件从执政党的理念方向出发，信息文件则综合上述二者（谢岳，2006）。也

有学者将之分为特殊文书（红头文件）与普通文书（所有公务活动中产生的文字材料）（茆邦寿，1999）。但从写作者的角度来看，日常文书工作主要集中在领导讲话、汇报材料、调研报告、信息简报、计划方案、总结报告等非法定文种。本研究所指称的文书写作，是广义的政府文书而不仅是正式文件。

三是以政府文书的写作过程为对象。文书写作者们是如何理解文书写作的？他们在写作实践中对不同类型文书的写作要求是如何体会的？他们的写作经验中有没有可以归纳出的理论或逻辑，以指导文书写作的实务活动？这些逻辑是如何体现出来的？有哪些更具体的要求？本研究拟以写作者对文书生产过程的体悟为对象，从混沌的日常文书经验知识中勾勒其背后的逻辑图像。

概言之，本文基于对现有研究的补充，以政府文书写作者们的经验笔谈为分析资料，探索政府文书写作的一般逻辑，揭示政府文书的微观生产过程，澄清文书写作的支配逻辑。

二、政府文书写作经验的具象归纳

（一）材料选取

本文的主要分析材料来自政府文书写作一线实践者的体会和总结。在各级政府机关，绝大多数公务员都会从事笔头工作，能力突出者会被认为是机关的“笔杆子”。这些“笔杆子”经年累月甚至终生从事文字工作，其中会有部分写作者基于自身写作经历和心得体会，试图总结政府文书写作的一般规律，将写作经验和思考以各种形式呈现出来。这些来自文书写作一线的实践经验总结，都是写作者亲身经历的感悟和认知，是理解政府文书写作的鲜活样本，亦构成了本文研究的基本素材。

本研究首先将“政府文书”“公文”“写作”“经验”以及“讲话稿”“总结汇报”“调研报告”等词语排列组合作为主题词在知网中检索出论文 6283 篇。为了排除应然层面的写作规范或学术性论文，确保这些经验材料是来自一线工作者的实践经验总结，再根据作者单位信息对论文进一步筛选，仅保留供职于党政机关的作者的论文，得到有效论文 1038 篇。这 1038 篇政府文书写作者的心得体会与经验介绍主要发表于《秘书工作》《秘书之友》《秘书》《办公室业务》《兰台世界》等机关实务工作交流刊物。这些筛选出来的经验文章特征如下。

一是作者分布于不同层级政府的不同岗位，都从事综合性文字工作。作者分布广泛，既有中央部委层级的公务员，也有不同层级地方政府（包括省、市、县、乡）的公务员，都是各自机构的“笔杆子”，有丰富的文书写作实践经验。

二是文体覆盖面广，1038 篇文书写作者的经验文章中，涉及多种文书体裁。

根据一线实务工作者常用的分类标准，从政府文书的功能和写作特点的角度，本文提炼出领导讲话、工作汇报、信息简报、计划方案、学习体会、调研报告、请示报告、总结报告等文书写作者们讨论密集、日常应用频率较高的8种文书类型。这8种类型与法定的15种公文类型并不完全重合，其原因在于部分法定文种如“命令”等写作格式、语言表达相对固定，日常使用频次较低，另有些文书类型则作了归并处理，整理归并的这8类文书写作的经验笔谈材料总体上能够反映出日常政府文书写作的基本面貌。

(二) 经验梳理

不同类型的政府文书在写作中的侧重点各异，来自一线的实务工作者对每种类型政府文书的写作都进行了总结。表1按8类文体类型对政府文书写作者们的写作经验笔谈进行初步梳理，以逐步抽取理解政府文书写作规律的线索。

表1 经验笔谈中8类文体的写作要点梳理

文体	功能特征	写作要点
领导讲话	代表领导机关开展各类公务活动时进行的演说活动，是领导个人风格、领导机关集体意志和法定职务要求的集中统一	把握领导意图。拟出领导想说的话，突出个性，形成适合领导口味的鲜明语言风格 抓准问题，明确主题。收集材料、深入挖掘材料，吃透情况。突出工作重点，围绕主旨要求，做到有的放矢，切忌面面俱到 谋篇布局，精细打磨。列好提纲，讲究结构层次；认真提炼概括，写出思想深度；有理有据，情理交融，展现特色亮点；掌握受众心理，把握语言分寸 夯实功力，充分准备。加强基本功训练；尽可能把讲话稿提前交到领导手中
	反映汇报人思想水平和工作能力，赢得上级的认可和支持	围绕主旨，投其所好。少讲空话、套话和恭维话，多讲上面想听的真话和实话 层次清晰，情况准确。少讲过程性的东西，多讲实质性的东西 简明扼要，突出特色。少讲一般性的贯彻情况，多讲重点的、有特色的贯彻情况
信息简报	形式简洁、内容实在、功能实用。一般不是法定公文，是信息在机关内上传下达的重要载体	明确宗旨，掌握方法。坚持“三心”：有心，用心，耐心。把握“六原则”：真实性，时效性，层次性，适度性（适量适用适中），创新性，简洁性。做到“六个要”：标题要醒目，主题要集中，观点要亮眼，内容要新鲜，信息要准确，篇幅要简短。处理“三关系”：质与量的关系，喜与忧的关系，热与冷的关系 熟悉渠道，注重时效。网络信息收集要“勤、全、细、敏”；向上报送信息要“思、深、提、升”；紧急信息报送要“快、准、畅、严”；日常信息编发要“广、紧、真、精”

(续上表)

文体	功能特征	写作要点
计划方案	具有超前性、创新性、指导性,也包括规划、纲要、要点、设想、预测等,有范围、粗细、远近之差	洞悉行文背景,基础材料准确,语言朴实无华 遵循行文逻辑,按操作程序办事。准备过程包括信息、资料、检查上一计划期完成情况、总结教训;写作过程根据上级政策文件,结合自身实际,分析资料,提出设想,写出初稿;修改过程反复征求各方意见,讨论完善并提请会议研究通过 预置权变空间,确定评估指标。写“没有发生的案例”,任务指标有余地
学习体会	对象涉及文件和领导讲话、工作经验和文章书籍等,应用范围广,个人色彩鲜明	行文方式“形散神不散”,写作目的“务实不务虚”,主题切入“在精不在多”,语言风格“朴实不虚夸”,写作方法“引议联结”: “引”——围绕感点,引述材料;“议”——分析材料,提炼感点 “联”——联系实际,纵横拓展;“结”——总结全文,升华感点
调研报告	在深入调研的基础上写出总结工作、揭示问题、提出对策的文稿。一般要求用案例和数据说话,提出富有创见的对策	科学选题:准确把握热点,与领导所谋、群众所求相合拍,与经济社会发展的新情况新问题新要求相合拍,选“应势”之题、“应需”之题、“应急”之题 合理取材:调研方法与调研的广度和深度相合拍。“有的放矢”搞调查,“慧眼独具”选资料,“淘尽黄沙”始见“金” 精深加工:理论联系实际,真实反映情况,提出新见解。“七有一无”标准:“七有”即有识(见识)、有理(道理)、有趣(情趣)、有物(事例)、有情(感情)、有文(文采)、有句(妙句);“一无”,即走出套路 广泛应用:做好成果转化运用,进决策、进报告、进文件
请示报告	适用于向上级机关请求指示、批准,作为一种典型的上行文,其存在时间长、使用频率高、应用范围广	练好“会意”之剑:领会领导意图,符合上级要求,体现内在要求 练好“择体”之剑:切合基层实际,满足群众需要,助力解决重大问题、决定重大事项、推动创造性开展工作 练好“选材”之剑:下足“磨刀”功夫,做到原则清、规定清、环节清 练好“谋篇”之剑:把请示的特点想明白,把请示的内容摆布好 练好“行文”之剑:把请示的技巧把握住,做到事项明、标准明、层次明 练好“用语”之剑:下足“绣花”功夫,把请示的禁忌规避掉 “六听三看三查”:听主要领导宏观讲、中层干部中观讲、职工和群众微观讲,正面了解成绩、中间了解情况、反面了解问题;走群众路线,看材料、看数据、看现场;查上情,了解上级直至中央精神,查外情,了解外地经验甚至外国经验,查史情,了解历史和发展变化情况
总结报告	非法定文种,但使用频率高,用于向本单位职工群众报告、向上级汇报、向外单位介绍相关情况	综合分析,提炼思想:找出规律、突出重点、总结特色。认真研究历次重要决定和政策意见,全面梳理各项重大决策部署;客观分析工作新进展,系统总结各个领域取得的新成绩;深入研究积累和创造的经验,从本质规律上寻找结论 规范行文,创新写作。起草初稿尽量一气呵成,宜粗不宜细;修改稿子精雕细刻,宜细不宜粗。选对表达方式、选好表述角度、选准表达层次,从主题、题材、支点思想、材料选择、结构、标题、语言方面求创新

资料来源:根据相关参考文献整理。

通过对大量政府文书写作的经验笔谈进行分析后发现，各类文体的写作要求存在一些差异。比如，学习体会类文书要坚持“形散神不散”的行文方式（夏建绪，2012），计划文书的标题要“直截了当，不要文采，按时间、内容来确定”，而信息类文书的标题则非常重要，要求具有吸引力，有新意，句首要用好领句，如各种四六句对仗、诗词引用等。调研报告可以“引入通讯写法”（彭静云，2019），但请示则有严格的格式要求。再比如，讲话稿被认为是政府文书中真正的“瓷器活”，但针对不同场合的讲话稿的写法又有不同，现场会、经验交流会讲话稿，要充分运用与会人员看到和听到的先进事迹和经验，进行深入分析和总结，要有较强的说服力、号召力；研讨会、座谈会的总结讲话，要根据与会人员发言情况进行总结，并提出改进工作或进一步研讨的意见、要求，要有较强的概括力和条理性等。这些差异显著的经验笔谈，虽然对不同文体有其适用性，但影响了从总体上提炼政府文书写作的一般性特征。

同时，公文写作者基于自身经历与个人体验，对文书写作经验作出了极具个性化的描述与解释。这些体会从形式上往往运用比喻、拟人、对仗等形象化的修辞表达方式，比如有人提出要练好写作的“六脉神剑”；有文章用“三堂会审”（内容、形式、语言）、“三校”（眼、口、指）、三把关（自己、同事、领导）（余爱民，2011）等不同词汇表述反复审校这一概念范畴；还有作者提出通报稿需要做好“四菜一汤”：“入题菜”要开门见山、简单明了、一针见血；“成因菜”要简述缘由、写明事实、深剖原因；“决定菜”要定性准确、评价中肯、导向明确，要求“菜”要有针对性、严谨性、号召性；“斟酌汤”要斟酌格式规范、事例典型、脉络畅通等。这些形象化、个性化的表述固然生动有趣，有助于读者从感性上理解写作经验，但缺少规范的多元化概念范畴表述给一般规律的提炼整理带来了障碍，一旦脱离具体语境，则难以把握其内涵。

（三）经验表达的内在逻辑

为了提炼政府文书写作的一般规律，我们需要从这些差异化、个性化的政府文书写作经验表述中分析出最大公约数，将这些经验笔谈中的一般性要求转化成规范表述的学术语言，并进一步予以理论解释，以实现从“热闹”到“门道”、从具体到抽象、从经验到理论的提升。

本研究在前述 1038 篇文章中分类抽取下载量最高的 93 篇文章，采用 TF-IDF 算法对其全文进行文本分析，识别每篇文章排序前 20 的特征词，93 篇文章共识别出 1860 个特征词。对这 1860 个特征词去除重复值得到 631 个词汇。图 1 呈现了 631 个独特特征词的分布情况，经检验，该分布为 $Y = 170.51X - 1.518$ ，拟合系数为 0.9891，符合幂律分布形式。篇章特征词集中分布反映出上述经验总结文章显著存在共性特征。

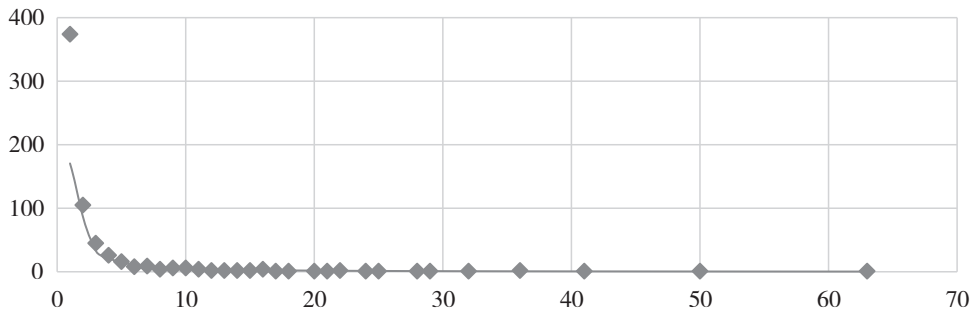


图 1 特征词分布情况

资料来源：作者自制。

为进一步说明这些共同特征，表 2 进一步呈现了出现频次 10 次以上的篇章特征词，共计 30 个。该表中每个词语均为 10 篇以上样本共有的特征词。

表 2 出现篇数大于 10 的高频特征词

特征词	出现篇数（篇）	特征词	出现篇数（篇）	特征词	出现篇数（篇）
问题	63	标题	21	目的	12
情况	50	观点	20	时间	12
内容	41	下级	18	理由	11
单位	36	经验	16	缘由	11
上级	36	实际	16	重点	11
机关	32	思想	16	过程	10
文种	29	语言	16	精神	10
事项	28	指示	15	群众	10
材料	25	部分	14	特点	10
意见	22	结构	13	主题	10

资料来源：作者自制。

表 2 中的高频特征词可分为 3 类：“上级”“下级”“群众”“单位”“机关”等高频特征词指向政府文书的发文主体、受文对象，是政府文书写作和流转过程的行动者；而占比最高的“问题”“情况”“思想”“精神”“目的”“理由”等高频特征词指向了政府文书所承载的行政行为的实质内容；“语言”“文种”“标题”“部分”“结构”等高频特征词指向政府文书的语体形式和语言规范，在前 30 位高频特征词中亦有相当占比。用写作者们的语言表述，其重点可以归纳为 3 个方面，一是要对标上级，领会领导意图，服从领导；二是要谈问题、揭示问题，务求实效，留有余地；三是要用词精准，行文规范，语言优美。

从这些文书写作的共性要求中我们可以发现，政府文书写作在方向、内容与形式 3 个维度有其内在一致性。首先，“言之有理”和“言之有据”是各类政

府文书写作要求的一大共性特征。各类政府文书的内容表达既要符合事物发展的客观规律，同时也要与法律政策和上级精神保持一致。针对政府文书的内容实质，写作者们在不同种类政府文书的写作经验中都强调了“言之有物”。政府文书是“临民治事之具”，能否经世致用解决现实问题是评价政府文书的根本准则。“一切从实际出发，分析问题实事求是”是对政府文书写作的基本要求。此外，对语言形式的强调也是不同类型的政府文书写作经验中的共同特征。写作者们既强调了作为一般书面表达的政府文书必须文字通顺、结构合理，同时也强调了作为政府公务活动组成部分的政府文书因其权威性，故文字质量必须达到更高标准。与一般书面表达不同，各类政府文书因其适用场景不同，语言风格、行文体例也存在差异，需要遵从情境中的规范性要求。

从上述共性要求可以看出，政府文书写作本质上可以概括为政治逻辑、行政逻辑与语言逻辑的统一（如图2所示）。首先，政府文书产生于既定的政府体系，流转于政府体系及其所处的社会环境，是政治过程的一个环节。作为政治过程的文书写作受政治逻辑的支配，对文书写作发挥方向引领和传导机制的作用。其次，政府文书这种应用文具有“以文辅政”的特定功能，文书的生产也是行政管理过程的一个环节。作为问题解决过程的政府文书写作受到行政逻辑的支配，对文书写作发挥内容生产作用。最后，政府文书写作本身是一种应用文创作，作为应用文创作过程的政府文书写作受到语言逻辑的支配，语言逻辑对文书写作发挥形式塑造作用。

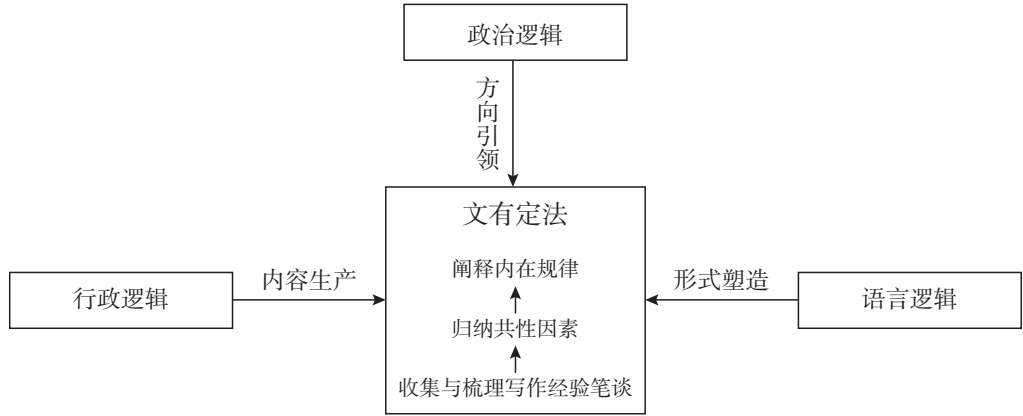


图2 政府文书写作的三重逻辑

资料来源：作者自制。

三、政治逻辑：方向引领

作为政府组织运行的一个环节，政府文书写作首先要解决的“方向”也就

是合法性问题，在行政活动中通常表述为坚持正确的政治方向，准确把握大政方针，与上级保持一致。作为组织和环境相互调适的过程，政府文书写作也是一个利益表达和价值传导的过程，这就要求文书写作者充分领会上级精神，契合领导关注，把握领导意图。因而，政治逻辑引领文书写作的方向，主要表现为对标上级和服从领导两个方面。

（一）对标上级

对标上级，所说的“上级”，是指从隶属（领导）关系而言的上级组织。在政府文书写作过程中，对标上级不仅具有价值层面的意义，也有工具层面的意义。

从价值层面，对标上级为文书写作提供了法理依据，使文书具有正当性。文书写作并非写作者的闭门创作，并非个体情感的抒发或个体意志的表达，而是组织意图经由写作者以文书的形式表达，文书写作须贯彻上级政府直至中央政府相关法律法规与政策的要求。大多数写作者都提到，“把握大局”“有大局意识”是文书写作的首要前提。比如，汇报材料要能上连天线，吃透上情，围绕上级精神讲，站在全局的高度看问题，围绕上级领导听汇报的意图、要求、关注点、兴奋点、语言风格、思维特点；调研报告要准确把握热点，注重与经济社会发展的新情况新问题新要求相合拍，写作角度注重与领导所谋群众所求相合拍，科学选题，选应势之题、选应需之题、选应急之题；工作汇报要多讲上面想听的真话和实话；信息则要围绕上级关注的新事、难事、大事、急事。

从工具层面，对标上级既为文书写作提供了思路框架，也为后续执行提供了行动路线。上级文件精神和决策为文书写作划定了原则，提供了写作思路与内容的基本框架；从上级文件中梳理并掌握固定的表达、经典的表述，为文书接上了“天线”，使之更具规范性；符合上级精神，从大局出发，文书才具有法理权威，为后续政策执行积蓄政治势能。

需要说明的是，在政府文书写作中的对标上级侧重于强调在“价值取向”“精神实质”上对标上级，而非在具体的行动策略和政策工具上对标上级。一方面，不同层级政府解决同一政策问题在资源约束和执行情境上存在显著差异，因此下级政府必须在解决问题的具体措施上区别于上级政府；另一方面，写作者也指出，对于上级文件具体内容的“照搬”往往会被冠以“二传手”的负面评价。因此，对标上级的同时也要注重因地因时制宜。

（二）服从领导

服从领导，这里的“领导”，是从写作者个体的角度而言，对其具有指挥（管理）关系的个人。“服从”在这里主要体现为准确表达领导意志。领导意志是机关文字工作的核心和灵魂，机关文字工作是领导意图在公文写作人员笔下

的反映，在这个意义上，文字的作者是领导机关或领导集体，而不是公文写作者。服从领导对文书写作的要求是契合领导关注、把握领导意图，了解领导风格、收集领导观点。

既有研究的调查显示，42.5%的公务人员认为，“领会领导意图”对机关文字工作者最为重要（刘杰，2022），是文字工作者写作过程中的“尚方宝剑”和行动指南。而如何领会领导意图，则要加强磨炼，增强把握领导意图的能力与智慧。写作者往往需要通过各种方法去了解并理解领导的想法，使稿件内容与领导职位、身份、个性和场合相适应。“跟领导、找领导、帮领导、当领导”（余爱民，2011：29），从领导以往公开发表的言论或者是从亲自审批的意见中找出突破口，把重要的思想通过文字连接起来（王魁臣，2011）。一位写作者说：“平时参加会议、同领导接触、与领导下乡调查，对领导的谈话，哪怕只言片语，初露端倪的谈话，都仔细听并记下来，初稿按照领导意见认真加以修改，注意延伸、拓宽领导意图，再送领导审阅、定稿。这样的公文内容就是领导所要想、所要做的了。”（刘德升，2001：40）服从领导在实践中的直观体现就是在评价标准上，领导满意是文书写作的直接衡量标准，领导满意则文书合格，领导不满意则文书不合格。

四、行政逻辑：内容生产

文书作为政府这一理性组织的一个“构件”，必须为解决问题、有效实现组织目标服务。政府文书写作承载着行政事务运转，嵌入在发现问题、反映问题、解决问题的管理过程中。政府文书写作的内容以问题为起点，以严格的行文规则、运转流程以及大量的协调沟通活动为过程，所拟定的政策和措施是后续执行的依据。故而，基于“合理性”的行政逻辑主导着政府文书的内容生产，包括两个不可分割的方面：一是要以现实问题为起点，二是要以后续落实为终点。

（一）始于问题

问题是文书写作的起点。政府文书能否体现出问题特质，直接决定了问题能否被解决、组织目标能否实现。因此，问题识别是文书写作的重要前提。这就要求文书写作者博闻广识，熟悉理论与现实，培养敏锐的问题意识；更需要高度重视调查研究，深入实际，发现问题。

“吃透上情与下情”，能发现文本与现实之间的差异并从中找到真问题。比如讲话稿要对材料和情况有深入把握，做到言之有物，“吃透上情、外情、下情，即上级政策、外部环境、基层情况”（陈德才，1999：28）。工作汇报“突出重点和特色”，选择性地突出工作成效、工作中的特色亮点、工作的经验启示

和深层次思考、工作思路和具体打算、工作开展形势的主客观因素反思，要把最鲜亮、最感人的内容放到最前边；把闪现亮点、最有特色的做法、制度、措施等说清说透，要把那些有话可说、有思想可挖、有经验可总结的内容，作为出彩的地方努力把它写实、写好、写到位；要少讲过程性的东西多讲实质性的东西（谢亦森，2006）。总结的写作要综合分析，从上面向下面看对不对，从外面向里面看新不新，从全局向局部看有没有指导性。

（二）终于落实

文书写作要以文书是否能被执行、问题能否被解决为衡量标准。很多文书被正式印发后，就变成了相关政策，是后续相关行政行为的法定依据，因此文书写作者既要在写作过程中注重文书内容的可行性，又要以实际执行效果检验文书内容。

一是重视文书内容的可操作性。文书中所提对策应当具备技术可行性，写作者要深入一线，结合实际，内容要接地气，提出切实可行且接受度高的方案，以产生积极的行动与结果。政策建议、计划方案以及各类指令性要求要尽可能具体明确，切忌洋洋洒洒、天花乱坠、纸上谈兵。通知需要在内容上务求实效（唐岳，2002），在事实陈述的基础上，清晰地阐明意见，提出具有针对性、严谨性、号召性的具体要求（袁帅锋，2018）。调研报告要有事说事，少讲道理，多谈问题 和对策（余爱民，2008），提出新见解，把握问题内涵（宁昭，2001），剖析、揭示问题的实质（邱相国，2010）。善当多面手，要阅读大量的背景材料，弄明白事情的来龙去脉和基本道理（胡军华，2008）。

二是文书内容还要有一定的弹性，以发挥各方面的主观能动性，在执行过程中根据实际情况对文书内容作进一步解释或及时调整，因地制宜、因时制宜地落实工作目标。比如计划文书写作要注意预置权变空间、确定评估指标，要写没有发生的案例，基础材料要准确，任务指标有余地，按操作程序办事。

五、语言逻辑：形式塑造

政府文书以书面语言为载体，在形式维度上须遵循语言逻辑，要求文字通顺、结构合理。又因政府文书之权威性、规范性，比之于其他应用文，其形式要求更加严格，须遵循特定的公文文体、结构与格式要求。在语言逻辑的支配下，政府文书要满足文法规范、文采有度的基本要求。

（一）文法规范

与一般意义上的文学作品文无定法、追求创新不同，政府文书与公共权力

的行使紧密相关，是依法行政和进行公务活动的重要工具，具有管理事务、规范行为、领导指导、联通上下、宣传教育等重要功能，对形式要求更加严格。

一是严谨得体。规范性是政府文书不同于其他文字写作的关键特征。规范的文体，类似于公共交通规则，保障政府文书系统运行顺畅，减少误解、阻滞。政府文书必须遵守形式上的结构与体例要求，选择恰当的文章体裁呈现内容，文书系统的这种规范，被文书写作者形象地概括为“八股程式”。

二是逻辑清晰，用语准确。政府文书遵循逻辑性、准确性原则。42.5%的公务人员认为“逻辑和思想”是机关文字工作最重要的方面（刘杰，2022）。政府文书主要不是传达情感，而在于说理叙事、祈使命令。因而，事实性命题的真实性、规范性命题的逻辑性表达至关重要。在语言表达上要求准确无误，字斟句酌。文字、标点符号、数字的表述要准确无误，应尽量避免模棱两可的模糊性语词，尤其是具有表达命令要求的规范性语言必须准确清晰。尽可能简洁明快、直奔主题，以更简短的词句清晰陈述。比如汇报材料“讲究结构层次和语言得体”，层次“线条要单一，情节要简单，跨度要自然”（郑经杰，2007：44）、脉络清晰、结构精巧（王立安，2007），信息要具备简明扼要的写作风格，即“要开门见山、直奔主题，不兜圈子；语句凝练，文从字顺，不含糊。去同存异，突出事实特色特点，不空发议论”（范作惠，2009：22）。通知通告在语言上要准确平实，“讲求实叙，实事求是，把握分寸”，“明确无疑，切忌阻滞含混”（宋瑞祥，1997：29），在结构上做到“开门见山、忌繁冗”（王振儒，1986：30）。汇报语言要准确、简洁、实在、客观翔实（樊鸿武，2002）。

三是重视受众，语气合宜。作为一种日常管理活动，文书写作遵循行政伦理与礼仪的合宜得体原则。要遵循情境性原则，与场合、背景、身份、对象相协调。语气要恰当，符合公务礼仪。下行文，可以提要求、作指示；上行文则以汇报、请示的口气；平行文语气谦和得体，以商量的语气行文，等等。比如某市委办主任对讲话稿的适用情境就有这样的理解：不同身份讲不同的话，一个副县长就不太适合讲工作作风，县长就是安排具体工作，书记讲话则是务虚、奖惩、督促的结合，包括分析形势和意义，每个人只能结合自己抓的那一块来讲（樊红敏，2008）。

（二）文采有度

尽管政府文书写作有固定的程式规范，但仍可以在有限的空间中尽可能实现语言的审美与创新，这是文书写作者创作能力与写作水平的重要体现。

一是体现美感。语言优美，讲究修辞手法，生动活泼，平实而不平淡；形式优美，章节布置有节奏，整齐但不僵硬。语言表达上做到“不能错、不能过、让人愿听”。例如，讲话稿的语言风格就可以允许口语化表达的出现，在行文中

可以带有一定的感情色彩（余爱民，2011），从而做到通俗生动。有的写作者认为简即美，用语简明，句式要简短，介词要简洁精练（王书生，2010）。有的写作者归纳了公文形式的抑扬美、整齐美、参差美、雄浑美4种类型（林彬，2011）。还有的写作者提出标题要有新意，可以采用四六句对仗和古典诗词，甚至应该将写作过程中一半以上时间用于精心雕琢标题（徐晓虎，2010）。

二是务实节制。政府文书的主要作用不是传达情感，不是艺术创作，而是说理叙事、祈使命令。因此，政府文书写作文采的发挥应有一定限度，语言平实而不平淡，用词考究但不浮华空洞，做到文风朴实。这是作为实用文体的必然要求。要务实而谋、据实而言。比如在句式上以陈述句、祈使句为主，疑问句、感叹句应少出现；在修辞上，常用对仗、排比的修辞方法，少使用拟人、夸张的修辞方法。

六、结论与讨论

为了回答“政府文书是如何生产出来的”这一公文研究中的基础性问题，本研究以写作者为中心，对文书写作者的经验笔谈进行分析，分类梳理归纳了实务工作者们关于8类常见政府文书的写作经验体会，发现不同文种、不同作者的经验笔谈中存在超越文种特点和作者特质的共性特征。写作者们殊途同归的经验总结意味着在政府文书生产过程中存在某种共性的支配逻辑。基于此，从政府文书的属性出发，本研究将政府文书写作视作政治过程、行政过程以及文学创作过程，得出政府文书写作过程中存在的三重支配逻辑，即以方向引领为导向的政治逻辑、以问题解决为导向的行政逻辑和以形式塑造为导向的语言逻辑。

具体而言，实践中的文书写作，是一个引领方向和价值传递的政治过程，一个发现问题、反映问题、解决问题的行政过程，也是一个组织内外沟通交流的语言应用过程。在方向维度遵循政治的逻辑，具体表现在“对标上级、服从领导”两个次属范畴。在内容维度遵循行政的逻辑，具体表现在“始于问题，终于落实”两个次属范畴。在形式维度遵循语言的逻辑，具体表现在“文体规范，文采有度”两个次属范畴。

为了更全面地把握文书写作三个逻辑之间的辩证关系，还有两点需要注意。

一是三重逻辑的分布并非均质如一的。文书写作的三重逻辑，是对文书写作实践经验的最大公约数提炼，并不意味着三者没有差异性。首先，三个逻辑在不同文体中的要求不同。比如，相较于计划类文体，信息类文体在行政逻辑的要求上要宽松一些；相较于调研报告，领导讲话稿对语言的审美与创新要求可能会更高一些。其次，在不同层级政府，三个逻辑的比重关系也会有所不同。

比如，高层政府对政治逻辑的要求更加严格，而基层政府直接面对问题，更加偏重于行政逻辑。即使同样是语言逻辑，高层政府可能更强调庄重典雅，基层政府更强调生动活泼，等等。

二是三重逻辑的自洽并非自然天成的。尽管写作者在写作过程中努力寻求三者的一致性和协调性，但是经常存在冲突。比如在语言逻辑和政治逻辑之间，二者的冲突主要体现在我笔写他心，以己之“笔头”言他人之“心头”，总会存在一定的差异和隔膜。在行政逻辑和政治逻辑之间，冲突主要体现在理念和现实之间，“下”和“上”的位置不同导致对问题的看法不同，冲突的结果往往是“政治”吸纳“行政”，完全体现政治正确而舍弃行政上的操作性。可见，这种冲突将是持续存在的。政府文书的写作，就其本质而言是在权力和文字的光谱之间徘徊平衡，在三重逻辑之间尽可能达成和谐一致的理想状态，但冲突则往往是另一种常态（刘杰，2022）。

总之，本研究主要从实然层面对文书写作逻辑进行提炼归纳。认识文书写作实践中的共同逻辑，是提升和超越既有规范、更好实现公共价值的前提。如何让政府文书工具更好地承载实质功能、服务公共价值，更有效地沟通组织内外、解决实际问题，使文书写作的工具理性与公共行政的实质理性、价值理性有机融合，则是未来需要进一步研究的问题。

参考文献

- 陈德才（1999）. 起草领导讲话稿应注意的几个关系. 秘书工作, (10): 28.
- Chen, D. C. (1999). Several Relationships to Be Considered in Drafting Leaders' Speeches. *Office Administration*, (10): 28. (in Chinese)
- 陈宗俊、王峰（2013）. 试论“十七年”公文语言的时代色彩——以《中华人民共和国出版史料》（1949.10—1966.4）公文为例. 档案学通讯, (3): 45—48.
- Chen, Z. J., & Wang F. (2013). On the Era Features of the Official Language in the “Seventeen Years”: Taking the Official Documents of the “Historical Materials of the People's Republic of China on Publishing” (1949.10—1966.4) as an Example. *Archives Science Bulletin*, (3): 45—48. (in Chinese)
- 陈祖芬（2012）. 探究《党政机关公文处理条例》和《党政机关公文格式》的新变化. 档案学通讯, (5): 15—19.
- Chen, Z. F. (2012). Exploring the New Changes in the Regulations on the Handling of Official Documents by Party and Government Organs and the Format of Official Documents by Party and Government Organs. *Archives Science Bulletin*, (5): 15—19. (in Chinese)
- 邓小平（1994）. 在西南区新闻工作会议上的报告（一九五〇年五月十六日）. 《邓小平文选》（第一卷）. 人民出版社, 145—150.
- Deng, X. P. (1994). *Report at the Southwest District Press Work Conference (May 16, 1950). Selected Works of Deng Xiaoping (Volume 1)*. People's Publishing House, : 145—150. (in Chinese)
- 丁晓昌（2000）. 隋唐公文的革新与演变. 江海学刊, (5): 168—172.
- Ding X. C. (2000). The Innovation and Evolution of Official Documents in the Sui and Tang Dynasties. *Jianghai Academic Journal*, (5): 168—172. (in Chinese)
- 樊红敏（2008）. 县域政治权力实践与日常秩序：河南省南河市的体验观察与阐释. 中国社会科学出版社, 190—191.
- Fan, H. M. (2008). *Practice of Political Power and Daily Order in Counties: Observation and Interpretation from the Experience of Nanhe City, Henan Province*. China Social Sciences Press, 190—191. (in Chinese)
- 樊鸿武（2002）. 如何写好工作汇报材料. 应用写作, (9): 42—44.

- Fan, H. W. (2002). How to Write Good Work Report Materials. *Applied Writing*, (9): 42–44. (in Chinese)
- 范作惠 (2009). 信息简报编写方法和注意事项. 应用写作, (1): 22–24.
- Fan, Z. H. (2009). Writing Methods and Considerations for Information Briefs. *Applied Writing*, (1): 22–24. (in Chinese)
- 胡军华 (2008). 调研文稿写作要注重“三合拍”. 秘书工作, (6): 23.
- Hu, J. H. (2008). Research Manuscript Writing Should Focus on “Three-in-one”. *Office Administration*, (6): 23. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. 公共行政评论, 5(3): 59–85+180.
- Li, R. C. (2012). A Study of Symbolic Policy Implementation Phenomenon in China. *Journal of Public Administration*, 5(3): 59–85+180. (in Chinese)
- 侯迎华 (2008). 论王充的公文批评思想. 中州学刊, (6): 232–235.
- Hou, Y. H. (2008). On Wang Chong's Thought of Official Document Criticism. *Academic Journal of Zhongzhou*, (6): 232–235. (in Chinese)
- 侯迎华 (2013). 论汉魏六朝时期对公文风格的批评. 河南社会科学, 21(12): 81–84.
- Hou, Y. H. (2013). On the Criticism of Official Document Style During the Han, Wei, Six Dynasties Period. *Henan Social Sciences*, 21(12): 81–84. (in Chinese)
- 黄秋如 (2000). 论邓小平的公文写作思想. 井冈山师范学院学报(社会科学版), (3): 94–97.
- Huang, Q. R. (2000). On Deng Xiaoping's Thoughts on Official Document Writing. *Journal of Jinggangshan University (Social Sciences Edition)*, (3): 94–97. (in Chinese)
- 梁获 (2001). 公文的语言风格. 云南社会科学, (S1): 289–292.
- Liang, D. (2001). Language Style of Official Documents. *Social Sciences in Yunnan*, (S1): 289–292. (in Chinese)
- 林彬 (2011). 改善表达 让文章富有生命力——我是这样为领导起草讲话稿的. 办公室业务, (3): 22–23.
- Lin, B. (2011). Improving Expression to Make Articles Vital: This Is How I Drafted Speeches for Leaders. *Office Operations*, (3): 22–23. (in Chinese)
- 林永煌 (2003). 试论文语体的程式性. 闽江学院学报, (4): 79–82.
- Lin, Y. H. (2003). On the Stylistic Formula of Official Documents. *Journal of Minjiang University*, (4): 79–82. (in Chinese)
- 刘德升 (2001). 谈谈我与公文写作. 秘书工作, (3): 39–41.
- Liu, D. S. (2001). Talk about My Experience in Writing Official Documents. *Secretarial Work*, (3): 39–41. (in Chinese)
- 刘杰 (2022). 历史、逻辑与规则——公务员日常行为研究. 中国社会科学出版社, 40+51.
- Liu, J. (2022). *History, Logic, and Rules: A Study of the Daily Behavior of Civil Servants*. China Social Sciences Press, 40+51. (in Chinese)
- 刘杰、黄维庆 (2020). “以文书治天下”——一个政府史的考察. 中国行政管理, (6): 119–124.
- Liu, J., & Huang W. Q. (2020) “Ruling the World with Documents”: An Examination of Government History. *Chinese Public Administration*, (6): 119–124. (in Chinese)
- 刘后滨 (2004). 唐代中书门下体制研究: 公文形态、政务运行与制度变迁. 齐鲁书社, 23–47.
- Liu, H. B. (2004). *Research on the Central Secretariat System in the Tang Dynasty: Document Form, Government Affairs Operation, and Institutional Change*. Shandong Qilu Publishing Co., Ltd., 23–47. (in Chinese)
- 马克思·韦伯 (2010). 经济与社会(第一卷). 上海世纪出版集团.
- Max Weber (2010). *Economy and Society (Volume I)*. Shanghai Century Publishing Group, 326–332. (in Chinese)
- 茆邦寿 (1999). 文书学研究之我见. 档案学通讯, (6): 52–55.
- Mao, B. S. (1999). My Views on the Study of Document Science. *Archives Science Bulletin*, (6): 52–55. (in Chinese)
- 冒志祥 (2002). 宋代公文繁荣原因初探. 南京师大学报(社会科学版), (1): 155–160.
- Mao, Z. X. (2002). A Preliminary Exploration of the Reasons for the Prosperity of Official Documents in the Song Dynasty. *Journal of Nanjing Normal University (Social Sciences Edition)*, (1): 155–160. (in Chinese)
- 宁昭 (2001). 通报及其写作. 人民之声, (12): 41.

- Ning, Z. (2001). Bulletin and Its Writing. *People's Voice*, (12): 41. (in Chinese)
- 彭静云 (2019). 领导教我的调研基本功. 秘书工作, (9): 28-29.
- Peng, J. Y. (2019). The Basic Skills of Research that My Leader Taught Me. *Office Administration*, (9): 28-29. (in Chinese)
- 邱相国 (2010). 通报写作四“说”. 应用写作, (7): 44-46.
- Qiu, X. G. (2010). “On Writing in the Fourth Section of a Bulletin”. *Journal of Practical Writing*, (7): 44-46. (in Chinese)
- 任弢、黄萃、苏竣 (2017). 公共政策文本研究的路径与发展趋势. 中国行政管理, (5): 96-101.
- Ren, T., Huang C., & Su J. (2017). Path and Development Trend of Public Policy Text Research. *Chinese Public Administration*, (5): 96-101. (in Chinese)
- 施从美、陈小琴 (2008). 文件政治研究的方法初探. 云南行政学院学报, (4): 43-46.
- Shi, C. M., & Chen X. Q. (2008). A Preliminary Exploration of the Methods of Research on Document Politics. *The Journal of Yunnan Administration College*, (4): 43-46. (in Chinese)
- 宋瑞祥 (1997). 通报写作中的叙和议. 秘书工作, (4): 29.
- Song, R. X. (1997). Narration and Argumentation in Report Writing. *Office Administration*, (4): 29. (in Chinese)
- 唐岳 (2002). 通知的特征、例析与写作要领. 秘书工作, (5): 25-27.
- Tang, Y. (2002). Characteristics, Examples and Writing Essentials of Notices. *Office Administration*, (5): 25-27. (in Chinese)
- 田宇贺、孙跃勤 (2008). 公文语体中的修辞运用研究. 广西社会科学, (5): 170-174.
- Tian, Y. H., & Sun Y. Q. (2008). A Study On the Rhetorical Application in Official Document Style. *Guangxi Social Sciences*, (5): 170-174. (in Chinese)
- 汪桂海 (1999). 汉代官文书制度. 广西教育出版社, 30-33.
- Wang, G. H. (1999). *Official Document System in Han Dynasty*. Guangxi Education Publishing House, 30-33. (in Chinese)
- 王煥承 (2010). 谈谈怎样提高公文质量. 秘书工作, (5): 19-20.
- Wang, H. C. (2010). Talking about How to Improve the Quality of Official Documents. *Office Administration*, (5): 19-20. (in Chinese)
- 王家齐 (1991). 试谈公文事务语体. 四川外语学院学报, (1): 68-72+111.
- Wang, J. Q. (1991). A Tentative Discussion on the Stylistics of Official Documents. *Foreign Language and Literature*, (1): 68-72+111. (in Chinese)
- 王魁臣 (2011). 锤炼“笔功”创佳作——做好文稿起草工作的几点感受. 秘书工作, (3): 28-30.
- Wang, K. C. (2011). Refining “Pen Skills” to Create Masterpieces: Some Feelings about Doing a Good Job in Drafting Documents. *Office Administration*, (3): 28-30. (in Chinese)
- 王立安 (2007). 写好工作汇报材料应把握五个重点. 应用写作, (6): 16-17.
- Wang, L. A. (2007). Writing Good Work Report Materials Should Grasp Five Key Points. *Applied Writing*, (6): 16-17. (in Chinese)
- 王书生 (2010). “批转(转发)性通知”写作摭谈. 秘书之友, (5): 15-17.
- Wang, S. S. (2010). “On the Writing of Transmission (Forwarding) Notices”. *Secretary's Companion*, (5): 15-17. (in Chinese)
- 王舒雅 (2017). 曾国藩治牍批判之道与晚清公文文风革新. 南通大学学报(社会科学版), 33(3): 96-100.
- Wang, S. Y. (2017). Zeng Guofan's Critical Approach to Official Documents and the Reform of Official Document Style in the Late Qing Dynasty. *Journal of Nantong University (Social Sciences Edition)*, 33(3): 96-100. (in Chinese)
- 王振儒 (1986). “通报”写作五忌. 秘书之友, (1): 30-31.
- Wang, Z. R. (1986). Five Taboos in Writing “Circulars”. *Secretary's Companion*, (1): 30-31. (in Chinese)
- 夏建绪 (2012). 怎样写学习体会. 秘书工作, (11): 28-30.
- Xia, J. X. (2012). How to Write Learning Experience. *Secretarial Work*, (11): 28-30. (in Chinese)
- 谢亦森 (2006). 怎样写好工作汇报材料. 应用写作, (8): 48-50.
- Xie, Y. S. (2006). How to Write Good Work Report. *Applied Writing*, (8): 48-50. (in Chinese)
- 谢岳 (2007). 文件制度：政治沟通的过程与功能. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), (6): 15-23.

- Xie, Y. (2007). Document System: Process and Function of Political Communication. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (6): 15–23. (in Chinese)
- 谢岳 (2006). 当代中国政治沟通. 上海人民出版社, 261.
- Xie Y. (2006). *Contemporary Chinese Political Communication*. Shanghai People's Publishing House, 261. (in Chinese)
- 辛建华 (2008). 公文写作中特殊句式的运用. 办公室业务, (11): 36–38.
- Xin, J. H. (2008). The Use of Special Sentence Patterns in Official Document Writing. *Office Operations*, (1)1: 36–38. (in Chinese)
- 徐晓虎 (2010). 信息工作“十六字”诀. 秘书之友, (3): 23–24.
- Xu, X. H. (2010). The “Sixteen Character” Formula for Information Work. *Secretary's Companion*, (3): 23–24. (in Chinese)
- 颜广文 (1994). 论明代公文运作制度. 广东社会科学, (2): 69–76.
- Yan, G. W. (1994). On the Operation System of Official Documents in the Ming Dynasty. *Social Sciences in Guangdong*, (2): 69–76. (in Chinese)
- 余爱民 (2008). 文无定法 重在创新——再谈我写调研文章的体会. 秘书工作, (3): 29–31.
- Yu, A. M. (2008). There Is no Fixed Method in Writing, Innovation Is the Key: My Experience in Writing Research Articles. *Office Administration*, (3): 29–31. (in Chinese)
- 余爱民 (2011). 让领导满意 让听众满意——起草领导讲话稿的一些体会(下). 秘书工作, (10): 29–31.
- Yu, A. M. (2011). Satisfy the Leaders and the Audience: Some Experiences in Drafting Leaders' Speeches (Part 2). *Office Administration*, (10): 29–31. (in Chinese)
- 袁帅锋 (2018). 做好通报写作的“四菜一汤”. 秘书之友, (6): 24–25.
- Yuan, S. F. (2018). Do a Good Job in Writing the “Four Dishes and One Soup” of the Bulletin. *Secretary's Companion*, (6): 24–25. (in Chinese)
- 张维功 (2018). 新中国成立以来党政机关公文文种演变论析. 办公室业务, (7): 5–6+9.
- Zhang, W. G. (2018). An Analysis of the Evolution of Official Documents in Party and Government Organs since the Founding of the People's Republic of China. *Office Operations*, (7): 5–6+9. (in Chinese)
- 张淑芳 (2002). 规范性文件行政复议制度. 法学研究, (4): 18–35.
- Zhang, S. F. (2002). Administrative Reconsideration System for Normative Documents. *Chinese Journal of Law*, (4): 18–35. (in Chinese)
- 郑经杰 (2007). 怎样写好工作汇报材料. 秘书工作, (10): 44–45.
- Zheng, J. J. (2007). How to Write Good Work Report Materials. *Office Administration*, (10): 44–45. (in Chinese)
- 周庆智 (2017). “文件治理”: 作为基层秩序的规范来源和权威形式. 求实, (11): 35–44.
- Zhou, Q. Z. (2017). “Document Governance”: As a Source of Norms and Authority for Grassroots Order. *Truth Seeking*, (11): 35–44. (in Chinese)
- 周森甲 (1998). 《尚书》——我国早期公文写作的总结. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), (4): 125–128.
- Zhou, S. J. (1998). Shangshu: A Summary of Early Official Writing in China. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (4): 125–128. (in Chinese)
- 周文俊 (2018). 《文心雕龙》“启”体论的文体谱系考察——以公文制度为中心. 中山大学学报(社会科学版), 58(4): 12–20.
- Zhou, W. J. (2018). A Study of the Stylistic Genealogy of the Qi Style in *Wen Xin Diao Long*: Focusing on the Official Document System. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Sciences Edition)*, 58(4): 12–20. (in Chinese)

责任编辑: 叶 林

state dispute resolution moves beyond merely facilitating compromise and negotiation, instead it fosters trust, communication, and cooperation through hegemonic influence. The paper argues that the concept of “activism within the institutional system” represents the practical logic and stable boundary essential for effective local dispute resolution in transitional China.

Key Words Vitality and Order; Boundary; Dispute Resolution; Local Practice

How Does External Motivation Affect Public Service Motivation of Grassroots Civil Servants? A Survey Experiment Study Huaxing Liu & Yawen Hou

Abstract Enhancing public service motivation (PSM) among grassroots civil servants has become an urgent issue. Existing research has insufficiently addressed the incentivizing attributes of PSM and fails to explore the causal mechanisms within the Chinese context. To address this gap, this study employed a survey experiment study, focusing on grassroots civil servants in Shandong Province. It investigated the causal impact mechanisms of different external incentives, such as the nature (positive and negative incentives) and forms of incentives (monetary and honor incentives), on PSM. This paper examines the moderating effect of incentive forms on the relationship between the nature of incentives and PSM. Compared to negative incentives, positive incentives have a stronger impact on the PSM of grassroots civil servants. However, there is no significant differential impact on PSM levels between monetary and honor incentives. Additionally, the form of incentive moderates the relationship between the nature of incentives and PSM, with positive incentives under monetary incentives having a stronger impact on PSM than under honor incentives. This research expands the exploration of antecedents of public service motivation among public officials, enriches the theory of motivating grassroots civil servants, and provides decision-making support for the government in formulating more scientific and reasonable incentive mechanisms for civil servants.

Key Words Grassroots Civil Servants; Public Service Motivation; Incentive Nature; Incentive Methods; Survey Experiment

The Rules in Papers: Exploring the Logic of Government Documents

..... Jie Liu, Tao Ren & Nianping Chen

Abstract Government documents play an important role in China’s political operation, but the fundamental question of “how exactly the government’s documents are produced” has not been clearly answered. This study analyzes the experience of the writer and finds that there is a common dominant logic in this production. Document writing in practice is actually comprised of three processes: the political process of leading the direction and transmitting the value, the administrative process of finding, reflecting, and solving problems, and the language application process of organizing internal and external communication. Consequently, the political logic is oriented by value guidance; the administrative logic is oriented by problem solving; and, the linguistic logic is oriented by formal compliance jointly dominate the writing process of government documents.

Key Words Government Documents; Document Writing; Writing Logic

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第5期（总第101期）
2024年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.5
Published in October 2024

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486

