

《现代机关应用文写作概论》

裴传永 卢晓强 主编

中共中央党校出版社

现代机关应用文写作概论

裴传永 卢晓强 主编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代机关应用文写作概论/裴传永, 卢晓强主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2006.10

ISBN 7-5035-3542-3

I. 现… II. ①裴…②卢… III. 公文—写作—概论
IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 088370 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.375

字数: 253 千字 印数: 1—6000 册

定价: 18.00 元

目 录

第一章 现代机关应用文概述	(1)
第一节 公文与现代机关应用文	(1)
第二节 现代机关应用文的文种与选择	(13)
第三节 现代机关法定公文文种及其适用范围	(21)
第二章 现代机关应用文的构成、格式与稿本	(32)
第一节 现代机关应用文的构成	(32)
第二节 现代机关应用文的格式	(43)
第三节 公文的稿本	(54)
第三章 现代机关应用文的行文规则与行文方式	(58)
第一节 现代机关应用文的行文规则	(58)
第二节 现代机关应用文的行文方式	(61)
第四章 现代机关应用文内容与结构	(76)
第一节 现代机关应用文内容的基本要求	(76)
第二节 现代机关应用文的主题	(80)
第三节 现代机关应用文的正文结构	(85)
第五章 现代机关应用文材料与写作	(92)
第一节 现代机关应用文材料	(92)
第二节 现代机关应用文的表达方式	(97)



第三节	现代机关应用文的语言·····	(105)
第四节	现代机关应用文撰写过程中的注意事项·····	(116)
第六章	现代机关应用文——下行文的写作方法（上）：	
命令 决定 决议 指示 批复	·····	(127)
第一节	命令（令）的写作·····	(127)
第二节	决定的写作·····	(132)
第三节	决议的写作·····	(136)
第四节	指示的写作·····	(141)
第五节	批复的写作·····	(148)
第七章	现代机关应用文——下行文的写作方法（中）：	
通知 通报 会议纪要 意见	·····	(152)
第一节	通知的写作·····	(152)
第二节	通报的写作·····	(156)
第三节	会议纪要的写作·····	(159)
第四节	意见的写作·····	(164)
第八章	现代机关应用文——下行文的写作方法（下）：	
条例 规定	·····	(167)
第一节	条例的写作 ·····	(167)
第二节	规定的写作 ·····	(169)
第九章	现代机关应用文——上行文的写作方法：	
报告 请示	·····	(171)
第一节	报告的写作·····	(171)
第二节	请示的写作·····	(173)

**第十章 现代机关应用文——平行文的写作方法：**

议案 函	(176)
------------	-------

第一节 议案的写作	(176)
-----------------	-------

第二节 函的写作	(179)
----------------	-------

第十一章 现代机关应用文——通行文的写作方法：

公告 通告 公报 声明 办法	(183)
----------------------	-------

第一节 公告的写作	(183)
-----------------	-------

第二节 通告的写作	(187)
-----------------	-------

第三节 公报的写作	(189)
-----------------	-------

第四节 声明的写作	(195)
-----------------	-------

第五节 办法的写作	(197)
-----------------	-------

第十二章 现代机关应用文——常用行政事务文书的**写作方法：会议记录 调研报告 简报**

计划 总结	(199)
-------------	-------

第一节 会议记录的写作	(199)
-------------------	-------

第二节 调研报告的写作	(202)
-------------------	-------

第三节 简报的写作	(206)
-----------------	-------

第四节 计划的写作	(209)
-----------------	-------

第五节 总结的写作	(213)
-----------------	-------

第十三章 现代机关应用文的处理程序和基本要领 (219)

第一节 现代机关应用文处理的基本内容	(219)
--------------------------	-------

第二节 发文处理程序的一般过程	(223)
-----------------------	-------

第三节 收文处理	(227)
----------------	-------

第四节 办毕公文处置活动	(238)
--------------------	-------



附录一	中国共产党机关公文处理条例.....	(243)
附录二	国家行政机关公文处理办法.....	(253)
附录三	国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文 处理办法》涉及的几个具体问题的处理意见.....	(262)
附录四	国家行政机关公文格式.....	(265)
附录五	《电子公文传输管理暂行办法(稿)》.....	(279)
附录六	国务院主题词表使用说明.....	(283)
编写说明		(294)

第一章 现代机关应用文概述

第一节 公文与现代机关应用文

一、公文的基本内涵和特点

什么是公文，简单地说，公文就是公事方面的文字内容，是一种办理公务的重要工具，是党和国家机关及其他社会组织在行使职权和实施管理的过程中形成的具有法定效力和规范格式的文件材料。关于公文的概念，目前学术界尚无统一的界定，但我们说的公文指的是一般意义上的公文，指的是党政机关、企事业单位、社会团体在处理各类公务活动时所使用的具有固定格式和法定效力的特定文书。这里，有三点必须清楚：一是其主体必须是机关单位，而不是个人，文书的处理者必须有一方是单位，才可形成公文；二是公务活动，即公文必须为有关公务之文书；三是必须具有固定格式和法定效力。

在机关的日常工作活动中，经常出现“文书”、“公文”、“文件”这三种概念同时使用的情况，三种名称，有时可以通用，有时则强调不同的侧面。实际上，公文、文件、文书，是三个既密切联系又有所区别的概念，它们都是指党和国家机关及其他社会组织在工作活动中形成和处理的文件材料。对于它们之间的联系与区别，并不是所有的人都十分清楚，这里有必要略作解释。公文、文件、文书，它们在内涵上是有交叉的，就是说，同一份文字材料，既可以叫做文件，又可以叫做公文，还可以叫做文书，但是，这样的文字材料，在形式和内容上都是有严格要求的，只有符合这种要求，



公文、文件、文书才可以作为同义词来交替使用，否则便是误用。三者可以说是同中有异、异中有同，这从它们各自的定义中就能够分辨出来。公文的定义上面已经讲过，这里不再重复。所谓文件，它是领导机关根据自己的职责范围而制发的、具有法定效力并设有特定版头的公文；所谓文书，它是一切机关、团体、单位和个人，为传递信息、交流思想、联系事务、商洽问题、记录情况等而形成并使用的文字材料。稍加对比我们便不难发现，公文、文件、文书三者是一种包含与被包含的关系，具体地说，文件只是公文当中的一部分，而公文则只是文书当中的一部分，文书除了包含有公文即公务文书之外，还包含了私务文书在内。而且，三种概念出现的时间也是不同的，文书在我国西汉时就有了，公文则出现在东汉末年和三国时期，文件大约在清末才有。

与其他应用文相比，现代公文有其非常突出的特点，可以归纳为以下几个方面：

（一）明确的公务性

公文姓“公”。公文是与公务活动、公共事务联系在一起的。公文必须反映公务，无论是下行文、平行文，还是上行文，其对问题、对事物的看法、意见和主张，都代表了一定的机关、团体、单位等组织的态度，就是说，是一定的组织意志的反映。公文如果游离于公务活动、公共事务之外，也就不成其为公文了。这说明公文是以解决公务活动中的具体问题为目的的。这就与诗歌、小说、散文等文学体裁以及书信、随笔、日记等应用文体大不相同。诗歌、小说属于艺术作品，作者借以抒发情感、表达自己对社会和人生的认识，即所谓“诗言志，歌咏（咏）言”，读者则借以怡情养性、陶冶情操、提高文学修养和精神内涵。虽然古人也有“文章合为时而著，歌诗合为事而作”的主张，但是文学体裁毕竟不能直接作用于社会的公务活动。就像公文不能用以抒发个人的内心情感一样，文学体裁也不能介入公务活动之中，二者各有自己的适用范围，不可以越俎代庖。书信、日记虽与公文同属应用文体，但是它们一般



都被视为私务文书，前者主要用来与亲朋好友联络感情、沟通信息、增进友谊，后者主要用来记录自己认为值得记录的事项和所见所闻、所思所想，都很难与公务产生直接的关联，而公文却是与公务相伴而生、须臾不可分离的。所以说，具有明确的公务性是公文的一个重要特点。

（二）鲜明的政治性

现代公文是国家政权进行治理和管理，协调管理系统的思想和行为的书面工具，是政党和团体进行政治活动、党务活动和自身管理，协调与其他党派、团体关系的书面工具，是企事业单位和其他社会组织进行有效管理，协调管理系统以及与国家、政党、部门关系的书面工具。因而公文的内容是由国家、政党、团体和企事业单位的行动意图、公务活动决定的，代表了它们的政治意向和根本利益，所以带有鲜明的政治性。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，我们党是一个全心全意为人民服务的执政党，以实现社会主义、共产主义为宗旨的执政党，群众团体和企事业单位是在这样的党领导下和这样的国体中活动的，所以从整体上说，公文必须传达贯彻党和国家的方针政策，在政治上要代表和维护人民的根本利益，为实现人民民主专政、巩固社会主义、加快中国特色社会主义的建设服务，而绝不可违背它。

（三）极高的权威性

具有极高的权威性，这是公文在性质和作用上的特点。公文的权威性和合法效力，来自它的制发机关的权威性和合法地位，就是说，是由它的制发机关的合法职权和工作权威所决定的。一个对党无限忠诚和对人民的事业极端负责任的严肃的领导机关，它所制发的文件，在它的职权范围内是非常有权威和法定效力的。领导机关发布的决定、指示、批复等有领导权威，一个权力机关颁布的法律、条令等有法律权威，一个政府机关发布的政令、通告、指示等有指挥权威。比如中共中央的文件，代表和传达党中央的意见，它在全党、全军、全国人民中具有最高的权威；国家权力机关发布的



命令、法令、法规等，是通过一定的立法程序产生的，违反了就要受到法律惩处。公文的这种权威性和效力，是其他应用文体所不具备的。

（四）作者的法定性

公文的作者是法定的，就是说，只有依法成立并能以自己的名义行使权力和担负义务的组织或其法定代表人，才能充当公文的作者。党政机关、社会团体、企事业单位以及其他社会组织内部不具有法人资格的下设部门，对外不能充当公文的作者。机关内分工的起草人，不能看作是公文法定的作者，而只是捉刀代笔者。党政机关、人民团体、企事业单位等可以在职权范围内，根据需要制发公文。公文可以用机关的名义发布，也可以用法定代表人个人的名义发布，但是用法定代表人的名义发布公文，并不是彰显他个人的私人身份，而是表示他（她）是公文发布机关的法定代表人，他（她）是作为职权的代表发布公文的。公文的作者不等于公文的起草人，这与在报刊杂志上发表自己文章的作者是有区别的。在报刊杂志上发表的文章，作者可以根据自己的兴趣爱好、思想观点信马由缰、随意铺陈，而且也不必经过他人审阅、修改，公文则不然，它必须由专人按照组织的意图去起草，凡是不能够准确表达组织意图或有碍这种意图的准确表达的文句，便应毫不犹豫地予以删除或修改。非法定作者无权制发公文，以假托名义伪造公文是违法行为，应当受到法律的制裁。

法定作者有权制发公文，但是他只能制发与其法定职能、身份相称的公文，如果超出了这个范围，超越了自己的权利与义务，那么他所制发的公文也是无效的。比如为了切实减轻农民的负担，促进农业经济的发展，维护农村社会的稳定，国务院规定免除农业税。但是有些地区，特别是某些工业经济比较薄弱的地区，有关部门却挖空心思地巧立名目，自作主张增加农民负担。根据有关规定，确定税费收取项目和比率的权力不在地方，地方擅自增加项目、提高比率是一种越权行为，为此而制发的公文不具有合法的效



力与权威。由此可见，法定作者的职能身份，赋予了公文各不相同的权威。

（五）较强的时效性

公文是要解决当前工作中的实际问题的，是为推动现实工作服务的，因而具有较强的针对性和时效性。就是说，它解决的是公文制发机关管辖范围内一定时期的现实问题，所以有其适用的对象和时限。它往往针对现实工作中某一特定问题提出意见以及解决办法，促进问题的解决，这项工作一旦完成，因之形成并使用的公文的作用也随之结束。或者经过实践的检验，发现原文件不够妥善，以及时过境迁，情况发展变化了，又有新的文件发布，原有公文使命完成，不再发挥现实作用。如中发〔1994〕5号文件《中共中央关于新形势下加强党校工作的意见》，因中发〔2000〕10号文件《中共中央关于面向21世纪加强和改进党校工作的决定》的发布而效能终止，变成历史文献。1993年国家颁布的《国家公务员暂行条例》，因2005年新的《公务员法》制定和颁布，成为历史档案。不同的公文其有效期限也不相等同，一般说来，宏观的纲领性文件或法规性文件时效较长，微观的具体工作性文件时效较短。

（六）体式的特定性

体式即体裁、格式。一般文章都有一定的体式，但比较灵活，多种多样。在长期办理公务的过程中，人们为了便于起草、处理、管理公文，提高工作效率，逐步形成了有一定规范的公文体裁和格式，由最高领导机关作出严格规定，并发布实施。严格的格式是公文区别于其他文章的重要标志。《国家行政机关公文处理办法》（以下简称《办法》）明确规定，国家行政机关公文体裁主要有13个种类；《中国共产党机关公文处理条例》（以下简称《条例》）明确规定全国党的机关公文体裁主要有14个种类。各级机关、各个团体和单位在最高领导机关作出改动之前，原则上都必须从上述公文种类中选取适当者加以使用，而不能自制新



的文种。公文不仅有特定的种类即体裁，还有特定的格式。公文的文面一般都由文头、正文、文尾三部分组成，而且就连版头、版面、字形、行距、尺寸以及用纸、印刷、装订等，也都有十分明确的规定，不可随意变动。

（七）文风的朴实性

朴实无华是公文的基本特征。《办法》指出，草拟公文应当做到：“情况确实，观点明确，表述准确，结构严谨，条理清楚，直述不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短。”因此，公文语言应当体现出朴实的风格，以不使人产生误解为重要原则。公文语言应使用书面语，还可适当地选用公文常用文言词，如“可否”、“专此函达”等，这样可缩短篇幅，增强公文表达效果。公文行文要直切主题，不兜圈子，不绕弯子，摒弃空话、套话，文字简练，文约旨丰，以尽可能少的文字表达尽可能多的意思，以体现简约之美。语气要斩钉截铁，不模棱两可，观点鲜明，以便有关人员准确理解。语言要诚恳郑重，平铺直叙，不渲染，不夸张，不刻意追求文艺作品的艺术技巧，切忌轻薄油滑、装腔作势、堆砌辞藻、滥用典故。

（八）严格的程序性

所谓严格的程序性，是指公文必须履行法定的程序方为合法有效。从公文的撰拟、形成到发布，必须经过一定的程序，否则它就不具有现实的合法性。《办法》对制发公文的程序作了具体说明，它包括草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发等八个步骤。公文必须授权拟制，必须经办公厅（室）审核，必须经法定的机关领导集体或领导人签发才能下达；有的公文，比如行政法规、规章等，必须经法定的会议（如政府常务会议）讨论通过才能发布施行。公文必须用印。公文用印是法定机关或领导人行使权力和承担职权责任的表现，只有盖了印的公文才能生效。严格的程序性是公文独具的特点。公文只有履行法定程序才能生效，否则无效。

二、现代机关应用文内涵与特点

(一) 现代机关应用文的内涵

现代机关应用文是指党政机关、社会团体、企事业单位等法定组织，在公务活动中为了处理各种公务事项，依据有关规则、程序和格式而制发使用的，具有行政效力和规范体式的文书。这里，我们指的机关主要是党的机关和行政机关。

对机关应用文，无论是党的机关还是国家行政机关，都有非常明确的规定。

《条例》第二条规定：“党的机关公文，是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”

《办法》第二条规定：“行政机关的公文，是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。”

(二) 现代机关应用文的特点

现代机关应用文是各种公文中最严格、最规范的公文，具有以下几个方面特点：

其一，现代机关应用文的内容是有关公务的，具有明确的针对性和实用性。现代机关应用文使用于各类机关内部或相互之间，是适应处理各类公务活动的需要而产生的，其内容自然离不开公务。这一特点把现代机关应用文与同属应用文体的另一类即用来处理个人私务的日常应用文区别开来。机关应用文是为了处理公务、沟通关系、经办实事而写的文章，具有现实的具体的针对性，而其实用性则集中表现为与具体工作事务相联系的事务性上。

其二，现代机关应用文是为机关立言并以机关名义发布的。现代机关应用文与一般的文章不同，它有两个作者：名义作者和实际作者。名义作者是各类机关，实际作者则是各文件的执笔者。执笔



者虽是个人的，但不能以自己的口气写个人的见解和主张。他必须站在机关的立场，表达集体的意志，扮演的是机关代言人的角色。因此，现代机关应用文从不署实际作者的姓名，其落款一般是机关名称。有些文件是以机关领导人即机关的合法代表的名义发布的。以领导人的名义发布，并不是讲他们个人的看法，同样是代表集体讲话为机关立言。

其三，现代机关应用文在使用上有特定的阅读对象。现代机关应用文从制发到收阅，其阅读对象都应该是十分明确的。撰写时，如果没有把握住特定的阅读对象，便会产生行文上的差错，或用错文种，或措词不当、语言不得体；阅读时，如果没有把握住特定的阅读对象，也会产生不应有的损失：该阅读的对象没有阅读，会办不成事，不该阅读的对象阅读了，会造成泄密或某种不便。

其四，现代机关应用文具有相对固定的格式。在长期的写作实践中，现代机关应用文逐渐形成通用格式。这些格式不管是由国家规定的，还是约定俗成的，一般都要掌握和自觉遵守，不能随意改动。相对固定的格式不仅为解决问题带来方便，而且可以大大提高工作效率。

其五，现代机关应用文具有行政效力。现代机关应用文的行政效力体现在各个文件所具有的办事功能上。现代机关应用文的办事功能一旦发挥，各种公务事项得到了妥善处理，这就实现了它的行政效力。国家规定的行政机关公文，即法定行政公文，其行政效力具有法定性。就上级机关下发的公文来说，其行政效力表现为法定的权威性，即下级单位或个人必须认真贯彻执行，不得违抗不遵。下级机关呈报给上级机关的公文虽无法定的权威性，但仍具有法定的行政约束力，即上级机关应当充分重视下级机关的文件，把它作为制定政策、形成各种指导意见的依据。普通事务文书不是国家规定的正式公文，它没有法定效力，但因为它具有办事的功能，因此，同样具有行政效力。

其六，现代机关应用文具有较强的时效性。现代机关应用文总



是针对现实问题而制发的，问题或任务不是已经出现，亟待解决，就是即将出现，需要紧急筹划，因此要求成文快、办文时限严。同时在文章内容中也必须严格体现执行或生效时间。就是说，机关应用文往往针对现实工作中某一特定问题提出意见及解决办法，促进问题的解决，这项工作一旦结束，因之形成并使用的公务文书的作用也随之结束；或者经过实践的检验，发现原有公文不够妥善，以及时过境迁，情况发展变化了，又有新的公文发布，原有公文使命完成，不再发挥现实作用，变成了历史文献。

三、现代机关应用文的功能

机关公文的功能在于它可以打破时间和空间的限制，有效地传递权威性、凭证性的公务信息。而机关应用文因为制发机关的特殊地位和特殊职能，其作用可以概括为以下几个方面：

（一）领导和指导作用

上级机关发给下级机关的公文即下行文，都具有领导和指导作用。公文是上级机关对下级机关进行领导和指导的重要工具。对上级机关来说，公文具有记录和传达领导意图的作用。上级机关对某项工作、某件事情有什么想法和打算，具体作怎样的安排，见诸文字，形成公文，发给下级，责成下级认真贯彻执行，这就是一种领导作用；对下级机关请示的问题和事项给予批复，同时提出注意事项和原则性要求，这便属于指导作用。领导作用和指导作用是一致的，它们都只产生于下行文，而且往往是同时发生的，但又不一定都是共有的，如各业务主管部门下发的公文就只具有业务指导作用，而无行政领导作用。必须特别指出，中国共产党是我国各项事业的领导核心，党的领导主要是政治领导，而实现这种领导的一个重要途径，就是通过制定和发布各种文件，把党的方针政策和领导意图传达到各个领域和方面。党的领导机关制发的公文虽然不是法律法规，但却是法律法规赖以产生的重要指导思想和理论依据，具有领导和规范的功能，因而人人都应高度重视，认真学习，积极贯



彻执行。所以说，公文是加强集中领导、维护政令统一、保证工作有序开展并取得良好成效的重要工具。

（二）规范和约束作用

在现代机关应用文中，有相当一部分是带有法规性的，如章程、条例、规定、办法等规范性公文。这类公文虽不同于法律、法令，但都是根据宪法和某种特殊的管理需要制定出来，并作为重要行为规范来使用的，是一定范围内人们行为的规范和准则。比如《中国共产党章程》和《中国共产主义青年团章程》，它们分别是全体中国共产党党员和全体中国共产主义青年团团员人人都要遵循的行为准则，俗称党规党法、团规团法；比如各级和各个行政区的治安、文化、劳动管理等条例，都是各该行政区内全体成员人人都要遵循的行为准则，俗称地方法规；再比如工会、学生会和各种各类协会、学会、研究会的章程，乡村的村规民约等等，也都是它们各自内部的成员人人都要遵循的行为规范。在某种意义上可以说，这类公文正是宪法和法律在特定范围内的延伸和补充。这些具有法规作用的公文，一经制定和发布生效，便对它所涉及的所有单位和人员都具有规范和约束作用。从发布之日起，直到制发机关宣布废止或为新的法规所代替之前，都始终具有规范和约束作用。有关人员必须严格遵守，如有违反，则视情节轻重依照章程或条例给予其相应的处分，严重者甚至要给予法律制裁。

（三）宣传和教育作用

党和国家各项方针政策的贯彻落实，政治、经济、科技、文化诸方面工作任务的顺利完成，都离不开广大干部群众的思想认识水平的提高和执行政策的自觉性的增强，而这就有赖于相应的宣传和教育。对广大干部群众开展宣传教育工作，可供选择的形式和方法非常多，内容也非常丰富，一般来说，有些下行文特别是党和国家领导机关制发的重要公文本身就是最好的宣传教育材料。党和国家领导机关制发的许多重要公文，常常不仅透露出最新的政策动向，作出最新的工作部署，明确告知广大干部群众应