

傅守祥 应小敏

现代机关 应用文写作 及 实例分析

中共中央党校出版社

现代机关应用文写作 及实例分析

傅守祥 应小敏

中共中央党校出版社
北 京

目 录

第一章 现代机关应用文概述	(1)
第一节 现代机关应用文的特点和分类	(1)
第二节 现代机关应用文的主题	(7)
第三节 现代机关应用文的材料	(13)
第四节 现代机关应用文的结构	(18)
第五节 现代机关应用文的语言	(24)
第六节 现代机关应用文的表达方式	(28)
第二章 国家行政机关法定公文概述	(34)
第一节 新《办法》研究	(34)
第二节 行政公文的特点、作用和分类	(37)
第三节 行政公文的格式	(43)
第四节 行政公文的行文规则	(56)
第五节 行政公文的起草与审核修改	(60)
第三章 法定行政公文的写作及实例分析(上)	(68)
第一节 命令(令)	(68)
第二节 决定	(76)
第三节 公告	(86)
第四节 通告	(94)
第五节 通知	(104)
第六节 通报	(124)

第四章 法定行政公文的写作及实例分析（下） —————（ 133）

第一节 议案 —————（ 133）

第二节 报告 —————（ 140）

第三节 请示 —————（ 153）

第四节 批复 —————（ 165）

第五节 意见 —————（ 173）

第六节 函 —————（ 191）

第七节 会议纪要 —————（ 200）

第五章 党的机关公文写作及实例分析 —————（ 211）

第一节 党的机关公文概述 —————（ 211）

第二节 决议 —————（ 216）

第三节 指示 —————（ 223）

第四节 公报 —————（ 228）

第五节 条例 —————（ 235）

第六节 规定 —————（ 243）

第六章 机关普通事务文书的写作及实例

分析（上） —————（ 256）

第一节 机关普通事务文书概述 —————（ 256）

第二节 简报 —————（ 259）

第三节 调查报告 —————（ 271）

第四节 工作计划 —————（ 287）

第五节 工作总结 —————（ 294）

第六节 规章制度 —————（ 306）

第七章 机关普通事务文书的写作及实例

分析（下）	（ 319 ）
第一节 述职报告	（ 319 ）
第二节 讲话稿	（ 333 ）
第三节 演讲稿	（ 352 ）
第四节 会议记录	（ 369 ）
第五节 大事记	（ 377 ）
附录一 国家行政机关公文处理办法 （国发〔2000〕 23号）	（ 383 ）
附录二 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（国办函〔2001〕 1号）	（ 393 ）
附录三 国家行政机关公文格式	（ 396 ）
附录四 国务院公文主题词表	（ 405 ）
附录五 中国共产党机关公文处理条例 （中办发〔1996〕 14号）	（ 415 ）

第一章 现代机关应用文概述

第一节 现代机关应用文的特点和分类

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。

一、现代机关应用文的特点

要写好现代机关应用文，首先应该了解和掌握它的特点。一般来说，现代机关应用文具有以下六个特点：

（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。

（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，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。

（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。

（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。

（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。

（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，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，变成了历史文献。一般来说，宏观的纲领性文件或法规性文件的时效较长，微观的具体工作性文件的时效较短。

二、现代机关应用文的分类

用以处理机关公务的机关应用文是应用文的一大分支，它与用于处理个人事务的私务文书构成了应用文体的全部内容。

机关应用文又称公务文书，它包括通用公文和专用公文两大类。

（一）通用公文

是各类党政机关、社会团体、企事业单位普遍使用的机关应用文，它又可分为法定公文和普通事务文书两类。

法定公文，是指党和国家在公文管理法规中做了明确规定的具有法定效力的公文，具有规范的体式和严格的行文规则、处理

程序。这类公文一经印发即具有法律或行政法规的作用。《中国共产党机关公文处理条例》中提及的中国共产党机关公文和《国家行政机关公文处理办法》中提及的国家行政机关公文都隶属此类。法定公文集中体现了公文作为应用文体中公务文书最本质的特色。不但《中国共产党机关公文处理条例》《国家行政机关公文处理办法》所称的“中国共产党机关”和“国家行政机关”在制发和处理公文时必须严格遵照格式规范和有关规则、程序进行办理，而且党政机关以外的其他机关单位、社会团体和企事业单位制发和处理公文也应当按照这两个规范性文件的规定进行办理。正是从这个意义出发，我们把党政机关的法定公文称作通用公文。应当明确的是，所谓通用，主要是指各制作主体在其法定职责范围内使用公文时，在公文种类、行文规则、办理程序上具有通用性；并不是说，对于公文的使用可以党政不分，谁都可以任意制作使用。

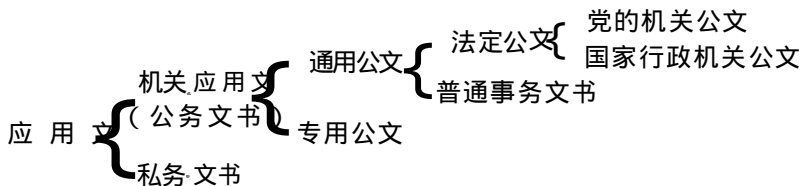
普通事务文书，是指各类机关在法定公文之外处理日常工作不可缺少的公务文书，不具有法定格式和法定效力。它一般不用来行使职权，所以很少单独行文，大多只用来做参考、存照或证明用。有的也需要发送，如简报，但不需要办理。事务文书的体式也无明文规定，只有惯用的种类和格式及约定俗成的写作方式，具有较大的灵活性。如工作计划、总结、调查报告等，都是按一般文章的常规写法写的。

（二）专用公文

是指由一些具有专门职能的部门在一定的业务范围内使用的公务文书，具有很强的专业性。常见的专用公文有：外交文书、司法文书、经济文书、科技文书、军事文书等。其中外交文书是外事活动中专门使用的文书，主要包括国书、照会、备忘录、条约、护照、签证、议定书、最后通牒等；司法文书即

公安、检察、法院等机关依法处理各类案件中产生、使用的文字材料，主要包括立案报告、破案报告、通缉令、起诉书、公诉书、判决书、裁定书、调解书、笔录、开庭通知书等；经济文书即在经济活动中各企事业单位所产生的专门文书，主要包括经济活动分析、经济决策报告、经济广告、经济合同、各种账簿等；科技文书包括实验报告、技术鉴定书、专利申请书、诊断书等。

机关应用文在应用文中的位置及其分类可用下图表示：



三、学习现代机关应用文写作的意义

在广大干部和国家公务员中提倡学习现代机关应用文写作，掌握它的特点和规律，是提高各级机关工作效率，培养造就一大批能文能武的社会主义现代化建设领导骨干和专业人才的需要，也是克服官僚主义、改进机关作风的一条途径。

各级各类机关，无论内政、外交、军事、公安、司法、经济、科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位，都离不开交流情况、调查研究、总结经验、请示汇报工作，并就自己职权范围内的有关事宜做出决定、下达指示或提出意见。把这些工作的意图、设想、过程、结果等所形成的各式各样的文件，用以指导和推动工作，就是现代机关应用文的基本职能。应当说，整个国家机器，上至中央机关，下至基层单位，之所以能够下情上知、上情下达、协调一致、运筹自如，都离不开现代机关应用文。所

以，学习现代机关应用文写作是一件重要而严肃的事情：

首先，学习现代机关应用文写作是培养干部的需要。现代机关应用文既是机关领导思想和工作经验的体现，也是马列主义基本理论及党和国家的方针政策与本单位、本部门实际工作相结合的产物。现代机关应用文的撰写是一项思想性、政策性、技术性很强的工作；撰写人既需要一定的马列主义理论修养，具备相应的分析和认识问题的能力，懂得掌握情况和调查研究的方法，还要有特定的专业知识和文字表达能力。因此，机关应用文的写作过程也是锻炼和提高干部素质的过程。一份文件写得好不好、是否及时，既是领导机关工作质量和工作效率的体现，也是领导人或领导集体思想水平、业务能力和指挥才干的重要标志。从这个意义上说，组织干部学习现代机关应用文写作，不仅是提高各级机关工作水平的重要措施，也是培养干部、造就一大批现代化建设领导和管理人才的必不可少的途径。

其次，学习现代机关应用文写作有助于改变机关作风、克服官僚主义。现代机关应用文要求严格的真实性、高度的思想性和很强的针对性，即现代机关应用文写作必须做到事实可靠、判断准确、办法切实可行。具体来说，在内容上，它必须反映客观实际，而不能弄虚作假、杜撰捏造；要提出解决实际问题的方针、原则和措施，而不能无的放矢、空发议论。在文字表达上，要准确鲜明、简练畅达，以尽可能少的字句恰如其分而又具体生动地反映和解决问题；那种冗长杂乱、繁琐重复、使人读后茫然不知所云的文件，不仅浪费人力物力，而且贻误工作。因此，现代机关应用文的起草人和审稿、定稿人，必须深入实际，认真调查研究，关注工作中不断出现的新情况、新问题和新经验，克服那种道听途说、靠表面现象和老经验做判断或“唯上”却不顾下边的实际等等官僚主义作风。

毛泽东、周恩来、刘少奇等老一辈无产阶级革命家，从参加革命起就常常亲自动手起草和修改文件，党和国家的许多重要文件都是出自他们之手，或者在他们直接领导下撰写而后由他们修改定稿的。对于如何撰写公文，他们也多次做过指示，例如：积极倡导领导干部亲自动手，反对秘书代劳；文书工作要遵循保密、准确、迅速三原则；文件要有三性，即准确性、鲜明性、生动性；提倡革命的文风，反对文牍主义。这些原则在今天都有着重要的指导意义，值得我们认真学习和借鉴。

第二节 现代机关应用文的主题

机关应用文包括内容和形式两个方面。主题和材料属于机关应用文的内容，解决的是说什么和用什么说的的问题；结构、语言、表达方式属于机关应用文的形式，解决的是怎样说的的问题。一般来说，内容决定形式，因此，主题和材料是撰写机关应用文必须首先关注的问题。

一、现代机关应用文主题的特点

主题，就是文章通过具体材料所表达出来的作者的最基本的观点、主张或意图。古人常称之为“意”或“主脑”。主题在文章中起着主导作用，是整篇文章的统帅和灵魂。文章的材料选择、谋篇布局、表达方式的选用及遣词造句，都要服从主题的需要。王夫之说：“意犹帅也，无帅之兵，谓之乌合……烟云泉石，花鸟台林，金铺锦帐，寓意则灵。”（《姜斋诗话》）把主题喻为军队里的统帅，没有统帅的军队犹如乌合之众，由此可见主题的重要性。

一篇成功的现代机关应用文，其主题一般具备以下几个

特点：

首先，机关应用文的主题必须正确。不正确便不能据以办事；如果强行办事，便会导致失误，或犯下大错。观点正确，一是指所确立的观点符合党的方针、政策、法律、法令和规章制度；二是指符合文中介绍的实际情况。机关应用文主题的正确还应包含着针对性和全面性两方面的含义。所谓针对性，就是指立意要切中时弊，即要针对实际工作中迫切需要解决的问题；根据党和国家的有关政策、法规，提出切实可行的原则和措施。所谓全面性，就是指研究问题时概括要准确、论断要恰当，防止把话说过头，尤其要注意防止以一种倾向掩盖另一种倾向。

其次，机关应用文的主题还必须鲜明。鲜明，是指观点要明确、态度要明朗，切忌似是而非、模棱两可。文中反映出来的基本思想、基本态度明确，赞成什么、反对什么，肯定什么、否定什么，哪些应该表扬、哪些应该批评，都得表述的清清楚楚、毫不含糊。

再次，机关应用文的主题必须集中。所谓集中，一是指一篇文章只能有一个中心、解决一个问题，做到“一文一事”。这就是古人所说的“立意要纯”，不能希冀在一篇文章里解决或说明许多问题，要防止“意多乱文”；二是指文章涉及的范围要小一些，对于一件事情或一个问题可以集中表现或论述其一个侧面、一个重点，“四面出击”势必分散力量，“伤其十指”不如“断其一指”。古人有所谓“小题大做”法，即提倡从小事中去发掘深刻的道理；有所谓“宽题狭做”法，即从宽范围中选取一个方面立意。

最后，机关应用文的主题还必须新颖。新颖就是要别开生面，使人耳目一新，这就要求富有独创性。对于别人没有涉足过的事物或问题，出新意较为容易，而面对同一个事物或问

题，要写出不与别人雷同的新意就比较困难。特别是有些问题，必须反复强调，时时提醒，这就是所谓的“老生常谈”。老生常谈，常谈常新，并不是无法办到的。古人作文有“移步换形”法：所谓“移步”，就是变换角度；观察事物的角度一变，所看到的事物的面貌也必然随着变化，这叫做“换形”。对同一事物，我们如果能从不同角度和不同方面去观察、思考，就一定能看出、悟出和写出新意来。当然，我们在追求新意的时候，绝不能离开客观事物的固有本质，执意标新立异、牵强附会，必定会弄巧成拙。

由于机关应用文的内容和形式具有鲜明的独特性，所以其主题除了具备一般应用文共有的正确、鲜明、新颖、集中等特点之外，还有其特殊之处：

（一）主题体现为观点或意图

主题在现代机关应用文中有两种体现：一种表现为一个明确的观点，另一种则表现为一个明确的写作意图。写作意图是作者欲达到某种写作目的所做的打算，并非一种看法、主张或观点，但它在一篇文书中仍起着统帅作用，占据着中心地位。

现代机关应用文中有些文种如通报、报告、会议纪要、简报、调查报告等，都要提出一个明确的观点。如《××市委市政府关于党政机关干部下派基层情况的报告》，文中提出的最基本观点是“一年来，干部下派基层工作取得了一定成效，受到群众的普遍欢迎”这就是全文的主题。

现代机关应用文中有不少是以说明事项为内容的，一般都没有明确的观点。因为这类文书的写作目的不是为了宣传某个观点去影响人，而是把一些具体的事项宣布出去让有关对象知道如：

国家税务总局公告

(1999年 12月 1日)

根据九届全国人大常委会第 11 次会议的决定和国务院第 272 号令,从 1999 年 11 月 1 日开始,我国恢复对储蓄存款利息征收个人所得税。按照有关规定,储蓄机构在 12 月 20 日对活期存款结息时,应依法代扣代缴储户应纳的个人所得税。为了正确执行我国政府与有关国家政府签订的税收协定,维护协定缔约国居民的合法权益,特公告如下:

一、凡在我国境内各内资商业银行、城市信用社、邮政储蓄机构、外资银行等储蓄机构(以下简称储蓄机构)存有人民币、外币活期存款的外籍储户,应在 2000 年 6 月 30 日前,持能证明其税收协定缔约国居民身份的有效证件,到开立储蓄存款账户的储蓄机构办理确认税收协定缔约国居民身份的手续,以便在活期存款结息时,按照税收协定规定的税率计算代扣代缴储户应纳的储蓄存款利息所得个人所得税。

二、对 2000 年 6 月 30 日前,仍未到储蓄机构办理确认税收协定缔约国居民身份手续的外籍储户,各储蓄机构在对其活期存款结息时,一律按 20% 的法定税率计算代扣代缴储户应缴纳的储蓄存款利息所得个人所得税。

特此公告。

(引自《中华人民共和国国务院公报》,2000 年第 7 号)

这类没有明确观点的机关应用文,在写作过程中仍然有着一个起统帅作用的要素,那就是写作意图。上引《国家税务总局公告》的写作意图是把“我国恢复对储蓄存款利息征收个人所得税”的有关事项让外籍储户知晓,以“正确执行我国政府与有关国家政府签订的税收协定,维护协定缔约国居民的合法权益”。写作意图来自机关工作实际的需要,一旦明确下来就成为一篇文

书写作的惟一根据，对选材、谋篇布局、遣词造句及选用表达方式等写作环节的处理，都要以有效地实现写作意图为目标。草拟者在构思和写作过程中要紧紧扣住这一点，认为怎样写能更好地实现这一意图就怎样写。

（二）主题往往来自领导人授意

现代机关应用文的主题一般来自机关或部门领导人的授意。机关或部门的领导人是公务文书的法定作者，他要承担公务文书的社会责任；而执笔人员只是帮助领导人实施管理职能的帮手，他的任务就是在文书中准确地表达领导人的意图。因此，在文书写作之前，机关或部门的领导人总是为文书执笔者提供基本观点或明确写作意图。这与其他实用文体和文学作品由写作者自己确立主题不同。

二、现代机关应用文主题确立原则

无论是进行决策的机关或部门的领导人，还是执笔写作的文秘人员，要想为一篇机关应用文确立一个好的主题，都应掌握以下三个原则。

（一）吃透上头——掌握各项方针政策和上级的指示精神

现代机关应用文主要用于贯彻落实国家的方针政策，执行上级规定的任务，所以党和国家的各项方针政策、上级机关的指示精神就成为我们在处理问题时评判是非曲直的一把标尺。掌握了这个尺度有助于把握问题的实质，形成对问题的正确看法。因此，党和国家的各项方针政策及上级的指示是确立机关应用文主题的重要依据。

（二）吃透下头——针对要解决的问题深入工作实际进行调查研究

现代机关应用文都是因事而成文，即首先是工作中出现了需

要解决和处理的问题，然后才会形成各种文书，以发表对事态的看法和处理意见。这些看法和意见也就是一篇公文的主题。因此，必须以工作实际为确立主题的基础。通过对工作中出现的问题做深入细致的调查，获得大量的第一手材料，然后对其整理加工，分析研究，准确地把握事物的本质和规律，从而提炼出主题。

（三）领会和体现领导人意图

现代机关应用文的写作意图，不是执笔者的个人意图，而应该代表机关的主张和意见，可是机关只能是由领导人来代表。因此，机关应用文的主题，实际上体现了领导人的工作意图。执笔者，应该处理好发挥个人创造性与忠实体现领导人意图的矛盾。

三、现代机关应用文主题的表现方法

（一）显现法

显现法又称直接表意法，是指在公文的某一部位，用明确、简练的语言，直陈公文主旨、观点、意图的表现方法。显现法能使主题鲜明、中心突出，利于公文知悉者明白无误地了解 and 领会公文的中心思想。

显现法的具体表现形式有：题目明旨，即在公文标题中直接点出主题；开宗明义，即在公文开头部分点明观点、主题，开门见山；行文点意，即在公文的叙述、说明、议论过程中适时地、自然而然地引出主要观点或中心旨意，并用简洁明了的语言把主题点明；篇尾结意，即在公文的结束部分用简明扼要的文字归纳出主题。

（二）对比法

对比法又称比较法，是指公文写作时利用不同侧面、不同性质、不同内容、不同手法且具有明显差异、矛盾对立的双方，安