

绪 论

一、应用文的历史沿革与现实意义

（一）应用文的历史沿革

应用文是国家机关、企事业单位、社会团体以及广大人民群众在工作、学习和日常生活中处理问题、沟通信息所使用的具有实用价值和某种惯用格式的文体。

应用文具有实用价值和某种惯用格式，它的使用范围非常广泛。这些特性并非一日所成，而是经历了长时间的发展和演变。

应用文在我国有着悠久的历史。从它的产生、发展到逐步走向成熟，经历了一个漫长的演化过程。我们的祖先在发明文字之前，曾先后采用结绳和绘画的方法记载生活中所发生的事情。大约三千多年前，进入了甲骨文时代，逐步形成了较为完善的文字体系，这是应用文产生的一个重要前提条件。甲骨文是奴隶主专有的东西。奴隶主很早就用这种文字来传达命令，记录国家的重大活动，如祭祀、战争等。因而，从甲骨文的内容和形式看，其本身就是一种原始的应用文体。社会在不断进步，由于国家管理和经济发展的需求，原始的应用文体得到进一步的丰富和完善，应用文的种类也有所增加。从殷商时期的甲骨文到周朝的《尚书》，应用文的种类逐步增多，有了一定的格局款式，其特点初步形成。这是国家机器强化、典章制度完备的具体体现。

秦统一中国后，建立了我国历史上第一个封建君主专制的中央集权国家，应用文得到了进一步的规范与发展，其社会职能也得以扩大。可以说，秦汉时期是应用文文体分类制度正式确立的

时期，这一时期产生的一些文种甚至一直沿用至清代末年。魏晋时期，文体虽略有增加，但无太大变化。隋唐时期，出现了一些新的文体。唐代对公务文书的格式，包括用纸、首尾用语、用字等都做了严格的规定。唐宋时期，经济与文化的发展进一步促进了应用文的发展。及至元、明、清时期，文体的分类更加详细，甚至有些繁琐。

在我国应用文漫长的历史发展过程中，曾产生过一批优秀的作品，如李斯的《谏逐客书》、司马迁的《报任少卿书》、晁错的《论贵粟疏》、贾谊的《论积贮疏》、诸葛亮的《出师表》、李密的《陈情表》、魏征的《谏太宗十思疏》、韩愈的《祭十二郎文》、王安石的《答司马谏议书》等，都是千古名篇。

辛亥革命以后，1912年，南京临时政府颁布了第一个公文程式条例，专门规定了公文名称和使用范围，废除了几千年封建王朝所使用的一些文种。这是公文文体上的一次重大革命。

1927至1928年间，国民党政府先后颁布了三个公文程式条例，对公文做了一些新规定，如白话文与新式标点符号的使用等。

中国共产党从建立自己的机关开始，就很重视文件的规范化工作。1942年，陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公程式》。新中国成立后，党和政府十分重视文书工作，1951年，召开了全国秘书长会议，通过了《公文处理暂行办法》，规定公文文种为七类十二种。1964年，国务院办公厅颁发的《国家行政机关公文处理试行办法（修改稿）》，把七类十二种改为九类十一种。为适应现代化建设的需要，国务院办公厅于1981年2月发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，规定公文文种为九类十五种，明确了公文体制，简化了办文手续。1987年2月18日，国务院办公厅发布《国家行政机关公文处理办法》，将九类十五种公文改为十类十五种。根据改革开放的实际工作需要，

1993年11月21日，国务院办公厅对这个办法做了修订，1994年1月1日起开始施行，把公文文种确立为十二类十三种。2000年8月24日国务院发布了新的《国家行政机关公文处理办法》，宣布从2001年1月1日起执行，1994年的办公厅文件同时废止。新文件是以国务院的名义发布的，更具有权威性，这将对提高机关公文质量和公文管理水平起到重要的作用。目前，随着改革开放的不断深入，社会对应用文的需求也越来越高，各个领域都有较为实用的应用文涌现出来。

纵观历代应用文文体的变迁可以看到，应用文是为满足现实需要而产生的，它的发生、发展与变化，都和时代息息相关。不同的时代需求，产生了不同的应用文体。应用文随着社会的不断发展与进步而日趋繁荣。

（二）应用文的重要作用

应用文作为传递信息、交流经验的重要工具，有着极其重要的现实意义，在生产、生活等各个方面，发挥着极其重要的作用。其作用具体表现在以下几个方面：

（1）规范、指导作用。应用文是国家进行管理的一项重要工具。党和国家的方针政策主要是靠行政公文与行政法规等应用文来贯彻执行的，而这些文件在现实工作中具有指导意义，能够规范人们的行为。如条例、规定等，一经颁布便具有了法规作用，对一定范围内的人员具有约束作用。

（2）沟通、商洽作用。任何国家机关、社会团体、企事业单位，都不能独自孤立地工作，常常需要互相联系、传递信息、交流经验、协调行动，应用文可以把一些情况或信息传递出去，从而促进各部门之间的联系。如函件，可以用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题等。

（3）宣传、教育作用。任何文体都有宣传与教育作用，而应用文的宣传与教育作用更为直接，也更具有权威性。应用文的教

育作用与文学作品不同，它不是通过塑造人物形象、以美感形式传达作品的教育意义，而是以实际的事例给人以警戒、以教育。如通报，是通过正面或反面的典型事例、经验教训，来启迪和教育有关的人员，以便促进工作。利用应用文广泛的宣传，可以更好地动员群众，把上级的指示精神变成实际行动。

(4) 依据、凭证作用。在现实生活中，无论公务联系还是私人往来，常常需要书面凭证，以备日后查寻。公务文件是各类机关运行的最根本、最真实的记录，具有最权威的依据和凭证作用。完成现实指导作用的文件，转化为历史档案，进而成为供后人研究与总结历史的宝贵资料，具有较高的史料价值。而经济合同和一些条据类应用文，则具有法律依凭作用。

二、应用文的特点

(一) 实用性

应用文写作不同于文学创作，也不同于其他文章写作，其根本目的在于解决现实生活中的实际问题。现实需要是应用文产生的前提条件。一份通知、一个请示、一则广告的制作，都是要据以办事的，不是可有可无的。通知的目的可能是为了批转下级机关的公文或传达要求下级机关办理和有关单位需要周知的事项等；请示的目的可能是在工作中遇到了无权或无力解决的问题，而向上级求助；广告的制作则可能是为了扩大自身的知名度，或推销产品等。不同的应用文体有着不同的行文目的，且每次的行文目的都十分明确，那就是要解决实际问题。制作应用文，要讲究实际效果。这是应用文最本质的特征。

(二) 程式性

应用文种类繁多，但不论哪一类别的应用文，在其发生、发展的过程中，都逐渐形成了程式化的特点。诸如某种文体可能有着一定的格式要求、习惯用语等。这些特点有的是在实践中人们

约定俗成的，有的则是国家统一规定、统一贯彻执行。其根本目的在于，便于应用和更好地发挥应用文的效用。如果无一定规范，缺乏流通性，就会影响它的工具作用。当然，任何一种文体都不是一成不变的，随着时代的发展，适应现实的需要，应用文体的程式也会有相应的调整。

（三）时效性

应用文是据以办事的，一般要求在特定时间处理特定的问题，时效性很强。行文不及时，将会丧失其实用价值。特别是在当前改革开放的形势下，为进一步提高办事效率，公文行文更有必要做到及时、准确和高效，这样才有利于加快社会主义现代化建设进程。

三、应用文写作的基本原则

（一）内容要真实可靠

应用文的内容必须真实可靠。切合实际，实事求是，是应用文写作的一项重要原则。应用文的真实性与文学作品不同，它要求的是方针政策正确和事实上的真实。正确的方针政策体现着客观事物的内在规律性，这要求政策的制定者要深入调查研究，认真研究客观规律，从而制定符合实际的方针政策，指导具体工作。事实上的真实是要求凡应用文所涉及的事例、数据等都必须绝对真实，不能任意杜撰。

（二）行文目的要明确

应用文是务实的，这要求写作者在写作之前就要弄清楚写作的目的，这样才能紧紧围绕中心选取材料，突出重点，所要解决的问题也才能够落到实处。当前，我国面临着加入 WTO、与国际接轨的新形势，这对应用文的行文时效将提出更高的要求。

（三）结构要清晰、完整

为使应用文能够真正据以办事，在结构安排上要认真加以考

虑。动笔之前要仔细分析材料，理清脉络。无论篇幅长短，都要紧紧围绕中心问题组织材料，安排结构。

（四）文字要朴实、简明

应用文的语言要平易朴实，明白易懂。这是由应用文的实用性所决定的。在应用文中，一般不能使用夸张、修饰的词语，而要使用准确、简洁的词语，严密地表达最丰富的内容。

思考与练习

1. 什么是应用文？学习应用文写作有何现实意义？
2. 概述应用文的特点。
3. 应用文写作应遵循的原则是什么？
4. 试述 20 世纪 80 年代后我国的行政公文文种变化。

第一编 公文文体写作

第一章 公文概述

内容提示

1. 公文的特点、作用和种类。
2. 公文的格式与结构。
3. 公文写作对写作主体的基本要求。

第一节 公文的概念和作用

一、公文的概念

公文是公务文书的简称，是指党政机关、人民团体、企事业单位在处理各种公务活动中所使用的具有特定格式的一种应用文。它是传达、贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。行政机关的公文（包括电报，下同），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、公文的作用

(一) 法规作用

公文用于发布行政法规与规章，在国家行政管理与维护社会主义建设秩序方面发挥着规范作用。它使国家各项管理活动有法可依，有章可循，从而逐步实现法制化、规范化。

(二) 指导作用

上级机关发布的公文，传达党和国家的方针政策，传达上级机关的指示和意图，对下级机关的工作起着指导的作用；而上级机关又根据下级机关的报告、请示等公文掌握情况，解决问题，指导下级机关的工作。

(三) 宣传作用

党和国家的方针政策往往通过文件的制发与传达得以广泛宣传。通过宣传与教育，可以使广大群众提高认识，统一思想，协调行动，从而推动工作的顺利开展。

(四) 凭证作用

公文是各级机关联系工作事项、开展公务活动的书面凭证。公文的内容是发文机关意图的体现，受文机关可以据此安排工作，制定措施。公文在实现了它的现实作用后，立卷归档，成为文书档案，可以对以前的工作起记载、凭证作用。它作为历史发展的真实记录而成为珍贵的文献资料，具有重要的保存价值，可供以后查考。

第二节 公文的特点和种类

一、公文的特点

(一) 政治性

公文的基本内容是政党、国家政权机关的指挥意志、行动意图、公务往来的记录，直接反映政党、国家的政治意向和根本利益。机关、团体、企事业单位的公文与政党和国家的经济事务、与人民群众的社会生活密切相关，是传达贯彻国家的方针、政策、法律、法令，处理行政事务，推动现代化建设的重要工具。

（二）权威性

公文是由法定机关或组织制发的，代表着法定机关或组织的意图，在法定机关或组织的权限范围内，具有法定的权威性和约束力。所谓的法定机关或组织，主要是指根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等有关法律规定而设立的各级机关、团体和机构以及各企事业单位。只有这些机关或组织才有权制发文件，也只有这些机关或组织制发的文件，才能发挥相应的效力。有些公文以国家领导人或机关领导人的名义发布，这并不代表个人意志，而仅仅是制发机关领导人行使自己职权的一种表现。公文代表合法的机关、团体、单位发言，具有行政领导的法定权威。

（三）规范性

公文在发展过程中，逐步形成了特定的格式，不同文种有不同的惯用格式及惯用语。另外，为维护公文的权威性和严肃性，国家有关部门专门制发了文件，从公文名称到行文关系，从制发程序到文件体式，都作了严格的规定。因此，公文呈现出鲜明的规范性特点。

（四）时效性

制发公文是为了处理公务活动中的实际问题，而公务问题的处理必须迅速、及时。所以，对公文的制发和公文内容的具体落实是有严格的时间要求的，公文的效用也常常是有时间限制的。当一项工作完成之后，与它相关的公文的作用也便随之结束，但失去现实效用的公文，仍然具有查考的价值。

二、公文种类

(一) 国务院规定的行政公文种类

国务院 2000 年 8 月 24 日发布，2001 年 1 月 1 日起施行的《国家行政机关公文处理办法》(国发〔2000〕23 号。以下简称新《办法》)规定行政公文为十三种。即：

(1) 命令(令)。适用于依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。命令类公文限于国家领导机关使用。《宪法》规定，只有县级以上政府依照法规规定的权限可以发布命令。这类公文的发文机关具有权威性，其贯彻执行具有强制性，涉及事由具有庄严性。有时国家或地方领导人以个人名义并冠以职称发布命令，其实并非代表个人，而是以一个组织法定代表人的资格行使职权。

(2) 决定。适用于对重要事项或者重大行动做出安排，奖惩有关单位及人员，变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。应用“决定”侧重于对所涉及的事项表明肯定或否定的观点和主张。任免或奖惩人员、建立或撤销机构、部署工作、公布或批准文件等均可使用。“决定”没有使用级别限制，但要注意紧扣“重大”和“重要”，不能滥用。

(3) 公告。适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。党和国家领导机关宣布重大事项时常用公告。

(4) 通告。适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。通告除由制发机关存档外，主要是通过宣传媒介直接公诸社会。

(5) 通知。适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项，任免人员。通知是用于处理日常事务、时效性较强的公文，它的使用范围最广，使用频率最高。

(6) 通报。适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神或者情况。通报是宣传教育性的公文。表彰先进、批评错误是用个别典型教育广大群众，通报重要情况则是通过具体事例使广大群众统一认识，统一行动。通报侧重于报道和评价事实，一般不具体布置任务。

(7) 议案。适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。根据宪法第 89 条、全国人民代表大会组织法第 9 条和第 12 条、全国人民代表大会会议事规则第 21 条的规定，国务院可以“向全国人民代表大会常务委员会提出属于全国人民代表大会及其常务委员会职权范围内的议案”。地方各级人民代表举行会议时，本级人民政府可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案。议案是政府机关与人大及其常委会之间联系工作时的常用例行公文。政府各部门和党群机关不使用这一文种。

(8) 报告。适用于向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问。报告是陈述性公文，其行文目的是让上级了解有关情况，一般不需要上级回复。

(9) 请示。适用于向上级机关请求指示、批准。请示是期复性公文，其行文目的是为了解决现实中急需解决的问题，上级机关必须给予答复。

(10) 批复。适用于答复下级机关的请示事项。批复具有被动性与针对性。其行文前提是收到下级机关的请示后，针对其请示事项做出回答或给予指示。

(11) 意见。适用于对重要问题提出见解和处理办法。意见是党和政府颁布方针政策的一种形式，适用于党政各级领导机关。

(12) 函。适用于不相隶属机关之间商洽工作，询问和答复问题，请求批准和答复审批事项。函是一种应用范围广泛，行为

较灵活自由的公文。

(13) 会议纪要。适用于记载、传达会议情况和议定事项。会议纪要是传达会议主要精神及议定事项的公文。

此外，在中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日发布的《中国共产党机关公文处理条例》中，公文的种类有：决议、决定、指示、意见、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。

(二) 按不同标准划分的公文种类

(1) 从行文方向分。根据行文制度的规定，机关之间行文可分为三类：上行文、下行文和平行文。上行文是指下级机关向其所属的上级领导机关发送的文件，如报告、请示等；下行文是指领导机关对下属机关所发的文件，如命令、决定、批复等；平行文是指同级机关或不相隶属机关之间的来往文件，主要是函。

(2) 从公文的作者性质分。有党内公文，行政公文，社会团体公文，各企业、事业单位公文等。

(3) 从公文发送与处理的时间要求分。有特急件、急件和平件三类。特急件是指内容特别紧急，必须随到随时优先迅速传递处理的文件；急件指内容紧急，必须打破工作常规优先迅速传递处理的文件；平件指无特殊的时间要求，可按工作常规传递处理的文件。电报包括“特提”、“特急”、“加急”和“平急”四类。

(4) 从内容机密程度分。公文可分为绝密公文、机密公文、秘密公文和普通公文。绝密公文是指含有最重要的国家秘密，其泄露会使国家的安全和利益遭受特别严重的损害的公文；机密公文是指含有重要的国家秘密，其泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害的公文；秘密公文是指含有一般的国家秘密，其泄露会使国家的安全和利益遭受损害的公文；普通公文是指可以向人民群众公开发布或在机关组织内部使用的公文。

公文应当规范化、制度化。但是，随着时代的发展，公文的

种类及体式也会发生相应的变化。

第三节 公文的格式与结构

一、公文的格式

公文格式是指公文的外观形式，包括公文的纸张尺寸、规格、书写形式和公文各组成部分的排列顺序、区域划分、字体字号等。国家有关机关以法规、规章等形式对其加以规范。规范的公文格式有利于维护公文的严肃性，方便对其进行阅读与传递、处理，有利于应用各种现代化信息技术处理与管理公文。

新《办法》规定我国通用的公文格式为：

公文用纸一般采用国际标准 A4 型（210mm×297mm），左侧装订。张贴的公文用纸幅面尺寸，可根据实际需要确定。

公文纸分为可用以书写、印刷文字、图形等符号的图文区，与不允许出现任何符号的白边区两个区域。上白边（天头）和左白边（订口）应分别宽于下白边（地脚）和右白边（翻口）。

公文的文头、正文和文尾三大部分，每一部分的项目内容和区域位置，都必须按规定的标准安排。机关正式文件用固定的套红版头，标明机关的全称或通用简称，后面加上“文件”二字，并用间隔红线（有的在红线中间加五角星）将文头与正文部分隔开。

所有文字符号从上至下，自左而右依次横写横排。少数民族文字按其习惯书写、排版。

公文标准格式（首页）如下：

二、公文的结构

公文的结构指公文的组织构造，具有规范性和相对确定性。国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》第 10 条明确规定：“公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。”下面根据公文文头、正文、文尾三大部分，对各个组成部分分别加以介绍。

（一）文头部分

文头一般占文件首页的三分之一到五分之二，用横线与正文部分隔开，根据行文需要可以有：秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人五个部分内容。

（1）秘密等级。涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限。密级可分为绝密、机密和秘密，标于公文文头左上角。其中，绝密和机密级公文还应当标明份数序号。

（2）紧急程度。是表明公文送达和办理时间要求的标志。其作用是维护公文时效，避免延误。紧急文件应当根据紧急程度分别标明特急、急件。其中，电报应当分别标明特提、特急、加急、平急。紧急程度应当标于公文文头左上角。

紧急公文应当按时限要求办理，确有困难的，应当及时予以说明。对不属于本单位职权范围或者不宜由本单位办理的，应当及时退回交办的文秘部门并说明理由。

（3）发文机关标识。应当使用发文机关全称或者规范化简称；两个以上机关联合行文，主办机关应排列在前，也可以用一個主办机关名称。位于文头上部正中央，发文字号之上，用醒目、整齐、庄重的大号字体套红印刷，例如“中共中央文件”、“××市人民政府文件”。

(4) 发文字号。简称文号，应当包括机关代字、年份、序号三个部分。如“国办发〔2001〕15号”，是指2001年国务院办公厅发出的第15号文件。联合行文，只标明主办机关发文字号。公文编有文号，目的是便于查阅。

(5) 签发人。是代表机关核准并签发文稿的领导人。上行文应当注明签发人、会签人姓名。其中，“请示”应当在附注处注明联系人姓名和电话。其作用是表明公文的具体责任者，督导各级领导者认真严肃地履行职责，提高公文质量。签发人姓名印在发文字号的同行右端。

(二)正文部分

正文部分是公文的主体，包括公文标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章6个部分内容。

(1) 公文标题。公文标题是公文的具体名称，其主要作用是：概括揭示为受文者关注的内容；为查找利用与管理公文提供一个检索标识。完整的公文标题由发文机关、事由和文种三要素组成，如《国务院关于开展加强环境保护执法检查严厉打击违法活动的通知》，其中，“国务院”是发文机关，“开展加强环境保护执法检查严厉打击违法活动”是事由，“通知”是文种。有的公文只写发文机关和文种，省略了发文事由，如《中华人民共和国全国人民代表大会公告》。还有一类公文标题由发文事由和文种两要素构成，省略了发文机关，如《关于××××年国债发行工作的请示》。

公文标题应力求明确、简要、醒目，应当准确简要地概括公文的主要内容并标明公文种类，一般应当标明发文机关。标题应位于正文上方的中央。公文标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号。

(2) 主送机关。又叫受文机关，是指对所收公文负责实际办理、答复责任的机关，应当使用全称或者规范化简称、统称。其

作用是概括表明公文效力所及的空间范围和机构、人员范围。除直接公布的公文外，一般公文都要写明主送机关。上行文一般只写一个主送机关。下行文可以有若干个主送机关，可写通称，如“各县（市）、区人民政府”。主送机关在标题之下、正文之上左端顶格书写，并加冒号。

(3) 正文。是公文的主体，要求能够准确地表达发文机关的意图，清楚地叙述文件的内容。不同的公文，其正文的写法各不相同，要求也不完全一样。总体要求是：符合党和国家的方针、政策，实事求是，文字简明扼要，条理清晰，合乎文法等。

(4) 附件说明。附件是指附属于公文正件的其他材料。公文如有附件，应当注明附件顺序和名称。应在正文之后，发文机关之前空两格标明附件标题、件数、份数等。

(5) 成文日期。以负责人签发的日期为准，联合行文以最后签发机关负责人的签发日期为准。电报以发出日期为准。

(6) 印章。公文除“会议纪要”和以电报形式发出的以外，应当加盖印章。联合上报的公文，由主办机关加盖印章；联合下发的公文，发文机关都应当加盖印章。印章是证实公文作者合法性、真实性及公文效力的标志。印章应盖在文件末尾发文日期的中间，要求压年盖月露日，并且清晰、端正。

(三) 文尾部分

文尾部分是文件的附加部分，对文件印发情况加以说明，包括附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关、印发日期等内容。

(1) 附注。公文如有附注（需要说明的其他事项），应当加括号标注。通常标在发文时间之下，主题词的上端，并用括号括起来。如（此件发至县、团级）、（此件传达到群众）等。行政性、事务性的非秘密公文，下级机关对上级机关行文，不必标注阅读范围。